

## 機関造林にみる現代の林政・林業財政問題

福島 康 記

(東京大学農学部)

### はじめに

農林業においてとりわけ、国家は重要な役割を果している。林業が農業と異なるのは、その役割がいくさう大きく、かつその関与が直接的である点だろう。近年その傾向が促進されている。国の関与の具体的な局面である林業財政問題について、本誌編集委員会は特集を企画した。行財政改革の進行が林業の行政や再生産構造にどう影響を与えるかが重要な論点であるし、これまでこの分野の研究の重要性にもかかわらず業績が少なく、今後の論議の展開を期待していることである。結局、原稿依頼の段階で編集委員の筆者ほか総論部分を分担することとなった。総論としては、林業財政・金融と林業生産活動を包括する収支勘定というような課題があり、また、当面する行財政改革の問題等があるが、本稿では、公的機関―都道府県、林業（造林）公社、市町村、森林開発公団

―による造林、いわゆる機関造林に関わる林政と財政問題に集約して、問題点を指摘してみたい。

この企画について、本号では二編のみとなったが、今後、シリーズで数編の論稿が出される予定となっている。

### 一、最近の造林動向

近年、造林の停滞は著しいものがある。既に人工林一千万haを達成し、資源造成の重点は保育に移っているといっても、今後の林業の再生産構造の在り方を占うということになると、最近の林業生産の動態的な動向が重要な資料になる。

まず、造林の動向をみてみよう。ここでも国家の役割の著しい増大が特徴である。その最も重要な局面が国公営造林である。

表一を参照されたい。各主体の最近五ヶ年の人工造林実績とその比率、その間のトレンド

(昭和五四、五八年度の造林面積の比率で示した)を示したものである。ここで言いたいのは、造林面積の五五%を国公営のものが占めること、公営分収造林面積が一五万三千haに達し、それは民有林造林面積の二七%を占め、私営造林の一〇分の四に相当するものであることである。

(1)

団地造林方式による造林補助金のかさあげ、補助対象となる作業の範囲の拡大(当時は地拵)、機関造林、森林組合による作業実行という、いわゆる組織的・計画的・高能率の基本法林政の実態をなす造林方式が定着してきている昭和四六年のそれら比率をみると、造林面積三三万七千haに対し、国公営は四五%、一五万二千haであった。造林活動が停滞の様相を強めるとともに、国公営造林の比重が高まっている。同年度の公営分収造林は四万三千haであった。国公営分収造林については特記しなければならぬ。

戦前期のそれは、公有林野整理統一事業にか

表-1 施行主体別人工造林面積及び比率

	(千ha, %)		
	昭和54~58	同 比 率	58/54
私 営	347.9	44.5	93
市 町 村	48.9	6.2	98
(うち分収造林)	( 8.8 )	( 1.1 )	83
都 道 府 県	44.6	5.7	70
(うち分収造林)	( 14.6 )	( 1.9 )	82
林業(造林)公社	84.4	10.8	85
森林開発公団	45.1	5.8	40
公 営 計	223.0	28.5	73
国 有 林	211.1	27.0	68
合 計	782.0	100	76

資料：林野庁造林課資料

らんで官行造林として、また、その側面援助と基本財産造成、模範林等造林奨励策の一環として府県営造林として行われた。戦後、官行造林は廃止され、分収造林特別措置法の制定と農林漁業金融公庫による財政投融资資金融資制度の整備を得て、それら政策はより広い一般的な資源政策の拡充を内包しつつ市町村営造林、次いで造林(林業)公社営・府県営造林として展開する。

それら公営造林の特徴を端的に示す公社造林の対象地域をみると、当初は市町村有、財産区

が資産として維持されることになろう。因みに、昭和五三年度林業動態調査によれば、素材生産業者の二四%を占める年生産量二千<sup>m</sup>以上の業者層が全素材生産量の七五%を生産している。先程の将来の国公有林材生産量の試算のシエアに対応する数値である。そのほかの群小業者は、土地産業であるから小規模生産は残るだろうから、私有林生産に対応することになる。問題を鮮明に示すため極論すれば国産材時代の再生産構造として、このような二極化構造が考えられる。

公営分収造林に関しては、前記した公営造林の意義に加えて、生産力発展における生産関係の矛盾、零細分断的な土地所有・土地利用の矛盾を妥協的に(高地代分収造林方式により)緩和する意義を指摘することができよう。府県行造林、公社造林は一団地規模の低限が決められ(五ないし一〇haか)、高能率の造林と生産が前提的な条件となっている。もともと、公社など公営造林は奥地劣等地が対象になることが多かった(最近では最近の近間の優等地が公社造林の対象となっている)、伐採時には多額の林道投資が公共投資としてなされることとなる。

公営造林の意義について、加えて、我が国経済構造と直接関連する、山村、農山村の雇用創出の機能が指摘される。考えようによってはこの機能は当面は最も重要であり、政策担当者にとって最も切実であったらう。

有、慣行共有が多かったが、個人所有地も少なく、中小所有者の林地も多く含まれている(1)。対象私有林の比重は順次増していった。五四一五八年度五ヶ年の所有者別面積は、市町村七千ha、財産区五千ha、慣行共有一万三千ha、これら合計の比率は二九%、他に大所有の会社は二千haとなっている。

これら国等による直接的な資源政策の遂行に加えて、民有林造林の費用が国費や財投資資金により実施される割合が著しく高まったことも指摘しておかなければなるまい。とりわけ、オイシヨック以降の景気刺激のための公共事業増加策の中で造林予算もふやされ、植栽から保育まで一貫して高率補助金が適用される森林総合整備事業が登場し、懸案となっていた人工林保育と低迷を続ける造林の水準維持が図られた。その事業費は民有林造林補助費の大半を占めるに至り、その比率を増している(六〇年度予算案では六六%)。この事業の主体は市町村公社(森林整備法人)、森林組合となっており、公営造林と森組事業を促進している。保育の促進のために、このほか、間伐促進対策事業(六〇年度案五〇億円―非公共)が実施されている。

### 二、国営造林及び公営分収造林の意義

さて、このような動向をどう評価するか。国営造林については、今後とも林業生産の中心となつてゆくだろう。公営造林のうちでは特異

昭和四〇年代に入り我が国経済が寡占体制を強め、機械設備の高度化、資本輸出と農産物輸入が進む中で、離農や出稼不能の形で大量に発生した過剰人口の就業機会を公的機関による造林が創つたことである。低成長期に入つてその要請がより強まっている。中高年齢化した山村過剰人口の就業の場の確保は社会不安を著しく緩和している。

市町村行造林については、能率的大規模な造林・資源化を目指すよりは、後者、雇用機会の創出と、国が放棄した部落有林統一政策の実態的な裏打ち―統一林野の資源化を、また入会林野の近代化政策の促進のための資源化を、公社造林とともに、しかも公社が行わぬ小規模造林を丹念に実施している、というような機能分担が指摘される(3)。

### 三、公営造林の収支

「造林補助金から融資へ」といわれている造林推進の財政構造は、公営造林の進展によるものにほかならない。表二にみられるように、昭和四〇年に国の造林費補助予算額を公庫造林資金融資額が超し、一時期その懸隔は二倍以上に達した。前記した事情によりその差は縮小するが、近年の林政の特徴をなす事業が融資により展開をみている構造である。

昭和五八年度農林公庫の造林資金融資額の四五%が公社、二二%が都道府県、一八%が市町

の性格をもつ公団造林及び合理化を迫られている国有林造林を除いて堅調に推移し、政策意図の在り場所をうかがわせている。因みに、昭和四六年の公団を除く公営造林面積に対し五八年度のその実績は七五%である。その頃は、現在の形での公営造林方式が高い水準を示した時期である。

国有林を含む公営造林は、今後とも資源政策の中核的機能を果たしてゆくだろう。五八年度の国営造林七万ha水準は、国産材供給の現水準(伐採材積四千万<sup>m</sup>)の四分の三を賄う資源量である。造林は林業の生産基盤造成の意義をもつが、資源の賦存状況・所有形態は素材生産の在り方に決定的な影響を及ぼす。素材生産の能率の重要な要因が対象森林の団地規模であり、素材生産業者の規模は国・公有林の森林の団地規模と計画的処分によって実現されている(2)。一方の私有林の零細分断の利用、財産保持的傾向が施業の計画化・組織化の行政努力により緩和されることは否定するものでないが、字義通りの計画生産は国営造林においてであり、労働力不足、労賃上昇が能率向上、大機械の使用をいっそう強要するであろうから、両者の資源の木材生産においてもつ意義はいっそう明確に分化してこよう。いうまでもなく国産材需要の動向如何で事情は異なつてこよう。現在の需要水準を前提にすれば、一方は循環的な再生産が行われ、一方は間接的な再生産はなされよう

表-2 民有林造林補助予算額及び農林漁業金融公庫造林資金貸付額の推移

年 度	林業関係一般会計予算			公庫林業資金		比 率			(参考)	
	総 額 (A)	公共事業 費 (B)	民有林造 林補助(C)	総 額 (D)	造林 資金 (E)	(C)	(E)	(F)	造 林 面 積	
						(D)	(E)		計	民有林
昭35	15,569	13,813	3,128	4,432	1,781	22.6	40.1	57	404	316
40	30,920	26,998	4,975	13,323	7,551	18.4	56.7	152	372	284
45	67,280	56,373	9,082	21,206	12,831	16.1	60.5	141	354	269
50	157,580	132,733	18,702	51,311	40,688	14.0	78.3	218	229	170
55	356,690	296,306	35,548	70,406	56,653	12.0	80.5	159	164	116
58	365,144	307,260	35,813	68,306	57,006	11.7	83.5	159	136	103

資料：林業統計要覧及び公庫月報

村に対するものであり、それら合計は八四％に達している。その比率は五四年及び五五年七八％、五六年八〇％、五七年八二％というように年々高まり、造林資金融資が公営造林に対応する制度としての性格が年々強まっている。そして、それは公社造林の資金需要増によるものである。五四年の公社融資分は三七％であった。なお、公庫融資による造林の民有造林に占めるこの数年のシェアは、三三～三五％である<sup>(4)</sup>。

造林を融資によるということは森林経営としてどういう意味を持つのか。森林経営は従来、自家労力を含めて自己資金や補助金によって行われてきた。林業公社のように資金の主要部分を融資による経営は、歴史的には特異である。造林の融資による推進の背景は林業の産業としての確立を目指したといわれる林業基本法の制定に求められるにしても、極長期性を特徴とする森林経営が融資を主とする資金によって成り立つかどうか疑問である。しかも、収益分収（土地所有者四割取得）の経営がである。森林経営については、長期性に基づく低収益性に加えて、投資の危険性、投資回収の不確実性が指摘されている<sup>(6)</sup>。全国四四公社の出資金等拠出金総額一〇億円に対して、借入金総額は農林公庫一、六三三億円、府県六六二億円、市中銀行一一九億円等、合計二、四五七億円となっている（五七年度末）。五八年度の資金調達額四九六億円の内訳は、補助金（国・県）一七％、公

庫借入金四八％、府県からの借入金二九％、その他借入金等六％である。既に公庫資金の元利償還期に入っていて、借入金元利償還額は五七年度で八九億円であり、借入金によってそれを払うという財務構造に陥っている。債務保証者である府県の負担も増しているわけである。発足当初、材価は未だ好調であり、間伐収入により借入金支払がなされる筈だったといっても、森林経営の性格を考えると安易というほかない（この点は、当時の筆者の考え方を省ると、共通していたといわざるを得ない）。

公社の今後の元利償還の見通しは、昭和七〇年度三七六億円、八〇年度六九四億円、九〇年度七八〇億円、一〇〇年度八二九億円<sup>(7)</sup>、と見込まれている。これらは主伐期に入っても、到底返済ができない額である<sup>(8)</sup>。林野庁は、現在の造林利廻りを二・九％（分収造林一・九％）、補助金を除いた自己負担分については三・八％（同一・八％）と計算している<sup>(9)</sup>。公庫資金の利率は補助残融資六・五％、非補助三・五％である。材価上昇を織り込めば当該林分にかかる事業収支は合う可能性は考えられないでもないが、主伐期に入るまで経営は維持できない。第二の国有林となることは必至である。

対策として、公庫融資率（現行九〇％）の改善、管理費資金及び利払い資金の融資据置期間の延長、利率の低減が要望され、また、基金造成など自助努力が強調されている。

沢村村有林のばあいにおいても最近赤字経営になり、伐期延長を余儀なくされている。林道作設など自前で行う皆伐人工造林の循環的経営が成り立たなくなっているのである<sup>(13)</sup>。

私有林経営においてはどうか。自家労働によるものを除いては、現在それが安定的に維持されるためには、資産維持的傾向をいっそう強め、収入間伐の繰り返しと伐期延長により支出を抑え、家計支出に見合うだけの伐採を行う方法よりない。

今後この分野では、山林所有者の世代交代が進むことによって、経営受託を含む森林組合による組織的生産が拡大する可能性が考えられる。

#### 四、公営森林経営に対する融資の作用

林業関係一般会計予算の大宗を公共事業費が占め（五九年度予算では八四％）、その過半（五四％）が治山費、残額の半分（同一二八％）が林道費、その残りの半分（同一四％）が造林費（補助）と言われてきたが、民有造林費補助の比率は低下するばかりという一般会計予算の構成の変化は、私営造林活動の低迷を背景とするものである。しかしその一方で、農林公庫資金融資に依存し、公営造林の形で造林活動の維持、展開が図られてきた。一般財政プラス財投の形の政策展開が「補助金より融資へ」の転換の具体的な内容である。その付加された部分―公営造林は、今後の林業の再生産構造を予想す

いくつかの県の林業公社に関して、設立当初の目的であった旧新炭林地帯の拡大造林の推進の目標を達成し、厳しい財政運営の中で存否が検討される時期が続いた。しかし、行財政改革により、国有林の合理化・改善計画が進められているのと対照的に、所謂民間・活力・活用組織として、また、保育・再造林を含めた地域資源の造成・管理の組織として、見直される気運にあるようにみえる。分収造林特別措置法の改正により森林整備法人として資源政策上の法人格が付与され、これまで公社のなかった県にも整備法人が設立された。そして、六〇年度には、特定保安林緊急整備造林費として、はじめて公社の管理費に補助金が交付されることになる（予算案一〇億円）。

府県営造林のばあい、公社のように資金の大部分を融資に依存する財務構造にはない。昭和五四年の収入四六九億円の四二％が林業収入であり、起債依存は二三％である<sup>(10)</sup>。府県営林に対して昭和七年度以前は公庫融資の対象とされていなかったことが公社設立の契機となったのだが、多くの府県で府県行造林を公社造林に代位させる方向がとられてきた。この代位の理由として、このほかに「一般財源を投入して、県下の特定地域の造林のみ重点的に推進するのは問題があり」、「農林公庫資金を活用し、弾力的、能率的に特定地域の造林を推進する」ため（傍点引用者）があげられている<sup>(11)</sup>。補助

すると、国有林とともにその中核的部分をなすことは確実である。

しかし、融資依存の公営造林は、現在の外材主導の木材経済の下で、森林経営のもともとの性格によって、脆弱な財政基盤しか持っていないこと、既述のとおりである。とりわけ公営造林の現代的機能が集約された形の林業公社において、その度合が著しい。

融資とは、もともと、元金・利子（無利子のものもあるが）の返済能力のある経営に、市場メカニズムによって流れる性格のものである。しかし、林業公社のばあい、融資依存度の極めて高い森林経営の性格によって、利子返済能力が低い。それにもかかわらず、造林公社活動を政策的にプッシュしなければならぬ。経済・財政政策的に構造的矛盾、というより、構造そのものがそうなのだ、というほかない。その林政における位置づけと機能を考えると、また、債務に迫られ、常に経営努力、自助努力を強いられる経営的性格を考えれば、相当額の補助金でもその機能が維持されるならば、安いものである。

問題は、融資依存の森林経営の進展が農山村経済にいかなる意義を及ぼすかである。かつて県費による県行造林が県の独自の資産を形成し、住民による共有地共同造林が地域繁栄の貴重な財産を造った。それら森林の再生産に、既述のような経緯により融資が入り込むことにより、経営の蓄積は利子に置きかえられる

金から融資への移行は、まさにこの弾力的に事業費が得られた点にある。事業費の半分の融資を受ければ事業量を倍に伸ばせる、と当時言われた。府県財政の規模は限られている。基本法林政により行政事務は増す一方、人員は削減されこそすれふえることはない。造林事業拡大の行政需要に弾力的に対応する第二の行政組織が公社だったのである。林業状況がいつそう厳しさを増す中で、公社の特徴とされた特定地域振興の目的がより一般的な民有森林を対象とするものに拡大されてきていること、いままたとおりである。

このような変遷の一方で、府県営林自体においても、財務構造の変化がみられる。公庫融資の対象となつて以降、起債依存度を高めているのである。府県一般財政の要請に応じて過伐が進み、伐採対象林分が枯渇し、材価の低調も加わって、多数の県で赤字に転落し、その度合を強めている状況が報告されている<sup>(12)</sup>。

市町村有林においては、かつて無償の共同造林や官行造林の収獲が財政を潤し、学校、庁舎ほか公共施設を作らせたが、多くの市町村において、自立的森林経営の経験の浅さが、また山村自治体財政の困難さが、伐採収入を一般会計に繰入れ、費消し、融資に依存し、造林を進める安易な方針を生んでいる。もともと、森林経営の長い伝統を有し、保続的経営が守られてきたといつてよく、融資導入も遅かった山梨県富

ことになる。農山村に展開していたGNPなどに表わされない膨大な実物経済が経済政策により崩壊し、金融資本を頂点とする資本の経済に侵蝕される過程である。土地・森林を基盤とした「地域」も、それとともに崩壊する。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、森林の地域としての生産的なストックとしての価値を減殺したといわなければならぬだろう。その意味でも、森林は都市に与える資源と化すことになる。分収地代部分が地域に残るが生産的所得ではなく、山村の生産循環の中に生かされる可能性は限定される。

加えて、公社の債務保証者は府県である。公社経営健全化のための自助努力は、府県の財産―森林・土地の売却に及ばぬという保証はない。市町村のばあいも同様である。

その自助努力のうちには育林分収による収入確保が入ってこよう。そのことに触れて、本稿を終りたい。

過日、筆者は関東地方のある町に育林分収の事例調査に出掛けた。この町のばあい分収権発売が材価のピーク時であって、穀物の先物取引でいえば「売り」の時期であった。穀物取引なら商才を誇らなければならぬが、相手は多数の都市住民であり、分収造林と異なり収穫はそう先のことでない。成果は、購入者の記憶がそう古くならぬ時期に明らかとなる。売手は町という公共団体である。現在は元本割れの状態であ

り、町の信用や林業・山村に疑心を助長するようなことになりかねない。二度とできることではない、と担当者は語っていた。林業や森林評価の難しさを物語る事実だが、その担当者は、また、もし今後やるとすれば、利殖は問題としない、森林・山村に関心を求める緑のオーナーとしての高額でない拠金といった性格をもったものとしての、元本保証の基金制度が設けられることも必要だと語っていた。育林分収制度は収入源として考えるなら大きな意味を持ち得ないかも知れぬ。

このほか、林業労働力確保のように、中心的な課題でありながら解決の糸口すら見えぬ問題もある。現在の産業政策の視野からは全く欠落していると思えない。この課題についても、国営造林とその成果である森林を対象とした素材生産に関わって解決を求めてゆくほかない。公営造林が、単なる山村過剰人口の安楽死の役割を果すのでなく、私有林の計画生産を含めた、継続的な再生産構造構築のための本格的な対策を望みたいものである。

注

- (1) 餅田治之「民有林の現状と公社造林」、林業経済三一七号、一九七五年。
- (2) 赤羽武、餅田治之「素材生産の構造と素材生産資本」、筑波大学農林社会経済研究第二号、一九八三年、五八―五九頁、など参照。

- (3) 市町村行造林の実態と意義については、拙稿「公有林野と地域経済」、筒井迪夫編著「公有林野の現状と課題」所収、公有林野全国協議会、一九八四年、参照。
- (4) 農林漁業金融公庫「公庫月報」、一九八二年八月号、一九八四年八月号。
- (5) 筒井迪夫編著「社会開発と林業財政」、宗文館書店、一九七六年、七二頁、など参照。
- (6) 岡和夫「林業投資と資金調達」、農林漁業金融公庫「長期金融」第五五号、一九八〇年。
- (7) 林野庁造林課「公社造林推進対策調査報告書」、一九八四年。
- (8) 公庫資金の利率は低いが、造林の長期性が高利と同じ作用となる。公社の元利支払の主要部分が利子である。
- (9) 林野庁造林課資料、とくに注記しないばあい、本資料及び(7)の資料による。
- (10) 公有林全国協議会「都道府県営林管理経営問題検討調査報告書 その1」、一九八一年。
- (11) 前掲「社会開発と林業財政」、六九頁。
- (12) 公有林全国協議会、前掲報告書その2、一九八一年、参照。
- (13) 林野庁「公有林経営動向の実態に関する調査報告書」、一九八一年。