

補論4 分収造林事業と森林環境の効率的形成

1 はじめに

青い森林振興公社が担当する主要な事業「分収造林事業」は、他の都道府県における同事業と同様に、戦後わが国の林業生産を効果的に支援することによって、国民への住宅建築材料の豊富な供給、荒廃した国土の森林環境の形成と水源確保、山村の雇用確保による山間地域社会の維持、林業技能の維持・伝習等々、多くの成果を挙げてきた。この点で、分収造林事業は木材生産に関連する多様な公共政策的意義と効果を果たして来た。

しかし現在、分収造林事業は全国的に経営危機に陥っている。事業を担当する都道府県の当該公社はすべて、帳簿上は黒字であるが実質評価すれば構造的かつ膨大な潜在的赤字の累増に見舞われている（注1）。本県においても例外ではない。かつては公共政策として大きな成果を挙げてきた事業が、なぜ実質赤字を累増する事業に変わったのか。

このような厳しい条件の中で、森林環境は今後どのように維持すればよいのか。問題を結合生産の観点から考えてみるのが、この補論の目的である。

2 分収造林事業の概要

なお、分収造林事業とは、青い森振興公社（県）と山林地主が契約し、公社が植林から木材の伐採までの50～60年間にわたる一切の作業と費用を負担し（但し、分収造林事業を含むすべての造林事業を対象に、国等から補助金が支給されており、公社も活用している。事業費総額に対する充当率は年度により異なる。）、地主が土地利用権を提供することを約定する。約半世紀後の販売時点で、木材の販売総額から伐採・販売費用額を差し引いた利益額を、公社60%、地主40%で分収するものである。したがって長期間にわたる金利負担も、予測不能な経済変動のリスクもすべて公社（県）が負担し、地主は土地の利用権を提供するだけで、経済的負担を一切しない。その意味で地主が受け取る部分は、完全なレント（地代。すなわち生産のための資本、労働、技術、その他の資源やリスクを一切負担することなしに、土地所有権だけを根拠に経済的余剰の一部を受け取る。）に当たる。

3 森林の特別な機能・役割

国がすべての造林事業に対して、造林費用の最大85%を補助する制度は、明治以来、森林の持つ公益的機能の発揮が図られるように措置されてきたものである。

本来、「森林」と言う財は、市場経済には馴染まない公共財的性格（社会的共通資本としての性格）を極めて強く持っているために、森林を純粹に私有財として扱い利用するときは、治山治水・灌漑用水・野生鳥獣・大気・地球環境・自然景観等々、多くの面で支障が発生する。森林は自然の物質循環の重要な一部であって、同時に農山村の村落共同体としての経済的・経営的基盤の重要な一部である。このためにすでに藩政時代から、森林の入会制を始め、歴史的・慣習法的に事実上の共有地（コモンズ）としての扱いを受けて来た。なお、この点については、岡田秀二岩手大学教授から貴重なご講義をいただいたことに厚く感謝を申し上げますなければならない。

委員会は、この分収造林事業を検討するに当たって、単なる効率性の追求だけではなく、公共性との整合、基本的・構造的・長期的要因の重視、青森県の歴史性・特殊性等への考慮等を基本姿勢としたのは、このような森林の、環境資源としての特別な機能を重視するからに他ならない。分収造林事業問題は、すぐれて戦後日本の農業・林業部門の自由化を含む政策破綻から来ている。したがって最終的・根本的な解決は、国の政策転換を必要とするが、委員会は、県が取り得る当面の可能な範囲で、最善の政策を探求しなければならない。

4 林業における結合生産

林業生産には、経済学における結合生産（ジョイント・プロダクション）の典型例が見られる。結合生産とは、単一の生産過程から複数の生産物が産出されることを言う。

（1）市場の失敗

林業生産においては、木材生産と森林環境の維持・育成という、2つの生産物が同時並行して産出されている。木材生産は、木材という商品（財）を生産すると同時に、森林環境という環境財を生産し、環境サービスを供給している。すなわち一つは木材という商品生産であり、2つは森林の環境サービス生産である。これは結合生産の典型例である。

問題は次の点にある。すなわち、林業生産者が経済活動の目的とする生産物の木材は、商品として市場評価され一定の価格で販売できるが、森林環境が生産・供給するサービスはすべての人々が恩恵を受け、しかも極めて重要なサービスでありながら、売買の対象にはならないことである。環境サービスの享受者はサービスの生産・供給費用を林業生産者に支払わずに、外部経済として享受しているのである。

これは「市場の失敗」の典型例である。林業生産者は木材（商品）生産だけを目的に林業生産を継続し、同時に意図することなく、環境サービスを社会一般に供給して

きたのである。

森林の環境サービスの恩恵享受者（社会一般）は直接的にはその費用を支払わないまでも、これまで林業一般が経済的に成立できたのは、木材商品の販売価格の総額をもって、林業生産の総費用をすべて回収し、さらには総費用の回収を越えて、利益（投入総費用に対する報酬）を実現できたのは、良好な結合生産関係が継続したからである。こうした良好な結合生産関係の存在が、林業生産と森林環境の拡大再生産を保証してきた。このような良好な結合生産関係が維持されている場合には、森林環境の育成・保全も、木材の生産・供給も、何等问题はなかったために、「市場の失敗」も表面化することはなかったのである。

（2）良好な結合生産関係の消滅

しかし現在では、林業生産における良好な結合生産関係はすでに消滅している。すなわち輸入木材の低価格・大量輸入、森林作業員の高齢化・労働力不足、人件費上昇、山村の過疎化等々が、林業を取り巻く経済・産業環境の激変を招き、林業の生産合理化努力だけでは、到底解決不可能な状況を作ったのである。

林業環境の激変が、生産者の報酬獲得は勿論、総費用の回収さえをも困難にして、商品生産としての造林事業を破綻させた。このような状況においては、木材商品の生産も、森林環境サービスの供給も、ともに不可能である。したがって木材生産・販売を基礎に総費用を回収し、結合生産物である環境サービスの供給を外部経済として供給する林業生産一般も、したがって分収造林事業の現行方式も、抜本的な見直しが必要になっている。

木材商品生産が破綻したのであれば、木材販売で総費用を回収するという、もはや消滅した良好な結合生産関係に依存する方式から脱却し、木材商品生産に依存しないで環境財・サービスを供給できる方式に転換しなければならない。すなわち現行の意図せざる結合生産物としての環境財・サービスの生産・供給ではなく、意図したより効率的な環境財・サービスの生産・供給へ転換しなければならない。

5 効率的・経済的な森林環境の形成

（1）潜在的生態系の重視

良好な結合生産関係が消滅したにもかかわらず、破綻した木材商品生産に依存する方法、すなわち総費用回収が不可能な分収造林事業という不経済に依存したままで、森林環境を維持・保全しようとするれば、効率的な林業支援、合わせて森林環境を維持・育成するという当初の目的に反して、市場価値のない木材商品を生産し、県財政に膨大な赤字負担を積み上げることによって、結果的に高費用で効率の悪い森林環境（スギ、ヒノキの人工林）を供給することになる。

スギ、ヒノキの針葉樹単相林ではなく、広葉樹との複合混合林という環境性能も高

く、しかも造林費用の安い森林形成は決して不可能ではない。例えば、宮脇昭横浜国立大学名誉教授が内外各地で指導・実践されているような、潜在的生態系に見合った森林生産・環境維持への政策転換を含めて、新しい状況に適合した森林政策への転換を検討すべきである（注2）。

（2）和歌山方式

和歌山県は、分収造林事業の赤字増大・政策的破綻に対応して、知事の提唱で「和歌山方式」という、新しい森林環境保全・地方活性化・雇用創出に向けて、「一石三鳥」の事業への転換を開始している。熊野地方に我が国有数の森林資源を持ち、本県同様に分収造林事業の赤字累積に苦悩している和歌山県は、林業政策をこれまでの狭い政策視点から解放し、環境管理に焦点を当て、さらに小泉内閣の構造改革を引き寄せて、自主的な公共政策への編成替えを図って注目されている（注3）。

和歌山方式は、リストラによる失職者を森林作業員として雇用し、荒れた森林の再生と過疎地の活性化という、一石三鳥の事業と評価されている。国の「緊急地域雇用創出特別基金」（全国で50万人を半年間期限を切って雇用するための国の特別事業）を利用し、県はこれを「緑の雇用事業」と名付けている。基金総額 3,500億円のうち、同県に42億円が交付され、その半分弱20億円を投入する計画である。

県内各地の森林組合がハローワークを通じて作業員を雇用（日当1.0～1.5万円）し、枝打ち・間伐等の作業に当たり、全額を基金から賄う。県内と大阪・神戸で就業懇談会を開催し、事前研修を実施、14年2月現在県外からも含めて既に125人を雇用、平均年齢は40代半ば、ほとんどは経験はないが働きながら技術を学んでいると言う。

しかし事業として定着させるには、多くの課題が残されている。例えば、技能習得者のその後の雇用が保証されていない、基金枠内での雇用数は千人に限られている、その他に間伐材の利用法の開拓など、多くの問題解決が必要である。これらの課題は林業振興の視点だけでは限界があり、県単独でも解決困難であって、そのためには林業（農水省）に加え、地球環境の保全（環境省）、流域全体の治水（国土交通省）、環境教育（文部科学省）等々の総合的視点と政府を挙げた各省庁の連携が必要である。

朝日新聞（14年2月20日付社説、注4）は、この和歌山方式を「環境保全と雇用、そして地域振興を一体として取り組むところに、この事業の先進性がある」と評価し、米国が大恐慌時代のニューディール政策の柱に、国土保全に取り組み、連邦政府が失業青年を雇用し、自然環境保全事業に従事させた例を指摘して、和歌山方式を同じ悩みを抱える各地自治体のモデルになると、支持している。

（3）外部経済・不経済の内部化

森林（環境財）の便益の社会的重要性が評価されつつあるとき、また小泉内閣が地方自治体は独自の財源を造るべきであると、新しい政策方向を指示している現在、外部経済の内部化（環境財の享受をできる限り有料化する。）と外部不経済の内部化（例えば、排気ガスなど不経済排出に課税する。）に努力して、意図的・効率的な森

林環境財の供給方式を追求すべきである。

勿論、国の財政支出（環境維持・育成費用の公的負担＝環境費用）が主体になるが、できる限り直接・間接の原因者・享受者を特定し、費用負担の公平化を図るべきである。これによる税収入は、森林の育成・手入れ・管理等、森林環境の維持・育成に用途を限定して支出すれば良い。

このためには社会的合意が不可欠であるから、本県が全国森林県の先頭に立って、国と世論に具体的政策案を示し、積極的に働き掛けるべきである。

基本的・最終的には全国規模での「森林・水源税」の創設が必要であるが、本県の当面の場合には補完的に、プロパン・ガス、上下水道、ディーゼル車、軽重油、パチンコ・消費者金融のネオン看板、沿岸水産業漁獲物、スキー場、登山者、登山観光ケーブル・バスなど、森林の機能・便益から直接間接に便宜を受けるものを中心に、広く薄く課税することも考えてよい。

これらの課税は、経済学的には環境税、炭素税の範疇に入るものであって、森林機能の生産都道府県は、森林機能の消費都道府県に対して、費用を正当に要求する権利と根拠がある。

(4) NGO、NPOの参加と総合的政策構想

ここでNGO、NPOを政策の中に取り込む理由は、単に資金・労力の有効活用や節約のためだけではない。市場経済体制を構成する政府・企業・家計の3部門だけでは、次第に機能不全に入りつつあるという今日的現象を考えると、これからは市場社会の機能不全を補完するNGO、NPOの歴史的役割が一層強まると考えるからである。そして本県の独自かつ特殊な環境に適合した諸政策、例えば山間地・過疎地の社会開発をも視野に入れた、森林維持・育成のための新たな補完システムの導入、大都市圏住民の長期滞在と資金提供による協力等、多様な政策案が有り得る。ここでも林業政策だけの枠を越えて、密接に関連する隣接の政策・領域・組織を総合的に政策を構想する姿勢が求められている。

6 公社形態の問題

最後に、公社形態の問題に移ろう。商品生産に依存した森林環境の維持・保全が破綻したとすれば、この事業の実施主体を公社形態とする根拠はなくなる。公社（公企業）とは、資本主義経済体制（私的所有の私企業形態を中心とする市場経済体制）下において、何等かの公共目的の実現手段として、国または地方公共団体（以下、政府）の所有（全額または一部）・経営になる企業をいう（本論第1章「検討に当たったの基本姿勢」及び補論2「公社等経営における公共性」参照）。

したがって公企業とは、政府による一定の公共的支配及び責任（議会や政府による支配等）を課されながらも、他方で、経営の自主性を享受しつつ、給付を目的に経営される企業である。したがって、公企業の存在意義は一定の公共目的の実現であり、その実

現を効率的に達成するために、政府から相対的に独立した経営自主性を保障する独立採算制（事業の収支均衡）を基本とする。

しかし収支均衡が基本的に不可能な事業については、その事業目的がいかに公共性の実現にあるとしても、収支均衡・独立採算制が決定的・基本的に成立不可能な事業については、この公企業の経営自主性は全く意味を持たない。このような事業については、公企業形態を採用することはできない。

このような場合には、政府は自ら行政活動の一部として、対価を要求しない公共政策（森林環境の維持・保全事業）を実施すべきである。換言すれば、商品生産に依存しない環境サービス（政府固有の行政サービス）として、公共目的を達成すべきである。仮にこのような場合においても、公企業形態を継続する場合、政府からの公企業への補助金投入は大規模なものとなり、収支均衡・独立採算制は有名無実化し、公企業の自主性も利点も失われ、政府・公企業関係は責任不在の混乱した関係になろう。なによりも森林環境政策・費用の統一的管理体制は実質的に崩壊することは明らかである。

(注1) 公社の分収造林事業は、帳簿上は黒字を計上しているが、それが前提としている、例えば半世紀先の木材販売価格を立法メートル当り16,400円とするのは現時点での予定販売価格であって、委員会は非現実的であると考える。半世紀先の建築木材市場の需給、特に人口減少、住宅ストックの増加などの確実な傾向、輸入木材の国際需給、為替レート、競合財の市場参入の可能性などの不確定要因が大きいにも拘らず、公社・所管部の見通しは余りにも楽観的に過ぎると言うよりも、むしろ期待に引きずられた非合理的なものであって、このような根拠薄弱な見通しに、あり得る将来の膨大な赤字リスクを認めることはできない。公社等法人の多くの累積赤字は、このような根拠のない楽観的見通しによる計画から生じた。

(注2) 宮脇教授は、広葉樹材木の利用が拡大しつつあること、将来一層の市場拡大の可能性を指摘されている。建築材としての針葉樹の高価値は今後とも揺るがないであろうが、広葉樹の家具材としての魅力も古くからあり、最近では建築材としての魅力（曲がった柱や梁をそのまま活かした建築）も、自然ブーム中で次第に評価されている。しかし広葉樹木材の市場価値がなくとも、潜在生態系に合致した森林形成は費用が極めて安いから、障害ではない。政策として明らかに破綻した分収造林事業に代わって、中山間部（山あいの地域）の環境保全と地域活性化、高齢化対策等を組み合わせ、雇用創出にも繋げて、森林組合と非営利組織との協同を基礎にした、新しい公共政策・森林維持・保全政策の実現可能性について、委員会は公社・所管部とのヒアリングにおいて、たびたび問題提起してきた。

(注3) 朝日新聞、平成13年8月21日付「地方活性化・山の環境保全で雇用創出」（木村良樹和歌山県知事の論稿）参照。

(注4) 朝日新聞、平成14年2月20日付社説「和歌山方式を広げよう」参照。