



林 政 編

## 資源政策からの転換

福 島 康 記

## はじめに

本欄は、この一年の林政の動向を報ずる趣旨のものだが、法律ほか制度の制定・改正、林業予算など林政の主要な事項について、担当の人達による詳細な解説がその都度当誌に出るので、その個々について述べるのは無用だろう。政策の動向について論評するのが本欄の役割になろうか。本稿については、例年のことだが、林業白書をとりあげよとの編集部の注文である。政策の基調を示す情報だからということになるうか。

行財政改革の進行、日米経済摩擦をめぐる内外からの市場開放要求といった厳しい変動の底流に加えて、総体の景気の

がて主伐期を迎えるが、果して国産材時代が来るのか、それはどのようにすれば、どういう形で、といった、ここ暫く当局を含めて、不況脱却の願いを込めて、強い関心の持たれている課題を集中的にとりあげているのである。そこにいたるのは苦難の道であり、だからこそ、「挑戦」という言葉になるのである。

## 国産材時代への挑戦

まず、国産材時代とは、外材供給力に急激な変化がないと考えられる以上、外材や代替材に対する国産材の競争力の強化により自ら手にするもの、という認識が明確に示されている。外材の先行き供給不安を言い、また、国内林業・林産業への影響に十分配慮した秩序ある安定的な輸入が必要、と述べたのが数年前の白書である。厳しい認識にかわっていると言わざるを得ない。

林業・林産業の現状について目立つ動きは、まず、全体的な生産の停滞の中で、林道整備の状態、つまり地利条件の伐採に及ぼす影響が年々大きくなる傾向にあり、地利の悪いところで伐採面積が減少している。林道整備が振興の重要な方策である所以だが、林道開設実績は計画量の二分の一という状況であり、主要地域の集中的な整備が必要である。

第二に、林業労働者の高齢化に加えて、素材生産の担い手の弱体化をあげて問題としている。素材生産業者の数は減少

見通しが不鮮明であり、この底の知れぬ林業不況の中で林業・林政の変革を求める声が高まっている。

白書にも、政策基調の変化を示すような表現もみられる。それは転換期の一つの道標にすぎないが、いったいこれから林業はどうなるのか、幾つか、林業や林政の在り方について提言・展望論がみられるので、関連してみよう。

## 昭和五九年度白書の公表

今度の白書は、細部にいくつかの工夫がみられるが、やはり、その時々的重要政策課題をとりあげている章の内容が注目される。今年には、「国産材時代への挑戦」という章が第一章に置かれている。

一千万坪の人工造林を達成し、その保育に重点が移り、や

し、森林組合や会社など比較的規模の大きい事業体のシェアは高まっているが、全体に小規模であり、作業の小規模分散性により能率化が困難であり、事業量の安定的な確保も困難であり、資本装備にも立ち遅れがみられる。その生産能力の維持拡大、体質強化が重要である。

木材の流通・加工については、零細・弱体な企業体質のため近年の需給構造の変化に対応できず、外材や代替材が進出し、減少した需要を巡って企業間の競争が激化している。住宅建設に大手メーカーが進出し、工場生産化した住宅生産のシェアは増しており、それが同一規格品の大量流通を促す一方、増改築需要の増大、消費者ニーズの多様化等が流通の小口化を促すなど、在来の流通ルートでは対応し切れない面がみられる、としている。

## 国産材時代への課題

これら現状に対して、「国産材の復権とその課題」と題し、木材需要の拡大、国産材の流通・加工体制の整備、効率的な林業経営の推進と森林の適正管理及び山村の振興、の三項に分け、対策の方向を述べている。

木材需要の拡大策は、多様化する需要に的確に対応するため、情報収集・サービス体制の強化、流通の大型化、マーケティングの強化、公営住宅・学校など公共施設の木造化ないし木材の多用、家具・内装用途の開発を図る。住宅設計・施

行法、住宅ローンのあつ旋、アフターケア等、住宅部材のブ  
レカット化の推進、大工・工務店・設計士との連携を図る。  
間伐材等の中小径木を利用した単板積層材等、加工技術・製  
材技術ほか木材利用技術の開発・改良、商品性を高めるため  
の研究開発、などである。

流通・加工体制の整備と効率的な林業経営の推進について  
は、森林所有者、林業事業体、木材関連産業の個々の経営努  
力に期待するばかりでなく、地域の特性を生かしながら、造  
林・伐採から流通・加工販売に至る各部門を関連づけ、地域  
が一体となってその振興を図る。

市町村は、地域の林業生産活動を相互に関連づけて、その  
組織化を図る。

森林組合は、市町村と協調・補完の関係を保ちながら、経  
営指導、造林・保育の施業受託、林産物共販等、総合的に行  
ってゆく。

そして、広域にわたりそれら担当者間で木材安定供給に対  
する合意の形成に努め、住宅産業等の需要者と結びつきを図  
りながら、国産材の大量安定供給体制を確立してゆくことが  
重要である。

従来から言われている地域林業政策だが、それは、生産・  
流通・加工の各段階内での、また、森林所有者対素材生産業  
者・流通業者というような段階の間の事業者の協調関係と

形成している。

それぞれの層ごとに、きめ細かな対応をしてゆくことが今  
後におけるわが国林政の最重要課題だが、現在のままでは、  
すべての林業経営が経済的に自立することが困難になってく  
る。

そのうち、専門的経営が林業自立の先導的役割を果たすこ  
とが期待され、その意欲ある経営体の育成のため、現行相続  
税、法人税の見直し、所定の森林計画を遂行した場合の優遇  
措置の導入等の対策が重点的にとられるべきである。

地域の特性に照らして現在ある森林に独創的な利用価値を  
付加し、その有効利用を図ってゆくことが、林業自立への鍵  
となる、というのである。

このほか、林産物の長期需給見通しは、供給可能性を重視  
する供給予測に偏しており、林業の実態との間に大きなかい  
離がある。

その再検討と、森林計画制度を、林業自立に向けた林政の  
多様化と呼応して、地域の特性に基づく独自性、国有林経営  
との一体性を確保した上で抜本的な見直しが必要であると  
し、さらに、関係省庁間の調整を基礎に、森林・林業政策を  
一元的に責任をもって推進する体制の確立、そして、省庁の  
枠を越え、産業・教育・文化等多方面の識者から成る「二一  
世紀森林・林業委員会」の設置を提唱している。

もに、競合関係をも包括するものであろう。構造変化ともい  
うべき転換を、政策はその視野に収めるものであって欲しい  
と思うのである。

森林施業に関しては、資金投下の少ない天然更新施業、集  
約な短伐期施業、間伐を繰り返す長伐期施業など、地域の需  
要や労働事情等に応じた合理的な林業経営を行えるよう、多  
様な森林施業体系を確立してゆくことが必要であり、経営の  
効率化のため林道網の設置のほか先端技術を応用し、林業機  
械の小型化・軽量化など技術開発が必要、と述べているあた  
りが、新たに加えられたところであらう。

### 経済同友会の提言

国民共通の財産としての質の多様化を要請されているにも  
かわらず、それを育ててきた林業がその存立基盤を冒され  
ているとして、自立的な林業経営の確立を厳しく求める提言  
が、経済同友会森林問題懇談会（委員長、山崎完住友林業会  
長）から今年二月に出された。日本の森林・林業の総合政策  
を求めて、という副題をもつ「二一世紀に架ける緑のニュー  
スキーム」である。現行の林業政策は画一的、総花的であり、  
木材資源の造成、量的な木材生産を指向するものに留まって  
いる。活力ある森林をつくり、維持するためには、それを支  
える林業経営の確立が不可欠である。私有林業は、専門的経  
営、兼業的経営、単なる山林所有者という三つの重層構造を

### 林業の産業的自立とは

森林経営という場合、著しく歴史規定的というか個々に資  
産内容が異なり、地域性とともに集約度に大きな幅があるも  
のだから、イメージが結びにくい。専門的・林業的経営の意味  
は、大規模のものが優越するだろうというほどの内容と思わ  
れるが、確かに読みとれるのは、これまでのような一律の森  
林造成のための保護助成は不必要であり、意欲あるもののみ  
を選別して助成せよとの提案である。

経済同友会は、昭和四十六年に「二一世紀グリーンプラン  
の構え」を発表し、森林蓄積を重視した森林政策への転換を  
提言し、公益的機能の促進のためには健全な森林経営を確立  
すること、具体的にはよりよい森林づくりを目指して森林を  
伐ること、それが最良の方法であり、国民経済的にみてロー  
コストである。政策的には、一方で強力な規制が伴う反面、  
手厚い保護を加えねばならぬ重要な産業、とした。今回、この  
最後の認識が欠落したのみならず、森林に対するニーズのい  
っそうの多様化への対応と、自立のための自助努力を迫って  
いるのである。その後、森林資源の造成が進む一方、経済の  
国際化がいつそう進展し、さらに、国の財政が著しくひっ迫  
し、その緊縮が厳しく求められているといった状況変化を背  
景に置いているわけだが、市場メカニズムの浸透を軸にして  
いる点で財界農業論といわれるものと軌を一にしている。林

業経営者としては、林政をめぐる環境がとみに厳しさを増していることを知らねばならないだろう。

### 林業経営者協会の提言

経済同友会の提言の「専門的林業経営」の内容の不明な、いし抽象性を説明するかのよう、少なくとも、それを意識した対照的な提言が、林業経営者の側から四月に出された。

日本林業経営者協会（林政提言委員会委員長 乾英夫三重県森連会長 座長紙野伸二農大教授）林業政策への提言―林業経営の存立発展のために―である。

それは、資源政策のみならず、環境政策に重点を置く現林政から、林業の担い手である経営重視の総合施策への転換を求めて、森林所有権による権能が経営管理機能に卓越しがちな林業において、永続的組織体（ゴースティング・コンサーン）としての独立性のもてる経営実体を社会的に認知し、それを政策対象としてとりあげるべきだ、と提言しているのである。

経済同友会提言の「専門的林業経営」の抽象性と多面性に対して、林経協はより具体的に林業の担い手を規定しようとしている。それは、

- ①ある程度の循環可能な森林を経営資産として保有するかその目標を明確に持ち、
- ②生産活動が継続し、保続生産を確保するための施業計画が樹立されていること、

粗放化の方向をとらざるを得ないだろうが、土地生産力の有効利用という場合、何を低限の基準に置くのか。つまり所有と経営を分ける基準が不明ななどの問題がある。

それはともかく、長期的な展望として、条件の整った多くの森林所有者が敢て目指して欲しい課題が、この提言に示されている。

### 資源政策からの転換

多くの森林所有者をみると、専業の例は少なく、世代交代期を迎え、森林に関心を失っている。林政総合協議会の季刊林政は三月号は最終号だそうだが、ユニークな座談会を特集している。関連する発言を紹介しよう。

現在は昭和初期の恐慌時と比べ、山林所有者の経済力は高まっており、材価の低落の幅もまだまだ小さいが、学歴も高くなっていて投資選択にかなり幅があり、山林がステイタスシンボルでなくなっている。家族制度も崩壊しており、遠からず山を手放す人が多くなるに違いない。昔は山を集めた商人は山に投資するため買ったが、労働力がなくなっており、資産運用の点でも投資が減ってゆくだろう。今の山持ちの考え方の問題からゆくと、現在の方が林業が衰弱し崩壊する可能性は大きい。

他の産業をみると、二度のオイル・ショックの時に、合併したり組織を変えたりあらゆることをしている。だから日本

③土地生産力の有効利用にかなった施業方法が採用されていること、等の経営諸関係にある林業経営実体である。

その成立基盤を確立するための政策としての特徴ある提案をピックアップすると、林業の危機的状況に対して関係国との政府間交渉により協調をはかる等秩序ある外材輸入の対策。林道を社会的資本として認知し、林道網の整備拡充を公的機関の責任事項とする。雇用関係面での経営者の意識革新。現行の施業計画に対して長期経営計画制度を確立し、その中で林業経営実体の法認、その継続性の確保を図る。経営管理の近代化、積極的な経営活動。経営存立基盤としての税制の改善、とくに法人化助長のための税制、等である。

経営構造改善に関し、規模拡大の積極化のための資金援助、分収造林と森林信託が進められるような法的措置を言っていることも注目される。

森林蓄積のできあがった森林所有者が積極的に投資を行い、雇用関係改善を進め継続的経営を行っている例が各地で少数ながらみられ、それらが最も苦しい状況に直面していること提言のいうとおりだし、その事例をふやし活動を促進するための現実的な提案だと思うが、秩序ある輸入という場合、価格問題に限定してもそれがどの程度の水準ならいいのか。また、長期性のためにもと市場価格の変化に対し経営活動は硬直的ならざるを得ず、不景気に対しては、全体的に

経済は成立っている。ところが林業は何もやっていない。

まだいろいろあるが、「国産材時代は実現する、その姿は」のところで、出席者が共通して、資源造成の時代から資源利用の時代へ入り、林野行政を林産行政に主力を置いたものに転換すべきである、という認識を示していることは、とりわけ注目される。ここでも、資源政策からの転換が言われている。

資源政策は、治山治水など森林の公益的機能、そして育林の長期性・低収益性を理由とする国（公有林を含む）による直接的な森林造成と私経営に対する助成を包括するものであるから、先の二つの提言の視野は限定されていると言わなければならないが、資源造成が進んだのだから、その利用に重点を置いた政策に転換せよというのは賛成である。素材生産業、流通業、加工業強化と技術開発、林道開設、等が森林の利用を進め、その利用の体系を基軸に森林政策を転換してゆくことが必要であろう。

森林の造成、維持、管理にかかる対策については、伐出諸条件に基づいて、公営造林を含めて森林経営がその採算内で担う部分とそうでない部分に分け、組み直すことが求められよう。縦割り行財政を前提に内部努力を迫っても、限度はあろう。頭は低材価で抑えられているうえ、担い手層の体力は山村崩壊の中で弱り切ってしまった。新たな財源を確保



する措置は必要だろう。資源造成はやはり金がかかるのである。

各地一律の分収造林、分収育林の地代の在り方についても、同様、経済法則に合わせ検討されてよいだろう。

林業の展望を言う際、ここ暫くの激動というべき産業・企業の再編成の動きを抜きに語れない。頂点をなす企業は海外開発投資を進め、複合企業化、多国籍化を進めてきていることが、従来と違った複雑な動きを、例えば木材市場にも与えている。

一方、中小企業の倒産は相次ぎ、これまで森林造成を支えた農家ほか事業体の変転も著しく、そのことが二つの提言を生むわけである。市場要因による不採算林分の増加が著しいのだから、森林それ自体の造成・維持を目的とする資源政策継続の社会的要請はいっそう高まっている筈なのだが、財政緊縮の折から、それに枠がはめられ、融資の利用のみならず、経営努力・自助努力を強いられているのである。その努力の最大のものは、利用重点政策への転換であろう。

### 資源政策の財政問題

森林資源政策の重要な柱である国・公有林政策も大きな転換期にさしかかっている。あまり触れられていないが、民有林政策の重要なポイントとなっている公営造林の問題点を最後にみてみよう。

因みに、規模の大きい素材生産業者は、資材を国・公有林に依存していることにみられるように、林業生産力を高めるうえで重要な機能をそれらは果している。

公有林は森林面積の一一％にすぎないが、公営造林のこの五年間のシェアは二九％にも達している。造林停滞に対処する政策の中心となっている観があるが、なかでも林業公社は、所有と経営の分離により、私有林の零細性を克服し、能率的・計画的な林業経営を実現する機関として、その活動を拡大してきた。森林組合作業班の活動も、公社事業がなければ成り立たない地域は少なくない。

その公社活動が農林漁業金融公庫の造林資金を原資としているため、この不況期に元利償還期を迎えて、債務保証者である府県に大きな負担がかかりはじめ、行財政改革もからみ、府県の一般林政推進のための支出抑制を余儀なくさせられるような事態となっている。今後の公社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と見込まれ、間伐収入の不調から、債務の累積は必至の状況である。対策として、公庫融資率の改善（現行九〇％）、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、また基金造成などの自助努力が強調されている。

財政面の破綻からその在り方の根本的な検討の声が強くな

ることは避けられない状況だが、その一方で、地域資源の造成・管理のための機関として、その役割を見直し、立場を強化しようとする法制整備が一昨行われた。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、森林整備計画の実行組織に位置付け、これまで公社の無かった果にも整備法人が設立された。財政的には、今年度に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ったのは改善だが、逆ザヤ事業の拡大は、結局、債務を累増させるわけである。財政面でも経営面でも、問題をいっそう拡大させながら先送りするだけに終らぬ対策を望みたいものである。一般林政に属することを、公社という森林経営が融資を媒介に担うのだから、もともと財政の大きな手当は必要である。

府県営林や市町村有林のばあい、公社のように大部分を融資に依存する財務構造にないし、個々に経営・財務の方針が異なり、いちがいに言えないが、伐採収入は一般財政で費消し、公庫借入金に依存し事業を進める傾向が増している。現在の造林利回りは三％以下、分収造林二％以下、補助金を除いた自己負担分についても四％に満たないのだから、低利資金でも収支は全く合わないのに、である。

分収育林により保育費を得、森林整備を進める方策が奨励され、各地で実施もされているが、市町村・財産区などの事

例についてみると、その収入を一般会計に計上し費消してしまふ、資産の切り売りにすぎぬ例が少なくない。今後の必要経費を留保するくらいの矜持は望みたい。

森林経営は、育林の長期性ゆえに、とりわけ財務面で厳しさが要請されることを、一般行政担当者も林政関係者も再確認する必要がある。融資を受けることにより、経営を市場メカニズムに曝していることの意味を、厳しく問うべきである。

育林の長期性によって、当面問題が顕在化しないだけ、後の財政破綻は大きくなる。資源ができて、経営や行政が破綻するだけならまだしも、財政破綻が資源破壊に結びつかないとは言えないのである。林政が、単に、受身の物的な資源造成政策に留まらず、財政的にも、労働力対策などを含めた経営政策としても、継続的な展望をもち得るものに転換して欲しいものである。

（東京大学農学部助教授）

### 林野庁辞令

木材流通対策室長	上木 嘉郎	大臣官房予算課	五月一日付
業務部長	松田 堯	高知営林局長	六月一日付
高知営林局長	小沢 普照	経営企画課長	" "
経営企画課長	塚本 隆久	業務第一課長	" "
業務第一課長	杉原 昌樹	技術開発調査官	" "
東京営林局長	谷垣 孝次	北海道開発局次長	六月十一日付
東北農政局長へ	鈴木 一郎	東京営林局長	" "

林野庁業務部長

退職者

江 藤 素 彦

六月一日付