

序 論

1. はじめに

日本経済は朝鮮戦争特需により息をふき返し、「神武景気」の高成長期に入る。国有林は戦時伐採の造林未済地の造林を進め、戦後復興期の閉鎖的経済体制のなかで木材伐採量を急増させ需要増に対応しようとしてきた。政府は昭和30年「経済自立5ヵ年計画」、昭和32年「新長期経済計画」を矢継ぎ早に策定、経済成長を促そうとする。昭和35年の「所得倍增計画」は、経済国際化を進めることにより経済の高成長を図るものだった。

昭和29年青函連絡船洞爺丸を沈めた台風は、北海道に2,600万 m^3 の風倒被害を齎した。その処理を契機に、国有林は昭和31年に「国有林合理化大綱」案決定、国有林の経営原則を、それまでの森林資源培養・森林生産力の向上から、量的生産量最多を目標とする人工林への転換等を進める「生産力原則」とし、積極経営に転じる。昭和32年には、人工造林可能地は原則として皆伐、「老齢過熟林分・林相粗悪林」は短期間に整理・皆伐し、「有用針葉樹」に更新を図る「長期生産計画」を立てる。次いで昭和33年「国有林野営規定」を全面改正し、保続の単位であった「作業級」を廃し、広域の「施業団」を設定し保続の単位の拡大等を図る「生産力増強計画」(林増計画)を樹立、伐採量を増加させた。次いで昭和36年、年率20%に達する材価高騰が物価を主導するとして、農林大臣河野一郎は外材輸入促進・国有林増伐(2年間に600万 m^3)などを内容とする「木材価格安定緊急対策」を決定、それを受けて国有林は「木材増産計画」(木増計画)を策定、植栽本数増、育種・林地肥培、早期育成林業などによる生長量増を見込み、増伐を続けた。これら一連の措置は、紙パ・林材界さらには政府の強い増伐要求によるものだが、技術的に無理を重ねており、多くの不成績造林地を生み、問題を後世に残した。

増伐・植栽のための要員が増加するなかで、「55年体制」と言われた政治状況もあり、労働運動に不慣れな労使間で多くの問題を生むことになる。また、好調な「特別会計制度」から多くの林政協力費を一般会計に支出し、森林開発公団、林木育種場を創設している。

材価高騰は「緊急対策」の翌年リセッションにより終息する。以降、材価は一時的な上昇はあったが低迷を続け、「特別会計制度」は赤字に転じ、財投の高利資金借入を余儀なくされ、高額な赤字を累積させることとなる。その一方で、昭和40年代に入り、リゾート開発などによる山地森林の破壊が進み、森林の公益的機能を重視し自然を守る運動の高まりが見られ、「フローからストック重視」へと転換を迫る経済同友会提言「グリーン・プランの構え」が出される。昭和47年には経済の安定基調もあり、国有林野事業は公益的機能と経済的機能の調和を目指すとの「林政審答申」が出され、木材生産・造林量を大幅に減少させる方向が打ち出された。翌昭和48年「国有林野における新たな森林施業」の長官通達が出され、国有林野事業は減伐、雇用縮小に向う。その後平成3年経営規定の改正により国有林を4機能に分け、さらに平成11年管理経営規定の制定により3機能区分になる。そのうち木材生産林（資源の循環利用林）は順次縮小され、各機能区分林とも木材生産は間伐が主となる。

岡和夫氏は、「長い間国有林会計を特徴づけていた蓄積経理方式が、財投資金借入の必要から、昭和50年代前半期の経理規定の改正によって放棄された。その結果、蓄積経理方式に組み込まれていた過伐抑制・収穫保続機能が失われてしまった。材価好調の時かなりの期間にわたって利益の外部処分が行われたが、収穫保続をより確かなものにするための森林蓄積整備や材価下落時の財務対策資金として内部保留をしておくことが、いま考えると賢明であった（『山林』1500号）。」こう書かれている。岡氏及びほかの執筆者に林政協力の前後の事情と意見を書いて頂きたいものである。国有林野事業の激動期とも言える木材生産重視の時代の国有林経営変遷の概略を見たが、「林増計画」からほぼ50年が経ち、「国有林の新たな森林施業」の長官通達

からも既に38年を経過した。林増・木増計画は当時の経済事情に対応するもので、国有林の性格からして当然と言うべき措置と思われるが、その後の経過を含め、様々な措置をいま振り返って、それら意義・問題点、そして現在の国有林にいかなる影響を及ぼしているか明らかにしておくことは大きな意義があろう。

問題は、森林施業・森林資源の状況、雇用制度・労使関係そして会計制度の3つ局面で明らかにされる必要がある。このプロジェクトの執筆者がいま振り返り、それぞれに改めて書き留めておこうとする事項もあろう。現在林野庁が検討中の「森林・林業再生プラン」は国有林対策を含まないが、林政は民有林・国有林は相関連して行われるべきものであるし、木材の持続的利用の態勢作りが必要な時代でもある。さらに自然の保全確保が必要な林地もあろう。それらのためにも、国有林が今抱える問題を改めて林野庁・国有林職員や若い研究者に提示することは意味のあることと考える。

執筆者に、萩野敏雄（元林野庁・元山林会常務理事）、岡和夫（元林野庁・元東京農工大学）、南雲秀次郎（元東京大学）、有永明人（元山形大学）、笠原義人（元宇都宮大学）、中岡茂（岐阜森林管理署署長）の各氏をお願いした。萩野氏は林増計画に発展する「合理化大綱」作成に参画され、岡氏は「木増計画」作成に参画されている。貴重な体験が語られよう。南雲氏は「森林経理学」を専門とされている。「経理学論争」を学理的な立場から改めて書くと言われている。有永氏のテーマは「国有林経営『近代化』像と生産合理化の進行—林力増強計画と木材増産計画—」である。これまで数多く国有林関連の論文を書かれ、森林国有の意義、労働力問題を基底において書かれる。笠原氏はとくに最近、国有林問題につき多くの発言をされていて、とりわけ現状の問題視点から書かれる。中岡氏は現役の森林管理署署長であり、数多く国有林の現場経験を踏まえ、技術論的立場から現在に至るまでの国有林野事業あるいは一般林政におけるその影響について述べてみたいと言われる。何よりも当時の証人と言うべき萩野・岡両氏が書かれるし、他の各氏とも忌憚のない意見を書かれると期待申し上げている。本論に入る前に、各執筆者

それぞれの要点と思われるものを私なりに書いておこう。

2. 各氏執筆論文の要点

以下に各氏執筆の要点と思われるものを私なりに要約して書きたい。執筆者と相談しながら要点を纏めたものも、中にはある。

(1) 萩野敏雄氏と小沢今朝芳氏との出逢い

林増計画当時、林政の世界では保続という用語が飛び交っていた。それを言わなければ“仲間外れ”にされかねない風潮すらあったという。一方現実の世界では商社活動に留まらず、産業資本によるアラスカ・ボルネオの大規模開発輸入まで企図するに至る。このような複雑な木材経済情勢下で人々の注目を浴びていた林増計画は僅か4年で、河野一郎農相の登場により強行的に「木増計画」にとって代わられる。木材輸入の強行により、情勢は一変する。それまで国有林を救世主的立場でジャーナリズムが論じたが、以降日本林業は下降傾向を辿るに至る。

「施業団」構想を小沢今朝芳氏の「思想形成」と萩野氏は言う。御料林就職（昭和19年10月）から同氏が主体的に作成した「林増計画」から河野農相主導下で作られた木増計画への飛躍を、「林野庁本庁の1係長」が国有林の片隅に穴をあけ、「1つの時代」を駆け抜けていったと表現され。木増計画作成期間は短期で、そこに行使された権力は林政上極めて強力である。こう、萩野氏の記述はドラマティックである。この「思想形成」の背景に、小沢氏が就職した18年2月支局長会議の特例下の現場状況—軍需用材・木増船用材などは施業案指定外伐採により供出—、そして昭和29年度の経済学・財政金融学ほか農林省農業総研の9カ月間の講習受講（ここで国際感覚を学んだ）、そして洞爺丸台風による北海道森林被害の大発生を上げている。なお、支局長会議の第2点において、「施業案の検討は特に急を要せずと認めた場合は10年毎にこれを行わざることを得、この場合に於ける次の10年

間の施業に付いては原施業案の第一施業期の後半期を以て其の期の前半期とす」とし、検討の省略の道を開いた。「施業団」構想は、以上のような戦時下における現場体験および御料林の方針大転換と密接な関係があるとみている。

(2) 岡和夫氏の「現場」体験

岡氏は昭和32年の長期委託研修（内地留学）の第1期生として一ツ橋大学商学部会計学研究室において「国有林経営の会計学的解明」の研究に着手し、専ら会計学に関する学術書を追いかけ、生産力増強計画・木材増産計画作成の実務に関与していない。しかし折角の機会なので、両計画を巡る事柄を拾い上げて記述し、責を果したい。こう言われる。

生産力増強計画作成の目的意識・源流は、昭和29年4月1日を現況にし、計画期間100年に及ぶ「国有林長期生産計画書」にあると断片的に考えている。さらにいうと、この「計画書」には、国有林経営が国民経済発展のなかで果すべき役割がつよく意識されているようである。

昭和30年公表の長期生産計画において特徴的なのは、計画樹立単位として「地区」なるものを設け地区は森林基本計画及び取扱いを同一に示る森林の集団を勘案して決定しており、全国を52地区に分割している。計画樹立の上での地区の役割は計画樹立の単位としてであるが、当時の営林局ごとにみると府県が異なると地区もことなるよう設定されている。

計画期間は100年という長期間を設定している。昭和30年公表の長期生産計画においては、収穫保続の単位として収穫保続の単位として「作業林」を設定していることである。これは「作業種」を同じくする林分の集合体と定義されている。

岡氏はさまざま書かれているが、多くの必要な数値を確定し、課長・部長の決裁は行われたが、結局長官の決済印はもらえなかった。それは、国有林の経営は「経営規定の定めるところによって行われる」旨が経営規定に定められている。しかし、長官決済を求めた生産力増強計画の具体的数字につい

での稟議書には、そこまでは触れていなかったように思うから、長官の立場からすれば尤もなのではないか。こう書かれる。

ところで岡氏は、木材増産計画に関わる農林漁業調査会の答申に、木材生産計画に無謀とも言える技術的要因をなぜ導入したか。農業では技術と政策の関係が密接であり、ときには新たな農業技術を農業経営の場で展開させるための措置として農業政策が機能していると感じられる状況が認められた。それは別言すると、農業政策の中核に農業技術が重要な位置を占めているということである。

(3) 南雲秀次郎氏の森林経理学の近代化を巡る展開

そもそも森林の経営・管理方式に関して基礎理論を提供しているのは森林経理学である。従って国有林の経営方式と森林経理学とは不即不離の関係で推移してきた。昭和31年林野庁計画課の若手官僚小沢今朝芳氏と東大で森林経理学を担当していた嶺一三教授との間で国有林の経営計画に対する森林経理学理論の有効性を巡って所謂「経理学論争」が行われたが、不毛の論争に終わった。

国有林批判の中心は「法正林」だった。これが崩されると森林経理学の体系はすべて崩れ去る。いま考えると、彼らが「狙っていた」のが、奥地に眠る広大な天然林の開発にあった。ここに新しく導入されたのは「施業団」であって、「作業級」には輪伐期が設けられ、収穫保続の単位であった。新しく導入された「施業団」は複数の経営区にまたがって設定されるほど広大なものでありながら、輪伐期も想定せず、収穫保続もその要件ではない。作業級では事業を行う最高責任者は単独の営林署長だったのに、施業団ではその中に含まれている複数の事業区を管轄する複数の営林署長ということになっている。僅か数年の在任期間に上部機関から指示された収穫量や造林量など決定するものとされた（この項は、南雲氏の記述に負うところが多い）。

南雲氏はこの多様な記述をしておられるが、経済の発展の中で長期を要する森林経営の行く末は明らかであろう（森林荒廃・累積赤字）。南雲氏は、

森林経営研究者たちに「暴走」を止める力が無かった点に触れている—森林経理学の弁明—。

森林経理学はドイツで長い間の実践の結果として確立した。これをわが国でも実態に即した実践の指針とすべきであった。森林の組織理論である森林経理学をこのような状態においておくことは研究者の怠慢である。として、森林経営経理学が社会の新たなニーズに応えるために、森林経営経理学は古い理論を乗り越え新たな理論を構築する必要があると結んでおられる。

(4) 有永氏、国有林近代化の課題

有永氏は言われる。①国有林経営の近代化の最大の課題は、戦後林野庁国有林に導入された「特別会計制度」の確立にあった。天然林皆伐→針葉樹一斉造林という人工林化が経営の「近代」化、資本主義化コースとして措定された。しかし、このコースは、1998年の「抜本改革」によって「独立採算を前提とした企業特別会計から、一般会計からの繰り入れを前提とした特別会計に移行する」（『国有林野管理経営規定の解説』、1999年、16頁）ことになった。この移行は戦後国有林特別会計制度の破産宣告であり、従来からの「近代化」路線の破綻を、また同時に64年「林業基本法」の下での「基本計画」（10条）による中央集権的資源政策の終焉を意味するものであった。②生産「合理化」は、北海道の風倒木処理を契機に「能率化・機械化」のために開始されたが、70年代前半の「国有林野における新たな森林施業」以降は「省力化」目的に進行した。総雇用量は60年代初頭までは2,000万人・日を維持したが、70年代初頭には1,000万人・日と半減し、80年代には400万人・日と縮減された。その労働力編成において首座を占めたのは、60年代初頭までは「臨時雇用」、64年～70年代は「定期」、71～76年は「常用」と、変化している。そして、総雇用量がほぼ500万人・日まで縮減された時点で77年に「基幹作業職員」制度が発足した。

これは66年の「二確認」に象徴される「差別撤廃常用化」を目指す労働組合運動の成果でもあった。しかしその後の経過が示すように、こうした現

行の公務員制度の枠内における「定員化」闘争は、その雇用量の大幅な縮減を結果することになり、結果的には資本の「雇用調節」に取り込まれていった。そして77年の「基幹作業職員制度」の発足は、その圧倒的多数が(83年80%)、この制度のもとで、その経営内に固定された専業労働者によって構成されることとなった。このことによって60年代前半まで直用事業の主役を占めた在村の半農半労型労働力は、その直接的な労働力構成から最終的に排除され、地元関係が稀薄化するなど、様々な問題を生んでゆくであろうことが予想される。

(5) 笠原義人氏による四国森林管理局における人員削減の経過

わが国国有林は、無策な増伐を続けた結果、所在地域社会や地域経済の衰退・解体を促進するのみだった。四国森林管理局は管内面積も大きく(182.6 ha)、事業収入もかつて各管理局で全国一大きく、地域にも大きく貢献した。だが2000年代に入ると自己収入より一般会計収入の方が大きくなり、職員数は1970年2,300人から30年後の2000年には1/20の440人に、基幹作業職員は1980年の1,200人から2000年には270人へ削減される経過を述べている。

次いで笠原氏は国有林の土地利用区分の変化に触れ、1997年度に54%あった木材生産林が新たな機能区分類型では18%と大幅に減少する。2005年機能類型区分変更を主導した国有林専門家集団の哲学の無さを批判している。

次いで政権交代による3機能区分廃止と新たな区分の導入に触れ、国有林の経営(施業)計画を樹立するに当って、森林の状態や環境が複雑化・多様化することを前提に、収益(生産活動)を重視しつつも、地域社会・地域経済に貢献できる土地利用区分に、新たに取り組むことが期待される。こう述べておられる。

(6) 中岡茂氏による多彩・包括的な記述

中岡氏の稿は、いまま現役ばりばりの森林管理署長の中岡氏ならではの記

述に満ち満ちていて、まことに興味が深い。多彩・包括的に職務上の矛盾など述べられ、見る者を退屈させない。例えば、次の記述を見て頂きたい。

「自助努力しろと言われ、主に財政支援向けの政策技術(机上技術)の方が現場技術より上位となっていった。国民の財産である国有林をよりよく管理経営するという基本は崩れ、林野庁という組織存続のための技術が重視されるようになっていった。もちろんその源流を辿れば生産力増強計画・木材増産計画のあまりに見事な、しかし現実離れした保続思想に行き着くのだ」記述は全くクリアーだ。

国有林の技術職員は中岡氏の書かれるように、技術の基本に戻り、現場技術から立て直してもらいたいものだと思う。

3. 終わりに

私は30歳になってから東大北海道演習林に助手として赴任し、2年を計画の係長として過した。小沢今朝芳氏が旭川営林局勤務時石狩川源流地帯の無残な風倒跡を歩いたと萩野氏は書いたが、私達は十勝川源流地帯の風倒10年後の更新状況、演習林職員と見て歩き、トドマツの更新状況を見た。

その現場に里山から伐採が入り、結局虫害に侵されて、急速に白っぽくなり、それが上流地帯に広がってゆくのを、演習林の小峰から見て嘆いた。私は演習林を転任して後も10年置きくらいに演習林を訪ね林内を歩いて、樹木の遷移の状況を見、泥亀先生が分類したように、更新の幾つかのパターンを知った。

岩手大学に転任したのち、国有林の現地審議会を契機として、青森局の八甲田国有林のブナ林地帯のスギ人工林地に入り、現場が遷移してゆく状況を何回尋ね見たか。こうして、人工林施業と天然林施業を学んだ。今は「林学」という学科は無くなってしまったが、森林を基礎に置く実践的な学問は存在すると思う。私なりに考え、まことに魅力のある領域だと思う。

木増計画の実行当時、国有林の人達が大勢演習林に見学に来て、天然林施

序 論

業・保続など演習林だから出来るのだと皆で陰口をたたいて帰ったが、当然のこと言うものだ。それらを聞いて、その自然の保全の思想を汲み取って欲しいと思った。

一言言えば、日本でドイツのような全国的に規制の手を伸ばし、画一的な措置を取ることは難しい。当時を思い出すに、経済情勢からして、また社会情勢までと言える状況だっただろう。木材は必要だった。だから、法律的に言えば「緊急避難」と言うのか、手束平三郎氏に言ったことがあるが、一時的に森林経理学的な思考はやめて、伐出・更新の技術的経験を挙げ、できるだけ沢山の木材を伐採・搬出し、事態が一定収まった段階で事後の必要な処置を行うことが必要だったのじゃないかと考えた。私は皆が何故森林経理学に振り回されたのか分らない。必然、経理学が地に墜ちたとか考えたこともない。

平成 23 年 3 月

大日本山林会林業文献センター運営委員会

委員長 福島 康記