

国有林経営の歴史的経緯と今後の展望

専任研究員 秋山孝臣

1 国有林の現況

国有林面積は758万haで国土の2割、森林面積の3割を占めている。9割にあたる684万haが保安林、また3割が自然公園となっており、環境保全機能が大きな比重を占めている。

国有林のうち人工林は30.3%で天然林61.5%、無立木地、林地以外8.2%となっている。また、立木の蓄積材積は、針葉樹6億4,900万 m^3 (56.3%)、広葉樹5億200万 m^3 (43.6%)計11億5,200万 m^3 であり、民有林も合わせた全森林に占める割合は針葉樹18.7%、広葉樹35.0%となっている(以上の数値はすべて2012年現在)。

2 国有林の成立

国有林野は、1869(明治2)年の版籍奉還により藩有林が、また1871年の社寺上地により社寺有林が、それぞれ明治政府に編入され、1873年の地租改正による改革を経て、1881年に農商務省山林局の所管となって成立した。

現在の国有林野は、第二次大戦後の1947年に、それまで農商務省山林局の所管であったもの(413万ha)に加えて、宮内省(御料林、129万ha)、内務省(243万ha)と別々に所管されていた三つの国有林野を農林省所管に統一(「林政統一」)して発足したものである。

3 国有林野事業の赤字化

(1) 独立採算性の採用

1947年に、林産物収入等の自己収入をもって人件費や事業費をまかなう、いわゆる独立

採算方式の事業特別会計制度が採用され、国有林野事業として運営されるようになった。

(2) 高度成長期の拡大造林

戦後木材需給の転換点として、1964年の木材輸入全面自由化があるが、その数年前に、国内の木材供給不足から国有林の増産を促す歴史的な二つの動きがあった。それは1957年の国有林生産力増強計画と1961年の木材増産計画であり、木材の供給不足を糾弾するマスコミ等の強烈な圧力をバックに実施された。

このように高度成長期を迎え、1970年代までは、成長量(植物が成長する質量)を超える伐採^(注1)や林業効率性の低い奥地まで拡大造林を行い、それが後に資源枯渇や経営費増大の一因となった。

(3) 国有林野事業の赤字化

1974年には134億円の赤字を計上し、76年には400億円の借入金(財政投融资資金)の計上を余儀なくされた。76年から98年まで、国有林野事業は4兆3,100億円にのぼる借入れを行い、そのうち3兆8,200億円は造林・林道事業に充てられた(4,900億円は退職手当等)。このように、長期借入金は累増したが、その要因は、①円高進行による国産材の競争力低下、②成長量を超える伐採による資源的枯渇、③条件不利地域での事業拡大と事業転換の後れ、などである。

4 国有林改革

国有林野事業特別会計の赤字体質は、78年

以降4次にわたる経営改善計画によっても一向に改善されないため、二段階の措置によって一般会計化して赤字を解消した。

すなわち、98年には累積債務が3兆8千億円に達したが、この年の改革では、債務を2分割し、国有林野事業で返済可能とされた1兆円については国有林野事業特別会計で50年かけて返済することとし、それ以外の2兆8千億円については一般会計に引き継ぐこととした。しかし、自己財源での返済分が一向に進まなかったため、2013年には、国有林野事業特別会計に残していた1兆円も一般会計へ移し、累積債務の一般会計化が完全に実施されることとなった。

一方、事業改革については、1970年代後半から2000年代にかけ、「改善計画」の名のもと、営林署等の抜本的な人員削減と製品事業所などの思い切った統廃合を断行し、木材生産事業を「解体的」に縮小した。その結果、1964年度に8万9千人存在した営林署の職員は、2010年度には6千人まで減少した。

5 公益的機能保全が中心となった国有林

国有林は戦前においては資源育成が中心的役割であったが、戦後は森林の多面的機能として多くの役割が唱えられるようになった。

(注1) 拡大造林とは、主に広葉樹からなる天然林を伐採した跡地や原野などを、針葉樹中心の人工林(育成林)に置き換えること。

(注2) 複層林施業とは、木の年齢や高さの異なる樹木から構成されている森林(複層林)を造成、育成する施業。

(注3) 天然林に人手を加えることによって森林を造成する施業。

これらは、大きく分けると公益的機能保全と木材生産機能であり、時期によりその濃淡に差がある。国有林野のゾーン分けのなかで、1950年代から2000年代にかけての主な時期をみると、木材生産林の割合は50%前後となっていたが、その後2006年には全国平均で6%まで低下している。また2012年の国有林管理経営基本計画の改正では、すべて公益的機能保全林とされ、木材生産林と銘打ったものはなくなった。その結果、現在では、木材生産は公益的機能保全の役割のなかで伐採された木材を利用するだけのものとなっている。

6 今後の展望

歴史的経緯や役割から考えると、今後の国有林のありかたは、公益的機能保全と木材生産および事業収支の兼ね合いとなるとみられる。まず、木材生産は公益的機能保全の必要性から伐出されたものに限られるが、生産に対し積極対応か消極対応かという選択肢がある。また、公益的機能保全を行う場合、公益的機能保全的森林経営にあまり費用をかけずに経済的収支の均衡を追及するのか、赤字覚悟で複層林施業^(注2)や天然林施業^(注3)を行い国有林の公益的機能を改善するのかという選択肢がある。それらの組合せのなかで国民の支持の多い方向をとるべきであり、経営の赤字を回避しつつ、木材生産はあくまで公益的機能保全の必要性のなかで無理なく対応するのが妥当な方向であると思われる。

(あきやま たかおみ)