

イギリス林政の動向

— 1980年代後半を中心に —

森林総合研究所九州支所 鶴 助治・網倉 和弘
堀 靖人

1. はじめに

表-1は北アイルランドを除くイギリスにおけるイングランド、ウェールズおよびスコットランドの3つの地方別の土地利用の現状である(表-1および図-1参照)。総土地面積約2300万haのうち森林は11%を占めるに過ぎず、国土の70%が農地、草地として利用されている。森林率はEU諸国の中でも最低であり、反対に農地率は最高の部類にはいつている。また、国土のほとんどが人間の居住可能ななだらかな丘陵地帯であり、こうしたなだらかな農地および草地、そして森林率の低さがイギリス全土を通じた共通的な景観の特徴である。また、もともとイギリス人はそうした農村景観およびそうした環境での生活に対する思い入れ、憧れが特に強い国としても知られている。

イギリスは戦後早くから木材生産ばかりでなく、自然環境、生活環境、景観、野生生物生息地など森林のもつ多面的な機能を発揮させることを目的とした政策が採られてきた。そうした政策の枠組みは、酸素を放出し二酸化炭素を長期に固定する地球温暖化防止の重要な決めての一つとして森林の持続的経営がクローズアップされてくる中で、ますます重要となってきている。

本稿では、森林の多面的な目的を追求するという点で、先進諸国の中でも進んだ政策を実施しているイギリスにおける林業政策の現状について報告する。

2. イギリスの林業政策の展開

第二次大戦においてはナチスドイツ軍の封じ込めに合せて木材の輸入が途絶し、また空襲に対するシェルターがないことを思い知らされた。終戦後のイギリスの林業政策の目標はしたがって、木材資源の戦略的な備蓄を目的として出発した。このために採られた方策が、わが国の林野庁に相当する林業委員会が積極的に造林適地を購

入し拡大造林を行なう一方で、民有林に対しては計画的な森林経営を奨励することであった。民有林に対する重要な政策手段となったのが林業委員会が承認した施業計画に沿って林地を経営する場合に造林補助金が与えられる専用林制度および承認林制度であった。これらの施策によって伐採跡地の更新という戦後林政の最大の課題は1970年頃までにほぼ達成された。一方、早くも1950年代末頃から森林の地域社会への雇用の提供、レクリエーションやアメニティといった社会的な視点が重要視されてきた。この方向は1960年代、70年代、80年代を通じて一層強まっていった。

国による積極的な造林の推進という戦後林政の基調を大きく変えたのが1979年の保守党政権の誕生である。それは公共支出の削減、公共部門の規模と役割の縮小といった観点から国営企業の見直しが行われ、その結果、それまでのこの国の造林のかなりの部分を担ってきた国有林の事業は縮小され、代わって民有林を主体とした助成制度が展開されるようになった。この変化は戦後のイギリス林政にとって大きなエポックとなり、そしてその基調は現在に至るまで続いているのである。

また、1980年代終わりから植林の推進にとって追い風となる状況が生まれてきた。すなわち、EU全体に共通する余剰農産物の削減のために1988年から開始された耕種作物を対象とする減反政策である。イギリスにとっては、もともと森林面積の拡大が重要な課題であったためにこれを利用して3年間で36千haを目標として農地への植林奨励を開始した。これには広葉樹に対しては針葉樹よりも3倍近くも高い補助金と減反に伴う所得補償を30-40年の長期にわたって行うなど、環境保全を考慮した広葉樹造林を進めたのである。また、通常的林業政策としても全体の目標新植面積をそれまでの年間30000haから33000haへと引き上げ、積極的な植林の奨励を図った。

しかし、その一方で、イギリスの森林面積拡大に大きなブレーキをかけるような政策変更も行われた。すなわち、1988年の林業税制の改定である。それまで林業投資の損失は、所得税法上のスケジュールDで税を申告し、他の所得との合算により損失として計上することができた。このため、新規の造林投資を行った後、費用のかかる時期(20~30年生頃まで)をスケジュールDで申告して課税を逃れ、その後売却して利益を得るかたちでイギリスの新規林業投資が大いに促進されてきたのである。とくに高額納税者にとっては1960年、70年代の労働党政権時代に直接税率が相次いで引き上げられたために、税を回避する手段として大いに利用されていたのである。この林業税制の変更は高額納税者による大規模な新植投資にブレーキをかけることになり、それ以降、民有林における商業的な植林、すなわち針葉樹造林を大きく減少させることとなったのである。

他方、林業優遇税制の大幅な変更に対して政府では林業に対する関心が薄れていないことを表明するために同年、補助金額を大きくアップした新しい森林補助金制度WGSをスタートさせたが、やはり針葉樹に比べて広葉樹に高い補助金となっている。また、1994年の林業レビューの結果、改訂されたWGSではそれまで同一補助金額であった新植と再造林に初めて格差を設け、森林面積拡大のための新植の奨励に対する積極的な姿勢を一層、鮮明にしたのである(表-2参照)。

また、景観の保全やレクリエーション、野生生物の生息地の提供などのための森林の造成は農村地域に限らず都市周辺においても、例えばイングランドではロンドンなどの都市周辺に合計およそ45万haにのぼるいわゆるCommunity Forestを造成するプロジェクトを1990年代初めになってスタートさせた。

このように、1980年代からは国有林の事業の縮小と民有林の一層の助成、1990年代に入ってから環境的な側面を一層重視し、広葉樹植林の推進に大きくシフトしていくことになった(図-2参照)。しかし、イギリスの林業政策では決して木材生産を放棄しているわけではなく、補助金申請のために提出する5カ年間の作業計画書における経営目標でも、主要な目標ではなくとも目標の一つに加えられていなければならないことになっている。

3. 現行の林業政策

現在のイギリス林政に与えられた目標は現存の森林の保護と拡大、および社会にとっての森林の価値—経済的および環境的—を増大させることとされている。1980年頃から木材加工生産業に対する原材料の供給や農村の所得あるいは雇用の確保といったような経済的な機能とともに、景観の改善、野生生物の生息地の確保、レクリ

エーションの場の提供などの、いわゆる森林の持つ公益的な機能が一層重視されるようになってきた。その背景には、国土の70%が農地として利用されており、農業的レクリエーションの利用の競合問題、野生生物生息地の確保の問題、景観保全の問題が発生しやすい構造があり、また高緯度地域にあるため、生物種が少なく生物の繁殖・成長条件に恵まれていないことも野生生物の生息環境への配慮が強い理由といわれている。また、化学肥料および農薬の多投、機械化の進展などの結果、野生生物生息地の減少、飲料水汚染、農村景観の破壊(生け垣の撤去など)などの問題が発生し、またこれに1970年前後から始まった都市から農村への人口の移動によって農村に住む住民の声が強くなり、農村の環境保全問題が大きくなったといわれている。

林業政策を推進するための予算の管理は林業基金を通じて行われ、1995年度までは林業委員会の民有林行政、国有林野事業および研究部門の活動にともなう収入及び支出はここに掲げられている(表-3参照)。その全体の収入金額は1995年度で1億9590万ポンド、1ポンド=250円として計算するとおよそ490億円であり、わが国のそれと比較するとはるかに小さい規模である。収入の中で最も大きいのは木材販売収入であり、1995年度で全体の半分近くを占めている。収入の中で増えているのは余剰農産物削減のために農地への植林に対してEUから支払われるもので、1991年の140万ポンドから1995年の890万ポンド(約22億円)へと急増している。これは農地への造林が大幅に増加していることを示している。他方、支出をみると民有林への補助金の額が1991年度の1730万ポンドから1995年度の3190万ポンド(約80億円)へと大きく増加している。

他方、行政関係の予算だけをみると、支出合計額6520万ポンドのうちWGS関連が3160万ポンド(約79億円)で支出合計額の半分近くを占めており、イギリスにおける民有林政策のほとんどが造林補助金関係であることがわかる。

現在の林業関係の補助金制度は基本的には森林補助金制度WGSであり、これを核として余剰農産物削減のための優良地割増補助金制度および農地造林奨励制度(所得補償に関わる部分は農業関係省から支出)、都市住民のためのレクリエーションや景観の保全のためのコミュニケーション・ウッドランド割増補助金制度および特定地域割増補助金制度がある。他方、WGSから独立した制度として短伐期矮林制度、および森林改良補助金制度がある。これらの制度を通じた特徴としては、森林面積拡大のための新規植栽の重視、また植栽樹種では広葉樹の重視である。

イギリスの民有林への指導、規制の基本的政策手段は森林補助金制度WGSを通じた森林作業の事前審査制で

ある。これは単に造林補助金の申請だけではなく、経営の目的、植栽、間伐・伐採、林道の開設等に関する向こう5年間の作業計画書の提出が要求される。FCでは造林や環境保全のための各種のガイドラインを発表しており、その作業計画の内容がそうしたガイドラインに合致しているかどうかを検討し、基準が満たされていれば当該地方団体へ内容が送付され、その意見を求める。地方団体は地方の環境保護団体あるいは考古学団体と協議し、問題がありそうであればFCに報告する。また、その計画が新たな植林に関係していれば、地方の森林管理局内およびインターネット上で一般に公開し住民が意見を表明する機会をつくる。FCは表明された意見の中で環境的な問題があれば適宜、関係当局あるいは環境関連等の法定団体と協議することになっている。こうした審査をすべてクリアして初めて土地所有者は造林や伐採等の作業を開始することができ、必要な補助金を受けることができる。

4. まとめ

以上、見てきたように、イギリスの林業政策は、(1)1980年代末からEUの耕種作物の余剰農産物削減対策の実施とも絡んだ農地転用促進の側面を持つ積極的な森林面積の拡大、(2)環境保全の面からの広葉樹の重視、(3)都市周辺における環境保全のための積極的な森林の造成、(4)さまざまな利害関係者間の調整プロセス、などわが国とは異なった多くの特徴を持っている。しかしながら、こうした環境を重視した林業政策の中において木材生産が林業政策の目標から外されたのではなく、WGSによる造林補助金を申請する際の5年間の作業計画書においても木材生産はその森林の主要な経営目標でなくとも、その経営目標の一つに加えられていなければならない。いわば、多目的林業の推進がイギリス林政の現在のキーワードとなっているのである。

表-1 イギリスにおける3地方別の土地利用
(北アイルランドを除く) (単位:千ha)

	イングランド	ウェールズ	スコットランド	GB
総土地面積	12,973	2,064	7,715	22,752
森林面積合計	986	248	1,189	2,423
森林面積割合	8%	12%	15%	11%
生産的林地	882	235	1,096	2,213
針葉樹	383	168	981	1,532
広葉樹	461	65	115	641
矮林	38	2	0	40
その他森林	104	13	93	210
(1985年度森林面積)	856	236	968	2,060
1985年度の森林率	7%	11%	13%	9%

注) その他森林とは木材生産が主要な目的でない森林で、主としてアメニティや公共のレクのために経営される林地を含む。
資料) Forestry Facts and Figures 1996-97, Forestry Commission 等より作成。



図-1 イギリス3地方別の位置図

表-2 針葉樹・広葉樹別および新植・再造林別の補助金額の推移 (単位:ポンド/ha)

樹種別	植栽規模別	新 植			再 造 林		
		FGS	WGS (1988年発足)	WGS (1994年改訂)	FGS	WGS (1988年発足)	WGS (1994年改訂)
針葉樹	0.25~0.9ha	630	1,005	700	新植えに同じ	新植えに同じ	355
	1.0~2.9ha	505	880		"	"	
	3.0~9.9ha	420	795		"	"	
	10.0ha~	240	615		"	"	
広葉樹	0.25~0.9ha	890	1,575	1,350	新植えに同じ	新植えに同じ	525
	1.0~2.9ha	735	1,375		"	"	
	3.0~9.9ha	630	1,175		"	"	
	10.0ha~	470	975		"	"	

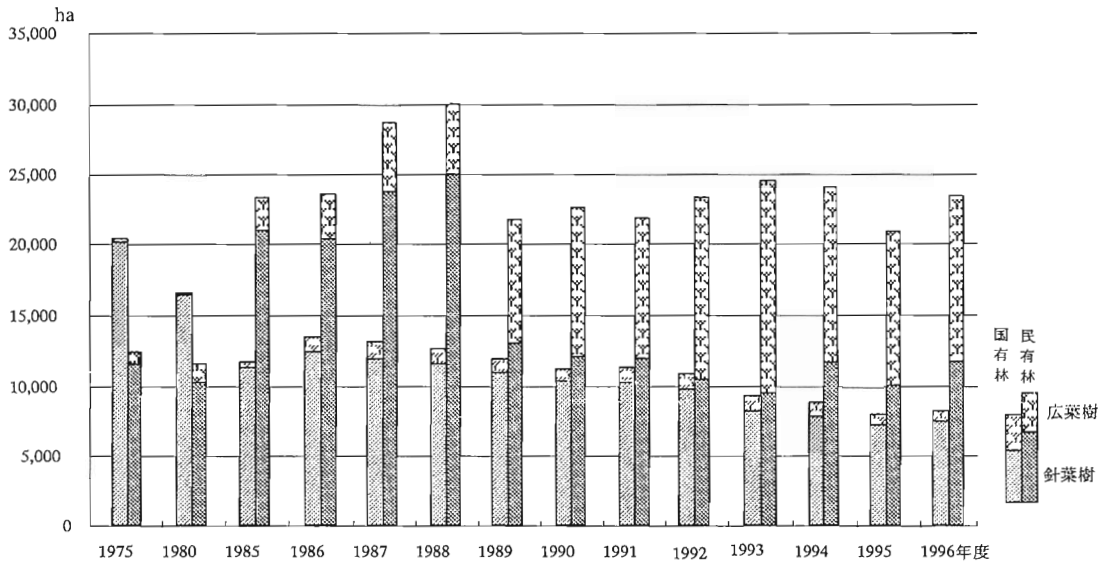


図-2 イギリスにおける国有林・民有林別および針葉樹・広葉樹別造林面積の推移

表-3 林業基金 Forestry Fund の収入及び支出額の推移 (単位:10万ポンド)

項目\年度	1991	1992	1993	1994	1995	(参考)	
収入	政府助成金	816	975	910	879	659	165 (億円)
	EUからの受け取り	14	22	58	129	89	22 (億円)
	木材販売	718	738	840	910	968	242 (億円)
	その他の事業収入	172	174	194	223	242	61 (億円)
	合計①	1,720	1,909	2,002	2,141	1,959	490 (億円)
支出	人件費	623	629	637	629	627	157 (億円)
	旅費等	62	68	56	49	45	11 (億円)
	民有林への補助金	173	219	298	328	319	80 (億円)
	その他事業支出	540	597	616	608	658	165 (億円)
	合計②	1,398	1,513	1,607	1,614	1,649	412 (億円)
事業余剰①-②	337	396	394	527	310	78 (億円)	
その他の収支③	-133	-300	-162	-228	-231	-58 (億円)	
当期損益④=①-②+③	201	96	232	299	79	20 (億円)	
整理公債基金への支払い⑤	157	152	176	165	214	54 (億円)	
当期純損益④-⑤	43	-56	56	133	-135	-34 (億円)	

注) (参考)の欄は1ポンド=250円と仮定して計算した1995年度の数値。