



林 政 編

## 林政の転換

福 島 康 記

## はじめに

この一年、林業・林政界は荒れに荒れた。合板関税問題で採め、次は水源税、そして円高で関税どころでないインパクトを受け、その直接、間接の影響がどの程度か計りかねているのが現状である。このような現実の動きの一方、林政論というべきさまざまな団体からの提言が相次いだ。昨年の半年報では「資源政策からの転換」と題し、それまでのいくつかの提言を紹介し林政転換の方向を探ったが、この一年の間に林政審議会専門委員会の中間報告が出され、林政審の本報告や第四次全国総合開発計画の公表を控えて、現実的な政策転換の方向が明らかになってきた。さきごろ公表された林業白書もその方向に沿い論述されている。本稿では、それら提言、白書を紹介し、若干の論評を加えてみたい。

## 林政審議会中間報告

今後の森林・林業及び木材産業の長期展望と林政の基本方針について、林政審議会は赤井英夫鹿大教授ら十三人から成る専門委員会に検討を委嘱した。「森林の危機克服に向けて」と題するその中間報告がまとめられ、武田林政審会長は、森林・林業、木材産業の直面する危機的状况について広く国民の理解を求めるとともに、また、政府が早急に対策を講ずる際の参考になるとして、首相と農林水産大臣に昨年八月はじめそれを報告した。

中間報告の第一の特徴は、基本認識として「国産材時代を現実のものとする課題に加えて、その表題が示すように「文化・教育面での機能を含めた森林の公益的機能そして多様な木材需要に対応し得る森林を育てる」森林政策の強調だろう。

報告の提言は、一、森林整備方針の転換、二、木材需要の拡大と木材産業の体質改善、三、林業経営の活性化、四、山村の振興と森林の総合的利用の促進の四つの部分に分かれるが、一、では①複層林の造成、天然林施業の重視及び広葉樹林のより積極的な造成、②自然保護をより重視した森林施業の推進、③森林の総合的利用の観点から林地の立地条件に応じた多様な森林の整備、④木材供給力を平準化するための伐採年齢の多様化、長期化等を踏まえて森林整備方針の転換を図るとしている。そして、その費用の負担方法として①分収林制度やナショナルトラストの活用、②森林レクリエーション等森林利用の質を高めるに当たったの協力費の拠出、③下流域の費用負担基金の設立、④森林や各種林間施設の利用に関する会員制度の整備充実等の推進をあげ、水源税の創設の早急な検討を提案している。

林業経営の活性化に関しては従来言われてきた地域林業の形成策が中心となっているが、森林経営の型として林業主業型、農林複合型、資産保持型の三つに分け、それぞれの経営実態に応じて、積極的な林業投資の促進、森林施業の集団化等の施策を展開し、林業経営の効率化、低コスト化を図る。また、森林組合、素材生産業者など担い手育成強化により地域一体となって、林業の活性化、効率化に取り組むことが重要としている。森林の維持管理の適正化を図る観点から市町

村や企業による林地取得の促進、銀行等金融機関に対する森林信託の促進の検討を、関連して提言しているあたり注目されよう。そして相続税制の抜本的な改善措置を講ずることが大きな課題であるとしている。

山村振興についてはこれまでの対策に加え、流域圏をベースにした広域的な地域構想の下に各種施策を総合的に実施する。林業活性化のために、森林を総合的に利用する開かれた林業経営に取り組んでいくことが重要であり、散策道、林間教育施設等を適切に配置するとともに、利用目的に応じた多様な森林を整備してゆく必要があると言っている。

この報告を受ける形で自民党や林野庁の動きが活発化、顕在化し、いくつかの提案に関し、具体化の段階に入っている事項は少くない。六十一年度林野関係予算新規事項に都市住民の森林総合利用促進と森林づくり参画のための幹線道路、駐車場、作業道、歩道、軽架線、避難小屋、修景施業など行う森林空間利用促進対策事業(三三九百万円)、ニーズに従って多様な機能を発揮する森林を整備するための森林計画制度手法の開発調査(三一百万円)、広葉樹林整備事業(五五八百万円)等がみられる。

水源税については、当局の検討に対して内容のみならずその手続きについて、林政審委員の河毛王子製紙社長が審議会で強い疑義と反対の意見を述べ、日本製紙連合も反対の意向

を表明した。建設省がダム建設や河川環境整備など治水事業の財源として「流水占用料」構想を出すなどのからみもあり、結局六十一年度は見送りになり、自民党税制調査会での検討案件となっている。

### 六十年年度林業白書の公表

四月に公表された本年度白書は、右の中間報告に示された施策の新しい方向、森林整備方針の転換、森林の総合的利用の促進の二点を重点的に取り上げ、それを技術問題を含め敷えんする内容となっていて、費用負担の問題を含め、森林整備に国民参加の手法を検討すべきだと提案している。本年度白書の特徴を示す章は第一章である。それを中心にみてみよう。

人は森林と多様なかわりをもってきたが、近年、安全で快適な国民生活を維持する上で森林が不可欠の存在であるとの認識が深まり、国民は緑とのふれあいを望むようになり、野外レクリエーションや文化的、教育的「森林体験」など人間性回復の場として森林を利用することが重要であるとの認識が高まっている。木材需要についても本物志向等を背景として有機質建築材料を使用する兆しがみられる。木についての日本人の潜在的な需要やし好を的確にとらえ、木材を消費者のニーズにあった様式の住宅、内装材等へ積極的に利用し、木材の需要を拡大してゆくことが古くからの「木の文化」を

伝え、森林を維持造成していく上で重要である。

森林はまた、林産物を繰り返して収穫できるバイオマス資源の宝庫であり、バイオマス変換技術を活用して木材からアルコール、薬品、炭素繊維、飼料等を生産するための研究開発が進められている。さらに、細胞融合、組織培養等のバイオテクノロジーを活用して林木や食用きのこなどの新品種の創出、優良苗の短期大量増殖を図っていくことが期待されるとともに、植物や微生物の遺伝子プールとしての森林に深い関心が持たれている。森林は国民生活に明るい希望をもたらす無限の可能性を秘めた資源として期待されており、これを適切に守り育ててゆくことが重要である。

それに対して我が国の森林は年々蓄積を増加させているが、一千万haの人工林の大部分がいまだ成育途上であり、間伐実施面積は緊急に間伐が必要な年平均面積四〇万haの六割の水準に留まっています。良質な木材の生産に支障を来すばかりでなく、表土の流出、土砂崩壊ほか自然諸害を起しやすくなる。天然林の中にも、疎林化したり、根系の発達が十分でないため、機能が低下し、林地荒廃を引き起すおそれのある森林がみられる。

経済社会の成熟化に伴い、節のある材が情緒あふれる内装材として好まれるなど木材需要も多様化しており、多種多様な木材を供給する森林の整備、国土保全、水資源かん養機能

の高度發揮、森林の文化的、教育的利用に対する要請の高まり、都市緑地としての都市及び近郊林の保全整備など、森林に対する要請は多様化し、その整備の重要性に対する認識は高まっている。昨年十二月に決定された国土利用計画でも、前計画にも増して森林の整備充実を図ることとしている。

### 今後の森林整備の方向とその課題

以上のような現状認識に対して、林業経営を巡る厳しい状況の中で、森林を適正に管理し、その有する諸機能を高度に發揮する森林に整備するため、各種の森林・林業施策を総合的に実施して林業生産活動を活性化させるとともに、森林所有者自らが人工林の整備・充実と天然林施業の積極的展開及びこれらの技術の定着化等に創意工夫を凝らし、努力を重ねてゆくことが必要となっている。また、森林整備のため森林の恩恵を享受する国民の参加による森林づくりの推進が重要、としている。

それら方向に沿った実績を示す事例を踏まえ、森林整備に向け取り組むべき課題とその対応方向を三つに分けて述べている。即ち、(一)国民の多様な要請にこたえた森林の整備——人工林の整備、充実と天然林施業の積極的な展開、複層林造成。若齢林に偏った「団塊」を形成している森林の、地域の実情に応じた伐採年齢の多様化、長期化による国産材供給力の平準化。広葉樹林の部分的な植栽を含む天然林施業の積極

的な推進、針葉樹造林の際有用広葉樹保残による針広混交林の育成、立地条件に応じて森林施業の集約度を変えてゆくこととの配慮。森林の文化的、教育的利用に対する要請にこたえて、「見る森林」、「遊ぶ森林」、「思索する森林」、「住む森林」の整備、道路、遊歩道、休憩所、滞在施設の整備が必要である。

(二)林業経営の効率化による森林の整備——林道の整備、林業事業体の育成強化。団地共同森林施業計画制度の活用、森林施業の委託又は請負わせの促進による施業の集団化、協業化。林業労働力の広域的な流動化による就労の計画化、長期化など就労条件の改善、雇用母体となる林業事業体、森林組合の育成強化、林業機械の開発、普及による労働強度の軽減、高度な技能をもち多様な作業に従事する就業者の育成。担い手確保のための農林複合経営の推進、地域産業の振興、生活環境整備が必要である。

(三)国民の参加による森林の整備——共通の財産である森林を国民が一体となって整備。造林、間伐等森林整備に対する施策の充実と森林開発公社、森林整備法人など公的機関による森林整備の促進。分収林設置や森林整備のための基金設立による費用分担の動きの助長、都市近郊での市民による森林造成への積極的な取り組み、森林の教育の場としての活用の促進が必要であるとし、森林の消長が文明の消長につながるも

のであり、森林の整備に広く国民の理解を求め、国民参加による森林整備やその費用負担のあり方等について、今後検討を深めてゆく必要がある。第一章をこのように結んでいる。

我が国の林業は、天然林の伐採撤出、吉野式の集約な人工造林の二本立てで進んできた。戦後それらのテンポが著しく早められた。普及技術として一般に伝播した人工林施業モデルは針葉樹の一斉造林、短伐期皆伐という特徴を持っていた。戦後造林木は現在、国の間伐対策事業の対象となり保育が進められているが、戦前期の造林木は間伐の繰り返しにより、事実上伐期が多様化し、延長されてきている。いま、経済状況の変化に対応して技術開発を進め、意識的科学的に樹種や施業モデルを多様化し、森林計画制度や税制体系の検討を含め、長期的な森林資源造成・管理の展望を得るべき大きな転換期に差しかかっていることは白書の指摘するとおりであろう。

問題は、森林を造成し、維持する担い手である山村の崩壊をいかにくいよめるかの対策が功を奏していない点にある。山村対策が十分な効果をあげ得ないのなら、やはり森林を育て、木材を生産する産業としての林業が独自に労働力を確保するためのより強力な対策が必要なのではなからうか。

#### 国土緑化推進委員会の提言

白書の公表に先立つ三月、大物財界人が名を連ねる緑化推進委員会の二十一世紀の森林づくり委員会が、「二十一世紀

なって森林を整備し保全する体制を確立する必要がある。今後、森林の育成管理は国全体の課題として取り組むべきであり、国民参加のための条件整備には積極的な対策を講ずべきである。

その条件整備とは、山村の林業者の自主的努力促進のための林道等の生産基盤整備と現行税制の抜本的見直しをはかる等経営基盤の整備、山村と都市を結ぶ道路網の整備、情報の地域格差縮小のための通信・情報システムの活用、都市近郊林の農林業の利用、生活環境林としての整備管理の促進である。

このほか、国民参加による森林づくりの事例として、分収育林、水源林基金、緑の基金、緑の羽根募金、ナショナルトラスト、保安林管理協議会、学校林、特別町民制、市町村交流等があるが、これらの活動を今後進めてゆくための課題として、国民への理解の浸透、情報の活用、指導者の確保、資金の調達、企画・運営の改善、PR活動等をあげることができるとしている。このような課題を解決するため、全体的な企画、調整をはかり、活動しうる民間レベルの中核的な体制の整備が必要であり、同時に、国等による強力な支援体制を望むとしている。マスメディアの活動も重要であり、このようにして、国民一人ひとりが森林づくりに参加する「二十一世紀の森林づくり運動」を広く国民運動として推進することを提唱している。策定中の四全総の重要検討課題に「森林と国土管理」があ

へ——国民参加の森林づくりを」と題する提言を作成、公表した。次にそれを紹介しよう。

まず基本認識——提言のねらいとして、広い視野から国土の基盤としての森林に着目し、とかく産業政策に偏りがちであった行政全般について見直しを図り、総合的な新しい政策へと転換する必要がある。さらにこれからの森林の育成管理には、林業者・山村の人びとの自覚と一層の自主的努力が重要であるが、また、その努力のみに依存して出来るものではないとの認識に立ち国民一人ひとりが、森林を自分のものとして考え、それぞれの立場、可能な方法で森林づくりに参加することが望まれ、これを国民運動として展開し推進しうる体制の整備が必要である。盛り上がる国民的関心を組織化し山村に導入して、森林・山村の活性化をはかることに重点をおいて提言をまとめた、と言うのである。

この提言は、これまでみてきた林業施策全般を含むものが、その第四次全国総合開発計画への要請に示されるように、都市の装置の一部として山村、森林を位置づけ、一体的に整備し保全する体制の確立を強調する点に特徴がある。即ち、「四全総への要請」として次のように言っている。

森林を国土の基盤として位置づけ、新しい時代に対応した森林の管理を国土政策の基本にすえ、行政の枠をこえて総合的に検討し推進することが必要であり、山村と都市が一体とげられている。右の提言が取り入れられ、多様な林業や山村の活性化の方策を通じて生産・生活のための条件整備を行うことはもとより、国民参加による森林づくりのために、新しい森林管理組織の形成等の新しい発想、新しいシステムの構築が必要である、とされている。これらは国土政策上も、都市政策の補完、農山村の活性化の観点から有効であると言えるのである。

最近の貿易摩擦や円高で輸出産業に強いかけりがみえ、都市再開発と唯一の成長産業であり第四次産業と言われる観光産業に経済運営の重点がかかってきた。森林総合利用促進の動きは、そのあらわれと考えられる。

#### 国民森林会議の提言

隅谷三喜男氏を会長とし、メンバーに山村・林業関係者も多い国民森林会議が四月、二つの提言を発表した。「森林の中に明日がある——地域の森林会議を明日の山村活性化のキーワードとして——」と「国民のための国有林を——地域に根ざした公益性の追求を提言する——」である。次にそれを紹介しよう。

まず、「森林の中に明日がある」では、現在の山村の危機は、森林の価値を戦後の日本社会が正当に評価してこなかったため、森林の総合的、有機的活用を妨げてきたことと、山村危機の深まりの中で山村住民の多くが森林とともに生きる

気力を失ってしまったことにある。いま山村の再建に必要なことは、生きている資源としての森林と人間の暮らしが共生できるような新しい山村社会の創造であり、それをとおして日本のなかに都市と山村が共存し、手を結び合えるような重層的、多元的な社会をつくりだしていくことである。

それは山村住民自身が生きている資源としての森林を活用しながら、自らの手で新しい仕事と山村をつくっていくようにする意欲と気概を回復するところからしか始まらない。と同時に、都市市民は山村を単に自然の残っている場所としてみるだけでなく、山村住民の仕事や暮らしとの連帯を、行政は山村の管理から山村住民の自主性の支援をという、山村住民、都市市民、行政すべての面での発想の切り換えが、これから新しい山村をつくり出していく上で必要である。森林と山村活性化の視点にたつて、山村住民が自主的に新しいシステムをつくり出す第一歩として、山村住民を中心に、それぞれの地域で森林にかかわるすべての活動を自主的に計画、調整する、地域の「森林会議」を設けることを提唱する。

「森林会議」は森林の経営や労働で生活する人々を中心にしながらも、森林組合、農業関係団体、国有林関係者、不在村者を含む森林所有者も参加して、信頼し合い、協調し合い、地域的な連帯をつくり出していけるような構成員の組織を考えていく。森林の中には多くの価値が眠っている。会議は木材の

生産、流通に関するだけでなく、森林及びそこに棲む生物や水の保全、溪谷の景観と機能を守りかつ活用する方法、農林生産物の供給や保養、観光までを、すなわち、地域の自然に対する人間のかかわりについて、幅広く話し合い、そこから多様な山村の仕事を自主的につくり出していけるように掛ける、と言うものである。

「国民のための国有林を」では次のように言っている。国有林の公益的、社会的機能を重視した開かれた経営・管理のため、最大の林業経営体としての国有林野事業の技術・施設・人材等の巨大な蓄積を地域社会のために役立てることが国有林に課せられた責務である。そのために、国有林野事業の分権化と地域林業への協同体制の確立、民有林への積極的協力と低位利用林地の有効活用、森林の総合的利用の促進、農業の利用への協力、財政の仕組みの改革を提言しているのである。

このほか、いくつかの団体やフォーラムの提言がみられるが、紙数が尽きてしまった。最後に、諸提言、報告についての筆者の総括的な感想を述べ、本稿を終わることとしよう。筆者はやはり、地域ごとのさまざまな産業のある程度バランスのとれた発展が経済運営の基本になり、そのことが森林の適切な管理を結果し、文化・文明の発展につながると思うのである。

(東京大学農学部教授)