

## 特集 八〇年代における地域林業の再構築をめぐる(2)

特集二 東北地方

### 東北地方における現段階の林業問題

福島 康 記

(東京大学農学部)

#### 一、はじめに

各地方の地域的特徴を明らかにしつつ、林業・山村の現状をみ、八〇年代の展望と問題点を明らかにする、本年一月号の特集の諸論文の内容も地域の実態に照らして検討する、というのが編集委員会から与えられた課題である。東北地方の地域的特徴の主要なものとして、国有林野面積の大きいことがまずあげられる。総林野面積に占める比率は四五%に達する。北海道の五六%を除き、三〇%に満たぬ他地方に比べ著しい高さである。しかも成立経緯からして、地域住民の生活に北海道とは異った深い関わりを持っていたことは周知のところであり、土地問題、労働問題、さらには国有林の経営問題に独自の問題を持つはずである。それらは東北の林業・山村問題の重要な局面であるが、本稿では、民

有林ないし民間事業体を中心に問題をみてゆくこととする。一月号の特集との関連で云えば、その二・三の論文との関連に、内容的に触れられるだけである。

#### 二、七〇年代林政の導入部

東北地方の一九七〇年代の林業問題とはどのようなものであったか。六〇年代後半期から、林業展開は政策主導の色彩を著しく強めてくる。林業基本法の制定から構造改善事業と続く、いわゆる構造農政に対する構造林政というべきもののだが、六〇年代のそれは、一口に云って、旧薪炭林からパルプ資本の資材を生産し、跡地に造林をすること、それを能率的におこなう目的のものであったと云える。政策の構成も単純であった。

五〇年代まで東北の林野利用の主要な形態で

あった自然草地と薪炭林利用が壊滅し、林野との広汎な関わりの中で保たれていた農家の生産活動と生活における物質循環は破壊され、それが農民層分解の新たな基点となったのだが、五〇年代までは、農業生産力の高まりを基盤にして農家造林が進んだ。農家造林は農家経済の循環的な再生産活動の中に安定的に組み込まれたわけではなく、いわば経過のな、ないし農家経済に対し矛盾的な性格すら持つものだったが、五〇年代の林産物価格の好調を背景におき、伐出と造林を統一する一定の生産力的な斉合性をもちつつ進行した。高度経済成長政策の中で、それらの総体は否定され、新たな林業の再生産構造が構築されねばならなかった。

六四年にはじまる林業構造改善事業は、林道作設を進めるとともに、森林組合に大型機械を備えさせ、労務班(雇用労働)の形成を促し、

団地造林制度（六七年）を機関造林にかぶせ、バルブ材の生産と拡大造林を促した。一方で、合併を中心とする森組強化策がとられた。

(四) 全総計画の新産都市に八戸、常陸郡山、仙台湾、秋田湾が指定され、大規模交通ネットワークの建設がはじまるのが六〇年代前半期である。後半期にかけては、低開発地域工業開発促進法（低工法、六一年）などに援助されて東北農・山村に中小工場の進出が相次ぐ。六〇年代半ばの不況を経て民間設備投資主導の経済成長は終り、経済構造はいっそう寡占体制を強めるとともに下請利用の企業の重層編成が強化され、低賃金労働力が広汎に需要されることになったことを示すものであるが、同時に、地域開発の公共的投資が景気刺激の重要な役割を果たさざるを得なくなった段階を示すものである。この時期、東北の農家は出稼を減らす一方、賃労働への傾斜をいっそう強めてゆくのである。構造林政はその中に位置づけられる。なお、北上、最上・会津の大規模林業圏開発構想が六〇年代半ばに策定される。七〇年代の林政は、大規模林業圏開発計画を含め六〇年代後半期に確立した原型を明確化し、集中化し、大規模化してゆく。この間木材経済の外材化政策が一方で進められている。東北地方でも、木材入荷量の外材率は六五年一一％、七五年四一％と急速な高まりをみせる。その中で造林面積と針葉樹素材生産は縮小してゆく。

### 三、林業構造の再編成

七〇年代に入って、生産の縮小に対応する形で次々に打ち出され、順次エスカレートしてゆく政策はいくつかの側面を組み合わせている。その一は、補助金の増額と対象範囲の拡大である。そしてその配布を限定、地域集中化する。その明確な表われとして、森林施設計画が属人的な編成から属地的・集团的に重点を移し、新たに高率補助金と組み合わせた団地施設計画制度が発足する（七二年）。この制度に基づいて、その後団地造林の低限面積が一〇haに下げられ、また、地帯えから植え付け、下刈り、除間伐、再造林というように、造林全作業が補助対象になってくる。

七三年には森林を地域区分し（森林保全、林業振興、特定振興の各地域）、補助金に格差をつける。七六年には中核林業振興地域の指定がなされる。七九年までの四年間に各県各年一、二地域合計二九地域六三市町村が指定されている。それは、地域を総合団地に分け、共同施設計画を集中的に作り、造林補助金を高率化するとともに、各種の補助事業を重ね、投資を地域集中化し、組織的におこなおうとする制度である。造林補助金だけでなく、林道・作業路の建設、そして融資も優先的におこなわれる。七九年から森林総合整備事業が登場、年間各県一〇地域ほどが指定され、保育作業の補助金のひき

あげがなされる。こうして、かつて植え付けに対して四〇％の補助率で補助金が交付されていたのが、地域指定を前提とするが、造林のための全作業が補助対象となり、補助率も六〇～六八％にアップしてきた。

投資の集中化という点では、第二次林業構造改善事業における高度集約団地協業経営促進事業が最も著しい。約二〇〇haの林地について属施設計画をつくり、ha当り五〇mの高密路網を配置し（林道投資計画予定額三〇万円）、枝打ちを新たな補助対象とするという傾斜投資形態をとっている。この事業については各地とも、林道密度が結局ha当り三〇m台に留り、行政管理庁の指摘を受けたわけだが、「協業」の実態もさまざまである。試行的な性格をもつものといえよう。この事業については、各地とも撫育（除間伐）が進んだ。

これらの諸制度・補助事業は、投資の集中化により効率化をはかろうとするものであるが、補助金のかさあげを順次はかり、刺激を加速してゆかねば作業、投資が進まぬ事態を示している。森林総合整備事業に乗った地域ではより下層の林家の作業も刺激される一方、指定外の地域では、個別施設計画を組める、あるいは団地造林制度に乗ることのできる大山林所有者の作業のみが目立っている。そこにみられるのは、林家の階層選別と森林をマスとして捉える生産力的発想である。

中核地域制度は八〇年に林業振興地域整備計画制度に改組され、前記の最高率の補助制度が用意される。

政策の第二として、広葉樹伐採と拡大造林のためのいくつかの補助事業が登場し、作業路作設と森林組合あるいは協業体の機械装備やマイクロボスに対し助成がなされる。里山再開発事業、林分改良開発事業がそれである。

第三は、農家世帯員の賃労働者化傾向に対する資本―森林組合の育成である。六四年からの林業構造改善事業は、第一次、二次とも森林組合育成を一つの柱とし、機械施設整備を援助する。高集団地や里山、林分改良などさまざまな事業も森組を事業主体とするよう指導がなされるなど、森組に投資と作業を集中する手法がとられている。七五年には、造林公社、森林組合のおこなう拡大造林の補助金アップ（諸経費分）がなされる。森林総合整備事業は、森組事業を義務づけている。

政策の第四は、林道投資の拡大である。六〇年代前半期に各種林道制度が出揃い、その後半期に林道開設投資が急伸展をみる。七四年より開設延長が落ちこむが、それは公共投資抑制や単価アップもあるが、大規模林道や広域基幹林道などにみられるより規模の大きい規格のものが増加しているためである。舗装されるものもあり、また、生活用途など林道開設が多目的化してくる。

これら諸方策の影響は、まず、広葉樹伐採量の増加―資本への安価な原料供給となって表われる。造林面積は、これらの措置にもかかわらず減少する。

一九七〇年代の林業再編の意義は、六〇年代前半期までの、個別経営の活動を刺激し、援助する政策の基調から、個別経営（農林業経営）の解体を強行し、経営内の物質循環を絶ち、造林投資を文字通り公共事業として政府投資の一端として位置づけ、森林を資本の対象として再編成しようとする意図のものと云える。

この転換の思想的・先導的役割は、七一年の経済同友会の「二一世紀グリーンプランへの構え、新しい森林政策確立への提言」が果している（フロ―主義からストック主義へ）。それらを受けて、伐期引き上げの動きが行政側からも出てくる。このような事態は、個別農林家にとっては森林が生産手段でなく消費に対応する財産となることを意味し、林業の資産維持的性格のいっそうの明確化を結果する。そして、それは農民の賃労働者化傾向に対応している。

とはいえ、小生産者が全面的に資本に従属する事態には到底立ち至り難い。山村農民層の分解は全層的没落の様相を示しながら、兼業化、半農半労の就業状況であり、農家の自家労働による部分が広汎に残されている。複合的農業経営を指向し、林業作業を続けている農家の数は少なくなっているが、その根強い活動は各地で

みることができる。前記事業で森林組合を事業主体としながら、自家労働により作業が個別的におこなわれている例は数多く指摘できる。それにしてもその事実によって、一連の諸制度・事業を単なる高率補助金の受け皿というように云うことはできない。林政は、なによりも全構造的な関連の中で実施されている、という認識を避けるわけにはゆかないであろう。

### 四、現段階の東北林業の問題

七〇年代の林政が、森林計画制度を基軸に投資の地域集中化を進め、全体として林道投資の比重を高めてきたこと前記のとおりである。岩手県の林業予算をみてそのことは明らかである。七〇年と七八年の林業費を比較してみよう。その主要な費目は、(1)林業構造改善費、(2)林業振興指導費、(3)造林費、(4)治山費、(5)林道費、(6)県有林費である。七〇年の林業費に占める割合は(1)八・三％、(2)一三・五％、(3)一七・五％、(4)一六・八％、(5)一七・一％、(6)一八・五％であった。七八年のそれは(1)一三・〇％、(2)一二・九％、(3)一四・四％、(4)一七・三％、(5)一八・五％、(6)一六・四％に変化した。八年間の金額の伸び率をみると、総額で三・六倍、(1)五・五倍、(2)三・四倍、(3)二・九倍、(4)三・七倍、(5)三・九倍、(6)三・五倍となっており、林構事業費と林道費の伸びが大きい。一方、造林費（造林補助金が主）は減少をみている。



八〇年代に移行する最近の傾向として、これまでの傾向がますます強まっていることがまずあげられる。本年からの新林構は、山村、地区、広域と特別対策に分かれるが、一地域当たり事業費はそれぞれ六億円、二億円、三億円、四千万円と著しい大型のものとなっている。他に、拠点的に投資を集中する新たな補助事業が登場している。七八年からの林業集落基盤整備事業がそれだが、八〇年からは林業地域総合整備事業に引き継がれ、一地区の事業費が三・八億円から七億円に増額された。

最近の傾向の第二として、林道投資に加えて集落道路、集会所、用排水施設など生活環境施設投資を補助対象に加えてきていることである。二次林構で既に集会所施設、集落連絡道の建設がとりあげられていた。新林構は「生産から流通・加工に至る総合的な国産材の供給体制づくり」と「魅力ある山村社会の形成」を「趣旨」としている。秋田県の新林構実験事業では、部落集会所のほか休養センター、テニス・バレーコート、温水プールなどの建設が計画された。総合整備事業は、林道、集落道、用排水施設の整備を内容としている。このことは、三全総で定住圏構想が示され、農業の補助事業で大型圃場整備に加えて、投資の重点を生活環境施設づくりに移してきていることに対応するものであろう。各省庁の補助事業が集落、市町村、広域圏と地域、施設の規模を重ねながら、生活関連

の同じようなメニューを提示している。市町村がそれらを調整し、拠点的に施設を配置するのだが、一件数億円の施設が立ち並ぶ農山村もみられるようになった。

道路や生活関連投資自体が目的化し、また輸送機器などの膨大な需要を生むなど波及効果をもたらすと同時に、「混住化社会」化したといわれるような農山村の生活構造の変化に対応する投資であることは当然である。農山村、林業から人口流出を促した政策にかわって、住民の生活の相対的な安定化をはかり、生活圏域の広域的な再編成をはかり、拠点的な都市に配置される工場の、また観光産業などの労働力の確保をはかりとうとする方向がそこにかえるのだが、地域農業政策もこれらに対応し、また独自にさまざまな形で出されてくる。

先年八月発表された新経済社会七ヶ年計画は、社会資本ストックの増強（二四〇兆円）を需要拡大のテコにする、民間投資需要の減退による個人の高い貯蓄率を増税という「強制貯蓄」で政府が吸収する、というもののだが、国の歳入の公債依存度三九％（七九年）という現状では、公共事業投資により景気を刺激する経済政策は、増税、インフレーションに対する賃金上昇の鈍化を結集することは必至である。また地域の問題として、地方自治体の超過負担、財政硬直化がいつそう問題になってこよう。

このような政策状況に対するに、林業の現状

の問題は何か。まず除間伐問題、広くは市場問題、そして労働問題であろう。

間伐は、林道と市場の問題である。現状では生産され、ば売れているから林道が問題だが、既記の状況にもかゝらず林道密度平均はha当り三m台である。作業道作設補助などの施策がとられ、各県で森組共販市場が設けられ、その利用は拡大しつつあるにしても、間伐が本格化する今後の販路は大きな問題である。間伐材に限らず、木材の市場あるいは素材生産については、前記の新林構の説明にみられるように、重要な政策対象としての資格は失なわれない。各地の「中核林業地域育成計画書」にもそのことが必ず強調されている。今盛行している地域林業論も、生産から流通の一貫した構造をポイントとしている。しかし、少なくとも東北地方に関する限り、それらは著しく遅れた部分である。流通問題は、大都市、地方都市の市場を含めた広汎な問題であるのに、林道そして産地の共販市場の開拓のみで対応しようとしている。間伐材の生産・流通は森林組合が主として関わっているが、県連合会を含めた森組の主体的な対応は極めて不十分である。

労働力問題は林業の位置づけを示して象徴的である。東北山村では労働力はむしろ過剰であるが、中高年層が主体であり、新規補充はほとんどみられない。七七年の森組労務班員の年令構成をみると、四〇歳以上の割合は全国八三

％に対して東北六県のそれは七五％であり、老令化の度合は僅かながら低い。しかし、問題は緩和されているわけではなく、むしろ逆である。就業日数別の人数をみると、一五〇日以上の就業者の割合は、全国四八％に対し四一％であり低率である。とくに二一〇日以上の就業者数の割合が低い。積雪地帯で冬期の作業が不可能な地域が多いこと、農家が多くの経営耕地の面積が相対的には大きいことなどによるものだが、就業が不安定なためそうなっているというのが実態である。農繁期の農業就業と冬期の京浜地方などの出稼と組み合わせている例も少なくない。賃金も高くない。森林組合の労務班の雇用関係をもても雇用契約はないのが普通であり、仕事がある限り雇用されるといふ不安定な関係である。雇用の中断はしばしばである。請負給、それも団体請負がふつうであり、労働強度は高く災害防止対策は不十分な状態にある。林業就業と、土建就業など中高年労働力の就業対策としての性格を、前記のような公共事業、各種政府補助事業はもっているわけである。林業労働力対策もこのような、重層的労働市場における縁辺労働力を前提にして、中期就業対策の域を出ていない。労働力の再生産の可能な条件と現状との懸隔はあまりに大きい。このような状態の中で、半農半労型によって林業労働力を確保しようという考え方は現実的でない。農業労働力の老令化も著しい。

労働力の高令化は我が国の各産業部門に共通した問題であるが、特に農林業において著しい。それは、前月号で石井寛氏が指摘しているように、基本的には農林業軽視の政策、資本の蓄積構造によるものであるが、大・中山林所有者の経営の資産保持的性格も大きな要因である。中小企業においては、大企業より労働力の高令化は著しいが、林業の比ではない。その原因の一つが中小企業経営者と山林所有者の性格の違いにある。ともあれ、八〇年代のうちに労働者の老令化と退場により、現在では労働力供給地帯である東北地方においても生産力構造の崩壊が顕在化しよう。

##### 五、地域林業の問題

既に指摘してきたような林業の位置づけによる担い手不在の全体的な林業のディプレッションな状態の中で、部分的にでも林業関係者の積極的な活動を摘出し、林業展開の芽を見出そうとする試みが、例えば林業白書でもなされている。地域・林業論の視点がその一つであろう。林道や機械施設そして造林投資を生産力化する生産の組織化、また産地形成の課題であるが、そのさまざまな一つ一つを検討し、評価を加えなければならぬ。

現状で筆者の目に触れた最も注目される活動として、岩手県住田町の例があげられる。町が基金を設け、財政的な裏づけの下できめの細い、

それこそ生産から流通にわたる林業振興策をとろうとしている。森組、林家に活動の意欲を与えている。なによりも、その林業振興策は地域の一般農家、労働者の広汎な階層を対象としている。町有林面積が大きく、私有林では中小所有が主体であるという土地所有条件、そして、町と農協が進めてきた農業振興の実績、経験の意義は大きい。計画自体に残された課題もあり、何といっても長期的な継続性が問題となる性格のものである。今後の展開を見守りたい。

地域林業論の一つの側面である森林施業の集団化、組織化の問題に、記述のこの関連からも一言触れておく必要がある。

それは、最近、林道の維持・補修の問題から、小流域ごとに山林所有者が集り話し合うことがみられる。これは現実的な必要からの山林所有者の組織化であって、このような動きは政策的に助長されることになろう。団地共同施業計画や林業振興地域の総合団地は単に補助金の受け皿にすぎないが、林業のもつ技術的性格からして、右のような形で山林所有者の組織化が少しずつでも進行しよう。

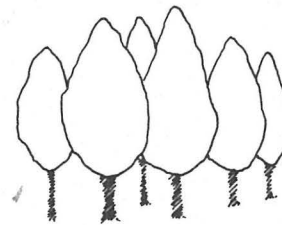
林業労働者の組織化は林業発展の一つの重要な条件だが、それは極めて困難な現状にある。最後に、地域の林業の方向を考えるばあい一つのポイントになる農家林家の動向について、林家経済調査は五・二〇haの山林を保有する

林家を農家林家として、その経営経済を示している。また、地域区分として、東北・北陸として一括して示している。それを、南関東・東海・近畿として区分される先進的地域と比較してみると、林家の小生産者としての性格（農民）が強く、林業の集約度は著しく低い。近畿などの林家がしいたけ生産など短期的林業収入に依存する度合いが大きいのに対して、東北の林家は用材林々業に単一化している性格のものであり、しかも林業所得は農林家所得の5%に満たない（七六年）。林業所得が伸びないためその割合はこの五年間に半減している。林業投下労働量も年々落ち込みをみせている。東北地方では西南地域に比べ、樹木の成長率は低く、スギの育たない地域も少なくない。林木の令級構成も低い。菌茸の収量もまるで違う。このような幾つかの困難の中で、東北の林家は営々と活動が続け、先進的地域との市場競争を迎えるのである。東北地方の林家の動向については、農業、農政の在り方が重要な関連を持っていることはいうまでもない。

注

- (1) 野口俊邦「民有林業における『構造改善政策』、林業経済三七〇号、一九七九年、参照。
- (2) 岩手県「林業動向年報」各年次。
- (3) 林野庁資料「新林業構造改善事業の発足」。
- (4) 林野庁「森林組合統計」、一九七八年。

- (5) 労働省編「雇用対策基本計画（第四次）」、一九七九年。
- (6) 石井寛「北海道林業の現段階について」、林業経済三七八号、一九八〇年。
- (7) 農林省「林家経済調査報告」、一九七二、七七年。



## ドイツ林学者伝

元当研究所理事長 片山茂樹著

林業経済研究所発行

A 5 判・615頁・1968年発行

¥ 1,800円（他送料 200円）

## 大正昭和林業逸史(上・下)

林業経済研究所編

日刊林業新聞社発行

B 5 判・上巻561頁、下巻646頁

1972年発行

上巻 ¥5,000円、下巻 ¥6,000円  
（上下とも他送料280円）

※お申し込みは当研究所まで。

(財)林業経済研究所 〒153 東京都目黒区下目黒 3-24-14 目黒コーポラス B610  
・振替東京 1-147629