

日本の林業・農山村と国土・環境問題

奥 地 正

目 次

- I 日本経済と林業・農山村
 - 1 森林をめぐる国際的状況
 - 2 日本の経済成長と林業・農山村
- II 林業・農山村の公共的機能
 - 1 林業・農山村と日本の国土・環境
 - 2 林業・農山村の外部経済効果
 - 3 資本主義と森林——森林国有の意義
- III 90年代日本の林業・農山村
 - 1 農山村の過疎化と林業・森林
 - 2 国土開発の展開と森林・農山村
 - 3 国有林の現状と今後
- IV 林業・農山村と内発的発展論
 - 1 緑資源をめぐる都市と農山村
 - 2 内発的発展論と林業・農山村

I 日本経済と林業・農山村

1 森林をめぐる国際的状況

国連環境開発会議（1992年）は、世界の森林の減少と劣化が地球温暖化問題とともに、地球環境問題の大きな要因であることを明示した。実際、FAOの世界森林資源評価（1995年）によれば、開発途上地域の森林は1981～1990年の10年間に、1億6千万ha減少したと推計されるが、そのうちの95%に当たる1億5千万haは熱帯地域での減少であった。これは、1981年に存在した熱帯林の8%が10年間で消滅したことを示しているが、地域別にはアフリカ、中南米に比べてアジア・太平洋地域での減少が著しい¹⁾。これに対して、熱帯地域で1981～1990年に造林された面積は1,800万ha、減少した森林面積の12%（アジア・太平洋地域では38%）にすぎない。

世界の木材生産（伐出）量の55%は開発途上地域のそれによって占められているが、開発途上地域では木材生産（伐出）量の75%は薪炭用材である。ここにもみられるように熱帯地域での森林の減少は、急激な人口増加と農地の拡大、生活用燃料の薪炭材への依存などを背景に、近年の非伝統的な焼畑耕作、過度の薪炭材採取、過放牧などを主な原因としていると言ってよい。国連

環境開発会議の「森林に関する原則声明」は、「全ての種類の森林は、特に途上国において、再生可能な生物エネルギー資源の提供を通じてエネルギー需要を満たす重要な役割を果たしており、家庭及び産業用燃料材の需要は持続可能な森林の経営と造林及び再造林を通じて満たされるべきである。」としているが、上述のように現状はこのような「持続可能な森林経営」からはほど遠い。一方、同地域での木材生産（伐出）量の25%は産業用材（丸太・製材・合板・木材パルプ・チップなど）であり、これらいわゆる商業伐採が熱帯林減少のいま一つの大きな原因であろう。ここからは熱帯林材の最大の輸入国として、日本の木材需給の在り方が問題となつてこよう。

今日も続いている熱帯林の減少は、木材・薪炭材などの資源の不足はもとより、洪水や渇水の発生、土壌の劣化、生物多様性の減少、遺伝子資源の減少、さらには地球温暖化の促進など、地球環境にさまざまな影響を及ぼしている。(1)熱帯林の減少による生物種数への影響については、一推計は1990～2020年に、全世界の生物種の5～15%が絶滅すると予測している。全世界の生物種数を未知のものも含めて約1,000万と仮定すると、1日当たり50～150の種が絶滅していることになる。(2)地球温暖化への影響については、森林減少によって蓄積されていた大量の二酸化炭素が大気中に放出され、地球温暖化を加速させる一因となっている。IPCCによれば、森林の減少によって年間約6億～26億トンの炭素が放出されており、これは石油・石炭など化石燃料の燃焼による放出量の30～40%に相当するといわれる²⁾。

世界の森林面積は41.4億 ha、そのうち先進地域（国）の森林面積は約47%であり、近年、その面積はほとんど変化していない。しかし、そこでは酸性雨の被害などによる森林の劣化が大きな問題となっている。酸性雨は、硫黄酸化物（SO_x）や窒素酸化物（NO_x）などの汚染物質が大気中で硫酸塩や硝酸塩に変化し、酸性の強い（pH 5.6以下の）雨・霧・雪・ガスなどとして降下する沈着物であり、1960年代からスウェーデンをはじめとして欧州各国や北米で問題化してきたものである。その被害は、雨や土壌の酸性化による森林の衰退や樹木の枯死にとどまらず、農作物の被害や地下水の汚染、湖沼・河川の酸性化と魚類の死滅、都市の歴史的建造物や文化財の腐食など、広範囲に及んでいる。

日本では1980年代から欧米並みの酸性雨が観測されているが、近年、開発途上国でも工業化の進展によって問題化しており、今後はとくに中国の工業化と都市化にともなう酸性雨の日本の森林への影響が顕在化するとみられる。環境庁は1994年、全国的に目立ってきた樹木の立ち枯れの原因が酸性雨にある可能性を初めて公式に認めたが、それとともに東アジアの経済成長にともなう問題の深刻化の可能性も認めており、当面はまず酸性雨観測の国際的なネットワーク作りなどの対策が急がれよう。

2 日本の経済成長と林業・農山村

戦後、日本経済の復興と「高度成長」は、日本の森林と農山村（とくに区分しないかぎり、山村と農山村を合わせた意味で用いる）を新たなフロンティアとして、その資源を多面的に開発・利用しつつ、太平洋ベルト地帯を中心に展開された。この過程は森林・農山村においては、大都市と大企業の高度成長のための「外来型開発」として展開されたが、その結果、森林と農山村はさまざまな面で大きく変貌してきた。

(1) 日本経済の復興と成長は電力需要を増大させたが、これを満たすための水資源の開発が森

林・山村を変貌させる最初の契機となった。まず1950年代、国土総合開発法（1950年）、電源開発促進法（1952年）の下で、佐久間ダムなど巨大なダムが次々と建設され始め、1955～65年を通じて発電専用ダムを中心にダム建設が展開された。これにつづいて、都市用水の需要増大に対応して水資源開発促進法（1961年）が制定され、65年以降は発電と都市用水の供給を含む多目的ダムを中心にダム建設ラッシュが続いた。こうしてダム建設と水資源の開発は、日本列島の脊梁山脈に連なる広範な森林地域と数多くの山村集落を水没させ、山村地域の解体と過疎化の最初の動因となった。

(2) 日本経済の復興と成長は木材（建築用材・パルプ用材）の需要を増大させたが、植林地林業を失った日本はその給源を国内既存の森林資源に求めるほかに、まず国有林の増伐に着手した。国有林野事業の木材増産は奥地天然（原生）林の大面積皆伐と単純一斉造林という方式で実施され、生産過程の機械化・「合理化」をともしつつ、高度成長期を通じて現実の林木成長量の2倍近い過剰な伐採（持続不可能な伐採）が推進された。こうして高度成長期の国有林野事業の展開は、貴重な原生林や天然林を破壊し（屋久島・奥秩父など）、安易な林道開発によって森林の生態系を破壊し、“手抜き造林”や治山事業の立ち遅れで林地を荒廃させ、山地水害をもたらし、除草剤（2-4-5T剤など）の散布によって農山村労働者の健康を害し、森林の動植物に被害を与え、土壌と水を汚染した。

(3) 1960年代を通じて国土総合開発政策の下、奥地森林地帯を中心に公共投資による山岳観光道路の開発と森林公園の整備が全国的に展開され、これらを基盤として私的大資本が各種観光産業への参入と開発を行った。こうして亜高山帯の山腹を縫い、峰を越えて原生林を貫通する観光道路は、数十万の観光客の自動車による殺到をもたらした（大雪・大山など）、高山動植物の生息条件を攪乱し、森林地域にごみ公害を拡散させ、山中の湖沼や溪流を汚染した。さらに、60年代末から70年代前半にかけて、「日本列島改造」計画下の狂乱物価と投機ブームの時期には、不動産・電鉄・観光など各種資本による森林の買占めとゴルフ場や別荘地などの開発ラッシュが、北海道から沖縄まで日本全国の農山村を席卷し、森林破壊や農林業の荒廃をもたらした。

(4) 人口の都市集中と都市地域の拡大は都市近郊林や里山林の開発を不断に促進したが、その中ですすめられた丘陵地や山際、谷筋などの無秩序な宅地開発は山崩れや土石流、都市河川の洪水災害など、新たな災害を生みだした。一方、各種道路網の開発・整備による都市と農山村との経済的距離の短縮は、農山村地域から都市商工業のために若年労働力を、公共（土建）事業のために中高年労働力を、農山村進出企業のために主婦労働力を吸引し、こうして農山村における農林業の分解と解体を促進した。

(5) 日本経済の成長と木材需要の増大に対応して、1960年代の初めから外国産材の輸入政策がとられ、木材の輸入依存度は60年の13%から、70年の55%、80年の68%、90年の74%へと増大した。日本の国産材政策は、国有林の増産政策に続いて、60年代半ばから「基本法」林政の下、私有林においても木材の増産と植林の推進策がとられたが、国産材価格の低迷や農山村労働力の流出などによって、林業生産は停滞してきた。また、「基本法」農政下の農山村農業も限界地農業としてつねに厳しい条件の下におかれ、こうして高度成長下の農林業と農山村は全体として、地域資源の発展的な利用システムを形成できずに、大きく過疎化してきたと言ってい³⁾よい。

Ⅱ 林業・農山村の公共的機能

1 林業・農山村と日本の国土・環境

日本の国土の67%（約2,500万 ha）は森林であり、日本は開発途上国ではマレーシア、ブラジルなどと共に、また先進国ではフィンランド、スウェーデンなどと同様に、森林の最も豊かな国である。しかし、国民1人当たりの森林面積では日本は0.2 haと世界の平均（0.7 ha）を大きく下回り、ヨーロッパの平均（0.3 ha）より小さい。同様に、日本の年（平均）降水量は1,714 mmで、世界的にみても、インドネシア、フィリピン、ニュージーランドに次いで大きく、温帯の諸国の中では最も大きい。しかし、国民1人当たりの降水量では日本は5,200 m^3 と、世界の平均の5分の1である。日本は本来、森と水のきわめて豊かな国であるが、今日日本の国民経済の規模からみて、両者はともに希少な資源である。

本稿で日本の農山村（地域）というのとは、端的に農林統計の地域区分である都市的地域・平地農業地域・中間農業地域・山間農業地域の4つの地域区分で言えば、後の2地域すなわち「中山間地域」の意味で用いているが、この「中山間地域」は林野率が50%以上で耕地率が20%以下の市町村（1,793市町村）であり、全国合計に対して面積で69%、耕地面積で42%、林野面積で81%、世帯数で13%、農家数で42%、林業従事世帯員数で77%を占めている。日本の農山村は日本列島の中央山脈地帯、都市と平場農村の後背部にあって、河川の上流・森林（水源）地域を形成し、国土・環境・景観の保全や、国民の保健・休養など、国民生活の質に広大な影響を及ぼしている。

世界の木材の利用状況を見ると、開発途上国では薪炭用材としての利用が木材消費量の75%を占めているが、これに対して先進国では産業用材（丸太・製材・合板・木材パルプ・チップなど）としての利用が木材消費量の89%を占めており、薪炭材の比率は11%にすぎない。世界的にみて林業はいまだ採取林業の段階にあり、森林の更新ないし造林の技術はとりわけ開発途上国において未確立であり、実際、開発途上（熱帯）地域では森林減少面積に対する造林面積の比率は12%にすぎず、再生可能とされている木材資源としての森林資源は世界的にみて大きく減少している。

今日の日本は、木材の総需要量1億1,371万 m^3 （1995年）、そのうち98%が産業用材として、すなわち製材用44%、パルプ・チップ用40%、合板用13%、その他2%として利用されている。近年は、大都市を中心に新設住宅の木造比率が低下し、また一般に素材の非木質化もすすんでおり、木材需要量は低成長期に入って毎年ほぼ横ばいを続けており、90年以降は微減傾向となっている。しかし、木材は合板・集成材・パーティクルボードなどを含めて住宅用材を中心に、各種家具・楽器・スポーツ用品、それに紙の原料などとして国民生活の全般に広く用いられており、日本は木材資源の重要性が最も高い国の1つとなっている。

日本の林業は今日、人工林の面積が1,000万 ha（全森林面積の41%）を越え、森林蓄積は針葉樹・人工林を中心に34.8億 m^3 （1995年）で、毎年7,000万 m^3 ずつ増大しており、世界的にみて最も発達した育成林業の段階に入っている。しかし、一方では木材総需要量の79%を海外からの輸入材に依存しており、また他方では国産材の伐採面積は1975年の36.0万 ha から85年の29.1万 ha、95年の15.8万 ha へと減少し、さらに人工造林面積は同じく22.9万 ha から10.6万 ha、5.0万 ha

へと一層減少しており、間伐不足などによる森林劣化の問題を含めて、日本の林業は「持続可能な森林経営」の状態からはほど遠い。

2 林業・農山村の外部経済効果

(1) 林業・農山村の国土・環境保全機能

森林の国土・環境保全機能を「森林法」第25条の保安林の目的に即してみると、次の11号、ほぼ17種類におよんでいる。すなわち、①水源のかん養、②土砂の流出の防備、③土砂の崩壊の防備、④飛砂の防備、⑤風害・水害・潮害・干害・雪害又は霧害の防備、⑥なだれ又は落石の危険の防止、⑦火災の防備、⑧魚つき、⑨航行の目標の保存、⑩公衆の保健、⑪名所又は旧跡の風致の保存、である。今日の保安林の面積は、国有林・民有林の合計で912.5万 ha（実面積は857.2万 ha）、日本の全森林面積（2,515万 ha）の36%（国有林面積の55%、民有林面積の28%）を占めているが、その種類別構成は構成比の順に水源かん養（保安林）68%、土砂流出防備22%、保健6%などとなっている（1996年）。

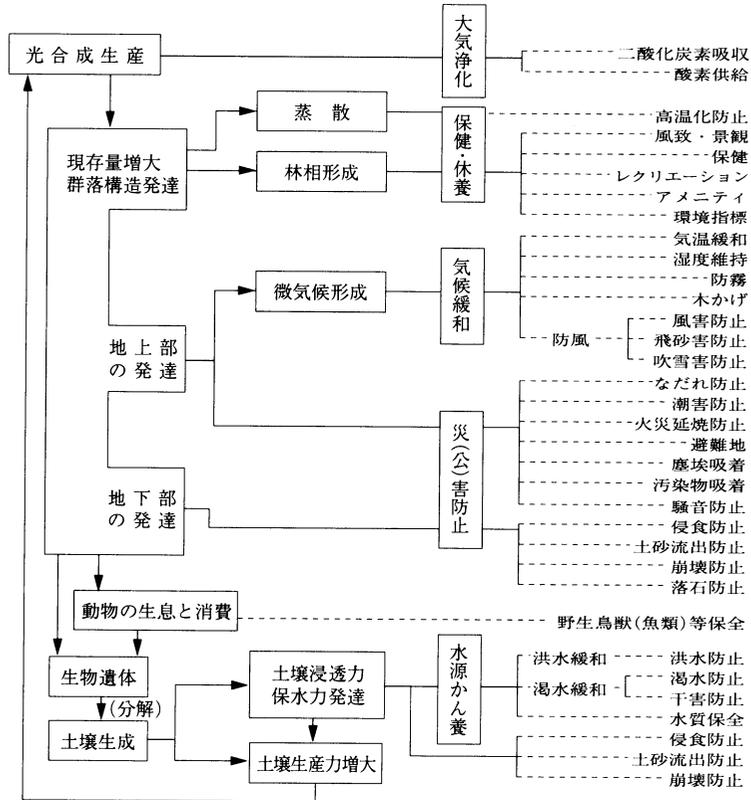
森林の国土・環境保全機能は、以上にとどまるものではなく、この他に大気浄化（二酸化炭素の吸収と酸素の供給）、気候の緩和（気温の緩和、湿度の維持など）、公害の防止（汚染物質の吸着、騒音の防止など）、その他の重要な働きがあることは周知のことであろう。こうした森林の国土・環境保全機能を森林生態系の活動と関連させて一覧すると図1のとおりであるが、ここではそのうち3つの機能についてみておこう。

(1) 二酸化炭素の吸収・固定 近年、とくに地球温暖化の防止の観点から注目されている機能が、大気中の二酸化炭素の吸収・固定である。森林を構成する樹木、草本などは、光合成によって大気中の二酸化炭素を吸収し、固定している。光合成によって造られた炭水化物は、樹木などを成長させ、樹木の葉・枝・幹・根に分配され、炭素が貯蓄される。さらに、樹木の成長過程で、落葉・落枝が生じ、有機物の形で炭素が土壌に蓄積される。このように森林は、二酸化炭素を吸収・固定するとともに、これを貯留する場として重要な機能を果たしている。日本の森林は、日本のエネルギー消費によって排出される年間3億1,800万 t（1990年）の二酸化炭素（炭素換算）のうち、約2割に相当する5,400万 tを吸収・固定している（1992年度・林業白書）。

(2) 水源かん養 森林に降った雨はまず林冠で遮断され、一部分はそのまま蒸発するが大部分は地表に達し、地表を流れたり地中に浸透したりする。優良な森林の場合、地表には落葉枝が堆積して地表の水の流れを妨げ、また土壌はすき間が多く柔らかい団粒構造が発達しているので水がよく浸透する。したがって、健全な森林では、地表を流れる水の割合が小さくなり、降雨直後に河川が急増水することは少なく（洪水の緩和）、また地中に浸透した水が徐々に流出するため、河川は涸れにくい（渇水の緩和）。森林の水源かん養機能は、林地の保水（貯水）力によって、一方では洪水流量を減らし、他方では渇水流量を増やして、河川の流量を平均化する点にあると言える。日本は欧米諸国と比較して、年降水量が多く、降水は季節的に集中しており、また山地の傾斜が急峻で、河川は急流・短小であるため、国土の条件として洪水を起こしやすく、また渇水にもみまわれやすい。森林の水源かん養機能が、とりわけ日本で重要であるのは、このためである。

ここで森林の保水（貯水）力についてみると、1つの有力な推計によれば、国土の土地利用別

図1 森林生態系の活動と環境保全的機能



(出所) 只木良也・吉良竜夫編『ヒトと森林（森林の環境調節作用）』共立出版、1982年、37ページによる。ただし、一部について、筆者が手を加えた。

の貯水容量（1975年現在）は、森林444億 m^3 、水田81億 m^3 、畑14億 m^3 、原野等1億 m^3 、ダム（洪水調節目的のもの）24億 m^3 、合計564億 m^3 であり⁴⁾、国土の全貯水容量に対する寄与率は、森林79%、水田14%、畑3%、原野等0%、ダム4%となっており、森林の圧倒的な大きさとダムの小ささが目立っている。森林がまさに「緑のダム」である根拠を示すものと言ってよい。

(3) 侵食・土砂流出・崩壊の防止 適切に管理され、健全な状態にある森林では、林冠・下層植生・落葉層などが地表を保護しており、また土壌の団粒構造が雨水をよく吸収して、雨滴が直接地面をたたいて土壌を侵食し、土砂を流出させるのを防いでいる。また、発達した樹木の根系は地層を緊縛し、土砂の流出と山崩れを防ぐ働きをもっている。森林のこのような働きは、水源かん養と並んで森林の国土・環境保全機能の中でも最も重要なものの1つである。「森林の表面侵食防止能力は非常に大きく、わが国の傾斜15度以上のところでの侵食土量は森林にくらべて裸地は50倍、荒廃地は200倍にもなるという。⁵⁾」日本は欧米諸国に比べて、急峻な山地が多く、地質が複雑かつ脆弱であるだけでなく、台風や豪雨などが多い気象条件の下にあるため、土石流や地すべりなどの山地災害が発生しやすい。森林の土砂流出・崩壊の防止などの機能が、とりわけ日本で重要なのは、このためである。

ところで、図1で概観される森林の環境保全的機能は、たんに森林が備えている自然の属性ではない。今日日本の森林は基本的に人為の産物であり、人工林では地ごしらえ・植付け・下刈

り・つる切り・除伐・枝打ちなどの保育作業や間伐が行われ、天然林でも地域ごとの植生の相異に応じて適切な森林施業（確実な更新を促すための地表のかき起こしや萌芽の間引き、ツル・クズの除去などの保育作業、後継樹の成長や景観の向上を図るための除伐や間伐など）が必要である。また、各種森林病虫害に対しては防除措置が必要であり、さらに、森林の適切な維持・管理のためには林道など路網の整備や治山事業の推進が不可欠である。さらに、新しい森林区分による森林資源の整備、すなわち育成単層林・育成複層林・天然生林にしても、また「資源の循環利用」・「水土保持」・「森林と人との共生」をそれぞれ重視する森林整備にしても（1996年度・林業白書）、質量ともに一層高次の森林施業が必要となろう。このように今日日本の森林は莫大な生産基盤の蓄積や人間労働力の堆積の産物であり、したがって、上述の森林の国土・環境保全機能もたんに森林がもっている自然の属性ではなくて、森林に投入された人間労働力による社会的産物であることが明らかであろう。

以上のように、森林の国土・環境保全機能としてみたものは、実は林業の国土・環境保全機能であり、したがって林業の外部経済効果であると言うことができるが、こうした環境保全的機能ないし外部経済効果は農業についてもみることができる。農業の場合は、農産物の輸入自由化の進展や地球環境問題の登場の中で、一方では例えば化学肥料・農業の多投や畜産公害など、農業の環境破壊的な側面が問題化し、他方では持続可能な農業として環境保全型農業が志向され、また、農業・農村の環境保全的機能が強調されるにいたっている⁶⁾。農業の環境保全的機能は、水田を中心におおむね森林の場合と対応して把握されており、両者とも最近では自然学習や芸術活動の対象、農山村文化の継承など、文化資源とも言うべき役割をも含めて把握されているが、ともあれ以上のような諸側面から林業・農山村の国土・環境保全機能は形成されていると言ってよい。

（2）林業・農山村の外部経済効果

日本経済の低成長下、林業の構造不況業種化と農山村の過疎化が深まる中で、これまで林業・農山村が形成してきた国土・環境保全機能の「持続可能性」が危惧されるようになり、林業・農山村が日本経済に及ぼしている外部経済効果が注目されるようになった。しかし、現状では林業・農山村の外部経済効果はいまだ全体的に把握されているとは言えず、また、その貨幣的評価となるとさらに不十分な水準にとどまっている。表1は森林の「公益的機能のうち、代替法による評価が可能な」6つの機能について林野庁が試算したものであり、表2は田畑がもつ公益的機能の評価額を三菱総合研究所が同じく代替法によって試算したものである。

表1 森林の有する公益的機能の評価額（年間）（1991年）

機能の種類	評価額（億円）	備 考
水資源かん養	42,600	森林土壌による地下水貯留量
土砂流出防止	79,800	森林により抑止されている流出土砂量
土砂崩壊防止	1,800	森林により抑止されている崩壊土砂量
保健休養	76,700	森林レクリエーション投下額
野生鳥獣保護	6,900	鳥類による森林被害の軽減額
酸素供給・大気浄化	184,200	森林による酸素供給量
合 計	392,000	

資料） 林野庁業務資料
 （出所） 中山間地域対策研究会編著『中山間地域対策ハンドブック』大成出版社、1995年、20、246ページ。

表2 田畑がもつ公益的機能の代替法による評価額（年間） 単位(億円)

機能	便益	評価額		
		水田	畑	計
洪水防止機能	洪水被害の軽減	19,527	3,881	23,408
水資源涵養機能	河川流況の安定化及び安価な地下水の供給	7,398	236	7,634
土壌侵食・土砂崩壊防止機能	土壌侵食や土砂崩壊による被害の軽減	472	55	527
土壌浄化機能	食物残渣等の廃棄物処理費用の軽減	45	37	82
農村景観・保健休養機能	都市住民訪問による価値	17,116	14,581	31,697
大気浄化機能	大気汚染ガスを吸収し大気を浄化	1,717	1,465	3,182
合計		46,275	20,255	66,530

参考)

1. 水田の持つ公益的機能のヘドニック法による試算評価額：11兆9千億円/年（平成2年時点）
2. ヘドニック法：環境の質が地価や賃金などに影響を与えることを利用し、地価や賃金から環境の質の価格を推定する方法。
3. 主として1993年度のデータによる。

資料）三菱総合研究所委託調査
（出所）同前，18ページ。

表1によれば、森林の外部経済効果は評価額の大きいものから順に、酸素供給・大気浄化18.4兆円、土砂流出・崩壊防止8.2兆円、保健休養7.7兆円、水資源かん養4.3兆円、野生鳥獣保護0.7兆円、合計39.2兆円（1991年）となっている。この評価額合計は同年の国内総生産額452.0兆円の8.7%に相当し、そのうちの林業生産額7,262億円の54倍、同年の林業関係（一般・特別両会計）予算総額1.2兆円の32倍に相当する。また表2によれば、農地（水田・畑）の外部経済効果は同様に、農村景観・保健休養3.2兆円、洪水防止2.3兆円、水資源かん養0.8兆円、大気浄化0.3兆円、土壌侵食・土砂崩壊防止0.1兆円など、合計6.7兆円（1993年）となっている。

ここで参考までに、この両試算から「中山間地域」の農林業の外部経済効果を試算しておく（全国に対する中山間地域の耕地面積の比率を42%、林野面積のそれを81%として）、森林は31.6兆円、農地は2.8兆円、合計34.4兆円と算出される。この中山間地域の農林業の外部経済効果34.4兆円は、1991年の国内総生産額（452兆円）の7.6%、そのうちの農林水産業生産額10.4兆円の3.3倍、同年の農林水産業関係（一般会計・財政投融资）予算総額2.0兆円の17倍に相当している。

林業・農山村の外部経済効果は、その貨幣的評価の計測がまだまだ不十分であり、また部分的な評価にとどまっている。しかし、林業・農山村が生みだしている外部経済効果は、以上の諸数値からだけでも明らかのように、莫大なレベルのものであり、国民経済的にみて無視してよい問題ではない。そこで、ひとまず問題の焦点を林業において、その外部経済効果をめぐる経済的問題を考察すれば、次のようになろう。

育成林業は本来、植林・保育・間伐・主伐などの林業生産過程が適正に営まれ、その生産に必要な費用が木材価格によって実現されているかぎり、「持続可能な森林経営」が行われていると言ってよく、森林の国土・環境保全機能は林業の外部経済効果として、いわば無償で全社会に供給されると言うてよい。しかし、日本経済の「高度成長」の結果、採取林業の産物である外材への依存によって木材価格は低下し、その水準は日本の国産材の生産価格を下回るようになった。また、都市・商工業と農山村・農林業との不均等発展は、農山村の労働力を都市に流出させ、農山村を過疎化し、こうして林業の不採算化と農山村の過疎化にともなって植林や保育、間伐など

の施業の粗放化，さらには放置が広がり，そのため森林が国土・環境を保全する機能（大気浄化・気候緩和・災害防止・水源かん養・保健休養など）は弱体化し，国民生活の質的水準が低下する見通しとなった。

そこで，まず森林の国土・環境保全機能を回復するためには，木材価格が国産材の生産価格水準を回復し，日本の林業の不採算性が解消され，従来の標準的な森林施業が十全に行われることが必要な条件である。さらに，都市経済の発展は従来よりも，より高い国土環境の質的水準を求めており，そのためには新たな，より集約的な森林施業（例えば，複層林の育成・長伐期化・伐採の小面積化と分散化など）が必要となるが，それには新たな費用の追加が必要となろう。

さて，森林の施業・管理の現状を適正な水準に回復させ，さらに新たに必要な集約的施業を実施することが今日の市場経済の価格メカニズムによっては実現できないとすれば，その解決策はどのようなのであろうか。その基本方策は，「持続可能な森林経営」の生産価格を実現するよう，森林の外部経済効果の範囲内で，その費用を社会的に負担していく以外にはないが，問題はその社会的費用をどのような形で負担していくかである。

(1) 最も基本となるものは，国庫による負担である。例えば，「森林交付税」の創設も1つの形であろう。その理由は，①森林の国土・環境保全機能は，どの流域に居住していても国民として等しく享受するべき基礎的な生存条件である。②林業の外部経済効果を適切に維持するためには，林業生産が適正に経営されることが必要十分条件である。③森林が公共財の性格をもつ以上，②の条件の形成は国家の国土政策（農山村地域政策）と林業政策の役割である。④公共財としての森林が，一国の資本主義的国土利用において，その耕境（最劣等地）の圏外におかれている以上，その圏内への編入は国家の助成によって行われる以外にはない。

(2) 上流・農山村地域と下流・都市地域との間で，流域の条件に応じてさまざまな形の協力関係が形成されてよい。①農山村地域の自治体と都市地域の自治体との間で，水源林の造成などをめぐって下流域の自治体に，基金・負担金・賛助金などが設けられる。②下流の企業から発生する社会的費用や，企業が受け取る林業の外部経済効果が，ある範囲で特定できるならば，企業による費用分担もありうる。③個人，あるいはその集団によるボランティア活動やNGOなどの活動も展開されてよいであろう。⁸⁾

3 資本主義と森林——森林国有的意義

(1) 森林国有的必要性

林業には，採取林業と育成林業の2種類の林業があるが，このうち育成林業は生産期間が例えば70年のように超長期の期間を必要とする。したがって，規則的な収穫が保続する経営を行うためには大面積の森林が必要となる。例えば，伐期を70年として，毎年20 ha ずつ伐採と植栽を行い，“持続可能な”経営を行うためには，1,400 ha の森林が必要である。このように，育成林業は，資本主義的経営に適合的であるとは言いがたい。

古来，文明の盛衰は一面では森林破壊の拡大の歴史であったが，文明（産業）の発展は採取林業による森林の破壊をますます拡大し，育成林業の形成によって森林資源の再生が図られる方向には容易にすまなかつた。また，農民の窮乏も森林にとってしばしば破壊的であった。こうしたことから資本の本源的蓄積と近代国家の形成期には，それぞれの国で多かれ少なかれ国有林の

形成がみられた。

森林国有化の必要性は、経済学でも早くから問題とされたが⁹⁾、その基本的な視角は森林＝林業の(1)林産物を供給する機能、および(2)国土・環境を保全する機能の2点に即したものであった。すなわち、例えば、――

(1) 「長い生産期間（それは相対的に小さな範囲の労働期間しか含んでいない）、したがってまた長い回転期間は、造林を不利な私経営部門にし、したがってまた不利な資本主義的経営部門にする。たとえ個々の資本家に代わって結合資本家が現われるとしても、資本主義的経営は本質的には私経営なのである。耕作および産業一般の発達には昔から森林の破壊に非常に活動的に現われてきたのであって、これに比べれば、耕作や産業が逆に森林の維持や生産のためにやってきたいっさいのことは、まったく消えてなくなるような大きさのものである¹⁰⁾」 「森林の合理的経営は資本主義の増殖の欲求と一致しない。資本が森林を支配しているところでは、これを破壊している。何故かというに、優良なる森林経営は資本主義的価値増殖欲求と一致しない。それは資本の最も急速なる回転を要求する。だが、森林経営においてはそれは著しく緩慢である¹¹⁾。

(2) 「森林はまったく、一国の居住、肥沃度、気候、水利の均勢、水流の増減の調節、山地および海岸における耕地の保護等々に対して重大なる意味を有し、したがって、その無謀なる荒廃は土地耕作にとってきわめて重大なる損傷をもたらすものである。それゆえに、しばしば諸国家は、賃銀労働者の労働力と同様に森林をも資本による濫費から保護するに至らしめられることがあった¹²⁾」 「資本主義的生産方法が発達するほど、合理的な水利経営は必要となる、何故かというに、資本主義的生産方法は他のいかなる方法よりもはなはだしく、伐採、沼地の乾燥、湖面の低下、水道、運河設備、河川の改修、堰止設備、等によって、水利の自然的に与えられたる状態に手を入れて行く。……水利の問題は、他のいかなる場合におけるよりも全体利益に個別利益が一致しない。……その水源地域の部分において河川がその持主に対してのみ役立つことは、さらに川下の方に住む人々にとっては荒廃的結果をもたらさう。合理的な水流経営とは、一の河川的全領域を計画的に統一的視点によって管理することである。そして、これは、その場合森林経営と手をたずさえて進まなければならぬであろう。……ブルジョア国家の国家経済がいかに危険なものであれ、……水利や森林については、それは、今日においてすでに私経営に勝っている¹³⁾。」

(2) 国有林の今日的条件

森林国有は、一国の林業生産活動を通じて差額地代を国庫に帰属させ、「国家の富裕」を生みだし、つねに森林の保続（持続可能性）を実現し、あわせて国土・環境を保全する役割を果たし、国民経済に大きな外部経済効果をもたらすかにみえる。しかし、現代の森林国有の条件は、そうした状態が幻想的にみえるほどに苛酷であり、日本の国有林にも「土地を、共同的永久的所有として、入れ替わって行く人間世代の連鎖の手放すことのできない存在・再生産条件として、自覚的合理的に取り扱うことに代わって、地力の搾取や乱費が現われ」（前掲『全集（25b）』（資本論Ⅲb）1040ページ）、国土と環境は荒廃した。

(1) 第2次大戦期、国家総動員体制の下、軍需用材の激増と外材輸入の減少の中で、国有林をはじめとして、植林地林業を含めて、「軍事的略奪伐採」が展開され、伐採と植栽の不均衡は拡大の一途をたどった。その結果は、戦後の木材資源危機であり、治山・治水の破綻など国土・環境の広範な荒廃であった。(2) 戦後、高度成長期の国有林野事業は、建築用材・パルプ用材の需

要の激増に対応して、標準年伐採量をはるかにこえる木材増産を推進し、貴重な森林生態系を破壊し、林地を荒廃させ、山地災害をひきおこした。また、(3)戦後の国土開発政策は、ダム開発や観光開発やゴルフ場開発によって、森林破壊だけでなく、湖沼・河川・海域の環境的諸条件を破壊し、都市圏の拡大によって都市近郊林や里山林を減少させ、都市環境を悪化させた。

このように現代国家の「危険」性はきわめて大きいですが、しかし、日本の国有林における森林の国有＝国営の必要性の根拠は明確であり、これを私有＝私営にゆだねてよい根拠は薄弱であろう。先述のように、日本の国土は地勢は急峻、河川は急流・短小であるが、森林面積の31%を占める国有林は日本列島の脊梁山脈に位置し、奥地林を形成している。いま標高別の森林分布をみると、国有林の77%は標高400 m以上の高地に位置し、民有林の60%は標高400 m以下の低地に位置している。

(1) 国有林は日本の奥地・水源林地帯に位置し、それゆえその国土・環境保全機能は日本の森林の中でも特に重要である。そのため、国有林の62%（475万 ha）は保安林や自然公園の特別地域などで森林施業が制限されているが、こうしたことは私有＝私営ではまず実施困難である。(2) 林産物を供給する経済的機能からみれば、国有林は日本の森林の中で劣等地に位置していると言ってよい。しかるに、国有林は国産材（木材自給率21%）の23%を供給しており、国際的なきびしい価格競争の中で熱帯林など再生困難な森林資源の保全と、先進国における育成林業の展開に大きな役割を果たしている。こうした地球環境問題の改善を進める「持続可能な森林経営」を、一国の劣等地において私有＝私営の形態で行うことはきわめて困難である。(3) 国有林はその事業を展開するために地元農山村から労働力を雇用し、国有林の25%（187万 ha）に地元農民のために共用林野（山菜・きのこ・自家用薪などを採取できる）などを設定し、またその林道は公道と一体となって地元住民に活用されるなど、奥地・農山村地域の振興に大きな役割を果たしている。国有林のこうした役割は、過疎山村に日本型「条件不利地域対策」が欠落している今日、不可欠の施策として一層充実されるべきであろう。

Ⅲ 90年代日本の林業・農山村

1 農山村の過疎化と林業・森林

(1) 構造不況下の林業・農山村

日本の林業はこの10年、構造不況の度合いをさらに深めている。まず木材需要は、日本経済の低成長下、おおむね1億1,000万 m³で横ばいであるが、一方、木材供給は外材支配体制の下、米材への依存をつよめている。いま国産材の供給量をみると、1975～85年ではほぼ3,500万 m³を維持していたが、85～95年には3,537万 m³から2,430万 m³へと31%減少し、木材自給率は37%から21%に低下しており、国産材素材価格（すぎ・中丸太）はこの間、平均14%下落している。

「1990年世界農林業センサス」によれば、日本の林家は250.9万戸、うち農家は159.5万戸、林家以外の経営体が35.4万事業体であるが、これを80年センサスと比較すると、林家数はほぼ横ばい、林家以外の経営体が18%増加しているのに対して、農家林家は80年の198.1万戸から、この10年間に38.6万戸、19%減少している。1985～95年の林業経営の条件の変化をみると、スギの山

元立木価格は23%下落しているが、一方、伐出賃金は約40%、苗木代は20%余上昇し、この間、林業所得は31%減少しており、林業経営の収益性は長期的に低下傾向にある（1996年度・林業白書）。こうした中で、日本の林業・農山村の担い手である農家林家（その98%は、保有山林規模20 ha以下の小規模・零細林家である）が大きく減少しているのである。

新過疎法による過疎地域市町村の数は1,208団体、全国の市町村総数に占める割合は37%（1996年）、その概況をみると、人口は777.8万人（全国総数に占める割合は6%）、面積は18.2万km²（同前48%）、1団体当たり平均人口は6,439人（全国のその約6分の1）である¹⁴⁾。また、世帯数（1995年）は、251.5万世帯（全国総数に占める割合は6%）である。（ちなみに、農水省の山間農業地域の世帯数は142.8万戸、中間農業地域のそれは402.8万戸、合わせて中山間地域のそれは545.6万戸である。）

過疎地域の産業別就業人口の構成比は、第1次産業24%、第2次産業31%、第3次産業45%であり、全国総数と比べて第1次産業の割合が大きく（全国のそれは6%）、その分だけ第3次産業が小さくなっている。その第1次産業については、農家戸数が81.6万戸（全国総数に占める割合は24%、1995年）、林家戸数は67.7万戸（同前27%、1990年）であり、農家戸数の減少率（1970～95年）が37%で全国のそれ（36%）とほぼ同率であるのに対して、林家戸数の減少率（1970～90年）は22%と、全国のそれ（2%）と異なって大きく減少している点が注目される。また、林家戸数は1980～90年では、16.0万戸、19%減少している。過疎地域でも山村農民（農家林家）が大きく減少し、非過疎地域では非農家林家が増大しているとみられる。（なお、前述の地域区分では、山間農業地域の農家数は45.1万戸、中間農業地域の農家数は117.6万戸、中山間地域の農家数は162.6万戸である。）

今日、「過疎地域は全国より約20年も先行した高齢化社会」（1996年度・過疎白書）となっているが、1987年からは人口の自然減少が続いており、1985～95年に全国の人口は3.7%増加したが、過疎地域の人口は10.1%減少しており、その中で第1次産業就業者は132.9万人から95.4万人へ28%減少している。森林を日常生活の中で維持・管理してきた農山村社会の機構と担い手が衰退し、林業の危機的状態が広がり、森林資源の慢性的な荒廃がすすんでいる。

（2）森林荒廃の新たな特徴

日本の森林面積は2,515万 ha、その構成はスギ・ヒノキなどの人工林が41%（1,040万 ha）、広葉樹を主とする天然林が53%、無立木地などが5%となっている。日本の森林は大部分が再生可能な資源であるが、しかし、その多くは適切な育林作業を長年月にわたって積み重ねて、はじめて実現されるものである。今日、日本の緑をめぐる最大の問題は、山村・農山村の過疎化が深まり、林業の構造不況がすすみ、その中で林業が、すなわち育成林業が正常に営まれなくなっていることである。

（1）外材体制の下で日本の森林の伐採面積は減少しているが、それ以上に人工造林（再造林・拡大造林）面積が減少し、未造林地として放置される林地が拡大している。いま民有林の場合をみると、その伐採面積は75年の23.5万 ha から85年の18.3万 ha、95年の8.9万 ha へと減少しているが、人工造林面積は同様に75年の17.0万 ha から85年の8.1万 ha、95年の4.5万 ha へとさらに一層減少しており、伐採面積に対する植栽面積の割合は75～85年には70%台から40%台へ減少し、85～95年ではおおむね40%台で低迷している。こうした伐採と植栽との不均衡の拡大とともに、下刈り・つる切り・除伐・枝打ちなどの保育作業の粗放化や放棄が広がっている。

(2) 間伐の減退や粗放化も深まっている。1985年は緊急対策が実施されたが、しかし、民有林で間伐が実施された面積は26.3万 ha、間伐を必要とする面積の7割に満たない水準であった(1986年度・林業白書)。そして、10年後の1995年は民有林の間伐実施面積は21.5万 ha、間伐対象年齢級の人工林に対して5割程度と試算されている(1996年度・林業白書)。また、間伐材のうち搬出利用されずに林内に放置されたもの(伐り捨て間伐)の割合は、85年の45%(163万 m³)から95年の51%(194万 m³)に増大している。間伐は、立木密度を調整し、林内に適度の光を入れることによって、病虫害や気象害をうけにくい優良な林木を育成し、また下草の発生を促して表土の流出を防止するなど、森林の国土・環境保全機能を高め、健全な人工林を育成する上で重要な作業である。この間伐作業が減退し、伐り捨て間伐が広がっている。

(3) 農地の耕作放棄と荒廃もすすんでいる。95年の経営耕地の耕作放棄地率(都府県)は、平均4.7%、うち中山間地域は6.7%と高く、なかでも畑は山間農業地域が15.6%、中間農業地域で13.2%ときわだって高い。中山間地域では、「近年、棚田・段々畑等での耕作放棄地の増加がみられ、環境の劣化やさらには災害防止等の国土保全機能の低下¹⁵⁾」が問題となっている。

山村・農山村の過疎化は、たんに耕作放棄や造林放棄、若齢林の保育作業の放棄や間伐の放棄にとどまらない。農山村の過疎化の深まりはさらに、森林の過半を占める天然林を含めて、かつての農山村の日常生活の一環としての山まわりや倒木・損木の防除や防火など、要するに地域全体としての森林をめぐる日常的な保護・管理や最小限の配慮を広範に粗放化し、解体させている。こうした事態は、たんに“来るべき国産材時代”に向けて、市場性のない劣質な林木を生み出すだけではない。こうした事態は総じて、森林を劣弱な林木で過密にし、下草の消滅や表土の流出をもたらし、森林生育の活力を弱め、土砂崩壊や雪害、風害、あるいは病虫害や林野火災などへの抵抗力を弱め、こうして森林と国土の荒廃がすすみ、森林が果たすべき公共的機能(国土・環境保全機能)はいま、大きく停滞し、衰退しつつある。

1996年度の過疎白書は、過疎地域では「森林、農地等を農林業の営みのみによって、その公益的機能を従前どおり維持していくことは困難な状況」もあるとして、「森林、農地等の公益的機能を確保していくための新たな手法も検討していくことが必要」としているが、早急に必要なのはその具体策である。

2 国土開発の展開と森林・農山村

1980年代、日本の国土開発政策は3全総(1977年)から4全総(1987年)へと展開し、その基本方向は人間居住の総合的環境の形成(定住構想)と地方圏(地方都市とその周辺農山漁村)の優先に代わって、「世界都市」東京を中心とする大都市の再開発・再編成とそのための高速交通体系の全国的開発・整備の推進へと、大きく改変された。この基本方向は80年代半ば以降、東京湾や大阪湾の大規模開発プロジェクト、および東京湾横断道路・明石海峡大橋・整備新幹線などの推進によって新たな「日本列島改造」ラッシュを展開したが、こうした各種規制緩和による「内需拡大」と「民活」型国土開発——その農山村版がいわゆるリゾート開発であった。

(1) リゾート開発と森林・農山村

「総合保養地域整備法」(リゾート法, 1987年)は、「良好な自然条件」をもつ相当規模の地域(88~94年の基本構想承認41地域の平均で約15万 ha)で、リゾート開発を「民間事業者の能力の活用

に重点を置きつつ促進する」ものであり、そのため税制・金融上の優遇措置がとられ、基盤整備も地方自治体によって負担された。リゾート開発は、農林業の衰退と地方産業の空洞化の中で、およそあらゆる種類の大企業が参入し、過疎対策や地域振興策に行き詰まる地方自治体を巻き込んで、広範な地域で展開された（上記41の特定地域の総面積は628万 ha、国土面積の17%におよんでいる）。

その整備地区における主な施設は、ゴルフ場・リゾートホテル・スキー場（山岳地帯）・マリナー（海浜地帯）などであったが、その中でもゴルフ場の開発ラッシュはすさまじく、高度成長の初期、1956年に72箇所であったゴルフ場は、70年代前半の列島改造期に次ぐ今次のブームで、90年には既設1706、造成中325、計画中983、既設・造成中だけで2031箇所（面積約20万 ha）にのぼった。

ゴルフ場は敷地面積が100～150 ha で、全国的にみて里山を中心に開発され、大面積の森林が伐採され、山は削られ、谷は埋立てられ、水系は切断されて、森林生態系は広範囲に大きく破壊された。その開発は、林地の水源かん養機能や浄水機能、土砂流出防止機能を破壊し、地形や水系を破壊することによって、広範な下流域に洪水や渇水、水質汚濁、山崩れや土石流など山地災害の危険を増大し、また、農薬・化学肥料の散布によって、大気・土壌・河川・地下水を広範囲に汚染してきた。こうしたゴルフ場開発やスキー場の開発による国土・環境破壊、自然破壊は、それに反対する各種の自然保護運動によって、さまざまに告発されてきたところである。

“バブル経済”崩壊後の92年、重点整備地区の指定を受けた35道府県のうち、23道県で進出企業の撤退や環境保護運動の高まりによって、計画の一部が中止、あるいは規模の縮小に追い込まれ、翌93年にはリゾート法の“運用の見直し”を検討していた国土庁の総合保養地域整備研究会から最終報告が提出された。その内容は、それまでの民間主導で画一的な大規模リゾート開発に代えて、地域の自然・景観・文化などを生かした小規模な農山漁村型など、多様なリゾート整備を自治体中心で進めることを求めるものであった。それ以降は、「環境・交流重視型」リゾートないしは「グリーン・ツーリズム」への転換が図られているが、ともあれ今次のブームも列島改造期のそれと同様に、森林と農山村に大きな爪痕を残すことになった。

（2）都市の廃棄物と森林・農山村

今日の廃棄物は、一般に処理費用の高い地域から低い地域へ、豊かな地域から貧しい地域へと移動し、国際的には先進国から途上国へ、国内的には都市（商工業）から農山漁村（農林漁業）へと移動する。日本の高度成長期には、臨海地域の重化学工業が主な公害の発生源であり、被害もその周辺域に限られていたが、低成長下の今日では、公害・環境破壊は多様化し、その被害も遠隔地化し、広範囲化している。そうした環境破壊の1つとして、農山村、とくに溪谷のある里山が都市の産業廃棄物の処分場となっている。

今日の廃棄物量は、一般廃棄物（ごみ）については年間の排出量5,030万 t、最終処分量1,496万 t、産業廃棄物については年間の排出量3億9,700万 t、最終処分量8,400万 tとなっている（1993年）。そして、最終処分場については、一般廃棄物のそれは2,321箇所、残余年数（最終処分場として利用できる年数）は全国平均で8.1年分、首都圏では5.0年分であり（1993年）、産業廃棄物のそれは安定型が1,639箇所、管理型が1,011箇所（1994年）、残余年数は全国平均で2.3年、首都圏では0.8年となっている（1997年版・環境白書）。このように廃棄物の問題は産業廃棄物のそれが

はるかに深刻であるが、ここでの問題はその地域性である。

廃棄物の排出量は首都圏など大都市ほど多く、その処分量は山村など地方ほど多い。廃棄物は広域的に移動するが、とくに産業廃棄物は都道府県の境をこえて広域的に移動する。産業廃棄物の県境越え移動は年間1,500万tをこえ、「入超県」は18県におよんで東北・北陸の諸県が目立っており、地方が大都市の産廃を引き受ける構造となっている¹⁶⁾。

こうした中で農山村が都市の廃棄物の最終処分場、あるいは中間処理場となっており、水源汚染をはじめとして国土・環境上の大きな問題となっている。1991年の厚生白書によれば、「最終処分場の確保が困難なこと等を背景として、廃棄物が山林、原野等に捨てられる事件が発生している¹⁷⁾」が、不法投棄された産業廃棄物は1994年には111万tにのぼっている。その種類は建設廃材84%、汚泥9%、廃プラスチック5%などであり、不法投棄の場所は山林・原野61%、道路・空き地10%、水田・畑1%などとなっている。また、一般廃棄物（ごみ）の埋立処分地の数を地域別にみると（1993年）、山間1,621（70%）、平地642（28%）、水面・海面58（2%）、計2,321箇所となっている¹⁸⁾。

産業廃棄物の処分場や不法投棄にかかわって、全国で500をこえる自治体で住民の反対運動が起こっている。その中で豊島（香川県土庄町）の産廃問題は、数少ない海浜地域の事例であるが、今日の日本がその基本姿勢を問われている最大の問題となっている。そして、農山村地域では御嵩町（岐阜県）の産廃処分場の建設問題など、数多くの問題が各地に山積しているが、そうした中で例えば山添村や室生村（ともに奈良県）のように、ゴルフ場問題とともに、あるいはそれに代わって産廃問題に直面している町村も少なくないのである。

（3）大気汚染と森林・農山村

地球環境問題の1つである酸性雨とそれによる森林被害は、日本でもこの10年に大きく姿を現してきた。まず日本の国内では、4全総は、首都圏・関西圏などの大都市地域で大規模開発プロジェクトを展開し、全国的な基幹交通体系の新たな開発を推進し、それによって自動車交通を、とりわけ大都市地域で増大させた。この10年（1984～94年）の自動車の保有台数と走行キロ数の推移をみると、前者は47%、後者は39%増大しているが、これらは大都市地域と幹線道路に集中しており、それに応じて大気の大気汚染を深刻化させてきた。自動車の排ガスは、CO₂の排出によって地球温暖化の1因となるが、他方ではNO₂の排出によって呼吸器系疾患などの公害の原因となり、そしてNO_xの排出によって日本における酸性雨形成の主な原因物質を生成し、こうして森林被害の大きな原因となっている。

80年代半ば、1例をあげれば関東地方北西部においてスギの立ち枯れ地域が発生し、それと酸性雨との関連が指摘されたことがあるが、しかし日本にはいまだ酸性雨による森林被害はないものとされていた。しかし、90年代に入って、森林被害の全国的な広がりや酸性雨との関連はますます明白になっている。林野庁の調査（1990～94年度）によれば、都市近郊の平地スギ林、それに北海道・関東・中部・近畿などの山岳地帯でモミ・ブナ・ダケカンバなどの立ち枯れが広範囲にみられ、また、日本海側でも山形県から島根県までナラを中心に広葉樹の被害が目立ってきている。

一方、環境庁の調査によれば、4年間（1989～92年度）平均の水素イオン濃度指数（pH）は4.8と欧米なみの酸性雨が続けているが、地域的には関東・関西の大都市周辺で数値が低く、また、

新潟をはじめとして日本海側の諸地域でも数値が低く、酸性度が高くなっている。そして、硫酸イオン濃度は、日本海側の利尻・佐渡・隠岐・対馬などで毎年秋から冬にかけて高く、酸性雨の原因物質が大陸から季節風によって運ばれてきている可能性を示唆している。こうして、94年には樹木の立ち枯れの原因が酸性雨にある可能性と、その原因物質が日本の大都市に起因するだけでなく、大陸から遠距離移動している可能性を初めて公式に認めるにいたっているが、今後は中国などの石炭利用の増大によるSO_x、NO_xの排出量の増大と遠距離移動、越境酸性雨による日本の森林・農山村への影響が大きな問題となってくるであろう。

3 国有林の現状と今後

1996年度の林業白書は、「このまま現行改善計画に基づく経営改善努力を尽くしたとしても、……国民の期待にこたえて、将来にわたって国有林野事業の使命を果たしていくことが困難となるおそれがある」として、国有林野事業改善特別措置法（1978年）にはじまるこの20年間の「改善計画」の推進について、自ら破産を表明した。つまり、同法にもとづく改善計画の基本課題は、端的に言えば、人員削減など事業「合理化」の推進によって、経営収支の均衡を達成しようとするものであったが、しかし、累積債務が3兆5,000億円にたっして、大きく問題化するにいたったからである。ここから国有林野経営の解体論など、その在り方をめぐる議論が続出しているが、ここでは簡潔に改善計画実施の経過と帰結を確認し、国有林野経営の今後の基本方向に言及しておこう。

（1）国有林野事業「改善計画」の20年

（1）まず組織の統廃合と人員削減は、現場を中心にすすめられ、1978～96年に営林署は351から264に、森林事務所は2,333から1,256に、伐出などの事業所は1,214から71に減少し、雇用人員は78～95年に総数は6.5万人から1.7万人に、そのうち定員外人員（林業労働者）は3.0万人から7,000人に大きく削減されている。その中で立木販売の推進と直営事業の廃止、造林事業の請負化がすすめられ、森林の管理と施業が粗放化（ないしは放棄）され、地元雇用の削減などによって、山村の過疎化が促進された。

（2）立木伐採材積は78～95年に、1,589万 m³ から664万 m³ へと林木成長量を大きく下回って減少しているが、問題はさらに森林を再生させる施業の仕方であろう。国有林の森林更新面積は、同じ期間に11.4万 ha から6.8万 ha へと減少しているが、その構成比の変化をみると人工造林は39%（4.5万 ha）から7%（0.5万 ha）へと減少し、天然更新は60%（6.8万 ha）から93%（6.3万 ha）へと増大している。人工造林は林地にスギ・ヒノキなどの苗木を植栽して森林に育てるものであるが、天然更新は植栽を行わず、世代の交代を自然の力に委ねるもので、種子が自然に落下して発芽し成長する場合（天然下種更新）と、木の根株から芽生えて成長する場合（萌芽更新）とがある。改善計画は人工造林から天然更新への施業の転換を極限まで進めたが、その対象林地はかつてのように広葉樹林ではなくて、針葉樹林であり、天然更新の見込みはほとんどなく、その実態は施業の放棄であると言ってよい。

（3）改善計画は、地元農林家による国有林野の地元利用を制限しつつ（共用林野は78～95年に、186万 ha から165万 ha に、21万 ha 減少している）、一方ではリゾート開発など「民活型」開発のために国有地（林）の資産処分や貸付けをすすめ（同期間の国有地売却金額は8,800億円にのぼっている）、

他方、都市住民に対しては水源税や入山料、分収育林など「受益者負担」の強化を図ってきた。これらは総じて、国有林野の地元農山村地域の振興や国民共有の財産の保全と育成という観点からして、大きな後退であった。

(4) 以上のように、国有林野事業は、その使命とされている①国土・環境の保全と形成、②林産物の計画的で持続的な供給、③農山村地域の振興、のいずれの機能をも大きく後退させながら、組織の統廃合と人員の削減を徹底的に推進し、また国民共有の財産を大量に処分してきた。それにもかかわらず、国有林野事業はなにゆえに「改善計画」の基本目標である収支の均衡を実現できず、累積債務が3兆5,000億円にも膨張してきたのか。その主要な原因は端的に言えば、林業の投資利回りが1%にも満たない現状の中で（93年度・林業白書によれば、スギの造林投資の利回り相当率は、75年4.1%、85年2.1%、92年0.9%となっている）、年度ごとの収支の赤字を借入金利（平均）5.4%の財政投融资資金の借入によって補填してきたからであって、今日の破産状態はこうした財政計画を基礎とした「改善計画」の、いわば予定された結果であると言わねばならない。¹⁹⁾

(2) 国有林野経営の基本方向

こうした現状をふまえつつ、国有林野経営の今後の基本方向は、どのようなものであるべきか。その要点は、次の4点であろう。

(1) 国有・国営の必要性 今日、国立公園内の森林や保安林など「自然維持林」（国有林野面積の19%）や「国土保全林」（同19%）は環境庁に移管し、また都市の水源林は下流の自治体に売り払い、各種経済林など「森林空間利用林」（同8%）や「木材生産林」（同54%）は民営化すべしなどの意見があるが、何よりもまず国有林の分割・民営化論は成り立たない。なぜなら、優等地の民有林でも投資利回りは1%未満といわれる今日、劣等地の国有林で、現行の諸使命を担った経営を、私的経営で実現できるはずがないからである。無理な規制緩和を行って売却処分すれば、日本の奥地林は、はげ山か、ゴルフ場か、産業廃棄物の山になる可能性大であろう。

(2) 独立採算制の廃止 現行の独立採算制を廃止し、国有林の公共性の維持・発展に必要な費用の財源は、一般会計から繰り入れて公共勘定とし、収支を公開すべきである。（累積債務は整理計画をたて、国の一般財源によって別途処理する外はない。）林政審議会の中間報告（1997年）は、「流域管理システム」を導入し、水道料金に上乘せして下流地域の住民が森林を維持する費用を負担する「受益者負担」を提言しているが、森林・林業の外部経済効果が国民全体に及ぶものであり、また、その効果の享受がナショナル・ミニマムの一要素である以上、租税を財源とした一般会計から補填するのが本筋であろう。

(3) 統一的管理の必要性 「1994年の国際熱帯木材協定（ITTA, 1994）」によって、「2000年までに持続可能な経営が行われている森林から生産された木材のみを貿易の対象とする」という、地球環境保全上の重要な課題に応えるためには、国有林は持続可能な木材生産を行い、木材自給率の向上に資するとともに、その国土・環境保全機能を全面的に発揮しなければならない。そのためには、複数の省庁や地方自治体や私的企業などによって分割・管理されるのではなく、統一的管理・運営されることが必要である。何故なら、今日の国有林の4つの機能類型において、木材生産林であっても、その外部経済効果（国土・環境保全機能）は完全に発揮されなければならない。また、自然維持林・国土保全林・森林空間利用林であっても、ごく一部の例外を除いて木材など林産物の生産は多かれ少なかれ必要であり、こうしてそれぞれの森林類型において森林がも

っている多面的価値を必要かつ十分に活用するためには、統一的管理が最適だからである。

(4) 地元農山村の活性化 先述の中間報告は、造林・伐採など現業分野は民間に委託すべしとしているが、国有林野の地元山村における林業労働の担い手不足と高齢化は、農山村と農業に比べて一層深刻であり、また森林組合などの作業組織も民有林地帯に比べて弱小であって、長期かつ安定的な事業の委託が可能かどうか、大いに疑問である。今後、長期にわたって森林を管理し、森林に施業を行っていくためには、また都市から森林ボランティアなどを受け入れるためにも、林業技術を体現し、継承していく最低限の労働者集団と労働組織が不可欠であり、それらの育成こそが国有林野経営の使命（その1つは地元農山村の活性化である）を果すゆえんであろう。

IV 林業・農山村と内発的發展論

1 緑資源をめぐる都市と農山村

1980年代前半、日本の都市における緑の退行と生活環境の劣化の中で、都市住民は自然と緑から切り離された日常生活を見直し、自然や緑とのかかわりを回復しようとする動きをみせはじめた。実際、“緑ブーム”がいわれ、森林浴やバード・ウォッチング、オリエンテーリングなどの野外活動が広がり、自然公園の利用者が増加し、各種の“ふるさと志向”も盛んになり、また国際森林年（1985年）も一契機となって、大都市でもさまざまな緑化計画がたてられはじめた。

その後、80年代後半の“バブル経済”とリゾート・ブームを経て、新たに地球環境問題が大きくクローズ・アップされてくる中で、90年代、都市住民の自然と緑への志向はようやく落ち着き、着実に定着してきている。平成不況の中で、ゴルフなど法人需要型や海外旅行など高額型のレジャーは低迷し、余暇活動は“安・近・楽”志向が強いといわれているが、こうした中で自然公園（国立公園・国定公園・都道府県立自然公園）の利用者は、1980～95年に年間8.0億人から9.7億人へと21%増加している。また、1985～94年の観光客数の動向をみると、全国では年間17.5億人から21.8億人へと24%増加しているが、その中で過疎地域を訪れた観光客は年間2.7億人から3.8億人へと大きく42%増加している。一方、大都市の緑化については、この10年一定の取組みがなされてきたが、現在の1人当たり都市公園面積（ m^2 /人、1995年）は、東京特別区2.8、横浜3.7、名古屋6.4、京都2.8、大阪3.3、神戸15.2、北九州9.0、政令指定都市平均5.3であり、神戸を除いて国際的な水準（例えば、ニューヨーク20.5、ロンドン25.6、パリ11.8、ベルリン27.4、ローマ11.4）からは、今日なおほど遠い。他方、国際的にみて弱小といわれる環境NGOの数は、この10年に大きく増加して全国で4,506団体（1995年）を数えるにいたっている。

(1) 農山村における“村おこし”の形成と展開

山村・農山村の“村おこし”は、高度経済成長の展開とともに農林業の崩壊と過疎化が進む中で、1960年代初頭から80年代の前半まで、“仕事おこし”を中心とする運動として形成され、地域の生産と生活を守り育てつつ展開されてきた。

その先駆的事例をみると、例えば、①龍山村（静岡）では、森林組合（労務班）を中心に、森林の伐出と造成の受託事業をはじめ、主婦のための山村工業の開設や住宅の生産・販売への進出など、多面的な仕事づくりによって“過疎への挑戦”を展開し、②大迫町（岩手）では、ブドウ栽培

培農家の経営を守るために、町と農協が協力してワインづくりを展開し、青年による酪農（ナチュラルチーズづくり）や観光事業などを合わせて町づくりをすすめてきた。また、③湯布院町（大分）では、町外大資本による土地買占め（ゴルフ場開発計画）から牧野と自然を守るために、都市住民と結んで「牛1頭牧場運動」をすすめて、農林業を基盤に創意あふれる観光行事で全国から人々を集め、④沢内村（岩手）では、村長・村立病院長を先頭に、村をあげて「乳児死亡率ゼロ」に取り組み、出稼ぎ者検診の無料化、老人・乳児医療の無料化など地域ぐるみの“健康づくり”を発展させてきた。

こうした先進的な村おこしの特徴は、①決して好条件にはない（限界地的な）地域で、地域のリーダーを中心に村民の内発性にもとづいて、農林業を中心に多面的な仕事づくりで過疎に挑戦し、②地域の資源を創意活用して、個性豊かな地場産業を自らの力（地域の資本や技術開発力）でつくりだし、③大資本や国による外からの開発に抗して、都市住民とも能動的に手を結びつつ、地域の自然とくらしと文化を豊かに守り育て、そして④村民の力で村民のいのちと健康を守り育ててきたものであった。²⁰⁾このように日本の山村・農山村における村おこしの運動は、総じて日本の農山村の「持続可能な開発」を志向する方向で発展してきたと言ってよい。

このような仕事おこし・村おこしの運動は高度成長の崩壊後、1970年代半ば以降の構造不況下で全国各地の農山村において一定の広がりともまりをみせ、“新たな胎動”を示してきたが、80年代に入ると臨調「行革」下、地方財政の逼迫と工業誘致の低迷の中で82～83年からは「地域産業おこし」のブームといわれる活況を呈するにいたった。この「地域産業おこし」は、3全総の「フォローアップ」と4全総への始動の中から打ち出された政府の新たな地域産業政策であり、農山村では80年代後半、“バブル経済”下のリゾート開発ブームへと展開していく新たな潮流であるが、ともあれ80年代半ばの村おこしの到達状況は1つの段階を画するものであったと言ってよい。

その概要は、(1)地域の物的・人的な資源や技術を活用して、独自の特産物や新たな産業をつくりだそうとするものであるが、この産物は主として各地域の農林水産物を活用した食料品（主として加工品）であり、都市住民の“ふるさと志向”の高まりに対応して、自然食品など“ふるさとの味”の生産と販売が展開された。また林産物としては、きのこ・山菜などのほか、木材の加工品、すなわち建材（ログハウスや注文住宅のそれ）・家具・日用品類（置物・食器・玩具など）・木炭・パルプチップや、さらには住宅の「産地直売」まで各種の生産と販売が展開され、それとともに有用広葉樹の植林と育成、針葉樹・人工林との混交林化・複層林化の取組みが強められた。(2)1985年、過疎市町村の総数は1,151、その中で「地域産業おこし事業」を行っている件数は1,093、ほぼ全過疎市町村に波及する勢いをみせていたと言ってよい。その事業主体は、民間が52%と最も多く、農林漁協の26%と合わせて8割近くが民間主導であり、市町村や第3セクター方式など行政主導によるものは少なかった。(3)農山村住民による村おこしの運動と、都市住民の自然への欲求や“ふるさと志向”との結合は、特産物などの流通にとどまらず、両者の人的な交流を発展させてきた。1984年、全過疎市町村1,151のうち27%の314団体で交流事業が行われており、その事業内容は姉妹都市との交流、都市など他自治体との交流、特別町村民制度、ふるさと村民制度、²¹⁾県人会などとの交流、学生・生徒・児童との交流などからなっていた。

(2) 90年代農山村の「地域産業おこし」

80年代後半、民間活力による内需拡大をめざして4全総が策定され、首都圏・関西圏をはじめとして大都市再開発と全国的な基幹交通体系の開発が推進され、“バブル経済”が展開する中で、農山村ではリゾート開発が推進された。こうした経済動向は都市と農山村の不均等発展を激しくし、沈静化していた農山村の過疎化を再び激しくしたが（過疎地域の人口減少率は、75～80年4.2%、80～85年3.7%、85～90年5.8%、90～95年4.7%）、その激動の過程で、そしてその後の平成不況の中で農山村の「地域産業おこし」も大きな変貌をとげてきた。90年代半ば、10年を経た「地域産業おこし」の現況は、次のとおりである。

(1) 90年代、過疎地域活性化特別措置法（1990年）の下で、過疎市町村（1,231, 1997年）では「複合的経営手法」の導入に積極的に取り組む市町村が増え、約6割の団体で行われている。その内容は取り組みの多いものから順に、①イベントと組合わせた特産品の宣伝・販売（76%）、②第1次産品の高度な加工による高付加価値化（48%）、③交流拠点での特産品の宣伝・販売（48%）、④原材料の新たな組合わせによる特産品の開発（33%）、⑤独自の流通販売網の整備（25%）などとなっている（国土庁調べ、1996年）。

(2) こうした「複合的経営」を実施している「中心主体」は、複数回答で多いものから順に、①行政（91%）、②農協（39%）、③第3セクター（36%）、④生産組合（26%）、⑤観光協会・物産協会（25%）などとなっており、行政関係が中心的な役割を果たしている。また、行政（市町村）の多くは、祭り・伝統行事、郷土芸能、特産物など伝統文化継承活動に対して、活動資金の援助や活動組織づくりを中心に支援策を講じている。一方、第3セクターの設立状況は、93年から大きく伸びて、96年には1,195件にたっして全過疎市町村に普及する勢いを示している。その事業目的は主として観光・レクリエーション事業と地場産業の振興であり、組織形態は株式会社が70%で最も多く、ついで財団法人（16%）であるが、その出資状況からみて市町村など公共的団体が強く関与していることが明らかである。

(3) 都市等との交流にかかわる取り組み内容は（過疎市町村1,208のうち896が回答、1996年）、多いものから順に、①レクリエーション・スポーツ施設の整備（541件、以下同じ）、②宿泊・休養施設の整備（525）、③伝統文化・祭り等のイベントの開催（499）、④ふるさと宅急便・直送販売の実施（485）、⑤農産物直売所の設置（447）などとなっている。（②の宿泊施設については、農山村リゾート整備の「目玉」として、過疎地域でも984の公営宿泊施設が設けられている。）そして、交流の状況については（国土庁調べ、1995年）、①イベントの実施（868件、以下同じ）、②ふるさと会員制度等（695）、③朝市・青空市・物産展等の実施（574）、④国際交流（525）、⑤姉妹都市提携（359）、⑥スポーツ交流（308）、⑦体験農園・観光農園（289）、⑧ふるさと体験ツアー（227）となっており、そのほかオーナー制度（130）や山村留学受入れ（81）なども行われている。

(4) 企業立地の状況を製造業についてみると、製造品出荷額は75～94年に過疎地域では3.7倍に増加し、全国の2.4倍を上回って伸びており、また従業員数は75～93年に全国が2.3%減少しているのに対して、過疎地域では21.2%増加しており、過疎地域への企業立地がすすんでいることを示している。また、他市町村から過疎市町村への通勤者は、85～95年に絶対数は多くはないが34%増加している。これらは、企業誘致や地域産業おこしの一定の成果であると言ってよい。立地企業（製造業）の種類は、かつては（75～86年）縫製工場や電気部品工場が多かったが、今日では（95～96年）多いものから順に、木材・木製品、家具、金属製品、食料品などとなっている。

（以上は、前掲・1996年度版『過疎対策の現況』、同前95年度版などによる。）

さて、80年代半ばの村おこしから90年代後半の「地域産業おこし」まで、その性格はこの10年間にどのように変化したのであろうか。まず、(1) 活動の内容については、観光・レクリエーション事業の比重がいちじるしく大きくなったことである。これは、80年代半ば以降全国の農山村を席卷した民活型リゾート開発ブームや、90年代の“環境・交流重視型”リゾートないしはグリーン・ツーリズムによる影響が大であろう。今日、農山漁村滞在型余暇活動促進法（1995年）の下、伝統文化や祭り・音楽祭やスポーツ・郷土料理や食文化などさまざまなイベントの開催をはじめとして、観光・レクリエーションにかかわる事業が盛行している。その基礎には、農山村における各種特産物の生産と販売の一定の発展があり、とりわけ販売面の活動は朝市・青空市・物産展の実施など、いちじるしく強化されてきている。しかし、その反面、農業は耕種部門を中心に減退しており、林業、つまり森を守り、育てる活動は、全体として大きく後退してきている。農山村地域における育林生産（伐採と植栽）の減退や耕作放棄の拡大についてはすでに述べたが、その他にも例えば、有用広葉樹の植林と育成、針葉樹・人工林との混交林化・複層林化など、森林の国土・環境保全機能を改良していく動きは、民有林についてはほとんど進んでいない。また、そのまえに、間伐実施面積の低迷と間伐材の利用の停滞は重大であって、「地域産業おこし」の現状は総じて森林を守り、育てる方向に向かっているとは言えず、森林の国土・環境保全機能は減退していると言わねばならない。

(2) 都市との交流については、目立っているのは農山村におけるレクリエーション・スポーツ施設や宿泊・休養施設などの整備であり、都市住民の観光・レクリエーション的なイベントへの参加や、ふるさと会員制度への加入や朝市・青空市・物産展などへの参加であり、人と人との交流もそれにとまって一定の展開を示している。しかし、農山村における諸施設の整備の進展と比べると、「地域産業おこし」への都市住民の側からの資本的な参加は相対的に伸びなやんでい。例えば、「ふるさとの森」運動や分収育林制度（96年で森林オーナー制度の実施は、果樹と合わせて92件）への参加は、かつて期待されたようには展開しておらず（国有林の「緑のオーナー」制度の場合は、その契約者は、95年で法人を含めて8.1万人、契約面積は2.4万 ha となっている）、自治体レベルでも水源林基金への協力は遅々として進んでいない。農山村と都市との交流の現状は総じて言えば、農山村では政策的助成によって施設整備の面で一定の前進があり、両者の物的・人的交流も大きく展開してきたが、都市住民が資本参加などの形で、より深く農山村の村おこしや、森林づくりに参加するようには進んでいない。

(3) 活動の主体については、80年代半ばでは農民をはじめとする住民、ないしはその集団など「民間」が過半を占め、農林漁協がこれに次いでいたが、90年代後半の今日ではこれら「民間」が大きく後退し、それに代わって「行政」（市町村）が中心的な役割を担うにいたっている。行政（市町村）は複合的経営や伝統文化継承活動や観光・レクリエーション事業を中心に、自ら事業を推進し、活動資金や活動組織づくりを支援し、また国際交流や姉妹都市提携などをすすめているが、こうした活動が農山村住民の内発性・主体性にもとづくものかどうか、その具体的な担い手はどのような人々ないしは集団なのか、山村・農山村（中山間地域）の農林業を守り発展させる方向性をもつものかどうか、過疎地域の自然を守り、生産と生活を豊かにする観点に立つものかどうか、さまざまな課題が内包されていると言ってよい。

2 内発的発展論と林業・農山村

（1）農山村の「地域産業おこし」と「内発的発展」論

地域的な環境問題が地球規模の環境問題に発展し、経済成長至上主義の破綻が明白になり、自然・経済・生活の「質」が注目される中で、先進国（先進地域）の失敗に学んで、発展途上国（後発地域）がめざすべき新しい自立的な経済発展の方式（モデル）として、「内発的発展」論が提起されている²²⁾。また、その提唱者の1人である宮本憲一氏の所説の検討にもとづいて、保母武彦氏は日本の農山村の現状を「内発的発展」論の見地から分析しておられる²³⁾。そこで、ここでは上述の農山村の「地域産業おこし」の現状を、宮本氏の「内発的発展」論の見地から検討し、今後の課題を明らかにしておこう。

宮本氏によれば、「内発的発展」とは、「地域の企業・組合などの団体や個人が自発的な学習により計画をたて、自主的な技術開発をもとにして、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根ざした経済発展をしながら、地方自治体の手で住民福祉を向上させていくような地域開発」をいう。そして、その「原則」は、次の4点である。すなわち、①地元の技術・産業・文化を土台にして、地域内の市場を主な対象として、地域の住民が学習し計画し経営する。しかし、地域主義ではない。大都市圏や中央政府との関連を無視して、地域は自立できない。②環境保全の枠内で開発を考え、アメニティをはじめ、福祉、文化、地元住民の人権の確立をもとめる総合目的をもつ。③産業開発を多種・多様に行い、付加価値があらゆる段階で地元へ帰属するような地域産業連関をはかる。④住民参加の制度をつくり、自治体が住民の意志を体して、その計画にのるように資本や土地利用を規制しうる自治権をもつ²⁴⁾。

さて、90年代後半の今日、「地域産業おこし」の現実には端的に言えば、おおむね次の3つの型、すなわち、①行政主導型開発、②外来型開発、③内発的発展、の3類型が混在している状況にあるとみられるが、これらの類型が具体的にどのような構成で展開しているのかは、ここでは判断できない。以下では全体としての概括的な判断と問題点を述べて、今後の現状分析（実態分析）のための課題を明らかにしておこう。

（1）地域内市場を基盤に、地域の有利な資源・優れた条件を創意を發揮して、地域づくりに生かす。地域の生活・労働・文化と結びついて、自主的・自発的に計画し、持続的に地域経済の自立的な発展をめざす。自治体が住民の意志を体して、行政機関として積極的な役割を發揮する。農山村地域の団体や個人がこうした方向をめざすには、さまざまな団体や住民の活動が自治体を包み込み、これを押し上げていくような仕組みが必要であり、その中で果たすべき自治体労働者の役割も重要である。しかし、今日の多くの地域の実態は、行政が地域の諸団体とも連携して、地域と住民の活性化に中心的な役割を果たしているのではないか。90年代に入って、“バブル経済”下のリゾート開発のような大資本による民活型開発は破綻し、民間主導・行政従属型の外来型開発は崩壊した。しかし、90年代、行政は新たな政策的助成をうけて先行し、そうした中で行政主導・民間（団体・住民）追随をいまだ克服できていない地域も少なくない。

（2）環境を保全し、改善していくうえで、農林漁業を産業基盤の中心にすえて、その発展をはかることは基本的に重要な課題である。その中でも今日、停滞のいちじるしい林業を再建し、森林を保全するだけでなく、より豊かな森林を積極的に育成していくことが肝要である。そのためには、何よりもまず新たな林業・森林政策が策定・実施されなければならないが、農山村地域に

においても森林の保全・育成策を地域づくりの計画の中に明確に位置づけることが肝要であろう。農林漁業，わけでも林業・森林が危機的な状態にある今日，こうした課題認識とそれにもとづく地域活動，地域間共同，都市との交流が重要な課題であろう。

(3) 付加価値がさまざまな段階で地元へ帰属するように，行政が中心となって「複合的経営手法」の導入などが進められている。しかし，産業開発の多様性・総合性という視点からみると，今日の農山村「経営」は検討されるべき課題が多い。すなわち，大資本の民活型・外来型リゾート開発は崩壊し，農山村型リゾート開発ないしはグリーン・ツーリズムが推進されているが，その現況は，①外来型リゾート開発のように，“金太郎アメ”にならず，地域の有利な諸資源を活用して，地域の個性や特性をうちだすことができているか。②地域の自然・生活・文化・福祉の改善をめざして，既存の地域産業とむすびつき，新しい産業を育てるよう，地域づくりのなかに位置づけられているか。③新しい産業が育ち，雇用が確保され，付加価値が地元へ帰属するように，地域産業の仕組みを変え，地域産業全体の長期的な振興がはかられているか。

(4) 都市と農山村との交流に即していえば，行政主導の場合，定められた補助事業の予算消化に終わっている場合も少なくない。農林業・農山村が長期的に発展するよう，都市と農山村の交流が農林業・農山村を再建する課題とむすびついた形で展開されるためには，今日の農山村型リゾートについても，農山村における行政と住民の取組みの在り方と共に，都市住民の今後の余暇活動の在り方が，ヨーロッパ諸国の現状の検討を含めて，都市と農山村の住民の間で相互に実践的に問い直されていくことも必要なことではなかろうか。²⁵⁾

(2) 林業・農山村の公共的機能と政府の役割

林業・農山村が少なくとも単純再生産されるかぎり，林業の外部経済効果は発揮され，森林の公共的機能は維持することができる。しかし，戦後日本経済の高度成長期を通じて，また低成長期においても山村・農山村の過疎化が進行し，林業と農業が衰退していくかぎり，その外部経済効果は減退し，森林の公共的機能も減退する。そこで，森林が果たすべき公共的機能を回復・維持し，さらに改善していくためには，どのような政策がとられるべきか，日本の森林の「持続可能な経営」に必要な政策的課題と手段が問題となろう。

ここで4全総(1987年)が提起した森林・林業・農山漁村政策の概要をみておくと，農山漁村は農林漁業者などの生活の場，食料・木材の生産活動の場であるとともに，国土管理と自然環境保全の場，国民と自然とのふれあいの場である。そこで，①活力ある地域社会を形成するために，中核的担い手の育成などによる生産性の高い農林水産業の展開，1.5次産業の育成など多様な産業の振興を図る。②都市住民の自然とのふれあいのニーズを充足し，交流を生かして農山漁村の活性化を図るため，海洋・沿岸域，森林，農村などで多目的・長期滞在型の大規模なリゾート地域を整備し，また各種のマルチハビテーション(複数地域居住)を進めるとともに，都市の児童生徒が一定期間農山漁村に集団で滞在して学習できるようにする。③森林については，林業はもとより多角的な森林関連産業の振興によって地域の活力を高め，適正な管理を推進する。また，森林は国民の共通の財産であるとの視点に立ち，国民参加の森林づくりを進める必要があり，森林管理についての国民意識を醸成しつつ，国民一般の任意で自主的な参加の下にその管理水準を向上させる(都市からの資金導入，分収育林の推進，都市有林の形成，ボランティアな協力のしくみ，森林基金の設置)，などである。²⁶⁾

(1) 条件不利地域に対する政策手段 90年代に入って、特定農山村地域活性化法（1993年）が施行され、「中山間地域」がEUの条件不利地域と比較対照される地域として、“新農政”の最重点地域とされるにいたった。問題はこの条件不利地域にたいする政策手段であるが、4全総はこれを基本的に都市からの支援システムの形成に求めている。例えば、分収育林の形成や森林基金の設定やその他の任意で自主的な協力のしくみの形成がそれである。たしかに都市と農山村との交流による新しい形の両者の結合や連携は、都市住民と農山村住民にとって大きな意義があり、そのメリットは双方にとって多様であり、21世紀に向けて豊かな可能性をもっており、都市側からのさまざまな支援システムの形成も一定の必然性をもって、今後も展開されていくであろう。しかし、森林の管理は、それがまさに全国的な資産であるがゆえに、全国的な手段によって保全されるべきであって、都市からの任意で自主的な支援によって担保されるべきものではない。森林の公共的機能は、まさにそれがすべての国民によって享受されるべきナショナル・ミニマムであり、またそれに必要な費用は公平に負担されるべきものであるがゆえに、国家によって担保されなければならない。

(2) 中山間地域における当面の政策課題 ECの「ハンディキャップ地域対策」は、持続的な自然上の不利をもつ地域の農家に対して、直接的な所得移転で所得補償を行い、過疎を防ぎ、農村風景・景観・自然環境を保全しようとするものである。この政策は日本では、中山間地域に対する有力な地域対策として問題化した。先述の特定農山村地域活性化法では見送られたものであり、今後の大きな課題の1つであろう。しかし、森林・林業・農山村の観点からすれば、この問題の前に問題とされるべき基本的な政策課題がある。最後にこの問題について3点を指摘し、この稿を終えよう。

①日本の林業・森林政策でまず最初に問題とされるべきは、地球環境問題の1つである熱帯雨林の保全・育成の問題と日本の森林の「持続可能な開発」とをどのように関連づけ、熱帯雨林の再生対策と日本の国産材の自給率の向上とをどのようにして実現していくかであろう。現状では、再生困難な熱帯雨林の減少と育成可能な日本の森林の劣化、林業・農山村の衰退が進むだけである。②国有林は国民経済と国民生活に対して、次の3つの使命をもっている。第1は、国土の保全、水資源のかん養、自然環境の保全・形成、保健休養の場の提供等森林のもつ公益的機能の発揮、第2は、林産物の計画的、持続的な供給、第3は、農山村地域の振興に対する寄与、である。国有林野事業の国有・国営が維持され、現行の独立採算制が廃止され、一定規模の直営事業が推進されることは、中山間地域に対する有力な条件不利地域対策の1つとなるであろう。③中山間地域問題を全国的視野で検討していく場合、基本的に重要な問題の1つは国有林の地域的偏在の問題であろう。西日本を中心とする民有林地帯において条件不利地域対策を検討していく場合に、最近問題とされている「森林交付税」制度の創設は有力な構想の1つであると考えられる。

注

- 1) 林野庁監修『平成8年度・図説林業白書』農林統計協会、1997年、93ページ、環境庁編『平成9年版・環境白書（総説）』大蔵省印刷局、1997年、421ページ以下。
- 2) 同上『平成6年版・環境白書（総説）』1994年、52～53ページ。
- 3) 奥地 正「現代日本の国土・環境問題と森林資源」、『季刊・科学と思想・No. 63』新日本出版社、1987年1月、65～67ページ。

- 4) 志村博康『現代水利論』東京大学出版会, 1982年, 237~246ページ。
- 5) 只木良也・吉良竜夫編『ヒトと森林—森林の環境調節作用—』共立出版, 1982年, 11~12ページ。
- 6) 例えば, 原 剛『日本の農業』岩波書店, 1994年, の第V章, 井上和衛編『環境保全型農業への挑戦』筑波書房, 1992年。
- 7) 前田高志「農山村地域の公益的機能」, 橋本 徹・大森 彌編著『過疎地域のルネッサンス』ぎょうせい, 1994年, の3章。
- 8) 奥地 正「環境問題と林業・山村」, 鷲尾良司・奥地 正編著『転換期の林業・山村問題』新評論, 1983年, 56~64ページ。
- 9) 奥地 正「いわゆる土地国有化の理論的基礎—若干の整理と覚え書—」(上), (中), 『立命館経済学』第31巻第1号(1982年4月), 第31巻第3号(1982年8月)所収。
- 10) 『マルクス・エンゲルス全集(24)』(資本論Ⅱ), 大月書店, 299ページ。
- 11) K. カウツキー・向坂逸郎訳『農業問題—近代的農業の諸傾向の概観と社会民主党の農業政策—(下巻)』岩波書店, 168ページ。
- 12) 同前169ページ。
- 13) 同前171~72ページ。
- 14) 国土庁地方振興局過疎対策室監修『平成8年度版・過疎対策の現況』東京官書普及株式会社, 1997年, 22~24ページ。
- 15) 『平成8年度・図説農業白書』農林統計協会, 1997年, 273ページ。
- 16) 「朝日新聞」1996年12月17日付け。
- 17) 厚生省編『平成2年版・厚生白書(豊かさのコスト—廃棄物問題を考える—)』ぎょうせい, 1991年, 29ページ。
- 18) 厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課監修『日本の廃棄物'96』(社)全国都市清掃会議, 1996年, 133ページ, および43ページ。
- 19) 国有林問題については, 野口俊邦『森と人と環境』新日本出版社, 1997年, 笠原義人編『よみがえれ国有林』リベルタ出版, 1996年, 黒木三郎ほか編『新国有林論』大月書店, 1993年, などを参照。
- 20) 奥地 正「国土開発政策と山村」, 前掲『転換期の林業・山村問題』295~308ページ。
- 21) 国土庁地方振興局過疎対策室監修『昭和60年度版・過疎対策の現況』東京官書普及株式会社, 1986年, 第3章, および, 前掲拙論「現代日本の国土・環境問題と森林資源」88~90ページ。
- 22) 鶴見和子・川田 侃編『内発的発展論』東京大学出版会, 1989年。宮本憲一『環境経済学』岩波書店, 1989年。
- 23) 保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店, 1996年。なお, 保母武彦「内発的発展論の展開」, 池上 惇ほか編『21世紀への政治経済学』有斐閣, 1991年を参照。
- 24) 宮本・前掲書294~303ページ。
- 25) 以上については, 東海自治体問題研究所編『むらおこし・まちづくりの検証』自治体研究社, 1990年, 守友裕一『内発的発展の道(まちづくり・むらづくりの論理と展望)』農山漁村文化協会, 1991年, 井野隆一ほか編著『現代資本主義と食料・農業』大月書店, 1995年(第4章の2), 依光良三・栗栖祐子『グリーン・ツーリズムの可能性』日本経済評論社, 1996年, などを参照。
- 26) 国土庁編『第四次全国総合開発計画』大蔵省印刷局, 1987年, による。