

国有林野事業の動向と地域特性について

－ 1980年代以後の「縮小」段階にみられる特色 －

安 食 和 宏

要旨：本稿では、我が国の国有林野事業の戦後の推移について具体的に把握するとともに、特に1980年代以後の「縮小」段階の国有林野事業に見られる地域性を明らかにすることを試みた。その結果、以下のような諸点が明らかになった。全国的な特徴のみを挙げると、まず伐採事業・造林事業のいずれにおいても、1980年頃より明確な減少傾向が継続し、事業量は大きく減少した。ただし、最近（2002ないし2003年度以後）では、両者とも増加傾向に転じている。そして、伐採においては間伐が主体となっており、造林では天然更新から人工更新への回帰がみられるなど、事業の内容にも変化が生じている。もっとも、いずれの事業でも直備部分はほぼ消滅しており、実際の作業を担っているのは民間事業者である。次に、職員数の変化についてみると、定員内職員については1970年代後半から、定員外職員（その中心となる基幹作業職員）については80年代前半から、一貫して減少が続いてきた。そして、常勤の作業員の過剰な減少の結果、現場作業においては臨時労働力への依存を強めるという、数十年前に回帰するような現象が生じている。以上のように、この20～30年間に国有林野事業に生じた変化はあまりに大きく、それはすでに、「林業経営」から実質的に撤退しているわけであり、今や国有林野事業の中心は「森林管理」であるという新たな局面に移行している。

1. はじめに

国有林は、我が国最大の林野所有であり、それを所管する林野庁は、我が国最大の林業事業者である。「2005年農林業センサス」によると、全国の林野面積（現況森林面積＋森林以外の草生地・野草地）は計2,486万haであり、全国土面積3,779万haの65.8%を占めている。この林野は、所有形態からみれば、国有林（735万ha、林野全体の29.5%）と民有林（1,751万ha、全体の70.5%）¹⁾に大きく区分される。本稿で対象とするのは、林野庁所管の国有林であり、総面積は707万haに達する²⁾。全国土面積の約2割、林野面積の約3割を占める国有林の管理・経営を担ってきた林野庁の役割は、木材の供給においても、森林環境保全においても、さらに地元山村経済への影響という点でも、極めて大きい（あるいは、大きかった）といえる。

しかしながら、広く知られているように、かつて高度成長期においては国有林は大量の木材生産を続けてきたが、低成長期以後の「林業不況」時代に入ると、その事業は大きく行き詰まることになった。それは、国有林野事業がそもそも独立採算制度を基盤としているものであり、赤字経営の慢性化、借入金の増大が大きな問題として生じてきたからである³⁾。そして、いわゆる「合理化」政策のもとで、大幅な組織の縮小と人員削減、事業量の縮小、そして林業生産・経営からの撤退が進められてきた。野中（2006）、笠原ほか（2008）などは、こうした会計制度上の矛盾と政府がとってきた政策の両者が、国有林が本来果たすべき役割を奪ってきた、歪めてきたと指摘している。しかし現実には、2006年5月、「行政改革推進法（簡素で効率的な

政府を実現するための行政改革の推進に関する法律）」が成立し、国有林野事業の解体・分割・独立行政法人化の方向が決められることとなった（笠原ほか，2008）。

このように、国有林野事業が、以前に比べて大幅な縮小を強いられてきたのは事実であるが、それでもなお、日本林業全体の中で国有林が占める割合は決して小さくはない。例えば、林野庁編（2009）によると、全国の木材供給量の約2割は国有林が生産している。また国有林は、その成立の過程が関係して、地域的に偏在しており、北海道・東北地方や、中部山岳地帯、そして南四国・南九州に集中して分布している⁴⁾。細かい地域スケールでみると、例えば東北地方の国有林が卓越する山村においては、稼業用の慣行特売や労働力の雇用などを通して、国有林の存在が地元住民の生活に大きな影響を与えてきたという事情がある（安食，1990，1992）。こうした山村の社会経済とその変化を理解するためには、国有林野事業それ自体の変化を把握することが不可欠である。

そこで本稿では、我が国の国有林野事業の戦後の推移について、改めてデータを整理して具体的に把握するとともに、特に1980年代から現在に至る「縮小」段階の国有林野事業に見られる地域性・地域的差異を明らかにすることを目的とする。分析においては、特に、伐採・造林事業量、事業の実施形態、組織、職員数、作業員の雇用形態などの変化に着目する。ここで用いる資料は、林野庁発行の各年次『国有林野事業統計書』と、各営林局（現・森林管理局）が発行してきた各年次『事業統計書』が中心である⁵⁾。

なお、国有林野事業に関するこれまでの研究をみると、主に林業経済学の分野で、国有林経営やその労働力編成について、または政策との関わりについて、多数の研究が蓄積されてきた。しかし、そこに見られる地域ごとの違いを主題とした研究はあまり多くはない（例えば有永，1988；地域農林業研究会編，1982など）。そして、最近の国有林野事業の地域性については、山田・大塚（2009）の分析がみられるのみである。本稿では、こうした地域間の差異、あるいは地域分化を捉える視点を強調して、さらに分析を深めたいと考える。

2. 全国的にみた国有林野事業の推移

(1) 国有林経営と関連政策の推移

現在の国有林は、第二次大戦後の1947年、それまでの農林省所管の「内地国有林」、内務省所管の「北海道国有林」、そして宮内省所管の「御料林」の三者が統一されて（いわゆる「林政統一」）成立した。これにより、国土面積の約2割を有する巨大な林野所有が生まれたことになる。

この成立以後の60年間の国有林経営の歩みを、笠原ほか（2008）は3つの時期に区分して捉えている。すなわち、第1期（1957～73年）は、「木材増産・拡大造林期」と称され、次の第2期（1974～97年）が、「木材減産・財政赤字累増・改善計画期」である。そして、第3期（1998～2007年）が、「抜本的改革・生産事業撤退期」と見なされる。このように、国有林野事業の動向は、その当時の政策の方向性と、その背景にある社会経済情勢に強く規定されてきたものであり、それらの関連性を的確に捉える必要がある。

そこで、国有林経営に係わる政策の内容とその変遷について、概要をまとめる（以下、笠原ほか，2008；山田・大塚，2009より要約）。まず、かつて高度成長期においては、1957年策定の「国有林生産力増強計画」、61年策定の「国有林木材増産計画」などに後押しされ、国有林

は大面積皆伐と大量の木材生産を続けてきた。当時は、日本全体の経済成長の中で木材需要が極めて大きかった時期であり、国有林においては、成長量を超えるレベルでの伐採が続けられた。

その後、1973年の「国有林野における新たな森林施業」（林野庁長官通達）の制定によって、それまでの大面積皆伐が見直されることとなり、また高度成長期から低成長期への移行という日本経済全体の大きな流れもあり、国有林の伐採量は大きく減少することとなった。これが、木材増産から木材減産への転換に相当する。さらに、1970年代後半から、国有林野事業の会計上の問題、累積債務の増大が大きく注目されることとなり、1978年の「国有林野事業改善特別措置法」の公布以後、組織の縮小と人員削減を含んだいわゆる「合理化」政策が強力に、急速に進められることとなった。この法律は、1984年、87年、91年と3度にわたり改訂され、国有林野事業の財政を健全化させる取り組みが長期にわたって行われてきた。

しかしながら、1990年代半ばに至っても、こうした経営合理化策が功を奏さず、財政上の問題は一向に解決されなかった⁶⁾。それを踏まえて、1997年に、林政審議会は「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」を答申し、98年には、「国有林野事業改革のための特別措置法」と「国有林野事業の改革のための関係法律の整備に関する法律」の2法案が成立した。その内容は、木材生産重視から公益的機能重視への転換、現場作業の全面的な民間委託、要員規模のさらなる削減と組織の統合再編、一般会計繰り入れを前提とした特別会計制度への移行等を含んでおり、多方面にわたり大胆な改革をめざすものである。これが、通称「抜本的改革」と呼ばれるものであり、その後の国有林野事業はこの改革に規定されて今日に至っている。

(2) 伐採事業の変化

以下、全国的にみた国有林野事業の動向について、具体的な数値で検討する。まず、1950年度から2007年度までの伐採量（材積）の推移を図1に示した。これで明らかのように、戦後・高度成長期初期においては、国有林の伐採量は著しく増加した。それがピークに達したの

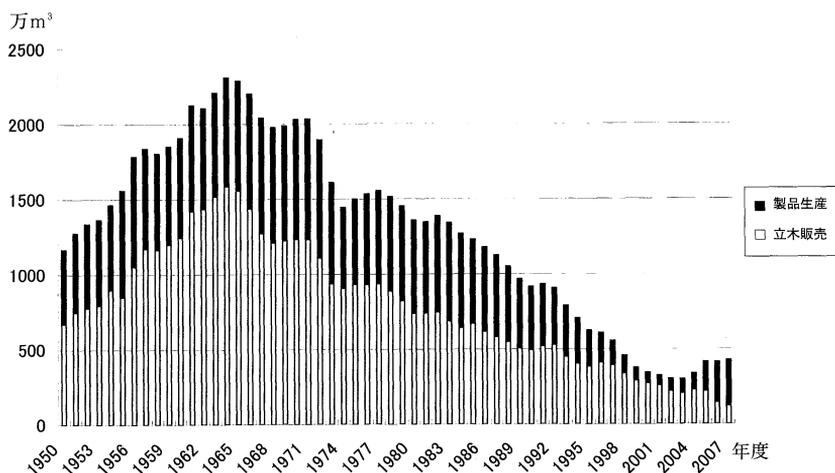


図1 国有林における伐採量の推移
『国有林野事業統計書』（各年版）より作成。

は1964年度であり、同年度の伐採量は2,309万m³を記録した。しかし、その後の生産量は減少に転じ、前述の「国有林野における新たな森林施業」の制定（1973年）によって大面積皆伐が見直されることとなり、また高度成長期から低成長期への移行という流れの中で、国有林の伐採量は大きく減少することとなった。それは、1970年代末以降、一方的な減少傾向を辿っており、2003年度には最低を記録した（図1）。同年度の伐採量は301万m³であり、ピーク時の13%に過ぎない。ただし、その後、伐採量は若干増加傾向にあり、2007年度では425万m³となっている。

また図1では、伐採量を「製品生産」分と「立木販売」分に分けて示した⁷⁾。前者は、いわゆる「直営生産」事業であり、直接雇用の労働力により製品（素材、つまり丸太）を生産することを指す（後述する請負も含んでいる）。また後者は、立木のまま民間業者に売却することを意味する。これまでの推移をみると（図1）、まず製品生産量は、1980年代前半までは極端な増減はみられず、おおよそ700~600万m³で推移してきた。これは国有林野事業において直接雇用される作業員が担ってきた（請負の場合もある）生産であるから、かつては年々変動があまりみられない、ある程度固定した分量であった。それが1980年代後半から極端な減少傾向に入ったことは、後述する作業員の大幅縮小に対応する。一方、立木販売量の変化は、伐採量全体の動向とほぼ一致し、1960年代半ばにピークに達した後、長期的な減少傾向が継続している。これは、時代ごとの景気の変化、それによって左右される木材需要量の変化に合わせて、調節されてきたといえる。

製品生産（いわゆる直営生産）事業は、さらに、伐採・搬出作業を直接雇用の作業員が担う「直営直備」方式と、作業を民間事業者が請け負う「直営請負」方式に分けられる。後者の請負方式は、実はかなり以前からみられるものであるが、その推移を表1にまとめて示した⁸⁾。これによると、1960年代においてすでに、直営生産分の2割は民間事業者が請け負っていた。そして、その後、1980年代後半から請負比率が次第に増加することとなり、ついに2004年度

表1 国有林野事業における直備・請負の比率の推移

		1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007年度
製 品 生 産	直備比率 (%)	80	80	77	76	68	57	39	12	0
	請負比率 (%)	20	20	23	24	32	43	61	88	100
新 植 植 付	直備比率 (%)	52	41	41	35	44	39	38	24	1
	請負比率 (%)	48	59	59	65	56	61	62	76	99
保育 (下刈り)	直備比率 (%)	49	41	38	31	35	34	27	13	1
	請負比率 (%)	51	59	62	69	65	66	73	87	99

注) 「製品生産」については、伐採材積ではなく、素材（丸太）として生産された量をベースにして直備・請負比率が計算された。ただし、2000年度以後は伐採面積をベースにしている。

「新植植付」と「保育（下刈り）」については、実施面積をベースにして直備・請負比率が計算された。2000年度以後の「新植植付」には、もとの資料で「人工造林」の実績とされている数値を、類似のものと判断して引用した。

1995年度までの分は、林野庁監修（1999）所収の資料による。2000年度以後は、山田・大塚（2009）所収の資料による。

に直備分は完全に消滅した（山田・大塚，2009）。この段階に至り、国有林の生産事業から直営直備は完全に撤退し、現在では直営請負と立木販売分を合わせて、全てが民間に委託されているわけである。

また、『国有林野事業統計書』では、伐採方法別の伐採量データも掲載されている。主伐と間伐とに分けてみた場合、かつては収穫のほとんどは主伐によるものであった⁹⁾。例えば、戦後収穫量のピークを記録した1964年でみると、間伐による分は115万m³であり、全体の5%に過ぎなかった。しかし、1980年代後半より、全伐採量の減少傾向の中で、間伐の分が絶対的に増加し、収穫量全体に占めるシェアも次第に大きくなってきた。1985年度では、間伐による分は144万m³（全体の11.7%）であったが、95年度には167万m³（全体の26.8%）、そして2005年度では274万m³（全体の66.1%）と増加している。特にここ数年間の増加は顕著であり、2007年度統計では337万m³と記録されている。これは全体の79.4%を占めているから、今では国有林が生産する木材の主体は間伐材であると見なされる。これも、国有林野事業の現状にみられる特徴の一つである。この最近数年間の間伐材急増の背景には、地球温暖化防止に貢献するために、森林吸収源対策を着実に推進するという目的で、間伐が（それによる森林整備が）積極的に進められるようになったという政策的な要因がある（林野庁編，2009）。

(3) 造林事業の変化

次に、造林事業の推移について検討する。1950年度以後について、特に新植面積と保育面積（下刈り・枝うち・つる切り・除伐等の合計値）の変化をまとめて図2に示した。新植面積は、かつて高度成長長期前期にみられた伐採量（面積）増加と対応して、同時期には順調に増加した。それがピークに達したのは1966年度（87,481 haを記録）である。その後は、伐採量（面積）の減少とともに減少傾向に転じ、（図2では識別が困難だが）2002年度に最低となった（1,308 ha、これは1966年時点のわずか1.5%に過ぎない）。そして最も新しいデータでは、新植面積は再度増加して4,513 haである（2007年度）。

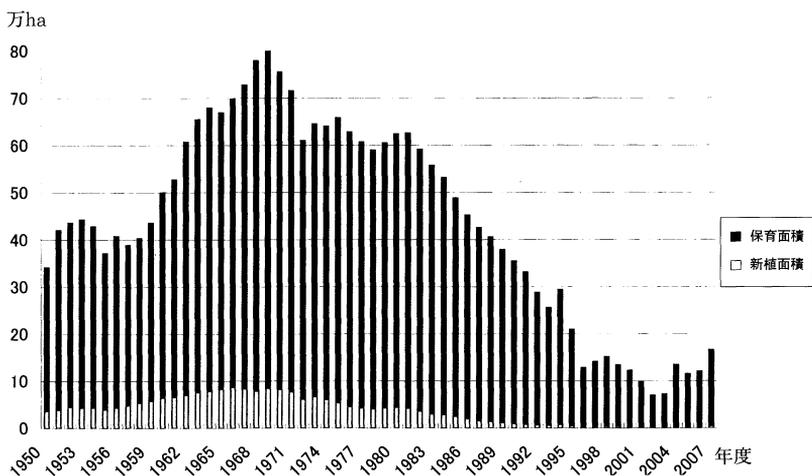


図2 国有林における造林事業量の推移
『国有林野事業統計書』（各年版）より作成。

ただし、この新植という方式、すなわち人工的に苗木を植え付けるという作業は、森林更新の一つの方法であり（いわゆる人工更新）、もう一つの天然更新も併せて捉える必要がある。天然更新は、大きくみて、自然の力を活用しつつも森林に積極的に人手を加えて天然更新を図る「育成天然林施業」（天然下種第Ⅰ類）と、人手を加えず自然力に成長をゆだねる「天然生林施業」（天然下種第Ⅱ類）に分けられる（笠原編，1996）。1970年代後半以後、前述の「国有林野における新たな森林施業」の制定等により、国有林経営の改善の一環として進められてきた、人工林施業から天然林施業への転換という大きな流れの中で、統計上、天然更新面積は森林更新面積全体の中で大きな割合を占めるようになった¹⁰⁾。例えば、1990年度では、新植面積9,691 haに対して、天然下種Ⅰ類は17,623 ha、天然下種Ⅱ類は70,110 haに達した。その後、2000年度では、同じ順に並べると2,933 ha、7,774 ha、20,897 haとなり、2007年度では、4,513 ha、2,412 ha、6,591 haと、人工更新のシェアが再び大きくなってきた。山田・大塚（2009）は、最近の新植増加の要因は、更新がより確実に実施される方向性が採られているからではないかと推測している。

次に、第2図より、保育面積の変化を検討する。高度成長期前期の伐採面積の拡大と並行して、保育面積も増加を続けた。それがピークに達したのは1969年度であり、同年度の保育面積は714,201 haであった。そして、1980年代以後は減少が続き、上記の新植面積と同様に、2002年度に最低となった（68,245 ha、1969年度数値の9.6%）。2007年度では、やや持ち直して、161,595 haを記録している。新植面積は1年ごとの実績値であるが、保育面積は、数年間続けられる下刈りやつる切り、枝うち作業等の合計値であるから、前者の著しい縮小に比べると、その減少の程度は小さかったといえる。

これら国有林の造林事業の担い手についてみると（表1）、すでに1965年度時点で、新植作業も下刈り作業も、その約半分は請負により民間業者が担っていた。造林事業では、生産事業よりも請け負わせ化は古くから進んでいたといえる。その後は、直備・請負の比率にあまり大きな変化はみられなかったが、1990年代後期より、次第に請負比率が高まることとなり、2007年度では、両者とも請負率は99%となっている。よって、国有林の現場でなされる作業は、生産事業においても、造林事業においても、いずれもほぼ完全に民間の事業者が担っているというのが、国有林野事業の現状である。

（4）職員規模と雇用形態の変化

もう一点、国有林野事業を支えてきた労働力について、特に直備の部分について検討する。図3は、定員内職員数と定員外職員（作業員）数の推移をまとめたものである。前者は、庁舎等に勤務する管理職・事務職等を指し、後者は現場での作業に従事する作業員である。

まず、定員内職員についてみると、1950年代末から60年代初めにかけては、職員数の増加が見られた（1962年度で約4万人）。この時代はまだ、国有林野事業の拡大期であり、その後しばらく、職員数に大きな増減はなく推移した。しかし、1970年代後半から国有林野事業の会計上の問題が議論されることとなり、前述の「国有林野事業改善特別措置法」の公布（1978年）以後、組織の縮小と人員削減が強力・急速に進められることとなった。その結果、定員内職員についても、早期退職の奨励、林野庁から他省庁への配置換えの推進、新規採用の抑制が進められ（笠原編，1996）、1970年代後半から、職員数は一方的に減少して今日に至っている（図3）。最近数年間の減少率が鈍っているのは、人員削減が限界に達した、事業遂行のために

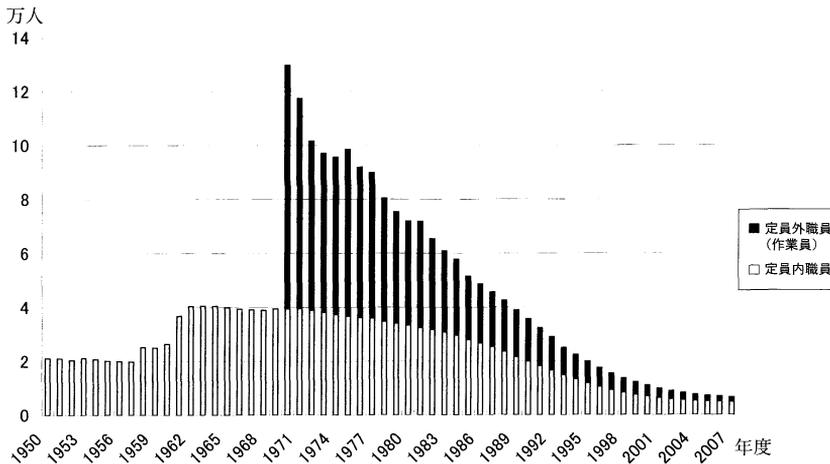


図3 定員内職員数と定員外職員数の推移
『国有林野事業統計書』(各年版)より作成。

これ以上減らすことはできない状況だと捉えるべきであろう。2007年度の定員内職員は4,903名であり、これは1960年代と比べると8分の1程度に過ぎない。

次に、定員外職員に注目する。公式統計で定員外職員(作業員)数が把握できる1970年度以後についてみると(図3)、まず1970年度では約9万人と記録されていた。そしてその後は、減少が継続することとなり、2007年度では、わずか1,636名にまで減少している。

ところで、定員外職員は、かつて「常用」「定期」「臨時」の3つに区分されていた。それが、1978年の「基幹作業職員」制度(常勤制度)発足に伴い、それを加えて4つに区分されることとなった。こうした雇用形態の違いにも注目する必要があるだろう。そこで、それらの内訳とその推移を表2にまとめた。まず、1970年代から80年代前半にかけて、作業員数が大きく減少したのは、当時大きなシェアを占めていた臨時作業員(短期的臨時雇用)と定期作業員(専門的季節雇用)の減少によるものであることが理解できる。その一方で、常用作業員(通年雇用)はまだ減少傾向にはなく、1978年以後は雇用条件がより改善された基幹作業職員という雇用形態に代わり、非通年雇用の労働者を取り込みつつ、増加を示していた。基幹作業職員数がピークに達するのは、1983年度である(19,812名)。こうして、国有林の労働力雇用にみられる専門化が顕著に進んだわけであり、以後は、他の常用・定期・臨時作業員数の規模が急速に縮小することとなった(表2、ただし臨時分は1993年度以後は不明)。

ただし、前述の定員内職員と同様に、基幹作業職員に対しても、当然ながら人員削減の政策が強く作用することとなり、新規採用が認められない中で、職員規模は大きく縮小してきた。2007年度の基幹作業職員数は1,547名にまで減っており、これは1983年度数値の13分の1である。これでは、国有林の現場でこれまでなされてきた直備の作業が維持できないのは、むしろ当然である。前述したような民間部門への作業の完全委託という事態は、この作業員規模の大幅縮小と表裏一体のものとして捉えねばならない。

また、『国有林野事業統計書』では、作業員の雇用区分別延人員という数値も掲載されている。1993年度から臨時作業員数(実数)は計上されなくなったが、「延人員」で見ると、実は

表2 雇用区分別作業員（定員外職員）数の推移

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007年度
基幹作業職員	--	--	19,520 (50.6)	17,037 (72.5)	12,290 (78.5)	7,148 (89.1)	3,677 (91.3)	1,547 (94.6)
常用作業員	16,080 (17.8)	17,759 (28.8)	774 (2.0)	362 (1.5)	199 (1.3)	89 (1.1)	36 (0.9)	87 (5.3)
定期作業員	21,140 (23.4)	14,581 (23.6)	6,940 (18.0)	3,018 (12.8)	1,585 (10.1)	782 (9.8)	315 (7.8)	2 (0.1)
臨時作業員	53,003 (58.7)	29,410 (47.6)	11,306 (29.3)	3,097 (13.2)	1,575 (10.1)	不明	不明	不明
計	90,223 (100)	61,750 (100)	38,540 (100)	23,514 (100)	15,649 (100)	8,019 (100)	4,028 (100)	1,636 (100)

注) () は構成比 (%) を表す。1993年度から臨時作業員数は計上されていない。

『国有林野事業統計書』（各年版）より作成。

1990年代後半から、臨時作業員の延人員数はほぼ一貫して増加を続けているのである。1995年度では、作業員延人員総数は約160万7千人で、臨時の延人員が46,585人（全体の2.9%）であったが、2000年度では、総数が94万1千人に減少した中、臨時分は139,156人（全体の14.8%）に増加した。そして2007年度では、総数が53万9千人で、その中の臨時が208,352人（全体の38.6%）である。これは、基幹作業職員が過剰なまでに減少した結果、実行が困難となった（それでも必要な）作業については、臨時の労働力に依存せざるをえなくなった状況と考えられる。常勤の作業員を削減して、臨時作業員への依存を強めるという方式は、経営「合理化」路線に沿うものではあろうが、これでは、いわば数十年前にさかのぼるような動きが進行しているともいえる。

3. 旧・営林局別にみた国有林野事業の変化と地域性

(1) 営林局・営林署組織の変化

戦後の林政統一と新たな国有林野事業の開始（1947年）に伴い、この事業を担う本部となる旧・山林局は林野局と改称され、農林省の外局となった¹¹⁾。そして、全国の国有林を分割管理し各地域ごとに事業を進めるための組織として、同年に計14の営林局による管理経営体制が作られた（図4、表3を参照）。そして、営林局の下で、現場の事業を担う組織として位置づけられるのが営林署であり、その下に位置する出先機関が担当区事務所である¹²⁾。

この14営林局体制は約30年にわたって継続されてきたが、前述の「国有林野事業改善特別措置法」の制定（1978年）と、いわゆる「合理化」計画の推進により、1979年に、北海道内の5営林局は、1営林局（かつての札幌営林局を北海道営林局と改称）と4支局（他の4営林局を支局化）として再編された。その後、1985年に、名古屋営林局は長野営林局内の支局に変わった。こうして再編されて形成されたのが、9営林局・5支局体制である。その一覧を表3に示した。

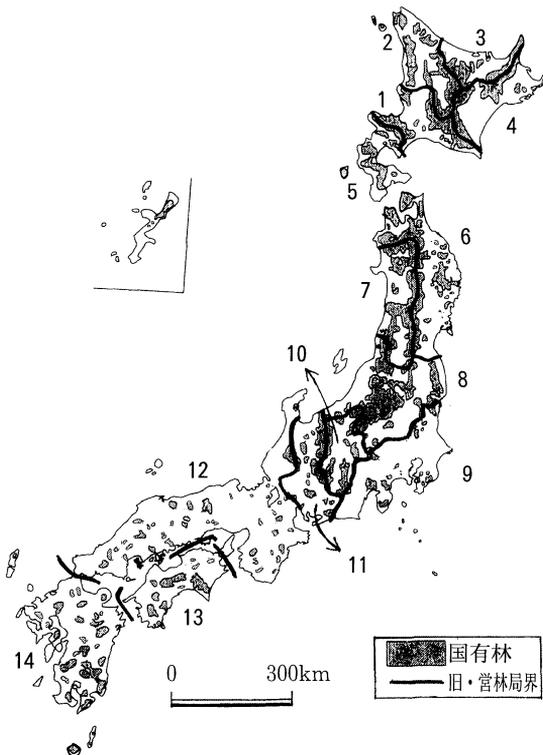


図4 国有林の分布と旧・営林局の管轄区域

図中の数字は表3～表7に対応する。

林野庁監修（1999）所収の図を基にして作成。

営林局（支局）単位にみた基本的な特色として、まず、それぞれが管理する国有林野面積をみると（表3中の数値は、「抜本的改革」直前の1998年4月の数値である）、前橋、青森営林局、また旭川支局などは、広大な森林を管理してきたことが読み取れる。逆に、東京、高知営林局、名古屋支局などは、そもそも管理する面積が小さい。また、天然林面積と人工林面積を比べ、人工林率（両者の合計面積に対する人工林面積の比率）を計算すると、全国平均では33.4%であるが、高知、東京、熊本、大阪営林局でその数値が高い。すなわち西日本の国有林では人工林化が他地域よりも早く進められてきたという地域性が明確に読み取れる。一方で、奥地山岳地域を含む北海道・東北、そして中部地方では、天然林の比率が高い。

また、表3には、各営林局の下に位置する営林署の数も示した。全国の営林署数は、1960～70年代を通して、ほとんど変わらなかった。

1964年度から72年度までは計350であり、73年度から78年度までが計351である。しかしその後、1970年代末からは、「合理化」路線のもとで、営林署の統廃合が進められることとなった。1979年度から81年度の時点で342を数えた営林署数は、以後、段階的に減少し、98年度には229となった。表3によると、もともと多くの営林署を有していたのは、青森、熊本、秋田、前橋などの営林局であるが、1980～90年代の組織縮小政策により、いずれの営林局でも、営林署数はおよそ3分の2にまで減少した。

さらに、こうした管理組織に大幅な再編をもたらしたのが、1998年のいわゆる「抜本的改革」である（2章を参照）。これにより、それまでの営林局・支局は、「森林管理局」「分局」と改称され、7森林管理局・7分局体制となった（表3）。そして、森林管理局分局は、5年間のみ継続する暫定組織とされたため、2004年度以降は7森林管理局体制となり、現在に至っている。かつて営林局（または支局）が設置されていた青森・東京・名古屋などには、「事務所」は残っているが、非常に大きな組織再編がなされたといえる。

同時に再編されたのが営林署であり、これは、1999年に「森林管理署」または「支署」と改められた。統廃合は一気に進み、229あった営林署は112の森林管理署（内訳は、98森林管理署と14の森林管理署支署）にまで半減された。この再編を地域的にみると、旧・営林局単

表3 旧・営林局の一覧と組織の変遷

No	営林局名 (1947～ 1978年度)	営林局・支局 名(1979～ 1998年度)	国有林野 面積(ha) (1998年)	人工林面積 (ha) (1998年)	天然林面積 (ha) (1998年)	人工林 率(%) (1998年)	営林署数		森林管理局・ 分局名 (1999～2003年度)	森林管理署 ・支署数 (1999年度～)	森林管理局名 (2004年度～)
							(1980 年度)	(1998 年度)			
1	札幌営林局	北海道営林局	675,832 (8.9)	134,388	485,971	21.7	18	12	北海道森林管理局	6	北海道森林管理局
2	旭川営林局	旭川営林支局	872,221 (11.5)	190,103	610,370	23.7	25	16	北海道森林管理局 旭川分局	6	
3	北見営林局	北見営林支局	432,052 (5.7)	129,353	272,929	32.2	16	10	北海道森林管理局 北見分局	4	
4	帯広営林局	帯広営林支局	705,281 (9.3)	147,299	502,333	22.7	17	12	北海道森林管理局 帯広分局	5	
5	函館営林局	函館営林支局	388,551 (5.1)	85,514	275,561	23.7	13	8	北海道森林管理局 函館分局	3	
6	青森営林局	青森営林局	910,611 (12.0)	336,063	511,997	39.6	47	31	東北森林管理局 青森分局	14	東北森林管理局
7	秋田営林局	秋田営林局	741,710 (9.8)	210,615	484,010	30.3	34	22	東北森林管理局	10	
8	前橋営林局	前橋営林局	1,011,014 (13.3)	265,339	610,656	30.3	32	22	関東森林管理局	15	関東森林管理局
9	東京営林局	東京営林局	175,052 (2.3)	93,131	66,889	58.2	17	12	関東森林管理局 東京分局	5	
10	長野営林局	長野営林局	374,156 (4.9)	104,297	218,033	32.4	20	14	中部森林管理局	6	中部森林管理局
11	名古屋営林局	名古屋営林 支局*	283,594 (3.7)	72,658	143,091	33.7	13	9	中部森林管理局 名古屋分局	4	
12	大阪営林局	大阪営林局	311,631 (4.1)	139,327	150,714	48.0	26	19	近畿中国森林管理局	11	近畿中国森林管理局
13	高知営林局	高知営林局	182,693 (2.4)	118,967	54,905	68.4	19	13	四国森林管理局	6	四国森林管理局
14	熊本営林局	熊本営林局	534,530 (7.0)	283,888	221,699	56.2	45	29	九州森林管理局	17	九州森林管理局
計			7,598,926 (100)	2,310,942	4,609,158	33.4	342	229		112	

注) * : 名古屋営林局が名古屋営林支局に変わったのは 1985 年 8 月である。国有林野面積の () は対全国シェア (%) を表す。

『国有林野事業統計書』(各年版) より作成。

位では、旧・熊本営林局内の森林管理署数が最も多くなり、旧・前橋、青森営林局がそれに次ぐということになった。この森林管理署数は、その後は変化なく現在に至っている（2008年度）。また、森林管理署の下に位置する、かつての担当区事務所は、すでに1992年に「森林事務所」に名称が変更されている。1973年度から85年度までの時期には、全国の担当区事務所は計2,333あったが、やはり組織縮小が図られ、2008年時点では1,256である。

(2) 伐採事業の変化と地域特性

次に、旧・営林局別に事業量の変化を把握し、そこにみられる地域性を考察する。ここでは、時期的には、現在につながる国有林野事業の「縮小」段階に注目するため、1980年度以後を対象として¹³⁾、具体的な数値をみていく。

まず、伐採量（収穫量）の変化については、1980年度と2007年度を比較して、表4にまとめた。表3で示したように、2007年度ではすでに、組織上は7森林管理局体制に再編されているが、ここでは時系列的な変化を把握するために、森林管理署単位のデータを集計すること

表4 旧・営林局別にみた伐採量の変化

No	旧・営林局・支局名	伐採量 (m ³) と対全国シェア (%)		1980年度を100とした2007年度の指数	2007年度伐採量の内訳 (m ³) と構成比 (%)	
		1980年度	2007年度		製品生産	立木販売
1	北海道営林局	922,437 (6.8)	202,808 (4.8)	22.0	106,326 (52.4)	96,482 (47.6)
2	旭川営林支局	1,265,682 (9.3)	120,030 (2.8)	9.5	83,135 (69.3)	36,895 (30.7)
3	北見営林支局	1,002,902 (7.4)	351,599 (8.3)	35.1	189,269 (53.8)	162,330 (46.2)
4	帯広営林支局	1,512,325 (11.1)	317,257 (7.5)	21.0	181,511 (57.2)	135,746 (42.8)
5	函館営林支局	201,420 (1.5)	94,761 (2.2)	47.0	26,653 (28.2)	68,108 (71.8)
6	青森営林局	1,911,898 (14.1)	501,793 (11.8)	26.2	343,737 (68.5)	158,057 (31.5)
7	秋田営林局	1,231,093 (9.1)	442,745 (10.4)	36.0	369,596 (83.5)	73,148 (16.5)
8	前橋営林局	1,355,363 (10.0)	425,478 (10.0)	31.4	297,072 (69.8)	128,404 (30.2)
9	東京営林局	429,132 (3.2)	145,139 (3.4)	33.8	127,823 (88.1)	17,317 (11.9)
10	長野営林局	494,278 (3.6)	163,767 (3.9)	33.1	150,206 (91.7)	13,561 (8.3)
11	名古屋営林支局	283,036 (2.1)	91,755 (2.2)	32.4	84,500 (92.1)	7,256 (7.9)
12	大阪営林局	488,077 (3.6)	409,426 (9.6)	83.9	204,993 (50.1)	204,433 (49.9)
13	高知営林局	643,827 (4.7)	299,051 (7.0)	46.4	293,127 (98.0)	5,924 (2.0)
14	熊本営林局	1,840,636 (13.6)	682,923 (16.1)	37.1	581,178 (85.1)	101,744 (14.9)
	計	13,582,106 (100)	4,248,530 (100)	31.3	3,039,124 (71.5)	1,209,406 (28.5)

注) 2007年度で、すでに旧営林局(支局)が統合している場合には、森林管理署単位のデータより集計した。『国有林野事業統計書』と、各森林管理局の『事業統計書』より作成。

により、便宜的に旧・営林局単位にまとめた。まず、1980年度をみると、当時、国有林の中で特に多くの生産を記録していたのは、旧・青森、熊本営林局と、帯広支局、前橋営林局などであった。そもそも各営林局の管理面積に大きな違いがあり、その森林資源の質・量とも異なるのであるから（表3を参照）、伐採量に違いが生じるのは当然であるが、それ以後の収穫量の減少は、いずれの営林局においても著しい。1980年度を基点とすると、2007年度の伐採量は3割程度にまで落ち込んでいる（表4）。そして現状では（2007年度）、旧・熊本営林局の占めるシェアが最大となり、旧・青森、秋田、前橋営林局がそれに続くという順序となった。一方で、北海道での伐採量の減少はかなり大きい。

この伐採量減少のプロセスをより細かく検討するために、指数（1980年度=100）の変化で表現してみた（図5）。減少の度合いに多少の幅がみられるものの、1980～1990年代を通して、いずれの営林局管内でも類似した減少傾向が続いたといえる。強いて特徴を挙げれば、1980年代に特に激しい減少を記録したのが旧・前橋営林局であり、逆に減少が鈍かったのが旧・高知営林局である。いずれにせよ、2003年度では、指数でみて全国平均22.1の最低水準にまで落ち込むこととなった（図1も参照のこと）。

しかし、近年では逆に伐採量は増加傾向にあり、2007年度では指数31.3にまで回復している。2章でも述べたように、最近では、地球温暖化防止対策との関連において、間伐重視の政策が進められており、それが国有林の伐採量を押し上げたといえる。地域的な特色をみると、2003年度以後は、伐採量減少傾向が続いている旧・旭川、帯広営林支局と、一時的な伐採量の急増と下落を経験した（その理由は不明）旧・北海道、函館管林局（支局）を除けば、他は全て増加に転じた。特に増加率が高いのは（伐採量の絶対値はもともと大きくないが）旧・大阪営林局であり、旧・高知、名古屋、熊本営林局がそれに続いている（図5）。つまり、西日本

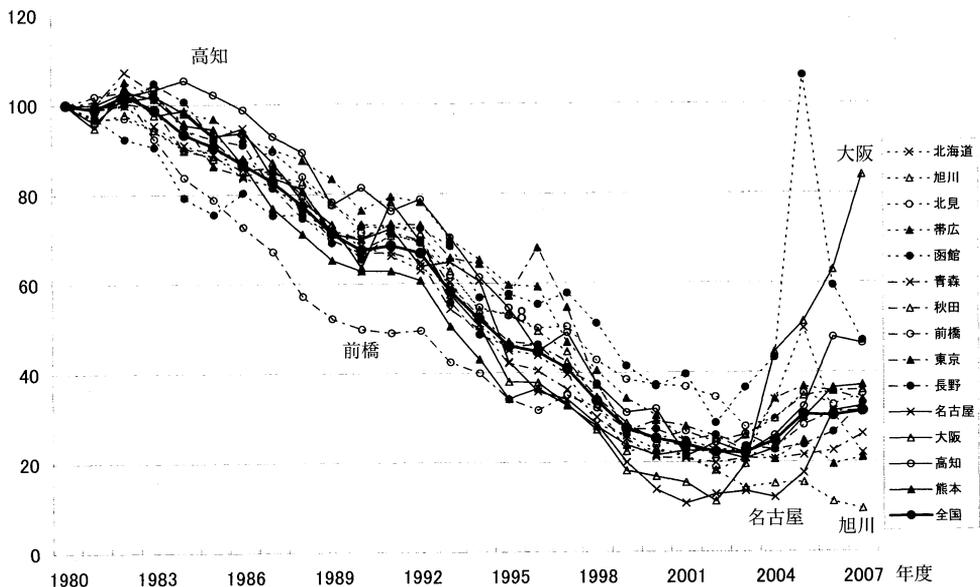


図5 旧・営林局別にみた伐採量（指数）の変化

1980年度を100とした指数で表現した。太線が全国平均を表わす。

『国有林野事業統計書』（各年版）と各森林管理局の『事業統計書』（各年版）より作成。

で回復傾向が顕著である。よって、このような地域分化は、人工林経営の歴史が古く間伐対象となりやすい森林を多く有する地域と、その条件に欠ける地域（その代表が北海道）との条件の違いによるものと考えられる。

そして、2007年度の伐採量について、製品生産と立木販売に分けてみると、前者が全体の71.5%、後者が28.5%を占めている（表4）。1980年度時点では、製品生産分は全体の45.3%を占めていたが、直備作業員の減少と立木販売を推進する政策の展開とともに、その比率は減少してきた（図1参照）。2001年度では、それは20.3%にまで低下したが、その後急激に増加したのである。もっとも、2章でみたように、製品生産事業でも実質的には直備部分はすでに撤退している。また地域的にみると、北海道内の旧・営林局（支局）や大阪営林局では、立木販売の割合がかなり大きいという特色がある（2007年度）。国有林経営と地元の林業事業体との関係、その歴史性なども関連して、こうした地域的差異が生じるものと思われるが、その詳細は不明である。

（3）造林事業の変化と地域特性

次に、造林事業について検討する。前節と同様に、1980年度以後に限定して、旧・営林局単位にまとめたのが表5である。まず新植面積についてみると、すでに図2でも示したが、この期間の縮小は著しく、2007年度実績は1980年度の約1割に過ぎない。単純に新植面積の大きい順に並べると、かつて1980年度では、旧・青森、熊本、前橋営林局、そして旭川営林支局という順であったが、2007年度でみると、旧・大阪、前橋、青森営林局ということになり、順位に変動がみられた。

そこで、この間の新植面積減少のプロセスを、次に検討する。図6によると、まず全国的には、年による変動はあるが、おおよそ1980年代に急激な減少がみられ、90年代には減少は緩やかになった。2002年度で最低レベル（指数3.0）にまで下がった後、最近では、増加傾向に転じている。地域別の特性に注目してみると、全国的な減少傾向が顕著であった1980年代から90年代前半の時期に減少率が比較的低かったのは、旧・長野、高知、名古屋営林局（支局）などであり、いずれも伐採量（かつ新植面積）がそもそも大きくなかった地域である。逆に、かつて大面積皆伐を進めてきた地域（旧・青森、熊本、前橋営林局など）では、この時期の人工更新から天然更新へという政策転換の影響をより強く受けて、新植面積を大きく縮小させたといえる。

そして最近では（正確に言えば2002年度以後）、新植面積が増加傾向に変わるようになった。細かくみれば、同時期に減少が続いているのは、旧・長野、名古屋営林局（支局）のみである。こうした地域的な分化については、政策的な要因も作用しているものと考えられる。なお、近年特に増加が著しいのが旧・大阪営林局管内であり、2007年度実績では、全国合計の約2割を占めるまでになった（表5）。

次に、保育面積の変化についても、合わせて検討する。表5によると、1980年度時点で保育面積規模が大きかったのは、旧・青森、旭川、前橋、熊本営林局（支局）などであり、それらは、伐採量かつ新植面積が大きかった地域とはほぼ一致する。上記の新植面積の減少に比べれば、保育面積の減少の程度は小さく、1980年度を100とすれば、2007年度実績は27.9という水準である。

この保育面積減少のプロセスを検討すると（図7）、新植面積の変化（図6）と比較して、全

表5 旧・営林局別にみた造林事業量の変化

No	旧・営林局・支局名	新植面積 (ha) と対全国シェア (%)		1980年度を 100とした 2007年度の 指数	保育面積 (ha) と対全国シェア (%)		1980年度を 100とした 2007年度の 指数
		1980年度	2007年度		1980年度	2007年度	
1	北海道営林局	2,659 (6.0)	241 (5.3)	9.1	57,513 (9.9)	23,200 (14.4)	40.3
2	旭川営林支局	4,426 (10.1)	194 (4.3)	4.4	69,449 (12.0)	32,104 (19.9)	46.2
3	北見営林支局	2,827 (6.4)	416 (9.2)	14.7	33,939 (5.9)	12,891 (8.0)	38.0
4	帯広営林支局	3,069 (7.0)	386 (8.6)	12.6	55,770 (9.6)	14,707 (9.1)	26.4
5	函館営林支局	1,277 (2.9)	66 (1.5)	5.2	23,837 (4.1)	2,277 (1.4)	9.6
6	青森営林局	8,026 (18.3)	532 (11.8)	6.6	79,807 (13.8)	10,710 (6.6)	13.4
7	秋田営林局	3,281 (7.5)	377 (8.4)	11.5	52,348 (9.0)	11,227 (6.9)	21.4
8	前橋営林局	5,616 (12.8)	643 (14.2)	11.4	59,114 (10.2)	10,838 (6.7)	18.3
9	東京営林局	1,234 (2.8)	153 (3.4)	12.4	17,141 (3.0)	5,000 (3.1)	29.2
10	長野営林局	1,227 (2.8)	68 (1.5)	5.5	14,473 (2.5)	3,836 (2.4)	26.5
11	名古屋営林支局	804 (1.8)	16 (0.3)	2.0	13,547 (2.3)	2,791 (1.7)	20.6
12	大阪営林局	2,054 (4.7)	880 (19.5)	42.8	28,145 (4.9)	9,515 (5.9)	33.8
13	高知営林局	1,701 (3.9)	157 (3.5)	9.2	15,598 (2.7)	8,497 (5.3)	54.5
14	熊本営林局	5,841 (13.3)	381 (8.4)	6.5	58,954 (10.2)	14,003 (8.7)	23.8
	計	43,952 (100)	4,513 (100)	10.3	579,635 (100)	161,595 (100)	27.9

注) 2007年度で、すでに旧営林局(支局)が統合している場合には、森林管理署単位のデータより集計した。『国有林野事業統計書』と、各森林管理局の『事業統計書』より作成。

体的により単純なパターンを示している¹⁴⁾。すなわち、1980年代と90年代を通して、同程度の(全国的にも類似した)減少が続き、2002年度で指数11.8まで低下した後に、いずれの営林局でも保育面積は増加に転じた。上述したように、ここ数年間、全国的には新植面積が増加を続けているので、それに対応して、保育面積も増加するのは当然である。しかし、新植面積が相変わらず減少している地域も含めて、全ての営林局で保育面積が増加しているのだから、先に述べたように地球温暖化防止のための森林整備が重視されることとなり、森林の手入れ作業が増えたのではないかと推測される。

また、保育面積の変化について、あえて地域的な違いに注目すると、1980~90年代の減少率あまり高くなかったのは、旧・北海道営林局、旭川支局であり、最近の増加が他に比べて大きいのは、旧・高知、大阪、北海道営林局である。絶対量で見ると(2007年度)、保育面積が特に大きいのは北海道に偏っている(表5)。こうした保育作業でもすでに、ほぼ全面的に直備の事業は見られなくなっているため(表1を参照)、その作業量の増減は、作業を請け負う民間業者の動向にも大きな影響を与えてきたといえる。

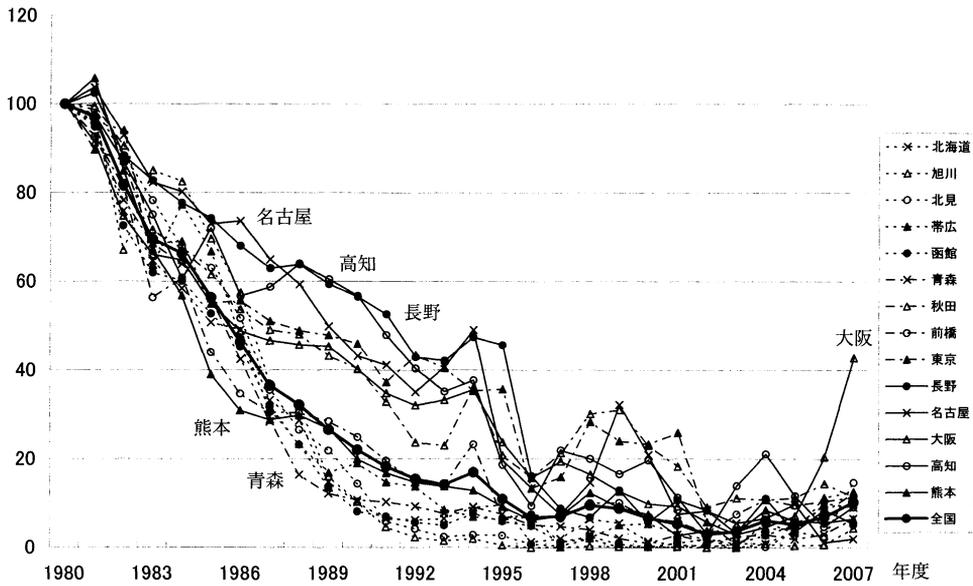


図6 旧・営林局別にみた新植面積（指数）の変化

1980年度を100とした指数で表現した。太線が全国平均を表わす。

『国有林野事業統計書』（各年版）と各森林管理局の『事業統計書』（各年版）より作成。

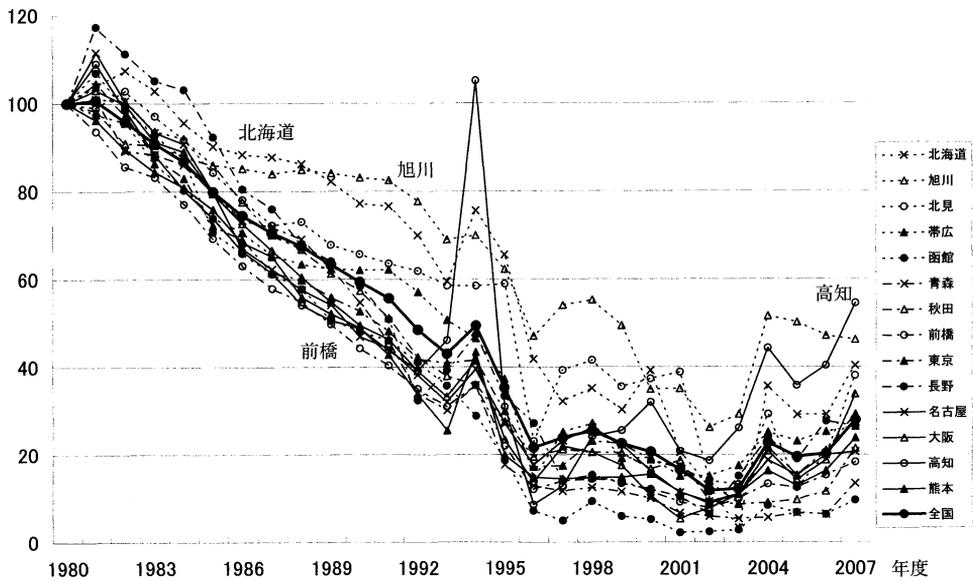


図7 旧・営林局別にみた保育面積（指数）の変化

1980年度を100とした指数で表現した。太線が全国平均を表わす。

『国有林野事業統計書』（各年版）と各森林管理局の『事業統計書』（各年版）より作成。

(4) 職員規模・雇用形態の変化と地域特性

次に、定員内職員数と定員外職員数の変化、その地域性について検討する。まず、定員内職員数規模は、各営林局の管轄森林面積や営林署数の違いに左右されるものであり、表6によると、1980年度では、旧・秋田、青森、熊本、前橋営林局の規模が大きかった。そして、その後に進められてきた「合理化」政策により、この職員規模は急激に縮小することとなり、2007年度では、指数14.7にまで低下した。

すでに述べたように、現在では、組織上は7森林管理局体制になっているが、表6では、表4・表5と同様に、便宜的に旧・営林局単位に職員数をまとめた。その点には留意する必要がある。2007年度で定員内職員数が多い（対全国シェアが大きい）のは、旧・熊本、前橋営林局であり、この理由は、統廃合による営林署数の減少が割と小さかったこと（表3）、そして旧・営林局本局の機能を維持してきたからである。つまり、例えば旧・前橋営林局と東京営林

表6 旧・営林局別にみた職員数の変化

No	旧・営林局・支局名	定員内職員数（人）と対全国シェア（％）		1980年度を100とした2007年度の指数	定員外職員数（人）と対全国シェア（％）		1980年度を100とした2007年度の指数
		1980年度	2007年度		1980年度	2007年度	
1	北海道営林局	1,776 (5.3)	390 (8.0)	22.0	980 (2.5)	44 (2.7)	4.5
2	旭川営林支局	2,276 (6.8)	202 (4.1)	8.9	1,871 (4.9)	81 (5.0)	4.3
3	北見営林支局	1,824 (5.5)	157 (3.2)	8.6	2,052 (5.3)	143 (8.7)	7.0
4	帯広営林支局	1,948 (5.8)	180 (3.7)	9.2	1,658 (4.3)	153 (9.4)	9.2
5	函館営林支局	1,208 (3.6)	125 (2.5)	10.3	1,050 (2.7)	24 (1.5)	2.3
6	青森営林局	3,896 (11.7)	386 (7.8)	9.9	5,954 (15.4)	180 (11.0)	3.0
7	秋田営林局	3,921 (11.8)	412 (8.4)	10.5	5,788 (15.0)	163 (10.0)	2.8
8	前橋営林局	2,700 (8.1)	550 (11.2)	20.4	4,522 (11.7)	142 (8.7)	3.1
9	東京営林局	1,742 (5.2)	228 (4.7)	13.1	1,929 (5.0)	68 (4.2)	3.5
10	長野営林局	2,609 (7.8)	356 (7.3)	13.6	2,341 (6.1)	108 (6.6)	4.6
11	名古屋営林支局	1,360 (4.1)	202 (4.1)	14.9	1,347 (3.5)	45 (2.8)	3.3
12	大阪営林局	2,014 (6.0)	455 (9.3)	22.6	3,179 (8.2)	23 (1.4)	0.7
13	高知営林局	1,951 (5.9)	351 (7.2)	18.0	2,001 (5.2)	183 (11.1)	9.1
14	熊本営林局	3,386 (10.2)	701 (14.3)	20.7	3,749 (9.7)	279 (17.1)	7.4
	林野庁など	657 (2.0)	208 (4.2)	31.7	119 (0.3)	0 (0)	0
	計	33,304 (100)	4,903 (100)	14.7	38,540 (100)	1,636 (100)	4.2

注) 2007年度で、すでに旧営林局（支局）が統合している場合には、森林管理署単位のデータより集計した。2007年度の定員外職員には、臨時作業員を含まない。

『国有林野事業統計書』と、各森林管理局の『事業統計書』より作成。

局が統合されて関東森林管理局と変わった際、本局は前橋に置かれ、東京には事務所が1つのみという、組織上の大きな対応の違いが生じたのである。これが両者の規模の違いを拡大したといえる¹⁵⁾。

なお、こうした定員内職員数の規模の変化を指数化し、旧・営林局単位にそのプロセスを図化してみたが、定員削減と組織縮小政策は、全国一律に進められてきたものであるから、上述した本局機能の有無による最近の違いは確かに認められるものの、それ以上大きな地域ごとの違いはほとんど見られない。よって、その図はここでは省略する。

次に、定員外職員についてみると、定員内職員と同様に、かつては（1980年度）、旧・青森、秋田、前橋、熊本営林局の職員数規模が大きかった。その雇用形態をみると、旧・秋田営林局では、基幹作業職員と定期作業員が中心となっていたが（全体の42.6%と39.2%）、旧・前橋、熊本営林局では、基幹作業職員と臨時作業員が主体であり（前者では34.6%と56.9%、後者では61.4%と36.9%）、そして旧・青森営林局では、基幹作業職員・定期作業員・臨時作業員の三者が同じ程度といった、地域ごとの違いも認められる。こうした差異は、地域ごとの労働力市場の存在と、その森林経営の作業様式等に規定されて生じたものであった（有永，1988）。しかし、それ以後は、基幹作業職員の占めるシェアが増大し（表2を参照）、地域間格差はほぼ解消されたといわれる（有永，1988）。

1980年度数値を100として指数化して、その後の変化を表現すると、定員内職員の場合と同様に、地域ごとの違いはあまり明確ではなく、大体一様に減少が続いてきたのが理解できる（図は省略）。そして2007年度では、全国平均で指数4.2にまで激減した。その減少が最も激しかったのが旧・大阪営林局であり、2007年度指数は0.7、作業員実数ではわずか23人に過ぎない¹⁶⁾。

このように、いずれの地域でも激しい定員削減を経験してきたわけであるが、2007年度指数が他より高い水準にある地域を強いて挙げれば、旧・帯広、高知、熊本、北見営林局（支局）である。また作業員の実数でみると、対全国シェアが大きいのは旧・熊本、高知、青森、秋田営林局となった。いずれにせよ、国有林経営「合理化」政策とともに、労働力の直接雇用においては、国有林と地元との関係がこのように急激に弱められたということが理解できる。

ただし、2章でも述べたように、統計上把握しにくい臨時作業員についても注意を払う必要がある。全国的にみて、臨時作業員の延人員数が増加してきたという点はすでに確認したが、地域ごとに検討するため、表7にまとめて示した。雇用区別にみた作業員数（実数）では、（臨時作業員数については不明であるが）確かに、いずれの営林局でも、ほとんどが基幹作業職員によって占められている。旧・函館、秋田営林局（支局）で若干その比率は低いが、地域間の格差はほとんどみられないといってよい。

しかし実際には、固定されていない（よって、雇用者側からみれば調節しやすい）臨時作業員が果たす役割も小さくはない。そしてそれは、表7で読み取れるように、地域間の格差を伴いながら、進行してきた。雇用区別の延人員数と各構成比を比較してみると（2007年度実績）、基幹作業職員の割合が大きな地域、基幹作業職員と臨時作業員の両者が重要である地域、そして臨時作業員の割合が第一である地域とに3区分できる。最初のグループに属するのは、旧・帯広、北見営林支局、長野、高知、熊本営林局であり、他よりも作業員数の減少が比較的激しくなかった地域に対応する（表6）。逆に第三グループは、作業員数を激減させた旧・大阪営林局、および旧・北海道営林局から成る。後者がなぜこのグループに属するのか、その理

表7 旧・営林局別にみた雇用区分別作業員数（2007年度）

No	旧・営林局・支局名	作業員数（人）と構成比（％）				延人員数（人）と構成比（％）				
		基幹作業 職員	常用 作業員	定期 作業員	計	基幹作業 職員	常用 作業員	定期 作業員	臨時 作業員	計
1	北海道営林局	41 (93.2)	3 (6.8)	0	44 (100)	8,464 (32.3)	637 (2.4)	0	17,098 (65.3)	26,199 (100)
2	旭川営林支局	74 (91.4)	7 (8.6)	0	81 (100)	15,322 (55.0)	1,488 (5.3)	0	11,061 (39.7)	27,871 (100)
3	北見営林支局	137 (95.8)	6 (4.2)	0	143 (100)	26,246 (69.1)	1,287 (3.4)	0	10,475 (27.6)	38,008 (100)
4	帯広営林支局	147 (96.1)	6 (3.9)	0	153 (100)	31,486 (77.7)	940 (2.3)	0	8,102 (20.0)	40,528 (100)
5	函館営林支局	18 (75.0)	6 (25.0)	0	24 (100)	3,810 (49.6)	1,238 (16.1)	0	2,638 (34.3)	7,686 (100)
6	青森営林局	158 (87.8)	22 (12.2)	0	180 (100)	32,178 (46.8)	4,451 (6.5)	0	32,104 (46.7)	68,733 (100)
7	秋田営林局	132 (81.0)	31 (19.0)	0	163 (100)	26,773 (49.0)	6,687 (12.2)	0	21,145 (38.7)	54,605 (100)
8	前橋営林局	136 (95.8)	4 (2.8)	2 (1.4)	142 (100)	27,860 (47.0)	889 (1.5)	310 (0.5)	30,255 (51.0)	59,314 (100)
9	東京営林局	68 (100)	0	0	68 (100)	13,580 (50.7)	0	0	13,214 (49.3)	26,794 (100)
10	長野営林局	108 (100)	0	0	108 (100)	22,128 (69.7)	0	0	9,628 (30.3)	31,756 (100)
11	名古屋営林支局	43 (95.6)	2 (4.4)	0	45 (100)	8,861 (49.4)	411 (2.3)	0	8,670 (48.3)	17,942 (100)
12	大阪営林局	23 (100)	0	0	23 (100)	4,870 (22.2)	0	0	17,031 (77.8)	21,901 (100)
13	高知営林局	183 (100)	0	0	183 (100)	35,354 (75.3)	0	0	11,617 (24.7)	46,970 (100)
14	熊本営林局	279 (100)	0	0	279 (100)	55,693 (78.4)	0	0	15,317 (21.6)	71,010 (100)
計		1,547 (94.6)	87 (5.3)	2 (0.1)	1,636 (100)	312,621 (58.0)	18,027 (3.3)	310 (0.1)	208,352 (38.6)	539,308 (100)

注) 2007年度で、すでに旧営林局(支局)が統合している場合には、森林管理署単位のデータより集計した。
 2007年度の臨時作業員数(実数)は不明である。
 『国有林野事業統計書』と、各森林管理局の『事業統計書』より作成。

由は不明である。そして、その他が第二グループである。

このように、「縮小」段階の国有林野事業は、それまでの直働事業からの撤退を図るとともに、多数の専門労働力を切り離してきた。しかしその一方で、臨時労働力への依存度はむしろ増大している。地域間の違いを伴いながら進んできた、このような労働力雇用関係の新たな展開には、注目する必要がある。

4. おわりに

本稿では、我が国の国有林野事業の戦後の推移について具体的に把握するとともに、特に1980年代以後の「縮小」段階の国有林野事業に見られる地域性・地域的差異を明らかにすることを試みた。その結果、以下のような諸点が明らかとなった。

伐採事業・造林事業のいずれにおいても、1980年頃より明確な減少傾向が継続し、事業量は大きく減少した。ただし、最近(2002ないし2003年度以後)では、両者とも増加傾向に転

じている。そして、伐採においては間伐が主体となっており、造林では天然更新から人工更新への回帰がみられるなど、事業の内容にも変化が生じている。もっとも、いずれの事業でも直備部分はほぼ消滅しており、実際の作業を担っているのは民間事業者である。

旧・営林局別にみると、かつて1980年代当初は、北海道、東北、九州の旧・営林局の伐採量が特に大きかったが、その後の減少はいずれの地域においても著しい。そして、最近数年間の伐採量増加は、西日本で顕著に認められるという地域分化が生じている。現状で、伐採量が最も大きいのは、九州（旧・熊本営林局）である。また造林事業でも、かつては、北海道、東北、九州の事業量が大きかったという特色がある。新植面積については、最近の増加率が特に高いのは旧・大阪営林局であり、対全国シェアも1位となっている。保育面積でみると、現状では北海道での事業量が大きい。

次に、職員数の変化についてみると、定員内職員については1970年代後半から、定員外職員（その中心となる基幹作業職員）については80年代前半から、一貫して減少が続いてきた。この削減はすでにあまりに大きく、両者とも最近の減少率は鈍っている。そして、常勤の作業員の過剰な減少の結果、現場作業においては臨時労働力への依存を強めるという、数十年前に回帰するような現象が生じている。

地域的に検討すると、1980年代当初の時点で、定員内職員数、定員外職員数ともに多かったのが、東北と九州の旧・営林局であった。そして、その後の人員削減政策は全国一律に影響を与えたが、作業員の雇用区分別にみると、地域間の差異が明確に現れている。基幹作業職員主体で事業を継続できる例がみられる一方で、旧・大阪営林局のように、特に作業員規模の縮小が激しかったところでは、臨時作業員への依存度を強めている。

以上が、近年の国有林野事業に見られる特色である。この20~30年間に生じた変化はあまりに大きく、国有林経営ではすでに、林業経営から実質的に撤退しているわけであるから（請け付けも含めれば、林業経営と呼べるが）、今や国有林野事業の中心は「森林管理」であるという新たな認識が求められている。そして、こうした変化は、当然ながら地元山村の社会経済に大きな影響を与えたはずであるが、その点についての実証は、今後の課題としたい。また、今回は、旧・営林局単位でのデータ整理に留まっている。より細かいスケールで、旧・営林署単位での検討も重要と思われるが、これも別稿に譲りたい。

注

- 1) 民有林は細かく分ければ、緑資源機構（2008年3月に廃止された）管理の森林（54万ha）、公有林（都道府県や市町村などが所有する森林、334万ha）、そして私有林（林家や企業が所有する森林、1,364万ha）から成る（以上、2005年の数値）。
- 2) 林野庁所管以外の国有林とは、例えば、文部科学省が管理する国立大学法人の演習林などを指す。
- 3) 国有林経営では、1970年代後半から、赤字経営が常態化することとなり、1998年時点では、累積債務は3兆8000億円に達した。同年の「国有林野事業改革のための特別措置法」制定により、2兆8000億円は一般会計で処理することとなり、残りの1兆円の債務返済義務が国有林野事業に継承された。しかし、その後も債務は増加の一途を辿っており、2006年度では1兆3200億円に達している（以上、笠原ほか、2008と山田・大塚、2009より要約）。
- 4) 明治初期に行われた土地の官民有区分事業により、国家による林野所有の基が形成された。近世において領主による林野の支配権が強かった東北・中部・南四国・南九州では、入会地を含む林野の多くが

- 官有地となった。一方、大都市の近郊で、農民や地元商人による林業生産が展開して、林野に対する私的所有意識の高かった南関東・東海・近畿・瀬戸内では民有地が多いといえる（笠原ほか，2008より）。
- 5) これらの統計書は、2001年度版（2003年発行）ないし2002年度版（2004年発行）を最後として、冊子体での発行を中止し、それ以後は、Web版として林野庁のホームページに掲載されている。本稿でも、新しい資料に関しては、Web版のデータを用いた。
 - 6) 前掲の注3)を参照のこと。
 - 7) 『国有林野事業統計書』では、伐採量（収穫量）は、「製品生産」分と「立木販売」分と「内部振替」分の3つに区分して掲載されている。最後の「内部振替」は、無視できる程度の量であり、ここでは省略した。
 - 8) 公式の統計『国有林野事業統計書』では、直備分と請負分それぞれの事業量は公表されていない。ここでは、林野庁資料を用いた文献より引用した。
 - 9) かつて『国有林野事業統計書』では、単に「主伐」と「間伐」の2つに分けて伐採量が掲載されていた。今では、「皆伐」「漸伐」「択伐」「複層伐」「間伐」の5種に区分されている。ここでは、間伐以外を合計して「主伐」と計算した。
 - 10) 統計上は、確かに天然更新の面積が大きくなったが、それは（特に天然下種Ⅱ類は）、人為を加えずに自然に委ねるというものであり、これが中心になるということは、林業の経営という視点からすれば、事実上の後退といわざるをえない。笠原編（1996）などは、天然更新の増加は、伐採した森林の放置を増やしており、それは経営の放棄であると批判している。
 - 11) 林野局は、1949年に林野庁と改称され、現在に至っている。
 - 12) これらの営林局や営林署の多くは、そもそも、1924年の「営林局署官制」公布にもとづいて配置されたものであり、その歴史は古い（笠原ほか，2008）。
 - 13) 政策面をみれば、国有林経営の「縮小」「合理化」路線を決定づけたのは、1978年の「国有林野事業改善特別措置法」である。しかし、2章で確認できたように、実際の事業量が（伐採、保育とも）明確な減少傾向に入るのは、1980年頃からである。そして、基幹作業職員規模についても、80年代前半から縮小が顕著になってくる。よって、ここでは、1980年代からを「縮小」期とみなし、1980年度以後を対象とした。
 - 14) 旧・高知営林局の1994年度の保育面積のみが、突出した値を記録しているが、この理由は不明である。
 - 15) 2007年度統計によると、前橋に位置する関東森林管理局・本局の定員内職員は158人であるが、東京事務所に勤務する定員内職員は24人に過ぎない。同様の事情は、北海道でも認められる。かつて、北海道内で、旧・北海道営林局の職員規模は函館営林支局に次いで小さかったが（1980年度）、そこに本局機能が残されたため、順位は逆転した。2007年度、札幌の北海道森林管理局・本局の定員内職員は207人であるが、一方で、旭川、北見、帯広、函館事務所の定員内職員は、18人、20人、19人、18人であり、その差は大きい。
 - 16) 近畿中国森林管理局（旧・大阪営林局）が管理する林野面積は約31万haである（表3）。その条件で、作業員が23名（全員が基幹作業職員）ということは、理解しがたいことである。管内の森林管理署は11であるから、1署あたりの作業員は2名程度に過ぎない。よって、直備の事業でどうしても必要な部分については、臨時の労働力に頼ることとなる。

参考文献

- 安食和宏（1989）：国有林事業と地元山村労働力の結合形態－低成長下の動向－（発表要旨）。「人文地理学会大会発表要旨・日本地理学会予稿集36」，p.58-59.
- 安食和宏（1990）：国有林野事業と地元山村の就業構造について。「日本林学会東北支部会誌」，42，p.6-8.
- 安食和宏（1992）：国有林野事業の展開と地元山村の変容－東北地方の事例－。「林業経済研究」，121，p.74-79.
- 有永明人（1988）：戦後国有林経営の展開と労働力編成。有永明人・笠原義人編著『戦後日本林業の展開

- 過程』, 筑波書房, p.29-56.
- 安藤嘉友 (1987) : 国有林野事業の新動向と地域林業. 船越昭治編著『地方林政と林業財政』, 農林統計協会, p.54-79.
- 飯田 繁 (1992) : 『国有林の過去・現在・未来 - 木材生産から環境問題へ -』. 筑波書房, 189 p.
- 笠原義人編 (1996) : 『よみがえれ国有林』. リベルタ出版, 190 p.
- 笠原義人・香田徹也・塩谷弘康 (2008) : 『どうする国有林』. リベルタ出版, 224 p.
- 笠原義人 (2008) : 四国の国有林の変遷と現状. 依光良三編『「格差時代」の森林・林業と環境 - 苦難と工夫 高知県からの報告 -』, 日本林業調査会, p.169-216.
- 神沼公三郎 (1999) : 国有林論. 船越昭治編著『森林・林業・山村問題研究入門』, 地球社, p.62-77.
- 黒木三郎・山口 孝・橋本怜子・笠原義人編 (1993) : 『新国有林論 - 森林環境問題を問う -』. 大月書店, 311 p.
- 地域農林業研究会編 (1982) : 『地域林業と国有林 - 林業事業体の展開と論理 -』. 日本林業調査会, 255 p.
- 日本林政ジャーナリストの会編 (1980) : 『国民にとって国有林とは何か』. 清文社, 306 p.
- 日本林政ジャーナリストの会編 (1989) : 『わたしたちの森 国有林を考える』. 清文社, 205 p.
- 野中郁江 (2006) : 『国有林会計論』. 筑波書房, 227 p.
- 比屋根 哲 (1993) : 国有林経営の展開 - 環境問題と森林施業 -. 船越昭治編著『転換期の東北林業・山村』, 農林統計協会, p.212-232.
- 森 巖夫 (1980) : 『「山」の政治と経済』. 清文社, 308 p.
- 林野庁監修 (1999) : 『国有林野事業の抜本的改革 - 開かれた「国民の森林」をめざして -』. 日本林業調査会, 439 p.
- 林野庁編 (2009) : 『平成 21 年版森林・林業白書』. 農林統計協会, 254 p.
- 山田茂樹・大塚生美 (2009) : 国有林経営の動向. 餅田治之・志賀和人編著『日本林業の構造変化とセンサス体系の再編 - 2005 年林業センサス分析 -』, 農林統計協会, p.142-166.
- Ajiki, K. (1989) : The Current State of National Forest Management and its Effect on Mountain Villages in Northeastern Japan. *Science Reports of the Tohoku University, Seventh Series (Geography)*, 39, p.120-131.