

第九 新たな『河川哲学』の確立をめざして

提言要旨

1 本提言のいきさつ

森林の現状を憂い、その解決策を模索する有識者の集まりとして、一九八二年につくられた「国民森林会議」は、森林のあるべき姿を求めて、創立以来、幾多の提言を発表してきた。それらの提言は、課題は異なっても、ひとつの思想を共有していた。それは森林のかかえている矛盾を解決するには、森の守り手の維持と育成が不可欠であり、そのためには過疎化する山村の活性化と、都市市民の山村活性化への支援を確立しながら、日本の森林政策に転換を求めていく必要があるという立場であった。森林問題は、これからの日本の社会のあり方そのものを問う課題である。

その検討は、次第に、森林、河川、流域を一体のものとしてとらえ、その視点から、これからの日本の社会のあり方を考える必要性を高めていった。「国民森林会議」は、一九八九年から、三カ年間に、日本の河川のあり方を考える研究会を重ね、その上で、一九九一年から再び三ヶ年計画で、河川についての提言の検討を重ねてきた。本提言はこの結論として生まれたものである。

2 河川に対する基本的視点

本提言は、日本の河川の荒廃した現実から出発する。日本の河川はなぜ荒廃したのか、そして河川の復元とはどのようなことを意味しているのか。本提言がめざしているものは、この二つの問いへの解答である。

ところで河川の荒廃とは、何を意味する言葉なのであろうか。われわれは次の三つの視点からそれをとらえる。第一に自然環境

としての河川の荒廃、第二に、人間が治め、利用する川としての河川の荒廃、第三に、もともとは一本ずつの河川がもっていた川の個性の喪失。川は、貴重な自然環境であり、治めつつ多様に利用する暮らしのなかの流れであり、流域の風土と結ばれて、その一本一本が個性的な表情をもっているのが、本来の姿である。

しかし、残念なことに、今日の日本の河川は、そのいずれもが、喪失・衰退してしまっている。確かに今日の河川は、治水面だけをみるなら以前よりも格段に強化されている。しかしそれも、近代技術による河川制御の結果であって、かえって人が治めるといふ側面は衰退してしまっているといってもよい。

河川のこのような変貌をもたらした最大の原因として、まず戦後の都市化の急激な進展があげられるが、河川管理の問題としては、(1)、自然の力を利用した河川の制御という視点が不十分であり、(2)、流域に暮らし人々の力や流域の暮らし、土地利用などと結ばれた河川づくりがめざされず、(3)、近代技術の利用にかたよった治水対策と経済効率に偏重した水利用の観点からのみ河川改修がすすめられたことなどが、大きな要因になっている。

とすればこれからの河川づくりにおいて重要なことは、流域の自然と人間の力を結集し、その流域の力で川を治め復元していく方法の確立であろう。川は流域の自然と社会のなかを流れていることを、実態としても回復させることである。

3 流域の自然の力と河川

戦後の河川管理改修は、過度に近代技術に依存してきた。そのことが一方では河川の自然を貧しいものにするとともに、他方は河川改修の規模を一層大きなものにする一因にもなってきた。したがって、これからの河川を考えるうえでは、できるだけ自然の力を用いた治水、河川管理のあり方を採用していくべきであろう。

そのはじめは、森と河川の連携を強化することにある。今日ではその役割に疑問を感じざるをえないような、不適切な治水ダム、砂防ダムも各地に見受けられるが、人工構造物にできるだけ依存しないでもすむ治山・治水の出発点は、良好な森林の育成と結びついた流域管理にあるといってもよく、山間地域では森林と河川は一体であることを、もっと直視する必要があるだろう。

ところで河川と森林の関係では、現在日本の森林の二四パーセントが水源涵養保安林に指定されているが、施業規制が不十分な

こともあって、十分な役割を果しているとはいえない。河川への土砂流入を防いでいる河畔林や、沢筋の森林までが切り開かれて
いる例も多い。したがって、今日の水源涵養保安林の他に、水源鋭敏地区の設定、あるいは河畔保安林を設けることによって、河
川における森林の役割を高める施策を実行すべきである。

また今日では減反や水田の土地改良がすすみ、水田の湛水効果の低下がみられるが、ここでも河川と水田とは一体のものである
という視点から、水田のあり方を検討する必要がある。

さらに水質の問題を考えるなら、水系・流域の自然回復力が低下しているために、水質浄化力の弱い河川が各地に生まれている
こともみのがせない。その点でも河川は人工構造物に過度に依存すべきではなく、自然の力を最大限に利用した河川づくりが求め
られている。

ところで今日の河川改修では、多自然型工法を用いた例が各地でみられるが、その川のもともとの川の姿から乖離した、その意
味で不自然な改修がおこなわれ、その結果水生動植物がかえって暮らしにくくなり、かつ、自然浄化力も低下しかねない改修例も
散見される。したがって河川改修にあたっては、まずもともとの河川がどのような姿をし、いかなる役割を果していたのかをよく
調べ、地元の意見を十分に取り入れておこなうべきであろう。川はその一本一本が多様な役割をはたしているのであり、たとえ親
水性を高める工事であっても、ひとつの目的を推進するあまり川の他の役割を阻害してしまうならば、それもまた河川荒廃をすす
めることを忘れてはならない。

4 河川政策と地域計画の連携を

よりよい河川をつくりだしていくためには、第一に水系・流域の自然力を有効に利用した川の姿を模索する必要がある、第二に
流域に暮らす人々の力を活用した川づくりが目ざされなければならない。しかし現実には、都市においては地域住民と河川の結び
つきは弱く、またかつては川と強く結びついた暮らしをしていた農山村においても、農業の衰退、農民の高齢化、自然から離れた
農業の展開、さらに山村においては村人の高齢化と過疎化、その結果としての森に手入れをする人々の高齢化と減少によって、河
川と流域の人々の連携はむしろ弱まってきているといつてよいだろう。農村では河川から網の目のように伸びていく用水路を守り、

水田を守りながら、治水面ばかりでなく、そこに日本の農村景観をつくりだし、水田の風景と、農村の水田の自然を守ってきた農民の営みは、危機にたたされてきている。さらに山村では森の守り手がなくなるばかりか、山村自体が消滅の危機に立たされているといっても言いすぎではない。

その点では河川問題は、山村問題であり、農村、農業問題であり、都市問題である。農山村では自然と結びついた農業を推進できるような農業振興政策が、さらに山村では森林で働く人々の待遇改善と安心して農林業を営める振興政策の推進をおして、山村の過疎化をくいとめることが不可欠であり、都市においても身近な自然を復元していく有効な政策を打ち出す必要がある。そのような政策をおして、河川と流域の人々との結びつきを深めていくことが、河川政策と連携した地域計画の基礎になればならない。

5 総合的な河川・流域政策の提示を

以上のような視点に立つなら、河川政策は狭い意味での河川政策であってはならない。それは、流域の暮らしや産業をどのような方向で再確立するのとも結ばれた、広い意味での河川・流域政策でなければならぬだろう。ところが現実には、河川の管理目的にしたがって、担当省庁、担当部局がバラバラに管理をすすめており、水系だけを考える狭い意味での河川政策さえ、総合的におこなわれているとはいえない。

したがって、これからの河川・流域政策は、各河川担当者と、その流域のあり方に関与するすべての担当者が一堂に会し、各河川ごとに流域の将来計画を策定していかなければならぬだろう。そうでないかぎり、上流でのダム建設が海岸線の後退を招き、森林開発が沿岸漁場を荒らし、あるいは河川の水質浄化に流域全体の力を結集しえないなどの今日の問題が発生してくるばかりでなく、上、中、下流の利害対立もそのまま残されることになるだろう。

6 「川の情報・学習・研究機構」の設立を

ところで、今日の河川政策に対する住民の行政不信を生みだしている理由のひとつに、河川についての情報、とりわけその河川

の将来計画に関する情報が十分に公開されていないことが上げられる。そのことが、地元の水の将来についての住民の議論を不活性化させる原因にもなっている。したがって、われわれは、各河川ごとの河川の昔の姿、河川改修の歴史、現状の河川の状態とその役割、その川のこれからの改修計画、保安林などの関連情報、流域の基本情報などを誰でも引きだすことが可能な、さしあたって都道府県ごとの「川の情報・学習・研究機構」の設立を求める。

7 河川に「地方自治」の確立を

ところで今日河川と流域の人々を隔てている根本的な原因のひとつに、自分の暮らす地域を流れる川の将来計画の策定、河川改修、河川管理に、地元自治体も、地元住民もほとんど関与することができないという問題がある。将来計画の策定や管理に積極的に関与できない以上、河川は地元自治体や住民にとっては、どうしても、「他人の川」になってしまい、そのことが地元の河川離れを促進している。

このような現状は、根本的には是正されなければならない。もちろん、河川に「地方自治」を確立するには、地元自治体や住民が地元の川に愛着をもち、川についての議論を深めるとともに、川への管理能力を高めることが必要であり、そのための学校教育や社会教育を拡充していくことも重要であるが、その動きを促進するためにも、次のようなシステムの創造が望ましい。(1)地元自治体には、その地域を流れる川にふさわしい「河川の将来計画」と「河川管理計画」の策定を求める。(2)流域単位で関係自治体による「流域協議会」を設け、各自自治体の作った複数の「河川計画」を調整し、地元からの発想を積み上げた「流域管理計画」を策定する。その上で、河川・流域に関与する省庁の担当者は、自主的に地元から作られた「流域管理計画」を尊重し、全体の河川・流域政策との調整を計る。とともに地元自治体は「河川計画」を策定するにあたっては、地域住民の要望や声を十分にくみあげる必要がある。それらのことによって、川に「地方自治」を確立することが、流域の人々と河川との連携を強化する重要な柱であると、われわれは考える。

8 最後に

日本の川は、日本の原風景の重要な構成要素であった。しかしその河川は、これまで日本の近代化、都市化と経済成長の手段にされ、一方に収奪されつづけてきた。だが人間と自然の関係を再確立しようという気運が高まってきている今日、いまこそわれわれは、豊かな川をとり戻すために、これからの都市のあり方を検討しながら、富を川に返す時期にきていると考える。ただし富を川に返すとは、単なる財政上の問題だけではない。それは流域の社会をとらえ直し、流域の自然の力と人間の力を河川に結集させ、河川と人間との連携を高める社会システムづくりをすすめることでもある。

川についての問題は、日本社会全体の問題であるといってもよいほどに多岐にわたっている。したがって本「提言要旨」は、以下「提言本文」を加え、河川についての「国民森林会議」の見解を、より明らかにするようにつとめた。

第一章 川のイメージを確立するために

混乱、貧困、空腹の時代だった敗戦から半世紀たった。カラフルで大量な商品の山に囲まれた個人生活から、ふと目を外に転じたとき、そこに広がる山河の姿の貧しさに改めて驚かざるをえない。戦争中に山々を荒廃させたことなども一つの大きな原因となって、戦後の十数年間、われわれは悲惨な大水害の時代を体験した。その後、高度経済成長を経て、奇跡といわれた復興を成し遂げた。だが、モノを追い求めている間に豊かな自然を忘れ去っていた。あるいは、豊かな自然がやせ細り、汚されていく現状に気づいても、気づかぬふりをしていたともいえる。

わが国も、世界の経済大国といわれるようになった。もう、われわれは、われわれに相応しい自然を求めている時期ではないか。われわれに相応しい山河の姿を目指すべきではないか。生活の豊かさが実感できる自然を再構築すべきときがきていると思われる。わが国では工業化が進み、人口の七割が都市に住むという。都市化の時代である。多くの人びとにとって、最も身近な自然は、河川なのである。

日本は世界でもまれに見る清流の多い国だといわれる。だが、恵まれた国土をもっていても、都市住民が、生きた川の姿を見るチャンスは年に何度あるだろうか。多くの魚影が走り、底の小石が透き通って一つひとつ見え、流れに光がきらめくような川を見るチャンスが――。

川には瀬があり、淵がある。それが自然の姿である。また、場所によっては濁った水が流れている。しかし、その濁りが、多様な魚類の棲息環境になっている。これも自然河川の一つの形である。こうした生きた川に親しみ、その自然に心身をいやす直接体験は、得ようとしても、現在はなかなか得られない。

かつて身近に清流（せきれつ）な流れを知る人たちは、思い出の中で、過去の体験を語る。だがいま、そうした懐かしい記憶すら人びとの中から消えていこうとしている。

人びとは、川に何を求めたか、何を期待したか、川にどう手を加えたか。その結果が、いまの河川の姿をつくってきたといえる。現在の河川景観の貧しさは、河川という一つの自然とわれわれとの付き合い方の未熟さ、われわれの心のありようをも現わしている。かつての河川はいくつもの顔をもっていた。あるときは生産の場であり、農業用や飲料用の水が流れるところであった。レクリエーションの場でもあり、子どもたちにとって情操教育の舞台でもあった。自然の恵みの場であり、あるときは恐ろしい災害の元凶ともなった。またその全てでもあった。

われわれが河川を相手にしたテーマは、後述するように、治水と利水であった。

その恩恵をいま、われわれが受けていることも間違いない。だが、余りにも効果を求め過ぎ、また河川技術による工事規模が巨大になった結果、ほとんどの国内の河川もまた巨大な水路に、単なる巨大な放水路や用水路に変わってしまった。それを証明するのは、河川や水辺から生き物の姿がめっきり減ってしまったことである。上流部の数々のダム、水の流れない魚道、水辺の植物も魚も生きていけない三面張りのコンクリート護岸……。

いま、われわれは、河川を単に利用しつくすべき対象としてでなく、一つの環境財として、また精神的資産として捕らえる必要がある。川を川として見直す素朴な視点に立つときがきている。できうる限り用水路を河川に変え、人びとが親しみをもてる川表情を取り戻したい。そんな河川を次の世代に引き継ぎたいと思う。

昭和の河川史に大きな足跡を残した故・安芸皎一東大教授がかつて、河川技術についてこういつている。「技術とは、人間の意欲するところに、その生活環境を導くところの過程であり、より高度の文化的生活を享受し得る環境の創造への過程であるともいえる」
「私は水を研究していて、われわれは何のために水に手を加えるのかということを意識して、将来、どのようなパターンで暮らしをしていくから水にこういうように手を加える……というふうな考えざるを得なくなってきたのではないか」(『川の昭和史』「安芸皎一著作選」東大出版会より)

いまわれわれが考えなければならぬのは、川の流れる水のことだけではない。水中の魚や昆虫、生物、底の土砂や石、岩、水を守る岸辺の護岸、その周辺の樹木や草、野鳥など、水を取り囲むすべてである。同教授は説く。「水資源利用のあり方は、生活水準の上昇とともにそれに対する要請が常に変わってくるわけだから、これに対して応えられるような処置が、資源利用の上に成り立つ

ていかなければならないと考える」「今日、応急的に採る処置であっても、これは長期的な方策の一部でなくてはならない」
もうわれわれも、多面的な河川の機能を再確認し、将来の環境資産となるような河川の姿、河川の設計や護岸のあり方を考えるべきときだと思う。

そのためには、一筋の水の流れとして河川を考え、それに技術的に対処するだけでは十分ではない。流域全体の中の河川の姿、地域環境の大きな構成要素としての河川、全体の景観に調和する河川をデザインする必要がある。美の感覚——余りにも人工的に過ぎないような——の導入である。農山村には農山村に相応しい、都市部には都市部に相応しい河川景観があるはずである。河川に対する多面的で、柔軟な思考がいま、求められる。

第二章 歴史を支えた河川

——共生から収奪へ

(地域の川と流域の川の調和をめざして)

川は日本の歴史と深く結びついてきた。日本の社会を特徴づける稲作文化は、川によって産み出された。森から海へと注ぐ数多くの川は、沿岸に優良な漁場をつくりだした。昔の林業地は、筏流しが可能な河川とともに形成され、河川は長い間、内陸輸送の重要な動脈でありつづけた。近代以降、とりわけ戦後の急激な工業化と都市化を電源開発と水供給の面から支えてきたのも日本の川だったのである。川の歴史は、日本の文化史であり経済史であるといっても過言ではない。

また川は、それ自体がひとつの自然環境でもある。多様な動植物が川とともに暮らし、人々も、ときに川の魚や岸辺の植物などを生活の中で利用し、ときに川に釣り糸を垂れ、川に遊んだ。

▽河川の荒廃とはなにか

しかし、いま私たちは、日本の川が著しく変貌し、そのことが様々な問題を生じさせていることを率直に認めなければいけない。この状況を「河川の荒廃」と呼ぶなら、河川の荒廃とは、一、自然環境としての河川の荒廃。二、人間が治め、利用する川としての河川の荒廃。三、もともとは一本ずつの河川がもっていた川の個性の喪失。この三つの視点からとらえられる。

今日の日本の河川の著しい変貌は、森と海を結ぶ多様な機能をもっていた川を、水の合理的な管理の面からのみ改修しようとしたことに起因している。洪水の防止と水の利用という二つの目的が、その中心に置かれた。前者は、大河川の下流部に形成された都市の拡大が、かつて遊水もしくは貯水機能を持っていた水田その他の土地を減少させたこともあって、大規模なコンクリート堤防や洪水調節ダムの建設を増加させた。また後者は、水の有効利用をめざして、おびただしい数の電力ダム、利水ダムを出現させ、他方で、農業用水路の暗渠（あんきょ）化、三面張り化などを普及させた。

それは戦後の高度成長を達成する過程では、時代のひとつの要請であったかもしれない。しかし戦後の河川改修の歴史では、ある目的を追求した河川の改修が、川のもつ多様な役割にどのような影響を与えるのか、ということへの配慮が欠けていた。その結果、上流から下流にかけての川のバランスを崩すという不幸な歴史が形成された。

かつてダムの築設によって、上流には河床上昇による浸水被害、下流には河床低下による取水困難という事態が生じたが、今日では、砂防ダムや大型ダムによって土砂の流れが止められた結果として、川によっては海岸線が後退傾向にあり、他方、ダム建設が山村の過疎化を促進する例も各地に見られる。またコンクリート護岸や三面張りなどによって、人間も動物も近づき難いような川が現れている。さらに平常時の河川流量の著しく低下した川、水質の悪化した川などが増え、自然環境としての河川は大きく後退している。

それとともに、人間が治め、利用する川としての河川も、一面ではまた後退しているといつてよい。確かに川を治めるといふ点については今日の河川技術は、以前とは比較にならないほどに進歩し、洪水の危険から免れている。しかし、利用する川としての河川は、もっぱら利水目的にそった河川事業がすすめられてきた結果として、後述するように、多様な河川利用はむしろ妨げられている例が少なくない。

さらに、以上のことを考える上では、次のことが留意されなければならない。それは、自然環境としての河川も、人間が治め、利用する川としての河川も、そのあるべき姿は各河川ごとに異なっているという事実である。川はその自然条件や流域の河川利用の歴史、流域の山村、農村、都市の形成のされ方などにもとづいて、それぞれに個性をもっている。それゆえに河川と人間の共生を考えるなら、第一に自然環境としての河川と、人間が治め、利用する川としての河川の調和がはからなければならない。第二にそれは、

各河川の個性を重視し、その川にふさわしい共生のかたちをつくりだすものでなければならぬ。

戦後の河川管理は、もっぱら治水と水資源開発の面からすすめられ、河川のもつ自然性が、その流域社会のなかでどのような役割を果たしているのかについて深く考慮することがなかった。その結果、今日では、どこへ行ってもコンクリート構造物が多く、水量の少ない個性のない川がひろがっている。このような河川の個性喪失も、河川荒廃のひとつの要素としてみておかなければならない。川は人間と自然との接点の最前線である。それにもかかわらず、日本の高度成長時代には、急激な工業化と都市化を支える基礎として、川は一方的な収奪の対象にされた。私たちは現在は、戦後蓄積してきた「富」を逆に川に返すべき時期にまできていると考える。それは、国連ブラジル会議で示めされた「持続可能な開発」を実現するうえでも重要な課題である。

第三章 新たな調和点

—— 多面的な生産力も視点に

河川に対する国民の価値観は、歴史とともに変化する。それだけに河川管理は、長期的な河川管理の思想と、価値観の変化に機敏に対応する実践との調和がはからなければならない。戦後の河川管理が、川の自然性の持つ様々な役割を十分に考慮してこなかったことは先に述べた。その結果が、河川の多様な機能を回復させようという国民の要求の今日の高まりとなって現れてきている。たしかに川は都市市民のいこいの場でもあり、地域の人々の潤いの場でもある。川はまた、人を遠ざけるものであってはならない。それ自身が貴重な自然環境である以上、人間にとっても動植物にとっても「親しめる」川でなければならない。

また河川管理に当たっては、貴重な自然環境としての川という視点とともに、川の自然性と多様な生産力の関係も考慮する必要がある。河川の実産力としては、①水の供給②水力の形をとるエネルギー③魚類をはじめとする川とともに暮らす動植物の再生産力④舟運等の流送、輸送力⑤いこいの場としての観光―地域資源などが挙げられるが、戦後の河川開発は、①と②に片寄るあまり、河川のもつそれ以外の生産力を後退させてきた。

しかもこの過程では、河川をひとつの生き物としてとらえ、川の生命力を守りながらこれを利用するという人間と河川の共生の思想が十分考慮されず、もっぱらある目的のための手段として考える風潮が広がったことも否定できない。

一方では今日、ダムによって川の土砂の流出が止められているために、海岸線の後退傾向が見られる川もあり、森林、河川、海の関係重視する沿岸漁民の動きも高まりを見せている。河川管理は河川のみで完結してはならず、森林、山地と河川の関係、農山村、特に水田と河川の関係、都市と河川の関係、沿岸海域と河川の関係を総合的に検討しながらおこなわなければならない。いいかえれば、河川問題は、森林、川、海をつなぐ流域問題として検討されなければならないのである。これからの河川管理は、水系をいかに管理するのかをこえた流域の創造として実現される必要がある。

一九九四年の夏は全国各地で異常渇水に悩んだ。このような状況をみると、水源林とりわけ水源かん養保安林を、後述するように充実させるとともに、造林技術にも、多段林化、混交林化を推進するなど、さまざまな工夫をする必要があると考える。またそのためにも、森を守る人々を守り、山村の過疎化への対策、森林を守り、育てる労働者の待遇保証が欠かせないのはいうまでもない。渇水のたびに問題となる河川の維持流量についても、人々に分かりやすい具体的な指標が必要である。維持流量の総合的な算出とその科学的根拠の提示、その流量の弾力的な運用の必要性が求められている。本来、水系の自然力を無視した、無制限な都市の肥大化は望ましいものではない。安定した社会を構築していく上でも、そこには自ずと限界があるべきである。自然の産み出す水系と調和した流域社会こそが安定した、健全な姿であるとわれわれは考える。

第四章 これからの河川管理の四つの軸

▽流域全体で練り上げる河川管理計画

治水は水系だけで行うものではない。それは森林、水田、遊水地、都市の改造などをふくめて流域全体で行わなければならない。だとすれば、はじめに、流域全体と河川管理の関係が明確化されるべきである。

河川管理の現実の姿をみれば、河川の管理目的にしたがって、担当省庁、担当部局がバラバラに管理を進めている。河川、流域全体の管理を計画・調整する省庁部局は存在しない。そのため、森林、河川、沿岸、流域社会を結ぶ統一的、総合的な河川管理ができなくなっている。

まずこの体制を是正すべきである。各河川毎に、河川と直接関係する全担当者が、統一的な河川計画を共同で練り上げるようにす

ること、水にかかわる流域の様々な担当者もこれに加わること。例えば、減反に加えて今日の土地改良によって水田の湛水効果が低下しているが、土地改良と治水の関係なども総合的な政策として打ち出されるべきであろう。

▽中山間地帯の河川問題

これと並んで、次のことも指摘しておかなければならない。日本の河川を考える場合、国や都道府県が管理している一級、二級河川のことを考えるだけでは、きわめて不十分である。日本の川は、それをさかのぼっていけば、小河川はもとより、毛細管のように国土を覆っている無数の用水路にいきつく。この毛細管が、水田社会に特有な水の調整をしてきただけでなく、ホテルやドジョウ、水鳥、セリなどをはじめとする様々な動植物を維持し、かつ日本の農村景観をかたちづくってきた。毛細管を維持してきたのは地域住民であり、集落の共同作業であった。だが、いまや農山村の過疎化と高齢社会化は、この毛細管の維持、管理を不可能にしている。この面からすぐれた流域の創造は、農山村社会の活性化と結合させて考えられなければならない。このような問題を解決するためには、人間と河川の関係を再認識するための国民運動を起こしつつ、地域社会と河川の結び付きを高めて、その一体的な整備をすすめる必要がある。

河川には、その基礎的な条件として、①洪水の防止②適切な水量の確保③良好な水質の確保が必要であり、この基礎条件の上になつて、多様な河川の役割が疎外されることのないように、河川の管理は行わなければならない。それとともに次のことも確認する必要がある。その地域の自然条件や歴史、経済、文化状況に適した川、すなわちその地域にふさわしい川こそよい川である。したがってその地域にふさわしい川とはなにかを検討し、それを実現させていく社会のシステムの創造が求められているのである。

以上のような基本姿勢に基づいて、上流河川の河川管理について提言すれば、次のようになる。

それは、①森林と河川の一体的な整備をすすめる②上流河川の治山治水などの事業が、中下流、沿岸に悪影響を与えないように配慮する③上流地域の山村では過疎化と高齢社会化によって、森林や農業用水路などの守り手がなくなりつつあることを視野に収めれば、河川の良好な管理は、山村の活性化と結びついて考えなければならない④上流河川は貴重な水源、水力エネルギー源であるばかりでなく、その景観や川に暮らす魚類、動植物の存在をふくめて国民のいこいの場でもあり、国民共有の財産でもある。したがって上流河川を良好に維持、管理することは、その地域に暮らす人々の課題であるばかりでなく、国民全てが負担と責任を負うべき課

題である。

河川上流部では、安定した森林のあることが、河川の水質、水量の安定や河川への土砂の流入を防ぐ役割を果たしてきた。ゆえに森林計画と河川管理計画はいつその緊密化がはかられるべきであり、今日の治山、砂防事業も森林の維持管理に重点を置く形で一本化されることが望ましい。同時に堰堤の建設に当たっては、土砂の流出防止が海岸線の後退につながってきている事実を配慮し、森林の育成、保全による治山、砂防の強化とあわせて、全川にわたる土砂の移動を考慮し、いたずらに土砂をせき止めない工法の開発、確立を急ぐべきであろう。

また今日、日本の森林の二四％が水源かん養保安林に指定されているが、施業規則がゆるやかなこともあって、水源かん養機能が十分に発揮されているとはいえない。現在の保安林は、全体的に見ても、戦後の応急措置がそのまま今日に至っていることも多く、森林と河川、森林と山村、森林と流域社会などとの関連のもとに、その全体を見直す時期にきている。とりわけ水源かん養保安林については、第一に森林全体が水源かん養機能をもっていることを考慮するとともに、第二に水源かん養上特に重要な区域については、施業要件、保安林面積、林野所有者への補償などの諸点などを考慮したうえで、河川両岸や沢などを中心に水源鋭敏地区あるいは河畔保安林を設定し、厳しく保全するなど、全面的な検討をし直した上で、水源かん養機能が十分に発揮できるように改定すべきであろう。そのとき、水源鋭敏地区は、景観の上でも、多くの人々のいこの場としても、また動植物の環境を守る上でも重要な、多機能な役割を果していることも考慮する必要があるだろう。

また今日では、間伐など、森林への適切な手入れの遅れが、河川への土砂流出を増大させているケースが数多く見られる。

森林の水源かん養、土砂流出防備機能を高めていくためには、①森林の公益的機能を守るための森林整備費用をどこが負担するか②とりわけ二一世紀には壊滅的に減少すると予想される森林関係の労働力をいかに確保するのか③過疎化の著しい山村と無人化のすむ山村集落をいかに復興させるのか、という問題の解決が必要であり、国民森林会議はこれまで一貫して、山村の復興策をはじめ、林業労働者が安心して働ける待遇の確立と、そのために必要な費用をふくむ森林整備資金の公的負担、ならびに利用者たる下流自治体の森林整備財源の提供を求めてきた。一方、長すぎる水利権が地元への活力ある村づくりを疎外していることが多いことを考えるなら、水利権期間を再検討し、時代の変化に対応する必要がある。

同様に森林、水田、河川、沿岸、流域社会は一体のものであることや、上流と下流の関係、流域全体と地域社会の関係などへの国民の理解を深めるために、学校教育、流域整備への社会参加などを通して、積極的な国民啓発運動を起こす必要がある。

上流河川の水質を向上させるには、①森林の整備②山村地域の下水処理の推進③上流地域の乱開発の規制④ダムによる水質の変化に対する監視と改善対策の確立が必要である。

①の森林の整備については前記した通りであるが、②の山村の下水処理は、その推進による受益者がむしろ下流民であることを考え、下水処理施設への補助率引き上げなどの施策が望まれる。また処理の方法としては、集中処理よりも、できるだけ分散処理していくことが望ましい。源流部を汚染する畜産の糞尿についても、その処理施設を早急に整備するよう補助する制度が必要である。

さらに法律によって規制された公害物資などをふくむ、悪質な汚水を流出させた者に対する罰則を強化するとともに、源流地帯における農薬、除草剤の使用についても、とりわけ林地に対しては一定の規制を加えるべきである。

ところで近年、浮上してきた問題に産業廃棄物の投棄がある。そうしたものを山村、河川源流部へ投棄することは禁止すべきである。また山村内から出るゴミの焼却施設を作るための特別助成措置も欠かせない。

③の問題については、上流地域の環境維持のためには、リゾートの乱開発を規制する必要があるが、この問題について国民森林会議は一九九二年三月に提言「森林の充実のために——自然保護と利用の両立をめざして」を発表している。また上流地域の環境を守るためには、山村の過疎化を食い止め、集落維持をはかって、森林整備をふくむ環境保全の担い手の確保が必要なことはいままでもないが、この問題についても前記提言において国民森林会議は、地元自治体の財政、権限の強化、山村における様々な条件不利を是正するための総合的な山村政策の確立などを求めた。さらに沖縄のパイナップル畑や、群馬県、長野県の高原野菜畑などの一部地域では、農地開発が河川への土砂流出を増大させ、河川、海岸を荒廃させている現実があるが、被害を広範囲に与える産業開発も、リゾートに限らず規制もしくは経営改善すべきであろう。

▽農村、中下流都市の河川整備のあり方

各地を流れる河川は、それぞれの地域の顔である。川は、地形により、地質により、また自然条件や人びとの暮らしにより、独自の景観を形づくっていた。田んぼに水を引く、野菜を洗う、魚をとる……。そこでの暮らしが、人びとと川との関係を濃密にした。

地元の川をよく観察し、よく知っているのは、長年、川の近くに住み、川を利用してきた地域住民である。大人も子どもも川とつながっていた。暴れる川は暴れるなりに、その川との付き合い方を心得ていた。

これからの時代に向けて、それぞれの地域の川にどんな個性が望ましいか、どんなふるさと景観が求められているのか。新しい構想を練り上げる上では、その川をよく知っている地域住民と地方自治体のアイデアが生かされるべきである。特に住民参加を重視したい。川を生かし、管理し、利用するのは、地元住民であるからだ。地元の構想を生かすには、自治体河川関係者の技術力向上が望まれる。能力のある自治体と意欲のある住民の参加は、よりよい河川、より個性的なふるさとを作り上げるための、車の両輪である。長い年月、河川と付き合ってきた地域の人たちの知恵は、これからの河川と向き合うことになる都市住民にとっても、大きな示唆となるであろう。

河川と調和した農村景観、中小都市景観をつくりだす必要性などに鑑みて、水質面からの農業、化学肥料の規制を検討すべき時期にきている。

▽大都市における河川整備と都市内河川整備の方向性

現代は、加害者と被害者が同一化した時代だという。このことは、都市河川を考えれば、よく理解できる。家庭から出る大量の雑排水が、都市河川を汚染し、人びとは、その汚臭と汚濁から顔をそむける。加害者が、同じ被害者である。水の汚染が、さらに人びとを川から遠ざけた。人びとが川から遠ざかることにより、川への無関心が増幅された。

「この奇妙な河、あらゆる垢（あか）の排出口、あちこちに緑がかった逆流が泡立ち、濁った唾（つば）が点在し、下水の上にごぼごぼ音を立てて、そしてすすり泣きながら壁の穴の中に消えて行く、スレートと鉛の色をした汚水溜。ところどころ、水は身体が利かなくなりレプラで蝕まれているように見え、停滞するが、つづいて流れる煤を動かし、泥で緩やかになった歩みを再びはじめ」（ガシュトン・バシユラル著、小浜俊郎他訳「水と夢」―国文社から）

閉鎖性の強い内海や湾では、河川が汚染物質を運び込む主役である。汚染指標の一つ、COD（化学的酸素要求量）の数字から、内海や湾での汚染源をみると、伊勢湾と瀬戸内海で生活排水が半分を占め、残りが産業廃水その他である。過密な人口を抱える東京湾では三分の二が生活排水、三分の一が産業廃水その他となっている（平成四年度の環境白書から）

東京湾は、われわれの出す廃棄物の引き受け場である。しかし、そこに流れ込む家庭廃水や産業廃水はあまりにも多すぎる。その上、他方では浅瀬や干潟が埋め立てられ、河川の葦原（あしはら）が姿を消すなど、自然界の自浄作用を損なう開発が進められてきた。東京湾の水質浄化機能は、もうなくなってしまったといっている。

工場の廃水規制などで、都市河川の様子は以前より少しは改善されたが、まだまだかつての姿からはほど遠い。

そんな河川でいま、なにが起こっているか。上流の自治体が、川で上水用の水を取水し、浄水場で処理して使用する。使用済みの排水は、下水道で集めて下水処理場で処理し、同じ川のやや下流に放水する。次には、その下流の自治体が、下水処理場の下流で再びその水を取水して使い、また流す。利根川では、上流から河口までに約二十回もこれが繰り返される。最下流では、人間の腹を何度も通った原水が、飲料用に取水されることになる。放水口から次の取水口まで五百メートルも離れていない場合もある。淀川水系では、取水、放水の繰り返し約十回も行われているという。水は循環資源であるので、同じ川から何回も繰り返し利用されること自体は非難すべきではない。しかし、その場合の下水放水口と上水取水口とがそれぞれ勝手に計画されてはならない。これらの適切な配置は、水系全体で考慮されるべきである。しかし基本的には、繰り返し利用の多い河川では、特に下水処理水の水質レベルを特に向上させるべきである。

ところで、私的目的のために河川を手段化する傾向は、国民の間にもひろがっている、といってもよいだろう。たとえば、今日、至る所でみられる廃棄物の河川敷への不法投棄、小型船舶の不法係留、乱暴なモーターボートの運転、河川敷のモトクロス・四輪駆動車利用など、さらに河川水面の利用でも釣り、モーターボート、漕ぎボートの要望は相反しつつ共存を強いられ、各種の舟の不法係留は甚しく、マリナーなどの設備は遅れ、都市河川の水面は混乱を極めて多くの例が多いが、それらは河川を手段化する風潮の広がりを物語るものであろう。

これらのことは、河川と人間が付き合うための「作法」がすべてのところで確立されていないことを意味する。すなわち、かつては地域の共同体が河川管理に当たっていたがゆえに確立されていた、河川と人間の付き合い方の「作法」が、河川の家管理と都市化が進む中で崩壊してしまったにもかかわらず、新しい時代に対応した「作法」は未成熟のままに置かれてきた。その結果として、河川を利用するレジャーが多様化するにつれて、様々なトラブルが急増してきているのである。

地域づくりを行政と市民の共同作業化することで、このようなトラブルを防ぐとともに、河川への車輛の乗り入れや駐車規制をふくめて行政にも市民にも川と付き合う「作法」を創造する必要がある。

第五章 多様な河川・流域社会をつくりだすために

日本全国、各地、各地に毛細管のように張り巡らされた水路、それを管理して、水資源として活用し、かつ独自の景観をつくってきた地域社会のことは先に述べた。山村の過疎化、農村共同体の崩壊などの理由で、河川、水路はその重要な支え手を失いつつある。河川、河川の地方の担い手、地域の支え手をいま一度、河川に呼び戻す方が必要である。その核はなにか。まず地方自治体であり、その潜在力である。そのためにも、河川に対する地方自治を確立することが必要である。

河川と接している自治体は、河川管理計画の策定に積極的に関与できない。そのことが、自治体の河川離れを起こさせ、同時にダム計画のときなどに見られるように、地元自治体にはダムなどによって受ける被害の見返り要求に終始するしかなくなっている。河川についての地方自治は確立されているとはいえない。

現状ではまた、地域住民が河川管理計画の策定とその実現に参加する道が閉ざされ、そのことが住民の河川への無関心を高めている。その反面、河川に関心をもつ住民は、行政対決型の運動を起こさざるをえなくなっているともいえる。

そして、このような各省庁による河川管理、地元自治体の河川管理への参加、地域住民の要望などを調整する場が存在しないことがまた、大きな問題点である。

以上のような、河川管理の問題点を是正するためには、第一に中央省庁レベルでは、森林、河川、沿岸、流域社会に関与する全ての担当官が、各河川流域毎に十分に話し合い、総合的な河川管理計画を策定する場所を設ける必要がある。それとともに、その地域にふさわしい川をつくりだすには、地元自治体や地元住民が河川管理に積極的に関与できる社会システムをつくる必要がある、そのためにはとりわけ地域自治体の積極的な発言が必要である。

具体的には次のようなシステムの創造が望ましい。①地元自治体には、その地域を流れる川にふさわしい「川と水系、流域のあるべき姿」と、それにそった「河川管理計画」の策定を求める②流域単位で関係自治体による「流域協議会」を設け、各自自治体の作っ

た「河川管理計画」を調整し、「流域管理計画」を策定する。なお、すでに一部河川には流域協議会、もしくはそれに準ずる組織がつくられているが、ここでは各自治体が地元の立場から創意に基づき「協議会」の設置が期待される。そのためには各自治体は、他方本願ではない地道な努力の積み重ねを必要とされることはいままでもない。③上記の過程で関係自治体は、地元住民の河川管理への要望が反映するよう努力する。④中央省庁は「流域協議会」の策定した「流域管理計画」を尊重し、日本全体の河川管理計画との調整をはかるとともに、「流域管理計画」を受け止め、各省庁の河川管理と調整する部局を設けるべきである。

以上は河川管理への地方自治の強化をもとめるものであるが、合わせて中央省庁も、前記のように、個別目的ごとのバラバラ管理を改め、流域ごとの総合的な河川管理計画を策定する必要があることはいままでもない。

地方の時代がいわれて久しい。ここで知事や市町村長の役割の重さを指摘しておきたい。河川行政はタテ割りである。国は、河川を中央の視点——鳥瞰図（ちょうかんず）で捕らえ、全体的な施策を打ち出す。だが、国土庁、建設省、農水省、自治省、厚生省、通産省、環境庁、大蔵省……と霞ヶ関はタテ割りの論理の世界であるといっている。補助金も施策も、行政の目的にしたがって、タテ割りであつてくる。その「受け皿」が地方自治体といえる。確かに国のタテ割り行政には問題が多い。しかし現実には、自治体は、バラバラなタテ割り行政を、現地で総合的に組み直す装置である。またそうであるべきだ。有能な自治体のリーダーは、そのことを知っている。

河川の現実を知る者は、もっと発言すべきである。その発言はもっと重んじられるべきである。その発言が重んじられたとき、地方の時代は一步進んだといえよう。現場の有機的な河川行政は、地方の時代のあるべき姿を示すものでもある。

地域の現場でも、同じ地域の、同じ川が、バラバラな管理体系の下にある。あるところでは漁協が利用、管理し、ある場面では観光資源として利用される。台風や洪水の恐れに関しては水防関係者、上流にさかのぼると森林関係、田植え時期には農業関係、またそこには人々の日常生活も含まれている。それぞれの価値観も、それぞれが大切にしたいと思う内容も違う。それを総合的に調整し、みんなにとって望ましい川の姿を具体的に示すことが必要となる。それは、川を抱える自治体にとって、これからの重要な仕事となるであろう。

豊かに残るふるさとの自然を、貴重な環境資源として、未来の子孫のために守り抜こうとしている市町村長がいる。一方に、その

自然を開発の取引材料として考えている市町村長もいる。地方自治体首長の果たす役割は大きい。

こうした地方自治体の役割を支えるためにも、また地域の住民が積極的に河川に関心を抱くようにするためにも、不可欠なものは、河川情報である。地域の各河川の昔の姿、河川改修の歴史、現状の河川の状態と役割、その川のこれからの計画などが河川情報の基本となろう。各河川について、流域毎に、そうした河川情報をだれもが利用できる「川の情報・学習・研究機構」の設立を早急に実現させる必要がある。

▽河川に適した「地域の河川技術」の確立を

先に、上流河川の水質を向上させるための条件として四つあげた。そのなかで④ダムによる水質の変化に対する監視と改善対策の確立を主張した。その④の問題に関連していえば、戦後の治水、砂防、ダム建設、河川改修の工法を新たな視点から再検討し、川の流れを可能な限り分断しない治水、利水の工法を確立すべきである。また高堰堤ダムへの依存も必要最小限にとどめるべきであろう。

そのためにはまず第一に、河川と森林、用水路、水田、遊水池、沼沢地、湖沼、地下水などの関係を重視した、流域全体の自然の能力を総合的に活用する治水方法を推進すること、第二に、今日のコンクリートに過度に依存する工法を見直し、自然の材料や植生による伝統的な河川工法を再評価し、今日利用可能な工法は積極的に取り入れていくことが必要である。またダムや、堰堤も、より環境を考慮したものへと、逐次手を加えていくべきである。具体的には魚道の改良・新設、生態護岸の普及などを含めて、治水と多様な役割を果たす川との共存が可能な河川工法を創造すべきである。

豊かな河川をつくりだすためには「安価な河川管理」である必要はなく、国民はたとえコスト高になっても、より良好な河川管理がおこなわれることを願っている。もちろん河川の役割を再評価しようとする今日の新しい動きを全国的に定着させていくためには、いっそう充実した国民啓発運動を様々な場所で起こす必要があるが、自治体も水質の改善に対応した水道料金を打ち出すなどを通して、よりよい都市の暮らしをつくりだすためには流域全体の整備が必要であることを、積極的にアピールすべきであろう。また超小規模水力発電などを地元が第三セクターなどで開発しやすい制度をつくり、河川を地域資源として活用できる状況をつくりだすことも、住民と河川の関係を緊密にするうえで重要である。

河川の水の上手な利用も河川技術の一つといえる。河川浄化の一つの例として、福岡市の近くにある福岡県久山町をあげたい。こ

の町ではまだ下水道が整備されていない。ここでは、各家庭の浄化槽内の三次処理槽に木炭を投入して、町全体としてBODを十PPM以下に下げ、域内の中小河川に放流している。町が、木炭の汚水浄化機能に着目し、この方式を取り入れて以来、既に二十年経過したが、最初に入れた木炭の浄化機能はまだ衰えていない。町の公共施設の浄化槽から出る水は、BOD一―三PPMで、驚くほどきれいである。

浄化に有効な多孔質の木炭を作るのは、山で焼く伝統的な炭焼きの技術が、最も得意とする分野である。木炭を利用した汚水浄化作戦の全国的な展開は、山村を活気づけることにもなる。また、山村自体、住民の便所などの水洗化、各種レジャー施設の進出が進んでおり、水源地帯の汚水も問題となりつつある。これに対しても、木炭などを利用した汚水浄化が図られることが必要であろう。これは関係者の間では知られた事実である。こうした各地の実績を積極的に取り入れて、河川の放流水を浄化することが推進されるべきであろう。一定時間、浄化槽内にとどまる汚水に対して、木炭の浄化効果は極めて高い。家庭汚水が川に入る前に、浄化する方策を考えることがもっと着目されていいと、われわれは考える。

新しく下水道が建設される場合、その地域では、各家庭の既設の浄化槽は壊されてしまう。潰される浄化槽の数は膨大である。だが、これらの浄化槽はそのまま生かして利用したい。各家庭は、ここで一旦、処理した雑汚水を下水道に流す。公共の下水道処理施設で集中的に処理する前に、各家庭で事前に処置して、汚水の負荷をなるべく減らすためだ。下水道料金をどうするかの問題もあるが、われわれは、下水道の集中処理に分散処理方式を組み込むことも考えたい。

久山町の例では、木炭を使った。しかし木炭自体は、生産量などの点からも限界があると思われる。どの地域にもこの方法を適用するべきだというわけではない。だが、各河川、各地域の特性に応じて、河川浄化の可能性をさらに探る努力が必要がある。現実的には、他の技術との組み合わせも工夫されるべきであろう。

▽多自然型の河川をつくりだすために

かつて、またいまもまだ、コンクリートの三面張り護岸が、自然と親しもうとするときの大きな問題になっている。「生態系が循環していないと川ではない」「三面張りは水中と土中の交流を断つ。夏はコンクリートの表面温度は六〇度にもなって植物は生えず、生物の循環はない」「二十―三十年前の川は土手があり、柳があったり、草が生え、川の岸は土、護岸も石で積まれ、複雑だっ

た。石積みなら生物も住み、水も浄化される」と生態学者は指摘する。

最近、「親水護岸」が施工されるようになった。流れの中に自然石を置いたり、水辺に向かう堤防の内部を緩やかな傾斜にして、人びとが水に近づきやすいように工夫したものである。だが、折角の親水護岸も、河川の幅の縮小で流速が増したために虫の幼虫が住み付けなかったり、護岸の石と石との間をコンクリートで詰めて、生物にとって欠かせない生活空間が失われたりというケースが見られる。

いま多自然型河川工法があちこちでおこなわれるようになった。その中でも、人工護岸は、できるだけ自然に戻すことが望ましい。自然河川の大きな要素である河畔林も景観、生態系維持などの環境面からも望ましいが、特に、魚にとっては意味がある。それは、水温の上昇を防ぎ、魚に必要な日陰を作る。食物連鎖の上からも重要な働きをする。川の蛇行は、瀬と淵を交互に作り出し、魚のために、産卵の場所を提供する。これまで、全国的に、河川の直線化が進められてきた。より効率的に、あふれる水を吐き出すためだ。この勢いでいくと、自然のままに蛇行している川、その地域にとって本来の姿をした川が、近い将来、消滅してしまう恐れがある。スイスやドイツなどでは近年、かつて人工的に直線化した河川を再び蛇行させている例が多い。自然に近づけるということは、当然各河川の自然特性を重視することになるのであって、多自然工法が画一的になっては無意味である。

多自然型の河川をつくるためには、①以前の川はどういう姿をしていたかを十分調査し②河川全体を多自然型にするための全体的なデッサンをおこない③流域整備と有機的に結び付け、地元力を十分に活用する必要がある。

われわれは近年、全国どこへ行っても、河口部などの海岸でテトラポットを見ることが多い。それは、海岸を波の浸食から守るためである。海岸浸食は、水源地帯から河口にかけての河川の土砂の供給と、波による土砂損失のバランスが崩れたことが大きい。海岸を考えない砂防ダムの建設がいまも続けられている。一方、特に中部地方の上・中流のダムでは予想を超えた土砂の堆積に悩まされている。ダム湖の堆砂、川床からの砂利採取などが原因となって、河口周辺や海岸線の激しい後退が見られる。

一方、臨海部では工業、観光、交通施設の拡張にともなって埋め立てが進行した。その結果、わが国四島の自然海岸は五〇％を割たと推定されている。自然生態に重要な干潟はわずかに〇・四％しか残っていないといわれている。

こうした状況からも、上流の森林から河口、海岸まで水系全体を視野に入れた治山・治水が必要である。これに応じた新しい河川

工法、河川哲学が求められている。

河川は、素材も含めて、「人工の塊（かたまり）」となつてはならない。

本提言の目的といきさつ

ふるさとの山河に対して、従来のやり方が続けられるとするならば、近い将来、日本の山河の風景は非常に単純なものになつてしまふ。生き活きと生命力にあふれた自然景観は、われわれの心の資産である。一つの時代だけで、心の資産を失うことは許されない。地球環境の問題を論ずるにしても、まず足元にある河川の自然環境を重視することからスタートすべきであると思われる。

都市は、水がなくては生存できない。河川は都市の命である。これまでにみたように、川の哲学は、都市や山や海を包含するのであり、海を扱うことである。また何よりも、自然環境を扱うことである。自然環境を守ることが、生物の生息場所を守ること、川の自然地形を守ることである。

川の魚たちは、川底の砂利の粒の大きさを、産卵場所を決め、生み分けをしている。かつて優れた河川技師は、川の中の石ころの大きさを見て、川の勾配を知り、石の向きで水の出方がわかったという。

自然との対話、人と川の交わり——国民のだれもが、そういう世界に入って行けるような美しい川、表情のある川を目指すべきであると思う。それが、われわれにふさわしい川の姿ではないか。人が山を見捨てれば、次には山が人を見捨てる。川を見捨てれば、川もまた人を見捨てる。

今日の河川の荒廃の原因は、とりわけ戦後の河川管理が、戦後の大水害の頻発、高度成長期の水不足への対応にもっぱら追われ、激しい都市化のもとで治水、利水を中心とした水管理政策が行われてきたことにあるといえよう。その結果、河川そのものをいかに維持、管理していくかという、自然との共生をめざす河川政策が軽視され、荒廃に拍車をかけた。またかつては様々な面で地域との結び付きを強くもっていた川が、生活の変化と河川の治水利水に特化した管理強化によって、地域の川離れを起こし、住民の河川への関心を著しく低下させた。

このような状況を克服するには、多様な役割を果たす河川の再評価、様々な川本来の機能を低下させない河川工法の確立、地域に

ふさわしい川とはいかなる川なのかを地域ごとに検討していくことが必要であり、河川についてのあらゆる情報を公開しながら、あわせて地元自治体が住民と対話しながら、積極的に河川管理計画、流域管理計画をつくりだしていくことが重要である。同時に、水源地である山村の振興を欠いては河川や森林の維持、流域全体の管理はできないことを明確にしておかなければならない。また今日のように、個別目的ごとに、森林・河川、沿岸の管理がバラバラにおこなわれている現実には、早急に是正されなければならない。

良好な河川は、その自然性の面においても、また流域社会との融合においても、美しい表情をもっている。

国民森林会議は、河川の有効な利用と、その地域にふさわしい多様な役割を果たす川の創造を求めて、一九九二年四月から三ヶ年の検討の上、以上の提言をする。

一九九五年三月

本提言に参加した委員

主査 高橋 裕

幹事 内山 節

秋山 紀子

畦倉 実

大熊 孝

岡 和夫

金田 平

萩野敏雄
松沢讓
田中茂
島嘉寿雄
黒木三郎
木原啓吉

第一〇 山村対策の轉換をめざして

—— 力強く、活力ある山村を創造するために ——

はじめに

山村の危機 「危機に立つ山村」が議論されはじめてから、すでに半世紀近くが過ぎようとしている。だが、戦後の高度成長ともにはじまった山村の過疎化は、山村自治体をはじめとする多くの人々の努力にもかかわらず今日なお進行しつづけ、また人々の高齢化によるいびつな山村の人口構成は、山村の人口の再生産が困難な状況をつくりだし、山村存続の危機を現実のものにしはじめた。いまや極限的な山村の危機が生じているといってもよい。

一九五〇年代後半に開始された山村の過疎化は、はじめは、炭焼労働者の離職・離村に代表されるように、どちらかといえば、村の不安定層の離村と、木材流送、森林軌道の廃止に伴う林業労働者の流出がその中心的な要因であった。ところが一九六〇年代以降は、すべての村の階層の青年が都市への流出を開始し、山村人口の高齢化が一気に加速されていった。また、戦後の水資源開発Ⅱ大型ダム建設による村の水没も、この傾向に拍車をかけた。かつて小河内ダムの建設が小河内村を水没させたように、現在でも徳山ダムが徳山村を消滅させている。その結果今日では、比較的財産基盤の強い高齢者が山村に残り、一面ではそのことがまた山村の危機を高めている。なぜならこの間の村の福祉制度の拡充もあって、この財産基盤の強い高齢者の人々には、「危機のなかの安定した生活」が成立し、しかも「自分の代で終る村の暮らし」という意識とも結ばれることによって、「平穩な安楽死」を迎えようとするような雰囲気、山村にはひろがってきているからである。そして、その雰囲気に山村生まれの若者は反発し、結果として山村を去る状況が生じ、それがまた山村の創造力を低下させていることは否定できない。

この状況がつづくかぎり、山村は極めて近い将来に、すでにはじまっている小さな集落維持がますます困難になりながら、次第に

山村の維持そのものが不可能な状況を生みだしていくことになるだろう。

山村崩壊がもたらす問題点　ところで山村の崩壊がもたらす結果は、山村出身者にとっての「ふるさと喪失」だけに終るものではない。いうまでもなく、日本の国土の三分の二は森林であり、それは日本の自然環境を維持する上でも、また都市市民の水源としても、さらには世界的に減少しつつある森林資源を長期持続的に生産していく場所としても、極めて貴重な場所でありつづけている。

しかも、日本の森林は大半が急峻な山岳地帯に位置し、国土保全の上でも複雑な対策を必要とする地帯である。そしてこれまでこの山岳地帯の自然環境をたくみに保全し、つくり変えながら、国土保全の役割を担ってきたのが、山村の人々であった。森林を維持・再生させながら森を育てあげ、そのことによって山腹崩壊や土砂流出をくいとめる。谷に水田を築き、結果として洪水調整の役割や海岸維持、沿岸漁業維持などの役割も担ってきた。もちろん森林の育成は、水源林として森の保水能力を高めていくことにもなる。いわば山村の人々の労働や暮らしが、有形無形のかたちで、日本の国土保全の役割をはたしてきたのである。とすれば山村の崩壊とは、このような国土保全システムの崩壊でもあり、日本の社会に新たに多大な負荷を背負わせるであろうことは、想像に難くない。

また、今日の世界的な森林減少のなかで、日本に求められていることは、長期持続的な森林利用が可能な、森林の保全と利用の調和した体系を創造し、維持することである。とすれば、その地域に適したきめ細かい育林、利用、保全をすすめる必要があり、この担い手である山村の人々を失なうことは、今日の環境に関する事情を考えれば、国際的な背信行為にもつながるものである。

それとともに、次のようなことも考える必要がある。現在では、誰もが、都市文明は都市だけでは実現できず、農山村との交流なき都市はありえないことを自覚している。それは、第一に水の確保や大気浄化が農山村の自然に依存していること、第二に都市で必要な農作物や、木材をふくむ林産物の主要な供給地が農山村であること、第三に都市市民が健康な都市生活を送るためには、農山村と交流し、その自然環境を享受する必要性が生じていること、第四に都市の市民は、都市とは異なる文化にふれることによって、都市の暮らしを相対化し、現代都市の病理を克服する方法をみつけださうとともに、山村社会が蓄積してきた自然とのかかわり方の知恵や、社会形成の知恵を生かした社会づくりが、むしろこれからは必要になること、第五に非都市的社會を維持することによって、人々の暮らしの文化の選択をひろげておくことが、創造的で文化的な社會をつくるうえで不可欠なことにもつづいている。とすれば

自然と結ばれた山村の暮らしを守ることは、これからの社会形成にとっても重要な課題であり、山村の崩壊は社会全体の創造力を低下させることになるといわなければならない。

山村をめぐる状況の変化 事実今日では、山村がもっている様々な価値を再評価する動きが、山村の外で暮らす人々からも高まってきた。自然を守るためには、自然との関係をとり結びながら、働き、暮らす人々を守らなければならないという認識が多くの人々に拡がってきたばかりでなく、そのような自然と結ばれた暮らしに、都市にはない人間的な豊かさを感じ、それを実践に移す都市出身者も確実に増加してきている。一九七〇年頃から高まった自然保護意識は、今日では、自然と結ばれた山村の暮らしへの関心を高めつづけているのである。

それは、都市の暮らしを「非人間的」と感じる人々が、次第にふえてきていることも関係している。そのことが、今日では山村への移住者を増加させているばかりでなく、山村的な営みとも関係をもちながら暮らす都市市民でありたいという願望をいざく者たちをも、確実に増加しつづけているのである。

さらに自然との共生をめざし、生態系をこわさないような方法で、長期持続可能（サステイナブル）な自然の活用を求める今日の世界の動きも、都市の人々の山村再評価の動きを高めつづけている。

すなわち、今日では、一方ではなおも山村の苦境が加速度的に進行していながら、他方では山村の価値を再評価する動きが強まってくるという、過渡的な現象が様々なかたちで生まれてきているのである。とすれば、この動きを山村再創造のなかに取り込んでいくことが重要であるといってもよいだろう。

これまでの山村対策の転換を 山村対策としてはこれまで山村振興法、特定農山村活性化法等を中軸にして各般の対策が講じられてきている。しかし山村の現状は、これらの法律が期待しているような「活力ある山村」に向かっているとは認め難いのである。もちろんこれらの地域立法による諸対策がなかったら、状況の悪化は更にすすんでいただろうとする見方もないわけではないが、しかし山村の現状は、いまや従来の対策の有効性についてあらためて検討し、より効果的な山村対策をうち立てなければならない段階

にきている。

従来の地域立法による諸対策は、物的な生活基盤や産業基盤の整備に中心がおかれてきたといえるであろう。物的条件が整備されれば人はおのずと定住し、地域の活力も取り戻せるとする期待があったのであろう。もちろん物的な基盤の整備は不可欠であり、それはそれとして重要である。しかし、このいわば「入れ物」の整備のみによって山村が活力を取り戻せるとは考え難い。「入れ物」の効果を発揮させるのは「人間」であり、人間を中心においた対策なしには山村の活力は取り戻せないであろう。このためわれわれはこれ迄の山村対策に加えて、山村においてさまざまな実体活動を担い、地域に活力を吹き込む「人間」に焦点を当てた対策の重要性を強調したのである。そして山村対策の転換を強く求めるものである。

提言について このような状況をふまえて、国民森林会議は、山村の衰退を克服し、山村対策を転換して「力強く、活力ある山村を創造するために」本提言を提出する。提言をとりまとめるにあたっては、第一年度で、山村をつくりだす主体としての村民の獲得にはどうすればよいかを検討した。山村再建の担い手が、何よりも「人間」であることは言うまでもない。とすれば村づくりに意欲を燃やす「人間」の結集をはかることが、最優先の課題である。それとともに、これまで山村は活発な人間の動きのなかで形成されてきたというその本来の姿を回復するために、山村出身者ばかりでなく、後述するように、「新村民」「半村民」をふくめた大きな人間の動きをつくりだすことが、これからの山村創造の鍵になるという視点を強調しなければならぬ。

つづいて第二年度では、山村に、山村的で活力ある産業基盤を形成するにはどうすべきかを、第三年度で山村活性化のための山村行政のあり方と、都市の改革、都市市民の役割を考察し、これらをまとめて提言とすることにしたい。以下の「提言」は、その第一年度提言である。

新しい山村住民観の確立を

これからの山村住民とは 山村は、伝統的に、活発な人間の交通に支えられるという一面をもっていた。多くの山村が大小さまざまな街道とともにあり、また木材、林産物をふくむいろいろな商品作物を出荷するという経済構造が、多かれ少なかれあった。かつ

ての山村は、今日よりもむしろ活発な人間の動きとともに、形成されていたといっている。

このような山村観に立つならば、今日の「閉じこめられた山村」は、山村の異常な状態を示しているばかりでなく、そのこと自体が、山村衰退の要因としてとらえられなければならないであろう。山村に人間の動きを回復させることは、活力ある山村を築くためにも必要な条件なのである。

もちろん、これからの山村をつくりだす重要な主体が、村に残り、あるいは村に帰ってきた山村出身者であることはいうまでもない。彼らは、何よりもその山村の自然、暮らし方、暮らしの文化、山村社会の構造をよく知っており、将来の山村の柱にならないければならぬ人々である。

しかし、おそらく、この層だけによって、これからの山村が築かれることは不可能であろう。今日では各地に、都市から逆に移住して来る「新山村民」が生まれてきているが、活力ある山村を築くためには、この「新山村民」を積極的に受け入れることが可能な山村づくりをすすめることが、どうしても必要である。

それは、けっして、山村人口の減少をくい止めるためだけに必要なのではない。もちろん今日の山村の過疎化、高齢者の進行をみれば、新しい住民の流入なしには、山村社会の維持がむずかしくなりつつあることも確かであるが、そのことより、むしろ、人間の動きを止めた山村は、山村として正常な姿とはいえないということを考えておく必要がある。

山村は、さまざまな人々が流入できる開放性をもっているとき、活力をもっていた。それらの人々は、単純な労働力として流入することもあったが、他方では、この人々が村に新しい産業をもたらし、都市と山村とを結ぶ一定の役割を担ってきたという面も、忘れてはならない。

とりわけ、今日の都市から移住して来る「新山村民」たちは、第一に現代都市社会の欠陥がどこにあるかを、第二に、したがって、どのような山村を創造することが、現代における山村の価値を高めることになるのかを、第三に山村の価値とは何かを知っている者が多く、彼らの活動をうまく活用することができるならば、山村に暮らす人々の自信を高めることも、山村の価値を新しい角度から高めていくことも可能である。

今日山村に移住して来る者は、伝統的な山村の暮らし方や、伝統的な山村における自然と人間の結ばれ方に価値をみいだしている

者が多い。そして、それが現代社会における新しい価値になりうることを感じている。とすればその発想や行動力を導き入れ、山村出身者との共同の村づくりを考えることは、これからの森林の維持・利用体系をつくりだすうえでも、魅力ある山村づくりをすすめるうえでも、むしろ積極的な要素になりうるのである。

さらに、都市から山村に移住してくる者は、これまでの山村にはなかった技術をもっていただけでなく、山村と都市とが交流するための中継的人間としての役割を担える可能性をもっている者も多い。

今日では森林組合の作業班などに、都市出身者が「就職」している例も数多くみられるようになったが、この新しい人々を、不足する林業労働力の補充としてのみとらえている森林組合では、「新山村民」の再流出も生じているが、逆に彼らと共同でこれからの森づくりを考えようと、積極的に活用している例も生まれつつある。

おそらく、これからの山村では、新しい山村民を上手に導き入れ、上手に山村再創造の主体のひとつとして活用できる山村と、それができなかった山村との活力の差が開いていくであろう。もちろん、山村への新住民の受け入れは、後述するように、その地域に適した一定のシステムのもとですすめるべきであり、そうでなければ新しい住民の増加が山村社会のストレスばかりを高め、村の活力にはなりえない現象も生じてくるかもしれない。だがここで明確にしておかなければならないことは、これからの山村形成の主体は、山村出身の人々であるとともに、山村の価値に魅力を感じて移住してくる「新山村民」でもあり、何よりもこの両者の村づくりの共同の場が築かれることなのである。

第三の村民について　ところで、山村に活発な人間の動きを創造するためには、これまで述べてきた「村民」「新村民」ばかりでなく、山村との積極的な結びつきをもとうとしている自発的な都市市民が、「半村民」として村づくりのなかに参加し得る体制をつくりだすこともまた重要であろう。今日の都市市民のなかには、都市のなかに生活基盤をもちながらも、都市社会の矛盾も感じている、あたかも自分の「ふるさと」のような山村をもちたいと考え、自分の技術や能力をそのために使いたいと思っている人々も多数存在している。とすれば、そのような都市市民を積民的に半「村民」化し、彼らの力を様々なかたちで活用していくことも、活発な人の動きのある山村を創造するうえでは、重要であるように思われる。

かつて各地の山村自治体は、「村の会員制度」のようなかたちで、都市市民の「会員」獲得をめざした時期があった。この制度は今日でも継続しているが、残念ながら山村の活性化にはそれほど寄与していないケースが多い。それは、この制度が単なる観光客誘置の方法であったり、また逆に山村自治体が一方的に「会員」にサービスを提供するものであったりして、これらの人々の能力を村づくりに活用できず、そのことによって「会員」に「ふるさと」づくりに参加しているという感覚を芽生えさせることができなかった、ということに原因があった。とすれば、山村滞在や山村との交流のサービスを提供するだけではなく、たとえば村の産物を定期的に購入してくれる体制をつくりだしたり、「半村民」の人々のもつ技術や様々な能力を登録し、村づくりのなかで活用していく体制をつくりだしていくこと、さらに山村の実現や山村の文化、山村の価値などを、山村から情報発信していくための人間のネットワークをつくることは、一過性ではない山村との交流を望んでいる都市市民にとっても、むしろ望ましいことなのである。

「新村民」の性格について 現在では、山村への移住者を歓迎し、積極的に誘置しようとする山村自治体が増加してきている。しかし、それが人口減少の穴埋策であったり、林業等の不足する労働力の確保策であったりすれば、この政策はうまくいかないであろう。自治体のなかには、安定した雇用先を提供し、住宅を用意すれば、「自然好き」な青年にとっては、都市よりも魅力ある生活が享受できると考えているところもあるが、それは誤解である。「新村民」たちは、どのような質の労働が山村に移ればいいのかを問題にし、どんな生活ができるのかを問題にしているのである。たとえば林業に従事するときにも、林業的価値もあり、しかも生態系とも矛盾しないばかりでなく、そのような森づくりをすすめることが山村の文化と結ばれていくような「林業労働」をできることに希望をみいだしているものであり、単に森林で働き自然を満喫することを求めているわけではない。

すなわち、どのように自分の労働能力を高め、どのように地域や社会、さらには世界全体に貢献できるかが、「新村民」にとって問題なのであり、とすれば「新村民」を労働力としてではなく、村づくりの一本の主体として位置づけることは、何よりも必要なことである。

ところで、今日の移住者誘置策は、「若者」願望に片寄りすぎているように思われる。確かに村の基幹的な仕事を担っていきける青年層が村に移住してくることは、歓迎すべきことであろう。しかし今日の山村の衰退のなかには、農林業をはじめとする村の基幹的

な労働の担い手が減少しているだけではなく、村の生活基盤を支える労働の担い手もまた決定的に不足している、という要因もふくまれているのである。

かつては半農、半林的なたちで営まれていた村の商店や村のサービス業などが、過疎化と高齢化のなかで弱体化し、その結果、生活の基礎が弱い村が各地に生まれている。しかも、現代社会のもとでは、商業やサービス業が多様化しており、そのことを考えれば山村の都市と比較したときの生活基盤の弱さは、ますます目立ってきているといってもよい。

実例を上げれば、村には子供たちを満足させる文具店も本屋も、遊び用具を売る店もない。喫茶店もレストランも、旅行会社も、電気店も、その修理店も存在していない。もちろん村に何から何まで存在する必要はないが、このようなことが村の子供たちに「村の遅れ」を意識させ、何かをしようとすれば村から出て行かざるをえない現実をつくりだしている。最近では通信とコンピュータの発達によって、村にいても最新の仕事ができると言う人々がいるが、その意見は村の実情を全く理解していない。ワープロのインクが切れただけでお手上げになってしまい、ファクシミリがこわれれば修理してくれる者もない、そればかりかヒューズもビデオテープも手に入らない村で、どうして時間に追われることの多いこのような仕事ができるのであろうか。とすれば、村の基幹的な労働を担ってくれる人々ばかりでなく、村の生活や労働基盤を豊かにしてくれる労働を担ってくれる人々をも、今日の村は獲得していく必要性があるだろう。ところが、このような労働は、人口の少ない村では、労働の担い手の生活を支えるだけの市場をもってはいないのである。おそらくこれらの仕事の大半は、生活を維持しうる収入をもたらさないであろう。しかし、このような仕事の担手のいないことが、村の衰退に拍車をかけている。

とすれば、年金世代で、このような仕事をしてくれる人々、このような技術をもっている人々を村は積極的に誘引し、彼らに生活基盤を豊かにする労働を担ってもらうことは重要である。都市には、働かなくてもよいだけの生活力を持ち、商売流通や様々な技術をもっていて、定年後は農村で暮らしたいと思っている人々もたくさんいる。それらの人々に「戦力」として村に来てもらうことも、これからの村づくりでは重要であり、けっして「若者」だけがすべてではない。

村内回転率の高い経済を ところが、現実には山村の生活基盤が弱いために、村人に入った収入が容易に村外に流出していく経済構造が、山村にはできあがっている。しかし、これからの経済の大きな拡大が望めない時代を考えるなら、村人の収入の増加を計画するよりも、一度村人に入っ

た収入が村のなかで回転し、容易に村外に流出しない経済構造をつくりだし、そのことによって村の仕事をやめていく努力が必要であろう。流入する収入の増加よりも、村の経済の回転率を高めて、村内で回転する収入の増加をはかることが重要である。とすればそのために必要な労働の担手を導き入れることは、その点でも必要なものである。

新しい山村のための条件整備を

山村、近隣都市を結ぶ広域的な生活圏の整備を これまでの日本の国土計画は、都市建設だけを偏重し、大都市、中小都市、農村、山村を有機的に結ぶ都市や農山村づくりをすすめようという発想が、あまりにも弱かった。そのために都市の生活はうるおいをなくし、逆に山村では生活基盤の弱さが目立っている。とすれば、山村内における生活基盤の強化だけでなく、近隣都市と結んだ広域的な労働、生活圏を整備していくことは、山村にとっても極めて重要である。そのためには山村・近隣都市間の移動時間を短くすることや、核となる都市に農山村の人々も集まれるメニューをもった文化センターをつくることや、労働、医療、教育、消費、サービスなど様々な点で、都市と農山村の有機的関連を重視した広域社会づくりがすすめられるべきであろう。

山村年金制度の創設を 今日の山村では、一面では都市市民以上に、老後不安が高まっている。すでに山村でも、たとえ同居する子供がいたとしても、家計の核家族化は前提になっているが、ほんの一部の人々を除いて、山村の人々は十分な年金を得ることができないでいる。とりわけ農林業や村の商店などを営む者たちは、事実上国民年金以上を手にできないことが多く、この現実には村民の老後不安を高めているばかりでなく、若者の山村離れの一因にもなり、さらに農林業に従事できない大きな要素にもなっている。年金制度の充実による老後不安の解消がなければ、これからの山村維持は不可能である。

とすれば、国民年金の給付額の抜本的改正ができないならば、山村維持のために、山村住民の所得の低さを配慮した公的年金制度の充実をはかるべきである。

山村子弟の特別奨学金制度の創設を 現在の山村では、高校入学時から親元を離れなければならない子弟が多く、そのことが両親

の教育費負担を重くし、現金収入の少ない仕事につけないばかりでなく、山村に帰りたくとも教育費のことを考えると帰れない現実をつくりだしている。したがって、山村の子弟を対象にした特別奨学金制度をつくり、少なくとも都市市民なみの負担で進学可能な条件をつくりだす必要性がある、といわなければならない。なお、この奨学金制度は、たとえば三〇歳までに帰村した者には返済を免除する、というようなかたちをとることが望ましい。

日本の条件不利地対策の第一歩 近年日本でもE.U型の条件不利地対策の導入をめぐる議論がすすんでいる。多くの場合その議論は、「直接所得保障」にむかっているが、その前に山村に暮らす者の条件不利をとり除く努力が必要である。今日の山村民の著しい条件不利は、教育負担の重さ、貧困な年金制度、生活基盤の劣弱性に集中しており、この三点の整備が豊かな山村をつくるうえでは何よりも重要である。したがって、「直接所得保障」の導入の是非を論じる前に、まず以上の明らかな条件不利を取り除く努力が必要であろう。

山村的な職業訓練制度の創設 今日では「新山村民」ばかりでなく、山村に生まれ育った者でも子供の頃から親の仕事を手伝うことをしていない。このような実情を考えれば、「新村民」「出身者」を問わず、農業や林業に新しく従事したり、農林業と結びついた食品加工や木材加工、さらにその流通などに加わる者に対しては、三年間の職業訓練期間を認め、その期間は技術を教えつつ、職業訓練校並みの「保険」給付をおこなえるような制度をつくることが望まれる。

農地・林地の所有権と利用権の分離 今日山村では、耕作放棄された田畑や、植栽したものの林業意欲を失なって手入れされなくなった林地が多数存在している。他方、農業、林業を志す都市出身者や、適当な規模の農地、林地があれば積極的な農業・林業を試みてみたいと考える村の青年が増加しているにもかかわらず、これらの放置農地や林地は、所有権の壁にはばまれて、意欲ある人々の利用に付されることなく置かれている。とすれば現在の農用地利用増進事業を林地を含めて拡大し、自治体、森林組合、農協などが協力し合い、放置農地や施業放棄林地の利用権を意欲ある人々に貸与できるようにすることは、今日の不在村地主対策として

も重要であると考えられる。土地は公共財としての性格を本来もっているものであり、土地所有とは利用権所有のことであり、利用しない者については所有権も消滅すると考えるのが、本来の土地政策としては好ましいが、現状では利用権の流動化をはかることが、これからの村づくりを考えるうえでは避けてとおれない課題である。

「新村民」のための窓口の創設を 今日山村に移住してくる人々のなかには、その地域の実情を知らないために移住先が自分の希望に合わず、また地域の実情に合わない営農や生活をもち込んだ結果、様々なトラブルを発生させ、再び村外に流出するケースも生まれている。このようなトラブルを避けるためにも、各自治体は「新村民」のための窓口を設け、地域の実情や、その地域に移住した場合のような労働や生活が可能なのかを提示するとともに、移住後の相談にも応じられる体制を整備すべきである。このような体制をつくるためには、整備しなければならないことも多い。国民森林会議はここに、「力強く、活力ある山村を創造するために」第一年次の提言を発表する。

一九九六年三月

国民森林会議

第十一 再度・国民のための国有林再建を

はじめに

国民森林会議は一九九〇年に『国民のための国有林再建を』と題する提言を採択し、林野庁をはじめ関係各方面にわれわれの意見を提示した。すでにその頃にも、国有林・民有林を問わず、森林の衰弱・荒廃が目立つようになっていた反面、山を守るべき山村の過疎化と残る住民の高齢化がいちじるしく進み、二一世紀に向けて果して森と緑を健全に維持できるのかどうか深く憂えられるような状況になっていた。あたかもその時、今後のわが国の行政のあり方に指針を与えるという任務を帯びた臨時行政改革推進審議会は、審議結果を取りまとめた答申を公表し、その中で林政のあり方についても一定の方向づけをおこなった。しかし、とくに国有林野事業についてそこで示された方針は、われわれのみるところ、国有林問題について本質を完全に見誤っており、国民的要請にこたえないばかりでなく、国有林の荒廃を一層深め、その果たすべき機能を麻痺させるおそれの大きいものであった。それこそわれわれが、その錯誤を指摘しつつ、国民的立場からみた国有林対策のあり方について提言をおこなったゆえんであった。

爾来一〇年近い歳月が経過したわけであるが、不幸にしてわれわれの当時の危惧は、ますますはっきりと現実になってきた。森林の荒廃は一層深まり、多くの山村は今や過疎化を通り越して無人化の段階に入りつつある。そして国有林経営は再建どころの話ではなく、崩壊寸前のところに追いつめられている。そのため奥山の国有林は乱伐されたままで再造林がほとんど放棄され、里近ところでは林地そのものが開発の名のもとに乱売されるばかりでなく、土砂までが切り売りされ、国民の貴重な財産が大規模に失なわれつつある。われわれは、さきの提案が政府をはじめ世論によってもほとんど無視され、国民の損失と不幸とがここまで拡大されてきたことにたいし痛恨の思いを禁じえない。

こうした事態にたいして、林野庁を中心として政府も、さすがに国有林対策を再検討し、その抜本的改訂を考えざるをえなくなっ

てきた。目下林政審議会が中心となってあらためて国有林対策の検討がおこなわれているのは、もちろん一面では現内閣の一枚看板となっている行財政改革の一環として国有林経営のあり方を明確にする必要があるためであるが、同時に国有林がもはや一刻の猶予も許されないほどの危機に直面していることが認識されたためでもあるとみていい。

この政府の検討の結果としてどういう新対策が打ち出されるのかは、目下のところ不確定である。しかしさまざまな形で洩れてくる総理以下の政府首脳の意見、各界におけるさまざまな発言、ジャーナリズムに現われる「世論」の動向などをみると、いぜんとして七年前にわれわれの提起した見解が理解されておらず、見当ちがいの対策が討議されているという感じを強くもたざるをえない。そしてこのままで事態が進展すれば、国有林のみかわが国の森林全体がはかり知れない打撃を受け、国民生活そのものがおびやかされるにいたるといふ憂いを払拭することができないのである。

そこで、以下あえて重複をいとわず以前の提言の要点を再録し、またそれ以後の事態の進展を踏まえた若干の新しい観点を加えて、再度提言をおこなうことにした。

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。

こうした荒廃化の要因としては、木材輸入の急増や流通機構、木材加工体制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いる。

民有林においては、林業労働力の絶対的不足と高齢化に加えて長期にわたる木材価格の低迷が多くの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。その背景には、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や高齢化もそれに起因しているといふことができる。

一方、国有林においては、従来、財政収支均衡の回復を中心に置いた施策が強行され、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。

このような状況にもかかわらず、国有林の経営とくに木材生産にかかわる部分（種苗生産、造林、下刈り、除伐、枝打ち、間伐、伐木、搬出など）をいま以上に民間事業に委ねることによって、国有林野事業の縮小による「合理化」と国有林の「再建」を図ろうとする考え方が政府筋をはじめ財界、言論界、一般世論にもいぜんとして強く残存していることは、われわれには理解しがたいことである。もともと、森林は後述するように多くの公共財としての機能をもっており、木材生産の「効率性」の観点のみでは律しえない存在である。主として奥山に分布する国有林の場合は、これらの機能がとくに大きい。事業縮小による「効率性」の追求はその機能を害わずにはすまない。しかも現在のようにならば民間事業としての林業経営がほとんど存続する力を失なっている時に、条件が一層不利な国有林の経営を「民間化」するといってみるところで、そもそも受皿がないことは今や明々白々たる事実である。強いてそれをすすめれば、優良林のみが一部の民間企業にのみまみ食いされて掠奪経営となる反面、残された国有林の経営は一層困難になるであろう。そして結果においては過去二〇余年にわたり、国有林野事業の「経営改善」の名のもとに強行されてきた「民間化」＝直営直備から民間請負への切り替えが、国有林の荒廃を急激に拡大してきたという事態を全面的に拡大・深化し、森林のもつ諸機能に取り返しのつかない打撃を与えることになるであろう。

今われわれが考えなければならないことは、右の政府等の考え方とは正反対のことである。すなわち、民間がすでに正常な林業活動を継続し民有林を維持・保全していく力は、右の政府等の考え方とは正反対のことである。すなわち、民間がすでに正常な林業活動をしていなければならぬ。なぜならば正常な林業活動をおこなない森林の活力を維持するということは、民間の林業と用いて肩代りをしなければならぬ。なぜならば正常な林業活動をおこなない森林の活力を維持するということは、民間の林業という産業・経済活動を保護し存続させることを意味するだけではなく、後述するような森林のもつ多面的な公共財としての機能を維持し強化することを意味するものだからである。国土を保全し、国民生活を安定させることが国の責務である以上、このことの必要性は何人も否定できないであろう。いわば、民有林の「国営化」（国有化ではない）こそが今求められている林政の課題なのである。

現在でも、国有・民有の差を越えて流域ごとに森林計画を定め、それにもとづいて施業をおこなうべきことが法定されている。現状ではそのイニシアティブは国がとる以外にないのであり、政府がその責任を曖昧にすることはそもそも許されないことである。

(2) 森林の機能

周知のように一般に森林はつぎのような多面的な機能をもっているといわれている。すなわち①水資源や国土の保全、②多様な生物の種の保存、③二酸化炭素量の抑制、その他大気の浄化、④国民の精神的、肉体的健全性の維持、⑤教育的機能、⑥林産物の生産、⑦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。かつてはこのうち「⑥林産物の生産」がもっとも重視されてきた。たしかに地球的規模での森林の減少・消滅を考えるならば、日本において今後ともできるだけ多くの木材生産をしていくことも必要であることはいうまでもない。しかし今日ではそれ以外の諸機能が大いに重視されなければならない。そのことは、地球的規模における環境問題の重大化、過度の都市化にもなって深刻さをましている国民の肉体的・精神的障害の増大や教育の荒廃などを考えただけでも明らかである。そしてこれらの機能は、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と考えられる。

かつて林産物市況が好況に推移していたときには、正常な林業活動の継続を通じて、他の諸機能もおのずから維持されるといふ調和がほぼ成り立っていた。いわば林産物の生産によってえられた経済剰余が、それ自体としては経済的利益を生まない公共財の供給のコストを負担してきたわけである。しかし林業が経済的に採算性を失った現状では、この公共財の供給のコストは別途に社会的に負担されなければならない。国有林対策も含めて、政府とくに林政当局は、この自明の理を正確に認識するとともに、国民的合意を形成する努力を尽す責務を負っているのである。

なお、念のため付言しておけば、このような公共財としての機能を十全に果すように森林を活力のある健全な状態に維持するということは、けっして森林を放置し野生のままにしておけば達成できるといふようなものではない。こうした誤解が一部には根強く残っているようであるが、わが国のように、長年森林に人手が加えられてきたところにおいては、森林の四割余を占める人工林はむろんのこと、天然林の大部分を占める二次林についても、適切な森林の利用と適正な管理とがおこなわれなければ森林は荒廃・衰弱する以外にない。そのことは最近の日本の状況をみればすぐわかることである。

この意味で、国有林についても、最近一部で主張されているような、国土保全、自然維持、森林空間利用などの機能を果すべき部分は環境庁などの所管に移し、木材生産主体の森林は「民営化」を図るといった意見は飛んでもない誤解に根ざすものとい

わなければならない。たしかに種の保存などのためにいっさいの施業を排除し、人の立入りを原則として禁止すべき森林もある。しかし大部分の森林（民有林も含めて）は適正な施業がおこなわれることによって、はじめて国土保全、空間利用などの機能を高めうるものであり、他方、木材生産林といっても、多くの公共財としての機能をもっているものであり、それを害わない形で持続的に施業しなければならないことはいうまでもない。現在国有林でおこなわれている国土保全林、自然維持林、森林空間利用林、木材生産林といった機能類型区分は、施業にさいしての重点の置き方についての指針であって、森林を機能的に区分し、森林の諸機能を別箇に担当させるという趣旨のものではない。

(3) 国有林野事業再建の基本的方向

以上の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、つぎの二つに尽きるといふことになる。すなわち、第一は、森林の有する公共財としての機能の発揮を最優先課題とすることである。国有林はがいて奥山にあり、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ことはいふをまたない。

他方国有林野事業は、木材生産の役割ももっているが、その場合にも、それは国民生活にとって不可欠な木材の、長期的な視野に立った計画的、安定的供給を目的としておこなわれるべきものであって、目前の収入の確保が目的ではない。財政上の辻つまを合わせるために乱伐・過伐を犯したり、施業の手抜きをおこなったりすることは、この面からも本末顛倒というしかない。この際何よりも必要なことは以上のような国民的課題に応えるために、整備の行き届いた健全な森林を復興させることであり、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たいしては国が全面的に責任をもつことである。

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、森林の管理経営にかんする具体的活動をみずからおこなっている国有林野事業が、単にそれ自身の復興にとどまらず、民有林の整備・増強について主導

するような方策を考えることも必要であることはいうまでもない。いいかえれば、民有林の所有者や労働者と共生する国有林野事業の確立が必要なのである。

三 国有林野事業の在り方

(1) 問題点

右のような基本的視角に立ちつつ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もと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おこなう国有林野事業においては、国民の負託に応えた運営がおこなわれるべきであり、したがって事業の目的は、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。そして今もその目的がはっきりと定められないまま、改革・再建が恣意的に検討されているのである。

第二は、事業運営が採算性、経済的効率性のみを中心におこなわれていることである。このような指導原理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、本来森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、行革審や林政審議会の答申にもとづき一九七八年来、組織や事業の縮小などによる形式的な収支均衡の回復を最優先課題とする「改善計画」が四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。こうした改善計画が、一方では乱伐や土地の乱売などを引き起こし、他方では低コスト経営（手抜き施業を指向させること）となってきたことは今や明らかである。それによって国有林に真に必要な施業が無視され、国有林野事業の基本課題がないがしろにされることにもなっている。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。さらに「計画」が完全に破綻をした現在においてさえ、政府などがいまだに経営合理化を通じて採算性を回復させることによって国有林経営の再建を図ろうという考え方に固執しているのは理解しがたいことである。

第三は、中央集権的な管理運営である。そのような体制では必然的に地域の実情を無視した画一的な施策がおこなわれることになるし、ことなかれ主義の責任者が主として中央に顔を向けつつ経営に当たるといふ悪しき官僚主義をはびこらせることになる。営林署長などの任期が短く、ろくに現場をみないうちに転勤してしまうという実情がそれをいよいよはなはだしくしている。

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おこなわれている点である。とくに最近では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いく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。

第五に、それとともに山村振興にたい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。とくに「合理化」が行われるにつれて国有林の仕事が激減したために、国有林経営は地元山村との関係をいよいよ薄くし、孤立を強めている。国有林野事業が山村社会の維持発展に十分な寄与をすることが、今や崩壊の危機に直面している山村を建てなおす上でも必要不可欠である。

第六に、とくに最近では国有林財政の窮乏を反映して、国有林は、最前線の技術者や技能労働者の多くを失い、また生産手段の老旧化と荒廃とに見まわれている。それは、国有林の管理体制そのものを最末端から崩壊させるのみか、長年蓄積された管理技術と技能の保全・継承を不可能にさせている。

(2) 今後の国有林事業の在り方についての提案

ここでは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にとどめる。

第一は、森林の公共財としての機能を優先させるべきことである。国有林野事業の指導原理は、上述のように本来公益性にあり、国民生活に必要な木材生産も財政収支のためのものであってはならないのだが、とくに高齢化社会にむけて社会資本の整備が必要とされる時代だけに、この点を強調しておかなければならない。

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単位で有機的な内部連関をもって存在しているものであり、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。今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。また森林は、労働と生活の両面で地域の住民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。EU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。わが国の国有林野事業が地域住民の福祉や地域振興に寄与するような事業運営を目指さなければならぬのは当然のことである。

第三は、民有林行政と国有林経営の関係の明確化である。森林行政全体の立場からは、国土管理、環境政策との関連を適切に保ち、国有林野事業も民有林と協同・連携して行うことが要求される。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おこなうこと、③流域を単位として民有林経営との協力関係を積極的に強化すること、の三つが重要である。

四 国有林財政の再建

今日では国有林問題というと国有林野事業特別会計の恒常的な赤字の発生、それにもとづく三兆円を超える累積債務とそのとどまることのない増大といった財政問題に焦点が絞られるようになっており、政府も国有林事業の再建をその財政の健全化に局限して考える傾向を強めている。たしかに今日のわが国の財政は、中央・地方を通じて膨大な赤字と債務の累積とに悩んでおり、財政改革が最大の政治課題のひとつになっているのだから、その一環をなす国有林野事業の財政的破綻が重視されるのはそれなりの理由のあることとわかっていい。

しかし、そもそも財政というのは一定の政策を実現するための手段である。その手段のために政策の在り方を左右するというのはまさに本末顛倒である。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、これまでの森林荒廃を修復し適正な施業を実行するために必要な財政的基礎を固めることではなければならない。この理解に立脚して財政再建策の基本は以下のようになるべきであると考ええる。

(1) 新らしい特別会計制度の創出

国有林野事業には、右にふれたような適正な森林経営が不可欠であるから、これを特別会計によって経理し、資産管理と経営

収支状況を明確にすることが必要である。ただし独立採算、単年度収支均衡といった事業特別会計の通則にとらわれることなく、一般会計からの必要な繰入れを前提としつつ長期的な森林計画に対応するような新らしい会計制度を工夫すべきである。

(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ぬものだから、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る。それゆえ現行の治山勘定を拡充して公益勘定（仮称）とし、広く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、まず適正な施業計画を定め（その際国民とくに地元関係者の意見を十分に反映させるための権能をもった協議会もしくは審議会の議にもとづくことを義務づける）、それにもとづく施業を実行するために要する支出のうち、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。すなわち施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。

なお、この公益勘定への繰入れのためには相当の財源が必要となる。それをいかにして調達するかは、今後の国の財政再建計画の一環として考えられるべき問題であるが、一案として水源税、炭素税などの構想を復活もしくは彫琢し、その収入を財源の一部とすることも考えるべきであろう。というのは、森林は水資源の保全、大気の浄化とくに二酸化炭素の固定化に重要な役割を果たしており、そういう公共財の供給にたいして国民が応分の負担を負うのは当然のことだからである。

(3) 累積債務の処理

右に述べた財政再建の考え方に立脚するならば、現在特別会計が抱えている累積債務（約三・三兆円）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。いわんや現状のように、債務返済のために過伐をおこったり、林地その他の土地（むろん不要地は別である）、土石などを売り払ったりするのは論外である。政府が国民の安寧のため永続的に維持していかなければならない財産を恣意的に処分し、環境破壊を助長するなどということはとうてい容認できないことである。

なお、今日国および地方団体は数百兆円の債務を抱えており、それをいかに処理するかは財政再建における大問題となってい

る。林野会計の債務処理もその一環として合理的に扱うべき問題である。

五 国民の理解と支援

国民が要求している環境効果や地域社会への効果を果たすうえで、国有林の現状はまだ未整備である。例えばこれまで単層林として育成されてきた人工林は、より高次の環境効果を発揮するために今後可能な範囲で異齡・混交の方向へ誘導することが望まれる。また天然林の大部分は、長年後継樹にたいする施業が放置されてきたこともあって荒廃しているから、施業に必要な林道や作業道を整備する必要がある。これらの森林整備は、現代の国民よりもむしろ後代のために遺すべき一大事業といえよう。そして国有林は、必要な事業を実施するために必要な投資を続行し、また時としては伐採を手控えなければならぬ。また国民が要求する上述のような諸機能を高度にかつきめ細かく発揮するためには、一定水準の要員の配置が不可欠であることはいうまでもないことである。

このように考えると、国有林における財政支出の節約には限界があり、少なくとも当分の間は単年度収支においても赤字を余儀なくされるであろう。それゆえ政府は国民にたいして、この点にかんする十分な理解を求め、その上に立つて必要な支援と負担とを要請しなければならない。なお国民的支援としては、上述の税負担による財政的支援以外にも多様な形態がある。例えばボランティア活動による労働力の提供、国土保全林や自然保護林のナショナル・トラスト化なども考えられる。いずれにしても、国民の幅広い支持を得ることが目標の達成にとって不可欠である。

そのためには、国有林としても、それぞれの立地条件に応じて各種の機能を高度かつ持続的に発揮するために、流域単位の「森林の流域管理システム」を定着させつつ適切な施業の選択、管理組織を確立し、地元山村や民有林との協力体制を構築することが必要である。国有林を担う管理者・労働者にたいしては、そのための一段の努力を要請するとともに、政府とくに財政当局にたいしても特段の配慮を要望するしだいである。

一九九七年三月

訂 正 【国民と森林・提言集】 116 頁

提言委員のお名前を次の通りご訂正下さい。

大内 力

萩野 敏雄

内山 節

半田 良一

岡 和夫

第二二 自然活用型総合産業の創造をめざして

一 今日における山村の産業の問題点

一九六五年に山村振興法が制定されたとき、山村社会は、それまでの伝統的な山村産業が崩壊し、激しい過疎化にみまわれていた。薪や炭の需要はなくなり、養蚕、和紙といった山間地農業を支えていた様々なものが、市場経済のなかでの力を失なっていた。そして、このような伝統産業の凋落と、伝統的な山村社会の変化、生活や教育、進学の変化が重なりながら、山村は過疎化の道を歩みつづけた。他方、農山村から流出した労働力を吸収することによって都市と都市経済は拡大しつづけ、山村と都市の格差はかつて無いほどにひろがっていた。

このような状態のなかで、将来の基幹産業になるべく期待された林業は、長期にわたる木材価格の低迷のなかで、産業として育つどころか、いまでは手入れの遅れた人工林がもたらす自然荒廃にどう対応すべきかを、議論しなければならぬ事態にまで陥っている。この林業の現実が山村の崩壊に拍車をかけている。

このままでは、維持不可能な山村が生まれてくるのは時間の問題であり、すでに集落崩壊は、全国いたるところで発生している。村人の高齢化もすすみ、子供の生まれない村では学校の維持さえあやぶまれはじめている。

このような事態は、なぜ発生したのであろうか。その原因のひとつとして、伝統産業が崩壊した以降、山村が、山村らしい新しい産業のかたちをみいだせなかったことがあげられる。確かにこれまで山村は、新しい雇用場所の創造をめざして、工場誘致やリゾート開発、あるいは製材や様々な木材加工などの整備をすすめてきた。そして、そのことによって、いくらかの新しい雇用場所をつくりだしてきもした。しかし、それでもなお山村は、往時の活況を取り戻すことはできなかった。むしろ、公共事業としておこなわれた土建業に依存しながら、衰退を重ねていったのが、この間の村の歴史であった。

しかも、今日では、このような山村の危機は、ますます深まってゆこうとしている。第一に、林業は危機の段階を超えて、全国的レベルで見れば、全面崩壊の様相さえ呈している。第二に、ガット・ウルグアイ・ラウンド以降、加速度がついた山村農業の危機・崩壊がある。第三に、多くの場合、東南アジアの工場などと市場的に競合する、山村への進出企業の脆弱性がある。低賃金だけに期待をもって進出してきた企業は、今日の国際競争に耐えられないばかりでなく、山村の人々の生活を支えるうえでも、十分ではなかったのである。第四に、これまでのありきたりな観光、リゾート開発によって、魅力のない観光施設が各地に生まれ、それが観光地間の過当競争を生みだしながら、都市の市民にもあきらめはじめていくという現実がある。

このような現実をみるなら、山村は危機から崩壊の段階に入ったといってもよい。そして、そのことは、これからの日本の国土保全、自然環境の維持などにも、深刻な影響を与えていくであろう。

とすれば、このような衰退の動きをくい止めるためにも、山村はこれから、どのような産業をおこしていけばよいのであろうか。本提言では、それをふたつの視点から提起する。

そのひとつは、これまでのように、農業、林業、農林加工業、観光などを個別のものとしてとらえるのではなく、それらを縦横に結び、さらに村の伝統文化なども一体化させながら、自然活用型の総合産業をおこしていくことである。山村の資産は、第一に森林、河川、山岳などがつくりだす自然にあり、第二に、それらの自然を活用しながらつくられた、その地域の技術や文化の蓄積にある。とすれば、このような資産を十分に掘りおこし、活用していくことの可能な産業を創造することが、都市に対する山村の優位を新しく確立していく道でもあることに、山村は気づく必要があるだろう。

もうひとつは、山村の人々自身の生活を質的に向上させていくこと自体のなかに、新しい産業をおこしていくことである。すでに、高齢化社会に対応した高齢者のための施設などを建設している山村は数多くあるが、共同体が弱体化しているなかで新しい村人のネットワークをつくりだし、山村の文化や消費の質を向上させたりするためには、どのような仕事を村に配置していったらよいのかを、山村は考えなければならないだろう。

誇りと余裕をもって働くことのできる産業をつくり、質的に豊かな暮らしを創造する、山村の再建・発展は、ここからはじまるのである。

二 山村の産業を考える基準

これまでの山村の産業おこしは、第一に、単なる雇用の場の確保という観点からのみおこなわれたために、働くこと自体に魅力を感じられないような雇用場所がつくられることが多く、第二に、ひとつひとつの産業がバラバラにつくりだされ、村の産業全体が有機的な連関性をもっていないことが多かった。そのために、一方では観光開発がすすめられながら、他方では自然環境を悪化させるような土木工事や工場誘致がすすめられるとともに、今日では有力な観光資源ともいべき農林地の荒廃や集落景観の悪化、地域伝統芸能の消滅などが、同時に発生するという現象が、各地で生じた。

このような過去の失敗を繰り返さないために、山村の産業のあり方を整理すれば次のようになる。

第一に山村の産業は、山村がもっている資産ともいべき自然や田畑、山村の歴史的・文化的遺産を掘りおこし、それを十分に活用するものである必要がある。すなわち山村の産業の基盤はまず農林業にみいだされるべきである。しかしこれからの農林業は従来型のものではなく多元的な価値をもった総合的な農林業である必要があるだろう。そのことによって、山村に、都市では創造できない魅力のある産業を生みだすことができるのである。

第二に、山村の産業は、そこで働く者たちが、都市の労働では手に入らないような誇りと喜びを得られるものでなければならぬ。今日、山村に労働の場を求めている人たちは、自分の仕事が自然の役にもたち、一人一人の工夫や知恵が生かせ、それが目に見えるかたちで確認できるような仕事を望んでいるのであり、そのことが実現できないと判ったとき、山村に暮らしの場所を求めた人々も、再び村を去るといふ現象が生まれている。どんな内容のものであれ雇用場所があれば、若者が村に残るだろうという発想は、一世代前の人々の幻想にすぎないのである。

第三に、山村の産業は、労働と村人の暮らしが、都市における労働と生活との関係のように分断されていないばかりでなく、その労働と暮らしが村人同士のコミュニケーションの形成とも自然に結ばれているような労働のかたちを、指向するものでなければならぬだろう。そのことによって、労働が地域の暮らしの文化とも結びつくという、都市にはない労働のかたちが創造されうるのである。

第四に、山村の産業は、景気の影響が社会変化に影響されにくい、つまり長期にわたって持続しうる産業をつくりだす必要がある。このような持続可能であることを大きな目的においた産業づくりをすすめるためには、山村の産業は、人間社会にとって不可欠な基層的な部分を担うことが求められる。つまりそれは、自然環境の維持と結びついた産業であり、人間たちの精神文化を支える産業であり、人間にとって必要な様々な文化を、基礎的なところでささえるような産業である必要があるだろう。

第五に、次のようなことを考えておく必要がある。かつて山村に活力があった時代は、山村は他地域との交流が活発な社会でもあった。逆に他地域の人々との交流が弱まり、「閉ざされた社会」になったとき、山村の活力も失われたのである。したがって山村の産業は、その産業をつくることによって、人間の交流が活発になるような性質をもっている必要がある。つまり、単に観光だけでなく、農林業や加工業においても、他の農山村や都市の市民との交流を活発にするにはどうすればよいのかを、つねに念頭においておく必要があるだろう。

第六に、山村の産業は、都市の産業のように「基幹労働力」に頼るばかりでなく、青年、中年、高齢者、さまざまな立場の女性たちが、それぞれの立場で参加できる仕事のかたちをもっていることが重要であろう。自営的な農業や林業と調和可能な雇用のかたちや、年金世代が生きがいを見いだせるような仕事のかたち、さらに女性への負担が大きくならず、かつ女性の能力を十分に生かせるような仕事のあり方などが模索させることによって、都市とは違った「労働文化」が形成されるのである。

第七に、山村の産業は、地域のコミュニケーションや伝統文化、地域文化を高め、深めていけるようなものでなければならぬだろう。

以上のことを念頭におきながら、その具体的なかたちとして、「自然活用型総合産業」と、その内容を豊かにしていくための「山村の暮らしの質を高める地域経済システム」について考察する。

三「自然活用型総合産業」について

「自然活用型総合産業」とは、農林産物を生産する一次産業を基礎にし、あわせて地元の農林産物を必要に応じて加工する二次産業的な性格も有し、さらにその過程に都市市民をもまき込み、組織化しながら、山村の産物とサービス、文化を提供するなかに

新しい観光をも創出していく、自然を活用した総合的な産業のかたちを指している。

これまで農林業は、農産物や林産物を生産する一次産業として位置づけられてきた。しかし今日では、国民の農林業に対する要求も大きく変わってきている。はじめに今日の国民の農林業に対する要求を整理すれば、次のようである。

まず第一に、農地・林地は、国民生活にとって欠かすことのできない生産の場である。とともに、第二に、農地・林地は、それらと結びついた河川、用水路をふくめて、重要な自然環境を形成している。さらに、それだけではなく、農地は日本の農耕文化を感じさせ、森林は人間との共生のうえに成立する「森林文化」を感じさせるように、田畑や森のある暮らし、日本の風土自体が、人間の文化の基盤のひとつであると考え意識が広がってきているのである。このような農林地の性格を、ここでは、「文化的装置としての田畑や森」と呼ぶことにする。

つまり、今日、国民が農業や林業に求めているものは、単なる農産物や林産物の生産だけではなく、農林業をとおして実現させる自然環境の維持、国土の保全であり、文化的装置としての田畑や森、さらに河川や用水路の維持なのである。

他方、農林業従事者のなかでも、今日ではさまざまな変化が生じてきている。とりわけ都市市民との「産直」的活動が活発になってくると、農林業を軸にした人間のネットワークが形成され、農産物や林産物の生産だけではなく、農家や林家との交流をとおして、都市市民に新しい「サービス」を提供することが重要になってきた。また農民が小さな地域組織をつくり、農産物の一部を加工して「産直」のルートにのせたり、林家が製材所や工務店と提携し、「産直住宅」を販売するケースもみられるようになってきた。

このよう動きのなかでは、農林業のなかに、第二次産業的な加工業や、第三次産業的なサービス部門が、内包化されつつある。そしてこのような傾向を支えるものとして、自主的な「グリーンツーリズム」や、インターネットの活用なども生まれてきている。すなわち今日では、国民の要求も、農林業に新しい活力を導入しようとして模索している農家、林家の側も、農林業を一次産業をこえた、文化創造をもふくむ総合的な産業としてとらえ直しはじめているのである。

山村の産業を考える場合、第一に、生産物価格をめぐる価格競争にまきこまれるような農林業のあり方を、山村はとるべきではない。したがって、第二に、山村の農林業に新たな価値を付与することによって、農産物や林産物の生産をこえた、多元的な価値

をもった農林業のあり方を創出していくことが必要なことを、そしてそうであるなら、農林業への多元的な価値の付与は、その価値を大事にしようとする様々な人々との交流をとおして創造されることを、忘れてはならないであろう。

山村のリゾートも、以上のような総合的な自然産業づくりと結ばれながら、創出される必要があるだろう。実際、今日のヨーロッパの農山村リゾートは、農山村の景観と、そこにおける営農、さらにそこに生まれる風土が最大のリゾート的価値になっているのであり、最近では日本でも、いわゆる観光地ではなく、農山村そのものへの滞在や、農山村の仕事に参加できる滞在のあり方、さらに山村留学などを希望する者たちが、数多く生まれてきているのである。

すでに低成長時代に入ったこれからの日本を考えるなら、農業にしても、工場誘致やリゾート開発にしても、これまでのように大型投資に頼る方策は、現実的に不可能になりつつあるだけでなく、国民の側もこれまでよりも落ちついた、香り高い精神文化や暮らしのかたちを模索しはじめている。ゆえに自然に多元的な価値を付与し、山村の資産である自然と地域に蓄積された暮らしの文化を基礎にして、新しい山村産業のあり方を創造することができるなら、山村に都市では生みだせない価値をもたらししていくことも可能である。

したがってこれからの山村自治体は、自分たちの地域がもっている資産の価値を高めるような産業形成を応援していくべきであるし、集落景観の整備や農林地、河川、用水などの価値を高めるための施策、さらに都市市民をふくむ様々な地域の人々が山村の動きと提携しうるようシステムの創出に力を注いでいく必要があるだろう。

同時に、田畑をふくむ自然を総合的、多元的に活用していくとき、そこからどのような新しい経済活動が創出可能なのかをたえず模索する必要があるが、しかし森林や山間地の棚田などがもっている公益的な価値を考えるなら、このような公益的価値の維持までを、山村民の経済活動に依存させるのが適当でないことは、いうまでもない。とすれば、自然環境の維持や、経済活動ではささえられない様々な文化的価値の維持に必要な負担を、国からの大胆な支出をふくめて社会化していくことは当然であるが、このような支出も、新しい山村の産業をつくりだすという観点と結んでおこなわれなければならない。

四「山村の暮らしの質を高める地域経済システム」について

今日の山村では、村人の生活を支える産業が、きわめて脆弱になっている。もちろん山村に都市と同じような商業施設や娯楽施設をもうける必要はなく、この点について述べれば、道路改修がすすんだこともあって、山村の人々も近郊都市を活用しながら、地域分業を上手に利用する体制ができつつある。ところが、日々の生活に直結するような産業が弱く、そのことが広域移動をしにくい高齢者や障害者、青少年にとっては大きな問題になっているばかりか、山村の内部経済の循環性を低下させ、山村の内発的発展を阻害する要因にもなっているのである。

地域でつくられた農産物は村外に出荷され、山村内で内部流通するシステムをもっていない村は数多く、また商店で売られていく食料品ひとつをみても、選択の余地があまりにも少ない。若者にとっては集まれる喫茶店もなく、子供たちにとっては文房具を選択する自由すらない。一人暮らしの高齢者にとっては、公共交通機関が未整備でタクシーさえない村は暮らしにくく、読書や音楽、旅行好きな人々にとっては、図書館が充実していない、書店も音楽店も旅行代理店もないことが問題になる。

今日の山村では、経営的に採算の合わない産業、商店などは成立しえず、そのことが村民の生活の質を低下させているばかりでなく、村内経済の回転率を低下させ、村外での購入に頼る脆弱な消費構造をも生みだしているのである。

したがって山村の生活の質を高め、経済の内部循環を高めるためには、どのような地域経済システムを用意し、いかなる人的配置、労働配置をしていったらよいのかを、これからの山村は真剣に考える必要があるだろう。

とともに、このような経済的採算は合わなくとも、村の暮らしの質を向上させる産業を創出していくためには、第一に山村の自治体が、そのために必要な調査や設備面などで積極的な支援をしていくとともに、第二に収入的にはさほど多くを必要としなくなった高齢者などの積極的活用をすすめる、第三に、新しい仕事を創出するために必要な資格や技術をもって、定年後は山村で暮らしたいと思っている人々が移住しやすい条件整備をすすめるとともに、そのような人々に、新しい山村づくりへの参加を呼びかけていくことも必要であろう。

様々な能力をもった人々が、それぞれの条件に応じたかたちで村づくりに参加できるような山村をつくることによって、山村の

生活の質を向上させ、地域内経済の循環性を高めながら、そこに新しい山村の「労働文化」をつくりだしていくことは、山村の魅力を高め自然活用型総合産業の内容を豊かにしていくうえでも、今日では不可欠の要素となっているのである。

五 新しい山村の産業を創出するための条件整備

I 山村のもつ自然の価値を高めるための条件整備

(1) 森林や農地はいうまでもなく国土保全や自然環境維持の基礎である。したがって、山村の農業や林業、とりわけ山村の森林や水田のもつ、すぐれた環境的価値を考えるなら、山村の農地、林地を保全し、環境と矛盾しない農林業をすすめるための助成制度をつくる必要がある。

(2) 農地、林地の荒廃を招かないためにも、農林地の所有権と利用権を実質的に分離し、環境保全型の農林業を拡大し、新しく参入しようとする人々が、営農、営林活動をしやすい条件を整備する必要がある。

(3) 公益的機能が高く、その地域にふさわしい森づくりをすすめる人々に対して、これまでの林業観念にとらわれない、税制、財政援助両面からの促進措置を強化する必要がある。

(4) 河川の価値を高めるために、都市の水利用のために設置されている現在の長すぎる水利権を十年程度に短縮するなど、水利権の弾力的な運用をはかり、山村が村づくりと結ばれた河川整備をすすめやすくするとともに、河川のあり方についての地元の見を尊重した河川整備が、すすめられる必要がある。

II 山村の独自性と創造力を高めるための条件整備

(1) 山村自治を強化するために、国や都道府県の権限・財源を可能なかぎり山村自治体に移譲し、山村自治体が独自の施策を実施しやすい条件を整備する必要がある。

(2) 山村自治体は集落機能を強化し、村民がこれらの村づくりに自主的に参加しやすい体制をつくるとともに、山村自治体自身の企画能力を高める必要がある。

(3) 現在では山村ごとにバラバラにおこなわれている文化施設などの整備を、近郊都市をもふくめた広域的な生活圏、文化圏の整備へと改め、同時に進学や医療、介護等にあらわれている山村の条件不利を是正するための奨学金制度や介護手当などを支給する必要がある。

(4) 山村自治体が、総合的な自然活用型産業を、各地の実情に応じて創出できるように、農業や林業の補助金を一元化し、山村の実情に応じた自然活用が可能なようにする必要がある。

Ⅲ 「自然活用型総合産業」をつくりだすための条件整備

(1) 全国の山村の相違を考えると、その違いをつくりだしている大きな要素のひとつに、国有林の存在がある。国有林の割合の大きな村と小さな村とでは、山村の性格までが異なっており、近年では国有林依存度の高い町村では、事業量の縮小に伴って町村そのものの衰弱が顕著になっているところも多い。

国有林の役割は、国民共有の財産である森林環境を守るとともに、必要な木材を国民に提供するばかりではなく、地域振興の核のひとつとしても位置づけられているはずである。

しかし近年では、国有林の地元離れと、地元の国有林離れがすすんだばかりでなく、山村のめざしている村づくりと調和しないような施業がおこなわれているところも多く、営林署の合理化も重なって、山村住民の国有林への不信感は、かつてないほどに高まっている。

したがって国は国有林のもっている三兆円をこえる債務を一刻も早く棚上げするばかりでなく、環境保全に重要な役割をはたし、長期にわたる時間が必要な森林の性格を考えるなら、特別会計制度を堅持しつつも独立採算制を廃止し、国民の森林に対する要望に応え、山村と国有林との協調が可能な森林管理ができるように、国有林のあり方を改めなければならない。さらに森林の調査、保全、管理を、国民や地域の要求に応えるかたちで実施していくためには、そのための要員の抜本的な増強も必要であり、国有林こそ自然活用型総合産業を山村とともに形成していくときの模範にならなければならない。

(2) 今日の山村の経済活動を支える柱のひとつに、農協、森林組合などの協同組合があるが、それらが十分に役割をはたしている

かどうか、各地域ごとに再点検していく必要があるだろう。併わせて、協同組合が山村の人々の協同組合として十分に機能がはたせるように改革し、地域の実情に応じた様々な協同組合活動が創出できるように、協同組合関係法の改正をすすめることも必要である。

(3) 山村での仕事に新しくつく人に対して、三年間程度の職業訓練期間を認め、その期間は職業訓練校並みの助成ができるようにする必要はある。なおこの期間の「訓練」にあたっては、農林高校を一部活用するなどの方法も検討すべきである。

(4) 上下流の流域の市民も参加できるような森林、河川管理をつうじた流域協議会を創設し、森林法・砂防法・河川法の枠をこえた流域全体をとおしての真の流域管理システムを創造する。

(5) 現存する様々な観光施設や山小屋などを、単なる滞在、レジャーの提供の場から、森林や山村、山村文化のインストラクター機能をも併せもつものへと改革し、新しい山村リゾートのあり方を模索していく必要がある。

六 まとめに代えて

国民森林会議は、一九九五年度から三ヶ年計画で、これからの山村のあり方についての検討を重ねてきた。本提言は、その第二年次提言として、これからの山村の産業のあり方について考察したものである。

はじめに述べたように、今日の山村は危機の段階をこえ、崩壊の段階へと向かおうとしている。そして、もしも山村が崩壊してしまうなら、森林をはじめとする広大な自然の守り手がいなくなるばかりでなく、山村に蓄積されていた自然とともに暮らす、暮らしの文化をも消滅し、国民の精神文化にとっても大きな空洞をもたらすことになるであろう。山村振興は、国民共同の責務である。

そして、そのためには、これまでとは違った発想に立って、大胆な山村振興策をこうじていかなければならない。E C諸国ですめられている直接的な所得保障をふくめた条件不利地域対策もその日本的な形態を早急に検討しなければならぬ時代にきている。これまでに実現できたことと、できなかったことを冷静に分析し、いまや都市問題としても重要な課題となった新しい山村振興のあり方を提示していく方針である。

国民森林会議はこのような観点にたって、本提言を提出する。

一九九七年三月

国民森林会議

第一三 新たな山村社会像をつくりだすために

一 はじめに

国民森林会議は一九九五年から九七年にかけて、三年計画で、活力ある山村を再創造することをめざして提言委員会を設置してきた。あらためて述べるまでもなく、一九九五年代の後半からはじまる山村の過疎化は、今日では社会減から自然減へと移行し、高齢化の進行と重なりながら、ますます危機的な状況を示している。山村の危機は、一方では森林の荒廃と国土保全の危機を招き、他方では、日本の社会のなかから、山村という自然と人間のひとつの文化圏を消滅させようとしている。

山村の危機は、山村に暮らす人々の危機を意味しているだけではなく、森林に守られた日本の社会全体の危機を、山村という文化圏を内部にもつことによってバランスを保ってきた日本の社会の危機をも意味している。

山村問題は日本全体の問題でもあり、都市の暮らしにとっても、きわめて重大な問題である。

このような危機感を持ちながら、国民森林会議は、第一次提言として、山村の暮らしに関心を示しはじめた新しい人々をも結集して、これからの山村づくりをめざす方向性を、第二次提言として、これからの山村の産業のあり方として「自然活用型総合産業」をつくりだす必要性を明らかにしてきた。本提言は、上記ふたつの提言のうえに、これからの山村社会づくりをすすめるためには、山村社会はどのように改革される必要があるか、また都市の市民が山村創造のためにどのような役割を担う必要があるか、を明らかにしていくことにする。

一般的にいえば、これまでは山村と都市の間には、大きな交通的な断絶が存在してきた。ここで述べる「交通」とは、第一に道路、鉄道などを用いた交通を、第二に、山村と都市の結びつきや、そのなかでの自然と人間や村人と都市の市民の結びつきという両面をさしている。ところが今日では山村と都市とを結ぶ道路網は、以前とはくらべようもないほどに整備されてきており、その

ことが山村と都市の垣根をこわしはじめている。それに伴って、山村の農作物などを直接都市の消費者に届ける、いわゆる産直的な活動も生まれ、また山村にとって好ましい現象かどうかは議論する必要があるにしても、山村に暮らし都市で働く人々も、逆に都市に引越し山村での職場を維持する者も生まれてきた。

他方、水源に対する関心の高まりは、流域は一体のものとして成立しているという認識を高め、また都市の暮らしを豊かなものにしていくためにも、都市市民のアメニティーとしての山村ばかりでなく、農山村との結びつきをつくりだすことによって得られる都市の暮らしの豊かさを追求していこうとする動きもひろがってきた。

戦後はじめて、都市と山村との断絶を克服し、双方の間に新しい「交通」をつくり、そのことによって山村と都市の相互補完的な関係をつくりだそうとする動きが、今日はいまはじまっているのである。

このような動きを、いっそう促進していくにはどうすればよいのか。この動きを促進しながら新しい山村社会観をつくりだすには、何が改革されなければならないのか。本提言は、以上のことを課題にしている。

二 山村社会のとらえ方について

日本の山村は、戦後の高度成長からとり残されるように、山村経済の衰退と過疎化を深めていった。この過程で山村は、山間地域に閉じこめられた社会化し、同時に変化を生みだす内発的な力を失う傾向を生みだした。

だがそれが山村の全歴史的な姿ではない。むしろ歴史的にみるなら、山村は他の農山村や近郊都市との間に、多様な交流ルートをもっていたのであり、また社会変化に対応して、つねに新しいものを摂取し、それを取り込みながら変化していく内発的な力を保持していたのである。戦後の山村の過疎化と衰退は、都市の人口吸収、伝統的な山村産業の衰退、生活の変化に伴う山村の「僻地」化などがあつたとしても、その奥では、それまでの山村の活力の基盤であつた、他の地域との交流と山村を変えていく内発的な力が弱体化したという、ふたつの要因が生じていた。

したがって活力ある山村社会をつくりだすためには、第一にそれを山間地域という閉じられた空間での課題とするのではなく、山村と他の農山村地域との交流や、山村と都市との交流をどのように再創造していくのか、第二に、内発的な変化を生みだしつつ

る力を山村にどのようなにつくっていったらよいのかを考える必要があるだろう。

ところで、いま述べたふたつの要素がなぜ衰退・弱体化したのかをみるなら、それは次のように整理することができる。

第一に戦後高度成長の過程で、都市自体が、山村の労働力を吸収する以外の面では、閉鎖的な都市社会として形成されたということがあげられる。山村、農村、都市の一体的な創造のなかで都市を形成するという発想は生まれず、むしろ逆に都市は、その閉鎖的な肥大化をとげるための手段として、山村の労働力や水資源などを収奪してきただけであった。

その結果として山村と都市の交通は山村から都市への一方通行的なものになったのである。そしてそれが第二の要因であった。すなわち都市から山村へという交通が途絶えてしまった結果、山村にとって意義のある都市との交通が衰退し、同時にそのことが社会変化に対応した山村自体をたえず変えていく内発的な力を失わせてしまったのである。

第三に、このような問題に目をむけず、対症療法的な過疎化対策のおこなわれたことが、山村の人々の行政への依存心を高め、ますます自らの手でたえざる変化をつくりだす力をそぐ働きをしてしまったこともみておかなければならない。確かに今日の社会のもとでは、山村の道路事情を改善し、過疎化がすすむなかで新しい文化、コミュニティセンターをつくっていくことも、山村の雇用対策をすすめることも必要であったことは否定できない。

しかしそれらが、もともとの山村がもっていた自然的な力を高めていく社会創造と結ばれず、もっぱら行政主導的な対策に終始してしまったために、改善がすすめばすすむほど、村民の行政依存心は高まり、新しい山村を創造しつづける自然的な力は、かえって衰退するという悪循環にはまりこんでしまった。

山村の活力を再創造するには、山村という人間の社会をどのようにつくっていくのが不可欠なのである。とともに、山村という人間の社会は、山村だけで閉鎖的につくりだせるものではなく、他の農山村や都市の人々との活発な交流・交通をとおして、つくりだされなければならないのである。

以上のことを考慮するなら、(1)たえず内発的な変化を生みだすことのできる山村という人間社会をつくるには、山村自身がどのようなに変わっていく必要があるのか、(2)そのことを念頭に置いた山村対策をすすめるには、国や都道府県によるどのような山村対策が必要か、(3)この過程のなかに山村と都市との交流・交通をどのようにつくりだしていくのかの三点が、検討されなければならない

ない。

三 内発的变化を促進する山村社会のあり方について

第一年次提言では、これからの山村をつくりだす「村民」は、山村で生まれ育った村民ばかりでなく、現在、年々増加している山村への都市などからの移住者としての新村民、山村に引越してはこないものの、特定の山村との結びつきをもちながら暮らしている「半村民」をふくめて、新しい村民観をつくりだし、そのすべての「村民」の力を結集して村づくりをすすめる必要性を述べた。このような村づくりは、山村社会が内発的な力をつけていく重要な基礎であるが、その内容は第一年次提言に譲り、本提言では繰り返さない。

しかし次のことだけは繰り返しておく必要があるだろう。山村は、つねに変わりつづける力を自らもたなければならず、そのためには伝統的な山村民観に依拠してただけでは困難だということである。あるいは次のように述べればよいのかもしれない。山村は変わらない村の暮らしや村人と自然の関係と、たえず社会変化に敏感に対応し、自ら変わっていく性格との間にバランスがとれているとき力をもっていた。そしてこのようなバランスをとり戻すためには、都市の人々との交流・交通や、新しい村民観をつくりだすことが必要なのである。

同じことが、山村社会のいろいろなシステムに対しても言うことができる。たとえば今日の山村自治は、(1)町村長・役場・議会の関係、(2)町村長・役場・区長・集落の関係、(3)町村長・役場・商工会、農業団体、観光協会といった産業別組織の関係、(4)町村長・役場・青年団、消防団、婦人会、老人会などの諸団体の関係というように重層的な構造をもっており、さらに農協、森林組合、漁協といった協同組合が、もうひとつの自治組織として存在している。

しかもこの自治構造のなかに、一人一人の村民が複数の関係をもつかたがつけられ、この点だけをみるなら、山村には都市にはみられない参加型自治が成立しているようにもみえる。この点では、人口が少ないことは、より徹底した住民自治を可能にするという有利さをもつくりだしているはずなのである。

しかし現実には、このような重層的な自治システムが、有効な働きをしているケースは少ない。たとえば、村議会議員のみなら

ず、区長や各種産業団体や他の団体の役員ばかりか、協同組合の役員までが名誉職化し、それぞれのシステムが上意下達的な機構に堕ちてしまっている例は数多く存在する。実際山村に行くとき、どのような役員をしてきたかという話はよく聞いても、在任期間にどんな仕事や改革をしたかという話は、ほとんど聞かえてこない。

これらのことは、伝統的な山村の自治機構が、本当の自治能力を失っていることを表現しているものであり、自治能力を失った自治機構に山村の維持を委ねていたのでは、内発的な力を山村が回復するのも困難だということを教えているのである。

しかし逆に集落運動や、集落を軸にした「公民館運動」がさかんな山村では、今日なお山村の自治と村民の活力が充実していることも確かである。また「林研グループ」が活発な動きをおこなっている山村や、産直運動をすすめる協同的な生産者グループが活動する山村、さらに最近顕著なように、戦後の生活改善運動が女性による「創職」運動へと発展してきた山村などでは、旧来の山村自治とは違ったかたちでの山村自治の動きや、村人の活力が回復されてきているのであり、それらのことは、これからの山村社会をつくるうえでは、山村の自治システムそのものも改革されていかなければいけないことを示しているのである。

それは、今日の山村に広く存在する、山村民の行政依存型体質を改革していくうえでも重要なことであろう。これからの山村づくりにとって本当に必要なものとは何かを、山村の人々自身が議論し、決定していく構造をつくりださなければ、山村に様々な施設や建物はできても、それを活用する村民がいないという今日よく見受けられる状況が克服されないばかりでなく、今日国家財政が危機に陥るなかで、これまでと同じ対応をしていたのでは、公共事業の減少とともに、山村の危機はますます深まるばかりである。

もちろんこの構造を改めるためには、国も全国同一規格での道路や建物をつくるのではなく、それぞれの山村に合ったものを、村民の自発的決定にしたがってつくることができるようになる必要があるが、山村自治の再創造は、そのときも避けておられないものであろう。

現実には次のようなことが課題になると考えられる。

(1) 自治の基本は徹底した情報公開からはじまる。山村社会では日常的な村民の付き合いが濃密なために、この関係をとおして情報が流れ、公式的な情報の一般公開が充分ではないケースがしばしば存在する。したがって行政は一方で徹底した情報の公開を

おこなうだけでなく、他方で情報を求める自治的な村民組織を育成するために努力すべきであろう。情報公開は、情報をオープンにしているだけでなく、情報を求め、それを活用する自治的なグループ・組織がないならば、十分に機能しないのである。

(2) 住民自治の基礎として、集落を単位とする集落運動、「公民館運動」などの活性化をはかることは、基本的な課題である。たとえば宮崎県の諸塚村をみるなら、公民館運動が日々の相互協力や集落の伝統的文化を支えているばかりでなく、営農のあり方や森林管理、さらには集落の人々が利用する林道の設計、税の徴収までを担っており、公民館運動が集落の暮らしに深く根を張っている。

このような集落運動が、集落での暮らしに安定感を与えるとともに、山村自治の基盤を形成する。また集落共有林や、集落の伝統文化があるところでは、その維持、復活、活用を組み込んでいくべきであり、行政は集落運動の活性化のために積極的な役割を担うべきである。

(3) 山村自治を強化するには、名誉職化した既存の自治システムを活性化するだけでなく、若い村民や新しく移住してきた新村民の意見なども活用できる、新しい自治システムも構想されなければならないだろう。たとえば山村オンブズマン制度や、村民を主体にした環境アセスメント制度などを整備、育成していくことは、行政の不正をチェックするためというより、村民の行政への参加、自治を促すために促進されるべきであろう。

(4) 山村の自治は、山村の共同体的機能と、協同体的機能とを、その両面を強化・再創造するところから生まれる。共同体的機能の基本は集落運動であり、協同体的機能を司るものとしては、個別の目的にしたがった協同団体を考えることができる。

(5) 協同体的機能を司るものとしては、各種の職業団体、青年団体、婦人団体、少年少女団体、各種の文化団体、ボランティア団体などが考えられ、さらに農協、森林組合、漁協、農業委員会などが、その役割を担っている。そしてここでも、既存の協同体的諸団体の活性化を促すだけでなく、これまでの習慣にとらわれず、課題別に自発的な様々な協同組織が創造できるように、行政は誘導する必要があるだろう。たとえば森林組合や農協、漁協だけに頼らない森林管理団体、営農団体、河川管理団体などをつくる必要があるケースも生まれるであろうし、とりわけ若い村人や新村民、第一年度提言で述べた「半村民」などの力を結集できる協同体的活力を創造するには、どのような自治組織が必要かを行政もまた考える必要があるだろう。

四 新しい山村をつくりだすための法・制度の改革

何よりも重要なことは、財政をふくむ自治体権限を強化することである。このことについては、第一年次、第二年次提言でも述べたので詳しくは繰り返さないが、山村それぞれの事情にあった村独自の事業をやりやすくするために、地方分権をすすめ、またこれまでのようなコマ切れ補助金を改めて、山村自治体に相応の財政能力をもたせることは、これからの山村社会づくりの一切の基礎である。

また道路改修や林道建設、村の施設の建造などにおいても、全国一律的な基準にしたがわせるのではなく、村々の特殊性が反映できるように改革される必要があるだろう。

さらに、建物はできても運営費が捻出できないという今日の山村の多くが直面している問題に対しても、山村自治体の財政を強化し、自治体が自由に支出できるシステムに変えれば、その問題点の多くは解消できるはずである。

すなわち、それらの改革をとおして、国や都道府県はこれまでのように細かく山村自治体を指導するのではなく、自立的な山村をつくりだすには何をすべきかを、考えるべきである。

また家の継続性を前提にした農林地管理が今日破綻しつつあることを考えるならば、農林地の所有と利用の分離を促進し、村民の協同的なグループ・団体や集落、さらに新規農林業への参入希望者が、利用されなくなった農林地を活用できるように、制度をいっそう改革していく必要があるだろう。新規就農希望者は農地を取得しにくく、また今日各地の山村で活用しはじめた森林組合作業班などで働く、都市出身の林業士たちは、荒廃森林を横目でみながら、自分の森林を手に入れることが困難であるという状況を放置するならば、農林地の荒廃をますます進めるばかりでなく、せっかく生まれはじめた都市から山村の農林業への新しい人間の流れをも、阻害してしまふことになるであろう。今日では荒廃農林地の手入れを、所有者の同意がなくても自治体が代行できる制度がつくられているが、一歩すすんで、林地だけではなく農地をふくめて、荒廃地の利用権の信託を所有者から自治体が受け、それらを利用希望者に貸与していく制度も必要であると考える。

さらに長すぎる水利権が、村人の河川への関心を失わせ、河川荒廃の原因になっている例も各地でみられる。水利権の期間を短

縮し、村人が河川管理をしやすくすることも、欠かすことのできないことである。

とともに、国有林は森林計画の策定などにあたっては、国有林といえども一面では地域の森であることをよく理解し、計画策定の過程に地方自治体の意見が反映するように自治体の参加を求め、また計画を村議会で説明するなどをおこなうべきであり、それは国有林が地元との協力関係を強化するうえでも必要なことであろう。

最後に今日の協同組合についてもふれておかなければならない。山村の協同組合である農協、森林組合、漁協が、それぞれいろいろな問題点をもっていることは、今日よく知られている。もちろん活力ある活動をつづけている農協や森林組合も存在するが、農民や森林所有者の協同組合活動からはかけ離れた組織になってしまっている農協や森林組合もまた多数存在する。戦後六〇年有余をへて、村の協同組合とは何かは、根本から考え直されなければならない時期にきている、といってもよいだろう。今日の山村は、既存の協同組合をこえて、真に協同的な営農グループや林業グループをつくりだす必要性に迫られており、既存の協同組合を保護するだけでは解決できない問題が多いことも、考慮されなければならないのである。

五 新しい山村をつくりだすための都市市民の役割

はじめに述べたように、山村は他の農山村や都市との活発的な交流、交通を保有することによって、山村の活力を生みだしてきた。その点では、いま再び活力ある山村をつくりだそうとすると、山村と都市との交流・交通の活発化と、そこにおける都市市民の役割は欠かせないものである。

また今日では都市市民の間にも、水源・流域への関心を媒介にして、あるいは都市と農山村を人間生活にとって必要な一体的地域ととらえる意識の高まりを媒介にして、山村や水源、森林維持のための都市市民の役割を模索する動きが、以前とはくらべものにならないくらい広がってきた。

ところで、山村を再創造するための都市市民の役割は、直接的な山村への関与と間接的な関与に大別することができる。直接的な関与としては、都市に暮らしながらも特定の山村と深い関係をもっている「半村民」的なかわり、村らしさを求めて山村に滞在する「観光客」的なかわり、農作物などの購入者として、いわゆる「産直」的運動にかかわる市民、森林問題、河川問題、廃

棄物処理場や大規模リゾート開発問題、村の財政問題等、村がかかえる個別の問題に対して村人を応援する市民、森林ボランティアなどのようにボランティア活動をおして山村と連帯する市民などをあげることができる。他方、間接的な関与としては、山村維持の必要性や森林と人間の関係などを広く都市市民に広めていく啓発運動の推進、山村や森林維持のために必要な財源を負擔していく役割とのふたつを考えることができる。

ところで、これからの山村づくりへの都市市民の協力・参加は、多様な自発的な活動が可能になるように、各行政機関が協力し、必要な制度などの整備を実施するかたちで、おこなわれる必要があるだろう。何よりも自発的な協力・参加が多様に市民の間から発生してきていくことが必要であり、しかしそれを促進していくには行政の協力も不可欠なのであって、行政がすべてを管理するかたちでの山村と都市との交流では、その広がりも限定されたものになるし、マニュアル化された交流に陥りやすい。

たとえば流域ごとの雨量、河川、森林、農地、都市の水利利用などが、どのような相互性をもっているのかなどの基礎調査は、今日でもほとんど手がつけられておらず、そのために森林や河川をおしての山村と都市の連携も、抽象的な認識にとどまっている。とすれば行政は市町村の壁を越えて、総合的な流域調査をする必要がある、その方法、具体的な調査を、山村と都市の双方のボランティアに委ねるといった行動をとる必要もあるだろう。

あるいは流域における農産物等の食料の流れや木材・林産物などの流れの調査をボランティアに委ね、そのことをおして流域における山村と都市との具体的な協力関係を山村と都市の市民自身が構想していく基盤を創出していく努力も必要であると考えられる。またそれは近年大きな問題になってきている流域におけるゴミ処理の流れをつかむうえでも重要であり、こういった様々な仕事を山村と都市の市民の活動に委ねていくことによって、流域の一体感に対する認識を多くの人々の間で深めていく努力は、山村づくりへの都市市民の参加を促すためにも重要な役割をはたすであろう。

またこのような活動であれば、地元の小、中、高、大学などの教育機関を通した参加も可能であり、地域社会とは何かを生徒・学生に考えてもらうためにも有効であると考えられる。

山村は都市市民を、単に山村の経済に寄与する人、としてとらえるのではなく、また都市は山村の人々を、単に水資源やアメニティーの守り手としてとらえるのではなく、相互の協力、相互的な参加が、これからの山村の活力をつくり、都市の活力を生みだ

すのだということ、私たちは二一世紀の日本の社会像の柱として提案しておこうと思う。

また、このような山村と都市との相互的な交流を深めていくならば、山村という今日の条件下では、条件不利な地域のために、都市の市民は何をしなければならぬかも明らかになっていくであろう。国民森林会議は、これまでも山村対策として、EU型の条件不利地域対策を早期に導入するように訴えてきたが、今日の山村の条件不利に対して有効な対策がおこなわれなければ、山村の維持がますます困難になることは、議論の必要のないことでさえある。

その場合でも、EU型の条件不利地域対策だけを独立したものとして考えるのではなく、その基盤として流域的な山村と都市との相互的な交流を深め、山村と都市との一体的な再創造が、山村の人々にとっても都市の市民にとっても重要であることを、行動で示す人々を生み出す過程と結びつけて、それはおこなわれなければならないだろう。そのときはじめて、山村や森林、水源を維持するためには、すべての人々が必要な財源を背負う必要があることも、国民的な合意になっていくのである。

単に財源が不足しているから新しい税を導入するといった発想では、かつての水源税の二の舞いになってしまふであろう。新しい相互的な連携社会を山村と都市の間につくりだす、そのために山村の人々と都市の市民が相互的に参加していけるシステムを、多様に、自発的につくりだし、それを促進する行政をすすめる。このようなシステムをつくりだすことが、今日何よりも求められているのである。

六 まとめに代えて

豊かな森林や自然環境を守り、国土を保全し、山村、農村、都市に芽生えた多様な文化の根づく社会を創造することは、二一世紀の日本の社会像を考えるとときの要である。それは山村や森林の維持にとって不可欠なばかりでなく、都市の市民にとっても必要不可欠な課題である。都市と山村との境界は、この点では存在しない。

今日の私たちに必要なことは、都市の将来のための課題として山村をとらえ、山村を再創造するための重要なパートナーとして都市をとらえる視点である。

現在進行している山村の危機と都市の頹廃。国民森林会議はそのことへの危機感をこめて、本提言を提出する。第一年次から第

三年次までの提言が実行されないならば、山村の衰退はいよいよとり返しのつかないものになり、森林をはじめとする自然環境の荒廃、国土保全の危機を招きながら、その一方で都市の社会の頹廃と浪費はすすみ、日本の社会全体にとっても、とり返しのつかない困難が、二一世紀にはもたらされるであろう。

一九九七年四月

国民森林会議

あとがき

序文に記したように、国民森林会議は「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」ることを任務として設立されたのであるが、爾来十五年、われわれの提言は十三本を数えるにいたった。もちろんそれぞれの提言は、その時々の問題やそれにたいするわれわれの問題意識を背景にもって取りまとめられたものであるから、現在からみるとすでにアウト・オブ・デートになったといわざるをえない部分もないわけではない。しかし、今あらためてそれらを読みなおしてみると、今日もお関係当事者、政策当局をはじめ広く国民一般に読んでもらい、その実現に応分の努力をしてもらいたい、という感じを強くもつのも率直にいつて事実である。

その理由のひとつは、われわれにとっては悲しむべきことといわざるをえないが、これら提案は現実にはほとんど生かされておらず、提案に際してわれわれが憂えた事態は、一層深刻さをまして今もなお存続しているという事実にある。たしかに、われわれの問題提起が多少とも社会的に認められるようになったと思われる動きもないではない。都市の中に緑地をふやし、自然の川の姿を復現しようとか、子供たちを農山村に戻して自然に接する機会をつくろうとか、リゾート法による乱開発を反省し、真にリゾートの名にふさわしい整備をしようとか、数えあげればわれわれの提言に沿った動きがいろいろなところで強まっている。しかし、たとえば国有林問題ひとつをとっても、われわれの提言はほとんど生かされてこなかったし、当時われわれが危惧したことはますます深刻の度をましているのである。

もちろん国民森林会議はささやかな任意団体であり、政治力も金力もち合わせていないのだから、提言があまり実効をもたなかったのはやむをえないことかもしれない。しかしそれだけに、われわれとしては、より広く国民にわれわれの提言の趣旨をくり返し訴える必要を感じるのである。

それと並んでもうひとつ、いささか自画自賛のように聞えるかもしれないが、これらの提案の前提となっている事実認識やそれに

たいする評価は、今日からみても誤っていないと考えるということがある。これらの提案はむろんたんなる一部の会員の思いつきに依るものではない。それぞれの問題について造稽の深い数名の会員によって構成される提案委員会は、専門家や関係当事者からの聴取りを重ね、時には現地調査もおこない、少くとも数ヵ月、多い時には二、三年の時間をかけて討議をした上で原案を作成する、それを全会員にみてもらい意見を聞いてから総会で採択をする、といった手続を経てはじめて公表したものである。いわばそれは森林会議の衆智を集めたものである。時間が経っても提案が妥当性を保っているのは当然といえよう。

こういうわけで、ここに過去十五年の提言のすべてをあらためて集め、公刊することにはそれなりの意義があることと確信する。一人でも多くの国民がこれらを検討され、それぞれの立場から、森林、林業、山村の再生のために力を貸していただくよう強く期待するものである。

一九九七年六月

国民森林会議会長
東京大学名誉教授
日本学士院会員

大内 力