

調査・研究ノート

戦後の林業政策の変遷

農業基本法が改正される運びとなつてい
るが、その林業版である林業基本法につい
ても改正・見直しの議論が始まった。以下
では、林業基本法制定以前も含めた戦後の
林業政策のおおまかな流れを四つの時期に
区分し、整理した。

一、「資源造成」政策

(終戦直後～一九六〇年代前半)

終戦直後から一九五〇年代中頃までは、
戦時下に強行された乱伐により荒廃した森
林を回復するための「復旧造林」が展開さ
れた。特に、五〇年代には政策的な支援が
効を奏して、年間造林面積が三〇万ha以上
という驚異的な勢いで造林が進んだ。その
結果、森林荒廃は五〇年代中ごろにはほぼ
解消した。

そして、五〇年代後半に入ると経済成長
に伴う木材需要の増大に因應するために、当
時森林資源が比較的残っていた奥地林(天
然林)伐採が大規模に展開された。また、
燃料革命以降、不要となった薪炭林につい
てもバルブ用材供給のため伐採が進んだ。
そして、それらの伐採跡地にはスギやヒノ
キを中心とした「拡大造林」が急速に広が
った。
つまり、終戦直後から五〇年代前半まで

は「国土保全的」な資源造成が、そして五
〇年代後半以降には「原料確保的」な資源
造成が林業政策の中核を成した。

二、「基本法」政策

(一九六〇年代後半～七〇年代後半)

一九六〇年代後半に入ると、六四年に制
定された林業基本法を軸とした林業政策が
開始された。林業基本法は、日本経済の発
展によって生じた木材需要の増加を国内林
業の生産力増強によって充足し、林業従事
者の所得を増大することを目指した法律と

表 戦後の林業政策の推移

政策基調	「資源造成」政策 (1945～60年代前半)	「基本法」政策 (60年代後半～70年代後半)
政策目的	終戦直後～50年代前半 「国土保全的」な資源造成 50年代後半～60年代前半 「原料確保的」な資源造成	・林業総生産の増大 ・林業生産性の向上 ・林業従事者の 所得増大
政策基調	「地域林業」政策 (80年代)	「流域管理」政策 (90年代～)
政策目的	・育林から素材生産、 流通加工までを一定 地域を単位にシステ ム化する(外材への 対抗・産地形成)	・国有林と民有林の一 体的な森林計画 ・林業生産・加工・流 通における「流域」 を単位とした条件整 備(外材への対抗) ・「緑と水」の源泉で ある多様な森林整備

いえる。この法律の目的から明らかになよう
に、これ以降の林業政策にはそれ以前まで
の「資源造成」政策に、林業の近代化・効
率化を図るための産業政策的な性格が加え
られたのである。

他方、木材需給の逼迫等を背景に、六〇
年に丸太輸入自由化、翌年には「木材価格
安定緊急対策」が閣議決定された。これを
契機に外材輸入が本格的に開始され、その
後輸入量は急速に増大した。具体的には、
六〇年に一三%だった外材率(注)は六九
年には五一%に達したのである。

このように予測以上の勢いで外材輸入が
増加したために、木材供給の大半を国産材
で賄うことを前提に林業の近代化を図ろう
とした「基本法」政策は、矛盾した状況の
中でスタートすることとなった。

林業の近代化を目指した「基本法」政策
の最も代表的な手法としては、六五年より
開始された林業構造改善事業があげられる。
これにより林道の整備、機械化の導入等の
構造政策が推し進められ、実質的な担い手
とされた森林組合の組織強化が図られた。

三、「地域林業」政策(一九八〇年代)
低成長期に入ると、日本林業を取り巻く
状況がさらに変化した。例えば、森林資源
は保育段階に入り、木材需要は一転して減
少しはじめ、さらに木材価格も下落基調と
なった。また外材は木材供給の補完的な存
在から主流となり、その存在が揺るぎ無い
ものとなっていた。

このような状況下における当時の林業政策は「戦後造林木は一〇〜二〇年後には確実に伐採対象となる。この大量の人工林資源の生産体制を如何に作り上げるか」ということを基本的な課題としていた。この課題に因應するために登場したのが「地域林業」政策である。「地域林業」政策とは、「育林から素材生産、さらに流通加工まで含めた国産材産地を一定地域を単位に形成し、システム化を図る」ことを目的とした政策である。「地域林業」政策の特徴としては、外材供給システムの特徴である「原木の大量性、均質性、安定性」を国産材供給でも実現させようとしたこと、それまでの総花的な補助制度を改め、選別的・集中的な助成方式をとったこと、林業経営の集団化を図り林業生産性の向上をねらう等、林業経営の協業化等を促す施策が増加したことがあげられる。

このように戦後造林木のフロア対策を加味した「地域林業」政策が八〇年代を中心に展開された。しかし、八五年以降の円高政策等により外材輸入がより拡大する中で、現場では「地域林業」の主體的な担い手を見出すことができず、また外材に対抗できる生産システムの構築が進まない等、政策目標を達成できた地域は多くはなかった。

四、「流域林業」政策（一九九〇年代）
一九八〇年代後半以降、西南日本等では戦後造林木が主伐期に達し始めるなど、人工林資源が成熟してきた。また、七五年よ

り赤字が続いている国有林は崩壊寸前にまで弱体化していた。一方、国民の環境問題への関心が広がる中、森林保全や森林のあり方についての要求が多様化してきた。以上のような、八〇年代後半からの状況に対応するべく登場したのが、「流域管理」政策である。「流域管理」政策では、国有林と民有林さらに川下から川上が一体となった「流域」（全国を一五八に分割）を単位に、外材に対抗でき得る国産材（並材）の産地形成を図ること、「緑と水」の源泉となる多様な森林整備を行うことを目標としている。「流域管理」政策では、環境や公益的機能等がより重視されたり、「地域」から「流域」へ枠組みは変化したものの、基本的には「選別化政策のもとで、生産から流通加工までを含めた国産材産地を形成する」とした「地域林業」政策を受け継いだ政策といえる。これは、林野三法や「品質の安定した木材製品を低コストで適時・適量供給し得るシステムを確立」という当時の林政審の中間答申の内容からも明らかである。

以上のように、九〇年代に入ると、「流域管理」政策が展開されているが、現場では、流域内の川上と川下の対立があつたり、長年にわたり国有林と民有林ではほとんど関連なく施策が進められてきたこと等から、「流域」が一体となつた産地形成が進んでいるケースはあまり見られない。全国一五八「流域」の中で一部の「流域」だけがこの

政策を遂行できるという選別的な政策となつている。

五、おわりに

以上のように、森林資源の成熟度等に応じて重点事項は移行したものの、林業基本法制定以降の林業政策は、林業の効率化・国産材の産地形成を旨として展開された。しかし、制定直後から外材輸入が拡大する等、林業を取り巻く環境が変化する中で、林業政策は有効な手段を持つことができず、国内林業は一層厳しい状況となつている。こうした中で、林業基本法の改正・見直しの議論が始まつた。

林業基本法の改正・見直しに関しては、様々な意見があるが、筆者としては、ほとんど「障壁」が設けられていない木材輸入体制のもとでは、林業基本法が目指す国内林業の発展には限界があることを再認識すること、山林対策の視点を入れること、地域の実情に応じた柔軟な林業政策が行えるように画一的な政策を改めること、さらに、森林法と絡めて、森林保全・生態系保護と林業の関係を明確にすること等が必要であると考ええる。

「農業基本法」が変わつたから、「林業基本法」も変えようといった受け身的な改正に終わらないように、森林・林業に関心ある様々な人からの意見を取り混ぜた議論が必要であろう。

（注）外材率：木材需要量に占める外材の割合
（栗栖祐子）