

東南アジアの木材産出地域における 森林開発と木材輸出規制政策

立 花 敏

Forest Exploitations and Timber Export Restrictions in Southeast Asian Countries

Satoshi TACHIBANA

Southeast Asian countries have played an important role in world timber trade, especially in Japanese timber imports. The deforestation in the region, however, has accelerated in the last two decades. In the meantime, many restrictive policies on timber exports have been enforced in the major timber-exporting countries such as the Philippines, Indonesia, and Sabah and Sarawak of Malaysia, facing various situations of forest resources and wood-based industries.

This study aims to reveal the background and progress of the restrictive policies. The results are the followings; (1) Forest exploitation of Sabah started in the 1960 's, with an intention of supplying the Japanese timber market. Indonesian forest exploitation has been actively pursued since the late 1960 's, when forest exhaustion in the Philippines became apparent. Both Indonesia and Sabah have taken over the role of main suppliers to Japan since the middle of the 1970 's. The extent of forest exploitation in Sarawak fell far behind that in the other countries because of the lower quality of its logs and its low dependence upon timber-related revenue. (2) Indonesia 's new forestry policy has been in force since 1979 and has used a log export quota system since 1980 in order to encourage its timber-processing industries, especially plywood industry. This log export quota turned into log export ban in 1985. On the other hand, exhaustion of forest resources in Sabah became worse in the 1980 's because of excessive timber harvest. Sabah introduced a log export quota system in 1987, facing the serious deforestation. This log export quota came into force in 1989, along with its promotion measures for the timber-processing industries. Eventually, Sabah adopted a log export ban policy in 1993. And furthermore, Sarawak started a log export quota policy in 1992 and tightened it in 1993, in order to encourage its timber-processing industries with comparatively rich forests.

Keywords: Log export ban, Log export quota, Industrialization of timber-processing industries, Indonesia, Sabah State of Malaysia, Sarawak State of Malaysia

キーワード：丸太輸出禁止、丸太輸出枠、木材加工工業化、インドネシア、マレーシア・サバ州、マレーシア・サラワク州

はじめに

(1) 日本の南洋材輸入

戦後における経済成長の過程で、日本は諸外国からの木材輸入に強度に依存するようになった。その結果、近年の木材自給率は2割程度に留まる状況となっている。主たる木材輸入元は東南アジア、北米、極東ロシアであり、それぞれから輸入される木材は南洋材、米材、北洋材と呼ばれる。

まず、1950年代半ばから急増した日本の南洋材丸太輸入の変遷を概観してみよう(図1)。南洋材とは、インドネシア、マレーシア、フィリピン、パプア・ニューギニア(以下ではPNG)、ブルネイ、シンガポール、ソロモン諸島から輸入される木材の総称である。第二次世界大戦後に急増してきた日本の南洋材丸太輸入は、1973年をピークとして減少の途を辿っていることが分かる。日本の南洋材丸太輸入の相手としては、1950年代後半から1970年代初頭まではフィリピン、1970年代から1980年代初頭まではインドネシア、1970年代半ばから1980年代にはマレーシア・サバ州、1980年代半ばからはマレーシア・サラワク州がそれぞれ中心であったことが読み取れる。なお、近年は合板原木の不足を補うためPNGからの輸入が増えている。こうした変遷は、木材産出国での森林開発や森林

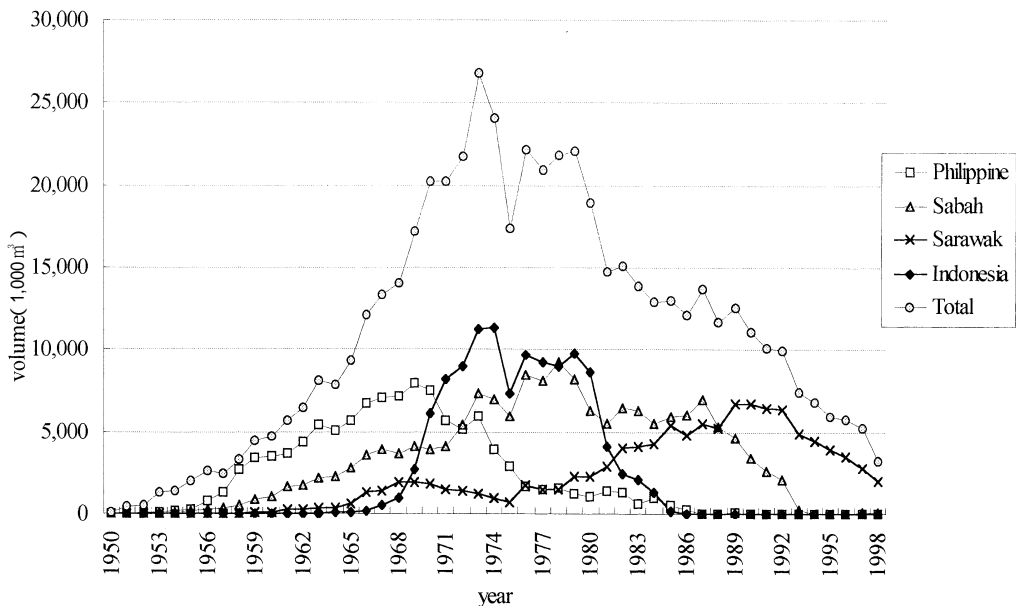


図1 日本の南洋材丸太輸入(資料:大蔵省「貿易統計」)

の枯渇、木材輸出規制、木材加工産業の振興などが主な背景となっている。

第二次世界大戦後における日本、韓国、台湾を中心とした南洋材需要の増大と、それに伴う産出国での森林開発の展開は、一方では産出国における森林資源の枯渇化をもたらし、他方では資源ナショナリズムに立脚した丸太輸出から木材製品輸出へという動きを生じさせた。このような動き、すなわち日本の嗜好(白色系良質丸太)に合う伐採可能な森林資源の減少、森林資源保護・木材加工工業化を目的とした丸太輸出規制・禁止、木材製品の輸出振興が上述のような輸入元の変遷に影響を与えてきた。また、マレーシア・サバ州からの丸太輸出が長期にわたり且つ大量の水準で推移したことは、同州経済が丸太輸出に異常なほど依存していたことが要因となっていた。

日本において、南洋材は合板・製材品の原料として用いられる。戦後、日本の南洋材丸太輸入は1948年に始まったが、当初はアメリカ合衆国やヨーロッパ向けの合板、ラワン・インチ材の加工貿易の原料としてであり、1950年代までは木材輸入量の多くを南洋材丸太が占めていた。しかし1960年代に入り、一方では台湾、韓国といった合板生産・輸出国の追い上げにさらされ、他方では日本の高度経済成長により国内需要が増加する中で、南洋材丸太の輸入は従来の加工貿易の原料としてではなく、内需向け製品の原料へと位置づけが変わっていった。

南洋材丸太の多くが原料となる合板の生産量をみると、高度経済成長期の中で第一次石油ショックまでは増加の一途をたどり、それより第二次石油ショックまでは増減があるものの高水準を維持した(図2)。それ以降はほぼ減少傾向を示している。これは国内製材工場の南洋材製材品生産量にも当てはまる。当然ながらこの動きは南洋材丸太輸入量の推移とも軌を一にするものである。

このように日本の南洋材丸太輸入が減少傾向をたどり、国内での合板・製材品の生産を減少させていくのに対して、木材製品の輸入量は第二次石油ショック後、急速な増加をみせる。合板につい

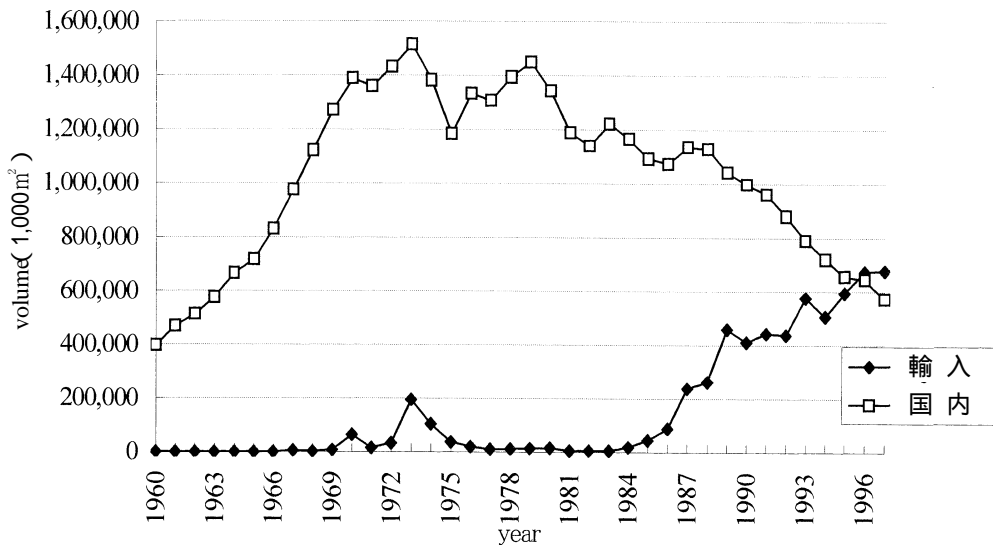


図2 日本における合板供給 (資料：大蔵省「貿易統計」)

ては、第一次石油ショック時の1973～74年に急増した需要を賄うため台湾、韓国からの輸入が一時的に増加したが、本格的増加をみせるのは1985年以降である(図2)。また、南洋材製材品についても同様な傾向となっている。

(2) 木材輸出規制政策の背景と影響

熱帯林の劣化・消失は、過度の商業伐採や燃材採取、“非伝統的”焼畑農業(火入れ開拓)、農業開発、放牧、土地制度の未熟さ、人口圧力などが相互に関連しあいながら起こっていると考えられる(註1)。南洋材を産出する東南アジア地域においても、森林資源の劣化・消失は顕著に進んでいる。そうした資源制約の強まりにも拘わらず、国や州の財政は木材ロイヤリティなどの木材関連収入へ少なからず依存しており、また経済発展の要請から木材加工業の振興が志向される傾向にある。一方で、日本などの木材消費国では合板などの原料として南洋材への依存が今なお高い。

東南アジア諸国では、こうした状況下で木材輸出への規制を1970年代半ばから採るようになった。特に丸太輸出規制の背景とそれによる影響に関しては、図3のように簡略化して書くことができるだろう。

丸太輸出の規制政策を例にとるなら、輸出規制によって短期的には産出国の丸太生産が減ることが想定される。なぜなら、輸出規制された分が直ちに国内へ供給されることは考えにくいし、もし国内へ供給され得たとしてもそれに対応できる加工設備を急に作り上げるのは極めて難しいからである。他方、国内加工の増加によって長期的には加工技術が高まることも期待される。つまり、丸太輸出規制は森林資源の保全へと結びつく可能性がある。

また、丸太輸出規制政策のもとでは、その産出国が木材加工の振興策を採っても採らなくても、自国の木材加工へ供給される丸太は増えるだろう。なぜなら、丸太輸出の規制された量と同じだけ生産量も減るとは考えにくく、一定の生産量は維持されるだろうから、その分は自国内へ供給され

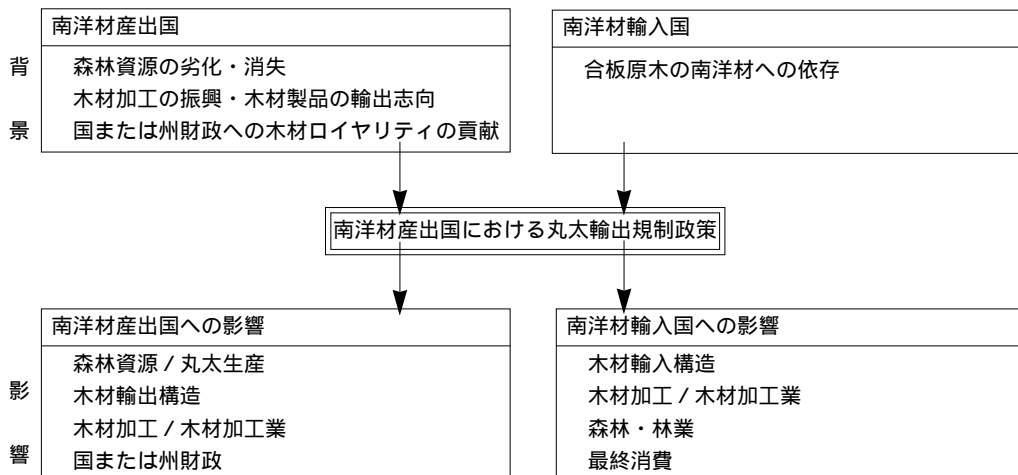


図3 丸太輸出規制政策の背景と影響に関する概念図

ることになる。つまり、丸太輸出規制政策は木材加工産業へ正の少なからぬ影響を与えると予想される。この場合には、産出国の木材加工技術が輸出相手国のそれと比べてどの程度かによって、森林保全との関わりが決まることになる。あるいは、財政が木材ロイヤリティへ強度に依存する国や州においては、丸太輸出に伴う歳入の減少を補う何らかの手だてが必要となってくる。

一方、日本などの消費国では、まず産出国の丸太輸出規制政策は加工原木の調達を困難にするから、少なくとも短期的には木材加工産業へ大きな打撃を与えることが予想される。そして、長期的には自国林業の振興や、原木供給元の新たな開拓、加工技術の向上が求められることになる。さらに、丸太輸出規制によって産出国からは安価でしかも自国で加工生産するのと同等に良質な木材製品の輸入が増加することも期待されるから、消費国の最終消費者には利得が生じてくると考えられる(註2)。

(3) 本稿の目的と構成

前項で述べたように、木材輸出規制政策は産出国と輸入国へ様々な形で影響すると考えられる。そこで、本稿では、種々の影響を解明する足掛かりとして、東南アジアの木材産出地域に注目し、特に主要な木材輸出国であるインドネシアとマレーシア(特にサバ州とサラワク州)を取り上げて、木材輸出規制政策の背景と内容を明らかにしたい。こうした政策は、森林資源の態様とも密接に関係するため、森林開発などとの拘わりも念頭においてみていく。

第 章では、東南アジアの主要な木材輸出国で採られた木材輸出規制政策の先駆けとして、森林開発と資源ナショナリズムを取り上げ、その背景や経過を考察する。第 章では、主要な木材産出地域における木材輸出規制政策の内容と変遷をまとめる。

本稿は、インドネシアとマレーシアで行った1996年12月と1998年12月の聞き取り調査および文献調査に基づいている。

(註1) 現在森林減少が顕著に表れているのは熱帯林である。その消失メカニズムは、国や地域などにより異なるため、一様に議論することは難しい。だがその一方で、消失メカニズムを解明し対策を採ることは、当該の国・地域のみならず地球環境そのものにとっても極めて重要である。そこで、国内外の研究者により個別の消失メカニズムと共通する消失メカニズムの双方の研究が行われている。例えば、直接・間接もしくは近因・遠因として整理した永田・井上(1998)やアクターの拘わりからまとめた井上(1995)、社会的要因と自然的要因とに大分類して更にそれらの関連を示した熊崎(1993)などは参考になる。

(註2) 東南アジア地域における丸太輸出規制政策の影響に関して、TACHIBANA(2000)は日本の合板市場をモデル化して分析することにより、定量的な把握を行っている。それにより、次の2点が明らかにされている。(1)インドネシアの丸太輸出規制は、日本の合板市場を介して、自国をはじめとした東南アジア諸国の合板産業に多大な利益をもたらし、合板価格の低下により日本の最終消費者へ利益を生んだが、日本の合板産業へは大きな損失を与えたこと。(2)マレーシアのサバ州とサラワク州の丸太輸出規制は、日本の合板用原木市場を介して、自国へも日本の合板産業へも少なからぬ損失を与えたこと。

森林資源を巡る動き

(1) 森林開発

a. インドネシア

インドネシア共和国(以下、インドネシア)は1万3,000余りの島々からなる島嶼国家であり、その面積は日本の約5.2倍の1億9,274万haに達する(表1)。インドネシアの森林は全て国有であり、現在の森林面積は1億1,171万haと国土の58%を占めている。それは保護林・保全林と制限生産林・転換林(生産林)に分類されている。地域別に森林率をみると、カリマンタンとスラウェシが比較的高いことが読みとれる。インドネシア国内で公表されている統計数値でみる限り、1968年から1995年までに森林率は63%から58%へと5ポイント減少したことになる。だが、種々の報告や聞き取り調査を元にする、森林面積はその割合以上に減少してきたと考えられる。

表1 インドネシアの森林

州	土地面積	森林面積		森林率	保護林	公園・保全林	制限生産林	転換林(生産林)
		1995年	1968年					
Daerah Istimewa Aceh	5,539,000	3,282,260	4,090,000	59	1,051,406	666,800	1,375,704	188,350
Sumatera Utara	7,168,068	3,526,448	4,350,000	49	1,391,129	253,885	1,349,886	531,548
Sumatera Barat	4,229,730	2,942,869	2,360,000	70	1,206,624	599,694	539,707	596,844
Riau	9,456,160	4,634,668	6,600,000	49	390,000	410,908	1,960,128	1,873,632
Sumatera Selatan	10,277,500	4,028,200	7,350,000	39	774,700	796,500	333,000	2,124,000
Jambi	5,100,000	2,220,300	3,670,000	44	181,200	602,900	363,100	1,073,100
Bengkulu	1,978,870	977,957		49	441,090	296,038	213,916	26,913
Lampung	3,301,545	1,083,749		33	336,100	422,500	44,120	281,029
Jawa Barat	4,630,001	973,762	973,000	21	229,455	196,446	0	547,861
DKI Jakarta	59,000	1,166	1,000	2	51	127	0	988
Jawa Tengah	3,421,000	673,588	658,000	20	65,543	2,952	0	605,093
DI Yogyakarta	317,000	16,696	17,000	5	3,246	231	0	13,219
Jawa Timur	4,791,970	1,348,237	1,340,000	28	255,818	245,337	0	847,082
Kalimantan Barat	14,680,700	7,695,625	9,760,000	52	2,047,125	1,336,750	2,988,750	1,323,000
Kalimantan Tengah	15,300,000	10,997,419	13,075,000	72	800,000	729,419	3,400,000	6,068,000
Kalimantan Selatan	3,700,000	2,029,800	1,395,000	55	432,486	139,315	132,975	1,325,024
Kalimantan Timur	21,144,000	15,951,620	17,240,000	75	3,643,860	1,968,600	4,826,100	5,513,060
Sulawesi Utara	2,751,501	1,583,720	5,645,000	58	285,430	326,590	741,200	230,500
Sulawesi tengah	6,368,925	4,934,915		77	1,764,720	604,780	2,142,606	422,809
Sulawesi Tenggara	3,814,000	2,190,160		57	420,795	273,359	827,115	668,891
Sulawesi Selatan	6,292,650	3,351,789	4,293,000	53	2,004,070	189,639	993,082	164,998
Bali	563,286	125,513	121,000	22	84,059	31,951	5,650	3,853
Nusa Tenggara Barat	2,015,315	1,063,274	734,000	53	481,682	134,759	222,712	224,121
Nusa Tenggara Timur	4,738,920	1,476,592	629,000	31	667,601	131,890	398,954	278,147
Maluku	8,572,800	5,096,883	6,000,000	59	1,550,356	440,956	1,807,107	1,298,464
Irian Jaya	41,066,000	28,816,270	31,000,000	70	8,648,610	8,311,820	4,732,360	7,123,480
Timor Timur	1,460,937	689,822		47	435,277	38,850	170,484	45,211
Total	192,738,878	111,713,302	121,301,000	58	29,592,433	19,152,996	29,568,656	33,399,217

資料：Secretariat General of Ministry of Forestry, Forestry Statistics of Indonesia 1994/1995

注：1968年の森林面積以外の数値は1995年のもの。

同国には27の行政区があるが、地域別にみて森林面積が多いのは、カリマンタンとイリアンジャヤとスマトラである。そのカリマンタンは4行政区で構成されており、表1からは東カリマンタンのシェアが特に高いことが見て取れる。ボルネオ島にある東カリマンタンとマレーシア・サバ州、サラワク州は東南アジアにおける主要な木材生産地域であり、日本へも多量の木材が輸出されてき

た。生産される主な樹種は、カリマンタンとスマトラでは主としてメランティ(Melapi)、クルイン(Keruing)、カポール(Kapur)であったが、伐採圏がイリアンジャヤへと拡大するのに伴ってその樹種も多様化した(1983、日本木材輸入協会)。生産(伐採)は生産林と農地転換林で行われ、その方式は基本的に胸高直径40cm以上を対象とした択伐方式が取られてきた。

インドネシアの林業・林産業の歴史は次のように時代区分できるだろう。

ジャワ・マドゥラの内領を中心にチーク材生産が行われ、第一次世界大戦後にスマトラを主とする外領ではフタバガキ科の開発が進んだ時期(~1949年)

ジャワから外領への移行期であり、カリマンタンをはじめ外領での森林開発が広範に行われるようになった時期(1949~65年)

外資導入法、林業基本法、国内投資法が制定されて国内外からの投資が急増し、また森林伐採権の発給が行われて木材生産・輸出とも飛躍的に増大していった時期(1965~74年)

選択的な外資の導入と輸入代替型産業としての木材加工産業の振興が、丸太輸出のコントロールを伴って図られた時期(1974~84年)

丸太輸出禁止政策のもとで、輸出志向型の合板産業振興が図られた時期(1985~98年)

オランダ領であったインドネシアでは、1894年に山林局が設置され、森林法が公布された。そのもとで森林は営林区と森林区とに分けられ、チーク材を営林区に編入することになった。それらは、森林制度の集約化とチーク林開発の全面的な政府直営化が目的であった。チーク材はヨーロッパで珍重されて商品価値が高かったため、その管理を徹底しようとしたのである。ちなみに、1935年にはチーク林面積の91%が山林局の直轄であった。

このように、当初はジャワでチーク材が生産されていたが、第一次世界大戦後の南洋材に対する外国需要の高まりを背景に、スマトラなどの外領においてフタバガキ科の生産が増えていった。スマトラは平地であり、またゴム生産が多かったために社会資本がある程度整備されており、森林開発の素地があったのである。第二次大戦前の1939年にはジャワなど内領でのチーク材とスマトラなど外領でのフタバガキ科ラワン材等を合わせて400万 m^3 が生産された。

第二次世界大戦後には、ジャワから外領へ、言い換えるならチーク材から一般材へと森林開発の重点が移行するなかで、特にカリマンタンが投資の対象として新たに重点がおかれるようになった。だが直ぐには生産が伸びず、例えば1955年の丸太生産量はジャワが全体の52%、スマトラが同じく31%であり、カリマンタンは14%に過ぎなかった。カリマンタンでは、労働力不足や林業資本の不足に加えて、クダクダ集材(人力による木馬出し集材)や水運出材が集運材の中心であり、伐出効率を決して高くなかった。

カリマンタンでの森林開発は、1963年の日本におけるカリマンタン森林開発協力株式会社(FDC)設立が足掛かりとなった。この設立は、新たな産地確保が必要になったことが背景にあった。この時期から始まったフィリピンにおける丸太輸出規制の動き(1967年の段階的輸出削減法の提出など)と、折からの日本の高度経済成長に伴う需要増大により、加工貿易の原料としてのみならず内需向

け加工原料としても、南洋材を確保する必要が高まったのである。また、インドネシア側としても1961年から始まる総合開発5ヶ年計画の中で資本拡充が必要とされ、FDCとプルフタニ(インドネシア国営林業公社：B.P.U. Perhutani)との間で生産分与方式(プロダクション・シェアリング)によって森林開発が始まった。これは、日本側が生産に必要な機材の供与やインフラの整備を行い、両者は生産された材をその投資額に応じて一定割合を配分するという仕組みになっていた(註1)。

しかし、1965年にスカルノ大統領が退任しスハルト大統領が政権を握ると、彼は従来の国営企業中心の経済発展路線を退け、積極的な外資導入路線を採った。さらに、1967年の外国投資法と林業基本法および1968年の国内投資法の制定によって、1969年から始まる開発5ヶ年計画期には、森林開発が本格化するとともに林業・林産業は新しい段階を迎えることになった。林業基本法の制定により、森林伐採権(HPH)の発給が行われた。外国投資法は、国有化しない保障と国有化の際の補償、3年間の企業税免除、利益の自由な海外送金の認知などのように、開放的な外資導入を図るものであり、外国資本に門戸を大きく解放することになった(日本貿易振興会、1970)。これによってインドネシアの丸太輸出量は1967年の60万 m^3 から1973年には1850万 m^3 へと増大した。

第一次5ヶ年計画期においても木材加工化政策が全くなかったわけではない。林業基本法制定当初にあっても、伐採権取得時に政府との間で締結されるフォレスト・アグリーメントにおいて木材加工工場の設置は義務付けられていた(日本貿易振興会、1970)。しかし、この条件の履行はないがしるにされており、経済発展の基礎固めとバランスのとれた開発をスローガンとした第二次5ヶ年計画期(1974~78年)において、雇用拡大、資源加工産業の基礎固めとして木材加工工場建設の義務も厳しくなった。

b. マレーシア・サバ州(註2)

マレーシア・サバ州は、州面積約737万haの45%(1993年に約377万ha)が森林であり(表2)、それらは州森林局に管轄されている。データソースが異なるため断定はできないが、1960年代半ばの森林面積は604万haであったから、30年程の間に森林率にして約30ポイント分の森林が消失した可能性がある。さらに、閉鎖林から疎林への森林の質的劣化も指摘できる。

1993年の森林面積の67%、約253万haが用材生産される商業林(Commercial Forest)である。地区別の森林率は、タワウ地区やケニンガウ地区、サンダカン地区が高く、これらの地区には商業林の多いことが特徴である。

表2 マレーシア・サバ州の森林

単位：1,000ha、%

年	森林	森林率	保存林	商業林			その他
				(商業林)	(マングローブ林)	(保安林等)	
1966	6,047	82	2,753	2,389	80	284	3,294
1993	3,777	51	3,349	2,530	316	502	428

資料：日本南洋材協議会(1975)『南洋材史』
Yearbook of Statistics, SABAH, 1993

サバ州の森林開発は、英国企業が1895年頃からサンダカン地方で行ったのが始まりといわれ(日本南洋材協議会、1975)、英国領時代の1915年に山林局が設置されてから本格的に行われるようになった。さらに1971年に樹立された新経済政策のもとで外資の導入が図られ、森林開発は進展していった。

同州の森林開発は次のように4期に区分することができる。

英領ボルネオ木材会社(British Borneo Timber Company、以下ではBBT)が伐採権を独占し、高価格を維持するために消費国で選好の強い広葉樹材を少量生産していた時期(1919～52年)

BBTの独占が解消されて、伐採権(ライセンス)交付制度の基本となるものが出来上がり、外国から3社と州内から8社のライセンシー(伐採権保有者)が参入し、機械化を伴って伐採地域を急速に広げた時期(1952～66年)

州住民の所得向上・教育の振興改善を目的に公営企業としてサバ・ファウンデーション(Sabah Foundation。またはヤヤサン・サバ。以下ではSF)がつくられ、85万5千haの100年ライセンスを獲得して林業の中心を担うようになった時期(1966～78年)

SFが他のライセンシーなどと合併企業を設立し(公企業主導による外資導入政策、安藤(1992))、森林管理面で広範に影響力を持つようになった時期(1979年以降)

第1～3期の頃は、機械化された伐出による立木損傷に対処するために、100年のローテーションで伐採されるように規制を設けるなど、州政府は森林の保護と木材の保続的生産を中心課題にしていた(日本南洋材協議会、1975)。伐採権の独占が解消された後の第2期から州政府がライセンスを発給するようになったが、次第に契約期間の短いライセンスが増加しその生産割合が高まった(立花ら、1996)。また、造林や林分改良などを担当するサバ森林開発公社が1976年に設立され、1981年までに約5万ha(安藤、1992)、1996年までに約11万haの植林が行われた。

サバ州からの木材輸出は、東海岸のサンダカン周辺で生産されたセラヤ材が1885年に輸出されたのが始まりであり、当初は香港と中国を主な市場にしていた。20世紀に入ると、1910年の6千 m^3 から1930年の10万 m^3 へ、さらに1937年の18万 m^3 へと木材輸出は急速に増大して第2次世界大戦前のピークとなった。そして戦後の1950年代後半からホワイトセラヤ(white seraya)やレッドセラヤ(red seraya)を主体にした木材生産が活発化し、丸太は州内最大の輸出品として日本などへ輸出されるようになった。

生産された樹種をみると、セラヤが5～6割を占めて推移しており、次に多いのは順にカポール(kapur)、クルイン(keruing)であった。原生林の一次伐採によって生産される木材は大径(胸高直径70cm上)で通直なために歩留まりがよく、総じて価格は高かった。材種では、ホワイトセラヤ材が日本などの需要側の選好に合って特に高価であった。

木材が生産された主要な地域は、1960年代前半までのサンダカン周辺に60年代後半からはラハダツ周辺が加わり、キナバタンガン河下流域全般となった。1970年代になると、それが徐々に内陸部

に展開するとともに南東部のタウ周辺も伐採圏に入っていった。1980年代になると伐採の中心は資源の豊富な内陸に向かってさらに進んだ(日本木材総合情報センター、1991)。1980年代半ばからは100キロメートル以上内陸へ入ったキナバタンガン河上流域やホワイトセラヤの良質材が多く残っていたケニンガウ周辺の山岳林へと移り、キナバタンガン河の北側ではトラックでキマニスへ、その南側ではトラックや流送でタウへと運ばれた。その一方で1980年代に入ってから、沿岸地域を主にした二次林伐採で胸高直径55～60cmの木材も生産されるようになった。このように、二次林の利用と平行して伐採地域の中心は原生林を求めて内陸に向かって進み、内陸部ではそれに伴う林道開設などによってインフラが整備された。

サバ州での旧来の集材・運材方法は、クダクダと軌道(railways and tramways)が主流であった。第2次世界大戦前までは平地林を伐採していたことなどから、軌道の利用は有効だったのである。1950年代に入ってから集材方法に変化が生じ始めた。クダクダ集材の費用が相対的に大きくなったことや、伐採地域が奥地化して軌道までの搬出条件が悪くなったことから、北ボルネオ木材会社(North Borneo Timber Ltd)などの大手会社がトラクターを利用するようになり、徐々にそれが主流になっていった。また運材方法では、1952年の林道開設を始まりとして林道が延長されるようになり、1974年以降には軌道に代わってトラックが主体となった(日本南洋材協議会、1975)。

この間に、サバ州での丸太生産量は1970年の656万 m^3 から1978年には1,321万 m^3 へと倍増し、当時から「サバ州の丸太生産はあと10年」と言われるように、過度の伐採により森林資源は枯渇へと向かった。ちなみに1980年代中期において、経済林としては70%、州有林としては61%が既に伐採が終わったと言われた。

c. マレーシア・サラワク州

マレーシア・サラワク州は、州面積1,244万haのうちの70%、863万haが森林である。サラワク州の森林面積は、1967年に943万haであったから、四半世紀の間に80万ha(8.2%)が減少した可能性がある。地域的な森林率は、州都クチン周辺の地区を除き70%以上となっている。また、サラワク州では永久林(Permanent forest estate)と州有林(State-land)が伐採対象となり、特に前者の伐採には州森林局の管理のもとで年間伐採地割当(Annual-coupe-system)が採用されるようになっている。なお、1967年の永久林には保存林64.7万ha、保護林240.9万ha、共有林3万haが含まれる。

同州の林業の始まりは19世紀中葉のブルック王朝時代まで遡るが、沿岸部の湿地林で生産された

表3 マレーシア・サラワク州の森林

年	森林面積	森林率	単位：1,000ha、%			
			(永久林)	(国立公園・野生動物保護区)	(州有林)	(その他森林)
1967	9,429	77	3,086			6,343
1994	8,639	70	4,434	291	3,914	

資料：日本南洋材協議会(1975)『南洋材史』
Yearbook of Statistics, SARAWAK, 1994

木材がヨーロッパで家具用として利用されたに過ぎなかった。その後、土地開発の目的が農業開発におかれ、林業政策は原住民の自給経済を支えることに注力された。山林局は1919年に設置されたが、山林局による管理はごく限られた森林に留まり、原住民の薪炭材採取以外には大規模な森林開発には許可を与えなかった。そのため、例えば1935年の丸太生産は3万^{m³}に満たない程度であり少なかった。つまり丸太輸出も少量だったのであり、輸出先はシンガポールが主体であった。

丸太生産が増えるのは1950年代以降であり、1950年の英国「植民地開発福祉法」の基金によって、伐出設備などの林業機械化や開発対象地の策定・調査が行われた。これと同時期の1954年に、保続生産原則に基づく伐採計画を明確にした森林法が成文化された。

1951年には生産された丸太20万^{m³}のうち40%が国内消費に向けられたが、1955年の丸太価格高騰も手伝って次第に輸出中心に丸太生産が展開された。しかし、1960年代初めまでは湿地林(センガワン、ジョンコン、ラミンなど)での生産が主体であった。また湿地帯では、人力による出材と、縦横に設置した線路を使ってトロッコによる運材が行われた。

丘陵林材の開発が進み出すのは1960年代半ば以降であるが、これは同州で産出される丸太の材質が劣ることと、同州の経済にとって林業の地位が比較的良かったことによる。材質に関しては、フィリピン材、サバ材、インドネシア材、サラワク材の順で材質が良いといわれる。同州には砂地が多いため樹木が過熟になりやすく、穴あき材や曲がり材、沈木などが多くなってしまふ。さらに、サラワク材には日本で好まれる白系の材が少ないという特徴もあった。また、同州では原油採掘を中心とする鉱業が経済の主力であり、サバ州と違って林業(森林開発)への依存度が低かったことも影響している。このため、当時の消費国において、サラワク材は他産地からの丸太輸入の不足を補填するものであり、日本においてもインドネシア材丸太が減少する1970年代末までサラワク材丸太の輸入は伸びなかった。

そうした背景からサラワク州の森林開発は後発だったわけだが、木材産業の振興を目的に1973年にサラワク木材開発公社が誕生し、新たな展開が始まった。折しも主要な南洋材産地において良質な森林資源が減少・枯渇し、またその丸太輸出が制限される中で、比較的豊富に森林資源の残っているサラワク州は、1970年代終わりから1980年代にかけて丸太生産を急増させ、多くが輸出に向けられていった。つまり、最後の大きな産地としてその役割がより重要になったのである。

(2) 資源ナショナリズム

第二次世界大戦以降、先進国では経済が大きく進展したのに対し、資源保有国でもある発展途上国においては、植民地時代からのモノカルチャーな経済構造が災いして、その経済が大きく依存する一次産品の価格変動に伴う経済の短期的な不安定性、先進国との貿易における交易条件の長期的な悪化という問題に直面した。これは主として、一次産品のもっている需給に対する価格弾力性の低さ、技術革新による代替財の出現、先進国での管理価格の存在、農産物保護主義による輸出市場の縮小によるものであった。このような問題の解決を求める発展途上国では、1974年の国連資源特

別総会における「新国際経済秩序樹立に関する宣言と行動計画」の決議以降、従来、先進国資本に支配されてきた自国資源に主権を行使し、自国経済の発展に役立てようとする資源ナショナリズムが高揚した。これには、1973年に石油輸出国機構(OPEC)が国際石油資本(メジャー)に対して採った生産割当上限制による石油価格の引き上げ、石油生産会社に対する経営参加・国有化といった戦略が成功したことも大きく影響していた。

東南アジアの南洋材産出国においても、1971年のクダクダ材事件以降、輸出量および輸出価格の安定化を望む声が高まり、1974年の東南アジア木材生産者会議(SEALPA: South-east Asia Lumber Producers' Association)の結成に繋がった(註3)。また第一次石油ショックを挟んで1973年から1975年にかけて生じた南洋材丸太価格の暴騰そして暴落も、1973年の木材ブーム期に生産規模を拡大した産出国に、輸出価格の下落と輸出数量の減少という事態によりダメージを与えた。このこともSEALPAの団結に拍車をかけたといえる。

1974年10月にジャカルタで開かれたSEALPA設立準備委員会では、フィリピン、インドネシア、マレーシア・サバ州の業界代表によって「相互の木材産業の経済的利益を養護するため、適正水準の最低価格維持に必要な措置、ならびに消費国に過剰在庫を招くが如き、不必要な供給を行わぬため、丸太の生産削減について、緊急措置をとることを決議すると共に、相互間の経済利益を確保する目的を以て、SEALPAの設立を決定した」という共同声明が発表され、共通目的のもとに木材生産者が団結したことを明らかにした(日本木材輸入協会、1983)。こうした経緯からは、表面上は民間主導の資源ナショナリズムの動きと見えるが、実際は政府の森林政策・木材貿易政策と強くリンクしており、OPECなどと同様に実際は国の主導ということが出来る。なお、サラワク州が入っていないのには、州の経済構造上から森林資源への依存度が低いという背景があった。

また、同年12月にマニラで行われた総会では、SEALPAの設立が満場一致で正式に決定され、同時に綱領が採択された。日本木材輸入協会(1983)によると、その綱領は以下のような内容であった。

会員は、インドネシア、マレーシア(サバ州)およびフィリピンの以下5団体を以て組織する

インドネシア：Masyarakat Perkayuan Indonesia (MPI)

マレーシア：Timber Association of Sabah (TAS)

マレーシア：Sabah Foundation (SF)

フィリピン：Philippine Lumber & Plywood Manufacturers' Association (PLPMA)

フィリピン：Philippine Chamber of Wood Industries (PCWI)

SEALPAの共同計画遂行機関として、参加各国から各5名、計15名からなる評議会(Council)を設ける

目的および任務は以下の通りとする

- ・ 3国の輸出丸太の生産の推進と保護
- ・ 森林資源の最適な利用推進
- ・ 森林ならびに森林を基盤とする産業の開発計画の推進

- ・ 国際市場の価格の変動、およびその要因の分析、ならびに変動インパクトの是正に関する共同計画の採択
- ・ 世界の経済変動ならびに域内の経済指標の定期的モニター実施
- ・ 国際市場の消費に対応し、国および域内ベースでの生産、品質の協調および調整
(以下、略)

評議会は自国政府、国際的あるいは専門的機関および貿易組織と密接な連繫を保つことを要する。また、評議会は如何なる分野においても、その機能を発揮するに際し、前記各機関と協議あるいは助言を求めることを要する

(以下、略)

なお、SEALPAの初代会長にはインドネシア代表のMokoginta氏、副会長にはマレーシア代表のSyed Kechik氏とフィリピン代表のJose de la Rosa氏が就任した。

このように、SEALPAを組織することによって生産者が結束を固めるに至ったのは、消費市場頼みの生産から売り手優位の市場を創造しようという意図からであった。

1976年以降にSEALPAの機構整備が進み、市場、技術、森林開発などの委員会活動が活発になると、造植林対策、工業化の推進、統一寸検/規格ルールの制定、未利用樹の開発などが取り上げられるようになった。これらのテーマを巡っては、製品類の輸入関税の撤廃、あるいは工業化や造植林事業に対する資本・技術協力などの要求が相次いだ。

また、もう一つの国際的な場での森林を巡る資源ナショナリズムの動きが、国際熱帯木材協定の締結へ向けた動きであった。これは、発展途上国が先に述べた一次産品輸出からくる経済の短期的不安定性、長期的交易条件の悪化に対する解決を要求する中で、1976年の第4回国連貿易開発会議(UNCTAD)総会で採択された一次産品総合プログラムが契機となっていた。これは、発展途上国が関心を示す一次産品について、国際緩衝在庫等による価格対策、多角的貿易取り決め、生産面での多様化・加工度向上、補填融資制度などの国際的措置を単一あるいは組合せによって適用するとともに、個別の国際緩衝在庫のために普通基金を設立するというものであった(深海、1983)。この個別産品協議の対象となる18品目の中に熱帯木材が含まれ、国際商品協定が結ばれることとなった。

当初、生産国は他の商品協定と同様に国際貿易において価格と、数量をコントロールするために、緩衝在庫と輸出割当を導入することを求めていた。しかし、これを丸太で行うことには技術的・資金的に困難があることから、「研究開発」「造林と森林経営」「生産国における加工度の向上」「市場情報の改善」の4分野で生産国と消費国が協力することで問題を解決し、貿易の安定化を図るといふ、他の一次産品総合プログラムの商品協定とは異なる性格のものとなった。

技術的な困難性については、次のことが挙げられる。第一は、代替材の存在である。すなわち、熱帯材の高値安定は針葉樹材への代替を促すことになる。第二は、商品の品質が同一でなく、国際規格が明確でないことである。すなわち、東南アジア地域ではフタバガキ科が優先するのに対して、

南米やアフリカでは産出樹種が多様であり少量多品種になっている。また、東南アジア 東アジア、アフリカ ヨーロッパ、南米 北米といったように市場もブロックに分かれている。スズであればペナン市場、砂糖であればニューヨーク市場・ロンドン市場、コーヒーであればニューヨーク市場の価格といった国際価格の基準があるが、熱帯材にはそれが存在していなかった。さらに、貿易量の10～20%といわれる緩衝在庫の適正規模についても、日本の港頭在庫だけでも世界の丸太貿易量の10%弱を占めるという偏りや、価格安定には保管のための膨大な資金が必要となることがあった。

このように当初、丸太での価格安定、輸出所得の向上を目指していた発展途上国にとっても、丸太輸出から付加価値木材製品輸出へシフトさせるために、木材加工工業化政策が重要な課題となった。

(註1)生産分与の概要は、日本南洋材協議会(1975)によると次のようである。まず、FDCが7年間に約20ヶ所の事業所を開設するのに必要な開発機材や資材、技術をクレジットベースで供与し、ブルフタニは事業に必要なルピア資金や労務者、現地資材を調達する。そして、生産丸太の約70%を日本に輸出し、輸出代金の一部をクレジットの返済に充てるとともに、FDCに対して所定率の協力報酬を支払うというものだった。

(註2)本項は、立花ら(1996)の一部を元に加筆したものである。

(註3)荒谷(1998)によると、SEALPAと同様の主旨で1975年にアフリカ木材機構(ATO)が設立された。

木材輸出規制政策

(1) 主な貿易政策

貿易政策としては、間接的な統制手段として輸入関税や輸出税、輸出補助金があり、直接的なものとして輸入数量制限(輸入割当制・輸入許可制)や輸出規制、為替管理、複数为替レート制などが挙げられる(小宮・天野、1972)。政府は、間接的手段では商品・産業・地域・相手国などによって差別して干渉するのに対して、直接的手段では商品の種類や産業の範囲、経済主体に対して干渉する。これらの手段の他にも、2ヶ国以上の国際的な関係を通商協定や国際商品協定、関税同盟によって規制することもある。これも貿易に拘わる重要な政策と考えてよい。

発展途上にある国では輸出税政策が採られる傾向にある。それは、そうした国においては一つか二つの一次産品が輸出の大部分を占めるため、その輸出税が国の財政収入をあげる有効な財源となるからだ。国際経済学では、輸入関税と輸入割当制、あるいは輸出税と輸出規制が、需給量と価格の面からは同じ効果を持つことが知られているが、政府にとっては輸出税を課すことにより直接に歳入を得られるという利点がある。

ところで、工業化のプロセスには大きく輸入代替型と輸出志向型がある。前者では、輸入税や輸入数量制限などによって海外からの工業製品の輸入を抑え、その製品の国内市場を国内企業に確保することによって、その育成が図られることになる。後者では、政府の強力な指導や規制のもとで輸出促進産業へのインセンティブを与え、外国や自国内からの投資や国際援助機関からの援助投資を促すことになる。それにより、輸出志向型の製造業が投資の対象となって成長し工業化が図られ

る。東南アジア諸国では、輸入代替型から輸出志向型への工業化を進めてきた(原、1996)。

南洋材の各産出地域で採られてきた主な輸出政策には、輸出税の賦課や輸出補助金の交付による間接的手段と、輸出の数量や材種、品目を制限する直接的手段とがある(表4)。

表4 東南アジア地域における主な木材輸出政策とそれに拘わる動き

年	フィリピン	インドネシア	サバ州	サラワク州
1972		クダクダ材の輸出禁止		
1974	75年迄伐採量の80%を 原木輸出許可	伐採権保有者をインド ネシア籍に限定		
1976	全面禁輸回避		輸出業者に許可枠発給	
1977	木材加工施設をもつ伐 採権所有者のみに、許 容伐採量の25%以内の 輸出許可枠を発給		原木輸出規制強化を表明	
1978		・原木輸出税を10%から 20%へ引き上げ ・サバ州とともにミニマム フロアプライス制を設定	・追加輸出枠発給停止 を表明 ・低級丸太の輸出禁止	
1979	原木輸出に20%の従価 税課す	丸太輸出枠削減計画 (1985年の禁止迄の削減)	伐採税の引き上げ	
1980	輸出許可枠発給	原木は国内供給を行っ た後に輸出許可証発行 (国内供給:輸出=2:1)		ラミン類の禁止
1981	輸出許可枠発給	原木輸出はHPHの合板工場 保有者が建設者のみに	追加発給枠発給の停止	
1982	原則的に丸太輸出許可 枠の新規発給停止及び 残存枠の期限延長停止	・合単板の輸出標準価 格を設定 ・乾燥過程を経ていな い単板の輸出禁止	輸出最低標準価格制を 実施	
1985		・丸太輸出の全面禁止 ・日本や韓国等への合 板輸出奨励金制度		
1986	造林木材を除くラウソ 材等の有用樹種の丸太 輸出禁止	ラミン・白メランティ・アガ チスの短材製材を輸出禁止(乾 燥かつ四面鉋がけを除く)	森林伐採ライセンスの 新規発給停止	
1987		未処理製材品輸出に 5%の従価税を課す	輸出許可枠の管理強化	
1988		低価格材(US\$200/m ³ C&F 以下)の輸出禁止		州内向け丸太供出枠設 定
1989	保税区域内で輸入材を 加工したもの、建築用 木工品等の最終製品を 除き製材輸出禁止	・年間伐採量規制3150 万立米に ・製材輸出税大幅値上	木材ロイヤリティの値 上げ	
1990		集成材に輸出最低価格 を設定		丸太の州内消費向け 15%へ引上
1992		丸太禁輸の解除 高額 輸出税(実質的禁輸)		丸太生産枠導入
1993	人工林及び輸入材を加工 した製品・半製品を除き、 製材の輸出禁止 (改正)		・丸太輸出の全面禁止 ・木材製品輸出税の大 幅値上げ	・ベリー・スモール級 材や湿地林材等の丸 太輸出禁止 ・丸太に高額輸出口ロ イヤリティ
1994			ライセンスの更新・発 給を一時停止	
1996			年間200万m ³ を上限とし て高額輸出口ロイヤリティ により丸太輸出を再開	
1998		IMF合意により輸出税 を30%に。以後は漸次 引き下げ		

資料：林産行政研究会「木材需要と木材工業の現況」(各年)および聞き取り調査

間接的手段では、丸太の樹種や木材製品の加工度によってロイヤリティあるいは輸出税の料率を変えたり(立花、1996)、合板などの製品輸出を促進するために輸出奨励金を交付すること(荒谷、1998)が行われる。こうした政策は、丸太輸出や製品輸出に対するインセンティブを変えたり、政府財政をある程度コントロールできるという特質がある。木材のロイヤリティや輸出税による収入を政府の主要な財源とする国や州においては、政府にとってより有効な政策手段としてこれらが採られる傾向にあった。

直接手段としては、丸太輸出の数量規制もしくは全面禁止が東南アジア地域において採られた。前章でみたように、資源ナショナリズムを背景にして1974年にSEALPAが東南アジアに設立されたわけだが、2度の石油ショックの引き金となったOPECの数量割当政策が成功したように、森林資源の劣化・消失が進みかつ工業化による経済発展を志向した東南アジアの木材産出地域においても、1970年代後半から丸太輸出などに数量制限を設けるようになった。そして、他方では合板や製材などの木材製品輸出が推進されるようになり、丸太から木材製品へとシフトさせつつ輸出志向型の工業化を進めてきた。

(2) 東南アジア地域における主な木材輸出規制の変遷(註1)

a. インドネシア

1969年に始まる第一次5ヶ年計画は、国民生活の緊急安定化を課題としたが、それは60%を外国資本に頼るという外資主導型経済計画であった。インドネシア経済はこれによって成長を遂げたものの、国軍や華人資本と結び付いた外国資本による経済発展は、木材に限らずインドネシアの資源を未加工のまま流出させた。これは、インドネシアの土着資本育成の阻害要因にもなり、所得格差の拡大、失業の増大への不満を募らせる結果となった(荒谷、1998)。

特に1974年1月の反日「1月15日暴動」は、経済開発路線変更の契機となるとともに、折から発展途上国で高まっていた資源ナショナリズムの動きもあって、林業部門においても丸太輸出路線から木材加工工業化路線へと軌道が大きく転換する契機でもあった。ちなみに反日「1月15日暴動」とは次のことをいう。外資主導の経済開発は、1973年のOPEC石油戦略の成功による石油価格高騰もあって、大都市では消費ブームを巻き起こしたが、これは都市と農村の格差を拡大させ、また農村から都市への人口流出を加速させ、都市での失業者を増大させた。他方、外資と結び付いた華人資本が成長し、さらにこれと強い関係を持つ軍人や官僚が私腹を肥やした。このような状況への反発がこの暴動の原因であったが、日本からの投資額が米国の2倍という存在の大きさが、日本をターゲットとした暴動となって現れる要因となった(荒谷、1998)。

前述したSEALPAの設立・運営に中心的な役割を演じたのはインドネシアであるが、丸太の輸出数量制限を中心とした価格引き上げ政策をリードするとともに、国内の経済政策の一環として木材産業の振興を図っていった。1978年には、サバ州と協調して原木輸出税を10%から20%へと引き上げ、また銘木や貴重材の唐木類17品目を輸出禁止とした。

しかし、インドネシアにおける丸太輸出規制、木材加工工業化が本格化したのは1979年以降の新林業政策においてであった。この嚆矢となったのが1979年3月の「森林伐採権保有者に対する木材工業開発および国内割当義務」(林業総局長会)であり、4月の「森林伐採権を保有する製材工場に対する国内製材需要の充足に関する義務」(同上)、5月の「一次木材加工工場に対する加工木材割当義務」(農業大臣・工業大臣省令)、さらに1980年5月の「丸太輸出と関連づけられる国内需要向けの木材供給義務」(農業・商業・工業3大臣合同省令)によって具体化された(荒谷、1998)。これは森林伐採権保有者に対し、フォレスト・アグリーメントでの工場建設の実現化を義務付け、年間伐採量を輸出用(伐採量3,185万 m^3 のうち1,317万 m^3)、国内加工用(1,868万 m^3)として割り当てるとともに、木材加工工場に対して製品の75%を国内向けに義務付けるものであった。また、1980年には高品質・高価格丸太の輸出が禁止されている。

ただし、現実には国内への供給量が加工能力を上回っていたため丸太価格の暴落、供給量の減少を招き、また輸出についても折からの不況で主要輸入国(日本、韓国、台湾)の購入能力に限りがあり、輸血量・輸出額ともに下落する結果となった。これによって加工工場を持たない森林伐採権保有者は事業の中止を余儀なくされていった。

さらに、翌1981年には先の3大臣合同省令を修正する形で「合板を中心とする総合木材工業の推進、森林開発および丸太輸出に関する規則」(林業総局、雑貨工業総局、国内商業総局、外国貿易総局の4総局長合同省令)が出され、ここで合板工業を今後の木材加工工業の中心に置くことが明らかになった(荒谷、1998)。これによって、従来、丸太輸出が許可されていた製材工場・単板工場を有する森林伐採権保有者は丸太輸出の権利を失うことになった。ちなみに、ここでは生産段階の合板工場には国内向け4に対して輸出向け1の比率で、建設途上のものに対しては1:2の比率で、丸太輸出が許可された。

しかし、1981年後半になると第二次石油ショック後のいわゆる逆石油ショックによって、従来インドネシア経済を支えていた石油・天然ガスの輸出が不振となり、合板を非石油・天然ガス部門の重要輸出商品として位置づけるとともに、合板部門を労働集約型輸出工業の重要な一部門として位置づけようとの動きが強まり、前年の4総局長合同省令の補足・修正として「合板を中心とした総合木材工業の推進、森林開発および丸太輸出に関する規則：補足・修正」が出された。これによって合板工場建設と丸太輸出とがさらに具体的に関連づけられ、丸太の年間輸出货量は1982年に450万 m^3 、1983年に300万 m^3 、1984年には150万 m^3 へと大幅に削減され、1985年には全面輸出禁止となったのである。

こうしたプロセスを経て、インドネシアでは1985年に丸太輸出を全面的に禁止したが、その一方で1985年9月から日本や韓国、台湾、オーストラリアなどといった「新市場」への合板輸出に奨励金を設け、1986年7月からは輸出割当による多角的市場の形成が図られた(林産行政研究会、1988)。合板輸出奨励金制度は、US \$ 5/ m^3 の輸出積立金の徴集に対して同額を払い戻すものであったが、1987年末をもって廃止となり、1988年1月からは罰則を含む新市場向け輸出義務制度を採用した。

加えて、1989年には製材品輸出税を大幅に値上げし、さらにホワイトメランティなど主要3樹種製材品のうち低加工度のもの(C&F輸出価格がUS \$ 200以下)とラタン半製品の輸出を禁止とした。さらに1991年には、ラフ挽きの製材品の輸出が事実上禁止され、製材品輸出の制限は強化されていった。つまり、こうした様々な方法により、インドネシアは国を挙げて合板輸出を強力に促進してきたのである(註2)。

1992年には政令で丸太輸出禁止を解除してUS \$ 500 ~ 4,800/m³の高額な丸太輸出税を課した。この法外な丸太輸出税は実質的には丸太輸出禁止と同じ効果を持ち、丸太輸出禁止の状態は維持された。このときに、製材品輸出にもUS \$ 250 ~ 4,800/m³を課した。

こうしたインドネシアの合板工業化および輸出促進に重要な役割を果たしたのはインドネシア合板協会(APKINDO)であった。APKINDOは、生産・販売に関する情報・統計の収集や、丸太輸出から製品輸出への移行による木材加工産業の育成、国内需要の拡大などを図るために、1976年に合板業界13社により民間団体として設立された。後にAPKINDOは、1984年に合板輸出業務の一元化を目的とする合同マーケティング機関を設立し、それを契機にインドネシアからの合板輸出の全てを実質的に掌握することになった(国策企業化)。合同マーケティング機関の設立には、新設合板企業の海外市場における安値販売競争が激化したことにより良好な市場への輸出価格まで下落することとなり、自国のみならず東南アジア地域からの合板輸出にも好ましくない影響を与えるようになったという背景があった。そのために、合板工場建設が制限されることとなり、合同マーケティング機関が設立されたのである。こうした動きには、政府による承認が与えられ、APKINDOは国策団体へと変容したのである。最大の輸出相手である日本には、APKINDOの手中にあるニッピンド株式会社(NIPPINDO)が1988年に作られ、インドネシアから日本へ輸出される全ての合板に関する販売窓口となった。

その後、1997年後半から始まったアジア経済危機を契機として、インドネシアの林産業や木材輸出は大きく変わる事となった。アジア経済危機により深刻なダメージを受けたインドネシアは、1998年1月のIMF勧告を受けて、合板の市場規制や木材・ラタンの貿易規制を撤廃することを決定し、同年4月には丸太と製材の輸出税を30%に引き下げたのである(林産行政研究会、2000)。この過程で、外国企業はAPKINDOを通さずに自由に合板を輸入できるようになった。関税の引き下げはその後も進められており、2000年末までには10%へ引き下げることになっている。

b. マレーシア・サバ州

サバ州では、SEALPA設立の翌年である1975年に州内加工の奨励を打ち出し、木材加工業の振興を図るために、国内加工用丸太の伐採税や製品の輸出税に優遇措置が設けられた。翌1976年には、SEALPAの考え方に基づき、また州内における有用樹資源の減少も背景となって、当時のハリス首席大臣は5年間で丸太輸出量を半減すると発表し、丸太輸出許可枠を明らかにした。だが、実際には州財政の木材ロイヤリティ収入への依存が高かったために、丸太輸出はかえって増大し、丸太輸

出価格は低下した。このことは、SEALPA加盟国からの強い批判的となり、その結果1978年の丸太輸出枠を987万 m^3 に絞り込むこととなった。他方、同年10月にはロイヤリティを20%引き上げるとともに、11月には低質材丸太の輸出禁止政策を採った。

1979年にはシッパーへの規制が強化された。輸出許可業者が70社から大手の23社へと削減されるとともに、中小業者に関しては新設されたブミプトラ・チェンバー・オブ・コマースで輸出が一元化された(荒谷、1988)。また、各シッパーに対して四半期ごとに輸出枠を見直したり、未消化輸出枠の次期への繰越を認めないなど、輸出枠の管理が強められた。さらに、同年6月にはロイヤリティ算定方法の改定が行われ、算定の基礎となるロイヤリティ料率が高められ、算定基準価格も四半期ごとに見直されることになった。この改定によって木材ロイヤリティは実質的には200%引き上げられることとなった(荒谷、1988)。この年には、インドネシアでの丸太輸出基準価格の引き上げと、フィリピンでの丸太輸出枠の逼迫により、対日輸出丸太価格は前年の4倍近くにまで高騰した。

だが、こうしたサバ州での一連の丸太輸出量削減政策は、1981年以降の消費国での世界的な不況による価格下落が主因となって有名無実のものとなった。つまり、サバ州では州財政を輸出丸太などの木材ロイヤリティを中心とする木材関連収入に強く依存していたため、1980年代初頭の丸太価格下落によって輸出枠を大幅に上回る多量の丸太輸出が必要だったのである(立花、1996)。それにはまた、融資買材という取引形態も作用し、消費国のバイヤーは一定量を引き取らなければならないという側面もあった。

サバ州においては輸出数量規制措置があまり功を奏さなかったが、丸太と加工材への輸出ロイヤリティの操作、丸太輸出最低標準価格の実施などといった価格政策が頻繁に採られた。これも州財政の木材関連収入への依存が高いという特質に起因するものであり、歳入を増やす直接的な政策としてそうした操作が行われたといえる。さらに、森林資源の枯渇が深刻となった1980年代半ばには伐採権の新規発給停止措置も採られるようになり、一方で1988年から州内向け丸太供出枠を設定するとともに、1989年からは既存工場の設備の改善により木材加工工業化が進められるようになった。1991年には、製材・単板などの一次加工業の飽和状態を受けて、一次加工業への新規操業ライセンスの発給を停止した。

サバ州の木材輸出規制はこうした経緯を辿ってきたが、1993年には原木不足を要因として窮地に陥ったサバ州内の木材加工産業を救済するため、当初は連邦政府主導のもとで一時的丸太輸出禁止措置が採られた。州財政の木材関連収入への依存度が高いことから、サバ州政府はこの一方的な措置に反発し、両政府間の調整が進まないままに、数ヶ月のうちには州政府主導のもとで州内丸太の確保のために丸太輸出禁止政策が継続されることとなった。加えて、サバ州では木材関連収入の減少を補うため、木材製品輸出税の大幅な引き上げが実施された(註3)。さらに、1994年にはサバ州内の伐採ライセンスの更新・発給の一時停止措置が採られるようになった。これは、それだけ森林資源の減少が進んだことを示しているといえるだろう。

サバ州では、1996年11月より丸太輸出ロイヤリティによる収入を確保するため、年間300万 m^3 を

上限として丸太輸出が認められるようになった。しかし、主要な輸出相手国であった日本が高額の輸出丸太ロイヤリティ(1998年にUS\$約25～150/㎥)などにより僅かの輸入に留まり(1998年に13万㎥)、期待した通りの輸出とはなっていない。

c. マレーシア・サラワク州

サラワク州には原油という主力輸出商品があり、またサラワク州産丘陵林丸太が低級なこともあって、本格的な森林開発は1970年代後半以降のことになる。このため、SEALPA結成に当たってもサラワク州はメンバーには加わっていなかった。したがって、丸太輸出規制に関しても他の国・州より遅れ、最初の輸出規制は1980年におけるラミン類の丸太輸出禁止であった。スワンプ材であるラミン丸太は、家具用の丸太もしくは製材品として古くからヨーロッパへ輸出されてきており、資源的に蓄積量が乏しくなっていたことがその主因として挙げられる。また、当時においてサラワク州の製材工場の多くが、このラミン類を中心としたスワンプ材に依存しており、この丸太輸出禁止は彼らの加工原料の確保という側面ももっていた。

同州の丸太生産量は、1980年の840万㎥から1990年の1,880万㎥へと急増し、さらに1998年の1,130万㎥へと推移している。この間の丸太輸出量は、インドネシアなどの丸太輸出規制を背景として670万㎥から1,590万㎥へと増加し、その後は1995年をピークに510万㎥(このうち4割は日本向け)へと減少している。なお、1998年の輸出丸太ロイヤリティはUS\$約7～24/㎥となっている。

サラワク州では、1986年の連邦における第一次工業基本計画に沿って木材加工工業化政策が採られており、木材製品全般に渡り且つ高付加価値製品に重点をおきつつ工業化が図られている(註4)。こうした計画的政策を実行していくにあたり、サラワク州では丸太生産枠が設けられ、さらに州内加工工場への丸太供出枠と丸太輸出枠も設定されている。この州内工場への供出は、生産量に対して1988年の14.6%から1993年の45.5%、1998年の55%へと高まっている。この割合は、段階的にさらに高めていく方針となっている。つまり、森林開発の遅れが森林資源を残し、かえって木材加工工業化に結び付いているのである。

また、サラワク州は森林の持続的経営を実現するために、ITTOの勧告を受け入れ、永久林の伐採量を1992年から2年間で約300万㎥削減する計画に取り組み、1991年の伐採量1,060万㎥から1993年には790万㎥へと270万㎥減少させた(林産行政研究会、2000)。

d. その他

1960年代まで最大の南洋材産出国であったフィリピンでは、輸出木材の加工度を高めることと森林資源の保全を図ることを目的に、1976年から天然資源省長官の許可による輸出割当制を行った。この割当は木材ライセンス保有者の加工施設の有無や政府の認める貿易取り決めに沿った輸出であるかなどを条件とした(林産行政研究会、1976)。さらに1980年以降は輸出許可枠を設定するようになった。フィリピンでは、木材産業が丸太輸出に依存せざるを得ない事情があり、丸太輸出禁止は

検討されながらも実行できずにいた。だが、資源的な制約が強まる中で1986年には雑木・造林材を除く丸太の輸出を禁止し、製材と合板への輸出税を撤廃した。1989年には建築用木工品の最終製品を除く製材品輸出を禁止とした。

東南アジア地域で最も早くに丸太輸出禁止を打ち出したのは西マレーシア(半島マレーシア)であり、1972年に原木10種に対する原木輸出を発令した。他の国々では、タイが、松・ラバーウッドおよび個人の使用に供したり、また商品見本として使用するために輸出するものを除いて、1977年から丸太輸出を禁止した。パプアニューギニアでは、1989年に2年間新規伐採許可を与えないとする措置が採られ、丸太輸出税の引き上げと輸出禁止樹種の追加が行われた。1989年までに丸太輸出が禁止されたのは、エボニー、チーク、バルサ、コーディア、針葉樹およびローズウッド、ブラックビーンである。また、ヴェトナムが1993年から丸太輸出を、カンボディアが1992年から丸太輸出および1995年から製材輸出を全面的に禁止している。

(註1)本項では、聞き取り調査結果に加えて林産行政研究会(各年)や荒谷(1988)、荒谷(1998)を参考した。

(註2)合板輸出量は1987年の595万 m^3 から1993年には960万 m^3 へと急増した。その後は、違法伐採の取り締まり強化および資源の枯渇などによって合板生産はほとんど増えておらず(おおよそ900~1000万 m^3)、国際熱帯木材機関(ITTO)によると合板輸出は1997年に850万 m^3 程度と推計されている。

(註3)サバ州の歳入に占める木材関連歳入は、1980年に71%(うち木材製品輸出関連は0%)、1985年に46%(同3%)、1990年に51%(同4%)、1993年に53%(同33%)、1995年に41%(同58%)、1998年に35%(同36%)と推移している。

(註4)サラワク州では総合木材加工団地が数ヶ所に作られており、日本などからの投資により現在建設中の

ものもある。代表的総合木材加工団地はTACHIBANA(1999)に紹介されている。また、この過程で州財政に占める木材産業の比重が高まっており、1989年以降は4~5割を占めるようになっている。

おわりに 小括

1970年代以降に、南洋材の主産地はフィリピンからマレーシア・サバ州およびインドネシアへ、さらにサラワク州とPNGへと移動したが、南洋材輸出規制の第一波は1970年代後半に集中した。当時は、SEALPAを中心にして産出国側主導で木材価格を高めたいという政治的意図もあり、1978年前後にフィリピン、インドネシア、サバ州において木材ロイヤリティの値上げや丸太輸出許可枠の発給ないし削減が実施されるようになった。これらは南洋材丸太の輸出価格を大幅に高騰させる一方で、日本などの南洋材離れを引き起こした。

その後は、国や州の財政に占める木材関連収入の大小や木材加工振興策の採り方の違いから、産出地域によって木材輸出政策の足並みは異なってきた。木材ロイヤリティへの依存の高いサバ州では、特に1980年代に入ってから木材不況の中で、1979年に取り決めた輸出枠を超えて丸太輸出を行った。インドネシアでは、1979年から着実に丸太の輸出規制を実行しつつ合板産業の育成を国策として強力に図っていった。また、州財政の木材関連収入への依存が低かったサラワク州では、近

年になるまで実質的に木材輸出規制は行われなかった。このように木材輸出規制に対する南洋材産地間の温度差がある中で、サバ州やサラワク州からの丸太輸出は一定水準を維持し、輸入国の需要を満たしていった。一方、日本の南洋材需要は貿易構造の変化に対応しつつも一定水準を続け、南洋材産出地域の丸太輸出価格は比較的高い水準を持続した。

インドネシアが1985年に丸太輸出を全面禁止にした後、南洋材産地はサバ州とサラワク州、そしてPNGに限られることになった。この段階では、東南アジア地域全体でみると丸太輸出に対する森林資源制約はそれほど強くなかったと考えられ、インドネシアからの丸太輸出がなくなった分をこれらの国・州が補うことが可能だった。なお、フィリピンの全面禁止は一足遅い1986年だったが、実際には1980年代に入って輸出数量はすでに低水準で推移しており、南洋材供給の大勢への影響はほとんどなかった。

1990年代に入り、南洋材産出国の丸太輸出規制は新たな局面を迎えた。輸出枠を設定しながらも必ずしも守られなかったサバ州では、森林資源の枯渇と州内加工用の原木不足を背景に、1993年には丸太輸出を全面禁止にした。サラワク州でも、1992年から許可枠を設定して丸太輸出量を漸減させ始めた。こうした輸出禁止の動きにより、主たる南洋材産地はサラワク州とPNGに限られることとなった。だが、サラワク州での輸出許可枠の設定などもあり、両者のみではサバ州からの丸太輸出減少分を補うまでの供給余力はなかった。なお、サバ州では1996年末に一部輸出枠が設定されたが、輸出し得る良質な丸太量は多くないことから、南洋材丸太供給構造の大勢にはあまり影響を与えていない。

このように東南アジア地域における丸太の輸出規制ないし禁止措置は、貿易政策における間接的手段と直接的手段とを実情に応じて織り交ぜながら、マレーシア半島を皮切りにインドネシア、フィリピン、マレーシア・サバ州、そしてマレーシア・サラワク州へと進んだといえることができる。日本にとってみれば、こうした輸出規制の歴史は、南洋材産地の移動、そして丸太の低質化の歴史でもあった。近年は、多種多様なPNG材の輸入増により、合板工業が技術的にもコスト的にも厳しい状況となっており、対外競争力を低下させつつある。このように南洋材丸太の供給構造が変化し、また供給が縮小する中で、日本の合板業を中心とした南洋材加工産業界はシビアな対応を迫られてきたのである。

本稿の執筆にあたり、東京大学大学院農学生命科学研究科の永田信教授と(財)日本木材総合情報センター需給主幹の荒谷明日兒博士に有益なコメントを戴いた。この場を借りて、謝意を表したい。なお、本稿は文部省科学研究費補助金による研究成果(奨励研究10780336)の一部である。

(たちばな さとし・東京大学大学院農学生命科学研究科助手 / 高崎経済大学地域政策学部非常勤講師)

参考文献および資料一覧

- 1) 荒谷明日兎(1988)「わが国の南洋材需要と産地の動向」『林業経済』481号: 24-32頁.
- 2) 荒谷明日兎(1998)『インドネシア合板産業』日本林業調査会、7-110頁.
- 3) 安藤嘉友(1992)「インドネシアの丸太輸出規制政策と合板産業」『木材市場論』日本林業調査会、196-217頁.
- 4) 安藤嘉友(1992)「開発輸入の展開と資源ナショナリズム」『木材市場論』日本林業調査会、145-217頁.
- 5) 井上真(1995)『焼畑と熱帯林』弘文堂、176頁.
- 6) 熊崎実(1993)「熱帯林消失の態様と背景」『地球環境と森林』(社)全国林業改良普及協会、51-75頁.
- 7) 小宮隆太郎・天野明弘(1972)「貿易政策の諸効果」『国際経済学』岩波書店、131-165頁.
- 8) 篠原武夫(1981)「マレーシアの林業」『東南アジア・オセアニアの林業』地球社、125-169頁.
- 9) 立花敏・加藤隆ほか(1996)「マレーシア・サバ州におけるロイヤリティー制度」『アジア経済』37(1): 22-39頁.
- 10) 永田信・井上真(1998)「森林資源と地球環境」、竹内和彦・田中学編『生物資源の持続的利用』岩波書店、23-46頁.
- 11) 日刊木材新聞、各年12月
- 12) 日本南洋材協議会(1975)『南洋材史』
- 13) 日本貿易振興会(1970)『インドネシアの林業に対する外国資本投資の手続指針』
- 14) 日本木材総合情報センター(1991)平成3年度海外林業林産業基礎調査「マレーシアの木材加工工業」
- 15) 日本木材輸入協会(1983)『30年のあゆみ』
- 16) 原洋之助(1996)「開発の奇跡」『開発経済論』岩波書店、21-46頁.
- 17) 深海博明(1983)「南側一次産品問題の神話と現実」『南北問題』有斐閣、161頁.
- 18) 米材ウィークリー、日刊木材新聞社.
- 19) 林産行政研究会『木材需給と木材工業の現況』各年.
- 20) Malcolm Gillis (1989) Indonesia: public policies, resource management, and the tropical forest, In Public policies and the misuse of forest resources, ed. Robert Repetto and Malcolm Gillis, pp. 43-113.
- 21) Malcolm Gillis (1989) Malaysia: public policies and the tropical forest, In Public policies and the misuse of forest resources, ed. Robert Repetto and Malcolm Gillis, pp. 115-164.
- 22) Satoshi TACHIBANA(1999) Forest-related industries and timber exports of Malaysia: policy and structure, In The third IGES international workshop on forest conservation strategies for the Asia and Pacific region, ed. Institute for Global Environmental Strategies (IGES), pp. 60-79.
- 23) Satoshi TACHIBANA(2000) Impacts of Log Export Restrictions in Southeast Asia on the Japanese Plywood Market: An Econometric Analysis, Journal of Forest Research 5(2), pp. 51-57.