

都道府県総合計画における素材生産の推進方向

辻井 寛¹・関岡東生²

1 静岡県

2 東京農業大学

要旨：本研究では、総合計画および分野別計画の素材生産に関する指標とされる数値に着目し、今後の素材生産に関わる都道府県林政の推進方向を調査した。その結果、(1)年間増産量については、北海道・東北・九州地方で特に高く設定し、増産意欲が高いこと、(2)2013年時計画と比較し、32道県が目標値を上方修正し、6年前よりも増産傾向にあること、(3)森林面積や人工林面積、林業労働力延べ人日の多い県が、増産意欲が高い傾向にあること等が明らかとなった。
キーワード：総合計画、素材生産量、森林・林業関係施策

The orientation of promotion about logging production in prefectural comprehensive plans

Hiroshi THUJII¹, Haruo SEKIOKA²

Shizuoka Prefecture Office 1

Tokyo University of Agriculture 2

Abstract : In this research, I investigated the orientation of promotion in the all prefectures administration of forestry in connection with the future material production. In the research I paid special attention to the numerical value of the index shared by logging production in the masterplan and the proposal classified by realms. As a result, (1) The prefectures, especially Hokkaido, the Northeast area, and the Kyushu district, set up the amount of annual production increases plan very high, which means they are highly motivated about the production increase there. (2) As compared with the proposal in 2013, 32 prefectures revised the desired value upward and were in the production increase tendency. (3) The prefectures with much forest area, the area of an artificial forest and labor force man-day were in the tendency for production had much more motivation for the increase.

Keywords : comprehensive plan, wood quantity of production, forest/forestry policy

I はじめに

総合計画は、多くの都道府県において策定される、概ね10年を一期とする計画で、地方公共団体における最上位計画として位置づけられている。分野別計画は、総合計画に準ずる各分野の個別計画で、概ね4年を一期とする計画である(1)。

筆者らは、この総合計画に示される数値目標に注目して、これまで研究を続けてきた。

2018年の調査では、総合計画において、指標に「素材生産量に関わる項目」を掲げた都道府県は、32都道府県で、2013年の調査と比較したところ、当該項目は10ポイント増加していた。「森林・林業再生プラン」始動から10年近く経た現在においても、政策評価の成果指標として、改めてその重要性を認識したところである(注1)。

上記を踏まえ、本稿では、2019年時点において実効の総合計画および分野別計画(以下、2019年時計画)にみられる「素材生産量に関わる指標」の数値目標に注目し、各都道府県における林政上の方向性を概観するとともに、これを2013年時計画と比較し、都道府県林政における

素材生産の方向性を展望し、考察を試みた。

II 2016年各都道府県の素材生産量の現況

全国の素材生産量は、2016年には、2,066万m³で2002年以降増加傾向にある(2)。

各都道府県毎の素材生産量を把握するため、各都道府県が公表している森林・林業統計により、直近の素材生産量が出揃っている2016年時の数値を調査した。

その結果、上位には北海道422万m³、宮崎県198万m³など6道県が、年間100万m³以上を生産するなど、地域別でみると北海道・東北地方、九州地方の生産が多くなっている。

また、調査過程で、全ての都道府県総合計画および分野別計画を確認した結果、素材生産量の数値を、林野庁木材統計(山元段階での生産量の把握が困難なため、製材工場等への素材入荷量)を引用する都道府県が多い中、より正確な数量把握のため、静岡県や広島県など少なくとも11都道府県が、独自調査を実施しており、全県で年間2,349万m³が生産されていたことが明らかになった。

Ⅲ 調査方法

上記の素材生産量の概況を踏まえた上で、今後の素材生産量の推進方向を把握するため、47都道府県を対象に、各都道府県のホームページや総合計画および分野別計画の冊子から、直近に策定された最新計画の素材生産量にかかる基準値(現状値)と目標値の数値を全て把握した。

また、各都道府県の目標値設定においては、目標を達成する期間や基準値、目標値がそれぞれ異なるため、基準値から目標値までの素材生産量を計画期間で割った「年間素材生産量」(以下、年間増産量)を算出し、素材生産に意欲的な都道府県を把握することとした。

さらに、2013年時の数値目標の設定状況や年間増産量を今回の調査結果と比較し、2013年時の目標値の達成状況や6年間でどのように変化したのかについても調査した。なお、調査対象とした総合計画等の計画期間は、各都道府県によって異なり、2013年時計画の開始時期は、2009年から2011年、2019年時計画では、2009年から2019年である(注2)。

また、以下の記述を含め、調査結果の詳細は、本稿末尾に表-1として掲げた。

1. 総合計画および分野別計画における「素材生産量」2019年時における基準値と目標値の設定状況 「素材生産量」に関わる項目自体を数値目標として掲げる都道府県は、2019年8月時点で、千葉県、神奈川県、大阪府、佐賀県を除く43都道府県であった。

2019年時計画において、各都道府県の年間増産量について、高く設定した順にみると、毎年9万 m^3 以上の増産を目指すのは、熊本県と北海道の2道県、次いで7.3万 m^3 の福島県、5万 m^3 の長野県と続いている。上位10位以内に、北海道・東北や九州南部が多くを占めており、総合計画等へ明記されていることも考慮すると、木材増産を特に積極的に進めていく方針を示している道県といえる。

これらの道県は、現在も素材生産量が多く、引き続き、高い目標値を設定していることが明らかになった。

一方、年間増産量を最も低く設定した県は、沖縄県が200 m^3 、東京都が300 m^3 となっている。

2. 2013年時年間増産量と2019年時年間増産量の変化 2019年時年間増産量上位10位の北海道、熊本県、福島県、長野県、山形県、鹿児島県は、2013年時の比較では6年を経ても、高い年間増産量の設定を維持しており、熊本県は、前回の復興計画から年間約5万 m^3 を上積している。また、今回調査では、新たに、秋田県、宮崎県、高知県、栃木県が、目標値を高く設定し上位に入っている。

高知県は2万 m^3 を上積し、栃木県にいたっては、前回の3倍以上の生産量を上積する計画となっている。その他、宮崎県、島根県なども前回計画よりも1万 m^3 を上積するなど全国的に増産を目指していることが確認された。

逆に、岩手県、宮城県、三重県などでは、目標値を大きく見直すなど6年前より減産傾向を示している。

2019年時で年間増産量の上位県と減産へと修正した県の傾向を把握するため、過去30年間の木材生産量の推移を調査したところ、上位県は、近年の素材生産量が大きく伸びており勢いがある一方、減産へと見直した県は、横ばいか緩やかに推移していることもわかった。

3. 2013年時計画における目標数値の達成状況と2019年時計画の目標値設定状況

総合計画や分野別計画の新たな目標値の設定に際しては、直近の素材生産実績と前回計画の達成状況を勘案し、実績に応じた計画数量とするか、意欲的な数値にするかを決定する。そこで、2013年計画時目標値に対する直近実績の達成度を調査した。

対象は、目標値設定年次が2019年以前で2013年時の目標値との比較が可能で2018年までの実績が公表されている都道府県は39府県とした。

この結果、12県で実績が目標値を上回っていた一方で、18都府県の実績が目標値を下回っていた(注3)。

新たな目標値設定には、以下の二つのパターンが認められた。

2019年時計画では、素材生産量に関する数値目標を確認できなかった4府県(千葉県、神奈川県、大阪府、佐賀県)を除く43都道府県で調査した結果、素材生産実績が設定した目標値や基準値に届かず、下方修正した都県は、宮城県や東京都など4県、目標値を据え置いた府県は、福島県、群馬県など7県あった。

その一方、目標を達成し、新たな目標値の上方修正や、実績が目標値に届かないにもかかわらず数値目標を引き上げるなど、新たに高い目標値を設定する道県が32あることもわかった。

その増産量は、全県あわせて年間15.6万 m^3 ずつの増産と、前回計画に比べ117%増を示した。このように、多くの都道府県が、6年前より更に増産する方向であることが明らかとなった。

行政が総合計画等の目標数値を下方修正することは、県民等に施策に対する後退を感じさせる部分もあり、安易に目標値を下げづらい側面はあるものの、目標値に対する素材生産実績の達成度に関わらず、積極的に増産していこうという姿勢を示しているといえる。

4. 年間増産量を高く設定した道県の特徴 2019年時の年間増産量の設定している背景を知るため、2015年度の林野庁統計の森林面積や森林率、人工林面積、人工林率、延べ林業労働人日との関係を見ると、年間増産量を高く掲げている上位10位以内の道県は、森林面積や人工林面積が全国10位以内であることに加え、延べ林業労働人日も全国10位以内のところが多いことが確認され、森林率や人工林率よりも面積の多寡により影響される傾向にあることが推測される。

一方、5位の山形県は、森林面積は大きいものの、人工林面積や延べ林業労働人日については全国でも中位、栃木県は、どの項目も全国中位だが、高い目標値を掲げており、全国的に見ても高い増産意欲を示している。森林面積・人工林面積ともに大きく、延べ林業労働人日が高い、林業が盛んな岩手県や岐阜県は、上位県に比べると控えめな目標を設定している。

IV 考察

既述のように、2013年時点では、「森林・林業再生プラン」の始動に伴い、利用間伐等による増産意欲が高まり、素材生産量を高く設定した都道府県が多かったが、今回調査では、2013年時より年間増産量が更に高く設定され、一層増産方向へと向かっていることが確認された。この点について、若干の考察を試みたい。

素材生産量増産の目標値を設定する背景には、「主伐・再造林の促進」と「大型木材加工施設やバイオマス工場への素材供給」、「木材輸出」の3つが考えられる。

「主伐・再造林の促進」については、国が2016年度に「資源の循環利用による林業の成長産業化」を掲げ、森林計画制度の改正や補助制度の再編・新設があり、これらを活用した取組も進められるなどの背景があるとみられる。実際に多くの都道府県の総合計画等には、「主伐・再造林による森林資源の循環利用を促進する」旨が記述されている。ちなみに、主伐による素材生産は、再造林が伴うため、再造林に係る指標を設定する都道府県も増加している。

「大型木材加工施設やバイオマス工場への素材供給」については、山形県など東北地方や鹿児島県など九州地方南部において、木材加工施設の大型化や既存工場の規模拡大、木質バイオマス発電施設等の新たな木材需要への対応により木材増産が必要であることが考えられる。

「木材輸出」については、熊本県や鹿児島県など九州地方では、中国などへの木材輸出の増加から木材増産が必要であることが考えられ、素材生産目標量も高く設定している要因となっている。

以上の3点については、総合計画等の記載からも確認することができる。

V まとめ

32道県が、前回の計画より目標数値を引き上げ、6年前より増産を目指しており（前回計画比117%増）、全国的に更に増産する方向であることが明らかになった。

年間増産量の目標を高く掲げている道県は、北海道や東北地方、九州地方南部に多く、新たに栃木県などが増産に積極的な計画を策定している。また、森林面積や人工林面積、延べ林業労働人日の多寡が関係しており、これらの全国順位が高い道府県ほど、目標値の設定も高い傾向にあることもわかった。

一方、目標の下方修正や据え置く府県も11あり、人口減少により労働力不足が深刻化する中、各都道府県は低コスト化による効率化やICTの活用による省力化等により増産を目指しているが、目標どおり増産されるかは不透明である。

今回の調査を通じ、今後も全国的な素材増産が進もうとする中、林業経営体等の生産性向上に対する多くの努力や各都道府県の林業普及指導員の助言やサポートなど、林業関係者の献身があつてこそであると改めて感じたところである。主伐・再造林やICT化の流れの中、新たな課題や技術の取得が求められるが、今後の動向について期待しつつ、注視していきたい。

脚注

- 注1) 2018年の第8回関東森林学会において口頭発表を行った。
 注2) 2時点で同一計画が重複実効する計画はない。
 注3) 30府県以外は、実績把握の年度が2020年以降又は項目が未設定のため、比較できなかった。

参考文献

- (1) 玉村雅敏(2014) 総合計画の新潮流—自治体経営を支えるトータル・システムの構築—公人の友社
 (2) 林野庁編(2019) 平成30年度版森林・林業白書(一財) 全国林業改良普及協会

表 - 1. 各都道府県年間増産量と統計順位

Table 1 The amount of production increases during one year in the all prefectures and Statistics ranking

2019年時調査				林野庁統計(2015)					
都道府県	計画期間(年)	目標値-基準値(千m ³)	年間増産量(千m ³)	森林面積順位	人工林面積順位	森林率順位	人工林率順位	労働力延べ人日順位	
1	熊本県	4	387	96.8	18	10	32	9	7
2	北海道	12	1,090	90.8	1	1	21	43	1
3	福島県	9	657	73.0	4	7	20	40	12
4	長野県	6	302	50.3	3	3	3	33	4
5	山形県	5	240	48.0	8	24	16	42	32
6	秋田県	5	230	46.0	7	4	14	18	6
7	宮崎県	6	217	36.2	22	8	10	12	2
8	鹿児島県	11	380	34.5	12	11	30	20	8
9	高知県	5	170	34.0	11	5	1	2	5
10	栃木県	6	200	33.3	26	28	35	21	23
11	島根県	7	230	32.9	15	19	4	35	9
12	徳島県	5	160	32.0	29	23	9	10	25
13	山梨県	5	154	30.8	27	29	5	25	30
14	石川県	6	172	28.7	31	37	22	39	34
15	兵庫県	11	314	28.5	14	14	26	28	17
16	愛媛県	3	84	28.0	23	13	19	6	19
17	岐阜県	6	162	27.0	5	6	2	23	11
18	青森県	6	160	26.7	9	12	28	27	10
19	鳥取県	8	200	25.0	34	31	13	14	27
20	広島県	6	150	25.0	10	20	15	41	14
21	群馬県	5	122	24.4	21	25	27	31	22
22	岡山県	5	119	23.8	17	18	24	29	16
23	静岡県	5	85	17.0	16	9	31	13	18
24	長崎県	10	150	15.0	35	36	33	26	36
25	奈良県	7	102	14.6	33	26	6	8	37
26	新潟県	5	71	14.2	6	27	23	46	15
27	福岡県	6	85	14.2	36	32	40	4	21
28	滋賀県	5	66	13.2	38	38	36	30	43
29	福井県	6	79	13.2	30	34	11	34	31
30	和歌山県	11	119	10.8	25	17	8	7	24
31	愛知県	6	64	10.7	37	30	41	3	35
32	岩手県	5	52	10.4	2	2	7	32	3
33	宮城県	11	114	10.4	22	21	34	19	13
34	三重県	11	94	8.5	24	16	29	5	29
35	山口県	3	24	8.0	20	22	17	22	28
36	茨城県	6	46	7.7	39	35	45	11	38
37	京都府	4	30	7.5	28	33	12	38	26
38	富山県	5	33	6.6	32	42	25	45	33
39	埼玉県	6	29	4.8	41	41	44	16	41
40	大分県	10	23	2.3	19	15	18	15	20
41	東京都	5	7	1.4	46	44	43	24	40
42	沖縄県	6	2	0.3	43	47	37	47	47
43	香川県	6	1	0.2	45	46	38	44	44
44	千葉県	-	-	-	40	40	46	36	46
45	神奈川県	-	-	-	44	43	42	37	42
46	大阪府	-	-	-	47	45	47	17	45
47	佐賀県	-	-	-	42	39	39	1	39

※基準値から目標値までの素材生産量を計画期間で割った年間増産量を各都道府県毎に項目を集計し、全県の集計値を表した。「-」は、素材生産量に対する指標を確認できなかったことを表す。

※年間増産量と各順位の関係性が判別しやすいよう、上位1～10位を濃紺色で、11～20位までを薄紺色で着色した。