

第Ⅱ章 構造行政

福島 康記

はじめに

この章の課題は戦後のわが国林業の構造問題、構造行政である。林業の構造・構造行政問題と言えば、公・私有林を中心とする所有と経営の問題、そして素材生産業の経営問題を指すものであろう。それら所有と経営の構造とその近代化政策の経過をみて、現代でのその帰結を示してみたい。

林業には、天然林を伐採し搬出する採取的林業と、森林の更新作業を行う育成的林業がある。世界的には、なお前者の性格の強い林業が市場を支配している。

なお、森林経営とは森林の造成・管理に係わる経営を指し、一般には、土地所有者が森林経営を行っている。森林経営者が素材生産過程までを自ら行うものを一貫生産と呼んでいる。林業とは、森林の造成・管理、丸太の生産（素材生産）を包括して指す。

わが国では森林が大面積にわたり急傾斜地を含む山地に分布している。そして、かつて木材は家屋・工場建設・土木用材として基本的な資材であったうえ、森林の成長には長期を要し通常の経済行為によって適切に管理したり、需要に対応して木材生産量を調節したりすることが難しいことから、森林の造成が国家の重要な役割とされ、山地の国公有林化と森林造成が国（国有林経営・官行造林）そして県により（県有林経営・県行造林）進められてきた。私有林林業は、吉野地方ほか林業地の形成をみて人工造林が進んだ地域があるが、全国的大規模に人工造林が進んだのは第二次大戦後のことである。それまでは林野の多くの部分が採草・放牧のための草地利

表1 所有形態別森林面積

(単位：万ha)

区 分		森林面積	人工林	天然林	無立木地	竹 林
総 数		2,515	1,040	1,338	121	15
国 有 林	総 数	784	245	474	66	0
	計	765	241	461	62	0
	林野庁所管 国 有 林	753	232	460	61	0
	官 行 造 林	12	10	0	1	0
	その他官庁所管	20	3	13	4	0
民 有 林	総 数	1,730	795	864	55	15
	計	273	121	143	8	1
	公 有 林 都 道 府 県	120	48	70	2	0
	市町村財産区	153	73	73	7	1
	私 有 林	1,457	674	721	47	15

注：平成7年3月31日現在
資料：林業統計要覧

用、薪炭生産林として利用されてきた。

わが国の林野所有の状況について、大面積の国公有林が存在する一方、私有林においては多数の零細所有と少数の大面積所有という、所有構造の偏りが特徴である（表1、表3）。

私有林の林業経営は、歴史的な規定性を強く受けて存在している。まず、大規模所有（経営）だが、その形成の諸類型として、鈴木尚夫は豪族・豪土的、商業高利貸資本、財閥、産業資本の4類型をあげている。その形成の歴史的過程を経て、循環的経営としての態勢を整えてきた経過がある。

昭和35年に出された基本問題答申が担い手とした、中小規模林家の経営（家族経営的林業と言われた）については、第二次大戦後、重化学工業の発展により燃料革命が起こり、薪炭生産が崩壊し、その過程で薪炭林地及び山村農林家の労働力が余剰化し、木材価格の好調の中で政策に誘導され、両者が結び付いて人工造林に結実したのである。その人工林資産の運用として、一部中小規模林家において継続的な林業経営が行われる経過が見ら

れたが、山村農林家の兼業化、賃労働者化の進行とともに、その林業経営は停滞に転じる。そのなかで、農業・特用林産物生産に支えられ、中小林家の林業経営の展開をみた奥地山村地域もみられた。

林業は、森林を造成する過程と森林から木材を生産する素材生産過程がある。その後者の過程において生産力の進展がみられたが、機械的過程である素材生産においても自然条件に強く規制される生物生産であり、所有制及び自然的条件に制約され、経済の成長過程で工業との生産力格差は開くばかりであった。山村過疎化が進み労働力を失う経過の中で、林業基本法が制定され、私有林経営の近代化（構造改善）が企図されるのである。

基本法林政が産業としての林業の確立を目標とし、林業生産過程の構造改善を目途としたが、やがて、林業の生産過程に留まらず、流通加工、さらに山村生活環境に及ぶ地域林業政策に展開する。そして、続く流域管理システムは、政策理念として生産面、生活面、さらに広く環境と言った多様な切り口での下流・都市との関係性を視野に置いた政策になっている。

1 時期区分による概観

(1) 戦後復興期（昭和20～26年）及び発展期（昭和26～36年）—高度経済成長期前期

まず、戦後の資源造成の諸法制・助成制度が整備され、戦時中の過伐の修復—造林が進められる。それを経て高度経済成長期に入り、石炭産業の坑木・紙パルプ原木・建築材など需要は全て国内資源に向かい、林業・木材産業は未曾有の好況を続けた。木材価格は高騰し、人工造林が大きく進展する。昭和36年、木材価格高騰が物価上昇を主導するものとして、国有林増伐・外材輸入などの木材価格安定緊急対策が取られ、材価は沈静化する。35年、林業基本問題調査会の答申が出され、基本法制定を視野に入れた構造改善策の検討が進められる。高度経済成長は農林水産業には及ばず、

また、重化学工業の発展により薪炭生産は壊滅し、農山村からの人口流出、農家・林家の兼業化が進行する。その中で林業生産は縮小に向かい、労働力を失っていく。

(2) 構造改善期（昭和36～48年）—高度経済成長期後期

日本経済は昭和39年不況に陥り、不況脱出のため公債発行と財投融資資金により財政規模を飛躍的に拡大し、大規模に公共事業を実施し、経済国際化が進められ輸出に活路を求め、寡占化により企業の競争力強化が図られ、再び経済は成長軌道に乗る。林業に関しては、その近代化を目指し林業基本法が制定され、併せて入会林野近代化法を制定し旧入会林野の私権化を進め、公有林野とともに、公共事業拡大路線に沿い公的機関による造林が進められる。林業構造改善事業が始まり、森林組合及びその作業班の育成・強化により作業組織形成が促され、生産対象林地の大規模化、人工造林、所有と経営分離による生産力増大策が進められる。基本問題答申で重視された中小規模林家の規模拡大は進まずに推移する。林地の属地的共同化策が進められる。

(3) 構造改善期第二ステージ（昭和48～平成2年）—経済低成長期

第2次林構が開始され、直接的な生産過程の大規模化・近代化から進んで、流通・加工過程施設までを包括し整備する地域林業政策に展開していく。さらには森林の第三次産業利用、レクリエーション施設、生活関連施設の整備まで包括して整備する方向に展開していく。生産過程においては、引き続き林地の属地的共同化策がとられる。2次林構で登場する高度集約施業団地協業経営が、その核となっている。昭和48年石油危機が起これ、経済は不況期に入り、経済国際化はいつそう進展をみ、山村過疎化がさらに進行し、林業の不振は深刻化する。

(4) 流域管理政策の展開（平成2年以降、平成期）

第二次大戦後の世界を規定してきた枠組としての冷戦が終結し、グローバル化が進行し、剥き出しのマナーゲームが横行する。国内ではバブルが崩壊し、財政破綻が顕在化する一方で、自然の保全及び生活の安全・安定化優先が求められる時代に入る。

林政は木材生産重視の政策から森林の多様な機能を重視する森林政策への転換を迫られ、流域管理システムの確立が政策課題とされる。

(5) 林野所有の枠組と森林資源及び林業生産の変化

ここで、戦後期と現在の林野所有の枠組と森林資源の変化をみておこう。これは森林資源政策・林業構造政策の一つの帰結を示す数値だからである。

表2は、昭和26年と平成7年の森林面積の変化を示している。人工林が倍増し、原野が減少している。表3は、平成2年の林業事業者の数と面積シェアである。表4は、その戦後の変化である。旧慣による所有の、近代法に基づく所有への転換を図った政策の成果が示されている。

表2 林野・森林面積の推移

(単位：万町歩、万ha)

昭和26年（1951年）		平成7年（1995年）	
林野総面積	2,495	森林総面積	2,515
山林総面積	2,273		
樹林地	2,157	立木地	2,378
人工林	497	人工林	1,040
天然林	1,660	天然林	1,338
針葉樹林	660		
広葉樹林	1,059		
針広混交林	439		
竹林	15	竹林	15
伐採跡地及び災害跡地	101		
原野	222	無立木地	121

資料：林業統計要覧

表3 林業事業体の現況（平成2年）

事業体の種類	事業体数	面積シェア %	1ha未満戸数比%	100ha以上面積比%
農家林家	1,595,163	32.8	49.8	7.8
非農家林家	913,442	17.4	72.0	30.2
会社	43,937	11.3	66.8	8.5
社寺	33,628	1.1	56.0	41.8
共同	202,786	5.3	63.4	28.0
各種団体・組合	11,327	3.0	25.8	68.7
慣行共有	59,209	8.5	38.2	59.9
財産区	784	0.6	15.1	87.0
市区町村	2,470	8.4	1.9	97.2
地方公共団体の組合	130	0.2	10.0	93.4
都道府県	47	11.3	-	100.0
合計	2,862,923	100.0	57.8	47.2

注：資料は、1990年世界農林業センサス。森巖夫他編「日本の林業」、全国農林統計協会連合会、平成4年より転載

表4 林業事業体数の増減率

区分	(単位：%)		
	1960→70	1970→80	1980→90
林家	△ 5.2	△ 1.7	△ 0.9
農家林家	△ 10.4	△ 13.3	△ 17.8
非農家林家	78.8	90.5	54.4
会社	257.2	144.9	56.4
社寺	53.3	△ 1.1	9.7
共同	11.1	0.7	22.1
団体・組合	132.1	38.5	20.6
慣行共有	△ 32.7	△ 16.9	△ 3.9
財産区	465.5	△ 16.7	17.2
地方公共団体	1.5	△ 0.7	△ 2.4
総数	△ 4.5	△ 1.3	1.1

注：1) 1970→80の増減率は沖縄を除いて計算した。

2) 農家林家及び非農家林家の1980→90の増減率は、農家の定義変更を1980年にも適用して計算した。

資料：前表と同じ。

重を高めていく。素材生産量は、戦後復興期から経済成長期前期に増加するが、経済国際化の進展とともに外材輸入が増えて、急速にその量を減ら

表5 人工造林面積の推移

(単位：千ha)

年度	総数			国有林			民有林		
	総数	再造林	拡大造林	総数	再造林	拡大造林	総数	再造林	拡大造林
昭和20年	47			5			42		
25	306			37			269		
30	401			47			355		
35	404	105	299	88	10	78	316	95	221
40	372	86	286	88	20	68	284	66	218
45	354	51	303	85	16	70	269	36	233
50	229	44	185	59	15	43	170	28	142
55	164	36	128	48	17	31	116	19	97
60	106	26	80	26	10	16	81	16	64
平成2	66	24	43	11	9	3	55	15	40
7	50	24	26	5	5	1	45	19	26
10	40	18	22	4	4	0	35	14	22

資料：林業統計要覧

表5から表7は、林業生産の推移を示したものである。人工造林は、戦中戦後の乱伐の跡地を解消して原野に、また薪炭林・広葉樹林の樹種転換へと拡大していき、高度経済成長期に入る時期に最大の規模を示し、経済成長が進むにしたがいその面積を減じていく。そして、私有林の造林活動が停滞し、公営造林の比

表6 公営・私営別人工造林（拡大造林）面積

(単位：千ha)

年度	総数	公 営					私 営
		総数	都道府県	市町村	森林整備法人等	森林開発公団	
昭和36年	243.6	51.7	17.2	29.1	0.5	4.9	192.0
40	240.0	54.9	16.0	23.4	1.8	13.6	185.1
45	233.2	69.4	12.8	19.7	16.8	20.1	163.6
50	170.2	50.5	11.9	11.0	18.7	8.9	119.7
55	116.2	47.6	9.3	9.8	17.0	11.4	68.7
60	80.6	35.6	6.8	8.5	14.8	5.6	44.9
平成2	55.4	26.6	4.5	5.7	9.4	7.0	28.8
7	45.2	21.1	4.7	3.8	5.7	6.9	24.2
10	35.5	17.6	3.7	3.0	3.7	7.2	17.8

資料：林業統計要覧

注：1) 昭和45年度までは拡大造林、50年度以降は全造林面積である。

2) 森林整備法人等とは森林整備法人及び林業公社である。

3) 森林開発公団は、平成11年10月に緑資源公団に名称変更した。

表7 山林所有形態別素材生産量

年次	総数	(単位：千m ³)			
		国有林	都道府県	市区町村	私有林
昭和30	42,794				
35	48,515	11,077	1,338	1,802	34,298
40	49,534	15,815	1,915	1,675	30,129
45	45,351	14,712	1,689	1,182	27,759
50	34,155	11,699	1,344	762	20,380
55	34,051	10,359	1,406	705	21,580
60	32,944	9,833	1,126	770	21,165
平成2	29,300	7,514	743	791	20,252
7	22,897	5,120	618	617	16,542
10	19,316	3,666	623	652	14,375

資料：林業統計要覧

していく。

なお、上記のほかに、造林及び素材生産事業体がある。平成2年のその数は17,569、うち森林組合1,765、各種団体組合693、会社6,023、その他9,088であり、造林のみ行うもの2,431、素材生産のみ12,114、造林と素材生産3,024となっている（1990年農林業センサス）。

2 戦後復興期から高度経済成長期（前期）の林業展開

(1) 戦後復興期の林業・林政

第二次大戦が終わり、社会は大きく変わった。アメリカ戦略爆撃機や艦載機の爆撃を受けて大都市人口集中地域は灰燼に帰し、工場設備も焼失する。ゼロから出発したことが、後の経済成長の大きな要因を作ったとも言われるが、戦争の目的だった海外資源の利権も全て失われた。植民地には1千万haを越す国有林が設けられていた。占領軍の指導のもと、財閥解体・公職追放、労働3法の制定、農地改革など様々な民主化政策が取られた。林業界でも、四国や九州の国有林で組頭制度に反対して労働運動が起こり、

5町歩制限案など山林解放が取り沙汰された。天皇家の財産税物納で御料林が、また、内務省所管北海道国有林が農林省所管国有林に統一され、財政難の中で国家財政への寄与を目的の一つとする事業特別会計制度・独立採算制が発足し、林野庁が設置された。農林省復活とともに、食糧増産と海外からの引揚者収容のため国有林が大規模に解放され、開墾が行われた。

朝鮮動乱のアメリカ特需発注によりわが国経済は息を吹き返して復興軌道に乗り、低迷を続けてきた木材の需要も増大に転じ、価格は上昇傾向を示した。昭和25年、造林臨時措置法が制定され、昭和24年からの経済自立5カ年計画のなかでの造林5カ年計画、水源林造成事業が実施に移された。その前年には保安林整備強化事業が開始され、24年の林業施設補助金交付金の制定、翌年の改正により造林及び造林指導員を補助対象とし、この時までに戦前の治山・治水、資源造成を柱とする林政の原型の回復がはかられた。造林臨時措置法の制定によって、第3次農地改革、林野5町歩制限案に完全に終止符を打ち、さらに伐採跡地、未立木地、原野の造林義務を定め、補助金と技術普及指導をテコとする森林資源の積極的造成が進められることになる。ついで昭和26年の森林法改正により、全国森林計画の編成、それに基づく植栽義務、伐採制限、さらには伐採調整資金制度の創設によって、林政の戦後態勢は完全に整った。

戦後経済体制は戦時統制経済を引き継ぐものと言われるが、これら一連の措置は、林業の特性をも反映して、統制的性格が濃厚であった。しかし戦時と違い統制と指導と助成がミックスされていた。それらの根底となる森林法の基本は、森林の育成が、地域森林計画の遵守義務を負う森林所有者の経済的行為として行われるというところにあり、森林造成の経済性に乗り難い長期性と公益性によって国の助成が行われ、公共事業に位置づけられることになる。その制度としての規制的側面は、経済成長が進む中で緩和されていく。

(2) 高度経済成長期（前期）の林業・林政

木材経済をめぐる情勢としては、まず昭和21年に木材統制法が撤廃され、朝鮮動乱の特需景気で木材需要は急伸する。木材価格は以降10年間急騰を続け、木材経済は未曾有の活況を呈する。戦後復興と特需景気そして高度経済成長のための木材需要は国内資源に集中し、急速に市場は拡大する。道路の整備やトラック台数の増加など一般交通手段の発達により伐出生産力（伐採量及び生産性）は飛躍的に上昇するが、需給の逼迫、価格の高騰は立木価格の急上昇を結果し、造林活動が全国的に拡大される誘因となる。造林面積は急伸張をみ、昭和31年には戦中戦後の造林未済地を解消し、さらに拡大をみていく。

朝鮮戦争下の好況による蓄積を源泉に紙パルプ製造業各社は設備の復旧・更新さらに増設に着手している。紙パルプの一貫生産、広葉樹利用のためのクラフトパルプ、セミケミカルパルプの設備新設・増設、新工場の建設が進められ、生産能力は飛躍的に伸張をみ、設備の大型化、高速化、連続化は先進国水準に達する。

木炭生産量は昭和32年の217万tをピークとして急減し、38年には100万tを、48年には10万tを割ってしまう。代って都市化の進展や個人所得増加により住宅建設は増加し、製材用材需要が急増する。また、マスメディアの発達、新製品の開発、技術革新、設備投資などが相俟って紙製品消費・供給の規模は拡大した。それに対応するパルプ需要増も著しい。

昭和30（1955）年前後にわが国の生産水準は戦前水準に復帰し、さらにいわゆる神武景気の未曾有の活況を呈することになる。高度経済成長の始まりである。そのなかで木材需要量は年々伸長をみて、需給の不均衡は顕著となってゆき、価格上昇が続き、外材輸入が事実上自由化され活発化していく。このような状勢のなかで、従来からの治山・治水と森林資源維持を基調とする林政の転換の条件が熟してくる。

木材供給の推移を見ると、昭和29年初秋の青函連絡船洞爺丸を沈めた台

風の国有林被害は2千万 m^3 に達し、国有林はその整理復旧を契機に積極経営に転じ、機械化・人工林化を軸に生産量を増やしていく（国有林の素材生産量は昭和36年12百万 m^3 、その後順年増加し、40年には16百万 m^3 に達する）。その一方、私有林では総生産量は増加をみていない（この期間34百万 m^3 から減少をみて、30百万 m^3 になっている）。用材供給量は増加しているにもかかわらず需要量がそれ以上に増加し供給が追い付かないこと、これらが構造政策の誘因ともなるのである。薪炭材伐採量は昭和26年の32百万 m^3 を境に急減に転じていき、40年には10百万 m^3 を割りなおも減少していく。その分用材生産が増えている。立木伐採材積は昭和26年の78.6百万 m^3 （うち用材46.7百万 m^3 ）が一つのピークで、その後再びピークを迎え、昭和36年に79.6百万 m^3 （うち用材63.9百万 m^3 ）と推移する。薪炭生産の崩壊は林業の構造変化を惹起するものであり、山村人口流出の原因となり、林業は労働力を失って足元が崩れることになり、木材供給の硬直性は正とともに、対応する施策が要請されることになる。

(3) 木材価格安定緊急対策と外材輸入の増加

昭和35（1960）年から急加速された木材価格の上昇は翌年に入って著しい高騰を示し、新聞は社説を掲げ国有林の奥地林伐採や外材輸入促進を求め、世論は沸騰した。8月、政府は木材価格が物価高騰を主導するものとして「木材価格安定緊急対策」を決定、国有林の緊急増伐、民有林の伐採促進のための所得税減税、林道・造林のための予算措置、木材輸入の促進、港湾施設・貯木場・植物検疫施設の設備拡充などを図ることとした。

国有林では昭和33年から奥地林開発と人工造林面積の増加などによる生長量増を見込んで伐採量の増大を図る「生産力増強計画」を実施してきたが、「緊急対策」を受け昭和35年内に「木材増産計画」に拡大的に改訂、木材供給体制の強化を図ることになる。この段階で、国有林経営は増伐のため従来の森林経営の物的な資源計画の原則を破棄し、未知の分野、市場にもろに踏み入ることになる。既に特会制度によって市場との接触は始

まっていたが、こののち、拡大を続ける市場に翻弄され続けることになる。

昭和35年度から実施中の「経済自立5カ年計画」は33年度から「新長期経済計画」に移行する。林野庁でもそれに即応して、林業政策の基調ともいべき「林業長期計画」を策定した。この計画は、昭和70年度までの長期にわたる木材の需要推定と、それに対する供給計画を中心とした森林資源開発計画と林力増強計画を骨子としたものである。

なお、わが国経済は昭和30年ガット加盟により国際社会に復帰し、38年ガット11条国に移行し、39年にIMF 8条国へ移行した。昭和35年には貿易自由化大綱が策定され、開放経済体制に移行している。

(4) 林業構造問題の提起

新長期経済計画は昭和35年度には目標を達成、政府は経済審議会の「国民所得倍増計画」の答申を受け、35年から10カ年間に国民経済の規模を倍増するという目標を掲げ、産業構造の高度化を図ることとした。その施策の一環として、「将来における木材需要の増大と就業人口の減少の傾向を考慮しつつ林業生産の拡大を図るためには技術の改善、経営の近代化等による生産性の向上が大幅に進められなければならない。このため林道開設を強力に推進するとともに機械化、林地肥培、林木育種等の技術面の進歩と木材生産および造林事業の協業組織化を主とする構造的刷新を図り、あわせて森林経営の計画性を強める施策を講じ、また木材流通過程の合理化を図る等林業の近代化を一般に促進する必要がある。さらに山村民の所得の向上のため、その経営規模の拡大を図り家族的林業経営の育成に努めることが肝要である。また一方森林については国土保全、自然美の維持等社会的効果の側面を考慮する必要がある。」と述べ、林業近代化政策を提言している。これが、経済計画のなかで林業に関する構造政策がいわれた最初であろう。

所得倍増計画は中小企業対策の基本目標を生産性の向上におき、より効率の高い優良中堅企業に税制・金融上の措置を集中する方策をとった。昭

和38年に中小企業基本法、中小企業近代化促進法が制定され、林業関係では製材業と新たに編成されつつあったチップ工業、フローリングが近代化促進法の指定業種とされた。そのことが工業団地の造成、地方自治体の企業誘致策などと相俟って大規模な港湾外材製材工場の建設を促進し、木材経済の外材化を急速に進め、また、チップ工業を新たに編成することによってパルプ原料の集荷と製造工程の合理化を進めた。それらが林業生産の構造変化の大きな誘因となった。林業では、森林土壌調査が開始され、適地適木として短伐期目標・生長量重視の少数針葉樹種の人工植栽による樹種転換が選択され進展する。

経済の高度成長は第二、第三次産業を中心とするものであり、農山漁村からの人工流出が目立った。この段階で農林業の低所得は中小企業とともに経済の成長を阻害する要因としてその構造改善が政策課題に取りあげられるに至るのである。政府は昭和34年、農林漁業基本問題調査会を設置し、農林漁業に関する基本的施策の確立についての諮問を行った。

3 林業基本問題答申とその問題点

(1) 基本問題答申の問題提起

農林漁業基本問題調査会の林業部会は昭和35年10月、「林業の基本問題と基本対策」の答申を行っている。その内容を示せば、以下のようなものである。

近年における林産物の需要構造の変化に対して、生産及び供給が対応しえない原因は、林業生産及び供給の構造的特質が問題にされなければならない。

多くの林業経営者の非企業的、財産保持的性格、土地所有の経営ないし資本に対する優越性、前近代的土地所有の残存、育林生産の未発達、素材生産の低生産性等おしなべて林業構造における非企業性、非近代性及び低生産性の問題が木材の生産及び供給の非弾力性と相対的不足を規定する基

本的要因となっている。

林業経営は、雇用労力に依存する大規模階層と自家労働に依存する小規模階層とに分かれるが、その階層的落差がいちじるしく、かつ、特に大規模階層にあつては、多くの場合において、林業経営というよりは、むしろ財産保持的ないし地代取得的性格が濃厚であつて、これらのことが、山林所得の分配構造を規定する要因になっている。これは林野所有のいちじるしい集中とその優越性を反映するものにほかならない。林産物の経済的な生産・供給のためにも、林業就業者の所得の均衡的拡大のためにも、林業構造の改善は重要である。

その対策の方向づけとして、農業経営との関係を考慮にいれて、社会的に妥当な所得水準を確保しうる、合理的な経営規模を保持した家族経営の形成を推進する必要がある。大規模の私有林経営者については、生産性の向上をはかることによって、社会的に妥当な水準の賃金を支払いうような経営を指向する必要がある。

国有林及び公有林については、合理的な家族経営の確立のために活用する方途を講ずるとともに、その直轄経営の合理化を促進する必要がある。

以上だが、坂本一敏は、答申は林業問題を積極的に経営、あるいは経営問題としてとらえ、従来のいわゆる資源政策的見地からの林業問題把握に一線を画したこと、林業生産の担い手として家族経営的林業なるものの観念を設定し、従来の大規模経営重視の経営観念に変更を迫ったこと、このような基本姿勢に立って、生産、構造などの諸政策を提案している点に特徴があるとしている。

(2) 基本問題答申の問題点

この答申は、当時林業界、学会に大きな論議を呼んだ。この答申に対する批判としては、「基調は多分に農業答申からの影響がつよく、極言すれば農業における政策論理をそのまま林業にあてはめた感なきを得ない。」「家族経営的林業が将来の林業の担い手であるという積極的な論拠、資料

に乏しいこと。……中小規模林業経営にどのような特質があるかという点、その検出は困難である。」(以上、坂本一敏)。「非近代的な所有構造に根ざす矛盾が、決して山林経営での所有と経営との対立として現れていない。」(岡村明達)。「農業ではその近代化をはかることが我が国経済のよりいっそうの発展をはかる上に必要な二重構造は正のための重要な施策であるとかんがえられていたのに対し、林業では単に需給問題だけがとりあげられ、担い手政策はこれとほとんど無関係に考えられたことであつた。…構造政策の内容が高地代の矛盾の是正という過剰就業下の担い手論をなしている。自立林家は激しい人口流出下の担い手としての適格性が検討さるべきであつた。」(竹中譲)等が主なものであろう。

所得視点が優先し、生産力視点の欠如ないし不適切が指摘されているのだが、この点に関し、当時の林野庁企画課長横尾正之は、生産性の向上と分配の公平という二つの要請が、経済成長のなかでの林業経済の方向が両側面の調和を可能ならしめるような構造改善の契機を次第に成熟させつつある。木材市場の拡大、材価の上昇、農地改革をへた農家の相対的安定によって家族経営的林業の相当顕著な発展がみられ、間伐木が有利に販売され、伐期の低下傾向が粗放な土地利用であつた林業と労働集約な農業との差が縮小してゆくであろう、と述べている。

中小経営においては、むしろ資産保持的性格は大規模のものより強い場合が少なくない。労働集約化の方向も、外材の浸透により小径材が売れなくなり、否定されてしまう。

このほか、答申を検討した森林資源総合対策協議会(林総協)が林業生産力の増大の観点から、次のような林業基本政策要綱を昭和36年3月に発表している。①林業経営者の企業化推進…私有林の半分を占める大規模林地所有者の行う林業経営の生産性の向上、企業化の促進のために、林道の開設等生産基盤の強化、造林融資制度、会計制度や税制を含む企業化条件を整備し、自主的に生産性向上を行うよう誘導する必要がある。②数の多い兼業林家のおこなう林業を徹底的に集約化し、森林組合の強化により協

業を進めるべきである。

また、全国森林組合連合会（全森連）が、①いわゆる資源政策的側面の必要性、②調査会答申が立木価格上昇を山林地代の増加としていることに対する批判、③協業組織における農林混合経営への疑問、④大規模経営の評価、⑤森林の公益性の必要性、を内容とする「林業の基本問題と基本対策に対する要望書」を同年4月に出している。

基本問題答申は林野所有規模の零細性から農業経営との関連を重視していたわけだが、対応する農業構造改善事業が施設型農業による自立化へ大きく傾斜させる結果になっており、自立経営等の規模拡大、農場の総合整備を主眼とした事業実施基準は、果樹、養蚕などの樹園地地域や農山村・山村には十分適合しなかったため事業実施が困難であった（全国農業構造改善協会「第2次農業構造改善事業促進対策誌」）。また、農業構造改善事業が目途とした専作化は、労力配分からして自家林業作業の実行を困難にする傾向が指摘できる。農業経営の展開が農政に強く依存している状況があり、縦割行政でもあるし、山村農林家の農林業を組み合わせた自立経営の発展は困難が多い、ということにならざるを得ない。

(3) 戦後造林の展開と中小規模林家の林業

ここで、戦後の全国的な造林展開が始まる時期の状況をみておこう。

戦後造林は、まず中小規模の山林保有林家（農家が主体であった）の自家労働によるものから開始され、順次大規模層の雇用労働力による形態の比重を増していった。民有林造林面積は、昭和29（1954）年の38.3万haをピークに減少に転ずるが、それは手入れ・下刈り労働の累積によるためと考えられる。造林面積は5年を経て上昇に転じた。しかし昭和36年の33.8万haをピークに再び減少に転じ、以降その傾向を強めるのみであった。減少の度合には地域性があり、先進的地域ではピークが昭和30年代前半期にあり、その進度も大きかった。とくに、南関東のような都市近郊地帯ではそれが日立った。後進的地域の造林のピークは昭和30年代後半期にあり、

造林進度も相対的に低いこともあって、その後の減少の度合は低かった。公的機関による造林の進展は主にこの地域でみられた。

戦後期の農家造林についてみる時、農業そして農山村の動向と大きな関わりがあることがわかる。造林は農家の農業経営の付加的な活動であり、資産形成の意味のものだった。人工造林は収穫に長期を要し、労働粗放であり、農民的経営にはなじみにくい。しかし、材価の好調時には労働生産性はごく高いものだった。戦後期の造林展開をみると、東北地方などで全体としては後発地帯のなかでも、戦後早くに造林が開始される地域においては、多数ではないが中小規模林家も小面積ながら伐期に達した林分をもっていて、順調に収入を得ていた。農業用資材として細丸太まで高く売れた。そのことが、周辺林家にまで刺激を与えた。林木を持つ林家には、簇生した素材生産業者が日夜訪れた。

労働方面でも現在と事情が全く異なっていた。昭和20年代から30年代前半期まで農家が多数の世帯員を抱えていて、農閑期の過剰労働力が林業経営の欠くべからざる条件となった。造林補助金や昭和24年に開始される林業普及事業による技術指導、県有・県営林での模範林の設置等によって刺激ときっかけは与えられる必要があったが、材価の好調を背景に、苗木代に相当する補助金によって金銭の支出を伴わず、農民は農作業や製炭労働、場合によっては賃労働の合間に植林をすすめた。それには、農地改革後の農業生産力の高まりによる家計安定化や余剰労働創出も作用している。加えて、薪炭生産が上層林家に当時としては大きな立木売払い収入をもたらした。その跡地は小柴も残らぬ状態であり、地拵えは不要であった。農林家は、材価好調の中で薪炭生産跡地に自家労働力により人工造林を進めた。林家の所有地は散在することが多いうえ、1戸が年々自家労働で造林できる面積はせいぜい0.2haほどであった。こうして、1戸の所有する人工林地はあちこちに小面積ずつ点在し、他家の所有地と混在することになる。小規模でも自家山林への人工造林の実績をもつ林家が少なからずあって、それが農作業から退いた老人の労働によって行われた。

かつて、最も広汎に行われた林業は薪炭生産であった。原木の採取、加工過程の労働集約性により、山村農民の各階層が従事し、有力な現金収入源であり、原木自分持ちの自営製炭と親方が原木や資金を提供する焼子製炭があった。薪炭林は、天然の広葉樹林を20年から25年ほどおいて伐採し利用するもので、薪炭林施業と称して持続的な森林施業であった。このほか山地の切替畑利用が戦後まで続けられた地域も少なくない。これら農業的土地利用を維持するためその跡地にハンノキなどを植えて、森林の更新を促進した。そして、山地には大面積の採草・放牧地が広がっていて、家畜の飼料や田畑の肥料とする草の採取用地として利用されていた。薪炭採取地と同様、共同所有地である場合が多く、人工造林は禁止あるいは制限されていた。切替畑農業が遅くまで残った奥地山村では、農家が各戸20haほどの林野を所有する農家林業地域となった。早くから商品生産が発達した地域では、共有地は分割され、その所有は少数林家や下流の町家に集積されていった。

薪炭生産は昭和32年をピークに減少に転じ、やがて壊滅し、農家でも今まで薪炭を都市に運んだ商人が持ちこむ石油燃料を使うようになる。この燃料革命は上層農林家の山林地代収入を断ったのみならず、山村農民層の分解を促し、高度成長を続け拡大する工業そして都市労働市場への労働力流出を加速し、農林家の林野利用における投入・産出の循環過程は切断され、労働投入規模は縮小の方向をたどった。薪炭生産の壊滅によって過剰化したのは、薪炭林地も同様だった。農業の技術的發展と購入肥料の使用により過剰化した採草・放牧地とともに、人工造林の対象地となった。農業機械が入って余剰化した労力を人工造林に回し、機械購入費が農林家の兼業化を促し、また、複合的に作物を組み合わせて栽培していた農家に水田単作化を促し、それがもう一つの省力作物の人工造林に結び付いたような経過もみられた。人工造林は、山村の土地利用の循環的過程が経済発展によって切断されるところで増加した。しかし、労働集約な薪炭生産が用材生産林業に代位するには、個々の林家にとって大きな面積の山林と、人工

林が経営資産として熟成し循環的に、あるいは間断的にでも伐採できるようになるまでの長い懐妊期間を支える農業経営の安定が必要条件だった。多くの農家が所有する山林面積は小さ過ぎたし、山村農業の主要な作物は国際商品が多く、経営の困難は増すばかりだった。宮崎県耳川流域など九州地方の奥地山村などで最近まで農林家の複合経営が続けられてきたほかは、山村上層林家も、下層農家に遅れながらも家計支出の増加と農林業収入の減少に対して、林業生産活動を縮小し、兼業化を進めて対応するほかなかった。

拡大期の造林は、順次大規模層の造林のウエイトを増すかたちで推移し、造林面積の縮小期に入っては、小規模階層ほど新植面積の落ち込みが著しいという特徴をもって推移する。しかし、保有山林面積に対する年新植面積の比率や単位面積当たりの労働投入量は、終始、中小規模階層の方が水準が高かった。大規模階層の造林活動の伸びは、雇用労働の増加によっていたことはいうまでもない。昭和34（1959）年の実績では植林・手入れの雇用労働比率は保有山林20ha以上層で50%を超えていた。10年後の昭和44年においては、植林・手入れの労働量は各階層とも増しているが、それは規模が大きいくほど著しく、また、50ha以上層は雇用労働比率も高まっている。

戦後期の林業展開の特徴は、国有林など特定の機関や局限された地域だけでなく、全国的に人工造林化の波が及び、それが農家を主とする中小規模林家の活動として行われたことである。そこで、占領軍の勧告に基づき昭和24年に創設された国の林業技術普及事業の果たした役割は大きい。全国約2,200の森林区に駐在した時期の改良指導員の活動は目覚ましいものがあった。農林家の生活にまで融けこみ、林業による将来の農林家生活の安定を信じ、造林意欲の喚起、造林活動の督励、技術伝達に日夜飛びまわり、林家に大きな影響を与えた。

4 林業構造改善政策の定立と林業・林政の動向

(1) 林業基本法の制定まで

1) 林業基本問題の検討過程

昭和35年に基本問題答申が出されてから39年の基本法の制定まで、3年半の歳月が経過している。この間の事情の意味を、坂本一敏は、36年8月の木材価格安定緊急対策が非常にジャーナリスティックなものであったため、調査会答申あるいは基本問題から一時眼をそむけさせた。調査会答申が出て、それに対する批判が一通り出てしまうと、問題をそれ以上建設的に検討する素地が、林業理論の水準からも行政の態勢からも欠けていたのである、と述べている。これらの経過についてほかに多くの指摘があるが、実情は坂本のこの指摘に尽きるであろう。

昭和37年春の森林法の一部改正の質疑をきっかけに論議が再燃し、対応する各団体の要請が続き、37年10月の中央森林審議会の最終答申、38年春の臨時国会での森林組合併助成法案・林業信用基金法案の審議を経て、基本問題に対応する立法が法通過の際の付帯決議となり、当局の基本法立法の態度が固まり、39年1月「林業基本法対策要綱」が発表され、農業構造改善事業に刺激された国有林解放運動の高まりが基本法の制定に促進的に働き、同年6月の法制定に結実する、という経緯がみられる。

政府は、基本問題調査会の答申を受けてその具体化策を検討するとともに、かねて諮問していた林業振興策について中央森林審議会（中林審）からの答申を待つ形をとった。これに対して、中林審は結論を早急に取り纏めることは困難であると認め、数次にわたり中間答申を行った。昭和36年8月の第一次中間答申「森林計画制度について」、37年7月の第三次中間答申「森林組合について」を経て、37年10月の最終答申「林業振興に関する基本的施策について」である。

この数次にわたる中林審の答申の審議の過程で、調査会答申に対する「意見というより異論」を含めて様々な意見を十分に参酌し、慎重に検討が行われた結果、構造問題は答申の主要な論理的基礎という位置から答申構成の一因子としての位置になっている。林業の担い手としても、家族経営的林業に大きく比重をかけるというのではなく、それと雇用労働力による林業経営と並列させているのである。「家族経営的林業」（家族的林業経営）を将来民有林の中核として育成してゆくとという考え方は、政府の林業基本法案自民党政務調査会において、政府、与党間の意見を調整する段階（39年2月下旬ごろ）まで法案の一つの柱になっていたが、「思想はともかく家族経営林業の定義があいまいであるとの意見などもあって」国会提出法案から字句は消えている。

2) 構造改善に向けての諸制度の整備

この間に、中林審の答申をうけ、基本法に至る条件整備の意味を持った法制度の制定ないし改正が行われている。森林法の改正、森林組合併助成法・林業信用基金法の制定がそれである。

37年4月の森林法の一部改正についてみると、主要改正点は「森林計画制度および伐採許可制度」ならびに「保安林制度」に関する部分である。すでに32年の法改正で広葉樹の伐採許可制ははずされ、届出制となっている。薪炭需要の減少に対応する林種転換の奨励のためである。また、公有林で経営計画のあるものについて、許容限度内を越えず施業要件に抵触しなければ許可はいらぬこととなった（公有林援助）。

37年の法改正で規制緩和は頂点に達する。伐採許可制は保安林にだけ残り、他は事前許可制に改めた。高度経済成長下の需要増に対応する措置である。必要な指導援助を積極的に実施し、所有者の意欲的な生産活動を期待することとしたのである。計画制度の規制的な考え方は後退し、森林資源造成に関する国の基本的な方針を示し、森林所有者の施業上の指針という性格のものとなるのである。この時森林計画は全国計画と地域計画の2

種となっている。

次に、「基本法林政」といわれる昭和40年代の構造改善施策の方向を決定づけた中央森林審議会の答申の内容をみておこう。

3) 中林審の答申

昭和37年7月の中林審の第3次中間答申「森林組合について」は、組合事業の整備拡充について、①造林関係の事業とともに林産事業と林産物共販体制を拡充すること、②林業協業促進対策事業の拡充、③生産森林組合の協業体として発展するための制度改善と設立と事業運営の円滑化のための税制改正、④林業構造の改善のため施設組合が林地の移動に関し組合員に便宜を与えられるようにすること、⑤林業金融の拡充のため施設組合を通じる制度融資の拡大、信用事業の拡充の検討、⑥組合の共済事業の整備、⑦林業労務者の雇用安定、福利厚生施設の整備の措置を講じること、組合経営体制の整備について、組合の設立区域の規模を根本的に検討し合併を促進するほか、自己資本の充実に努め内部留保額に対する税負担軽減の措置を講ずること、役職員の研修強化、総合整備計画の実施を助成措置を講じることが提案している。

そして、同年10月の最終答申「林業振興のための基本的施策について」は、生産対策、構造改善対策、木材需給および流通対策、普及指導、林業地域総合対策、林業関係団体の整備強化、国土保全、行財政投資、国有林の経営合理化の総合的な9項目にわたっている。

その主要内容を摘記すれば、①生産対策は林業生産の増大と生産性の向上を図るため、林道の開設、人工造林の推進、林業技術の高度化、機械化の推進等の施策を強力に進める。②林業構造の改善に関して、生産諸施策の実効を高め、林業従事者の所得の均衡的拡大をはかるため、林業経営を労働力視点から家族労働力による経営と雇用労働力による経営に分ち、それぞれの経営近代化を、前者については経営規模の拡大策、後者については労働力の確保対策、両者を通じて協業並びに計画的経営を推進すべき

こと、入会林野についてはその生産性向上をはかるため権利関係を個別化または生産森林組合による共同利用権化を、③木材需給、流通対策は外材および国有林材の弾力的供給と木材利用の合理化、市場の整備ほか流通合理化を推進する、などである。

(2) 林業構造改善事業の準備過程

1) 構造改善対策の芽生え

農林業の構造改善事業の嚆矢となったのは、昭和31年度から5カ年計画で実施された新農山漁村建設総合事業である。これは、食糧増産を中心とした生産増強政策とは異なり、生産性の向上と経営の近代化により他産業との生産性格差を是正することを意図した最初の施策であり、農林漁家1,000戸程度を対象に、生産性の向上と生産物の市場の拡大をはかるため農林漁村振興協会を設置、振興計画を樹立、計画の有効な実施の促進のために助成するほか、農林漁業金融公庫の融資がなされたものである。

2) 林業協業促進対策事業

森林組合の機械導入に対する助成は、新農山漁村建設特別事業や一部県単助成という形で行われてきたが、林野庁は昭和37年度から、林業協業促進対策事業として森林組合に対し、集材機1台、チェーンソー2台、刈払機2台のセット助成（事業費120万円のうち国庫、県とも40万円助成）を実施している。3年間に494組合が事業を実施した。林野庁と全森連は全国的規模の機械研修会の実施などによる機械使用技術の浸透を図ってきたが、さらに全森連では機械の系統購買を進める一方、農業祭参加の機械下刈コンクールを主催するなど機械化促進のために熱意を示した。これと併せて、各県も単独あるいは協業促進事業を補足するものとして、森林組合を中心とする機械化助成を積極的に進めるに至った。

(3) 林業基本法制定とその意義

このような経過を経て昭和39年に制定された林業基本法は、次のような内容のものであった。

まず法の目的として、林業の産業としての発展と林業従事者の社会的地位向上のために、林業政策の目標と施策の大綱を定めるとし、政策目標を林業総生産の増大、林業生産性の向上、林業従事者の所得の増大においている(第2条)。次にその目標実現の方法であるが、林産物の需要の動向に必ずや林業生産を転換するなどの林野の林業的利用の高度化、林業経営の規模の拡大その他林地保有の合理化及び林業経営の近代化、林業技術の向上、林産物の需給及び価格の安定並びに流通・加工の合理化、近代的な林業経営者の養成、林業労働者の福祉の向上及び養成、確保を図ることをあげている。

国有林野については国有林野として確保するにふさわしいところは国で確保して、企業性の確保に必要な考慮を払いつつ、重要な林産物の供給源としてその需給及び価格安定に貢献させ奥地未開発林の開発等を促進して、林業総生産の増大に寄与する。また、地元の林業・農業構造改善のために積極的に国有林野の活用を図る、としている。

林業基本法の制定は、森林法による資源政策から経済政策への転換を画期づけるものといわれたが、その方向への宣言的方針を述べるものであり、実質的な規定は森林法、国有林野法という手続法に委ねる部分が多く、林業生産の担い手を指定できず、社会党が国会審議の過程で経済的機能を重視しすぎる、森林の公益的機能の確保を法に明示する必要がある、といった提案を行った経緯などあり、総合的折衷的なものとなっている。

しかし、「生産対策」、「構造対策」、「流通対策」、「従事者対策」の4本の柱と、関連して「国有林野事業」の在り方が示され、とりわけ林業構造改善について「林業経営の規模等により典型的に区分される経営形態の差異を考慮して、林地の集団化、機械化、小規模林業経営の規模の拡大その

他林地保有の合理化及び林業経営の近代化(「林業構造の改善」)を図ること(第3条)とし、林業構造改善事業を発足させ、また、生産の合理化、経営発展のため森林組合等による施業・経営の共同事業の発達改善(協業の促進)を言い、従事者対策としての労働力対策がとられるようになるなど、それまでの政策の検討方向及び始動していた構造政策を改めて集約し、宣言的にその後の林政を方向づけた。

5 林業構造改善事業の展開

(1) 第1次林業構造改善事業の実施

構造行政の中心的手法であった林業構造改善事業の開始から現在までの累次の事業名、事業種目、予算額を表8に示したが、林業構造改善事業は当初どのように進められたかみてみよう。

1次林構、2次林構とも、原則として市町村の区域を指定地域とし、それぞれ986地域、1,000地域が指定され、一地域の平均事業費は1次7千万円、2次当初1.8億円、のちに2.4億円に増額、負担区分は国50%、事業種目により都道府県、市町村が補助金を交付した。計画作成、実施そして指導と事業推進上重要な役割を果たし、財政負担が必要となる府県市町村には、国は普通交付税による財源補填を行ったり、林道開設に関しては起債の枠を増額したり、公庫資金等により補助残分に対する融資制度を拡充するなど、積極的な助成策を講じた。従来から続けられてきた各種の施策(造林、林道、森組、労働力、特産、普及等の対策・諸事業)においても、林構実施地域に重点的に投入されることになる。国の林業関係一般会計予算に占める林構予算の比率も、事業が本格化する昭和42年度には7%を越し、ついで6%前後から7%台で推移する。昭和55年度には、それは6.6%、非公共事業部門に占める比率は39%に達する。

第1次林構の事業費総額770億円の70%が生産基盤の整備事業—林道開

表8 林業構造改善事業の対策別概要

区分	第1次林業構造改善事業	第2次林業構造改善事業	新林業構造改善事業
施策の目標	経営規模の拡大等を通ずる林業総生産の増大、林業生産性の向上及び林業従事者の所得の向上	属地的協業の促進等を通ずる林業総生産の増大、林業生産性の向上及び林業従事者の所得の向上	地域林業の組織化を通じた総合的な林産物の供給体制づくりと魅力ある山村社会の形成
指定期間(事業期間)	昭和39～46年度 (昭和40～49年度)	昭和47～54年度 (昭和48～60年度)	昭和55～平成元年度 (昭和55～平成6年度)
計画主体	市町村	市町村	市町村、都道府県等
計画実施地域数	986市町村	891地域	山村林構 670(900)地域 地区林構 243(330)地域 広域林構 59(80)地域 計 972(1,310)地域 *()は当初
事業費総額	765億円	2,270億円	4,683(6,300)億円 *()は当初
1地域当たり事業費等	事業実施期間 0.7億円 3年	事業実施期間 2.4億円 4年 (49年以前:1.8億円)	事業実施期間 山村林構 6億円 5年 地区林構 2億円 4年 広域林構 3億円 3年

注：各事業には、追加事業及び特別対策事業は含まれない。
資料：林野庁森林組合課。

設に投じられ、26%が森林組合を主とする共同組織の素材生産及び苗圃の生産施設投資に向けられている。小規模林家の規模拡大のための経営基盤の充実事業費は2%に満たなかった

基本開題答申で重視された小規模経営の規模拡大については、分収造林の推進、入会林野の近代化、国有林野の積極的活用により進めようとした。昭和41年、入会林野近代化法が関連して制定され、当時200万haと推定された入会林野等の農林業上の高度利用をはかる目的で、権利関係の近代化を進めるといふ法の趣旨に基づき、昭和42年度から10カ年計画で入会林野

(第1次林構～地域林業経営確立林構)

林業山村活性化 林業構造改善事業		経営基盤強化 林業構造改善事業		地域林業経営確立 林業構造改善事業	
地域の森林資源の成熟度、特色を最大限に活かした林業・山村の活性化		森林の流通管理システムの推進のもとで、林業の経営基盤を強化し、林業を地域産業として維持・発展		地域における持続的な林業経営の確立に向け、経営の集約化、資源の循環利用、就業者の育成・確保を総合的に推進	
平成2～7年度 (平成2～13年度)		平成8～11年度 (平成8～14年度)		平成12～16年度 (平成12～18年度)	
市町村、都道府県等		市町村、都道府県等		市町村、都道府県等	
総合型	438(480)地域	担い手育成型	92地域	地域林業経営集約化型	340地域
産地形成型	64(100)地域	木材供給圏確立型	22地域	資源循環利用推進型	80地域
資源活用型	120(120)地域	森林活用型	29地域	計	420地域
地域活性化型	100(100)地域	計	143地域		
計	722(800)地域 *()は当初				
補助	3,236.4(3,806.4)億円	補助	987億円	補助	1,820億円
融資	856.4(1,006.4)億円 *()は当初	融資	539.5億円	融資	910億円
事業実施期間		事業実施期間		事業実施期間	
総合型 補助	5億円 4年	担い手 補助	5億円 2年	地域林業経 補助	3億円 3年
産地 補助	10億円 5年	育成型 補助	3億円 4年	営集約化型 補助	1.5億円 5年
形成型 補助	3億円 7年	木材供給 補助	20億円 3年	資源循環 補助	10億円 3年
資源 補助	3億円 3年	圏確立型 補助	10億円 5年	利用推進型 補助	5億円 5年
活用型 補助	1.5億円 5年	森林 補助	3億円 2(3)年		
地域活 補助	4,640万円 2年	活用型 補助	1.5億円 4(5)年		
活性化型 補助	4,640万円 4年	* ()は森林活用型のなかの美しいむらづくり型			

等整備促進事業を実施し、さらに昭和52年度から61年度まで整備後の土地利用増進をはかるため、入会林野等高度利用促進対策事業が実施され、62年度から入会林野資源総合活用促進事業が実施された。

昭和62年度までの21年間に都道府県知事の許可を得て「権利関係の近代化」を終了したものは5,711件、51万haである。整備前の土地所有名義をみると記名共有が最も多く、全体の53%を占め、次いで市町村有16%、個人有10%、財産区有7%ほかとなっている。入会権者が整備後新たに取得した権利の種類ほとんどが所有権の取得であり、土地利用状況は整備前

では林地利用が96%、農用地3%だったものが、整備後の計画ではそれぞれ98%、2%となっている。整備後の構成員数（総数415千人）及び面積割合は、法人形態による協業経営に移行したものの60%及び56%、そのうち生産森林組合は59%及び55%、農事組合法人1%及び1%、個別経営31%及び39%、その他共有による経営9%及び5%となっている。林構事業に加えて、これら事業が小規模林家の規模拡大に貢献したが、基本問題答申が想定した5haから20ないし30haという規模に多くの林家が到達するには、あまりにも懸隔があった。

このように、入会林野近代化によって増加した生産組合有林ほかを対象に、壊滅した薪炭生産に代位するパルプ原木生産という大量一括需要に対応し、森林組合作業班を生産組織とし林構の施設整備により編成された新たな大規模伐出技術—チェーンソー・集材機の機械技術体系を組み合わせ、効率的に素材の生産を行い、森林開発公団及び林業公社の分収造林を導入し、林地の所有と経営の分離を図ることによって、大規模・効率的な拡大造林の進展を図ることとなった。それが基本法林政の一つの核心だった。

(2) 第2次林業構造改善事業の展開

1) 施業計画化・林地の集団化政策

基本法林政のもう一つの核心が、私有林を含む林地の集団化—団地化政策であった。それは、まず、昭和42（1967）年、近接する森林20ha以上（昭和47年、採択基準10haに要綱改正）を3年以内に造林をする場合補助金の支給率をアップする、団地造林制度から始まる。

2次事業の段階になって林構は、単純な生産単位の規模拡大を図るというより、森林の造成から伐採に至る継続的な生産力増大を目指す作業システムの確立（高度集約施業団地協業経営）、さらには流通・加工段階の整備、生産段階との連結（流通・加工事業）、森林の保健保全機能の高度発揮（森林の総合利用事業）など事業内容が全体としてシステム化・総合化の方向へと展開している。

2次構の目玉とされた高度集約団地協業経営促進事業（略して「高集団地」と呼ばれる）は、200ha程度の林地に団地共同森林施業計画を作成、小規模林業経営の発展をはかるため経営単位を属地集団化し、そこに高密路網を基盤とした資本集約的な経営方式を導入し、集約育林及び自走式機械作業体系を組み合わせる森林施業の新たな実験であり、その波及効果を狙った事業であるとしている。1事業地の事業費4.5千万円程度、作業道を含めた目標林道密度ha当たり50mであり、1町村に1ないし2カ所の高集団地が設けられた。現在に至るまで、小規模所有及び林分の零細分断的配置による生産力発展の制約を緩和するため、林地の属地的集団化政策が取られてきている。「高集団地」はその先行的形態というべきものである。その後様々な事業が発足し、このレベルの路網整備は可能になっているが、当時としては革新的な発想だった。

・森林施業計画制度は、昭和43年の森林法改正によって創設された。1人の森林所有者が1回に植林したり伐採したりする面積はそう大きなものでなく、時間的・位置的配置からしても複雑であり、林道網も適切に組み合わせなくてはならぬ。その森林所有者の森林改良、収穫保続の長期計画が森林施業計画である。施業計画は、森林施業に関する長期（20年）の方針に基づいて5年を1期として作成するものである。森林施業計画の認定の基準となる具体的要件として、森林法施行令で定める「森林施業の合理化基準」がある。その要点は、樹種または林相の改良をする面積が一定の基準を下回らないこと、伐採齢が一定の範囲にあること、収穫の保続が保たれていることの3点である。補助金や税制上の優遇措置によって森林施業計画作成を促進する措置が講じられた。

・属地的な森林施業計画については、数人共同の施業計画においても、1人の所有者の所有する森林の全てにつき計画を立てなければならなかった。昭和49年の法改正により、面積30ha以上の森林について一体的に取り扱うことのできると認められる場合、属地的な数人共同の施業計画—団地共同森林施業計画（略して団共計画と言われる）の認定を求めることができる

ようになった。その誘導措置として、最高率の助成が与えられた。

林業では林木の生育期間が長期にわたるため、交換分合を含む圃場区画の大規模化をはかることが困難であり、その面で生産性向上が限定され、また、改良、植栽、保育、収穫の計画が長期、複雑になる。「団共」は多数の所有者の森林の集団の計画である。林地・林分の配置のみならず、個々の所有者の経営目的、経営意欲は多様である。林家多くが、相続、結婚といった臨時の支出を賄うため伐採するのであり、とりわけ集団化が必要な伐出生産において、集団性・計画性が妨げられる可能性が高い。

これは大規模林家においても事情は同じである。所有面積規模は大きくても分散・分断的に所有地が存在しているのが普通であり、属地集団化が必要になるケースが多い。かつて一様な農民であった森林所有者の多くが様々な職種の賃労働者（サラリーマン）になった。加えて、世代交替が進み、林地所有者の性格及び考え方が著しく多様化し、林地との関わりは一変した。全体に林業離れし、管理不十分の林地が増えてきている。また、林木の生育が進んで、間伐作業でも高度の技術や大型機械を必要とするようになり、林家世帯員の高齢化とともに森林組合がその作業を受託し、あるいは経営委託を受けて、森組作業班員によって集団的に作業が行われる契機は増したと言える。当初路網作設の手段に過ぎなかった林地集団化の制度が、森林及び技術・社会・経済的条件の変化によって作業を集団化して行われざるをえない状況になってきている。問題は、森林施業・管理に対する所有者の意欲を喚起し、いかに作業を纏めるかである。物的な資源計画である施業計画に被せて、市町村などが先導し、地域の世話役や森林組合が所有者の意向を纏め、人的に組織され、森林管理に関し計画が機能する事例が増えた。

2) 地域林業政策への展開

2次林構が開始されるのは昭和47（1972）年だが、40年代前半期に林業をめぐる状況は大きな変化をみた。外材が木材供給量の過半を越し、外材主導の市場の下、材価上昇が止まる一方で労賃上昇が続いて、山元立木価

格の低迷は抜き難いものとなった。価格低迷はそれまで好調だった中小径木に著しく、広範に除間伐問題を発生するに至った。また、原料が外材中心になったこと、製品価格の頭打ち、労賃上昇等により、製材工場は素材生産部門を経営外に排出し、素材生産業が自立化してくる。このような事態のなかで、材の仕分け機能をもった素材市場の形成がみられるなど、素材生産と市場の再編成が進行する。このような変化を受けとめ、流通・加工過程、さらには都市化が進む農山村の生活基盤まで対象を拡げ改善を図り、林業生産の展望を見出そうとするための、その主として物的基盤を提供しようというのが2次林構であった。

この段階で総合的な地域林業構造の確立という認識が明確化してくる。林道開設費、森組を中心とする機械施設に充当される費用の比率は低下し、協業体のきのこ生産・乾燥施設費が伸張をみる一方、小径木加工施設や広域事業としての木材集出荷施設の設置等、木材の流通加工体制の整備、そして森林組合を中心とする協業組織の強化のため、林業機械の集中管理、研修、訓練を行う協業活動拠点の設置事業が加わった。

2次林構では、このほか森林を総合的な環境整備のなかに位置づけ、また林産物販売を含む観光林業といった林業の第三次産業化の開発方向となるような森林総合利用事業が登場し、各地で実施をみている。

(3) 林家の林業経営の推移

個別経営の動向はどうであろうか。林業生産の担い手として林業基本問題調査会は家族経営重視の答申をした。林業基本法は、農業基本法における自立経営のような一定のモデルを想定することなく、所有規模などによる経営形態の差異を考慮して、それぞれにふさわしい合理化、近代化のための施策を講じてその伸長を図ってゆくことを建前としている。基本問題答申も小規模の農家林業経営をそのまま林業の担い手となると考えたのではなかった。規模の拡大と協業の促進によって継続的計画的に経営が行われることを期待しているのである。大規模経営（山林経営では所有規模が

経営規模を表していないので厳密に言えば大所有)においては、経営の近代化計画がとくに問題になるのである。この点に関して、森林施業計画制度が森林施業の計画化を促進する経過がみられた。

個別経営に即してみれば、中小経営も大経営も、情勢変化にそれぞれに様々な対応を示している。主として森林組合への施業委託部分、林業公社などへの分収林部分を増やしつつ、全体に経営活動の水準を低下させている。階層毎にみても、従来より活動水準のばらつきは大きくなり、比較的活発な活動を続けている経営の数は少なくなっていく。

(4) 社会経済情勢及び農政の推移

この時期、日本経済は大きな変動を経過する。昭和45(1970)年春からの景気停滞に続く8月、アメリカのドル防衛策の公表をきっかけに激動期に入る。昭和46年12月まで1ドル360円で固定されていた円が308円の固定レートになり、48年2月に変動相場制に移行し上昇を続け、昭和60(1985)年のプラザ合意の円高誘導を経て、平成7(1995)年4月には80円台まで上昇する。

昭和40年代後半期から戦後社会経済の枠組の変換が大きく進む。アメリカのベトナム敗戦による指導性の喪失、対中接近、47年沖縄返還、日中国交正常化から始まり、昭和が平成に変わる時期までを通して、戦後世界を特徴づけた冷戦構造の解体が続く。国内では、47年の列島改造論を契機とする土地投機の蔓延が、その後のバブルとその崩壊に繋がる。経済は48年末のオイルショックを契機とする不況とその長期化、いわゆる低成長経済へ移行する。経済成長率は昭和49年戦後復興期以降はじめてマイナスを記録、以降低成長期に入り、経済運営は困難の度を増した。雇用は縮小、実質賃金の伸びは鈍化し、昭和55(1980)年にはそれがマイナスに転じた。

資源問題の顕在、公害・環境問題の深刻化等、供給を制約する要因が累積するなかで過度の景気刺激策が取られ物価が上昇する。政府は赤字国債発行による大型の景気浮揚策を展開し、公共事業費・住宅建設関連費・公

害対策費などの増額を行った。また、企業は減量経営を進め、輸出指向の強化、脱石油方策として液化天然ガスの利用と原子力発電への代替を進め、技術開発によりエレクトロニクスやコンピュータを中心とする分野へ進出し産業構造の転換を図った。これらは融資・税制・補助金・企業間協力など手厚い保護振興策の下で進行した。アメリカの景気が回復するにつれ、日本の輸出は自動車を中心に顕著に増加する。こうした輸出拡大はアメリカとの間の国際摩擦をただちに強め、日本側は自主規制、現地生産、プラント輸出、輸入手続きの簡素化、農林産物の輸入の増加という方策を取った。

農政は、昭和48年より米減産から減反へと稲作の転換を目指した総合農政に移り、休耕田政策が大規模に実施され、少数となった専業農家を中軸として酪農や果樹栽培などへの転換を進め、借地により経営規模を拡大するという形で新しい進路を拓こうとしてきた。それにもかかわらず農業は、合理化・効率化に乗り切れない部門とされ、貿易摩擦解消のスケープゴートにされる。農林家戸数・人口は減少する。昭和20年代に全産業の過半を占め1,700万人を超えた農業就業人口は平成4年には400万人を割り、産業構成は完全に先進国型となる。

景気刺激策の最重要な分野と目される住宅建築に関して、住宅生産の工業化を手法に建築産業の育成が建設省によって図られてきた。住宅生産においては、昭和30年代から工業化と商品化によって産業としての展開が始まる。昭和41年「住宅建設工業化構想」が建設省によって設定され、研究開発とともに住宅企業によって工業生産化が促進される。人口の大都市集中の進行とともに大手住宅メーカーによって供給される住宅の比率が高まり、一般住宅部材にも工業製品の占める比率が高まってくる。新設住宅着工戸数は昭和35年42万戸、40年84万戸、45年149万戸、48年190万戸と著増、その後景気低迷により停滞するが、バブル期に再び増加し、その後停滞という経過を辿る。新設住宅着工に占める木造住宅の比率は一貫して減少、近年では木造住宅の建築工法としてもツーバイフォー工法の増加に対し、

在来軸組工法が減少するという傾向で推移し、国内産木材の需要減少の一つの原因を作る。

(5) 林業生産の停滞と間伐対策事業の開始

木材の需要量は、昭和40年代に増加を続け、45年には1億 m^3 を超え、48年に1億1千9百万 m^3 のピークに達し、一時減少、54・55年には1億1千万 m^3 台になり、そのうち9千万 m^3 台で推移し、昭和62年には1億 m^3 を回復、平成に入って1億1千万 m^3 台に再び乗る。しかし国内産材生産量は、昭和43年に5千万 m^3 を割り、その5年後には4千万 m^3 を、平成2年には3千万 m^3 を、平成10年には2千万 m^3 を割るというように、言わば極端な減少を続けるばかりだった。自給率は44年に50%を割り一貫して減少、平成期に入ると30%を割り、平成10年には20%になる。その一方で、産地国の資源の減少や丸太輸出規制、自然保護重視等による外材供給体制の不安定性も増大してきている。

丸太価格の推移をスギ中丸太価格でみると、昭和49年32千円、55年39千円の高値のあと、58年には2万円台に、平成10（1998）年には1万円台（18,900円）になってしまう。山元立木価格は、スギでみると、昭和42年に1万円台に乗せ55年には最高値22,707円をつけたあと値を下げていき、57年には1万円台に落ち、一度反転するが平成10年には再び1万円台になってしまう。この立木・丸太価格の推移の中で目立つのは、ヒノキ材の価格の下落の大きいことである。昭和30年頃には両者に大きな差はみられなかったが、ヒノキ材が値上がりしていき一時はスギに対して倍の値幅を示した。その市場動向を反映しヒノキ造林が増え、ヒノキ優良材の生産を目指し、技術に優れた関西地方などの山林家は活動性を増した。しかし近年ヒノキ材及び優良材価格は下落を続け、熱心な林業経営者の気力を著しく殺ぐことになった。

林業の現場では、外材輸入、住宅生産の構造変化、住宅部材生産の工業化が進んで市場の縮小、材価低迷が進むなかで、育林、素材生産、流通、

加工各部門の担い手の弱体化、労働力の高齢化がいつそう進んでいく。とりわけ問題は、人工林要間伐林分が累積していくことである。既にみたように、森林経営の規模は零細であり、市場の動向を見て生産量を調節するようなことはできず、専門的経営に至っては、価格の低下に対しては生産量を増やし対応するよりない。加えて、政府の間伐対策事業が木材供給圧力を高めるような作用を持つことは否定できない。材価の不安定は、構造的必然とも言える側面がある。

間伐対策事業は昭和46年度年に開始されている。最初はIV～VI齢級の人工林を対象とし、推進計画樹立費、作業路開設用を含む機械施設整備費を、森林組合、関係公社、協業体に助成するものだったが、昭和56年度には間伐促進総合対策が発足し、人工林が多い市町村において間伐実施計画を作成し、林道・作業道、生産機械施設等の整備、間伐技術の普及指導から、流通・加工施設（小径木加工施設等）の整備までを助成対象として計画的・集团的・総合的に間伐を実施しようとするものになり、県レベルでも対策事業の推進が図られるようになり、事業がより高齢級の林分にも及ぶようになる。

6 分収造林臨時措置法の制定と公的機関による造林の展開

(1) 分収造林臨時措置法の制定とパルプ造林

本格的な産業資本としての紙パルプ企業による第二次大戦以降の造林事業の展開は、昭和24（1949）年、紙パルプ総合対策協議会による「紙パルプ増産5カ年計画」のなかの原材料供給基盤づくりのため広葉樹及び廃屑材の利用等の対策と並んだ、業界自身による計画造林の実行計画を契機とするものである。戦後復興の過程での急激な紙パルプの需要増に対応する新規企業の参入、各企業の生産規模の拡大が相ついだ時期である。造林計画目標は342千ha、造林は社有地を対象として行うが、不足分は適地の購

入および分収造林により拡大を図り、事業費の一部は補助金の交付を受けるほか、低利融資の貸付けを予定して行う、などの方針を定め、政府関係機関に協力を求めた。あたかも、造林臨時措置法制定の年であり、翌昭和25年、対日援助見返資金により「林業融資」が発足した。それは次年「農林漁業特別会計」による融資となり、さらに昭和27年には農林漁業金融公庫法が制定され農林漁業金融公庫の発足をみて、低利融資による造林事業推進の態勢が整った。

借地制度は一般的に行われているが、林業においては生産期間の長期性のため、他分野では考えられない事情がある。旧藩時代から行われてきた林業の借地造林は、伐採時一括して収穫の何分の幾つという形（収益分収）で借地料を支払う形態が通例だった。造林者が藩侯に収益を分収の形で貢納し、また、近代に入って地元農民や市町村を含む団体に国有林に造林を行わせ、収益を分収した部分林制度がそれである。吉野地方にも借地制度が見られたが、これは共有山に植林が進められた例で、借地料は低額であった。大正11年に始まり町村有林等に行われた国有林による官行造林は、部落有林の町村統一を促進する意味合いのもので、分収率は50%と高率だった。この官行造林を引き継ぐものが森林開発公団により保安林に行われる分収造林だった。

ともかく、紙パルプ企業により融資に依存して行われる借地造林は、林木の収穫まで資金の償還を必要としないものであることが望ましく、また、借入金の利率は低いものであることを要する。一般企業が融資により造林することは考えられない。それで、低利融資による造林事業を進める態勢が整えられたのである。

分収造林をすすめるためには、生産期間の長期性により、資金手当以外にも、土地所有者、造林者（さらに、費用負担者が分かれる3者契約の場合がある）それぞれにとって問題が少なくない。その重要な一つが法的問題であり、その解決のため昭和33年、分収造林臨時措置法が制定された。それにより、借地の権利形態は通常の場合造林の期間が20年を越えること

ができない賃借権でなく地上権とされ、造林木は所有者との共有とされ、造林地の収益の配分にあずかる権利を物権的に保護し、さらに民法上の共有物の分割請求の規定の適用を排除した。また、造林促進のため、都道府県知事が適正な分収造林契約が締結されるよう斡旋することを法律上の義務とした。分収造林推進策につき、「分収造林推進要綱」が定められる。

パルプ産業による造林については、原料基盤が旧薪炭林に、そして外材チップに重点を移すにつれ、規模の縮小とともにその目的、樹種の変更等の変遷がみられる。結局、昭和25年以降52年度までに実行された紙パルプ産業の造林は213千haに留った。そのうち、分収造林は昭和42年までに42千haであり、それ以降の増加は極めて少ない。パルプ造林に触発された分収造林は、むしろそれとかい離し、公的機関による造林ほか一般的な資源政策の展開手法に受け継がれてゆく。融資依存による林業振興は、農林漁業金融公庫造林資金貸出の急増となって表われる。

(2) 公的機関による造林の進展

森林造成の長期性によって、国の経済規模に対応する木材供給を確保する資源造成のため、また、森林の多様な機能の発揮を目途として大面積の林地の資源造成を計画的に進めるには、私的経営にのみ任せては十分でない。そのため国有林経営が行われてきたほか、財産収入の確保などを目的として早くから公有林経営が行われた。公的分収林経営は、その契約林地の団地規模が相対的に大きく（公団5ha以上、公社は最近3ha程度以上となっている）、生産性増大目的の意味もある。

政策的にその延長上にとすべきか、昭和34年の対馬林業公社設立を嚆矢とし、昭和40年前頃から離島や旧薪炭林地帯の地域振興の方策として林業（造林）公社が各地で設立され、制度資金を主な原資に造林が進められるようになった。保育の累積や山村人口の流出による拡大造林低迷の対応策としてその活動は順次拡大し、重要な造林の担い手となっていく。このほか、市町村行造林が地域振興対策として行われてきた地域も少なくない。

造林停滞のなかで、公社造林は造林推進上その相対的地位を上げてきている。その作業は主として森林組合が実施している。

一方、昭和31年に、熊野川水系流域、剣山周辺の森林資源の開発を目的として森林開発公団が森林開発公団法（昭和31年）に基づいて設置され（林道開設、受託造林）、34年に国有林と民有林が相接して所在する地域の林道開設、及び水源かん養のための分収造林というように事業対象の範囲を拡大した。同年、官行造林法は廃止される。こうして、分収造林促進のための一連の施策は主として公団造林、そして公社造林に対応する措置としての意義のものとなる。

公社造林は、昭和48年には年間2万haに達した。その後、拡大造林適地の減少、公社の財務事情の悪化等から、その造林面積は年々減少し、平成10年度にはピーク時の20%弱の3.7千haとなっているが、民有林の人工造林面積の10%を占めている。造林面積の累計は42万haに達し、民有林人工林面積の5%となっている。その対象地は、公有林が20%、私有林が80%となっている（公的機関による造林の進展については、表6参照）。

森林開発公団の造林事業は水源林造成事業として行われ、昭和36年から平成10年度末までの実績は41万haに達した。年間造林面積が最も大きかったのは42年の22千haであり、37～48年度及び53～55年度には年間1万ha以上の造林が行われた（林道事業の実績は総延長1,041km）。平成11年に法改正が行われ、農用地整備公団を併せて緑資源公団に改組され、その業務に中山間地域対策の農用地整備事業が加わった。

(3) 分収育林の推進

昭和50年代になると、林業をめぐる情勢は一段と厳しいものとなった。とくに生育途上の人工林について、必要な間伐、保育が行われない事態が進行し、資源政策上大きな問題となっていく。他方、国民の間では、都市化の進展に対応して、森林を始めとする緑資源の確保に対する関心、要請が急速に高まった。このような情勢に対応し、育成途上の人工林の保育及

び管理の資金を国民から募り、資金提供者に立木の持分を与え、伐採収益を分収する制度が考えられた。林野庁指導のもとに、「特定分収契約」として市町村有林（あるいは財産区）を中心に昭和51年度から実施された。

この制度を一般化し普及させていくため昭和58年分収造林特別措置法改正を行い、「分収育林契約」も法により規定されることになり、林業公社が森林整備法人として位置づけられ、法の題名も「分収林特別措置法」に改められた。この制度を普及していく上で、大衆から資金を集めるものであるだけに信用性の確立が重要なポイントになる。そこで募集行為を行政の適切な監督の下のおくため、併せて分収林契約（分収造林契約、分収育林契約その他分収方式による造林又は育林の契約）の募集の届出、勧告等の制度が設けられた。さらに、本法制定1年後に国有林野法が改正され国有林野にも分収育林制度が導入された。公社による分収育林は昭和58年度に開始され、平成10年度までの実績は、26公社、8千haとなっている。

(4) 機関造林の財務問題について

林業公社への出資金等の拠出は、7割が都道府県によるものであり、いわゆる都道府県の外郭団体となっている。市町村が出資等を行っている公社は28公社であり、その拠出額は総額の2割を占めていて、大部分が行政機関によるものとなっている。なお2公社については、水源地域の造林を目的として設立され、下流域の府県や市町村からの出資を受けている。

林業公社の分収林は35年生以下の人工林が主体であり、今後とも保育・間伐を必要としている段階にあり、当面収入が期待できないことから、その運営資金のほとんどを補助金及び借入金に依存せざるをえない。

平成10年度については、事業費総額351億円のうち国及び都道府県の補助金が171億円でその半分を占め、残りが農林漁業金融公庫や都道府県からの借入金等となっている。また、借入金の償還、人件費等の管理運営費は416億円であり、そのほとんどが都道府県、市中銀行からの借入金となっている。平成10年度末現在の債務残高は、農林漁業金融公庫460億円、都

道府県36百億円となっており、総額約9千億円にのぼっている。

林業公社は、都道府県によって指導・監督が行われており、それぞれの実態に応じて各都道府県による支援が行われている。近年の造林費の増嵩と材価の低迷により、将来損失が発生することは目に見えており、債務償還に支障を来し、公社の債務保障を行っている都道府県の財政にも影響を及ぼすことになることから、都道府県においてはその無利子化に努めてきており、これまで17府県において無利子化が図られているほか、貸付金利の低利化等の財政支援措置が講じられている。

林業公社の分収林は近い将来順次伐採時期を迎えるが、その齢級がV齢級前後に偏っていることや、契約によって伐採時期が左右されることから、このままでは伐採時期が集中することは必至である。一般の人工林がそう期待されているように、公社の人工林も伐期長期化・多様化を進める必要があり、そのためには契約の問題、資金の問題など多くの困難な問題がある。

(5) 融資による造林と市場

公社造林は、昭和40年代に国債発行により財政規模を一気に高め、景気刺激のため取った政府の公共事業拡大策の一環になる。財政投融资資金が政府関係金融機関に投入され、それによって公的機関が造林を行う態勢が整う。この時期、多くの市町村営林がその事業費を融資に切り替えている。府県営林は政府系金融機関の融資を受けることができず、公社を設立したという経緯もみられた。昭和47年、府県営林も融資が受けられることになるが、府県営林を従来規模で続け公社と両建てで事業を行っていく県もみられた。所有林を伐採して収益をえて一般財源に回し、跡地の造林は融資に依存して行う市町村もみられた。

かつて県費による県営林造成が県の独自の財産を形成し、市町村行造林が地域繁栄の貴重な財産を作った。官行造林の収益によって、6・3制発足の際、財政難に苦しむ市町村に中学校校舎を建てさせた。公営造林に対

する金融は農山村にフローとしての雇用の場を創ったが、森林造成が経済的価値を生まなくなるような段階に立ち至って、利払いの負担が地方公共団体にのしかかることになる。ともあれ、林政の市場メカニズムに踏み込んだ展開というべき、融資依存による公的造林の推進を、基本法林政の重要な場面として指摘しておかなければならない。

7 地域林業政策の展開

(1) 地域林業政策とは

林業の産業としての確立を目指す林業基本法が昭和39（1964）年に制定されてしばらくは（40年代前半期）、森林組合を育成し、森組作業班の形成によって所有と経営の分離を図り、林業構造改善事業を実施して集材機など林業機械を備えさせ、旧薪炭林の伐採を大規模な形で進め、人工造林を推進するという単純な生産性重視の発想の政策が続けられた。それが後半期に入ると様相を異にしてくる。森林施業の計画化、集団化を通じて能率化を図り、その中で間伐事業を重点的に実施し、また、広域を対象とするものを含む流通・加工過程の施設整備を進め、川下川上を一体的に整備して林業の振興を図る施策が講じられてきた。それらは「地域林業政策」と呼ばれ、戦後造林木の主伐期を10数年後に控えて、外材との競争の中で国産材時代を築くための中心的な手法とされた。この段階で、山村住民の生活環境改善のための施設（集落連絡道、集会施設、体育館等）整備も進められる。

地域林業の形成とは、それぞれの地域の置かれた条件に応じ、育林から加工・流通に至る各段階を有機的に関連づけ、地域的なまとまりをもって、育林、素材生産の計画化、組織化、技術の統一化の推進、大量の丸太の集荷ときめ細かな仕分けを行う原木市場機能の充実、製材の加工・販売機能の整備をはかり、地域として国産材の安定的供給体制を地域の主体性の下

につくり上げてゆこうとするものである、と説明されている。林業生産活動が相ついで後退しその担い手が弱体化する一方、国内資源が充実してきている。それにもかかわらず、外材との競争下で国産材を原料とする内陸型の木材産業の拡大を期待することはできない。とりわけ、間伐材の市場性を確保するため、生産から流通までのシステムの整備とその担い手を育成することが緊急の課題である。

その場合、新規世帯増加数、住宅充足率、住宅価格と所得水準の乖離を考えるならば、木造住宅の建築戸数の増大を期待することは困難であり、木材需要は長期停滞傾向にあるといわなければならない。しかし、問題を大都市と地方に分けて考えるなら、大都市ではより著しい減少をみせると考えられるのに対し、地方では逆に増加する局面が想定される。すなわち、今後においては地方市場をいかに獲得するかが木材流通の焦点になる。新たな動きとして、育林、素材生産、加工、流通の各部門が互いに密接な連携を取り合い、地域ぐるみで積極的な林業生産活動に取り組み、成果をあげている地域があり、政策の発想となった。

(2) 地域林業振興政策の展開

地域林業の形成、いわゆる川上から川下までの一体的整備という政策理念は、昭和54年度林業白書にみられるところであり、その政策の具体化は、昭和49年度から開始された中核林業地域育成対策事業に遡ることができる。これまで造林、林道、保全、林産その他広範な分野にわたって実施されてきた林業関連の諸施策、諸事業を将来林業の発展が望める地域に集中し、施策、投資の有効性を効率的に発揮しようとする施策がそれである。すでに昭和48年、森林を森林保全、林業振興、特定振興、一般地域の4地に区分しそれぞれに対する施策を分けている。

昭和51年、中核林業振興地域の指定が開始され、54年度までに175地域、430市町村が地域指定を受ける。それは、戦後比較的早くから造林がすすめられてきたが、若齢林が多く、伐採の対象になる森林が少ない端境期に

ある林業進展の中間的地帯の林業振興対策とされている。事業の特徴としては、地域性を考慮した施策の総合化、森林計画制度の活用、市町村の役割の重視があげられ、事業の実施方針として、地域内に200ha以上のまとまりをもった総合施業団地を設定、団地共同森林施業計画を作成することにより所有規模の零細性を克服し、林業生産活動の組織的・計画的な推進をはかる。また、都道府県知事の作成する地域整備基本方針に基づき、市町村長が地域の特徴を生かした生産から流通に至る中核林業地域整備計画を作成し、森組や農協の代表者、林業普及指導職員、学識経験者から成る事業推進協議会が設けられ、事業の円滑な推進をはかる。国の助成措置としては、造林事業については、総合施業団地内で団共計画に従い拡大造林が実施される場合には、通常40%の補助率が60~68%の高い補助率となるほか、作業路作設の推進がはかられ、また、林道事業ほか各種補助事業を優先採択するほか、融資上の優遇措置を講ずるといものである。中核林振地域の総合施業団地においては、団地内の森林全部について団共計画が作成されていなければならぬことも、特記されてよいであろう。通常の団共計画においては、団地内に虫くい状に計画不参加者の保有地があつてよい。

中核林振計画は、国あるいは県の事業を地域集中的・組織的に実施することが趣旨であったが、昭和50年代の半ばにかかる頃から、次々に新林構ほか大型の補助事業が登場し、地域林業政策も本格化する。林道開設・改良、集落や林業用施設を結ぶ集落道整備および林業公共用地整備にかかる林業集落基盤総合整備事業（昭和53年度）、造林にかかる森林総合整備事業（昭和54年度）および第3次林業構造改善事業（昭和55年度）がそれである。

(3) 新林業構造改善事業の開始

新林構は、2次事業より受継がれる広域事業（8年間に80地域指定、一地域事業費3億円）、山村振興対策事業におけるように旧町村（林業経営

条件の遅れの目立つ)を区域とする地区林構(330地域, 1地域事業費2億円)と, 従来のように市町村区域を対象とする山村林構(900地域, 1地域事業費6億円)というように, 地域の実情に応じた事業の実施ができるよう事業の仕組みが多様化したこと, ①事業種目として生産から流通・加工に至る地域を単位とする総合的な国産材の供給体制づくりと, 間伐の推進をはかるため, 国産材の加工施設および加工品の販売施設を整備する事業, ②担い手確保のため, 林業者のニーズに即応した環境施設の整備, 山村資源の活用のための就業および所得機会増進のための施設整備, ③地域林業形成, 組織化のための活動助成, 合理的な森林施業および森林経営定着の指標となる団地の整備を行う事業を新たに加え, 事業主体には林業者または林業者以外の林業生産活動に関する者によって構成される「林業者等の組織する団体」を加えていること, 事業規模が大型化したことが特徴である。

昭和55年度には, また中核林業振興地域計画制度を後発地域に及ぼし, 拡大的に受け継いだ林業振興地域整備計画制度が発足する。林振地域指定町村を対象に林業集落基盤総合整備事業に代わる, 林道網の整備を主体とし生活環境整備をも行う林業地域総合整備事業が実施されることになるが, それらの諸制度, 諸事業が, 地域林業形成の施策とされるのである。用材林業生産に限定された施策が, 特殊林産そして材の流通・加工を含むものに厚みと幅を広げ, さらに生活環境施設整備といった山村対策全般に林政の視野を開いてきたのが, 新たな施策の特徴である。

このほか, 昭和60年度には, 林業が重要な地位を占める地域を対象として, 新林業構造改善事業の一環として国産材供給体制整備事業(1地域平均事業費960百万円)が発足している。また, 昭和62年度には, 景気刺激のための補正予算により, 林業活性化のための条件整備を図りうる地域を対象として, 地域林業活性化緊急対策事業(1地域平均事業費133百万円)が実施されている。また, 昭和63年度に, 地域材の産地形成を図るため, 新林構の一環として, 地域材産地化形成モデル事業が発足した(1地域500

百万円)。

(4) 山村開発の進行, 金融制度ほかの整備

地域林業政策は, 「人口の大幅な増加が予想される地方都市の生活環境整備をその周辺農山漁村の環境整備を優先して図る」「定住構想」を開発方式として選択した第3次全国総合開発計画に対応するものと言える。

三全総は, 「拠点開発方式」の旧全総(第1次全国総合開発計画, 昭和40年), 「大規模プロジェクト」を開発方式とする新全総(第2次全国総合開発計画, 昭和47年)の検討の上に立つものだが, それぞれの期間内においても, 山村地域の開発が進行している。

高度経済成長政策は産業振興のための投資にかたより, 社会資本の充実の遅れが目立ち, また民間設備投資の鈍化にともなう公共事業投資の経済成長に占める役割の増大により, 政府や地方自治体による各種施設の整備の方針が出される。そのなかで, 山村等開発の遅れた特定地域を指定して, その社会資本の整備をはかる「地域整備」政策がうち出されることになるのである。昭和38年の辺地整備法が辺地債のかたちで財源措置を講じ, 昭和40年の山村振興法が市町村道の整備等に特別助成の制度を設けた。さらに昭和45年, 過疎町村に対して毎年過疎債の起債が認められ, 以後自治体による社会資本整備も軌道に乗るに至った。

林業金融面の対策が, これらに並行して取られ, 貸出額増がみられた。林業金融のうち, 設備資金等の長期資金は主として政府関係金融機関(農林漁業金融公庫等), 運転資金は系統金融機関(農林中央金融公庫等)を含めた民間金融機関が主として分担している。林業では, 系統組織である森林組合が預貯金業務を行っていないため, 独自の資金調達能力に乏しいのであるが, 昭和38年, 林業信用基金制度が創設された。政府, 都道府県, 林業者(木材製造業者を含む), 森林組合, 木材協同組合等が共同出資して, 特殊法人である林業信用基金が創立され, 林業者, 森林組合, 木材協同組合等が一般金融機関から林業(木製品製造業を含む)経営改善のため

必要な運転資金を借りる場合の債務保証を行うこととなったが、現実には木材業の利用が多かった。その債務保証は昭和40年代に入り本格化し、伸張をみる。

昭和54年、生産から流通・加工に至る一体的整備の促進を目的とし、国が林業信用基金を通じて都道府県に資金を低利で貸付け、都道府県はそれと同額の自己資金を金融機関に低利で供給し、金融機関はそれを原資の一部として当該供給資金の4倍の資金を低利で供給する国産材産業振興資金制度が発足する。素材生産業を含む木材流通加工の態勢整備の資金面の対策である。

昭和51年度には、林業経営の改善、林業労働災害の防止、林業後継者の養成のために、国が3分の2以下、残りを県が負担し、無利子で貸付ける林業改善資金制度が発足している。間伐対策の促進、防震チェーンソーの導入、林業従業者の研修その他広範に利用される内容をもっている。制度金融を含め、昭和40年代後半期に、林業金融は大幅に拡大をみる。

(5) 林業山村活性化構造改善事業の開始

平成2年度に、新たに林業山村活性化構造改善事業が開始される。それは、担い手の組織化、林業生産の協業化・計画化、新技術の導入等の組織的な取組を推進するとともに、林業生産基盤及び林業生産高度化施設の整備、山村の生活・就労環境の改善等に関する事業を総合的に推進するものであり、広域を対象に、高度な加工・流通を行う施設、需要拡大を促進する施設の整備を図る「産地形成型」、地域の森林資源を総合的に活かしたむらづくりを行おうとする市町村の区域を対象として、森林の総合的利用を促進する活動を推進し、また、林産物の生産・加工施設、森林体験や山村と都市の交流を促進する施設の整備を図る「資源活用型」、流域の特性に応じて選定されたモデル地区を対象として、流域を単位とした林業を推進するための組織的な取組を推進し、また、森林及び路網の整備と一体的に高性能機械の導入、大規模流通・加工施設の整備等を行う「流域林業推

進モデル事業」に分かれる。事業費等については、表8を参照されたい。

8 林家の林業経営・林業事業体・林業労働力の動向

(1) 林家の林業経営

1) 近年の経営動向

これまで、時期ごとに林家の林業経営の動向をみてきたので、ここでは林家及び林家の林業経営動向の推移を示す数値と近年の経営動向をみることにする。

農林水産省調査(平成6(1994)年)によると、20ha以上の林家数は、昭和60年から総数で7.1%減少し、保有山林規模別では、20~50ha層が林家数で11%、総面積で9%減少した。一方、50~100ha層は、林家数で2%、面積で3%増加し、100ha以上層は、林家数で18%、面積で35%増加した。ずいぶん大きな変化である。近年には、新たに植林するより、人工造林地を購入した方がずっと安価になっている。隣接地や手入れの行き届いた良好な林分を購入している大規模林家が多いものと思われる。

農林業センサスにより、昭和35(1960)年、45(1970)年、55(1980)年、平成2(1990)年の30年の林家及びその林業経営の変化をみると、林家の主業構成は、恒常的勤務者が5%、20%、36%、47%と激増している。臨時雇等は3%、9%、10%、6%と推移する。自営林業は5%、2%、1%、1%、自営農業は78%、58%、38%、27%と激減している。その他自営業は9%、12%、15%、19%と増加傾向を示す。生産活動を行った林家の割合は、表10にみるように、減ってきている。とくに昭和40年代後半以降の減少が著しい。

次に、林家経済調査によって、林家の林業所得の変化をみよう。林家の林業所得は、5~500haの林家平均では、昭和48年343千円、50年405千円、55年405千円、60年283千円、平成2年409千円と推移する。平成2年から

表9 保有山林規模別林家数

(単位：林家数 千戸，増減率 %)

区分	計	0.1~	1~	5~	10~	20~	30~	50~	100ha	
		1ha	5	10	20	30	50	100	以上	
実数	昭. 35	2,705	1,572	876	148	70	19	11	6	3
	45	2,566	1,421	853	162	82	23	14	7	3
	55	2,531	1,419	823	157	82	24	15	7	3
	平. 2	2,509	1,452	777	151	79	23	15	7	4
増減率	昭. 45/35	△ 5.2	△ 9.6	△ 2.6	9.1	16.6	25.6	26.2	23.8	8.8
	55/45	△ 1.7	△ 0.7	△ 3.6	△ 2.9	0.2	3.4	4.3	3.1	9.2
	平. 2/昭. 55	△ 0.9	2.4	△ 5.6	△ 4.2	△ 3.4	△ 3.6	2.5	1.5	7.9

資料：農林水産省統計情報部「1990年世界農林業センサス結果概要〔IV〕—林家調査及び林家以外の林業事業体調査」。平成2年

表10 生産活動を行った林家の割合

(単位：%)

	年次	保有山林の規模				合計
		1~5ha	5~20ha	20~100ha	100ha以上	
a) 植林林家の比率	昭和35	25.8	47.9	63.9	68.0	31.4
	45	22.3	39.9	57.5	66.2	27.6
	55	8.5	16.4	28.4	40.0	11.1
	平成2	3.5	7.0	13.6	22.8	4.7
b) 保育林家の比率	昭和35	52.8	68.3	78.2	77.5	56.6
	45	56.1	71.5	81.3	80.9	60.4
	55	41.2	54.5	66.3	66.5	45.2
	平成2	24.0	34.4	45.6	46.3	27.3
c) 間伐林家の比率	昭55(1)	1.2	4.4	12.3	24.5	2.4
	55(2)	8.8	16.2	24.8	33.5	11.2
	平成2	10.3	19.7	32.0	36.9	13.4
d) 販売林家の比率	昭和35	20.4	46.7	62.0	65.7	26.9
	45	12.5	31.0	52.4	62.5	18.1
	55	4.0	12.0	28.1	45.3	6.9
	平成2	2.8	9.0	22.6	36.0	5.1

注：1) 間伐の55(1)は販売間伐，同(2)は切捨て間伐である。

2) 森・熊崎著「センサス(1990年)に見る日本の林業」，全国農林統計協会連合会，平成4年，より転載した。

集計方法が20~500haとなり，その平均所得額は，平成2年1,265千円，7年632千円，8年740千円，10年391千円と減少の一途をたどる。

5~500haの林家の平均林業所得と勤労者世帯の可処分所得とを比較してみる。勤労者世帯の可処分所得(月額)を100とすると林家の平均林業所得(年額)は昭和48年には223，50年138，55年132，60年76，平成2年93と推移する。20~500haの林家の林業所得額は勤労者世帯の可処分所得(月額)に対して，平成2年287，7年131，10年79と推移する。

これを100~500haの大規模林家についてみると，勤労者世帯の可処分所得(年額)を100とする林家の林業所得額は，昭和48年299，50年139，55年129，60年97，平成2年112，平成7年38，10年26と無残に減少してしまう。

林業所得による20~500haの林家の家計費充足率は，昭和50年度には，20%以下の林家59%，20~40%の林家12%，40~60%の林家9%，60%以上の林家20%だったものが，平成2年度には，それぞれ67%，12%，6%，15%に，平成10年度には，それぞれ76%，11%，3%，10%となる。

平成2年度と10年度の林家1戸平均の造林・伐採面積を示すと，新植は19aから6aへ，人工林主伐19aから11aへ，人工林間伐92aから74aへと推移している。

平均の労働投下量は，平成2年度で家族54人，雇用14人，計69人，平成10年度でそれぞれ47人，9人，56人で，やはり，ここ2年の減少が目立つ(8年度計64人)。作業の請負わせ比率は増加してきたが，ここ10年ではほとんど変化がない(10年度25%)。

2) 林家の林業経営類型

昭和61年度及び平成5年度の林業白書が，林家の優良な林業経営のタイプを述べている。

①林業主業型経営—大規模層を中心に，林業主業で雇用労働主体に継続的な生産活動を行い，ヒノキ無節材・スギ天然しば丸太の優良材を仕立て，

素材生産・販売は森林組合という山林面積144haの経営、磨丸太から並材までを集材機・クレーン車を導入し間伐材を能率的に生産し、路網整備と林業機械化を進め、造林から伐採・搬出まで一貫した経営を行う山林面積367haの経営の2つの事例を上げている。そして、②農業等複合型経営として、中小規模層を中心に、自家労働を主体とした30haと60haの2経営事例があげられ、ア 外材との差別化が可能な付加価値の高い高品質材（長伐期高品質材、優良大径材生産、桁丸太生産）の生産、イ 造林から伐採・搬出までを一貫して行うことにより経営コストの低減を図る経営、ウ 林床を利用したいだけ栽培など特用林産物の生産や農山村で有利な生産が可能な作物を中心とした農業等を行う複合経営といった類型があるとしている。そして、③は小規模層を中心に、委託請負わせを主体として間断的な生産活動を行う経営（小規模経営）である。平成5年度白書は、この類型の望まれる方向を森林組合協業としている。実態に基づいて、積極型の経営類型を提示したものである。

だが、ここ数年の林家の林業経営の落ち込みは著しいものがある。一時期、材価好調と人工林資源の一定の成熟化を背景に林業経営に専業化する林家の数が増えた。だが、立木価の低落によって、再び兼業並びに他の資産への収入依存を高めつつ縮小した規模で森林経営活動を維持し、継続するのがむしろ積極性がある事例で、経営活動及び所得維持のため過伐に陥る経営がみられる一方、多くの経営が家産維持目的の消極的経営に後退せざるをえなくなっている。管理的作業も行わない管理放棄事例も増え、その対策が重要な政策課題となってきた。そういうなかで、大規模林家の多くが、所有山林を伐採するとその跡地を公団・公社に任せるようになっている。

(2) 森林組合の組織及び事業展開

1) 森林組合制度の変遷

明治40（1907）年の第2次森林法により出発したわが国の森林組合制度

は、その対物集団性（一定地域内に森林を所有するという事実が組合結合の条件になり、物を通しての人の結合であること）に加えて、戦後昭和26年第4次森林法により森林所有者の協同組合との性格付けがなされる。以降、系統運動としても協同組合性格が強調され、組織強化、事業拡大が進められ、昭和49（1974）年法改正を経て、昭和53（1978）年単独の森林組合法成立に至るといった経過をたどる。

昭和26（1951）年森林法は、任意設立、加入脱退の自由、1人1票主義の協同組合原則を確立したが、農業協同組合等と異なり、中小規模の「事業者」によってでなく、森林を育成する権原を有するとともに、国土の保全等の公益的機能をも有する森林の保続培養につき社会的な義務を負っている「森林所有者」によって組織されている団体としていること、また、森林の経営指導、施業または経営の受託等森林の適正な管理のためのいわゆる「生産事業」を本来的な事業として行い、その他の経済的事業は、これを付随的に行うことができるものとしている。この森林組合の公益的性格、資源政策の担い手としての性格に加えて、協同組合としての法的な位置づけに依拠して、系統の運動としても協同組合原則に則り組合活動を活性化しようとしてきて、一定成果をあげてきた。その事業は、森林所有者の大部分を占める中小森林所有者の林業生産を発展させるため、森林所有者がその協同組織を通じて生産から流通までの事業活動の協同化を促進（協同組合機能の強化）する必要性が強まったことに対応したものとされ、林業基本法も森林組合が林業協業化を促進するうえで中核的な役割を果たしてゆくものとしている（同法第13条）。

昭和49年森林法改正で、森林組合の事業範囲の拡大、管理運営制度の改善が行われたほか、「森林施業の合理化及び森林生産力の増進」と並んで、「森林所有者の経済的地位の向上」が第一義的に引き上げられた。53年単独法に至っても、この法目的は基本的に変っていない。つまり、国は森組をその対物集団性（土地組合的性格）によって資源の維持培養推進の政策の媒体として位置づける一方、組合員の多数を占める中小規模森林所有

者そして組合職員に対して、相互平等の協同組合原理による組織活動の活性化を期待するという性格のものとなっている。リーダーに恵まれて活発な事業活動及び組織活動を通じて地域林業を主導する組合も数多くみられる一方で、組合員の森林所有規模の偏りや現状認識の欠如による役員選出の不適切、役員の名譽職的意識により、不活発な組合も数多い。近年の不況の深化の中で、森林所有者の伐採の手控え、林業離れなどにより、森林組合の組織運営・活動に新たな難しさが付加されてきている。

なお、昭和53年の法改正で、森林組合による計画的な森林の受託施業・受託経営等の事業を一層推進するため、必須事業につき員外利用制限が緩和され、共済事業が明文化される等、経済事業拡大の契機が促進される措置が取られた。そして平成9（1997）年の法改正で、さらに、運搬・加工・販売事業に農産物を含む物資一般を、共同利用事業に林業以外の事業、生活一般が加えられ、いっそうの事業範囲拡大が図られる。また、これまでは民法法人の制度を準用していたのを商法準用とし、代表理事制導入、理事会制法定化、監事権限強化がなされ、組合事業の大規模化に備えて役員責任が明確化され、経営管理体制強化が図られる。また、都市部等の組合未組織地区の森林整備促進のため指定森林組合制が設けられ、森林組合・府県連合会のうち行政庁が指定したものにつき、員外利用制限を越えて事業を行うことができるようになった。

2) 森林組合の組織と事業

森林組合は、組合員の森林経営の指導のほか、組合員のために林産事業などを行う施設森林組合と、森林または森林に関する権利を現物出資をして、直接経営を行う生産森林組合に分かれるが、前者についてみる。

昭和14年の森林法で森林組合は強制設立・強制加入となり出資制と経済事業の実施が認められたが、戦時統制の性格によって組合員の山林を伐採した。戦後もその時の不信感が残り、また、戦後の経済混乱期に林産事業で大きな欠損を出した組合も少なくなかった。しかし結局、昭和26年法後、

資源政策、構造政策の担い手と位置づけられ、国・県の強い指導・支援を受け、地域市町村との連携のもと、指導者を得た組合が、自らの組織強化と事業展開を図る中でその地歩を固めてきた。

組織強化策は、まず合併を主要な手法として進展した。新制度の組合は昭和29年に5,138組合を数えたが、1市町村1組合を目標に合併がすすめられ、昭和32年から始まる系統の自主的運動としての第1次振興対策は経営基盤の確立を最重点事項に掲げた。昭和38年には「森林組合併助成法」が成立、39年林業基本法の政策展開を受けとめる客体として、組織基盤の拡充がこのようにして前提的に進められていた。「合併助成法」は、広域合併を目指し、4次の改正を経て現在に至っている。経済国際化により外材輸入が急増、いっそうの組織強化・合理化が求められ、数カ市町村あるいは郡域にまたがる広域合併による執行体制と事業能力の強化が政策日程にのせられ、進行をみた。平成10年現在で森林組合数は1,290組合、市町村を区域とする組合が66%、2市町村以上にまたがる広域組合は30%となっている。

森林組合事業については、昭和40年代に入ると、作業班員確保対策を含め森林組合育成対策が国・県で取られ、さらに林業構造改善事業により資本装備強化が図られ、また、施業の協同化・集団化政策の中心に森林組合が位置づけられ、様々の国の事業が森林組合事業として実施され、公的機関（森林開発公団、林業公社など）による造林事業の森林組合受託が進むなど、飛躍的な事業の拡大がみられた。だが、その組織・事業の規模とも、農業協同組合などに比べるべくもなく、地域林業の中心的な担い手として活発な活動を続けてきている組合が少なからずみられる一方で、行政依存体質を脱する術もない不活発組合も多くみられる状況が続いている。単位組合及びその系統として、組織強化とともに造林から林産、さらに加工ほかに至る多角的な事業展開によって労働力確保も図り、組合員サービスの向上を図ろうとしてきた。しかし、ここ数年の市場の一段の冷え込みによって林産事業などで赤字を出す組合が出て、全体として困難な運営を迫られ

る状況となっている。市場に対応し経済合理性を求めて広域合併を進めるなかで、地域・市町村、そして何よりも組合員との関係を、改めてどう構築するかは課題も問われている。

森林組合の組織及び事業、作業班の推移を、表11～13に示した。事業総取扱高は、平成8年度4,006億円と最高額を示したが、その後の情勢を反映し10年度には3,543億円に減少をみた。71%の組合で利益を計上してい

表11 森林組合の組織

年 度	組合数	組合員数		払込済出資金		組合員所有森林面積	
		総 数	1組合平均	総 額	1組合平均	総 数	1組合平均
		千人	人	百万円	千円	千ha	ha
昭和30	5,116	1,754	343	1,266	247	11,209	2,190
35	3,905	1,773	436	2,250	554	11,254	2,980
40	3,077	1,776	598	3,841	1,297	11,535	3,887
45	2,524	1,792	734	7,000	2,438	11,698	4,794
50	2,187	1,784	834	11,613	5,429	11,660	5,451
55	1,933	1,780	935	20,239	10,630	11,666	6,127
60	1,790	1,776	1,011	28,740	16,366	11,645	6,632
平成2	1,642	1,751	1,090	35,191	21,912	11,528	7,178
7	1,455	1,718	1,201	42,546	29,765	11,408	7,978
10	1,290	1,687	1,337	46,345	36,869	11,323	8,972

資料：林業統計要覧各年次

表12 森林組合販売・林産・加工事業

年 度	販 売 (素材)			林 産 (木材)			加 工 (木材)		
	組合数	数量	1組合平均	組合数	数量	1組合平均	組合数	数量	1組合平均
		千m ³	m ³		千m ³	m ³		千m ³	m ³
昭35		618	164	919	449	(489) 119		201	53
40	1,129	849	(752) 286	1,046	1,342	(1,283) 452	204	148	(728) 50
45	1,080	1,008	(934) 413	1,075	2,042	(1,900) 837	175	178	(1,015) 73
50	1,022	858	(839) 392	1,026	2,090	(2,037) 957	176	201	(1,139) 92
55	999	1,291	(1,292) 678	969	2,179	(2,248) 1,144	189	177	(938) 93
60	1,032	1,702	(1,649) 969	1,071	3,576	(3,339) 2,036	206	285	(1,385) 162
平2	998	1,870	(1,873) 1,164	975	3,282	(3,366) 2,044	230	407	(1,769) 253
7	875	1,799	(2,056) 1,258	827	3,088	(3,734) 2,160	239	515	(2,156) 360
10	765	1,716	(2,243) 1,359	724	2,778	(3,837) 2,201	241	492	(2,041) 390

資料：林業統計要覧各年次

注：() 内は実行組合平均、裸書は調査票提出組合平均である。

表13 就労日数別森林組合の作業班員数

(単位：組合、人)

年 度	作業班のある組合数	就労日数別作業班員数					
		総 数	59日以下	60～89	90～149	150～209	210日以上
昭和45	1,459	65,375	19,922	10,985	14,051	12,765	7,652
50	1,414	56,912	10,919	6,055	13,267	14,535	12,145
55	1,363	63,720	14,233	5,782	13,089	10,562	14,054
60	1,366	58,288	12,590	5,302	12,845	15,182	12,369
平成2	1,284	42,686	7,566	3,828	7,592	11,197	13,003
7	1,148	35,351	4,621	2,380	5,899	9,215	13,236
10	1,024	31,977	5,239	1,969	5,256	8,002	11,511

資料：林業統計要覧各年次

るものの、その額は1組合当たり745万円と小さい。一方、29%の組合においては事業損失を計上していて、その額は1組合当たり546万円となっている。主要事業の事業量及び民有林に占めるシェアは、人工造林面積は平成8年度37千ha (86%)、平成10年度30千ha (83%) (9年度は89%でシェア最高率) であり、間伐は63%実施していて、わが国の森林整備の中心的な担い手の役割を果たしている。丸太生産量はそれぞれ334万m³、278万m³ (何れも16%) で推移している。また、作業班設置組合比率は79%で推移しているが、班員総数は45年対比で半減している。

(3) 素材生産業

(1) 業界の実態

素材生産業者については、地域林業の担い手をめぐり、とりわけその弱体が指摘されているところであるが、いわゆる資源成熟化と高性能機械の普及をめぐって、最近新しい動きがみられる分野である。

かつて素材生産は、製材所や紙パルプ企業が立木を買い請負組織を使って丸太を生産し、用途別に仕分して売り捌く形が一般的だった。木材需要が拡大し、外材が増えてくると、製材工場は必要な分の丸太を買って製材する形になり、製材品目別の専門化も進み、各地で素材市場ができてくる。

パルプ生産は、紙パ企業がチップ工場を作って、チップ工場に原材料を集荷する態勢になる。そのなかで、素材生産業者が自立してきた。国有林においても、直営直用形態の生産態勢整備と併せて作業請負わせによって生産量を増やしていった情勢に対応して、素材生産業は拡大していった。

しかし、高度経済成長期から近年に至る生産量規模別業者数の推移をみると、業者数は一貫して減少をみていて、とりわけ小規模業者の減少が著しい。大規模業者においても、その数は昭和40年代前半期まで増加をみたが、以降は減少している。平成6年調査では、生産量規模別業者数は50~200m³が2,420 (22%)、200~500m³が2,110 (19%)、500~1,000m³が1,890 (17%)、1,000~2,000m³が1,680 (15%)、2,000~5,000m³が1,740 (16%)、5,000m³以上が1,190 (11%)、合計11,040となっていて、依然として全体に零細であり、その中で大規模業者の生産量の比率が高まってきている(数値は報告書のまま記載した)。

昭和53年から平成6年の推移をみると、業者数は15,180から11,040に減少し、生産量規模別比率は、2,000m³未満の業者が76%から73%に減り、2,000m³以上の業者が24%から27%に増加した。1業者当たりの平均生産量は1,683m³から1,998m³に増加した。

素材生産の対象山林を所有形態別にみると、かつて大規模業者は、国有林や公有林の立木買受や請負生産によってその生産規模を保っていたことがわかる。昭和40年代前半期に、ある程度の規模(年生産量1,000m³以上)以上の業者の機械使用に関し差がなくなり、資源の賦存状況や、所有者の性格に基づく販売行動により決められる生産対象森林の規模、そして、年々の継続性・計画性に一義的に左右されることになる。国有林の資源枯渇と森林施業方針の転換、公有林資源の枯渇が、業者の数の減少、大規模業者の全体としての規模縮小を結果した。一方、小規模業者は国産材市場の縮小と競争のなかで淘汰されていった。このように、素材生産業の展開は、資源の状態及び資源所有に規定される。森林経営には、資源維持のため素材生産業の展開を一定規制する側面がある。両者の生産力の調整が政策の

重要な課題であった。

何れにしても現状で、素材生産企業は全体に零細なものとなっている。1事業体当たりの雇用人員は、平均で常雇3.8人、臨時雇3.6人、生産量1,000~2,000m³でそれぞれ4人と3人、2,000~5,000m³で6人と4人、5,000m³以上で12人と5人になって、ほとんどが零細な個人企業の域を出ていない(平成6年)。

素材生産業者の現状は、大型機械を導入し、青壮年者を常用雇用し、立木を自ら買い集めて丸太を生産し、市場に持ち込む形の本格的な企業から、随時立木を買って請負組織に生産を任せる形のものまで、甚だ多様な態様のもとなっている。雇用労働者も、常用雇用が主で労働・社会保険の適用を受け、訓練制度も整備されているものから、組と呼ばれる地縁や血縁に結ばれた作業集団といった性格のものや一人親方も多く、それが共同出来高払いあるいは親方請負いで働くケースも未だ少なくない。組あるいは親方が機械をもつ場合もあり、継続的に特定業者に雇用される場合でも、異なった業者の仕事をし、仕事をつなぐ場合など様々である。

素材生産は山地を移動し、生産量拡大は労働組織を並立させる形による。そのなかで自立する産業としては未成熟であるが、地域の有力企業者となるものも現れている。かつては、資本蓄積の方向として他の営業、山林所有、木材業・製材業ほか木材加工業、土建業、商業などに進出するものが多くみられた。

2) 高性能機械化の進展

ここで、最近の林業の主役と言うべき、いわゆる高性能機械の導入状況をみよう。

第二次大戦後、手鋸で林木を伐採・玉切りし、しゅらなども使い丸太をせり落とし、河川を流送した丸太生産の技術体系は、河川の流送が道路輸送に切り替えられ、やがてチェーンソー・集材機(トラクター)の機械技術体系に代わった。伐採木を山地で玉切って丸太としていたのを全幹集材、

さらには全木集材とする事例が増え、さらに生産性が向上した。

戦後わが国では、欧米の素材生産技術・機械を導入し、生産力を高めてきた経過をたどっている。昭和60年頃から欧米の大型林業機械が導入され、ゴルフ場開発や国有林の伐採請負現場などでその使用が始まった。素材生産業全体でみると、はじめは労働力不足を補う形で跛行的・部分的に導入され、やがて作業仕組の変更を伴いつつ全作業に体系的に導入される事例が増え、生産性の飛躍的な高まりが期待されるようになった。わが国の地形や作業条件に適合するような改良も加えられていく。高性能機械は、作業効率を高めるのみでなく作業の危険性・重激度を緩和し、3K産業だった林業のイメージを大きく変えつつあり、青壮年の新規就業者が増加する一因を作っている。もとより路網と結び付いて効果的な使用が可能になるのであり、路網整備が進んだことも導入の条件となっていると同時に、今後路網整備を進めることが機械化進展のための課題となっている。

なお、林道の開設量は開設コストの増大等もあって減少傾向で推移しており、平成7年度は1,561kmであり、林道延長は123,824kmとなっている。林道に一般道路を加えた林内路網密度は12.3m/haであり（目標18m）、未だ不十分である。もっとも最近では、森林組合など林業事業体及び山林所有者にあっても、バックホー等土木機械を備え路網開設を行っている者が増えており、高密路網は効率作業の当然の前提、常識となってきていると言えよう。

高性能機械の導入台数は、平成元年には76台、5年には739台、10年には1,961台というように、急速に増える。在来型の集材機とプロセッサを組み合わせた作業体系も各地でみられる。平成10年度の導入台数は、フェラパンチャ50台、スキッド153台、プロセッサ755台、ハーベスタ351台、タワーヤーダ256台で、機械の増加率は大きい。が、まだまだ部分的にしか導入されていないという状態は続いている。農業及び建設機械の市場に比べて林業機械市場規模が著しく小さく、価格も高い。そして機械のメンテナンスに費用が掛かり、作業者の技術水準にも問題があり、何よりも、わ

表14 林業事業体素材生産規模別の高性能林業機械導入台数

素材生産規模	回答のあった事業体数	フェラパンチャ		スキッド		プロセッサ		ハーベスタ		タワーヤーダ		タワーヤーダ	
		所有事業体数	台数	所有事業体数	台数	所有事業体数	台数	所有事業体数	台数	所有事業体数	台数	所有事業体数	台数
2万m ³ 超	59	4	4	6	11	21	30	22	32	8	11	5	6
1～2万m ³	197	6	7	14	19	64	81	21	24	15	25	18	21
5千～1万m ³	344	7	10	10	13	76	91	25	26	29	35	23	25
5千m ³ 以下	2,758	10	16	46	69	118	131	58	62	56	59	46	50
素材生産なし	737	2	2	0	0	1	1	2	2	0	0	1	1
計	4,095	29	39	76	112	280	334	128	146	108	130	93	103

資料：林野庁「林業事業体へのアンケート調査」（平成9年度）、「林野時報」より。

が国の地形条件や林地所有の状況によって機械が効率的に稼働するような作業地の確保に困難があり、普及を妨げている。最近では、不況下所有者が伐採を差し控えていて、事業量確保に大きな難点が生じている。またそれらのために、稼働率が全体に低い。高性能機械の小型化も現在みられる開発の一つの方向であり、それが普及を進める条件となるだろうが、大型機械の効率的な使用を促すため、国は森林施業共同化を進めようとしてきた。

高性能機械導入及び使用の趨勢は上記のようだが、林野庁の林業事業体へのアンケート調査（平成9年度）によると、回答のあった会社（林業労働請負の第三セクターを含む）1,370事業体のうち導入事業体334、自己所有台数452台、レンタルリース126台、森林組合1,088のうち導入組合190、自己所有268台、レンタルリース70台、事業協同組合等146のうち導入24、自己所有台数39、レンタルリース7台、自営1,491事業体のうち導入事業体89、自己所有105台、レンタルリース28台となっていて、素材生産業全体からみると、その導入・使用はまだ不十分というべき状況にある。

(4) 林業労働力の動向

1) 林業就業者数及び雇用者数の推移

国勢調査による林業就業者数は、表15のように推移する。昭和30年に最

多を示し、昭和35年以降急激に減少した。

林業就業者数の減少は、薪炭生産者の激減によるところが大きく、従業上の地位でみると、とりわけ家族従事者そして自営業主の減少が著しい。

1960（昭和35）年センサスでみると、年間30日以上林業従事者は675千人、うち農家世帯員527千人、非農家世帯員148千人となっていて、より大きな数字が示されている。1970（昭和45）年センサスでは、その総数211千人となり、10年間に3分の1に減少した。うち農家世帯員169千人、非農家世帯員42千人となっており、農家・非農家世帯員とも林業従事者が大きく減少したことが分かる。

林家（1ha以上）の林業従事世帯員数をみると、昭和45年1,160千人（うち自営林業が主1,065千人、雇われ林業が主94千人）、55年789千人（731千人、57千人）、平成2年428千人（399千人、29千人）と減少していく。それぞれその76ないし77%が林業従事日数29日以下の短期従事者である。

国勢調査報告書により林業就業者数、雇用者数の推移を示した表15を参

表15 国勢調査による年齢階級5歳

年齢階級 (歳)	昭和30(1955)年		35(1960)		40(1965)		45(1970)	
	計	雇用者	計	雇用者	計	雇用者	計	雇用者
15~19	479	249	276	184	85	70	32	26
20~24	782	445	527	371	181	151	86	69
25~29	798	453	656	401	290	244	127	106
30~34	628	292	708	419	415	335	244	204
35~39	525	237	489	275	452	356	359	302
40~44	454	184	432	226	296	213	374	300
45~49	432	166	400	190	252	183	282	218
50~54	418	153	352	166	246	170	208	154
55~59	305	99	319	124	180	122	167	118
60~64	212	70	192	73	134	77	124	78
65歳以上	220	51	189	44	106	46	128	62
計	5,253	2,399	4,540	2,463	2,637	1,967	2,131	1,635

資料：国勢調査報告書各年次

照されたい。

かつて、林業労働力の多くが農山村の農家家族員の兼業の形で存在し、壮年層の仕事だった。林業労働力は、山村農家に潜在した、いわゆる相対的過剰人口を給源とし、林業はそれを安価に需要できる体制にあった。高度経済成長期に入り、木材生産拡大、造林進展の中で林業賃金は上昇し、自家労働従事者は減少し雇用者が増加する一方、その流出が始まる。行政当局は、山村労働力流出に対応し、労働力確保を図るため森林組合組織及び作業班の育成強化対策を進める。昭和30年代前半期に山村の相対的過剰人口は消失し、林業は新たな雇用対策を迫られることになる。昭和40年代に入って林業構造改善事業が始まり、森林組合は機械装備を強化し、この面からも組織強化が図られる。そういうなかで、一部森林組合に限られていた森林組合作業班が広く形成され、その雇用長期化、常用化が進んでいく。素材生産業においても直接雇用・常用形態の作業組織が形成されていく。しかし、経済国際化の進展とともに林業は不況に陥り雇用は縮小し、

ごとの林業就業者・雇用者数の推移

(単位：100人)

50(1975)		55(1980)		60(1985)		平成2(1990)		7(1995)	
計	雇用者	計	雇用者	計	雇用者	計	雇用者	計	雇用者
12	6	10	8	6	5	4	3	5	4
49	38	36	27	32	26	17	14	20	17
78	62	57	43	40	29	33	26	24	20
119	101	85	65	60	43	37	27	35	29
221	189	125	104	87	65	56	40	40	30
325	272	229	192	125	101	82	61	58	42
335	271	335	275	218	181	116	92	83	62
244	191	329	263	308	247	202	163	106	83
171	130	221	168	279	209	266	209	177	140
118	79	116	76	133	77	149	90	147	93
117	59	111	52	112	40	113	47	162	75
1,790	1,398	1,655	1,275	1,399	1,022	1,075	772	858	595

一般賃金との格差は縮まらず、新規補充がなされず推移する。国勢調査はこの間の経過を知らせている。

平成12年段階で、各地の実態調査報告書を見て、まず目につくのは、かつて林業労働力の主力を占めた労働者層の労働市場からの退場がいよいよ決定的な段階に入ったことである。国勢調査の平成2年と7年の年齢階層別の林業雇用者数の推移をみると、20歳台がかなり増え、30歳台はやや増えた。だが、それぞれ数は多くない。40歳台の人はあまり変わらず勤めている。数の多い50歳台になるとかなり減り、60歳台になると激減している。生産力の重要な要素である林業労働力の全体としての大きな減少が続いていて、緊急の対策を必要としていることは、この表から明らかである。

なお、平成2年の総数77.0千人の主な雇われ先別の林業専業労働者数は、営林署13.3千人、地方公共団体1.1千人、森林組合27.2千人、森林組合を除く各種団体2.8千人、会社18.9千人、その他13.6千人となっている。

平成9年度の林野庁調査によると、林業事業体の雇用者は、青壮年層では相対的に就業日数が長く、年齢階層が上がるに従って就業日数が相対的に短くなるが、各年齢階層とも中期・短期の就業者が少なくない。

林業事業体はそれら労働力を随時雇用し、事業量の変化に対応してきた。様々の請負集団が、素材生産・造林事業者と必ずしも一線を画する形でもなく存在した。右肩上がりの経済情勢が続く建設産業などに労働力は吸引され、専業的労働者とともにそれら労働力も減少をみていったが、同時にスパイラルに進行する木材景気低迷の中で、林業労働力需給に大きな齟齬もなく推移した。作業班員の高齢化に伴う側面があるが、森林組合の作業班員数の最近の推移を見ると、全体の数の減少のなかで、短期雇用者が増えて雇用がいつそう不安定化している様相が窺われる。

林業雇用を巡る近年の動向は厳しいものがある。最近の調査報告書に、雇用関係の変化として雇用の縮小、切り捨て、請負化が進んでいることがみてとれる。一方で、森林組合直用作業班員の定着率は高いとは言えず、

より有利な条件を求めて集団で転出し事業体を作って稼働する事例なども報告されていて、この面からも企業経営は厳しい状況にある。

林業労働力は、いわゆる先進林業地では専業労働者化していたが、多くの地域では農林家の子弟が季節的に就業する形が主であり、林業労働市場は地方的閉鎖的な性格のものだった。林業賃金が上昇する一方で林業作業の機械化が進み、鉄道・道路など交通手段の発達もあり山村が僻地とばかり言えない情勢となり、不況下で一般産業の雇用縮小、賃金水準低下もあり林業が他産業に比べてとりわけ3K産業とはみなされなくなり、求人広告が求人雑誌に掲載され、応募者も増えてきた。つまり、林業労働市場は一般労働市場に組み込まれる形のものとなった。現在、新規に林業に就業する者の80%が異業種からの転業者となっている（林業白書）。実態調査のアンケート調査で、就業者の前職がサラリーマン、公務員という人達の数は少なくない。前職が土建作業員と答える数も多い。

2) 林業労働者の賃金、保険加入状況

林業労働の問題点は、賃金水準の低さ、作業実行が天候等に左右されやすいことによる就業日数の少なさである。とくに、不況下で事業量確保に困難が生じていることが雇用確保の大きな支障となっている。

地域により違いはあるが、調査報告書にみられる森林組合作業班員の賃金水準は年収400万円というのが最高で、各地で目標ともされる水準である。年収額平均は350万円程度であり、雇用安定化の目安となる400万円を満たすのは少数と報告されている。そして、それでは役場職員に劣り、改善がなければ今後兼業農家の就職先の選択肢に留まってしまうとの指摘もみられる。農家の兼業では造林作業はともかく、最近の大型素材生産機械作業に適應できるか問題があろう。

平成9年の林業労働者職種別賃金調査報告による林業労働者の賃金と屋外労働者職種別賃金調査報告による屋外労働者の賃金を比較してみよう。

問題となる林業労働者の平均稼働率は、職種計で58%、1カ月の稼働日

数は17.8日ということになる。「屋外労働者職種別賃金調査報告」の調査職種計の1月の平均実働日数21.2日と比べると、林業労働者では3.4日も少ない。そして、それは平成2年62%、7年の59%、10年58%と低下してきている。労働者の高齢化と不況の長期化によるものと思われる。1日当たりの賃金（1日平均きまって支給する現金給与額）は、林業労働者では調査職種計で12,567円、「屋外労働者」職種計の1日当たりの賃金（1人1日平均現金給与額）は13,600円、1日当たりの賃金でも差がある。1月に換算すると、林業労働者は223,693円、屋外労働者は288,320円、64,627円の差がある。

賃金支払方法を、林野庁調査（平成9年度）によってみると、適用従業員数・採用事業体数の割合をみると、月給9%・28%、日給46%・76%、出来高16%・17%、月給・出来高4%・4%、日給・出来高26%・20%となっていて、その雇用関係の態様を窺わせている。

これまで、労働省の施策を含め、田中茂は林業労働力対策の重点項目として、①雇用関係の明確化及び就労の長期化、②機械化による労働強度の軽減、③労働安全衛生の確保、④技術研修と技能評価の確立、⑤社会保障の充実という5項目をあげている。3カ年の猶予期間を経て、林業でも平成9年4月から労働基準法が完全適用されることになり、現場の動向が注目される場所であるが、長期雇用を前提とする労働行政の機械的な当てはめの側面の影響の、請負化が進むなどの評価の難しい動きもみられ、その効果の現場での周知な追跡を必要としている。

平成10年度の保険・年金・退職金制度の適用状況は、事業体数・作業員数の割合で示すと、森林組合作業員班員では、労災保険100%・100%、雇用保険77%・54%、健康保険74%・44%、農林年金66%・34%、中退共24%・13%、林退共73%・52%、その他の退職金制度10%・6%となっている。また、林業事業体（会社）の従業員の加入率は、労災保険89%、雇用保険68%、健康保険69%、厚生年金63%、退職金共済38%である。

3) 林業労働力の確保対策について

林業労働力の減少が続くなかで、林業労働力確保の新しい試みが各地で始まっている。

林道・作業道など林内路網、林業機械、流通加工施設投資が年々進み、人工林は育成途上ながら成熟化が進んだ。「林業・山村活性化林構」を手掛かりとして、全国有数の森林組合・県森連、一部流通加工業者を含む協同組合において高性能機械を入れて能率化をはかり、山元労働力を確保しようとする動きが出てきた。「活性化林構」は、技術研修、情報化のソフト事業重視で、林業機械規模を一挙に高めた。従来と異なり、3千万円程度の高性能機械の導入を目玉に乗せた。この方式を手掛かりとして少数地域ながら労働力確保対策を取り始めた。森林組合・林業の第3セクターで高卒者など青壮年者を数人採用し、月給制技術職員として処遇し、国・県等の訓練制度を利用して訓練し、様々な資格も取得させている。それに対して公的に支援する制度も生まれた。県レベルで支援制度を設けた福井県の例も出ている。県の労働力支援センターから職員を派遣する形を取る大分県の例もある。これら、森林組合、第3セクター以外にも、わが国を代表するような素材生産業者の中で、その優れた営業・技術能力によって地方の有力企業の立場を築き、青壮年労働者を地域の優良企業水準の労働条件を用意し雇用する事例がみられるようになった。

盛岡市森林組合では、平成8年度に月給制作業職員の採用に踏み切った。その作業職員1人当たりの労働総費用は、年間5,422千円と計算されている。当面、公的支援がなければ、他産業並の処遇はできないことが分かる。そのことによって、各対策事例とも作業職員数をなかなか増やせない。とくに、不況下で事業量確保に困難が生じていることが大きな問題である。今後、作業職員の技術の向上、効率的に作業が行えるような事業量の確保、公的支援の継続・拡大によって、この制度が定着し拡大していくよう期待するよりない。

9 林政の転換

(1) 木材生産重視の林業政策から森林政策へ

林政は経済国際化の中で進む産業構造の変化に対応する転換を迫られ、全体の方向として環境重視の「森林政策」が強調されてくる。それは差し当たりは、一つは材価が低迷し林野所有が経済的利益に結び付き難くなった市場条件によって、一つは山村においても都市の雇用者が増え、世代交替や分割相続により所有者に都市居住者が増え、所有者の多くが農林業及び林野利用と無関係な立場となって林業離れが進んだことによって、林政の基礎をなしてきた林野所有制度の枠組みが変わってしまったことに対応するものだった。様々な主体の活動を統括する地域市町村の企画調整機能も重要であるとされ、森林整備計画制度（要整備森林を分収育林により整備する制度）が発足する。昭和49年、森林の公益的機能の充実を目的として森林計画制度の改正が行われているが、自然災害の頻発や公害激化及び経済構造変化・国際化の進展に対応する、全般的な林政の見直しを求める動きが昭和40年代後半に入ると始まる。

昭和46年に経済同友会「21世紀グリーンプランの構え」が出される。高度経済成長によって経済大国となり、木材の海外調達も敷かれて、財界が一定の技術的基礎を示しつつ、総生産及び生産性の増大を追ってきた林業・林政に転換を求めた最初の提案であった。欧米に追いついたとの達成感から、自らのアイデンティティを求めて、日本文化論が盛行するものこの時期である。昭和57年の日本経済調査協議会「森林・林業政策について—21世紀への展望—」、60年2月の経済同友会提言「21世紀に架ける緑のニュースキーム」と財界の提言が続き、同年8月に林政審議会専門委員会の中間報告、昭和61年11月に林政審の本答申が公表され、林政の方向が明らかになった。林政審答申は、国産材時代を現実のものとする課題に

加えて、「森林政策」の強調が特徴である。

森林政策とは、「文化・教育面での機能を含めた森林の公益的機能そして多様化する木材需要に対応しうる多様な森林を育てる」ものであり、具体的な内容としては、①複層林の造成、②天然林施業の展開及び広葉樹の積極的な造成、③自然保護をより重視した森林施業の推進、④森林の総合的利用の観点からの林地の立地条件に応じた多様な森林の整備、⑤木材供給力を平準化するための伐採年齢の多様化、長期化等を踏まえて森林整備方針の転換を図る、⑥林道整備の推進、の5項目があげられている。そしてその費用の負担方法として①分収林制度やナショナルトラストの活用の働きかけ、②森林レクリエーション利用に対する入山料の徴収、③下流域の費用負担基金の設立、④森林や各種林間施設の利用に関する会員制度の整備充実等の推進をあげ、⑤水源税の早急な検討、が提案されている。

このほか、森林の維持管理の適正化を図る観点から、市町村や企業による林地取得の促進、銀行等金融機関に対する森林信託の促進の検討をあげている点など注目されよう。また、山村振興について、これまでの対策に加え、流域圏をベースにした広域的な地域の構想の下に各種施策を総合的に実施する。林業活性化のために、森林を総合的に利用するような、開かれた林業経営に取り組んでゆくことが重要であり、散策道、林間教育施設等を適切に配置するとともに、利用目的に応じた多様な森林を整備してゆくことが必要であると言っている。この答申を受けて、造林補助の体系も従来の拡大造林に重点を置いたものから保育の実施、複層林・広葉樹林の造成、天然更新の重視などを織り込んだものになっている。

さらに、第4次全国総合開発計画（昭和62年）は森林の森林資源の充実、自然保護の重視と森林の教育・保健休養利用の促進をうたっている。また、これまで木材生産、人工造林中心の林業地形成と振興に偏った林政の是正を目指し、奥山天然林地帯、人工林地帯、里山林地帯、都市近郊林地帯と分け、それぞれに適合した対策を実施することの重要性を述べている。計画の実施段階で、総合保養地整備法いわゆるリゾート法が施行され、大規

模な森林を中心とした自然の観光開発の促進が謳われている。

(2) 森林資源基本計画及び林産物需給の長期見通しの変遷

林業基本法は「森林資源に関する基本計画並びに重要な林産物の需給に関する長期の見通し」を立てるよう定めている。昭和41（1966）年、48年、55年、62年、平成8（1996）年の5回の計画、見通しの指向する森林資源の状態を記すと、人工林面積がそれぞれ1,342万ha、1,314万ha、1,239万ha、1,150万ha（うち複層林107万ha）、1,420ha（育成単層林888ha、育成複層林532万ha）、天然生林が1,076万ha、1,113万ha、1,161万ha、1,305万ha（うち育成天然林320万ha）、1,102万haとなっていて、昭和62年の改定時に従来の拡大造林を主体とした森林資源整備の方針を転換、伐期齢の多様化・長期化により人工林齢級構成を平準化し天然力を活用する育成天然林の造成、森林空間の総合的利用が可能な森林の造成など、地域に応じた多様な森林資源の整備していく方向が指向されることになる。平成8年には森林区分が育成単層林・育成複層林・天然生林の3区分となる。国内総需要量の見通しは、それぞれ121百万 m^3 、147百万 m^3 、133百万 m^3 、104～106百万 m^3 、119～126百万 m^3 であり、木材自給率は76%、40%、43%、43～48%、29～34%としている。

また、森林の機能の整備の目標対象面積が昭和55年の改定時から示されるようになり、昭和62年には木材生産機能1,760万haから1,580万haに減らし、さらに平成8年には1,490万haとした。一方、公益的機能に関しては、水源かん養機能1,181万ha、1,435万ha、1,467万ha、山地災害防止機能366万ha、436万ha、589万ha、保健保全機能331万ha、898万ha、1,014万haと増やしている。昭和62年には保全機能を保健文化・生活環境保全に分けて整備することとし、上記のうち生活環境保全機能を355万haとし、平成8年には582万haとした。

(3) 流域管理システムの提示と森林整備の強化対策

これらの流れのなかで、平成2（1990）年12月の林政審議会答申「今後の林政の展開方向と国有林野事業の経営改善について」（流域管理システムの確立と森林整備の強化が趣旨）に基づいて森林法改正が行われた。

①流域を基本にした森林計画区の再編成（全国計画では44の広域計画区、地域計画では158の森林計画区）、②国有林の計画も民有林と同様の計画事項について（施業共同化を除く）、関係知事・市町村長の意見を聞いて立てることとなる。③森林施業の合理化に関する事項（施業共同化、従事者の養成確保、機械化促進等）を加える。④国の投資計画として森林整備事業計画を閣議決定を経て立てる。⑤市町村計画の拡充（前記合理化に関する事項、作業路の整備、林産物利用促進等）、⑥施業実施協定制度の創設（森林施業の共同化、そのために必要な施設の整備に関する10年以内の協定）、⑦森林整備協定締結促進（上下流交流《森林管理費用負担》を大臣幹旋によって促進する趣旨）、⑧特定森林施業計画制度の創設（複層林・長伐期施業の促進）、がその内容である。

流域管理システムとは、森林の機能が発揮される場である「流域」を基本単位とし、森林整備水準の向上、国産材産地の形成という目標に向けて、民有林・国有林を通じて関係者の総意のもとに、その地域の特質に応じた森林整備、林業生産が着実に行われるようなシステムであり、具体的には、①民有林・国有林の連携強化、②川上・川下の連携強化、③造林・林道事業の計画的効果的推進、④林業機械化、担い手の確保等の条件整備の推進、⑤流域林業に関する市町村、営林署、森林組合、林業事業体、加工流通事業体等の協議による合意形成、⑥森林管理に関する市町村の役割の適切な発揮、を内容とするものである。

これらは、従来からの施策に加え、当面、直接的に、平成2年の国有林野事業経営改善大綱（閣議了解）、翌年の新経営改善計画の、国有林野事業のうち造林、丸太生産の事業実施は全面的に民間委託する方針の受け皿

作り及び森林の育成・管理費用の下流負担の条件作りを意図したシステムでもあった。

(4) 流域管理政策の展開

林野庁は平成5年度より8年度までに合計34流域を先導的流域（モデル流域）に指定，7年度から流域林業推進モデル事業が実施され，モデル地区において，造林・林道・林構事業を一体的に実施することとした。平成7～11年度の間事業を採択し，1地域5年間継続実施する。また，流域総合間伐実施要綱が決められ，①流域総合間伐対策実施事業（a 高能率機械による集団間伐実施，作業道の整備），b 間伐林道整備事業，c 流域間伐対策事業（加工・利用のモデル施設整備），②間伐材等新用途開発促進事業，③森林整備促進強化対策事業（森林組合の借入金の金利負担軽減）が実施されることとなった。

平成7年，林野庁長官の諮問機関「新しい林業・林産業政策に関する懇談会」の報告書が纏められる。それは，森林・林業・林産業の課題として，①林業経営の安定化，②林業労働力の確保と林業事業体の育成，③木材供給体制の整備と需要の拡大をあげ，対策の方向として，①林業経営対策として，当面，施業受託及び特用林産等との複合経営の推進，イ，長期的視点に立った対策として，経営規模拡大及び長伐期施業への取組み，②林業労働力，林業事業体対策として，林業労働力の確保・育成—新規参入者の確保・育成，基幹的労働者の育成，労働環境の改善—労働条件の改善，職場環境の改善，林業事業体の経営基盤強化—事業量の安定的確保，生産性の向上，③木材産業対策として，消費者ニーズへの対応等，効率的な供給体制の整備—原木の安定供給の確保，製材工場等の近代化，製品流通の合理化が必要と言っている。

それらを受けて，平成8年，林野3法が制定公布される。これら法律は，昭和61年林政審答申の国産材時代の展望を拓くというスタンスを受け継ぎ，林業経営体に対する支援策，労働力確保促進策，森林所有者・木材製造業

者間の丸太の安定的取引関係確立策を講じようとする目的を持つものである。

林野3法の内容を見てみよう。

「林業構造改善資金助成法及び林業等振興資金融通暫定措置法の一部を改正する法律」は，森林組合，専門的林家等が零細林家，不在村所有者が所有する森林の施業受託や買受けによって経営・事業規模拡大を行う場合の金融・税制の特例措置を定めた。

「林業労働力の確保の促進に関する法律」は，農林水産大臣及び労働大臣が「林業労働力の確保の促進に関する基本方針」を定め，都道府県知事がその方針によって「基本計画」を定め，事業主が作成した「雇用管理の改善及び事業の合理化に関する計画」を知事により認定を受けると，無利子，償還期限20年の林業就業促進資金の融通を受けることができる。事業者は，雇用管理責任者を選任し，労働者雇用の際には雇用条件を明らかにした通知書を交付するよう努めると定めている。また，都道府県の指定を受けて林業労働力確保支援センターを設立し，「林業就業促進資金」の貸付業務を行い，労働者の委託募集，機械貸付，研修の実施，情報提供，相談等を行うとしている。これに基づいて，香川県と滋賀県を除く45都道府県に林業労働力確保支援センターが設立された。

「木材の安定供給の確保に関する特別措置法」は，都道府県知事が流域単位に指定した地域において，木材製造事業者と森林所有者が木材の安定供給及びそのための施設整備に関して共同の計画を作成し，知事の認可を受けると，林地開発許可，森林組合に員外利用等の特例措置が適用され，法により設立される「木材安定供給確保支援法人」による支援—木材買受代金の債務保証・情報提供が行われ，木材利用促進のための研究開発，流通拠点施設整備，直送流通の促進等による流通合理化，製材工場の規模拡大，乾燥施設，プレカット施設等の高次加工施設の導入促進が図られるというものである。

(5) 経営基盤強化林業構造改善事業の開始

流域管理システムの確立を目指して、平成8年度に林野庁は新たに経営基盤強化林業構造改善事業を開始する。それは、担い手育成型、木材供給圏確立型、森林活用型に分かれている。

担い手育成型林構は、地域林業の担い手となりうる林業経営体及び林業事業体を育成し、これらの生産活動を支える林業労働力確保の条件整備を図るための事業を総合的に実施するもので、ア 経営体育成型—路網整備、高性能機械の導入及び地域産物活用施設の整備、担い手確保のための定住条件の整備等を図るための事業を総合的に実施する、イ 事業体育成型—林業事業体の経営の安定化・効率化に資する路網の整備、高度技能労働者を育成するための技術訓練施設の整備、担い手確保のための定住条件の整備等を図るための事業を総合的に実施する、に分かれる。

木材供給圏確立型林構は、生産・流通・加工に至る事業体（森林組合、素材生産業者、林産業者、流通業者等をいう）が連携して、流域内で生産される木材を安定的に供給するための路網整備、木材を効率的に利用するための加工・流通の拠点施設の整備事業を総合的に実施するものである。

森林活用型林構は、ア 森林活用型、イ 美しいむらづくり型に分かれている。森林活用型は、地域の森林資源を総合的に利用するための活動推進、森林に賦存する多様な地域産物の生産及び利用を促進するための路網及び林業生産施設の整備、木材を効率的に利用するための加工・流通の拠点施設の整備等を図る事業を総合的に実施するものである。美しいむらづくり型は、森林活用型に掲げた事業のほか、山村における集落景観等の維持・保全施設の整備を図るための事業を総合的に実施するものである。これら事業の事業費等は表8に記載した。

(6) 流域管理政策下の山村・林業の状況

流域管理システムの行政手法のモデルともなっているとみられる、宮崎県耳

川流域の最近の実態を井口隆史の論稿によってみてみよう。

この流域は、森林面積は147千ha、民有林90%、人工林85千ha（人工林率64%）、人工林の大部分が中小規模林家の家族労働によるもの及び昭和30年頃以降各町村に編成された造林作業集団、集落単位の造林推進班、県営林を対象にした林業開発推進体等による旧採草放牧地を対象とする公営造林や公団・公社造林である。中規模林家の層が厚く、椎茸・茶・林業の複合経営が営まれてきて、とりわけ間伐材の自伐で所得をあげてきた。流域内森林組合は、何れも活発な活動を展開しており、丸太は主として県森連の2原木市場に出荷し、組合員の委託分を含めて、組合の素材取扱量は137千m³になる。しかし、近年の材価の低迷により地域に残っていた後継者は兼業に走り、組合員は高齢化し、また対象木が成長し大きくなり、自伐も行えないという状況になってきている。東郷町では森林組合の林産事業も、組合労働力の不足と高齢化で頭打ちになる一方で、西郷村森林組合の受託林産は主伐（皆伐）が増えて増加の傾向にある。諸塚村森林組合では平成9年度は、挽けば挽くほど赤字が出る状態で厳しい年だった。赤字基調は回復してない。

耳川流域8森林組合のこれまでの取り組みは、戦後型並材産地の形成という意味において、また流域林業政策以来の流域単位の産地づくりとして、いわば理念通りの展開を示してきた。その成果は、全国的林業のモデルと見なされている。スギを主体とした拡大造林の成果を期待すべく、林道開設、多機能林業機械の導入等素材生産基盤の整備をはじめ、「ウッドピア諸塚」にみられるような担い手の育成確保、供給ロットの拡大のための原木の流通、加工態勢の整備等を、あらゆる国・県の事業を採り入れ、また自ら努めて、鋭意進めてきた。川上側から造林木の生長にしたがって必要となってきた間伐作業を推進する中で、その時々が必要に応じて取り組んできたことが、流域全体の木材の安定供給という流れになっている。いわば川上側からの資源圧力に対応し、必要に迫られて行われてきた運動が、結果として流域林業形成に繋がっていった。

現在の耳川流域林家における素材流通の「要」である、日向・東郷木材センターを中心とする素材の流れが安定するためには、最上流の木材価格、すなわち森林所有者の手に残る立木代が一定の水準（最低、再造林費+ α が残るような水準）にあることが大切である。加工場を地元を作り輸送費をカットし、直接納入により市場手数料をカットすることによりそれを実現しようとした。しかし、それは大きなリスクを伴うことになる。平成8年度は市場価格が高く、素材価格が 1m^3 1.8万円～2万円だったため順調に出てきたが、10年4月には、素材価格が地元の市場で1.4万円を割り材が出にくくなっている。この、耳川流域にみられる状況は、担い手の減少・高齢化問題、後継者問題、再造林の困難化等、全国的な流域林業が抱えている状況とほぼ同じである。

こう述べて、報告者は、流域林業の最先端を行くこの流域の目指す方向は、近年、徹底した合理化・効率化の自由競争路線をとり、大量集荷、大量均一加工、広域流通、大量消費に結合しようとしているように見える。これは遠隔流通による大量の輸送エネルギー消費を前提としようとするものであり、21世紀の環境親和的な社会のあり方とあまりにも乖離しすぎているのか。いま市場対応を重視せざるをえないことから、耳川流域の川上と川下との関係は、川上から川下へと主導権が移りつつある。それに伴う問題として、川下の論理は企業の論理であり、基本的には一切限界はない。川上にいっそうの合理化、効率化を要求することになる。つまり川下の論理は、資本の論理、競争原理の貫徹であり、第一次産業のように限界を持たない、川上と性格を異にする産業部門であるといえる。こう結んでいる。

「木材の安定供給の確保に関する特別措置法」に言う安定供給の実態が、耳川の報告書に浮き彫りにされている。ここ数年、景気低迷で住宅建築は減少し、木材需要は工業加工度の高い集成材の比重が増し、材価の低迷にいっそう拍車がかかり、生産者が苦境に陥っている。林野所有に依拠し資源造成を進めてきた林政は、経済発展と国際化の進展に対応して構造政策

を推進してきたが、その経済合理性追求の道程は市場に拒否される結果になったと言わざるを得ない事態である。わが国の産業政策が生産者優位と非難され、林政も同様と言われるが、市場の方も異常である。金喰い虫の木材流過程にも大きな問題がある。国内産材流通のネックは、安定供給だと言われ続けた。それで「木材安定供給法」が生み出されたのであろう。丸太は世界的に m^3 100ドルと言われるのに、これほど自給率が低いのは日本だけである。

流域管理システムの理念を評価し、上下流の市民参加による森林の利用と管理の実行の理想を見いだそうとする発想がある。また、森林の公的な管理（コモンズ）の新たな段階を見ようとする人達もいる。何れも課題が多いが、差し当たり、森林及び社会の多様性維持のため、デカップリング政策の検討も必要であろう。

（林業経済研究所理事長）

参考文献

- 倉沢博編著「日本林業の生産構造」, 地球出版社, 昭和36年
 倉沢博編著「林業基本法の理解」, 日本林業調査会, 昭和40年
 筒井迪夫編著「現代林学講義3 林政学」, 地球社, 昭和58年
 鈴木尚夫編著「現代経済論」, 日本林業調査会, 昭和59年
 半田良一編「林政学」, 文永堂, 平成8年
 竹中譲「政党の林業政策」, 地球出版, 昭和38年
 中尾英俊「林業法律」改定2刷, 農林出版, 昭和55年
 横尾誠之「解説 林業の基本問題と基本対策」, 農林漁業問題研究会, 昭和36年
 志賀和人・成田雅美編著「現代日本の森林管理問題」, 全国森林組合連合会, 平成12年
 遠藤日雄編著「スギの新戦略II 地域森林管理編」, 日本林業調査会, 平成12年
 三浦忠夫「日本の建築生産」, 彰国社, 昭和52年
 赤羽武編「日本林業の生産構造」, 農林統計協会, 平成4年
 森巖夫編著「1980年世界農林業センサスの分析 日本林業の構造」, 農林統計協会, 昭和57年
 森巖夫・熊崎実編著「センサス(1990年)にみる日本の林業」, 農林統計協会連合会, 平成4年
 岡村明達「林業における土地問題」, 林業経済143号, 昭和35年
 坂本一敏「林業基本法の成立過程」(倉沢博編著「林業基本法の理解」, 日本林業調査会, 昭和40年, 所収)

赤羽武「山村問題の分析視角に関する一試論」, 林業経済248号, 昭和44年
田中茂「林業労働力」(半田良一編「林政学」, 文永堂, 平成8年, 所収)
岡勝男「地域林業の形成とその担い手」, 林業経済研究98号, 昭和55年
福島康記「戦後素材生産の展開と停滞の構造」(塩谷勉編「林業の展開と山村経済」, お茶の水書房, 昭和47年, 所収)
福島康記「戦後林業の展開と経営体の動向」(筒井勉夫編「現代林学講義3 林政学」, 地球社, 昭和58年, 所収)
福島康記「20世紀の森林・林業 I 総括的回顧 戦後復興期～拡大造林期」, 林業技術694号, 平成12年
鹿野政直「1970～90年代の日本」(岩波講座「日本通史」第21巻現代2, 岩波書店, 平成7年, 所収)
野原正勝・本名武編「林業基本法」, 地球出版, 昭和39年
林野庁「林業普及 20周年記念」, 全国林業改良普及協会, 昭和46年
全国林業構造改善協会「第1次林業構造改善事業促進対策誌」, 全国林業構造改善協会, 昭和52年
全国林業構造改善協会「第2次林業構造改善事業促進対策誌」, 全国林業構造改善協会, 昭和62年
全国森林組合連合会「林業事業体における雇用の実態とその改善方向に関する調査報告書」(平成9・10年度), 全国森林組合連合会, 平成10・11年
全国森林組合連合会「21世紀に向けた林業労働の新たな展開—林業労働力確保をめぐる先進事例—」, 全国森林組合連合会, 平成9年
井口隆史「木材の安定供給の確保に対する森林組合の取組み方向に関する調査」(林野庁・全森連「平成10年度林業事業体の育成強化に関する調査報告書」, 平成11年, 所収)
林野庁・全国森林組合連合会「林業事業体の育成強化に関する調査」(平成9・10年度), 平成10年
通商産業省産業構造審議会「住宅産業の長期ビジョン」, 昭和57年
農林法規研究委員会「農林法規解説全集 民有林野編 1・2」, 大成出版社
林野庁編集「林野時報」各号, 林野弘済会
農林水産省統計情報部「林業構造動態調査報告書」(平成6年)
林野庁「林業事業体へのアンケート調査」(平成9年度)
農林水産省統計情報部「林業組織体経営調査報告書」(平成10年度)
全国林業構造改善協会「林業構造改善事業の概要」(平成10年度)
林野庁「林業公社に関する懇談会の中間報告(案)」, 平成12年