

「森林・林業基本計画」策定に当たっての提言

2001年11月

国民森林会議

「森林・林業基本計画」策定に当たっての提言

はじめに

去る6月の「森林・林業基本法」の成立公布を受け、政府では施策の具体的方針を盛り込んだ「森林・林業基本計画」の策定に取り組み、来る10月下旬には閣議において正式決定する予定と聞く。いうまでもなく、基本法は（ア）林業に関わって生きる人々の生活環境を支えて生産的労働に携わる意欲を高め、延いては農山村社会の安定に寄与するとともに、（イ）森林を主要要素とする自然環境が直接にもたらす種々の公益的機能(注)に対する国民全般の関心に応え、それらの持続的発揮を保障することが使命である。今回の「基本計画」についても、この基本法の使命を堅持して策定に当たられることを熱望する。

他方、我が国の森林・林業は、経営・経済レベルで見ても近年空洞化が進んで、もはや危機的状况にあり、関係者の間では絶望感すら漂っている。その結果、森林がもたらす公益的機能に対する国民のニーズを充足する上でも不安感が高まり、森林に思いを寄せる人々の間では焦燥感も生じている。そういう意味で危機は重層して存在する。けれども現実には、二つの危機感の間にはかなりの心理的距離がある。それは、かつての林業と自然保護の対立と同根のものであるかもしれない。当時の対立は、両者の知識情報の不足が原因の一つであり、この点はその後における双方の情報提供の努力によってかなり克服された。けれどもそれだけでは根底的な解決といえず、森林を思う一部の人々の既存の組織に対する不信感は、かつてのように激越ではないが、抜きがたく沈潜している。

もちろんこれは、経済官庁である農林水産省が打ち出す施策だけで解決できる事柄ではあるまい。むしろ、市民レベルの多様な運動体の内部で、また運動体相互間で絶えず真剣な対話が行われ、他方政府は発信される情報を隔意することなく受容して施策の展開に際し強く心にとめる、という関係をつくることが大切である。国民森林会議は、過去20年間、及ばずながらその一役を果たすことを心がけ、政府に対して提言し、また広く市民に向かって語りかけてきた。

この状況に即して、今回の提言は二部構成の形で取りまとめた。

第一部は、「新しい林政」の枠組みとして「基本計画」に盛り込まれるであろう施策の力点の置き方についての提言である。この提言の前提となるわれわれの現状認識を要約すると、次の三点となる。

- (1) 現在と近い将来の緊急課題として、成熟過程にある人工林の間伐作業が行われず、そのため当該森林が健全に育たなくなる恐れが大きい。
- (2) 森林経営組織が弱体化し、経営そのものが放棄される事例も頻出して、森林管理の粗放化が著しく、各種の公益的機能を阻害している。
- (3) 国産材需要が伸び悩み、木材価格の低下が著しい。その半面、各種の公益的機能に対する需要が急増している。従って両者の供給のバランスを見直す必要が強まった。

これらの現状課題の解決に、的確に結びつくような政策のシフトのあり方について、提言するものである。

これに対し第二部は、より広い観点からの提言である。その視点は、次のように要約できる。現在のように市場と資本のグローバリズムが放任されている条件下では、森林の荒廃をもたらす公益的機能の低下を、経営体の再建のみによって防止することは不可能である。そこへ注入される補助や融資は経営内に吸収されてしまうから、公益的機能の回復・保全という面から見ると支援の効果は低く、甚だ非能率である。経営体に対し支援を行うとしても、それとは別に直接に森林保全の手を打つために、公益的機能に着眼したデカップリングの導入や、これに照応した森林NPOなどの新たな管理主体の創出が、どうしても必要になる。

そうした観点から、グローバリズムについての国際的調整、デカップリングや流域の上下における各種NPOなど、創出すべき新しい社会的条件の中から解決を考える立場での提言となる。

(注) 市場取引を通じて供給される多くの財も人々の福祉の向上に寄与するわけだから、やはり「公益」に適っている。その意味では、森林の木材産出も「公益的機能」の一環である。問題になっているのは、環境等に関わる無形の福祉効果であり、その特質は非市場財という点である。従って、非市場財だけを「公益的機能」と称することには若干の抵抗を感じるが、ここでは取り敢えず関係文書の用語に従っておく。

〔 第一部 新たな森林整備への提言 〕

森林・林業基本法は、森林の有する多面的機能の発揮、林業の持続的かつ健全な発展、林産物の供給及び利用の確保、を3つの柱としている。従って「森林・林業基本計画」もこれに沿った体系になると思われる。但し、個々では全体にわたり満遍なく目配りする余裕がないので、主に森林整備のあり方に関するコメントとする。3つの柱のうちでも、政府の指導力が最も強く影響するのはこの分野であるから。

なお資料としては、林政審議会報告「新しい林政の展開方向」及び「林政改革大綱」並びに第151通常国会における林野3法案の審議経過等（以下「新しい林政」という）を踏まえ、特に推進を望みたい点や再考を求めたい点を要約した。以下、便宜上3項目に分けて述べる。

1. 育成複層林施業について

(1) 現実の森林を政策の出発点に

今後の森林施業の在り方については、育成単層林施業・育成複層林施業・天然性林施業の3つに類型化し、将来は人工林の基調を育成単層林から育成複層林へ転換する方針が示されている。われわれはこの方針を強く支持し、施策の成功を期待する。

まず、人工林はいま全森林の4割を占めているが、これは明治以来先人が展開した営々たる造林活動の成果であり、巨大な社会資本である。ここ数年来は、育林投資の不採算や山村の労働力不足が原因してこの社会資本を活用しようとする意欲が沈滞気味だが、かかる目前の事象だけから過去の努力を白眼視するのではなく、国レベル・地方レベルで叡智を結集し、時代に合った活用の方策を検討すべきである。人工林4割・天然林6割という現実が政策の出発点であり、国民のニーズを最大限満たしうるように両者を整備することが基本課題である。とりわけ現状に鑑みみると、人工林の整備と活性化が肝要である。

(2) 公益的機能に対するニーズの高まりの中で、人工林の整備方向はどうあるべきか。

まず、人工林の大部分は民有とくに私有に属することから、経営本来の目的であった木材生産を無視して特定の施業を強制することは難しい。森林所有者の意向と社会経済的環境の変化に留意しながら、ある程度の支援と規制という手段を用いて、望ましい方向へ誘導する方法が王道である。そして森林所有者の大多数は、従来は植林にしる伐採にしる、作業自体は単純な育成単層林（皆伐・一斉林）のくびきを脱しえないで推移してきた。しかし、公益的機能、とりわけ景観保全・レクリエーション・青少年教育など、人が五感を通じて触れ合う分野で森林の在り様に対するニーズが強まるに伴い、望ましい林相と在来の一斉林との間におけるトレードオフの関係が強く意識されるようになった。

ところで、近年木材市況が低迷を続け再造林が困難な状況の中で、森林所有者の間では主伐を手控え伐採を繰り延べる傾向が顕著である。その半面、間伐の必要性に対する理解が行きわたり、間伐に対してはかなり積極的な姿勢が見られる。一般論としてはこれは所有者にとっては不幸な自体であるが、政策的に育成複層林への転換を指導する上では、この事態は好機でもある。

育成複層林施業が貫徹すれば、林学でいう択伐林に近い林相が現出すると見られる。木材生産が基本目的の人工林であっても、異齢の林木が混交し要所に広葉樹も交えた林相が常時一定の姿で保たれる択伐林が、一斉林に代わって登場することになれば、上記のトレードオ

フの関係は大幅に緩和され、木材と公益的機能の両方を豊かに複合的に供給することができるようになるだろう。

なお木材産出の視点から見ても、択伐林の年平均成長量は一斉林に比べて引けをとらないし、そのうえ次のような利点がある。

- ① 林木は高齢になっても成長が衰えないから、森林内では大径木が増えて高蓄積になり、しかも面積あたり年平均成長量は結構大きい。
- ② 森林は諸害に強く健全であり、また林地が露出しないから森林土壌が保全される。
- ③ 必要に応じ広葉樹などを混交させても、伐出・販売の際の不利益はあまり生じない。

(3) 施業転換の主体的条件の充足

以上択伐林の長所を述べたが、その半面、択伐林の施業では、技能と経験を有する技術者が絶えず森林を見回って個々の林木の生育状況を把握し、異齢の林木の配置状況を踏まえて伐採木を選ぶのが基本である。その過程では、多様な労働をきめ細かく投入せねばならない。このような施業のシステムは、作業の在り方が末端までマニュアル化した一斉林の施業とは著しく異なる。そこで択伐林を持続させるには、物的条件・人的条件の整備が必要になる。物的条件としては、何よりも濃密な林道・作業道網の設置が必要である。他方人的条件としては、必要な作業を臨機応変に発見し統括・実行できるような技術者（フォレスター）の存在が不可欠である。

日本の林業界では、最近まで林道密度は極端に低かったし、また技術者を育てる関心が薄く、それゆえに択伐は頭から実行不可能な理想論とみなされがちだった。しかし、その導入を可能にする技術的条件と社会的条件は、次第に整いつつある。

しかし森林所有者自身の主体的条件はまだ熟しているとはいえない。所有者はこれまで自己の森林を、生産基盤と認識するよりは不時の必要に応じ容易に切り売りできる家産と認識する傾向が強かった。皆伐・一斉林であれば、このような認識で一時家産を減らしても、回復するのにさほどの技術的困難はなかった。けれども択伐林の場合は、森林生態系の均衡に依存して成立し、木材生産力や公益的機能の供給力を高水準に維持している面が大きい。したがって、外部要因によって恣意的な伐採が行われ森林生態系が損なわれると、森林の各種機能は致命的なダメージを受ける。そのような事態を招かぬように所有者は、家産保持的傾向を払拭し、持続的経営を旨とする経営者精神を身につける必要がある。このような自己改革を行うことが、所有者側の主体的条件を充足することにほかならない。このことは第一に所有者自身の心構えの問題ではあるが、政府としては、それを支援するために、相続税賦課方式の改正など、適切な政策を積極的に打ち出すことが望まれる。

2. 新しい森林施業の担い手について

(1) 団地施業の持続性

さて皆伐・一斉林の場合は、森林管理の適正規模を具体的にイメージすることは難しい。しかし択伐林ないし育成複層林の場合は、技術者が林木と労働力とを統括して森林作業を組み立てる際に目配りできる範囲の団地という形で、比較的明確に管理の単位をイメージできることになる。その広がりや、地形等の条件によって異なりはするが、30～50haと考えるとよかろう。林野庁は、今回森林計画制度を改正して新たに属地的性格の強い森林施業計画の制度を発足させる方針のようだが、その際の計画編成単位の基準もこの数字と合致する。

けれども民有林における現実の林地の所有規模は、概してこの数字より小さい。従ってこれを適正規模に向けて再編成し、育成複層林の施業にとって不可欠の前提である団地を形成すること、換言すれば新たな視点に基づく林業経営構造の改善が重要な課題となる。

再編成の方策としては、まず林地所有そのものの合体ないし兼併という方法が挙げられる。けれども、森林所有者の経営離れが顕著な現状ではあるが、土地所有に対する執着は依然強固であり、政策の都合で簡単に動かせる社会情勢ではない。そこで、所有には手をつけず経営ないし施業だけを合体する方策が模索されることになる。

団地施業を実現するための最もゆい形態は、団地に関係する所有者相互間で施業実施協定を締結するなどの方法である。この在り方は森林法でも認められ、制度化されている。しかしこの種の協定では経営権の帰属が明確でなく、所有者の中のリーダーの個人的な掌握力だけに依存しているケースが多い。森林組合その他の事業体が関わりを持とうとしても、個々の所有者との契約に依存するほかなく、しばしば施業全般の計画的で円滑な実施に差し支えが生じる。育成複層林への転換を推進するには、団地施業が的確に持続的に実行できるような責任主体、すなわち「担い手」の確立・育成が求められるのである。

(2) 三位一体の構造確立

他方、現在の危機の一つの側面である森林所有者の森林・林業離れの傾向に対処する手段として、「新しい林政」は、森林組合などの事業体に所有者が施業・経営を委託する方向を推進しようとしている。それを促進するために、森林法の改正により、施業・経営の受託者も森林施業計画の編成主体になれるという措置がとられる。これにより、今後、受託経営者は契約に基づき権限をもって施業の実施に当たりうるようになる。そこで、わけでも森林組合が新制度を活用し、意欲に乏しい森林所有者から施業・経営の受託という形で広く林地を集め、適正な団地に分けて森林施業計画を樹て事業を実行する、という姿の担い手ビジョンが描かれるのである。森林施業計画の新制度には属人の施業計画を廃止した点などに疑問は残るが、これによって育成複層林施業への転換、団地単位の森林施業計画の編成、森林組合等による施業・経営の受託実施、という三位一体の構造が完成するわけである。われわれはその意味で「新しい林政」のビジョンを高く評価する。

ただ、林政審議会報告では「施業・経営の引き受け手になる林業事業体や林業経営体の育成・確保を図る」とあり、施業（われわれのいう個々の森林作業）と経営（持続的な活動体）とを単純に併記している点は、懸念が残る。森林の整備を上記三位一体の姿で成し遂げるためには、安定した受託経営体が必要である。その上で、例えば次のような経営体制をとることが考えられる。委託に出した森林所有者は長期間にわたり所有地やその上に生えている林木の取り扱いの一切を経営体に委任し、受託者は経営権に基づき自らの計画に従って事業を行い、施業団地に相当する経営区ごとに事業成果を毎年計算して剰余が出れば委託者に配当する。すなわち、所有と経営との完全分離のビジョンを打ち出し、実体の上でも関係者の意識の上でも、「経営」から「所有」の残渣を払拭するような指導を行うべきである。

(3) 長期経営委託を目指して

これに対し、個々の森林作業に関しては、森林組合や素材業者による業務の受託実施の事例は既に随所に見られる。また最近では、森林組合作業班の高齢化に伴って、Uターン・Iターン者が中心の新規の受託事業体が進出し定着した事例もある。これらの事業体には、NP

〇的意識に基づいて活動している例も少なくない。これに反して、所有と経営との分離という内実を伴う長期経営委託や信託の事例は、今のところ極めて少ない。しかし「新しい林政」が目指す経営構造の改革を三位一体で実行するためには、受託経営体を量・質両面で拡充することが是非とも必要である。受託経営が確立すれば、前者の受託事業体はその作業実行組織という地位を得ることになるだろう。

現状では、家産意識の強い森林所有者に対して経営権を他に移譲するように指導・説得するのは、かなりエネルギーを要する仕事かもしれない。けれども、所有者側に意識改革を求めるだけでなく、森林組合など地域に根ざした経営体が意識と業務実行との両面で体制を整え、所有者の信頼を得るように努力すれば、三位一体のもとで軌道に乗せることは可能であろう。

林政審議会報告で「施業」と「経営」が曖昧に併記されているせいか、「新しい林政」の展開方向では、「林業事業体」とは個々の森林作業を随時に委託実施する主体と位置づけられ、長期経営委託や信託の推進は等閑に付されているような印象を受ける。「基本計画」の中で、今後の森林整備に当たっては、担い手としてまず受託経営体の確立・推進を目指すという決意を明確に宣言して欲しい。

3. 森林のゾーニング（機能区分）について

「新しい林政」では、森林整備に向けた施業の在り方を記述する際の前提として、全国の森林を「水土保全林」「森林と人との共生林」「資源循環利用林」の3種類にゾーニングし、政府がそれぞれの総面積を定め、これを地域森林計画や市町村森林整備計画におおして、末端では全ての林地をいずれかに色分けすることをもくろんでいる。しかし、このゾーニングに関しては、いくつかの問題を指摘せざるを得ない。

(1) 望まし森林資源の姿とは

第一に、林政審議会報告はこの問題について、「全ての森林が多面的な機能を有し、要請される機能を高度に発揮するように整備を進める」という認識から出発している。ところが「新しい林政」では、その結論として上記3区分別に整備対象面積を示し、これが望ましい森林資源の姿だとしている。この結論に至るまでの理論と実態分析の過程が外部からはわかりにくい。

(2) ダブルユースの森林

第二に、全ての森林をいずれか一つの区分に当てはめ、区分に対応した施業基準を一律に適用するという方針には無理がある。二つの理由を指摘しておく。

- ①それぞれの公益的機能に対する国民のニーズの大小は、社会環境によって変化する。
- ②ある機能の発揮のために要請される森林の姿にはそれぞれ許容幅があり、許容幅は機能の種類によって広狭さまざまである。許容幅の広い機能同士の間では、当然ダブルユース・マルチプルユースの森林の姿が存在する。

各種公益的機能のうち、例えば山地防災、レクリエーション利用、学校・社会教育団体・ボランティアへのフィールドの提供、景観保全、自然保護など、「森林と人との共生林」として括られる分野では、概ね機能の種類に応じて分類し、各機能に専用の林地を指定することができる。また機能を高度に発揮するためにはその手法が必要である。そしてこれらの機

能は今後需要が益々増大すると見込まれるから、ゆとりを見て十二分に林地を確保しておくべきであろう。

けれども、「水土保全林」の中の水源涵養林や木材生産が主目的の「資源循環利用林」は、望ましい森林の姿の許容幅が広い分野に属する。そこでゾーニングに関わって特に要望しておきたいのは、水源涵養機能の扱い方である。現在も相当面積の人工林が水源涵養保安林に指定されている。施業上は制限林になっているが、規制は森林所有者に強い拘束感を与えるほどのものではない。ここでは普通林とさほど変わらない施業が実行され、従って木材を産出している。ところで種々のデータから推計すると、全国の森林(及び農地)から1年間に流れ出る河川水の量は年間の水需要量を遥かに上回っており、この水の需給バランスが将来逼迫に転じるとは予想されない。下流に大都市があり流域レベルで水需給が逼迫している事例は幾つかあり、その場合は上流の森林に特別の施業を行わなければならない。しかしおしなべて見れば、水源涵養林の施業は概ね現在の程度で十分であり、あえて「資源循環利用林」との間で施業基準を峻別する必要はないと考える。ゾーニングを行うのであれば、この両者はダブルユースの森林と位置づけるのが現実に適うのではなかろうか。

(3) 地域の意向重視

第三に、ゾーニングの対象は大部分が私有林で、所有者の家計や地域の社会経済事情を反映した存在であることを忘れてはならない。機能別面積の数字にこだわりこれをトップダウンの形でおろす手法では、県や市町村レベルでは単に数字の辻褃合わせに終わって実効を発揮せず、森林所有者からは不信と反発を買うことになりかねない。

現在の林政の緊急課題は、森林経営の担い手構造を確立して施業の放棄や粗放化を防ぐことであり、また中期的な重要課題は、育成単層林から育成複層林への転換をスムーズに実現することであろう。ゾーニングの目的の一つは、森林の機能に対する国民の理解を深めることにあると推察するが、却って誤った認識を固着させる結果になる恐れなしとしない。

結論として、われわれは3区分のゾーニングの政策効果については懐疑的である。とはいえ、策定作業が進行中の計画数字をこの段階で大幅に改定することは困難かもしれない。ゾーニングを実施するのであれば、弾力的な取り扱いを希望する。そして今後は県や市町村との間で十分にフィードバックを行い、計画見直しの時期には再調整に取り組んでもらいたい。とくに、公益的機能の大多数は供給と受益が地域ないし流域内で完結する性質のものである。この点に照らしても、地方の意向を十分尊重し協議することが大切と考える。

〔 第二部 新しい視点にたった中長期的展望〕

1. NPOと森林管理

この提言では、NPOが重要な役割を負う。そこでここで言うNPOの意味内容について若干の説明を加えておきたい。周知のように、NPOは、「非営利組織（事業体）」と翻訳され、いろいろな事業形態があるが、市場経済では実現の難しい、公共性、外部経済性などの実現を目的に自発的に事業単位に組織されることも多い。ここではそのようなNPOを主な対象としている。NPOでは自発性をその重要な特徴とするが、しかしボランティアとは違って、自らが事業主体となり社会的な契約の下に一定の責任を負いつつ、また幅はあるが、ある程度日常的業務として事業を展開していく。そういうものであるから、基本的に社会や地域のコミュニティと結合しその支持の下に展開するという特性、あるいは事業の一部に一定の自立性をもつとしても、デカップリングなど社会的支援がないと発展が難しいという特性をもつ。他方、企業が私的な利潤の獲得を目的として、採算性を基準としつつ、資本を増強しながら事業規模を拡大していくのに対して、ここで対象とするNPOは市場経済の下では実現の難しい公共性や公益性の実現を目的として、固有の技術や能力を核に、相互に自発的なネットワークを組み、それを通じて事業規模を大きくしていくという特性をもつ。

従来NPOは都市の市民社会を基盤とする新しい組織体というイメージでとらえられてきたが、このような定義に立つ限りもともと、既存の組織の一部、例えば労働組合や協同組合の一部もその現実の様態によっては包含しうる概念であり、村社会の中でそのコミュニティを保全しあるいは発展させるために創出されるさまざまな組織も内容によっては包含しうる概念なのである。また、その構成員の中に経営体に参加していても、展開される事業全体がNPOの内容に合致するものであるならば、そのような複合的形態も包含するものとなる。ここではそのような意味合いで使っていることを断っておきたい。

森林組合は、企業的な性格を持つものとして措定されているが、その多くが現在では利益らしい利益も上げられないまま、公的な支援を受けて、森林の保全にかかわるさまざまな作業を実施している。村人の集まりでもあるために地域コミュニティの要請に応える機能が現実には働くのである。その意味では、実態として見る限りNPOに近づいているとも言える。しかし、特に今後改廃が予想される森林組合の中から、労働と技術が結集して、森林の公益的機能の発揮を目的に、公益的な機能の保全とかかわる施業や管理を自発的に請け負う組織体が誕生すれば、それはもう立派なNPOというべきである。

このような施業・管理受託NPOについて、その作業（施業）に直接公的な支援が向けられていく場合は、これまでの森林組合単位の施業補助、施業委託、さらには森林・林業基本法で考えているような権利関係の変更を伴う経営の委託、管理権の移行などとは違って、所有者の同意も得やすく、よりスムーズで効率的な実施が可能になると考えられる。それを長期的な地域の森林計画に適うものにしていくためには、NPOの認定要件や公的な支援の条件の中にそれを織り込み、チェックを働かせていけば十分であろう。そこでは、公的な支援が直接労働と技術に対してもたらされるため、林業労働者の減少を防ぐ効果も高いと考えられる。特に緊急性が求められる間伐などでは、このような施策が有効である。

ただし、NPOは長期的な管理体として措定することはできても、特にその対象が私有林の場合、その経営体として措定することについては一定の困難がともなう。もともとNPOは市場原理の下で実現しにくくなっている公益性の発揮を使命とする性格をもつために経

営的な視点での長期的な森林経営にはなじまないからである。あるいは、営的な管理が可能であるならば、NPOとして展開する必要性は余りなくなるからである。したがって、今後、流域森林の計画的な管理の中心となることが期待される流域森林管理委員会との関係も含めて考えるならば、森林組合と森林NPOと流域森林管理委員会が各々その特性を活かしつつ連携をとって森林施業、森林管理、森林経営を行っていくこととなる。

2. 公益の概念

次にここで用いている「公益的機能」や「公益性」の概念についても若干の説明を加えておきたい。従来、私的な目的で行われる経営や生産に対しても、予定調和的に、ア prioriに、それに随伴するものとして一定の公益的機能や公益性を認めてきた。しかし、今日では森林や河川など環境の公益的機能を保全するには、私的経営などに対しても公的な規制、管理、支援が必要であると広く認識されるようになってきている。自然的環境の公益的機能については、既に私的経営とは分離されて観念されているのである。私たちは木材の生産についても同様な意味合いでその公益性を考え、保全していかなければならないと考えている。というのは、日本のように歴史的に高度な木の文化、建築技術を蓄積し、そこに大きなボリュームで地域社会や産業社会を育成してきた伝統のあるところでは、森林の木材生産機能は、全体として個々の構成要素の持つ私的な性格を超えて、人々にとって保全すべき一つの重要な社会的環境となっていると考えられる。特に炭素の蓄積が重視される今日、木材の生産はその公益的性格を強めていると考えるべきであろう。良質の木材が街に運ばれ、例えば杉を対象とした計算では100年以上持つ良質な住宅などにストックされるのならば、炭素蓄積機能が顕著に増大すると考えられるからである。

ところが、従来、木材の生産は、言葉の上では公益的機能の一つに数えられながらも、それが先述したような予定調和的観念と結びついての展開であったために、実態的には私的な経営に任される部分が多かった。そのために、いくつかの問題が生ずることとなった。その一つは、他の公益的機能と対立する側面が強くなったことである。いろいろな要因から山村経済や個々の経営が厳しくなると、補助金への依存度が高くなり、一部ではあっても環境的に見て問題の大きな造林が機械的に進められていくことにもなり、現実には他の公益的機能との調整が難しくなる面が生じたのである。

もう一つは、国産材や地域産材供給の不足が生じていることである。木材生産に対する公的支援は、これまでほぼ林家、森林組合、林業事業体という私的経営への支援という形をとってきたが、市況が低迷して利益が出にくくなってからは、生産に勢いがなくなり、今日では品数・材質・寸法などの面で国民の需要に応えられない状況となっているのである。

そこで、この木材生産機能についても、予定調和的観点とは別の新しい視点からの政策支援が必要となっていると考える。一つは環境保全と両立する施業への転換であり、もう一つは公的な支援を生産供給過程に入れることである。ここでも従来のような経営体への支援だけでは、支援が経営体に吸収される部分が大きくなり、機能の直接的な保全という点では非効率的になることを考えなければならない。ここでも注目すべきなのは、そこで事業を組む特定NPOなどである。再生可能な循環型素材としての木材、木材の長期的な利用を可能とする伝統的建築技術などに着目し、そこに新しい木造建築文化や地域流域の循環を志向する、「近くの山の木で家を建てる運動」や「木の建築」、その他各種の産直運動など、NPOの運動である。特に、これらの運動が、国産材の利用希望者と山とを直結する機能をもってい

ること、以前のような工務店や建築家レベルの展開を超えてずっと大きな全国組織を形成しつつあること、また現在の、杉檜ばかりの林業や災害に弱い森作りなどに疑問を持ちながらも、資源圧の高くなっている杉の利用を引き受け、それを通じて新しい森の創造と再生を展望するなど、今後の森林の展開を図っていく上で重要な意志と技術を蓄えつつあることに注意しなければならない。林政がこれらのもつ可能性を評価し、そこに政策的な展開を図っていくべきだと考える。その他、林業生産から離れようとする林業資本に対して、それを思いとどまらせ、基金など地域社会の力で支えようとする地域コミュニティに対する支援が必要である。

木材（あるいは国産材、地域産材）生産供給機能を公益的機能の一つとして位置づけるならば、その維持と確保の責任を公的な形で指定する必要が生じ、最終的には政府の責任となる。そのような論理関係を明確にすることが大切である。そうすれば、自給率の明示、あるいは計画的な供給の確保は、基本計画の中で明示すべき数字となる。個々の生産が私的な経営の下に進められるとしても、それとは別個に公益機能の確保の責任が公的に追求されることになるのである。

3. 森林分野のデカップリング

デカップリングについても説明を加えておきたい。ヨーロッパでは、生産が過剰になり、従来のような価格保障の形での支援を断念する必要が生じ、それに代わり直接所得保障をすることで、農業への従事や村落での生活を続けてもらう政策に展開した。その際に田園のもつ歴史的文化的意味や公益的機能の保全がそのための論理として用いられた。そういう経過から、日本ではデカップリングを農業維持のための一つの方策としてとらえている向きがなくもない。しかし、ここでデカップリングという場合は、そのような方策ではなく、市場原理（あるいはグローバリズムの展開）の中では実現できなくなっている公益性について、それを保全しようとする活動に対して、広くその事業（作業）費や事業の発展に必要な経費の一部または全部を直接公的な財源などによって支援するというもので、棚田や湿地などの保護、生態系保全型農業の展開など、その適用が必要となり、またその適用を準備しつつある部面は今日様々に広がっている。

先に述べたように森林の公益的機能としては主には自然・生活環境の保全と木材生産との二つが考えられるが、この市場機能に任せているのは実現の難しい機能の保全を目的とする活動で、しかも経営的な展開が難しい活動に対して、直接その活動費などを支払うというのが、森林分野でのデカップリングである。

4. 流域森林管理委員会

この提言では、公的に権限を付与された流域森林管理委員会による流域管理という考え方が骨子になっている。そこで、これについても付言しておきたい。

民国一体で、森林の公益的機能を高度に発揮する施業を計画的に推進するという場合、それを推進する母体や財源は、概ね公益的機能と深く関わり、その受益者となる流域に求めるのが当然である。しかし、森林法にある個の森林施業計画、市町村による森林整備計画、県レベルによる地域森林計画という形では、流域の連携は難しいだろう。流域を焦点とした民国の連携も、農水省と環境省の連携も、流域ごとの資料集計さえもほとんどされていない現状では難しい。その現状を打開していくための手立てをどこに求めるかという問題に答える

必要があるが、それも法案審議段階を含め見えていない。

この提言では、詳しくは述べていないが、流域管理システムの具体化のためには、流域の内部をつないだり、行政区域や事業体の事業区域を越えたりする力が働く必要があると考え、それをNPOに求めている。市町村や森林組合などには「つなぐ力」や「超える力」は大して働かない代わりにNPOは、もともとネットワークを組むことで事業を展開するものだからである。また、水や森林・木材など「公益機能」をテーマに各種NPOが地域レベルで事業を広く展開していくこと、そしてその中でさまざまなセクション間の相互連携が強化されていくことが、地域やその総合化である流域の森林管理委員会を生み出す母体、あるいはその準備となると考えるからである。

I 総論的意見

個々の問題で私達の意見を述べる前に、森林・林業基本法から基本計画の審議に至る一連の経過全体（以下「新しい林政」という）を通観しての意見を述べておきたい。これは今次の基本計画策定に向けた提言の基本的な立場となるものである。

1. 二つの相異なる傾向の共存

「新しい林政」の展開方向には、いまだに二つの相異なる傾向の共存、もう少し正確に言うならば、森林の施業管理の内容が変わろうとしているのに対して、その変化に伴う形で提起されるはずの管理主体や社会経済システムの変化がほとんど見出せないという欠陥がある。森林の施業管理の内容を、これまでの木材生産機能の重視（正確に言えば、経営体による木材生産機能の伸長を基軸とし、環境、共生といった公益的機能については、それらに配慮した施業管理をすることでそれら公益的機能の発揮が可能と考える立場で、基本的に機能区分の方法を採用しない）から、環境や共生といった公益的機能を別個に確保すべき価値と考え、最重視する機能に応じた機能区分の採用など、環境や共生といった公益的機能を重視する方向へシフトすることにした。このシフトは、理論上の優劣によるものというよりも（実際、択伐複層林施業など生産機能と環境保全機能と両立可能な施業がありうる）、前者が前提とする経営が困難な状況に追い込まれ、衰退することで、環境への配慮が難しくなったという事態の性質からもたらされたものというべきだろう。ともあれ、これが「新しい林政」の予期通りに実現すれば従来林野総面積の約50%を占めてきた木材生産林は、資源の循環利用林に名称と内容を変えて再編されることになり、その割合を3割程度にまで減ずることになる。また、施業形態で見ても、皆伐と一斉新植からなる育成単層林施業は大きくその割合を減じ、それに代わって計画的な択伐による育成複層林がその割合を大きく増すことになる。この結果、これまでに造成された針葉樹一斉林はかなりの部分が複層林、広葉樹との混交林へと誘導され、循環利用林としての育成単層林は1割程度へ減少することが予測される。

このような森林管理の変容は、林業の低迷と環境保全意識の高まりと2つの今日的要因か

ら必然的にもたらされたものである。と同時に、「基本計画」が具体化された段階で仔細に検証してみないと単純に評価することはできないが、林地生産力の低い場所では生産目的の施業はしないという、造林の適地適木原理への回帰の可能性が出てくると推測する。拡大造林の是非は別として、環境を軸とする公益的機能の増進を願い、また林地生産力などから見て針葉樹の造林適地を、全林野面積の2割からせいぜい多くても3割と見ていた私達は、このような回帰の可能性の生来をとりあえず歓迎したい。しかし、造ってしまったものは十分な活用と、後始末が必要である。必要な条件を具備しないために、それが木材生産というもう一つの公益的機能の実行責任の放棄となり、あるいは困難な状況下、打開の道を何とか見つけようとしている山村経済にとってただのクビキとなり、また山村に対する公的支援の道からの撤退を意味するというのであれば、反対である。

私達が第一に問題とするのは、この公益性を重視する森林管理へのシフトにともない、それに対応して必要になるはずの管理主体及び経済的社会的システムの創出、即ち一言で言えば、NPOやデカップリングについての記述が見送られていることである。

2. 管理主体や社会システムの創出

私たち国民森林会議は、これまでずっと山村の振興を願い、その振興の最大の基礎を林業生産活動の中に見出してきた。しかし、林業の今日のような低迷と山村の衰退を考えると、公益性を高度に発揮する、健全な森林を育成するには、従来の林政、即ち生産を軸にしつつ公益性を確保する政策だけでは足りないことが予想され、生産とは独立した、もっと大きな枠組みでこれを実現する必要があると考えるに至った。しかし、注意していただきたいのは、ここでいう新しい管理主体や社会システムの創出とは、生産や経営のための支援を廃止するという意味ではなく、残し改善しつつもそれとは別に、現実の中により公益性に適った事業形態（となりうるもの）を新たに見出し、それを支援する社会的システムを用意し、そのことで森林所有者、管理者、事業者が道を自由に選択できるようにもっていくことである。

- (1) まず、第一の、主体の問題について述べる。従来の森林所有者にしても森林組合にしても、その他の林業関係の会社や事業者にしても、私的な営みが結果として一定の公益性の機能を果たしてきたということはあっても、環境保全や共生といった公益性の機能を発揮することを目的として森林を所有、ないし管理をしてきたわけではないだろう。したがって、私的な経営が困難になってきた中で、公益性の機能を高度に発揮させる林地区分や施業を拡大するという以上、それに対応するところの性格を備えた団体や個人が新たな管理主体として構想、提起され、それに見合うシステムが構想されて当然である。ところが、この展望については、「新しい林政」では言及がない。経営基盤の整理・統合・強化をはかる一方、一般の林家には伐採の届け出を義務付け、意欲的な林家・事業体（者）には経済上の特例措置を用意しつつ良好な施業計画の提出・遵守へと誘い、問題の多い森林所有者・事業体（者）には勧告や命令などの措置をかけることで、全体として良好な施業・管理に向かうことを義務付けることを狙いとしており、また、それで足りるとしているように見える。

厳しい状況のもとで性格の違う私的な存在に公益性の発揮を義務付けることは、本来一定の無理があると見るべきだが、あえてそれがこれらの私的な主体に可能になるとすれば、それは経営可能な範囲で公益性を尊重・発揮しようとするその態度においてということになる。「効率的で安定的な経営」と「公益性の発揮」との結合、これが「望ましい林業構造」とさ

れる由縁である。基本法の踏まえる論理構造はそういうものになっており、基本計画もまたそれを期待するものとなることが考えられる。そこから経営基盤の強化を図るため融資や税制上の措置などを講ずる一方、機能区分に適う長期の管理を確保するために、計画の立案、提出、遵守を迫るのである。

しかし、私達は今日の日本経済全体の動向、特にグローバリズムの放任と林業経営のかかえる深刻な困難とを考えたとき、このような経営基盤の強化策がせいぜい経営の彌縫的強化にはなっても、期待されるような公益的な機能の増進にまではつながらないで終わる可能性が濃いと懸念している。また、心から歓迎すべき育成複層林施業などの拡大は、経営的立場からすれば、一般的には単層林施業と比べて有利になる側面をもちつつも、抜倒時の受け索の設置、団地化や高密度路線網など、困難な問題を内包しているために、現状では非効率ととられて採用されない可能性も強く、育成複層林施業の拡大を望みながらも、計画が作文で終わるのではないかと心配するのである。それゆえに、「効率的で安定的な経営」が「公益性を発揮する」よう期待するのは当然として、里山地域に多い「効率的で安定的な経営」を目指すことができない圧倒的多数の零細・小規模森林所有者、林家などには「効率的で安定的な経営」という条件なしでも「公益性を発揮できる」ような仕組みを作っていくことが大切だと考えるのである。その一つが冒頭部分で述べたような、労働・技術を結集した施業・管理受託NPOの登場と支援である。

- (2) もう一つの問題は、公益的機能の重視を言いながら、経済面での手法としては、相変わらず、補助金や債務保証などあくまで生産＝所得という経営上のラインを通じての刺激、つまり従前のカップリング政策の踏襲だけで終わっていることである。水土の保全、生態系の維持、炭素の蓄積、気候の緩和など公益的な機能は、周知のようにその受益者が不特定多数にわたり、個々に受益内容を確定することもできず、通常市場メカニズムを通じて、その保全や負担を図ることが難しいことから外部経済の範疇でとらえられている。外部経済の範疇に入る公益的機能を保全していくには、以前から経済学者の間では、デカップリング（生産と所得を切り離し、社会が税金などにより、公益的機能など外部経済価値を発揮する存在並びに活動に対して、その費用を直接支払うシステム）政策が適当と判定されており、またその実現が期待されるに至って久しい。デカップリング政策はヨーロッパなどでは既にさまざまな形態が考案され、実施されつつある。「新しい林政」の展開方向では、その方面からの提起がほとんどどこにも見出されないのはなぜだろうか。また、本格的なデカップリングの政策があつて、初めて公益的機能の発揮に最適なNPOが、安定的な活動の基盤を得、飛躍的に成長、展開できるようになることを考えると、この不在は決定的な問題なのである。

森林の公益的機能の多くは、その受益者が流域の中で完結すると考えられる。したがって、市町村が主導して、広域的に連携し、流域内にその財源を求めていくのならば、国税などと比較して給付との関係で矛盾が生ずる割合は小さくなる。あるいは、地域デカップリング委員会を組織し、そこで保全すべき外部経済価値や公益機能を具体的に決定し、保全作業などに携ったものに地域（エコ）貨幣を発行し、その貨幣を協定商店（街）などで通用できるものとすれば、税金などの財源よりも、負担が自発性に委ねられることで、もっと給付と負担の間の矛盾が小さくなる。

3. 新しい労働構造

根本的な問題として第三に提起しておきたいのは、林業や森林管理にかかわる労働や技術、

特にNPO(あるいは協同組合なども含めて、実態的にその事業内容がNPOに近い事業体)における労働を新しい姿においてとらえることの重要性である。森林管理の方向が変わることで、森林に関わる労働(技術)もまた生産的な労働(技術)から、公益的な機能を持続的に高度に発揮させるための労働(技術)へと変わることになり、そうである以上、その労働(技術)を確保する責任は、直接間接を問わず、最終的には従来の雇用者から移って、公益的機能の受益者である国家国民や流域社会が負うところとなる。特にNPOやそれに近い協同組合などの場合、信頼と契約によって事業が始まる点、自発的に事業を設定する点、一定の経済的自立性をもつ点などで、その従事者の労働は、行政の執行に当る公務員や経済事業の内容が制度的に制限された社員などの労働ではないし、公務・社員などの労働として見るべきでもないが、その労働は自発的側面があるとしても、公的責任も有し、公的労働という側面の強いものとなるのである。ただし、ここでいう「公的労働」とは、すべての私的労働、特にサービス労働が一定の奉仕的性格をもつという意味での多分に予定調和的な公的性格ではなく、市場に任せては実現しない、また一般の経営が参加しようとしないう公益的価値の実現にかかわる、また、その事業が公益性を持つものとして社会的に認知され、あるいは公的な計画の実現に関わるという意味での公的性格なのである。そうであるとすれば、一定の要件を満たせば、その給与部分は直接公的に補償負担する道を開いてもよいと考える。

いずれにしても、生産性の向上や経営基盤の強化をもって、あるいはそれと並行して、待遇を改善していくというのではなく、報酬その他労働条件についても景気の動向や経営状況に左右されにくい、公的労働に相応しい待遇が用意されなければならないことになる。このような待遇の公的保障は、労働(技術)力の量的確保(これは公益的機能の確保の成否を決するものである)、質的確保(新しい公益的な見地に立っての労働(技術)は、新規の課題に挑戦するものとなっている。特に今回、育成単層林施業から育成複層林施業への移行を中心とする画期的な施業転換の方向が打ち出されているが、これに伴って、林業機械と林内労働を組み合わせた作業システムを設計する技術や、現場で抜き伐り対象木を選定する技能などが幅広く要求されることになる。これらの要請に応えるだけの能力を備えた技術者・労働者を各森林経営体へ配置できるように養成することが重要な課題となってくる。この必要はNPO、NPOに近い森林組合などの協同組合においても同様である)の両面からも必要である。このような待遇の改善は、新しい森林施業が労働者を第一線ととらえた上で、主体的自発的に取り組まれるようにする必要のあること、森林の多くが林家の自家労働によって管理されているものであることなどを考えても、重要である。

それとは別に、調査、計画立案、施業転換、研修、社会的調整など公益性の新たな確保に関わる部分の労働(技術)については、デカップリングなど直接支払いの対象とする必要があることも抑えておかなければならない。

さらに、労働についての評価基準も、従来のような要素の単純な労働生産性の物差しではなく、公益性や協同性など、要素複合的な物差しに造りなおすことが必要になる。また、第一線ととらえる以上、地位に関しても、変更される必要がある。

もう一つは保全施業の効率的展開という点である。経営的な視点では、所有者利益や再生産費用の確保などを重視するのは当然であるが、公益的機能の保全の立場から施業面積や労働(力)の確保という視点で見ていくと、補助金など社会的支援がそこに向かって直接投入されることが重要になる。このような直接的な効果とか効率性の確保という視点からも労働をめぐる関係を捉えなおしておく必要がある。

もう少し、具体的に付言してみたい。まず、計画と労働や技術との関係だが、森林管理に計画性を導入するとしても機械的な適用には無理があり、個々の森林はその土壌的条件や気候的条件により、また遷移の段階や周囲の生態学的状況により個々に事情を異にするので、結局は現場の個々の状況から判断して、計画を造り直したり、施業内容を変えたりしていく必要がある。適用される作業システムへの適応、その現場状況に応じた個々の段階での適用、択伐の実施なども専門的な技量が必要である。技術が高度化するとともにそれと結合する労働も高度化するのである。したがって、単に質的に高い労働力が求められるとか、自発的、主体的に取り組みされる必要があるというだけでなく、それが新しい施業展開の第一線に位置づくものであり、その帰趨を決する性格をもつものであることを理解しておく必要がある。となれば、例えば、育成複層林施業の場合、森林官の配置密度を高めたり、30～50haあたりに一人の密度で森林作業者を配置したりすることも重要だが、それだけでなく、現場の労働者のかなりの部分にそれと結合する技術性や専門性を求め、またそれだけの権限を認めていくことが重要と考える。フォレスターや森林官の多くは、専門的知識・技術に通じているとしても、判断や適用が正しいとは限らず、多くの目により補正を図っていく必要があることも見ておかなければならない。特に、「新しい林政」が求める、新しい施業体系を創出し展開していく段階では、現場の労働者の創意や志向が必要となってくるのである。

天然更新と労働（力）の関係だが、一斉林を択伐した後、天然更新を期待するといってもそれが結果的に放置に終わるならば、筐に更新が阻まれた、1930年代の失敗をまた繰返すことになるだろう。つまり、天然下種更新などの拡大は、省力化につながるとは限らないのである。むしろ増大することも考えて労働力の確保をしておく必要があるのである。機械化と労働（力）の関係でも同じことが言えて、単層林施業から複層林施業へ大幅に移行する場合、複層林施業の内容は大型高性能機械の導入には必ずしも適さないこと、効率的な展開には高密度路線網を前提とすることなどを勘案すると、ここでも単位面積あたりの労働力の確保をしておかなければならないことになる。

さらに、調査などの過程で、市民との協働、情報の公開や説明責任が新たに求められることになる。新たにそういう対人、対社会的側面をもった労働となることも抑えておかなければならない。

将来、施業、管理、経営の主体が自発性の原理の働くNPOなどに徐々にでも移行していく場合は、一概に言えないとしても、当然、個々の労働者は、被雇用者というよりは対等な構成員といったものに近くなり、計画の立案等も含めて作業過程全般について自主管理の色彩を強めていくことになる。そのように創意や自覚を得やすくなることで公益性が支えられていくという新しい労働構造が出てくることに注意をする必要がある。

4. 経営や施業面に関する改革

第四に、経営や施業面に関する改革についてである。市場のグローバリズムと自由貿易体制が続く中で、また、工業的な形態での素材や部品の製造がますます一般化しつつある中で（特に建築分野など木材に代わる素材の利用が進む中で）、今後「国産材時代」が自然に到来するとは考えられない。国内の木材の利用を進める方策を、そういう市場の動向に対応できるような林業及び木材産業の競争力の維持、増強といった方向にのみ求めるのは、誤りである。木材利用拡大の根拠は、そういう市場性に求めるだけでは得られず、その特性、すなわち、再生可能な資源であること、省エネルギーな生産物であること、温暖化防止機能のあ

る素材であること、温度湿度など生活環境を調整緩和し、身体になじむ生物素材であること、燃焼の進行が遅く、有害ガスの発生も強度劣化も少ないこと、結晶化などにより長期に強度が持続し、味わいが深まる素材であること、その上、国産材・地域産材ならば山村などのコミュニティを維持し、森林の公益的な機能の発揮のための社会的基礎を用意するものであること、国や地域の伝統的な文化や産業の伝承・発展に寄与することなど、現在の市場の価格形成機能の中には反映されにくい、いわゆる外部経済性や素材としての特性の中に求めなければならない。したがって、木材の利用を進めるには、そういう外部経済性や素材特性をどうやって市場経済全体と関係づけていくか、その枠組み作りの中に、その答えを見出さなければならない。融資や税の軽減、補助といった政策的支援は、そのような枠組みと結びつけて大きく構想すべきものである。「新しい林政」では、支援の対象を木材産業等にまで広げたものの、その適用は経営の負担を軽減するという方向だけで終わっていて、枠組みとしては小さすぎる。

また、利用や生産の問題を語るときに忘れてはならないことは、日本の森林にとってどのような利用や生産が向いているのか、という視点を欠かせないということである。特に、森林の公益的な機能、多面的な機能の発揮を森林管理の基本的な方向として定めるのならば、利用と生産もそれに規定される形で語られなければならない。特に、市場競争力を失って、市場の側からは木材の利用と生産が進みにくくなっているときには、利用と生産も自然生産力に依存する方向に向かわざるを得ず、自然力に依存する方向を強めるならば、北米、欧州、シベリアと比べてはるかに多様な樹種を自生することを特徴とする日本の森林では、自生する多様な樹木の中から多様な樹種と材質を利用する幅広い利用技術を形成、発展させていくことが大切になる。「新しい林政」では、そのような観点がほとんど見出せず、林業経営や木材産業は、市場が求める木材・製品の供給という面から論じられていて、その内質において、森林の多面的な機能の発揮とは、対立的あるいは並列的に捉えられていたのは残念である。

また、利用の内容が産業的な利用に偏って示されようとしているのも、今日国民が求める森林の多様な利用の方向とずれているというべきだろう。多様な樹種、材質を、産業的利用だけでなく多様な利用形態で利用していくこと、その大きな流れの中に産業としての林業や木材産業も位置づけなおすことが大切である。そうすれば、循環利用林だけで、あるいは杉・檜の人工林だけで木材利用を語るのではなく、水土保持林や共生林の自然維持タイプにも広げて、その利用を語るができるのである。

そして、外部経済性や素材特性に着目した多様な利用を位置づけて行くには、総論的な意見として森林管理について述べたのと同じことがこの木材の利用に関しても言えて、一般化すれば、NPOの発展とデカップリングによる社会的支援が欠かせない。それが先導して各種の事業を起こし、その広がりの中で経営化が可能ながことが明らかになった事業に資本が参入するという形を追求すべきなのである。

5. 林業の近代化

さて、もっと視野を絞った形で、「新しい林政」の検討方向を問題にしてみたい。法案審議を通じて、ゾーニング、施業形態とともに、規模の拡大や経営基盤の強化など林業の近代化が語られている。森林荒廃の解決にどこまでつながるかは別として、現在の森林管理の主要部分を担う林業生産や林業経営の立場で、当面の展開や発展を考えたとき、言うまでもな

くこれらは重要な意味を持つものである。また、森林の保全についても一定の可能性は有しているのであるから、その面からも見ておく必要がある。今日目を向けるべきものはそのような近代化の方向だけではないという面があるとしても、現実に林業経営の山村経済に果たす役割、森林の育成に関わる働きの大きさを考えれば、林業近代化の流れが今後どうなり、経営が問題をどう克服していく必要があるのか、現実の困難と可能性とその双方をきちんと見ておくことが非常に重要なのである。ただし、ゾーニング、施業形態、規模の拡大、経営基盤の強化などについては、先述したように第一部提言で詳述しているので、ここでは二つ、水源涵養機能と水土保持林について付加的に述べるのとデカップリング、NPOといった非営利的なシステム系を創出することで生じる経営系への効果について述べるに留める。

今回の機能区分のうち最大の面積を占める水土保持林の大部分は、水源涵養機能を最重視する森林、おそらく水源涵養保安林などを中心に指定されていくことと思われるが、現在水源涵養を第一義的機能として、機能区分してまでその積極的醸成をしなければならない区域はどの程度あるだろうか。生産目的にあてないほうがいいというのであれば、自然維持林としてむしろ今回の区分ならば「共生林」に入れたほうがすっきりする。生産が可能というならば、資源循環利用林に入れてその中で、施業の指定をして、積極的に両立を図るか、あるいは後述するようにグレイゾーンとした方がよいと考える。

水源涵養機能は主に森林土壌の厚みが担っている。落ち葉の分解の遅い杉・檜の人工林が広葉樹林の涵養機能に比べて多少落ちることはあるにしろ、間伐など通常の建材目的の施業が実施されている森林では、極端な皆伐や地形の悪い場所での施業でない限り、下草なども生えて土壌も保たれ、涵養機能が問題になるほど落ちることはない。まして、択伐により複層林施業にもっていく場合は、裸地化が防がれて、両者の矛盾はほぼ解消できると考えられる。

そこで、水土保持林を指定する場合は、限定的に扱う必要がある。具体的には現状で土砂の流出が激しい場所や土砂流出防備保安林などに重複指定されている場所、また水量の確保が喫緊の課題になっている場所、財産区・一部事務組合林など生活のかかっている森林で水源涵養保安林などの指定がされている場所などである。それらを除き、施業の区分はよいとしても、機能区分の指定については、避けるか、原則的に育成複層林施業を条件として、循環利用にもあてられるようにすること、つまり生産ができることの伝わりやすいグレイゾーン（あるいは両用ゾーン）とすることが望ましい。計画を下ろしていく段階でも、厳密に線引きして、循環利用ができなくなるなどの誤解を与えないよう十分配慮すべきである。造林適地での循環利用が望ましいのは無論であるが、山村の現況、さらには木材生産機能も確保すべき公益機能の一つであることを十分に考慮する必要がある。

6. 非営利系のシステムの創出

もう一つの、非営利系のシステムを創出することで経営系にもたらされる効果について述べたい。

今日的条件のもと経営にとって負担の大きな、環境保全機能などの維持、発揮をNPO、デカップリングといった非営利系のシステムに委ねていったり、両者の協力関係を作り出すことができれば、経営のフットワークを軽くしたり、経営基盤の強化のために行う森林組合などの統合の範囲を小さくすませたり、統合で実質廃止する事業部門の範囲を小さくすませたりできる可能性が生ずる。

つまり、経営にとっていくつかプラスが出てくる可能性がある。逆に森林組合などを統合するだけではフットワークが軽くなるとは言えず、フットワークを軽くしようとして、重い部門を切り捨てたり、自治機能の整理をはかったりすれば、雇用や施業範囲が小さくなって、山村経済、林家・所有者の負担との関係でマイナスを生じたり、協同組合としての性格や自治的性格を失うなどのマイナスを生じたりする可能性が強い。そんな面からも、NPO、デカップリングといったサブシステムの検討が必要である。

7. 零細・小規模所有林

さらに、近代化とは別の方向からの意見を述べておきたい。

言うまでもなく、日本の森林、特に里山では、そもそも自給的な生活形態や農事上の必要と結びついて形成されてきたところの小規模零細所有森林や入会林的な性格あるいは共同体的な規制を強く残した森林が多く、そのため森林組合に施業委託して拡大造林などをして、その反面で個別的な林木の利用や処分の自由にこだわるなど、いずれにしろ、林業的な経営を意図しないものが面積的にかなりを占める。ところが、移管や共同化など経営基盤の強化は、林業経営の効率化といった側面からの働きかけになっているため、伝統的な意識とはかなりずれてしまう面をもってしまう。また、メリットも利子や譲渡税の軽減などわずかなものなので、これらの措置でどの程度経営基盤の強化が図られるか疑問である。実態がそうであるならば、森林法等のように、特例措置のつく計画作成、管理の委託と他方での施業実態の審査、命令、処分という形で誘ったり、責め立ったりしても、かえって反発を招くだけとならないか。むしろ、公益的な機能を軸とした森林管理を言うのならば、このような小規模零細林家に対しては、先述したように性格と内容の異なる選択が出来るようにしておいて、産業や経営としては成り立ちにくくても、伝統的な意識に沿いつつ良好な管理を担保できる方法を指向すべきではないのか。

「新しい林政」では、里山については「共生林」にもっていく方向が見てとれるが、その内容が上に述べたものに合致するよう内容の吟味が必要だと考えられる。「共生林」の指定に入らない零細・小規模所有林もあると考えられる。これらについても上記のような視点からの施策方向が望まれる。

そこで注目すべきなのが、森林組合などの中でその意欲や可能性を発揮できないでいる、あるいは村にあって今は林業から離れているためにその能力を発揮できないでいる人々の存在である。これらの人々が所有者と連携して、新しい労働と技術の森林NPOを創出し、これら零細・小規模所有林の再生をはかっていく可能性がある。デカップリングによる支援などが必要だが、NPOの方から申し出て、公益性にのっとっての必要な管理・施業をする。価値ある林木の処分や権利の変動を伴わずにすむので所有者から気軽に受託できるし、里山の性格が強いので、多様な魅力を秘めた森林作りが可能になるのである。各地の『自然公園構想』などにあるような、山村（地元）の暮らしと切り離された、とってつけたような公園作りをするために、買収や移管を通じて結局は所有者や山村の人々の権限を薄めるものならば、「共生」とは全く似て非なるものが出来てしまうというべきだろう。

NPOの拡大については、思い切ったデカップリングの導入が必要となることは先述したとおりだが、そのほか、例えば相続税の納税において山林の物納を市町村が積極的に認め、物納された林地の管理をNPOに委託するなど、その管理地を拡大する政策、さらに一部の森林組合、森林労働者、森林ボランティアのNPOへの移行などで、その形成自体を促進

する政策などが必要である。

8. グローバリズムの調整

ひるがえっての意見となるが、中規模以上の林業生産的な指向を持つ林家や経営基盤の強い森林組合などについては、近代化の側面からの支援が可能で、また必要となるだろう。しかし、その際ただ経営の持続可能性を示すだけでは足りず、それ以上の展望を示す必要があると考えられるが、それには少なくとも三つの側面が付帯していないと、その成功は難しいと考えられる。

その第一は、グローバリズムの調整への着手である。それがないと、市場の低い末端価格から逆算的に形成されて育林原価も新植費用も出ないでいる山元価格の改善は見えてこない。資本と市場のグローバリズムについては世界各地で深刻な問題を引き起こしているにもかかわらず、わずかな例外を除けば、それに抵抗し、あるいは調整しようとする運動は、ほとんど伝えられず、相互に分断されている状況にある。したがって、調整への道のりはかなり遠いと考えられる。しかし、調整というにはまだ距離があるものの、近年いくつかのキャンペーンや森林認証制度などを通じて、いくつかの原則的な規制が成立しつつある。

一つは森林保続の原則で、成長量以上の過度の伐採はしないという原則である。また、新植費用も見ない価格設定や貴重な野生生物の生息地や原住民の生活文化を破壊するような森林伐採はしないという原則である。これらの運動に連動していく施策が望まれる。今後は、さらに資源、特に再生可能な資源のあるところではその生産と利用を保障し、併せてコミュニティの保全を図っていくという原則が確立されることが望ましい。また、グローバリズムの調整には、為替レートの変動による得失の調整を国内国際の産業間で図るように仕向けていくことが含まなければならない。輸出入のバランスを調整する通貨為替レートの変動は、国内で見たときには競争力の強い部門のために、弱い部門が犠牲にされる形となり、またそれが当然の事象として観念されているが、そうではなくて、為替変動による不利やリスクの弱い部門への発生、破壊を不当ととらえ、その転嫁を防いでいく必要が生じている。それはことに、公益的な機能に大きく関わり、長期の保続や安定した利用を第一義的に必要とする資源に関わる産業においては欠かせない政策である。また、このような国際的、国内的な調整とは別に、山元にとって著しく不利な、余りに逆算的な価格形成関係を、流域管理などの手法により国内的に調整していくことも必要である。

もう一つは地元の地域、流域での支援である。地域流域の人々が、市町村などを通じて林業経営からの撤退を思いとどまらせ、協同化を促すために、必要な支援をする態勢を組むことである。その際、小規模林家の施業や経営の森林組合への委託を核に構想を練る場合にはいくつか解決しなければならない問題がある。小規模林家の篤林家の中には、高性能機械などを導入せずとも、森林組合のそれとは比べようもないぐらいの非常に効率性の高い個人施業体系と出荷態勢を作り上げている人がいる。そんな努力をするのは、委託すれば割が合わないことを知っているからである。施業委託はある程度進んでも、経営委託は進んでいない。森林組合がある程度効率を上げて委託が難しいというのが現状なのだから、よくあるような森林組合の事業確保、補助金稼ぎのための施業委託では、林家や所有者の協力は進むはずもない。森林組合が経営基盤を強化し、高性能機械の導入に踏み切る道を進んでも、委託側にとっての「割のよさ」が実現しなければ、委託は大して進まないだろう。そこで、そのような経営基盤の拡大に限定せず、また林業関係者だけの議論にするのではなく、森林の持つ

公益性を前面に出して、地域にとって本当に魅力のある森林、地域が必要とする森林とは何かが施業上の細かな問題も含めて、大勢の人々の参加の中で明らかにされ、大勢の人々の合意、協力と支援で森林の経営や施業を支えていく方向を探る必要がある。先述した地域貨幣による支援などが出来れば効果は大きい。

第三は、森林資源の利用率の拡大である。ことに資源圧が高まり、差別化の難しくなっている杉材の利用の拡大についてはこれまで集成材などへの利用が図られてきたが、今後は、法案審議段階で検討だけに終わったバイオマスの活用などエネルギー政策の転換、接着作用をもつリグニンの抽出と含浸による木質加工技術の飛躍的進展、建築面では自国の伝統的な文化の継承や国民の木材利用の指向性、木材使用率の確保を困難にしている建築基準法（これには過度の都市集中の問題も内包されている）、公庫基準の改定、公共施設建設予算の複年度化などが考えられる。これらについては他の関係省庁との調整が必要となる。また、他方では杉・檜など画一的な規格材の生産に収斂せず、国民（特に若い人たち）の需要の多様化にえられるように、供給木材の多様化を図ること、また、森林が産出するさまざまな樹種、形状、規格の材についての備蓄・乾燥・素材化・展示・加工の諸機能を持ち、必要ならば事業者や技術者にも連絡の取れる、多様な機能を備えたストックヤードの設置を、炭素の蓄積といった公益機能からも位置づけて、公的な支援のもとに進めていくことが大切である。特に多様化については、木の本来持っている魅力を生かすような方向での取り組みが必要だろう。高温乾燥では木が狂わなくなっても、老化した耐久性の劣るものになってしまう。高温乾燥を前提とした合板や集成材というのでは、木の魅力を生かすことにはならない。

このような一連の措置が伴わないと、中規模以上の林業経営体への経営基盤強化のための社会的投資は、それぞれの経営体に吸収されるだけで終わり、強化効果の少ないものとなって終わるだろう。

II 各論的意見

1. 山村の位置づけ及び定住策について

◆ 森林・林業基本法の条文の改定及び運用上の改善

今後の森林管理にかかる山村の位置づけについては、基本法では、多面的な機能の発揮の必要—そのための山村での林業生産活動の継続—そのための山村の維持、という3段構成になっているが、改正の理念に照らし、林業生産の部門だけではなく、外部経済の部門からも直接山村が評価され、その維持振興が図られる必要がある。そこで、第2条については、将来、下線部を新たに加えた、次のような文案となるように配慮されたい。そして、当面は運用面でこの規定にあうような措置を配慮願いたい。

「森林の適正な整備及び保全を図るに当っては、山村において林業生産活動並びに外部経済効果にかかる管理活動が継続的に行われることが重要であることにかんがみ、定住の促進やコミュニティ機能の拡充等による、山村の人的基盤の確保が図られるとともに、山村の振興に必要な、外部経済機能の評価も含めた経済的基礎の確保・創設に努めるよう配慮されなければならない。」

また、森林の公益的機能の重視という立場から、森林とそこでの労働に社会的な支援を行えるようになったことは、そこに将来にわたる、環境税・炭素税の創設なども含めた山村振興のための基盤・基軸が造られる可能性が開けたことを意味し、山村定住策などを大胆に進める基礎ができたと考えられる。さらに今後上記のような改正が得られれば、公益的機能を軸にした展開がよりスムーズに行えるようになると思う。今回、環境税・炭素税や外部経済を含めたシステムについては検討だけで終わった感があるが、今後はそこからのより踏み込んだ提起が待たれる。

◆ 地域産材の木造公営住宅の建設及び林業労働者世帯の優先利用

定住化策の一環としての林業労働従事者の住宅については、地場の木を使ったモデル展示的機能を備えた公営住宅、公的施設の積極的な建設のほか、そういう公営住宅や公的施設の優先利用権を林業労働者世帯に用意することも政策化してほしい。

2. 森林整備・保全について

① 森林の機能区分

◆ 機能区分の決定における利用可能性の明示とボトムアップ

総論的意見でかなりを述べてきたので、ここではそこで書き込めなかったことに限って付言しておきたい。機能の3区分の設定に関しては、先述したように水源涵養保安林の扱いをめぐってグレイゾーンの追加などが必要と考えているが、いずれにしても決定に至る過程では、協議会の開催などボトムアップを図る必要がある。その場合、単に所有者や事業者だけではなく、広く林業労働者の代表や市民の代表、森林NPOの代表なども協議会に構成員として参加させ、その声を反映させることも意味する。特に山村の住民の中にはかつて林業生産や薪炭林の経営、里山での濃密な経験を有している人たちが多く、彼らの森林に対する思いが非常に強いものであることは、今後の展開を考える上での重要な基礎になっていくことにも配慮願いたい。

また、所有者などに対して、区分の中でどのような施業が可能なのか、できることのイメージをしっかりと広げてもらい、選択や決定が積極的に行われるようにする必要がある。また、決定に際しては個々の林家の生活に大きな意味をもつ私有林と国・公有林を分けて扱うのは当然である。

◆ 施業規制が必要な財産区・一部事務組合林の公有化と新しい共生林の創造

財産区・一部事務組合林・規模の大きな共有林のうち保安林の指定のあるものなどでも、実態としては一般の木材生産林と同じ扱いで皆伐されるケースもままあり、これに対して保安林制度への疑問や税金の使い方としておかしいという批判が起きている。そこで複層林施業への移行を誘導するだけでなく、これら公的性格の高い民有保安林については公有化するか、公有化しなくても各レベルの森林管理委員会に委ねる道を作った上で、旧村落構成者とNPOが協議して運営内容を決めていく、新しいタイプの共生林にしていくことに留意されたい。

② 予測や評価も含む林況の把握

◆機能区分は固定せず、GPS等も活用しオープンな調査・予測・評価を優先させる

機能区分については、いきなり意見聴取や区分協議に入るのではなく、出来ればそれに先行して森林現況の調査（書面資料やランドサット等の映像資料による調査だけではなく、土壌や周辺生態等の分かる実地踏査が必要。複数の段階に分けて行うことが実際的と思われる）、予測及び評価を踏まえる必要があり、しかもそれらの結果を広く社会に公表し、社会的な議論や世論の形成を図り、その支持のもとに行う必要がある。また、その調査・予測・評価に際しても、所有者や事業者だけでなく、土壌や森林生態の専門家、現場の実態や変容に詳しい林業労働者、多様な公益機能の発揮という理念の実現に熱心な市民やNPOの代表者も加えた共同作業の形をとり、客観的な対象をもとに相互に認識の共有と合意を図りながら進める必要がある。市民参加は、形式的なものにとらえてはならない。これが改革の成否を決するものであることを銘記されたい。調査—決定過程への参加は、結果はどうあれ、事態を正面から受け止める態度の形成に結びつくことにもなる。また、現況調査については、境界確定が進んでいない現状でも進めていく必要があり、その際、位置確認のしやすいGPS（全方位位置測定システム）の活用をすると便利である。また、住民の持っている情報も含め、さまざまな情報を集約するための機能を市町村や森林管理委員会にもたせ、民国一元の流域森林現況図など、さまざまな森林地図を完成させていくその作業過程自体が、今後の森林保全を進めていく重要な基礎となることに留意されたい。

◆特に循環利用林の決定では、更新状況や土壌調査など林地生産力を調査する

有数の林業地帯として名を馳せたところでも、同じ樹種を3代続けて植栽する中で成長力に衰退が見られたり、下種更新の期待される伐採後の空地に実生稚樹が全く見られなかったりする状況がある。土壌劣化やミネラルの低下、また酸性雨などの影響か、土壌微生物の状態に異変が見られ、成長に影響を受けている場合もある。特に循環利用林では社会的な投資も大きくなるだけに、長期的な見通しが大切で、実地に照らした客観的な調査・予測が、機能区分や施業方法を決定する際の重要な基礎になる。ただし、社会的な特性などにより人為的な介入の密度や持続性が一定レベル以上で見込める場合には、現況からの予測とは離れて、一定の成長性や木材生産性が見込めたり、生物多様性など複数の機能の確保が期待できる場合もある。

③ 境界確定と森林台帳の整備

◆市町村主導での境界確定、地籍調査の計画的推進

地籍調査の進捗率が36%と低い現状では、境界確定ができないため、道路の開設や施業契約の締結、計画の策定、管理権の移管などに支障を来すケースが多くなると予測できる。地籍調査の計画的推進とは別に、緊急な手入れが必要な場合や施業上空間的なまとまりを確保する必要がある場合もあるので、このような場合には境界確定処分予定の事前通知・公開と事前協議・調停の機会の確保などを条件に、市町村森林整備計画を立てるときに、市町村主導で仮執行ができるような体制を整える必要がある。（将来、森林管理委員会が整備された段階で、そこに移管する。）また、境界の確定実務は、直接支払いの対象にして、促進体

制を整える必要もある。

◆森林台帳を整備し、諸事業の検証を可能にする

県レベルの林政担当者は概ね3年で任地や職場を異動するため、どこをいつどのように整備したか、甚だしい場合には記録保存さえ不十分な状況がある。森林組合からの声かけで事業が始まるというのでは、計画を立てる意味が全くないと言っても過言ではない。公益機能の検証や整備方針の当否を後に検討するためにも、森林の履歴台帳を整備し、今後の保全事業の基礎とすることが肝要である。また、それを電子情報化して全国的に利用できるようにすることも大切である。

④ 間伐の実施

◆きめ細かな補助と弾力的な運用による間伐施業の推進

平成12年度は計画量の達成がほぼ見込めるとしているが、今後の進捗を図る上で何が必要なのか、実施上の基礎となる森林組合等の分析・評価も含めて、精細な分析が必要だろう。補助率の引上げなどだけで機械的に対応するのではなく、例えば、公益性確保の観点からその実施を急ぐ必要のある森林については、林齢別に補助率を設定し、若齢林（初回間伐）については100%補助も含む高率の補助制度も用意した上で、管理計画の届け出の時に記載を義務付け、履行を図っていくなどの工夫が重要である。また、機械的な一斉間伐で効率化と実施率を稼ぐのではなく、現場に即した作業へと誘導できる措置をとってほしい。北国の豪雪地帯などは補助対象年齢の引き上げ、運用の弾力化が必要である。

◆板倉構法などの推進やバイオマス燃料化で間伐材の利用用途を開く

今後大量生産が予測される間伐材の利用促進には、周知のように利用用途の多様化が鍵になる。その中で、建築部材としての用途を広げるには、製材加工作業の種類を単純化する必要があるが、部材の単純化には構法との組み合わせが大切で、その場合、技術的にも容易で現場の施工能力などと合致する板倉構法はその有力候補の一つとなる。板倉構法は強度計算が楽で、木材の超長期利用にも適い、部材数もごく単純化できるので、木造住宅の拡大につながる。間伐材をその落とし込み板などに多用すれば、建築部材としての利用が一気に広がると考えられる。

また、間伐材などの製材屑については、今後バイオマス燃料などの利用開拓も必要で、その際、重油ボイラーなどの固形燃料利用システムへの転換などの課題が生ずるが、小さな自治体の廃棄物処理の際に生産されると予測されるRDF（ただし、現状ではRDFの利用は、一定の設備を備えた大型炉に限定する必要がある）や建設廃木材の利用について同じ問題を抱える厚生労働省とも相談しながら、経済産業省に再生可能なエネルギーの利用促進の立場から強く働きかけ、石油に傾きすぎているエネルギー政策の転換を図る必要がある。そのためにも、ここでバイオマス燃料利用の促進を記載されたい。その他、パーク滓やチップ類の利用としては、家畜舎の敷床に厚く用いると、し尿の無臭化が可能となり、畜産上有利な素材となるので、その方面の利用拡大が検討されてよい。

⑤ 林道・作業道及び堰堤

◆公益的機能に配慮した林道・作業道の設計を

林道については、地籍が確定していればその他の手続き等が容易なために、他の道路に比べて安易に造られる傾向があったが、「新しい林政」の展開に当たっては、どの機能区分においても、公益的機能の重視の理念にあわせ、水土保持や森林生態系の維持などの機能を損なうことのないよう十全な配慮が必要であることを改めて確認しておきたい。機能区分に応じた方針の差異化が、求められる配慮の欠如とならないように望みたい。特に資源の循環利用林については、面積が狭められたために、今後投資の集中が可能になり、路網密度が増すと考えられるが、真に保全や整備に役立つ林道を優先するなど機械的な開設にならないよう配慮されたい。また、共生林のうち空間利用タイプについては、それが規模の大きなアクセス道路の開設を伴うために、自然破壊になりやすい面のあることに十分配慮して、技術構造基準の改定とあわせて、慎重な対応が必要である。林地を保全すべき保安林では、従来の設計基準に満たなくても最小限の規模に抑える工法を採用できるようにすることが望まれる。また、原案でも触れているように、一般に、補助などの対象になる設計基準が画一的であること、水理的な配慮が足りず、水力の集中などを招いて、土壌などの流出、地形の破壊を招く遠因になっていることにも注意し、プロセスや技術基準の見直しが必要である。その際、森林に負荷が少なく、取り外しが容易なモノレールの活用も有効な路網になると考えられる。

◆幹線・基幹級林道などについては環境アセスの導入を

幹線・基幹級の林道、ある程度規模の大きな支線級の林道の整備計画については、立案の段階から地域住民や自然保護関係者にも情報公開し、環境アセスなど作成プロセスへの参加を促して、十分な時間をかけて実施することが望ましい。公益性をもつ事業だから、議会で承認されているからという理由で強行するのではなく、策定や実施のプロセスにおいても開いた形にしていくことが、公益性の実質化にとって不可欠である。

◆生態系に配慮した、控えめな山腹工、堰堤などに方針転換を

共生林はもちろん、水土保持林などに設置される堰堤などについても、生態や景観への配慮から、機能本位にならないよう、設計基準などについての配慮が必要である。時に地元の十分な了解無しに、事業者の仕事確保のために作られているようなものさえあるのは問題である。魚類など生態系への影響が大きいことを考慮し、森林の適切な植栽によっても保全できないような崩壊や土砂の流出についてはある程度許容するような考え方を今後の森林保全のあり方の一つとして導入してほしい。

⑥ 施業転換

◆公益性確保のための施業転換には、高率補助の適用を

水土保持林や共生林に望ましい長伐期施業、育成複層林施業に転換する場合は、施業転換資金の活用で対応しているが、これらが公益性の確保のための転換であることを考えるならば、従来よりも高率の補助率とすることが望まれる。

森林組合などの事業者・経営体はその施業・管理・経営を受託して施業の転換を行う場合

には、総論で述べたように一定の要件が必要である。要件が整わないで、急いで転換を図ると禍根を残すことになるので、要件の整備とセットで進めるよう推進側の十分な準備と配慮が必要である。

⑦ 森林整備体制と地域林業の担い手

◆計画作成主体にNPOを含め、認定要件は分かりやすく明示する

森林整備体制の核になる森林施業計画の作成主体や施業計画の認定要件については、明確化する必要があるが、その際、考える具体的な様態も含め、分かりやすく説明することとあわせて、特に主体の対象の中に森林NPOも含まれることを明記することが、今後の森林整備体制の確立に向けて必要である。特にNPOは、里山など所有規模の小さな森林の管理や共生林などでの事業展開に不可欠である。また、既存の森林組合については、経営基盤の強化のために合併などの道を進む以外に、公益的機能の発揮を目的とするNPOを結成ないし一部再編する道を選ぶことも可能なこと、またそれが結成された場合、それも公的な支援の対象になることを明記してほしい。というのは、事業規模の小さな森林組合の中には、先述したように実質的にNPOに近い存在が出てきていると考えられるからである。また、森林組合と提携して、素材生産・製材・建築をつなぐNPOも出てきているからである。

また、今後認定要件の明確化については、1 森林計画・施業計画能力、2 森林施業・管理能力、3 木材生産販売能力、4 労務管理能力、5 人材養成能力、6 資金的能力、7 山村振興努力など、個々の項目について認定条件を定める必要があるが、既存事業体（者）の現状では欠けるところがいくつもあり、それを解決できるように公的な支援体制を整えていくことが求められる。

◆技術のソフト化と人材養成機関化を図り、森林組合を多様な森林管理の核に

これまで森林組合を矮小化してきたのは、補助金システムで、県レベルの林政に責任の一半がある。しかし、森林組合のかかえる林業・森林関係の情報や技術の集積は、ソフト化が進み多様な形態での森林管理が進むと予想される時代の、主要な根拠となるもので、その活用ができるよう態勢を整備し、森林組合の中から林業・森林整備の新しいリーダーが輩出するよう、人材養成機関としてその育成を図っていくことが重要である。

◆森林組合に労働者代表の参加を義務付け、施業計画の決定などに現場の声を届ける

森林組合については、抜本的に改革をしなければならない点があるが、まずその構成員に労働者を加える方向で検討し、当面労働者代表の参加を義務付けることが改革への第一歩となる。

◆森林組合の再編については、有機性の確保と流域管理体制の整備を要件に

経営基盤の強化の必要から合併再編する場合には、地域の声が届き、反映されるという有機性の確保と流域管理につながることを基準に真に必要なものに限定して行うことが重要である。前述した認定基準の明確化と支援体制の整備の中で、実質的に問題点の解決につながるよう誘導することが望ましい。

◆公団・公社事業の見直しを

公団・公社による森林整備については、基本法の理念にかなう方向に事業内容や組織体制を見直す検討が必要である。

3. 労働力の確保

◆所要労働力を明示して、その確保については公的責任を明確に

林業の衰退の中で、現状では一見労働力の供給と需要はバランスしているように見えても、労働力の減少が供給事業の展開や供給能力に対して限界をつくり、それがまた労働力の減少を招くという悪循環が出てきている。

したがって、基本計画策定の中で、地域レベルから積み上げてきた事業量などに応じて所要労働力を明示するだけでなく、必要な機能の発揮という面からも社会政策的に必要な労働力を算定すること、また、その確保については、専門的な労働力を基本として見通すことが、大切である。また、さまざまな労働のうち、公益的機能と密接な関係にある施業に必要な労働力については、公務労働の確保と同様に、最終的には国や地方公共団体が責任をもってその確保に努めることを明確にし、直接支払いも含め、その確保に努めるようにすることが重要である。

その他、従来、労働条件の改善を労働生産性の向上のみで実現しようとする方向には無理があり、新たに、新規参入者への初期の所得保障、賃金単価の中に公益機能加算を実施するなど、政策的支援が欠かせなくなっている。

◆森林官など養成・進路体制の拡充と、市民参加に道を開く各種実務の資格化

今後の各認定事業体における森林計画立案者や現場の施業指導者などの養成を考えたとき、大学の林学関連学科、林業大学の教育課程の充実とあわせて、卒業生を迎え入れる態勢の整備が重要になる。また、地域レベル、流域レベルで森林計画の策定実務や指導調整に当る森林官などの養成を考えたときも同じことがいえる。森林管理や森林施業につく能力を資格化し、既存の林業労働者や一般市民の中から、森林環境や木材に強い関心と一定の知識・技能・経験をもつものを積極的に登用していくことも重要である。

4. 持続的な林業経営及び木材産業

◆構法、乾燥法などの改善と建築基準法など建築関連法規の改定

木材の産業部門の改革を進めれば、木材利用の規模をずっと広げる可能性がある。そのためにかかせないのは、技術の改善とあわせて、利用部面に関する法的、社会的枠組みを変えていくことである。

例えば、住宅建築の分野では、都市防火や耐震性という面から木材の利用が規制されてきた。防火については木材の燃焼が遅く、強度の劣化も少ないことから、燃えしろ設計上一定の材厚が確保できる大径材となれば、防火面からの見直しが可能になる。耐震強度（これについては先述した板倉構法など、大径材に頼らなくても簡略な強度設計が可能である）やスパンの拡張、手間の省略についても、大径材化が進めば有利となる。今後、長伐期になるに

及んで、大径材の供給が可能になり、木材の利用を進めるのに有利な状況となることが予想されるが、そのためにはそれに対応して建築基準法などの建築関連法規の改定が必要となる。構法などの改善とともに、材木強度の測定法などを改善し、基準法や品確法をパスしやすくすることも大切である。構法などの改善で、木造の評価を高め、建築基準法や公庫基準などを改定することが出来れば、今度はその公益性に着目して、国産木材の使用率や使用法によって融資内容を変えるなど、利用促進のための規定を加えることもでき、国産木材利用率を高めることができるようになる。また、最終消費に対する支援策を拡充し、そのことで素材生産を支える仕組みを工夫するのも一法である。

木の利用を広げる上で障害となっているのが乾燥である。乾燥については高温乾燥が効率性の面から普及しているが、木のよさや耐久性を失わせることが分かってきた。葉枯らし、天日乾燥のほか、いったん水中に浸した上で弁を取り、管を開かせた上で中温乾燥を進めれば、木のよさを失わずに使いやすい材となる。現実の流通過程ではこのような良質の乾燥コストの負担が難しいので公費補助が必要となっている。これが実現すれば、格段に利用が広がり、木材産業への公的支援の有効性が高まる。

◆資源の保続原則、自国に豊富な資源・再生可能な資源の利用原則の推進、利用区分ごとの利用率の明示

パルプの分野でも国産材の利用率を定めること、特に新聞部門で、外材針葉樹の使用率を抑えることができれば、建築材に傾いている国産木材の利用率を上げる上で大きな効果がある。北欧や北米では伐採後の植林を行っているが、森林の保続や野生生物など生態系の保全の面から見れば、その伐採を一層抑制しなければならない状況になってきているという指摘が森林生態学の方面でされるようになってきた。輸入材について資源の保続原則を徹底し、認証材の利用に限定していけば、国産材の利用が広がる可能性が出て来た。

また、原案でも触れているが、再生可能な資源、自国に豊富な資源の利用という側面から、スウェーデンなどのように国策として、バイオマスの燃料利用を定めて、年次計画で利用率に関する指標を立て、それに沿うように供給量を上げていけば、間伐・除伐材などが無駄に放置されることもなく、産業を支える力がそこから生み出されることになる。

自給率は今回良好な経営のための参考指標として提示されるだけになり、努力目標の域を出ないものに終わったが、今後、国民的な議論の中で、上に述べたように、規制力の高いものにし、また、用材区分ごとの目標設定に加えて、利用区分ごとの目標を年次計画で定めることが重要である。

◆需給マッチのために多様な機能を備えた総合的NPOと流域ストックヤードの建設

林業経営でもう一つ見逃せないのは、画一的な規格品の供給に傾いて需要の多様化に国内の木材市場が応えられず、国内の森林の生産可能性や森林管理の動向に需要側が気づいていないという面があることである。また、木材の乾燥化の必要が明らかになっていても、地場産業のレベルではそのコストを誰も負担することがなく、湿ったままの材料が消費者に供給されてしまうという問題である。そこで、上流と下流の施業と施工とを結ぶNPOのネットワークをつくる必要がある。そこは、たとえば、消費者や建築業者に、木に合う土や石などを含むさまざまな素材を用意し、その多様な用途や施工例を示すだけでなく、利用法の研究を呼びかけたり、山に案内して、森林・林業をめぐる交流をもったり、上流に下流の

多様な需要を直接伝えたりと、新しい利用形態を広げるための相互伝達と相互開発の仲介機能をもつことになる。また、流域など広域で、木材の需要と供給を調節する、できれば展示施設や乾燥施設も備えたストックヤードの建設が必要である。

5. 流域管理と森林管理委員会

◆まず幅広い関係者、市民の参加する、森林管理に関する協議の場の設置を

森林の管理や生産にかかわる全部面、すなわち多面的機能の発揮、ゾーニング、林業構造や木材利用構造の改革、労働力の確保、基盤整備や新しい社会システムの創設などの部面で、これまで以上に流域単位での相互体系化や施策展開が求められているのに、積極的な推進姿勢が見られない。まず、市民代表や森林NPOも含む、さまざまな関係者が集まって、流域の森林管理について協議する場を作り、そこでの協議の進展、共同活動方針の決定、態勢整備の状況に合わせて、いろいろな権限を付与し、ゆくゆくは地域・流域レベルの森林の調査や基本計画の策定など、地域・流域管理の枠組みを担う森林管理委員会を作り出す必要がある。そのために地域・流域の森林管理委員会についての規定を基本計画の中に盛り込み、その端緒となる協議会の創設を、第一期の基本計画の中でうたい、その活動を支援する補助制度を用意することが求められる。

6. 国有林野事業

◆新しい森林管理を開くため、先導的な事業を広く担う国有林野事業の展開

国有林野事業は、すでに3機能区分に応じた管理・経営が導入されているが、水土保持林や共生林のうち自然維持タイプのもが多く、一般会計からの繰り入れを含め一元・一体的な体制のもとで、国民の期待に応える国有林ならではの特長ある事業展開にする必要があり、基本法の理念を体現あるいは先取りするような模範的な事業や先駆的な事業を展開することが必要である。

また、事業内容の設定については、国有林野の計画的な整備などにとどまらず、流域管理に即した柔軟な機能区分や施業内容の決定、市民参加や流域管理への流れを意識しての流域森林の管理・生産など必要な課題の研究と研究結果の公開、流域における調査・予測・評価など基礎的な作業への協力、市民の求める利用に適した情報の作成と公開、地域・流域の協議会（森林管理委員会）への参加、さまざまな研修機会の提供とNPO活動への協力、特にその力量養成への協力、森林管理や林業生産に必要な道具や機械の貸し出し、などが重要である。

7. 市民住民の合意と財源の創設

◆列島の森林の特性や文化の形成を踏まえた啓発を

森林管理への国民的な合意を得るためには、宣伝・啓発方法に工夫が必要である。森林の有する一般的な特性や機能、地域・流域社会に果たす役割などのほか、列島の森林の特性を踏まえた啓発が必要である。日本人にとっては、日本の森林は余りに見慣れた当たり前の存在であるが、森林率は世界屈指で、しかも、時間的にも空間的にも多様な植生を有するほか、

早くに大陸から切り離されたために独特の相をもつ「日本固有種」が多数存在すること。しかも、そのうちの大部分は森林の下草として育まれてきたものであり、森林が失われればそれだけ貴重な遺伝子も失われることを強調する必要がある。また、そこを基盤にして、アイヌやオホーツク文化を含め、世界でも類を見ない高度な木材利用文化を形成し、それが今も森林があるおかげで維持・継承されていることにも留意する必要がある。それらのことを海外からの目でも伝え、保全への自覚と機運を高めるようにしていくこと、またそれを我が国の木材輸入先や世界の国々の森林事情などと対比させながら描いていくのも良い方法だろう。NHKや海外メディアなどに働きかけ共同企画にしていくなど、この部面でも機動的でダイナミックな動きを展開していく必要がある。

◆森林の公益的機能の確保のための国、県、地域の財源創設を

森林の公益的機能の発揮のために、中期的な展望の中で、管理と利用の両面におけるカップリングとデカップリングの枠組みについての議論を、流域・地域の森林管理委員会を中心に、森林関係者やNPOとともに積み上げ、国民的な合意を得ながら、打ち出していくことが重要である。当面は一般会計からの支出を目指す中、その中で、機能別に受益の内容が明確になり、負担と給付の合理的な設定が可能になったものから、受益の内容や保全上政策上必要な額に応じて、国レベルでは森林環境税・炭素税・石油税などの目的税、県レベル、流域レベルでは水源税の創設や水道料金への上乗せ、地域レベルでは地域貨幣など、財源創設に向けて論議し、実施していくことが望ましい。

国民森林会議 提言委員会

提言者 相田幸一

雨宮弘子

内山 節

岡 和夫

田中 茂

手塚 伸

半田良一 (会長)

増田美砂

山田 純 (委員長)