

森林関連行政改革に懸念あり

2006年8月

国民森林会議

森林関連行政改革に懸念あり

1、はじめに

政府は行政改革に鋭意努力中で、その改革案の検討が進んでいます。これに意見を呈する「行政減量効率化有識者会議」も、本年1月31日の第1回会合をもって発足しました。今回の行政改革の主眼は、国家公務員5%減に向けて、(1)行政ニーズの変化に応じた業務大幅整理、(2)包括的・抜本的民間委託、(3)非公務員型独立行政法人化、の検討ということですが、その対象となる重点として8項目があり、

農林統計、食糧管理、北海道開発、ハローワーク、

社会保険庁、行刑施設、高度専門医療センター

と並んで森

林管理（国有林管理・木材供給・森林整備・治山・保安林）があげられています。

森林管理に関する行政改革に関して、いくつかの懸念があり、それについて意見を述べたいと思います。また、その有識者会議のメンバー12名ほどの方々の中に、効率論だけの論議でなく、それ以外の国民生活環境がらみの森林問題の抱える意義のことが分かる人がどれだけいるのかも、心配なことでした。行政改革推進法は、2006年5月に国会成立し、今後その具体案が検討されることになっています。

2、森林管理のあり方と国有林

森林は多様な機能を有しており、それらの機能を調和させながら有効に発揮させていくことは、持続可能な社会の構築に不可欠なことです。森林の生態系としての働きそのものは、生物多様性の維持や水土保全などの公益的機能を発揮し、森林生態系の光合成生産は、木材などの林産物を提供します。

しかし、生物多様性や水土保全などの公益的機能を高度化することと、木材生産機能を高めることとの間には相容れないところもあります。目的樹種の収穫効率を高めようとするれば生物多様性は低下します。成長の旺盛な段階の森林ばかりを拡大すれば、蒸散量は大きくなり、林冠による降水の遮断量が増えて、その分、河川への水流出量は減ります。したがって、生物多様性や水土保全などの公益的機能と生産機能をどのように調和的に発揮させていくかが人類の福祉のための森林管理の最も重要な点であり、そのための技術の向上や制度の改善に努めていくことが重要です。

ここでもう一つ確認しておくべき重要なことがあります。それは木材の利用もまた公益的だということです。木材は生態系の循環の中で生み出される生物材料ですから、再生産が可能であり、その生物的生産過程で樹木は二酸化炭素を吸収し、炭素を貯蔵します。したがって、建築用材からエネルギー用材に至るまで、木材を適切に利用し続ける限り大気中の二酸化炭素濃度は中立であり、木材は持続可能な循環型社会の構築に不可欠なものなのです。その意味から木材の生産と利用もまた公益的だといえるのです。しかし従来から、水土保全機能などの木材生産以外の機能を公益的機能と呼び、木材生産を生産機能と呼ぶのが一般的でありましたので、それとの混乱を避けるために、便宜的にここでも水土保全機能などを公益的機能と呼び、木材生産の機能を生産機能と呼ぶことにします。そしてそのそれぞれを重視する森林を環境林、生産林と呼びます。なお、この両者は完全に二分されるものではないことを断っておきます。

持続可能な循環型社会のために、森林の多様な機能を調和的に発揮させることが森林の管理技術に強く求められます。木材生産も経済的側面からのみの合理性の追求であってはなりません。必ず環境への十分な配慮が必要です。このように公益性の高さを総合的に求められる森林は、私有林や公有林も含めて国が責任を持ってその管理に当たっていくのが本来の姿であるはずです。したがって、国有林こそはその中核となって持続可能な森林管理に当るべきものです。国有林は国民共有の財産であります。森林は多様な機能を有し、公益性の高いものですが、特に国有林は公益性を考慮した森林の管理・経営に意を注ぐことが重要です。

国有林野事業の改革構想において、治山事業、保安林などの公益的機能の維持は一般会計に移し、森林の整備や木材の販売などの木材生産機能は独立法人化するということ、すなわち国有林の機能を二分化しようとすることは、森林の多様な機能の調和的な発揮を求める持続可能な森林管理を難しくするものです。

森林の多様な機能の調和を図っていく技術とはどのようなものでしょうか。一つは木材生産を目的とした森林において、生物多様性や水土保全機能との乖離を最小限に縮めていく技術です。長伐期施業、小面積伐採、非皆伐の複層林施業、混交林施業などがその例です。もう一つは流域全体で、前述の環境林（生物多様性、水土保全などの機能を第一に考えるもので、天然林またはそれに近い森林）と生産林（人工林、育成林）の適切な配置を考えるものです。ここでいう配置とは、大きなゾーニングだけで

はなく、きめの細かな配置までを含んだものです。

森林の管理は極めて長期的なものです。森林生態系の動態には十分な予測が難しいこともあります。社会の情勢の変動もあります。したがって森林の管理計画は、その時点での最善のものを設計し、監視しながら必要に応じて計画の修正を加えていく柔軟な姿勢が求められます。それによって施業法に修正を加えたり、森林配置に修正を加えたりすることが必要になってきます。そのようなことを最も柔軟に行っているのは、国有林のような大きな面積を一元的に管理できる管理組織であるはずです。

国は国有林の一元的管理を図りながら、流域の私有（森林組合の役割が大きい）、公有、国有の所有者や流域住民などからなる森林・林業活性化協議会などの流域を管理する組織のメンバーとして、流域全体の森林管理に責任ある立場に立つことが必要です。それは農山村の生活環境の整備に国が一定の役割を果たすために必要なことであります。なお、流域管理の具体的組織として、国民森林会議は「流域森林管理委員会」を、平成16年度の提言書で提案いたしております。

森林組合、県、国などに必要な現場技術者を育成するのに、国の役割は重要です。国有林は技術開発と技術者養成の場として、モデルフォレストやトレーニングセンターなどを設けて民有林とともに歩んでいくことが必要です。この大切なことを民間に任せることは不可能なことです。技術の向上と技術者の育成・確保は生産技術の現場を持ってはじめて可能なことだからです。

1992年にブラジルで開催された国連の「環境と開発に関する会議」（地球サミット）で森林原則声明が採択されました。その声明の中には「持続可能な森林経営」がキーワードとして繰り返し強調されています。すなわち持続可能な管理が森林管理の理念であることが国際的に広く認識されるようになったのです。そして「持続可能な森林管理」とはどのようなものであるかのフレームワークが、わが国も加盟しているモンリオールプロセスで合意されました。それによると、持続的に森林が管理されているか否かは、生物多様性、生産、水土保持などの森林の諸機能を関連付けながら総合的に検討され、評価されなければならないと明記され、それが国際的趨勢となっております。森林の多様な機能を調和させた森林管理の重要性は、わが国においても古くから強調されてきたところですが、なお、上記「環境と開発に関する会議」の「開発」は「持続可能な人間社会の発展」の意味を持つものです。

3、戦後の国有林の歩みと現状

戦後の復興から昭和30年代の高度経済成長の時代にかけて、木材は不足物資であり、木材の供給が強く要請されました。環境保全と木材の持続的生産を旨とする国有林の管理経営は、マスコミなどから、「わが国の林業政策には、保全政策はあっても経営政策はない」と叩かれるなど、世を挙げて「伐れ、伐れ」の大合唱でありました。国有林も世論の圧力に耐えられず、大面積皆伐を伴った拡大造林の方向に施業を切り替え、当時の木材の需要に応える役割を果たしました。それと同時に政府は外材輸入のいわゆる自由化に踏み切りました。

その後の社会情勢の変化、すなわち木材輸入量の急増や流通機構、木材加工体制の不整備などからくる国産材産地価格の低迷、労賃の上昇などがわが国の林業を苦境に陥れてきました。私有林においては、林業労働力の絶対的不足と高齢化に加えて、長期にわたりかつ顕著な木材価格の下落が多く、林家の経営意欲の喪失を招き、施業の粗放化や放棄をもたらしていることがその主因です。一方、国有林においては、従来、林業の超長期性を無視して短期的な財政の収支均衡の回復を中心に置いた施策が強行され、経営の「効率化」、「合理化」のみが一面的に追求されてきましたが、それは決して成功したとはいえませんでした。

国有林野事業の「経営改善」の名のもとに、その時々採算性の向上のみを図ったことのつけが森林の荒廃を招き、森林の持つ諸機能を低下させています。このような状況を省みることもなく、国有林の生産部分をさらに民間ではないものの独立行政法人に委ねる施策は、それだけで大丈夫かを十分に検討しなければなりません。

4、求められる国有林の姿

国有林は国民共有の財産であり、その有する多面的機能を国が責任を持って管理経営していくべきものであります。国有林野事業は、木材生産の役割も持っていますが、その場合にも、それは国民生活にとって不可欠な木材の、長期的な視野に立った計画的、安定的供給を目的として行われるべきものであって、目先の収入の確保が目的であってはなりません。財政上のつじつまを合わせることにのみ焦点を合わせ、乱伐・過伐を犯したり、更新・保育施業の手抜きに至ったりすることは、絶対に避けるべきことです。何よりも大切なことは、持続的な社会の構築に資するために、整備の行き届いた健全な森林を復興させ、環境と生産に寄与する社会的資産としての価値を高め、

それを維持管理していくことであります。

国有林の活動は、私有林、公有林の活動と連携させつつ、山村社会の維持発展のために寄与すべきものであります。いまや崩壊の危機に直面している山村を立て直すためにも国有林野事業は重要な役割を果たすべきものです。私有林や公有林の所有者や労働者をリードし、それらと共生する国有林野事業の確立が必要です。

これまでの行革審や林政審議会に基づく組織や事業の縮小などによる形式的な収支均衡の回復を最優先課題とする「改善計画」により、国有林に真に必要とされる管理と施業が無視され、国有林は本来の姿から離れた方向をたどることを余儀なくされ荒廃を招いてきました。採算が悪化すれば組織や事業の縮小を図ることのみを繰り返す誤った採算主義を見直す必要があります。国有林野事業の失敗の原因を様々な角度から謙虚に見直し、公共性を重視した国有林の本来あるべき姿を回復させるための施策への転換が強く求められます。

国有林は長期的視野に立って一元的に森林管理ができる利点を有することについて先に述べましたが、逆に中央集権的な管理運営体制はその利点の芽を摘むものとなっていることも指摘すべきでしょう。地域の実情を無視した画一的な施業が行われ、まずい結果に陥っているところが多くあります。森林管理署長など現場の技術的指導の要となる技術者が2年前後で転勤し、技術の失敗の検証が不十分のまま責任の所在が不明確であり、技術の創意工夫が継承されにくいシステムは改善されなければなりません。林業という産業の技術者は、一つの地域で少なくとも5年以上、理想的には10年以上の従事期間がないと責任ある仕事はできないでしょう。国有林改革は有能な技術者の育成と連動してなされるべきです。

上述したような森林の多様な機能を調和的に発揮させるためには、森林は本来国有とし、国が長期的な国土計画の一環として森林計画を策定し、その中で生産林や各種環境林などを配置し、その管理経営を推進していくべきものであります。しかし土地私有制が一般化している現状では、それを容認して施策を図らなければなりません。私有林においては直接的な利潤の得られる土地利用を図るのが普通であり、そこでの企業努力は必要です。木材生産を最も効率的に推進するためには、その経営は民間に委ねた方がよい場合はあるでしょう。しかしそれによって将来を見通した公益的機能の発揮が阻害されることがないように、国は森林・林地の利用管理については国民総

体に対する責任をしっかりと果たすべきです。このことは国の基本的な役割です。森林が自然の骨格を成すわが国では、国の処置する森林行政は非常に重要な意味を持つのは当然で、それは先進国の中でも特に森林成立の気候条件を備え、国土における森林率の高いわが国を特徴付けるものでなければなりません。

政府により国有林の組織改変が行われるとすれば、たとえば、生産部門は独立行政法人に、環境管理部門は他の所轄官庁に分解し、環境管理については、国は大枠だけ決めて、実務を地方へ委譲する方向、つまり、生産については市場主義経済の視点で、環境問題についてはその影響を受ける地方自治体の自治的管理に準拠するという考えに向かっていくようにみえます。しかしこの時には、林野庁所管時国有林に見られたような、経営—環境—一体的な森林事業の枠組みや保安林制度などは解体するとともに、山村の振興の問題は林野行政から大きく脱落し、国の直接的な責任ではないと責任放棄される可能性は大きいでしょう。そうならないような対応策が必要です。また、文化財を支える希少な用材などの安定供給も国有林の大事な任務です。

事業部門を独立行政法人にするとの方針は、国有林野事業改善を主たる目的としたものではなく、単に農林水産省の職員削減の員数合わせの手段に過ぎない恐れがあります。仮に独立法人化するとしても、その職員は非公務員型ではあるものの守秘義務を持ち、実質的には公的使命をまっとうできるようにして、生産と環境の調和を十分に配慮した森林管理ができるようにしなければなりません。その様な森林管理が十分に果たせるだけの運営費交付金が国から独立行政法人に与えられるべきです。国有林は国民に「安全と安心」を与えるものでなければなりません。

5、国家百年の計を見誤らずに後世に伝えるために

森林関連行政の改革にあっては、上記のような背景と実情を十分考慮したものであって欲しいと思います。民間では持ちきれないが、国として維持しなければならない森林があり、それを管理するのが国有林の責務でありました。すなわち、木材生産だけでは律しきれない国有林のあり方を、金銭収益性のみを尺度に評価してきた過ちを繰り返してはなりません。

また、独立行政法人や地方に木材生産（とその利用）や森林管理を委ねるとしても、資源管理（環境管理）と利用（受益）の適正な相互関連が問題になります。そのためには、資源の供給地とその利用地の配置を考えた、地域を超えた国家的な調整が必要

です。また、これは実務的な側面が強く、大学や国立病院でとられた独立行政法人化の手法では行えない要素が多いと考えます。

さらに言うならば、わが国にとっての国土・環境・社会・文化等の面で重要な存在である森林を担当する国家の体制が、行政改革と称するものによって弱体化するとすれば、それは国にとって憂慮すべきことであると思料します。仮に独立行政法人化するとしても、国が責任を持って森林管理の立案やチェックを行いうる体制は不可欠で、独立行政法人は現場の自然的、社会的条件に応じて創意工夫を活かしてそれを実行するという関係が必要です。

単に表面的な経済性や効率性からのみの思考で結論を急ぐときには、来るべき時代にも対応のできる国家百年の計を誤る恐れが大きいと感じるのです。大局的な見地からの十分な検討を願うものです。持続可能な社会の構築に向けた森林・林業政策がまずあるべきであり、その政策の遂行は国が責任を持ち、国民生活の「安全と安心」を前提とした改革こそが重要なのです。

国民森林会議 提言委員会

只木 良也 (会長)

藤森 隆郎 (提言委員長)

山田 純 (事務局長)

山本 博一

吉藤 敬