



Title	公有林化政策と市町村の対応：北海道を対象として
Author(s)	網倉, 隆
Citation	北海道大学農学部 演習林研究報告, 56(2), 163-195
Issue Date	1999-09
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/21458">http://hdl.handle.net/2115/21458</a>
Type	bulletin (article)
File Information	56(2)_P163-195.pdf



[Instructions for use](#)

# 公有林化政策と市町村の対応

—北海道を対象として—

網倉 隆<sup>1</sup>

Forest Acquisition by Municipalities and Regional Forest Management :  
In the Case of Hokkaido

by

Takashi AMIKURA<sup>1</sup>

## 要 旨

我が国林政における市町村の位置づけが高まる中、近年では地域森林資源管理の計画主体としての役割が市町村に強く求められている。こうした中で1993年、自治省から公有林化政策が提示された。森林を自治体自ら取得して管理する公有林化政策の登場は、従来の市町村林政の枠内では捉えきれない性格を持つ。本稿は、90年代における市町村林政の展開と、公有林化政策に対応する市町村の動向を、北海道を対象として分析を行ったものである。

結果として、①都市・農村・漁村など様々な地域の市町村が、多様な森林政策の課題に対応しはじめており、公有林化政策はそうした課題に対応するための手段として用いられていること、②地域振興策・土地利用計画などと結びついた森林利用・保全といった課題に対応するために公有林化を行う事例が多く、市町村による民有林の公的管理という側面は希薄であることが明らかとなった。

キーワード：公有林化政策，市町村，北海道，地域森林管理

---

1999年4月16日受理。 Received April 16, 1999.

1：北海道大学農学部森林政策学講座

Laboratory of Forest Policy, Faculty of Agriculture, Hokkaido University

## 目 次

- I. 背景・課題設定
  1. 背景
  2. 課題設定
- II. 戦後林政の展開と市町村の役割
  1. 林業基本法制定以前の我が国林政と市町村
  2. 基本法林政と市町村
  3. 地域林業政策と市町村
- III. 1990年代における市町村林政の役割
  1. 流域管理システム政策と市町村
  2. 近年の森林管理を巡る状況
  3. 市町村林政の新たな展開
- IV. 公有林化政策の概要と進展状況
  1. 公有林化政策の概要
  2. 道内市町村による公有林化政策の評価
  3. 北海道における公有林化政策の進展状況
- V. 公有林化政策に対応する市町村の動向
  1. 下川町
  2. 陸別町
  3. 厚岸町
  4. 平取町
  5. 黒松内町
  6. 鶴川町
  7. 乙部町
- VI. 考察
  1. 市町村林政の位置付け・役割変化
  2. 道内における公有林化政策の進展状況
  3. 市町村林政における公有林化の意味

Summary

## I. 背景・課題設定

### 1. 背景

1990年代に入って、市町村林政は、森林政策体系における位置付けの面においても、その役割の面においても、大きな転換期を迎えている。

林業経営の一層の空洞化・森林に対する社会的ニーズの多様化などの背景から、森林管理問題が森林政策の中で主要な位置を占めつつある現在<sup>1)</sup>、多様な森林管理主体の可能性を模索する動きが見られるが、市町村に対しても新たな森林管理の主体としての役割が期待されているのである<sup>2)</sup>

今日における市町村林政の位置付け・役割変化は、1998年10月に制定された「森林法の一部を改正する法律」に端的に表れている。この法律では、森林計画体系における市町村の権限強化が前面に押し出されている。具体的には、第1に、間伐・保育を中心とする従来の市町村森林整備計画の事項を拡充し、造林から伐採に至る総合的な森林施業計画に発展させることである。第2に、森林整備市町村のみが策定していた森林整備計画を、民有林が所在する全市町村において策定するとしたことである。第3に、地域森林計画の見直しを行い、特定施業森林の指定等に関して市町村森林整備計画の計画事項としたことである。第4に、森林施業計画の認定、伐採の届け出の受理、伐採計画の変更命令、施業の勧告等の権限を市町村長へ委譲することである。以上のように、市町村は地域森林資源の計画主体として、我が国の森林政策体系の中で重要な位置づけを与えられることとなった。

このような情勢にさきがけて、1993年、林野庁・国土庁・自治省の3省庁会議において、森林・山村対策が出され、その一環として、自治省の施策として公有林化政策が提示された。

保全すべき森林を自治体が取得し管理するという目的を持つ公有林化政策は、従来の市町村林政や近年付与されつつある森林計画主体といったものを越える性質を持つ。すなわち、個々の林家への助成・計画策定などにより森林管理を行っていかうとする従来の政策的枠組みを越え、より直接的な管理を行おうとするからである。しかし、市町村による公有林化政策への対応を総合的に検討した研究は、ほとんど出されていないのが実状である。

### 2. 課題設定

本稿の課題を以下のように設定する。第1に、公有林化政策に対応する市町村の動向を実証的に明らかにすることである。第2に、森林を市町村みずから取得して管理するということが、今日の市町村林政にとっていかなる意味を持っているのかを明らかにすることである。

研究方法としては、まず既存の文献・統計資料から、戦後の我が国林政における市町村の位置付け変化、及び市町村林政の役割変化についてみていくこととした。次に、1993年度から96年度に公有林化政策を利用して森林を取得した北海道内45市町村に対する聞き取り調査を行った。

調査対象である北海道は、地価が安く森林を取得しやすいこと、入会林野由来の市町村有林が多い本州と比較して、市町村が主体となった市町村有林経営の基盤があることなどから、公有林化政策が比較的進展しやすい地域であると考えられる。

II章以降の構成は以下の通りである。

第II章では、戦後における我が国林政の展開を、主として市町村の位置付けとその役割変化に注目して概観する。

第III章では、1990年代における新たな市町村林政の役割について、近年の森林管理を巡る状況との関わりの中で明らかにする。

第IV章では、公有林化政策の概要を把握するとともに、実施市町村数・公有林化された森林面積などを数量的に把握し、北海道における公有林化政策の進展状況を明らかにする。

第V章では、北海道における公有林化実施市町村のうち特徴的な取り組みを行っている事例を取り上げ、公有林化に対応する市町村の動向を実証的に明らかにする。その際、公有林化を実施するに至った経緯とその目的を中心に記述する。

第VI章では、以上の結果をまとめた上で考察を行う。

## 注及び引用文献

- 1) 林業経済学会においても、近年では「森林管理」問題、及びそれに関わるテーマを扱うシンポジウムが立て続けに行われている。

1997年秋季シンポジウム：

「国際化・分権化時代の森林管理問題」

1997年例会：

「森林管理問題をめぐる国際的動向」

1998年春期シンポジウム：

「国際化・分権化時代の森林管理問題」

1998年秋期シンポジウム：

「林政の転換と市町村の役割」

- 2) 泉英二(1998)：市町村林政の可能性，林業経済研究 44 (2)，17ppなどを参照のこと。

## II. 戦後林政の展開と市町村の役割

### 1. 林業基本法制定以前の我が国林政と市町村

戦時体制下における軍需資材としての木材の供出，戦後の復興資材としての木材の膨大な需要によって我が国森林の荒廃が進み，国土保全機能の低下が大きな問題となった。このため，戦後間もない我が国林政の展開は，荒廃した森林の早急な回復の一点に絞られていたといつてよい。

この問題に対して，1950年，GHQの経済科学局公正取引部と同天然資源局林業部から，「森林計画の編成と遂行の責任は中央政府が負わなければならない」<sup>1)</sup>，「森林計画の編成については国の事務として都道府県に委任して遂行することが適当である」<sup>2)</sup>，「国益という観点から計画は編成され，すべての森林を包含する必要がある」<sup>3)</sup> という共同ステートメントが出された。

これを受けて政府は，1951年の森林法改正にともない森林計画制度を新たに創設した。この制度は，国レベルの森林基本計画，都道府県レベルの森林区画実施計画及び森林区画実施計画からなり，この計画が個別の森林経営を規制するという形をとっている。また，都道府県レベルの計画作成が機関委任事務として行われていることは重要である。都道府県は戦後ようやく自治組織としての性格を付与されたが，機関委任事務の存在等によって，国の下部組織としての性格は様々な局面で残存しており，林政においても国の下部組織としての側面が払拭されることはなかったのである。ここに，国主導的な戦後林政の特徴を見出すことができる。

次に，我が国における木材需給の動向についてみておく。1950年6月に勃発した朝鮮戦争は我が国経済に朝鮮特需ブームという好況をもたらし，木材需要も紙・パルプ用材，建築資材を中心として激増している。この時期の木材伐採量の推移をみると，

40年代後半はほぼ5,000万 $\text{m}^3$ 台で推移するのに対し，51年には一挙に7,864万 $\text{m}^3$ に増加する。しかしこれ以降木材伐採量は停滞し，50年代はおおむね7,000万 $\text{m}^3$ 台を維持しながら推移していく。

それでは，木材供給量が停滞した要因は何であったのだろうか。当時の立木伐採材積を国有林・民有林別にみると，1952年には，国有林の1,335万 $\text{m}^3$ に対し民有林は5,480万 $\text{m}^3$ となっており，国産材供給の主体は民有林であったことがわかる。しかし，同様の数字を61年についてみると，国有林2,308万 $\text{m}^3$ ，民有林5,653万 $\text{m}^3$ となっている。すなわち，国有林の伐採量はこの間70%もの伸びを示す一方，民有林での伸びは3%にすぎない。このように，当時木材供給の主体をなした民有林において供給量が伸び悩み，結果として総木材供給量の伸びが抑えられることとなったのである。民有林材供給量の伸び悩みは，端的に言えば資源的な制約，すなわち，「伐採を増加しようとしても，それを可能にするだけの資源がなかった」<sup>4)</sup> からである。

このような需給状況のもと，国有林においては1957年の生産力増強計画によって供給量の増加を図った。しかし民有林については，まず資源造成から始めねばならない状況にあり，1950年代中葉以降，本格的な拡大造林政策が展開されることとなる。

しかし，こうした対応のみで需給の逼迫を解消することは不可能であり，木材価格は急激な高騰をみる。当時の木材価格の状況は，1952年から61年の間「卸売物価総平均指数はほとんど横ばいであったのに対して，木材価格は2倍以上に上昇」<sup>5)</sup> するというものであった。

このような状況下において，木材価格の高騰を抑えるため，政府は1961年に木材輸入を柱に据えた木材価格安定緊急対策を閣議決定し，これ以降木材輸入量は急増する。木材輸入の推移をみると，1960年の637万 $\text{m}^3$ から70年の5,682万 $\text{m}^3$ と増加し，これに伴い，外材依存率も60年の10.5%から70年の54.1%と高まっている。

一方，木材輸入量の急増に伴って木材価格は停滞局面に入り，木材価格の高騰に支えられていた農家林家の造林投資意欲は一挙に減退傾向に向かう。この局面にいたり，拡大造林政策の新たな担い手として浮上してきたのが森林組合である。

終戦直後の森林組合の法制度上の特徴は，「他の協同組合のように単独立法化されずに資源立法で

ある森林法の中に含まれていることである<sup>7)</sup>。森林法上の森林組合の目的も、「森林施業の合理化と森林生産力の増進とを図り、あわせて森林所有者の経済的社会的地位の向上を期すること」というものであり、資源政策の実行主体としての役割が強調されていた。

当時の森林政策の目的が、個々の林業経営を視野に入れたものではなく、あくまで森林資源の増強をねらったものであることから、上記のような位置づけを与えられていた森林組合を森林政策(=森林資源政策)の末端の担い手として捉えたことはごく当然のことであった。また、この資源政策が国の主導で行われたため、国-都道府県-森林組合-森林所有者というルートによって林政が展開されることとなった。当時の林政は、国を頂点とするトップダウンの政策体系の中で森林組合が末端組織として位置付けられ、市町村はその埒外に置かれたことが、林政と市町村の関係を理解する上では重要な点である。この時期の市町村は、公有林野の所有者として、森林政策の客体としてみなされていたに過ぎない。

## 2. 基本法林政と市町村

我が国が高度経済成長期を迎えると、森林政策は資本の論理に取り込まれつつ大きく方向転換する。当時、我が国の森林政策に向けられた資本の要請は主に以下の2点であった。

第1に、労働力供給地帯としての農山村の再編成である。高度経済成長期における重化学工業の発展によって資本はさらに多量の労働力を必要としていたが、この労働力需要を、農業生産性・林業生産性の向上によって析出した農山村の余剰労働力によって補給する必要が生じたのである。

第2に、林業総生産の増大である。1961年の木材価格安定緊急対策によって我が国の木材輸入量は激増するが、60年代前半は依然国産材が主流であり、65年の外材依存率も26.3%にとどまっていた。このことから、国産材供給体制の確立も資本にとっては依然重要課題であったのである。

こうした課題を受けて1964年に林業基本法が制定されたが、この法律は、林業総生産の増大・林業生産性の向上・林業従事者の所得向上を3つの柱として構成された。すなわち、紙パルプ用材・建築用材の国産材による供給を図ること、林業生産性の向上を図り、安価な材を提供する国産材供給体制を確

立すること、農山村に余剰労働力を析出させ、都市への労働力供給地帯として農山村を機能させることを狙ったのである。

林業基本法を機軸として進められた政策は「基本法林政」と呼ばれる。基本法林政の展開過程で森林政策上の位置づけを著しく高めたのは森林組合であったが、以下に挙げる理由から、これまで森林政策の埒外におかれていた市町村も一定の位置づけを与えられることとなった。

第1に、当時の林政には産業横断的・地域的視点が求められていたことである。当時の農山村は労働力供給地帯として位置付けられていたのであり、余剰労働力の析出を図りながら労働力供給地帯としての維持を図ることが要請されていた。こうした課題に応えるために、1961年には農業基本法、64年には前述の林業基本法、1965年には山村振興法が提示されたのである。すなわちこれら3法は統一的に遂行されねばならず、地域の自治組織である市町村が、林野行政のなかで一定の役割を果たしうる可能性が生じたのである。

第2に、国産材の供給量増大が資本にとってはいまだ重要課題であったということである。すなわち、「林業生産の『合理化』を図る担い手を育成する方向が追求され、行政と事業体との分化が必要とな<sup>8)</sup>」だったのであり、林業生産合理化を担う事業体として森林組合を位置付け、これまで担っていた林政の末端組織としての役割を市町村に移行する契機が生じたのである。

このような基本法林政の中心に据えられたものが林業構造改善事業(以下、林構事業)であった。林構事業によって森林組合は事業体としての実力を著しく高めたが、事業が市町村単位の地域指定によって行われること、実施に先立って市町村が事業計画をたてることから、市町村も地域の林業について総合的に把握する機会を得るとともに、林業行政に主体的に対応する契機を得た。

さて以下において、林業基本法が制定された1964年度以降の市町村林業費、市町村農林水産担当職員数の推移から、市町村林政の財政的・人的基盤についてみることにする。

高度経済成長期の我が国財政は一貫して拡大を続けたが、こうした全体的な財政規模拡大基調に牽引される形で林業財政も拡大を続ける(図-1)。林野庁所管一般会計予算の伸びを公共・非公共別にみ

ると、1964-70年の間、非公共事業費の伸び率が公共事業のそれよりも上回っている(表-1)。さらに非公共事業費に占める林構事業費の割合は4割台後半にまで達しており(表-2)、林構事業費がこの期間の林業費を増加させた一因であったことがわかる。

林野庁一般会計予算の伸びと同様、市町村の林業財政も拡大基調をたどった(図-2)。1966年から

72年までの間に、市町村林業費は約3.2倍に増加している。この増加は、1965年から74年にかけて実施された第1次林構事業のおよそ7割が林道整備に支出されたことと、林道整備の事業主体として市町村が位置付けられていたことによるところが大きい。

一方、市町村林務担当職員数の推移はどうであっただろうか。市町村林務担当部署の状況を直接示す

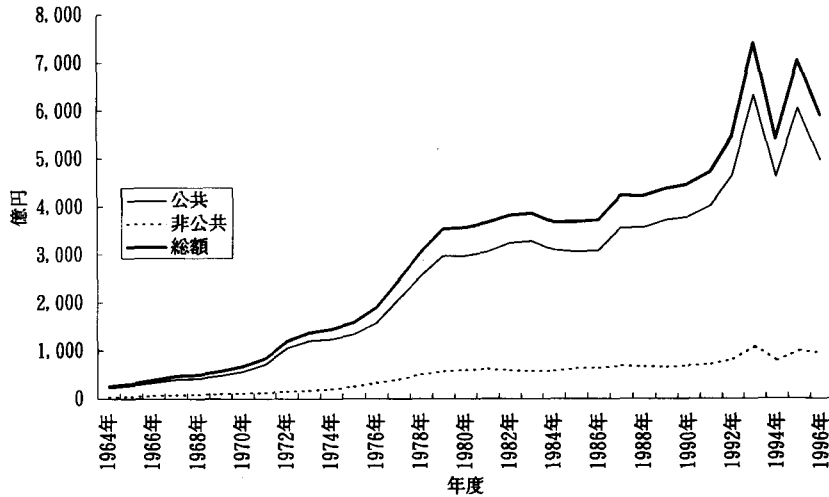


図-1 公共・非公共別林野庁所管一般会計予算の推移  
「林業統計要覧」各年度版より作成

表-1 公共事業費・非公共事業費別林野庁所管一般会計予算の伸び率の推移 単位: 億円

年度	63	64	65	66	67	68	69	70	71
林業費総額	230.7	257.8	309.2	389.6	468.0	499.8	573.4	672.8	836.9
公共事業	203.0	226.5	270.0	331.2	393.5	418.9	478.8	563.7	712.5
対前年度比		1.116	1.192	1.227	1.188	1.065	1.143	1.177	1.264
非公共事業	27.8	31.3	39.2	58.4	74.5	80.9	94.6	109.1	124.4
対前年度比		1.125	1.255	1.490	1.275	1.086	1.169	1.153	1.140

「林業統計要覧」各年度版より作成

表-2 非公共事業費の内訳 単位: 億円・%

年度	64	65	66	67	68	69	70	71	72
非公共総額	31.25	39.23	58.44	74.5	81.21	94.57	109.06	124.37	14.24
林業構造改善	0.24	10.18	24.28	35.48	39.68	45.1	52.08	58.93	69.55
比率	0.8	26.0	41.5	47.6	48.9	47.7	47.8	47.4	48.8
森林計画	3.73	3.81	4.37	4.42	4.69	4.98	5.62	6.37	7.30
比率	11.9	9.7	7.5	5.9	5.8	5.3	5.2	5.1	5.1
森林病虫害防除	2.70	3.41	3.58	4.12	4.43	5.18	5.76	6.40	7.58
比率	8.6	8.7	6.1	5.5	5.5	5.5	5.3	5.1	5.3
林野庁一般行政	2.10	2.39	2.76	3.15	3.16	3.95	4.96	4.89	5.96
比率	6.7	6.1	4.7	4.2	3.9	4.2	4.5	3.9	4.2
林業普及指導	6.56	7.12	9.16	9.96	12.05	14.08	17.05	18.93	21.2
比率	21	18.1	15.7	13.4	14.8	14.9	15.6	15.2	14.9
林業試験場運営	8.27	8.96	10.20	11.35	12.15	14.08	16.25	18.42	20.73
比率	26.5	22.8	17.5	15.2	15.0	14.9	14.9	14.8	14.6

「林業統計要覧」各年度版より作成

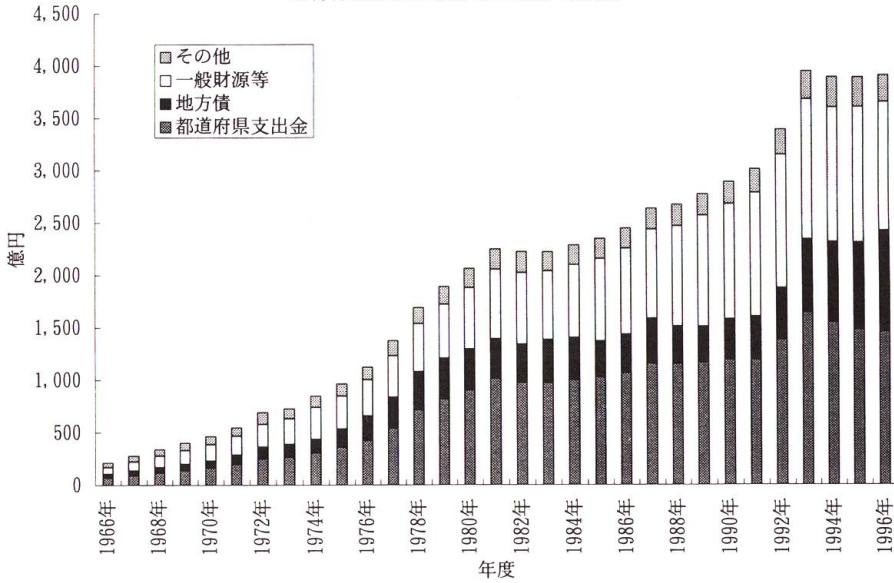


図-2 財源別市町村林業費の推移(全国)  
「地方財政統計年報」各年度版より作成

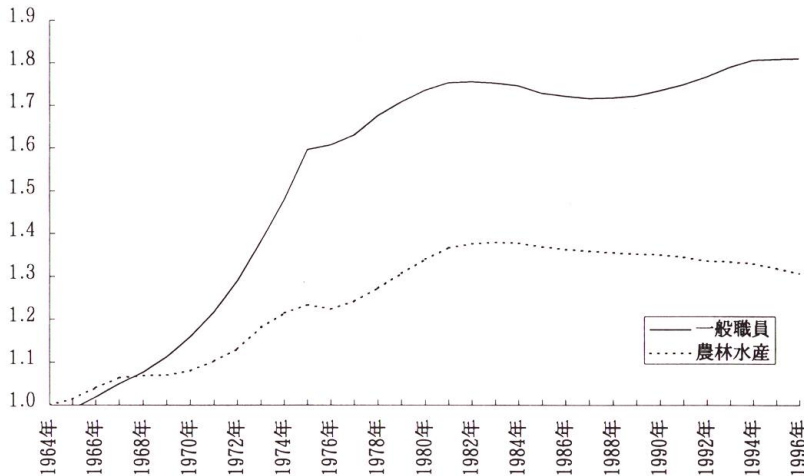


図-3 市町村一般職員・農林水産部門職員数の推移(全国)  
「地方財政白書」各年度版より作成  
数値は1964年度の職員数を1.0として換算したもの

資料はないが、宇山は、教育・警察・消防などの部門を除いた市町村の一般職員数と農林水産部門職員数の推移から、林務担当職員数の推移を類推している<sup>9)</sup>。1964年から高度成長末期にかけて市町村職員は一般職員・農林水産部門職員ともに増加傾向にあり、一般職員数は1964年の47万人から72年の60万人

へ、農林水産部門職員数は同期間に3.9万人から4.4万人へと増加している。一般職員数の伸びと比較すれば農林水産部門職員数の増加は緩やかであるが、市町村林務担当職員はこの時期大幅に増加したと考えられる(図-3)。



### 3. 地域林業政策と市町村

1971年における我が国の経済成長率は7.4%と、他国と比較すれば依然高い成長率を保っている。しかし、65年末から続いたいざなぎ景気を経験してきた資本にとって、高度成長の終焉を予感させるには十分な数値であった。このため、政府は資本の要請に基づき大規模な景気対策を実施する。財政面では赤字公債・財政投融资の拡大、金融面では公定歩合の相次ぐ引下げを行った。これらの施策により我が国経済は深刻なインフレーションに陥ったが、それと同時に、インフレ景気と呼ばれる高度成長期最後の好況期を迎えることとなったのである。

これら景気刺激策の結果、資本の手元には大量の過剰流動性が生み出された。しかし、過剰設備が大量に存在する当時、この過剰流動性を吸収するような設備投資が行われる余地はなかったため、過剰流動性は主として土地投機・海外投資に向けられたが、両者ともに林政に対して大きな影響を与えるものであった。

まず第1の土地投機であるが、1970年代前半だけで「全四国に匹敵する150万haの山林原野が、主として農民の手から資本の手に移った」<sup>10)</sup>という規模をもって進んだ。こうした林野の買い占めはゴルフ場・別荘開発を目的としており、さらに不在村化を引き起こすことで森林の荒廃に拍車を掛けた。また、土地価格の高騰を引き起こして林業経営を空洞化させた。

第2の投資先は海外である。1951年から71年までの対外投資累計額は44.35億ドルであったが、72年及び73年の2年間のみで対外投資額は58.36億ドルに上る。また、この対外投資は資源開発関連の事業が多く<sup>11)</sup>、海外に投資して資源開発を行い資源を輸入する開発輸入方式が本格化する。森林資源開発に関しても同様の傾向をたどり、68年度以降から住友商事・安宅産業・三井物産などの商社が中心となって大規模に展開された。こうした要因もあって木材輸入量は激増し、木材自給率は73年には36.2%にまで低落する。

このような中で1971年、経済同友会による「21世紀グリーン・プランへの構え」が提示された。これは、森林の環境資源としての役割や水源涵養機能を重視し、「社会資本充実の一環としての森林ストックの造成」<sup>12)</sup>をはかるといふものであった。しかしこれは、外材体制の確立とともに国内林業を切捨て、

今度は「山村の土地・森林・水・景観・空気など全『環境資源』を、新たな資本蓄積のための『社会資本』として再編成しようというもの」<sup>13)</sup>にほかならなかった。

しかし国内林業に対する資本のこうした考えはそう長くは続かず、1970年代中葉になるとオイルショックなどにみられる資源ナショナリズムの高揚によって早くも方向転換を迫られる。

資源ナショナリズムは、戦前は帝国主義国家によって、戦後は多国籍企業によって、長い間掌握され続けてきた資源を自国の手に取り戻そうという運動である。当然その範囲は原油のみにとどまらず、木材資源についても輸出規制という形で顕在化した<sup>14)</sup>。

以上のような1970年代の経済の動向は、我が国林政の展開に大きな影響を与える2つの要因を生み出した。第1は、開発輸入方式の採用などによる外材依存体制の定着である。外材依存率は1970年には50%を越え、80年には木材供給量の67%を占めるようになる。

しかし第2に、資源ナショナリズムの高揚によって、外材依存体制の脆弱性が露呈した。東南アジア諸国においては様々な輸出規制が敷かれ、1979-80年のチップショックにおいては、我が国の紙・パルプ資本は、それ以前の約2倍の価格となったチップを受け入れざるをえない状況に追い込まれた。これによって、我が国資本にとっても、国内の森林資源を利活用していく道を一定考えなければならなくなったのである。

ここにいたり、我が国の森林政策は、基本法林政に変わる新たな方向性を見出すことが必要となった。すなわち、外材依存体制を与件としつつ、外材価格に対抗できる国内林業生産を可能とする道である。

しかし、当時の我が国林業をめぐる状況は既に厳しいものとなっていた。79年度の林業白書においても、「国産材供給の担い手をめぐる問題は極めて深刻であり、個々の森林所有者、素材生産業者、製材業者、原木及び市売市場などがそれぞれ個別に経営の合理化を図るのみでは到底克服できるような状況にはない」という状況把握がなされているのである。

さて、こうした経済的な動向のほか、当時の我が国林政を規定するもう1つの要因として、当時の

森林資源の状況がある。戦後の強力な造林政策の展開によって、1980年における我が国の人工林は955万haに達し、こうした造林地の多くが間伐期に入ってきている。しかし、これまでの資源政策は拡大造林政策に偏重しており、間伐対策がとられることはほとんどなかった。また、間伐材利用促進のための林産業対策なども行われてこなかった。しかし、外材体制を与件としつつも、外材価格に対抗できる国内林業生産の確立のためには、間伐の遅れに起因する森林資源の悪化は桎梏となる。

間伐対策が迫られる段階になると、間伐材利用をも視野に入れた林産業対策が政策の俎上に乗せられることとなり、さらに効率的な国産材産地形成を目指すためには、川上と川下をインテグレートさせる必要が出てくる。

このような中で、「地域のおかれた条件に応じ、育林から流通までの各段階の有機的な関連付けの下で、地域的なまとまりを持って」<sup>15)</sup>推進する「国産材の安定的な供給体制作り」<sup>16)</sup>として、地域林業政策が提示されたのである。

上記のような課題を受けて登場した地域林業政策は、以下のような性格を有していた。第1に、外材価格に対抗できる地域のみを選別すること、第2に、加工・流通といった川下も政策対象に含み、川上から川下までの一体的整備を図ること、第3に、このことから、森林所有者の協業組織である森林組合に代わって、「地域林業を組織化し、推進するオルガナイザー」<sup>17)</sup>として市町村が指定されたことである。

さて、地域林業政策は1970年代後半から80年代にかけて展開される。まず1976年には中核林業振興地域育成特別対策事業、80年には林業振興地域育成対策事業が出されたが、これは施業の属地集団化を基礎に林道の優先開設などを図り、地域的なまとまりを持って行われる森林施業を活性化させようというものである。

また間伐対策も進行している。1979年の森林総合整備事業は、団地共同森林施業計画造林の査定系数をかさ上げするとともに除間伐をも補助の対象とした。1981年の間伐促進総合対策事業は、間伐材の流通・加工体制の整備をもその対象に含むこととなった。

林構事業についても、1980年から指定が開始される新林構事業は地域林業政策の一環としての性格

を付与されており、山元における林道・作業道敷設に始まり、素材生産・流通・加工の各部門に対する施策が総合的に取り込まれている。

こうした施策の計画主体として位置付けられたのが市町村であり、市町村林政の業務内容は質・量ともに拡充された。さらに1983年に森林計画体系の中に新設された森林整備計画は、市町村が間伐・保育など森林整備に関して計画を立てるものであり、これによって林政における市町村の役割は法的にも裏付けられることとなったのである。

以上、地域林業政策が提示された過程、及び具体化の内容を概観したが、以下では再び宇山の前提論文を参考として、この期間における市町村林務行政の財政的・人的基盤をみることにする。

まず林野庁所管の一般会計予算の推移をみることにする(図-1)。1970年代は一貫して増加し続けたが、80年になると第2次臨時行政調査会による行財政改革方針に規定される形で停滞局面に入る。

次に市町村の林業費の動向をみると(図-2)、林野庁一般会計予算と同様に1980年代に入って伸び率が低下するが、80年代後半になると再び増大局面に入る。70年代までの市町村林業費の増加は主に都道府県支出金によるものだが、80年代に入ると都道府県支出金は停滞傾向を示すようになり、伸び率低下が主にこの部分によって引き起こされていることがわかる。都道府県支出金は、主として国庫支出金に都道府県が負担分を上乗せして市町村に支出するというものであるから<sup>18)</sup>、この停滞は市町村に対する国の財政負担の停滞を意味する。つまり80年代の我が国林野行政は、「市町村重視を打ち出しておきながらも財源的な措置をして」<sup>19)</sup>いないのである。都道府県支出金はその後も停滞し続けるが、一方で一般財源の伸びが目立ってくるようになる。つまり、市町村は80年代に入って停滞局面を迎えた都道府県支出金に代わって、一般財源によってその財政需要を賄ったのである。

続いて農林水産部門職員数の推移をみると(図-3)、1960年代、70年代を通して増加傾向にあった市町村職員数は、80年代に入ると一般職員、農林水産部門職員ともに停滞し始めることがわかる。こうした自治体職員数の減少は、『地方公共団体の定員及び給与等の合理化』を打ち出した二次臨調の第一次答申によるところが大きい<sup>20)</sup>。

この時期の市町村の役割変化は、その理由は異

なるものの、基本法林政と同様に国による政策体系への取り込みという側面が強い。しかも、その役割変化に見合うだけの財政支援は行われていない。しかし、地域林業政策の展開によって市町村林政の業務内容は質・量ともに拡充したのであり、1990年代における市町村林政の新たな展開への足掛かりともなったのである。

### 注及び引用文献

- 1) 森林計画制度研究会(1992)：新版森林計画の実務，pp，地球社
- 2) 前掲 1)，5pp
- 3) 船越昭治(1981)：日本の林業・林政，200pp，農林統計協会
- 4) 赤井英夫(1980)：木材需給の動向と我が国林業，16pp，日本林業調査会
- 5) 前掲 4)，35pp
- 6) 前掲 4)，37pp
- 7) 石井佳子(1995)：森林組合の事業展開と地域における組合の役割に関する研究，51pp，北海道大学修士論文
- 8) 安藤嘉友(1983)：林業行政の展開と市町村の役割，鷺尾良司・奥地正編著「転換期の林業・山村問題」，151pp，新評論
- 9) 宇山雄一(1994)：1980年代の地方林政の動向と市町村林業行政の役割に関する考察，10-15，北海道大学修士論文
- 10) 橋本玲子(1978)：山村進出資本の動向，林業構造研究会編「日本経済と林業・山村問題」，358pp，東京大学出版会
- 11) 林直道(1982)：現代の日本経済(第3版)，164pp，青木書店
- 12) 船越昭治(1987)：地方林政と林業財政，13pp，農林統計協会
- 13) 奥地正(1983)：環境問題と林業・山村，鷺尾良司・奥地正編著「転換期の林業・山村問題」，53pp，新評論
- 14) この時期に行われた木材資源の輸出規制の例を幾つか示すと，天然資源省長官の許可なしに丸太を輸出することを禁止したフィリピン(1976年)，低級丸太の輸出禁止を定めたマレーシア・サバ州(1978年)，唐木類(ファンシーウッド)及びラミンの原木輸出を禁止したインドネシア(1978年)などがある。前掲 4)，133ppの表参照のこと。
- 15) 林野庁(1979)：林業白書，40pp，社団法人日本林業協会

- 16) 前掲 15)，40pp
- 17) 安藤嘉友・鷺尾良司(1983)：「基本法」林政の再編成—80年代林政の新動向—，鷺尾良司・奥地正編著「転換期の林業・山村問題」，81pp，新評論
- 18) 都道府県支出金には，国庫支出金に都道府県負担分が加算されて支出されるもののほか，都道府県単独補助事業に関わる支出金も含まれる。
- 19) 前掲 9)，40pp
- 20) 前掲 9)，42pp

### Ⅲ. 1990年代における市町村林政の役割

従来の市町村林政は，主に国からの要請に基づき，中央から地方に通ずる一連の体系の中に取り込まれる形で展開してきた。1990年代に入ってからこうした側面は厳然として存在しているといえる。しかし近年では，我が国森林管理をめぐる状況が一層厳しさを増してきたことを受け，市町村は特に森林整備・森林管理の面で主体的な政策展開をみせはじめている。

本章ではまず，上からの再編としての流域管理システム政策と，その中での市町村の役割・位置付け変化を概観したのち，一層厳しさを増してきた近年の森林管理をめぐる全国的な状況をおさえ，こうした状況に対応する市町村の主体的な取り組みを概観する。

#### 1. 流域管理システム政策と市町村

1990年12月，林政審議会は「今後の林政の展開方向と国有林野事業の経営改善」と題した答申を行った。この答申は，我が国人工林資源の成熟，森林に対する社会的ニーズの多様化などを受け，①「緑と水」の源泉である多様な森林の整備，②「国産材時代」を実現するための林業生産・加工・流通における条件整備を我が国林政の2大課題とするものであり，これを実現するために「森林の流域管理システム」という考え方を打ち出した。

流域管理システムの特徴は，第1に林業構造の形成・森林整備の基礎単位を流域に求めた点である。1970年代末から80年代にかけて展開された地域林業政策では，「地域」の対象として市町村が念頭に置かれ<sup>1)</sup> ていたと考えられるが，流域管理システムでは，全国を158の流域に区分し，政策の基礎単位を地域から流域へと広域化した。流域管理システムは，流域という拡大された基礎単位のなかで国

産材産地形成を図るとともに、多様なニーズに応えるための森林整備を行おうとするものである。

第2の特徴は、国有林と民有林の一体的整備を狙った点である。このため、1991年の森林計画制度改正にともない、新たに「国有林の地域別森林計画」と「施業管理計画」が定められることとなり、従来国有林野経営規程で定められていた「経営基本計画」「地域施業計画」は廃止された。この改正によって、国有林と民有林は同一区域・同一期間の計画を樹立することとなった。

第3の特徴は、関係者の合意形成に基づく国産材産地形成・森林整備という視点が明確に打ち出され、具体的な対策がとられたことである。地域林業政策においても、地域林業を組織化し推進するためのオルガナイザーの役割は重要視されていたが、この時期においては市町村をはじめとした各主体にその役割を期待するという程度にとどまっていた。しかし流域管理システムでは、各流域ごとに「流域林業活性化協議会」を設けて関係者間の合意形成を行う場を確保することで、こうした考えを一層発展・具体化させている。

さて、森林の流域管理システムは基本的には地域林業政策の枠組みを受け継いでおり、「地域林業政策の強化政策である」<sup>2)</sup>といえるが、我が国林政の展開過程における市町村の位置づけ・役割という文脈から捉えると、そこには大きな変化が生じている。すなわち、流域管理システムの出された背景には、我が国林野行政における国有林の大幅な後退があることである。1970年代中盤以降、国有林野事業の累積債務は年々膨張し続け、90年度末には約2.3兆円に達している。そのため国有林は、支出削減に関わっては現業部門の縮小や人員の大幅な削減など、収入の増加については林野を含めた資産売却などを行っており、我が国林政における国有林の位置づけは大きく後退している。こうした背景のもとで、林政における市町村の位置づけは著しく高まっているのである。

ではここで、流域管理システムの登場に起因する市町村の位置付け変化を具体的にみておこう。

第1に、流域林業活性化協議会におけるオルガナイザーとして市町村が指定されたことである。1990年度版の林業白書においても、「この協議会(流域林業活性化協議会)の中で、地域に密着した行政機関である市町村はオルガナイザーとして極めて重

要であり、情報管理、連絡帳正答の面でリーダーシップを発揮していくことが期待される(括弧内引用者)」と記述されている。

第2に、森林整備計画が施業共同化の促進・林業従事者の育成確保・林業機械導入の促進などを含んだ市町村森林整備計画へと拡充されたことである。なお第章で述べたとおり、市町村森林整備計画は1998年に閣議決定した「森林法の一部を改正する法律」によってさらに強化され、造林から伐採に至る総合的な森林施業計画に発展している。

以上のように、1990年代に入って我が国林政は市町村を中心に据えた行政システムへと変化しつつある。

## 2. 近年の森林管理を巡る状況

本節では、近年の森林管理を巡る全国的な状況を、特に私有林に注目して概観する。なお、本節は主として「世界農林業センサス(以下、センサス)」及び「林業(構造)動態調査(以下、動態調査)」のデータをもとに記述する。

まずセンサスをもとに我が国森林資源の状況を述べておく。1990年における林野面積は全国で2,502.6万ha、うち人工林面積は1,025.3万haであり、人工林率は43.1%に達している。しかし、10年ごとにみた人工林増加面積をみると、60年から70年にかけては153.3万ha、70年から80年にかけては188.9万haであるのに対し、80年から90年では66.9万haとなっており、造林意欲の急速な減退傾向が伺える。

しかし、人工林の年齢構成は着実に高齢級化している。我が国人工林に占めるⅤ年齢以上の森林面積の割合は1990年時点で62.7%となっており、70年の24.8%、80年の35.3%に対して大幅な増加を示している。ただし、この増加は要間伐年齢と思われるⅤ-Ⅷ年齢級の森林の大幅な増加によるものである。一齢級の森林が人工林全体に占める割合は、70年では15.1%、80年では25.7%、90年になると37.3%にまで増加している。我が国の人工林は、その多くが要間伐林であるといえるのである。

次に、民有林の約4割を保有する林家の動向を把握しておく<sup>3)</sup>。

まず指摘できるのは、山林保有構造の零細化が一層進展したことである。全国の林家戸数を森林保有規模別に0.1ha-1ha層と1ha以上層に分けると、0.1ha-1ha層は、1970年では142.1万戸(林家戸数

の55.4%), 80年には141.9万戸(56.0%), 90年には145.2万戸(57.9%)となっている。一方1ha以上層をみると、70年114.4万戸(44.6%), 80年111.3万戸(44.0%), 90年105.6万戸(42.1%)と、小幅ながら減少を続けており、80年代に林地保有の零細化が進んだことがわかる。

次に指摘できるのは林家の非農家林家化である。全国の農家林家戸数は、1970年には227.9万戸(全林家戸数の88.8%), 80年には198.1万戸(78.3%), 90年には159.5万戸(63.6%)と減少を続ける一方、非農家林家戸数は、70年には28.7万戸(11.2%), 80年55.0万戸(21.7%), 90年91.3万戸(36.4%)となっている。非農家林家化の一層の進展は、農林複合経営の崩壊、林家の林業事業体としての空洞化を示すものと捉えることができるだろう。

次に、森林管理の粗放化を招く一因である不在村化の傾向についてみる。1990年における不在村所有林野面積は全国で300万ha、全私有林面積の21.8%を占めている。70年、80年における不在村所有林野率はそれぞれ14.9%、18.8%であったから、近年における不在村化がことさら急速に進んでいるわけではない。しかし、80年から90年にかけての不在村化の特徴は、県外不在村者の増加率が県内不在村者の増加率を上回っているという点にあり、森林所有者と山林の距離はより遠隔化し、所有林の管理は一層困難さを増している。

次に、動態調査をもとに林業従事世帯員の動向をみると<sup>2)</sup>、林家1戸あたりの林業従事世帯員数は、1978年には1.5人であったものが、85年には1.3人、94年にはさらに減少して0.8人となっている。また年間150日以上従事した世帯員数を林家1戸あたりでみると、78年では0.10人、85年では0.10人、94年では0.06人にすぎない。

こうした林業経営の空洞化を保有山林の管理状況からみておこう。1994年の動態調査によれば、保有山林を「主に自己管理している」とした林家が47.5%、「主に外部に委託・請け負わせている」とした林家が34.2%となっている。これに対し、「特に手

入れ等はしていない」とした林家が18.3%にも上っているのである。

以上のように、林業経営の空洞化は一層進展しており、森林資源管理の粗放化が問題となっている。

### 3. 市町村林政の新たな展開

1990年代に入ると、上からの再編としての流域管理システム政策に組み込まれる形で、市町村は我が国林政における位置づけを著しく高めた。しかし、近年の森林管理をめぐる諸条件の悪化を受け、市町村は森林整備・森林管理の面で主体的な展開をみせはじめている。

1990年代における市町村林政の展開として特徴的なものは、森林整備を対象とした市町村単独補助事業の増加である。造林・除間伐・林道などの事業は、市町村が事業主体となる場合は除いて、国・都道府県の補助と事業主体の持出分によって賄われ、市町村の負担は義務づけられていない。しかし、近年では市町村の自主的な上乘せ補助がなされるようになってきている。

市町村単独補助事業に関する全国的な資料は出されていないが、北海道林務部(現水産林務部)による、全道の状況を示す資料があるので、以下これを参考にして述べる。

まず道内において、何等かの形で自治体単独補助事業を設けている市町村の数を見ると、1997年には151自治体、全道212市町村の71%にも上る。90年における単独補助事業設置市町村数は80であったから、90年代に入って約1.9倍になっている。

次に市町村単独補助事業を補助内容別に見みる。表-3をみると、造林事業に対する補助事業の設置件数は、90年から97年にかけて約2.8倍に増加している。同様に、未立木地造林は60倍、除間伐は約2.6倍、下刈りは約3.8倍、枝打ちは2.3倍、作業路開設は約1.8倍となっている。単純にこれらの補助事業をそれぞれ1件として合計すると、90年では115件であったものが97年には365件、約3.2倍となっており、補助事業設置市町村数の伸びを大きく上回っ

表-3 1990年度と97年度における市町村単独補助事業数の比較(北海道)

	造林	未立木地造林	除間伐	下刈	枝打	作業路開設	合計
1990年(A)	45	1	33	12	10	14	115
1997年(B)	127	60	85	45	23	25	365
B/A	2.8	60	2.6	3.8	2.3	1.8	3.2

北海道林務部資料より作成

ている。すなわち、単独補助事業を設置する市町村の数が増加しただけではなく、個々の市町村が取り扱う補助事業の内容も豊富化したのである。

市町村単独補助の多くは、国・道の補助事業に市町村の補助金を加算する、いわゆる上乗せ補助である。国・道の補助事業をそのまま用いることが多いこと、これまで国が用いてきた補助金という手法を踏襲していることなどから、市町村独自の森林政策という観点からみれば若干の疑問は残る。しかし、造林や除間伐などなら負担義務のない分野に対して、多数の自治体が自発的に対応しているという事実は評価できるだろう。

以上述べてきた自治体単独補助事業は、あくまで個別林家に対する行政側からの支援という枠を出ない。しかし前節で述べたとおり、近年の森林管理を巡る状況は極めて厳しいものとなっており、従来の個別林家に対する支援に加え、地方自治体が主体となった地域森林管理が新たな政策課題として登場している。

地方自治体が主体となった森林資源管理を行う場合、次の2形態が考えられる。第1は、所有は従来の森林所有者に帰属させつつも、分収契約などを結んで自治体が管理する方法である。第2には、自治体みずからが森林を取得して自治体有林として管理を行う方法、すなわち公有林化である。公有林化に関しては章を改めて述べることにし、ここでは分収契約による私有林管理に関して現状を把握しておく。分収契約による私有林管理に関しては資料が乏しく全国的な傾向は把握できないため、1993年に創設された公的分収林整備推進事業の道内での進展状況、及び道内45市町村に対する聞き取り調査をもとに、北海道について分析を行う。

公的分収林整備推進事業は、「公益的機能の維持増進を図るために、適切に森林整備が行われていない森林について、都道府県・市町村・森林整備法人などが分収方式により適切な森林整備を推進する」というものである。地域森林計画において水源かん養・山地災害防止機能などの発揮を求められる森林として指定され、かつ市町村との分収契約を結んだ森林に対して、育成単層林整備・育成複層林整備・機能増進保育の補助率(査定係数)がかさ上げされる。

しかしこの事業に対応する市町村は極めて少ない。1993年度の創設時から97年度までの5年間における指定市町村は、道内212市町村中7市町村にす

ぎない。契約面積もかなり小規模であり、7市町村合計で416haとなっている。

この原因として、第1に、公的分収林整備推進事業の補助率が市町村にとってそれほど魅力のないものであることが挙げられる。すなわち、多くの市町村が導入している流域森林総合整備事業の査定係数の最大値が170と、公的分収林整備推進事業の最大値180と比較しても遜色ないといえるほど高いのである。

第2に、聞き取りにおいて多く聞かれた「分収契約による私有林管理は、自治体と森林所有者の意見交換などが必要なので面倒である」、「自治体がイニシアティブをとって森林管理を行おうとする場合、分収契約による私有林管理は限界がある」という市町村側の意識を挙げることができる。すなわち現在の市町村は、森林所有者との合意形成を基礎とした私有林管理をその繁雑さから敬遠しているのである。

第3に、分収契約はあくまでも伐採収入を前提としており、多様な森林管理を行うには一定の限界を有することである。

このように、市町村林政は1990年代に入って急激に重みを増してきているとともに、その業務内容も膨大なものになってきているが、その遂行にとって不可欠な財政的・人的基盤が、この動向に見合うだけの拡充がなされているかどうかの問題である。

まず財源別市町村林業費の推移をみておく。再び図-2をみることにするが、市町村林業費の推移が1993年度を境にして明らかに異なる様相を呈していることがわかる。前章でみたとおり、80年代後半における市町村林業費の増加は一般財源によって賄われていたが、この傾向は92年度まで継続していると捉えることができる。しかし、市町村林業費の伸びは93年で止まり、以降若干の減少さえ示すようになる。また、93年以降になると、都道府県支出金や一般財源に代わり、新たに地方債の伸びが目立つようになる。

市町村林業費における地方債の比重の高まりは、一面では、「森林にかかわる環境行政が環境庁へ、中山間地域対策が国土庁に、そして林業振興対策が自治省に移行し、……『森林』政策の『多様化』、『多元化』が進行し<sup>9)</sup>ているという、近年の林政をめぐる動向の一側面を表しているともいえる。すなわち自治省による施策の多くは、地方債の発行許可とその後の交付税措置という形で行われるものが多

く、その影響が市町村林業費にも表れているのである。しかし地方債はいうまでもなく自治体の借金であり、地方債に依存した現在の状況は、自治体林業財政の危機的状況を示しているといわなければならない。

次に図-3から、1990年代における市町村の農林水産部門職員数の推移をみる。80年代前半の特徴は、市町村一般職員の減少と同様の傾向を示しつつ、農林水産部門職員数が減少していくというものであった。それ以前においても、農林水産部門職員数の増減と一般職員数の増減は、大きく捉えれば同一の傾向を示していたといえる。しかし80年代後半に入ると、一般職員数農林水産部門職員数の推移は異なる傾向をみせはじめる。

市町村一般職員数は、1988年から若干ではあるが増加局面に入り、87年の80万8,400人から96年の85万2,500人まで増加する。しかし農林水産部門職員数は、83年の5万3,900人から一貫して減少し続け、96年には5万1,100人となっている。これは、外材体制の定着による林業の危機、農産物の市場開放や新農政の展開による農業の危機等によってもたらされたものであり、市町村職員の全体的な微増傾向に反して、一貫して農林水産部門職員が減少し続けるという新たな局面に入ったことを示している。

以上、1990年代における市町村林政の新たな動向に関して述べてきた。その特徴として以下の諸点を挙げるができる。

第1に市町村林政が、森林整備計画の作成、個々の林業経営体への助成、地域林業のオルガナイザーとしての役割だけでなく、地域森林管理の面で主体的な役割を担いつつある。第2にこうした施策展開は、国による政策誘導という面も厳然として存在するものの、市町村の主体的な意志決定の下で展開されるようになってきている。しかし第3に市町村自治体における財政・人員の拡充はなされておらず、現在の市町村林政は自治体林務職員の努力に支えられて辛うじて展開されているといえる。

#### 注及び引用文献

- 1) 神沼公三郎(1998)：林業・森林政策の新たな展開と山村問題の焦点，林業経済研究44(2)，5pp
- 2) 遠藤日雄(1993)：林業政策の展開過程と流域管理システム，船越昭治編著「転換期の東北林業・山村」，

73pp，農林統計協会

- 3) センサスの定義によれば、林家とは0.1ha以上の山林を保有する世帯の総称である。我が国における全森林の27%、675万haが約250万の林家によって保有されており、林家1戸あたりの保有面積は2.7haと零細であるが、林家の動向は我が国の林業・森林管理に大きく関わってくるといえよう。
- 4) 動態調査の調査対象は、1978年及び85年の調査においては5ha以上層、94年度では20ha以上層に限られる。林家の大半を占める5ha以下層が捨象されているので、このデータをもって全体的な傾向を即断することは避けねばならない。
- 5) 安藤嘉友(1993)：現段階の林業構造と「森林政策」－「臨調行革」林政の破綻と矛盾の激化－，林業経済研究123，12pp

#### IV. 公有林化政策の概要と進展状況

##### 1. 公有林化政策の概要

山村崩壊の危機、森林の公益的機能低下に対する懸念などを受け、1991年に林野庁・国土庁・自治省による森林・山村検討会が発足した。同検討会における検討の結果、山村地域の振興を図るとともに、国土の保全や水源のかん養、環境の保全等、森林の有する多様な機能の維持・増進を図るため、93年度から森林・山村対策として各種の施策が講じられることとなった(表-4)。これらの施策は3省庁がそれぞれ分担して行うこととなっている。

この一連の施策の中で、「保全すべき森林の公有化の推進(以下、公有林化政策)」として、地域環境保全林整備特別対策事業(以下、地域環境保全林事業)及び公益保全林整備特別対策事業(以下、公益保全林事業)の2事業が自治省の施策として打ち出された。なお、1993年度から96年度までの両事業の予算規模は年間500億円であったが、97年度は460億円に減額されて実施されている。

以下、両事業の概要を述べる。

まず地域環境保全林事業であるが、この事業の目的は、「環境保全・保健休養などの優れた価値を有する森林について、地域振興などの観点から、森林公園などの公の施設として管理し、その保全・活用を図ること」であり、「都道府県又は市町村が、公の施設として保全・活用を図る森林(土地及び立木)の取得並びに保全・活用を図るために必要な施設の整備事業」に対して、国が地方自治体に対して

表-4 「森林・山村対策」各事業の概要と担当省庁

	事業	環境	担当省庁
1. 保全すべき森林の公有化の推進	地域環境保全林整備特別対策事業	環境保全・保険休養などの優れた価値を有する森林について公有化を図る	自治省
	公益保全林整備特別対策事業	公益的機能が高いと認められる森林の公有化を図る	自治省
2. 森林の適正な管理の推進	公有林化事業により取得した森林の適正な管理の推進	公有林化事業によって取得した森林の適正な管理を推進する	自治省
	公有林の適正な管理の推進	公有林等の適正な管理を通じて、森林の持つ公益的機能の維持・増進を図る	自治省
3. 林道整備の促進	ふるさと林道緊急対策事業	集落間のネットワーク形成等、地域の定住環境の改善に資する林道の整備を促進するため、国庫補助事業と地方単独事業を有機的に推進する	自治省 林野庁
	施業条件の向上に資する林道・基幹作業道の整備の推進	林業の振興に資する林道及び基幹作業道の整備を促進する	自治省
4. 森林整備のための担い手対策等の推進	森林整備の担い手対策のための基金の設置	林業従事者の労働安全性の充実、技術・技能の向上、福利厚生を図るための基金を都道府県に設置	自治省
	森林の管理を行う第三セクターの設置等に対する支援	森林管理を目的とする第三セクターの設立、職員の人材養成に対する地方自治体の出資・助成を支援する	自治省

自治省資料より作成

財政措置を図るというものである。財政措置は、森林の取得及び施設整備に要した事業費の75%まで起債(地域総合整備事業債)が許可され、後年度、地方自治体の財政力に応じて元利償還金の30-55%が交付税として補填されるという形式をとっている。自治体の財政力や起債額の多寡によっても異なるが、限度額の上限まで起債を行った場合は当面の支出として事業費の25%、後年度の支出として33.75-52.5%が自治体一般財源からの負担となる。よって自治体の負担額は事業費の58.75-77.5%、交付税措置額は22.5-41.25%となる。

また、地域環境保全林事業を導入する際必要となる要件は、条例によって取得森林を公の施設として指定すること(一定期間内に公の施設として指定する予定のものを含む)、公の施設としての管理体制をとるものであること、以上の2点である。なおこの事業では民有林・国有林ともに取得の対象として認められている。

次に公益保全林事業であるが、この事業の目的は、「公益的機能が高いと認められる森林であって、その機能の維持、向上を図るためには公有化が必要であると認められるものについて、その適正な保全・管理を図ること」とされている。財政措置は地域環境保全林事業と同様であるが、取得の対象となる森林は地域環境保全林事業と比較してかなり制限される。

まず、自治体内に存在する森林の取得に関しては、以下の2つの要件を満たすものとなっている。

①地域森林計画において特定施業森林の区域として定められたもの、及び民有林の4-11号保安林(保安林の取得に関しては96年度に追加)。なお、

市町村が取得する場合は、市町村森林整備計画において定められたものに限られる。

②取得後、行政財産(公用財産)として適正に管理していくものであること。

また1994年度には、自治体区域外の上流地域に存在する森林の取得も事業の対象となった。この場合、上記の②に加えて次の要件③が満たされていることが必要となる。

③地域森林計画において特定施業森林の区域として定められたもの、及び民有林の4-11号保安林のうち、この森林の存在する市町村の市町村森林整備計画に位置付けられているもの。さらに、森林所在市町村との間に、地域森林計画及び市町村森林整備計画に即した森林の整備に関する協定を締結すること。

地域環境保全林事業と公益保全林事業の性格を比較すれば、以下のように整理できる。

①地域環境保全林事業は国有林・民有林の双方が対象となるのに対して、公益保全林事業は民有林のみが対象となる。

②地域環境保全林事業は取得の対象となる森林に関してほとんど制限がない(森林法の定める森林であればよい)のに対し、公益保全林事業は条件が厳しい。

③地域環境保全林事業では、取得後の森林を森林公園などの公の施設として整備しなければならないのに対し、公益保全林事業では特別な施設整備を必要としない。

総じて、地域環境保全林事業は、森林取得は容易であるが、一定の施設整備を前提としている事業であり、公益保全林事業は、要件などが厳しく事業



の実施が困難であるが、森林そのものの保全を目的とした事業であるといえる。

また、公有林化政策によって取得した森林の管理費として、起債額の1%に当たる額を普通交付税として措置するという施策も用意されている。表-4における「森林の適正な管理の推進」という項目がこれに当たる。

## 2. 道内市町村による公有林化政策の評価

公有林化政策に関して、社団法人北海道造林協会が道内市町村を対象とした調査を実施しているの<sup>1)</sup>、以下では造林協会によるアンケート報告書(以下、報告書)に基づき、筆者が行った聞き取り調査の結果とあわせて、市町村の公有林化政策への評価をみることにする。

まず、公有林化政策に対する市町村の総合的な評価については、報告書によれば、道内市町村の約9割までが「よい制度である」としている。

しかし、財政措置に関しては「不服」とする市町村が6割に達している。既に述べたとおり、現行の公有林化政策の費用負担割合はおおよそ市町村6-8割、国2-4割となっているが、報告書によれば、市町村の望む負担割合は、市町村1-2割、北海道3-4割、国5割となっている。現行の負担割合と市町村の望む負担割合に大きな乖離が認められる。適正な負担割合については確固とした判断基準がないため言及し得ないし、起債後の交付税措置という形式をとる公有林化政策において、都道府県の負担をどのように組み込んでいくかは問題となるが、少なくとも、公有林化政策実施にともなう費用負担が市町村にとっては大きいものであることがわかる。

また、公有林化の対象要件についても様々な問題提起がなされている。

まず、公益保全林事業の、特定施業森林を対象要件とすることに対する批判が強い。聞き取り調査では、「地域の森林を保全していくためには、地域環境保全林事業よりも公益保全林事業の方が優れている。しかし、公益保全林事業は対象要件が厳しく、自治体が取得したいと思ってもなかなか事業に乗らない」という意見が出された。また、公益保全林事業で保安林の取得をする場合は4-11号までの保安林に限られるが、1-3号までの保安林も対象としてほしいという意見が強かった。さらに、現況が森林であることは両事業にあてはまる要件であるが、

報告書においてはこの点に対する批判も5割弱の自治体から出ている。聞き取り調査においても、「農耕放棄地や原野も、自治体が取得して森林に仕立てていきたい」といった市町村もみられた。現行の公有林化政策は、このような自治体の要望にできていないといえる。

さらに、聞き取り調査において多く聞かれた公有林化政策の問題点として、地域環境保全林事業の要件である「森林公園等の公の施設として管理する」という点が挙げられる。ここでいう「森林公園等の公の施設」については若干検討が必要であろう。この意味を広義に受け取れば、森林そのものも地域住民の生活を守り豊かなものにするという意味で、十分公の施設として把握することが可能である。しかし実際に地域環境保全林事業を実施した市町村のなかには、「地域の貴重な自然を保全するために公有化を図ったが、事業要件を満たすために策路・東屋など当初の計画にはなかったものを作れと言われた」ものもある。次章で詳細に述べるが、自治体による公有林化の目的は実に多様である。施設整備が必要な場合もあれば現況の森林を保全することを目的としている場合もあり、不必要な施設整備の強制は、自治体による公有林化の取り組みを阻害することになりかねない<sup>2)</sup>。

## 3. 北海道における公有林化政策の進展状況

1993-97年度までの5年間における、北海道での公有林化政策の進展状況を表-5に示す<sup>3)</sup>。なお公有林化政策の対象は都道府県又は市町村となっているが、北海道による道有林化はこれまでのところ行われていないため、以下では市町村に限定して記述を進めていくことにする。

北海道内で公有林化政策を実施した市町村は、道内212市町村の24%にあたる51自治体である。財政措置がなされるとはいえ、公有林化政策の導入による市町村の財政負担が依然として大きいことを考えれば、公有林化を行う市町村は多いといえよう。

また事業別にみると、地域環境保全林事業を導入した市町村は45、公益保全林事業を導入したものは10であり、両事業を導入したものは4自治体となっている。前節で述べたとおり、公益保全林事業は対象要件が厳しいため実施市町村数は少ない。

次に公有林化された森林の面積をみることにする。公有林化された森林は5年間で合計9,139haと

表-5 北海道における公有林化政策の進展状況

実施市町村数	1993	1994	1995	1996	1997	合計
地域環境保全林整備特別対策事業	15	12	18	17	13	45
公益保全林整備特別対策事業	2	4	1	2	4	10
合計	17	16	18	19	16	51
取得面積（単位：ha）	1993	1994	1995	1996	1997	合計
地域環境保全林整備特別対策事業	1,599	1,118	1,831	2,255	1,164	7,970
公益保全林整備特別対策事業	308	452	53	28	328	1,169
合計	1,907	1,570	1,884	2,283	1,495	9,139
うち国有林	260	698	641	582	674	2,855
うち私有林	1,647	872	1,243	1,701	821	6,284

北海道造林協会「公有林化推進対策事業調査報告書」1997、及び北海道林務部資料より作成

なっている。1自治体平均で約180haであるが自治体間の格差は大きく、最大では八雲町の1,587ha、最小では上ノ国町の1haである。

取得の対象となった森林を所有形態別でみると、国有林2,855ha(公有化された森林の31.2%)、私有林6,284ha(68.8%)である。私有林の取得のみを認める公益保全林事業の存在から、私有林の取得面積が優越しているのは当然ととれるが、地域環境保全林事業による取得面積のみを取っても、私有林5,101(64.0%)と、やはり私有林の取得が多い<sup>1)</sup>。ただし、私有林に限定してみても道内私有林146万8,198haのうちわずか0.4%が公有林化されたに過ぎず、面積的には極めて小規模である。

こうした数字のみからの判断では公有林化政策の今後の進展を見極めることは難しい。しかし、聞き取り調査で今後の拡大意志を聞いてみると、「積極的に取得していきたい」とした市町村が6、「財政面などにおいて克服条件はあるが取得していきたい」、「森林・林業の現局面を考えれば、森林の管理は公的機関が担っていかざるをえない」など、一定の条件はあるが取得していかなければならない、とした市町村が14あり、今後も公有林化は小規模ながら着実に進展していくことが予想されるのである。

以上、北海道における公有林化政策の進展状況を概観した。取得面積は小規模であるものの、多くの市町村が公有林化を行っていることが特徴であるといえよう。また、国有林の取得より私有林の取得に傾斜していることも特徴としてあげられる。

### 注及び引用文献

- 1) 社団法人北海道造林協会(1997)：公有林化推進対策事業調査報告書
- 2) この点に関しては、後述の事例研究でも触れるが、

施設整備の期限が特段決められていないため自治体側の判断として事実上行っていないところも多い。しかし不必要な施設整備がなされてしまった事例も少なくないので、あえて重要な改善点として挙げた。

- 3) 聞き取り調査の対象とした、1993年度から96年度までの北海道における公有林化政策の進展状況を述べておく。まず公有林化実施市町村数であるが、地域環境保全林事業が41、公益保全林事業が7である。重複利用した市町村が3あるため、公有林化実施市町村は合計で45となる。公有林化された森林の面積に着目すると、地域環境保全林事業6,803ha、公益保全林事業841ha、合計で7,644haとなる。所有形態別では国有林2,181ha、私有林5,463haである。
- 4) この数字のみから、市町村が国有林よりも私有林の取得に積極的であるということは危険であろう。しかし聞き取り調査においては、「国有林は国の責任において管理すべきである」といった意見も出されており、国有林の取得に対しては否定的な見解が多かった。ただし、「国有林に任せていると自治体にとって貴重な森林が荒廃する恐れがある」という意識から、やむなく国有林を取得した市町村も存在した。

### V. 公有林化政策に対応する市町村の動向

1993年度から96年度の4年間に公有林化政策を実施した、道内45市町村の目的を表-6に示した。市町村が多様な目的を持って公有林化政策を導入していることがわかる。以下、ここに挙げた市町村から特徴的な取り組みを行っている事例をいくつか取り上げ、各市町村が取り組んでいる公有林化の現状を明らかにする。

ここで、あらかじめ各事例の紹介をしておく。

1. 下川町は森林組合の育成・地域林業の振興を目指し、町有林を拡大して事業量の安定化を図った自治体である。
2. 陸別町は森林公園と町宮天文台を

表-6 北海道内市町村における公有林化政策導入の目的

支庁	市町村	*1	国有林	私有林	内容	
渡島	八雲	地	364	1,223	林業関係者の雇用確保・漁場保全が大きな目的であり、実施面積は道内で最大	
	鹿部	地		2	不明	
檜山	江差	地		120	森林公園の造成を行うが、森林組合の事業量確保も大きな要因の一つ	
	上ノ国	地		1	町有林内に取り残された小面積の私有林を町有林と一体的に施業する	
	乙部	地・公	26	92	不在村所有の荒廃林と、憩いの場・信仰の場である国有林(竹森)の取得	
後志	厚沢部	地	140		住民がこれまで親しんできた市街地に隣接した森林(太鼓山)の取得・保全	
	島牧	地		174	村の重要な観光地である賀老の滝周辺の森林を保全・整備するため	
	寿都	地	28		温泉施設を中心とし、観光の利用も視野に入れた保養施設・公園整備	
胆振	黒松内	地		44	「プナ北限のさと構想」に基づく、同町添別地区のプナ林の保全	
	追分	地		12	農業用ダムの周辺を水源林として保全、将来的には保安林指定を行う	
	鷲川	地		235	鷲川上流部を水源林として整備、将来的には森林公園も考えている	
日高	早来	地		33	町の樹であるカシワ林の保全、将来的には公園整備をしていく予定	
	平取	地		209	アイヌ民族の信仰の場であり、観光地としても重要な二風谷ダムの景観の保全	
	日高	地	22		市街地近郊に日高町レクの森を造成する	
上川	門別	地		375	町民の森として整備するが水源林としての保全も目的の一つ	
	南富良野	地	123	136	水源林でもある国有林を取得。伐採後の管理放棄による荒廃森林の再生を図る	
	風連	地		9	風連湖畔にある森林公園内の私有林を取得したが、積極的な利用計画はない	
	下川	地	461		政策の意図に合わせて森林公園整備を行うが、森林組合育成のための町有林事業量の確保という側面が強い	
	朝日	地	56		観光地として重要な岩尾内湖の景観保全のため購入	
	旭川	地	21		国有林を借りて運営してきた旭山森林公園を市有地とした	
	占冠	公		206	リゾート会社の経営悪化に伴い、水源林でもある社有林の転売を防ぐため取得	
留萌	増毛	公		305	漁場保全と農業用水確保のため、農協・生産森林組合の所有林を購入	
宗谷 網走	歌登	地		377	不明	
	網走	地		163	不明	
	置戸	地	493		地域林業の核となることを目指し町有林を拡大、地場産業への材の供給も行う	
	津別	地	56		町の統合計画に基づく、温泉ホテルを核とした森林公園の整備	
	北見	地		25	市街地近郊に存在する森林公園の景観保全のために取得	
	常呂	地	27		「手形の里」構想に基づく森林公園造成のため取得したが、当該森林が保安林であったため計画は中止(交渉段階では「開発は可能」という話であった)	
	丸瀬布	地	51		森林公園の景観保全を目的として取得。山彦の滝周辺の森林取得も計画中	
	紋別	地・公		90	市街地近郊の森林公園周辺の砂利採取地を、景観保全のために取得	
	小清水	地	57		レストラン・土産物屋を併設した展望台を藻琴山に建設。周辺の林地を保全	
	生田原	地	81		建設予定のダム湖に隣接して森林公園造成を計画。しかしダム湖建設計画が中止する可能性があり、森林公園計画も宙に浮いた状態である	
	遠軽	地		246	町民の貴重なスポーツ施設であるスキー場の存続のための取得	
	滝上	地		306	名目上は森林公園整備だが木材生産も放棄しない。新設した三セク育成も目的	
	雄武	地		472	水源地(農協所有)売却の話がでたため町が確保、公園的整備もありうる	
	根室	標津	地		16	市街地に残る河畔林の保全を目的に購入
		別海	地	51		温泉・宿泊施設を中心とした保養施設を中心とした森林公園を整備
中標津		公		7	市街地に隣接する天然林を恒久的に森林として確保し、景観を保全する	
釧路	標茶	地		3	釧路湿原国立公園内の塘路湖キャンプ場周辺の森林を保全する	
	厚岸	地・公		379	厚岸湖・別寒辺牛湿原の生態系保全と漁場保全のため周辺の森林を取得	
	音別	地		155	音別川上流の皆伐跡地が釧路沖地震で崩壊したため、町有林として復旧を図る	
十勝	陸別	地	72		星空をテーマとした地域振興策に基づき、天文台を核とした「銀河の森」を造成	
	音更	地		22	町内の温泉付近の森林を購入。公園整備をするか景観保全にとどめるかは未定	
	土幌	地	52		荒廃カラマツ人工林の整備のため購入。林況の回復を目指す	
	芽室	公		26	自動車テストコース造成による森林減少に対応し、周辺の森林を確保	

聞き取り調査より作成

取得面積の単位はha、93-96年度取得分の合計である

\*1) 導入した事業

地……地域環境保全林特別対策事業

公……公益保全林特別対策事業

※ 1997年度に公有林化政策を初めて導入した市町村は以下の通りである

胆振：洞爺村……国有林13ha

空知：長沼町……国有林20ha

留萌：小平町……私有林250ha

天塩町……国有林36ha

網走：東藻琴村……私有林135ha

十勝：足寄町……私有林84ha

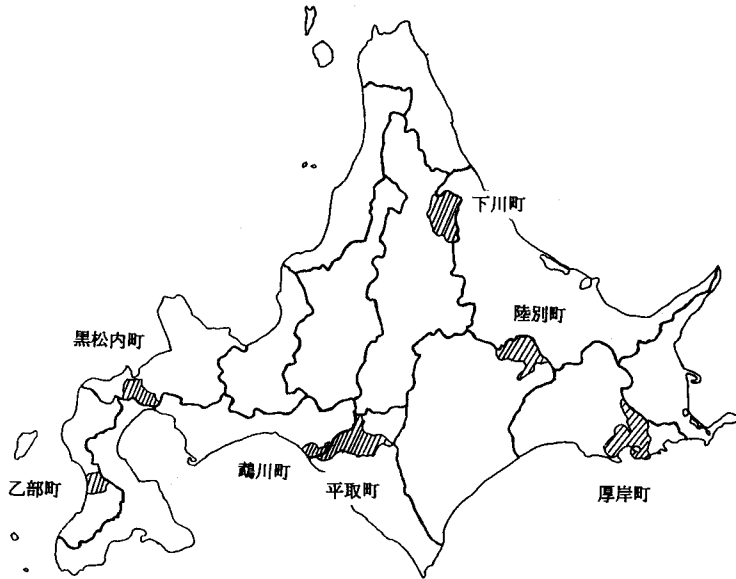


図-4 事例市町村の所在

核施設とした新たな観光拠点整備のために公有林化を行った自治体である。3. 厚岸町は湿原生態系の保全・漁場の保全を目的として公有林化を行っている。4. 平取町はアイヌ文化の保護・継承を目的として、民族の聖地となっている地域の森林を取得して恒久的な保全を行っていくとしている。5. 黒松内町は街づくりのシンボルであるブナ林の保全を目的として公有林化を実施した自治体である。6. 鶴川町は水源涵養機能の発揮を目的として水源林を取得している。これらは特定の森林を利用・保全するために公有林化政策を用いた事例といえる。

他方、管内全域の森林を管理対象として捉え、市町村が主体となった地域森林管理の一手法として公有林化政策を用いる市町村が存在する。このような事例として7. 乙部町を取り上げる。

事例として取り上げた市町村の位置は図-4の通りである。

### 1. 下川町

下川町は上川支庁北部に位置する。1996年における土地利用状況を見ると、総面積は64,420ha、田813ha、畑3,021ha、山林58,329haとなっている。山林が総面積の90.5%と高い比率を示している。

1995年の所有形態別森林面積は、総森林面積57,302ha、国有林50,524ha(総森林面積の88.2%)、町有林2,188ha(3.8%)、その他民有林4,590ha(8.0%)

であり、圧倒的な国有林地帯となっている。

総人口は1995年で4,747人であるが、人口が最も多かった60年を100とすると95年は30.5となる。また、全人口に占める14歳以下の若年人口の割合は、85年の17.8%から95年の12.5%へと、約5.3%減少している。一方、65歳以上の占める割合は85年の14.8%から95年の24.8%へと増加しており、過疎・高齢化が進行している。

1995年における産業別就業者数をみると、総就業者数は2,501人、うち第1次産業は578人(全就業者数の23.1%)、第2次産業は763人(30.5%)、第3次産業は1,160人(46.4%)となっている。第1次産業就業者のうち林業就業者数は109人、全就業者数の4.4%を占める。また、第2次産業就業者数のうち木材・木製品製造業就業者数は242人、全就業者数の9.7%と、これも高い比率となっている。林業及び木材・木製品製造業就業者数は合計で351人、14.0%となり、下川町にとって林業・林産業は重要な位置にあることがわかる。

この点を生産額の面から確認しておこう。町内総生産額119.64億円のうち、林業総生産額は11.93億円、木材・木製品製造業総生産額は39.08億円であり、両者を合計すると51.01億円、町内総生産額の42.6%にのぼる。

このように、下川町においては林業・林産業が町の基幹産業として重要な位置を占めている。こう

した林業・林産業の発展は、主として国有林の豊富な天然林資源によって支えられてきた。しかし近年では、全国的な傾向と同じく下川町内の国有林についても天然林資源の枯渇は進んでおり、人工林材を軸とした地域林業システムの再編成が図られつつある<sup>1)</sup>。このシステムの中心的な役割を担っているのが下川町森林組合、及び下川町である。

下川町はこれまで様々な面から森林組合に対する支援を行っており、こうした町の支援や組合独自の取り組みによって、下川町森林組合は全国的にみても有数の規模を持つ組合に発展した。以下では下川町による森林組合支援策の展開を追っていくこととするが、それは下川町による公有林化の目的を明らかにするためにほかならない。

下川町の森林組合支援策は、まず町直営労務班の移籍、町有林事業の委託から始まる。下川町は戦前期においては270haあまりの町有林を持つに過ぎなかったが、戦後積極的に町有林の拡大を行い、1953年には1,495ha、78年には1,914haと拡大した。また国有林における分収林契約も80年以降拡大しており、1990年には合計で263.38haとなっている。

さて、この下川町有林関連の事業を行ってきたのが下川町森林組合であった。下川町有林の伐採事業は当初立木販売によって行われていたが、1956年から町が直営労働者を雇用し、以降直営班によって行うこととなった。1969年、下川町はこの直営労働者40人全員を森林組合に移籍させ、これによって下川町森林組合の労務組織は格段に充実した。また、町は1967年に町有林の管理事業を除く造材・造林・林道等の事業を森林組合に委託しており、さらに1971年には新植造林、76年には管理事業を委託している。

町有林における造林・造材事業などは、民有林面積が少なく、従って組合員の所有する森林面積も少ない下川町森林組合にとって大きな位置を占めている。1989年から5年間の平均では、下川町森林組合が実施した新植の35%、下刈の47%、除間伐の23%が下川町有林からの受託事業であるという。以上のように、下川町森林組合発展の過程では下川町有林が重要な役割を果たしていたのである。

また、下川町は林構事業の導入によっても森林組合育成を行っている。下川町による林構事業の導入は、一次林構事業(1967年～)、一次林構追加事業(72年～)、二次林構事業(77年～)、新林構実験事業

(79年～)、新林構事業(山村林構)(83年～)、活性化林構(地域活性化型)(90年～)、活性化林構(総合型)(92年～)となっており、積極的に林構事業を導入していることがわかる。

これら林構事業、及び集成材加工施設建設を目的とする1990年の地域材産地形成促進モデル事業における支出は、国庫補助9.62億円、道補助2.20億円、町費6.29億円、森林組合等の負担金3.38億円、合計で21.49億円となっている。このうち下川町森林組合を事業主体とする事業に限ってみると、国庫補助6.09億円、道補助1.39億円、町費3.19億円、森林組合等の負担金2.94億円、合計で13.62億円である。すなわち、林構事業を通じた森林組合の施設整備などに対して、下川町は3.19億円もの町費を投入していることとなり、下川町による森林組合育成は、財政面からも積極的に行われていることがわかるのである。

以上、下川町による森林組合育成策の展開を概観してきた。下川町森林組合育成策は、町直営班の森林組合への移行、町有林事業の森林組合への全面委託、林構事業の導入など幅広く行われてきたが、これらの育成策の中で下川町有林も重要な役割を果たした。これから述べる下川町の公有林化についても、森林組合育成という側面が重要なものとなっている。

既に述べたように、戦後下川町有林は拡大の一途を辿っており、1993年には2,188haとなっている。下川町の公有林化政策は、さらにこの町有林を拡大し、98年度までに3,008haとするものである<sup>2)</sup>。導入事業は地域環境保全林事業であり、同町サンル地区に存在する下川営林署所管の国有林を5ヵ年で合計820ha取得する計画である。

公有林化政策によって取得された森林は、地域環境保全林事業の趣旨に沿って、下川町21世紀の森として管理されることとなっている。21世紀の森は、自然観察の森ゾーン・記念植樹の森ゾーン・体験林業の森ゾーン・野鳥の森ゾーン・山菜の森ゾーンの5つのゾーンを設定し、町内外からの利用者が森林レクリエーションを楽しめるような森林公園整備を行っていく。しかし、聞き取り調査においては、「年伐採面積50ha、伐期60年の法正林施策を目指して町有林面積を3,000haまで拡大した。公園整備を行うが、木材生産機能は排除しない。」としている。このことから、今回の取得はこれまでの町有林の役

割を更に強化するための取得であると理解することができる。

公有林化によって取得した国有林はその多くがⅦ－Ⅷ齢級のカラマツ人工林となっているが、施業は行き届いておらず、「公園として利用してもらうには適切な森林整備を行うことが必要」となっており、97年度から林道開設・枝打ち・造林・除間伐などの事業を実行している。これらの事業も、基幹林道の開設を除いて下川町森林組合に委託している。

以上、下川町における公有林化の事例を概観した。下川町では、国有林材生産の激減に対応するため、町有林からの安定的な材供給・事業量確保を目的として公有林化を行っている。よって、他の市町村とは対照的に国有林取得に対する指向が極めて強い。逆に民有林管理に関しては、個別林業経営に対する助成や林産業振興の側面から取り組まれている。こうした対応は、林業が基幹産業となっている下川町にとっては合理的な選択といえよう。

## 2. 陸別町

陸別町は十勝支庁の北端に位置し、周囲を山に囲まれた内陸の町である。土地利用の状況を見ると、町の総面積は60,881ha、畑5,167ha、山林49,381haとなっており、山林が町土の81.1%を占めている。また1995年の所有形態別森林面積をみると、総森林面積は51,491ha、うち国有林39,147ha(総森林面積の76.0%)、町有林1,137ha(2.2%)、その他民有林11,207ha(21.8%)である。民有林も一定の割合を占めるものの、やはり国有林の存在は大きい。

1995年現在の総人口は3,429人である。1970年の人口は6,839人であり、この25年間でほぼ半減したことになる。また14歳以下の若年人口は、1985年には835人、全人口の18.7%を占めていたが、95年には415人、12.1%まで減少している。一方65歳以上の老年人口をみると、85年には550人、全人口の12.3%であったものが、95年には816人、23.8%にまで増加しており、この10年間に急速に高齢化が進んだことがわかる。

次に陸別町の産業別就業者数をみる。1995年の総就業者数は1,812人、うち第1次産業は587人(総就業者数の32.4%)、第2次産業は393人(21.7%)、第3次産業832人(45.9%)である。10年前と比較して第1次産業就業者数の割合は10%近く低下しているが、第1次産業はいまだ陸別町にとって重要な位

置にある。

1995年における第1次産業就業者数の内訳は、農業350人、林業237人であり、林業従事者が就業者総数の13.1%を占める。85年の林業従事者が全就業者数の22.5%を占めていたことと比較すれば、陸別町における林業の衰退は否定しがたいところであるが、現在でも林業は町の基幹産業として位置付けられる。

また陸別町森林整備計画によれば、1990年における木材・木製品製造業従事者は177人、当時の就業者数の8.5%に上る。数値は若干古いのが林産業の位置づけも非常に高いといえるだろう。

このように、陸別町においては林業・林産業及び森林の存在は極めて大きく、今後の地域振興においては森林をいかに利用していくかということが決定的な要素となる。

さて、陸別町における公有林化を述べる上で、こうした森林の位置づけとともに重要となる要素が、街づくりのテーマとなっている「星空」である。

陸別町が星空をテーマとした街づくりに着手することとなったきっかけは、1987年、環境庁より「星空の街」に選定されたことである。また97年に環境庁は、「ヘール・ポップ彗星ライトダウンキャンペーン」として地域ぐるみのライトダウンや彗星観察会の実施を推進したが、その一環として「星空にやさしい街10選」の選考を行っており、その1つとして陸別町が選定された。さらに、冬季にはオーロラが観測されることもあり、町内を走る第三セクター鉄道の名称が「ふるさと銀河線」であることなど、陸別町と星空・銀河・天体などとの関わりは深い。

陸別町ではこうした背景のもと、澄んだ空気や光害がほとんどないといった好条件を生かし、星空をテーマとした街づくりを展開している。

こうした街づくりの一環として、陸別町では市街地近郊の宇遠別地区に森林公園「銀河の森」を造成している。銀河の森は、コテージ村・イベントセンター・遊歩道・オフロードレースが行われる陸別サーキットなどの施設を持つ森林公園であるが、核施設となるのは「りくべつ宇宙地球科学館(通称、銀河の森天文台、以下この名称を用いる)」である。

銀河の森天文台は、一般公開型天文台としては日本最大の115cm反射望遠鏡をはじめ、展示ホール・観測室等を備えた施設となっており、親子星空天文

教室の開催や天文台だよりの発行など、教育活動や情報発信も行っている。銀河の森天文台は1998年7月にすでにオープンしており、99年7月に予定されているコテージ村の完成を待って、銀河の森は全面オープンとなる。

陸別町の公有林化は、銀河の森の造成用地を取得するためのものであった。1993年、地域環境保全林事業を利用して72haの国有林を取得している。林相はトドマツ・ミズナラ・イタヤカエデ等を主体とした針広混交林であり、森林公園としての景観は非常に優れている。また町の中心部からは車で10分程度とアクセスしやすく、高台に位置しているため町の中心部を一望できるなど立地条件も優れているといえよう。

さて、レク・保健休養などの機能は市民の自由な利用が前提となることから、私的所有の森林にこれらの機能を期待することは限界があり、自治体有林における森林公園整備は積極的な意味を持つ。さらに、こうした土地利用は地域の総合的な土地利用計画の中に位置付けられることが望ましく、既存の自治体有林で対処するのではなく、公有林化による新たな土地取得で対応することも極めて合理的である。陸別町における公有林化も、土地利用計画における宇遠別地区の位置付け・交通の利便性・森林公園としての優れた景観・天文台の立地条件などの観点から総合的に検討された結果、銀河の森造成に最もふさわしいと考えられる国有林を取得したのである。

しかし、地域内の民有林管理という視点は、今回の取得に関する限りでは全くなかったといえてよい。この点は、取得対象が私有林ではなく国有林であったことから理解できよう。陸別町においては、地域森林管理の主体としての役割を担うことについては消極的であり、町有林を今後積極的に拡げていく考えは持っていない。

### 3. 厚岸町

厚岸町は釧路支庁東部、太平洋に面した町である。土地利用の状況を見ると、総土地面積は73,472ha、畑7,711ha、牧場6,425ha、山林34,349haとなっている。1995年現在の所有形態別森林面積は、総森林面積41,981ha、うち国有林15,513ha(36.9%)、道有林7,662ha(18.3%)、町有林3,598ha(8.6%)、その他民有林15,208ha(36.2%)である。全道平均と比較

して、民有林の比率が高くなっている。

1995年現在の総人口は13,076人である。人口のピークは1960年の20,185人であるが、これを100とした場合95年の人口は64.8となる。また全人口に占める14歳以下の若年人口の割合をみると、85年には23.1%であったものが95年には18.8%となっている。同様に65歳以上の老年人口をみると、9.8%から16.0%へと増加している。他の農山村地域と比較すれば過疎化・高齢化とも緩やかであるといえるが、こうした変化が着実に進行していることは否定できない。

1995年における産業別就業者数をみると、総数は7,423人、うち第1次産業は2,462人(全就業者数の33.2%)、第2次産業は1,733人(23.3%)、第3次産業は3,228人(43.5%)となっている。第1次産業就業者数は近年減少傾向にあるが、依然厚岸町にとっては重要な位置を占めている。

第1次産業のうち、農業就業者数は487人で全就業者数の6.6%、林業就業者数は84人で1.1%、漁業就業者数は1,891人で25.5%となっている。

就業者数からもわかるとおり、厚岸町の基幹産業は漁業である。厚岸湾・厚岸湖という天然の漁場を有しているという地理的な優位性もあり、漁業生産高も、近年減少傾向にはあるものの1993年度で約76億円にのぼっている。

厚岸町は古くからサンマ・サケ・マス等の沿岸漁業が盛んであったが、北洋漁業を中心とした国際規制は一段と進んでおり、沿岸漁業を取り巻く情勢も年々厳しさを増している。そのため町では採る漁業から育てる漁業への転換を図っており、カキ・ホッキ・ウニ・昆布などを対象とした栽培漁業や、大型漁礁の設置事業などにも取り組んでいる。そのため、厚岸湾を始めとする漁場の保全は町にとって重要な課題となっている。

また、厚岸町による公有林化についてみる上で、厚岸町の自然環境について言及しておかなければならない。前述の厚岸湖、そして厚岸湖に注ぐ別寒辺牛(べかんべうし)川が貫流する別寒辺牛湿原は、93年にラムサール条約指定地として登録されている。国の特別天然記念物であるタンチョウが営巣し、オオハクチョウ・オオワシ・オジロワシ・十種類を超えるカモ類が確認されるなど、水鳥の貴重な生息域となっている。

こうしたことから、厚岸町にとっての森林は、

漁場の保全や湿原を中心とした生態系の保全という意味合いが強く、公有林化政策の導入についてもこの目的を遂行するためのものとなっている。

厚岸町は公有林化政策によって2ヶ所の森林を購入している。1つは94年度購入の片無去(かたむさり)地区、もう1つが96年度購入の別寒辺牛地区である。ここで中心的に扱うのは後者であるが、前者の片無去地区の森林購入についてここで若干触れておく。この森林は94年度に公益保全林事業にを用いて取得されたもので、面積は147haである。林相はカラマツの一斉林であり、町の水源地として貴重な役割を果たしている。今後は水源かん養機能の発揮を目的として適正な管理を行っていくとしている。

次いで別寒辺牛地区の森林購入について述べる。この森林は別寒辺牛湿原に隣接する民有林863haであり、もと厚岸町農業協同組合所有の森林である。町による取得の直接のきっかけは、本州企業による当該森林の取得の話が持ち上がったことである。そこで町は、①ラムサール条約指定地となっている別寒辺牛湿原及び厚岸湖の自然環境を保全するためには、この森林が売却され、開発対象となることは望ましくないこと、②この森林開発は別寒辺牛川の水質を悪化させる恐れがあるが、この川の下流に位置する厚岸湖及び厚岸湾は町の基幹産業である漁業にとって非常に重要であり、水質の悪化は漁業に大きな悪影響を与える恐れがあること、以上2点を理由として森林の取得を決定した。利用した事業は地域環境保全林事業である。

取得した森林は、町の評価では荒れ山であり、今後は以下の方針に基づいて施業を進めていくとしている。

- ①取得森林863haのうち、未立木地155haについては積極的に拡大造林を図る。その際、単一樹種の一斉林は避け、広葉樹を導入し災害に強い森林を造成していく。
- ②198haを占める低質広葉樹天然林については、樹下植栽により樹木密度の高い複層林の施業を図る。
- ③広葉樹天然林314haについては育成天然林施業による緩やかな施業を行う。
- ④除地196haについては湿原の生態系を考慮し、人工的な施業は行わない。

以上のように、総じて公益的機能の発揮を目的とした施業方針となっている。また、この事業は一定の施設整備が求められる地域環境保全林事業の導

入によるものだが、厚岸町では開発圧から森林を守るために取得を決定したのであり、そういった施設整備は全く考えていない。

厚岸町の森林取得は、漁場保全・生態系保全という政策課題を遂行するために行われた。特に、生態系の保全そのものを目的とした政策が市町村の課題となりつつあることは注目されることである。

しかし今回は、漁場としても水鳥の生息域としても貴重な厚岸湾・厚岸湖・別寒辺湿原に影響を及ぼす恐れがあったからこそ取得したのである。その意味では、取得対象として考慮された森林も限定的なものであり、他の民有林管理にまで広がっていく可能性は低い。聞き取り調査においても、町が主体となった民有林管理を行っていく方針はなく、今後積極的に公有林化を行うこともないとのことであった。

#### 4. 平取町

平取町は日高支庁北部、内陸に位置する町である。1996年度における土地利用状況をみると、総土地面積は74,318ha、うち田2,036ha、畑2,157ha、山林60,995haとなっており、山林面積が町土の82.1%を占める。

1995年度における所有形態別森林面積は、総森林面積63,258ha、うち国有林41,905ha(66.2%)、町有林3,419ha(5.4%)、その他民有林17,934(28.4%)である。道有林が存在しないほかは、全道的な比率とはほぼ一致しているといつてよい。

1995年現在の総人口は6,883人である。65年の人口は12,930人であり、この30年間で人口は47%減少している。また、全人口に占める14歳以下の若年人口の比率は、85年の21.7%から95年の16.9%へと減少している。65歳以上の老年人口は同期間に12.8%から19.2%へと増加しており、過疎化・高齢化が進んでいる。

次に1995年度における産業別就業者数をみる。15歳以上の就業者総数は3,698人、うち第1次産業は1,261人(全就業者数の34.1%)、第2次産業826人(22.3%)、第3次産業1,611人(43.6%)となっている。第1次産業が平取町の基幹産業として重要な位置を占めていることがわかる。また85年の産業分類別構成比はそれぞれ35.9%、21.1%、43.0%であるから、産業構造は近年それほど変動していない。

さて、ここで平取町における林業・木材関連産



業の位置を、生産額・就業者数の点からみておく。第1次産業のうち林業生産額は15.12億円、第2次産業のうち木材・木製品製造業の生産額は11.29億円、合わせて26.41億円となっており、これは町内総生産額の約15%に当たる。また、就業者数をみると、90年における林業就業者数は全就業人口の4.5%に当たる176人、木材・木製品製造業就業者数は同じく2.6%、101人となっている。両者を合わせると7.1%、277人となっており、林業・木材関連産業は農業・酪農とともに平取町の基幹産業としての位置を占めていることがわかる。

以上のように、森林面積自体が広大なものであること、林業・木材関連産業が町の産業の重要な位置を占めていることから、平取町の地域振興については、この広大な森林をいかに利用するかが鍵となっている。

平取町では地域にとって重要な意味を持つ森林の保全を目的として、1993年に「平取町みどり豊かな環境保全条例」を策定し、町内の森林保全に積極的な姿勢を示している。後述する公有林化もこの条例に基づいて行われている。また、地域内の児童・生徒を対象とした、自然に親しむ活動を行うフォレストクラブの開催や、町の住民を対象として、環境・森林・林業問題を論議する森林・林業フォーラムの開催など、森林・環境の保全を目指した教育活動が展開されており、ここにも平取町の森林保全に向けた姿勢の一端を伺うことができる。

また、林業関連の町単独補助事業が充実していることも特徴的である。1998年現在、平取町は人工造林・除間伐・下刈り・皆伐・野鼠駆除の各事業に対して町単独補助を設けている。特に「民有林再生産奨励事業」として行われている皆伐への補助は、全道的にみても極めてユニークなものといえよう。この事業には、①事業規模が0.1ha以上10ha以下であること、②対象樹種・林齢をカラマツ35年生以上とすること、③事業実施後1年以内に再造林をすることなどの要件が設定されている。ここには森林保全を図るとともに、林業生産も着実に進んでいくとする町の意欲が感じられる。

さて、平取町の特質としてもう1つ重要な点は、町内の二風谷(にぶだに)地区がアイヌ民族の聖地となっていることである。二風谷は、アイヌ民族の伝承であるユーカラのなかで、アイヌ民族の始祖「オキクルミ」神が降臨した土地として伝えられており、

アイヌ民族の信仰の地となっている。また、アイヌ民族が多く居住する地域でもあり、1972年に行われた「北海道ウタリ実態調査」によると、二風谷地区の人口約500人のうち86.2%がアイヌ民族となっている。このことから、町にとっては二風谷を中心としたアイヌ文化の伝承・研究も重要な課題となっている。

さて、以下では平取町による公有林化の概要を述べるが、この背景には森林保全やアイヌ文化の伝承・保護に向けた町の取り組みがあることに留意する必要がある。

平取町による公有林化は1994年度、地域環境保全林事業を利用して行われた。取得対象となった森林は町内木材業者の所有する天然林209haであり、所在地は二風谷地区、沙流川中流部に位置する二風谷ダムに隣接した森林である。

この森林は数年前にある程度の伐採が入っている。「おそらく保育的なものであったと思う」という町職員の話のとおり、「現在でも十分良い景観を残している」。しかし、この保育伐は当然将来の木材生産を見越したものであり、町の重要な観光資源でもあり、アイヌ民族の聖地でもある二風谷の森林が伐採されてしまうという危機感が生じた。この伐採現場を見た地域住民からも、町にこの森林を取得してほしいとの要望が出されている。そのため、町は以下の2点を理由としてこの森林の取得を決定した。

- ①二風谷地域はアイヌ民族の聖地であり、アイヌ文化の里づくりを掲げる町にとってこの森林は重要であること。
- ②二風谷地区は町の重要な観光資源でもあり、地域の景観保全、自然休養地の創出を図る上でこの森林は重要であること。

既に述べたとおり、この森林の状況は「現状でも十分良い景観を残して」おり、今後の整備方向については、現存する森林を保全すること、見晴台・散策路程度の整備のほかは手を加えないこととしている。

平取町による森林の取得は、基本的には町の観光資源である二風谷地区の景観を保全するとともに、散策路などを設けることでレクリエーション的利用の道も確保し、二風谷地区全体の観光開発に資するものとなっている。しかしその背後には、アイヌ文化の尊重・継承といった、地域の文化を守ってこ

うとする自治体の取り組みがある。平取町の事例は、文化・伝統の尊重といった、これまでの国主導による森林政策とは全く接点を持たなかった分野が、自治体の森林政策によって初めて統合されたという事実を示しており、今後の我が国森林政策における自治体の重要性を示すものとして注目されるのである。

平取町では、町が主体となった森林管理の展開については比較的前向きであり、地域森林管理主体としての意識は醸成されつつあるといえよう。こうした意識の高さは、前述した各種教育活動の展開や、町単独補助事業の充実度からも伺い知ることができる。ただし現時点では、公有林化や分収契約による私有林管理といった取り組みは今回の事業以外では行われておらず、萌芽的状况にあるといえる。

## 5. 黒松内町

黒松内町は北海道南西部、後志支庁南端に位置する内陸の町である。高山地帯や平野部が少なく、全町にわたって丘陵状の地形をなしている。

土地利用状況を見ると、総面積は34,547ha、田192ha、畑3,767ha、山林16,697haとなっている。また1995年時点の所有別森林面積をみると、総森林面積26,187ha、うち国有林4,043ha、道有林7,280ha、町有林289ha、その他民有林14,575haである。森林率は75.8%であり、全道平均の71.2%と比較して若干高い。また私有林率が高いことが特徴的である。

人口は1995年で3,875人である。黒松内町の前身、三和村が誕生した55年の人口を100とすると、95年の人口は52.1となる。黒松内町における近年の人口動態の特徴は、一貫した自然減が続く一方で、社会動態による減少が緩和しつつあることである。また、0-14歳の若年人口が全人口に占める割合をみると、1985年には19.9%であったものが、95年には14.1%へと減少している。一方65歳以上の老年人口は同期間で17.3%から23.5%に増加しており、高齢化も進行している。

次に1995年における産業別就業者数をみることにする。15歳以上の就業者総数は1,976人、うち第1次産業は388人(全就業者数の19.6%)、第2次産業550人(27.8%)、第3次産業1,034人(52.3%)となっている。10年前の1985年と比較すると、第1次産業就業者の減少と第2次・第3次産業の増加が目立つ。

第1次産業就業者数の内訳は、農業350人、林業・狩猟業38人である。就業者数全体に占める割合

はそれぞれ17.7%、2.0%であり、農業が大きな位置を占めている。また、1992年の農業総生産額25.7億円のうち、約78%にあたる20.2億円が酪農・畜産部門の生産額となっており、黒松内町の農業の中心が酪農・畜産にあることがわかる。

第2次産業に関して注目されるのは、1993年6月にオープンしたトワ・ヴェール黒松内特産物手作り加工センター(以下、トワ・ヴェール)における畜産物加工である。酪農を基幹産業とする黒松内町の特性を生かし、ハム・ソーセージ・チーズ・アイスクリームなどの加工・製造を行っている。なおトワ・ヴェールでは製造工程の見学も可能となっており、新たな観光資源としての機能も果たしている。

ここで、黒松内町における公有林化を述べていく上で重要な、当地域の植生について言及しておく。黒松内町は、日本海側の寿都町から太平洋がわの長万部町に続く黒松内低地帯に位置しているが、この低地帯は冷温帯の主要樹種であるブナの北限地帯となっている。町内には、ブナ北限の自生地として1928年に天然記念物指定を受けた国有林の歌オブナ林をはじめ、ブナ北限保護林として75年に北海道より指定された道有林の白井川ブナ林などが存在する。さらに、92年には私有林の添別ブナ林が発見されているが、これは今回公有林化の対象となった森林である。

さて、黒松内町の公有林化は、当町で展開されている地域振興策の中で行われたものである。よって以下では、黒松内町の地域振興策が誕生した経緯とその性格について述べる。

黒松内町の地域振興策は、1988年に策定された「ブナ北限の里づくり構想—都市と農村の交流—(以下、ブナ里構想)」を基軸に展開されているものであるが、その前身である第1次総合計画「緑の大地に根ざしたユートピアの建設(以下、1次計画)」の概要から述べる。

1次計画は1985年に策定された。この1次計画の基本目標は以下の通りである。

- ①経済基盤の確立  
農地規模拡大、生産性の向上、1.5次産業の育成。
- ②定住環境の整備  
住環境整備、レク・運動・買い物の場形成。
- ③恵まれた自然環境の活用  
丘陵・農村風景を生かした観光・レク拠点の整備。
- ④教育・文化の振興

学校・社会教育の充実，文化財の発掘・保護。

#### ⑤住民福祉の充実

福祉の充実・ボランティアの推進。

1次計画が策定された1985年5月，町は一般市民のみで構成されるまちづくり推進委員会(以下，委員会)を設置している。委員会は設立後に1次計画の検討を開始したが，その結果は，この計画が「具体性・個性がなく，黒松内町が将来どのような町になるのか全くイメージがわからない，この計画であれば黒松内ではなくても他の町でも成り立つ<sup>9)</sup>」というものであった。このことから委員会の当初の課題は，黒松内のまちづくりのイメージを描くこと，そのために黒松内の地理・歴史の調査を行うことに置かれた。

おりしもこの頃，1次計画に基づき黒松内町のシンボルツリーが公募され，1986年3月，今後黒松内町の地域振興策のシンボルとなるブナに決定した。この時点では町にとってブナの位置付けはそれほど高いものではなかったが，シンボルツリー決定もあり，委員会によるブナ研究が重ねられていくうち，黒松内町のブナ林をめぐる様々なエピソードが発掘された<sup>4)</sup>。こうした検討の結果，86年11月，ブナをまちづくりのシンボルとすることが決定され，委員会によってブナ里構想が呈示された。

ブナ里構想に基づく黒松内町の地域振興策の特徴は以下の5点である。

#### ①ブナ林の保全

黒松内町のシンボルであるブナ林の保全を図る。

#### ②都市との交流

都市住民との交流を目的としたイベントの実施や施設整備を図る。

#### ③住民参加

行政のみでなく，広範な市民の参加を重視する

#### ④教育・学習の重視

フォーラムの開催・ブナ研究奨励金・ブナ林観察会・体験学習などを行う。

#### ⑤地場産業との連関

町の農畜産物を，イベントを通じて来訪者に提供し，酪農・農業の振興に資する。

1988年7月，ブナ里構想は町の地域振興策として正式に採用された。94年の第2次総合計画策定時にもその根幹にブナ里構想が据えられ，そのタイトルも「自然にやさしく・人にやすらぎの田舎(まち)ブナ北限の里づくりをめざして」となっている。

ブナ里構想の性格を端的に示すものとして，ここではブナウォッチングツアーを紹介しておく。このイベントは，天然記念物でもある歌才ブナ林の観察会を中心とした2日にまたがるイベントであり，ブナ里構想のイベント面での主軸となっている。イベントの初日は，豆腐づくり体験や歌才森林公園での樹木観察，黒松内産の農畜産物・乳製品を食べながらの交流会，歌才森林公園の夜の姿を体験するナイトウォークなどが行われる。2日目は，イベントの中心となる歌才ブナ林のウォッチングツアー，一般農家の訪問，トワ・ヴェールでの見学・昼食会などが行われる。樹木観察・ウォッチングツアーなどでは，ブナ里構想の施設面での主軸となるブナセンターの囑託インストラクターが引率・指導にあっている。また，豆腐づくりでは町在住の市民が多数参加して準備・指導を行っている。

さて，ブナ里構想に基づく黒松内町の地域振興策の本質は，「持続可能なまちづくり<sup>5)</sup>」を通じて，市民がよりよく生きることのできる社会の形成を目指すというものである。よって黒松内町における観光事業の展開も，他地域と黒松内町民の交流を通じたまちづくりの一端を担っており，その意味で，観光客数の増加による収入増のみをねらった通常の観光事業とは性格を異にする。

黒松内町における観光事業のこうした性格を端的に示すものとして，「制限交流人口」がある。町の総合計画では制限交流人口を設けた理由を以下のように述べている。

「本町はこれまで都市との交流に配慮した地域活性化を進めてきたほか，21世紀を環境保全型地域社会の到来と予測し，超高齢化社会の中で現人口を維持しながら，持続可能なまちづくりを目指している関係から，定住人口のみではなく，交流人口の設定もまた重要であり，その設定にあたっては，『地域環境が自然回復できる範囲内の人口設定』という新しい概念を導入する必要があります。』<sup>6)</sup>

「各種公共施設のし尿能力等の環境保全能力の限界を規準にして」<sup>7)</sup>設定される制限交流人口は，95年時点では年間10万人となっている。

しかし黒松内町を訪れる観光客数は年々増加を続けており，近い将来に制限交流人口を超えることが予想されている。観光客数の推移をみると，1993年度には46,036人であったものが96年度98,439人となっており，わずか4年間で約2.1倍に増加してい

る。

こうした観光客増から問題となっているのが歌オブナ林における利用圧の増加である。利用圧の増加は貴重な森林生態系の攪乱を引き起こす要因ともなり、樹根の露出、帰化植物の侵入などが懸念されている。

黒松内町における公有林化は以上のような背景の中で行われた。前述したとおり、取得対象は添別地区に位置する私有のブナ林、79.6haである。導入事業は地域環境保全林事業である。黒松内町による添別ブナ林取得の目的は、①町が取得することによって添別ブナ林自体の保全を図ること、②利用圧の増加によって樹根の露出、帰化植物の侵入などが懸念されている歌オブナ林への来訪者数の分散を図り、歌オブナ林の保全を図ることの2点である。

添別地区は、周りを森林に囲まれた歌オ地区と異なって酪農地域となっていることから、農業体験ができるファームイン形式の観光開発の可能性を含めた検討がなされている。また添別ブナ林の利用については、ブナセンターによる「添別ブナ林散策路map」の作成など、ソフト対応も迅速に行われている。なおブナ林自体にはこれまでであった作業路の再整備のほかには手を加えない計画である。

以上、黒松内町における地域振興策と公有林化の取り組みについて概観した。黒松内町においては住民と行政の協力のもと、環境保全、都市との交流、地場産業との連携、教育的な視点などを重視した地域振興策を展開している。こうした総合的な地域振興策のなかで、公有林化というハード対応が有効に機能しているといえる。ただし、この取得は町のシンボルであり、地域振興の核でもあるブナ林であったからこそ行われたのである。黒松内町では、公有林化などの直接的な手法を用いて管内の民有林管理を行っていく方針はなく、今後の取得意志も全く持っていない。

## 6. 鶴川町

鶴川町は胆振支庁東部、太平洋に面した町である。町の北部・東部は海拔200-300mの丘陵が連なるが、総体的には平坦な地形をなしている。北海道の海の玄関口ともいえる苫小牧市にほど近く、苫小牧東部工業地域にも隣接している。

土地利用状況を見ると、総面積16,643ha、うち田2,833ha、畑940ha、山林8,147haとなっており、

山林が49%と比較的少ない。1995年度における所有別森林面積は、国有林81ha、町有林1,150ha、その他民有林7,258haと、圧倒的な民有林地帯となっている。なお、国有林は防風林として存在するのみであり、さらにその一部も町が借り受けて「町の森」として管理されているので、国有林の位置付けは非常に低い。

1995年現在の総人口は7,853人である。1955年から85年までは一貫して9,000人台を保っていたが、80年代にはいると一貫して減少している。減少速度は緩やかであるものの、鶴川町においても過疎化が進展しつつあるとあってよい。また、0-14才の若年人口の推移をみると、1985年には全人口の22.8%であったものが、95年には16.2%にまで減少している。一方で65歳以上の老年人口は同期間で10.2%から18.6%へと大幅に増加しており、高齢化も速い速度で進行していることがわかる。

さて、鶴川町の基幹産業は、町土の17%、2,833haを占める水田の存在からもわかるように、農業、特に稲作である。1995年度現在の農業就業者数は1,096人、町内全就業者数の25.4%を占める。また農業粗生産額は56.94億円にのぼるが、このうちの38.3%、21.78億円は水稻の生産による。

一方、鶴川町における林業は他産業と比較するとその規模は小さい。町内の森林の大部分を占める民有林の人工林率はおおよそ36%と道内平均とほぼ等しいものの、町の面積・森林率自体が小さいこともあり、林業就業者数は1990年時点で42人、林業生産額は1.41億円にすぎない。木材・木製品製造業の就業者数は88人、生産額は第2次産業総生産額の9.0%を占める4.25億円となっており、木材関連産業全体としてみれば一定の重要性を持っているといえるが、町独自の林業政策を打ち出していくような基盤はないとあってよい。むしろ、地域林業システムの構築という面では、近隣の町村と広域的に取り組んでいくことが要請されるであろう。

鶴川町のように、林業が基幹産業となり得ていない市町村は、全国的にみれば多数を占めるが、このような市町村も森林や森林政策と無関係ではなく、森林の持つ公益的機能の発揮が市町村林政の重要な課題となる。特に、鶴川町では稲作が基幹産業であり、農業用水の確保は町の基本課題として認識されている。このことから、水源涵養機能の発揮を目的とした森林管理が重要となっているのである。

鶴川町の公有林化は1995年度、地域環境保全林事業を利用して行われた。対象となった森林は、町名の由来ともなっている鶴川支流のイクベツ川流域に位置する私有の天然林、235haである。

鶴川は町のシンボリック的存在であるとともに、水源として貴重な位置を占めており、この水源の涵養を目的とした鶴川周辺の森林整備は、鶴川町の長年の課題であった。この課題に対応するため、鶴川町は1978年、鶴川支流のイクベツ川周辺を水源林として取得、町水道局の管轄下に置いて整備を行ってきた。しかしこの水源林は鶴川流域のほんの一角にすぎず、流域の森林を取得し、町が主体となって管理していくことは長年の懸案となっていた。さらに、この森林は町内及び近隣市町村に居住する森林所有者らによって強度の伐採が行われており、町による取得の緊要度も更に高いものとなっていたのである。しかし、水道局は企業会計として独立採算制をとっており、森林の購入による財政支出は水道料金の増額に直結することになるので、町による取得はなかなか実現しなかった。

このような背景の中で出された公有林化政策は、町による水源林取得のための大きな推進力となった。町は地域環境保全林事業による購入とともに、これまで所有していた町有林との交換によって、イクベツ川流域の森林を町有林として統一的に整備することが可能となったのである。

またこれまで、市街地における緑地公園的なものは存在したものの、地域住民が自然と親しむ森林公園はなかったため、町有林の一部に森林公園を造成する機運も生まれていた。しかし、その候補地が交換によって町の所有から離れたため、今回取得した森林を森林公園的に利用していこうという方向性も生まれている。この計画は具体化していないが、町では市民の参加を取入れて、地域住民の意向に合うような利用方向を考えていきたいとしている。

以上、鶴川町による水源林取得の事例を概観した。水源かん養を目的とした森林整備は、水道事業が市町村の業務となっていること、地域の産業構造・自然的特性にかかわらず地域住民の生活のためには不可欠であることから、これに取り組む市町村は比較的多い。公有林化の主要な形態の1つとして位置付けられるだろう。

しかし、水源涵養機能は広域的な森林管理のもとで発揮されるとはいえ、行政担当者の意識として

は取水河川の上流域に位置する一定面積の森林のみを水源林として捉える場合が多く、管理対象として認識される森林も限定的なものになる傾向がある。また、水源涵養機能の発揮を目的とした市町村の多くは、計画的な取得というよりも緊急避難的・場当たりの性格のものが多いのである。

鶴川町においては、水源林の他にも「町が主体となった民有林管理が必要な場合は、分収契約等も含めて考えていかなければならない」としているが、今後の民有林管理において公有林化という手法を選択することには消極的であるといえる。

## 7. 乙部町

乙部町は北海道南部、松山支庁中央部に位置し、日本海を臨む町である。平野部は町内を流れる中小河川の周辺部に形成されているが、その面積は非常に狭小なものとなっており、なだらかな丘陵状の地形が町土を形成している。

土地利用状況を見ると、総面積16,253ha、山林12,213ha、田395ha、畑798haとなっており、農耕地の狭小さが目につく。

1993年度における乙部町の所有形態別森林面積は、森林総面積13,529ha、うち国有林8,951ha、町有林632ha、その他民有林3,946haである。森林率は83.2%と高く、また国有林野率が66.2%と比較的高くなっている。なお町有林は632haと小さいが、これは公有林化政策が出される以前の数値であり、後述するとおり町有林面積は拡大の一途を辿っている。

人口は1995年現在、5,422人となっている。65年における人口は9,188人であったからこの30年間で41%減少していることになる。また、14歳以下の若年人口が全人口に占める割合は、1965年の32.4%から95年の15.8%へと大幅に減少している。同様の数字を65歳以上の老年人口についてみると、6.8%から21.1%へと増加しており、高齢化はここでも深刻化している。

次に1995年における産業別就業者数をみる。15歳以上の全就業者数は2,885人、そのうち第1次産業は651人(全就業者数の22.1%)、第2次産業1,090人(37.8%)、第3次産業1,144人(40.0%)となっている。10年前の1985年と比較すると、第1次産業就業者の減少と第2次・第3次産業就業者の増加が目立つ。

1995年における第1次産業就業者数の内訳をみ

ると、農業330人(全就業者数の11.4%)、林業30人(1.0%)、漁業291人(10.1%)となっている。各産業ともここ数十年で激しい就業者数の減少をみているが、農業・水産業に関しては現在も10%以上の割合を占めており、町の基幹産業としての地位を保っている。また農業・漁業の95年度における町内生産額をみると農業7.73億円、漁業14.27億円であり、相対的には漁業が中心的な産業となっている。

1995年現在、乙部町漁業の主要魚種は漁獲量が全体の82%、漁獲高でも70%を占めるスケトウダラ、及び漁獲量の10%、漁獲高の13%を占めるイカなどの回遊資源である。しかし、「主要漁獲魚種としては相変わらず……回遊資源に依存しなければならない状況にあ」<sup>8)</sup>り、こうした回遊資源の豊凶により漁獲量・漁獲高が大きく左右されるという現状認識から、資源管理型漁業への転換を狙い、ホタテ・ウニなどの養殖に着手している。しかしこのような方向性を展開させていく上で、以下のような不安材料の存在を挙げておかねばならない。

1965年当時、乙部町漁業の主要な漁業資源はイカと海藻類、特にコンブであった。当時の漁獲高はイカが全体の51%を占める1.25億円、海藻類が19%、0.46億円となっている。回遊性・定着性という違いはあるものの、両者とも沿岸漁業の対象魚種である。

しかし、この両者の漁獲量はその後一貫して減少している。イカは1995年においても辛うじて主要魚種の地位を保っているが、海藻類の漁獲高は全体の0.1%にすぎない200万円にまで落ち込んでいる。この詳しい原因については明らかでないが、1つの説として、森林の減少・劣化による沿岸漁場環境の悪化が挙げられる<sup>9)</sup>。

こうした問題に対し、道内各地域では漁業関係者による植樹運動が多く行われるようになっているが、乙部町の存在する桧山地域ではこうした活動は不活発である。例えば、1988年度から93年度までの「お魚殖やす植樹活動」における植栽本数は全道で200,895本であるが、桧山地区の植栽本数は全体の0.8%に満たない1,510本となっている。この要因は明らかでないが、1つには、桧山地域における漁業収入が道内他地域と比較して低く<sup>10)</sup>、ボランティアによる植樹活動を積極的に展開する余裕がないと考えられるのである。このことから、町が主体となった漁場保全のための森林管理がより一層の重要性を持って登場することとなる。

この他にも、農業用水の確保・森林組合や林業事業体の事業量確保・森林レクの場の確保など森林に対する多様な要請を受け、町が主体となった森林管理を展開している。以下、乙部町における森林管理政策の概要を述べていくこととする。

乙部町が地域内の私有林管理に取り組み始めたのは1985年のことである。この年から92年までは、主に町単費による取得という形で行われてきた。85年から92年までの町単費による取得森林面積は、合計で30.17ha、年平均で3.77haと概して小規模である。しかしこうした取得は、町が主体となった森林管理という明確な目的意識のもとで行われていたのであり、自治省の施策が提示される以前からこうした方向性を持っていたことに高い評価を与えることができる。

1993年以降、乙部町の森林管理政策は更なる発展を遂げることとなる。93年以降の乙部町森林管理に発展の契機を与えたものは、この年に創設された公的分収林整備推進事業、及び公有林化政策(地域環境保全林事業・公益保全林事業)であった。これ以降、乙部町では従来から行われていた町単費による取得に加え、公的分収林、地域環境保全林事業、公益保全林事業の4事業を利用することによって地域森林管理の手法に大きな幅を持たせるようになっていく。

まず、1993年以降の町単費による森林の取得についてみておく。93年から97年の5カ年の取得面積は在村所有林27.6ha、不在村所有林48.3ha、合計で75.9haとなっている。在村・不在村別でみれば不在村所有林の取得に重点が置かれているとみることが可能である。また、この5カ年における年平均取得面積は15.18haと、92年以前の3.77haと比較してかなり高い値を示しており、町単費による森林の取得は93年以降さらに活発化したといえる。

次に公有林化政策による森林の取得について述べる。乙部町における公有林化政策導入の実績は、1993年度国有林26.0ha、94年度私有林92.4ha、97年度私有林43.0ha、合計161.4haである。以下、この3件について概要を述べる。

1993年度における国有林の取得に関しては、他の事業とは若干性格を異にしている点に留意する必要がある。この森林は乙部町民からは竹森の呼称で親しまれてきた。古くから漁船の航行目標として重要な役割を果たしており、山腹にある神社には、い

までも漁業従事者が漁業の安全・豊漁の祈願のために訪れている。さらに、貴重な自然が残されており、森林散策・レクリエーション等にも適した場所となっている。乙部町による竹森の取得は、町民の財産として恒久的に保全するとともに環境教育の場として有効に利用していくことを目的としている。

次に1994年取得分についてみる。この森林は東京に事務所を構える不動産会社の所有で、不在村所有林となっている。現在の林況はナラ・ブナ・イタヤ等から構成される二次林であるが、長い期間にわたって適切な管理が全く行われてこなかった森林である。

この森林の取得は、森林の漁場保全機能・水源かん養機能等の充実を図ることを目的に行われたものであり、公益保全林事業によって行われている。しかし公益保全林事業導入については、以下に述べるような問題点をクリアしなければならなかった。

既に述べたとおり、公益保全林事業による森林取得については、特定施業森林であるか4-11号保安林でなければならないが、この森林はいずれの要件をも満たしてはいなかった。また、特定施業森林の指定を受けるにしても、この森林のみでは人工林率が低いために指定要件に乗らないという状況であった。この課題を克服するため、乙部町では1993年度、この森林に隣接し、かつ人工林率も高い町有林と合わせて特定施業森林の指定を受け、翌94年度に公益保全林事業を利用して取得している。

次に1997年度取得分についてみる。この森林は乙部町在住の森林所有者が東京在住の親族に売却したもので、不在村所有林となっており、林況も管理放棄された二次林である。

この森林の取得も、基本的には漁場環境保全機能・水源かん養機能の維持等を指すものであり、当初は公益保全林事業を利用することが考えられていた。しかし、1994年度取得分のように公益保全林事業の対象要件を満たす対応がとれなかったため、止むを得ず地域環境保全林事業によって取得している。このため、名目上この森林は自然教育の森・森林教育の森・森林造成の森などからなる町民の森として管理することになっているが、施設整備としては管理歩道の整備のみを計画している。なお町では森林と触れ合うための場の整備に関しても重要性を認識しており、地域住民が気軽に散策できるような要素も取入れつつ管理をしていく方針である。

以上、乙部町における公有林化政策による取得分、3件について述べてきたが、1994年度及び97年度の取得によって町内の不在村所有林問題がほぼ解消したことは大きな成果といってよい。聞き取り調査においても、「大面積の不在村所有林は公有林化で取得した2件のみであり、現在では目立った不在村所有はない」とのことであった。

なお、乙部町では1998年度、99年度にも公有林化政策の実施を検討している。両年度とも組合員の減少と高齢化が問題となっている生産森林組合所有の森林が対象であり、98年度分は52.2ha、99年度分については面積が確定していないものの50ha前後になる予定である。

乙部町では、公的分収林整備推進事業を利用した、分収契約による私有林管理が行われており、ここに乙部町森林管理政策の特徴がある。前述のとおり、この事業への市町村の対応は鈍く、制度が創設された1993年から97年までの5か年間でこの事業に対応した市町村は7にすぎないが、そのうちの1つが乙部町である。

乙部町における公的分収林整備推進事業による契約面積は、分収造林21.3ha、分収育林46.3ha、複層林施業5.5haであり、総契約面積は62.1haである<sup>13)</sup>。分収契約による私有林管理は、取得によるものと比べて財政負担が軽減される一方、森林所有者との協議・意志疎通が不可欠となる。よって乙部町では、こうした対応が可能な在村所有林管理に分収契約を重点的に用いている。契約面積を在村・不在村別にも見て、在村所有林51.1ha、不在村所有林11.0haとなっており、在村所有林管理に傾斜していることが確認できる。

以上、乙部町における森林管理政策の概要を述べた。公有林化政策は大きな財政支出を伴う事業であり、かつ実施には様々な条件が付与されるため、直接的な私有林管理を行おうとする場合、乙部町のように分収契約や町単費による取得などの組み合わせを考える必要がある。しかし、こうした直接的な私有林管理が自治体財政にそれなりの圧迫を与えることも事実であり、乙部町においても今後は控えざるを得ない状況となっている。

乙部町の取り組みは、今回の調査対象のなかでも極めて先進的な事例と位置付けることが出来る。しかし、市町村による私有林管理を考えた場合、森林の取得という直接的な手法のみでは対処しきれな

いことも事実である。

### 注及び引用文献

- 1) 下川町における地域林業の再編成については、神沼公三郎・石井佳子・鳥澤園子・増山寿政・森由美子(1996)：北海道下川町における林業活性化の現状とその課題,北大演研報53(2),156-204に詳しい。なお、本節を記述するにあたっては、この論文に負うところが大きい。
- 2) 下川町では新たに町有林拡大の計画に着手している。新しい計画では、1999年度から2003年度までの5カ年で、4,343haまで町有林を拡大することとなっている。詳しくは、原田四郎(1999)：町有林経営と国有林取得,日林北支論47, 4-5参照のこと。
- 3) 高島和恵(1996)：地域活性化における住民参加と交流事業の役割に関する一考察—黒松内町「ブナ北限の里づくり構想」を事例として—, 24-25, 北海道大学農学部卒業論文。なお本節を記述するにあたってはこの論文に負うところが大きい。
- 4) 委員会による研究活動によって発掘されたエピソードのうち主要なものを挙げておこう。なお、以下のエピソードは全て黒松内町ブナセンター発行のパンフレットから引用した。  
「幕末の蝦夷地探検家・松浦武四郎が、『東蝦夷日誌』(1857年)の中で『ブナノキタイ、これぶな多きがゆえ名づく。後ろウタサイという山あり』と記している。  
「1923年(大正12年)、天然記念物調査委員として歌オブナ林を訪れた林学博士・新島善直は、その調書の中で『周囲は開墾し尽くされている中で、このようなブナの原生林が残っているのは奇跡のようだ』と述べています。また、歌オのブナを見て『北のヤシの木のようにだ』と言ったとも伝えられています。このうち、1928年(昭和3年)、歌オブナ林は北限のブナ自生地を代表するブナ林として国の天然記念物に指定されました。  
「太平洋戦争末期に、木製戦闘機のプロペラ材として一部が切られそうになったり、1954年(昭和29年)には町の財政的な事情から、天然記念物指定を解除しようとする動きがあったのです。しかし、歌オブナ林の学術的価値を知る学者や地元住民の熱心な運動により危機を免れ、今日まで原生的な姿が守られています。」
- 5) 黒松内町企画調整課(1995)：第2次黒松内町総合計画, 49pp
- 6) 前掲 6), 49pp
- 7) 前掲 5), 49pp
- 8) 乙部町企画課(1992)：第3次乙部町総合計画, 63pp
- 9) 紋別市林業構造改善推進協議会(1997)：森林をグローバルな視点から問い直す—21世紀のオホーツクの豊かな森林・海洋—, 13-14においては、北海道南部日本海側と同津軽海峡側の海洋資源の違い(日本海側の海洋資源は津軽海峡側と比較して非常に貧弱であるとされている)を、沿岸部の森林の状況の違いに求めている。
- 10) 前掲 9), 13ppでは、日本海側の漁業就業者の年収がわずか150万円程度であると述べている。
- 11) 複層林施業とは、既存の上木に関しては分収育林契約を、新たに植栽された下木については分収造林契約を結ぶというものである。すなわち、分収契約による私有林管理面積は、分収造林と分収育林の和から、複層林施業面積を差し引いたものである。

## VI. 考 察

### 1. 市町村林政の位置付け・役割変化

戦後の資源造成期においては、政策対象が個々の林業経営ではなく、あくまで「森林」であったことから、森林政策(=森林資源政策)の末端の担い手として、市町村ではなく、森林所有者の協業組織である森林組合が指定された。またこの期においては荒廃林地の復旧が国家的要請であったことから、我が国の林政は国—都道府県—森林組合—個々の森林所有者という体系のもとで、極めて中央集権的に進められた。この時期の市町村は、市町村有林の所有者として、あくまで政策客体の位置にあったに過ぎない。

我が国が高度経済成長期を迎えると、森林政策も資本の論理に取り込まれつつ新たな使命を与えられる。当時、我が国の森林政策に向けられた資本の要請は主に次の2点であった。第1に労働力供給地帯としての農山村の再編成であり、第2には木材需要の増加に対応するための林業生産力の向上である。こうした課題に応えるべく農業基本法・林業基本法・山村振興法が制定され、農業・林業の生産性の向上とともに、労働力析出基盤としての農山村の再編成が図られたのである。

ここにいたって市町村は、国主導の体系に取り込まれるかたちで林政の末端機構としての役割を与えられることとなった。この理由は第1に、上記の3法は同一の背景から出されたものであり、この3法は統一的に遂行されねばならないということであ



る。すなわち、当時の林政は森林・林業問題の内部で完結するものではなく、地域の自治組織である市町村が林業行政のなかで一定の役割を果たしうる可能性が生じたのである。第2に、林業生産の合理化を担う主体として森林組合を位置付け、事業体化を図る方向性が追求され始めたことである。すなわち、従来森林組合が担ってきた林政の末端機構としての役割を市町村に移行する契機が生まれたのである。基本法林政期においては、我が国林政の中での市町村の位置づけはそれほど大きなものではなかったといつてよい。しかし、これまで単なる政策客体に過ぎなかった市町村が林政に関わる契機を得た意味は大きい。

我が国における外材依存体制は1961年の木材価格安定緊急対策を契機として深化し続けるが、1970年代に入って資源ナショナリズムが高揚をみせはじめると、多くの資源保有国において輸出規制がしかれ、外材依存体制の脆弱性が露呈される。このような中で、我が国の林政は「外材依存体制を与件とした上で、外材価格に対抗できる国内林業」の確立が求められることとなった。ここで登場したものが地域林業政策である。地域林業政策は以下のような性格を有していた。すなわち、①外材価格に対抗できる地域のみを選別すること、②加工・流通といった川下も政策対象に含み川上から川下までの一体的整備を図ること、③こうしたことから、川上の協業組織である森林組合に変わって、市町村が地域林業のオルガナイザーとして指定されたことである。

以上のように、80年代までの市町村林政は国による政策体系への取り込みというかたちで発展してきた。また、森林の木材生産機能に注目したものが多く、独自の展開をみせた市町村も一部の林業地域に限られていたといつてよい。しかし1990年代にはいると、我が国における総体的な地方分権への潮流、近年一層厳しさを増してきた森林管理をめぐる状況などをうけ、市町村林政は新たな局面を迎えることとなる。

90年代における市町村林政の特徴として以下の諸点が挙げられるであろう。

第1に、森林計画の作成・個々の林業事業体への助成・地域林業のオルガナイザーとしての役割とともに、地域森林管理の主体としての役割を担いつつあることである。

第2に、国の政策誘導による面は厳然として存

在するものの、こうした動きが市町村の主体的な意志決定のもとで展開されていることである。

しかし、市町村林政の位置付け・役割変化とは裏腹に国による財源保障は行われておらず、市町村林務財政は地方債の発行によって何とか一定水準を確保しているという状況である。

## 2. 道内における公有林化政策の進展状況

公有林化政策が呈示された1993年度から97年度までに公有林化を実施した市町村は、道内212市町村の約24%にあたる51自治体である。財政措置がなされるとはいえ、公有林化政策導入に伴う財政負担は依然大きいことを考慮すれば、かなりの進展をみていると評価できる。事業別では地域環境保全林事業45、公益保全林事業10となっている。公益保全林事業は事業対象要件が厳しく、あまり進展していない。

公有林化された森林の面積は合計で9,139haである。事業別では地域環境保全林事業7,970ha、公益保全林事業1,169haであり、やはり公益保全林事業はあまり進展していない。所有形態別でみると国有林2,855ha、私有林6,284haとなっており、私有林の公有林化が比較的進んでいるといえる。しかしながら、私有林に限定してみても、北海道の私有林146万8,198haのうちわずか0.4%が公有林化されたに過ぎず、面積的には極めて小規模であるといえる。

つまり北海道における公有林化は、多くの自治体が対応してはいるものの、公有林化された森林の面積は極めて小規模だといつてよい。

また公有林化を実施する市町村は、林業を基幹産業とする自治体のみではなく、都市・農村・漁村など極めて多様である。

## 3. 市町村林政における公有林化の意味

今回の調査では、森林レクの場の保全・漁場保全・森林や湿原生態系の保全・地域文化の保護や継承を目的とした森林保全など、多様な課題に市町村林政が対応し始めていることが明らかとなった。環境保全における地方自治体の役割は近年世界的に注目されつつあるが、我が国においてもその萌芽がみられるといつてよい。また地域文化の保護・継承と森林政策に関しては、これまでの中央集権的かつ縦割り行政的な森林政策体系のもとでは全く接点を持たなかった分野であり、自治体において初めて結合

されたという点で注目されるのである。

公有林化によって遂行される政策課題は、木材生産・水源涵養機能・国土保全機能の発揮といった従来型の課題というよりも、むしろこれまでの枠組みを越え、総合的な地域振興策や土地利用計画と結びついた課題であることが多い。木材生産機能の発揮に関しては、本稿で述べた下川町の事例のほかは置戸町、滝上町などでみられる程度である。また水源涵養機能発揮を目的とした森林取得は公有林化の主要な1形態といえるのであるが、計画的な取得というよりはむしろ緊急避難的・場当たりの色彩が強いのである。

一方、公有林化政策による森林の取得が市町村による民有林管理に繋がっていくかという問題がある。第I章で述べたが、今日進められている市町村の権限強化は、森林施業に関する権限強化にみられるように、主として地域資源管理の計画主体として

の役割を一層強めていくという方向性にある。この枠を越え、より直接的な地域森林管理に取り組もうとする乙部町のような事例も存在するが、一般的にはこうした方向性はみられない。市町村が地域森林管理に主体的な役割を担いつつあることは確かであるが、公有林化に関していえば、こうした側面は希薄である。

現在、市町村林政に対しては、地域の自然的・社会的な特性に応じた独自の森林利用・管理を行う主体として期待されつつあり、多くの市町村で現実的な展開がみられるようになってきている。公有林化政策は、管内全域の森林管理という課題に対しては一定の限界を有するが、地域独自の振興策・土地利用計画と結びついた森林利用・管理を行っていく上では、市町村林政の有効な遂行手段となると考えられる。

### Summary

In Japan, the importance of municipalities in the forest administration system has increased. They are expected to perform the leading role in regional forest management. According to the Reformed Forest Law, which was adopted in 1998, municipalities were given the role on regional forest management planners.

Under this new situation, the Forest Agency, the National Land Agency, the Ministry of Home Affairs held the conference on forests and mountain villages. Then, in 1993, the Ministry of Home Affairs published the "Measures for Forest Municipalization," which promote forest acquisition by municipalities. From 1993 to 1997, 51 municipalities in Hokkaido (24% of Hokkaido's municipalities) acquired 9,139 ha of forests using these measures. This study seeks to clarify the forest-acquisition trends of municipalities in Hokkaido.

Such municipalities are located not only in mountainous districts, but also agricultural, coastal, and urban areas. These municipalities had various goals in acquiring the forests, such as protecting forest ecosystems, preserving fishing grounds, developing forest parks, and protecting forests for regional culture. Most of these goals focused on land use to activate the local community rather than regional forest management through forest acquisition.

**Key words :** Measures for Forest Municipalization, municipalities, Hokkaido, regional forest management