

昭和 57 年度

林業の動向に関する年次報告

第 1 部 林業の動向

I 森林・林業動向の概要

II 森林管理の現状と緑資源確保の課題

1 国民生活と森林・林業

(1) 森林・林業に対する社会的要請の変化

(2) 森林の現状と森林管理の必要性

2 森林管理の現状と問題点

(1) 林業生産活動の停滞と林業依存度の低下

(2) 適正な管理の行われていない森林の増加

(3) 森林管理における担い手の変化

3 森林管理における先進的な試み

(1) 市町村の参画及び森林組合の取組

(2) 農林業の一体的な振興

(3) 下流地域の協力及び都市住民の参加

4 今後の課題と対応方向

III 木材の需給と価格

1 木材需給の動向

(1)木材の需要部門

(2)木材の需給

(3)木材の輸入

2 木材価格の動向

(1)木材価格

(2)品目別価格

3 木材の流通加工

(1)木材の流通

(2)木材の加工

IV 林業経営

1 林業生産活動の動向

(1)丸太生産

(2)造 林

(3)間 伐

(4)特用林産

(5)苗木・緑化木生産

2 経営条件の動向

(1)森林資源の整備

(2)林地利用

(3)林道の整備

(4)森林被害

(5)林業労働

(6)林業金融

(7)林業技術

3 経営体の動向

(1)林 家

(2)地方公共団体

(3)森林組合等

4 国有林野の管理・経営の動向

5 山村の動向

V 森林の公益的機能

1 森林の公益的利用の現状と課題

2 緑化の推進

むすび

I 森林・林業動向の概要

(一般経済の動き)

(1) 昭和 56 年から 57 年にかけての我が国の経済は、第 2 次石油危機に伴う影響を克服して景気回復の過程にあったが、世界景気の長期低迷や国内の設備投資の停滞等により、需要の回復は極めて緩やかで、景気のリバウンドには業種間、企業規模間等において依然として跛行性がみられた。

(2) 56 年の我が国の経済は、前年の景気後退の影響を脱しきれず、設備投資は大企業において堅調であったが、中小企業において停滞傾向で推移し、また、個人消費は年末にかけて回復の方向を示したものの、緩やかな伸びにとどまるなど、国内需要は停滞気味に推移した。

このような状況から、公共事業の執行促進が図られ、景気の下支えの役割を担う一方、金融面においても前年に引き続いて公定歩合の引き下げや窓口指導の緩和等の金融緩和策がとられた。

他方、輸出は、我が国産業の強い国際競争力に加え、56 年に入ってからの世界貿易の一時的な回復もあって大幅に増加した。しかしながら、中小企業の設備投資の停滞、住宅建設の低水準の推移等、国内需要の回復のテンポは鈍く、56 年の実質経済成長率は 3.8% と前年 (4.8%) を下回った。

(3) 57 年に入っても、欧米諸国の引き続き景気低迷に加え、激しい為替相場の変動を背景に、世界貿易は縮小する傾向をみせ、我が国の輸出は前年に比べ、大幅な減少をみた。また、こうした影響もあって鉱工業の生産・出荷は一進一退を続け、製品在庫率は高水準で推移した。このため、国内需要は個人消費を中心に回復の方向を示したものの、景気のリバウンドは力強さを欠いている。こうした中で、物価は安定した動きを示しており、また、労働力需給は緩和した状態にある。

このように長引く景気の停滞は、素材型産業の業況の低迷など業種によって景気動向に明暗を生じ、なかでも木材関連部門の不況は深刻なものとなっている。

(木材需要の動き)

(1) 木材の主要な需要部門である住宅建設の動向をみると、我が国の着工新設住宅戸数は、43年に100万戸台に達して以来、48年には191万戸と最高を記録したが、49、50年には130万戸台に落ち込み、51年から54年までは150万戸前後で推移した。しかし、55年には127万戸と急減し、更に56年には115万2千戸、57年には114万6千戸と40年代前半の水準にまで落ち込んでいる。

また、住宅1戸当たりの床面積は、45年の68m²から55年の94m²へと10年間に4割近い増加をみた後、56、57年はほぼ横ばいで推移している。しかし、これを着工戸数全体の約5割(床面積では約7割)を占める持家についてみると、55年が119m²、56年が120m²、57年が121m²と増加傾向にあり、住宅の質的向上を指向する動きは依然として根強いものがみられる。

次に、木造住宅建設の動きをみると、着工戸数は、56年には分譲住宅の急減等を反映し、前年に比べ13%減の65万戸と大幅に減少した。しかし、57年には、木造住宅が大宗を占める持家及び木造貸家の建設がやや回復したことから、前年に比べ2%増の67万戸となった。この結果、着工戸数全体に占める木造住宅の割合(木造率)は、56年には57%と過去最低を記録したが、57年には58%と7年ぶりに回復した。

このような中で、最近、木造住宅が大部分を占める1戸建て住宅の需要分野において、非木質系を中心とするプレハブ住宅や木質系の枠組壁工法(ツー・バイ・フォー工法)住宅が増加傾向にあり、在来工法住宅との競合を強めている。このため、在来工法住宅についても、部材の均質化、部材加工のシステム化、工法の合理化等を図り、生活様式の変化に対応し新しい時代の感覚を取り入れた、より安い良質の住宅を供給することが求められている。

我が国の住宅ストックの現況を総理府「住宅統計調査」によってみると、住宅総数は、53年には既に3,545万戸(1世帯当たりの住宅戸数は1.08戸)に達している。しかし、これら住宅の質的水準は、最低居住水準(世帯人員4人の場合の住戸専用面積50m²)未満の状態にある世帯が全体の15%を占め、平均居住水準(世帯人員4人の場合の住戸専用面積86m²)未満の世帯が58%を占めている。また、36年から45年までの10年間に建築された住宅が全体の32%を占めており、これら住宅の1戸当たり平均延べ面積は70m²と比較的低い水準にある。このような住宅事情を背景に、最近、新設住宅に伸び悩みがみられる中で増改築、模様替え等の需要動向が注目されている。

近年における住宅建設の動向については、国民の住宅に対するニーズの高度化、多様化等を背景に、住宅の規模の拡大、設備の改善等質的向上を求める傾向が強まっており、今後の木材需要の維持、拡大を図っていく上でも、このような需要部門の動向に沿った需要開拓等の新たな対応が必要となっている。(2) 木材需要量の約3割を占めるパルプ用材の需要先部門である紙及びパルプの生産動向をみると、紙・板紙については、56年には、前年後半以降における内需の落ち込みと過剰生産による在庫量の増大、それに続く価格の低迷を背景に、上質紙、両更クラフト紙等について、不況カルテルが結成され生産調整が行われたことから、生産量は前年に比べ6%減少して1,698万トンとなった。しかし、57年には、国民の消費支出が上向きに転じたこと、為替相場の円安化等を反映し輸出が伸びたことなどから、生産量は前年を3%上回る1,745万トン(速報値)となった。

このような紙・板紙の生産動向等を反映し、パルプ生産量は、56年には前年に比べ12%減少して861万トンとなり、また、57年にはほぼ前年並みの863万トン(速報値)となった。

今日、紙・板紙の原料に用いられるものには、パルプのほかに古紙があり、56年の利用比率はパルプ55%に対し、古紙45%となっている。この古紙は、資源の再利用が図られること、エネルギー消費の節約ができること、パルプに比較して割安であることなどから近年、需要が増加傾向にあり、特に、55年後半以降においてこの傾向が強まっている。

(3) 56年の用材、薪炭材及びしいたけ原木を合わせた木材総需要量(丸太換算)は、前年に比べ16%減少して9,459万m³となった。このうち、用材は前年に比べ16%減少して9,183万m³、薪炭材は前年に比べ34%減少して79万m³、しいたけ原木は前年に比べ4%減少して197万m³となった。用材の需要量を用途別にみると、製材用及び合板用は、住宅建設の落ち込みを反映して前年に比べ共に14%減少し、また、パルプ・チップ用も紙・板紙生産の不振と古紙利用率の上昇等から前年に比べ19%減と大幅に落ち込んだ。57年の木材(用材)需要量は、引き続き住宅建設の低迷とパルプ生産の伸び悩みなどから前年とほぼ同水準の9,100万m³程度にとどまるものと見通される。

(木材供給の動き)

(1) 56年の木材(用材)供給量(丸太換算)9,183万m³のうち、国産材は3,163万m³(林地残材26万m³を含む。)で前年に比べ8%の減少、外材は6,020万m³で前年に比べ19%の減少となった。

この結果、56年の木材(用材)自給率は、前年の31.7%から2.7ポイント上昇して34.4%

となり、2年連続して自給率が高まった。

(2) 56年の木材(用材)供給量を需要部門別にみると、国産材は、パルプ用、合板用が前年に比べそれぞれ11%、12%と大幅な減少を示し、製材用は前年に比べ7%の減少となった。

一方、外材は、価格の低迷、在庫圧迫等を反映し、製材用、パルプ・チップ用、合板用とも前年に比べそれぞれ18%、23%、14%と大幅な減少を示した。

(3) 57年の木材(用材)供給についてみると、引き続き需要の停滞と価格の伸び悩みの下で、国産材は製材用、パルプ・チップ用が間伐材等の増大を背景に前年をやや上回る水準となったが、外材は、製材品輸入量の増加はあったものの、丸太供給量(工場入荷量)が製材用、合板用とも前年を下回り、また、チップ輸入量も前年を下回る水準で推移している。

(4) 最近における木材供給の特徴的な動きをみると、まず、製材については、米材を中心とする輸入製材品が、57年上期に仮需により一時的に急増したことである。輸入製材品は、近年、産地国における丸太輸出規制の強化と製品輸出意欲の高まり等を背景に基調として次第に増加しており、56年には需要の著しい不振と在庫圧迫から減少したものの、57年には56年末の大手木材輸入商社の倒産に伴う思惑輸入の増加等から上期に再び急増し、このことが大幅な需給緩和とそれに続く価格下落の大きな要因となった。

次に、合板については、ラワン類丸太の先行き供給不安による原料転換の動きがみられることである。合板の主要な原料であるラワン材は、最近、産地国の丸太輸出規制の強化、優良資源の減少等を背景に、先行き供給不安が見られることなどから、未利用樹の利用開発が重要な課題となっている。このような状況の下で、最近では、一部の合板企業で針葉樹を利用した合板製造を試みる動きがみられる一方、57年には米国から針葉樹単板の輸入を試みる動きもみられた。また、パルプ用材については、パルプ工場に入荷するパルプ用材に占める国産材の割合が高まっていることである。これは、国産チップが間伐材や松くい虫被害木の増加等により供給力が増大していること等を背景として、最近、価格が輸入チップに比べて安く、かつ、安定した動きを示していることによるためとみられる。

(木材輸入をめぐる動き)

(1) 我が国は、今日、木材供給量の約3分の2を海外からの輸入に依存している。このうち、丸太の主な輸入先を56年の輸入実績でみると、丸太総輸入量2,922万m³のうち、東南アジア(インドネシア、マレーシア等)52%、北米(米国及びカナダ)26%、ソ連19%

及びその他地域3%となっており、これらの木材産地国では、以下に述べるような、それぞれの国情に応じた木材輸出政策を展開している。

(2) インドネシアでは、国内の木材加工業の育成、雇用機会の増大等を目的として丸太輸出規制を強めており、56年5月には丸太輸出を合板工場を所有する者に限って認めることとするなど規制を強化したのに続き、57年2月にはこの規制を一段と強め、57年以降の丸太輸出量を明示するとともに輸出量を段階的に減少させ、60年以降は全面的に丸太輸出を禁止する新たな政策を打ち出した。このため、我が国業界は、マレーシアのサバ州及びサラワク州からの南洋材丸太に依存する度合を強めている。

(3) 米国では、近年、国内産業の保護と雇用の確保等を図る観点から丸太輸出規制と製品輸出の拡大を求める声が年々強まっている。これらの最近の主な動きをみると、54年に立法化された米スギ丸太の輸出禁止が57年10月以降完全実施に移されたこと、56年7月にはオレゴン州議会で州有林産丸太の輸出を完全に禁止するブラウン法が成立したことなどがある。また、米国は、我が国に対し、56年末から58年初にかけて定期的に開催された「日米林産物委員会」及び「日米貿易小委員会」の場において、製品輸入の拡大、関税の引下げ及び合板規格の改正を要請してきている。

(4) ソ連は、同国の極東地域に広大な森林を有しているところから、この地域に隣接する大きな木材消費国である我が国との安定的な木材貿易を推進する政策を採っており、この一環として、56年3月には長期契約の一つである第3次KS契約が締結された。また、57年4月には、ソ連材の我が国におけるシェアの拡大等を図るため、大型木材ミッションが来日し、我が国の民間関係者と意見交換を行っている。

(5) 我が国は、国内森林資源の多くが現在なお成育途上にあることから、相当量の木材供給を海外に求めざるを得ない状況にあり、今後とも木材貿易の円滑化を図り、需要動向に見合った安定的な輸入を図っていく必要がある。このため、木材産地国との間における対話と情報交換及び東南アジア等の開発途上国における森林造成等に対する技術、資金の協力等を通じて、産地国との相互理解を一層深め国際協調関係の維持、確立を図っていくことがますます重要となっている。

(木材価格の動き)

(1) 製材、合板、木材チップ等を含む木材価格の動向を日本銀行「卸売物価指数」の製材・木製品価格指数によってみると、55年下期以降における需要の急速な落ち込みの下で下落の一途をたどった木材価格は、56年8月によりやく下げ止まった。9月以降の木材価

格は、輸入の減少等に伴う在庫調整の進展により横ばいないし強含みで推移し、年末から57年初にかけては大手木材輸入商社の倒産を契機とした先行き供給不安から若干上昇した。しかし、57年2月以降は、実需が依然として停滞する中で、前年末から年初にかけて手当てした輸入製材品等の入荷量が急増し需給が緩和したため再び下落に転じ、6月には56年の最低値を更に下回る水準にまで落ち込んだ。7月以降の木材価格は、住宅建設の回復など需要面で明るさがみえたことや米材製材品の輸入が在庫圧迫等を反映して減少したことなどにより、需給関係が次第に引き締まってきたことから若干上昇し、その後横ばいで推移している。

(2) 55年5月以降における木材価格の下落・低迷は、木材需要の大幅な減退と、これに対応した供給の縮減が円滑に行われなかったことが最大の要因となっている。特に、価格形成に主導的な役割を果たしている外材は、為替相場的大幅な変動、中小規模の木材輸入業者の増加等により、一部に国内の需要動向にそぐわない輸入もみられるなど不安定な動きが目立ち、価格の振幅も国産材に比べ大幅となっている。

(3) 今日、木材需要の長期低迷、木材輸入環境の変化等需給両面にわたる構造的変化が進む中で、木材価格の安定化を図っていくためには、国内の需給動向に見合った木材の輸入とこれを実現するための情報体制等の一層の充実、国産材の安定的供給体制の整備、さらには、現下の木材需給の変化に応じた木材産業の再編整備等を推進していくことが重要となっている。

(木材の流通加工)

(1) 木材の販売を行っている木材流通関係事業所数は、50年に比べて55年には252事業所増加して4万617事業所となっており、従業者10人未満のものが全体の約8割を占めるなど零細規模の事業所が多い。これら流通業者は、長期化している木材不況の下で、企業間の競争を激化させ、個々の経営を一層苦しくしており、木材流通業界は、木材需要の低迷、住宅建設の質的变化、丸太輸入の急減と製品輸入の増大等需給両面の構造的変化に弾力的に対応していくことが迫られている。

56年度の木材販売業(小売業)の業況をみると、売上高対営業利益率は、前年度を3.0ポイント下回るマイナス1.8%と引き続き業況の悪化がみられ、また、56年末から57年春にかけては大手木材輸入商社や製品市売市場の大型倒産もみられるなど、不況が一段と深刻化した。このような中で、民間調査機関による木材・木製品販売業の負債金額1,000万円以上の倒産件数は、56年には659件、57年には591件となっている。

(2) 製材業は、業界を取り巻く環境が需給両面から厳しさを加えている中で、総体的な設備の過剰、規模の零細性、経営体質の弱体性等が表面化し、倒産や休廃業が相次いでいる。このような動向を反映し、56年の製材工場数は、前年に比べ706工場減と大幅に減少して2万1,535工場となった。また、56年度の業況をみると、売上高対営業利益率は、前年度に比べ2.8ポイント低下してマイナス2.7%となり、経営内容が一段と悪化している。

合板製造業も出荷量の減少、価格の低迷、原木価格の高騰等数多くの問題を抱え、不況の長期化の下で業況の悪化が目立っており、中堅、大手を含む合板工場の倒産や休廃業が引き続いている。このような中で、56年の合単板工場数は、前年に比べ23工場減少して621工場となった。また、56年度の売上高対営業利益率は、前年度に比べ0.8ポイント低下してマイナス3.8%となり、2年連続して企業収益はマイナスに落ち込んでいる。

(3) 製材業、合板製造業等の木材加工業は、55年半ば以降における木材需要の急減と引き続き停滞の中で、価格の低迷と取扱量の縮小等による業況の悪化から、操業度の大幅な短縮、倒産の多発と大型化など深刻な不況に見舞われており、この不況は第一次石油危機後の不況期よりも長期化している。このような動向を反映し、民間調査機関による木材・木製品製造業の負債金額1,000万円以上の倒産件数は、56年には前年に比べ79件増加して387件となり、57年は若干減少して368件となったものの依然として高い水準にある。

また、原料の過半を占める外材については、産地国の森林資源状況が変化するとともに、丸太の輸出を規制し製品の輸出を増大させようとする傾向が強まっており、加えて為替相場の変動もみられることなどから、木材輸入は数量、価格の両面で不安定な要素を数多く抱えている。

今後の木材産業の方向は、このように長期にわたる不況とともに木材の需給両面にわたる構造的な変化等に対処するため、木材需給の動向、立地条件、産業構造の現状等地域の実態に即し、地域における関連産業全体が一体となって、木材需要の拡大を図りつつ、生産能力の適正化、製品付加価値の向上と生産コストの低減、原料の安定的確保等を総合的に推進していくことが重要となっている。

(丸太の生産)

54、55年と2年連続して増加していた丸太生産量は、56年には前年に比べ8%減少して3,137万m³となった。

これを所有形態別にみると、私有林が前年比13%減の1,885万m³となったのに対して、

国有林は2%増の1,062万 m³となった。

また、針葉樹、広葉樹別では、針葉樹が2,015万 m³、広葉樹が1,123万 m³で前年に比べそれぞれ6%、11%減少しており、針葉樹よりも広葉樹の減少度合が大きい。これは、ブナ、ナラ等有用広葉樹の資源的な制約及び56年におけるパルプ・木材チップ価格の下落によるものとみられる。

次に、丸太の生産・流通の担い手である素材生産業者についてみると、その数は45年の3万7千業者から55年には2万1千業者と10年間に4割減少した。これを地域別にみると、丸太生産量の落ち込みが大きい北関東・東山等の地域で素材生産業者の減少率も高く、東北、九州等の地域では素材生産業者の減少率が低い。

(造林の動き)

人工造林面積は、56年度には、4年ぶりに対前年度減少率が5%以下にとどまり、4.9%減の15万6,220haとなった。

なかでも、その8割を占める拡大造林の56年度の減少率は、55年のパルプ・木材チップ用原木の価格上昇により天然林の伐採が積極的に行われたため、4.3%（55年度8.9%）と小幅になり、45年度以来11年ぶりの低い減少率となった。一方、再造林は、前年度比7.0%減で拡大造林より減少度合が大きくなっている。

56年度における私営の人工造林面積は、拡大造林が増えたことにより、再造林が減少したにもかかわらず前年度比0.3%の微増となり、44年度以来12年ぶりに減少傾向が止まった。また、国営は、前年度に比べ4.2%減少した。

今後の造林の推進に当たっては、人工林の大半が成育途上にあることからその確実な成林を期するための的確な保育を推進するとともに、地域の人工林化の進展度合等を踏まえて拡大造林を進める必要があり、また地域の状況に即応した広葉樹林造成の推進を図ることが重要である。最近、人工林については、経費・労働節約型の択伐指向、長伐期指向の傾向もみられるとともに、木材生産の多様化及び公益的機能の持続的な発揮にも対応することができる複層林施業が注目されつつある。

次に、造林の担い手については、近年の家族労働力の減少を反映して、森林組合等への依存度を高めており、今後とも森林組合等の役割は大きくなっていくものとみられることから、その健全な発展を図ることが重要である。

(間伐の実行)

我が国の人工林の大半は、まだ保育、間伐を必要とする成育途上の森林である。このうち、私・公有林において緊急に初回間伐を必要とする森林面積は、ほぼ190万haと見込まれている。

私・公有林における56年度の間伐実施状況をみると、間伐実施面積は、間伐促進施策の充実等から約23万haとなり、ここ数年の10~15万haの水準を大幅に上回ったものの、緊急に間伐を必要とする森林面積からみれば、なお不十分な状況にある。

また、間伐された材は、初回間伐が主体を占めていることから、小径木、曲がり木等利用され難いものが多く、このため、間伐後利用されないで林内に放置されているものは全体の51%を占めており、間伐の促進、資源の有効活用の点から、今後その利用開発に取り組む必要がある。

次に、間伐実施の担い手についてみると、森林組合の占める割合が高くなっており(間伐面積で全体の55%)、主伐の場合において森林組合以外の素材生産業者が生産の大半を担っているのと対照的である。

間伐を推進する上で、今後とも、林道等の整備、間伐材の利用開発、間伐実施の担い手育成等を図っていくことが重要となっている。

(特用林産物の生産)

近年の特用林産物の生産は、木材価格の低迷等から丸太生産、造林等の生産活動が停滞している中で、しいたけ等のきのこ類の生産が活発に行われたこともあって、総体では増加傾向で推移してきている。

56年のしいたけ生産量は、乾しいたけが天候に恵まれたことから前年比9%増の1万5千トンと史上最高を記録したのに対して、これまで生産量が毎年増加していた生しいたけは、主産地を中心として55年の冷夏の影響を受けて菌糸の生育が不良であったことなどから初めて減少し、前年比2%減の7万8千トンとなった。

このため、56年の市場価格は、乾しいたけがkg当たり3,701円で前年より17%下落し、52年以来4年連続の値下がりとなったのに対して、生しいたけはkg当たり954円で前年

より 6%値上がりし、昨年に引き続いて上昇した。

一方、しいたけ生産費は毎年上昇しており、しいたけ生産者の経営状況は厳しいものとなっている。このため、原木伏込量は、乾しいたけ、生しいたけ共に 55、56 年と 2 年連続して落ち込んだ。

しいたけ生産を中心とする特用林産は、農林業以外の産業が比較的少ない農山村において、就労の場を確保するとともに、貴重な収入源として極めて重要な産業となっており、今後とも、農山村の振興と森林・林業の健全な発展を図る上で、その振興が極めて重要となっている。

(苗木・緑化木の生産)

苗木生産の動向についてみると、総生産量の約 8 割を占める私・公営苗畑の苗木生産量(山行苗木生産量)は、近年の造林面積の減少等の影響から減少傾向にあり、56 年度は前年度比 5%減の 4 億 5 千万本となった。

近年、しいたけ原木林の造成、有用広葉樹の育成、松くい虫に対して抵抗性の強い松林の造成等に伴って苗木需要が多様化してきており、これに即応した苗木生産供給体制を整備することが必要となっている。次に、緑化木生産の動向についてみると、緑化木の栽培本数は、近年減少の一途をたどっており、56 年も不況等を反映して前年比 11%減の 4 億 1 千万本となった。このような状況の下にある緑化木については、今後とも、需給に関する情報の充実等を通じて、需給の安定等を図っていくことが必要となっている。

(森林資源の整備)

(1) 我が国の森林面積は、56 年 3 月末現在 2, 528 万 ha で我が国の国土の 68%を占めている。このうち、人工林面積は、990 万 ha と「森林資源に関する基本計画」の目標とする人工林面積 1, 239 万 ha の 80%に達し、また、人工林率も 39%となっている。

地域的な人工林の配置状況を人工林率によってみると、自然的、地利的条件に恵まれている有名林業地等が多い南近畿・四国が 60%、南関東・東海が 57%、九州が 55%と高く、一方、北海道及び北陸ではそれぞれ 25%、24%と低く地域間に著しい差がみられる。

(2) 森林資源の整備・充実を図っていくためには、森林計画制度に基づく適切な施業を計画的に推進することが必要である。このため、私・公有林については、山林保有者が自ら

計画を作成し、都道府県知事等の認定を受ける森林施業計画制度が実施されており、57年3月末現在の認定面積は私・公有林面積（都道府県有林面積を除く。）の62%に当たる1,000万haに達している。

(3) また、近年の国内林業をめぐる厳しい諸情勢に対応し、森林・林業の振興を図るため、市町村等が主体となって林業振興地域整備計画の策定が各地で進められている。これは、地域の実態に即して造林、伐採から木材の流通・加工に至る各部門を一体的に整備しようとするものであり、当該計画に即した地域ぐるみの林業生産活動の活発化が期待されている。

(林地利用)

林地から他用途への転用は全国的にみられるが、一方、山村地域等においては他用途から林地への転用があるため、我が国の森林面積総数では、51年から56年までの5年間ではほとんど変化がみられない。

このような中で、私・公有林（保安林等を除く。）において50年度から56年度までの間に、1haを超える規模で林地以外の他用途に転用された面積は、14万8千haになっている。転用目的別の割合は、農用地52%、公共用地11%、住宅・別荘用地9%、ゴルフ場・レジャー用地8%、工場・事業場用地6%、その他14%となっているが、大都市の所在する3大都市圏とその他の地域においてはその用途に差異がみられる。すなわち、3大都市圏においては、住宅・別荘用地、ゴルフ場・レジャー用地等の林地の都市的利用の割合が極めて高くなっており、その他の地域においては農用地の占める割合が高くなっている。

保安林等を除く私・公有林においては、森林の持つ機能を阻害しないよう林地開発の適正化を図るため、「森林法」に基づき林地開発許可制度が実施されているが、56年度に許可された面積は8千haで前年度とほぼ同じである。

(林道の整備)

林道は、合理的な林業経営及び森林の集約的管理を推進するため最も重要な基盤であり、また、山村地域の振興と住民の福祉の向上を図る上からも欠くことのできないものである。

56年度の林道の開設量は、最近の財政支出の抑制や工事諸経費の上昇にもかかわらず、経済的な工種・工法が採用されたことなどもあって前年度に比べて11%増加したが、なお、「全国森林計画」の年平均開設量の63%にとどまっており依然として低い水準にある。この結果、57年3月末現在の林道の開設延長は10万2千kmとなっているが、これは「森林

資源に関する基本計画」の目標延長に対して 37%であり、今後とも重点的、計画的な整備が必要となっている。

作業道は、造林、伐採、搬出等の作業に付随して臨時的に作設されるものであるが、合理的な林業経営を行うに当たって重要性が高まっており、その作設量は増加している。また、健全な林業経営の展開と森林の適正な管理を推進し、森林の持つ多面的な機能を発揮させるため、集約的な森林施業を可能とする路網の配置が今後の課題となっている。

(森林被害)

(1) 松くい虫被害は、過去最高を示した 54 年度の 243 万 m³ をピークとしてその後減少傾向にあるものの、56 年度には 207 万 m³ と、依然として激甚な状況にある。また、被害は北海道、青森県、秋田県を除く 44 都府県に及び、被害区域面積は全国松林の 3 割弱に当たる 71 万 ha に達している。

このような松くい虫被害に対処するため、57 年 3 月に改正された「松くい虫被害対策特別措置法」に基づき、薬剤の空中散布のほか被害木の伐倒及びこれと併せて行う破碎、焼却等の各種防除や樹種転換を含めた松くい虫被害対策を 57 年度から総合的に講じている。また、松林所有者等の自主的な防除を推進する民間団体「社団法人日本の松の緑を守る会」の発足(57 年 5 月)や、被害木を紙パルプ等の原料に利用しようとする動きがみられるなど、幅広い被害対策の実施体制の整備が進んでいる。

また、試験研究機関においては、マツ枯損の発病メカニズムの究明を行うとともに、樹幹注入薬剤の開発・実用化のほか天敵微生物及び誘引物質の野外試験等を推進している。

なお、57 年度の松くい虫被害は、これまでの防除効果に加え、夏期の気象が低温多雨の傾向にあったことなどもあって、前年度に比べかなり減少傾向を示している。

(2) 気象災害についてみると、56 年の私・公有林(人工林)の状況は、雪害、風害を中心として 9 万 4 千 ha の森林が被害を受け、被害額も 403 億円と雪害の多かった 55 年に次ぐ被害となっている。

また、57 年も雪害、風水害等が発生しており、なかでも 7 月の豪雨、8 月の台風 10 号等による森林被害は、その被害額も私・公有林、国有林合わせて 217 億円と近年の風水害による森林被害額としては大きなものとなった。このような森林被害を最小限にとどめるためには、人工林の除・間伐の実施等適切な施業を行い、健全な森林を育成することが重要

である。

(林業労働の動向)

56年の林業就業者数は、19万人となっており、近年、横ばい傾向にあるが、年々高齢化が進行している。これらの林業就業者の就業形態は、自営林業に従事する者のほか、国、地方公共団体、森林組合、会社等に雇われる者があり多様である。林業就業者の地位別割合をみると、自営業主17%、家族従業者6%、雇用者77%となっており、近年、雇用者は増加する傾向にある。

次に、林業就業者の年齢階層別の動向をみると、55年の25～54歳層が50年時点における20～49歳層よりも増加しており、途中で参入する者のいることがうかがわれる。

また、林業事業体に年間150日以上雇用された林業専門労働者について55年の地域別の特徴をみると、45年から55年までの10年間に人工林面積の増加率が30%を超えた東北、北陸、中国の各地域では、いずれも林業専門労働者の増加がみられる。

さらに、林業労働者の福祉の向上と安定的確保を図るため、57年1月から「中小企業退職金共済法」に基づく林業に係る特例的退職金共済事業が開始され、57年9月末現在の適用状況は、適用事業所数が2,882事業所、適用者数が4万9,181人となっている。

このような林業労働力の動きの下では、これらに対応して林業生産活動の活発化を図ることはもとより、労働条件の向上と併せ、山村地域において、地域の資源を活用した特用林産の振興等を中心として農林業の一体的な振興を推進することが重要となっている。また、林業就業者の高齢化に対処し、伐出作業等の高度技能を習得した基幹的若年労働者の養成確保を図ることも重要となっている。

(経営体の動向)

(1) 林家の経営動向を保有山林規模5～500ha層の林家1戸当たりについてみると、56年度の林業所得は、林業経営費がきのこ生産用原木費の減少等から前年度に比べて6%減少したものの、林業粗収益も立木販売額の減少等により前年度に比べて13%減少となったため、32万9千円と前年度に比べて19%の大幅な減少となった。

林業所得による家計費充足率を保有山林規模20～500ha層の林家についてみると、20%未満の林家が全体の55%を占め、林業所得の家計に占める割合は低いものになっている。

特に、北海道及び東北・北陸においては、充足率が20%未満の林家はそれぞれ94%、73%を占めているが、これに対して南関東・東海・南近畿では充足率60%以上の林家は37%に達しており、林業所得による家計費充足率は地域の林業生産活動及び森林資源の成熟度に大きく影響されることがうかがわれる。

一方、保有山林規模1ha以上の林家のうち、保有山林を過去10年間のうちに増加させた林家は、全体の8%に当たる9万3千戸となっている。これらの林家のうち、植付けを行った林家は21%、下刈り等の保育を行った林家は67%、林産物販売を行った林家は11%と全林家の生産活動よりもそれぞれ10ポイント、22ポイント、4ポイント高くなっており保有山林を増加させた林家の林業経営に対する意欲の高いことがうかがわれる。

(2) 森林組合についてみると、組合数は、広域合併の推進等もあって56年3月末現在1,933組合と前年より56組合減少した。経営状況についてみると、55年度に当期剰余金を計上した組合は1,655組合、当期欠損金を計上した組合は198組合で、近年、当期欠損金を計上する組合数は減少傾向にある。

経済事業の実行状況を見ると、人工造林面積は前年に比べて6%増の7万6千ha、丸太生産量は前年に比べて8%増の246万m³、林産物の販売額は前年に比べて5%増の445億円と伸びを示している。

なお、これらの事業に従事する森林組合作業班についてみると、作業班員数は6万4千人でこのうち年間150日以上就業している作業班員の占める割合は近年増加しており、48%となっている。

(国有林野の管理・経営の動向)

(1) 国有林野は森林面積の約3割を占め、林産物の計画的、持続的な供給、国土の保全、水資源のかん養等の公益的機能の発揮、農山村地域振興への寄与等、我が国経済社会に様々な役割を果たしている。

(2) 国有林野事業の経営は、近年、公益的機能の発揮をより重視した森林施業の実施、資源事情等による伐採量の縮減に加えて、木材価格の下落低迷、事業量の縮減傾向の下での管理部門の相対的肥大化及び諸経費の増加等により、50年度以降連年多額の損失を計上するなど厳しい状況にある。

このような状況に対処して、国有林野事業の経営の健全性を確立するため、53年度から

「国有林野事業改善特別措置法」に基づき策定した「国有林野事業の改善に関する計画」に即して、林業生産基盤の整備、事業運営の能率化、要員規模の適正化、組織機構の改善合理化、収入の確保等について自主的な改善を進めるとともに、必要な財源措置を講じつつ経営の健全化に努めている。

(3) 「国有林野事業の改善に関する計画」に基づいて、53年度から実施した主な経営改善の推進状況は次のとおりである。

(1) 生産基盤の整備については、一般会計からの繰入金及び資金運用部からの長期借入金を得て、着実に造林及び林道の開設を実施した。

(2) 事業実行体制の整備については、直よう事業の改善を進めるとともに、請負事業体の活用を図った。

(3) 労働生産性については、直ようの丸太生産において、作業仕組及び現場管理の改善に努めたことにより、56年度は52年度を100とした指数で125に向上した。

(4) 要員規模の適正化については、高齢職員の退職促進、新規採用の抑制などにより53年度から56年度までの間に53年度の職員数の13%に当たる約8,700人の縮減を図った。

(5) 組織機構の簡素合理化については、53年度に北海道内5営林局を1営林局4支局に再編整備したほか、9営林署の統廃合を実施し、さらに、56年度には7営林署の統廃合を実施した。また、事業所についても事業の実態に即して4年間で230事業所の統廃合を行った。

以上のように、国有林野事業の経営改善を計画的かつ着実に進めている。

(4) しかし、これら改善が実施過程にあるという事情のほか最近の木材価格の下落低迷傾向、諸経費の増大等により56年度は人件費総額が売上高を上回るなど、損益計算において過去最大の1,472億円の損失を計上した。この結果、56年度末における繰越欠損金の累積額は3,409億円、借入金残高の合計は6,080億円になった。

このような中であって、国有林野事業の使命を果たしていくためには、「国有林野事業改善特別措置法」に基づき、自主的な経営改善の一層の促進・深化を図るとともに、長期的観点に立った所要の財源措置を講じ経営の健全性を確立することが急務となっている。

(5) なお、58年3月の臨時行政調査会の答申において、国有林野事業に対しても厳しい提言がなされていることから、この趣旨を体した改善の方向付けも緊要の課題となっている。

(山村と森林・林業)

山村は、農林産物の供給、国土の保全、水資源のかん養等我が国の均衡ある発展にとって重要な機能を有する地域であり、また、林業従事者の生活の場でもある。

しかしながら、山村地域は、農林業生産活動の停滞、過疎化の進行、生活環境整備の立ち遅れ等から、都市部に比較して所得水準、産業基盤、生活環境等の面での格差が大きい。例えば、農家の経済状況を経済地帯別にみると、山村の農家1戸当たりの農家所得は、388万円で都市近郊の農家1戸当たりの69%と低水準にある。

山村地域の振興を図るには、山村地域に賦存する資源を有効に活用した農林業等の一体的発展を進めることが重要である。特に、造林、伐採から木材の流通・加工に至る各部門を山村地域の中で一体的に整備するとともに、しいたけ等特用林産物、農畜産物の生産について山村地域の特性に即しつつその振興を図ることにより、農林複合経営を推進し、恒常的な収入の確保及び山村地域の就業機会の増大を期すことが必要となっている。また、近年のレクリエーション需要に対応して、森林を基盤としたレクリエーション事業や都市住民の森林に対する理解を深め、その整備に要する資金的な協力を得るための分取育林の推進など、都市と山村の双方の発展にとって有益となる試みもそれぞれの山村地域の実態に応じて推進していくことが重要となっている。

(国民生活と森林の公益的機能)

(1) 森林は、林産物を供給する経済的機能とともに、国土の保全、水資源のかん養、保健休養の場の提供、自然環境の保全・形成等の多様な公益的機能を持っており、これらの総合的な発揮を通じて国民生活と深く結び付いている。

このような中で、近年、山地災害発生危険性の増大、水需要の増大、都市及びその周辺的生活環境の悪化等から、森林の持つ公益的機能の発揮に対する要請が高まっている。

このため、保安林整備については、第3期保安林整備計画に基づき、水源かん養保安林、保健保安林等の配備、指定施業要件の整備等を進めており、56年度末現在の保安林面積は

776万 ha と同計画が開始された 49 年度に比べて 75 万 ha の増加となっている。また、治山事業については、35 年以来「治山治水緊急措置法」に基づき治山事業五箇年計画を策定し、その計画的実施に努めているが、近年、国土の開発が山地にまで及んでいることから、災害発生の危険性が增大している。このため、国土の安全性の向上、森林の水源かん養機能の拡充強化及び生活環境の保全・形成を基本方針とする第六次治山事業五箇年計画（57 年度策定）により、今後一層その推進を図っていくことが重要となっている。

(2) 最近における水需要量の動向をみると、都市用水（生活用水及び工業用水）は、我が国経済が安定成長基調で推移していること、節水、水使用の合理化が図られていることなどにより、その伸びは鈍化している。しかし、今後の水需要量は、人口の増加、生活水準の向上、工業出荷額の増大、水田整備・畑地かんがい施設整備の進捗など、長期的にはなお増加することが予想される。

我が国は、降水量には恵まれているとはいふものの、降雨は季節的、地域的に偏りがあり、河川勾配も急であるため、降水量のかなりの部分は一時的に流下するなどの条件の下にある。このため、浸透能の高い森林の土壌中に降水を貯え、貯えた水を徐々に河川に流出させ、河川の流量を平準化させる森林の水源かん養機能は、極めて重要であり、水源かん養上特に重要な森林については、水源かん養保安林に指定するとともに、奥地水源地帯に対しては、計画的な造林を進めてきたところであるが、今後、森林の持つ水源のかん養機能を一層充実させるためには、複層林の造成を行うなどの施策を推進することが必要となっている。

(3) 森林のレクリエーション的利用についてみると、近年、生活環境の悪化、日常生活における余暇時間の増大等を背景として、森林を対象とする野外レクリエーション活動や自然観察等が活発となっている。

森林レクリエーションの代表的な対象地である国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園は合わせて 531 万 ha 設置され、また、国有林野においては、レクリエーションの森として、自然探勝、休養及び青少年の野外教育のために積極的な森林利用を図っている。

さらに、最近、都道府県、市町村等が「県民の森」、「いこいの森」等として都市近郊の公有林等を対象として各種の施設整備を図っており、これらの利用者も施設の充実とともに、次第に増加している。

(4) 近年、経済社会の発展に伴い、国土の開発及び都市の膨張がみられ、緑資源の確保に対する国民の要請は従来にも増して高まっている。国土面積の 7 割を占め、緑資源の主体をなす森林の多面的機能は、適切な林業生産活動を通じた森林の維持管理があつて初め

て発揮されるものである。しかしながら、最近の林業をめぐる厳しい環境条件下では、緑資源としての森林の確保を山村住民や林業関係者の努力のみに期待することは困難であり、広く国民の理解と協力を得ることが必要となっている。このため、緑資源としての森林の重要性、森林・林業の果たしている役割と現状等について広く国民の認識を深めるためのPR活動を積極的に行うとともに、体験林業や都市部学校による学校林の造成を図るなど、山村と都市との交流を深めることが重要となっている。

また、これらと併せて、近年の林業をめぐる厳しい状況に対処し、緑資源の整備充実のための資金導入を図るため、成育途上にある森林を対象とした分収育林制度の確立を図り、外部からの資金導入の途を開くとともに、広く国民の参加のもとに森林の整備を図っていくことが必要となっている。

(森林造成など林業分野の経済協力)

近年、世界の森林資源は、熱帯地域等の開発途上国を中心として、移動焼畑耕作、燃料材の採取等により著しく減少し、地域の砂漠化、水源の枯渇、土壌の流出、洪水による災害などの諸種の弊害が指摘されている。また、57年5月の「UNEP 管理理事会特別会合」においてもこのことについて問題が提起されており、森林資源の確保は、全地球的な課題となっている。

しかしながら、開発途上国においては、森林資源は自らの燃材、建築材料としてばかりでなく、輸出所得源としても重要であり、その国の経済社会と深く結び付いている。

このため、最近、開発途上国においては、林業の振興を図ることは、自国の経済発展、国土の保全等に極めて重要であるとの認識が強まっており、先進諸国に対する技術及び資金の援助を要請する声が高まっている。特に、我が国の丸太輸入量は、世界の丸太貿易量の約4割を占めており、その多くを東南アジア諸国からの輸入に依存していることもあって、これら諸国の要請にこたえて森林造成に協力することが急務となっている。現在、林業分野における経済協力を積極的に推進するため、主として東南アジア、南米等の諸国に資金協力、国際協力事業団を通じる技術協力及び民間企業による民間ベースの協力が行われている。

このような林業分野における経済協力の推進は、世界の森林資源の保護育成、開発途上国の調和のとれた発展、相手国との友好関係の維持発展等の面から重要であり、また、今後とも当分の間海外からの木材輸入に依存する度合の高い我が国にとっては、木材の安定的輸入を図るためにも重要となっている。

II 森林管理の現状と緑資源確保の課題

1 国民生活と森林・林業

(1) 森林・林業に対する社会的要請の変化

(高度経済成長期)

我が国の経済は、昭和 30 年頃までにほぼ戦前の水準にまで回復し、それ以降、40 年代の後半に至るまで世界に比をみない高度の成長を実現し、この間、国民経済・社会は著しい変化を遂げた。

これを森林・林業とのかかわりにおいてみると、先ず、木材の需要は、内容的に変化を伴いながらも量的に著しく増大し、木材資源確保の観点から林業生産の強化が重要視された。すなわち、(1)建築構造の変化、代替資材の進出等にもかかわらず、住宅建設の着工量の増加により、木材需要の大宗を占める建築用材の需要が拡大したこと、(2)段ボール原紙等の産業用紙を中心とする紙の消費量が伸び、パルプ用材の需要が増加したこと、(3)建築用、家具用等の合板需要が伸びたこと、(4)反面、それまで国民生活において燃料として重要な位置を占めていた木炭や薪が、プロパンガスや灯油等にとってかわられ、薪炭材の需要が激減したこと等にみられるように木材の需要は、代替資材の進出、技術革新等によりそれぞれの部門別に消長はあるが、その総量は、30 年には 65 百万 m³ であったものが、40 年には 77 百万 m³、48 年には 1 億 21 百万 m³ と増大した。

我が国の経済・社会の発展は、森林・林業に対してこのような需要の増加に対応した木材生産の量的な増大と消費構造の変化に対応した生産の質的な転換を求めた。このため、政府は、32 年から旧薪炭林等で低位利用の状態にある森林を生産性の高い人工林に転換し、将来の木材需要に対処するために積極的な拡大造林政策を推進するとともに、36 年には需給の不均衡による木材価格の上昇に対して「木材価格安定緊急対策」を決定し、国有林及び民有林における緊急増伐、残廃材チップの積極的利用等を図ることとした。

我が国の木材貿易は、加工貿易による合板輸出の振興を図るとともに、国内における木材供給の不足を緩和し、その価格を安定させることを目的として、戦後の比較的早い時期から逐次関税の減免と輸入の自由化が行われた。すなわち、木材関税については、26 年に丸太が特殊な樹種を除き無税とされるなど逐次免税あるいは軽減されていった。また、外材輸入にとって大きな影響のあった為替管理は、32 年に米材の丸太・製材品が自由化され、さらに、33 年にソ連材丸太、35 年にラワン材丸太、39 年にラワン製材品・合単板が自由化され

た。

このような背景の下で外材輸入は逐年増加し、木材需要に占める外材の割合は、35年には13%に過ぎなかったものが、45年には55%と過半を占めるに至った。外材の急激な増加は(図II-1)、我が国の経済成長を支える資材の供給という点で大きな役割を果たしたが、他方では外材の市場占有率が高まるとともに木材価格や供給面における外材主導の傾向が強まり、国産材の需要と価格に大きな影響を及ぼした。

このような状況の中で、我が国の林業生産活動は、30年代後半から40年代初めにかけて活発に行われたが、高度経済成長過程における人口の流動化に伴う山村からの労働力の流出、林業労賃の高騰、加えて伐採対象林分の奥地化等の資源的な制約等もあって、次第に停滞の傾向を強めていった(図II-1)。

一方、我が国の経済・社会のめざましい発展によって、国民の所得水準の向上、急速なモータリゼーションの進展等がみられ、国民の野外レクリエーション活動が活発となり、森林への入込者数は激増した(図II-1)。また、都市化、工業化、国土開発等の進展は物質的には豊かさをもたらしたが、地域によっては大気汚染、水質汚濁、自然環境の破壊等が指摘される所となり、国民的に公害防止、自然保護等に対する要請が強まり、森林についても国土の保全、水資源のかん養、自然環境の保全・形成等の公益的機能の高度発揮を求め国民的な関心が高まった。

このような推移の中で、政府や地方公共団体等において、公害防止、環境保全及び自然保護の諸対策が推進され、林地について、49年には無秩序な開発を規制するために開発許可制度が導入され、また、森林の施業について「国有林野における新たな森林施業」(48年)にもみられるように、森林の公益的機能の高度発揮を一層重視した方向が取り入れられた。

(石油危機以降)

我が国の経済は、48年と54年の二度にわたる石油危機の影響を受けながらも、高度成長から安定成長へと比較的着実な転換を遂げてきた。木材需要は、住宅建設やパルプ生産の落ち込み等により減少しその後低迷を続けている。

このような経済基調の変化に伴って、我が国の森林・林業に対してこれまでとは異なった社会的要請を生み出した。

国民生活と森林・林業のかかわりについてみると、就業構造の変化、都市化の進展、所得

水準の上昇等を背景とした生活環境の向上に対する欲求や精神的、文化的な豊かさへの追求等の国民的な価値観や意識の変化を反映して、森林・林業に対して公益的機能の充実等を中心とする多様な要請が出現している。最近はこれに加え、開発途上国を中心とする世界的な森林資源の減少が憂慮され、国際連合等の機関においてその重要性を指摘していることもあって、我が国においても国民生活に及ぼす具体的な森林の役割について、一層注目されるようになってきている。

第一には、これまでの大都市における水の需給事情のほかに、地方都市及びその周辺の水需要の増大等に伴い、これら各地域における上流域の森林の水資源かん養機能が注目され、水源林の整備について下流域の関心が強くなっていることである。

第二には、近年の都市の膨張により、国土の利用開発が山地にまで及んでいることから、土砂の崩壊等の発生の危険性が增大していること、また、都市周辺の森林は、生活環境の保全の上から貴重な緑資源であるという意識が強まっていることから、従来にも増して森林の適切な維持管理が望まれていることである。

第三には、我が国の経済・社会が高度化、多様化する一方で、国民の各層に余暇の増大がみられ、野外レクリエーションが活発に行われてきており、その中で森林の利用形態に変化がみられることである。すなわち、森林を景観の重要な構成要素として利用するこれまでのいわば間接的な利用に加え、登山、ハイキング、キャンプ、スキー等のように森林を直接利用する形態が多くなってきていること、また、森林そのものの持つ保健効果が改めて注目されていること、さらに、青少年の教育の場としても活用されてきていること等その利用が多面的となり、森林の整備及び保全とともに各種の施設整備に対する要請が高まっていることである。

第四には、最近の木材需要は、40年代の初めの水準に落ち込むなど低迷しているが、木材需要に密接な関連を持つ住宅の建設について、その質的な向上を望む世帯がかなりみられ、また、木材を伝統的な技術で加工した家具等が見直されるなど、木材に対する潜在的需要は根強いものがあり、一方、国際的な木材資源の動向からみて、中長期的には国産材への依存度が高まると予想される中で、国産材の安定した供給が期待されていることである。

森林が以上のような国民各層から期待される各種の機能を高度に発揮し、多くの役割を果たしていくためには、適正な管理の下にこれを健全な森林として維持造成していくことが必要であるが、そのためには、山村住民や林業関係者による不断の林業生産活動が不可欠である。しかしながら、森林・林業をめぐる厳しい情勢の中で、林業生産活動は全般的に不振の様相を深めており、健全な森林を維持造成するためには山村及び林業の振興を図るこ

とが何よりも先ず必要であり、このことについての国民の理解を求めていくことが重要となっている。

(2) 森林の現状と森林管理の必要性

ア 多面的機能からみた森林の現状

(河川上流域の森林)

我が国の年平均降水量は 1,800mm であり、世界平均の約 2 倍と恵まれているが、人口 1 人当たりでは世界平均の約 5 分の 1 に過ぎず、諸外国に比べて必ずしも豊富とは言えない。しかも、我が国では、梅雨期や台風通過時にはしばしば集中豪雨の被害を受ける一方、梅雨期に降水量が少ない年には夏期に水不足にも見舞われる。

森林地帯に降った雨は、森林土壌の中に長時間貯えられ、その後徐々に流出するため、豊かな森林地帯に源流を持つ河川の流量は比較的平均化している。また、森林は裸地に比べて土砂の流出及び崩壊を抑制する機能が極めて高い。降雨の流出に及ぼす森林の影響（浸透能）について、国立林業試験場の調査によると、健全に成育した人工林における浸透能（水分の吸収・保持能力）は、同林齢の天然林よりも高く、例えばスギの 40 年生人工林における浸透能は、ブナ、ナラ等の平均林齢 150 年生の天然林のそれとほぼ同程度であることが報告されている。

森林の持つ機能については、我が国における代表的な 6 流域（北上川、利根川、木曾三川、淀川、吉野川、筑後川の各流域）における上流域及び下流域のそれぞれの住民の意識を 56 年林野庁「森林造成維持費用分担関係住民等意向調査」で見ると、森林の各種の機能のうち、「水源を養い水を安定して供給する働き」を非常に重要であると答えたものが最も多く、その比率は上・下流域とも 83% に達している。

次いで、「山崩れや洪水などの災害を防止する働き」が上流域で 79%、下流域で 80% と高い比率となっている。

三番目の「木材を生産する働き」は、上・下流域の平均では 69% であるが、上流域（77%）と下流域（63%）とではその意識に差のあることが注目される。

森林の持つ多くの機能の中で以上の三つの機能は、他の諸機能に比べて上・下流域を通じて最も高く評価されている機能であるが、このほかに「大気を浄化したり、騒音をやわらげ

たりする働き」、「動植物を保護する働き」、「保健休養などのレクリエーションの場を提供する働き」、「風景の維持」などについても重要な機能として理解されている。

このようなことから、流域の特性に応じて森林の保全を図るとともに、木材生産との調和を保ちつつ、水資源のかん養や国土の保全に留意した森林施業を実施し、蓄積が高く活力のある優良な森林に導くことが重要であるが、河川の上流域に位置する山村の過疎化、林業生産活動の停滞等森林を健全に育成していく上で解決すべき問題は多い。

(自然公園地域等の森林)

近年、所得水準の向上、余暇の増大等に伴って国民の間に野外におけるレクリエーションが活発に行われてきている。

国立公園等の自然公園の利用者数をみると、56年度には8億3千万人に達し、これは国民1人当たり年間を通じて約7回自然公園を訪れたことになる。最近5年間の利用状況は、気象条件等により若干の変動はあるもののほぼ一定している。これら自然公園区域の約8割を占める森林についてみると、大雪山、中部山岳等の奥地山岳地帯の国立公園は比較的林齢の高い天然林によって構成され、瀬戸内海、玄海等の海岸や島しょ部に位置する国立、国定公園においては、松林と広葉樹が主要部を占めており、いずれも景観構成上森林は重要な位置を占めている。

また、日光、伊豆・箱根、阿蘇等の国立公園では、天然林とともに人工林が森林風景の構成要素として重視されている。

さらに、最近においては、優れた景観地域を有する自然公園のほかに、都市近郊の公有林や私有林を対象区域とした「県民の森」や「いこいの森」等が整備されつつあり、これらの利用も年々活発化している。

かつてのように、森林への入込者が少なく、丸太生産、薪炭生産、造林、落葉落枝の採取、採草等という形で地域住民が活発に森林管理に携わっていた時期には、森林における林業生産とレクリエーション的利用等とが摩擦なく行われていたが、近年、林業生産活動が後退する一方、入込者の増加等によって森林の維持に多額の費用を要したり、森林内の散策やハイキング等のレクリエーション施設としての歩道の整備や補修、樹木の修景伐採や植栽等の費用が新たに必要となるなど、国、地方公共団体、森林所有者等に新たな負担が加わっている。

(都市近郊の森林)

都市近郊の森林は、住民に精神的な安らぎを与え、レクリエーションの場を提供するばかりでなく、騒音や大気汚染等の都市公害を緩和するなど多様な機能を有している。

しかしながら、30年代以降、大都市周辺の森林は、工場・住宅用地、ゴルフ場等のレジャー施設用地等の都市的利用の増加のため大幅に減少した。これを35年から55年に至る20年間の森林の減少率の著しい府県についてみると、大阪府13%、神奈川県10%、愛知県6%などとなっている。

次に、我が国人口の約4分の1が居住する人口50万人以上の19都市（東京都区部を一括して1都市として含む。）における55年の森林の状況についてみると、都市区域総面積に対する森林面積の割合は、総平均では37%（全国68%）であり、また、その割合が20%未満の都市は9都市、20～59%が7都市、60%以上が3都市となっている。

都市近郊において、有名林業地として古くから発展した京都市の北山林業地帯のように、スギ人工林の枝打、間伐等を集約的に行い、磨丸太の良質柱材を生産する一方、豊かな緑を提供するなど景観的にも高く評価され、都市近郊の森林管理の上から貴重な存在となっている地域もある。

しかしながら、多くの都市近郊の森林においては、周辺の地価の影響を受けてその林地価格は高水準にあり、特に平地林又は他用途に転用が可能とみられる林地においては、近年、長期の投資が必要な造林等は次第に行われなくなるなど、林業生産活動が行われ難い状況となっている。

このように、都市住民の森林に対する公益的機能の発揮への要請が高まる中で、林業生産活動を通じて都市近郊の森林の維持管理を行っていくことは極めて困難となってきている。

以上のほか、例えば海岸にある森林は、その背後にある農用地や家屋を潮風、飛砂等から守るとともに、地域によっては、魚貝類やコンブ等の水産資源を保護し、その繁殖をも助けている。このように、森林は地域により賦存する位置により多種多様な機能や役割を果たしており、地域の関係者は、古くからその造成及び維持管理のために努力を続けてきている。

イ 林業生産からみた森林の現状

我が国の気象条件は樹木の生育に適しているため、古くからスギ、ヒノキ等の優れた材質

を持つ樹種によって人工造林が進められてきた。

林業生産は、苗木の植付けから収穫（主伐）までが少なくとも40～50年と長期間にわたり、その間、林木の育成を図り健全な森林を育てるための下刈り、除伐等の保育、間伐等の作業を営々として行う必要があり、また、雪害、風水害等の気象害、松くい虫被害等の病虫害、カモシカ食害等の獣害、山火事等、各種の被害を防いでいかなければならない。

林業経営の展開に当たっては、その基盤となる森林資源の内容すなわち人工林化の進捗や年齢構成等が生産活動に多大な影響を及ぼすこととなる。現在、我が国の人工林面積は約1,000万haに達するが、地域別に人工林化の進捗をみるとかなりの差異が認められる。地理的、自然的条件に恵まれて古くから林業が発達した地域及び近年、急速に拡大造林が進んだ地域である北関東・東山、南関東・東海、南近畿・四国及び九州においては、現在の人工林面積が、「森林資源に関する基本計画」の目標とする人工林面積に対して83～91%の水準に達しているが、他方、北陸、北近畿・中国、東北等の比較的林業経営条件に恵まれず、旧薪炭林や原野等が低位利用のまま残されている地域はそれが68～75%と遅れている。

「山村振興法」に基づく振興山村においては、その森林面積は、我が国全体の61%を占め、全国の林業生産の大半を担い、また、地域経済の上から林業が重要な役割を果たしている。この振興山村をその行政区域内に含む全国の1,198市町村における55年の森林資源の内容をみると、人工林化が進み人工林率60%以上に達している市町村は28%、人工林率30～59%となっている市町村は46%、概して最近になってから人工林化を進めているか、又は自然的条件等から人工林化が進んでいない人工林率30%未満の市町村は26%となっている。45年には、この割合がそれぞれ17%、43%、40%であったことから、この10年間に人工林率60%以上の市町村が11ポイント増加し、人工林率30%未満の市町村が14ポイント減少するなど、多くの山村地域において人工林化はかなり進展した。しかしながら、林業生産活動に大きな影響を及ぼす資源の成熟状況についてみると、人工林率60%以上で、かつ、人工林の林齢31年生以上の割合が20%以上を占め、資源的にみて林業経営基盤の整っているとみられる市町村は、東海、南近畿等には比較的多くみられるが、全体ではわずかに9%を占めるに過ぎない。

したがって、我が国の多くの山村においては、林業振興の基礎となる人工造林は急速に進められたものの、当面なお成育途上にある森林を多く抱え、林業経営基盤の確立のための育林投資を続けていかなければならない状況にある。

しかしながら、山村からは30年代以降、若年層を中心とした人口の流出が激しく（経済地帯別「山村」人口の35年から55年の20年間の減少率31%）、人口の減少、人口構成の

高齢化、生活環境整備の立ち遅れなどが顕著となっている。このような山村の現状は、林業生産活動の停滞をもたらす要因となっており、森林資源の維持造成や森林の公益的機能の確保にとって大きな問題となっている。

このような山村における今後の発展の方向等に関する地域の意向を55年林野庁「林業振興地域の整備のあり方に関する調査」によってみると、地域における林業のウェイトが現在でも高いとする市町村は35%であるが、「人工林も相当あるので地域の発展にとって林業の振興に対する期待は大きい」(23%)、あるいは「農業との適切な組合せで林業の振興を図っていく必要がある」(40%)とする市町村を含め、今後の地域振興に果たす林業の役割に期待するものは98%に及んでおり、山村地域における林業の振興に対する期待は極めて高いことがうかがわれる。

2 森林管理の現状と問題点

以上にみてきたように、森林・林業に対する国民的要請は高度化、多様化しており、なかでも都市住民の森林の公益的機能の発揮に対する期待は大きなものがある。しかしながら、これまで健全な生産活動を通じて森林資源の維持造成を支えてきた林業が、最近における経営の採算性の悪化、生産基盤の未整備、山村地域の過疎化の進行等から著しく不振となっているなど、我が国の森林・林業を取り巻く環境は極めて厳しい状況にある。

ここでは、我が国の森林管理の動向に大きく影響を及ぼす林家の林業生産活動の動向について森林管理とのかかわりの中で、その現状と問題点をみることにする。

(1) 林業生産活動の停滞と林業依存度の低下

最近の木材価格(国産丸太類)と一般卸売物価の動向を55年を100とする指数で見ると、木材価格が56年87、57年83であるのに対して、一般卸売物価は56年101、57年103となっている。

また、山元立木価格と造林業者の賃金の比較について、その推移をみると、46年においては、スギ1m³当たりの価格が造林業者の4.9人分の1日当たり賃金に相当していたものが、56年においては2.6人分に相当するに過ぎなくなっている。このように立木価格は相対的にはかなり低下しており、これが林業経営意欲を著しく低下させる大きな要因となっている。

さらに、最近の林家の林業経営についての意向を54年林野庁「森林施業等意向調査」に

よってみると、森林から「毎年何らかの伐採収入」あるいは「定期的な伐採収入」を期待して積極的に林業経営を行おうとする林家は、全体の 15%と極めて低く、林家の大部分が林業経営に対して消極的な態度を示している。

また、林業生産活動の動向を丸太生産及び造林面積の推移によってみると、56年の私有林の丸太生産量は、10年前の46年に比べて69%にとどまっており、また、造林面積も56年度は46年度の37%と極めて低い状況にある。特に造林の落ち込みの大きいのが目立つが、このような中で林業（造林）公社、森林開発公団等の公的機関が行う分収造林のウェイトは46年度17%（私・公有林造林に占める割合）であったものが、56年度26%と高まっている。

林業生産活動のこのような停滞を反映して、林業所得の伸びは低く、農林家の総所得に占める割合は次第に低下している。農林家の所得の状況を農林水産省「林家経済調査」（経営森林面積5～20ha）によってみると、56年度の総所得は、46年度に比較して、農林業以外の兼業による所得の大幅な伸びによって3.1倍（農業所得2.6倍）となっているのに対し、林業所得は1.4倍になっているに過ぎない。このため、農林家総所得に占める林業所得の割合は、46年度には9.5%であったものが、56年度には4.2%と低下し、農林家における林業依存度は著しく低下している。このような林業所得の著しい低迷は、現在、成育途上にある人工林に対する適正な保育、間伐の森林管理に必要な資金の調達を困難にしており、なかでも林産物収入の少ない中小規模層の林家の多くは厳しい状況の中での森林管理を余儀なくされている。

(2) 適正な管理の行われていない森林の増加

我が国の人工林面積は、戦後営々と続けられた造林の推進によって大幅に増加したが、これに伴って保育等の育林作業を必要とする人工林も増大している。

これを経営森林面積1ha以上の林家（林家戸数111万戸、私有林面積に占める経営森林面積の割合約6割）の保有する人工林について45年から55年に至る10年間の変化でみると、保育等の育林作業の対象となる30年生以下の人工林面積は9%増加している。この30年生以下の人工林面積についてみると、45年においては10年生以下と11～30年生の占める割合がほぼ5対5であったものが、55年においてはこの割合が3対7となっている。すなわち、この10年間に11～30年生の人工林を保有する林家が戸数で1.2倍、面積で1.6倍と急激に増加し、保育等の育林作業は従来の下刈り等を中心としたものから除伐及び間伐にその重点が移ってきている。

このように11～30年生のなお育林作業を必要とする森林を保有する林家が増加している中で、林家の森林管理の状況をみると、自己の保有する森林に造林や保育等の手入れを行った林家は、戸数比率で45年（45年1月以前の1年間）においては全林家の65%に達していたのに比べ、55年においては47%となり、自己の保有する森林に対して造林や保育等の手入れを行った林家は減少している（表II-1）。造林対象地が減少したこと、継続的な施業である下刈り等の必要な対象地が減少して除伐、間伐等の間断的な施業の対象地が増加しているなどの理由はあるが、このように林家の森林に対する手入れの行われる度合が低下していることは、森林病虫害の早期発見や防除、林道や作業道等の維持管理、森林境界の保全や管理等が十分に行われなくなり、健全な森林の維持造成を図る上に大きな影響を及ぼすことが懸念される。

55年の林家の森林管理の状況について比較的林業生産活動を活発に行い、適正な森林管理を行っていると思われる林業を主業とする林家（以下「林業主業林家」という。）と一般の林家（以下「一般林家」という。）について比較してみると（図II-2）、下刈り等の保育は、林業主業林家が一般林家に比べて集約的な作業を多く行うことなどもあって、実施がやや多い傾向がみられるがその差異は小さい。すなわち、下刈り等の保育について林業主業林家の実施状況を100とした指数でみると、一般林家は実施戸数においては90近く、実施面積においてもおおむね80となっている。

しかしながら、11年生以上の人工林の育林作業において、林業主業林家と一般林家との間には大きな差異がみられる。これを間伐の実施についてみると、11～30年生の中でも比較的初期に行われる径級が細く形質が不良な林木についての切り捨て間伐の実施は、林業主業林家を100とすれば、一般林家は実施戸数では48～57、実施面積では55～67と低い水準にあり、比較的径級が太くて販売対象となりやすい林齢の高い森林の間伐においては、一般林家の実施は更に少なくなっている（林業主業林家を100とすると、一般林家は実施戸数で12～33、実施面積で15～38である。）。

また、下刈り等の実施状況は、経営森林面積の規模による差異がほとんどみられないのに対し、間伐については、経営森林面積が零細・小規模な林家では他の階層に比べて行われていないのが目立っている。次に、人工林の保育等の育林作業の実施状況を、各都道府県において人工林率や私・公有林面積の分布などで平均的な位置にある47市町村を選定し、調査を行った57年林野庁「地域森林施業実態調査」によってみると、私有林において確実な成林を期すために、間伐を早急に行う必要がある森林は調査対象人工林の19%、調査対象市町村内に森林を保有する林家等の19%となっており、また、除伐を早急に行う必要がある森林はそれぞれ9%、10%となっている。

このように最近、林家の保有する森林のうち適正な管理の行われていない森林が、特に零細・中小規模の林家の保有する間伐又は除伐の必要な若齢林を中心として目立っているが、この原因としては、(1)下刈り等を必要とする10年生以下の幼齢林がまだ相当あるため、間伐等に自家労働力を投入する余力が少ないこと、(2)経営森林面積が零細・小規模な林家ほど農業経営規模も比較的小さく、また、世帯員の日雇・臨時雇等の不安定就労の割合が高い等森林管理に投入する資金的余裕に乏しいこと、(3)間伐においては林道及び作業道の未整備もあって、間伐対象森林が小規模な場合ほどコスト高となり採算性が悪いこと、(4)30年代以降造林を推進した林家が多く、間伐等に関しての経験や知識に乏しいこと等が挙げられる。このような状況が続けば、森林の健全性が低下し、病虫害や風雪害等の被害を受けやすい森林が増加することとなり、森林の持つ多面的な機能や生産される木材の品質に影響が生じてくることが懸念される。

(3) 森林管理における担い手の変化

保育、間伐等の森林の管理は、かつては主として林家の世帯員の農業との兼業労働力によって担われたが、近年、非農家林家の増加や農家林家における世帯員の農林業以外への就労機会が増大する中で、多様な就労形態の下でこれらとの兼業で行われる傾向が強まっている。

林家（経営森林面積5ha以上）における主業の変化をみると、35年には林家のうち78%までが農業を主業としていたのに対し、45年には59%、55年には40%と著しく低下している。

しかしながら、なお多くの林家は経営耕地を有しており（経営森林面積5ha以上の林家の84%が農家林家）、これら自営林業と農業労働とのかかわりは依然として密接なものがある。これは林家における自営林業の従事者ばかりでなく、雇用労働者についても同様のことがいえ、55年林野庁「造林請負事業体調査」における造林雇用労働者の造林労働以外の就労状況をみると、その就労先の72%が農業労働（造林以外の林業労働15%、林業以外の賃労働10%、その他3%）となっている。

このように農業労働とのかかわりを中心として多様かつ複雑な就労形態にある林業従事者の動向をみると、55年1月以前の1年間に1日でも林業に従事した農家及び林家の世帯員は124万人、また、55年7月以前の1年間に年間150日以上林業事業体に雇用された林業専業労働者は11万人となっている。これを10年前（45年）と比較すると、前者は37%減と大幅に減少したのに対し、後者は18%減と比較的減少の度合いが小さい。林業に従事した農家及び林家の世帯員の減少率が大きいのは、山村からの人口の流出に加え、林家の主業

構成の変化が大きな影響を及ぼしているとみられ、これは同時にまた、森林の施業を委託・請負わせする林家の増加（委託・請負わせ林家の割合は、45年6%、55年16%）をもたらしている。

経営森林面積の規模が大きくなるほど自家労働力による森林管理には限度があるため、当然のことながら雇用労働力又は委託・請負わせに依存する割合は高まるが、このような傾向に加え、経営耕地の所有の有無（農家、非農家別）、あるいは林家の主業の違いによってその世帯員が林業労働にかかわる割合が異なっている。55年における農家、非農家別の下刈り等の保育に要した労働力についてみると、農家林家は自家労働力のみによって行った林家が85%を占めているのに対し、非農家林家は54%と低く、委託・請負わせにすべてを依存する割合が33%と高い。

また、農業、日雇・臨時雇等を主業とする林家は、商業等の自営業を主業とする林家よりも自家労働力による森林管理を行う林家が多く、サラリーマン等の恒常的勤務を主業とする林家及び林業主業林家は両者の中間に位置している（図II-3）。

このような森林管理に要する労働力の調達の違いから、自家労働力の割合が高い林家は、造林や保育等の林業生産活動を小面積ずつではあるが連年行うのに対し、委託・請負わせの割合が高い林家は、比較的大きな面積を集中的に行う傾向があるが（表II-2）、最近ではどちらの林家もその活動は停滞している。

森林の適正な管理を推進する上で、その担い手の確保は重要な問題である。このため、農林業や地場産業等の振興を図り、農山村において安定した就労の場の確保を図りながら、森林の計画的な整備等林業経営体制を確立することが必要であるとともに、今後更に、施業を委託・請負わせに依存する林家が増加することが予想されることから、この要請にこたえることが出来るように、これらに係る事業体の育成及び強化を図ることが重要である。

3 森林管理における先進的な試み

これまでみてきたように、最近の林業経営をめぐる厳しい状況の下で、管理が十分に行われない森林が増加する傾向にあるが、その状況は地域の社会・経済条件や資源内容の相違によって一様でない。このような状況の中であって、森林の適正な管理に向けて、森林管理への市町村の参画、森林組合の体制の強化、農林業の一体的な振興、下流地域や都市住民の協力及び参加等に地域の特色を踏まえた先進的な試みが各地で見られる。

(1) 市町村の参画及び森林組合の取組

(1) 森林の適正な管理を進める上において、市町村の役割を明確にし、その機能を充実させる必要があり、特に、林業の総合的な推進を図るなどの市町村の行政上の企画調整機能はますます重要となっている。

(ア) 林業をめぐる厳しい環境の下でその振興を図るためには、地域の状況に応じ、造林、伐採から木材流通・加工等に至るまでの各部門を有機的に関連付け、一体的にその振興を図ることが重要であるが、市町村が積極的にそれら各部門を組織化するオルガナイザーとしての役割を果たすなど林業を総合的に推進し、森林の適正な管理を図っている事例がみられる。

愛知県のある町においては、優良材の産地形成を目標として周辺の町村と連携して枝打ち等の保育を推進する一方、小径木処理施設を設置して間伐材の生産、加工を促進するなどにより地域の森林資源の充実を図っている。

(イ) 市町村が林業の振興を図る上で地域の重要な産業である農業や特用林産等を含めた総合的な振興計画を樹立し、その推進に当たって積極的に指導及び調整を行っている事例がみられる。

岩手県のある町においては、農林業の一体的な振興を図るため、町内を23の振興団地に区分してそれぞれの団地に適した農林複合経営の指標を基として農林業の総合的な振興計画を樹立し指導するとともに、それぞれの団地の森林管理を積極的に行うための集落のグループ組織である林業振興組合を設立し、造林や保育等の推進を図っている。

(ウ) 近年、森林の除伐及び間伐の遅れなどから風雪害等の森林被害が発生するおそれが多くなっているが、市町村が個々の林家に対して保育及び間伐の推進を働きかけ、その計画的、組織的及び集団的な実施を推進している事例がみられる。

富山県のある市においては、間伐の遅れなどによる雪害が目立っていることを重視し、林家の認識の高まりを背景に関係者からなる林業推進協議会を組織し、地域の森林の適正な管理を推進する拠点として県の指導等を受け、「優良林業地育成パイロット事業地域」(約300ha)を設定した。このパイロット事業地域においては、林家の意見を積極的に取り入れて策定した事業計画に基づき、集約的な施業を行い効果を上げている。

(エ) 自然的な条件から必ずしも樹木の生育が良くない地域や権利関係が複雑な入会林野が多く存在する地域等においては、森林が低位な利用のまま放置されているのがみられ

るが、市町村がしいたけ原木林としての価値の高い森林への改良を奨励し、また、人工造林の適地には積極的に造林を推進するなど諸々の困難な条件を克服して、森林資源の充実を図っている事例がある。

宮崎県のある町においては、地域の森林の多くが海岸近くに位置し、また、未整備の入会林野が多く、全般的に森林の利用が低位なままに取り残されていたが、林業構造改善事業の導入を契機として町が主体となって入会林野の整備を図り造林を進めるとともに、しいたけ原木林の造成（施肥）に対する助成を行うなど森林資源の充実を図る上で成果を上げている。

(2) 地域における林業生産の協業化及び合理化を促進し、林業の振興を図り、森林の適正な管理を進めていく上において、その中核的な担い手として期待されている森林組合の役割は重要である。この場合、市町村と十分に連携及び協調していくことが必要であるが、森林組合が市町村との連携の下に、関連する事業体との協調を図りつつ協業体制の充実、作業班員の育成及び強化、生産・流通体制の整備等を図っている事例がみられる。

(ア) 和歌山県のある町においては、町の林業課の再編、拡充及び町内の森林組合の合併を行い、林業振興の推進体制を確立する一方・林業研究グループ、生産森林組合、しいたけ組合、種苗組合等の協業組織の体制の整備を図り、これらとの協調の下に森林組合を中心とする林業生産の合理化を目指し・森林の適正な管理に当たって成果を上げている。

(イ) 兵庫県のある町においては、臨海の工場等への山村労働力の流出に対して、町及び森林組合が協力して、若年林業労働者の確保のために地元の高校の新卒者等を受入れ、若年現業職員として月給制を導入するなど、森林組合の労務組織の育成及び強化を図り、森林の適正な管理に積極的に取り組んでいる。

(ウ) 福岡県のある村においては、森林組合が隣接町村の組合と協力して共販市場を設置し、積極的な運営を行うとともに、間伐材等の小径材の加工・販売を活発に行っている。地域においては、組合に対する信頼が高まり、間伐、枝打ち等の施業の促進が図られ、森林の適正な管理を行う上で大きな役割を果たしている。

(2) 農林業の一体的な振興

先にみたように、山村の多くは、いまだなお人工林が未成熟であることや旧薪炭林等で現在ほとんど利用されていない森林資源が存するなど、林業を振興する上でなお基盤整備が必要な段階にあり、加えて、農業等の産業基盤及び生活環境の整備が立ち遅れているなど、

今後一層、地域における定住条件の整備が望まれている。

このような地域における農林水産資源の活用等について 55 年林野庁「林業振興地域の整備のあり方に関する調査」によると、現状において資源を有効に活用しているとした市町村は全体の 4%と極めて少ない。しかしながら、大部分の市町村が、今後、資源を有効に活用して産業振興を図りたいとしており、山間地に適した農作物や豊富な資源の活用につながる特用林産物の生産によって、農林家の定着化や就労の場の確保を図り、地域の振興を進めつつ、森林の適正な管理を推進していくことは極めて重要である。

(1) 人工林の多くは若齢のため、森林からの所得は少なく、経済的な発展条件に恵まれない中であって、山間地に適した合理的な農林業の生産を進め、農林家の所得の向上とその安定化を図り、これとともに森林の適正な管理を行っている事例がみられる。

林野率 92%、農業においては、水稻、茶、養蚕及び肉牛を基幹作目とする岐阜県のある村は、特に良質な茶の生産が多くの農林家によって行われており、農林家の所得の確保と地域における安定した就労の場の創出に役立っている。森林の管理は、茶栽培などの農作業との調整を図りながら森林組合の技術指導の下に行われている。また、このように森林の管理を推進するとともに、地元の製材業の活発な活動を背景として優良ヒノキ材の産地形成への努力が続けられている。

また、林野率 81%、果樹（梅、すだち及びはっさく）、畜産（鶏及び豚）、水稻、養蚕、花木等多種類の農林産物を生産する徳島県のある町の A 地区においては、山の尾根筋にマツ、中腹にヒノキ、地味の良好な谷筋にはスギが造林され、スギ・ヒノキの下木として、しきみ（花木）、山裾にはすだち及び茶が栽培されるなど山地の合理的な利用による安定した農林業経営が行われている。このため、森林の管理についても農作業との調整を図りながら円滑に行われている。

林野率 67%、水稻果樹（栗及びみかん）、野菜、花き（菊）、タケノコ、茶等立地条件にも恵まれて多種類の農林産物の生産を行っている熊本県のある町は、特にこの中でも栗、タケノコ及び茶が多くの農林家の安定した所得源となっており、これらの農林産物の出荷は農業協同組合を通じて行われる一方、森林の管理は農林家の労働力の多くを森林組合の作業班に編成して行うなど、農林業の振興のため町ぐるみで組織的に取り組んでいる。

(2) 旧薪炭林等の低位利用の状態にある森林の多い地域等において、これらの地域資源を有効に活用した特用林産、畜産等を積極的に行い、農林家の所得の確保を図りながら、拡大造林、保育等を推進し成果を上げている事例がみられる。

岩手県のある町のA集落においては、農林家において畜産やたばこの生産を基幹とする経営の専門化がみられる中で、これら農林家間の経営耕地、労働力の交換利用や有機肥料等の有効利用を行い、個別経営の安定化及び規模拡大が図られて挙家離村等の防止に効果を上げている。このような中で、かつての薪炭林は、急速に人工造林が進められ、現在、保育の段階にあるが、これら施業について団地共同森林施業計画を作成し、それに基づく計画的な実施に取り組んでいる。

また、広島県のある町のB地区においては、水稻及び肉牛を中心とした農業生産を行う一方、人工造林を進め、また、しいたけや木炭の生産を行うなどの山林を活用した農林複合経営が安定的に営まれており、このため農林業の後継者が地域に定着している。1戸当たりの森林面積は約17haと比較的大きく、その管理は地区の優れたリーダーの下に施業組合を設立し、地区ぐるみで実施されている。

(3) 下流地域の協力及び都市住民の参加

山村地域における経済活動が停滞し、森林・林業を取り巻く環境が厳しい中で、国民的な緑資源確保の要請の高まりに対処し、緑資源としての森林の確保及び充実を図るためには、山村を中心とした林業関係者の努力のみでは限界があり、広く国民一般の理解と協力が必要となっている。

(1) 上流域における森林の水資源のかん養機能の確保、充実を図るため、早くから東京都や横浜市では上流域の水源の森林を取得し、その経営・管理に携わってきているが、近年、水需要の増大に伴って各地で上流域の水源林造成に下流域が協力する事例が多くみられるようになってきている。

宮城県、岡山県等においては、市が水源として重要な上流域の他町村の森林の造成に関して、造林やその後の管理費用を負担し、伐採時に収益を分け合う分収造林を推進している。

群馬県、岡山県等においては、市の水道局あるいは水道企業団が、また、神奈川県等においては、電気及び水道事業を行っている県企業局等が同様の趣旨から分収造林を行っている。

さらに、このような下流地域の協力や水道等の事業体が直接上流域の水源林の造成等を行うほかに、県の施策として企業局や関連する民間企業の資金を一括して取りまとめ、造林に対する助成の強化を図っている事例としては、兵庫県における21世紀水源林整備事業、

山口県における水源造林事業等や、群馬県、栃木県、富山県等における県条例に基づく「基金」等がある。

以上のほかに、「びわ湖造林公社」、「木曾三川水源造成公社」、「広島県水源の森基金」及び「福岡県水源の森基金」のように上・下流域の関連する県及び市町村の自治体等で構成する公益法人によって行われる分収造林や森林造成等に対する助成の例が近年増加している。

(2) 広く国民の森林・林業への理解を深めることを助長するとともに、併せて森林の整備・充実のための資金導入のみちを開くため、山村における成育途上にある公有林を対象として、都市住民等に森林への投資を呼びかけ、伐採時には投資に見合う伐採収益を分収しようとする「分収育林」の方式による森林管理が北海道、新潟県、埼玉県、島根県等でみられ成果を上げている。また、個人所有の森林あるいは会社有林における同様の事例が東京都、熊本県等にみられる。

(3) 山村住民と都市住民との交流を通じて山村の振興を図るとともに、都市の青少年に森林・林業との触れ合いの機会を持たせようという試みが地方公共団体を中心として活発化している。

群馬県のある町においては、都市の学生を中心とする青少年に森林作業への参加を呼びかけ、その体験を通じて山村の現状、森林造成の意義等を認識させようとする「都市青年林業体験参加事業」が行われている。

また、長野県のある村においては、村有林を提供し、大阪市内の中学の修学旅行生に毎年1ha程度の造林を体験させ、山で働く人々に対する理解等を深めようとする体験学習を実施している。

静岡県のある市においては、市内の農山村部と都市部を一体とした交流圏域を設定して、その積極的な交流活動を通じて地域全体の森林の育成に対する認識を高めようとする「みどりの生活圈交流活動事業」が行われている。

4 今後の課題と対応方向

現在、我が国の人工林面積は、拡大造林の推進により、約1,000万haに達している。特に、拡大造林が積極的に推進された30年代から40年代前半にかけては、木材需要の拡大と木材価格の上昇の中で、中小規模林家の活発な造林活動が展開された。

しかしながら、二度にわたる石油危機を経て、林業経営をめぐる情勢に大きな変化が生じ、林業生産基盤の整備の遅れと相まって、近年、特に、林業経営環境が一層その厳しさを増していることから、林業経営意欲の減退が顕著になるとともに、山村地域からの労働力の流出、不在村者の保有する森林の増加等もあって、林業生産活動が停滞し、適正な管理が十分に行われない森林が増加している。

このまま推移するならば、森林の健全性が低下し、風雪害等の気象災害や病虫害に弱い森林となり、森林の有する多面的機能や生産される木材の品質に影響が生じてくることが懸念される。

また、このような林業生産活動の停滞は、過疎化している山村地域社会の機能を低下させ、それがまた林業の担い手の育成を難しくするという悪循環を引き起こしている。

一方、我が国の都市部を中心とする森林等の減少傾向や国際的な森林資源の減少問題に関連して、森林の持つ機能の重要性に対する国民の関心がこれまでになく高まっている。

このような状況を踏まえ、当面の森林の適正な管理・緑資源の確保のための課題と対応方向について以下にみている。

(市町村の積極的な参画及び森林組合の体制等の充実・強化)

(1) 森林の適正な管理の推進を図る上で事例にもみられたように市町村が行政上その企画調整機能を十分に発揮することが期待されている。

しかしながら、現在の森林計画制度においては、国が「全国森林計画」を樹立し、これに即して都道府県知事が「地域森林計画」を樹立し、これに適合するように個々の森林を保有する林家等が自発的に「森林施業計画」を作成することを促進することとなっており、この制度上市町村の役割についての位置付けを欠いている。

このため、森林の計画的整備を図ることが必要な地域について、市町村計画を樹立し、それに基づいて森林の整備を進めるとともに、市町村長が間伐、保育等の管理が十分行われていない森林について施業の勧告を行うなどの方策が必要である。このような森林の適正な管理を推進するに当たっては、(1)集落等の広がりの中で農林業や地場産業の振興等地域の総合的な発展を図り、安定した就労機会をつくることによって山村における定住条件の整備を図り、施業が円滑に実施されるよう働きかけること、(2)不在村森林所有者を含めた林家に対して森林施業に関する指導・助言を適切に行えるような体制の整備を図ること等が

必要である。

また、地域の状況に応じ、造林、伐採から木材流通・加工等に至るまでの各部門を有機的に関連付け、一体的にその振興を図る地域林業の形成が必要であるが、その際、地域の各部門を組織化するオルガナイザーとしての市町村への期待が大きい。

(2) 林業生産活動を地域的なまとまりをもって推進し、森林の適正な管理を進めて行く上で、森林組合が地域林業の中核的な担い手としてその役割を果たすことが重要となっている。

また、近年、山村からの人口の流出、林家の世帯員の恒常的勤務の増加等によって自営林業従事者が減少し、森林組合等に施業を委託する林家等が増加する傾向にあり、今後もこのような傾向は更に続くものと考えられる。

しかしながら、森林組合の中には事業執行体制が不十分な組合があること等、期待されている役割に十分にこたえる上で解決すべき問題は少なくない。

このため、森林組合のマネジメント機能等経営体制の強化を図るための人材の養成及び確保、地域の特色を生かした組合事業の促進、作業班の拡充、雇用の安定化等について、地域林業の中核的な担い手としての役割を果たすために市町村と協力しつつ森林組合自ら積極的に取り組むことが求められるとともに、これを支援する対策が必要である。

(森林・林業の基盤整備の推進)

(1) 林道は、森林の適正な管理を促進するとともに、合理的な林業経営の推進のために欠くことのできない最も重要な基盤であり、山村地域の振興にも大きな役割を果たしている。

しかし、最近3か年間の林道の開設実績は、「全国森林計画」の計画量の6割以下と、整備の遅れが目立っている。

このため、森林の適正な管理の推進や国産材を安定的に供給する上で必要とする林道開設量を確保する必要がある、特に重要な地域については集中的に投資を行う必要がある。

また、作業道は、造林、伐採、搬出等の作業に付随して臨時的に作設されるものであるが、合理的な林業経営を行うに当たってその重要性は高い。健全な林業経営の展開と森林の適

正な管理を推進し、森林の持つ多面的な機能を発揮させるためには、集約的な森林施業を可能とする路網の配置が必要である。

(2) 近年、造林活動は停滞しており、特に拡大造林においてその傾向が著しい。したがって、いまだ拡大造林対象地が多く残されている地域においては、今後とも、その推進を図ることが必要である。また、公益的機能に対する要請の強い森林等に対しては、複層林施業の導入を図ることなどが必要となっている。

天然林についても、近年、優良広葉樹資源の確保、しいたけ等特用林産の振興のための原木確保、国民の緑資源確保への要請等森林資源への期待が多様化してきていることから、その質的整備を図るなどの対応が必要となっている。このため、天然林について、広葉樹施業、しいたけ等原木林造成のための施業等地域の状況に即応した各種の施業を積極的に推進するなど、施策の充実を図る必要がある。

(農林業の一体的な振興)

中小規模の林家の林業経営の安定化を図ることが森林の適正な管理を行う上からも重要であり、このためには林業経営の合理化と協業化の推進、育林技術体系の定着及び丸太生産・販売体制の確立を地域ぐるみで進める必要がある。その際、山村の中小規模の林家の多くは、農業を行いながら同時にこれと併行して林業を営んでおり、また、林業は個々の生産活動が季節的、間断的であるので、将来とも兼業労働力がその生産活動に大きな役割を果たしていくものと考えられることから、地域の資源を有効に活用して農林業を一体的に振興し、農林家の所得の向上や就労の場の確保を図ることが重要である。

このようなことから、山村地域において農林業の一体的な振興を図る場合、先の事例からもうかがわれるように、(1)林業のほかに地域の諸条件に適した農産物の生産を行い、林業と農業の適切な組合せを通じた就労の安定化及び農林家の所得の向上を図ること、(2)間伐材、おがくず等の農業への利用(畜舎、倉庫、支柱、たい肥等)を進めること、(3)特用林産の生産に関して、資源の有効活用や協業化の促進により、生産コストの低減を図るとともに、需要動向に応じた生産を行うなどの合理化、効率化を推進すること等に留意し、林業と農業の有機的な関連付けを強化しながらその振興を図る必要がある。

(下流地域の協力及び都市住民の参加)

(1) 緑資源としての森林の確保とその維持は、山村を中心とした地域住民や林業関係者の不断の林業活動があって初めて可能となるものであり、健全な山村地域社会が形成され、

地域の林業生産活動が活発に行われることによって緑資源としての森林は確保されるものであることについて、国民の理解を得ることが必要である。

このため、緑資源としての森林の重要性、森林・林業の果たしている役割と現状等について広く国民の理解を深めるためのPR活動とともに、体験林業や都市部学校による学校林の造成等の山村と都市との交流を図り、国民全体の広がりの中で緑資源の育成と良好な維持管理を推進する運動を展開することが必要である。

(2) 同時に、都市住民を含め広く国民が森林を保育するなど実際に緑資源造成に参加して、森林・林業への理解を深めることを推進するとともに、併せて緑資源としての森林の整備充実のための林業以外からの資金導入のみちをひらくため、分収造林制度を拡充し、成育途上にある森林を対象とした分収育林制度を確立・推進することが必要である。

(3) 森林の育成に対する外部資金の導入の手法として、水資源のかん養機能を高めるため、いわゆる下流域と上流域とが提携して、下流域の資金を上流域の森林の造成費の一部として導入している例が増加しつつある。このような外部からの資金の導入を推進するとともに緑資源確保への国民参加と国民の緑との交流の促進等を幅広く実施するため、その受皿ともいべき組織を育成する必要がある。

III 木材の需給と価格

1 木材需給の動向

(1) 木材の需要部門

(住宅建設)

木材の主要な需要部門である住宅建設の動向を建設省「建築着工統計調査」によってみると、56年の着工新設住宅戸数は、前年に比べ9%減少して115万2千戸となり、42年以来14年ぶりに120万戸を割る低い水準となった(表III-1)。なかでも民間資金による持家系住宅(持家+分譲住宅)の不振が目立った。また、分譲住宅は、前年水準を17%下回る大幅な減少を示し、着工戸数が伸び悩む大きな原因となった。さらに、57年に入ってから、上期には、建築費が安定的に推移し勤労者の可処分所得に回復がみられる中で、着工戸数は、持家の建設がやや回復の兆しをみせたものの、分譲住宅が引き続き大幅に落ち込んだこと等から、前年同期を下回る不振が続いた。しかし、下期には、住宅金融公庫融資の貸付限度額の引上げ等、57年度における公的住宅金融の拡充を反映して、公的資金による住宅建設

が急増したため、各月とも前年同月を上回る回復を示した。このように、57年の着工新設住宅戸数は、上期の不振、下期の回復という基調の下で、年間では前年とほぼ同水準の114万6千戸となった。

一方、住宅1戸当たり床面積は、45年の68m²から55年の94m²へと10年間に4割近い増加をみた後、56、57年はほぼ横ばいで推移している。しかし、これを住宅着工戸数全体の約5割（床面積では約7割）を占める持家についてみると、55年が119m²、56年が120m²、57年が121m²と増加傾向にあり（図III-1）、住宅の質的向上を指向する動きは依然として根強いものがみられる。

また、住宅の質的向上については、規模拡大にとどまらず、住みやすさや耐久性等の面で良質な住宅を求める動きが強まっており、1戸建て住宅については、供給者側でも長期の住宅性能保証を行うケースが増えてきている。

56年から57年にかけての住宅建設の動向を概観すると、(1)公的資金による住宅建設のシェアの高まり、(2)木造・1戸建て分譲住宅建設の著しい不振、(3)プレハブ住宅建設の復調等が特徴的な動きとしてみられる（図III-2）。公的資金による住宅建設のシェアが高まっているのは、近年における公的住宅融資制度の充実に加えて、国民の所得がかつてのような大幅な伸びを期待し得なくなったことや住宅取得階層の若年化、低所得層へのシフト等から長期低利の公的資金を利用する傾向が強まっていることによるものとみられる。また、木造を中心とする1戸建て分譲住宅の建設は、56、57年と大幅な落ち込みを示したが、これは、1戸建て分譲住宅の価格が高騰し、伸び悩む所得とのかい離が顕著となったため需要が急減したことが主な要因と考えられる。さらに、大手住宅建設業者等によるプレハブ住宅は、合理化、省力化による低価格の維持、かし保証の長期化、販売営業活動の積極化等を背景に、最近、住宅着工戸数に占めるシェアを回復してきており、1戸建て住宅の分野で在来工法住宅との競合を強めている。

次に、木造住宅建設の動きをみると、着工戸数は、56年には分譲住宅の急減等を反映し、前年に比べ13%減の65万戸と大幅に減少した。しかし、57年には、木造住宅の建築費が安定的に推移したこと、住宅金融公庫の融資条件を緩和したことなどから、木造住宅が大宗を占める持家及び木造貸家の建設がやや回復したため、前年に比べ2%増の67万戸となった。この結果、着工戸数全体に占める木造住宅のシェア（木造率）は、56年には57%（床面積では61%）と過去最低を記録したが、57年には58%（床面積では63%）と50年以来7年ぶりに回復した。

木造住宅建設は、その9割以上が在来工法によっている。しかし、最近ではタウンハウス

など連棟式住宅の需要の伸びや住宅取得階層の若年化に伴う洋風指向の強まり等から枠組壁工法(ツー・バイ・フォー工法)による木造住宅の建設が都市部を中心に伸びてきており、社団法人日本ツーバイフォー建築協会調べによれば、56年度も前年度に比べ7%増の1万4千戸と引き続き伸びを示した。

我が国の住宅総数を総理府「住宅統計調査」によってみると、53年には既に世帯数を超える3,545万戸(1世帯当たり住宅戸数は1.08戸)に達している。しかし、これら住宅の質的水準をみると、最低居住水準(世帯人員4人の場合の住戸専用面積50m²)未満の状態にある世帯が全体の15%を占め、平均居住水準(世帯人員4人の場合の住戸専用面積86m²)未満の世帯が58%を占めている。また、36年から45年までの10年間に建設された住宅が全体の32%を占めており、これら住宅の1戸当たり平均延べ面積は70m²と比較的低い水準にある。このような住宅事情を背景に、最近、新設住宅に伸び悩みがみられる中で、増改築、模様替え等の需要動向が注目されている。

近年における住宅建設の動向については、国民の住宅に対するニーズの高度化・多様化等を背景に、住宅の規模の拡大、設備の改善等質的向上を求める傾向が強まっており、今後の木材需要の維持、拡大を図っていく上でも、このような需要部門の動向に沿った需要開拓等の新たな対応が必要となっている。

(紙パルプ生産)

木材需要の約3割を占めるパルプ用材の需要先部門である紙・板紙及びパルプの生産動向を通商産業省「生産動態統計調査」によってみると、紙・板紙は、56年には、前年後半からの引き続き内需の落ち込みと在庫量の増大、それに続く市況の低落を背景に、特に需給ギャップの大きかった上質紙及びコーテッド紙については5月に、両更クラフト紙については6月に、家庭用薄葉紙については9月に、それぞれ不況カルテルが結成され生産調整が行われたことから、生産量は前年に比べ6%減少して1,698万トンとなった(図III-3)。

しかし、57年には、国民の消費支出が上向きに転じたこと、製品価格が比較的安定して推移したこと、為替相場の円安化等を反映し輸出が伸びたことなどにより、生産量は前年を3%上回る1,745万トン(速報値)となった。

55年後半以降の紙・板紙生産の停滞は、景気の後退による消費の不振が最も大きな要因となっているが、最近では、産業用の需要部門における石油化学製品との競合、比較的加工度の低い新聞用紙や段ボール原紙等の紙製品輸入の増加、新聞紙や産業用包装紙にみられる軽量化、さらには省資源による紙節約ムードの高まり等の構造的な要因もその背景にみ

られる。

このような動向の下で、産業構造審議会紙パルプ部会は、58年1月に65年度までを見通した新たな紙・板紙の長期需要見通しを明らかにしている。この需要見通しによれば、56年度から65年度までの紙・板紙需要の年平均伸び率は2.6%で、56年3月の前回見通し（54年度から65年度までの年平均伸び率3.5%）に比べ低くなっている。

次に、パルプの生産動向をみると、56年には紙・板紙生産の不振を反映し、生産量は前年に比べ12%減少して861万トンとなったが、57年には紙・板紙生産が回復したことから、パルプ生産量もほぼ前年水準を維持し863万トン（速報値）となった。

56年から57年にかけてのパルプ生産量の動きをみると、古紙利用の増加の影響を受け、紙・板紙生産量の減少時にはパルプ生産は大幅に減産され、また、増加時においてもパルプ生産の増加率は小さいという傾向がみられた。古紙は、資源の再利用が図れること、エネルギー消費の節約ができること、パルプと比較して割安であることなどから、近年、紙・板紙の原料としての需要が増加傾向にあり、特に、55年後半以降においてこの傾向が強まっている。

(2) 木材の需給

我が国の木材需給動向を林野庁「木材需給表」によってみると、木材（用材）需要量は、経済の高度成長の過程で着実に増大し、48年には1億1,758万m³とこれまでの最高水準に達したが、二度にわたる石油危機を契機とする経済基調の変化に伴い、49、50年と2年連続して減少した後、51年から55年までは1億m³から1億1千万m³の間で推移してきた（図III-4）。しかしながら、56年には、住宅建設の急減、紙消費の低迷等を背景に9,183万m³と43年の水準にまで落ち込み、57年も、林野庁「木材需給対策中央協議会」の需給見通し（57年9月公表）によれば、前年とほぼ同水準の9,090万m³と、引き続き低い水準にとどまるものと見通されている。

56年の木材（用材）需要量を用途別にみると、製材用及び合板用は、住宅建設の落ち込みにより、前年に比べ共に14%減少し、また、パルプ・チップ用も紙・板紙生産の不振等を反映して、前年に比べ19%減と大幅に減少した。このように、56年の木材（用材）需要量は、すべての需要部門で10%を超える大幅な減少を示し、市況の悪化とともに木材産業に深刻な不況をもたらした（表III-2）。

次に、56年の木材（用材）供給量を国産材、外材別にみると、国産材が3,163万m³（林

地残材 26 万 m³ を含む。) で前年に比べ 8% の減少であったのに対し、外材は製材用、パルプ・チップ用、合板用等すべての部門で国産材を上回る減少を示し、前年に比べ 19% 減の 6,020 万 m³ と激減した。この結果、56 年の木材 (用材) 自給率は、前年の 31.7% から 2.7 ポイント上昇して 34.4% となり、2 年連続して自給率が高まっている。

我が国の木材需要は、経済が安定成長に移行する中で伸び悩み、取り分け 56 年以降は、40 年代初めの水準にまで落ち込むなど不振が続いている。また、今後における需要部門の動向をみても、住宅建設は、住宅ストックの量的充足、世帯数増加率の鈍化、人口の社会的移動の低下等にみられる需要構造の変化の中で、中長期的には 40 年代のように順調な伸びは期待し得ない状況にあり、パルプ部門の需要も、紙消費量の伸び悩みに加えて製品の軽量化、製品やパルプ輸入量の増加傾向、古紙利用比率の高まり等を背景に大きな伸びは期待し得ない状況にある。

以上のように、木材需要をめぐる環境条件は急速に変化しつつあるとともに厳しさを増している。このような状況の下で、木材需要の拡大等を図るため、木材業界等を中心に木材の良さを国民一般に周知させる P R 活動が、56、57 年と全国各地で一段と活発に展開された。また、これらの木材需要開発のための動きは、単に啓もう宣伝にとどまらず、その効果を具体的な木材需要に結び付けようとする動きも積極化している。例えば、(1) 首都圏のある建築事務所と大工・工務店の協同組合は、木材産地の製材工場や建具協同組合等と提携し、主に国産材を用いた在来工法住宅の需要開拓に取り組んでいる。この場合、産直システムを採用することによって流通経費を削減し、また、産地プレカット工場での規格部材の一括生産による省力化、部材の規格化による施工の合理化などで建築費のコストダウンと工期の短縮化を図り成果を上げている。(2) 近畿圏のある地方では、森林組合が中心となり、地域の木工等を組織化して原木供給から加工、建築までを一貫して行い、地域内及び隣接する都市で国産材を用いた優れた在来工法住宅を低廉な価格で供給することによって、地元材の利用促進に寄与している。(3) 東北のある県では、地元材の需要拡大等を図るため、林業者、木材加工業者、住宅販売業者など木材の生産から加工、建築までの関係者が木造住宅会社を設立し、地元のみならず関東圏など大消費地への木造住宅等の販売に取り組もうとしている動きもある。(4) 集成材の業界では、これまで建築基準法で主要構造部を木造とすることが規制されていた大規模の建築物について、構造耐力、耐火性能等の面で優れた特性を有する大断面の構造用集成材を用いることにより、一定の要件の下で木造でも建築ができる認定 (建築基準法第 38 条) を受け、新たな需要拡大の道を切り開いた。

今日、住宅建設は、各種プレハブ住宅の増加など工法の多様化が進んでいるが、総着工戸数の約 6 割、木造住宅着工戸数の 9 割以上が在来工法住宅によって占められている。また、55 年の総理府世論調査をみても、全国調査対象者の 80% が木造 1 戸建て住宅 (うち 75%

は在来工法住宅)を希望しているなど、住宅に対する選好の意識は、在来工法を中心とした木造住宅に根強いものがある。

このような国民の木造住宅に対する根強い選好意識を背景に、現在の需要にこたえ、更に潜在的需要を掘り起こすためには、木造住宅の持つ優れた特色を生かし、かつ、生活様式の変化に対応し新しい時代の感覚を取り入れた住宅を、低廉な価格で安定的に供給することが重要である。このためには、需要者と供給者とを結ぶ安定した取引体制を確立するとともに、木材の加工・流通部門と大工・工務店等の建築部門との密接な連携の下で、部材の均質化、部材加工のシステム化、工法の合理化等を図り、時代の変化に応じた木造住宅部材等の安定供給体制を整備していくことが重要となっている。

また、今後増大が見込まれる増改築需要や住宅の改装等におけるDIY(自らの手で住宅等の修理補修、改善等を行うこと。)産業部門への対応も重要となっている。

次に、パルプ・チップ部門については、近年増大している間伐材、松くい虫被害木等の利用を促進するほか、供給体制の整備、供給者と需要者との間の安定取引体制の確立を図っていくことが重要となっている。

(製材品及び製材用丸太の需給)

製材品の需給動向を農林水産省「木材需給量調査」及び大蔵省「貿易統計」によってみると、需要量は、56年には住宅建設の落ち込みにより建築資材の需要不振が深刻化したため、前年に比べ14%減少し3,646万m³となり(図III-5)、41年の需要量をも下回る低水準となった。

しかし、57年には、輸入製材品に一時的な仮需が発生したこと、木造住宅建設にやや回復の兆しがみられたことなどから、年間の需要量は前年を3%上回る3,754万m³(速報値)となっている。

次に、供給の動きをみると、国内製材工場の出荷量は、56年には需要の減退と市況の悪化を反映して年初から大幅な減少を続け、秋口以降は減産による需給の引締りと価格の上昇等から回復の兆しをみせたものの、年間の出荷量は前年に比べ12%減少して3,256万m³となった。

また、57年の出荷量は、上期には需要が低迷する中で一時的に製材品の輸入量が急増したこともあって伸び悩んだが、下期には住宅建設に明るさがみえたことなどを反映して回

復し、年間では前年とほぼ同水準の 3, 259 万 m³ (速報値) となった。

一方、製材品の輸入量は、55 年にはこれまでの最高である 557 万 m³ を記録したが、56 年には製材品全般に及ぶ需要の大幅な減退と在庫圧迫による価格の下落、円安の進行等により在庫調整が強力に進められたことから、前年を 30% 下回る 390 万 m³ と急減した。57 年に入ると、上期には、56 年末の大手木材輸入商社の倒産を契機に、先高見込みにより手当てされた米材製材品等が急増したが (図 III-6)、下期には、在庫圧迫等から輸入量は減少し、需給バランスは逐次回復した。このような動向の下で、57 年の製材品輸入量は、前年を 27% 上回る 495 万 m³ となった。また、57 年には、南洋材製材品の輸入量が前年に比べ 57% 増と大幅に増加したことが特徴的な動きとして挙げられる。このような動きの背景には、我が国企業の資本参加、技術提携による現地工場が最近稼働期に入り、製品の日本側への引き取りが要請されていることや現地挽き製材品の品質が次第に向上していることなどがあるとみられるが、現地挽き製材品の急増は、我が国の関連製材業界に大きな影響を与えている。

次に、製材用丸太の動きをみると、56 年の工場入荷量は、製材品出荷量の減少と在庫調整等に伴い、前年に比べ 12% 減少して 4, 595 万 m³ となり、57 年も前年を若干下回る 4, 533 万 m³ (速報値) となった (図 III-7)。これを国産材、外材別にみると、56 年は、国産材が前年に比べ 7% 減の 1, 953 万 m³ であったのに対して、外材は前年に比べ 15% 減の 2, 642 万 m³ と大幅に減少した。さらに、57 年は、国産材が間伐材の増加等を反映して前年に比べ 3% 増の 2, 019 万 m³ (速報値) と 3 年ぶりに前年を上回ったのに対し、外材は前年に比べ 5% 減の 2, 514 万 m³ (速報値) と減少を続け、丸太入荷量に占める国産材割合の増加傾向が引き続きみられた。

このような動向の下で、今後、国内資源の充実に対応し、国産材供給量の増大を図っていくためには、それぞれの地域の特性、実情等に応じた、生産から流通、加工に至る安定供給体制を整備していくことが重要となっている。

(合板の需給)

56 年の合板需要は、景気の低迷と住宅建設の落ち込みにより、一段と停滞の度を深めたが、需要の減退に応じた供給の調整が進まず、在庫圧迫と需給緩和から市況の悪化が深刻となった。このため、合板業界は、普通合板について 7 月から 12 月にかけて 2 次にわたる不況カルテルを結成して、生産調整による需給対策に取り組んだ。このような動向を反映し 56 年の普通合板製造量は、前年に比べ 12% 減少して 11 億 8, 811 万 m² となった (図 III-8)。さらに、57 年に入ってからも住宅建設の不振による需要停滞の下で、第 3 次、第 4 次の不

況カルテルの結成による生産調整が年初から 5 月まで実施され、また、下期には不況の深刻化、長期化の下で、中・大手の合板工場の倒産・廃業が続出したことによる生産減などから、年間の普通合板製造量は、前年に比べ 4%減少して 11 億 4, 502 万 m²（速報値）となった。

我が国の合板製造業は、原料の大部分を東南アジアで産出されるフタバガキ科のラワン類丸太に依存してきたが、合板適材である大径優良材の減少、主要な産地国における丸太輸出規制の強化等から将来を見通した原料の安定的確保を図る必要に迫られている。このため、既に未利用樹種を用いた合板製造技術の開発等が進められてきており、最近では、一部の合板企業でソ連材の針葉樹を利用した合板製造を試みる動きがみられる一方、57 年には米国から針葉樹単板の輸入を試みる動きもみられた。このような動向を背景に、57 年 12 月には針葉樹の使用を認めるなどを内容とした構造用合板の JAS 規格（日本農林規格）が改正された。

（パルプ用材の需給）

パルプ用材（木材チップを含む。）の需給動向を通商産業省「生産動態統計調査」によってみると、56 年のパルプ用材消費量は、紙・板紙生産量の減少、古紙利用率の増大等から前年に比べ 12%減少して 2,881 万 m³ となった（図 III-9）。

また、パルプ用材の工場入荷量は、パルプ生産量の減少と在庫量の増大に伴う入荷抑制から、前年に比べ 16%減少し消費量を上回る落ち込みを示した。57 年に入ると、景気回復に遅れがみられたものの、個人消費支出が上向きに転じ在庫調整が一巡したことなどから、紙・板紙生産がやや活発化したため、パルプ用材消費量も年間で前年に比べ 2%増の 2,935 万 m³（速報値）となった。しかし、その伸び率は、パルプに代替する古紙利用率の一層の伸びを反映し、紙・板紙生産量の伸び率に比べ低い水準にとどまっている。

パルプ用材の供給の動きを工場入荷量の推移によってみると、56、57 年と、国産材の入荷量シェアが高まっているのが目立っている。この背景には、輸入チップ、特に北米産の針葉樹チップが、55 年初に産地価格が高騰しその後高水準で推移したこと、また、為替相場の大幅な変動等取引上の不安定要因が増加していることがあるのに比べ、国産針葉樹チップは、間伐材や松くい虫被害木等の積極的な利用が進められており、また価格も、輸入チップに比べ安く、かつ、安定した動きを示していることがある。

（3）木材の輸入

(木材輸入をめぐる動き)

56年から57年にかけての木材輸入状況を大蔵省「貿易統計」によってみると、丸太及び製品の輸入総額は、56年には前年に比べ37%減少して1兆1,503億円となり、57年には1兆2,979億円となっている。また、我が国の総輸入額に占める割合は、57年には4.0%となっており、輸入品目の中では依然として大きな地位を占めている。

次に、輸入量を丸太、製品別にみると、56年には、木材需要の大幅な減退と価格低迷の下で、在庫圧迫等により輸入意欲が急速に低下したため、丸太、製材品、木材チップとも前年に比べそれぞれ22%、30%、22%と大幅に減少した。また、57年には、製材品が上期に急増したこと等を反映して前年に比べ27%と大幅に増加し、また、丸太も前年に比べ4%増加したが、木材チップは前年に比べ9%減少している(表III-3)。

最近における木材輸入をめぐる特徴的な動きをみてみよう。第1に、丸太輸入量が急減し伸び悩む一方(図III-10)、増加基調にある輸入製材品が仮需により一時的に急増し需給の乖離がみられたことである。我が国の木材加工業は、原料である丸太の約6割を輸入丸太に依存しているが、この丸太輸入量は、55年以降の木材需要の急減に加え、産地国の丸太輸出規制の強化、為替相場の円安化等の影響を受け、54年から56年までの2か年間に35%減と短期間に急激な減少を示した。これに対して、製材品輸入量は、54、55年と急増した後、56年には需要の著しい不振と在庫圧迫等から減少したが、57年には56年末の大手木材輸入商社の倒産に伴う思惑輸入の増加等から上期に一時的に急増し、実需が低迷している下で、需給バランスを崩す要因ともなる状況がみられた。

第2に、南洋材丸太の輸入量が減少する中であって、国別の変化がみられることである(図III-11)。南洋材丸太の主要輸出国であったインドネシアは、近年、木材工業化政策を強力に進めるとともに、丸太輸出規制を一段と強化してきており、同国からの丸太輸入量が急減している。また、マレーシア・サバ州及びフィリピンは、丸太輸出量を減少する政策を採ってきているが、56年にはフィリピン、57年にはマレーシア・サバ州と両地域からの丸太輸入量は増加に転じている。一方、マレーシア・サラワク州及びパプア・ニューギニアは、当面、丸太も輸出する方針のため、同州及び同国からの丸太輸入量は、近年、増加傾向にある。このような産地国における木材輸出量の不安定化は、原木の安定的確保等の面で我が国の合板製造業及び南洋材製材業に大きな影響を及ぼしている。

第3に、輸入丸太の材質の低下と樹種別構成割合が変化していることである。米材についてみると、近年、我が国への輸出丸太の生産地帯である米国西岸地域の天然林の伐採が進み、二次林(原生林伐採跡地や山火事跡地等に成林した森林)に伐採対象地が移行している

ため、丸太の径級が細くなるとともに材質の低下がみられる。また、南洋材については、ラワン類等フタバガキ科の大径優良材を産する森林が次第に減少しており、これに丸太輸出規制の強化も加わって、今後の材質の低下は避けられない状況にある。一方、樹種別構成割合の変化についてみると、米材では、大径良質の米ツガ資源の減少等に伴い米マツの輸入割合が高まっている。また、ソ連材では、伐採対象地が奥地化し、カラマツが相対的に多い内陸部へ移行していることからカラマツの輸入割合が高まっている（図 III-12）。

第4に、木材輸入の担い手に変化がみられることである。我が国の木材輸入は、かつての需要拡大期には、資金力、販売力等の面で勝る総合商社を中心に行われていたが、近年、これら総合商社は、産地国における開発輸入の減少、需要不振による取扱量の減少と市況低迷による採算性の悪化等から、木材輸入部門を統合、縮小している。このため、木材輸入量に占める総合商社の割合も、49年の66%から56年の44%へと低下してきている（図 III-13）。また、輸入方式を商社自身の判断による方式から需要者の注文による、いわゆるつなぎ方式へ転換させるなど、リスク負担の軽減を図る動きをみせている。一方、最近では、小口取引が可能な製品輸入の増加や国内の金融機関が輸入信用状を容易に開設するようになったことなどから、中小規模の商社や木材販売業者等の新規参入が目立っており、木材輸入業者数は50年以降の6年間に約2倍となっている。

（木材輸出国の動向）

我が国に関連の深い木材輸出国において、主として56年から57年にかけて変化がみられた木材輸出政策の動きをみてみよう。

（東南アジア地域）

インドネシアでは、雇用機会の拡大、輸出所得の向上等を目的とする木材工業化政策を推進する中で、丸太輸出規制を強化し、合板等製品の国内生産の促進と輸出を拡大する動きを強めている。このため、56年5月には、合板製造業者に限って丸太輸出を認めることとし、合板工場を稼働中の者は国内向け4に対し輸出を1、合板工場建設中の者は国内向け1に対し輸出を2とする丸太輸出規制の強化を行った。さらに、57年2月に発表された新政策では、この規制を一段と強め、合板工場を稼働中の者及び合板工場の建設が認定された者に対して、それぞれ57年以降の丸太輸出量を明らかにするとともに、丸太総輸出量を57年450万m³、58年300万m³、59年150万m³と段階的に減少させ、60年以降は全面的に丸太輸出を禁止するとしている。

マレーシア・サバ州では、近年、森林開発が急速に進められてきた結果、資源の減少が問

題となっており、森林の保全、資源の有効利用等の観点から、52年以降の5年間に丸太輸出量を半減させる政策を推進してきている。しかしながら、56年には、当初の輸出枠600万m³を後には800万m³に増加するという状況もみられた。このような状況の下で、57年には、丸太輸出枠を600万m³と発表するとともに、57年3月からは輸出価格の下支え等を図るため輸出最低標準価格制を導入している。

マレーシア・サラワク州では、木材工業化を徐々に進めているが、当面、丸太も輸出する方針のため、同州からの丸太輸入量は増加している。

フィリピンでは、優良材の減少が目立っているため、これまで丸太輸出禁止がたびたび検討されるなど制度的な面での丸太輸出規制には最も厳しいものがみられ、57年にも丸太輸出を禁止する政策が発表されている。しかし、現在、全面的な輸出禁止は行われていない。また、パプア・ニューギニアでは、将来の製品輸出を指向しつつも、自国の木材加工の技術水準等を考慮し、当面は丸太の輸出を拡大する政策を採っている。

(北米地域)

米国では、54年以降の住宅建設の急激な落ち込み(図III-14)に伴い木材需要は低迷し、木材産業は長期にわたる不況下にあり、工場閉鎖が相次ぎ失業問題が深刻化している。このため、国内産業の保護と雇用の確保を図る観点から、丸太輸出規制と製品輸出の拡大を求める声が高まってきており、このような動きを背景に、連邦レベルでは、54年に輸出管理法の改正により立法化された米スギ丸太の輸出禁止が、57年10月以降完全実施に移された。また、いずれも未成立となったものの、西経100度以西の連邦有林産丸太の輸出を禁止している現行の時限法を恒久化しようとする法案が55、56年と引き続き議会で提出された。一方、州レベルでは、ワシントン州議会に、結果的にはいずれも廃案となったものの、州有林産丸太の輸出規制法案が54年から55年にかけて8件、56年に5件提出され、また、オレゴン州議会では、56年7月にこれまで例外的に輸出を許可していた州有林産丸太について、米檜を除く樹種はこれを一切認めないことなどを内容とするブラウン法が成立している。

また、57年には、木材価格の下落による採算割れから州有林の立木販売材を期限内に伐採搬出できない業者に対する緊急対策として、一定の条件の下で契約の延期、解除を認める「木材産業救済法」がワシントン州議会で成立するなど、不況の度を深めている木材産業に対してその救済を図る動きがみられた一方、米国内の丸太需要が著しく減退したため、丸太の輸出をも積極化しようとする動きもみられた。

以上の米国内での動きのほか、我が国との貿易関係では、56年末及び58年初に民間代表を含む政府レベルの情報及び意見の交換を行う「日米林産物委員会」が東京及びシアトルで開催され、日本側が丸太輸出規制強化の動きに対する配慮を求めたのに対し、米国側は製品輸入の拡大、合板等の関税引下げ、構造用合板規格（JAS）の改正等を要請しており、この問題は56年及び57年に開催された「日米貿易小委員会」でも取り上げられた。

我が国は、製材品、合板等の関税引下げについては、54年に合意された東京ラウンド（多国間貿易交渉）にのっとり関税率の段階的引下げ措置の一律2年分繰り上げ実施を57年4月に行い、また、構造用合板の規格については、57年12月に節、接着力等について所要の改正を行った。

（ソ連極東地域）

ソ連は、同国の極東地域に広大な森林を有していることから、この地域に隣接する大きな木材消費国である我が国との安定的な木材貿易を推進する政策をこれまで採っている。

日ソ間における木材貿易は、主として全ソ木材貿易公団（エクスポートレス）を窓口として行われているが、これには1年ごとに契約し輸入するものと長期契約で輸入するものとの二通りがある。このうち長期契約で、現在、ソ連材輸入量の2割強を占めるKSプロジェクトに基づく第3次の輸入契約は、56年から61年までの6年間に丸太1,200万m³、製材品124万m³をソ連から輸入することなどを内容として56年3月に締結された。また、チップ・パルプ材契約は、第1次契約（47年以降10年間）が56年に終了しているが、第2次契約については腐れの混入率等に関して合意が得られなかったため、57年はとりあえず単年契約とし引き続き交渉が進められている。

（我が国の木材貿易）

FAO「林産物年次報告」によってみると、55年における我が国の木材輸入量は、世界の木材貿易量の22%を占め、また、丸太の輸入量では世界の43%に達し、世界の木材貿易に占める位置が極めて高い。

一方、国内的にみると、我が国は、56年には木材（用材）供給量の66%を海外の森林資源に依存しており、国内森林資源の多くが現在なお成育途上にあることから、相当量の木材供給を海外に求めざるを得ない状況にあり、今後とも木材貿易の円滑化を図り、需要の動向に見合った安定的な輸入を図っていく必要がある。

このためには、木材産地国との間において、政府間あるいは民間ベースの対話、情報交換及び東南アジア等の開発途上国における森林資源の造成等に対する技術、資金面での協力等を通じて、産地国との相互理解を一層深め、国際協調関係の維持確立を図っていくことがますます重要となっている。

2 木材価格の動向

(1) 木材価格

製材、合板、木材チップ等を含む木材価格の動向を日本銀行「卸売物価指数」の製材・木製品価格指数によってみると、55年下期以降における需要の急激な落ち込みの下で下落の一途をたどった木材価格は、56年に入り4、5月に若干の反発をみた後再び下落に転じ、米材及び南洋材を中心に在庫調整の効果が現れた8月によりやく下げ止まった（図 III-15）。9月以降は、輸入意欲の減退等による供給減もあって在庫調整が進展したことを反映し、横ばいないし強含みで推移したが、11月末の大手木材輸入商社の倒産を契機とした先行き供給不安により、12月から57年1月にかけて外材を中心に若干上昇した。しかし、57年2月以降は、実需が依然として停滞する中で、前年末から年初の価格上昇時に手当てした輸入製材品等の入荷量が一時的に急増し需給関係に不均衡が生じたため再び下落に転じ、6月には56年の最低値を更に下回る水準にまで落ち込んだ。7月以降の木材価格は、住宅建設が前年水準を上回るなど需要面で明るさがみえたこと、米材製材品の輸入が価格の低迷、在庫圧迫等から減少したことなどにより、需給が次第に引き締まってきたため若干上昇し、その後横ばいとなっている。

55年5月以降における木材価格の下落、低迷は、木材需要の大幅な減退と、これに対応した供給の縮減が円滑に行われなかったことが最大の要因となっている。特に、価格形成に主導的な役割を果たしている外材は、為替相場の大幅な変動や木材輸入業者の増加等により、一時的な需給の不均衡をもたらすような輸入もみられるなど不安定な動きが目立ち、価格の振幅も国産材に比べ大幅となっている。

(2) 品目別価格

(丸太価格)

53年末以降の価格変動期における丸太価格の特徴的な動きをみると、輸入丸太価格では、まずラワン丸太価格が産地国の丸太輸出規制の強化等を背景に最も大幅な上昇を示し、その後の下落過程でも他の樹種に比べ高い価格水準を維持していることである（図 III-16）。

これを農林水産省「木材価格調査」でみると、ラワン丸太（製材適材）と米ツガ丸太の価格比は、53年11月にはラワン丸太が米ツガ丸太の1.2倍であったが、価格ピーク時の55年4月にはこれが1.5倍、57年9月には1.8倍と次第にその差が広がっている。また、ソ連材のエゾマツ、カラマツ丸太価格の変動が際立っていることである。例えば、北洋エゾマツと米ツガの丸太価格を比較してみると、53年11月には北洋エゾマツ丸太が米ツガ丸太を7%下回っていたが、55年5月には逆に米ツガ丸太を6%上回る価格水準まで上昇し、上昇過程では米材に需要分野を侵食される状況もみられた。しかし、その後における需要の減退等から57年7月には、再び米ツガ丸太を20%下回る価格水準にまで落ち込んでいる。

次に、国産丸太の価格動向をみると、スギ、ヒノキ等の主要丸太の価格は、上昇時、下落時共にいずれも輸入丸太類に比べ安定的な動きを示し、短期的な価格の変動も緩やかなものとなっている。また、最近では、一般材についてみれば、国産丸太と輸入丸太との価格が次第に接近してきているのが特色となっている。例えば、スギ中丸太と米ツガ丸太の価格を比較してみると、53年にはスギ中丸太が米ツガ丸太を28%上回っていたが、55年にはこれが14%となり、さらに57年上期には4%に縮まってきている。

（製材品価格）

製材品価格の特徴的な動きを農林水産省「木材価格調査」によってみると、50年以降の中期的動向では、丸太価格と同様に国産材と外材との価格が次第に接近していることである。例えば、卸売価格のスギ正角と米ツガ正角の価格を比較してみると、50年にはスギ正角が米ツガ正角を51%上回っていたが、53年にはこれが38%となり、57年には14%と次第に価格差が縮まってきている（図III-17）。これは、木材需要の長期不振により国産材価格が低迷した反面、外材は産地価格の上昇、円安の進行等から比較的高水準の価格を維持していること等によるためとみられる。

（合板価格）

56年4月から5月にかけて小反発した合板価格は、在庫量の増大、流通段階での買い控え等から再び下落に転じたが、7月上旬の不況カルテル結成による生産調整を契機に8月には下げ止まった（図III-18）。その後は南洋材価格の上昇、在庫調整の進展等を反映し上昇に転じ、12月には、大手木材輸入商社の倒産とこれに関連する中堅メーカーの連鎖倒産を契機に、先行き供給不安から急上昇した。しかし、57年に入ると、実需の低迷と先安見込みによる需要者側の買い控え、供給者側の売り急ぎから価格は下落し、これに資金繰りによる換金売りも加わって6月には前年9月頃の水準まで落ち込んだ。下期に入ると不況の長期化により中堅規模の企業の倒産、廃業が相次ぎ、信用不安から在庫積み増しがみられたた

め価格は急上昇したが、流通段階での在庫手当ての一巡から10月には再び弱含みとなった。さらに、その後は、大手合板企業の倒産を契機に年末に一時的に上昇したが、58年1月には、為替相場の円高化等に伴う原木の値下がり、需要不振による在庫圧迫等を反映して、再び下落に転ずるといふ不安定な動きを示している。

合板価格の変動は、製造コストの大部分を占める原木価格の動向にもよるが、加工、流通段階を通じて在庫機能が乏しい上に、需要の変動に即応した生産が行われにくいこと、また、流通、消費段階での業者が零細多数であることなどから、先高見込みの仮需の発生、先安見込みの買い控え、売り急ぎ等が発生しやすく、個々にみればわずかな在庫手当ての変動であっても、全体でみるとこれが集積されて、需給ギャップを招き、市況が大きく変動する傾向がみられる。このような市況の変動を緩和し、合板の生産及び流通を円滑にするための一つの措置として先行価格指標の形成、保険つなぎの場の提供等の機能を有する「先物取引制度」の導入が54年末から検討されてきたが、この検討の結果を踏まえて、57年1月農林水産大臣は商品取引所審議会に対して合板の上場適格性について諮問を行い、9月には同審議会から合板を商品取引所の上場商品として定めることは適当である旨の答申がなされた。

(木材チップ価格)

56年から57年にかけての木材チップ価格の動きをみると、56年の年初以来、国産チップは、針葉樹チップ、広葉樹チップ共に緩やかな下落傾向で推移しているが、輸入チップは、為替相場の円安化等を反映して若干の変動を伴いつつ上昇傾向で推移するという国産チップとは対照的な動きを示した(図III-19)。

この木材チップの価格変化をみると、輸入チップは、56年初の最低値と57年秋の最高値との間で針葉樹チップが27%、広葉樹チップが37%上昇しており、この同じ期間に国産チップは、針葉樹チップが17%、広葉樹チップが9%下落している。このため、輸入チップと国産チップとの価格差が56年春から57年秋にかけて広がった。しかし、57年秋以降は、輸入チップについても産地価格の値下がり、為替相場の円高化等を反映し、下落傾向となっている。

以上のような価格動向等を背景に、56年から57年にかけて紙パルプ産業では、国産チップの利用促進を図る動きがみられたが、長期的に国産チップの供給を定着化していくためには、素材生産、原料集荷面での合理化等供給体制の整備を進めるとともに、供給者、需要者間の安定取引体制の確立を図っていくことが重要となっている。

3 木材の流通加工

(1) 木材の流通

(事業所数の変化)

木材の流通は、丸太、製品別あるいは国産材、外材別にそれぞれ異なった形態をとるなど、その流通経路は個別分散的な需要に対応して複雑多岐にわたっており、また、これを担う流通関係事業所も、従業者 10 人未満のものが 75% を占めるなど零細規模のものが多く、

木材流通関係事業所数の動向を農林水産省「木材販売構造調査」によってみると、55 年には、50 年に比べ 252 事業所増加して 4 万 617 事業所となっている。このうち、木材販売業を主たる業務とする事業所数は、2 万 651 事業所で、50 年に比べ 986 事業所増加している。内訳では、製材工場を兼業するものが製材部門を廃止し販売業専業へ転向するなどから 19% 減少したのに対し、木材センター、木材販売業者及び木材市売市場は、それぞれ 13%、8%、5% と増加している。これらの木材流通業者は、木材需要の大幅な減退により取扱量が縮小し、価格が低迷している下で、企業間の競争を激化させ、個々の経営を一層苦しめている。

56 年度の木材販売業（小売業）の業況を中小企業庁「中小企業の経営指標」によってみると、売上高対営業利益率は前年度を 3.0 ポイント下回るマイナス 1.8% と引き続き業況の悪化がみられ、56 年末から 57 年春にかけては大手木材輸入商社や製品市売市場の大型倒産もみられるなど不況が一段と深刻化している。また、民間調査機関による木材・木製品販売業の負債金額 1,000 万円以上の倒産件数は、56 年には 659 件、57 年には 591 件となっている。

(丸太の流通)

近年における丸太の流通形態の変化を製材工場の仕入先別丸太購入量の動向によってみると、国産丸太については、森林所有者及び素材生産業者からの購入割合が低下している一方、木材市売市場からの購入割合の高まりが特徴的な動きとなっている（表 III-4）。かつて製材工場の原木調達には、森林所有者からの立木買い等により自らが丸太生産を担う形態で行う場合が多かったが、近年では丸太の集荷能力が大きく、材種、径級等の品揃え等丸太の仕訳機能に優れ、必要な材を適量だけ購入できる木材市売市場への依存度が強まっている。これは、(1) 林業労働者の減少等による労働力のひっ迫とコスト高から製材工場自体が伐採労働者を抱えることの困難性が強まったこと、(2) 低価格で大量に供給される外材製材品の進出を背景に、国産材製材工場においても生産性を高めるため製材品の専門化指向が

みられ、適材を必要量調達し得る市売市場への傾斜が強まったこと、(3)木材流通業者としては比較的規模が大きく資金力もある市売市場が、金融機能により素材生産業者との結び付きを強めたこと、(4)森林組合等による市売市場の開設が全国各地でみられたことなどによるためとみられる。

次に、外材丸太についてみると、その流通は商社から直接製材工場へ入る経路と、商社から販売業者を経て製材工場に入る経路の二つに大別され、国産材の流通に比べて短絡化されている。この二つの流通経路について47年以降の変化をみると、47年から50年までの間の変化と50年から55年までの間の変化とが、対照的な動きを示しているのがみられる。即ち47年から50年にかけては、輸入商社から直接購入する割合が低下し、木材販売業者の比重が高まった。これに対して、50年から55年にかけては、木材販売業者の取り扱う割合が低下し、商社からの直接購入割合が増えている。この理由は、(1)外材への依存度を高めつつあった内陸部を中心とする製材工場（主として国産材・外材併用工場）が、最近における需要不振と輸入丸太の価格等の不安定化により、外材の入荷を抑制あるいは中止しているため、従来、主として木材販売業者を通して外材を購入していたこれらの工場の入荷量が減少したこと、(2)大手商社の輸入方式が需要者の注文に応じた、いわゆるつなぎ方式に次第に転換していることや中小規模の商社の参入が目立っていることから、製材工場と商社の結び付きがやや強まっていることなどによるためと考えられる。

（製材品の流通）

製材品の流通を製材工場の販売先別製材品販売量の動きによってみると、国産材製材品では、最も多いのが大工・工務店等直接需要者への販売であり、次いで木材市売市場、卸売業者、小売業者の順となっている（表III-5）。

50年以降の流通形態の変化は、わずかではあるが大工・工務店等の直接需要者への販売割合が減少したのに対して、木材市売市場や木材センターへの販売割合が増加していることである。これは、大工・工務店、小売店等において、製品の品揃えの豊富な市売市場等から必要な材を必要量確保しようとする動きがあることや、また、製材工場側においても特定品目への生産集中による専門化を指向する工場が増えていることなどから、同一規格品を大量に扱う市売市場への依存度を強めているためとみられる。

一方、我が国で製材加工されている外材製材品の流通を見ると、国産材の流通経路と異なる点は、木材市売市場へ販売する割合が少なく、木材卸売業者や小売業者へ販売する割合が高いことである。これは、外材が比較的均質であるため現物をみて売買するメリットが少ないこと、大量供給が可能であることから流通面で系列化が進んでいることなどによるため

と考えられる。

(2) 木材の加工

木材・木製品製造業（家具を除く。）の現状を通商産業省「工業統計調査」によってみると、従業者4人以上の事業所では、56年末現在、事業所数が2万5,836事業所、出荷額が4兆4,853億円で、全製造業中事業所数で6%、出荷額で2%を占めている。また、総理府「国勢調査」による就業者数は、55年には50年比12%減の42万3千人で全製造業就業者数の3%を占めている。

（製材業の動向）

製材業の動向を農林水産省「木材需給量調査」によってみると、製材工場数は、49年以来毎年減少を続け、56年も前年に比べ706工場減少して2万1,535工場となった（図III-20）。これを製材用動力の出力階層別で見ると、零細・小規模階層の減少と中・大規模階層の増加という傾向が、40年代中頃以降引き続きみられたが、56年には、木材産業の不況の深刻化、丸太輸入の先行き不安等を反映し、中・大規模階層でも減少に転じた。また、総出力数でも、56年はおよそ30年振りに前年比で減少するという動きがみられた。しかし、その出力水準は依然として製材品生産量がピークとなった48年を12%上回る状況にあり、総じて設備過剰となっている。

次に、国産材、外材別製材工場数をみると、減少を続けていた国産材専門工場は54年から増加に転じたが、56年も総工場数が大幅に減少する中で、前年に比べ190工場増加した。これに対して、外材専門工場は174工場減少し、54年以降における国産材専門工場の増加と外材専門工場の減少という傾向は、56年も引き続きみられた。また、国産材専門工場への移行がみられる国産材・外材併用工場は、56年には736工場減少した。

56年度の製材業の業況を中小企業庁「中小企業の経営指標」によってみると、出荷量の縮減、価格の低迷等から売上高対営業利益率は、前年度に比べ2・8ポイント低下してマイナス2.7%となり（表III-6）、経営内容は更に厳しさを加えている。

このような中で、経営が悪化し倒産や休廃業が多発している製材業等木材加工業及び同流通業に対する不況対策として、56年には「中小企業信用保険法」に基づき倒産関連特例保証対象業種の指定、「雇用保険法」に基づく雇用調整助成金支給対象業種の指定を前年に引き続き行い、これに加えて経営が不安定化している中小企業者に対し緊急に運転資金等の貸付けを行う中小企業体質強化資金助成制度の活用指導及び国産材産業振興資金（素材

引取資金)の融資限度額を増額する特例の設定を行った。さらに、北海道の一般製材業に対しては、56年8月から57年1月にかけて不況カルテルの認可を行った。

我が国の製材業が現下の不況を克服し、国民生活に欠かすことができない製材品の安定供給を今後とも行っていくためには、昨今における需給両面の構造的変化に適切に対応していく必要がある。このためには、木材需給の動向、立地条件、産業構造の現状等地域の実態に即し、地域における関連産業が一体となって、需要の拡大を図りつつ、生産能力の適正化、製品付加価値の向上と生産コストの低減、原料の安定的確保等を総合的に推進していくことが重要となっている。こうした状況の下で、業界においては、体質改善への取り組みを積極化させ、57年度からは既に実施している「中小企業近代化促進法」に基づく構造改善事業と併せて、生産能力の適正化を中心とする木材産業再編整備緊急対策事業に取り組んでいる。

なお、これに対応し、政府は、製材業を「特定不況業種離職者臨時措置法」に基づく特定不況業種離職者対策の指定業種とした。

(合板製造業)

合単板工場数は、49年にこれまでの最高である769工場を記録したが、50年以降減少を続け、49年以降の7年間に約2割に当たる148工場が減少し、56年には621工場(前年に比べ23工場減)となっている。

合板製造業の経営状況を中小企業庁「中小企業の経営指標」によってみると、56年度の売上高対営業利益率は、前年度に比べ0.8ポイント低下してマイナス3.8%となり、2年連続して企業収益はマイナスに落ち込み、業況は一段と悪化している(表III-6)。

普通合板製造業は、55年下期以降の需要の大幅な減退の下で、供給過剰、在庫量の増大、価格の低迷という悪循環に落ち入り不況が深刻化し、これに加えて主要原料であるラワン類丸太の輸出規制の強化等による先行き供給不安など需給両面にわたる情勢の変化の下で、57年からは、既に実施している「中小企業近代化促進法」に基づく構造改善事業に併せて、生産能力の適正化を中心とする木材産業再編整備緊急対策事業に取り組んでいる。

IV 林業経営

1 林業生産活動の動向

丸太生産、造林、間伐等の林業生産活動は、森林の有する木材生産機能、公益的機能を十分に発揮する上から不可欠なものであるばかりではなく、農山村の振興にも大きく寄与している。

しかし、近年における木材価格の低迷や労賃等の経営費の上昇により林業経営の収益性は年々低下する傾向にあり、このことが長期継続的な投資を必要とする林業経営体の林業生産意欲を低下させ、林業従事者の高齢化等とあいまって、最近の林業生産活動は停滞の度を深めている。

特に、私有林においては、最近、人工林の保育、間伐等が適正に行われない森林が増加しているが、林野庁「地域森林施業実態調査（57年）」によると、確実な成林を期するため、早急に間伐又は除伐を必要とする人工林は、全人工林面積の3割近くにも達している。

(1) 丸太生産

我が国の丸太生産量は、それまでの減少傾向から54、55年の2年にわたって連続して増加したが、56年には再び前年比8%減の3,137万m³となった（表IV-1）。これはピーク時である42年の生産量に比べて6割の水準であり、また私・公有林では全国森林計画で定める伐採計画量と実行量とのかい離が目立っており（図IV-1）、丸太生産は依然として停滞している。

私有林における丸太生産は、55年が2,158万m³で前年比9%増、56年が1,885万m³で前年比13%減となった。これは、私有林における丸太生産量の動きが木材価格の動向に敏感であることから、53年末からの丸太価格の上昇期に生産量が増加し、55年末からの丸太価格の下落期に生産量が減少したものと考えられる。また、国有林における丸太生産は、55年が前年比9%減の1,036万m³、56年が前年比2%増の1,062万m³となっている。

次に、56年の丸太生産量を針葉樹、広葉樹別にみると、針葉樹が2,015万m³、広葉樹が1,123万m³で前年に比べてそれぞれ6%、11%減少しており、針葉樹よりも広葉樹の減少の度合いが大きい（表IV-1）。これは、伐採可能林分の減少等資源的な制約によってナラ、ブナが、またパルプ・木材チップ用原木価格の下落によってその他広葉樹が大幅に減少したためである。

丸太生産が停滞している要因としては、(1)木材価格が低迷していること、(2)我が国の木材市場が依然として外材主導の供給体制にあること、(3)森林資源の多くが成育途上にあること、(4)林道等の基盤整備が遅れていること、(5)丸太生産の担い手である素材生産業者が

弱体なこと、(6)伐採単位が小規模・分散的なこと、(7)林業経営に無関心あるいは資産保持的な山林保有者が増加していること等が挙げられる。このほか、造林経費の増こう、植付・保育を担う家族労働力の減少等による経費・労働節約型の林業経営への移行等の面から、択伐指向（図 IV-2）、長伐期指向がうかがわれ、これらのことも丸太生産量の減少に影響を与えているものと考えられる。

丸太生産活動の低迷は、国産材市場の狭あい化、造林の低迷等、国内林業全般に深くかかわる問題である。今後、森林資源が充実していく中において、伐採等森林施業の計画化の推進とともに、山林保有者から流通・加工業者までの有機的な結び付きの下で、地域的なまとまりをもって、丸太生産をはじめとする林業生産活動の活発化を図っていくことが重要となっている。

（丸太生産の担い手）

素材生産業者は、山林保有者へ伐採を働き掛けたり、山林保有者と原木市売市場、製材工場等を結び付けたりするなど丸太の生産・流通の担い手であると同時に、農山村地域において就業の場を提供するなど農山村経済上重要な役割を果たしている。

素材生産業者（丸太生産量が年間 50m³ 以上のもの）数の推移をみると、45 年には 3 万 7 千業者あったものが、55 年には 2 万 1 千業者と 10 年間に約 4 割も減少した（表 IV-2）。

これを地域別にみると、北陸、北関東・東山、南関東・東海及び南近畿・四国の地域で、素材生産業者の減少率が高い。これらの地域は、いずれも丸太生産量（私有林）の減少率も高くなっている（図 IV-3）。一方、東北、九州等の地域では、素材生産業者の減少率は低くなっている。

さらに、経営形態別にみると、素材生産業者の約 4 割を占める森林組合、会社といった組織的業者の減少度合が小さく、45 年に比べて 8~9 割の水準を保持しているのに対して、個人業者等の減少度合は大きく、半分以下の水準に落ち込んでいる（表 IV-2）。これは、森林組合、会社が個人業者等に比べて事業経営基盤が相対的に安定していること等の結果であると考えられる。また、零細な個人等の業者の組織化が進んだため、法人格を有する各種団体組合は増加している。

国産材の安定供給を確保し国産材市場の維持拡大を図ろうとする上から、素材生産業経営の担い手を維持育成していくことは極めて重要である。

そのためには、素材生産業者が、地域の実情に応じ、(1)計画的な事業の推進によって、事業規模の拡大と事業量の安定的確保を図るとともに、これに伴い金融面での充実等を図ること、(2)就労条件の向上と素材生産技術の高度化を図ること、(3)経営規模の拡大や共同化によって、機械装備を充実し生産性の向上を図ることが必要となっている。

(2) 造林

人工造林面積は近年減少を続けてきたが、56年度においては減少度合が小さくなり、前年度比4.9%減の15万6,220haとなった(表IV-3)。

なかでも、その8割を占める拡大造林は、前年度比4.3%減の12万2,873haとなり、45年度以来11年ぶりに小幅の減少にとどまった。これは、パルプ・木材チップ用原木の需要増により、54、55年における拡大造林の対象となる天然林の伐採が活発だったためと考えられる。また、再造林は前年度に比べ7.0%減少して3万3,347haとなり、拡大造林より減少度合は大きい。特に私・公有林の再造林については、人工林からの丸太生産の停滞を反映して全国森林計画の年平均量の約3分の1程度となっており、そのかい離が大きい(図IV-4)。

実行主体別にみると、私営は、6万8,942haで前年度に比べ0.3%の増加となった。一方公営は、厳しい財政事情等を反映して前年度比13.1%減の4万1,339haとなり、55年度に引き続き大幅な減少となった(表IV-3)。このような状況の中であって、私・公営の人工造林に占める分収造林の割合は高まってきており(図IV-5)、分収造林の果たす役割が重要となっている。また、国営は、近年微増ないし横ばい傾向で推移していたが、56年度には前年度比4.2%減の4万5,939haとなった。

次に、樹種別面積の推移をみると、造林面積の樹種別構成比は、10年間にかなり変化してきている。46年度と56年度を比べてみると、スギの占める割合は35~36%と横ばいで推移しているのに対して、ヒノキは30%から34%に増加している(図IV-6)。また、アカマツ・クロマツ及びカラマツは激減し、その他広葉樹等は増加している。これらの動きは、樹種別の立木価格の動向等が反映されたものであるほか(図IV-6)、アカマツ・クロマツについては松くい虫被害のため減少し、その他広葉樹等はしいたけ原木の需要増によるクスギ等広葉樹造林の増加が影響しているものと考えられる。

主として戦後における積極的な拡大造林によって造成された人工林は、56年3月末現在で990万haに達したが、その林齢構成をみると、III齢級以下のものが39%、IV齢級以下では58%と、保育を必要とする成育途上にある森林が多い。

このため、今後における造林の推進に当たっては、成育途上にある人工林の確実な成林を期するための的確な保育の推進、東北、北近畿・中国等いまだ拡大造林対象地が多く存在する地方における拡大造林の着実な実施及び地域の林業・林産業の進展状況に即応した広葉樹林造成の推進を図ることが重要となっている。

また、近年、公益的機能の高度発揮を求められている人工林についての施業方法として、複層林施業が注目されつつある。

(造林の担い手)

造林の担い手は、近年の家族労働力の減小等を反映して、森林組合等組織的なものへの依存度を高めている。

造林請負事業体数は、45年の1万3千事業体から55年には6千事業体となり、10年間に半減しているが、これはグループ、個人等の零細な事業体が激減した結果であって、森林組合、会社といった組織的事業体は増加しており（表 IV-4）、これらの取り扱う事業量も増加している。

今後とも、造林等の事業は委託、請負わせ等の占める割合が増加すると予想されることから、造林請負事業体の役割は大きくなっていくものと考えられ、その健全な発展が望まれている。

(3) 間伐

間伐は、健全な人工林を育成する上で重要な施業である。雪害、風害等の気象害や病虫害等の森林被害に強い森林を育て、森林の有する多面的な機能を高度に発揮させ、優良な木材を生産する森林を造成するためには、適正な間伐の実施は欠かせないものである。

現在、我が国の人工林の大半は間伐を必要とする林齢に達しているが、なかでも私・公有林において緊急に初回間伐を必要とする森林面積は、ほぼ190万haに達するものと見込まれている。

(間伐実施面積)

間伐実施面積の動向をみると、56年度における私・公有林の間伐実施面積は約23万ha

となり、ここ数年の10～15万haの水準を大幅に上回った。これは、56年度に間伐の実施から間伐材の生産・流通・加工に至る間伐促進のための施策の充実があったこと、近年間伐を必要とする森林が増えてきていること等によるものと考えられる。

しかしながら、緊急に間伐を必要とする森林面積からみれば、間伐の実施状況は、なお不十分である。これは、(1)林道、作業道等の基盤整備が不十分である上に、間伐は主伐に比べて経費が割高になること、(2)くい丸太、足場丸太等の代替品の進出や坑木用丸太の需要の減少に対して、これらに代わる間伐材の利用開発が遅れていること、(3)間伐材の流通・加工体制の整備が遅れていること、(4)間伐の知識に乏しいことや間伐実施の担い手がぜい弱であること等によるものと考えられる。

私・公有林における56年度の間伐の実施状況をみると、齢級別の面積割合ではIV～V 齢級(16～25年生)が全体の72%を占めており(図IV-7)、初回間伐対象森林における間伐が主体を占めていることがうかがわれる。

また、樹種別では、スギが58%を占め、次いでヒノキが21%、カラマツが15%、マツが4%、その他が2%となっており、間伐対象樹種別人工林面積にほぼ比例している(図IV-7)。

さらに、担い手別の間伐実施の面積割合をみると、森林組合が55%、林業者等の組織する団体が8%、市町村が2%、その他が35%と、森林組合の占める割合が高いが(図IV-8)、これが主伐の場合になると、森林組合の占める割合はわずかに10%程度と低い。

(間伐材の生産と利用)

56年度に間伐された量は、立木材積で約510万m³、丸太換算で約320万m³と見込まれる。これを樹種別にみると、立木伐採量の構成比は、スギが60%、ヒノキが18%、カラマツが17%、マツが4%、その他が1%と、樹種別の間伐面積割合とほぼ同じになっている(図IV-7)。また、径級別では12cm未満のものが60%を占めており、このことが間伐材の活用をより困難なものにしている(図IV-7)。

次に、間伐材の利用状況をみると、間伐されたもののうち利用されたものは49%の155万m³で、この量は私・公有林の丸太生産量(56年)の7.4%に相当するものである。これを利用区別にみると、建築材、ダンネージ等製材原木として利用されたもの101万m³(生産量全体の32%、利用材の65%)、足場丸太、杭、支柱等丸太の形で利用されたものが33万m³(同10%、21%)、パルプ、チップ、おがくず等原料材として利用されたものが21

万 m³ (同 7%, 14%) となっている (図 IV-9)。これを地域別にみると、北海道では製材 (全体に占める割合 41%) と原料材 (同 38%) とがほぼ同率であるのに対して、九州では製材の割合 (同 82%) が圧倒的に高くなっており (図 IV-10)、地域により特徴がみられる。

一方、利用されないまま林内に放置された未利用材は、163 万 m³ で全体の 51% を占めている (図 IV-9)。これは、現在実施されている間伐の多くが初回間伐で、小径木・曲がり木等利用され難いものが多いこともあって、林内に放置されたものと考えられる。しかし、このような材であっても地域によっては有効に活用されている事例もみられる (表 IV-5)。

以上のような状況の中で、今後とも積極的に間伐を実施していくためには、(1)林道及び作業道の整備、機械化の推進などによる生産コストの低減、(2)間伐材の利用開発、(3)間伐材の流通・加工体制の整備、(4)間伐に関する知識・技術の普及、間伐の担い手育成等が重要となっている。

(4) 特用林産

木材価格の低迷等から丸太生産、造林等の生産活動が停滞している中であって、近年の特用林産物の生産の動向をみると、竹、うるし等非食用のものは石油製品等の代替品の進出等から横ばいないし減少傾向にあるものの、きのこ類等食用のものについてはしいたけ等のきのこ類の生産等が活発に行われ、総体では増加傾向で推移してきている。特用林産物の生産は、その大部分が農山村で行われ、また農林複合経営の一部門として丸太生産の間断的収入を補完し、農林家の所得の安定・向上に重要な役割を果たしている (図 IV-11)。

このような近年の生産動向を背景に生産額も年々増大し、55 年には 3 千億円に達している。しかしながら、56 年の生産額は、個人消費の停滞、天候不順等により、2,845 億円にとどまった。以下、しいたけを中心に、特用林産物の需給等を林野庁「特用林産物需給表」等でみることとする。

(しいたけ)

56 年のしいたけの生産量についてみると、乾しいたけは、その主産地における気象条件がしいたけの発生に適していたこと、有効ほだ木 (きのこの収穫ができる状態のほだ木で、おおむね、きのこ発生後 2 年から 4 年までのもの) が増加したこと等から、前年に比べ 9% 増加して 1 万 5 千トンに達し、史上最高の生産量となった。

これに対して、生しいたけは、需要の増大に対応して前年まで生産量の記録を毎年更新してきたが、56年には、生しいたけの主産地を中心として、55年の冷夏の影響を受けて菌糸の生育が不良であったこと等から、前年に比べ2%減少して7万8千トンとなった（表IV-6）。なお、56年の乾しいたけの輸出量は、大幅に増加して前年比25%増の3,882トンで我が国生産量のほぼ4分の1を占め、前年に引き続き過去最高を記録した。輸出先は52か国に及んでいるが、このうち香港が輸出量の5割を超え、これにシンガポール、アメリカを加えた3か国で約9割と圧倒的なシェアを占めている。

また、56年の乾しいたけ市場価格（銘柄は山成で、東京、静岡、神戸、大阪の市場価格の総平均）は、生産が大幅に増加したこと、品質的には良質のものが少なかったことなどから、前年に比べ17%値下がりしてkg当たり3,701円となった。この結果、52年に5,130円の最高値を示して以来4年連続の値下がりとなり、乾しいたけ生産の採算性が悪くなってきている。これに対して、生しいたけの市場価格（東京中央卸売市場入荷平均価格）は、生産量が減少したこと等から、前年に比べ6%値上がりしてkg当たり954円となり、昨年に引き続き2年連続の上昇となった。

以上のことから、しいたけ生産に当たっては、料理方法の普及等消費者に対する利用啓発と消費者の嗜好に合致した高品質の生産に努めるとともに、我が国の特用林産物需給の動向を踏まえつつ、地域の実情に即した安定的な生産・出荷を確保することが重要となっている。

次に、しいたけ生産者の動向についてみると、10年間に、乾しいたけ生産者は7万9千戸から6万9千戸と13%減少し、生しいたけ生産者は15万5千戸から10万2千戸へと34%減少している（図IV-12）。このようなしいたけ生産者の減少の背景には、(1)農山村地域での過疎化、高齢化が進行していること、(2)原木の入手環境が厳しくなっており、取り分け購入原木の依存度が高い生しいたけは、より原木の入手が難しくなっていること、(3)販売価格の伸びに比べて生産コストの上昇が上回る状況が続き、収益性が悪化しており、特に経営基盤の弱い零細規模層においてその影響を強く受け、しいたけ生産を取りやめるものが多くみられること等が挙げられる。また、生産者の規模をみると、乾しいたけ、生しいたけ共に、ほだ木所有規模の大きい階層の生産者の割合が増加している。特に生しいたけ生産者は、ほだ木1万本以上所有の大規模のものが10年間に2.2倍となり、大型化が急速に進んでいる（図IV-12）。

さらに、しいたけ生産者の経営状況をみると、最近、しいたけ価格が横ばいないし下落の傾向にある中であって生産費は増加しており、しいたけ生産者の所得は減少傾向で推移している（図IV-13）。特に乾しいたけ生産者の所得は、価格の低迷により、56年において

大幅に落ち込んでいる。これらのことに加えて、しいたけ原木の需給状況が厳しくなっていることから、しいたけ原木伏込量は乾しいたけ、生しいたけ共に 55、56 年と 2 年連続して落ち込んだ（図 IV-13）。

（しいたけ以外のきのこ等）

しいたけ以外のなめこ、えのきたけ及びひらたけの生産量は、一様に伸びた 55 年と異なり、56 年には種類によりばらつきが生じている。55 年に過去最高を記録したなめこの生産量は、冷夏の影響を受けて、56 年には前年比 3%減の 1 万 6 千トンとなった。また、えのきたけの生産量は、45 年以降増大を続け、56 年には 5 万 3 千トンと過去最高を記録したものの、価格の低迷が影響して、増加率は前年比 1%増と微増にとどまった。これらの動きに対して、ひらたけの生産量は着実に増加しており、56 年には前年比 8%増の 1 万 3 千トンとなった。

また、たけのこは、56 年の生産量が 16 万トンとなり、55 年の 17 万トンよりは少なかったものの、14 万トン台で推移していた 52~54 年に比べると高水準の生産となっている。

（非食用の特用林産物）

非食用の特用林産物は、漆、松やに等の樹脂類、はぜの実から搾油される木ろう等の林産油脂類、竹皮などの樹皮類、きはだ、おうれん等の薬用植物類、竹材、桐材、薪炭、加工炭など多種多様にわたり、その大部分が我が国で古くから使われてきたものであるが、戦後、原料の減少、代替品の進出などにより、需要は横ばいないし減少傾向にあった。しかし、最近、伝統文化や天然資源の見直し、ほんもの指向が強まっていることから、需要が回復しているものもある。

竹材の生産量は、近年、ほぼ 900 万束前後で推移していたが、56 年には、住宅建設の不振、代替品の進出によるのり養殖用需要の減少等から、前年に比べ 6%減少して 843 万束となった。

次に桐材は、収納家具部材への合板使用が進んだこと等から 40 年代には需要量が 4~6 万 m³ で推移していたが、たんす等の収納家具の部材、内装材として桐材の持つ優れた特性の見直し、所得水準の向上による高級品指向の高まりなどにより、50 年代に入って需要が再び増加し、53~55 年には 10 万 m³ を超える状態に至った。しかし、56 年には、着工新設住宅戸数の減少に伴う家具需要の減退及び景気の低迷による需要不振から、需要量は前年に比べ 19%減少して 9 万 5 千 m³ となった（表 IV-6）。桐材は需要量の 8 割以上を輸入

に頼っているが、国内生産は前年に比べ 15%増加した。

また、木炭の生産量は燃料革命以来減少を続けていたが、最近では 3 万 5 千～3 万 8 千トンで安定的に推移している。石油価格の上昇等により自家・地場消費用の生産が増加したこと等から、56 年は 3 万 8 千トン（前年比 6%増）となった。

以上のように、近年ほぼ順調な伸びを示していた特用林産物も、56 年においては、品目によっては景気の低迷等の影響を受けて、需要動向に変化を示しているものもある。しかしながら、特用林産物の生産は、しいたけを中心として、農林業以外の所得が少ない農山村住民にとって重要な収入源として定着し、農山村における就労の場の確保に重要な役割を果たしており、農山村の振興と森林・林業の健全な発展を支える大きな柱となっている。このため、今後とも原木林等特用林産資源の造成・確保、路網の形成等の生産基盤の整備、技術の開発・普及及び流通・加工の近代化を図ることにより、特用林産物の生産を振興することが重要となっている。

(5) 苗木・緑化木生産

近年、緑資源の確保に対する国民的要請が増大している中で、計画的な森林造成に必要な苗木生産、また都市及びその周辺の緑の保全・創出にとって欠くことのできない緑化木生産の動向は、人工造林の停滞、不況による需要不振等から、共に減少傾向にある。

(苗木生産)

苗木生産の動向についてみると、総生産量の約 8 割を占める私・公営苗畑の苗木生産量（山行苗木生産量）は、近年の人工造林面積の減少を反映して減少傾向で推移しており、56 年度も前年度比 5%減の 4 億 5 千万本となり、ピーク時のほぼ 3 分の 1 に落ち込んでいる。主要な樹種別の生産量をみると、ヒノキが 42%の 1 億 9 千万本、次いでスギが 35%の 1 億 6 千万本、アカマツ・クロマツが 5%の 2 千万本となっている。このようにヒノキの生産量がスギのそれより多くなったのは 46 年度からであり、以後ヒノキの生産量がスギを上回っている。これは、(1)近年、ヒノキ材の価格上昇を反映した造林樹種の選定が行われていること、(2)ヒノキの ha 当たり植栽本数がスギよりも若干多いこと等によるためである。また、しいたけ原木の不足によりクヌギ等広葉樹の造林のウェイトが高まっているため、近年、クヌギ等の苗木の生産が増加傾向を示している。

一方、国営の苗木生産量も、私・公営に比べて減少割合は小さいものの減少傾向をたどっており、56 年度は前年度に比べ 6%減少して 1 億 2 千万本となった。

(緑化木生産)

緑化木生産の動向についてみると、緑化木の栽培本数は、近年減少の一途をたどっており、56年も、不況により需要が減少していること、生産調整が進んでいること等から4億1千万本となり、対前年比11%の減少となっている(表IV-7)。この結果、56年の栽培本数は、50年の44%の水準に落ち込んでいる。

緑化木の生産は比較的長期にわたることから、その供給は急激な需要の変化に対して弾力的に対応することが困難な性格を有している。このため、需給に関する情報の充実、需給見通しの策定等を通じて、需給の安定等を図っていくことが必要となっている。

2 経営条件の動向

(1) 森林資源の整備

(森林資源の現状と整備の方向)

我が国の森林面積は、「林野庁業務統計」によると、56年3月末現在、2,528万haであり、我が国の国土の68%を占めている。このうち、人工林面積は、990万haと51年に比べて6%増加しており、この結果、人工林率は39%と2ポイント上昇している(図IV-14)。

人工林の樹種別面積割合は、スギが45%、ヒノキが22%、マツ類が12%、カラマツが11%、その他針葉樹が8%、広葉樹が2%となっており、最近5年間に、スギが23万6千ha、ヒノキが19万1千ha、カラマツが7千haそれぞれ増加したが、松くい虫の被害が著しいマツ類は1万7千ha減少した。

一方、天然林面積は1,399万haで、これを林相別にみると、針葉樹林が15%、針広混交林が11%、広葉樹林が74%となっている。

我が国の森林資源は、森林の多面的機能の総合的な発揮を目的として、その内容の充実を図るために積極的に整備が進められてきた。戦後積極的な拡大造林によって造成された人工林は、近年次々と間伐期に達し、間伐対象面積が大幅に増加して人工林面積の約半分を占めるまでに至っている。また、一方では、低位利用の状態にある旧薪炭林等は、東北、中国地域等の私・公有林に多くみられる。このように、人工林の除・間伐を必要とする森林の増加、低位利用の状態にある旧薪炭林等の高度利用や林種転換など森林資源整備上の課題は

多い。

今後、森林資源の整備を図るには、55年5月に策定した「森林資源に関する基本計画」に基づき、森林計画制度の充実とその適切な運用、林業生産基盤の整備、林業労働力の確保等の課題に適切に対応していくことが必要となっている。

(計画的施業の推進)

森林計画制度は、森林の計画的な整備と適切な森林施業を確保することを目的として、私・公有林及び国有林について体系付けられている。

このうち、森林施業計画は、山林保有者が自己の保有する森林について、自発的意思に基づき、森林の施業に関する5か年計画を作成し、都道府県知事等の認定を受ける制度であり、私・公有林における森林施業のより一層の計画化・合理化を通じて、全国森林計画及び地域森林計画の達成を図り森林の保続培養と森林生産力の増進に寄与するとともに、林業経営の健全な発展を図ろうとするものである。森林施業計画には、山林保有者が保有する森林の全部について作成する属人的計画と森林組合等の指導、援助等により山林保有者が共同で団地的なまとまりを持つ森林について作成する属地的計画とがある。これらは、いずれも国民経済的な観点から、長期的視野で林産物の円滑な供給と森林の有する公益的機能の発揮を図るために寄与するものであり、57年3月末現在、都道府県知事等の認定を受けた面積は1,000万haと都道府県有林を除く私・公有林の62%占めている。

(林業振興地域の整備)

近年、林業労働力の弱体化、国産材市場の狭あい化等国内林業をめぐる厳しい諸情勢に対応し、森林・林業の振興を図るためには、地域の実態に応じて造林、伐採から木材の流通・加工に至る各部門の一体的な振興を図る地域林業の振興が重要となっている。

地域林業を振興するためには、市町村等を中心として林業振興地域整備計画の策定が進められており、58年3月末現在300地域(351市町村)で作成されている。今後、計画に即した地域ぐるみの林業生産活動の活発化が期待されている。

(2) 林地利用

(林地開発の動向)

林地から他用途への転用は全国的にみられるが、山村地域等においては、他用途から林地への転用もみられる。このため、我が国の森林の総面積は、51年から56年までの5年間にはほとんど変化がみられない。

このような中で、私・公有林（保安林等を除く。）において、50年度から56年度までの間に1haを超える規模で林地以外の他用途に転用された面積は14万8千haで、このうち農用地が52%、公共用地が11%、住宅・別荘用地が9%、ゴルフ場・レジャー用地が8%、工場・事業場用地が6%、その他が14%となっている。

林地転用の用途別面積割合を地域別にみると、大都市の所在する3大都市圏では、住宅・別荘用地が25%、ゴルフ場・レジャー用地が22%と大きな割合を占めているが、その他の地域では、農用地が56%、公共用地が10%となっている。このように、林地の他用途への転用目的は、総じて農用地が多いものの、3大都市圏では、都市的利用の割合が高くなっているのが特徴である（図IV-15）。

また、「森林法」に基づき、開発許可を受けた私・公有林（保安林等を除く。）の面積をみると、56年度には7,882haであり、前年度とほぼ同様となっている（表IV-8）。これを、主な開発の目的別にみると、「農用地の造成」及び「土石の採掘」が全体の67%を占めているのに対し、「ゴルフ場の設置」及び「レジャー施設の設置」は全体の9%にすぎず、50年度におけるそれぞれの比率が32%、49%であったことと比較すると変化がみられる。

（入会林野等の高度利用）

入会林野及び旧慣使用林野（以下「入会林野等」という。）は、30年代以降の農山村における生産技術、生活手段等の変化に伴い旧来の方法による利用が低下してきたが、権利関係が複雑なため、拡大造林等の新しい利用が進まない状態であった。このため、41年から「入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律」に基づき入会権等を所有権等の近代的な権利に変えることを助長するとともに、入会林野等整備後の土地を農林業に有効に利用するための諸施策を行っている。

この結果、56年度末までに整備が完了した入会林野等の面積は、「林野庁業務統計」によると、約43万haに達している。これらの利用目的は、全体の98%が林業経営となっており、また、経営形態は、生産森林組合など協業による経営が63%、個人経営が37%となっている。

このように、入会林野等の整備は着実に推進されてはいるが、なお、権利関係の近代化が

図られていない入会林野等は、農林水産省「世界農林業センサス」によると、55年には118万ha存在している。これらの入会林野等は、農家林家の経営規模の拡大及び山村における農林業経営の健全な発展を図るとともに、国土の有効利用の上からもその高度利用を推進することが重要となっている。

(林地価格)

林地価格の動向を財団法人日本不動産研究所「山林素地及び山元立木価格調」によってみると、57年3月末現在の林地価格（用材林地価格）の全国平均は、1ha当たり88万7千円となっており、前年に比べて2%の上昇となった。

近年の林地価格の動きを立木価格のそれと比較してみると、立木価格の大幅な上昇がみられた55年には林地価格もかなり上昇したが、その後、立木価格が下落低迷した56、57年においても林地価格はわずかに上昇している（図IV-16）。これは、林地価格の変動が立木価格の動向の影響よりも、周辺地価や一般物価等の動向の影響を大きく受けているためとみられる。

(3) 林道の整備

林道は、合理的な林業経営及び森林の集約的管理にとって基幹となる施設であり、また山村地域の振興と住民の福祉の向上を図る上で大きな役割を果たしている。

57年3月末現在の林道の開設延長を「林野庁業務統計」によってみると10万2千kmで、「森林資源に関する基本計画」の目標延長（昭和100年度末27万4千km）に対する達成率は37%となっている。私有林林道を管理主体別にみると、都道府県及び市町村の管理する林道の占める割合は、57年には91%となり、50年に比べて7ポイント上昇しており、林道の公共的性格、社会資本としての重要性の高まりから公的機関による管理が増加している。

次に、民間の林道投資をみると、最近の林業生産活動の不振を反映して、融資及び自力による林道開設量は、56年度には53kmとピークであった44年度の3分の1程度に減少している。

また、45年から55年までの10年間の林道密度の増加の度合を農林水産省「世界農林業センサス」によって地域別にみると、従来、林道密度が低かった北海道が56%、北陸が49%とそれぞれ増加しており、逆に従来から人工林率が高く比較的林道密度の高かった東山、九

州では20%台の増加率にとどまっている。56年度の林道開設量は、財政支出の抑制や工事用の資材価格、労賃の上昇にもかかわらず、合理的な線形を選択することなどにより経済的な工種・工法が採用されたこともあって、3,583kmと前年度に比べて11%増加した(図IV-17)。しかしながら、「全国森林計画」における林道整備計画(計画期間53年~67年)の年平均開設計画量に比較すると63%の水準にある。林道は、山村の振興、林業の振興そして国産材の安定的な供給体制の整備を図る上で欠くことのできないものである。このため、今後、重点的かつ計画的にその整備を図るとともに、開設に当たっては、合理的な線形を選択するなど、経済的な工種・工法の採用を更に進めることが重要となっている。

また、近年、林道を通行する車両が大型化及び重量化していることにもなって、既に開設された林道についても、橋梁の架け替え、幅員の拡張などの改良を行い輸送力の向上と通行の安全を図っている。さらに、農山村の生活環境の向上及び林道維持管理費の節減などを図るため、林道の舗装も実施している。

作業道は、造林、伐採、搬出等の作業に付随して作設される臨時的な施設であるが、森林の適正な管理を推進するため必要なものである。

しかし、除伐、間伐等の施業を必要とする森林が増加している中で、今後、合理的な林業経営を行い、森林の適正な管理を推進し、森林の持つ多面的な機能を発揮させるためには、集約的な森林施業を可能とする路網の配置が課題となっている。

(4) 森林被害

林木の生育は、厳しい自然環境の下で長期間にわたり行われるため、各種の被害に遭遇する機会が多く、しかも、ひとたび被害を受けるとその回復が非常に困難となる。

(松くい虫被害)

近年の松くい虫被害は、昭和46年度頃から急激に増加し、48年度から50年度にかけて被害材積が100万m³を超える状況となったが、51年度及び52年度はそれぞれ80万m³程度となって減少傾向にあった。しかしながら、その後53年夏期のまれにみる高温かつ少雨という異常気象の影響等により53年度及び54年度の被害は、それぞれ207万m³,243万m³と拡大激化した。55年度及び56年度はやや減少したものの、それぞれ210万m³,207万m³と依然として激しく(図IV-18)、被害は56年度には北海道、青森県、秋田県を除く44都府県に及び、被害区域面積は全国松林の3割弱に当たる71万haに達している。

また、56年度の松くい虫被害材積のうち、私・公有林の被害が94%とそのほとんどを占め、これを都府県別にみると、多い方から茨城県、静岡県、香川県、兵庫県の順となっており、いずれも10万m³を超えるなど、この4県で私・公有林被害の3分の1を占めている。

さらに、最近の被害の傾向をみると、従来、被害が比較的軽微であった東北、関東、東山、東海地域等で被害が増加している県が多く、被害が比較的早くから発生していた九州地域等で減少している県が多い。

松林は、我が国の森林面積、蓄積のいずれにおいても1割強を占め、木材生産はもとより自然公園、史跡・名勝等においては、優れた景観を形成して風致上重要な位置を占めるほか、防風飛砂防止など国土の保全上においても大きな役割を果たしており、松くい虫被害対策を一層強化・推進することが緊急な課題となっている。

このような状況に対処して、松くい虫の異常な被害の終息を図ることのほか、森林としての機能確保という観点から、57年3月「松くい虫防除特別措置法」の一部が改正され、「松くい虫被害対策特別措置法」と改められ、従来から行われてきた特別防除（薬剤の空中散布）のほか、特別伐倒駆除（被害木の伐倒及び破砕、焼却等）等の各種防除や樹種転換を含めた松くい虫被害対策を総合的に講じているところである（図IV-19）。また、松林所有者等の自主的な防除活動を推進する民間団体として「社団法人日本の松の緑を守る会」の発足（57年5月）や、被害木を紙パルプ等の原料に利用しようとする動きがみられるなど、被害対策の推進に当たって幅広い実施体制の整備が進んでいる。

（気象災害）

気象災害についてみると、56年の私・公有林（人工林）の状況は、雪害、風害を中心として、9万4千haの森林が被害を受け、被害額も403億円と雪害の多かった55年に次ぐ被害となっている（表IV-9）。

また、57年も、豪雨、台風等の被害が特に目立った（表IV-10）。特に、7月の豪雨、8月の台風10号等による森林被害は、群馬県、長野県を中心に23都府県に及び、私・公有林の人工林を中心とした被害額は181億円に達した。また、国有林においても36億円の被害が発生した。この災害は、56年の台風15号被害を上回る被害規模となり、激甚災害に指定された。

このような森林被害については、森林の有する公益的機能を確保する上から、また、病害虫のまん延、山地崩壊等の二次災害の発生を防止する観点から、早期に復旧することが重要

である。

(その他の森林被害)

近年、松くい虫以外の病虫害や野兎鼠害による被害面積は総じて減少傾向にある。

しかし、最近スギ、ヒノキ立木の幹を食害し、材質を低下させ、成長を阻害する穿孔性害虫による被害が西日本を中心として顕在化しつつある。これには、中国山系一帯を中心に「ハチカミ」の発生誘因となっているスギカミキリ、近畿地方を中心として「トビグサレ」の発生誘因となっているスギノアカネトラカミキリ、九州地方でスギの樹皮部に寄生加害するスギザイノタマバエが挙げられる。

これらの害虫による被害状況は、一次的穿孔加害が原因となって生ずる二次的な変色、腐朽であり、立木のまま枯損することは少なく、伐採及び製材時にはじめて被害が知られる場合が多い。このため剥皮、枝打ち、除・間伐等の適切な施業の実行により被害を未然に防ぐとともに、被害の判別方法及び薬剤等による防除方法を確立することが重要となっている。

次に、56年の林野火災(山火事)についてみると、出火件数は3,709件で前年に比べ10%減少し、焼損面積及び損害額は前年の約3分の1の水準にとどまった(表IV-11)。

(森林損害てん補制度)

以上のような森林被害により生じた損害をてん補する制度としては、火災、気象災及び噴火災を対象とする森林国営保険及び全国森林組合連合会の行う森林災害共済があり、また、火災のみを対象とする民間保険会社の森林火災保険がある。

56年度の支払保険金(共済金)についてみると、55年度の豪雪による被害の増大を反映して森林国営保険で24億2千万円(前年度11億円)、森林災害共済で18億9千万円(前年度5億1千万円)となっており、これまでの最高を記録した。

次に、私・公有林の人工林面積に対する56年度末の森林国営保険及び森林災害共済の年齢別加入面積の割合をみると、I~II年齢が72%、III~IV年齢が30%、V年齢以上が14%と、中・高齢林になるに従って加入率は低くなっており、雪害、風害等の実態に照らして、今後、中・高齢林の損害てん補制度への加入促進が重要となっている。

森林被害は、単に木材資源の損失にとどまらず、森林の荒廃及び森林の持つ公益的機能の

低下、林業経営意欲の喪失等その損失は計り知れないものがあり、また、ひとたび被害を受けるとその回復に多大の年月等を要することになる。したがって、森林被害を極力最小限に食い止めることが必要である。そのためには、除・間伐等適切な施業を実施して健全な森林を育成するとともに、災害に対して迅速に対応し得る森林の管理体制を充実させることが重要である。

(5) 林業労働

(林業労働の動向)

林業の作業に従事する者は、農業等との兼業が多く、1年間に1日でも林業に従事した農家及び林家の世帯員数を農林水産省「世界農林業センサス」によってみると124万人に達している。また、年間を通じて主として林業に従事する林業就業者の動向を総理府「労働力調査」(全人口の就業状態を全国から抽出した3万世帯の15歳以上の者7万人について毎月末1週間の就業状態から推定した調査)によってみると、56年には19万人となっており、最近、横ばいの傾向にある(図IV-20)。

林業就業者の就業形態をみると、自営林業に従事する者のほか、森林組合、民間林業事業体、地方公共団体、国等に雇用されており多様である。また、就業上の地位をみると、56年には、自営業主17%、家族従業者6%、雇用者77%となっており、自営業主及び家族従業者の減少と雇用者の増加が傾向としてみられる。

次に、林業就業者の年齢階層別の動きを総理府「国勢調査」によってみると、50歳以上の者の占める割合は、35年には24%であったものが、55年には47%に増加しており、林業就業者の高齢化が著しい。一方、55年における就業者の中心となっている25~54歳層の就業者数については、50年時点の20~49歳層よりも増加しており、林業に就業する者は、新規学卒者ばかりでなく、中途で参入する者がいることがうかがわれる。

また、林業事業体に年間150日以上雇用された林業専門労働者数の動きを農林水産省「世界農林業センサス」によってみると、55年には、森林組合及び各種団体組合に雇われている林業専門労働者は3万2,800人、3,602人と45年に比べてそれぞれ43%、30%の増加となったが、国、会社及び地方公共団体に雇われた林業専門労働者は2万3,616人、2万2,609人、2,769人と45年に比べてそれぞれ15%、29%、73%の減少となっており、造林事業に就業する者を主体とした森林組合作業班等の林業専門労働者の増加がうかがわれる。一方、地域別に林業専門労働者数の動きをみると、45年から55年までの10年間に人工林面積の増加率が30%を超えた東北、北陸及び中国の各地域では林業専門労働者が増加しているも

この、北海道だけは人工林面積の増加率が 50%を超えているにもかかわらず林業専門労働者数は半減している（図 IV-21）。

このような林業労働力の動きの下では、これに対応して、林業の基盤整備等を図り、就業の場として林業を魅力あるものにするとともに、労働条件の向上と併せ、山村地域の資源に着目し、特用林産物生産の振興等農林複合経営の安定化や農林産物加工の推進を図るなどにより就業の場を確保することが必要となっている。さらに、伐木・集運材等に必要な資格免許及び技術を若年の基幹的労働者に取得あるいは習得させ高度の技術を有する基幹的林業労働者を育成確保することも重要となっている。

（労働条件）

伐採搬出作業に従事する林業労働者の 56 年の職種別平均賃金は、8,145 円で前年に比べて 4%の上昇となり、54, 55 年と続いた大幅な上昇傾向は鈍化している（表 IV-12）。年齢階層別にみた 1 日当たりの支払賃金別労働者数のシェアを就労形態が似ている建設屋外労働者のそれと比較すると、伐出業では、7,500 円未満の者の占めるシェアは、40～49 歳層の 41%を最低として高齢になるに従い緩やかにその割合は高まるが、建設屋外作業では、7,500 円未満の者の占めるシェアは 30～39 歳層が 31%と最も低く、高齢になるに従いその割合は伐出業に比較して高まっている（図 IV-22）。

林業労働においては、作業の種類、作業条件等から特に伐出部門の労働は熟練を要することが重視されるためとみられる。

次に、造林部門に就労する林業労働者の賃金を林野庁「民間林業労働者の賃金実態調査」によってみると、56 年度には、1 日当たりの職種平均賃金は 6,812 円で前年度に比べて 4%上昇している。

造林請負事業体の種別ごとに労働者の兼業状態を 55 年林野庁「造林請負事業体調査」によってみると、造林労働以外に就労した就労先を農業とする者が 57%を占め、農業との兼業の割合が高い。年間の希望就労日数については、現在、年間 150 日以上就労状態にある労働者が 52%を占めている中で、今後なお年間 150 日以上就労を希望する者は全体の 32%を占めており、通年的な雇用形態を望んでいることがうかがわれる。

社会保険制度の林業に対する適用状況をみると、まず、労働者災害補償保険は、労働省「労災保険事業月報」によると、57 年 3 月末現在、適用事業場が 3 万 6 千事業場、適用労働者数が 18 万 5 千人となっている。次に、雇用保険については、労働省「雇用保険事業月報」

によると、57年8月末現在、適用事業所数が4千事業所、被保険者数が6万4千人となっている。

また、退職金制度については、57年1月から林業においても「中小企業退職金共済法」に基づく特例的退職金共済制度の適用を受けることとなり、建設業・清酒製造業・林業退職金共済組合において林業に係る特例的退職金共済事業が開始され、57年9月末現在の適用状況は、適用事業所数が3千事業所、適用者数が4万9千人となっている。

(労働安全衛生)

林業労働は、作業場所が傾斜地で足場が悪く、作業場所の移動が多い上に重筋労働であるため労働災害の発生危険性は高い。このため、近年、各種作業の機械化の推進、作業手順及び作業基準の設定、作業施設の整備等を行うとともに、安全衛生教育の普及徹底、安全意識の高揚等安全衛生対策が積極的に推進されてきた。

56年の林業労働災害の発生状況を労働省調べによってみると、被災による死傷者数は前年に比べて6%減少して1万1,741人で、そのうち死亡者数は前年に比べて9%減少して106人となった。また、林業労働災害の内容を労働省「労働災害動向調査」によってみると、労働災害の程度を表す強度率及び死傷者1人当たりの平均労働損失日数は、年により増減はあるものの減少傾向にあり、度数率も低下している(表IV-13)。

57年3月末現在におけるチェーンソー等振動機械による振動障害の発生状況をみると、民間林業労働者のうち労働者災害補償保険による療養継続中の者は前年に比べて7%増加して5,767人、国有林野事業では公務災害認定者が前年に比べて1%増加して3,587人となっている。振動障害については、振動機械操作時間の規制の徹底、振動の少ない機械及び代替機械の開発・改良・導入、特殊健康診断の実施等の予防対策及び温熱療法の実施等の治療対策が進められており、今後ともその充実を図っていくことが必要である。また、振動障害軽快者については、就労の場の確保が課題となっている。

(6) 林業金融

林業及び木材・木製品製造業に対する全国金融機関の貸出残高をみると、56年度末には、林業は9,807億円、木材・木製品製造業は3兆3,420億円と前年度に比べてそれぞれ10%、4%の増加となった(図IV-23)。このうち、林業では、政府資金の貸出残高が設備資金を主体として全体の61%を占めており、また、木材・木製品製造業では、運転資金を主体として一般金融機関の貸出残高が80%を占めるなど、業種によって資金需要に違いがみられ

る。しかしながら、最近の木材不況の影響から木材・木製品製造業にあっては、一般金融機関の貸出残高の伸びが鈍化した反面、政府関係金融機関の貸出残高が大幅に増加している。

林業への政府関係金融の大部分を占める農林漁業金融公庫（沖縄振興開発金融公庫を含む。）の林業関係資金をみると、56年度の貸付総額は721億円と前年度に比べて2%の増加となった（表IV-14）。これを資金種類別にみると、資金の用途を拡充した林業経営維持資金が2倍、また、55年から56年にかけて多発した雪害等に係る災害資金が6割それぞれ増加したのが目立っている。造林資金についてみると、林業経営の主体が拡大造林の推進から森林の保育、間伐に移りつつあることから、植栽事業費が減少しているのに対して、保育及び作業道整備に伴う事業費が増加傾向にある。

次に、国産材の生産及び流通の合理化を図るために必要な資金の融通を行う国産材産業振興資金制度の融資状況をみると、56年度末の融資残高は456億円と前年度に比べて33%増加している。これを資金の種類別にみると、94%が素材生産、素材引き取り及び間伐材製品引き取りのための運転資金となっている。

また、林業信用基金の林業者等に対する債務保証額をみると、54年度、55年度では前年度に比べてそれぞれ11%、29%の大幅な増加で推移していたが、56年度には756億円と前年度に比べて4%の増加にとどまっている（表IV-15）。これは、木材不況に伴って素材生産、流通及び加工業の事業活動が不活発であったためとみられる。一方、56年度の代位弁済の状況についてみると、木材関連産業の不振を反映して件数で116件、金額で12億円となっており、それぞれ40%、35%と前年度に引き続き大幅に増加している。さらに、林業改善資金は、林業経営の改善、林業労働に係る労働災害の防止、林業後継者の養成確保等について林業従事者等の自主的努力を積極的に助長するために都道府県によって無利子で貸付けが行われている。56年度の貸付実績は、貸付対象の拡大、強い資金需要等を反映して71億円と前年度に比べて13%の増加となった。

(7) 林業技術

（林業技術の開発と普及・指導）

森林・林業に対する国民の要請が高度化、多様化している中で、林業経営を改善し、林業生産の増進を図るためには、国及び都道府県の研究機関において長期かつ総合的視点に立った森林・林業に関する基礎的研究及び技術開発を進めるとともに、その成果を林家等に普及することが重要である。現在、これらの研究機関においては、(1)マツ枯損防止のための新防除技術、(2)需要が増大しているしいたけ等食用きのこ類の生産技術、(3)バイオマス資

源としての森林資源の新しい利用技術、(4)森林の環境保全機能の維持・増進技術、(5)リモートセンシングを応用した森林資源の管理技術、(6)間伐材の有効利用技術等に関する研究・開発を行っている。特に、マツ枯損防止のための新防除技術の研究成果としては、単木的処理法に使用する樹幹注入薬剤を開発・実用化したほか、マツノマダラカミキリに有効な病原性をもつ天敵微生物、マツノマダラカミキリを誘引する生理活性物質等の効果が明らかになっており、現在これらの実用化に向けて野外試験等を推進している。

林業技術の普及指導は、各都道府県の林業専門技術員及び林業改良指導員が中心となって、林家や林業研究グループ等に対する巡回指導、優秀な林業後継者を育成確保するための研修等を通じ林業経営の改善を図ることを目的として積極的に行われている。今後、林業技術の普及指導に当たっては、(1)林家等からの要請が強い間伐、農林複合経営、複層林施業等に関する個別技術の展開とこれらの選択・組合せによる技術の確立を図ること、(2)地域林業の形成を促進していくため、地域住民の合意の形成、市場や流通に係る情報の提供等、地域重点の濃密な普及を図ること、(3)造林、伐採等に関する技術の普及に当たっては、地域での指導的地位が高く、かつ、高度な技能、技術を有している指導林家、林業技士、基幹林業作業士等の活用を図り、普及指導職員の活動を側面から補完すること等が重要となっている。

また、近年、我が国と開発途上国との間では、開発途上国の経済の発展、国土の保全等を図ることを目的とした林業技術に関する協力が重要となっている。期待されている技術協力の内容は、収穫作業の機械化、現地に適応した造林技術の開発、林産技術者等への教育訓練、研究協力等の分野にわたっている。しかしながら、熱帯地域の森林造成には、当該国の社会習慣、自然的条件、資金確保等において解決すべき問題も多くあり、技術協力の一層の充実とともに、これらの克服が課題となっている。

(林業機械)

林業の機械化の推進は、労働生産性の向上、労働安全の確保、労働強度の軽減等に大きな役割を果たしており、林業労働者が年々高齢化している中でますます重要となっている。

林家等の林業経営体での林業機械の普及状況を農林水産省「世界農林業センサス」によってみると、55年の私・公有林面積1,000ha当たりの普及台数は、林内作業車が0.6台、集材機が1.5台、土場積込機が1.0台、チェーンソーが17.9台となっており、45年に比べて林内作業車が7.2倍、集材機が1.3倍、土場積込機が2.4倍、チェーンソーが2.8倍とそれぞれ増加している(図IV-24)。このような動きの要因としては、チェーンソー及び林内作業車は素材生産業者ばかりでなく農林家の特用林産物生産用等にも広範に取り入れられた

こと、また、土場積込機は素材生産業者、木材流通業者等が土場作業の労働強度の軽減に対応するため人力作業から機械作業への移行を図ったことから、それぞれ大幅に増加したものとみられる。集材機は、地域による差はあるもののこれまでかなり普及していたことや、林道等の開設によって林内作業車、モノレール等による集材作業体系が導入されたため、その増加率は低位にとどまったものとみられる。

林業機械は、チェーンソー等一部の機械を除いて、なお、不十分な普及状況にある。このため、(1)既に開発された機械等については、現地における研修会、展示会等を通じて今後積極的な普及に努めること、(2)現在、開発が進められている木材破碎トラック、末木小径木簡易搬出機器、自走式リモコン集材機、自動植付機等については、その実用化を早期に図ることが必要となっている。また、これらと併せて、林業の機械化を推進するに当たって必要な知識、技能を持った林業機械技術者の養成を図ることが重要となっている。

(木質系エネルギー)

木質系エネルギーは、近年まで日常生活において重要なエネルギーのひとつとして利用されていたが、30年代以降、石油等の化石エネルギーの利用が大幅に増加したことから、我が国のエネルギーの最終需要量に占める割合は低下しており、56年には0.05%にとどまっている。

しかし、二度にわたる石油危機による石油価格の上昇に伴い、石油エネルギーの供給事業が変化したことから、木質系エネルギーは、再生可能でローカルな未利用エネルギー源のひとつとして見直されつつある。

今後、木質系エネルギーを国民生活の中に定着させるためには、国内に広範に賦存する利用度の低い間伐材、製材工場残材、樹皮、林地残材等の収集、加工及び燃焼に関する技術開発を総合的に進めることが課題となっている。

3 経営体の動向

我が国の山林面積を保有形態別にみると、私有林が1,473万ha、公有林が264万ha、国有林が791万haとなっており、全体に占める割合は、それぞれ58%、11%、31%である(図IV-25)。

このうち、私有林については、林家、会社等の林業事業体によって経営管理されており、その林業事業体数は283万事業体となっている(表IV-16)。

(1) 林家

56年度の林家の経営動向を農林水産省「林家経済調査」によってみると、保有山林規模5～500ha層の林家1戸当たりの林業所得は、32万9千円と前年度に比べて19%の大幅な減少となった(表IV-17)。これは、林業経営費が6%減少したにもかかわらず林業粗収益が13%と大幅に減少したことによるものである。林業粗収益は、丸太生産額が7%増加したものの、立木販売額及びその他生産額がそれぞれ23%、39%と大幅に減少したため、総額では13%減少して58万円となった。一方、林業経営費は、雇用労賃の上昇がみられるものの、しいたけ生産等の原木費が24%、材料費が19%とそれぞれ減少しており、また請負わせ料金も5%減少したため25万円となった。

保有山林規模別に56年度の林業所得を前年度に比べてみると、まず5～20ha層では、林業粗収益、林業経営費ともに減少したが、林業粗収益の減少が大きかったことから、林業所得は30%の大幅な減少となった。また、20～50ha層は、林業粗収益、林業経営費ともに増加したものの、特に、丸太生産による粗収益の増加が大きかったことから、林業所得は7%の増加となった。さらに、50～100、100～500ha層においては、林業粗収益は減少し林業経営費は増加したので、林業所得はそれぞれ16%、23%の減少となった。

56年度の保有山林規模20～500ha層の林家での林業所得の家計費充足率をみると、充足率20%未満の林家が全体の55%を占めるなど全体として低いものとなっている。これを地域別にみると、北海道、東北・北陸等においては充足率20%に達しない林家が半数以上を占めているが、南関東・東海・南近畿では充足率60%以上の林家の占める割合は37%に達している(図IV-26)。このように、地域によって林業所得による家計費充足率に差異がみられるのは、地域における林業生産活動及び森林資源の成熟度がかなり影響していることがうかがわれる。一方、保有山林規模5～500ha層の林家が保有山林の経営に投下した林業労働力の雇用比率をみると、56年度には、19.6%と前年度に比べて0.7ポイント上昇した。これを保有山林規模別にみると、林業所得においても増加のみられた20～50ha層において顕著な増加を示しているのが注目される。

(2) 地方公共団体

都道府県の保有する山林の状況を農林水産省「世界農林業センサス」によってみると、55年の保有山林面積は116万haで、このうちの66%を北海道及び山梨県で占めている。これを45年の保有山林面積に比べると6%増加しているが、これは主として分収林が25万2千haと45年に比べて28%増加したことによるものである。また、人工林面積は45万6

千 ha となっており、人工林率を都道府県別にみると、福岡県の 98%から富山県の 24%まで差異が大きい。林業生産活動についてみると、56 年の丸太生産量は 128 万 9 千 m³ で前年に比べて 8%の減少、56 年度の人工造林面積は 8,456ha で前年度に比べて 10%の減少となっている。

近年、森林を対象とする野外レクリエーションが活発となっていることから、「県民の森」、「青少年研修の森」等を設置するなど広く都道府県有林が保健休養の場として活用される傾向が多くみられる。

次に、市町村、財産区及び一部事務組合の保有する山林の状況を農林水産省「世界農林業センサス」によってみると、55 年には、山林を保有する市町村等は 3,335 事業体、その保有山林面積は 133 万 9 千 ha となっており、45 年に比べて事業体数では 4%減少したものの、保有山林面積では 12%増加している。市町村等の林業生産活動についてみると、56 年の丸太生産量は 61 万 3 千 m³ で前年に比べて 13%減少、56 年度の人工造林面積は 9,244ha で前年度に比べて 6%の減少となっている。

また、市町村、財産区及び一部事務組合の保有する山林の経営について 55 年林野庁「公有林施業実態調査」によってみると、市町村等が造林、保育のための費用を中心として 1,867 億円の借入金を持しているなど厳しい状態にあるが、全体の 3 割に達する 763 事業体でいたけ原木林の造成、ほだ木置場として活用されているなど、分収林及び貸付林として地場産業の育成に大きな役割を果たしていることがうかがわれる。

(3) 森林組合等

(森林組合)

森林組合は、山林保有者の経済社会的地位の向上並びに森林の保続培養及び森林生産力の増進を図ることを目的とする山林保有者の協同組織である。56 年 3 月末現在における森林組合の組織状況を林野庁「森林組合統計」によってみると、56 年 3 月末現在、設立組合数は 1,933 組合であり、このうち、森林組合一斉調査票を提出した 1,904 組合については、組合員数が 178 万人、組合員の保有山林面積が 1,167 万 ha であり、その組織率は組合地区内山林保有者総数の 57%、地区内の私・公有林（都道府県有林を除く。）面積の 75%となっている。森林組合は、その経営基盤の強化を図るための広域合併を行っており、「1 市町村の行政区域の一部を地区とする組合」の全体に占める割合は、46 年度には 20%であったものが、55 年度には 10%に減少し、「2 市町村以上にまたがる組合」は同期間に 6%から 13%に増加している（図 IV-27）。また、組合運営のための経済的基盤となる払込済出資金の推

移をみると、払込済出資金額が500万円未満の組合数は、51年度には全体の59%を占めていたのに対して、55年度には46%に減少し、一方、1,000万円以上の組合は、51年度には19%であったのが、55年度には35%に増加している。この結果、森林組合の出資金総額は、55年度には202億円と51年度に比べて1.6倍に増加している。

次に、森林組合の55年度の経営状況をみると、当期剰余金を計上した組合数は1,655組合（全森林組合の87%、1組合平均剰余金150万8千円）、当期欠損金を計上した組合数は198組合（同10%、1組合平均欠損金290万円）となっている。近年、当期欠損金を計上する組合数は減少傾向にあるものの、55年度には、木材市況の低迷等により、当期欠損金を計上した組合数及び1組合当たりの当期欠損金額とも増加した。

また、林業生産活動が停滞する中であって森林組合の行う主な経済事業の状況をみると次のとおりである（図IV-28）。(1)林産物を組合員から受託あるいは買取りをして販売する販売事業は全体の63%に当たる1,207組合で実施しており、販売高は445億円と前年に比べて5%の増加となった。(2)丸太生産を行う林産事業は全体の52%に当たる990組合で実施しており、生産量は246万m³と前年に比べて8%の増加となった。(3)造林等を行う森林造成事業についてみると、人工造林を行った組合数は全体の75%に当たる1,433組合で、実施面積は7万6千haで前年に比べて6%の増加、また、保育を行った組合数は全体の81%に当たる1,537組合で、実施面積は78万haと前年に比べて12%の増加となっている。

さらに、55年度末現在、森林組合の作業班は全体の72%を占める1,363組合で結成されており、作業班員数は6万3,720人で1組合平均47人となっている。年間150日以上就労している作業班員の全作業班員に占める割合をみると、46年度には36%であったものが55年度には48%に増加し、一方、就労日数60日未満の作業班員については46年度の28%から55年度には22%と減少しており、作業班員の就労日数は延びる傾向にある。

一方、生産森林組合は、組合員が山林及び労働を提供して林業経営を行うものであり、入会林野等高度利用促進対策事業の推進等により55年度末現在で2,936組合と前年に比べて66組合増加している。生産森林組合の状況を林野庁「森林組合統計」によってみると、組合員数は25万1千人、経営山林面積は29万haで、このうち組合が所有する山林は全体の76%に当たる22万haであり、その他は分収林契約、部分林契約等となっている。

55年度の事業活動の状況についてみると、人工造林を実施した組合は327組合で1千ha、保育を実施した組合は1,449組合で1万8千ha、間伐を実施した組合は324組合で2千ha、また、立木、丸太、きのこ等の販売を行った組合は787組合で24億円とそれぞれ前

年度とほぼ横ばいで推移している。

(林業(造林)公社, 森林開発公団)

林業(造林)公社は, 旧薪炭林地帯等自営造林の進み難い地域を主体に拡大造林を行っており, 57年3月末現在での設立公社数は32府県で36公社となっている。農林水産省「世界農林業センサス」によって55年の公社の保有山林面積をみると26万4千haとなっているが, この82%は私有地である。

56年度の林業公社による拡大造林面積は, 1万6千haと前年度に比べて2%減少したものの, 私・公有林における拡大造林面積の減少もあったことから, その中に占めるシェアは17%と前年度よりも上昇した(図IV-29)。

また, 公社の保有山林の人工林年齢級配置をみると, Ⅲ年齢級以下の占める割合は93%に達しており, 私・公有林のそれに比べて著しく大きなものとなっている。このような資源状態から, 公社の経営資金は, その大部分を農林漁業金融公庫, 府県及び市町村からの借入金に依存している。57年3月末現在の公社の借入金総残高は2,211億円に達し, これの約7割が農林漁業金融公庫からの借入金となっている。このため, 公社の保有山林の経営に当たっては, 今後更に, 保育面積の増加や支払利息の増加が予想されることから, 伐採収入が得られるようになるまでの間の円滑な資金調達が必要とされている。

森林開発公団は, 昭和31年に設立されて以来, 特定森林地域開発林道, 大規模林業圏開発林道等の開設, 改良を行うとともに, 保安林整備の一環を担う水源林造成事業を行っている。

公団が56年度に開設した林道は, まず, 過去に薪炭生産を主体としてきた全国7大規模林業圏(森林面積730万ha)を対象とした大規模林業圏開発林道が20路線・30km, また, 豊富な森林資源の開発が十分に行われていない地域を対象とした特定森林地域開発林道が8路線, 47kmとなっており, 奥地森林資源の開発や山村地域の振興に大きな役割を果たしている。

一方・造林事業については, 36年から「分収造林特別措置法」に基づき民間による造林が困難な奥地水源地帯で分収造林契約の費用負担者として水源林造成を行っている。また, 公団の保有する山林は, 逐次間伐対象林齢に達しており, 今後計画的な間伐の実施が必要となっている。

4 国有林野の管理・経営の動向

国有林野は、国土面積の約 2 割、森林面積の約 3 割を占めており、国民共通の財産として、これを管理・経営する国有林野事業は、国民経済及び国民生活の上で、それぞれの時代の国民の要請にこたえて、様々の役割を果たしてきたが、今日及び将来にわたって、(1)林産物の計画的、持続的な供給、(2)国土の保全、水資源のかん養、自然環境の保全・形成、森林レクリエーションの場の提供等の公益的機能の確保充実、(3)農山村地域振興への寄与等の役割を果たしていくことが重要となっている。

しかしながら、国有林野事業の経営は、森林の有する公益的機能をより重視した森林施業の実施、幼齢人工林を多く抱える森林資源の状況等による伐採量の制約に加えて、近年の木材需要の停滞に伴う木材価格の下落低迷、事業の縮減傾向の下での管理部門の相対的肥大化及び諸経費の増加等もあって、50 年度以降連年多額の損失を計上するなど厳しい状況におかれている。

このような状況に対処して、国有林野事業の経営の健全性を確立するため、53 年に「国有林野事業改善特別措置法」が公布施行され、これに基づき「国有林野事業の改善に関する計画」が策定された。現在、この計画に即して林業生産基盤の整備、事業運営の能率化、要員規模の適正化、組織機構の改善合理化、収入の確保等について自主的な改善を進めるとともに、必要な財源措置を講じつつ経営の健全化に努めているが、以下に述べる経営改善の推進にもかかわらず、依然続く木材価格の低迷、人件費等諸経費の増加、累増する長期借入金に伴う利子、償還金の負担の増大等により、財務事情は更に厳しさを加えており、今後一層の経営改善の促進を迫られている。

(経営改善の推進状況)

53 年度から 56 年度における経営改善の推進状況は、次のとおりである。

(1) 林業生産基盤の整備については、「国有林野事業改善特別措置法」に基づき、新たに一般会計からの繰入れを行うとともに、資金運用部資金の借入れを行うなどの財源措置を講じ、造林及び林道整備について、計画的かつ着実な実施を図った。造林事業においては、立地条件や森林の現況に応じ、技術合理性にのっとり事業の推進を図り、また林道事業においては、森林の有する公益的機能を損うことなく、伐採、造林等事業全体の効率が確保されるよう路線の選定、開設に努めた。

(2) 事業実行体制の整備については、従来製品生産事業について、請負が行われていな

かった2 営林局, 1 営林支局において新たに請負の導入を実施し, 企業の能率性を尺度とする事業実行形態の選択を適切に行う上で必要な競争条件の整備を図った。

(3) 製品生産事業及び造林事業の事業実行については, 企業の能率性を尺度として, 直ようと請負の適切な選択に努め, この結果, 素材生産の請負実行比率は, 52 年度には 23%であったものが, 56 年度には 25%となった。また, 同様に新植植付けにおいては, 52 年度には 59%であったものが 56 年度には 65%となった。

(4) 直よりの労働生産性の向上については, 要員配置の適正化, 作業仕組の改善, 機械の開発・改良の推進及び現場管理の改善充実に努めたことから, 製品生産事業を例にとると, 52 年度を 100 とした指数で 56 年度は 125 となるなど, 労働生産性は逐次向上をみている(図 IV-30)。

(5) 林産物の販売に当たっては, 計画的かつ安定的な販売に努め, 需要に応じた採材と販売, 高品質材の選木販売等を行い有利な販売を図る一方, 私・公有林と一体となって間伐材等の需要開発を図るなど収入確保に努めた。

(6) 要員規模の適正化については, 用量で除した数値である。国有林野事業の改善合理化を図る上で極めて重要であることから, 53 年度の経営改善の着手時に発足をみた高齢職員の勧奨退職制度に基づいて, 高齢職員の着実な退職の推進を図るとともに, 新規採用の抑制等により, 53 年度から 56 年度までの 4 年間で定員内・定員外職員合わせて約 8,700 人と約 13%の要員規模の縮減を図るとともに, 広域配置等により要員配置の適正化を進めた。

なお, 定員内職員については, 55 年度から行われている省庁間配置転換にも適切に対応した(55, 56 年度各 47 名)。

(7) 組織機構の簡素合理化については, 営林局につき, 54 年 1 月に従来 of 北海道の 5 営林局を北海道営林局と旭川, 北見, 帯広及び函館の 4 営林支局に再編整備を行った。

営林署については, 52 年 12 月の行政改革に関する閣議決定に即し, 改善期間内において 1 割を目途として整理統合を行うこととして, 54 年 3 月に 9 営林署の統廃合を, さらに 57 年 3 月には 7 営林署の統廃合を実施した。これら統廃合の実施に当たっては, 営林署が従来地域社会に果たしてきた役割等を考え, 特に地域に対するサービスの低下を招くことのないよう, 営林事務所を設置するなどの配慮を行った。

事業所については, 長期的な事業規模の見通し, 事業運営の能率性等を総合的に判断して,

4年間で230事業所の統廃合を実施した。

(事業の実施状況)

このような状況の中で実施された56年度の各事業は、次のとおりである。伐採量は、公益的機能重視の森林施業の実施及び森林資源の制約などから近年減少傾向にあるが、56年度は1,368万m³(立木材積)と、前年度よりわずかに減少した。このうち間伐は、前年度に比べやや減少し86万m³となったが、伐採量に占める間伐材の割合は前年度に続き6%台を維持した(図IV-31)。

販売についてみると、立木のまま販売した数量は前年度と同量の741万m³、丸太で販売した数量は前年度をやや上回る505万m³となり、これらに官行造林収入等を合わせた売上高は木材価格の下落により2,223億円と前年度に比べ19%減少した。

製品生産事業についてみると、生産された丸太は494万m³と前年度よりわずかに減少したが、伐採量に占める製品生産資材量(立木)のシェアはほぼ前年度並みの44%となった。

造林事業は、造林対象地の立地条件に応じて人工造林及び天然更新を適切に選択して実行しているが、近年の伐採量の縮減傾向を反映して、人工造林面積は4万6千ha、天然更新は6万2千haと前年度に比べ両者ともやや減少した(表IV-18)。

林道事業は、生産活動の効率的な推進及び地域の林道網形成に重要な役割を果たしているが、その開設に当たっては自然環境の保全等に配慮しつつ実行している。56年度の開設量は前年度とほぼ同様の1,117kmとなり、この結果、56年度末の国有林林道延長は3万6,929kmと、ha当たり4.9mとなった(私・公有林は、ha当たり3.5m)。

治山事業については、第五次治山事業五箇年計画の最終年度に当たる56年度において、国土の保全、水資源のかん養等森林の持つ公益的機能の維持増進を図るため、民有林治山事業、治水事業等との有機的な連携の下で、地域の実情に即した治山事業の実施を図った(事業費規模359億円)。なお、57年度から第六次治山事業五箇年計画に基づき実行している。

また、国有林野における一般の利用者の事故防止及び植物の盗採防止など森林の保全管理のために国有林野を巡視した延人員は56年度の1年間で19万人となっている。

一方、近年における国有林野の公益的利用の推移をみると、水源かん養保安林を中心とす

保安林面積は、10年前の47年に350万haであったものが、57年には375万haと全保安林面積の5割を占めるに至っている。自然公園面積も、47年190万haであったものが57年には216万haと拡大が図られ、国立・国定公園における森林のうち国有林野の占める割合は、それぞれ6割、4割を占めるに至っている。また、国有林野内の鳥獣保護区、史跡・名勝・天然記念物等の区域面積も、48年の71万haから57年度には111万haへと増加している。さらに、最近の野外レクリエーション需要の動向に対応して、自然休養林の設置などレクリエーションの森の設定を行い、現在その面積は54万haに達している。

国有林野の所在する地元の地域振興に寄与する部分林は12万haに達しているほか、共用林野は現在181万haと国有林野面積の25%に及び、地場産業の比較的少ない山村においては、重要な役割を果たしている。

このように国有林野は極めて多角的かつ広く国民に利用されており、特に近年利用の増加が著しいレクリエーションの森等の利用者の推移をみると、46年度には1億2千万人であったものが、56年度には2億1千万人にも及んでいる。

また、国有林野の管理処分にあっても、国有林の適正な管理経営との調整を図りながら、都市公園等公共施設のための売払い、農林業構造改善等のための活用などを図っている。

このほか、55～56年にかけての雪害の復旧にあたっては国有林が私・公有林と協調しつつ被害復旧を実施する等、臨機に地域と一体となった対策の推進に努めている。

国有林野事業特別会計の56年度における財務状況は、木材価格の低落もあって売上高が、前年度に比べ19%減の2,223億円と大幅に減少する一方、賃金、物価等が上昇したため、要員規模の縮減等の改善が図られたにもかかわらず、経営費は前年度に比べ5%増の1,966億円となった。この結果、損益計算では1,472億円の損失を計上した(表IV-19)。この損失額は、過去最大であった53年度の991億円を大幅に上回るとともに、営林(支)局のすべてにおいて損失を計上するに至った。

一方、現金収支では、56億円の支出超過となった(現金収入には、一般会計からの受入れ額87億円及び資金運用部からの長期借入金1,400億円が含まれている。)

このように50年度以降連年多額の損失が発生し、56年度末においては繰越欠損金の累計額は3,409億円、借入金残高は6,080億円に達しているが、このような財務体質の悪化を招いた事情を概観すれば次のとおりである。

まず第 1 に伐採量の縮減という事情がある。伐採量については、特に 48 年度以降森林の持つ公益的機能に配慮した施業の実施に努めるとともに、現在人工林の約 6 割が 20 年生以下の幼齢林という、いわば資源の造成過程にある状況から、当分の間は縮減せざるを得ない資源的な制約の下におかれている（図 IV-32, 33）。

なお、幼齢人工林の成林に伴い 60 年代末以降伐採量が増加に転ずることになっている。

第 2 に木材価格の動向である。木材価格は、現在外材を含め自由な市場の下で形成され、景気の動向に強い影響を受けて推移している。

近年においては、石油危機後、物価が鎮静化した 49 年以降長期にわたり低迷してきた木材価格が 54 年から 55 年当初にかけて上昇をみたものの、55 年 5 月以降下落に転じ、最近には特に住宅建設の落ち込みもあって、その低落が著しく、林業経営全般を大きく圧迫している。特に国有林野事業の収入の大宗は木材収入であることから、木材価格の低落は大幅な業務収入の低下をもたらす結果となっている。

第 3 に人件費等諸経費の増こうである。特に人件費については、高度経済成長期等過去の事業規模拡大期に増大した要員規模の適正化が現在その調整過程にあるため（図 IV-33）、賃金の上昇、退職者の増加等により人件費支出の増加が避けられない事情にある。

第 4 に資金運用部からの長期借入れに伴う支払利子及び償還金の増大がある。国有林野事業に対する財源措置については「国有林野事業改善特別措置法」に定めるところにより一般会計からの繰入れを受けているが、最近の厳しい国家財政の下では制約が大きく、造林、林道等の投資的経費の大宗を長期借入金に依存することを余儀なくされている。この長期借入金も 56 年度末の残高が 6,080 億円にも及び、これに伴う支払利子、償還金が年々増大しており、国有林野事業の財務状況は極めて厳しい現況にある。

こうした状況の中にあっても、木材の供給及び森林の持つ公益的機能の発揮はもとより緑資源の維持・培養、地域林業の振興を含め国有林野事業が広く国民経済及び国民生活において果たすべき役割がますます重要となってきている。

国有林野事業においては、経営改善を推進することにより、事業能率の向上、要員規模の調整等各般の改善が着実に図られる一方、森林資源の整備が図られ、60 年代末以降、伐採量が増加に転ずること等により、長期的には収支の均衡等経営の健全化が確実に図られる見通しにあるとはいえ、これをできるだけ早期に実現し上記の重要な役割を果たしていくためにも、58 年 3 月の臨時行政調査会の答申の趣旨を体して、今後一層自主的な経営改善

の促進・深化を図るとともに、長期的視点に立った所要の財源措置を講じ、経営の健全性を確立することが極めて重要な課題となっている。

(国有林野事業に関する臨調答申)

58年3月の臨時行政調査会の答申において、厳しい経営状況にある国有林野事業に対しても、行政の減量化と官民の事業分野の調整という観点に立って、事業内容、要員及び業務の合理化の在り方、組織機構の改革等について提言がなされた。

この答申においては、国有林野事業の経営悪化の原因として、国有林及び私・公有林を通じ林業経営を取り巻く厳しい諸条件を構造的要因として認めた上で、変化への対応の遅れ、官業に伴いがちな非効率性、コスト意識の希薄さ等を厳しく指摘し、改革の方向付けを行っている。改革の基本的な考え方としては、72年度までの収支均衡の早期かつ着実な実現を期するため、官業としての事業範囲の在り方を見直し、組織及び要員の徹底した簡素化・合理化を図ることを求める一方、この改革に当たっては、地域林業の振興と密接に結び付いたものでなければならないこと、また長期的には、我が国緑資源の維持・培養を図ることが極めて重要であり、その着実な整備・充実に努める必要があることを述べている。改革の具体策としては、現行改善計画の抜本的見直しを行うこととし、要点として次の改善を求めている。

(1) 国の業務は、計画、管理等国が責任を負うべき必要最小限の分野に限定し、事業実行は、民間事業者等の活用を図る。また木材の販売も一定のものを除き、立木販売を原則とする。

(2) 経済林・非経済林の機能別区分を行い、それぞれにふさわしい施業方法の確立、経理区分の明確化等所要の措置を講ずる。

(3) 森林施業の合理化、投資の効率化を図る。

(4) 定員外職員の新規採用を原則として停止するとともに、定員内職員についても必要最小限の新規採用にとどめるほか、省庁間配置転換を推進し、要員規模の縮減を図る。

(5) 他用途への転用を適当とする林野・土地の積極的売却、森林レクリエーション事業の積極的推進に努める。

(6) 部分林の積極的活用を図るほか、水源林造成の施業についての受益者の費用負担を

検討する。

(7) 営林（支）局，営林署段階の経営責任の明確化及び現業にふさわしい事務処理の簡素効率化を図る。

(8) 林政部門と国有林経営部門の区分の明確化を図るための本庁内部組織の再編成と地方支分部局の合理化を図る。

(9) 林政審議会に特別の部会を設置し，改革推進に必要な事項等について調査審議させる。

5 山村の動向

山村地域を「山村振興法」に基づく振興山村の区域で見ると，その面積は国土面積の約5割，林野面積では全体の約6割を占めており，木材等農林産物の供給，国土の保全，水資源のかん養等にとって重要な機能を有する地域であるが，その人口は全体の5%を占めるにすぎない状況にある。

近年，山村地域では，30年代以降若年者を中心とした引き続く人口の流出により高齢化が著しく進み，また，生活環境整備等の面で都市部との地域格差が顕著となっている。このような山村社会の現状は，産業である林業生産活動の停滞をもたらす要因ともなっており，国土の保全，水資源のかん養，自然環境の保全・形成等の森林の持つ公益的機能の高度発揮を確保する上でも大きな問題となっている。

56年度の山村農家の経済状況を農林水産省「農家経済調査」によってみると，農家1戸当たりの所得は388万円で，全国平均の8割と依然として低い水準にあり，今後，農林業の振興による所得の確保が必要となっている（図IV-34）。

行政区域内に振興山村地域を含む市町村における55年の森林資源等の状況を農林水産省「世界農林業センサス」によってみると，総土地面積の80%を森林が占め，人工林率は40%，また，林家が総世帯及び農家に占める割合は，それぞれ18%，60%となっている。

山村の振興を図る上での市町村の意向を55年林野庁「地域における林業発展の条件に関する意向調査」によってみると，市町村が山村地域の発展を図る上での問題としている点は「若年層の流出による山村地域の人口構成の高齢化と後継者不足」とするものが38%と最も多く，次いで「農林業が長期にわたって停滞していること」とするものが29%となって

おり、山村の過疎化・高齢化と地域産業の停滞等への適切な対応が求められている。

このような状況の中で林業を発展させるためには、林道等の整備に次いで、林業労働力の確保と林業後継者の育成が重要なこととして挙げられている。この後継者の確保対策としては、「就労条件の向上を図ることが必要」としたものが 53%と多くを占めている。また、個別林業経営の改善を推進するためには、「農林複合経営の活発化」及び「計画的な森林経営を行う」とするものが 53%を占めるなど、計画的施業の推進と農林業の一体的な振興を図ることが望まれている。

山村地域の振興を図るためには、地域に賦存する資源を有効に活用した農林業等の一体的発展を進めることが重要である。特に、造林、伐採から木材の流通・加工に至る各部門を地域の中で一体的に整備するとともに、しいたけ等特用林産物の生産について地域の特性に即しつつその振興を図ることにより、農林複合経営を推進し、恒常的な収入の確保及び地域の就業機会を増加させることが必要となっている。また、国民生活において山村・林業の果たしている役割に対し、国民の認識を高めるため、分収育林の推進など都市と山村との交流を盛んにすることも重要となっている。

V 森林の公益的機能

1 森林の公益的利用の現状と課題

森林は、木材等の林産物を供給する経済的機能ばかりでなく、国土の保全、水資源のかん養、さらには、自然環境の保全・形成、保健休養の場の提供等多様な公益的機能を持っており、これらの機能の総合的な発揮を通じて国民生活と深く結び付いている。

(保安林の整備)

保安林の整備は、29年に制定された「保安林整備臨時措置法」に基づく保安林整備計画により計画的に実施されている。49年に策定された第3期保安林整備計画(49年度から58年度までの10箇年計画)においては、40年代以降の都市化の進展等による生活環境の変化、水需要の増大等に伴い、保健保安林、水源かん養保安林等の配備、保安林の機能の維持向上を図るための指定施業要件の整備等が計画され、現在、この計画に基づき保安林の整備が進められている。この結果、49年度から56年度までに新たに75万haの保安林が指定され、保安林の面積(保安林の種類別面積の計)は776万haとなっている。

今後、保安林の整備を進めるに当たっては、森林の持つ公益的機能を確保する上で、保安

林が担っている重要な役割を積極的に果たし、その機能を一層高度に発揮していくことが強く求められていることから、保安林の質的内容の向上、きめ細かな配備及び管理等の充実強化を図ることが必要となっている。

(国土の保全)

我が国は、国土の約7割を山地が占め、地形は急峻で地質的には弱い箇所が多く、しかも降水量も多いこと等から、災害を受けやすい環境におかれており、このため、我が国においては、治山事業は古くからその重要性が認識されてきている。特に、35年に「治山治水緊急措置法」が制定されて以来、同法に基づき56年まで5次にわたる治山事業五箇年計画が策定され、治山事業の緊急かつ計画的な実施が図られてきた(図V-1)。しかしながら、最近の国土開発が山地にまで及んでいることなどから、山崩れ、土石流等の発生による被害が多発している。また、水需要は今後とも増加することが見込まれるとともに、都市の高密度化に伴い都市の生活環境の改善を期待する声が大きくなっている。

このような情勢に対処するため、国土の安全性の向上、森林の水源かん養機能の拡充強化及び生活環境の保全・形成を基本方針とする第六次治山事業五箇年計画(計画期間57~61年度、総額1兆4,700億円)が策定された。

57年の主な山地災害の発生状況をみると、7月には長崎県を中心として九州において集中豪雨による山崩れ、土石流等が発生し、多数の死傷者を出しており、また、8月上旬には、台風10号の通過により近畿から関東にかけて林地荒廃が発生し、さらに8月下旬の台風13号、9月中旬の台風18号の通過により全国的に山地の崩壊が発生するなど被害額は2,491億円にのぼり、52~56年の年平均の約3倍という甚大なものとなった(図V-2)。このため、57年度は、これらの災害により発生した荒廃地のうち特に緊急に復旧を要する箇所について、緊急治山事業を積極的に実施し、災害の再発防止を図った。

このような山地災害の実態にかんがみ、今後とも荒廃山地の復旧・整備を中心とした治山事業のより一層の推進を通じて国民生活の安定と向上を図ることが重要となっている。

(水源のかん養)

我が国の年平均降水量は、1,800mmと世界の年平均降水量の約2倍であるが、人口密度が高いことから、人口1人当たりの降水量は、世界平均の約2割に過ぎず、しかも地域的に大きな偏りがみられ必ずしも恵まれた状態にあるとはいえない。また、これらの諸条件に加えて、河川の流域面積は狭く、地形は急峻で河川勾配も急であるため、降水量のかなりの

部分は一時的に流下してしまい、河川流量は季節的に大きな変動を伴うことが特徴となっている。

最近の水需要の動向は、生活用水と工業用水を合わせた都市用水の需要が我が国経済が安定成長基調で推移していること、節水及び水使用の合理化の進展がみられること等を反映して、その伸びが鈍化しているが（図 V-3）、今後の水需要は、なお、人口の増加、生活水準の向上、工業出荷額の増大、水田整備・畑地かんがい施設整備の進捗等により、長期的には増大することが予想される。

森林は、孔隙が多く浸透能の高い土壤中に降水を貯え、豪雨や融雪などの増水時に洪水のピークを下げるとともに、渇水時には地中に浸透した降水を徐々に河川に流出させ、河川の流量を平準化する働きをもっている。したがって、水源地帯に広範に存在する森林の持つ水源のかん養機能を高めることは、水資源を保全する上から極めて重要である。このため、これらの森林については、水源かん養保安林に指定するとともに、水源地域の保全上特に重要な水源山地においては、荒廃地の整備と保水力の高い森林の造成を組み合わせた総合的な治山事業を行っている。また、山林保有者や林業（造林）公社等による水源林の造成、森林開発公団による奥地の水源林地帯の計画的な森林造成等が推進されている。今後、森林の有する水源かん養機能を更に充実させていくためには、複層林の造成を行うなどの水源かん養機能の向上を図るための施策を推進することが必要となっている。

（森林のレクリエーション的利用）

森林のレクリエーション的利用についてみると、近年の都市化の進展による生活環境の変化、日常生活における余暇時間の増大及び道路等交通網の整備の進展により、森林を対象とする野外レクリエーション活動や自然観察等が活発となっている。森林への入込者の状況を、区域面積の約 8 割が森林で占められている森林のレクリエーション的利用の代表的な対象地である国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園の利用者数でみると、年間約 8 億人と高水準で推移している。

このような森林の持つ保健休養機能に対する国民の要請に対応するため、保健保安林の整備が図られており、57 年 3 月末現在の面積は 23 万 3 千 ha（他の保安林と重複して指定されているものを含む。）となっている。また、国民の保健休養等を図ることを目的として、優れた自然の風景地の保護・利用を図るため、57 年 12 月末現在、国立公園 202 万 ha、国定公園 128 万 ha 及び都道府県立自然公園 201 万 ha が指定されている。

一方、優れた景観及び貴重な動植物が生育する森林を多く有している国有林野では、最近

の森林のレクリエーションが自然探勝、休養、野外スポーツ等に加え、森林の多様な機能に着目したより積極的な森林利用（保健休養、カルチャー、情操教育等）を目指していることに対応して、これらの利用に適当な森林をレクリエーションの森として国民に提供している。このレクリエーションの森の設置面積は、57年4月1日現在で54万haとなっている。

森林をレクリエーション利用の場に提供することは、国民の森林・林業に対する理解と協力を深め、また、都市住民と山村住民の交流、山村住民の雇用の場の創出等を通じて山村の活性化を図る上から有益なものである。

（自然環境の保全）

森林は、我が国の自然を構成する代表的な要素である。このため、自然環境の保全を図ることを目的として、原生自然環境保全地域、自然環境保全地域及び都道府県自然環境保全地域が森林地域に多く指定されている。

57年には、前年までの原生自然環境保全地域5地域、自然環境保全地域7地域に加えて笹ヶ峰自然環境保全地域が指定された（表V-1）。この結果、原生自然環境保全地域が5地域5,631ha、自然環境保全地域が8地域7,422ha、都道府県自然環境保全地域が473地域8万231haとなっている。

また、野生鳥獣の保護繁殖に必要な森林は、鳥獣保護区として57年3月末現在、309万ha（干潟、湖沼等に係る指定面積を含む。）指定されており、このうち特に規制の強い特別保護地区は21万haとなっている。

2 緑化の推進

都市及びその周辺部においては、近年、急速な人口の過密化による農用地や森林の減少により、住民の環境緑化に対する要請は従来にも増して高まっている。

環境緑化の主体をなす樹木は、大気浄化機能、気象の緩和機能、騒音の防止機能等の環境の維持形成的な機能ばかりでなく、防災機能、景観を向上させる機能、健康な体力づくりに寄与するなどの保健休養的な機能等を持つものであり、都市及びその周辺部における生活環境の向上を図る上から極めて重要な役割を果たすものである。

57年総理府「居住環境に関する世論調査一大都市と地方都市の比較」によると、東京都区部及び浦和市の居住者のうち、「大都市が地方都市に比べて居住環境が自然環境の面で劣

っている」あるいは「やや劣っている」とした者は、それぞれ85%、69%となっている（図V-4）。一方、仙台市、盛岡市及び米沢市の居住者のうち、同様の点に関して「地方都市が大都市に比べて優れている」あるいは「やや優れている」とした者は、それぞれ92%、91%、92%となっており、大都市居住者の緑の不足感は強く、大都市における緑化推進の必要性がうかがわれる。

最近の緑化に関する動きをみると、近年、国及び地方公共団体が自ら行う緑化ばかりでなく、地域の自主的な緑化活動を助長する施策として、地域住民、青年団、婦人団体等が中心となつて行う生活圏における環境緑化のための「みんなの森造成事業」、「苗木配布事業」等が推進されている。また、国土緑化運動の中心的な行事である全国植樹祭は、57年5月に栃木県で「うえる緑、のびる緑、まもる緑」のテーマのもとに開催された。

む す び

近年、我が国の森林・林業及びこれを取り巻く状況は、著しく変化してきている。すなわち、(1)木材需要の減少とそれに伴う価格の低迷、林業経営費の増こう等による林業経営者の経営意欲の減退、山村の過疎化、林業経営意欲の乏しい不在村者の所有する森林の増加等から林業生産活動が著しく停滞し、除・間伐等の適正な管理が行われていない森林が増加しつつある。(2)また、木材産業の業況は、木材需要の減少、木材価格の低迷等により著しく悪化し、倒産や休廃業が目立っている。国産材に係る流通・加工部門は、長びく不況の中にあつて、その経営基盤の弱さが表面化している。(3)一方、国土の開発が進み、都市の膨張、過密化が続く中で、国土保全の重要性が増大し、水需要の増加が今後とも見込まれるとともに、国土面積の7割を占め緑資源の主体となっている森林など自然への希求が一層増大してきており、森林の公益的機能の高度発揮が強く要請されている。また、最近の国連食糧農業機関（FAO）と国連環境計画（UNEP）の合同調査報告は、開発途上国を中心に世界的に森林資源が減少しつつあることを指摘しており、我が国においても、国民生活と森林のかわりについて、一層関心を持たれるようになっている。

以上のように、森林に対する国民的な期待は著しく高まっているにもかかわらず、我が国の森林・林業をめぐる現下の情勢は厳しく、国内の林業生産活動は停滞しており、このような状態が今後とも続くならば、森林の健全性が低下し、森林の持つ多面的な機能の発揮に大きな影響を及ぼすことが懸念される。

森林の造成に要する期間は約半世紀ないしはそれ以上に及ぶことから、森林の造成、整備の遅れのもたらす影響は、直ちには表面化せず、長期間にわたつて徐々に進行し、森林資源の問題が表面化したときは、もはや適切に対応できなくなる。このため、幅広い国民的視野

に立って、21世紀の我が国経済社会にふさわしい森林・林業を守り育てるための努力を続けていくことが肝要である。

このようなことから、国民の理解と協力を得て諸対策の検討を深めていく必要があるが、当面する林政の課題は次のとおりである。

第一に、森林管理の適正化と緑資源の確保を図ることである。

林業生産活動が停滞している中で、森林の計画的な整備を促進するためには、市町村による間伐、保育等の森林整備のための計画の樹立、これに基づく森林整備の推進に関する措置、「分収育林方式」の導入等に関する制度の整備を図ることが緊要である。

また、緑資源としての森林確保の重要性、適正な森林管理の必要性について国民の理解を深めるとともに、都市住民を含め国民からの森林整備に必要な資金の導入、山村住民と都市住民の交流等を推進し、併せて、森林所有者に対する適正管理の働きかけの強化、生産基盤の整備等森林の適正な管理を総合的に推進することが重要である。さらに、森林の持つ公益的機能を維持し増進するためには、森林計画制度、保安林制度等の適正な運営を図ること等が必要である。

第二に、国土保全対策の充実と林業生産基盤の整備を図ることである。

経済社会の進展に対応して、国土の安全性の向上、森林の水源かん養機能の拡充強化及び生活環境の保全・形成に資するためには、保安林を対象とする複層林の形成とこれに必要な路網の整備とを有機的に行うこと、最近多発化している土石流等による山地災害を未然に防止するための治山施設等の整備を計画的に推進することが重要である。

また、豊かな森林資源を将来にわたって維持培養していくためには、計画的な造林の推進とともに、合理的な林業経営と集約的な森林管理に資する路網の整備を積極的に図ることが重要である。

第三に、林産物の流通加工対策の充実と木材需給の安定化を図ることである。

人工林資源を基盤として国産材を安定的に供給するためには、地域で生産される木材を安定的に供給するためのいわゆる川上と川下とを結ぶ協定づくり、生産・流通加工施設等の整備、担い手の育成等を総合的に推進し、林道網の重点的な整備等と相まって国産材の安定供給基地の形成を図ることが重要となっている。

また、木材産業における不況の深刻化及び環境条件の構造的変化に対処するためには、需要者の意向の的確な把握に努めるとともに、これに即応した製品の開発、宣伝、普及等により木材の需要を拡大しつつ、木材産業の再編整備を促進することが重要である。さらに、相当量の木材供給を海外に求めざるを得ない我が国の木材需給の安定のためには、需要動向に見合った安定的な輸入を図るよう一層努める必要がある。

第四に、松くい虫対策の充実強化を図ることである。

依然として激甚な状況にある松くい虫被害に対しては、特別防除（薬剤の空中散布）、伐倒駆除、特別伐倒駆除（被害木の破砕、焼却等）等の各種防除を被害地の樹種転換等と組み合わせることで推進するとともに、市町村、森林所有者等が行う自主的な被害対策等に対する助成、抵抗性種苗の早期供給等の対策を総合的に実施することが必要である。

第五に、活力ある山村の育成と林業の担い手対策等の充実を図ることである。

山村の振興を図っていくためには、地域の特性に応じた造林、保育、丸太生産から木材の流通・加工に至る総合的な国産材供給体制づくりと、特用林産物の生産振興や地域の資源を活用した農林業の一体的な振興等を図るとともに、林家の定住条件の整備を促進することが重要である。

また、地域における林業労働の中核となる基幹的若年林業労働者の養成と森林組合等林業事業体の育成を図ることが必要である。

最後に、国有林野事業については、「国有林野事業改善特別措置法」に基づき着実な経営改善の推進を図ってきたところであるが、この改善が途中段階にあることに加えて、木材価格の下落低迷等、近年特に著しい経営環境の悪化もあり、経営収支が極めて厳しい状況にあることから、経営改善の一層の促進・深化が緊急の課題となっている。このため、臨時行政調査会の答申の趣旨を踏まえて、経営改善の積極的な推進を図ることが緊要となっている。