

林業経済研究所創立五十周年特集

テーマ…二十一世紀におけるわが国の森林・林業の意義とあり方

※来たるべき時代の国土管理と山村社会の役割—総論—※

今後の森林資源管理の展望

—国有林問題を中心にして—

福島 康 記

(林業経済研究所)

はじめに

本稿は林業経済研究所創立五十周年記念事業「二十一世紀の展望論」のサブテーマ2の「国土管理と山村の役割」に関する総論に当たるものである。今後、国土管理、山村問題、財政問題の各課題につき、各論者による論稿が掲載される予定である。

本稿はそれらを導入する総論の内容に相応しいものとは思えないが、七月九日に林政審議会「国有林野事業の抜本的改革の方向」の中間報告が出ている。報告が求められている背景には、戦後林政の画期どころでなく近代林政発足以来の転換を迫られている事態がある。中間報告を見て、いま何故転換期なのか述べる必要があると考えた。国土管理の重要な部分、森林の造成・管理のために明治が築き上げた林野土地制度は崩壊し、今後百年の新たな展望が提示されるべき時であることを、国有林経営の歴史を振り返り、国有林経営の現状も併せて述べ、責をふさぐこととした。

一、林政審議会の中間報告について

1. 林政審議会の中間報告

中間報告は、国有林を「国民の森林」とする考え方に立って森林整備の目標を木材生産重視から保全重視に転換すると言っている。まず、「国家の私物」と言われた国有林を政府の審議会が初めて「国民のための」と言ったのは画期的と評価されるが、この文言は近ごろあちこちの審議会の報告の中に見られ、その文言自体に大きな意味を持たせることはできない。そのために具体的に何をすることが問題である。

その一つが森林保全への「転換」である。遅きに失したが、その点も評価したい。ただし、木材生産重視というより経済性重視、収入確保優先の自然収奪的経営を行ってきたために全体に劣化した森林につき保全重視の森林整備を行う時だとの認識に基づいた強い主張となっているとは思えないのであり、不満が残る。

国有森林につき「公益的機能の発揮を重視し

た森林整備を行う」。ここまではよい。しかし、「我が国の森林資源整備は、造成の段階から、成熟していく資源を健全な状態に育成し、循環させる段階にきている。」(十一頁)こう言っている。この認識は国有林に関しては甘すぎはしないか。具体的な施策としては、その資源に對して、「(国有林とともに、)間伐遅れの人工林の保育を進め、天然林に関しては後継樹育成のための受光伐、稚樹発生のための更新補助作業などの森林施策が必要である。」(五頁)と述べている。それら施策実行がいかに担保されるかが核心である。検討してみよう。

まず、計画の出発点である森林の現況が概略でも示されていないのは問題である。国有林として残すべき森林の現況はどうであって、それをどう整備していくのか示してほしいものだ。こう言うのは、森林整備につき、基本方針だけでは内実が分からないケースが多いからである。施策方針の転換が、施策粗放化の理由付けだった場合がある。保全重視なのだから施策集約化こそ必要であり、粗放化は許されない。

行財政改革会議や財政構造改革会議が行財政全体の今後のあり方を審議している。そのなかで政府自民党は、現在一万五千人いる国有林職員を五千人に削減する方針を七月三十一日に出している。はじめに組織のさらなる縮小、財政の一層の緊縮方針ありきで、林政審議会が出す方針がどれほどの意味があるのか。

報告には今後の収支の試算を示されているが、

現在の実績をやや下回る数値を計上してあるだけで、五千人の人員とこの収入予算で森林の整備ができるのか。剩^りえ、収入の重要部分として林野・土地売り払いが見込まれている。世論の批判の多い森林転用を伴う林地売却、土石採取等により継続的に収入を見込んでいっていると見られるのは建前の保全重視に反し、問題である。

新聞・雑誌に早くから「林野庁解体」の記事が頻繁と言つてよいほど掲載され、農林水産省内で林野庁が行革のターゲットになったことを窺^うわせ、官僚組織間の陰湿な暗闘をかいま見せた。林野庁が解体されても、国有林を含むわが国の森林が今後良好に整備されるならよい。行政機関の縦割構造が持ち越される中で林野庁が解体するのは、国有林も森林行政もこの憂慮すべき現状からもレベルダウンするのは必至であろう。箱物重視が改められ森林整備が言葉の本来の意味で行われるのであれば、各省庁バラバラの森林行政を一元的に扱う新たな行政システムの確立に賛成したい。今の林野予算も箱物作りが多くを占めている。将来のわが国の森林のあり方に責任を持つ専門審議会としては、国に環境重視の方向への政策転換を迫り、強い姿勢で国有林の将来のあり方につき所信を披露し、影響力を行使することを望みたい。

このほか、経営破綻の原因の一つに官僚制度に絡む意志決定の仕組みがあるのだから、政府や地方の短期の利害に左右されることのない判断を担保する組織・制度確立につき述べる必要

がある。現場の技術的裁量重視の制度も必要だ。ドイツにおける営林監督制度は、森林官による現場管理を軸に機能していると聞いている。国有林職員と地域との密接な技術交流の制度も必要だろう。

2. 本報告に望まれること

近ごろ、民有林行政に関して、いや国全体の政策実行を市町村にシフトさせようとしている。財政破綻した国から地方に金融のターゲットがシフトし景気刺激にも期待するという観^があつて、市町村も既に財政状態に問題があり、財政権限を含め本格的な地域分権制度の確立が求められているのに見通しは不透明だ。

森林行政に関して資源利用と環境保全が求められる時代に入って、住民のコンセンサスを含め地域的な細かな配慮が必要となつていて、この方向は必然性、合理性があるにしても、いかにも唐突で一部を除き受け皿は弱体である。市町村ではかつては農林学校の林学科を出た技術職員がずっと市町村有林の管理などを行役場の幹部にもなつて行つたのだが、今は職員の内部異動が頻繁に行われ専門職員が育ちにくい環境になつてい^る。地方に森林行政をシフトさせていく方向には賛成だが、地域分権制度の本格的な確立を基礎にして林政実行の態勢が整うのを促しかつ待つ必要がある。

木材生産利用を重視し人工林化を進めたことが地域・人と森林の関係を単純化させ乖離させる結果となつたのだが、近年、森林・林地の多

様な利用を進める活動が各地でみられるようになった。かつて行われていた形態のもの様々な植物の栽培・採取、樹木の伐採、燃料利用により食物を作る等―を都市住民の参加により遊び感覚で復活させ里山林の再現を図り人々の自然認識を深めようとする試みとか、古くから形態を地域の生活文化維持のため存続させる試みとか、森林と人とのより総合的な関係性の復活を図ろうとする活動である。それらに対応し、林地売却とか貸付とかシャクシ定規な現行法の扱いでなく、利用に即した権利形態のあり方まで含めて視野に入れて考えるのでなくては、地域による森林そのものの再認識とか林地利用の多用化促進を期待することはできない。

3. 森林生態系の循環と経済循環

東大森林植物学教授鈴木和夫氏の新聞投稿原稿の一部を以下に記す。

「人間はこれまでさまざまな科学技術を駆使して目覚ましい発展を遂げてきたが、いまだに無機物から有機物を作り出すことは出来ない。これを可能にするのは、太陽エネルギーを利用して無機物から有機物を作り出すことの出来る植物であり、この有機物から創り出される生物体量は九割が森林に存在している。そこでは長い年月をかけて物質循環を通して生態系の調和が保たれている。地球規模での森林の消失が懸念されている熱帯林では、樹木の成長が著しく速いとされるが、実際には胸高直径1mのラワン材の樹齢は四百年前後であり、多くの熱帯雨

林の樹木はわが国の温帯の樹木と同じ程度の速さでしか成長していない。従つて、一度伐採された森林が再び元の姿に戻るに、少なくとも四百五百年の年月を必要とする。人間は、このような生態系を利用して経済を發展させてきた。経済とは、物質的財貨を扱う人為の系である。この二つの系、物質循環の平衡という自然の系と経済の営みの中で、現在の森林問題が、そして地球環境問題が生じている。悠久の森林という自然の生産物が、経済至上主義の人為の系のもとで適切に取り扱われてこなかった結果である。」自然生態系の長期の循環と経済循環の短期の系の間の矛盾が、後者の自然収奪的な方式が前者を破滅に追い込もうとしていると言つてゐる。

このコンセプトは重要である。明治以来、国有林という追い付き型の装置を権力と近代法制定を基礎に作り上げて森林資源から木材を採取し近代産業の形成に貢献させ、戦後は資源造成・利用にも経済の運営方式を持ち込み経営破綻に突き進んだ。そして経済の「主役」の金融が追い打ちをかけた。そしていま、外国資源に依存する経済体制を背景に、資源が枯渇し収益を生まなくなった国有林と所得も従事者も少ない民有林の行政を管轄する林野庁を経済と政治の論理によって性急に解体させようとしている感がある。

4. 森林施業というもの

中間報告の問題点として、現在の森林資源の状態に対する認識がいまいなことを指摘した。

国有林の現在の森林資源は、公益的機能發揮を期待する資源としての側面でも著しく低位の状況にある。人工林はスギ・ヒノキの針葉樹少数樹種に偏り全体に低い林齢にあり、しかも手入れ不足の状態であり、天然林は長年の粗放な施業によって劣化が著しく、笹地も増えている。ブナ林が保水機能などに優れると称揚されるが、スギ人工林もブナ高齡林同様の林齢に達すれば、根系も発達し土壌の肥沃度は増し林床にも広葉樹が生育し、若いスギ林とは比較にならない機能を期待することが出来る。

わが国の人工林の平均林齢は二十年台になろう。今後人工林につき保育を行い、林齢長期化に取り組む持続的な管理が必要だ。九十年センサスによれば天然林一千三百万haの四四%が四十年生以下、三八%が六一年生以上となつてい^る。人々が山林の隅々まで盛んに入り込み、薪炭生産や木切り、山稼ぎに精を出した時代から四・五十年ほどしか経っていないということである。「森は動いている」のである。

森林は自然の生態系をなして遷移している。今は里山も奥山も若い森ばかりである。四十年ほどで順繰り伐採され萌芽で更新した新炭林は、持続的森林経営の下にあったと評価されている。新炭生産が終息して四十年ほど経ち、新炭林は今後も成長し遷移を続け極盛相に達した後不安定になる。台風が来れば倒れ、更新のステージに移るといふように、それまでと遷移の形を全く変えることになる。集約な利用を通して維持

されていた里山林再生の試みが各地で進められているが、高齡に達した森林は伐採利用によつて若返らせ安定性を取り戻すことが出来る。針葉樹も、人工林も同じである。木材生産は、この森林施業の一環として行われるものだ。高齡級の林木の伐採はまた効率性が高い。国有林・民有林を含め、森林造成・整備の目的に応じた新たなゾーニングが必要である。水土保全・環境維持機能重視の施業では、更新の際の樹種選択から自然生態系重視は勿論のこと、原植生重視が望まれる場合もある。木材生産目的のスギ・ヒノキの人工林施業においても、適地を選択することにより投資、作業の効率化が期待できる。海布丸太や一部の柱材生産林のように、園芸に相当するごく集約な林業生産も一部に行われ得、また、最近の高性能機械を使用した能率性の高い皆伐施業を経営維持と資源再生産のために並行的に進めてよいが、国有林ではこれからは自然性重視の施業を行うことが望ましい。それは一定の集約性を要求されること、これまで述べ、また後に述べるとおりである。担い手対策と路網整備が必要である。

5. これまでの森林施業と林業技術

白神山地でもかつて様々な利用の入り込みがあった。炭窯跡があると聞いたこともある。知床半島の森林伐採で問題となった箇所は、何回も利用（伐採―択伐）が行われた森林である。戦後知床半島羅臼周辺の国有林は農地として解放され開拓された。その森林伐採や周辺森林資

源を当てにして、羅臼に製材・合板工場がいくつも作られ賑わった。伐採が一段落して工場は潰れ、集まった人はまた散らばった。知床一坪運動は、その農地跡地(草地)を原生林に戻すというコンセプトが都市住民やマスコミに受けただけで、両地域とも自然保護運動の象徴的存在になっていくこと周知のところである。

明治中期以降北海道・樺太国有林のエゾ・トド天然林がドイツ式の施業技術の名の下にバルブ材として伐採され、虫害・風害を受けて森林が全体に劣化し、笹地も増えていった。紙バルブ企業の本材需要によって森林施業(択伐)が可能になるという相互依存関係にあり、国は収入を得、紙バルブ企業は蓄積を遂げることができた。戦後復興期にはそれらが極端に増幅した形で行われた。伐採は択伐から皆伐に転換し、小さな木まで伐採した。施業転換はバルブ材の供給が目的だったと言えるものだが、小径木を伐採することによって森林に蓄積された時間の経過まで切り取り大面積の不成績造林地を残した。政・財(紙・業界)界の圧力があつたにしても、森林を守るより産業用資材の供給を使命と考えた林野官僚の意識のあり場所をも物語るものだ。

6. 森林の更新技術

それら林地の修復の技術について述べたい。都市住民は森林を対立物と考え放置しておけばよいとの感覚を持っているが、放置しておいて良好な森林が育つわけではない。わが国では放置しても草木は繁茂し一見立派な自然に見える

が、豊かな土壌と根茎が発達し保水力に秀れ二酸化炭素固定に貢献する成長旺盛な林木を持つ森林は、集約な労働、人為や自然の長年の遷移によって形成・維持されてきたのである。

私の最初の任地、東大北海道演習林では林分施業法と呼ぶ天然林施業が行われている。自然生態重視の施業法が特徴だが、樹木と競合する笹の成長を抑制する手法が技術の中心である。エゾ・トドマツ、有用な広葉樹が生立しない林地、笹地などには地掃えをし苗木を植える。エゾ・トド・広葉樹の混生林でも人為を加え、整理伐を行い森林の成長、遷移を促し、成長の衰えた林木を択伐利用し、絶えず森林の若返りを図っている。高標高の第二作業級(奥山)に属する林地は更新不能地で、伐れば伐るだけ立木が減り背たけより二倍も高く太いチシマザサが増える。最近養苗が可能になったエゾマツ苗をブルドーザで地掻きして植えたり、ドングリを蒔いたりしている。表土を剝いで広葉樹の生立を期待する作業も行っている。北海道の北半分と高標高地はそういう自然条件にあるようだ。その多くの林地でもかつては立派な森林が生立していた。何回かの伐採、火災、風害、虫害によって樹木が減りチシマザサ地が増えてしまったのだ。

第一作業級(里山)の施業法の前提は、全林平均で四十m/haに達する高密度路網である。木材好況時に路網開設が始まっている。相対的に形質の劣る林木(遺伝形質と考えられている)

回か続ける必要がある。

技術について、集約度の問題は避けて通れない。経済活動はどうしても一定の効率性が要求される。資本・労働力と言った生産要素も大きく関連するが、森林経営の目的は林木蓄積の質量ともの増大にある。効率性重視の施業を繰り返すことによって森林の構成、林木の遺伝的な素質は劣化していく。これを、期待する機能に応じて、補修する作業が行われることが望ましい。たとえ次世代が、われわれ同様、粗放な森林利用を選択することになるにしても、である。そうならないように、いま技術開発とともに技術思想をしっかりと構築しておく必要がある。この資源小国の日本では、人間と森林だけが再生産される資源である。生活・教育環境として森林の整備によって、二つの資源を次世代に継承する明るい夢を持ちたいものだ。

7. いま国有林に望まれること

元国鉄総裁高木文雄氏が、「私達の時代に日本経済は驚異的な成長をとげた。この成長を後世の人はたええるかもしれないが、そうたええる以上に、土光が生きていた時代に日本の国土は荒れた」というだろう。それがたいへん気になる」と言っていたそうだ。「こう経団連会長だった土光敏夫氏の言葉を紹介している」。

さすが土光氏と言うのか、言葉が空虚なものとして聞くのか、私は前者を取りたい。「鉄とコンクリートで固める国土開発方式」を見直し、森林整備を国土管理の重要な部分として位置づ

は、かつて林内植民だった農民が盛んに薪炭生産を行っていた時期に販売し除去(除伐)した。長い間かかって経営の基礎が創られてきたのであり、自然条件もそうだが、どこでもすぐ行うことのできる手法ではない。

だが、自然は単純ではない。東大北海道演習林は昭和五七年夏台風によって八十万m²の林木が倒れる被害を受けた。その復旧対策を立てようと、昭和九九年青函連絡船洞爺丸を沈め北海道全道に二千万m²の倒木被害を与えた被害跡地の更新状態を見るため、十勝川源流地帯の国有林をかなり広く見る機会を持った。三十年経って、一斉に更新し勢よく育っているトドマツの壮齡林もあれば、チシマザサに被われている林地も少なくないという状況だった。まさに台風は自然の更新のチャンスであることを認識させた。自然に放置しても更新が進み立派な森林に育つ林地は少なくない。だがそれだから放置すればよいということにはならない。

わが国で天然更新施業が成功しなかった原因に、多雨で競合植生が繁茂し目的樹種が被圧されること、とくに笹の繁茂として林道の不足、つまり施業の粗放性があげられている。更新困難地も少なくない。そこでは前述したような更新補助作業を行う必要がある。ササ地のままでは、何百年経っても森林が生立しないかも知れぬ。本州では例えば笹の茂る下に無数のブナの子稚樹が生えているが、光量不足から何年かすると消えてしまう。稚樹の笹からの刈り出しを何

2. 明治初期の林政思想について

当時、財政の極度の困窮のため井上馨大蔵大輔が「破壊政策」を励行したことを萩野敏雄氏が最近の学芸会報に書いている⁽⁵⁾。

明治六年九月に右大臣兼外務卿岩倉具視を特命全權大使とする二年にわたる長期の欧米派遣団が帰り、林業関係でも留学生が外国事情をもたらしした。それら報告を元に大久保利通は七年、長文の「殖産興業建議書」をまとめる。そこでは林政が、農工商・国内警察・海運と肩を並べ二番目に登場している。太政大臣の求めに応じ大久保が出した具体案に、当時の林政思想が示されている。

最初に山林樹木が国家経済とかわめて関係が深いと述べたのち、それは土地の利害と国用の利害とに大別でき、前者は「水源ヲ涵養シ風潮ヲ防禦シ土砂ヲ抑止シ陰陽ノ調和ヲ致スモノ」とし山林と国土保全の關係について論じたのち山林のもつ保健休養上の効用にまで言及している。後者については、島国として造船を大いに推進すべきで、そのためには優良な造船用材の膨大な量が必要で、国家緊要の事業である鉄道・灯台・官署・兵舎・橋梁・道路・堤防工事等に要する木材・良材需要のみでも膨大と論じ、山林を保護するは国家の要事で緊急に着手するものが急務であり、山林保護の要は培養の方法を得ると必要の節度を立てるにあるなどを論じている。以下省略するが、この林政思想に基づいてその後の林政が築かれる。

すなわち、地租改正、林野土地官民有区分の強権的過程によって大面積の官林を設置し、民法制定を経て国家の私的所有としての国有林を制度としても組織としても確立し、その土地資源を基に国有林経営を開始するのである。資本主義の確立期に当たる明治三十年前後に、民法、砂防法、河川法、森林法、国有林野法が制定され、治山治水、森林造成の法制が整う。

ここで日経新聞のコラムに戻るが、明治政府の主たる関心は環境保全になく、自然の循環利用を視野に置いてはいるものの、人為による自然改造にあった。近代産業の確立（殖産興業）を目指し、従来の幕府・諸藩の保護と権力による、また共同体的な資源保護に代わり、強権と近代的法制整備を基礎にし国有林の形成を中心とした資源政策の膨大な装置を整えていくのである。

2. 国家的林野所有の形成

「中間報告」は国有林は幕府藩有林を引き継いで形成したと言っているが、そんな単純なものではない。地租改正と併行して行われた林野官民有区分の基準は曲折を経るが、結局、従来の農民所持地について、地券交付の基準を厳しくし、農地同様の書証を求め、書証のないものを無主地として官有化を計るのである。先進地域を除き、もともとそれら法的関係の下になかった大面積の林野が、こうして官有化される。官有地区分は、当初は形式的な所有権の確定手続きに過ぎなかったが、年を降ると管理強化、

農民の利用排除が進められる。

当然、農民騒擾の原因となるが、土地台帳整備、登記法の制定（一九九年）、行政裁判所の開設、国有林地元利用施設の創設、入会地整理の目的をも含んでいた不要存置林野の整理処分、政府権力の安定、国・地方の官僚組織の確立、警察力の強化の中で騒擾は沈静化の方向に向かうのである。このような経緯のなかで、国有林は資本投下の対象としての資格要件を備えてくる。国有林管理組織として、一九年大小林区署が設置され、二二年官林直轄が終了する。二三年には御料林が設定される。

林野地租改正の特徴の基礎となった林野利用・権利の諸特徴を、福島正夫氏は、権利の態様が極めて多様であり、地方的な特性も強く、とくに耕地地券交付の基準をなした個人的所有のものが少なかった。利用も単一でなく、刈敷など農業生産の補足的手段あるいは生活資材の採取目的の利用が多くそれ自体が商品生産の場ではなく、水土保持の効用もある。そして、耕地と違って、国家が私有権を否定しようとし、農民側でも耕地ほどそれに拘泥しなかったという権利意識の特殊性をあげている。

この第三の、耕地ほど拘泥しなかった云々はともかく、官の封建的というべき統治観念が、第一、第二の条件と相俟って、林野に関して官民有区分を施行させ、それに土地エンタロージユアとしての性格を付与することとなる。

最初、林野は官有化し払下げ財源としようと

したが、無制限の払下げ策はほどなく修正される。維新後の混乱による濫伐が水害を誘発し旧来の共同体による土地保全の体系に代わる制度が必要であったこと、最初に見た大久保利道建議書の国有林経営意図が背景にある。

3. 国有林経営の展開

国有林では、明治十年代から部分的に経営を開始している。管理組織の整備、調査、伐採・造林作業等である。その森林施策は、国の殖産興業政策による財政不足のため、初期より別途会計（特別会計）方式によってはじめて積極的経営が可能であり、官林の売り払いや立木の伐採により収入を得ることができた。また、そのことが能率性重視に走らせ、国有林の施策方式として、旧藩時代から継承された良木伐採、奥地の良木採伐から始まり、次いで皆伐・人工造林に移るといった経過が採られる結果を生んだ。

ドイツではフランス同様、地形的要因による農地拡大と畜産放牧から森林減少に悩まされ林学が発達を見た。人工造林によって森林を回復したのであり、林学輸入の時期木材生産重視、針葉樹化の強い流れがあった。植生単純で風土の異なる彼の地の技術・理念を国有林に機械的に適用し、問題を残した。

明治三二年本格的な経営―「特別経営事業」を開始するが、官民有区分の方針の当然の結果として民有地と複雑に入り組んだ所有地を整理し、土地立木を売り払い原資として、従来の農民利用地を含む無立木地の造林を行うものであ

り、造林は管理強化さらには所有の確定の目的を持つものであった。特別経営事業によって国有林の造林面積は飛躍的に増加し、明治三二年度から大正五年度の期間に四八万町歩に達した。一カ所千町以上とか五百町とかの大規模造林が進められ、第二次大戦後大きな収穫を齎した。伐採は、日清・日露戦争を経て急速に拡大する木材需要に対応するため、奥地林および北海道への外延的拡大が進む。この時期に鉄道、車道、軌道など林道の開設が進行し、伐採量（用材）は年三十万^m水準から二百万^m水準に上昇する。伐採量増加とともに官行斫伐の割合も増えて五十%前後となる。

4. 公有林の形成とその資源化政策

国有林とともに明治期の森林資源政策の中心をなしたのが、公有林政策―公有林形成・資源化であった。明治四三年内務・農商務両次官の通牒によって公有林野整理開発事業が開始される。公法人としての町村の財産を造成するため、また、農民の林野共同利用が林地荒廃に結びつきやすく、利用形態としても粗放であり、その管理を強化し利用を高度化するという認識から私権である入会権の下にある入会地の町村帰属を進めようとする。町村財産造成や「荒廃地」復旧のため造林が重要な手段とされ、造林奨励のため補助金が交付されることとなる。その年関東大水害が起こり、翌年大規模な治水事業が発足するが、治水の本は治山にあり、しかも荒廃地は公有林野に集中しているとの論拠から、

公有林造林奨励事業は治水事業に吸収して行われることとなり大きな財源を得ることとなった。

農民・山の民・漁民らの土地利用は、共同体結合の中で、耕地（林地・漁場）の生産を他の土地の存在が助けるといった有機的な関連を作っており、その再生産システムを支えていたのが彼らの土地所有であった。その土地利用と土地所有とは分かちがたい性質のもので、そのため私的所有地といっても、多かれ少なかれ共同地の性質を帯びていた。石高制による幕藩体制は、このような百姓の土地利用―土地所有を維持することで成り立っていた。このような土地所有―生産手段である土地の支配関係に対し、地券交付・地租改正の際、近代的農林業へ誘導するという使命感を持って欧米書から観念的に学んだ解明的官僚による「近代的所有権」の強行的な実現は、破壊的な作用を及ぼした。それは、個人の排他的な土地所有関係を強制することによって、村内各種土地の有機的な土地利用関係を切断し、従来の私的所有地の持つ共同地の性格を否定した。そして、種々の土地利用慣行は、土地所有の絶対的優位が法的に侵害される古い弊慣とみなされ、生産力の発展を抑止する要因として、廃絶が意図された。一方、土地所有の絶対的優位が法的に保障されることで、これまで商業金貨資本による土地の私的所有の展開を抑制してきた共同体規制の枠が外され、地主的土地所有の展開の道が拓かれた。

これは丹羽邦男「土地問題の起源」からの引

三、第二次大戦後の国有林経営

1. 戦後の経営展開

以上に明治維新以降の林野土地制度の確立と展開の過程を見てきた。それが第二次大戦後、農地改革ほか戦後改革、経済発展に続く経済国

際化の進展の中で崩壊する。国有林野事業の破綻は、それら事態に対応しようとした結果にほかならない。その経過をみていく。

林政統一を経て昭和二年（一九四七年）、国有林野事業特別会計法が危機的な国家財政事情を背景に制定され、独立採算制により国有林経営が運営されることになる。

昭和二年夏青函連絡船洞爺丸を函館沖で沈没させた台風は、北海道全道に二千万^mの倒木被害をもたらした。その処理問題もからみ、木材不足の中でマスコミ等外部からの激しい伐り措し論の攻撃もあり、国有林は積極経営に転じる。その経過を、紙数の関係で目に留まったものを断片的に記すことになるが、大日本山林会が編集した戦後林政概史年表（仮称）資料により記し、若干のコメントを加えてみよう。

昭和五年二月七日 カーチャーデクスター勸告—GHQから農林大臣宛て、広葉樹林の針葉樹林への転換を勧告。

三年四月一日 行政管理局から林野庁宛て—国有林野事業特別会計監査の結果に基づき、平均十年程度伐期齢を引き下げてでも林野荒廃なく年伐量増加が期待できるので、従来の国有林大材生産の建前に検討を加えるよう勧告。

三〇年一月 国有林長期生産計画—三一年より実施。用材林では人工造林可能な地域は原則として皆伐作業を採用、跡地は有用針葉樹を増殖。

三三年二月五日 国有林野経営規程全改—国

③ 外材輸入の拡充など。

当時新聞は毎日のように政府の木材対策の動きを細かに報道、社説を掲げて増伐を支持し、世論は沸騰した。

同年八月二十四日 林野庁、国有林木材増産計画を発表、三六・三七両年度で八百万^mの増伐量を各営林局の割当て。同年二月二六日 国有林木材増産計画を策定。収穫量、造林量をさらに増やし、①生産目標達成の要件として各樹種の植栽本数を従前より千々五百本/ha増やし林地肥培・林木育種・植付保育の改善等、早期育成林業を目標として林業技術を最高度に発揮することを期する。②人工造林目標を耐寒・耐湿性樹種・品種の導入により三三〇万haまで拡大③林道網計画期間を十年短縮し昭和六十年までの完成を期する④林業機械化の促進・諸施設の拡充等、林業の近代化を図る。

この後の経過は「中間報告」に詳しいので、ここでは省略する。

2. 官僚組織と林業技術

権力者がある方針を打ち出すと、その意向に迎合し期待以上の方策を考える知恵者が必ず居るものだが、国有林の近代化計画は、自然生態系の循環から自由でありえない林業経営を経済循環により適合した形の近代産業経営に脱皮させようと考えたものだ。官僚制度の中では個人は埋没し組織の論理のみが機能し、引き返すことのできないレベルにのめり込んだ。

失敗が明らかになっても、責任者が数年で交

有林生産力増強計画に対応、①経営の単位を拡大、産業経済の広域化に対応し経営の単位を従来の経営区から経営計画区（一〇四）に拡大、経営計画区を事業区に分け、管理・事業実行の単位とし、原則として一営林署一事業区とした。②経営仕組みの合理化—a 収穫保続の単位も経営計画区とし、従来の区域を大幅に拡大、b 施業の標準化を図るため従来の作業級を統合（廃止）して新たに施業団を設けた。c 伐期齢は従来の伐期平均成長量最大の時期を、収穫量最大の時期を基準とし経済性を考慮して決める。d 標準伐採量は従来作業級を単位とする成長量を基準として定めていたが、これを経営計画区全体の成長量を基準として定めることとし、要改良林分が多い場合には収穫保続に支障のない限度において成長量を上回って標準伐採量を決定し、林相改良の速度を早め森林生産力の増強を促進することとし、その裏付けは保続表をもつてすることとした。e 新たに標準更新面積を定め、標準伐採量に見合う伐採面積は必ず更新し生産力の減退を来さない措置を講じた。f 従来の十カ年計画・三カ年計画を改めて五カ年の年次計画とし、年次別数量は均等割でなく営林署長の事業運営の弾力性を持たせた。

この段階で、工業発想の経営近代化による生産力増大を目指し従来自らに課していた収穫規制を葬り去り、伐採は歯止めを失うことになる。収穫保続はある面積の範囲（作業級）での保続の上に成り立っていたのである。「保続」の概

替し対策を先送りする無責任体制によって変化に対応することが著しく困難だ。組織は絶えず拡大を指向し、頂点の官僚は議員に立候補する。そのために組織・制度が利用される。これは官僚制度の通弊であり、制度を腐食させる。国有林の場合、森林が担保になったため破綻が顕在化した。各種外郭団体の設置や天下りもいろいろ言われるが今の官僚制度に付き物の通弊だ。私が富良野の東大北海道演習林に在任中に国有林の職員が大勢見学に訪れた。暇な新米の私が林内の案内をしたのだが、帰り際に必ず、この天然林施業は演習林だから許されるのだ。国有林はそうは行かない（大面積皆伐はやむを得ない）。こう陰口を言った。私はそれを耳にして、増産は国の政策だから当然のことだ。だが、緊急避難なのだと認識に立って事後の手当をしておかないと大変なことになると考えたことを今もはつきり思い出す。森林の過度の伐採は一時的には無理が利いても長時間続けると経営に回復不能のダメージを及ぼす。林業試験場若手研究者などによる内部の反対論も無視される。森林経営はメンタルな性格を強く持ち、経営者には樹木の生長や技術的知識に限らず社会経済情勢に対する幅広い判断力と社会に対する強い責任感が要求される。

3. 国有林野事業改善計画について

昭和五三年国有林野事業改善計画が立てられる。この計画は、職員の縮減、林野売り払いによる収入確保、事業の縮小を求めるだけの、大

念については、当時の木材資源の保続から自然生態重視、そして水・土・植物・動物総体の保全・保護に至る提案がさまざま出されている。三三年七月二三日 国有林の組織と歳計剰余金を活用して行う林政協力事業を創設。

三四年五月一日 業務部長から局長宛て、国有林事業に関する経営合理化方策について、①製品事業林の設定（年伐量一・五〜二万石、五年以上継続連年作業の行える団地を組み合わせる三十年以上継続できる「循環団地」を設定）、②機械導入による行程改良、人力畜力主体を機械作業主体に切り替える。新設林道は原則として自動車道に切り替えて改良。

（国有林造林事業合理化要綱）人工造林を拡大、林木育種・林地肥培を推進。

三六年五月二〇日 法律第八八号 一般会計の歳出の財源に充てるための国有林野事業特別会計から繰入金に関する法律施行—全文一カ条、従来は特別会計に剰余金があるときのみ一般会計に繰入れてきたが、利益の有無にかかわらず民有林行政協力費を特別会計の積立金を減額して出すこととする。伊勢湾台風による風倒木発生で純損失となったが、一般会計繰入れは中止できない事情から制定、昭和三五年度は十一億円。昭五七、七、一三六九で廃止。

三六年六月一日 河野農相閣議に「木材価格緊急安定対策」を報告。①国有林で今明年度で八百万^m緊急増伐、②民有林増産のため人工林の概算経費控除率の引き上げ、税軽減など、

蔵省、総務庁の意向を強く反映した奇妙な計画としか言いようがない。既成の政府金融制度を適用して破綻を先送りしてきたが、債務は累積するばかりで、森林経営の原則を無視して無理な伐採を進めさせ、大規模リゾートを国有林に呼び込み森林破壊を拡大する道筋を作った。国有林の経営破綻の責任は自らの職務の辻褄合わせに終始した財政当局も当然負うべきである。溯れば、明治時代の国有林経営にも国の財政収入重視の方針が色濃く反映されていた。

昭和四十年代に入り政府が赤字国債を発行、財政規模を拡大し大規模の公共事業を実施し、また経済の海外シフトを図った時に、実体経済から収入を期待するシステムである国有林経営の破綻は決定づけられたと言つてよい。それだけでなく、肥大化する金融システムが赤字に転落した国有林企業特別会計を言わば捕捉し、経営近代化の強行により資源損耗が進んだ国有林にとって最も避けるべき無理な伐採を強いた。

この時期に、市町村有林においても大正期からの官行造林地の伐採収入を一般会計に繰り入れ、再造林費を融資に依存する先食いの方向に転換した。各県でも、融資依存の造林公社が森林造成を始めた。融資依存は、林業経営を市場原理の下に置くことを意味する。各県で一定対策が進められているようだが、これから、金融が自らが作ったこれら森林経営を破綻させ木材伐採が増加し、木材市場が大きく攪乱される事態が起こる可能性がある。資源政策から見れば

大きな問題であり、対策が取られるよう望みたい。

当面の問題として、国有林経営の累積赤字が森林にこれ以上負担をかける事態は是非とも回避されなくてはならない。必要措置が早急に取られることを望む。借入金の子支払い及び森林整備・管理費用は一般会計で負担し、元本は当面は凍結だがこれから数十年あるいは百年かけて返済する方向が考えられる。

民間の森林経営にはいくつかのタブーがあり、その最大のものが借金である。民間の経営山林は償却資産だから経営継続が可能になるのであるが、近年、高い年齢の林木が増え蓄積が増し、林道・作業道の開設が進んだことと併せて収穫作業の生産性が高まり、経営費用の増大と材価低迷による収入減少を補い、経営継続を一定可能にしている。国有林の場合はすべて逆で、借金で経営を継続し借金返済にまた借金をし、雪だるま式に借金を増やしている上に無理な伐彩が続いて林木の年齢が下がり、生産性はますます低下するという悪循環を繰り返している。国有林の会計制度について、「国有林野 一般会計の制約緩和を」と題した宮脇昭氏の論文は示唆を与えてくれる⁽¹³⁾。

四、国有林経営と私有林経営⁽¹⁴⁾

1. 私有林における戦後の造林展開

今後の国有林のあり方は、当然のことながら私有林経営の現状と関連づけて考えられなければ

ならない。まず私有林で戦後、人工造林が全国的に進展した事情から見てみよう。

農地改革を経て山村農業の生産力が発展し、農家の経済基盤が一定強化され、資産形成の意欲が高まり、林業普及事業が子孫の繁栄のための資産形成として造林を進めるよう指導し造林補助金の交付と併せて造林展開の契機を作った。造林活動は零細・小規模の農家林家の自力造林から始まり大規模林家の雇用労働による形態のものに波及し、全国的な展開をみる。はじめ草地と薪炭生産跡地にかつては農民にとってタブーだった植林を自らが言い、ついで重化学工業の発展が薪炭生産を壊滅させる経過と兼業化・農作業機械化の同時進行によって、過剰化した労働力が過剰化した林地に大面積の人工造林を進めた。人工造林は山村に滞留する中高年者の失業救済の意味を持っていた。それは一方で、薪炭林は不良広葉樹であり成長の早い針葉樹に転換するという建前というより産業政策的思想を伴って、広葉樹伐採費用を国が助成し、大量の原料資材を安価に紙パルプ産業に供給することになる。林政は常に産業政策の一環だった。

やがて労働力流出が加速され、山村過疎化が進み、外材輸入が増加し材価が低迷して林家の造林活動は停滞する。大規模林家の経営も労賃、資材の高騰により困難に陥る。

戦後の一時期に、特殊な経過的な事情によって人工造林が進んだのであって、この山村解体

に精を出した成果は自分で収穫しようという者が続出している。林家の農林業離れと家制度の崩壊が大きく響いている。この風潮は今後各地に波及する可能性があり、大造林時代の人工林は何れ伐採され、再生産されない可能性が高い。それならまだよいと言えるかも知れない。所有が森林管理に一定機能している証左だからだ。

中小零細規模の林家では造林を進めた者は老齢化し退場し、農林業から離れた家族は山林への関心は低く、境界すら分らない林家が、言わば迷子の森林が増えていく。それら山林を対象に市町村などが事業主体になり分収林形式で森林の保育や再生産を進める制度の創設が必要で段階になっている。その際、地代部分は一割とか二割とか低率にする。所有山林を手入れをしてくれる人が居たら是非頼みたいという林家の若い世代は多いと聞いている。森林組合に、林家の関心を喚起し事業に結びつける活動を期待したい。

今後はまた、森林整備の目的に応じてゾーニングし、山腹上部や急傾斜地は自然に放置し、木材生産林はかなりの広さで団地化し路網整備が可能のような林地とし、伐採搬出作業を効率的に行うことができるような配慮が必要である。これからは大型機械を使用しなければ、伐出作業は行うことができない。これまでのような林地所有者を一律に助成して造林を進めようとする制度は、既に担い手不在と費用負担で破綻している。この分収林制度は公的管理の制度だから

のエネルギーの蓄積とも言うべき大面積の人工林を、長期的な資源政策の展望の下でいかに消化していくか、保育の実行はもとより、齢級構成の平準化、高伐期化の方向などが目指されるわけだが、その後の林政の中心課題となる。

私的造林に代わって登場するのが県造林公社など公的機関の分収造林であり、森林組合を育成し作業を行わせ、町村有林、共有林などの旧薪炭林を集材機により大規模に伐採し、跡地に大面積の造林を進める。経済国際化の進展に対応する基本法林政の一つの成果であり、林業生産力の拡大に対応する側面では新たな森林資源政策の方向を指示するものではあった。そして資源の一定の成熟を迎えて流通加工過程の整備まで視野に入れるに至るのだが、それまでの零細造林の累積の大面積の人工林をどうしていくのか、そしてその後頭在化していく生活環境や自然環境悪化に対応する対策は何か、林政は次々と起こる新しい課題に追われることになる。

これまでの林地所有者に一律に助成して人工造林を進める中央集権的なシステムは既に崩壊している。当面の人工林保育の実行はもとより、伐期長期化を図る言っても、経営を支えた諸制度は解体してしまった。森林経営の長期性を支える新しいシステムが構築されねばならない。

2. 私有林経営の最近の動向について

紙数が尽きたので先を急ぐ。山村・林業の解体がいよいよ眼前に迫ろうとしているが、活発な地域経営、森林経営、森林組合および林業事

ら、保全にせよ木材生産にせよ、必要な規制を課すことができる。このような対策を伴ってはじめて、森林計画制度は実効性のあるものとなる。農業ではなかなか進まない土地制度の改革が、林業では進む可能性がある。国有林問題は、これら文脈のなかで考えられる必要がある。

3. 国有林の公共性について

ここで本題の国有林問題に戻ろう。現在、外材輸入や代替資材の進出によって木材価格が著しく低迷し、林業経営は困難に陥っている。今後の木材市場の動向については正反対の意見もあって極めて不透明であるが、多くの人が木材を無制限に輸入することは許されなくなる事態を予想している。これまで素材生産業および製材工場の規模は、国有林によって実現されてきた。私有林は、大規模経営がその補完的役割を担ったに過ぎない。大方の私有林においては林分単位が小さく、伐採は林家の個人的事情に左右され間欠的・恣意的に行われることが多く、流通過程を通して大量化を図るよりない性格を持つている。専門的林家を増やすことが継続的計画の伐採を促す対策になる。計画的に施業が行われる国有林の木材生産は、資源が損耗している今は問題にならないが、将来重要な位置づけを復活する性格を持つていると言える。何れにせよ、当面はともかく国有林の木材生産を軽視することはできない。

林業の生産性を高め流通加工の効率化・高度化を図るため伐期に達した人工林が計画的に伐

採されることは望ましいのだが、伐採は経済ベ
ーの活動であり、伐採計画化の条件整備に努
めることは重要だが、経済的規制を課すことは
できない。困難な課題であるが、価格の協定
が伴わなければ実効は期待できない。間伐では
地域の推進員制度を設置して林家と綿密なコン
タクトをとるとかにより計画化は可能であり、
当面、間伐推進によって資源利用計画化の道筋
を探ることになろう。間伐推進は森林整備のた
め必要であり、社会的規制として助成によって
間伐計画化を誘導することはできよう。

確かに言えることは、一定量の森林資源の蓄積
があれば林木の伐出（木材生産）は経済行為として
いつでも行われ得ることであり、そのことがわ
が国で長期性を持つ森林経営が行われる理由で
あると同時に資源破壊の可能性を孕む条件でも
ある。森林組合などがその活動性を高め、林業
生産の継続性を確保していくことが重要である
所以だが、何れにせよ森林造成費用は経営の中
ではマイナス費用であり、材価が低いため伐採
しても再造林をしない経営が増えている。大規
模法人の山林も、ただ財産的に所有している状
況になってしまった。資源損耗を避けるため森
林造成を公共事業で行うよりないことになるが、
大きな費用を要する。伐採と造林の経営内の連
結を図り、伐採作業の効率化と造林費用軽減の
ため、路網作設、市場対策などが必要である。
伐採と造・育林の統一は技術的観点から必要
であり、その面からも国有林は大規模経営とし

て有利性を発揮しうる条件を備えている。国有
林はまた、その公的性格によって、極長期性
を持つ天然林施策の実行にその特徴を発揮し、貢
献することができる。

個人・私法人の私的財産である森林は、関西
地方には保安林が少ないなどの実態に表れてい
るように、規制には馴染みにくい。わが国林業
における唯一の大規模経営、国有林は、組織の
効率的運営が必要だが、国民の要請に応えやす
い性格を持つ重要な存在であり、効率的、計画
的な経営管理の条件を備えている。

最後に一言。一つの例示だが、北欧では間伐
材を燃料とした小施設の発電が行われていると
聞いている。このクリーンなエネルギー利用は
環境面での効果も抜群だが、わが国でも規制緩
和の一環として促進されてよい。これからは地
方の時代であり、これらほかマイノリティの再
認識、復権が文化の多様性維持・回復のため
も、山村・林業の振興のためにも求められよう。

注

- (1) 渡邊定元「森とつきあう」、岩波書店、一九
九七年、参照。
- (2) 渡邊前掲書および坂口勝美編著「林業経営と
更新技術」、日本林業調査会、一九六九年参照。
- (3) 農政ジャーナリストの会編「森の再生を考え
る」、農林統計協会、一九八五年、二七頁。
- (4) 日本経済新聞七月一三日「News 反射鏡」。
- (5) 萩野敏雄「ドイツ林学派外交官とフランス林

学派日本画家―青木周蔵と高島得三（北海）―、
学士会会報八一六号。詳細は、萩野敏雄「日本
近代林政の基礎構造」日本林業調査会、一九八
四年、参照。

(6) 萩野前掲書二〇―二二頁を参照されたい。

(7) 福島正夫「地租改正の研究」、有斐閣、一九
六二年、参照。

(8) 大日本山林会「明治林業逸史 統編」、一九
三一年、五〇七頁。

(9) 国有林の成立と経営展開について、有永明人
「森林国有と国有林問題―社会的規制と林野の
所有と管理」(林業経済学会「林業経済研究」、
四三巻一号、一九九七年) 及び林業発達史調査
会「日本林業発達史」、林野庁、一九六〇年、
を参考にした。

(10) 公有林政策については、中尾英俊「入会林野
の法律問題」、勤草書房、一九六九年、を参照
した。

(11) 丹羽邦男「土地問題の起源」、平凡社、一九
八九年、二二四―二二五頁の一部。

(12) 三井昭二「造林公社の現状と課題」、林業経
済、五八五号、一九九七年。

(13) 日本経済新聞、九七年五月一日。

(14) この頃は、本誌五月号（五八五号）の拙稿と
重複する部分がある。