



Title	都道府県における森林ボランティア支援政策の動向
Author(s)	佐藤, 岳晴; SATO, Takeharu; 山本, 信次 他
Citation	北海道大学農学部 演習林研究報告, 57(2), 113-148
Issue Date	2000-09
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/21466">https://hdl.handle.net/2115/21466</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	57(2)_P113-148.pdf



# 都道府県における森林ボランティア支援政策の動向

佐藤 岳晴<sup>1</sup> 山本 信次<sup>2</sup>

Trend of Support Policy for Forestry-Volunteer by Prefectural Governments

by

Takeharu SATO<sup>1</sup> and Shinji YAMAMOTO<sup>2</sup>

## 要 旨

1980年代に入ってから、森林に対する市民の関心の高まりを反映して、森林ボランティア活動が高揚してきた。一方、林業が衰退し農山村の解体が進行するなかで、林業振興を基軸とした林政の行き詰まりが明確となり、新たな展開を模索する都道府県が、森林ボランティアを施策の対象とした。先駆的な都道府県が実績を積み上げてきたことをふまえて、森林ボランティア支援政策が全国的に制度化された。

都道府県が支援政策を実行することで、森林・林業に関心を持つ多くの市民が森づくり活動へ参加することとなり、積極的に活動するボランティア層も全国的に育ってきている。また、既存の森林ボランティア団体に対しても支援が行われており、行政による支援は森林ボランティア活動全体を活性化させたと評価できる。都道府県の間には取り組みに差があるものの、ボランティアの自主性・自律性を伸長させ、その行動力と発言力を高めるように支援することが必要であるという共通認識が生じてきている。こうした努力を通じて、新たな森林管理のあり方を探る道が開かれるのである。

**キーワード**：森林ボランティア，支援政策，都道府県，市民参加，森林管理システム

---

2000年2月29日受理。Received February 29, 2000.

1：北海道大学大学院農学研究科林学専攻森林政策学講座，札幌市北区北9西9，060-8589

Laboratory of Forest Policy, Division of Forest Science, Graduate School of Agriculture, Hokkaido University, Kita 9 Nishi 9, Kita-ku, Sapporo, 060-8589

2：岩手大学農学部附属演習林，岩手県岩手郡雫石町大字御明神

The University Forests, Faculty of Agriculture, Iwate University, Oaza-Gomyojin, Shizukuishicho, Iwategun, 020-05

## 目 次

I 研究の背景と課題	3 行政主導型グループ
1 研究の背景	4 併用型グループ
2 研究課題と研究方法	5 自主的活動支援型グループ
II 森林ボランティア支援政策開始の背景	6 小括
1 森林ボランティア活動の高揚	IV 静岡県における森林ボランティア支援政策の展開
2 林政の行き詰まりと都道府県の対応	1 静岡県の位置づけ
3 国土緑化運動の転換	2 静岡県における森林ボランティア支援政策の展開
4 小括	3 森林ボランティア支援政策の展開可能性
III 都道府県における森林ボランティア支援政策の動向	4 小括
1 森林ボランティア支援政策における都道府県の位置づけ	V 考 察
2 森林ボランティア支援政策の概要と都道府県の類型	Summery

## I 研究の背景と課題

## 1 研究の背景

経済がグローバル化し、農林産物貿易の自由化が進展する中で、日本の林業は衰退を続け、農山村の解体が進行している。その一方で、地球レベルでの環境問題がクローズアップされ、森林の公益的機能や文化的装置としての機能を発揮することが求められている。このような森林に対する市民の要請の高まりを象徴するのが、森林ボランティア活動の活発化である。

国土緑化推進機構の調査によると、現在全国で280の森林ボランティア団体が把握されており、農山村の人工林から都市近郊の里山まで、様々な森林をフィールドにして活動している。また、1999年の総理府による森林に対する国民の意識調査によると、全体（有効回答数2,137）の3.8%の人が、過去1年の間に森林ボランティア活動に参加している。また、同調査によると、森林ボランティア活動に参加したいという意向を持つ人は、全体の44.0%にのぼっている。

森林ボランティア活動の活発化を受けて、平成10年度林業白書では、「一般市民によるボランティア活動は植え付け、間伐、下刈りにまで拡がりを見せており」、「森林や林業に対する理解を深める上で重要である」と述べられている。1995年には、緑の募金による森林整備等の促進に関する法律（以下、

緑の募金法）が制定され、1996年には、森林ボランティアへの各種支援を行うために、国民参加の森林づくり推進事業が、林野庁の国庫補助事業として創設されている。緑の募金法では、募金を活用して、自主的に活動している森林ボランティア団体へ資金的な助成をおこなうこととなった。また、国民参加の森林づくり推進事業では、国土緑化推進機構と都道府県が実施主体となって、森づくり活動へのフィールド提供者、参加希望者の募集、登録を行うとともに、森林ボランティア活動の情報収集・提供をおこない、実践活動の際には、現地指導や活動の推進を図るための研修等を実施することとしている。

市民が森林整備に対して協力する制度は、分取林制度や水源基金など費用負担というかたちで存在していたが、森林ボランティアに対する支援は、森林・林業に関心を持つ人々をより直接的に森づくりへ参加させて、森林・林業に対する理解者を広げようとする試みといえる。林野行政は、森林政策の展開をはかるために、森林ボランティアに対して大きな期待を寄せているのである。

## 2 研究課題と研究方法

前述のように、森林ボランティアに対する支援政策（以下、森林ボランティア支援政策）が開始されたが、その現状については明らかにされていない部分が多いため、実証的な研究が必要である。そこ

で、本稿の目的を、1998年時点での森林ボランティア支援政策の動向および達成点を把握することとし、課題として以下の3点を設定した。

第1に、森林ボランティア支援政策が開始されるにいたった背景を明らかにすることである。本稿では、森林ボランティア活動の高揚、全国一律の林政の行き詰まりと都道府県による独自の政策の展開、国土緑化運動の転換の3点を取りあげて、これらが結びついて森林ボランティア支援政策が全国的に展開されるにいたった過程を明らかにした。

第2に、森林ボランティア支援政策を採用している都道府県に焦点を当て、森林ボランティア支援政策がどのような機能を果たしているのか、そしてどのような到達点にいたっているのかについて全国的な動向を明らかにする。1998年8月に、各都道府県の林務担当部局と地方緑化推進委員会に対して郵送方式のアンケート調査を実施し、これにもとづいて全国的な動向を分析した。

第3に、森林ボランティア支援政策によって、どのようなことが可能となり、どのような方向性を持つのかについて、具体的な事例を通じて検証することである。そこで、静岡県を取り組みに関して政策担当者に対する聞き取り調査を行い、各種資料とあわせて現状を把握し、分析をおこなった。

## II 森林ボランティア支援政策開始の背景

### 1 森林ボランティア活動の高揚

#### ア) 漁業関係者による植樹活動

漁業関係者による植樹活動は、1980年代終盤の北海道における漁協の取り組みに端を発しており、1997年では全国12道県に広がっており、森林ボランティア活動の一角を占めている。この活動は、漁業資源は河川からの流出に影響を受けやすいため、森林保全が必要であるとの認識に基づいた実践的な取り組みである。ここでは北海道の事例を中心にしてその展開を見ていくことにする。

酪農開発などから引き起こされる水質汚濁は漁業関係者にとって深刻な問題であり、漁業関係者は1961年に北海道水産水質汚濁防止対策連合会を発足させ、1971年には北海道漁業団体公害対策本部へと発展的に移行させている。連合会および公害対策本部は、河川の水質に影響を及ぼす工事等の際、施工者側と覚書を交わすなどして水質汚濁防止対策を

とり、漁場保全に一定の成果をおさめてきた。しかしながら、200カイリ経済水域の設定にともなって漁獲可能な海域が狭くなり、また、水質汚染に反対する運動の蓄積から、漁場環境保全が急務との認識が広まってきた。そこで、1988年に漁協婦人部が中心となってお魚殖やす植樹運動が開始された。

北海道漁協婦人部連絡協議会は運動の目標を、生活の場としての海、河川、湖沼がどうなっているのか自ら学習して理解を深めながら、植樹活動を通じて森林組合の人々と連携しつつ、行政および一般市民に対して海を守る取り組みを強めることとしている。

1993年までの活動状況を見ていくと（表2-1）、全道各地で一斉に植樹が開始された1988年には95に及ぶ全道各地の漁協婦人部が植樹活動を行っており、それ以降も1993年まで継続的に実績を積み重ねている。植樹本数は1993年までの累計で200,895本となっており、1開催あたりの平均植樹本数は663本である。さらに、常呂、天塩、野付の3漁協では合計して359.3haの山林を取得し、1991年までに計79.0haの植樹を行っており、自ら森林整備にまで乗り出している漁協も存在している。

このような漁業関係者による植樹活動は、森林を含む土地利用・開発のあり方に対する「異議申し立て」の性格を持つものであり、森林から海までを一体とした流域管理のあり方を提起したものと見える。

漁業関係者の植樹活動を受け、1992年には北海道の単独事業として、魚をはぐくむ森づくり対策事業が創設されている（表2-2）。1992年北海道林業施策概要によれば、「近年、（中略）漁業関係者による山造りや植樹活動の気運が高まってきている」という認識に立ったうえで、「このような状況の中で沿岸漁業資源の保全と流域森林の整備を推進するため、森林所有者と水産関係者等との森林整備協定締

表2-1 お魚殖やす植樹活動の実施状況

年度	1988	1989	1990	1991	1992	1993
参加漁協婦人部数	95	48	47	45	42*	39
植樹実施回数	94	47	45	41	40	36

\* 1992年は檜山管内の漁協婦人部が合同で植樹しており、それを1としてカウントしている。よって、1992年度の実際の参加漁協婦人部数は42を上回る。柳沼武彦(1993)：木を植えて魚を殖やす、家の光協会より作成

表 2-2 魚をはぐくむ森づくり対策事業の概要

区分	実施主体	内容	市町村に対する補助率
流域森林整備協定締結調査	北海道	現況調査, 土地所有者の意向調査, 協定方法案の作成	道単独事業のためなし
魚をはぐくむ森づくり普及事業	市町村	地元連絡会の結成, 植樹や講演を通じての普及啓発	1/2
流域森林整備協定締結推進事業	市町村	話し合いの場の設置, 協定の締結	1/2

北海道林務部資料より作成

結による協力体制を確立する」ことを事業の目的としている。

魚をはぐくむ森づくり対策事業では、道が土地利用の現況や土地所有者の意向を調査し、協定に関するマニュアルを作成し、市町村がより地域に密着した自治体として事業の周知を図り、コーディネーター役となっている。西別川流域は1992年にモデル地域として指定され、漁業関係者、農業関係者が同じテーブルについて話し合ったものの、漁業・農業関係者ともに被害者意識が強かったため、費用負担については当事者の合意が得られにくかった。結果的に、事業の実施主体である別海町が費用を負担して、西別川沿いの無立木地に土地を取得し、森林整備を進めることとなった。以降、浦河町、乙部町が

同事業のモデル地域に指定されている。魚をはぐくむ森づくり対策事業はいわゆるソフト事業で、利害調停的な性格を持ち、北海道あるいは市町村が調停者の役割を果たしている。すなわち、自治体が介入して当事者の意志を尊重しつつ、森林整備に向けて間接的な支援を行っているのである。

お魚殖やす植樹運動の拡大を図るため、1996年にはお魚殖やす植樹運動推進事業が創設された(表2-3)。情報交換、技術支援、リーダーの養成、苗木の提供など、漁業関係者の自主的な活動を促進させるために、道が物資、人材、技術面で直接的な支援を開始している。また、海をはぐくむ森整備事業では(表2-4)、魚をはぐくむ森づくり対策事業を拡充するかたちで、森林整備計画の策定に助成を行

表 2-3 お魚殖やす植樹運動推進事業の概要

項目	事業内容	実施主体	道の負担分
現地交流会の開催	地域の農林水産業関係者の情報交換や森林づくり活動の技術支援を行う交流会を開催する	北海道森林組合連合会	1/2
活動リーダー養成	水産業、林業関係者の主導により道民運動への拡大を図るためのリーダーを養成する	北海道	10/10
植樹活動への支援	森林組合との連携により漁協婦人部が継続的・安定的に植樹活動を行うために、森林組合を通じて、道が年間3万本の苗木提供を行う	北海道森林組合連合会	10/10
お魚殖やす植樹運動推進指導	運動を拡大するための普及指導を行う	北海道	10/10

平成11年度北海道林業施策概要より作成

表 2-4 「海をはぐくむ森」整備事業の概要

項目	事業内容	実施主体	道の負担分
整備事業計画の策定	関係者が独自に河川周辺に植林している地域等における整備計画書策定に対して助成する	市町村	1/2
森林整備事業	当該森林整備において、造林者負担軽減のため、公共造林(実質補助68%)程度の補助率を確保する	市町村	4/10

平成11年度北海道林業施策概要より作成

い、また費用負担対策として実質68%を上限として農地等への造林費補助を上乗せしている。当事業では八雲町、常呂町、標茶町をはじめとして8地域が事業対象に指定されている。

北海道における植樹運動は漁業関係者の森づくりへの取り組みに先鞭を付け、第5回全国漁協大会議案では、1996-98年度の漁協の運動方針のなかに、豊かな地域づくりの一環として森と海と川をつなぐ環境保全運動を推進することが掲げられ、その一方策として植樹活動が位置づけられている。そして、先に述べたように1道11県で植樹活動が実施されるようになっており、漁業関係者の植樹活動は全国的な広がりを見せている。

このように、漁協の取り組みは水質汚染に主眼をおいた公害対策に始まり、水産資源と水質の保全に焦点を当てた運動を展開しながら、運動の射程を森林にまで広げて植樹活動を行うようになった。つまり、抵抗や事後対策にとどまらず、継続的な実践活動というスタイルを伴いながら、目の前に差し迫った課題をクリアするために多様な手段を用いているのである。漁業関係者の植樹活動は、従来森林

管理に直接関わってこなかった人々が実践活動を通じて森林をめぐる諸状況の一端を变革していこうとしているものであり、森林ボランティア活動の一翼を担うものである。運動の活性化にともない、北海道内では政策的対応をひきだし、問題の解決に向けて取り組みが進むとともに植樹活動を推進するための支援も開始されている。北海道のケースは、運動と政策が直接的に連動している例だといえる。

#### イ) 森づくりフォーラム

森づくりフォーラムは、東京都で活動を続けてきた森林ボランティア団体である花咲き村と森林クラブが中心となって1994年につくられた団体である。以下、これらの団体を中心にして活動の軌跡を追っていくこととする(表2-5参照)。森林クラブは1983年に発足し、人工林管理を活動の中心にしている森林ボランティア団体であり、1984年には群馬、神奈川の国有林において市民団体としては異例の分取林契約を結んでいる。花咲き村はもともと福祉ボランティアの活動をしており、1986年の大雪による雪害をきっかけにして東京都の西多摩地域で人

表2-5 森づくりフォーラムの活動の軌跡

年	活動内容
1983	森林クラブ発足
1984	森林クラブ国有林で分取契約
1986	東京都大雪による人工林被害、浜仲間の会、花咲き村活動開始
1994	第1回森づくりフォーラム開催、シンポジウムで各関係機関に働きかけ 第2回森づくりフォーラム開催、計4回の下草刈大会、延べ600名の参加
1995	第3回森づくりフォーラム開催、シンポジウム、パネル展 森林ボランティア保険運用開始 森づくりフォーラム発足 第2回下草刈り大会
1996	第1回森林と市民を結ぶ全国の集い、850名が参加
1997	第2回森林と市民を結ぶ全国の集い、500名を越える参加 フォレスト21発足、神奈川の国有林内にボランティアの森を造成 『森づくり政策』市民研究会発足 第1次提言 第2次提言
1998	第3回森林と市民を結ぶ全国の集い、700名の参加
1999	第4回森林と市民を結ぶ全国の集い 第5回森林と市民を結ぶ全国の集い、250名の参加 「森づくりフォーラム」NPO法人格取得申請
2000	森づくりフォーラム、NPO法人格取得

森づくりフォーラム各種資料より作成

工林の育成管理を行うようになった。1990年代に入るとそれぞれの活動は軌道に乗ってきたが、同時に活動の展開に当たって乗り越えるべき課題が現れてきた。そこで、森林クラブ、花咲き村が中心となり、多摩地域で活動している森林ボランティア団体、自然保護団体、地元篤林家、森林組合関係者、東京都の林政関係者が集まって1994年にシンポジウム「第1回森づくりフォーラム」を開催した。その目的は、森林ボランティア活動を展開していくうえで抱える課題すなわち保険制度、技術向上の研修などを関係各方面に働きかけること、そして、下流の都市住民に人工林保全の必要性を普及啓発することである。このシンポジウムでは、60名ほどの参加者が泊まり込みで問題解決に向けて話し合いを行った。同年の7、8月には具体的な行動として「第2回森づくりフォーラム 下草刈り大会 by 500」を開催し、計4回の開催で延べ600名の参加が得られた。1995年の「第3回森づくりフォーラム」では、東京農業大学を会場として、シンポジウム、パネル展が開催された。

このような活動の中心となった森林ボランティア団体のリーダー層が集まり、1995年に森づくりフォーラムが発足した。これは個々の団体の自主性を尊重したゆるやかなつながりであり、活動目標を、森林・林業に関心をもつ市民がイニシアティブをとって、林業関係者や行政担当者とともに共通に抱える課題を模索し、解決することとしている。以下、その取り組みをみていこう。

森づくりフォーラムは、森林ボランティア団体や林業関係者、林務担当の行政職員等の全国的なネットワーク化を図ることを重要視し、そのために「森林と市民を結ぶ全国の集い」を開催している。1996年の第1回目の集いには850名が参加し、以降、東京、大阪、仙台で年1ないし2回のペースで開催されている。第5回は高知県嶺北地域でより農山村に密着したプログラムが生まれ、3泊4日の日程で延べ250名の参加が得られている。

1994年4月には、保険会社の協力を得て森林ボランティア保険の運用が始まった。森づくりフォーラムが契約者となり、森林ボランティアが被保険者となる包括契約方式をとっており、保険加入希望者は森づくりフォーラムに入会して森林ボランティア保険を利用する。森林ボランティア保険では、傷害保険と賠償責任保険の2種類のメニューが設定されている。前者は、参加者あるいは主催者がボランティ

ア活動中および往復途上の事故によりケガをした場合の保険で、保障限度額を3,000万円としている。後者は、参加者あるいは主催者がボランティア活動中および往復途上で他人の身体や財物に損害を与え、法律上の賠償責任を負った場合の保険で、2億円を限度額としている。

また、森づくりフォーラムの実践活動として、1997年2月からフォレスト21・さがみの森の管理を行っている。国有林の皆伐跡地をフィールドにしており、その面積は約4.5haである。土地は東京管林局（現関東森林管理局東京分局）が、活動資金は緑の募金を通じて国土緑化推進機構がそれぞれ提供し、実際の森林整備はボランティアが行っており、運営は三者が構成するフォレスト21連絡協議会での合意に基づいて行われている。現在まで下草刈りや地ごしらえなどの作業を継続するとともに、植林イベントを開催して多数の市民に森づくり活動の機会を提供している。

さらに、森づくりフォーラムのメンバーが中心となって森林政策に関する提言書を作成し、関係各方面に提出している。1997年の「未来に責任を果たせる森林政策を求めて—森林ボランティア活動をすすめる市民からの第二次提言—」では、従来の森林政策の問題点を指摘し、そのうえで森林に関わってきたすべての人々がこれまでの問題点を公表して全国的な開かれた議論をまきおこす必要があるという認識に立っている。そして、所有権を超えた総合的な森林政策と森林管理の地域からの積み上げが必要であり、その実行機関として市町村・流域に「森林委員会」を設けることが提言されている。内容の正当性や実現可能性については議論の余地があるだろうが、従来の政策への対案を広く提起した点で、新たな森林管理のあり方を模索する市民の所信を表明したものと見える。

このような活動を積み重ねてきたうえで、森づくりフォーラムは、2000年1月に特定非営利法人格を取得している。これまでの活動を継承しつつ、法人格取得後の年間事業として以下のことを予定している。①市民参加の森づくり推進事業（森づくり市民講座、シンポジウム、フォレスト21等）、②ネットワーク化の促進、③森林政策に関する提言、④情報誌の発行、⑤森林ボランティア保険取り扱い業務の5点である。活動の方向性として森林に関わる国の制度や政策をかえることを目標としており、市民

が果たせる役割については市民が担っていくかわりに、制度や仕組みについては要求をしていくという姿勢をとっている。

以上のように、個別の団体の活動から始まった森林ボランティア活動は、共通の課題を持つ森林ボランティア団体のあいだで連動し、様々な森林・林業関係者とのネットワークづくりを主導した。現在ではその広がり全国規模となり、森づくりフォーラムは森林ボランティアに関する情報が結節する拠点として機能している。保険制度の確立・運用や普及啓発など、自らあるいは他の森林ボランティア団体が活動をすすめていくうえでの環境をととのえており、自らもフォレスト21に見られるような森づくりの実践を通じて実力の向上をはかって自らの活動に対する信頼を獲得している。このような取り組みは、市民が企業や行政と役割分担を行い、協力関係を結びながら自分たちの目標を達成していくものである。それと同時に制度的な変革も活動の射程に入れており、内容の妥当性や意見の集約度の面で限界を持ちつつも、政策提言を通じて森林・林業に関心を持つ市民としての見解を表明するにいたっている。すなわち、政策や行政による動員に対して無批判に取り込まれないよう宣言することで、森林ボランティア活動が社会運動的な側面を有することを強調しているのである。

このように、森づくりフォーラムは、着実に実績を積み重ねてきており、森林ボランティア活動の牽引役としてその存在感を確実に高めてきているのである。

#### ウ) 森林ボランティア活動の高揚

漁協の植樹活動と森づくりフォーラムに代表されるような、市民が自主的に行っている森林づくり活動の特徴は、1970年代以降の日本の社会運動にみられるようになった日常的な実践活動というスタイルを取り込んでいることである。すなわち、一方的に反対を続けるのではなく、市民自ら時間と労力をかけて具体的な行動を積み重ねることで、発言の内容に説得力を持たせているのである。そして、基本的に公権力の行使を認めつつ、政策の内容を改善して、森林・林業をめぐる諸状況を変革していこうとしているのである。

このような森づくり活動は、これまで森林・林業に直接に関わってこなかった人々が森林管理のあ

り方に関与し始めたという点で共通しており、森林ボランティア活動の嚆矢といえる。従来の自然保護運動に比べると、現在の森林・林業の危機的状況に対処するような活動内容であったため、国および自治体の林務担当セクションの対応を引き出したのである。

## 2 林政の行き詰まりと都道府県の対応

### ア) 林政の時代区分

森林ボランティア支援政策が開始されるようになった要因の第2点目としてあげられるのが、全国一律的林政の行き詰まりとそれともなう都道府県の対応である。以下、時代を1950年から1955年までを復興期、1956年から1970年代初頭までを高度経済成長期、1970年代前半から現在までを低成長期に区分して、戦後の林政の展開とその行き詰まりを概観していこう。

#### イ) 復興期（1950年～1955年）

復興期においては、経済成長によって土木・建築およびパルプ用材の需要が伸び、また外材の輸入量が限られていたため木材価格が高騰した。スギ丸太価格でみると、1950年には3.4千円/m<sup>3</sup>であったが、1955年には7.1千円/m<sup>3</sup>にまで上昇している。また、1955年の用材総需要量4,528万m<sup>3</sup>のうち、94.5%を国産材でまかなっている。くわえて、農地改革によって生じた農家経済の一定の余裕を背景として農家主体の造林が急増したのもこの時期であり、民有林の人工造林面積は1950年には266.8千haであり、1954年にはピークを迎えて341.8千haに達している。政策的には1951年に造林10ヶ年計画を策定し、民有林の人工造林面積の目標値を600万haに拡大し、1950年の造林臨時措置法や1951年の森林法の改正によって伐採跡地造林の奨励の規定を設けた。また、森林法では、「森林区」を定めて植伐計画を編成させ、適正伐期齢以下の森林の伐採はすべて許可制（事実上は禁止）とした。これは、都道府県をつうじて民有林の管理を徹底させたものであり、強権的な性格を色濃くもっていた。

需要の増加、価格の高騰により木材市場は活況を呈し、この時期は林業の黄金期であった。そして、この時期における林業をめぐる諸条件が1964年に開始される基本法林政の前提となったのである。

## ウ) 高度経済成長期 (1956年~1970年代初頭)

この時期においては、燃料革命により薪炭材の需要量が1957年をピークにして下降し始め、一方で用材の需要が大幅に伸びた。用材の需要量は、1955年に4,528万 $m^3$ 、1960年に5,650万 $m^3$ 、1965年に7,053万 $m^3$ 、1970年に10,268万 $m^3$ となっている。そして、資源的制約から木材の供給が需要に追いつかなかったため、立木価格の高騰をまねき、民有林における活発な造林を引き起こした。

民有林政策では木材供給力増大のため拡大造林政策がとられた。1957年には拡大造林と再造林の間の補助率に差をもうけ、拡大造林48%、再造林24%とした。1958年には分取造林特別措置法が制定され、三者契約を促進させて紙・パルプ原材料の供給を促した。1964年には林業基本法が制定され、その目的は、国土保全重視の資源政策から林業総生産の増大という産業政策への転換と林業従事者の社会的経済的地位の向上の2点とされた。中心的事業は地域指定にもとづく林業構造改善事業であり、林道開設と資本装備の高度化への投資が重点的に行われた。また、国有林では、1957年に策定された生産力増強計画および1961年に策定された木材増産計画にもとづいて伐採量、造林面積を増やし、生産拡大策を強化している。

この時期の林政は、森林所有者が拡大造林を行うようなインセンティブを与え、林業生産基盤への設備投資に助成して、木材供給力の増大がはかられたのである。しかし、社会経済状況の変化により様々な問題が発生した。

まず、1961年に木材価格安定緊急対策が閣議決定されたことを契機として、外材の輸入が増大すると、立木価格が低下した。また、都市部への人口流出によって農山村の労働力不足と高齢化が進行した。これは、基本法林政の前提が崩れつつあったことを示している。第2に、林業構造改善事業等の政策対象に指定していた農家林家の生産活動は、造林といった資源造成が中心で、素材生産にまで踏み込まなかったため、林業の近代化は達成されなかった。そして第3に、これらの状況は政策対象の一貫性のなさをもたらした。家族経営的林家の植林は1960年代から停滞し、それに代わって分取造林をも引き継ぐかたちで機関造林が推進され、また、林家の作業を森林組合が代替するようになったのである。このように、林野行政が展開してきた自立的林家の育成

を核とした政策は限界を呈しつつあった。

## エ) 低成長期以降 (1970年代前半~現在)

はじめに、1970年代前半から1980年代前半までについてみていこう。経済成長の鈍化からくる総需要の減少と住宅の非木造化などによる代替材の進出およびオイルショックが要因となって、木材需要量の伸びは停滞しつつあった。たとえば、1970年には10,503万 $m^3$ であったが、1984年には9,396万 $m^3$ に減少している。また、木材供給に占める外材のシェアも拡大をみせ、1973年から1984年まで用材供給量のうち外材の占める割合は64~70%の間で推移している。

1970年代の政策的対応として地域林業政策が登場している。地域林業政策では、国内の生産・加工・流通体制が弱点であるとの認識に立ち、森林資源の成熟化にともなう生産・加工・流通体制の強化を通じて、外材価格に対抗しうる生産・加工・流通体制の効率化を図ることが目的とされた。林家や森林組合といった「川上」から、地域一体となつての生産活動へ政策対象がシフトしたのである。そこでは育林の担い手としての森林組合の位置づけが高まり、施業の協業化および素材生産施設の高度化が第二次林業構造改善事業の基幹の事業となった。また、素材生産業者の組織化(協同組合化)をはかり、市町村が中心となって地域協議会を設立することで、森林所有者と素材生産業者の調整を行い、地域一帯となつての木材生産システムを形成する試みがなされた。

しかしながら、地域林業政策という観点からは、地域で設置された協議会が有効に機能することはなく、また、素材生産業者が組織的な設備投資に消極的であったことから、森林所有と素材生産の間の矛盾を解決する試みは成功しなかったといえる<sup>2)</sup>。加えて、地域林業政策は地域選別性を多分に有しており、すでに国内では限定された地域でしか林業が成立しない状況に陥っていたのである。

1980年代後半から現在にかけては、1985年のブラザ合意がさらなる円高を進行させ、また、農産物の市場開放が進むなどして農家の存続を脅かすようになり、林業生産活動がさらに停滞するといった状況となった。同時に、熱帯林の大規模な伐採・減少が注目を浴び、知床、白神に見られるような自然保護運動が活性化するなど森林保全に対する関心が高

まった時期でもある。

林業政策では1991年の森林法改正により流域管理システムが打ち出されている。ロットの拡大および加工流通の合理化による低コスト安定供給が可能な国産材産地形成と多様なニーズに応える森林の整備水準の向上を2大目標とした。林業の振興に主眼をおく前者においては、国産材主産地体制整備事業、地域材ブランド化事業等が実施され、自治体や林業関係者の連携の強化、高性能機械化とその受け入れ体制の強化がはかられた。すなわち、産地化と低コスト化に重点が置かれ、その推進方式として、中小規模の経営体の再編・統合および住宅建設業との連携を押し進める試みがなされたのである。

しかし、流域活性化協議会が流域管理システムの推進方式として設置されているものの、様々な利害対立をはらんでおり、流域を一体とした林業経営について合意を形成するには、様々な障壁をはらんでいる。さらに、流域管理システムを構築するための一連の政策が、市場競争メカニズムの中でどれほどの実効性を有するかについては、地域選別性が強いうに、先進事例と言われる地域においても、その運営に関して様々な課題を抱えているので、楽観視はできない状況である。

少なくとも、全国一律的林業振興策によって、国内林業を全般にわたって底上げしていくという政策は、行き詰まりを迎えているといつてよいであろう。

#### オ) 林政の行き詰まりと都道府県の対応

従来型の林業振興政策が有効な手だてを講じえないなかで、1997年には林野公共事業のうち造林事業と林道事業が森林保全整備事業と森林環境整備事業に再編成されており、林政は「環境保全」を標榜した政策に組み替えられつつある。さらに、1993年には自治省、林野庁、国土庁の3者協議による森林・山村対策が打ち出され、森林の公有林化、第3セクターによる森林管理が開始されており、また1996年からは、林業労働力確保支援センターの設置をはじめとする林業労働対策に労働省が加わるなど、森林政策への他省庁の参入が見られる。

以上のように、林野庁が展開してきた、全国一律的林業振興を基軸とした政策は行き詰まりを見せるとともに、もはや森林政策は林野庁の独壇場ではなくなってきたのである。

このようななかで、1990年代に入ってから、地方自治体による新しい先駆的な政策開発の動きがみられ、そうした先駆的な自治体の活動が、直接的に他の自治体の政策に影響を及ぼし、また国の政策がこれを取り込むことで他の自治体にも波及し始めており<sup>3)</sup>、森林ボランティア支援政策もそのひとつに数えられる。

森林の多面的機能に関して林業関係者以外の人々に理解を得ることは、政策を円滑に展開するうえで重要であることが地方自治体レベルで認識され始め、1980年代末より各地域の課題に即して自治体が市民をボランティアとして募集し、実践的な森づくり活動への参加を促進させるようになった。都道府県レベルでは、1989年から実施された静岡県森林の働き理解促進事業、1990年からの神奈川県ボランティア実践活動事業、1993年からの岐阜県森林愛護隊育成事業、香川県のどんぐり銀行みんなの森づくり事業などが代表的な例としてあげられる(表2-6)。

このような先駆的な都道府県の取り組みを受けて、1994年に林野庁において森林づくり・林業活動の総合支援システムのあり方に関する研究会が開催され、1996年には国民参加の森林づくり推進事業が、国庫補助事業として創設されたのである。

### 3 国土緑化運動の転換

#### ア) 国土緑化推進機構の位置づけ

森林ボランティア支援政策が開始された背景を分析する場合、国土緑化推進機構の取り組みを把握することが重要である。なぜなら、国土緑化推進機構は、1920年代に開始された愛林運動に端を発しているという長い歴史を持ち、植樹祭や緑の羽募金、緑と水の森林基金などを事業の中心として、その内容の良否をさしおいても、森林・林業の重要性を広く国民に認知させるための政策主体となっているからである。本節では、国土緑化推進機構の歴史の変遷をたどり、全国的な森林ボランティア支援政策へといたる一連の流れを明らかにする。

#### イ) 国土緑化運動の開始

土地官民有区分や森林法の制定など近代の森林政策の枠組みがかたちづくられていく中で、文部省、農商務省(1925年より農林省)、大日本山林会の呼びかけにより全国各地で植樹行事が開催されるように

表2-6 1995年以前に森林ボランティア支援政策を実施した都道府県と事業名およびその類型

都道府県	事業名	開始年度	事業の類型(1)
北海道	お魚殖やす植樹運動推進事業	1992	自主
	地域林業システム推進対策事業	1995	行政
岩手	グリーンボランティア推進対策事業	1993	行政
	グリーンコーディネーター育成活動事業	1991	行政
宮城	みどり十字軍育成活動事業	1995	行政
茨城	県民参加の森づくり推進事業	1995	行政
	林業後継者育成事業	1995	行政
神奈川	ボランティア実践活動事業	1990	行政
富山	草刈り十字軍	1974	自主
	林業ヘルパー育成事業	1991	行政
岐阜	森林愛護隊育成推進事業	1993	行政
静岡	森林整備運動促進事業	1989	行政
大阪	みどりの人材銀行運営事業	1990	行政
	和泉葛城山ブナ林保全作業	1991	行政
	三草山ゼフィアスの森保全作業	1992	行政
兵庫	森づくり推進活動事業(ボランティア講座)	1994	行政
	森づくり推進活動事業(活動地の斡旋)	1995	行政
岡山	美しい森づくり事業	1993	行政
香川	どんぐり銀行みんなの森づくり推進事業	1993	行政
	森林ミュージアム推進事業	1995	行政
福岡	森林づくりボランティア活動事業	1991	行政
佐賀	さが21森林交流の森づくり事業	1995	行政
大分	流域グリーンパスポート推進事業	1993	行政(2)
鹿児島	森林整備	1995	行政
石川	県民森づくり大会(3)	1995	行政

アンケート結果より

- (1) 「行政」は行政主導で支援をおこなう事業、「自主」は自主的な活動をしている森林ボランティア団体に対して支援する事業である
- (2) 市町村と森林組合が主催しており、県はそれをサポートしている
- (3) 石川県は、1995年から、県植樹祭を森づくり活動の機会を提供するために活用している

なったり。府県山林会が中心となって府県ごとに愛林日を設定し、植樹行事をおこなうものである。このような取り組みは愛林運動と呼ばれ、1934年より大日本山林会と府県山林会が共同主催し、農林省と帝国山林会が後援するかたちで全国一斉におこなわれるようになった。愛林運動の主導権を握ったのは大日本山林会であり、中央省庁も公式には指示を出していないが、中央省庁の官僚が式典へ参加するなどして、実質的には中央省庁も深く関与していたといえる。このように、森林・林業の重要性を広く認知させる取り組みは当時の中央集権的な機構を通じて開始されたのである。しかし、戦況の悪化を受け

て1945年には中止を余儀なくされ、戦後の混乱期を迎えて愛林運動は一時中断となった。

戦後、愛林運動を引き継いで開始されたのが国土緑化運動である。1949年には、運動を進めるための組織を全国的に再編成することを目的として、国土緑化推進委員会が結成された。国土緑化運動の意義については、国土緑化推進委員会の見解として、「森林資源を造成し、国土の保全と水源の涵養を図るとともに生活環境を緑化することによって文化日本の再建に役立てるため、国土緑化の一大国民運動を展開することである<sup>5)</sup>」としている。また、国家の機関として農林省、文部省、運輸省、厚生省等の諸官

庁が後援することとなった。さらに、これらの関係省庁においては、次官通達によって国土緑化運動に協力するように地方の関係各機関に指示した。これに呼応して、1952年までに各都道府県に緑化推進委員会が設置され、郡、市町村を単位とした支部も置かれたのである。

なお、1988年に国土緑化推進委員会は国土緑化推進機構に改組しているため、以下では特に区別する必要がない限り国土緑化推進機構の呼称を用いることとする。

国土緑化推進機構は国土緑化運動を「精神的要素の濃い実践の勧奨」<sup>6)</sup>としており、その手段として主要事業となっているのが植樹祭と緑の羽募金である。

全国植樹祭は、国土緑化推進機構が開催地の都道府県と協力して植樹行事を開催するものであり、毎年各都道府県の持ち回りが慣例となっている。また、各都道府県においても、愛林植樹行事の流れを引き継いで都道府県独自の植樹行事が開催されている。中央、地方における植樹行事は国土緑化運動の中でもっとも大規模で、もっとも効果が大きい行事とされている。すなわち、「特に天皇、皇后両陛下は毎年率先してお手植えをされ、国民に植樹の範をたれられるこの行事は、国民に深い感銘を与え、山林への植林はもとより都市部における植樹にいたるまで、広く植樹意欲を喚起させている」<sup>7)</sup>として、国土緑化推進機構の中心的事業として実施しているの

ある。全国植樹祭においては、国家の政策に合致した森林管理のあり方をテーマに取り入れている。また、形式を重視した式典が、天皇の出席のもとで開催されており、セキュリティの問題から出席者は全て招待制であったが、近年では自由参加のプログラムも組まれるようになった。

国土緑化推進機構が実施するもうひとつの主要事業は緑の羽募金であり、1950年から1995年まで毎年実施されている。1995年には緑の募金法が制定され、緑の羽募金を引き継ぐかたちで新たに緑の募金を実施されることとなった。緑の羽募金は、国土緑化運動の経費を捻出するために実施される事業である。財務上、緑の羽募金特別会計が国土緑化推進機構および各地方緑化推進委員会ごとに設けられており、単年度で使用することとなっている。募金活動の実施形態を図2-1に示す。国土緑化推進委員会の指導のもとで、緑の羽募金運動の計画、実施、交付まで地方緑化推進委員会が中心となって実施している。そして、緑の羽募金委員会が地方緑化推進委員会を中心として設置され、募金運動の目標の設定をはじめとした総合計画を策定し、募金の使途について予算を編成して決定する。なお、中央機関である国土緑化推進委員会は、東京都の地方緑化推進委員会である首都緑化推進委員会と協力するかたちで募金運動をおこなっている。

実施段階では、市町村または市町村に設置されている緑化推進委員会に委託し、職場、企業、学校、

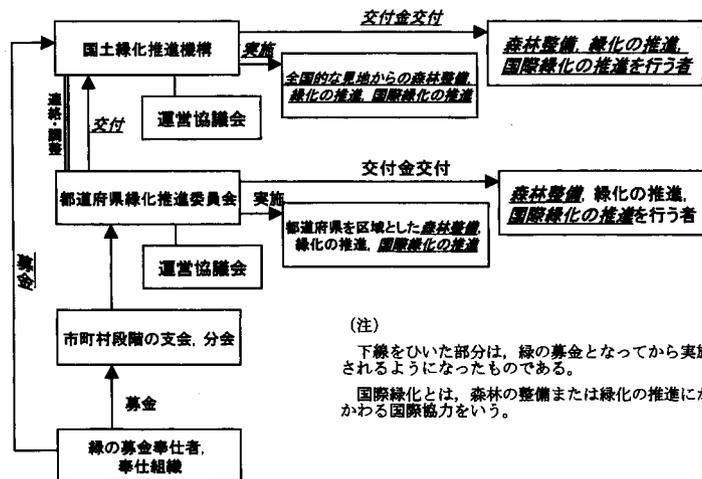


図2-1 緑の羽募金の実施体系

国土緑化推進機構業務資料（1995）より作成

家庭、街頭において基金が集められる。家庭基金については、町内会、婦人会、子ども会等に、学校基金については小中学校に協力を要請する。方法別募金額内訳をみると、1992年度では、職場基金、家庭基金、学校基金で募金額全体の7割程度を占めている。緑の羽基金の使途であるが、同年度では、緑の羽、バッジ、ボールペン等の基金資材の購入費と実際の緑化に使用される緑化事業費および緑化推進活動費をあわせて全支出の7割程度に達している。募金額は一貫して増加しており(表2-7)、1995年度では13億円に達している。

このように、国土緑化運動を押し進めるイニシアティブをとったのは、林業関連業界やその利害を代表する国会議員、農林水産省をはじめとする中央省庁であり、その手法は、中央から地方へ、あるいは上から下へ、いわばトップダウン方式で緑化思想の浸透を図るものであった。その中心的手段のひとつである植樹祭では、林野行政の課題に対応して各時代における森林管理のあり方を幅広く国民にアピールしてきた。また、国土緑化運動への参加については、国土緑化推進機構としては「奉仕活動」と捉えている。緑の羽基金に顕著にみられるように、職場や学校、町内会などの中間団体をつうじて「奉仕者」を集めており、自発的な社会貢献を促すというよりは、むしろそのような共同体に所属しているがゆえの奉仕活動へ動員している。緑の羽基金の総額は年々増加しており、国土緑化運動の意図に照ら

表2-7 「緑の羽基金」金額の推移

年度	募金額(千円)	年度	募金額(千円)
1950	22,115	1975	293,550
1955	109,827	1980	505,653
1960	135,916	1985	775,510
1965	179,284	1990	1,212,794
1970	207,893	1995	1,371,910

国土緑化推進機構資料より作成

せば大きな成果をおさめてきたといえよう。

#### ウ) 国土緑化運動の転換

1980年代にはいると、国土緑化運動が転換を見せはじめる。第1の転換点は1988年の緑と水の森林基金の設置であり、第2の転換点は1995年の緑の募金法の制定である。

1985年に林野庁から水源税を、翌1986年には林野庁と建設省から森林・河川緊急整備税を創設する構想が打ち出された。結局これらの構想は実現しなかったが、緑と水の森林基金がその代替物として設置された。緑と水の森林基金は、林野関係および通産関係の諸団体から拠出された基金からなっている。1998年時点で180億円に達しており、内訳は林野関係団体が91億円、通産関係団体が89億円の拠出となっている(表2-8)。林野関係分の拠出団体としては、農林水産業の中央団体や銀行、証券、保険会社などがあげられ、地方基金に関しては各都道府県が募金を集めて出資している。通産関連分は、電気、自動車、製紙、鉄鋼分野の経済団体が拠出している。

緑と水の森林基金における事業実施の基本指針は、林野庁、通産省の指導を受けて以下の3点としている。

- ①普及啓発等、国民の森林に対する理解と協力を得るための事業を実施すべきである
- ②国民各層からの全国的な基金であるので、民間主導の特色ある事業を実施すべきである
- ③国民の意向をふまえつつ、拠出者、地域の要望に応える事業も行うこと

このような基本方針のもとで設定された事業の重点方針項目について示したものが表2-9である。1989年から1994年までは、農山村、森林文化、交流をキーワードとして森林への理解を広く得ることに重点が置かれている。緑と水の森林基金の運用益によって実施される事業は普及啓発、調査研究、活動基盤の整備、国際交流に分けられ、これらの事

表2-8 「水と緑の森林基金」積み立て実績額(1998年8月31日現在、単位：千円)

区分	林野関係		通算関係	合計	
	中央募金	地方募金			
募金額	9,121,442	2,002,963	7,118,479	8,980,032	18,101,474

国土緑化推進機構資料より作成

表 2-9 年度別「緑と水の森林基金」事業重点項目

年度	基金事業重点項目
89	1. 新しい森林文化の創造 2. 農山村活性化 3. 緑の国際協力
90	1. 新しい森林文化（視聴覚資材の整備） 2. 農山村活性化（都市と農山村交流）
91	1. 普及啓発（国民の森林への理解） 2. 農山村活性化（都市と農山村交流）
92	1. 青少年の体験的普及啓発事業 2. 都市と農山村の交流などを通じる農山村の活性化
93	1. 普及啓発（森林・水の理解） 2. 青少年体験啓発 3. 都市と農山村の交流などを通じる農山村の活性化
94	1. 地球環境との関りで森林・水の重要性をPR 2. 森林を守り育てる農山村の活性化 3. 青少年・都市住民に対する体験的啓発
95	ボランティアなど市民活動の重要性を認識し、かつ、「緑の募金」活動と相まって緑化活動を推進する。 1. 森林・水への理解を深める 2. 農山村の活性化 3. 青少年・都市住民の体験啓発
96	1. 市民ボランティア活動への支援 2. 学校林活動、青少年活動の支援 3. 農山村と都市の交流
97	1. 市民ボランティア活動推進のための環境づくり 2. 学校林活動、青少年交流活動支援 3. 地球温暖化防止京都会議に併せた森林・水への理解促進

国土緑化推進機構資料より作成

業を国土緑化推進機構、都道府県がそれぞれ中央事業、都道府県事業として実施する。運用から5年後にあたる1992年の中央事業、都道府県事業を例にとってその内容を検討してみよう(表2-10)。1992年の事業重点項目は、青少年の体験的普及啓発事業と都市と農山村の交流などを通じた農山村の活性化であるが、中央事業では広報、イベントへの助成、緑の少年団の育成等が行われている。地方事業では森林づくり運動キャンペーンや森林の体験、学校林の整備が実施件数として多くなっている。また、1991年より公募による事業を実施しており、法人、任意団体に対して500万円までの、個人に対して100万円までの助成を行っている。表2-11に1992年の公募事業の概要を示す。調査研究に対する助成が14件と最も多くなっており、その内容も住民参加から木材利用の促進まで多岐にわたっている。普及啓発や活動基盤整備といった実践面でも合計7件の助成を行っている。

緑と水の森林基金が設置され、調査研究や普及啓発を国土緑化推進機構のみならず、公募というかたちでも行うようになったことは、一方的に緑化思想を浸透させようとする従来の国土緑化運動を踏襲

するだけでは国土緑化推進機構の存在意義が薄れてきたことを示している。森林と林業とをセットにしてその重要性をアピールし、多くの人々の関心を喚起するという新たな役割を国土緑化推進機構に付与せざるをえなかったのであり、より多様な関係者を巻き込んだ「国民参加」への転換と国土緑化推進機構の機能拡充が図られたのである。

第2の転換点は1995年の緑の募金法の制定である。本法では、農林水産大臣および都道府県知事が緑の募金を実施する法人を指定できるとされており、その対象として国土緑化推進機構、都道府県緑化推進委員会が指定されている。基本的に緑の羽募金の実施・活用体系を引き継いでいるが、新たに付け加えられた点がいくつかある(図2-1をふたたび参照されたい)。まず、国土緑化推進機構が複数の都道府県にまたがって緑化活動を行う者を対象に募金を交付するようになった。また、国土緑化推進機構自身が緑の募金を活用して中央事業を実施するようになり、その財源として都道府県緑化推進委員会からの交付金が充当されている。さらに、緑の募金の実施主体となるため、すべての都道府県緑化推進委員会が法人格を取得している。

表2-10 1992年度における「緑と水の森林基金」中央事業、都道府県事業の概略

区分	中央事業	都道府県事業(かっこ内は件数)
普及啓発	普及啓発活動 広報誌の発刊, 広告展示  各種イベントへの助成 みどりの感謝祭, 森林の市 チャリティコンサート シンポジウム, フォーラムの開催 普及啓発資材の制作購入 PR映画, ビデオの制作 資材の制作, 資料の購入 地方活動助成 ブロックイベント等(グリーンコンサート フェスティバル, 巨木サミットなど)	①森林づくり運動キャンペーン等(53) みどりの祭り, 緑化推進大会, グリーンフェスティバル, 森林ふれあいフェア, 緑化シンポジウム等 ②森林体験教室等(19) 緑の体験教室, 木工教室, 自然観察会, 森林浴の集い等 ③各種推進活動(10) ふれあい活動, 青少年緑化活動, ふるさと緑化推進活動, 木材利用推進活動等 ④普及啓発資材の制作等(15) ビデオ制作, パネル, 横断幕の作成, ガイドブックの作成, 緑化推進図書の発刊等
調査研究	森林植生と降雨流出特性調査研究 水土保持機能調査 森林の広域的利用調査	①森林の公益的機能の調査等(5) ②名木・古木の現況調査等(2)
活動基盤整備	ボランティア団体の育成(全国緑の少年団連) シンボル森林等の整備 基金の森造成	①都市と農山村との交流等(7) ②都市住民の参加によるシンボル森林の整備等(7) ③地域参加による学校林等の整備等(21) ④地域の名木・古木等の保存(9) ⑤青少年等の民間活動グループの育成等(34) ⑥森林インストラクター・リーダーの養成等(2)
国際交流	海外研修助成 国際会議への助成	青少年の海外派遣等(3)

互信夫(1993): 緑と水の森林基金設立五年, その造成と事業, 山林No.1310より作成

また, 募金の交付要件が拡充され, 交付対象に森林整備を行う者と緑化に関する国際協力を行う者が追加された。すなわち, 森林ボランティア団体や環境NGOが助成対象として想定されているのである。国土緑化推進機構がおこなう募金交付の状況を運用から2年後である1997年度についてみると(表2-12), 合計70件の交付があり, 1件当たり平均で200万円程度の額である。交付対象は森林ボランティア団体, 森づくり活動の機会を提供する地方緑化推進委員会, 環境NGOなど様々である。また, 募金を活用して, 森づくりフォーラムをはじめとする森林ボランティア団体や林業関係者などで構成される実行委員会と共催で, 1993年から5回にわたって「森林と市民を結ぶ全国の集い」を開催しており, 自主的な活動を行う団体との協力関係もみられる。地方においては, 同様の要件で, 都道府県内で実施される森づくり活動に対して助成金が交付されてい

る。

また, 前述の緑と水の森林基金の重点項目をみると, 1995年以降は森林ボランティアへの支援が新たな項目として付け加わり, 森林ボランティアの位置づけが高まっている。1996年には林野庁の国庫補助事業である国民参加の森林づくり推進事業が創設され, その中央事業の実施主体に国土緑化推進機構が指定されている。事業内容は, 市民が行う森づくり活動のフィールド提供者や森づくり活動への参加要望の収集・登録, ならびに森林づくり活動の事例分析を行うこととされている。

このように, 1995年からは, 国土緑化推進機構が実施する事業の対象に森林ボランティアが取り入れられるようになったのである。

#### エ) 国土緑化推進機構の現在

国土緑化推進機構の取り組みは1980年代終盤

表 2-11 1992 年度における「緑と水の森林基金」公募事業の概要

区分	事業名	申請者	区分	事業名	申請者	
調査研究	住民参加による森林の流域管理の現状と課題に関する調査研究	団体	調査研究	海岸線の緑化調査と普及・住民参加による緑化推進	団体	
	「豊かな森」を実現するための森林性鳥獣の保護管理手法に関する研究	団体		山間小流域における小水力発電活用の実証的研究	団体	
	自然素材の美術教育的活用調査	大学	普及啓発	グリーンセンター・森林教室	団体	
	特用林産物を通じた都市と農山村の交流に関する調査	団体		古紙再生利用促進ビデオの制作配布	団体	
	古紙利用製紙工場のスラッジ減量化技術に関する調査研究	団体		「木材需給と林業」ロングディスカッション	団体	
	「自然環境にやさしい森林土木工法」に関する調査研究	団体		森の再発見と木材利用をテーマのシンポジウム開催	団体	
	降雨による森林地域からの栄養塩流出に関する調査研究	大学		林業教育の新カリキュラムの検討	団体	
	森林の二酸化炭素固定機能のモデル化	大学		基盤整備	都市生活者による手づくりの森造成活動	団体
	農山村の生活排水処理に役立つ高効率水処理膜の評価	大学			森林インストラクターの養成・確保事業	団体
	植生の遷移に関する調査研究	団体	林業婦人グループリーダー養成セミナーの開催		団体	
	木造校舎の環境が及ぼす教育効果	団体	国際交流	国際森林組合フォーラムの開催	団体	
	環境に優しい木炭の新たな利用定着促進事業	団体				

亘信夫（1993）：緑と水の森林基金設立五年，その造成と事業，山林 No.1310 より作成

表 2-12 1997 年度における「緑の募金」中央事業交付分実施状況

項目	交付対象件数	交付額(千円)	1 件あたりの平均交付額(千円)
森林の整備	25	46,100	1,844
緑化の推進	23	48,400	2,104
国際緑化	22	44,936	2,041
合計	70	139,436	1,992

国土緑化推進機構資料より作成

から転換を始め、緑と水の森林基金の設置および緑の募金法の制定によって、国民の関心を森林・林業にひきつけるような方向へと事業の性格が変わってきた。国土緑化推進機構自身が行う普及啓発の手法として森林の PR、イベントの開催などが積極的に取り入れられ、地方緑化推進委員会は交流事業、体験教室など実践面で役割を果たしている。また、調査研究や自主的な実践活動に対して助成を行うよう

になり、森林・林業への関心が高い個人、団体に対して直接的な支援をおこなうようになったのである。すなわち、ボランティア等の森林・林業に関心を持つ人々が重要視されるようになり、同時に旧来の動員方式の後退がうかがえるのである。それは、時代の趨勢にあわせて対応を図ってきた結果であり、国土緑化推進機構ひいては林野行政の森林ボランティアに対する期待感はこの 10 年で急速に高

まっているといえよう。

#### 4 小括

森林・林業の危機が広く認識され、漁業関係者や森林・林業に関心を持つ市民が森林整備に携わるようになったことが森林ボランティア活動の嚆矢であった。漁協のケースの場合、組織力、資金等の面で、活動基盤が充実しており、公害反対運動の蓄積もあったため、その延長上にある植樹活動は比較的容易に展開した。漁業関係者の森づくり活動は、水産資源にかかわる利害関係を基軸としながら森林管理のあり方を問い直していくものである。森づくりフォーラムは、森林・林業に関心の高い市民を担い手とする市民活動である。森林管理に関わる市民活動は、原生自然や都市内の貴重な緑地空間の保護を図るものや、雑木林や人工林の管理作業、さらには木材の産地直送や地域振興に取り組むものまで多岐にわたっている<sup>8)</sup>が、森づくりフォーラムの活動はそのなかでも、政策提言や協力関係の結び方等からもわかるように、森林・林業という主にこれまで林野政策が扱ってきた領域に接近したものである。日本の市民運動一般がそうであるように、自らの手で試行錯誤しながら障壁を乗り越えて活動を展開している。これらの動きは、自発性・自律性をもって森林・林業にかかわる諸問題に関わっていきこうとする点で、すぐれて社会運動の性格を持つものである。

一方、従来の林業政策が地域を選別するかたちでしか実効性を有しなくなり、全国一律の林政が綻びを見せるなかで、一部の都道府県が森林ボランティアに対する支援を新たに政策課題に取り込んだ。これは、森林・林業の重要性を市民一般に認識させ、自ら政策の展開を図ろうとする都道府県林務担当部局の対応の結果である。つまり、外材依存度の高まり、環境問題の噴出など森林をめぐる社会経済状況の変化により、森林のもつ公共財的な性格が重視されるようになったため、森林政策の対象を林業関係者ととどまらず、都市住民をはじめとする市民にまで拡大する必要があったのである。その際に、適合的な形態として市民が行う森づくり活動が選定され、森林ボランティアという新しい領域にまで森林政策を拡充したのである。ただし、社会運動の性格を持った森林ボランティア活動の高揚と都道府県の対応が必ずしも直接に連動しているとは限らず、むしろ都道府県が森づくりの実践という点に着目

し、それを通じて森林・林業に対する理解を得ようとした側面が強い。一部の都道府県では、行政がきっかけを与えて、徐々に自主的な活動へ移行させ、最終的にはボランティア団体としての独立を目指しているケースもある。

先駆的な都道府県が実績を積み重ねるなかで、1990年代中葉、森林ボランティア支援政策が全国的に制度化された。その背景として、家庭、地域、職場といった共同体が崩壊しつつあることもあり、国土緑化推進機構が動員の基礎としていた受け皿が有効に機能しなくなったことと、その一方で、所属や肩書きからは解放された場所で森林・林業に関して社会的にコミットする人々が増えたことがある。そのうえで、全体としては個々人と森林・林業との関わりが薄れてきているがために、国土緑化推進機構などが行う普及啓発の取り組みにおいても、動員方式では動機づけを与えることはできず、むしろ、進んで森林・林業に関与する市民を参加させる方向へシフトしてきたのである。そして、1996年に国民参加の森林づくり推進事業が創設されるにいたって、森林ボランティア支援政策が全国的に波及したのである。

#### 注および引用文献

- 1) 柿澤宏昭(1993)：水産資源保全のための流域森林整備に関する研究，水利科学 No.220, 24-43
- 2) 餅田治之(1993)：流域管理政策と素材生産業，林業経済 No.534, 18-24
- 3) 成田雅美(1997)：地方自治体と森林管理，林業経済研究 Vol.43 No.2, 11-18
- 4) 国土緑化推進機構(1990)：緑化の父 徳川宗敬翁，27 pp。なお、戦前の愛林運動から戦後の国土緑化運動にいたる経緯に関しては、同書および国土緑化推進機構(1965)：「国土緑化運動」十五年，ならびに国土緑化推進機構(1982)：国土緑化30年の歩み，によるところが大きい。
- 5) 国土緑化推進機構(1990)：緑化の父 徳川宗敬翁，34 pp
- 6) 国土緑化推進機構(1965)：「国土緑化運動」十五年，134 pp
- 7) 亘 信夫(1993)：緑と水の森林基金，その造成と事業活動，山林 No.1310, 23-35
- 8) 山本信次(1998)：市民参加活動における「林業教育」と森林管理，林業経済 No.596, 25-32

### III 都道府県における森林ボランティア支援政策の動向

#### 1 森林ボランティア支援政策における都道府県の位置づけ

前章で述べたように、先駆的な自治体の取り組みを受けて、1994年に林野庁において森林づくり・林業活動の総合支援システムのあり方に関する研究会が開催され、1996年には国民参加の森林づくり推進事業が国庫補助事業として創設された。

国民参加の森林づくり推進事業では、「林業の実践活動やボランティア活動等を行う国民層が増加している」<sup>1)</sup>ことを背景として、活動への参加者と受入側の相互を繋ぐネットワークづくりを行うとともに参加者に対する研修等を行うとしている。国土緑化推進機構を中央事業の実行主体として位置づけ、全国的な情報収集・情報提供を行うとしている。また、都道府県を地方事業の実施主体として、都道府県内の参加者、フィールド提供者を募集し、実践的なボランティア活動の機会を提供するとしている。図3-1に事業の概念図を示す。なお、地方事業においては地方緑化推進委員会に事業委託されることがある。

都道府県を対象にして分析するのは、以下の3点の理由による。まず第1に、森林政策に市民参加がどの程度取り入れられているか地域ごとに差異があることである。1980年代以降、地域の課題に促して独自の森林政策を展開している自治体が見られ、森林ボランティア支援政策に関しても、先駆的な都道府県の取り組みがあって全国的な政策に取り入れられた経緯がある。しかしながら、政策課題は都道府県ごとに異なるし、市民参加の導入のされかたに

も違いがある。同時に、森林・林業を取り巻く状況にたいする市民の関心は、地域によって異なってくる。このような理由で各都道府県ごとに現状を把握し、明らかにする必要がある。

第2に、森林政策における都道府県の権限とその広域性である。森林政策においては、都道府県が政策を遂行する主体として法的に位置づけられ、これまで大きな役割をはたしてきた。また、森林ボランティアの本旨から言って、都市から農山村まで広範囲にわたる政策の展開が必要とされていることがあげられる。ゆえに、広域自治体である都道府県の動向を分析する必要がある。

第3に、行政機関に市民をエンパワメント<sup>2)</sup>する役割が求められており、都道府県もその例外ではないからである。日本では人的資源の面からも制度の面からも市民運動が展開しにくい状況である。1970年代以降、新しい社会運動<sup>3)</sup>が活発になってきたとはいえ、運動に参加する者は国民全体からすると少数であろう。特定非営利活動促進法（NPO法）が1997年に制定され、市民団体が法人格を容易に取得できるようになったが、このことは反面でこれまでの市民運動の活動基盤は脆弱なものであったことを示している。しかしながら、市民活動が公益性の新たな担い手として無視できない存在となっている以上、資源的側面、制度的側面において活動を円滑に推進するための支援が政策課題となってくる。つまり、行政機関である都道府県にも、市民活動を展開させる機会を提供し、森林ボランティアの行動力・発言力を高めていく役割を果たすことが求められているのである。さらに、森づくりフォーラムのような団体が受益者および消費者の立場から社会的に森林にかかわり、公権力の執行に関して、実践活

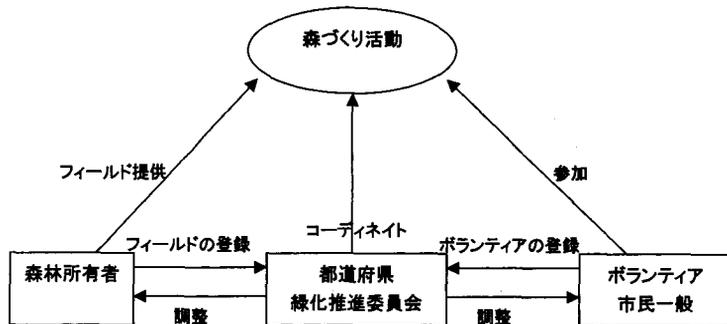


図3-1 国民参加の森林づくり推進事業概念図

動を通じて批判・提言をおこなっていく可能性がある。森林・林業の危機に際して新たな森林管理の枠組みを構築していくためには、市民、行政、そして林業関係者を含めた様々な利害関係者の対話が必要であり、このような点から長期的には何らかの協力関係を形成することも求められるであろう。

以上が都道府県の動向を把握する理由であるが、これは市町村の役割を否定もしくは軽視するものではない。横浜市や群馬県川場村の例のように基礎自治体为中心的な役割を果たしている場合もあり、都道府県、市町村、市民そして林業関係者のそれぞれの取り組みが影響を及ぼしあって、各地域ごとに市民参加の森づくりのあり方が形成されていくのである。ここでは、都道府県における森林ボランティア支援政策の現状を把握し、現在の達成点を明らかにすることに課題を限定する。

## 2 森林ボランティア支援政策の概要と都道府県の類型

都道府県が実施している森林ボランティア支援政策の現状を調査するため、1998年8月に、全47都道府県の林務担当部局と各都道府県に設置されている地方緑化推進委員会にアンケートを送付した。林務担当部局からは43件の、地方緑化推進委員会からは37件の回答が得られた。回収率は林務担当部局は91.5%、地方緑化推進委員会は78.7%であった。林務担当部局、地方緑化推進委員会をあわせて46都道府県から有効回答が得られ、林務担当部局と地方緑化推進委員会の取り組みを合わせてその都道府県における取り組みとみなすことにした。また、本章では以下、特に区別する必要のない限り都道府県を総じて県と記述する。

ところで、篠原は市民参加を分析する視角として、政策形成への影響力、意志決定過程における参加プロセス、そして市民と行政の接点をつくり出す際のイニシアティブの所在の3点をあげているが<sup>4)</sup>、森林・林業にたいする関心が高まるなかで同様の価値志向を持つ人々のつながりをいかに作りだすか、そしてこれまでは市民が森林政策の対象とはほとんどなり得なかったことを考慮すると、森林政策における市民参加は初步的な段階であると推察される。そのため、現時点では市民と行政の接点をつくり出すイニシアティブの所在によって分類することが最も妥当であるといえる。よって、森林ボラン

ティア支援政策にもとづく事業を、森づくり活動の主導権の所在（アンケートで、森づくり活動の主権者が誰であるかという項目に対する回答）によって2つに分類した。

1つめは、行政主導型事業である。これは、県や地方緑化推進委員会が企画、運営をおこなって森づくり活動の機会を提供するものである。ボランティアを公募・登録し、参加者に対して技術指導を行い、最終的にはリーダー層を育成して、ボランティア団体として自主的に活動できるようにするケースも含まれる。たとえば、ひょうご森の倶楽部や岐阜森林愛護隊は、行政が主導してボランティア団体を組織化し、ボランティア自身が活動の企画や団体の運営を行うようになった例である。先駆的な県の取り組みや、国民参加の森林づくり推進事業などがこのような形態で実施されている。

2つめは、市民活動支援型事業である。草刈り十字軍や森づくりフォーラムなどの市民団体や漁協といった、市民が自発的に結成して活動を展開している森林ボランティア団体に対して支援するもの、もしくは、このような森林ボランティア団体と協力して森づくり活動を実施するものである。支援内容は活動資金の助成、フィールドの斡旋、苗木の提供等があげられる。制度的には緑の募金の活用や県単独事業による支援があげられ、また、国民参加の森林づくり推進事業を自主的に活動している森林ボランティア団体への支援に活用しているケースも一部で見られる。

このような分類に従って、森林ボランティア支援政策の開始時期を表3-1に示す。行政主導型事業を開始した県数は、1995年以前では17県であり、1996年には新たに16県が開始している。その後は年度ごとに累増し、1998年時点で38県が実施している。1980年代終盤から、市民を対象として政策を展開することの必要性を認識した県が対応を凶ろうとしていることがうかがえる。1996年に国民参加の森林づくり推進事業が国庫補助事業として創立されたことを契機として、森林ボランティア支援政策が全国的に展開されている。このように、行政主導型の森林ボランティア支援政策は複数の都道府県の取り組みが先行したうえで全国的に波及したといえる。市民活動支援型事業についてみると、いくつかの先駆的な県があるが、緑の募金法が制定された1995年以降に開始時期が集中している。1998年の時

表 3-1 森づくり活動の主導権からみた事業別の開始年度と都道府県数、および森林ボランティアをめぐる動き

年 度	行政主導型事業		市民活動支援型事業		森林ボランティアをめぐる動き
	都道府県数	累積数	都道府県数	累積数	
74			1	1	富山県が草刈り十字軍に対して支援開始
86				1	国土緑化推進機構「21世紀へー国民参加の森づくりを」 提言
87				1	
88				1	「水と緑の森林基金」設置
89	1	1		1	静岡県がボランティア支援開始
90	2	3		1	神奈川県、大阪府がボランティア支援開始
91	3	6		1	岩手県、福岡県等がボランティア支援開始
92		6	1	2	地球サミット開催
93	4	10		2	岐阜県、大分県等がボランティア支援開始
94	1	11	1	3	兵庫県等がボランティア支援開始
95	6	17	1	4	「緑の募金による森林整備等の推進に関する法律」制定
96	16	33	6	10	「第1回森林と市民を結ぶ全国の集い」開催 「国民参加の森づくり推進事業」創設
97	3	36	1	11	「森づくり政策」市民研究会、「未来に責任を果たせる森 林政策を求めて」提言
98	2	38		11	「郷土の森保全活動推進事業」創設

アンケート結果および森づくりフォーラムの各種資料等より作成。なお、空欄の値は0である

点では、11県で実施されている。全体から見ると4分の1程度の県で実施されているにとどまっており、緑の募金の活用は進んでいないと考えられる。

以上の状況をまとめたのが図3-2である。有効回答を得られた46都道府県のうち、1998年現在で森林ボランティア支援政策を実施している県は42にのぼり、4県からは該当する事業は実施していないとの回答が得られた。各都道府県を類型するた

めに、森林ボランティア支援政策を行政主導型事業のみで実施している県を行政主導型グループ、行政主導型事業と市民活動支援型事業を組み合わせで実施している県を併用型グループ、市民活動支援型事業のみで実施している県を自主的活動支援型グループに分類した。行政主導型グループに属するのは31県、併用型グループに属するのは7県、自主的活動支援型グループに属するのは4県である。このこと

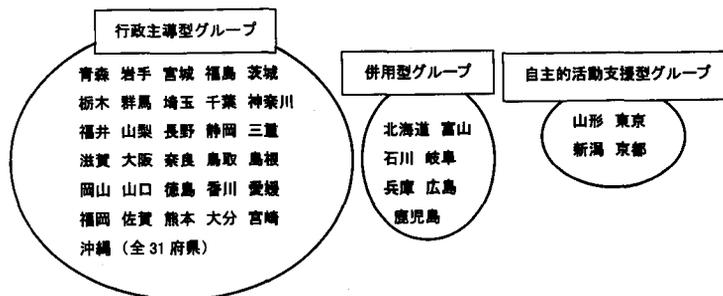


図 3-2 森づくり活動の主導権からみた事業の組み合わせによる都道府県の類型

アンケート結果より作成。秋田、愛知、高知、長崎の各県からは、該当する事業は、アンケート調査時点では実施していないとの回答が得られた。和歌山県からは有効回答が得られなかった

から、行政が主導してボランティアを募集し、育成している県が大部分であり、部分的に自主的に活動する森林ボランティア団体への支援を行っているといえる。

次に、県が何を目的として森林ボランティア支援政策を実施しているのかみていく(表3-2)。森林ボランティアを人工林管理の労働力としている県は6県である。大多数の県では森林ボランティアを森林管理の労働力とはみなしていない。ただし、里山や都市部に残された小面積の緑地においては、林業経営とは異なって生産性の向上は要求されないもので、ボランティアであっても労働力として十分に機能する。都市近郊を中心に活動している森林ボランティアにはこのケースが多い。里山・雑木林管理の労働力として回答している県が6県にのぼっているのは、そのことを反映していると考えられる。

1県を除く41県が森林・林業に関する普及・啓発を選択しており、現時点での第1の目的を、より多くの市民に対して森林・林業の現状を認識させる機会を提供することとしている。次いで重きを置かれているのは森林保全政策を推進する世論形成に資することである。これは、市民に対する普及・啓発がもたらす効果を期待するものであり、都道府県自身も新たな政策的対応をはかることを考慮しているといえよう。また、都市と農山村の交流による農山村振興が世論形成と同等に重要視されている。都道府県が広域自治体として都市住民と農山村の接点をつくり出し、農山村の振興をはかることを目的としている。森林政策に市民の意向を反映させる窓口づ

くりという項目を選択した県が10にのぼっており、より積極的な市民参加を視野に入れている県も存在するが、全体からみると一部である。

ついで、イニシアティブの所在に影響を与える要因について若干の検討をおこなう。

表3-3は、森づくり活動のイニシアティブの所在の差について、環境運動の活発さの度合いと関連させてみたものである。環境運動が活発か否かについては、都道府県ごとの環境団体数を指標として用いた。一般的な組織形態としてリーダー的存在の中心メンバーと活動メンバー、そして支持者層が存在するので、環境団体数が多いことは環境問題に対して実践的にかかわっていかうとする人が多いことを示し、各都道府県における環境問題への実践的な取り組みの活発度を示す指標となりうる。イニシアティブの所在と環境運動の活発度の間で有為な相関はみられなかったことから、環境運動が活発な地域であっても、森林ボランティア活動に関しては行政主導にならざるをえないのが現状である。

以下、県が実施する森林ボランティア支援政策の現状を行政主導型グループ、併用型グループ、自主的活動支援型グループそれぞれについて分析する。

### 3 行政主導型グループ

#### ア) 開始年度、募集方法

行政主導型グループでは、1995年までに11県が森林ボランティア支援政策を開始している(表3-4)。1996年には26県が開始しており、以漸

表3-2 森林ボランティア支援政策の目的(全42都道府県)

位置付け	人工林管理 の 労働力確保	里山・雑木林管理 の 労働力確保	森林・林業に 関する 普及・啓発	都市と農村の 交流による 農村振興	森林保全政策を 推進するための 世論形成	森林政策に市民の 意向を反映させる 窓口づくり
回答した 県の数	6	6	41	18	22	10

アンケート結果より。各都道府県で実施している各事業ごとに、重要視している項目を2つ選択してもらった。したがって、複数の事業を並行して実施している都道府県は、3つ以上の項目を選択することが可能である

表3-3 森づくり活動の主導権の所在と環境団体数

環境団体数	行政主導型グループ	併用型グループ	自主的活動支援型グループ
上位21県	14	4	3
下位21県	17	3	1

アンケート結果より。環境団体数は、財団法人日本環境協会(1995):環境NGO総覧、による

表3-4 行政主導型グループにおける森林ボランティア支援政策の開始年度

開始年度	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
開始県数	0	1	2	2	0	3	0	3	15	3	2
累積数	0	1	3	5	5	8	8	11	26	29	31

アンケート結果より

増して1998年には合計31県で実施されている。これは、先駆的な県が森林・林業の重要性を市民に対して普及・啓発することを森林政策上の課題とし、県単独事業を設定するなどしてボランティアの参加を促してきたことを示している。その後、国庫補助事業である国民参加の森林づくり推進事業が創設されるにともなって、森林ボランティア支援政策を実施する県が全国的にみられるようになったのである。

ボランティアの募集方法についてみると（表3-5）、最も多いのは、広く一般から公募することである。次いで多いのは、森林組合もしくは既存の市民団体を通じて募集することである。森林組合を通じて募集する県は11県であり、林業関係者の協力を得ているケースがみられる。既存の市民団体については、緑の少年団のような官製のボランティア組織から環境に関心のある市民団体まで含むが、このような団体を通じて募集する県は12である。また、町内会などの住民自治会を通じて募集する県は4県にとどまっており、学校、PTAにはたらきかける県も7県と全体から見ると少ない。また、1991年に森

林インストラクター制度が創設されたが、このような専門知識を有する者にはたらきかける県は3県であり、行政主導型グループにおいてはこの制度を活用しきれていない。このように、県がボランティアを募集する際にはたらきかける対象は広範囲にわたる市民一般が主であり、一部の県で森林組合や既存の市民団体にはたらきかけるケースが見られるという状況である。

イ) 森づくり活動における役割分担と県のボランティアに対する支援内容

行政主導型グループでは基本的に県が主導して森づくり活動の機会を提供しているが、表3-6は、その際の各関係者の役割分担を表したものである。県が企画を行っているのは24県、活動経費を負担しているのは15県、作業場所の設定を行っているのは22県、作業の指導・監督をしているのは22県となっており、実施にあたって県がほとんどの役割を担っている。緑化推進委員会についてみると、活動経費の負担が18、道具の貸し出して14、企画の面で12となっており協力がめだっている。また、県が企画しているのは24となっており（つまり31に満たない）、緑化推進委員会が中心となってあるいは事業受託によって森づくり活動の機会を提供しているケースが存在しているのである。行政主導型グループのなかで市町村と何らかの協力関係をもっているのは7県であるが、その内容を見ると、企画、活動場所

表3-5 行政主導型グループにおける森林ボランティアの募集方法

呼びかけの対象	森林組合や森林所有者を通じて	既存の市民団体を通じて	住民自治会を通じて	学校およびPTAを通じて	森林インストラクター等専門知識を持ったものを通じて	広く一般から公募	その他
県数	11	12	4	7	3	30	7

アンケート結果より。複数回答

表3-6 行政主導型グループにおける森づくり活動の際の役割分担

区分	果たしている役割								凡例
	A	B	C	D	E	F	G	H	
県	24	8	13	6	15	22	22	12	A 企画 B 交通手段の提供 C 道具の貸し出し D 苗木の提供 E 活動経費の負担・助成 F 作業場所の設定・斡旋 G 作業の指導・監督 H 保険制度・救急体制整備などの事故対策
緑化推進委員会	12	6	14	12	18	10	9	10	
市町村	5	4	3	2	3	4	2	4	
ボランティア	2	1	1	1	1	1	2	4	
森林組合・森林所有者	2	1	3	4	1	8	14	1	

アンケート結果より。複数回答

の設定における協力がある。ボランティアの果たす役割については、企画に関わっているケースが2県ある程度である。つまり、行政主導型グループに属する県のほとんどでは、ボランティアは提供された機会に「参加」して作業をおこなうにとどまっているのであり、いわば「お客さんとして参加」という側面が強い。ただし、組織としてボランティア団体を立ち上げた県がいくつかあるので、それらの県では企画に関わるまではいなくても、ある程度ボランティア自身が実施に携わっていることは十分に考えられる。森林組合または森林所有者の協力が、作業の指導・監督について14県で、作業場所の設定について8県で得られている。ある程度の県で、実際の作業を通じて林業関係者とボランティアが交流する機会が設けられている。

このように、行政主導型グループでは、県あるいは緑化推進委員会が中心となって森づくり活動の機会を提供しており、一部の県で市町村、森林組合や森林所有者の協力が得られているのである。

では、県として、ボランティアに対してどのような支援をおこなっていく意向を持っているのであろうか。表3-7は行政主導型グループにおけるボランティアに対する支援の内容を、現在取り組んでいることと今後の課題に分けて示したものである。この表を通じて県の意向を把握し、ボランティアの現状を想定してみたい。

現在最も重点的に取り組んでいることは参加者の拡大であり、31県のうち29県が回答している。ついで、半数以上の県がボランティア組織づくり、リーダー的人材の育成をおこなっている。自主的な活動への移行を支援するという項目を選択した県は12となっており、ボランティア自身が森づくり活動に積極的に関与する状況とはなっていないことがあらためて確認される。また、関係諸組織とのネットワーク化を選択した県が13となっており、ボランティアの育成と同時に林業関係者等との接点をつくり出す

うとしていることがわかる。今後の課題についてみると、参加者の拡大を選択した県は10に減っており、このことから、参加者数はおおむね確保されているといえる。そして、リーダーの育成や自主的活動への移行、ネットワーク化を図ろうとしている県が増えている。全体的な傾向として、今後はボランティアが自主的な活動を多様な関係者との関わり合いのなかで展開できるような支援にシフトしようとしているのである。

ここで、各県がどのような支援を並行しておこなっているのかについて詳しく示したものが図3-3である。ボランティア組織づくりとリーダーの育成をボランティア活動に参加する動機づけをおこなう初期的な支援と考え、自主的な活動へ移行させることを行政の関与を減らして森林ボランティアの成熟度を高める支援と考え、ネットワーク化をボランティアを含めた森林に関わる人々がコミュニケーションを交わす機会をつくりだすこととすると、全体的な傾向が明瞭になる。行政主導型グループに属する31県のうち28県がこれらのいずれかの支援をおこなっている。ボランティア組織づくりまたはリーダー育成を選択した県は、全部で25県あるが、そのなかで自主的な活動へ移行を選択した5県は、ボランティアの成熟度を高めることに重点を置いているといえる。また、ネットワーク化を選択した6県は、ボランティア活動に継続的に参加する動機づけをおこないながら、ボランティアと林業関係者等との接点をつくり出している。そして、その両方を選択した5県は、最も総合的にボランティア支援に取り組んでいるといえよう。以上より、県ごとの支援のあり方が多岐にわたっており、ひいては森林ボランティアの積極性も県ごとに多様であることが想定されるのである。

今後の課題についてみると、初期的な支援を実施する県が少なくなる一方で、図中の選択肢をすべて選んだ県が14に増えており、より総合的な支援へ

表3-7 行政主導型グループにおける森林ボランティアに対する支援内容（全31都道府県）

	参加者の 拡大	ボランティア 組織づくり	技術研修	リーダー的 人材の育成	関係諸組織の ネットワーク化	自主的な活動 への移行を支援	その他
現在取り組んでいること	29	19	18	16	13	12	2
今後の課題	10	16	12	21	22	20	1

アンケート結果より。複数回答

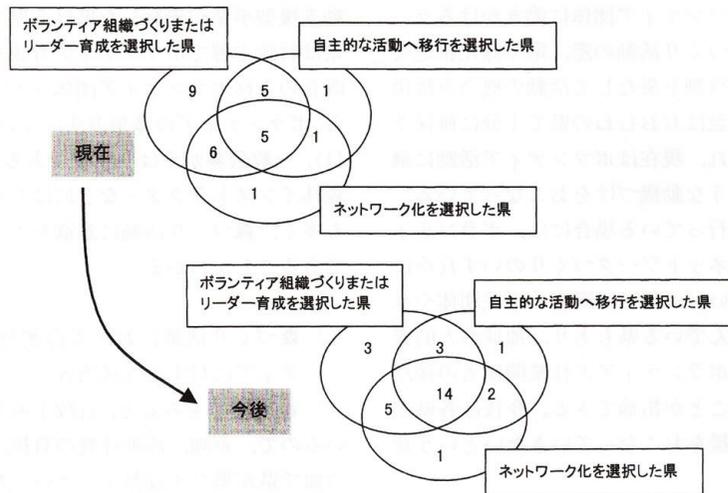


図 3-3 行政主導型グループにおける現在と今後の支援内容の組み合わせ  
アンケート結果より作成。枠内の数字は都道府県数

移行する意向が見てとれる。

ウ) フィールドと作業内容

ついで、ボランティアが実際に森林保育作業を行う林分の所有形態についてみてみよう（表 3-8）。すべての県で公有林が活用されている。公有林と私有林をフィールドとしている県が 20 で、最も一般的である。公有林に加え、国有林および私有林をも活用している県は 5、そして、公有林のみで実施している県が 5 となっている。行政主導型グループでは、県あるいは緑化推進委員会が企画、運営の面で中心的な役割を果たしているの、公有林で実施することが最も円滑に事業を遂行できることがわかる。同時に、8割近くの県で森林所有者からフィールドの提供を受けており、行政から森林所有者への働きかけは一定の成果をおさめているといえる。

ボランティアがおこなう作業の内容について

は、ほとんどの県で植林、下草刈り、枝打ちといった比較的容易な作業がおこなわれている（表 3-9）。一部の県では木材を伐出したり何らかのかたちで利用しているが、作業内容では各県の間で大きな差はないといえよう。県や森林組合、森林所有者が作業の指導や監督をおこなっていることを考えると、行政主導の森林ボランティア活動は作業体験の性格が強く、誰でも行えるような作業レベルに限定されていると考えられる。このようなことから、ボランティアが林業労働力として機能することは、技術的な面からみて困難であることがわかる。

エ) まとめ

行政主導型グループに属する全 31 県が実施する森林ボランティア支援政策の動向を要約すると、以下のようなだろう。募集方法は一般公募が最も多くみられ、主に個人を対象にしているが、すでに活

表 3-8 行政主導型グループにおける森づくり活動の際の所有形態別作業場所

作業場所	公有林のみ	公有林+私有林	公有林+国有林	公有林+私有林+国有林
県数	5	20	1	5

アンケート結果より。なお、岡山県は公有地に新たに森を造成しているため、表ではカウントしていない

表 3-9 行政主導型グループにおいて森林ボランティアが行う作業内容

作業内容	植林	下草刈り	つる切り	枝打ち	除間伐	搬出・利用	その他
県数	26	31	19	29	24	7	6

アンケート結果より。複数回答

動している森林ボランティア団体に働きかけるケースも見られる。森づくり活動の際、県や緑化推進委員会がほとんどの役割を果たして活動の機会を提供している。参加者数はおおむねの県で十分に確保されていると考えられ、現在はボランティア活動に継続的に参加するような動機づけをおこなっている。より高度な支援を行っている場合には、ボランティアの育成あるいはネットワークづくりのいずれかに重点を置く県が多い。一部では既存の市民団体や森林組合等を巻き込んでいる県もあり、地域の人的資源を活用して県がボランティアと林業関係者の接点を構築しつつあることが指摘できる。今後は各県ともより総合的な支援をおこなっていききたいという意向を持っている。

4 併用型グループ

ア) 開始年度、募集方法

併用型グループにおける森林ボランティア支援政策の開始年度についてみると(表3-10)、その多くは1990年代に入ってから開始されている。市民活

表3-10 併用型グループにおける森林ボランティア支援政策の開始年度

開始年度	88以前	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
県数	1	0	0	0	1	1	1	2	1	0	0
累積数	1	1	1	1	2	3	4	6	7	7	7

アンケート結果より

表3-11 併用型グループにおける森林ボランティアの募集方法

呼びかけの対象	森林組合や森林所有者を通じて	既存の市民団体を通じて	住民自治会を通じて	学校およびPTAを通じて	森林インストラクター等専門知識を持ったものを通じて	広く一般から公募	その他
県数	4	5	1	1	4	6	6

アンケート結果より。複数回答

表3-12 併用型グループにおける森づくり活動の際の役割分担

区分	協力していること								凡例
	A	B	C	D	E	F	G	H	
県	6	2	2	2	5	4	3	3	A 企画 B 交通手段の提供 C 道具の貸し出し D 苗木の提供 E 活動経費の負担・助成 F 作業場所の設定・斡旋 G 作業の指導・監督 H 保険制度・救急体制整備などの事故対策
緑推	2	1	2	2	5	2	0	2	
市町村	2	1	1	0	3	4	2	0	
ボランティア	1	1	3	2	0	4	4	0	
森林組合	2	1	3	2	0	4	4	1	

アンケート結果より。複数回答

動支援型事業が先行した県は5県であり、残りの2県は行政主導でボランティア育成をおこなったのち既存の森林ボランティア団体への支援を開始している。ボランティアの募集方法についてみると(表3-11)、一般公募がやはり主流であるが、既存の団体や森林インストラクターなどにはたつきかけている県も多く、森づくり活動に意欲を示す人々が多い地域であることがわかる。

イ) 森づくり活動における役割分担と県のボランティアに対する支援内容

表3-12をみると、行政主導型事業も実施しているので、企画、活動経費の負担、作業の指導監督の面で県が果たす役割が大きい。ただし、緑化推進委員会も含めて活動経費の助成を自主的に活動している森林ボランティア団体へおこなっていることも十分に想定される。ボランティアの果たす役割をみると、企画の部分で回答数が少なくなっているが、これは回答の際に事業自体の企画ととらえた可能性もある。反面、ボランティア自身が作業場所の設定をおこない、作業の指導・監督に関しても回答数が多くなっているため、このグループに属する県では全般的に、県と何らかの関わりを持っている森林ボランティアの成熟度は高いものと考えられる。

支援内容では(表3-13)、参加者拡大とリーダー育成、ネットワーク化が多く選択されている。2種類の事業を併用して森林ボランティアの成熟度

表 3-13 併用型グループにおける森林ボランティアに対する支援内容

	参加者の 拡大	ボランティア 組織づくり	技術研修	リーダー的 人材の育成	関係諸組織の ネットワーク化	自主的な活動 への移行を支援	その他
現在取り組んで いること	6	3	2	5	5	4	1
今後の課題	4	1	5	4	5	5	1

アンケート結果より。複数回答

表 3-14 併用型グループにおける森づくり活動の際の所有形態別作業場所

作業場所	私有林のみ	公有林+私有林	公有林+私有林+国有林
県数	1	3	2

アンケート結果より。なお、富山県は公団造林地との回答であったため、表ではカウントしていない

表 3-15 併用型グループにおいて森林ボランティアが行う作業内容

作業内容	植林	下草刈り	つる切り	枝打ち	除間伐	搬出・利用	その他
件数	6	7	5	6	5	2	4

アンケート結果より。複数回答

に応じた支援がおこなわれており、より総合的な支援政策が展開されているといえよう。今後は、現在の支援を継続しながら技術面の向上を図ろうとする傾向がうかがえる。

ウ) フィールドと作業内容

表 3-14 によると、富山県を除く 6 県で私有林がフィールドとなっている。これは、市民の森づくり活動への意欲および活動の継続性の高さが、森林所有者の信頼を得やすくしていることの表れである。同時に公有林も 5 県で活用されており、県主催の森づくり活動に供されていると思われる。

作業内容ではどの県でも大差はないが（表 3-15）、両事業を併用しているので、ボランティアがおこなう作業の熟達の度合いには、初歩的なレベルから熟練したレベルまで幅があると考えられる。

エ) まとめ

2 種類の事業を併用することで複数のプログラムを活用することができ、初心者から自主的に活動している団体まで、支援の対象とするボランティアのレベルの幅は広いといえよう。森林ボランティアへの参加人数はアンケートから直接把握することはできないが、北海道、岐阜、兵庫など森林ボランティア活動が活発と言われている地域がこのグループに属していることから、行政主導型グループに比べ

と積極的なボランティア活動がおこなわれていることが想定される。

5 自主的活動支援型グループ

ア) 開始年度、募集方法

森林ボランティアに対する支援の開始時期は、1995 年または 1996 年である（表 3-16）。このグループに属する県は国民参加の森林づくり推進事業または緑の募金を活用している。また、募集の際には一般公募というかたちをとっているが（表 3-17）、森づくり活動の主導権はボランティアにあるので、実質的には森林ボランティア団体が助成を申請したか、県がすでに活動している森林ボランティア団体に働きかけて協力関係のもとで森づくり活動を実施していると考えられる。

イ) 森づくり活動における役割分担と県のボランティアに対する支援内容

このグループでは、すべての県でボランティア

表 3-16 自主的活動支援型グループにおける森林ボランティア支援政策の開始年度

開始年度	94以前	95	96	97	98
開始県数	0	1	3	0	0
累積数	0	1	4	4	4

アンケート結果より

表3-17 自主的活動支援型グループにおける森林ボランティアの募集方法

呼びかけの対象	森林組合や森林所有者を通じて	既存の市民団体を通じて	住民自治会を通じて	学校およびPTAを通じて	森林インストラクター等専門知識を持ったものを通じて	広く一般から公募	その他
県数	0	2	0	1	1	3	1

アンケート結果より。複数回答

表3-18 自主的活動支援型グループにおける森づくり活動の際の役割分担

区分	協力していること								凡例
	A	B	C	D	E	F	G	H	
県	0	0	0	0	2	1	1	0	A 企画 B 交通手段の提供
緑推	0	0	2	1	2	2	2	0	C 道具の貸し出し D 苗木の提供
市町村	0	0	0	0	0	0	0	0	E 活動経費の負担・助成
ボランティア	4	1	0	0	1	1	1	0	F 作業場所の設定・斡旋
森林組合	0	1	0	0	1	1	1	0	G 作業の指導・監督
									H 保険制度・救急体制整備などの事故対策

アンケート結果より。複数回答

表3-19 自主的活動支援型グループにおける森林ボランティアに対する支援内容

	参加者の拡大	ボランティア組織づくり	技術研修	リーダー的人材の育成	関係諸組織のネットワーク化	自主的な活動への移行を支援	その他
現在取り組んでいること	4	1	1	1	0	3	1
今後の課題	1	2	2	3	3	2	1

アンケート結果より。複数回答

表3-20 自主的活動支援型グループにおける森づくり活動の際の所有形態別作業場所

作業場所	私有林のみ	公有林+私有林
県数	3	1

アンケート結果より

が企画をおこなっている(表3-18)。当然のことではあるが、積極的な森林ボランティア団体が存在することを裏付けるデータである。そして、そのような森林ボランティア団体に対して、県や緑化推進委員会が活動経費の助成やフィールドの斡旋をおこなっている。支援内容では参加者の拡大に取り組んでいるところが多いが(表3-19)、実施している事業の主旨からいってより多くの森林ボランティア団体を掘り起こそうとしていることを示している。今後の課題ではほとんどの項目が増えており、より活動基盤を強化する方向性を目指しているといえる。

ウ) フィールドと作業内容

表3-20によると、私有林のみをフィールドとしている県が3、私有林と公有林をフィールドとしている県は1となっている。やはり、森林ボランティア団体の活動が積極的であるほど森林所有者の信頼を得やすいということが指摘できる。作業内容では目立った傾向はみられない(表3-21)。また、県が各ボランティア団体が行う作業の内容を把握しているとは限らないので、ボランティアの技術面に関しては一概にいうことはできない。

エ) まとめ

自主的活動支援型グループでは、すでに森林ボランティア活動の素地があったため、県は全国的に整備された制度を活用して、自主性を尊重しつつ、活動資金やフィールド確保等のボランティアのみでは乗り越えるのに困難な障壁を取り除く役割を果たしているのである。

表 3-21 自主的活動支援型グループにおいて森林ボランティアが行う作業内容

作業内容	植林	下草刈り	つる切り	枝打ち	除間伐	搬出・利用	その他
件数	2	2	1	2	3	2	0

アンケート結果より。複数回答

## 6 小括

1998年時点では行政主導型グループが主流を占めており、それに続いて併用型グループが存在し、自主的活動支援型グループはごく一部であった。

行政主導型グループ、併用型グループで実施されている行政主導型事業では、広範囲の地域から参加者を公募し、森林所有者、森林組合等の協力を得つつ森づくり活動を実施しているが、ほとんどの県で森林に関心を持つ人々の参加が得られ、継続的な参加もある程度確保されている。しかし、森林ボランティア活動に積極的に関与するには至っていない状況にあるため、ボランティアの積極性や行動力を高めようとしている段階である。行政主導でボランティア団体をつくり出そうとする場合、ボランティアに対して活動に継続的に関与するよう動機づけをおこなう能力が主催者側つまり行政側に必要となってくる。森林政策において市民の参加をうながす試みは開始されたばかりであり、「ボランティアとはその活動が自発的・自立的なものであるべきだと考えており、その点から行政がいかにかかわるべきか模索している」（アンケート調査の自由回答より）というコメントが示すように、ボランティアを育成するノウハウについて蓄積中なのである。現在では、先進性を持って森林ボランティア支援政策を展開して、ボランティアが自主的活動へ移行しつつある県が存在しつつ、全体的にみると森林ボランティア支援政策はより多くの市民に森林・林業の現状を認識させる機会を提供する手段として機能している。「行政主導のイベント事業や、登録制により公有林などでの作業をボランティアといい、これをもって市民参加の森づくりと言わざるを得ないのが現状である」（アンケート調査の自由回答より）というコメントが、それを象徴している。

この背景には、実際に何らかのかたちで森林に社会的に関わっていかうとした場合に、市民の立場からすると、取り組むべき課題の優先順位を決定せざるを得ないことがある。優先順位は客観的に決定して与えることができるものではなく、個人が生活のなかで培った認識によって形成されるものであ

る。しかしながら、都市的なライフスタイルが浸透している現在では、生活体験のなかから森林・林業をめぐる諸状況を認識し、それを問題視することは困難である。それゆえ、森林政策を担当する行政機関である都道府県林務担当部局や緑化推進委員会の方から市民との接点をつくり出し、森林・林業に関する普及啓発をおこなっているのである。

一方で、行政主導型グループの香川、神奈川、併用型グループの兵庫、岐阜などの先進的な県では、行政が行ってきたことを徐々にボランティアの手に委ねて、ボランティアが事務局の役割を担うようになるなど自主的活動に至っている。また、行政がイニシアティブをとるかたちで既存の団体を通じてボランティアを募集している県も存在しており、このようなケースでは、県が既成の人的資源を基盤としたボランティアに対して森づくり活動へ参加するきっかけを与えているといえよう。すなわち、行政が森づくり活動へ参加する可能性を持ったボランティア団体の掘りおこしを行っているのである。このような県では、自主性を尊重しながら森林ボランティア活動への初速度を与え、ボランティアへのエンパワメントを行っているのである。また、ここに国土緑化運動が行ってきた動員方式との大きな違いがみられる。

併用型グループの県では、初心者から積極的に活動する者まで、森林ボランティアの各階層に対応しうる事業を実施しており、兵庫県や岐阜県、北海道などは確実に実績を積み上げている。また、自主的活動支援型グループでは、既存の森林ボランティア団体や森づくりに関心の高い市民層を素地として、その行動力を高めるような支援をしている。今後は、各種事業をいかに組み合わせる総合的な施策を展開できるか、そしていかに森林ボランティア団体の力量を向上させるかが課題となってくるので、行政には先見性や協力関係の構築などの実務能力が求められるであろう。

森林ボランティア支援政策が全国的に開始されたばかりであったため、本章では森づくり活動のイニシアティブの所在にもとづいて分析をすすめてき

た。全体としては、行政主導で森づくり活動への間口を広げることと、ボランティアへのエンパワメントという2側面で森林ボランティア支援政策を機能させている。各都道府県の間で取り組みに程度の差はあるものの、行政主導であっても、既存の自主的な活動への支援であっても、活発な森林ボランティアへの支援がおこなわれているケースが少なからず存在しており、このことは、森づくりに参加するきっかけづくりにとどまらず、森林ボランティアを側面から支援する事業の設定が必要となってきたことを示しているのである。

#### 注および引用文献

- 1) 農林水産事務次官依命通達：国民参加の森づくり推進事業実施要綱
- 2) J. フリードマンは、途上国の貧しい人々が、社会的、政治的、心理的に「力 (power)」を獲得することで、貧困から解放されうると述べており、そのような「力」を獲得する過程をエンパワメントと表現している。ここでいうエンパワメントとは、フリードマンに基づき、日本において、社会的な発言力や行動力が十分に備わっていない市民の実力を向上させるという意味で使用している。また、J. フリードマン著、齊藤千宏・雨森孝悦監訳 (1995)：市民・政府・NGO—「力の剥奪」からエンパワメントへ—、新評論、も参照のこと。
- 3) かつて日本社会において、社会運動といえは労働運動や社会主義運動がその典型と考えられてきたが、1970年代以降から高揚してきた新しい社会運動は、体制変革や権力奪取を目指すものではなく、民主主義の徹底化と市民社会の自律性の防衛に自己の役割を限定する運動である。脱産業主義的な新しい価値観を前提としており、エコロジー的な運動、女性・少数民族・障害者の運動がその代表的な例である。組織形態も非官僚制的な、ゆるやかなネットワーク型を基本としている。森林ボランティア活動全般が新しい社会運動の範疇に入るわけではないが、森づくりフォーラムなどはすぐれて新しい社会運動の性格を有している。
- 4) 篠原一 (1977)：市民参加、岩波書店、115 pp-123 pp

## IV 静岡県における森林ボランティア支援政策の展開

### 1 静岡県の位置づけ

森林ボランティア支援政策においては行政のイニシアティブが重要な位置を占めていたが、本章では、行政がイニシアティブをとることで、どのような間口の広げ方とエンパワメントの仕方ができるのか、そして、行政がイニシアティブをとることでどのような展開可能性をもつのかについて、静岡県を事例として考察する。静岡県を事例に設定したのは、行政主導型グループのなかでも、1989年から先駆的に森林ボランティアに対する支援を開始し、ボランティアを募集する際には既存の市民団体にはたらきかけ、また県自らボランティアを育成しているからである。さらに、アンケートによると、ボランティアに対する支援内容として参加者の拡大、ボランティア組織づくり、リーダーの育成、自主的な活動への移行、ネットワーク化の各項目を選択し、総合的な支援政策を展開していると考えられるからである。なお、静岡県の森林ボランティア支援政策は、1997年以前は林業・水産部が担当しており、1998年以降は、環境部自然保護課内に森づくり推進室を置いて実施している。森づくり推進室の職員は、ほとんどが林業職の技術職員である。

### 2 静岡県における森林ボランティア支援政策の展開

#### A) ホリデーフォレストーズー県によるボランティア育成の開始

静岡県において森林ボランティア支援政策が開始されたのは1989年である (表4-1)。県単独自業である森林の働き理解推進事業を根拠事業とし、県がボランティア団体を育成することとなり、ふるさと育林隊が結成された。これは学校の理科の先生を対象にした登録制のボランティア団体であり、ボランティアが活動を通じて得た知見が、PTA役員、町内会、子どもたちへ波及することを意図して始められた。また、一泊二日で農村へ行き、座学や体験実習を行い、森林・林業に関する知識を深めるとともに実体験として取り込んでもらう緑のふれあいセミナーを、1989年から1992年にかけて年間数回実施している。県主導のボランティア育成事業は、森林の働き理解推進事業と緑のふれあいセミナーが

表 4-1 県主導型ボランティア育成事業の経緯

期間	ボランティア組織の名称	根拠事業
89～92年	ふるさと育林隊	森林の働き理解促進事業
93年	ホリデーフォレストアース	森林に親しむ県民運動推進事業
94～95年	ホリデーフォレストアース	森林運動促進事業
96年以降	ホリデーフォレストアース	静岡県緑化推進協会の森林整備促進事業として実施

静岡県環境部資料より作成

セットとなって開始されたのである。

1993年からは、都市住民を意識して募集対象を広く市民一般に拡大し、森林・林業に関する普及啓発を図るため、ふるさと育林隊の流れを受け継いだホリデーフォレストアースが組織された。ホリデーフォレストアースは参加者の熟練度に応じて体験隊と活動隊に分けられている。体験隊においては普及啓発に重点を置き、林業体験（下刈り、枝打ち、間伐等）と野外活動（椎茸栽培、炭焼き、草木染等）を通じて体験学習を行う。活動隊においては実践的な技術向上をめざして森林保育作業、技術研修、災害防止指導などを行っている。ボランティアに対する技術指導は県農林事務所の職員、森林インストラクター、森林組合職員が中心となって行われる。

1996年に緑の募金法が制定され、地方緑化推進委員会が森林ボランティアを受け入れる窓口としての役割を果たすことが法的に認知された。それにもない、これまで県が行ってきたホリデーフォレストアース育成事業を静岡県緑化推進協会が引き継ぎ、森林整備促進事業として形式上、県より独立して行うこととなった。実施方法としては、静岡県緑化推

進協会が伊豆・富士・中部・天竜の県内4流域林業活性化センターに委託して実施するかたちになっており、各流域ごとにホリデーフォレストアースが結成されている。また、同年より国民参加の森林づくり推進事業の一環としてネットワーク整備事業が導入されており、県が静岡県緑化推進協会に委託するかたちで実施されている。

このように、静岡県は林業の衰退や森林の荒廃に直面して、林業の現状や森林政策の意義について林業関係者以外の人々の理解を得る必要性を認識し、独自の事業を設定して森林ボランティアの育成を始めた。全国的にみても先駆性を持っており、かつ継続性をもって事業を実施している。1996年からは静岡県緑化推進協会に事業委託し、県内4流域の流域林業活性化センターが実施することになっているのだが、実際の運営は県農林事務所の職員が行っており、実質的な実施主体は県である。なお、緑のふれあいセミナーは1997年で事業完了している。引き続き事業の内実についてみてみよう。

ホリデーフォレストアースの登録者数は1997年時点で423名である(表4-2)。登録者数が年ごと

表 4-2 ホリデーフォレストアースの活動実績

年 度	体 験 隊			活 動 隊			合 計		
	登録者数	活動回数	参加延人数	登録者数	活動回数	参加延人数	登録者数	活動回数	参加延人数
89	/			/			415	32	—
90							460	28	—
91							480	30	—
92							460	21	—
93	350	25	758	137	6	232	487	31	990
94	185	11	323	242	11	377	427	22	700
95	286	9	891	259	9	434	545	18	1,325
96	225	9	508	196	10	353	421	19	861
97	188	13	1,082	235	14	453	423	27	1,535

静岡県環境部資料より作成。92年以前は「ふるさと育林隊」のみで活動しており、体験隊と活動隊の区別はない

表4-3 96年度の「ホリデーフォレストーズ」の活動実績

事業実施者	分類	実施回数	参加人数	作業内容
伊豆流域 林業活性化センター	体験	2	188	枝打ち, 間伐, 紙漉き教室
	活動	1	39	枝打ち, 間伐
富士流域 林業活性化センター	体験	2	157	下草刈り, 間伐
	活動	2	73	下草刈り, 間伐
中部流域 林業活性化センター	体験	2	82	間伐, 育種場見学, 自然観察, 伐採見学
	活動	3	75	下草刈り, 間伐, 枝打ち, 自然観察, 治山教室
天竜流域 林業活性化センター	体験	3	82	森の話, 下草刈り, 間伐, 枝打ち, 椎茸菌打ち
	活動	4	164	下草刈り, 間伐, 枝打ち
合計	体験	9	508	
	活動	10	353	
	計	19	861	

静岡県環境部資料より作成

表4-4 天竜地域ホリデーフォレストーズの活動への協力意向(全57名, 複数回答)

	回答数(人)	構成比(%)
初心者の指導ができる	14	24.6
活動計画づくりに参加できる	7	12.3
会計ができる	2	3.5
雑用ができる	16	28.1
会報の発行作業ができる	7	12.3
現在は協力できない	26	45.6

静岡県環境部資料より作成

表4-5 天竜地域ホリデーフォレストーズのボランティアの登録年度(全57名)

登録年度	93	94	95	96	97	98	無回答
人数	22	11	7	3	2	9	3

静岡県環境部資料より作成

に変動しているのは、登録を取り消すものや新規参入による入れ替わりがあるためである。参加延べ人数についても700~1,535人と、多数の参加を得られている。1993年にはふるさと育林隊からホリデーフォレストーズに改称し、体験隊と活動隊に分かれて活動している。1開催あたりの参加人数を年度ごとにみると、変動はありつつも、1993年の31.9人から1997年の56.9人と増加傾向にある。

政策担当者への聞き取りによると、参加者は40~60歳代の都市住民を中心とした社会人が多く、なかには熟達した作業を行う者も育ってきているということである。表4-3で天竜、中部流域の活動回数、参加延べ人数が多くなっていることからわか

るように、この2流域では活発な活動が行われている。以下、1998年に県が実施した天竜ホリデーフォレストーズに対するアンケートと、聞き取り調査で得られたコメントおよび資料からホリデーフォレストーズの活動状況を見ていくこととする。

天竜ホリデーフォレストーズの登録者数は88名となっており、活動回数は年に5回程度で、1998年は10回ほどを予定している。作業面では刈り払い機、チェーンソーを扱える者が3割程度いる。高校での植樹活動の際に技術指導を行ったり、県有林で間伐材の造材、搬出までを行い、森林組合に引き取ってもらって活動資金を貯蓄するなど、技術的にも熟達してきている。活動に際しては、現地集合・現地解散で、昼食は各自持参しており、作業時のあいさつや班割りについては自主的に行い、事前の出欠確認もボランティアが行っている。運営への協力に関しては、表4-4に示すように技術指導と雑用ができる者が最も多く、活動計画作成といった中心的役割を果たせる者が7名いる。また、表4-5より活動年数が長い者が多く、積極的に参加するメンバーも定着しつつある。1998年度には自主企画として竹林の管理施業を行っている。このように、天竜地域のホリデーフォレストーズは、徐々に行政の手を離れ、自主的な活動に移行しつつあることがわかる。

中部流域では、天竜流域に次いで活発な活動が行われているが、ボランティアの間に意識の違いがある。つまり、より実践的・自主的な活動を望む人もいれば体験で満足する人もいるといった状況である。メンバーは活動を通じて顔見知りになっており、

したがって、自主的な活動へ無理に移行させることはボランティアの切り捨てにつながるので困難である。

富士流域では、市民が自発的に結成した森林ボランティア団体がすでに数多く活動している。よって、ホリデーフォレストーズに関しては組織化を行うのではなく、イベントでの体験を通じて既存の森林ボランティア団体へ参加していくことを期待している。伊豆流域では、ボランティアの参加は得られるものの、自主性は育ちにくいのが現状である。その理由として、伊豆地域は自然環境が豊かであるため、かえって森林・林業への関心が高まりにくいことが考えられる。

このように、静岡県における県主導のボランティア育成事業は多数の参加が得られ、森林・林業に対する高度な理解者を一部育成しつつも、積極的に活動に関与するボランティアの絶対数は少ないという状況であるので、地域ごとの実情に応じて事業を使い分けしているのである。

#### イ) 森との交歓プログラム推進事業—広範な市民参加に向けた取り組み

個人を対象としたボランティア育成事業の限界がみえはじめたため、市民参加をさらに促進させるためには新たな展開が必要となってきた。静岡県が森林ボランティア活動に対する支援を明確に打ち出した背景には、1997年3月に出された森林管理新システムの提言がある。森林管理新システムの提言は、県内の学識経験者、林業関係者、報道関係者、自治体職員など多様な顔ぶれで構成されている委員会の検討を経て作成され、時代の趨勢に対応した新しい森林管理システムを構築することの必要性が強調されている。提言の内容をみると、①森林に対する普及啓発・参加の促進、②公的管理による森づくり、③森林整備のための新たな財源創出、④新しい森づくり推進機構の体制整備の4点が柱となっている。

①をうけて1997年より森との交歓プログラム推進事業が、②をうけて1998年より静岡悠久の森プログラム推進事業が実施されている。森との交歓プログラム推進事業は森林ボランティアに対するソフト的な支援であり、静岡悠久の森プログラム推進事業は県行造林地を除く1,400haの県有林の管理に向けたハード的な事業である。両事業を有機的に連

携させて県民参加の森づくりを推進することとしている。森との交歓プログラム推進事業に体系づけられている事業を表4-6に示す。

順を追って説明していくと、まず、モデル森林ボランティアグループ育成・支援事業では、県内4流域の農林事務所ごとに年2回程度の森づくり体験の場と機会を提供し、自主的な活動を行うボランティア団体の育成を図るものである。主に既存の市民団体を対象にして参加を募っている。

森づくり指導者養成講座と交歓情報データベース化推進は国庫補助事業で、国民参加の森林づくり推進事業を根拠事業としている。森づくり指導者養成講座は、森林ボランティア活動に対して関心を持つ団体・企業の代表者等を対象にして、森林保育作業や森林資源利用に関する研修を実施するものである。交歓情報データベース化推進事業では、森林ボランティア活動を行う団体のデータベース化とホームページを通じた情報発信を行う。静岡県の森づくり情報については県のホームページに掲載されており、充実した内容となっている。また、県が森づくり活動を行っている団体を把握し、情報誌を作成している。約100団体に発送しており、情報誌への掲載依頼もあるという。

静岡悠久の森推進協議会は、林業関係代表者、森づくり活動を行う団体、学識経験者を委員とした協議会を開催するものであり、1998年には準備会としての静岡森づくりワーキンググループが設置されている。

森づくりフォーラムは、講演会を開催することで、主に都市住民を対象にして森林の重要性と森林をとりまく状況に対する理解を深める事業である。また、後述するように、1998年には静岡森づくりワーキンググループが主催してフォーラムを開催している。

以上のように、静岡県の森林ボランティア支援政策は、既存の団体へのはたらきかけ、情報の収集と発信、技術研修・普及啓発、対話の場の形成と多岐にわたり、参加者のニーズに応じるようなメニューを設定し、森との交歓プログラム推進事業として体系づけている。以下、森づくり活動への直接的な参加であるモデル森林ボランティアグループ育成・支援事業に焦点を当てて分析を行う。

モデル森林ボランティアグループ育成・支援事業は、各流域ごとの地域性に応じて実施されている。

表4-6 森との交歓プログラムの内容

事業名	開始年度	内 容
モデル森林ボランティアグループ育成・支援事業（単独事業）	97	既存の各種団体を募集対象とし、県内の各流域で、森づくり体験の場と機会を提供する。
森づくり指導者養成講座（国庫補助事業）	98	森林ボランティア団体の育成を図るため、森づくりに意欲のある団体・企業等の代表者などを対象として、森づくり活動のための指導者養成講座「静岡森づくり塾」を開催する。
交歓情報データベース化推進（国庫補助事業）	96	森林ボランティア希望者と、ボランティアへの活動場所提供希望者の情報をデータベース化し、森林ボランティアの支援を行う。
郷土の森保全活動（国庫補助事業）	98	里山や都市近郊林の再生、整備を図るため、地域住民を主体とする市民団体等と森林所有者が協定を締結し、森林保全活動をおこなうことを推進する。事業主体は市町村であり、県は実施希望市町村と協議をおこなう。
静岡悠久の森推進協議会（単独事業）	98	学識経験者や林業関係代表者、森づくり団体の代表者等による協議会を開催する。 なお、市民から積み上げた内容にするため、98年度は県民主体によるワーキンググループを設置し、フォーラムを開催する。
森づくりフォーラム（単独事業）	97	下流住民に森林の重要さと山村・林業を取り巻く状況の認識を深めてもらい、森林整備に関する理解促進を図るなど、上流と下流の連携を深める。

静岡県環境部資料および聞き取り調査より作成

表4-7 モデル森林ボランティアグループ育成・支援事業の実施状況（97年）

流域	内 容	参加者
伊豆	森づくりボランティア交流会 意見交換と炭焼き体験	80名
富士	間伐、観察会・意見交換会	50名
中部	企業や団体、グループ等を対象に「森づくりモニター制度」を実施	27団体
天竜	森づくりボランティア意見交換 下草刈り、森林についての研修会 枝打ち、間伐の実践 ボランティア・行政担当講習会	152名

静岡県環境部資料より作成

1997年の実施状況を表4-7に示す。中部流域で実施された森づくりモニターでは、県広報誌を通じて既存の団体単位で参加を募り、森林ボランティア活動の機会を単発で提供すると同時に森林ボランティア活動に対する意向調査を行った。企業、商工会議所、労働組合、生活協同組合、市民団体等、合計27団体の参加が得られた。当事業で実施されたアンケートによると、約7割の団体が「組織として森づくりに関心がある」と回答しており、森林・林業への関心が高い団体が存在することがうかがえる。

くりに関心がある」と回答しており、森林・林業への関心が高い団体が存在することがうかがえる。

富士流域では市民団体、企業が主催する森づくり活動が活発におこなわれているが、天竜流域をふくむ西部地域では東部地域に比べて森づくり活動が盛んではないため、天竜農林事務所がイベントを開催して市民団体との関係構築をはかる試みが行われている。1998年の事業であるが、みんなで育む天竜の森づくりというイベントが県有林3ヶ所で開催された。継続的な活動が期待されることから、参加申し込みは既存の団体を通じて受け付けた。市民団体をはじめ、企業、労働組合、協同組合など23団体から延べ537人が参加している。また、ホリデーフォレストの活動を通じて技術を熟達させたリーダー層が18人参加して、参加者に対する技術指導を行った。モデル森林ボランティアグループ育成・支援事業では、個人を対象とするホリデーフォレストの限界を乗り越えるために、森林ボランティア活動を行う可能性を有する多様な団体を対象にして参加の枠を広げているのである。

#### ウ) 参加者の拡大とエンパワメント

静岡県では県自身が複数の事業を設定して、国庫補助事業も活用しつつ、行政の側から段階的に参加の枠組みを広げている。県がイニシアティブをとっているため、経費、権限、管区の広域性の面から森づくりの場を設定することおよびボランティアの参加を促すことは比較的容易であった。個人を対象としたホリデーフォレストの育成事業では、地域ごとの実情にあわせて目的を設定している。一部では森林・林業に対する高度な理解者が育ってきているものの、活動に積極的に参加するボランティアの絶対数は少なく、組織自体を大きくすることは困難であった。そのようななかで富士流域のような機能のさせ方は、間接的に森林ボランティア活動の活性化に結びつくものである。既存の各種団体は、おのおの個別の課題をもって活動しているのであるが、森林・林業に関心のある団体も存在するため、ボランティアの裾野を広げ、団体レベルで森づくりのリーダーを養成している。県が潜在的な森林ボランティア団体を掘り起こし、森づくり活動に参画するか否かを選択する機会を提供しているのである。そして、森づくり活動に意欲を示す団体が確保できたため、技術研修を実施するなど、市民に対してエンパワメントを行っているのである。

なお、ここで言及しておかなければならないのは、県においてもボランティア育成に関して試行錯誤してきたことである。政策担当者も、当初は市民参加の森づくりを「体験」なのか「活動」なのか明確に位置づけないうまま実施してきた。そのため、ホリデーフォレストにおいては毎年の同じ作業レベルに満足せずやめていくボランティアも存在した。その反省をふまえて森との交歓プログラムを設定し、ボランティアへ参加する可能性を有する多様な個人・団体を対象としてアンケートや試験的な森づくり活動の機会の提供などを行い、ボランティア育成そして市民参加のノウハウを蓄積しているのである。

### 3 森林ボランティア支援政策の展開可能性

#### ア) 森林政策における森林ボランティアの位置づけ

静岡県は、森林政策の基本理念として、「優れた地域特性を活かした林産物や水産物の安定的供給を目指して、活力のある林業、水産物の振興」と「快適で個性豊かな生活環境づくりを目指して、公益的

機能を有し県民共通の環境財である森林、海・河川との共生」のふたつを掲げている。また、森林ボランティアや市民参加については、「水源のかん養、県土の保全、生活環境の保全、及び保健文化機能等の公益的機能を有する森林は、県民にとっては掛け替えのない環境財であり、(中略)この機能を高度に発揮させて森林と共生するため、(中略)『多様な公益的機能を有する森林との共生』を森林ボランティアなど県民参加の下に推進する施策を展開すること」<sup>2)</sup>としている。

静岡県では、従来から実施されてきた林業・林産物の振興と公共財としての森林管理を林務担当部局の主要課題として並列に位置づけ、後者についてはボランティアをはじめとした市民参加によって推進することとしている。市民参加に関しては、森林の「社会的管理」手法のひとつとみなし、長期的視点に基づいてソフト面、ハード面での支援を行うこととしている。このように、静岡県においては森林ボランティアを支援する政策が基本方針の中に明確に位置づけられており、これにもとづいて前節でみたような多様な取り組みが実施されているのである。

#### イ) 森づくりワーキンググループ—意見交換の場の形成

森との交歓プログラム推進事業の一環である静岡悠久の森推進協議会は、森林にかかわる多様な関係者を巻き込んだ協議会を開催することを目的としたものであり、以下の3点を検討内容としている。

- ① 県民参加の森づくりの普及啓発と合意形成に関する検討
- ② 静岡悠久の森構想の推進に関する検討
- ③ 県民参加の森づくりの推進を支援する組織等に関する検討

1998年に、協議会開催のための準備会である静岡森づくりワーキンググループ(以下、ワーキンググループ)を設置した。委員は林業関係代表者、森づくり活動を行う団体の代表者、学識経験者で構成されている(表4-8)。

環境保全団体、既存の各種組織、林業関係団体からそれぞれ4名ずつ、行政機関から5名の代表者が委員として参加している。また、学識経験者が1名委員長として加わっている。委員の選考にあたっては、「市民の意向を取り入れるので、ある程度大き

表4-8 静岡森づくりワーキンググループ委員構成

区 分	団 体 名
環境保全団体 (各団体から1名)	狩野川倶楽部, ふじ環境倶楽部, 清水みどり情報局, 志太棒原夢づくり企画推進委員会
協同組合的組織 (各組織から1名)	連合静岡, 生活協同組合しずおか, 静岡厚生年金受給者協会連合会, 静岡漁業協同組合連合会
森林・林業関係団体 (各団体から1名)	(㊦)静岡県林業会議所, 静岡青年林業研究協議会連合会, 静岡森林組合連合会, (㊧)静岡緑化推進協会
学識経験者	大学教授 (委員長)
行政機関 (各組織から1名)	静岡営林署, 静岡県農林水産部担い手育成室, 林業振興室, 静岡県環境部全国植樹祭推進室, 自然保護課 (副委員長)

静岡県環境部資料より作成

い組織の代表であることが必要」(聞き取り調査より)としている。当事業は1998年に開始されたものであり、取り組みも緒についたばかりである。当面の課題はワーキンググループ主催のフォーラム開催に向けて取り組むこととし、1999年1月には第1回目の静岡森づくりフォーラムが開催された。静岡森づくりフォーラムでは基調講演・リレー報告の後に分科会が開催された。分科会のテーマは「森づくり入門」、「里山の再生を考える」、「水源の森づくり」、

「富士山の森づくり」、「これからの森林・林業を考える」、「森に学び、森に遊ぶ」の6つに分かれており、委員として参加している団体を中心に事例報告が行われた(表4-9)。森林政策に関して対話を行う場の設定に向けて、森林にかかわる多様な関係者のネットワークづくりが始まったのである。

ウ) ネットワークづくりと今後の方向性  
ワーキンググループの設置は、従来の取り組み

表4-9 静岡森づくりフォーラムの分科会名称と報告タイトル, 報告者の所属

分科会名称	事例報告タイトル【報告者の所属】
森づくり入門	連合静岡の森づくり【連合静岡】 エコリンピックを通しての森づくり【志太棒原夢づくり企画推進委員会】 静岡森づくり塾(静岡県自然保護課)
里山の再生を考える	照葉樹の里(ふるさとの森)づくり【森づくり愛好会】 ふるさとのやま再生事業【静岡県自然保護課】 実相の森(自然観察の森づくり)【引佐町立金指小学校】
水源の森づくり	水源の森づくり基金と事業【水窪町】 湧き水わくわくプロジェクトと富士山麓の小草刈り【ふじ環境倶楽部】 「かのがわスクール」としての植林体験事業【狩野川倶楽部】
富士山の森づくり	富士山自然の森づくりの活動について【富士山自然の森づくり】 富士山自然林復元「まなびの森」【住友林業株式会社】 富士山3776自然林復元大作戦【静岡県自然保護課】
これからの森林・林業を考える	林業と関わる毎日【井川村森林組合】 育てる林業から使う林業へ【(㊦)静岡県林業会議所】 小さな地球「家」づくり【Rurban-G研究所】
森に学び、森に遊ぶ	森ってすごいな(森林教室での取り組み)【清水みどり情報局】 森と私たちのつながりを考えてゆくために一環境教育としての森林教育一 【静岡市立大里中学校】 子供たちと森林との出会い【静岡県全国植樹祭推進室】

静岡森づくりフォーラム資料集より作成

では構築できなかった市民と林業関係者の間に面と向かった接点を創出する契機をつくり出すとともに、市民団体の活動経験を森林政策に取り入れる契機をつくり出したことを意味している。市民、林業関係者、行政のネットワークづくりが始まったのであり、ワーキンググループは森林政策に関する対話を内実のあるものにしていく可能性をもっている。具体的な展開については今後の動きを見守らなければならないが、静岡県では国内でも有数の林業県として森林組合等が積極的な取り組みを展開してきたこと、また、コンビナートの建設に反対する三島・沼津の住民運動に始まり、県内各地で市民活動が活発に行われていることを考慮すると、ネットワークを内実のあるものにする可能性は多分に有しているといえよう。

森林ボランティア支援政策の目的についても、「ボランティアは林業労働力ではない。作業能率は（正規的林業労働力の）5%で良い。まず林業そのものや林業の苦しさを知ってもらうことだ。それが広く認識されるようになると水道料金に1円上乗せしましょうという話になる。森林管理は行政や森林所有者がおこなうべきだ」（静岡県職員への聞き取り調査より）というコメントに示されるように、森林・林業に関する普及啓発と新たな森林政策の形成を目指しているのである。静岡県では、水道料金に森林整備のための費用を上乗せすることについて、県民に対するアンケート調査を行い、また、費用負担および森林施業規制に関する意向調査を森林所有者に対して実施している。森林管理新システムの提言の第3の柱である新たな森林整備の財源創出に向けて、着々と取り組みが進んでいるのである。

#### 4 小括

静岡県においては、行政の側から段階的に参加の枠組みを設定して多様な関係者を森林政策に参加させる取り組みを実施しており、総合的で幅広い展開をみせている。森林政策の基本方針の中でも森林ボランティアや市民参加を「森林の社会的管理の一手法」としたうえで、地域の市民運動の経験を積極的に森林政策へ取り入れようとしている。この点からも、森づくり活動自体が動員方式から自主性を尊重した市民参加・住民参加への転換していることが確認できる。また、指摘しておくべきは、森林ボランティアを労働力として期待することは現実的では

ないことを、政策担当者も十分に認識していることである。

県の意図としては、このような市民参加・住民参加を森林整備のための財源創出に結びつけたい考えであり、そのための取り組みも進んでいる。森林ボランティアへの支援を積み重ねて、森林管理のあり方についての議論を巻き起こす土壌をつくり出しているものであり、静岡県は新たな森林管理システムの構築に向けた第一歩を踏み出しているといえよう。

#### 注および引用文献

- 1) 静岡県林業・水産部：主要施策と予算 平成9年
- 2) 静岡県前掲書

## V 考 察

これまでみてきたように、行政がイニシアティブをとって森林ボランティア支援政策を実行することで、森林・林業に関心を持つ多くの市民が森づくり活動へ参加することとなった。また、既存の森林ボランティア団体に対しても支援が行われており、活発な活動を行うボランティア層は全国的に増えてきている。行政による支援は森林ボランティア活動全体を活性化させたと評価できる。都道府県の間には取り組みに差があるものの、ボランティアの自主性・自律性を伸長させ、その行動力と発言力を高めるように支援することが必要であるという共通認識が生じてきている。

さらなる政策の展開を望むならば、静岡県の例がひとつの参考となる。まず必要となってくることは、森林ボランティアへ参画する可能性がある市民を把握することである。環境団体や学校関係者をはじめ、潜在的な森林ボランティアは数多く存在している。行政にはそのような情報を積極的に収集し、発信していくことが求められる。たとえば、静岡県では職員がパーソナルなネットワークを活用して森林に関わる市民団体の情報を収集しており、それを情報誌にまとめて発信している。また、インターネット上に森づくり活動の情報を掲載することで多くの人々が森林ボランティアに参加するきっかけをつくり出している。ついで、地域の人的資源を活用するために、行政の側から積極的なはたらきかけを行う

ことが重要である。特に、すでに何らかの活動をしている団体は積極的な活動をおこなう前提である自主性や自律性が確立されている場合が多く、そのようなボランティア層を措定して森づくり活動への参加を促すのである。このような取り組みを内実のあるものにするためには、地域の実情に応じたプログラムを設定することも有効であり、単独自業などで対応をはかるべきであろう。こうした具体的な行為を積み重ねることで、新たな森林管理のあり方を探る道が開かれるのである。

ただし、市民参加は常に行政に取り込まれる可能性を有しており、森林ボランティアにおいてもそれは例外ではない。また、森林ボランティアが、市民としての利害を表明するかたちで社会的な活動を

展開していく以上、行政または林業関係者と利害が対立する局面もでてくるであろう。森林・林業の危機に直面して、新たな森林管理システムを構築する必要があることについては異論がないであろうが、世論誘導によって森林・林業をめぐる諸問題を隠蔽してしまうと、問題の解決を先延ばしにすることにもなりかねない。森林ボランティアの活動が外圧として作用することによって、森林政策の健全性が確保される可能性が高まるのである。

森林ボランティア支援政策を展開するにあたっては、時には相反するような利害関係の中で、制度的な参加と非制度的な参加が両輪となって、新たな森林管理システムが形成されることを念頭に置かなければならないのである。

### Summary

Increasing concern for forest gave rise to the enhancement of forestry-volunteer movements in 1980s.

The declining condition of forestry in Japan and continued progress on impoverishment of rural communities show that the forest policy based on promotion for development of forestry has reached a stalemate. On the other hand, some prefectural governments started to adopt policies aimed at forestry-volunteers in order to undertake new activities.

Referring the satisfactory results achieved by pioneer prefectural governments, support policy for forestry-volunteer was institutionalized throughout the country.

Prefectural governments which were executing the policy produced the results that lots of people concerning forest or forestry participated in forestry activities and volunteers grew all over the country. And more, the existing forestry-volunteer groups are also supported by the policy. So it is obvious that the supports from administrative body revitalized the momentum of forestry-volunteers. Though the accomplishments of each prefectures are in greater or lesser degrees, there is fairly general agreement that it is necessary to support forestry-volunteers so as to extend their independence and autonomy, and to raise their activity and real ability. Keeping on efforts like this, it may be possible to develop new forest management system.

**Key words:** forestry-volunteer, support policy, prefecture governments, public participation, forest management system