

2008年春季大会論文

## 1990年代以降における木材生産・流通政策の展開と課題

伊藤幸男<sup>\*,†</sup>

<sup>\*</sup>岩手大学農学部

Development and Issues of the Timber Production and Distribution Policies since the 1990's

ITO Sachio<sup>\*,†</sup>

<sup>\*</sup>Faculty of Agriculture, Iwate University, Morioka, Japan

本稿の課題は、1990年代以降の木材生産・流通政策の展開を整理し、そこでの諸課題と新たな政策の方向について検討することである。経済のグローバル化の進展により、日本資本主義における国内林業の位置づけは低下し、1980年代までに展開した林業の近代化による再編政策はその根拠を失いつつある。一方で、地球温暖化問題への対応を中心とする森林整備政策がより重要性を増している。にもかかわらず、木材生産・流通政策はより近代的な方向へと展開している。それは、1990年代に流域管理システムの下で1つの体系をなしていた森林整備政策と林業生産政策が、新基本法以降分断的に展開し、木材生産・流通政策が自由な展開を遂げ得るようになったためである。産業論理による林業・木材産業の大規模な統合は、一方では大規模な破綻のリスクを抱えることとなり、持続性が重視される山村社会や森林管理の論理に馴染まない面がある。木材生産・流通政策は、少なくとも持続可能な森林管理の実現に向けた政策体系に位置づけ直す必要がある。

キーワード：木材生産・流通政策、流域管理システム、森林・林業基本法、新生産システム

This study is to review the timber production and distribution policies since the 1990's and to examine these issues and perspectives for the new stage. Due to the globalization of world economy and liberalization of timber trade, the importance of Japanese forestry in the national economy has been declining and the forest policy to the 1980's which forced on restructuring the forestry industry through modernization lost its rationale. On the other hand, there is an increasing importance of forest practice policies to cope with the global warming. However, the timber production and distribution policies still aim at modernization of the industry. This is because the forest practice policy and the timber production policy have been separately developed after the new Forest and forestry basic law (enforced in 2001), which used to be integrated into one system under the River basin management system (enforced in 1991). One of the problems of such policy change is that large integration of forestry and timber industry may be accompanied with risk of large failure, which is not appropriate for the rural society and forest management. The timber production and distribution policies need to be placed under the same policy system that aims at sustainable forest management.

Key words: Timber production and distribution policies, River basin management system, Forest and forestry basic law, New scheme of timber production and distribution system

### I はじめに

本稿の課題は、1990年代以降の木材生産・流通政策の展開を整理し、そこでの諸課題と新たな政策の方向について検討することである。

具体的には次のような視点から木材生産・流通政策を捉えようとしている。周知の通り1990年代を前後して森林・林業をめぐる状況は大きく変化している。林業の側面からは、1985年のプラザ合意以降の国際化の進展と新たな外材支配体制が定着し、そのもとで国内

林業生産はさらなる後退を余儀なくされている。一方で、環境の側面からは、地球温暖化問題をはじめとする環境問題への対応など、森林への新たな期待と機能発揮が求められるようになった。しかし、この間の動向で最も大きな意味を持つのは、経済のグローバル化による資本蓄積メカニズムの大転換であり、資本ないしは国家が捉える森林・林業の位置づけが大きく変化したことである。このことは林業基本法の改正に象徴されるように、森林・林業政策にも大きな転換をもたらすこととなった。このような変化のもとで、森林・林業政策における木材生産・流通政策の位置づけがどのように変化してきているのかを明らかにする必要がある

†連絡先 E-mail: sachii@iwate-u.ac.jp

あるだろう。

このような視点に立ち、以下では次のような整理を行った。第一に、1990年代以降の資本ないしは国家にとっての森林・林業の位置づけについて、簡単にではあるが基本認識を整理する。第二に、木材生産・流通政策の展開について整理を行うが、森林の流域管理システムを軸として展開した1990年代と新基本法以降のそれぞれにおいて、森林・林業政策における木材生産・流通対策の位置づけの変化と事業の展開について整理しようとした。最後に、これらの整理に基づいて、新たな政策方向について検討を加えている。

なお、上記の問題意識から森林整備や担い手対策等についても必要に応じて検討の対象としている。また、本来であれば国有林も含めた分析が必要と思われるが、紙幅と筆者の能力から基本的に国有林の分析は割愛した。

ところで、本稿で用いている「木材生産・流通政策」を含むいくつかの用語について、その定義と関係についてここで整理しておく。

林業基本法以降の「林政」は、産業としての林業の確立を目指した「林業政策」と、森林の保続培養を目的とした森林法に基づく「資源政策」に大きく体系づけられるが、特に1990年代以降、CO<sub>2</sub>の固定を含む森林の多面的機能が重視されるようになり、森林をより高度に管理することが要請されるようになってきている。「林政」はこのような状況を受け止めつつ変化しており、本稿では1990年代以降の「林政」をそれ以前とは区別して「森林・林業政策」としている。

「森林・林業政策」の一方の軸をなす「林業政策」は林業の近代化を通じた産業政策を指しているが、1980年代には木材加工分野を、1990年代には素材生産分野を政策対象として位置づけるようになった。よって、今日の「林業政策」は林業経営から素材生産、木材加工分野にわたる一連の過程を政策対象として含むものであり、そのうち本稿では、主に素材生産から木材加工分野に関わる政策を「木材生産・流通政策」と呼ぶことにしている。

「森林整備政策」は1980年代後半以降重視されるようになった間伐対策を主に指している。間伐対策は森林（資源管理）政策的側面と林業政策的側面とを有しているが、今日では多面的機能の発揮を背景としながらより森林（資源管理）政策的側面が強調されるようになってきている。本稿では、「森林整備政策」を「林業政策」に対するもう一方の政策軸として位置づけ、用いている。

## II 資本蓄積メカニズムの転換と森林・林業の位置づけの変化

1990年代以降の森林・林業の展開を規定した最も大きな要因の1つは、1985年のプラザ合意を起点とする経済のグローバル化であろう。それは単に経済のグローバル化を促したということだけでなく、日本資本主義の蓄積メカニズムの転換を伴ったという点で戦後の日本経済の大きな画期をなすと同時に、資本ないしは国家にとっての森林・林業の位置づけを大きく変化させたのである。以下では、1990年代以降の森林・林業政策の展開を理解するための前提作業として、蓄積メカニズムの転換とそれに伴って生じた森林・林業の位置づけの変化について、概率的ではあるが改めて基本的な認識を確認しておく。

1980年代までの林業問題の主要な理解は、国家独占資本主義論として展開される。それは、林業あるいは山村は基本的に戦後以降日本資本主義の蓄積基盤に明確に位置づけられ、その限りで解体と再編が行われたとするものである<sup>(1)</sup>。林業に関わっては、1960年代の外材依存体制の確立によって国内林業は大きく規定されることとなるが、それは、「加工貿易立国」を標榜する重化学工業を奇型的に発展させる日本独占資本主義の蓄積メカニズムの構築に欠かせない産業編成の一環としての国内林業の解体、再編<sup>(2)</sup>であった。外材輸入政策による林業・山村の解体と、同時に展開された産業化政策による林業の再編は、国家独占資本主義の蓄積メカニズムに基づく展開とする理解である<sup>(3)</sup>。低成長期へ移行し木材需給の逼迫が緩和されて以降も、一国資本主義の枠組みのもとで林業・山村はなおも独占資本の蓄積メカニズムに組み込まれており、林業の産業化政策はその根拠を依然として失っていないといえる。

1985年のプラザ合意を転換点とする1990年代以降の展開は、資本蓄積メカニズムにおける林業・山村の位置づけが大きく後退した時期といえるだろう。黒瀧氏の整理によると、1990年代以降の展開は「戦後システムの転換期」と捉えられ、それは、「高度経済成長の構造的基盤となった我が国における再生産構造の三層の格差構成である『巨大独占企業・中小企業・零細農耕という格差系列』（中略）そのものの除去が、社会的総資本から要求されたといえる段階<sup>(4)</sup>」というものである。林業の解体化は2つの面からなされたとし、1つは自由貿易体制への移行により国際地代序列への編成替えが行われ、日本林業そのものが最劣等地ない

しは耕境外へと放逐されつつあること、もう1つは、家や共同体の市場包摂 (= 解体) 過程を通じた労働力の再生産費の内部化によって造林・育林費は増大し、市場競争力が低下したことである<sup>6)</sup>。国内林業は経済のグローバル化によって相対化され、蓄積メカニズムにおける位置づけが大きく後退することによって、林業の再編 (資本主義的合理化) 政策の根拠もまた揺らいでいるといえるのである。

林業政策が後退する一方で、今日、政策の1つの軸となって展開しているのは森林整備政策である。かつて人工林の整備問題から出発した森林整備問題は、1987年の「森林資源に関する基本計画」以降、森林の有する環境機能を重視した森林整備政策へと展開し、森林の有する多面的機能の発揮へと軸を移行させている。2001年の新基本法の改正はその1つの頂点であり、森林整備政策が全面化したかのようにみえるのである。これに加えて、地球温暖化防止対策と関わって、COP7における森林によるCO<sub>2</sub>吸収枠の獲得とその着実な実施のための「地球温暖化防止森林吸収源10カ年対策」の策定は、森林に新たな位置づけを与えることになる。

以上のように、1990年代以降において、経済のグローバル化によって日本資本主義の蓄積メカニズムが転換し、他方で地球環境問題が経済を規定し始める状況が生じた。それに伴って資本ないしは国家にとっての森林・林業の位置づけもまた大きく変化してきている。資本蓄積メカニズムにおける林業の位置づけは大きく後退し、産業化政策としての林業政策はその意味を失いつつある。一方で、森林は外部経済を受け止める不可欠の対象として改めて位置づけを与えられ、政策としても重視されるようになった。

### Ⅲ 流域管理システムにおける木材生産・流通政策の展開

#### 1 流域管理システムと事業展開の特徴

##### (1) 流域管理システム導入の背景

1990年代を特徴づける森林・林業政策は、1991年に登場した「森林の流域管理システム」であろう。

流域管理システムは、1990年の林政審議会中間報告「今後の林政の展開方向と国有林野事業の経営改善」において提言されたものである。この提言に至る経緯は、1986年の林政審「林政の基本方向」において、①「国産材時代」の到来を現実のものにすること、②森林を早急に整備し、公益的機能を高度に発揮させる

こと、この2点を基本課題として提言したが、国内林業はむしろ後退し、2つの基本課題に答えられなかったというものである<sup>6)</sup>。国産材時代の実現については、1980年代を通じて展開した地域林業政策において、木材加工分野も政策対象として組み込み、林業生産力の拡大を目指したが、バブル景気により木材需要が大幅に拡大したにもかかわらず、国産材の生産量はむしろ減少を続けた。森林整備に関わっては、1987年の「森林資源に関する基本計画」において公益的機能重視の内容へと大幅に見直したが、目標への達成率は低水準にとどまった。このような背景から流域管理システムが提言されるのである。

上記中間報告において示された林政の基本課題は、①「緑と水」の源泉である多様な森林の整備、②「国産材時代」を実現するための林業生産、加工・流通における条件整備、の2点を掲げ、基本的には'86年提言を引き継ぐものであった。しかし、その達成手段として示された流域管理システムは、これまでの地域林業政策とは枠組みが大きく異なるものであった。

##### (2) 流域管理システムの特徴

流域管理システムの特徴は次の5点に整理できるだろう。

1点目は、「森林整備・林業生産等を推進する上での合理的な地域範囲」<sup>7)</sup>を「流域」に求め、この枠組みごとに森林整備と林業生産のシステムを確立しようとしたことである。「流域」とは、森林法の一部改正によって再編された158の森林計画区を指す。

2点目は、流域管理システムは森林整備と林業生産の2つの系に分けてイメージされていたことである。

3点目は、森林整備に関わる点で、これまで民有林のみが策定していた地域森林計画を国有林も民有林と協調して策定し、一体的な整備が目指されたことである。

4点目は、林業生産に関わっては、外材に対抗しうる生産性の高い林業が目指されているが、特に素材生産業を政策対象として明確に位置づけ、日本林業の新たな生産力水準を確立しようとしたことである<sup>8)</sup>。

5点目は、市町村、森林管理署、森林組合、素材生産業、木材加工・流通業者等、林業に関わる主体によって構成される流域林業活性化協議会を設置し、流域林業の活性化の目標を主体的に策定することとしている点である。

このような特徴から、「合理的な産地形成の範囲」<sup>9)</sup>の拡大とする見方や、「地域林業政策の継承強化政策」<sup>10)</sup>という評価もなされたが、より正確には、森林

整備問題と林業生産問題を流域という枠組みの中で同時に解決しようという点で、地域林業政策とは異なる体系を持った政策であったといえる<sup>(11)</sup>。

### (3) 林業・木材産業関連事業の展開

理念と枠組みでは新しさを有した流域管理システムであったが、その推進のための事業については必ずしも特徴的な展開がみられなかった。

1991年度に流域林業活性化総合対策の1つとして、「流域林業活性化推進事業」がスタートするが、これは各流域での活性化基本方針と活性化実施計画を策定するためのソフト事業である。各流域は基本方針および実施計画に基づいて事業を実施していくこととなるため、最初の数年は多くの流域が基本方針の策定に終始することとなる<sup>(12)</sup>。

木材生産・流通関連事業は、1990年度にスタートした「林業山村活性化林業構造改善事業」(特に「産地形成型」)、「国産材流通体制整備総合対策」、「木材産業高度化総合対策事業」など、地域林業政策の延長上に位置づく内容の事業が中心であった。

流域管理システム下の特徴ある事業は、むしろ担い手対策に現れ、特に事業体の計画的育成のための「林業事業体体質強化対策事業」や、林業事業体の合併・統合、第三セクターの新設等を推進するための「林業事業体体質強化促進資金」の創設などが行われた。

流域管理システムが実施段階へと移行するのは1995年度からである。前年度までに各流域で推進体制(流域林業活性化センターの設置と流域林業活性化基本方針の策定)がほぼ整備されたことを受けて、新たに「流域林業総合推進対策」が実施された。特徴的な事業は、「造林から素材生産、加工等を総合的に実施し、高収益性と他産業並みの就労条件を確保し得る中核的な林業事業体の設立等を支援」<sup>(13)</sup>する環境整備のための「流域林業中核事業体育成強化事業」や、間伐材の流通・加工体制の整備も含む「流域総合間伐対策」がスタートする。また、「流域林業推進モデル事業」として、先導的流域として選定した34流域に対して、「多様な森林整備、素材生産の効率化に資する路網の整備、高性能林業機械の導入、大規模流通・加工施設の整備を造林事業、林道事業及び林業構造改善事業を活用して集中的に実施する」<sup>(14)</sup>としている。

## 2 林野三法への展開

### (1) 林野三法への経緯

このように1995年は、「流域林業の新たな展開」として選別性を高めながら本格的な構造再編がスタート

したのだが<sup>(15)</sup>、この年に「新しい林業・木材産業政策に関する懇談会報告書」が公表される。バブル経済の崩壊と経済のグローバル化の進展により、林業・木材産業をめぐる状況がますます厳しくなったことを背景として、林業経営、林業事業体、木材産業のそれぞれが抱える課題と施策のあり方について提言を行っている。

現状に対する認識は、林家等の森林所有者の林業生産活動の停滞が、施策を担う林業事業体の経営を圧迫し、さらには原木の安定供給を困難なものとし木材加工・流通業の経営をも規定し、悪循環に陥っているというものである。こうした認識から導かれた課題と対策とは、流域管理システムの確立を基本としながら、林業経営、林業事業体、木材産業のそれぞれにおいて、さらなる近代化を推し進めることが指摘されている<sup>(16)</sup>。

### (2) 林野三法の特徴

この懇談会報告を受け、1996年に林野三法が制定される。

「林業改善資金助成法及び林業等振興資金金融通暫定措置法の一部を改正する法律」では、零細林家、不在村者が所有する森林の施業を、森林組合、専門的林家等へ委託すること等を通じて適切な森林整備を推進することと、林家等の自立的経営の確立を支援することが目指されている。支援の内容は経営基盤強化や複合経営推進のための貸付け特例や税制特例が中心である。

「林業労働力の確保の促進に関する法律」では、林業労働者の雇用管理や労働環境の改善が1つの目的であったが、林業事業体の支援・育成に関わっては、都道府県知事によって認定された事業体が支援の対象となること、その支援は各都道府県に設置された「林業労働力確保支援センター」によってなされることを特徴としている。

「木材の安定供給の確保に関する特別措置法」では、森林資源の状況からみて林業的利用の合理化を図ることが相当と認められる地域を都道府県知事が指定し、指定地域においては、木材製造業者等と森林所有者等によって木材の安定供給確保に関する共同計画を作成し都道府県知事から認定を受けることができる。認定を受けることで、木材安定供給確保支援法人等から木材買受代金等に係わる債務保証などの支援や、「原木確保協定促進資金」による協定に基づく素材取引等に必要な資金の低利融資などを受けることができる。この他に木材産業に対する予算措置として、設備導入等

に対する利子助成（地域木材産業再編・近代化促進事業）や木材加工・流通拠点施設の近代化・規模拡大等を促進する「木材流通合理化整備特別対策事業」などの事業があわせて実施された。

このように、流域管理システムにおいては、当初各流域の主体性に委ねられていた活性化目標の設定とその実現に向けての取り組みを、林野三法によって裏づけたという形になっている。また、各法律では川上・川下の具体的な担い手を特定するような内容となっていることが特徴で、流域管理システムを具体的に稼働させようとする内容となっている。

### 3 民有林政策の新たな展開

#### (1) 1997年林政審答申における森林整備重視への展開

1997年の林政審答申（以下、'97年林政審答申）「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」は、国有林改革が目ざされた答申であったが、民有林政策においても考え方に大きな変化が現れている。それは、森林の公益的機能の発揮を重視した森林整備推進の必要性を提言する内容となっていることである。

この背景には、いうまでもなく1992年の地球サミットを出発点とした持続可能な森林経営の達成のための取り組みや、1997年の京都議定書の採択などがある。他方、この答申に先立って改訂された1996年「森林資源に関する基本計画」においては、「我が国の森林整備は、今や造成を基軸とする段階から、森林を健全な状態に育成し、循環させるという質的充実を基軸とすべき段階となっている」<sup>(47)</sup>という基本認識が示され、森林整備の推進方向として、「水土保持」、「森林と人間の共生」、「資源の循環利用」という考え方が提示されたのである。これを受けて'97年林政審答申では、上記の3つの推進方向に基づきながら、多様な森林整備を推進していくことが喫緊の課題であるとしている。

流域管理システムにおける森林整備の位置づけも変化している。既に述べたように、流域管理システムでは、森林整備と林業生産を並列的に取り扱っており、1つの体系の中で同時実現しようとするものである。しかしながら、実際には、森林整備については1991年森林法から実施されている「森林整備事業計画」に基づく林野公共事業の実施、林業生産については各流域の主体性に委ねた非公共事業での推進、という予算措置上の役割分担が比較的はっきりとしていた。そのため、流域における取り組みは木材生産が重視される傾

向が強かった。'97年林政審答申においては、「森林に対する様々な要請に応え、多様な森林整備を進めていくためには、（中略）関係者間の利害調整と合意形成を図り、これら関係者の連携により、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」<sup>(48)</sup>とし、森林整備推進のシステムとして流域管理システムを改めて位置づけなおしているのである。

また、民有林における森林整備と林業生産活動の関係は、「林業生産活動を通じて健全な森林の整備を進め、公益的機能の確保を図っていくことが重要」<sup>(49)</sup>としている。

#### (2) 1999年基本政策検討会報告

'97年林政審答申を受けて、林野庁長官の私的懇談会として発足した森林・林業・木材産業基本政策検討会は、1999年に「森林・林業・木材産業基本政策検討会報告（以下、'99年検討会報告）」<sup>(50)</sup>において、より具体的な森林・林業・木材産業に関する基本課題について整理を行っている。

その特徴は、森林の整備や管理の推進においては、「旺盛な木材需要を背景に活発な生産意欲が広く存在することを前提とした施策をもってしては、十分な効果を発揮しにくい」という、従来の林政に対する評価を改めて行った上で、①森林・林業・木材産業政策の基本的考え方を木材生産を主体としたものから、森林の多様な機能を持続的に発揮させるための森林の管理・経営を重視したものに転換していくこと、②将来にわたって安定した森林の管理・経営システムを構築するために、その担い手を森林所有者に限らない多様な担い手の育成が必要とする考え方を示していること、③公益的機能の高い森林については、公的セクタの積極的関与を示唆していること、④安定した森林の管理・経営システムの構築には、林業生産活動の継続が必要としていること、⑤木材産業は循環型社会の形成に寄与する産業として捉え直され、その貢献のために構造改革を行う必要がある、以上の5点である。

#### (3) 事業展開の特徴

産業論理を全面に押し出した林野三法制定直後に全く異なる論理を打ち出した'97年林政審答申や'99年検討会報告であったが、具体的な事業は大きな変更はなく継続されている。

木材生産・流通に関するものとしては、1996年度よりスタートしている「経営基盤強化林業構造改善事業」を中心に継続されている。森林整備に関する事業も、1998年度に重点事項として「流域を単位とした森林整備目標の実現に向けた森林整備の新たな展開」が掲げ

られ、流域管理システムが森林整備の推進に改めて位置づけられているが、既存の森林整備関連事業の継続や拡充にとどまっている。

#### IV 新基本法以降における木材生産・流通政策の展開

##### 1 2000年林政審答申

前年の検討会報告を踏まえつつ、林業基本法の改正を提言する内容となった2000年の林政審答申「新たな林政の展開方向」において、林業・木材産業がどのような位置づけを与えられたのかについてみると、次の4点が指摘できる。

1点目は、林政の目的を森林の多様な機能の持続的な発揮へと転換する必要があることを明記したことである。

2点目は、森林の整備を林業生産活動を通じて進めていくのは国民経済的にも効率的であるとし、林業の政策的な位置づけを木材生産を担う産業から森林の整備と森林資源の持続的利用を担う産業として位置づけるとし、検討会報告よりも一歩踏み込んだ表現となっている。

3点目は、木材産業を森林の適切な管理と環境への負荷の少ない社会の構築に貢献できる産業として位置づけ、その発展を図るとしている点である。しかし同時に、国産材の利用推進に重要な役割を果たす産業とも位置づけ、具体的な政策としては木材産業を推進する方向を示している。

4点目は、山村の位置づけについてだが、これまでの山村の活性化のための林業振興という位置づけから、森林管理や林業振興のための山村活性化へと位置づけが逆転していることである。

'99年検討会報告では、持続的な森林管理・経営と林業生産活動の継続性は不可分のものとして描かれ、木材産業も循環型社会の形成の枠組みの中で構造改革が示唆されていた。しかしながら、2000年林政審答申においては、政策目標を森林の多面的機能の持続的発揮とした点では共通しているように見えるが、林業・木材産業の位置づけにおいては、効率性や市場対応がより重視されているようにも読め、持続可能な森林管理・経営と林業・木材産業がどのように接合するのかがはっきりとは読みとれないのである。むしろ、森林整備のための林業・木材産業の合理化という印象を与えるものとなっている。

#### 2 森林・林業基本計画における林業・木材産業の位置づけ

##### (1) 2001年森林・林業基本計画における林業・木材産業の位置づけ

新基本法に基づいて策定された「森林・林業基本計画」は、森林の多面的機能発揮に関する目標については、1996年の「森林資源に関する基本計画」の論理を引き継いでいる。

しかし、林業の持続的かつ健全な発展と林産物の供給および利用の確保に関わる部分では、明らかに論理の転換がみられる。具体的には、次の通りである。林業は森林の有する多面的な機能を発揮させるという役割を有しているため、林業が将来にわたって持続的かつ健全に発展するようにしなければならない。そのためには、林業経営が市場経済下で成立するよう国産材の需要拡大が図られなければならない。そして、その実現には木材産業の近代化、合理化により、低コストで安定供給可能な体制整備を進めることが必要、とする考え方である<sup>(2)</sup>。

林業・木材産業の活性化が森林の多面的機能の発揮に結びつくという、かつて否定したはずの論理が復活しているのである。そして、流域管理システムの枠組みは（少なくとも林業・木材産業面では）存在せず、よって、流域管理システムで目指された森林整備と林業生産の一体的解決という考え方は既になく、森林整備と林業・木材産業は異なる論理で分断的に展開しようとしているようにみえる。

##### (2) 地域材利用の推進方向及び木材産業体制整備の基本方針

さらに、2001年「森林・林業基本計画」に基づいて翌2002年に林野庁によって策定された「地域材利用の推進方向及び木材産業体制整備の基本方針」では、木材産業の再編方向がより鮮明に示されている。

国産材の需要拡大に向けた取り組み方向として、2つの方向を示している。1つは、大消費地においてグローバルな競争の下での市場の要求に応えた製品を供給する「大量消費の市場に向けた取組」、もう1つは、「顔の見える木材での家づくり」を通じて地域の住宅生産等を対象に最終消費者の多様なニーズに対応した製品を供給する「関係者の連携に受けた取組」である。

詳細な検討が加えられているのは前者であり、主体ごとに生産性の目標が示されている。具体的には、素材生産業については、年間素材生産量5,000m<sup>3</sup>以上の事業体における生産性を4.1m<sup>3</sup>/人日(2000年)から5.0m<sup>3</sup>/人日(2010年)へ、製材工場の生産性(1人当た

り年間原木消費量)を360m<sup>3</sup>/人年(2000年)から550m<sup>3</sup>/人年(2010年)へ、集成材への国産材利用量は30万m<sup>3</sup>/年(2000年)から190万m<sup>3</sup>/年(2010年)へ、合板への国産材利用量は14万m<sup>3</sup>/年(2000年)から110万m<sup>3</sup>/年(2010年)へとしている。

### (3) 事業展開の特徴

この間の特徴ある事業についてみると、森林整備については、2000年にスタートした「緊急間伐総合対策」を中心に展開したが、「地球温暖化防止森林吸収源10ヵ年対策」(2002年)の策定や京都議定書の発効(2005年)などを受けて、森林整備は徐々に温暖化防止対策という側面を強くしていく。

木材産業については、2002年に「林業及び木材産業を通じた総合的な構造対策」が実施され、各都道府県が林業・木材産業構造改革プログラムを策定し、その実現のための構造改革に係わる諸施策を集中的に実施することとしている。これは、森林・林業基本計画で示された「林産物の供給及び利用に関する目標」の具体的実現を図るため、各都道府県レベルでの個別目標を設定し、それを達成するための5年間の具体的な取り組み策定するというものである。

## 3 新たな森林・林業基本計画と新生産システム

### (1) 新たな森林・林業基本計画における林業・木材産業

2006年に改定された「森林・林業基本計画」では、前基本計画からの状況変化として、①高齢級の人工林が急増しつつあり、利用可能な資源が充実していること、②森林に対する国民のニーズが多様化していること、③木材需要構造が変化するとともに集成材や合板などへの国産材の利用が拡大するなど、新たな動きが活発化していること、④林業および木材産業の構造改革が立ち遅れており、所有構造や生産組織の零細性が需要者のニーズに対応しきれていない要因となっていることが指摘されている。

特に林産物の供給および利用に関しては、国産材供給量が1999年の20百万m<sup>3</sup>に対して2004年の17百万m<sup>3</sup>とむしろ減少しており、その要因を①木材価格の下落による林業生産活動の停滞、②指導的林業者や林業事業者等が限定的、③国産材の生産・加工・流通が依然として小規模・分散・多段階であること、④最終消費者への働きかけが依然として不十分、と分析している。

こうした認識に立って、新基本計画における林産物の供給および利用に向けて重点的に取り組むべき事項

として、次の3点を掲げている。①木材の安定供給体制の整備で、木材を大量、安定的かつ低コストで供給できるよう、林業事業者への施業の集約化や経営規模の拡大が必要であること、②木材産業の競争力の強化として、国際競争に耐えるような規模の拡大と高付加価値化を推進すること、③消費者重視の新たな市場形成と拡大として、輸出も含めた新たな市場の形成・拡大を図るべきとしている。

### (2) 木材産業の体制整備及び国産材の利用拡大に向けた基本方針

新基本計画を受けて2007年に林野庁によって策定された「木材産業の体制整備及び国産材の利用拡大に向けた基本方針」では、前回同様、製材・加工体制の整備目標が示されているのに加え、今回新たに国産材の利用拡大の数値目標が掲げられている。

具体的には、国産材のシェアを在来工法住宅における国産材使用割合とした上で、2005年の3割から10年後には6割へ引き上げることを目標とし、さらにそのための部材ごとの取り組み方法が示されている。

製材・加工体制の整備については、①一定以上の規模に整備する方向と、②川上と川下の連携による「顔の見える木材で家づくり」の2つの方向を示している。

製材工場の整備方向を規模別にイメージを示しており、①大規模工場(年間素材消費量1万m<sup>3</sup>以上)はスケールメリットを追求して大規模型の単独タイプ(同一箇所規模拡大)または水平連携タイプ(一定の広がりを持った地域で規模拡大)へ、②中規模工場(2,000m<sup>3</sup>以上1万m<sup>3</sup>未満)は大規模化を目指す水平連携タイプか、川上川下が連携する垂直連携型へ、③小規模工場(2,000m<sup>3</sup>未満)は川上川下が連携する垂直連携型へ、という方向を示している。そして、これらのタイプごとのビジネスモデルを提示している点が特徴である。

「顔の見える木材で家づくり」では、218あるグループ(2005年)を10年後に500に増加させることを目標とし、そのビジネスモデルも、①イージーオーダータイプ、②カスタムオーダータイプ、として具体的に示している。

以上のように、新基本計画において描かれる木材産業の展開は、森林整備に縛られることなく自由に産業論理を追求する内容となっている。しかしながら、その具体的内容を描くこの基本方針においては、必ずしも大規模化を追求するモデルだけではなく、小規模型の展開方向についても具体的に描かれている点が特徴である。

#### 4 新生産システムの展開

2006年度に登場した「新生産システム」は新基本計画における木材生産政策を特徴づける事業である。利用可能な人工林の充実を背景に、低コスト・大ロットの安定的木材供給体制を確立し、国産材の需要拡大と林業の再生を図るモデルを構築しようとするものである。モデルに指定された地域は5年間取り組むこととなる。

実施されて間もないため、なお不明な部分が多いが、特徴を列記すると次の通りである<sup>(22)</sup>。

1点目は、モデル地域は11カ所で、それらの地域は複数の流域（森林計画区）に横断的に設定されていることである。流域管理システムは森林整備が意識されていたため、森林整備と林業生産の範囲を一致させたのだが、新生産システムでは、関わる主体の地理的配置と林産資本の木材需要の規模などから、より広域の範囲が設定されている。森林整備から自由になっているという点で、流域管理システムとは質が異なる事業である。

2点目は、基本的には核となる加工事業体が存在し、その素材受入量を5年間で数割から数倍へと増加させる計画となっていることである。核となる加工事業体は1つないしは複数で構成され、スタート時点の素材受入量も地域によって開きが大きく、例えば、最も少ない岐阜広域は16,000m<sup>3</sup>であるのに対し、最も大きい宮崎は230,600m<sup>3</sup>である。

3点目は、これらの生産目標に対して、森林所有者、林業事業体、加工事業体との間で結ぶ協定によって多くの部分を実現しようとしている点である。

4点目は、地域ごとに異なる構造のもとで、安定供給システムを設計し稼働させる役割を担うものとして、各地域にコンサルティングを配置していることである。これらは、大学、民間シンクタンク、NPO法人等様々である。

5点目は、「森林・所有者情報データベース設置事業」についてである。新生産システムでは、林業経営から加工・流通までの一連の過程に対して、「林業経営担い手モデル事業」、「革新的施業技術等取組支援事業」、「戦略的木材流通・加工体制モデル事業」が用意されているが、このデータベース設置事業は伐採意向のある零細な林家等をデータベースに登録し、素材生産業者が集約的な伐採の働きかけをしやすくしようというものである。データベースを木材生産に運用するという取り組みで、これまでにない特徴を有してい

る。

以上のように、少なくとも新生産システムはかつてない規模での林業生産構造の再編事業であり、その特徴は木材産業論理を林業経営まで貫徹させ統合するという手法で実現しようとする点であろう。

## V 木材生産・流通政策の課題と新たな政策方向—小括—

### 1 森林・林業政策の基本論理の転換と木材生産・流通政策の位置づけの変化

既に述べてきたように、1985年を転換点とする経済のグローバル化によって、日本資本主義における林業・山村の位置づけは大きく後退することとなった。低賃金労働力の再生産基盤としての山村の維持とそのため林業再編の必要性が後退したことによって、基本法林政以降の政策を支えてきた基本論理（林業の近代化とそれを通じた公益的機能の発揮）の転換を迫られたのである。1990年代の森林・林業政策の展開は、政策の基本論理の転換のための移行期ともいえ、迷走を続けてきたといえるだろう。

林業政策の根拠が揺らぎつつある時期に登場した流域管理システムは、森林整備の枠組み（＝流域）において、林業生産活動の活性化を通じて森林整備を推進しようとした点は、林業構造を再編しようとする政策に合理的な根拠を与えようとしたものである。その意味で、森林整備と林業生産が政策上不可分なものであったといえる。

ところで、一部の流域を除いて、流域管理システムが当初目指した高い生産力水準の林業構造を構築できなかったのはなぜであろうか。その1つの理由は、流域の林業構造を統括し規定しうる強力な主体を形成できなかったためと考える。資本からの規定が弱まり弛緩した林業構造を流域という枠組みで再構築するには、林業構造を統括し林業生産システムを稼働させる際に生じる大きなリスクを引き受けられる強力な主体が必要だったのである。各地に設立された大型の国産材製材工場や実質的な推進役を期待された市町村では不十分であったということである。

1997年の林政審答申以降、政策の目標を持続可能な森林管理・経営に転換し、林業・木材産業も持続可能性の論理に基づくものへと再編すべきとする提言が行われた。これまでの政策の基本論理を大きく転換しようとする提言であったが、新基本法にこの考え方は引き継がれなかった。



新基本法において、森林の多面的機能の発揮が政策目標として位置づけられることになったが、その基本論理は産業論理を乗り越えた持続可能な森林管理・経営に基づくものではなく、林業・木材産業の徹底した近代化を通じて実現しようとするものであった。

しかし、新基本法以前と決定的に異なるのは次の2点であろう。1つは、森林整備政策と林業政策が分断的に展開し、林業政策、特に木材生産・流通政策は森林整備の実現に規定されることなく産業論理を追求する内容へと展開していることである。森林の多面的機能の発揮を政策目標とする新基本法の論理構成は、その実現手段として林業・木材産業を位置づけた上で、国産材需要の拡大によって林業経営を安定化させ、森林整備も十全に行われるようになるとするものである。環境政策へ転換したかにみえたが、論理構成とその後に出される施策は、徹底的な産業化によって多面的機能の発揮を実現しようとするものであった。しかし他方で、森林整備を推進する論理は地球温暖化対策など林業生産の論理を含まないものであり、森林整備と林業生産に関わる施策は分断的に展開しているのである。

もう1つは、資本蓄積メカニズムからの規定(=林業・山村の解体と他方で一定の維持の論理)から自由になったともいえる状況の中で、林業政策はこれまでになく産業論理を全面化させることが可能になった点であろう。このことは、1点目とも関わってより近代化を促す政策へと展開する背景となっていると考えられる。

## 2 木材生産・流通政策の課題と新たな政策方向

木材生産・流通政策の課題として次の4点を指摘できるだろう。

1点目は、近年の木材生産・流通政策は、利用可能な人工林資源の充実を背景に、林業・木材産業を産業論理で大規模に統合し、国産材の低コスト・安定供給システムを構築しようとするものだが、そのことの追求と森林管理や森林整備との関係がはっきりしないことである。森林整備(=森林管理)と林業生産(=産業論理の追求)をはっきりと分けた上で持続可能な森林管理・経営を実現しようとするのか、あるいは、森林整備と林業生産を新たに切り結ぶことによってそれを実現しようとしているのか、森林・林業政策の基本論理が不明確なのである<sup>(23)</sup>。仮に、産業論理の追求によって多面的機能の発揮を実現しようとするのだとしても、産業論理を追求できない地域での森林整備と林

業生産のありようが明らかとなっていないのは問題であろう。

2点目は、低コスト・安定供給システムの構築が地域の浮揚なり地域の持続性にどのように関わってくるのかということである。特に、近年国産材を捉えようとしている林産資本が、どのような性格でどのような論理で捉えようとしているのかについて明らかにしておく必要があるだろう。資源を自由に選択できる林産資本であるのか、地域資源を背景として存立している林産資本であるのかでは、地域林業にとっての意味が大きく異なるからである。

3点目は、政策は所有の優越の問題は克服できるのだろうかということである。安定供給を追求し国産材への依存を強めるほどに、森林所有に規定されることとなり、避けては通れない問題である。新生産システムにおけるデータベースの活用や森林所有者との協定がどのように機能するのか注目されるが、基本的には山村の安定と持続性の確保の上で実現されるべきものとする。

4点目は、産業論理で統合された大規模な生産システムは、一方では大規模な破綻のリスクを抱えている。持続性を最優先する山村社会や森林管理の論理に馴染まない面がある。1つの大きなシステムに依存するのではなく、いくつかの重層的な生産システムによって持続性を担保していく必要があるだろう。

森林・林業政策は改めて持続可能な森林管理を基軸とした体系を構築し、木材生産・流通政策もまたその体系に位置づけるべきであろう。安定的な木材生産システムは、山村社会と林業生産の持続性の上で初めて実現すると考えるからである。しかしその際、持続可能な森林管理・経営と林業生産の持続性をどのように切り結ぶのが改めて問われているといえる。

## 注および引用文献

- (1) 多くの業績があるが、国独資論による林業・山村問題を解いた代表的著作として、林業構造研究会編『日本経済と林業・山村問題』東京大学出版会、1987年、532頁を参照。戦後の日本資本主義の発展条件(=蓄積基盤)は、主に低賃金労働力と低価格資源の確保であり、高度成長期において農山村は低賃金労働力を大量供給する役割を強いられてきたことは周知の通りである。一方の低価格の木材供給は、紙・パルプ資本の蓄積基盤となったが、同時に労働力の社会的再生産費の低減という面で、日本資本主義における不可欠の蓄積条件であった。特に労働力市場が国内に限られていた状況にあっては、農林業の解体を通じて低賃金労働力を析出する一方で、農林業の再編を通じて低賃金労働力の

- 再生産基盤である農山村を維持する必要があった。そのため、経済のグローバル化が本格化する1990年代以前は農林業、農山村の解体は徹底しなかったといえるだろう。
- (2) 安藤嘉友『木材市場論』日本林業調査会, 1992年, 276頁。
- (3) 安藤氏による1960年以降の外材輸入政策の構造的理解は次のように整理されている(前掲(2), 77~78頁を参照)。<sup>①</sup>外材輸入政策を促進する直接の背景となったのは、高度経済成長下における木材価格の高騰は総資本の受け入れ難い水準に達したことで、つまり、木材価格の上昇による労働力の再生産費用の高騰は日本資本主義の国際競争力を弱めかねない状況に至っていたということである。<sup>②</sup>外材輸入による国内林業の衰退によって、農山村からの人口流出(=林業・山村の解体)は、資本の要求する安い労働力の確保につながったとし、外材輸入は資本にとって欠くことのできないものとして定着化した。<sup>③</sup>外材輸入は、巨大総合商社の重要な利潤の源泉として位置づけ、外材輸入の増加を支えるものとなったとしている。
- (4) 黒龍秀久『日本の林業と森林環境問題』八朔社, 2005年, 379~380頁。
- (5) 前掲(4), 289~290頁を参照。筆者の理解を加えると次の通りである。国内林業は、特に1985年以降の円高ドル安、WTOをはじめとする自由貿易体制への移行によってより国際地代に規定されるようになった。特に競争条件が立地や生産性だけでなく、製品段階での輸入増加に象徴される国際的水平分業体制への移行によって国際的に相対化された労働力の再生産費(=相対的な高労賃水準)が大きな規定要因になった点は重要である。国内林業の国際地代序列への編成替えは、日本林業(製材・加工分野を含む)の再生産構造そのものの国際的な相対化を通じてなされている点が1990年代以降の特徴であろう。一方で、林業労働力の低賃金構造を支えてきた農家の就業構造や非市場的な再生産機構(集落機能等による再生産機能)の解体化、あるいは山村における市場経済の浸透に伴い、外部化されていた林業労働力の再生産費は内部化し、他産業の労賃水準に近づくこととなった。1990年代以降の立木価格(=林業地代)の著しい下落と木材の生産力水準(=素材生産量)の低下は、上記のような構造転換を伴って現れたものと捉えられる。
- (6) 林野庁企画課監修, 林業制度研究会編『森林の流域管理システム—林政審議会中間報告「今後の林政の展開方向と国有林野事業の経営改善」の開設—』日本林業調査会, 1990年, 1~207頁を参照。
- (7) 前掲(6), 48頁。
- (8) 餅田治之「流域管理政策と素材生産業」『林業経済』No. 534, 1993年, 24頁。
- (9) 半田良一「『流域管理システム』を考える」『森林科学』No. 6, 1992年, 70頁。
- (10) 遠藤日雄「森林・林業基本法と担い手問題—森林資源管理の担い手としての素材生産業の可能性—」『林業経済研究』Vol. 49 (1), 2003年, 38頁。
- (11) なお、北尾邦伸氏は「流域管理システムと林業構造」(『林業経済』No. 519, 1992年, 18~24頁)において、流域管理システムの体系を森林経営システムの林業システム(生産力追求)からの解放として高く評価しているが、現実には餅田氏(前掲(7))が指摘しているように、資源政策と産業政策の連結といった方が正確である。
- (12) 実際に全ての流域で活性化実施計画の策定が完了したのは1997年度末である。
- (13) 林野庁林政課「特集 平成7年度 林野庁関係予算案の概要—林野庁一般会計予算案の概要—」『林野時報』Vol. 41 (12), 1995年, 5頁。
- (14) 前掲(13), 6頁。
- (15) 流域管理システムが各流域でどのように取り組まれたかについての実態を把握した資料は少ないが、先導的流域の取り組みをまとめた資料として次のものがある。林野庁監修『流域林業の活性化に向けて—流域管理システムの先導的流域の取組み—』全国森林組合連合会, 1996年, 1~171頁
- (16) 林野庁林政課・企画課監修『新たな林業・木材産業政策の基本方向』地球社, 1996年, 31~45頁。
- (17) 『森林資源に関する基本計画』1996年, 8頁。
- (18) 林政審議会「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」1997年, 林野庁HPより。
- (19) 前掲(17)。
- (20) 森林・林業・木材産業基本政策検討会「森林・林業・木材産業基本政策検討会報告」1999年, 5頁。
- (21) 『森林・林業基本計画』2001年, 5~7頁。
- (22) 数少ない資料として、日本林業技師会「新生産システムモデル地域の課題と取組の展開方向」2007年を参照。
- (23) 新基本法の基本論理の不明確さについては北尾氏が指摘している。北尾邦伸「環境政策と林業政策のはざま—森林・林業基本法の状態が示しているもの—」『林業経済研究』Vol. 49 (1), 2003年, 13~22頁を参照。

(2007年12月11日受付, 2008年1月7日受理)