

## 特集 動き始めるか？ 林業再生の現場

農林水産省の「森林・林業再生プラン推進本部」が、「森林・林業の再生に向けた改革の姿（最終報告）」を発表した。改革の姿は根付くのか。3年前から「豊田市森づくり条例」によって団地化を進めてきた愛知県豊田市、日本型フォレスターの養成を喫緊の課題ととらえた岐阜県等主催のドイツ人フォレスターによる研修、30～40代のI・J・Uターンによる林業従事者が森林・林業再生プランをどうとらえるか討議した模様をまとめた。

# 豊田市の森林政策と 森林・林業再生プラン

“寄り合い”を利用して合意形成、3年で88団地

豊田市 産業部専門監兼森林課長 原田裕保

## 1. はじめに

愛知県豊田市は平成の大合併で広大な森林を有する都市となった。人工林の間伐促進が叫ばれる中、森林の健全化に向けて独自の森林政策を推進している。一方、政権交替を経て、国は「森林・林業再生プラン」に続き、このプランの推進方策である「森林・林業の再生に向けた改革の姿」を発表し、今後、森林・林業政策を大きく転換しようとしている。本市の森林行政を担う者として、この政策転換には期待と不安が交錯している。本稿では、合併後の本市の森林・林業政策の取り組みを紹介するとともに、「森林・林業再生プラン」を中心とする国の動きについて、市町村行政の立場からの意見と具体的な提案を述べてみたい。

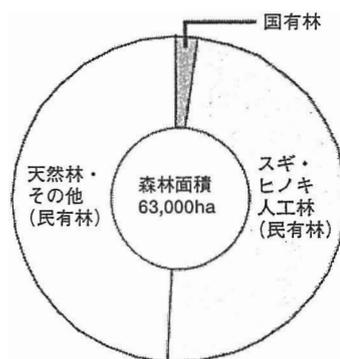
## 2. 100年の森づくり構想から「団地化戦略」へ

豊田市は平成17年4月1日、矢作川上流域の隣接6町村と広域合併し、市域面積は県下最大の約92,000ha、このうち約68%、約63,000haを森林が占める森林都市となった。国有林は約1,400haに過ぎず、民有林の人工林面積は約35,000haで、東京都や神奈川県的人工林面積に匹敵する。合併前の豊田市と比較して森林面積は6倍、人工林面積は実に13倍となった。この広大な森林を前に従来の体制では不十分と判断し、合併と同時に専門部署として新たに森林課を設け、事務所も市街地にある本庁ではなく森林地域の中心に置くとともに、職員を18名配置した（現在は20名）。また森林組合も市町村合併と同時期に同じ区域で広域合併し、新たに豊田森林組合が誕生した。市町村と森林組合のエリアが重なり、また森林組合の本所と森林課の事務所も近くなったことか

ら、その後の森林行政には大変プラスとなった。

人工林のうちスギ・ヒノキ林が約30,000haを占めるが、市民ボランティアらが行った「森の健康診断」によれば、その6~8割が間伐手遅れとの“診断”が出されている。本市はこれらの人工林の間伐を進め森林・林業の再生を図るために、平成17年8月、「とよた森づくり委員会」を発足させ、市の取り組み方針の検討に入った。そして熱い議論の末、平成19年3月、「豊田市森づくり条例」と「豊田市100年の森づくり構想」を独自に定めた。構想では、市独自の森林区分や森づくりの方向性等を示すとともに、20年間で間伐手遅れ林を一掃

し、公益的機能の高い人工林に変えることを目標に掲げた。さらに同年10月には「豊田市森づくり基本計画」を定め、10年間で25,000haの間伐を進めることなど、構想を具体化するための計画をまとめた。そしてその計画に沿ったコア事業として推進しているのが「団地化戦略」である。



豊田市の森林構成

### 3. 「地域森づくり会議」で「団地計画」の合意形成

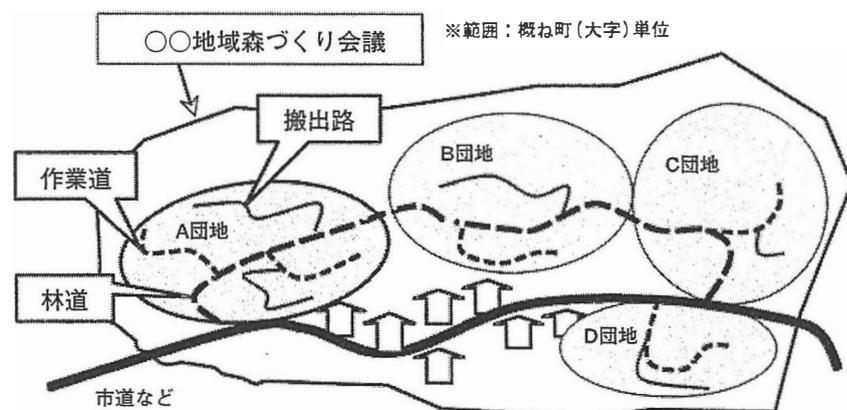
森林整備や林業に対する意欲のない森林所有者が少なくない一方、現在の制度では土地所有者の了解なしには何もできない。しかし、本市は森林部分における地籍調査の実施率が0%で、森林の境界がほとんど未確定なうえ、所有面積も小さい。そこで、森林所有者の意欲向上と境界確定、そして合理的な間伐を推進していくために、本市は独自に「地域森づくり会議」の設置と森づくり会議による「団地計画」立案の仕組みを中心とする「団地化戦略」を推進している。

地域森づくり会議は、条例に「地域組織」として位置づけ、概ね町（旧大字）のエリアを単位に、その地域の森林所有者（全所有者の参加が必須ではない）で構成し、森づくりについて地域で合意形成を図る組織（テーブル）である。この会議でその地域の森づくりの方向や具体的な間伐団地（5~50ha程度）の計画（団地計画）を森づくり構想の森林区分に沿って立案する。これを市が承認し、その後、森林組合が路網整備や集中的な間伐を実施している。団地計画に沿った間伐には補助金の割増しや路網の優先整備、交付金の支払い等の優遇措置がある。地域森づくり会議を“農事組合の林業版”と言った方がいたが、森林組合職員が所有者を個別に回って説得するのではなく、田舎ならではの“寄り合い”を利用した合意形成の場として成果を出し始めている。

10月末現在、取り組みを始めて約3年で、66の森づくり会議が設立され、88団地、1,435haの団地が設立された。この会議設立や団地化の過程では、市職員と森林組合職員がかなりの頻度で相談、指導、支援に出ている。また団地化するための境界の確定や杭打ちは、森づくり会議として森林所有者が行うことにしている。そして、その後の森林調査、測量（造林事業レベル）、施業

提案は森林組合が行っている。

なお、この面積は境界確定や測量、森林調査も終わり、今後間伐を行う予定の人工林の正味の面積で、天然林等は含んでいない。国は「集約化」という使い方をしているが、本市の場合、境界確定や切捨て間伐を行うことも含んでいることから、



地域森づくり会議と団地のイメージ

より広い意味で「団地化」と称している。

一方、広域合併した豊田森林組合は「都市型森林組合」を目指し、市の方針と連携して、団地化、路網整備、間伐、さらには市が委託している「とよた森林学校」の運営などに取り組んでいる。高性能林業機械も導入し、間伐事業量は増加しているが、旧来の森林組合の体質から脱却していない面もあり、改革途上である。

このように、市が将来の森林の姿や目標、独自の森林区分を示すとともに、団地化をキーワードに、地域での合意形成、境界確定の仕組みを整えた上で、森林所有者が自ら動き、市と森林組合がそれを支援する体制で動き始めた。まだ課題も少なくないが、一定の成果を出し始めている。また、これらの取り組みは「森林・林業再生プラン」の考え方も重なる部分も多く、今後、国が打ち出す具体的な事業とどう整合させていくかが課題である。



境界確認、杭入れは森林所有者で

## 4. 市町村行政からみた「森林・林業再生プラン」

「森林・林業の再生に向けた改革の姿（中間とりまとめ）」が発表された段階の9月7日、国の「第7回森林・林業基本政策検討委員会」の公開ヒアリングが開かれ、私は地方自治体関係の陳述人の一人として意見を述べる機会に恵まれた。私は森林・林業の制度改革に賛成であるが、発表された「改革の姿」を読むと、現場での適用に不安を覚えることがいくつかある。陳述内容も踏まえ、「森林・林業再生プラン」と「改革の姿」について、市町村の森林行政を担う立場から若干の意見と提案・要望を述べたいと思う。

### ①地籍調査0%の現場の課題と提案

どんな補助制度を設けても、森林所有者の了解と境界の確認ができなければ木は1本も切れない。

一方で、間伐しなくても現実には所有者にペナルティが課せられることはない。間伐の必要性を説明しても「ほかっていてくれ」と言う所有者さえ存在するし、境界立会いの場をセットしても、自分の森林なのに他人事のように参加を拒んだり、「役所で決めてくれ」と言う所有者も少なくない。多くの森林所有者は3ha未満の小規模所有であり、とても「森林経営者」とは言えないし、「所有権」を楯に自分の山をほったらかしにする自由すら容認せざるを得ないのが実態である。

先にも書いたように、本市は森林の地籍調査が0%の中、独自の団地化戦略で、所有者の特定、境界確認、間伐の合意形成を行っているが、各段階でそれぞれ大変苦勞し、時に停滞している。これが“現場”の姿である。

「改革の姿」には「責務の明確化」の項があるが「森林・林業再生プラン」にあった「義務」までは言及していない。森林所有者は所有者（管理者）として最低限の管理義務を果たすべきではないか。本市は森づくり条例を検討する中でこの点を相当議論したが、結局、国の法律で規定しなければ義務を課すことはできないことがわかり、規定できなかった。今回の政策転換に伴って一番対処していただきたかった点であり、この最低限の管理義務規定があったら、境界確定や間伐実施がもっとスムーズに進められると思う。また所有者に最低限の管理義務を課さなければ、森林整備に税金を投入すること（補助金のみならず、林務行政自体が税金を使う行為）について、森林を持たない納税者に説明ができないのではないかとと思われる。

そもそも森林所有者あるいは管理者が不明なケースが少なくない。団地化のために所有者に連絡をとりたくても、森林簿も登記簿も必ずしも真の森林所有者を表示していないし、森林簿には

住所が書かれていない。また森林課職員といえども、市が保有する固定資産税の所有者情報を団地化の作業に使うことはできない。個人的見解であり、また法律改正が伴うことであるが、固定資産税の納税義務者を森林管理者とみなし、最低限の管理義務を負わせてはどうであろうか。そうすれば、所有者の特定から集約化までの事務が簡略になり、森林整備もより進むと思われる。

また森林の境界確認について「改革の姿」では、森林経営計画立案者に限って集約化に伴うソフト事業の一部として“経費面”で助成されるようであるが、森林整備の大前提となる所有者と境界の確定に関する“制度面”の対策が明確にされていない。根本的には地籍調査の実施が不可欠であることは言うまでもないが、これを待っているのは森林整備は進まないのが現状である。

所有者と境界がはっきりしていて、かつその所有者にやる気があって、初めて「集約化」の段階に進める。本市での取組みからみて、基本中の基本ともいえるこれらの要素の制度面の対策が不十分であると、計画立案、事業実施に相当苦勞することが予想される。

## ②要間伐森林制度

上記とも関連するが、「改革の姿」には、間伐すべき森林を「要間伐森林」として新しい市町村森林整備計画にリストアップすることになっている。しかしそもそも要間伐森林のリストアップ自体が難しい。なぜなら、森林簿を含め個々の森林について間伐すべき程度（密度等）を判断できるデータがどこにもないからである。仮に山の現場で間伐が必要な森林と判断できたとしても、その森林の境界がわからない現状では、地番も所有者も特定できない。

本市の場合、対象となるスギ・ヒノキの人工林は約30,000ha、筆数は約110,000筆にのぼる。厳密にはその1筆1筆について間伐すべきかどうかの判断が求められる。筆ごとに密度のデータが整理され、かつ間伐すべき森林の基準が明らかであればコンピュータで抽出が可能であるが、そのような状況ではないため、110,000筆からの抽出作業は現時的には不可能と思われる。本市における間伐すべき森林は少なくとも人工林の7割程度が該当すると推測していることから、要間伐森林は、ざっと21,000ha、77,000筆が対象になると予想される。なお、これが技術的に抽出できたと仮定して、市町村森林整備計画に記載する要間伐森林リストは、1筆1行、1ページ40行のレイアウトで約2,000ページ、厚さは10cmにもなる。

森林経営計画立案の過程でその区域内の要間伐森林をリストアップすることは可能であろうが、このように、市町村森林整備計画で全市の要間伐森林をあらかじめリストアップすることは現実には難しいと思われる。また要間伐森林制度は現行法でも規定されているが有効に機能しているとは言い難い。制度改正で対象森林がさらに増えることが予想されるが、市町村レベルで実施可能で、かつ有効に機能する制度設計が必要と思われる。

## ③森林の機能区分に伴う困難

「改革の姿」ではいわゆる森林の3区分を廃止し、市町村が主体的かつ柔軟に森林整備計画で森林区分を設定できることになっている。いわば「都市計画図の森林版」を作るような作業と解釈した。3区分の廃止には賛成であるが、市が独自の森林区分を定め、明確な根拠を持って全域を網羅的に図示し、それを地域の森林所有者と合意することが短期間で可能であろうか。私は全く自信がない。

本市は、森づくり構想で独自の森林区分を定めているが、全市にわたり地図に色塗りすることはせず、市は森林区分とその基準を決めただけで、所有者の意思を踏まえて団地計画の中で反映する仕組みにしている。これは、森林所有者にとって、その経営意思に反するような区分を一方的に押し付けることになると、むしろ間伐が進まなくなるおそれがあるし、森林区分は伐採制限や補助率とも密接にリンクするため利害関係の調整が難しくなることが想定されるからである。

また、森林GISの整備とそれを使いこなせる技術がなければゾーニングはできない。例えば、路網整備がどこまで可能であるかの検討をしなければ、どこまでを林業経営林とするかの判断はできない。植生はもちろんであるが、傾斜や土壌条件も加味しないと本来はゾーニングできない。市町村森林整備計画は半年で作成することになっている。上記の要間伐森林のリストアップも含め、このような短期間で制度の趣旨に合うような区分が全域(63,000ha)についてできるか不安である。



東海豪雨で土砂崩れを起こした森林

#### ④路網整備と木材生産に加え

「森林・林業再生プラン」は、間伐面積あるいは健全化された森林面積というような指標ではなく、木材自給率のアップを目標に掲げ、林業の再生に重点に置いた政策転換である。これは、事業の中心に「路網整備」と「搬出間伐」がセットで置かれ、「切捨て間伐」が“切り捨てられたこと”に如実に現れている。しかし森林の公益的機能確保のための切捨て間伐も必要であると思う。

直接支払いも含めて助成制度が路網整備と搬出間伐にシフトすると、無理な路網整備や需要量以上の木材搬出が行われる可能性がある。特に無理な路網整備による土砂災害の発生が懸念される。本市が属する矢作川流域では平成12年の東海豪雨の際、上流部の各地で多数の土砂災害が発生した。山間地の林道や作業道がその引き金になったケースも少なくない。当地域は風化花崗岩(サバ土)が広く分布し、少しの雨でも崩れやすく、道が開設できない場所が少なくない。しかし間伐手遅れの人工林は広く分布している。搬出間伐の促進による木材自給率の向上には賛成であるが、環境面や防災面からみて、木材生産を目指す森林であっても、切捨て間伐や巻枯らし(立ち枯らし)間伐で森林の公益的機能を回復させるような事業も認めていただきたい。

また路網&高性能林業機械一辺倒でなく、補助等に差を付けることで架線集材が成り立つような制度があれば、ドイツのフォレスターが指摘したように、環境や土壌の保護と両立できる搬出ができるのではないと思う。その差額は環境保全のコストと割り切ってもよいのではないだろうか。森林の整備はその場所の条件に応じた様々な手法が存在する。その柔軟さが多様な森林を生み出す源であるはずだ。

## 5. 最後に

30年以上も前から間伐促進が叫ばれているのに一向に状況が改善しない現状は何とか変えなければならない。制度の抜本改革は必要であり大いに期待している。しかし、林業家の方には申し訳ないが、林業・木材生産偏重の制度改革には不安を覚える。繰り返しになるが、一般の民有林では、所有者がいて、境界がはっきりしていて、その所有者にやる気があって、初めて集約化の段階に進める。木材生産はその後だ。しかし多くの民有林ではその第1ステップで足踏みをし、その間にも人工林は着実に過密度を増し公益的機能を低下させている。もう待ったなしの状態である。

森林所有者に最低限の管理義務を課すとともに、所有者と境界を確定する緊急な制度改革が望まれる。また瀕死の森にカンフル剤として切捨て間伐を行って森の地面に光を当てることも必要である。理想の追求と現実的かつ緊急な対策が並行して進められることを望みたい。