



## 林政編

## 林業白書二十年

福島康記

地売払い等で六十三年度までに過去五カ年の実績一千億円のほぼ三倍程度の収入確保に努める。⑥財政措置では、六十八年度まで一般会計、財政投融资資金の導入を継続する——などである。

## 林野三法の成立

この答申を受けて、四月二十七日国有林野事業改善措置法の一部改正が行なわれ、経営改善計画の見直し、改善期間を昭和六十八年度まで延長し、また、退職者が急増することから退職手当の借入れができることとし、その利子支払いのため一般会計から繰入金をするができるようになった。

同時に成立した国有林野法の一部改正については、昭和五十八年公布された分収造林特別措置法の一部改正により分収造林制度が創設されたが(本誌五十八年八月号宮本晶二「森林整備推進のための法改正」参照)、成育途上の森林の育林費用を都市住民ほかから求め収益分収とする分収育林制度が、法改正により国有林にも導入できることとなった。同改正案の提案理由説明に、森林の造成に自ら参加し、あるいは林業に対する投資を通じて森林造成に協力したいという気運が国民の間に高

## 林政審答申

現在の林政の重点課題は資源・流通・加工・国有林であるが、ここ暫く、国有林関連の動きが目立った。林政審議会「国有林野事業の改善推進について」答申(昭和五十四年一月)、いわゆる林野三法——国有林野事業改善措置法及び国有林野法の一部改正、他に保安林臨時措置法の一部改正——の成立(四月)、林野庁本庁組織の再編成(七月)というようである。

林政審答申は本誌四月号において、蔵持氏が詳細に説明しておられるので(国有林野事業の改革推進について——林政審答申の概要——)、改めて述べる必要はないと思うが、骨子は、①経営改革にあたっては、昭和七十二

まっっているとおったが、国有林経営や林業に対し、都市住民等の関心を求め、理解を深める機会としてこの制度は評価されよう。

国有林関連ではないが、保安林整備臨時措置法の一部改正では、本法は四月三十日までの期限立法であり、社会・経済の発展によって保安林の重要性は増してきており、法の有効期間を一〇年延長することとし、さらに、機能が低下している保安林について、所期の機能を確保するための措置——保安林整備計画に基づき指定の目的に即して機能していないと認められる保安林で、造林、保育、伐採ほかの施策を早急に実施する必要がある整備保安林を特定保安林として指定し、実施すべき施策の方法、時期等を定める——を講ずることとした。

この林野三法について、衆・参両院で付帯決議がついた。

まず国有林野事業改善特別措置法では、森林資源の重要性にかんがみ森林の整備拡充に必要な措置を講ずること、公益機能を一層発揮させるため一般会計からの繰入れ、組織機構の整備にあたっては地方自治体及び関係団体の意見を踏まえて、地元サービスの低下を

## 招かないこと。

国有林野法では、分収育林制度の実施にあたっては、地元市町村と協調し、定住条件の整備、推進のための環境づくりに寄与するよう努めること、契約の募集にあたっては特定の法人や団体に偏ることがないように努めること、国はその保育、管理について国の責任を確保するよう努める等費用負担者の権利が損われることのないようにすること。

保安林臨時措置法の一部改正では、造林等保安林の機能回復措置の早期完了、保安林の整備のため、治山、林道、保育などに積極的

に助成すること、などである。

これら法案の審議をめぐって、衆・参両議院の農林水産委員会参考人の陳述が行なわれた。そのうち元東大経済学部教授の大内力氏は、林業は、企業のように大量の借入金をしてその上に利子払って、それで計算が成り立つような性質のものではないのではないかと、今の国有林特別会計がやっているように、投資の部分と長期の借入金という形でやっていると、一〇年か二〇年先にだんだん林相が良くなってきて収入がふえてくるというときに、またもや利子と償還金に食いつぶさ

れてしまうことを繰り返さざるを得なくなる。利子負担を負わない形で国有林野の蓄積を増大し、林相の改善を図ってゆくことが必要である、と述べておられる。また、単年度決算というような形で収支のつじつまを合わせるようなやり方は、林業ではほとんど不可能だろう、とも言っておられる。

## 林野庁の組織改革

林野庁は七月一日付で本庁組織の再編成を行なうとともに、それに伴う人事異動を發令した。

今回は一連の改善、合理化の一環であり、国有林野事業の経営健全化のため責任体制の明確化と経営の効率化を図るとともに、林政が当面する諸課題に適切に対処しうるようにしたもので、とくに国有林経営部門については、一体的な運営によって企業体としての機能を高度に発揮しうる体制としたとしている。

再編成後の本庁組織は、四部制は変わらない

が、職員部を廃し管理部を新設、国有林経営部門は管理部と業務部、林政部門は林政部と指導部がそれぞれ担当するというように、両部門の区分を明確にした。これまで、林政部指導部において行なわれてきた国有林野事業職員の人事、国有林野の管理・処分、国有林野の経営計画に関する事務は、管理部または業務部に移された。

加えて、組織の簡素化のために一課を削減するとともに、班、係を再編整理し、国有林野の本庁定員三〇人を削減した。また、林政部門において木材流通対策を強化するため木材流通対策室を設置したのを始め、地域林業、森林開発公団、国際協力および林野資料館に関する事務についても再編成が行なわれている。

人事面では、七月六日付で林野庁長官が秋山智英氏から官房長であった角道謙一氏に交代した。技官長官は三十七年間続いたそうだが、事務官角道氏の就任は国有林経営困難のなかで、取沙汰されるに充分な話題である。

#### 白書二十年

このほか昭和五十九年度予算、新規事業の話題がある。予算については、公共事業費二、九八七億円（対前年度比九七・二％）、

非公共事業費五七九億円（同一〇〇・一％）合計三、五六七億円（同九七・七％）と敵しいものである。新規重点事業は、林業地域の活性化対策、複層林造成パイロット事業、重要流域保安林総合整備事業、木材産業の拠点整備事業であり、現在の林政の重点課題をそのまま示している。予算については本誌三月号、新規重点事業については二、三月号にそれぞれ詳細な説明があるのでそれらを参照して頂くこととして、ここでは、林業基本法により国会に提出が義務づけられている林業の動向に関する年次報告、いわゆる林業白書が今年で二〇年目を迎えたので、その二〇年をふりかえりみてみることにしよう。

林業白書は、かなりの数の大学の林学科で教材として利用されていると聞いている。白書の性格上、林業の動向と政策の情報が網羅的に示されている点を評価しての事だろう。

いろいろの読み方があると思うが、林政の基本になる政策課題ないしその根底にある政策理念を白書によって知る事ができないか、こう考えて二〇年の白書の第一部、林業の動向を繰ってみた。

筆者の手許にある白書をみる限り、昭和四

十七年度よりその第二章を目玉に仕立て、林業の現状と林政の課題について項目を分けながら、順次重点的に説明を加えるというスタイルをとっている。第二章の標題は、四十七年度国有林野事業の課題、四十八年度森林資源をめぐる課題、四十九年度林業の発展と山村地域の課題、五十年林業の発展と林家の課題、五十一年度林業の地域発展をめぐる課題、五十二年度木材需給と林業発展の課題、五十三年度林業の発展と森林資源の整備をめぐる課題、五十四年度地域林業の担い手育成と流通加工部門の対応、五十六年度林業経営の現状と林業発展の課題、五十七年度森林管理の現状と緑資源の確保、となっている。五十八年度は第四章が林政の推進と国有林野となっており、それが従来の第二章に相当するものとなっている。

内容は、国有林、資源、山村、地域林業、木材需給とまず一巡し、資源に戻り、地域林業の担い手、流通加工、林業経営、森林管理（資源）、そして国有林と地域林業（五十八年度）というように、テーマは循環し、順次テーマの間の結びつきを強めながら、総合的に

政策を説明してゆくという推移をみせていると考える。近年の林政の中心課題は「地域林業」の形成といわれるが、その輪廓内容は、右のテーマの一巡を通覧することにより理解されるのである。

#### 「家族経営的林業」の探索

昭和三十九年度白書から二一冊の白書を通覧して、とりわけ気の付いたことのみ記してみよう。

林業基本法は林業生産の担い手を明定していないが、興味が持たれるのは、初期の白書において、林業基本法に先立つ農林漁業基本問題調査会答申「林業の基本問題と基本対策」（昭和三十五年）が生産の担い手として高い評価を与えた家族経営的林業——家族労働による小規模の主として農家林家による林業経営——の探索がみられることである。探索と言ったのは、答申では合理的な家族経営育成の指標としての育林生産の規模として、原則として農林業あわせて自立可能な規模であり、農家林業では五町歩以上、普通には一〇町歩以上、専門的な育林経営では二〇町歩程度以上と述べるに留まっている。この自立可能な規模というのは、経営の成果としての所得の水

準を示すにすぎず、肝腎の経営の内容に関しては何も言っていない。確かに小規模の農家林家が当時活発に造林活動を展開してはいたが、林地所有規模、林木資産の規模と状態、技術の態様が総体としていかなる実体であり、それがどうすればより発展し、広汎な社会的生産力の担い手となってゆくのか不分明であった。答申の理念を白書が受け継いで、林業生産力の担い手を明定しようと試みるのである。

白書は、その基礎資料づくりのために始まった林家経済調査などの資料を駆使し、「合理的な家族経営的林業」を探し当てようと努力を続けた。これらの分析によって中小林家の生産活動と所得の状況は浮びあがるが、それが、基本問題答申に対する批判としてしばしば言われたように、我が国林業における構造的な矛盾を解消してゆくうえで中心的な役割を果たすべき存在とは到底なり難く、昭和四十年代に入ってから間もなく始まる材価の低迷と労働力流出の進行の中で、中小規模林家の活動水準や所得の低下が起り、やがて白書もそれについて分析する意欲を失ってゆくのである。

#### 林政の基調の変化

昭和四十年代前半期に木材経済は大きく転換する。高度経済成長の結果として木材に代替する工業製品が出まわる一方、製材用材の伸びなやみ、合板用の著増など木材需要構造は一変する。外材輸入量は昭和四十四年に国産材供給量と並びなお増加を続ける。木材価格は低迷し、昭和四十三年には増加を続けた林家所得は低下傾向に転じる。

このような事態に対して、昭和四十五年度白書は第二章に森林と国民生活という項を設け、それまでマイナーの取扱いをされていた項目、国民生活環境の保全、森林に対するレクリエーション需要、国土の保全及び水資源の涵養等森林の公益的機能の発揮、そして自然保護の課題を国民生活と木材という経済的機能の課題とともに強調した。政策基調の転換を示すものである。次いで四十六年度白書は、加えて、国有林事業改善に触れている。林政審議会「国有林野事業の改善について」答申が四十七年十二月に出た。同年度の白書は国有林問題を集中的に取り上げている。国有林野事業は材価の低迷と、資材・労賃の高騰のため既に財務事情を悪化させていた。ま

た、開発の進行による自然破壊が問題とされ、公益的機能を重視した森林施業の採用、各種事業の合理化、組織機構の統廃合、人員配置の適正化、一般財源負担の拡大等を盛り込んだ林政審答申となるのである。

国有林においては、翌四十八年、皆伐施業における伐区面積の縮小、伐区の分散、天然林施業の重視を内容とする新たな森林施業に施業方式が転換される。自然保護運動の高まりにより、とりわけ奥地天然林の伐採は抑制を余儀なくされ、加えて戦後復興と高度経済成長に対応する過伐による資源枯渇により、以降、起伏はあるが、国有林経営は悪化の一途をたどり、国有林野事業改善特別措置法（昭和五十三年）、同改善計画策定、第二臨調答申、そして今年の林政審答申と一連の事業改善・合理化の厳しいプログラムが続くのである。

#### 地域林業政策へ

さて、肝腎の現状にかかわる課題を述べる前に紙数が尽きてしまった。現代の林政―地域林政は駆け足で触れるほかない。

昭和五十年前後の何年かの白書のさまざまな分析を経て、五十五年前後の白書の記述か

ら浮び上ってくるのが、いうところの地域林業政策である。簡単にスケッチを試みると、国産材供給について、個々の森林所有者、素材生産者、製材業者、原木及び製品市売市場等がそれぞれ個別に経営の合理化を図るのみでは到底克服できるような状況になく、地域ぐるみの取組みに努め、国産材が比較的利益の市場条件を有する地方市場においてその販路の拡大を図ることが重要である。そのため政策課題としては、市町村のもつ企画調整能力に期待し、地域における林業振興のマスタープランを樹立、育林から流通に至る一體的整備を図る。森林組合を中心に林業労働力の組織化を図り、地域の特性に応じて農業、特用林産物の生産等と適切な組合わせを進め兼業労働力の定着化に努める。国有林、公有林も私有林と一体となつて、地域林業の形成を推進する（五十四年度白書など）、等となる。

地域を経営的視点で一体的にとらえ、各主体の有機的な協力・連帯を図ることを通じて地域全体の努力・活動を効果的に結集しようとする「地域経営」なる理念が出されている（国土審議会調査部会、国土庁計画・調整局編「三全総フォローアップ作業報告―三全総策定後の情勢変化と新しい国土計画への課題―」昭和五十八年）。さらに包括的に地域全体の連帯を求めているのであるが、個別産業分野では一層展望がきかなくなることだろう。

ともあれ、地域林業はこの地域経営を先取りし包括されるものである。加えて、前記した昭和四十五年の政策転換は、開発重視の新全総の最中において、昭和五十二年の三全総の資源重視の政策を先取りするものであり、対応はいち早いといわねばならないが、総合的な政策と個別産業部門とのそれとの関連を示すものであろうし、国の経済政策における「森林・林業」の捉え方を端的に示すもの、といえよう。

（東京大学農学部助教授）

第三次全国開発計画の見直し、点検作業において、自治体、企業等各種の主体から成る