

林政ジャーナル

No.12

1995年2月10日

発行所

日本林政ジャーナリストの会

〒107 東京都港区赤坂1-9-13

日本林業協会内

電話 03-3587-1210

雑感 林業基本法30年

農林漁業信用基金理事長 壺 滋

文字どおり「雑感」でごかんべん願います。

私は、役人生活の中でも林野庁の経験が長く、最初は昭和37年から39年（係長）、2回目は48年から50年（課長）、3回目が58年から61年初頭まで（部長、次長）というように、ざっと10年おきぐらいに林野庁にいました。その後、3年ほど官房、食糧庁にいた後、4回目で平成元年から2年に林野庁長官を務め、林野庁在職は通算8年を超えますから、役人生活で一番長く、また、懐かしい職場でした。

林野庁では、その都度、当初予想もしなかったような仕事にばかりぶつかったように思います。とくに後年は難しさが増して国際化の影響や国有林が厳しくなる状況がありましたけれども、長野県出身で山が好きですし、林野庁に勤めさせてもらったことは大変幸せだったと思っております。

◎林業基本法の思い出

今年の林業白書で、林業基本法が制定されてからの30年を公式に総括していますから、ここでは私の体験を通じた私的な思い出話として話をお聞き下さい。あるいは多少の思い違いがあるかもしれませんがお許しいただきたい。

昭和30年代の後半は、田中重五長官時代です。基本法関係の直接の仕事は、企画課の前身である調査課が中心でやっていました。課長は斎藤誠三さん、計画課長が横瀬誠之さん、その下に林学士では鎌田藤一郎さん、神宮司守さん、入江昭夫さん、といったメンバーがおりました。事務官では私の下に武田昭君がおりました。そういったメンバーで、毎日、昼となく夜となく議論していました。

林業基本法ができたのは39年です。30年代は、日本の国連加盟、IMF 8条国移行とか、国際的地位が回復する時期です。また、神武景気から所得倍増計画というように、高度成長路線を歩み始める時期です。そういった中で、旺盛な国内需要を背景に、木材価格は今ではとても想像もできな

いような高騰を示し、社会的にも大問題になっていました。

一方、経済発展の中で、農山村から人口の流出が進み、農山村のひずみも少しずつ顕在化し始めていた時期でもあります。

林業基本法制定の背景には、昭和36年の農業基本法の制定ということもあります。林業基本法の狙いは、国民経済全体の中で「産業としての林業を確立しなければならない」ということが一つの大きなテーマでした。また「林業従事者の所得の向上を図る」ということが、もう一つの柱で提起されました。林業政策も、伝統的な資源政策から新しい経済政策へと転換する時期だと、当時いわれていたわけです。

農林漁業基本問題調査会の答申が大きな意味で土台になりました。答申の冒頭のところにありますが、「今の林業なり林政は、木材の円滑な供給という国民的要請にできていない。林業従事者の生活水準の向上なり所得の増大といった観点からも十分寄与していない」という認識でして、これを解決しなければならないという観点です。その根底には、国有林を筆頭に大山林所有者の資産的な土地保有の問題がある。いうならば、土地所有が経済活動の中で経営なり労働なりに優越し過ぎていて、「不当に優越している」という表現だったと思います。そこから、林業の経済全体の中の立場、農業政策との関連をどうするかという問題も提起されました。

◎林業基本法の内容

林業基本法を久しぶりにひもといてみると、「政策の目標」が第二条にあります。林業総生産の増大と生産性の向上、林業従事者の所得の増大と地位の向上が、政策目標ではっきり出ています。第三条の「国の施策」の中でも、需要動向に応ずるように林野の林業的利用を高度化することと、小規模林業経営の規模の拡大その他土地保有の合理化及び林業経営の近代化、すなわち構造改善が規定されました。以上が施策の二本柱です。

第八条には、林地所有者の責務が規定されています。“林野を生産基盤として有効に利用すること”とあります。農業基本法には、このような規定はありませんが、林業基本法には、国会論議の過程で入ったものです。森林所有者は、自分の持っている森林を資産的に持つのではなく、大いに活用して、木材生産をきちんとやってもらいたいという趣旨なのです。

国有林は第四条に規定されています。国有林も林業独特の条項ですが、国有林は国の施策の遂行に資するという角度からのユニークな規定だと思います。国有林は、国の施策に資するように経営管理すべきだとして、①木材の持続的な供給源として需給と価格の安定に貢献する②林業構造改善のために活用する。配慮事項としては、国土保全とか農業構造改善のために活用することが規定されています。

農業にしる林業にしる、構造改善を図らなければならないときに、国有林も国の政策の一部として役立てなければいかんという問題意識がはっきり出ているように思います。

森林のもつ公益的機能についてはどうか、といいますと、第四条第二項も、国土保全その他森林

の有する公益的機能の確保にも配慮すべきだ、と規定しているように、要するに、経済政策としての林業政策を定める法律だが、その中で国土保全など別体系の森林政策との接点を十分に考慮すべきだという位置付けで、林業基本法はできています。

◎木材需給と輸入問題

昭和35～36年は、木材価格が高騰し、一般社会への影響が大問題になった時期です。木材価格安定緊急対策が36年に閣議了解事項で出され、国有林の緊急増伐と民有林の減税増伐、輸入の促進、廃材チップの利用増進などが実施されたわけです。当時の木材需給規模は6,000万立方メートルぐらいですから、数年前の1億2,000万立方メートルからすると半分程度の規模でしょうか。輸入量は36年で前年比5割増で、1,000万立方メートルに近い数量です。それでも全需要量の20%というような時代です。

この輸入促進の時代が、そのまま輸入自由化の時期にあたります。36年にソ連材を最後に丸太の自由化が終わる。製品輸入も39年のフタバガキ科合板を最後に、林産物の輸入自由化が完了しました。

当時から、木材輸入自由化が容易ならざる問題を含んでいるとの意識はありました。私どもの作った解説を読み返しますと「外材輸入は木材の自動調節弁ということではない。国内市場圧迫ないしは攪乱要因として、いわゆる外材インパクトとして作用することが懸念される」と斎藤誠三さんが書いています。この中で感心しますのは、続けて「国民経済的視角から林業問題を捉えてきたが、それは既に微視的になった。いまや、国際経済的視角こそ、林業問題の巨視的な視角として考えなくてはならない」ということも書いてあります。かなり先取りの見解だと思います。

外材が75%になり、しかも製品輸入の時代になりました。当時の為替レートは360円ですが、現在は円高の圧力、外国からの圧力にあえいでいるのですから、隔世の感がいたします。

◎日米交渉と活力回復五カ年計画

58～59年に、林政部長と次長のころ、米国との間に木材関税問題が持ち上がりました。55年以降木材価格が非常に低迷し、林業に危機感が深まった時期です。そこへ、米国から関税の引き下げ要求がきましたから、冗談じゃないという状況でした。しかし、当時の状況は、木材価格低迷の中でひたすら辛抱しているといった感じで、私自身は現状打破が必要だという気持ちを抱いていました。

米国からの要求は、甚だ調子の高いものでしたが、林業の状況が悪い以上とても応じられない。しかし対米関係は日本にとって大きな問題であるし、どちらもダメのままというのでは解決にならない。そこで、まず本来の国内林業に活力を回復させ、あわせて関税要求にもある程度応えようとしたのが例の「森林・林業・木材産業活力回復5カ年計画」です。

林政のスタンスに一つの転機を含んでいたと思うものが二つあります。一つは、国内の森林が荒廃に瀕していることをはっきり言ったこと。それまでは、主として国有林問題の中で、労使関係も

あって、林野庁では森林が荒廃しているとはなかなか言えなかったのです。

もう一つは、森林は木材生産だけでなく、環境問題だということを公式の場で言いはじめたことです。木材産業が非常に苦しいと言っても、米国には通じませんでしたが、製材業、合板業だけの問題ではなく、森林の問題、日本の環境の問題だという説明にはよくわかったと言います。でも、全部わかったわけではない、日本の言い分としては理解できるということです。

5カ年計画の中身は、間伐の促進と木材産業対策に分けられます。間伐を一段と促進する。これは間伐が遅れているために、森林の荒廃を招いていることに対する対策です。

木材産業対策は、製材工場、合板工場の合理化と統廃合ですが、これらの計画づくりは本当に日に夜をついでやりました。大蔵省との勝負で大騒ぎでしたが、政府与党の政治問題になり、事務かたの主演は浜口林政部長、馬場林政課長、脇元林産課長が活躍してくれました。その結果、それまで林野庁の一般会計非公共予算は600億円が壁でしたが、若干スクラップアンドビルドもして、600億円を大きく超えることができました。

このような輸入問題は、基本法定定当時誰も想像していなかった。一般的に斎藤さんのような今後への警鐘はありましたが、これほどまで輸入材が日本のマーケットを支配する事態は予想されませんでした。ともかく、予想を越えた30年が、重い事実としてあると思います。

◎林業は、環境の安全保障

当面、環境問題がなお大きいでしょう。円高とか関税問題もあります。これらをひっくるめて、要は、輸入材が日本のマーケットを支配するという実態を踏まえて、今後の国内林業についてどう考えていくかだと思います。国内生産といっても、世界一の輸入国でしかもコストが高いという条件の中で、資源的な国産材時代を迎えるには課題も多いわけで、生産、流通のコストダウンをどこまで実現できるか。

需要の拡大は、大型木造施設への助成など私どもしかりきで取り組んだ時期もありましたが、手をゆるめずにやるべき課題です。同時に需要構造の変化を、先々まで見通した対応が必要だと思います。30年前は、広葉樹の紙パルプ原料を供給すると同時に、柱材の生産を目指してスギ・ヒノキを植える、いわゆる拡大造林を進めて来ました。しかし既に無節の立派な柱を作っていくことが、建築様式の中で余り求められなくなっており、今まで目指してきた柱材の生産は確実に需要が狭まっています。今後の木材需要は、板（ボード類）とか集成材など用途によって需要の動きは確実に変わってきています。そこを林業生産の現場にも、どうやって跳ね返していくかという問題があるのではないのでしょうか。原材料はあるけれど需要に結びつかず、宝の持腐れ、国産材時代は絵に描いた餅ということにさせてはいけません。いずれにしても、林業活動が衰えれば森林も衰え、環境も衰えることになるのですから。

飛躍しますと、今回のUR（ウルグアイ・ラウンド）交渉で、わが国は食糧の安全保障を主張しました。輸入国といえども精一杯農業をやっていくことが、輸入国にはもちろん、地球規模の食糧

の安全保障に寄与する直接の道で、農地を放棄することは、地球規模での食糧安全保障にも反するという事です。

林業では、環境の安全保障があると思います。最大の木材輸入国である日本は、であるが故に国内生産を考えなければいけない。国内では精一杯生産をあげ、海外には進んだ技術あるいは経済力で、食糧生産や造林を援助していくのが、輸入国である日本の責務だと思います。それが安全保障に対する普遍的な日本としての国際的な主張と言いますか、根拠になるのではないのでしょうか。

◎林業構造改善の考え方

次に、基本法では、小規模林業の規模拡大が打ち出されました。それまでの林業政策からすると、肌が合わない最たる概念です。農業では適正規模、自立経営の概念があったのに対し、林業ではモデルを提示していなかった。ただ、当時の論調では、小規模林業経営は30ヘクタールを上回らないような感覚でした。

できるだけ多くの林家が、計画的な生産活動による、能率的な経営を行うことが、計画的な林業所得につながるということが一つの筋道で、木材生産力の強化とか所得の増大に貢献するという事です。このことは、大土地所有に代表される、国民経済的要望に依っていないとされる階層も、資産保有的性格を払拭して、生産の継続性、近代的な資本装備をそなえるべきだという点につながっています。当時は木材価格が上がって、林業所得も増えましたが、分析すれば立木価格が上がったにすぎない。立木価格の上昇が帰属するのは、大規模層であって労賃とか小規模層の所得につながるというのが、問題意識として一貫しているわけです。その意味では、林業基本法の革新性ということになりますけれども、林業を産業として成り立たせなければいけない。そのためには継続的な生産と近代的な経営、計画的な所得の確保を図らなければいけないという線は今日に引き継がれていると思います。当時に比べると、最近は林地保有とか構造問題を提起する意識が薄れてきているようですが。

◎構造改善は進まず、林構事業は進む

この30年間に、林業の採算性が非常に落ち込んでいます。昭和30年代から40年代ごろはスギの造林利回りが6%、40年で6.3%とか言われていましたが、平成4年度で0.9%です。林業依存度も5~20ヘクタールで46年に9.5でしたものが、平成5年で2.7になっています。同時に、林業構造があまり変わらなかった。農家林家が現在250万戸、昭和35年で270万戸ですから7%の減少でほとんど変わっていません。9割を占める5ヘクタール未満の小規模層の構造も変わっていません。農業でも規模拡大が進んでいません。フランスでは、30年間に農業経営規模が倍になった、農家は200万戸が100万戸になったのと比べると、非常に少ないわけです。日本で規模拡大が進まないのは、地価の高騰を予測できなかったことが一つあると言われております。

農業の場合は、価格政策があり、米価で所得をカバーすることが可能でしたが、林業は価格政策

がありませんから、木材価格の低迷が立木価格にしわ寄せされ、土地所有が不当に優越しているといわれた状況が変わって来て、大規模層も参ってしまっている。

一方では環境問題が出て来て、木は切らないほうがよいといった論調もありますから、かつて資産保有的とマイナスに評価されたのが、いまではそのようなことは言われなくなりました。相続税の改正も30年前でしたら、持ち出せたものではありませんでしたが、それが実現されたのも大きな変化を物語っていると思います。

資産保有的性格がなぜ悪いかというゆえんの、生産が継続的に行われぬ、資本装備が入らないといった点についての答えが規模拡大でした。今はもう一つの道、施業規模の拡大ということで、森林組合の役割が非常に大きくなっています。基本法制定当時、森林組合課は松本作衛さんが課長で、夜遅くまで仕事をしていました。私の記憶では、当時40ヘクタール規模ですが、施業規模を機械化体系に合わせて、林業構造改善事業を発足させました。その10年後に、私が森林組合課長を仰せつかったときは、第二次林業構造改善事業でした。種目を広げまして、球磨村の鍾乳洞開発なども林構で行ったものです。さらに10年後の林政部長当時は新林構でした。

◎森林組合と林業労働力

林構は地域林業と森林組合の育成に、間違いなく寄与していると思います。昭和37年に3,541あった森林組合が、平成2年には1,627と半分以下に減っています。作業班を持っている森林組合は、現在8割に達していますが、当時は2割程度でした。民有林の受託事業も25%程度でしたが、現在は造林、間伐を中心に非常にシェアが高まっています。平成3年の数字では、新植が82%、間伐が67%になっていまして、施業規模の拡大は確実に進んで来ています。

山村の過疎化・高齢化は覆うべくもありません。林業基本法制定当時の林業労働者は44万人、現在は11万人といますから4分の1です。50歳以上の高齢化率が24%から、平成2年には68%と3倍近い数字ですが、現実には数字以上に厳しい。30年前は、農山村は過剰就労でした。基本問題調査会では、農業構造改善が進んで、農山村の就労構造が改善されると半農半労型の林業就労も必ず影響され、林業労務を専業化していくことになるだろうと言っています。農業の遊休労働を林業労働に調達できなくなるだろうということで労賃を保障するような林業構造を実現しなければならないということでした。

同時に、過剰就労が解消されると、自動的に林業構造が改善されるかということ、そうではないともいってしまっていて、各生産要素を適正に結び付ける技術が進歩しないとだめだと。技術の確立がなければ、追加投資がない、拡大再生産もない、すると林業の将来はないと、明快に指摘しております。技術を体現した資本装備の高度化が林構で進み、労賃なり利潤により多い配分が行われるようになりましたが、全体経済状況の中で、過剰就労が過少就労に短絡してしまったのが今日の現実と思われる。

◎林業側からのデカップリング論

今後のことを考えますと、基本法でいう「自然的・社会的・経済的制約による不利を補正し」とはどういうことかを、原点に返って考える必要があると思います。森林組合は健闘していて、林業白書で森林組合主導型に一定の評価を与えているのも正しい。同時に、農林複合型経営もありましょう。しかしこれで本当に食べていけるのかと考えますと、農業の新政策でも打ち出しているように、職業を選択する場合、他産業並の所得あるいは就労条件、社会保障を可能にするものでなければならぬと思います。

農業サイドで最近、デカップリングの問題が出ています。それは、価格を抑える代わりに直接所得を保障しようという発想で、いろいろ苦勞しているわけですが、林業には元々そういった発想はなく、むしろ就労の長期化、安定化そして社会保障制度の適用を目指してきました。その延長で、いろいろ不利な条件を組織面、財政面等で補完、保障する総合的な手法が検討できないでしょうか。林業プロパーの中で、デカップリングをもっとストレートに論議したらという気がします。もともと条件不利地域といえば、林業は農業よりも悪い条件ですから、林業サイドから農業一体のデカップリングが本格論議されていいと思います。

◎国有林問題、経営改善と行革審

基本問題調査会では、国有林については、大林地所有の最たるもので、農民的な土地利用を制約しているという意識です。ですから、林業構造改善に役立てると同時に、それに先行していた問題は、農業構造改善のための活用で、次官通達が出されました。私も当時、林政課にいてそれをしていました。

基本法上では、国有林の役割としては三点①木材供給②国土保全③地域振興ということでした。木材供給は、第一義的に考えられていました。新聞は今と正反対で、「国有林は切り惜しみしていきからん。もっと切れ」という論調でした。時代の風潮は恐ろしいものです。財政もよかったので、一般会計にも入れていました。林野庁は国有林一辺倒というので、国有林野庁という陰口もきかれていました。

国有林の経営改善特別措置法は53年ですから、過去30年の半分は経営改善、再建途上ということになります。私は林政部長だった58～59年ころに、経営改善計画の改訂にタッチし、平成2年、長官のときにも改善計画の作り直しをやりました。資源的な制約で伐採する木がない、人員は急には減らせないということで、そのギャップが収支のギャップになり、それは借入金で埋めるということでこれが、巨額の累積債務になってしまいました。ご承知のとおり、累積債務への取組が最大の課題です。

国鉄、電々公社が民営化され、五現業の中でも郵政が唯一黒字になり、残ったのが林野の赤字ということで、当時の行革審の問題意識は、次は国有林だということになっていました。行革上は経

営論オンリーになり勝ちですが、私どもは、民有林を含めた森林全体の問題として考えなくてはならないという認識です。日本の森林全体が荒廃の危機にあること、もう一つ国土保全とか公益機能をだれがどのように担保するのかということで行革審に立ち向かいましたが、説明するにはいろいろ工夫をこらしたことを覚えています。平成元年から2年にかけてのことです。

経営企画課の高橋勲課長と二人で、瀬島龍三さんと膝づめで話し合うということもありました。叱られたこともありましたが、林野庁の考えを理解していただきました。「緑は守らなければならぬ。米も守らなければ。」という点で一致しまして、大変愉快地話ができました。このときに、「緑と水の源泉である森林、国有林」という言葉が生まれました。同時に、「流域管理システム」を打ち出したのです。流域管理システムは、この意味で国有林の経営改善とも関連があります。国有林の経営改善の中身そのものが重大案件で、これには入澤林政部長が、正面から取り組んで実によくやってもらいましたが、流域管理システムはそのバックアップにもなったのです。

◎流域管理システム

国有林の危機は森林全体の危機であるはずですから、全体の中で民有林・国有林問題を考えるとの観点から、森林法の体系についても手直しを、当時の田中正則計画課長に検討してもらいました。彼もよく応えてくれました。平成2年、私の次官就任に伴って、法案は、小澤長官・入澤次長にバトタッチしました。

この「森林管理システム」は、森林管理をもっと国民にわかりやすくする意義がありますが、国有林サイドからいえば国有林を地域の中へ溶け込ませるといふか、国有林は地域の中にあることを認識してもらうところに神髄があります。と言いますのは、流域単位に全森林について、整備水準を定め、資源の維持培養・林業生産をどうするか。そのために林道整備、機械など資本装備をどうするか、労務組織をどうするかなどを考える。また、それをどのように加工し、流通に有機的につなげるか、川上と川下、森林組合と木材協同組合の連携強化をどうするか。そのために、流域で関係者が集まって協議する場を設け、膝づめで相談して下さいという趣旨が入っています。その中で国有林と民有林はバラバラではなく、民有林の地域森林計画と国有林の経営計画も整合性をとり、機械化も労務も一緒に解決していこうということです。

人員調整では、全林野等と協議を重ねました。山村が疲弊しているからといっても、国有林でまぐず働かなければならないということにはならない、肝心の山村自身がどうなるかという問題でありますから、まずは国有林の方針とする民営実行により、まさに山村自身への仕事を提供することではないか。国営で100%実行するということは通用しなくなっているということです。あくまで地域と同じ目の高さで、共に考えていくべきだと思います。

国有林は、ある意味では林政そのものですが、一般林政に貢献することを忘れてはいけないと思います。貢献するという原点からすれば、木材の需要拡大が、そのときの林政の大命題だとすれば、国有林がまず率先する。ということで、私自身東京営林局など局庁舎改築で、木造化に熱を上げた

りもしました。現場でも営林署長が先頭に立って、その地域材のブランド化を進めるとか、需要拡大運動の先頭に立つとかしなければ、地域の信頼が得られないでしょう。また、山村振興のための特産品開発、レクリエーション基地、イベントなどに国有林が率先して協力する、流域管理システムの構築、運営について、国有林が全体の応援をするというのが役割ではないかと思います。国有林の地域に対する役割はもっと大きくしなければいけないと思います。

◎森林の公益的機能と水源税

公益的機能は、基本法の中でも重要な考慮事項として記載されていますが、この30年間で更に再評価されました。国有林の任務の中でも順位が上がり、木材生産機能と逆転しているのが、端的な現れです。時代の流れで森林の価値観が変化し、多様化し、環境財としても見直されたりということで結構なことだと思います。しかし、現実とのギャップが大きいと言えます。口で良いことをしてくれる人も、森林整備に必要な金は出してくれない。

この点、一番の思い出は水源税です。あれは、財政負担だけでなく消費者負担をしてほしい、受益者負担をみんなが森林をよくしたいと思うのであれば、実現してもらいたいということでした。水源税は成らず森林基金になりましたが、私の気持ちとしましては、ともかくあれだけ騒ぎになった結果、社会的にアピールしたという点はともかく、また森林基金も立派な成果ですが、結果的に複雑な思いがありますし、本当に責任を痛感しております。一つだけ気持ちのよい思い出は、この大運動が、川上、川下一体で展開されたことです。私どもも、活力回復5カ年計画以降、何事も川上、川下一気通貫を強調していたし、関係団体の皆さんも実に前向きに進めてくれました。

◎森林行政について

森林がクローズアップされ、社会的な要請がこれまでになく高まっています。それにどう応えていくかをもう一回考えることが大事だと思います。林野庁がどういうポジションで取り組むべきかも、よく考えておいたほうが良いと思います。これまではともかく転換期でありますから、いろんな問題を林野庁が引き受けていく姿勢をとっています。環境問題・自然保護問題にしても、林業の技術集団としての林野庁は、森林については責任を持って対応してきたと思います。国有林自身も、自然保護、環境問題、保健休養とか、教育の問題とかありますし、水の問題その他もあります。そういった問題を単に、林業生産にプラスされたということだけでなく、森林の取り扱い学全体の中で位置づけ、体系化する必要があるでしょう。そして、森林の働きを一番よく知って、それらの機能を発揮させることができる者がそれに取り組んでいかなければなりません。そのうえ更に、山村地域との結びつきがあります。森林は単なる環境問題ではありません。そこに住み、働き、森林を生かし育てる人びとと切り離すことはできません。これからも行革などで林野庁の組織問題、経営問題の論議も出るでしょうが、その点をはっきりさせていかないといけないと思います。

国有林は技術集団をもって、森林に関するあらゆる新しい問題に体系的に伝えていく。世間も、

森林のことは林野庁にまかせたいというふうになってもらわないといけません。

なお、森林の公益的機能を守るために、受益者負担の問題も絶えず追及しなければならない。財政負担として予算の問題が当然ありますけれども、幅広い国民参加、国民負担の問題は環境論議等を通じてアピールし続けるべきだと思います。世の中甘くないですから、いつかの勝負にそなえて、シビアに渡り合う根性と科学的な根拠を磨きながら対処する必要があると思います。これも森林と国民を結ぶ林野庁の仕事のありかただと思います。

ご清聴ありがとうございました。 (昨年7月29日の研究会での講演です。文責・吉藤)