

漫談日本「森林、林業白書」

文 ■ 王槐榮 ■ 前林務局副局長

日本政府每年由其林野廳編印「森林、林業白書」，係依據該國「森林、林業基本法」第10條之第1、2項之規定。每會計年度（4月1日開始）之初，中央各省（部會）對於主管業務，必須就前一會計年度業務執行成果及次一年度即將執行（賡續）之業務、策略及目標，以及預定進度等，依其國會眾、參兩院排定之議程，由各部會首長（大臣）在首相率領之下前往國會議事廳，先向眾議院常（大）會提出報告，經審議通過後，再向參議院常會報告，追認同意之後據以執行。此種以白色封面裝訂之官方文書即稱「白書」，但一般讀者所持有之白書，係經主管政府核可後交由出版商或團體印行發售之版本，本文筆者所依據之白書係由日本社團法人全國林業改良普及協會所印製發行之各年度版本所翻譯引述。我國行政院各部會對於施政業務以白皮書刊印發行者，似乎並不普遍。本文以下針對日本2013年與2014年版之一小部分內容摘要提出闡述，供我林業界同仁參考。

一、日本全國森林面積2,500餘萬公頃中，國有林約占 $1/3$ ，760餘萬公頃，其中之684餘萬公頃已編入為各種不同種類之保

安林，但水源涵養保安林與土砂流出防備保安林2種即占90%以上，由此即可知日本政府高度重視森林之保安功能，對於編入為保安林之森林，不論所有權為私有或國有，均訂有完善法規加以整備與經營管理，如係人工造林地雖已編入為保安林，如林齡達到伐期齡，仍可依照保安林經營之法規所定範圍加以採伐更新；如係私有林，採伐後復舊造林之政府補助，其補助費率規定高於經濟林補助費率之1.6，與我國現行規定保安林不得伐採林木（營造竹林除外）有所差別。

二、日本人傳統喜愛使用木材，但由於時代之演變與資訊科技之進步，使得其木材消費量自20多年前每年消費木材超過1億立方公尺，到2013年全年需要木材量約7,400餘萬立方公尺，以1973年全國平均每人每年消費木材1.08立方公尺為最高，逐年減少到2012年平均每人每年木材消費量0.55立方公尺；而我們臺灣以人口總數除以每年消費木材估計約每人每年消費0.2～0.3立方公尺之木材，大

約日本消費木材平均每人每年一半左右。又日本每年所需木材之進口來源及進口數量與 10 年前比較也產生頗大之變化，2002 年日本向東南亞國家及俄羅斯進口原木 1,266 萬立方公尺，占全世界各國進口原木之 11%，而到 2012 年日本進口原木僅 451 立方公尺，為全世界各國進口原木之 4%；同為亞洲國家之中國大陸 10 年前向世界各國進口原木 2,433 萬立方公尺，而到 2012 年期進口原木數量已增加到 3,781 萬立方公尺，原木進口量之百分比在全世界而言由 21% 增加到 33%，換言之，全世界原木之貿易，中國大陸即買入 1 / 3；印度雖屬開發中國家，10 年來其進口原木從每年 215 萬立方公尺增加到每年 639 萬立方公尺，大約接近 3 倍。至於製材之進口量 10 年前日本從美國進口每年 3,742 萬立方公尺減少到 2012 年之每年 1,728 立方公尺；而中國大陸向世界各國進口之製材 10 年間由每年 450 萬立方公尺增加到每年 2,063 萬立方公尺，呈 4 倍之增幅；另方面俄羅斯 10 年前輸出原木量由每年 3,680 萬立方公尺減少到 2012 年之每年 1,765 萬立方公尺，但仍然為世界各國輸出原木最多之國家，同時其製材之輸出量確由每年 902 萬立方公尺增加到每年 2,027 萬立方公尺。至於世界上各國合板之輸出量卻以中國大陸速生樹種白楊（Poplar）所製造之合板，10 年來由每年 206 萬立方公尺增加到每年 1,382 立方公尺，成為全世

界輸出合板最多之國家。

三、日本全國森林面積中減掉國有林之 760 餘萬公頃外，公有林約 283 公頃，其餘之私有林有 1,450 餘萬公頃之多，但以全國普查之資料觀之，每一林家擁有森林面積在 0.1 公頃到未滿 1 公頃者有 145 萬戶，如此零星之私有林，早已難於經營，故 1950 年代後期於全國之都、道、府、縣之山村地區相繼成立森林組合（即林業合作社），由林農自由加入為合作社社員，當時林業景氣蓬勃，木材價格高於生產成本，全國林業合作社最多時達 1,400 餘社，但以 20 餘年來世界經濟情勢之演變，世界木材生產國之大量生產木材，其生產成本遠低於日本頗多，加上日本進入已開發國家，其人工成本高漲，演變至今致其林業經營無法獲利，因此林業合作社相繼合併或結束業務，至 2011 年止，全國僅剩下 672 家林業合作社仍在營運，其營業額全國總額已降到日元 2,640 餘億，不到 20 年前之 1 / 3 營業額。私有林之委託林業合作社經營，時至今日能勉強營運，係完全依靠政府（林野廳）之大力補助，以 2009 年而言，補助私有林經營金額為 829 億日元，但此金額尚未包括都、道、府、縣之配合款在內。據筆者所知，地方自治體之補助額度與中央補助款皆屬同額，但如少數財務較佳之縣，林農即可獲得較高之補助款，如三重縣為其中之一例。以下筆者依 2014 年版森林、林業白書資

料舉述，日本全國 47 個都、道、府、縣，各經各縣議會之決議，通過導入向全縣民徵收森林整備稅之措施，截至 2012 年為止，全國已有 33 個縣每年徵收為整備森林（國有林除外）所需之一部分經費，其餘未徵收該項稅收之縣，據筆者猜測不是各項稅收充裕富足，就是像沖繩縣、新潟，人民所得較低不宜擾民之縣。該項稅收係以人頭計算，不論男女老少，每人每年徵收 300 日元（約臺幣 100 元）之神奈川縣為最低，最高之宮城縣每人每年徵收 1,200 日元，其餘多數縣每人每年徵收日幣 500 元為最普遍，每人每年徵收 1,000 日元者有 5 個縣；每人每年徵收 700、800 日元者有 4 個縣，以今日日本國民之均所得而言，一年僅繳交數百至數千元，並不構成其家庭生活之重擔。自 2003 年起，由四國之高知縣創始徵收該項稅以來，迄今整整滿 10 年，經 2014 年之民意調查結果，約有 5～8 成民眾贊成繼續徵收該稅。但該稅之名稱各有不同，以「森林環境稅」為稱者最多，也有稱「森林環境保全稅」，也有稱「縣民綠色稅」，有稱「建造綠與水之稅」，有稱「育林縣民稅」，但大都於稅稱前冠上當縣之縣名，唯有滋賀縣以琵琶湖為其全國最大之湖（約日月潭之 65 倍大），其徵稅名稱為「建造琵琶湖森林縣民稅」。此外，最近有些地區倡議森林所在地之流域上游之公共團體與河流下游之公共團體共同推動「森林整備協

定」，成立森林整備基金，以該基金用以建造流域之上、下游美好之環境，惟該方案僅止於研議而已。

日本森林、林業白書雖每年循例發行，其內容雖大同小異，但統計數字每年逐年依年度有所增減，對於了解日本林業之興衰、演變情況頗有助益。

四、依 2013 年版之「白書」刊載，將森林所具有之多項功能分為 8 項，即：水源涵養、土砂災害防止及水土保持、地球環境保護、森林育樂與保健、生物多樣性之保全、文化之保存、舒適環境之形成、木材及副產物生產等，8 項中，其效益依該國學術會議對於「地球環境與人類生活有關農業及森林多功能之評價」所附資料（2001 年 11 月）中，森林多功能效益以貨幣價值量化時，以當年日幣計算時，光森林育樂與保健、吸收二氧化碳、代替石化燃料、防止土壤沖刷、水源涵養、水質淨化等間接效益之總和，約 70 兆日元以上，森林直接效用所供應之木材、食料果實、工業原料、副產品等尚不在評價之範圍。此外，無法以量化加以評估之文化、古蹟、宗教寺廟、神社之景緻美觀，以及生物多樣性之保存、物種保存、淨化大氣等之效益均未評估在內，以上資料係日本在環境教育推行時提醒國民重視森林與人類生活息息相關之參考資料。🌱

參考文獻（請逕洽作者）