

調査・研究ノート

森林・林業基本法の制定と林政における今後の課題

去る六月二十九日、第一五一国会にて、戦

後日本の森林・林業政策に大きな影響を与えてきた林業基本法が改正され、森林・林業基本法が可決・成立した。今回の改正では何がどのように変わり、今後の森林・林業政策では何が課題となるのだろうか。以下、私見を含めて若干の整理を行った。

一、基本法の改正経緯と森林・林業基本法の特徴

基本法の改正経緯について述べる前に、林業基本法について簡単に整理しておこう。林業基本法は、一九五〇年代後半頃の木材需要の増大やそれに伴う木材価格の高騰、また、経済成長による農工間格差等を背景に六四年に制定された。そのため、同法は林業生産の増大と林業従事者の地位向上を目標に掲げ、林業経営の規模拡大や林産物の供給安定、さらに流通の合理化や近代的林業経営者の養成等を進めてきた。

しかし、周知のように、国内林業の構造改善は余り進まず、特に八〇年代後半には円高基調の下で安い外材に押され、国内林業の採算性は著しく悪化した。

一方、環境問題に対する関心の高まりや価値観の多様化等から、近年、森林に対し

る要望は変化し、国土保全や水源かん養、

あるいは憩いの場としての機能が以前より重要視されるようになった。このほか、国際的な潮流である「持続可能な森林経営・管理」に対する取組みも必要となっていた。

このように、森林・林業を取り巻く環境は六〇年前後と現在では大きく異なり、従来型の構造政策が立ち行かなくなっていたことが、今回の改正の最も大きな要因と位置付けられる。

では、今回の改正では何が大きく変わったのだろうか。端的に言えば、「林業生産重視から森林の多面的機能重視」に政策軸が移ったことがあげられる。ここで示される森林の多面的機能とは、森林・林業基本法第二条にあるように、「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等の多面にわたる機能」が含まれている。

森林が持つ様々な機能、とりわけ水源かん養や土砂流出防止等公益性の高い機能については、一〇〇年以上前に保安林制度が確立されたことから明らかのように、古くからその重要性は認識されていた。しかし、林業基本法の下では木材生産機能の発揮に

特化した政策が行われ、その他の機能の発揮に主眼を置いた政策はほとんど行われてこなかった。それが、今回の改正では多面的機能の発揮が目標となり、林業はその目標を達成するための一つの手段として位置付けられたのである。

では、今後、森林の多面的機能の発揮を目的とした政策では、どのような課題があるのだろうか。

二、林政における今後の課題

今後の林政において、まず課題としてあげられるのは、多面的機能の発揮をだれがどのようにして実行していくのかという問題である。

森林・林業基本法の条文には、国及び地方公共団体はもちろんのこと、森林所有者に対しても、「森林の有する多面的機能が確保されることを旨として、その森林の整備及び保全が図られるように努めなければならない」（第九条）とその責務を定めている。こうした「森林所有者の責務」の実行には、既に国有林で進められているゾーンング（＝機能区分）がその手法として用意されている。具体的には、国有林が九七年の事業改革から進めているように、優先する機能によって森林を区分し、各々のゾーンに応じた施策を行うというものである。

しかし、実際には、家産的所有や木材生産を目的に所有されていることが多い私有林において、水土保持機能やレクリエーシ

ヨシ機能を最優先した経営を實行させることは現状では難しいと言えるだろう。つまり、ゾーニングされた森林で有効な施策ができるかどうか心もとない状況にある。日本の森林面積の約六割を占める私有林において、こうした現実とのギャップをどのように埋めていくのかは、今後の林政の大きな課題となるだろう。

このほか課題としてあげられるのは、担い手問題である。担い手問題は、林業基本法の制定時にも議論の焦点となつた事項であるが、今回の改正では、特定の組織や個人への林業経営の集約化・効率化が示された。こうした方向性は、法改正に向けて行われた「森林・林業・木材産業基本政策検討会」(一九九五年七月)や林政審議会(二〇〇〇年七月)等で明確に示されている。例えば、林政審議会の答申「新たな林政の展開方向」では、「…個々の森林所有者は自ら林業を営むとの前提に立つて森林所有者を支援していくという考え方から、林業経営意欲を有するものを中心に林業生産活動を維持し、森林の適正な管理を推進するという考え方に転換することが必要である」と集約化・効率化が明記されている。

しかし、実際には、これまでの林業不況下でもなんとか踏みとどまってきた森林所有者や組織でさえも九〇年代末以降行き詰まっている中で、今後、集約化・効率化を担える者がどれだけ存在するのかという問

題に直面する。翻って考えれば、多くの森林所有者が「林業ばなれ」となっている中で、集約的・効率的な林業経営の担い手となる個人や組織が今後どのような条件で存続するのかについて、再検討する余地があるだろう。

また、多くの所有者が森林に関心を示さないまま、林業経営の集約化・効率化を行うことが本当に有効な施策となるのか、言い換えれば、多くの所有者を巻き込んだ政策が実現されて、初めて国民参加の森林・林業政策が可能となるのではないのかという疑問が浮かぶ。つまり、森林所有者を今後の政策にどのように巻き込んでいくのかは、やはり重要な課題であると考ええる。

最後に、今回の改正のもう一つの注目点と言われた「林業版の直接支払い」については、当初、造林補助金等既存の補助制度との兼ね合いや林業には条件不利地域とそうでない地域という考えは成り立たない等の理由により、今回の改正では取り扱わないと言われてきた。しかし、森林・林業基本法では、直接支払いを示唆すると言われる条項が盛り込まれた。具体的には、第一・二条二項の「…国は森林所有者等による計画的かつ一体的な森林の施策の実施が特に重要であることにかんがみ、その実施に不可欠な森林の現況の調査その他の地域における活動を確保するための支援を行うものとする」と記された箇所であり、来年度には直接支払いに関わる施策のための予算が

設けられると言われている。しかし、これまで林業・森林を軸とした直接支払いについて十分な議論が行われてきたとは言いがたく、また条文からはどのような形の「直接支払い」制度となるのか判断し難い。

三・むすびにかえて

今回の改正では、「森林は環境的資源が、それとも経済的資源か」という二者択一の問題設定は避けられ、森林が本来持つている多様な機能の重要性が再確認された。そして、林業を森林が持つ多面的機能の発揮のための重要な手段として位置付け、その振興を図ることが決まった。

しかし、条文ではなぜあるいは何のために森林の多面的機能を発揮させるのかという問いかけに対しては、「…国民生活及び国民経済の安定に欠くことができないものであることにかんがみ…」(第二条)という紋切り型の文章が記されているだけである。

本来、今回の改正で示された「森林の多面的機能の発揮」には、社会全体が進めなくてはいけない「循環型社会への転換」との関わりがあるだろう。つまり、循環型社会に不可欠な再生可能な資源である木材を供給している林業の存在意義や役割・責務について、今回の改正で明記する必要があるだろう。循環型社会を実現するために森林の多面的機能の発揮は重要であり、さらに林業はその手段として有効であると考え

(栗栖祐子)