

「新たな森林管理システム」政策の評価視点に関する研究  
～都道府県による林業経営体選定実態を基にして～

森林政策学研究室 岩木 陽平

## はじめに

2010年代に入り国産材需要の増加、FIT制度や集約化施策、森林経営計画の策定など素材生産の活性化を促進する施策が強化される下で、素材生産量が増加し、木材自給率が高まっている。林業の成長産業化と言われる一方で、境界不明森林や不在村所有者の問題が指摘されており、素材生産を拡大するために解決すべき急務の課題と認識されている。

そうした現状を受けて、2017年12月8日の農林水産業「地域の活力創造プラン」改訂において「新たな森林管理システム」（以下、「新システム」）の考えが明文化された。その骨子は、①森林所有者の森林管理の責務の明確化、②森林所有者自ら森林管理を行わない場合には、市町村が森林経営管理権を受託、③そのうち林業適地は都道府県が選定した「意欲と能力のある林業経営体」の中から市町村が再委託、④再委託できない森林及び再委託に至るまでの間の森林については、市町村が間伐等の公的管理を実施するというものであった。そして、その骨子を具体的にした「森林経営管理法案」が国会へ上程され、衆議院での審議に始まり多くの議論を経て、2018年5月末に参議院本会議で議決。6月1日に公布された。来年度（2019年）4月1日に施行されることとなっている。

法律制定と並行して2018年2月6日の林野庁長官通知「林業経営体の育成について」により、「新システム」の担い手とされる「意欲と能力のある林業経営体」へと育成を図る林業経営体（以下、「育成経営体」）の選定が各都道府県で行われてきた。この選定と新法の具体的な関係は明言されていないものの、新法に準拠した内容に改正した上で、新法に基づく通知として位置づけることを検討とされており、新法成立後の担い手として「育成経営体」を期待し、事実上新法の「意欲と能力のある林業経営体」についての早期選定と捉えることができる。

## 目的

本研究では、森林経営管理法案が議決される中で、第1に、法案における森林管理の担い手である「意欲と能力のある林業経営体」についての指摘や問題点について文献調査しそれを整理するとともに、第2に「育成経営体」の選定について47都道府県の実態を調査することで、今後の「新システム」を担っていく経営体の特徴とシステムを評価・考察することを目的とする。

## 方法

文献調査については、林野庁の文書書類、国民森林会議などの有識者団体やNPO法人が公表している文書、林政ニュースなどの文献を調査・整理した。「育成経営体」の選定実態については各都道府県で公表されている一覧を収集した。2018年度の「育成経営体」の選定の基準には長官通知の5. 移行措置における基準が適用されるが、各都道府県における一覧を入手することができ、かつ上位に記載されていて重要であるという理由で、1項目である「林業労働力の確保の促進に関する法律（平成6年法律第45号）第5条の認定を受けた事業主」（以下、認定事業体）の一覧を収集し、「育成経営体」と比較した。また、森林管理の担い手としてこれまでも論じられてきた森林組合についても一覧を収集し比較・分析を行った。更に、都道府県資料および林野庁統計を用いて、森林経営計画の未策定森林面積（経営管理権の対象面積）と素材生産量の関係性についても考察を行った。

## 結果

### 1. 「意欲と能力のある林業経営体」に関する議論

「森林経営管理法案」における林業経営体の位置づけをみると、「新システム」の骨子を元にしており、森林所有者に管理の責任を明文化するとともに、森林所有者が管理できない場合は「森林経営管理権」を集積させ、都道府県によって公募・選定・公表された「意欲と能力のある林業経営体」に市町村が再

委託（経営管理実施権を配分する）というものである。

法案の段階で最も早く意見表明をした自伐型林業推進協会はこの新法案が、主伐期を 50 年生とした点を批判した（自伐協、2018a）。林野庁の資料が「意欲のない森林所有者の内 7 割が主伐の意向すらない」と断じている点は、長期的経営意向のある森林所有者を「意欲がない」と強引に決めつけ、皆伐に誘導する行為であり、林業の多様性や選択肢をなくしてしまう結果となるとした。そのため、長期的な多間伐施業による持続的・永続的な森林経営を位置づけることと、50 年皆伐施業と多間伐施業を選択できるようにし、多間伐施業を担う自伐型林業者を主体にも位置付けること、無垢材流通（A材以上）の推進と拡大を位置づけること、の 3 つを林業の成長化には欠かせない項目であると提言した。

新法を議論した衆参の農林水産委員会においても（喰代、2018）、新法案の背景説明資料での「約 8 割の森林所有者は森林の経営意欲が低い」旨の説明に対して、根拠となる調査結果（2015）の「現状を維持したい」（71.5%）、「経営規模を縮小したい」（7.3%）、「林業経営をやめたい」（6.5%）をひとまとめにして「経営意欲が低い」と表現したことを問題視する指摘が相次いだ。「27 年 10 月の調査は経営規模を今後どうするかを聞き取ったものであり、経営意欲と直接の関係はない。経営規模を維持または縮小する意向を示していても、経営意欲を持って取り組んでいる場合があり得る。林野庁は、森林所有者の経営意欲が低いことを理由に新システムを導入しようとしているが、これは結論を誘導するための恣意的なデータの引用である」旨の指摘があった。

農林水産委員会での参考人質疑で、野党枠で出席した泉英二氏は参考人の中で唯一反対意見を述べ、新法について「森林所有者に対して強権的である」と懸念を表明し、「今回は廃案にすべき」との見解を述べた。泉氏は森林所有者に伐採・造林などの責務を課すことは「できない責任を負わせて、強制的に（集約化に）同意せざるを得ない状況に追い込むことになる」と指摘した。また、主伐後の造林から

保育までの十五年以上の管理を素材生産業者等が担っていく考えに対して、「素材生産業者等にとっても、十五年間の管理義務ということは決して甘いものではない。」「素材生産業者等は、育林管理ということに対しては一般的には非常に苦手である。」と述べた。

それを受けて、以降の農水委員会で泉教授の発言を用いた質問が相次いだ。多くの議員が特に制度の対象となる林業者について質問し、「自伐林家」及び「自伐型林業」という言葉を用いて、制度の対象にされるよう発言がなされた。そして、対する政府側の答弁で、斎藤健農水大臣は、「自伐林家を始め、自伐型林業など地域で活躍する小規模な林業経営者の皆様におかれましても、経営拡大意欲とかありますれば、この経営管理実施権の設定を積極的に引き受けて、地域の森林・林業をささえていただきたいと思います。」と語った。

こういった意見の結果、衆議院では「自伐林家」に加えて、初めて「自伐型林家」という言葉が国会で使われ、多くの国会議員から「重要な役割を担っている」との発言が出た。さらに、衆議院の「附帯決議」の第 13 項目には「自伐林家や所有者から長期的に施業を任されている自伐型林家等は、地域林業の活性化や山村振興を図る上で極めて重要な主体の一つであることから、自伐林家等が実施する森林管理や森林資源の利用の取組等に対し、さらなる支援を行うこと」と明記された。

国民森林会議提言委員会では、林業経営者として素材生産業者（≡伐採業者）等を位置づけることについて批判をしている。「素材生産業者（伐採業者）等の行動原理は基本的に短期的利益追求型であり、多くは過去に再造林や保育の経験がない。そのため、「伐出+造林・保育」の責任を総合的に負うことは困難である。また、「意欲と能力」については、林野庁の提示した生産量または生産性が 5 年間で 2 割以上、3 年間で 1 割以上という基準に対し、生産量、生産性のみに基づく「林業経営者像」では問題が多い。自伐林家が「林業経営者」の対象となると林野庁が説明していることについては、「意欲と能力」についての基準の下限が決められていないことが根拠

だと推測している。しかし、「育成を図る林業経営体」をはじめとする選定についての情報が自伐林家に届く仕組みがないだけでなく、現時点で各法令による「認定事業体」が条件にされている場合もあり、自伐林家がごく一部の県以外では認定されていない（国民森林会議、2018）と指摘し、「今後もそれは例外的なものとなる」と述べた。

法案は衆議院で議決された後、参議院へ移された。5月22日に参議院農林水産委員会での本法律案の審議の冒頭では、林野庁は背景説明資料について、「調査データの整理の仕方が誤解を与えるものだったと指摘されたことを受け、基となった調査結果の表現をそのまま使用するよう修正する」旨を述べた。『経営意欲が低い』から『経営規模の拡大への意欲が低い』と表現が修正されたことについて、「現状維持を望むものなど多くの森林所有者が本法律案の支援する対象から外れるのではないか」「現状維持を望んでいる長伐期施業を行う自伐林家の考えは否定されるべきなのか」と言った質問が出た。それに対し林野庁は、現状維持を望む森林所有者についてもこれまで通り森林整備をしていただきたいと考えており、自伐林家に関しても引き続き意欲を持って経営管理に当たっていただきたい。自伐林家の意志を否定するものではない」旨を述べた。

以上の文献調査を通じて、「意欲と能力のある林業経営体」の定義について、多くの指摘がなされ、それに対して林野庁も対応する形で森林経営管理法は制定となったが、国民森林会議の言うように新法の「担い手」に偏りが出る結果となるのではないかと懸念が残ることが分かった。

## 2. 47 都道府県における「育成を図る林業経営体」の選定実態

「育成経営体」の選定・公表を行ったのは40道府県であり、7都府県では未公表であった。

40道府県の公表データのリストと各道府県の労確法に基づく認定事業体のリストを比較すると、①認定事業体＝育成を図る林業事業体（富山県、山梨県、香川県）、②認定林業事業体の一部（青森県、福島県、三重県、広島県、佐賀県、長崎県）、③認定事業体+

α（埼玉県、福井県、和歌山県）、④認定事業体の一部+α（宮崎県、静岡県など27道府県）という4つにわけることができた。

表1は①～④について「育成経営体」の選定数、「育成経営体」に選ばれた森林組合数（うち森林組合数）、各道府県下の森林組合数、「育成経営体」に選ばれた認定事業体数（内認定事業体数）、各道府県下の認定事業体数を整理したものである。香川県だけが「育成経営体」が森林組合と県森連で構成されている。特に、福島県と静岡県、宮崎県が特徴的であった。

福島県では認定事業体の数が79であるのに対し、「育成経営体」の数が9となっていた。しかも、そのうち8つを森林組合が占めており、「意欲と能力のある林業経営体」として森林組合を重視していると考えられる。また宮崎県も認定事業体の数が127であるのに対し、そのうち「育成事業体」に選ばれているのは23、総数も25とかなり少ない。2県とも他の県と比べると「育成経営体」への選定に慎重さがうかがえた。宮崎県については近年盗伐被害が多発しており（2017年度42件、2018年度32件）、県としても適切な選定を行うべく慎重にしていることであった。一方、静岡県は認定事業体から選ばれている倍の数の「育成経営体」が選ばれている。また、その中の個人名や林家のグループ名で登録されているものを数えると37と極めて多く、自伐林家やそのグループがこの段階で選定されていることが分かった。

次に各道府県の森林組合の一覧と「育成経営体」を比較した。各道府県下の森林組合の全てが「育成経営体」に含まれる自治体は27であった。それ以外の自治体も、全てではないが各道府県下の森林組合のほとんどが「育成経営体」に選ばれていた。しかし、佐賀県は県下の森林組合8つあるうちの1つ、福島県は17あるうちの8つのみ「育成経営体」に選んでおり、森林組合の中でも一部を「意欲と能力のある林業経営体」を担うと認識しているとうかがえた。

表-1 「育成林業経営体」選定で特徴ある都道府県の実態

	自治体	選定総数	内森林組合数	県下森林組合数	内認定事業体数	県下認定事業体数
①	富山県	14	4	4	14	14
	山梨県	45	11	11	45	45
	香川県	6	5	7	6	6
②	青森県	51	12	12	51	64
	福島県	9	8	17	9	79
	三重県	46	9	9	46	47
	広島県	20	15	15	20	39
	佐賀県	2	1	8	2	16
	長崎県	17	9	10	18	43
③	埼玉県	13	4	4	11	11
	福井県	38	10	10	25	25
	和歌山県	29	17	19	24	24
④	宮崎県	25	8	8	23	127
	静岡県	104	20	20	54	60

資料：都道府県のHPおよび聞き取り調査より作成

以上から、多くの道府県では「育成経営体」のほとんどを5.移行措置の労確法の認定事業体から選定しており、森林組合また民間事業者をその対象とみなしていることが分かった。そうした中で、1990年代から自伐林業の育成を図ってきた静岡県のみが個別林家やグループを選定していた(興枅ら、2014)。

#### 考察

森林経営管理法をめぐる国会審議の質問や団体等から、森林経営管理権の配分先となる「意欲と能力のある林業経営体」の選定に際して、自伐林家や自伐型林業者が排除されるのではないかと懸念が出されたのに対して、生産規模や生産性のみでの評価ではなく排除されないとの林野庁からの見解が示された。しかし、こうした中で新法施行の準備として進められた都道府県による「育成経営体」の制定では対応が各県で異なるものの、森林組合や民間事業者で雇用労働者安定確保を目的とした労確法での認定事業者の中から選定されており、雇用労働者がいないような小規模な自伐林家等を選定しているのは静岡県のみであった。今後、都道府県による選定方法の違いが森林経営管理法施行下における森林経

営管理権の配分や地域の林業構造にどのような影響をもたらすかを明らかにすることが求められる。

#### 参考文献

- 林野庁(2018) 29 林政経第 316 号
- 農林水産業・地域の活力創造本部(2017) 農林水産業・地域の活力創造プラン改訂別紙 7
- 日本林業調査会(2018) 林政ニュース 579 号・581 号
- 国民森林会議提言委員会(2018) 国民森林会議 HP
- 自伐型林業推進協会(2018a) 「新たな森林管理システム」の問題点と3つの提言、自伐型林業推進協会 HP
- 自伐型林業推進協会(2018b) 問題法案が衆院通過 「自伐」重視と環境破壊の矛盾(2018) 自伐型林業推進協会 HP
- 喰代伸之(2018) 「森林経営管理法案を巡る議論」立法と調査
- 興枅克久・梶本杏子(2014) 自伐林家グループによる地域森林管理—静岡県を事例に—、日本森林学会大会発表データベース/125/p.21, 2014