

## 報告 2

## 日本の造林について

福島 康記 (林業経済研究所理事長)

## 1. 私の林業研究—現場主義

私は、現場で実態を見聞きし確認してから物を書くようにしている。大学院の時に東大農経の先生達に連れられ島根の山村で薪炭生産の調査をしたのが初めて（倉沢編「日本林業の生産構造」1961年、に反映）、この時現地調査の手法を学んだ。そして三重県櫛田谷の大山林所有の形成と林業経営の調査に通い（「林業経済研究会会報」）、東大北海道演習林勤務時には調査係主任として天然林施業の現場に係り、また林内及び道内国有林請負生産現場の調査をして歩いた。労働過程を根底に置いて、資本及び労働力は如何なる性格のものか、両者の依存と対抗関係を確認し、林業生産の現段階を検証しようとした。岩手大学在任時には、船越昭治教授と学生の卒論指導を兼ね、北上山系山村の農家林業の調査をして歩いた。東大退職後3年間三重大学に在職し、近畿の林業と森林を見た。森林は多様であり、生育する時々を時代を反映した風土により異なった様相を示すというように、興味深い対象である。森林の遷移を見ると、多くの楽しみと知見が与えられる。

## 2. 戦後造林というもの

いま保育期にありその整備が必要とされている大面積の人工林は、「戦後造林」に掛かるものである。戦後造林と言われるものは、一時的な市場の閉鎖状態による材価高騰や農産物価格好調の中で、農地改革を経て力をつけた山村農民層が、薪炭生産跡地に自家労力で造林を行い、それが大規模所有者の雇用労働力による造林に波及してゆく全国的広範な造林活動である。さらに農業機械化、賃労働兼業化が進むと、省力作物選択の感覚で造林が進められる。農民による造林は、薪炭生産跡地でもあり、自家労力で造林できる範囲だから、小規模・零細・分断的に配置されている。

その50年代から70年代の30年ほどの間、戦後復興期から高度経済成長期にかけて造林された人工林が、言わば「団塊」をなすという年齢構成になっている。戦後の社会・経済の変動は全く目まぐるしい。この間の山村経済変動の反映として人工造林が行われ、また、停滞する。造林期、保育期、伐採（利用間伐）期というように、それぞれが継起する形で団塊的に森林が造られ、成長してきた。森林造成は100年の大計だが、その時々を経済・財政・社会情勢の影響を敏感に受け、進められてきた。戦後復興期と60年前後の木材不足の緊迫した状態の記憶が、その後の林政の方向を決定したのではないか。

高度経済成長の中で農山村労働力流出（賃労働兼業化・流出）が進んで、小農民の造林及び保育は停滞する。基本法農林政は、農山村の労働力を流動化させ都市産業に供給する事が目的だったが、その中で林業基本法は林業の産業としての確立を謳い、森林組合組織強化と作業班育成対策を講じ、山村人口を一定滞留させ、林業労働力を確保する対策を取った。それは、公共事業費増による景気浮揚策（ケインズ政策）の一環だった。

「林業基本問題」答申で担い手とされた「家族経営的林業」は、基本法段階では「中小規模所有者」として括られて、担い手には指定されず（野原正勝・本名武「林業基本法」）、施業・経営を森林組合に集約させて共同化する方策（林業基本法13条）が取られた。

担い手についてであるが、共同で素材生産活動を行い、自らの所有地の造林保育も共同

で行うような林家・事業体をまず考えた。栃木県鹿沼地方で五光会と言う、50~100haほどの山林所有者が共同で素材生産業を営んでいる例をイメージした。「提案型」施業のモデルとなった京都日吉森林組合、所有者の後継ぎが組合作業班員となっている静岡県竜山森林組合も推奨事例である。自ら作業を行う林家の活動も促進されてよい。

### 3. 機関造林について

戦後造林の第2ステージは基本法林政による機関造林である。入会林野近代化法により公・共有地の権利関係を近代化し、それらを対象に公社・公団の、融資による造林が進められた。森林組合がその作業に当たった。林業構造改善事業は、林道作設、作業機械化を促し条件整備をした。これら一連の事業は紙パ企業に資材を供給すると同時に、大面積・大団地の人工造林地を造成し、生産力増大の基盤整備をしようとしたものであるが、林地諸条件を顧慮することなく、奥地不適地まで造林が進められることとなった。そして労働集約の皆伐・人工造林であり、融資依存の資金的条件とともに大きな問題を残すことになる。これは国有林の木材増産計画以降の施業・経営と共通する性格のものである。私有林においても、山頂上付近や沢地の傾斜地まで造林をして、崩壊や林木の成長不良を起こした。災害発生が予想される林地、造林不適地は自然林に戻す対策が必要である。

なお、市町村は、戦後官行造林が伐期に入り、6・3制発足時の校舎建設の原資とするなど林業の恩恵を受けた。公社発足や融資制度の適用後は、所有林の収入は一般財源に繰り入れ費い、伐採跡地の造林公社に任せ、あるいは融資で造林するという行動を取った。

### 4. 造林技術について

現状においても、造林に関し多くの問題がある。わが国では下刈が不可欠であり、戦前期のような安価な労働力があればともかく、依然労働集約の皆伐・人工造林が進められていて、問題が多い。獣害の問題もあり、山地自然の全体的な保全・管理と森林更新技術に対する抜本的な検討、技術開発策が求められる。間伐技術はともかく、主伐とその搬出技術に案外関心のようだが、現在の「高性能機械」システムは大方中径木までを対象とするものであり、これからの事態に対応する技術開発及び技術習得の態勢作りが望まれる。さらに、山地保全や利用に関して、総合的な視点が必要であり、人工造林を進めるにしても、伐出条件・団地的まとまりに配慮した経営の視点が求められよう。

山村過疎化と経済国際化の進展につれ、造林は停滞する。戦後造林木は保育期に入り間伐対策事業が展開し、利用期(利用間伐)に入って伐期長伐期化の方向が進むと同時に、大規模伐採が進行するというように、林業が視野不良の時代に入っている。「新生産システム」が地域の市場、林業生産活動、森林資源の状態に如何なる影響を及ぼすか、慎重に見極める必要がある。

かつては製材工場が下請の業者・親方を抱えて素材生産も行い、丸太を仕分けして需要者に配分する市場機能も果たしていた。外材輸入が増えて国産丸太市売市場が生まれ様相は変わったが、今また製材工場が(大規模化して)材の配分機能も果たすようになった。良材・端材込みで製材工場が引き取る例が多いようだが、これからは、丸太を選別して販売するシステムが山元に作られる必要がある。地域産材を利用する産業が起り、天然乾燥の「無垢材」を使う建築生産が増え、そのシステムが支えられなくてはならない。

技術の問題にも入り、また次に述べる行政の問題にもなるが、市町村に森林法上の権限を委譲する法改正がなされたが、技術も理念も持たない市町村が多い中で、大規模伐採などの問題が発生する一つの原因を作った。技術者の養成は急務であり、技術者をどこに配置するか、権限をどこに持たせるか、国か県か市町村か、はたまた森林組合か、大きな問

題だと思ふ。地域条件によっても異なろう。

### 5. 行政のあり方について

造林はその長期性から市場原理に馴染まず、国有林・公有林造林が進められ、森林計画制度が作られ、それを根拠に補助金が交付されているように、国の関与を必然としている。そして、国・県・市町村が直営事業を実行し、また作業を請負わせて、その設計・管理・検査など行い、そしてそれを補完する組織(森林組合・外郭団体など)があった。今それら現場組織は解体状態にあり、現場では混乱が起きている。官公事業及びその周辺事業が競争入札により受注者が決められるようになり、落札率が低下した。林業は事業費の多くの部分が労賃であり、落札率の低下は労賃水準に直接に反映する。

基本法林政下の担い手とされ、事実上行政の下請組織とも言える森林組合について見る。私は森林組合の性格につき伝統的な「土地組合」説を採っていたが、組合の活動は多様化しており、今後その実態に即した森林組合論を構成しようと考えている。

私は長野県知事だった田中康夫氏の施政に関心を持ち、わが国を代表する森林組合でもある信州上小森林組合(上田地区)と飯伊森林組合(県南地域)の状況を見てきた。田中以前は随意契約の県営事業により組織維持と作業班員の雇用安定を図っていた組合が多かったのだが、田中知事が森林組合を「溶かす」と言って入札参加基準を緩和し、公共事業減で苦しむ土建業界の救済の一助とする措置を取った。落札率は低下し作業班の労賃も連動して低下、事業確保のため森林組合作業班が業者の再下請をする例も頻発した。長野県は公有林地帯でもあり、市町村有林の事業も森林組合の重要事業になるが、それらの事業費も右に倣えて落とされ、さらに組合員の受託事業にまでその影響が及んだ。入札の規制緩和は事後の検査体制の強化が必要である理だが、県職員数の減員や職員の技術力の水準もあり問題は多い。同様の事態は全国に及んだが、田中知事はその尖兵の役割を果たした。

信州上小森林組合では作業班員と集団交渉を繰り返し、リストラを実行し、作業班の再編成をした。組合による班編成・月給制だったが、班編成は班員同士の相談に任せ、その班毎の請負給にした。リストラ・再編成によって労働能率は向上し、賃金低下は免れたが、事業量の増減には臨時作業班で対応することになる。

一方の飯伊森林組合では、小さい村の組合を合併した組合であり、共同体結合の強い地域でもあり、班編成は地域毎に行われていてリストラは出来ない。この組合は所謂「提案型施業」の先進組合であり、職員が組合員に働きかけ、組合員の施業を進める活動が続いている。その一方で、県内7組合提案で、県に対して、入札制度の検証と適正化の要望書を出した。今後も公共事業減は必至であり、それが組合事業の大きな部分を占めるものではないが、厳しい情勢の中で所有者自己負担のある補助事業による森林整備実行に難色を示す組合員も多いこともあり、公営事業を巡る技術重視と入札透明性確保の趣旨の要求は当然のことである。企業性追求型の信州上小組合と、対照的な地域協同組合型の飯伊組合(他出者の家の墓守もする)と、森林組合の今後の方向を指示する2事例と言える。

長野県の例で見たが、多かれ少なかれ全国的な事情を示していると考えられる。国・県ほかの事業に関し、技術水準、労働安全・災害防止、また雇用の安定、労働力確保、地域社会維持に配慮した制度・対策が求められる。行政が森林組合ほか様々な団体・組織を伴って実行していた事態を変革するとして規制を緩和し市場の自由競争に任せるというのでは、行政目的達成にはほど遠い無責任体制に変わるだけである。そこにも技術軽視の問題がある。

この問題は、根底的な国の官僚制度の構造とともに、技術官僚が自ら技術軽視を重ねてきた実態が問われなくてはならない。いま技術重視の原点に戻る必要があると考える。

## 6. 林業労働力の問題

15年ほど前、優良森林組合を幾つか対象にした全国林業労働力確保センターの調査に係わった。労働基準法の完全適用を控えて、西南地方の全国を代表する森林組合が軒並み直営作業班を請負組織に改変する動きを見た。いま景気後退のなか、森林組合の雇用改善策は後退しているのではないか。年齢階層別 15 歳以上就業者数が林業統計要覧に載っている。国勢調査結果の集計だから問題はあるにしても、大勢は知られよう。平成 17 年の 65 歳以上の高齢化率は、全産業の 9% に対して林業は 26%、圧倒的に高い。林業高齢化率は平成に入って急速に高まり、総数も減らしている。「緑の雇用制度」が労働力減少の一定の歯止めになっているが、温暖化対策で森林整備予算が増やされてもなかなか森林整備が進まない。公社・公団・国有林事業の単価切り下げが行われ、それに連動して作業班員労賃の切り下げが進んでいるうえ、森林組合の生き残りを賭けてのリストラ・合併促進策が組織弱体化と事業能力低下を招いていて安定した事業量の確保策も取れないでいるのも、その大きな要因となつていよう。教育・医療の条件が劣る山村において生活を続けるためには、一定の収入が必要である。森林の造成・整備のためだけでなく、社会の健全性確保のために山村社会の維持が求められる。ただ経費節減だけを求める現状は、異常としか言いようがない。

三菱 UFJ 証券の水野和夫氏著『人はなぜグローバル経済の本質を見誤るのか』（2007 年）を読んで、啓発された。水野氏は、グローバル化は政治・経済・社会のすべてを根本的に変える総合的なプロセスであり、その本質は 19、20 世紀にわたって実質賃金が上がり続けた「労働者の黄金時代」に終止符を打つ「資本の反革命」であり、「中世への回帰」と捉えている。大きな構造変化として、「帝国」の台頭と国民国家の退場、金融経済の実物経済に対する圧倒的な優位性＝金融化、均質性の解消と拡大する格差＝二極化を言っている。

グローバル化の中での林業の変化を考えてみた。日本の場合、社会民主主義の伝統を持たず、日本資本主義の体質もあり、55 年体制下労働力不足に対応する限りで賃金上昇と雇用関係改善・労働安全も進められたが、グローバル化が進んで逆行する流れが続き、「小泉改革」でそれが一挙に加速した。政治家・官僚・経営者達は理念を持たず、先を語ろうとしない。組織、若者を動かすのは将来展望であり、理念・理想である。林業経営者、森林組合、林業労働者は組織を強化し、あるいは創り、国に強く要求し、自ら気概を持って森林を作り、自らの利益を守り、労働諸条件改善を働きかけるほかない時代であると思う。

## 7. 金融化というもの

所得倍増計画（61 年）は、資金計画を財政投融资に依存した。69 年不況対策により赤字公債が発行され、金融化が急速に進む。現在わが国は、世界に例を見ない総量緩和・超低金利政策がとられ、二極化の動きが加速した。金融経済と実体経済と、国際企業と中小企業と、大都市と地方都市・農山村との間の格差が拡大する。

融資は、たとえ利子ゼロでも林業経営を市場に晒す効果があり、市場原理に馴染まない林業経営は融資により空洞化が進む。国有林経営、公有林造林・公社造林、みなそうである。国有林特別会計は、高金利の財投資金融資によって忽ち負債が膨張した。国有林特別会計への支出金が国の森林・林業一般会計予算に影響を与えている。金融化は、県・市町村の予算についても同様であり、予算に占める地方債の比率が 70 年代後半期から高まってきて（船越昭治編著「地方林政と林業財政」、1987 年）、その元利払いが予算を圧迫し、財政緊縮と行政組織の縮小を招き、大きな問題を生じていること、既に見た通りである。温暖化対策森林整備事業の受け入れができない県もあると聞く。