

最近の林政と林業振興策について

福島康記

はじめに

政府は森林・林業基本法を制定し、林政の基調を木材生産から森林の多面的機能の発揮に移した。主として期待する機能によって、森林を三つに区分して、共生林・保全林を増やし、それぞれの森林の整備目標を設定した。そして、担い手対策として、森林施業に競争原理を導入した。

今は新政策の定着段階だが、森林整備の担い手となる林業経営体・事業体の活性化対策が最も重要な政策課題だろう。私見に過ぎないがこれまでの政策がどういうものであり、それがどう変わり、今どうあるか、現場での担い手の取組みの状況も見て、意見を述べてみたい。

一 林政の流れについて

明治時代から森林資源政策は、都市建設や産業資本への安価・大量の木材の供給を目的とした森林開発と拡大造林政策であり、国公有林創設、産業資本への林地付与、植民地資源獲得により、そして外材輸入、戦後には海外造林が与件として加わるなかで推進されてきた。

民有林に対する助成と規制の制度は、森林組合組織を媒介に行われてきた。明治四十年改正森林法の森林組合創設に始まり、昭和十四年森林法改正で、「森林組合の組織をもって計画生産及び合理的経営の母体とする構想のもと」強制設立・強制加入の森林組合が設立され、戦時統制の協力組織と

なった。

戦後、森林組合は協同組合となるが、林産事業に手を出し破綻する組合が多数出て混乱が続いた。昭和三十年代に入ると、系統の自主運動とともに国の森林組合育成策が林業振興策として始まる。合併促進を重要施策としたこと、今でも同じである。資源政策から経済政策への転換を目指した基本法林政の段階に入り、森林組合は林業の中心的な担い手に措定される。

基本法林政とは、次のようなものだった。昭和三十九年に民間設備投資主導の経済成長は終わり、不況を迎える。政府は経済国際化と公共事業拡大により経済成長回復を図ろうとして、財政規模を飛躍的に拡大する。林業でも基本法を制定し、少数針葉樹種の拡大造林、路網作設・機械投資と担い手育成が進められる。林業構造改善事業を開始し、担い手として森林組合を育成し、組合に集中的に投資をし、効率的な作業実行を目指し、作業班の編成を促し、雇用長期化を図って、流出を続ける農家労働力を山村に繋ぎ留めようとした。

そして、入会林野を私権化し、薪炭生産が壊滅して放置された大面積の共有林・公有林の広葉樹を、チェーンソー・集材機の機械システムで大規模に伐採し、パルプ材を大量安価に供給して、跡地に新たに設置された公社・公団の融資による分収造林を進めた。こうして造林面積は回復するが、経済

国際化が進んで外材輸入は急増し、木材価格は低下の一途を辿り、林業はいつその合理化を迫られることになる。

二 構造政策について

基本法林政のもう一つの核心が、昭和四十二年の団地造林制度から始まる、私有林を含む林地の集団化―団地化政策だった。一次林構の段階では、国・公有林政策以来の単純な大規模生産の発想に終始した。それが二次林構の段階になって、森林の造成から伐採に至る生産力増大を目指す経営システムの確立、さらには流通・加工段階との連結、森林の保健機能の高度発揮など、政策は全体としてシステム化・総合化の方向へ拡大してゆく。

第二次林構の「高度集約施業団地協業経営」（高集団地）事業に、私有林の経営方式が提示されている。それは、二〇〇ha程度の林地に共同施業計画を立て、高密度路網を作設し、自走式の機械によって、資本集約の効率的な施業を行い、地域全体にそのシステムの波及を期待するという趣旨のものだった。当時は造林段階であり作業は個別に行われており、事業は路網作設を促し、森林組合に機械を導入する意味のものに終わった。ソフト部分構築の遅れは決定的だった。

この事業に盛られた程度の路網密度と機械装備は、その後いくつかの助成制度のなかで実現可能となった。しかし、技

術の発達、工業の進展に従い機械設備がどんどん高度化していき、その稼働率がますます下がるという矛盾が拡大していくことになるのである。

ちなみに、「林業の基本問題」答申（昭和三十六年）で担い手とされた「家族経営的林業」の考え方は、基本法段階では消えている。

現代での経営システムに対する考え方が、高低の規格の路網、大小の機械の様々な集約度の経営方式の様々な組み合わせを考えたらいののではないか。資本集約の経営方式は、今では大規模林家が自らの林地で採る方式、素材生産業者や林家の集団が機械作業を行う際に採る方式として実例を多数見るようになったのだが、大面積の森林に路網を張り巡らした地域システム形成となると、森林組合にしか出来ないことになる。問題はソフトの構築である。政府はそのためにより共同森林施業計画制度（団共）を設けたのだが、それに問題があった。

三 森林計画制度について

昭和四十三年に施業計画制度が、そして昭和四十九年には団地共同森林施業計画制度が設けられている。森林計画は、昭和十四年法の施業案制度以来、国の政策資料として作成されてきていて、この「団共」も誤りが多い森林簿の数値を並

べ替えただけの計画に過ぎなかった。この共同化を名目にした制度によって施業計画カバー率は高まり、広く高率の補助金が交付され農家の造林意欲を改めて励起しはしたが、作業は個々に行われて、共同化はいっこうに進まなかった。

バブル崩壊、経済のグローバル化に対応し政府が取った財政緊縮・構造改革策でそれまでの政策は大きく見直しを迫られ、林業でも森林・林業基本法が制定され、政策転換が図られることになる。大元の森林計画制度が変更され、「森林施業の合理化基準」条項が削除されて拡大造林政策に最終的に終止符を打つとともに、この「団共」の条項も全面的に削除された。団地化・共同化を実質的に誘導するために、施業計画に参加する所有者は複数でも一人でもよく、団地内に虫食い状態があってもよく、ある範囲にある森林を三〇ha以上纏めて施業計画を立てて計画的に施業を行う者に高率助成が行われる制度に改められ、計画樹立・施業実行の主体として、所有者や造林・素材生産業者ほか、森林組合と同等の立場に立つことになった。

競争原理の導入は、国・地方自治体ともに財政難で公共事業、公的機関による造林事業から森林関係予算までも縮減が予想され、経費節減を図るとともに、意欲のある林業経営体・事業体の自力浮上に期待する趣旨のものでもある。

なお、競争原理は事業体としての森林組合への適用になる

のであって、それを森林組合系統は一事業体に過ぎない組合が少なくない実態に対する警鐘と受け止め、上記した「地域システム」形成を進めて、自らと地域の経営体・事業体の活性化を図る活動に目を向けてほしい。森林の多様性が求められる時代になって却って、保全林などにおいてきめ細かい施業を行うためにも、とくに路網が重要だが、資本集約のシステム形成の必要性が増していること強調しておきたい。

林地集団化策に対して、私有林は国有林と違う、実態を無視しているなど批判が繰り返された。だが林業振興のためには、いかに困難でもこの道を進む以外に方法はないのである。工業製品の木材への代替と木材の工業原材料化が進み材価は低下するばかりだし、一方の木材は、ますます大量に、安価に供給される仕組みになっていることと見頂いた通りである。国の経済政策とは、もともとそういうものである。あまつさえ、国の間伐対策事業で市場動向に関係なく丸太が生産されて、市場価格を極限まで押し下げているのが現状である。そういうなかで、林業を活性化し、山林所有者が何らかの所得を手にするためには、この道しかない。

林地集団化・団地化策は、先進的な森林組合によって実質は様々だが各地で進められ、徐々に実現に向かっていて。それがどの程度の面積をカバーするか。森林組合・林家の考え方は、やり方次第だが、団地施業実現のための条件が次第に成

熟してきていることに注目してほしい。人工林が成熟し林木蓄積を増し、路網作設が一定進み、高性能機械が普及し、資本蓄積が進んで、ソフト次第で森林施業を効率的に行うことが可能になってきているのである。

四 林業経営と森林施業について

以前のソフトと言うべき、林地所有の形骸化が進んでいるのも、団地施業推進の後押しをしている。

昭和三十年代までは、中小規模の農家林家を主たる所有者とする零細分散的・分散的所有が有効に働いた。だが、その後、農家のサラリーマン化・労働力の高齢化・流出が進んで、集落組織など社会的関係が崩壊し、材価の著しい低下もあり、土地と労働力の結合関係の多くの部分が解体した。

大規模所有・経営の現状はどうか。大規模林家の林地は小規模林地の集積の配置をもっているのが普通であって、その中で、纏まった団地を所有し、長年路網整備と機械化の努力を続けてきて、家族による省力作業を実現した経営が、林業所得は大きいものではないが、高伐期化も進めていて、安定している。林家は、他林家の作業受託を含めて、路網・機械システムによる経営を目指すべきだと思うが、大方の林家では雇用者が高齢化して労働力を失い、森林組合などに作業を委託する者が増えてきている。

森林施業も、時代とともに変化してきている。今年春に、千葉県の山林家が、間伐でかなり自由なナスビ伐りをやっている現場を見た。ナスビ伐りは先進林業地でも木材景気以前に古くから行われてきたものだし、森林施業とはずいぶん幅のあるものだった。小面積・群状施業も、各地で試みられている。機械による列状間伐には拒否反応を示す林家・森林組合が少なくない聞くが、固定観念や慣習に捉われず、進んで取り入れてもらいたいものだ。

かつては土壌調査で植栽木を決めた。当時の技術・社会条件を反映してはいるが、現代では搬出条件を決める団地の纏まりとか所有条件とか地形とか、経営条件を織り込み、森林の取り扱いが決定されるべきであろう。

五 土地所有というもの

林地所有が時代に適合しなくなってきたと述べたが、土地所有とはもともとそういうものだったのだろうか。

明治維新の改革で、土地の所有権は単一所有、観念的、絶対的な性格のものに改められ、農山村に大きな混乱をもたらすことになるのだが、それまでは利用優先の制度だった。いま、所有者が山林を適切に利用しない状態、つまり、所有と利用の乖離が生まれているが、社会の必要に応じて利用優先とはならないのが現代社会である。いわゆる「新たなコモン

ズ」の提唱も、こんな局面で現れていると言えよう。

解決の方法は、幾つか提案され、実施されている。造林補助金ほか森林整備促進のための助成制度、作業・経営の受委託の制度、法的には要間伐林分の代執行（今度、作業受委託促進の制度に改められた）の制度などがそれである。水源税・環境税など、財源創出の動きも注目されるところである。だがやはり重要な解決法は、林地集団化・共同化により広範囲に森林施業の効率化を進めることである。それに取り組み担い手の活動を見てみよう。

区域内を五団地に分けて、五年おきに施業を行うケースは、群馬県下仁田町森林組合を代表例として、各地に見られる。林家と強いコンタクトを保ち、作業の処方箋を出すなどして林家の施業に対する関心を高め、連絡の取れない数戸を除いた組合員の施業を自己負担なしに受託する、京都府日吉町森林組合のようなケースも出てきている。

とくに、区域内の条件の整った団地に、路網の密度をより高めて集中的に集約な施業を行うケースも各地で見られるようになった。高知県香美森林組合では九一haの林地につき「森林施業モデル団地」を設定し、国・県の事業を組み合わせるなどして高密度路網を作設し、高性能機械・高効率作業集団を投入し、作業効率化・生産費低減に効果を上げてきた。提示された詳細なデータによってその効果と意義を確かめる

ことができる。新たに二つの団地の構築に取り掛かっていて、

県は、モデル団地施業を県単補助事業として取り上げる構想を持っているようだ。これらは、周到な路網の設計施工技術熟達した作業組織によって実現されうるものであろうが、各森林組合で参考にしてももらいたいものである。

なお、日吉町森林組合参事湯浅勲氏は、林道を延長していくとどんどん仕事が増えて自前の作業班では追いつかず、素材生産者などに応援を頼むことになる、所有者のアクセスも容易になり関心も高まる、と言われた。所有者情報、森林情報を握っている森林組合にとっては、整備遅れの人工林は宝の山、ビジネスチャンスはやり方次第でいくらでも転がっていると考えて、自力開設を含めて路網を設置し積極的に仕事を掘り起こし、地域の造林・素材生産者、一人親方、NPOにも相応の協力を求めながら、森林整備を進めて行くようお願いしたいものである。

鳥取県東部森林組合組合長福政貴達氏は、遅れている鳥取市周辺の森林整備を進めるため、区域内を団地化し、国・県の補助事業を集中的に取り入れ、路網作設と間伐を積極的に進めた。仕事は増え、緑の雇用担い手育成対策事業で臨時に雇用した人達を、作業班員として継続雇用することとしたと話された。

六 森林整備とコミュニケーションと

地域森林管理と

効率的な施業団地が形成されるためには、何よりも、所有者との接触、絶えざるコミュニケーションが必要である。日吉町森林組合がしているように、森林整備の処方箋（ダイレクトメール）発行も有効だろう。戸別訪問、集落座談会、地区推進員などコミュニケーションの様々な手法が、各地から報告されている。森林組合職員は、確信を持って所有者に働きかけ、この大地、自然を所有する意味の重大さを知らせ、森林整備を行う責任の自覚を促すべきである。

森林整備に自己負担が伴わなければ、所有者の説得がしやすい。森林組合は併せて作業の実行能力を高め、生産費を低減していく努力が必要であり、その実績が組合に対する信頼を高め、コミュニケーションをとり易くする筈である。

所有地の境界確定など、団地化の際に必要な事項は多いが、個々の組合員情報・林地資産の情報は、組合活動の前提というべき資料であり、早急な整備が望まれる。組合員台帳を備えていない協同組合なんて考えられないとの意見を二人の組合参事さんから聞いたことがあるが、当然であると思う。境界確定は行政の役割であり、行政機関は対策を取り、組合は協力して進める必要がある。路網設置や間伐事業推進のための県市町村の上乗せ助成は、所有者・事業者の施業実

行意欲の換起に効果があり望ましいが、元になる国の森林整備予算が、前年度より縮減されている県があるのは気になるところである。

これら、森林管理を進めるためのノウハウについては、雑誌などに多くの報告が見られるようになったが、近刊の全国林業改良普及協会編「事例集 地域の森林管理」には多くの事例が紹介されていて、参考になる。

もう一つ、森林整備に欠かせない考え方につき、述べてみたい。

筆者は、昨年青森県十和田及び群馬県松井田国有林を見る機会があり、整備の必要度の高い森林から整備を行っていく施業方式を確認した。この考え方を私有林にも適用するのである。保全上、景観上緊急に整備する必要のある森林から整備を行っていく。現状で、森林は成立の方法いかんは問題とならず、人工造林が成功したかどうか今判断できる段階になっていて、必要なら人工林を天然林に戻す。それを、人間対人間のコミュニケーションで成し遂げてほしいと思う。

林業関係者には、この考え方は納得しにくいものだろう。補助金は林地ごとに一律に交付される仕組みになっていて整備の緊急度には関わらないし、交付対象の事業には一定の仕様が決められているからである。しかし、森林整備の緊急の課題として、市町村・森林組合が、地域全体を俯瞰して、緊

急度の高い林地の整備をまず実施する必要があると考える。差し当たり、装いを新たにしたい要問伐林分整備の制度が役立つのではないか。

志賀和人氏は、通常施業が行われる林地の管理を「施業経営管理」と呼び、保全目的の森林整備を「公共的管理」と呼んでいる。保全目的の「公共的管理」のための作業を進める一方で、団地施業方式により「施業経営管理」が行われる林地が拡大して、地域森林全体の管理が次第に完結してゆくことになる。

七 競争原理について

新政策の要点の一つが、これまで森林組合が事実上独占的な立場にあった森林施業への競争原理の導入である。担い手弱体化が進むなかでの担い手対策と政府の規制緩和・民間活力利用・官製市場開放策で、所有者・素材生産業者ほか担い手が、森林組合と同等の立場に立つことになった。公共事業には既に競争的入札制度が導入されてきているが、事実上旧態のままの県も少なくない。そういう中で、長野県のように、里山整備のNPO対象ならともかく、技術をほとんど無視した競争入札制度を採る所が出てきた。

筆者は、政治の貧しさから、長野県田中康夫知事の施策に期待する一方で、この競争入札制度に疑念を抱き、十四年度

導入以来の経過を見てきた。「県民の税金を使う公共部門は政官業だけがやることでない」と、県の実施する一〇〇時間の「きこり講座」受講を県営森林整備事業指名競争入札の参加資格とし、一件五〇社の郵便入札によって、事業者が決められることとなった。

この制度によって、林業作業・森林施業を全く知らない建設業者などが、スポットで一、二件の仕事を取るために採算を無視した札を入れ、平均落札率は六〇%まで下がった。これらは、「長野県公共工事入札等適正化委員会」が公共事業全体につき取り決めたのであり、当然、建設業とも連動して実施された。「入札は価格だけの競争へと突入」、「入札するもしないも倒産」と、建設業が陥った厳しい実態が報じられた。林業では、落札率の低下は一般私有林の施業にも及び、森林組合作業班員の労賃も同様の率で低下した。

十五年度に技術的・専門的な面から検討する「発注技術検討委員会」が発足し、改善策として、予定価格事前公表を中止し、間接費を算入する制度となった。林業作業の面倒さ・土建に比べての儲けなさ・検査の厳しさもあり、県営事業の落札率は平均で八〇%まで回復した。また、森林整備事業で、きこり講座のフォローアップ講座の制度も発足し、事態はやや落ち着いたように見える。

しかし、大きな問題が残った。森林組合の経営悪化と体力

の低下及び作業班員の労働諸条件の著しい悪化である。そして、市町村有林・財産区有林でも、県に倣い競争入札を導入した所が少なくなく、競争激戦地では、造園作業などともにルールなき闘いが続き、落札率二〇%にまで下がるケースもあると聞いている。

八 森林組合と競争原理

長野県信州上小森林組合では、合併設立以来、作業班員の高齢化、労働力不足に対して、イターン者の積極的な受け入れにも努め、機械化を積極的に進め、林業雇用の不安定性・低賃金からの脱却、労働強度の緩和、労働安全の確保に努め、青年が進んで林業に従事するための条件作りの努力を続けてきた。その雇用制度が、新入札制度によりいっきに崩れてしまった。随意契約による公共事業、公社・公団・市町村有林事業の安定的な確保が安定雇用の条件だったのだ。組合では私有林の事業へのシフトに努めるとともに、役職員・作業班員のリストラで乗り切ろうとしているが、厳しい状況にある。主要事業の森林整備事業取扱高は、十四年度一四億四千万円から十五年度九億四千万円に減少した。最盛時には一〇五人いた作業班員は十五年度には六五人に減少し、平均年齢は三八歳に低下した。作業班員の常用雇用、賃金水準、週四〇時間以下の就労、保険加入等の諸条件は維持されたが、出

来高制への移行により、労働強度と収入の不安定性は増すことになる。この県は公有林地帯であり、公共事業とともにその整備に森林組合が当たってきた経緯があったためか、他県に比べ私有林対策には厳しいものがあるようであり、今後とも混乱が続くと予想される。

信州上小組合とともに全国を代表する組合の一つである飯伊森林組合では、共同体結合の強い地域で作業班にＩターン者が入ってきてても作業班の中に取り込み育てる風土であり、リストラを極力抑え対応しようとしている。そのため賃金水準は地域の県営事業の平均落札率六五％と同水準に落ちたまま、組合・作業班員とも苦戦を強いられている。

これまで積み上げてきた労働力対策が水泡に帰し、昭和三十年代に戻ってしまった、林業労働專業では生活できないとの声が、組合関係者・作業班員から聞かれる。一般企業の雇用解体・賃金崩壊で人はいくらでも集まるといふ話や、地域の農家の子弟で労働力を賄えばよいとの声も聞かれるが、地域森林の整備には、高能率重装備の作業集団から林家・一人親方・NPOに至る重層的な作業組織が当たらなければできない。いま人が多数集まる時に、適性を持った人達をセレクトし、訓練し、中心的な作業組織を育て上げなければならぬ⁽⁸⁾。地域にその作業集団がなければ、森林組合が作っていかなければならない。長野県の森林組合は、作業班員にも協力

を求め、努力して体力を養い、競争力を高め、どうしても必要な助成・協力を、地元市町村ほかに提案して求めながら、再び新たな秩序を積み上げ、作って行くよりないだろう。

西南地方の森林組合が労働基準法の完全適用を控えて、直備作業班の請負組織化あるいは独立化を進めた実態を筆者は見ているが、それでは中核となる林業労働組織の再生産はできない。町村ほか、地域の労働市場、森林組合以外の事業体の存在状況とそれらの労働福祉対策の状況、森林組合の組織強化・作業能力向上の取組み状況、作業班員の安定雇用の必要度などを総体に判断し、政策的配慮によって関連森林の整備事業の入札制度のあり方を弾力的に考えてよいと思う。

長野県の当初の競争入札制度と、それに誘発された競争激戦区の村・財産区有林などの事業の低落札率は、管理者の見識が問われるところである。

むら山の管理組織（コモンズ）を政策が捉えた形が森林組合の原型だが、現代でも、地域森林全体の管理が森林組合の役割とされ、組合に地域振興、雇用創出の役割まで期待する地域も少なくない。森林組合は、このコモンズ（むらの論理）と市場原理（経済合理性）との狭間で、それぞれへの対応を迫られているような組織なのである。

森林組合の中には、これまでの手厚い優遇策にも拘わらず、手数料収入に依存する一方、一般組合員の仕事に熱心でなく、

公共事業を労働組織に丸投げしてこなすだけのもの、組織強化・作業効率化の努力を怠るものが少なからずあり、組合のあり方のみならず、その制度までが問われることになっているのである。公共事業から一般私有林の整備へどうシフトしていくかが森林組合の今後の課題であるが、いつまでもその役割に目覚めない組合は、消滅を余儀なくされるだろう。解散するか、他の組合の傘下に入り人事一新を図るとかの対策も考えられてよいのではないか。

おわりに

六月半ば、山形県真室川に、東北一の製材量の庄司製材所を尋ね、庄司和敏社長から話を聞く機会を持った。生産者・製材業者は協調し外材のシェアを奪う体制作りをしなければ現状は改善されないと言われたことが、記憶に残った。ツーバイフォー部材、コンパネなど新製品の開発と、いつでも需要者の要望に応じて、また需要者に提案もして、質を確保した材を期日までに確実・大量に供給する態勢を確認した。新しい提案も見られる在来工法の部材の、しゃれたセンターも見た。激烈な産地間競争が言われるなか、森林組合、木材・製材業者に望まれる考え方だと思った。それと同時に、在来の住文化を再認識・再構築し、今の建築文化を根底から問い直す運動が地方から広がってほしいと切に願っている。

注

- (1) 農林法規解説全集(1)、七二七頁
- (2) 福島康記『「鯖の道」の林業経営と森林を巡る人々の新しい営み』、森林文化協会「森林文化研究」、第二三巻、二〇〇三年。本編はこの「鯖の道」論文の続編になる。併せて参照されたい。
- (3) 香美森林組合編研修資料「効率的な間伐の実践」
- (4) 例えば、林業技術協会「林業技術」、七三五号、二〇〇三年、及び会員制寄稿誌「日本の森林を考える」、シリーズ⑤環境と木材第三号、二〇〇四年、の湯浅勲論文、同第四号の梶山恵司及び仙道一吉論文、全国森林組合連合会「森林組合」、三九九号、二〇〇三年、の仙道一吉論文等参照。
- (5) 志賀和人「地域森林管理と自治体林政の課題」、林業経済研究、五〇巻一号、二〇〇四年
- (6) 新建新聞、二〇〇三年一月二十五日
- (7) 米田雅子「改革に揺れる長野県建設業界の今」、エコノミスト、二〇〇四年六月八日号
- (8) 前掲会員制寄稿誌、シリーズ④統環境の時代第一号、二〇〇二年、の湯浅勲論文など参照。
- (9) 菊間満・増田一真「甦る住文化 伝統木構法と林業振興の道」、日本林業調査会、二〇〇四年、が広く読まれることを願う。(嗣林業経済研究所・理事長)