

試論

私はゾーニングをこう考える

最終回

ゾーニングの原理原則 — 林業再生には「二段階 ゾーニング」で挑む

中部大学中部高等学術研究所
国際GISセンター准教授

竹島 喜芳
Kiyoshi Takejima

現代林業2014.11 44

このコーナーでは、ゾーニングを考える議論のネタについて、様々な立場から提供し、地域のゾーニングを考える議論の土台、きっかけを提供することを目的にしています。

最終回となる第11回目は、中部大学中部高等学術研究所国際GISセンター准教授の竹島喜芳さんにゾーニングの試論について紹介していただきます。

ゾーニングは目的ではない、手段である

という似た言葉ですが、私はその3つを明確に分けて考えることにします。

1. 「林業経営」は、林産物を貨幣に換えて行う経済活動（林業）をいかに行うかを示す概念とします。儲かっていけば経営は上手くいっており、儲からなければ上手くいっていない、と評価可能です。林業経営は、林業に従事する者が生活の糧を得るために行われ、活動によって発生するリスクは、経営者が負います。

2. 森林は、林業従事者への経済的な恩恵以外に、人類に有形無形、様々な恵をもたらします。従って森林の保全は、単に林木の保育や収穫だけを考えればよいかというと、そうはいきません。経済ベースに乘ろうが乗らまいが、誰かが森林をどうにかする局面が必要になることがあります。こうした、貨幣とは別次元で何処をどうするべきかを考え実行する行為を「森林管理」の概念とします。森林管理

は森林の公益的機能発揮のため、専門知識をもたない市民の代わりに（同時に特定個人の利益に偏らないため）、専門知識をもったスタッフを税で雇用している（しかも公平中立の立場）自治体为主导するものとなります。森林管理の良し悪しは環境指標や産業指標などを総合して判断されます。活動によって発生するリスクは、自治体がいいます。

3. 「森林経営」は、とくに対立することがある林業経営と森林管理のバランスをとりながら、森林保全のルール作りをいかに行うかを考える行為とします。つまり開発側の発想の林業経営と、規

ゾーニングは「この森林はこうするところ、あの森林はああるところ」と区分けすることだとして話を進めます。ゾーニングは、ある森林を「ああする、こうする」ための手段です。どんな手段が適切なかは、「誰（主体）」が「何のため（目的）」にゾーニングするかによって異なります。そこでの辺りのことから、特に行政担当者の立場でゾーニングの原理原則の試論を展開してみます。

現状離れしたためでたい話が続出しますが、ともかく私はこれから述べるよ

うなことで、概念を整理すると万事スツキリいたします。いまできそうなことを組み立てて未来を語るより、未来に照準を合わせて、いまだできないことを解決していく。それが私の信条です。

ゾーニング周辺の概念定義・整理

まずはゾーニング周辺の概念や、ゾーニングの目的について定義・整理したいと思います。林業関連の書物や会話でヒラヒラと目の前をちらつく「林業経営」「森林管理」「森林経営」

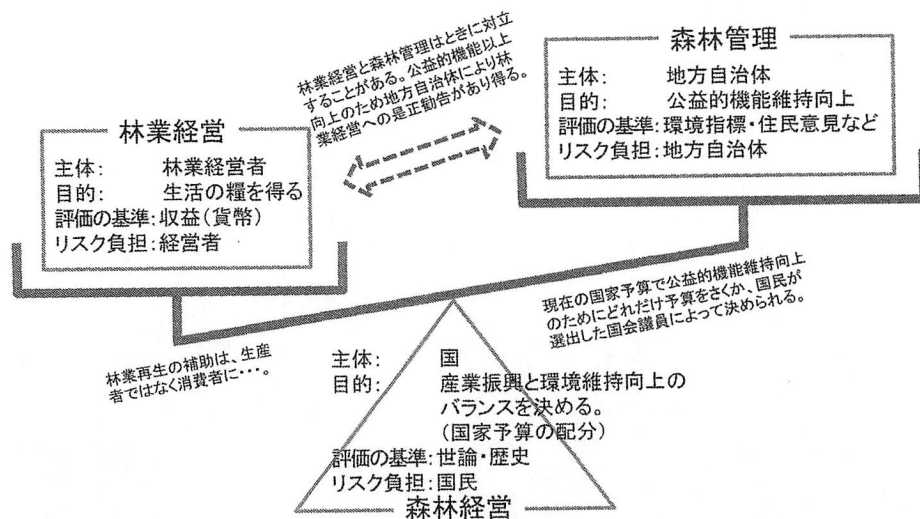


図1 主体と目的、基準とリスク負担者が異なる「林業経営」「森林管理」「森林経営」

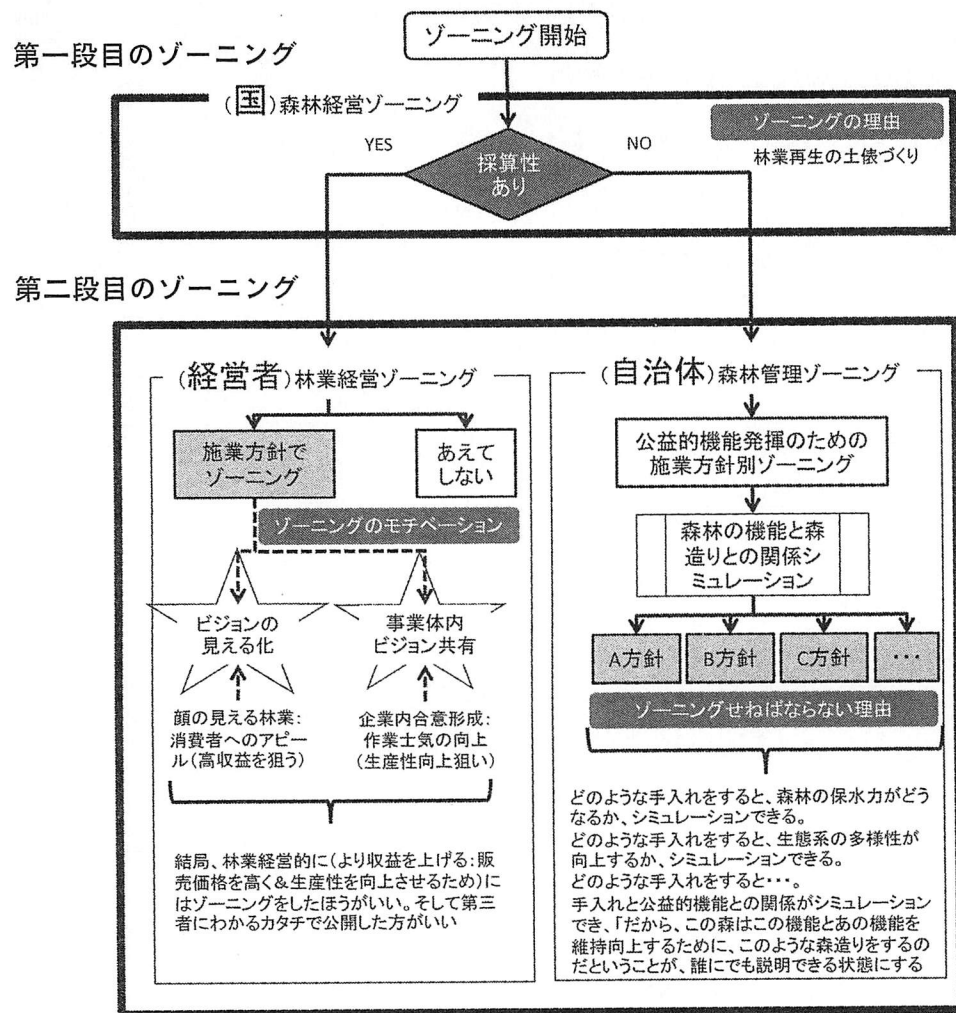


図2 「誰が」「何のために」。二段階ゾーニングの構造

林業再生を実現するための第一段階目のゾーニングはこれだけです。

○第二段階目のゾーニング(林業経営・森林管理のためのゾーニング)

一方、採算が合わないといつて森林を放っておくと公益的機能に支障が生じる場合があります。そのため、採算が合わないとい線引きされた森林には税金を投じて森の手入れをすることにします(そのかわり森林所有の権利は著しく制限される)。ただし、道もない奥山と、幹線道路や宅地・水源など隣接した里山、あるいは都市に

制側の発想に近い森林管理とのバランスをとりながら、国家の枠組みで国全体の森林のあり方やその実現を考えることを森林経営とします。どのような森林を次の時代に渡していくのかを国(政府・現実的には中央省庁)が主導し、その行為の良否は、世論や歴史で判断されます。活動によって発生するリスクは、そのような政府を選んだ国民が負うものとなります。

次に、ゾーニングの目的を改めて考えたいと思います。世の中は「森林・林業再生」で多くの人が知恵を絞る努力をしています。ですから、私のゾーニングは、森林・林業再生のためである、と言いたいところですが、少し違います。森林・林業再生という言葉を使うと、林業経営・森林管理・森林経営の照準がぼやけてしまうからです。林業再生は万人共通の貨幣のモノサシによって評価できます。しかし、森林再生は評価のモノサシが定

まっていなかったため何処をどうテコ入れしたら森林が再生するのか国民一致の見解を得るのはまず不可能です。となれば、国をあげて森林再生を目指すといつてもどこを目指しているものやら...。しかも、森林率が高い日本において、森林再生を叫ぶ次元と林業再生を叫ぶ次元とは違い過ぎます。ということ、私は、「林業再生(本当は、林業隆盛と言いたい...)」をゾーニングの目的として話をいたします。

目的や主体がことなる二段階ゾーニング

林業再生のためのゾーニングは、目的や主体が異なる二段階のゾーニングで進めるべきだと思います。以下、少し詳しく説明します。

○第一段階目のゾーニング(森林経営のためのゾーニング)

ゾーニングの目的である林業再生は、収益が上がることで林業経営を行

う、の一言に尽きます。収益が上がらないところで頑張っても収益は上がらないのが普通です。徹底的に収益を追求した林業を行うことで林業再生を目指します。

そこでゾーニングは、国が森林経営の観点から、収益が上がる森林とそうでないところを線引きするところから始まります。つまり「林業経営」が成立し得る場所と、それができないところとを分離するのです。年々の市況や森林の成長、路網などによって採算性は変わります。そのため、このゾーニングは定期的に見直します。

そのゾーニングがどんな意味をもってくるか?ここが重要です。林業経営が成立し得ると判断できる場所では、将来補助金なしで自立してもらおう、そのためのゾーニングです。我が国の財政を考えると、いつまでも今のような補助金が続けられるとは思えません。そのための準備です。

表1 二段階ゾーニングが動き出すためのアクションプラン

項 目	内 容
施業コストの体系化	国や県の研究機関が自ら実施することによるコストの体系化。現在のよう な民間にお金を出して国や県がアドバイスをしなから民間のデータを 解析するというものではありません。民間の試行錯誤を省くため、国や 県が礎となってスタンダードなコスト体系を明らかにします。そのスタ ンダードによってゾーニングが行われます。スタンダード以上の生産性 は、民間の創意工夫によるものであるため、彼らのノウハウとして守ら れ、彼らの競争力に直結させます。
公益的機能の定量化	だれもが再現可能な手法で森林の公益的機能評価できる指標開発とその 体系化が必要です。森をどうすれば、公益的機能がどうなるのか。時代 は、経験と感によるゾーニングでは、税金を投じる説明責任を果たせな くなっていきます。ここは最も大事なポイントです。
資源の明瞭化	森林管理のための森林資源量の情報と、林業経営のための森林資源量の 情報とでは、必要な情報と精度が異なります。現在のような森林管理も 林業経営も同じ森林簿に基づくものであってはいけません。森林管理は 大まかで費用のかからない手法、林業経営は経営者の判断でときに人海 戦術。

※時代は、中央集権から地方分権、やがて市民分権に移行していきます。
市民分権が到来したときには、とくに公益的機能の定量化が出来ている必要があります。ただなんとなく…
ということが許容される時代は終わりに近づいています。

定できるよう、1. 施業コストの体系化、2. 森林の公益的機能の定量化、3. 森林資源の明瞭化を進めていきたいと思っています。
(ちなみに私はいま、3を一生懸命頑張っています)。施業コストの体系化も、公益的機能の定量化も、森林資源の明瞭化も、いまだにGISやリモートセンシングによって、かつては想像できなかったような解析もできるようになり、研究者が本気になり、行政や政治が決断

すればこの種の話はグンと進むはず
です。
ゾーニングとそれに付随する実行性
かつ実効性のある制度は林業再生の
本丸です。そのため、ここで語り尽
せるものではありません。現場や自治
体、国の方々から「あんだ、こーゆ
ー場合があるから、こんなの無理だ。こ
んな場合を配慮してないから、この考
えは笑い話以上にはならない」。そん
な耳鳴りは確かに私には聞こえます。
ですが、憲法があって、法律がある。
法律があって裁判の判例がある…。
つまり憲法では説明し尽くせない事柄
は、現実社会にはあるものです。しか
し、どんな事柄も憲法あってこそで
す。
具体性に欠けた話になってしまいま
したが、まずはゾーニングの原理原則
を語ってみました。林業再生の夜明
けは近い！

面しながらそこで見られない貴重
な生物が生息する森とでは、維持管
理の方法は異なります。税金を投じ
て公益的機能を発揮させようとするの
ですから、なぜそこでそれだけの税が
投じられるのか、説明責任や市民と
の議論に耐える根拠がなくてはなりま
せん。ですから自治体による林業不
適地のゾーニングは、林業経営のため
のゾーニングとは違い必須となります。
なお、林業再生を加速させるため
の仕掛けの1つとして、不採算と線
引きされた森林に対し（公共工事が
発生）、事業体の創意工夫・自助努
力（路網開設、技術革新、販売の工
夫）によって工事の際に発生する材
を販売し、事業体の収益にすること
を容認するような仕組みも合わせて必
要だと思っています。これによって林業再
生のための路網開設や技術革新は加
速します。

こうした二段階ゾーニングだけで林

業再生が実現し、公益的機能が発揮
されるよう森林保全が進むかという
それはあり得ません。林業経営者が
全く自由に採算優先で森林の改変を
行うと、森林の公益的機能を大きく
損なう可能性があるからです。そのた
め森林の改変を行う前に、林業経営
者はどのような改変を行うのか自治体
に届け出を行ない、計画に問題があ
るかないかのチェックを行う仕組みが
必要です。問題があれば計画の見直
しを求めます。
この二段階ゾーニングと、チェック
体制がうまく回れば…（そこが一番
問題なんです）、林業再生と公益
的機能の向上が同時に図られます。
二段階ゾーニングを阻むもの
とはいえ、現実を振り返ってみると、
1. 施業コストの体系化が未達成、
2. 森林の公益的機能の定量化が未
達成、3. 森林経営を行うに足る森

林業再生に望むもの

林資源状況が不明確という理由から、
林業再生のための二段階ゾーニングは、
私の暢気な絵に描いた餅でしかありま
せん。
しかし、保安林整備（県が主体と
なって発注する）や森林計画制度の
森林経営計画の認定業務、さらには、
市町村森林整備計画樹立をサポート
するフォレスト制度。そして森林経
営計画を策定する施業プランナーなど、
力量や内実はその後の話として、カタ
チとしては、ほとんどの役者はほぼ揃
ってはいるのです。国が、林業採算
性の線引きをすれば制度はガツキ揺
らぎながらも一歩確実な前進（できる
ことから未来を組みあげるのではなく、
未来に向けてやるべきことを解決して
いく）があるように思います。

いまお話しした二段階ゾーニングは、
憲法のようなものです。その憲法が制