

# 林政ジャーナル

No. 5

1991年5月15日

発行所

日本林政ジャーナリストの会  
〒100 東京都千代田区永田町2-4-3  
電話 03-3587-1210

## 第13回定期総会開く

当会の第13回定期総会は、2月20日、東京・内幸町のプレスセンターで開き、1990年度活動報告、同年度決算報告、1991年度活動計画、同収支予算など全議案が原案通り承認された。

任期満了に伴う役員の改選も行われたが、全員留任となったほか、新たに五十嵐英明（東京新聞論説委員）、塩崎義郎（北海道新聞論説委員）、栗原喜一（共同通信論説委員）三氏が幹事に推挙された。

議案書は、出席者には当日配布、出席出来なかった者には後日郵送した通りなので、ここでは省略。

## 幹事会開く

総会で、毎月第二月曜日の午後6時から「幹事懇談会」を林野庁内林政記者クラブで開くことが決定された。特に各幹事に連絡していなかったこともあり、幹事懇談会の趣旨を徹底する意味もあって、4月8日午後6時から総会后初めての幹事会を開き、研究会のテーマ等について協議し、林業と環境に関して幅広い角度から学習していくことを確認した。

また、山岸清隆氏、全林野労働組合の入会が承認された。

幹事懇談会は、研究会のあり方、会の運営等について協議するため、毎月第二月曜日午後6時から8時まで、林政記者クラブで開催します。その都度連絡はしませんが幹事、監事の方はご出席下さい。

# 日本の森林は守れるか

農林漁業金融公庫総裁 松本 作 衛

当会の総会で、松本総裁から「日本の森林は守れるか」との演題で講演をしていただいた。その概要は以下のとおり。

農林漁業金融公庫での実態把握等を含めて、私見を中心に述べたい。

現在の林業の状態を考えるとときに思い起こすのは、私が林野庁の森林組合課長であった昭和38、39年当時、林業基本法の制定作業に当たっていた時の事だ。林業基本法は39年に制定されたが、同法を改めて見直すと、あの時点で林政の総合的な施策を皆なで考えた跡が残っていると思う。

林業生産、林産物の需給、経営構造の改善、木材価格の安定、担い手の育成さらに林業団体、林業行政といった点まで総合的に、今後の林政をどう進めていくかについて、一応の方向づけがなされていたと思う。しかし、実態は当時考えた林業の環境に比べ、非常に厳しい状況が続いたこともあって、現実の行政の中に基本法制定当時考えた方向は、まだまだ実現されていないのではないだろうか。

基本法での林産物の需給問題の考え方に従って、林産物の長期計画を立てるための資源の長期見直し、それに基づく森林計画、これを全国森林計画、地域森林計画という形で、一応組織的に計画作りは行われてきたと思う。ただ、その計画が地域なり林業者自体の経営とどのようにむすびついてきたかという点では、いろいろ問題が残っている。市町村段階の計画があり、個人の段階の施策計画を作る仕組みはできているけれども、それが実態としての林業経営の改善とは必ずしも結び付いていないという点はあったと思う。

その外の分野でも、基本法の考え方がなかなか貫徹出来ていないと思うが、その場合に林業の主体についてのあり方が明確になっていないことが問題なのではないかと思う。

## 林業経営のあり方をめぐる論議

林業経営のあり方の問題で、基本法制定当時にも大きな議論をした記憶がある。36年に制定された農業基本法で、自立農家を育成するための各種の施策、農業構造の改善が強く打ち出された。

林業に関する基本問題を検討する過程で、林業においても自立林家という考え方があった。その考え方に従って、林業経営の規模を拡大し、他産業並の所得を得られるような林業経営体の育成を目標に掲げてはどうかという議論があった。

私は、森林組合課長の立場もあったが、「実態として零細・多数な農林家が存在して森林を分散し

て所有し、管理している中で、自立林家という方向づけだけで、すべての林業経営のあり方を考えるのは無理ではないか。むしろ、数多くの零細経営を考えると、森林所有者が自ら合理的、近代的な林業経営を行うというように考えるよりも、所有と経営ないしは施業を分離して、施業の段階で規模の大きな近代的事業体というものを考えてはどうか。その事業体としての森林組合を育成していくべきではないか。」と主張した記憶がある。

そのような林野庁内での議論を踏まえて林業基本法をみると、基本法における経営改善の考え方の中では、「典型的に区分される林業経営を考慮して、経営の近代化、機械化、共同化、規模の拡大、保有の合理化等を進める」という書き方になっていて、自立林家ということは林業の世界では言いえないとの前提で、経営の類型に応じた経営改善の方向を打ち出されている。

中でも零細な林業者については、協業化を進めることによって林業構造の改善を図る必要があり、林業構造の改善に対して国は助成すべきであるということで、現在の林業構造改善事業についての法律的裏付けが行われている。

私は森林組合課長として、林業構造改善事業を仕組んでいく上で素人なりに大分苦労したが、林業経営を、協業化の中で規模の拡大と合理化、近代化を図り、その担い手としての森林組合を位置付けて行く方向を、何とか林業構造改善事業によって進めたいとの気持ちで事業を始めたと思う。この事業は現在まで続いており、林野庁の非公共事業の中では一番大きなウエイトをもっているが、当初考えたような、本当の意味での担い手を育成することから、どちらかという公共事業を補完する施設整備の観点に力が注がれきているのではなかろうか。担い手育成の考え方と、施設を整備して森林組合が事業を進めるという実態とのつながりは、まだまだ不十分ではないだろうかと思っている。

一方、個別経営の考え方は、森林計画の中でいわゆる森林施業計画として、個別経営に対する政策が行われているとは言えるものの、これも林業経営の実態に即したもののよりも税金その他の優遇措置を講ずる裏付けとして利用されていることが多いように考えられる。

### 公庫融資を受けた林家の実態

農林漁業金融公庫から、林業関係の融資を受けている林業者を見ると、5ヘクタール以上の林家が多い。これらの林家は、個別経営と考えてよい階層と見られるが、その数は約7万戸で全林家数のわずか3%。しかし、この7万戸の林業者が所有している林地面積は、人工林面積約1千万ヘクタールに対して200万ヘクタールと、その20%を占めている。この20%程度の林地は、5ヘクタール以上の林家らしい林業者によって保有されているといえる。

こうした林業者の職業が、本当に林家なのかどうか、主業を調べたところ、農業が主業が大体54%、林業が主業が大体16%、この両者を合わせると約70%になる。勤めが主業は約18%になっていて林業者全体では勤めが主が約57%となっているのと較べてみると、農林漁業金融公庫の融資を受けている林家らしい林家は農林業が中心であることがわかる。林業が主業は林業者全体では1%に

も満たない状態なのに較べると、違いが非常にはっきりしている。

公庫融資を受けている林家らしい林業者約220戸について、さらに詳細な調査を行った結果、真面目に林業経営に取り組んでいる人が多いことがわかった。例えば、保育は約80%、間伐については40%から70%で、規模の大きい人は70%割程度が間伐を行っている。

伐採は、500ヘクタール以上の大規模経営で40%ぐらい行っているが、5ヘクタール規模では5%程度にすぎない。結局、保育管理はやっているが、伐採出来る年齢になっていないためか、伐採は比較的限定されているように思う。従って、林業収入には必ずしも大きく期待しないで、林地を管理し林業を行っている林業者が、林家らしい林家には割合と多いのではないかと考えられる。

林地の手入れがどのように行われているかを調べてみると、大別して自家労働中心と委託・請負とが半々で、林業労働力の残っている状況等を見ても、比較的労働力が残っている農家林家においては半人ないし一人程度が多く、自家労働で山林を管理している林家らしい林家においても、林業労働の半分程度は委託・請負に依存している。受託・請負の約70%は森林組合であり、このことから日本の森林管理の実態は、個々の林業者と森林組合の機能に依存しているといえる。

こうした林業者に今後の方針についてアンケート調査した結果は、現在の経営規模を維持して行きたい、伐期を長くするとの意見が相当多い。全体としてこうした林業者は、森林を維持してこうとする意欲があり、林業経営に比較的熱意を持っていると考えてよいと思う。

しかし、林業経営で収入が不足する分を、今後、林産物の加工、販売を考えてみたい、ないしはレクリエーションと結び付けてみたい、というような新しい分野を考えている林家が約20%あって、今後、通常的林業以外で所得の増大を考えている林家もいる。

農林漁業金融公庫がこうした林業経営の調査をしているのは、林業経営の実態を把握した上で、今後の経営のあり方を考えることが重要ではないかとの判断からだ。

### 中山間地域対策に期待

今後、林業経営を支えるのは林家らしい林家の自家労働力と森林組合であるとすれば、そのへんに力点をおいた実態をより広くとらえることが、これからの経営のあり方を考えるうえでどうしても必要になって来ると思う。更にそうした林業経営のあり方を考える場合には、地域差が非常に大きいことを考慮する必要がある。

今後の林業の支えになる林業者を、山村に維持して行く場合にも、地域に即した林業経営の維持・確保をとらえていかなければならないと考えられる。

実は、林業経営が行われる山村地域について、平成2年度から、農林施策として中山間地域対策が打ち出されている。これは、条件の悪い中山間地域、山間地域、中間地域を含めた地域に対して活性化対策を講じていこうとするもので、大きな柱は農林漁業金融公庫を中心として系統ないしはその他の金融機関が行う中山間資金制度が設けられたことにある。

従来の農林漁業金融公庫の資金が、主として農林漁業の生産に対する融資であったが、中山間資

金においては、これら地域の農林水産資源を活用して付加価値を高め、地域の活性化に結び付けることを狙いとして、地域の資源を活用する企業も含めた事業主体に融資することが出来るようになった。つまり農産物、林産物、水産物の加工・販売する企業に対しても融資の道が開かれた。さらに、中山間地域の資源を国民の保健休養、健康のために利用、レクリエーション的な施設に対しても一定の条件を付けて融資する道が開かれる。

農山漁村の生活条件改善のための施設に対しても融資が認められるので、農林漁業金融公庫に新しい融資の分野が開かれることになった。まだ、1年経っていないので実績は明確ではないが、融資枠の160億円を満たす資金需要があるものと見込まれている。初年度ながら、地域の資源を活性化に役立てようとする加工業者、流通業者が意外とこの資金を利用しようとする動きが出て来た。

従来のように林業は林業だけという範囲から、プレカットのような形で加工なり販売を通じて林産物の付加価値を高め、山村の活性化に結び付けることの重要性が、中山間資金の融資実績からうかがえる。

さらに、中山間地域を考える場合、農業との結びつきを考えなくてはならない。この農業についても、地域の農産物の付加価値を高めるための加工産業が、中山間地域で重要な意味をもって来るとの認識が、それぞれの地域で芽生えて来ていることが、融資実績からうかがえる。

こうした加工・販売の面では、農林漁業者ないしは農林漁業団体だけでは考えられないような工夫が、企業によって行われている。それらの事業は、この資金の性格から当然に地域の資源を活用して、地域の農林漁業者の所得の向上と結びつくことによって認められるものなので、単なる企業者のための資金ではなく、企業者を通じて地域の活性化に役立てることが条件になっている。

中山間地域の指定を受けて、この資金の適用対象となった市町村は、全市町村が3245ある中で1722市町村。この1722市町村では中山間資金だけでなく、農林漁業金融公庫資金や農業近代化資金等について、より幅広いテコ入れが制度化され、農林漁業長期金融協会がその利子補給を行うために、500億円の基金が積まれている。この基金を通じての利子助成の需要も多くなっている。

### 農業と林業の関連

いずれにしても、中山間地域という地域を絞ってのテコ入れ策が今年度から行われることになったが、林業の中心地域でもある中山間地帯の実態を把握する必要があることから、長期金融協会が中山間地域に指定された全町村の実態調査を行った。実態調査といっても、指定を受けた1722市町村のうち、一部ではなく全体指定を受けた1420市町村について各種の統計上の整理・分析した。

分析の方法は、大別して社会経済的な要因と農業経済的要因を主たる把握の対象にした。社会経済的要因は、大別して地域の実態が山村であるか過疎であるかといった、地域の山地性をデータから、地域の経済規模を歳出額等で、地域の個人の豊かさを貯蓄その他の数字でそれぞれとらえ、山地性と経済規模と個人経済の豊かさの要因を、社会経済的な分析で行った。

中山間地域には山間地域と中間地域が入っているが、このうち中間地域は、1722市町村のうち林

野率が50%から80%のところでは1085町村で、林野率が80%以上という純粋な山村は、約35%に当たる637町村ある。林野率は80%以上でなくても、ほぼ山村という山地性の高い町村を拾ってみると、全体の約65%は山村といえる。この山地性の高い市町村のうち経済規模も小さい、個人の豊かさも低いものが約27%ある。

また、山地性は強いが経済規模は大きい、しかし個人の豊かさは低い、たまたま大きい工場があるようなところは、経済規模は大きくなるが個人の豊かさは低いということが8%ある。したがって65%の山地性の強い地域でこうした個人の豊かさの低いところが約35%程度あることになる。

65%から35%を引いた残り30%は、山地性は強いが個人の豊かさは割合ある市町村といえる。その30%の中でさらに経済規模も大きくて、個人の豊かさもあるというのが10%、経済規模は小さいが個人の豊かさがあるというのが20%程度ある。

このように同じ山地性の強い山村をとってみても、経済規模なり個人の豊かさに差が出るのは、林業だけでなく農業との関連があるのではないかと考えられる。

一方、耕地面積、農業生産額、生産性など農業経済的要因と山村的要素を結び付けて分析すると、山地性が高く経済的にも農業的にも弱いのが全山村の中で三割ぐらいある。これは、山地性が強くて経済規模も個人の豊かさも低いところとほぼ一致する。このような地域が、どうしても三割ぐらいはある。残りの地域については、農業的な活力があって、それで支えられていると考えられる町村が多く、それらが約20%ぐらいある。

地域の条件は、一般の経済関係と農業的な関係とで分類して、山村実態を考えてみる必要があるのではなかろうか。そうした地域の実態を踏まえて、林業を今後どう維持していくかを考えるべきではないかというのが、中山間地域の各町村別にとらえてみた統計的な実態把握の中からいえると考えられる。

同じ山村であっても、地域による相違に着目した林業振興のあり方を考える必要があると思う。そうしたことは、統計的な分析の中から裏付けられよう。

そのように考えると、経営のあり方を、より地域の実態に即して考えなければならないし、地域の実態として考えられるのは、町村単位での把握であろう。

市町村単位での把握については、既に林業振興地域整備計画が昭和55年度から林野庁で実施され、さらに森林法の改正に伴って、58年度から市町村の森林整備計画が作られ、地域森林計画の中においても、町村別の計画が織り込まれているけれども、いわば計画の数字にとどまっていて、本当の意味での林業についての地域の実態を把握し兼ねていると思える。

そのこととの関連で、町村単位のデータがどの程度把握できるのかについて、全国26町村で調査してみた。資源の状況、林業生産に必要な管理の状況、伐採、木材生産の状況、それらがその地域内、地域外でどのように流通され、さらにその地域でどのように加工されているのか、いわば資源の状態から林産加工まで結び付けた把握ができないかということで実施してみた。事実は非常に苦労したけれども、この数字を捕えることの難しさを改めて思い知らされたといつてよいと思う。

私どもも、それなりに数カ町村については現地に入り、町村なり、県の林業事務所なり、国の統計資料等を使って、そのようなデータの把握に努めてみた。流通・加工の段階では森林組合、地域の素材生産業者、加工業者を個別に回って、全体数値を推計する努力をして一応の数字は作ったが、これはなかなか容易ではない。

しかし、資源から流通・加工までつなげて統計的に考えないことには、地域の林業の今後の方向は具体的には打ち出せないのではないかと思う。

今後の林業の担い手になる林業者なり、森林組合をどのように育成していくか、担い手が地域に残っていくために、地域の経済活動なり農業活動とどのように結び付けていくのか、さらには林業自体についても、資源から流通・加工まで含めた、よく言う「川上から川下まで」とか「流域単位」にしても、これを具体的数字でとらえていかないと、本当の方向づけはできないのではなからうか。

### 改正森林法への期待

森林資源を管理し、林業生産を適正に進めていくうえで、今回の森林法の改正に大きな役割を期待できる。

森林法の改正は、私が聞いている限りでは、非常に意味が深いと思われる点が五つほどある。

一つは、市町村の森林整備計画を拡充強化すること。市町村整備計画は私が事務次官のときに、森林計画が担保されるには育林の段階が非常に重要だが、森林法には育林についての位置付けがなされていないので、森林法で育林のあり方を明確に方向づけする必要があり、そのためには、森林計画を主として県段階で立てているように遠くから眺めていたのでは実態がわからないから、市町村段階で育林を主体にした計画を作るべきであり、そして、育林計画を実施するためには、市長村長が森林所有者に対して、しかるべく施業するよう勧告できる制度を採り入れなければならない、というようなことを議論して、森林法の中に織り込まれたと記憶している。

しかし、森林整備計画は作られたけれども、この制度によって現在の森林管理を十分に担保できていないのではないかと思う。市町村段階の森林整備計画を強化して、単なる保育、間伐、育林ではなく、育林の担い手の確保とか機械化など、育林のあり方を担保できる仕組みを計画の中に織り込むべきではないかと思っているが、今回の森林法の改正では、市町村の森林整備計画を拡充すると聞いているのでこの点は重要であると思う。

もう一点は、個別の林業者だけでは実施し得ない森林管理の分野を、森林組合の請負、委託によって行うことが必要なわけで、このような共同化を担保する仕組みが必要だと思う。今回の改正では、共同化を担保するための協定が設けられるというので、荒れた森林を森林所有者同士が約束し合って共同して、森林組合に任せる仕組みができることは大きな意味があると思う。

第三点は、共同化なり請負を進める場合、所有者の居場所がわからないことが以外に多いことを考えると、森林所有者に対して強制的に森林の管理を担保する工夫がいると思う。

現在の森林法でも、勧告制度は設けられているが、実際にどの程度発動しているか、私はつまび

らかではない。今回の改正では、管理しない森林所有者に対して、森林整備を義務付けていくために勧告しても行わない場合には、市町村がその森林について分収育林計画を作る、市町村が代わってその森林を管理していくことが、制度的に裏付けられるので、これは非常に大きな前進といえる。

森林の担い手のみで、日本の森林を守ることが困難な実態の中で、どのようにして森林を守っていくかと言うことになれば、行政的介入が不可避ではないかと考えられるが、ある意味では憲法に触れるほどの強制力を、森林法において行使しようとしていることは非常に深い意味があると考えられる。

第四点は、森林法の中に開発許可制度がある。これは周囲の林業に支障がなければ許可しなければならないという消極的な規定であるために、必ずしも目的を達していなかった面があると考えられる。この開発許可制度によって、現在の森林が保護されている点は非常に大きいと考えられるが、さらに一步進めて開発許可制度が、林業なり地域に及ぼす影響を広くとらえて、開発の是非を判断すべきだと考えているが、今回の改正では水害のおそれなどそうした点も配慮されるというので、開発許可制度を実効あらしめるために、非常に大きな前進ではないかと期待している。

最後は、森林の恩恵を受ける下流地域との提携が非常に重要だと思うが、改正では森林地域と下流地域の地方自治体同士が話し合いをして、森林の管理ないし管理の費用を負担していく条項が加えられるということで、この点も大きな意味をもつものと思う。

今日の林業の実態の中で、地域経済に基づいた林業のあり方を方向づけ、林業担い手を確保する方法を考えていかなければならない点とともに、森林自体に即してこれを保全培養する方向づけを行政的に強力に進めて行かなければならないという、切羽詰まった状況にあると思うので、今回の森林法の改正を評価したいと思う。

最初に林業基本法について触れたが、林業基本法で考えた議論は、現在もまだ未解決であると考えている。森林法の改正をきっかけに、より幅広い議論なり、地域の実態に即した指導の方向が具体的に打ち出されて来ることが重要であり、そのことを期待したい。

林業の問題は、それぞれの地域ごとに、地域の中から具体的な解決策を探りだしていかなければならない。この点は、農業の場合と同様ではなかろうかと思っている。