

論文の内容の要旨

論文題目 わが国の林業種苗政策の史的展開過程
—1900年代開始期から80年頃の確立期まで—
氏名 田村和也

本論文では、わが国の林業種苗政策の確立過程を明らかにするため、1900年代の政策開始期から1980年頃の政策確立期までの各種施策について、施策形成当時の状況を示す文献と統計調査等を用い、施策の背景と意義を整理した。施策は、優良種苗供給のための法制度とその量的供給策、需給や生産の安定化を図る需給対策と生産対策の4つに整理され、林業種苗生産流通におけるリスクがしだいに認識され対応する施策が形成されてきた。その過程では、造林需要の動向、種苗の自給指向が施策形成に作用し、また種苗需給体制における生産者・需要者の組織の役割、施策における行政の役割増大が特徴であったと結論された。

以下、各章の内容を要約する。

第1章では、林業種苗政策の施策形成過程を整理する意義と、本論文の課題を述べた。

わが国の林業種苗生産は、供給体制が弱体化して、最近の造林需要の回復傾向に対して苗木不足が懸念されており、また花粉の少ないスギ・ヒノキや抵抗性マツ、コンテナ苗といった新しい機能や形態の苗木供給が求められている。わが国の林業種苗政策は、1970年制定の新林業種苗法（1939年制定の旧林業種苗法を全面改正）、および1961年の林業用優良種苗生産需給調整要綱を核とするが、昨今では需給調整問題の指摘や規制への異議も現われている。けれども、林業種苗政策は、林業種苗生産流通が抱えるリスク（産地系統不明な種苗や不良な種苗の流通、需給バランスの崩れ、生産過程、経営不安定）への対応として規制や調整が必要とされてきたのであり、その歴史的理解が必要である。

林業種苗政策を取り上げた既往文献として、政策の通史があり大変有用だが、各種施策を網羅してはおらず、国の施策が主で、1970年新林業種苗法の頃までの記述にとどまる。先行研究では、旧・新林業種苗法を中心として規制や調整の必要性を述べた記述、造林の社会経済的分析の一部として林業種苗生産に言及した研究があるにとどまる。

そこで、わが国の林業種苗政策の歴史を、時期・内容により、明治・大正期から戦前までの施策形成期、戦後の焦眉の課題となった需給対策、戦後の政策のもう一つの柱となった優良種苗供給策、の3つに区分し、種苗生産に係るリスクの認識と対応する施策の形成

過程、および各施策の時系列的な関連性を整理した。また、施策形成に作用した要因や、施策実施に役割を果たした要素など特徴的事項を抽出した。

対象時期は、1900年代の政策開始期から、1970年新林業種苗法制定とその後の若干の経過を見るため1980年頃までとした。対象となる施策は、法制度から各種補助事業まで、また国の施策だけでなく地方行政や民間の動向も範囲として、種苗需給の現場の状況や認識をできるだけ把握した。方法は、当時の事情を示す林業関係雑誌や行政史・団体史、報告書などの文献や統計調査を収集し、施策に関連する事実関係や関係者の考えを拾い、また種苗生産流通状況や施策実績を把握した。

第2章では、戦前期の林業種苗政策の形成過程を見た。

明治・大正期、勃興した造林需要に対応して、1900年頃から府県や民間団体により種苗生産が奨励され、政府も1919年に樹苗養成補助を開始した。種苗生産は増大したが、流通が活発になって、種子産地に不適な地域への造林や不良種子の問題が生じ、産地系統の明らかな優良種苗供給の必要性が高まった。

1920年頃から種苗自給と母樹確保に取り組んだ国有林は、1934年に民間への種子払下を始め、併せて払い下げる種子の産地と造林適地を対応付ける種子配給区域が設定された。

戦時体制を迎えて森林資源保続造成のため優良種苗供給の要請が強まり、その法制度として1939年林業種苗法が制定された。供給源としての母樹林指定、採取時期指定と採取禁止木指定による不良種子抑制、販売業者届出と保証票添付、の手段により優良種苗供給の生産流通を図る仕組みだったが、実効は上がらなかった。母樹林の指定と補償、公営種子採取補助・樹苗養成補助が施策の柱となった。

同法を契機に府県では、増大する造林需要に応えるため苗木生産者を組み込んで種苗需給体制が形成された。そこには、戦後に見られる需給対策の手段の一部と、量の確保の確実性および購入種苗への不安から来る自給指向が登場していた。

第3章では、戦後の政策の柱の一つとして展開した種苗需給対策の1960年代までの経過を見た。

戦後、激減していた苗木生産が回復し、1950年頃には増大する造林需要に応えるに至るが、不良種子の横行や苗木の不適地への移動の問題が起きていた。1951年に種苗配布区域が設定され、苗木移動が制限された。苗木需給逼迫の一方で生産過剰の兆しも見え、計画的な造林推進のため種苗の量・質を確保する需給対策が課題となった。母樹林指定や種子採取補助の施策は予算不足のため、優良種苗供給が十分行えていなかった。

国は1951年通達、1957年通達に続き、1961年に林業用優良種苗生産需給調整要綱を

策定し、都道府県の取り組んでいる需給対策を最大公約数的に踏まえて、種苗の計画生産、流通適正化と団体取引推進など、需給調整対策の大綱を示した。各県・各地区で需給調整会議が開かれるようになった。

各都道府県では、国の通達に先行、あるいは通達を受け、様々な需給対策が展開された。苗木需給計画や苗木移出入の確認、需要者と生産者の団体取引、一括購買を支える資金融資や利子補給、需給計画内苗木や優良と確認された苗木の造林補助金優先取扱い、といった手段で需給体制が構築された。所要苗木の確保のため、生産増大と自給の指向が強まった。需給計画は、優良と確認された種苗の流通確保と、需給の攪乱防止の意義を有していた。

こうした需給対策の効果を長期的に見れば、1960年代の過剰生産は1970年代には抑制され、1980年代は安定的に推移した。苗木価格は、巨視的には労賃相応で推移したが、高騰する労賃に追従しきれない期間も多かった。

第4章では、戦後の政策のもう一つの柱である優良種苗供給確保の施策が、林木育種事業の開始と林業種苗法全面改正により確立し、また生産と経営の安定を図る施策が展開した経過を見た。

1956年林木育種事業指針により、森林生産力増強を目指し、国と県を挙げて同事業が開始され、育種苗は林業用苗木の過半を占めるまでに普及した。1970年新林業種苗法により法的位置付けも得て、従来の母樹林に代わる優良種苗供給源の位置に立った。事業では、苗木生産者へ育種種穂を供給する県の役割が強まった。

多年の懸案であった旧林業種苗法の全面改正が1970年に行われ、新法は旧法の守備範囲にとどまるも、採取源から苗木生産流通までの優良種苗生産供給を保証する制度体系ができあがった。

苗木生産者の抱える自然災害や販売残のリスクへの対応のため、1960～70年代に災害共済や残苗補償が一部の県で実施されていた。1979年度から残苗補償のための苗木需給安定基金が造成されたが、金利低下後は運用は低調となった。

苗木の安定的供給のため、生産者の零細性や労働力不足を克服して生産性向上を図り、干害を防ぐ灌水設備の導入などを行うため、生産基盤整備や施設整備の事業が1960年代後半から林野庁補助で行われた。また、これに先行ないし並行して公庫融資、県単事業、林構事業でも種苗生産支援が行われた。1980年代以降は、新たな苗木のニーズに対応するため、高度化する生産技術の開発・普及、生産施設整備の形で生産対策が行われるようになった。

第5章では、第2章から第4章で見た林業種苗政策の経過を整理し、結論を述べた。

1900年代から1980年頃まで展開されてきた施策は、優良種苗供給のための法制度（旧・新林業種苗法、種苗配布区域）と量的供給策（国有林の種子払下、法による母樹指定と公営種子採取補助、林木育種事業）、需給や生産の安定化を図るための需給対策（苗木需給体制の構築と需給調整）と生産対策（生産安定化を図る補助事業等による生産基盤整備等、経営安定化を図る災害共済・残苗補償）の4つに整理される。

種苗の生産流通過程におけるリスクへの対応の観点からは、優良種苗供給策は法制度と量的供給の両面から、産地系統不明な種苗や不良な種苗が流通するリスクを排除し優良種苗供給確保を図るものといえる。加えて林木育種事業は、リスク対応の枠を超え、積極的な林木の遺伝的改良を目指すものとなった。需給対策は、需給バランスが崩れるリスクを軽減し、苗木生産者・需要者双方に安定をもたらして他のリスクを抑制する重要な役割を担っている。生産対策としては、生産過程のリスクと経営不安定のリスク軽減策が、その必要性がしだいに認識され、取り組まれた。

このように、歴史を通じて4つのリスクがしだいに認識され、対処するため4つの施策が具体化し、今日の林業種苗政策が確立した。

その政策形成過程においては、造林需要の動向が原動力となり、種苗の自給指向が戦後の県を単位とする需給体制の成立に寄与した。また需給体制において生産者・需要者の組織が重要な役割を与えられ、施策において行政、特に県の役割が増大してきた。

こうした施策形成過程と、その過程における特徴を持つのが、わが国の林業種苗政策であったと結論される。