

図・本館

国有林野における森林レクリエーション事業と地域社会

大浦 由美

名古屋大学図書



11478284

2004

# 国有林野における森林レクリエーション事業と地域社会

## —目次—

序章 研究の課題と方法	1
第1節 研究の課題	1
1 はじめに	1
2 既存の研究の検討	6
(1) 森林政策論的アプローチ	
(2) 国有林野の地元利用と地元対策としてのアプローチ	
(3) 国有林野における森林レクリエーション事業に関する研究	
3 本研究の課題	29
第2節 研究の方法	30
引用文献	32
第1章 国有林野事業の変遷と地域社会	35
第1節 本章の課題	35
第2節 国有林と地元地域との社会経済的諸関係の歴史的展開	37
1 戦前期	37
(1) 明治期	
(2) 大正期	
2 戦後期	41
(1) 終戦～1950年代中葉	
(2) 1950年代後半～1960年代中葉	
(3) 1960年代後半～1970年代	
(4) 1980年代	
(5) 1990年代～現在	
第3節 小括	83
引用文献	86
第2章 国有林野における森林レクリエーション事業の展開および現段階	88
第1節 本章の課題	88
第2節 国有林野における森林レクリエーション事業の展開	92
1 戦前期	92
2 戦後期	93
(1) 1950年代後半～1960年代中葉	
(2) 1960年代後半～1970年代	
(3) 1980年代	

(4) 1990年代～現在	
第3節 国有林野使用料算定方式の変更をめぐる諸問題	111
1 はじめに	111
2 国有林野の使用料算定方式	112
(1) 国有林野およびその貸付・使用の法的規定	
(2) 国有林野の使用料算定方式に係わる規定	
(3) 国有林野の使用料算定方式の概略的説明	
3 国有林野事業の展開と使用料算定方式の変遷	115
(1) 「収益方式」の登場	
(2) 「改善計画」と使用料算定方式	
4 森林レクリエーション事業に係わる使用料の動向	117
(1) 森林レクリエーション事業全体の使用料収入の動向	
(2) 索道業における使用料の動向	
(3) 旅館業における使用料の動向	
5 まとめ	120
第5節 小括	121
引用文献	123
第3章 「流域管理システム」下における国有林請負事業体の展開－木曾谷流域を事例として	125
第1節 本章の課題	125
第2節 木曾谷流域における国有林野事業の展開－「流域管理システム」下の動向	126
1 木曾谷流域の概況	126
2 1990年代における木曾谷国有林野事業の動向	127
3 流域林業活性化への取組みの概要	129
4 「流域管理システム」下における国有林野事業運営	132
(1) 1990年代における林業事業体の「育成・強化」策の展開	
(2) 新たな販売事業の展開	
第3節 木曾谷国有林請負事業体の経営動向と新対応	135
1 国有林請負事業体の協同組織と事業展開	135
2 事業体の経営動向と新たな販売事業への対応	137
(1) 主として伐採請負の事業体	
(2) 主として造林請負の事業体	
第4節 小括	140
引用文献	141

2 上松町と国有林との関係の歴史の変遷	214
3 赤沢自然休養林の事業展開	218
(1) 概要と沿革	
(2) 管理運営	
(3) 維持管理の変遷	
(4) 管理運営面での問題点	
4 地域社会への影響	225
5 小括	227
引用文献	229
終章 結論	230
参考文献	241
謝辞	

## 序章 研究の課題と方法

### 第1節 研究の課題

#### 1 はじめに

森林の有する、優れたレクリエーションの場としての機能(=森林のレクリエーション機能)は、今日では社会的に広く認知されている。2003年に内閣府が行った「森林と生活に関する世論調査」によれば、国民全体の66.4%が「すぐれた景観を楽しむため」、「森林浴により心身のリフレッシュをするため」、「なんとなく自然の中でのんびりしたいため」等の理由でここ1年以内に山や森を訪れたことがあると回答しており、その割合は1986年当時の世論調査の結果と比べ、約1.3倍に増加している。また、「森林に期待する働き」については「心身の癒しや安らぎ、レクリエーションの場を提供する働き」が26.4%、「自然に親しみ、森林と人との関わりを学ぶなど教育の場としての働き」が18.7%と、いずれも「木材を生産する働き(17.5%)」や「きのこや山菜などの林産物を生産する働き(14.4%)」を上回るなど、森林の保健休養・教育的利用(=森林レクリエーション的利用)に対する国民のニーズは高まりつつある。

このような国民の森林レクリエーション需要に対し、その質・量ともに最大の供給源として最も重要な役割を果たしているのが、わが国森林総面積の約3割を占める国有林野である。

わが国最大の森林管理・経営体である国有林は、その経済的機能、すなわち林産物供給の面で重要な役割を果たしている一方で、国土管理上重要な脊梁山脈地帯の奥地森林・天然林資源を多く有し、保安林面積の48%、自然公園の41%、自然環境保全地域の41%、史跡名勝天然記念物の76%、鳥獣保護区の32%を占めるなど、わが国の国土保全や水資源の涵養、森林生態系の維持にとって極めて重要な天然林資源の保全等、環境保全の面はもちろんのこと、国民の保健休養や教育・文化の発展にとっても極めて重要な役割を担っている。

こうした中で、国有林野の一定区画をスキー場やキャンプ場、森林公園など森林レクリエーション用地として整備・利用するための諸制度は、1959年の「国設スキー場制度」を嚆矢として国有林野事業に登場し、1972年の「レクリエーションの森制度」によってその基本的枠組みが整備された。本

論文では、これらの諸制度を総称して「森林レクリエーション事業」と呼ぶこととする(注1)。

この森林レクリエーション事業によって、現在、国有林野内には自然休養林、自然観察教育林、風景林、森林スポーツ林、野外スポーツ地域、風致探勝林の6種類が、全国に1254箇所(2003年度)、面積にして約41万haが設定されている。この中には例えば世界遺産に指定されている屋久島や、京都の嵐山、安芸の宮島、軽井沢野鳥の森、東京近郊の高尾山など、わが国有数の観光地、景勝地、貴重な自然を含む地域から手軽な市民の憩いの場まで含まれており、年間の利用者数は約1億6千万人である(2002年度)。また、その施設整備の状況や利用形態からみると、①自然休養林の森林探勝ゾーン、自然観察教育林など、歩道等の軽微な施設整備のみで森林浴など森林そのものをレクリエーションの対象とする「森林探勝型」、②野外スポーツ地域のようなスキー場等大規模な施設整備を行なう「大規模施設型」、③風景林など、原則として施設の設置を行わず、景観の一部として保全する「景観保全型」の3つのタイプに区分できる。

言うまでもなく、こうした森林の経済的機能および公益的機能はその所有形態の如何に関わらず、等しく森林一般が有している性格であるが、「国有」森林であるところの国有林には、とりわけ「森林の多面的な価値の発揮を通じた国民への貢献、すなわち国有林の公共性の発揮」(野口、1999)が要請され、まさにこの点こそがわが国に限らず世界中の国々における国有・公有森林の存在意義ともなっている。また、我々が適切な期間の休暇をとり、自然環境や文化的環境に優れた場所で休養し、また、知的活動などを通じて人間性を回復させること、すなわち良質なレクリエーションを過ごすための自由時間やそのための空間の確保について、これを基本的人権の一部であると考えことはもはや常識である(注2)。よって、国民に対して健全なレクリエーションの場(=リゾート)を保障することは国家の責務であり、こうしたレクリエーションの諸条件の整備は優れて国家的な政策課題である。

以上の点から、国有林野の森林レクリエーション機能の発揮は、単に国有林が良好な森林を有

---

(注1) 施策としての正式名称は「森林空間総合利用事業」であるが、「森林空間総合利用整備事業(ヒューマン・グリーン・プラン)」との混同を避けるため、ここでは制度発足当初の名称である「森林レクリエーション事業」を用いる。

(注2) 国連の世界人権宣言においても「すべての人は労働時間の合理的な制限及び定期的な有給休暇及び余暇を持つ権利を有する」と宣言されている(保母、1988)。

しているからという点だけでなく、国有森林としての「公共的使命」の下で国民への良質かつ安定的なレクリエーション供給に対して果たすべき責務として位置づけられるものである。

一方、国有林はいわゆる三大使命のひとつとして、「国有林野の活用、国有林野事業の諸活動とこれに関連する地域の産業活動等を通じた農山村地域の振興への寄与」をはっきりと明示してきた。国有林野の分布状況からみても、国有林成立以来の歴史的沿革からみても、国有林野事業と地元地域は多面的かつ密接に結びついており、地域の産業や就業構造、土地利用など、地元地域社会経済や地域振興方策は国有林野の存在、およびその事業展開の動向に強い影響を受けている。また、国有林にとっても、労働力調達や広大な国有林野管理への協力といった面で地元農山村地域との関係は極めて重要であったことから、就業の場の提供に加えて、共用林野や部分林の設定、林地の貸付・使用、薪炭材の供給など、いわゆる「地元施設制度」が設けられるなど、地元地域振興に対しては一定の対策を必要としたのである。

しかし、戦後、農山村の社会経済構造は著しく変化し、グローバル化と市場経済優先主義の下で衰退する一方の農林業を通じた地域振興は極めて厳しい状況に陥り、代わって1970年代以降、観光・レクリエーション開発が有効な地域振興策として国策的に位置づけられてきた。今日では観光・レクリエーション産業は多くの農山村地域で主要な産業として展開されている。よって、国有林野における森林レクリエーション機能の発揮は、国民への保健休養の場の提供といった側面のみならず、地元農山村地域に対しては、「観光産業の場としての国有林野の活用を通じた地域振興への寄与」といった側面を有している。つまり、もはや地域振興への実質的な力を失った農林業的国有林野利用に代わって、こうした森林レクリエーション事業的国有林野利用が、地元による「新たな国有林野利用」として、かつての「地元施設」的な様相を持つに至ったといえるのである。

こうした国有林と地元地域との関係を、国有林の果たすべき「公共的使命」に即して敷衍すれば、地元地域社会経済や地域振興策と密接不可分な関係を持つ国有林野事業であるが故に、その経済的機能にあっては単に収益至上主義を追求するのではなく、地元農山村地域の一大事業体としての責任の下、地域の社会的持続性がよりよく保たれるために発揮されなければならない。同時に、確実な公益的機能の維持増進を図り、地元農山村地域の良好な環境が保たれる必要がある。

る。よって、対地元関係における国有林野の森林レクリエーション機能の発揮(=森林レクリエーション事業的国有林野利用)においても、単に地元の要望に応えるというだけでなく、やはり国有森林の果たすべき「公共的使命」の観点から、国有林は、環境保全に最大限に留意し、地元地域社会の産業振興やアメニティの向上に真に役立ち得るような仕組みを構築する責務があるといえよう。

以上のように、国有林野における森林レクリエーション事業は、まさに国有森林の発揮すべき「公共性」の一環として、国民にとっても、また、地元農山村地域の振興策としても重要な社会的意義を持ち、1960年代後半に「自然休養林制度」および「レクリエーションの森制度」が発足して以降、わが国の森林レクリエーションの醸成及び施設整備や国民への機会提供に対して少なからぬ貢献をしてきた。

ところが、その反面、森林・林業・山村を取り巻く社会的情勢の変化や国有林野事業の変遷に応じて、森林レクリエーション事業が質的な変化を遂げてきたのも事実である。

87年策定の「四全総」および総合保養地域整備法(リゾート法)をバックに、「民活型」大規模リゾート開発が、一方では内需拡大政策の一環として、他方では地域振興策の要として、国策的に推進されることとなった。これに対して国有林は森林空間総合利用整備事業(ヒューマン・グリーン・プラン)をスタートし、国有林野における「民活型」大規模リゾート開発への門戸を開いてこれら一連の開発推進の一端を担うと同時に、そこからの国有林野使用料収入を「改善計画」路線下における「自己収入確保策」として位置づけ、その積極的な推進を図るとしたのである。

このように、「民活型」大規模リゾート開発が国策としてのお墨付きを得、また、手厚い資金面の優遇策や開発規制緩和などの開発支援策により、「狂乱」とまで形容されるほどのリゾート開発ブームが全国を席捲したが、深刻な自然環境破壊問題の惹起に伴い、各地で地元住民や周辺住民による開発反対運動が起こったこと、そしていわゆるバブル経済の崩壊による開発資金難や採算性の悪化が決定的となったことで、90年代初頭には既に多くのリゾート計画が遅延、縮小、頓挫し、地域社会にも深刻な問題をもたらす結果となったことは記憶に新しい。また、特に「民活」が強調されたことで、整備される施設は採算性の確保にその重点が置かれ、投資資金の回収の容易な

ゴルフ場やリゾートマンション、コンドミニアム、あるいは利益率の高いスキー場などに計画が偏り、さらに施設利用料金は高額に設定され、長期滞在はほとんど不可能であるような水準であったことが指摘されている(鈴木, 1991)。よって、ここでの国有林の対応は、先に見たような国有森林の「公共的使命」としてのレクリエーション機能の発揮、すなわち、国民に対する良質なレクリエーションの供給という面からも、地元地域振興への寄与という面からも、非常に問題の多い(=ふさわしくない)開発に、国有林野をも巻き込む結果につながった。

こうした国有林野における森林レクリエーション事業の質的变化は、「公共性」のあり方の二面性によって整理することが出来る。すなわち、「国民的公共性」と「国家的公共性」といった2つの概念の存在である。これらについて、塩谷(1997)の定義を借りれば、前者は「国民大衆の生活利益を保障し、社会的不平等ないし不公正を是正し、基本的人権を維持・擁護する、本来あるべき公共性」、後者は「国家経済を発展させ、最大多数の最大幸福を追求して、経済の担い手である巨大企業の私的利益に奉仕する偽善的な公共性」となる。この定義づけからもわかる通り、これら2つの概念は互いに矛盾的であり、対立するものである。野口(1999)によれば、「この二つの公共性は、一方では経営目的(表看板)としては国民的公共性が前面に打ち出され、実態的には国家的公共性が追求される傾向が強」とし、「そのいずれが優位に立つかはその国の民主主義の発展段階や国民(住民)の民主的力量に基本的に左右される」としている。先の森林レクリエーション事業の質的变化は、国の経済政策および財政への寄与といった「国家的公共性」が、「国民的公共性」に優先したことのひとつの実証である。

1998年の「抜本的改革」以降、国有林は「国民の森」を標榜しているが、これを真に実態に伴ったものとして実現するためには、これまで国有林は、国家にとって、地元地域にとって、そして国民にとってどういう存在であったのか、その「公共性」の内実を実態的に明らかにすることは非常に重要であるといえる。

本研究の最終的な目的は、国有林野事業と森林レクリエーション事業の変遷を、国有林野事業の公共的・国民的側面のひとつとして捉え、その内実を実態的に明らかにすることで、国有林の公共的使命としての森林レクリエーション事業の今日的意義および将来的展望を探ることにある。

次項では、従来の国有林野における森林レクリエーション事業に関わる研究の、主として最近の諸学説を検討することを通じて、本研究の課題およびその位置づけを明確にする。

## 2 既存の研究の検討

先述の通り、国有林野における森林レクリエーション事業は、①国民に対する保健休養の場の提供、②森林レクリエーション的国有林野利用を通じた地元地域振興への寄与、③国有林野事業経営への寄与、の3つの側面を持っており、その研究に際してはこれらが統一的に把握される必要がある。また、この「森林レクリエーション事業」が他でもない「国有」森林経営の一環として行われていることから、いずれの側面においてもその「公共性」の内実が問われるべきである。そのことによって初めてこの事業の実態が本質的に明らかとなり、さらにその今日的意義、各側面において果たすべき役割、目指すべき方向性が明確となると考えられ、今後ますます多面的機能の発揮が要請されている国有林野事業のあり方に対しても重要な示唆を与えるものと思われる。

しかしながら、こうした観点からみると、これまでの国有林野の森林レクリエーション事業に関する研究の不十分さは否めない。そもそも、この事業そのものを研究対象として取り上げた論者が少ない上に、上記の各側面のいずれかに着目した事例的な研究は散見されるものの、総合的な見地から実態を構造的に分析した研究はほとんど為されてこなかったからである。特に、この事業が「国有」森林経営の中で行われていることの意義、すなわち、「公共性」の観点から論及したものは極めて少ない。その理由としては、第一に、「日本の森林経営、なかでもその主軸たる国有林経営が長い間、用材生産を中心に行われてきたことと密接に関係して」、「森林レクリエーションの社会経済学的研究という分野は、林政学・林業経済学の中でもつい最近まで非常にマイナーな分野」であったということ(土屋 1999)、第二に、この事業が発足してまもなく国有林野事業経営が悪化し、レクリエーションの森の管理や施設整備の面で国有林が事業の主体的な立場から大きく後退する方向に向かったことから、事業の実態のみに着目すると管理運営面の中心は地方公共団体や民間企業が担っており、国有林は単に土地所有者として存在するかのような場面が多く、その役割や責任が非常に見えにくくなっている(=問うても仕方がない状況にある)こと、第三に、一連の国有

林野事業「合理化」縮小政策の下、いわゆる「地元の国有林離れ、国有林の地元離れ」がますます加速し、国有林野と地域社会との関係そのものが実態的に希薄になるとともに研究的関心も薄れていること、従って、森林レクリエーション事業的国有林野利用を国有林と地元との対境関係の沿革に位置づけるような視点がほとんどもたれてこなかったこと、などを挙げる事が出来る。

よって、ここでは「既存の研究」の範囲を、国有林野の森林レクリエーション事業そのものを研究対象としてはいないものの、それぞれの観点からこの事業に言及した研究にまで拡大し、検討を行うこととする。但し、地域開発としてのアプローチにしばしば見られるように、国有林野内の森林レクリエーションエリアを事例的にのみ取り上げ、「国有林の森林レクリエーション事業」としての位置づけや視点が全く見られないものについては除く。こうした研究を整理すると、①森林政策論的アプローチ、②国有林の地元対策と地元利用としてのアプローチ、③国有林野における森林レクリエーション事業に関する研究となる。以下、それぞれについて検討を行う。

## (1) 森林政策論的アプローチ

### ① 70年代初頭の観光レクリエーション開発ブーム時における動向

前出の土屋(1999)の整理によれば、観光レクリエーションが林政学・林業経済学の研究対象として意識され始めたのは、高度経済成長期末期以後のことである。急激な経済成長によってもたらされた所得の向上とある程度の余暇時間の増大や、その一方で顕在化した公害、自然破壊、人口過密や緑の喪失など都市環境の悪化といった問題は、人々の「自然・緑」に対する関心を高めることとなり、ひいては観光レクリエーションや森林レクリエーションへの人々の関心、需要を高めることにつながった。また、「新全総」・「列島改造」路線下において、国土・地域開発政策の一環として大規模観光レクリエーション基地開発構想が提起されたことで、全国的な観光レクリエーション基地開発ブームおよび土地ブームが起り、各地で別荘地やゴルフ場開発などの観光開発および将来の需要、地価の高騰を見越した大規模な土地買占めが顕著に見られるようになった。まさしく山村はこうしたブームの渦中に置かれ、例えば、この時期の森林地帯の地価急騰によって「木材生産に用いられていた土地が適当以上にゴルフ場や別荘地に転用されあるいは買い占められているこ

と、また、開発地周辺の林家がかつてその意欲があったにもかかわらず造林を行わなくなり、適当以上に林業が駆逐されている」(依光, 1975)というような実態が問題となったことから、おのずと研究の関心もこうした問題に向かうこととなったのである。

さて、同じくこの時期からの「自然休養林制度」(1969)、「レクリエーションの森制度」(1972)、「総合森林レクリエーションエリア整備事業」(1974)等、国有林野における森林レクリエーション事業の本格的なスタートは、これらの観光レクリエーション開発ブーム同様、国民のレクリエーション需要の増大、および国の国土・地域開発政策を背景としているが、一方では、当時「乱開発」と言われて問題化していた林地の観光レクリエーション開発に対して批判的な見地からの対応という側面を持っていた。こうした国有林の対応については、後に再び問題となる80年代後半以降のリゾート開発ブーム時と比較する形としてではあるが、総論的には概ね良い評価がなされている。その論拠について、野口(1993)によれば、「自然休養林制度の位置づけが『林業経営との調整を図りつつ、国有林野内における自然の保護及び国民のための秩序ある開発利用を図る』とされ」ていること、「開発(事業)主体も国及び地方公共団体等公益的事業を行うものを優先」しており、「総じて公共性の高い森林保全型レクリエーション事業として展開された点」にあるとしている。要するに、この時期の森林レクリエーション事業への国有林の対応は、国民の森林レクリエーション需要の高まりや、乱開発の様相を呈した観光開発ブーム下の無秩序な林地開発という状況において、公共性(国民的公共性)の観点から妥当なものであり、国有森林経営の新たな使命・役割として概ねふさわしい方向性であると評価されたのである。

その一方で、鷺尾(1978)は同じくこの時点での国有林の対応について、非常に重要な位置づけを最も早い段階で行っている。鷺尾は、戦後国有林野事業の「合理化」政策の矛盾的展開を構造的に明らかにし、1971年の経済同友会提言「21世紀グリーンプランへの構え」および1972年の林政審答申「国有林野事業の改善について」によって示された1970年代初頭からの「新たな合理化政策の転換」の意義を考察すべく、これらの批判的検討を行った。その結果、この時期の国有林野事業「合理化」政策の転換の意味を、それまでの「増伐・生産性向上・林力増強を基礎とする雇用縮小、健康および自然破壊の『合理化』政策」から、「減伐、生産性向上・林力軽視を基礎と

する雇用縮小、労働力および森林の荒廃をもたらす危険性をもつ寄生的『合理化政策』への転換と位置づけている。その中で、国有林野の森林レクリエーション事業(自然環境の保全も含む)の積極的展開については、小川の業績(1974)を引用しながら、当時の森林レクリエーション需要の高まりの国民的側面(所得水準向上の裏での労働・生活条件の厳しさや貧しさ、大都市における急激な緑の喪失の裏返しとしての緑への欲求の高まり)に対する国有林のまさに国民的立場からの解決策としての意義を認めた上で、「森林の自然的諸属性を基礎とし、集約的な人間労働による保全、管理および施業を考えるべき」で、「その場合、専任的組織の設置など森林保全管理を強化する必要がある。」などの前向きな提案を行っている。しかしながら、その一方で、これまで「戦後資本主義—従属的国家独占資本主義に第一義的に奉仕してきた」国有林であるがゆえに、「問題は単純ではない」とし、「国有林の公益的機能重視、とくにレクリエーションへの傾斜が、私的観光資本などによる無秩序な開発のしりぬぐいを、その周辺および背後地の国有林がうけもつという形で対応した面がある」と位置づけ、「そういう意味で私的独占に奉仕するということとともに、景観的森林の資本化、企業的能率性の追求とあいまって、いろいろの矛盾のしわが森林そのものによせられ、破壊をとまなう危険性がある。」と指摘しているのである。これは、国有林業経営を考える上では、木材生産や公益的機能の発揮、地域振興への寄与など、様々な経営の目的を矛盾的構造と把握し、その展開・発現形態は主体(階級)間の基本的矛盾に規定され、その時々国民経済・資本主義の発展とともに変化する、との理解が大切であるとする鷺尾の立場からは言わば当然導き出されたであろう見解である。しかし、その後の80年代後半を頂点とする大規模「民活型」リゾート開発ブームおよび「改善計画」路線下における森林レクリエーション事業の質的変貌を考えあわせると、鷺尾の指摘はけだし卓見であったと改めて高く評価できる。

しかしながら、1973年のオイルショックを境に経済情勢が大きく変化し、全国的に開発ムードが沈静化したこと、および国有林野事業経営の更なる悪化などの影響を受けて、国有林の森林レクリエーション事業は期待されたほどの大々的展開にはならなかった。こうした事情も影響してか、この時期の林地における観光開発ブーム一般については、「当時の開発問題なり、土地問題なりについて、一定水準の実態把握がひとまずなされた」(土屋、1999)と言われているにも関わらず、国有

林野の森林レクリエーション事業に対する実態的・実証的な研究はほとんどみられない。国民生活にとっての余暇の意義と良好な自然・森林との関係の重要性、国有林野のわが国森林レクリエーション施策にとっての重要性、そして国有森林経営の中で森林レクリエーション事業を展開することの意義など、森林レクリエーションに関する普遍的で重要な論点がすべて強調された時期にも関わらず、現状把握に基づいた研究が深められてこなかったことは、この時期の国有林野事業の「公共性の内実」の評価に関わるだけに、非常に残念であるといわざるを得ない。

## ② 80年代後半の大規模「民活型」リゾート開発ブーム時～現在の動向

次に森林地帯のレクリエーション・リゾート開発が大きく問題となるのは、1987年の「四全総」の策定、および総合保養地域整備法の制定を契機とする大規模「民活型」リゾート開発構想ブーム時である。また、深刻な財政悪化を背景として、1978年から国有林野事業では一連の「改善計画」が進行しつつあり、その過程で森林レクリエーション事業も質的に大きな変貌を遂げることとなった。前項で述べたとおり、この時期の「民活型」大規模リゾート開発構想は、多くの国有林地帯をも巻き込みつつ展開されたが、後の、いわゆるバブル経済の崩壊を契機とする経済情勢の悪化などにより、その多くが頓挫し、地域社会経済への悪影響など深刻な社会問題を惹起した。それにも関わらず、結論から言えば、林政学・林業経済学分野におけるこの時期のリゾート開発の動向を扱った研究は少なく、土屋も言う通り「特に開発の実態的な分析は非常に少ない。」。よって、当然のことながら、国有林野の森林レクリエーション事業を対象とした、あるいは事例的に取り上げた研究もごくわずかに留まっているのが実情である。

さて、こうした情勢下において、森林国有および国有林経営の現代的意義について、その「公共性」発揮の観点から実証的に論考し、さらにその一環としてリゾート開発問題及び国有林野の森林レクリエーション事業の展開に関する極めて重要な問題提起を行ってきたのは野口である。

野口の問題意識は明解である。まず、80年代の林野的土地問題について論じる中で(野口, 1989), 国・公有林においては『財政再建』(林業経営収支の『赤字』減らし)を建前とした, 果たすべき公共的役割の放棄, および私有林においては外材依存体制下での林業生産の不採算部門

化と森林資源管理の粗放化といった状況の一方、その対極において、「総合保養地域整備法(リゾート法)の成立、国有林でのヒューマン・グリーン・プランの策定で大企業の余剰資金が林野をめがけてリゾート開発に狂奔し、国土は『リゾート列島』と化しつつある」とし、そこから、①「国内林業」対「外材」、②「林業的利用」対「リゾート開発」、③「農民的(地域住民的)および公共的土地所有・利用」対「大企業的(民活的)土地所有・利用」、④「生産的かつ環境保全的土地利用」対「消費(浪費)的かつ環境破壊的土地利用」、という林野的土地問題の今日的状況をめぐる4つの対抗軸を示した。後に土屋が指摘している通り(土屋, 1990)、①を除く3つはほぼ大規模「民活型」リゾート開発に関係しており、当時わが国を席捲しつつあった国策的リゾート開発ブームが林野的土地問題にもたらしている多大なインパクトを枠組み論的に明らかにし、林野利用・所有を巡って鋭く対立する矛盾の構図を提示した。そして、一連の国有林野事業「改善計画」路線について批判的に検討する中で、いくつかの事例を踏まえつつ、ヒューマン・グリーン・プランを中心とする森林レクリエーション事業の現段階を、「国有林野事業のリゾート・不動産部門の拡大は、自らの『赤字』対策に資するとともに、『民活』の名の下に大手企業に新たな投資の場を提供しようとするものにほかならない」と位置づけている。すなわち、リゾート法に基づく「国策的」リゾート開発推進の要請に応える「規制緩和措置」としての側面、そして、国有林野事業経営破綻を背景とする自己収入確保策の主体的事業としての側面の双方から、この事業を位置づけているのである。

さらに野口は、公共性の観点から戦後国有林野事業の展開を次のように位置づける。前述の鷲尾と同じく、「国有林野事業の基本的性格は日本資本主義ならびに国家(国家権力)の性格によって規定され」、その成立から今日までの歴史を「国有林の公共性との関連で位置づけ直せば、国有林野事業は徹底した国家的公共性につらぬかれ、国民的公共性とは、基本的には敵対するものだった」とし、「...臨調・行革、構造調整政策下の国有林『民営化』の進展、リゾート開発の推進等は、まさに戦後日本資本主義が日米独占資本の利益に沿って展開していること=独占資本と官僚による国有林野事業の私物化の結果にほかならない。」としている。また、「国有林野事業の『国民的公共性』は、日本資本主義の発展ならびに国家(権力)の存続にとって阻害要因にならない範囲で発揮されるのであって、いわば国民慰撫策、ないしは国家的公共性の隠蔽策に他ならな

い。」とし、その典型として共用林野等地元施設制度および「地域振興への寄与」などを挙げ、さらに「保安林制度や保護林制度、『レクリエーションの森』等も、国民統治＝生命・財産の安全と労働力の再生産に不可欠な条件であって、基本的にはそれ以上のものではない。」といささかの幻想も許さない。これを、戦後森林レクリエーション事業の展開に即して敷衍すれば、80年代後半からのヒューマン・グリーン・プランによる大規模「民活型」リゾート開発路線については、まさに「国家的公共性」の発露であるとし、さらに前項で論じた1960年代後半からの自然休養林等、野口自ら「公共性が高く森林保全型」と評価したレクリエーション事業ですら、言わば「ミニマムの国民的公共性」を具現したものでしかないと位置づけになろう。

これら一連の野口の研究は、こうした問題に対して、政策論的にも、土地問題的にも位置づけを行ってきた貴重な業績であると評価できよう。また、総論的な分析を主としつつも、ヒューマン・グリーン・プランによる開発などのある程度の実態分析を踏まえて論点整理している論者も野口において他になく、その点も高く評価できる。しかしながら、国有林野の森林レクリエーション事業を対地元関係の中に位置づける視点からの分析はなく、事例分析も限定的である。また、森林レクリエーション事業の質的変貌によって何がもたらされつつあるのかについて、二項対立的に、言わば明解に枠組みは示されたものの、その変貌の過程の内実まで明らかにされるには至っておらず、より詳細な事例分析によって総括されるべきであろう。

さて、以上の議論は基本的には1990年代前半までに報告されてきたものである。先にも述べた通り、一時のリゾート開発ブームはバブル経済の崩壊の下、文字通り泡と消えたが、わが国の森林環境並びに農山村地域社会に多大な負の遺産を残したことは言うまでもない。ところが、その当時の実態に関しても、そしてその後の動向に関しても、林業経済学分野においては全くと言って良いほど研究が進んでいないのは問題であろう。国有林野の森林レクリエーション事業についても同様であり、国有林野事業の「民営化」の最終段階に入りつつある現在、最新の展開まで含めた総論的評価、そして、実態分析を踏まえた総括的分析が早急に必要な段階にあると言えよう。

## (2) 国有林野の地元対策・地元利用としてのアプローチ

先述の通り、国有林野における森林レクリエーション事業は、こうした国有林野利用を通じた地域振興への寄与といった側面を有し、かつての農林業的国有林野利用に代わって地元対策的な役割を持つに至っているが、これまで、森林レクリエーション事業の展開を国有林と地元との対境関係の沿革に位置づける視点はほとんどもたれてこなかった。しかしながら、1980年代より数人の論者によってそれぞれ重要な指摘がなされている。

最初に、国有林と地元地域社会を巡る当時の問題状況、すなわち今日においても「国有林の地元ばなれ」および「地元の国有林ばなれ」との印象的な言葉で引用されている重要な状況認識について、森の論稿によって確認しておこう(森, 1980)。まず、前者については、「企業的運営」が要請されている戦後国有林野事業においては、経営の「合理化」あるいは「近代化」を推進する必要がある、その過程において、「旧来からの『前期的』な諸事情を基礎に成立し、『不採算』ともみえる地元山村との諸関係を整理または改編することが必要であった」とし、具体的には雇用関係の「近代化」による専門化＝地元住民の臨時雇用の相対的減少、および用材の販売における「合理化」＝公売方式の拡大＝相対的に弱体な地元木材関連企業の木材入手困難化という状況が生じたとしている。次に、後者については、農山村を取り巻く社会経済構造の変化に伴って、地元山村においても「国有林に依存しなければならない度合いが相対的に低下し、国有林と無関連でも地域の社会経済は成り立ち、ときには、国有林野事業への協力関係を忌避するような傾向さえみられるようになった状況」を指している。このように国有林および地元の双方がそれぞれの事情から関係を希薄化させている状況は、一見、なにも問題視する必要がないかに見える。しかしながら、森は「それは決して正しくないし、また好ましくない」と指摘し、国有林と地元双方の協調的発展の意義をこう述べる。まず、地元山村サイドにとっては、「地域内に所在する重要な土地または資源の所有主体であり、多面的な機能を通じて地域の社会経済と密接な関連をもつ(はずの)国有林野事業をより積極的に地域振興に役立てるべきであるのに、(関係が希薄化してしまえば...筆者注)その役割が果たされなくなってしまう」こと、他方、国有林サイドから見ても、第一に労働力の調達等、具体的な事業活動はもちろん、「山火事などの管理面においても、地域社会からの支持と協力を不可欠の前提としている」こと、第二に、国有林野事業が当時進めようとしている「諸方策」すなわ

ち「改善計画」路線の実効性を確保するためには、「なによりもまず地元社会からの合意がなければならぬ」という点を指摘し、「地元山村との結合関係を強化する意義は大きい」と結論づけている。特に森は「国有林サイド」にとっての地元対策の意義を強調しており、これまで「受動的かつ消極的」であった国有林の地元対策であるが、現在の状況はそれでは「基本的に不十分ないし誤り」であるとし、「国有林野事業を発展させるための手段または方策として、もっといえば、国有林野事業の経営目的それ自体として、地元山村の発展に寄与するという立場から、地元対策に取り組むことが必要」と主張している。こうした森の状況認識およびここで示された協調的発展の意義は、これ以降、国有林と地元社会の問題を考える際の基本認識として、その後の研究でも受け継がれている。

さて、こうした森の認識をベースに、国有林と地元との対境関係の歴史的変遷の中に森林レクリエーション事業的国有林野利用を最初に位置づけたのは鈴木である。鈴木は、1980年代中葉の段階での地元施設制度の利用現況と今日的意義を分析する中で(鈴木, 1985)、旧来の部分林や共用林野などに代わり、新しい形態の国有林野利用要請のひとつとしてスキー場などのレクリエーション利用要請が増大しているとし、「山村振興や過疎対策の一環としての意味が大きく、地元資源＝国有林野の活用が見直されているともいえる。」と述べている。しかし、こうした近年の「国有林野の都市的利用」の増加が、一方で『地元施設』概念を大きく揺がしている」と指摘している。この場合の『地元施設』概念の「変化」とは、換言すれば「受益者概念の拡大」である。すなわち、共用林野や部分林等、旧来型の利用形態(農民的利用)の基本は、「地元施設団体の構成員である山村集落農民が、自分たちの生活維持のため自ら直接に国有林野を利用するもの」であり、地元＝国有林野近隣の集落または市町村、利用者＝地元住民＝受益者という比較的単純な図式で捉えることが可能であるのに対して、例えばスキー場開発の場合は、「地元」の国有林野に存在するものの、「地元施設団体の構成員が直接的に国有林野を利用するのではなく、同じ生活維持のためではあるが、都市住民のスキー観光などの国有林野利用を媒介にして、国有林野に間接的に関係をもつ形態」ということになる。このことは二重の意味で「受益者概念の拡大」を表している。第一に、利用者＝スキー場という機能の受益者＝主として都市住民であるということ、第二に、国

有林の使用契約者(スキー場や附帯する収益施設の事業主体)について、国有林側では地元市町村が入った第三セクター方式を推奨しているが、実際には都市大手民間企業の単独開発である場合さえあり、従って、スキー場関連の収益の受益者＝必ずしも地元とは言えない状況にあることである。よって、情勢を客観的に見れば、旧来の農林業的利用に代わって、こうしたレクリエーション的利用(都市的利用)が地域振興策としての実効力を持つに至っており、その意味では「地元施設」的な様相を帯びていることは事実であるが、前述のような理由から、旧来的な概念における「地元施設」からは区別されなければならない、また、そのスキー場が「地元施設の」であるかどうかは「具体的にどの程度地元振興に機能しているか(民宿の発展、税収の増大など)で理解するしかない」と鈴木は指摘するのである。

このような森林レクリエーション事業的国有林野利用と地元施設の変化(変容)を、塩谷は国有林野法制度(旧国有林野法)の側面から、先に述べた国有林野の2つの「公共性」を巡る議論の中に位置づけている(塩谷, 1993)。塩谷も、前項の野口と同様、戦後の国有林野事業における一連の合理化改善策は、「リゾート開発や林野・土地等の資産処分によって『資本的公共性』(『国家的公共性』と同義—筆者注)の拡大を図る一方、数々の面で『国民的公共性』の縮小をもたらしている」との理解に立ち、そのひとつの例証として「地元施設の変容と国有林野法の空洞化」を指摘している。元来、「国有林野法(注3)の国有財産法の特別法たる所以は、地元施設をはじめとして国有林野の管理・処分につき地元関係者の優先措置を定めている点」にあったが、「非生産事業に限りなく傾斜し土地・林野の処分に奔走する国有林野事業の改善にとっては、国有林野法の秩序はもはや桎梏と化しており、バイパス通達の施行によりその空洞化が推し進められている」とし、その具体的なケースのひとつとして地元施設制度の「特例」としての森林レクリエーション事業の位置づけに言及しているのである。すなわち、本来、国有財産法においては、行政財産については許可による使用又は収益以外に処分や私権の設定を認めていない(国有財産法18条)。しかしながら、国有林野については、要存置林野は行政財産であるにも関わらず、国有林野法7条によ

---

(注3) 1999年に旧国有林野法は改正され、現行法の標記は「国有林野の管理経営に関する法律(国有林野管理経営法)」となっている。

ていくつかの要件に該当する場合は貸付け・使用を認めている。また、分収造林や共用林野の設定が可能であり、その際には地元住民への優先が定められている(国有林野管理規程 50 条・61 条)。ところが、国有林野を森林レクリエーション事業の用に供する場合には、国有林野法 7 条の適用を排除して、国有財産法に復帰し、使用許可で対応することが「通達」(昭和 54 年 3 月 15 日 林野管 96 号「貸付け、分収造林、共用林野等の取扱いについて」)により定められており、その際最も優先される使用許可の相手方として、国、政府関係機関または地方公共団体が全額出資した政府関係機関、特殊法人、地方公共団体、地方公営企業、地方公社等と同列に、「これらが全額若しくは一部を出資している法人」(通達)、いわゆる「第三セクター」が挙げられている。塩谷は、同様のケースとして「売り払い」についても詳解し、「改善計画」期を通じて累積債務対策の切り札とされてきたいずれの場合においても「通達によって国有林野法の適応除外が定められ」、「第三セクター方式による外部大資本参入を可能とし、地元住民の林野利用の排除をもたらしている」と指摘し、また、1991 年経営規程改正によって「地種区分」が「機能分類」へと変更され、「第三種林地」は消滅するに至ったことが、「国民的公共性の縮小＝国家的公共性の拡大」路線を歩んできた「現在の国有林野事業における地元施設の位置づけを象徴的に物語っている。」と述べている。

以上の鈴木と塩谷の整理をまとめれば次の通りである。森林レクリエーション事業的国有林野利用は、旧来の農林業的国有林野利用に代わる新たな国有林野の利用形態として地元側から「地域振興」を期待され、その意味では「地元施設」的な役割を帯び、また、実際にそうした役割がある程度果たしているのは間違いない。しかし、その法制度上の位置づけが、戦後、地元住民の国有林野利用を生存権的財産権として保障してきた「国有林野法」の外にあるという点で、旧来的な「地元施設」とは決定的な違いがある。森林レクリエーション事業的国有林野利用が、言うなれば必ずしも「地元の振興」に結びつくとは限らない「地域振興策」であるにも関わらず、実態的には旧来的な農林業的国有林野利用に代わって各地で増加したこと、しかも、「国民的公共性の縮小＝国家的公共性の拡大」路線の下、第三セクター方式による事業運営を可能にし、外部大手資本の参入を容易にする中で推進されたことを考えるならば、国有林野における森林レクリエーション事業は、塩谷の言うように「地元住民と国とが林野を共同で利用する『地元対策』から地元民の利用を

排除する『地域振興』への方針転換」という地元施設の変容＝形骸化あるいは解体、の側面を強く有しつつ展開されてきた可能性が高いと言ってよいだろう。

他方、国有林と地元にとっての森林レクリエーション事業的国有林野利用を含む新たな国有林野利用の今日的意義については、各論者とも認めている。鈴木は、「国有林の再建のためには地元の協力が不可欠である」とし、そのためには「国有林を活用しての農林業振興や観光レク開発を通じての地元振興に積極的に対応することが必要である」と述べている(鈴木, 1985)。また、既往の地元住民による国有林野利用集団、すなわち部分林組合や共用林野組合などだけでなく、新たな国有林野利用を通じた利用者、例えば第三セクターや観光資本なども、前記の集団と「連携して“山づくり”に参画してゆく方向が望ましい」と主張している。また、有永(1991)は「これら“新しい森林利用”の形態の評価については、現在のところ(=1991年当時～筆者注)その事実経過を見守るしかない」としながら、「これらが現状の国有林経営の“財政危機”対策としてではなく地元住民の利益にそって民主的に管理・運営されるかぎりにおいて、新たな合理的森林資源管理の一形態となり、また民主的森林国有の一環ともなりうる可能性があるといえよう。」と述べている。要するに、個々の森林レクリエーション事業的国有林野利用が、「国民的公共性」の下で今日的な「地域振興策」として展開されてきたのか、それとも、「国家的公共性」の下で「地元民の利用を排除するなど、地元施設の形骸化を伴って展開されてきたのかについては、先に鈴木が述べたように「具体的にどの程度地元振興に機能しているか」、その内実が事例に基づいて明らかにされることが必要である。しかし、こうした観点からの森林レクリエーション事業の実証的研究は、残念ながら、鈴木以降、皆無といって良く、詳細な実態分析が待たれている状況にある。

### (3) 国有林野における森林レクリエーション事業に関する研究

これまで見てきた通り、国有林野における森林レクリエーション事業については、前述の各方面より重要な位置づけがなされているにもかかわらず、この事業の展開及び実態そのものを研究対象として取り上げた論者は決して多くないが、これらの業績を①総論的な研究、②大規模施設型に関する研究、③森林探勝型に関する研究、④日米比較研究、の4つに分けて見ていくこととする。

## ① 総論的な研究

最初に、1972年に「林業経済」誌に発表された照井の論文を見ていくこととしよう(照井, 1972)。「国有林野事業と森林レクリエーションに関する覚え書」と題されたこの論文は、学術研究論文というよりも多分に政策紹介記事的であるが、恐らく戦後の林業経済研究分野で初めて国有林野の森林レクリエーション事業そのものを対象として取り上げた論文であるのみならず、森林レクリエーション事業がちょうど本格化する時期にあつて、当時現役の林野庁企画課政策担当者が述べた「あるべき国有林の森林レクリエーション事業」論として非常に興味深い。

まず、照井はこの当時の一般的な森林レクリエーションの現状から問題点を次のように指摘する。第一に、森林をレクリエーションの客体として評価する基準が、景観や自然生態の「非凡さ」におかれており、こうした森林はしばしば亜高山帯であるなど、生態系の復元力が弱い場合が多いため、森林レクリエーションの場として利用するとしばしば自然破壊が惹起され、また、だからといって自然保護に万全を期せば利用者の行動様式を阻害せざるを得ないこと。第二に、この頃までの森林レクリエーションの場の開発が、基本的には民間資本主導で進められ、投資効果の高い場所に集中的な投資が行なわれることで過剰利用に陥るとともに、自然とのふれあいが喪失される場合があること。第三に、民間資本主導型の開発では地域振興面での配慮は十分になされないことが多く、「地域住民の期待は満たされないまま、森林は自然環境を保全し、形成して行く担い手であるこれら農山村地域住民を失い、疲弊して行く」こと、などである。

こうした問題点を踏まえ、今後の森林レクリエーション開発にあたって配慮すべき点として、次の諸点を挙げている。まず、国土の狭いわが国では、「森林のもつ多角的機能の総合的な発揮の一環としてのレクリエーション利用」、すなわち国土保全や水源涵養、木材生産など、レクリエーション以外の諸機能とも調和し、調整されたものでなければならず、そのためにきめ細かな森林施業が必要であること、また、過剰利用を避けるために広大なレクリエーション空間およびその中への施設の適正配置と十分な公共投資が必要であること、さらに「非凡な森林」の取り扱いに細心の注意を払うことに加え、より強い復元力を持つ「平凡な自然」の利用を促進させるべく、きめ細かな森林施業

を通じて快適な利用環境を積極的に形成していく必要があるとしている。そして、自然を守り育てていく担い手である農山村地域振興についても重大な考慮を払う必要があり、「開発への地域住民の積極的な参加を促進するため—例えば、民宿、特産物の販売、観光農業、労働参加等々のシステムを確立するとともに、運営面で住民の意思が十分に反映出来るよう行政的な指導、助成がなされなければいけない」としている。翻って国有林野は、「ほぼ全国的に配置され、その森林の状態も多様であって、森林レクリエーションの場として、質・量ともに国民の期待に十分応えうる内容を有している」とし、「国有林野事業は、…(中略—筆者)、森林の取り扱い技術のチャンピオンとして、積極的に、かつ、計画から実施運営に至るあらゆる部分で主体的に取り組んでいかなければならない。」と結論付けているのである。以上のことから、当時の森林レクリエーション事業は、この時期問題となりつつあった民間資本主導型の開発に対する一定の反省の下に制度化されていること、また、森林(自然)環境を守り育てる担い手としての側面から農山村地域振興の重要性を認め、森林レクリエーション事業を通じてこれが果たされるよう配慮する必要があるとされており、さらに、この事業の実施運営に際しては、あらゆる面で国有林野事業が主体的に取り組むべきとされてきたことがわかる。特に、国有林が自らの森林施業技術をもって「平凡な森林」を積極的にレクリエーションの場として環境形成し、広く国民に提供すべしとの視点を持っていたことは非常に興味深い。残念ながら、当時の実施運営の実態については言及がないが、国有林レクリエーションの本格化の時期にあって、これがどういう意図で事業化されようとしたのか、国有林野事業としてはどのような取り組みを目指そうとしていたかが窺える貴重な業績である。

次に、1990年代に入って、村瀬(1990)と宮林(1993)がそれまでの国有林野における森林レクリエーション事業の展開について整理を行なった。その際、両者とも、ほぼ同様の時期区分を用いている。すなわち、①戦後～1960年代中葉までの国設スキー場制度や国設野営場制度など、外部からの要請に言わば個別的に対応していた時期(村瀬によれば「非計画的利用期」)、②1960年代後半から1970年代中葉までの自然休養林制度の発展期(「計画的利用期第Ⅰ期」)、③1970年代後半から1980年代中葉までのレクリエーションの森制度創設にみられるような、野外レクリエーションの多様化期(「計画的利用期第Ⅱ期」)、④1980年代後半以降のヒューマン・グリーン・ブ

ランの登場に見られるような大規模化および本格的な民活導入がみられる時期、の4期である。村瀬の整理では以上のように主としてレクリエーション政策の局面のみから区分されているが、これらは実際には国有林政策展開の時期区分とほぼ一致している。さて、ここでは、次の2つの論点について取り上げよう。第一に、国有林野事業における森林レクリエーション事業の位置づけの変化とその変質についてである。村瀬は、この当時(1990年頃)の「主要なレクリエーションの森の性格」からみると、「国有林におけるレクリエーション事業は、森林空間を提供するが、若干の風致施業を含む通常の森林施業以外の、レクリエーションに関わる直接的な管理は行なわれない」と述べている。これは、先の照井の「この事業の実施運営に際しては、あらゆる面で国有林野事業が主体的に取り組むべき」との説とは大きな隔たりがある。この点に関して、宮林は、1978年の「改善計画」における森林レクリエーション事業の位置づけの変化がターニングポイントであると指摘している。すなわち、この時国有林は、「改善計画」の中で、森林レクリエーションへの積極的な対応と、収支面での充実、施設整備や管理運営に当たっての第三セクターの活用といった方針を示しており、国有林経営の悪化とともに自らは施設整備や管理運営の主体的立場を降り、なるべく資金の必要なものは避ける方向へと変化した。その結果、村瀬も宮林も指摘するように、今日のヒューマン・グリーン・プランに端的に見られるが如く、国有林の森林レクリエーション事業は単に森林空間を提供するのみの「地主的土地利用」の様相を呈するようになったのである。このように、国有林野の森林レクリエーション事業の展開は確かに国民のレクリエーション需要の増大への対応といった側面をもつが、それ以上に国有林側の事情の変化、すなわち国有林野事業の経営動向やその方針の変化に影響されて展開されてきたと言え(もちろん、そのさらに背後には①で述べたような「外的要因」が影響していることは言うまでも無い)、こうした視点とともに整理されてはじめて、国有林にとっての森林レクリエーション事業の本質が明らかとなろう。その点、村瀬の立論には弱い点があることは否めない。第二の論点は、国有林野における森林レクリエーション事業のこの当時の現状、すなわち先の森林レクリエーション事業の「変質」の帰結であるヒューマン・グリーン・プラン(森林空間総合利用整備事業)を中心とする展開に対する認識である。村瀬は、国有林のレクリエーション事業がこうした形に収斂したことについて「①国民の森林レクリエーション志向の増大、②国有林の財政状態の悪

化、③民間資本のレジャー産業への進出と旺盛なリゾート開発欲、の三要因が複合交差して影響を与えたから」としている。そして、このヒューマン・グリーン・プランは「多くの問題を内包している」として、第三セクター方式による運営の問題(民間事業体と地方自治体との運営を巡る紛争など)、国有林内へのゴルフ場設置が初めて認められた点(森林と周囲の環境破壊が懸念される)を挙げている。こうした問題点は「国有林のレクリエーション事業に対する姿勢から生じたものと考えられ」、「財政状態が悪化しているという理由があるとしても、これからの社会で不可欠な森林レクリエーションに対して、国有林は積極的に取り組んでいく必要がある」として、「①風致施業技術を向上させる、②レクリエーションの森を直接に管理する技術を習得する、③レクリエーション行政組織を充実する」との3点、すなわち、国有林が今一度、森林レクリエーション事業の技術的な側面から管理運営に至るまで、主体的な立場から取り組むことが必要であると結論付けている。また、宮林はリゾート法によるリゾート開発事業の対象地として国有林が多く含まれている点を指摘し、その理由を、主として総資本側(開発側)の視点から①国有林の多くは奥地に存在し、自然景観に優れリゾート地として最適な自然的条件を備えていること、②まとまった面積を得られやすく大規模な土地利用が可能であること、③第三セクター方式をとると、地域振興の立場から国有林の利用が簡単に許可となること、④レクリエーション資源として優れた場所が既に選別化されていること、とまとめている。これら両者によって断片的に述べられているヒューマン・グリーン・プランを中心とする森林レクリエーション事業の展開の諸問題について、当時のリゾート開発政策および国有林野事業の「改善計画」の展開から、より詳細な整理を行っているのは平松である(平松, 1993)。平松は、財界主導で成立した「リゾート法」に連なるリゾート開発政策の本質は「国民の余暇・レジャーのニーズを標榜しつつ、すでに70年代に想定された国内農業・林業の危機に対応しかつ大規模工業開発に代替するところの、山村奥部におよぶ国土資源の有効利用政策と経済界主導型の山村開発政策」であると述べている。そして、この基本的内容は、民間活力による地域開発を旨としてそのための各種優遇措置、および「規制緩和」を施すことであり、その一環として「リゾート法」第15条および1988年に成立した「森林の保健機能の増進に関する特別措置法」第10条によって、国有林のリゾート開発が提起されていることを指摘している。その一方、こうした一連のリゾート開発政策が背景にあるとしなが

らも、国有林におけるこの問題は「究極的には、今日の国有林野事業最大の問題である『改善計画』(赤字解消対策)にかかわる」と述べ、ヒューマン・グリーン・プランが「改善計画」の中で「林野・土地売払い」、「分収育林」、「受託事業の推進」となる収入確保の目玉として位置づけられている点を明確にしている。その一連の流れは、「林野・土地等保有財産についての徹底的な見直し」と「森林の機能類型化」を連動させつつ、「国有林野・土地の不動産化」が進められ、それは「賃貸料(国有林野使用料)の見直し」と「国民の受益者負担」への動きを伴いつつ、「国有林の公共財産的性格を決定的に無にする」方向にあると分析する。要するに、国有林のリゾート開発問題に即して換言するならば、当時の機能類型のひとつである『森林空間利用林』をてこに事業改善(赤字解消)がなされようとしていたのであり、森林レクリエーション事業における国有林野使用料の見直し=引き上げと国民への受益者負担の方向は、「リゾートを求める国民のいっそうの負担増を意味することはいうまでもなく、(...中略)、国民のリゾート指向を逆手にとった、事業赤字を理由とする国民負担と地元負担への転嫁と国有林の公共性の軽視を意味する」としている。すなわち、平松も、先述の野口や塩谷と同様、この時期の森林レクリエーション事業の変質を「国家的公共性の拡大—国民的公共性の縮小」の中に位置づけていることは明白である。平松はこうした局面整理の他、村瀬、宮林も問題点として指摘している国有林野におけるリゾート開発における第三セクター方式の問題についても触れている。平松は、当時の局面における第三セクター方式の意義は「自治体をトンネルとする民間企業による国有地集中と地域独占にあろう」とし、いくつかの事例を引用してその「ヤミの実態」を紹介している。ここまでは村瀬、宮林の指摘と同じであるが、その一方で、第三セクター方式そのもの有用性には含みを持たせる評価を行っている。「第三セクター方式が本来の使命を果たすには、その内発型展開と民主的コントロールの制度化が不可欠となろう」と指摘し、内発型展開の例として、「振興山村における自治体と住民を主体とする第三セクター」を挙げているのである。平松は、前者の「ヤミ的」実態を持つ第三セクターを「外来型『第三セクター』」と称しており、後者の「本来の使命を果たす」第三セクターには名称が無いが、あえて名付ければ「内発型(在来型)『第三セクター』」ということになろう。このことは、国有林野における森林レクリエーション事業の質的変化あるいは「地元施設の」国有林野利用としての森林レクリエーション事業を見る際に、

事業主体の形態的違い(地方自治体, 民間企業, 第三セクターなど)のみならず, 第三セクターと呼称される事業体自体の「内実の変化」をも注意しながら見ていく必要があることを意味している。しかしながら, これまで, こうした違いあるいは変貌までを視野に入れて実態分析を行った論者はなく, 平松の論文にも実態分析はない。

以上の通り, 国有林野における森林レクリエーション事業の展開はある程度整理されている。しかしながら, 森林レクリエーション事業のタイプ別の動向や実態等, 各論にまで踏み込んだ総論とはなっていない。よって「大枠」として, 例えばヒューマン・グリーン・プランを中心とする局面が「由々しきもの」というような認識は共有されつつも, 現実に各地で何が起きたかという実態についてはほとんど明らかになっておらず, 森林探勝型などその他のレクリエーションエリアやその動向についての評価もあいまいなまま残されているのが現状である。

## ② 大規模施設型に関する研究

先述の照井などの検討が土台となって, 1974年に国有林はそれまでの「レクリエーションの森」制度をより発展させ, 「総合レクリエーションエリア整備事業」として, 初の国有林野地帯における大規模レクリエーション開発のモデル的事業に乗り出した。このとき整備されたのは, 全国で2地域のみであったが, このうちのひとつである群馬県武尊地域を対象として, 宮林らが, この事業の実態と問題点の抽出, さらに, 国有林地帯におけるレクリエーション開発のあり方, 地元山村振興との関連について分析を行っている(宮林・塩谷, 1979)。事例対象地となった武尊総合森林レクリエーションエリアは, 総面積 3367.3ha, 1市1町3村にわたって登山・ハイキング・キャンプ等の場となっている自然休養林1箇所と第三セクターあるいは地方自治体が経営する5つのスキー場が周辺の国有林内に散在しており, 今日のヒューマン・グリーン・プランの前身とも言える大規模なものである。宮林らは, 特に片品村地域の事例から次のように述べている。まず, 地元側の実態として, 第一に, 片品村では1950年代後半以降, 激しい過疎化状態が続いたが, 1960年代後半からのスキー場を中心とするレクリエーション開発は, この状態をわずかながら緩和する役割を果たし, Uターン現象による人口増加も見られたこと, 第二に, 村の産業構造が一変し, 第一次産業の減少の一方で,

第二・三次産業の増加が見られ、また、農家の兼業として民宿および旅館業が急速に増えていること、第三に、農業において、牧場と観光、生産物直売など、観光農業的な経営様式への移行が見られること、第四に、道路の整備・改良、上下水道の改善などにより、生活の近代化が見られること、第五に、スキー客等の増加により、固定資産税、入湯税等に若干の増加が見られること等、国有林内スキー場の開設によって、地元地域の社会経済構造は大きく変化し、地域振興の効果も認められることがわかる。しかしながら一方で、民宿経営の通年化等、夏季地域産業振興のため、スキーゲレンデ敷の通年利用が課題となっており、ここでは共同利用の放牧採草地として活用すべく村営草地開発整備事業を進めているが、国内畜産業の低迷により運営は当然厳しいだろうと指摘している。次に、国有林側については、事業者との「国有林野使用許可書」の取り交わし、および地方公共団体、関連する民間業者、住民との間に「管理運営協議会」を設けることを通じて、「計画－開発－管理運営において単なる地主としてではなく、指導的立場に立って、地元の振興および土地・施設等の有効利用の実現を目指している」と評価している。しかし、森林のレクリエーション利用の導入は、従来の森林施業に各種の制限を加えるため、管理運営が煩雑となり、また、通常の業務に加えてレクリエーションに関する業務も増加し、当該営林署にとっては大きな負担になっていることが指摘されている。さらに、それらに関する各種事務に多くの労働と費用を要している一方で、レクリエーション収入(使用料収入)はほとんど期待できず、不足分は逼迫した国有林野特別会計、および地方財政の予算によって賄われるという状況が少なくないことから、国有林利用上の適正対価主義をレクリエーション利用の場面においても適用する必要がある、レクリエーション利用森林の維持管理費程度は、最小限レクリエーション収入によって賄うことが望ましく、収益分収法等によって使用料を徴収する対象事業の増加、委託経営の採り入れ、受益者負担方式への移行が必要であると結論付けられている。

このように、宮林らの研究は、1970年代の国有林野における森林レクリエーション事業に対して、具体的な事例の分析を通じて一定の整理がなされており、当時の状況を知る上では重要な業績であると評価できよう。しかしながら、これも事業全体を通じた分析ではなく、また、その国有林野事業における位置づけも、どちらかと言えば、国民のレクリエーション需要の増大⇒森林レクリエー

ションの安定的供給は新たな国有林の使命のひとつ、といった一面に重点がおかれ、地元地域と国有林との関係の変遷やそのあり方への分析視野は無い。さらに、国有林の適正対価主義をレクリエーションの場面にも適用すべきとして、受益者負担方式による利用者からの利用料徴収などを推奨しているが、宮林らの主張する「財源不足から国有林の管理運営上周到な計画と秩序を伴わないレクリエーションを利用することになれば、国民の貴重な財産である森林を破壊する恐れが強い」からの指摘には大いに首肯するものの、一概に受益者負担論にその解決を求めていいのかという点には疑問が残る。例えば、実際に「利用者協力金」として導入された際の経緯を見れば、受益者負担方式の導入は、単に「森林レクリエーションのあり方」から論議されたものではなく、背後に、国有林経営の悪化に伴う「改善計画路線」が存在していたことを無視することはできないからである。いずれにせよ、この点については、国有林の「公共性」を問う観点からも、後述の太田(1997)による日米における国有林野の存在意義の違いといった論点とも関わって更なる検討が必要であろう。

前項で見てきた通り、国有林野における森林レクリエーション事業は、1970年代後半以降、国有林野事業経営の悪化を背景に大きく変質し、ヒューマン・グリーン・プランなど問題の多かったとされる「民活」型大規模リゾート開発に自ら巻き込まれていくこととなり、バブル崩壊以降の不況の中で、資本の撤退や、倒産、事業の大幅縮小など、各地で深刻な事態が発生したことは記憶に新しい。このことは当然、国有林と地元地域との諸関係にも大きな影響を及ぼしたであろうことは想像に難くない。にもかかわらず、この国有林野の「大規模施設型」レクリエーション利用に関する研究は、宮林らの研究以降、事例的には散見できるものの、国有林のレクリエーション事業としての視野から研究されたものは皆無といってもよい状況にあり、国有林野における森林レクリエーション事業の全体的把握を困難としている。

### ③ 森林探勝型に関する研究

次に、「森林探勝型」のレクリエーション利用を対象とした研究としては、村瀬(1988, 1990)、宮林(1993)、馬場(1995)、小塚(1999)の論文を挙げることが出来る。先に紹介した小塚以外の論者はすべて自然休養林を事例として取り上げ、利用者の動向とともに管理運営のあり方について

考察する中で、「利用者協力金」(注 様々な名称がある)について言及している。ここでは最も分析が充実している宮林の著作を取り上げよう。宮林は、この方式の登場が 1970 年代中頃からの国有林野事業の経営悪化による管理運営費負担の困難化を背景としていることを踏まえつつ、しかし、一定区画の国有林野を森林レクリエーションエリアとして利用する際に発生する「地代分あるいは木材生産機能の制限などによるマイナス分は考慮せず 0 として成立している」のは問題であるとし、「森林の健全な維持管理には応分の負担を取るシステム」が必要との立場に立っている。そして、先進的な取り組みを行なっている事例を分析し、諸施設の整備、ゴミ処理、林内清掃などの充実に効を奏していると述べている。また、宮林独自の視点として、例えば「施業調整地区や風致整備地区などにおける森林施業に対する管理費は当然森林レクリエーション事業の中で循環するような費用分配の様式が検討される時代にある」としている。すなわち、森林レクリエーション事業の収益でレクリエーション施設の維持管理のみならず、本来なら森林レクリエーションエリアの森林施業の費用も賄うべきとの考えである。こうした説については、先にも述べた通り、国有林の健全な維持管理を図るためとは言え、国有林野事業の経営悪化による矛盾の解決を、一概に受益者負担論に求めるべきかという問題の検討が残されている。また、単独の自然休養林内では「独立採算制」をとる考え方には無理があり、ややもすれば収益主義に陥る可能性も否定できない。この問題は、結局、国有林の果たすべき「公共性」の問題に帰結すると思われる。「抜本的改革」以降、「国民の森林」を標榜し、一般会計からの繰入を前提とした特別会計に移行した現在、森林レクリエーション事業に関わる受益者負担論に関しては、再び本質的な議論が必要とされているはずである。

以上、管理運営の財源とその運用の仕組みについては、ある程度、実態が報告されているが、その管理主体そのものの問題を取り上げた研究については、わずかに小塚の報告を知るのみである(小塚, 1999)。小塚は国有林野の森林レクリエーション利用における管理のあり方を考察する中で、まず、昨今では、国有林野の森林レクリエーション事業が自治体などにその管理を押し付ける方向で展開されていること、また、国有林野事業における管理組織の簡素化、人員削減の影響を受け、「国土保全上重要な森林でさえレクリエーション利用という名の下に管理の形骸化が起きている」ことを指摘し、市町村の役割が大きくなっていると述べている。そして、地方自治体主導で管

理が進められている事例を取り上げ、利用者でもある地域住民あるいはその代表としての地方自治体の役割が重要であり、これらによる自治的管理が如何に行なわれるかが課題となるとしている。「抜本的改革」により 5,000 人体制が打ち出された現段階において、国有林野の管理問題は非常に重要であり、先に有永が指摘しているように、地元住民の利益にそって森林レクリエーション事業が管理・運営されるのならば、それは地元の協力の下での合理的な国有林資源管理の一形態となり得る可能性を持っている。これまでの研究のような管理運営の仕組み論のみならず、管理主体を構成するメンバーの析出過程やその実態についての報告が更に積上げられなければならないだろう。

#### ④ 日米比較研究

アメリカの国有林におけるレクリエーション事業は 20 世紀初頭に本格化するなど長い実績を持ち、わが国の森林レクリエーション政策の展開にも少なからぬ影響を与えてきた。例えば、現在国有林が採用している使用料徴収方式のひとつである「収益貸付」方式は、アメリカ国有林の土地・建造物の使用許可制度を参考として導入したとされている(注 4)。この日本が学んだとされるアメリカ国有林における森林レクリエーション事業とわが国におけるその展開を比較検討し、国有林の存在意義とそのレクリエーション事業のあり方について考察を行ったのは大田(1997)である。この業績は、概略的ではあるが、今のところ最も豊富な事例とともにわが国の国有林レクリエーションについての総論的分析を行っている論文としても高く評価できる。

大田は、まず、わが国国有林の森林レクリエーション事業の展開およびいくつかの営林署レベルの取り組みを概観し、その特徴として、①林野庁単独の事業はほとんどなく、レクリエーション予算は極めて限定的であり、専門職員は存在しないこと、②近年、ヒューマン・グリーン・プランなど収益確保を重視したレクリエーション事業を多く展開しているが、経営状態の悪い大型施設が各所があり、林野庁の計画段階での判断の甘さが見られること、③スキー場の数が多く、大規模な施設利用

---

(注 4) 国有林野使用不許可処分取消請求事件(平成 3 年行ウ第 1 号)「平成 4 年 1 月 24 日付け被告準備書面(2)」, 16 ページを参照。

型の事業に偏り、森林レクリエーション供給のバランスが悪いこと、④現場(営林署、森林事務所)レベルでのレクリエーション事業に関する裁量の幅が狭いこと、を挙げている。次に、同様にアメリカ国有林の事例を概観し、①レクリエーション専門の森林官が多数在籍し、森林局独自のレクリエーション事業が展開されていること、②バラエティに富むレクリエーション事業が展開されており、小規模なものにも力を入れていること、③レクリエーション事業に関して事業収支を最重要視しておらず、また、国有林長の裁量において人員配置や予算措置を行なうことが出来ること、④インタープリテーションや案内情報などソフト面が充実していること、⑤広範なボランティア活動の存在に支えられる部分が多いこと、を特徴として挙げている。大田は、こうした違いの背景には、国民の森林レクリエーションに対するニーズの違いがあることにも着目すべきと指摘するが、同時に、短期滞在型で大規模施設を利用するレクリエーションの需要が高いわが国の状況については、「必ずしも国民のニーズがそこにあるというよりは、そうした施設型レクリエーションの供給量が、自然の中でのよりプリミティブなレクリエーションの供給量よりもはるかに豊富であることにも起因している」とし、「わが国においても身近なキャンプ場やインタープリテーションのニーズがないわけではなく、それに対してわが国の国有林が十分に応えているとはいえない」と述べている。これらの指摘は、最終的に両国において国家として森林を所有する意義と目的の問題に帰結する。大田は、アメリカ国有林が時として大面積皆伐等の問題で自然保護運動の標的となりながらも、森林レクリエーション事業については、国民のニーズに対応したきめ細かなサービスを行なうべく非常な努力をしており、高い評価を獲得している点を指摘し、「国土を大切に守り、人々に奉仕する」との言葉に表現されている如く、「国民のための国民の森林」という存在意義が明確であると述べている。一方、わが国国有林については、国土保全・木材生産・地域住民の福祉向上といういわゆる三大使命や、5項目の森林機能類型(水源涵養・国土保全・自然維持・森林空間利用・木材生産)の発揮をもって国民経済および国民生活の発展に寄与するとの一応の経営目的を掲げているが、現実には独立採算制の下で厳しい経営改善が強要されており、そのことによって、森林レクリエーション事業に関してもヒューマン・グリーン・プランのような大規模な収益追求型に傾斜する方向にあったり、安易に保安林を解除したりと、現実の経営が目的と矛盾をきたしている点を指摘し、その存在意義は不明確と結論付けて

いる。これらの議論から、大田は、「少なくとも現時点においては、日本の国有林行政はアメリカから学ぶべきことが非常に多い」とし、世界的な森林管理の国際的ルール作りの努力がなされている中、わが国においても国有林の存在意義を確立し直すような森林政策が求められていること、そして、森林レクリエーション事業に関わっては過大な収益性を要求するべきではなく、「公益性を重視した上で、木材生産を含む多目的かつ持続可能な森林管理・経営を行い、その延長線上に国民本位の森林レクリエーション事業を展開していくことが望まれる」と提起している。

このように、大田の業績は主として「国民(都市住民)」側の視点からのみではあるが、国有林の発揮すべき「国民的公共性」とは何か、また、「国民的公共性」の下での森林レクリエーション事業の発展とはどういうことかを考える際に非常に示唆に富んでいる。特に、アメリカ国有林が収益性よりも国民のニーズを満たすことを優先しているという、言わば「フォレスト・サービス」の発想を文字通り体现しているという点が大田によって強調されたことは、これまで利用者のマナーの向上や適正対価主義などの観点から「ある程度の受益者負担は必要である」との議論が先に立ってきた感のあるわが国国有林における森林レクリエーション事業の管理運営のあり方を巡る研究に対して、改めて一石を投じていると評価できよう。

### 3 本研究の課題

以上、国有林野における森林レクリエーション事業に関する最近の諸学説を、3つのアプローチに分けて考察した。それぞれのアプローチにおいて重要な論点が提示されているが、次の点で不十分である。第一に、既存の研究の多くが現状分析に留まり、歴史的視野を欠いていること、よって、国有林と地元との対境関係の中にこの事業を位置づけるような視点がもたれてこなかったこと、第二に、森林レクリエーション事業の持つ3側面、すなわち①国民に対する保健休養の場の提供、②森林レクリエーション事業的国有林野利用を通じた地元地域振興への寄与、③国有林野事業経営への寄与、を統一的に把握し、かつ、事業形態の違いまで踏まえた総合的な見地からの実態分析を行なった実証的研究がないこと、第三に、総論的にも各論的にも1990年代以降ほぼ10年の研究空白期間が存在し、どの利用形態においても実態の把握が極めて遅れていること、などで

ある。要するに、国有林野における森林レクリエーション事業に関しては、その歴史的・統一的・総合的把握は未だなされていないと言えるであろう。

よって、本研究では、以上の点を踏まえつつ、特に、森林レクリエーション事業の持つ地元対策・地元利用としての側面に着目し、国有林と地元農山村地域との相互関係の歴史的変遷の中に森林レクリエーション事業を位置づけ、その展開過程を実態的に明らかにすることを目的として、以下の課題を設定する。

- ① 国有林と地元農山村地域社会経済との相互関係の変化を、国有林野事業の変遷とともに歴史的に整理し、その中での森林レクリエーション事業的国有林野利用の位置付けを明らかにする。
- ② 国有林野の森林レクリエーション事業を国有林野事業の歴史的展開とともに整理し、国有林野事業における位置付けの変化とその質的変貌について明らかにする。
- ③ 従来からの相互関係の典型である「国有林野事業経営を通じた関係」および「土地利用を通じた関係」の今日的諸相を実態的に明らかにする。
- ④ 以上の視点を踏まえて、国有林と地元農山村地域社会との相互関係の歴史的変遷および森林レクリエーション事業的国有林野利用の展開について、類型別(大規模施設型・森林探勝型)の実態分析を通じて明らかにする。

## 第2節 研究の方法

課題①については、国有林野事業の歴史的展開の中での「地元対策」諸事業の変遷および山村経済の変貌による国有林と地元地域社会との関係の変化を文献等に基づき整理し、国有林野事業と地元地域社会との相互的な関係の変化について明らかにする(第1章)。その際用いる時期区分については、第一に「国有林業経営の性格は第一義的には国家権力の性格によって規定されている」(鷺尾, 1984)ことから「戦前」と「戦後」に区分し、前者についてはさらに「大正期」と「昭和戦前期」に区分した。これは、国有林野事業経営における地元対策・地元利用の発展段階にちょうど合致している。後者については、基本的に国有林野事業経営の展開過程に沿って①終戦

～1950年代中葉(国有林再編成期), ②1950年代後半～1960年代中葉(増伐合理化路線期), ③1960年代後半～1970年代(減伐合理化路線期), ④1980年代(「改善計画」前期), ⑤1990年代～現在(「改善計画」後期～「抜本的改革」)の5期に区分した。言うまでもなく, 国有林野事業の展開は日本経済の構造的変化とも軌を一にしているため, 一般的な経済分析に用いられる「高度成長期以前」(①が相当), 「高度成長期」(②～③の前半が相当), 「低成長期」(③後半～④前半が相当), 「バブルの形成と崩壊期」(長島, 2001)(⑤が相当)も援用している。

課題②については, 国有林野における森林レクリエーション事業の展開を, 国有林野事業の歴史的展開とともに既存の文献等から整理し, その質的変貌および現段階における展開方向および問題点について総論的に明らかにする(第2章)。その際用いる時期区分については, 課題①の区分を用いることとする。また, 特に, 森林レクリエーション事業が1980年代以降「収入確保策」として重要視されていくことから, 国有林野使用料算定方式の制度的変遷とその問題点に関する若干の事例分析も行い, 森林レクリエーション事業の質的変貌の一端をより具体的に明らかにすることとする。

課題③については, 「国有林野事業経営を通じた関係」の典型として国有林請負事業体を, 「土地利用を通じた関係」の典型としては共用林野組合を取り上げ, 前者については長野県木曾谷流域, 後者については新潟県旧六日町営林署管内を事例として実態分析を行うこととする(第3章, 第4章)。調査対象地の選定に際しては, 前者については, 代表的な国有林地帯であり, 現在でも木材生産が比較的活発にみられる地域であることに留意した。後者については, 第一に, 旧来的な地元集団が数多く残存している地域であること, 第二に, 国有林有数のスキー場を中心とする森林レクリエーション地帯であること, 第三に, 実証的な先行研究が存在すること(鈴木, 1985)に留意した。具体的な調査方法等については, 各章において述べることとする。

課題④については, まず, 長野県木曾谷国有林を事例として, 国有林と地元農山村地域社会経済との相互関係の歴史的変遷について実態分析を行うこととする。木曾谷国有林の歴史的分析は既存の文献等から整理し, 近年の動向については, 国有林野事業統計や市町村の統計資料等からの分析および森林管理署, 町村役場への聞き取り調査によって明らかにする。これらの分

析に際しては、ほぼ「戦前」および「戦後」にまとめているが、分析の流れは基本的に課題①で述べた時期区分に基づく。次に、国有林野における森林レクリエーション事業を代表する2類型、すなわち、スキー場等「大規模施設型」および自然休養林の森林探勝ゾーンや自然観察教育林等「森林探勝型」の国有林野利用と地域社会との相互関係の歴史の変遷を、前者については長野県木曾郡王滝村木曾御嶽自然休養林内のおんたけスキー場を事例として、後者については同じく長野県木曾郡上松町赤沢自然休養林を事例として実態分析を行なう。調査対象地の選定に当たっては、第一に、代表的な国有林地帯であり、古くから林業的利用がなされ、国有林野率も非常に高く、地元地域社会と国有林との関係の歴史の変遷および国有林野事業の昨今の状況をよく表し得ること、第二に、森林レクリエーション事業の初期から展開されていて地元地域社会の変貌と事業の展開を比較的長期にわたって追うことが出来ること、第三に、特に大規模型森林レクリエーション事業については大規模民間資本による経営から、第三セクター方式、公営まで、その経営のタイプは様々であるが、本研究に際しては森林レクリエーション事業の持つ地元対策・地元利用としての側面をより端的に分析しうると思われる地元自治体主導の経営であることに留意した。具体的な調査方法等については各節において述べる。

以上4つの課題について、終章では「公共性」の観点を盛り込みつつ整理し、結論とする。

## 序章 参考文献

- 有永明人(1991)森林国有の現段階的意義－林政審答申批判－. 林業経済 512:6-17.
- 馬場裕典(1995)国有林野における森林レクリエーションの現状－屋久杉ランド利用者の意向－. 林業経済研究 127:77-82.
- 平松紘(1993)リゾート開発と国有林. (新国有林論－森林環境問題を問う－. 黒木三郎・山口孝・橋本玲子・笠原義人編, 311pp, 大月書店, 東京). 187-206.
- 保母武彦(1988)リゾート開発問題の視角. (地域と自治体 16 グローバルエコノミーと地域経済. 佐々木雅幸・寺西俊一編, 306pp, 自治体研究社, 東京). 153-171.
- 小塚力(1999)森林のレクリエーション利用とその管理の現状－能代市「風の松原」の事例－. 林

業経済研究 45(2):43-48.

宮林茂幸・塩谷勉(1979)国有林地帯のレクリエーションについて. 林業経済 372:11-21.

宮林茂幸(1993)森林レクリエーションとむらおこし・やまづくり. pp.274, (社)全国林業改良普及協会, 東京.

森巖夫(1980)国有林と地元社会. (「山」の政治と経済. 森巖夫編, 308pp, 清文社, 東京). 261-286.

村瀬房之助(1988)自然休養林の利用と管理－菊池溪谷におけるレクリエーション利用の実態と問題点. 九州大学農学部演習林報告 59:27-46.

村瀬房之助(1990)国有林におけるレクリエーション事業の展開. 林業経済 506:15-21.

長島誠一(2001)戦後日本の資本主義. 347pp, 桜井書店, 東京.

日本林業調査会(1965)解説・国有林の役割りと経営－中央森林審議会答申の理解のために－. 312pp, 日本林業調査会, 東京.

野口俊邦(1989)森林・林業における土地所有と土地問題. (戦後日本の土地問題. 大泉英次・山田良治編, 341pp, ミネルヴァ書房, 京都).

野口俊邦(1993)現代林政における森林総合利用の意味. 林業経済 539:1-8.

野口俊邦(1999)森林国有の意義と日本の国有林問題. (流域林業の到達点と展開方向. 深尾清造編, 355pp, 九州大学出版会, 福岡). 239-255.

小川誠(1974)最近における林野開発. 林業経済研究会報 83:.

大田伊久雄(1997)国有林におけるレクリエーション事業の日米比較研究. 生物資源経済研究 3: 29-58.

塩谷弘康(1993)国有林野法制度の現代的課題. (新国有林論－森林環境問題を問う－. 黒木三郎・山口孝・橋本玲子・笠原義人編, 311pp, 大月書店, 東京). 68-89.

塩谷弘康(1997)国有林野の「公共性」と法制度上の課題. 林業経済研究 43(1):23-30.

鈴木喬(1985)林政総研レポート No. 29 国有林野と地域経済－地元施設制度－. 69pp(財)林政総合調査研究所, 東京.

- 鈴木茂(1991)「休養権」と「パブリックリゾート」。(リゾートの総合的研究－国民の休養権と公共責任－. 鈴木茂・小淵港編, 265pp, 晃洋書房, 京都). 1-12.
- 照井靖男(1972)国有林野事業と森林レクリエーションに関する覚え書. 林業経済 290:23-26.
- 土屋俊幸(1990)リゾート論の展開と林業経済研究. 林業経済 500:23-32.
- 土屋俊幸(1999)森林レクリエーション研究。(森林・林業・山村問題研究入門. 船越昭治編, 347pp, 地球出版, 東京). 215-222.
- 鷺尾良司(1972)戦後国有林野経営の展開過程。(林業の展開と山村経済. 塩谷勉・黒田迪夫編, 466pp, 御茶の水書房, 東京). 237-268.
- 鷺尾良司(1978)国有林野事業の「合理化」政策の展開。(日本経済と林業・山村問題. 林業構造研究会編, 532pp, 東京大学出版会, 東京). 205-237.
- 鷺尾良司(1984)国有林業経営論をめぐる諸問題。(現代林業経済論－林業経済研究入門－. 鈴木尚夫編著, 409pp, 日本林業調査会, 東京). 231-270.
- 依光良三(1975)林業経営双書(9) 森林「開発」の経済分析. 124pp, 日本林業調査会, 東京.

## 第1章 国有林野事業の変遷と地域社会

### 第1節 本章の課題

明治初期の国有林成立以降、国有林と地元地域は、多面的かつ密接な社会経済的諸関係を有しつつ現在に至るが、その関係の在り様は時代とともに変化している。歴史的な観点から見れば、国有林経営の展開は一方で地元住民による自由な林野利用を制限することで進められてきたと言え、それ故に、国有林と地元地域との関係は直接的には土地利用をめぐる関係を基軸として展開してきた。今日において一般に「地元施設制度」と呼ばれる共用林野、分収造林(部分林)、貸付使用等の制度がそれであり、このような「地元利用」の下にある地元施設用地は現在でも国有林野総面積の約4分の1(171万1,057ha)を占めている(注1)。この地元施設制度は、1880年代初頭からの国有林経営開始に伴う国有林野下戻運動の激化を背景に、盗伐等様々な形で抵抗を続ける地元農山村民を慰撫し、国有林野を保護するための対策としてその原形を確立し、1899年に制定された国有林野法において体系化された。以降、国有林は地元農山村住民の「入会権」を徹底的に禁圧する代わりにその「代替物」である「地元施設制度」の運用を通じて広大な国有林野の管理機構を末端に至るまで組織し、安定的かつ安価な労働力基盤を確保するに至ったのである。

しかしながら、戦後の国有林野事業が「企業的運営」を要請されたことで、旧来からの地元関係は「前期的」あるいは「不採算」であるとして「整理」されるべき存在に位置づけられ、また、燃料革命及び高度経済成長の過程において地元農山村及び農林業を取巻く情勢の変化によって、旧来のような農林業的利用を通じた国有林への依存度は相対的に低下し、国有林対地元農山村との土地利用を通じた相互関係は、かつてのような緊密さを失ったといえる。

---

(注1) 本章で取り上げる「国有林と地元」との関係とは、「国有林野の管理経営に関する法律」上の地元施設制度、すなわち共用林野、分収造林、貸付・使用収益等、主として土地利用をめぐる関係に加え、林産物の供給や、国有林野事業並びに請負など関連産業を通じての地元住民の雇用等、国有林経営の側面を通じた関係の両面を含んだ総合的な社会経済的関係といった幅広い概念を含んでいる。なお、「地元対策」、「地元利用」という表現は、前者については国有林側からの地元地域振興策、後者については地元地域による国有林野利用を指している。

こうした状況の中で、1972年に法制化された「国有林野の活用」概念の導入、1950年代後半からの森林レクリエーション的施策の登場は、地元施設制度並びに「地元利用」を、利用実態的にも、概念的にも大きく変化させるものであった。すなわち、前者は本来的には「入会権の代替物」であった地元施設制度に、新たに「国の農林業政策及び山村振興策の推進のために国有林野を活用する」という視点を導入し、また、後者はこれまで農林業的国有林野利用を意味していた「地元利用」に「森林レクリエーション事業的国有林野利用」という「新たな国有林野利用」の形態を付け加えることとなったのである。これらの変化は、基本的には国有林の成立事情に大きく規定されてきた地元施設制度から、国の農林業政策や山村振興策、さらには都市住民からの要請を踏まえた「新たな地元利用(あるいは地域振興への寄与)」への変貌の過程と捉えることができるだろう。

一方で、国有林と地元は、こうした土地利用を通じた関係に加え、薪炭材や素材など林産物の供給や、直営事業並びに請負事業体などの関連産業を通じての地元住民の雇用等、国有林経営の側面を通じても深く関わってきた。しかし、とりわけ1970年代後半以降の「改善計画」路線下において国有林野事業は大きく縮小し、直営事業からは撤退する方向に、また、請負事業体の存続は危機的状況にあり、この面でも国有林と地元との関係は希薄化していく傾向にある。それ故、国有林野の森林レクリエーション事業的利用は、国有林および地元の双方から相対的に重要視されるようになってきたのである。

ここでは、以上のような国有林成立以降の国有林と地元とのこれら諸関係の変遷を国有林野事業の変遷とともに整理し、国有林と地元地域との諸関係の現段階および「森林レクリエーション事業的国有林野利用」という新たな形態の位置づけを歴史的に明確にすることを目的とする。尚、先述の通り、こうした関係が土地利用を巡る問題を基本としてその端緒を得ていることから、戦前期については主として土地利用をめぐる側面について述べ、戦後については、こうした側面に加えて、請負等の林業経営の側面を通じた関係についても触れつつ総合的かつ多面的に「国有林と地元」との社会経済的関係の変遷を追っていくこととする。

## 第2節 国有林と地元地域との社会経済的諸関係の歴史的展開

### 1 戦前期(注2)

#### (1) 明治期

現在の国有林の母体は、1868(明治1)年の「土地官民有区分事業」により、藩営林の継承・農民的入会林野の囲い込み・無主奥地林の編入をいわゆる3つの源泉として成立した。しかし、この実施過程において、旧来より地元住民が利用し利益を得ていた山林が官有地に少なからず編入されたことから、1870年代後半以降、地元山村各地においていわゆる「官没」林野の返還を要求する運動が展開されていくこととなった。

区分された当初は、官有地といえども直ちに地元住民の利用が排除されたわけではなかった。地元住民の生活にとって不可欠な草肥、飼料、燃料等の採取や、牛馬の放牧といった従来からの利用慣行は依然として容認されていたわけであり、また、国有林野経営の水準も、こうした地元住民の利用慣行を制限、排除しなければならないほど積極的なものではなかったのである。

しかし、その後国有林が本格的な林業経営を目指し、その体制を整えていくに従って、国有林(官有林)と地元住民との間に不穏な空気が漂い始めた。すなわち、官民有地区分によって林野に国の「所有権」を確立したことにより、その林野に対する従来からの地元住民の「用益権」は認められなくなり、よって、例えば、地元住民が古くからの慣行に従って採薪行為を行えば、それは「盗伐」という行為として罰せられることになるのである。しかし、「国有林」(官有林)が大半を占めるような地域では、燃料用材の補給に苦しむ地元住民は国有林(官有林)からの採薪を禁じ得ず、多くの「盗伐者」を生み出すに至った。

このようにして、国有林と地元住民との間の矛盾が顕在化し、それに対して地元住民は、「官没」林野の返還を訴える運動を起こすとともに、国有林内での火災を傍観して消火への協力を拒否したり、意識的に「盗伐」に及んだりするなど、様々な形で国有林経営に反発を示した。

このような国有林(官有林)と地元山村との対立関係に対して、最初に講じられた対策は、1889

---

(注2) 本項の内容については、森(1980)の論稿を参考にしている。

(明治 22)年の帝国憲法発布に伴い設定された皇室御料林においてであった。絶対的天皇制の基盤づくりのために、広大な林地を御料林として皇室財産に編入することを認めさせるためには、また、地元住民による反抗を沈静化するためには、ある程度地元山村に対して意を用いる必要があった。そこで、1890(明治 23)年の「草木払下規則」をはじめ、「入会御料地樹木臨時払下手續」(明治 28 年)、「御料地部分木植付内規」、「御料地特売規定」(明治 31 年)や、恩賜林下賜等の諸措置を講じたのである。

そして、1899(明治 32)年に国有林野法が制定され、初めての本格的経営である国有林野特別経営事業が開始された。この事業は、「わが国国有林経営史において画期を形成する大事業」であり、「事業の計画性、総合性、積極性、緻密性等において、既往の国有林経営の水準とは比較にならぬものであったと評価され」(森, 1980)ている。このような大事業が推進されるにあたっては、多くの労働力を必要とし、また、この事業が確実に実行されるためには、前述のような地元住民による反抗を抑え、闘争に終止符を打つことが必至となった。そこで、この国有林野法の下、今日においていわゆる「地元施設制度」と呼ばれる諸制度の原型が確立することとなった。すなわち、旧慣による入会慣行の附帯していた国有林に対して、入会権は認めぬ代わりに、その林野の保護を地元部落に委託し、その代償として一定の林産物を譲与するという「委託林制度」、やはり旧慣の存在を前提として、地元住民の国有林への造林を認め、国と造林者がその収益を一定の割合で分割するという「部分林制度」、「林産物特売制度」、「貸地・使用」等の諸制度である。また、国有林下戻し運動に終止符を打つことを目的として、同年「国有土地森林原野下戻法」が制定され、地元住民の請願に基づいて、それらの主張が正当であると認められたところについては地元へ払い下げられるとされた。

これらの諸制度を通じて、地元住民はある程度旧来の「用益権」あるいは「慣行権」を復活することができ、また、特売等の「恩恵」を受けられることになった代わりに、その代償として労働力の提供、国有林管理への協力をいわば「義務」として果たさねばならなかった。こうして、国有林はその基盤をとりあえず確立し、地元対策の諸制度を通じて、労働力基盤をも手にするに至ったのである。

このように、この時期の地元施設諸制度は、国が国家の財源として森林の巨大所有を確立した

ことを地元住民に認めさせるための、いわば「懐柔策」であり、旧来から利用収益していた林野を失い、または利用を制限された地元住民は、以後国有林への従属を余儀なくされた。

なお、前述のような国有林と地元住民との「国有林下戻し論争」は、実に第二次世界大戦後に至るまで、様々な形で影響することとなった。

## (2) 大正期～昭和戦前期

前述の特別経営事業の推進により、国有林は本格的経営の道を歩みだした。伐採量も増大し、1921(大正10)年には1899年の3倍となった(鷲尾, 1972)。生産形態においては、立木払下から官行斫伐へ、造林事業においても直営事業の比重を拡大し、地元施設諸制度を通じて地元山村から安定的な低賃金労働力を調達していった。

明治期に確立された地元施設諸制度は、確かに制度としては確立されたものの、実質的にはまだ不十分なものであった。この内容の充実が図られる契機となったのは、1912(大正1)年の東北振興問題である。明治後期から大正初年にかけて、冷害や凶作にたびたび見舞われた東北地方は経済窮乏のどん底に陥り、その悲惨な状況は当時の社会問題となった。1913(大正2)年には、政財界を中心に「東北振興会」が組織され、東北振興策として、「土地分配の不均衡(国有地の過大)是正のため、国有地・御料地の貸付・売払の便を図る」ことを提言した。その他多くの方面から東北地方における国有林野「偏在」問題が提起され、これに伴って、地元施設諸制度は拡充されることになった。まず、委託林制度については、1920(大正9)年に「委託林設定方針」が定められ、設定箇所数、面積、受託者数ともに大幅に拡大され、そのうち、東北地方は箇所数で84%、面積で70%、受託者数で88%に達する高い割合を占めた(森, 1980)。採草地、放牧地等の貸地、薪炭供給地等、その他の諸制度についても同様に拡充され、いずれも東北地方のシェアは高いものになった。

さらに開墾適地としての国有林の処分問題も激しく討論され、結局、大正末年までに1万5,054町歩の開墾適地を処分、処分未済地は3万1,163町歩と把握された(森, 1980)。

また、1929(昭和4)年には、「国有林野所在市町村交付金制度」が創設された。これは、「直接

的には、従来、国有林については地租および地方税は賦課されないことを原則としていたため、当該地域にすれば、それだけ課税物件を失ったことになり財政逼迫の原因になっているという根拠のほかに、御料林においては1920(大正9)年から地元市町村の財政賑恤の目的をもって地租付加税相当額を当該市町村に下賜していたという先例にならったもの(森, 1980)であった。

しかし、1929(昭和4)年に勃発した世界恐慌の一環としての農業恐慌、またしても東北地方を襲った大凶作により、農山村の疲弊、特に東北地方の貧困問題が再びクローズアップされた。そこで、1932(昭和7)年に農村非常時局匡救議会、救農議会が開かれ、救農土木事業と農山漁村経済更正計画樹立が推進されることになった。こうした施策において、国有林にも大きな役割が課せられたが、特に後者の面で営林職員が積極的に参画し、現地における更正計画実施員として各種の事業で指導的役割を果たし、大きな成果をあげた。

さらに、同年、これまでの委託林制度をさらに拡充した、「簡易委託林制度」が制定された。これは、それまでの委託林制度の適用が旧慣による入会慣行の存在を前提していたのに対し、この制度においては旧慣による入会慣行のない部落の住民に対してもその適用の門戸を広げ、地元経済の状況に応じて、山菜、キノコ類、落葉落枝等の軽易な林野副産物の採取を許可し、その代償として国有林野の保護を委託するものであった。この簡易委託林の設定は1934(昭和9)年以降めざましい勢いで増え、1941(昭和16)年には、従来の委託林面積が6万6,501町歩であるのに対し、全国827市町村に1,815ヶ所、194万9,093町歩、国有林総面積の46%に達した。そのうち、東北地方のシェアは、面積にして82%と高い割合を占めていた(森, 1980)。

以上のように、明治中期に制度として確立された地元施設諸制度は、地元山村、特に国有林野率の高い東北地方の困窮する実情が露呈されることによって、実質的にも地元対策としての役割を果たせるような運用を迫られ、整備されることとなり、その適用は大幅に増大した。また、前述の簡易委託林制度においては、従来の地元施設諸制度が、旧慣による入会慣行が認められなくなった地元住民に対する「慰撫策」としての意味合いを強く持つのに対し、今度は、旧慣による入会慣行のない部落の住民に対してもその適用を広げ、逼迫する農山村経済の一助と成すという意味合いを付け加えた。しかしながら、こうした地元施設制度の「充実」は、一方で、「義務と恩恵」を通じて

国有林と地元山村の結びつきを密接なものとして、また、「地元概念」の拡大、すなわち、旧慣の存在しない地域に対してもこの制度を適用することによって、国有林の低賃金労働者調達の基盤を拡充し、より一層強固にする過程に他ならなかったのである。

## 2 戦後期

### (1) 終戦～1950年代中葉

戦時期を通じて、国有林野においては軍需資材確保の名のもとに、施業案の棚上げ、保続原則の無視をもって大径材の強行伐採を行い、しかも造林は伐採に追いつかず、植伐不均衡が一気に拡大され、森林は荒廃した。そして敗戦によって、植民地を喪失したことに伴い、国有林野面積は、戦前に比べ、約 6 割を減じるに至った。戦後の国有林野事業はこのような大きなマイナスの中からスタートせねばならなかったのである。

こうした状況下において、国有林は、まず 1947 年の「林政統一」によって、戦前における内地国有林(農林省)・北海道国有林(内務省)・御料林(宮内省)を農林省のもとに統合した。さらに、同年の「国有林野事業特別会計法」の制定により、国有林野事業の会計制度は、一般会計から独立採算制を前提とする特別会計へと転換され、しかも、「企業的に運営」(国有林野事業特別会計法第 1 条)することが求められた。すなわち、既に荒廃してしまった多くの森林を抱え、この回復のために大きな財政投融資が見込まれる中、国家はその負担を免れるのみならず、逆に国有林からの一般会計からの繰り入れを期待して、これらの制度が制定されたのである。

1948 年には「国有林野経営規程」が制定され、「森林を培養し、森林生産力を向上するとともに、生産の保続」をはかるとされた。しかし、同時に、この経営規程は保続の単位の拡大、年伐量における 20%の調整幅の許容、伐期の短縮化等、増伐と大規模化を可能とする体制づくりを志向した。つまり、冒頭で述べたような資源的に厳しい状況にあつて、経営の「企業的運営」と、戦前期からの経営の一大原則である「保続経営」を両立させることを義務づけられた国有林野事業は、その当初から矛盾を孕んだスタートであったのである。

一方、戦後の国有林の地元対策は、まず、開拓政策と農地改革に伴う国有未墾地・牧野の所

属替えに始まった。

敗戦後にわが国が直面した最大の困難は、食糧不足と大量の失業者群の発生であった。そしてこの難題を一挙に解決させるための方策として登場したのが開拓政策である。1945年に、「緊急開拓実施要領」が閣議決定され、開墾面積 155 万 ha に対して約 100 万戸入植の計画が立てられた(森, 1980)。当時はいわゆる第一次農地改革の途上であったために、用地については、特別の法律を制定せず取得できる軍用地および国有林野が積極的に利用されることとなった。そこで、1946年に「国有林野開放方針」が通達され、およそ農耕開発に適する全ての地域を能う限り緊急開拓事業の一環として急速に開放することが明言された。次いで同年、「自作農創設特別措置法」の制定により、第二次農地改革が始まった。この改革において国有未墾地は農地局に所属替えの後に開拓者に売り渡される方式がとられた。しかしながら開拓事業への財政支出が十分でなかったこともあって、これらの開放実績はさほど多くはなかった。

また、牧野としての国有林開放も協議され、1947年に「牧野開放に関する要綱」が定められ、推進されることとなった。しかし、「能う限り適地を開放する」とされた農地の場合とは対照的に、牧野と認められる条件を備えていても、森林の経営に必要な施設の敷地および予定地は除外すること等が定められており、特に立木地はほとんどすべて除外されるなど、国有林側では消極的な態度を示した。

このように、開拓政策および農地改革と連動し、国有林野の未墾地・牧野の開放は進められたわけであるが、その後の林業および木材を取り巻く状況の変化によって急速に門戸が閉ざされた。すなわち、1950年に勃発した朝鮮戦争により、軍需用材としての木材の需要が拡大され、またそれに先んじて戦時中から続いた木材価格の統制が撤廃されていたことから、この特需に支えられて、木材価格は異常な高騰を見せた。このことは、前述のような独立採算制の下で収支均衡を義務づけられている国有林において、国有林野の農業的あるいは牧畜的利用を退け、林業的利用を推進させるのに十分な動機を提供するに至った。

1951年の「国有林野整備臨時措置法」は、直接的には主に東北地方における国有林野解放問題の再燃を背景に、3年間の時限立法として成立したものであるが、その主旨は国有林野の整

備であった。すなわち、先のような状況を背景として、国有林が「企業的経営」を推進するための基盤を整えることがその本質だったのである。この法の対象となる国有林野は、①孤立小団地、②孤立施業地、③境界錯綜地、④自家用薪炭原木供給慣行地で、「国が経営することを必要としないもの」とされ、特に売払いに際しては、それを極力抑えるよう厳しい条件が付された。

また、同時に「国有林野法」が全文書き改められ、特に地元対策に関する部分が大幅に改正された。この中で、これまでの委託林制度に代わって新たに「共用林野制度」が創設された。これは、従来の制度が原則として旧慣に基づいて設定され、古くからの地元住民に限っての恩恵ないし特権といった意味合いの強かったものであり、しかも国有林としては消極的な対応であったのに対し、新たな共用林野制度は農地改革等一連の民主化政策の下で高まった国有林野解放の動きを背景に、より積極的に地元利用を拡大すべきであるとの観点に立って設定されたものである。

従来の制度との相違点としては、共用林野制度においては地元住民の国有林の使用収益を権利として認めていること、また、それは原則として有償であって、共用者が当該林野の保護を行うときは無償あるいは減額することができるものとされていること、一定要件の得喪によって使用収益する権能の得喪を生じる性質のものであることなどがあげられる(森, 1980)。さらに、契約の相手方としては自家用薪炭原木の採取の権利以外、旧慣の存在を前提としておらず、また、「市町村」を窓口とする一括契約も認められた(国有林野法第 18 条の 3)。

この共用林野は、①普通共用林野(自家用薪炭や自家用の肥料または飼料の原料採取)、②薪炭共用林野(自家用薪炭原木の採取)、③簡易共用林野(省令で定める林産物の採取)、④放牧共用林野(耕作に付随して飼養する家畜の放牧)の 4 種からなり、利用の形態としては④の放牧共用林野を除いてはすべて従来の委託林を受け継ぐものであり、実際に委託林から切り換えられたものが大部分であった。これらの設定の推進にあたっては、「国有林野管理経営の特殊性に鑑み、その所在する地方の住民の福祉厚生、或いは産業振興のために地元施設制度の一環として考慮されたものであるから、地元民が必要とする向については、国有林の管理経営に支障のない限り設定する方針である」(注 3)と指示されており、その積極的な姿勢がうかがえるが、薪炭共用林

---

(注 3) 「国有林野管理経営規程の実施に関する件」(昭和 26 年 11 月 10 日 26 林野第 14771 号林野庁通達)

野や放牧共用林野等，国有林野の施業に及ぼす影響の大きい見られたものの設定については，旧来の慣行が存続するなど特別の場合に限られた。

この制度によって，旧来の委託林は期限満了とともに漸次共用林に切り換えられ，また，東北地方など，一部の地域では新規の設定もなされ，1950年代中葉には件数的にも規模的にもほぼ現在の水準に達するものとなった。

さらに，1953年には「地元施設制度推進要綱」が設定され，共用林野の拡大と，特に部分林の拡大および性格の変更をもたらした。この要綱において，①当分期に伐採指定のない箇所でも，経営上支障のない限り部分林の設定をはかる，②造林3ヵ年計画または造林予定簿に計上されている場合でも造林計画著しい支障を与えない場合には部分林設定をはかる，③里山等比較的便利な箇所では薪炭林作業を行っている地域についてもつとめて部分林の設定をはかる，④(国有林野臨時整備法に基づく)国有林野整備の不均衡を改め，他町村とのバランスをはかり，また，電源開発，駐留軍用地等により山林利用が出来なくなった地元住民の救済をはかるため部分林を積極的に拡大するとされた。特に，旧来は部分林設定に際しては地元住民の生業の安定に資することが目的とされたのに対し，ここでは地元市町村財政への寄与をその重要な目的としていることが特徴である。

この市町村財政の寄与という視点は，町村合併に当たっての国有林売払い措置においても見られる。1953年に「町村合併促進法」が，3年間の時限立法として制定され，この法に基づいて合併した町村に対し，合併後5年以内に限り，基本財産造成のため，その市町村区域内に所在する国有林野のうち，国土保安上または国有林経営上必要なものを除く林野を売払い，または交換することができることが定められ，しかも，財政上の負担を軽減するため，売払い代金の支払いについては優遇措置が講じられた。さらに，時限立法の期限が切れる1956年には，新たに「新市町村建設促進法」が5年間の時限立法として制定され，合併市町村に対する国有林の売払い，交換がなされた。これらの実績は，1963年度までに総計3万8,966haに及んでいる(森，1980)。

以上のように，戦後再編成期と言われるこの時期の国有林の地元対策・地元利用をめぐる一連の施策は，戦後民主化施策の中で高まった地元側からの国有林野解放要求に「国有林野事業に

支障のない限りにおいてある程度応えるものであった。しかし、こうした動きも基本的には戦後国有林経営を推進する上での基盤整備、および国家行財政機構の再編の中での「新」市町村の基本財産造成という意味合いを強く持つものに他ならなかった。

一方で、この時期の一連の「民主化」機運は、国有林労働にも「近代化」への動きをもたらすこととなった(鈴木, 1983, 安藤, 1982)。戦前から終戦直後までの国有林現場労働力は、伐出生産においては組頭制や庄屋制といった前期的労働組織、造林事業においては地元施設制度による土地利用を媒介とした半封建的労働組織が中心であった。しかし、1945年の労働組合法、1947年の労働基準法および職業安定法の制定などによって、労働力の斡旋が禁止され、こうした前期的・半封建的な組織に基づく労働力確保は法的に規制されることとなり、また、雇用の安定・民主化を目指す労働組合運動の展開や、「企業的に運営」することを要請された国有林経営自体の資本主義的合理化の必要によって、雇用関係の「近代化」が図られるようになった。こうして、1954年に現場の生産的労働者である「定員外職員」の雇用基準が労使間で明確化されたのを始め、公共企業体等労働関係法(公労法)適用に伴う就業規則の制定、日給制の賃金体系の確立など、徐々に国有林の直営事業における「雇用」の形態が明確となり、実態的にも前期的な「部落請負」や「人夫請負」的な労働力確保策から、営林署による直接的な「雇用」の傾向が次第に強まっていくこととなった。但し、特に造林部門において伝統的に続けられてきた土地利用および産物の払い下げなどの「代償」としての「部落請負」的な労働力調達的方式は、地元住民の全生活と密接に関係するものであったが故に、戦後に至っても容易にはその構造は変化せず、形式的には営林署による直接雇用の形をとりつつも、実際には部落組合が窓口となっている場合が一般的であった。加えて、この時期の製炭ブームによって、地元集落における薪炭共用林野や製炭原木の慣行特売の重要性はかえって増したほどであり(鈴木, 1983)、依然として旧来的な農林業的国有林野利用を通じた国有林と地元との相互関係は強固なものであったといえよう。

表 1-1. 国有林野事業および関連する施策と地元対策・地元利用の展開(戦後～1950年代中葉)

地域開発・経済計画	レク・リゾート開発	森林・林業政策	国有林野経営	地元対策・地元利用	請負	その他
改修(45)			林政統一(47)	緊急開拓実施要領(45) 国有林野開放方針(46) 牧野開放に関する要綱(47)	労働組合法(45) 労働基準法(47) 職業安定法(47)	自作農創設特措法(46)
	観光事業審議会設置(49) 国定公園制度(49)					
国土開発法(50)		造林臨時措置法(50) 森林法(51)	国有林野法改訂(51)	国有林野整備臨時措置法(51)		朝鮮戦争特発(50)
電源開発促進法(52)				地元施設制度推進要綱(53)	定員外職員の雇出区分締結(54)	町村合併促進法(53)

## (2) 1950年代後半～1960年代中葉

1955年を起点として、わが国は本格的な高度経済成長期を迎え、工業生産力は飛躍的な発展を遂げていった。他方、この時期は農山村社会の解体を促す時期でもあり、工業生産の発展による都市部の労働者需要の拡大と農山村民と都市住民との所得格差の拡大は、農山村から都市への大量の人口流出を加速させた。特に山村においては、農業および林業の副業として最大の現金収入源であった薪炭生産が燃料革命によって崩壊したことで、山村住民を取り巻く社会経済的状況は急激な変貌を遂げたのである。

こうした中で、国有林と地元との関係も大きな変革の時を迎えることとなった。すなわち、国有林経営においては、増伐「合理化」路線の下での直営事業の推進に伴う労働力の専門化と臨時的労働力の相対的な減少および部落組合の低賃金労働基盤化＝「切り捨て」、そして、地元においては、農山村地域社会経済構造の変化に伴う地元地域社会経済の国有林への依存度の低下など、いわゆる「国有林の地元ばなれ、地元の国有林ばなれ」(森, 1980)といった状況の顕在化、および1960年代からの「基本法」農林政下における「国有林野の活用」概念の導入である。以下、その状況について敷衍しておこう。

高度経済成長期の日本経済の躍進は、建築資材や紙パルプ原料の需要増大など、国内に旺盛な木材需要を喚起し、財界および政府から国有林に対して木材供給量の増大および経営合理化の要請が寄せられた。これに対して、国有林は積極的に応えるべく、増伐・過伐「合理化」路線

(野口, 1993), すなわち急増した木材需要に呼応した木材生産量の拡大とそれに伴う国有林野事業経営の「合理化」を推進していくこととなった。

この時期の国有林野事業の動向をまとめれば次の通りである(表 1-2.)。国有林は、1957 年の「国有林生産力増強計画」および 1961 年の「木材増産計画」によって、林道開発と皆伐方式による奥地天然未開発林の開発, 人工造林の拡大, 年間伐採量の増大を目指した。特に「木材増産計画」以降は「期待成長量」(見込み成長量)による年間伐採量の決定が言わば公認となったため, 木材の増伐はより促進されることとなった。こうして, 従来の択伐-天然更新から, 大面積皆伐-一斉単純人工造林へと施業方式は転換され, 現実の木材成長量をはるかに超過する「過伐」が推進されたのである。1960 年代から 70 年代初頭まで続けられたこの「過伐」状態は, 現実成長量の 2 倍が伐採されるという域に達しており, 「資源の保続」は完全に無視される形となった(図 1-1.)。また, 大量に伐採された「老齢過熟」で「低質」であるとされた広葉樹は紙パルプ資本に対しては「良質」かつ「低廉」な原木として供給された(野口, 1993)。

表 1-2. 国有林野事業および関連する施策と地元対策・地元利用の展開(1950 年代後半～1960 年代中葉)

地域開発・経済計画	レクリエーション開発	森林・林業政策	国有林野経営	国有林森林レク事業	地元対策・地元利用	請負	その他
経済自立55年計画(55)			国有林経営合理化大綱(56) 国有林生産力増強計画(57)				新市町村建設促進法(56)
新長期経済計画(57)	自然公園法(57)			開設スキー場制度(58)		造林請負通達(57)	
国民所得倍増計画(60)		木材価格安定緊急対策(61)	国有林木材増産計画(61)			混合契約通達(59)	農林産業基本問題調査会(60)
全国総合開発計画(62)						請負増入に関する三原則(61)	農基基本法(61)
新産業都市建設(62)	観光基本法(63)	林業基本法(64)		観光資源調査(63)	農業構造改善のための活用(63) 林業構造改善のための活用(64)	製品生産事業請負通達(62)	
				開設野営場制度(66)	山村振興のための活用(66)		山村振興法(65) 中林審「国有林の役割とあり方」(65) 自然休養地としての森林の利用促進に関する報告(66)
						3.25補説(67)	

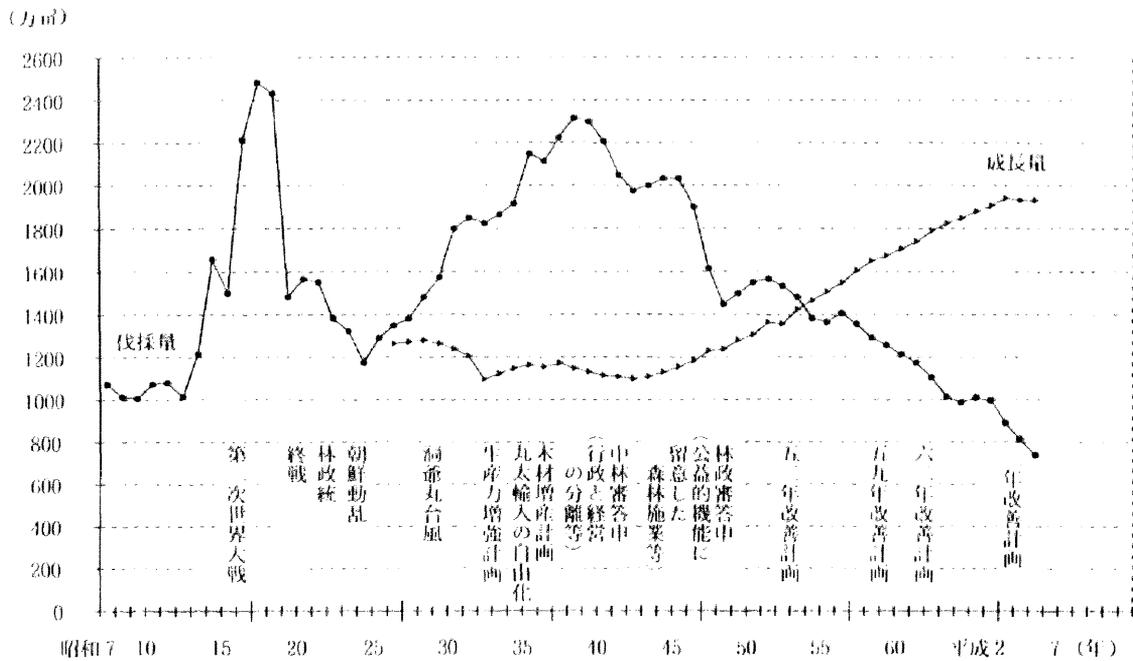


図 1-1. 国有林伐採量と成長量の推移  
 注:1) 林野庁(1999) 411p より抜粋した。

以上のような事業量の急増に際して、国有林は労働力編成の「合理化」を進める必要があった。すなわち、一方での基幹労働力の「直用化」推進と、その反射的対応としての「請負」導入、そして直営生産における機械化と「省力化」に伴う人員削減である。先述の「定員外職員の雇用区分の明確化」(1954年)を端緒として、1958年から1962年にかけて「定員外職員の定員化措置(臨時作業員の定期作業員化)」が進められた。しかしながら、この過程は広範に存在した地元農山村の「臨時的労働力」の一部を吸収するに留まり、大部分は新たに登場した「請負事業体」へと移行させられることとなった(鈴木, 1983)。当時、請負は造林事業を中心に導入されつつあり、1958年には国有林造林事業への請負導入についての最初の通達が出され、以降、徐々に請負による事業実行はその割合を増していった。また、1959年には「混合契約」についての通達も出され、木材業者が造林事業の請負に進出する途も開かれるなど、請負に関する制度的整備がなされていった。

前項でも述べた通り、この国有林労働力編成の「合理化」の過程が、一面では林業労働の「近代化」の過程でもあったのは事実である。国有林の直営事業の拡大は、戦後の民主化運動と連動

しつづ雇用関係の近代化をもたらし、日雇い、定期作業員などの臨時的雇用を減少させて地元住民の安定的な雇用先を(一部にはあるが)創り上げた。当時形成された数万に及ぶ林業專業労働者によって労働組合も結成された。こうした面での国有林経営の近代化は、民間林業事業体の雇用近代化の促進にも貢献した(安藤, 1982)とも指摘されている。

しかしながら、「企業性の追及」を義務付けられた戦後国有林経営の「合理化」は、こうした発展的側面のみには到底留まるものではなく、むしろ、地元農山村地域を激しい再編の嵐にさらすものであった。

まず、直営事業にあっては1950年代末から機械化が急速に進行し、チェーンソ、下刈機、集材機の導入および森林鉄道から林道・トラック輸送への切替えなど、1960年代中葉には伐採・搬出・運材過程の近代化がひと通り完了した(野口, 1993)。機械化の進展は労働生産性の急激な上昇をもたらしたが、同時に直用現場労働者は臨時作業員を中心に大幅に削減され、延雇用量は1960年から1965年の間に2,331万人日から1,370万人日(総数)と約6割まで減少した(奥地, 1978)。さらに、依然として出来高賃金制がとられていたことが機械化による著しい労働強度の増大を促進させ、労働災害の増加や「白ろう病」として知られる振動障害の大量発生といった事態を招くこととなり、大きな社会問題となった。

また、造林部門を中心とする「請負化」は、直営事業から「あふれた」地元農山村の「臨時的労働力」を吸収しつつ、旧来の部落組合の再編成を通じて再組織・展開されたが、その内実は地元農山村における「新たな低賃金労働力調達基盤の造成」とも言うべきものであった。なぜならば、こうした部落組合の「請負事業体化」とは、本質的には「本来資本対賃労働の関係であるべきもの」を、「資本対資本の下請関係として擬制」することに他ならず、本来は国有林経営「みずからが担うべき資本機能を農民の“自己搾取”の機構に転化」し、「みずからの資本としての責任(雇用の安定や労働条件の改善や労災保険をはじめとする社会保障の整備など)を組合に“委譲”」し、そして「組合員がその労働諸条件の改善を要求する手段」も賦与されなかったからである(奥地, 1978)。このような状況に置かれた新たな造林労働力調達機構は、その労働条件の劣悪さ、事業体としての存立基盤の脆弱さから、当然安定的にはなりえなかった。1960年代中葉には出稼ぎなどの増大

によって労働力調達が困難となり、また労働力の質的低下は苗木の活着率の低下と保育作業の粗雑化という形で現れたのである(奥地, 1978)。

以上のような企業的「合理化」推進の下、旺盛な木材需要と木材価格の高騰に支えられた国有林野事業は莫大な累積黒字を計上した。その金額は1953年度から1967年度までに2,543億円に達し、この利益からは一般会計への繰入470億円のほか治山事業費として1,444億円が「林政協力」等の名目で支出され、一般会計の負担の「軽減」に大きく貢献したのである。しかし、その一方で、こうした国有林野事業の「合理化」策は、「資源の保続」を無視するような強度の伐採の強行による森林破壊や優良資源の食いつぶし、チェーン等の長時間使用に伴う「振動病」の発生による労働者の健康障害等、現場において様々な問題を惹起させ、日本の森林資源の将来にとって多大な負の遺産を生ずる結果となった。また、急激に進められた労働力編成の「合理化」の過程は、一部に専門的林業労働への雇用機会を生み出しつつも、多くの臨時的労働力の「切り捨て」により農山村の新たな低賃金労働力基盤への再編成を進め、間接的に山村の停滞・過疎化を大きく進行させる要因を作り出したと言えよう。

さて、1960年代に入って都市と農山村間での不均衡な発展が全国的に浮き彫りとなる中で、1962年には「全国総合開発計画」が樹立され、そこでは、工業の分散とその波及効果によって地域開発を行うという「拠点開発方式」が採用されることとなった。そしてこの開発計画の中での農山村地域の位置づけとも関わって、基幹産業である農林業は、1961年の「農業基本法」および1964年の「林業基本法」に基づき、いわゆる「基本法農林政」下に置かれたのである。

「基本法農林政」は、一方では農業及び林業と工業間の所得格差の是正を目的としながらも、他方ではアメリカにおける余剰農林産物の形成に伴う日本への輸出圧力の強化、国内における重化学工業製品の輸出急増と、これを背景にした世界市場への参画・依存を目論む資本からの要請に基づき、いわゆる市場開放、貿易の自由化を伴うものであった。こうして「基本法農政」は、①生産政策(生産の選択的拡大)、②所得政策(農林産物価格の安定=割安な農林産物依存、および農林業所得の確保=労働生産性の向上)、③構造政策(農民層におけるスクラップアンドビルド政策)を3つの柱として推進されていった。

そしてこの時期、国有林の地元対策はこれら国の地域開発政策および「基本法農林政」に連動する形で「国有林の活用」という新たな概念を持つに至った。この「活用」とは、形態的には従来の地元施設制度と変わらず、国有林野の貸付、使用、交換、売払い若しくは譲与、所管替えまたは所属替え、部分林契約若しくは共用林野契約を締結することを指している。しかしながら、従来の「地元施設制度」を中心とする国有林の地元対策が、基本的には国有林の成立過程において林野利用から締め出された地元山村住民に対する「慰撫策」として存在し、地元山村への「恩恵」的意味合いを強く持つものであったのに対し、「活用」の場合は国有林が積極的に国の農業政策および林業政策、地域開発政策に協力するものであるという点において従来のものとは区別される。それと同時に、この「活用」が構造政策に立脚するものであっただけに、先述した「共用林野制度」の創設や「地元施設制度推進要綱」に見られたような「地元」概念の拡大、すなわち、旧慣の存在をもはや前提とせず、また、それまでの集落単位を基本とする「地元振興」といった意味合いから、より幅広い「地域振興」への概念の拡大をより一層推し進めるものであったと言えよう。

しかし、「基本法農林政」が我が国の農林業および農山村にもたらしたのは、国内農林業の衰退と、過疎化の一層の進展であった。すなわち、農業については、一部の産品を除く貿易の自由化は、農山村における自給的畑作物の生産を衰退させ、畜産も停滞した。また、機械化および農薬の使用等による農業の労働生産性の向上によって創出された余剰労働力は結果として人口の流出を促進させる結果となった。林業についても同様で、外材依存体制の確立によってもたらされた低木材価格は、国内林業を不振に追い込み、同時に生産性の向上を図っての「合理化」の過程は、農民的林業の解体を促進させ、人口流出の契機となった。このように、「基本法農林政」の推進は、事実上国内の農林業の衰退を決定的にしたのである。

以上のような農林業を取り巻く状況は、結果として、国有林野の農林業的利用の意義を大きく後退させたと言える。薪炭が燃料としての地位を大きく低下させたと同時に、薪炭共用林はその意義を失い、化学肥料が大量に導入されたこと、あるいは家畜の飼育に輸入飼料が多く使われることになったことにより、緑肥あるいは家畜飼料としての採草等の利用も行われなくなった。また、木材価格が低下したことによって、樹種によっては部分林の財産価値も大きく低下した。

こうして、農山村の基幹産業であった農林業の不振あるいは生産過程の変貌によって、共用林野等を中心とする国有林野の農林業的利用は、地元側からの依存度の低下および利用度の低下という形でその意義を大きく後退させ、このような利用を通じて地元農山村の振興に資するとされた国有林の地元対策・地元利用の役割はここで大きく形骸化することとなったのである。

他方、1950年代後半から登場した「国設スキー場制度」を始めとする国有林野の森林レクリエーション事業は、国民に対する公共サービスの側面を持つと同時に、国有林の地元対策・地元利用としても画期的な意味を持っていた。なぜならば、地元はそれまでの農林業的国有林野利用の他に、新たに国有林野内におけるスキー場の経営等「森林レクリエーション事業的国有林野利用」という形態を持つに至ったからである。

1950年代後半からの高度経済成長の進展に伴う所得水準の向上、労働時間の相対的短縮等によって、国民の間に徐々に余暇の増大が見られるようになり、交通手段の発展とも関連して「レジャーブーム」と呼ばれるような観光およびレクリエーション需要の基盤が出来上がりつつあった。こうした機運は農山村に「都市住民にとっての観光およびレジャーの拠点」という新たな位置づけをもたらした。このことは、農山村側にとっても観光産業の山村地域振興策としての可能性を新たに認識するきっかけであったとも言えるが、同時に高度経済成長の中で高蓄積を遂げつつあった資本にとっては、新たな投資の場として山村地域が認識されるきっかけでもあった。

こうして、新たに浮上してきた山村の位置づけは、先の「全国総合開発計画」の中にも見ることが出来る。この計画では観光開発を低開発地域、すなわち工業立地として不適当な山村等における地域開発の方式とし、その内容を盛り込んだ。これを受けて、地方公共団体の総合開発計画などの中に次々と観光開発計画が盛り込まれ、市町村においてもこれらが相次いで策定されることになった。また、その後定められた「山村振興法」等の特定地域開発を目的とする法律にも観光開発の促進に関する規程が見られる等、この時期において観光開発は農山村地域の振興策のひとつとして定着したのである。こうした地域振興策としての観光開発の要請は、特に国有林野率の高い農山村においては国有林野に対して向けられることとなった。要するに、森林レクリエーション事業は「国有林野の活用」の一環として国有林が地元農山村の地域開発政策に積極的に協力する制

度でもあったのである。

以上のように、日本経済および農山村地域の社会経済構造のドラスティックな変貌の時にあって、国有林と地元との関係も大きく変貌を遂げ、1960年代からの「基本法農林政」推進下における山村地域の基幹産業であった農林業の衰退、および生産過程の変貌は、従来の国有林の地元対策・地元利用の形態であった農林業的国有林野利用の意義を大きく形骸化させるに至った。また、先述の通り、増伐・過伐「合理化」路線下における国有林労働力編成の「近代化」の過程は、従来広範に存在していた地元農山村住民の臨時的労働力の多くの「切捨て」といった側面が強く、国有林と地元山村との関係は双方から希薄化したといえる。こうした中で登場した国有林野の森林レクリエーション事業的利用は、農林業の不振と深刻な過疎化に悩む農山村地域において、従来の農林業的国有林野利用に代わる「有効な」地域振興策のひとつとして次第に重要な位置づけがなされていった。この過程については次項において述べていくこととする。

### (3) 1960年代後半～1970年代

高度経済成長期を通じて増伐・過伐体制で進められた国有林野事業は、1970年代に入ると急激に伐採量を減少させた。これは各地で深刻な自然破壊問題を惹起させた過伐に対する強い国民的批判への対応とともに、オイルショック以降の木材需要の急減および国内木材需要の外材依存体制の確立への対応でもあった。こうして国有林野事業の増伐・過伐「合理化」路線は、1972年の林政審答申「国有林野事業の改善について」、および1973年の「国有林野における新たな森林施業」によって、減伐「合理化」路線へと転換された(野口, 1993)。具体的には、伐採量の大幅な減少、皆伐面積の縮小、天然林施業の拡大、そして「事業縮小に見合った人員調整」がその骨子である。

こうした新たな「合理化」は、国有林労働者に対して大きな影響を与えずにはおかなかった。国有林の伐採量は1970年の2,030万 $m^3$ から1975年の1,501万 $m^3$ へと約7割強に減少し、製品生産事業の延雇用量は同時期に293万人から246万人へと縮小された。また、伐採量の減少と天然林施業の導入に伴って、人工造林面積も1970年の8.6万haから1975年の5.9万ha

へと約 7 割に減少し、造林事業の延雇用量は 388 万人から 301 万人に減少している(奥地, 1978)。その結果, 1973 年~1977 年の 4 年間で定員内作業員(技能職)では 2,150 人, 定期作業員(専門的な季節雇用)では 2,684 人が削減され, 逆に常用作業員(通年雇用)は 3,137 人の増加となった。すなわち, 国有林労働運動などのある程度の成果もあって常用化は多少進んだものの, 他方の季節雇用等の作業員についてはより一層削減が進んだのである。また, 臨時作業員の削減はより集中的に行われ, 1970 年から 1975 年の 5 年間で延人数は 250 万人から 150 万人へと激減した。要するに, 減伐「合理化」路線下における雇用調整は, 在村の半労半農型労働力を中心にこれを排除する形で行われたのである。

また, こうした直営事業における「直用化」の一方で, 請負率は増加している。1961 年には造林事業の地拵え, 新植, 下刈の各作業で 23%~37%であったが, 1969 年には 54~59%まで増加, 1981 年には 61~70%まで増加した。つまり, 国有林野事業は 70 年代後半には既に請負事業体の存在無しには生産的事業を自立的に展開し得ない組織となっていたのである(有永, 1988)。ところが, こうした請負率の増加が, 実際には造林事業量の大幅な縮小の中で行われたことで, 請負事業体は新たな再編に直面することになった。

減伐「合理化」を推進する国有林が志向していたのは, 「作業の省力化や造林経費の切り下げに対応しうる, また事業量の変動にも労働面でも対応しうる, より多角的な事業を営む資本的経営を新たに掌握し, これに依存する方向」(奥地, 1978)であった。こうした方針の下で, これまでの部落組合を中心とした請負事業体は, 森林組合に吸収・統合させる方式, あるいはより「企業」的な組織へと改編・統合する方式などによって「近代化」されることとなった。

こうして, 請負事業体は 1961 年から 1971 年の請負導入期には全体として 1,259 から 2,243 へと増加し, その 42%が部落組合等の「団体」であったのに対し, 新たな再編を経た 1983 年には全体で 1,177 と半減し, 「団体」の占める割合は 12%まで低下, 代わって「会社」が 48%に増加した(鈴木, 1983)。このような「団体」から「会社」, 「森林組合」など法人格を持つ組織への移行は, 先に述べた国有林の方針の他にも, 労働災害保険への加入など労働安全対策や社会保障の整備という側面も有しており, その面からも一定の再編・近代化が必要であったことも確かである。

以上のように、この時期の減伐「合理化」路線下において進められてきた直用事業における特に臨時的労働力の大幅な縮減、そして請負事業体の統合・再編は、戦前来の「地元施設」を通じて地元農山村住民を直接的な労働力供給基盤とするような編成からの最終的な離脱を決定付けた。そして、新たに形成された「請負事業体」についても、厳しい減伐「合理化」推進の中で、事業量の減少、請負単価の切り下げに「対応しうる」存在として国有林野事業「合理化」の調節弁的な位置におかれ、結果的に農山村社会経済における国有林野事業の「雇用の場」としての存在意義を低下させたのである。

表 1-3. 国有林野事業および関連する施策と地元対策・地元利用の展開(1960年代後半～1970年代)

地域開発・経済計画	レク・リゾート開発	森林・林業政策	国有林野経営	国有林森林レク事業	地元対策・地元利用	請負	その他
新全国総合開発計画(69)				自然休養林制度(69)			21世紀グリーンプラン(71) 環境庁発尾(71)
				レクの森制度(72)	国有林野活用法(72)	西より良い直用・より良い請負	日本列島改造論(72) 中林審「国有林の改善について」(72) 自然環境保全法(72)
低成長期 オイルショック(73)			国有林「新たな森林地業」(73)				都市緑地保全法(73)
国土利用計画法(74)			赤字経営に転落(75)				林地開発許可制度(74)
第3次全国総合開発計画(78)			国有林野事業改善特別措置法(78) 「改善計画」(78)			登録制度(79)	

一方、「地域間格差」の解消を目的として進められた「全国総合開発計画」ではあったが、結果としてこの目的は達成されず、大都市においては一層の「過密化」、地方においては「過疎化」が進展し、地域間格差はますます拡大した。

そこで新たに策定されたのが1969年の「新全国総合開発計画」である。この計画では、各々の地域の特性を活かした効率的産業開発・環境保全の大規模開発プロジェクトを配置し、それを通信・運輸、交通ネットワークで結ぶ「新ネットワーク網」の整備を課題として進められた。

この計画において、山村地域は積極的な開発の拠点として位置づけられた。具体的には大型食糧基地化構想、大規模な林業開発、そして大規模レクリエーション基地建設構想等である。これらの整備には莫大な資本の投下が必然であるが、これについては公共投資依存というよりも民間

資本参加による開発が志向された。すなわち、ここで山村地域は民間資本による巨大な投資の舞台として位置づけられたのである。

こうした大規模プロジェクトの推進とともに、1972年の「列島改造」構想に刺激された鉄鋼・化学・紙パルプ・セメント等、高度経済成長下に資本を蓄積してきた大手資本は積極的な投資を展開し、そのうちの大きな部分が土地および林地の開発へと矛先が向けられ、全国規模で山林原野等の土地買占めが進行したのである。1960年代後半から1970年代初期にかけて、これらの資本によって買い占められた土地面積は約150万haに達し、このほとんどが林地であった(野口, 1989)。そして、これらのうちの約半数がゴルフ場・別荘用分譲地・レジャーセンター用地等観光レクリエーション開発を目的として取得されたのである(橋本, 1978)。

さて、こうした林地への旺盛な観光開発の要請は、当然国有林野にも向けられた。国設スキー場の設定数の推移を見てみよう(図1-2)。1989年の総数が178箇所であるのに対し、その半数以上にあたる94箇所が1959年から1970年までに設定されていることがわかる。それぞれの開発主体の別は明らかではないが、先述の通り、国有林内における開発に関しては、地方公共団体や地元市町村あるいは第三セクターが事業主体として優先されていることから、これらの開発には何らかの形で地元市町村が関わっているものがほとんどであると考えられる。よって、こうした国設スキー場設置件数の急増は、従来の農林業的国有林野利用や国有林野事業の雇用の場としての意義が低下し、地元農山村地域振興への実質的な力を持ち得ることが困難になっていく中において、森林レクリエーション事業的国有林野利用が相対的にその意義を強め、実際的にもこうした利用の形態が地元農山村においても強く志向されるようになったことを例示していると言えよう。

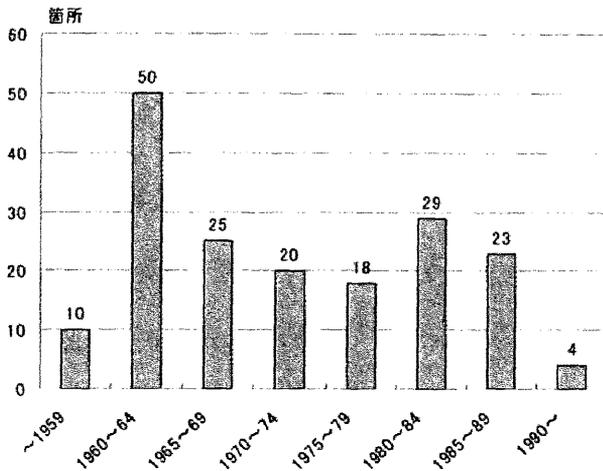


図 1-2. 国設スキー場設置数の推移

注: 1) 林野庁業務資料より作成, 2) 1996年度までのデータを取り纏めた。なお, 国有林野事業統計書では1996年のスキー場箇所数は合計で211となっており, 本図の合計179箇所とは異なっているが, これは, ひとつのスキー場が複数箇所の国設スキー場を包含している場合があることに拠る。

しかし, ここで指摘しておかなければならないのは, 森林レクリエーション事業的国有林野利用の法制度上の位置付けについてである。序章第1節2-(2)において述べた通り, 森林レクリエーション事業的国有林野利用は, 法制度上はあくまでも地元施設制度の「特例」である。すなわち, 戦後, 地元住民の国有林野利用を生存権的財産権として保障してきた「国有林野法」の外にあるという点で, 旧来的な国有林野利用とは決定的な違いを有している。そのことは端的には国有林野の貸付・使用(森林レクリエーション事業では使用許可)等の相手方となることの出来る主体の優先順位に表れている。分収造林や共用林野については「国有林野管理規程」(50条・61条)において地元住民への優先が定められているが, 森林レクリエーション事業の場合は「国有林野法」7条の適用を排除して, 「国有財産法」18条3項に復帰し, その優先順位は, ①国, 政府関係機関又は地方公共団体が全額出資した政府関係機関および特殊法人, 地方公共団体, 地方公営企業, 地方公社等またはこれらが全額若しくは一部を出資している法人(第三セクター), ②森林レクリエーション事業または類似の事業に実績を有するもの, ③これ以外のものとなっている。また, これらが競合した場合には, 事業計画の内容, 経営能力, 実績等を総合的に勘案して決定されることになっているのである(塩谷, 1993)。このような側面, そして前項で述べた「国有林野の活用」の一環としての性格から, 基本的に森林レクリエーション事業的国有林野利用は, 国有林の地元対策

策における「地元振興」から「地域振興」への方針転換を象徴したものとえよう。

さて、高度経済成長に支えられて展開した「新全国総合開発計画」も、1973年のオイルショックを契機として不景気が全国を席卷すると同時に、全国の開発ムードも沈静化し、大規模開発プロジェクトは大幅な縮小と遅滞を余儀なくされた。また、こうした大規模開発プロジェクトおよび大資本による林地開発は、全国各地で公害や自然破壊といった問題を引き起こし、1970年代前半には世論の強い批判にさらされた。

こうして言わば「列島改造型」開発政策は、高度経済成長期の終焉と同時に変更を余儀なくされ、1977年に「第3次全国総合開発政策」が新たに策定された。この計画では「定住構想」が柱とされており、従来の計画がもっぱら「生産基盤優先」であったのに対し、「人間・生活環境優先」が示された。さらに従来の政府主導型に対して地方公共団体の役割が重視され、「地方の時代」がキーワードとなったのである。この計画を背景として、実際にも各地方公共団体において、地域振興を目的とする「村おこし」や「一村一品運動」等の特色ある取組みがなされたが、1980年代に入っの貿易黒字の異常な膨張、円高の加速に伴い、東京が金融等の面において世界の中心のひとつとなるにつれ、首都圏への高次の都市機能の一極集中、そして人口の再集中が進み、一方、地方においては円高による工場の海外進出等による産業の空洞化と雇用問題、農林業の縮小再生産基調がより顕著になるなど、都市と地域との格差構造はますます深刻化したのである。

以上のように、減伐「合理化」路線下における労働力編成の「合理化」と、それに伴う請負事業体の再編・統合の過程、そして国の総合開発計画等に基づく社会経済構造の変貌は、1960年代初頭から顕在化しつつあった「国有林の地元ばなれ」および「地元の国有林ばなれ」を決定的なものとした。そして、従来の農林業的国有林野利用を通じた地域振興を望めなくなった地元農山村は、その役割の一端を、森林レクリエーション事業的国有林野利用に求めたのである。

#### (4) 1980年代

先述の通り、国有林野事業は、1973年の「新しい森林施業」を契機として、それまでの増伐・過伐体制から減伐体制へと移行した。しかし、外材依存体制下での木材不況と木材価格の低迷、そ

して過伐体制下における莫大な投資的経費によって 1970 年代中葉以降には慢性的な赤字経営に陥り、1976 年からは財政投融资を中心とする借入金を導入せざるを得ない事態となった。経営改善を余儀なくされた国有林では、1978 年の「国有林野事業改善特別措置法」の制定と、「国有林野事業の改善に関する計画」(以下、「改善計画」)によって、本格的な「民営化」路線が推進されることとなったのである。

一連の国有林野事業の「民営化」に関する法律・提言・答申等については、表 1-5 の通りである。これらを見てわかる通り、「改善計画」の最大の課題は 20 年間(1978-1997)で収支均衡を回復させること、そして、そのための徹底的な支出の削減と収入の確保を図れる経営体制作りにあった。具体的には、直営・直用体制の極限までの縮減および人員削減と請負化の推進(=民営化)、そして収入確保策あるいは累積債務対策としての土地・林野の売払いや、土地使用料収入を期待した国有林版大規模「民活型」リゾート開発の推進(ヒューマン・グリーン・プラン、以下 HGP)などである(注 4)。ここでは、第 3 次「改善計画」までの要点とともに、国有林の地元対策・地元利用への影響について述べていくこととする。

表 1-4. 国有林野事業および関連する施策と地元対策・地元利用の展開(1980 年代)

地域開発・経済計画	レク・リゾート開発	森林・林業政策	国有林野経営	国有林森林レク事業	地元対策・地元利用	その他
テクノポリス法(83)			国有林野事業改善特別措置法改正(84)	「ふれあいの郷」整備事業(85) 利用者協力金制度(86)	分収育林制度(84)	環境影響評価制度(閣議決定)(81) 林政審「国有林野事業の改善推進について」(84) 国産森林年(85) 林政審「林政の基本方向」(86) 林政審「改善計画の改訂・強化」(86)
◎ リゾート開発ブーム 第4次全国総合開発計画(87)	総合保養地域整備法(87)	森林の保健機能の増進に関する特別措置法(90)	国有林野事業改善特別措置法再改正(87) 保護林の再編・拡充について(89)	ヒューマン・グリーン・プラン(87) 森林インストラクター制度(88) 森林倶楽部(89) HGP一部改正(89) 森林利用ガイド事業(90)		林政審「改善計画の改訂」(87) 林政審「今後の林政の展開方向と国有林野事業の経営改善」(90)

(注 4) 戦後国有林野事業と行政の展開過程については、野口(1993, 1997)において詳細な分析がなされている。

表 1-5. 国有林の「民営化」に関する法律・提言・答申等(1980年代)

年・月	提言・答申	その特徴
1978・9	「国有林野事業改善特別措置法」の制定 「国有林野事業の改善に関する計画」(「改善計画」)	1997年度までに収支均衡回復, 改善期間1978~1987年度, 機構統廃合, 人員削減。請負化=「民営化」本格化。
82・9	日本経済調査協議会「森林・林業政策について—21世紀への展望」	行政と民業部門の分離, 一切の直営事業廃止
83・3	臨調最終答申	国が行う業務は必要最小限, 事業実行は民間事業者, 地元労働力
83・9	林政審国有林野部会中間報告「国有林野事業の改革推進について」	立木販売指向, 請負化促進, 直営事業の調査, 高度作業等への特化
84・1	林政審「国有林野事業の改革推進について」	1988年度までに5.5万人→4万人, 3000億円の土地・林野売払い等収入
84・6	新「改善計画」	改善期間1984~1993年度, 天然更新へ大きく傾斜(今後10年間天然更新69万haに対し人工造林36万ha), 担当区事務所の統廃合, レクリエーション事業は収入確保策に
85・2	経済同友会「21世紀に架ける緑のニュースキーム」	行政機関と独立した組織体への移行
86・3	中山素平「国有林野事業の改革について」	分割民営化(6営林会社—電力, 私鉄等参加の第三セクター), 営林会社は資産処分権を有す
86・8	林政審国有林野部会中間報告「国有林野事業の改善に関する計画の改訂・強化について」	1993年度までに人員6割削減(4.6万人→2万人), 森林を機能別に3区分
86・12	林政審「国有林野事業の改善に関する計画の改訂・強化について—経営体質の転換・改善にむけて—」	徹底した減量経営, 国有林野8機能区分, 1993年度までに2万人規模へ, 定年前退職の促進と受皿(林業事業者)づくり, 森林空間の積極的利用
87・5	「国有林野事業改善特別措置法」の改正	保安林等の保全経費に一般会計から繰入れ, 小換金の借換え, 借換資金に対する一般会計からの利子補給
87・7	林政審「国有林野の改善に関する計画の改訂」	徹底した減量経営(定員内13000人, 定員外7000人), 森林整備方針の転換=長伐期化, 複層林, 森林空間の総合利用(ヒューマングリーンプラン), 過去5ヶ年の1.5倍・4500億円の売払収入
87・7	改訂「改善計画」(第3次)	林業生産部門での最大限の収入の確保と支出の抑制, 直営事業の特化4.3万人→2万人, ヒューマングリーンプランは重要事業
87・10	経済団体連合会「森林・林業についての考え方と林業経営確立のための課題」	経営形態の抜本的見直し, 企業的经营が出来る体制へ改革

注:1) 野口(1997)を参考にした。

表 1-6. 各「改善計画」の骨子

	1978	1984	1987
組織・機構	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 営林局・営林署の統廃合と内部組織の簡素化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・北海道5営林局⇒1局4支局化</li> <li>・北海道以外で9営林署統廃合</li> </ul> </li> <li>◆ 事業所等の統廃合 <ul style="list-style-type: none"> <li>・担当区事務所は現状維持</li> <li>・事業所等は長期的な見通し、企業的な率性を</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 本庁内部組織の再編成</li> <li>◆ 営林局・営林署の統廃合及び内部組織の改 <ul style="list-style-type: none"> <li>・1985年までに1局統廃合</li> <li>・1987年までに19営林署統廃合</li> </ul> </li> <li>◆ 担当区事務所の統合整備 <ul style="list-style-type: none"> <li>・所要の統廃合を行う</li> </ul> </li> <li>◆ 事業所等の統廃合 <ul style="list-style-type: none"> <li>・統廃合を進める</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 営林局・営林署の統廃合 <ul style="list-style-type: none"> <li>・1987年度に10営林署統廃合</li> </ul> </li> <li>◆ 担当区事務所の統合整備 <ul style="list-style-type: none"> <li>・改善期間内に1984当初数の約8割に縮減</li> </ul> </li> <li>◆ 事業所等の統廃合 <ul style="list-style-type: none"> <li>・逐次統廃合を進める</li> </ul> </li> </ul>
雇用規模	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 定員内職員の要員規模の適正化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢職員奨励退職制度、新規採用の抑制</li> </ul> </li> <li>◆ 定員外職員の要員規模の適正化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・配置に当たっては現場部門により力点を置く</li> <li>・高齢者退職の促進</li> <li>・基幹作業職員制度の適切な運用、適確な要員管理</li> <li>・労働需要の季節的変動に対処するため、補充的に地元農家等の兼業労働力を活用</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 要員規模の適正化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・定員内～定年制施行による退職、省庁間配置転換の積極的推進、新規採用の厳正な抑制</li> <li>・定員外～定年制施行による退職、林業事業体への転進、新規採用停止</li> <li>・1988年度末までに4万人規模へ</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 要員規模の適正化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・改善計画期間内に2万人規模へ</li> </ul> </li> </ul>
販売	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 販売実行形態の適切な選択 <ul style="list-style-type: none"> <li>・企業的な率性を尺度として直用・請負を選択</li> </ul> </li> <li>◆ 非率率な直用は廃止</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 販売形態の適正化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・要員縮減・組織機構の簡素化・合理化のため、立木販売方式を指向</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 販売形態の適正化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・立木販売を指向</li> </ul> </li> </ul>
事業実行	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 林業事業体の育成・強化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・計画的な事業発注、林業技術の開発普及、他産業との均衡の取れた労働条件の維持への配慮によって育成強化を図る</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 事業実行形態の改善 <ul style="list-style-type: none"> <li>・請負化を推進</li> <li>・直用は真にそれにふさわしい業務に特化</li> </ul> </li> <li>◆ 林業事業体の育成・強化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・請負事業の計画的発注、責任施工体制の確立のための指導、労働条件改善、労働安全衛生への配慮</li> <li>・事業量の縮減が見通されるため、素材生産と造林の組み合わせなど事業の多角化、林業事業体の協業化を促進する</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 事業実行形態の改善 <ul style="list-style-type: none"> <li>・一層の請負化を推進</li> <li>・直用は業務を特化</li> </ul> </li> <li>◆ 林業事業体の育成強化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・請負事業の計画的発注、責任施工体制の確立のための指導、労働条件改善、労働安全衛生への配慮</li> <li>・事業量の縮減が見通されるため、素材生産と造林の組み合わせなど事業の多角化、林業事業体の協業化を促進する</li> </ul> </li> </ul>
地元対策	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 国民の理解と協力の確保 <ul style="list-style-type: none"> <li>・地元利用施設の刷新拡充</li> <li>・農林業や森林レクリエーション等への国有林野の積極的な活用</li> <li>・しいたけ、なめこ、伝統的工芸品等の原木の安定供給</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 地域振興への寄与 <ul style="list-style-type: none"> <li>・資産利用や就業の場の提供のみならず、国有林野事業の諸活動を地域経済の発展との連携の下に展開することにより、地域振興に寄与しつつ経営改善にも資するような創意工夫が肝要</li> <li>・地域林業振興への寄与</li> </ul> </li> <li>◆ 緑資源に対する国民的要請への対応と公益的機能の高度発揮 <ul style="list-style-type: none"> <li>・森林レクリエーション事業、ふれあいの森づくり、分収育林⇒地元住民の就労機会の増大による農山村地域振興にも資するよう努める</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 地域振興への寄与 <ul style="list-style-type: none"> <li>・国有林野の利活用において、特に森林空間の総合利用の協力的な推進</li> </ul> </li> <li>◆ 緑資源に対する国民的要請への対応と公益的機能の高度発揮 <ul style="list-style-type: none"> <li>・森林レク、森林空間の総合利用、ふれあいの森づくり、分収育林の積極的な推進</li> </ul> </li> </ul>
収入確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 林産物の販売収入の確保 <ul style="list-style-type: none"> <li>・一般競争入札による販売の一層の拡大</li> </ul> </li> <li>◆ 資産利用の見直しと関連収入の確保 <ul style="list-style-type: none"> <li>・農業構造の改善等のために利用することが適切な森林</li> <li>・都市近郊の孤立小団地等</li> <li>・長期にわたる貸付地</li> <li>・事業用付属地、敷地のうち、保有の必要性がないもので、都市的土地利用に供することが適切なもの</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 林産物の販売収入の確保 <ul style="list-style-type: none"> <li>・企業的な感覚の下で積極的な販売戦略を展開</li> <li>・土石販売</li> </ul> </li> <li>◆ 資産利用の見直しと林野・土地売払い等による収入の確保 <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市的土地利用の要請への対応</li> <li>・外部的要請による売払い⇒自ら積極的に資産処分</li> </ul> </li> <li>◆ 分収育林の推進</li> <li>◆ 森林レクリエーション事業の推進 <ul style="list-style-type: none"> <li>・公益的機能としてだけでなく、国有林野の利活用の重要な一部門として位置づける</li> <li>・民活によって貸付料収入等の増大に資す</li> </ul> </li> </ul> <p>◎1984～1989までに3000億円の入収入の確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 林産物の販売収入の確保 <ul style="list-style-type: none"> <li>・森林空間の総合利用の推進</li> <li>・HGPを重要な一部門として位置づける</li> </ul> </li> <li>◆ 土地・林野の売払い等の推進 <ul style="list-style-type: none"> <li>・国有林野貸付料の適正化</li> <li>・受益の程度に応じた利用者からの協力金等の拠出等費用負担方式の実現</li> </ul> </li> <li>◆ 分収育林の推進</li> </ul> <p>◎1987・1992年に4500億円の入収入を確保</p>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 森林レクその他の各種事業についての改善 <ul style="list-style-type: none"> <li>・今後とも積極的に供する</li> <li>・国民に対するサービス、農山村地域の振興等を勘案しながら、地方公共団体、第三セクター、民間事業体等を活用</li> </ul> </li> </ul>		

注:1) 各「改善計画」より作成

最初に、各「改善計画」における地元対策（地域振興策）について確認しておこう（表 1-6）。第 1 次「改善計画」では、主として①地元施設の刷新拡充、②農林業や森林レクリエーション事業等への国有林野の積極的な活用、③しいたけ、なめこ、伝統的工芸品等の原木の安定供給の推進、の 3 点が地元対策として挙げられ、基本的にこれまでの方策を維持していくことが宣言されているが、第 2 次「改善計画」以降は次の 2 つの点で方針に大きな変化が見られる。

第一の変化は、「地域振興への寄与」に際して、これまでの「国有林野の活用」および「国有林野事業の諸活動等を通じた就業の場の提供」のみならず、「国有林野事業の諸活動を地域経済の発展との連携の下に展開することにより」、「経営改善にも資するような創意工夫が肝要」とされたことである。この具体例として挙げられているのが、第 2 次「改善計画」においては「地域林業の振興への積極的寄与」、第 3 次「改善計画」においては、同じく「地域林業の振興への積極的寄与」に加えて、国有林野の利活用における「特に森林空間の総合利用の強力な推進」である。

第二の変化は、森林レクリエーション事業や分収育林（後述）等「緑資源の国民的要請」に対応した事業を介して「地元住民の就労機会の増大等による農山村地域振興にも資するよう努める」とされたことである。以下、これら 2 つの変化に着目して述べていこう。

第一の変化において挙げられている「地域林業への積極的寄与」とは、国有林野事業の全面的な「民営化」路線の推進の反映に他ならない。

「改善計画」における組織の統廃合と人員削減については表 1-7 の通りである。ここで顕著な傾向としては、より現場に近いレベルの組織の統廃合が進行している点である。特に、これまで第一線の現場組織として位置づけられてきた森林事務所（担当区事務所）については、第 1 次「改善計画」においては、「活力ある健全な森林の造成と適切な森林管理の推進に資するため、ほぼ現状維持」とされたが、第 2 次「改善計画」以降は統廃合の方針が出され、1978 年から 1991 年度末までの間に約 3 割が削減されるに至った。これに伴い人員削減も大規模に推進され、同期間で 6 万 5,000 人から 2 万 8,000 人と 6 割以上の削減となった（野口，1993）。同時に国有林は、第 1 次から第 2 次「改善計画」までは「企業的能率性」、そして第 3 次「改善計画」以降は「人件費削減」を第一に掲げつつ、事業実行体制をそれまでの直営直用体制から立木販売・請負体制へとシフトさ

せ、要員を2万人規模まで縮減する計画が示されるなど、全面的な「民営化」に向けた体制整備が進められることとなったのである。

表 1-7. 「改善計画」における組織の統廃合と人員削減の状況

	簡素化・合理化の状況		年度別内訳	
	(1978年度当初→1991年度末)		1978～90年度	1991年度
林野庁本庁	林政部門と国有林経営部門の分離		84年	林政部門と国有林経営部門の分離
	17班の統廃合	(47→31班)	11班の統廃合	6班の統廃合
	26係の統廃合	(133→111係)	14係の統廃合	12係の統廃合
営林局	5営林局の支局化 (14局→9局5支局)		78年	4営林局の支局化
	37課の統廃合	(168→139課)	85年	1 "
	500係の統廃合	(1,448→948係)	459係の統廃合	41係の統廃合
営林署	49営林署の統廃合 (351→302署)		78年	9営林署の統廃合
			81年	7 "
			85年	9 "
			87年	10 "
	518課の統廃合	(1,380→876課)	466課の統廃合	52課の統廃合
	1,587係の統廃合	(4,481→2,894係)	1,226係の統廃合	361係の統廃合
担当区事務所	629担当区事務所の統廃合 (2,333→1,705)		85年	90担当区事務所の統廃合
			86年	132 "
			87年	132 "
			88年	113 "
			89年	20 "
			90年	3 "
事務所	786事業所の統廃合 (1,214→433)		697事業所の統廃合	89事業所の廃止

注：1) 林野庁「国有林野事業の改善の推進状況」(1991), 42p, 2) 野口(1993)102pより引用した。

こうした国有林野事業の「民営化」路線の推進に際し、「改善計画」では今後の事業の受け皿となる林業事業体の育成・強化の方針も示された。その方向は、「長期的に国有林野事業の重要な担い手として発展しうるような条件を整備」するとともに「民有林・国有林を通じた地域林業の担い手として、その健全な発展が期待される」というものである。言うまでも無く、国有林地帯の農山村地域において、地域林業の発展を国有林抜きに考えることは不可能であり、その点では、1970年代から議論されてきたいわゆる「地域林業の形成」とも合致する方向であるが、国有林にとってその意

味するところは、事業量縮減傾向における請負事業体の近代化＝リストラ策であった。すなわち、雇用の近代化の過程で析出した請負事業体は、その歴史的な経緯によりいわば国有林専属的なものが多数を占めていたが、総体的な事業量の縮減傾向が予想される今後においては、これらの事業体の「選別」を伴う強化、および国有林野事業に「全面的に依存」するものから民有林事業をも担当する「部分依存」に再編成していくことが必要とされたのである(鈴木, 1983)。そこで具体化されたのが、1979年に整備された請負業者の「登録制度」の実施である。この制度は、「一定の要件を具備した優良な林業事業体」を登録し、「1979年度以降の素材生産および造林の請負契約は原則として登録事業体に限定する」というものである(鈴木, 1983)。登録に際しての審査基準としては、既往の契約実績、事業実行結果、および資本金や保有機械等資本装備の内容、専門的知識経験の有無、雇用労働の内容状況などを総合的に判断するとされた。個人やグループなどの零細事業体に対して、半ば強制的に経営形態の変更を迫るこの制度によって、1970年代後半まで未だ多数存在していた「個人」や「任意組合」などは、急速に「有限会社」や「協同組合」などに再編され、請負事業体の「近代化」は形の上では一応の完成をみたのである。これによって、長年の懸案事項であった雇用関係の明確化や労災適用を最低条件とした安全衛生確保、責任施工体制の整備などの面で進歩も見られたが、その一方で、これらの過程が「改善計画」の下では一貫して国有林野事業の「支出削減策」として推進されてきたことに留意しなければならない。1985年のデータでは、民間林業労働者の賃金水準は、国有林現場労働者(基幹作業員)のその6～8割水準に留まっており(鷲尾, 1991)、こうした「賃金格差」で支出を削減することこそが、「改善計画」の大きな狙いであったのである。また、1970年代初頭より減伐「合理化」路線がとられて以降、事業量の減少による経営危機、および1980年代からの農山村における非農林業労働市場の拡大によって林業労働への若年労働力の新規参入が見られず労働力の再生産ができないなど、請負事業体の存立基盤そのものが揺らぎ始めていた中でこのように「民営化」方策は、国有林野事業経営の諸矛盾を地元農山村地域に一方的に押し付けるものでしかなかったのである。

次に、第二の変化である「緑資源の国民的要請」に対応した地元対策・地元利用の変化については、従来の地元施設のひとつの典型であった「部分林制度」の変質に端的に現れている。部分

林制度は、1983年には「分収造林」と名称を変更し、従来の地元施設制度、あるいは「活用」によるものの他に、「ふれあいの森」(注5)として、都市住民を対象とする公募によって契約者を募る方式が採用された。また、1984年には国有林野法の一部改正により、「分収育林制度(緑のオーナー制度)」が実施されることになった。この制度は、国以外の者が、国有林の一定の土地に生育する樹木について、持分の対価と契約後に行う保育管理に要する費用の一部を支払うことにより、その樹木を国と共有して育て、将来の伐採時に販売収益を分収する制度である(林野庁内森林利活用研究会、1992)。双方とも、都市住民からの投資を期待するものであり、当該国有林野の造林・保育作業や保護管理の履行は契約の当事者には最初から期待されていない。このような面で、地元(契約者)による保護管理機能が重視されていた従来の「地元施設制度」とは大きくその意味合いが異なっている(鈴木、1985)。また、この制度における地元山村地域振興の考え方が従来のものとやはり大きく異なっていることも指摘できる。従来の部分林は、先にも述べたように、地元施設制度のひとつの典型として存在し、地元住民が木材生産を通じて直接的に収益を得るものであった。しかし、この2つの制度において国有林は、「都市住民と山村住民の交流」を通じての「地域振興」を重視している。すなわち、契約者となる都市住民が契約地を訪れることを想定し、言わば「観光客の増大」による間接的な「地域振興」を期待するとしているのである。

こうした「変質」は、「地元」の概念が飛躍的に拡大した結果であるとの捉え方も出来ないわけではない。昨今の地球規模での自然環境破壊は国民的関心事となり、ひいては森林資源に対する強い関心を引き起こしている。こうした中で、森林資源の造成や整備に直接参加したいという要求が国民の間に生じていることは事実であろう。つまり、こうした要請を「多様化する森林への要請」のひとつとして捉え、従来地元山村住民に「限っていた」この制度を大きく拡充し、国民側からの要請に積極的に応えた結果がこの「変質」であると見ることも可能ではある。

しかし、この「変質」の本質は、国有林の事情が大きく反映された結果である。すなわち、莫大な累積債務を抱える国有林の「改善計画」路線の骨子は、自己収入の確保と、徹底的な支出の削減

---

(注5) この「ふれあいの森」は公募方式による分収造林を指しており、1999年に創設される「ふれあいの森」(森林ボランティア団体等への自主的な森づくり活動の場を提供)とは別の制度である。

によって「収支均衡」の回復を図ることである。この「支出の削減」には、人員規模の縮小、林野・土地の売払いとともに、天然林施業の推進に代表されるような、造林・育林費用の「節約」という方向が明示されており、ここでは、その一環として「国民参加の森づくり」と銘打つ、森林造成に関わる費用の国民からの「引き出し」を目論むものとして、この制度の「変質」を位置づけることができるのである。

さて、国有林の地元対策・地元利用の新たな形態である国有林野の森林レクリエーション事業的利用は、「改善計画」路線下において「自己収入確保策」として重視され、その積極的推進が図られることとなった(第2章を参照のこと)。地元対策・地元利用の観点から「改善計画」における森林レクリエーション事業の位置づけを見れば次の通りである(表1-6)。

まず第1次「改善計画」においては、森林レクリエーション事業の「民営化」、すなわち、「財政悪化」を背景として、国有林が森林レクリエーション事業運営の主体的な立場を降りること、そして、今後の施設整備・事業運営主体として地方公共団体、第三セクター、民間事業体を活用していく方針が示された。そして、第2次「改善計画」以降は、「地域振興へ寄与」するための主要な事業として森林レクリエーション事業や分収育林、「ふれあいの森づくり」がはっきりと位置づけられている。また、これらと同時に森林レクリエーション事業は土地使用料収入の期待できる自己収入確保策として「国有林野の利活用の重要な一部門として位置付け」(第2次「改善計画」)られたのである。

こうして森林レクリエーション事業は、これまで述べてきた第一、第二の変化の双方に関わって、「経営改善にも資するような」地域振興策、すなわち、地元農山村地域に管理運営を任せることで「支出を削減」し、大々的に推進することによって土地使用料収入の増大＝「自己収入の確保」も期待できる地元対策として国有林野事業の中に明確に位置付けられるに至った。

しかし、この時期からの森林レクリエーション事業は1980年代後半からのいわゆるバブル経済下において展開された「総合保養地域整備法(リゾート法)」(1987年制定)などに基づく国策的な「民活型」大規模リゾート開発と連動する形で展開され、国有林野内においてもより大規模な開発が志向されることとなった。その詳細については第2章に譲るが、ここで問題となるのは、その地域振興策としての効果である。

この時期の「民活型」大規模リゾート開発の本質は、国民の余暇の増大を一方で掲げつつも、当時の膨大な貿易黒字によって生じた国際的な経済摩擦を背景とする内需拡大・「民活」路線の一環として、農山漁村地域が莫大な公共投資および大企業による投資のターゲットとして位置付けられたところにあった。他方、農山漁村地域においては、1980年代に入って再び人口減少が顕著となり、高齢化と出生者数の低下といった「自然減社会の到来」が懸念されるなど、地域の担い手そのものの存続が危ぶまれる事態に直面しており、加えて円高を背景とする産業の空洞化、およびグローバル化の下での第一次産業の厳しい状況が地域の衰退に拍車をかけ、1970年代には縮小しつつあった地域間の所得格差も1980年代以降は再び拡大する傾向にあった(鈴木ら, 1991)。こうした厳しい状況下において、農山漁村地域の自治体は地域経済の活性化や雇用の場の増大、税収入の増大等に期待をかけて、リゾート開発構想に飛びついたのである。

しかし、農山漁村地域の切実な期待とは裏腹に、この時期の「民活型」大規模リゾート開発の地域振興策としての効果には多くの点で問題があり、むしろ地域経済をより一層停滞・衰退させる方向に働いたことが多くの論者から指摘されている(注6)。その一例を述べれば、①土地や水資源がリゾート開発資本に買い占められ、農林漁業の存立基盤が解体されること、②リゾート開発による所得の大きな部分は域外に流出し、地域に対する所得効果が小さいこと、③有機的な産業連関を通じた地域産業の発展をほとんど期待できないこと、④雇用拡大効果は限定的であり、安定した就労の場にはならないこと、⑤以上のような点に比べて、開発によってもたらされる負の効果、すなわち、自然景観の破壊や災害発生、上下水道の汚染、地価高騰、ゴミやし尿処理の負担増、自治体によるインフラ整備や開発投資による財政負担の増加などが深刻であること、などである(鈴木, 1991)。

こうした点から考えると、この時期、森林レクリエーション事業が国有林の地元対策・地元利用として明確に位置づけられたものの、「改善計画」路線下においては「収入確保策」としての側面がより強調され、「民活型」大規模リゾート開発が志向されたことで、結果的に地元農山村地域を地域

---

(注6) この時期のリゾート開発の批判的検討については、鈴木・小淵(1991)、佐藤(1990)、リゾート・ゴルフ場問題全国連絡会(1996, 1998)等がある。

振興策としては大いに問題のある開発に巻き込むことにつながった。その意味では、国有林は森林レクリエーション事業推進に際してその地元対策・地元利用としての意義を標榜しつつも、実際には「経営改善に資する」ための事業としての側面が一方的に追求され、地元地域振興は二の次におかれたということが出来よう。

以上により、国有林の地元対策・地元利用は、この時期からの国有林野事業の経営悪化を背景とする「改善計画」路線に引きずられる形で、国有林における位置づけ、地元山村にとっての意義、あるいはその「概念」の変質など、様々な意味において変貌を遂げている。その方向を端的に述べるならば、従来の農林業的利用に代表されるような「直接的」な地元農山村地域振興への寄与を図ることを目的としたものから、生産的事業や森林レクリエーション事業に見られるような「民営化」若しくは地元よりも都市との関係を重視する「緑資源に対する国民的要請への対応」を通じた「間接的」なそれへの変貌・転換であり、尚且つ全ての面で国有林の「経営改善に役立つような形」への再編であったとすることができる。こうした過程においては、地元農山村がますます深刻な状況に置かれつつあるにもかかわらず、国有林側の事情のみから地元対策の果たすべき役割である地域振興という意義を大きく形骸化させた、または形骸化させることが懸念されるような方向に進められたのであり、そのような意味では国有林の地元対策・地元利用は「第二の形骸化」の段階を迎えたといっても過言ではないだろう。

#### (5) 1990年代～現在

1970年代中葉から顕在化した国有林野事業の経営悪化を内部的要因としつつ、1980年代以降の臨調行革路線、および経済構造調整政策といった外部的要因に沿う形で、「改善計画」は1990年代以前に2度にわたる改訂を伴いつつ展開されてきた。これによって、国有林野事業は機構縮小・人員削減、直営事業からの撤退などによる徹底的な支出の削減と、その一方での林野・土地売払い、分収育林、HGPの推進等、いわば不動産収入拡大に偏向した自己収入確保策を進め、「収支の均衡の回復」に努めてきたのである。しかしながら、こうした「自主的改善努力」も、1990年代前半までの成果を見れば「財政再建」とは程遠いものであった。

この間の財務状況の推移を簡単に振り返って見よう(表 1-10)。まず、収入構造についてみれば、林産物収入は 1978 年の 2,268 億円から 1990 年には 1,837 億円と、自己収入の約 8 割まで減少している。これに対して、林野・土地売払いによる収入は 1984 年以来大きく増加し、1986 年の 1,174 億円をピークに減少する傾向にあるものの、それでも 1990 年の時点で 622 億円と、1978 年のそれと比べて 3.5 倍にも達している。また、貸付・分収育林収入も増加しており、林野・土地売払いによる収入と合わせた不動産収入が自己収入に占める割合は、1978 年の 7.6%から、1990 年には 26.6%にまで増大した。しかしながら、この間の借入金の推移を見ると、1978 年に 997 億円であったものが、1984 年には 2,270 億円、そして 1990 年には 2,640 億円と、歳入の約 5 割を占めるまでに著増した。これに伴い、債務残高は 1978 年の 2227 億円から、1984 年には 1 兆 1,461 億円、1990 年には 2 兆 2,511 億円にまで急激に膨れ上がったのである。その結果、当然のことながら、元利償還金・長期借入金利子も累増することとなり、1978 年には 105 億円であったものが、1984 年には 1,054 億円、1990 年には 2,159 億円に及び、実に借入金の 8 割を借金の返済に充てねばならない事態に陥った。すなわち、1980 年代を通じた第 2 次・第 3 次「改善計画」路線は、国有林野事業経営を、「再建」するどころかますます事態を深刻化させ、この時点で既に、もはや「財政破綻」と称すべき状況にまで追い込んでいたのである。

表 1-8. 国有林野事業および関連する施策と地元対策・地元利用の展開(1990 年代～現在)

地域開発・経済計画	レク・リゾート開発	森林・林業政策	国有林野経営	国有林森林レク事業	地元対策・地元利用	諸負	その他
バブル崩壊(91)	世界遺産条約批准(92) 屋久島・白神山地世界遺産に登録(93)	森林法改正(91) 「森林・山村振興会」(91)	国有林野事業改善特別措置法再・再改正(91) 国有林経営規程改正(91)	春の学校総合整備事業(93)  ファミリーフォレストガーデン(96) 「ふれあいの森」改正(96)	◎機能区分…第三種林地の消滅	◎施設管理システム登場  長期協定システム(92) 「国有林材の販売改善の種子」(93) 共同請負制度(94) 立木のシステム販売(94)	林政審「新たな経営改善に向けて」(91)  環境基本法(93)  会計検査院「決算検査報告」(96)  総務庁「行政監査結果報告」(97) 環境影響評価法(97) 林政審「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」(97)
国有林抜本的改革期 新しい全国総合開発計画(98) PF法(98)		林政改革大綱(00) 森林・林業基本法(01)	国有林野事業の改革のための特別措置法(98) 国有林野法改正(98) 機構再編(99)	公衆保健計画制度創設(98)  「ふれあいの森」創設(99)	緑のオーナー中止(99)	借入制度基準引き上げ(99)	基本政策検討会「基本政策検討会報告」(99)  林政審「新たな林政の展開方向」(00)

表 1-9. 国有林の「民営化」に関する法律・提言・答申等

年・月	提言・答申	その特徴
90-4	臨時行政改革推進審議会(新行革審)最終答申	一層の「合理化」推進と累積債務対策、民営化の徹底と国有林野事業の抜本的改革、林政審における抜本的改革に向けての本格的検討
90-7	総務庁「国有林野事業に関する行政監察結果に基づく勧告」	国有林野事業の在り方、費用負担方法等を法的措置を含めて検討、債務処理方策の検討、民有林助成並みの一般会計繰入れとひきかえに、一層の「合理化」強要、1万人体制の示唆
90-8	林政審中間答申「今後の林政の展開方向と国有林野事業の経営改善」	国有林野の4機能区分と国・民一体の流域管理システムへ対応した管理経営、経常事業部門と切り離れた累積債務の別途処理方策の検討、資産処分徹底、民営化の徹底、公益的機能の国民費用負担
90-12	林政審答申「今後の林政の展開方向と国有林野の経営改善」	中間答申を継承。資産処分収入を充当するため累積債務を経常事業部門と区分、2000年度までに経常事業部門の収支均衡、森林調査、境界保全等以外の現業部門は民間実行、1993年度末までに2万人規模とし、以降さらに削減、一般行政的費用への一般会計負担拡充
90-12	閣議「国有林野事業改善大綱について」	林政審答申の具体化、営林署、担当区事務所を3分の2に統合。必要な治山事業所を除き事業所は廃止。森林法及び国有林野事業改善特別措置法の改正と「改善計画」の改訂
91-4	国有林野事業改善特別措置法の改正	収支均衡年を1997年度から2010年に延長、2000年までに経常事業部門の財政健全化、一般会計からの事業勘定への繰入れ対象の拡大、土地売払収入等の累積債務処理への充当、58歳未満退職者への特別給付金の支給
91-4	森林法の改正	流域管理システムのための森林計画制度の改正、森林整備事業計画制度の創設、森林整備協定の締結、特定森林施業計画、森林施業代行制度
91-7	新たな「改善計画」(第4次)	収支均衡2010年度、改善期間1991～2000年度、流域管理システムの確立、森林の機能類型に応じた管理経営、別途財源措置、森林都市の形成、1993年度までに3.1万人→2万人、以降必要最小限の要員規模に、2010年度までに1兆3000億円の売払収入
91-7	国有林野経営規定の改正	地域施業計画の廃止と施業管理計画の樹立、地域区分の廃止と4類型区分に応じた運営、業務計画の廃止、標準伐採量の決定は木材生産林に限定、施業団の廃止と生産群の設定
94-4	労資合意	95年度末1.7万人に
95-12	労資合意	2000年度末に1万人に
96-12	会計検査院「決算検査報告」	国有林野事業「破綻」宣告

年・月	提言・答申	その特徴
96.12	「行政改革プログラム」閣議決定	抜本的改善策の検討・策定と法律案を1998年の通常国会に提出
97.7	林政審中間報告「国有林野事業の抜本的改革の方向」	現業部門の全面民間委託と要員規模の1万人以下への削減、資産処分徹底、「国民参加」「国民のため」「国民の森林」づくりと受益者負担の強化、公益的機能重視への転換
97.8	自民党の職員縮減案	2003年までに約5000人に
97.8	農水省および林野庁による機構改革案	14営林(支)局→7森林管理局, 264営林署→98流域管理センター
97.9	行政改革会議中間報告	農水省は解体, 森林(原生林等)は環境安全省, 治山, 治水, 推理, 森林, 食料等は国土保全省, 森林管理は独立行政法人
97.12	財政構造改革会議企画委員会, 座長(加藤紘一)案了承	累積債務3兆8000億円を一般会計(2兆8000億円), 林野特別会計(1兆円)に分離, 一般会計分は60年で返済(元本は国債費, 利払費は財投借換, 林野公共費の削減, たばこ増税など充当), 特別会計分は50年で返済(木材・土地等の売却)
97.12	総務庁行政監査結果	事業民営化に向けて職員の徹底削減, 経営目的・費用負担の明確化, 直営事業の早期廃止, 保有資産の売却推進
97.12	林政審答申「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」	営林署等は流域単位に再編, 事業実施は全面的に民間委託, 独算制を廃止し, 一般会計からの繰入を前提とした特別会計に, 返済可能な債務は一般会計からの利子補給, 資産の売却, 林産物の販売収入で返済, 返済不可能な債務は一般会計に承継
98.10	「国有林野事業の改革のための特別措置法」制定(「国有林野事業改善特別措置法」の廃止)	独算制を前提とした企業特別会計制度から一般会計繰入を前提とした特別会計制度に, 2003年度までを集中改革期間, 伐採・造林・林道開設のすべてを民間委託, 職員数は最小限, 債務2.8兆円を一般会計に, 1兆円は特別会計に継承し50年で処理
98.10	「国有林野法」の改正(「国有林野の管理経営に関する法律」に名称変更)	5年毎に10年を1期とする管理経営基本計画, 5年を1期とする地域管理経営計画を定める(99年11月1日より発効)
99.3	「農林水産省設置法」の改正(98年10月)による組織再編	本庁管理部, 業務部を国有林野部に, 14営林局(支局)を7森林管理局に, 229営林署を98森林管理署に再編

注:1) 野口(1997)を参考にした。

表 1-10. 国有林野事業財務状況の推移

	1978年計画					1984年計画					1987年計画					1991年計画							
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	対78年比	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	対78年比	対90年比
	財政投融资依存型財政対策定式化					臨調行革路線 再建計画の基軸に 不動産収入					経済構造調整政策 林産物主導型→不動産収入依存型へ転換 歳入構成の転換を図る					自立的再建の困難化 累積債務対策として林野一般会計＝民有林予算からの大幅な資金導入							
収入	3,613	4,518	4,486	3,976	4,488	4,827	4,977	5,031	5,652	5,570	5,757	5,839	5,564	154	5,571	5,675	6,263	5,619	5,322	5,482	5,504	152	99
自己収入	2,568	3,258	3,062	2,489	2,701	2,665	2,609	2,605	3,167	2,881	2,907	2,962	2,730	106	2,314	2,333	2,244	1,915	1,780	1,767	1,301	51	48
うち林産物	2,268	2,973	2,756	2,223	2,268	2,151	2,076	1,931	1,770	1,917	1,926	1,995	1,837	81	1,688	1,375	1,249	1,073	911	864	658	29	36
うち貸付・分収育林収入	17	19	19	21	23	26	33	26	33	26	33	26	33	612	107	116	118	111	106	105	92	541	88
うち林野・土地売払い	177	152	157	119	283	362	370	448	1,174	733	731	704	622	351	340	659	684	535	563	600	366	207	59
うち治山勘定受入	59	59	66	70	76	79	87	88	96	102	104	113	122	207	135	142	153	160	159	159	159	269	130
一般会計より受入	48	80	84	87	87	92	98	106	115	131	50	177	194	404	269	363	511	568	573	569	609	1,269	314
借入金	997	1,180	1,340	1,400	1,700	2,070	2,270	2,320	2,370	2,558	2,700	2,700	2,640	265	2,988	2,979	3,508	3,136	2,969	3,145	3,595	361	136
支出	3,743	3,875	4,221	4,560	4,600	4,778	5,084	5,125	5,266	5,518	5,676	5,690	5,769	154	5,888	5,805	5,927	5,929	5,675	5,555	5,526	148	96
事業支出	3,638	3,704	3,955	4,138	4,000	3,970	4,030	3,819	3,703	3,739	3,733	3,627	3,610	99	3,580	3,375	3,378	3,270	2,842	2,549	2,358	65	65
うち人件費	2,513	2,473	2,620	2,696	2,731	2,764	2,899	2,810	2,734	2,779	2,815	2,660	2,658	106	2,599	2,475	2,338	2,198	2,062	1,896	1,713	68	64
物役費	1,091	1,199	1,321	1,425	1,228	1,167	1,107	987	949	960	915	966	951	87	977	889	1,034	1,067	777	640	632	58	66
償還金・長期借入金利息	105	171	266	422	600	808	1,054	1,306	1,563	1,779	1,943	2,063	2,159	2,056	2,307	2,430	2,549	2,659	2,833	3,006	3,168	3,017	147
うち長期借入金利息	105	171	255	366	474	593	736	875	983	1,061	1,139	1,213	1,304	1,242	1,438	1,551	1,602	1,661	1,743	1,781	1,792	1,707	137
基礎収支差	-1,070	-446	-893	-1,649	-1,299	-1,305	-1,421	-1,214	-536	-858	-826	-665	-880	82	-1,266	-1,042	-1,134	-1,355	-1,062	-782	-1,057	99	120
損益	-991	-319	-657	-1,472	-1,060	-699	-868	-786	-159	-542	-535	-436	-719	73	-1,177	-1,060	-1,066	-1,242	-1,318	-1,067	-1,395	141	194
累積欠損金	961	1,280	1,937	3,409	4,469	5,168	6,036	6,822	6,981	7,523	8,058	8,494	9,213	959	10,390	11,450	12,516	13,758	15,076	16,143	17,538	1,825	190
債務残高	2,227	3,407	4,736	6,080	7,654	9,509	11,461	13,350	15,140	16,980	18,876	20,726	22,511	1,011	24,630	26,730	29,291	31,429	33,308	35,228	37,446	1,681	166

注:1) 山岸(2001)を参考に作成した。

一方、1980年代の「異常円高」の形成と「市場開放」のもとで国内林業・木材産業の経営危機は一層深刻さを増すこととなった。造林投資の利回り相当率は、1965年の6.3%から1985年には2.2%、1990年には1.6%と急減し(注7)、規模や所有の如何を問わず、もはやそのままでは林業経営が成立し得ない状況にまで陥りつつあった。その結果、間伐期にある森林の多くが放置されるなど、森林の持つ公益的機能の低下が危惧され、また、林業を基幹産業としてきた多くの山村地域においては自然減社会の到来、限界集落の出現など、「過疎化」や「高齢化」が進み、森林整備の担い手の存立基盤そのものの危機が深刻化することとなった。

このような状況下で、1990年の林政審答申「今後の林政の展開方向と国有林野事業の経営改善」において、新たな森林政策の切り札として提示されたのが「森林の流域管理システム」である。ここでは、林政の基本課題として①「緑と水」の源泉である多様な森林の整備と、②「国産材時代」を実現するための林業生産、加工・流通における条件整備、の2点を掲げ、これらの基本課題を達成すべく、「流域」を基本的単位として、森林・林業・林産業関係者の総意の下で、民有林・国有林を通じて、森林整備、林業生産が行われるシステムの確立が必要であるとされたのである。この答申を受け、1991年には森林法の改正によって森林計画制度が大幅に変更され、①森林計画の基本的単位を「流域」として、全国に44広域流域、民有林・国有林に共通の158流域(森林計画区)を設定し、流域内の民有林・国有林それぞれが協調して地域森林計画(国有林については「国有林の地域別森林計画」)を樹立する等の森林計画区の再編成、②新たに施業の共同化、担い手対策、機械化の促進等を計画内容に追加するなどの市町村森林整備計画の拡充、③複層林施業や長伐期施業の拡大を促進するための特定森林施業計画の創設、④下流域の自治体に受益者負担を求める森林整備協定締結の促進措置、などが講じられることとなった。

この時期のわが国森林・林業および山村の危機的な状況に際して、森林・林業・林産業関係者の総意の下、官民一体、上下流一体となって連携し、基本課題に取り組むという「流域管理システム」の考え方それ自体に、一定の合理性があるという点については、論を俟たないであろう。しかしながら、国有林野事業にとって、この流域管理システムの構築が意味するところは、①「民有林・国

---

(注7)「平成13年度 森林・林業白書」。

有林一体」の仕組みを構築することによって、国有林野事業の「民営化」を全面的に進めるための受け皿となすこと、②破綻寸前の国有林野財政への民有林予算の持ち出しを可能とすること、の2点にあったと言ってよい。すなわち、「改善計画」路線によって、急激な要員規模の縮小を図りつつある国有林野事業にとって、①はまさに必然であり、また、②については、森林の流域管理システムとは「新たな事業予算をつけるものではなく」、「既存枠の民有林予算の各種事業を整理・統合し、事業対象を1000を超える市町村から158の流域、地域に絞って投資を行う特異な事業」、つまり、「民有林予算のリストラ事業ともいえる施策であり、そこに生み出される予算の余裕枠を国有林野事業特別会計の赤字補填に繰り入れるための事業システムでもあった」（山岸、2002）と言われている。つまり、破綻一步手前の段階まで深刻化してしまった国有林野事業経営問題を、ヒトの面でも、カネの面でも民有林側に肩代わりさせるための「装置」としても、こうしたシステムの確立が早急に必要とされていたのである。

こうして、先の森林法改正と同時に、1991年4月に「国有林野事業改善特別措置法」が改正され、7月には第四次「国有林野事業の改善に関する計画」が策定された。この改正「改善特措法」および第4次「改善計画」の特徴は、第一に、「新たな経営改善への基本フレーム」として、経営改善策のほとんどを「累積債務対策」に傾注させていること、第二に、「森林の流域管理システム」の下での事業運営が基本方針として掲げられ、請負化等による事業の民間実行の徹底＝直営直用事業からの全面的な撤退が宣言されたこと、第三に、森林の機能類型に応じた管理経営の採用により、実質的に木材生産部門の大幅な縮減化を図ったこと、にあった。

まず、累積債務対策については、改正「改善特措法」において、収支均衡年が1997年から2010年に延長され、累積債務の利子・償還金の経常事業部門への影響を防ぐため、累積債務を経常事業部門と区分し、2000年度までには「経常事業部門の財政の健全化」、すなわち、「新たな借入金に依存せずに林産物収入、貸付料収入等の自己収入と公益的機能発揮等のための一般会計繰り入れによって同部門の支出に充当した借入金の利子・償還金を含め同部門の支出を賄い得る状態とすること」（改善計画）とされた。他方、累積債務対策については、①林野・土地等の資産について徹底した見直しを行い、その処分の拡大を図ることによって見込まれる収入、②自

己収入の確保に加え、組織機構の簡素化・合理化、要員規模の適正化等による自主的改善努力の徹底を図った結果、経常事業部門において将来生じるであろう剰余金、を累積債務処理に充当するとし、③これらの徹底した自主的努力を講じてなお不足する費用については、別途財源措置を講ずるとされた。こうして、一連の「改善計画」路線は、「流域管理システム」の構築を前提に、一気に国有林野事業の「民営化」を具現する方針に至った。また、2010年までに1兆3,000億円もの林野・土地売却方針が示される一方、1993年度までに要員規模を3.1万人から2万人まで縮減し、以降必要最小限の規模まで縮小すること、また、同年改正された国有林野経営規程により、国有林野はそれまでの「地種区分」から、重点的に発揮させるべき機能によって4つに「機能類型」され、木材生産は「木材生産林」に限定されるなど、「経営(木材生産)部門からのカネ・ヒト・モノ(土地・林野)の引き上げ」(塩谷、1993)が進み、国有林野事業の一層の「不動産事業化」が顕著になったのである。

こうした中で、国有林の地元対策・地元利用に対し、その現段階を象徴するような大きな変化がもたらされた。それは、前述の国有林野経営規程の改正に伴う「地種区分」の「機能分類」への切り替えによって、これまで「地元住民の福祉のための特別の施業を要する林地＝地元施設用地」として区分されてきた「第三種林地」が、国有林野管理経営の区分の上からは消滅するに至ったことである。もちろん、これはあくまでも「区分上」の変更であって、実際の共用林野や分収造林(旧部分林)等の地元施設が廃止されたわけではなく、制度も存続している。しかし、この変化と呼応するように第4次「改善計画」からは「共用林野」や「地元住民」、「地元地方公共団体」の言葉が消えた。また、地域振興への寄与として「国有林野の利活用の推進」、特に「森林空間の総合利用の推進を図る」とされていること、そして「国有林野事業の諸活動とこれに関連する地域の産業活動等を通じて地域住民に就業の場を提供」する他に、「地域林業や地域社会に寄与しつつ森林の流域管理システムの確立や経営改善にも資するよう、国有林野事業の諸活動を地域経済の発展との連携の下に展開していく」ことが挙げられている点については、おおよそこれまでの「改善計画」と同じ方向である。しかし、例えば第2次・第3次「改善計画」においては「緑資源の国民的要請への対応」に際して「地元地方公共団体等と緊密な連携を図り、地元住民の就労機会の増大等による農

山村地域振興にも資するよう努める」と明記されていたのに対し、第 4 次ではこうした記述は無くなり、代わって分収育林の推進に際して「下流域の地方公共団体等の協力を得つつ」推進するとされるなど、「地元利用重視」から「都市的利用重視」、すなわち「都市からの資金引き出し」の傾向が強くなっている。

さらに、林野・土地等の資産処分をめぐるでも、地元対策・地元利用にかかわる重要な変更点が見られる。第 4 次「改善計画」においては、資産処分の位置づけを従来の「国有林野事業の収支の均衡を回復する」ためのものから「累積債務の処理」に特化させ、また、条件付きではあるが一般競争入札方式も導入し、1991 年度からの 20 年間に於いて 1 兆 3,000 億円の収入確保が義務付けられるなど、これまでとは比較にならない規模で推進することが宣言された。そして、こうした方針に際して、国有林はこれまでの「要存置林野・不要存置林野」といった「経営」を前提とした国有林野法の基準に代わって、新たに「将来にわたって国有林野事業が堅持する林野（原則堅持林野）」と「処分対象林野」という「処分」を前提にした枠組みを通達によって提示した（注 8）。

これらの具体的な内容は表 1-11 の通りである。ここで明らかとなっているのは、「地域振興に寄与するために必要な林野」が「処分対象林野」とされていることである。これまでも、「国有林野整備臨時措置法」（1951 年）や「町村合併促進法」（1953 年）に基づく処分、「国有林野の活用に関する法律」に基づく処分など、地域産業の振興や地方財政への寄与のための処分はある程度なされてきた。しかし、いずれの場合も売払いの対象は公共優先とされ、随意契約の場合は民間業者への「転売」を防ぐために 10 年間の用途指定が義務付けられるなど、処分の条件は極めて厳しいものであり、実績も限定的なものであった（藤川，1993）。それに対し、この時期の資産処分はこれを通じた巨額の収入確保が前提とされ、外部要請への対応では無く、国有林自らが積極的に処分を推進するとされたものである。また、売払い優先順位としては地方公共団体や公的機関を最優先としつつも、これと次の随意契約適格者（地元地域関連諸団体等）から買受希望がない場合には一般競争入札によって売払うとされており、場合によっては外部大資本の参入を可能とし、地元住民

---

（注 8）林野庁長官通達「国有林野等資産処分の実施方針について」（平成 3 年 10 月 31 日 3 林野業二第 174 号）

の林野利用を排除しかねないものへと変化しているのである。

表 1-11. 原則堅持林野と処分対象林野の内訳

原則堅持林野
(1) 国土の保全, 水源のかん養又は良好な自然環境の保全形成上必要な林野(国土保全等林野)
(2) 重要な林産物の持続的供給のために必要な林野(木材生産林野)
(3) 国民の保健及び休養の場を提供する林野のうち, 広域的・多目的な森林空間の総合利用等の対象として国自らが施策を講ずることが必要な林野(保健休養実施林野)
処分対象林野
★原則堅持林野以外の林野であって, 次のいずれかに該当するもの
(1) 都市近郊に所在する林野で当該地域の地域開発等のために積極的にその用に供することが適当な林野(都市近在林野)
(2) 効率的な経営が図れない孤立した団地となっている林野(孤立団地林野)
(3) 国有林野の所在地域の地域開発, 農林業をはじめとした地元産業の振興, 地元住民の福祉の向上等地域振興に寄与するため必要な林野(地域振興林野)
注: 1) 林野庁長官通達「国有林野等資産処分の実施方針について」(平成3年10月31日 3林野業二第174号)より作成

以上の変化は、「民営化」路線下において「収支均衡」、「財政再建」のみを追求しつづける国有林にとって、地元対策・地元利用がもはや桎梏と化していることを示している。それは法的な位置付けの変化の面からも明らかである。すなわち、「国有財産法」の特別法であるところの「国有林野法」の秩序とは、元来「国有財産」である国有林野において、その歴史的な経緯に基づいて地元施設をはじめ国有林野の管理・処分について地元関係者の優先措置を定め、「木材生産活動を大前提に」、国有林野事業に「支障の無い範囲で限定的に国有林野の利用と処分を認めるもの」であった(塩谷, 1993)。それに対し、国有林は通達によって国有林野法の適用除外を定めることで先のような資産処分を可能としたのであり、この点において地元優先を定めた国有林野法は全く形骸化されてしまっているからである。また、従来からの地元利用は「共用林野」の名称にあるごとく、「国と地元住民が同一の国有林野を共に利用すること」であり、「国は森林経営の用に供しながら地元住民にも利用(使用及び収益)させる形態が典型」とされた(林野弘済会, 2001)。そのことはとりもおさず国有林が自らの責任において森林を経営する中で、地域振興のための地元利用にも供するという意味している。しかし、ここで「地域振興林野」の売払いの拡大が意図されたのは、これまでの「産業活動等を通じた農山村地域振興への寄与」の国有林野事業からの切

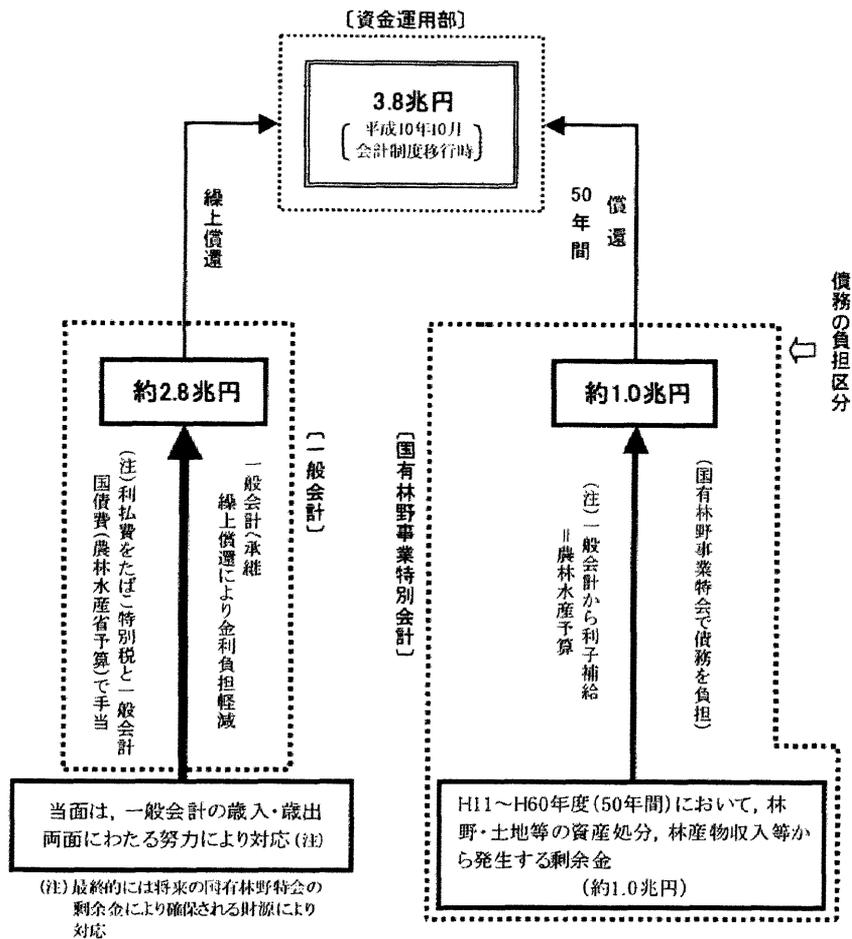
り離しに他ならない。このことは、事業実行の「事業実行の「国有林野全面請負化」、そして土地利用における「都市的利用重視＝都市からの資金引き出し」の方向とも軌を一にするものだろう。

このように、1978年以降、20年間にもわたって歩んできた「改善計画」による「民営化」路線であったが、その過程は国有林の危機的状況を「財務問題」のみに矮小化し、徹底的な支出削減策によってその生産的基盤の縮小・劣化をもたらし、収入確保策に主眼を置くあまりに林野・土石の売払い、大規模リゾート開発の推進等、森林破壊や乱開発を助長しかねない用途への国有林野の積極的な提供などの深刻な問題を惹起した。しかも、「改善計画」によって財政の健全化はついに果たされること無く、逆に3兆8,000億円にのぼる累積債務を抱え、1996年には会計検査院から「経営破綻宣告」を公式に宣言されるに至ったのである。そして1998年10月、国有林野事業改革関連二法（「国有林野事業の改革のための特別措置法」、「国有林野事業改革のための関連法案の整備に関する法律」）の施行により、いわゆる「抜本的改革」がスタートすることとなった。「国有林を『国民の』共通財産として、『国民の参加により』かつ『国民のために』管理運営し、国有林を名実ともに『国民の森林』とする」（林政審最終答申）ことを理念とする「抜本的改革」の基本方針の第一は、公益的機能を重視した管理経営への転換である。従来の森林の4機能類型区分（国土保全林、自然維持林、森林空間利用林、木材生産林）を3区分（国土保全林、森と人との共生林、資源の循環利用林）に変更し、木材生産を目的とした森林（資源の循環利用林）は、これまでの5割から2割へと大幅に縮小することとなった。第二に、組織・要員規模の更なる徹底した「合理化」・縮減である。具体的には、14営林局を7森林管理局に、229営林署を98森林管理署に統廃合、要員規模を1万4,000人から5,000人規模への縮小が目指され、森林施業は完全に民間委託する方針が示された。第三に、会計制度の見直しと累積債務の処理である。3兆8,000億円のうち、返済不能な2兆8,000億円に関しては一般会計に継承するが、残り1兆円の元本返済分としては国有林野特別会計に引継ぎ、林野・土地売払いによって5,000億円、林産物販売収入からの剰余金5,000億円がその原資として予定されている（図1-3）。

図 1-3. 「抜本的改革」における累積債務処理策

(参考)

累積債務処理の仕組み



注：1) 林野庁説明資料より作成。

このような「抜本的改革」によって国有林野事業の再建が果たされるのかどうかについては、次のような点で大いに疑問である。まず 5,000 億円と見込まれている林野・土地等の売払いについては、これまでの「改善計画」の中でも主要な自己収入確保策となっていたのであり、その計画期間中に約 9800 億円分が売却されている。既に高地価地域の土地はほぼ売り尽しているため、今後の売払いの中心は林野となるが、「公益的機能重視」との基本方針と、債務返済を目的とした国有林野

の売却の推進は明らかに矛盾するものである。徹底した人員削減・組織の縮小、「民営化」（民間への作業委託）、そして債務返済のための資産処分といった方策は、いずれも国自らが「破綻」を認めずの「改善計画」のやり方そのものであって、結局のところ「抜本的改革」は「改善計画」の“総仕上げ”に過ぎない。次に、林産物販売収入からの約 5,000 億円もの「剰余金」捻出の根拠にも疑問が残る。試算の根拠となっている今後の収穫量予測を見ると、平成 11 年度～15 年度の年平均収穫量 460 万 m<sup>3</sup> が年々増大し、平成 41 年度からは年平均 1,500 万 m<sup>3</sup> 以上、実に当初の 3 倍強にも増大することが想定されている。しかしながら、今回の「抜本的改革」では同時に「木材生産機能の重視から公益的機能の重視への転換」が基本方針に据えられ、木材生産林の割合はかつての 5 割から 2 割にまで縮小されているのであって、この収穫量予測とは明らかに矛盾している。また、試算に用いられている林産物販売単価が現実以上に高く設定されていること、林産物収入の極端な増加予測に比べ、事業的経費の増加がわずかしか見込まれていないことなどから、この収支計算は単に「50 年間で 1 兆円返済、うち半分は林産物販売収入の剰余金」という方針を達成するための辻褄あわせでしかなく、とうてい実現不可能な、実に無責任な処理策であるとの指摘もある（野口，1999）。

ここで国有林の地元対策・地元利用に対して最も大きなインパクトとなっているのは、「抜本的改革」において「国民の森林」概念がその「理念」として打ち出されたことであろう。すなわち、先に見た「地域振興林野」の処分拡大や事業実行の「全面民営化」等「地域振興の国有林野事業からの切り離し」、その一方で都市住民や企業、下流自治体を期待した分収育林、分収造林の推進やレクリエーションの場の提供等、「都市的利用重視」といった方向が、今後の国有林野事業の方向性として正式に決定付けられたといえるからである。

前者の典型のひとつは、市町村による国有林野の購入の増加である。購入に際しては、「市町村の森」制度が活用される場合が多い。この制度は 1993 年度から開始された旧国土庁・林野庁・自治省の 3 省庁連携による「森林・山村対策」におけるいわゆる「公有化」政策の一環である（地域環境保全林整備特別対策事業）。事業そのものは国有林も民有林も対象としており、地方公共団体が森林公園等の整備のために森林を購入する際に地方財政措置が講じられるというものである

が、対象森林が国有林の場合にはこれを「市町村の森」制度と称しているのである。購入林野の用途はほとんどが「森林公園用地」などであり、1件あたりの約1億数千万円と市町村にとっては決して安い買い物ではない(鈴木, 2001)。この制度について、鈴木(2001)は、その購入の動機について「国有林側からの働きかけにより受け身で購入する場合もあるであろう。」と述べており、また、「この地財措置は一連の国有林救済措置の一環という意味合いも感じられ、市町村側からは、森林のままの移管なのになぜ有償なのかという疑問の声も出されている。」と、言わば「地域振興」を盾にした国有林側からの「押し売り」的な側面もあることを示唆している。しかし、中には市町村が自ら要望して購入するケースもある。例えば、北海道下川町では、町内の国有林の管理低下に対する懸念と伐採量の激減に対処するため、数年にわたって町内の国有林野約800haを購入しており、森林公園的利用の他、木材生産林としての整備も行い、地域林業振興に役立てる意向である(網倉, 1999)。こうした事例について鈴木(2001)は、「国有林の資源枯渇と森林荒廃が進み、危機感を強めた地元市町村が、公益的機能の維持や森林管理の適正化を目的に、見るに見かねてこの制度を活用して国有林を買い上げ、公有林や地域林業の充実に役立てようとしている」と述べている。言わば、「国有林の地元ばなれ、地元の国有林ばなれ」の最終形態ともいえるべき状況が生まれ始めているのである。

次に後者の例として顕著なのは分収育林・造林の位置付けの変化である。1998年度から毎年報告されている「国有林野の管理経営に関する基本計画の実施状況」において、分収林制度は「森林整備への国民参加」の項に位置づけられている。そこでは、企業が社会貢献活動の一環として森づくりを行う「法人の森」(2000年時点で123箇所設定済み)、漁業関係者による「漁民の森」、学校との契約による「学校分収造林」の設定などが先進事例として紹介されている。特に「法人の森」については、対象樹種に広葉樹を含むことができること、ひと山単位での契約(3ha~20ha未滿)も可能であること、要望があった場合には一部に貸付等も行うことができること、契約の際や相手方との合意により、分収木の伐採を行わないこともできること、などの点で従来の制度とは異なっている。さらに、単に森林を整備育成するだけでなく、対象森林にあずまややベンチ、遊歩道などを設置して森林公園的な利用をすることも、体験林業、シイタケ栽培、キノコ採取なども実施可能と

されており、基本的に木材を生産し、その利益を「分収」することを目的としていた分収林制度とは大きくその概念を異にするものである。また、「学校分収造林」自体は古くからある制度であるが、従来のものが地域の学校の財産造成を目的として設定されていたのに対し、近年のものは森林環境教育の場の提供が第一の目的とされており、やはりその概念は大きく変化している。

また、土地利用の側面においても、ボランティア団体等が行う自主的な森林整備等ヘフィールドを提供する「ふれあいの森」が1999年よりスタートし、2002年度までに122箇所が設定され、95箇所で開催協定が結ばれ活動が開始されている。

こうした動向と並んで着目すべき重要な変化は、森林の巡視等森林保全管理活動におけるNGOやボランティア団体重視の傾向である。主として国立公園やレクリエーションの森、登山道沿い等、人の入込の多い場所において、高山植物の盗掘防止やゴミの不法投棄の防止などの活動を地方公共団体と連携しつつ、市民グループや自然保護を目的とするNGOなどと「森林パトロールボランティア」の協定を締結したり、「保護巡視員」を委嘱したりするなどの動きが見られ始めている。中でも、九州森林管理局では、2000年度からNPO「災害通信ネットワーク」との間でボランティアによる監視活動に関する協定が締結され、組織された「森林監視隊」により沖縄を除く九州管内全域において高山植物の盗採掘、山火事防止のためのパトロールが行われている。また、東北森林管理局森岡森林管理署においては、管内市町村を対象に「巡視ボランティア」を公募するなど動きも見られている。その他、マツ林における松くい虫防除作業やシカの食害防止作業についても、景勝地やレクリエーションの森の付近において地元地域観光関連団体等の「ボランティア」によって行われるなどの事例も見られる(注9)。

こうした動向は、まさに国有林の地元対策・地元利用が歴史的転換点を迎えていることを意味している。これまで述べてきた通り、旧来より国有林が「地元」との関係構築を重要視してきたのは、労働力基盤の確保に加えて、国有林野の保護管理への協力を得ることにあつた。農林業的利用が広く行われていた時代には、農山村地域の日常的な生業がそのまま国有林野の管理につながっていたのである。しかし、「地域振興の国有林野事業からの切り離し」という現段階にあつて、国

---

(注9) 「国有林野の管理経営に関する基本計画の実施状況」各年度版より。

有林と地元農山村地域社会との関係がより一層希薄化しつつある中で、国有林は「国民の森林」という理念の下で、今度は新たに国有林と「社会」との関係構築すべく、「都市的ニーズ」への対応を通じて都市資本、都市住民、あるいはこれまで「地元」の利害関係者の範疇に無かったような「都市的住民」等との関係を重視し、様々な面での国有林野管理運営への「協力」を得ようとしているのである。また、先に述べた分収林制度の変貌や NGO・ボランティア団体の森林保全管理活動への包摂といった最新局面において、いずれも森林レクリエーション事業的要素が含まれていることに着目したい。すなわち、保健体養の場の提供はもちろんのこと、森林ボランティア活動などの社会性余暇の場や森林環境教育の場の提供等、「都市的ニーズ」への対応策の筆頭である森林レクリエーション事業は、国有林側からは、新たな国有林と「社会」との関係の主軸として極めて重要な位置付けが与えられているのである。

### 第3節 小括

以上、国有林と地域社会との関係の歴史的変遷について多面的に論じてきた。国有林の成立過程において、一方的に林野利用から締め出された地元山村住民への「慰撫策」としてその原型を確立したこの制度は、「義務」と「恩恵」という性格を強く持ち、地元山村の国有林への従属構造を維持するものとして存在した。しかし、以来昭和戦前期までの時点で着目すべき点は、地元山村の状況に応じて、あるいは地元山村からの強い要請に押される形で、地元施設制度を中心にある程度は実情に即したものとなるべく改善が図られている点である。それは「国有林経営の支障とならない限りにおいて」と前置きされるべきものであり、国有林の成立によって地元山村住民から奪われたもの（＝地域の資源としての森林の自由な利用）を補うまでには当然至ってはいない。しかし、こうしたことがある程度行われてきたということは、当時の山村にとって国有林野の農業的利用が生活を維持する上で必要不可欠といえるほど重要なものであったことを意味し、また、国有林自身にとっても地元山村地域が極めて重要な労働力基盤として位置づけられていたことを意味する。

しかし、戦後、とりわけ高度経済成長の過程は、農山村地域に多大な犠牲を強いるものであった。これら地域は日本が高度経済成長を遂げるための労働力の供給源として位置づけられたのであり、

国の農林業政策および地域開発政策は、本質的には一貫して農山村からの人口の流出を加速しつつ、今日の地域衰退という状況を生み出した。国有林についても同様である。戦後国有林野事業が持つに至った2つの相反する命題、すなわち「資源の永続的利用」と「収支均衡」が、後者の一方的な追求となって進められた結果、その企業的「合理化」の過程は、国の政策とあいまって、農山村から人口を都市に向けて送り出すのに大いに一役買ったのである。地元対策のみを見るならば、例えば地元施設制度の拡充等、この時期においてもなお一定の制度の充実は図られようとしていた。しかし、戦後国有林野事業の全般的な動向がそもそも地元山村地域振興という視点を軽視し、また、先に述べたような農山村地域に対する国の政策により、農林業的国有林野利用についても、国有林野事業経営を通じた雇用の場という側面でも、従来の地元対策・地元利用の形態は地域振興への実質的な力を弱め、その意義は形骸化する方向へ向かったのである。

そのような中で登場した森林レクリエーション事業的国有林野利用という形態は、観光レクリエーション開発が地域振興策として国および地元農山村地域双方から位置づけられたことで相対的にその地元対策としての意義を強めていった。旧来的な地元対策が形骸化する中で、特に国有林地帯の奥地山村にとってこの新たな国有林野利用が可能となったことは画期的なことであったと思われる。しかし、森林レクリエーション事業的国有林野利用が「国有林の活用」の一環として、必然的に地元対策の受益者概念の「地元」から「地域」への拡大を伴っていた点、そして法制度上、「地元」の優先的利用を保障している「国有林野法」の外に位置づけられているという点で、旧来的な地元利用とは決定的な違いがあった。つまり、この新たな地元対策は、旧来的な地元利用集団をそのまま新たな展開へと促すものではなく、いわば「必ずしも地元を対象としない地域振興策」だったという点に留意しなければならない。また、「改善計画」に基づく「民営化」路線下において、森林レクリエーション事業は国有林野事業の「収入確保策」としての側面がより強調され、「民活」型大規模リゾート開発が志向されたことにより、地元農山村地域を地域開発としては問題が多かったとされる開発ブームに巻き込むことにつながった。これらのことは、森林レクリエーション事業の推進に際して、国有林は「改善計画」においてその地元対策・地元利用としての意義を標榜しつつも、実際には「経営改善に資する」ための事業としての側面が一方的に追求され、地元あるいは地域

振興は二の次に置かれてきたということを示していると言えよう。

国有林野事業の20年間に及ぶ「改善計画」の下での「民営化」路線は、「収支均衡」を最大の眼目として極限までの人員削減や森林施業の放棄、乱開発の助長、土地・林野・土石の切り売り等の方策を強硬に講じてきたにもかかわらず、逆に3兆8,000億円という莫大な累積債務を生じさせ、完全に破綻するに至った。にもかかわらず、現行の「抜本的改革」において一部債務の棚上げ、一般会計からの大幅な繰入は実現されたものの、その「経営再建」方策は依然として「組織縮小・人員削減」、「民営化」、「資産処分」の3点セットであり、既に破綻したはずの「改善計画」の言わば総仕上げの段階にあるといえる。

その一方で、長年「改善計画」および「抜本的改革」の下での事業縮小「合理化」の嵐にさらされてきた地元農山村地域は、生産的事業量の激減、事業所や森林事務所、営林署の統廃合によって地域衰退に拍車がかかるなど深刻な影響を被ってきた。例えば、1996年には「国有林の再生を求め」市町村議会協議会(注10)が全国組織として設立され、同年10月の段階で21道県84議会が名を連ねている。国有林の長い歴史の中で従属構造下に置かれてきた地元農山村議会によって、言わば「御上に物申す」ような運動が超党派で進められたという事実は、それだけ地元農山村地域においてこの間の「民営化」路線がいかに厳しいものであり、地域社会経済にとって悪しき影響を与えてきたかということ物語る。

こうした状況下において、国有林の地元対策・地元利用は、「経営改善に役立つような形」への再編を大前提として、事業実行の「全面民営化」、「地域振興林野の処分対象林野化」などの「地域振興の国有林野事業からの切り離し」、および分収林制度等における「地元利用重視」から「都市的利用重視」への転換といった方向にある。同時に、「抜本的改革」における「国有林の森」理念の下では、新たに森林保全活動におけるNGOやボランティア団体の包摂といった傾向も明らかで

---

(注10) この協議会は、我が国を代表する国有林地帯である長野県木曾郡木曾福島町議会が、国有林の「改善計画」に基づく人員削減や機構統廃合による地域経済の衰退に危機感を募らせ、全国の営林署所在市町村議会約300に呼びかけ、「国有林の再生」を求める全国組織として設立された。林政審議会等への要請書では、①国有林は民営化せず、国家の管理監督のもとで再生すること、②荒廃した山の再生に取り組むため、事業収入は挙げて植林・育林等に充て、その他の経費や累積債務は一般会計で補填すること、③「改善計画」を見直し、国有林の再生のためにも営林署の統廃合をやめ、林野庁の持つ機能を最大限に活用させること、④森林再生問題を、林業関係者・山間地域だけに留めず、下流域も含めて、その公益性や国土保全・環境保護の視点から、国民的課題として林業の在り方を見直すこと、の4項目が要求されている。

ある。そして、「都市的ニーズ」への対応策の筆頭である森林レクリエーション事業は、国有林の目指す新たな国有林と「社会」との関係の主軸として極めて重要な位置付けが与えられている。国有林は一方で事業実行を全面的に「地域林業構造」の中に投げ出しつつ、他方ではあらゆる面において「地元」から離脱を図りつつあると言えるが、こうした方向性が「財政問題」解決を最優先とする議論のみからもたらされている点、そして地元農山村地域の置かれた厳しい現状を考えれば、やはり国有林野事業の抱える諸矛盾を一方的に地元農山村地域に押し付けることに他ならない。こうした意味で、国有林が「国民の森林」理念の下で新たに目指している「社会」との関係の構築も、その理念とは裏腹に現実の国有林が抱える深刻な問題を糊塗するものに過ぎない結果となることが深刻に懸念されるのである。

## 第1章 引用文献

網倉隆(1999)公有林化政策と市町村の対応－北海道を中心に－. 林業経済研究 45(1): 99-104.

有永明人(1988)戦後国有林の展開過程と労働力編成. (戦後日本林業の展開過程. 有永明人・笠原義人編著, 270pp, 筑波書房, 東京). 29-56.

橋本玲子(1978)山村進出資本の動向. (日本経済と林業・山村問題. 林業構造研究会編, 532pp, 東京大学出版会, 東京). 353-408.

森巖夫(1980)国有林と地元社会. (「山」の政治と経済. 森巖夫編, 308pp, 清文社, 東京). 261～286

野口俊邦(1989)森林・林業における土地所有と土地問題. (戦後日本の土地問題. 大泉英次・山田良治編著, 341pp, ミネルヴァ書房, 京都). 266-302.

野口俊邦(1993)国有林野事業「合理化」の展開過程. (新国有林論－森林環境問題を問う－. 黒木三郎・山口孝・橋本玲子・笠原義人編, 311pp, 大月書店, 東京). 90～107

野口俊邦(1997)森と人と環境. 206pp, 新日本出版社, 東京.

- 野口俊邦(1999)森林国有の意義と日本の国有林問題。(流域林業の到達点と展開方向. 深尾清造編, 355pp, 九州大学出版会, 福岡). 239-255.
- 奥地正(1978)林業生産の「合理化」と林業労働。(日本経済と林業・山村問題. 林業構造研究会編, 532pp, 東京大学出版会, 東京). 269-302.
- 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－. 439pp, 日本林業調査会, 東京.
- 林野弘済会(2001)管理事務. 356pp, 林野弘済会, 東京.
- リゾート・ゴルフ場問題全国連絡会(1996)検証・リゾート開発「東日本編」. 291pp, 緑風出版, 東京.
- リゾート・ゴルフ場問題全国連絡会(1998)検証・リゾート開発「西日本編」. 333pp, 緑風出版, 東京.
- 佐藤誠(1990)リゾート列島. 228pp, 岩波書店, 東京.
- 塩谷弘康(1993)国有林野法制度の現代的課題。(新国有林論－森林環境問題を問う－. 黒木三郎・山口孝・橋本玲子・笠原義人編, 311pp, 大月書店, 東京). 68-89.
- 鈴木茂(1991)四全総とリゾート。(リゾートの総合的研究－国民の「休養権」と公共責任－. 鈴木茂・小淵港編, 265pp, 晃洋書房, 京都). 31-44.
- 鈴木茂・小淵港(1991)リゾートの総合的研究－国民の「休養権」と公共責任－. 265pp, 晃洋書房, 京都.
- 鈴木喬(1983)林政総研レポート No.23 国有林と請負事業体. 78pp, (財)林政総合調査研究所, 東京
- 鈴木喬(2001)山村問題と森林管理の今日的諸相. 林業経済研究 47(1):11～18.
- 山岸清隆(2001)森林環境の経済学. 187pp, 新日本出版社, 東京.

## 第2章 国有林野における森林レクリエーション事業の展開および現段階

### 第1節 本章の課題

国有林野におけるレクリエーション事業とは、国有林野の一定区画をスキー場やキャンプ場などの森林レクリエーション事業用地として整備・利用するための諸事業の総称である。現在では施策名称としては「森林空間総合利用事業」が用いられているが、ここでは制度発足当初の「森林レクリエーション事業」の名称をそのまま用いることとする。

森林レクリエーション事業は原則として「レクリエーションの森制度」に基づいて国有林野内から選定された「レクリエーションの森」において行われるため、国有林野内を森林レクリエーション事業の場として利用しようとする際には、当該用地がまず「レクリエーションの森」として選定されなければならない。その種類は、当該地のレクリエーション資源の特色や望ましい利用方法に応じて7種類に区分されている(表 2-1)。それぞれのレクリエーションの森について森林管理局長は「レクリエーションの森管理運営方針書」を作成し、施設の配置や当該国有林野における管理経営の基本方針等を定め、計画的かつ適正な実施を図るとされているが、現在では施設整備および事業運営の実施主体については、そのほとんどは地方公共団体や第三セクター、民間事業者等に委託されている。中でも特に「資金やレクリエーション事業にかかる経営ノウハウ等を有する第三セクター等の民間活力を積極的に活用する」(林野弘済会, 2004)というのが、近年の国有林の方針である。また、国有林野を森林レクリエーション事業の用に供するために貸付・使用させる場合はその対価として国有林野使用料が発生し、国有林野事業の収入となる。特に、みやげ品などの販売業、飲食業、旅館業、索道業(スキー場)の場合には、基本的に年間の売上高とこの発生に寄与した累計設備投資額を基に国有林野使用料が算定される「収益方式」が採用されており、より収益性の高い事業からはより多額の使用料を期待できる仕組みとなっている。

表 2-1. レクリエーションの森の種類

自然観察教育林	<p>ア 当該地方の自然を特色づけ、かつ変化に富み、地元あるいは近隣市町村の小学生の自然科学教育に適した地域</p> <p>イ 当該地方の特異な自然景観であって自然探勝等それに接し学ぶことにより、国民の自然科学的興味を助長させることに適した地域</p> <p>ウ 森林の役割、森林施業等について国民の認識を高めるのに適した地域</p>
森林スポーツ林	<p>キャンプ、クロスカントリースキー、フィールドアスレチック、サイクリング等森林を主体とする野外スポーツの場として適した地域</p>
野外スポーツ地域	<p>スキー場、パブリックゴルフ場、総合運動場等のスポーツ施設、ホテル、民宿等の滞在施設等の設置に適した区域及びその周辺の森林であって、当該施設と一体になって管理することが適当な地域</p>
風景林	<p>◎ 次に掲げるような地域であってレクリエーション施設の整備が行われない又はごく軽微なものに限られるもの</p> <p>ア 名所、旧跡、社寺等の背景にあり、これら名所等と一体となって優れた景観をつくり出している地域</p> <p>イ 主要な休息地、道路等に接する森林で、レクリエーション利用上の近景林として風致の維持を図る必要のある地域</p> <p>ウ 主要な景観展望地点から望見される森林で、レクリエーション利用上の遠景林として特に風致の維持に配慮する必要のある地域</p>
風致探勝林	<p>湖沼、溪谷と一体となって優れた自然美を構成している森林、多様な樹種、林相からなり明暗、色調に変化を有する森林、史跡、名勝等と一体となって潤いのある自然景観を構成している森林等であって、休養施設、宿泊施設の設置により、自然探勝等の森林内における休養活動を助長することに適した地域</p>
自然休養林	<p>「自然休養林について」(昭和43年4月1日付け43林野管第154号)に基づき選定された地域で、上記の区分に準じ、各ゾーンに細分される。但し、風致保護地区については原則として風景ゾーンとする</p>
レクリエーションの森施設敷	<p>上記のレクリエーションの森に含まれず、単独でレクリエーション施設の用に供される地域</p>

注:1) 管理事務(2001)269-270pより作成。

こうして定められたレクリエーションの森において、スキー場やキャンプ場、遊歩道、滞在施設の整備などの他、現段階では国有林版「民活」型大規模リゾート開発である「ヒューマン・グリーン・プラン(森林空間総合利用整備事業)」、分収造林・分収育林または森づくり活動の場と別荘用地をセットにして貸付ける「ふれあいの郷整備事業」、野外学習活動等に適した国有林野に教育・研修施設等を総合的に整備し、森林教育・研修等を実施する「森の学校総合整備事業」、軽易な森林づくりの場を提供する「森林ふれあい基地づくり整備モデル事業(ファミリー・フォレスト・ガーデン)」、自主的な森づくり活動の場を提供する「ふれあいの森」等も展開されている。各レクリエーションの森の整備状況と面積、利用者数は表 2-2 の通りである。合計で年間約 1 億 5,000 万人が訪れており、国有林野が我が国の森林レクリエーションの最大の供給源となっていることがわかる。

表 2-2. 各レクリエーションの森の設定状況と面積・利用者数

	箇所数	面積 (千ha)	利用者 (百万人)	代表地
自然休養林	91	105	28	高尾山・箕面
自然観察教育林	171	35	19	箱根, 軽井沢
風景林	568	186	48	嵐山, 宮島
森林スポーツ林	72	10	2	八甲田, 扇ノ仙
野外スポーツ地域	234	52	37	蔵王, 五ヶ瀬
風致探勝林	118	21	22	駒ヶ岳, 上高地

注:1) 「国有林野管理経営に関する基本計画の実施状況」(平成 14 年度)より作成。2) 箇所数および面積は 2003 年 4 月 1 日現在, 利用者数は 2002 年度の数値である。

本章では, 国有林野における森林レクリエーション事業の展開を, 国有林野事業の動向とともに整理し, その質的変貌および現段階における展開方向とその問題点について明らかにすることを課題としている。戦後の国有林野における森林レクリエーション的施策・事業は, 1950 年代後半から 60 年代中葉までの「国設スキー場」・「国設野営場」設置等を中心とする時期, 1960 年代後半から 70 年代の「自然休養林制度」・「レクリエーションの森制度」・「総合レクリエーションエリア」等を中心とする時期, 1980 年代から 1990 年頃までの「ヒューマン・グリーン・プラン」・「森林倶楽部」等を中心とする時期, そして 1990 年代以降から現在までの「ファミリー・フォレスト・ガーデン」, ふれあいの森等「国民の参加による森づくり」との関連が見られ始める時期の 4 期に区分できる。本項ではこれら 4 画期に基づき, その展開を時系列的に述べていくこととする(表 2-3)。また, 1978 年の「改善計画」以降, 森林レクリエーション事業が特に国有林野事業の収入確保策として重要な位置付けがなされていくことから, 国有林野貸付使用料算定方式の変遷とその問題点について, 若干の実態分析も踏まえつつ第 3 節で明らかにしておくこととする。

表 2-3. 国有林野事業及び関連施策と森林レクリエーション事業の展開

地域開発・経済計画	レク・リゾート開発	森林・林業政策	国有林野経営	国有林森林レク事業	その他
<b>戦後復興期: 戦後～1950年代前半</b>					
	観光事業審議会設置(49) 国定公園制度(49)		林政統一(47)		自作農創設特措法(46)
国土開発法(50)		造林臨時措置法(50) 森林法(51)	国有林野法改正(51)		朝鮮戦争勃発(50)
電源開発促進法(52)					町村合併促進法(53)
<b>高度経済成長前期: 1950年代後半～1960年代中葉</b>					
経済自立5ヵ年計画(55)			国有林経営合理化大綱(56) 国有林生産力増強計画(57)	国設スキー場制度(58)	新市町村建設促進法(56)
新長期経済計画(57)	自然公園法(57)		国有林木材増産計画(61)		農林漁業基本問題調査会(60) 農業基本法(61)
国民所得倍増計画(60) 全国総合開発計画(62) 新産業都市建設(62)	観光基本法(63)	木材価格安定緊急対策(61) 林業基本法(64)		観光資源調査(63) 国設野営場制度(66)	山村振興法(65) 中林審「国有林の役割とあり方」(65) 自然休養地としての森林の開発保全に関する報告(66)
<b>高度経済成長後期～低成長Ⅰ期: 1960年代後半～1970年代</b>					
新全国総合開発計画(69)				自然休養林制度(69) レクの森制度(72)	21世紀グリーンプラン(71) 環境庁発足(71) 日本列島改造論(72) 中林審「国有林の改善について」(72) 自然環境保全法(72)
<b>低成長期</b>					
オイルショック(73) 国土利用計画法(74)			国有林「新たな森林施業」(73)		都市緑地保全法(73) 林地開発許可制度(74)
第3次全国総合開発計画(78)			赤字経営に転落(75) 国有林野事業改善特別措置法(78) 「改善計画」(78)		
<b>低成長Ⅱ期: 1980年代～1990年代前半</b>					
テクノポリス法(83)					環境影響評価制度(閣議決定)(81)
			国有林野事業改善特別措置法改正(84)		林政審「国有林野事業の改善推進について」(84)
				「ふれあいの郷」整備事業(85) 利用者協力金制度(86)	国際森林年(85) 林政審「林政の基本方向」(86) 林政審「改善計画の改訂・強化」(86)
第4次全国総合開発計画(87)	総合保養地域整備法(87)		国有林野事業改善特別措置法再改正(87)	ヒューマン・グリーン・プラン(87) 森林インストラクター制度(88) 森林倶楽部(89) HGP一部改正(89)	林政審「改善計画の改訂」(87)
			保護林の再編・拡充について(89)		
		森林の保健機能の増進に関する特別措置法(90)		森林利用ガイド事業(90)	林政審「今後の林政の展開方向と国有林野事業の経営改善」(90)
<b>ポスト・バブル期: 1990年代後半～</b>					
バブル崩壊(91)		森林法改正(91) 「森林・山村検討会」(91)	国有林野事業改善特別措置法再・再改正(91) 国有林経営規程改正(91)		林政審「新たな経営改善に向けて」(91)
	世界遺産条約批准(92) 屋久島・白神 世界遺産に登録(93)			森の学校総合整備事業(93)	環境基本法(93)
				ファミリーフォレストガーデン(96) 「ふれあいの郷」改正(96)	会計検査院「決算検査報告」(96) 総務庁「行政監査結果報告」(97) 環境影響評価法(97) 林政審「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」(97)
<b>国有林抜本的改革期</b>					
新しい全国総合開発計画(98) PFI法(98)			国有林野事業の改革のための特別措置法(98) 国有林野法改正(98) 機構再編(99)	公衆保健計画制度創設(98) 「ふれあいの森」創設(99)	基本政策検討会「基本政策検討会報告」(99) 林政審「新たな林政の展開方向」(00)
		林政改革大綱(00) 森林・林業基本法(01)			

注: 1) 依光(1987)の表-1を参考に作成した。

## 第2節 国有林野における森林レクリエーション事業の展開

### 1 戦前期

「人々が余暇を楽しむために集まる場」の整備に関する制度の歴史は存外古く、国有林(官林)成立とほぼ同時期である1873(明治6)年に太政官布告第16号「公園設置に関する件」が布告され、「公園」が制度として登場し、「公園」は「官有地」として土地法制上に規定された。その理由として丸山(1994)は、「社寺上地林の保護策」としての一面を有していた点、および当時の海外渡航の経験を持つ政府高官や知識人によって公園が文明開化の象徴および民衆啓蒙の重要な装置として捉えられたといった点を挙げている。我が国風土の特徴上、景勝地といえ山林が関係している場所が多いため、自ずと「官林」と区分された地域が「公園」として設定されることが多くあった。このように、国有林(官林)と「公園」的な利用とは当初から密接に関係しており、この公園制度への国有林側の対応は、国有林野のレクリエーション的利用への対応の嚆矢と見ることができる。ただし、この時期にはまだ国有林並びに政府の事情の許す範囲で土地の便宜を図るのみの対応であり、独自の政策としては醸成されていなかった。

よって国有林野における森林レクリエーション事業的施策は、古くは1915年(大正4年)に国有林独自の制度として発足した「保護林制度」の中にその始まりを見ることができる(田代, 1990)。この制度は、学術的に貴重な林分や動植物の保護、風致の維持等を目的としており、森林の保護に関して先駆的な役割を果たしている。

この時定められた8種類の保護林の中に、今日のレクリエーションエリア的な次の3種類がある。

- ① 気車汽船其ノ他主要ナル道路又ハ地点ヨリ望見シ得ル林分ニテ著名ナル景勝地ノ風致ヲ保持助長スルカ為必要ナルモノ
- ② 名所旧跡ノ保持助長スルカ為必要ナルモノ
- ③ 公衆ノ享楽地又ハ将来公衆ノ享楽地トナルヘキ見込ミ十分ナル箇所ノ風致ヲ保持助長スルカ為必要ナルモノ

また、国有林独自のものではないが、1931年に制定された「国立公園制度」によって、国立公園として相当面積の国有林野がその中に含まれて指定された。こうした指定を受けることにより、該

当地区では風致維持のために土地利用に関する制限、そしてその制限に対する補償の制度などが設けられた。しかし、その後 10 年間は太平洋戦争などでこうした施策は一時中断された。

以上のように、戦前の国有林野における森林レクリエーション的施策は、森林のレクリエーション機能を認めつつも、それを「保護・管理」するにとどまっておき、積極的にその機能を利用しようという動きは戦後を待たねばならなかった。

## 2 戦後期

### (1) 1950 年代後半～60 年代中葉

1950 年に勃発した朝鮮戦争を契機として、わが国の経済は本格的な成長を遂げ、1960 年代に入ると国民の間に比較的余暇の増大が見られるようになり、観光レクリエーション需要の基盤が出来上がりつつあった。

そのような中で、国有林野は産業近代化路線推進下の紙パルプ資本による増伐要請、建築資材の需要増を受け、1957 年に樹立された「国有林生産力増強計画」によって、それまで温存されていた奥地林に対する開発が活発化していった。さらに 1960 年代に入ってから高度経済成長による需要増は、国有林に対してのさらなるプレッシャーとなり、1961 年の「木材価格安定緊急対策」の下に「国有林木材増産計画」が打ち出され、さらに 1963 年の「改定木材増産計画」によって国内増産体制は確立し、奥地林開発は頂点に達した。しかし、それでも不足する資源を求めて、政府や大資本は海外森林資源に着目し、政府主導でその開発が促進され、外材依存体制が創り出されていくのである。

こうした時代の中で、戦後の国有林野における森林レクリエーション的施策は、1959 年の「国設スキー場制度」にその始まりを見ることができる。これは、当時のスキー人口の急激な増加に伴い、国有林野内にスキーの場を求めて入山するものが増え、その際の施業区域における林木の損傷や遭難、事故などの不測の事態を防ぐため、一定の区域を画してスキー場として指定し、国が林業経営と合わせて直接管理し、国民に提供するというもので、スキー客がむやみに林内に入ることへの規制措置といった側面の強いものであった。また、同様の理由から、1960 年より、予算の範囲内

で登山者のために奥地国有林内に避難小屋を設置して、増加する遭難事故対策としており、1966年には「国設野営場制度」が制定されて、国有林内に野営場(キャンプ場)が整備された。

また、国有林独自の制度ではないが、戦前からの国立公園、そして1947年から制度に付加された国定公園も再び文化行政の一環として脚光を浴び、新たなる国立公園の指定、区域追加など急速に整備され始めた。そしてこれらを総合的に体系化するために「自然公園法」が1957年に制定され、その指定にさらに拍車がかかった。

国立公園および国定公園指定の目的は、風致を維持することにあるが、その目的達成の手段は、伐採等の一定の行為制限である。具体的には、これらの公園をその保護の必要性に応じて、特別保護地区、特別地区および普通地区の3種に区分し、特別地域はさらに3種に区分され、それぞれについて制限の度合いに強弱を付けている。このうち、最も規制の強い特別保護地区と第一種特別地域は当時で9割が国有林によって占められている。

このように、この時期の国有林野における森林レクリエーション的施策は、主にその保健休養上の資源として優れた景観を持つ森林を、国有という制度の下で「保護・管理」する、また、森林を管理する上での便宜を図るものとして制定されるといった性格が強く、いずれも国有林自らが行う森林レクリエーション的施策としては消極的な域を出なかった。しかし、制度上、森林レクリエーション施設の設置が初めて正式に認められ、制度化が図られたという点において、国有林野事業経営の歴史上、画期をなすものであったといえよう。

## (2) 1960年代後半～70年代

高度経済成長期に大規模に展開された国有林奥地を中心とする天然林開発は、大面積皆伐方式の下に進められたが、1970年前後には、貴重な植生を持った森林の減少、森林の国土保全機能の破壊による下流域における災害・洪水の頻発、優良資源の食いつぶしによる経営条件の悪化等の諸問題を引き起こす結果となった。これらの問題は自然・環境破壊問題として社会問題化し、国民側から自然保護の強い要請が国有林に寄せられた。また、こうした世論を背景としながら、財界側では、外材依存体制を確立したことによって国内森林資源開発の必要性が薄らぎ、1971

年に「21 世紀グリーンプランへの構え－新しい森林政策への提言」を發表し、それまでの「フロー重視」から、「ストック重視」、つまり国内においては伐採縮減の方向を提案したのである。

こうして、国民ならびに財界の要請を受け、国有林はそれまでの増産体制から、いわゆる公益的機能重視・減伐「合理化」政策への転換を迫られた。そして 1972 年には林政審議会による「国有林野事業の改善について」が答申され、1973 年からの「新しい森林施業」の実施によって、伐採量および皆伐施業における伐区面積の縮小、保護樹帯の拡充、天然林施業の採用、「事業縮小に見合った人員調整」等の減伐「合理化」路線が示されたのである。そしてこの時期以降、木材資源利用が中心におかれつつも、林政的には環境資源的森林利用が以前に比べ重点を置かれていくことになる(依光, 1984)。

このような中で、森林レクリエーション的施策も大きな転機を迎えた。急激な経済成長の反面、1960 年代後半に顕在化した公害、自然破壊、都市における人口過密、緑の喪失といった問題は、人々の「自然・緑」に対する関心を高めることとなり、それが結果としてレクリエーション、そして森林レクリエーションへの関心、需要を高めることとなった。

こうした状況の中で、次のような答申と勧告によって、国有林における森林レクリエーション利用の方向付けがなされた。ひとつは 1965 年の中央森林審議会による「国有林野事業の役割りとその経営のあり方」に関する答申であり、もうひとつは 1966 年の科学技術庁資源調査会の「自然休養地としての森林の保全開発」に関する勧告である(青柳, 1976)。

前者は、国有林に「企業的運営」に徹することを求め、「地主的な国家資本主義企業として国有林が進むべき方向を示した」(鷲尾, 1972)のものであり、これ以降の国有林経営の展開を決定付けたものであるが、同時に、「国有林野事業の役割り」として挙げられた 7 つの項目のひとつとして、「保健休養機能の確保および自然の保護」を位置づけている。そして、国立公園等の自然公園が多数包括される国有林は、国民の保健休養の場として重要な位置を占めているとし、また、国有林内には今後保存していくべき貴重な自然物が多いことから、国有林野事業においては、保健休養機能の確保、自然保護のため、より積極的な方策を検討すべきであると述べられており、「国有林が保健休養事業を積極的に実施すべきだとする大きな足がかりが与えられた」(日本林業調査会、

1965)きっかけとなった。この答申に関する解説(日本林業調査会, 1965)では, 当時の森林地帯の観光レクリエーション開発ブームについて, 先に出された経済審議会による中期経済計画に関する答申の一部を引用し, 「自然公園については, 近年の旅行, 観光, レクリエーションブームのため, 国立公園をはじめとする自然公園の利用度は急速に高まっている。ところが, これら自然公園の道路その他の施設に対する公共投資の不足や, 民間の無秩序な投資により, いたるところで自然の景観が蝕まれている反面, 適度な利用を困難にしている」との認識が示され, そしてその上で, 「その適正な利用をはかるために, 国有林が積極的にのりだすことは大いに意義があり, むしろ消極的な施策ではゆるされなくなっている」, あるいは「このような状態の中で国有林が, 自己の管理にかかわる森林の自然景観を保持するばかりでなく, 自らの能力を駆使して, その適切な利用を図るための道路などの基礎施設の設置と模範的な運用をはかり, あるいは森林地帯における保健休養的利用の指導役を果たすことは, 社会的見地からみて大いに歓迎されること」であるとして, わが国の森林レクリエーション施策にとっての国有林の重要性, また国有林野事業の一環としてこれを推進することの意義を強調しているのである。

そして後者においては, 「国家的見地から, 自然休養地として保存および開発すべき森林地域を早急に区分確保して, レクリエーション需要に対する適正な受入態勢を整備強化すべきである。」とし, 特に「国が所有する森林は, 質的にも量的にも自然休養地の大きな部分を占め, レクリエーション資源の骨格を形成しているので, この際, 国が所有する森林の今日的意義を明確にして, 増大するレクリエーション需要に対応しうよう, 国が所有する森林について自然休養地の保護と開発を計画的, 調和的に推進することとし, 所要の体制を緊急かつ積極的に推進する必要がある。」と述べられた。

これらを受け, 国有林ではその具体化に取組み, 1967年に「自然休養林制度」を制定し, 1969年から全国で100箇所を目標として, 指定が開始された。この自然休養林は1963年から実施されている「国有林野観光保健休養機能資源調査」を活用して, 自然探勝, 登山, キャンプ, スキー, 温泉浴, 海水浴などの利用に供する相当規模の森林であって, 休養的利用と国土保全機能および林業経営との調整を図り得る等の条件を満たす箇所に設定された。

この自然休養林設定の趣旨において、特に強調されているのは、「林業経営との調整を図りつつ、国有林野内における自然の保護および国民のための秩序ある開発利用を図る」(注 1)という点である。すなわち、従来は観光開発に対して受身にまわりがちであった国有林自身が、レクリエーション的利用を図る森林を自ら計画的に指定し、無秩序になりがちな開発を、自然保護を重視し、なおかつ林業経営とも調和するような適正な開発利用へと導くものとして、この制度は制定されているのである。

さらに、国有林以外のものが林内に観光施設を設置する場合には、その開発主体は国の機関および地方公共団体等、公益的事業を行うものが優先され、また、地元住民の産業振興、生活の安定、および文化の向上に資する事業を行い、かつ自然休養林の保護管理の義務を履行するものとし、独占的観光開発を排除して、自然休養林の指定が地元住民の利益となるよう配慮するとされている。また、国有林が自ら設置する施設は、公共性の高い施設で木材生産、国土保全の事業と併用し得る施設に限定され、具体的には林道、歩道、鳥獣保護施設、野営場およびスキー場の整備、避難小屋等が想定された(上田・小池, 1968)。こうした方針は、あくまでも林野庁の内部的取り決めである「通達」に示されたものではあるが、序章第1節2-(3)-①において取り上げた照井(1972)が示した通り、当時の国有林側の森林レクリエーション事業に対する認識がある程度こうした「国民的公共性」の実現に重点を置いたものであったことは事実であろう。

その後、ますます増大し多様化する森林レクリエーション需要、そして国有林野事業の質的变化、すなわち木材生産機能重視から公益的機能重視へとといった変化に対応して、前述の「自然休養林制度」をさらに発展させ、従来の国設スキー場、キャンプ場をも組み込み、「自然観察教育林」、「野外スポーツ林」、「風景林」の3区分を新たに付け加えた「レクリエーションの森制度」が1972年に制定された。そして1973年の「新しい森林施業」の方針の中でも、森林レクリエーション利用のための森林の整備を充実することが明記され、同年の「国有林野経営規程」の一部改正においては、レクリエーションの森の選定を地域施業計画樹立の中で行うこととし、その計画事項に、「国民の保健および休養の用に供する国有林野」を追加した。また、レクリエーションの森の経営上の位

---

(注 1) 林野庁長官通達「自然休養林取扱要領」(昭和43年4月1日付け、林野庁長官通達)より。

置づけについては、地種区分において、保安林や自然公園と同様、森林の有する公益的機能の確保に資する森林の施業を行う「第 1 種林地」とするとともに、保健休養のための施設の設置は原則としてレクリエーションの森に区分された地域内で行うこととされた(田代, 1990)。

また、「新全総」・「列島改造」路線下において、大規模観光レクリエーション基地構想が打ち出される中、国有林においてもこれらレクリエーションの森を基礎として、これらを有機的に関連付けた施設整備を、公共民間共同型、いわゆる「第三セクター型」で行うとする「総合レクリエーションエリア整備事業」が、1974 年より群馬県武尊地域で、翌年には岩手県八幡平地域において実施された。国有林にとっては初めての主体的な大規模レクリエーション開発事業であったのだが、当時はそういったレクリエーション開発に対するノウハウが国有林側で確立されていなかったこと、また、オイルショックを契機としたその後の経済情勢の変化による全国的な開発ムードの沈静化、国有林野経営の悪化等の影響を受け、この事業は当該 2 地区以外では行われず、1970 年代以降は国有林野事業から姿を消している。

以上のように、国有林野における森林レクリエーション的施策は、国有林自体の政策転換の時期にあって、それまでの消極的な域を脱し、言わば公益的機能重視政策の旗手として、国有林野事業に登場してきたのである。また、これらの施策が、その出発点において、当時乱開発とまで言われた林地における無秩序な開発に対して批判的な見地に立ち、国民の森林レクリエーション需要に対応する国有林独自の方策として確立されようとしていたという点に大いに着目すべきであろう。

### (3) 1980 年代

前項で述べたように、国有林野事業は 1973 年の「新しい森林施業」を契機として、それまでの過伐体制から減伐体制へと移行したが、外材体制下での木材不況と木材価格の低迷、そして過伐体制下の莫大な投資的経費によって、1970 年代中葉以降には赤字経営に陥り、1976 年からは財政投融资を中心とする借入金を導入せざるを得なくなった。

経営改善を余儀なくされた国有林では、1978 年の「国有林野事業改善特別措置法」の制定と、

それに基づく「国有林野事業の改善に関する計画」(以下、「改善計画」)によって、1987年までの10年間で収支の均衡を回復することを目標とし、人員削減、機構の統廃合、事業の請負化によって経営管理の適正化を図り、また、木材販売方法の改善や、土地の売払い等によって自己収入の確保を図るといった、本格的な「減量経営」・民営化路線を打ち出した。

この中では、以後の森林レクリエーション事業の展開方向に大きく影響する非常に重要な決定がなされている。

これまで、「国有林野事業の自主的財源の余力を背景として弾力的に運営されてきた」(注2)森林レクリエーション事業であるが、国有林野事業の現状に鑑み、新たな観点からその改善を図るとし、今後も積極的に森林レクリエーション事業を推進すると明言するとともに、その施設整備および事業の運営については、国民に対するサービス、農山村地域の振興策を勘案しながら、地域の実態に応じ、今後は地方公共団体、第三セクター、民間事業体等を活用するとされた。すなわち、「自主財源の余力がなくなった」国有林は、レクリエーションの森における施設整備および事業運営の主体的な立場を下りることを宣言し、従来国有林が行ってきた公共性の高いとされる施設の整備および事業運営についても、今後は地方公共団体等に任せていく方針を打ち出しているのである。

こうして、「改善計画」に沿って経営改善が目論まれたわけであるが、依然として続く木材価格の下落、累積する借入金の元利償還金が年毎に大きくなり財政を圧迫するなど、財務状況は一向に好転せず、むしろ一層深刻になった。また、1980年代に入ってから臨調行革路線は、国有林にさらに徹底した「減量経営」を強いることとなった。

1984年の林政審議会による答申「国有林野事業の改善推進について」では、1997年までに収支の均衡を回復するとし、1988年度までに5.5万人の人員を4万人程度に縮小すること、自己収入の確保のために3,000億円の土地・林野の売払いを行うこと、そして新たな「改善計画」を策定するように提言された。この提言をそのまま継承する形で、第2次「改善計画」が同年策定され、前述のように人員削減、林野・土地の売払い推進の一層の強化、そして天然林施業に大きく傾斜す

---

(注2) 農林水産省「国有林野の改善に関する計画」(昭和53年9月22日)より。

ることになった。

しかし、依然と続く林業不振の中、1985年に林政審議会から「林政の基本方向－森林の危機の克服に向けて」（「林政の基本方向」）と題する中間報告がまとめられた。その内容は、現行の森林資源基本計画が、実態と大きくかけ離れた内容であることを指摘、その早急な改訂を提言し、天然林施業の推進、自然保護を重視した施業の推進、森林の総合的利用に対応した整備、複層林の造成等を強力に講じていく必要があるとされた。

さらに、ここでも、森林レクリエーション事業に関する重要な提言がなされている。すなわち、国民の参加や費用負担による森林の整備、いわゆる「国民参加の森づくり」を推進する必要があるとし、「水源税」の提案などとともに、森林レクリエーション等森林利用の質を高めるに当たっての協力費の拠出、森林や各種林間施設の利用に関する会員制度の整備、充実等が推進されるべきとされたのである。

この報告を受けて、1986年5月には「『レクリエーションの森』整備のための利用者協力金制度」が発足した。この制度は、原則として高校生以上の利用者から、1人1回200円を徴収するとし、その「協力金」は当該レクリエーションの森の整備に充てるというものである。しかし、この制度の施行に当たっては、関係者及び利用者の理解と協力が必要であることから、事前に趣旨を周知、説明等を行った上で実施するとされた。そして林野庁では、全国の自然休養林のうち3ヶ所を選定してモデル的に実施し、結果がよければ全国的に導入する方針であったが、利用者の減少を懸念する地元側の理解が得られず、この時点では本格的に実施するには至らなかった。

その後、同年11月に「林政の基本方向」が答申された。そして、国有林野事業に関しては、同年12月に林政審議会が「国有林野事業の改善に関する計画の改訂・強化について」と題する答申を行った。この答申では、減量経営の徹底、1993年度までに人員を6割削減し2万人規模にすること、定年前退職の促進と受け皿としての林業事業体づくりといった、より厳しい改善措置、そして、自己収入確保の方策のひとつとして、「林野・土地については保健休養、地域振興の観点から森林空間の積極的な活用を図り、民間活力を活用した新たな事業を展開する。」という、同年4月の「前川レポート」以来の経済構造調整政策と「内需拡大」民活路線を受けた形で、森林空間の

積極的利用(森林レクリエーション事業的利用)を提言したのである。

そして、1987年6月の「四全総」と「総合保養地域整備法」(リゾート法)策定によって、大規模リゾート開発が地域振興策の要として、また、有効な経済政策として国策的位置づけがなされるが、それらに先駆けて、同年2月に、国有林においては「森林空間総合利用整備事業」(ヒューマン・グリーン・プラン、以下、HGP)がスタートした。

これは、「国有林内の自然景観の優れた地域、野外スポーツに適した森林空間および温泉資源等を積極的に国民の利用に供する。」(注3)ことを目的として国有林野を提供、国、地方公共団体、第三セクター、民間事業者等がスキー場、会員権売買を伴わないパブリック制ゴルフ場等のスポーツ施設、野外ステージ、キャンプ場、ホテル等を配置し、国有林としてはそこから借地料、利用料などの収入を期待するというものである。また、先のリゾート法においても、その第15条第1項に「国は、承認基本構想の実施を促進するため、国有林野の活用について適切な配慮をするものとする。」と明記されるなど、国有林野においても民間事業者を活用した大規模なリゾート開発が可能となったのである。

続いて、同年7月、林政審議会より「国有林野事業の改善に関する計画の改訂」と題する答申が再度行われ、より徹底した減量経営、過去5ヵ年の1.5倍に相当する4,500億円の林野・土地の売却とともに、ヒューマン・グリーン・プランの積極的推進が提言された。そして直後に出された第3次「改善計画」においては複層林や天然林施業の推進、伐採量の縮減、人員を2万人規模にすること、そして森林空間の総合利用(ヒューマン・グリーン・プラン)の積極的な推進を掲げたのであった。すなわち、ここで国有林は経営の主体としていた林業部門の大幅な縮小を宣言し、そして、1980年代に入っての大企業主導の大規模リゾート開発ブームが進む中、国有林野における森林レクリエーション事業を、自己収入確保を主眼とする極めて主体的な事業として位置づけたのである。

その後、翌1988年には群馬県草津町谷沢原地区を先駆けに、まずは全国で4ヶ所がヒューマ

---

(注3) 林野庁長官通達「森林空間総合整備事業の実施について」(昭和62年2月9日 六二林野業二第27号)より。

ン・グリーン・プランとして指定、整備されることとなった。

さらに、1989年4月には、ヒューマン・グリーン・プランの内容をさらに充実させるとして、早くも制度の一部改正が行われた。その内容は、森林・林業に関する啓蒙普及活動や、地域の歴史的・伝統的文化活動等を展示する施設の整備の促進、周辺地域に対する事業の実施主体による森林の整備、事業実施に当たっての環境影響評価の実施、そして新たに第三セクター等の活用による分収育林と別荘地貸与がセットになった「ふれあいの郷」、利用料金割引の優遇措置のみを内容とする会員を募るという「準パブリック制ゴルフ場」を施設メニューに加えるというものであった。特に後段の2施設の追加は、民間事業体の積極的な参加の促進を図るための規制緩和措置的な側面を持っている。

そして、1989年12月には、「森林の保健機能の増進に関する特別措置法」が制定された。この法は、ますます増大するであろう森林の保健休養的利用を、森林法に定める森林計画制度において明確に位置づけ、民有林における「森林の保健機能の増進を図るべき森林」(保健機能森林)、言わば森林レクリエーション的利用に適した森林について、その保全と利活用を両立させるルールの確立を目的として制定された。この法によって、保健機能森林に該当する森林の所有者は、森林計画に基づいて、森林施業計画の中にレクリエーション施設の整備について盛り込むことができ、それが森林の公益的機能に支障を及ぼさない技術的水準に適合すると認められた場合には、林地開発行為および保安林における制限の特例等の措置が講じられることとし、森林の総合的利用の促進を図るとされた。

国有林については、この法の第5条において定められる保健機能森林の区域には含まれず、したがって法に基づく特別措置も適用されないが、この方の基本方針を踏まえ、これに基づき新たに変更される全国森林計画に即し、民有林における場合の規範となるように、従来のレクリエーションの森において前述の保健機能森林、すなわち積極的に森林レクリエーションを進めるべき森林とそうでないものとを明確にするべく、1990年5月に従来のレクリエーションの森の種類区分を変更、細分化することを通達によって各営林(支)局長に指示した(表2-1)。

その後、1990年6月には林野庁長官通達により「保安林及び保安施設地区の指定、解除等の

取扱についての一部改正並びに保安林の転用に係わる解除の取扱要領の制定及び開発行為の許可基準の運用細則についての一部改正について」が施行され、森林の保全と利用の両立といった観点から、保安林転用許可、および林地開発許可制度の基準等が見直された。

特に、保安林転用解除に係わるゴルフ場、スキー場等、大規模な開発における残すべき森林の割合は 5 割から 7 割に引き上げられ、地形的に開発可能な面積に限りのある山間地での開発にとっては厳しい基準となっている。その一方、保安林内の面的なまとまりをもたない(30ha 未満)小規模な森林レクリエーション施設等の整備については、保安林の解除を要しない、森林状態での利用(土地の形質変更許可による)とすると明確にされた。

この時期における国有林野の森林レクリエーション事業の新たな方策として、1989 年度より「森林ふれあい推進事業」(森林倶楽部)が実施されている。これは「森林倶楽部への加入者を募集し、この加入者に対して森林や森林レクリエーションに関する情報を提供したり、森林倶楽部の事業の一環として森林浴、林業体験、セミナーのようなイベントを開催し、これらを通じて森林の中で自然と親しみ、遊び、学ぶ喜びを味わう」(国有林問題研究会、1990)というものである。

このことにも関連して、林野庁は今後盛んになるであろう森林レクリエーション事業の指導者として、各地の営林職員を集めて「森林インストラクター」と名づけ、講習などを行い、その養成を始めた。「森林インストラクター」は、市民が森林を利用してレクリエーションを行う場合、また、森林倶楽部のイベントを開催する場合、現地の案内、森林・林業に関する説明、レクリエーションの指導などをする役割を持つ。

さらに、1990 年には「森林利用ガイド事業」を新たに実施するとした。これは前述の「森林インストラクター」等が学校や各種団体、個人からの要請によって有料にて出向き、森林利用ガイドや体験林業などを行うというものである。

以上のように、国有林自らが主体的に実施運営に取り組むとして登場した森林レクリエーション事業であったが、1970 年代後半から顕在化する国有林野事業の経営悪化に伴って、早くも大きな変貌を遂げることとなった。その方向は、「自主財源の余力のなくなった」国有林が施設整備や事業運営の主体的立場を降り、地元自治体や民間事業体にその肩代わりをさせ、また、レクリエー

シオンエリアの森林整備に際しても受益者負担を要請するといった徹底した国有林野事業側の負担の削減と、その一方での土地使用料収入の増大を見込んだ HGP の推進、すなわち、リゾート法と連動した大規模・民活型リゾート開発の積極的推進である。これらの動向が、1980 年代中葉からのいわゆる経済構造調整政策の供給構造対策＝「国民参加の森づくり」と称する安上がり林政、および需要構造対策＝大企業の過剰流動資本の吸収を目論む内需拡大策としての大規模リゾート開発ブームに全く沿う形で展開されていることは言うまでもない。そして、こうした経済情勢を背景に、より一層の深刻な経営状態に置かれた国有林野事業において森林レクリエーション事業は、国有林が発揮すべき使命のひとつとしての国民サービスの位置づけから、自らの財政再建策の一環として、自己収入確保を主眼とする極めて「主体的な」事業へと、その位置づけは質的に大きく転換されたのである。

#### (4) 1990 年代～現在

1990 年代までに 2 度にわたる改訂を経て推進されてきた「改善計画」であるが、国有林野事業の機構縮小・人員削減、直営事業からの撤退等、徹底的な支出削減策を進める一方で、林野・土地の売払い、分収育林、HGP の推進等、自己収入の確保に努め、「収支均衡の回復」を目指してきたにもかかわらず、その成果は「財政再建」からは程遠いものであった。この間の国有林野事業の詳細な動向については、既に第 1 章において述べてきたので、ここでは森林レクリエーション事業の展開に即してその動向を述べていくこととする

第 4 次「改善計画」における累積債務対策に特化した経営改善策において、森林レクリエーション事業は、引き続きその主要な部分に深く関わって位置づけられており、有効な「収入確保策」としての役割への期待がより一層鮮明になった。第 4 次「改善計画」においては、「第 5 国有林野事業に係る収入の確保に関する事項」の中で、今後も森林レクリエーション事業を積極的に展開する方針が示され、HGP の推進を図って地域振興への寄与とともに収入(貸付料収入)の増大に資することとされた。また、分収育林と別荘用地の貸付がセットになった「ふれあいの郷整備事業」の民間活力を活用した推進、職員の森林インストラクターとしての活用(受託業務の一環とする)等につい

ても同時に言及されている。そして、これらの事業の実施と併せて「国有林野の貸付料の適正化」、および「国有林野の受益の程度に応じた利用者からの協力金の抛出(利用者協力金方式)の実現」に努めることとされた。要するに、ここで森林レクリエーション事業は、経常事業部門において、従来からの木材販売事業に代わって、自己収入拡大の期待できる事業のひとつとしてますます重要視されると同時に、分収育林や利用者協力金等、国民(都市住民)からの森林整備資金の引き出しや、受益者負担など、国有林への「国民の理解と協力の確保」を進めるための「梃子」としての役割がより明確にされたのである。

その一方で、1987年に策定、制定された「四全総」、「リゾート法」を機軸に、国土面積の20%にも及ぶ大規模リゾート開発プロジェクトが全国を席卷したが、1990年代のバブルの崩壊と環境破壊、水質汚染などに反対する全国的な住民運動によって、リゾート開発は各地で中断・中止におこまれた。1992年の時点で、重点整備地区77箇所のうちすべての施設が工事未着手な地区が39.0%、さらに2,046の特定施設のうち、工事未着手のものは83.8%という有様で、各地で深刻な自然環境破壊や社会経済への悪影響を及ぼした。HGPによって自己収入の増大を目指した国有林の目論みもここで大きく外れたのである。

そして、最終的に3兆8,000億円もの巨額の累積債務を抱えるまでに至った国有林野事業は、1996年には会計検査院より公式に「経営破たん宣告」を受け、1998年には国有林野事業改革関連二法(「国有林野事業の改革のための特別措置法」、「国有林野事業改革のための関連法案の整備に関する法律」)の施行により、第一に公益的機能を重視した管理経営への転換、第二に、組織・要員規模の徹底した「合理化」・縮減と事業の全面請負化、第三に一般会計からの繰入を前提とする会計制度への見直しと累積債務処理策を内容とする「抜本的改革」がスタートした。この「抜本的改革」が、結局のところ先に破綻した「改善計画」の“総仕上げ”にしか過ぎないものであり、累積債務対策についても実現性に乏しい方策であるという点については、既に第1章において述べた通りである。

このような状況下における1990年代の森林レクリエーション事業の展開は、まず、1986年にモデル事業化された「利用者協力金制度」を一部改正した「森林環境整備協力金制度」が1992年

より本格的に実施されることとなった。その改正の内容とは、①これまでの「徴収」ではなく「拠出」に改め、②標準金額についての規定を削除し、③対象者の範囲は必要に応じて実施主体が定めることとなり、④収受した協力金は当該レクの森に全額還元することを明確にする、というもので、利用者から十分なコンセンサスを得られる仕組みにすることに重点が置かれた。一般的な収受方法については、入場口での収受、利用料金やバス料金との組み合わせによる収受、募金箱方式などが採用されることとなり、屋久島自然休養林を初めとして各地で導入が進められた。また、1995年にこの制度は再び改正され「森林環境整備推進協力金」として再スタートを切ることとなった。この時の改正の内容は、地元地方公共団体、観光関係団体等を構成員とする協議会による協力金収受業務およびその運用を可能した点、および収受した協力金の一部を国有林以外の森林環境整備（レクリエーションの森に隣接する森林等）にも充てることが出来るようになったという点である。具体的な「森林環境整備」の内容は、清掃美化（清掃員人件費、清掃資材費等）、歩道・手摺・看板等の修繕、案内板・テーブル・ベンチの設置、パンフレットの作成、トイレ汲み取り・汚水処理施設の設置などであり、レクリエーションの森の基本的な維持管理業務が協力金によって賄われていることがわかる（渡邊，2004）。2002年度における実施箇所数は全国 268 ヲ所、収受金総額は 8,968 万円となっているが、収受額の上位 3 箇所のみの合計で既に収受金総額の 73.3%に達している一方で、実施箇所の約 7 割が年間収受金額 1 万円未満と、場所による収受金額の格差は非常に大きい（表 2-4）（注 4）よって、前述のような森林環境整備を十分に行えるだけの協力金を得られている箇所は導入箇所のうちのごく一部に過ぎないことが示唆されるのである。

---

（注 4） 渡邊（2004）による調査結果を参考としている。

表 2-4. 利用者協力金収受額の上位 20 箇所(2002 年度)

順位	森林管理局 (分局)	「レクリエーションの森」の名称	開始年	実施主体	実施方法	収受額 (千円)	入込者数 (千人)
1位	九州	屋久島自然体養林(荒川地区)	1993.4	国	ゲート方式	26,637	169
2位	九州	くまもと自然体養林(菊池渓谷)	1977.7	協議会	ゲート方式	22,338	702
3位	九州	屋久島自然体養林(白谷地区)	1996.4	国	ゲート方式	16,742	169
4位	(東京)	飛竜橋自然観察教育林	1993.11	協議会	募金箱	4,117	120
5位	中部	赤沢自然体養林	1992.4	協議会	募金箱・上乗せ(駐車料金)	4,116	107
6位	(青森)	暗門の滝自然観察教育林	2002.9	国	ゲート方式	4,010	20
7位	中部	湯の丸・高峰自然体養林	1995.7	協議会	上乗せ(バス料金)	2,153	1,386
8位	(函館)	ニセコ神仙沼自然体養林(神仙沼地区)	1993.6	協議会	募金箱	1,347	710
9位	東北	月山スキー場野外スポーツ地域	1997.5	協議会	募金箱	1,072	不明
10位	(青森)	松川自然体養林	1993.5	国	上乗せ(利用料)	742	65
11位	(名古屋)	犬山・八曾自然体養林	1992.7	国	上乗せ(利用料)	702	12
12位	中部	戸隠・大峰自然体養林	1992.4	協議会	募金箱	520	1,101
13位	近畿中国	近江湘南アルプス自然体養林(一丈野地区)	2001.4	国	上乗せ(利用料)	520	212
14位	九州	立花山風景林	1995.4	国	直接収受・募金箱	439	20
15位	東北	栗駒自然体養林	1996.8	協議会	募金箱	435	450
16位	(名古屋)	定光寺自然体養林	1996.8	国	上乗せ(利用料)	412	8
17位	関東	玉原スポーツ林・野外スポーツ地域	1994.7	協議会	募金箱	244	253
18位	中部	駒ヶ岳風致探勝林	1995.8	協議会	募金箱	231	305
19位	近畿中国	明治の森箕面自然体養林	1997.4	協議会	募金箱	200	2,800
20位	東北	厩岱自然観察教育林	2001.4	協議会	募金箱	194	2

注:1) 渡邊(2004)35p.より引用。

その他の事業展開について特徴的なのは、1993 年の「森の学校総合整備事業」など森林環境教育への対応と 1999 年の「ふれあいの森」の創設など「国民の参加による森づくり」と連動した方向である。前者は、野外学習活動に適した国有林野に教育・研修施設を総合的に整備し、森林教育・研修を実施するという制度であり、教育・研修林として分収育林・造林がセットとなっている。後者については、まず、1996 年には公募により選定した家族やグループを対象に、使用料をもらって国有林野の一区画を使用許可により提供する「ファミリー・フォレスト・ガーデン(以下、FFG)」事業が創設された。また同年に、「ふれあいの郷」整備事業を一部改正して、従来の分収造林・分収育林契約に加え、所管の営林署長と締結する契約に基づいて、本格的な育林作業から花木・景観樹の植栽などさまざまな作業に参加することが出来る「森林づくり活動」が加わった。そして、1999 年には「抜本的改革」の理念である「国民の森林」を象徴する制度として、森林ボランティア団体等に自主的な森林づくり活動の場を提供する「ふれあいの森」が創設された。第 1 章で明らかにしたように、「抜本的改革」下の国有林は、徹底した事業縮小と資産処分を進める一方で、「都市的ニーズ」への対応を通じて都市資本や都市住民等とのつながりを深め、そこから資金提供も含む様々な面での国有林野管理経営への「協力」を得ようとしている。こうした森林レクリエーション事

業の展開方向は、この事業が国有林側の目指す新たな国有林と「社会」との関係の主軸として重要な位置付けがなされていることを意味し、森林レクリエーション事業は「国民参加」やボランティア等への協力要請を進める「梃子」としての役割をより一層強めているのである。

最後に、1998年の国有林野事業の「抜本的改革」において、新たに「公衆保健計画制度」が創設された。これは、「国有林野事業の改革のための特別措置法」第8条において、公衆の保健の場として「国民による国有林野利用の推進」が規定されたことを受け、「国有林野管理経営基本法」第6条の2において、森林管理局長は、公衆の保健のための利用を促進すべき国有林野の範囲を定め、施設の整備と森林施業を内容とする計画を定めなければならないと規定されたのである。前者の規定の趣旨として国有林側では近年、国有林野については、「公衆の保健の場として、あるいは自主的な森林整備（森林ボランティア）の場として、国民による多様な利用に積極的に供していくことが強く求められている」とし、「今回の改革に当たり、多額の国民負担を求めの中で」、「国民の理解を得るためには、多様な利用を求める国民のニーズに今まで以上に的確に対応していくことが不可欠である」と説明しており（林野庁、1999）、まさに、前述の森林レクリエーション事業の展開方向を明確にするものであることがわかる。この制度は、森林レクリエーションエリアの整備計画を国有林自らが立てるよう「国有林野管理経営法」の中で位置づけられている点で画期的であり、事業の推進に際しては「地域振興にも配慮すること」も留意事項として触れられている。しかし、この計画は「相当規模の施設整備を図ることが相当と認められる」区域を対象としており、かなり大規模なものが想定されている点、整備される施設の例（スキー場、キャンプ場、ホテル、セカンドハウス、パブリックゴルフ場等）、そして事業の実施主体として「特に民間の資金や専門的な経営能力等民間の能力を積極的に活用する」とされている点など、その具体的な内容はHGPとほぼ同様である。逆にHGPと相違する点は、この計画に従って施設整備が行われる場合は行政処分である「使用許可」ではなく、契約による「貸付」を可能とした点である。前者の場合、土地を使用する権利が私権の設定に基づいていないため、民間金融機関に当該施設が担保として認められず、資金の確保に難点があったが、後者においてはこの問題がクリアされるため、民間事業者の資金調達が容易となるのである。すなわち、この計画の下では場合によってはこれまで以上に民間事業者

に有利な条件の下で大規模なリゾート開発が可能となっていることに注意しなければならない。現段階では具体化された計画は無いが、「抜本的改革」路線の下で本格的な債務返済が開始される今後、再び国有林野が大規模な森林開発に巻き込まれる可能性は十分にあるといえよう。

以上のように、さらなる資産処分と組織機構の合理化・要員規模の適正化による自主改善努力の徹底を求めた第4次「改善計画」および国有林野事業「民営化」の最終段階とも言うべき「抜本的改革」路線の下で、森林レクリエーション事業は1980年代後半からの方向性、すなわち、分収育林やそれをさらに一歩進めた「森づくり活動」の場の提供、利用者協力金の導入等、「国民参加の森づくり」推進の「梃子」としての位置付け、およびHGPに代表される国有林野事業の「収入確保策」としての位置づけを、より一層鮮明にする形で展開されてきたといえる。特に近年では「抜本的改革」の理念である「国民の森林」を象徴するものとして、これらの森林レクリエーション事業は国有林野事業の中でも非常に重要な役割を期待されている。その一方で、1990年代初頭のバブル崩壊によって我が国の経済情勢が大きく変化し、景気の急激な悪化により大規模リゾート開発ブームも文字通り泡と消えたことで、HGPは国有林の期待するような「収入確保策」としての役割を果たすことはなかった。表2-5で示した通り、1998年4月の段階で、全国で29ヶ所が指定され、これらのうち15ヶ所が、リゾート法に基づく重点整備地区内に重複して指定されているが、多くの場所で企業の撤退や倒産、地元地域に残された多額の負債が問題となっている。また、最近では新規の設定も見られず、国有林の大規模リゾート開発志向は断念されたかに見えるが、「公衆保健計画制度」に見られるように、制度的にはより民間事業体に有利な条件で開発が可能となるよう整備が進んでいることは先に述べた通りであり、今後の動向に注目する必要があるだろう。

表 2-5. ヒューマン・グリーン・プラン指定箇所一覧とその概要(1998年4月現在)

名称	承認年月日	局(旧)	署(旧)	所在市町村	面積(ha)	主な施設	リゾート法との関連	備考
1 草津(谷沢原)	S62.7.27	前橋	草津	群馬県草津町	340	スキー場, ゴルフ場, ビジターセンター, 貸別荘, コンサートホール等	ぐんまりフレッシュ高原リゾート重点整備地区	草津町32億円の借金
2 玉原	S63.4.13	前橋	沼田	群馬県沼田市	840	スキー場, テニスコート, ペンション, 野営場, 林間学校等	ぐんまりフレッシュ高原リゾート重点整備地区	
3 前蔵王	S63.11.7	秋田	山形	山形県上市市他	250	スキー場, 木工クラフトセンター, レストハウス等		
4 嬭恋	S63.12.8	前橋	草津	群馬県嬭恋村	620	スキー場, ゴルフ場, 大学村, 野外ステージ, 屋内保養施設, ホテル, ペンション等	ぐんまりフレッシュ高原リゾート重点整備地区	バルコール嬭恋(ゴルフ場)経営悪化
5 富士見高原	H1.2.10	長野	諏訪	長野県富士見町	140	ゴルフ場, スキー場, フィールドアスレチック, 野鳥の森, ふれあいの郷等		
6 西岩木山	H1.6.15	青森	鯉ヶ沢	青森県鯉ヶ沢町	430	スキー場, 展望台, 野鳥の森, 体験の森	津軽・岩木リゾート重点整備地区	
7 日塩もみじライン(鷲頂高原)	H1.7.13	前橋	今市	栃木県藤原町	450	スキー場, ゴルフ場, 観光牧場, ホテル, 見本林, 花木園等	日光・那須リゾートライン重点整備地区	
8 赤井川リゾート	H1.8.7	北海道	余市	北海道赤井川村	2,470	スキー場, 野営場, センターハウス, 野外ステージ等		キロロ経営不振で身売り
9 五ヶ瀬	H1.9.12	熊本	高千穂	宮崎県五ヶ瀬村	120	スキー場, 自然観察林, ふれあいの森, 展望広場等		
10 草津(静山)	H1.10.2	前橋	草津	群馬県草津町	250	スキー場, 親林・親水公園, 鉾山史料館, ホテル等	ぐんまりフレッシュ高原リゾート重点整備地区	静山スキー場経営難
11 ニセコ	H2.3.7	函館	倶知安	北海道倶知安町	790	スキー場, ホテル, マウンテンアリーナ, 遊歩道等		
12 岩手高原	H2.3.20	青森	磐石	岩手県磐石町	320	スキー場, レストハウス, キャンプ場, 自然観察林, 展望台, 遊歩道等		
13 今庄	H2.8.27	大阪	福井	福井県今庄町	170	スキー場, テニスコート, キャンプ場, 昆虫採取の森等		
14 藤ヶ鳴	H2.11.5	大阪	岡山	岡山県岡山市	140	ゴルフ場, キャンプ場, アスレチック広場, 研修センター		ゴルフ場・民事再生法申請(2001.2)
15 一ツ葉海岸	H2.12.18	熊本	宮崎	宮崎県宮崎市	360	ゴルフ場, テニスコート, ウォーターパーク, 多目的広場, 野鳥の森, コンベンションホール, キャンプ場等	宮崎・日南海岸リゾート重点整備地区	シーガイア倒産
16 三ツ石山	H3.1.19	大阪	川本	島根県旭町	370	スキー場, 森林公園, レストハウス兼ロッジ, 林業学習の森, ハイキングの森等	島根中央地域リゾート重点整備地区	
17 津別	H3.2.16	北見	津別	北海道津別町	1,700	スキー場, 展望台, センターハウス, 温泉利用施設, 遊歩道, 駐車場等		
18 裏磐梯デコ平	H3.2.16	前橋	喜多方	福島県北塩原村	820	スキー場, ゴルフ場, キャンプ場, キノコ園, ペンション, 遊歩道, 林業体験場等	会津フレッシュリゾート重点整備地区	
19 夏油高原	H3.6.1	青森	湯田	岩手県北上市他	520	スキー場, テニスコート, 自然観察園, 資料館等		
20 飯士高原	H3.1.25	前橋	六日町	新潟県湯沢町	197	スキー場, キャンプ場, 野外ステージ, 遊歩道, サイクリングロード	雪と緑のふるさと新潟重点整備地区	
21 日塩もみじライン(塩原高原)	H3.12.19	前橋	矢板	栃木県塩原町	636	スキー場, ゴルフ場, テニスコート, 芸術村, ペンション村, 観光博物館等	日光・那須リゾートライン重点整備地区	パブリックゴルフ場開設の目途立たず
22 新玉川	H4.5.20	秋田	田沢湖	秋田県田沢湖町	150	温泉ホテル, 遊歩道, キャンプ場, オートキャンプ場, 屋内スポーツ施設等	北緯40°シエズナルリゾート重点整備地区	
23 狩勝高原	H5.3.31	帯広	帯広	北海道新得町	1,020	スキー場, 駐車場, レストハウス, ホテル等	北海道富良野・大雪山リゾート重点整備地区	サホロ・親会社経営難, 撤退を表明
24 用倉山	H5.10.4	大阪	広島	広島県本郷町	100	ゴルフ場, 野鳥の森, ハイキングコース, 展望台, 憩いの森等	瀬戸内中央リゾート重点整備地区	
25 岩木山・弥生	H6.6.15	青森	弘前	青森県岩木町	325	スキー場, キャンプ場	津軽・岩木リゾート重点整備地区	
26 木曾御岳山麓(開田高原)	H7.2.8	長野	上松	長野県開田村	540	スキー場, ペンション		
27 三木山	H7.1.17	大阪	神戸	兵庫県三木市	165	馬術競技場, 研修センター		
28 御岳	H8.8.16	名古屋	久々野	岐阜県高根村	2,284	スキー場, オートキャンプ場		民間企業経営より撤退
29 赤仁田	H9.3.28	前橋	白河	福島県大信村	376	ゴルフ場, オートキャンプ場, クリニックコース		
合計				29箇所	16,893			

注: 1) 林野庁業務資料より作成。2) 「備考」については, リゾート・ゴルフ場問題全国連絡会(1998)を参考にした。

### 第3節 国有林野使用料算定方式の変更をめぐる諸問題

#### 1 はじめに

国有林野の使用料(注 5)とは、国有林野を国有林当局以外のものに貸付、あるいは使用(注 6)させる対価として国有林当局が受け取る金銭のことであり、一般的には地代、賃貸料、小作料に相当するものである(林野庁内森林利活用研究会、1992)。

既に述べてきたとおり、国有林野の貸付・使用の制度は、いわゆる地元施設制度のひとつであり、旧来的には地元住民による農民的利用を主とした制度であったが、昨今の情勢を反映して、現在ではヒューマン・グリーン・プラン等のレクリエーション用地、分収育林とセットにして貸付される別荘地(ふれあいの郷)等、森林レクリエーション事業的利用が増大しつつある。こうした新たな形態での国有林利用は、国民のレクリエーション需要に対応するとともに、地元山村地域にとっては、有効な地域振興策のひとつとなり得る可能性を持つといえる。

しかしながら、国有林野事業の経営悪化を反映し、国有林野の貸付・使用、とりわけ森林レクリエーション事業的利用については、現在では自己収入確保策の一環として位置づけられるに至った。一連の「改善計画」の中では、民間活力を活用しての大規模な森林レクリエーション事業(HGP)等を積極的に推進し、その使用料収入の増大に資することが明言されてきたのである。これは、国有林野の貸付・使用件数の増大を意味するだけでなく、実際には使用料の「適正化」と称する算定方式そのものの変更＝使用料の引き上げも伴っていることに留意しなければならない。こうした「財政再建策」としての意味合いが極めて強い国有林の開発志向は、環境破壊あるいは農山村地域社会の健全な発展を阻害するという観点から各地で批判を浴びているが、一方で使用料の引き上げに対しても、国有林野の貸付・使用等を受けている事業者から不満の声が上がっている(注 7)。

---

(注 5) 本稿で言う「使用料」は、契約による「貸付使用料」、および使用許可による使用料を意味する。

(注 6) 「契約による貸付と使用の区分については、国有林野の立木度(括弧内省略-著者)により判断される。」(林野庁内森林利活用研究会、1992)

(注 7) こうした使用料の引き上げへの反対を発端に、1992年には北アルプスの国有林内で山小屋を営営する事業者が林野庁を相手取り訴訟を起こした(国有林野使用不許可処分取消請求事件(平成3年行ウ第1号))。約7年に及んだ裁判の後、富山地方裁判所は原告の訴えを全面的に退けたが、原告は控訴し、現在も係争中である。

本節では、第一に算定方式の変更に関する規定的な側面を整理し、第二に国有林野事業の展開とともに算定方式の変更がどのように行われてきたかを明らかにする。そして、特に端的な事例である森林レクリエーション事業用地を対象に若干の事例分析を行い、国有林野使用料の算定方式の変更に係わる諸問題を考察する。尚、本節の記述は1994年～1995年度の研究成果を基にしている。現在では、「国有林野法」が「国有林野の管理経営に関する法律」と改正されるなど、いくつかの法律、通達は改正されているが、基本的な仕組みに関する大きな変更は無いため、成果をそのまま用いることとした。章末にて最新の動向について若干補足する。

## 2 国有林野の使用料算定方式

### (1) 国有林野およびその貸付・使用の法的規定

第一に、国有林野は国有財産法に規定される国有財産としての性格を有し、①行政財産であり、かつ企業用財産である「要存置林野」と②普通財産である「不要存置林野」とで構成されている(国有財産法第3条、国有林野法第2条)。このうち、今回問題としている森林レクリエーション事業用地等が属する前者の場合の利用あるいは処分等に係わる規定は次の通りである。

行政財産は、各省各庁の長に管理を委ねられており(国有財産法第5条)、管理者に広い裁量権がある。そして、基本的に貸し付け、交換、売払い、譲与、出資の目的とすること、私権の設定は認められていないが、その用途または目的を妨げない限度において、その使用または収益(事業としてこれを利用すること)を許可することができる(国有財産法第18条1項、3項)。また、この許可を受けてする行政財産の使用または収益については、借地法および借家法の規定は適用しない(国有財産法第18条5項)。

このように、行政財産としての国有林野は法律上は原則としてその使用・収益を認め得ない財産であるといえる。しかし、国有財産法の特別法である国有林野法は第7条において行政財産である要存置林野においても貸付・使用を認め、分収造林、共用林野の設定も可能であり、借受人については地元住民に優先権があることが定められている(国有林野管理規程50・60条)(塩谷, 1993b)。つまり、地元住民による国有林野の利用は財産権として保障されており、国有林野形成

過程の歴史的事情を反映した地元施設制度の法的枠組みがここで定められているのである。これが第二の性格である。

しかしながら、森林レクリエーション事業用地としての利用については国有林野法第7条が適用されず、国有財産法第18条の3項に復帰する(塩谷, 1993b)。すなわち、契約による貸付・使用ではなく、借受人は林野庁の裁量の範囲で「使用許可」を受けるに過ぎない。これについては以下の点で合理性が指摘できる。普通、森林レクリエーション事業用地が位置するのは、国有林の中でも特に風光明媚な場所、生態学的に貴重な森林の近隣である。このような場合、その森林の持つ経済的機能と公益的機能との調和を保ち、また、国家＝国民の財産としての公共性を十分に発揮するために、国有林側の専門的、技術的な見地からの「裁量」が広く発揮されることが望ましいからである。

しかしながら、国有林野および国有林野事業に対する林野庁の広い「裁量権」は、一方で内部規定のみに基づく「通達行政」、すなわち林野庁の事情に基づく「判断」で国有林野事業を如何様にも「企業的に」運営できる体制を可能としていることに留意する必要がある(塩谷, 1993)。

## (2) 国有林野の使用料算定方式に係わる規定

国有財産の使用料については、財政法第9条①に「適正な対価」との規定があるのみであり(注8)、国有財産法においても算定方式等についての具体的な規定は存在しない。これは、当該財産を管理する行政庁に広く裁量の権限を与えるべきとの考え方に基づくためである。そして、国有林野の使用料については、訓令である国有林野管理規程において「貸付料又は使用料の年額は、法令に別段の定めがある場合を除き、当該林野につき用途等に応じて林野庁長官が定める算定方式を適用して得られる金額とする。」(国有林野管理規程第25条1項)とされている。すなわち、どのような算定方式を採用し、またどのように変更するかは林野庁長官の自由裁量に全く委ねられているのである。

## (3) 国有林野の使用料算定方式の概略的説明

---

(注8) 「国の財産は法律に基づく場合を除く外、これを交換しその他支払手段として使用し、又適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない」(財政法第9条①)

国有林野の使用料の算定に際しては、基本的に当該国有林野の評価額に用途毎に決められた料率を乗じる方式(以下、「地価方式」とする)が適用されているが、森林レクリエーション事業用地として国有林野を利用する場合には、当該林野を使用することによって生じる売上高と、その発生に寄与した累計設備投資額をもとに算定する方式(以下、「収益方式」とする)が適用されている。それぞれの方式の概略は次の通りである(注9)。

#### ① 地価方式

地価方式が適用されるのは、「耕作用」、「森林レクリエーション事業用」、「電気通信線路用」を除くすべての場合である(無償貸付・使用が認められている場合を除く)。具体的には、土地の評価額(契約時の時価)に一定の料率を乗じて算定される。この料率は、現行の通達では2.5～6%であり、貸付、使用の別、営利利用か非営利利用かによって区別される。この場合、貸付より使用が、また、営利利用が非営利利用よりも高く設定されている。

#### ② 収益方式

収益方式による使用料は、当該事業の売上高(前事業年度の売上総額、利益ではない)と、当該売上高の発生に寄与した累計設備投資額を基に算定する。基本的には、業種を販売業、飲食業、旅館業、索道業の4つに区分し、各々について定められた料率を売上高に乗じて算出される。また、累計設備投資額に「損益分岐点率」(注10)を乗じて得られる「損益分岐点相当額」をもとに、同一の業種であっても各々の利益の程度を勘案し、先の料率に一定の格差をつけている(注11)。つまり、利益を上げているとされた事業主にはより多くの使用料が課せられることになる。こうして、現行の制度では売上高の0.45%(販売業で利益の少ないとされた事例)～9%(索道業で利益の極めて高いとされた事例)が使用料となる。

---

(注9) 林野庁通達「貸付、分収造林、共用林野等の取扱について」(54林野管第96号)による。

(注10) 「損益分岐点」とはある事業の損失と利益の分かれ目となる売上高を意味し、経営分析上の指標を意味する。従って、本来ならば個々の事業毎に、あるいは年々変動する。しかし、林野庁が1968年に行った調査の結果、業種毎に設備投資原価に対する損益分岐点売上高の割合(=損益分岐点率)がほぼ一定の数値で代表されることが明らかになったとして、こうした方法が便宜的に採用されている。これについては、国有林野使用不許可処分取消請求事件(平成3年行ウ第1号)「平成4年1月24日付被告準備書面(2)」16・17p.を参照。

(注11) 具体的には、売上高を、「損益分岐点相当額」以下に相当する部分と、これ以上に相当する部分とに分け、「利益」とされた後者の部分に前者よりも高い料率が課せられる。

なお、この方式で算定された使用料が、「地価方式」による使用料を下回った場合は、前者によって算定された金額をもって使用料とされる。

### 3 国有林野事業の展開と使用料算定方式の変遷

#### (1) 「収益方式」の登場

従来、基本的に「地価方式」のみが適用されてきた国有林野使用料の算定に、「収益方式」が初めて適用されたのは 1972 年の「レクリエーションの森制度」の発足と同時であった。我が国では 1950 年代後半より国民の間に余暇の増大が見られはじめ、スキー等のレクリエーション需要が急激に増大した。当時の経済の飛躍的な上昇とも相まって、林地へ旺盛な観光開発要請が押し寄せ、国有林においても 1959 年に「国設スキー場制度」が発足するなど、森林レクリエーション事業用地としての利用の制度的な整備に着手した。しかし、1966 年の第 52 回国会衆議院議員決算委員会においてこうした目的の国有林野利用について、「森林の安価な地価を基準に算定された使用料は安すぎてレクリエーション開発適地となってしまう。収入金に見合った使用料をとらない限り、国有林が皆観光地化してしまうのではないか。」という点が問題とされ、国有林側は制度の見直しを迫られたのである(注 12)。そして、1973 年の通達「レクリエーション事業地使用料取扱要領について」により、まずは索道業のみ「収益方式」が導入された(注 13)。

以上のことから、この時期の使用料算定方式の一部変更は、当時の旺盛なレクリエーション開発圧に対する行政側および国有林側の懸念から生じたものであると言えよう。

#### (2) 「改善計画」と使用料算定方式

1978 年に登場した「改善計画」は現在までに 4 度の改訂を経ているが、国有林野の貸付・使用および使用料について初めて言及されたのは 1984 年の第 2 次「改善計画」においてである。こ

---

(注 12) 国有林野使用不許可処分取消請求事件(平成 3 年行ウ第 1 号)「平成 4 年 12 月 18 日付被告準備書面(5)」, 1-3p を参照。

(注 13) 1996 年の国会での議論で「安すぎる」として指摘されたのは、特にスキー場に係わる使用料のことだと推察される。なぜならば、国有林内のスキー場において、借受人に使用許可が与えられるのはリフト敷のみであり、広大なゲレンデは林地保全の見地から営林署の管轄下におかれる。つまり、広い面積が占有され、事実上木材の生産が不可能になるにも拘らず、地価方式による使用料の算定の対象は極めて小さな面積になるのである。

では、森林レクリエーション事業の推進を収入確保策の中に初めて位置づけ、民間活力を積極的に導入してこれを行い、貸付料収入等の増大に資するとされた。そして、これと時期を同じくして森林レクリエーション事業用地において「収益方式」適用の事業が拡大され、索道業のほか、販売業、飲食業、旅館業がその対象とされたのである。「地価方式」から「収益方式」への転換は事実上使用料の値上げを意味し、業者によっては激増する事態も生じうる。そこで、激変緩和措置として算定方式の変更によって使用料が著しく増加し、一度に徴収することが適当でないとする時には以前の「地価方式」による使用料の1.2～1.5倍(使用許可の更新時期によって区分される)を変更後1年目の使用料とし、「収益方式」による算定額に達するまで、以後毎年前年の1.2～1.5倍を徴収する旨が定められた。

次に、1987年の第3次「改善計画」においては、森林レクリエーション事業に加え、同年スタートしたヒューマン・グリーン・プランを収入確保策として位置づけ、使用料収入の増大を期し、さらに、使用料の適正化を図ることが明言された。これに沿って、ほぼすべての用途の算定方式が同年の通達「貸付け、分収造林、共用林野等の取扱いについて」によって変更されたのである。具体的には、①地価方式の料率の引き上げ、②索道事業に関する収益方式の料率の引き上げ、③無償または減額貸付の原則不適用、がその内容である。このうち②について例を挙げれば、当年の売上が20億円、累計設備投資額が50億円のスキー場の使用料は算定方式変更前が3750万円であるのに対し、変更後は5437万円となり、約1.45倍の値上げになる(注14)。なお、この場合も前述の激変緩和措置が定められている。

以上が現在までの使用料算定方式変更の経過であり、特に森林レクリエーション事業に係わる部分でこれらが行われてきた。そして、1973年の算定方式の一部変更＝「収益方式」の導入が当時の国有林野利用の「新しい」用途への対応という面が見られるのに対し、1984年以降の変更は「改善計画」の範疇における資産の見直しであり、自己収入確保策としての位置づけが色濃く反映されている。すなわち、民間活力を活用したレクリエーション開発を推進することで使用許可件数の

---

(注14) 索道業に係わる使用料の更なる引き上げを含んだ算定方式の改正案が1991年に出されている。索道事業者からの強い反発により改正案は実現しなかったが、この案を文中の例に適用すると貸付使用料は7680万円余りと、さらに1.4倍となる。前回の変更からわずか4年後にこうした見直し案が出されたことに着目すべきである。

増大、大規模化を図ることと一体となって算定方式の変更＝使用料の引き上げが行われてきたのである。

#### 4 森林レクリエーション事業に係わる使用料の動向

以上を踏まえた上で、森林レクリエーション事業に係わる使用料の動向を、①事業全体、②索道事業、③旅館業(山小屋)の3点について述べる。なお、使用料に関する個別のデータについては十分に得られておらず、必ずしも事業全体の実態を反映しているとは言えないことを付言しておく。

##### (1) 森林レクリエーション事業全体の使用料収入の動向

まず、国有林の森林レクリエーション事業全体における使用料収入の推移を図-1に示す。1993年時点の使用料収入 37 億円でも国有林野事業の自己収入全体で見れば 1.8%を占めるに過ぎないが、この図からは確実に増大していることがわかる。特に 1987 年以降の増大は顕著であるが、使用許可件数の増大と算定方式の変更の双方が影響していると思われる。

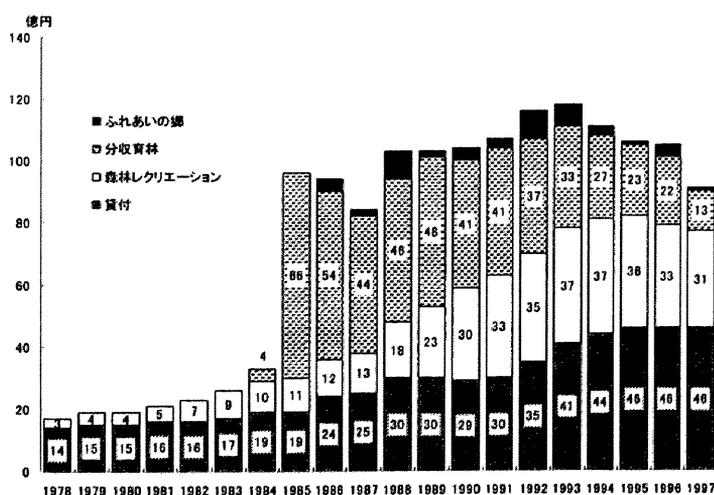


図 2-1. 国有林野事業における国有林野使用料等収入の推移  
注: 1) 「国有林野事業の改善の推進状況」1997 年版より作成。

##### (2) 索道業における使用料の動向

ここでは 1992 年に筆者が行った調査に基づき、N 県 O スキー場の事例について述べる。O ス

スキー場は 1971 年に開設され、現在では年間延べ 60 万人の利用者を数える。1992 年の累計設備投資額は 100 億円を超え、約 20 億円の売上を計上している。

当該スキー場における使用料および各算定因子の推移を図 2-2 に示す。算定方式が変更された 1987 年に使用料が著増しているのがわかる。1987 年の売上高は前年比で 1.04 倍であるのに対し、使用料は 2.5 倍にも達している。前述の通り、本来ならば算定方式の変更に伴う使用料の激増には「激変緩和措置」が適用されるはずであるが、この事例では適用された形跡がない。

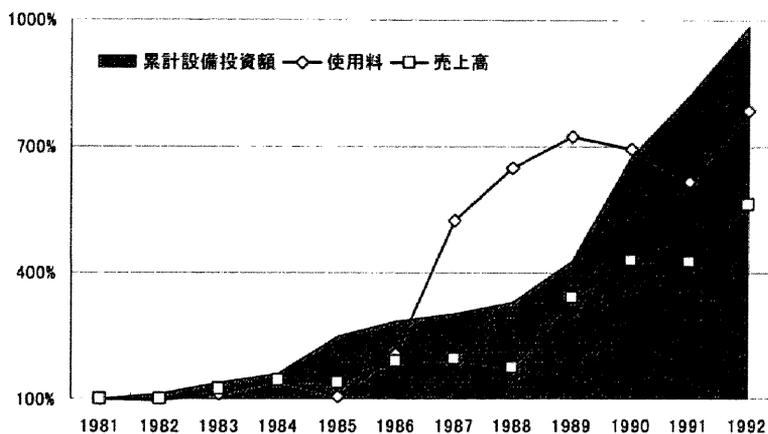


図 2-2. O スキー場における使用料および各算定因子の推移

注: 1) O 村役場資料および聞き取り調査により作成。2) 「収益方式」では前年度の売上高および累計設備投資額が当年度の算定因子となるので、この図では前年度の売上高および累計設備投資額を問う年度の使用料と対応させている。

### (3) 旅館業における使用料の動向

ここでは、北アルプスの国有林野内で営業を行う山小屋の事例 2 件を取り上げる(注 15)。

山小屋 A・B における使用料の 1984 年を基点とした推移および対前年伸び率を図 2-3、図 2-4 に示す。旅館業への「収益方式」の適用は 1984 年であるが、A・B にこれが適用されたのは契約更新後の 1987 年であり、1986 年を境に使用料が増加しているのがわかる。(図 2-3 に見られる 1987 年以前の微増の原因は不明である)また、図 2-4 に示されているように、A については 87 年、88 年、B については 87 年、88 年、89 年に「激変緩和措置」の対前年 1.5 倍が適用されている。

(注 15) このデータは、(注 7)の訴訟の原告である伊藤正一氏が 1992 年に行ったアンケート調査の結果を参考にしている。

しかしながら、1984年と比較すると、1991年の時点でAについては約5倍、Bについては約5.7倍(具体的にはAが約26万円から130万円、Bが6万円から34万円)に達しており、大幅な使用料の引き上げであることに変わりない。

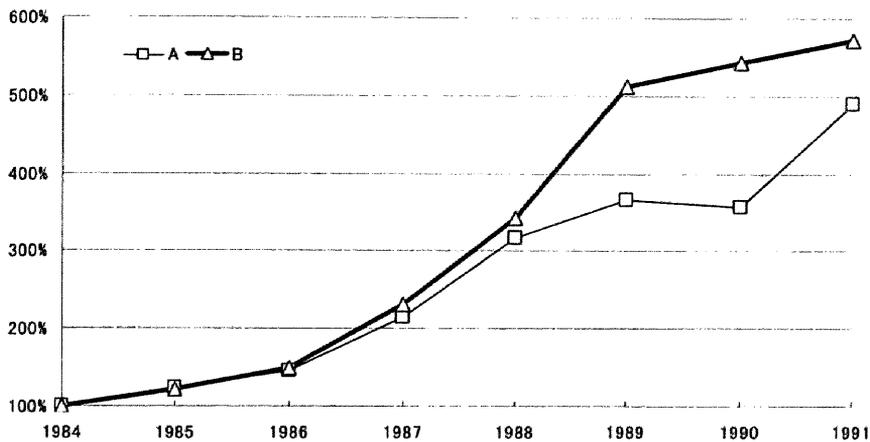


図 2-3. 山小屋 A・B における使用料の推移(1984年基点)

注:1) この図は(注 7)で述べた訴訟の原告である伊藤正一氏が1992年度に行ったアンケート調査の結果を基に作成した。

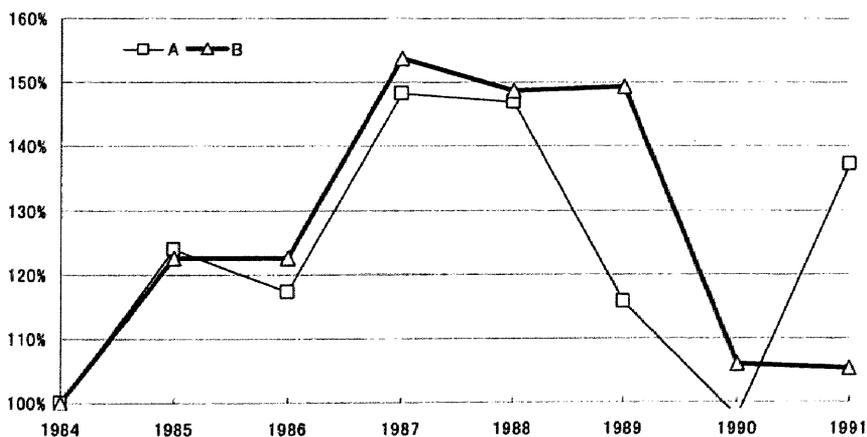


図 2-4. 山小屋 A・B における使用料の推移(対前年比)

注:1) この図は(注 7)で述べた訴訟の原告である伊藤正一氏が1992年度に行ったアンケート調査の結果を基に作成した。

## 5 まとめ

以上述べたように、国有林が「適正化」として行った使用料算定方式の変更とは使用料の引き上げを意味する。特に森林レクリエーション事業に関しては大幅な引き上げであることが明らかとなった。国有林野は行政財産であり、民間の借地法、借家法は適用されないことは既に述べたが、ひとつの試みとして、あえて民間の地代と比較して見よう。1985年の実態調査によれば、東京都23区内における更地価格に対する継続地代の年額割合は、商業地について平均0.52%、新宿区内では0.58%と算定されている(注16)。これに対し、国有林野使用料の際の「地価方式」による使用料は当該林野の時価の2.5%~6%である。すなわち、「地価方式」においても大変高額な地代であることがわかる。また、「民間では、消費物価や固定資産税の上昇などを勘案して、年3ないし5%の範囲で地代増額が認められるに過ぎない(注17)。」とされている。つまり、民間では年に1.03~1.05倍の値上げしか許されないことになる。

このように、国有林野の使用料の引き上げは民間の実態をはるかに超えていることは事例分析からも明らかである。ただし、森林レクリエーション事業的利用に対する使用料を「林業用地」として算定された土地価格を基準に算定したものが適正なのかどうかという点にはまだ議論の余地が残されているといえるだろう。

しかしながら、こうしたことが国有林野事業の財政悪化を最大の理由としながらすべて林野庁長官の「自由裁量」と内部の通達・訓令のみで行われている現状は問題とされるべきである。なぜならば、国土の2割を占める広大な国有林野に対して国有林当局が保障されている幅広い「裁量権」は、いまや森林の国家的所有の意義の拠り所とされる「公共性の発揮」ではなく、あくまでも「企業的」に事業を遂行するために、そして莫大な債務を解消するために発揮されていることは様々な論者から指摘される通りであり、本稿で取り上げた使用料算定方式の変遷にも明白に現れている。

---

(注16) 日税不動産鑑定士会「昭和60年1月1日現在・実態調べ」を参照。

(注17) 国有林野使用不許可処分取消請求事件(平成3年行ウ第1号)「平成4年4月24日付被告準備書面」, 16pを参照。

#### 《補足：森林レクリエーション事業用地使用料算定方式に関する最新動向》

先述の通り、収益方式による使用料算定は、「設備投資累計額」に業種によって定めた「損益分岐点率」を乗じて算定された「損益分岐点相当額」を基準として利益の多寡を判断し、これを超えた分の売上についてはより高い料率、下回った分についてはより低い料率が課せられることになっている。また、売上高が「損益分岐点相当額」の 1/2 に満たない場合は、「損益分岐点相当額」の 1/2 を「みなし売上高」とするというルールが定められていた。すなわち、どんなに実際の売上高が減少したとしても、「損益分岐点相当額」の 1/2 よりかは下がったとみなされないため、ある一定の金額以上には国有林野使用料は減額されないということになる。ところが、昨今の経済情勢の変化に伴い、特にスキー場を中心に利用者数や観光消費額が急激に減少しており、全国的に森林レクリエーション事業施設の売上が急減した。その結果、実際の売上高がこの「みなし売上高」を大幅に下回るケースが多発することとなり、国有林野使用料が経営の大きな負担となっていっていった。そこで、索道事業者団体を中心に使用料算定方式の見直しを求める陳情が多く寄せられ、国有林としても対処せざるを得なくなった。そして 2002 年度頃より実態調査を行い、2003 年度より「森林レクリエーション事業用地使用料取扱要領」が一部改正された。具体的には、①索道業により高い料率を課していた区分を撤廃し、全業種一律の料率とした、②「みなし売上高」の率を「損益分岐点相当額」の 1/3 に引き下げた、③国有林野使用料の調整措置を導入した(最大で前年度の 1.2 倍、最小で前年度の 0.8 倍)、の主に 3 点であり、実質的には国有林野使用料の引き下げとなっている。

#### 第4節 小括

以上のように、国有林野における森林レクリエーション事業は、戦前及び戦後～1960 年代中葉までの「保護林制度」、「国設スキー場制度」等に見られる優れた森林を「保護・管理」する、あるいはレクリエーション的用途の森林を区域区分することによって施業の上での便宜を図るといった受身的な施策を経て、1970 年代前後の過伐体制から減伐体制への転換を迫られた時期においては「自然休養林制度」および「レクリエーションの森制度」として、国有林の公益的機能重視政策の

旗手としての役割を果たしてきた。そして1978年以降、徹底的に「減量経営」・「合理化」路線が推進されていく中で、「ヒューマン・グリーン・プラン」が、極度の赤字財政に苦しむ国有林の起死回生の方策として、林業部門の大幅な縮小を伴いつつ、国有林野事業に台頭してきたのである。

先にも述べたように、従来の「レクリエーションの森制度」が、当時の乱開発に対する批判から生み出されたといった側面を持つものであり、また、「森林レクリエーション」の言わば黎明期にあつて、国民に対して、森林の専門家である国有林なりの立場から、自然休養林等の設置を以って、「森林レクリエーション」というものに対してそのあり方の一例を提示した意義は大きい。

しかしながら、その後の「ヒューマン・グリーン・プラン」は、1980年以降の内需拡大・「民活」路線の推進、「四全総」の策定、さらにリゾート法の施行を背景とする、国策的な「民活」型大規模リゾート開発の一端を担うものである。その上、債務処理のための自己収入の確保を第一とする国有林の姿勢は、こうした森林の大規模リゾート開発に対する批判や顕在化しつつある数々の問題点を抱える開発に対しての規制緩和措置的な性格を有していた。また、同時期に行われた森林レクリエーション事業に関する国有林野使用料算定方式の変更は、国有林野使用料の大幅な値上げにつながり、山小屋等の公共性の高い施設の経営を危うくさせる等の問題を引き起こしたのである。このことは正に当時の森林レクリエーション事業推進の主眼が「国民への良質なレクリエーションの場の供給」ではなく、第一義的には「収入確保策」としての位置づけにあったことを示していると言えるだろう。先にも述べた通り、1990年代初頭のバブル経済崩壊以降、景気の急激な悪化により多くの地域で計画が頓挫した。2001年6月には国土交通省から全国の知事あてに「総合保養地域整備基本構想の総点検の実施について」と題した通知が送られ、事業者が撤退するなど収益の見込めない施設建設を取りやめるなど、基本構想の見直しが指示された。国が調べたところ、リゾート法で承認された42構想のうち、建設にこぎつけたのは約25%、未着手が約5000施設あるという。また、リゾート施設を運営する第三セクターの半数以上が赤字経営であると言われ、地域にとっては大変な「荷物」を背負う結果となった(注18)。こうした無謀ともいえる開発計画の一端を担ってきた点について、国有林は大いに批判されるべきである。

---

(注18) 2001年7月31日付け「朝日新聞」より。

1990年代以降の特徴は、「利用者協力金制度」の本格的導入や、都市住民を対象とした分収育林制度や、実際に森林づくり活動の場を提供するなど、いわゆる「国民参加の森づくり」と連動した展開となっていることである。第1章でも明らかにしたように、現段階において国有林は広く国民一般から資金提供も含む「理解と協力」を得るべく、新たに国有林と「社会」との関係を構築することを目指している。森林レクリエーション事業に代表される「都市的ニーズ」への対応は、こうした関係の主軸として重要な位置付けを与えられており、その意味で、森林レクリエーション事業は「国民の森林」という理念の象徴として、「国民参加」やボランティア等への協力要請を進める「梃子」としての役割を担っているのである。その一方で、森林レクリエーション事業の「収入確保策」としての位置づけは、現時点ではこうした方向への新たな展開は具体的に見られないものの、制度の上では「公衆保健計画制度」によって、より一層民間事業体に有利な条件で大規模な開発が可能となるような整備が進められている。「抜本的改革」路線下において、国有林は、特別会計が継承した1兆円の債務を返済していくこととなる。より一層厳しい「自主的改善努力」が要請される今後、再び国有林野が大規模な森林開発に晒される可能性は十分にあるといえるだろう。

## 第2章 引用文献

青柳朋夫(1976)国有林経営と自然休養林. グリーン・エイジ 35:23-28.

国有林問題研究会(1990)新・国有林全科. 325pp, 日本林業調査会, 東京.

丸山宏(1994)近代日本公園史の研究. 380pp, 思文閣出版, 京都.

日本林業調査会(1965)解説・国有林の役割りと経営—中央森林審議会答申の理解のために—. 312pp, 日本林業調査会, 東京.

林野庁(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—. 439pp, 日本林業調査会, 東京.

林野庁内森林利活用研究会(1992)地域振興と森林の利活用. 307pp, ぎょうせい, 東京.

林野弘済会(2004)管理事務. 348pp, 林野弘済会, 東京.

- リゾート・ゴルフ場問題全国連絡会編(1998)検証・リゾート開発. 333pp, 緑風出版, 東京.
- 塩谷弘康(1993)国有林野法制度の現代的課題. (新国有林論－森林環境問題を問う－. 黒木三郎・山口孝・橋本玲子・笠原義人編, 311pp, 大月書店, 東京). 68-89
- 田代今朝広(1990)国有林におけるレクリエーションの森制度とその再編について. しんりんほぜん 43:18-21.
- 照井靖男(1972)国有林野事業と森林レクリエーションに関する覚え書. 林業経済 290:23～26.
- 上田千古・小池文夫(1968)自然休養林について. 林野時報 15(6):16.
- 鷺尾良司(1972)戦後国有林野経営の展開過程. (林業の展開と山村経済. 塩谷勉・黒田迪夫編, 466pp, 御茶の水書房, 東京). 237-268.
- 渡邊宏美(2004)国有林野における「森林探勝型」レクリエーション施設管理運営体制の現状と課題－利用者協力金制度に着目して－. 74pp, 修士学位論文(名古屋大学大学院生命農学研究科生物圏資源学専攻)
- 依光良三(1984)日本の森林・緑資源. 208pp, 東洋経済新報社, 東京.
- 依光良三(1987)国土開発政策と森林・山村－四全総・リゾート開発を中心として－. 林業経済研究 112:2-13.

### 第3章 「流域管理システム」下における国有林請負事業体の展開—木曾谷流域を事例として—

#### 第1節 本章の課題

第1章で述べた通り、国有林野事業の「請負」(注1)は、1950年代初頭に端を発し、国有林経営自体の資本主義的合理化や、雇用関係の民主化の過程で、大量の地元臨時労働力を請負事業体に置き換える形で導入された(鈴木, 1983)。そして1970年代後半以降、国有林当局は一連の「改善計画」において、経営合理化の観点から国有林野事業の直営・直用部分を最低限に縮減して民間事業体等への請負化を進める「民営化」路線を追求し、その方針は、1998年の「抜本的改革」によってついに「全面請負化」にまで到達したのである(注2)。

一方、1991年の森林法改正によって、官民一体および上下流一体となった「流域管理システム」の構築が柱として打ち出されてから、既に10年以上が経過している。そもそも、こうした仕組みが必要とされたのは、国有林野事業の経営縮小・「民営化」路線の必然的な所産でもあった。すなわち、直営部分を極限まで縮小する以上、民間事業体等に事業を請負わせるより他になく、また、事業量激減の見通しの下、請負事業体をこれ以上国有林専属の形で維持することは困難であり、一部は民有林の担い手として吸収して欲しいとの思惑からである(鈴木, 2001)。よって、「流域管理システム」下における国有林野事業運営の大きな狙いのひとつは、今後、直営に代って担い手足り得る林業事業体の「選別」を伴う育成・強化にあったといつてよい。1991年の第4次「改善計画」においては、国有林材販売方法の改善合理化(立木販売を指向)および事業実行形態の改善(民間実行を徹底)と共に、林業事業体の育成・強化を「林業事業体の登録制度の活用、請負事業の計画的発注、間伐木等の販売、林業事業体の合併、事業の協業化・共同化等の誘導を通じた経営の安定強化策」を通じて図るとしている。しかし、これらはすべて国有林経営の大幅な縮小と生産的事業量の激減の中での、言わば縮小再編策として具体化されてきたことから、地元地域社会経済に対して深刻な影響を与えずにはおかなかった。

---

(注1) 本章で分析の対象とする請負事業は、製品生産および造林事業関係のみに限定し、治山・林道事業関連は除く。尚、立木販売は「請負」ではないが、国有林野事業における生産過程の外部化＝「民営化」の一側面として広義に捉え、分析に含めることとした。

(注2) 「国有林野事業改革のための特別措置法」第7条を参照のこと。

本章では、国有林と地元地域社会との歴史的相互関係におけるもう一方の典型である「国有林経営を通じた関係」について、その今日的諸相の中でも重要な部分を為している国有林請負事業体の諸問題に焦点を当てることとする。具体的には、中部森林管理局管内木曾谷流域を事例として「流域管理システム」下での事業運営を掲げる国有林野事業の現状と、その事業展開が地域の請負事業体に与えた影響について分析し、「全面請負化」がもたらす諸問題を実態的に明らかにする。その上で、地域林業の担い手でもある請負事業体の発展のために国有林が果たすべき役割について考察を行う。その際、森林レクリエーション事業的国有林野利用などの「新たな国有林野利用」との連関にも留意しながら事例を見ていくこととする。

そのための研究方法としては、まず、1990年代の木曾谷流域における国有林野事業の展開について、事業統計書等のデータおよび木曾森林管理署への聞き取り調査によって明らかにした。次に、本流域の国有林請負事業体について、その事業形態、請負事業規模の推移、国有林との関係の変化や立木のシステム販売など国有林の新しい事業運営への対応等について明らかにするために、2001年10月初旬～11月下旬に郵送によるアンケート調査を実施した。対象は、本流域における登録事業体30事業体のうち、ヘリコプター会社5社を除く25事業体（5事業協同組合、6森林組合（注3）、14民間会社）とし、調査票の回収率は80%であった（20通回収/25通送付）。さらに、これらの中の主要な事業体に対して、より詳細な経営動向などについて個別に聞き取り調査を行った。

## 第2節 木曾谷流域における国有林野事業の展開－「流域管理システム」下の動向－

### 1 木曾谷流域の概要

木曾谷流域は、長野県の南西部に位置し、木曾郡3町8村からなる。総面積16万9,000haのうち森林率は94%と極めて高く、国有林野が全体の約6割を占めている。一帯は、木曾ヒノキ等優良天然林資源の産地として有名であるが、近年では資源の枯渇が深刻化している。また、その

---

（注3）木曾谷流域の森林組合は2002年にそれまでの8組体制から2組体制に合併・再編された。本調査においては、合併以前の森林組合のうち国有林登録事業体となっている6組合を調査対象として選定した。

対策の遅れのために急激な伐採量の縮減を余儀なくされ、地元林業・林産業にとっては大打撃となっている。

他方、私有林はヒノキ、カラマツの人工林が主体で、5～10 齢級が約 5 割を占めている。特にカラマツは 7～9 齢級が全体の 8 割を占めているが、ヒノキに比べて材価が安いために森林所有者の経営意欲が低く、除間伐など保育の遅れによる質の低下が懸念されている。こうしたことから本流域では、これまでの木曾ヒノキ資源中心の供給から人工林ヒノキ資源に重点を置いた生産・供給体制へと、地域林業構造の一大転換期を迎えており、ここ 10 年間の流域管理システム推進の大きな柱となっている(鳥澤・植木, 1996; 吉永, 1999)。但し、人工林ヒノキ資源のうち、伐期に達する林分の大部分は国有林野内に存在していることから、当面は国有林依存型の木材生産・供給体制を続けざるを得ない状況にある。

## 2 1990 年代における木曾谷国有林野事業の動向

木曾谷国有林野事業の歴史的展開については第 5 章において詳述するので、ここでは本章の課題に関わる部分についてのみ簡潔に述べていくこととする。

1990 年代における木曾谷国有林野事業の動向に関するいくつかの指標を表 3-1 にまとめた(注 4)。ここからわかるように、木曾谷国有林においては、この時期、組織体制・人員規模の縮減から、生産的事業の縮小、資源供給構造の変化、事業の「民営化」、および「抜本的改革」以降の「公益林」中心の経営方針への転換に至るまで、どれもかつて経験したことのない規模とスピードで展開し、国有林資源に依存する地元林業・林産業にとっては、まさに激動の時代であったといえる。

特に、製品生産事業と造林事業について特徴を述べておこう。まず、前者について見ると、伐採総量は 1991 年から 2000 年にかけて約 3 分の 1 まで縮小した。その内訳は、間伐の割合が急増していることと、1990 年以降、人工林ヒノキが木曾ヒノキの伐採量を上回り、現在では伐採量全体

---

(注 4) 以下のデータの出所は、特に断らない限り「中部森林管理局事業統計書」および「長野営林局事業統計書」各年版である。

の8割近くを占めていることが特徴的である。つまり、木曾谷国有林の資源供給構造は、この10年間で一変したのである。他方、造林事業について見れば、国有林野事業費による事業量の大幅な減少と、その一方で治山事業費による事業量の増大が特徴的である。1990年代前半までは、治山事業費による事業量は全体の1～2割程度であったが、1995年を境に国有林野事業費による事業量が急減し、最も多かった1997年で8割、現在ではおよそ5～6割が治山事業費による事業であると推定される(注5)。また、1996年から1998年までの国有林野事業費による事業量の極端な減少も、近年には若干回復基調にあり、全体として造林事業量は増加傾向にある。このことは、1999年以降の新たな国有林野の機能区分において、木曾谷国有林の94.5%までが「水土保持林(71.8%)」をはじめとする「公益林」に区分され、「造林事業の予算を確保しやすくなった」(森林管理署職員談)という点とも関連している。但し、製品生産事業が将来にわたって大幅に縮小される以上、造林事業もいずれ縮小することは明白であり、現状の方針下では、国有林野事業が全体として縮小の方向へとあることには変わらない。

以上のように本流域では、国有林の徹底的な経営縮小と資源供給構造の急激な転換という重い課題を背負いつつ、「官民一体」となった流域管理システムの構築を目指さなければならなかったのである。

表 3-1. 木曾谷国有林野事業の動向に関する諸指標

指標	1990年代初頭	⇒	2000年頃
組織体制	8営林署		1森林管理署+1支署+1事務所
職員数	478人(1991)		100人(2000)
作業員数	373人(1991)		88人(2000)
生産の外部化率 <sup>1)</sup>	69%(1991)		90%(1998)
伐採総量	約22万3千m <sup>3</sup> (1991)		約7万5千m <sup>3</sup> (2000)
うち、間伐の割合	23.8%(1991)		49.8%(2000)
造林事業量 <sup>2)</sup>	2641.1ha(1994)		1869.4ha(2000)
うち、治山事業費の割合	9.5%(1994)		49.6%(2000)
木材生産対象林分面積の割合	52.9%(木材生産林)		5.5%(資源の循環利用林)

注:1)「生産の外部化率」とは、当該年度の伐採総量に対する、「請負による製品生産の割合」と、「立木販売の割合」を足し合わせたものである。2)事業統計書には経費別の造林事業量のデータが無いため、ここでは木曾造林事業協同組合の請負事業量総量および経費別事業量のデータを用いて指標としている。併せて(注5)を参照されたい。3)長野営林局事業統計書および中部森林管理局事業統計書各年版より作成

(注5) 木曾造林事業協同組合「造林請負実行高調査表」各年版および木曾地区国有林造林連絡協議会「事業体別・年度別契約高調」より推定した。

### 3 流域林業活性化への取組みの概要

木曾谷流域は、1992年に先導的流域として選定され、同年9月に流域管理システムの推進母体として「木曾谷流域林業活性化センター(以下、活性化センター)(注6)」(事務局:木曾森林組合)並びに「木曾谷流域林業活性化協議会(以下、協議会)(注7)」が設立された。同時に、1980年代末より議論されてきた人工林ヒノキの銘柄化構想の中心であった「“きそひのき”銘柄化推進協議会」を法人化した「木曾林業振興事業協同組合(以下、林振協)」が設立され、以来、前二者は流域管理システム推進のための「計画・立案」を、そして後者は実際に補助事業の受け皿等、「実行」部分を担当するという役割分担の下で、様々な事業を推進している。以下、現在までの取組みについて、その概要を述べれば次の通りである。

当該流域の最重要課題は、「木曾ヒノキなどの天然林資源が減少する中で、育成途上の人工林資源を整備し、木曾ヒノキに代替しうる優良材に仕立て上げ、またそれらを如何に産地として有利に活用できる方向にシフトできるか」という点にあった。そこで、1992年に策定された「木曾谷流域林業活性化基本方針書」では、当該流域の林業活性化の基本的な方向として、①森林整備水準の向上(木曾ヒノキの安定供給とその代替材生産を目的としたヒノキ・カラマツ人工林の施業体系の整備および保育管理の徹底)、②林業生産性の向上(低コスト林業に向けた機械化の推進)、③地域材の産地化・銘柄化の推進(原木市場の整備・充実)、の3本柱が提示された。これまでの10年間の取組みの主要な実績を、これら3本柱の項目にそって「木曾谷流域林業活性化センター活動報告書(各年度版)」よりまとめれば次の通りである。まず、①については、優良材生産のための人工林施業体系や保育管理の徹底を目的とした枝打必要林分の試算、枝打施業の目標値設定などを国有林・民有林共同で整備・公開し、保育面積の拡大、補助事業の拡充が取組まれた。②については、低コスト林業実現を図るために、林振協を補助事業の受け皿として林業機械およ

---

(注6)「活性化センター」の構成員は以下の通り。木曾郡町村会、木曾郡森林組合長会、木曾山林協会、木曾林業振興事業協同組合、長野県林業経営者協会木曾支部、木曾郡国有林野事業対策協議会、長野県森林組合連合会中信木材センター、木曾木材生産事業協同組合、中部森林管理局木曾連絡室、木曾地方事務所。

(注7)「協議会」の構成員は、(注6)に加えて木曾広域連合、郡下11町村長、各森林組合長、木曾森林管理署及び事務所等の長、木曾木材工業協同組合、木曾官材市売協同組合、木曾造林事業協同組合、緑資源公団長野出張所、長野県林業公社木曾支所、学識経験者、長野県労働力支援センター、の各長である。

び高性能林業機械の導入が図られ、リースなど個々の事業体にも導入できる体制が整備された。同時に、木曾谷における高性能林業機械を導入した作業システムの検討、およびオペレータの養成確保のための研修など、ソフト事業も進められた。③については、人工林資源に対応した国有林材・民有林材を一元的に取り扱う原木市場として、「きそひのき」の産地化・銘柄化推進の要として位置づけられてきた「木曾木材流通センター」(経営は林振協)が整備され、補助事業を利用して原木自動選別機や乾燥施設、製品保管庫等を導入し、機能の充実化が図られた。しかし、現実のデータと照らし合わせてみれば、保育管理については、毎年、枝打・間伐技術講習会や普及活動などの地道な取組みが続けられているものの、例えば、1996年に設定された下刈等保育面積の目標値に対する2000年度の達成率は、国有林が52.3%、民有林が64.5%となっており、目標値と実績の間には今なお大きな隔たりがある(表 3-2)。また、林振協による林業機械リース事業についてみると、1997年までは利用実績が増加したものの、その後は減少し、1999年には1997年の約半分の実績に留まった。そして、最も重点的に整備されてきた原木市場の原木取扱量については、1995年の約8000m<sup>3</sup>から1997年には約1万3000m<sup>3</sup>まで増加し、「長年憂慮されてきた地域外への原木流出が抑えられた感があった」(林振協職員談)が、その後の更なる不景気によって減少に転じ、2000年度は約8000m<sup>3</sup>と振り出しに戻ってしまった。

こうした状況にある「流域管理システム」推進の取組みについて、活性化センターや林振協関係者の自己評価では、第一に、これまで木曾谷にはほとんど入らなかった県の林業関係補助金の導入が実現したこと、第二に、林振協および協議会が設立されたことで、ようやく木曾谷の林業・林産業についての、国有林・民有林の違いや、業種、官民の立場を超えた議論の場がひとつになったことを挙げる声が多い。前者については、1992年から現在までに林振協が受け皿となった分のみでも総計約5億円の事業が遂行され、そのうち約2億3000万円が県や国の補助金によって賄われた。また、後者についても、確かに大きな成果であったと言って良い。しかし、前述のデータや国有林野事業の動向と考え合わせると、国有林優良資源の枯渇と民有林資源の未成熟、そして国有林野事業の急激な縮小と昨今の未曾有の林産業不況といった多重苦を前に、地域林業はこの10年で明らかに縮小の方向にあり、この間の取組みで描かれた青写真は未だ具体的な成果をあ

げるには至っておらず、またその見通しも立っていないといえるであろう。

さて、以上述べた通り、これまでの当該流域における取組みは、流域管理システムの基本課題のうち、「国産材時代を実現するための林業生産、加工、流通における条件整備」に関するものでほぼすべてであった。もう一方の「『緑と水』の源泉である多様な森林整備」については、2001年度に新たに策定された実施計画書の中で、上下流との交流による森林整備が基本方針として初めて掲げられ、既に協定等による森林整備への支援を下流域に要請する取組み等が始動している。

表 3-2. 木曾谷流域林業活性化基本計画の目標値及び達成率の推移

		1991	1991-1996	1995	1997	1995-2001	2000	2000
		現況	目標	現況	達成率(%)	目標	現況	達成率(%)
伐採面積 (ha)	国有林			1,005		1,013	605	60
	民有林			130		260	85	33
	小計			1,135		1,273	690	54
新植面積 (ha)	国有林	432	480	386	80	287	150	52
	民有林	144	60	94	157	127	78	61
	小計	576	540	480	89	464	228	49
下刈等保育面積 (ha)	国有林	2,706	3,610	3,170	88	4,726	2,628	56
	民有林	1,982	2,100	1,670	80	1,849	1,193	65
	小計	4,688	5,710	4,840	85	6,575	3,821	58
内間伐面積 (ha)	国有林	548	880	449	51	688	226	33
	民有林	986	1,600	458	29	596	614	103
	小計	1,534	2,480	907	37	1,284	840	65
林道開設 (m)	国有林			9,570		9,832	5,173	53
	民有林			5,169		14,980	4,343	29
	小計			14,739		24,812	9,516	38
林道・作業道 作業道開設 (m)	国有林							
	民有林			3,520		3,100	1,756	57
	小計			3,520		3,100	1,756	57
林業従事者数(人)		738		651		640	427	67
主伐 (千m <sup>3</sup> )	国有林	177	146	110	75	67	37	55
	民有林	15	74	12	16	20	7	35
	小計	192	220	122	55	87	44	51
間伐 (千m <sup>3</sup> )	国有林			30		35	38	109
	民有林			1		1	1	100
	小計			31		36	39	108
原木市場取扱量(千m <sup>3</sup> )				8		17	8	47
製品出荷量(千m <sup>3</sup> )	県内			30		32	23	72
	県外			41		46	26	57

注:1)木曾谷流域林業活性化協議会資料より作成

#### 4 「流域管理システム」下における国有林野事業運営

##### (1) 1990年代における林業事業体の「育成・強化」策の展開

この時期に、林業事業体の「育成・強化」を図るべく新たに現場に導入されたのが、1992年からの「長期協定システム」および「共同請負制度」、そして1994年からの「立木の安定供給システム販売（以下、立木のシステム販売）」である。それぞれの概要は表3-3の通りであるが、まず、長期協定システムについては、原則的には一流域に造林から伐採までをカバーする請負事業体（協定事業体）をひとつ整備することを目標としており、「共同請負制度」とは、素材生産・造林双方を含む複数の事業体で「共同事業体」を結成して共同請負の実施を可能とし、先の協定事業体の整備に向けての移行措置的な役割を果たす制度である。さらに、協定事業体の整備に際しては、「登録制度」の見直し＝審査基準の引き上げを伴っている。1979年に発足した「登録制度」は、資本装備や事業実績、施行管理体制、労働安全衛生、社会保険等について一定の要件を満たした請負事業体を「登録事業体」として認定し、請負契約を登録事業体に限定することで、請負事業体の選別化を図るという制度である。長期協定システムでは当初、協定の相手方は、登録事業体および共同事業体のすべてが対象とされていたが、1999年からは「登録事業体のうち、特に森林管理局長が定める基準に適合するもの」と、登録制度の中にさらに特例規定を設け、より選定基準が強化されている（注8）。基準の引き上げは、地域の実情を踏まえて行なわれるとされているが、例えば、中部森林管理局管内では、約80の登録事業体のうち、協定事業体資格を有すると認定されたのは50事業体程度（2001年度）と、そのハードルは決して低くない。

次に、立木のシステム販売は、国有林材の資源的制約による量的・質的变化、および素材生産部門の縮小と立木販売方式への移行等を背景に、国有林材の販売方式の見直しが検討される中で、1994年度から導入された。1993年に林野庁から出された「国有林材の販売改善の骨子」では、事業運営に競争原理を取り入れるという観点から、これまで地元産業振興策として行なわれてきた地元工場随契は大幅に縮減、素材・立木共に、天然林優良材等需要が旺盛で高価格が期

---

（注8）林野庁通達「素材生産事業、造林事業、間伐木に係る立木販売事業等の長期協定システムによる実施について」（平成11年3月31日11林野業第12号）を参照。なお、国有林登録事業体は1～3級に格付けされており、それぞれ単年度における請負金額の上限が決められている（1級：無制限，2級：3,000万円まで，3級：1,000万円まで）。本通達の改正によって、3級が協定事業体の対象から外された。

待されるものは公売または委託販売，その他の一般材についてはシステム販売を導入・拡大するとの方針が示された。現在では，伝統工芸用材等の例外を除いて原則的に地元工場随契は廃止となり，今後の国有林材の販売は公売かシステム販売（一部の間伐等は長期協定システム）に限定されることになる。また，素材生産は高品質材を産する林分のみで行なう方針であることから（注 9），一般材の販売についてはほとんどが立木のシステム販売になる見通しである。

国有林は，「将来における伐採・造林の請負契約は新たな長期協定システム制度を基本とする予定」（注 10）としている。よって，この「一流域に一協定事業体」という形態こそが，今後の国有林野事業運営が目指す究極の姿であると考えられる。加えて，国有林の販売方法がより競争原理の働く方向へとシフトしていることから，特に国有林への依存度の高い地域にとって，これらの動向は，地域の林業構造を根本的に覆すほどのインパクトであるといっても過言ではないだろう。

表 3-3. 長期協定システムおよび立木のシステム販売の概要

	長期協定システム (システム事業)	立木の安定供給システム販売 (立木のシステム販売)
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・流域管理システムの確立の促進</li> <li>・林業事業体の育成・強化(経営体質の強化, 就労条件向上, 優秀労働力の確保等)</li> <li>・伐採・造林等の全面的な民間委託の推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国産材の需要・販路の確保</li> <li>・地域における中核的な素材生産・素材流通等の担い手の育成</li> <li>・流域管理システムの定着・推進</li> </ul>
対象事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・素材生産業</li> <li>・造林請負事業</li> <li>・間伐木の立木販売事業等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・素材生産事業(一般材生産比率高)</li> </ul>
対象事業体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・登録事業体で局長基準に適合するもの</li> <li>・登録共同事業体</li> <li>・これらから進展し, より結びつきの強い形態となった登録事業体</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・登録事業体 (登録共同事業体を含む)</li> <li>・登録事業体のうち素材生産の実施者と製材工場等との共同買受け</li> </ul>
協定期間	5年以内	5年以内

注:1) 中部森林管理局業務資料および開取り調査の結果から作成

## (2) 新たな販売事業の展開

本流域における立木のシステム販売は，1994 年度から導入された。これまでの実績では，相互

(注 9) 林野庁内部資料(平成 10 年 3 月 24 日付の業界への説明資料)より。

(注 10) (注 9)と同じ。尚，“新たな長期協定システム”とは，(注 8)の通達に基づき，協定事業体の選定基準が強化された長期協定システムを指す。

協定の相手方はすべて「木曽林業振興事業協同組合（以下、林振協）」（注 11）であり、順次、組合員である事業協同組合に入札あるいは委託の形で販売される。最終的に各社で実行される段階では、一口概ね 1,000m<sup>3</sup> 程度である。その際、林振協は立木代の他に、原則的に取扱手数料を徴収しており、主要な収入源となっている。これまでの販売総量は、年によって変動があるが、1998 年以降は増加する傾向にある（図 3-1）。本流域は国有林と地元間の歴史的経緯が深く、高品質材の産地であるため、他地域から見れば例外的に随契による販売が現在でも相当量残っており、立木販売総量に占めるシステム販売の割合は僅か 5～7%でしかない。林振協では、立木の安定的確保のためには、せめて年間 3,000～5,000m<sup>3</sup> ぐらいまで量を拡大して欲しいとの希望を持っている。しかし、その一方で、特にカラマツの場合は、材質の悪さと、安定的な販路の未確立のため、工事用材等相当量の発注があった場合以外には全く利益が出ず、引き受ける請負事業体を探すのに苦労している状況にある。

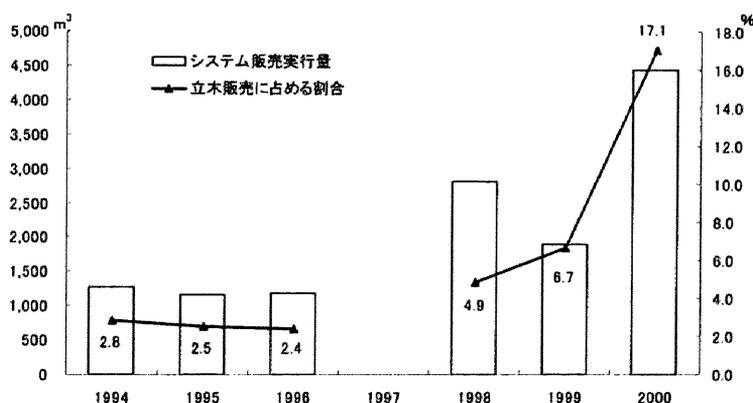


図 3-1. 木曽谷流域における立木のシステム販売の推移  
 注：1) 木曽森林管理署業務資料より作成。2) 1997 年の実績は 0 である。

一方、本流域における長期協定システムは、2002 年度からようやく導入となった。これまで導入に至らなかった最も大きな理由は、やはり協定事業体認定基準の厳しさである。この間、国有林側

（注 11） 木曽林業振興事業協同組合は、流域内の 8 森林組合と 6 事業協同組合で構成されている。主たる業務は林業機械のリース、原木市場の経営、立木のシステム販売の取扱である。

から流域内の請負事業体関係者に課せられていた条件は「造林から伐採まで完全に一本化した事業体の整備」であり、この体制が整ったところから長期協定を締結するという方針が貫かれた。この「完全に一本化」の意味は、「今の 1 社単位でも、共同事業体でもダメ。単業種の合同もダメ。」(G 造林業談:表 3-4 の事業体名による。以下同じ)というもので、中部森林管理局管内では、つい最近まで共同事業体の結成はゼロであった。しかし、「一流域に一事業体」といった考え方は、これまでの地元と国有林との歴史的関係の清算をも含んだ根本的な地域林業構造の再編を迫るものであるだけに、相当な困難を伴うことは想像に難くない。再編の遅れについて、国有林側の見解では、「現状の事業量で何とかやっつけていけるうちは痛みを伴う再編をわざわざする必要を感じなかったのだろう。」(中部森林管理局職員談)と、業者側の意識の問題としているが、請負事業体側では、「各社の資産状況があまりに違い過ぎ、明日にも倒産しそうな会社もある中で合併など考えられなかった。」(G 造林業談)と、この 10 年間の厳しい状況の中では、相当に無理のある再編策であったと受け止めている。その後、2001 年に国有林は「優良事業体が複数あり、国有林野事業の事業量の確保が望める流域については、競争原理の発揮に配慮しつつ、当分の間、流域の分割を検討すること。」(注 12)と方針を若干修正せざるを得なくなった。そして本流域では、流域を 3 つに分割し、それぞれに「共同事業体」を結成してようやく長期協定システムが導入されることとなったのである。

運用はこれからであるが、長期協定システムの最大のメリットであるはずの「安定性・計画性」について、主に素材生産業者の側から、協定を結んでいても「毎年予算がつくかどうか見通しが立たないのでは？」(A 素材業談)と疑問視する声が既に出始めている。

### 第3節 1990 年代木曾谷国有林請負事業体の経営動向と新対応

#### 1 国有林請負事業体の協同組織と事業展開

本流域では、伐採請負、造林請負共にすべて随意契約であり、前者については「木曾木材生産事業協同組合(以下、木生協)」, 後者については、「木曾造林事業協同組合(以下、造林協)」

---

(注 12) 林野庁事務連絡「長期協定システムの推進方法について」(平成 13 年 3 月 30 日付)より。

および各森林組合が契約の相手方となっている。木生協は、1976年に国有林の指導の下で設立され、当初は7社によって組織されていたが、2001年に1社が廃業に至り、現在は6社である。伐採請負事業の一括契約の他、ヘリコプター集材関連の地上作業委託や、冬場の雇用対策としての立木購入(システム販売など)も若干量を取り扱っている。造林協も同様に国有林の指導によって1975年に設立され、現在は1協同組合+6社によって組織されている。また、登録事業体となっている6森林組合は、現段階ではすべて造林事業がメインである。造林請負のうち、造林協が一括契約する部分と、各森林組合が請負う部分の割合は、近年の実績ではおよそ7:3である(注13)。

表 3-4. 1990年代木曾谷国有林請負事業体の経営動向と新たな対応

事業体名	設立年度	資本金(出資金)	事業内容	雇用労働力(うち、通年雇用)	2000年度実績	事業量の推移(国有林のみ)	国有林の割合1989-2000	契約実績	立木のシステム販売協定年産量m <sup>3</sup>	今後の対応	長期協定システム対応	共同事業体として参加
製材生産が主												
(万円)												
A製材業	1950	2,000	製材業40% 製材業17% その他43%	38(23)	9,579	50.6	100%-100%	◎	1999人11,667カラマツ239 2000人11,179カラマツ1,470 2001カラマツ229	○	◎	◎
B製材業	1960	300	製材業100%	13(13)	9,586	68.7	100%-100%	◎	2000人1,946 2001人1,368	◎	◎	◎
C製材業	1982	600	製材業95% その他5%	12(6)	8,421	34.0	100%-90%	×		△	△	◎
D製材業	1982	1,000	製材業100%	8(1)	2,404	53.7	100%-100%	×		○	△	◎
造林が主												
E造林業	1975	300	造林業100% (内木曾90%)	10(10)	214.85	153.0	90%-90%	×		-	◎	◎
F造林業	1951	300	造林業100%	9(1)	171.01	66.0	100%-100%	×		○	n.a.	◎
G造林業	1963	400	造林が主 薪材製材も行う	12(3)	90.75	23.5	95%-50%	○		○	◎	◎
H造林業	1982	1,000	造林業60% 野木場管理等	119(105)	907.38	218.1	98%-98%	×		-	◎	◎
I造林業	1956	500	造林が主 薪材も行う	7(1)	223.55	123.5	n.a.	×		-	-	2001年度廃業
森林組合												
(ha) (1992=100)												
J森組	1982	6,500	造林業70% 製材業30%	44(36)	511.0	82.7	50%-30%	×		○	広域合併(2002)検討中のため、今のところ対応は未定	
K森組	1952	1,100	造林業80%	10(2)	53.0	134.2	n.a.	×		-		
L森組	1952	1,430	造林業80% 製材業20%	12(6)	227.0		1992年度は実績なし	×		○		
M森組	1952	1,100	造林業90%	6(6)	103.0	120.0	90%-40%	×		-		
N森組	1952	1,800	造林業92% 製材業5%	22(18)	191.5	69.5	7%-10%	×		◎		
O森組	1961	4,100	造林業100%	11(11)	403.8	337.5	20%-30%	×		○		
事業協同組合												
(1992=100)												
林振協	1992	120	立木システム販売	-	-	-	-	◎	団1を参照	◎	-	-
木生協	1975	4,276	伐採請負随契	-	47,740m <sup>3</sup>	59.1	-	◎	1999人11,667カラマツ239 2000人12,125カラマツ1,470 2001人1,368カラマツ229	◎	-	-
造林協	1975	100	造林事業随契	-	54,220万円	200.0	-	-	-	-	-	-

注:1) 登録事業体に対するアンケート調査結果および聞き取り調査結果から作成。2) 表中のn.a.は無回答。2.「立木のシステム販売」の「契約実績」◎=あり, ○=予定, ×=なし。3.「今後の対応」と「長期協定システム対応」◎=積極的に導入, ○=条件が合えば, △=積極的ではない, -=対象外。4.「共同事業体として参加」◎=参加, ×=不参加, -=対象外, を示す。3) これらの事業体の他、廃業した2事業体については、アンケートは返送されたものの無記入であったため、表中には入れなかった。4) 本流域の6森林組合については、アンケート調査を行った時点では広域合併を検討中であったため、長期協定システムおよび共同事業体への対応については未定との回答であった。

(注13) (注5)に同じ。

## 2 事業体の経営動向と新たな販売事業への対応(表 3-4)

### (1) 主として伐採請負の事業体

まず木生協全体の動向を見ると、請負事業量は大幅に減少しており、現在の契約実績は、ピーク時の約 6 割となっている。加えて、2001 年度から失業率が増加したことに伴い、3 省協定に基づく職種別の適用賃金が低下し、伐採請負単価の低下を招くなど、非常に厳しい状況が続いている。木生協によれば、この間の請負事業量の減少に対して、各社では全般的に現場労働者の高齢化が進んでいるため(注 14)、経営の多角化等、新たな展開は指向されず、リストラや減給等、経営を縮小して対応している事例がほとんどであるという。切実な例を挙げれば、2001 年の Y 林業の廃業は、「担当地区」であった旧蕨原営林署管内における製品生産事業が 2002 年度以降当面休止されるとの決定に伴うものであった。言わば国有林野事業と運命を共にしたのである。また、昨今では生産現場が奥地化し、体力・技術を要する難しい現場が増えつつあり、木生協ではこれまでのように単に「担当地区」別に事業を割振るのでなく、現場労働者の年齢構成や技術など、各社の受注能力を勘案して事業を配分する必要がでてきたという。

次に、各社について見てみると、最大手の A 素材業以外は、ほぼ素材生産専業であると言って良い。2000 年度の事業規模は、A 素材業、B 素材業が約 9,500m<sup>3</sup>、次いで C 素材業が約 8,400m<sup>3</sup>である。しかし、A 素材業と C 素材業では、伐採請負事業が事業量全体の 8~9 割を占めているのに対し、B 素材業は立木購入(公売)が約 4 割を占めているのが特徴的である。このことは、通年雇用対策と関係しており、A 素材業では主に経営の多角化を図ることによって、そして B 素材業では、冬期の仕事として立木を確保することで高い通年雇用率を保ち得ている。この 10 年間の伐採請負事業量の推移を見ると、各社において 7 割~3 割まで減少している。ところが、同じ期間の各事業体の総売上に対する国有林請負事業の割合の変化を見ると、C 素材業以外は 100%のまま変化しておらず、各社とも、基本的に国有林野事業の縮小と共に自らの経営規模も縮小させることで対応してきたことを意味している。立木のシステム販売については、A 素材業と B

---

(注 14) 中部森林管理局「木曾谷国有林の地域別の森林計画書(H14-24)」によれば、登録事業体の年齢構成は 60 歳以上が 44%を占める。

素材業のみ契約実績がある。しかし、前者は「公売の方が良材が出て利益があるので、現状では随契の減少分をシステム販売で補完しようとは思わない」とし、後者は入札の際の競争緩和(公売は約10社、システム販売なら5社との競争)をメリットとして重視しており、対照的な回答となっている。「今後の対応」については、「経営の多角化(小丸太円柱加工)、異業種との連携(ヒノキ精油工場等)」「(A 素材業)」、「長期協定システムへの積極的参加」(A 素材業、B 素材業)、「民有林事業への参入」(C 素材業)等の方向が主として考えられている。

## (2) 主として造林請負の事業体

先述の通り、造林事業は近年になってピーク時(1994年)の水準まで戻りつつあるが、1996年から1998年にかけての事業量の急減をひとつのきっかけとして、請負事業体の構成に大きな変化が生じた。例えば、本流域南部(旧野尻および南木曾営林署管内)においては、1995年以降、業績悪化による倒産や経営者の高齢化、事業体内の造林部門の廃止により、それまでの7社のうち5社が次々と当該地区の造林請負から撤退(3社)、あるいは廃業(2社)し、残る2社が、廃業した会社の比較的若手の労働者を再雇用しつつ、急速にシェアを拡大している。こうした造林業界の再編および事業量自体の回復もあって、ほとんどの会社で前回のピーク時よりも事業量は増加している。しかし、業者は状況を全く楽観していない。なぜならば、今後、製品生産事業はより一層縮小される見込みであり、従って、近い将来には造林事業の減少も必至であること、また、昨年度あたりから、除伐Ⅱ類や保育間伐などで徐々に素材生産業者の参入が見られること、さらに、森林組合に加え、昨今では森林整備事業への土木建設業者の参入が可能となり(注15)、国有林・民有林を通じて競争が一層厳しくなること等が予想されているからである。

次に、各事業体の状況について、まず民間会社5社について見てみよう。人員規模並びに事業規模の面ではH造林業が突出している。このH造林業は、主として国有林退職者の再雇用先として1982年に設立された。当初は治山工事が主であったが、1990年代に入ってから造林事業が主たる業務となっている。その他、急激な人員削減の影響で人手不足の森林管理署の事務補助

---

(注15) 長野県では2001年度より県が発注する森林整備業務に指名競争入札制度を導入し、素材生産業者や建設業者などにもその門戸を広げた。

を委託されるなど、国有林野事業の合理化と密接に関わった事業展開をしている。その他の 4 社はほぼ同規模であり、E 造林業および F 造林業が造林専業、G 造林業は造林専業であったが、1996 年の事業量急減時から小丸太加工も導入している。I 造林業は、2001 年に経営者の高齢化を理由に廃業し、労働者の一部は H 造林業に再雇用された。H 造林業では労働者の 9 割が通年雇用だが、ほとんどが国有林退職者であるために高齢化が著しく、平均年齢は 66～67 歳に達している。他方、E 造林業、G 造林業では若手労働者も確保している。例えば、G 造林業の現場労働者の平均年齢は 43.2 歳であり、I ターン者が多いのが特徴である。通年雇用は 3 名のみだが、その他 4 名が冬期の仕事として地元スキー場に毎年勤務している(注 16)。各社の事業量の推移を見てみると、H 造林業、E 造林業が増加しており、特に事業体再編の影響で H 造林業がシェアを拡大している。F 造林業、G 造林業では事業量は大きく縮小しているが、総売上における国有林野事業の割合をみると、F 造林業がこの間 100%から変化していないのに対し、G 造林業では 95%から 50%にまで低下している。すなわち、前者は経営の縮小を意味し、後者は民有林事業への参入や小丸太加工等、新たな事業展開を行った結果である。「今後の対応」についてみると、「今後も国有林を中心とし、長期協定システムへも前向きに取組み、事業量を確保する」(H 造林業・E 造林業)と、あくまでも国有林請負で生き残りをかけるタイプと、「民有林や木曾谷以外の地域の仕事を拡大する」(G 造林業)と、国有林依存型の経営を脱するタイプに分化しつつある。

最後に、森林組合の動向を見ていくと、各組合の事業量の推移は、J 森組以外は増加傾向にあり、特に N 森組、O 森組で大幅に増加している。また、総売上における国有林野事業の割合は、J 森組、M 森組では減少し、N 森組、O 森組では増加している。この減少している 2 組合では、1997 年頃から材価の低迷や事業量の減少のため、国有林からの立木購入による素材生産事業を縮小・休止したことが大きく影響している。「今後の対応」については、「民有林事業拡大に期待」や、「国有林に頼らない経営を目指す」など、国有林に依存しない方向への展開が指向されている。このことは、今般の田中知事県政下において大幅な森林整備予算の増額が実現したことの影響が

---

(注 16) スキー場を活用した I ターン者の冬期雇用対策については、大浦ら(2002)および第 5 章第 4 節を参照のこと。

大きい(注 17)。しかし、こうした期待をかけているのは、民間事業者や土木建築業者も同様であり、国有林野事業のみならず、民有林事業でも競争の激化が懸念されている。

#### 第4節 小括

以上の通り、90年代における国有林野事業は、徹底的な経営縮小と「民営化」の最終段階に突入している。本流域においても、事業量の急激な減少や不安定さに加え、資源供給構造の大転換、民有林資源の未成熟といった深刻な問題が同時に押し寄せ、請負事業者は窮地に陥っている。こうした中で、国有林は地元、「事業の安定供給」を“アメ”として、事業者の選別基準の引き上げと、競争原理の導入という“ムチ”によって請負事業者の再編を迫っている。しかし、あまりにも急激な国有林野事業の縮小を同時期に進めたことで、ほとんどの事業者を経営縮小に向かわせ、その結果は多くの事業者の経営展開力を喪失させるものであった。また、立木のシステム販売や長期協定システムについても、肝心の「事業の安定供給」につながるような実績は僅かで、結果的に請負事業者の選別や競争原理の導入など“ムチ”が先行する形となっている。したがって、現在ようやく進んでいるかに見える事業者の「再編」は、地元にとれば「育成・強化」の結果というよりは、「選別・淘汰」によるこれまでの国有林請負事業者体制の「解体」の結果である。その意味では、「流域管理システム」下における国有林野事業の展開とは、「国民の森林」が本来意味する国民的公共性とは対極の徹底的な「国家的公共性」に貫かれた縮小・再編策であり、その結果、崇高な理念とは裏腹に、地域の林業構造と国民の山づくりは危機に瀕している。

事業者の実態分析から明らかである通り、国有林・民有林を問わず、事業量の計画的・安定的な確保こそ、今、最も事業者が望むことである。そのためには勿論、国有林側の事業量拡充の取組みが重要であることは言うまでもないが、本流域の資源構成上、質・量ともにこれまで通りの事業量を確保することが困難であることも事実である。よって、例えば「森林共同整備団地」(注 18)の設

---

(注 17) 2000年10月以降の田中知事県政下における長野県の森林整備予算の当初から2000年度までの伸び率は、全体で152%、特に県単造林については235%と大幅に増額されている。

(注 18) 国有林と民有林との連携の具体的な試みとして、長野県と中部森林管理局の間で「森林共同整備団地の設定に関する覚書」が2001年2月に締結された。民有林と国有林の隣接地域に団地を設け、一括して作業を行うことでコストを低減し双方の間伐を推進することが狙いである。

定等，県や森林組合との協調体制をとり，文字通り「官民一体」となった取組みを現実のものにすることが不可欠である。また，現状では質の悪さ，収益率の低さから業者に敬遠されている一般材の用途拡大等についても，民間業者の自助努力に加え，国有林自らも責任をもって積極的に取り組むべきである。木曾谷の地域林業の発展は，国有林が名実共に「国民の森林」に対応する予算的，組織的，人的措置を講じ，今後，どれだけ計画的・安定的に事業運営が行えるかという点に決定的に左右される。そのためには，事業縮小と「全面請負化」を内実とする現行の「抜本的改革」路線は根本的に見直されなければならないだろう。

### 第3章 引用文献

大浦由美，野口俊邦，佐藤晶子(2002)国有林野における森林レクリエーション事業と地域社会・木曾谷地区を事例として．林業経済研究 48(2):1-8.

鈴木喬(1983)林政総研レポート No.23 国有林と請負事業体. 78pp, (財)林政総合調査研究所, 東京

鈴木喬(2001)山村問題と森林管理の今日的諸相. 林業経済研究 47(1):11~18.

鳥澤園子・植木達人(1996)木曾谷流域における流域管理システムの現状と課題. 林業経済研究 129:129-134.

吉永俊郎(1999)木曾谷流域の流域管理システムについて. 森林計画学会誌 32:31-33.

## 第4章 国有林野地元利用の今日的状況－新潟県旧六日町営林署管内を事例として

### 第1節 本章の課題

第1章で述べたように、近年、国有林と地元地域社会との相互関係は制度的にも実態的にも大きく変貌してきた。本章では、こうした関係の典型のひとつである「土地利用を通じた関係」について、その今日的状況の一端を実態的に明らかにすることを課題としている。そのために、共用林野等、地元施設の設定件数が多く、尚且つスキー場等森林レクリエーション事業的国有林野利用の展開も集中的に見られる旧前橋営林局・六日町営林署管内を事例調査対象地として選定し、その実態分析を通じて、国有林野地元利用の今日的状況を考察することとする。

研究方法は、第一に、旧六日町営林署へのヒアリング調査および国有林野事業統計書や既存の文献により当該営林署管内における国有林野事業の展開と地元関係の変遷について把握し、第二に共用林野組合等地元施設集団による国有林野利用の実態についてヒアリング調査を通じて明らかにした。調査対象地元施設集団については、旧六日町営林署管内に存在する共用林野組合31箇所のうち、営林署職員が「比較的活発に活動している」と判断した1組合を選定した。これらの実態分析をもとに「新たな国有林野利用」の登場が共用林野組合等の「旧来的な」地元集団による農林業的国有林野利用にどのような展開をもたらしているのかについてその一端を明らかにする。

尚、本章の内容は主として1996年に行った旧六日町営林署および共用林野組合へのヒアリング調査に基づいている。2002年4月に再度中越森林管理署等への補足的なヒアリング調査を行ったが、その結果、調査対象の実態について基本的に大きな変更点はないと判断し、当時の調査結果をそのまま用いることとした。

## 第2節 旧六日町営林署(注1)における国有林野事業の変遷と地域社会

### 1 管内の国有林野事業の展開と地域社会

旧六日町営林署管内の国有林野面積は8万5千haであり、新潟県のほぼ中央部、管内6市18町8村のうち、11市町村に所在している。県全体での国有林野率は7%ほどであるが、山間部では70%に達しているところもある。資源構成は実にその94%がブナ・ミズナラを主体とする天然広葉樹林であり、人工林率は6%と低い割合にとどまっている(注2)。管内には多くの山岳地帯を有し、自然公園や温泉等の観光資源に恵まれており、また、日本有数の豪雪地帯であることから、大型のスキー場が数多く設置され、地域の重要な産業となっている。図4-1は、2002年度の新潟県全体および管内の国有林野所在市町村における目的別観光入込客数の構成比を表したものであるが、当該地域の入込者数の約半分は冬季のスキー場利用客であることがわかる。また、名所・旧跡などよりも、温泉、自然景観・登山等の自然を対象としたレクリエーションが比較的多いのも特徴である。

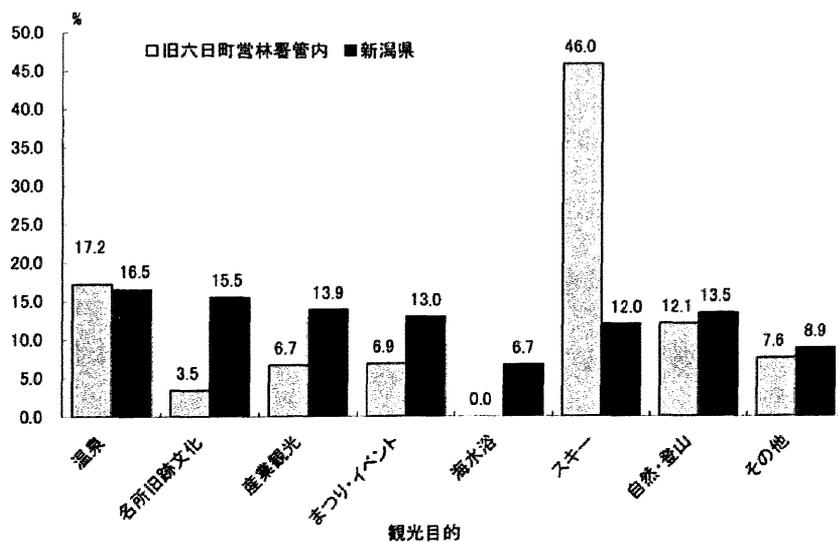


図 4-1. 新潟県・旧六日町営林署管内国有林野所在市町村目的別観光入込客数の構成比(2002)

注:1)新潟県「平成14年度新潟県観光動態の概要 第8表 市町村別観光客入込数(目的別)」より作成

(注1) 「国有林野事業の抜本的改革」により、旧六日町営林署は1999年3月1日をもって関東森林管理局中越森林管理署と名称変更された。また、2001年度には管轄区域がそれまでの6市18町8村から10市25町15村へと改正されているが、本章でいう「旧六日町営林署管内」とは改正前の管轄区域を示している。

(注2) 六日町営林署「平成7年度管内概要」より。

ここでは 1940 年代から 1960 年代中葉にかけてブナ天然林開発が大々的に展開され、伐出作業や造林作業等を通じた地元の雇用の場としての意義は大きかった。また、薪炭生産も古くから盛んであり、稼業用薪炭材の慣行特売が広く行われてきた(鈴木, 1985)。このように、国有林野の事業を通じて、あるいは国有林野の資源の利用を通じて、国有林と地域は強く結びついていたが、1950 年代以降になってこうした関係に変化が見え始めた。

第一の変化は燃料革命による薪炭生産の消滅である。1950 年代後半にはもはや地区内で薪炭生産はほとんど行われなくなり、薪炭材の私下先として組織されていた愛林組合は「私下組織」としては事実上機能しなくなったが、そのうちのいくつかは直営生産の伐出組織あるいは造林組織として国有林野事業に加わることになった。

第二に、木材生産の減少である。1960 年代中葉をピークに管内の木材生産は減少の一途をたどり、年間の伐採材積は最盛期(1965 年)の 8 万 8,000m<sup>3</sup>(注 3)から、1975 年には半分以下の約 3 万 8,000m<sup>3</sup>、そして 1996 年には約 6,000m<sup>3</sup>となった。この伐採の内、2,000m<sup>3</sup> はスキー場開設に伴う支障木の除去によるものである。このような事態は必然的に雇用量の減少を伴い、木材生産の最盛期には定期作業員だけでも約 220 名が雇用されていたのに対し、1996 年の段階では基幹・定期作業員を合わせても、わずか 10 名にまで減少した。その後、2000 年には約 5,000m<sup>3</sup>まで減少し、2001 年で製品生産は打ち切られた。現在は立木処分のみ続けられているものの、「伐る木が無い(森林管理署職員談)」状態であり、生産量はより一層縮小されることが予想されている。

こうした状況の一方で、この地域では早くも 1950 年代からスキー場開発が始まっており、現在では全国有数の「スキー場地域」となっている。管内には上越線、只見線、飯山線の 3 つの JR 沿線にスキー場が集中しており、中でも上越線沿線には民有地も含めて 46 箇所が存在している。ここでの年間延べ利用者数は 2002 年のデータで約 650 万人、新潟県全体の約 75%を占めている。

---

(注 3) 「前橋営林局事業統計書」各年度版より。なお、1982 年に長岡営林署が廃止されたのに伴い、その管内国有林は全て六日町営林署へと引き継がれた。よって、本章で用いている 1982 年以前の六日町営林署管内のデータは、現時点と整合性を図るために廃止以前の長岡営林署のデータを加えてある。

そのうち、国設スキー場は 10 箇所であるが(注 4)、これらの年間延べ利用者数の合計は約 425 万人に達しており、前述の当該沿線スキー場年間延べ利用者数の約 65%を占めている。個別に見ても、当該沿線スキー場利用者数上位 10 箇所のうち、6 箇所が国設スキー場となっており、民有地のものと比べて比較的大規模なスキー場が多いことがわかる。

この「新たな国有林野利用」の一形態であるスキー場経営は今や地元地域にとっても、そして営林署(森林管理署)にとっても極めて重要な産業となっている。管内の民有地に開設されているスキー場も含めると、これらに雇用される人数は数千人の規模に達していると言われており、臨時雇用とはいえ、まさに「地元で大工場を誘致したようなもの」(鈴木, 1985)と考えて差し支えあるまい。

こうしたことから、旧六日町営林署における 1993 年度の事業収入 4 億 7,000 万円の内、スキー場等、森林空間総合利用事業(森林レクリエーション事業)による貸付使用料収入は約 2 億 8,000 万円(注 5)と、収入総額の約 6 割にも達した。ちなみに同年の収支差を見ると、約 8,000 万円の黒字を計上しており、当時より既に同署の主要事業は名実ともに森林レクリエーション事業となっていたのである。

近年の事業収入の推移を見れば(表 4-1, 図 4-2)、林産収入の著しい縮小の一方で、林野売払および土地貸付料収入の拡大が特徴的であり、「改善計画」路線を色濃く反映している。また、森林空間総合利用事業による収入の減少がみられるが、これについては全国的なスキー不振傾向の中で、新潟県においてもスキー場利用者数が 1990 年代初頭に比べて大幅に減少しており、それに伴って索道事業者の収益も減少しているのが原因である。2001 年度からは国設スキー場のうち 1 箇所が経営不振のため休止となる事態も生じている。しかしながら、それでもこうした収入が事業収入全体の約 5 割を占めており、依然として同署の主要事業であることには変わらない。その他、苗場自然休養林および 5 箇所の自然観察教育林、16 箇所の避難小屋も設定されている。中高年によるハイキング登山など、「森林探勝型」レクリエーションも盛んに行われており、レクリエーション利用目的での国有林野への入込者数も多い。また、昨今では主として小学生を対象と

---

(注 4) 管内の国設スキー場については、ひとつのスキー場でもグレンデ毎に使用許可されている場合があるため、使用許可件数では 19 箇所となっている。また、スキー場としては 11 箇所存在しているが、うち 1 箇所は 2001 年より経営不振のため休業している。)

(注 5) 六日町営林署業務資料「平成 5 年度現金収支差内訳表」より得たデータである。

した森林教室などの開催も増えており、2001年からは署内にレクリエーションの森関連業務や森林環境教育、「ふれあいの森」関連業務を扱う「ふれあい係」が創設され、1名が専任で業務に当たっている。しかしながら、増大する業務に1名では対応が難しく、他の係に応援を要請してようやくこなす状況であり、署側の人手不足が問題となっている。

以上のように、旧六日町営林署管内における国有林と地元地域社会との国有林野事業を通じた関係は、かつての木材生産や薪炭材の私下等を通じたものはほとんど見られなくなり、雇用の場としての意義も大幅に後退する中で、現在ではスキー場に代表される「新たな国有林野利用」中心へと変化していると言えよう。

表 4-1. 旧六日町営林署(現中越森林管理署)における国有林野事業収入の推移

							(千円)
年度	林産物	官行造林	林野等売払	土地貸付料	森林空間利用	その他雑収入	合計
1992	159,555	19,259	19,113	53,015	288,329	3,895	543,167
1993	98,330	38,945	7,490	49,300	276,438	3,787	474,291
1997	45,556	35	95,441	52,113	178,598	11,725	383,468
1998	31,823	-	265,135	103,215	118,498	1,338	520,009
1999	18,714	16	103,814	95,055	174,196	2,292	394,086
2000	30,085	211	46,984	94,214	165,023	2,436	338,953
2001	27,897	-	155,422	113,376	120,443	3,889	421,028

注: 1)六日町営林署および中越森林管理署業務資料より作成。

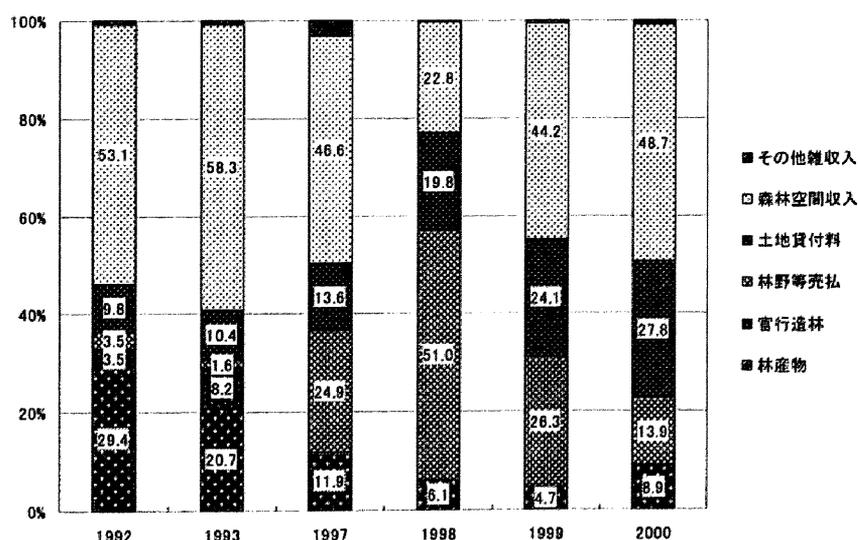


図 4-2. 旧六日町営林署における国有林野事業収入の推移 - 内訳別構成比 (%)

注: 1)六日町営林署および中越森林管理署業務資料より作成。

## 2 地元施設の概況

旧六日町営林署管内における地元関連施設の現況は表 4-2、表 4-3、表 4-4 の通りである。まず、共用林野については 31 件が設定されている。その合計面積は約 3 万 5,000ha と、管内の国有林野面積の約 40%におよぶ広大なものであり、薪炭共用林野 1 件を除いて他はすべて普通共用林野である。これらの契約主体は全て「共用林野組合」、あるいは「国有林愛護組合」の形をとり、基本的には字単位の集落住民が共用者となっている。共用者の人数は 10 数名から 943 名までと幅広いが、面積の大きい箇所が必ずしも多くの共用者を有しているわけではなく、組合員の対象を集落の「全住民」とするか、「全世帯」とするか、あるいは「希望者のみ」とするかという点に拠っている。

次に、分収造林地については、合計で 61 件、面積は 140ha ほどと少ない。近年では一般分収造林の件数が増加する傾向にあり、その中には「法人の森」なども含まれる。また、分収育林も合計で 122ha 存在している。いずれも、近年になって設定されたものについては、主として都市住民を対象としたものであり、「地元施設」としての意味合いは限りなく薄れている。

表 4-2. 共用林野の現況

総数		普通共用林野		薪炭共用林野	
件数	ha	件数	ha	件数	ha
31	34,677	30	34,348	1	329

注:1) 中越森林管理署「中越森林管理署の国有林のご紹介」より作成。

表 4-3. 分収林の現況

総数		分収育林	分収造林(ha)		
件数	ha	ha	学校	記念	一般
61	262	122	44	22	74

注:1) 中越森林管理署「中越森林管理署の国有林のご紹介」より作成。

貸付については、当該地域が我が国有数の電源供給地帯に隣接していることもあって、送電線敷などの電気事業用地としての貸付が最も多く、全体の 34.2%を占めている(注 6)。管内の国有

(注 6) 中越森林管理署「中越森林管理署の国有林のご紹介(平成 13 年度)」より。

林野の多くは山岳地帯に位置していることから、農耕地などの利用はなされてこなかった。その他、スキー場など森林レクリエーションに関連する単独施設(売店敷, リフト敷など)の貸付も多いのが特徴である。

表 4-4. 貸付用地の現況

(ha)					
総数	植栽用地	農耕地	鉱業用地	道路用地	水路用地
658	0	0	21	138	11
電気事業地	温鉱泉用地	学校用地	採草放牧地	建物敷	その他
225	—	—	—	6	257

注: 1) 中越森林管理署「中越森林管理署の国有林のご紹介」より作成。

ここからは、本章での事例調査の対象とした管内共用林野の現段階における利用動向等について、もう少し詳しく見ていくこととする。

普通共用林野 30 箇所の利用形態はほとんどすべてが「キノコ・山菜採取」として契約がなされている。薪炭共用林野については、部分林経営が目的である。署でのヒアリング調査によれば、実際に、これらの多くの地域で山菜採取は行われており、現在ではそのほとんどが自家用であると言われているが、中には個人的に販売する者や、民宿の食材として採取・活用したり、民宿の宿泊客誘致のために山菜採取体験イベントを企画したりするなど、各自の生業のために活用する者も存在する。すなわち、当該地域では、燃料革命以前の薪炭や緑肥のように、地域住民の「生活の糧」に直結するような「切実な」利用形態からは変容しているものの、主として地域の観光業とのかかわりの中で、一部に共用林野の利用が現在でも継続しているのである。また、こうした利用形態との関係では、共用林野制度とは別にナメコ栽培敷の貸付も六日町や入広瀬村で行われており、これも一種の慣行的利用であると言える。

これら共用林野の使用料は無料とされており、その代わりに、共用者は国有林野の「保護義務」を果たさなければならない。巡視の期間は春先から 10 月一杯で、主に入山者の多い春・秋の山菜・キノコ採取シーズンおよび山火事に注意を要する時期に集中して行われることが多い。この履行状況については、担当森林官がチェックすることになっているが、職員の減少もあって、必ずしも

全てに目が行き届いてはいない状態にある。しかしながら、いくつかの共用林野組合については熱心に保護管理義務を果たしていると署側でも認識している。

全般的に、共用林野組合としての新たな活動展開は見られないが、近年では、山菜・キノコ採取シーズンにおける地元外の入山者と組合とのトラブルが年々増加しており、署に電話などで通報される分だけでも年間数十件に上っている。中には、群馬県側から越境してくる山菜採取業者など確信犯的なケースもあるが、大半は主として町場に住む地域住民(組合員ではない)からの「国有林は国民の山なのになぜ特定の人だけが山菜を採取できるのか?」といった内容の苦情である。すなわち、利用実態の側面だけ見れば、組合員による山菜採取も自家用程度と、言わば「余暇活動化」しているとも捉えられ、そもそも国有林と地元の歴史的沿革を知らない町場の住民からは共用林野制度の趣旨が理解され難くなっていることがその一因である。しかしながら、地元住民の権利意識は依然として強く、また、ゴミの不法投棄や火の不始末による森林火災が懸念されることから、国有林野の管理上、不特定多数の入込は望ましくないとの考えも国有林および地元住民双方にあって対応には苦慮している。入山希望者に「鑑札」を販売して採取を認めるという案も検討されてきたが、ここでは実現していない(注7)。

このように、共用林野の農林業振興策としての側面は総じて大きく後退している状況にある。署によれば、2001年までの段階では共用林野契約を解除した例は見られないが、共用林野組合の中には、共用者の高齢化等の問題から、返上したいという意向を持っているものも存在しているとのことである。これに対する署側の見解は「細々でもよいから(こうした関係を…筆者注)つなぎたい」ということであった。なぜならば、管理経営計画樹立や事業を計画する際など、地元の意見を聴取する必要がある場面は少なくなく、また、もし、地元は何の組織も存在しないようになれば、遭難者や山火事などの事故の際に迅速な手配が不可能になるとの懸念があるからである。このことは、国有林当局がこの間一貫して地元関係の「近代化・合理化」を進めつつも、未だこれまでの地元施設集団に代わる国有林野管理運営の「末端組織」を見出し得ていないことのひとつの証明であ

---

(注7) 普通共用林野の山菜採取の有料化については林野庁通達「普通共用林野における共用者の公衆との山菜採取についての調整に関する当面の措置について」(昭和55年3月31日 55林野管第105号)において認められており、旧秋田営林局管内(現東北森林管理局)などでは実際に運用されている。

ろう。

### 第3節 N 共用林野組合における国有林野利用の変遷と現状

#### 1 共用林野の概況と当該地区のこれまでの動向

N 共用林野組合は、苗場山麓の標高 700m～1,500m 地点に 1,071ha の普通共用林野を契約している。資源構成はほぼ全域がブナ・ナラ等の天然広葉樹林である。付近一帯には数多くのスキー場だけでなく、苗場山自然休養林や苗場山への登山口も設置されており、年間を通じて観光客の入込みの多い場所である。設定当初の台帳が失われているため契約関係が生じた年度については確認できなかったが、組合役員によれば、1960 年頃に設定され、同時に組合も設立されたとのことである。共用者数は現在 681 名であり、湯沢町の 3 旧村の希望者が組合員となっている。

さて、当該地区の国有林野率はおよそ 70%であり、古くから地元住民の生活は国有林と大きく関係してきた。共用林野設定以前は各旧村の集落毎に愛林組合が組織されており、薪炭材の払下を受けていた。また、1934 年から地元の国有林で伐採事業が始まり、戦中は軍需用材として盛んに伐採が行われ、1940 年には地区内に国有林直営の製材工場が設立されて 20 名程度の地元住民が就業していた。この時の伐採跡地の造林作業にも地元住民が臨時に雇用され、こうした臨時作業員の組織化にあたっては愛林組合が重要な役割を果たしていたが、1950 年代に薪炭生産が行われなくなったことで払下もなくなったため、組織としては解散し、1960 年代の普通共用林野の設定によって、共用林野組合として再編された。また、それまで薪炭材の伐出作業に従事していた者(約 30～40 名)は営林署の定期作業員として働くようになった。

この時期までの住民の生活は夏場には農業及び山仕事、冬場には名古屋を中心に出稼ぎに行くことで生計を成り立たせており、営林署の仕事は現金収入源として非常に重要であった。この地区での直営生産は 1960 年代中葉まで続くが、その後は事業量が大幅に縮小され、作業員として雇用されるものも減少した。1996 年の段階ではこの地区から定期作業員として従事しているのは 6 名に過ぎない。

一方、1960年代に周辺地区でスキー場開発が始まり、また、この時期に三国トンネルが開通したことから、関東圏からの観光客の増大が見込まれていた。そこで、当該地区でもスキー場開発の気運が高まり、1972年、国土開発(現コクド)を事業主体とするスキー場が、国有林野内のかつて地元が薪炭材の供給源として利用していた区域に開設され、地元住民の生活を一変させた。冬場の仕事が出来たことで出稼ぎの必要はなくなり、また、住民は軒並み民宿経営に乗り出した。スキー場開設当初は、地元による民宿経営は活況を呈したというが、1970年代初頭からコクドが本格的なホテル開発に着手したこと、消防法による宿泊施設の規制が厳しくなったこと、国道が整備されたことにより日帰りのスキー客が増大したこと等から、地元の民宿は苦戦を強いられ、1980年代中葉にはかつての1/3まで軒数は減少した。現在でも組合員の約3割、約220戸が民宿を営んでいるが、近年コクド側が展開している宿泊+リフト券をセットにしたパックツアーに押され、経営状況は厳しいということである。その他、スキー場、リゾートマンション、ホテル等の臨時雇用に携わるなど、ほとんどの組合員が何らかの形でスキー場に関わっているのが現状である。

以上のように、1970年代前後を境として、当該地区における農林業的国有林野利用を通じた国有林との関係はかつてのような結びつきを弱め、他方、スキー場という「新たな国有林野利用」が組合員を含む地元住民の生活に多大な影響を及ぼしている。しかしながら、当該スキー場は大企業による単独経営の形をとり、スキー場内での食堂や売店等の地元によるテナントは一切受け付けていない。そのため、かつての地元集団が、それ自体としてスキー場経営に参画するような展開は為し得なかった。よって、今や地元住民は「国有林」というよりもむしろ、事業の波及効果の面で「外部資本」と密接な関わりを持っていると言えるのである。

## 2 共用林野利用実態の現状

先に述べたとおり、六日町営林署管内は天然広葉樹林が圧倒的に多く、山菜資源は概して豊富であると言われ、地域によってはゼンマイを中心に採取・販売・加工が活発に行われている。しかしながら、当該地区の共用林野では設定直後の一時期以降、山に生える山菜の量が減少し、特に一番の高値で取り引きされるゼンマイが出なくなってしまったことから、販売目的での山菜採取は

ほとんど行われなかった。したがって、現在でも利用形態としては各組合員が自家用に採取しているのみであるが、利用度は決して低くはなく、組合員のほとんどが山菜採取に訪れている。表 4-5 は共用林野への組合員等の入山状況を車の台数で示したものであるが、年々組合員の入込みが増加していることがわかる。車一台あたり平均 2.5 人(注 8)乗車しているとすれば、1995 年には組合員ひとり当たり年間約 7.6 回(注 9)入山している計算になる。役員によれば、身近なレクリエーションとして山菜採取を楽しんでいるケースも多いが、民宿を営んでいる組合員においてはその大多数が宿泊客に供する食材として山菜採取を行っているとのことであり、組合の中でも「活発な」層は民宿経営者に多いという。

表 4-5. N 地区共用林野への入山状況

年						(単位:台)
	営林署	組合員	観光客	工事関係者等	官公庁	合計
1989	1,178	1,034	1,872	2,901	229	7,214
1990	1,215	1,380	1,985	5,424	146	10,150
1991	571	1,313	1,892	6,624	101	10,501
1992	768	1,634	2,269	21,174	105	25,950
1993	814	1,451	2,267	20,309	125	24,966
1994	430	1,918	2,923	30,751	180	36,202
1995	358	2,058	3,422	14,329	202	20,369

注:1)N 共用林野組合資料により作成した。2)数値は N 共用林野に至る道路上に設置されているゲートを通過した自動車の台数である。3)調査期間は毎年 5 月～10 月中旬である。

### 3 共用林野組合の事業展開の動向

N 共用林野組合の主要事業は共用林野へ至る国有林野内林道のゲート管理と共用林野契約時に義務づけられる「保護管理」の履行である。ゲート管理については、共用林野が設定された直後、その近隣でダム開発工事が始まったことで、林内に不特定多数の人々が入ることが懸念される事態が生じ、営林署からの指導に基づいて、ゲートを設置して入山者を管理するようになったのが端緒である。当初は工事に伴う入山者の管理や、権利を持たない者が共用林野内に入ることを防止することが第一の目的であった。しかし、この林道が苗場山自然休養林や登山口へのアクセス

(注 8) N 共用林野組合による調査結果に基づいている。

(注 9) 1995 年の入山車台数 2,058 台×2.5 人÷組合員数 681 人≒7.55 回/年

道路ともなっていることから、近年では観光客や登山客の入込みが増加し(表 4-2 を参照)、それらの管理も併せて行われている。なお、この林道は 1992 年に町道へ移管されている。

ゲートは毎年 5 月から 10 月半ばまで設置され、常時ゲート管理者を配置しており、基本的に 70 代の組合員 3 名が交代で務めている。ゲートでは組合もしくは営林署の発行した入林票のチェックを行うことが主たる業務であるが、近年では観光客の入込みの増加に伴う業務が増えている。例えば、観光客用に簡易トイレを設置する、付近の観光案内図を自ら作成し観光客に配布したり、キャンプを希望する者には火の元注意を呼びかけると同時に安全なテント設置場所を指示する、登山を目的として入山した者には登山者カードに山行予定を記入してもらう等である。特にこの登山カード者を管理し始めたことで、万一遭難者が出た場合はまず最初に共用林野組合に確認の問い合わせが来るようになり、遭難者の早期発見・救助に重要な役割を果たしている。その他、「保護管理義務」として、山火事防止見回り、巡視、ごみ拾い(各年 3~4 回程度、山火事防止については天候によって日数を調整する)を行っており、役員 10 名が中心となって出役している。

以上の業務の一切は組合事業費によって賄われている。支出の最も大きな部分を占めているのが人件費であり、ゲート管理や巡視業務にあたった組合員に対して、日当 6500 円を支払っている。この組合事業費は基本的に組合員から徴収される組合費(1 万円/5 年)であるが、電源開発工事が行われるなど、一時的に特定の車両の通行が増加する際などには企業体から助成金を調達しており、1994 年には 30 万円となっている。また、登山口付近には湯沢町の管理する駐車場及びキャンプ場(現在は閉鎖)が整備されていることから、1987 年から 1993 年まで湯沢町から「林道管理委託事業」として年間約 80 万円の補助金を受けていた。しかしながら、現時点では打ち切られており、この理由については国有林野内林道の町道移管が深く関わっている。町道移管は、国有林野事業の経営悪化によって林道の維持管理が困難になったとして国有林側から話が持ち上がり、1992 年に認定された。つまり現時点で組合が管理しているのは「町道」ということになる。ところが、「林道」であれば入山者を規制する論理が通用したのに対し(注 10)、「町道」は誰にでも通

---

(注 10) 国有林内の林道は基本的に国有林及び関係者以外の車両の通行を禁止している。こうした通行規制に関する権限は「林道規程」に基づき管理者たる森林管理署長に委ねられている。

行を認めている道路であることから先の論理が通用せず、町は立場上、組合の管理を「好ましくない」ものと見なさざるを得なくなったのである。こうした事態に際し、町では事業の名称を「登山監視委託事業」と変更して、組合側に登山者カードの管理を委託し、組合もこれに対応することで移管後 2 年間は補助金を存続してきたものの結局打ち切れ、「登山監視」の業務だけが続けられているのが現状である。年間の組合費収入は約 136 万円(注 11)であるのに対し、支出は平均して 160 万円(注 12)であり、この補助金が打ち切られたことは組合にとって事業の維持の面で大きな問題となっている。

今後の組合事業の展開については、基本的に現状維持の姿勢であり、新たな事業に乗り出すことは考えられていない。目下の関心事は町からの補助金の復活であり、現在も交渉を続けている。組合の存続については、現在でも多くの組合員が共用林野を利用しており、且つ 40 代の若い世代がその利用の中心になりつつあるため、次世代も現在行っているような事業を続けてくれるであろうという期待を持っている。共用林野に対しては権利意識を依然として強く持っており、「自分たちが利用する山」を守るために、そして自分たちが国有林を利用することに対する当然の「義務」として管理業務は果たしていく考えである。

#### 第4節 小括

以上述べてきた通り、旧六日町営林署管内の国有林と地元地域社会との関係は、かつての木材生産や薪炭材の払下等を通じた関係から、スキー場等「新たな国有林野利用」をめぐる関係へと変化している。しかし、N 共用林野組合の事例からもわかる通り、現在の当該地区住民の生活はスキー場という「新たな国有林野利用」と密接に関わってはいるが、ここでは大手外部資本による単独経営という形で開発が進められてきたため、地元側がその経営に参画するような展開は見られなかった。よって、地元は「国有林との関わり」ではなく、スキー場での就労など「外部資本との関わり」を強めることになり、生活に関わる問題としての国有林との関係は全く「外部的」なものであるに過

---

(注 11) N 共用林野組合の組合費は、共用林野契約更新時に 5 年分(1 万円)を一括して徴収しているため、実際には 681 万円(@1 万円×組合員数)で 5 年間の賄うことになる。

(注 12) N 共用林野組合役員へのヒアリング調査(1996 年 10 月 23 日)による。

ぎない。そうした中で自家用あるいは民宿の食材として山菜採取が行われている点が、「新たな国有林野利用」とも関連した「本来的な地元」集団による農林業的国有林野利用の今日的状況である。このわずかに残された地元と国有林との紐帯の下で、地元側は「身に余るほどの熱心さ」(六日町営林署職員談)で国有林野の管理に協力しており、他方、国有林側も国有林野の管理経営を行う上でこのような地元との関係の重要性は認識していることから、出来るだけ維持していきたいと考えている。また、山菜採取をめぐるトラブルや、登山やハイキングなど、森林レクリエーション目的での入山者の増加に伴うゴミ処理などの管理問題も増加しており、国有林側には、こうした問題に適切に対処すべく、管理体制の強化あるいは再構築が求められているといえる。

しかし、これまでの一連の国有林野事業の「合理化」路線、および森林レクリエーション事業においては、地元地域振興の面で問題のあるヒューマン・グリーン・プランを中心とする大規模な民活型「新たな国有林野利用」の推進、そして第三種林地の廃止といった状況の中で、多くの「本来的な地元」集団による国有林野利用はどこにも発展の足がかりを見出せないまま、消滅に向かわざるを得ないであろう。このことは、地元が国有林野の重要な末端管理組織の一翼を担ってきたことに鑑みれば、国有林野労働者の1万人体制と相まって、国有林野の管理の在り方に大きな問題を残すことになるだろう。

#### 第4章 引用文献

鈴木喬(1985)国有林野と地域経済―地元施設制度―。(林政総研レポート。林政総合研究所編, 69pp, 林政総合研究所, 東京)。

## 第5章 国有林野における森林レクリエーション事業の展開と地域社会－木曾谷を事例として－

### 第1節 本章の課題

本章では、これまで見てきたような国有林と地域社会との関係の歴史的変遷を踏まえながら、地元による「新たな国有林野利用」形態としての森林レクリエーション事業の実態分析を通じて、この事業の国有林ならびに地元地域社会双方にとっての今日的意義および問題点を明らかにすることを課題としている。そのために、全国でも有数の国有林野地帯である長野県木曾谷地区を事例地として、当該地区における国有林経営の史的変遷と地域社会および森林レク事業の展開の概要を述べるとともに、「大規模施設型」国有林野利用の事例としては、王滝村(木曾御嶽自然休養林・おんたけスキー場)、「森林探勝型」国有林野利用の事例としては上松町(赤沢自然休養林)を対象として、その事業展開の実態と国有林との関係の変遷を、主として当該町村役場および事業にかかわる各主体、地元住民等への聞き取り調査を通じて明らかにすることとする。なお、第2節以降の時代画期については、基本的に第1章の方法を踏襲しつつ、地域の実態に応じて若干の変更を加えている。

### 第2節 木曾谷地区における国有林野事業の変遷と地域社会

#### 1 木曾谷地域の概況

木曾谷地区は、長野県の南西部に位置し、木曾郡2町8村からなる。土地の総面積16万9,000haのうち、森林面積は15万8,000ha(森林率94%)であり、宅地等および農地はそれぞれ約1%、約2%と極わずかでしかない。また、森林の約62%を国有林野が占めており、天然優良材として知られる木曾ヒノキの産地として活発な木材生産活動が行われるとともに、各種林産業が発達してきた。また、一体は中京圏や中信地域の生活用水、工業用水の重要な水源地であり、なおかつ急峻で脆弱な地質の土地を多く含むことから、水源涵養保安林が72%、土砂流出防備保安林等を含めると、国有林面積全体の8割が保安林となっている。さらに、中山道の宿場町としての歴史と伝統、日本三大美林のひとつと言われる赤沢自然休養林やスキー場など、多くのレクリエー

シオン資源も有しており、年間約 600 万人の観光客が訪れている。

しかしながら、1960 年代以降続く過疎化の流れは依然として続いており、1995 年からの 5 年間でも全体で 2%の人口流出が見られる。また、高齢者の割合も確実に上昇しており(65 歳以上 1995 年:24.4%→1999 年:27.6%)、地域社会の疲弊が深刻に懸念される状況にある。特に、長引く木材業界の不況および国有林野事業の急激な縮小、天然林資源枯渇問題の影響により、地場産業である木材産業が非常に厳しい局面に立たされている。こうした中で、観光産業を中心とするサービス業が地域の産業構造に占める割合が増加しており、地域振興策としての観光産業への期待が依然として高いことがわかる。しかし、昨今ではスキー場を中心に入込客数が大幅に減少するなど、多くの問題を抱えている。

## 2 木曾山林における国有林の形成過程と地域社会(注 1)

### (1) 藩政期 一尾張藩による森林管理一

ヒノキ・サワラを中心とする木曾の山林の豊富な木材資源が本格的に利用されるようになったのは、豊臣秀吉の時代からである。秀吉は、木曾を自らの直轄地と定め、天正 14(1586)年以降、次々に建立された大仏殿、聚楽第、大坂城等のための用材を木曾の山林に求めた。また、戦乱で破壊された全国の城下町で一斉に城閣や寺社、家屋の修復造営が行なわれ、木材需要は急激に増大した。こうして、平地林等、比較的伐り易い場所から、次第に奥地に向かい伐採が進行した。そして、徳川時代に入り、家康もまた、豊富な木材資源を重要視して木曾を直轄地とし、その後、元和 1(1615)年に、息子である尾張藩主徳川義直に譲り渡し、以降尾張藩領として明治維新まで統治された。

慶長 10(1605)年前後から、名古屋城、駿府城等の大型城閣の建築が進められ、この用材として大量の木材が木曾から伐り出された。加えて、明歴 3(1657)年の江戸大火による焼失家屋の復旧のため、木材需要は爆発的に伸び、木曾の山林は乱伐にさらされることとなったのである。

木曾からの林木による収入を財源の大きな支柱としてきた尾張藩にとって、森林資源の枯渇は

---

(注 1) 本項については、その記述の多くを山下(1991)に依拠している。

即、死活問題であった。また、山の荒廃による保水力の低下から災害を招く危険性もあった。そこで、寛文4(1664)年に最初の木曾山巡見を行い、その結果に基づいて、翌5(1665)年に、伐り残された箇所をすべて「留山」として、住民の立入り・伐採をすべて禁止した。その後も引き続き、貞享4(1687)、元禄10(1697)年、享保6(1721)年の4度にわたり巡見を行い、留山の増設、区域の拡大、鞘山と称する留山等の保護のための「囲山」の設定とその入山伐木の禁止と、徐々に森林の取締りを厳しくしていった。

これら巡見よりも以前に、元和4(1618)年頃から、武将たちの間での鷹狩の流行に伴い、一帯の山林には「巢山」と称する、鷹が巢をかける山を、今日の禁猟区のようにして人民の立入りを禁じる措置が存在した。しかし、この巢山は木曾のなかでも奥地深山にあつて、通常の住民の林野利用には大した影響はなかった。

これらの巢山・留山・鞘山以外の山林は「明山」と称され、住民の立入り・伐木・採草等の利用は自由であった。しかし、森林蓄積の回復、良木保全を第一に重視した尾張藩は、宝永5(1708)年から、ヒノキ・サワラ・ネズコ・アスナロ・コウヤマキの5種の樹木(いわゆる木曾五木)を「停止木」、マツ・クリを「留木」として、明山内においてもその無断伐採を禁じた。そして、留山に入り樹木の盗伐を行った者、明山で禁制の樹木を無断伐採した者に対しては、減罰を以って臨み、以降「木一本首一つ」という言葉に代表される厳しい森林管理がなされていった。

これら留山の設定は同時に、当時の山村住民の営農に欠かせない切畑・焼畑の制限、山野への火入れの規制を伴い、そのため山に全面的に関わって生きてゆかねばならなかった木曾の住民は多大な犠牲を強いられた。しかしながら、明山においては、確かに一定の利用制限は行なわれたものの、全面的に山の利用から村民を排したわけではなかった。木曾の住民は、この明山を利用して木曾馬を飼い、馬市に出して現金収入を得、停止木や留木以外の樹木を建築材や薪炭材として利用した。また、徳川幕府による支配が安定する江戸中期以降の山村地域集落の発達に伴って林野の利用度が高まるにつれ、この厳しい林野の利用制限が山村住民の生活の実態にそぐわなくなったことから、尾張藩も明山の利用制限に若干の手心を加えざるを得なくなり、より実情に即した管理が次第になされるようになった。

これらの措置によって、荒廃した木曾の山林は次第に再生し、江戸末期には再び良材の宝庫として断続的に伐採できるまでに回復した。施業の際には、過去に森林の荒廃を招いた皆伐方式を改め、択伐による森林経営が進められた。また、留山等の林野の利用制限のみならず、植林・造林にも相当の配慮が加えられている。さらに、木曾の住民には漆の植栽を奨励し、比較的小面積で、高い収益の上がる漆栽培によって、一方では尾張藩財政の貴重な収入源として、他方では多少なりとも住民の生活の助けとし、他の山林での樹木の伐採を極力制限するための措置として進められた。

以上のような、尾張藩による一連の森林管理政策は、木曾の山林を復活させることに成功し、現在でもなお日本三大美林の一つに数えられる「木曾ヒノキ美林」が形成されるに至ったのである。「木一本首一つ」という言葉に代表されるように、確かに厳しい森林管理政策であり、住民は多大な苦勞を強いられたが、江戸初期における木曾山林の荒廃は、尾張藩にとっては財政危機にもつながる一大事であり、また、木曾川の水源地帯でもある一帯の森林の再生は、治山・治水上からも、一刻を争う問題であった。そして一方で厳しい林野の利用制限を住民に強いたものの、他方では広大な「明山」を住民に解放して利用させたこと、漆栽培の奨励等、住民の殖産興業にも一定の配慮を見せ、より住民の生活に即した政策がとられていったこと等、厳しい森林管理の一方で執られた民治的施策が、木曾山林の復興の成功につながったといえよう。

## (2) 明治～昭和戦前期－御料林時代－

慶応 3(1867)年、15代将軍徳川慶喜の大政奉還の後、天皇を頂点とする明治新政府が成立し、時代は明治に至る。

尾張藩によって厳重な管理がなされていた木曾の山林は、「廃藩置県」に伴って、明治 4(1871)年には、それまで管理に当たっていた上松材木役所が引き払われ、同時に約 200 年の長木にわたった山林制度は改廃された。そして明治 6(1873)年の地租改正条例布告に伴う「官民有土地区分」によって、藩有林は国有林に継承されるのだが、このうち「明山」の取扱いを巡って、以降木曾の住民と国との間で「木曾山林事件」として知られる一連の争議が起こった。

先述の通り、尾張藩有林時代の木曾の山林は、巢山・留山等、人民の立入りおよび伐採を厳禁した地域と、明山、すなわち、木曾五木および留木に関しては許可なくしての伐採を禁じたものの、基本的には地元住民の入会利用が認められていた地域に分かれていた。後者においては、幕末に至って、森林というよりも原野の相をなした山地では、部落の共有地または個人有的性格が強くなり、単なる一般的入会権よりも進んだ部落共有権または個人所有権に近い権利が形成されていた。

ところが、国有林への編入に際して、明治政府は地元住民が肥料・飼料・薪炭・用材等の供給に日常的に利用していた地域における旧来の慣習の一切を否定し、五木の生立しているところはすべて官有として国有林に編入し、地元住民の入山および林野利用を一切禁止したのである。

その際の経緯を「村誌王滝」によって確認すれば以下の通りである。

「明治 9 年官民有区別の時、従前の巢山留山は官有として人民は争はず、宝永以来五木禁止法が励行された結果、山林原野牧場も、林相となつた個所があれば、土地は民有にするが、之に生えた五木は官有であると云う議が当時官庁の主張で、五木代金を上納しなければ民有とすることは出来ない、其他一村内に点在する五木の数を凡 1 千本と仮定し、亦代金を徴(め)られたから、従前明山だつたにも不拘、五木中の林相の個所は官有とした、此のことは実に木曾人民が後年まで入会権は存続すると誤信した結果であつて、噬臍の悔をなす所である」

このように、当初木曾山村民は旧来の入会権は存続するとばかり思っていた。しかし、官有林に編入されて以降、以前のように旧明山において用材を伐採したり、下草を刈り取ったりしたところが、無断立入りおよび盗伐の罪に問われ、官有林とされてからの数年間に、その罪に問われたもの数百名、贖罪追徴金は 1 万円を超えたとされる(山下, 1991)。

巢山・留山はともかく、明山の利用権まで取り上げられるとは思ってもみなかった木曾山村民は、目前でその権利を侵害・剥奪されるに至り、明治 14(1881)年より、官民有区分の見直しと旧明山の解放を目指し、木曾谷全村を挙げて「木曾谷山地官民有区分別御再調査請願運動」に立ち上がった。しかし、こうした請願は再三却下され、ついに聞き届けられなかった。

こうした経緯を尻目に、明治政府は着々と林野利用の制限を強めていった。それは尾張藩によ

る森林管理よりも更に厳しいものであった。まず、先述のように旧明山が全面的に官有とされ、住民の立入り、利用が禁止された。それだけにとどまらず、村落の近隣にあって、日常的に利用されていた部落控山(地租改正によっていったん公有地とされたもの)や私有林野についても、火入れ・採草・伐木等、住民による林野利用の全般にわたって厳しい制限を加えたのである。四方を山に囲まれ、林野に全面的に依存しなければ農耕も儘ならない木曾の住民は、わずかに認められていたこれらの土地の利用に関しても制限を受け、また、宿駅制度も廃止されたことで生活の資を失い、極度の経済的困難に陥った。

さらに続いて、木曾の住民から林野の利用権を決定的に取り上げることとなったのが、明治 22 (1889)年に行われた木曾官有林の御料林への移管と、翌年の皇室世伝御料地への編入であった。

明治政府は当初、木材資源の経済的価値を過小に評価していたが、資本主義経済の育成・発展のために採られた「富国強兵」策により、道路・鉄道・港湾の建設、炭山・鉱山の開発、軍艦の築造、兵舎の建設のための木材の需要が増大した。そこで、政府は木材資源の重要性を認識するに至り、改めて、先述の厳しい林野利用制限を伴う、官有林および民有林を含めた林野の本格的な管理、および木材資源の全面的な把握に乗り出した。それと同時に、天皇の權威を裏付ける経済的基盤とすべく、官有林のうち優良な山林を皇室財産として御料林に編入した。そして、そのなかでも天下の美林を誇る木曾の山林は、天皇家の世襲財産として世伝御料地とされたのである。

さらに、このとき御料林に編入されたのはそれまでの官有林のみではなかった。「御買い上げ」と称する、しかし事実上は無償没収であった巧みな懐柔策によって(注 2)、あるいは、「天皇に逆らえば賊徒になる」と脅す等の強権的な手段によって、官有林周辺の民有地を村民から没収したのである。

こうして、約 10 万 ha もの広大な山林が御料林に、そして天皇直属の世伝御料地に編入され、木曾山村民は広大な林野から完全に締め出された。しかも、そのうちの一部は、旧来から一定の

---

(注 2) 「政府は誤って官地に編入した民有地には御買い上げの名目で一定の代償が支払われるような風説を流して、関係農民に動揺を与え、御料林への編入を認めさせた…(中略)しかし、のちには最初に示された条件や口約などは全く無視されて、『上地』などの名目で、事実上の無償没収がなされたのです。」(山下, 1991) 191-192p.

利用を認められていた明山だったのである。

当然の如く、村民は再び権利の復活を求めて請願運動に立ち上がるのだが、当時「神聖不可侵」とされた天皇直属の御料地とあってはどのような手段も及ばず、御料林の「下げ戻し」を目的とする運動は、その後「御下賜金」獲得の運動へと転化された。その後、明治 34(1901)年の各村における「御料林守護取締規約」調印を経て、それと引き換える形で、明治 38(1905)年に「御下賜金下附」が決定され、木曾全町村に対し合計 1 万円、大正 9 年からは 4 万円が、毎年下附されることとなり、これらの運動は一定の終結を見た。ここで、政府の「アメとムチ」による政策により、木曾御料林経営の基盤は確立され、以後林野の利用権を剥奪された地元住民は、低賃金労働力として御料林に従属することを余儀なくされたのである。

しかしながら、権利の復活を願う地元住民の闘いは終わったわけではなかった。実際には、御料林の下げ戻し等を目的とする運動は、昭和に至っても局部的・断続的に続き、非公然的なものでは、地元住民による集団盗伐といった形をとり、抵抗を続けた。

ここで、木曾材に関連する収支が、帝室および御料林財政にいかに関与したかを述べよう(注 3)。まず、帝室収支統計が明らかな明治期(明治 30~45 年)についてみると(表 5-1)、御料林経営の初期の段階にもかかわらず、木曾材を扱う出張所(注 4)の収入は、帝室歳入に対し 4.1~16.3%、御料林総収入に対し、26.1~62.4%を占めている。しかも、毎年剰余金を計上しており、この剰余金の割合は(表 5-2)、帝室歳入に対し 2.6~12.9%、御料林総剰余金に対し 62.9~144.9%を占めている。金額で見れば、明治 45 年には収入で約 215 万円、剰余金は約 156 万円に達している。

次に、本格的な経営段階に入った大正期以降を見てみると(表 5-3・表 5-4)、御料林総収入に対して 36.5~61.3%、総剰余金に対して 57.1~81.4%となっており、金額にして、大正 15 年には約 752 万円、昭和 10 年には約 770 万円に達している。

以上のように、木曾山林から産出される木材による帝室および御料林財政への貢献度は極めて

---

(注 3) 木曾材に関連する収支と帝室および御料林財政に関する記述は、荻野(1975)を参考にしている。

(注 4) ここで述べている木曾材関連出張所とは、販売出張所(豊住、熱田、大阪)、木曾支庁(諏訪、飯田を除く)、名古屋支庁(中津、付知、錦織、高山、小坂、下呂、大田)のことである。

高いものだったのである。

表 5-1. 明治期の木曽材関連出張所収入の推移

(単位:円)

	帝室歳入 (A)	御料林収入 (B)	木曽材関連出張所		
			収入(C)	C/A(%)	C/B(%)
1897(M30)	5,199,665	900,934	370,621	7.1	41.1
1898	5,653,202	1,105,404	546,359	9.7	49.4
1899	5,979,002	1,010,278	511,547	8.6	50.6
1900	6,873,742	1,333,652	810,831	11.8	60.8
1901	5,640,243	1,114,224	593,683	10.5	53.3
1902	6,331,689	1,257,790	789,177	12.5	62.7
1903	7,240,773	1,316,725	476,939	6.6	36.2
1904	6,854,458	1,083,492	282,800	4.1	26.1
1905	8,695,726	1,179,997	516,049	5.9	43.7
1906	8,832,730	1,468,321	628,544	7.1	42.8
1907	12,192,147	2,149,597	1,153,275	9.5	53.7
1908	10,803,730	1,991,522	1,030,102	9.5	51.7
1909	9,997,347	2,081,614	1,187,897	11.9	57.1
1910	11,131,049	2,424,408	1,360,999	12.2	56.1
1911	13,276,295	3,079,651	1,814,399	13.7	58.9
1912	13,242,744	3,462,958	2,159,312	16.3	62.4

注:1) 荻野(1975)157p. 第71表を参考に作成した。

表 5-2. 明治期の木曽材関連出張所剰余金の推移

(単位:円)

	帝室歳入 (A)	御料林剰余金 (B)	木曽材関連出張所		
			剰余金(C)	C/A(%)	C/B(%)
1897(M30)	5,199,665	358,700	370,621	7.1	103.3
1898	5,653,202	417,826	546,359	9.7	130.8
1899	5,979,002	376,494	511,547	8.6	135.9
1900	6,873,742	604,404	680,868	9.9	112.7
1901	5,640,243	290,751	415,427	7.4	142.9
1902	6,331,689	405,358	587,233	9.3	144.9
1903	7,240,773	450,954	280,151	3.9	62.1
1904	6,854,458	176,010	15,580	0.2	8.9
1905	8,695,726	314,314	388,616	4.5	123.6
1906	8,832,730	441,421	388,045	4.4	87.9
1907	12,192,147	1,081,867	850,914	7.0	78.7
1908	10,803,730	823,278	671,937	6.2	81.6
1909	9,997,347	712,705	765,160	7.7	107.4
1910	11,131,049	849,470	919,124	8.3	108.2
1911	13,276,295	1,528,242	1,287,556	9.7	84.3
1912	13,242,744	1,711,650	1,567,539	11.8	91.6

注:1) 荻野(1975)176p. 第72表を参考に作成した。

表 5-3. 大正～昭和初期における木曽材関連出張所収入の推移

(単位:円)

	御料林収入	木曽材関連出張所	
	(A)	収入(B)	B/A(%)
1916(T5)	5,171,582	3,172,189	61.3
1917	7,588,629		0.0
1918	10,939,519	6,637,546	60.7
1919	14,970,356	9,134,012	61.0
1920	12,076,055	6,086,842	50.4
1921	17,651,756		0.0
1922	16,900,230	9,782,248	57.9
1923	16,512,396	8,231,411	49.8
1924	18,581,616	799,472	4.3
1925	20,717,821	7,568,075	36.5
1926	16,022,468	7,522,077	46.9
1927	16,465,350	7,472,240	45.4
1928	19,541,164	8,628,550	44.2
1929	13,941,904	5,394,345	38.7
1930	12,468,318	6,508,220	52.2
1931	9,531,512	5,167,303	54.2
1932	9,337,716	5,005,134	53.6
1933	12,411,923	6,578,771	53.0
1934	14,501,370	7,037,729	48.5
1935	15,237,319	7,678,990	50.4

注:1) 荻野(1975)177p. 第73表を参考に作成した。

表 5-4 大正～昭和初期における木曽材関連出張所剰余金の推移

(単位:円)

	御料林剰余金	木曽材関連出張所	
	(A)	剰余金(B)	B/A(%)
1916(T5)	3,051,267	2,364,351	77.5
1917	4,977,515		0.0
1918	7,129,896	4,898,256	68.7
1919	10,032,232	6,980,058	69.6
1920	3,933,763	2,333,577	59.3
1921	9,770,936		0.0
1922	9,676,326	6,905,331	71.4
1923	7,890,035	5,559,971	70.5
1924	5,914,043	4,812,864	81.4
1925	9,180,106	4,433,770	48.3
1926	6,720,049	4,814,778	71.6
1927	5,845,391	4,388,450	75.1
1928	6,927,561	5,212,344	75.2
1929	3,613,599	1,064,499	29.5
1930	5,565,599	3,671,957	66.0
1931	3,875,000	2,876,093	74.2
1932	3,658,555	2,771,111	75.7
1933	6,488,365	4,121,731	63.5
1934	7,278,954	4,303,387	59.1
1935	7,047,547	4,544,785	64.5

注:1) 荻野(1975)178p. 第74表を参考に作成した。

### 3 戦後国有林野事業の変遷と地域社会

1945年の第二次世界大戦の敗北によって、明治維新以来の絶対主義的天皇制は解体されるに至り、敗戦の翌年に成立した新憲法の下、皇室財産はすべて国に所属すると決められたため、1947年の林政統一によって、すべての御料林は国有林に編入されることとなった。こうした動きに対して、木曾の住民の中から、これまで「天皇の財産」として手の届かなかった御料林を今こそ地域住民に解放せよという運動が起こったが、この主体となった組織が町村長などの上層部に留まってしまったため、大衆運動としての力を持ち得ず、また、後の林野管理の具体策を欠いたこと、第二次農地改革から林野が解放の対象から外されたことなどの条件が重なり、解放には至らなかった。しかし、こうした地元からの国有林解放要求と、林政統一による国有林野の成立に際して、売払い・交換等一定の整理が必要となったことから、1951年に「国有林野臨時整備法」が時限法として施行され、地元自治体にも国有林を「買い戻す」道が一応開かれた。しかし、その売払い価格は時価とされ、また、政府はなんら公的な融資措置もとらなかったことから、国有林の払い下げを受けた自治体は資金繰りに苦しむこととなり、立木の売却等で収入を得るより他になかった。木曾地域においてもいくつかの町村が国有林野の払い下げを受けたが、結局は代金の納入に苦しみ、全山立木の売却によってようやく代金を支払うことができたという有様であった(山下, 1975)。

さて、戦後国有林野事業の展開については、第1章、第2章において述べてきた通りである。こうした中で、天然木曾ヒノキといった優良材を産する木曾谷国有林においてはどのように事業が展開されてきたのであろうか。ここでは、戦後から1990年代初頭までの状況について、資料に基づき概観してみることとする。

まず、木曾谷国有林における伐採量の推移を見れば(図5-1)、1956年を境として急激に増加しており、1963年・1964年には約70万 $m^3$ に達している。この伐採量の増加と同時に、施業方式がそれまでの択伐方式を中心としたものから、皆伐方式中心へと転換されており、以降今日に至るまで伐採は後者によるものがほとんどを占める。こうした動向は、1959年の伊勢湾台風および1961年の第二室戸台風による大量の風倒木被害の発生とその処理を一因としているが、基本的に当時の過伐「合理化」路線を反映したものである。この「過伐」の実態を具体的に見てみよう。木

曾谷国有林における総伐採実行量と標準伐採量とを対比させてみると(図 5-2), 特に 1950 年代中葉から 60 年代後半にかけて, 多い年で標準伐採量を 15~20 万  $m^3$  も上回る「超」過伐状態であったことがわかる。針葉樹・広葉樹別に見てみると(図 5-3), 伐採総量のほとんどが針葉樹であり, 成長量と合わせて見れば, 当時の伐採量は成長量の実に 5~7 倍に上っている。さらにこれを樹種別にみると, 天然木曾ヒノキが伐採の中心であり, また標準伐採量との対比で見れば(図 5-4), 多いときで約 7 万  $m^3$  も超過して伐採されていることがわかる。

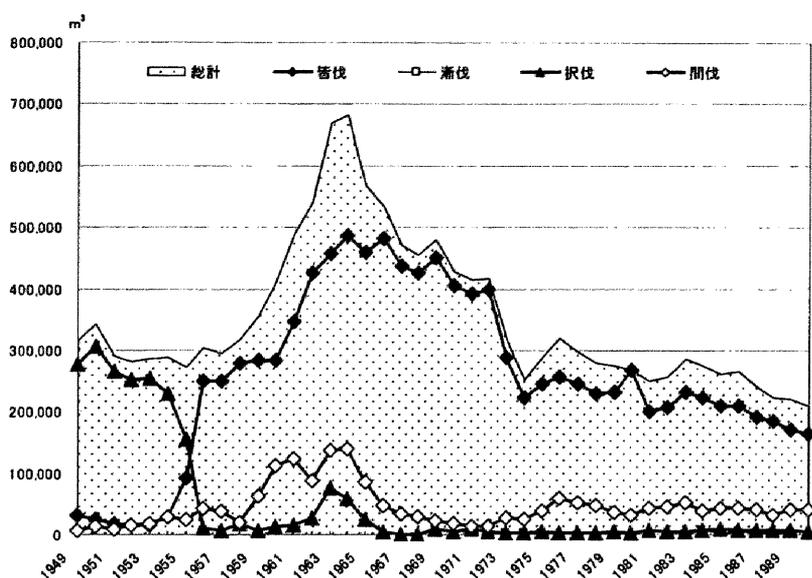


図 5-1. 木曾谷国有林における伐採量の推移  
注: 1) 長野営林局事業統計書各年より作成

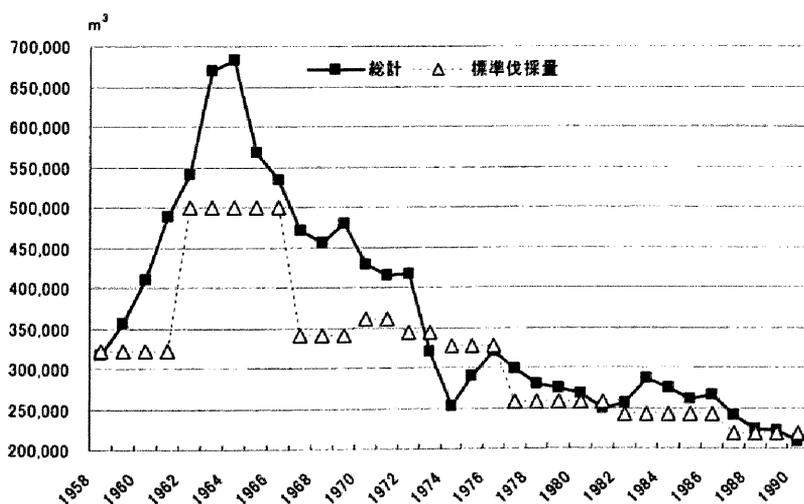


図 5-2. 木曾谷国有林の伐採実行量と標準伐採量の比較  
注: 1) 長野営林局事業統計書各年および木曾谷地区地域施業計画(第 1 次-第 5 次)より作成

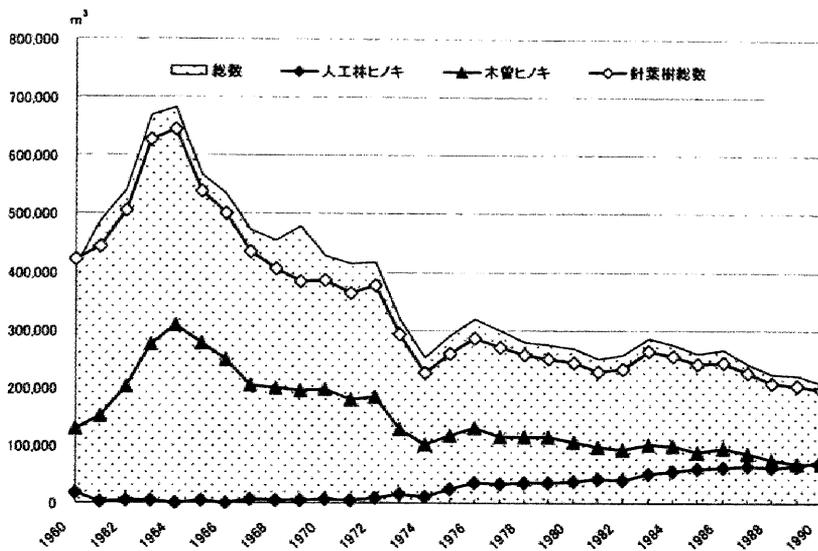


図 5-3. 木曽谷国有林の針葉樹・広葉樹別伐採量の推移  
注: 1) 長野営林局事業統計書各年より作成

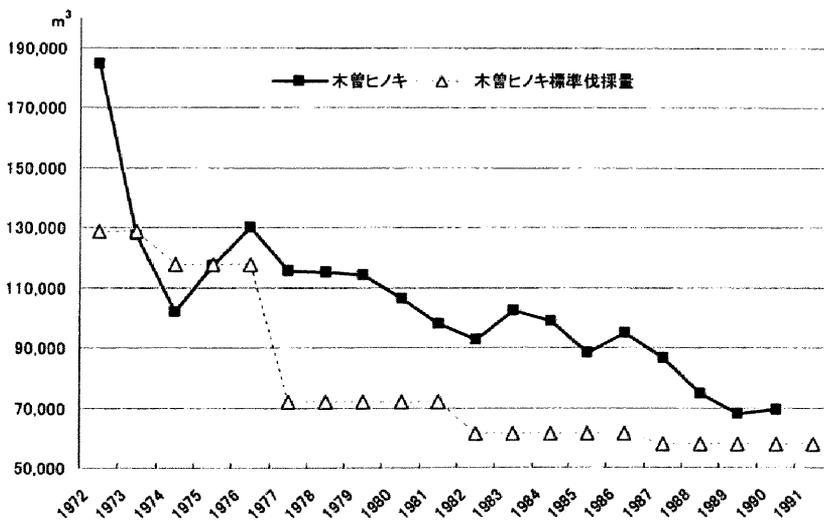


図 5-4. 木曽谷国有林の天然木曽ヒノキの伐採量と標準伐採量の比較  
注: 1) 長野営林局事業統計書各年および木曽谷地区地域施業計画(第1次-第5次)より作成

このように、1950年代中葉から1970年代初頭にかけては、当時の過伐「合理化」路線を如実に反映し、天然木曽ヒノキという高価格材を中心にまさに超過伐というべき状態を呈した。これらが、

チェーンソーの普及、林道開発およびトラック輸送の本格化等生産過程の「合理化」を伴ったことは言うまでもない。では、こうした国有林の動向は労働者および地元木曾地域に何をもたらしたのだろうか。

まず、徹底した人減らしと労働強化、賃金抑制を挙げることができる。木曾谷国有林では、労働者 1 人当たりの木材生産力は、1957 年度を 100 とすれば 1960 年には 456 という驚異的な成長を遂げた。1961 年には 2 人で操作していたチェーンソーが 1 人操作に切り替えられ、1960 年から 1966 年の間に現場作業員は約半分に減らされた(山下, 1991)。こうした人員削減を伴う労働強化の結果、振動病や腰椎ヘルニア等職業病を患うものが急増、労働災害も多発し、労働者の健康および生命を著しく脅かすことになった。また、当時の賃金水準は文字通り最低の水準であり、それは 1966 年に上松営林署および上松運輸営林署の労働者 9 名が、営林署の賃金は生活保護水準以下だとして生活保護申請を行った事件に如実に示されている(山下, 1991)。

また、木曾地域の木材及び木工業は小規模零細家内経営が圧倒的多数を占めており、極めて劣悪な条件の下での労働を強いられていたという。しかも、こうした「合理化」の過程で地元木材関連業者への国有林材の地元特売は一貫して減らされる傾向にあり、今日における木曾木材関連産業の衰退の遠因ともなっている。

次に、造林事業の「合理化」の実態を見てみよう。草刈の手間を省くため、除草剤の散布が導入されたことは先にも述べた。木曾谷国有林においても 1960 年代後半から導入されたが、このとき散布された薬剤はダイオキシンの一種を含むものであり(2・4・5T 系)、強い催奇性および発癌性が深刻に懸念されるものであった。1970 年にこのことが発覚すると同時に、地元木曾地域住民は猛烈な反対を表明し、各町村議会でも反対の意見書を議決、また、世論においても激しい非難を浴び、ついに国有林は 2・4・5・T 系の除草剤については散布を中止せざるを得なかった。

さらに、木曾南部の南木曾町では、1964 年、1965 年、1966 年と 3 年連続で国有林からの異常出水による水害が続き、そして 1969 年の水害ではついに人命損失の事故が発生した。この事故は国有林の乱伐等、国の治山管理の責任による災害であるとして、1973 年に犠牲者の遺族側から損害賠償を求める提訴がなされた。国側は、「異常降水による天災で不可抗力であり、国に責任

はない」と主張したが、8年におよぶ審議の結果、国の責任が問われることになり、1981年の控訴審において原告勝利の判決が下された。

このように、木曾谷国有林の過伐「合理化」の過程は、労働者および地元木曾地域の多大なる犠牲を伴う一方で、国有林野そのものにも深刻な問題を引き起こすこととなった。天然林資源枯渇問題が顕在化したのである。

先に述べたように、木曾谷国有林における伐採は天然林を中心とするものであった。その結果、木曾谷国有林における天然林の蓄積は、1972年の時点で、本格的に過伐体制へ移行する直前である1957年の蓄積の約77%にまで減少した。このことはすなわち、藩政期より地元住民の多大な犠牲を伴いつつ、守り育まれ、かつては「無尽蔵」とまで評された天然木曾ヒノキが、この当時のままのペースで伐採を続ければ、あと30年ほどで姿を消してしまうことを意味した。

こうして木曾谷国有林においては、天然林資源の枯渇問題が顕在化したこと、また、国有林の体制自体が1972年を境に減伐「合理化」路線、そして1978年からは減量経営「合理化」路線へと転換したことにより、以降木曾谷国有林の総伐採量は大幅に縮減された。

こうした動向に伴い「収入減に見合った支出の削減」も同時に進められた。まず、造林事業から見てみよう。造林実行量と標準更新量を比較すれば(図5-5)、1972年前後を境として、実行量が標準量を大幅に下回っていることがわかる。それまでの「超」過伐体制下において、成長量を大幅に上回る伐採が行なわれた事実を併せて考えるならば、更新されなければならない林地の一部が未処理のままに放置されている可能性が高く、資源の永続的利用という面から見て、非常に大きな危惧を孕むこととなった。

次に木曾谷国有林の職員数の推移を見れば(図5-6)、定員内・外ともに削減され、特に「改善計画」以降、大幅に削減されていることがわかる。1970年代においては約2,500人前後の規模であったのが、1980年代中葉には半減し、1990年には当初の約3割、851人まで人員規模は縮小されるに至ったのである。

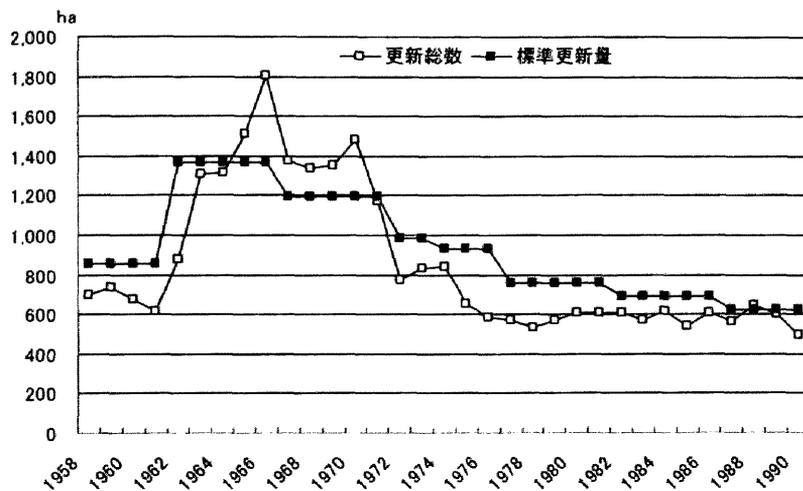


図 5-5. 木曾谷国有林の造林実行量と標準更新量の比較

注: 1) 長野営林局事業統計書各年および木曾谷地区地域施業計画(第1次-第5次)より作成

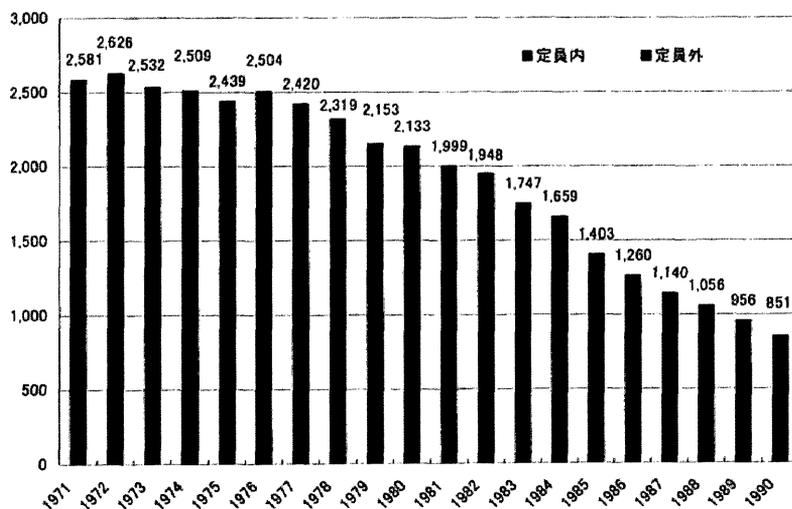


図 5-6. 木曾谷国有林の職員数の推移

注: 1) 長野営林局事業統計書各年より作成

このように、国有林の政策をまともな反映させる形で「合理化」が進められてきたわけであるが、さらに、木曾谷国有林の「特殊性」がもうひとつの「合理化」を遂行させている。

確かに、木曾谷国有林の総伐採量は縮小された。しかし、先の図 5-3 を見れば、天然木曾ヒノキ自体の伐採量も縮小されてはいるものの、近年まで依然として木曾谷国有林の伐採の中心を担ってきたことがわかる。次に、標準伐採量との比較で見ると(図 5-4)、天然林資源の枯渇化が問題となり、標準伐採量は大きく縮小されたにも関わらず、これを大きく上回る量が伐採されており、価格の高い天然木曾ヒノキについては、1990 年代初頭に至ってもなお「過伐」状態を呈していたといえ

るのである。こうした問題の背景には、国有林野事業の経営悪化と「改善計画」路線が大いに関係していることは明らかであるが、他方、伊勢湾台風による大量の風倒木処理体制として確立された木材産業構造が継続し、なおかつ、1980年代後半からのバブル経済による高級材の需要拡大といった状況に規定された地元木材産業側の事情も大きく影響したのも事実である。(小池, 1993)

このように、戦後も一貫して天然木曽ヒノキは国有林にとって極めて重要な収入源であり続けた。しかし、その一方で、木曽谷地域は地域衰退に喘いでいる。木曽郡の人口は1960年の67,542人から1990年の45,878人と大幅に減少し、その減少率は32%と、長野県下でも最悪のペースで過疎化が進行したのである。

かつて木曽地域においては、敗戦直後の混乱の時期においてさえ、468の業者および4,300人余の労働者(家族を含めれば約1万人)が木材・木工産業に従事していた(山下, 1991)。また、これとは多少時期がずれるが、1950年代後半には、現場作業員だけで約3,000人もの人々が直接国有林に携わっていたと考えられる(注5)。しかし、現在はどうであろうか。前者においては、1988年度の統計で、木材産業(家具製造業を含む)事業所(工場)数は256、従業者数は1,817人となっている(注6)。後者についても1990年度には定期外作業員は373人まで減少している。

豊富な木材資源に恵まれた木曽谷地域でこのような事態が生じた原因の根本には、やはり地域の森林面積の6割を占める国有林の存在が大きく関わっていると考えるべきであろう。戦後における国有林の企業主義的「合理化」の過程は、過酷な条件下に労働者を置きながら、なおかつ経営悪化を理由として容赦ない人員削減を実行し、また、地元木材関連産業に対しては、その振興を政府の行政策に任せるとの建前の下、慣行特売を縮小し、結果として地元の零細な木材関連産業は衰退するがままに放っておかれた。しかも、極めて「企業的」に進められた皆伐方式による「超」過伐、そして造林事業の「合理化」=手抜きは、森林及び山地の荒廃を招き、地元地域は度重なる災害に襲われた。元々の厳しい気象条件、地形条件によって、農業や工業など他産業の展開が困難な木曽谷にとって、国有林野事業のこうした動向が地元地域の過疎化にさらに拍車をか

---

(注5) 資料の制約により1971年以前の労働者数の正確なデータはわからないが、山下(1991)によれば、1960年から1966年の間に現場労働者数は約半分に減らされたとあり、また、1968年の労働者数が1,471人であったとの記述があるので、単純に計算して1950年代後半の労働者数を3,000人ほどと推計した。

(注6) 1988年度「工業統計調査」

けることになったのである。

このように、戦後の国有林が内在した2つの相反する課題、すなわち「資源の永続的利用」と「収支均衡(企業的運営)」が、後者の一方的な迫及となって進められた結果、前者が形骸化された実態の典型を木曾谷国有林に見ることが出来る。過伐「合理化」の時代、減伐「合理化」の時代、そして経営縮小「合理化」の時代のいずれをとっても、地元木曾谷地域に大きな矛盾を残す結果となったのであった。

#### 4 木曾谷国有林における1990年代の動向

1990年代の木曾谷流域における国有林野事業の展開は、より一層の経営縮小・「合理化」路線の追求、そして1998年の「抜本的改革」によって、ついに「民営化」の総仕上げの段階に突入したと言える。こうした動向をデータ(注7)によって確認すれば次の通りである。

まず、組織・機構の統廃合については、1992年時点の8営林署体制から1993年には6営林署となり、2001年には1森林管理署・1支署・1事務所体制にまで統合された。このうち、2003年度末までには1事務所も廃止される予定である。また、人員規模は1991年の1079名から2000年には176名まで激減し、現業部門の一層のスクラップ化が進行した。そして、このような組織体制の縮減と同時に、事業の外部化＝「民営化」も着々と進められている。立木販売・製品生産別伐採量の推移を見ると、伐採量が大幅に減少する中で、立木販売の占める割合は1991年の25.1%から、2000年には34.8%に増加している(注8)。さらに、素材生産の請負率は、1991年の58%から1998年には82%にまで増加している。つまり、これらを総合すれば、木曾谷国有林における木材生産販売過程のうち、直営・直用による部分は1991年の32%から1998年の10%にまで減少、換言すれば、その過程のおよそ90%までもが外部化＝「民営化」されたのである。造林事業についても、ほぼ100%が請負によって担われている状況であり(注9)、今や木曾谷国有林の

---

(注7) 国有林野事業に関するデータの出所は、特に断らない限り中部森林管理局事業統計書および長野営林局事業統計書各年版である。

(注8) 木曾谷国有林の伐採量における立木販売率は他の地域に比べて例外的に低い。これは、産出される材が高価な天然木曾ヒノキであり、高い水準の伐採技術が必要であることに起因している。

(注9) 木曾森林管理署でのヒアリングによる。

事業は請負事業体によって支えられていると言って良い。

次に、1990年代の事業量の推移について見てみよう。伐採総量は、1991年の約22万3,000m<sup>3</sup>から2000年には約7万5,000m<sup>3</sup>と、約3分の1にまで縮小した。これを伐採方法別に見ると、全体に占める間伐の割合が急増しているのが特徴的である(1991年:23.8%→2000年:49.8%)(図5-7)。また、樹種別に見ると、1990年以降、人工林ヒノキの伐採量が木曽ヒノキのそれを上回り、現在では全体の8割近くを占めている(図5-8)。先述の通り、天然林資源の枯渇化に伴い、木曽ヒノキの伐採量はこの10年で急激な縮小を余儀なくされた。1990年には約7万m<sup>3</sup>であったものが、1994年から年伐採量3万5,000m<sup>3</sup>体制、1999年からは2万m<sup>3</sup>体制が敷かれ、この間は概ね計画通りの実行量である。さらに、2002年からは1万4,000m<sup>3</sup>まで年伐採量が縮小されることになり、木曽谷地区の資源供給構造は、データの上では、もはや文字通り一変したと言えよう(図5-9)。しかしながら、こうした状況にも関わらず、今なお木曽谷地区は、国有林野事業の収入確保という面において、極めて重要な役割を果たし続けている。先述の通り、伐採総量は大幅に減少し、また、産出される資源の構成も大きく変化しているものの、2000年度における当該地区からの製品販売による収入は、木曽ヒノキの高価格に支えられて、約58億円(内、木曽ヒノキ総売上が約33億円)となっており、中部森林管理局全体の業務収入の実に91.3%、歳入の75.2%を占めている。近年では、国有林野事業収入自体が低下する中で、林野等売払の不振などから、相対的に林産物収入の占める割合が増えつつあり、現在、局管内で唯一、素材生産事業の行なわれている木曽谷地区に対する、さらに言えば、枯渇化が深刻に懸念されている木曽ヒノキ資源に対する収入確保面からの「期待」は、潜在的には依然として強いものがあるといえよう。

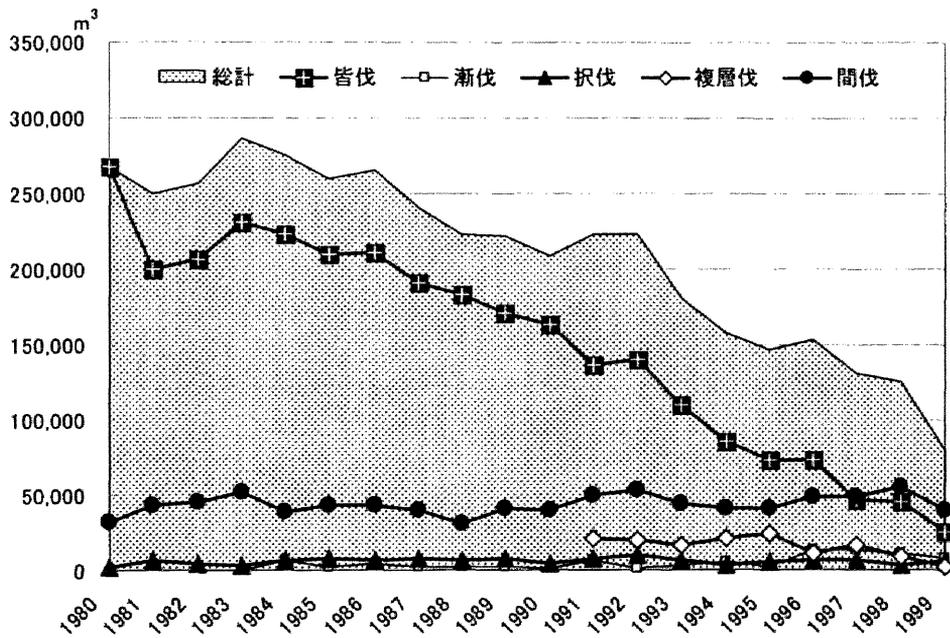


図 5-7. 木曽谷国有林における伐採量の推移

注: 1) 長野営林局事業統計書および中部森林管理局事業統計書各年版より作成

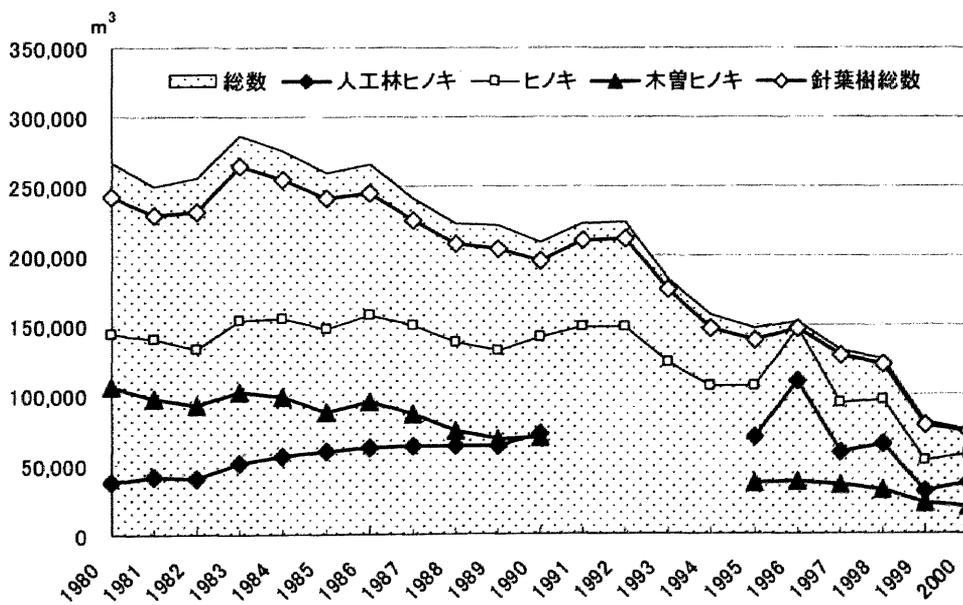


図 5-8. 木曽谷国有林における樹種別伐採量の推移

注: 1) 長野営林局事業統計書および中部森林管理局事業統計書各年版より作成, 2) 木曽ヒノキおよび人工林ヒノキ伐採量における 1991-1994 のデータは公表されていない。

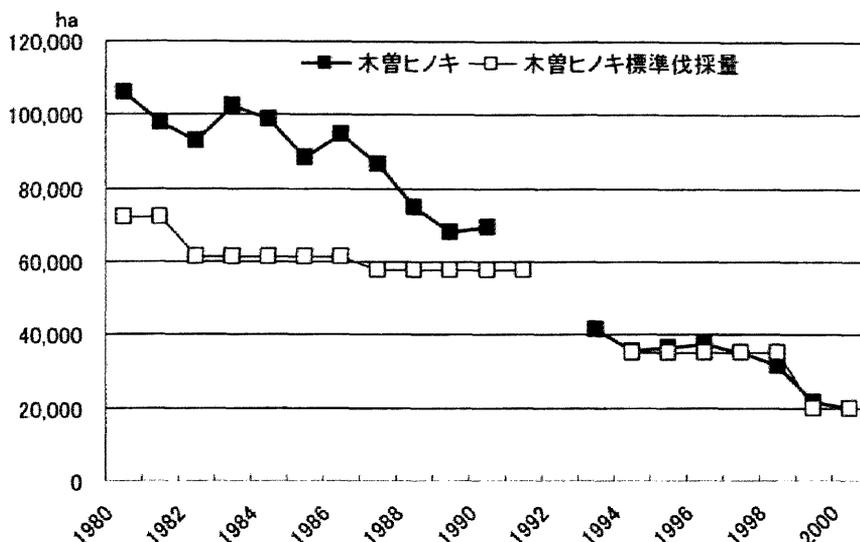


図 5-9. 木曾ヒノキの伐採量と標準伐採量の比較

注:1) 長野営林局事業統計書および中部森林管理局事業統計書各年版, および木曾谷地区地域施業計画書(4次-5次)より作成。2) 1994年以降の木曾ヒノキ標準伐採量については, 木曾森林管理署内部資料より作成。3) 1992-1993のデータは木曾ヒノキ+人工林ヒノキ, 標準伐採量については公表されていない。

他方, 造林事業について見れば, 第3章第2節2において述べた通り, 国有林野事業費の造林費(1997年度からは森林保全整備事業費, 森林環境整備事業費)及び業務費による事業量の大幅な減少と, その一方で治山事業費の保安林整備事業による事業量の増大が特徴的である。1996年から1998年までの極端な国有林野事業費による造林事業量の落ち込みも近年には回復する傾向にある。このことは, 1999年からの新たな国有林野の機能類型(3区分)の施行が関係している。1997年からの機能類型(4区分)の段階では, 木曾谷地区においては, 木材生産林が52.9%を占めていた。ところが, 新たな機能類型において, 「資源の循環利用林」として区分されたのは僅か5.5%に過ぎず, 大部分は「水土保持林」(71.8%)をはじめとする「公益林」とされた。但し, 「水土保持林」のうち, 水源涵養タイプとして区分されているもの(46%)については漸伐等, 伐採を行う箇所も存在するため, 伐採対象としての林分は, 面積的には区分以前とほとんど変わっていない。それに関わらず, このような区分となっているのは, 「公益林に区分した方が, 造林事業等の予算を獲得しやすいため(森林管理署職員談)」という極めて便宜的な理由のためでもある。つまり, 近年の造林事業量の増加傾向は, 木材生産事業からの大幅な撤退(木材生産機能の軽視)を宣言していることの裏返しでもある。

このように、1990年代における木曾谷国有林野事業の動向は、組織体制・人員規模の縮減から、伐採等事業量の縮小、資源供給構成の変化、事業の外部化＝「民営化」、および「公益林」中心の経営方針への変更に至るまで、どれひとつとっても、未だかつて経験したことのない規模とスピードで展開し、国有林資源に依存する地元林業・林産業にとっては、まさに激動の時代であった。こうした事態は、長らく続く木材不況とともに地区内の製材業者に大きな打撃となっている。工業統計によれば(図5-10)、木曾谷地区における木材関連事業所数は1990年には194社であったが、2000年には129社と、この10年で65社も減少している。これに従い、従業者数は同時期に1489人から762人とほぼ半減、さらに、製造品等出荷額総額を見ると、1990年には製造業全体の34.1%を木材関連事業所が占めていたが、現在では金額も半減以下になると同時に割合も15.4%まで減少している。特に、1998年から2000年にかけて約2割(13社)が廃業するなど、地域の基幹産業である木材産業は非常に厳しい局面に立たされている。また、第3章において明らかになったように、いまや国有林野事業を支えている請負事業体制は、「国家的公共性」に貫かれた国有林の「選別・淘汰」によって「解体」されつつあり、高齢化と相まって、この間に多数の業者が廃業した。生き残った業者についても、将来的な経営に関する見通しがなかなか立たず、高齢化・後継者不足の問題を解決できずにいる。さらに、この間、天然林施業中心で行われてきた木曾ヒノキ伐採跡地の更新不良の問題も、地元住民の間で非常に危惧されており、各町村議会を通じてこれ以上の天然林資源過伐の防止と、確実な造林・保育事業の実施が要望されている。こうした状況を客観的に見れば、藩政期より築き上げられてきた木曾谷国有林10万haを取り巻く地域社会経済的システムは、天然木曾ヒノキの枯渇とともに、まさに総崩れ、崩壊の危機にあると言っても過言ではない。他方、国有林は現業部門から大幅に撤退しつつあるものであり、今後の国有林野管理の遂行が非常に危惧される状況にある。こうした事態を招いた根本的な原因として、戦後国有林の徹底した「国家的公共性」に貫かれた事業運営に対する批判は免れないだろう。

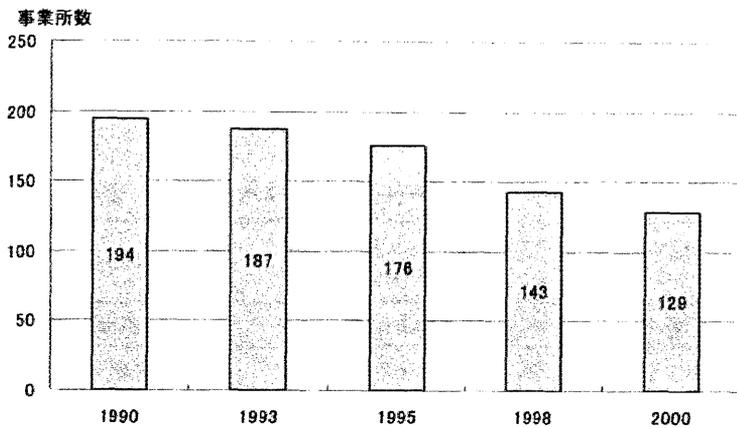


図 5-10. 木曽郡における木材関連事業所数の推移

注:1) 「工業統計調査」各年度の結果から作成。2) 「工業統計調査」は西暦末尾 0,3,5,8 が全事業所調査, それ以外は 4 名以上の事業所が対象となっている。ここでは全事業所調査を採用した。

以上のような極めて厳しい状況下にある木曽谷地区であるが、近年、上下流交流による森林整備の新たな枠組みが構築されつつある。1998年に「木曽地域振興構想」(長野県と木曽地域が共同で策定した地域振興ビジョン)が改定され、その中に「水と緑の交流構想」が盛り込まれた。これをきっかけとして、下流域の愛知中部水道事業団管内 5 市町村(豊明市, 日進市, 東郷町, 長久手町, 三好町)との交流事業が始まった。当初は上流域からは 5 市町村が主催する文化文政産業まつりに参加, 下流域からは、木曽郡の植樹祭, 郷土の森整備事業, 食の祭典へ参加するなど、イベント中心の交流であった。しかし、2000年には上下流一体となって自らの水源地域を守り育てようとの理念の下、優良で豊富な水源環境の整備促進と上流・下流の地域間交流の連携によって、水資源の啓発を行い、木曽川を「きずな」として協働共生していくことを目的として、両者の間で「友好のきずな」が結ばれ、その一環として2003年2月、愛知中部水道企業団と木曽広域連合との間で「木曽川『水源の森』森林整備協定」が締結されたのである。具体的な内容は表 5-5 に示す。この協定は、国有林・民有林問わず「木曽郡の全ての森林」が対象とされていることが大きな特徴であるが、当面の整備対象面積は民有林(8~12 齢級)6,528ha で、財源としては下流では水道料金の上乗せによって得られる水道水源環境保全基金、上流でも何らかの基金を造成して充てることとなっている。木曽谷の厳しい状況を打開する新たな方策として期待されるが、この協定における国有林のスタンスは「側面から支援する」という非常に曖昧なものに留まっており、国有林としての

方針はいまだ確立されていない状況にある。早急に、木曽谷における国有林の未来像を国有林自らが明らかにすることが必要とされているといえよう。

表 5-5. 木曽川「水源の森」森林整備協定の概要

目的	上流と下流の自治体が協同して木曽川の水源地域における森林整備を促進し、水循環型社会の構築を図る。
協定締結者	長野県木曽広域連合・愛知中部水道企業団
対象地域	木曽広域連合を組織する町村内に存在する森林(国有林を含む木曽谷全域)
事業内容	<p>(1) 森林整備の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・長伐期施業や複層林施業の促進</li> <li>・森林及び森林資源の有効活用</li> </ul> <p>(2) 関係する諸活動</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・上下流交流の推進</li> <li>・啓発活動</li> <li>・関係機関との連絡調整</li> </ul> <p>(3) その他必要な事業</p>
協定当事者の役割	<p>◆木曽広域連合</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・水源涵養機能の高度発揮に向けた森林整備の促進</li> <li>・森林整備にかかる財源の充実(基金創設の取組み)</li> <li>・森林及び森林資源の有効活用(間伐材などの有効活用に関する検討)</li> <li>・上下流交流活動の実施</li> <li>・森林と水の保全についてのPR活動の実施</li> </ul> <p>◆愛知中部水道企業団</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・木曽広域連合の組織町村が行う森林整備に対する支援(水道水源環境保全基金の積立、植林・造林・間伐の推進)</li> <li>・上下流交流活動の実施</li> <li>・森林と水の保全についてのPR活動の実施</li> <li>・山づくり支援ボランティアの組織化</li> </ul> <p>※それぞれが役割に応じた費用を負担。負担割合は毎年協議する。</p>
協定期間	締結の日から30年間(協定締結者からの申し出が無い場合、更に30年間延長。)

注:1) 木曽広域連合・愛知中部水道企業団「木曽川『水源の森』森林整備協定書」より作成。

### 第3節 木曾谷国有林における森林レクリエーション事業の概況

前節で述べてきた通り、古くからの林業地帯として活発な木材生産が続けられてきた木曾谷国有林であるが、ここにおいても、1969年の赤沢自然休養林指定を嚆矢として「レクリエーションの森」が各種設定され、スキー場などの施設も次々と整備されてきた。現在までに、24箇所、4,179.5haが設定されており、積極的な利用をしない「風景林」(7箇所, 983.3ha)を除けば、箇所数、面積割合ともにスキー場用地である野外スポーツ地域(5箇所, 731.44ha)および森林内散策のための遊歩道整備が主体の風致探勝林(7箇所, 699.2ha)が多くを占めている(表5-6)。また、木曾郡開田村には、「木曾御嶽山麓(開田高原)森林空間総合利用地域」(H.G.P)が設定され(540.25ha)、1996年からはスキー場がオープンしている。長野県商工部観光課の調査によれば、2000年度の当該地区の属する木曾路エリアへの観光地利用者延数は約577万人となっている(注10)が、これに対して、当該地区の国有林野内スキー場および自然休養林等の年間利用者延数の合計のみでも約150万人となっており、これまでも、そして将来的にも森林レク事業的利用を抜きに地域の観光産業の発展は語れない。しかし、昨今ではスキー場利用者延数が1992年の約150万人をピークに、2000年は約60万人と半分以下に激減しており、スキー場経営から撤退する企業も出ているなど、各町村で深刻な問題となっている(図5-11)。

一方、こうした利用を通じた国有林野貸付使用料収入は年間約1億円であり、そのほとんどがスキー場関連の収益施設からの収入であるといわれている(注11)。今なお60億円にも達する木材販売収入を上げている当該森林管理署においては、収入総額の約2%前後を占めているに過ぎないが、大幅な事業縮小が見込まれている今後においては相対的に割合を高めていくことが予想される。しかし、近年のスキー場利用者延数の減少に伴う営業収益の低下により、収益算定方式による国有林野貸付使用料収入は減少する傾向にある。また、このことに関連して、現在各スキー場から毎年の国有林野貸付使用料が高額すぎるとの不満が噴出している。これは単に経営悪化に伴う負担増といった意味だけではなく、現在採用されている貸付使用料算定方式そのものの欠

(注10) 長野県商工観光課「平成12年度観光地利用者統計調査結果」より。

(注11) 森林管理署毎の国有林野貸付使用料についての合計金額および森林レクリエーション事業による収入金額についての正確なデータは非公開であり、ここで用いているデータは木曾森林管理署による概算値である。

陥との見方があり、国有林側は見直しを迫られている(注12)。

表 5-6. 木曾谷における森林レクリエーション事業の展開

種類	箇所数	面積(ha)	1件当たり面積	%	備考
自然休養林	2	1560.43	780.22	37.3	赤沢, 木曾御嶽
自然観察教育林	1	6.66	6.66	0.2	賤母
森林スポーツ林	2	198.37	99.19	4.7	1箇所はオートキャンプ場, 1箇所は未設置
野外スポーツ地域	5	731.44	146.29	17.5	スキー場4箇所, うち1件はHGP
風致探勝林	7	699.24	99.89	16.7	7箇所すべてに歩道整備あり
風景林	7	983.36	140.48	23.5	
合計	24	4179.50	174.15	100.0	

注:1) 中部森林管理局(2002)「第2次国有林野施業実施計画書(木曾谷計画区)」より作成。

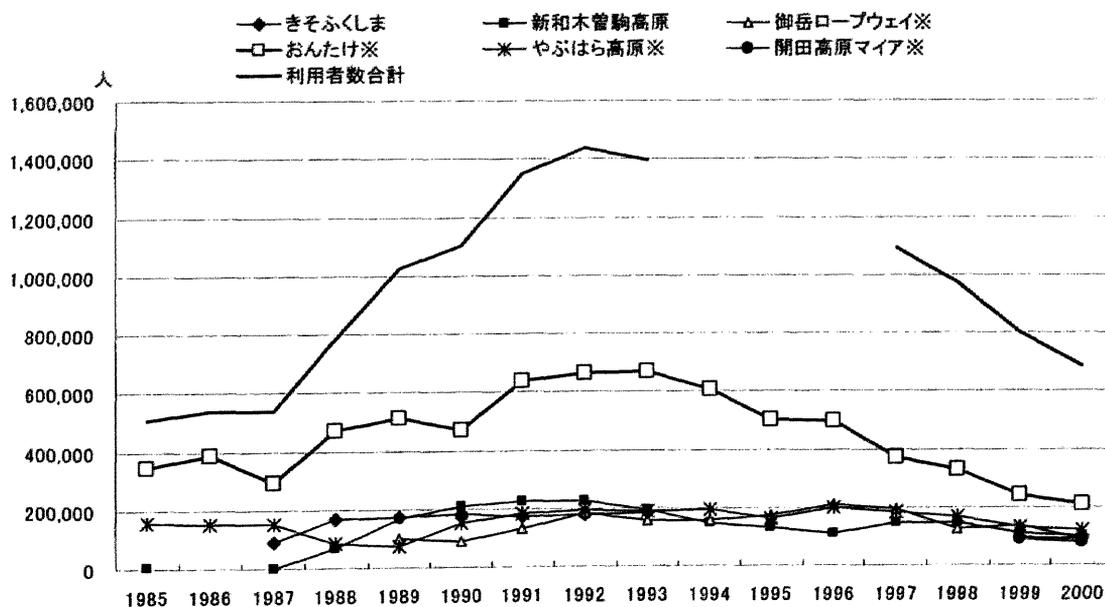


図 5-11. 木曾谷地区 6 スキー場における利用者数の推移

注:1) 各スキー場へのヒアリングによる。2) 利用者数合計の 1994~1996 年までの欠損はきそふくしまスキー場データの欠落による。3) ※を付しているのは国設スキー場である。

(注12) 国有林野貸付使用料算定方式の詳細は第2章および大浦(1995)を参照。

#### 第4節 「大規模施設型」国有林野利用の展開と地域社会－長野県木曾郡王滝村

##### 1 王滝村の概要

長野県木曾郡王滝村は、県の最西端、御嶽信仰で知られる木曾御嶽山南山麓に位置している。北西部は岐阜県飛騨地方と県境をなし、南部は大桑村・上松町と、東部は三岳村に接している。村の面積は、31,086ha と広大だが、その 96%は森林であり、うち 87%を国有林が占めており、耕地面積はわずかに 0.2%と典型的な山村である。居住地は、標高 800m～1,100m におよび、村を東西に横断する王滝川に沿って 10 集落が散在している。

交通体系からその位置を見れば、王滝川に沿って県道が国道 19 号線と連絡しており、これが唯一の幹線道路であり、他に他市町村と連絡する交通路は無い。JR 中央西線木曾福島駅までは 24km、国道 19 号までは 20km と袋小路の村である。

王滝村は、明治以降、合併・分村を経ることなく、明治 22(1889)年の町村制実施によって長野県西筑摩郡、1968 年の郡名変更によって、長野県木曾郡王滝村となって現在に至っている。

戦後の村の様相を大きく変化させる契機となったのは、1961 年に完成した愛知用水牧尾ダムの建設である。これによって、村は、面積にして約 218ha、農耕地の約 1/2(66ha)を失い、137 戸が水底に没し、645 名の村民が、県内外への移住を余儀なくされた。ただでさえ少ない農耕地の多くを失い、森林率が高く、その他の資源に乏しい村は、その後、観光立村を目指し、従来から関係の深い御嶽観光開発を、主に村を主体として本格的に進めていくことになるのである。

また、このダムの建設(1961 年完成)を 1 つの契機として、村の人口は 1960 年から 1970 年の 10 年間でほぼ半減するという激しい過疎化減少に見舞われた。現在では人口の減少は鈍化したものの依然として続いており、特に 1990 年以降の高齢者比率の伸びが著しい(1990:18.0%→2000:22.4%)。

村の基幹産業は、王滝村公営企業経営のおんたけスキー場を中心とした観光産業であり、全就業者数の約 40%が観光関連のサービス業に従事している。その他の産業としては、農業は自家消費中心の零細な第二種兼業経営がほとんどであり(表 5-7)、耕地面積と宅地面積はそれぞれ 0.2%と土地利用上の制約が大きく、その他の産業の展開は極めて厳しいのが現状である(表

5-8)。

表 5-7. 王滝村農家数・農家人口の推移

	総世帯数	農家数	販売農家数	専・兼別農家数			総人口	農家人口
				専業	第1種兼業	第2種兼業		
1985	796	173	46	8	7	158	1,708	626
1990	429	122	19	10	5	107	1,239	431
1995	501	116	23	15	1	100	1,232	394
2000	498	79	13	6	0	73	1,206	258

注:1) 「農業センサス」各年度版より作成。

表 5-8. 王滝村産業別土地利用の状況

	合計	田	畑	山林	原野	宅地	その他
面積	31,086	34	31	29,825	554	49	593
%	100.0	0.1	0.1	95.9	1.8	0.2	1.9

注:1) 王滝村「OUTAKI DATA BOOK」より作成。

一方、一帯の森林は、木曾谷地区の中でも特に最高品質の材を産出することで知られている。しかしながら、稀に見る優良材の産地であったが故に、既に藩政期には尾張藩による厳しい森林管理がなされ、明治期に至っては御料林として帝室林野局の管理下におかれ、地元住民による林野利用は大きく制限されてきたという歴史的経緯を持つ。戦後においても、天然木曾ヒノキ伐採量の常に4割～5割を王滝産が占め、生産の中心的役割を担ってきた。

こうした歴史的背景および村の森林面積の約9割を占めるという圧倒的な国有林の存在は、当然の如く、村民の生活にも深く関係してきた。そして、現在の村が大きく依存する観光産業についても、国有林野の利用を抜きにして考えることは出来ない。また、天然林の伐採によって支えられている木曾地域一帯の国有林野事業は、一方で、天然林資源の枯渇という極めて深刻な事態を迎えており、生産量は大幅に縮小されつつある。そのような中で、国有林野の森林レクリエーション事業的利用は、国有林側にとっても、相対的にその位置づけを強めていく方向にあると言えるのである。

## 2 王滝村と国有林との関係の歴史的変遷

### (1) 戦前までの王滝村山村経済と国有林(御料林)(注 13)

現在の王滝村の原型は、江戸時代中頃にほぼ成立した。人口は 1,300～1,500 人を数え、集落の形態もほぼ現在に近いものとなった。以来、村民の生活基盤は、米作中心の農業と現金収入源としての馬産・養蚕、山林労働、および御嶽登山者を対象とする旅宿業や強力(ごうりき)などの季節的な稼ぎによる現金収入によって支えられてきた。本村は山間地に位置するため、耕地面積は全村面積の約 0.5%(牧尾ダム建設以前)と非常に少ない。また、高冷地である上に、藩政期においては尾張藩、明治期に至っては政府による一連の林野利用制限によって、切畑・開墾などの行為は厳しく制限されていたために、農産物生産量のこれ以上の拡大は見込めず、農業だけでは生計を立てることが出来なかったのである。そのため、現金収入源として養蚕が盛んに行われ、明治期には総世帯数の 8 割に相当する約 200 戸で営まれていた。また、一帯は藩政期より馬産の盛んな地域でもあり、引き続き生産が行われていた。明治期以降、生産量は減少するが、戦後に至るまで農業経営上の大切な労力として一帯の多くの農家で飼育されており、現金収入源となっていた。

そして、王滝村村民の生活・経済に画期的な影響を与えたのが、山岳信仰の場としての御嶽山の開山であった。寛政 4(1792)年に普寛行者によって王滝登山口が開かれて以降、江戸を中心に御嶽教信者が増加し、毎年登山に訪れるようになった。これに伴い、山小屋・旅宿等が農民によって営まれるようになり、また、強力(案内人・荷物の持ち子)として従事する者も現れるなど、新たな現金収入源となったのである。特に明治時代に入って関所が取り払われたこと、女性も山頂まで登ることが可能となったことから登山客は増加した。また、中山道の改修や明治 43(1910)年の鉄道中央西線の開通、昭和 2(1927)年の木曾福島からのバス道路開通は、この傾向に拍車をかけ、昭和初年には信者以外の一般客も含め既に年間約 3 万人が登山に訪れていた。これに伴い、村内にも山小屋、茶屋、旅宿等が発展し、強力案内人の需要も増え、農閑期を利用した重要な現金収入源となった。山小屋は全て村によって整備され、3～4 年毎の入札によって村民に経営を委託

---

(注 13) ここからの記述は王滝村「村誌王滝」に依拠している。

し、その使用料を徴収するという方式をとった。戦前は村費の 3～4 割が山小屋からの収入によって占められており、村財政にとっても非常に重要な収入源だったのである。また、御嶽登山に関係して、胃腸薬として知られる「百草」製造業者も徐々に増加し、今日でも村の産業のひとつとなっている。

さて、この時期における王滝村と国有林(御料林)との関係は、主として、①御下賜金、材の払下等、今日の地元施設制度的な側面、②地元住民の雇用の場としての側面、③事業の進展に伴う地元産業および経済への波及効果の側面、の 3 点に整理することが出来る。

まず、御下賜金については、表 5-9 の通り、村の歳入の 1 割にも満たない金額であった。この御下賜金の使途は、8 割を公有林等における植林費に充て(恩賜記念林と呼ばれている)、2 割を現金で積み立て、産業の振興に充てることが木曾郡下の各町村で申し合わせられており、王滝村においても、村有地に恩賜記念林が造成された。また、御料林からの材の払下については、資料が存在しないため、どの程度行われていたかは定かでない。全く行われていなかったことはないと推測されるが、本村は、木材の生産基地としての位置付けがなされていたことから、御料林からの材はほとんど素材のまま名古屋等の市場に向けて出荷されていたため、地場産業としての木材産業は育成されなかった。

表 5-9. 王滝村歳入総額に占める御下賜金額の割合

	歳入総額(A)	御下賜金(B)	B/A(%)
1921	23,119	1,938	8.4
1926	44,928	1,470	3.3
1930	39,884	1,471	3.7
1935	62,447	1,703	2.7
1940	39,183	1,696	4.3
1945	83,032	1,697	2.0

注: 1) 「村誌王滝」(1961)1055-1081p.より作成。

次に、明治末年以降、御料林経営が本格化されるに伴って事業量は漸次増大し、伐木・流送等多数の労働者が必要となり、次第に地元住民の雇用の場として重要な意義を持つようになった。また、労働力需要が急激に増加し村民だけでは賅いきれなかったこと、そして、王滝産の材が特に

優良な木曾ヒノキ大径木であり、その伐出に際しては高い技術が必要とされたことから、四国地方の熟練した労働者を多く雇用するなど、他地域からの労働者の流入も多かったと言われている。当時の御料林にどれほどの村民が雇用されていたかを示す資料はないが、他に大きな産業の無い本村においては、何らかの形で、村民の多くが御料林経営関連の仕事に携わっていたと考えてよいだろう(注 14)。

また、御料林経営事業の進展に伴う波及効果の側面については、まず、他地域からの労働者の流入、役人の常駐が増加したことで、村内の旅宿業及び商店等の営業が本格化したことを挙げることができる。さらに、これらのサービス業の発展や村民の生活に画期的な影響を与えることになったのが、大正 11(1936)年の森林鉄道の開設であった。明治 43(1910)年の国鉄中央西線の開通に伴い、帝室林野局木曾支局は、従来の流送による木材搬出を廃して、森林鉄道による輸送方式に転換した。大正 2(1913)年に上松小川線赤沢事業所まで敷設し、続いて王滝線敷設の計画を開始し、大正 11(1936)年には王滝村田島駅まで開通した。同時に、村当局は地元住民の便乗、日用品の輸送便益取扱いを陳情し、許可された。以来、森林鉄道は、戦後トラック輸送に転換されるまで、主要な交通・物流手段として、村民の生活に大いに便益をもたらしたのである。

以上、戦前期における王滝村と国有林(御料林)の関係は、まず、政府側から見れば、絶対主義的天皇制を盾にして、広大な林野を御料林として住民に有無も言わず編入した上で、「御下賜金下附」やある程度の林産物の払い下げ等によって地元住民の抵抗・不満を懐柔した。そして、林野利用から締め出され、生活の資を失った地元住民を賃金労働者として編成することによって、御料林経営の基盤を確立したといえる。

次に、村の側から見れば、この時代の王滝村と御料林の関係の主軸は、御料林経営、すなわち林業経営がなされることに伴う、雇用および地域産業、経済への波及効果を通じた側面であったと言えよう。御料林は重要な就労の場であり、御料林経営の本格化は、旅宿業・商業等サービス業の発展をもたらし、森林鉄道は村民の生活の向上に大きく貢献した。

---

(注 14) 「明治年代に入り、山林は官、民有地と区分されたが、共に施業案は樹てられ順次伐採されるようになってからは、他所へ出る必要もなくなり、土地の人だけではならず、他所からの入人夫が多くなってきている。」「村誌王滝」(1961), 1189p.

しかしながら、この「地域産業への波及効果」という面においては、地場産業としての林産業の発展というような直接的な効果はほとんど見られず、その大部分が間接的な効果であることは否定できない。先に述べた木曾御料林の皇室および御料林経営への貢献度、特にその中で王滝村御料林の果たした役割を考えると、王滝村が失ったものは極めて大きかったと言わざるを得ないのである。

## (2) 戦後における山村経済の変貌と国有林

戦後、王滝村および村民の生活を大きく変えるインパクトとなったのは、1961年に完成した愛知用水牧尾ダムの建設であった。これによって、王滝村の4つの集落が完全に水没することとなり、面積にして約218ha、農耕地の1/2が失われ、137戸、645人が県内外への移住を余儀なくされた(うち、507名が離村)。

もともと少ない農耕地の大きな部分を失ったこと、森林率・国有林率共に高く、その他の資源に乏しいことから、王滝村にとっては村の存亡に関わるほどの大きな衝撃となり、村再建に向けて新たな策を講じねばならなかった。そこで打ち出されたのが、御嶽山を軸とする「観光立村」という方向であった。従来、信仰の山として、信者の登山がその多くを占めていた御嶽山を、今度は広く一般観光客を対象とした観光地として、開発を進めていくことになったのである。(後述)

しかしながら、このダム建設をひとつの契機として、村の人口は1960年から1970年の10年間で、3,670人から1,749人へとほぼ半減するという激しい過疎化減少に見舞われ、1965年には山村振興事業、1976年からは過疎法による過疎山村の指定を受けている。1985年以降、人口の減少は鈍化しているが、依然として過疎化の傾向は続き、特に高齢者比率の伸びが著しい。(図5-12)

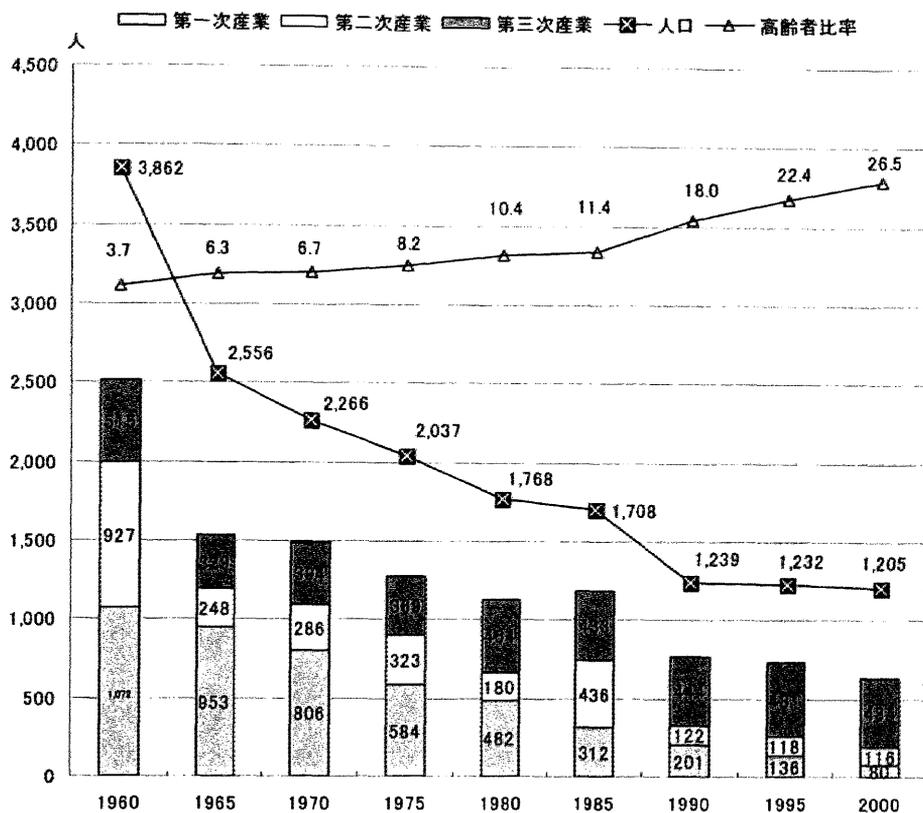


図 5-12. 王滝村産業別就業者数・人口・高齢者比率の推移

注: 1) 「国勢調査」各年より作成。2) 1985 年から 1990 年にかけて大幅な減少が見られるのは、地震復興のための労働者の移出入による影響が大きい。

こうした状況下において、村民の就業構造も大きく変化している。1965 年のデータでダム建設直後における王滝村の産業構造の原型を確認すると、この時点では、就業人口の 62.3%が第一次産業に従事していた。そのうち、70.9%が林業に就業する者で占められており、この地域の状況から判断すれば、多くの村民が国有林関連の仕事に従事していたことが推察される。しかし、1965 年以降、過疎化の進行に伴い、就業人口自体も大きく減少する中で、第一次産業は大きくその割合を後退させ、1985 年には 26.4%まで低下した。特に 1980 年以降の林業従事者の急激な減少は、国有林野事業の動向と密接に関連していると思われる。第二次産業については、1985 年の段階で一時増加しているが、これは 1984 年の長野県西部地震による災害復旧工事による労働者の移入の影響であり、基本的には大きく減少している方向にあるといえるだろう。

このように第一次産業・第二次産業が大きく後退する中で、顕著な伸びを見せているのが第三次産業である。1965 年までは 20.5%であったものが徐々に増加し、1980 年には 41.2%、2000 年

には実に全体の65.4%を占めるに至っている。その内訳を見れば(図5-13), 観光関連のサービス業の増加がその主因であり, 2000年には就業人口の37.8%を占めているのである。これらサービス業の増加が, 村の観光開発の進展と大きく結びついていることは明らかである。

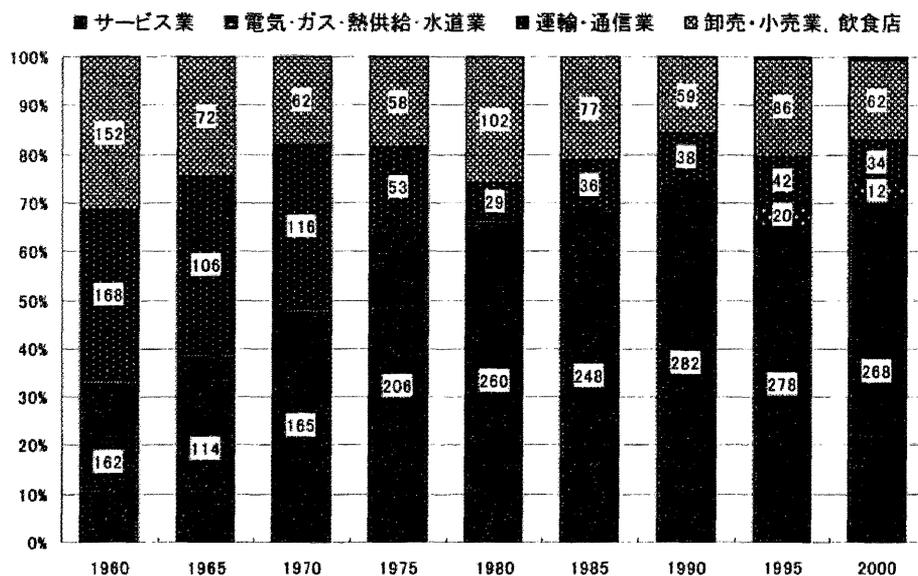


図 5-13. 王滝村における第三次産業・小分類別就業者数の推移  
注:1)「国勢調査」各年度より作成。

以上, 分析したように, ダム建設以降の村民の就業構造は, かつての第一次産業を主体とするものから, 村の観光事業の伸展に伴って, 第三次産業, 特に観光関連サービス業に携わるものが全体の約4割を占めるまでに至っている。このように, 現在の王滝村の基幹産業は観光産業であるといえ, 村民の生活に大きく影響しているのである。

一方, 戦後, 皇室財産解体によって, 御料林は1947年の林政統一の際に全面的に国有林へと移管され, 皇室林野局王滝出張所は長野営林局王滝営林署となり, 村内の国有林全域を管轄としてその管理・経営に当たることとなった。管内におけるこれまでの国有林野事業の動向は第2節で述べた木曾谷全体の動向に準ずるが, ここで強調しなければならないのは, その莫大な経済的価値と国有林財政への貢献度の高さである。先にも述べた通り, 王滝産の天然木曾ヒノキは木曾谷国有林全体の生産量の常に約4~5割を占め, 生産の中心的役割を担ってきた。王滝営林署の林産物収入額が長野営林局全体の林産物収入額に占める割合は(図5-14), 伐採量の増

加した1963年頃より徐々に増大し、1989年の実績では局全体の25.1%、約58億円の収入を上げるまでに至った。実際には、経理上、他の営林署への「内部振替」として処理されている分も存在しており、それを含めると、王滝営林署管内から産出される材による収入は先の金額の倍に達していたと言われている(注15)。これらの莫大な収入が天然木曽ヒノキの高価格に支えられていたこととは言うまでもない。現在では、最盛期の一割以下に生産量は減少しているものの、1999年度に村内国有林野から産出された材による木材販売収入は約30億円に達し、中部森林管理局全体の林産物収入の35%を占めている。

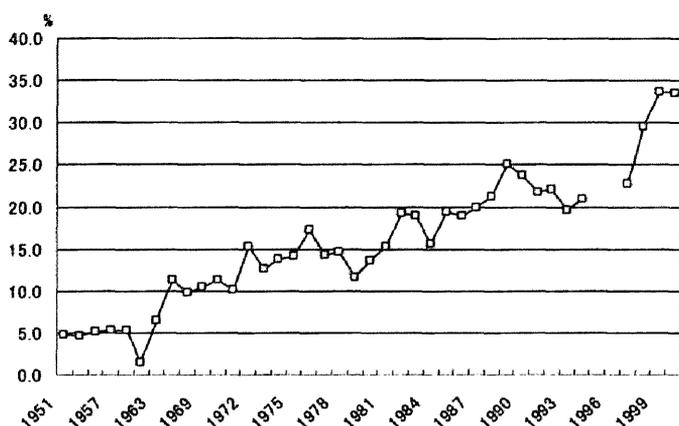


図 5-14. 長野営林局および王滝村営林署における林産物収入額の推移

注:1) 長野営林局事業統計書および中部森林管理局事業統計書より作成。2) 1951年から1969年までは隔年, それ以降は毎年のデータである。3) 1995年度以降, 事業統計書の形式に変化があり, 署毎の内訳が掲載されなくなった。1997年から1999年については, 木曽地区素材公売署別販売実績による。

しかしながら, それ故に, 管内の国有林野は集中的な伐採に長年さらされ続けてきた。国有林の経営悪化を背景に進められている「改善計画」路線, すなわち減量経営「合理化」の過程は, 一方で林業部門の大幅な縮小を行いつつも, 他方で膨大な赤字を埋めるために, こうした高価格材の集中伐採を伴っており, 天然木曽ヒノキについてはつい最近まで「過伐」の状態におかれてきたのである。王滝産の天然木曽ヒノキの伐採量と木曽谷国有林全体の標準伐採量を比較すれば(図5-15), 王滝営林署管内国有林からの伐採量のみで既に標準伐採量の約2/3に達してしまっていたことがわかる。しかも, 伐採方式はほとんどが皆伐方式であり, 森林面積に対して非常に集中

(注15) 木曽森林管理署へのヒアリングより。

的な伐採が行なわれてきたことが懸念されるのである。王滝村に所在する国有林野は、高価格材の「宝庫」であるが故に、村および営林署は、戦後国有林経営の矛盾にまともにはさらされて、典型的な「合理化」の過程を歩んできたのである。

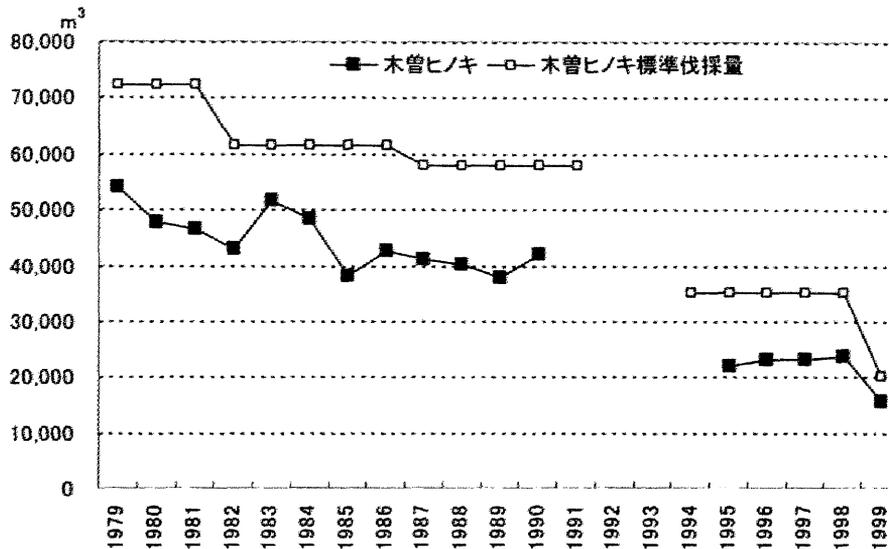


図 5-15. 王滝産木曾ヒノキと木曾谷全体の木曾ヒノキ標準伐採量との比較

注：1)長野営林局事業統計書および中部森林管理局事業統計書各年版，および木曾谷地区地域施業計画書(4次～5次)より作成。2)1994年以降の木曾ヒノキ標準伐採量については，木曾森林管理署内部資料より作成。3)1992-1993のデータは木曾ヒノキ+人工林ヒノキ，標準伐採量については公表されていない。

さて，以上のような動向の中で，国有林と王滝村との関係はどのように変化したのであろうか。

第一に，地元施設制度的な側面を通じた関係については，戦前の御下賜金に換わる国有林野所在市町村交付金の交付，共用林野および部分林の設定等を挙げることができる。まず，国有林野所在市町村交付金については(表 5-10)，近年では村の歳入合計額の約 1%を占めるに過ぎない。また，戦後に入って国有林に編入されると，王滝村においても新たに約 5,800ha が委託林として設定され，1953 年には簡易共用林野，その後普通共用林野と切り替って現在も存続しており，契約者は村長，受託者は全村民となっている。しかし，戦後～1940 年代までのわずかな期間においては，小丸太・草の採取が行われていたものの，その後は自家用の山菜・キノコ等の採取が若干見られるのみであって利用実態はほとんどない。また，1950 年代後半から 1960 年代にかけて，畜産の振興が一時考えられたこともあり，1966 年には放牧共用林野が設定された。しかし，笹地で急

傾斜な地形にであったため、放牧には無理が生じ、1973年には契約は解除されている。その他、1966年に山村振興事業を利用して国有林野内に約100haの部分林が設定された。この造成事業は王滝村森林組合へ委託されており、1970年よりヒノキを中心に順次植栽された。その他、材の慣行特売等については、1946年に「村民の余剰労働力の他出を少なくする目的で」村営から設立された「王滝木材株式会社」に対して毎年行われていたが(注16)、1984年の長野県西部地震によって工場が損壊し、それ以降は行われていない。

このように、地元施設の側面を通じた関係については、部分林においては村の基本財産としての一定の意義は見られるものの、伐期まではあと約80年も待たねばならず、その他のものについても、比較的早い時期から既に地域振興の実質的な力を失ったと言える。

表 5-10. 王滝村における国有林野所在市町村交付金と歳入総額の比較  
(単位:千円)

	歳入総額(A)	交付金額(B)	B/A(%)
1966	217,750	3,352	1.5
1971	378,340	6,365	1.7
1976	998,473	11,363	1.1
1981	1,467,359	16,592	1.1
1986	3,702,811	25,393	0.7

注:1) 長野営林局事業統計書及び「第二次王滝村長期振興計画」より作成

第二に、雇用の場としての側面については、1950年代後半から1960年代を通じて国有林野事業が活発化したことに伴い、王滝営林署全体でも定員内ならびに定員外職員数は大きく増加しており、その意義は高かったといえる(図 5-16)。「村誌王滝」によれば、1961年には営林署関係に従事する者は約300名、うち村民は120名で、全体の約4割を占めていたと言われている。しかし、この時期の直営直用事業の拡大など、林業労働力の近代化の過程で地元の臨時的労働力が整理された結果、1973年には定員内外職員全体の人数は544名とピークを迎えるが、うち村民は1割弱の42名で、全体に占める率は大きく低下した。その後は、伐採量の減少および「改善計画」路線を反映して減少の一途を辿り、特に1990年代に入ってから加速度的に縮小し、地元住民

(注 16) 「村誌王滝」1186-1187p.

の雇用の場としての意義はほぼ失われる結果となった。

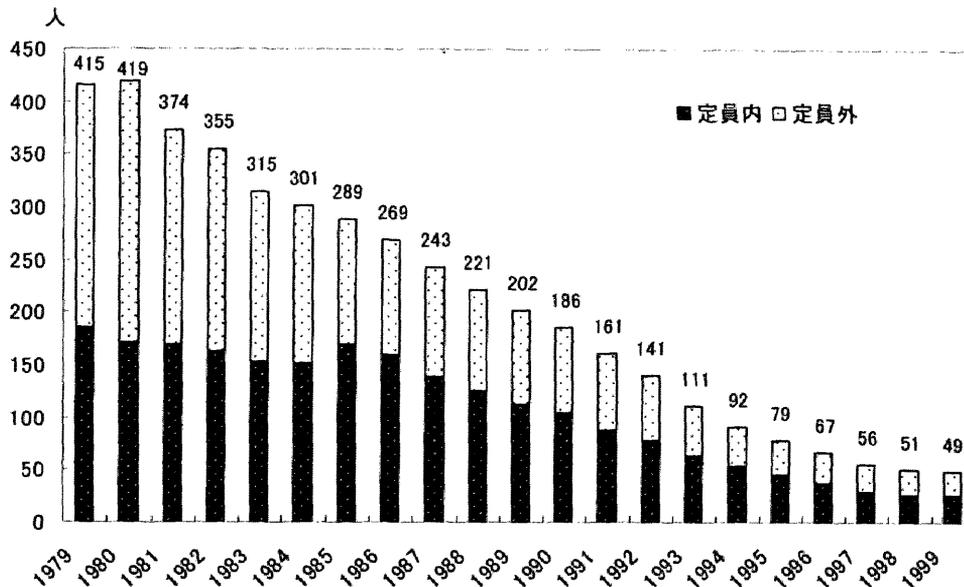


図 5-16. 王滝営林署の職員数の推移

注:1) 長野営林局事業統計書および中部森林管理局事業統計書より作成。

また、1998年の「抜本的改革」によって、王滝営林署は廃止(木曽森林管理署と統合)との方針が示され、同年には木曽森林管理署王滝事務所となり、2003年度末をもって約100年の歴史に幕を下ろした。この件については、村当局においても村議会を通じて廃止方針の撤回を再三陳情したが、その目的は果たせず、今後の国有林野の管理運営およびこれまでの伐採跡地の再生や林道の管理などに対する不安の声が村から上げられている。

第三に、国有林野事業を通じた波及効果の側面としては、まず直接的な影響として事業の請負等、村内の木材産業や林産業への影響、および木材引取税による村財政への影響を挙げることが出来る。村内に請負事業体は3社存在しており、うち2社は素材生産、1社は造林を主として行っている。国有林の請負事業の動向については既に第4章で分析したので、ここで詳しくは触れないが、どちらの業者も国有林野事業の縮小の影響を受け、事業量はこの10年間で半減若しくはそれ以下となっており、非常に厳しい状況にある。

次に、木材引取税とその廃止に伴う自主財源の減少について述べておこう。1950年に創設さ

れた木材引取税(以下、木引税)とは、山林所在の市町村が林業の保護、育成のために林道の開設、補修および災害の防除のために多額の出費を余儀なくされていることから、「素材の引取」(注17)によって利益を受ける業者からその財源の一部として当該市町村が課税するというものである。従って、山林の所在する市町村にとっては非常に重要な意義を持っていた。具体的には、「素材の引取」を課税客体として、山元価格を基準に、立木の伐採後の最初の引取者に対してのみ課税される。当初の税率は5%であったが、その後引き下げられ、1971年には2%となった。森林率および国有林野率が高く、しかも国有林によって活発な木材生産がなされていた王滝村においては、極めて重要な財源であり、1970年代までは村税収入の3割以上を占めていた程であった。その後、割合としては低下するものの、それでも近年まで1割近くを占めており、依存財源の多い王滝村にとっては貴重な自主財源のひとつであった。しかし、1989年の税法改正により木引税は廃止となり、代わりに消費税によってある程度補われてはいるものの、自主財源部分の減少をもたらし、村財政には大きな影響を与えた。

その他、国有林野事業を通じた間接的な影響として、森林鉄道等による村民の生活への影響を挙げることが出来る。森林鉄道は、戦後も引き続き村民の主要な交通・物流手段であり、1959年からは奥地部落在住の学童・学生の通学専用列車も登場した。しかし、材の輸送方式がトラックに転換されるに伴い、1975年には森林鉄道は廃止され、こうした恩恵は断たれる。しかしながら、現在村内奥地部落に通じている道路は余剰資金の豊富であった頃の国有林によって整備されており、村民の生活環境の向上に一定の役割を果たしたことは事実である。

以上のように、王滝村と国有林との関係は、1970年代以降、急速に希薄化し、地元地域社会にとっての国有林野事業は今日ではほとんどその存在意義を失いつつあると言ってもよい状況にある。その一方で、村においては国有林当局が現地から「撤退」していくことに危機感を抱いており、今後の国有林野の維持管理に対する不安が高まっている。こうした中で、1970年に国設スキー場として開設されたおんたけスキー場をはじめとする森林レク事業的利用が、現段階における国有林と村当局および村民との関係の主軸となっている。また、1998年からは新たに村営オートキャンプ

---

(注17) 「素材の引取」とは、立木の所有者がこれを伐採して素材とし、他に売却する行為を指す。

場(国有林野内)がオープンする等, こうした国有林野利用に対する村民の期待は高まっている。

### 3 これまでの王滝村観光開発事業とスキー場経営の動向

#### (1) 王滝村観光開発の動向ースキー場開設までの経緯

戦後王滝村の観光開発事業は, 1961年に完成した愛知用水牧尾ダム建設による公共補償費を投じた「残村再建事業」を嚆矢とする(表 5-11)。村当局はダム建設後の村再建の方向を御嶽山山麓の観光開発を軸とする「観光立村」に求め, 公共補償費(総額 2 億 1,000 万円)の約 4 割を投じ, 御嶽山登山道の改修, 観光バス道路の整備, 翌年の村営スキー場の整備(村有地内)を手始めに, 積極的な観光施設整備が行われることとなったのである。

表 5-11. ダム建設以降の王滝村観光開発事業の展開

年代	出来事	備考
1956	牧尾ダム着工, 残村再建計画スタート	黒石林道開設, 御嶽山麓観光開発事業
1961	牧尾ダム完成 第三セクター木曾御嶽観光株式会社設立 御嶽第一リフト完成(村有林)	218ha, 137戸, 507名が離村 農耕地の1/2水没, 以降過疎化急速に進行
1970	八海山地区グレンデオープン(国有林)	国設スキー場となる
1972	民宿開業奨励対策	村有地貸与, 50万円まで改築資金利子補給
1978	Uターン者定住促進対策	村が建設した食堂を格安にて貸与, 経営任せる
1979	御嶽山噴火	御嶽山登山禁止 → 1980年まで
1984	長野県西部地震	以降, 山岳信仰信者の入込数減少
1986	王滝村地方公営企業発足	スキー場+食堂・宿泊施設
1989	食堂・宿泊部門を木曾御嶽観光KKに委託	
1992	スキー場用従業員宿舎を整備	※翌年増設
1993	スキー場利用客数がピークになる 御嶽高原宿舍区開発事業	約67万人 村有地内の旅館・民宿用地貸与(3名が応じる)
1994	従業員住宅建設	公営企業にUターン受入, この時期よりUターン増加
1995	公営企業経常利益マイナスに転じる	約2億円の累積欠損
1996	滝越地区にオートキャンプ場オープン(国有林)	森林スポーツ林を新規に設定
1998	国有林野事業「抜本的改革」	王滝営林署廃止の方針
1999	村, 国有林当局にスキー場敷の無償譲渡を要望 ★スキー場従業員確保に人材派遣会社を利用	有償(約3億円)で売却との申し出があったが, 村断念 (スキー場経営不振, 条件不一致)
2000	「おんたけスキー場経営改善3ヵ年計画」策定 国有林林道を活用したイベントなど導入 「緊急対策資金あっせん規則」施行	経営アドバイザー導入 マウンテンバイクなど 緊急に必要な事業運転資金の貸付あっせん
2001	村, 新たなレク森(風致探勝林)設定要望	第二次地域管理経営計画(案)に盛り込まれる

注: 1) 王滝村役場, 王滝村公営企業での聞き取り調査の結果から作成

まず、1960年にはバス道路(林道黒石線)が八海山地区まで開通し、1961年には一帯の村有地に村営スキー場が整備された。この開発に際しては、当初よりかなり大規模な構想の下に計画されており、既に隣接する国有林にゲレンデを拡大することも意識されていた(注18)。スキー場に付随して食堂、宿泊施設も建設され、これらの経営を行うために、同年、村当局および村民183名の出資による第三セクター「木曾御嶽観光株式会社(以下、御嶽観光KK)」が設立された。その出資比率は村当局2割、村民8割である。村は、この御嶽観光KKに食堂および宿泊施設の経営を委託し、リフト施設に関しては村が直営で経営に当たることとした。こうして、残村再建事業を元に、村は交通基盤の整備、スキー場関連施設の整備、そして、経営組織体制の整備を行い、「観光立村」を目指す第一歩を踏み出した。

1960年代の一連の開発によって、観光客誘致には一定の効果が見られた(図5-17)。しかし、同時期に岐阜県側からの御嶽山観光開発攻勢が強まったこと、また、人口流出が加速し始めたことから、村は危機感を強め、村内の観光開発は第二段階へと進むこととなった。

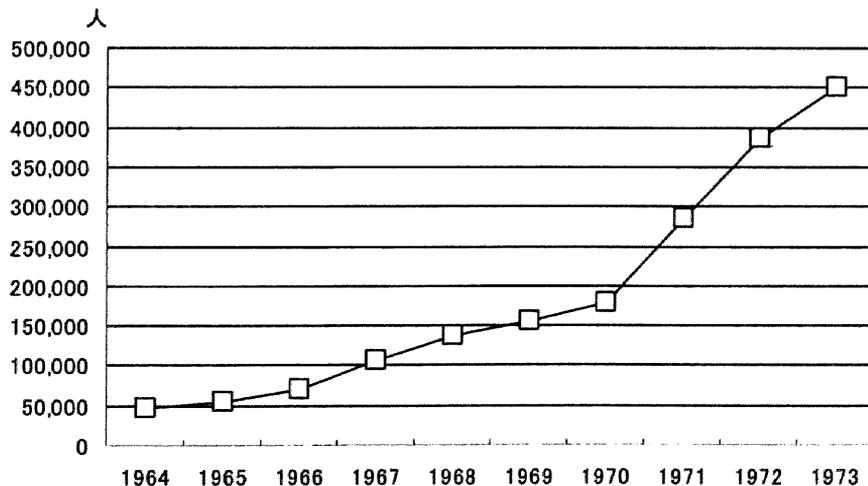


図 5-17. 御嶽観光入込客数の推移(1960年代前半～1970年代前半)

注:1) 入込客数は黒石林道通過車両台数より算出した推定。2) 王滝村(1974)「村勢要覧 1974」より作成。

(注18) 王滝村(1968)「公民館報 王滝」第18号においては、スキー場の計画について「…将来は更に中小屋から田之原(国有林内である一筆者注)に向かって開発することにより、全国的なものになると思いますが…」と述べられている。

今日の国設スキー場(おんたけスキー場)を中心とする観光開発推進の大きな原動力となったのが、1967年に開始された長野県企業局による御岳高原保健保養地(別荘地)の開発である。この開発に際しては、いわゆる「菅平方式」と呼ばれる寄付開発方式(注19)が採用され、黒石原地区の村有林198haを県企業局に寄付し、その土地を県企業局が別荘地として造成し、販売を行った。1972年に完了するこの別荘地分譲から、村は最終的に約6億7,000万円の利益を上げることが出来た。そして、これらの開発と並行して、村は1966年に山村振興法による「振興山村」の指定を受け、総額5億円に上る事業を「山村振興事業」として計画し、このうち2億円で国設スキー場の開発、2,000万円で国民宿舎の建設を計画した。同時に、国設スキー場の開発についての交渉を林野庁側と開始したが、当初は御嶽山麓一帯が県立公園として先に指定されていたために、開発行爲の認可を得るのに困難を極めた。しかし、山村振興事業の一環であること等から認可を得ることが可能となり、保安林解除、野外スポーツ林としての国有林野使用許可を経て、1970年に村営スキー場に隣接する国有林にゲレンデおよびリフトが拡張された。また、1965年にはバス道路が最終目的地である「田の原地区」まで開通し、御嶽山登山・ハイキングなどを手軽に楽しめる新たな観光資源として宿泊・休憩施設などが整備された。

これらの開発に要した資金は、スキー場については山村振興事業の低利融資によって調達し、「田の原」地区の宿泊施設・食堂、駐車場などについては、先の別荘分譲による利益の一部が充当された。その際、スキー場など、収益性の高い施設整備には低利の融資、基盤設備である駐車場や、宿泊・食堂施設などの比較的収益性が低い施設に対しては自己資金で賄うなど、「非常に賢明な資金運用」(土屋, 1984)がなされてきたことが特徴である。

以上のように、本村の観光開発の第二段階は、別荘地分譲から得た利益金および山村振興事業を活用しての国有林野における開発であった。そして、この開発を後追いする形で、1973年に

---

(注19)「寄付開発方式」とは、市町村が公有林などを県へ無償寄付し、県企業局がその土地を別荘地用に造成して販売するもので、益金は原則として半分は現金で、半分は道路や宿泊施設等の開発関連施設の形で地元へ還元される。県側にとっては土地の無償寄付によって土地買収のための莫大な資金調達が不要となること、地元にとっては県が造成の資金調達および販売を代行することによって負担を軽減でき、開発利益の地元への完全な還元が可能であり、民間資本の開発による乱開発や利益の低還元といった問題が回避できるなどの点から、当時、非常に優れた開発方式として話題となった。最初にこの方式が適用された場所にちなんで「菅平方式」とも呼ばれる。なお、長野県企業局による別荘地開発および王滝村黒石地区別荘開発に関しては土屋(1984)に詳しい。

一帯は「木曾御嶽自然休養林」として指定され、以降スキー場を中心として積極的な観光施設整備が行われることとなった。

## (2) おんたけスキー場の事業展開

以上のような経緯で、村内国有林の合計 814.99ha が木曾御嶽自然休養林として指定されている。当該自然休養林の施設は、春から秋にかけての自然散策的利用に供され、御嶽山への登山口ともなっている「田の原天然公園」(風致探勝ゾーンとして 122.02ha)と「おんたけスキー場」(野外スポーツゾーンとして 231.81ha)の 2 つの部分に分けることができる。年間の利用者数では、後者が全体の 75.9%(2000 年)(注 20)を占めている。ここでは、「大規模施設型」国有林野利用の事例として主として後者について述べていくこととする。

### ① 施設整備の動向

1970 年に国設スキー場が開設されて以降、積極的な設備投資がなされ、ゲレンデも順次拡大されてきた。施設整備の展開については表 5-12 の通りである。

スキー場の管理運営については、当初スキーリフト施設および宿泊休憩施設の全てが村直営であった。その後の規模拡大そして経営の安定化に伴い、村の一般行政と収益事業との分離が検討され、1980 年度より会計方式のみ地方公営企業法一部適用を受け、1986 年度より地方公営企業法全部適用となり、王滝村公営企業が発足した。現在では、スキーリフト施設の他、10 軒の宿泊休憩等施設が整備され、うち、7 軒については木曾御嶽観光 KK に経営を委託している。

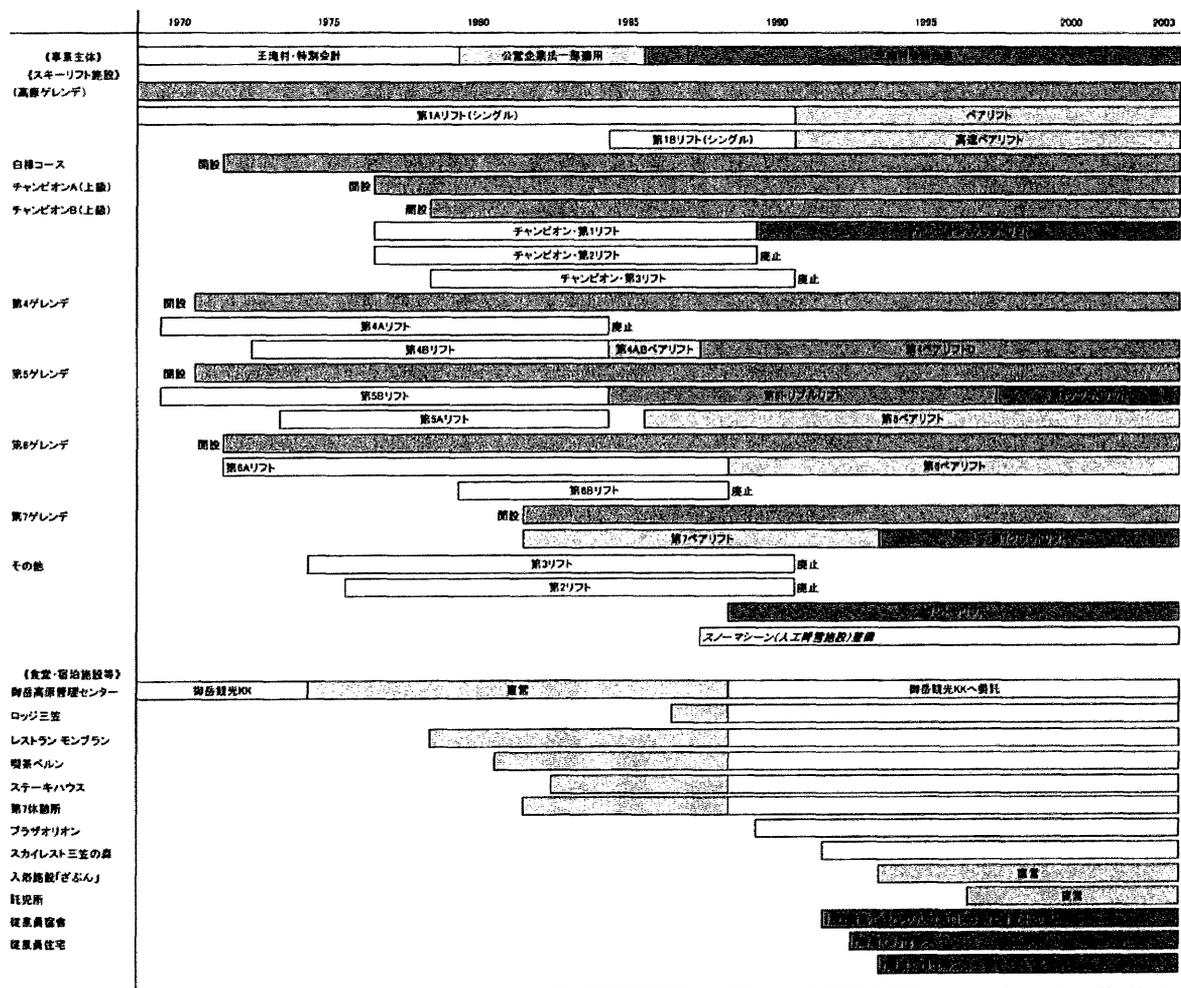
これら施設の整備に際しては、その財源を、振興山村指定に基づく第 1 次山村振興事業を始め、同第 2 次事業、第 3 次事業、および過疎山村指定に基づく過疎振興事業等の低利融資を利用した村当局、公営企業の起債、そして村の自己財源や公営企業の純益の一部(建設改良費)によって賄っている。設備投資のこれまでの総額は約 127 億円、うち、起債によるものと自己財源との比率はほぼ半々である。また、設備投資の内訳を見ると、リフトに 35.0%、人工降雪設備に 18.9%となっている。表 5-12 を見てわかる通り、1982 年以降、それまでのシングルリフトからペア、トリプル、クワッドへの付け替え、そしてゴンドラリフトの建設などが漸次進められてきた。これは、利用客増大

---

(注 20) 長野県商工部観光課(2001)「平成 12 年度観光地利用者統計調査結果」より。

のための輸送能力の向上が図られると同時に、リフト出札係等の要員規模の縮小をも意図されている。後に詳しく述べるが、近隣市町村で新たなスキー場がオープンしたこと等から、地元労働力の「奪い合い」といった状況が生じ、その確保が次第に困難になっていたのである。また、1988年からスノーマシンが導入され約2ヶ月の営業期間延長が可能となり、この時期からの利用客の増大に大きな効果を上げることとなった。

表 5-12. おんたけスキー場の施設整備の動向



注: 1) 王滝村地方公営企業資料より作成

## ② スキー場経営の動向

おんたけスキー場のこれまでの経営動向は図の通りである(図 5-18)。1970年に国設スキー場として本格的にオープンして以来、スキーブームとも相まって、利用者は年々増加し、1985年頃まで

は30～40万人のレベルで推移してきた。そして、1988年のスノーマシン導入(営業期間を約2ヶ月延長)により利用客は飛躍的に増大した。それとともに、公営企業の収益も純益で約8億円までに増大し、また、同時期の国有林野使用料は年間約6,000万円と、国有林野事業にとっても決して少なくない貢献をしてきたのである。(図5-19)

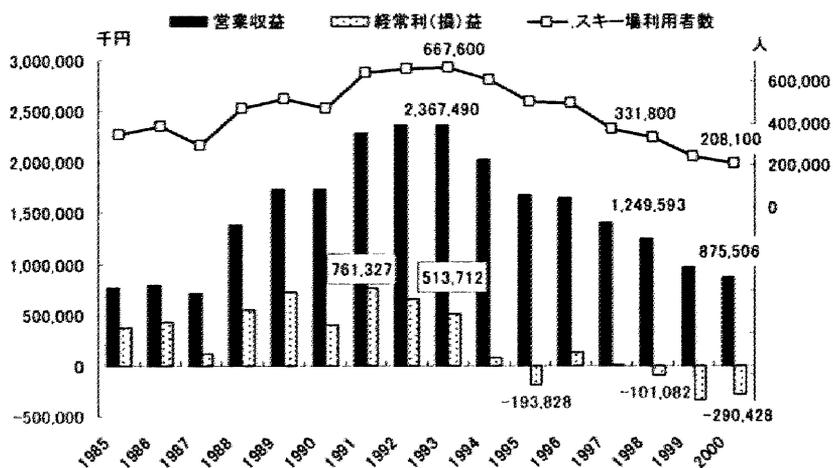


図 5-18. スキー場利用者数および営業収益・経常利(損)益の推移  
注: 1) 王滝村公営企業「企業概要」各年度版より作成。

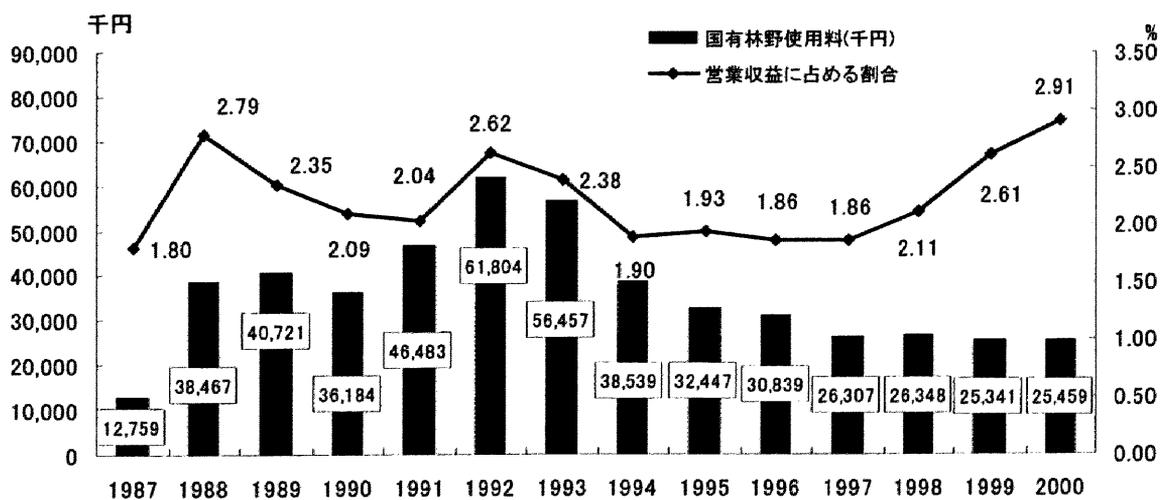


図 5-19. 国有林野使用料の推移  
注: 1) 王滝村公営企業「企業概要」各年度版より作成。

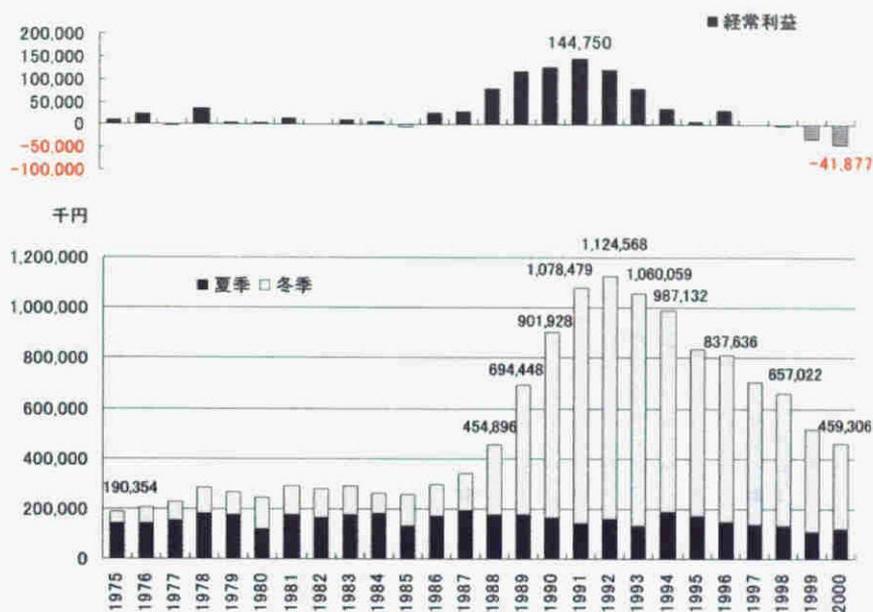


図 5-20. 木曾御嶽観光 KK の季節別売上高および経常利益の推移  
 注: 2) 木曾御嶽観光 KK「営業報告書」各年度版および内部資料より作成。

しかし、1994 年を境に利用客は急激に減少し、2000 年度は約 21 万人と、最盛期の 3 分の 1 に終わる最低の結果となった。このことは当然大幅な減収を意味し、公営企業並びに木曾御嶽観光 KK は 1998 年より毎年経常赤字という事態に陥っている。こうした急激な利用客数の低下については、昨今の不況の影響に加え、スキー人口そのものの減少、バブル期以降、近隣町村に新たなスキー場が相次いでオープンした結果、ただでさえ減少している利用者を奪い合う状態になったこと、岐阜県側で新たに高速道路網が整備されたことで、これまでの主流だった中京圏からの利用客の一部を奪われてしまったこと(図 5-21)、携帯電話等情報関連機器の普及に伴って若者の消費行動が変化したこと、などが原因として分析されている(公営企業担当者談)。いずれの原因についても短期的な解決は難しく、2000 年より、一部のゲレンデの民間委託を検討することや、要員規模の縮小・人件費切り下げまで視野に入れた徹底的なコスト切り下げを内容とする「おんたけス

スキー場経営改善3ヶ年計画」が実行されることとなった(注21)。

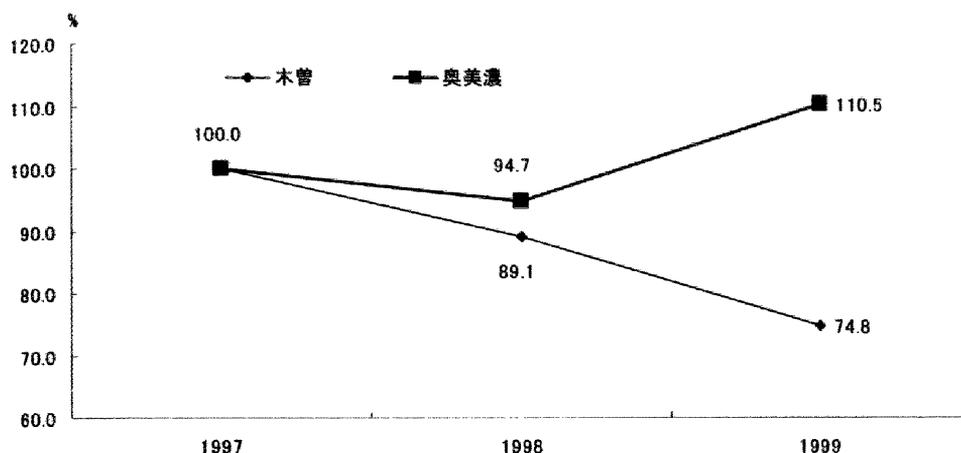


図 5-21. 木曾谷地区と岐阜県・奥美濃地区のスキー場利用者数の推移  
注: 1) 王滝村公営企業資料より作成

#### 4 地域社会に対する影響

本村における観光開発事業展開の大きな特徴は、これまで村外の資本に一切頼らず、村、王滝村公営企業、そして木曾御嶽観光 KK を中心とする村・村民独占型開発という方針を貫いてきたところにある。スキー場をはじめ、宿泊施設、食堂、レンタルスキー店や、スキー場地区以外のキャンプ場などの観光施設に至るまで、すべて村営または木曾御嶽観光 KK、村民による経営であり、外部資本が参入している開発に比べ、地元利益が還元される率が非常に高い仕組みを保ってきたのである。

さて、本村の取り組みは、1980年代後半から1990年代前半にかけてのスキー場の好況と、このような村・村民独占型開発という仕組みにより、地域経済への波及効果の面でも、雇用対策の面でも一定の成果を上げたものの、現在では大いに苦戦を強いられている状況にある。次にこうした村の取り組みによる地域社会への影響を、(1)宿泊施設の経営状況、(2)雇用対策としての側面、(3)村財政への影響の3点について、それぞれの実態調査の結果より分析する。

(注 21) 現在では、木曾谷地区内のその他のスキー場も経営的に非常に厳しい状況に陥っており、例えば、第三セクター方式で開発・経営されている K スキー場では 1999 年のオープンからわずか 4 年で民間企業撤退の話が浮上し、地域社会に不安が広がっている。

### (1) 宿泊施設の経営状況

1960年から10年間で人口がほぼ半減するという激しい過疎化現象に見舞われた本村では、1972年から定住促進対策として村有地を活用した民宿等開業奨励策を積極的に講じてきた(表5-11参照)。その結果、村内の宿泊施設は1950年代の22軒からおんたけスキー場開設後の1974年には42軒、1990年代前半には約60軒と民宿を中心に年々増加し、村民の就業機会を拡大するとともに、観光客の増大に対応してきた(表5-13)。ところが、昨今の状況を反映して2001年には47軒へと民宿を中心に大きく減少に転じている。こうした宿泊施設経営の動向について、御嶽山・スキー場へのアクセス道路沿い2地区で営業している20軒(公営を除く)に着目し、その具体的な状況を概観してみよう。まず、村内の宿泊施設はその発展形態からA.兼業経営—伝統的業者(注22)(4軒:20%)、B.兼業経営—農林自営業など(9軒:45%)、C.専業経営—U・Iターナー(4軒:20%)、D.専業経営—伝統的旅館業者(3軒:15%)の4つに類型化することが出来る。これらのうち、特にこれまでの動向と関連深いA、B、Cの3類型について、それぞれの典型例にヒアリング調査を実施した結果を表5-14に示す。どれも基本的には家族経営で賄われ、AおよびBの兼業タイプでは主として家庭内の女性がその経営を担っている。また、繁忙期には規模に応じて大体2~3名を臨時雇用しており、ほとんどが地元の女性である。産業別就業人口における第三次産業・サービス業の割合を男女別に見ると、男性が28.5%なのに対し、女性は52.8%に達しており(表5-15)、民宿等によって創出される雇用は主として女性の就業を広範に生み出してきたと言える。その一方で、規模の大小に関わらず食材調達はほとんど村外の業者に頼っており、王滝村名物「猪豚」以外では地域の農業や商業など他の産業との連関はほとんど構築できていない。次に、営業期間はほとんどが通年とされているが、昔ながらの山岳信仰信者による利用(夏・秋)の割合が5割に達しているA-①以外は、冬場のスキー客の割合が年間利用者数の7割~9割を占め、スキー場利用者の動向が直接経営に反映する構造であることがわかる。最も新しい開業のC-⑤を除くと、現在の年間利用客数は、ピーク時(1990年代前半)の5~6割減となっている。こ

---

(注22)「伝統的業者」とは、特に山岳信仰信者に愛用されている民間薬「百草」の販売業者である。旧来より信者に対して休憩、食事の提供なども行ってきたことから、1972年の民宿等開業奨励策を契機にいち早く民宿業に参入した。

うした事態に対して、A-①、B-②など、宿泊業からの収入の家計に占める割合が低いところでは、宿泊業部分の縮小もやむなしと受け止められており、また高齢化を理由に廃業するケースが多いのもこのタイプである。しかし、B-③のように専門化しつつあるタイプ、およびC-④、C-⑤などの専門経営タイプにとっては、昨今の状況は死活問題である。特に、これらはスキー場好況期に更なる利用者増を見込んでの改修や改築等、新たな設備投資を行っており、その借金の返済がネックとなって「やめるにやめられない状況」(民宿業者談)となっているのである。村は、2000年末より「王滝村緊急対策資金あっせん規則」を施行し、村内の小規模企業者に対して1事業者につき700万円以内の緊急融資の斡旋を行っているが、これまでに地元の建設業者および宿泊業者から8件の申請があり、事態の深刻さを反映している。

その一方で、現在では専門タイプの業者を中心に、夏場の一般観光客利用を少しでも拡大するために、質の高い料理や写真家とのタイアップによる撮影名所の紹介など特色のある経営展開を図り、同時にサービスを向上させることで新たに山岳信仰信者の定宿化をねらうこと等が取り組まれ、徐々に新規利用者を獲得することに成功している。こうした動きは本村の宿泊施設経営が、A-①やB-②といった、伝統的・兼業(余業)的経営中心から、Cタイプのサービス・ニーズ重視の専門経営中心へとシフトしつつあることを示しているが、同時に、観光開発による経済的波及効果が従来よりも村民の中の一部へと限定されつつあることも意味している。

表 5-13. 王滝村民宿・旅館軒数の推移

	1974	1981	1986	1991	2001
旅館	20	19	15	15	18
民宿	20	26	37	38	25
その他	2	5	4	4	4
合計	42	50	56	57	47

注:1) 王滝村役場資料および観光協会パンフレットより作成

表 5-14. 宿泊業者へのヒアリング調査結果一覧

類型別	A: 兼業経営-伝統的業者		B: 兼業経営-農林自営業		専業経営-U/Tターン者	
ID	①	②	③	④	⑤	
種別	民宿	民宿	民宿	旅館	旅館	
収容人数	45	80	62	120	20	
土地所有	村有地	私有地	村有地+国有地	村有地	村有地	
開業年度	S47	S42	S52	S60	H6	
世帯主年齢	79	34	68	54	53	
特徴	百草店, 議員, 会社員	造林請負業者	木工業, 議員	Uターン・下条	1ターン(兵庫・西宮)	
開業のきっかけ	村の民宿奨励策 (1972)	観光道路沿い	景気が良かったので	村の定住促進対策 (1978)	御岳高原宿舍区 (1992)	
利用者タイプ	信者+スキー+合宿	スキー+合宿	スキー+観光	スキー+信者(新)+観	スキー+信者(新)+観	
主たる経営者	妻	祖母⇒妻	妻	夫妻	夫⇒妻	
従業員・基本	家族	家族	家族	家族+3名(地元)	家族	
従業員・繁忙期	2名(村内)	2名(東京の学生)	3~4人(村内)	学生アルバイト+土日のみの臨時	2~3名(村内と三岳)	
夏:冬	5:5	1:9	1:9	2:8→3:7	3:7	
経営形態	兼業	兼業	兼業→専業	専業	専業	
年間売上	約700万円	1000万円	???	約4000万円	約800万円	
家計に占める割合	3割	1割	7割→10割	10割	10割	
改築など	S60(地震)	S56(10人→80人)	S52(10人→40人), H7(40人→62人)	S63・H5(40人→120人)	H6築	
最盛期との比較	半減	6割減	半減	半減	微減	
食材調達	n.a.	村外大手業者 いのぶた(JA)	村外大手業者 自家栽培野菜 いのぶた(JA)	村外大手業者 いのぶた(JA)	すべて関西	
後継ぎ	不明	本人	息子	息子	不明	
今後の展開	特に考えていない	本業があるのであまり心配しない	息子に任せたい	中高年の登山ブームをターゲットにする, 写真の宿	料理でお客さん集めたいが, 個人では限界	

注: 1) 2001年9月~10月に実施した宿泊業者へのヒアリング調査結果から作成。

表 5-15. 王滝村産業別就業者数・男女別構成比

	就業人口			構成比		
	総数	男	女	総数	男	女
総数	735	453	282	100.0	100.0	100.0
第1次産業	136	96	40	18.5	21.2	14.2
農業	41	17	24	5.6	3.8	8.5
林業	94	78	16	12.8	17.2	5.7
漁業	1	1	-	0.1	0.2	-
第2次産業	118	97	21	16.1	21.4	7.4
鉱業	2	2	-	0.3	0.4	-
建設業	81	69	12	11.0	15.2	4.3
製造業	35	26	9	4.8	5.7	3.2
第3次産業	481	260	221	65.4	57.4	78.4
電気・ガス・熱供給・水道業	20	20	-	2.7	4.4	-
運輸・通信業	42	33	9	5.7	7.3	3.2
卸売・小売業, 飲食店	86	38	48	11.7	8.4	17.0
金融・保険業	1	-	1	0.1	-	0.4
不動産業	-	-	-	-	-	-
サービス業	278	129	149	37.8	28.5	52.8
公務(他に分類されないもの)	54	40	14	7.3	8.8	5.0
分類不能の産業	-	-	-	-	-	-

注: 1) 「国勢調査」(1995)より作成

## (2) 雇用対策としての側面

### ① 雇用創出・冬場の雇用確保の面

1990年代前半のスキー場好況時と現段階における公営企業(スキー場)および木曾御嶽観光(食堂・宿泊施設)の雇用創出効果について比較すれば表5-16の通りである。本村で1960年代にスキー場開発が計画された当初から、林業関連就労者の冬場の雇用対策としての意義を期待されていたが、特に、1960年代後半になると森林作業の現場で振動病対策として機械の使用時間が制限されるようになったことから、その生産性低下を補うための新たな仕事としてより一層重要視されるようになったのである(注23)。スキー場の最盛期には、王滝森林組合や近隣のゴルフ場からそれぞれ約40名が雇用協定を結ぶなど、村内および近隣町村の冬季就業の場として非常に重要な役割を果たしてきたが、現在では雇用規模が半分以下となっており、効果は減退している。この背景にはもちろん、昨今のスキー場利用者激減による経営悪化の影響があることは間違いないが、一方では、好況期に顕在化した労働力不足に対応した「雇用規模の合理化」の反映という側面もある。すなわち、スキー場は成長したものの、村内では依然として過疎化・高齢化が進んでおり、加えて、近隣の町村で次々とスキー場が開発され、また、既存のスキー場も規模拡大へと向かったことで、木曾谷地区でのスキー場労働力需要は急激に拡大し、「労働力の奪い合い」といった状況が生じたのである。そのため、各スキー場では、先に述べたように、要員規模を増やさずに輸送効率を高めるために、より輸送能力の高いリフト・ゴンドラへと付け替えを行うなどの対策が講じられた。また、県外からのアルバイトの増加により近代的な従業員宿舎整備が進められるなど、こうした問題がこの時期に巨額な設備投資を重ねた遠因ともなっている(公営企業担当者談)。そして、現在では総雇用規模の減少に加え、地元からの雇用者率がかつての約80%から46%へと減少しており、さらに昨今では公営企業において経営合理化の観点から1999年より県外の人材派遣会社を通じて従業員を確保する方向が志向されるなど、地元住民の雇用の場としての意義が薄れつつある(図5-22)。

---

(注23) 王滝村森林組合へのヒアリング調査より。

表 5-16. おんたけスキー場等雇用創出効果の比較(1991年-2000年)

	1991	2000
冬 公営企業	133名 村民約50名, 森林組合約40名, ゴルフ場約10名	100名 村民31名, 森林組合10数名, 人材派遣30名
御嶽観光	130名 村民10名, ゴルフ場30名, アルバイト30名	30名 ゴルフ場12名, アルバイト8名
合計	263名	130名
夏 御嶽観光	80名 55名アルバイト, 村民10名	30名 アルバイト20名, 村民10名
通年(職員)		
公営企業	17名	17名
御嶽観光	13名	13名

注: 1) 王滝村公営企業および木曾御嶽観光へのヒアリング調査結果より作成。

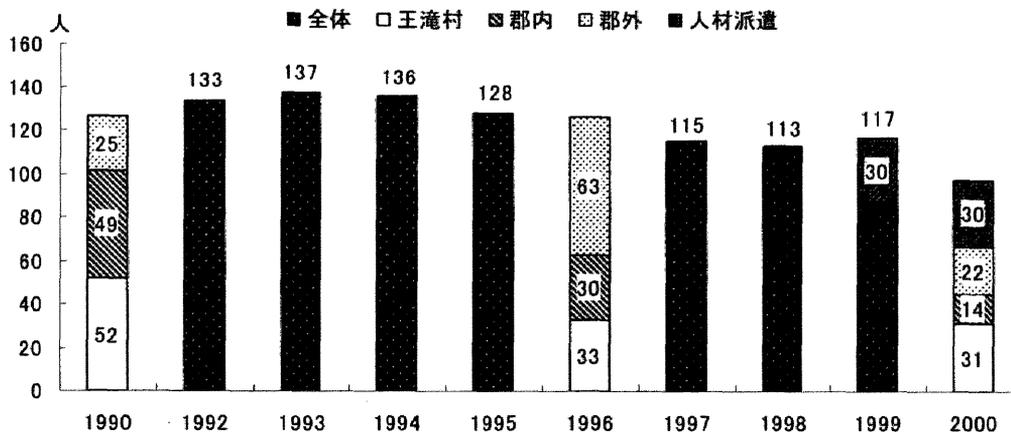


図 5-22. おんたけスキー場従業者数の推移-地区別・雇用形態別

注: 1) 王滝村公営企業「企業概要」各年度版より作成。2) 1992-1995年および1997-1999年については地区別のデータが公表されていないため直接雇用している従業者の合計人数で表している。

## ② Iターン者の増加

おんたけスキー場の発展による地域社会への影響のうち、近年で最も特筆すべきは1994年頃からのIターン者の増加であろう。村当局によれば、生産年齢人口に相当する層のみでも約60名が流入している。これらIターン者は、主として、村役場、公営企業など恒常的勤務に就労、または、冬はスキー場、夏は森林組合、地元造林業者、あるいはキャンプ場や食堂等、村営観光施設の管理人・経営者として働く等によって生計を維持しており、両者とも、スキー場で働いたことがきっかけ

となってIターンしたケースが多くを占めている(表 5-17)。高齢化による人手不足が深刻化しつつある本村において、Iターン者は貴重な若年労働力として重要な位置づけがなされているが、後者については不安定な就労形態であることは否めない。特に、スキー場の経営改善に際しては、要員規模や人件費単価の見直しも検討されているが、このことは既に現在定着できているIターン者に影響を及ぼし始めている。すなわち、経験年数を積んでいるにも関わらず給料が上がらない、あるいは下がるなどの問題で、トラブルとなり退職・離村する例が出ており(Iターン者談)、今後の定住に懸念が生じているのである。スキー場に経営改善が必要なことは間違いないが、現在Iターン者が果たしている役割を考えると、その処遇には慎重に対応すべきであろう。

表 5-17. 王滝村Iターン者の概況

ID	年齢	入社・転入	経緯
F林業(造林)			
A	34	1989	社長, F林業でアルバイト→結婚
B	32	1992	スキー場→就職→退職→スキー場→結婚・就職
C	33	1994	スキー場→移住のために就職
D	43	1996	会社員退職→スキー場→誘われて入社
E	34	1998	社長の大学同期
F	34	1998	5の友人
G	34	2000	木材会社リストラ・Uターン→社長に誘われる
王滝村森林組合			
H	45	1994	1980年代より他地区スキー場→王滝村へ
I	40	1996	スキー学校から
J	32	1996	村が募集したボランティア→森林組合へ
K	31	1997	ゴルフ場+スキー場→森林組合+スキー場
L	30	1997	ゴルフ場+スキー場→森林組合+スキー場
その他			
M	29	1997	スキー場→村営観光施設管理・経営
N	29	1999	結婚・村営観光施設管理・経営
Q	45	1989	ホテル勤務→スキー場, 定住

注: 1) 2001年10月に実施したヒアリング調査による。2) 「水交園」とは、手打ちソバ、岩魚の炭焼きなどを供する食堂である。1983年、スキー場からもっとも遠く位置するT地区に村によって整備され、地区の住民に委託された。地区住民の高齢化によって担い手が絶えそうになっていたが、2000年からIターン者に経営を任せることになった。3) IDに下線の付してあるものはIターンの経緯にスキー場が関係している。

### (3) 村財政に対する影響

観光開発の進展に伴う村財政に対する影響については、第一に観光消費額増大に伴う村税の増収を考えることが出来る。本村においても、1990年代初頭からの観光入込客の増大によってい

くらかの効果はあったと思われるが、1989年の木引税廃止の影響による減収が大きく、村税収入全体としてはこの時期大きく落ち込んだ。その後、1993年頃までの増加は明らかにスキー場を中心とする観光入込客数の増大の効果が現れていると思われる。その傾向は村民一人当たり所得の推移にも現れており、やはり1991年頃がピークとなっている(図5-23)。しかし、その後は大きく減少しており、村当局の財政担当者によれば、全般的な不況の影響と共に、観光入込客数の減少が大きく影響していると分析されている。こうした傾向に伴い、村税収入も大きく落ち込んでいる。

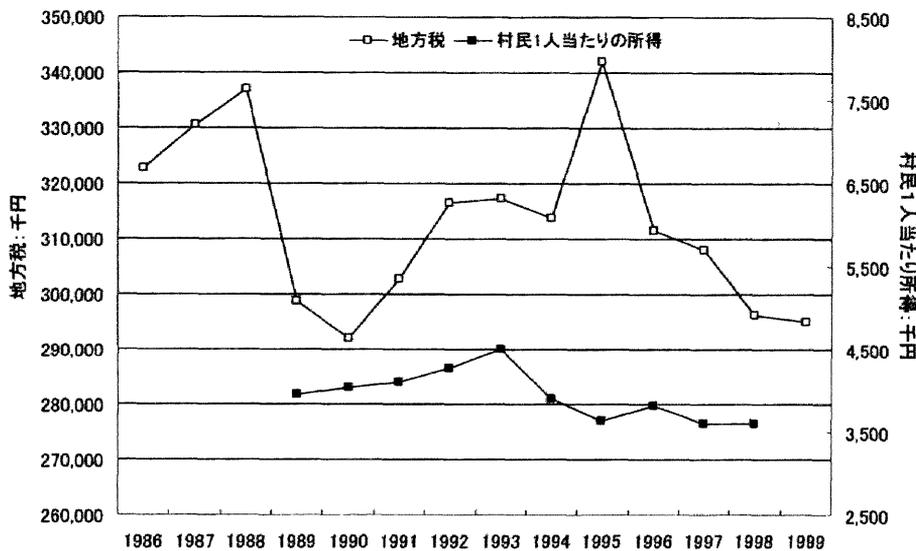


図 5-23. 王滝村一般会計・地方税収入金額の推移と村民1人当たり所得の比較

注:1) 王滝村「村勢要覧」各年版より作成。2) 「地方税」とは、村民税、固定資産税、軽自動車税、たばこ税、目的税、その他税の合計である。3) 「村民1人当たり所得」については、王滝村総務部による概算値。

第二に、公営企業から一般会計への繰り入れによる直接的な効果である。公営企業の利益剰余金は、「建設改良積立金」、「減債積立金」、「スキー場施設基金」の3つに振り分けられる。このうちの「スキー場施設基金」がこの一般会計への繰入分に相当する。前二者もスキー場の施設整備に使用されるものであるが、後者が一般会計への繰入という形をとり他と区別されている所以は、この基金が本来の用途の他に、村財政の調整資金としての役割を担ってきたからである。すなわち、本来、この基金は村の条例により特定財源としてその用途をスキー場施設整備に限定されているのだが、学校建設等、何か村で大きな資金が必要となった場合に一時的な資金源として使われる等の機能も特例的に果たしてきたのである(流用した分は後に補填されることになっている)。これまでのスキー場施設基金の用途および残高は表5-18の通りである。毎年の繰入額は純利益の

5%に相当する額とされており、1991年の段階で基金の残高は4億2,600万円に達していた。また、同じく1991年度末の公営企業の純利益は7億6,000万円にも達していたことから、1992年度よりそれまでの5%から8%へ増額された。しかし、その後急速に公営企業の業績が悪化したことから基金への繰入が厳しくなり、1997年には基金そのものが解消されてしまった。その際、1996年度末残高約2億1,000万円は、①村単独村道改良工事(スキー場までのアクセス道の改修)、②公共施設等整備基金積立金、③公営企業会計へ繰入、の3つに分けて処理され、後者には約1億4,000万円が債務解消の一助として繰入れられた。これまでの使途を見ると、例えば学校建設費や診療所建設繰出金、村営住宅建設、道路改修などの村内のインフラ整備や観光施設事業会計補助金や温泉開発など、スキー場以外の観光開発事業の財源として重宝に活用されてきたことがわかる。一般財源に乏しい本村にとっては文字通りの自主財源として非常に役立ってきたであろう。こうした意味では、これまでの村によるスキー場開発は大きな成果を上げてきたといえる。しかし、その後のスキー場の業績悪化によって、現在では逆に村財政に大きな負担となっている。2000年度末の段階で公営企業の累積欠損は7億7,500万円に達しており、同年度は年間3億円余りの企業債償還金を支払うことが出来なかった。そのため、村は一般財源から財政支援をせざるを得ず、そのことが村の行政全体の運営にも深刻な影響を及ぼしている。

表 5-18. 王滝村スキー場施設基金の運用一覧

			(千円)
年度	支出	使途	年度末残高
1986	6,972	宿泊休憩施設新築設計監理委託料	
1987	0		
1988	100,000	学校建設費に一時充当	
1989	46,263	診療所建設繰出金	
1990	200,000	温泉掘削工事、観光施設事業会計補助金	
1991	0		426,000
1992	160,447	温泉開発、住宅建築、下水道整備利子補給、貸店舗新築	299,297
1993	0		316,388
1994	84,741	村道整備	243,889
1995	66,640	林道黒石線整備工事、除雪機械購入	202,344
1996	11,366	林道黒石線整備工事	211,679
1997	212,466	① 村道改良工事(46,911) ② 公共施設等整備基金積立金(18,765) ③ 公営企業会計補填(146,690)	0

注: 1) 王滝村総務部資料より作成。

## 5 小括

一連の王滝村の取り組みが示しているのは、ここまで地元利益が還元される率の高い仕組みを構築し、最盛期には約8億円の純益を上げる程の展開をしてもなお、地域振興策としてのスキー場型国有林野利用の効果は十分ではなかったという現実であり、過疎をはじめとする山村問題解決の困難さである。例えば、農業振興との連関がうまく図れなかった原因には、施策展開の問題という面よりもむしろダム開発によってわずかな農地の半分を失ってしまったことが大きく影響している。また、この間の国有林野事業の大幅な縮小が地域の衰退に与えた影響も極めて大きい。さらに、スキー場利用者数の激減についても、長引く不況や、スキー・スノーボード人口の頭打ちなど利用者側の変化によって全体的に縮小傾向にあることは事実だが、ここまで急激に影響が出たのは、いわゆるリゾート開発ブーム下においてヒューマン・グリーン・プラン等、積極的に民活型の大規模な開発を志向する中でスキー場が次々にオープンしたことによる過当競争の結果でもある。そして現在、まさに共倒れとも言えるべき状況をもたらしたという意味で、国および国有林の責任は重いと言わざるを得ない。

さて、現在、村当局はスキー場の一刻も早い経営再建を目指すとともに、もう一度夏場の御嶽山観光を見直し、農林業体験や豊富な森林資源を活かしたイベント(登山や溪流釣り、森林ウォーキング大会など)開催による集客に積極的に取り組んでいる。このことから、村民の間ではスキー場以外の森林レク事業的利用に対する関心が高まっており、村当局は、既にオープンしているオートキャンプ場の他、トレッキングコースの設定(風致探勝林)、既設の登山道周辺の遊歩道整備、マウンテンバイク、マラソン、ウォーキングなどのイベントへの国有林野内林道の活用等を国有林に対して要望している。こうした利用は、それ単体ではスキー場ほどの集客力および経済的波及効果は持たないが、必要な投資はごく小さくて済むため、厳しい財政状況の中でも取り組み可能な対策として、村当局では、いわば自然の装置としての良好な国有林エリアの発見と魅力あるソフトの充実を当面の最重点項目としている。このような森林レク事業的利用の多面的な展開は、村当局や先進的な宿泊業者など今後の村の発展の中心となりうる集団に対して、スキー場や木材資源として以外の多面的な国有林野資源の価値を新たに意識させることにつながっており、従来よりも国有

林への協力関係を求めることが多くなったという面では、国有林と地元との関係をむしろ強める方向に働いている(注24)。以上の取り組みはまだ緒についたばかりであるが、例えば、停滞的になっている兼業経営型民宿を体験型・滞在型農家民宿として再展開する等、本村が抱えている諸問題を豊富な森林資源を活かしつつ打開する方策として、多面的な森林レク事業的利用の可能性を追求することは、現在の本村の最重要課題であると言えるだろう。

また、一般に道路や歩道の整備によって森林内部へのアクセスは容易になる傾向にあり、それに伴って、林内での無断キャンプやゴミの不法投棄などの問題が懸念される状況にある(注25)。今後、広大な国有林野資源の管理問題は、機構統廃合および要員規模の縮減が進む中でますますクローズアップされると予想されるが、「国有林の地元離れ、地元の国有林離れ」と称される現段階においては、こうした面からも地域社会と国有林との現代的な関係を再構築することが必要であり、その点で森林レク事業的国有林野利用は今日的な意義を持ち得ると考えられる。

1998年のいわゆる「国有林野改革関連二法」の成立とともに、国有林野事業は管理経営の方針を公益的機能重視に転換し、国有林野を名実ともに「国民の森林」としていくことを強調している。また、「改革特別措置法」第8条においても公衆の保健の場として「国民による国有林野利用の推進」を規定しており、これまで以上に森林レク事業が主要事業として位置づけられているといえる。資源管理の面でも、そして、国有林が自らの公共的使命を果たす上でも、多面的機能の発揮を現実に支える地元の定住促進や振興を図ることは必要不可欠である。よって、文字通り「名実ともに『国民の森林』」となるために、国有林は、資源の循環利用や森林レク事業を自らの収益事業としての側面でのみ追求するのではなく、今一度地域振興の視点に立って推進し、積極的に地元との協力関係を築くべきであろう。

---

(注24) しかし、国有林側がすべて協力的という訳ではない。例えば、緊急時のバイパスとして、また御嶽山以外の観光レクリエーションの場を創出する上でも実現が望まれている国有林野内林道の県道への昇格・譲渡問題や、スキー場ゲレンデ敷の村への無償譲渡問題(村が希望している)については交渉が難航している。

(注25) 林内での無断キャンプおよびゴミの不法投棄の増加については、本村住民へのヒアリング調査の中でも頻繁にあげられた問題点である。

## 第5節 「森林探勝型」国有林野利用の展開と地域社会－長野県木曾郡上松町(注 26)

### 1 上松町の概要

上松町は木曾郡のほぼ中央に位置し、町の中央を南北に木曾川、国道 19 号が貫き、市街地は木曾川の河岸段丘に沿って広がっている。町の総面積 16,847ha の 93%は森林であり、うち 67%が国有林で占められている。耕地面積は 219ha と全体の 1.3%、宅地面積に至っては、85ha、0.5%に過ぎない。

上松町は明治 22(1882)年の町村制実施によって、上松村、小川村、荻原村の 3 村が合併して駒ヶ根村となり、大正 11(1922)年に上松町と改称されて現在に至っている。町内の国有林は、先の王滝村同様、古くから木曾ヒノキなどの優良材生産の中心地であり、藩政時代より材木役所が設けられ、また、戦前から帝室御料林、神宮備林として本格的な経営がなされてきた。戦後は 1959 年の伊勢湾台風による大量の風倒木被害に端を発する木材生産量の増大に伴い、木材・木工業を主産業とした「木曾ひのきの里」として発展するが、近年の国有林野事業の大幅な縮小により倒産・廃業する業者が多発しており、深刻な影響を受けている。1965 年には 1 万人を超えた人口も、現在では 6,376 人にまで減少し、うち 65 歳以上の人口は 1,904 人(29.9%)と高齢化が進行している(2001 年 4 月現在)(図 5-24)。

農業については、前述の通り、狭隘な地形によって農家 1 戸当たりの耕地面積は約 40a、耕地面積の割合は 0.7%と少ないため、自己消費中心の零細な第二種兼業農家がほとんどである。また、地域では古くから馬産が盛んであり、1970 年代までは乳牛・肉用牛の飼育も行われていたが、現在ではほとんど見られなくなっている。

こうした中、町は地域産業振興策として電子部品、自動車部品などの工場誘致を行うとともに観光産業にも力を入れてきた。現在では、第 3 次産業に従事する就業者は 55%、うちサービス業については 22%にのぼっている(表 5-19)。観光入込み客については、近年は減少傾向にあるが年間約 65 万人となっており、名古屋から自動車で 2~3 時間の距離にあるという立地から、半数近くが中京圏から訪れている。元々宿場町でもあり、名勝として知られる「寝覚めの床」など多くの観光

---

(注 26) 本節は、渡邊・大浦・野口(2003)の成果を基に構成されている。

資源に恵まれているが、1970年に国有林内に開園した赤沢自然休養林は「木曾ひのきの里上松」を代表するにふさわしい観光資源として、以降、主として町当局によって積極的な整備・運営がなされている。現在では年間10万人以上が訪れているが、近年、木曾谷地区全体における観光入込客数が減少傾向にある中で、赤沢への入込客数は、今なお増加傾向にあり、木曾谷地区の観光産業活性化の鍵を握っている(図5-25)。

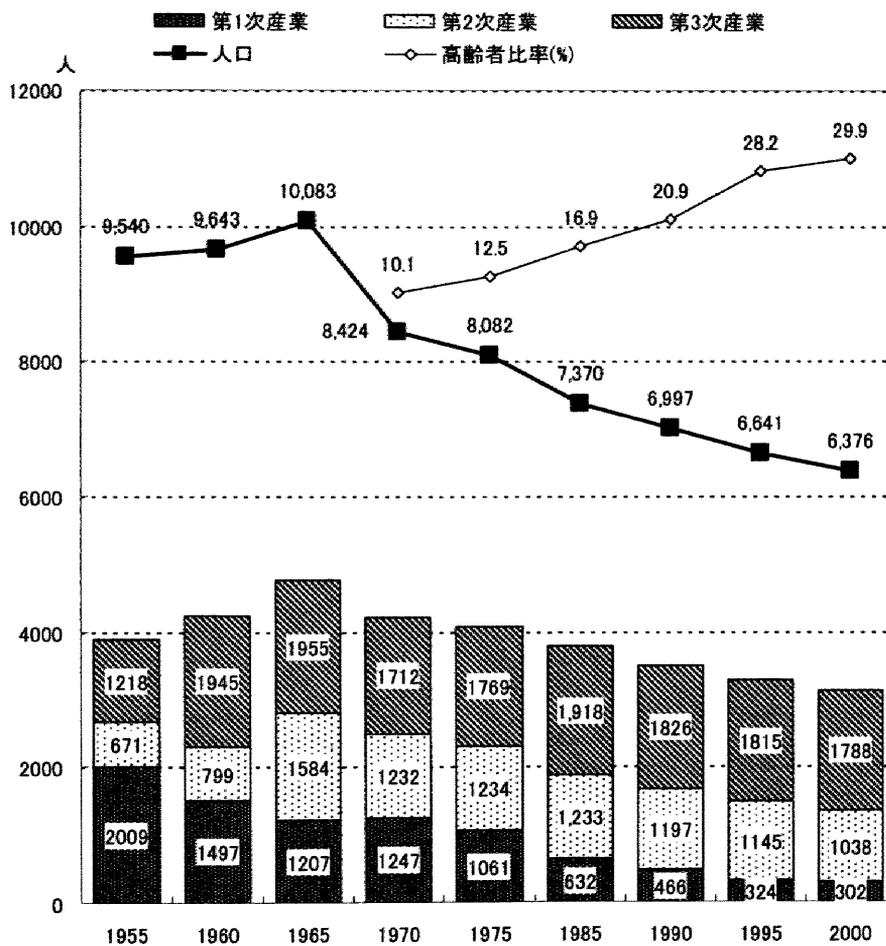


図 5-24. 上松町産業別就業者数・人口・高齢者比率の推移  
注: 1) 「国勢調査」各年より作成。

表 5-19. 上松町産業別就業人口と構成比(2000 年度)

	就業人口			構成比		
	総数	男	女	総数	男	女
総数	3,287	1,930	1,357	100.0	100.0	100.0
第1次産業	324	202	122	9.9	10.5	9.0
農業	186	84	102	5.7	4.4	7.5
林業	137	117	20	4.2	6.1	1.5
漁業	1	1	-	0.0	0.1	-
第2次産業	1,145	767	378	34.8	39.7	27.9
鉱業	2	2	-	0.1	0.1	-
建設業	456	365	91	13.9	18.9	6.7
製造業	687	400	287	20.9	20.7	21.1
第3次産業	1,815	961	854	55.2	49.8	62.9
電気・ガス・熱供給・水道業	98	90	8	3.0	4.7	0.6
運輸・通信業	174	156	18	5.3	8.1	1.3
卸売・小売業、飲食店	649	263	386	19.7	13.6	28.4
金融・保険業	38	14	24	1.2	0.7	1.8
不動産業	4	3	1	0.1	0.2	0.1
サービス業	699	324	375	21.3	16.8	27.6
公務(他に分類されないもの)	153	111	42	4.7	5.8	3.1
分類不能の産業	3	-	3	0.1	-	0.2

注:1) 「国勢調査」(2000)より作成。

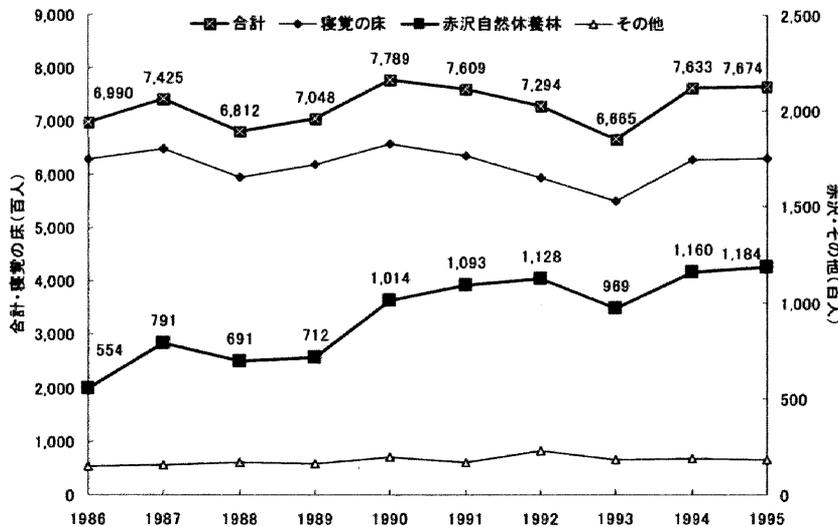


図 5-25. 上松町観光入込者数の推移

注:1) 長野県商工部観光課「観光地利用者統計調査結果」各年版より作成。

## 2 上松町と国有林との関係の歴史的変遷

上松町と国有林との関係の歴史的変遷については、基本的に第2節および第4節2項で述べた王滝村の事例とほぼ同様である。よってここでは、ごく簡単にその特徴のみを述べるに留めるとする。

戦前期の上松町町民の生活基盤は、米作中心の農業と現金収入源としての養蚕、馬産、山林労働によって支えられていた。また、御嶽登山客を対象とする先達・強力などの季節的な稼ぎを得

るものもいた。第2節で述べたように、明治期以降、一帯の森林はその多くが国有林(官林)となり、後に御料林の中でも最上級の格付けである「世伝御料林」に編入されたことから、町民は林野の直接的な利用権を失い、山林労働などの形で御料林経営と言わば従属的にかかわることを余儀なくされた。御料林に編入以降も、さまざまな形で利用権の復活や下げ戻しを願う闘いが木曾谷全域で続けられたが、中でも上松町は西小川地区(現在の赤沢自然休養林付近)を中心に政府と鋭く対立を続けた地域であった。そのため、当該地区の住民は、下草、枯損木の払下などが許可されず、御下賜金の対象からも外される等の差別的な扱いを受ける一方、集団盗伐のような形で抵抗を続けた。こうした闘争は昭和初期に至るまで続けられ、地元の人々の中には「お上によって山を取り上げられた」とする意識が根深く形成されてきたのである。

こうした中で、村民の生活に非常に重要な役割を果たしてきたのが大正5(1916)年の森林鉄道の開通であった。森林鉄道は木材の輸送のみならず、物流や町民の交通手段としての役割を担い、日々の生活に大きな便益をもたらした。

戦後に入り、1947年の林政統一によって御料林は国有林へと移管され、上松営林署および運輸部門を担当する上松運輸営林署のふたつが町内に置かれ、国有林の管理にあたることとなった。当時の上松町は既に木材の集散地として発展を遂げていたが、1950年に大火災に見舞われ、615戸が類焼した。その様子は「全町を焼きつくし一望の焼土と化した」と記録に記されている(町勢要覧)。これを期に、町は都市計画を策定し、新たなまちづくりを始めることとなったが、その後1959年には伊勢湾台風により全半壊425戸という町史上最大の被害を受けるなど度重なる災害に見舞われた。その一方で、この伊勢湾台風によって発生した大量の風倒木処理を契機として、国有林の伐採量は飛躍的に増大し、それまで素材の集散地としてのみの位置付けであった木曾谷に地域木材産業が形成され、地域は大いに活況を呈した。しかしながら、その後「過伐」状態を続けたことで木曾ヒノキ等の天然林資源の枯渇化という事態を招いたことは既に第2節で述べた通りである。旧上松営林署の生産量は、木曾谷地区の中では旧王滝営林署に次いで大きく、特に木曾ヒノキでは木曾谷地区全体の約2割を占めていた(図5・26)。風倒木処理時の1960年代中葉には伐採総量が約11万m<sup>3</sup>にも達することがあったが、総じて1960年代には約6~7万m<sup>3</sup>、1970

年代からは約 4 万 m<sup>3</sup> の水準で推移し、1980 年代後半からは徐々に減少して現在では約 2 万 m<sup>3</sup> となっている。また、1980 年代後半までは伐採総量の約 5 割が天然木曽ヒノキであったが、それ以降は資源枯渇化による年伐採量の削減に伴い現在では約 2 割まで減少し、代わって人工林ヒノキが約 5 割を占めるようになるなど、資源供給構造に大きな変化が生じ、木材関連業者は苦境に立たされている。

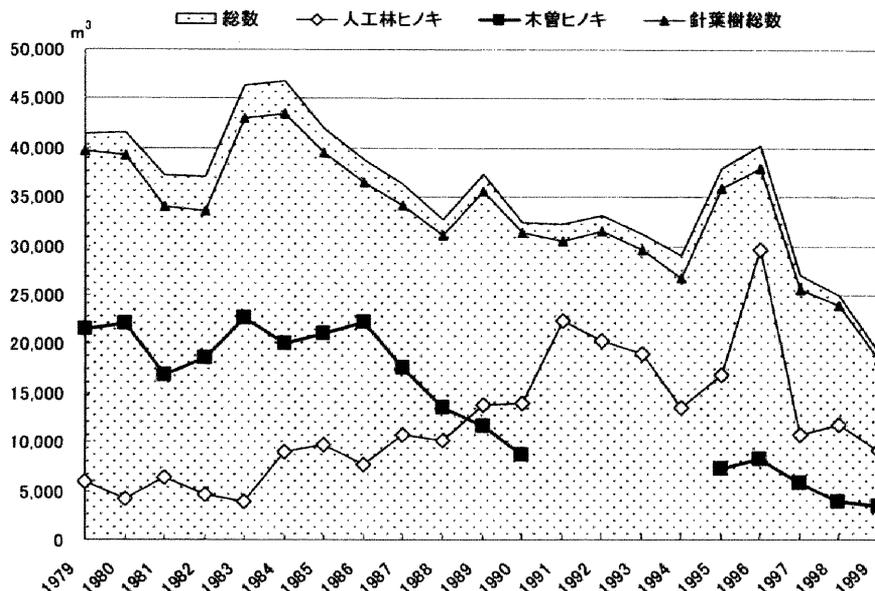


図 5-26. 旧上松営林署管内における樹種別伐採量の推移  
注: 1) 長野営林局事業統計書および中部森林管理局事業統計書より作成。

こうした中で、上松町と国有林との関係について特徴的な点を述べれば次の通りである。まず、地元施設的な側面については、前述の歴史的な経緯もあってか共用林野等はわずかに学校林 1 箇所および町との分収造林地 2 箇所の合計 45.9ha の設定のみであり、土地利用の面での地域振興に対する実質的な影響はほとんどなかったと見てよいだろう。その一方で、先の王滝村の事例とは異なり、製材・加工業の中心地でもあった上松町においては、材の慣行特売および地元工場随契等を通じた関係は非常に深かった。こうした国有林との関係が地域産業の振興にも大いに貢献してきたことは明らかである。しかし、第 3 章において述べた通り、昨今では木曽ヒノキ良質材の生産量が激減していることに加え、国有林材の販売方法の見直し＝地元工場随契の原則廃止によって、「地元であることのメリット」は大きく失われることとなり、こうした関係は大きく後退している。

次に、雇用を通じた側面については、町内に 2 つの営林署が存在するという特殊な状況もあって、最盛期には約 1000 人ほどが雇用されていたと言われている。1975 年頃には当時の就業人口の 13% に相当する 535 名の町民が営林署職員・作業員として直接雇用されていた(注 27)。しかし、その後の森林鉄道の廃止、伐採量の減少と「改善計画」路線の反映によって要員規模は急激に縮小され、やはり地元住民の雇用の場としての意義はほぼ失われている(図 5-27)。

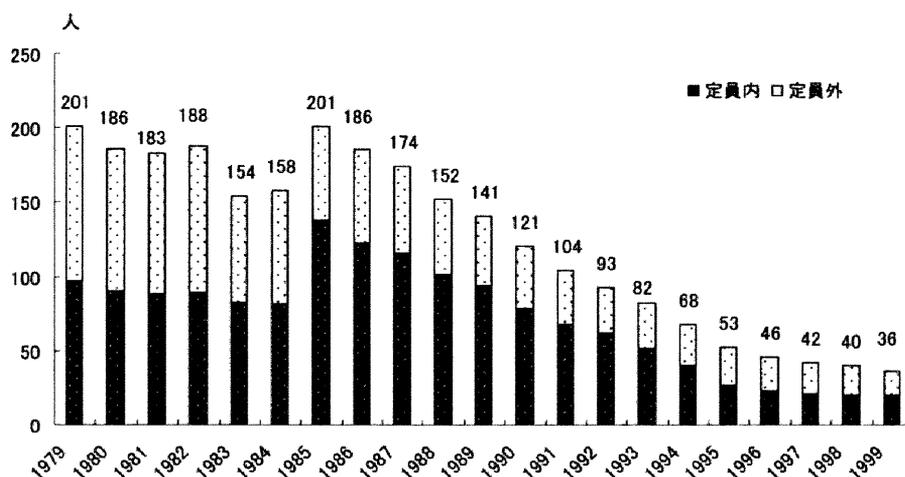


図 5-27. 上松営林署要員規模数の推移

注: 1) 長野営林局事業統計書および中部森林管理局事業統計書各年度版より作成。

そして、地域経済への波及効果の側面については、林業・木材関連産業への影響を第一に挙げることが出来る。先述の通り、伊勢湾台風後の国有林野事業量の増大や、請負化の進展に伴って町内にも多くの林業・木材関連産業が興ることとなったが、既に 3 章で分析した通り、国有林野事業の盛衰と共に地元事業体の現在の経営を取り巻く環境は非常に厳しい。例えば 1990 年代後半に入って町内の製材業者 13 社中 2 社が廃業し、残った工場も素材消費量および従業員数を大きく減少させているなどの深刻な状況が続いている。

以上のように、上松町と国有林との関係は、歴史的な経緯も大きく影響したためか、戦前より土地利用等の直接的な関係はほとんど見られず、雇用や森林鉄道の開通による波及的な効果に留まってきた。確かに、地元に対して様々な便宜はある程度図られており、地元住民の雇用の場とし

(注 27) 上松町「町勢要覧」(1977)より。

ての意義も決して小さなものではなかったと思われる。しかし、木曾谷国有林の中でも王滝村と並んで良質材を擁してきた上松町の森林資源の有する価値から考えれば、地元が受けた恩恵は極めてささやかなものに留まってきたと言わねばならないであろう。その一方で、こうした状況が画期的に変化したのは戦後高度経済成長期における木曾谷製材産地構造の確立であった。それまで基本的に伐出過程、若しくは森林造成過程にしか係わらなかった地元地域において、ようやく製材・加工、そして販売の段階まで携わることの出来る体制が構築されたことで、文字通り「木曾ヒノキの里」として発展することが出来たのである。しかしながら、その後の国有林野事業の経営悪化と「改善計画」路線による国家的公共性に貫かれた「合理化」策によって木曾谷国有林は長らく過伐状態に置かれ、資源の枯渇化が顕在化して以降も伊勢湾台風以来の過伐体制に規定された産地構造を地元側でもなかなか是正することが出来なかった。こうしたことが、1990年代に入ってから伐採量の急減や優良材の欠乏など諸矛盾をさらに深刻化させることにつながり、上松町と国有林との関係は急激に希薄化しつつある。また、町内奥地の国有林に広大な更新不良の荒れた山を残したまま国有林当局がその管理運営体制を大幅に縮小させていることに対して、町側は大いに不信感を抱いている(注 28)

こうした中で、赤沢自然休養林の設定は、国有林と上松町との関係の歴史的変遷から見れば製材産地化と並ぶ画期的な出来事であったことがわかる。1969年の開園以来、国有林と町当局がほぼ協調して管理運営にあたり、いまや上松町を代表する観光資源として認知されるようになった。国有林と地元が木材資源活用の面において急激に関係を薄れさせている一方、こうした森林レクリエーション事業的利用を通じた関係が地域内において新たにもうひとつの「軸」を形成しつつあるのである。

### 3 赤沢自然休養林の事業展開

---

(注 28) 一例を挙げれば、2001年の第二次地域管理経営計画樹立の際、地元意見として、「伐採は成長量に見合うものとする」、「伐採跡地は造林、保育を積極的に推進すること」、「複層林経営は伐採率を50%以下とすること」などの意見を上げている。また、2001年の木曾森林管理署からの赤沢木曾ヒノキ林における天然更新施業実施の可否についての打診に際して、上松町議会は現地視察や勉強会等を開催した上で、「天然更新の技術は実験段階であって技術指針が得られていない」として「ヒノキの漸伐は一切しない」とする要望を提出している。

## (1) 概要と沿革

「森林浴」というスタイルの発祥の地として知られる赤沢は(注 29)、1969年に全国でも先駆けて自然休養林に指定され、その翌年に開園された。面積は728.48haであり、かつては重要な木材生産の場であったが、御料林、神宮備林を経て、学術参考保護林(現植物群落保護林、林木遺伝保護林)、ヒノキ大材保存林として保護されてきた貴重な木曾ヒノキの天然林が現在も残存し、日本三大美林のひとつとしても有名である。学術上の価値も高く、戦前から多くの林業家や学者が訪れ、その素晴らしさは国有林関係者の中に広く知られていた。

設定の経緯については、当初国有林当局主導で場所が選定され、署を通じて町側に打診があった。1967年に自然休養林として整備されることが決定したが、その前年に小川森林鉄道(現在の赤沢へのアクセス道)が廃止されており、こうした情勢の変化、すなわち、地元地域振興に大いに役立ってきた森林鉄道廃止に対する、いわばその代償としての意味合いもあったと思われる。当初の利用者は年間2万人程度であったが、1982年からの森林浴大会、1987年からの旅行社とのタイアップ企画である「トムソーヤクラブ村」の開催および森林鉄道の復活によって利用者数は飛躍的に伸び、現在では年間10万人以上が訪れるようになった(図5-28)。また1996年には車椅子での通行も可能な「ふれあいの道」が整備され、森林鉄道にも車椅子専用の客車を配備するバリアフリーを意識した施設整備や、同年には元営林署職員を中心とする森林ガイド団体である「山人協会」を設立するなどソフト面での充実も図られている。

---

(注 29) 「森林浴」という言葉は、1982年に当時の林野庁長官秋山氏が提唱した言葉である。同年秋、赤沢では日本で初めての「全国森林浴大会」が開催され、以来「森林浴」の象徴となっているのである。

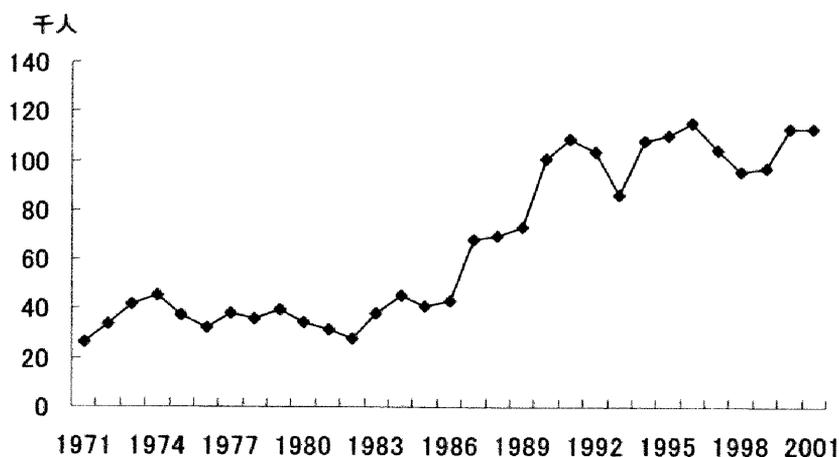


図 5-28. 赤沢自然休養林入込者数の推移  
注:1) 上松町観光協会資料より作成。

## (2) 管理運営

現段階における赤沢の管理運営は、「赤沢自然休養林保護管理協議会(以下、協議会)」と木曾森林管理署が協議し、そこで決定された方針に基づき、主に「上松町観光協会」および「赤沢溪谷を美しくする会」(以下、美会)によって行われている。観光協会は 1973 年に設立され、主な営業施設の設置および運営・維持管理、歩道・手摺等の維持修繕、イベントの実施、駐車場運営等を行っている。1992 年に設立された美会は、その構成メンバーは協議会と同様であり、維持管理業務の実施機関として「利用者協力金」(以下、協力金)を運用し、施設整備、環境美化等の園内整備に充てている。この協力金の徴収業務は観光協会に美会から委託する形をとっており、「駐車場会計」として処理されている。

ここでいう「利用者協力金」とは、第 2 章において述べた「森林環境整備推進協力金」の事である。赤沢では 1986 年の「利用者協力金制度」発足時に一度導入が検討されたが、当時は負担増によって利用者が減少することを恐れた地元側の反対により実現しなかった。その後、1992 年の本格実施に際してはこの制度を導入し、駐車料金への上乗せおよび募金箱の設置によって利用者から協力金を収受している。この協力金は 2000 年度では 446 万円(うち募金箱 11 万円)集まり、うち 260 万円が維持管理費に充てられており、赤沢の園内施設の整備を進めていく上での重要な

財源となっている(図 5-29)。

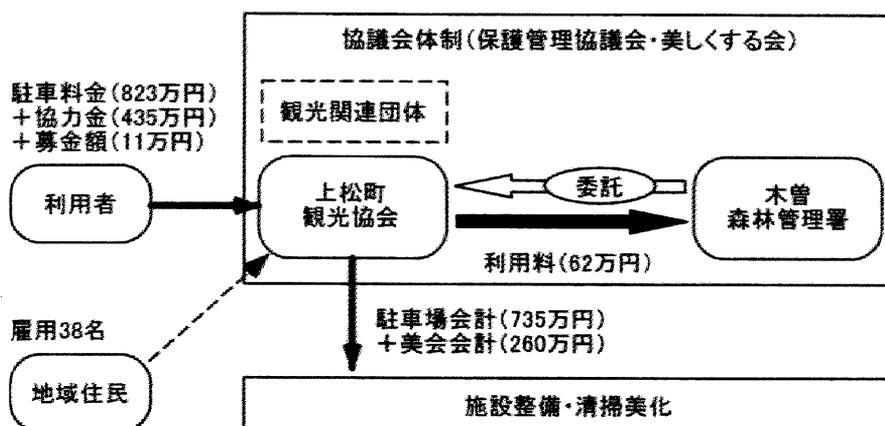


図 5-29. 駐車料金および協力金の流れ(2000 年度)

注: 1) 上松町観光協会および木曾森林管理署へのヒアリング調査の結果により作成, 2) 残金の処理は次の通り。62 万円⇒施設整備積立, 30 万円⇒徴収委託料(観光協会へ), 120 万円⇒美会会計繰越。3) 本図は渡邊(2004)を参考にしている。

### (3) 維持管理の変遷

開園当初から現在までの駐車料金および協力金の管理と園内の維持管理主体の移り変わりについて見ると、赤沢開園直後の基本整備期である第 1 期(1971~86 年), トムソーヤクラブ村開催, 森林鉄道復活以降の第 2 期(87~91 年), 協力金導入, 美会設立以降の第 3 期(92~98 年), 「抜本的改革」以降の第 4 期(99 年~)と, 4 つの時期に区分する事ができる。(表 5-20)

表 5-20. 赤沢自然休養林管理運営の概要

期間	維持管理の主体	財源
第1期 (1971年~) 基本整備期	署が駐車場運営 ・署...支障木の処理, 看板・案内板の設置, 歩道・東屋等の設置および維持修繕	・署が駐車料金を徴収
第2期 (1987年~) 森林鉄道復活	署から観光協会へ駐車場運営の委託 ・署...同上 ・協会...駐車料金より管理人賃金, 次第に(90年~)維持管理(トイレ汲み取り, 駐車場整備用原材料費)に充当	・観光協会特別会計にて駐車料金を徴収 ・半分は使用料として署へ
第3期 (1992年~) 利用者協力金開始 美会設立	・署...上記に加え, 来園者の案内, パンフレット作成等, ソフト事業の割合が増加 ・協会...駐車料金より管理人賃金, 駐車場周辺の整備(原材料費) ・美会...協力金より清掃美化, 維持管理(トイレ汲み取り, 原材料費, 修繕費)	・新たに駐車場会計を設け, 駐車料金に協力金を上乗せして徴収 ・駐車場会計収入から必要な経費を差し引いた残額の約半分を使用料として署に納入
第4期	署から観光協会へ駐車場運営の全面委託 ・署...同上 ・協会...駐車料金より管理人賃金, 駐車場周辺の整備(原材料費, パンプ・駐車チケット印刷) ・美会...協力金より清掃美化, 維持管理(トイレ汲み取り, 原材料費, 修繕費, 印刷製本)	

注: 1) 上松観光協会への聞き取り調査により作成, 2) 原材料費, 修繕費の用途は歩道・看板・手摺等の修理, 施設の整備, 3) 下線は, 完全委託によって町の負担が増加した業務。

第 1 期では, 支障木の処理等ヒノキ林の整備はもちろん, 赤沢内の施設の設置・維持管理, 駐

車場の運営等についてもほぼすべて上松営林署が行っていた。駐車料金の徴収についても署の直営であり、赤沢駐車場運営事業所を設け、その収入について詳細な金額は不明であるが、赤沢内の事業に充てていたということである。開園当初は、施設整備も歩道やベンチ、東屋等、公共性の高い軽微なもののみであり、この時期の運営方針は国民に対して森林散策の場として国有林野内を「開放する」といった意味合いが強かったといえる。但し、レストハウス(食堂)の設置および経営は町及び地元の商業組合によって行なわれている。

第2期になると、駐車場を始めとする営業目的の一部施設に関しては、「協定」を結ぶという形で署から観光協会へ運営事業が委託され、上松町観光協会が赤沢の運営に本格的に携わるようになった。また、町側も「森林浴リフレッシュの里創生事業」として、中心的なアトラクションである森林鉄道の復活や、夏休み期間のイベント開催、園内に子供広場やビジターセンター等の施設整備を行うなど、赤沢を地域の観光資源として位置づけ、積極的に活用し始めた。

この時期の維持管理の仕組みを見ると、これまで署によって徴収されていた駐車料金は、観光協会が特別会計内に「駐車料金」の費目を設置して徴収するようになり、その収入総額 450 万円(1987年)の半額は駐車場職員の賃金に、残りの半額は署へ使用料との名目で支払われた。この時期からの観光客の増加に伴い駐車料金収入は増加し、1990年からは賃金以外にも園地整備の原材料費、し尿処理費用へ充てられるようになった。署は引き続き支障木の処理等ヒノキ林の管理と歩道等公共施設の新設を行ったが、既存の歩道等の維持修繕は町側からの要望があった場合にのみ行うだけになった。

第3期からは協力金を導入し、これを管理する美会が設立され、園内の維持管理は本格的に観光協会と美会が行うようになった。観光協会は新たに「駐車場会計」部門を設け、駐車料金に協力金を上乗せして収受する方式を採用した。その際、駐車料金は観光協会により駐車場職員賃金・駐車場周辺の維持管理に使用されることになった。協力金は美会に納められ(注 30)、園内の清掃美化、歩道等の維持管理、園地整備の原材料費、し尿処理費にあてられ、毎年度末の残金は

---

(注 30) 協力金の収受方式には、国有林野特別会計に納付する「国方式」と、実施主体でそのまま運用する「協議会方式」とがあり、赤沢は後者である。前者についても、国に納められた協力金は翌年度の「予算」という形で整備事業実施主体に 100%戻される。

署と折半して土地使用料の名目で収めることとされた(支出総額の 26.8%にあたる 311 万円、1992 年)。一方、署では以前までの業務と比較すると、パンフレットの作成や来園者の案内等、ソフト事業の占める割合が増加している。この時期は、維持管理に関しては町側がより多くの事業を担当するようになったが、協力金の導入によって園内整備に関する「財源」を確保できたため、町側の担当者にとっては「負担が増えた」との認識は薄い。むしろ、美会が設立されたことによって、観光協会と民間、森林管理署が一同に会する場が出来、例えば施設整備、清掃などの管理運営計画や、ガイドブック作成のようなソフト事業を行う際の実質的な「連携体制」が整ったという面で評価する声が高かった。

第 4 期には、駐車場等の運営事業が町側に全面委託されることとなり、ヒノキ林の管理、歩道・看板等公共施設の新設といった業務は署が引き続き行うが、それ以外の維持管理等の業務は、署と協議のうえで町が全面的に行うこととなった。土地使用料も、収入から経費を差し引いた残額の半額(注 31)とされているため、支出総額の 2.4%にあたる 28 万円へと激減した(1998 年度)。これに対し、観光協会駐車場会計内の維持管理費率(注 32)は、第 3 期から第 4 期にかけて増加し、維持管理費率と使用料率が入れ替わった形になっている(表 5-21)。その事業内容については、維持管理事業はもちろんのこと、パンフレット等の印刷費用が増加していた。以上、第 4 期における駐車場等の運營業務の全面委託について、観光協会側は「財源」が増加し、事業を計画的かつ安定的に行うことが出来るとともに、観光協会に寄せられる利用者の要望を直接反映しやすくなったと好意的に評価している。

---

(注 31) 「赤沢自然休養林駐車場運営委託契約書」第 3 条

(注 32) ここで言う「維持管理費」とは、役務費(し尿処理)、需用費(印刷製本)、修繕費、原材料費(駐車場整備用資材)の合計。

表 5-21. 上松町観光協会駐車場会計(支出の部)の推移  
千円

期間	年代	支出総額	%		
			協力金率	維持管理費率	使用料率
第2期	1987	4,500		0.0	50.0
	1988	4,310		0.0	54.2
	1989	4,407		0.0	51.6
	1990	5,399		4.5	53.7
	1991	6,658		10.9	49.6
第3期	1992	11,580	35.0	2.3	26.8
	1993	10,143	33.0	0.3	25.0
	1994	13,273	33.1	8.8	25.4
	1995	12,217	36.2	0.1	27.6
	1996	9,899	-	20.8	33.6
	1997	12,530	33.3	9.0	25.9
	1998	-	-	-	-
第4期	1999	10,979	33.4	27.4	3.2
	2000	12,929	33.6	20.9	4.8

注:1) 上松町観光協会資料より作成, 2) 比率はいずれも支出に対する割合, 3) -はデータ欠損。

#### (4) 管理運営面での問題点

近年、木曾森林管理署の赤沢自然休養林における業務については、ヒノキ林管理など従来のものに加えて、森林ガイドの依頼や小中学生を対象とした森林教室の講師など、ソフト面での業務が年々増加する傾向にある。そのため、1999年度からは、こうしたレクリエーション関連業務の窓口として「ふれあい係」を新設しているが、昨今の職員数の激減により多くの業務を一人が兼任するなど、現実には非常に無理のある推進体制となっている。さらに2002年3月現在、木曾森林管理署管内の面積23,804haに対し森林官は8人と、一人当たりの管理する面積は3,000haにも及んでおり、十分な国有林巡視が不可能な体制にあるのが現状である。

また観光客の増加に伴い、ゴミ問題、さらには高山植物や石の盗掘、禁猟区での密漁、国有林内での無断キャンプがあとを絶たない。このような観光客のモラルの低下に対する町側の体制を見ると、ゴミの処理に関しては、町当局によってゴミ箱の設置とその収集が行われている他、住民や元営林署職員で構成される親睦団体「ひのき会」による赤沢までのアクセス沿いのごみひろいや、周辺地域住民有志によるゴミ処理が行われており、町当局はこうした清掃活動に対して補助金を交付し援助している。一方、盗掘、無断キャンプに対しては、GW、夏休みシーズン中は役場職員や学生アルバイトによる見回りが行われてはいるものの、それ以外の時期は不定期にしか行なわれず、パトロール体制は十分ではない。町側には常駐管理人を置くだけの費用は捻出できず、また、役

場職員等による見回りの際には森林官のような「権限」がないためその活動には限界があり、「時には身の危険も伴う」(観光協会職員)との不安の声もある。国有林野事業の合理化による職員の減少は、こうした面からも森林レク事業運営に関わる地元地域に大きな不安を与えている。

以上、赤沢における木曾森林管理署および上松町の管理運営問題に対する体制を見てきたが、管理運営事業の「民営化」が比較的スムーズに進められてきた反面、管理運営面での人的・資金的不足などの問題も見られた。次にこうした取り組みによる地域社会への影響を見ていくこととする。

#### 4 地域社会への影響

赤沢開園による地域への直接的影響としては、まず赤沢内施設での雇用創出をあげることができる。現在、園内で雇用されているのは、森林鉄道運転手、駐車場常駐管理人等 28 名であり、夏休みには学生を中心に 20 数名のアルバイトを雇う。被雇用者はすべて上松町民だが、通年雇用の清掃員 6 名を除いてすべて季節雇用であり、安定的な雇用の場としての効果は見られなかった。また、現在の雇用者のほとんどは元営林署職員であり、森林鉄道や森林管理に対する専門的な技術を有しているため、赤沢の管理運営上必要不可欠な存在となっている。しかし、25 名が 65 歳以上と高齢化しており、特に森林鉄道に関連した専門技術の後継が問題となっている。

また先述の「山人協会」の他に、森林ガイドとして活動する団体がもう 1 団体存在しており、こちらも元営林署職員が中心となっている。双方とも観光協会および森林管理署を通じて依頼される仕事への対応がほとんどであり、収入も謝礼程度などボランティア的要素が強く、自らツアーを企画するような自立的な展開には至っていない。主としてガイドとして活動しているのは 9 名のうち 8 名が高齢者であり、近年では活動にも支障が出ているなど、ここでも人的資源の継承が問題となっている。

次に、間接的影響についてはどうか。近年、木曾谷地区全体の観光入込客数が減少傾向にある中で(1992 年度:613 万人→2000 年度:577 万人)、赤沢は一定の入込者数を確保し、特に 1980 年代後半からイベント開催等町による積極的な活用がなされ始めて以来、増加傾向を保つ

ている。こうした意味では、赤沢は今や上松町のみならず、木曾谷地区を代表する観光資源となっている。しかし、現状では、森林鉄道乗車を目的とした「日帰り通過型」利用が観光入込客全体の9割に達し(注 33)、また、町が1999年に行った調査によれば、赤沢利用客一人当たりの消費額は約800円と少なく、地域への経済的な波及効果は非常に小さいものに留まっている。

こうした現状に対し、昨今では、主要産業であった木材産業の深刻な状況も反映して、上松町全体で再び観光事業の活性化に向けた新たな取り組みが見られ始めている。その方向は、まず、赤沢のみを点的に訪れていた利用客を、近隣のその他の観光施設との連携を見直したり、沿道に施設を整備したりするなど、言わば線や面で受け入れる仕組みを構築し、消費額の増大等経済的波及効果を高めること、次に、これまで町当局の強力な主導の下で行なわれてきた赤沢等観光事業の推進体制を見直し、住民や町内の民間業者の意見を取り入れる体制を作ること等である。具体的には、前者については、これまで単に通過点にしか過ぎなかった赤沢までの沿道への「上松町交流販売施設」(食事休憩・ヒノキ木工品販売)の設置(2000年)、後者については、上松町観光協会内に「企画・宣伝委員会」を設ける等の取り組みが進められている。また、単に観光事業としてのみならず、最近では地元の子供たちに対する教育の場としても赤沢を活用すべく、教育委員会を中心に1998年から本格的に環境教育に取り組んでおり、ウォーキング大会や、ネイチャーゲームなど、町内外の人々との交流を視野に入れての活動が始まっている。

最後に、町役場への事前調査で最も赤沢と関係が深いと考えられた地域である上松町中心部から赤沢までの沿道周辺地区(西中・西奥地区)に見られる近年の赤沢の影響を、住民への聞き取り調査(2001年9月～10月実施)の結果からまとめれば次の通りである。

当該地区には、赤沢開園直後に観光客の増加を見込んで民宿が2軒開業した。1980年代に宿泊客数はピークを迎えたが、道路の整備が進み、自家用車での来園が主となった現在では、宿泊客は、開業当時の3～4割に落ち込んでいる。また、土産物店や飲食店等は国道19号沿いの景勝地である「寝覚めの床」地区に集中しており、当該地区は1990年頃まで正に通過点にしか過ぎなかった。しかし、最近になって、こうした状況に僅かながら変化が見られはじめている。まず、赤

---

(注 33) 長野県商工部観光課(2001)「平成12年観光地利用者統計調査結果」より。

沢観光客の利用を見込んで沿道に農作物の産地直売所(無人)が1989年に設置された。当初は、農協をリタイヤした人が個人的に自らの庭先で始めたものだが、次第に近隣の住民が参加するようになり、1996年には、当該地区の婦人会「もみじ会」が発足して運営を引き継いだ。それまでは、自家用として生産した野菜の余剰を商品として持ち寄っていたが、もみじ会が引き継いだからは付近の休耕田を借りて販売用のトウモロコシを共同で生産するなど、活動に広がりを見せている。現在では、当該地区の主婦、高齢者を中心に約20名が野菜の出荷や生産、店番などに参加している。年間の売上は約150万円と決して大きなものではないが、2000年に町によって「特産品加工センター」が整備されたこともあり、もみじ会では40代～50代の若手の主婦を中心に、更に高い目標を持って特産品の開発等に取り組んでいる。

また、2000年～2001年にかけて、車で30分圏内の赤沢周辺に相次いで民営の観光農園、オートキャンプ場が開園された。いずれの経営者もUターンの経験を持ち、赤沢の知名度を活かして、また赤沢もフィールドとして活かしながら、体験・滞在型の観光を興せないかという考えの下で始められている。同時に、道路の整備やイベントとの連携などについては積極的に行政や観光協会へ支援を働きかけている。

これらの新たな取り組みは、当該地区のその他の住民にも影響を与えており、「何かやらなければと思っている」(民宿経営 K氏)という意見が多く聞かれた。さらに、「こうした取り組みに携わって初めて赤沢や国有林の管理運営や、沿道のゴミ問題、無断キャンプの問題などが気になるようになった」(婦人会 U氏)という意見も複数の住民から上がっており、住民の側に赤沢を「地域の資源」として再認識する意識が芽生えている点に着目すべきであろう。

## 5 小括

以上の通り、赤沢における地元自治体への管理運営の委託は、一面では国有林の財政悪化を背景としているが、実際にはさほど地元自治体が負担に感じることなく、比較的良好な関係の中で進められてきた。その理由としては、まず、町側にとっても赤沢は非常に重要な観光資源であり、その活用が地域振興策のひとつとして町政の中に位置付けられてきたという点で、双方の思惑が一

致したということ、そして、駐車料金や利用者協力金という「財源」がある程度確保できたことが効を奏したと言えるだろう。こうした意味では、地元自治体との協調関係を前提とした自然休養林等の管理運営の委託は、双方にとって合理的であり得る。また、利用者協力金の導入は、国有地における料金徴収の是非の問題は別として、国の予算も地方自治体の予算も十分ではない中では、環境整備のための貴重な財源となっている。

しかし、森林環境整備推進協力金の収受額上位 10 箇所のデータ(2000 年度)を見ると(嶋田, 2001), 1位の屋久島自然休養林(荒川地区)と、2位のくまもと自然休養林が2千万円台と突出している他、赤沢は約 440 万円で 5 位、8 位以下は 50 万円台と、非常に格差が大きい。つまり、利用者協力金を導入した 266 箇所の大部分においては、現状では十分な財源となり得ていないであろうことに留意しなければならない。また、国有林野における森林探勝型の森林レクリエーションエリアは、自然休養林、自然観察教育林、風致探勝林を合わせると全国に 382 箇所も存在しており、それらの入込者数や地元自治体との関係には当然濃淡があると考えられる。こうした点から、これまでの国有林の森林レク事業に対する「民営化」路線によって、むしろ管理運営が困難となっている箇所も相当数存在すると考える方が妥当であろう。

次に、近年、赤沢においても観光客の増加に伴って無断キャンプ等管理面での問題がにわか増加している。森林利用の形態が多様化し、国有林野への一般客の入込みが増加するであろうと見込まれる現状では、従来にも増して十分な国有林巡視が必要となっているが、急激な国有林野事業の合理化による現業部門の縮小は、こうした体制の構築を不可能としている。また、こうした状況下にも関わらず、これまで目が行き届いてきたのは、駐車場管理から園内の清掃、森林鉄道の運行や保守整備、森林ガイドのボランティアなど、国有林管理のプロである元営林署職員が全面的に管理運営の現場を支えてきたという面に負うところが大きい。しかし、現状では高齢化が進んでおり、専門的な技術や知識を持った人材育成・確保は急務である。こうした森林レク事業が大いに国有林の PR に役立っていることを考えるなら、地元自治体と協力しつつも、国有林の責任で、常駐管理人の確保やしかるべき人材の育成に取り組むのが筋である。

さらに、赤沢では、開園後 30 年余を経てようやく付近の住民が「地元の資源」として赤沢を再認

識し、管理に対する意識を高めている。そのきっかけとなったのは、「森林浴発祥の地」として多くの人々が赤沢を訪れるようになったことであり、言わば国有林自らが、自然休養林の創設によって新たな価値を木曾の山林に与えたことが大きく影響している。森林に不特定多数の人々が入ることを前提とする森林探勝型の森林レクエリアにとっては、管理面で付近の住民の協力を得ることが特に重要であり、そのことによって国有林、地元自治体、そして住民の連携による効率的な国有林管理の実現が期待できるであろう。

## 第5章 引用文献

荻野敏男(1975)戦前期における木曾材経済史. 194pp, 農林出版株式会社, 東京.

嶋田理(2001)国有林における森林環境整備協力金について. 森林レクリエーション 173:4-7.

土屋俊幸(1984)公有林野における開発－地方自治体による自主開発の分析－.(公有林野の現状と課題. 筒井迪夫編著, 380pp, 日本林業調査会, 東京). 287-313.

渡邊宏美・大浦由美・野口俊邦(2003)国有林野における「森林探勝型」レクリエーション事業の展開－赤沢自然休養林を事例として－. 林業経済研究 49(2):27-34.

渡邊宏美(2004)国有林野における「森林探勝型」レクリエーション施設管理運営体制の現状と課題－利用者協力金制度に着目して－. 74pp, 修士学位論文(名古屋大学大学院生命農学研究科生物圏資源学専攻).

山下千一(1991)木曾山林物語－自然環境, 緑と水の保全を願って－. 426pp, 章文館, 長野市.

## 終章 結論

本研究では、国有林野における森林レクリエーション事業を国有林と地元農山村地域との相互関係の歴史の変遷の中に位置付け、その展開過程を実態的に明らかにすべく、次の4つの課題を設定した。第一に、国有林と地元農山村地域との相互関係の変化を国有林野事業の変遷とともに歴史的に整理し、その中での森林レクリエーション事業的国有林野利用の位置付けを明らかにすること(第1章)、第二に、国有林野の森林レクリエーション事業を国有林野事業の歴史的展開とともに整理し、国有林野事業における位置付けの変化とその質的変貌について明らかにすること(第2章)、第三に、従来からの相互関係の典型である「国有林野事業を通じた関係」および「土地利用を通じた関係」の今日的諸相を実態的に明らかにすること(第3章、第4章)、第四に、以上の視点を踏まえて、国有林と地元農山村地域との相互関係の歴史の変遷および森林レクリエーション事業的国有林野利用の展開について、類型別(大規模施設型・森林探勝型)の実態分析を通じて明らかにすること(第5章)である。以下にその結果を示す。

### 1. 国有林と地域社会との関係の歴史の変遷と森林レクリエーション事業的国有林野利用の位置付け

明治期の国有林成立過程において、一方的に林野利用から締め出された地元農山村住民への「慰撫策」としてその原型を確立した地元施設制度は、「義務」と「恩恵」という言葉で表される如く、地元農山村の国有林への従属構造を維持するものとして存在した。しかし、戦前期までの段階でも地元農山村の状況に応じて、あるいは地元農山村からの強い要請に応える形で、地元施設制度を中心としてある程度実情に即した地元振興策となるべく改善が図られてきたのは事実である。このことは、当時の地元農山村にとって農林業的国有林野利用が生活を維持する上で必要不可欠であり、尚且つ、国有林にとっても地元農山村地域が極めて重要な労働力基盤として位置づけられていたことを意味している。

しかし、戦後の国有林政策において、1970年代までは「近代化」、そしてそれ以降は「経営改善」の名の下に推進された一連の経営「合理化」路線は、国民の生活利益を保障する本来あるべ

き「国民的公共性」を軽視し、国家財政への寄与や財界の要請への対応などを優先する「国家的公共性」が一方的に追求され、地元農山村地域に多大な犠牲を強いるものであった。その過程において、地元農山村地域は一貫して国有林経営「合理化」の調整弁として位置付けられ、その時々国有林側の事情に翻弄され続けてきたのである。予め結論的に述べておくならば、国有林にとっての地元対策・地元利用あるいは「地域振興への寄与」とは、個別的には地元地域振興に役立ったものもあったにせよ、総括的に見ればこうした位置付けを超えるものでは決して無かったのである。

こうした中で、1950年代後半より登場した森林レク事業的国有林野利用は、国有林の地元対策・地元利用という観点から見れば、同時期にもたらされた新しい概念である「国有林の活用」の一環であると解される。この「活用」概念の登場によって国有林自らが積極的に国の農林業政策および地域開発政策に土地利用の面で協力するという考え方が示され、また、地元対策の受益者概念も「地元」から「地域」へと拡大した。森林レクリエーション事業的国有林野利用については、山村振興法においてスキー場開発等がその主旨に合致する事業として位置づけられたことから、農林業不振と深刻な過疎化に悩む地元農山村地域において、これまでの農林業的国有林野利用に代わる「有効な」地域振興策のひとつとして重要視されることとなったのである。「国有林の地元ばなれ、地元の国有林ばなれ」が決定的となり、また、農林業および農山村を取り巻く厳しい状況下において、農林業的国有林野利用が地域振興策としての意義を「形骸化」させる中で、森林レクリエーション事業的国有林野利用は、これらに代わる今日的な地元対策として一定の意義を果たし得る可能性を持っており、特に国有林地帯の奥地山村にとっては画期的なことであったと思われる。しかし、その後「改善計画」に基づく「民営化」路線下において、森林レクリエーション事業が国有林野事業の「収入確保策」としての位置付けを強め、「民活」型大規模リゾート開発が志向されたことにより、地元農山村地域を地域振興策としては大いに問題のある開発に巻き込むことにもつながったのである。

現行の「抜本的改革」とその理念として掲げられている「国民の森」概念は、「地域振興の国有林野事業からの切り離し」および「地元利用重視から都市的利用重視」といった国有林の方向性を決

定付けたといえる。国有林野事業の「財政再建」を至上の目的として追及し続ける国有林にとって地元対策・地元利用は既に桎梏と化しているのであり、国有林にとっての「地域振興への寄与」はもはや「都市的ニーズ」への対応や地元の民間事業体の「企業努力」によって、いわば間接的に果たされるものでしかない。

現段階における特徴的な動向は、①市町村による国有林野の購入（地域振興林野の売払い推進）、②土地利用における「国民参加」・ボランティア重視、③森林巡視等国有林保全管理活動における NGO やボランティア団体の包摂、の 3 点である。こうした局面はまさに国有林の地元対策・地元利用が歴史的転換点を迎えていることを意味している。すなわち、国有林が生産的事業から大幅に撤退し、より一層地元農山村地域社会との関係が希薄となる一方で、国有林は「国民の森林」という理念の下で、今度は新たに国有林と「社会」との関係を構築すべく、都市資本、都市住民等にまで地元対策の受益者概念を飛躍的に拡大し、「都市的ニーズ」への対応を重視することを通じて、これらの受益者から資金提供も含む様々な面での国有林野管理運営への「協力」を得ようとしているのである。そして、これら「都市的ニーズ」への対応策の筆頭である森林レクリエーション事業は、国有林側から新たな国有林と「社会」との関係の主軸として極めて重要な位置付けが与えられているといえよう。

## 2. 国有林野における森林レクリエーション事業の展開

国有林野における森林レク事業は、戦前・戦後から 1960 年代中葉までの「保護林制度」および「国設スキー場制度」等に見られる優れた森林を「保護・管理」する、あるいはレクリエーション的用途の森林を区分することで施業上の便宜を図るといった受身的な施策の段階を経て、1970 年代前後には過伐体制から減伐体制へと転換した国有林の公益的機能重視政策の象徴として、国有林が自ら計画的にレクリエーションエリアを指定する「自然休養林制度」およびこれまでの諸制度を統合した「レクリエーションの森制度」が制定された。そして 1978 年以降、一連の「改善計画」に基づく「民営化」路線が推進されていく中で、森林レク事業においても支出削減策の一環として地方公共団体や第三セクターによる「民営化」が進められ、その一方で、土地使用料収入が期待できる

「収入確保策」として位置づけられることとなり、1980年代後半には国有林版大規模「民活型」リゾート開発であるヒューマン・グリーン・プラン(以下、HGP)が、極度の赤字財政に苦しむ国有林の起死回生の方策として国有林野事業に台頭してきたのである。「レクリエーションの森制度」が当時の乱開発に対する批判から生み出されたという側面を有している点、また我が国の本格的な森林レクの黎明期にあつて、国民に対して、森林の専門家である国有林なりの立場から、自然休養林等の設置を以つて「森林レク」というもののあり方の一例を提示した意義は非常に大きいと思われる。しかし、「改善計画」推進下において登場したHGPに象徴される方向は、1980年以降の内需拡大・「民活」路線の推進、「四全総」の策定、さらにリゾート法の施行を背景とする国策的な「民活」型大規模リゾート開発の一翼を担うものであつた。その上、債務処理のための収入確保を最優先とする国有林の姿勢が開発に対する規制緩和的な性格を持っていたことは否めない事実であり、後に様々な方面から批判を浴びることとなつた大規模リゾート開発に国有林野および地元地域社会を巻き込むことになつた。また、同時期に行われた国有林野使用料算定方式の変更は森林レクリエーション事業にあつては土地使用料の大幅な値上げにつながり、山小屋等の公共性の高い施設の経営を危うくさせる等の問題を引き起こしたのである。このことは、基本的に森林レクリエーション事業においても戦後国有林経営の「国家的公共性」の優先と「国民的公共性」の軽視という基本的性格が貫かれたことを意味している。

1990年代以降の森林レク事業の特徴は、利用者協力金制度(森林環境整備協力金制度)の本格実施や、軽易な森づくり活動の場を提供する「ファミリーフォレストガーデン(FFG)」、森林ボランティア団体等に本格的な森づくり活動の場を提供する「ふれあいの森」など、「国民参加の森づくり」と連動して展開していることである。第1章で明らかにしたように、現段階において国有林は新たに国有林と「社会」との関係を構築すべく、こうした「都市的ニーズ」への対応を重視しており、森林レク事業はその関係の主軸として重要な位置付けが与えられている。こうした意味で、現在の森林レクリエーション事業は、「国民の森林」の象徴として、「国民参加」やボランティア等への協力要請を進める「挺子」としての役割を担っているのである。また、1998年に国有林改革の一環として創設された「公衆保健計画制度」は、公衆の保健のための利用」を推進すべき国有林野の範囲、す

なわち、森林レクリエーションエリアの整備計画を国有林自ら立てよう「国有林野の管理経営に関する法律」の中で位置づけられている点で画期的であり、事業を進めるに際しての留意事項として地域振興にも配慮することが明言されている。しかし、その具体的内容は HGP とほぼ同様であり、さらに、この計画に従って施設整備が行われる場合は「使用許可」ではなく、契約による「貸付」を可能とし、開発事業体の資金調達を容易にするなど、これまで以上に大規模なリゾート開発が可能となっていることに注意しなければならない。現段階では具体化された計画は無いが、「抜本的改革」路線の下で本格的な債務返済が開始される今後、再び国有林野が大規模な森林開発の波に晒される可能性は十分にあるといえよう。

### 3. 国有林請負事業体および旧来的な地元利用集団の今日的諸相

第 3 章において明らかとなった通り、「民営化」路線の下での事業縮小「合理化」の嵐にさらされてきた地元農山村地域の衰退は深刻であり、請負事業体は窮地に陥っている。現在進められている請負事業体の「再編」は、地元にとっては「育成・強化」ではなく「選別・淘汰」による国有林野請負事業体制の「解体」の結果である。こうした意味で、1990 年代の国有林野事業の展開とは、徹底的な「国家的公共性」に貫かれた縮小・再編策であり、その結果、地域の林業構造と国有林野資源の再生・山づくりは危機に瀕している。前項で述べたように、現在の国有林が一方で事業実行を全面的に「地域林業構造」の中に投げ出しつつ、他方ではあらゆる面で「地元」からの離脱を図りつつあることは、これまでの歴史同様、国有林野事業の抱えている諸矛盾を一方的に地元農山村地域に押し付けることに他ならない。こうした点で、国有林が目指す新たな国有林と「社会」との関係の構築も、その主軸としての森林レクリエーション事業の推進も、地元農山村地域に与えた影響に目をつぶり、財政問題の解決を最優先とする議論からもたらされる限り、現実の国有林が抱える深刻な問題点を糊塗するものに過ぎない結果となることが大いに懸念されるのである。

このような中で、第 4 章においては、旧来的な地元集団が国有林野へのレクリエーション目的での入込者の増大に対応して国有林野管理に協力している事例を示した。彼らの本来の目的であった農林業的国有林野利用が生業としてはほとんど形骸化しているにもかかわらず、こうした管

理への協力を続けてきた理由は、第一に、国有林野内に権利が設定され、国有林野事業の正式な「利害関係者」として位置づけられてきたこと、第二に、そのことで当該共用林野を「自分達の山」あるいは「地域の資源」として認識し、「当然管理するべき」との意識が醸成されてきたこと、第三に、民宿の食材としての山菜採取や山菜ツアーの企画など、わずかでも共用林野を活用する層が組合員の中に存在していること、の3点に集約できると思われる。特に、第三の点において森林レクリエーション事業的国有林野利用の存在が「わずかな活用」とかかかわっている点に着目したい。このことは、新たに森林レクリエーション事業的国有林野利用を契機として、国有林と「地元」との関係が現代的に再編あるいは再構築し得る可能性を示している。但し、旧六日町営林署管内においてもその他の地元集団はそのほとんどが静止的状況にあり、その意味ではN 共用林野組合を典型例と言うことは出来ない。しかし、国有林の機構縮小・人員削減が進められる中で、現場レベルでは国有林野管理の上で地元集団との関係を維持することの重要性については依然として認識されているのであり、何らかの対策を必要としている。国有林が単に企業の効率性の観点からのみ「地元」を切り離そうとしている現在の方向性は、特に国有林野の将来に亘る維持管理の面で大きな禍根を残すことになるだろう。

#### 4. 森林レクリエーション事業的国有林野利用の展開と地域社会

木曾谷地区は「天然木曾ヒノキ」という極めて優良な木材資源に恵まれていたが故に、地域資源としての地元住民の森林資源利用は歴史的に国家によって大きく制約を受けてきた。大正期からの御料林経営の本格化は、雇用の拡大の他、旅宿業・商業等サービス業の発展をもたらし、森林鉄道は地元住民の生活向上に大きく貢献した。こうした点では、御料林経営は地域経済にとって重要な役割を果たしたと言えるが、木材生産による収益のほとんどは帝室財政に寄与するばかりで地元には残らず、その本質は絶対主義的天皇制の下での地元住民からの地域資源の「収奪」であった。戦後に入り、御料林は国有林に編入された。1960年代後半までは過伐「合理化」路線の下、天然木曾ヒノキを中心として「超過伐」状態に置かれ、国有林は莫大な利益を上げると同時に、地元地域にあつては徹底的な人員削減、労働強化、賃金抑制によって労働者に多大な犠牲を強

いることとなり、その一方で天然林資源の枯渇化が顕在化するなど深刻な問題を惹起した。1970年代後半以降は「改善計画」に基づく「民営化」路線の下で、事業は急激に縮小され、さらなる人員規模の縮小が図られた。また「企業の能率性」の下に地元木材関連産業への慣行特売が縮小されるなど、結果として地元の零細な木材関連産業は衰退するままに放って置かれた。その一方で、高収入が期待できる天然木曽ヒノキは依然として過伐状態に置かれ、莫大な収益と引き換えに資源の枯渇化が一層深刻化したのである。このように、木曽谷においてはその豊富な森林資源の存在にもかかわらず、戦後の国有林政策をまともには反映させる形で「合理化」が進められた結果、地元地域社会の過疎化に拍車をかけるなど、地元地域に大きな矛盾を残すこととなった。現行の「抜本的改革」路線において国有林は現業部門から大幅に撤退しつつあり、地域林業構造の苦境と相まって今後の国有林野管理の遂行が非常に危惧される状況にある。こうした事態を招いた根本的な原因として、戦後国有林の事業運営における「国家的公共性」の一方向的な追求に対する歴史的批判は免れないであろう。

次に、森林レクリエーション事業の展開について見ると、まず「大規模施設型」の事例である王滝村においては、狭隘な地形や気象条件の厳しさに加え、ダム開発によってわずかな農耕地も失い、森林資源の9割が国有林であるという状況において、国有林を利用したスキー場開発が可能となったことは、歴史的にも初めて地域の資源として国有林を本格的に利用できることになったという面で画期的な出来事であった。地元利益が還元される率が高い村・村民独占型開発という仕組みがとられ、1980年代後半から1990年代初頭にかけて地域経済への波及効果、雇用対策、村財政への寄与等の面で一定の成果を上げ、また多額の国有林野使用料を納付することで国有林の収入確保にもつながった。しかし、1994年を境に利用客が急減し深刻な経営危機に陥っている。最盛期には8億円の純益を上げるほどの展開をしてもなお、農業等地場産業との連関がほとんど図れなかったことや、経済的波及効果が村民の一部に限定されつつあること、また、利用客の急減に見られるような事業の不安定さから、地域振興策としての大規模施設型国有林野利用の効果は十分でなかったといえる。こうした点で、国および国有林がリゾート開発ブーム下において大規模「民活型」リゾート開発を安易に志向したことは大いに批判されるべきである。現在、村ではスキー

場のみならず、「森林探勝型」の森林レクも活用した多面的な森林レク事業的国有林野利用の可能性を追求している。スキー場ほどの集客力や経済的波及効果をすぐには期待できないものの、村内の事業者の国有林資源に対する意識の向上や村から国有林への協力関係を求めることが多くなったという点で、国有林と地元地域社会との関係をわずかではあるが強める方向に働いている。このことは、今後の国有林野管理上の問題を考える上でも重要であり、国有林は積極的にサポートするべきである。

次に、「森林探勝型」の事例である上松町は、戦後の高度経済成長期に確立された木曾谷製材産地構造の中心地として発展を遂げたが、その後の国有林野事業の「合理化」により木材生産活動を通じた関係は急激に縮小しつつある。こうした中で、「森林浴」発祥の地として知られ、現在では年間10万人以上が訪れる赤沢自然休養林の設定は、王滝村同様、上松町の歴史上、製材産地化と並ぶ画期的な出来事であったといえる。「改善計画」下の森林レク事業における「民営化」路線を反映して、徐々に事業運営の主体は町側に移譲されることとなり、それに伴い、町側では多くの維持管理業務を担当することとなったが、1992年からは利用者協力金の導入とその管理組織である「赤沢溪谷を美しくする会」が設立されたことで、町、民間業者、森林管理署などの連携体制が整備されたこと、そして、ある程度の園内整備に関する「財源」が確保されたため、町側には「負担が増えた」という認識は薄く、むしろ連携体制の整備を評価する声が高かった。また、利用者協力金の導入は、国有地における料金徴収の是非はともかく、国の予算も地元自治体の予算も十分でない中では環境整備のための貴重な財源となっている。こうした意味では、地元自治体との協調関係を前提とした自然休養林等の管理運営の委託は、国有林・地元双方にとって合理的であり得る。赤沢開園による地域社会への影響については、雇用創出の効果が若干見られるが、ほとんどが季節雇用であり、安定的な雇用の創出には至らなかった。現在の被雇用者のほとんどは元営林署職員であり、森林鉄道や森林管理に対する専門的な技術を有しているため、赤沢の管理運営上不可欠の存在となっている。その他、森林ガイドなどの関連団体も元営林署職員を中心に結成されている。急激な国有林野事業の「合理化」による現業部門の縮小によって、国有林側では十分な国有林野保全管理体制が組めない状況にあるが、こうした状況下にもかかわらず、赤沢周辺

において国有林野に目が行き届いてきたのは、国有林管理のプロである元営林署職員が全面的に管理運営の現場を支えてきたという面に負うところが非常に大きい。しかし、高齢化が著しく、特に森林鉄道に関連した専門技術の後継が問題となっている。また、利用者のほとんどが「日帰り通過型」利用となっており、1人当たりの消費額も小さいため、地域への経済的波及効果は非常に小さいものに留まっている。しかし、近年になってこうした状況に僅かながら変化が生じており、近隣の住民の中から、観光農園やオートキャンプ場を開園する者が現れ、赤沢の知名度を活かしつつ体験・滞在型の観光を興す取組みが始まっている。また、当該地区の婦人会が中心となって赤沢への沿道に農作物の産地直売所が設置され、販売用の作物を共同で生産するなど、活動に発展が見られる。こうした活動が見られ始めたことに伴い、その事業運営やゴミ問題、無断キャンプなどの国有林野管理上の問題に関心を持つようになっており、地元住民が赤沢や国有林を「お上の山」から「地元の資源」として再認識しつつあることが示唆された。その契機となったのは、国有林自らが自然休養林制度の創設によって新たな価値を木曾谷の森林に与えたことであろう。森林に不特定多数の人々が入ることを前提とする森林探勝型のレクリエーションエリアにとっては、管理面で付近の住民の協力を得ることが特に重要である。よって、国有林は森林レク事業に際して単に土地管理者の立場に後退するのではなく、また、自らの国民一般に対するPRのためだけではなく、地域振興に資するという観点からも積極的に森林レクエリアの管理運営に携わり、地元地域行政や住民との関係を強める努力が必要である。

以上の結果が実証的に明らかにしているのは、我が国の国有林野事業が、基本的に、その成立期から現在に至るまで一貫してその時々「国家的公共性」を最優先としつつ展開されてきたということである。このような国有林野事業の基本的性格の下での「地元対策・地元利用」あるいは「地域振興への寄与」とは、要するに「国家的公共性」の発揮を妨げない限りにおいて、あるいはそれに役立つ限りにおいて果される最低限度の「国民的公共性」の発揮に過ぎなかった。このことは森林レクリエーション事業の展開についても同様であり、何よりもその推進に当たって優先されたのは国有林側の都合だったのである。そのことを踏まえた上で、もう一度地元対策としての森林レクリ

エーション事業的国有林野利用の特徴について述べれば、第一に、「国有林野の活用」が基本法農林政および山村振興法等、国策とも連動した対応であったことから、必然的に地元対策の受益者概念の「地元」から「地域」への拡大を伴っていた点、第二に、法制度上、森林レクリエーション事業が地元施設制度の「特例」として位置づけられ、地元住民の国有林野利用を生存権的財産権として保障してきた「国有林野法」の外にあるということ、具体的には事業主体の選定要件として「地元」を必ずしも優先していない点で、旧来的な地元利用とは決定的な違いがある。すなわち、この新たな「地元対策」は、旧来的な地元集団の新たな利用形態への展開を直接促すものではなく、いわば「必ずしも地元を対象としない地域振興策」であった。そして、先に述べたような国有林野事業の基本的性格の下、森林レクリエーション事業が「収入確保策」として位置づけられ、収益重視のあまりに大規模かつ外部資本主導型の開発が目指されてきたことから、森林レクリエーション事業的国有林野利用は、本質的には多くの「地元」を疎外するといった側面を強く有しつつ展開されてきたと言うべきであろう。特にスキー場など「大規模施設型」についてはその可能性が高い。王滝村のように「村独占型」開発を行ってもなお、その開発効果はかつての国有林野事業を通じた経済的波及効果からみれば極めて限定的であり、国有林と村民との関係も一般的には希薄化する一方であった。要するに、森林レクリエーション事業的国有林野利用は、近年の国有林野事業の経営改善「合理化」路線によって地元農山村地域が失ってきたこれまでの国有林野事業からの様々な便益を補えるほどのものでは決して無かったと思われる。

以上のことから、これまでの「国家的公共性」を最優先するものから「国民的公共性」を発揮するものとしての国有林野事業への転換が図られない限り、国有林を支える地元農山村地域の再生も、豊かな森林レクリエーション事業の発展も実現できないのは明白である。よって、第一に事業縮小と事業の「全面請負化」、無責任な累積債務処理策を内実とする現行の「抜本的改革」路線は全面的に廃止されるべきである。そして、現在国有林が目指している5,000人体制を見直し、責任ある「山づくり」体制の再建を目指すためにも地元に戻り仕事と雇用をもたらすことが必要である。第二に、森林レクリエーション事業を地域の林業構造を支える一翼としての役割、例えば、これまでおんたけスキー場が果たしてきた冬季雇用の場としての役割や、赤沢自然休養林が国有林退職

者の雇用の場として機能してきたこと等を再度見直し、流域などの一定の範囲で総合的な国有林事業経営のビジョンの中に位置づけることである。第三に、地元対策として今日的な意義を持つ森林レクリエーション事業の推進に際しては、何よりも地元地域振興に重点が置かれるべきである。地域産業の振興が同時に図られてこそ、そして、「地元」のレベルでも国有林との関係が再構築されうるような幅広い取組みが図られてこそ、森林レクリエーション事業の健全な発展が保障される。こうした森林レクリエーション事業の発展に応じて、国有林が適切な土地使用料収入を得ることは否定しない。現状では、国有林は単に土地管理者の立場に後退しているが、例えば、赤沢において「森林浴」というレクリエーションのスタイルを提示したが如く、新たな森林のレクリエーション利用のあり方を国有林自らも地元農山村地域と協調しながら追及し、国民のレクリエーションの内実を豊かにすると同時に、地元農山村地域振興の可能性を広げる努力が必要である。こうした観点からは、これまでのような「大規模施設型」偏重を改め、より「森林」をメインに多様な活動を生み出しうる「森林探勝型」に主軸を置くべきであると考え。その妥当性は、王滝村や上松町の事例からも明らかであろう。そこに生まれてくる多様な活動を通じた「新たな利害関係者」こそ、旧来の従属構造を起源とする国有林と「地元」との関係から、新たな国有林と「社会」との関係の主軸となる存在であり、「地元」の現代的再編のひとつのあり方と考えられるのである。今後は、こうした森林レクリエーション事業的国有林野利用を通じた「新たな利害関係者」の析出過程やその実態の解明が新たな課題となろう。

## 参考文献

- 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 121：74-79.
- 網倉隆（1999）公有林化政策と市町村の対応－北海道を中心に－．林業経済研究 45(1)：99-104.
- 青柳朋夫（1976）国有林経営と自然休養林．グリーン・エイジ 35：23.
- 有永明人（1977）70年代国有林形成の動向－その直営事業を中心に－．林業経済研究会会報 91：44-58.
- 有永明人（1980）国有林経営とその労働力編成をめぐって．林業経済研究 97：2-5.
- 有永明人（1984）地域林業政策と山村・国有林問題．林業経済：1-6.
- 有永明人（1986）戦後・国有林経営の展開と労働力編成．林業経済研究 110：16-31.
- 有永明人（1987）戦後・国有林経営の展開と労働力編成．林業経済 461：4-7.
- 有永明人・笠原義人（1988）戦後日本林業の展開過程．270pp, 筑波書房, 東京.
- 有永明人（1991）森林国有の現段階的意義－林政審答申批判－．林業経済 512：6-17.
- 有永明人（1994）森林国有と社会的所有．林業経済研究 125：96-101.
- 有永明人（1997）森林国有と国有林問題－社会的規制と林野の所有と管理．林業経済研究 43(1)：3-14.
- 有永明人(2000)国土管理と森林管理－90年代林政の迷走とその帰結．林業経済 624:13-17.
- 足羽洋保（1994）新・観光学概論．409pp, ミネルヴァ書房, 京都.
- 馬場裕典（1995）国有林野における森林レクリエーションの現状－屋久杉ランド利用者の意向－．林業経済研究 127：77-82.
- 馬場裕典(1997)地域住民の森林レクリエーションに対する意識－屋久島を事例として－．林業経済研究 43(2)：51-57.
- 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－．255pp, 日本

- 林業調査会, 東京.
- 中央林業相談所編 (1966) 日本の林業の現状 5 観光と自然保護. 255pp, 地球出版, 東京.
- 藤原信 (1991) リゾート開発と森林. 宇都宮大学農学部演習林報告 27 : 1-26.
- 藤原信編著 (1994) スキー場はもういない. 421pp, 緑風出版, 東京.
- 深尾清造 (1997) 国民のための国有林の構築を. 林業経済 583 : 28-30.
- 深尾清造 (1999) 流域林業の到達点と展開方向. 355pp, 九州大学出版会, 福岡.
- 福岡克也 (1986) 国有林野事業特別会計の改善可能性. 林業経済研究 110 : 46-47.
- 福岡克也 (1997) 国有林野事業の再生へ — 国有林野会計の見直し —. 林業経済 585 : 7-8.
- 福島康記 (1997) 国有林にいま望まれること. 林業経済 583 : 30-32.
- 船越昭治編著 (1987) 地方林政と林業財政. 290pp, 農林統計協会, 東京.
- 船越昭治 (1999) 森林・林業・山村問題研究入門. 347pp, 地球出版, 東京.
- 半田良一 (1986) 国有林の「公共性」をめぐって. 林業経済研究 110 : 48-49.
- 半田良一編 (1990) 現代の林学 1 林政学. 333pp, 文永堂出版, 東京.
- 半田良一 (1991) 国有林経営の針路. 林業経済 513 : 1-8.
- 半田良一 (1997) 国有林経営の存在理由. 林業経済 582 : 5-8.
- 原研二, 宮林茂幸 (1997) 流域林業の新たな展開と森林の総合利用による地域振興に関する一考察—群馬県利根上流流域を事例として—. 林業経済研究 43(2) : 31-36.
- 平松紘 (1992) リゾート開発における第三セクター. 林業経済研究 121 : 90-96.
- 平田種男 (1991) 国有林前進考. 林業経済 512 : 1-5.
- 久武陽子 (1997) 国有林地帯の素材生産業者—青森県下北地域を事例として—. 林業経済 590 : 25-30.
- 比屋根哲 (1997) 施業照査システムの確立を念頭にした改革を. 林業経済 583 : 1-3.
- 飯田繁 (1978) 国有林野事業の現状と問題点. 林業経済研究 94 : 1-10.
- 飯田繁 (1997) 21世紀国有林論の視点. 林業経済 587 : 1-8.
- 飯田繁 (1997) 国有林改革への要望. 林業経済 582 : 25-28.

- 池上徹（1975）日本の過疎問題. 280pp, 東洋経済新報社, 東京.
- 井上靖彦（1994）地域森林資源の利用に関する研究－国有林地帯における農民的林野利用の展開を中心として－. 北海道大学農学部演習林研究報告 51(2) : 167-242.
- 石井寛（1989）観光開発に伴う林地移動と森林レクリエーション利用の現状. 林業経済研究 115 : 87-92.
- 石井寛（1997）比較林政論からみた我が国林政改革の方向. 林業経済 582 : 21-23.
- 伊藤幸男, 岡田秀二, 黒澤徹（1997）国際化段階における森林所有者の現状と対応－宮城県鳴子町を事例として－. 林業経済研究 43(2) : 19-24.
- 泉英二（1997）今こそ「流域林業」政策の再評価を. 林業経済 582 : 28-30.
- 自治体問題研究所（1991）行政組織の改編と第三セクター. 197pp, 自治体研究社, 東京.
- 柿沢宏昭（1987）国有林野会計研究の展開－昭和30年代以降－. 林業経済 460 : 15-21.
- 神沼公三郎（1997）国有林問題を考える. 林業経済 582 : 30-32.
- 笠原義人（1995）わが国戦後国有林政策の帰結と21世紀の課題. 林業経済研究 127 : 23-32.
- 笠原義人（1997）国有林改革のゆくえ－真の改革を求める提言の前提－. 林業経済 582 : 23-25.
- 菊間満（1980）国有林野の地元利用と育林労働組織の展開構造－委託林制度の史的分析－. 北海道大学農学部演習林研究報告 37(2) : 479-608.
- 北川泉（1997）国有林および林野制度改革への提言. 林業経済 582 : 10-11.
- 小林裕（1997）国際的視野に立つ国有林事業体制へ. 林業経済 584 : 30-31.
- 林野庁監修・国有林問題研究会編（1990）新・国有林全科. 325pp, 日本林業調査会, 東京.
- 木平勇吉（1999）木曾谷国有林と保続計算. 森林計画学会誌 32 : 37-38.
- 小塚力（1999）森林のレクリエーション利用とその管理の現状－能代市「風の松原」の事例－. 林業経済研究 45(2) : 43-48.
- 熊崎実（1980）80年代における森林環境保全の課題. 林業経済 375 : 20-22.
- 熊崎実（1997）国有林を国民の手に－地方分権のすすめ－. 林業経済 582 : 17-21.

- 黒木三郎・山口孝・橋本玲子・笠原義人(1993)新国有林論－森林環境問題を問う－. 311pp,  
大月書店, 東京.
- 丸山宏(1994)近代日本公園史の研究. 380pp, 思文閣出版, 京都.
- 松村和則(1997)山村の開発と環境保全－レジャー・スポーツ化する中山間地域の課題.  
358pp, 南窓社, 東京.
- 箕輪光博(1997)国有林の意義を考える. 林業経済 583 : 23-26.
- 三橋良士明・田窪五朗・自治体問題研究所(1999)第三セクターの法的検証. 180pp, 自治  
体研究社, 東京.
- 三井昭二(1997)歴史からみる国有林改革の方向性. 林業経済 583 : 17-21.
- 宮林茂幸・塩谷勉(1979)国有林地帯のレクリエーションについて. 林業経済 372 : 11-21.
- 宮林茂幸(1982)屋久島の森林利用と自然保護・レクリエーション. 林業経済 405 : 11-18.
- 宮林茂幸(1984)山村における森林観光レクリエーションに関する一考察. 林業経済研究  
106 : 24-25.
- 宮林茂幸(1985)山村における森林観光レクリエーションに関する一考察. 林業経済研究  
107 : 62-67.
- 宮林茂幸(1987)低成長下における森林レクリエーション開発の構造変化と山村・林業.  
林業経済研究 112 : 37-48.
- 宮林茂幸, 鈴木秀彦(1991)森林の総合的利用と地域振興(Ⅰ)－森林レクリエーション開  
発と地域経済－. 日本林学会大会発表論文集 102 : 101-102.
- 宮林茂幸(1992)森林のレクリエーション利用と森林管理. 山林 1299 : 2-9.
- 宮林茂幸(1993)森林の総合的利用と林業・山村問題. 林業経済 541 : 8-18.
- 宮林茂幸(1993)森林レクリエーションとむらおこし・やまづくり. 274pp, (社)全国林  
業改良普及協会, 東京.
- 宮本憲一編著(1989)公共性の政治経済学. 312pp, 自治体研究社, 東京.
- 森巖夫(1980)「山」の政治と経済. 308pp, 清文社, 東京.

- 村瀬房之助（1988）自然休養林の利用と管理－菊池溪谷におけるレクリエーション利用の実態と問題点．九州大学農学部演習林報告 59：27-46.
- 村瀬房之助（1990）国有林におけるレクリエーション事業の展開．林業経済 506：15-21.
- 長島誠一（2001）戦後日本の資本主義．347pp, 桜井書店, 東京.
- 永田信（1997）国有林と林野庁のあるべき姿について．林業経済 583：12-15.
- 楯崎健次郎（1973）森林の多目的利用の今日的意義．林業経済 300：27-33.
- 日本林業調査会（1965）解説・国有林の役割りと経営－中央森林審議会答申の理解のため  
に－．312pp, 日本林業調査会, 東京.
- 日本林業調査会編（1999）国有林野管理経営規程の解説．367pp, 日本林業調査会, 東京.
- 日本林政ジャーナリストの会（1980）国民にとって国有林とは何か．307pp, 清文社, 東京.
- 野口俊邦（1986）国有林経営「改革」の現段階．林業経済研究 110：32-40.
- 野口俊邦（1987）国有林経営「改革」の現段階．林業経済 461：7-9.
- 野口俊邦（1990）地球環境の破壊と森林・林業問題．季刊科学と思想 76：180-206.
- 野口俊邦（1991）国有林野事業「民営化」の新局面．林業経済研究 120：18-27.
- 野口俊邦（1993）現代林政における森林総合利用の意味．林業経済 539：1-8.
- 野口俊邦（1996）戦後国有林野事業の展開と環境問題．林業経済研究 129：9-14.
- 野口俊邦（1997）解体の岐路に立つ国有林．林業経済 583：21-23.
- 野口俊邦（1997）森と人と環境．206pp, 新日本出版社, 東京.
- 野口俊邦（1998）地球環境問題と森林・林業の今日的様相－我が国の国有林野事業を中心  
に－．立命館経済学 47(5)：3-18.
- 農政調査委員会（1968）林野利用－東北地方における農業的・農民的開発の実態．日本の  
農業－あすへの歩み－ 57：119pp, 農政調査委員会, 東京.
- 小川巖（1993）もうひとつのリゾート－ソフト面からのアプローチ．林業経済 532:26-30.
- 小川誠（1974）最近における林野開発．林業経済研究会報 83：不詳.
- 荻野敏雄（1975）戦前期における木曾材経済史．194pp, 農林出版, 東京.

- 大泉英次・山田良治（1989）戦後日本の土地問題. 341pp, ミネルヴァ書房, 京都.
- 大田伊久雄（1997）国有林におけるレクリエーション事業の日米比較研究. 生物資源経済研究 3 : 29-58.
- 大内力（1987）国有林の意義と国有林政策のあり方. 林業経済 462 : 1-8.
- 岡田秀二（1988）地域開発と山村・林業の再生. 284pp, 社陵高速印刷出版部, 盛岡.
- 岡田秀二（1991）90年代・変化の胎動—山村再生への課題—. 林業経済 507 : 2-10.
- 奥地正（1974）国有林における労働組織の形成と展開（一）—東北・秋田国有林を中心に—. 立命館経済学 23(4) : 447-490.
- 奥地正（1975）国有林における労働組織の形成と展開（二）—東北・秋田国有林を中心に—. 立命館経済学 23(5・6) : 810-845.
- 奥地正（1978）国有林における労働組織の形成と展開（三）—東北・秋田国有林を中心に—. 立命館経済学 27(4) : 676-720.
- 奥地正（1979）国有林における労働組織の形成と展開（四）—東北・秋田国有林を中心に—. 立命館経済学 27(6) : 1005-1038.
- 奥地正（1987）現代日本の国土・環境問題と森林資源—都市と山村をむすんで—. 季刊科学と思想 63 : 542-573.
- 奥地正（1999）地球環境と日本の林業・農山村. 林業経済 : 7-8.
- 奥田祐規他（1999）地元住民による国有林利用の過去・現在・未来—岩手県遠野市山村部を例として—. 林業経済 611 : 27-34.
- 仰木重蔵（1978）観光レクリエーションと森林. 212pp, 農林出版, 東京.
- 大浦由美（1992）国有林野における森林レクリエーション事業の展開. 林業経済 529 : 19-32.
- 大浦由美（1993）御岳国有林における森林レクリエーション事業の展開. 林業経済研究 123 : 130-134.
- 大浦由美（1995）国有林野使用料算定方式の変更に関する一考察. 林業経済研究 127 : 83-88.
- 大浦由美（1997）国有林野地元利用の今日的状況—新潟県六日町営林署管内 N 共用林野組

- 合を事例として－. 林業経済研究 43(2) : 25-30.
- 大浦由美 (2002) 国有林野における森林レクリエーション事業と地域社会－木曾谷地区を事例として－. 林業経済研究 48(2) : 1-8.
- 林業構造研究会 (1978) 日本経済と林業・山村問題. 532pp, 東京大学出版会, 東京.
- 林野庁内森林利活用研究会編 (1992) 地域振興と森林の利活用. 307pp, ぎょうせい, 東京.
- 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－. 439pp, 日本林業調査会, 東京.
- 林野弘済会 (2001) 管理事務. 348pp, 林野弘済会, 東京.
- 林野弘済会 (2004) 管理事務. 348pp, 林野弘済会, 東京.
- リゾート・ゴルフ場問題全国連絡会編 (1996) 検証・リゾート開発 (東日本編). 291pp, 緑風出版, 東京.
- リゾート・ゴルフ場問題全国連絡会編 (1998) 検証・リゾート開発 (西日本編). 333pp, 緑風出版, 東京.
- 堺正紘 (1997) 長期伐採権制度による国有林管理. 林業経済 583 : 26-28.
- 佐々木雅幸・今西俊一編 (1988) 地域と自治体第 16 集 特集グローバルエコノミーと地域経済. 306pp, 自治体研究社, 東京.
- 佐藤誠 (1990) リゾート列島. 228pp, 岩波書店, 東京.
- 嶋田理 (2001) 国有林における森林環境整備協力金について. 森林レクリエーション 173 : 4-7.
- 塩谷弘康 (1991) 林野の所有と公共の福祉. 林業経済 513 : 9-15.
- 塩谷弘康 (1997) 国有林野の「公共性」と法制度上の課題. 林業経済研究 43(1) : 23-30.
- 塩谷弘康 (1998) 21 世紀の社会と国土管理. 林業経済 595 : 1-16.
- 塩谷勉・黒田迪夫 (1972) 林業の展開と山村経済. 466pp, 御茶の水書房, 東京.
- 鈴木秀彦 (1992) リゾート開発と地域問題(1)－群馬県月夜野町を中心として－. 林業経済 524 : 27-32.

- 鈴木秀彦 (1992) リゾート開発と地域問題(2). 林業経済 526 : 29-32.
- 鈴木尚夫 (1984) 現代林業経済論－林業経済研究入門－. 409pp, 日本林業調査会, 東京.
- 鈴木茂・小淵港編 (1991) リゾートの総合的研究－国民の休養権と公共責任－. 265pp, 晃洋書房, 京都.
- 鈴木喬 (1973) 林業白書にみる木材価格の高騰と森林の乱開発の動向分析. 林業経済 296 : 9-12.
- 鈴木喬 (1985) 国有林野と地域経済－地元施設制度－. 林政総研レポート 29 : 69pp, 林政総合研究所, 東京.
- 鈴木喬 (2001) 山村問題と森林管理の今日的諸相. 林業経済研究 47(1) : 11-18.
- 鈴木喬 (1982) 造林事業体の展開と構造－国有林に係わる造林請負事業体を中心に－. 林業経済研究 101 : 63-69.
- 鈴木喬 (1983) 国有林と請負事業体. 林政総研レポート 23 : 78pp, 林政総合研究所, 東京.
- 田淵裕一 (1991) 国有林の経営改善を振り返る. 林業経済 512 : 18-32.
- 武田泉 (1991) 行政改革と自然保護－国立公園をめぐる林野庁と環境庁の対応を中心に－. 林業経済研究 123 : 85-89.
- 武田泉 (1993) リゾート開発の展開と地域の対応－トマム開発を事例として－. 林業経済 532 : 21-26.
- 武田泉 (1994) 地域社会における林業・観光開発と自然保護の関係－北海道大雪山国立公園の場合－. 林業経済研究 126 : 47-51.
- 瀧澤嘉男 (1997) リゾート開発における住民合意－地元地区を中心として－. 林業経済研究 43(2) : 77-82.
- 田中和博 (1997) 自然環境の保全を国家事業に. 林業経済 583 : 3-5.
- 田中茂 (1997) 森林の国有と国有林新生の方途を考える. 林業経済 582 : 8-10.
- 田代今朝広 (1990) 国有林におけるレクリエーションの森制度とその再編について. しんりんほぜん 43 : 18-21.

- 照井靖男（1972）国有林野事業と森林レクリエーションに関する覚え書．林業経済 290 : 23-26.
- 手束平三郎（1997）国有林改革の問題点．林業経済 582 : 2-5.
- 時光博史（1997）民有林地域からみる森林利用の課題．林業経済 583 : 10-12.
- 鳥澤園子・植木達人（1996）木曾谷流域における流域管理システムの現状と課題．林業経済研究 129 : 129-134.
- 土屋禎治（1993）国有林経営における森林の保健的利用－その位置付けの史的考察－．日本林学会北海道支部論文集 41 : 38-40.
- 土屋俊幸（1981）交通資本による観光開発の展開過程（昭和戦前期）－富士急行を事例として－．林業経済研究 100 : 30-34.
- 土屋俊幸（1982）交通資本による観光開発の展開過程－戦後期－．林業経済 35(9) : 11-21.
- 土屋俊幸（1982）町有林経営における林業と観光の結合．林業技術 479 : 27-30.
- 土屋俊幸（1987）スキー場開発の進展と地域の対応－「リゾート開発ブーム」下の動向．林業経済研究 112 : 25-36.
- 土屋俊幸（1990）リゾート論の展開と林業経済研究．林業経済 500 : 23-32.
- 土屋俊幸（1993）「リゾート開発」ブームの実態と問題点．林業経済 532 : 14-21.
- 土屋俊幸（1995）リゾート開発に対する住民の評価－北海道・赤井川村の事例－．日本林学会東北支部会誌 47 : 249-252.
- 筒井迪夫（1978）国有林と地元との関係についての一資料－これからの課題を考えながら－．林業経済 355 : 18-24.
- 筒井迪夫（1984）公有林野の現状と課題．380pp，日本林業調査会，東京．
- 上田千古・小池文夫（1968）自然休養林について．林野時報 15(6) : 16.
- 魚住侑司（1997）国有林における資源再生の展望．林業経済 583 : 15-17.
- 鷲尾良司（1985）国有林業経営の戦後展開と現段階－北海道国有林業経営を事例として－．林業経済研究 107 : 22-32.

- 鷲尾良司（1997）国有林野の売払いについて．林業経済 582：12-15.
- 渡邊宏美・大浦由美・野口俊邦（2003）国有林野における「森林探勝型」レクリエーション事業の展開－赤沢自然休養林を事例として－．林業経済研究 49(2)：27-34.
- 渡邊定元（1997）地球環境の変動に対応できる国有林像－森の環境論理を踏まえた持続的経営技術の展開－．林業経済 582：15-17.
- 八木俊彦（1992）森林のゴルフ場開発の基本問題．林業経済 524：21-26.
- 柳下鋼造（1930）国有林の休養施設に就いて．山林 581：24-32.
- 山岸清隆（2001）森林環境の経済学．187pp, 新日本出版社, 東京.
- 八巻一成（1993）「森林の総合利用」施策の現状－北海道の場合－．林業経済 540：1-6.
- 八巻一成（1997）国有林におけるレクリエーション政策の実態と問題点．林業経済 590：19-24.
- 八巻一成ほか（2002）国有林管理計画の公告・縦覧に対する人々の意識．林業経済研究 48(3)：9-16.
- 山本博一（1997）森林を育てるための組織を考える．林業経済 583：6-8.
- 山下千一（1991）木曾山林物語．426pp, 章文館, 長野.
- 柳五郎（1992）大正期における官林地公園の基盤的变化．造園雑誌 55(5)：61-66.
- 横田康裕（2000）白神山地における森林ガイド事業の現状と課題－秋田県藤里町・八森町を例に－．林業経済 618：5-9.
- 依光良三（1975）森林「開発」の経済分析．124pp, 日本林業調査会, 東京.
- 依光良三（1984）80年代における森林・緑ブームの諸側面．林業経済 432：17-22.
- 依光良三（1984）日本の森林・緑資源．208pp, 東洋経済新報社, 東京.
- 依光良三（1986）森林開発に関する研究．高知大学農学部紀要 48：1-133.
- 依光良三（1987）財政危機下の国有林と森林問題．林業経済 462：20-28.
- 依光良三（1987）国土開発政策と森林・山村－四全総・リゾート開発を中心として－．林業経済研究 112：2-13.

依光良三（1991）森林の諸開発と環境問題. 林業経済 511 : 13-19.

依光良三・栗栖祐子（1996）グリーンツーリズムの可能性. 212pp, 日本経済評論社, 東京.

依光良三（1999）森と環境の世紀. 292pp, 日本経済評論社, 東京.

依光良三（1994）現代資本主義下の環境保全システム. 林業経済 553 : 15-22.

吉永俊郎（1999）木曾谷流域の流域管理システムについて. 森林計画学会誌 32 : 31-33.

行武潔（1997）「森林資源に関する基本的計画並びに重要な林産物の需要及び供給に関する  
長期の見通し」に関する提言. 林業経済 583 : 8-10.

全国自然保護連合編（1996）自然保護事典①[山と森林]. 411pp, 緑風出版, 東京.

## 謝辞

本研究を取りまとめるにあたっては、多くの方々からご指導とご援助をいただいた。特に、名古屋大学大学院生命農学研究科の服部重昭教授には、示唆に富むアドバイスとともに、終始温かい励ましをいただいた。心からの感謝を申し上げる次第である。また、信州大学農学部の野口俊邦教授には、信州大学在学中から約 14 年間の長きにわたって本研究のご指導をいただいた。あまりにも筆の遅い私を待ち続けるのは、さぞや難行苦行であったことだろう。ここに謹んで深謝の意を表したい。名古屋大学大学院生命農学研究科の竹谷裕之教授、山田容三助教授にも、本論文に関して貴重なご意見、ご批評をいただいた。心より感謝の意を表するものである。

他の研究室のスタッフ、学生各位および歴代の卒業生諸氏にも多くのご協力、ご援助、ご配慮をいただいた。同研究科の近藤稔助手には、終始様々な面でご支援いただいた。ここ数年は特に本研究のために研究室を留守にすることが多かったため、結果的に近藤先生に多くのご負担をおかけすることになってしまったことと思う。心からお詫び申し上げますと共に感謝の気持ちを捧げたい。2003 年度修士課程修了の渡邊宏美さんは、学士・修士の 3 年間にわたる赤沢自然休養林等国有林野の森林レクリエーション事業に関する共同研究のパートナーであり、共に多くの現地調査に赴き、また、様々な議論を通じて、有益な知見を得ることが出来た。また、2001 年度信州大学大学院農学研究科修了の佐藤晶子さんとも、木曾谷の国有林請負事業体に関する共同研究を進め、数々の貴重な資料・データを得ることが出来た。本論文の最後のとりまとめの時期に、渡邊さんや佐藤さんと共同で研究をする機会を得たことは私の最大の幸運であった。ここに改めて深い感謝の意を表するものである。

調査の際にも大変多くの方々にお世話になった。特に、中部森林管理局国有林野管理第一課山内健二課長補佐、小須田啓森林利用係長、木曾森林管理署業務第一課永瀬庄栄課長、岡本守収穫係長、王滝村役場総務課西村時夫課長(当時)、上松町観光協会見浦崇様には貴重な時間を割いていただき、数々のデータや新たな知見、ご助言を賜わった。その他も数多くの人々のご協力により、本研究は成り立っている。その全ての方々に対し、ここに深甚なる謝意を表したいと

思う。

本論文の完成には、本人ですら、まさかと思うほどの膨大な時間を費やす結果となってしまった。この間、多くの方々に多大なご心配をおかけする結果となり、大変申し訳なく思っている。ともすれば、研究をあきらめそうになっていた私を、様々な場面で叱咤激励し、支えてくださった皆さんには本当に感謝している。心より御礼申し上げたい。

大部の論文となったが、ここで明らかに出来たのは極々僅かな事実の断片のみであり、本研究の不備については、本人が一番自覚しているところである。このことは、多分に私の能力に起因する問題であろうが、同時に研究という営みがどれほど地道な努力と積み重ねを必要とし、また孤独なものであるかを思い知った。私にとっては大変辛い経験であったが、これを明日への力に代えて、今後も精進していく所存である。

最後にこの場をお借りして、この間の私の様子を心配しながらも、黙って見守り、支え続けてくれた私の父母に、心からの感謝を捧げることをお許し願いたい。

2004年6月

## 報文目録

1) 大浦由美

国有林野における森林レクリエーション事業の展開.

林業経済 529:19-32(1992)

2) 大浦由美

御岳国有林における森林レクリエーション事業の展開.

林業経済研究 123:130-134(1993)

3) 大浦由美

国有林野使用料算定方式の変更に関する一考察.

林業経済研究 127:83-88(1995)

4) 大浦由美

国有林野地元利用の今日的状況-新潟県六日町営林署管内 N 共用林野組合を事例として-.

林業経済研究 43(2):25-30(1997)

5) 大浦由美

戦前期における森林のレクリエーション利用と国有林-明治初期における「官有地公園」と官林との関係を中心に-.

林業経済研究 44(1):39-44(1998)

6) 大浦由美, 野口俊邦, 佐藤晶子

国有林野における森林レクリエーション事業と地域社会-木曾谷地区を事例として-

林業経済研究 48(2):1-8 (2002)

7) 大浦由美, 佐藤晶子, 野口俊邦

流域管理システム下における国有林請負事業体の展開-木曾谷流域を事例として-

林業経済研究 49(2):11-18 (2003)

## 参考論文目録

1) 渡邊宏美, 大浦由美, 野口俊邦

国有林野における「森林探勝型」レクリエーション事業の展開－赤沢自然休養林を事例として

－

林業経済研究 49(2):27-34 (2003)