林業動静年報

林政編

# 木材経済の国際化・自然保護あわせて昭和林政を振り返る

福島康記

## 一　円の動向と木材

グローバルな動きを敏感に反映し、最近の経済の動きはまことに目まぐるしい。一ドル百二十一円を越えた円高だったが、その後じりじり下げ、政情不安と円に関係の深い中国の「動乱」が要因となり六月中旬には百五十円台まで急に下げた。住宅など内需と設備投資で好景気が持続したが、物価安定が消費税によって終わったと言われる状勢に円安が追い討ちをかけた形で、経済の先行き不安が大きく増した。一部先端産業の競争力や結局は当てにならない国際協調による円高に依存した経済政策にもともとの問題がある。安定性・総合性がなく、しわ寄せがきつい。

木材関係のニュースとしては、木材の高関税＝合板・集成材の一〇～一五％などについて米農商務省がMOSS協議を申し入れた（五月）。つい先頃関税を下げた矢先にと、関係者を驚かすものがあったが、このような突出した動きもさることながら、木材国際化は規格・検査制度などベースの部分をも巻き込んで、円高基調が続いた中でますます加速されてきた。製品輸入化は加工度の高いもの、より高級なもの、さらにはまるまるの住宅にまで及ぶ趨勢であり、国内の生産のみならず流通・加工の分野の再編成を必至としている。このような事態と国内資源の成熟化を反映して、林政の態勢と重点は資源利用の木材生産及び林産・加工に移ろうとしている。それに関連する問題は、先年の本欄で述べたところである。

## 二　自然保護問題

経済国際化と裏腹の関係の問題と言うべきか、森林を巡る自然保護運動の高まりも最近の特徴的な動向である。熱帯林消滅に対する日本企業の責任を追及する内外の自然保護団体の抗議が相継ぎ、その関係か、七月のサミットの主題となる地球の環境問題について、温室効果や熱帯林保護対策の分野を中心に、日本が積極的に貢献する方針を表明することになった。グリーンファンド（緑の基金）創設による熱帯雨林の保護をはじめ、無償資金協力に環境枠を設けるなど政府開発援助（ODA）全体で一千億円程度の環境対策資金を用意する、などである（四月）。内外とも環境対策の重要な柱に森林の保護・造成が取りあげられる動きが、この一年目立った。

その環の一つと言えるのだろうが、林野庁長官の諮問機関である「林業と自然保護に関する検討委員会」は、一昨年十月以来八回の検討を重ねて昨年十二月報告書をまとめた。報告書は自然保護の概念を、「持続可能な発展」の考え方に示されるように自然及び自然資源を賢明かつ合理的に活用することと理解すべきであり、場合によっては自然に一切の手を加えないという考えをも含んだ幅広いものとしてとらえる必要がある。すなわち、自然保護とは豊かな自然をまもり、その資源を枯渇させることなく高度に活用し、将来の世代に引き継いでいくために、人間が行う自然及び自然資源の管理といえる、と整理している。

この委員会は、知床半島の森林伐採をめぐる問題などのごく具体的な問題に対処するため設けられたものだが、対策として、ユネスコの「人間と生物圏計画（MAB計画）」の「自然地域及びその地域に含まれる遺伝物質の保全」プロジェクトの考え方を採り入れ、わが国の主要な森林帯を代表する、又は地域の特色をよく示す原生的な天然林を中心となるコアエリアとし、その外側を緩衝の役割を果たすバッファーゾーンが囲む「森林生態系保護地域」を国有林に設ける。コアエリアでは原則として手を加えず自然の推移に委ねる。バッファーゾーンでは、状況に応じ試験研究、自然環境の教育・訓練、保健休養などの活用を行う。バッファーゾーンに隣接する森林の施業については、バッファーゾーンの機能の維持に留意して、択伐など適切な方法で実施するとし、その代表的な地域として知床・白神山地ほか十二地域を上げ、それらの扱いが決定されるまでは、原則として伐採などの施業を見合わせることが適当としている。このほか、地域において現状のまま保護するよう強い総意があり、そのことが地域の振興に寄与すると認められる森林を、「郷土の森」に指定し保存する制度が提案されている。

国有林では、原生林や風致保存のため大正四年保護林制度を設けている。学術・森林施業上の参考や貴重な動植物・風致保護の目的があげられ、自然保護制度の先駆というべき性格を持ち、当時、上高地などの自然の保存が図られ、各地国有林で保護林が設けられている。報告は、この制度を拡充強化して適用することが適当としている。

林野庁では提言を受け、前からの遺伝子資源保存などの検

討結果も合わせ、保護林制度の再編・拡充を図り、保護林を森林生態系保護地域、森林生物遺伝子資源保存林、林木遺伝資源保存林、植物群落保護林、特定動物生息保護林、特定地理等保護林、郷土の森の七区分とし、設定要領を定めた長官通達を出した（四月）。

## 三　昭和林政を振り返って―戦前・戦中期―

この年初、昭和は終わった。編集委員会が昭和林政史を書けとのことである。紙数が少ないので簡略に記してみよう。

両大戦を挟む、そして大正九～十年の激しい不況と昭和五年の大恐慌に挟まれた、まさに激動の谷間に昭和は始まる。

林業関係で言うと、木材関税問題がその時期の特徴を示している。経済発展に伴い資源獲得の必要性はますます高まり、米材輸入及び樺太・沿海州の開発による木材移輸入は増加の一方であり、木材は輸入価額で綿花、鉄に次ぐほどであった。木材に最低率の関税を課し、一方国内生産に対して、治山関連、公有林や特用林産に加えて民有林経営一般を国の助成の対象とする方向が明確化する形で問題が処理された。

昭和五年の世界恐慌を画期として、現代に通じる政府の強い政策的介入を特徴とする経済体制が確立する。その特徴は、財政資金を投入して有効需要を創出し国内市場の拡大を図る政策が中心であり、軍事費が拡大され、時局匡救事業などが開始される。農林漁業においても、農林省・軍部の指導による生産力拡大と流通介入政策が採られ、産業組合拡充がなされる。また、公有林野整理統一政策が修正され入会整理に私権的手続きが重視されるなど、農山村の秩序維持の宥和政策が採られる。明治期に見られる単純な形の近代化政策、投資促進策は修正され、体制維持の総合的な形のものに変容し、林業発展にもその後複雑な様相を与えることとなる。また、輸入を防ぎ輸出を促す方策、金輸出再禁止と以降の低為替政策＝為替管理政策が採られ、関税率の引き上げが行われる。

景気は比較的短期に回復する。輸出の伸びを呼び水とする財政支出が民間設備投資を誘い高い経済成長が見られるのである。恐慌を契機として、また、重要産業統制法により企業の集中度は高まり、産業の重化学工業化が進み、大量安価な労働力が困窮の続く農山村から供給されるという経済構造と、昭和六年の満州事変からの留まるところを知らぬ軍事費の増加がそれに拍車をかけたことは言うまでもない。租税増徴・公債発行による財政膨張、日中戦争、戦時経済態勢へと進み、多数の統制立法が立てられ軍需産業中心の産業編成が進められたが、戦争の長期化につれ整備統合され、十三年に国家総動員法として集約される。戦争は第二次大戦へと拡大するのだが、物資不足と物価上昇は止まらず経済統制が強化される。

林業について見ると、従来林業政策の基軸をなしていた資源政策は大幅の変更を迫られることとなる。戦時経済が林業





に要求しているものは資源の充実でなくて直ちに利用できる木材であり、そのための生産力拡充である。十四年に森林法が改正され、森林組合による施業案の編成が義務付けられる。それが所有者には経営の自由を束縛するものと映ったのであるが、十六年の木材統制法に基づく伐採計画に至って、所有権に厳しい規制が課せられることとなる。立木価格を指定され、統制団体への立木売り渡し命令に服さねばならない。私有林の零細分断的な素材生産過程をどう秩序づけていくかといった問題も、浮かび上がる。

森林組合は強制設立・強制加入とし、地区内森林の施業案の編成を義務付けるとともに、施業の直営組合及び施業の調整・共同施設をなす組合の二者の方式のものに統一した。施業案の編成は困難を極める。森林組合の素材生産は地歩を固めていくが、木材資本に従属した組織に堕したとの非難を受け、戦後の再建に大きな支障となったことは否めない。流通面では、外材輸入統制、価格等統制令、用材生産統制令へと進み、統制団体として日本木材株式会社（日木社）、地方木材株式会社（地木社）を設立、その下部に生産実体としての中核体を組織し、木材業・製材業の整理統合を進めていく。こうして、生産・流通構造の全面的な再編が企図される。

人工造林は年々増加していったとはいえ、伐採面積増加との均衡は維持できず、その格差を拡大する趨勢にあった。その対策として、国策造林会社案が議会に提出され、再造林にも補助金が交付されるようになる。紀元二千六百年記念造林をはじめとする記念造林運動が盛行し、植林は国民的精神運動の綱目となり、大規模な造林計画が樹てられ、造林や林産物施設に対して順次助成を強めていく経緯が見られる。

府県国有林については、十五年に経営の規範とされてきた施業案に大幅な変更が加えられ大増伐が計画される。しかし、民有林の統制が不円滑であったため一層の増産が要求され、保安林の一部、長大材生産林分を伐採することとなる。結局、搬出至便の個所に伐採を集中し、予定数量の確保と経費の節約が図られた。一方、奥地未開発林分の増伐も進行し、鉄道・軌道・車道の新設が行われる。

## 四　昭和林政を振り返って―戦後過程―

戦後期、農地改革が山林所有者の間に所有不安をもたらし林野売却が各地で見られるような状勢だったが、二十五年の造林臨時措置法の制定は伐採跡地・未立木地・原野の造林義務を定め、助成を手法とする森林資源の積極的造成が意図され、山林解放論の風潮による不安を完全に払拭する。この前後に、造林助成・保安林・治山を柱とする戦前期に形作られた林政の原型は回復され、加えて林業普及の制度が整備される。

二十六年に森林法の改正が行われ、国土の保全と森林資源の維持培養のため最小限必要な施業上の義務と制限とを内容

とする森林計画の制度に改められ、また、森林組合制度が協同組合としての性格が付与されたものに改められる。

これらの背景として、一般経済において、復金融資と価格差補給金、傾斜生産、統制経済からドッジラインに至り、産業企業の戦後体制がほぼ確立される。二十四年に木材統制が撤廃され、続く朝鮮戦争特需で経済は完全に復調し木材需要は急伸し、価格は以後十年間急騰を続け、素材生産量は倍増し、木材経済は未曽有の活況を呈する。この時期、全国的規模で造林活動が活発化する。それは中小林家に主導され順次上層の雇用労働による形態のものに波及していく。高度経済成長・重化学工業化による薪炭生産の壊滅、労働市場拡大が山村の過疎化を促進し、林業活動停滞の要因をなし、やがて経済国際化が木材価格を低迷させ、林業活動の縮小を決定づける。

この間、農林漁業・中小企業の近代化が政策課題となり、それぞれの構造改善事業が始まる。林業では、家族経営を担い手とする「林業の基本問題と基本対策」の答申が三十五年に出ている。初めて構造問題を政策課題にとりあげた点評価されるが、論理的にも問題があり、担い手を措定することが難しい林業の現実からして、基本法への結実が遅れることとなる。木材工業では、製材・チップ・フローリングが近代化指定業種となり外材を原料として展開し、港湾施設・工業団地造成など外材化のための投資が進んだ。三十五年に素材輸入は自由化されており、木材産業の開発輸入さらには多国籍企業化が進められ外材化が一層進展する。三十六年に国有林の大増伐、外材輸入促進、民有林造林促進のための助成・林道設置などを盛り込んだ「木材価格安定緊急対策」を出させ、エキサイトした木材価格は、こうして鎮静化する。

林業基本法は三十九年に制定されている。森林法の資源政策に対して基本法が産業政策のための立法と言われるが、生産・構造・流通・従事者対策の四本の柱が示され、とりわけ林地保有の合理化及び林業経営の近代化を図るため林業構造改善事業を発足させ、また、森林組合等による施業・経営の共同事業の発達改善（協業の促進）を指示し、従事者対策として労働力対策がとられるようになるなど、その後の林政の方向を決定した。

林業構造改善事業は現在まで三次事業が実施されている。第一次事業は林道設置と森林組合の機械施設・作業班育成による強化策の組み合わせにより作業規模の拡大・生産性の向上が意図される。造林活動の停滞の対策として、公的資金を導入し入会林野ほか公有林野を主な対象に進められる公社造林が登場し、そのパルプ材伐出・跡地造林の作業が、強化された森林組合作業班により実行される。第二次事業に至って、林地集団化や従事者研修などソフト面の配慮、木材に限らぬ多様な林産物生産と木材流通加工分野、さらには保健休養、





生活分野対象の事業が登場し、市町村の役割も重視され、地域・流通加工を通じる総合的な性格のものとなっていく。この間、森林法改正により団地森林施業計画制度が登場し、林地集団化のソフト面の柱となっている。公社・公団・府県・市町村など公的機関の融資による分収造林の新植面積に占める比率は順次高まり、造林の重要な担い手となってきている。

外材化の進展と四十年代に入ってとられる輸出促進そして財政支出による景気刺激策が、それまでの木材生産重点の林政を大きく転換させる。林業の地位は低下し、林政を山村対策、保健休養・観光に対応した用地提供や環境保護対応の資源造成策を含む総合的な性格のものとさせてきている。森林施業は一転して天然林・広葉樹林施業が重視される。同時に、戦後造林の成果が一千万ヘクタールに達し、成熟化を間近にしてその保育・間伐が重点的に実施されるとともに、利用が現実的な課題として認識されるようになり、その伐出・流通・加工過程の合理化、生産性向上のための事業が実施され、あるいは計画されている。

国有林野については、戦後、御料林、北海道国有林、府県国有林が統一され、企業特別会計制度が採用される。現代経済制度の特徴と言うべきだろう。戦後復興の資材提供のため三十年代に入ると生産力増強計画を組み、皆伐・一斉造林方式による木材増産を指向する。人工造林などによる見込み成長量の伐採及び保続単位の拡大が技術的・経営的矛盾を生み、材価低迷と借入金利子の累積のため、四十年代に入り経営改善が要請されることとなり、一方で自然破壊の非難を受ける。

都市環境の悪化、公害問題の激化、乱開発の進行の対策として、四十年代に入ると自然保全の制度が整備されてくる。六年に国立公園法が制定され、昭和という時代の特徴を表していると言えるのだが、その制定の契機が外貨獲得・観光にあり、利用と保護の両立という矛盾的な制度となっている。私権との調整といった自然保護上重要な問題を避けており、今日まで自然保全上問題を投げ掛けている。四十七年の自然環境保全法は自然の保護目的のための制度、しかも基本法でもあり、その制定に象徴されるように、多くの問題を抱えながらも自然保護は定着しつつあると言えよう。

こう見てくると、昭和時代に基本型を確立した林政は、大きな振れを示しながら一巡したと言えるのだろうか。先人の経験とは自ら事情を異にする部分は少なくないにしても、奇妙に似ている点もある。経済優先である。昭和初期には天然更新重視の施業が唱えられ、交わされた議論にいま参考になる点が少なくないことも思い起こされる。短期的な視野に捉われず、技術・資源計画問題について先人の経験を十分咀嚼することが、平成時代を迎えているわれわれの一つの務めであろう。

（東京大学農学部教授）