

# 国民と森林

〈提言集・1985年～1997年〉



国民森林会議創立15周年記念

## 山狭清晨

東山魁夷

(国民森林会議顧問)

表紙  
の  
言  
葉

雨が止んで青く澄んだ嶺々が姿を見せる。

谷間から白い雲が

ためらいながら昇ってくる。

思いがけない高さに遠い山の眺望。

心が表れるような初夏の景である。

# 提 言 集

一九八五年～一九九七年

## 序 文

第二次大戦後、日本経済が急成長し、日本人の生活が急速に豊かになり、その一環として、明治以来日本社会の貧しさを背負わされてきた農村も、農地開放とその後の農業保護政策のお陰もあって、繁栄の恩恵に浴すようになった。その中で取り残されたのは、山村であり、林業であった。都市・農村はもちろん周囲を山林に取りかこまれた山村においてさえ、家を新築しようとすれば、外国から輸入された外材を使うのが、当たり前のことになっていった。農業と違って保護政策の欠如した日本林業は、価格の点で外材と競争できなくなっていたのである。山林は荒れ放題となり、日本の美しい自然はここから崩壊しようとしていた。この状態を憂えて、一九八二年に国民森林会議が創設されたのである。その設立趣意書にはこう記されている。

「日本の風景の象徴である松林が枯れつづけています。森林を伐りすぎたため、水資源の不安が強まっています。

日本の森林は、いま病んでいます。このままではわが国の文化を育んできた森林・山村はさらに荒廃し、その未来はまことに暗いといわねばなりません。

森林をめぐる諸問題の解決は、決して林業関係者だけにゆだねておくべきではありません。美しい国土と緑を子孫に残すために、日本の森林はどうあるべきか、いまこそ国民的合意を高める必要があります。」

この「趣意書」からも判るように、国民森林会議は決して林業の専門家、あるいは関係者を中心に組織されたものではなく、正に上記のような問題に大きな関心を持つ「国民」の組織であったし、今日もそうである。そこで「趣意書」はその活動についてこう記したのである。

「私たちは、以上のような国民的立場から、将来の森林や林業、山村のあり方を方向づけ、提言としてまとめ、その実現を期したいと思えます。」

この課題に答えるべく討議を重ね国際森林年の一九八五年に「森林が人間を育てる―教育森林の創設を提言する」を発表し、各方

面に問題を提起した。それ以後毎年のように「提言」を発表し、世論に、当事者に訴えてきたことは本「提言集」に見られる通りである。

創立十五周年に当り、これまでの「提言」を取りまとめ、改めて危機にある日本の、更には世界の森林問題を、また森林に結びつく河川問題などを考え直す契機となれば幸いであると考ええる。

一九九七年六月

国民森林会議顧問  
東京大学名誉教授  
日本学士院会員

隅谷三喜男

目次

序文 …… 隅谷三喜男

〈提言〉

第一	森林が人間を育てる（一九八五年三月）	1
第二	国民のための国有林を（一九八六年四月）	5
第三	森林の中に明日がある（一九八六年四月）	14
第四	都市に森と緑を！（一九八七年四月）	17
第五	森林相続税の適正化を求める（一九八八年四月）	24
第六	「国民森林基金」の設置を（一九八九年四月）	31
第七	国民のための国有林再建を（一九九〇年四月）	36
第八	森林の充実のために（一九九二年四月）	44
第九	新たな『河川哲学』の確立をめざして（一九九五年三月）	70
第一〇	山村対策の転換をめざして（一九九六年三月）	95
第一一	再度・国民のための国有林再建を（一九九七年三月）	106
第一二	自然活用型総合産業の創造をめざして（一九九七年三月）	117
第一三	新たな山村社会像をつくりだすために（一九九七年四月）	128
あとがき	…… 大内 力	139

# 第一 森林が人間を育てる

## 「教育森林」の創設を提言する

わが国の文化を育んできた森林の荒廃を憂えて、私たちは美しい国土と森林を子孫に残すため、国民的合意を高める運動を提唱し、四年にわたる活動を通じて、多くの討議を重ねてきました。

森林は、ただ樹木が集団で生育しているだけではありません。森林は気候をやらげ、鳥獣やこん虫などを育み、水をたくわえ、大気を浄化し、豊かな土壌をつくって、人間の生活にも、心にも幾多の恵みを与えてくれます。それは自然界の営みを総合した場として、人間が生きていくうえで欠かせないものであるからこそ、森林を守ることが重要な課題となっているのです。

森林を守るといふ時には、人間もまた自然界の一員であることを、あらためて思いおこす必要があります。私たちが自然の外にいて、森林を利用するだけでは、自然は受けつけてくれません。自然界の一員として、自然の中での生き方を、国民一人ひとりが、会得し、実践することによって、森林ははじめて守られ、自然の生命力をよみがえらせるのです。

この意味で、国民の多くが幼い時から森林の大切さを知り、また森林に親しむ生活を経験することは、日本の森林を守り、のちの世代にまで、われわれの遺産としてを残していくためにも、欠くことのできない課題です。

しかし、それだけではありません。いま、いろいろな角度から教育の危機が叫ばれています。機械文明の中で自然とのふれあいをなくした生活、規格化され、断片的な知識の詰めこみに傾いた学校教育などが人間性をゆがめていると、多くの識者が指摘しています。

この教育の現状を改め、子どもたちを人間性豊かに育てるための教育らしい教育を実現することは、いまの社会にとって最大の課題の一つですが、それはむろん広範な社会問題にかかわることであって、一つの手段で万事が解決するという話ではありません。

しかし、われわれは今日、子どもは先生や大人に教えられて育つだけでなく、環境に教えられて育つものであることを強調しなければならぬのです。自然から断ち切られ、子どもたちが隅から隅まで人工的に管理されるいまの教育環境の中からは、主体性、創造性豊かな人間は育ちようがないからです。とくに、子どもたちの豊かな人間性をもった人格の形成に直接責任を負う先生や父母に對しては、受験中心の教育から人間性に根ざした教育に切りかえることの重要性を訴えずにはいられません。

このような教育の場として、森林は最も適した自然の学校であります。それは自然界の営みの総合された場であるだけに、子どもたちに豊富な自然についての経験的知識を与えるだけでなく、その情操を豊かに育てる役割をも果たすでしょう。ところが、いまの学校教育では、国土保全に重要な役割を果たしている林業についての教育はほとんど無視されており、いわんや総合的人間教育の観点からの森林教育はまったくみられません。この際考えねばならないのは、自然が失われてしまった大都市にこそ、できる限り森林をつくり、それを教育の場ともすることです。しかし残念ながら、今の現実からいえば、それだけに期待しているわけにはいきません。

そこで私たちは、政府、教育界はじめ広く国民に、次のように提言し、その実現方を推進することを訴えます。国民の多くが、この重要性について認識を深め、この運動の輪を限りなく広げていくことに協力されることを、切望いたします。

### 〔提言〕

豊かな森林を育て、人間性に富んだ教育を実現するために、全国各地の森林を活用して「教育森林」を創設し、それを子どもたちが自然の中での生活実践を通じて、人間形成の森林を大切にすることを養う総合教育の場とすることを提言する。

### 〔内容〕

#### 一、教育森林の要件

1、教育森林は、教室で学べない自然と人間の総合的な関係を学ぶ場である。そのためには特別の施設を設けたり、樹を植えかえるなど、とくに手を加える必要はなく、ごく普通の森林を対象に、数ヘクタール以上の広がりをもつ地域を指定すれば足りる。

た。とくに手に入る力なき必要なく、こゝ最近の森林を文身に、養へんこと、ノレ」の工夫をせよ。其を指して、おのれに、  
2、そこでは単なる見学やレクリエーションではなく、森林におけるさまざまな実践を、教室での教育と一体化しつつ総合教育の実  
をあげることが眼目となる。したがって、毎年一定期間森林中に、もしくは地元の山村に宿泊しながら自然の営みやその中の生  
活を体得することが必要である。

3、右の一定期間としては、生きている自然から十分学ぶために、子どもの年齢など教育条件に応じて五泊六日くらいまでの生活を  
年数回、できれば年間一カ月くらいの体験を積むことが望ましいが、実際にはより短期から始めて漸進的にそれに近づく工夫が必  
要であろう。

4、このため国有林（大学の演習林も含む）、公有林を利用できるようにするとともに、現在未利用のままに荒れるにまかされてい  
る里山をも、身近かな教育の場とする立場からとらえなおし、あらゆるタイプの森林を活用することが必要である。

5、従って生産森林や国土保全森林と別に教育森林専用とする必要はない。むしろそれぞれの森林の目的に従って運用管理しながら、  
それを教育森林としても用い、子どもたちにも生産や環境保全などに参加させることが望ましい。

6、教育森林は学校の所在地と地理的になるべく近いところが望ましいので、教育人口の分布に応じた数と面積を各地域ごとに設け、  
活用の便をはかる必要がある。

7、教育森林の選定にあたっては各地の実情をふまえて、教育委員会や森林行政の担当機関、森林所有者が協議して決めることにな  
ろう。

8、選定と運用にあたっては、森林行政と教育行政の連携が不可欠であり、十分な合意と調整を図るとともに、必要に応じて法的裏  
付け、財政措置も講じられなければならない。

## 二、教育森林の運用

1、教育森林の活用にあたっては、子どもの肉体的、精神的発達段階に応じた体験学習カリキュラムを設ける必要があるが、画一化  
はかえって目的を阻害することに留意して、現場の教師が中心となって、できるかぎり子どもの創意工夫を生かしつつ各地域に応  
じた自由な編成を工夫すべきである。

- 2、教育は教師だけが責任を負わされるものではない。営林署職員、林業家、山村住民らの協力をえて、校外のボランティア活動による教育を取り入れ、高年齢者の知識、技能を活かす必要がある。それは同時に、山村地域の生活に活力をもたらすことにもなる。
- 3、森林教育のためには、教育の全体系を現在の教科別、分析的教育方式から、人間教育の観点に立った総合的な教育方式へ編成しなおす必要がある。したがって教育森林は現役の教師や教師を志す学生のためにも活用されるべきである。さらに今後は、全国の大学の教員養成課程には、教育演習林を設け、学生に森林教育の方法を教授する工夫がなされるべきである。また、親子の共同参加の機会も設け、父母の理解を深めることも大切である。
- 4、子ども安全確保の措置を講ずるのはもちろんだが、万一の傷害に備えるための共済制度の整備が必要である。
- 5、教育森林地域には、生活に必要な最低限の宿泊施設を設けるに止め、付近住民の理解と協力を求め、里親、あるいはホームステイ制度を導入したり、野外宿泊の実施を重視したり、さまざまの工夫をとり入れることが望まれる。

一九八五年三月三十日

## 第二 国民のための国有林を

### —— 地域に根ざした公益性の追求を提言する ——

今、地球規模で急激に進みつつある森林の消滅、荒廃に対して世界の人々の危機感はますます深まるばかりです。昨一九八五年が「国際森林年」とされたのも、その現われであります。

森林の荒廃はわが国においても例外ではなく、私有林、国有林を問わず、緑の危機は急速に深刻化しています。今にして適切な手を打たなければ、われわれは子孫に対して、この貴重な財産を伝えることができなくなるに違いありません。

森林の復興、緑の活力の回復はすべての森林にかかわる問題ですが、とくに国有林の制度・運営を抜本的に改革し、その活性化を図るとともに、これを真に国民の財産たらしめることは、何よりも急を要することです。いうまでもなく国有林野は、わが国の林野の三〇%余を占め、多くの山村において最大の林業経営体となっています。それは林業生産や地元山村経済にとって、きわめて重要な役割を担っているだけでなく、その六〇%が保安林、自然公園などであることからもうかがえるように、治山・治水その他の環境保全のうえでも重要な責務を負っています。そのうえ、長い伝統をもつ国有林野の経営には、技術・研究・施設・人材等の巨大な蓄積があります。したがって、まず国有林の活力を高め、それを国民のために真に役立つように運用する方策を確立しなければ、わが国の森林を救い、林業を復興し、かつ過疎化のいちじるしい山村の経済を立て直すことは不可能です。

国有林は本来国民の共有の財産であり、国民の福祉のために、国民の意志と参加のもとに保育され利用されるべきものです。しかし、明治この方それは「お上」の財産とされ、地元民までを含む国民を排除したうえで政府がほしいままに管理し運営して来ましたが、そのことは第二次大戦後になっても本質的には変わっていませんし、今、国有林の危機がきわめて深刻になっているもとでも、政府は国有林野事業特別会計の赤字解消を優先させることに汲々とし、かえって国有林の破壊を強めております。

われわれが国有林を国民に開放し、それを真に国民の財産とすること、そのもとで国民の総意と総力とを結集して国有林の活力の回復を図るべきことを提言するのも、こういう観点に立ってのことであります。

### 〔提言〕

#### 一、基本的方向

森林は、木材を生産するだけでなく、水資源のかん養、国土の保全、大気浄化など、多くの公益的機能をもっている。さらに近年は、保健休養、教育の場としても重視されるようになった。学術・文化の面で価値の高い自然の保全、種の保存などのためにも、森林の保護の必要が強調されるようになってきている。

しかし、戦後のわが国の林業は、木材生産を急ぐあまり、天然林を伐採し、スギ、ヒノキなどを植える拡大造林を積極的に進める反面、森林の公益的、社会的機能への配慮を欠いてきたことは否めない。とくに奥山をかかえる国有林で、ブナなどの大面積皆伐が強行されたりしたことなどは、自然保護の面できびしい批判を浴びることになった。

今後の国有林は、かけがえのない国民共有の財産として、木材の生産と同時に、国民の多様な期待に応えるために公益的、社会的機能を重視した開かれた経営・管理が行われなければならない。木材生産と自然環境の保全・形成を両立させることが求められているのである。

国有林野事業はまた、さまざまな活動を通じて、地域経済の発展の大きな役割を果たさなければならない。昭和の初めの経済恐慌時に国有林は山村の救済、立て直しに大いに寄与した歴史をもっている。ところがいま、森林・林業の担い手である山村が、林業の長期不況と住民の高齢化、過疎化によって、深刻な危機に直面しているにもかかわらず、一方では「国有林離れ」が指摘されるにいたっているのは、まことに残念というしかない。

多くの山村で、国有林野事業は最大の林業経営体であり、技術・施設・人材等の巨大蓄積をもっている。その力を地域社会のために役立てるのは、国有林に課せられた責務であるといえよう。しかし従来の国有林は、国により専一的に管理され、地域社会から孤立した閉鎖的性格をもちつづけてきた。それは林野庁、営林局、営林署など管理機構の幹部にみられる傾向であったが、末端

ら孤立した閉鎖的性格をもちつづけてきた。それは林野庁、営林局、営林署など管理機構の幹部にみられる傾向であったが、末端の労働者にいたるまでが、そういう意識に染まり、地域社会との協力・連帯に無関心であったことは否めない。「臨調」的合理化がすすむなかで、国有林労働者までが意欲を失い活力を低めているのも、こういう孤立性の帰結であったといえよう。

このような観点に立って、今後の国有林は、地元の地域社会および民有林（公有林と私有林。以下同じ）との一体化を強め、山村住民および一般国民の強い支持が得られる経営体に脱皮し、地域社会の発展に積極的に取りくまなければならない。

これを要するに、国有林については、国の財産（官有）であるよりも、国民共有の財産であるとの強い認識のもとに、森林資源の充実と林業の振興につとめ国民のために開かれた経営・管理の方式が確立されなければならない。森林に対する国民のさまざまな期待に応えられるような活力ある国有林たらしめるために、国有林野事業の抜本的な改革が必要なのである。

## 二、解決されるべき問題

### 1、国有林野事業の分権化と地域林業への協同体制の確立

わが国の森林資源の充実・整備・林業の再建をはかるうえで、地域林業の振興はきわめて重要な課題であるが、国有林が地域林業の一翼を担う経営体として参加し、そのもてる力を活用すれば、大きな役割を果たしうることになる。それには、国有林を含めた林業関係者や住民の代表などを中心に地域協議の場（注・山村チームの提案の「森林会議」がその場になることもありうる。）を設けて、民有林と一体化した地域林業の協同体制を確立することが不可欠である。また、ここでは林業以外の国有林野の利用の仕方についても十分な意志統一がおこなわれる必要がある。

この地域協議を十分に機能させるためには、国有林野事業は権限をできる限り営林署の段階まで委譲するとともに、「地域施業計画」が地域林業と有機的関係を保持できるように、計画作成者や計画作成の単位区域などについて再検討しなければならない。また、地域協議のメンバーは、地域の実情に精通するとともに、人間的信頼関係を保つことが欠かせない要件となる。そのためには、従来の中央主導型の人事行政を改め、営林署幹部はできるだけその地域出身者を任用し、さらに地域内の林業行政担当者との交流をはかるとともに、任期は少なくとも四〜五年とする必要がある。

## 2、民有林への積極的協力と低利用林地の有効活用

山村住民の過疎化、高齢化にもなって、とくに私有林における労働力は、絶対数の不足に加えて質の低下がいちじるしく、適切な森林の管理をさまたげている。なかにはまったく手入れをしないまま放置されている荒廃林もかなり見受けられるようになった。

民有林において労働力のあるところでは国有林作業への参入を考えることも重要であるが、他方、国有林が長年にわたって蓄積してきた技術および組織、人材を国有林の経営・管理だけにとどめておくのではなく、民有林活動の手薄なところに活用し、地域林業の活性化をはかることはきわめて重要であり、国有林はその実現のための具体策を早急に検討しなければならない。

その場合、国有林は林業および木材産業関係の優れた技術を積極的に民有林に普及することに努力するのはもちろん、国有林が保有する生産・研究施設や労働力などについても随時、民有林が利用できるように配慮し、民有林の技術水準の向上および的確な施業に貢献する方策がたてられなければならない。

また、私有林のなかの低利用林や荒廃林は、病虫害や災害の発生源となりがちで、地域林業振興の面からも、森林のもつ公益的機能発揮の面からも、阻害要因となるものである。

これに対しては、まずその所有者に整備を促すことが必要であるが、それが実行されない場合には、その林地または国有林が責任をもって実施し、また地域の実情、所有者の意向、森林の立木条件などを勘案し、場合によっては、その林地を国（一般会計）が取得したうえ、一般の国有林と一体的に運営・管理することが必要とされよう。

## 3、森林の総合利用の促進

わが国経済・社会の成熟化にもなって森林の公益的・社会的機能への国民的関心が近年、いちじるしく高まっている。また、木材生産の面でも、木造住宅の構造物としてのスギ、ヒノキなど針葉樹の需要が頭打ちになる反面、家具、内装用などに広葉樹の需要がふえ、従来の針葉樹偏重の一斉造林方式に反省が生まれている。

このような新しい要請に対応するためには、従来の森林整備の方針を転換することが必要である。すなわち、自然環境の保全を重視し、国民のさまざまな期待に応えうる森づくりを進めなければならない。

重視し、国民のさまざまな期待に応えうる森づくりを進めなければならない。

森林の自然環境のなかでの野外活動、レクリエーション、山菜やキノコ採り、さらには青少年を対象とした自然教育など、いわゆる森林の総合的利用への需要は今後ますます高まるであろうが、この面でも国有林の役割はきわめて大きく、保健休養林、教育森林などの整備、充実を優先的にはかることが重要である。

その際、都市住民の森林に対する理解を深めるうえからも、自然観察の指導やコース案内などのためのレンジャーとして林野庁職員も参加すべきである。また、森林内での狩猟や山菜、キノコ採りなどの「遊び」に対しては、自然破壊を避ける措置を十分に講じたうえで、適当な利用料をとって、積極的に便宜をはかるべきである。

さらに、保健休養林や教育森林については、第三セクター方式による民間活力の導入もひとつの方法であり、そのための国有林への利用権設定などの条件整備も必要である。

林業生産の面では、針葉樹の一斉造林方式を改め、複層林の造成、きめこまかな天然林施業の推進および有用広葉樹林の積極的造成などが実行されなければならない。

#### 4、農業的利用への協力

国有林がその使命を十分に果たすためには、それがよって立つ山村地域の社会経済の発展が不可欠であり、地域社会の振興に対して国有林は大きな責務を負っている。

山村住民の多くは、零細規模の農業を兼ねているが、その経営を安定、充実させるためには、林業と同時に林地を利用した果樹やシイタケなどの栽培、林間放牧による畜産など、農林複合経営を進展させることが望ましい。こういう農林家の経営規模拡大のためには、林野の農業的利用について、国有林が的確に協力することが必要である。

#### 5、財政の仕組みを改革

くり返し述べてきたように、国有林は単に木材の生産にとどまらず、国民共有の財産として公益的・社会的機能を十分に発揮できる森林資源として整備されなければならないように、地域経済の発展に寄与する大きな責務を負っている。

したがって国有林野事業特別会計はその目的の達成にふさわしい形をもって組み立てられなければならないが、現行のように国有林野事業が文字どおり「企業的に運営」され、毎年度の収支がつぐなうことを求めることに主眼をおく制度は、もともと根本的な誤

りを犯しているといわざるをえない。いわんや、今政府が臨調路線にしたがって追求している「国有林改革」のように、特別会計の赤字解消のみを優先させ、かえって国有林の荒廃を深めるというのは完全に本末転倒といふべきである。

現在の国有林経営には改善を要する面も多く、事業の効率化につとめなければならないことはいうまでもないが、国民のための国有林の適正な管理・運営のあり方をなおざりにしたまま、独立採算という会計原則のみを優先させるのでは、何のための国有林かということになるであろう。

現行の財政の仕組みを国民のための国有林にふさわしい形のものに抜本的に改革するためには、何よりもまず国有林経営の目的を明確にすることが必要である（現在はこの目的さえ法律上明示されていないで、ただ、行政の便宜でいろいろなことが謳われるだけである）。そのうえで、国有林野事業について、右にみてきたようなあらゆる機能を十分に果たしうるような長期の施業計画を策定する、そしてその範囲で無理なく得られる収益を超える費用としては、それは国民福祉のための公共的費用として国（一般会計）が負担するという原則を確立すべきである。

国有林の財政改革は、わが国の森林を守り育て、美しい国土を子孫に引き継ぐ国家百年の計として、高い政治的決断を求められていることを強調したい。

## 〔提言の根拠 —— 国有林の現状と課題〕

### 一、従来の国有林の功罪

明治から昭和四〇年代にいたるまで、国有林はそれなりにその使命を果たしてきた。たしかに戦争中から戦後の高成長にいたる間に、大面積皆伐を中心とする過伐が強行されたために、国土の荒廃を進め、水害や土砂崩壊を激化させたこともあったが、概していえば国有林は植樹、管理、保有、計画的施業などの点で比較的良好な運営をおこなってきたといつてよく、治山・治水・環境保全の点でも、木材の安定的供給の点でも、その使命を一応は果たしてきたと評価することができよう。とくに震災、戦災その他の非常事態にさいし国有林の復興資材の供給が大きな役割を果たしたことは忘れられない。また、この間に蓄積された技術、経営方式などが民有林経営の発達に及ぼした影響や、国有林の生産物の払い下げが地元の経済に与えた利益なども見逃すことのできな

方式などが民有林経営の発達に及ぼした影響や、国有林の生産物の払い下げが地元の経済に与えた利益なども見逃すことのできない効果であった。

こういう国有林の「功」は十分に評価するとしても、他方、それが「国」の財産として運用され「国民」の財産とはなっていない。——というより、むしろ「民」を排除し、国有林を「立入禁止」にすることによって、それを維持しようとしてきた「罪」は、それとして十分反省されなければならない点である。もちろん「民」を被治者として位置づけ、「官」の専制的支配を当然のこととしていた明治憲法体制のもとでは、国有林がお上のものであり、下々はそれから排除されるというのも、自然の成りゆきであったかもしれない。しかし戦後の新憲法体制のもとにおいても、国有林が依然として「国」の専一的支配に属するものとされ、「民」が、そして地元民までが疎外されてきたということは、考えてみればきわめて異常な事態であったといっている。国民の大部分が国有林について無関心になり、地元民がそれをむしろ対抗物として意識するようになったというのも、その「倒錯」によるものだったのである。

## 二、最近における国有林の状況

しかしオイル・ショック以後の長期不況と開放体制の進展のなかで、わが国の森林は急速に活力を失い、荒廃を深めるようになった。

民有林の場合には、この荒廃は主として木材価格の長期低迷と山村の過疎化、住民の高齢化の進展によって、間伐をはじめ保育・管理が粗放化され、一部では施業放棄にまでいたっていることに由来するが、都市周辺では相変らず乱開発が進められていることがそれに拍車をかけている。

一方、国有林においては、何よりも、国有林野事業特別会計の赤字の拡大と、これに伴って臨調路線に見られる財政再建を最優先させる政策の強行にその原因がある。その線に沿って、国有林野事業においては人べらしと手抜き施業が推し進められているばかりでなく、奥山の天然林の乱伐、国有林の無計画な売却などが広範に追求されるにいたっているからである。



度成長期に過伐を強行したために資源の涸渇に陥ったこと、利益金を林政協力の名目で一般会計に放出したこと、経済性の低い私有保安林を大量に買入れたことおよび資金不足分を財投会計等の比較的高利の資金の借入れによって補填してきたなどの結果として累積債務が一兆円をはるかに越し、元利支払が歳出の二五%、(事業収支の四五%)にも達していること等、いわば過去の「失政」のツケがまわっているためといわざるをえない。

国有林に国民が求めるのは、木材の安定的供給だけではなく、とくに今日では公益的機能の万全な遂行と地元経済への十分な寄与である。国有林野の財政はそのことを前提としてこのような目的にふさわしい施業計画の遂行を優先させ、その範囲での合理的な事業収入に対し不足する分は国民福祉のための公的負担として一般会計から補填するという原則を立てるべきである。

現行のように会計の赤字の解消のみに固執し、人べらし・土地売却・手抜き施業そして乱伐でこれに対処しようとするのは本末転倒というしかない。それでは国有林の荒廃を一層すすめ、国民にとってかけがえのない資産を台なしにし、しかも財政破綻は解決しえないということに終るのは目にみえているといつてよい。

一九八六年四月

国民森林会議

### 第三 森林の中に明日がある

#### ——地域の森林会議を明日の山村活性化のキーワードとして——

日本は世界に例をみない豊かな自然に包まれてきた。亜熱帯気候の沖縄から流水の漂う北海道へと連なる日本列島には国土の七割を占める多種多様な森林地帯が生まれ、古来日本の文化は木の文化と密接な関係を保ちながら形成されてきた。

森林は生きている資源である。木々が成長し動物たちの暮らす森林には、木材の生産にとどまらない豊富な価値が眠り、日々はぐくまれている。そしてこの生きている資源としての森林に働きかけ、そこに仕事をつくりだしながら人間たちが暮らしてきた村、それが山村であった。

だが、現在日本の山村は危機に類している。過疎化という現象が何よりもそのことを象徴的にあらわしているが、それにつれて深刻な森林の荒廃も各地でみられるようになってきた。この事態がこれからも進んでいくなら、それは日本列島の背骨が崩れ去っていくことでもあり、生きている資源を活用しながら生きる人間の暮らしが、この社会から消え去っていくことでもある。

いうまでもなく戦後の日本の都市の経済や文化は、石油や石炭、鉱石など——化石としての資源に依存しながら発達してきた。そのため都市の経済は、この化石としての資源をいかに効率よく加工するかを基本にして発達してきた。だがその結果生まれた経済効率優先の社会は、今日では新しい様々な矛盾を生み出すに至っている。

一方これまでの山村に対する諸政策は、山村の衰退に歯止めをかけることができなかった。そればかりか山村の崩壊はなお一層深刻化してきている。

現在の山村の危機の底には二つの要素が存在している。ひとつは豊富な資源が眠り育つ森林の価値を、戦後の日本社会が正当に評価しなかったことである。それが森林の総合的、有機的な活用を妨げてきた。第二は山村の危機の深まりのなかで、山村住民の多く

働かなかったことである。それが森林の総合的、有機的な活用を妨げてきた。第二は山村の危機の深まりのなかで、山村住民の多くが森林とともに生きる気力を喪失してしまったことである。それは現在の行政依存型の山村体質と、森林から村人が遠ざかっていくという状況をつくりだした。

いま山村の再建に必要なことは、生きていく資源としての森林と人間の暮らしが共生できるよう新しい山村社会の創造であり、それをとおして日本のなかに都市と山村が共存し、手を結び合えるような重層的、多元的な社会をつくりだしていくことである。

それは山村住民自身が生きていく資源としての森林を活用しながら自らの手で新しい仕事と山村をつくっていくこととする意欲と気概を回復するところからしかはじまらない。と同時に都市市民は山村を単に自然の残っている場所としてみるだけでなく、山村住民の仕事や暮らしとの連帯を、行政は山村の管理から山村住民の自主性への支援をという、山村住民、都市市民、行政すべての面での発想の切り換えが、これから新しい山村をつくりだしていく上で必要である。

私たちは以上のように、森林と山村活性化の視点にたつて、山村住民が自主的に新しい山村をつくりだすシステムの第一歩として、山村住民を中心に、それぞれの地域で森林にかかわるすべての活動を自主的に計画、調整する、地域の「森林会議」を設けることを提唱する。

その骨格は次のようなものである。

(一) 山村はその地域全体の森林と密接な関係を取り結んでいる。したがって「森林会議」は国有林、不在村者を含む各種の森林所有者が個別におこなっている森林活動とその計画の情報を持ち寄り、地域の森林全体が有機的に機能するように、地域の連帯にもとづいて自主的に話し合っていく場とする。

(二) 森林の各事業主と林業労働にたずさわっている人々、山村住民の知恵の結び合う場が「森林会議」である。したがって「森林会議」は行政機関や議決期間ではなく、おのおのが相互に信頼を高めながら協力関係を生みだせるような、地域の実情にあった形態と機能を持つものとする。

(三) 地域の森林全体の有機的な活用をはかりながら、山村地域の活性化を促進する中心的な役割を果たすことを「森林会議」は目的としている。したがって「森林会議」は地域住民、森林の経営や労働で生活する人々を中心としながらも、森林組合、農業関係団体をはじめ各種森林所有者も参加して、信頼し合い、協調し合い、地域的な連帯をつくっていくような構成員の組織を考えてい

く。とともに、会議の内容はすべての地域の人々や参加団体に公開し、山村住民が支え、参加する「森林会議」とならなければならない。

- (四) 森林のなかには多くの価値が眠っている。したがって「森林会議」は木材の生産、流通に関することだけでなく、森林およびそこに棲む生物や水の保全、渓谷の景観と機能を守りかつ活用する方法、農林生産物の供給や保養、観光までを、すなわち地域の自然に対する人間のかかわりについて、幅広く話し合い、そこから多様な山村の仕事の自主的につくりだしていけるように心掛ける。
- (五) 「森林会議」は町村ごとに設けることがまず想定されるものの、実情によって集落ごとの会議から積み重ねてゆくことも、また周辺山域や流域を一体にした、数町村単位でつくることも考えられる。またそれらが連合して、さらに広い地域の「森林会議」へと発展させることも可能である。

一九八六月四月

国民森林会議

## 第四 都市に森と緑を！

—— 二一世紀をめざすその再生 ——

近年、森林の破壊・衰退が急激に進み緑の危機が全国的に深刻な問題になっているが、とくに都市とその周辺における破壊は止まるところを知らず都市と森林は疎遠になるばかりである。都会に住む私たちの身の回りからは木が姿を消し、代りに鉄とコンクリートとプラスチックがわがもの顔でのさばるようになったばかりか、大都市への人口集中によって身近かなところに森林はほとんど見られなくなっている。森林どころか、都市における緑の指標とされる都市公園でさえ、わが国のそれは国際的に見てきわめて貧弱な状況であるのに、なかなか改善されそうにもない。なぜこのように私たち都市住民と森林は疎遠になるのであるのか。

その第一の原因は開発志向の政策のみが先行して、効率的都市空間を形成することが至上命令とされてきたことにある。私たち自身もそれを当然のことのように受け止め、あまり気にもしないばかりか、みずからそれに加担しさえしてきた。ヨーロッパの各都市にはウィーンの森やブローニュの森のように広い都市森林が配置されている。第二次大戦中の窮乏時代にも市民たちはそれを維持し、戦後、指導者たちはこれにこたえて国土復興の第一に森林の復元をと訴えたのだが、わが国にはそのような住民自身の努力も政策の追求もなかった。中でも政治の責任は大きい。戦時中は国防のために、戦後は産業復興や用地確保のために都市内の樹木を切り倒し、あるいは緑と共生する川を埋めてきたが、今なお都市開発のために無神経に森林や緑がつぶされつづけている。こうしていつたるところに都市砂漠が現われたのであり、とくに東京、大阪などの大都市は索漠たるコンクリート・ジャングルに化してしまった。私たちはこれでいいのだろうかと深く憂えざるをえない。

私たちは今こそ都市に豊かな緑を確保し、とくに都市とその周辺に森林を増やしいくことを訴えなければならない。人間の暮らしはもともと緑と水のあるところから始まった。森林は人間的な暮らしの手段を与えたばかりか、環境を保持し生活にうるおいを与え

る上でも不可欠のものであった。今、私たちの生活環境から森と緑が失われた結果、都市の大気や水は汚れる一方だし、精神的なう  
るおいてもなくなってきた。そして緑を求めて郊外へ出かけても、そこにさえ豊かな森林は大部分失われている。その結果、直接  
には計量は出来ないにしても、都市住民の精神的疲労はたまるばかりだし、心のゆとりが失われ生活の内実はいよいよ貧しくなっ  
ている。生活環境の改善と人間性の回復のために、私たちは都市に豊かな森と緑と水を必要とするのである。

都市において、かつてのような豊かな森と緑が享受できれば遠方へ出かけることが不可能な病弱者や老人の生活もはるかに安ら  
かなものになるであろう。また、二年前私たちが「教育森林」について提案したように、子供たちの豊かな情操教育のために森林は欠  
くことのできないものである。都市のなかに十分な緑があり、子供たちが日常的に自然に接しうれば、その生活は一層豊かなもの  
なるであろう。

今でも都市にわずかに緑が残っているところもある。しかし、政治は新しい緑を増やすことはある程度試みても、現に残された緑  
の保全については関心を示していないように見受けられる。都市に現にある緑としては社寺林、公園、緑地、街路樹、河川敷、生垣、  
花壇といった身近なものから近郊林、屋敷林、防風林、水源林、あるいは農用地といった都市周辺で都市を支えているものまで各種  
のものが存在する。だが、現在、政策的に進められている緑を増やす試みは、そのうち公園あるいは街路樹などに限定されており、  
ほかの緑とくに森林の保全はまったく顧みられないのみか、逆にそれを減らすような方策がとられている。これでは新しい緑がわず  
かばかり増える間に、それに倍する多くの緑が私たちの身の回りから姿を消すことになりかねない。このような状況がいつまで続い  
ていはずはない。

私たちは都市の緑を、私たちの福祉を構成する重要な要素として捉え、これを出来るだけ豊かなものにして新しい世紀に引き継ぐ  
ことが責務であると考え。そのような観点から私たちは声を大にして「都市に森と緑を！」と訴え、そのために具体的な対策を以  
下のように提言するものである。

## 提言一 既存の緑の保全と回復のために

私たちはまず現にある緑をこれ以上つぶしてはならないと考える。そのための方策にはいろいろあるが、第一にのぞみたいのは機

私たちはまず現にある緑をこれ以上つぶしてはならないと考える。そのための方策にはいろいろあるが、第一にのぞみたいのは機能本位、能率本位の開発、都市と鉄とコンクリートとプラスチックでかためるやり方を改めることである。今後の都市政策の重点は現にある緑の空間をいかに保全し、回復するかに重点を置くものでなければならない。その具体的方策として次の三点を提案する。

(1) 開発規制―都市計画・地域計画の強化

都市における緑空間を食いつぶすことになる市街化調整区域の市街化区域への線引き変更は行わない。それとともに、都市内における開発計画をきびしく規制し、計画許可のさいに緑空間の保全について厳密な条件を付す等緑空間中心の土地利用計画を進めなければならない。また、地域計画もそうした都市計画の基本的方針に従って策定されるべきである。

(2) 免税、補助金の交付等の助成、相続税の減免

今、都市から年々緑が姿を消していくについては、その所有者が持ちこたえられなくなっているためであることが多い。そこで緑地がむざむざと開発業者の手に渡るのを防ぐためには、緑地についての固定資産税、都市計画税の減免のほか、最大の問題となっている相続税について農地の場合に準ずる猶予制度を創設する等の措置が必要である。また緑を保全し、これを増やそうとする所有者に対しては積極的に補助金を交付するなどの助成方策を講じるべきである。

(3) ナショナル・トラストと緑の区市町村有化の促進

緑の保全と回復のためには、都市住民運動が不可欠であるが、それをただ精神的な啓発運動に終らせないで、住民の拠金による破壊に瀕した緑の空間の買収等、ナショナル・トラストの手法などを採り入れた緑保全の具体的行動に発展させる必要がある。また国が区市町村等の自治体に必要な土地の先買権を与える立法を行ったり、区市町村が独自の条例を制定したりして、緑の空間の区市町村有化を進めることも一つの有効な方策であろう。また緑の空間の区市町村有化はたとえば老後の生活保障を条件とすることによって所有者からの寄付を促進したり、相続税の物納制を活用して国が取得した上でこれを払下げたりすることによっても進められるべきである。

以上のような諸方策を一つ一つ積み重ねていくことによって今ある都市の緑はかなり保全されることになるであろう。

## 提言二 新しい緑の創造

都市の緑としては街路樹、生垣なども一定の役割をもっている。とくに街路樹は、今のように強い剪定を行い、いじけた樹形にすることは絶対に避け、巨木に育てるようにすべきである。しかし、都市において今必要とされる緑はこういう「点」あるいは「線」を整備することだけでは足りない。むしろ「面」としてこれを整備することが重要である。面として整備された森が私たちにとってどれほどの安らぎを与えるものであるかは、明治神宮や代々木公園の森などの具体例をみれば誰にも分かることである。そして面としての森や緑が日本の大都市にはあまりに少ないことこそが問題なのである。そこで私たちは都市に森を創り、都市を緑で埋めるところを意図しつつ、そのための都市空間の有効利用の方策を以下のように提案する。

### (1) 国公有地の活用

最近、財政再建と民活の利用に名を借りた国公有地の民間への払下げが急激に進んでいるが、私たちはこれには反対である。大都市の国公有地はかけがえのない国民共有の財産であり、これを一時的な収入のために切り売りすることは貴重な都市空間を一層狭め、わが国の都市環境の荒廃を進める以外の何ものでもない。この国公有地に新しい森を創り、それを次代への遺産とすることこそ国民共有の財産の活用策として最善のものである。

### (2) 埋立地、造成地の確保

私たちは基本的には自然の海浜を破壊し、野鳥をはじめあらゆる生物の生活環境を食いつぶす埋立には反対であるが、廃棄物の処理等のためにやむをえず埋立を行わざるをえない場合には、その一定面積を森を創ることに向けるよう提案する。国民共有の貴重な財産である自然環境をつぶしてつくられた新しい土地は、一部の企業や集団の利益のために利用されるべきものではなく、国民全体の利益のために活用されるべきものである。この意味で新しく造成された土地の主要な部分を緑で埋めつくしていくことはもっとも時宜にかなったことである。

## 提言三 森を創り、緑を守るための財政的裏づけの確立

私たちが声を大にして「都市に森と緑を！」と叫び、区市町村にそれに応ずる善意があっても、そのための財政的裏づけがなければ、この訴えはみのらない。今まで国および地方の財政は都市の緑の空間について、それが貨幣的価値ではかりしれない価値を有するにもかかわらず無関心でありすぎた。というよりは、緑の空間を破壊しつくすために財政資金をふり向けてきたと言っている。しかし今や、そういう財政政策を根本的に変えなければならぬときにきていることを指摘したい。さらに私たち自身もみずからの負担によって森を創り、緑を守ることをめざさなければならぬ時に立っている。公私が一体になり、あたらかぎりの経済的負担を負うことによってはじめて、次代に豊かな緑の空間と充実した生活環境を遺産として引き継ぐ基盤がつくられるのである。

### (1) 市町村交付税交付金の増額

現状では区市町村自治体には緑の空間を守るだけの財政的余裕が与えられていない。しかし、区市町村は緑の空間を守る最前線であるから、緑の空間を守り、増やす方策を十全に展開するために必要な経費は、当然に地方交付税によって補強されるべきである。その算定基準にこのための費用を算入する措置が至急とられなければならない。

### (2) 緑の公債発行とその窓口販売

しかし、都市の緑の拡大・強化は区市町村自治体の住民自体の福祉にかかわることであるから、新たに森を創り、緑を守るための財源として地方債を発行し、それを住民が引き受けることは、当然考えられなければならない方途である。この趣旨からいえば、その公債は郵便局、銀行等の窓口で直接に販売し、志のある住民だれでもが簡単に購入出来るようにするべきである。また、永続的に住民がみずからの財産にたいして責任を負うという建前からいって、その公債は償還をしない永久公債（利子だけは時々の利率に従って保証し、市場性は確保する）であることが望ましい。

## 提言四 市民・住民の啓発と住民運動の強化

### (1) 緑の募金活動、ボランティアの拡充

私たちは右の緑の公債を購入して新たに森を創り、緑を守る行動に参加するほか、みずから募金活動によってさきのナショナル・トラスト化を進めるとか、造林や手入れ等に出来る限りボランティアとして参加するとか、自分たちの住居の周辺に緑を出来る限り増やしていくとか、多様な社会的活動を広げていくことにより、区市町村自治体の緑の拡充方を積極的に応援し、拡大していくことが必要である。都市住民一人一人が手近かなところから緑の拡大に主体的にかかわっていくことなしには、われわれの生活環境を維持し改善していくことは不可能であることはいうまでもない。

### (2) 市民意識の転換と住民運動の強化

このように、都市の緑の保全は住民一人一人の努力にまつ面が大きし、また乱開発を抑え、緑の空間の維持を最優先させるように政策を転換させる点でも、住民の世論の支えが前提となる。したがって住民の一人一人にとって都市の緑はかけがえのない財産であり、自分たちと子孫とに豊かな生活を保障するために不可欠の要件であるという意識を徹底させる必要がある。私たちは都市住民があらゆる機会をとらえ、さまざまな方法を工夫して「都市に森と緑を！」の運動を強力に展開してゆくことを提案し、その成果に強い期待をかけている。この提案もそういう運動のひとつの契機となることを期しているのである。

右のような私たちの提案が実現されることになれば、わが国の都市は緑と水と土とを取り戻し、私たちは子々孫々まで、豊かな自然の中で落着いた、精神的に充実した生活を享受することが可能になるであろう。私たちの福祉は、ただ物質的な豊かさとか日常生活の便利さとかだけではけっして保障されない。私たちの社会は豊かな自然環境に恵まれることによってはじめて人間性あふれたものになるのである。そういう社会を築き上げることが目指しつつ私たちはここに「都市に森と緑を！」と、政府、自治体、そして広く国民全体に訴え、この提言を行う。

一人でも多くの国民がこれを真剣に受けとめ、中央、地方の政府の当事者が積極的に政策を推進し、明日のわが国の都市で森と緑

く国民全体に訴え この提言を行ふ

一人でも多くの国民がこれを真剣に受けとめ、中央、地方の政府の当事者が積極的に政策を推進し、明日のわが国の都市で森と緑がよみがえることが私たちの願いである。

一九八七月四月

国民森林会議

## 第五 森林相続税の適正化を求める

——日本の森林の未来のために——

はじめに

森林は、社会経済の発展にともなう国民の生活にとって不可欠の公益的資産としての意義を強めており、森林が適切に維持管理されるか否かは、ひとり山村住民のみならず都市住民をも含めて国民全体の利害にかかわることとなっている。しかし、森林をとりまく社会経済条件は厳しく、森林所有者の個人的努力だけでは適切な維持管理は困難な状況になっている。今では社会全体が、森林の維持について関心をよせるとともに、政府が国民的視点にたつて森林維持のために万全の方策を講ずることが、現世代のためのみならず後世代にも健全な森林を永続的に遺していく上で何よりも必要とされているのである。

このような観点に立つとき、重要な問題となるのは森林税制である。税制は、私有林の管理経営に多大の影響を及ぼすものであり、税制が適切を欠く場合は、森林を荒廃に導くおそれ大きい。森林経営の特質に合った合理的な森林税制を定めることは、森林をよりよい状態に維持する上で不可欠の要請である。

ところで、現行の森林にたいする課税は、大別すると所得税と資産税の二種類となる。前者は、森林の経営からもたらされる所得にたいして課税されるものであり、後者は相続税、贈与税および固定資産税など資産の保有、移転にたいして課税されるものである。

森林が国民の期待に十分に応えうるように適切に維持管理される上からいうと、現行の所得税についても改善の余地が少なくないが、もっとも問題を含むのは資産税の方であり、とりわけ相続税は多くの改善を必要とする。現状では、多くの森林所有者は相続税を支払うために過伐、乱伐を余儀なくされて森林を荒廃に導かざるをえなくなっているだけでなく、ときには林地を売却せざるをえなくなり、そのためとくに都市近郊では、森林の消滅と乱開発とが促進されるという結果を生んでいる。

支払いのために過伐、乱伐を余儀なくされて森林を荒廃に導かざるをえなくたゞしてゐるたゞでなく、（この点については、前掲の「森林の消滅と乱開発」とが促進されるという結果を生んでいる。）

現在の森林相続税制は、森林の荒廃をひきおこす元凶のひとつといつてよく、その早急な改善は国民的課題である。以下、現行の相続税制の問題点を明らかにし、その改善策を提案する。

## I 現行森林相続税制の問題点

相続税は、相続または遺贈により財産を取得した個人にたいして課される税であるが、とくに不動産にたいする相続税は、ある程度以上重課される場合には、財産の一部の換価処分によつて納税原資を調達しなければならぬような事態が発生する。現行のわが国の相続税において分割納税が認められているにもかかわらず、換価処分がむしろ一般的形態となつてゐる。

このことは、土地所有の過度の細分化をもたらし、土地の合理的な利用を困難にするといった一般的な問題を孕んでいるが、とくに森林相続の場合には、相続税が過大な伐採を強いることになり、相続のつど過伐、乱伐が相当長期間にわたつておこなわれる結果を招く例がすくなくみられる。それはただ相続税の税率が高すぎることによるだけでなく、現行制度がおおむねつぎのような不条理なものであるためでもある。

### 一、森林経営の収益能力を超えた過重な課税

相続税の支払原資が森林の伐採収入に求められる以上、課税額をその範囲にとどめることが基本原則となる。しかし現在の森林相続税制は、税率についてもこの点はまったく配慮しておらず、たとえ長期の分納制を活用したとしても延納利子税の加算が加えられることもあつて、林力を超えた伐採を余儀なくされる例が多い。

しかも森林経営の規模が大きくなるにつれて累進税率が影響して単位面積当たりの税負担が大きくなるから、大規模経営ほど相対的に過重な課税を受け、過伐、乱伐に向かわざるをえなくなることが多い。それは事実上、大面積の森林の荒廃を招くことになり、事態は一層深刻となる。



点を昇進することゝなつてきたし

またこうした課税の累積が、森林経営を継続的・安定的におこなううえで前提条件となる経営森林の全体構造の法正林化<sup>\*</sup>を阻む大きな要因になっていることも無視できない。各世代の経営者が払ってきた法正林造成の努力は、これによって、あたかも養の河原のように積んでは崩され、積んでは崩されているのである。

※森林経営の理想型は、毎年継続的に伐採が一定量ずつおこなわれるとともに、伐採収入によって伐採跡地の造林、保育その他の経営支出をまかなうことのできる自立経営である。この自立経営のためには、森林の年齢構成が理想的には一年生から伐採適期の年齢のものまでほぼ等面積になっていることが必要である。このような構造の森林を『法正林』と称している。法正林は、森林の維持管理を合理的におこなう上での理念型であり、現実の経営は、かならずしも厳密に理念どおりの構造にする必要はなく、それに近いものであればいい。

## 五、経営の分割の弊害

相続税支払いのための過伐、乱伐を避けるために、経営を分割し、一部の森林を売却するという方法がとられることもあるが、経営の分割は、有機的構成を保ってきた経営森林の全体構造を根底から破壊する場合が多い。その結果、分割された個々の経営の森林の維持管理も、合理的におこなわれがたくなり、それぞれが荒廢の道を辿ることになる危険性が大きい。

なお分割して一部の森林を売却するといっても、引き続いてその森林を健全に維持していくような買手を求めることは、きわめて困難であり、むしろ乱開発を招くおそれが大いといわなければならない。

## 六、過大な林地の課税評価

以上のような立木にたいする課税の過重という問題のほかに林地そのものの評価にも問題がある。それは固定資産税評価額に評価倍率を乗ずるという方法によっておこなわれているが、その評価の基本的考え方は、近傍類似の林地取引価格を基準にするというものである。しかし、林地の売却事例の多くは、林業用地としてではなく、宅地やレジャー用地などへの転用を目的としたものであり、森林経営の収益性からみればおおよそかけ離れた価格水準になっている。それが近傍類似の林地の取引事例として用いられることとなると、林地の課税評価いちじるしく過大となり、過重な課税の一要因になることは明らかである。それはとりわけ都市近郊林に多くみられる事実であるが、われわれが昨一九八七年に提案したように、大都市近郊の森林の保全是都市生活者にとつ

てきわめて重要な課題になっているだけに、早急な是正が求められる点である。

## II 改善についてのわれわれの提案

このような現行の森林相続税の破壊的な作用をとりのぞき、国民の共同の公益的資産としての森林を健全な状態に維持するとともに、これを後世代に継承させていくためには、以下のような改善が必要である。

### 一、一定の条件を満たす森林経営についての相続税の免除

のちに述べるような長期施業計画を樹て、これに従った森林施業を適切におこなっている森林については、現在農業経営について認められている特例と同様の考え方に立って、相続税を免除する制度を作るべきである。

すでに述べたように、良好な森林はその所有者のたんなる私有財産にとどまらず、国民全体にたいして公益的機能を果たす一種の公共的財産でもある。したがって、この公益的機能を十分に果たすように適切な施業がおこなわれている森林については、相続がおこなわれても、その継承者が誠実にその機能を維持している限り経営に悪影響が生じないよう配慮することは、公共的財産の保全という観点からいって当然の社会的要請である。したがって、そのような森林については、当面相続税の支払を猶予し、施業計画が忠実に実施されている限りは相続税を課さないことにすることが必要である。ただし、相続人が施業計画に反して森林経営を放棄したり、林地を他用途に転用したりした場合には当然さかのぼって相続税を徴収すべきである。

### 二、幼齢林の無評価または備忘的低額評価

長期施業計画を樹立していない森林についても、相続税制の改善は必要であるが、そのひとつは幼齢林の課税評価である。すなわち、幼齢林は、無評価またはそれに近い低額の備忘価格で評価すべきである。

※この低額評価方法については、西ドイツの森林相続税制が参考になる。

※この低額評価方法については、西ドイツの森林権制が参考になる。

西ドイツの課税評価は、わが国と基本的に異なり、経営森林全体をひとつの評価単位とする収益還元方式（森林経営の収益を資本還元する方法）によっているが、そのようにしてえられた全評価額を個々の森林に配分するにあたっては、幼齢林にたいしては無評価に近い低価格を付している。

### 三、立木育成過程における累次課税の排除

立木育成過程において相続税が二度、三度と繰り返し課税される現行制度の不合理性を解消するためには、相続がおこなわれても伐採適期に達して伐採されるまでは課税を繰延べ、伐採時にはじめて相続税の支払い義務が生ずることとすべきである。伐採適期に達する以前に相続人が死亡した場合は、その者にたいする相続税は免除し、新たな相続人にたいして相続税が課税されることとすれば足りる。いいかえれば、それは立木一代に一度だけ課税される方式であり、生産期間のいちじるしく長い林木については当然の措置である。

なお相続人が立木育成の途中で森林の維持を放棄した場合は、相続時に遡及して相続税の支払い義務が生ずることはいうまでもない。

### 四、相続税物納制の活用

現行相続税制においても不動産の物納制が設けられている。しかし現実には大蔵省は物納をできる限り許さないような行政措置をとっており、森林についても、事実上物納の道がとざされているために、やむなく過伐、乱伐をおこなわざるをえなくなっている。前述のように森林の性質上、経営の分割は好ましくないことであるが、止むをえない場合は、物納の形で相続財産の一部を国が取得した方が、過伐、乱伐よりは森林の維持の上からいって望ましいことである。この物納された森林はできるだけ国公有林野に編入し、これを永続的に維持していくようにすべきである。

### 五、森林経営の収益に応じた林地評価

森林が相続後も森林として維持されている限りは、その林地は、森林経営の収益性に対応した額で評価すべきである。その結果、

林地の課税評価額は、一般にきわめて低額になると考えられる。

なおこの評価法は、相続後少なくとも二〇年間森林として維持される財産に限定するのが適當である。もしその間に転用があった場合は相続時に遡及し、通常の課税評価額によって相続税を追徴すべきである。

### III 付言・長期施業計画について

前記IIの一の提案は、森林の維持管理を国民の期待に応えるようなかたちで永続しておこなうことが確実に保証されているような経営は、国民的資産の保全という公益的機能を遂行している者と認められるから、相続税を特例として免除するという趣旨であつて、たんなる特定の個人にたいする優遇措置ではない。しかし課税の免除は、他面国民の税負担の公平の原則には反することであるから、この特例の適用を受けうる者については、真に国民の負託に応える森林の維持管理をおこなう意志と能力があると認められる者に限定すべきである（相続人が不在所有者になるような場合は、その委託によって施業をおこなう者があればよい）。

そこで問題は、この前提条件の担保をどのような形でおこなうかであるが、それには相続人たる森林所有者に、特例の前提になるような維持管理を永続しておこなう旨の誓約を社会公共にたいしておこなわしめることとするのが適當であろう。すなわち一種の社会契約の締結である。具体的には経営森林の長期にわたる技術的取扱いにかんする計画（「長期施業計画」と仮称する）を樹立し、これを地域の森林関係者の構成する<sup>\*</sup>審議会の審査に付する。そしてその長期施業計画の内容が、国民的資産たる森林の取扱い方法として適當であると認定された場合に、特例の適用が認められることにすることである。またそれ以後の現実の施業がこれに背馳していないかどうかを監視することもこの審議会の任務である。これらの条件が満たされない場合は遡及課税がおこなわれるのは当然のことである。

※その構成は、今後の研究にまちたいが、国税当局、森林組合代表、市町村長、住民代表および専門学識者などは当然必要であろう。

## 第六 「国民森林基金」の設置を

### —— 国民の力による緑の強化・再生 ——

今日わが国の森林は、公有林・民有林を問わず、日に日に荒廃を深めている。このままで推移すれば、二一世紀を迎える頃には、国民の貴重な、不可欠な財産である森林の緑は救いがたい状態に陥るであろう。

森林を豊かに、活力ある状態に維持し強化するということが、今日ではひとり林業関係者や山村住民の問題にとどまらず、むしろ国民的な、あるいは人類的な課題となっていることはいままでもない。森林は、ただ林産物の生産の場という経済的意義だけでなく、国土保全、水源かん養、大気浄化、気候緩和等から国民の精神的、肉体的な憩いの場にいたるまで、広範な公益的機能をもっている。森林の崩壊がすすめば、わが国土も、この地球も、人間の生活の場ではなくなるであろう。

森林の維持、強化に第一次的な責任を負わなければならないのは、いまでもなく国・地方自治体などの政策担当者、林野庁、地方自治体、法人、個人等の山林所有者ないし経営者および森林組合などの林業団体である。われわれは、これらの諸機関がその責任を十分に自覚し、つねに最善の努力を重ねていくことを要望するとともに、国や地方自治体については国民的監視を強めていくことが必要であると考ええる。しかし、森林の維持、充実が国民的課題である以上、すべての国民が自発的に自らの力を結実して、この課題の達成に応分の協力をするのは当然であるし、また、それを通じて国民の多くが森と緑の問題にたいする理解と関心を深め、その活性化に対する要求を強めれば、国をはじめとする第一次的な責任者に、その責任を果たさせる上で、絶大な力を発揮することにもなるであろう。

このような観点に立ってわれわれは、国民のすべてが森林の更生・充実のために協力する具体的な方策としての「国民森林基金」の設立を提言する。

その前提として、まず、この問題に関連する現状について、次の三点を指摘しておかなければならない。

- (1) 農林水産、建設両省はかねてから主として水源かん養を大義名分として、水の利用者に対する目的税として水源税Ⅱ「森林・河川緊急整備税」を課し、それを森林施策の増強にあてる目論見をもっていた。しかしそれがいろいろの理由で実現不可能になったのちは、それに代わるものとして「緑と水の森林基金」(林野庁)と「河川整備基金」(建設省)の両基金を設けることに方針転換がはかられ、今年度その発足をみた。しかしこの「基金」は、これを林野庁関係のものに限っていえば、不十分かつ弱体といしかなく、森林の維持・充実に對して、大きな効果のあるものとは考えられない。

というのは、第一にこの基金は総額二〇〇億円であり、しかも年々の事業にあてられるのはその果実であるから、せいぜい十数億円にすぎない。この程度の資金では実際問題としてなほどの事業もなし得ないであろう。事実、林野庁の計画では、この資金は、「調査・研究・普及啓発」などに当てられることになっており、森林の維持・充実に對しては、間接的な効果しかもちえないことになっているのである。第二に、現在のような経済的条件が永続的に保たれるという保障はどこにもない。もし将来、インフレがすすめば基金はたちまち目減りするし、金利が低下すれば、利用しうる資金量は大幅に減少する。長期にわたって経済の安定した動きを期待することができた時代とは異なって、その動揺がきわめて大きくなっている現状においては、こういう基金の意義がそれだけ減殺されていることを知るべきであろう。第三に、この基金の拠出の割当は、主として林業関係団体なり電力業等の水利用者に限られており、広く国民に協力を求めるものではない。またその運用も官僚主導型であり、国民の参加が保障されているわけではない。このような意味で、この基金はわれわれの求めるものとは大きくかけ離れており、それに多くの期待をかけるわけにはいかないのである。

- (2) 今日、多くの府県・市町村には、域内の民有林の植林・間伐促進などを目的とするさまざまな「基金」が存在している。それはそれとして一定の意義をもっているのはたしかであるが、ただ、それも、第一に比較的少額の基金の果実をあてにした事業にとどまること、第二に基金への拠出者は地方自治体のほかは、電力会社その他の主な水利用企業に限られていること、第三にその運用は県の官僚主導型になっていること、などの点において、われわれの構想とは合致しない性質のものである。

付言するならば、地方自治体の森林行政を強化し、民有林の発展、強化に資するためにはむしろつぎのような措置を採るべきで

ある。すなわち、

① 国はとくに市町村を対象とする地方交付税の算定基準のうちに、域内の森林の保全に必要とする需要を見込み、交付金を交付すること。

② 県が、当該県自身と県内の受益団体のみでなく、受益の及ぶ範囲の他都道府県、市町村（とくに上水道事業）、関連企業等に年々会費の拠出を求め、その資金をもって水源林を中心に森林の育成、保全をはかる事業をおこなう組織（現在の「基金」なり「公社」なりの改組、拡充を含む）をつくることを可能とする立法措置をとること。

③ 自営林業従事者、林業労働者に対する各種社会保障（退職金、年金、労災および雇用保険、最低賃金、労働基準法など）の普遍的適用をはかるとともに、その加入を促進するための基金をなお備えない都道府県はそれを設けて、その推進に努めること。

④ 国および地方自治体は、材価とくに間伐材価格の動向に対応して必要な流通・価格政策をとること。

(3) 今日のが国の森林の更生を考える場合には、国有林野事業の健全化が重要な課題のひとつであることはいうまでもない。しかし、国有林については、すでにわれわれが一九八六年に提言したように、その制度、運営、財政等が国の責任において抜本的に改革されることが先決であって、国民の直接的協力は、そののちにはじめて要請されるべきことである。当面われわれは、民有林を中心として国民的協力の機構を整備することを目指すべきであろう。

以上を前提として、われわれはつぎのように「国民森林基金」の設立を提言する。

### 【提言】

#### 一、「基金」の性格と規模

1、この「基金」は国、地方自治体、企業その他の団体に依拠するのではなく、国民ひとりひとりが森林と緑の維持、強化に協力する趣旨で、自発的に年々拠出する資金によって形成される。したがってその活動についても、できる限り広範な国民の自主的な参加のもとにおこなわれる仕組みとする。

2、「基金」は国民の拠出による原資の果実で事業をおこなうよりは、年々国民から拠出を受け、それを使って事業活動をおこなう。

3、「基金」の規模は大きければ大きいほどよいが、さしあたり一世帯年平均、一〇〇〇〇円をめどとし、毎年三〇〇億円程度の事業をおこないうるものとする。

## 二、「基金」の主な事業対象

1、「基金」が対象とするのは、一般的にいえば国民的立場に立った「森林と緑の保全、強化、拡大」の事業であり、木材生産の確保とか水資源の維持とかの個別的な目的よりは、国民全体の福祉の増大のためにより環境を整備することを優先させるものでなければならぬ。

2、右のような観点に立つ事業は、具体的には多種多様であるが、代表的な事例をあげればつぎのようなものである。なお、国民的立場に立つ以上、その主たる対象としては中小の林家（入会集団を含む）を優先させるのが当然である。

a、乱開発の対象にされて所有者が譲渡ないし貸し出そうとしている森林、緑地の保全のために、所有者に対し補償金を交付し、やむをえない場合はこれを買上げること。

b、荒地もしくは低位利用のため荒廃している林地、原野を整備し、造林すること。

c、相続税等の支払いのため伐採され、もしくは土地ごと売却されようとしている森林については、当会議の一九八八年の提言が実現されることが望まれるが、さしあたりその壊廃を防ぐための措置をとること。

d、一九八七年の当会議の提言の趣旨に沿って、都市の休閑地の緑化、空地や造成地・川岸などへの植樹等を促進すること。

e、山村の生活環境を整備し、都市との人的物的交流（一九八五年に提言した「教育森林」を含む）を拡大すること。

f、右のような事業の国民的意義の理解を深めるために、国民運動の組織の拡大をはかること。

## 三、「基金」資金調達の方法

1、各国におけるナショナル・トラストと同様にできる限り多くの国民に「基金」の会員になってもらい、年々一定額の会費の拠出を受けることが原則である。

- 2、現行の「緑の羽根」の募金事業を受継ぎ、これを一層拡大し募金活動をするほか、郵便事業、運輸事業などの協力のもとに、切手、切符など一円ずつのカンパ金を付加するなどの方法も考えてよい。
- 3、企業、財界、労働組合、農林業団体等の寄付金の受け入れも考慮する。その際には、国はこの寄付金（個人の多額の寄付金も含む）について免税措置をとることが必要である。

#### 四、「基金」の法制化と運営組織

- 1、「基金」は国民の自発的拠金と自主的参加とによって成り立つものであるから、国、地方自治体がその運用、活動に介入することは望ましくない。しかし、多額の拠出金、寄付金を扱うとともに、後述のような一定の法的権限をもつことが必要とされるから、それは特別法によって必要最小限の規定を与えられた公法人の資格を必要とする。とくに事業活動の成果および会計については、責任ある公的監査を受け、これを公表することを義務づける必要がある。
- 2、「基金」活動を円滑にするためには、すくなくともつぎの2つの権限と特典とが必要である。
  - a、「基金」が事業の対象とする不動産（土地、立木等）に対する先買権もしくは利用権の強制設定権の付与。
  - b、「基金」の収入および所有資産に対する課税の免除。
- 3、「基金」の運営組織の細目についてはここでは立ち入らないが、いずれにせよ、中央組織と地方組織の二段制が必要であろう。そのいずれについても、それは会員の自主的組織であり、会員の総意にもとづいて、会員の代表によって運営されるものでなければならぬ。おそらくは協同組合に類似した運営組織が形づくられることになるのが自然であろう。

一九八九年四月

国民森林会議

## 第七 国民のための国有林再建を

### 一、はじめに

森林は、人類の精神的・肉体的生活に健康な環境を提供するという重要な役割を果たしており、すべての国民はひとしく、森林が活力ある健全な状態で維持されることを願っている。

ところが、わが国では国有林・民有林を問わず森林は衰弱をつづけており、他方、山を守るべき山村は著しく過疎化し、残る住民は高齢化している。二一世紀にむけて日本の山と緑とはたして維持できるのかと、心ある国民は等しく心を痛めている。いま環境保全が地球的な課題とされているとき、わが国の森林の復興は人類的課題でもある。

折から、今後のわが国の行政のあり方に指針を与える任務を帯びた臨時行政改革推進審議会は、三年にわたる審議の結果を取りまとめ答申（以下「答申」という。）を行った。

われわれは当然それが、今後の林政及び国有林経営についても、このような差し迫った問題に対して、的確な指針を示すことを期待していたが、残念ながら「答申」は著しくそれに反し、かえってわれわれの期待を裏切るものとなっている。

なるほど「答申」は、林政の向かうべき方向として「緑と水に恵まれた国土を形成するため、森林資源の整備と森林の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、私有林を通じた施策体系を確立する」、「林政と国土・環境政策との連携を強化する」等を提案している。以上の限りではこの林政改革の方向づけについて、われわれも大筋において賛意を表す。

ところが「答申」は国有林野事業について説く段になると、これとまったく反対の提言を行っており、「答申」自体が支離滅裂になっている。すなわちそれは、国有林野事業に「可及的速やかに収支均衡を回復する」ことを基本に置き、そのための方策とし

て「事業の民間実行の徹底」を図ることを求めているのである。

後に述べるように、これはそもそも国有林問題の本質に目をつぶり、また国民的立場からみた国有林野事業のあるべき姿をまったく顧みない見当はずれの見解という以外にない。国有林野事業に収支均衡を求めることは、今日不可能であるばかりでなく、国有林の本来の役割に照らしてきわめて不適當である。また事業の民間実行の徹底は、適正な施業を維持しがたくし、国有林の持つ国民的課題を裏切ることになるであろう。

われわれは、荒廃を続けるわが国の森林をいかに復興し、国民の福祉に役立たしめるかという問題が行財政改革の要諦であると考えるものであり、国有林野事業の改革もその重要な一環として検討されるべきことである。

「答申」は、事実上これに逆行し、国有林の荒廃をさらに進める道を追求することになっており、かねてから国民のための国有林の再建を願っている者として憂慮に耐えない。ここに「国民のための国有林再建を」あえて提言するのもそのゆえなのである。

## 二、基本的な考え方

### (1) 森林の現状

国有林、民有林を問わず、わが国の森林が現在衰退・荒廃を深め、危機的な状況に陥っていることは前述した。

荒廃化の要因には、木材輸入の急増や流通機構の不整備等からくる国産材産地価格の低迷といった共通の問題もあるが、直接の原因は国有林と民有林とで多少異なっており、国有林においては、財政収支均衡の回復を中心に置いた経営が強行されて経営の「効率化」、「合理化」のみが一面的に追求されてきたことが最大の要因となっている。

一方、民有林においては、林業労働力の絶対的不足に加えて長期にわたる木材価格の低迷が林家の経営意欲の喪失を招き、施業の粗放化や放棄をもたらしていることが主因である。そして民有林の荒廃には、山村社会の衰退・崩壊が基底要因としてかかわっており、林業労働力の絶対的不足もそれに起因している。

このような状況のもとで国有林野事業の実施を、いま以上に民間事業に委ねようとする「答申」は、そもそも現実性を欠くというべきであるし、あえてそれを強行すれば、収支の縮小均衡は多少は進むとしても、国有林の荒廃が決定的になることは避け

られない。

もともとサーヴィス産業たる国有鉄道事業や電信電話事業と長期的視点にたつて公益的機能を追求しなければならない国有林野事業とを同列において、民活の利用によってことが解決できるように考えるのは事実の認識を誤っているということをまずもって強調しておかなければならない。

## (2) 森林の機能

周知のように森林はつぎのような機能をもっている。すなわち①水資源や国土の保全、②大気の浄化、③国民の精神的、肉体的健全性の維持、④教育的機能、⑤林産物（木材、きのこ類等）の生産、⑥山村社会の維持（伝統的文化の維持を含めて）がこれである。これらの機能は、今後わが国の良好な生活環境を維持・増進し社会経済の健全な発展を図る上で、ますます重要性を大きくするものである。

それゆえわが国の森林を活力ある健全な状態に戻し、それを次世代に引き継いでいくことは、現在に生きるわれわれに課せられた使命であるといわなければならない。

## (3) 国有林野事業再建の基本的方向

こういう観点に立てば国有林野事業の再建にあたって、中軸におくべき事柄はつぎの二つである。第一は、森林の有する公益的機能の発揮を最優先課題とすることである。国有林は概して奥山にあり、環境保全の点で民有林よりはるかに重要な意義をもっている。また、国有なればこそ、国民全体の利益に奉仕することを最優先にすべきである。

国有林の現代的意義をそこに置き、その再建の基本的方向も当然これによって定めなければならないことはいうを俟たない。もちろん国有林野事業も、木材生産の役割をもっているが、その場合にも、それは国民生活にとって不可欠な木材の計画的、安定的供給を目的として行われるべきものであって、収入の確保が目的なのではないのである。

以上のような国民的課題に応えるためには、整備の行き届いた健全な森林が必要であり、国有林野事業再建の方向は、それを目指すものでなければならない。

第二は、国有林はもとより民有林をも含めて、国民が必要とする活力ある森林づくりに対しては国が責任をもつのが当然であ

る。「答申」の林政についての提言はそのことを明示している。しかし現状では、さきにも触れたように山村社会の衰退のなかで民有林も荒廃を深めている。

これをいかに阻止・回復するかが、現下の林政の喫緊の課題である。そう考えるならば、後段で指摘するような各般の施策とともに、森林の管理経営に関する具体的活動を自ら行う国有林野事業が、単にそれ自身の復興にとどまらず、民有林の整備・増強についても機能するような方策を考えることが必要である。

林政と国有林野事業とを切り離して別々に扱う「答申」の方向は決定的な誤りを犯しているというしかない。

### 三、国有林野事業の在り方

#### (1) 問題点

国有林野事業の現状について問題点を簡単に指摘するならばつぎのとおりである。

第一は、国有林野事業の目的が国民的合意に基づいて規定されていないことである。わが国の森林面積の三割に当たる部分の管理経営を行う国有林野事業においては、国民の負託に応えた運営が行われるべきであり、事業の目的は、国民の合意にもとづいて明確に定められなければならない。

ところがこれまでこの基本的事項が、法律等の形で明らかにされて来なかったということは、国有林は「お上」のものであり、「国民の財産」ではないという伝統的な古い意識が残されてきたためであろう。

第二は、事業運営が採算性、経済的効率性を中心にして行われていることである。このような指導原則が支配しているのは、もとはといえば、国有林野事業特別会計の仕組みおよび運用に、本来国有林経営になじまない独立採算原則を誤って持ち込んだせいであるが、とくにこの会計の赤字対策として行革審・林政審答申にもとづき一九七八年来、収支均衡の回復を最優先課題とする「改善計画」が三次にわたって定められ、それにもとづいて事業が進められるようになったからである。

「答申」もいぜんその誤りを受け継いでいるのであるが、採算性中心主義は、一方では乱伐を引き起こし、他方では低コスト経営を指向させることとなる。それによって真に国有林に必要なとされる施業が無視され、国有林野事業の基本課題がないがしろ

にされることになった。国有林の荒廃を招いたのはこうした誤った採算主義だったといわなければならない。

第三は、中央集権的な管理運営である。それは必然的に地域の実情を無視した画一的な施業を行うことにもなるし、現場のことなかれ主義の責任者が中央に顔を向けて経営に当たるといふ悪しき官僚主義をばびこらせている。

第四は、それと関連して国民の意見や地元の意向が十分に反映されない事業運営が行われている点である。とくに最近森林の保全が国民生活と密接なかわりを持つようになってきているだけに国有林野事業の展開に当たって、地元の意向はもとより、国民各層の意見を適切に反映させることが必要である。

またそれとともに、第五に、山村振興に対して十分に機能しない事業運営となっていることも問題である。山村地域には、国有林が占める面積割合が高い地域が多いという実態に照らして、国有林野事業は、山村社会の維持発展の面で十分に機能しなければならぬ。山村社会は、いまや崩壊の危機に直面しているが、山村の崩壊は、国有林野のみならずあらゆる森林の維持管理の基盤が失われることでもある。

## (2) 今後の在り方についての提案

ここでわれわれは緊要性がとくに高いと考える次の三点を提案する。

第一は、公益性の優先を原則とすべきことである。国有林野事業の指導原則は、上述のように本来公益性にあるのであり、これをいかにして実現するかが最優先の課題でなければならない。それは国民生活に必要な公共財の提供を本来的任務とする国の責任である。

第二は、地域に密着した国有林経営となることである。森林は元来がそれぞれの地域ごとに有機的関連をもって存在しているのであり、国有・民有といった所有の区別はそれとは無関係にできた人為的制度にすぎない。

いまやそういう区別を超えて地域の森林全体を保全し活性化することが要求されているのである。また森林は、地域の住民生活と深くかかわっており、その活性化なしには山村の振興はありえない。EC諸国が最近山村等の定住・振興策を農林政策の中心におくようになってきていることも考えるべきである。わが国の国有林が地域住民の福祉や地域振興に寄与する事業運営を心しなければならぬのは当然のことである。今後の林業労働力の確保のためにはこれは不可欠である。

第三は、行政と経営の関連の明確化である。森林行政の立場からは、国土管理、環境政策との連携を適切に保ち、民有林とも協同・連携した国有林野事業が要求される。

国有林といえども、否、国有林は率先して林政上の要求に従った経営が行われなければならない。そのうえに立って、経営の立場では、上述の理由から①全体計画の枠組みのなかで分権的経営を推進すること、②地域性を重視した経営を行うこと、③民有林経営との一体性を図ることの三つが、とくに重要である。

なお、②と③の具体化のための方策として、地域ごとの協議会制度を設ける等の工夫が望まれる。

#### 四、国有林財政の再建

国有林財政の再建は、収支の均衡とか累積債務の処理とかといったカネ勘定のつじつまを合わせることでなく、適正事業を實行するに必要な財政的基盤を固めることでなければならない。この理解に立脚して財政再建策の基本は以下になるべきである。

##### (1) 特別会計制度の維持

国有林野事業は、森林経営に関する事業の実施であるから、これを特別会計によって経理することが適当である。

##### (2) 公益勘定の設置

国有林野事業を特別会計で経理するとしても国有林野事業は、公益性を優先しなければならないから、木材販売収入によって事業運営に要する支出のすべてを賄うことは本来不可能であり、独立採算原則は当然修正されるべきである。むしろ国有林野事業特別会計に公益勘定（仮称）を設け、公益性の發揮に見合う事業の費用を支弁するために一般会計から繰り入れる資金を別途管理する措置をとるべきである。

この場合の繰り入れ額は、適正な事業計画において計画された事業を實行するために要する支出が、木材販売収入等の事業収入を超える部分について計上するものとする。すなわち事業計画を基礎にしてその実現を図ることが国有林財政確立の本旨であるべきである。

### (3) 累積債務の処理

上で述べた財政再建の考え方に立脚するならば、現在抱えている累積債務（約二兆円）の処理については、別に然るべき臨時の措置を考えるべきであり、この問題をいつまでも特別会計の内に抱えていたのでは、そもそも財政の再建は望むべくもない。

### 五、土地政策

国有林・民有林を問わず、わが国の森林・林業の再建のためには、農林産品に対する適切な国境調整、国産材価格の安定、木材流通機構の整備、中山間地域対策の強化による農山村の活性化など多くの農・林政上の措置の格段の強化が必要であるが、とくに緊急を要するのは土地政策の確立である。

森林は、国土の六七％という大きな面積を占めており、また最近森林地域においてリゾート開発等の大規模な開発が計画される状況にあるところから、森林にたいして確たる土地政策を国として持つことが必要である。森林の開発は、単なる土地開発とは違って、森林の有する公益的機能を失わせることであるから、多面的な影響を周辺地域にもたらす。

したがって国有林、民有林を通じた強制力のある土地利用計画を作成して、運用することが必要であるし、国有林はいわずもがな民有林についても開発行為についての公的規制を格段に強化して森林の消滅を防ぐことが望ましい。

農振法に基づく農用地の転用規制と同様の規制を行うことも一方法である。さらに将来の方向としては、土地問題がこれ程重大な社会問題となっている現状からいって森林のみでなくわが国の土地全体について公的規制を強化すべきである。

一九九〇年四月

提言者(五十音順)

内山節

大内力(代表)

岡和夫

杉本一

田中茂

萩野敏雄

本間義人

森巖夫

## 第八 森林の充実のために

—— 自然保護と利用の両立をめざして ——

### 序論 自然保護 Ⅱ 森林保全の重要性

ここ一、二年、地球規模における環境問題がにわかに国際的に重視されるようになり、サミットや国連の場でも最も重要な議題とされるようになった。一九九二年六月ブラジルで「国連環境開発会議」（いわゆる「地球サミット」）が開かれるにいたったのもその現れである。それは、いうまでもなく、大気中の二酸化炭素濃度の上昇による地球の温暖化、フロンガス等によるオゾン層の破壊、硫黄酸化物（ $\text{SO}_x$ ）や窒素酸化物（ $\text{NO}_x$ ）などの大量の排出にもとづく酸性雨による森林や湖沼の広範な被害、動植物を問わず多くの生物の種の絶滅の危険性の深化等々といった自然破壊の激化によって、近い将来の人類の生存までが脅威にさらされていることが、今や明々白々になってきたからである。このままの状態がつづくとすれば、二一世紀のはじめまでに、人類の生存にとって重大な危機的状況が顕在化してくる恐れがきわめて大きいことが憂慮されている。こうした自然破壊の原因を作り出している大部分の責任は、日本を含む先進工業国が負わなければならないのであり、そこにおける過度の経済活動の拡大と「富裕化」の進展に端を発しているといっている。

例えば一九七〇年代には、工業化の急進展とそれともなう資源 Ⅱ エネルギーの多消費とが、資源問題を激化させ、宇宙船地球号の将来にたいする危惧が高められた。この資源問題もけっして解決されたわけではなく、将来への不安はむしろ拡大しているのだが、今は環境問題がそれに加わったのである。この二つはしかし、実は同根の問題である。経済活動の過度の拡大が今や地球のもつ包容力にぶつかりつつあるのである。

ところで、この環境問題に正しく対処し、かけがえない地球を子々孫々まで人類の生活の場として保全していくためには、むろん各種の対策が必要であり、グローバルな諸国民の協力と努力とが不可欠である。それは、近代の科学文明とその上に立つわれわれの生活様式のあり方との基本にまで遡った改革を要求するものだけに、その根はきわめて深いといわなければならない。

しかし、さしあたり第一着手として考えなければならないのは、世界的に急進展をしている森林破壊Ⅱ緑の危機に歯止めをかけ、森林を復活させ活性化することである。二酸化炭素の増加はそれによってかなり防げるし、水の保全や土壌侵食の防止もできるし、動植物の種の維持も可能になる。また、豊かな環境がそれによって整えられれば、過度に人工化されたことによって蝕まれている人間の精神的・肉体的状況も改善され、新しい生活のあり方を実現していく上でも大きな効果を持つであろう。近代文明への反省は森林の保全から始まるといっても過言ではない。いいかえれば、真に豊かな国民の生活は農林業と商工業・サービス産業などの均衡のとれた国民経済によってはじめて実現されるのであり、過度の工業化・都市化・ハイテク化はかえって生活の「貧しさ」を増大させるということである。

森林の保全は、いうまでもなく全地球的な課題であり、国際的な協力が不可欠である。とくに世界一の富裕国といわれ、しかも他方、世界の森林破壊の元凶として国際的非難を浴びている日本としては、ひとり国内の森林の保全を考えるだけでなく、とくに途上国の森林の回復、拡大のために、最大の努力を傾けなければならないことはいうまでもない。

しかも、日本がさきのような環境破壊にたいして大きな責任を負う先進工業国の一つであり、率先して自国の林業を強化して外国の森林破壊を自粛しなければならぬ立場にあることからいって、また日本人の生活と生存とにあっては何といっても国内の森林の保全と強化がもっとも密接な関連をもつことからいっても、まず国内の森林の取り扱い方について最大の関心を払う必要があるのは当然のことである。

以下のわれわれの提言はこういう視点に立って、森林の保全と利用とをどのようにして調整し、その両全を実現するかについて、われわれの見解をとりまとめたものである。

## 第一部 自然保護と協調する林業

### 1、林業と森林保全との両立

一部には林業は山の木を切ったり、林道をつけたりすることによって森林を破壊するので、自然保護上望ましくない経済活動だという偏見がみられる。たしかにこれまでの日本の国有林や民有林の経営には、環境維持のための配慮を欠き、自然破壊を引き起こしてきた面が少なからずあることは事実である。しかしそれは施業の仕方の欠陥からくるものであって、林業それ自体が常に自然破壊につながるわけではない。

むしろ大部分の人工林は適当に保育作業を加え、適正な伐木・植栽の循環を維持していくことによって活力を増すのであって、施業をほとんど放棄してしまえば、かえって森林は荒廃するしかない。奥山の天然林にしても、種の保存等のために絶対に手を入れてはならない部分を別とすれば、適正な施業によって水の保全や土砂崩壊の防止等環境保全の力を増殖しうるのであって、大量の倒木が発生するような状態をそのままにしておくことは、かえって環境破壊を引き起こすであろう。

その上、木材はわれわれの生活にとって不可欠の物資であり、もし日本の木材生産をやめてしまえば、今以上に輸入がふえ、ますます世界の森林を破壊することになる。木材の過度の消費を慎むことが必要なことはいまでもないが、最低限国民が必要とする木材を国内から供給するのは、当然の義務である。

また、もし林業が消滅してしまえば、山村はいよいよ過疎化し、治山・治水・山火事の防止から、伝統的な文化の維持に至るまで、山村の住民によって支えられてきた機能はすべて失われるであろう。それは大きな被害を全国民に及ぼすことになる。

こういうわけで、われわれは、林業と森林保全との両立がはかれるような適正な林業経営のあり方を研究し、その実現に努める必要があるのであり、この提言もそのためにおこなわれるものである。

### 2、森林保全からみた林業の歴史

ここでまず、わが国において森林保全と林業との関係がどう処理されてきたかについて若干歴史を顧みてみよう。

森林の状態を基本的に左右する要因は施業方法と出材手段であるが、明治以来昭和三〇年代までの長い間、林業の生産行為が森

林破壊を引き起こすとして、大きな社会問題となったことはなかった。その理由は、①明治・大正期はもとより昭和期にはいっても伐採地点の多くが低標高地帯であった②需要量の過半を再生の容易な薪炭林が占めていた③温帯林を代表する広大なブナ林の利用の道がなかった④針葉樹林を大量に消費するパルプ工業が日中戦争勃発までは府県産材をほとんど使用しなかった、などにあったとみることができる。そのためもあり、一九一九年までわが国は、ほぼ一貫して木材輸出国であった。そのような資源の余力に加え、一九二〇年代以降北アメリカ材の輸入が激増したことが、国内資源を温存させる役割をはたした。

こうして、府県の温帯・亜寒帯林はほぼ自然状態を長く保ちつづけた。また行政面では、開墾・火入れなどを規制するかたわら、資源造成のため国有林・公有林での無立木地を対象として五〇万町歩を超す特別の大規模造林が国の手により実施された。他方、出材については林地を損なわない河川流送が一般的であったことが自然破壊を起こさない大きな理由となっていた。

だが、日中戦争勃発とともに輸入材が急速に姿を消したし、府県パルプ工場が、樺太材から府県産材依存へと転換したので、伐採圧力は強まった。しかし敗戦までをみると、施業案無視、林業労働力不足などのため伐採地点が里山に集中し、一部には乱伐がみられたものの、他方民需は抑制されたのでそれほど甚だしい過伐は生じなかった。

戦後には、森林資源の危機、国土の荒廃が叫ばれるなかで、①戦災復興②植民地資源の喪失などにより国内材需要は逆に急増加した。そのためいままでも未利用であった奥地林の開発が進められることになった。それとともに出材手段の方は、電源開発の関係もあって急速に自動車道が主役となっていった。このことが粗雑な工事とあいまって、自然破壊問題を続発させる大きな一要因となったのである。

わが国の自然保護運動は、一九四七年の尾瀬沼取水反対にはじまるが、六五年以降一挙に広がっている。それというのも、木材需給の逼迫にたいし、国有林は生産力増強計画・木材増産計画などをつうじて伐境を大幅に広げ、また民有林は奥地林開発、大面積にわたる薪炭林のパルプ材化によって対応したからであった。そのため、六七年の伐採量は、過去最高の四三年を六三%も上回る高水準に達している。しかもその生産は、機械化方式のもとで効率主義をとり、伐区面積の大きい皆伐を基本としていた。そのうえ伐採量の増大は林道（自動車道）新設をとめないながら、標高をのぼる形でおし進められた。このことが山岳地帯のすぐれた景観、良質の天然林、貴重な野性鳥獣・植生などの大規模な破壊をもたらす結果を招いたので、国有林を中心として各地で重大な

問題を引き起こし、林業そのものまでが否定されかねない事態すらまねいたのであった。とくに六五年以降は、都市公害に端を發する環境問題にかんする全国的な市民運動が森林保全にも鋭い目を向けるにいたり、林業は世論の非難的とされるようになった。こういう事態をまねいた重要な一因としては、林道がしだいに性格をかえ、観光道路的な色彩の濃い、大型・高規格のものとなっていたこともあざかっていった。

これに対応して、行政面でも環境問題が重視されるにいたり、一九五七年には国立公園法の自然公園法への脱皮をみ、七一年には環境庁が創設され、七二年には自然環境保全法の制定が実現した。

また、国有林も七三年にいたり一転して「新たな森林施業」をとりいれ、伐区面積の縮小、造林限界の明示、天然林施業への回帰などをはかるようになった。また、外部利用のための自然休養林も全国的に設置された。こうして国有林材の供給量は必然的に減少したし、民有林もまた、木材価格の長期下落傾向の影響もあって、長伐期指向、間伐および新植手控えの傾向を強めた。八八年の木材自給率が二九・二%と、史上最低となったのもその結果であった。

そのような中で国有林においては、財政上の理由もあっていぜんとして奥山の乱伐が残っているし、経費の節減を目指した手抜き施業が自然荒廃を推し進めている面もなくなってはいない。これにたいする対策も決してゆるがせにはできない。また、わが国の森林の三〇%余近くを占める民有林の人工造林地については、木材価格の低迷と労働力不足<sup>II</sup>山村住民の高齢化によって今やほとんど施業が放棄されているような地域が増大し、そのことが森林の荒廃の原因となっている。それ故今では、林業を振興しそれを通じて山村に人を定着させ、森林の保育を充実することなしには、森林保全は不可能になりつつある。

### 3、森林の保全と利用のあり方

#### (1) 自然保護と森林利用を両立させる計画の策定と施業実施のあり方

##### ① 林業を取りまく周辺状況の整備

政府が現在すすめている育成天然林施業や複層林施業を含む択伐天然更新や「伐期の繰り延べ施業」は、ともすれば良材だけを伐り出し、森林の更新や育成については手を抜くことになりかねない。労働力不足・資金不足の現状では、この長伐期施業は「当面の繕い」となっても、真に森林を保全する上では極めて不十分である。これ故森林組合の作業班のような労働組織を公共

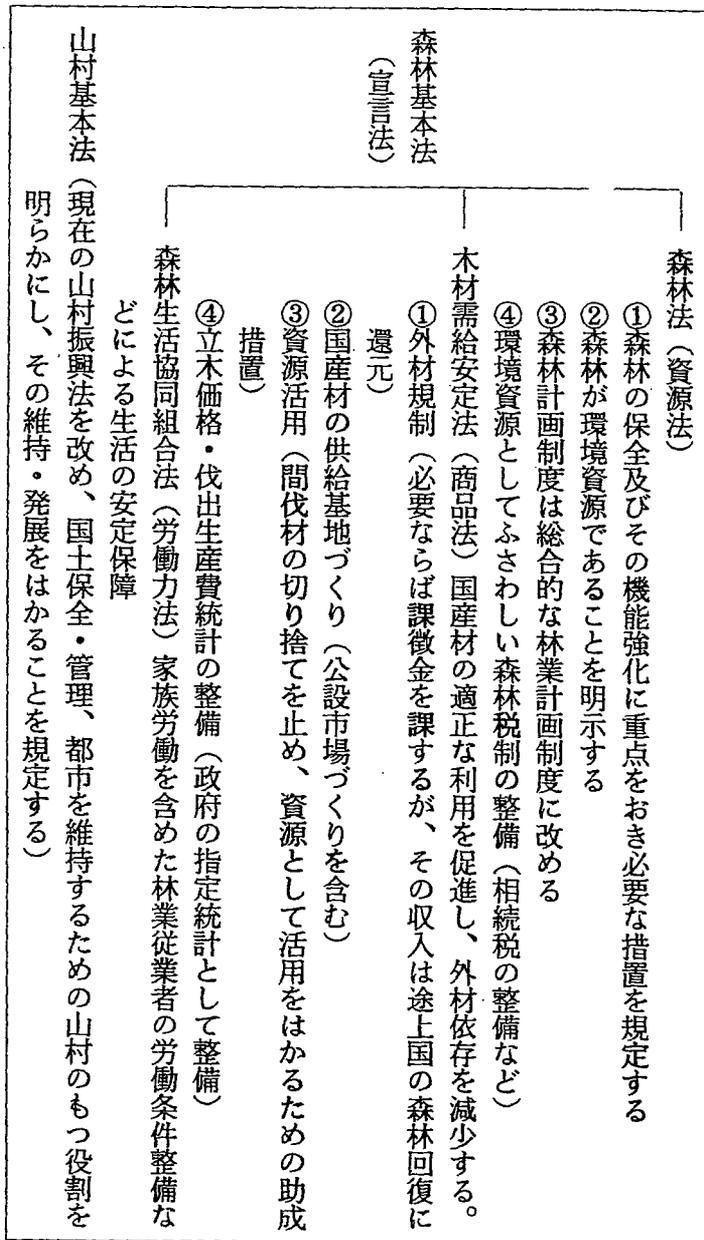
的に保持し、地域の森林の管理に当たることが今後は不可欠の要諦となるし、山火事など災害の予防や対策などのためには、山村地域に人々が定住できるような条件を整えることが必要である。そのためにはまず山村にも、医療・教育・文化・生活環境などの点で都市と遜色ない定住条件を確保する施策が整えられなければならない。今日EC諸国で精力的に追求されている寒冷・標高・傾斜地帯など不利益な地域の農林業にたいする所得補償政策などもわが国でもぜひ実現されるべきである。

## ② 地域森林会議

森林の保全を最優先させつつ林業を適正に展開していくためにどのような施業をおこなうかについては、これを個別経営に委ねておいたのでは到底目的を達し得ない。今日では国有林・民有林など所有の形態や規模の枠を越えて、望ましい森林の在り方を保持するような施業を追求するために、それぞれの地域の森林の管理にあたる機関（かつて本会議が提案した森林所有者・自治体住民・林産業経営者・林業労働者・自然保護団体・学者の代表で組織した「地域森林会議」を設けるのも一方法）を設け、地域の総意と総力を結集してあたる以外には方法はない。いうまでもなく、ここで策定された計画を実施するためには、必要な立法、諸制度の整備と政府の助成とが必要である。

## ③ 法体系の整備

こうした地域ごとの施業計画の策定とその実施とを確実にするためには、右にふれた山村の定住条件の確立、労働力維持策の完備などの政策に必要な法的整備のほか、木材需給の安定や木材価格維持などの政策が



不可欠である。

この点から、われわれは次のような法体系の整備を要求したい。

(2) 施業のあるべき姿

① 非施業地のゾーニング

知床伐採問題（一九八六年）での世論の激しい反発を契機として、林野庁はその対応策を検討していたが、八九年四月、「保護林設定基準」を所屬機関に通達した。そのなかで、「わが国を代表する原生的な森林や、その地域にしかない特徴をもつ希少な原生的な森林」を対象に「森林生態系保護地域」を新たに設け、その地域をさらに保存地区（コア・エリア）と保全利用地区（バッファ・ゾーン）に区分することを明らかにした。

林野庁が「自然に一切の手を加えないという考え」を受け入れて保護林の区分体系を見直したのは、林野行政にとって画期的なことであるといつてよい。

森林・自然ゾーニング（地域指定）を規定した法律には、自然環境保全法、自然公園法、文化財保護法などがあり、森林の施業をはじめ土地利用についての規制が定められている。なかでも自然公園地域内の森林の施業が適正におこなわれず、行き過ぎがみられる点がしばしば自然保護運動の面から非難を受けている。今後こういう法律を十分活用し、自然公園はじめ保護を必要とする地域内の施業を嚴重に制限することが望まれる。このことに関連して、近年、リゾート法（総合保養地域整備法）をはじめヒューマン・グリーン・プランなど、国民の余暇活動に森林を利用する政策がつきつき打ち出されている。この点のちにもう一度立ち戻るが、いわゆるリゾート開発ブームによって民間ディヴェロッパーや投機的企業が山林や田畑までも買い占め、ゴルフ場・スキー場などの乱開設をし、大規模な自然破壊を引き起こしている事実は看過できない。国民に森林に親しむ機会を与えることは必要であるが、自然保護を見失った開発は、本来の目的に反することである。

森林の利用については、その実態に即して①木材を生産する②保健休養や野外教育に活用する③国土保全や自然の維持を優先する等に区分（ゾーニング）し、非施業地を明確にする一方、施業地では天然林であっても森林の維持発展のなかで資源を充実に、森林としての機能を果たすため適切な森林の管理・手入れをすることが、人間と森林・自然との共生を実現するために不可

欠である。

また、こうしたゾーニングが、国民のコンセンサスを得て実施できるようにするため、都道府県に設置される森林審議会に自然保護団体・都市住民の代表を加えるなど構成を強化する必要がある。

## ② 森林管理と施業のあり方

現在の森林計画制度は一九九一年の法改正で、森林の木材資源維持に重点を置いた従来の考えから、新しい時代の森林の役割をふまえてわれわれの提言を受入れ、森林の公益的機能を十分に発揮するため、流域単位に施業・事業・雇用・伐採（出材）などを総合した計画とした。それにもとづいた施業を確保し、常時地元の人々が森林の管理をすることを可能にするために流域単位の協議会を設けた。しかし、森林計画の内容、協議会の構成と実施、予算からみて上述の森林計画・地域森林会議の制度や予算の充実をはかり、実効あるものにならなければならない。また、現状では名目的となつていゝ水源かん養保安林を実質的なものとするために見直し、さらに国民の総意によつて保全されるべき各種保安林に指定された場合は、必要な施業の制限を義務づけるとともに、それに見合う十分な補償措置を講ずることも必要である。

## ③ 治山

森林の施業では、治山事業のありかたも重要である。

まず現在の治山が、災害復旧を中心に実施されている点を改め、治山本来の目的とする「その地にあるべき森林」の維持・強化・再生のための「予防治山」の視点を一層強く取り入れたものにならなければならない。とくに砂防ダムなどに過度に依存するよりは、植生的な方法を重視し、上流部の森林保全を強めることによつて治山・治水の実をあげること務めるべきである。また、水需要の増大に応えるためには、山地災害防止に加え水質向上などを考慮にいれた「利水」を重視した方法が必要となっている。なお治山事業が林野庁・建設省などに分割されている現状を改め、統一的・総合的視点に立つて工事が行われるような制度を確立すべきである。

## ④ 林道

森林を管理し森林と親しむために林道は不可欠であるが、しばしば林道が森林破壊の元凶となつていゝことも事実である。

森林の維持管理などに必要な場合には、とくに自然保護を必要とするゾーニング地域では、空中に架設される「基幹索道」による交通網を整備すべきである。また、森林の管理にとって重要な作業道・歩道網の開設を積極的にすすめる、国の助成による維持を図り、森林の管理を万全にするとともに、国民の森林への接近を促進することを考える必要がある。

山村の生活維持に必要な道路は林道・農道などとしてではなく、公共道路として整備すべきである。

林道開設の路線は、林地の荒廃・災害防止の視点を十分取り入れ、谷沿い林道と中腹林道を有機的に組み合わせ、工法も切り土を少なくし、自然環境保全に十分配慮したものとす。このための実効ある基準づくりを国はすすめるべきではない。他方、レジャーや観光目的で奥山までデラックスな林道を作ることには厳重に抑制すべきである。国民が自然に親しめるようにするためには歩道の整備に重点をおかなければならない。

さらに、小森林所有者の林地が林道用地にあてられる場合には、代替用地を準備するなどの用地補償のほか、山村の生活維持へも細心の注意を払うことが肝要である。

### (3) 林学教育のあり方

ヨーロッパ、とくにドイツなどにくらべてわが国の林学教育に欠けているのは、「森林管理」であろう。たとえば、地域の発展と森林とはどう関連づけられるべきか、森林管理のための機構・要員のありかたは如何、自然保護のためにどういうゾーニングや管理のやり方が必要か等が不明確なのは、森林管理理論の確立とその教育とが不十分であったためともいえる。こうした意味からも、社会科学・自然科学・技術論などを総合した視点にたつ「森林管理」の教育が必要とされる。

## 第二部 自然保護をいかにした森林レクリエーションを

### 1、森林レクリエーション利用の意義と問題点

森林レクリエーション利用といっても、広くとればいろいろな形があるし、わが国でも長い歴史があるといっている。修験道や参籠は宗教的な行事でレクリエーションとはいえないかもしれないが、登山とかハイキング、山村の別荘生活、林間学校などは、明治この方の西欧文化の受容にもなっただんだんと発展してきた。一〇年前ぐらいからは森林浴が流行するようになったし、

一九八五年にわれわれが提案し実現をみている「教育森林」は、子供たちの教育のための事業であるが、一面からみればレクリエーションのための森林利用とみることもできる。

これにたいしてここ数年、ブーム状況をひき起こしてきたのは、いわゆるリゾートの開発である。わが国も急速に「豊かな社会」を実現し、国民の間でもこれまでの「働き蜂」の生活から脱却して、ゆとりと余暇のある生活を求める声が強まっているし、高齢化の進展とともに、心身の健康の保持にたいする関心も高まっているから、然るべきリゾートが求められるようになるのは当然のことである。そして、山村と森林は、海岸とならんでリゾート地に最も適した条件をもっているから、森林のリゾート利用が増加するのは自然であり、今後その需要は一層ふえることであろう。

そのこと自体は、国民の福祉にとって望ましいことであるし、森林は本来林業といった経済的機能だけでなく、自然環境の保全、景観の維持など多様な公益的機能を果たすべきものだから、リゾート利用が適正におこなわれることは森林の価値を増す意義をもっているといっている。またそれが契機となって、多くの国民の、森林、自然、山村などにたいする関心と愛着とが強められることは、きわめて結構なことである。

だがわが国の最近の、とくにいわゆるリゾート法（総合保養地域整備法）にもとづいておこなわれている大規模開発は、そういう望ましいリゾート利用とまったくかけ離れているし、しばしばその反対物でさえある。こういうリゾート開発は千編一律、全国どこへいっても、ゴルフ場、スキー場、マリナー等の開発、豪壮・高価なリゾート・マンションの建設、華美で狂騒に満ちた都市的娯楽施設の設置等を主要内容としているが、それは庶民が比較的安い費用で家族とともに、かなりの期間、都会の喧噪と汚染から逃れて自然に親しむという、本来のリゾートの目的にまったく沿わないばかりか、かえって散財と疲労とをもたらすだけに終わることになりかねない。のみならずそれは、森林を中心に大規模な自然破壊をひき起こすし、地元の山村社会を解体させ、地価や物価の高騰を通じて住民の生活を脅かすことにもなる。利益を受けるのはディヴェロッパーや投機的な地上げ屋だけに終わりかねない。われわれはこういう狂ったリゾート開発には断固として反対せざるをえない。そこで、その実態と弊害とを明らかにし、望ましいリゾートのあり方を提案するのが以下の内容である。

## 2、リゾート開発の現状と批判

### (1) リゾート法

現在のリゾート開発の最大の問題点はリゾート法にある。というのも同法がねらっているのは民活法（民間事業者の能力の活用による特定施設の整備に関する臨時措置法）の地方版に外ならないからである。民活法は内需拡大によるいわゆる「民間活力の活用」を図るために「特定施設」の建設等に当たって整備計画を定めたとえ民間活力（企業）を登用し、税、資金、および公共施設等について、国および自治体が援助しようというのがその内容であるが、これにより東京など大都市では、中曽根内閣の都市政策であった「アーバン・ルネサンス」にともなう一連の規制緩和のもとで大がかりな都市再開発が始まった経緯がある。

リゾート法が同法とまったく同じ趣旨であるのは第一条の目的をうけて第八条以下に明記されているさまざまな民間事業者にたいする国等の支援措置を見れば明らかである。おりから民間企業には資金がだぶついており、地価暴騰によりもはや限界がみえている東京等大都市圏における不動産投資にかわる投資先を求めていたところであり、一方、過疎地域の自治体は過疎対策としてもっとも手っ取り早い企業誘致に懸命であった。この両者の思惑がここで一致し、リゾート開発は一気に加速されたのである。

### (2) 外部資本主導の開発

この開発の特徴は、国民経済研究協会の調査をみてもわかるように開発面積一〇〇ヘクタール以上で、かつ総投資額一〇〇億円以上のプロジェクトが一九九〇年六月末の時点で全国一五六カ所にも及んでいることに示されている。このような大規模事業であるだけに、参入企業の規模も大資本、なかでも東京資本が圧倒的に多くなっている。民活の場合でも大都市において土地および空間を再開発することを通じてその占有をすすめ、大きな資産価値を形成してきたのは大資本であったが、それらは今度は地方においてリゾート建設に名を借りて土地の資産価値を作りだそうとしている。そして、もともとこの種の事業には膨大な投下資本が必要であり、しかも回収には長期間が必要であるから、大資本が圧倒的な優位性をもっている。

その結果、本来は地域がその地域に合った振興策を考えて独自のリゾート建設を工夫すべきなのに、資本主導型の開発に大部分が乗っ取られることになっているのである。

### (3) 金太郎飴的な企画

そのような資本主導型の開発により各地の開発には似かよった形のものが多い。それはゴルフ場でありスキー場でありマリナー等である。とくにゴルフ場については八九年末までに承認された一七地域の基本構想の中に全部盛りこまれており、その数はバターやミニゴルフ場を除いて計一三四カ所、総面積は一万四六八〇ヘクタールにおよんでいる。

このような施設はいずれも山の斜面を削ったり、森林を切り開いたり、あるいは自然海岸をコンクリートで固める等、自然を破壊してつくられるものである。そのためリゾート法とは自然破壊を合法的に進める根拠を与えるものにさえなっているといわれている。

例えば会津フレッシュリゾートの場合、予定されているのはいずれも前記ゴルフ場とスキー場、そのほかにホテルであり、それにより国立公園内の森林が無残にも破壊されつつある。しかも、森林の地価の上昇が付近の宅地価格にも波及し、地域全体での地価上昇をまねくという問題を生み出している。

### (4) 国有林などの対応

こうした自然破壊の危機にさらされている点では国有林も例外ではない。その一例は岩手県の安比高原にみる事ができる。林野庁は他省庁に対抗して独自のレクリエーション構想を実現することを目指し、ここでは一九七九年、八幡平地域総合森林レクリエーションエリア・安比地区整備事業を行うことにした。そして翌八〇年に同庁主導のもとに外郭団体のほかに北海道東北開発公庫、岩手県、地元町村の公共セクターに(株)リクルート・コスモスを加えて第三セクターを設立し、大がかりな開発に乗り出したのであった。この事業は成功し、利用客の増大にともない毎年のように施設が拡大されている。とくに岩手県の政策変更により第三セクターに開発権が譲渡されてからはそのテンポがはやまり、スキー場面積は結局一八〇ヘクタールと日本有数のものになった。その過程において貴重な森林が破壊されたことは改めていうまでもない。特筆すべきことは短期間のうちに大規模な破壊が行われたということであるが、この状況は一安比にとどまらず今日においては各地でみられることである。それだけに林野庁の節度ある態度が強く望まれる。森林のリゾート利用がすべて悪とはいえないが、このような大規模な自然破壊はけっして許されないことであり、今後大きな教訓を残している。

## (5) 成功した例

その成功例の一つに熊本県阿蘇がある。それは地域の第一次産業を主体に地域の特性を生かせる企業を誘致して開発を行ったものである。いってみれば田園リゾートともいえるもので同地の農林業を軸に都市と農山村の交流を目指して、安全な食べ物、清らかな水、さわやかな大気やアメニティを提供しようというのがねらいである。同県ではこれを「新しい田園文化の創造」といつているという。

そのほか北海道池田町の例なども広く知られている。要はいかに地域の第一次産業と結びつく開発を行なうかにかかっている。それぞれの地域で人間らしい市民生活を実現することを目標においてこそ、そうした開発は可能なのである。

## 3、望ましいリゾートのあり方

### (1) リゾートの役割

リゾートという言葉はもともと「しげしげと出かけて心身の保養をする」という意味をもっている。われわれにとって望ましいリゾートは、高齢者や子供まで含めて庶民が、日常のストレスの多い都会生活で傷つけられた心身の健康の回復のために、低廉な費用でかなりの期間ゆっくりと滞在し、自然に親しみ、地元の人たちとの交流を深めることのできるような施設のある場所であって、いまの資本主導のもとに開発された、余裕のある階層や若者などを主な対象とした、豪華ではあっても喧噪をきわめた「盛り場」ではない。

したがってリゾートの内容は、何よりもくつろぎとゆとりが与えられ、心身の保健に役立つような快適さをもつものでなければならぬ。今日多くの国民の健康への価値意識がいちじるしく高まっているだけに、この種のリゾートがとくに求められるのである。

### (2) 森林の保健的利用

森林が心身の健康の保全に大きな力をもつことは、ドイツ医学では自然療法として古くから認められてきたことである。森林によって与えられる広大な空間、豊かで深い緑、清浄な空気、快適な気候などは大きな保健機能をもっている。森林浴、トレッキング、クロスカントリー、教育・冒険の森の経験などは、すべての年齢層の人々の心と体とを蘇らせる。温泉・鉱泉などがあつてク

アシSTEMが整えられればその効果は一層大きい。

また山村の人々に接し、伝統的な山の幸を味わい、古い慣習や人情の温かさにふれることもレクリエーションの意味をもちうるであろう。

### (3) 森林リゾートのあり方

右のような趣旨からいえば、リゾート地域ではできる限り森林を中心に自然をそのままに残すとともに、必要に応じて荒廃地や灌木地などには植林をし、溪流や湿原など多様な植生を保護し、巣箱や採餌場を整えて動植物の繁殖をうながすといった措置が必要である。また森林、原野には景観および環境の保全に十分注意したうえで、さまざまな種類の遊歩道、ハイキング・コース、アスレチックの道具、休憩場、水飲み場、小鳥や小動物との交流の空間などを整備し、案内板および樹木、草花、鳥などの識別法や植生についての説明を付した掲示板などを設けることが望まれる。

また地域の山村や湯治場は、できるだけ伝統的な景観を残し、それと調和のとれた形のコテージ型の宿泊施設や民宿の設備を整えるべきである。村の産物を利用し、伝統的な郷土食を提供する食堂、民芸品や山菜・野菜、畜産物などのお土産品の売店、医療施設や各種の文化施設も整えなければならない。

要は、都会のあらゆる年齢層の人々が、リーズナブルな費用でゆっくりと滞在し、豊かな自然に溶け込むとともに、村の人たちと生活感覚を共通にしうるような場を設定するのがリゾートの本旨なのであって、都市を山村に移し、自然を破壊し、山村社会を分解させることであってはならないということである。

### 4、自然保護のための若干の提案

以上みてきたように、近年のリゾートブームは、森林利用の面でも乱開発を招き、森林保全、自然保護の観点からも深刻な問題を引き起こしている。このような事態にたいして、自然保護と森林のリゾート利用とを両立させるような手法について、以下若干の提案をおこなうことにする。

#### (1) 森林利用区分（ゾーニング）の策定

農地の場合は、転用がすべて許可制であり、農業振興地域については原則不許可とされているのに対し、森林については、森林

法に基づく一定の規制があるものの開発許可が比較的ゆるく認められている。また売買が自由であるために、ディヴェロッパーなどに所有権が集中される傾向がみられる。

リゾート開発のなかで、森林の保全上とくに問題になるのは、ゴルフ場とスキー場である。東京圏でみても、既設のゴルフ場の多い千葉県の中なかでも、まだ林地の残る南東部の夷隅郡に昨今建設計画が集中している。積雪地帯では「一村一スキー場」といわれるほどスキー場建設計画が目白押しであり、最近では雪のあまり積もらない所まで人工降雪機を用いたスキー場が数多くつくられている。過疎地の「むらおこし」に悩む当局者にとって、ゴルフ場やスキー場が魅力的にみえるのはわからないわけではないが、すでに述べたように「金太郎飴」的な発想にもとづく開発では、やがて共倒れになる恐れが大きい。しかしそれ以上に問題なのは、こうした施設は、いま農薬汚染が問題になっているように、それ自体が環境を破壊する性質をもっているだけでなく、それらの一地域への集中は、適正な土地利用および森林保全、自然保護の面で好ましくない結果をもたらすことである。

このような被害を最小限にとどめるとともに、緑にたいする国民的関心が高まり、保健、休養、教育など森林の多面的な利用が求められるようになっていく状況に対応するためには、従来の林業本位の森林計画から脱却して、新しい政策目標に沿った森林の配置（計画）の策定と、開発規制の法令が整備されなければならない。

すなわち、

① 多様な利用目的に応じて、対象となる森林を適正に配置した利用区分を策定することがまず緊急に必要である。利用区分は国有林・民有林を包含するもので、地域の実情に沿っていなければならない。その策定・管理は、流域を基本とする地域の「森林会議」（国民森林会議 提言・『森林のなかに明日がある』一九八六年三月）によるのが適当であろう。

現在、自然休養林をはじめ、風致保安林、教育森林、自然公園、史跡名勝天然記念物など、森林レクリエーションにかかわる制度が設けられているが、極めて限られた範囲のもので、全国的な利用区分とはほど遠い。

② 私有林といえども、森林が高度の環境資源（社会財）であることを考えれば、売買や他目的の利用について、①の計画に従った規制をうけることは当然である。もちろん規制の代償として、税制などの優遇措置をとる必要があるし、所有者の求めに応じて国または公共団体もしくはナショナルトラストなどが買い上げ措置をとりうるようにしなければならない。

③ また国公有林については、国民共有の財産であることからいって、とくに森林保全や自然環境の維持につとめなければならぬのであり、国民の多様な利用に開放する場合も、それと両立しうるような利用法に限定すべきである。国有林が主体のヒューマン・グリーンプラン（森林空間総合利用整備事業）などによって、保安林が安易にゴルフ場、スキー場の建設に振り向けられている現状は、自然保護団体などからの批判が高まっているとおりであって、早急に改めなければならない。

## (2) 地元優先の企画

一般の人たちがリゾートに求めるベスト・スリーは、日本のある調査機関によると①日常のストレス解消②自然とのふれあい③家族とのふれあい、とのことである。しかし、いま進行している森林のリゾート開発は、すでに述べたように利用の面からみても、リゾート本来の家族や個人による長期滞在型ではなく、企業の社用・接待型が中心で、個人ではとても経済的に負担できないようなデラックス指向が幅をきかせている。

このような開発は、必然的に地元の利益よりも資本・企業の利益優先となる。事実、自治体が熱心にゴルフ場やスキー場など誘致しながら、実際に営業が始まってみると、地域振興に結びつかないとの不満は、いたるところで聞かれる。

欧州諸国の場合、農山村の民宿に長期滞在し、家族でゆったりとパカンスを楽しむことが多い。自治体が明確な土地利用計画の権限をもち、地域の環境を守り、地域の振興を考えて、主体的に開発を実施していることが、その背景としてあげられよう。わが国のリゾート開発も、それぞれの地域にもっともふさわしい企画に基づいて、地元優先のいわば手作りの方向を目指すべきである。そのためには、第一次産業を中心とする地域経済の振興を優先し、地域の特性を生かした開発計画を地元が主体性をもって企画しなければならぬ。いわゆるリゾートブームによって、いま各地で開発計画が花盛りだが、長期的にみれば、地についての企画こそ、地域社会が生き残る要件である。

## (3) 政府・自治体の役割

都市化社会のなかで、精神的にもゆとりある生活を実現するためには、自然とのふれあいをもっとも享受できる森林レクリエーションの役割は、極めて重要である。緑・森林への国民的関心の高まりは、その反映でもある。資本主導型の乱開発に歯止めをかけ、地域の創意工夫が生かせるような制度を整え、森林保全、自然環境の維持をはかり、快適で秩序あるレクリエーションの場を

確保することは、政府・自治体などの公共団体に課せられた大きな責務である。とくに国や自治体は、地元の森林組合などと協力をしてリゾート利用に適する森林についてはその整備をすることが大切である。その場合、針・広葉樹の混交林をできる限り多くし、裸地・荒廢地等に植林し、四季を通じて来訪者が森林を楽しみ、その効用を享受しうるようにすべきである。

その他政府や自治体にとくに配慮を望みたい点は、次のことである。

① リゾート本来のあり方とその効用などについて、国民的理解を深めるための教育・啓蒙活動を強化する一方、リゾート受け入れ側の人材養成が極めて重要である。とくに森林・動植物の生態系に詳しく、生来の自然好きで訪問者に熱意をもって接することのできるインストラクターを地元住民の間で育て、確保することを助成すべきである。また、良好なリゾート地について需要者に正確な情報を与えることも必要である。

② レクリエーション施設の建設にあたって、道路その他の公共投資は、森林のよい環境を壊さないように路線を決定するのももちろん、森林から離れたところに十分な駐車場を用意し、必要ならば馬車・電気自動車などで送迎するなど、慎重な配慮が必要である。また、既設の道路についても、自動車やオートバイの一定地区への乗り入れを規制しなければならない。

③ 高齢化社会および生涯学習時代に対応することを十分配慮し、高齢者や子供も生活を快適に楽しむことができるように、医療施設、教育・文化・スポーツ施設など必要とされるインフラストラクチャーを整備する。また、森林のなかの自然観察路などには教育的効果があがるような案内板などを配置する。

④ 森林レクリエーション事業と結びついた地元住民の就業機会の確保、地域農林業、特産物の振興など、総合的な対策を推進する。民宿の改良、ロッジの建設などのために低利資金や補助金を用意するほか、サビビス要員の訓練なども支援しなければならない。

### 第三部 自然保護と山村振興

#### 1、崩壊に瀕する山村社会

山村の過疎化が問題にされはじめたのは、一九六〇年代から七〇年代にかけてのことであったから、もう二〇年以上も前のこと

である。議員立法の形で山村振興法がつけられ、山村振興対策がはじまったのは、一九六五年のことである。その後、この法律は一〇年ごとに延長され、それにもとづく山村振興対策も三期を終えて九一年から第四期に入っている。政府の計算では三期の事業で、通計八兆円が投入され、その対策は期ごとに拡大強化されてきたことになっている。

しかし結果的においては、山村社会の衰退にはほとんどブレーキがかからなかった。そして今や日本の大部分の山村は、全面的崩壊＝消滅の瀬戸際に立たされている。

そのことは、各種の統計が明白に物語っている。たとえば自治省の調査によれば、すでに一九八〇年に人口減少市町村数は一、六八九を数え、全市町村の五二・一％を占めていたのだが、九〇年には二、〇七九市町村、六四・〇％に増加している。人口の自然減の市町村、すなわち死亡率が出生率を上回り、人口再生産力を失った市町村は四七七（一四・七％）から一、三二二（四〇・四％）へと三倍近く激増している。これらがすべて山村であるかどうかは直接には確かめられていないが、他方、山村振興法で対象に指定されている地域は一、一九五市町村（旧市町村単位では二、一〇四箇所）であることからみて、対象とされている山村のほとんどすべてが、自然減市町村となっていることは十分推察がつく。それらの多くは、このままで推移すれば、いずれ消滅するしかない市町村である。

また、山村には林業従事世帯員が多いが、それは一九七〇年に一一六万人であったものが、八五年には四三万人と、四分の一以下に減じている。そしてその中で将来を担うべき三〇歳未満の青年はわずかに五・五％である。さらに、毎年文部省が調査している新規学卒者の就職状況では、九〇年の林業への入職者は全国で何と一九三人しかいないことになっている。これらの数字も、日本の林業が遠からず就業者をほとんど失い、山村が無人生化するであろうことを如実に物語っているといえよう。

## 2、自然保護に果たす山村の役割

このように山村が高齢化社会化し、あげくの果ては無人生化するということは、たんにその地域の農林業の生産が壊滅するという結果をもたらすにはとどまらない。この点でも、すでにここ一〇年位の間に民有林の伐採面積が三分の二に減じたとか、中山間地帯を中心に耕作放棄地が七〇％近くも増加し、耕地の数％にも及んでいるとかといった現象がすすんでいる。しかしすでに木材も穀物もともに七割以上を輸入に依存している今の日本にとっては、国産農林産物の多少の減少はそれほど大きな影響をもたなくな

ている。世界的な農林産物の需給状況があまり大きく変わらず、日本の国際収支が黒字基調を維持しつづけることを前提とすれば（このいずれもがやや長期にみればきわめて疑わしいことであるが）、輸入の拡大によって埋め合わせることは容易だからである。今日のわれわれにとってそれよりはるかに重要な問題は、山村がこのような崩壊すれば、自然的ならびに社会的環境の保全がおよそ不可能になるという事実である。

このうち自然的環境については改めていうまでもない。森林を活力ある形で保全していくことが、ひとり日本だけでなく地球規模における環境維持のために不可欠の要請となっていることは誰でも知っている事実であるし、わが国のように長い間人手の加えられてきた森林が大部分を占めるところでは、林業活動が適正に行われることを通じてはじめて森林と国土の保全が可能となることは、すでに（一）自然保護と協調する林業で明らかにしたとおりだからである。

山村に人が居なくなれば、林業活動が行われなくなるのみか、日常的に山を守ることをさえできなくなる。今でさえ山火事を消す能力を失った山村が増加しているが、このままでいけば、今すでに荒廃を深めているわが国の森林は急速にその度を増すであろう。また、森林とやらんで山間部の耕地、とくに水田は水の調節や土壌流失・畦畔の崩壊防止などの点できわめて重要な役割を果たしている。山村の崩壊によって荒廃地化がすすめば、この面からも自然的環境は甚大な被害を被ることになるであろう。

しかし山村はただ自然的環境の保全上重要な役割を担っているだけでなく、都市の住民にも肉体的・精神的な憩いの場を用意し、伝統的な文化を維持するといった社会的環境保全の役割も果たしている。すでに（二）自然保護をいかした森林レクリエーションをで明らかにしたように、真の意味でのリゾートは、山村の社会と景観とが健全に維持されていることによって支えられるのであって、無人化し荒廃した場所は都市住民も利用しえないところとなる。青少年が時に自然の懐に戻って精神と肉体との健康を回復し人格形成に資する機会を奪われ、高齢者も余生を静かに過ごす場を失うであろう。

こういうわけで、山村が崩壊することは、日本全体が「砂漠化」することに他ならない。二一世紀のはじめには世界の環境問題が危機的状況に達するであろうことは上述したが、日本の環境の保全はそれよりもっと早い速度で危機を深めているのである。

### 3、山村振興の基本的な考え

#### (1) 農林業の維持・発展

山村に住民を定着させ、その社会に活力をもたせるためには、経済的基礎が確立されなければならないことはいうまでもない。そして山村の経済を支える産業は何といつてもまず農林業（一部では養魚も含まれる）であるから、生産活動の意欲的な担い手となるような経営者・作業員ないし協同組織を育てることが必要である。その際とくに考慮されなければならないのは次の諸点である。

#### ① 国土・自然環境保全を第一義的に考えること

わが国の農林業では、とくに近年においては、合理化、近代化、生産性向上、コスト引き下げ、経済性、国際競争力の強化などといった目標が強く追求されるようになり、政府もそういう政策を展開してきた結果として、機械化、化学化、専門分化などが一面的に進行してきた。その結果、本来環境保全機能をもつはずの農林業がかえって環境破壊に一役を買い、また生態系循環や地方の保全ができなくなり、生産のサステイナビリティ（永続性）が疑われるといった事態が深刻になっている。今日世界的に近代的農業技術の有効性が疑問視されるようになっていっている中では、こうした農林業の路線全体が見直されなければならないと考えられるが、なかならず山村は上述のように国土・自然環境保全を最優先としなければならないところであるから、そこでの農林業はそのことを第一義的に考えて発展させなければならない。農業にしても林業にしても、効率と経済性を追求するあまり、過度に農薬や化学肥料に依存したり、必要以上の大型機械を導入したり、さまざまな作業の手抜きをしたりすることをやめ、環境の保全と永続的な生産力の維持とに意を注ぐべきである。

#### ② 多角化と複合化をすすめること

右のことと関連して、これまでは農業では個別経営としても地域としても単作化、専門化が、そして林業でもとくに針葉樹の単純林化が促進されてきた。しかし、農林業はもともと複合的な経営を必要とするものであり、とくに山村ではそのことが重要である。その理由はいくつもある。

(i) 単作（単純林も）の継続は生態循環を破壊し、地力維持を困難にし、かつ病虫害・連作障害などを引き起こすから、農業や

化学肥料の乱用を招き、しかも永續性をそこなう。

(ii) それは労働配分を不均等にし、自家労働力の「完全燃焼」を困難にするし、豊凶作、価格変動、長期的需給変動などのリスクを大きくし経営の不安定性を拡大する。

(iii) とくに山村では多様な生産物の供給を困難にし、地域資源の完全利用を妨げる。等がその主なものである。

右の実行によって、場合によっては単収が落ちたり経費がかさんだりして経営採算が取りにくくなることが起きるかもしれない。それには後述するような政策的支援をもって対処すべきである。

### ③ 広義の「共同化」を促進すること。

農林業従事者の高齢化はいずれにしても不可避であるし、他方、機械や施設はますます大型化・高級化するであろうから、農林業のさまざまな作業や機械・施設などの利用にさいしてはいろいろの形の「共同化」が必要となるのは当然である。しかしそういう狭義の「共同化」のほかにも、とくにつぎの二つの、いわば広義の「共同化」の促進をはかること、そして国や自治体はそのため必要な措置を的確にすすめることが重要である。

その(i)は、林地・農地を問わず、所有権によってその適正な利用が妨げられることのないよう利用権の地域社会(市町村、農協、森林組合その他の団体など形は問わない)による「共同管理」を強化することである。森林については、今回の森林法改正によって、施業を適正に行わない私有林について分収林契約を強制的に設定する道が開かれた。今後それを積極的に拡大していくとともに、同様の措置(利用権の強制設定)を荒地・耕作放棄地および低利用の農地・入会林野などに広げていく道を開くべきである。また所有者が自由に農地なり林地なりの転用売りをすることは、地域全体の土地の合理的な利用を妨げるし、外部資本による乱開発を促進することにもなりかねない。したがって、転用売りは原則的に禁止し、どうしても土地を売却する必要のある所有者の土地については、市町村なり地域の団体なりに先買い権を保証する措置をとるべきである。この点は国有林地についても同様であって、転用のための払い下げや長期借地契約の設定は原則的に行わないこととし、万やむをえない場合も地元の利用を優先させるべきである。

その(ii)は国有林経営に關してである。現在国有林は財政再建のためという名目で、その要員の大幅な削減——二万人体制への移行を実施しつつある。そのために事業の直営直備方式をやめ民間委託を主とするとしているが、受け皿となる民間の林業労働力が上述のようにほとんど枯渇しつつあるとき、そういう方針をたてるという現実認識の欠如は驚くべきものというしかない。財政再建のみを優先させたこうした誤った方針は早急に廃棄し、国有林は人員（行政職は別とし、現業職員に限る）削減ではなく、むしろその増員をはかり、その保有する技術や設備と合わせてこれを地域全体の森林の適正な施業の実施のために活用すべきである。また今回の森林法改正によって、国有林・民有林を一体として流域の森林計画が策定されることになったが、さらに進んで国有・民有にかかわらず総合的な地域の森林施業のために、国有林も「共同化」の一環となることに努め、また森林組合の作業班も同様に地域全体の施業に活用されるべきである。

## (2) 加工産業の導入による付加価値の増加

山村の場合は農林業だけで必要な雇用と所得とを確保することは一般に困難だから、他産業によってそれを補充する必要がある。まず製造業についていえば、一時「農村地域工業導入促進法」（一九七一年）などに刺激されてはやりのようになった、地元とは無関係の都市型工業を導入するといった方式は、がいていばいい結果を生んでいない。もともとこういう工業は山村に立地する格別の利益をもつわけではなく、むしろ立地の不利を低賃金労働の利用によってカバーしようとしているにすぎないし、中小企業が主なので景況によって撤退したり廃業したりするものが続出するからである。

したがって山村に導入されるべき工業は、地元の農林水産物や鉱産物を主たる原材料とし、加工によって付加価値をたかめるようなものであることが望ましい。各種の食品産業、木工産業、蚕・天蚕などの織物産業、和紙や草木染生産、陶漆器産業、木炭生産などはその代表である。それらについてとくに指摘しなければならないのはつぎの三点である。

① これらの工業も環境維持を優先させ、徹底的にクリーンな作業を旨とすること。またそのための施設の立地や形状については景観との調和を十分に考慮すること。

② 原則として外部資本に依存せず、地元住民の経営を優先し、第三セクターにする場合も地元出資の第三セクターの経営として、経営の安定後は住民の経営に移行すること。金融についても、農協・労金・信用組合などの資金を利用し、県・市町村などが利

子補給などの支援をすること。

③ 製品（この点は加工しない農林産物についても同様）は、地元への来訪者への直販、会員制による通信販売などのほか、とくに地域生協との協力関係を強め、産直方式を発達させること。それは中間利潤の排除になるだけでなく、消費者にたいしては安心できる製品を供給し、生産者にたいしては消費者のニーズを直接伝達するゆえんでもある。

### (3) 都市との交流の拡大

都市住民との交流を拡大し深めることは、国民の多くに山村の実情を知ってもらい、山村問題についての理解をえるためにもきわめて重要であるが、同時に多くの都市住民が山村を訪れるようになれば、サービス産業を中心に、雇用が創出され所得源となるだけでなく、山村を活性化するうえでも大きな力となるであろう。

都市との交流の中心となるのが山村を広い意味でリゾート化し、多くの都市住民をさまざまな形で受け入れることにあることはいうまでもないが、現在リゾート法にもとづいて全国的に開発のすすんでいるリゾートが、山村社会とその自然的環境とを破壊するおそれの大きいものであるだけでなく、およそリゾートの名に値しないものであることは、すでに(一) 自然保護をいかけた森林レクリエーションを」で明らかにしたとおりである。現行のリゾート法は速やかに廃止し、計画を抜本的に見直して、都市住民にとっても山村住民にとっても真に役立つようなリゾート建設が推進されることが目指されなければならない。

都市との交流の拡大は、リゾート開発には限らない。さきにふれた直販体制の強化もその役割をもつし、都市・山村相互にさまざまな催しものへの代表者の招待などを通じて関係を密接化することも考えられる。とくに子供達の交流なども有効であろう。あらゆる機会と多様なルートとをつかんで交流の拡大に努めることが必要である。

### (4) 生活環境の整備

山村にとくに若者の定着を促すためには、ただ所得の均衡が実現されるだけでは足りない。山村のさまざまな生活環境が整備され、日常の生活において都市住民と同等の条件が与えられることが必要である。

その点で、交通・通信・上下水道をはじめとする生活上の便益、医療施設、文化・スポーツ・娯楽などの諸設備等のハードの面の整備と演劇・音楽会・講演会・各種の催しものなどソフトの面とで、都市住民が享受しているものと遜色のない条件を整えるこ

とが考えられなければならない。それは第一義的には市町村や住民組織の仕事であるが、県や国もそのための制度を整え、財政的支援を強め、必要な諸施設を建設する等の点でその責任を果たすことが求められているのである。

その中で、とくに国・県を中心として今後取り組まなければならない課題の最重要なものとして、ここではつぎの二点を指摘しておく。

① 各種社会保障の都市住民とくに雇用者との均等化。

社会保障は本来すべての国民に等しく生活上のシヴィル・ミニマムを保障する役割を担うべきものであるが、わが国の場合はさまざまな歴史的由来もあって、二次・三次産業の雇用者中心に組み立てられている。また公務員や大企業の雇用者に比して中小零細企業の雇用者のそれが著しく立ち遅れているし、自営業者にいたっては一層甚だしい。それは健康保険や雇用保険についてもみられ、公務員や大企業雇用者は掛け金の点でも給付条件の点でも優遇されている。とくに年金はそうで、公務員共済年金や厚生年金に比して国民年金や農業者年金は大きな格差があるし、農民や中小企業の従事者の中にはその保障さえ受けられない者も少なからず残されている。それはそもそも社会保障の建前に反することであり、政府は至急その是正に取り組むべきである。いま山村で、この点がとくに問題になるのは森林組合に雇用される労働者であり、そこでは賃金が低いだけでなく、休業補償・退職金・年金等の整備が遅れているために、若年労働者にとってはもっとも魅力のない職場とされている。

それが人手の確保を不可能にして森林の維持を困難にしているだけでなく、若者の山村離れの原因ともなっているのである。今各地に広がっている作業班の第三セクター化は、その対策の試みであるが、それはなお市町村レベルにとどまっているし、採算上等からいっても真の解決には距離がありそうである。抜本的な対策が必要とされる問題である。

② 山村にも高等学校を設置すること。

中学校卒業者の九割以上が高等学校に進学し、高等教育が普通教育化しているのにもかかわらず、多くの山村には高等学校が設置されていないし、通学圏（とくに冬期）に高校が存在していない山村さえ少なからず存在している。子供を町の高校に通わせること、いわんやそのために子供を町に下宿させることは、山村の住民にとって大きな負担になるだけでなく、都会の高校へ進学することが山村の子供たちの都市志向を強め、卒業後も都市に就職する道を選ばせるひとつの原因となっている。若者を山

村に定着させるためには山村に高校まで設置することが必要である。もちろんすべての教科の教員をそろえることは困難かもしれないが、教科によっては一人の教師が二、三校をかけもちすることは可能だし、テレビなどを使った放送教育も利用できるであらう。

#### 4、国・自治体の果たすべき責任

山村振興のためにどのような方策が必要とされるかは以上述べたとおりであるし、国・自治体などが政策上どのような責任を負うべきかも、それぞれの箇所でも示唆しておいた。したがってここでは、政策の基本的な在り方について、つぎの三点を提案するにとどめることにする。

##### (1) 国民的合意の形成

国・自治体などは言論界とも協力して、教育その他あらゆる機会をとらえ、山村のもつ役割、その維持・強化の国民的（人類的でもある）意義を広く国民に訴え、国民が総力をあげてこの問題に取り組む姿勢をもつような合意形成に努める必要がある。従来、ともすれば山村の問題は山村住民のみのことであると理解され、したがって山村にたいしてとくに手厚く保護政策を行うことは不公平だと受け取られる傾きがあった。しかし、山村の維持・強化が都市住民にとっても生活の安定上不可欠の要請であることが理解され、国民のすべてが自分の問題としてそれに取り組む姿勢をもたなければ、今や問題は解決しえないものとなっているのである。

##### (2) 中央集権型・縦割り行政と『下駄ばき』財政の是正。

日本の行政はどの面をみても、省庁縦割りの性格が強く、その弊害は繰り返し指摘されているが、従来の山村振興法等による対策は、そのひとつの典型である。そのうえここでは、各省庁が施策を立案し、千編一律どこでも同じような対策を地域におしつけていくという傾向が強かった。そしてそれを裏付ける財政面では、国・自治体が一定割合で補助金をつけ、残りは地元負担させるといふ『下駄ばき』方式がとられてきた。

こういうやり方のため、地元の要求とはマッチしないような施策が行われたり、総合的であるべき対策がちぐはぐになったり、施策の結果地元で長期にわたって債務が残るかえって地元経済を圧迫するといったさまざまな弊害が生まれ、振興対策が十分効果

をあげえない結果を生んでいる。また地元の自発性や創意工夫が生かされず、その熱意を殺ぐことにもなっている。

したがって、こういうやり方はやめ、国・都道府県などは、地元の意向を十分尊重した上で、基幹道の整備、河川改修、土地基盤整備事業、教育・医療その他社会保障の完備など、その責任に帰すべき事業はすべてその負担において完遂し、その他事業についてはできるだけ地元の自発性・自主性を尊重して、必要とされる援助（情報の提供、技術的助力、障害となる制度・制約の除去など）に力を注ぐべきである。また財政については、ひも付きの補助金は廃止し、市町村が自由に使用できる財源を、たとえば交付税の交付基準是正や増額などの形で賦与する方法をとるべきである。

### (3) 条件不利地域対策の採用

今日E.C諸国では、農林政策の重点を従来の構造改善、生産性上昇、競争力の強化といった方策から、条件不利地域の農山村に人々を定住させ、そこで自然環境の保全と景観の維持に役立つような生産活動を行わせるような方策（いわゆるデカップリング）へと急速に移行させつつある。わが国の農林政策はその点で著しく立ち遅れているが、一日も早くそういう転換を行うべきである。もちろんE.Cのやり方を直訳的に取り入れるわけにはいかないが、その柱をなしているつぎの三点、すなわち①自然保護に役立つような家族的農林業経営の奨励とそれにはたいする補償、②一定の条件を備えた農山村住民にたいする直接的所得補償、および③一定年齢以下で、一定年限以上農林業に就業する契約を国との間で結んだ者にたいする一時金の交付、の三点はわが国でも十分検討に値する方策であろう。

一九九二年四月

国民森林会議