

2030年の森林環境と 協同組合



早尻 正宏

Hayajiri Masahiro
北海学園大学 准教授

1. 「持続可能な森林経営」に向けて

2030年は国連が定めた持続可能な開発目標(SDGs)の達成期限であり、2020年代は「持続可能な森林経営」の実現に向かう大切な10年となる。

だが、この国の森林経営の現実は厳しい。

例えば、森林所有者が勤労者世帯と同水準の伐採収入を得るのに必要な面積は、スギ山元立木価格(林地に立つ1m³当たりの樹木の価格で所有者の収入に相当)がピークを迎えた1980年には67.5ha(東京ドーム14個分)だったが、2017年には771ha(同164個分)に達している(表-1)。勤労者世帯の収入水準を目指し、所有や経営の規模拡大を図る「近代化路線」はとうに現実味を失っているのである。

はたして日本林業はこの先、木材供給や国土保全、気候変動対策など社会が森林に期待する働きに応えつつ、「持続可能な森林経営」を実現できるだろうか。その成否は、

2000年代にあらわになった「資源」、「経済」、「社会」をめぐる諸状況に適切に対応できるかどうかにかかっている。

まず、「資源」についてみよう。スギやヒノキ、カラマツなど戦後一斉に植えられた人工林が収穫の時期を迎え、主要産地の北海道、東北、北関東、九州では一定のエリアの木を全て伐採する皆伐が広がる。他方で、伐採跡地の再造林(植え直し)が放棄されるケースが相次ぎ、森林が荒廃する懸念が持ち上がっている。

次に「経済」をみれば、「林業の成長産業化」のムード一色となり、木材供給量が増加する一方で、森林所有者の手取り収入となる立木価格の低迷が続いている。

そして「社会」を眺めると、足元の山村では、少子高齢化と都市部への人口流出による一層の過疎化という地域存続を揺るがす深刻な事態が進行中である。「山村の持続性」は「持続可能な森林経営」の前提条件であることから、山村の再生が喫緊の課題

表－１ 勤労者世帯収入の確保に必要な森林所有面積

年次	① 1 ha 当たり 立木販売収入	② 勤労者世帯 年間実収入	③ 勤労者世帯 年間実収入の 確保に必要な 年間伐採面積 (②/①)	④ 伐期齢50年 としたとき必 要となる森林 所有面積 (③×50)	⑤ 私有林の人 工林率	⑥ 勤労者世帯 実収入の確保 に必要な森林 所有面積 (④/⑤)
1960年	2,251,620円	639,576円	0.3ha	14.2ha	37.0%	38.4ha
1970年	4,147,920円	1,355,388円	0.3ha	16.3ha	40.9%	39.9ha
1980年	7,152,705円	4,196,232円	0.6ha	29.3ha	43.4%	67.5ha
1990年	4,597,425円	6,261,084円	1.4ha	68.1ha	45.5%	149.5ha
2000年	2,455,110円	6,731,448円	2.7ha	137.1ha	46.4%	295.2ha
2010年	836,010円	6,252,672円	7.5ha	374.0ha	46.1%	810.4ha
2017年	907,515円	6,407,232円	7.1ha	353.0ha	45.8%	771.0ha

資料：「山林素地及び山元立木価格調」各年版(一般財団法人日本不動産研究所)、「家計調査年報」各年版、『林業統計要覧 時系列版 1982年』(林野庁監修、1982年)、『森林・林業統計要覧 時系列版 2005』(林野庁編、2005年)、「森林資源の現況 2017年3月31日現在」(林野庁、<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/genkyou/h29/>、2019年1月31日取得)。

- 注：1. 「① 1 ha 当たり立木販売収入」は、『2018年度 森林・林業白書』に倣いスギ山元立木価格(2,881円/m³、2017年)に1 ha 当たり木材産出量として315m³を乗じて算出した。森林所有者の収入に相当する山元立木価格は、伐採・搬出される丸太の材積1m³に相当する立木の状態での樹木の価格で、産出地の最寄りの木材市場価格から伐木・造材及び運搬等に掛かる経費を差し引いて算出される。数値は各年3月末現在のものである。
2. 「② 勤労者世帯年間実収入」は、2人以上の世帯のうち農林漁家世帯を除く勤労者世帯の月平均の実収入(税込み収入)に12ヵ月を乗じて算出した。なお、1960年については出所元である「家計調査」が開始された1963年のデータを用いた。
3. 「④ 伐期齢50年としたとき必要となる森林所有面積」では、伐採(主伐)時期の目安として市町村森林整備計画が定める標準伐期齢を採用した。標準伐期齢はスギで概ね35～50年だが、ここでは最も長い50年を用いた。
4. 1990年と2017年は各年3月末現在の数値を用いた。データ入手の制約から、それ以外の年次については、1960年が1965年4月1日現在、1970年が1976年3月末現在、1980年が1981年3月末現在、2000年が2002年3月末現在、2010年が2012年3月末現在の数値となっている。
5. 上記の試算表の作成に当たり、菊間満・山形大学名誉教授から貴重な示唆を受けた。記してお礼申し上げます。

となっている(菊間、2011)。

このように「持続可能な森林経営」の道のりは険しい。こうした中で、国は、立木価格の低迷で経営意欲を失った森林所有者に変わる林業の担い手として、素材生産業者(森林資源の伐採・搬出を担う事業体)を積極的に位置付けようとしてきた。2019年(および2020年)はその政策的な画期として刻まれることになろう。

本稿では、まず、過去の推移を踏まえ、2020年代の林業情勢について現時点で見込まれることを整理する。次に、森林組合(森林所有者が組織・利用・運営する協同組

合)¹⁾を取り巻く情勢とその意味を検討する。最後に、「持続可能な森林経営」の実現条件として、森林組合に求められる役割とは何かについて考えてみたい。

2. 2020年代の林業情勢と「新しい森林管理システム」

私有林業、育成林業、主伐・再造林

日本の森林面積の約3割(758万ha)を占める国有林は戦後、天然林における採取林業を軸に木材生産をリードしてきた。実際、国内全体の立木伐採材積に占める国有林の

割合は1970年代まで3割台をキープしていた(『森林・林業統計要覧』各年版)。だが、その後は2割前後に落ち込み、代わって私有林業が伸びてきた。

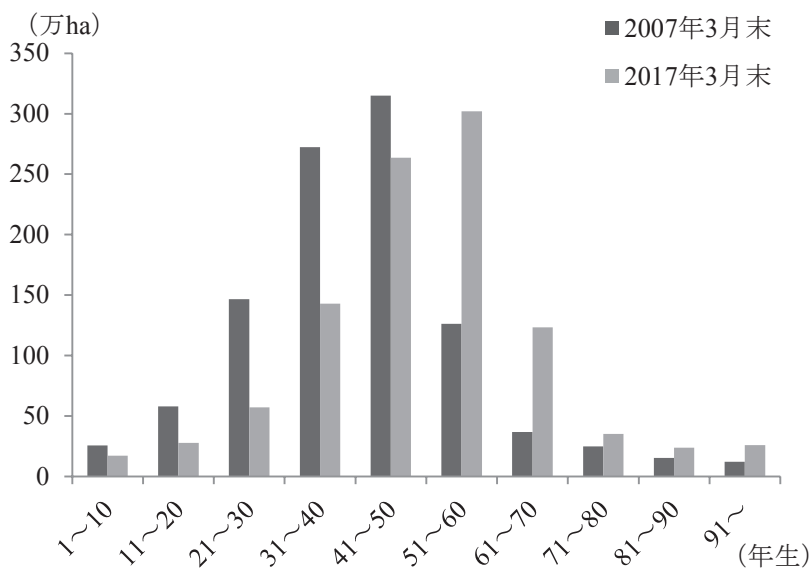
私有林業の主たる対象は、エネルギー革命に伴い旧薪炭林を置き換える形で戦後一斉に植えられ、2000年代に収穫期に入ったスギやヒノキ、カラマツなどの人工林である(図-1)。人工林での育成林業を軸とする私有林業の伸長により、国産材供給量は2002年を底に増加基調となり、国産材自給率も上昇した。この傾向は2020年代も続くだろう。

なお、2010年代以降、再生可能エネルギーの固定価格買取制度(FIT)の後押しを受け、

木質バイオマス発電が盛んとなり、燃料材という新たな需要が生み出された。木質バイオマス発電所の建設計画はめじろ押しであり、2020年代の木材需給動向にも引き続き大きな影響を与えていくものと思われる。

2020年には人工林の過半数が主伐(=皆伐とみなす、以下同じ)に適した51年生以上となる。伐採方法が間伐(間引き)から主伐にシフトしていく一方で、伐採収入だけでは再造林費用を賄えない現在の状況が変わるとは考えにくい。これまで以上に再造林放棄の動きが広がることが懸念される。

実際、2010年初めの調査では、皆伐後の再造林を考えている森林所有者は6割程度という結果が得られている(駒木ら、2012)。



出所:「森林資源の現況 2007年3月31日現在」(林野庁、<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/genkyou/h19/index.html>、2020年1月31日取得)、「森林資源の現況 2017年3月31日現在」(林野庁、<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/genkyou/h29/index.html>、2020年1月31日取得)。

注:集計対象は、森林法第5条第1項に基づく地域森林計画の対象となっている森林(計画対象民有林)と、同法第7条の2第1項に基づく国有林の地域別の森林計画の対象となっている森林(計画対象国有林)を合計したものである。

図-1 国内人工林の齢級別面積の推移

2020年代も引き続き、伐採跡地の再造林放棄をいかに解消し森林の荒廃を防ぐかが課題となる。生育条件が悪いなど育成林業が成立し難い林分については、天然林へ戻す選択肢も視野に入ってこよう。

なお、国の研究機関の将来推計によれば、確かに主伐は拡大傾向にあるものの、全体の資源量に対し伐採量はわずかである(岡・久保山、2012)。また、林野庁によれば、主伐による供給量は、主伐期にある人工林の成長量の4割以下の水準であるという(『2017年度 森林・林業白書』)。

つまり、主伐の拡大が林齢(森林の年齢)の分布構成に与える影響は小さい。現在の林齢分布は51～60年生が頂点のピラミッド型だが、その頂点が2030年には61～70年生に移ることになる。とすれば、人工林の多くの林分は通常の2倍程度の林齢で主伐を行う長伐期に移行せざるを得ないだろう。

動き出した「新しい森林管理システム」

「新しい森林管理システム」が2019年に始まった。これは、手入れの行き届かない森林の管理を着実に「森林経営管理制度」と、その事業財源として位置付けられる「森林環境税・森林環境譲与税」を両輪としている。

森林経営管理法(2019年4月施行)に基づく森林経営管理制度とは、手入れが行われていない森林の所有者とその整備を行う担い手を市町村が仲介し結び付けるというものである。

具体的には、①森林所有者の経営管理に関する責務を明確化し、②所有者自らが経営管理できない場合、市町村がその委託を受け、③林業経営に適した森林については「意欲と能力のある林業経営体」に再委託する、④再委託できない森林、及び再委託に至るまでの森林は市町村が管理する——という仕組みである。

時を同じくして、森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律の一部も施行された。税収は、市町村における間伐や人材育成・担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発等の「森林整備及びその促進に関する費用」の財源に充てられ、昨年9月から市町村と都道府県への譲与が始まった。

課税は国内に住所をもつ個人に復興特別税(住民税)の終了する2024年度から始まり、1人当たり1,000円を徴収する。国はその税収を一定の配分基準(私有林人工林面積50%、林業就業者数30%、人口20%)で案分し、森林環境譲与税として市町村(最終的に譲与総額の9割)と都道府県(同1割)に譲与するという仕組みである。

当初、2021年度までの譲与税額は年間200億円の予定だったが、国は相次ぐ自然災害への対応を急ぐため、2020年度の配分額を400億円に倍増した。また、税収相当額の全額(600億円)の配分時期も2024年度に前倒しされた。これにより、初年度は様子見だった市町村も、譲与税の執行にいよいよ本腰を入れざるを得なくなっている。

以上は、民有林に関わる政策の変化だが、次に、「新しい森林管理システム」を後押しする国有林の動きについても触れておきたい。

国有林野の管理経営に関する法律の改定により、2020年4月に樹木採取権制度が動き出す。そのもくろみは、安定的な事業量を国有林が提供し、前述した森林経営管理制度の要となる「意欲と能力のある林業経営体」を育成することにある。

これまで、国有林野事業では毎年度、個別に場所、時期等を特定し、入札により立木を購入し伐採する事業者を決定してきた。それに加える形で、新しい制度では樹木採取区と呼ばれる一定の区域で立木を一定期間、比較的自由に伐採できるようになる。その規模は面積で数百ha、木材生産量で年間数千 m^3 に及ぶ。権利期間は基本10年、最長50年となっている。

樹木採取権制度のアイデアは、林野庁ではなく、第2次安倍内閣以降、「成長戦略」(アベノミクス)の司令塔として位置付けられている「未来投資会議」(議長は内閣総理大臣)から出てきたものである。アイデアの出どころからも明らかなように、「民間開放」という性格が強い同制度については、いくつかの問題点が指摘されている。

その一つが、伐採跡地の再生林が確実に実施される保証がないこと——国は樹木採取権の利用者に植栽も行うよう「申し入れる」のみ——である。この点について、筆者も同様の懸念を抱く。

と同時に、樹木採取区の森林施業を手放すことで、国有林という組織が、どのような森林をどう作るのかという、自らの実践の蓄積から組み立てるべき計画やその実行の能力をいよいよ手放そうとしているのではないか、ということも気にかかる。これについては、章を改め考えてみたい。

3. 森林組合を取り巻く三つの情勢

国有林の空洞化

国有林野事業は、長期借入金の累積債務が3.8兆円に達する中で、1999年度から「抜本的改革」に着手した。①公益的機能の維持増進へ管理経営の方針を転換、②累積債務の2.8兆円を一般会計で処理し、残り1兆円を国有林野事業で返済、③伐採や植栽、保育の全面的な民間委託化、④組織・要員の徹底的な合理化・縮減——がその内容である。

2013年度には特別会計から一般会計に移行し、公益重視の管理経営の「一層」の推進、及び「組織、技術力及び資源を活用して我が国の森林・林業の再生へ貢献する」(『2018年度 森林・林業白書』216頁)ことがうたわれた。

一連の改革により、14営林(支)局は7森林管理局となり、営林署は森林管理署に衣替えした上でその数を大幅に減らした(表-2)。同時に、非現業の国家公務員である定員内職員の人数も絞り込まれた。

また、1998年度には7割台だった伐採や

表－２ 国有林の森林管理署等、森林事務所、職員等の推移

年次	森林管理署等 (署)	森林事務所 (事務所)	定員内職員 (人)	定員外職員 (人)
1970年	350	2,330	39,482	78,077
1980年	342	2,333	32,408	38,540
1990年	316	1,844	18,296	15,649
2000年	120	1,256	6,929	4,028
2010年	120	1,256	4,756	922
2018年	120	842	4,060	91

資料：「国有林野事業統計書」各年版。

注：1. 「森林管理署(旧営林署)等」には森林管理署とその支所、森林管理事務所を含む。数値は各年4月1日現在のものである。

2. 「定員外職員」には基幹作業職員、常用作業員、定期作業員を含む。定期作業員については各年6月1日現在の人数を、そのほかについては各年4月1日現在の人数を示した。

植栽、保育の民間事業者への委託率が、2013年度以降100%となった(「国有林野の管理経営に関する基本計画の実施状況」各年度版)。それに伴い現場作業を行う定員外職員(現業職員)の人数は激減した。

このように「組織・要員の徹底的な合理化・縮減」に終始してきた国有林は、定員外職員を減らし現場レベルの技能やノウハウを失っただけでなく、定員内職員をも絞り込み、管理経営の要となる執行部門についても脆弱化させてしまった。

国有林は、前述した樹木採取権制度の運用に当たっては、5年ごとに伐採計画等の内容をチェックする仕組みを設けるといふ。だが、当たり前のことであるが、チェックする側に専門性が残っていなければそれは機能しない。ますます脆弱化する組織体制でそうした専門性を維持できるのだろうか。一度、人材や技術を失えば再興は難しい。この状況で「民有林への指導やサポート」ができるのか、懸念が残る。

森林経営のコアとなる人材は、事業執行や現場管理を担う非現業部門(国有林の定

員内職員や森林組合の職員がこれに当たる)と、現場作業を行う現業部門(国有林の定員外職員や森林組合の作業班員)に分かれる。一方では現業部門を失くし、他方では非現業部門の人員削減を進める国有林は、その両者を輩出する「畑」としての地位を低下させている。

そうした中で、両者の機能と組織をナショナルレベルで維持できているのは、事実上、森林組合だけではないか、というのが筆者の見立てである。

市町村の役割強化と負担増

市町村における森林政策(以下、市町村林政という)の権限拡大は、1990年代の地方分権改革の流れを受け、林業施策を現場により近いレベルで実効性をもって行うという触れ込みの下で行われてきた。

こうした市町村林政の権限拡大という一連の動きの延長線上に「新しい森林管理システム」はある。それは市町村にさらなる負担を課すものとなっている。確かに、「新しい森林管理システム」に関わる施策の展開

に必要な新たな財源は用意されたが、その執行体制は心もとないままである。

実際、ほとんどの市町村では、立地や規模にもよるが、林政専任の担当者は一人か、数人が配置されている程度となっている(石崎、2012;柿澤、2004;柿澤・川西、2011)。国や都道府県とは異なり、市町村に森林技術に精通した専門家はほとんどいないのである。だが、市町村の役割と負担は増す一方である。

こうした中で、林政施策の優先順位を引き上げ執行体制の拡充につなげるべきなのだろうが、行財政改革が不断に進行する現状ではなかなか難しい。また、第32次地方制度調査会(総務省、2018年7月スタート)では、市町村林政の今後の在り方にも関わってくる制度として、複数の市町村で構成する「圏域」を新たな行政主体とするアイデアが示されたが、その行方はまだ見通しにくい。

とはいえ、2020年代の地域森林管理にますます必要なのが、地域事情と森林技術に精通した地域コミュニティに張り付いた担い手であることに変わりはない。筆者はここに森林組合の出番があるとみている。

というのも、森林組合は国有林とは違い、具体的な事業計画の策定・執行から現場の作業に至るまで、森林経営に関わる一連の仕事のカバーする人材や事業者を擁しているからである。森林組合は、自らが意識するにせよしないにせよ、ナショナルレベルで森林経営をトータルで担える唯一の存在となった(なってしまった)といえよう。

森林組合の経営基盤の新たな強化策

ところで、2020年代に、森林組合の形は大きく変わることになるかもしれない。

林野庁では、森林組合の経営基盤の強化を目的に森林組合法の改定に動いており、本稿執筆時点(2020年1月末)で2020年中の成立を目指している。

改定案には、合併以外の手法により複数の組合間で連携事業を進める仕組みの導入、正組合員資格の拡大、執行体制の強化などが盛り込まれている。なかでも目玉となるのが、合併によらない事業再編の仕組みの導入である。

これまで林野庁は経営基盤の強化策として組合合併を推進してきた。その結果、森林組合数はピーク時の1954年の5,289組合から2017年度末時点には621組合となった。だが、近年では、組合地区が広がり過ぎ、地域社会との関係性が薄まるといった懸念が生じていることもあり、合併の動きも落ち着いてきている。

そこで、今回の改定では、合併によらない経営基盤の強化策として、森林組合を存続したまま、事業単位で連携する手法の導入が盛り込まれた。

具体的には、①事業譲渡(組合や道府県段階の連合会の事業の全部または一部を他の組合や連合会に譲渡)、②吸収分割(組合や連合会の事業を分割し他の組合や連合会に承継)、③新設分割(2つ以上の組合や連合会がそれぞれの事業を分割し新設する連合

会に承継)——という仕組みである。

この法改定もまた「新しい森林管理システム」の一環として行われている。その狙いは、森林組合の収益部門である森林整備(造林、治山・林道工事、病虫害防除など)、販売(丸太、きのこ類等の林産物の生産・販売)、加工(丸太、きのこ類等の林産物の加工・販売)の主要3事業を対象に、事業ごとに広域で連携することで「意欲と能力のある林業経営体」を形成することにある。

とはいえ、組織再編により事業拠点の一部が地域からなくなる可能性は高い。組合経営の柱である森林整備事業や、もう一つの柱として伸長が著しい販売事業が地域から失われれば、事実上、合併と変わらない。そこにはたして組合員の理解は得られるだろうか。

また、当然のことながら、道府県連(東京都と大阪府を除く森林組合連合会)の存在意義も問われることとなろう。

4. 2020年代に協同はどう応えるか

筆者は、「持続可能な森林経営」のカギは、「川上」(森林整備、木材生産)に位置する森林所有者と林業労働者が安定的に山村で働き暮らしていけるかどうかにある、と考えている。その中で、「川上」の森林組合は、森林所有者(組合員)だけでなく職員、林業労働者の所得形成に寄与し、「山村の持続性」を保障する役目を負う。

だが、国産材時代を久しぶりに迎え活況を呈する「川下」(木材加工)とは対照的に、「川上」はその恩恵に与えていない。立木価格の低迷は森林所有者の経営意欲をそぎ、林業労働者の賃金水準は依然低い。この間、伐採・搬出コストや流通コストの削減は進んだが、その成果の多くは「川下」に吸収されてしまっているのが実情である(野田、2012)。

こうした中で、森林組合は2010年代、収穫期を迎えた組合員所有林を対象に木材生産(=販売事業)に本格的に着手し、全国レベルでは事業総収益の縮小傾向に歯止めをかけてきた。また、都道府県レベルでも6割を超える県で収益を回復させてきている(早尻、2019)。

このように組合経営のもう一つの柱として、森林を育成する森林整備事業に加え、木材を収穫する販売事業が存在感を高めてきた。森林組合の事業経営の姿はいま大きく変わりつつある。年々、厚みを増す組合員所有林という豊富なストックをカードに木材需要側との価格交渉力を強めていき、「川下」に傾き過ぎた分配構造を変えていく経営条件は整いつつあるように思われる²⁾。

そのためには、組織運営・事業経営の地域拠点を維持して、市町村林政の推進役として公的責任を果たしつつ、地元のニーズを掘り起こし、仕事を創り出すことが課題となるだろう。森林組合には、こうした地域社会に根差した協同実践の地道な積み重ねが

経営基盤の強化に結び付くような体制構築が急がれている。

森林組合は、戦後造林木の人工林業がようやく一巡りするという歴史的地点に立ち会う中で、育成(森林整備事業)から収穫(販売事業)までトータルに担う存在となった(同上)。「新しい森林管理システム」の先行きはまだ不透明だが、森林組合が責任と負担の増す市町村とともに地域林業の先頭に立つことが、「持続可能な森林経営」を保障する有効な手立てとなろう。

注

1) 森林組合は森林の所有者(オーナー)を組合員とする協同組合であり、活動的な森林組合の多くが林業労働者を組織化した作業班を抱え、組合員所有の生産過程を直接代行する機能を果たしている。

2) 原料となる木材の一部または全部を自ら賄う形で、「川下」に手を広げる森林組合も少なくない。ただ、事業規模で圧倒的に勝る「川下」の民間資本との競合は、絶え間のない生産コストの削減圧力に組合経営をさらすことになる。その結果として、組合員から預かった木材の買取価格を下げることになったり(=組合員の収入低下)、林業労働者の就労条件を不安定化させたりする恐れがある。筆者は、それぞれの地域事情に応じた事業展開の多様性の意義は認めるものの、消耗戦に陥り肝心の「川上」を疲弊させかねない「川下」への参入に対しては懐疑的である。

参考文献

石崎涼子「『平成の大合併』後の市町村における森林・林業行政の現状——担当者に対するアンケート調査の結果報告」林業経済、2012年、65(6):1-14頁

岡 裕泰・久保山裕史「森林資源の動向と将来予測」森林総合研究所編『改訂 森林・林業木材産業の将来予測——データ・理論・シミュレーション』日本林業調査会、2012年、41-72頁

柿澤宏昭「地域における森林政策の主体をどう考えるか——市町村レベルを中心にして」林業経済研究、2004年、50(1):3-14頁

柿澤宏昭・川西博史「市町村森林行政の現状と課題

——北海道の市町村に対するアンケート調査結果による」林業経済、2011年、64(9):1-14頁

菊間 満「訳者解説 物語から見てきたのは、日本の林業労働者政策の転換である」ベルント・シュトレルケ編、菊間満訳『世界の林業労働者が自らを語る』日本林業調査会、2011年、165-174頁

駒木貴彰・岡 裕泰・久保山裕史・立花 敏・田中 亘・野田英志「日本林業の将来展望」森林総合研究所編、前掲書、329-341頁

野田英志「林業セクターの将来予測」森林総合研究所編、前掲書、301-328頁

早尻正宏「主伐・再造林期の森林組合の『総合事業性』」協同組合研究誌にじ、2019年、670:25-44頁

早尻 正宏 (はやじり・まさひろ)

北海学園大学経済学部准教授

1979年広島県生まれ。北海道大学大学院農学研究科博士後期課程修了、博士(農学)。山形大学農学部助教、同准教授を経て2016年から現職。専攻は林業経済学、地域経済学、協同組合学。近著に「主伐・再造林期の森林組合の『総合事業性』」(『協同組合研究誌にじ』670、2019年)など。