

## 林政編

## 二十一世紀の林業論

福 島 康 記

## 行革と林業

今年に入り、大きなニュースがいくつも伝えられた。まず、第二次臨時行政調査会の二年にわたる審議のまとめである最終答申が三月に出され、五月にそれを受けて内閣の行革大綱が公表された。今回の行革では、国鉄をはじめとする現業部門、特殊法人の在り方を徹しく問題にしているのが特徴である。その実施の方針である行革大綱は、五十三年の国有林野事業改善特別措置法による現行改善計画の抜本的見直しを厳しく指摘している。

その要点は、①官業としての業務分野、販売形態等事業範囲の在り方の見直し、②経済林と非経済林との機能区分、③従来の画一的な拡大造林方式の見直し、④直備事業の請負化の促進、直備事業については、経営全般の

能率化を促進する、⑤資産の活用等による自己収入の確保等、⑥定員外職員の新規採用の原則停止、定員内職員の新規採用の厳正な抑制、省庁間配置転換の推進を行う等により要員規模を縮減、職員の地域間配置転換の促進、⑦林野庁の内部組織の再編成、などである。これらを五十九年度から逐次実施するとしている。

民有林関係では、五月四日公布された森林法の一部改正に基づき、従来の林業普及指導事業に対する国の助成方式が人件費、物件費、事業費に対する定率補助金方式であったのを、各都道府県の林業人口、民有林面積及び市町村数、事業を緊急に行う必要度により算出された定額交付金方式に改められ、年々の当然増に歯止めがかけられたことなど、直接

的な関連措置となろう。農林業の普及制度が早くから行革の槍玉に上っていたが、今回具体化した。

以上が行革に直接関連した事項だが、とりわけ国有林経営の在り方は林業全体に広い関わりがあるという以上に、社会全般の動向を左右する意義を今回の行革は持つものだから、より広い視野からこの問題を検討して見る必要がある。たまたま昨年九月、財界の調査機関である日本経済調査協議会から「森林・林業政策について——二十一世紀への展望——」という報告書が発表された。これは第二臨調の委員構成に似て、財界、官界、学界の（労働界はない）委員によりとりまとめられ、国有林経営については臨調先取りとも言えるような改善策を提言し、しかも臨調と

違つて民有林を含む林業全般を対象として扱い、提言をしている。日経調という機関の性格や田中王子製紙会長を会長とする委員会の構成からみて、今後の林政の基調となるべき方向をうかがう重要な資料であると考ええる。そこでその報告書を題材にしながら、行革がらみの林業をめぐる状況の今後の動向を占ってみることにしよう。

## 日経調報告の内容

この報告ではさまざまなことを言っているが、最初の「基本認識と提言」によってその基本的な考え方を整理してみると、①外材は我が国の木材需給および林業を考えるうえで圧倒的な比重を占める。今後とも外材輸入を確保するため、発展途上国に対する技術協力や開発輸入の推進、その方策として資源供給基地の多極化の確立、政府間による投資保証協定の締結、低利融資制度、海外投資保険制度の改善・拡充、秩序ある輸入体制の確立をはかる。②多目的効率的経営を指向した独創性のある自主的林業経営を追求し、経営者の自助努力による生産投資意欲を誘導する。そのため国有林野事業の合理化と相俟って、総合的に林業対策を講ずる。③木材流通・加工産業

の抜本的な構造改善。④国有林野事業については、当局の業務分野は経営管理、施設計画から立木処分までとし、民業に適する作業部分は直備直営を全廃し、適当な事業体に委ねる。定員内外の職員をこれら事業体に送り込む、などである。このほか、森林施設計画実行確保のための有効な方策の確立、山村定住環境の整備など、これまでとられている施策を含めての指摘、政策提言がなされている。これらの認識・提言の中に、財界の考え方、意向は過不足なく示されていると言える。若干のコメントを試みてみよう。

## 現状対応策としての性格

国家予算の三〇％以上を国債発行に依存し、もともとは法律で禁じられている筈の赤字国債の発行も常態という財政危機に処する。行政組織の合理化・効率化と福祉の見直しを行うことに今回の行革のポイントが置かれ、前者についてはとりわけ国鉄をはじめとする三公社と現業部門の合理化・民営への移行が問題にされた。それは、一般賃金抑制をはかるための、低成長経済に対処する財界・官界の戦略でもあった。

官業に対する臨調の考え方は、「三公社を

含め一般の官業の役割のうち最たるものは、民業に対する先導性および補完性である。民間に技術がない、資本力がない、リスクが余り大きい場合等には国が出ていかなければ仕方がない。戦後復興期や高度成長期にみられるように、いわば『量』を必要とする時代には官業は有効に機能する場合がある。しかし、ひとたび量を充足すれば、その役割は終わる。経済社会が一定の発展を遂げ、低成長期に入り、技術も資本力も民間に蓄積されてくると、旧のままの官業では社会経済の活力を奪い、国民の負担となりがちである。『質』を必要とする時代には民業の方が効率的に良質のものを生み、良質のサービスを提供する」（臨調第四部会長加藤寛氏ら「国鉄・電電・専売 再生の構図」より）というものである。

国有林をも右の論理で切った結果が臨調の答申ということになるが、林業についてはもう少し広い意味での山村対策が含まれていると考えなければなるまい。「日経調報告」の記述をも念頭に置きながら、将来への林政の選択の意味を探ってみよう。

日経調報告の基本提言の「林業の産業とし

ての体質強化、林業の経済的成立条件を備えることが出来るよう、国有林野事業の合理化と相俟って、総合的に林業対策を講ずべきである(提言Ⅲ)というの、資源の減少と市場の縮小に対応する方策として、国有林の直営直備事業をなくし、総て民間の事業体により効率的に生産を行うというに尽きよう。

農業の産業としての発展は、市場の拡大を背景に、経営間の競争による技術革新に起因する労働力を排出する力と、その労働力を都市・工業の発展により外から吸引する力が両々相俟って達成できるものである。林業経営の企業としての発展は、育林過程での長期性に基づく低い利潤率により困難であり、農業の産業の発展と異なった複雑な様相を呈するが、林業における近代的企业経営の展開が考えられるならば、過去の造林の成果や地代収入を投資に振り向けることを、また、伐採過程の生産力の発展を可能にするような施策を可能にすることのできる国有林経営においてのみ可能であった筈である。経過は省略するが、現実には一般林政費へ多額の剰余金を支出し、林業の領域拡大には役立ったが、本家の国有林経営部分には投資が十分なされな

った。直々部分は基幹作業職員制度の成立など近代的な労働組織や雇用関係の形成をみたが、全体に低賃金が林業経営の前提であるという条件を変えることができなかった。結果は、国有林の直営直備作業においても請負においても同一の労働を行っているということだった。

都市企業では不況に対応する厳しい減量経営を行っている。前記した、農業になぞらえてみた林業の企業的发展の重要な外的要件が欠けている。それどころか雇用不安は増大する一方であり、雇用安定が重要な政策課題となっている。公共投資により農山村の生活環境の整備、道路・林道や造林投資を進めながら、むしろ都市より押し戻される労働力の雇用をはからなければならぬ。雇用確保の一つの方策として、国有林の資源を一般に開放するということになる。

しかし、そのこと自体は、パイの分配方法にかかわるものでパイが増大するとは限らないのだから、雇用確保策というより山村対策の性格の強い提案とみなければならぬ。山村の一般住民にとっては、昔自分達が雇役的労働により苦勞して植えた木を国有林作業員が

伐ってしまった、仕事を奪うと、普段から低税率・高賃金に反感を持っていて(客観的な評価とはいえないが)、感情問題になっている。伐採可能とされる資源が底をつき、造林事業も縮小されて、小さくなったパイの取り合いになっている。これら山村民の感情の宥和の方策ということになる。本来ならば、国全体の資源配分に関する政策や労働市場の仕組に関する問題なのだが、山村や林業にしろよせがなされていることの理解を山村民に求めても無理である。そこで提言が意味を持つてくることになる。

## 二十一世紀の林業労働力問題

もう少し、これまでみてきた問題を続けてみよう。

国有林の直営直備作業の廃止の提案に關し前記報告書は、「民間林業では、伐採、搬出、造林、林道等の作業の多くは出来高払いで、臨時雇用をも使用しているの、仕事の能率がよく、かつその繁閑に応じて、人員の増減を行うことができる」と述べている。加えて、「受け皿」となる民間事業者のいないところでは、当然、国、地方公共団体、森林組合、民間事業者による第三セクターも設ける、

と言っているが、民間企業を含めてのその効率的・安定的な運営に関しては、経営規模の拡大、協業化、資本整備の高度化等、林業構造の改善をはかるという抽象的な表現に留まっており(提言Ⅲ)、主たる関心が民間労働者の低賃金にあることをうかがわせる。現林政の雇用安定策や民間事業者、森林組合の労働力雇用対策より後退した水準の労働力対策を考えていることを思わせる。労働者の労働条件の改善も、林業経営者の自助努力に俟つ事項になるのである。

そのことはまた、半農型労働力を析出させた旧来の農山村社会の柔構造の維持を背景に考えているのであろう。しかし、社会経済構造の変化により、林業労働力供給の弾力性を失わせている。失業が顕在化している。雇用の不安定が、労働者個人に負荷される度合が高まっている。

林業労働力は昭和三十年代後半から補充されていず、年々高齢化している。この間、機械化、一般的交通手段の発達、事業量縮小により労働力は過剰化している。労働市場は重層化し、一般労働市場はそれを受け入れる構造にない。そのことにより林業労働力の再生

産可能な賃金水準と、労働力の市場価格である現実賃金との乖離が起っている。ここが争点である。数年前、関東地方のある有力森林組合の理事が、若者達を林業に引きつけるためには、国有林基幹作業職員の賃金水準、労働条件が前提だと話していた。(零細な製造業・土建業企業における賃金と民間林業労働賃金の格差は年々開いてきている。現有労働力が引退したら、質・量ともに著しく縮小された規模でしか補充されないだろう。山林所有者が自ら作業する方法しかないかも知れぬ。

昔は土建や農作業も重労働であったが、機械化され、林業労働は特殊な労働種類となっている。また、林業労働力に関しては公開的な労働市場における自由な労働力を需要するということはこれまでなく、特定の質を持った労働力として農山村の閉鎖的な、共同体的な社会的関係の下で再生産されてきた。工業化が農業の機械化を進めたことも加わって、林業労働力は析出基盤を失った。現有労働力に対しては、旧来の社会的関係が崩れる中で、請負制・単純出来高給制が労働者の自己搾取あるいは親方の配下労働者の搾取強化という本来の意義を発揮してくることになる。

このような悪循環を緩和するには、個別の企業では荷が重すぎる。国による林業労働力対策のいっそうの充実が、福祉見直しの大方針にかかわらず強く望まれる所以である。林業事業者にも当面の不況対策に関心を奪われるだけでなく、より広い視野を持つことを望みたいものである。

日経調査報告書の外材輸入体制確保、開発投資の条件整備提案については、林業者である読者それぞれに感想があるから、筆者が云々する必要はあるまい。ただ、二十一世紀を迎えるであろう「国産材時代」がどのような、関連して若干感想を述べてみたい。

## 地域林業はどこへゆくか

民有林業振興のために、地域林業政策と呼ばれる、生産・流通・加工を一体的に整備する施策がとられている。それは、森林施業計画による生産の組織化・計画化を基礎に置いている。施業計画はとくに伐採の実行が伴わず、その実行の確保が(日経調査報告書でも)問題となっている。

森林所有者の森林施業実行意欲の減退に対して、銀行家で大蔵省参事官をも務めた、第二臨調専門委員の木内信胤氏が、大流域レベ

ルで民有林を統合し、株式会社に近い特殊法人が集中的に受託経営を行う方式の提言を第二臨調土光会長に行っている。

それは極端としても、施業計画の実行に関して、今日の森林法の一部改正において森林整備計画制度を創設し、森林整備市町村を都道府県知事が指定し、当該市町村長が森林所有者に間伐または保育の実行についての勧告を行うことができ、森林所有者がそれに従わない時、または従う見込がないと認めた時は、当該森林や立木の所有権または使用・収益権を取得しようとする者で、市町村長の指

定を受けた者と、所有権移転または使用・収益権の設定について協議すべき旨勧告することができ、権限が付与された。森林施業の公的管理がいつそう進められる方向を示すものだが、実態的にはどのような施策が関連して出されるかが問題となろう。

地域林業政策が浸透していく事によって、どのような成果が生れるか。地域林業において、どの過程のどの階層が地域林業の発展を担うのか、それは地域によりさまざまであり、行政主導の性格が強く、主体的条件（社会的な広がりを持つ生産力の担い手が想

定される）が明らかでないことによって、流通を介した大企業のインテグレーションを招く可能性が強いことを指摘しておかなければならない。数年前、全森連が商社と間伐材の商談に入っていると聞いたが、その先触れといえよう。林業従事者は否応を言えぬ状態で、その行動を選択するのではなく、主体的判断を可能にする条件づくりに向けての選択的行動を開始する必要があるだろう。二十一世紀が、林業者にとってよりよい時代であることを祈りたい。

（東京大学農学部・助教授）