

小規模林業の内外動向と政策立案への示唆

農業・農村領域 主任研究官 多田 忠義

1. 小規模の定義と山林面積の国際比較

林業の経営規模は、一般に経営・管理面積の大小で計ります。しかし、小規模林業 (small-scale forestry) を定義する国際基準は存在せず、各国の林業事情によって様々です。例えば、オーストリアでは、小規模林業を経営体あたり200ha未満と政策上の定義がありますが、日本には定義はありません。ちなみに、1経営・管理主体当たりの山林保有面積の平均は、オーストリアでは24ha (2016年)、日本では6.7ha (2020年、1ha以上山林を保有する林家) です。ただし、この日本の平均には0.1ha以上1ha未満の林家が含まれておらず、実際にはもう少し小さい値になります。また、国連欧州経済委員会 (UNECE) によれば、イギリスの私有林では5.7ha、ドイツでは2.7ha、フィンランドでは27.8ha (いずれも2015年時点) と報告されています (UNECE and FAO, 2020)。このように、1管理主体当たりの平均山林所有・保有面積をみると、日本や欧州の一部の国では小さいのです。

日本における山林の小規模な保有実態は、国際森林研究機関連合 (IUFRO) の小規模林業分科会 (IUFRO3.08.00) が編集・刊行する国際学術雑誌「Small-Scale Forestry」で零細規模 (micro-scale) と評価されています (Harrison et al., 2002)。この議論は、同雑誌の2002年創刊号で、雑誌名とこの雑誌が取り扱うべき範囲について議論した際に、ヨーロッパ諸国は「小規模林業」が多く、国で適合する一方、米国では私有林における植林が小規模ではないため「小規模林業」は用いられず、また途上国では「コミュニティ林業」として管理されるために、一人当たりの山林面積は小規模でも集合体としての山林は小規模でない、といった文脈で登場しました。

2. 小規模林業の研究意義と評価軸

小規模林業は、学術研究における重要な論題の一つです。本稿執筆時点で、前掲雑誌から687の論文が出版済みです。それ以外の林業を取り扱う国内外の学術雑誌でも、小規模林業に着目した研究が多数存在します。この根底には、山林管理・所有における規模の大小で事業環境や政策変化に対する受け止めが異なり、当然、山林管理方針や政策上の取扱いも異なる、という考えが共通しています (Snyder et al., 2019)。例えば近年では、欧州の小規模私有林所有者の環境保全に関する意識の傾向を分析した研究 (Tiebel et al., 2022) や都市居住の小規模山林所有者が農村をどう変化させようかを分析した研究 (Keskitalo, 2020)、カナダ・ブリティッシュコロンビア州における小規模林業は地域の多様な価値観や

目標を反映し、住民参加による森林管理を促す存在であると同時に、画一的な森林政策の課題があることを明らかにした研究 (Ambus et al., 2007; Riggs et al., 2023) など、山林の所有規模は小さいものの、社会・経済や政策立案に与える影響は無視できないというものです。それゆえ、小規模林業の評価軸は、木材生産だけでなく、人間と社会との結びつき、山林が位置する地域社会・経済や文化、必要に応じて山林所有者の来歴にも留意する必要があります。

3. 日本林政における小規模林業の位置づけとその変遷

日本における所有林地の分散かつ零細である状況は、明治時代の土地所有近代化や部落有林野の統一政策に伴う共有林・入会林の分割を契機として、農地と同様に「零細分散錯圃制」といわれています (笠松・泉, 1994)。そして、第二次世界大戦後の木材需要旺盛な環境下で、零細分散錯圃状態の林地における林業経営は、農業も営む生活実態に即して「農家林業」と表現されました (紙野, 1958)。さらに、商工業を営む世帯も山林を所有・経営する場合もあることを踏まえ、「農家林業」を「家族経営的林業」という表現に改めて1960年「林業の基本問題と基本対策」で登場しました。高度経済成長期の日本林政は、小規模な山林を保有する世帯が営む「家族経営的林業」を林業の担い手と捉え、育成対象として明確に位置づけられました (農林漁業基本問題調査会, 1960)。この背景には、保有山林を含む複数からの収入を得ることで、災害や農産物の不作時などに、危機回避として有効な世帯生計であること、世帯と地域・集落の維持が表裏一体であったこと、などが読み取れます。

しかし、こうした小規模林業を後押しする政策決定は、家族経営的林業の基盤である農業、特に水稻の労働時間が機械化や化学肥料の普及等によって減り、余剰労働力が生じ始めた時期とちょうど重なりました。林業を営む農家では、農業機械の購入費用返済のために賃労働に向かう必要が生じたため、小規模林業経営は自家労働力の最適配分が可能な世帯でのみ成立することとなりました (黒田, 1979)。さらに、工業化の進展による農村から都市への人口流出で家族経営的林業の基盤たる自家労働力が弱体化するなかで、1962年以降、森林組合による請負協業化、団地化による森林施業が林政に据えられました (笠松・泉, 1994)。そして、林業基本法の制定 (1964年) や林業構造改善事業の開始などにより、小規模林業を育成する政策から経営の基盤強化 (林道整備や機械化)、原木の流通・加工施設の整備、山林集約による施業規模の拡大が優先されるように

なりました。小規模林業は、こうした対策のもとで、森林組合を核とした地域林業を形成する一翼として位置づけられ、林業経営の基盤拡大のために、山林保有規模の拡大ではなく、森林組合の広域合併による組合経営基盤の安定化へと議論が展開しました（堺，1993）。

4. 政策立案への示唆

戦後日本の林政を「経路依存」（ピアソン，2010）の観点で評価するならば、出発点は家族経営的林業の育成であり、農業を含む他産業の技術発展や世帯生計の変容に応じて地域林業の基盤形成といった林政の自己強化（正のフィードバック）がなされてきたといえます。2021年6月に閣議決定された森林・林業基本計画において、「専ら自家労働等により作業を行い、農業などと複合的に所得を確保する主体等については、地域の林業経営を前述の主体（筆者補記：長期にわたる持続的な経営を担う主体）とともに相補的に支えるもの」と定め、1960年代に比べて小規模林業に対する政策の位置づけは低下しているものの、今もなお、小規模林業を前提としつつ、機械化、原木の流通・加工施設の設備を推進するとした林政の体系は維持されています。

しかし、日本の農山村は、一段の高齢化、人口減少、離農、相続発生による山林保有者の不在化などの諸課題を抱えており、家族経営的林業が成立できる地域は限定的です。さらに、山林保有者の一定数は山林を相続せずに手放したいという実態（多田，2023）があること、相続所有者不明土地の増加が懸念されること等から、山林所有のあり方やそれに合わせた制度の構築が求められる時代へ突入しています（公益社団法人日本不動産学会ら，2018）。特に、入会林野や共有林に由来する複雑な所有実態は、「多数共有者型アンチ・コモンズ」や「零細分散錯圃型アンチ・コモンズ」として議論が進んでおり、山林の占有・共有についても制度改正が必要と指摘されています（高村ら，2023）。ちなみに、オーストリアでは、1 ha未満への林地分割を原則禁止しています。

現在の日本林政は、国産材供給量の増大、再造林推進など、林業・木材産業のグリーン成長を目指す産業政策と、気候変動・生物多様性の保全対策、農山村地域の維持・振興を図る地域政策も同時に達成しなければならず、日本でも「森林紛争（forest conflict）」が生じ、林政を「再マッピング（Hayter and Clapp, 2020）」≡再構築しなければならない局面に近づきつつあります。このとき、家族経営的林業を代替する今日的な小規模林業を政策に落とし込むことで、森林紛争を緩和ないし解消させることに貢献すると考えられます。既に、植林ベンチャー、半林半X、自伐型林業、酒造会社による林業経営、地域おこし協力隊による林業参入など、今日的な小規模林業が各地で実践され始めており、制度・政策の再マッピングの可能性と必要性が示唆されます。

【参考文献】

Ambus, L., Davis-Case, D., and Tyler, S. (2007) Big expecta-

tions for small forest tenures in British Columbia. *Journal of Ecosystems and Management*, 8 (2).

<https://doi.org/10.22230/jem.2007v8n2a512>

Harrison, S., Herbohn, J., and Niskanen, A. (2002) Non-industrial, smallholder, small-scale and family forestry: What's in a name? *Small-Scale Forestry*, 1 (1), 1-11.

Hayter, R., and Clapp, A. (2020) The Remapping of Forest Governance: From Shareholder to Stakeholder, J. Glückler, G. Herrigel, and M. Handke (Eds.), *Knowledge for Governance* (pp. 375-395). Springer International Publishing.

https://doi.org/10.1007/978-3-030-47150-7_16

紙野伸二 (1958)「農家林業の経済分析」『林業試験場研究報告』106 : 1-66.

<https://ndlsearch.ndl.go.jp/books/R000000004-I10132179>

笠松浩樹・泉英二 (1994)「林地の「零細分散錯圃制」について：「森林施業の共同化」は可能か」『林業経済研究』1994 (126) : 94-99.

https://doi.org/10.20818/jfe.1994.126_94

Keskitalo, E. C. H. (2020) What Can an Understanding of the Changing Small-Scale Forest Owner Contribute to Rural Studies? The Swedish Case. *Small-Scale Forestry*, 19 (2), 129-143.

<https://doi.org/10.1007/s11842-019-09427-3>

公益社団法人日本不動産学会・公益社団法人都市住宅学会・資産評価政策学会 (2018)「所有者不明土地問題の発生原因とその解決のための法政策（第一次提言）」『日本不動産学会誌』32 (3) : 101-108.

https://doi.org/10.5736/jares.32.3_101

黒田迪夫編著 (1979)『農山村振興と小規模林業経営』日本林業技術協会.

農林漁業基本問題調査会 (1960)「林業の基本問題と基本対策（全文）」『林業経済』13 (11) : 1-25.

https://doi.org/10.19013/rinrin.13.11_1

ピアソン, P., 粕谷祐子・今井真士訳 (2010)『ポリティクス・イン・タイム：歴史・制度・社会分析』勁草書房.

Riggs, R. A., Gaston, C., Langston, J. D., and Sayer, J. (2023) One Size Does not Fit all: Constraints and Opportunities for Small-Scale Forestry in British Columbia, Canada. *Small-Scale Forestry*, 22 (4), 583-606.

<https://doi.org/10.1007/s11842-023-09544-0>

堺正紘 (1993)「中小林家の活性化と森林組合活動」『九州大学農学部演習林報告』69 : 55-76.

Snyder, S. A., Butler, B. J., and Markowski-Lindsay, M. (2019) Small-Area Family Forest Ownerships in the USA. *Small-Scale Forestry*, 18 (1), 127-147.

<https://doi.org/10.1007/s11842-018-9410-9>

多田忠義 (2023)「中央日本の中山間地域における森林所有の実態：森林組合員に対するアンケート調査を事例として」『農林金融』76 (3) : 104-125.

高村学人・古積健三郎・山下詠子・飯田高・片野洋平・林雅秀・松浦俊也・宮本麻子 (2023)『入会林野と所有者不明土地問題：両者の峻別と現代の入会権論』岩波書店.

Tiebel, M., Mölder, A., and Plieninger, T. (2022) Conservation perspectives of small-scale private forest owners in Europe: A systematic review. *Ambio*, 51 (4), 836-848.

<https://doi.org/10.1007/s13280-021-01615-w>

UNECE and FAO (2020) *Who Owns our Forests? Forest Ownership in the ECE Region*. UN.

<https://doi.org/10.18356/7dc640e2-en>