

## 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

Recreational enterprises in national forests and their influence on local society

大浦由美

Yumi OURA

目次

序章 研究の課題と方法

第1節 研究の課題 ..... 22

1 はじめに ..... 22

2 既存の研究の検討 ..... 23

(1) 森林政策論的アプローチ ..... 24

① 1970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 ..... 24

② 1980年代後半の「民活型」大規模リゾート開発ブーム時～現在の動向 ..... 24

(2) 国有林野の地元対策・地元利用としてのアプローチ ..... 25

(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 ..... 26

① 総論的な研究 ..... 26

② 大規模施設型に関する研究 ..... 27

③ 森林探勝型に関する研究 ..... 27

④ 日米比較研究 ..... 27

3 本研究の課題 ..... 28

第2節 研究の方法 ..... 29

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 ..... 29

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 ..... 30

1 戦前期 ..... 30

(1) 明治期 ..... 30

(2) 大正期～昭和戦前期 ..... 30

2 戦後期 ..... 31

(1) 終戦～1950年代中葉 ..... 31

(2) 1950年代後半～1960年代中葉 ..... 32

(3) 1960年代後半～1970年代 ..... 33

(4) 1980年代 ..... 35

(5) 1990年代～現在 ..... 37

第3節 小括 ..... 40

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 ..... 41

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 ..... 43

1 戦前期 ..... 43

2 戦後期 ..... 43

(1) 1950年代後半～60年代中葉 ..... 43

(2) 1960年代後半～70年代 ..... 43

(3) 1980年代 ..... 45

(4) 1990年代～現在 ..... 47

第3節 小括 ..... 49

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 ..... 50

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 — ..... 50

1 木曾谷流域の概要 ..... 50

2 1990年代における木曾谷国有林野事業の動向 ..... 50

3 「流域管理システム」下における国有林野事業運営 ..... 51

(1) 1990年代における林業事業体の「育成・強化」策の展開 ..... 51

(2) 新たな販売事業の展開 ..... 51

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 ..... 52

1 国有林請負事業体の協同組織と事業展開 ..... 52

2 事業体の経営動向と新たな販売事業への対応 ..... 53

(1) 主として伐採請負の事業体 ..... 53

(2) 主として造林請負の事業体 ..... 54

第4節 小括 ..... 54

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 ..... 55

第2節 旧六日町営林署における国有林野事業の変遷と地域社会 ..... 55

1 管内の国有林野事業の展開と地域社会 ..... 55

2 地元施設の概況 ..... 56

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 ..... 57

1 共用林野の概況と当該地区のこれまでの動向 ..... 57

2 共用林野利用実態の現状 ..... 58

3 共用林野組合の事業展開の動向 ..... 58

第4節 小括 ..... 59

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 ..... 59

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 ..... 60

1 木曾谷地域の概況 ..... 60

2 木曾山林における国有林の形成過程と地域社会 ..... 60

(1) 藩政期 — 尾張藩による森林管理 — ..... 60

(2) 明治～昭和戦前期 — 御料林時代 — ..... 60

3 戦後国有林野事業の変遷と地域社会 ..... 61

4 木曾谷国有林における1990年代の動向 ..... 63

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 ..... 65

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 — ..... 66

1 王滝村の概要 ..... 66

2 王滝村と国有林との関係の歴史的変遷 ..... 66

(1) 戦前までの王滝村山村経済と国有林（御料林） ..... 66

(2) 戦後における山村経済の変貌と国有林 ..... 67

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 ..... 70

(1) 王滝村観光開発の動向—スキー場開設までの経緯 ..... 70

(2) おんたけスキー場の事業展開 ..... 71

① 施設整備の動向 ..... 71

② スキー場経営の動向 ..... 71

4 地域社会に対する影響 ..... 73

(1) 宿泊施設の経営状況 ..... 74

(2) 雇用対策としての側面 ..... 75

① 雇用創出・冬場の雇用確保の面 ..... 75

② Iターン者の増加 ..... 76

(3) 村財政に対する影響 ..... 76

5 小括 ..... 76

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 — ..... 78

1 上松町の概要 ..... 78

2 上松町と国有林との関係の歴史的変遷 ..... 78

3 赤沢自然休養林の事業展開 ..... 80

(1) 概要と沿革 ..... 80

(2) 管理運営 ..... 81

(3) 維持管理の変遷 ..... 82

(4) 管理運営面での問題点 ..... 83

4 地域社会への影響 ..... 84

5 小括 ..... 85

終章 結論

1 国有林と地域社会との関係の歴史的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 ..... 85

2 国有林野における森林レクリエーション事業の展開 ..... 86

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 .....	87	引用文献 .....	89
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 .....	87	参考文献 .....	91
謝 辞 .....	89	摘 要 .....	93
		Summary .....	95

## 序章 研究の課題と方法

### 第1節 研究の課題

#### 1 はじめに

森林の有するレクリエーションの場としての機能は、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。

こうした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重要な役割を果たしているのが、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、林産物供給の面でも重要な役割を果たす一方で、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、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、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のである。

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」（以下、森林レク事業）と呼ぶこととする<sup>(注1)</sup>。

この森林レク事業によって、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1,254箇所（2003年度）、面積にして約41万haが設定されている。この中には世界遺産に指定されている屋久島や、わが国有数の観光地・景勝地である京都の嵐山、安芸の宮島、そして、都市近郊の高尾山など、貴重な自然を含む地域から市民の憩いの場まで含まれており、年間の利用者数は約1億6,000万人である（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つのタイプとこれらの「複合型」（自然休養林）に区分できる。

いうまでもなく、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森林一般が等しく有して

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世界中の国々における国有・公有森林の存在意義でもある。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<sup>(注2)</sup>。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農山村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が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、薪炭材の供給等、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、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」的な役割を持つに至ったといえるのである。

(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）。

以上のように、国有林野における森林レク事業は、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、1950年代後半以降、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、森林レク事業が質的な変化を遂げてきたのも事実である。

1987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、以下HGP）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たこと、そして、手厚い資金面での優遇策や開発規制緩和などの開発支援策が講じられたことで、当時「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。しかし、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、1990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。よって、ここでの国有林の対応は、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と言える。

こうした国有林野における森林レク事業の質的变化は、「公共性」のあり方の二面性、すなわち、「国民的公共性」と「国家的公共性」といった2つの概念の存在によって整理することが出来る。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「国家経済を發展させ、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。ここからもわかる通り、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發展段階や国民（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

とつの証左である。

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、これを真に実現するためにも、これまでの国有林が、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事業の今日的意義および将来の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つの側面を持っている。また、この「森林レク事業」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。

しかし、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」の観点から論じたものは極めて少ない。その理由としては、第一に、「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、国有林野事業経営の悪化に伴い、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體的な立場から大きく後退する方向に向かったことから、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こと、を挙げることができる。また、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おり、森林レク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もほとんど持たれてこなかった。

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 1970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

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、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、ひいては観光や森林レクリエーションへの人々の関心、需要をも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。

「自然休養林制度」(1969)、「レクリエーションの森制度」(1972)等、国有林野における森林レク事業の本格的なスタートもこれらの事情を背景としているが、その一方で、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する批判的な見地からの対応という側面も有していた。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して、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(1993b)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の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。

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」等によって示された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。その中で、国有林野の森林レク事業(自然環境の保全も含む)の積極的展開について、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、専任の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。しかしその一方で、「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、企業の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。その後の「民活型」大規模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事業の質的変貌を考えあわせると、この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。

#### ② 1980年代後半の「民活型」大規模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「民活型」大規模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事業も質的に大きな変貌を遂げることとなった。

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、1980年代の林野の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」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HGP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」、という林野の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「民活型」大規模リゾート開発に関係しており、当時の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と、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「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、HGPを中心とする森林レク事業の現段階を、「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。

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(野口 1999)。国有林成立から今日までの歴史において「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、「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。」と述べる。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、戦後森林レク事業の展開に即して敷衍すれば、1980年代後半からの「民活型」大規模リゾート開発路線については、まさに「国家的公共性」の発露であり、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、いわば「ミニマムの国民的公共性」を具現したものでしかないとの位置づけになろう。

これら一連の野口の研究は、森林レク事業を取り巻く諸問題に対して、政策論的にも、土地問題的にも重要な位置づけを行っており、また、総論的な分析が主であるが、HGP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点も高く評価できる。しかし、国有林野の森林レク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い。また、森林レク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の明解な枠組みは示されたものの、その変貌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。

## (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施設的な役割を持つに至っているが、これまで、森林レク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、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。

当時の国と地元地域社会を巡る問題状況について、森は「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評している(森 1980)。すなわち、前者については、「企業的運営」を要請された戦後国有林野事業における経営「合理化」あるいは「近代化」推進の過程において、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った状況が生じているとし、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への依存度が

相対的に低下するとともに、「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。こうした関係の希薄化は双方それぞれの事情に起因するものであるが、森は「それは決して正しくないし、また好ましくない」として双方の協調的発展の意義、特に「国有林サイド」にとつての地元対策の意義を強調しており、「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。

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の変遷の中に森林レク事業的国有林野利用を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。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」であったのに対して、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、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「地元施設的」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)。元来、「国有林野法<sup>(註3)</sup>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」にあつ

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」としての森林レク事業の法的位置づけに言及している。すなわち、本来、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は認められていない(国有財産法18条)。しかし、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条によっ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、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、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」と指摘している。

他方、国有林と地元にとっての森林レク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だけでなく、新たな国有林野利用を通じた利用主体、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  
ここでは、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

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事業の展開について整理を行った。宮林は、国有林野事業における森林レク事業の位置づけの変化とその変質について、1978年の「改善計画」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、国有林の森林レク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。

こうした森林レク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、HGP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」とならぶ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。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点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らう」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、「第三セクター方式が本来

(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。



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、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。

以上の通り、国有林野における森林レク事業の展開はある程度整理されている。しかし、「大枠」としての問題点などについては明らかになりつつも、森林レク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のが現状である。

## ② 大規模施設型に関する研究

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)。宮林らは、事例調査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、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、1950年代後半以降の厳しい過疎化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たことが明らかになった。しかし一方で、民宿経営の通年化等、夏季地域産業振興のため、スキーゲレンデ数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、「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、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、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重要な業績であると評価できよう。

## 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」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が効を奏していると述べている。この点については、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だろう。

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。

## 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<sup>(註4)</sup>。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。

大田は、まず、わが国国有林の森林レク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、関連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、HGPなど収益確保を重視した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にあり、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、森林局独自の事業が展開されていること、②バラエティに富む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、を特徴として挙げている。大田は、こうした違いについて、国民の森林レクリエーションに対するニーズの違い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自然保護運動の標的となりながらも、森林レク事業については、国民のニーズに対応したきめ細かなサービスによって高い評価を獲得している点を指摘し、「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、いわゆる三大使命や、5項目の森林機能類型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、森林レク事業に関してもHGP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、いわば「フォレスト・サービス」の発想を文字通り体現しているという点が大田によって強調されたことは、わが国国有林における森林レク事業の管理運営のあり方に対して、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もたれてこなかったこと、第二に、森林レク事業の持つ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の変遷の中に森林レク事業を位置づけ、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、その中で森林レク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。

(註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。

- 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の変遷および森林レク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」（鷲尾 1984）ことから、「戦前」と「戦後」に区分し、前者についてはさらに「明治期」と「大正期～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合致するものである。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」期）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」、「高度成長期」、「低成長期」、「バブルの形成と崩壊期」（長島 2001）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）。

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（鈴木 1985）が存在することに留意した。

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の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。次に、国有林

野における森林レク事業を代表する2類型、すなわち、「大規模施設型」および「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「大規模施設型」森林レク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よう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章において述べる。

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。

## 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、歴史的な観点から見れば、こうした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、分取造林（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）。

しかし、戦後の国有林野事業が「企業の運営」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ける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の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。

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

（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、分取造林、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。

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。

一方、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課題とする。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<sup>(注2)</sup>

#### (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・農民の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、地元山村はこれに反発し、1870年代後半以降、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。

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(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、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のである。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続」(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が講じられることとなった。

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。その推進にあたっては、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、当時の国有林野法の下、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が、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。

#### (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の運用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的窮乏のどん底に陥り、その悲惨な状況が当時の社会問題となった。その際、東北地方における国有林野の偏在問題が提起され、地元施設諸制度の拡充が検討された。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た(森1980)。また、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)。

(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。

また、1929（昭和4）年には、国有林に設定されることで課税物件をその分失ったことになる市町村に対して、地租付加税相当額を交付する「国有林野所在市町村交付金制度」が創設された。

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、救農議会在開かれ、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とされている（森 1980）。

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、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、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、こうした地元施設制度の「充実」は、国有林と地元山村の結びつきを密接なものとすると同時に、旧慣の存在しない地域に対してもこの制度を適用するといった「地元概念」の拡大を図ることによって、国有林の低賃金労働者調達に基盤をより一層拡充し、強固にする過程に他ならなかった。

## 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。

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。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」をはかるとされたが、ここでは同時に保続の単位の拡大、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も志向された。すなわち、冒頭で述べたような資源的に厳しい状況にあって、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の所属替えに始まった。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）。こうした開拓政策および農地改革と連動し、1946年の通達「国有林野開放方針」の下に国有林野の未墾地・牧野の開放がある程度進められたものの、1950年の朝鮮戦争勃発を契機とする木材価格の異常高騰は、独立採算制の下で収支均衡を義務付けられている国有林において、農・牧畜の利用を退け、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り、国有林野の開放は急速に門戸が閉ざされることとなった。

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、その本質は国有林が「企業的経営」を推進するための基盤を整えることにあった。この法の対象となる国有林野は、孤立小団地、自家用薪炭原木供給慣行地等、「国が経営することを必要としないもの」とされたが、その一方で、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。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種からなっている。これらの設定の推進にあたっては、「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」<sup>(註3)</sup>と指示されており、その積極的な姿勢がうかがえるが、薪炭共用林野や放牧共用林野等、国有林の施

業に及ぼす影響の大きい見られたもの設定については、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、部分林の拡大および性格の変更をもたらした。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（森1980）。

以上のように、戦後再編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）。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、旧来の前期的・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しなかった。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。

## (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、それら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1993a）、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。具体的には、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、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い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。

こうした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、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）。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るなど制度的整備がなされ、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。

この国有林労働力編成の「合理化」の過程は、一面では林業労働の「近代化」の過程でもあった。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つ雇用関係の近代化をもたらした。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

(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）

専業労働者によって労働組合も結成され、民間林業事業体の雇用近代化の促進にも貢献したのである(安藤 1982)。

しかし、「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、直営事業にあつては1950年代末から機械化が急速に進行し、チェンソの導入や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 1993a)。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ず、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。1960年代中葉には出稼ぎなどの増大によって労働力調達自体が困難となり、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、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。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による森林破壊や優良資源の食いつぶし、「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、一部に専業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」により農山村民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る。

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。

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ない。しかし、従来の「地元施設制度」を中心とする国有林の地元対策が前期的な諸事情に由来する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区別される。また、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、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、市町村単位のような、より幅広い「地域振興」への概念の拡大をさらに推し進めるものであったと言える。

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り、結果として、国有林野の農林業の利用の意義を大きく後退させたと言える。燃料革命とともに薪炭共用林はその意義を失い、化学肥料の導入、輸入飼料の増加に伴い、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、木材価格の低下によって、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つて、国有林と地元との関係も大きく変化し、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なり、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。

他方、1950年代後半から国有林野事業に登場した「国設スキー場制度」を始めとする森林レク事業は、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、地元は新たに国有林野内でスキー場の経営等、「森林レク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。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、この新たな国有林野利用は、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こと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に伴う対応でもあった。こうして国有林野事業は、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 1993a)。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。1970年から1975年の間に、国有林の伐採量、人工造林面積共に約7割まで減少し、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、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、国有林労働運動などのある程度の成果もあって、1973年～1977年の4年間で常用作業員(通年雇用)は3,137人の増加となったが、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人が削減されるなど、季節雇用等の作業員についてはより一層削減が進んだ。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。

しかし、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。このことは、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ことを意味する(有永 1988)。そして、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。すなわち、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、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、戦前からの「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、大幅な事業量の減少、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。

一方、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、また、高蓄積を遂げつつあった資本にとって、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。

先の「全国総合開発計画」においては、観光開発を低開発地域における地域開発の手段としており、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、この時期、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奥地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。すなわち、国有林野における森林レク事業は、先述の「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。

さて、「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」が進んだ。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。これらの整備に際しては、公共投資依存というよりも民間資本参加が志向され、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向かった。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、そ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)。



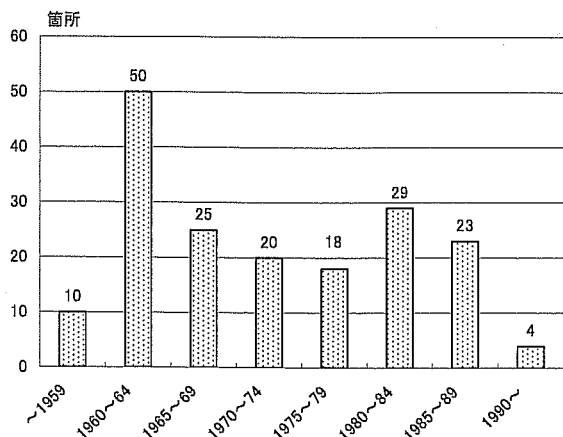


図1-1. 国設スキー場設置数の推移

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为国設スキー場を包含している場合があることに拠る。

このような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1-1)。1996年の総数が179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。ここで見られる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で、森林レク事業的国有林野利用が相対的にその意義を強め、実態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示していると言える。

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」であり、事業主体として必ずしも地元を優先するとは限らない。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(塩谷1993)。こうした側面、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、基本的に森林レク事業的国有林野利用は、国有林の地元対策の概念の拡大、すなわち「地元振興」から「地域振興」重視への方針転換を象徴したものと言える。

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、森林レク事業的国有林野利用に求めたのである。

#### (4) 1980年代

1973年の「新しい森林施業」を契機として減伐体制へと移行した国有林野事業であったが、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」路線を推進することとなったのである。

「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(註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。

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。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たが、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」だけでなく、「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

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

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おける顕著な傾向は、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、「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 1993a）。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。

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」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。いうまでも無く、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る。その点では、1970年代から議論されてきた「地域林業の形成」とも合致する方向ではあるが、国有林にとってその意味するところは、事業量縮減傾向下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、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る請負事業体を、「選別」を伴う強化策を通じて、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）。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。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」で国有林野事業支出を削減することこそが、「改善計画」における「民営化」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加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の「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。

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」<sup>(注5)</sup>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。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、従来の部分林は、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、この新たな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、いわば「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。

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呼び起こしている。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た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国民的要請」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、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、その本質は、国有林野事業の支出削減策の一環として、「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」に主眼が置かれたと見るべきであろう。

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事業の利用は、「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」における森林レク事業の位置づけを見れば次の通りである。

(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。

まず第1次「改善計画」においては、森林レク事業の「民営化」、すなわち、「財政悪化」を背景として、国有林が森林レク事業運営の主體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た。また、これらと同時に、森林レク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」（第2次「改善計画」）に位置付けられたのである。

こうして森林レク事業は、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。そして、この時期からの森林レク事業は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、「自然減社会の到来」が懸念されるなどの事態に直面し、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）。こうした点から考えると、この時期、森林レク事業は国有林の地元対策・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のであり、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時的に追求さ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、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た。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、かつ、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。その過程においては、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。しかし、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れば次の通りである（注7）。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割まで減少した。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倍にも達した。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、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

（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。

（注7）林野庁「国有林野事業の改善の推進状況」各年度版を参考にしている。

2,511億円にまで急激に膨れ上がったのである。その結果、元利償還金・長期借入金利子は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。

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、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」であった。すなわち、「緑と水」の源泉である多様な森林の整備と、「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といった2つ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・国有林を一体として、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）を設定する等、森林計画区の再編成、②市町村森林整備計画の拡充、③特定森林施策計画の創設、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、関係者が一体となって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は、一定の合理性がある。しかし、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もよい。すなわち、破綻一歩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4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。

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、同時に行われた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策を要する林地＝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、実際の地元施設が廃止されたわけではない。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、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」重視の傾向が強く見られるようになっている。

さらに、林野・土地等の資産処分をめぐっても、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年間において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適達によって提示した<sup>(注8)</sup>。この中で、「都市近在林野」、「孤立団地林野」と並び、「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。これまでも、「国有林野整備臨時措置法」（1951年）や「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

(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）

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ている。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。

以上の変化は、「民営化」路線下において「収支均衡」、「財政再建」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ということを示している。それはこうした資産処分の法的位置付けの側面からも明らかである。先の森林レク事業の利用と同様に、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、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ことを意味している。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、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、「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)ことを理念とするいわゆる「抜本的改革」がスタートすることとなった。そ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(水土保全林、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、要員規模は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た。

これら基本方針に示されてい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」を認めたはずの「改善計画」の骨子そのものである。結局のところ「抜本的改革」は「改善計画」の「総仕上げ」に過ぎず、これで国有林野事業の再建が果たされるのかという点は大いに疑問である。また、林産物販売収入からの約5,000億円の「剰余金」捻出も現実的であるとは言えず、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いとの指摘もある(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)。購入林野の用途はほとんどが「森林公園用地」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、その購入の動機には「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、いわば「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、例えば北海道下川町のように、中には市町村が自ら要望して購入するケースもある(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。いわば、「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）、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、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、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、キノコ採取なども可能であることなど、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へ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のである<sup>(注9)</sup>。

これらの動きは、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。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」との関係構築をすべく、「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つたような「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。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、保健休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。

しかし、その一方で、国有林と地元農山村地域社会との関係の「空洞化」は極めて深刻である。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。これに対し、1996年には「国有林の再生を求める」市町村議会協議会<sup>(注10)</sup>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、いわば「御上に物申す」ような運動が進められたという事実は、それだけ地元農山村地域にとってこの間の「民営化」路線がいかに厳しいものであり、地域社会経済に対して悪しき影響を与えてきたかということ物語る。こうした意味では、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よう。

### 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、地元山村の状況や強い要請に応じて、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つたが、こうしたことがある程度行われてきたということ

(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。

(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。

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している。

しかし、戦後、とりわけ高度経済成長の過程において、農山村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、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（保続）」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、農山村地域の人々を都市に向けて送り出すのに大いに役買ったのである。こうした中で、従来の地元対策・地元利用の形態は、農林業的国有林野利用においても、国有林野事業経営を通じた雇用の場としての側面でも、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と向かうこととなった。

そのような中で登場した森林レク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・地元利用としての意義を強めていった。特に国有林地帯の奥地山村にとっては、旧来的な地元対策が形骸化する中で、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。さらに、「改善計画」下における国有林野事業経営はまさに「国家的公共性」の一方的追求であったが、その中であつては、森林レク事業の地元対策・地元利用的側面、すなわち、地域振興策としての側面は重視されること無く、もっぱら「収入確保策」としての側面が強調されてきたといえるだろう。

現行の「抜本的改革」における「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」を踏襲している。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が明らかとなっている。「都市的ニーズ」への対応策の筆頭である森林レク事業は、国有林の目指す新たな国有林と「社会」との

関係の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、こうした方向性が依然として「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。こうした意味では、国有林が目指している新たな「社会」との関係の構築も、「国民の森」といった理念とは裏腹に、現実の国有林が抱える地元農山村地域社会との間の「空洞」といった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懸念されよう。

## 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（以下、森林レク事業）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。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。また、国有林野を森林レク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。

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

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中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、森林施策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	キャンプ、クロスカン트리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
野外スポーツ地域	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地域
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	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
自然休養林	「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
レクリエーションの森施設敷	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

注：1) 管理事務 (2001) 269-270p. より作成

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。

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。

本章では、国有林野における森林レク事業の展開を、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。

## 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

レクリエーションの場、すなわち、「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<sup>(注1)</sup>。我が国風土の特徴上、景勝地とえば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<sup>(注2)</sup>。

国有林野における森林レク事業的施策は、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きた。この時定められた8種類の保護林の中に、①気車汽船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公衆ノ享樂地又ハ将来公衆ノ享樂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、といった今日のレクリエーションエリア的な次の3種類があった。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り、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。また、国有林は旺盛な木材需要を背景に1957年に樹立された「国有林生産力増強計画」等によって国内増産体制を確立し、奥地林開発は頂点に達していた。

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、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、当初は、国有林野内にスキーの場を求めて入山するものが増えたことで、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の措置、いわば、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年に制定された。当時指定された国立公園のうち、最も規制の強い特別保護地区と第一種特別地域はその9割が国有林によって占められていた。

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

(注1) 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。

(注2) 大浦(1998)を参照のこと。

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」を発表し、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、国有林はこ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「企業の運営」に徹することを求め、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」が位置づけられた。そして、国有林が国民の保健休養の場として重要な位置を占め、また、今後保存していくべき貴重な自然物を多く有していることから、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されたのである。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、道路などの公共投資の不足や民間の無秩序な投資などの点を問題点として挙げ、その上で「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が強調されている。

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ようよう、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年から実施された「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を設定された。

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」<sup>(注3)</sup>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、野営場を組み込み、「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

(注3) 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。

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、地域施策計画の計画事項として、

「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、当時は総合的な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つて、それまでの消極的な域を脱し、い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、当時の森林地帯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」<sup>(注4)</sup>森林レク事業であるが、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、民間事業者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たのである。

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年代に入つての臨調行革路線は、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ることになった。また、森林レク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、土地使用料収入等の増大に資するとされた。そして同時に、土地使用料の事実上の値上げを意味する貸付料算定方式の変更が行われた（大浦1995）。

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。ここでも、森林レク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つての協力費の拠出、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。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

(注4) 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。

國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。」<sup>(注5)</sup>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り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・土地の売払いとともに、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。また、このことに伴って、再度、森林レク事業用地の土地使用料算定方式が改訂され、特に索道事業のような大規模な設備投資を伴い、売上高の多い事

業の土地使用料が引き上げられることとなった（大浦 1995）。

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、民間事業者の積極的な参加の促進の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の利用を、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）、い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。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。

この時期における国有林野の森林レク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）がスタートした。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浴、林業体験、セミナーのようなイベントを開催し、また、森林や森林レクリエーションに関する情報の提供を行うという事業である。

このことにも関連して、林野庁はこうした森林レク活動の指導者として、各地の営林職員を集めて「森林インストラクター」と名づけて講習などを行い、その養成を始めた。さらに、1990年にはこれら「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「森林利用ガイド事業」を新たに実施するとした。

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

(注5) 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。

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、レクリエーショ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面対策＝「国民参加の森づくり」と称する安上がり林政、および需要構造面対策＝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拠出（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絶・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が問題となった。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、いわゆる「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とした点、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ヵ所、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2-3）<sup>(注)</sup> によって、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

表 2-3. 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	屋久島自然休養林(荒川地区)	1993.4	国	ゲート方式	26,637	169
2位	九州	くまもと自然休養林(菊池溪谷)	1977.7	協議会	ゲート方式	22,338	702
3位	九州	屋久島自然休養林(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	赤沢自然休養林	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・高峰自然休養林	1995.7	協議会	上乗せ(バス料金)	2,153	1,386
8位	(函館)	ニセコ神仙沼自然休養林(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)	松川自然休養林	1993.5	国	上乗せ(利用料)	742	65
11位	(名古屋)	犬山・八曾自然休養林	1992.7	国	上乗せ(利用料)	702	12
12位	中部	戸隠・大峰自然休養林	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休養林(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	直接收受・募金箱	439	20
15位	東北	栗駒自然休養林	1996.8	協議会	募金箱	435	450
16位	(名古屋)	定光寺自然休養林	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	明治の森箕面自然休養林	1997.4	協議会	募金箱	200	2,800
20位	東北	岳岱自然観察教育林	2001.4	協議会	募金箱	194	2

注: 1) 渡邊 (2004) 35p. より引用

ごく一部に過ぎないことが示唆されるのである。

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・研修林として分取育林・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、使用料を徴収し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、従来の分取造林・分取育林契約に加え、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。

そして、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ている中で」、「国民の理解を得るためには、多様な利用を求めてい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

(注6) 渡邊 (2004) による調査結果を参考としている。

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可能となるのである。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体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。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点に留意する必要があるだろう。

### 第3節 小括

以上のように、国有林野における森林レク事業は、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。

先述の通り、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」のいわば黎明期であって、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、その後のHGPの推進は、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事業に関する国有林野使用料算定方式の変更は、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(大浦1995)。このことは正に「改善計画」以降の森林レク事業推進の主眼が「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。先述の通り、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。国の調査によれば、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(註7)。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。

1990年代以降の森林レク事業の展開は、「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、「ふれあいの森」のように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」と連動しているのが特徴である。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といえよう。その一方で、現行の国有林政策上、森林レク事業の「収入確保策」

(註7) 2001年7月31日付け「朝日新聞」より。

としての位置づけは依然として強調されており、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、2004年度以降、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。

これら森林レク事業の多様な展開は、国有林自らも標榜している通り、これからの国有林再建の根幹に関わる問題であると認識すべきである。国有林経営にとっての森林レク事業の存在意義を再び問い直すべき時期にさしかかっているといえるだろう。

### 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 — 木曽谷流域を事例として —

#### 第1節 本章の課題

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典型のひとつである「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曽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。

そのための研究方法としては、まず、1990年代の木曽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曽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、国有林との関わり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<sup>(注1)</sup>、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 木曽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 木曽谷流域の概要

木曽谷流域は、長野県の南西部に位置し、木曽郡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、木曽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、民有林はヒノキ、カラマツの人工林が主体で、5～10年齢級が約5割を占めている。特にカラマツは7～9年齢級が全体の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、これまでの木曽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年代における木曽谷国有林野事業の動向

木曽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年代における木曽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<sup>(注2)</sup>。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、人工林ヒノキが木曽ヒノキの伐採量を上回り、現在では伐採量全体の8割近くを占めていることが特徴的である。つまり、木曽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<sup>(注3)</sup>。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。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い

(注1) 木曽谷流域の森林組合は2002年にそれまでの8組合体制から2組合体制に合併・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。

(注2) 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。

(注3) 木曽造林事業協同組合「造林請負実行高調査表」各年版および木曽地区国有林造林連絡協議会「事業体別・年度別契約高調査」より推定した。



かったのである。

### 3 「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3-2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<sup>(註4)</sup>。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

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

表3-2. 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	・流域管理システムの確立の促進 ・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) ・伐採・造林等の全面的な民間委託の推進	・国産材の需要・販路の確保 ・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 ・流域管理システムの定着・推進
対象事業	・素材生産業 ・造林請負事業 ・間伐木の立木販売事業等	・素材生産事業(一般材生産比率高)
対象事業体	・登録事業体で局長基準に適合するもの ・登録共同事業体 ・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	・登録事業体 (登録共同事業体を含む) ・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
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聞き取り調査の結果から作成

(註4) 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。

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<sup>(注5)</sup>、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」<sup>(注6)</sup>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。

## (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、相互協定の相手方はすべて「木曾林業振興事業協同組合（以下、林振協）」<sup>(注7)</sup>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1,000 m<sup>3</sup>程度である。その際、林振協は立木代他に、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。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3,000～5,000 m<sup>3</sup>ぐら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。

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、相当地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。」<sup>(注8)</sup>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）」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

<sup>(注5)</sup> 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。

<sup>(注6)</sup> （注5）と同じ。尚、「新たな長期協定システム」とは、（注4）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。

<sup>(注7)</sup> 木曾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。

<sup>(注8)</sup> 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。

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9)。

2 事業体の経営動向と新たな販売事業への対応(表3-3)

(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10)、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」であった旧敷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。い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はなく、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

表3-3. 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) (万円)	事業内容	雇用労働力 (うち、通年雇用)	2000年度実績 (m <sup>3</sup> )	事業量の推移 (国有林のみ) (1991=100)	国有林の割合 1989-2000	契約実績	立木のシステム販売 協定年度・量m <sup>3</sup> 1999-2001	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
素材生産が主												
A素材業	1950	2,000	素材業40% 製材業17% その他43%	38(23)	9,579	50.6	100%-100%	◎	1999人1,667:カマツ239 2000人1,179:カマツ1,470 2001カマツ229	○	◎	◎
B素材業	1960	300	素材業100%	13(13)	9,586	68.7	100%-100%	◎	2000人1,946 2001人1,368	◎	◎	◎
C素材業	1982	600	素材業95% その他5%	12(6)	8,421	34.0	100%-90%	×		△	△	◎
D素材業	1982	1,000	素材業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 素材、製材も行う (国有林のみ)	12(3)	90.75	22.5	95%-50%	○		○	◎	◎
H造林業	1982	1,000	造林業60% 貯木場管理等	119(105)	907.38	218.1	98%-98%	×		-	◎	◎
I造林業	1956	500	造林が主 素材も行う	7(1)	223.55	123.5	n.a.	×		-	-	2001年 廃業
森林組合												
J森組	1982	6,500	造林業70% 素材業30%	44(36)	511.0	82.7	50%-30%	×		○		
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% 素材業20%	12(6)	227.0	1992年度は 実績なし	n.a.	×		○		
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% 素材業5%	22(18)	191.5	659.5	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												
林振協	1992	120	立木システム販売	-	-	-	-	◎	図-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1,667:カマツ239 2000人1,179:カマツ1,470 2001人1,368:カマツ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9) (注3)に同じ。

(注10) 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。

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管林署管内）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<sup>(注11)</sup>、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<sup>(注12)</sup>。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大きい<sup>(注13)</sup>。しかし、こうした期待をかけているのは、民間事業体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、請負事業体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、事業体の選別基準の引き上げと、競争原理の導入という“ムチ”によって請負事業体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、ほとんどの事業体を経営縮小に向かわせ、その結果は多くの事業体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、結果的に請負事業体の選別や競争原理の導

(注11) 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。

(注12) 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。

(注13) 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。

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体の「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。

事業体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、最も事業体が望むことである。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」<sup>(注14)</sup>の設定等、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、こうした関係のもう一方の典型である「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、調査対象の実態分析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<sup>(注1)</sup>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<sup>(注2)</sup>。

この地域では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)。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、薪炭材の払下先として組織されていた愛林組合は「払下組織」としては事実上機能しなくなった。しかし、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><sup>(注3)</sup>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

(注14) 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。

(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。

(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。

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て、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「スキー場地帯」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。そのうち、国設スキー場は10箇所であるが<sup>(注4)</sup>、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、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。

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と言われている。

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（森林レク事業）による貸付使用料収入は約2億8,000万円<sup>(注5)</sup>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）、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、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、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、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。

## 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について述べれば次の通りである。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」の形をとっており、基本的には字単位の集落住民が共用者となっている。

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。近年になって設定されたものについては、いずれも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。

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<sup>(注6)</sup>。

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

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

(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ゲ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。

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、「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、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、署に通報される分だけでも年間数十件に上っている。その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、いわば「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、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既にほとんど見られない。署によれば、2001年までの段階では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。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」というものであった。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、地元に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。付近には多くのスキー場と、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は多い。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、かつて地元が薪炭材の供給源として利用していた国有林野内の区域に開設され、地元住民の生活を一変

(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。

(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。

表 4-2. N 地区共用林野への入山状況

(単位:台)

年	営林署	組員	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。

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。現在でも組員の約 3 割、約 220 戸が民宿を営んでいるが、コクド側が展開している宿泊＋リフト券をセットにしたバ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、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

先述の通り、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、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、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うことから、販売目的での山菜採取はほとんど行われなかった。現在でも利用形態としては各組員が自家用に

採取しているのみであるが、利用度は決して低くはなく、組員のほとんどが山菜採取に訪れている。表 4-2 は共用林野への組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<sup>(注8)</sup> 乗車しているとすれば、1995 年には組員ひとり当たり年間約 7.6 回<sup>(注9)</sup> 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。

## 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

(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 ÷ 組員数 681 人 = 7.55 回/年



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6,500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）を原資としているが、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）が整備されており、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、現時点では打ち切られた。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」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、現在も交渉が続いている。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、および森林レク事業においては、地元地域振興の面で問題のあるHGP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5000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、これまで述べてきたような国有林と地域社会との関係の歴史の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事業の実態分析を通じて、この

（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。

（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年間を賄うことになる。

（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。

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。

## 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ョ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、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<sup>(注1)</sup>

#### (1) 藩政期 — 尾張藩による森林管理 —

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、16世紀後半からである。豊臣秀吉は、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。そして、徳川家康もまた、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、明暦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、森林資源の枯渇は即、死活問題であり、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・伐採を禁止した。その後も引き続き巡見を行い、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など、徐々に森林の取締りを厳しくしていった。これらの留山・鞘山等以外の山林は「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、これらの禁を破ったものに対しては減罰を以って臨み、「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、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った。しかし、明山においては一定の利用制限はあったものの、全面的に山の利用から村民を排除したわけではなく、木曾の住民はここを利用して馬産を行い、停止木や留木以外の樹木を建築材や薪炭材として利用することができた。また、住民による樹木の伐採を極力制限するための措置として、比較的小面積で、高い収益の上がる漆栽培を奨励して住民の生活の一助と為し、同時に尾張藩財政にとっても重要な収入源となった。

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。厳しい森林管理政策と併せて、「明山」の開放や漆栽培の奨励など、一定の民治的施策もとられたことが木曾山林の再生に効を奏したといえよう。

#### (2) 明治～昭和戦前期 — 御料林時代 —

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）年には上松材木役所が引き払われ、同時に約200年に亘る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たのだが、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、旧明山においては基本的に地元住民の入会利用

(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。

が認められていたが、国有林への編入の際に、明治政府は地元住民こうした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地元住民の入山および林野利用を禁止した。旧明山の利用権まで取り上げられるとは思っていなかった木曾山村民は、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、明治政府はその後も林野利用の制限を強め、旧明山のみならず、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・伐木等に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まま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。

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。村民は再び権利の復活を求めて請願運動に立ち上がったが、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、これらの運動は一定の終結を見た。こうして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、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、帝室および御料林財政における木曾材に関連する収支を確認すれば次の通りである(註2)。まず、帝室収支統計が明らかな明治期(明治30~45年)においては、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(註3)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、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。次に、本格的な経営段階に入った大正期以降においては、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%を占めていた。このように、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高いものであったといえよう。

### 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、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。

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、木曾谷国有林においてどのように事業が展開されてきたのであろうか。

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<sup>3</sup>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た。こうした動向は、1959年の伊勢湾台風お

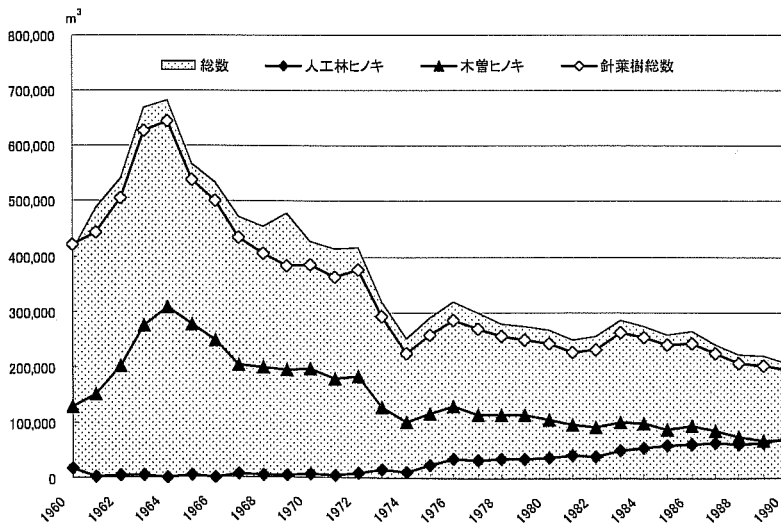


図5-1. 木曾谷国有林の針葉樹・広葉樹別伐採量の推移  
注：1) 長野営林局事業統計書各年より作成

(註2) 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)175-178p.第71表-第74表を参考にしている。

(註3) 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。

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。木曽谷国有林における総伐採実行量は、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 $m^3$ も上回っていた。特に伐採の中心であった天然木曽ヒノキに関しては、標準伐採量を約7万 $m^3$ も超過していた時期もあり、まさに超「過伐」というべき状況呈していたのである。

こうした状況が、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曽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を挙げることができる。木曽谷国有林では、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、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、木曽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、今日における木曽木材関連産業の衰退の遠因ともなっている。

その他、大規模な水害の頻発等、木曽谷国有林の過伐「合理化」の過程は、労働者および地元木曽地域の大きな犠牲を伴う一方、国有林にとっても天然林資源の枯渇といった深刻な問題を顕在化させることとなった。すなわち、1972年の時点で、木曽谷国有林における天然林の蓄積は1957年のその約77%にまで減少していたのである。このような事態が明らかとなったこと、そして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、以降木曽谷国有林の総伐採量は大幅に縮減されることとなった。

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。造林実行量と標準更新量を比較すれば(図5-2)、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。

次に木曽谷国有林の職員数の推移を見れば(図5-3)、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。

このように、国有林の政策をまともに反映させる形で「合理化」が進められ、木曽谷国有林の総伐採量は縮小された。しかし、先の図5-1からわかる通り、天然木曽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曽谷国有林の伐採の中心を担ってきた。また、標準伐採量も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、価格の高い天然木曽ヒノキについては、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つ

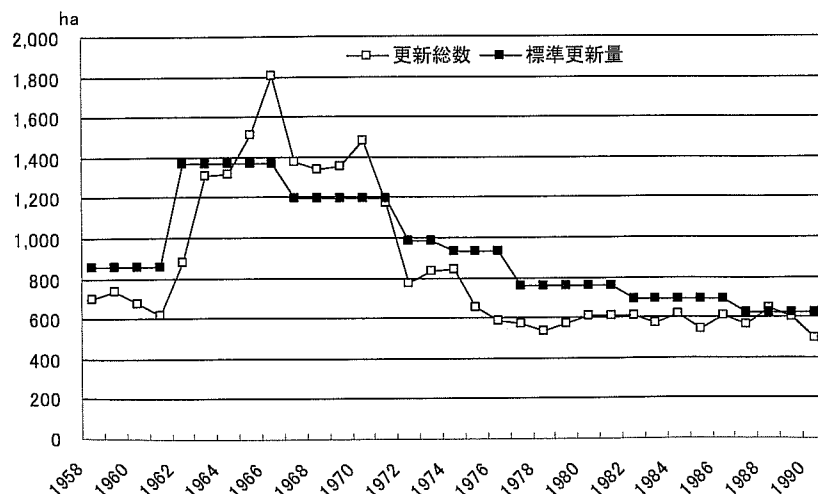


図5-2. 木曽谷国有林の造林実行量と標準更新量の比較

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

て極めて重要な収入源であり続けた。しかし、その一方で、木曾谷地域は地域衰退に喘いでいる。かつて木曾地域においては、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4）。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5）。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。そして、木曾郡の人口は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。豊富な木材資源に恵まれた木曾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とその経営動向が大きく影響したと考えるべきであろう。

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「資源の持続的利用」と「収支均衡（企業の運営）」が、後者の一方的な追及となつて進められた結果、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つたのであった。

#### 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6）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7）。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

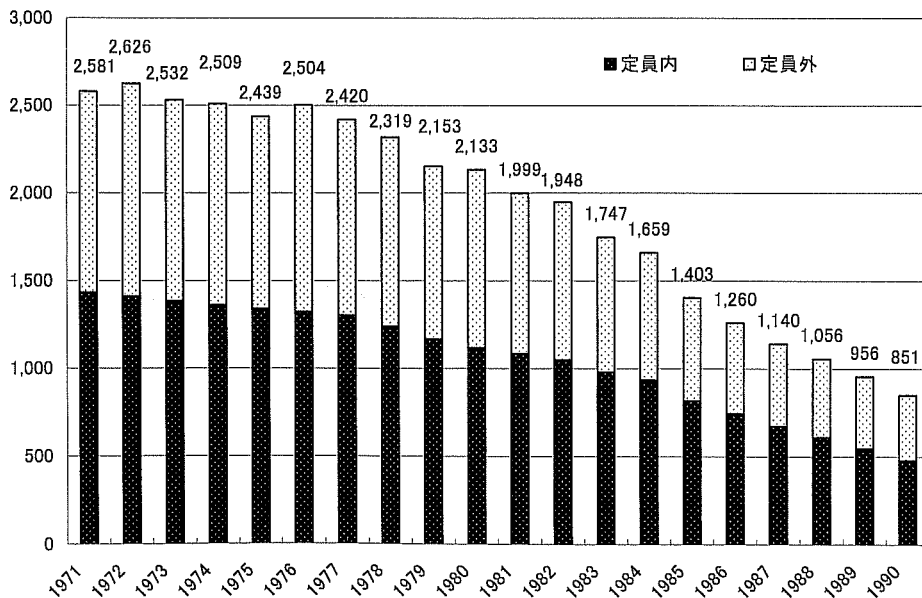


図 5-3. 木曾谷国有林の職員数の推移  
注：1) 長野営林局事業統計書各年より作成

(注4) 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5) 1988年度「工業統計調査」

(注6) 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7) 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。

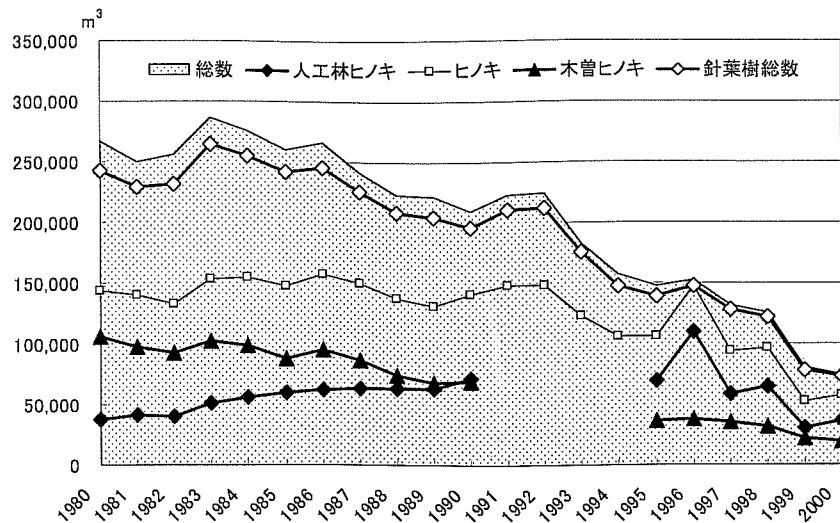


図 5-4. 木曽谷国有林における樹種別伐採量の推移

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。

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8)、今や木曽谷国有林の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%)。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5-4)。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(図5-5)。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。しかし、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。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、林野等土地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。

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。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)の施行によって、木曽谷国有林の大部分が「水土保全林」(71.8%)をはじめとする「公益林」とされたことに起因している(「資源の循環利用林」は5.5%)。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)を同時に表しているのである。

このように、1990年代における木曽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。この間の工業統計調査によれば、木曽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

(注8) 木曽森林管理署でのヒアリングによる。

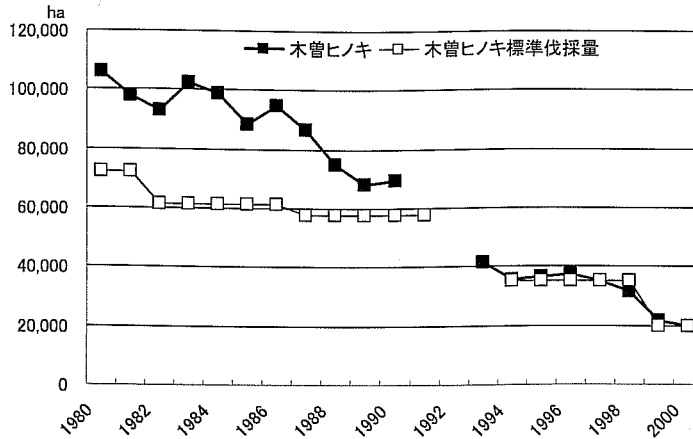


図 5-5. 木曽ヒノキの伐採量と標準伐採量の比較

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年以降の木曽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のデータは木曽ヒノキ+人工林ヒノキ、標準伐採量については公表されていない。

表 5-1. 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

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曽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、天然木曽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。

### 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、4,179.5 ha が設定されており、積極的な利用をしない「風景林」（7箇所、983.3 ha）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、731.44 ha）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、699.2 ha）が多くを占めている（表 5-1）。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（540.25 ha）、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9）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国有林野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。

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<sup>(注10)</sup>。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陥との見方があり、国有林側は見直しを迫られている<sup>(注11)</sup>。

#### 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、31,086 ha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800 m～1,100 m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。

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218 ha、農耕地の約1/2(66 ha)を失い、645名の村民が県内外への移住を余儀なくされた。これを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のである。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、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。

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。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。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、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事業の利用は、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の変遷<sup>(注12)</sup>

##### (1) 戦前までの王滝村山村経済と国有林(御料林)

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人となり、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。また、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。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であった。また、御嶽登山に関して、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、当初から一貫して村の歳入の1

(注9) 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10) 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。

(注11) 国有林野貸付使用料算定方式の詳細は大浦(1995)を参照。

(注12) 戦前から1960年代初頭までの記述は王滝村「村誌王滝」に依拠している。



割にも満たない金額であった<sup>(注13)</sup>。この使途は、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いた。また、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。

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賄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<sup>(注14)</sup>。

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、村内の旅館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御料林(国有林)との関係の主軸は、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る。御料林は重要な就労の場であり、御料林経営の本格化は、旅館業・商業等サービス業の発展をもたらした。森林鉄道は村民の生活の向上に大きく貢献した。しかし、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なかった。先に述べた木曾御料林の帝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、王滝村から失われ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つ

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。

しかし、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5-6)。

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年の段階で一時的に増加しているが、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、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。

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、村の観光事業の発展に伴って、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

(注13) 「村誌王滝」(1961) 1055-1081p.

(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、土地の人だけでは足らず、他所からの入人夫が多くなってきている。」「村誌王滝」(1961)、1189p.

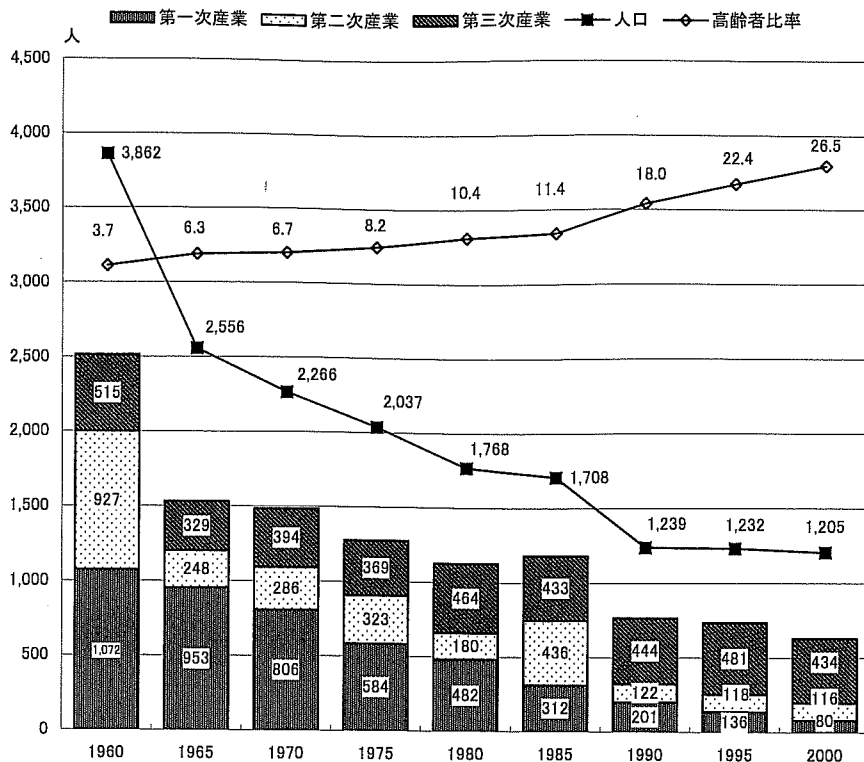


図 5-6. 王滝村産業別就業者数・人口・高齢者比率の推移

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。

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、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<sup>(注15)</sup>。これらの莫大な収入が天然木曾ヒノキの高価格に支えられていたこ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。

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、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、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。

(注15) 木曾森林管理署へのヒアリングより。

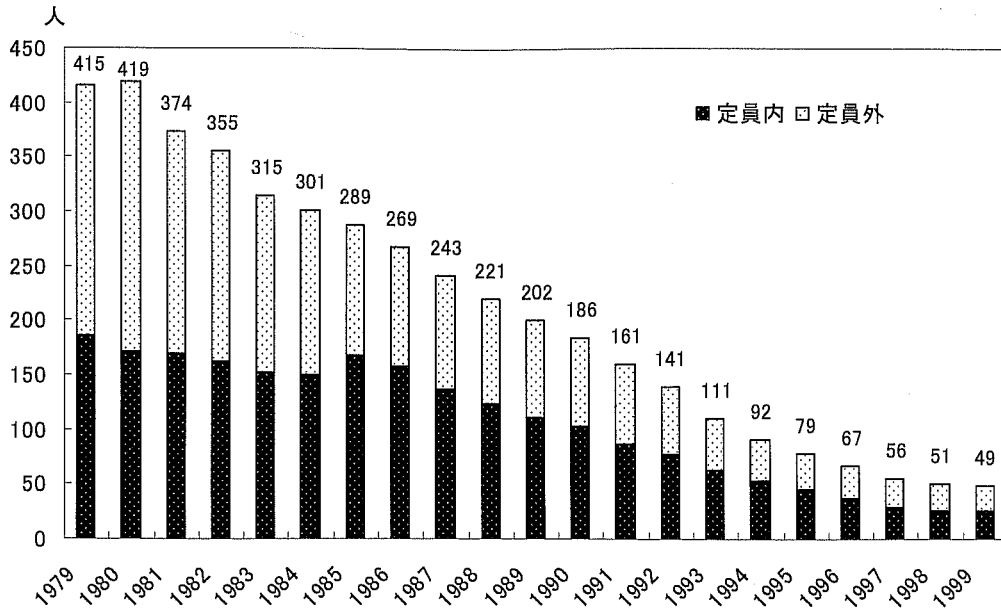


図 5-7 王滝営林署の職員数の推移  
注：1) 長野営林局事業統計書および中部森林管理局事業統計書より作成

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<sup>(注16)</sup>、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。

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5-7)。「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、地元住民の雇用の場としての意義はほぼ失われる結果となった。

また、1998年の「抜本的改革」によって、王滝営林署は廃止(木曾森林管理署と統合)との方針が示され、同年には木曾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」<sup>(注17)</sup>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。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、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た、村財政には大きな影響を与えた。

(注16) 「村誌王滝」1186-1187p.

(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。

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、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 — 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5-2）。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。

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。スキー場に付随して食堂、宿泊施設も建設され、これらの

表5-2. 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、御岳山麓観光開発事業
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 御岳第一リフト完成(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
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 御岳高原宿舎区開発事業	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1ターン受入、この時期より1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か年計画」策定 国有林林道を活用したイベントなど導入 「緊急対策資金あつせん規則」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つせん
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

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。

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<sup>(注18)</sup>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、開発行為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グ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。

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、この開発を後追いの形で、1973年に一帯は「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のである。

## (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の利用に供され、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）<sup>(注19)</sup>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、グ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図5-8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。図5-8を見てわかる通り、1982年以降、利用客増大に対応する輸送能力の向上が積極的に図られているが、これは同時に、リフト出札係等の要員規模の縮小をも意図されている。後に詳述するが、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。

### 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5-9）。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5-10）。

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

(注18)「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必要となること、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。

(注19) 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。

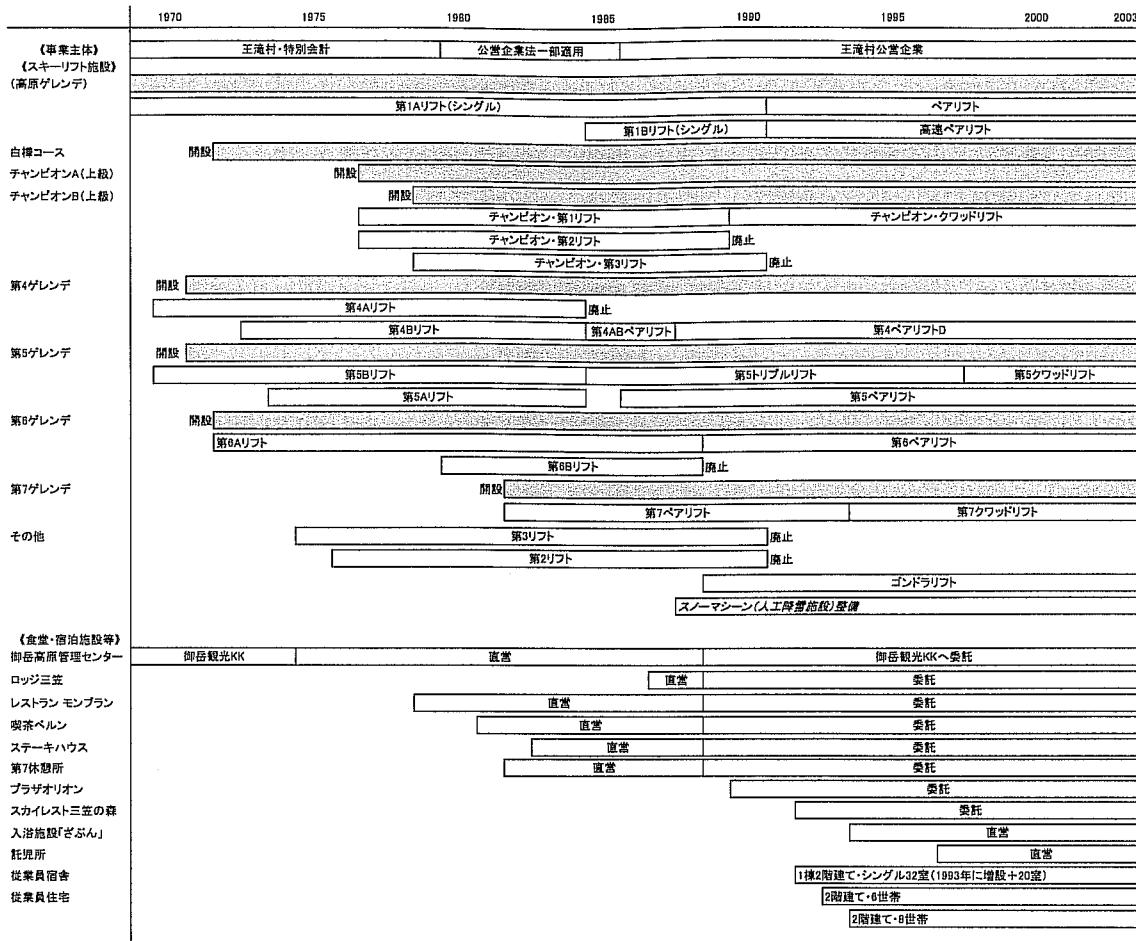


図 5-8. おんたけスキー場の施設整備の動向  
注：1) 王滝村地方公営企業資料より作成

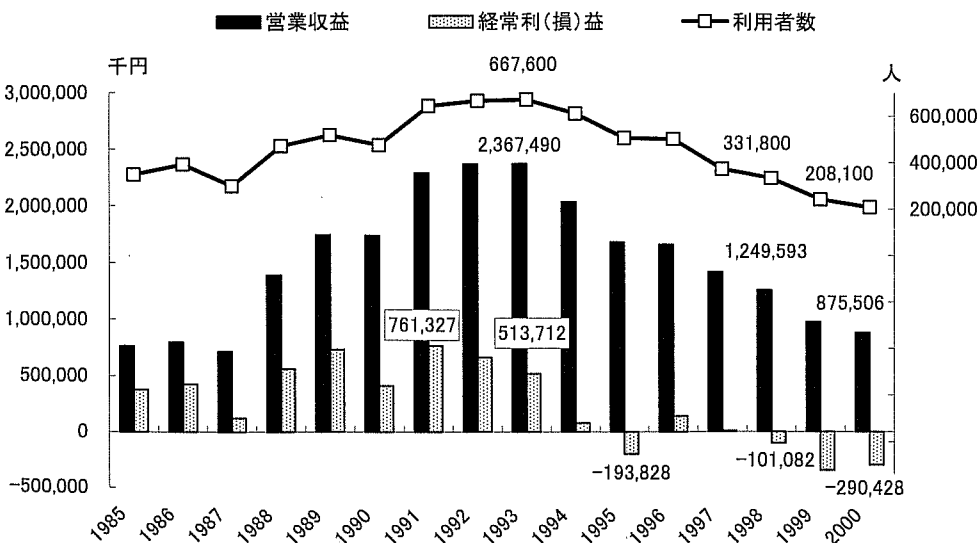


図 5-9. スキー場利用者数および営業収益・経常利(損)益の推移  
注：1) 王滝村公営企業「企業概要」各年度版より作成

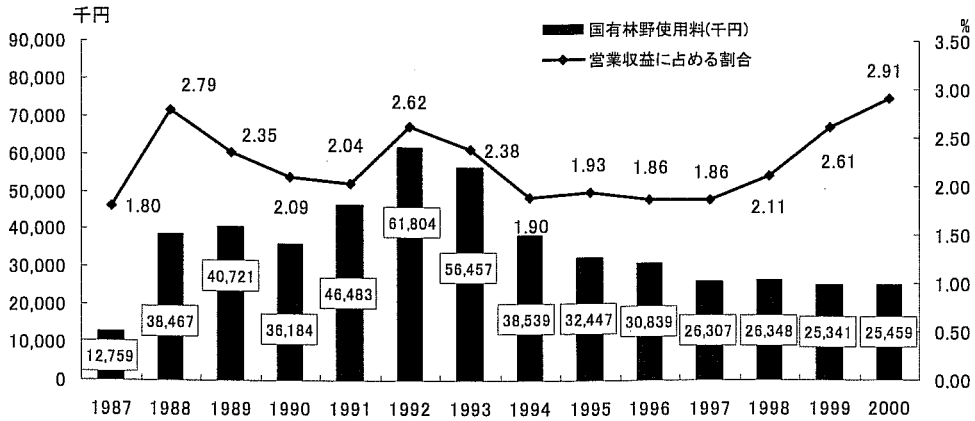


図 5-10. 国有林野使用料の推移  
注：1) 王滝村公営企業「企業概要」各年度版より作成

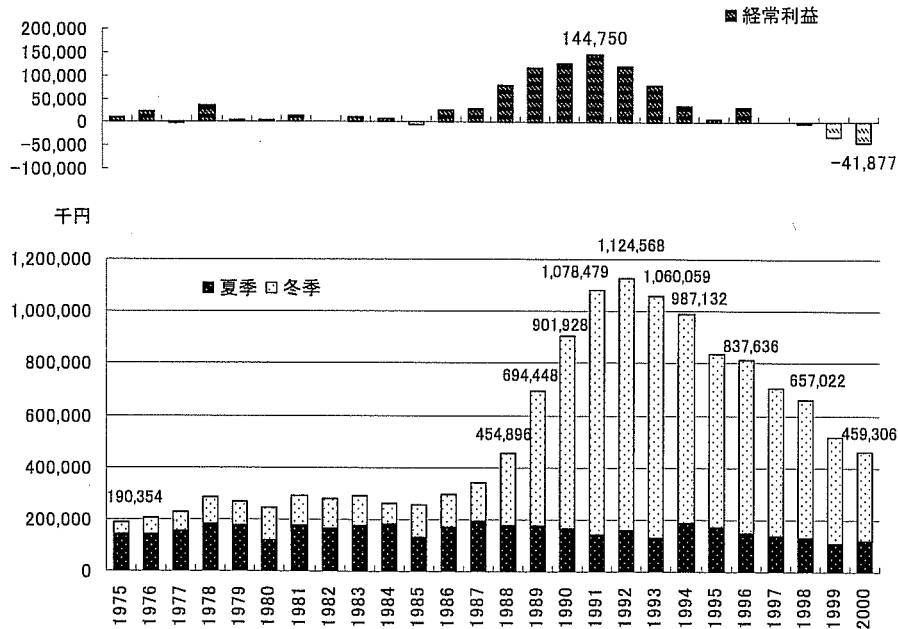


図 5-11. 木曽御嶽観光 KK の季節別売上高および経常利益の推移  
注：2) 木曽御嶽観光 KK「営業報告書」各年度版および内部資料より作成

のことは当然大幅な減収を意味し、公営企業並びに木曽御嶽観光 KK は 1998 年より毎年経常赤字という事態に陥っている (図 5-11)。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、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、一部のグ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「おんたけスキー場経営改善 3 年計画」が実行されることとなった (注 20)。

#### 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

(注 20) 現在では、木曽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。

表 5-3. 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/I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	I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	無回答	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

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、地元へ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。

### (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5-2参照)。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。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ることとする。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<sup>(注21)</sup>(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ターン者(4軒:20%)、D. 専業経営—伝統的旅館業者(3軒:15%)の4つ

(注21) 「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。



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5-3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、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ほとんど村外の業者に頼っており、王滝村名物「豚豚」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分へと限定されつつあることも意味している。

(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5-4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22)。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上となっており、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速因ともなっている。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

表5-4. 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	100名
御嶽観光	130名	30名
合計	263名	130名
夏 御嶽観光	80名	30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

(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

(注22) 王滝村森林組合へのヒアリング調査より。

表 5-5. 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
O	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。

ど、地元住民の雇用の場としての意義が薄れつつある。

## 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5-5)。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、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のないが、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。

## (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5-12)。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、一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。

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)。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、公営企業会計へ約1億4,000万円が債務解消の一助として繰入れられた。これまでの用途を見ると、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緊急時の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、現在では公営企業が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。

## 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

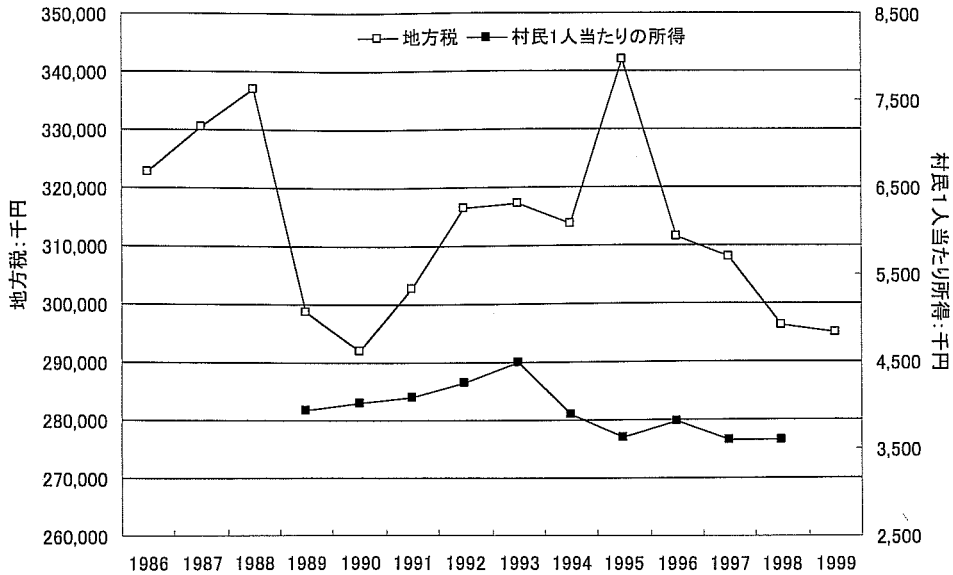


図 5-12. 王滝村一般会計・地方税収入金額の推移と村民 1 人当たり所得の比較

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。

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リエーション事業の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要項目としている。このような森林レクリエーション事業の多面的な展開は、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23）。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、多面的な森林レクリエーション事業の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24）。今後、広大な国有林野資源の管理問題は、機構統廃合

(注23) 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。

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の国有林野利用は今日的な意義を持ち得ると考えられる。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。

## 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25)

#### 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16,847 ha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219 haと全体の1.3%、宅地面積に至っては、85 ha、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5-13)。

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。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。

#### 2 上松町と国有林との関係の歴史の変遷

上松町と国有林との関係の歴史の変遷については、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こととする。

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い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。1959年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、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。風倒木処理時の1960年代中葉には伐採総量が約11万

(注24) 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。

(注25) 本節は、渡邊・大浦・野口(2003)の成果を基に構成されている。

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。

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<sup>(注26)</sup>。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5-14)。

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

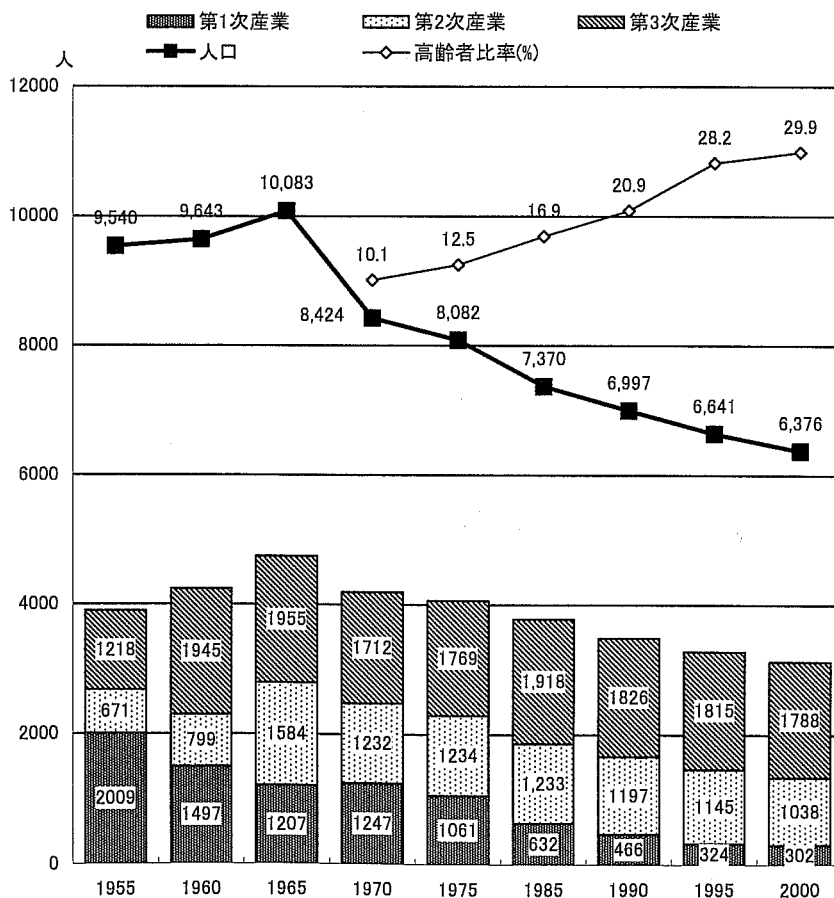


図5-13. 上松町産業別就業者数・人口・高齢者比率の推移  
注：1) 「国勢調査」各年より作成

(注26) 上松町「町勢要覧」(1977)より。

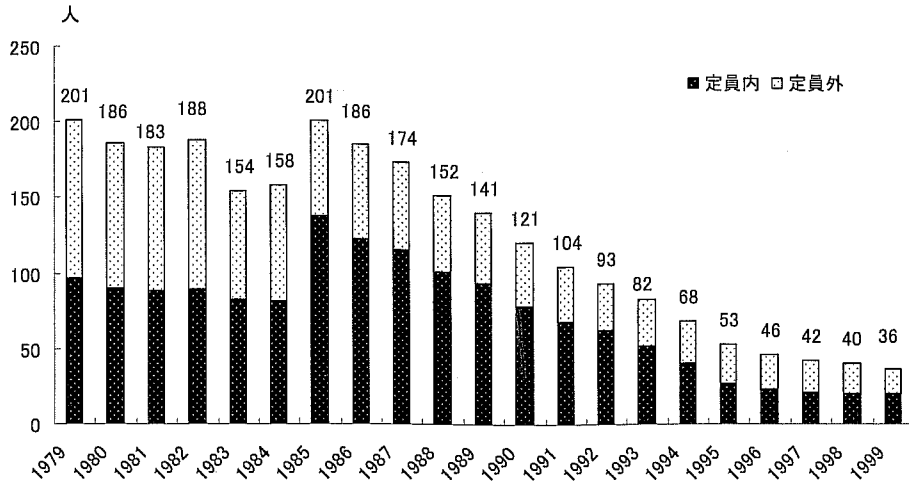


図 5-14. 上松営林署要員規模数の推移

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

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な変化を遂げ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、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年代に入ってからの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27)。

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の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、こうした森林レク事業の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

#### (1) 概要と沿革

「森林浴」というスタイルの発祥の地(注28)として知られる赤沢は、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728.48 ha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ている。自然休養林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

(注27) 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。

(注28) 「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。

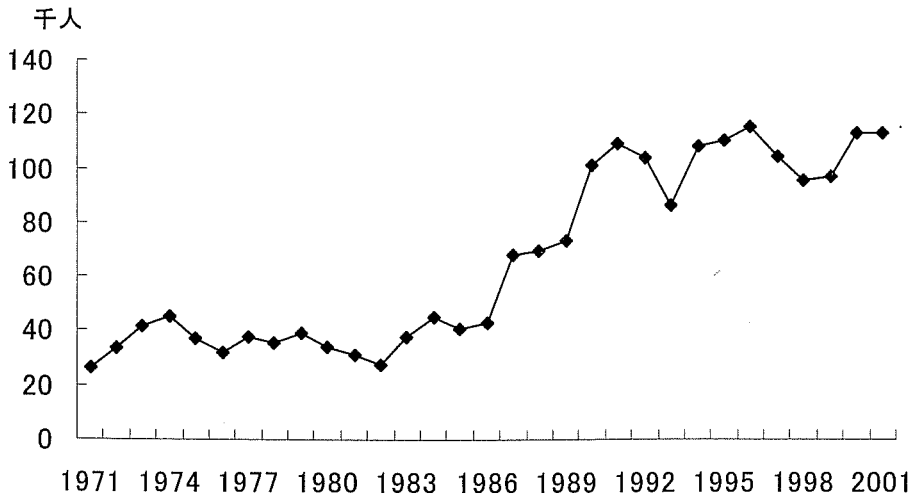


図 5-15. 赤沢自然休養林入込者数の推移  
注：1) 上松町観光協会資料より作成

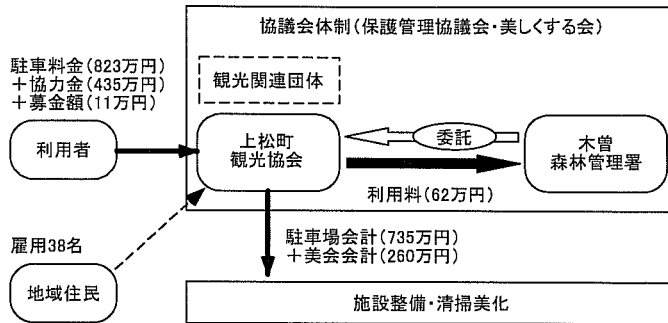


図 5-16. 駐車料金および協力金の流れ (2000 年度)  
注：1) 上松町観光協会および木曽森林管理署へのヒアリング調査の結果により作成。  
2) 残金の処理は次の通り。62 万円⇒施設整備積立, 30 万円⇒徴収委託料 (観光協会へ), 120 万円⇒美会会計繰越。3) 本図は渡邊 (2004) を参考にしている。

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 5-15)。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。

(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)」と木曽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

「赤沢渓谷を美しくする会」(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

表 5-6. 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, パンフ・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。

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5-16)。

### (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5-6)。

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「森林浴り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29)、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。

(注29) 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%還元される。



表 5-7. 上松町観光協会駐車場会計（支出の部）の推移

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。

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<sup>(注30)</sup>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<sup>(注31)</sup>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5-7)。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。

(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

(注30) 「赤沢自然休養林駐車場運営委託契約書」第3条

(注31) 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。

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、赤沢における木曽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他に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の要素が強く、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、木曽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)、赤沢は一定の入込客数を確保し、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、増加傾向を保っている。こうした意味では、赤沢は今や上松町のみならず、木曽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<sup>(注32)</sup>、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、い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組み始めており、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、赤沢観光客の利用を見込んで沿道に農作物の産地直売所が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で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

(注32) 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。

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「地元の資源」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、第2章において述べたように、森林環境整備推進協力金の収受額上位10箇所のデータを見ると(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440万円台で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に増加している。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、いわば国有林自らが、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。

## 終 章 結 論

本研究では、国有林野における森林レク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、これらの視点を踏まえて、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こならば、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、個別的にはともかく、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。

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。森林レク事業的国有林野利用も「活用」の一環として、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、その登場は、特に国有林地帯の奥地山村にとって画期的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。その特徴的な動向は、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点に見られる。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、国有林は「国民の森林」という理念の下で、今度は新たに「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、資金提供も含む様々な面での国有林野管理運営への国民的支援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事業は、国有林側から新たな「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。しかし、その一方で、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おり、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。その中で地元農山村地域の林業構造は危機的な状況に直面しており、このことは、将来的な国有林野事業運営に支障をもたらしかねない重大な問題である。

国有林は、現在、真に「国民の森」となるべく新たな「社会」との関係の構築を目指すことと同時に、地元農山村地域社会との間に生じてしまった「空洞」をいかに解決し、発展的な関係を構築し得るかについても厳しく問われているのであり、その意味で、新たな関係の主軸となりつつある森林レク事業的国有林野利用の地元対策・地元利用としての内実に関する検討が改めて必要となっているといえよう。

## 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。「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リエーションの黎明期にあつて、国民に対して、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、その後のHGPに象徴される方向は、1980年以降の国策的な「民活」型大規模リゾート開発の一翼を担うものであり、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る。このことは、基本的に森林レク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、いわゆる「国民参加の森づくり」と連動して展開している点である。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「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、現在の森林レク事業は、「国民の森林」の象徴として、「社会」に対して国有林野事業経営への協力要請を進める「梃子」としての役割を担ってい

るといえる。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、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、開発事業者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否定できない。

「国民的公共性」を軽視したこれまでの展開の根本には、国有林自らの「森林レクリエーション」に対する方針の不透明さがあると思われる。第一次「改善計画」で森林レクリエーション事業の管理運営からの主体的立場を降りることを宣言して以降、国有林は森林レクリエーション事業にいくつかの重要な位置づけを与えつつも、なんらかの「場」を提供すること以外に自らの方針を持たなかったと言っても過言ではない。いわば、国有林はその時々々の要請に極めて「都合よく」この制度を利用してきたのである。しかし、今後の森林レクリエーション事業の展開は、いわば国有林再建の根幹にかかわる問題であると認識すべきであり、国有林経営にとっての森林レクリエーション事業の存在意義を再び問い直すべき時期にさしかかっているといえよう。

### 3 国有林請負事業者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、請負事業者は窮地に陥っている。現在進められている請負事業者の「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者体制の「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まわし、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」との関係を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况にあり、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。国有林が単に企業的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た。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、地元地域にあっ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「企業的能率性」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曾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、木曾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、農業等農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、村ではスキー場だけに頼るのではなく、「森林探勝型」の森林レクリエーション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、徐々に事業運営は町側に委託されることとなり、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。しかし、協力金収受額には場所によって非常に格差があることに留意する必要がある。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、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、専門技術の後継が問題となっている。また、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、赤沢の集客力や知名度を活かしつつ農作物の産地直売所の開設や、体験・滞在型の観光を興す取組みが始まっている。こうした動向に伴い、近隣住民が赤沢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所有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リエーション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の「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、先述のような国有林野事業の基本的性格の下、森林レク事業が「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、森林レク事業の国有林野利用は、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、森林レク事業の国有林野利用は、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るような幅広い取組みが図られてこそ、森林レク事業の健全な発展が保障される。こうした森林レク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、国有林は一見、単なる土地所有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求し、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られる。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。民間企業においても「社会的責任」が問われ、様々な利害関係者に対する配慮が求められる時代、国有林の地元対策は正に国有林野事業の「社会的責任」として再び位置づけられなければならない。今後は、こうした森林レク事業の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。

## 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所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。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所の竹谷裕之教授、山田容三助教授からは、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協力、ご援助、ご配慮をいただいた。名古屋大学農学国際教育協力研究センターの北川勝弘教授には、数々の貴重なご意見と温かい励ましをいただいた。名古屋大学大学院生命農学研究所の近藤稔助手には、終始様々な面でご支援いただいた。2003年度修士課程修了の渡邊宏美氏は、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所修了の佐藤晶子氏とも、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。

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、木曾森林管理業務第一課永瀬庄栄課長、岡本 守収穂係長、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 崇氏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、ご助言を賜った。また、東京林業研究会のメンバーには、研究会の場などで様々なご意見をいただき、研究の良き研鑽の場となった。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。

## 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。  
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。  
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。

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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, 274pp, (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—菊池渓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), 266-302.
- 野口俊邦 (1993a) 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 (1993b) 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 (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.
- 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.
- 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.
- 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 (1998) 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.
- 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.
- 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 (2001) 管理事務, 356pp, 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 (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.
- 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 (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 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 (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 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 上田千吉・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.
- 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.
- 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, 修士学位论文 (名古屋大学大学院生命農学研究科生物圏資源学専攻).
- 山岸清隆 (2001) 森林環境の経済学, 187pp, 新日本出版社, 東京.
- 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.
- 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.
- 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



翁を中心として。林業経済研究 112: 2-13。  
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。

### 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。  
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として—。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 (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 (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) スキー場はもういらぬ。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。  
菊岡 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。  
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 (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.
- 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.
- 植崎健次郎 (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 (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.
- 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 607 : 17-18.
- 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 (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.
- 堺 正弘 (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.
- 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 (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 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 (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.
- 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.
- 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 (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.  
 鷺尾良司(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.  
 鷺尾良司(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・駒木貴彰・天野智将・上野圭司(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.  
 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(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(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(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.  
 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.

摘 要

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(以下, 森林レク事業)を国有林と地元農山村地域(以下, 地元地域)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, 以下の4つの課題を設定し, それぞれについて分析を行った。

(1) 国有林と地域社会との相互関係の歴史の変遷と森林レクの国有林野利用の位置付け

国有林の地元対策・地元利用の諸制度は, 明治期の国有林成立過程において林野利用から締め出された地元農山村住民への「慰撫策」として原型を確立した。当時の地元地域にとって薪炭材採取等の農林業的国有林野利用(以下, 農林業的利用)は

生活を維持する上で不可欠であり, また, 国有林はこの制度の運用を通じて末端管理機構と安価な労働力基盤を確保したのである。しかし, 戦後の国有林野事業が「企業の運営」を要請されたことで, こうした関係は不採算であると位置づけられ, また, 農山村社会経済構造の急激な変貌により農林業的利用を通じた国有林への依存度が相対的に低下したことから, 国有林と地元地域の相互関係はかつてのような緊密さを失った。このような中で, 1950年代後半より登場した森林レク事業的国有林野利用(以下, 森林レクの利用)が, 地元地域にとって有効な地域振興策として重要視されるようになった。しかし, 国有林野事業の「改善計画」において, 森林レク事業が収入確保策としての位置付けを強め, 大規模化が志向されたことから, 地元地域を地域振興策としては問題のある開発に巻き込んだ。また, 急激な事業縮小や機構の統廃合, 人員削減は, 地元地域社会経済に深刻な影響を与えた。現在, 国有林は「国民の森」という理念の下, 新たに国有林と「社会」との関係構築を促すべく地元地域よりも都市資本や都市住民等を重視し, 森林レク等の都市的ニーズへの対応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。このように, 森林レク事業は国有林にとって新たな「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。

(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, 1960年代中葉までの「国設スキー場制度」等の受身的な施策の段階を経て, 1970年代前後には国有林が自ら計画的にレクエリアを指定する「自然休養林制度」および諸制度を統合した「レクリエーションの森制度」が制定された。これらの制度が当時の乱開発に対する批判的見地から創出された点, また, 国有林が国民に対して「森林レクリエーション」のあり方の一例を提示したという点で意義は大きいと言える。1978年以降, 一連の「民営化」路線推進の中で, 森林レク事業は一方では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管理運営の「民営化」が進められ, 他方では土地使用料収入を期待す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「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」が国有林財政再建の方策として国有林野事業に台頭してきた。しかし, 収入確保を最優先とする国有林の対応は当時の国家的な大規模リゾート開発ブームに対する規制緩和的な側面を有しており, 後に厳しい社会的批判を浴びた。また, 同時期に行われた土地使用料の大幅な値上げは山小屋等公共性の高い施設の経営を脅かす等の問題も引き起こした。このことは, 基本的に森林レク事業においても「国家的公共性」優先と「国民的公共性」の軽視という国有林野事業の基本的性格が貫かれたことを示している。1990年代以降の新たな展開は, 森林ボランティア団体へのフィールド提供等「国民参加の森づくり」と連動していることが特徴的である。森林レク事業は, いわば「国民の森」の象徴として, 「国民」やボランティア等に対し国有林事業運営への「協力」要請を進める「梃子」としての役割を担っているの

ある。

(3) 国有林請負事業体および旧来的地元利用集団の今日的諸相  
国有林と地元地域との旧来的な相互関係の今日的諸相を、国有林請負事業体の諸問題については長野県木曾谷流域、旧来的地元利用集団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った。まず前者については、1990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」の最終段階にあり、木曾谷流域においては事業量の急減や不安定さ、資源供給構造の大転換、国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、請負事業体は窮地に陥っている。国有林によって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」であり、徹底的な「国家的公共性」に貫かれた縮小再編策である。その結果、地域の林業構造と国有林野資源の再生は危機に瀕している。よって、事業縮小と「全面請負化」を内実とする現行の抜本的改革は根本的に見直されるべきである。

次に後者については、当該地域では、旧来的な地元利用集団が国有林野へのレク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。本来の目的であった農林業的利用がほとんど形骸化しているにもかかわらず、彼らが管理への協力を続けてきた理由は、第一に、共用林野として国有林野内に権利が設定され、正式な「利害関係者」として位置付けられてきたこと、第二に、そのことで共用林野を「自分達の山」として認識し「管理すべき」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など、森林レクの利用とかわかって共用林野を活用する層が僅かでも地元利用集団の中に存在していること、の3点に集約できる。このことは、森林レク事業的利用などの新たな国有林野利用を契機として、国有林と地元との関係を現代的に再編し得る可能性を示している。

#### (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

以上の結果を踏まえて長野県木曾谷地区を事例として実態分析を行った。木曾谷地区は極めて優良な木材資源に恵まれていたが故に、地元住民による森林資源の利用は歴史的に国家によって大きく制約されてきた。戦後国有林野事業の経営「合理化」の過程は、木材生産による莫大な収益によって国家財政に寄与する一方で、過伐による天然林資源の枯渇化を招き、急激な事業縮小、徹底的な人員削減等は地域の衰退に拍車をかけるなど、地元地域社会に大きな矛盾を残すこととなった。このような事態を招いた国有林野事業に対する歴史的批判は免れない。

「大規模施設型」の事例である王滝村では、ダム開発によって農耕地を失い、森林資源の9割が国有林であるという状況の中で、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見ても画期的な出来事であった。村・村民独占型開発という地元利益が還元される率が高い仕組みがとられ、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、雇用創出、村財政への寄与等の面で一定の成果を上げた。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貢献した。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てはなお、農業等地場産業との連関が図れなかった点、経済的波及効果が村民の一部に限定されつつある点、また事業の不安定さから、「大規模施設型」の地域振興策としての効果は十分でなかったといえる。この点で、国および国有林が大規模「民活型」リゾート開発を安易に志向したことは批判されるべきである。現在、村ではスキー場のみではなく、「森林探勝型」も活用した多面的な森林レク事業的利用の可能性を追求している。このことは村内の事業者の国有林資源に対する意識の向上や村当局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。この点は、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、近年では木材生産活動を通じた関係は急激に縮小している。こうした中で、現在では年間10万人以上が訪れる赤沢自然休養林(以下、赤沢)の設定は、上松町にとって製材産地化と並ぶ画期的な出来事であった。「改善計画」下の森林レク事業の動向を反映して事業運営は町側に委託されたが、1992年の利用者協力金の導入を契機にその管理組織が設立され、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」が確保されたこと等から、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。よって、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。赤沢開園によって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っていない。現在の被雇用者のほとんどは元営林署職員で、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。しかし高齢化が著しく、専門技術の継承が問題となっている。また、赤沢入込者のほとんどが「日帰り通過型」利用であり、1人当たりの消費額も小さく、地域への経済的波及効果は非常に小さい。しかし近年になって、近隣の地元住民の中から赤沢の知名度を活かして体験・滞在型の観光を興す取組みや産直販売所を設置するなどの取組みが始まっている。これに伴い、地域住民が赤沢の事業運営やゴミ問題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「地域の資源」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設置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」のレクエリアにとって、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所有者の立場に後退するのではなく、また、国民一般に対する自らのPRのためだけでなく、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。

以上から、従来の「国家的公共性」を最優先するものから、「国民的公共性」を発揮する国有林野事業へと転換されない限り、国有林を支える地元地域の再生も、豊かな森林レク事業の発展も実現できない。よって、第一に事業縮小と債務処理を主眼としている現行の「抜本的改革」路線を全面的に見直し、責任持って山づくりできる体制を整備することで地元地域に再び雇用と仕事をもたらすべきである。第二に、「大規模施設型」と「森林探勝型」の地元対策としての役割を見直し、国有林野事業経営のビジョンの中に総合的に位置付けるべきである。第三に、森林レク事業の推進に際しては地元地域振興に重点が置かれるべきである。

キーワード：国有林野事業、森林レクリエーション、地元施設制度、地域振興、国設スキー場、自然休養林

## Recreational enterprises in national forests and their influence on local society

Yumi OURA

National forests are major providers of recreational opportunities. The national forest land use for recreational enterprises (NFLURE) program provides an opportunity to promote the tourist industry regionally.

From a historical viewpoint, national forest management (NFM) and local interest groups have been deeply involved with each other in many ways, and these mutual relationships have changed according to the demands of the times. The current relationship, as mediated by NFLURE, can be regarded as simply the latest of these changes. The main goal of this study was to investigate the process of transition of recreational enterprises in national forests on the basis of the points mentioned above and to clarify the present state of NFM and the relationship between NFM and local society. Specifically, we considered the four points described below.

### (1) Historical changes in the mutual relationship between NFM and local society and an assessment of NFLURE over time

Some prototype systems for national forest land use by local people were established as a complementary measure for residents who had been excluded from forest land use during the process of establishing a national forest in the Meiji era. National forest land use for agriculture and forestry (NFLUAF), including the production of fuelwood, was indispensable to the livelihood of local residents. At the same time, through the application of these systems, national forest authorities maintained local groups as the smallest unit in the national forest management system and the

basis of low cost labor. However, after World War II, NFM required operation on a commercial basis, and from this viewpoint the previous mutual relationship based on the history between NFM and local residents was considered inefficient. In addition, because of drastic changes in the socio-economic structure of rural mountain areas in Japan, the dependence of locals on NFLUAF decreased. Consequently, the intimate relationship was lost. In the second half of the 1950s, NFLURE was established and considered an effectual measure of regional development. However, in the 1970s, NFM experienced financial difficulties, and the 'improvement plan' was enacted in 1978. Under this plan, the promotion of recreational enterprises in national forests was strongly promoted as a means of generating income, and this tended to promote large scale and extensive developments. Many local areas were involved in these controversial developments, which negatively influenced local groups from an environmental and socio-economic viewpoint. Drastic restructuring of NFM also had serious socio-economic consequences for local society.

Currently, national forest authorities are attempting to build new relationships with the greater 'society' under the new NFM reform policy, which was enacted in 1998 and is represented by the slogan 'Forest for the people!'. National forest authorities attach greater importance to city-owned capital and urban residents than to local areas. By recognizing urban needs for forest, including that of recreation, the national forest authority will obtain cooperation for national forest management by various methods, including funding offers for new stakeholders. It follows from this that the NFLURE is considered a principal axis of the new relationship between NFM and 'society'.

### (2) Transition of recreational enterprises in NFM

A comprehensive system of recreational enterprises in national forests was established in the early 1970s. Significantly, this system was created for unbridled, environmentally destructive development of forest areas, and it portrayed 'forest recreation' as its goal.

Recreational enterprises were promoted as a means of reducing costs, and privatization of recreational area management was encouraged under a NFM improvement plan that was enacted in 1978. On the other hand, recreational enterprises were also promoted as a means of generating income by obtaining rent for NFLURE. In addition, extensive large-scale resort development using private-sector funding and business know-how was spotlighted as the NFM's financial reconstruction policy. However, national forest authorities were severely criticized by the public for assigning their highest priority to the generation of income as a kind of deregulation of such controversial development.

Since the 1990s, the new situation of recreational enterprises in national forests can be characterized as a movement of 'public participation in forest management,' including offering some

national forest land to forestry volunteers. Recreational enterprises in national forests now have more leverage to promote cooperation in NFM among urban residents and volunteers.

### (3) Various aspects of contracting NFM enterprises and traditional NFLUAF groups

The following two case studies examine various aspects of the traditional mutual relationship between NFM and local groups. One study was conducted in the Kisodani district of Nagano Prefecture to consider NFM contracting enterprises. The other was conducted in the jurisdiction of the ex-Muikamachi District Forest Office, in Niigata Prefecture, to consider the traditional NFLUAF groups.

In the former case, the restructuring policy for contracting enterprises that is promoted by national forest authorities is not a strengthening measure but rather a dissolution of the NFM's system of contracting by selection, i.e., a completely reduced restructuring measure for local contracting enterprises. For this reason, regeneration of the structure of the local forestry industry and national forest resources is on the verge of crisis. Thus, a radical review of the current reform policy of the NFM is needed.

In the latter case, the NFLUAF has entered into a period of decline; nevertheless, this case study revealed that the traditional NFLUAF groups are cooperating in national forest management, corresponding to an increase in the number of people who visit the forest for recreational purposes. The reasons for this are as follows. First, they have been assessed as formal stakeholders who have the right to NFLUAF. Second, in connection with the first reason, they maintain awareness of management of the national forest as a resource that they have the right to use. Third, even if their numbers are small, there are some members who still use national forests as a source of edible wild plants for food preparation in the tourist resorts that they manage. This suggests that a modern reorganization of the mutual relationships between NFM and local groups is possible by taking the opportunity presented by the NFLURE.

### (4) Transition of the NFLURE and its influence on local society

A case study was conducted in the village of Outaki in the Kisodani district, Nagano Prefecture, to examine the 'large scale facilities type' of recreational area in national forest, which includes ski areas. In this village, national forest land accounts for about 90% of all local forest land, and the majority of agricultural land was lost following the construction of a hydroelectric dam in the 1950s. Given this situation, the development of a ski area using the national forest was considered an epoch-making event. From the late 1980s to the early 1990s, public ski area management by the village progressed satisfactorily and produced

excellent results with respect to a ripple effect on the local economy, job creation, and contributions to village finance. Additionally, it contributed to NFM finances by paying a high rent for the NFLURE. However, the recent depression of the Japanese economy led to a sudden decrease in the number of visitors to the ski area, and since 1994 ski area management has been in financial difficulties. Taking into consideration such instability in the ski business, its limited range of beneficiaries, and its minimal relevance to other local industries such as agriculture, the socio-economic effects that were produced under this type of NFLURE regional development measure left much to be desired.

We also examined a 'dispersed-type' of recreational area in national forests, which includes forest parks for sightseeing or for forest therapy, in the town of Agematsu in the Kisodani district. The Akasawa Natural Recreation Forest (Akasawa) is visited by approximately 100,000 visitors each year. Reflecting the NFM improvement plan, the local forest office commissioned Agematsu town authorities to manage Akasawa in 1987. With the introduction of a toll system for visitors, an active management organization, which was composed of town authorities, the local forestry office, and the local stakeholders, was established in 1992. As the source of revenue for managing the forest was securable to some extent and the system of management was improved, the Agematsu town authorities think highly of the management commission from the local forest office to them. This suggests that commission of dispersed-type recreational area management within cooperative relationships between local forestry offices and local interest groups is a possible measure for both sides. The economic effect of this type of NFLURE is currently very small; nevertheless, some attempts at developing tourist facilities of the experience/stay-type by local people to promote the local tourist industry have been initiated. With these movements, local people are taking an interest in the problems of national forests and the management of Akasawa, and they are also reconfirming the national forest as one of their regional resources. Consistent performance of NFM demands the cooperation of local societies. In this regard, it is very important that national forest authorities add the new value of forest recreation to local national forests and promote attempts aimed at regional revitalization through recreational enterprises in national forests.

### Conclusion

1. A radical review of the present reform policy of NFM is needed. Unless employment and jobs are created for local residents through the reconstruction of a responsible system that makes sound forest management possible, the revitalization of local society that support NFM and the progress of recreational enterprises will not be realized.
2. The role of recreational enterprises as a measure of regional

- development should be reassessed, and should be planned as part of an overall vision for local NFM.
3. In promoting recreational enterprises in national forests, national forest authorities should emphasize regional revitalization rather than efficiency.

**Keywords :** National forest management, recreational enterprises in national forests, national forest land use by local people, regional revitalization, ski area, natural recreation forest

付表 1. 総合年表

地域開発・経済計画	レク・リゾート開発	森林・林業政策	国有林野事業	国有林森林レク事業	地元対策・地元利用	請負	その他
<b>戦後復興期：終戦～1950年代前半</b>							
国土開発法 (50)	観光事業審議会設置 (49)	造林臨時措置法 (50)	林政統一 (47)		緊急開拓実施要領 (45)	労働組合法 (45)	自作農創設特措法 (46)
電源開発促進法 (52)	固定公園制度 (49)	森林法 (51)	国有林野法改正 (51)		国有林野開放方針 (46)	労働基準法 (47)	朝鮮戦争勃発 (50)
					牧野開放に関する要綱 (47)	職業安定法 (47)	町村合併促進法 (53)
					国有林野整備臨時措置法 (51)	定員外職員の雇用区分締結 (54)	
					地元施設制度推進要綱 (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)	自然公園法 (57)	木材価格安定緊急対策 (61)	国有林経営合理化大綱 (56)	国営スキー場制度 (58)	農業構造改善のための活用 (53)	造林請負通達 (57)	新市町村建設促進法 (56)
新長期経済計画 (57)	観光基本法 (63)	林業基本法 (64)	国有林生産力増強計画 (57)	観光資源調査 (63)	林業構造改善のための活用 (64)	混合契約通達 (59)	農林漁業基本問題調査会 (60)
国民所得倍増計画 (60)			国有林本村増産計画 (61)	国営野営場制度 (66)	山村振興のための活用 (66)	請負導入に関する三原則 (61)	農業基本法 (61)
全国総合開発計画 (62)						製菓生産事業請負通達 (62)	山村振興法 (65)
新産業都市建設 (62)						3.25 確認 (67)	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)			国有林「新たな森林施業」(73)	自然休養林制度 (69)	国有林野活用法 (72)	登録制度 (79)	21世紀グリーンプラン (71)
オイルショック (73)			赤字経営に陥落 (75)	「レクリエーションの森」制度 (72)			環境庁発足 (71)
国土利用計画法 (74)			国有林野事業改善特別措置法 (78)				日本列島改造論 (72)
第3次全国総合開発計画 (78)			「改善計画」(78)				中林審「国有林の改善について」(72) 自然環境保全法 (72) 都市緑地保全法 (73) 林地開発許可制度 (74)
<b>低成長Ⅱ期：1980年代～1990年代前半</b>							
テクノポリス法 (83)	総合開発地域整備法 (87)	森林の保能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改正 (84)	「ふれあいの森」整備事業 (85)	分収育林制度 (84)		環境影響評価制度 (閣議決定) (81)
第4次全国総合開発計画 (87)			国有林野事業改善特別措置法再改正 (87)	利用者協力金制度 (86)			林政審「国有林野事業の改善推進について」(84)
			保護林の再編・拡充について (89)	森林空間総合利用整備事業 (HGP) (87)			国際森林年 (85)
				森林インストラクター制度 (88)			林政審「林政の基本方向」(86)
				森林倶楽部 (89)			林政審「改善計画の改訂・強化」(86)
				HGP 一部改正 (89)			林政審「改善計画の改訂」(87)
				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)
				レクリエーションの森再編 (90)			
<b>バブルの形成と崩壊期：1990年代～</b>							
バブル崩壊 (91)	世界遺産条約批准 (92)	森林法改正 (91)	国有林野事業改善特別措置法再・再改正 (91)	森の学校総合整備事業 (93)	◎機能区分... 第三種林地の消滅	◎流域管理システム登場	林政審「新たな経営改善に向けて」(91)
	屋久島・自神山地世界遺産に登録 (93)	「森林・山村検討会」(91)	国有林経済規模改正 (91)	ファミリーフォレストガーデン (96)	「法人の森林」制度 (92)	長期協定システム (92)	地球サミット (リオデジャネイロ) (92)
				「ふれあいの森」改正 (96)	「市町村の森」制度 (93)	「国有林材の販流改善の骨子」(93)	環境基本法 (93)
						共同請負制度 (94)	会計検査院「決算検査報告」(96)
						立木のシステム販売 (94)	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根本的改善」(97)
<b>国有林抜本的改革期</b>							
新しい全国総合開発計画 (98)	リゾート法見直し(国交省) (01)	林政改革大綱 (00)	国有林野事業の改革のための特別措置法 (98)	公衆保護計画制度 (98)	緑のオーナー中止 (99)	登録制度基準引き上げ (99)	NPO 法 (98)
PFI 法 (98)		森林・林業基本法 (01)	国有林野法改正 (98)	「ふれあいの森」制度 (99)			基本政策検討会「基本政策検討会報告」(99)
			機構再編 (99)	「遊々の森」制度 (02)			林政審「新たな林政の展開方向」(00)