

昭和 58 年度

林業の動向に関する年次報告

第 1 部 林業の動向

概 説

I 国民生活と森林

1 森林資源の現状

(1) 木材供給

(2) 公益的機能の発揮

2 森林の保全と緑資源の確保

(1) 森林被害

(2) 林地の他用途転用

(3) 緑化の推進等緑資源の確保

3 世界の森林資源と海外林業協力

II 木材需給と木材産業

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

3 木材産業の動向

(1)木材の流通

(2)木材の加工

III 林業経営と山村

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 経営体の動向

(1)林 家

(2)森林組合

(3)地方公共団体等

3 林業労働の動向

4 林道整備，林業技術等経営条件の動向

(1)林道の整備

(2)林業機械・林業技術

(3)林業金融

5 山村の動向

IV 林政の推進と国有林野

1 林政の推移と国有林野

(1)戦後の荒廃森林の復旧

(2)経済発展と木材生産力の増強

(3)公益的機能の高度発揮の展開

2 我が国森林・林業の現状と国有林野

(1)50年代の林業の動向

(2)森林・林業情勢の変化と国有林野

3 林政の方向と国有林野の役割

(1)地域林業の形成・推進

(2)国産材安定供給体制の整備と木材需給の安定

(3)公益的機能の高度発揮と国民参加の緑資源確保

結 び

概 説

57年の我が国の経済は、物価の安定等を背景に、個人消費を中心に国内需要は緩やかな伸びを示したものの、世界景気の長期低迷による輸出の減少や在庫調整の進展もあり、国内景気の回復は緩慢なものにとどまった。この結果、57年の実質経済成長率は3.3%（56年4.0%）となり、雇用情勢も厳しい状況で推移した。

58年に入り、米国経済の回復を反映して輸出は増加し、これに伴い在庫調整が一巡し、鉱工業生産が増加に転じるなど景気に明るさが見え出した。

このように、57年から58年にかけて国内景気が回復に向かいつつある中で、住宅関連部門は全体として不況のうちに推移している。

我が国の木材需要に大きな影響を及ぼす着工新設住宅戸数は、57年には115万戸と前年とほぼ同水準となり、58年には、全着工戸数の半数近くを占める持家の着工戸数の減少等のため114万戸と前年を若干下回った。また、住宅建築全体に占める木造住宅の割合も55年以降60%を割り、58年には50%近くまで低下している。このため、57年及び58年の木材需要は、紙・パルプの生産が比較的好調に推移したにもかかわらず停滞し、年間約9千万m³と40年代前半の水準にまで低下している。このような事情を反映し、58年後半には構造材を中心に木材市況は一段と冷え込んだ。

我が国の林業及び木材産業は、このような国内需要の停滞がみられる中で、近年、米国、東南アジア諸国等の木材製品の輸出圧力に加え、関税の引下げ要請も強まっており、需給両面にわたって厳しい局面を迎えている。

このような中で、我が国の57年の林業生産活動について、55年を100とする林業総合生産指数（基準年の価格に基づいて算定した各年の素材、特用林産物等の林業総生産額を指数化したもの）でみると95となっており、ほぼ前年と同程度であるが、10年前の約8割の水準にまで低下している。57年の丸太生産量は、ほぼ前年と同水準の3,190万m³となっているが、これは、40年代前半の6～7割の水準である。また、57年度の人工造林面積は、14万8千haで前年度に比べ5%の減少となっている。林業生産活動の全般的な停滞の要因としては、木材価格が下落・低迷を続ける一方、林業経営費の増嵩によって林業の採算性が年々低下傾向にあり、森林所有者の林業経営意欲に著しい減退がみられることが挙げられる。

このように長期化している林業生産活動の低迷は、林業に依存する度合いの大きい山村地域社会にも大きな打撃を与えている。

また、このことが我が国の森林の維持造成を困難なものとしつつあり、保育、間伐等が適正に行われない森林の増加を招くとともに、最近の松くい虫被害、風害、雪害等の森林被害の多発にもつながっているとみられる。今後ともこのような状況で推移するならば森林の有する多面的な機能を発揮する上で重大な支障が生ずるものと懸念されている。

一方、近年、国土開発の進展、都市の膨張・過密化の進行の中で、国土保全の重要性が増し、また、今後とも水需要の増大が見込まれるとともに、森林など自然に対する希求の高まりから、森林について、その有する公益的機能を高度に発揮することがますます求められている。

このような国民的要請に応えていくためには、森林は常に健全に維持造成されていくことが必要であり、このために、森林計画制度の適切な運用、林業生産基盤の整備拡充、国土保全対策の充実、林産物の生産、流通、加工対策の強化、活力ある山村社会と林業の担い手の育成など広範な施策を総合的に推進していくことが必要となっている。

また、森林・林業をめぐる厳しい状況から、林業生産活動が不振の様相を呈している中で、山村住民を中心とする森林・林業関係者の努力のみで森林を健全に維持造成していくことは次第に困難となっており、広く国民の理解と協力を求めつつ山村及び林業の振興を図ることが重要となっている。

I 国民生活と森林

1 森林資源の現状

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有しており、これら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。このような森林の機能は、それを適切に管理することによってはじめて高度に発揮され、活用され得るものである。従来から、林業は、造林、保育、間伐、主伐という一連の作業を計画的に、かつ、適切に行うことによって、木材の供給を図り、また健全な森林の育成を図っているものであり、これらを通じて森林の有する各種の公益的機能の発揮に資するとともに、山村地域社会の維持形成を図る上で大きな役割を課せられてきた。

我が国の森林資源の現状について、木材供給及び公益的機能の発揮にかかわる視点から以下にみることにする。

(1) 木材供給

我が国は、国土面積の68%を森林が占める世界でも有数の林野率の高い国である(表I-1)。しかし、国民1人当たりの森林面積は、0.2haと世界平均(疎林を含む。)の約5分の1にすぎず、また、森林蓄積は、1人当たり約20m³で世界平均の4分の1となっているなど、資源的には必ずしも豊富であるとはいえない。

我が国の森林は、56年3月末現在で面積2,528万ha、蓄積24億8千4百万m³となっており(図I-1)、最近5年間(51~56年)では若齢人工林の成長を主体として年平均約6千万m³の蓄積の増加がみられる。

現在、人工林面積は990万haに達し、我が国の森林面積の39%を占めるに至っているが、これら人工林の多くは、20年代後半以降、戦後の荒廃した森林の復旧と将来に備えての森林資源の充実を目的として営々と続けられてきた造林努力によって成し遂げられたものであり、また、上述のとおり森林蓄積の増加も主としてこの人工林の成長によってもたらされていることなど、この成果は世界的にも高く評価されている。このような人工林に対して、地域の実態に即応した公益的機能の高度発揮、需要に応じた多様な木材の供給、各種被害に強い森林の造成等の諸要請も高まってきている。現在、これらの人工林は、その大部分がまだ若く、35年生以下の保育、間伐を必要とする成育途上のものが全体の88%を占めている状況にあるが、今後、これら人工林が健全に育成され成熟期を迎えれば、上述の国民的諸要請に応えることが可能となり、我が国にとってかけがえのない資源となり得るものと期待される。

このため、今後、成育途上にあるこれら人工林に対し、適切な保育、間伐等の施業を行い、多様な機能がより一層発揮できるような森林に誘導することが必要であり、例えば、複層林の造成にも今から取り組んで行く必要がある。なお、保育、間伐の適正な実施を確保するため、58年に発足した森林整備計画制度等の円滑な推進が必要である。

一方、天然林は、現在、我が国森林面積の約6割の1千4百万haとなっており、地域的には北海道、東北、中国等の地域に多く賦存している。天然林のうち63%は50年生以下の比較的小径木の多い森林で、その多くは、かつて薪炭林として利用されていた広葉樹林であり、その後、パルプ・チップ用として、あるいはしいたけ原木林等としての利用が高まって

いるものの、資源的に未成熟なこともあってまだその利用状況が低位にある森林もみられる。

天然林については、将来的にも全森林面積の約5割を占めること、また、森林の公益的機能の高度発揮を図るうえから重要であること、さらに、優良広葉樹材やしいたけ原木等の供給源でもあることなどから、今後、天然林の整備充実を図ることは人工林の整備と併せて重要な課題となっている。なかでも、天然林の大宗を占める広葉樹林については、用材利用、特用林産、生活環境の保全等の面で国民生活との結び付きも今後更に深まるものと考えられることから、その利用形態の動向に対応した施業体系の確立が必要となっている。

国土の大半が森林によって占められ、しかも、樹木の成育に適した自然的条件下にある我が国としては、今後とも将来の資源事情等を考慮し、適切な森林施業により生産性が高く、かつ、森林の有する公益的機能の発揮の上でも優れた森林を育成することが、国民経済社会の発展にとって極めて重要である。

(2) 公益的機能の発揮

(国土の保全・水資源のかん養)

我が国は、平野部が少なく地形は急峻で、雨量も比較的多くしかも季節的に集中するなどの自然条件の中で、国土の開発、都市化の進展等によって国土の利用が高度化しており、保安林や国土保全施設の整備が進められているにもかかわらず、山地崩壊、土石流等の災害発生の可能性は依然として小さくない。57年には長崎県をはじめとして、各地で山地災害が発生し、林地荒廃の被害額は約2千5百億円にも達したが、58年にも7月には島根県を中心とした豪雨災害、9月には長野県、岐阜県を中心とした10号台風災害等があり、それらによる林地荒廃の被害額は約2千億円にのぼった(図I-2)。

山地崩壊について、国立林業試験場が全国50地区1万箇所余りで行った調査によると、林地(人工林又は天然林)では無林地(ササ生地等)に比べ、単位面積当たりの崩壊数及び崩壊面積は2分の1となっており、我が国のような自然条件の下においては、国土保全に果たす森林の役割は極めて大きい。

58年5月の日本海中部地震による津波の際にも、秋田県能代市の海岸林(飛砂防備保安林)が人工砂丘とともに有効に機能し、海岸林後方にある住宅等を災害から守ったことが報告されている。

近年、水需要は、人口増加率の鈍化、産業構造の変化、節水及び水使用の合理化の進展等を反映してその伸びが鈍化しているが（図I-3）、今後、生活水準の向上、農業・工業など産業活動の増大等により、長期的には水需要は増加するものと予測されている。

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。降雨の流出に及ぼす森林の影響を浸透能（水分の吸収・保持能力）について国立林業試験場の調査によってみると、林地は原野等の2倍、裸地の3倍を上回る高い浸透能を有していることが明らかにされている。このように大きな浸透能を持つ森林土壌は、水質の浄化にも寄与している。

さらに、森林は、下流への土砂の流出を抑制することから、上流域の森林の整備が治水施設等の保全に重要な役割を果たしている。

このようなことから、近年、上流域の森林の維持、造成等について、その恩恵を受ける下流域の地方公共団体等が協力してそれに必要な資金の負担や貸付などを行う事例が増えており、57年には、（財）広島県水源の森基金（広島県）、（財）万之瀬川水源基金（鹿児島県）が新たに設立された。

（保健休養等）

森林のレクリエーション的利用についてみると、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、道路など交通網の整備等により、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化している。また、最近、森林の香りによって心身を鍛える「森林浴」が脚光を浴びているが、これも森林に対する国民的希求の現われであり、森林のレクリエーション的利用は、ますます重要性を増している。

現在、国立公園、国定公園、都道府県立自然公園は532万ha設置（58年3月末現在）されており、その主体は森林地域であり、公園利用者数は年間延約8億人に達している（図I-4）。また国有林野では、優れた景観等を有する森林について、これをレクリエーションの森として54万ha指定し、国民に自然休養、自然観察教育、野外スポーツ等のために利用開放しており、これらを中心とする入林者数は年間延2億人を上回っている。さらに、都道府県においても、都市近郊の公有林等を対象として「県民の森」、「いこいの森」等を設置し、各種の施設整備を図っており、これの利用者も施設の充実とともに次第に増加している。

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

域に多く指定されており、これら地域の全面積9万3千ha（58年3月末現在）のうち森林が6万6千ha（71%）を占めている（参考付表I-4）。

このように森林は多様な公益的機能を有しており、国民生活上特にその機能の発揮を確保する必要のある森林については、これを保安林として指定し保全を図っている。保安林の整備については、29年以来「保安林整備臨時措置法」に基づき計画的に推進してきた結果、28年度末に252万haであった保安林の面積は、'57年度末で全森林面積の約3割に当たる766万ha（保安林の種類別にそれぞれの面積を合計したものでは799万ha）に達し、保安林の整備は量的には相当の成果をみている（図I-5）。しかしながら、地域によっては保安林の配備がなお十分に行われていない状況が見うけられるとともに、近年、林業活動等が停滞し、保安林の機能維持と強化に必要な森林施業等が行われなくなってきたことなどから機能が十分に発揮されていない保安林が増加している。また、都市化の進展に伴い、57年の7月豪雨災害（長崎災害）、58年の7月豪雨災害（島根災害）等にみられるように、山崩れ、土石流等の山地災害が多発するとともに、その被害も激甚化している。このような状況から、災害防備等のための保安林をきめ細かく配備するとともに、保安林がその指定目的に即して十分に機能を発揮するよう保安林の機能維持と強化を図ることが緊急の課題となっている。このため山地災害危険地等において災害防備等のための保安林の配備を緊急かつ計画的に推進するとともに、機能が十分に発揮されていない保安林については、造林、保育等の施業を積極的に推進するための新たな措置を講じる必要がある。

治山事業については、現在、第六次治山事業五箇年計画（計画期間57～61年度、事業費総額1兆4,700億円）に基づき進められており、57年度の実績は全体計画の15%の2,268億円である。最近の山地災害の実態等にかんがみ、今後とも荒廃山地の復旧・整備を中心とした治山事業の一層の推進が必要とっている。

2 森林の保全と緑資源の確保

(1) 森林被害

松くい虫被害は、53年夏期の高温かつ少雨という異常気象の影響等により急増し、それ以降4年連続して200万m³を上回っていたが、57年度には147万m³（前年度比29%減）とピーク時の6割の水準にまで減少した（図I-6）。このような被害総量の減少は、これまでの防除効果が現われてきたことに加えて、57年の夏期の気象が低温かつ多雨の傾向にあったことなどの影響によるものとみられる。また、被害の傾向をみると被害が早くから発生していた九州、四国、中国、近畿、東海地域で被害が減少しているのに対して、これまで被害が軽微であった東北地域等では、他地域に比べ被害量は少ないものの被害区域が拡大す

る傾向がみられる。なお、57年度には新たに秋田県で被害が発生し、被害発生県は、北海道、青森県を除く45都府県に及んでいる。

このような松くい虫被害に対処するため、57年度からは、「松くい虫被害対策特別措置法」に基づき、特別防除（薬剤の空中散布）、特別伐倒駆除（被害木の伐倒及び破砕、焼却等）などの各種防除に加えて、樹種転換を含めた総合的な被害対策が実施されている。また、樹幹注入薬剤の開発実用化、外国産マツ（中国の馬尾松）との交雑育種等による抵抗性マツの供給事業が行われているほか、現在、マツノザイセンチュウを運ぶマツノマダラカミキリに対する天敵微生物及び誘引剤等の研究開発に取り組んでいる。このような防除努力の結果、現在、佐賀県の虹の松原、京都府の天の橋立、宮城県の松島など風致上貴重な松林や国土保全上重要な松林が松くい虫被害から守られ、それぞれの機能を発揮している。なお、58年度の被害は、前年度に引き続き減少の傾向を示している。

また、スギカミキリ、スギノアカネトラカミキリ、スギザイノタマバエ等穿孔性害虫による被害が西日本を中心に顕在化しつつあるが、被害木は枯死することが少なく、伐採や製材時にはじめて被害が判明する場合が多い。このため、今後、被害の判別方法の解明、抵抗性品種の開発等を急ぐとともに、粗皮はぎ、枝打ち、除・間伐等の適切な実施により被害を未然に防ぐことが必要である。

次に、57年の私・公有林（人工林）の気象災害についてみると、風害は1万5千haと最近5年間においては最大となったが、それ以外の気象災害の発生が比較的少なかった（図I-6）ため、被害総額は199億円と前年を大幅に下回った（前年比49%）。

また、林野火災についてみると、最近5年間（53～57年）では年平均焼損面積4千4百ha、損害額16億7千万円となっており、56年及び57年はこれを下回ったが、58年は、4月の東北地方を中心とした大規模な林野火災の発生により、この被害だけでも損害額が約50億円と過去5年間の平均損害額の3倍に相当する甚大なものとなった（参考付表I-3）。林野火災の予防については、従来から行っている入林者等への防火に対する啓もう、宣伝を一層徹底して進めるほか、今後、一層きめ細かな監視体制の確立を図るとともに、延焼防止施設、初期消火体制の整備、空中消火体制の強化等を図ることが必要である。

このような森林被害のうち、火災、気象災等によって生じた損害をてん補し、経営の安定等に資する制度として、森林国営保険、全国森林組合連合会の森林共済等があるが、57年度には、上述の制度によって約39億円の保険（共済）金が支払われた。私・公有林の人工林面積に対するこれらへの加入率は、57年度末で32%にすぎず、近年の雪害、風害等の森林災害発生状況に照らして、特に、中高齢林の加入促進を図ることが重要となっている。

(2) 林地の他用途転用

保安林等を除く私・公有林における他用途への林地転用（1haを超える規模のもの）の動向は、52年度の2万6千haをピークに近年減少傾向を示していたが、57年度は前年度より21%増加し、2万haとなった（表I-2）。この用途別の内訳をみると、農用地が1万haと転用面積の過半を占めている。また、最近の林地転用の用途別の推移をみると、ゴルフ場・レジャー用地としての転用が減少しているのに対し、土石の採掘が漸増傾向を示している。

(3) 緑化の推進等緑資源の確保

近年、都市化の進展に伴う生活環境の変化がみられること、世界的な森林資源の減少に伴う地球的規模での環境変化等が憂慮されていることなどから、緑資源の確保に対する国民的な関心は急速に高まっている。

一方、これまで山村地域住民の不断の林業生産活動によって維持、管理されてきた森林は、近年の森林・林業を取り巻く厳しい状況のもとで次第に適正に管理されなくなってきており、今後、このような状況（表I-3、I-4）が続けば、森林の健全性は損われ、森林の有する多面的な機能の高度発揮に重大な影響を及ぼすことが懸念されている。

このようなことを反映して、最近では、森林・林業と国民生活とのかかわりを見直し、その大切さを訴えると同時に、これらについての理解を深めるための報道が活発に行われ、また、報道機関や林業関係団体などによるシンポジウムや森林教室等のグリーンキャンペーンが展開されたり、さらに、それらの推進を図る民間団体が設立されるなど緑資源の確保に対する多角的な取組が見られるようになった。

このような緑資源の確保に対する動きの中で、国においても58年3月、関係行政機関の緊密な連絡の下に国土緑化の一層の推進を図るため緑化推進連絡会議を設け、国土緑化を総合的かつ効率的に実施している。

国土緑化運動の中心的行事である全国植樹祭は、第34回目を迎え、58年5月に石川県において「小さな緑守り育てて豊かな郷土」のテーマのもとに開催され、同年10月には第7回目の全国育樹祭が富山県で開催された。近年、このような緑化運動に加えて地域住民、青年団、婦人団体、緑の少年団等を中心とした地域の自主的な緑化活動が活発化してきている。

また、国土庁の「緑化推進運動の実施状況調査」（58年）によると、58年において何らか

の緑化推進運動を実施した地方自治体は、全国の自治体の 82%（都道府県、市町村のうち回答のあった 2,895 団体についての実施割合）に達している。その内容は緑の市民憲章の制定や緑のシンポジウム等の普及啓発活動のほか、工場緑化、まちの森づくり、市民いこいの森づくり、分収林による市民参加の森づくりなど生活圏における環境緑化から森林の造成、整備まで幅広い取組が行われている。

山村が過疎化し、林業生産活動が停滞している状況の中で、今後、緑資源としての森林の維持、造成を図っていくためには、これらに対する国民の参加、協力が重要となってきている。このため、58 年には、広く国民一般の参加による森林整備を推進する一方策として、従来の分収造林制度に加え、成育途上の若齢人工林を対象として、その森林の育林費負担者を募り、森林所有者と共同してその育林を行い、伐採時にその収益を分収する分収育林制度が発足した。今後、我が国の緑資源を確保する上においても、この制度の定着が期待されるところである。

なお、これまでの分収育林契約の状況（51 年から 58 年までの間の公有林を対象としたモデル分収育林事業等の実績）をみると、面積では 1 千 5 百 ha、費用負担募集総額は約 38 億円となっている。

3 世界の森林資源と海外林業協力

世界の森林資源の現況については、必ずしも十分に把握されていないが、米国政府「西暦 2000 年の地球」によると、およそ次のとおりである。

世界の森林面積は、陸地総面積の約 2 割に当たる 25 億 6 千万 ha で、森林蓄積は約 3 千 3 百億 m³ と推定されている。これを地域別にみるとソ連、北アメリカ及びラテンアメリカの 3 地域に全森林面積及び蓄積の約 7 割が分布しており地域的にかなりの片寄りがみられる（図 I-7）。

また、先進地域、開発途上地域別の 1 人当たりの森林資源についてみると、先進地域では面積で 1.3ha、蓄積で 130m³ であるのに対して、開発途上地域においては、面積 0.4ha、蓄積 60m³ であり、両者の開きは大きい。

また、同報告によると世界の森林は、今後、約 20 年間に現在の森林面積の 17% に当たる約 4 億 5 千万 ha が消滅すると予測されている。これを地域別にみるとソ連、北アメリカ、アジア太平洋の先進地域では微減（1%程度）にとどまるのに対し、ラテンアメリカでは 40%、アフリカでは 20%、アジア太平洋の開発途上地域では 50% もの森林面積の減少が見込まれ

ている。

現在、世界の木材消費量は、国連食糧農業機関（FAO）の林業生産年鑑（1981年）によると、1981年には約31億m³となっており、このうち58%が開発途上地域によって占められている。また、木材消費量の56%は燃料材として使われており、燃料材のうち86%は開発途上地域におけるものである。世界の木材消費量は、この10年間（1971～1981年）において全体では18%の伸びを示しているが、開発途上地域ではこの伸びが31%であり、先進地域（3%）の約10倍となっている。

このように、1人当たりの森林資源の面で低位にある開発途上地域において、木材消費の伸びが高いが、これらの国においては今後とも人口の増加が続くことから、生活用燃料材の需要増大、焼畑移動耕作の継続、農業用地への転用の増大等が予想され、森林資源の減少は、今後ともかなりの規模で続くと予測されている。

森林の無秩序な開発や農業用地の粗放な管理がそのまま推移すれば、土壌浸食等による災害の多発、森林の草原化、砂漠化等が深刻化するものとみられ、地球的規模での環境への影響等が懸念されている。

このような状況の中で、経済的な先進国であり、高度な林業技術を有する我が国としては、これら開発途上地域における森林資源の維持・造成、林業及び林産業の育成等への協力を進め、地球的な緑の確保にも積極的に取り組むことが重要となっている。

現在、我が国は、協力要請のあった開発途上国に対し、国際協力事業団等を通じて、プロジェクト方式の技術協力（専門家の派遣や研修員の受け入れ、機材供与等を有機的に組み合わせた技術協力方式）を主体に、これと関連した無償資金協力、開発調査、民間企業の行う林業開発事業への融資、技術指導等の海外林業協力を進めている（表I-5）。

さらに、最近では、我が国に対する開発途上地域からの要請は、熱帯林の急速な減少等を背景として、これまでの協力事業に加えて大規模な森林造成、地域開発のためのアグロフォレストリー（林業と農作物の作付けの組合せ）等の実施に関する協力を求めてきており、我が国としても、専門家の養成確保を含めてこれらの要請に対して積極的な対応を検討するとともに、未利用樹種の利用開発、現地に適応した技術の開発・移転等を一層進めることが必要となってきた。

II 木材需給と木材産業

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、着工新設住宅戸数は、51年から54年にかけて年間150万戸前後の水準で推移してきたが、55年には127万戸と急減し、56年にはこれを更に下回る115万戸となり、40年代前半の水準にまで落ち込んだ（図Ⅱ-1）。

57年の着工戸数は、年前半には前年同期を下回る不振で推移したが、後半に入り、住宅金融公庫融資制度の改正等を反映して、公的資金を利用した持家及び貸家の着工が急増したため、年間では前年とほぼ同水準の114万6千戸となった。

58年に入り、着工戸数は、3月から11月まで前年同月を下回る水準で推移し、12月にやや回復を示したものの、年間では113万7千戸と前年を若干下回った。着工戸数の特徴をみると、貸家の着工は引き続き建築費の安定等を反映して前年に比べ25%増と好調に推移したが、全着工戸数の半数近くを占める持家の着工は、前年の住宅金融公庫融資住宅の着工水準が融資制度の改正等により相対的に高かったことなどから前年に比べ18%減と大幅に減少した。

また、住宅1戸当たりの床面積は、これまで増加傾向にあったが、56、57年は94m²と横ばいで推移し、58年には87m²と大幅に減少した。これは、56年以降、特に貸家及び分譲住宅の1戸当たりの床面積が減少していることに加え、58年には1戸当たりの床面積の大きい持家の着工不振から全着工戸数に占める持家の着工戸数の割合も低下したためである。なお、持家住宅についてみると、56年が120m²、57年が121m²、58年が124m²と増加傾向にある。

次に、木造住宅建設の動きをみると、着工戸数は、57年には、木造住宅の占める割合が高い持家の着工が増加したことなどを反映して前年に比べ2%増加して66万7千戸となった。しかし、58年には、持家住宅の不振に加え、非木造住宅の占める割合が高い貸家の着工が増加したことなどから前年に比べ11%減少して59万1千戸となった。この結果、木造率（着工新設住宅戸数全体に占める木造住宅の割合）は、57年には前年に比べ1.4ポイント上昇して58.2%（床面積では63.0%）となったが、58年には52.0%（床面積では58.5%）と大幅に低下し、過去最低を記録した。このように木造住宅の建設は、57年には一時的に

回復をみせたものの、基調としては減少傾向にあり、特に柱材等構造材の需要減退の大きな要因となっている。

木造住宅の大宗を占める 1 戸建て住宅は、従来から我が国における伝統的な住まいとして定着している在来工法によってその大部分が建築されてきたが、最近、住宅工法の多様化が進んでおり、なかでもプレハブ工法、枠組壁工法（ツー・バイ・フォー工法）による建築の動向が注目される（図 II-1）。

これらは、全体としての住宅建設が停滞している中で、大手住宅建設業者等における住宅生産の合理化、需要者のニーズに沿った住宅生産、販売営業活動の積極化等を背景に都市部を中心に増加する傾向をみせており、大工・工務店等を主体とする供給基盤のせい弱性や熟練技能者の高齢化等の問題がみられる在来工法住宅との競合を強めている。

こうした木造住宅をめぐる状況の中で、木造住宅に対する国民の意識について、58 年 2 月の国政モニターアンケート調査によってみると、今後、住宅を新設又は購入する場合に、全体の 79% もの人が木造住宅を望んでいる結果となっている。また、その理由としては、「木造住宅は、伝統的所産であり、我が国の気候、風土に合っているから」と答えた人が 69% と最も多く、続いて「心が和らぐから」53%、「身体に健康に良いから」44%、「好みに合わせて個性ある住宅を建てることのできるから」40%（重複回答）などとなっており、木造住宅に対する国民の選好意識は依然として根強いものがみられる。

このような国民の意識が、直ちに木造住宅の取得に結びつかないのは、(1)土地代を含む住宅価格と国民の住宅取得能力とのかい離がみられること、(2)宅地供給面で、特に民間による供給の停滞が目立っていることが挙げられ、この結果、特に大都市地域では、根強い持家志向が相対的に地価負担の少ない、いわゆる分譲マンションの形で実現されていく傾向がみられるなどの事情が主として考えられる。さらに、木造住宅の供給体制に対する信頼感にやや薄い点があることも見逃せない。

また、同調査によれば、住宅を新設又は購入する場合に鉄筋（骨）コンクリート造りなどの住宅を選んだ人でも床や壁の内装用資材に木材を使用したいと望んでいる人は、大半を占めている（床 82%、壁 75%）。

こうした国民の住宅及び木材に対する選好意識をできる限り生かして、木材需要を維持、拡大していくためには、木材需要構造の変化に的確に対応しつつ、木造住宅の部材供給から建築施工、販売に至る各部門の合理化を図り、需要者側の要求に適合した住宅を優れた品質とサービス、妥当な価格で安定的に供給していくとともに、木材及び木材利用等に関する正

しい情報の提供など一般消費者に対する普及、啓発の推進を図ることが重要である。また、一般建築物における内装材等の木材製品の開発、普及を推進するとともに、建築物以外の分野での木材の利用拡大を図ることも必要である。さらに、我が国においては、既に世帯数を上回る住宅ストックが形成されているが、近年の国民の住生活に対する意識が高度化、多様化する中で、住宅規模の拡大、設備の改善など質的向上を求める傾向が強まっており、建て替えや増改築等の需要の増加が見込まれていることから、これらへの適切な対応も重要となっている。

(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・板紙の生産量は、57 年には、製品価格が比較的安定的に推移したこと、為替相場の円安化等も反映して輸出が伸びたことなどから前年をやや上回る 1,745 万トンとなった(図 II-2)。58 年に入ってから、景気が回復に向かいつつある中で、印刷・情報関連、出版等向けの需要の伸びなどもあって、生産量は年間を通じて堅調に推移し、前年に比べ 6%増加して 1,844 万トン(速報値)となった。

また、紙・板紙製品の輸出量及び輸入量は、近年、基調としては増加傾向にあり、57 年には輸出量は 85 万トン、輸入量は 65 万トンとなっており、5 年前の 52 年に比べ輸出量は 1.4 倍、輸入量は 3.0 倍となっている。次に、紙・板紙の原料であるパルプの生産動向をみると、57 年には、紙・板紙の生産量が若干増加したものの、在庫調整の実施や紙・板紙の原料として利用されている古紙の消費が引き続き増加したことから、パルプの生産量は、ほぼ前年並みの 863 万トンとなった。また、58 年には、紙・板紙の生産が引き続き増加したことから、パルプの生産量は、前年に比べ 3%増加して 886 万トン(速報値)となったが、古紙の消費量及びパルプの輸入量が増加したため、紙・板紙生産量の増加率を下回った。

なお、古紙は、近年、資源の再利用及びコストの軽減を図るため積極的に利用され、紙・板紙の原料に占める古紙消費量の割合は高まっており、58 年には 47% (速報値)となっている。

(2) 木材の需給

(木材の需要)

我が国の木材需要の動向を林野庁「木材需給表」によってみると、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、48年には1億2千万 m³ とこれまでの最高水準に達し、その後、49、50年と2年連続して減少したが、51年から55年までは1億～1億1千万 m³ 程度で推移してきた。しかし、56年には1億 m³ をかなり下回る急激な減少をみせ、57年も前年に比べ2%減少して9,293万 m³（用材9,016万 m³）と、40年代前半の水準にまで落ち込んでいる（表 II-1, 図 II-3）。このような木材総需要量の動向は、その大部分を占める（57年97%）用材の需要量の増減に大きくかかわっている。

57年の木材（用材）需要量を需要部門別にみると、製材用及び合板用は、最近における住宅建設の不振等を反映して前年に比べそれぞれ2%、5%の減少となり、また、パルプ・チップ用は、紙・板紙の生産に回復がみられたものの、古紙の消費量の増加等から前年に比べ3%減少した。

58年の木材（用材）需要に関連する動きをみると、製材品需要量（国内製材工場の出荷量に製材品輸入量を加えたもの）は、住宅建設の不振等から前年を2%（速報値）下回っているが、パルプ用材消費量は紙・パルプの生産がやや活発化したことから前年を2%（速報値）上回り、また、普通合板の製造量も前年を8%（速報値）上回っている。このようなことから58年の木材（用材）需要量は、前年とほぼ同水準の9千万 m³にとどまるものと見込まれる。

このように木材需要は、近年停滞しているが、この要因としては、前述のとおり、住宅建設が低迷している上に、鉄筋コンクリート造り等の非木造住宅のシェアが増加していること、また、紙・パルプの輸入の増大及び紙生産における古紙消費量の増加がみられることのほかに、住宅分野等における石こうボード、石綿セメント板等の製品、アルミニウム製の建具等の木材に代替する資材の進出も無視できないこととして挙げられる（図 II-4）。

（木材の供給）

57年の木材（用材）の供給量（丸太換算）9,016万 m³のうち、国産材は、前年に比べ2%増加して3,215万 m³（林地残材25万 m³を含む。）となったのに対して、外材は、前年に比べ4%減少して5,800万 m³と3年連続の減少となった（表 II-1）。この結果、木材（用材）の自給率は、前年の34.4%から1.3ポイント上昇して35.7%となり、3年連続して微増する動きをみせた。

これを国産材、外材別にそれぞれの需要部門別についてみると、国産材は、前年に比べ製材用、パルプ・チップ用がともに2%増加したが、合板用は2%減少し、外材は、製材用、パルプ・チップ用及び合板用がすべて4～5%の減少となった。

58年の木材（用材）供給についてみると、国産材は、パルプ・チップ用が前年を上回っているものの、大宗を占める製材用が前年を下回っており、また、外材は、合板用が前年を上回っているものの、製材用の丸太供給量（工場入荷量）が前年並み、製材品輸入量が前年を下回り、チップ輸入量が前年並みの水準で推移している。

(3) 木材の輸入

我が国の木材輸入額（丸太及び製品）を大蔵省「貿易統計」によってみると、57年には、前年に比べ13%増加して1兆2,979億円となり、58年には1兆776億円となっている。我が国の総輸入額に占める割合は、57年には3.4%となっており、輸入品目の中では、石油、石炭、液化メタンガス、石油製品に次いで大きな地位を占めている。

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おり、その輸入量は、世界の木材貿易量の約2割を占め、特に丸太の輸入量では、世界貿易量の約4割にも達し、世界第1位の丸太輸入国である。

丸太の主な輸入先別の割合を58年の輸入量で見ると、東南アジア（インドネシア、マレーシア、フィリピン等）から輸入する南洋材が48%、米国、カナダから輸入する米材が28%、ソ連材が22%及びその他地域が2%となっている（参考付表II-3）。

我が国の木材輸入の特色の一つは、木材輸入量に占める丸太の輸入割合が極めて高いことである。これは、我が国の木材需要の内容が多岐にわたっており、特に住宅建築において、伝統的に多様な規格の木材を必要としていることに加えて、我が国の製材、合板等の加工技術が高いことから、丸太で輸入し、国内で加工する方式が採られてきたことによるものである。

しかしながら、近年、開発途上国を中心とした森林資源の減少が憂慮され、資源ナショナリズムが高まってきていることや、我が国の貿易収支が大幅な黒字となっていることなどを背景として、木材輸出国は、森林資源の保護、木材加工業の育成、雇用機会の増大、輸出所得の向上等を図る観点から、丸太輸出を規制し（表II-2）、付加価値の高い製品輸出を増大させようとする政策を進めるとともに、我が国に対して、合板、合板用単板、製材品等の木材製品の関税引下げを強く要請してきている。

このような動きの中で、我が国は、国内の木材産業に与える影響を配慮しながら、木材製品の関税について、東京ラウンド合意に基づく引下げを行い、更に59年4月からパーティ

クルボードの関税引下げを実施することとしている。また、輸出国から要請のあった構造用合板の節、ホワイトポケット（白腐れ）等に係る日本農林規格（JAS規格）の改正を57年12月と58年9月にそれぞれ行った。

こうした情勢の下で、我が国の木材輸入に占める製品輸入の割合は、次第に高まってきており、53～55年にかけての木材輸入量に占める製品の割合は平均15%であったものが、56～58年の平均では19%となっている（図II-5）。このような木材輸入の構造的変化は、我が国の木材関連産業に大きな影響を及ぼしている。

次に、最近における材種別の輸入情勢についてみると、南洋材については、これまで我が国の主要な丸太の輸入相手国であったインドネシアが厳格な丸太輸出規制を実施しているため、最近では、同国からの丸太輸入量は急減し、マレーシア・サバ州及びサラワク州からの輸入量が増加するなど丸太輸入の国別シェアに大きな変化がみられる（図II-6）。

また、最近における南洋材産地国の木材加工業の発展に伴い、製材品等木材加工品の輸入量が増加する傾向にある。さらに、森林資源の開発が進むにつれて、優良なラワン材資源が減少しており、今後材質の低下は避けられない状況となっている。なお、マレーシア・サバ州が自国の木材輸出価格の安定を図るなどのために、59年1月からバイヤー登録制を導入するなど、輸出国は、価格の安定や製品輸出拡大のための規制等を強めてきている。

このような中で、国連貿易開発会議（UNCTAD）の1次産品総合計画に基づき策定が進められていた国際熱帯木材協定が、58年11月に国連熱帯木材会議で採択された。本協定は、熱帯産の木材に関連した(1)造林と森林経営、(2)生産国における加工度の向上、(3)未利用樹等に関する研究と開発、(4)熱帯木材貿易の安定化等を図るための市場情報の改善の4分野につき、生産国と消費国との間の国際的な協力の枠組みをつくることを目的としたものであり、この協定を通じて熱帯木材貿易の安定的発展等が期待されている。

米材については、58年に入ってから米国の住宅建設着工量の急速な回復によって、米国内の木材需要は堅調に推移しているが、一方、米国（西岸地区）及びカナダ（ブリティッシュ・コロンビア州）の木材業界では、我が国への木材輸出を重視し、我が国の規格に合わせた製材品の積極的な輸出を企図している。このために、近年、我が国の米材製材品の輸入量のうち、完成品（そのまま加工せずに利用できる製材品）の占める割合が高まる傾向にある。

なお、我が国と米国との間には、両国の林産物貿易の健全な発展を促進する目的で「日米林産物委員会」が設置されており、58年には1月と10月にこの会合が開催され、情報及び意見の交換が行われた。

ソ連材については、一般材の輸入は、年間契約（価格は4半期ごとに交渉）である一般契約と長期契約であるKSプロジェクトに関する基本契約の二通りの方法によっているが、現在、長期契約については、56年に締結された第3次KS契約（56年から61年）に基づいて行われている。また、チップ・パルプ材の輸入については、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対する技術的な問題が未解決であることもあって、57年に引き続き58年も単年契約で輸入している。

我が国は、国内の森林資源が現在なお成育途上にあることから、当分の間、相当量の木材供給を海外に依存せ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資源の造成等の協力を通じて、産地国との相互理解を一層深め、国際協調体制を確立するとともに、特に、資源等に制約のある南洋材については、南洋材に替わる代替材への原料転換をも考慮しつつ、未利用樹資源の開発促進を図っていくことが重要となっている。

2 木材価格の動向

木材価格は、55年春にピークに達した後、住宅建設及びパルプ生産が大幅に減少したため、56年にかけて急激な下落をみせ、それ以降は短期的に若干の変動を伴いながらも低迷を続けている。

57年から58年にかけての製材、合板、木材チップ等を含む木材価格の動きを日本銀行「卸売物価指数」の製材・木製品価格指数によってみると、57年2月以降、外材製材品（特に米材現地挽き製材品）の入荷量の急増等による需給緩和のため、下落気味に推移した木材価格は、7月以降、住宅建設が前年水準を上回るなど需要面で一時的な明るさがみえたことや、米材製材品等の入荷量が減少したことなどにより需給が次第に引き締まったため若干上昇し、その後横ばいで推移した（図II-7）。

58年に入ってから木材価格は、住宅建設の伸び悩み等により、実需が停滞する中で、米材丸太等の在庫の増加もあって7月まで下落を続けた。8月以降は、外材の産地価格の上昇等もあってほぼ横ばいで推移したが、12月には若干の下落をみせ、55年4月の木材価格のピーク以降最低値を記録した。

次に、最近における品目別価格の動きをみると、丸太価格（一般材）は、木材需要の長期低迷により国産丸太、輸入丸太とも低水準で推移しているが（参考付表 II-5）、両者の差が次第に縮まってきていることが特徴として挙げられる。例えば、それぞれの代表的な樹種であり、かつ、競合度の強いスギ中丸太と米ツガ丸太の価格を農林水産省「木材価格調査」によって比較してみると、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%に、更に57年には4%となっている。

これは、特に構造用材に対する需要の減退が著しいことや、防腐加工等技術面での改良もあって、外材の使用範囲等に広がりが見られ、国産材と外材との競合が高まっていることなどによるものとみられる。

製材品価格では、57年末以降、最近に至るまでの間のヒノキ構造材の下落が目立っていることである。製材品の主要品目であるヒノキ正角、スギ正角、米ツガ正角について、57年12月の価格と58年12月の価格を比較すると、それぞれ20%、14%、12%の下落となっている。このようなヒノキ正角の下落は、木造住宅の中でも、特に持家住宅の不振、建築工法の変化等により実需が低迷しているのに加え、住宅建築費のコストを低くするために割高なヒノキが敬遠されているためとみられる。また、上述したように、利用技術面での改良に伴って、従来ヒノキ需要の中軸をなしていた柱や土台がスギ、米材等に代替する傾向にあることもその原因とみられる。

木材チップ価格については、輸入チップ価格がこれまで変動を伴いながら上昇傾向で推移してきたが、産地価格の値下がり、為替相場の円高等により57年秋から58年前半にかけて急落したため、国産チップ価格との価格差が縮小している。

木材需要の長期低迷、木材輸入の環境変化等需給両面にわたる構造的変化が進む中で、長期的に木材価格の安定化を図るためには、需要動向に見合った木材輸入と、これを実現するための情報体制及び国産材の安定的供給体制の整備等を推進していくことが重要となっている。

3 木材産業の動向

(1) 木材の流通

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っており、なかでも国産材の流通は、分散的、かつ、多品目など複雑多岐にわたっている（図 II-8）。

これらを担う流通関係事業所数は、農林水産省「木材販売構造調査」によると55年には4万617事業所となっており、このうち従業者数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。

これら流通業界は、長期化している木材不況の下で、企業間の競争が激化し、その経営は一層苦しくなっている。このため木材流通業界としては、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など需給両面の構造的変化に対応できるようその体質改善が迫られている。

このような状況の中で、木材流通業界においては、大手の住宅メーカーとの提携を強めたり、大工・工務店と共同して直接住宅建設を手がけるなど住宅部門との接近を図るとともに、従来はとかく軽視されがちであったマーケティングにも力を入れているものあるいはインテリア、エクステリアやDIY（自らの手で住宅等の修理、改善等を行うこと。）などの分野を積極的に手がけるものなど環境の変化に対応した動きがみられる。

木材販売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、57年度の売上高対営業利益率は、マイナス0.8%と依然として厳しい状況となっている（表II-3）。また、民間調査機関の調査による声材・木製品販売業の負債金額1,000万円以上の倒産件数は、57年には前年に比べ68件減少して591件となったが、58年には637件と再び増加している（表II-4）。

近年における木材の流通形態の特徴を農林水産省「木材販売構造調査」によってみると、まず、製材工場における国産丸太の仕入先に変化がみられ、森林所有者から立木を購入し自らが生産する割合が低下するとともに、素材生産業者からの購入割合も低下しており、これらに代わって集荷能力が大きく、仕訳機能に優れている木材市売市場からの購入割合が高まっている（図II-8）。また、輸入丸太は、商社から販売業者を経て製材工場に入る割合が減少し、商社から直接製材工場に入る割合が増加している。

一方、製材品の販売先についてみると、国産材は大工・工務店等の直接需要者への販売が依然として多くを占めているものの、木材市売市場や木材センターを経由する販売が若干増加している。また、国内挽きの外材製材品は、国産材に比べ製材工場の規模が大きく、取扱量も大きいことなどから木材市売市場を経由する割合が少なく、木材卸売業者や小売業者へ直接販売する割合が高くなっている。

(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、57年末現在の事業所数は2万4,549事業所、57年の出荷額は4兆3,457億円となっており、全製造業中、事業所数で6%、出荷額で2%を占めている。

木材・木製品製造業の主要な位置を占める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、工場数は、50年以降減少を続けており、57年には前年に比べ598工場減少（前年比3%減）して2万937工場となっている（図II-9）。この減少数は、前年の706工場に次ぐものである。

製材工場数の動向を製材用動力の出力階層別にみると、55年までは小規模階層（7.5～37.5kw未満）が減少し、中規模階層（37.5～150.0kw未満）及び大規模階層（150.0kw～）が増加するという傾向にあったが、56年以降は、木材産業の長期的な不況を反映し、これらすべての階層において減少がみられるようになった。

また、国産材、外材別の製材工場数をみると、54年以降、国産材専門工場が増加し、外材を取り扱う工場が減少するという傾向にあるが、57年においても、国産材専門工場が前年に比べ1%とわずかに増加したのに対し、外材専門工場及び国産材・外材併用工場はともに5%減少した。国産材専門工場の増加は、主として国産材・外材併用工場が外材を取り扱わなくなったため、再び国産材専門工場へ移行したためとみられる。なお、国産材専門工場数の動きを出力階層別にみると、小規模階層は減少し、それ以外の階層は増加している。

このような中で、製材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、57年度の売上高対営業利益率は、前年度と同じマイナス2.7%となり、引き続き厳しい状況となっている（表II-3）。

次に、合単板工場数は、49年の769工場を最高にそれ以降、連年減少を続け、57年には前年に比べ17工場減少して604工場となっている。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、57年度の売上高対営業利益率は、マイナス3.5%と依然として厳しい状況となっている（表II-3）。

製材業、合板製造業等の木材加工業は、55年半ば以降の木材需要の急減と引き続く停滞の中で、価格の低迷、取扱量の減少、外材産地国からの製品輸入の増大等によって長期の不況に見舞われている。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、55年以降年間300件を上回っており、58年も前年を若干上回る381件となっている（表II-4）。

このようなことから、製材業及び合板製造業においては、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よる企業の近代化等の促進と併せて、57年度からは木材産業再編整備緊急対策事業に取り組み、過剰生産設備の廃棄及び生産方式の合理化が行われている。なお、政府は、不況が長期化している一般製材業、合板製造業及び木材チップ製造業を58年に「特定不況業種・特定不況地域関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法」に基づく特定不況業種に指定した。

今後、木材産業は、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、立地条件等地域の実態に即し、地域における関連事業体が一体となって、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、原料の安定的確保、経営の複合化、マーケティング機能の強化等を総合的に推進していくことが重要となっている。

III 林業経営と山村

1 林業生産活動の動向

(1) 丸太生産

我が国の丸太生産量は、42年の5,181万m³を最高として43年以降減少傾向で推移してきており、50年代に入ってからは、年間3,100～3,500万m³で推移している。

57年の丸太生産量は、国・公有林の生産量の増加を反映し全体では前年比2%増の3,190万m³となった。しかしこれは、42年の生産量の約6割の水準である（図III-1）。

森林保有形態別の丸太生産の動きをみると、57年は国有林が1,160万m³、公有林が202万m³で前年に比べそれぞれ9%、6%増加したが、私有林は1,828万m³で前年に比べ3%減少した。丸太生産量の約6割を占める私有林の最近の動きをみると、生産量は木材価格が上昇した54、55年は2年連続して伸びを示したが、その後の木材価格の下落・低迷に伴い56、57年は減少した。

私有林の丸太生産量は、最高を記録した42年に比べ57年は、ほぼ半減しており、公有林を含むその伐採量は、全国森林計画で定める伐採計画量の年平均値の約6割の水準にとどまっているなど、丸太生産は手控えられる傾向にある。このような動向の背景には、近年における(1)木材価格の低迷と林業経営費の増高、(2)林道等の生産基盤の未整備と丸太生産

を担う素材生産部門の弱体化、(2)林業経営に無関心あるいは資産保持的な森林所有者の増加などがあるものと考えられる。

次に、丸太生産の担い手である素材生産業者の動向を農林水産省「世界農林業センサス」によってみると、55年の素材生産業者数は全国で2万1千業者となっており、45年以降の10年間に47%もの減少を示している。特に、全体の約半数を占める零細規模で未組織の個人等の業者の減少が著しい。

素材生産業者は、森林所有者と原木市場、製材工場等との間にあって、国産材の生産、流通に重要な役割を果たしており、今後、国産材の安定的供給を図っていくためにも、事業量の確保等による経営基盤の確立、作業の合理化による生産性の向上など丸太生産にかかわる部門の整備、充実を図っていくことが重要となっている。

(2) 造 林

我が国における人工造林面積は、45年度以降連年して減少を続けており、57年度も前年度に比べ5%減少して14万8千haとなった(図III-2)。人工造林面積を再造林(人工林伐採跡地への造林)、拡大造林(天然林伐採跡地、未立木地等への造林)別にみると、再造林は、その造林対象地となる人工林の伐採面積が減少傾向にあることから、51年度以降年間4万haを割っており、57年度には前年度に比べ3%減少して3万2千haとなった。

一方、人工造林面積の約8割を占める拡大造林は、50年代に入ってから対前年度比で4~9%の減少で推移しており、57年度は前年度に比べ6%減少して11万5千haとなった。このような拡大造林面積の減少は、人工林化の進展によって拡大造林適地が少なくなっている地域が九州、四国、東海等を中心にみられることや、東北、中国等まだ拡大造林対象地が多くある地域でも、木材価格の低迷、経営諸経費の増嵩、育林生産へ投入し得る労働力の減少等により森林所有者の造林意欲が減退していることなどによるものと考えられる。また、これまで私・公有林の拡大造林の中で、年々シェアを高めてきた森林開発公団や林業(造林)公社等の分取造林が財政上の制約等から最近伸び悩んでいることもその一因となっている。

造林の動きをその実施主体別にみると、これまで大幅な減少を続けてきた私営の人工造林面積は、55年度以降6万9千haの水準でほぼ横ばいとなっている。これに対して、50年代に入ってから比較的安定して推移してきた国・公営の人工造林面積は、国営が56年度以降、公営が55年度以降それぞれ減少に転じており、57年度には前年度に比べ、国営が16%減の3万9千ha、公営が2%減の4万haとなっている。

このように、近年、造林面積は減少傾向にあるものの、下刈り、除伐等の保育を必要とする人工林が多いこと、森林に対する諸要請の高まりが見られることなどを踏まえ、今後の造林事業の推進に当たっては、(1)成育途上にある人工林の確実な成林を期するための適切な保育の推進、(2)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、(3)自然条件に即応した天然林施業の展開、(4)森林の有する公益的機能の持続的発揮等を可能にする複層林施業の推進等が必要となっている。このためにも、58年に発足した市町村による間伐、保育の実施を推進するための森林整備計画及び私・公有林について森林所有者が自ら樹立している森林施業計画に基づき、着実な施業の実施を促進させることが重要となっている。

次に、造林作業の主要な担い手である造林請負事業体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、事業体数は45年から55年の10年間に53%減少し、6,300事業体となっている。

これを経営形態別にみると、個人等の未組織の事業体数が約7割減の3,500事業体となったのに対し、会社が約2倍増の1,100事業体、森林組合が1割増の1,800事業体と対照的な動きを示している。近年、造林、保育等の委託・請負わせ化が進む中で、これらの受託・請負作業は、個人や法人格を有しない請負グループ等未組織のものの手から組織的事業体の手へと移行しつつあり、特に、森林組合は私・公有林における造林の約7割を担うなど重要な役割を果たしている。今後とも、造林、保育等は、委託・請負わせ等の割合が増加するとみられることから、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、健全な請負事業体の育成を図ることが重要となっている。

(3) 間 伐

間伐は活力ある健全な人工林を育成する上で欠くことができない重要な作業である。

我が国の人工林は、現在およそ1,000万haに達しているが、その約半数が間伐を必要とする林齢にあり、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(図III-3)。最近における間伐の実施状況をみると、私・公有林の間伐実施面積は、間伐促進のための施策の充実により、56年度には23万ha、57年度には24万haと54年度以前数年の年間10~15万haの水準を大幅に上回るものとなったが、間伐を必要とする森林面積からみれば、依然として不十分な状況にある。

このように、近年、間伐の実施が遅れているのは、(1)小径材であるため販売価格が安い

うえに、生産コストが割高になること、(2)森林所有者の多くが間伐に関する経験に乏しいこと、(3)林道等の生産基盤の整備が不十分であること、(4)小径材の新しい利用開発が十分でなく、かつ流通・加工体制の整備が遅れていることなどによるものと考えられる。

間伐材の生産動向をみると、57年度に間伐された立木の材積は前年度を21万m³上回る533万m³（丸太換算で318万m³）と見込まれているが、このうち、用材として利用されたものは全体の53%で丸太に換算すると168万m³である。これを利用区分別にみると建築材等の製材用に利用されたものが66%（111万m³）を占め、足場材等丸太のまま利用されたもの18%（30万m³）、チップ等原材料として利用されたもの16%（27万m³）となっており、前年度に比べ製材用、原材料用がそれぞれ10%、29%増加したのに対して、丸太のまま利用されたものは9%減少している。また、未利用のまま林内に放置されたものは、全体の47%の150万m³で、依然として半数近くを占めているが、前年度に比べ若干減少しており、利用促進のきざしがみられる（参考付表III-4）。

(4) 特用林産

木材需要の停滞、林業経営費の増嵩等により丸太生産、造林等の生産活動が停滞の度を深めている中で、国民の食生活の多様化等に伴って食用きのこ類を中心とする特用林産物の総生産額は拡大基調で推移してきた（図III-4）。

農林水産省調べによる「林業生産指数」をみると、47年から57年の10年間に林業総合生産指数は約2割の低下を示している中で、特用林産物（総合）生産指数は約6割上昇している。また、農林水産省「林家経済調査」によってみると、林家（5～500ha）1戸当たりの林業粗収益に占める特用林産物（きのこ生産）収入の割合は、47年度には14%であったものが、57年度には33%とその比率を高めてきている。

最近の特用林産物の生産動向をみると、総生産額は年間約3千億円と横ばいで推移している（図III-4）。

これを品目別にみると、特用林産物総生産額の45%を占めるしいたけの57年の生産量は、ほだ木の成熟時期及びきのこ発生時期の天候不順、55年以降における原木伏込量の減少等から、乾しいたけは前年比15%減の1万3千トン（図III-5）、生しいたけは前年比3%減の7万6千トンとそれぞれ減少した。しいたけ生産については、近年、労働費、原木代等の生産費の増嵩が目立っており、特に、原木価格については地域的な価格差が大きく、このため原木の安定供給体制の整備が必要となっている。

このほかの食用特用林産物の57年の生産量は、なめこ、えのきたけ、たけのこ、わさびがほぼ横ばいで推移したのに対して、ひらたけは前年比で10%増加している。また、56年に大幅に落ち込んだまつたけは、前年比133%増となった。

また食用以外の特用林産物の生産動向をみると、近年、その生産量は全体的に横ばいなし減少傾向にある。

57年の生産量は、桐材が台風による風倒木の処理等から前年に比べ14%増加したものの、木炭が6%減少したのをはじめ、生うるし、竹材、木ろう、オガライト等が前年に比べそれぞれ若干減少している。なお、最近、製材工場廃材、パーク（樹皮）等を利用した新しい木質系成型燃料（ペレット、キューブ等）が農山村地域を中心に生産、利用されはじめている。

特用林産物の生産は、その大部分が山村において行われており、農林業以外に有力な産業が少ないこの地域の重要な産業として地域振興に大きな役割を果たしている。また、きのこ類に代表される特用林産物の生産は、他の作目との合理的な組合せによって、農山村地域の資源や労働力の効率的活用が図られるなど、農林家の複合経営の貴重な作目として経営基盤の安定に役立っている。

しかしながら、生産体制は現在なお総じて整備途上にあることから、(1)しいたけ原木林等特用林産資源の造成、路網の形成等の生産基盤の整備、(2)需要に的確に対応する供給体制の確立、(3)技術開発の促進と普及活動の強化、(4)流通・加工の近代化等を今後、更に推進していくことが重要となっている。

(5) 苗木、緑化木生産

苗木の生産動向についてみると、苗木生産量は、人工造林面積の減少を反映して減少傾向にあり、57年度には前年度に比べ9%減の5億2千万本となった。経営形態別には、私・公営の苗木生産量が前年度に比べ7%減の4億2千万本、国営の苗木生産量が前年度に比べ16%減の1億本となっている。

緑化木の生産は49年をピークとして下落傾向にあるが、最近は減少率が鈍化しており、57年の緑化木の栽培本数は3億9千万本で前年に比べ6%減となった（参考付表III-7）。

これら、苗木、緑化木の生産はその多くが農林家によって担われており、その経営規模は零細なものが多い。苗木生産に当たっては、健全な森林を育成するため、優良な苗木を安定的に確保することが必要であり、このためには、(1)表示・証明制度等の徹底、(2)生産体制

の改善合理化、(3)苗木の計画生産の指導等を図ることが重要となっている。また、緑化木の生産は、生産が比較的長期にわたること、樹種・規格が多様であることなどから、その供給は需要の変化に弾力的に対応することが困難な性格を有している。このため緑化木生産の推進に当たっては、需給情報の充実、需要に見合った生産・流通の円滑化等により、安定的な供給を図ることが重要となっている。

2 経営体の動向

我が国の森林面積を保有形態別にみると、私有林が 1,473 万 ha (全体の 58%)、公有林が 264 万 ha (同 11%)、国有林が 791 万 ha (同 31%) となっている。また、私有林の林業事業体数をみると 283 万事業体となっており、その 9 割が個人所有である (図 III-6)。

(1) 林家

57 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 (林業粗収益-林業経営費) は、29 万 2 千円と前年度に比べ 11%の減少となった。これは林業粗収益が前年度に比べ 2%減とほとんど変わらなかったのに対して、林業経営費が前年度に比べ 12%と大幅に増加したためである。

この結果、林家の林業所得は、55 年度以降、粗収益の伸び悩みと経営費の増嵩により 3 年連続して 10%を超える大幅な減少を示した。57 年度の林家の林業所得 (保有山林規模別) を、50 年代を通じ林業所得 (総平均) が最も高い水準となった 54 年度のそれと比べてみると、5~20ha 層が 58%減、50~100ha 層が 54%減、100~500ha 層が 34%減といずれも大幅な減少を示している。これに対し、20~50ha 層は立木売払 (22%増) 及びきのこ生産 (10%増) による林業粗収益の増により 3%の増加を示している (図 III-7)。

また、54 年度から 57 年度にかけての林業粗収益及び経営費の動きをみると、林業粗収益は全体で 18%減少している。内訳では立木売払が 46%の減少を示したのに対して、きのこ生産は 50%増加し、対照的な動きとなっている。一方、林業経営費は 37%の増加となっており、その中で請負わせ料金が 125%増と際立っている。これは最近、保育、間伐などの作業を請負わせる林家が増えてきているためである。

次に、57 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 63%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・北陸では充足率が 20%に達しない林家が 8 割以上を占めているのに対し、南関東・東海・南近畿では充足率が 60%以上の林家が 4 割を占めて

いる。また、単位面積当たり投下した林業労働力も北海道、東北・北陸で少なく、南関東・東海・南近畿等人工林率が高く、その成熟度が高い地域で多くなっている（図 III-8）。

(2) 森林組合

森林組合は、林家等森林所有者の協同組織として組合員に対する経営指導、造林、保育、間伐等の施業受託、林産物の共同販売の実施等地域の林業推進の上で中心的な役割を果たしている。

森林組合の動向を林野庁「森林組合統計」によってみると、57年3月末現在における森林組合の組織状況は、設立組合数が前年同期に比べ41組合減少して1,892組合となっている。このうち調査票を提出した1,859組合についてみると、組合員数は178万人、組合員所有森林面積は1,171方haで、組織率は、組合地区内森林所有者総数の57%、地区内私・公有林（都道府県有林を除く。）面積の75%となっている。

森林組合では、広域合併等によりその事業活動や組織基盤の強化に努めているが現在、常勤役員及び専従職員のいずれもない組合が、なお全組合数の約20%に当たる358組合もあることなどから、今後も、更に機能の充実、経営基盤の強化等を図っていく必要がある。

森林組合の財務の動向についてみると、森林組合の払込済出資金の額は、近年急速に伸長しており、56年度には1組合平均1,195万円となった。しかしながら、なお500万円未満の組合数が全体の43%を占めており、その増強が必要である。損益の状況を見ると、木材市況の低迷等を反映して欠損金計上組合は55年度の274組合から56年度には286組合と増加している。

森林組合の主要事業量も近年の林業生産活動の停滞を反映して、全般的に停滞しているが、私・公有林の総事業量に占める森林組合事業量の割合は増加している（図 III-9）。

森林組合が実施する造林や林産事業等を担う作業班についてみると、56年度には全体の74%に当たる1,378組合が作業班を組織しており、これらの作業班の班員数は、6万6千人と前年度に比べ4%増加している。また、作業班の中心となる専門的な作業班員（年間150日以上就業のもの）数は、46年度以降の10年間に約4割増加し、3万1千人と全体の半数近くを占めている。

次に、組合員が山林及び労働力を提供して森林の経営を行う生産森林組合についてみると、57年3月末現在の設立組合数は、入会林野等高度利用促進対策事業等の進展に伴い、

前年同期に比べ 85 組合増加して 3,021 組合となっている。

(3) 地方公共団体等

都道府県，市町村等の地方公共団体が保有する森林は，基本財産としての森林の造成，国土保全，水資源のかん養等各種公益的機能の発揮，地域の森林施業の指標等を主な目的として管理，経営されている。

都道府県及び市町村の 55 年における保有森林面積を農林水産省「世界農林業センサス」によってみると，都道府県が 131 万 6 千 ha，市町村が 119 万 9 千 ha で，45 年以降の 10 年間にそれぞれ 17%，19%増加している。これらは主として，都道府県については分収林の設定等，また，市町村については財産区有林の吸収等により保有森林が増加したためと考えられる。

林業事業体としては，これらのほかに，旧薪炭林地など森林所有者の資金不足によって自ら造林を行うことが困難な地域を主体に分収方式による拡大造林を行っている林業（造林）公社（58 年 3 月末現在の設立公社数は 32 府県で 36 公社），分収方式による水源林造林等を行っている森林開発公団等がある。これらの公社・公団の保有森林は，その大部分が若齢級（公社の場合，III 齢級以下の占める割合は 89%）であり，今後，除・間伐等が急速に増加するものと見込まれている。このような資源状況の中にあつて，公社の事業資金は，大部分が農林漁業金融公庫等からの借入金に依存してきており，今後，借入金の返済，支払利息の増加等が見込まれるため，伐採収入が得られるまでの間円滑な資金の調達が必要となっている。また，緑資源確保の国民的要請の高まりが見られる一方，私・公有林の林業生産活動が不振となっている中で，今後，公社は，分収林特別措置法により法制化された森林整備法人へと発展，改組するなどして，私・公有林における林業活動や，国民に対する森林・林業に関する普及，啓もうなど，地域の森林整備の総合的な推進母体としての役割を果たしていくことが課題となっている。

3 林業労働の動向

林業労働は，その作業が季節的，間断的に行われる場合が多いことなどから農業等との兼業による臨時的，短期的な就労形態が多くみられる一方，森林組合や会社等に雇用される専門的な就労形態もあり，その就労構造は複雑である。

年間を通じて主として林業に従事したとみられる林業就業者の動向をみると，就業者数は 57 年には 18 万人であり，近年，横ばいとなっている（図 III-10）。

しかしながら、これらの林業就業者の年齢構成を総理府「就業構造基本調査」によってみると、55歳以上の全就業者数に対する構成比は、46年には21%であったものが、57年には31%となっており、高齢化が進行している。

また、農林水産省「世界農林業センサス」によって農家及び林家のうち1年間に1日でも林業に従事した者をみると、山村人口の減少や林業生産活動の全般的な停滞等により、農林家の世帯員数が少なくなるとともに林業に従事する割合が低下したことなどのため減少しており、55年には124万人となっている（参考付表III-10）。

林業労働力を将来にわたって安定的に確保していくためには、林業を活性化し魅力あるものにしていくとともに、林業従事者の生活の場である山村地域の就業機会の増大や生活環境の整備を図っていくことが基本的に重要であり、これと相まって、(1)高齢化が著しい中で生産性の向上、労働強度の軽減を図るために機械化、省力化を推進すること、(2)雇用関係の明確化、就労の安定化など労働条件の改善を図ること、(3)労働安全衛生の確保等を推進していくことなどが重要となっている。

また、57年における林業労働者の賃金についてみると、伐採搬出作業に従事する労働者の職種別平均賃金（チェーンソー等自己所有を除く。）は8,608円、造林部門に就労する労働者の賃金は6,897円（男子）となり、それぞれ前年に比べて6%、4%上昇した（参考付表III-12）。

林業労働は、その作業環境において、地形、気象等が複雑な上、作業場所の移動が頻繁であること、重量物を取り扱うことなどから、労働災害の発生率が比較的高い。57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、災害件数は1万995件で前年に比べ746件減少した。また、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、災害発生頻度を表わす度数率と、災害の程度を表わす強度率及び死傷者1人当たりの平均労働損失日数は、度数率が17.99、強度率が1.15、平均労働損失日数が64.0日で総じて減少傾向にある。

なお、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、林業労働者のうち新規認定者は、52年度の1,543人をピークに減少しており57年度には628人となっている。このことは、振動の少ない機械及び代替機械の開発と導入、特殊健康診断の実施、振動機械操作時間の指導の徹底等の予防対策によるものである。また、認定者に対しては、温熱療法の実施等の治療対策に加え、振動障害軽快者の就労対策を進めていくことが重要となっている。

4 林道整備，林業技術等経営条件の動向

(1) 林道の整備

林道は，合理的な林業経営及び適切な森林施業を推進するうえで最も重要な基盤であり，木材等林産物の搬出ばかりでなく，森林の公益的機能を高度に発揮するためにも欠くことのできない施設であると同時に，地域の振興と住民の福祉の向上にも大きな役割を果たしている。

しかしながら，林道の開設は，近年公共投資の抑制に加えて，木材価格の低迷等から自力開設等が減少していることなどのため伸び悩んでおり，57年度の林道開設量は3,178kmとなっている。これは全国森林計画（53年3月策定，55年10月変更，計画期間53～67年）の年平均開設計画量の55%にとどまっている。

「森林資源に関する基本計画」においては，その整備目標を27万4千kmと定め，75年度までに21万8千kmの林道を開設することとなっているが，58年3月末現在の林道開設総延長は，10万5千kmで整備目標に対する達成率は38%と低い。

最近の林道整備の傾向をみると，間伐等の作業を必要とする森林の増加に対応して，比較的簡易な規格・構造でこれらの作業に対応し得る間伐林道の開設が急速に増加している。このことを国の補助に係る林道（一般補助林道）の開設量の中でみると，総量は近年おおむね横ばいで推移しているのに対し，間伐林道の57年度の開設量は220kmで，53年度開設量の約2倍となっている。また，これを地域別にみると，私・公有林に占めるIII～VII齢級の人工林割合が高い地域ほど林道開設量に占める間伐林道の割合が高くなっており，森林整備状況に即応した開設努力がうかがわれる（図III-11）。

今後とも林道の開設に当たっては，計画的な整備促進に努めるとともに，開設効果が早期に発揮できるように地域的に重点的な投資を行っていくこと，林道の機能に応じた線形を採択することなど，合理的な事業の実施に努めることが重要となっている。

さらに，今後，機械化等による生産性の高い合理的な林業経営を推進するためには，林道を骨格として作業道等と一体となった林内路網を体系的に整備することが重要となっている。

(2) 林業機械・林業技術

林業の機械化は、労働生産性の向上、労働強度の軽減等に大きな役割を果たしており、林業従事者が減少、高齢化していく中で林道等の路網の整備とともにその重要性が一段と高まっている。

最近における林業機械普及台数の動向をみると、チェーンソー及び刈払機は年々増加しているが、主として木材等の搬出に用いられる集材機及びトラクタは横ばいないし減少している。これに対し、間伐材やしいたけ原木等の搬出など小径材を中心とした集運材に主に利用されている林内作業車やモノレールは、最近増加が著しく、これらの普及台数は、57年には52年に比べ林内作業車が2.4倍、モノレールが2.7倍と大幅な伸びを示している（図III-12）。

林業機械の普及状況は、チェーンソー等の一部の機械を除いて、現在なお不十分な状況にあり、このため既に実用化されている機械等については積極的にその普及を図るとともに、現在、改良・開発が進められている松くい虫防除用の森林防災スプレーヤー、自動植付機、簡易トラクタ型刈払機等の機械については、その早期実用化が必要となっている。

さらに、これら林業機械を十分に活用するため、林業機械化の推進に応じた知識、技術を持つ林業機械技術者の養成を図ることも重要な課題となっている。

今日、森林・林業をめぐる厳しい情勢の中にあって、多様な国民の要請に応じて林業経営を改善し、林業生産の増進等を図るためには、国及び都道府県の研究機関を中心に、長期かつ総合的視点のもとで林業技術の開発・改良と、それを支える試験研究を進めるとともに、その成果を、各都道府県の林業専門技術員、林業改良指導員等を通じて、森林所有者等に普及していくことが重要となっている。

現在行われている研究、開発の主なものは、(1)マツ損防止のための新防除技術、(2)スギ・ヒノキ穿孔性害虫の防除技術、(3)バイオマス資源としての森林資源の新たな利用技術、(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)木材利用技術の開発等が挙げられ、近年の森林・林業を取り巻く情勢の変化に即した研究、開発が進められている。

(3) 林業金融

58年3月末における金融機関の林業への貸付残高は、1兆530億円で前年比7%の増となった。また、木材・木製品製造業に対しては前年比1%増の3兆3,820億円となっている。

これらの貸出機関としては、林業では農林漁業金融公庫等政府関係金融機関の貸付残高が設備資金を中心に全体の63%と過半を占めているのに対して、木材・木製品製造業では運転資金を中心に一般金融機関の貸付残高の割合が81%と高いシェアを占めている。

政府関係金融機関等によるいわゆる制度金融については、林業・林産業を取り巻く厳しい環境を反映して、最近、貸付残高は総じて伸び悩みの傾向にある。林業関係の中・長期資金である農林漁業金融公庫（沖縄振興開発金融公庫を含む。）資金については、その貸付残高は、造林資金を中心に58年3月末には6,476億円となっているが、57年度の貸付実績は699億円と前年度比3%の減となっている。林業経営の改善、労働災害の防止等のため国の補助のもとに都道府県が無利子で貸付ける林業改善資金についても57年度の貸付実績は、前年度に比べ4%減少し68億円となっている。

一方、国産材の生産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については、間伐材等の生産・加工及び流通体制の整備を促進する間伐等促進資金を新設したことなどに伴って、57年度には前年度に比べ27%増加し、短期運転資金を中心に807億円の貸付実績となっている。

また、林業者等に対する資金融通の円滑化を図るために設けられた信用補完制度である林業信用基金制度については、国産材産業振興資金に係る債務保証が増加したものの、引き続き木材不況に伴う資金需要の減退等を反映し、57年度の債務保証額は前年度に比べ3%減少し、734億円となっている。

5 山村の動向

（振興山村）

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、人口は我が国人口の5%（55年現在）を占めるにすぎないが、その面積は国土の約5割を占め、また、林野面積でも全体の約6割を占めており、農林産物の供給、国土の保全、水資源のかん養、保健休養の場の提供等を通じて、我が国経済社会の発展と国民生活の向上に重要な役割を果たしている（表III-1）。

振興山村の動向を58年国土庁「山村カード調査」によってみると、その人口は35年760万人、45年592万人、55年527万人と減少しており、特に、高度経済成長期には若年層を中心に都市部への著しい人口流出がみられた。近年、人口の減少は鈍化しつつあるものの、都市など他の地域に比べ人口構成は45歳以上の占める割合が高くなるなど中・高齢化して

いる。

また、山村地域は、我が国の木材生産、人工造林、しいたけ生産等の林業生産にかかわる分野において、その主要な位置を占め、国内の林業生産活動の中心となっている。

しかしながら、近年における林業生産活動は停滞の度を深めており、これらが山村経済社会の停滞の大きな要因ともなっている。

このような林業生産活動に象徴される山村の現状は、山村地域に賦存する多くの森林の適正な管理を困難にし、森林の公益的機能の発揮の面にも支障を及ぼすことが懸念されており、森林の各種の恩恵を受ける下流域の都市の産業活動や住民生活にも大きくかかわる問題となっている。

(地域林業)

山村地域の重要な産業である林業の振興には、まず、それぞれの地域の実態に即して森林・林業施策を総合的、計画的に推進し、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づけ、一体的にその振興を図る地域林業の形成が必要である。

このため、市町村が中心となって、総合的な林業の振興を図る立場から地域林業の活性化を目指した取り組みが行われており、現在 571 の市町村が林業振興地域整備計画を樹立し、この着実な実施に努めている。この場合、その基盤となる森林資源を計画的、継続的に整備することが肝要であり、森林所有者が自主的に樹立する森林施業計画制度、市町村が地域の人工林について保育、間伐等を推進するために樹立する森林整備計画制度を推進していくことが必要である。

また、林業経営の安定と、林業労働者の定着を図り、地域林業を推進していくに当たっては、単に林業振興のみでなく、地域住民の所得向上、定住条件の整備など、幅広い視点からの地域対策に取り組むことが重要となっており、全国各地において、地域ぐるみで林業の振興に取り組んでいる事例がみられる（表 III-2）。

さらに、分収育林等を活用した国民参加により森林づくりの普及・定着を図ることによって、山村・林業の活性化に資するとともに、都市と山村の交流を積極的に進め、森林・林業に対する国民の理解と協力を深めていくことも重要となっている。

IV 林政の推進と国有林野

1 林政の推移と国有林野

(1) 戦後の荒廃森林の復旧

第2次世界大戦中から戦後にかけて、我が国では、軍需用材と戦災復興用材を供給するため、相当な面積の森林が伐採されたが、当時の社会経済情勢から、これら伐採跡地の造林は困難な状況にあった。

このため、23年度末においては、約150万ha（うち国有林野30万ha）もの森林が伐採されたままの状態に放置されているなど森林の荒廃は著しく、大規模な水害が相次いで発生する結果を招き、戦災からの復興を急ぐ我が国にとって治山治水対策が急務とされた。

このような情勢から、終戦直後の国民生活にとって切実な問題であったひっ迫する木材、薪炭需給に対処して生産対策及び配給統制の円滑な実施とともに、荒廃した森林の復旧を図るための緊急な造林及び治山の推進が、当時の林政上最も重要な課題とされ、(1)造林事業の公共事業への組入れによる事業の推進（21年）、(2)保安林整備強化の一環としての水源林造成事業の実施（24年）、(3)「造林臨時措置法」の制定による造林の緊急かつ計画的な促進（25年）、(4)「森林法」の全面改正による森林計画制度の確立（26年）、(5)「保安林整備臨時措置法」の制定による保安林の緊急かつ計画的な整備（29年）など荒廃森林の復旧のための諸対策が相次いで行われた。

当時の国有林野についてみると、明治以降、それぞれの使命のもとに管理経営されてきた農林省所管の国有林（都府県）、内務省所管の国有林（北海道）及び宮内省所管の御料林が、戦後の諸制度の大改革の中で統合され、特別会計制度のもとに統一した国有林野として発足（22年）したが、上述の林政上の課題は、同時に、国有林野にも寄せられた国家的要請でもあり、戦後の激動の中で、統一後まもない国有林野にとっては、苦難の事業展開が始まった。すなわち、戦災復興用材の供給要請や戦中からの造林未済地を抱える一方で、苗畑が食糧増産の用に供されるなどにより、苗木の確保も容易でなかったこと、折からのインフレーションにより、生産費が高騰を続けたことなど、林業生産条件は、極めて悪い状況にあった。

しかも、木材、薪炭価格も統制下にあつて収入は伸びない中で、木材の緊急的な供給と造林未済地の解消のための造林事業を推進しなければならず、国有林野の財務事情はひっ迫し、特別会計発足当初には多額の借入金に頼らざるを得ない状況にあった。

しかし、統一後の国有林野の経営体制が整うとともに、25年の朝鮮戦争を契機に木材価格が急上昇したことなどによって、経営収支の状況はその後著しく好転し、一般会計に移管されていた市町村等の公有林野における官行造林（27年）や、新たに制度化された保安林整備に必要な民有林の買入れ（29年）などをも国有林野の管理経営の一環として行い得るまでに回復した。

戦後しばらくの間、国有林野及び民有林を通じ容易に進展しなかった造林は、我が国経済が回復に向かう中で、林政上の諸対策が実施されるとともに、国土緑化に対する意識の高揚も加わって、次第に積極的に進められるようになり、20年代後半から著しい伸びを示した。

この結果、戦中、戦後の造林未済地における造林は、31年度には一応完了し、荒廃した森林の復旧整備にようやくめどがつき、その後の森林資源の整備のための基礎が確立されることとなった。

(2) 経済発展と木材生産力の増強

我が国の経済は、30年頃までにほぼ戦前の水準にまで回復し、それ以降40年代後半に至るまで高度の成長を遂げた。

この間の木材の需要の動向をみると、薪炭材需要が石油、ガス等の燃料供給の増加により急激に減少をみせたものの、建築用材、紙・パルプ用原料材等の需要が大幅に増加し、需要総量は、30年65百万m³、40年77百万m³、48年1億21百万m³と著しく増加したが、これに対する木材の供給は、30年代の後半に至るまではそのほとんどが国産材で賄われた。

このような需要の増大に対して、国有林野においては、木材供給の増加を強く求められたことから、奥地林の開発、人工林化の積極的な推進等により、森林の生産力を増強して木材増産を図る「国有林生産力増強計画」（32年）、さらに、これを拡充した「国有林木材増産計画」（36年）の策定等を行ってこの要請に対処した。その結果、30年代後半における国有林野の立木伐採量は、20年代後半の2倍近い2千4百万m³に達し、我が国の木材生産量に占める国有林材の割合は、20年代後半の20%前後から、30年代後半には30%を上回るまでになり、国有林野が木材の供給増加を図る上での中心的な役割を果たした。このような木材増産の要請に対応したことによって、国有林野では、伐採、造林等の事業量を急速に拡大させたが、これに伴って、民間林業事業者が弱体な状況の中で、組織及び要員を増大させるとともに、高蓄積の森林が減少することとなった。

また、この間の年々の木材価格の上昇率が、他の卸売物価のそれを大幅に上回ったこともあって、国有林野の財務事情は好調に推移し、その余力を民有林振興に振り向ける措置がとられた。国有林野の資金と組織を活用する前述の官行造林事業や民有保安林の買入れのほかに、一般会計への林政協力費の繰入れを通じて、農林漁業金融公庫及び森林開発公団への出資、民有林関係公共事業財源への充当が行われた。なお、民有林においても、この間、木材価格の大幅な上昇によって、森林所有者の造林意欲も高く、林業生産活動は活発に行われた。

この期間の経済発展に伴う木材需要の増勢は著しく、国内の木材生産能力を超える勢いを示し、特に、35年後半から36年にかけて木材市況が急騰したため、政府は、36年に木材価格安定緊急対策として国有林材の増産、民有林の増伐指導と併せ、外材輸入の増加を図ることとした。

外材輸入は、35年の丸太輸入の自由化完了に至る一連の措置によって、輸入拡大のための制度的条件がほぼ整備されていたが、これを契機として本格化することとなった。この後、外材輸入量は逐年増大し、44年には我が国の木材供給の過半を占めるまでになり、それまでの国産材の補完的な立場から、木材需給上における主導的な地位を占めるに至った。

このような外材輸入の本格化もあって、その後の木材価格の上昇は鈍化したがこのとほぼ時期を同じくして、(1)折からの高度経済成長に伴い、山村から都市へ若年層を中心とした労働力が急激に流出し、山村の過疎化が始まったこと、(2)これに伴って、林業労働力の減少、弱体化が進んだこと、(3)林業労賃の大幅な上昇によって、林業経営コストが次第に増加する傾向となったことなど、我が国林業を取り巻く環境やその生産条件には大きな変化が生じ、発展向上の著しい他の産業に比べて生産性の格差が次第に表面化し、その生産性の向上を図ることが重要な課題となってきた。

このため、これまでの森林資源の整備、充実に重点をおいた施策に加えて、当面する林業生産の増大と生産性の向上等に視点をおいた施策の強化を図るために、「林業基本法」が制定(39年)され、林業生産の増進、林業構造の改善等を進めるとともに、「森林法」の改正(43年)により、森林所有者の計画的な施業を推進する森林施業計画制度を導入するなど各種の林業振興施策が展開されることとなった。

このように林業をめぐる諸情勢には大きな変化が生じつつも、全体として木材需要が引き続き堅調に推移したこと、林業機械の開発及び普及に進展がみられたこと、さらに、各府県に次々と発足した林業(造林)公社や、国の出資が拡充された森林開発公団等の公的機関による造林及び奥地の林道開設の推進もあって、42年には国内の木材(用材)生産が過去

最高の5千2百万 m³ に達するとともに、40年代半ばまで拡大造林が年間ほぼ30万 haの規模で実施されるなど林業生産活動は比較的活発に行われた。

(3) 公益的機能の高度発揮の展開

経済の高度成長による工業の発展、国土開発の進展、都市への人口集中等は、大都市地域を中心とした水需要の急増を招き、水資源かん養のための森林整備の要請が高まった。また、都市を中心とする生活環境の急速な悪化や産業公害の深刻化等から、40年代半ばに至って、人間生活と自然との調和を求める要請が強く提起されるようになり、国民所得水準の向上、急速なモータリゼーションの進展等も重なって、国民の野外レクリエーション活動が活発になり、入林者数は急激に増加した。

このようなことから、森林・林業についても、経済の拡大期にややもすれば見失われがちであった国土の保全、水資源のかん養、自然環境の保全・形成等の森林のもつ公益的機能の重要性を見直し、経済的機能との均衡をとりつつ、公益的機能をより一層発揮させることを望む声が急速に高まった。すなわち、我が国の森林・林業に対する世論は、外材輸入が比較的順調に行われたこともあって、これまでの木材増産を求めるものから、森林のもつ公益的機能により多くを期待するものへと転じた。

特に、国有林野に対しては、脊梁山脈沿いの比較的奥地に所在し、景観の優れた地域も多いことなどから、国土の保全、水資源のかん養、自然環境の保全・形成等の森林のもつ公益的機能の発揮を要請する声が急速に高まった。このため、国有林野においては、森林の多面的機能の高度発揮を図るため、皆伐施業における伐区面積の縮小、伐採箇所分散、保護樹帯の設置、天然林施業の拡充など施業方法の転換を図る「新たな森林施業」を策定し（48年）、これに基づいて事業運営が行われることとなり、伐採、造林等の事業量は、縮減の方向をたどることとなった。

また、国民的な要請に対して、国、地方公共団体等による公害防止、環境保全及び自然保護の諸対策が推進される中で、林政においては、林地の無秩序な開発を規制する林地開発許可制度の導入（49年）、保健保安林の整備拡充に重点をおいた「保安林整備臨時措置法」の延長（49年）など森林の公益的機能の高度発揮を図るための施策が進められた。

一方、我が国の林業は、次第に厳しくなる外材との競合に加え、引き続き労賃の上昇等による経費増の圧迫等から、その収益性に低下の傾向をみせ、この頃から生産活動の停滞度合を深めることとなったが、そうした中で、森林の伐採、木材の搬出、林道の開設等に当たっては、森林のもつ公益的機能の維持、確保の観点にも配慮した事業実施が必要となった。

2 我が国森林・林業の現状と国有林野

(1) 50年代の林業の動向

我が国の経済は、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たが、農林業等の第一次産業部門の全産業に占めるウェイトはさらに低下する一方、サービス業の急速な成長など産業構造に変化が生じている。

また、これまで住宅建設等の着実な伸びとともに増加してきた木材需要は、50年代に入って、住宅建設全般の横ばい、減少、木造住宅建設の不振等により、停滞気味に推移し、56年以降は特にそれが著しくなっている。木材価格は、54年から55年にかけて外材産地価格の上昇、為替相場の円安等によって一時的に高騰したものの、その後下落し、現在に至るまで長期にわたり低迷している。

このような中で、我が国の林業は、生産コストの上昇も加わって収益性は更に低下し、生産活動全体が停滞するとともに、林業生産や流通・加工に携わる事業者は、その経営が困難な状況におかれている。

40年代には4千万m³～5千万m³に達していた丸太生産量は、需要の減退、価格の低迷等による生産意欲の低下を反映して、最近では3千万m³をわずかに上回る程度となっており、また、造林面積についても、拡大造林の進展によって造林対象地が減少してきていることや、伐採量の落込み、造林経費の増高等から、40年代の後半以降連年減少しており、最近の前年対比の減少率は5～6%となっている。

また、林家（経営森林面積5～500ha）の林業所得をみると、最近では3年連続して毎年10%台の減少を示し、農林家（経営森林面積5～20ha）の総所得に占める林業所得の割合も、ここ10年間にほぼ3分の1（47年9.4%、57年2.9%）となるなど林業依存度は著しく低下している。

このように、林業生産活動の停滞が著しい中で、林業（造林）公社、森林開発公団等の公的機関が行う分取造林の民有林造林におけるウェイトが高まっており、最近の事業量には、伸び悩みの傾向がみられるものの、民有林の造林面積に占める割合は、47年の20%から57年には25%となっている。また、林家における造林や丸太生産等の森林施業は、自家労働力で行われる割合が次第に少なくなってきており、委託・請負わせに依存する林家等が増加する傾向にある。

近年、林家自らが林業生産活動に直接的に携わることが少なくなってきたことや林業生産活動が活発に行われなくなってきた状況に対応し、地域の林業生産の担い手を確保し、この組織化に比較的早くから取り組んでいる意欲的な地域も少なくなく、市町村が林業振興に対して、地域の特性を踏まえて総合的な視点から指導するとともに、森林組合が中核となって、生産、流通、加工の連携を図り、地域ぐるみの供給体制を確立しつつある地域や、また、木材協同組合等が中心となって組織的な活動を行っている動きもみられる。

(2) 森林・林業情勢の変化と国有林野

国有林野は、我が国の脊梁山脈に広く位置し（図 IV-1）、国土面積の約 2 割、全森林面積及び蓄積のそれぞれ約 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など我が国経済社会に様々な役割を果たしており、今後ともその使命を十分に果たしていくことが求められている。

(山村及び林業の振興と国有林野)

国有林野が我が国の林業生産に占める割合は、57 年の木材（用材）生産においては生産量の 35%、人工造林においては造林面積の 26%となっている。国有林野は総じて私有林等に比べて立地的な条件において劣り、林業生産活動が困難な地域に多くあることからすればこの割合は決して小さくない。これを地域別にみると、四国、九州地域をはじめ、ほとんどの地域で国有林野率に比べ、地域の丸太生産量に占める国有林材の割合が高くなっている。これに対し、北陸地域では、国有林野の大部分が立山をはじめとする高地の自然公園に属することなどを反映して、地域の丸太生産に占めるウェイトは小さくなっている（図 IV-2）。

国有林野の所在する地域は、一般の私有林等に比べて奥地にあり、「山村振興法」に基づく振興山村の区域にあるものが 75%と私有林のそれ（54%）よりはかなり高く、国有林野の事業活動が山村地域社会に大きな影響をもっていることがうかがわれる。

また、全国の主要林業地域（「世界農林業センサス」（1980 年）において主として民有林を対象に選定・区分された林業地域）のうち国有林野率が 20%以上の地域（37 地域）について、57 年の国有林野における木材生産等の地域全体に占める割合をみると、地域の森林全体に占める国有林野の割合に比べて、国有林材のウェイトが相対的に高い地域が多い（図 IV-3）。

今日、山村地域においては、これまでに急速に進んだ人工林化により、多くの人工林資源を抱えているが、東海、南近畿など一部の地域を除いて、未だ利用径級に達したものは少なく、国有林野における林業生産は、地域の林業関連事業者、木材関連産業等の維持及び育成、さらには山村地域社会の振興を図る上からも重要な存在となっている。

しかしながら、国有林野においても人工林については、30年代以降に拡大造林が急速に進められたことから、人工林全体のうち20年生以下の幼齢林の占める割合が、全国的にみれば60%と民有林のそれ(57%)とほとんど変わらないなど資源的な制約もあり、木材生産あるいは造林等の事業量の減少が見込まれる状況にあるが、地域の林業振興を図る上からも、その生産基盤を着実に整備し、事業活動を活発化することが望まれている。

なお、山村地域においては、従来から地元住民や地域の公共団体等による国有林野の利用が行われており、現在、地元住民等に利用されている国有林野は、山菜や落葉・落枝等の採取、放牧用等として利用されている共用林野181万ha、地元住民等が造林を行い伐採時点で収益を国と分取する部分林12万haなどを合わせて国有林野面積の4分の1強を占めるに至っている。これらの国有林野の利用も、かつては地元住民への薪炭供給林として相当の利用がみられたが、現在ではそのような利用はほとんどなくなっていること、近年の林業生産活動の不振とともに、地元住民による部分林の設定等が少なくなっていること、一方、山菜採取等においては、従来からの地元住民の利用に加えて、地元以外の利用者が多くなっていることなどの変化がみられる。従来、地元住民が上述のような国有林野の利用を行う一方で、その利用を通じて森林被害の早期発見、山火事の未然防止、消火活動など国有林野における現場の組織と一体となってその管理の一端をも担っていたが、利用状況の変化に伴い、そのような機能が失われつつある地域もみられる。

(緑資源確保と国有林野)

近年、都市の過密化に伴う生活環境の変化、国土の高密度な利用によってもたらされた山地災害の危険性の増大、生活水準の向上に伴う生活用水を中心とする水需要の増加等から、これらと深いかかわりをもつ森林など緑資源に対する国民の関心が高まってきている。森林のもつ公益的機能の発揮に対する国民的な要請は、40年代後半には、急速な都市開発、産業公害等を背景に主として自然環境の保全・形成に果たす役割への期待が大きかったが、近年では、これに加え、経済社会の成熟化、多様化等を反映し、潤いのある生活を求めてより多面的となっている。

これに対応し、各種の保安林の配備を進めており、58年3月現在、我が国の森林面積の3割に当たる766万haの森林が保安林として指定されている。また、野外レクリエーショ

ンの活発化等に伴い森林を中心として自然公園の拡充が行われ、さらに、鳥獣保護区、自然環境保全地域等の拡大が図られ、関連施設の整備も進められた。

現在、保安林及び自然公園の全区域のうち国有林野の占める割合は、それぞれ 51%、41%（自然公園の森林面積に占める国有林野の割合は 51%）となっており、森林のもつ公益的機能の高度発揮に対する期待が高まる中で、国有林野がその中核としての重要な役割を果たしている。また、鳥獣保護区、史跡名勝天然記念物などについても国有林野がそれぞれの主要部を構成している。さらに、国有林野では、独自の制度として 54 万 ha のレクリエーションの森を設定し、自然休養林、自然観察教育林、野外スポーツ林等を国民のレクリエーション的な利用に供するとともに、学術研究、貴重な動植物の保護等に必要な森林については、保護林として保存するなどの措置をとっている（図 IV-4）。国有林野においては、これら森林の有する公益的機能を確保するため、伐採などの森林施業を制限し、他の森林と区別して取り扱うこととしているが、現在、保安林、自然公園、鳥獣保護区、自然環境保全地域等をはじめ、レクリエーションの森、学術研究等に必要な保護林など施業の制限を行っている森林は、国有林野の過半に達している。施業の制限としては、例えば、自然公園区域のうち、景観を維持することが特に必要な特別保護地区、第 1 種・第 2 種特別地域では、伐採を禁止し、または、伐採を行う場合でも風致の維持に配慮した択伐方式等を採用していることなどがある。

国有林野への最近の入林者数は、年間延 2 億人を上回っており、その大半は自然公園区域あるいは自然休養林等の森林レクリエーション地域への入林となっている。これら入林者の増加により、植物や土石の盗採、林木の損傷、林内へのごみ投棄、各種施設の損傷、遭難等の問題が発生している。

今後も、国有林野のレクリエーション的利用を中心とする入林は、国民生活の向上や多様化に伴って、一層増加するものと考えられ、これに対応していくためには、その利用に供する森林の整備やレクリエーション施設の充実とあわせ、適正な利用を促すための利用者に対する指導、啓発等が必要となっている。

（国有林野事業の経営と林政審議会答申）

先にも述べたように、我が国の林業は、外材輸入の本格化によって、総じて 40 年代以降それまでのような木材価格の大幅な上昇はみられなくなり、一方では、年々の林業労賃等の経営費の増嵩により、その収益性は次第に低下し、また、林業経営の基盤となる人工林の大部分は成育途上にあり伐期に達していないこともあって、生産活動が停滞する傾向にあった。このような情勢は、国有林野においても同様であるが、これらに加えて、かつての需要

急増期における対応策としての伐採量の増大による高蓄積の森林の減少や40年代後半に急速に高まった森林のもつ公益的機能の発揮に対する国民的な要請に対応した事業運営を指向したことに伴う伐採量の縮減とともに、森林施業、林道の開設等の事業実施面での経費の掛り増しも生じ、さらには、チェーンソー、刈払機等を取り扱う作業員の振動障害の多発なども加わって、その経営は困難さを増した。

このような厳しい経営環境の変化の中であって、事業運営の効率化や要員規模の縮減がこれに十分対応し得ず、50年代に入ってから、国有林野事業の財務事情は、急速な悪化を示すに至った。このため、53年に「国有林野事業改善特別措置法」が制定され、同法に基づく「国有林野事業の改善に関する計画」に即して、事業能率の向上、組織機構の簡素化・合理化、要員の縮減等の改善が図られてきた（表IV-1）。

しかしながら、最近における財務事情は、55年後半以降の木材価格の下落・低迷、伐採量の制約の強まり、能率向上の不十分さ等もあって、逐年悪化の度を深め、長期借入金が増大し、57年度末の累積債務は、業務収入の約3年度分に相当する7,654億円に達し、57年度中の支払利子は515億円にも上り、繰越欠損金の累計も4,469億円となっている（表IV-2）。

このような厳しい経営状況にある国有林野事業に対して、58年3月、臨時行政調査会は、その最終答申において、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を行った。続いて、58年5月、林政審議会は国有林野部会を設置し、国有林野事業の改革推進の在り方について15回にわたる調査審議を行い、59年1月には「国有林野事業の改革推進について」の答申を行った。

この答申においては、まず、国有林野事業の使命として、(1)林産物の計画的・持続的な供給、(2)国土の保全、その他の森林の有する公益的機能の発揮、(3)農山村地域振興への寄与などを挙げ、このような使命を達成していくためには、経営の健全性が確保され、林業の特性を考慮した適正な施業と投資を通じて、森林資源の整備充実が計画的に行われることが必要であるとしている。しかしながら、(1)国有林野事業の収入は、その大宗を林産物販売に依存しており、近年の木材需給動向から、当面、大幅な木材価格の上昇の可能性は少ないこと、(2)今後60年代末までは、伐採量が減少し底をほう状況となること、(3)この期間には、支払利子、償還金の増加及び退職者の急増による退職金負担の増大の期間と一致することなどから、現行の改善計画の抜本的見直しと新たな政策展開なしには72年度までの収支均衡の達成は困難であるとしている。

このようなことから、国有林野事業の経営の現状は放置することのできないものであり、できるだけ早期に自己収入の確保と支出の合理化のための手段を尽すことが必要であり、この際、改善というよりは改革ともいべき発想の転換を行う必要があること、59年度以降10年間について自助努力の一層の徹底を基本として、本答申において提言するところを骨子とする新たな改善計画を定める必要があることを指摘し、(1)森林資源の整備、(2)業務運営の簡素化・合理化、(3)要員規模の縮減及び組織機構の簡素化・合理化、(4)自己収入の確保・増大、(5)財務の改善と財政措置、(6)一般林政などの充実・強化の各事項について提言している。

また、同月には「行政改革に関する当面の実施方針について」の閣議決定がなされ、この答申を踏まえて現行改善計画の改定を行うこととして、事業運営の改善合理化及び組織・要員の合理化に関する基本的事項について決定をみた。国有林野事業が、収支の均衡を回復するなど経営の健全化を早期に実現し、国民から負託された使命を果たすためには、今後、これらの答申及び閣議決定に沿って自主的な改善努力を基本としつつ、経営改善の円滑な実施に必要な財源措置を講じ、経営の健全性を確立することが極めて緊要となっている。

3 林政の方向と国有林野の役割

今後、我が国の経済社会が高度化していくに従って、安全、快適な生活環境の確保、緑豊かな国土と良質な居住空間の形成等の必要性が更に強まり、それとともに、緑資源に対する国民的要請が一層高まるものと予想され、森林・林業の果たすべき役割はますます増大するものと考えられる。

このような情勢に対応して、森林の有する多面的な機能の総合的かつ高度な発揮を図り、21世紀の我が国経済社会にふさわしい森林・林業を守り育てていくことが、今後の我が国林政の基本的課題である。特に、我が国森林面積の3割を占め、これまで我が国林政の推進に大きな役割を果たしてきた国有林野については、その経営の健全化に努めつつ、この課題に適切に対応し、その推進に寄与することが求められている。

(1) 地域林業の形成・推進

今日、我が国の林業は、山村の過疎化と林業就業者の高齢化、労賃など林業諸経費の増高、木材需要の停滞等の極めて厳しい状況の中で生産活動を行い、また、成育途上にある人工林に対しては、次の世代において、かけがえのない資源としてその役割を果たし得るように保育、間伐など適正な施業を行っていかなければならない。

このように厳しい状況下にあるが、これまでに造成されてきた人工林を今後も適正に管理していけば、これらを中心とした国産材主体の時代の到来も近い将来に実現するものと考えられる。

このような中で、現在の困難な状況に対応しつつそれに至る間の林業活動の活性化や生産活動の効率化を図り、森林の適正な管理を維持するために、また、その時代が到来した段階において、それらの資源の利用を円滑かつ効率的に行うためにも、森林所有者、林業事業者及び木材関連産業それぞれの個々の努力に加えて、造林、伐採から木材流通、加工、利用に至る各部門を有機的に関連づけ、地域一体となってその振興を図っていく地域林業の形成・推進が必要となっている。地域林業の形成・推進に当たっては、地域の特性に応じて、地域全体の生産活動を相互に関連づけて活発化を図るためのオルガナイザーとして、行政上の企画調整機能を有する市町村に大きな期待がかけられるとともに、これらの活動の中核的な担い手としての森林組合の果たす役割はますます重要となっている。また、森林所有者等が計画的な林業生産を行っていく上においては、林業と特用林産、農業等を組み合わせた地域の特性に即した複合経営の推進、山村の定住条件の整備等を図り、林業経営を安定化する必要がある。

地域の林業生産と国有林野とのかかわりは、その存置する状況等によって異なり、その影響度合も様々ではあるが、生産活動を通じて、産地形成、林業事業者の育成・強化、木材関連産業の整備強化等につき、民有林との連携を更に深めていくとともに、市町村等が中心となった上述の地域林業の形成・推進に対し、企画調整や技術面での支援など積極的に寄与していく必要がある。さらに、地域の特用林産やその他の地場産業の振興を図り、林業従事者の就労の安定化に資する上からも、原木の供給、国有林野の利活用等を通じて協力するなど、今後、一層、国有林野の積極的な地域林業の形成・推進への参画が求められている。

(2) 国産材安定供給体制の整備と木材需給の安定

我が国の木材供給は、現在のところ、外材がその3分の2を占めているが、先にも述べたように、これまでに営々と造成されてきた約1千万haに達する国内の人工林が、今後、本格的な伐期を迎えたときには、国産材の供給能力は大幅に向上し、国産材が供給の大宗を占め得る資源状況となる時代が到来するものと見通されている。

しかしながら、(1)近年の住宅需要には停滞がみられるのに加え、住宅建築全体に占める木造住宅の割合も低下傾向を示し、また、木材に代替する資材及び製品の開発、利用が多くみられるなど木材需要の今後の推移には楽観が許されない点が多いこと、(2)外材は、総体的には、従来と異って次第にその供給力が制約されるものと見込まれるが、比較的供給余力

のあるとみられる米材、北洋材は、今後、次第に供給能力を増す国産針葉樹材との競合関係にもあり、国産材の競争力の強化が必要とされ、それへの対応をあらかじめ用意しておく必要があることなど、国内資源の成熟化に応じて現在の外材主導の供給体制を国産材主導のそれへと再編していく過程において解決していかなければならない課題がある。

まず木材需要については、木材利用に対する国民の志向を的確に把握し、その需要予測の下に、安定的、効率的な供給体制を確立していかなければならない。最近、伝統的な我が国の特色ある「木の文化」を見直し、今日的生活文化にふさわしい住生活の在り方を考える動きもみられるが、それらの動きの中にみられるように、都市のコンクリート造りの住居の中での木材利用への欲求など、供給側の対応すべき分野は少なくない。また、一戸建て住宅の建築についても、例えば、その地域にふさわしい木造住宅に対応した建築部材の規格を設定し、需要側の求める内容が供給側に的確に伝わる体制を整えるなどの工夫も必要であろう。これらのためには、それぞれの地域における林業、木材関連産業の関係者が協力し、これらにかかわる情報の収集・提供を迅速、大量かつ的確に行い得る体制の整備、強化を図っていくことが重要である。また、木材及び木材利用等に関する正しい情報の提供など一般消費者に対する普及、啓発の推進を図ることが必要である。

外材輸入との調整は、今後の海外森林資源の供給余力、国内の森林資源の充実状況、国内の需要内容の推移等にかかわる問題ではあるが、この問題は、単に木材の供給調整にとどまるものではなく、我が国森林の維持造成を担う林業事業者の活動を通じて発揮される国土の保全、水資源のかん養等の国民生活とも密接につながる問題でもあり、林業と国民生活とのかかわりも基本におきつつ、上述の諸動向に対応し得るよう、早急な状況把握を行う必要がある。

今後、国内資源の成熟化に応じて国産材が供給の主導的立場を確保していくためには、特に、戦後の拡大造林の推進によって形成された人工林地帯における安定的な需給関係の定着化を図ることが肝要である。このため、地域の林業、木材産業関係者及び関係行政機関が一体となり、地域材の安定的需給関係を確立する国産材安定供給基地づくりの推進等を行う必要がある。

国産材安定供給体制の整備と木材需要の維持、拡大を図っていくことは、国有林野及び民有林を通じた課題であり、我が国における最大の林業事業者である国有林野においても、今後、これに積極的に取り組んでいかなければならない。このため、国有林野は、その所在する地域においてその産地形成、流通・加工体制の整備等につき、地域における整備方向に沿った協力をを行い、安定的、計画的な木材供給を行うとともに、国有林材の需要開発を通じて国産材の需要拡大を図るため、例えば、(1)国有林材の長期協定に基づくニーズに沿った木

材の安定的・計画的な供給，(2)樹種・採材等について最終消費者の需要に応じた供給を図るための流通，建築部門との連携による情報網の強化，(3)小径木や低質材等の新たな利用方法の開発等について積極的かつ組織的な取組を行うことが極めて重要となってきた。

(3) 公益的機能の高度発揮と国民参加の緑資源確保

近年、国土の高密度な利用等に伴う山地災害の多発，生活水準の向上等に伴う水需要の増加，都市化の進展等に伴う生活環境の変化等から，安全で快適な国土基盤の形成が強く要請されている。このため，保安林の整備をはじめ，治山事業，水源林造成事業等の拡充強化を図るとともに，森林レクリエーションや森林浴等のための森林整備を積極的に推進することが求められている。

しかし，近年の林業をめぐる環境は極めて厳しく，森林のもつ諸機能の十全な発揮は，林業関係者のみの努力に期待して達成し得る状況ではなくなっている。森林は，直接的には森林所有者の資産ではあるが，その機能からみれば国民的資産でもあり，その機能確保を広く国民の協力の下に国民全体の課題として進めていくべきものである。

このため，国民一般が費用負担者となって，積極的に森林整備に参加する分収林制度の定着化や上流域の森林整備に対してその恩恵を受ける下流域の地方公共団体等の支援，協力を推進するための森林整備法人，森林基金等の活発な活動を通じた国民参加をより一層促進する必要がある。また，最近，地域住民の参加，協力による保安林の整備，管理が行われている事例がみられるが，これらは，公益的な森林の管理の今後の在り方を示す一つの方向とも考えられ，森林所有者等と地域の関係者等との合意の下に，これが効果的に行われるよう，国，地方公共団体などもこれに適切な指導等を行っていく必要がある。

森林のもつ公益的機能の発揮に当たって，その多くが脊梁山脈沿いの比較的奥地に所在し，優れた森林景観等を有する国有林野は，特に，重要な役割を担っている。このため，国有林野の経営に当たっては，森林の機能及び生態に応じた合理的な施業をより一層推進することが重要となっている。

国有林野に求められる公益的機能は，国土の保全，自然環境の保全・形成，水資源のかん養，森林レクリエーションの場の提供等多面にわたっているが，特に，森林レクリエーションについては，国有林野にはその適地が多いこと，地域振興に寄与するところが大きいことなどからも，国有林野をこれらの場として積極的にその利用に供し，国民の要請に応じていくことが必要であろう。この場合，地方公共団体と民間事業者との連携による第三セクター等の積極的な活用により，民間活力の導入を図ることなども必要と考えられる。また，山村

と都市との交流を図り、自然とのふれあいによって青少年の情操をはぐくむ「ふれあいの森林づくり」の推進、緑資源確保への国民参加と国民の緑との交流を促進するための一環としての分取育林制度の導入などを通じて、一般国民の林業及び国有林野への理解を深める努力を、今後、一層積極的に進めていくことが重要である。

結 び

「林業の動向に関する年次報告」は、58年度報告をもって20回目を迎える。この間の我が国の経済動向をみると、40年代後半までのはじめの10年間は、連年、高い経済成長を遂げ、国民総生産（実質）も38年の34兆円から48年には146兆円に達し、4.2倍と大幅に伸びた。その後2度にわたる石油危機を契機に経済基調は変化し、57年のそれは203兆円に達しているが、48年以降のこの間の伸びは1.4倍と鈍化している。

このような我が国経済の動きの中であって、木材需要と密接な関連をもつ住宅建設の動向を着工新設住宅戸数でみると、38年の69万戸から年々増加して48年には191万戸（38年対比2.8倍）となった。また、パルプ生産量も38年の458万トンから48年には1,012万トン（同2.2倍）となり、いずれもこれまでの最高に達した。その後、両者とも減少ないし横ばい傾向で推移しているが、特に、最近の着工新設住宅戸数は、土地代を含めた住宅価格と国民の住宅取得能力とのかい離がみられることなどから低水準で推移している。

このような動向を反映し、我が国の木材需要は、高度経済成長期には年々増大し、48年には1億2千万m³とこれまでの最高に達した後、減少ないし停滞傾向で推移し、56年以降は40年代前半の水準にまで低下している。これに対する木材供給についてみると、国内の森林資源の制約等のため、30年代後半から本格的に外材の輸入が行われ、44年には外材が供給量全体の過半に達し、それ以降、外材が我が国の木材供給の主要な位置を占めるようになっていく。

この間の国内の林業生産活動についてみると、経済の高度成長に呼応して、若年層を中心とした著しい山村人口の減少もあって徐々に減退の傾向を示し、丸太生産量は、40年前後には5千万m³程度で推移していたものが、42年をピークに以後減少し、49年には4千万m³を割り、最近では3千万m³を少し上回る程度となっている。造林面積は、36年度に42万ha（うち拡大造林31万ha）と戦後2度目のピークに達した後、減少傾向にあるが、拡大造林は、施策の充実もあって40年代の半ば頃まではおおむね30万haの水準で推移した。しかし近年では、拡大造林適地が減少していることもあり、造林面積総数は53年度には20万haを割り、57年度には15万ha（うち拡大造林12万ha）となっている。また、特用林産物については、需要の増大に支えられて生産が増加し、最近では、その生産額が年

間約 3 千億円に達している。

山村からの人口の流出状況を山村振興法に基づく振興山村の人口についてみると、35 年から 55 年までの間に約 30%減少している。このような山村社会の人口の減少は、林業生産活動にも多大な影響を及ぼし、森林の有する公益的機能の高度発揮という面からも憂慮される問題となってきた。

国有林野事業についてみると、我が国の経済が発展する過程において、木材価格の安定を図ることなどのために国民的要請に応じて木材増産が行われ、その余力で多大な一般林政への協力を行ってきた。しかし、その後経済基調の変化に伴う木材需給の緩和に加え、森林の公益的機能の発揮に対する国民的要請に対応した森林施策が実施されたこともあって、伐採量は減少過程に入った。一方、諸経費の増加傾向に対して木材価格の上昇が鈍化するなどの厳しい経営環境の変化の中であって、事業運営の効率化や要員規模の縮減がこれに十分対応し得ず、50 年度以降その財務事情は急速に悪化している。

また、経済社会の発展に伴う国土開発の進展、都市の膨張・過密化の進行の中で、国土保全、水資源のかん養等の多面的機能を有する森林の整備に対する必要性が重視されるとともに、自然環境の保全に対する世論が高まってきたが、50 年代に入り安定経済成長下において、生活の中にゆとりを求める気運の醸成から都市住民を中心とする緑に対する憧憬と緑とのふれ合いの欲求が高まり、さらに、最近では「森林浴」に高い関心が集まるなど、より質の高い緑資源の確保が求められている。健全な森林の維持、造成は、これまで、山村を中心とした住民の不断の林業活動によって支えられてきたものであるが、上述のとおり、今日の山村及び林業の状況にみられるように、今後の森林の維持、造成は、単に山村及び林業関係者の努力のみに期待するだけでは十分でなく、広く国民一般の理解と協力を得て進めていくことが必要となっている。

このように、今日、我が国の森林・林業をめぐる情勢は厳しく、森林・林業に対する国民的要請に応じていくための諸問題の解決は容易ではない。しかしながら、これまでの林業活動の成果ともいべき森林資源に目を向けてみると、世界的にも優れた実績として評価される約 1 千万 ha に達する人工林を中心とする国内の森林資源は、今後、適切に育成を図ることによって、十全な機能発揮が期待できるものであり、高度化・成熟化する我が国の経済社会において、循環的に利用できる貴重な資源としてますますその重要性が高まるものと考えられる。

このような我が国の森林・林業情勢を踏まえて、今後の林政の展開の方向について、整理すれば次のとおりである。

第一には、成育途上にある我が国の森林資源を 21 世紀の経済社会にふさわしいものへと守り育てていくことである。

今日、我が国の森林・林業を取り巻く環境は極めて厳しいものがあり、保育、間伐等が適正に行われていない森林が増加している。今後、このような状況のまま推移すれば、森林の健全性は損われ、森林の有する多面的な機能の高度発揮に重大な影響を及ぼすことが懸念されており、林道の整備、造林の推進等の生産基盤の整備をはじめ、林政全般にわたる施策を推進し、各種機能を高度に発揮できる森林を造成していくことが重要となっている。

第二には、林業の活性化を図るため、造林、丸太の生産、流通、加工の各部門の組織化を図り、各部門相互が地域的な広がりの中で有機的な関連の下に、計画的に活動する地域林業の形成・推進を図ることである。

このためには、市町村の林業振興に対するオルガナイザーとしての役割の強化を通じ、地域林業の中核的担い手として期待される森林組合の活動の一層の活発化を図るとともに、林業従事者の育成確保のための山村地域の定住条件の整備、特用林産の振興、農林複合経営の推進などによる林業経営の安定化等が必要であり、この実施に当たっては地域の特性に応じた整備方策が重要となっている。

第三には、今日の需給両面にわたる構造的な変化に対処し、近い将来、主伐期を迎える国産材に対する需要の維持、拡大とこれを安定的に供給する体制を整備することである。

このためには、林業及び木材関連産業の関係者が一体となって生産、流通、加工の合理化に努め、木材に代替する資材や外材に対抗し得る国産材供給力の向上を図るとともに、木材需要の拡大に積極的に取り組むことが必要であり、また、外材については、需要動向に見合った秩序ある輸入の確保等が必要である。

第四には、国民的要請に応え、森林のもつ公益的機能の十分な発揮と国民の幅広い参加による緑資源の確保を図ることである。

このためには、まず、これまでに述べた施策の充実によって林業生産活動の活発化を図り、森林の循環的な利用と継続的な管理を可能ならしめると同時に、保安林の計画的な配備、保安林の機能維持のための措置、治山事業の実施等を通じ森林の公益的機能の確保を図るとともに、山村住民と都市住民の交流の促進、分収育林制度の定着等国民の幅広い緑資源確保への参加を推進することが必要である。

最後に、我が国林政の推進にとって重要な役割をもつ国有林野事業の改革推進を図ることである。

今日の難局を打開するためには、まず国有林野事業が、その固有の問題を克服するために、自ら総力を傾注すべきことはもとよりであるが、同時に、現在の森林・林業をめぐる厳しい状況に対して、林政全般にわたる施策を充実することによって対処することも必要である。このように国有林野は、自らの体質改善を厳しく進めつつ、地域と一体となって地域林業の形成・推進に取り組み、その積み重ねによって我が国林業の振興を図っていくことが必要である。同時に、国民の要請に応じて、各種の公益的機能が高度に発揮できるよう、国有林野の管理経営を適切に行っていくことも重要である。

我が国では、古来、文化・経済のほとんどすべての分野で木材を主とする森林生産物が利用され、木の使用を中心としたいわゆる「日本型住生活」をはぐくむとともに、いわば「木の文化」とも称される特有の文化を創り出し、今日の経済社会発展の基盤が造られてきた。これを次の代へと継承させていくのは、次代に対する国民的課題である。また、我が国の生活文化は、これまでの経済の高度成長を通じて比較的短期間に大きく様変わりし、国民の価値観の変化やし好の多様化が見られる。このような中であって、森林・林業の果たすべき役割は、ますます多様化、高度化しており、新たな対応が迫られているが、これに対処するための上述の林政の展開に当たっては、森林・林業関係者の一層の努力とともに、広く国民の理解と協力が欠かせないものとなっている。