

書評 佐藤 仁著

「持たざる国」の資源論—持続可能な国土をめぐるもう一つの知—

熊崎 実 (筑波大学名誉教授)

1. はじめに

著者自身の言葉で本書の内容を要約すると「日本人の資源に対する考え方を振り返り、その問い直しの歴史をたどりながら、これからの日本の資源と国土を展望する」ことである。目次構成としては、「資源問題とは何か」を問う序章から始まって、「資源と富源」、「国家的課題としての資源」、「資源調査会という実験」、「持たざる国の資源放棄」、「資源論の離陸」の五つの章があり、最後は「可能性としての資源」で締めくくられる。

私は朝日新聞の書評欄でこの本のことを知った。朝日の書評は「持たざる国の資源放棄」にピントを合わせたものだが、たまたま私も同じような視点で戦後の森林・林業の推移を眺めていたものだから、早速取り寄せることにしたのである。中身を見ると、終戦直後に発足していつの間にか消えていった「資源調査会」のことが、かなり詳しく述べられており、改めて興味をそそられた。

そもそも資源調査会という名の組織が実際に存在したのは半世紀も前のことである。若い世代では知らない人が多いと思う。しかしこの組織は戦後の林政を方向づける上で、非常に重要な役割を果たしていた。「山を緑に」をスローガンとする大植林運動を盛り上げた一方で、今日の林業不振の一因をつくることになるからである。ただ本書で分析の対象となっているのは資源調査会の全体像であって、その一部門である森林部会の活動や林業政策への影響についてはほとんど触れられていない。私は逆に調査会本体のことにはあまり関心がなく、森林部会から出てくる調査報告や政策提言を追っていた。そこで今回は戦後林政の展開と関連付けながら、本書を読んでみることにしたい。

2. 資源調査会と森林部会

この組織の前身の「資源委員会」が経済安定本部に置かれるのは、1947年のことである。設立にはGHQ(連合軍総司令部)もかかわっていた。そのせいかわが国ではめざらしく、省庁から独立して独自の調査研究を行い、大局的な視点から首相に勧告することになっていた。調査会が取り組もうとした中心的な課題は、敗戦で海外との交易を断たれ、国内に残された乏しい資源で8,000万の人口をいかにして支えるか、であった。

資源調査会へと名称が変更された49年には森林部会が設けられている。当時の「資源問題」のなかで「森林」のウエートはきわめて大きかった。敗戦で領土が縮小し、林野面積も戦前の4,600万haから2,500万haに減少する一方で、国内の森林は戦中戦後の乱伐に加えて、度重なる風水害で荒れ果てていた。当時の住宅のほとんどは木造であり、また家庭での調理や暖房は薪炭に強く依存していたから、森林の疲弊と木材生産の落ち込みは、国民生活に直結する大問題であった。

森林部会での検討結果は『日本の森林資源問題』(三好三千信著、古今書院、1953年刊)として一般に公開された。当時この本は林業関係者の必読の書となっていて、その影響力は非常に大きかった。著者の三好は農林省山林局から出向して調査会事務局に入り、森林部会における調査研究の取りまとめを担当していたようだが、この本を貫いているのは強烈な危機意識である。「わが国森林の生産力は縮小の一途をたどって」おり、「現在見込み得る森林の成長量は、人口増加や産業の回復発展で求められる木材の必要量に、はるかに及ばない」というのだ。

その後、森林部会は木材の長期需給見通しを発表し、予想される供給不足を具体的な数字で示している。このギャップを埋めるため

に、奥地天然林の伐採や里山広葉樹林の人工林への転換といった野心的な大増産計画が打ち出された。それと同時に、世界で類を見ないほど中央集権的でトップダウンの森林計画制度が発足する。短期間で木材を増産するには長い伐期はとれない。30年とか40年といった短い伐期を定め、私有林に対しても伐採箇所や造林箇所まで上から指定するほどの徹底ぶりであった。その代わり造林などに対しては手厚い補助金が交付された。さらに木材価格の上昇が加わって、官民挙げての大植林事業が目覚ましい勢いで進展する。

私が国の林業試験場に就職した1958年頃のことを思い返してみると、森林の荒廃を憂える危機感国民の間に広く浸透していた。資源調査会からの発信が一役買っていたのである。おそらく林野庁単独の提言にとどまっていたら、これほどの支持は得られなかったであろう。当時、資源調査会と言えば、GHQの後ろ盾のもと省庁の上に君臨する存在であった。

3. 大増産計画の破綻

ところが、官主導の短兵急な木材大増産計画は早くも60年代からほころびが出てくる。奥地の国有林が大面積に皆伐されたことで、河川の流れが不安定になり、土砂崩れがあちこちで発生した。自然破壊はやめろ、という皆伐反対の声が大きくなるのは当然である。

さらに森林部会は木材輸入の可能性をほぼ完全に排除していたのだが、60年代の半ばあたりから北方や熱帯の天然林材が滔々と入り始めた。大径の天然林材に比べれば、短伐期のスギやヒノキはいわば未熟材であり、すっかり売れなくなった。また伝統的な林業技術は、伐出ししろ育林にししろ、高い木材価格と安い農村賃金のもとで形成されたもので、恐ろしく労働多投的である。これではコスト面でも外材と太刀打ちできない。

植林したスギやヒノキはどんどん大きくなっていくのに、採算割れで山から伐り出せなくなった。木材自給・大増産の掛け声とは裏腹に、70年以降、国内の木材生産量は一方的に減少し、自給率は20%を割り込む有

様であった。トップダウンの壮大な森林計画もたちまち絵に描いた餅になり、まさに「持たざる国の資源放棄」が起きてしまった。

考えてみれば、海に囲まれた日本では比較的安い運賃で世界各地の木材が集まってくる。戦後の高度経済成長は、海外から原材料を輸入して工業製品をつくり、それを輸出することで達成されたものである。海外から安い木材が入ってくるなら、国内の林業を産業として育成する必要はない。林業関係者が苦勞するようなら、補助金をくれてやればよい。わが国の政財界でそうした雰囲気は少しづつ醸成されていったように思う。

国有林経営は70年代に財政的に破綻し、民有林は官主導の補助金行政で活力を失っていく。先進国のなかでこれほどまでに元気をなくした林業はめずらしい。林業・林産業をとりまく状況がどんどん変化しているのに、資源調査会の時代にセットされた森林・林業政策の基本的な方向や、官主導の制度的な枠組みがそのまま維持され、さらに混迷を深めることになった。民間企業の活力でグローバル化の激流に対応した他の先進諸国とは対照的である。

4. 国家総動員的発想と保全思想の奇妙なミックス

本書を読んで、ちょっと驚いたのは、一見旧弊から解き放たれたように見える資源調査会の意外な内実であった。「戦前型の考えをもった官僚」が随所にかなり入っていたというのである。「戦前からの物資総動員的政策思潮とアメリカ的資源保全思潮との奇妙なミックス」だったという石井素介の言が引用されている。

実のところ、戦後の林政は1939年の改正森林法と密接につながっている。この改正は前年に公布された国家総動員法を背景にしており、政府の監督・介入を一段と強めて森林資源の増強・確保を図ろうとするものであった。具体的には、すべての私有林は施業案の編成を義務づけられ、知事の認可を受けることになった。また各市町村に設置された官製の森林組合を通じて民有林への政府の干渉が

強まっていく。

39年の改正森林法は戦争の激化で十分な成果を上げるまでには至らなかった。しかし終戦直後に木材不足の懸念が異様に高まり、官主導の森林計画制度や森林組合制度が装いを新たにして一挙に息を吹き返したと見ることができる。これに対して資源調査会の「本会議」やGHQの天然資源局は何の異論も唱えなかったのか。これも以前から疑問に思っていたことである。

ここでアメリカにおける森林保全の流れを少し見ておこう。1901年に大統領に就任したテオドア・ルーズベルトは、当時の農務省の森林局長ジフォード・ピンショールと組んで新しい保全運動を展開していった。彼らがとくに重視したのは、林産業、鉱山業、牧畜業などの私企業による天然資源の濫用である。目指すべきは、あくまで「大多数のための長期にわたる最大幸福」であり、「多目的利用」が森林管理のキーワードである。

これはどちらかと言うと、ヨーロッパ林学の功利主義の伝統をそのまま引き継いだもので、森林を自然のまま保存して一切の利用を排除するという発想はない。最適な森林資源利用を決めるのは、技術者の科学的・合理的な判断であり、森林局の技術者たちは「素人は森林のことに口出しするな」といった態度を取ることもしばしばであった。

こうした態度は後年きびしく批判されることになるが、第二次大戦後に至るまで森林局には「森林の経営を私企業に委ねるのは危ない、政府が監督すべきだ」という考えが根強く残っていて、私有林にも「施業案」の作成を義務づけようとする動きさえあった。GHQのなかにこのような考えの人がいたら、日本の森林計画制度や森林組合制度にも好意的な態度を取ったかもしれない。

GHQの天然資源局が日本に持ち込んだのは、ニューディール期の「新しい保全」概念である。フランクリン・ルーズベルト大統領のもとで始まったニューディールでは、当時の農村の貧困に焦点があてられていた。不適切な資源利用と不公平な資源分配を是正するため、土壌や森林の再生、洪水の制御、水力

発電などの保全事業が総合的に実施された。TVAは日本でもよく知られているが、市民保全隊の活動も印象深い。1933年からの約10年間に全米各地で300万人以上の若者たちが植林や土壌再生などの作業に従事し、国土の景観を一変させたと言われている。

日本の一部の知識人がこの輝かしい実績に触発されて、資源調査会を設立し、動かしていくのである。

5. 頓挫した可能性の探求

「資源」という言葉が出てきたのは明治の中頃であつたらしい。日本が世界に目を開き、改めて欧米の列強と比べて見ると、近代工業の導入や戦争の遂行に不可欠な物資に恵まれていない。外国との対比で「資源」という抽象的な概念が生まれたとすると、最初から「資源小国」、「持たざる国」の意識と結びついていたことになる。

海外に資源を確保しようとして戦前には武力にまで訴えた。今日でも資源確保は政府の経済戦略、外交戦略の柱になっている。ただこの場合に確保の対象となるのは、石炭や石油、金属や木材などの物資、モノであって、資源ではない。資源というのはそうした物資を生みだす源であり、本書の定義によれば「可能性の束」なのである。

戦後、海外からの物資の輸入が閉ざされて、初めて国内の資源に目が向けられるようになった。それは可能性の束としての資源である。限られた資源であっても、人知を尽くしてうまくポテンシャルを引き出せば、まだまだ多くの便益が得られるのではないか。それが初期の資源調査会を担った人たちの考えであった。簡単に資源小国、持たざる国と決めつけしないで、どれほどの可能性があるかを冷静に見極めるべきだという論議には説得力がある。

しかし私の印象ではこの可能性を見極める作業が本格化することはなかったように思う。木材の場合もそうであったが、戦後の経済が正常化し、成長が軌道に乗り始めると、海外から原材料や燃料がどんどん入るようになり、国内資源への関心が急速に薄れていっ

た。可能性を探るより、モノを直接輸入するほうがずっと手っ取り早いからである。

日本でも「〇〇流域総合開発」のような構想が打ち上げられたことがあった。総合と銘打ったものの、中身は関係省庁の施策や事業の寄せ集めで、軸の弱さが目立っていたように思う。縦割り行政の壁がすこぶる頑強なだけに、理論的にも政治的にもよほど強い求心力がないとこの壁は破れない。総合的なアプローチの重要性を強調するだけでは、行政も国民も動かないのである。

アメリカの初期の保全運動にしても、あるいはニューディールにしても、先導したのは大統領であった。他方、わが資源調査会に対する政治的なサポートははなはだ弱かったと言わざるを得ない。サポートどころか、官庁組織の中核からどんどん周辺部に追いやられ、いつの間にか消えてしまった、というのが私の印象である。

6. 林業の再建に向けて

最近になって日本でも少し状況が変わり始めた。1930年代のアメリカのような農村部の疲弊が目立つようになった。中山間地では公共事業が減少し、あるいは誘致した工場が閉鎖されるなどして雇用機会がどんどん失われている。利用可能な身近な資源として森林に目が向けられるのは当然であろう。

戦後に植えられた1,000万haの人工林も40年生以上の林分が半分以上を占めるようになった。林野庁の森林資源モニタリング調査のデータから推定すると、林木の総蓄積量は60億 m^3 、その年成長量は1.7億 m^3 にもなる。この二つの数字はヨーロッパのどの国よりも大きい。ところが森林から毎年伐り出される木材の量はたった0.2~0.25億 m^3 で、成長量の15%しか利用されていない。ドイツやオーストリアは成長量の約70%を伐採し、森林1haあたりの木材生産量は5 m^3 を超えている。1 m^3 未満の日本とは比較にならない。

もともとわが国の林業は市場で高く売れる材だけを出荷して、並材の収益は期待せず、燃料にしかならないものは山に捨ててくると

いう「一番玉」林業であった。ところが肝心の良質材の価格が低落して行き詰まったのである。他方、独・墾も材価の下落に苦しめられるのだが、森林伐採で出てくる木質材料を段階的にすべて利用するカスケード方式を確立することでこの困難を乗り切ろうとしている。大型の製材工場であれば、樹皮を燃料とする熱電併給プラントを備えたり、あるいはおが屑利用のペレット工場を併設したりして、かつての廃棄物を貴重なエネルギー源に変えている。また家族経営の私有林所有者たちは、何人かで有限会社や組合をつくり、木質チップを用いた地域熱供給事業を行うようになった。このお陰で製材用丸太を出荷した後に残る小径丸太や林地残材の有力な出口ができたのである。

可能性の束である資源を有効に活用するには、資源を扱う人たちの創意工夫と協力が欠かせない。しかるに国家総動員の流れをくむわが国の官主導林政は、ビジネスとして展開させるべき林業を失業救済の公共事業に変えてしまった。岐阜県で1,000haの森林を経営していた石原猛志は30年も前に「中央では補助金の種類や額を増やせば林業は救えると思っているようだが、これは逆に、なにくそと思って頑張っている人たちの芽を摘んでしまう」と喝破している（『森林工場への道』清文社、1982年刊）。

今日の「伐り捨て」間伐はまことに象徴的である。人工林の過密化を避けるために多額の補助金を支給して間伐を推進しているのだが、30年生、40年生の太い樹木が伐り倒されたまま山に残っている。間伐というのは本来収入を得るための行為であり、林業経営の常識では考えられないことだ。間伐材を収益にする仕組の欠落が致命傷になっている。

アメリカのニューディール政策にしても、雇用の確保と植林地の増大に寄与したのは確かだが、その造林地をベースにして林業経営のビジネスを展開するには、また別の才覚を必要としたのではあるまいか。国家総動員の思考とニューディールの思考との奇妙な類似性と共通した限界を思わずにはいられない。（東京大学出版会、2011年6月、288頁、2,940円）