

平成 28 年「森林・林業基本計画」について

はじめに

当国民森林会議は昭和 57 年（1982）に政策提言団体として設立され、その後 35 年の間に数多くの提言を公表してきました。提言にあたって、「森林をめぐる諸問題の解決は、決して林業関係者だけにゆだねておくべきではなく、国民的立場から、将来の森林や林業、山村のあり方を方向づける」という当会議の設立趣旨に立脚してきました。

ところで、2001 年には新たな「森林・林業基本法」が制定され、同法に基づき 5 年毎に「森林・林業基本計画」が策定され、今回は第 4 次ということになります。日本の林政の方向性を指し示す計画として、当会議ではその重要性に着目してほぼ毎回何らかの提言を行ってきました。

また、先の「森林・林業再生プラン」に基づく林政が具体化された平成 23 年（2011）の「森林・林業基本計画」に対しては、「森林・林業再生プランを補強する」（平成 24 年度（2012）提言）を公表しました。主な内容は、以下の通りです。

- ・「森林・林業基本計画」の対象となる森林は、人工林が中心であり、それは全国森林面積の 40% を占めるものの、それ以外の 60% に及ぶ天然林・天然生林を総括した日本の森林全体のランドデザインとその管理の長期的ビジョンが必要である。

- ・持続可能な森林管理のランドデザインを描くために、森林タイプの区分を検討し、森林の機能と社会的便益を通してみた 3 つの区分（経済林、生活林、環境林）の考え方を採用すべきである。

平成 26 年（2014）度は、「森林資源の『若返り』について」を取り上げ、提言しました。ここでは、平成 23 年の「森林・林業基本計画」が一見すると、長伐期化、複層林化を強調した平成 18 年の基本計画の延長のようにみえますが、実は、その方向が弱まり、50 年生前後（短伐期）での皆伐による主伐を容認する計画であることが明らかです。このことに関する問題点を 8 点に分けて述べ、このような政策動向に関して強い懸念を表明し、以下の提言を行いました。

- ・人工林について「長伐期化」を重視すべきであること。
- ・短伐期皆伐更新施業が適切な場合の判断基準や技術的指針を早急に作成すべきこと。
- ・皆伐に関して制度的規制や監視体制を強化すること。
- ・我が国の「森林ビジョン」について、国民的議論を交わす場を設定すること。
- ・次期「森林・林業基本計画」策定に当たって考慮されるべきこと。
 - ①森林の区分を見直すべきこと。
 - ②森林タイプの区分を、「人工林」、「天然林」、「天然生林」に変更すること。
 - ③「林分の発達段階」を森林づくり政策のベースに置くこと。

④「森林の多面的機能」が何らかの指標で示されていること。

平成 28 年 5 月に新たな「森林・林業基本計画」が策定・公表されました。当会議では慎重にその内容を検討しましたが、当会議の提言はあまり生かされず、むしろ懸念していた方向がより強まっているとの印象を持ちました。

そこで、これまでの「森林・林業基本計画」やそれらへの提言をも踏まえつつ、新たな「森林・林業基本計画」をめぐっていくつかの論点を抽出して提示することにしたいと思えます。その場合、より相互に理解を深め合うために、「質問」という形式をとることにしました。できるだけ、積極的な議論・対話につなげたいと考えたからです。できる範囲で結構ですのでご回答の程をよろしくお願いいたします。

第 1 部 森林管理について

1. 「育成単層林」、「育成複層林」、「天然生林」について

質問 1 これらの用語は、「育成のための人為の程度」と「森林の階層構造」に着目して作られたとのこと。これらの用語は、平成 13 年の基本計画では、「森林施業の方法」及びそのような施業の結果として誘導される森林状態を表していると読み取れますが、このような理解でよいのでしょうか。

翻って、平成 23 年と 28 年の基本計画では、「育成単層林」、「育成複層林」、「天然生林」を新たに「森林の区分」としています。この場合の「森林の区分」とは、森林の機能区分（新たに 8 機能区分が導入された）ではなく、森林の現状を単に表すとともに、誘導される森林状態を表していると理解してよいのでしょうか。

なお、これらの用語については、当会議ではこれまで繰り返しその不適切性について意見を述べてきました。その上で、①「育成林—天然生林」に代えて、「人工林—天然林—天然生林」と区分すること、②「複層林」に代えて、「複相林」を使用すること、を提案してきました（平成 22 年度提言、平成 27 年度提言等）。

質問 2 基本計画における「育成複層林」に関する定義が、平成 23 年と 28 年では異なっており、28 年では択伐という制約条件を外したと思われませんが、そのように理解してよいのでしょうか。

もしそうならば、40m 幅の帯状伐採や 1ha 単位の群状伐採が認められると思われませんが、そのように理解してよいのでしょうか。また、育成単層林に対して、40m 幅の帯状伐採や 1ha 単位の群状伐採を実施し、その跡地を放置して広葉樹が入ってきた場合、それを「針広

混交林化」や「複層林化」と呼ぶのでしょうか。

2. 森林の機能区分と目標林型について

質問3 森林の機能については、平成13、18年の基本計画では、「水土保持林」、「森林と人との共生林」、「資源の循環利用林」に区分されていましたが、平成23年と28年の基本計画では、森林の機能を新たに8区分とし、各機能に応じた森林の望ましい姿を提示しています。しかし、各機能に応じた森林の現状面積および目標面積が基本計画の第1表から消えています。この点は、「市町村森林整備計画のマスタープラン化」という新たな考え方のもとで、森林の機能区分は市町村が定めるべき事項としたことと裏腹の関係にあると思われませんが、その結果、基本法が目指す最高目標である「森林の有する多面的機能の持続的発揮」について、国として森林の機能区分の現状や目標を提示できないことになったと思われまます。もし、このような理解が正しいとすると、平成23年以降の基本計画改訂は、「森林の多面的機能の持続的発揮」の根幹をなす森林の機能区分について国段階のマスタープランを欠くことになったと思われまますがどうでしょうか。

質問4 これまでの提言で、目標林型の重要性についてしばしば述べてきました。平成23年と28年の基本計画では、「各機能に応じた森林の望ましい姿」がそれぞれの10～11頁に提示されていますが、これが目標林型なののでしょうか。それとも「目標とする森林の状態」や「(参考) 指向する森林の状態」(それぞれの15頁)で示されている、「育成単層林」、「育成複層林」、「天然生林」が目標林型なののでしょうか。

なお、森林の8機能区分については、単に並列的に提示されていますが、機能区分するということは、①その機能を高度に発揮させるために目標林型を定め、②それに向けた合理的な森林管理を進めていくこと、において意味を持つものと考えまます。そのためには目標林型に共通性のある機能を束ね、区分の数を最小限に絞り混んでいくことが重要と考えまます。

当会議では、以前から機能目的を分かりやすく扱えるように、求める機能の大きな括りとして、生産林(経済林、生活林)、環境林という森林機能区分を行ってまます。それらの機能を達成する目標林型としては、経済林では、林種は人工林か天然生林であり、林分の発達段階からすると、成熟段階を主体に、一部若齢段階ということになります。生活林は天然生林か人工林の若齢段階になります。環境林では、天然林か天然生林における老齢段階ということになります。

基本計画の8区分のうち、木材生産機能が生産林(経済林と生活林)に、その他が環境林に含まれるものとして、それぞれの目標林型を求めていけば分かりやすいものになります。

3. 伐期について

質問5 平成23年と28年の基本計画に、「短伐期や長伐期など多様な伐期による伐採」（いずれも13頁）とありますが、短伐期、長伐期とは何を基準にしているのでしょうか。その際、「標準伐期齢」は基準になっているのでしょうか。

なお当会議では、一般的に50年生程度までは若齢段階であり、50年生から150年生くらいまでを成熟段階、それ以上を老齢段階と区分してきました（「森林（林分）の構造の発達段階」理論に基づく）。そこで、政策的に50年生程度での皆伐を容認することは、「若齢級皆伐」を推進することになるとして、きわめて強い危惧の念を表明してきました（平成26年度提言「森林の『若返り』について」）。

第2部 森林・林業・林産業政策について

1. 森林経営計画制度について

質問1 森林施業の集約化に基づく森林経営計画制度は、民有林行政の根幹をなす制度と位置づけられていますが、現在約3割といわれる策定率を大幅に引き上げることは困難ではないか、との見解があります。また、当初の制度設計の趣旨から外れた修正が加えられ、結果的にかつての森林施業計画制度とほとんど変わらない実態にあるとの見解もあります。このような見解に対してどのようにお考えでしょうか。

質問2 森林経営計画の策定が進まない理由について、森林組合等からは、①策定に多大なコストが必要、②策定しても事業を担う労働力の確保ができない、③補助金が不安定で積極化できない、④5ha縛りがなければよい、といった意見があります。これらについてどのようにお考えですか。

質問3 補助金等の多くは森林経営計画樹立が前提となっており、結果的に一部の森林に補助金が集中して投下され、「荒い間伐」や成長量を超える主伐などが横行し、森林経営計画制度が伐採の適正化には機能しない仕組みとなっているとの見解があります。このような見解に対してどのようにお考えでしょうか。

2. 川上対策について

質問4 林野庁のある幹部職員が、平成27年11月の林政審議会の席上で、「木材の価格の構成比を見ると、森林所有者のところが一番抑えられています。」「林野庁の仕事は最終的には山元のところにきちんとお金を戻して、林業の成長産業化で森林が回転していくことに伴って川中、川下も一緒に動きながら、川上が持続的に回転していくことが日本の森林・林業・木材産業のために必要だと思っております。」と述べています。たいへん重要な認識を提示されており、敬意を表します。そこで、山元へお金を戻す仕組みを具体的にどのように構築しようとお考えでしょうか。

3. 川下対策について

質問5 今回の「木材安定供給特別措置法」の改正は、大型木材産業に対して、あまりに優遇しすぎているのではないかと議論があります。この点についてはどのようにお考えでしょうか。

質問6 木質バイオマスを燃料とする発電所が多数稼働しつつあります。日本の森林資源に対して強烈的なインパクトをもたらす可能性が高いと思われませんが、地域ごとにどのような秩序づけをお考えでしょうか。

4. データの公表について

質問7 皆伐が地域的に偏在しつつ全国的に展開しているといわれますが、それらを裏付けるデータが公表されていません。都道府県別、年度別データの公表は可能でしょうか。

質問8 再造林に関する詳細なデータの公表は可能でしょうか。

質問9 森林経営計画の策定状況について、年度別、都道府県別の認定数と計画種別面積などの実績を公開することは可能でしょうか。

質問10 東北地方を中心とする森林の放射能汚染実態を示すデータは保有していますか。もし、保有している場合、公表は可能でしょうか。

国民森林会議提言委員会

提言者

泉英二（現提言委員長）

城戸檀

久米歩

佐藤宣子

只木良也（前会長）

富村周平

中田無双

藤森隆郎（前提言委員長、現会長）

山田純（事務局長）