

# 林政ジャーナル

No.18

1998年4月15日

発行所

日本林政ジャーナリストの会

〒162 新宿区市ヶ谷本村町3-26

-0845 ホワイトレヂデンス

TEL 03-3269-3911

FAX 03-3268-5261

## 第20回定期総会報告

第20回定期総会は、2月13日、東京・内幸町のプレスセンターで開催し、1997年活動報告、同収支決算及び監査報告、1998年活動報告、同収支予算、個人会員の会費値上げ（現行の年5000円を年7000円に引き上げ）に伴う規約の一部改正、役員改選を審議し、原案どおり可決・承認されました。

本年は、「森林の公益的機能を考える——新たな視点から——」を年間テーマに研究会活動等を行うほか、秋頃に共同取材を実施、また、会報「林政ジャーナル」の発行回数を現行の年3回から年4回に増やすなど、本会の活動をさらに活発化させることとしました。また、役員改選では、常任幹事の深野久氏（共同通信）が北海道釧路支局長に転勤されたことに伴い、林和彦氏（日本林業経済新聞社）に交代していただきました。

総会終了後、別掲のとおり、林政審議会の古橋源六郎会長から記念講演をいただき、その後、懇親会を行いました。

## 記念講演

### 林政審議会の検討作業を終えて

林政審議会会長 古橋 源六郎

#### ●はじめに

ご紹介をいただきました古橋でございます。我が国の林政の大専門家集団であります日本林政ジャーナリストの会の第20回定期総会におきまして、お話をする機会を得ましたことを、たいへんに光栄に存する次第です。お手元に配りました項目に従いまして、順次お話を申し上げたいと存じます。

林政審議会は昨年12月18日に農林水産大臣の諮問に対しまして、「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」という答申を行いました。副題はとくに付けておりませんが、しいて付けるとすれば、「公益的機能の発揮を重視した森林整備を目指して」と言うことができます。本日は、今回の答申の特色と、答申をとりまとめるにあたりまして、会長としてとくに留意した点等を中心に申し上げたいと存じます。

### ●委員主導、国民参加の審議を重視

最初に、会議運営方式の特色についてお話しします。

従来の林野行政の抜本的改革を行うためには、過去の林野行政の問題点を徹底的に洗い出さなければなりません。林野行政の当事者である事務当局から提出される改革案を、審議・承認するという審議方式には自ずから限界があります。私は、その方式では今回の課題について、根本的な解決方策は得られないと考えました。そこで、委員主導の下で審議を進めるということを、会議運営の基本方針としました。15人の委員、6人の専門委員は、我が国の森林の現状につきまして、大変危機感をもっていました。有益な意見を多数開陳され、また活発に討議に参加していただきました。

さらに、抜本的改革を行うためには、国民の参加による審議方式でなければならないと考えました。森林整備の問題は、国民一人ひとりの生活に直結する問題であるということ、説得力ある改革案を策定するためには、従来の森林行政に対するできる限り多くの方々からの批判に謙虚に耳を傾ける必要があるということ、さらにできあがった改革案を実効性あるものとするためには、答申作成の段階から国民の協力が不可欠である——このように考えたわけです。このため、まず審議内容の公開化につとめまして、これに対する世論の反応に注目することとしました。

25回の審議終了の都度、会長の私が農林水産省内の二つの記者クラブに参りまして、それぞれ1時間程度、会議の提出資料や討議内容を説明するとともに、その後、記者からの質疑・応答を行ったわけでありませう。

また、各委員の意見が大体出揃った段階で、「論点と考え方のポイント」をとりまとめ、インターネットやファックスでの公開を進めて広く国民の意見を求めました。

各方面からの意見を聴取するため、現地調査を含めて30人の参考人から意見を伺いました。また、審議会の検討時期と合わせて、新聞、業界紙、学会誌等で数多くの有益な論文や意見が発表されましたので、これらについても、論点整理にあたって参考人の意見と同様の取り扱いとし、重要なものは論点整理の中に織り込んで、答申策定にあたり十分参考にしました。

これらの意見の中には、戦後半世紀の国有林野事業を振り返ってみると、その内容の実態が国民に明らかにされなかったために、変化への対応措置をとることが常に遅れてきたという指摘や、経営に関する重要事項のほとんどが実質的に林野庁、大蔵省などの中央官庁や、労働組合との協議で決められ、いわば国民不在の経営が行われてきたという批判がありました。

このような批判に応えるために、答申は過去における国有林野施策の評価を行った上で、第1に

国有林改革にあたっての基本的な考え方として、国有林を国民共通の財産として、国民の参加により、かつ国民のために管理経営し、国有林を名実ともに国民の森林とすること。第2に、従来、国有林野事業の管理経営に関する事項が、農林水産省の訓令に規定されるに止まっていたため、これを改め、法制度上、国有林経営が国民の参加のもとに、かつ総合的に行われることが将来にわたって確保されるよう、国有林野事業改革のための総合的立法措置を講ずることを提言しました。

さらに、国民参加の審議方式を進めるに当たりまして、過去の世論調査の結果も重視しました。総理府が平成8年に実施した「今後どのような働きをもつ森林を守るべきか」という世論調査において、「木材を生産する働き」が22.3%に止まったのに対し、「災害防止機能」が68.9%に達し、「水資源を蓄える機能」が59.7%を占めるなど、公益的機能の働きに対する国民の期待が極めて大きな割合を占めたわけです。私がかねてから、森林の公益的機能重視の政策を打ち出すべきであるということを主張してきましたが、この世論調査の結果が答申の方向を決める上で、またその後、答申実施に向けた政府案決定のための関係省庁間、政府与党間の討議の過程で、大きな役割を果たしたものと考えております。

#### ●資源基本計画を具体化、公益的機能を重視

それでは答申の内容の特色について、5点ほど指摘したいと思います。

第1点は、今回の答申が、林政審議会の議を経て平成8年11月29日に閣議決定された新しい森林資源基本計画について、最初に具体的な実現施策の方向を示したということです。9年ぶりに内容が改定された森林資源基本計画は、森林の公益的機能の発揮をより重視するということ、また、近い将来、我が国の森林資源が順次伐採期に入る状況下において、森林の質的整備に重点をおいた活力ある、持続可能な森林経営を行うことを、今後の森林整備の大きな眼目としています。

答申は民有林、国有林別に、この目標の具体化のための施策を提言しました。公益的機能の発揮の点について、資源基本計画は、全国の森林を「水土保全」、「森林と人との共生」、「資源の循環利用」を重視する森林に分類し、それぞれについて施業の方針等を示しています。

水土保全を重視する森林は、全体の50%。森林と人との共生を重視する森林は22%で、公益的機能を発揮する森林の面積は全体で72%となります。審議会では、公益的機能重視の程度は国有林、公有林、私有林の経営形態や、森林の地勢状態等によって異なり、従って計画実現のための施策も異なってくると考えました。

#### ●国有林は公益性重視へ転換

審議会は国有林の守備範囲として、公益的機能の発揮が強く要請され、かつその範囲が広域にわたる森林の管理については、公的分野の管理が必要であると考えました。その中でも、とくに複数県にまたがる基幹的な森林や、洪水防止及び水資源かん養上重要な水系にある森林については、国民共通の財産として、地方公共団体ではなく国が責任をもって管理経営を行うことが適当と考えた

わけです。このような国有林の性質上、また世論調査に表れた国民の期待に応えるためにも、国有林は公益的機能を最も重視しなければなりません。新しい資源基本計画を踏まえた国有林の公益的機能発揮重視の森林の割合は、従来の46%から79%に上昇しました。

このように公益的機能重視の森林管理に転換していけば、収益確保の困難な森林を含めて独立採算制で管理経営している現行の企業特別会計制度は成り立ち得ないと考えました。答申は現行の特別会計を、公益的機能発揮に必要な経費については一般会計からの繰り入れを前提とした特別会計に移行することを提言しました。

#### ●公有林管理の支援対策の拡充に期待

公有林の管理経営は、その所属する地方公共団体の住民の意向によって行われる性格のものです。公有林についても、国有林の管理経営と同様に、公益的機能の高度発揮への地域住民の要請が高まっており、実際に地域の保健休養林や上水道のための水源林を確保するため国有林の譲渡を受けたり、公益的機能の確保の観点から私有林を公有林化する動きがあります。私有林に比較して、公益的機能をより重視した森林の整備が必要と思われます。

厳しい地方財政状況の下にあります。公有林の公益的機能発揮のため、諸般の対策が一層拡充されることを期待しています。

#### ●私有林対策では、保安林制度の見直しなどを提言

私有林の所有者は、主として木材の生産等による経済的な利益の追求を目的としていますが、林業自体が環境調和的な存在であるため、適切な森林管理が行われていれば、森林は自ずから公益的機能を発揮します。したがって、私有林に関する規制は、必要最小限度に止め、森林所有者が自らの意思に基づき、森林の管理を適切に進めていけるような環境を整備し、その方向に誘導することが、私有林政策の基本的な考え方だと思います。

このため答申では、まず林業及び木材産業が当事者の意思に基づき活性化するための施策を拡充する必要があると考え、林業に関する金融や税制の充実、低コスト林業の推進など、各般の施策を提言しました。

さらに、近年の森林に対する要望の高まりを考慮し、森林整備を所有者だけに任せるのではなく、行政としても公益的機能の高度化に資する特定の施策を積極的に推進する必要があると考えました。このために、森林計画制度や森林整備事業等を通じて、当事者の意思を尊重しながら、公益的機能の発揮に役立つ間伐作業や複層林施業、長伐期の施業等を推進することを提言しました。

そこで問題は、公益的機能のとくに高度な発揮が求められ、森林所有者の意思のみに任せられない場合と、森林の管理が不十分で森林所有者の意思のみに委ねては必要最少限の公益的機能の確保すら困難な場合です。

前者の場合におきましては、保安林制度のもとで伐採等の制限を行う必要があります。答申は、

森林所有者が保安林の指定をできる限り受けやすくなるよう、指定施業要件の見直しや伐採許可手続き等の簡素化、保安林制度等の普及啓発を提言しました。実際に保安林地区を訪問して、住民からいろいろなお話や意見を伺いましたが、保安林制度を見直す必要があると考えた次第です。

一方、後者の場合は、まず公的主体による勧告・調停制度の活用、地方公共団体、林業公社との分収林契約の活用を図ることとし、これらの努力によっても公益的機能の発揮が図られない場合や、森林所有者がどうしても応じてくれないという場合には、最終的に公有林化もやむを得ないと考えました。

なお、相続等に伴う森林所有の細分化によって、不在村所有者の森林の中に、管理水準が低い森林が増えているという実態が指摘されています。これに対しては、相続に際し、地元で森林の管理が実施できるように管理委託を推進する措置——例えば、相続の際にすぐ契約書を用意できるように、林野庁において典型的な契約書を準備しておくなど——を提言したわけであります。

### ●人工林対策に必要な3つの認識

戦後に造林され、今後、順次伐採時期に入る人工林対策として、資源基本計画が指摘した「活力があり、かつ持続可能な森林経営」に取り組むには、次の3点の認識が必要です。

まず一つ目は、森林整備の方向性です。森林整備は造成を基軸とする量的拡大の段階から、公益的機能の発揮を考慮しつつ森林を健全な状況に育成して、循環させるという質的な充実を基軸とする段階にきています。このため、今後は適切な保育、間伐による森林の活性化、人手と天然力を適切に組み合わせた多様性に富む複層林状態の森林整備を促進する必要があります。

二つ目は、供給能力が高まっている我が国の森林資源を、有効に活用する対策をたてる必要性です。森林資源の有効活用は、地球的規模での資源の循環利用を促進し、我が国の持続可能な森林経営に資することにもなります。

国際的な自由経済の下で、国産材の利用促進を図るためには、木材需要構造の変化に対応して、品質が確保され、量的にもまとまった木質製品を、安定的にかつ低コストで提供していくことが必要です。このためには従来以上に、育林から加工・流通に至る各段階の競争力の強化と、その連携が必要であり、答申は、このための各般の施策を提言しました。とくに木材の乾燥コストの低減のための技術開発を、産・官・学が一体となって、最優先課題として早急に取り組むことを指摘しました。

三つ目は、成熟化の段階に入った森林を森林浴の場、ボランティアが森林づくりに参加する場、都市と山村の交流の場として利用するなど、森林空間を総合的に利用するための整備を進めていかなければならないということです。

### ●流域単位の森林整備は地方自治の原点

答申の特色の第2点目は、①森林整備の推進体制の確立のため「流域森林管理システム」——こ

これは現行の流域“林業”管理システムとは異なります——の推進②市町村の役割の強化③新たな観点からの山村の振興——の3点を打ち出したことです。

森林に対するさまざまな要請に応え、多様な森林整備を進めていくためには、関係者間の利害調整と合意形成を図り、その連携によって流域ごとの特性を踏まえた自主的な取組を推進することが重要です。

森林に覆われた水源地である上流域と、その受益地である中・下流域は河川で縦に結ばれています。そこには、流域単位の古くからの人々の生活が営まれてきました。森林に関わる問題は、まずこのような流域単位で解決することが必要です。私は、ここに地方自治の原点があると思っています。

流域内の利害関係というものは、国有林と民有林の間、所有規模の異なる森林所有者の間、林業関係者と木材関係者の間、上流の地域住民と下流の地域住民の間、公益的機能発揮と経済的利益追求との間に存在するなど、複雑かつ多方面にわたります。このような利害関係の調整にあたっては、共存共栄の考え方にたって、ねばり強く合意形成を図っていく必要があります。

現在、このような利害関係者が集まり、協議・調整する場として、「流域林業活性化協議会」がありますが、流域内で調整すべき利害は、今申し上げましたとおり、林業関係者間のみには止まりません。名は体と表すと言いますが、流域林業活性化協議会の名称は、流域“森林”活性化協議会とし、協議会の参加者には農業協同組合や漁業協同組合、土地改良区のみならず、工業用水や上水道の業者など、農林水産業以外の森林の受益者、及び国土保全の見地から河川管理者も含めることを、答申では主張しています。

流域における上・下流連携に向けた合意形成を促進するためには、森林の状況等が流域毎に容易に把握できるようにすることが不可欠です。このため、民有林・国有林一本の図面を作成し、地域住民や下流域の都市住民に対し、流域の森林・林業に関する適正な情報を開示することが必要です。この場合、まず流域ごとに流域住民の合意形成を図りながら、森林を水土保持、森林と人との共生、資源の循環利用の3つの森林整備の区域に区分し、それを図面に表示する必要があると思います。

さらに、都道府県知事と営林（支）局長が密接な連携をとり、流域内の民有林、国有林の機能が一体となって最大限に発揮されるように、民有林、国有林を包括した流域毎の一体的な森林計画の作成を検討する必要があります。この点については、後ほど触れたいと思います。

現在、上下流協力の促進を図るために、上下流の地方公共団体が共同して森林整備法人を設立したり、分収林契約の締結によって森林整備を推進する森林整備協定制度があります。上下流交流を一層推進するためには、協定の当事者に地方公共団体だけでなく、森林整備法人等の公益法人等を加えることが必要です。

また、答申では、森林整備のため流域に造成される基金を森林法上明確に位置づけ、上下流の資金面の協力を一層進める体制を整備することを提言しています。流域ごとの基金は、私がかねてから主張してきたもので、これを森林法上明確に位置づけるということを答申したわけです。

### ●市町村の役割強化・権限の拡大を

市町村を民有林行政の主体とすることは、答申の大きな特色の一つです。

戦後長らく、民有林における森林整備は、主として国—都道府県—森林組合—森林所有者という流れを通じて実施されてきました。しかし、前述のとおり、我が国の人工林が成長するにしたいがい、人工林の保育・間伐の推進など、個別の森林の状況や個々の森林所有者の意向を踏まえた、よりきめ細やかな対応が重視されなければならないようになってきました。

さらに最近では、市町村は、流域管理システムの推進主体の中で地域に最も密着した行政主体として、また流域林業活性化協議会等を通じ、森林整備や林業の活性化に向けた合意形成と、その推進に中心的な役割を担っていくことが期待されています。

このため答申は、民有林行政の先端に位置し、国有林行政や森林所有者、地域住民との接点にたつ市町村が、森林施策計画等の策定や実施に係る指導の権限をもつようにするなど、森林法上の市町村の指導権限を拡大することを提言しております。

### ●公益的機能を重視した山村振興策

新しい観点から、総合的な山村振興策を提言していることも、答申の一つの特徴であると思います。従来、我が国の森林は、山村に住む人々の伝統的な生活・活動によって支えられてきました。しかし、その山村は高齢化、過疎化の進行により、集落の維持さえ困難なところが出てきています。私には従来の山村対策の背景に、平地に比べ不利な生産条件、都市に比べて遅れた生活条件は気の毒だから、恩恵的に援助してやろうという考え方があるように思えてなりません。

森林面積の6割を抱える山村のもつ国土保全、水資源かん養等の公益的機能を国民全体、さらには地球規模の温暖化防止の見地から、積極的にそれを評価して、新たな観点にたった山村対策を講ずることが、我が国にとって緊急かつ重要な政策課題と考えるわけです。

山村振興対策を考えるにあたっては、森林整備の担い手である山村住民の定住化のため、所得の安定的かつ総合的確保と、生活環境の整備を総合的に推進していくことが何よりも必要です。所得の安定的、総合的確保のためには、まず、山村の基幹産業である農業と林業について、それが複合経営として営まれている実態を意識しつつ、その振興策を総合的に講じるとともに、地域に適した第1次産業、第2次産業、第3次産業のバランスのとれた組み合わせ、いわゆる産業の6次化によって、定住化に必要な所得を得る機会をつくる必要があります。

さらに所得の安定的確保のためには、林業就業者の通年雇用の施策を講ずることが重要であります。そのための方策として、林業就業者の通年雇用を行う第3セクター等の事業主——市町村、農業協同組合、森林組合、土地改良区など、その地域全体でつくった第3セクターを予定していますが——そういう事業主に対し、通年雇用に伴う厚生年金等の社会保険料の負担軽減対策を講ずることが必要と考えます。国民健康保険や国民年金は事業主負担がありませんが、厚生年金や社会健康

保険は事業主負担がかかってきます。この負担が大きいので、事業主がどうしても通年雇用をしたがらないという問題があります。そこで、その負担を軽減することが通年雇用につながるというのが、私どもの考えです。

軽減のための財源としては、先ほども申し上げましたように、流域ごとに基金を設けて、これに対する財源対策を講じる必要性をかねてから主張してきました。いわゆる「デカップリング」という制度もありますが、山村の総合対策のためにお金をばらまくのは山村住民のプライドを傷つけるおそれがあります。私個人としては、逆に定住化のための基金を設けて、基金を通じてお金を使う方が日本の山村の風土に適した振興策と考えます。

また、生活環境の整備は、今後、林業の機械化の進展に伴い必要となる林業・木材産業の専門技術をもった若年層の、山村への定着を図っていくための前提条件です。山村に適した住宅の整備、集落再編、交通通信網の整備、教育・文化及び医療福祉の充実と多方面にわたる生活環境の整備を積極的に行う必要があります。さらに、山村地域に発生する多種多様な問題を解決するため、流域単位で山村住民の要望・意見を汲み取り、これを行政に反映させる仕組みを検討する必要があります。

一昨年、私が訪問しましたオレゴン州では、山村地域の活性化のため、山村地域とネットワークを組んで、山村地域住民の生活や仕事に影響を及ぼすあらゆる問題の解決を図る「山村地域開発協会」という組織が設立されていました。そこでは地域内の関係官署、民間団体等の代表者が集まって活発に活動しており、なかでも山林の関係者がもっとも主要な役割を担っていました。

農林水産省が、今般の行政改革会議の最終報告で、中山間地域の振興についての主務官庁に位置付けられましたので、山村対策に関する農林水産省の積極的な対応を、とくに期待したいと思いません。

#### ●民・国一体の森林計画の検討を求める

次に第3の特色であります、広域かつ多数の法律改正を伴う改革案ということについて申し上げます。

今回の答申は森林資源基本計画の新しい考え方に沿って、民有林・国有林別に森林整備の全般にわたり、その現状や問題点を分析し、対策を検討したものでありますので、その内容は自ずから広範囲に及んでいます。しかも、具体的改革案の中には、国有林関係では、国有林野事業の改革のための特別措置法の制定や、国有林野法、国有林野事業特別会計法、農林省設置法、国有林野の活用に関する法律などの改正、民有林では森林法の改正など、その内容は極めて重要なものが含まれていると思います。

また、行政監理局におりました私の経験からすると、事務当局主導の審議会は、ややもすると旧来の発想にとらわれやすい事務当局や関係省庁との調整という問題があるので、事務当局が当面、実現性が少ないと判断する提言は、答申に載せることができないのが他の審議会では多かったよう



に考えております。

私は当面実現性が少ない意見でも、環境が変化すれば実現可能なものもあり、また問題を提起することにより、世論が喚起されて実現の可能性がでてくるものがあると考えております。本答申においては、実現可能性の見地から難色が示された提言であったとしても、提案の項目は答申の中に残しておくことにしました。

先ほど流域管理システムの説明の中で申し上げたとおり、民有林、国有林を包括した流域毎の一体的森林計画を作成することが必要であると考えます。これには内々、事務当局が国有林は営林（支）局長、民有林については都道府県知事と計画の作成主体が制度上異なるため、国と地方公共団体との責任の明確化がむずかしいことを理由に、非常に強い難色を示しました。このため最終的には時期尚早と判断しまして、「可能性を含めて検討する」という表現に致しました。国有林と民有林が密接な連携をとりながら木材供給を行うとともに、森林の公益的機能の一層の発揮を図ることが、流域管理システムの大きな目標の一つであるならば、両者の連携を担保するため営林（支）局長と都道府県知事の共同責任で一体的な流域森林整備計画を策定することが必要だと思えます。

とくに計画策定とその実施のため、両者が協議する機会をもち、流域について情報交換する過程——プロセスが大事だと思います。このような過程を義務づける法制度上のシステムをつくることについて、広く議論が行われることを期待します。

また、山村地域で、一つの経営体において、農業と林業が一体的に営まれてる実態を考慮して、協同組合の経営基盤を強化し、先ほど申し上げましたような山村住民の通年雇用の機会を増やすなど、森林組合と農業協同組合とが希望するならば両者の合併ができるような法的整備を行うべきであるという提案がなされました。法的整備を行うというのは、すべての山村地域での農協と森林組合の合併を意味するのではなくて、合併を希望する地域があるならば、そういう措置がとれる法的整備を行うということです。

現行の農業協同組合法や森林組合法では合併できませんが、農協は森林組合の事業を行うことができ、森林組合もある程度、農協的な業務を行えるようになっていきます。しかし、あくまで山村では農協と森林組合が併存しています。それは、ポストや雇用面で必要との意見もあるかもしれませんが、コストの低減にはつながらないわけです。したがって、私は、そうした共同事業体の経営基盤を強化するためには、希望するならば両者が合併できるというような仕組みが望ましいと考えておりました。

このような提案に対しは、現在農協、森林組合いずれも大変な合併促進の過程にあることから、事態が混乱して合併促進の阻害要因になるとの理由で、一部の委員から強い反対がありました。答申においては、「農業と林業に係る事業を併せ行う一つの組織が可能となるような体制整備を長期的に検討する必要がある」という表現にしました。この問題についても山村住民の立場にたった議論が活発に行われることを期待したいと思います。

#### ●わかりやく記述、情報・資料を広く開示

答申の特色の第4は、できるだけ多くの方々に森林問題に関心をもち、理解していただくために、内容をわかりやすく表現することにつとめるとともに、考え方の基礎になった関係資料については、積極的に公開したことです。

森林・林業関係の用語の中には、関係者の間では常識と思われていても、一般の国民にはなじみが薄く、その内容が理解できないものも数多くあると思います。また、一見わかりやすい用語と見ても、役所の権限等に関係するために関係者の間ではそれを厳密に定義付け、区別しているものもあり、そのことを正確に理解しないと、文意を正確に理解できない場合があります。

例えば、民有林は私有林のほかに、地方自治体の所有する公有林が含まれています。普通は民有林といえば私有林のことと思いますが、統計上も公有林が含まれているわけです。また「水資源のかん養」という言葉は、渇水防止と水質保全を指しますが、「水資源」の「資」をとって、「水源のかん養」となると、これは「水資源のかん養」の意味に、洪水防止という機能が加わることになります。

答申では、わかりにくい言葉や誤解しやすい言葉に対処するためにできるだけ注を付したり、誤解を生じないように工夫しました。

また答申についての国民の理解が深まり、活発な議論が行われることを期待して、私どもが結論に至ったその経過の基本的な考え方を述べるようにつとめました。国有林の抜本的改革にあたっての基本的考え方として、先に述べました「国民の国民による国民のための」国有林というように、広く知られているリンカーンの言葉を引用したり、改革の視点として変化への対応、総合性、簡素効率性、近代性の確保という標語を掲げたのも、論点をわかりやすく整理するためです。

なお、これらの標語は、第2次臨時行政調査会答申が掲げたものですが、第2次臨調の会長の土光さんは、「第2次臨調の最終の課題は、国土の3分の2を占める森林を将来に継承していくシステムをつくることだ」と言われておりました。

森林の機能やその機能の維持が、我が国でとくに大切だと言われる記述は、若干くどいという意見もありましたが、森林問題についてはできるだけ多くの国民に、それも中学生からお年寄りまですべての国民にできるだけ関心をもっていただき、理解してもらうためには基礎となる部分であると思い、できるだけ詳しく記述することとしました。

#### ●国有林の長期収支見通しも公開

今回の答申では、従来の常識では関係者の内部資料として公開しなかったと思われる資料等も公開することとしました。その最たるものが、答申に添付しました一定の前提のもとにおける国有林野事業の貸借対照表の分析表と、今後の収支試算表です。

従来、林野庁は貸借対照表で資産が負債を相当に上回っているのに、現在収支が赤字であっても、長期的には立木竹の販売で赤字を解消できると説明してきました。

資産に計上されている立木竹の内容を見ますと、30年生以下の立木資産を経理する造林仮勘定という科目があります。造林仮勘定は、借入金で賄っている造林費用の金利を取得原価として資産化する経理処理を行っています。一般商品と異なり、造林コストの回収には少なくとも30年以上の長年月を要します。今後とも低価格の外材輸入が予想されるもとの、よほどの情勢の変化がない限り、長期間にわたり年々増大する造林コストを販売時点で回収できる可能性はありません。確かに、事業を終了し清算するということを仮定して、すべての保有資産を売却するとして試算すれば、林地等の含み益によって、債務の完済が可能となります。したがって、国有林野事業は、国鉄のような破産状態にあるとは言えないと思います。しかし、国有林野事業は、その公益的機能発揮の重要性から事業を終了することはできません。私どもは事業の継続を前提に、事業体の経営の健全性を重視するという観点からの試算を行いました。

その試算の結果では、平成7年度末現在、負債が資産にほぼ等しい状態になっていることが判明しました。これに最近の厳しい損益や収支の状況を勘案すれば、国有林野事業は民間会社に例えれば、会社更生法の適用段階にあると言えると思います。

一方、一般会計繰入がないとした場合の経常事業部門の平成10年度から22年度までの収支試算の累計はマイナス2兆3000億円、累積債務部門の収支差の累計はマイナス2兆7000億円となり、今後13年間の国有林野事業の収支差の累計は合計で約5兆円になることが判明しました。実質的に、負債が資産にほぼ等しい状況になっていることを考慮すると、国有林野事業の自助努力のみで債務の元本、利子を返済することは困難な状況にあることはこの試算からも明らかです。

この審議会の試算等をもとに、累積債務処理対策に係る議論が、予算当局との間や、財政構造改革会議の企画委員会の場で活発に行われました。その結果、平成10年度末の累積債務の予定残高3兆8000億円を、国有林野事業特別会計で返済可能な債務約1兆円と返済不能な約2兆8000億円に区分し、返済不能債務については一般会計に承継するという累積債務処理の枠組みが決まりました。私は、この試算の意味は非常に大きかったと考えております。このように、適切な資料を作成し、その公開をすることが、問題の解決に非常に重要であったことを示した一つの事例と思っています。

#### ●地方分権と住民参加の考え方を重視すべき

答申の第5の特色は、森林行政の問題点及び対策を検討するにあたりまして、森林制度に関わる過去の歴史から学ぶという態度をとったことです。

森林問題に関する制度の検討にあたりましては、森林が地域住民の生活等に密接に関係しておりますので、その制度を社会学的方法によって歴史的社会的現象の一つとしてとらえ、政治・経済等の隣接社会的現象、家族・社会・国家等の隣接社会形態との関連において、その制度の成立、変化、発展、消滅の法則を見いだそうとする、法社会的な手法が重要と考えたためです。答申案を検討するにあたり、過去の歴史を学ぶことによって、いくつかの解決案の糸口を見いだすことができました。

国有林は明治2年の藩籍奉還によって、明治政府が藩有林を承継したことにより成立しました。明治6年、新政府は新規事業推進のために必要な財政的基盤を安定化させるために、地租改正を行いました。課税対象者は従来の耕作者から土地所有者に、課税標準は収穫高から地価に、従来、藩ごとに一定でなかった税率は地価の3%に、納入方法は現物納から金納になりました。

さらに、この地租改正に関連して、税収を安定的に確保するために、明治9年から山林所有区分を明確化する「官民有区分」が実施され、国有林の境界が確定しました。現在の国有林の分布状況を見ますと、北海道、東北地方に偏在していることがわかります。この地域的偏在は、この時点における藩有林の高<sup>たか</sup>、明治政府における各藩の勢力差、経済的発展の地域差などから生じたものと思われれます。

“軒先まで国有林がある”と言われる東北地方で、現在のように林業経営が厳しい状況にありながら、以前、私宛に国有林を取得したいとの希望がありましたが、これも、この歴史的背景があったからだと思います。

藩籍奉還、官民有区分の過程において、旧来の慣習に根ざす入会地や、所有をめぐる紛争が全国各地で発生し、今日まで、国有林が所在する地域において、国有林は地域のものという意識の定着がみられない、非常にさめた現象の一因となり、長くしこりを残すことになりました。各方面からいただきましたご意見の中に、国有林は、成立の当初から負の遺産を背負っているという指摘がありました。

答申では、このような歴史的認識に基づき、国有林整備にあたっては、できる限り地方分権と住民参加の考え方を重視すべきであるとの考え方のもとに、次の2点の重要性について指摘しました。

第1点は、流域管理システムの中で、国有林と民有林の密接な協力関係を築くため、国有林関係者は意志の面でも、行動の面でも努力をするということことです。とくに国有林関係者は、地域の中に溶け込み、地域の林業や森林の公益的機能について、地域住民をパートナーとして地域住民とともに学ぶという意識にたつて、国有林を広く国民の利用に供するとともに、各地で増えつつあるボランティア活動を支援するなど、森林整備に国民の積極的参加を求めることが必要です。このことは、米国に参りますと、米国の国有林当局がいかに熱心でかつ、努力をしているということがわかります。

次に第2点として、国有林に関する情報開示、その管理について、流域関係者の意見が反映されるようにするなど、経営について、透明性と説明責任が確保される必要があります。

### ●森林との共生、木の文化の承継が重要

我が国の森林整備の歴史を見ますと、我々の先祖がいかに森林と共生しながら、森の文化を育み、木材の有効利用を行ってきたかを知ることができます。

縄文時代に、我々の先祖は、温帯の落葉照葉樹林にびたりと適合した森の文化を形成していました。例えば、食器、舟、建物には、それぞれの用途に応じた木材を使用していました。森の中では、

木の実を高度に利用し、また森から出る豊かな養分で養われる海の資源を上手に活用していました。青森県の三内丸山遺跡を見学したときに、このことを目の当たりにして、大変感激をしました。

稲作が定着する弥生時代においても、我々の先祖は、縄文時代の森の文化を引き継ぎました。森から生まれる栄養分を含んだ水を利用して、水田稲作農業を行い、羊などの家畜を導入せず、魚と米を食べる食文化を形成しました。森の栄養分の入った水の重複利用により、冷作障害がなく、かつ我が国の地勢、気象条件上とくに重要な国土保全の機能をもつ水田稲作をとりいれたことは、賢明な選択でした。

その後、飛鳥時代の遷都、奈良、平安時代の寺社の建立、戦国時代の築城により、我が国の森林は、荒廃と回復の歴史を繰り返してきましたが、森と共生する考え方は、近代まで一貫して変わりませんでした。

江戸時代に藩有林は木材の供給、備蓄、藩政府への寄与とともに、治山・治水の思想のもとに管理・経営されました。森林資源を消費しましたが、厳重な伐採規制や植林が行われてきました。

明治の近代化で、我々はヨーロッパ式の一斉皆伐林業を導入しました。ヨーロッパから導入したいわゆる近代的な森林施業と、我が国の一部で行われていたスギ・ヒノキの林業が全国的に波及し、もともと我が国にあったブナやナラの広葉樹林を伐り、針葉樹を植えました。戦後の復興期、高度成長期にかけまして、木材の需要増に応え、供給優先で国有林は成長量を大幅に上回る皆伐を余儀なくされ、全国一律に針葉樹を植えました。当時、林業経営は黒字でしたので、国有林は独立採算制となりました。

2万年から3万年にわたる旧石器の時代から引き継いだ我が国の地勢、気象条件にもっとも適した森の文化の伝統を忘れ去って、ただ金になるという1点だけで、森を利用しました。森林を持続的に維持するためのコストは、我々の生命、生活を維持するための保険料だという考え方を切り捨て、森を金儲けの対象と見てしまいました。このことが、今日の森林・林業の問題発生の本来的な原因の一つと思っています。

20世紀の工業文明は、大量生産・大量消費・大量廃棄の文明でした。21世紀に向けて我々は、極端な経済的合理性追求の反省の上にたち、これに代わる文明、すなわち適正消費、極小廃棄、省エネルギー、リサイクル、製品寿命の長期化などの新しい文明を築かなければなりません。これに伴い、我々の価値観も、毎日の生活も集中から分散へ、画一から多様へ、量から質へ、複雑から簡素へ切り替える必要があると思います。

こうした観点から、今こそ現代の消費システムや、コンクリート文明から、我々の先祖が長い間育んできた森の文化、木の文化を重視する 때가きたと考えております。

江戸時代3000万人の人口が、今や1億2000万人となり、この間に増加した人口9000万人の多くは、臨海地に向かい、結果として山村は過疎化しました。しかし、我が国は世界有数の森林率をいまだ誇っています。今後、人口が減少していく中で、木の文化を伝承しながら、森林を居住の場所として、もう一度見直す必要があることを指摘する人もでてきました。

答申では、森林の公益的機能発揮の観点から、皆伐をやめ、長伐期施業、複層林施業を誘導する必要を提言しました。この場合、大径木は引き続き高い評価を受けることが期待されています。これに対し、今後の住宅建設では、集成材の利用が増加することが予想され、長伐期の大径木を育てても、将来、期待通りの高値はでないという意見もありました。私は、日本古来からの木の文化というものは、日本人の生活に深く根ざしており、今後とも存続し、柱材としての大径木としての利用は、大幅に減少することはないと考えております。

これを楽観しすぎると言う人もいるかもしれません。森林の公益的機能発揮を重視するならば、長伐木、複層林施業の一層の推進が必要であると思っております。

森林が失われた国家が衰退の道をたどるということは、歴史の教えるところであります。最近、管理の行き届かない森林が各地に散見されますが、これに対し、国土保全等の見地から適切な森林施策を打ち出す必要があると、かねがね訴えてきました。今般、審議会委員、参考人の方々のご指導と、事務当局の大変な協力によりまして、(財)森とむらの会をはじめ、諸処の場を借りて主張してきた内容を、答申に反映させることができました。折しも、森林の重要性を地球温暖化防止の見地から国際的に認めた京都会議の直後であり、誠に感慨深いものがあります。

#### ●答申内容の確実な実行と、変化に適合した見直しを

私事にわたりまして恐縮でありますけれども、私の曾祖父の古橋源六郎暉兒(てるのり)、祖父の源六郎義真(よしざね)は、山村振興にその生涯を捧げました。暉兒の功績は、戦前の高等小学校の読本巻三に、義真の功績は尋常小学校修身書巻五に記述されております。

曾祖父は「山の民には樹木、平地の民には農蚕、海辺の民には漁塩の幸があり、それぞれそのところに従って誠をいたすものに幸を授けたもうものが神の御心である」と悟りまして、100年計画の植樹法を策定し、実践しました。故郷に帰りますと、この曾祖父が植えました樹齢100年を超える記念林の中を散策するのが私の楽しみの一つです。耳を澄ますと、木々の間から森と人間、上流と下流、山村と都市の共存、共栄を説いた先祖の声や、その先祖のことを、私の中学校時代から何度も語ってくれた父の声が聞こえてくるような気がしてなりません。その声は山村の現状を憂い、「お前たち現代に生きる者は日本の森林を守り、これを健全な形で将来の世代に引き継ぎ、その責任を果たさなければならない」と言っているように思えてなりません。

今回の答申を提出して、このような先祖の霊や、森林整備を行革の最終目的と考えられた土光さんの霊をいささかでも安心させることができたのではないかと、子孫の一人として、また第二次臨調の行政改革に参画したものとして、ホッとした感じです。

今後、大切なことは、答申内容を確実に実行すること、そして情勢の変化に対応し、森林政策とその運用を常にその時代の情勢に適合したものとして見直すということです。

今回の答申の中には入っておりませんが、私は個人的には、近い将来、林業基本法と森林法との関係を含めまして、この2法律の広範な抜本的な検討であるとか、森林政策を推進するための具体

的な税財源対策を検討する必要がある、そういう時期がくると考えております。

いかなる改革も、既得権益には痛みを伴うものです。改革に反対はつきものです。これをねばり強く説得して、改革を実現するのは、改革責任者のリーダーシップと、これを支援する世論の力です。必要な改革案の中には、抽象的課題のものも含まれております。そのような課題について、反対が多いからと言って、決してその実現を諦めないでもらいたい。

(財) 森とむらの会が農林水産省の委託で平成5年に作成した「条件不利地域の農林業政策研究報告書」、平成6年宮崎県の委託調査で作成しました「国土保全制度調査研究報告書」の中で、私は、山村における第三セクターによる通年雇用、そのための財源措置としての基金の設置、宝くじ、競馬益金の活用を主張しました。以来、このことを主張しつづけてきましたが、平成10年度の地方財政措置の中に、新たに国土保全対策というものが創設されました。その中で、市町村に対する各般の財政措置が認められました。第三セクターの活用等に対しまして、普通交付税を措置することが決まり、またグリーンジャンボ宝くじに国土保全分90億円の枠が上乘せされました。この背景には、関係者の森林に対する理解の深まりとともに、世論の大きな力があつたものと考えます。

私は、3月をもって、この8年間の林政審議会の任期を終了しますが、本日、ここにおられます林政ジャーナリストのみなさまにおかれましては、答申の内容を確実に実現するために、政府の答申の内容の実施状況に重大な関心をもち、ウォッチしていただき、ペンの力によって世論を喚起し、今後の我が国の森林政策に誤りがないよう、二度と誤りがないよう十分な監視をしていただくことをお願いしまして、私の話の結びと致します。

(1998年2月13日、文責・土屋 昇)

## 研究会から (講演要旨)

### 平成10年度林野庁予算 (国有林を中心に)

林野庁林政部長 田家 邦明

#### ●木材需要不振で改善計画に狂い

国有林野事業改革には2つの契機がありました。これまでに国有林野事業は昭和53年から経営改善計画を累次にわたって作成し、その実行に努めてきました。現在、平成3年度を初年とする第4次計画に従って経営改善に着手しています。

現行の12年度までの経営改善目標を經常部門と累積債務部門とに区別し、經常部門では平成13年度には一般会計からの繰入れをなくすという収支均衡を目指しました。累積債務部門では、平成22年度を目途に収支を均衡させて新たな借金をしなくともよい経営、債務の終息に向けた収支改善を

設定いたしました。基本的には、平成12年度の改善期間を経過した後は繰入れを継ぎ足ししなくても独立採算の経営に改善できるというものです。独立採算を目的に企業会計を回復させることが、基本的な目標でした。

経営改善の手法については目標達成のため、経常利益に影響を与えないように資産処分を行い、これと同時に販売促進、要員・組織の簡素化や合理化など自助努力してまいりました。こうした自助努力に併行して、一般会計からの繰り入れが行われてきました。一般会計からの繰り入れは、従来は債務利子に対して行われましたが、元金についても繰り入れできるように措置しました。

要員対策では平成5年度末に2万人、さらに使命を果たすための必要最少規模として、その後「平成12年度末1万人規模維持」とすることで労使が合意し、それに沿って合理化に取り組みました。立木販売では、効率のかつ合理的な生産、販売活動ができるような方向に進んでいます。立木販売や素材生産についても、できるだけ民間の活力を使っていく方向に向かっています。

しかしながら、改善計画を策定した平成2、3年はバブルの頂点で、その後バブル崩壊により木材価格は低迷し、資源的制約における伐採量の減少など、取り巻く経済環境が極めて悪化したことにより財務状況は計画当初で想定したものよりかなり悪化しました。このため長期借入金が年々増え、債務残高も平成2年度から8年度までに2兆2,511億円から3兆5,228億円までに達しました。とくに自己収入の減少が甚だしく、人件費の節減を図ってもなお追いつかず、財政投融资からの借入金への依存度を高めざるを得ない傾向が強くなっていきました。財政構造の硬直化が甚だしくなってきました。

このため平成12年度の目標達成が危ぶまれ、改善計画を見直す時期にあったのは事実です。そのポイントは、どのような角度から国有林の改革を行うかにありました。平成8年11月1日に林政審に森林・林業基本問題部会を設置して、国有林野事業を中心に検討をお願いしましたが、改善計画を見直すかどうかを含めて、どのようなスタンスで最終的な結論を描くかは決まらないまま出発しました。

#### ●国有林野改革を取り巻く議論

森林・林業基本問題部会を設置した後、政府は平成8年12月25日に行政改革プログラムを閣議決定しました。ここでは国有林について「国有林野事業の厳しい財務状況にかんがみ、林政審議会における国有林野事業の在り方及び経営の健全化方策についての検討を踏まえ、平成9年中に組織機構の簡素化・合理化、要員規模の計画的な縮減等、更に徹底した経営の改善合理化を含む国有林野事業の経営の健全化のための抜本的改善策を関係省庁の密接な連携の下に検討・策定の上、所要の法律案を平成10年の通常国会に提出するとともに、財政面ででの所要の措置を講ずることとする」と示されました。

国有林野事業はこれまでに累次の経営改善計画が策定されました。これまでの改善計画策定への図式は、林野庁が新たな経営改善を行いたいと意思表示しても、財政当局は林野庁の自助努力はま



だまだ足りない」と指摘するだけで、経営改善へはむしろ「林野庁が立ち上がり、財政当局が後からついてくる」という状況でした。これが行政改革プログラムによって、財政当局と林野庁が一体になって、抜本的な改善策を検討するという方針が、国の政府内外に明らかにされたのです。このように国有林野事業改善のスタンスが明らかにされ、林政審議会森林・林業基本問題部会は従来の事業、財政の仕組みにとらわれることなく、新たな観点にたって国有林野事業の在り方、改革の方向を考えることとして議論をスタートしました。

国有林野事業改善を取り巻くもうひとつの環境としては、橋本首相が打ち出した6つの改革があります。とくに行政改革、財政改革の論議において大嵐が予想され、林野庁解体論がマスコミ誌上を賑わしているなかで、いま国有林野事業の改善を打ち出していいのか不安がありました。しかし、国有林野事業が置かれている財政面、運用システム面において、国有林野事業の財政の状況を直視すれば、誰が見ても抜本的改革、改善が必要という大きな理解を得てスタートしました。

国有林野事業の改善について主要なものは森林・林業基本問題部会で議論しましたが、さらにその後の平成9年6月3日に閣議決定されました「財政構造改革の推進について」で、国有林野について「森林のもつ環境保全等の公益的機能の発揮に留意しつつ、経営の在り方及び組織等の抜本的な改革に取り組む。こうした改革や財政構造改革五原則を踏まえた上で、①森林整備のための財政措置の在り方②累積債務処理の方策③森林からの受益に対応した税財源を含めた費用負担の在り方等につき幅広く検討する」ことが提示されました。これと併行して行政改革会議の議論も始まりましたが、国有林野を2つに分けるべきという論調が政府内、マスコミに強くありました。それは国有林野を経済林と非経済林に分け、非経済林は環境行政が管理し、産業として成り立っている経済林は民営化し、その管理組織もエージェンシー化するといったものでした。その反面では、与党の農林サイドから「国有林は国が一元管理する」という政治的立場からの強い主張がありました。財政構造改革会議の場におきましても、国有林の一元管理の文章は「入れるべきである」「いや、行政改革会議の場で議論されるべきである」といった両論の意見が上がり、この段階では決着をみませんでした。

#### ●概算要求で大胆な改善策打ち出す

こうした流れにあるなかで、平成9年7月9日に林政審議会から「国有林野の抜本改革について」と題する中間報告が提出されました。当初は8月ごろに中間答申の予定でしたが、概算要求に間に合わせるよう林政審に要請いたしました。これを受けて概算要求に臨みました。平成10年度概算要求におけるポイントは、本庁、営林局、営林署の合理化を盛り込んだ点です。とくに要員については15,000人を平成15年度末には3分の1規模にする思い切った方針を示しました。もう一点は、累積債務の本格的な処理に向けたスキームです。概算要求での債務処理スキームでは、全体の累計債務3.8兆円のうち国有林野事業が5,000億円を受けることにしていました。

この5,000億円の根拠は、概算要求で示した合理化、債務処理の方策や止血措置を講じた場合、

今後35年で5,000億円の余剰が生まれると試算したからです。残る3.3兆円は一般会計に承継し、国債費で元利償還することをお願いしました。さらに、35年以後の余剰金により一般会計に承継する3.3兆円のうち5,000億円を返済するという考え方を設計しました。これにより国有林野事業は35年間で5,000億円を返済していきませんが、その後15年間で5,000億円の余剰を一般会計に繰入れていく、50年かけて合計1兆円を返済していくというものでした。最終的な債務処理スキームは後述しますが、国有林野事業が引き受ける分は1兆円となり、一般会計への承継は2.8兆円と変わった以外は、枠組みの基本的考え方は概算要求のものがほぼ踏襲されました。

#### ●林政審議会が果たした大きな責務

秋以降、2つの動きがありました。ひとつは行革会議の最終報告がまとめられたことです。最終報告と中間報告が大きく異なる点は、中間報告では農林水産省は国土保全省、環境庁は環境安全省という意見があがり、国土保全省は森林については原生林をのぞいた森林を管理し、原生林は環境安全省が所管する考え方となっていました。また林野庁も、国有林野事業の在り方に関連してエージェンシー化の議論がなされていました。これが最終的には、「森林行政には、国有林、公有林、私有林全体を対象とする森林一般行政と国有林野事業に関する行政が存在することを踏まえ、今後の国の行政として、森林全体に対してどのようにかわるかを整理するべきである。国有林野事業について、莫大な累積債務が生じ、事実上の破綻状態に陥っている状況を冷厳に受け止め、現行の事業形態・組織にとらわれず、国の関与や財政負担の在り方、組織管理等について、抜本的な改革を行うことが必要である」と示され、森林行政は一元化し、そして林野庁は政策、立案を行う庁として継続し、国有林野事業も林政審の中間報告にほぼ則した内容で提言されました。

具体的には、国の森林所有管理の在り方では、①国の森林管理に関する実施部門については、現在の独立採算制を前提とした現業としての形態は廃止する②国の森林所有管理実施部門の役割は、森林管理計画の策定、森林管理業務の企画、森林管理業務の発注、森林の公益的機能発揮のための規制等に限定する③実際の森林の維持管理に直接かわる現場業務については、基本的に国の森林管理実施部門により直接行わず、民間、地方公共団体等に対して委託、発注する④国の森林管理実施部門は、可能な限り、効率的で主体性のある業務の実施を行い得るものとするとともに、組織要員の規模は必要最少限のものとし、効率的な組織を構築する、と示されました。ここには、基本的には組織を維持しながら業務委託を行い、国の業務のスリム化を図っていくという思想哲学が反映されています。これらの内容は林政審議会の中間報告とほぼ内容を一にしており、林政審議会がまさに行政改革会議、また最終的な国有林の方向をつくる上で先導的かつ決定的な大きな役割を果たしたことは、古橋林政審議会会長や委員の方々のご努力、その慧眼には敬意を表しております。8月の段階で組織、要員で思い切った措置を打ち出したことが、国有林の改革について説得力をもって行政改革の最終報告に反映できたのではないかと考えています。

## ●国鉄債務議論の俎上に国有林野を

一方、財政面で国有林野事業においてどのような議論が行われるかを注目していましたが、ときあたかも国鉄の累積債務処理について平成8年度から検討されており、平成9年度までに抜本的改革を作成する予定でした。しかし、これをつくることができず、9年度は特例措置として対応されていました。9年度中には国有林野事業と同じように、最終的な結論を出すということが政府・与党の方針として確認がなされました。

国鉄は昭和61年に抜本的に改革され、今日の債務の本格的処理を想定した準備、議論が国有林野事業より少なくとも1年早く開始されていました。国有林野事業の累積債務問題を、この国鉄の累積債務と並んで政府の主要課題としていかにして取り上げてもらうかが、農林水産省全体の対応課題でありました。言葉は悪いかもしれませんが、「いかにして国鉄累積債務の議論の小判鮫になるか」ということです。累積債務問題が国有林野事業単一だけであったならば、林野庁、農林水産省、あるいは党の力を持ってしても、ここまでの抜本的改革に至るエネルギーは働かなかったことでしょう。その後、財政構造改革会議で国鉄と国有林の債務処理が具体的に検討されることになり、当初、国鉄の債務処理については10月から議論が開始されていましたが、国有林野事業の債務処理についても11月中旬から議論が始まりました。最終的には12月17日にそのスキームがまとめられ、双方の累積債務とも一般会計に継承して処理する方針が決まりました。

国有林野事業の債務処理スキームは、3.8兆円の債務を国有林野事業特別会計で返済可能な債務約1.0兆円と返済不能な債務約2.8兆円に区分し、返済不能債務約2.8兆円については一般会計に承継します。返済可能な債務の約1.0兆円については、今後、国有林野特別会計が利子補給を受けながら、民間借り入れによる借り換えなども行いながら約50年かけて返済します。一方、返済不能債務約2.8兆円については繰上償還により金利負担を軽減します。これにより利払い金利は年2.7%にまで軽減されますが、それでも通年ベースで710億円程度の利払い費が発生します。この710億円は一般会計国債費（農林水産省予算）とたばこ特別税（仮称）が負担し、農林水産省予算が355億円、たばこ特別税が355億円と折半するとしています。また、元本償還については毎年、元本の60分の1の470億円程度を、一般会計の歳出・歳入両面にわたる努力により対応することとしています。しかし、たばこ特別税の355億円の負担をめぐっては議論が続いています。

## ●林政審最終報告実現へ課題山積

林政審議会は昨年12月18日に、「国有林野事業の抜本的改革」について最終答申しました。その基本的考え方は、国有林を国民の共通財産として、国民の参加によりかつ国民のために経営管理し、名実ともに国民の森林とするものです。このため、森林整備を木材生産重視から国土・環境保全等の公益的機能重視へ転換し、民有林・国有林の一体的な流域管理を推進することを方針としました。また、国有林の管理経営のあり方では、公益的機能の一層の発揮のため、国が責任を持って管理経営すること、国の業務は保全管理、森林計画、治山等として事業の実施は全面的に民間に委託する

ことを提言しました。

また組織・要員では、大幅な簡素化・合理化を図り、現場組織を流域単位に再編し、要員規模は必要最少限とする方向を示しました。会計制度・財政措置については、独立採算制度の企業特別会計制度は廃止し、一般会計からの繰入れを前提とした特別会計を提言しました。一方、債務処理は返済可能な債務と返済不能な債務に区分し、返済可能な債務は一般会計による止血措置を講じ、資産の売払い等で償還し、返済不能な債務は一般会計に承継する必要があるとしています。

こうした林政審最終報告、予算大綱、国有林野累積債務処理のための具体的方策がまとまり、議論の場は国会へと移りました。残された問題は、要員調整問題をどのようにするか、公益的機能重視型にいかにして転換していくかなど、まだまだ検討すべきものが山積しています。組織や要員についても組合との交渉が残されています。大変に難しい問題が多々ありますが、うつわを移しても中身が変わらないのでは意味がありません。とくに森林管理の目的については一日も早く法的に明確化し、整備を進めていくことが必要です。また、要員の調整を含めて業務運営の転換・変革をどのように図っていくかを、さらに検討していく必要があると思っています。

(1998年1月16日、文責・長谷川健敏)

## 会員の広場

近況報告やご意見をおまちしています。  
事務局までFAXまたは郵送でお送り下さい。

### 木文化研究所のしごと

水野 一男

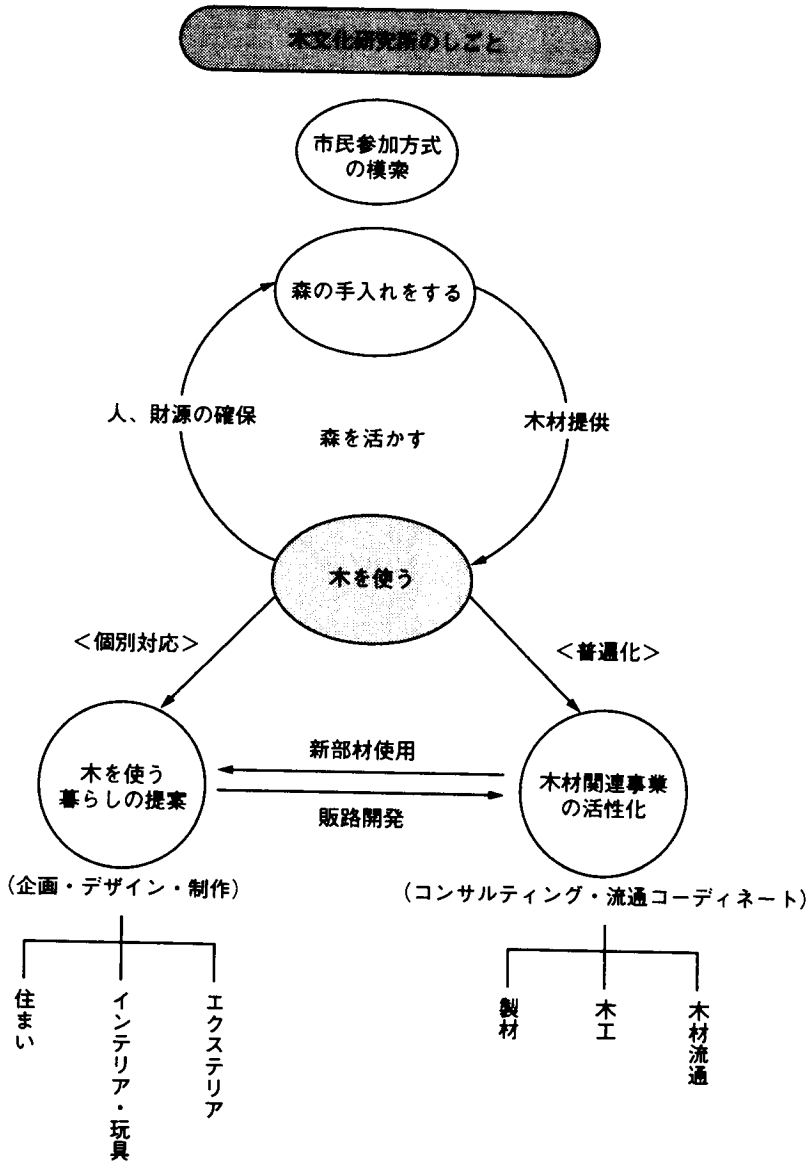
森林を活かすことで今、社会が直面している多くの問題が解決できるとの考えから、私たちの本業である“木を使う”事業を、山村の振興と結びつけるよう努力しています。

木を使う事業の大部分は木造住宅や木造の公園施設の設計や住宅などの外構施設の設計（時には施工も）で、たまに家具や内装などのデザインもやっています。

この事業から得た具体的な要望を例に、木材を提供する産地の組織化や活性化を促す流通コーディネートの役割に努めようとしているのが第二の事業部門です。具体的には三河杉中目材の利用開発や南部赤松など、地域ではあまり知られていないけれど完成度の高いと思われる製材品などを発掘し、普及しながら産地に情報をバックすることです。

また、木を使い森の手入れができる環境づくりを考えると、どうしても森林へ行って森林を含む山村の可能性を示す必要を感じます。その際、木材利用の面に加えて森林の利用方法や価値を見出すという点に留意し、地元もとり込んだ実践活動を行っています。これが第三の事業です。取り組みの例としては、地元の森林組合などの協力を得て、山村へ間伐に行く都市住民を募ったり、

県の委託を受けて地元住民とともに里山保全活動モデル事業に取り組んだり、林地保全の方策を行政担当者と考えたりしています。ただ、これはあまり報酬が期待できませんので、専ら休日の活動になっています。雑木林研究会の活動もこの分野に入れています。



## 会員異動

### ●入 会

須賀 仁嗣 (高知新聞東京支社編集部)

藤井 礼子 (西日本木材新聞社、藤井企画)

外山 裕子 (株第一プランニングセンター)

### ●退 会

内田 啓明 (共同通信社友)

藤村 隆 (海外林業コンサルタント協会)

### ●住所変更 (新住所)

深野 久 (共同通信社釧路支局)

勤務先 〒085-0018 釧路市黒金町11～5～1

北海道新聞社釧路支局内

自 宅 〒085-0011 釧路市旭町13

ロマーヌ釧路第2、137号