

日本國有林經營之改革與其管理機構之組織

文 王槐榮 林務局退休副局長

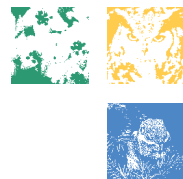
前言

日本國有林之面積約785萬公頃，佔全國森林總面積2,520餘萬公頃之約三分之一。負責經管國有林之機構為該國農林水產省之林野廳。自二次世界大戰後，全國林政統一，國有林之經營由林野廳採行獨立計算盈虧之特別會計制度營運。由於時代潮流之演變，五十年代該國經濟高度成長，木材需要量大增，價格急速上漲，此時為求供應國內木材之需要，訂頒"國有林生產力增強計劃"大量生產木材，最高峰時期為1965，國有林年伐木量高達2,300萬立方公尺，此時為國有林經營獲利最豐時期，一方面為求充分供應木材之需要，該國自1964年起開放木材輸入完全自由化，加上日元升值，促使外國木材之大量進口，同一時期其國內經濟之急速發展，帶來工資上漲，木材生產成本日益高漲，造成林野廳之財務狀況自六十年代之後期開始由盈餘轉為虧損，起初以移用過去盈餘基金補貼，但數年內已無多餘之基金可供挹注，該廳自1976年起開始向農林漁業金融公庫、國內銀行等融資借款營運。為解決此種財務困境，雖經1978年至1993年分二期實施"國有林野事業改善特別措置法"設法改善

營運，但虧損仍然年年累積增加，至1998年年底，該廳之累計虧損（負債）已高達3兆8仟8佰餘億日元，引起其國內各階層暨內閣之高度重視，逼使該國之"林政審議會"研擬徹底解決方案，該審議會於1998年府提出"國有林改革關連二法"即時經國會審查通過自1999年起施行，該方案之重點茲列舉如下。

日本國有林養營改革四方案

1. 國有林經營重心由木材生產機能改變為以森林公益效能為經營之主軸（我國已於民國七十八年開始實行）將國有林過去百分之四十六公益林，調查增編其面積達百分之八十即620萬公頃劃編為公益林。將國有林區分為(1)森林與人類共生林（包括自然生態保護、森林景觀遊樂等）約206公頃，(2)水土保持林（即各種保安林之合計）約414萬公頃，(3)資源循環利用林（即可供木材生產之森林）約139萬公頃。國有林之年伐木量自1996年之640萬立方公尺減到2001年之350萬立方公尺。（依據統計2001年全國木材需要量9,290餘萬立方公尺）
2. 自1999年度開始，將戰後施行五十餘年之



國有林特別會計制度改變為一般會計制度，經營管理國有林野之支出，原則上由政府一般會計（公務預算）支出，但保留少部分伐木事業仍以特別會計制度辦理。

3. 組織之裁併與業務之簡化：將林野廳與附屬機關裁併如下：林野廳內部主管國有林之二部門合併為一部門。營林局14個裁併為7個，另設7個分局。名稱改為森林管理局。營林署229個裁併為98個，名稱改為森林管理署，另設14個支署及若干個森林管理中心或森林經營中心。精簡裁併後林野廳員工人數由1995年一萬五千餘人減至2001年之八千七百餘人，但經過內閣審核核定人數為六千六百五十六人，換言之今後仍有二千餘人待精簡。
4. 林野廳歷年來累積債務之解決：該廳累積3.8兆日元之債款中之2.8兆日元改由國家之一般會計吸收，分年償還本利；另外1兆元由林野廳本身特別會計收入（土地及資產處分及林產物販賣收入）分五十年還本，利息由該廳一般會計項下支付，但應徹底防止增加借債。依照上舉四項改革方案之立法意旨，今後林野廳為國有林之管理、保護與森林企劃之訂定為主，期待國有林真正成為國民全體共有之森林。有關國有林之伐木、造林、治山等工作全部改由民間執行（外包），經過上列之改革後是否能達到預期效果，待讀者日後觀察。

日本林野廳之新組織架構

由下列簡表檢視，吾人可發現其掌管全



國二千五百餘萬公頃林地之機構已達相當精簡，至於表中每課員工之職銜與人數，因限於篇幅不在此舉述。不過在行政體系中，課之下設有若干班（相當於我國之股），班之下即各業務主辦，日本稱之為係。以下以國有林野部之業務課為例，將該組織架構舉列如表一。

該業務課編制配置人員有企劃官11人；技術開發調查官1人；森林土木專門官2人；資產（利）活用管理官1人；鑑定調整官1人；審查官1人；測定專門官1人；訟務官1人共19人。課設有課長1人及若干之課長補佐，原則上各班班長皆以課長補佐擔任，但其中之一人稱為總務課長補佐，協助課長掌理全課業務。

其次介紹林野廳轄下之森林管理局與森林管理署之組織架構（如表二）。

由於七個不同之森林管理局所轄林地面積大小不一，業務範圍與特性之差異，有不同之組織與編制，如北海道森林管理局轄下設有四個分局，故其森林整備部分為森林整

表一 國有林野部業務課組織架構表

| | | |
|-------------|-------------|----------------------------|
| 業 務 課 | 總務班 | 設有總括係、法令係、庶務係 |
| | 造林種苗班 | 設有造林係、種苗綠化係 |
| | 治山班 | 設有施設係、防災林係 |
| | 林道班 | 設有建設係、補修係 |
| | 販賣班 | 設有收穫係、纖維生產係、販賣係、需要開發係 |
| | 森林技術推進班 | 設有企劃開發係、指導普及係 |
| | 財產管理班 | 設有林野管理係、財產管理係 |
| | 土地（利）活用班 | 有企劃係、需要開發係、處分係、土地活用係、情報管理係 |
| | 地域振興、分收林班 | 有地元施設係、活用指導係、分收林企劃係、分收林業係 |
| | 國有林野總和利用企劃班 | 有企劃係、計劃調整係 |
| | 國有林野總和利用推進班 | 有指導林、推進係 |

表二 森林管理局之組織架構

| | | |
|-----------------------|-------|---------------------|
| 森 林 管 理 局 | 總務部 | 設有總務課、職員、厚生課、經理課 |
| | 計劃部 | 設有計劃課、指導普及課、國有林野管理課 |
| | 森林整備部 | 設有森林整備課、販賣課、治山課 |
| | 企劃調整部 | 設有企劃課、業務調整課、保全調整課 |

備第一課至整備第五課；販賣課及治山課同樣分為販賣第一至第五課；治山課亦同。同樣情況計劃部內之國有林野管理課也分為第一課到第五課。

關東森林管理局與中部森林管理局轄下設有東京分局、名古屋分局；東北森林管理局設有青森分局，業務範圍及管轄面積不如北海道管理局之廣，故相關業務課之分法皆分為第一課、第二課。以下為森林管理局轄下森林管理署之組織架構：



由於全國九十八個森林管理署所轄面積大小之差異，業務特性之不同，規模較小之

九個管理署之內僅設總務、業務二課；至於業務較廣治山業務較多之管理署，業務課分為業務第一課，第二課至第三課，甚至有設到業務第四課，治山課亦同。最多設立到六個課之管理署有八個，其餘之管理署皆設有三個課。此外設有支署之管理署有十四個，支署之下設有與本署相同之三個課與二個課二種。於管理署轄區內是業務之需要可設立森林管理中心或森林經營中心，有無設立之必要，由森林管理署呈報森林管理局轉林野廳承認即可。限於篇幅無法將所有組織架構全部列舉，僅摘錄部分供參考。📍

註：參考資料

1. 國有林野關係通達集（組織、人事、厚生編），平成15年版
2. 森林、林業統計要覽2003年版
3. 東京新聞Sunday版 2003年4月20日（星期日）（世界と日本）