

林業基本法と林業構造改善事業について

福島康記

はじめに

林業が政策の場に経済問題として登場する林業基本問題答申から林業基本法制定に至る経過は、まさに「混迷」と言うにふさわしい。答申の大規模経営軽視のトーンに対して業界団体から強い不満が出た。王子造林・中央林業懇話会（日本林業経営者協会に改組）の樋口光雄氏は、答申は企业的林業を著しく軽視している。農政の従属的犠牲から独立すべきであると言ひ、農業答申の資料は1mにも達する。農業経済学は発達していると羨んだ（『山林』九二六号）。産業経済学が発達したからと言つて対象とする産業が発展を遂げるというものでもあるまいが、本稿ではまず、関連して当時の学会の状況と答申に対する論調を書いてみる。

当時林業経済研究は黎明期だった。林政学の大家島田錦蔵（東大）、塩谷勉（九大）両教授を棚上げして、林業経済研究会が発足したのは昭和三十一年だった。老大家（出席は自由）、大学の林政学の助教授・助手・学生、試験場研究員、若手官僚諸氏、レッドパージに遭った元官僚、産業界の人達が、信奉する経済学はさまざまだったが、月に一回集まり新しい経済学を創るのだとの意欲を共有しつつ、和気あいあいの雰囲気議論をした。筆者は当時学生、答申が出た直後に東大北海道演習林に就職し、その後岩手大学に転任して、林業・山村の現場を歩いてきた。

その間に研究会は学会になり、筆者も両老大家どころでない年齢に達してしまった。林业基本問題答申については『山林』に関口尚氏の「逸史」が掲載されており（『林业の基本問題と基本対策』とその結末、『山林』一四四八号）、それを見て頂くことにして、答申から基本法制定に至る経過を聞き書きを含む資料によって書き、基本法林政については現場から見た評価を書いてみた。

一 林业基本問題答申を巡って

林业基本法の公布は農業答申の一〇カ月後であるのに対して、林业基本法公布は林业答申から三年九カ月を要している。その経過については、林野庁調査課にいた坂本一敏氏が的確に記述している。一読をお薦めする（倉沢博編著『林业基本法の理解』第一章、要約はⅡ参照）。坂本氏は、延引の原因を「林业理論の水準から行政の態勢からも基本問題をそれ以上建設的に検討する素地に欠けていたため」と書いている。

林业経済研究の当時のリーダー達は答申に概して好意的な意見を持っていた。農林漁業基本問題調査会委員で林业部会長の島田錦蔵氏は、将来の経営の型として大規模経営と家族経営の二つの類型を考えている（『山林』九二〇号、座談会）。京大助教授半田良一氏（後に教授）は、限定付きだが、担い手を家族経営とみる答申の提案は構造政策として差し当たり妥当な線と述べた（『山林』九一八号）。基本問題調査事務局に属していた林业試験場経営部野村勇氏（後に日大教授）は、優良林业地では大経営が優れている。答申は大規模山林者層の発展を軽視しているのではない。読み方のPRが必要と述べた（同上座談会）。

これが官界（林野）、林业団体となる見方が厳しい。初代林野庁長官・中林審委員・基本問題調査会林业部会委員の三浦辰雄氏は憤懣やる方なしの体（座談会）、林経協とともに全森連も大規模経営の軽視を批判しその企業化の促進を言った。林业答申の一カ月後に出された経済審議会農業近代化小委員会（『所得倍增計画』における農林漁業部門を担当）の報告では、「農林複合の自立経営」の育成と並んで「財産保持的林业から企業的林业への脱

皮」をすすめるとしている。

答申も「並立」のようにも読めるが、答申作成を担当した林野庁調査課長横尾誠之氏は「解説 林业の基本問題と基本対策」の「はしがき」に、「家族経営的林业」を担い手とする答申の「読み方」を書いている。それを見ると、「農政における伝統的な自作農主義をそのまま林业の場にひきうつしたものだ」との岡村明達氏（政治経済研究所、後に愛知学院大学教授）の答申批判が的を射ていると言わざるをえない（『林业経済』一四七号参照）。また、農業基本法第二十二條（農業構造の改善と林业）に関連して、農林省官房調査官相坂治氏が、山村では林业を兼業扱いにしないで農・林所得あわせて自立経営と考えてよいのではないかと言ったそうだが（『山林』九二六号）、農林官僚は林业答申を農業答申の一部と考えていたということになる。

戦後林野庁がさまざまな分野の研究者に林业、山村社会の現地調査、歴史研究を委託し、膨大な数の報告書が出ている、それらを纏める作業を倉沢博氏（東大助教授、後に教授）に委託し、鈴木尚夫（後に筑波大学教授）、筒井迪夫（東大助手、後に教授）、小田許久（林野庁）、坂本一敏（同）各氏、筆者をメンバーに研究会が作られた。研究会には毎回のよう横尾調査課長が出席して、熱心に質問をした。研究会の成果は『日本林业の生産構造』として上梓されるが、研究会では育林資本の利子生み資本的性格が主要な話題だった。「大林野所有における育林生産」を担当した鈴木氏は、育林資本は近代的経済諸関係のもとで利子生み資本そのもの（擬制的だが）だと言ったのだ。なお、家族（労作）的林业については筒井氏が担当し、老人労働が造林を担ったと述べている。

当時、学会メンバーが林业近代化研究を進めていなかったわけではない。ヨーロッパ農業における資本主義発展の理論を日本林业に適用するというような農業理論援用型もあり、それは横尾氏好みだったと思うが、育林・素材生産一貫経営化論、国有化論など多彩だった。

ちなみに、家族経営的林业経営を将来民有林林业の中核として育成していく考え方は、政府、与党間の意見を調整する段階（三十九年二月頃）まで法案の一つの柱となっていたが、思想はともかく定義があいまいであるとの意

見もあって国会提出法案から字句は消えている（野原正勝・本名武『林业基本法』）。字句が「小規模林业」になり思想が変わっているのである。林野の偏頗な所有構造に大きな問題があるにしても、答申の思想を深追いしている林政学教科書がみられる。

二 林业基本法の成立

基本問題林业答申のあと中央森林審議会は数次にわたり中間答申を行った。その最終答申は国有林経営のあり方につき「経営の合理化を強力に推進する」と述べるに止まり、その基本的方策には触れず検討中とし、それが政府の基本対策に関する法制的措置の遅れの言い訳になり基本法案の制定作業を遅らせた大きな原因になった。そのうち「国民の権利義務に直接関係しない法律案の上提は可及的にやめる」との閣議決定（三十八年八月）があり林业基本法案の閣議申請の障害となり、加えて林业問題に対する国会議員の認識の薄さ、利害の相反する林业団体間の足並みの不揃いのなか、政府、林野庁幹部（田中重五長官）は大きな努力を払い、三十八年十月基本法自民党案作成にこぎつけた（野原・本名）。隅田達人氏が書いているように（『国有林経営における「二確認」問題について』、『山林』一四四三号）、法案通過に大きな影響を持ったのが日本社会党の動向だった。

社会党は三十七年十一月の党大会で「山林政策大綱」を決定し、これに基づき森林の基本的法制策定の作業を進めていた。森林の公益的機能を十分に発揮させ、そのうえで経済的機能を発揮させることが法案の趣旨であり、基本法は宣言法的なものであるから指針だけ与えてあとは単独の実施法として補強していく。既存の森林法は解体して「森林基本法」とするというものである。現状認識についても政府と社会党との間に基本的な考え方の相違があり、政府案を部分的に修正するだけでは解決しえない限界を持っていた。だが、国会審議の最終段階で、国有林野事業の役割、使命と経営のあり方の問題で修正協議とは別途の形で折衝が田中長官と社党の芳賀貢・北村暢両議員との間で行われ、いわゆる「七確認」なるメモによる確認が行われた。その中に直営直用を母体とする三原則など

が含まれていた。その内容を基本法案中の国有林野事業の関係条項の中に挿入、修正することを社会党は求めたが、すでに時間切れ寸前の段階で、やむなくメモにとどまった（それが「二確認」に繋がるのだが）。さらに国有林解放の動きが微妙にかかわってきて、法案は政府案の部分的な修正にとどまらざるをえないことになった。最低限のものとして、森林資源の確保、公益的機能の部分が追加修正された。全林野労働組合副委員長だった木村武氏は、法成立に至る経過をこう述べている（『国民と森林』八〇号）。

三十八年十二月国有林解放促進大会が開かれ、国有林野解放特別措置法の制定、国有林野活用の促進を決議し、自民党内の一部勢力を背景として一層活発化し、三十九年六月には国有林野解放全国大会が開かれ、国有林野解放特別措置法の具体案をかかげてその成立を叫んでいる。それが結果的には「時の情勢」を好転させる要因になった。基本法がある意味では解放運動に対処しようするような条文（第四条一項）を含んでいたのである（坂本）。

日本林业同友会副会長だった神足勝浩氏は、林业基本法が成立に至ったのは、木村武氏の法案成立を巡る粘り強い活動があったればこそと言い、また、林业同友会の初代会長頼川徳助氏が吉田元首相に働きかけ法案作りが動きだすきっかけを作り、田中重五長官の背中を押したのだと言っている。頼川氏は同郷で既知の間柄だった吉田元首相を大磯に尋ねて林业基本法の必要性を進言し、元首相が政府関係者に意向を伝えてそれが突破口になったとのこと。参考までに記す。

田中氏が三十八年五月長官になった直後、衆議院農林水産委員会委員長高見三郎氏に議員会館に呼び出され、自民党の同委員会理事・党農林部長野原政勝氏、同委員会理事本名武氏立会いのもとで「調査会答申」店晒しの無責任を叱責され、その直後二代の事務次官に同趣旨の注意を受けたと書いている（『林野会会報』一二二号）。こうして、最後までその制定の可能性を疑われつつも（坂本）、政府案は七項目の修正を受け、自民党・社会党・民社党三党の共同修正案として三十九年六月十九日衆議院を、同二十六日に参議院を通過した。

この林业基本法は、資源政策的な修正にもかかわらず、「実体法」だが「基本的な法律」である森林法と並ぶ林

業の生産・流通・構造に関する「宣言法」だと解説されている。回りくどいこの言い方は『林业基本法の国会記録と解説』の説明等によるもので、基本法をいちおう林野・林业法全体の上位法と言えるところ書いた記述もあるが（『現代行政法学全集』）、それも「実体的にみれば両法並立」と言っている。

三 基本法林政というもの

問題は、法案作成の過程の「中断」における「混迷」のうちに、林业を巡る情勢に極めて大きい変革が進行していたことである。三十六年物価高騰を主導すると言われた材価の急騰に対処する「木材価格安定緊急対策」により、緊急に国有林の増伐、港湾・防疫施設整備など外材輸入態勢が整えられることになる。さらに特記すべきは、昭和三十五年の新安保安条約締結、貿易自由化大綱策定、ガット加盟、三十六年関税の大改正、三十八年ガット十一条、三十九年IMF八条国へと、急速に開放経済体制に移行しているのである。一方、三十八年中小企業基本法・中小企業近代化促進法制定、製材業と新たに編成されつつあったチップ工業・フローリングを近代化法の指定業種とし生産性向上を図った。それが工業団地の造成、市町村の企業誘致などとあいまって大規模な港湾製材工場の建設を促進し、木材経済の外材化は急速に進んだ。

池田首相の大ボラと言われた「国民所得倍增計画」は、林业基本問題答申に一月遅れて出ている。世界市場に適合した輸出構造の確立を指向し、生産性の高い部門に投資を集中、産業構造高度化と企業の国際競争力の強化を誘導し、農林漁業の近代化、中小企業の育成強化をすすめ、二重構造の緩和をはかる内容である。「木材緊急対策」は経済運営の当然の道筋として木材経済の外材化を促したものである。三十九年不況で民間設備投資主導の経済成長は終わり、政府は公債発行により財政規模を拡大し、公共事業増による需要創出（ケインズ政策）と経済国際化のいっそうの進展を図り、景気は再び成長軌道に乗る。基本法林政は当然、これら経済政策の一環ないし強い影響を受け実施されている。

昭和四十年代は「いざなぎ景気」のなか新全総（四十四年）、列島改造論（四十七年）と沸きに沸いたまことに賑やかな時代で、企業の寡占化・国際化、都市化が、産・政・官の「鉄の連環」のもと国家が主導し進んだ。国の財政規模は五倍、一般会計産業経費は七・五倍に膨張している。

このなか展開した林政の特徴の第一は、基本法では森林法が目的としている森林資源の保護培養、国土保全は、林业の振興を図るその結果として実現されるという捉え方が基本になっていて（前記『解説』『法学全集』による）、今後とも木材需要は増加を続け、木材価格は高水準で推移し、外材は国産材の補完的なものとの前提に立っていた（前記『解説』及び関口論文参照）。こうして水源林造成をも含めて、拡大造林が積極的に進められた。基本法林政の最大の問題は、この前提が脆くも崩れ去り、少なからぬ負担を後年に持ち越すに至ったことである。国は三十年代から経済国際化を着々進め、基本法林政と同時並行的ないし先駆けて外材体制を作り上げていっている。一方の林政は、造林停滞に対処するため直接・間接に官製の性格を強め、それを造林補助金かさ上げ・補助残融資、融資、さらに公的機関による融資造林というように、事業費増の少なからぬ部分を融資に依存し進めたのである。融資依存は後年の負担を加重することになるのだが、それらが、基本法林政の第二、第三の特徴になる。

四十年代、林业に対する財政支出も、一般会計予算総額四・六倍、うち非公共五倍に増えた。しかし、国家予算総額に対する比率は〇・七％から〇・六％に低下した。これら数値が、当時国が林政に期待したものを物語っているように思える。

四 林业構造改善事業について

林业構造改善事業を通して進められた基本法林政につき、具体的にみてみよう。

政府はまず入会林野の権利関係を私権化し、公・共有林の広葉樹林を拡大造林の前生樹処理の名目で補助金を交付し、森組作業班とチェーンソー・集材機の組み合わせの機械作業方式で皆伐し、パルプ原料を安価・大量に供給し

た。そして公的機関が融資・分取造林方式によって大面積の造林地を団地的纏まりをもって造成した。二次林構では、私有林の林地集団化と施業共同化・計画化そして作業機械化が企図される。団地共同森林施業計画制度（団共）・高密度路網・自走式高性能機械を組合わせて、造林から伐出までの高能率作業を行う経営方式「高度集約施業団地協業経営」が登場し、森林更新技術に問題は残るが、林地所有・林業経営構造改革の展望を示した。だが、団地造林制度・団共で林地の団地化・施業共同化を促しはしたものの甚だ不十分であり、土壌調査により林地の林業経営条件に関係なく拡大造林を進める資源政策の修正は実質的にはなかなか進まなかった。それでも、対応する経営部門の素材生産業を四十九年助成の対象とするなど、遅々としているが施策は順次進められる。素材生産業は外材輸入増加の中で、製材工場に原料丸太を供給する下請親方組織から自立し、階層分化が進んでいた。

構造改革の中心的ソフトとなる筈の「団共」だが、共同化の名目によって最高率の助成が可能となり、落ち込んだ林家の造林意欲を当面励起する意味のものであった。「高性能」機械導入については、その経過・現状ともいかにも非効率だが、国有林やゴルフ場建設のための森林伐採に使われた大型機械の私有林現場への適応の道筋は作るこ

とになった。

担い手として森林組合組織と作業班の強化育成が図られ、流出を続ける農家の労働力を繋ぎ留め、山村の秩序を一時でも維持する役割を果たした。森組は林構により機械を装備し、森組らしくなった。だが一方、国の補助金取扱い窓口ともなり、森林整備・公共事業を独占し、行政の末端機関の観を呈した。これらが森組の補助金依存体質を抜き難いものとし、作業班員の雇用関係改善が進まない原因ともなった。

こうして、林業総生産は増大し林業構造改革の方向はともかく提示した。だが、造林地の保育はおしなべて進めなくてはならないし、そのための国・県の事業は失業救済の意味もあり、提示された経営方式を実現する道筋には幾多の困難が横たわっている。零細企業から脱却することができない林業の他産業との格差是正、安定的発展、従事者の地位の向上の道は遠いと言わなければならない。この観点からも、山村社会を維持し森林の管理を進めるた

めに、小生産者の立場に配慮した山村農業・林業の振興策があつてよいと思う。

かつて先進的産業だった林業は近代産業の発達により後進産業となり、植民地開発や海外投資により木材が海外から供給されるようになると林業生産の停滞は決定的になり、資源政策は強化され計画制度や助成制度が登場する。森林は歴史の産物、その時々为社会経済あるいは政策を反映して蓄積されたものである。戦前は日本資本主義の特殊な構造のなかで労働集約な人工造林が一定進み、また戦後は薪炭生産の崩壊により過剰化した林野と労働力を結合した形で農家造林が、そして高材価のもと大規模所有者の山村滞留労働力雇用による造林が進んだ。兼業化・過疎化の進行とともに、当然の理として造林は停滞する。造林・間伐を進めるには補助金のかさ上げ、公的機関の関与は必然ということになる。だがそのことがまた、材価を極限まで低下させることになっている。

一昨年物故した柳幸広登氏（九大教授）は、育林資本は生産期間の長期性ゆえに育林投資を市場の変動に対応して調節することかできず、立木価格は地代法則に支配され、市場逆算としてしか決まらなると論じた（『木材価格形成論』）。育林は産業として成り立たないということになる。国が経済政策を転換しなければ、森林についても過去の遺産の劣化、食い潰しは進むばかりである。

そういうなかで、高密度路網・大型機械・家族労働力という形で活路を求める大規模所有者の事例、また中小規模の林家が共同で素材生産業に進出し経営展開を図る事例、小規模零細分断的な林地を纏めて活発な活動を展開する森林組合も現れてくるが、保育遅れの人工林は累積するばかりである。

最後に市場の問題について一言したい。木材市場は大企業商品の外材中心に組み立てられ、工業製品同様に部材化されて住宅産業大手メーカーの下請中小企業のルートを流れ、国産材はその透き間を埋めるだけで戦後造林木の市場形成は甚だ困難であり、それが林業苦境の大きな原因となっていることである。それら構造は、これまでみてきたような経済成長最優先の政策、住宅政策を含む、土建投資により成長率を稼ぐ政策もその一環だが、その経済政策の中で形成されたものであり、そこにも根底的な問題があることは明らかである。

おわりに

二次林構開始から数年経った五十年にかかる時期に、筆者は岩手県北上山地山村を農家林业の調査に歩いていた。県の普及職員が老若のペアで農家を回り、冠婚葬祭には顔を出すなどその生活にとけこみ、造林こそが山村で子弟に人間らしい生活を可能にする唯一の方法と、造林思想を説く姿をしばしば見た。また県の公的造林拡大の収束方針に対して、北上山地山村のある若い村長が山村は林业以外に生きる道がない、困ると発言をしたのが記憶に残る。薪炭生産が壊滅して、上層農家では林业に生き残る道を求めた。当時それら農林家では跡継ぎも農林业に従事していた。その一方で農家下層では当主も兼業に従事するようになっていた。伐採しなくなった薪炭林はまだ若く青々と生長を続け、山村景観を彩っていた。当時が山村の最も活気のあった時期ではなかったか。農家を尋ねると近くの畑にでも必ず当主がいて、長い時間質問に答えてくれた。季節には家族総出の長時間労働で所得が高いとはいえない工芸作物農家の造林活動が最も活発で、農政により作られた酪農・畜産専業農家では造林地の手入れにも手が回らない状態だった。この後も自立農家の勤労者との均衡所得水準は上昇するばかり、やがて上層農林家の後継者も賃労働兼業に従事するようになるというように、林业の現場では今後の見通しに濃い影がさしてきた時代だったのだ。

この時期、十和田国有林でブナ林の皆伐とスキの一斉造林が進められていた。その現場を前にした青森宮林局の現地審議会で筆者は、「新たな森林施業」に変ったのではないのか、時代は転換していると、局の方針に強く反対をした。それに対して時の局長は、そんなことは自分が本庁計画課長の時に林政審議会ですべて審議済みだと言っただけで、取り合おうともしなかった。

(財林業経済研究所・理事長)