

森林・林業からみた山村と「流域」

中川 秀一

1. はじめに—森林管理をめぐる世界の情勢とわが国の方向

人類社会の存続さえ危惧される状況に地球環境が変化してきたことが、「地球環境問題」¹⁾として国際的に議論されている。とりわけ森林は、地球環境を構成する要素として重視され、森林植生の把握、回復の方策などの技術の開発とともに、その利用と管理をめぐる国際的なルールと協同のあり方が探求されてきた。例えば、1997年に京都で行われた「地球温暖化防止会議」では、CO₂排出量を抑制することを目標に各国が削減目標を設定したが、それに対応して二酸化炭素を吸収する森林の役割が重視され、その整備・保全が国際的な課題として掲げられた。また、1992年のUNCED(環境と開発に関する国連会議)では「森林原則声明」(すべての種類の森林の経営、保全及び持続可能な開発に関する世界的合意のための法的拘束力のない権威ある原則声明)が183カ国の合意のもとで定められた。森林問題は環境と開発に関するすべての領域と関連するという認識のもとで、途上国側が強く主張する国家主権と開発利用権と先進国側の主張する全ての森林を保全する必要性との両方に配慮し、結果として特に先進国による緑化努力の必要性等が合意された。UNCEDで取りまとめられた行動計画である「アジェンダ21」では、「第11章 森林減少対策」、「第13章 脆弱な生態系の管理：持続可能な山地の開発」及び「第15章 生物の多様性」などの項目が具体的に森林に関係しており、それに対応したわが国の行動計画が「アジェンダ21行動計画」として示されている。

「アジェンダ21」では、その実施主体として地方公共団体の役割に期待しており、地方公共団体の取組を効果的に進めるため、「ローカルアジェンダ21」を策定することを求めている。

これは持続可能な開発(Sustainable Development)の実現に向けた地方公共団体の行動計画として策定されるものであり、環境管理の問題に対する地域の役割が重視されていることを表している。これは多様な自然環境に対する人間社会も多様な適応の仕方が求められるという論理的帰結によるものといえる。こうした国際情勢はわが国の森林政策にも反映していくとみられる。わが国では、一元的な社会・経済空間を創出する方向で国土改革が進み、森林資源の面でも戦後の一斉造林以降、すぎ・ひのきなどの用材としての有用樹種の造林が拡大してきた。こうした中央政府の計画に基づく政策実施手法はすでに変化の兆しをみせており、今後は、地域資源としての森林管理のあり方を地域毎に創出することが求められるようになる。その前提となる現在の林政の枠組みの中で、地域はどのように捉えられ、どのように位置づけられているのであろうか。

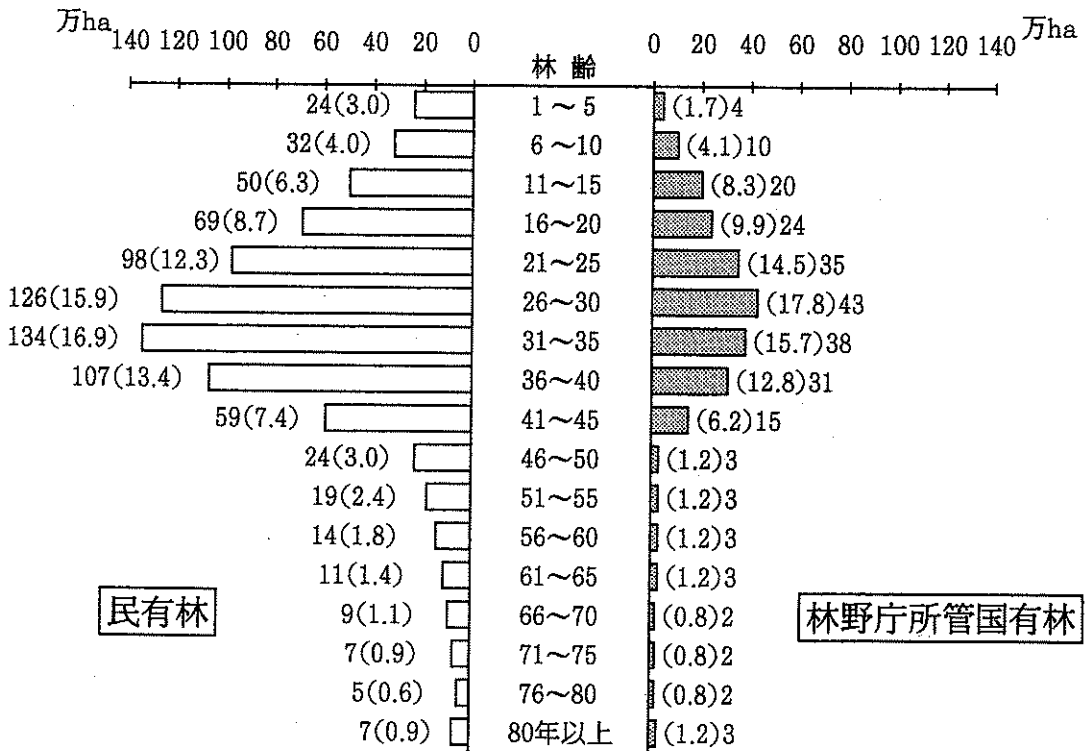
また、戦後、荒廃した国土の復興を課題とした資源政策として出発し、産業政策としての木材生産を基軸に展開してきたわが国の森林政策は、戦後の造林資源が成熟段階を迎えるにあたって大きな転機に立ち至っている。その背景には、扁奇性を強める国土構造への危機意識があり、「流域管理」、「循環型社会」を鍵概念とした議論がなされてきている。地球社会レベルでの環境管理が課題となってきた国際的情勢の中で、わが国の林政はどのような課題に直面しているのであろうか。本稿はこうした動向について整理し、わが国林政の現段階を位置づけようと試みるものである。

2. わが国の山村・森林問題と課題

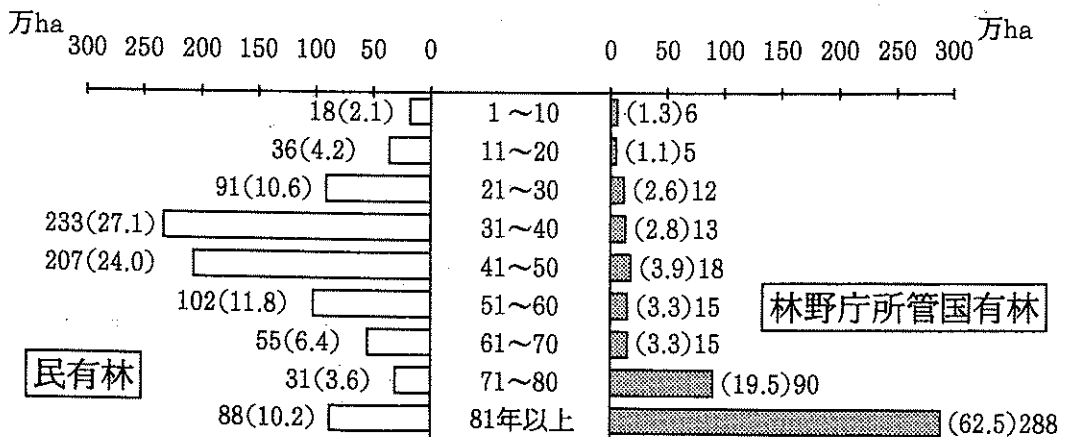
1) 森林管理をめぐる状況

わが国の国土面積の約67%にあたる約2500万

人工林



天然林



- (注) 1) 3月31日現在の数値
 2) 林野庁以外の他省庁所管の国有林は含まない。
 3) 民有林は森林法第5条に定める地域森林計画対象の数値である。
 4) ()は構成比%である。計が100とならないのは、四捨五入による。

第1図 林齢別面積 (森林ハンドブック1997.p. 4)

第1表 日本の森林資源の現況

区分	総数	人工林	天然林	無立木地	竹林
総面積	25,146	10,398	13,382	1,214	152
…国有林	7,844	2,446	4,738	660	0
…林野庁	7,647	2,417	4,608	622	0
…その他	197	29	130	38	0
…民有林	17,302	7,952	8,644	554	152
…公有林	2,730	1,209	1,433	83	5
…私有林	14,572	6,743	7,211	471	147

(単位:千ha)

1998年版「林業統計要覧」より抜粋
(1995年3月31日現在)

第4表 間伐の実施状況

年 度	1991	1992	1993	1994	1995
間伐実施面積	24.4	23.9	23.5	19.6	21.5
間伐対象人工林面積	47.1	47.1	47.1	42.7	42.7
実施割合(%)	52	51	50	46	50

(単位:万ha)

注:間伐対象人工林面積は、林齢16から35年生の人工林面積に対し、20年間に2回間伐を実施すると仮定して算出

資料:林野庁業務資料

第2表 林家の経営状況

年 度	1991	1992	1993	1994	1995	1996	保有規模(ha)別		
							20~50	50~100	100~500
林業粗収益	1735	1737	1728	1663	1762	1796	1095	2522	8073
林業経営費	794	1018	993	1010	1130	1055	636	1330	5163
林業所得	941	719	736	653	632	740	459	1192	2910

(単位:千円)

- 1) 保有山林面積20ha以上500ha未満の林家が対象
- 2) 林家=世帯である林業事業体をいい、農家林家及び非農家林家をいう
- 3) 林業粗収益=現金収入+林産物の林業外仕向額+林産物の在庫増加額
- 4) 林業経営費=現金支出+減価償却費+生産資材在庫減少額
- 5) 林業所得=林業粗収益-林業経営費

資料:農林水産省「林家経済調査」

第3表 林業事業体数と保有山林面積

	林家総数(千世帯)			林家以外の事業体数	林家が保有する山林面積			非林家事業体保有山林面積
	農家林家	非農家林家	総面積		農家林家	非農家林家		
1980年	2531	1981	550	299296	6760	5191	1569	6285
1990年	2509	1595	913	354318	6752	4412	2340	6692
保 0.1~1ha未満	1452	794	658	202530	561	315	245	81
有 1~5ha	777	593	184	87822	1624	1229	395	201
山 5~10ha	151	114	36	23566	974	732	242	162
林 10~20ha	79	60	19	15853	1015	761	254	217
規 20~50ha	38	27	11	12349	1048	742	306	379
模 50~100ha	7.5	4.6	2.8	5248	479	289	190	363
100ha以上	3.8	1.5	2.2	6950	1052	344	708	5288

(面積の単位:千ha)

- 1) 林家とは世帯である林業事業体をいう
 - 2) 林家以外の事業体とは、会社、社寺、共同、各種団体、財産区、市区町村、地方公共団体、都道府県を指す。
- 資料:農林水産省経済局統計情報部構造統計課「世界農林業センサス林業事業調査報告書」

haを森林が占めている。その内約4割、1000万haは人工林であり(第1表)、その割合は国際的な水準からみても極めて高い水準である。しかし、人工林の多くは、戦後の拡大造林によって生み出されたものであり、特に35年生以下の下刈り、間伐等の保育が必要な段階にあるものが約7割を占めている(第1図)。また、地方自治体等の所有する公有林以外の個別林家等の私的な所有によるものが過半数である(第1表)。しかし、林家の経営状況は、長期にわたるわが国林業の不振の中で停滞している。保有山林面

積20~500haの林家の林業所得は全国平均で年間63万円(1997年に38.5万円)、比較的所有規模の大きい100~500ha保有層でさえ約300万円にとどまる(第2表)。わが国の林家総数約250万戸の内、約98%は保有規模20ha未満であり、林家が保有する山林面積675万haの内、この層の保有する面積の割合は6割を超えている(第3表)。森林経営の収益性は概ね経営規模を反映することを考えると、人工林の占める割合の大きいわが国の森林の管理は、林業から得られる所得が極めて低位な状況に置かれている林家に依

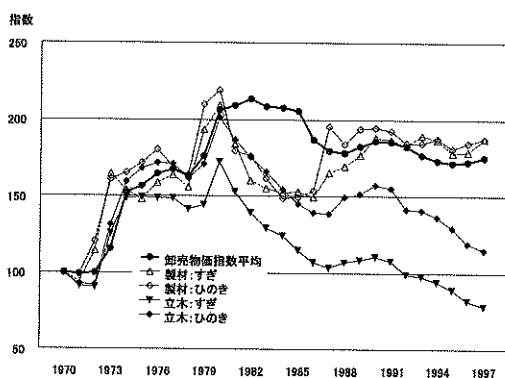
存している状況が読みとられよう。

こうした状況下では、林家の森林経営に対する投資意欲も衰えており、木材生産のために必要な人工林の管理作業が十分になされないままに経営が放棄されているものも少なくないと思われる。例えば、必要が見込まれる面積の半分しか間伐が実施されていない状況は端的な表れである(第4表)。また、戦後、早い時期に造林された林分も徐々に主伐期に達しつつあり、1990年代には、生育の早い九州ではスギ丸太の生産量が増加傾向にある。これを「国産材時代の到来」とみる向きもあるが、一方では、その要因を、①安くても値段が付く内に伐採しておく、②林業経営の後継者の見込みがないなどの理由により、山林経営者が伐採を早めた結果であるともいわれる。つまり、将来の林業経営の展望が見込まれない状況で後継者もないため、十分な収益が見込まれない状況でも「見切り伐採」が行われているというのである。その結果として、伐採跡地への再造林がなされないまま放棄される状況が生じている²⁾。到来するといわれ続けた「国産材」時代への見通しが立たないだけでなく、国土管理の面からも危惧される状況が拡大する兆候がみられるのである。

2) 林業問題から山村の機能剥奪による国土管理問題へ

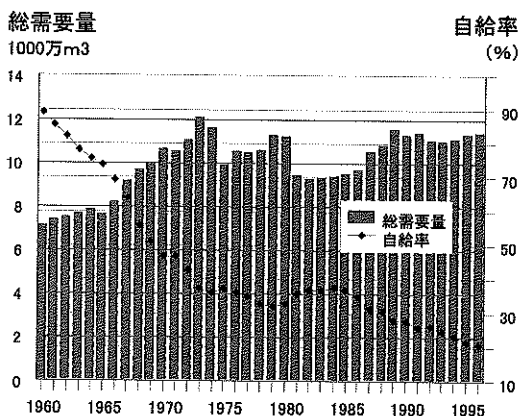
今日いう林業問題は多岐にわたる問題であるが、ここでは林家経営に即して論じることとしたい。前節で示したように、戦後生み出された造林地の多くが民有林であり、その大半は林家によって保有されているためである。一般的には木材価格の低迷とわが国林業の生産性の低さが林業問題の主たる要因とされている。それでは木材価格の低迷とはどのような状態であり、わが国林業の生産性の低さは何に起因しているのであろうか。

例えば、製材価格についてみると、少なくとも1970年代までは物価水準とかけ離れた水準にあったわけではなく、1980年代に入ってから下落したものの、近年はむしろ物価水準を上回る水準で推移している(第2図)。木材価格の低



第2図 木材価格の推移

1)1970年を100とした名目価格。
2)林業統計要覧の数値を加工



第3図 木材需給の推移
資料:林野庁「木材需給表」

1)ここでの需要量は供給量とみなし、木材が製材工場、パルプ工場、その他各消費部門に入荷する1年間の数量とした。
2)製材品、パルプ、合板、繊維板等丸太以外のものは、丸太材種に換算し、まき及び木炭については丸太換算した。

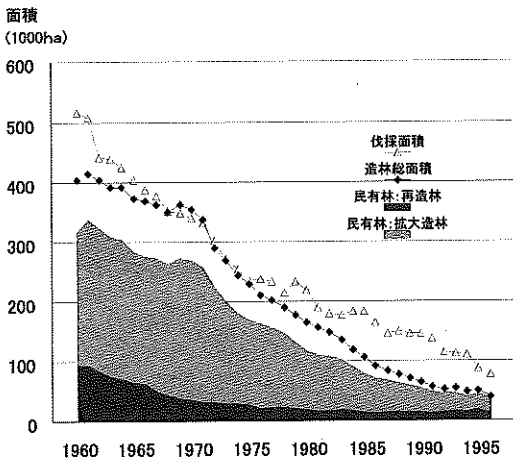
迷といわれるものは、主として1980年代以降の立木価格についてであるといえよう。1980年代前半は木材需要全体の減少が著しく、そのことが製材、立木両方の価格を下落させた。しかし、木材需要の回復にともなって製材価格の水準は回復してきたのである。それに対して、立木価格が低位に置かれているのは、①労賃の上昇等、供給コストの拡大、②円高による外材の価格弾力性の高さなどによる³⁾。さらに、立木価格が低位に置かれた状態の継続によって、いわゆる「伐り控え」が生じ、「国産材」が供給されずに自給率も20%をきる状態となっている⁴⁾(第3図)。このことはまたコスト削減のための技術革新の妨げにもなっており、結果として生産性の向上が進まないという悪循環を招いている⁵⁾。

また、わが国の林家の所有規模は一般的に小さく¹⁾、このこと自体もわが国林業の生産力の低位性を規定している。特に中小規模保有層の林家経済は、兼業部門との複合によって成り立っており、投資の回収期間の長期性に特徴づけられる林業部門への投資は兼業部門からの収益によってなされてきた。拡大造林は1960年代後半から1970年頃に増加を示すが、これは物価水準に比して木材価格が高騰した1970年代前半に対応している。山地資源の利用様式の異なる地域間で山村の人口減少の進行に時期的ズレがあったことも、拡大造林が経済的基盤を弱体化させた山村住民の将来に向けた投資としての性格の表れだったことを示している²⁾。

この時期、就労機会を求める生産年齢人口の流出にともなって山村の過疎化が進行する一方、山村振興策や過疎対策によって山村への公共事業投資が増大し、山村経済は公共事業への依存を強めた³⁾。つまり、山村に残された労働力に対する土木・建設業などの就労機会を確保することによって森林経営の持続が図られ得た。しかし、木材需要が1973年をピークとしてさらに減少に転じると、林家の兼業所得が林業部門に投入される契機は失われていくのである。他方、造林事業は次第に縮小しながらも公社・公団造林を軸に他の公共事業と同じく雇用

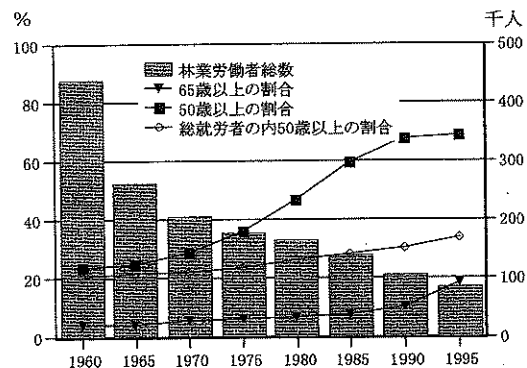
対策としての性格を強めて継続し、結果としてきわめて広範囲な人工林が奥山まで形成されていくことになった(第4図)。しかし、それは、林家による自律的な林業経営の展開の機会を削ぎ、逆に公的資金に依存する山村の経済構造を強める結果となった。こうした現象は、特に戦後の拡大造林によって人工林化の進展した新興林業地域で顕著であった³⁾。

こうして、問題の局面は造成された森林資源を維持管理し、活用していく手だてへと変化した。特に労働力の側面の問題は、森林資源の質を保持し、将来の利用を図る上で重要な問題を現在まで投げかけ続けている。大きく育林生産過程と伐出生産過程に分けられる木材の生産過程の内、育林過程は中小規模林家では家族労働によって担われるが、経営規模の大きい事業体では育林過程と伐出過程の両方が雇用労働によって行われてきた。こうした雇用労働は「組」と呼ばれる専業組織や、森林組合の作業班、民間林業事業体などに組織されるが、林業労働賃金が低位に置かれる中で、土木・建設業をはじめとする他産業への労働力移動が進み、なおかつ後継者が確保されない状態が続いている。1955年には50万人以上であった林業労働者は現在では8万人程度まで減少し、森林資源を良好に維持していくために必要な労働量は総体として不足している状態にある。また、高齢化も進んでおり、林業技術の継承も危惧されている(第5図)。新興林業地域はもともと林業技術の蓄積が少ない段階で拡大造林が進められてきただけ



第4図 造林面積の推移
資料: 林業統計要覧

1) 伐採面積は主伐(皆伐、漸伐、択伐)面積すべてであり、森林面積の減少を意味しない。
2) 再造林は人工林の伐採跡地への人工造林。
3) 拡大造林は天然林伐採跡地、原野への人工造林。



第5図 林業労働者の高齢化
資料: 国勢調査

に問題は一層深刻であるが、先進的な地域においても、林業労働者の高齢化は看過できない状況にある。

また、離村者の所有していた森林が不在地主化し、所有・管理主体が不明確になること、さらに山村の中でも周縁部に位置する集落の自然消滅がすでに進行しており、「社会的空白地域」¹⁰⁾が広がりつつあることなど、山村の資源管理機能は崩壊過程にある。こうした問題はすでに木材等の生産を担う林業の問題の範疇では捉えきれぬものではなく、造成され現存する森林資源を前提にした対応が求められている。

このように高度経済成長期以降の森林をめぐる問題状況は、産業政策としての林業問題にとどまらず山村の資源管理機能の剥奪によってもたらされた国土管理問題へと様相を変えてきた。その端緒のひとつは木材需給の問題であるが¹¹⁾、山村の機能剥奪は林業ひとりの問題ではなく、わが国経済の空間構造の変容の中に位置づけられるものである。つまり現在の問題は、国土管理の視点から山村が果たしていた資源管理機能を代替する方策をみいだすことにある。そのことはわが国における林業、山村の位置づけの見直しを意味することになる。

3. 従来の政策的枠組みの検討

1) 森林資源の長期見通しと森林計画制度の限界

次に高度経済成長期以降の林業問題への政策的対応について、簡単に整理しておこう。

戦後しばらくの時期は、復興のために逼迫する木材需要をまかなうことが急務であり、荒廃した森林資源の回復、つまり資源政策が戦後林政の出発点となった。1946年には国の公共事業として、造林、林道、治山事業が指定され、1951年には森林法の改正により、森林計画制度が設けられた。戦後の中央集権的な税制・財政に基づく経済復興策が進められる中で、林政も戦前以上に中央集権的な森林管理体制がはじめられたのである。そして、戦後復興も軌道に乗り、

高度成長期に入る頃には、わが国森林は高水準の植林によって荒廃から脱し、林政も中央政府の計画にしたがって林家の行動を誘導する方向に転換する。

増大する木材需要に対する森林生産力の向上を図ることを目的として、1957年には拡大造林の妨げとなっていると考えられた広葉樹材、1962年には、針葉樹材の伐採許可制度が撤廃され、跡地造林の義務づけも解除された。また、森林法改正が行われ、「森林資源の状況に関する長期の見通し」(以下「長期見通し」)が策定されることとなり、さらに1964年には林業基本法が制定され、「森林資源に関する基本計画」(以下「基本計画」)及び「重要な林産物の需要及び供給に関する長期見通し」を策定し、公表することが義務づけられ、1966年には最初の「基本計画」と「長期見通し」が策定された。

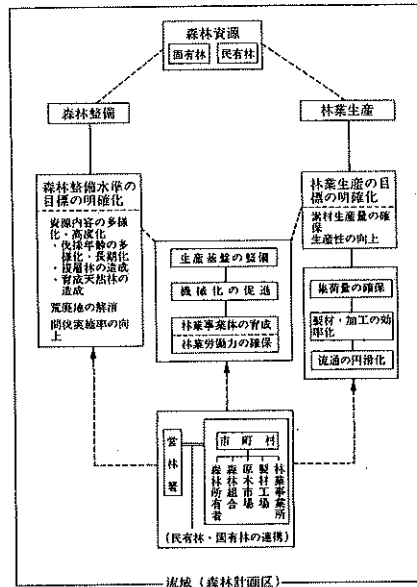
これらの施策は、普通林に対する施策を原則的に自由としながら、政策的な見通しを示すことによって森林資源を望ましい状態に誘導しようとするものであった。しかし、問題は、「長期見通し」がどのような観点からなされ、「基本計画」に反映されていたかであろう。このときすでに外材輸入が急増していたが¹²⁾、長期的には世界の木材需給は逼迫し、外材の対日供給力は制約されて輸入は困難になるとの見通しから、「基本計画」では人工林面積1341万 haを将来の目標に掲げた。こうした拡大造林の目標設定が資源拡充策の基盤となってきたのである。その後、国産材供給は減少に転じ、木材価格の高騰は木材需給の逼迫状況が緩和した1970年代には沈静化し、1980年代を境に下落をはじめた。立木価格については長期的に物価水準を下回る状況が表れはじめたことは先述の通りである。これは、将来的な木材需給の逼迫をインセンティブとして林家を誘導することにより国内森林資源の充実を図る方法に問題があることの兆しであったであろう¹³⁾。その後、実際の植林面積は基本計画が目標とする数値を下回るようになるが、計画目標値は前年度実績数値を上回るように設定され、各種補助施策によって高水準の拡大造林が維持されてきた。しかし、今日の

林家の森林経営意欲の減退は、経済的動機付けによる森林資源の維持管理を図る「森林計画」制度の限界を露呈しているといえよう。

2) 林業政策の地域・空間への傾斜

森林計画制度の限界の所在は、中央政府による資源見通しに基づいて地域計画が作成される方法にある。この方法が妥当であるためには、政策見通しが適当であること、実効性を持った実施政策が可能であることが条件となろう。需給が逼迫している状況の中で資源拡充政策を進めることは、短中期的には有効な施策であったし、価格の上昇をインセンティブとして実効力を持つものであり得た。しかし、需要が減少し、価格が抑制される中でも1980年までは将来の需給見通しは逼迫すると考えられていた。市場での価格が抑制される中で販路を失った森林は、受動的な「長伐期指向」として問題を先送りしたまま蓄積されていくことになるにも拘わらず、雇用対策や水源対策としての拡大造林は継続していくこととなる。

ただし、1980年頃からは、次第に地域や空間を念頭に置いた政策が実施されていくようになる。市町村を単位として、森林所有者、素材生産業者、流通・加工業者を林業生産の組織として結合することをねらいとした地域林業政策はその嚆矢であった¹⁴⁾。すなわち、生産から販売までの一貫した仕組みを、地域・空間的な枠組みの中で整備する方向が示されたのである。さらに国有林対策を含めたより広域的な枠組み(森林計画区)の下に置き換えたのが1990年代に登場した流域管理システムであった。1990年の「臨時行政改革推進審議会最終答申」では、林政改革の基本方向として「林業の生産性の向上に努めるとともに、緑と水に恵まれた国土を形成するため、森林資源の整備と公益的機能の発揮を進める。林業と山村地域の活性化に向けて、国有林・公有林・民有林を通じた施行体系を確立するとともに、林政と国土環境政策との連携を強化する」こととしている。それを受けた林政審議会答申「今後の林政の展開方向と国有林野事業の経営改善」で提唱されたのが、流



第6図 流域管理システム(森林計画区スペース)のイメージ
(林野制度研究会編「森林の流域管理システム」,1990, p52より)

域管理システムである(第6図)。

こうした流れに沿って、1991年には、森林計画制度の整備と森林の公益的機能の維持増進などのための制度拡充を趣旨とした森林法改正が行われた。具体的には、前者に関して、①流域を基本単位とし、民有林・国有林を通じた森林整備のために新たに国有林の地域別森林計画を作成すること、②森林施業の合理化に関する事項を国、都道府県及び市町村の森林計画事項に追加すること、③全国森林計画に掲げる森林の整備目標の計画的かつ着実な達成に資するため、造林・林道についての投資五カ年計画を新たに作成すること、④全国森林計画及び森林整備事業計画を立てるときは閣議の決定を経なければならないこととし、後者については、①上一下流地方公共団体の協力による森林整備推進のための森林整備協定の円滑な締結の促進措置、②複層林・長伐期施業の促進のための特定森林施業計画制度の創設、③間伐・保育の適正実施のための森林施業代行制度の創設、④林地開発許可の要件の改善が挙げられた。

さらに、1996年には「林業改善資金助成法及び林業等振興資金融通暫定措置法の一部を改正する法律」、「林業労働力の確保の促進に関する

法律」及び「木材の安定供給の確保に関する特別措置法」のいわゆる林野三法が定められた。これらは林業労働力の確保を促進するための雇用管理の改善及び事業の合理化促進、新規林業就労の円滑化、木材生産の安定及び流通の円滑化などの助成のための法整備であり、流域管理システム確立のための森林計画制度改正を具体化する施策を法制度化したものであった。

こうした流域管理システムについては、資源の管理計画と利用計画とを地域横断的に統一的に捉えることにより、従来の林業計画を昇華させたとする評価もある¹⁹⁾。また、森林の公益的機能について触れ、その機能発揮を図るための森林整備システムを一応は林業生産と区分して捉えている点を強調するならば、森林整備を進めるための協力態勢を総合的に整備するための基礎を示したともいえよう²⁰⁾。

一方、逆に、林業生産による木材供給を通じて森林整備が実現されるという構図は、従来の林政の方向と変わるところはなく、「このようなシステムが破綻したことこそ、そしてこのようなシステムのもとで林業システムと森林経営システムとの危機が進行していること、を認識すべき」²¹⁾「森林経営システムと林業システムは別個のものであり、両者を結んで自律展開するシステムなどない」との認識が必要であるという見解もみられる²²⁾。森林経営システムと林業システムとは対抗関係にあるともいえ、今日では木材供給を軸とする林業システムから森林全体の像を描こうとすること自体に無理があると思われる。その整理はそれぞれの地域で具体的に検討されるべき課題であろう。

研究者として流域管理システムの「基本方針書」の作成に携わった立場から、流域管理の理念が現場の諸事情といかに乖離しているかを示しつつ、地域の取り組みの中から考える姿勢を強調するものもある。特に、市町村を単位とする合意形成の困難から、全国158流域という広域的な設定自体の実効性の欠如が指摘されている²³⁾。「『流域社会』を考えることは『運動』そのものであり、…〈中略〉…意義の失われつつある地域的範疇をあらためて全体社会から切り

とり、そこに新たな意義を与えようとする点において、もうひとつは官による管理から民による自治的な管理へという点において」という言説は²⁴⁾、与えられた「流域管理システム」をつくりかえ、価値を創造するような運動が求められる段階にさしかかっていることを示唆する。その意味で、地域・空間への林政の傾斜を積極的に受け止めることも可能であろう。問題は、まさに「失われつつある地域的範疇」の意義を再構築する空間単位をどのように指定するかによって、「運動」の意味が規定されるところにあるであろう。

1998年森林法改正では、①地域の実情に即したきめ細かな指導が行われ得るよう、森林施業に関する権限が市町村に委譲されるなどの変更が行われた。②また、地域森林計画制度の縦覧制度を設け、森林整備計画に対する住民の意見が反映されるよう図り、③上下流の連携が促されるよう、森林整備協定の内容として「基金への拠出」を明記した。

森林計画における県の位置づけが相対的に後退し、市町村の役割が強められることは、③のような個々の自然流域を単位とした連携を促す効果が期待できる点で興味深く、また、森林計画に対して住民が主体的に関心を持つ契機を与える可能性がある点で、縦覧制度に意義がみいだせよう。ただし、こうした改正に対する危惧もないわけではない。例えば、個々の自治体の事情が森林に反映されやすくなることは、必ずしも森林整備の充実に結びつくとは限らないことから一定の歯止めが不可欠である。森林の整備に対する個別市町村毎の取り組みが問われているといえ、それぞれに他の市町村との連携を探ることが重要となろう。

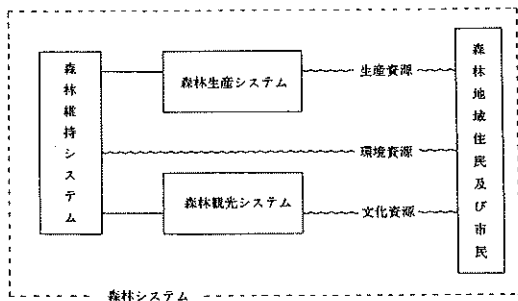
4. 森林システムの転換と展望

1) いくつかの手がかり

林業・森林をめぐる状況は大きく変化してきている。そのひとつは冒頭に述べた国際的なルールを国内の森林にも適用することが求められている状況である。林業白書に示されるよう

に、従来、わが国の国際的な役割として、海外への技術援助の側面が強調される傾向があった。しかし、平成9年度版からは、京都会議の影響からか、持続的な経営、あるいは資源の循環利用を地球温暖化防止に向けた国内林業の課題として採り上げるようになってきている。そのためには木材自給率を高めるための取り組みが重要であると思われる。こうした資源の自給率の向上を政策目標として掲げることについては、先の農業基本法改正で食糧自給率の目標設定が謳われているように、今後の基本政策に位置づける方向が見だし得る²⁰⁾。林業分野においては国土保全とより強く結びついた森林・林業の機能が主張されるであろう。その際には、従来の外材逼迫にともなう「国産材」時代待望論を脱し、資源循環を図ることを目的とした国土利用のあり方に関わる木材自給率向上の目標が掲げられよう。また、木材流通に対する施策が求められるが、実際、外材が市場を席卷しているといわれる中で、都道府県の中には、地域の取り組みによって自県産材の供給量が外材を上回っている例もみられる²¹⁾。自給率向上を目標とする施策は、中央集権的な戦後林政のあり方から地方分権的な施策への転換を促す性質のものとなろう。

しかし、一方で従来の財政投資を無条件に維持あるいは拡大していくことが将来的にも展望できる状況にあるわけではない。何らかのドラステックな構造改革が必要である。この点について、井上 真が提示した3つのサブシステムから成る森林システムに注目して考えてみたい²²⁾ (第7図)。



第7図 森林システムを構成する3つのサブシステム (井上, 1998)

ここでいう3つのサブシステムとは、森林の持つ①生産資源としての価値(木材などの生産)、②環境資源としての価値(水源かん養、国土保全、快適環境形成)、③文化資源としての価値(レクリエーション、自然学習、芸術・宗教、野生動物の保護)を実現するものであり、①—森林生産システム(森林産物の生産・加工)、②—森林維持システム(原生林・天然林の整備、人工林の造成・育林)、③—森林観光システム(森林を対象とするレクリエーション)がそれぞれ対応する。そして、①や③のいずれも②にかかわる森林生態系の健全な状態を条件としており、そのあり方は社会的に規定されるものとする。

例えば、近年の森林計画制度などでも、森林の公益的機能を含めた多面的な機能を実現するために機能類型別に森林を配置する方法が採られている。しかし、問題は機能的に区分された空間が全体として優先的に実現すべき価値がどのようなものであるべきかである。このシステムに即していえば、従来、わが国の林政は、①が成立、機能することによって②や③が結果的に成立し得るとみなしてきたということができよう。いうまでもなく、今後求められるのは、②を基盤として森林システムを機能させる方向である。すなわち②の価値実現が優先されるべきであることが明示されているのである。

こうしたサブシステムの区分は森林の機能区分にも対応しているが、同時に森林利用の過程をも反映している。森林生産システムは、木材生産に関していえば伐出及びそれ以降のいわゆる川下の過程にあたり、森林観光システムは資源の増減をとまわらない森林の存在そのものを利用する過程である。森林維持システムはその両者いづれにも不可欠に先行する過程である。こうした性質を持つ森林維持システムをサブシステムとして区分することは、それが林業というよりもむしろ国土管理の一部を構成するものとしての森林の位置づけを明確にする。このことは森林をめぐるナショナルミニマムの所在がその生産機能よりも国土の保全にあることを示唆している。

ところでこのような森林維持システムとは森林システムそれ自体を再生産する自己組織システムといえる。ただし、それは純粋な自然生態系としてあるのではなく、原生林や天然林を「整備」し、人工林を造成、育林するような社会的関与を必要とする自己再生産システムでもある。その意味では、森林を維持するための社会システムの再生産も森林システムに組み込まれている。従来は、経済・生活活動を通じて山村の地域資源管理機能が発揮され得た。そして、経済的基盤の弱体化、生活機能の衰退によって、山村社会の再生産が限界状況にある今日、森林維持システムをどのように再生するかは社会システム全体の再生産に不可欠な部分とみなされ、国民的課題となっているのである。こうした意味で、森林維持システムの再生は、公共性を実現するための社会システム空間構造の問題として捉えられる。

ただし、経済資源としての木材資源を国家として計画的に供給する目的とは異なり、森林維持システムにおいては、システムそれ自体の再生産が目的化されており、その再生産の空間的枠組みは国家よりも地域的な観点から捉えられるものではないだろうか²³⁾。井上は、森林維持システムを「社会的共通資本」²⁴⁾として捉え、私的なセクターではなく、「公的あるいは共的」に管理されることが望ましいとする。わが国の場合、具体的にはどのようなものが考えられるであろうか²⁵⁾。

2) 公的、共的セクター

森林維持システムを担うのは所有主体と管理作業を担う労働主体であり、その財政的基盤についても考える必要がある。そこで、次に森林システムに即して、森林維持システムの構成部分の担い手を従来の森林制度の中で検討してみよう。

森林の所有主体には、国、都道府県、市町村及びそれに準ずる公共団体、寺社・慣行共有、共同、個人、会社などがあり、まず、国有林とそれ以外に分けられている。さらに都道府県、市町村等の公有林をそれ以外の私有林と区分し

ている。国家と地方公共団体と林家を含む民間とがそれぞれに存在している状況であり、これらを一括した林業の生産システムを指向したのが流域管理システムであったが、先述したように、そこでは森林維持システムの視点を具体化する視点は欠けていた。

単純に考えれば、地域的な公共性を実現する主体は公的セクターであり、地方自治体などが該当する。森林管理の放棄が問題とされるようになったときのひとつの方策として考えられたのは地方自治体が私有林を買い取り、公有化することであった。これは自治省の「国土保全対策事業」の一環として取り組まれた「地域環境保全林整備事業」、「公益保全林整備事業」²⁶⁾によって促進されており、すでに各都道府県、市町村での取り組みがみられる。また、環境庁でも、生物多様性国家戦略行動計画の中で、天然記念物の保護のために土地所有者との土地利用の調整を図る手段として、土地の公有化を行っている。こうした地方自治体による民有林の取得によって、森林の荒廃に歯止めをかける方策は直接的ではあるが、現在の地方財政状況からみて、必要とされる整備目標の設定が必要であろう。自治体による公的所有を補完するものとして、共的セクターが一定の役割を果たすことも考えられる。また、様々な形態を変えつつも存続してきているかつての入会林野と入会集団をこうした関係の中に位置づけることも考えられるのではないだろうか²⁷⁾。近年、わが国でも広がりを見せつつあるナショナルトラストやグラントワークの諸活動は、新たな資源管理のあり方の可能性を示唆している。さらに土地組合としての性格に着目するならば、森林所有者によって組織されている森林組合についても、その性格と役割を再検討することができるであろう。

作業班を組織化している場合も少なくない森林組合は、管理作業の実行組織としての性格を併せ持っており、地域の所有者間の利害を調整しながら市町村を単位とする広域的な施業を行うのに適していると考えられる。しかし、共販事業などによる経営基盤の確立した森林組合の

場合でも作業班の維持は容易ではない²⁹⁾。小規模な森林組合や不在村所有者の多い地域の森林組合などは、森林組合の経営基盤となる対象森林面積が小さいために作業班が組織化されていないこともあり、場合によっては補助金の受け皿機能しかないという意味で「窓口組合」と呼ばれることさえある。こうした弱小組合が、隣接する比較的運営状態の良い森林組合に吸収されるかたちで広域合併が進展する場合はみられる。これは事業規模を拡大することと、それにもなって選別的に適用される林業構造改善事業の補助事業が受けられるためである。市町村などが出資し、委託によって森林作業を実施する第三セクターを設立して森林管理を行う場合もみられるが、森林組合と同じように経営維持は必ずしも容易ではない。

しかし、制度的に財源の確保が可能であっても、森林をめぐる事業が採算性に見合うものであり得るかどうかはさらに検討を要する。森林整備法人の経験はこの問題に関して示唆することが少なくないであろう。1959年の対馬林業公社に始まる公社造林は、わが国の拡大造林政策の実行機関として、拡大造林の減少を底支えする役割を果たしてきた²⁹⁾。1984年の分収造林特別措置法の改正によって森林整備法人として認可されるようになると、税制上の優遇措置のほかに、分収育林事業が行えるようになり、現在、認可されている法人は44を数える。主な財源は、補助金及び農林金融公庫の制度融資などである。特に、滋賀県林業公社、木曾三川水源造成公社の場合は、下流の自治体などが社員となって財源の一部を融資しており、下流側の協力による資金を導入した森林管理方法の先駆けとして注目されてきた。しかし、林業をめぐる経営環境の悪化や下流自治体の撤退などにより、経営状態は「第二の国有林」といわれるほど深刻な状態に陥っている。森林資源拡充政策のもとでは、公的な優遇措置や優先的に補助金を得ることができた公社でさえも採算性を確保することができなかつたのであり、その地方財政に対する影響も危惧されている。

下流自治体との関係の悪化は、流域内で利害

を共有できる森林の水源涵養機能が少なくとも短期的には十分に発揮されなかったり、水需要量が当初の予測ほどには上昇しなかったことによるところが大きい。また、多様な森林機能の強調が特定の上一下流関係を弱める作用を果たしたとの見方もある。森林の意義が受益者の範囲が特定されない公益的機能へと拡散したことにより、水源涵養機能のような特定の上一下流関係に限定された機能の意義は相対的に薄められたというのである³⁰⁾。その反面、経済的關係に拘束されない上一下流間の人的交流事業の近年の展開に新たな可能性を見いだす視点も提示されている³¹⁾。下流から上流への資金の流れも、都市から山村への人の逆流を基盤として確かなものにする可以考虑のためである。人的交流の側面では、住民らによる自主的な活動が役割を果たすことも期待されよう。

以上の中では、従来の林業生産活動において重要な位置を占める民間林業事業体が位置づけられていない。これは私的生産の部分と森林維持システムの公共性を実現している部分を区分することの困難が民間事業体の場合顕著だからにほかならない。特に、私的所有が、森林の維持管理システムの中でどのように位置づけられるかは不明である。しかし、現状では民間の林業活動も森林維持システムの一部を担っていることは確かであり、今後検討を要する課題であろう。

このように現行制度の中で森林維持システムを構成している諸主体は、いずれも財政的な困難に直面している。ただし、これまでに累積されてきた問題の根本は、先に述べた資源の充実を目指した人工林拡大政策に負うところが少なくない。環境保全型林業の構築を主たる政策課題とした場合の森林維持システム構築には、これまでとは異なる財政的支援のあり方が必要となり、森林・林業政策の再編が不可欠である。すでに、省庁間の横のつながりによる政策も実施されつつあり、省庁再編の動向とも関連し、わが国の森林資源のあり方に関する政策は大きな転機にある。

5. おわりに—「流域」が示唆するもの— 研究課題

1) 近年の森林関連政策の動向

ごく最近の林政は、以上述べてきた動向を踏まえた検討を始めつつある。1999年7月の「森林・林業・木材産業検討会報告—森林・林業・木材産業に関する基本的課題」では、従来の林業生産中心の森林資源政策は限界に達しているという認識のもとでの林政のあり方の見直しの必要性を示している。その方向は、「将来にわたり森林の多様な機能を持続的に発揮させるための森林の管理・経営を重視したものに転換」[国民的コンセンサスを得ながら、循環型社会の構築に寄与していく]との観点であるとされる。FAO³²⁾の見通しを紹介しながら、環境規制や途上国の経済発展などの不安定要因への配慮の必要性を挙げつつ、世界規模での木材需給の逼迫の可能性は少ないとする見解を示し、森林所有者については「自己の森林を当然に林業的に利用するものであるとの従来の林政の前提は、大きく変化して」おり、林業生産活動の補助によって森林の適正な整備・管理を図っていくことは困難になっていると明言していることは、従来の林政からの方向転換を端的に示している。

特に、ここでは「森林資源の循環利用の促進」及び「地域の主体的取り組みの促進」を基本的な対応方向の視点とし、森林整備の上での公的セクターの役割に言及しながら、広域的調整を踏まえた市町村の役割を重視している点が注目される。市町村合併や広域連合の動向に関わり、地方自治のあり方が問われる課題となろう。また、「森林・山村対策」、「健全な水循環系に関する関係省庁連絡会議」などの省庁間の連携による政策動向も注目される。国土管理問題としての森林をめぐる対応は、縦割り行政のあり方を変える問題に発展しつつあり、省庁再編の動向とあわせて検討すべき課題である。

しかし、こうした動向の中でも、計画の空間的あり方そのものに存在する課題については触れられていない。公益的機能は近年になって発

揮されてきたわけではなく、従前から存在してきたものである。にも拘わらず、これまで上流の地域社会の生活を犠牲に、その恩恵に便乗することによって下流の都市社会が発展してきたこと、また、その結果として今日の森林をめぐる問題状況に立ち至っていることを顧みた上での将来展望が描かれていない。ここに河川の上—下流を分断してきた都道府県の境界の意味を不問に付し、問題の解決を市町村からの取り組みに依存する中央省庁の消極的な姿勢が垣間見られる。循環型社会を展望する中で、新たに森林維持システムを機能させるためには、既存の行政区画に限定されない、森林維持整備システムのための（ひいては循環型社会の枠組みとして）空間的計画範囲の新たな設定が必要である。例えば、森林維持システムの機能にかかわる利害を共有する地域的枠組みが計画の単位になっていないことが、森林維持システム存続のために必要な資金の円滑な循環を妨げてきたことは、森林整備法人の財政的困難にも表れていたのではなかっただろうか。

この点に即して、再度、整理するならば、次のようになろう。

- ①サブシステムとしての林業システム
- ②サブシステムとしての流域単位の森林整備システム（流域土地利用）
- ③流域を単位とする水利用の整備（水循環システム）
- ④都市—山村地域システム（社会再生産システム）

従来の林政は、①の林業生産によって②～④までが機能すると考えていたかのである。しかし、現在の森林をめぐる優先的な政策課題は、②の森林整備システム構築にあり、①は②の基盤の上で成立するという方向への転換を示しつつある。そのためには基本的に①に依存しない森林整備システムの確立が課題となる。国土管理問題としての森林問題は、この部分に該当する。しかし、②は山村社会の持続を前提としており、そのためには財政的な裏付けも考慮されなければならない。近年、森林をめぐる問題状況とその対応が転換しつつあるのは、③が政策的課題として重視されるようになってい

ことが大きい。③は空間的枠組みとして②と④を結びつけるからである。したがって、空間的枠組みを具体的に措定することが検討される段階になっているといえよう。そのことによって、上一下流間の関係が明確になり、水源税や基金の設立に向けた足がかりになるであろう。

2) 地域の取り組み事例からの展望と研究課題

中央政府に限られた対応に留まっているのは、むしろ地域の自主的な取り組みの中に展望が表れていることによるともいえるかもしれない。ここでは宮崎県と高知県の事例を簡単に紹介しておきたい。

宮崎県の取り組みは、林業生産システムと森林整備システムとの双方に対して展開している点で注目される。林業生産システムとしては、耳川流域計画区が流域管理システムのモデルとして知られており、また、県としては、自治省の山村・森林対策に先駆けて「国土保全奨励制度」を提唱してきたという経緯がある。ただ、ここでもモデルとなっている耳川が県内河川であること、流域森林の大半は民有林(132,003ha)で上流域に国有林(15,070ha)が集中的に分布しているなど資源の所有別構成と配置が比較的単純であること、下流域に都市が存在しないことなどは、この流域の特性として考慮しておくべきであろう。

一方、高知県では、むしろライフスタイル全般から生活のあり方を問う「四万十計画」が提唱されている。豊かな森林資源と清流をシンボルとして、都市とは異なるライフスタイルを提唱する中で河川のあり方、森林の問題を位置づけており興味深い。こうしたこれまでの地域の取り組みの事例を整理することも今後の研究課題である。

その際に、こうした先進的な取り組み事例が周辺からのものであることにも留意しておきたい。というのは、これらの取り組みが都市を市場としてみているか、あるいはまた、現在の都市生活の対局に位置づけられる地域像を提示しているからである。筆者は、むしろ都市に強く規定された地域構造を前提として、共生のあり

方を探ることを課題としたいと考えている。つまり、現在の都市の生活・文化のあり様と切り離して山村・森林を考えるのではなく、関係を持った地域構造のあり方の中に展望を見いだす方向を探りたいのである。

注

- 1) ここでの「地球環境問題」とは、…「地球環境問題複合体」(佐倉統、1992)として捉える必要がある。
- 2) 堺 正紘(1993):「自立的展開力を失った森林経営」、『林業経済』531、p. 7-13。
堺 正紘(1993):「林家の経営マインドと森林資源問題」、『林業経済研究』123、p.21-30。1991年の台風被害地の林家経営動向から被害地及び伐採放棄地の増加について考察している。
- 3) 藤田佳久は、一般にわが国林業が硬直的であるとされるのに対し、高度成長期には価格弾力性が認められることを示し、林家の造林行動に結びつけていたことを示している。藤田佳久(1984):『現代日本の森林木材資源問題』、汐文社 p.154-200。
- 4) 1997年には自給率が19.6%まで低下した。現在のわが国の森林蓄積量は34億8000万 m^3 であり、その内、人工林は18億9000万 m^3 である(1995年)。5年間の間に全体で3億4000万 m^3 、人工林のみでも2億9000万 m^3 増加している。国内の年間木材需要量をおおよそ1億 m^3 とすると、単純に考えれば、蓄積量の増加分のみで約50~60%程度の自給が可能な水準である。
- 5) 赤井英夫(1999):「林業問題の形成過程(2)」、『林業経済』No607、p.19-29。
- 6) 林家の平均保有山林面積は1990年で2.7haである。
- 7) 前掲注4及び藤田佳久(1981):『日本の山村』、地人書房、p.245-247。薪炭林地域としての西南日本、水田化の進行していた東北地域、先進的林業地域としての東海地域、さらに薪炭林地域であった西南日本の内帯と焼畑耕作の存続していた外帯などが例示されている。
- 8) 前掲注7)及び岡橋秀典(1997):『周辺地域の存立構造』、大明堂。戦後の山村経済の変容を市場経済への統合過程とし、都市への従属関係の進展、全国・国際市場経済への統合、地域的分業を内包するものとして捉え、より広域的な空間構造の中での位置づけを図る枠組みを提示している。
- 9) 前掲注3)。
- 10) 藤田佳久(1998):『日本山村の変容と整備論』、地人書房。
- 11) エネルギー政策の転換や都市的活動の拡大も要因であることはいうまでもない。

- 12) 1960年の貿易自由化大綱、1964年のOECD加入などわが国が先進国入りし、貿易の拡大・自由化の展開の加速を背景に木材輸入が拡大した。この間1970年代前半まで、木材自給率が急ピッチで下降していくことは第3図に示したとおりである。
- 13) ほかに「長期見通し」が供給量を諸施策を講じた結果としての望ましい国産材供給量をベースにしていた点、そのための国産材の販路確保、外材輸入の規制など、外材に対する国産材供給を担保する視点を林業基本法が明確にしていなかった点、そもそもわが国の林業生産力の自然的基盤は諸外国に対して優位にあるとみなしていた点などの諸問題が指摘されている。
赤井英夫(1999)：『林業問題の形成過程(1)』、『林業経済』606、p. 9-17。
- 14) 『林業白書』では、1976年版、1979年版に「地域林業」の語がみえる。
- 15) 餅田治之(1993)：『流域管理政策と素材産業』、『林業経済』534、p. 18-24。
- 16) 藤沢秀夫(1993)：『森林計画制度と林業政策』、『林業経済』534、p. 9-17。
- 17) 北尾邦伸(1992)：『森林環境と流域社会』、雄山閣、p. 11-23。
- 18) 泉 英二(1993)：『流域林業の活性化は可能か—愛媛県中予山岳地域での試み—』、『林業経済』、p. 1-7。
- 19) 秋津元輝(1993)：『「水系社会」から「流域社会」へ—いま流域を考えることの社会学的含意について—』、『林業経済』535、p. 1-8。
- 20) 1998年7月12日、第145回通常国会において38年ぶりに改正された農業基本法(食料・農業・農村基本法)では、食料の安定供給と食糧安全保障との関連から自給率目標を定めることとしているが、同時に農業の多面的機能、自然循環機能と結びついた農業発展が企図されている。
- 21) 1995年では、北海道、青森、岩手、栃木、岐阜、三重、奈良、岡山、高知、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島県の15道県が挙げられている。
西野寿章(1998)：『山村地域開発論』、大明堂、p. 199。
- 22) 熱帯諸国など、途上国林業の発展と開発のあり方を念頭において論じられた「森林地域発展論」の一部であるが、該当箇所は広く森林一般に適用し得る理論的枠組みを提示している。ただし、井上は「野生生物の保護」を文化資源としての価値として捉えているが、広義には環境資源としての価値に含まれるものでもであると筆者は理解している。
井上 真(1998)：『森林地域発展論』、『森林・林業・山村問題研究入門』(船越昭治編著)、地球社、p. 28-33。
- 23) 国家の役割を否定しているわけではなく、再生産の単位が地域的な枠組みでなされることを意味している。
- 24) 宇沢弘文・茂木愛一郎(1994)：『社会的共通資本—コモンズと都市—』、東京大学出版会。
- 25) 三井昭治(1997)：『森林管理主体における伝統と近代の地平』、『林業経済研究』44-1、p. 11-18。
- 26) 地方公共団体が、それぞれの地域に必要なとされる国土保全対策を積極的かつ効率的に推進する観点から、農地の整備、景観保全施設の整備、森林の保全整備等必要と認められるハード事業に対して、地域総合整備事業債(特別分)を許可し、その元利償還金について、後年度、財政力に応じた交付税措置を講じる事業。具体的には、就農希望者のための住宅整備、都市交流施設の整備のほか、耕作放棄地、森林を地方公共団体が取得すること及びそうした事業を行う第三セクターへの出資及び助成が挙げられている。例えば、1999年度の例として、岐阜県恵那市の荒廃林地の取得整備事業、三重県宮川村の民有林公有化事業に対して施行されている。総額261.1億円の内、約172億円が林地や耕地の取得・整備に関する事業費である。
- 27) 中川秀一(1995)：『愛知県藤岡町における入会林野の再編成と機能変化』、『人文地理』47-1、p. 46-65。
- 28) 中川秀一(1996)：『林業への新規就労とその対応—岐阜県加子母村森林組合の事例より—』、『経済地理学年報』42-2、p. 1-22。
ここでは都市から山村に移り住んで林業に就業する人々について考察した。その結果、ライフスタイルの変化など新たな労働意識が確認されたものの、その山村への定着性には疑問を呈した。そして、5年後の再調査では1人を除いてはすでに離職していた。しかし、都市からの新規就労に意義がなかったわけではない。この点は別稿で論じたいと考えている。
- 29) 1959~1997年の間に40万 ha 以上の分収造林事業を行ってきた。
- 30) 栗山浩一(1993)：『下流費用負担の現状と問題点—滋賀県林業公社と木曾三川造成公社の事例』、『林業経済』531、p. 22-29。また、古井戸安通(1993)：『流域管理と費用負担』、『林業経済』535、p. 8-15では、19世紀末以降の下流費用負担の事例を挙げつつ、資源配分の効率性、所得分配上の公正の二点を考慮した下流費用負担の検討が必要があるとする。
- 31) 三井昭二(1997)：『造林公社の現状と課題—滋賀県の事例を中心に—』、『林業経済』585、p. 1-6。
- 32) FAOは国際連合食糧農業機関(Food and Agriculture Organization of the United Nations)の略。1945年に設立された国連最大の専門機関であり、農業、林業、水産業および農村開発のための指導機関である。また、FAOは政府間組織であり、現在175の加盟国にEC(加盟機関)を加えて構成されている。