

第2章 我が国の観光レクリエーションに関わる森林管理施策の動向

第2章では、わが国で、①森林計画制度における利用を直接的に意識し、②現場の森林計画担当者の裁量の自由度が高い方法で、③既存観光レクリエーション情報データベースの利用が可能で新規の情報収集が必要ないなど簡便さを強く意識した観光レクリエーションに関わる施策が、これまでほとんど見られなかったことを示すための近代林野施策の歴史的時系列分析（明治～20世紀の終わりまで）を行う。

構成としては、まずはじめに森林管理施策の動向を考察するための前提知識を整理する意味合いから、国土利用の観点から我が国の森林の観光レクリエーション管理の体系を概括的に整理する。つまり、我が国の土地利用計画制度について概括し、その土地利用体系における森林計画の特性を整理し、さらに森林計画における機能評価の特徴を取りまとめる。そして、森林の機能評価における観光レクリエーションの位置づけについて考察する。

続いて、明治期以降の我が国における観光レクリエーションのための森林管理の行政施策の動向をとりまとめ、我が国の森林管理における観光レクリエーションの位置づけの歴史的変遷について考察を行う。そしてその結果を受けて、わが国の林野行政においては、観光レクリエーションのための森林整備を森林計画制度の中で体系立てて推進していく観点が強くなかったことを指摘する。

2-1 土地利用計画制度と観光レクリエーション管理のための森林計画

(1) 我が国の土地利用計画制度の概要

観光レクリエーション活動と森林との関わり合いを考慮した森林管理を行うにあたっては、森林計画制度が1つの重要な役割を担っている。

森林計画制度とは、一言でいえば、森林法に基づき、国や都道府県、市町村、森林所有者などが、計画的に森林整備を行うための一連の体系である。もう少し詳しく定義すると、森林計画制度とは「長期的視点に立って、森林資源の保続培養と森林生産力の増大を図りながら森林の多面的機能が十分に発揮されるように森林の施業を計画的かつ合理的に行うための制度」である（森林・林業・木材辞典編集委員会1993）。そして、「適正な森林施業を確保するため、森林法など関係法令に基づいて全国の森林について『全国森林計画』が樹立される。国有林では『経営基本計画』、『地域別の森林計画』が樹立され、民有林については『地域森林計画』がたてられるほか、市町村がたてる『森林整備計画』、個々の森林に対する計画として『森林施業計画』の制度」が設けられている（森林・林業・木材辞典編集委員会1993）（図2-1）。

このように定義される森林計画であるが、森林計画制度自体は、国土利用計画法における土地利用基本計画に基づいている。我が国における土地利用に関する法令の中でも核になる法律が、1974（昭和49）年に制定された国土利用計画法である。国土利用計画法は、①国土利用計画及び土地利用基本計画の策定、②土地取引の規制、③遊休土地に関する措置などを規定し、投機的な土地取引及び地価高騰が国民生活に及ぼす弊害を除去するとともに、乱開発の未然防止と遊休土地の有効利用の促進を通じて、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的とした法律である。森林法に基づく森林計画区域は、この国土利用

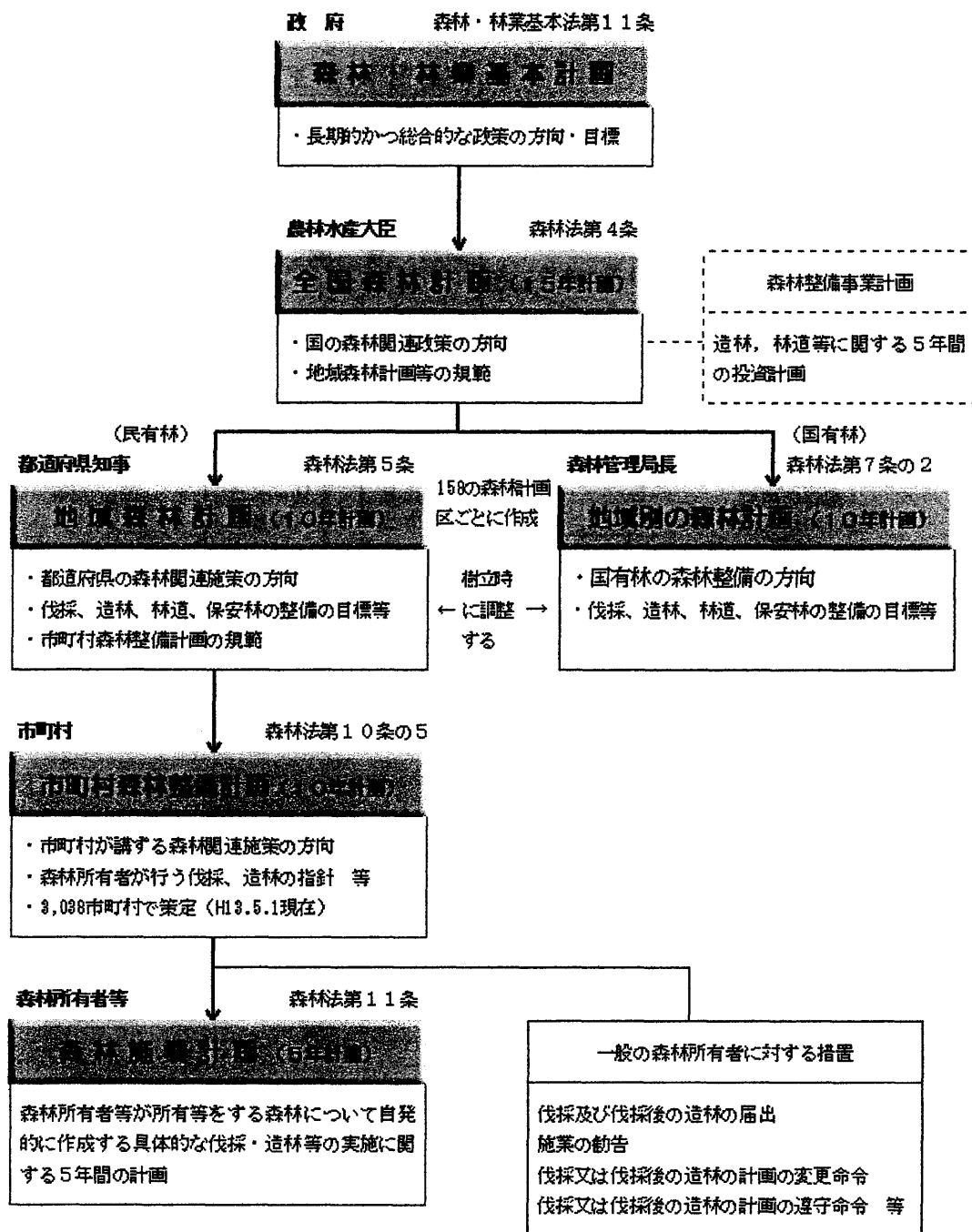
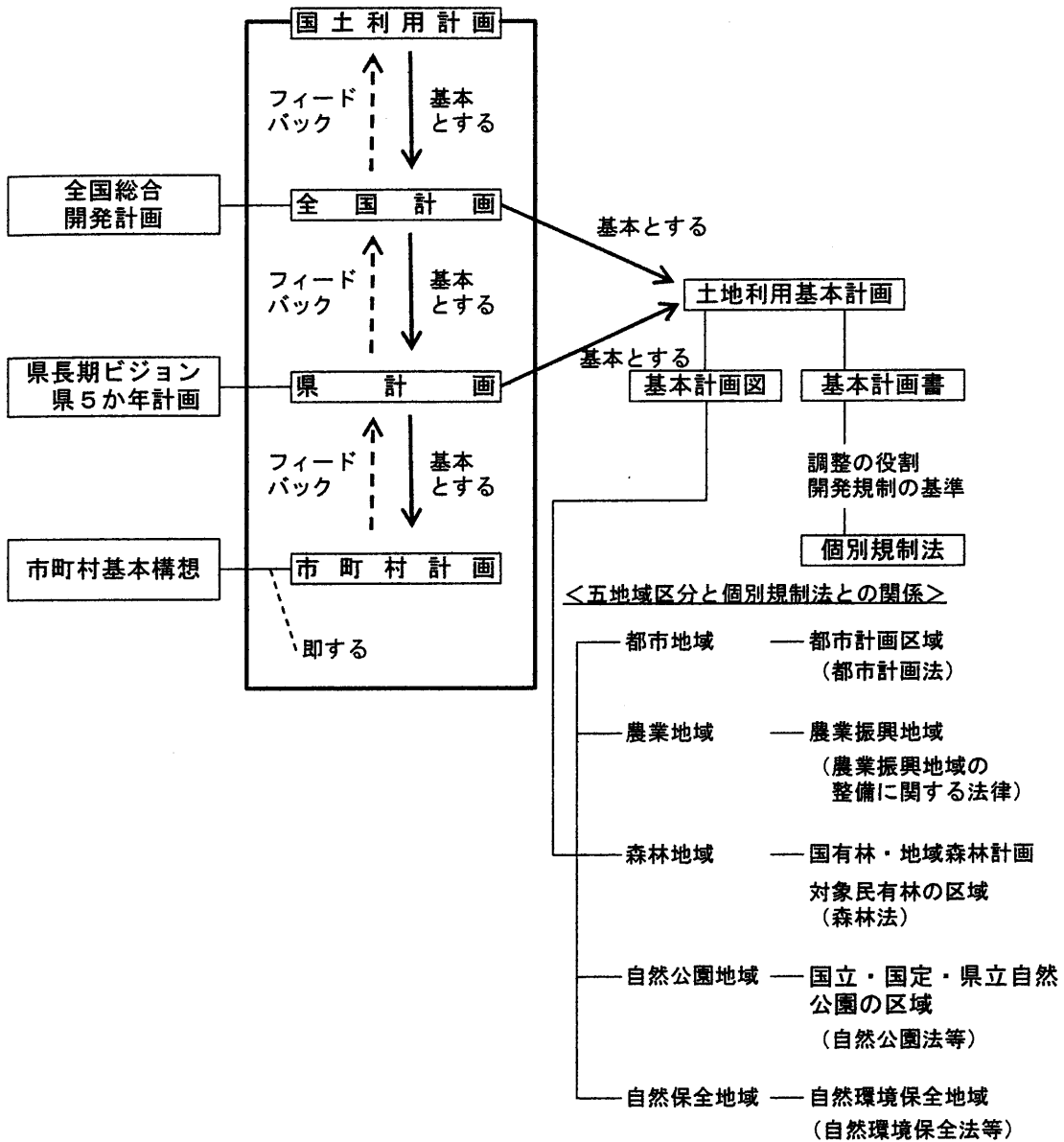


図2-1 森林計画制度の体系図

計画法第9条の土地利用基本計画に位置づけられる。より詳しく述べると、土地利用基本計画によって、我が国の土地は、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の5種類に分類され、地域別の土地利用基本法が図2-2のように定められており、各々都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法、自然環境保全法という個別法規に則って管理が行われている

また、各地域に対応する各々の個別法には、それぞれ「都市計画」、「農振地域計画」、「森林計画」、「自然公園計画」、「保全地域の保全計画」という計画制度が付随している。

図 2-2 国土利用計画の体系



そしてそれらの計画制度は、法律の主旨などが違うことにより、計画対象地域の設定方法に相違を見ることが出来る。

それら5種類の土地利用計画地域の特徴を比較すると、以下のように類型化が可能である。

はじめに対象地域内の土地利用の均質性についてみると、都市計画区域、自然公園区域、自然保全地域のグループと、農振地域、森林計画区域のグループに分けることができる。前者では、住宅地、森林、草地、河川など地域内にヘテロな土地利用の状況が見られることが原則である一方、後者では、原則として農振地域では農地、森林計画区域では森林と、均質である土地利用をそもそも対象としているという点に特徴がある。

上記と関連して、ヘテロな土地利用を包含可能であるため、都市計画区域、自然公園区

域、自然保全地域では、原則として地理的に連続した区域を一体的に計画地域として指定可能な一方で、農振地域および森林計画区域では、指定地域内に農地あるいは林地ではない他の地目の土地を原則として含まないため、地理的に連続せずに、虫食い状もしくは飛び飛びの土地を一つの区域とすることが少なくない。

また、別な観点から見ると、農振地域では、指定地域内で農業という産業が営まれるため、産業に直結していることが前提であるが、他の指定地域では必ずしも産業と指定地域との明確な対応関係があるわけではない。森林地域も基本的には林業のための計画区域という意味合いが強いものの、水源の涵養や生物多様性の保全など、生業と離れた森林管理が行われている場所が少なくない。

また観光レクリエーション面から、各区域の土地利用を考えると、自然保護などのために人の立ち入りが制限されている自然保全区域内の一部などを例外として、すべての区域内で観光レクリエーション活動が行われる可能性が想定できる。

(2) 我が国の土地利用体系における森林計画の特性

以上の様な特性を踏まえて各々の土地利用を図式化すると図2-3の様に整理が可能である。その中でも、森林計画区域の特性としては、①対象が原則として森林に限定されているため、②計画対象区域が飛び地状に分散する 경우가少なくないが、このような状況にあっても、③農振地域などの様に、そこで必ず第一次産業が行われるかというところともいえず、区域内には自然保全や水土防災、観光レクリエーション、伝統文化機能の保全など多面的な管理目的が混在している。また、④観光レクリエーションという側面から考えた場合には、森林計画区域内はもとより、隣接する他の計画区域でも観光レクリエーション活動が行われることが想定されるため、森林計画対象区域内はもとより区域外であったとしても背景としての観光レクリエーションのための森林管理が重要である場合が少なくないことが挙げられる。

この様な森林地域の特徴は、森林計画において観光レクリエーションを考える際に重要な要件となる。つまり、地理的に分断されている森林という土地利用を、観光レクリエーションを含めた多面的機能も考慮に入れて、かつ周囲の観光レクリエーション状況も考慮する必要がある。このことは、序章から指摘しているとおおり、直接森林に関わりが深くな

	都市地域	農業地域	森林地域	自然公園地域	自然保全地域
均質な土地利用を対象としているか	×	○ 農地対象	○ 林地対象	×	×
対象地が地理的に連続するか	○	×	×	○	○
産業の統一性はあるか	×	○	△	×	×
地域内で観光レクリエーション活動が行われるか	○	○	○	○	△

図2-3 我が国の土地利用区域の特徴に関する比較マトリクス

い観光レクリエーション活動であっても、森林管理を行うに当たっては考慮に値するという内容を裏付けている。

(3) 森林計画における機能評価の特徴および森林の機能評価における観光レクリエーションの位置づけ

森林計画は、上記のような特性を持つ訳であるが、現行の森林計画における機能評価は、図2-4の上半分に例示したとおり、ある特定の森林（数十あるいは数百ha林班あるいは森林団地）の内部を評価することが一般的であった。そして、水源涵養機能、水土保持機能、木材生産機能などと比較して保健休養機能の重要性が高ければ、その森林は保健休養機能が高い森林と位置づけるとしていた。その場合、たとえある森林の保健休養機能が、比較的高いと判定された場合でも、それ以上に他の機能が重要だと判定された場合には、該当森林は保健休養機能が重要な森林と見なされない仕組みになっているのである（興梠2003）。

つまり、現行の機能評価法は、森林は多面的機能を持つと認識しながら、その一方で、森林計画制度における機能評価の結果、行政上は一つの森林に単一の機能を割り当てるという手法をとっている訳である。そのような単一化の理由として、「整備対象となる森林が1つである限り、複数の機能を前提とする森林の整備目標は、極端な場合、中間色的なものとなりやすく、森林の整備目標が本質を見失ったものになる危険があること、又機能別森林施業に類似性を有するものがあること等を考慮し、複数の機能のうち最も重要な機能に絞って（機能的総合評価）対応をするのが望ましいと考えられるからである。（林野庁1998）」という見解が述べられている。

しかし、先に述べた我が国の土地利用計画体制、そしてその中の森林地域の土地利用特性を考えた場合には、図2-4の下半分に示したとおり、ランドスケープレベルで、周囲の土地利用状況も考慮しながら、地域の中で対象となる森林がどのような位置づけにあり、持続可能な森林管理を行うためにはどのような森林管理を行うかを考えるべきである。そして観光レクリエーションのための森林管理についても、そのような一連の流れの中で、その役割を考えていく必要があると考えられる。

2-2 我が国の観光レクリエーションに係わる森林管理施策の歴史的推移

上述のとおり、我が国において将来的に森林を計画的に管理するためには、森林団地など特定の森林のみをみた森林の機能評価から、ランドスケープ管理を取り入れて、周囲の土地利用の状況などを考慮した評価を行った上での管理に移行することが重要である。そして観光レクリエーション機能にその話題を絞った場合にも、同様のことが指摘可能である。つまり、周囲の観光レクリエーション構造や、ランドスケープあるいは土地利用状況を考慮に入れた森林管理が必要になると考えられる。この点の検討については第5章で改めて行いが、その前に我が国の観光レクリエーションに関わる森林管理施策の歴史的推移を本章で検討しておきたい。その理由は、我が国で観光レクリエーションに関わる森林管理施策が歴史的にどのように展開されてきたのであろうかと言う疑問に対し、総括的に考察を行った研究事例が我が国では不足している。しかしながら、過去との整合性をともの

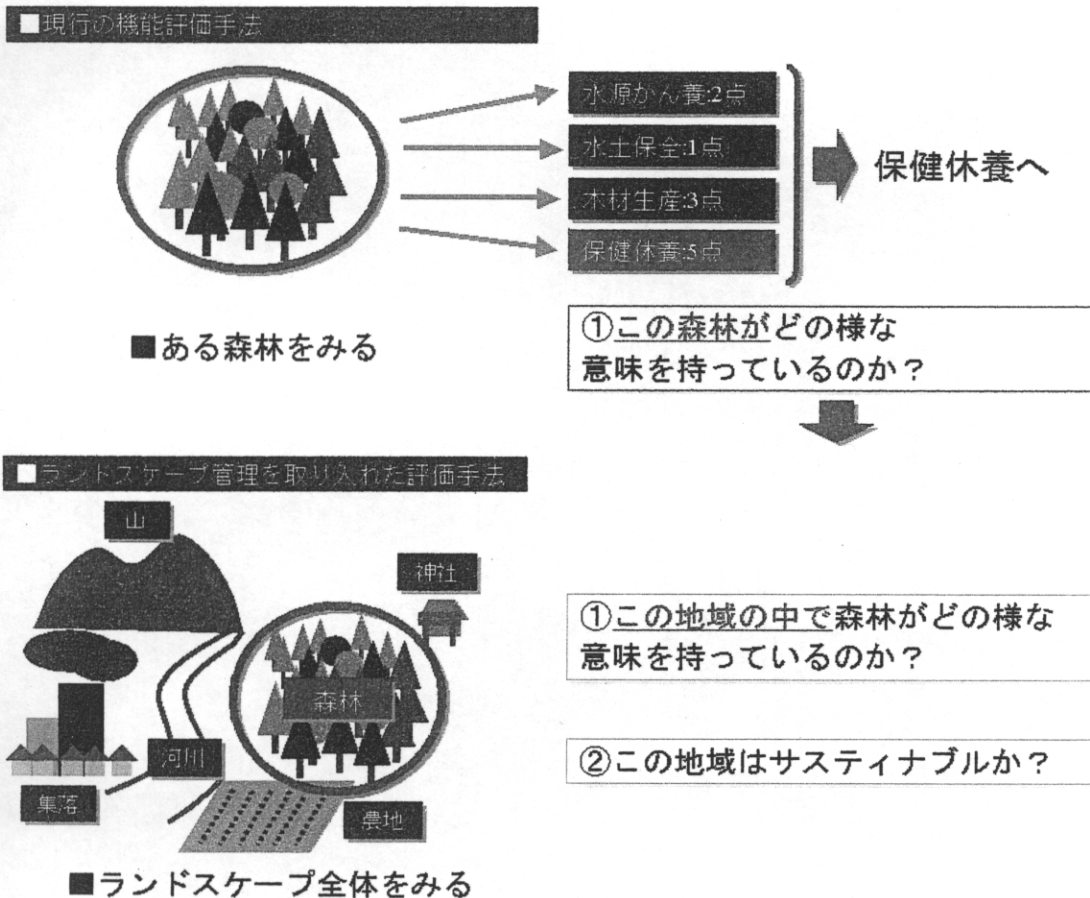


図2-4 特定の森林のみを見た森林の機能評価からランドスケープ管理を取り入れた評価へ

った観光レクリエーションのための森林管理計画を考えるためには、この点の検討が不可欠であると考えられるからである。

そのため、以下では、特に明治以降の近代化の中における19世紀後半から20世紀の観光レクリエーションのための森林管理施策を時系列的に取り纏め、考察を行うことにした。

我が国の一般的な余暇意識を歴史的に見ると、「我が国では古来より生活倫理としての非常に厳しい労働優先の思想のもとで、余暇は全面的にこの労働を支えるものとしてとらえられてきた」といわれている（ラック計画研究所1975）。そこには「遊びの本質としての個人的自由や主体的意識はたとえ存在していたとしてもきわめて希薄なものでしかなく、伊勢参りなどの信仰的な結びつきや、湯治など労働に供された身体を癒すなどの大義名分の上で初めて正当化される風潮が長く続き」（ラック計画研究所1975）、その考え方は現代になっても日本人の余暇意識に大きく影響していると考えられる。

しかし一方で、我が国には、中世の時代から「国飾り林」と呼ばれ、外国へ威信を示すために風致林が整えられていったという事実もあり（仰木1978）、観光レクリエーション的な観点から森林を管理するという発想が、かなり昔から見られていたことも事実である。

我が国において大衆の野外レクリエーション活動が活発になってきたのは、江戸幕府の

もとで社会が安定し、商品経済の浸透により城下町の人口が稠密化してきた17世紀後半以降であるといわれている。この時期を境に町人層に、漫遊や物見遊山と呼ばれる観光活動や、季節ごとの行楽・気延を楽しむ経済的・時間的余裕が生まれ、神社境内・名所・旧跡・景勝地などが野外レクリエーションの場所として使われるようになった（高木1983）。例えば、1716年に品川御殿山、中野桃園、飛鳥山、墨田堤が、徳川吉宗の命により、江戸幕府によって開放されている（高木1983, 小野1988）。

ただし、我が国において、国土スケールでシステマティックに森林管理が行われるようになったのは、近代、つまりは明治時代に入ってからのものである。本項では、その明治の幕開け以降、20世紀の終わりまでの森林管理施策の推移について、香田(2000)が取りまとめた「日本近代林政年表」を基本として、森林の観光レクリエーション施策に関わる既存の歴史的研究（村瀬1990-2、宮林1992、日本興業銀行1992、宮林1993-2、金・永田1996、大浦1998、八巻1999、西田・市原1999、山下1981、林野庁治山課1989）を参考に、時系列的にとりまとめ、我が国の観光レクリエーションに対する森林施策の展開に関する考察を行った。

なお、調査をとりまとめた結果、1960年代と1970年代を境に、わが国における観光レクリエーションに関する林野施策の内容が著しく増加したことが明らかになった。そのため、編集上の都合から、1960年代までの観光レクリエーション施策の展開期以前の時代と、1970年代以降の観光レクリエーション施策の展開期以降の時代とで、若干項目立てをかえて記述を行うこととした。

（1）明治期以降の観光レクリエーションに係わる森林管理施策の歴史的推移

a 明治期から1960年代にかけての森林管理施策の動向

（観光レクリエーション施策の展開期以前）

1) 明治期の動向

～近代的森林管理の幕開け～

1868（明治元）年に明治維新政府が成立し、同年に太政官布達「明治御法度書」という44箇条からなる維新後の山林に関する最初の規定が設けられたことにより、我が国の近代的森林管理が幕開けした。

そして、1869（明治2）年には、版籍奉還にもとづき江戸時代に幕藩有林とされていた森林が、明治政府所有の「官林」となるとともに、翌1870（明治3）年には、「社寺上地の布告」により藩政時代の社寺領が官有となった。この版籍奉還と社寺上地により、我が国における「官林」の骨格が形成された。さらに、世界最初の国立公園であるイエローストーン国立公園がアメリカで設定されたのと同じ1872（明治4）年、我が国では太政官布告により「神社仏閣女人結界ノ場所ヲ廢シ登山参詣随意トス」とされ、登山参詣における女人禁制が解かれた。このようにして、我が国では、明治の初期の段階において森林管理の近代的システムが整えられるとともに、森林の余暇の利用に関わる条件が徐々に整えられていった。

この時期は森林管理に限らず、我が国に近代的な欧米の制度やシステムが、多く取り入れられた時期であり、我が国の余暇に関わる部分でも大きな変革が行われている。例えば、

1873（明治6）年、太政官布告「年中祭日祝日ノ休暇日ヲ定ム」が公布され、祝祭日が休日となり、時間的余暇が法律に基づき担保される一方で、同年には太政官布告第16号「公園設置ニ関スル件」により「官有地公園」が制度化され、余暇空間が公的に整えられるようになった。当時の官有地公園には、都市域の社寺地や行楽地のほか、松島・養老・嵐山・箕面・天橋立・吉野・奈良・舞子・厳島など、現在の都市公園制度とは若干異なる優れた天然林が、自然タイプの景勝地として公園に指定されていることに特徴があった。

また明治期は、外国人により、我が国の観光レクリエーションの概念・価値が拡大されたとともに、彼らが日本国内で新たな観光レクリエーションを発見した時期でもある。例えば、1878（明治11）年、英国人ガーラントが、外国人として初めて槍ヶ岳を登山し、飛騨山脈をJapanese Alpsと命名した。また、1887（明治20）年には、帝国医科大学雇教師ベルツ博士「皇国の規範となるべき一大温泉場設立意見書」を提出し、これをきっかけに帝室にて公衆用の規範温泉場の設置が決議されるに至った。

さらに、1889（明治22）年には、英国人宣教師・登山家のウォルター・ウエストンが初来日し、布教の傍ら白馬・立山等を踏破した。ウエストンは、1896（明治29）年に「日本アルプスの登山と探検」を刊行し、その著作は、登山をはじめとする後の我が国の観光レクリエーション活動に多大な影響を与えた。例えば、1902（明治35）年、「日本山水論」の著者である小島烏水や岡野金次郎が槍ヶ岳に登頂するなど、我が国にアルピニズムが起こり、1905（明治38）年に烏水らにより「山岳会」が結成されている。そして、序章でも紹介したとおり、1897（明治30）年に山林局長となった志賀重昂により、自然科学的観点から我が国の風景を語った「日本風景論」が、1894（明治27）年に刊行されている。

また、1890年代は、欧米では1891（明治24）年に米国最初の国有林(Forest Reserve)が指定されたり、1895（明治28）年にイギリスでナショナルトラストが発足するなど、世界的に見ても森林や自然地域を保全するための仕組みが整えられていった時期であるが、我が国においてもそれは例外ではなかった。例えば、我が国では、1895（明治28）年に「狩猟法」、1897（明治30）年には「古社寺保存法」が公布されるなど、林内の鳥獣の扱いや文化財としての屋外空間の保全にかかわる法律が制定されている。

しかし、林野行政という側面から考えた場合、1897（明治30）年に「森林法」が制定されたことがもっとも大きな出来事であった。同法は、営林の監督を行うとともに、保安林制度、警察制度、山林犯罪の罰則に重点を置いた法律であった。そして、同法の制定に伴い創設された保安林制度により、風致保安林・公衆衛生林（後の保健保安林）が制定された。風致保安林は旧藩時代からの風致林を禁伐により保護することを目的として設けられた保安林で、現在の風致保安林とさほど設立趣旨が大きく異なるとはいえない一方で、当時の公衆衛生林は、保健休養機能の保全という趣旨は、現在ほど強くなく、森林による気象条件の緩和、塵埃・煤煙等の濾過による公衆衛生を維持することが目的で制定された。また、この時期、1889（明治22）年には御料林制度が誕生した。そして、1899（明治32）年には、「国有林野法」が公布され、国有林の森林管理体系が法的に整えられている。

「森林法」は、制定後しばらくたった1907（明治40）年に、全改公布されることとなった。そして、林業の産業上の重要性に鑑みて、監督取締にかかわる用件を強めたことに加えて、森林組合制度（造林組合・施業組合・保護組合・土工組合）を明文化するなど、産業助長法規としての性格を付加した。つまり、森林法は木材生産のために森林を開発し、

林業による国益の増進を図るための法律になったといえる。加えて、公有林についても、1889（明治22）年の町村合併を経て、1910（明治43年）には公有林野整理統一事業が開始されるとともに公有林や造林奨励規則が定められている。その結果、森林に対する観光レクリエーション機能は、森林管理という林野行政面からは、木材生産よりは格下の、付加的な位置づけとなった。そして、この位置づけは、後に徐々に向上するという傾向をたどるのではあるが、総論的に言えば、林野行政の中で主体的な目的として観光レクリエーション施策が展開された米国などと異なり、我が国の森林観光レクリエーション施策の展開は、ごく最近まで非主体的な道を歩むようになったと考えられる。

なお、1907（明治40）年には、農商務省は訓令「森林法施行手続」を發布し、保安林を土砂扞止林、飛砂防止林、水害防備林、防風林、潮害防備林、頽雪防止林、墜石防止林、水源涵養林、魚附林、目標林、衛生林、風致林の12種に区分し直している。そのうちの風致林が風致保安林に、また衛生林が後の保健保安林に相当する。

以上の通り、明治時代には、近代的森林管理が幕開けしたのではあるが、森林観光レクリエーションに関して言えば、明治期後半に、林野施策の中では、木材生産の副次的位置づけに定められた感があった。ただ皮肉にも同じ時期には、我が国における山岳レクリエーション等の気運の高まりに伴い、一般の人から見ると森林地域は以前にも増して観光レクリエーションの対象としての重要性を増していった。その重要性については、上述の事例に加え、例えば、1908（明治41）年には、平野長蔵により尾瀬の尻沼に「長蔵小屋」が建設され、1910（明治43）年には、小島烏水による「日本アルプス」が刊行された。また、1911（明治44）年に開催された「第27回帝国会議」においては「国設大公園設置に関する建議」が採択され、我が国の国立公園制定へ向けての一步が踏み出されることとなった。さらに、1911（明治44）年には、新潟県高田市の第13師団歩兵第58隊営庭にて、日本最初のスキーが行われたという記録が残っている。

2) 大正期の動向

～保護林の誕生など観光レクリエーション施策の安定期～

大正時代に入った1915（大正4）年、林野行政において、山林局長から大林区署長宛に「保護林設定ニ関スル件」が公布された。これは法律に根拠をおいたものではなく、国有林の内部規定ではあるが、「保護林設定ニ関スル件」により、国有林の経営にあたって保護すべき森林を明らかにする目的から「保護林制度」が創設された点が、我が国の観光レクリエーションのための森林管理施策の点からは大きな出来事であった。保護林制度により、国有林内で、原生林等学術参考、風致維持、名所旧蹟・公衆享樂地・高山植物・名木保存などのため、施業案編成時に保護林に設定することとなり、保護林を準施業制限地に編入し、伐採を禁止し、道標などを設けることにした。この制度により「風致保護林」の指定が制度化され、国有林内における風致上重要な森林を保護することが可能となり、名所旧跡や享樂地などの森林の保護が可能となった。具体的には、

①汽車汽船其ノ他主要ナル道路又ハ地点ヨリ望見シ得ル林分ニテ著名ナル景勝地ノ風致ヲ

- 保持助長スルカ為必要ナルモノ、
②名勝旧跡ノ保持助長スルカ為必要ナルモノ、
③公衆ノ享樂地又ハ将来公衆ノ享樂地トナルヘキ見込ミ十分ナル箇所ノ風致ヲ保持助長スルカ為必要ナルモノ、

の3種類の森林観光レクリエーションに該当する項目が風致保護林の対象とされた。

また、この時期の森林管理に関連する他省庁の法律としては、1919（大正8）年の「都市計画法」の公布や、同年の「史蹟名勝天然記念物法」の公布などにより、現在の風致地区や天然記念物などの基礎が整えられた。

施策以外の森林観光レクリエーションに関わる動向に着目すると、1918（大正7）年に新島善直・村山醸造の「森林美学」が、1918（大正7）年に田村剛の「造園概論」が刊行されるなど、森林や緑地の持つ保健休養機能を学術的に解明しようとする機運は依然高い水準を示していた。また、1913（大正2）年に林学会が、1925（大正14）年に（社）日本造園学会が設立されており、森林の観光レクリエーション機能を学術的に考察する場が整えられたのもこの時期である。

実際の観光レクリエーション活動においても、1921（大正10）年に、榎有恒らがアルプスのアイガー東山稜初登頂したことをきっかけに、本場のロッククライミングが紹介され、国内の岩登りが盛んになり、1924（大正13）年にロッククライミングクラブ(RCC)が設立するなど、西欧型の山岳地域の観光レクリエーション活動がますます活発になる機運を見せている。スキーについても、1923（大正12）年に第1回の全日本スキー選手権大会が開催され、1925（大正14）年に全日本スキー連盟が発会した。

以上、大正期においては、保護林の誕生などがあり、観光レクリエーションのための森林管理については比較的追い風の時期にあったと考えられる。そしてその動向はそのまま昭和初期へと引き継がれていった。

3) 昭和戦前期の動向

～戦前の観光レクリエーションの絶頂期から戦争による中断へ～

昭和時代の初期に行われた施策として最も大きなものは、直接的な林野施策ではないが、国立公園制度制定へ向けての一連の動きがあげられる。この動き自体は、上述の通り、1911（明治44）年に開催された「第27回帝国会議」において、「国設大公園設置に関する建議」が採択されたことによって第一歩が踏み出されることとなった訳であるが、昭和に入り、その動きが具体化してきた。

まず、1929（昭和4）年には、国立公園協会が設立され、翌1930（昭和5）年には、内務省に国立公園調査会が設立された。そして1931（昭和6）年に、内務省衛生局保健課により、「国立公園法」が公布された。この制度により、国立公園として相当面積の森林が指定され、風致維持のための土地利用に関する制限や、制限に対する保証制度が組み込まれた。また、森林を国立公園に指定するときは、事前に農林相へ協議することが約定された。そして、1934（昭和9）年に、我が国最初の国立公園（瀬戸内海・雲仙・霧島）が指

定されることで、我が国の国立公園制度が名実ともに開始されるに至った。さらには、1935（昭和10）年に、千葉県が全国に先駆けて、地域性の自然公園の条例を制定するなど、後の都道府県立自然公園設立に向けての動きが起こったものの、1944（昭和19）年には第二次世界大戦の影響で、国立公園行政は一時停止に追いやられた。

国立公園に関わる運動以外にも、1929（昭和4）年に「古社寺保存法」が廃止され「国宝保存法」が制定されたり、同年に日本温泉協会が設立された。また、翌1930（昭和5）年には国際観光局が設立されるなど、我が国における観光レクリエーション施策は徐々に整えられていった。

林野施策に関しても、1934（昭和9）年に大日本山林会の提唱で「愛林日運動」が始まり、同年に森林法施行規則第1条による公園指定、つまり森林法適用の公園として新潟県佐渡郡小木町立白山公園が指定されるなど、観光レクリエーション的な森林管理に前向きな姿勢が見られていた。また、1928（昭和3）年には、北海道拓殖部「高山植物採取許可ニ関スル件（拓林第3299号）」により、近年登山者が増加し高山植物の採取などが自然の許容量を脅かしたために、業務上必要と認めた者、高等専門学校以上の植物専攻者、中等学校教諭以外は採取を許可しないこととしたことが注目に値する。このことは、明治・大正期に盛んになり始めた登山が、昭和初期には十分定着してきて、一般利用者のマナーを規制しなくてはならないほどになってきたことを示している。

なお、この時期には、1927（昭和2）年に「水源かん養造林補助規則」が制定され（1929（昭和4）年に「造林奨励規則」に改定）、従来公有林を対象としてきた造林補助金が私有林にも交付可能となり、今日の公益的機能のための民有林に対する助成制度の基盤が形成されている。

しかしながら第二次世界大戦のために、これら一連の施策も一時的に休止されることとなった。例えば、1944（昭和19）年には、不急旅行が禁止され、特急・寝台・食堂車は全廃された。そして、自然地を対象とした観光レクリエーション活動に限らず、例えば歌舞伎座・帝劇・日劇など都市部の主要な施設についても、この時期には閉鎖されるに至った。

林野法制も、戦時体制への移行に伴い、1939（昭和14）年に森林法が改変され、森林所有者に施業案を作成させる制度（施業案監督制度）が発足したり、より包括的な事業運営のために森林組合を施業直営組合と施業調整組合に改変するなどの措置が執られ、1941（昭和16）年には軍需木材の確保のために「木材統制法」が施行されている。ただし、これらのうち森林法改正に伴う施業案の作成は、戦後の我が国における森林計画制度の先駆けとしても位置づけられる点で注目に値する。

以上、昭和初期には、国立公園制度を中心に、森林地域における観光レクリエーションが、利用的側面からも施策面からも充実を見せ始めた時期であったにもかかわらず、そのような展開が第二次世界大戦の激化とともに元の木阿弥に戻ってしまうという展開を見せたといえる。

4）昭和戦後期の動向 その1（1940年代半ば～1950年代後半）

～戦後林政の復興期～

1945（昭和20）年8月に終戦を迎え、翌年1946（昭和21）年には林政統一のために御料林（宮内省皇室林野局）、北海道国有林（内務省北海道庁）、内地国有林（農林省山林局）三者による合同会議が開始され、翌1947（昭和22）年に御料林と北海道国有林を農林省に移管することが決定し、林政統一が実現した。さらに1949（昭和24）年には、林野庁が発足し、我が国の戦後林野行政の体系ができあがった。

林野行政に関係する法規についても、1951（昭和26）年に「森林法」が改正され、「森林計画制度」、「伐採許可制度」などが導入され、森林審議会が設置された。森林計画制度は、1939（昭和14）年の施業案監督制度を廃止して新たに作られた制度で、我が国の森林を国有林と民有林に区分して、農林大臣が5年ごとに5か年計画で策定する森林基本計画のもと、施業計画・経営計画を立てるという内容で構成されていた。関連して、同年には「国有林野法」が制定され、国の所有する森林原野、つまり国有林が国有財産法における特例的な財産として位置づけられた。また、この時に保安林制度の改変も行われ、「公衆の衛生」という記述が「公衆の保健」と書き改められたことを受けて、保安林の「衛生林」が「保健林」と改名された。

さらに、1954（昭和29）年に「保安林整備臨時措置法」が制定された。同法は、災害の多発とこれによる国土の荒廃に対処して、緊急に保安林を整備する目的で、保安林整備計画の樹立、保安林の買入れ・交換・強制買収制度等を規定した法律で、国土保全的要素の強い10年の時限立法であった。しかし、その後法律は延長され、1974（昭和49）年の第三期保安林整備計画以降、この法律により保健保安林の整備が急速に進むことになった（香川・田中1995）。

また、国立公園行政も1946（昭和21）年に厚生省公衆衛生局保健課の所管のもと復活し、1948（昭和23）年には国立公園選定標準が策定され、1949（昭和24）年に「国立公園法」が改正公布された。この改正の結果、特別保護地区や国定公園制度などが導入された。また、国立公園内の森林の取扱についても基準が定められるようになり、例えば1950（昭和25）年には「国立公園区域内における森林施業制限細目（林野3228）」が、林野庁長官より厚生省国立公園部長宛に通達された。そして、1951（昭和26）年には「森林法施行に伴う国立公園区域内の森林の取扱について（26林野）」が林野庁長官・厚生省国立公園部長から知事宛に出され、森林法の改正に伴い国立公園特別地域・特別保護地区を制限林として取り扱うことが通知された。また、厚生省に関連する観光レクリエーション施策としては、1954（昭和29）年に国民保養温泉地制度が開始されている。

その他の省庁の観光レクリエーションに関係する主要な動きとしては、1946（昭和21）年に運輸省に観光課が設けられ、それを契機に、全日本観光連盟や都道府県単位に観光機関が設けられ、さらに1948（昭和23）年には、観光事業審議会が設けられている。また、1947（昭和22）年、労働基準法が制定され、労働時間に枠が与えられたことによって余暇時間が法的に認められた存在となり、さらに1948（昭和23）年には、「国民の祝日に関する法律」が公布され、観光レクリエーションへ向けての時間的担保について法的にも整えられた。

そして、この時期に1950（昭和25）年に「国土総合開発法」が公布され、国土スケールの土地利用の方針が定められるとともに、同年「国宝保存法」に代わり「文化財保護法」が公布されている。

以上、この時期における観光レクリエーションに関わる林野施策は、戦前の水準に戻るための復興の時期として位置づけられよう。つまり、より豊かな森林環境を享受するための観光レクリエーション空間の創造を推進するというよりは、むしろ戦前の水準に各種の林野制度を戻すことに重点が置かれた時代であるといえる。

5) 昭和戦後期の動向 その2 (1950年代後半～1960年代半ば)

～戦後森林観光レクリエーション行政の胎動期～

この時期は、1960(昭和35)年に閣議決定された「所得倍増計画」に代表されるように、我が国の戦後処理が一段落し、高度経済成長時代に突入する時期に当たる。それにともない我が国でも、観光レクリエーションの大衆化が進み、いわゆるマスツーリズムが盛んに行われるようになった時期であるといえる。高度経済成長が始まり、マスツーリズムが進展するに伴い、その影響が山岳地帯にも及んでいった。この様な状況の影響を受けて、秩序ある観光レクリエーション利用のための森林管理が必要となり、1950年代後半から1960年代半ばにかけて、林野庁においても、国有林を中心に観光レクリエーション施策が開始された。

ただし、この時期においても、林野行政では、1957(昭和32)年に「国有林生産力増強計画」が、1961(昭和36)年には「国有林木材増産計画」などが策定され、また1958(昭和33)年には、後の公社公団造林の先駆けとなる分収造林特別措置法が制定されるとともに、国有林野経営規定が改正されて「林業の立場から国民の福祉の増進に寄与する」という認識が示されているとおり、依然施策の根幹は木材生産にあるという事実には変わりなかった。

しかしながら一方で、この時期、国民の観光レクリエーションの大衆化は、登山をはじめとして森林地域に無視できない影響を与えるようになった。そして、1956(昭和31)年には増加しつつある登山に対し、国有林山岳地帯に林野施策として初の「避難小屋」が設置された。また、その後の1961(昭和36)年に「避難小屋の管理及び運営について」が通達され、単発的ではなく国有林内に避難小屋を建設することが、制度的に位置づけられた。また、1959(昭和34)年には「国有林野内におけるスキー場の取扱要領(34林野政5311)」が出され、国有林における「国設スキー場制度」が開始された。国設スキー場は、レジャーブームによる野外レクリエーションの大衆化によりスキー人口が増加したことに対応する目的で策定されたものである。スキー人口の増加により、スキーヤーの国有林内への進入による幼齢林分の被害が見られるようになったこと、ならびに観光企業からの貸付申請に何らかの対応をとる必要が生じたことから、この制度が創設されたといえる。以上のように林野施策において、対処療法的である点は否めないが、観光レクリエーション施策が正式に開始されたといえる。

また、世界的な動向を見ると、1960(昭和35)年にシアトルにおいて開催された第5回世界森林会議で、森林の多様な公益的機能に着目し、森林多目的利用経営を打ち出した「森林の多目的利用に関する決議」が採択されている。このシアトル決議では、森林の公益的

機能としてレクリエーション的機能を探りあげ、地域森林経営の中に観光レクリエーション利用を含めるべきだとされている（小谷1982）。

その他、この時期に観光レクリエーション管理に関わる林野施策としては、1962（昭和37）年に「森林法」が改正され、全国森林計画、地域森林計画が策定されたことや、同年に「保安林及び保安施設地区に関する事務処理規程」が制定され、保安林の「保健林」が「保健保安林」と呼ばれるようになったことなどがあげられる。

また、自然公園に関わる施策としては、1957（昭和32）年に「国立公園法」を改正する形で「自然公園法」が制定され、国定公園、都道府県立自然公園の新設や、指定植物採取規制が開始されている。そして、1959（昭和34）年に、「自然公園区域内における森林施業について（34林野指6417）」が林野庁長官から営林局長宛に通達され、国立公園等の地域区分別の施業制限の細目について厚生省国立公園部局長と取り決めている。さらに、1961（昭和36）年には、「国民休暇村（現：休暇村）制度」が開始されている。

そのほかにも、この時期には、1956（昭和31）年に、建設省から「都市公園法」が公布され、1958（昭和33）年には文部省が「青年の家制度」を開始し、1962（昭和37）年に「全国総合開発計画（第1次）」が閣議決定され、同年に「都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律（樹木保存法）」が公布された。

観光施策としては、1959（昭和34）年に「日本観光協会法」が公布され、1961（昭和36）年に我が国初の「観光のはなし（観光白書）」が創刊されるとともに、1963（昭和38）年に「観光基本法」が公布された。

以上、この時期は対処療法的であるとはいえ、我が国が林野施策として、戦後初めて観光レクリエーションに対峙したという点から、我が国の観光レクリエーションのための森林管理施策の胎動期にあったと位置づけることが可能である。

6) 昭和戦後期の動向 その3 (1960年代半ば～後半)

～森林観光レクリエーション施策の基盤整備期～

1960年代半ばにおける我が国の林野行政において、最も重要な出来事といえば1964（昭和39）年の「林業基本法」の制定である。林業基本法は、林業の発展と林業従事者の地位の向上を図り、森林資源の確保と国土の保全のために、林業に関わる政策や基本施策を定める法律である。上述の通り、1907（明治40）年に全改公布された「森林法」により、我が国の林野施策は、木材生産を軸とした産業助長施策という側面が戦前から既に強かったが、林業の憲法ともいえる林業基本法の成立により、我が国の林野施策では木材生産が主であり、観光レクリエーションへの対応が従であるという考え方がさらに確固たる様相を示したといえる。

しかしその反面で、一見このような林野施策の木材生産産業への明確なシフトの中で、我が国では国レベルで客観的に森林観光レクリエーションをとらえていこうとする動き、つまり森林観光レクリエーション施策の基盤整備を行おうとする動きが、この時期に現れていたことが注目に値する。

例えば、1963（昭和38）年には、「国有林野観光保健休養機能資源調査(38林野計665)」

が行われ、我が国の国有林の観光レクリエーション資源やその機能がどの程度であるかを調査するための基礎資料の整備を目的として、複数の観光地域で資源調査が実施された。また、1964（昭和39）年には、林政審議会の答申で、初めて公益的機能の重要性が強調された。さらに、1965（昭和40）年3月に、中央森林審議会が「国有林の役割とその経営の在り方」を答申し、「国有林野事業の対応策」の部で、「国有林野事業は保健休養の確保、自然保護のため、より積極的な検討をすべきである」と明言している。

このような流れの中で、1966（昭和41）年8月に、林野庁自らではないが、科学技術庁資源開発調査会が「自然休養地としての森林の保全開発に関する勧告」を発表した。この勧告では、「国家的見地から、自然休養地として保存すべき森林地域を早急に区分・確保して、レクリエーション需要に対する適正な受け入れ態勢を整備強化すべきである」とし、特に「国が所有する森林は、質的にも、量的にも、自然休養地の大きな部分を占め、レクリエーション資源の骨格を形成しているので、この際、国が所有する森林について、自然休養地の保護と開発を計画的、調和的に推進することとし、所要の体制を緊急かつ積極的に推進する必要がある」と記述された。具体的な勧告事項は、以下の6項目にわたる。

- ①国家的見地から、自然休養地として保存及び開発すべき森林地域を区分、確保し、レクリエーション需要に対する適正な受け入れ態勢を整備・強化すべきである。国が所有する森林については、自然休養地の保護と開発を計画調和的に推進することとし、所要の体制を緊急かつ積極的に推進する必要がある。その他の森林については、その保護管理の行政指導を強化するとともに、必要な保証及び買い上げの措置を講ずる必要がある。
- ②風致保安林については、その意義内容を明確にした上で、その指定基準を策定し、実施の適正化を図るべきである。
- ③自然公園、史跡名勝天然記念物その他自然休養地における現地の保護取り締まりを強化する必要がある。
- ④公衆道徳、自然保護などの教育指導を推進する必要がある。
- ⑤森林の風致的取り扱い技術の確立と風致的取り扱いに関する教育体系の充実を図る必要がある。
- ⑥自然休養地関連行政の大きな部分を直接管理している省庁の行政を対象とする総合調整のための、特別の考慮を払う必要がある。

この勧告が出された結果、1964（昭和39）年に林業基本法が制定されることで、木材生産中心の施策体系が我が国の林野行政で確固たるものになった一方で、本来ならばその結果として施策の隅に追いやられかねなかった観光レクリエーション機能発揮のための林野施策が軌道に乗ったと考えられる。ちなみに、この勧告と同年の1966（昭和41）年には、明治百年記念事業の開始とともに全国16カ所に県民の森が設置され、「国有林野内に設置する野営場の取扱について」にもとづき、国有林で「国設野営場」の設置が推進されるなどの動きが見られた。

しかしながら、この勧告の影響を受けて起こった施策として最も重要なものは国有林の「自然休養林制度」である。科学技術庁資源調査委員会の勧告の翌年、1967（昭和42）年に、国有林の「自然休養林制度」が制定された。「自然休養林制度」は国有林施策として

は、初めて総合的な観光レクリエーション施策として打ち出されたものである。自然休養林とは、①風景の優れた地域であって自然休養としての利用が現に行われている森林、または②そのような利用が将来確実に予想される森林に対し、自然休養的利用と木材生産との調整をはかりながら風致的施業を行い、自然休養的利用を進める観光レクリエーション林である。実質的には1968（昭和43）年に、「自然休養林の取扱要領（42林野管154）」が出されたことで自然休養林制度が事実上発足したともいえる。営林局長は、林野庁長官の承認をうけ、自然休養林の指定・公表を行った上で、林内を風致保護地区、風致整備地区、施業調整地区、施業地区の4区分にして管理するという「自然休養林保護管理協議会設置標準」を定めた。さらに、1969（昭和44）年には、国有林野経営規定の全面改正が行われ、国有林野経営の方針に「国民の保健及び休養のための必要な施策を実施すること」が挙げられ、1969（昭和44）年、我が国初めての自然休養林（10カ所）が指定された。

この時期、その他の林野施策としては1964（昭和39）年に、「林業構造改善事業」が開始されている。「林業構造改善事業」とは、我が国の国有林・民有林がおかれている林地保有の零細性、分散性、基盤整備の未整備および資本装備の劣弱性を改善することで、林業総生産の増大、林業生産性の向上、林業従事者の所得向上などを目指す総合施策である。1964（昭和39）年時点の第一次事業では観光レクリエーションに関わる事業が対象とされることは皆無であったものの、1972（昭和47）年の第二次事業（森総事業）からは対象とされるようになり、その後我が国の観光レクリエーションに関わる林野施策として無視できないものへと発展していった。

その他、観光レクリエーションに関わる林野施策としては、1967（昭和42）年に各地でスーパー林道の着工が始まり、1968（昭和43）年には、「国有林野内における温泉の取扱について（42林野管302）」の通達が出されている。また、同じく1968（昭和43）年には、森林法が改正され、森林施業計画制度が創設されている。

そして、森林観光レクリエーションに関連する他省庁の法令としては、1965（昭和40）年に「山村振興法」が、1966（昭和41）年に「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（古都保存法）」および「首都圏近郊緑地保全法」が、1967（昭和42）年に「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」が、1968（昭和43）年、「都市計画法」が公布され、1969（昭和44）年に「新全国総合開発計画（新全総）」が閣議決定されている。また、1968（昭和43）年に「狩猟法」が改正されて「鳥獣保護及び狩猟に関する法律」と改題されている。そして、都市計画法に基づいて、1969（昭和44）年に「風致地区内の建築等の規制の基準を定める政令（政令317）」が公布され、木竹の伐採など、知事が条例で定める行為を許可制とし、その許可の基準を定めている。また、この時期、1964（昭和39）年に深田久弥「日本百名山」が刊行されるなど、登山の人気は依然高く、1966（昭和41）年に富山県が初の「登山届出条例」を制定している。

また、昭和40年代半ばから後半にかけては、1964（昭和39）年のレイチェル・カーソン「沈黙の春」訳刊や、我が国のナショナルトラスト運動の先駆けとなる「鎌倉風致保存会」の設立に象徴されるとおり、野外環境に対する施策は自然保護に傾いてきた。その影響もあり、例えば自然公園施策は、1967（昭和42）年、明治百年記念事業の一環で東京都立自然公園高尾山と大阪府立箕面公園が国立公園に編入されたという出来事なども見られる

が、全般的には自然保護の面においては多くの調査・研究・施策が進められ画期的な成果が見られる反面、観光レクリエーション等の利用の面における対応は、国民的需要の増大にもかかわらず、むしろきわめて消極的であると言わざるを得ない状況が続いた。その点については、「戦前期にはあったはずの公園利用の理念を、そのまま踏襲し、新しい時代の要求に応える答える現実的な施策が、この時期には講じられないままの状態にあった」という指摘がなされている（池ノ上1983）。

以上、1960年代の半ばから後半にかけての林野施策は、「林業基本法」の制定に見られるとおり、木材生産を中心とした林野施策システムが完成し、制度的には木材生産型の林野行政のピークを迎えた時期である。しかしながら一方で、国民ニーズから、施策的にも森林の観光レクリエーション的利用が無視できない状態になり、自然休養林をはじめとする総合的な森林観光レクリエーション施策の基盤が、国有林を中心に具体的な形で整備されたことが特徴的であるといえる。

b 1970年代以降の森林管理施策の動向

（観光レクリエーション施策の展開期以降）

1) 昭和戦後期の動向 その4 （1970年代～1980年代半ば）

～森林観光レクリエーション施策の展開期～

1960年代に森林観光レクリエーション施策の基盤整備が整えられたことをうけて、1970年代は国レベルでの森林観光レクリエーション事業が地域振興策として活発に打ち出され始めた（宮林1992）。また、この時期は、「日本列島改造構想」が1972（昭和47）年に打ち出されたことで第一次土地ブームが起これ、全国規模で土地の買い占めが進行し、約150万haの森林が、ゴルフ場や別荘地として転用される状況下から始まったといえる。

1) - 1 林野行政全般の動向

この時期、1973（昭和48）年2月に「森林資源に関する基本計画」が初改定されている。この改定では、旧来の木材生産、人工林一辺倒の森林資源計画から「総合的な資源」としての森林資源整備計画へ転換された（野口1993）。当初、森林の基本的機能は、①木材生産、②国土保全、③水源かん養の3機能が中心とされ、観光レクリエーションが直接あてはまるカテゴリーはなかったものの、保健保安林の指定の推進は当初から計画に盛り込まれていた（山下1981）。そして、1980（昭和55）年に「森林資源基本計画」の改訂が再行われ、森林の機能が、①木材生産、②国土保全、③水源かん養、④保健保全の4機能とされ、森林観光レクリエーションが従前の3機能と同格に扱われるようになった。ちなみに、保健保全機能とは、「人間の精神的・肉体的健康の維持増進に寄与する機能及び自然環境を保全・形成する等の機能を言い、目標とする森林構成はレクリエーション活動に適した森林その他により構成され、いこいの場及び行動の場としての保健休養機能、自然環境保全機能、生活環境保全機能の3機能を含む（八木1992-2）」と定義された。さらに、この時期には、1984（昭和59）年に「森林法」が改正されて、森林整備計画制度が創設され、1982（昭和57）年には林野庁が「森林浴構想」を発表している。

また、自然保護と観光レクリエーション開発との軋轢が、この時期に各地で顕在化し始めた時期でもあった。例えば、国会の場でも、1974（昭和49）年に衆議院で「スーパー林道の建設中止を求める請願」が採択されている。

1) - 2 国有林の観光レクリエーション施策の動向

この時期の、観光レクリエーションに関わる国有林施策については、1970（昭和45）年に「国有林野内に設置される駐車場の取扱について」が定められ、翌1971（昭和46）年には、「国有林野内に林間学校等を設ける場合の取扱について（46林野管380）」により、国有林野内に「林間学校」の設置が認められるようになるなど、1960年代初頭から引き続き、観光レクリエーションに関わる国有林の活用に対するルールが定められていく状況が続いていた。

また、1971（昭和46）年には、「国有林野の活用に関する法律」が制定された。この法律は、林業基本法第4条の規定の趣旨に即し、国有林野の所在する地域における農林業の構造改善や、その他の産業の振興、または住民の福祉の向上のための国有林野の活用につき、国の方針を明らかにすること等により、その適正かつ円滑な実施の確保を図ることを目的とした法律であった。この法律の制定当初は、観光レクリエーション的活用についての明記はされなかったが、おおよそ四半世紀の年月を経た1998（平成10）年に、公衆の保健に関する森林の活用が同法に明記されることになった。

そして、1972（昭和47）年には、「レクリエーションの森の管理運営について」が通達され、自然休養林など、それまでに行われた国有林のレクリエーション施策を統合して「レクリエーションの森制度」が設けられたことが注目に値する。同時に、「国有林野経営規定」が一部改訂され、レクリエーションの森の選定を、地域施業計画樹立の中で行うこととされ、計画事項に「国民の保健及び休養の用に供する国有林野」が追加された。つまり、このことにより、国有林の管理計画の中に観光レクリエーションのための森林管理が明文化されて位置づけられたといえる。この流れをうけて、翌1973（昭和48）年には、国有林野経営規定が改定され「公益的機能の維持増大」と「林産物の持続的供給」とが国有林の経営上同格の目的として位置づけられた。この公益的機能の中には、観光レクリエーションに相当する保健休養機能が含まれている。また、同年には、「レクリエーション事業用地使用料取扱要領（48林野326）」や、「レクリエーション森の管理経営方針書作成要領（48林野管173）」が定められ、同事業のため国有林野を使用許可する場合の取扱いについて、営林局長宛に通達が出されている。また、1974（昭和49）年には、地域施業計画で施設敷きを選定する場合の留意点を挙げる「レクリエーションの森施設敷きの選定について」が、林野庁指導部長から営林局長宛に通達されている。なお、1979（昭和54）年には、「国有林野事業改善実施方針」において、既に92カ所指定した既存の自然休養林はそのまま存続させることにして、さらなる自然休養林の新規指定を行わないとした。ちなみに、この時期には、1973（昭和48）年に国有林の施業方針「新たな森林施業」が打ち出され、人工林の拡大造林主体の施業のみならず、公益的機能を重視した天然林施業へと管理目的が徐々に移行を始めた時期でもあり、観光レクリエーションに限らず、公益的機能を重視した森林施業が徐々に市民権を得た時期であると考えられる。

また、国有林の管理運営の形態についても、この時期にはいくつかの動きを見ることが

できる。1975（昭和50）年には、「総合森林レクリエーション・エリア整備事業実施要領（49林野管338）」が、林野庁から営林局長宛に通達されている。これは、森林レクリエーション事業の一環として営林（支）局長が3,000ha以上の区域を総合レクリエーションエリアに指定し、営林局・第三セクター等が共同して施設の総合的な配備・運営を行う事業であった。

1978（昭和53）年には、「国有林野事業改善特別措置法」により、森林観光レクリエーション施策においても国民に対するサービスや、農山村地域の振興等を考慮して、地方自治体や民間事業者、第三セクターなどを活用した施設整備、事業運営が行えるようになり、同年の「国有林野事業の改善に関する計画」により、自主財源の余力を背景に行われていた森林観光レクリエーション事業が「国有林野の果たすべき重要な使命」の一部門として、主体的な位置づけとして採りあげられた。また同年に、「貸付・部分林・共用林野等の取扱について（54林野管96）」にもとづき、「レクリエーション事業用地使用料取扱要領」を定め、用地使用料を「地価方式」から「収益方式」に改めはじめた。1982（昭和57）年には「第三セクター等の活用による多目的森林レクリエーション事業の推進について（57林野管187）」の通達により、多目的森林レクリエーション事業が開始され、第三セクターを活用した国有林の事業が展開されるようになった。また引き続き、1983（昭和58）年には、林野庁長官から営林（支）局長宛に「部分林の積極的推進について（58林野管103）」が通達され、国有林の活用による「ふれあいの森林づくり」運動を推進するため、単に相手からの申込みを待たずに、国が相手方を積極的に募集するようになった。そして、営林（支）局長は対象地の選定、公示を行った。さらに、1983（昭和58）年には、「ふれあいの森林づくり推進要領（58林野管52）」により、山村と都市の市町村等が共同して、国有林内に①部分林造林、②記念造林・体験林業、③レクリエーションの森などの施設の造成を行うことになった。1984（昭和59）年の「国有林野事業の改善に関する計画」の中では、第三セクター方式を積極的に活用した森林レクリエーション事業を収入の確保対策として行うと同時に、レクリエーション用地使用料について全面的に収益分収方式を導入するなど森林レクリエーション事業の相対的位置づけが上昇した。また同年には「貸し付け、部分林、共用林野等の取扱について等の一部改正について（58林野管333）」により、レクリエーション事業用地使用料の適用業種に、索道業のほか、新たに販売業、飲食業、旅館業が加えられた。さらに、1984（昭和59）年には、「全国国有林レクリエーション利用協会」が発足している（林野庁業務第二課1985）。

国有林の利用者に対する対応については、1978（昭和53）年に、国有林野管理問題研究会が発足し、山菜ブームによる一般人の国有林野への入山激増に対処を行うことが話し合われている。また、1980（昭和55）年には、「国有林野内におけるスキー場の国土保全等の点検について（55林野管292）」により点検要領が定められた。

1) - 3 民有林の観光レクリエーション施策の動向

民有林に対する施策については、1970年代の初めは、観光レクリエーションに関わる森林の各種調査が行われ、事業化された時期であったと位置づけられる。例えば、1970（昭和45）年に「保健保安林配備基本調査」が、1971（昭和46）年には「大規模森林レクリエーション開発調査」が実施されている。さらに、1972（昭和47）年には、「保健休養機能

調査実施要領（47林野計326）」が林野庁長官から営林局長宛に通達され、そこでは観光レクリエーションなどの多面的利用を積極的に推進するために森林を調査し、地域施業計画樹立の指針とする旨が明記されている。加えて、1972（昭和47）年には、林野庁「森林の公益的機能計量化調査」が実施され、その中で保健休養機能の評価額が算出されている。さらに、1980（昭和55）年には、総理府「森林・林業に関する世論調査」の結果が発表されている。

上記の調査のうち、大規模森林レクリエーション開発調査は、1972（昭和48）年に総合森林レクリエーションエリア整備と名称を変更し、同エリアの適地選定と基本計画調査に着手した。そして、1973（昭和49）年に群馬県武尊地域、岩手県八幡平地域で整備事業が開始された。しかしながら、同事業はこの2箇所の整備にとどまり、その後の発展を見ることはなかった。

一方、1971（昭和46）年に、国・民有の保安林を対象に治山事業の一環として開始された「生活環境保全林整備事業」は、後の観光レクリエーションのための森林整備において大きな役割を果たすことになった。生活環境保全林整備事業は、都市の健全な生活環境を守ったり、保健休養の場を提供してくれる森林の中で、とくに重要なものに対して行われた。また、保安林については、1972（昭和47）年、保安林制度問題検討会により、ブローニュの森やウイーンの森、フランクフルトの都市林などのように、良好な自然環境を有する相当面積の健全な森林の保全形成を図るため、保健保安林の配備を積極的に推進すべきであるという報告がなされ、保健保安林の整備が保安林全体の整備の中で中心的役割を担うきっかけとなった。それをうけて、1973（昭和48）年2月に「経済社会基本計画」が策定される際、保健保安林の積極的整備が盛り込まれ、さらに「保健保安林指定要領（48林野治2222）」が定められ、保健保安林を全国で47万3千ha予定し、それを推進するために要領が設けられた。また同年には、「ゴルフ場造成に係る保安林解除の当面の取扱について（48林野治326）」という通達が出されている。

そして1974（昭和49）年には、保安林整備臨時措置法が再度10カ年延長された。この延長に際しては、保健保安林を計画的かつ緊急に整備することを主目的としている。また、同年には「第三次保健保安林整備計画」が策定され、1977（昭和52）年度にかけて全国218流域を対象に保安林の拡充・整備が推進されるようになった。1974（昭和49）年には「生活環境保全林買い入れ事業」が実施され、都市近郊等にあつて、適正に管理する必要がある重要な民有の保健保安林については国の補助（補助率三分の一）で、計画的に買い入れ可能となった。

1972（昭和47）年には、第二次林業構造改善事業が発足し、その一環として「森林総合利用促進事業（森総事業）」が進められた。この結果、森林を憩いの場として活用するために、林間歩道、林間広場等の基盤整備、修景施業等の風致施業の実施に対する助成が可能になった。第二次林業構造改善事業によって、森林レクリエーションや宿泊施設を伴う協業施設が補助の対象にされるようになり、第一号の計画として岡山県奥津町などが採りあげられた（山下1986）。その趣旨は、「民有林において、森林の林産物機能の調和をはかりつつ、森林の有する保健休養機能を十分に発揮するため、第二次林業構造改善事業を行うこととし、林間歩道、林間広場、林間キャンプ場等の施設を整備するとともに、花木植栽、修景

施業等の風致施業を行い、国民の保健休養のための森林の整備を推進する」とある。しかし、当初の森総事業は、「国民経済の発展と都市生活環境の悪化等を背景とした森林の保健休養機能発揮に対する国民的要請及び山村におけるの伸び悩みを背景として、林産物の生産機能との調整を図りつつ保健休養機能の発揮を図り、森林の総合利用を推進することによって多面的な林業経営を行い、林業者の所得の向上と就業機会の増大に期する（注：アンダーラインは筆者）」とされており、単なる市町村民のための森林公園では補助の対象にならないという見解であった（林野庁森林組合課1989）。また、第二次林構では、事業主体がほとんど市町村等の自治体に限られていたため、協業体が事業主体になることが困難であった。そのため、シイタケ組合などの地場産業を活かした観光開発などには必ずしも効果的であるとは言えず、「森林総合利用促進事業」はややもてあまし気味であるという不満が当時の文献で表明されている（山岸1979）。しかし、後の1980（昭和55）年に見直された林業構造改善事業で、テニスコート、宿泊施設、食堂など様々な施設を同事業で整備できるようにするなど体制が整えられていって、観光レクリエーションの施設整備事業としての性格をより強めていった。

そのほかにも、森林観光レクリエーションに関わる事業が、この時期にはいくつか行われている。例えば、1975（昭和50）年には、「青少年の森整備事業」が開始され、1978（昭和53）年に「二十一世紀の森整備事業」に引き継がれ、さらに1986（昭和61）年に「体験の森整備事業」に引き継がれている。

都市林についても、1978（昭和53）年に「都市周辺林整備計画作成事業」が実施され、都市環境の保全と保健休養の場の確保が行われている。また、1984（昭和59）年に林野庁通達「第三セクター等の活用による多目的森林レクリエーション事業の推進について」にもとづき「都市近郊林緑化推進モデル事業」が開始され、都市環境の保全と保健休養の場の確保が行われている。

1) - 4 他省庁や民間などの動向

国際的・学術的な動向としては、1980（昭和55）年にWTO（世界観光機関）主催の「世界観光会議」がフィリピン・マニラで開催されている。この会議では、「国家及び国際レベルでの観光開発は、供給が慎重に計画され、高水準であり、文化遺産、観光の価値並びに自然、社会及び人間の環境を保護し尊重するならば、国民生活に積極的に貢献することができる。そのためには、観光資源の過剰利用をさげ、諸国の芸術と文化の遺産を保護し、観光の教育的価値を増進し、及び動植物の種を将来の世代のために保護する努力を強化すべし」という観光開発の理念及び行動を示したマニラ宣言が採択されている。また1981（昭和55）年には、第17回ユフロ（IUFRO）世界大会が我が国に誘致され、京都で開催された。そして、ユフロの第6部会において森林レクリエーションについて討議が行われた。この部会においてROSなどの森林管理手法が我が国に紹介されたことは序章で述べたとおりである。

なお、この時期の他省庁の動向としては、1970（昭和45）年に労働省が「勤労者いこいの村」を、環境庁が「国民休養地制度」を、運輸省が「観光レクリエーション地区事業」を、自治省が「レクリエーション都市」を、文部省が「少年自然の家」を開始している。

また、環境庁が設立された1971（昭和46）年には、農林水産省による「自然休養村事業」

や運輸省の「青少年旅行村事業」が開始され、「自然環境保全法」が公布された1972（昭和47）年には「大規模年金保養基地構想」や、国土庁の「新山村モデル事業」が開始された。そして、「都市緑地保全法」が公布（翌年施行）され、自然公園法が改正されて普通地域の規制が強化されたり公園事業からゴルフ場が削除された1973（昭和48）年には、通商産業省が初の余暇白書を発表し、労働省が「野外趣味活動整備事業」を、自治省が「レクリエーションエリア整備事業」を開始している。

本章の前半で採りあげた「国土利用計画法」は1974（昭和49）年に公布され、同年には同法に基づき「森林法」が改正されて林地開発許可制度などが付与され、また「山村と都市共同の山村振興モデル事業」が開始されている。

さらに、1977（昭和52）年には、「第三次全国総合開発計画」の策定や、「緑のマスタープラン」制度の開始が見られ、翌1978（昭和53）年には、第1回自然観察指導員講習会が開催されている。そして、1980（昭和55）年には、「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備に関する特別措置法」や「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約（ラムサール条約）」が公布されている。

以上、この時期は高度経済成長による経済発展に伴い国民の所得が向上していく中で、観光レクリエーション活動が一般化したため、観光レクリエーションに関わる森林管理施策が総合的な観点から行われるようになった。そして、1960年代まではどちらかというとなり国有林施策に大きな重点が置かれていたきらいがあった観光レクリエーションのための森林管理施策であったが、この時期には民有林に対する施策も併行して行われるようになった。しかしながら、この時期のほとんどの施策は、まだ地域全体を考慮した観光レクリエーション事業、あるいはランドスケープ構造を考慮した事業の展開になっているとは言い難く、計画性を高く意識して内発的に施策が行われていると言うよりは、むしろ外圧に基づく対応型の施策スタイルが多いという状況にあったと考えられる。

2) 昭和戦後期の動向 その5 （1980年代後半～）

～バブル期・不況期における森林観光レクリエーション施策の多様化～

1980年代の後半から1990年代にかけての間は、1987（昭和62）年の「第四次全国総合開発計画（四全総）」、1988（昭和63）年の「多極分散型国土形成促進法」の制定、そして1987（昭和62）年の「総合保養地域整備法（リゾート法）」に象徴されるように、いわゆるバブル経済という未曾有の好景気の影響を受けて、我が国の国土が大きく改変された時期から始まった。この時期は、民間などの金融資本が活用された結果、1970年代前半に続き「第二の土地ブーム」をよんだ。そして、森林観光レクリエーションは、リゾート法で提唱された民間活力の利用（民活）などを具体的な手法として、国の政策と連動した総花的な観光レクリエーション開発の一環として推進されたと位置づけられる。それにならない、森林観光レクリエーションに関わる林野事業も、この時期には目白押しで展開されるようになったといえる。詳細は以下に述べるが、この時期は、単年度中に複数の観光レクリエーションに関わる林野施策が展開されることが、当たり前になった時期である。

しかしながら、1990（平成2）年末のバブル経済の崩壊にともない、我が国では長い経

済的低迷期を迎えることになった。そして20世紀が終わるまで、つまり1990年代の間はずっと、とうとうその低迷期からは抜け出せないままの状況が続いた。バブル経済の崩壊による経済状態の変化をうけて、1993（平成5）年には、「総合保養地域整備研究会」が「今後のリゾート整備のあり方」を発表し、リゾート法自体の見直しこそ行わなかったものの、巨大な資本を投下する開発主体型のリゾート開発から脱却し、①国民のためのリゾート、②地域のためのリゾート、③新たな国土形成におけるリゾートという理念を明確にし、そのための体制強化が必要であると提言した。そのような開発型の観光レクリエーション施策を改める考え方は、5全総にあたる1998（平成10）年の「21世紀国土のグランドデザイン」にも引き継がれている。

また、1990年代後半は、地方分権に対する国民の世論が高まった時代でもあり、1999（平成11）年に「中央省庁改革関連法」や「地方分権一括法」が制定されている。

2) - 1 林野行政全般の動向

この時期は、林野行政全般の動きの中で、観光レクリエーションに関わる施策が林野行政の前面に比較的現れるようになったと考えられる。例えば、1987（昭和62）年に「森林資源に関する基本計画」が改訂され、森林の機能分類で一括されていた保健保全機能が、①生活環境保全機能と、②保健文化機能に分けられ、観光レクリエーション機能の施策的独立性が一段と高まった。つまり、従来からの観光レクリエーションの場としての利用に加え、森林浴の場としての利用、ライフスタイルの変化に伴うアウトドアライフの舞台としての利用、教育の場としての利用などの、保健・文化・教育的な面も合わせた森林空間の総合的な利用が林野施策で一層重視されるようになった。そして、この年には、「(社)全国森林レクリエーション協会」が発足している。

さらに、この流れをうけて、1989（平成元）年に、第116回臨時国会で「森林の保健休養機能の増進に関する特別措置法」が可決された。本法のねらいは、

- ①保健休養の場として適している森林の利用を森林法に定める森林計画制度の中に位置づけ、森林計画制度に基づき森林所有者が森林施業計画の中に森林の施業に加えて施設の整備について盛り込むことができるようにして、両者を一体的に進めるようにすること。
- ②施設の整備は施設面積を総量規制により規制し、さらに個々の施設についても公益的機能を損なうことがないよう技術的基準を定めて規制すること。

にあった（林野庁企画課1989）。国策の流れ全体を見ると、上述の通り、同法の成立に先立つこと2年、1987（昭和62）年には「総合保養地域整備法（リゾート法）」が公布されている。リゾート法では、同法で定める「重点整備地区」内の森林のうち、特定施設の設置、利用等に関連して保健休養機能の発揮が必要とされる森林については、保健保安林の指定及び整備を積極的に進めることが明記されていた。また1987（昭和62）年の「日本電信電話株式会社（NTT）の株式の売却収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法（社会政策特別措置法）」の制定により、NTT株式の売却益を民活事業に融資する根拠が整い、多額の資金がリゾート開発に振り向けられる基盤が整った。そのような流れをうけて、「森林の保健休養機能の増進に関する特別措置法」では、

- ①農林水産大臣が、森林の保健休養機能に関する基本方針を定め、これにもとづき全国森林計画・地域森林計画の手直しを行い、
- ②森林所有者は森林施業計画の一環として、森林の保健休養機能の増進を図るための計画を当該森林施業計画の全部または一部として定めて、都道府県知事の認定を求めることができる。

とされた。つまり、同法により、森林の観光レクリエーション施策が、民有林施策においても手続き上明確に森林計画の計画事項の遡上に載せられることになった。実際には、対象となる森林は、増進法により指定された森林に限られ、国内の計画対象森林全体と比較すると、ごく狭い範囲といわざるを得ないが、保健機能森林として森林計画に明記されること事実が重要であると考えられる。

なお、この計画は、森林施業と小規模な施設の整備とを有機的に組み合わせてレクリエーション利用の効果を高めようとする内容なので、観光レクリエーション的利用の前提として、森林保全の見地から、林地開発や立木伐採に関する技術的基準が定められていて、それに従うことが知事の認定要件となっていた。そのため、この制度で認定を受けていれば、この計画に従って実施される林地開発や立木伐採については、森林法に定める一般的な開発許可の対象から免除されることになった（半田1990）。また、この増進法を円滑に推進するために、1989（平成元）年に林野庁では「森林の保健機能増進に関する技術基準研究会」を発足させ、1990（平成2）年には「森林の保健機能の増進に関する特別措置法施行令（政令113）」を公布した。そして、増進法施行令の2条2項2号「政令で定める施設（公衆用の森林保健施設）」では、保健施設を①休養施設、②教養文化施設、③スポーツまたはレクリエーション施設、④宿泊施設、⑤それらの利用上必要な施設の5施設であると規定した。また同年には、「森林の保健機能の増進に関する特別措置法」3条1項にもとづく基本方針が策定され、保健機能森林の設置指針、施業の指針、施設整備の指針などが定められた。

なお、同法にも関連して、1990（平成2）年6月には、「保安林及び保安施設地区の指定・解除等の取扱いについての一部改正並びに保安林転用に係る解除の取扱要領の制定及び開発行為の許可基準の運営細則についての一部改正について（2林治1868）」がだされ、保安林転用許可、林地開発許可制度の基準等が改訂された。特に転用解除に係わるゴルフ場やスキー場などの開発では、残すべき森林の割合が5割から7割に引き上げられるなどの土工量の改正があった。

このように、華々しい展開が期待されたリゾート法および増進法ではあったものの、1990（平成2）年12月にバブル経済の崩壊が訪れ、それ以降は資金難などによるリゾート開発の縮小・撤退が相次ぐ結果となった。また、分権化の推進にともない1998（平成10）年には、「森林法等の一部を改正する法律」が公布され、それにもとない「森林の保健機能の増進に関する法律」も改正された。そして、市町村が市町村森林整備計画を変更・作成するとき、保健機能森林の区域、森林保健施設の整備に関する事項を追加して定めるとされた。つまり、森林計画における観光レクリエーションに関わる事項を定める主体が都道府県から市町村へ移されたわけである。ただし、森林保健機能増進計画を市町村長が認定

するときには、知事の同意が必要であるとされたため、市町村が主体とはいえ都道府県の関与が完全になくなったわけではない。

なお、この時期は、バブル経済の衰勢の一方で、森林の多面的機能を重視した森林管理システムの見直しや、国有林の赤字、あるいは国内林業そのものの不振に対処するため、1991（平成3）年に森林法が改正され、「森林の流域管理システム」の確立と森林立地の管理保全の強化を行い、「国有林の地域別の森林計画」や「特定森林施業計画」制度を創設したり、1996（平成8）年にいわゆる「林野三法」が施行されている。また、1997（平成9）年には、林政審議会の答申「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」により国有林野組織の簡素化・合理化が行われた時期で、1998（平成10）年に「国有林野事業改革特別措置法」や「国有林野事業の改革のための関係法律の整備に関する法律」が制定されている。

さらに、1999（平成11）年には、森林の多面的機能を発揮させるための森林の管理経営を重視した政策に転換を念頭に、林野庁が「森林・林業・木材産業基本政策検討会」を設置し、2001（平成13）年の「森林・林業基本法」の制定へとつながっている。

2) - 2 国有林の観光レクリエーション施策の動向

国有林の林野施策としても、この時期観光レクリエーションに関わる多数の事業が展開されている。まず始めに、1985（昭和60）年に「ふれあいの郷整備モデル事業の実施について(60林野業一102)」にもとづき、国有林で「ふれあいの郷整備事業」が開始された。この事業は、営林（支）局長が公募を行い、契約により分収造林や分収育林による森林づくりに参加してもらうと同時に、国有林野内に滞在用施設の貸し付けを行う制度であった（林野庁業務第一課1989）。つまり、①分収造林または分収育林、②滞在用施設「森林の家」建築用の用地貸し付け、③森林の家の建築部材の販売からなる事業で、都市山村交流が目的とされているが、国有林野事業における木材価格の低迷、伐採量の低下により、国有林野改善計画が推し進められる中で、森林観光レクリエーション事業が収益確保の一環として射程に入れられるようになったことが、この事業が開始されたきっかけでもある。

翌年の1986（昭和61）年には、林政審議会が「林政の基本方向」を報告し、「文化・教育的利用、レクリエーション的利用、森林の農林一体的利用」等への取り組みが示され、森林の総合利用のための森林整備の重要性が採りあげられた。そして、同年の「国有林野事業の改善に関する計画の改定・強化について（中間報告）」で、国有林野の機能別分類案が提示されている。この案における国有林の分類内容は8種類で、木材生産林、国土保全林、自然保護林、里山林、都市近郊林、レクリエーション林、自然教育林であり、観光レクリエーションに関わる森林が独立したカテゴリーとして計上されていた。

また、さらに1986（昭和61）年には、国有林を対象に「レクリエーションの森整備モデル事業(61林業二130)」が開始されている。これは自然休養林等の「レクリエーションの森」の利用者に協力を求め、森林・利用施設の整備・環境美化を行う事業であった。ここで言う「協力」とは、利用者から自主的に拠出される資金、つまり「森林環境整備協力金」を指し、観光レクリエーション施設や環境の整備のための経費の一部を、利用者に負担してもらう制度が開始された訳である。なお、この制度は1992（平成4）年に、「森林環境整備協力金制度」に引き継がれ、さらに1996（平成8）年には「レクリエーションの森に

における森林環境整備事業（森林環境整備推進協力金）」に発展した（業務第二課・国有林野総合利用推進室1996）。また、1986（昭和61）年にレクリエーションの森などに、個人が記念植樹を行うなどの「森林空間総合利用事業」が開始された。この事業は翌年、「森林とのふれあい環境整備対策事業」として再出発し、1991（平成3）年まで行われた。

1987（昭和62）年には、「森林空間総合利用整備事業の実施について（62林業二27）」に基づき、「森林空間総合利用整備事業」いわゆるヒューマン・グリーン・プランが開始された。ヒューマン・グリーン・プランでは、「国有林野の中の自然景観が優れ、野外スポーツに適した森林空間および温泉資源等を積極的に国民の利用に供することとし、民間事業体の能力を活用しつつ、野外スポーツの場、自然とのふれあいの場、青少年の教育の場、保養の場、森林づくりや体験林業の場等の総合的な整備と森林の整備を一体的に行う（林野庁1987、林野庁業務第二課1989）」とされている。また、これに関連して、1988（昭和63）年には、「森林空間総合利用整備事業におけるレクリエーション車道の整備について（63林業二179）」が、林野庁長官から各営林（支）局長宛に通達された。この通達では、ヒューマン・グリーン・プランにおいて整備するアクセス道路の構造、管理、費用負担などを定めている。

1988（昭和63）年には、林野庁の私的諮問機関「林業と自然保護に関する検討委員会」が報告書をまとめ、林野庁長官に提出している。この報告書では、当時知床の森林伐採問題などで世論として高まっていた自然保護の重視を打ち出し、原生的自然環境保全のため「森林生態系保護地域」を設けるなど、国有林の保護林制度を大きく改革するきっかけとなったことに特徴がある。この保護林制度の改定によって、保護林の種類は、①森林生態系保護地域、②森林生物遺伝資源保存林、③林木遺伝資源保存林、④植物群落保護林、⑤特定動物生息地保護林、⑥特定地理等保護林、⑦郷土の森の7種類となった。観光レクリエーションの観点からは、保護林に森林生態系保護地域が設定され原生的な森林におけるエコツーリズムが注目を浴びるとともに、「郷土の森」の概念が導入されたことが注目値する。「郷土の森」とは、国有林において、地域における象徴としての意義を有する等により、森林の現状の維持について地元市町村の強い要請がある森林を保護し、併せて地域の振興に資することを目的として、地元市町村と「郷土の森保存協定」を結んで設定する保護林である。つまり、保護林の対象に観光レクリエーションなどによる地域振興という施策目的が位置づけられたといえる。

また、1989（平成元）年には、「森林ふれあい推進事業（元林野業二147）」が実施された。この事業では、森林とのふれあいを希望する者を募集し、加入費・参加費を取って各種イベントが実施された。その一環として、「森林倶楽部」が発足した。森林倶楽部とは、森林とのふれあいを通じて自然と親しみ・遊び・学ぶ喜びを味わってもらうことを目的に始められた制度で、現在でも全国各地で活動を展開している。

1990（平成2）年には、5月に国有林の「レクリエーションの森」の地種区分が変更され、①自然観察教育林、②森林スポーツ林、③野外スポーツ地域、④風景林、⑤風致探勝林、⑥自然休養林、⑦レクリエーションの森施設敷の7種類の区分体系となった。そして、8月には、「今後の林政の展開方向と国有林野の経営改善」が公表され、国有林の機能分類について言及され、1992（平成4）年に、上記7項目であったレクリエーションの森が、①自然休養林、②自然観察教育林、③森林スポーツ林、④野外スポーツ地域、⑤風景林、

⑥風致探勝林の6種類に再編されている。また、この年から「森林利用ガイド事業」が行われ、高尾森林センターなど全国の森林センター等でのガイド事業が実施された。

1991（平成3）年には、上述の森林法改正に伴い、国有林野経営規定が改定され、森林が重点的に発揮すべき機能にもとづいて区分を行うという国有林野の機能類型が行われた。ここで定められた機能類型は4種類で、①国土保全林、②自然維持林、③森林空間利用林、④木材生産林である。この類型では、「森林レクリエーション等国民の保健・文化的利用を第一とすべき国有林野」は森林空間利用林として位置づけられることになった。

また、1999（平成11）年には、国有林の「緑のオーナー」の一般公募を今年度は取りやめることが発表されている。

2) - 3 民有林の観光レクリエーション施策の動向

民有林の施策としては、1987（昭和62）年から1991（平成3）年にかけて、「体験の森整備事業」が実施された。「体験の森整備事業」とは、保水機能や温暖化現象の原因となる二酸化炭素の固定機能など、森林の役割を、人の暮らしとのかかわりを通じて学び、体験するための施設整備などを行う事業である。また、この事業は、比較的交通の便がよく、人工林をはじめさまざまな森林がある地域に幼児から高齢層の人たちまで気軽に出かけて学習できる「体験の森」を整備し、視聴覚教材などを用いて、施設で森林・林業・林産物の役割を体系的に学習するとともに、野外でも実際に体験することなどによってこれらに対する理解を深め、国民の意識の高揚を図ることにより、森林・林業及び林産業の活性化に資するものであった（林野庁研究普及課1989）。

1988（昭和63）年には、「広域森林総合利用基盤整備プロジェクト実施要領（63林野計243）」が開始された。この事業は、NTT関連事業の一つで、総合保養地域整備法の特定地域、森林空間総合利用地域等の周辺で林業地域総合整備、予防治山、造林の3事業を行うとされていた。さらに、1988（昭和63）年には、地域活性化緊急プロジェクトの一環として環境林整備事業が行われ、市街地や集落の周辺林で整備が遅れているものを対象に、修景植栽や林道・歩道の開設を行い、生活環境の保全、保健文化的利用並びに木材生産を促進するという事業が行われている。そして、1989（平成元）年には、「全国緑の少年団連盟」が設立され、「森林と湖に親しむ週間」で、全国のダム湖周辺の森林等330カ所でコンサートなどが実施されている。

1990（平成2）年には、「森林インストラクターの知識および技能の審査・証明事業の認定に関する規定（農林水産省告示第1563号）」が制定され、「森林インストラクター資格認定制度」が創設された。全文11条からなるこの規定では、「森林インストラクターとは森林を利用する一般の者に対して、森林及び林業に関する知識の付与や森林の案内ならびに森林内での野外活動の指導を行う者」と定義し、認定審査や証明事業を行う公益法人を農林水産大臣が認定するとされた。そして、1991（平成3）年の、「森林インストラクターの知識及び技能の審査・証明事業を認定する件（農林水産省告示1157）」により、同事業について（社）全国森林レクリエーション協会が認定機関とされ、認定審査の結果、我が国初の「森林インストラクター」資格試験合格者49人が誕生した。

1991（平成3）年には、「林業山村活性化林業構造改善事業（活性化林構）」が始まり、その一環として「緑のアメニティ整備事業」が実施された。また、林野庁の「森林都市に

関する検討委員会」が報告書をまとめ、「森林都市構想」が提唱され「(社)森林都市づくり研究会」が発足した。さらに、「健康とゆとりの森整備事業計画の作成について(3林野造410)」に基づき同事業が開始された。

1992(平成4)年には、「森林(もり)の学校総合整備事業」が開始され、1996(平成8)年まで継続した。また、林野庁により「全国の湧き水調査」が実施され、1995(平成7)年には、林野庁により「水源の森100選」が選定・公表されている。

そして、1992(平成4)年の農林水産省「美しいむらづくり特別対策推進要綱(4構改C406)」に基づき、1994(平成6)年に「新・美しい森林むらづくり特別対策実施要領」が策定され、林野庁長官から知事宛に通達された。また、1995(平成7)年には、「緑の基金による森林整備等の推進に関する法律」が制定されている。

さらに1996(平成8)年には、「ファミリーの森林づくりモデル事業実施要領(8林野計93)」に基づき同事業が開始されて、都市住民が契約により山村に保有する森林(ファミリーの森林)の計画策定や、その計画にもとづく造林、林道事業を実施できるようになった。

1999(平成11)年には、林野庁により「森林総合利用施設におけるユニバーサルデザイン手法検討会」が設置され、ガイドラインをまとめ、林野庁長官に提出している。

2) - 4 他省庁や民間などの動向

この時期の、他省庁で林野施策に関連する動向としては、まず総理府により各種の世論調査が行われている。総理府は、1987(昭和62)年に「緑と木に関する世論調査」の結果を、1991(平成3)年に「自然の保護と利用に関する世論調査」の結果を、1992(平成4)年に「森林と生活に関する世論調査」の結果を、1999(平成11)年に「森林と生活に関する世論調査」の結果を公表している。

この時期は、農林水産省本省でも観光レクリエーションに対する動きが活発となった時期で、1992(平成4)年に農林水産省が「新しい食料・農業・農村政策の方向(新農政)」を発表し、1993(平成5)年には「山村で休暇を」特別対策が開始されている。そして、1995(平成7)年には、「農産漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律(農山漁村余暇促進法)」が公布され、同年に「緑とのふれあいの里特別対策事業」や「農林漁業体験民宿制度」が開始された。また農政そのものについても抜本的見直しがあり、1999(平成11)年に「食料・農業・農村基本法」が公布・施行されている。

また、環境庁については、1989(平成元)年に「自然環境保全審議会自然公園部会利用のあり方検討小委員会」が、「自然公園の利用とあり方について」を環境庁長官に提出し、自然公園の地域を、その利用区分から野生体験型、自然探勝型、風景鑑賞型、自然地保養型に4類型に区分した。また、同じ年には、「第4回自然環境保全基礎調査・巨樹巨木調査の結果(速報)」を公表している。1990(平成2)年には、ゴルフ場の乱立をうけて、「国立公園普通地域におけるゴルフ場造成計画に対する指導方針(環自保343)」が自然保護局長から知事へ通達され、残存すべき自然樹林地の面積比率などの基準を示している。さらに1993(平成5)年には、「環境基本法」が公布・施行され、1995(平成7)年には、自然環境保全審議会「自然とのふれあいのあり方」を答申している。

建設省関係では、1997(平成9)年に「河川法」が改正され、河川管理者が堤防または

ダム貯水池に沿って設置された建設省令で定める帯状の森林である「樹林帯制度」を制定したことが注目に値する。また、省庁横断的なものとして、1992（平成4）年に、「世界文化遺産および自然遺産の保護に関する条約」がようやく我が国でも批准・公布された。それにともない、林野庁・文化庁・環境庁は、この世界遺産条約に基づく世界遺産の推薦物件として、自然遺産に「屋久島（鹿児島県）」と「白神山地（青森・秋田県）」を、文化遺産に「法隆寺地域の仏教建造物（奈良県）」と「姫路城（兵庫県）」を決定した。そして、1994（平成6）年には、「白川郷（岐阜県）」及び「五箇山（富山県）」の合掌造り集落が、世界遺産登録の推薦候補地とされ、1995（平成7）年に正式決定されるなど、世界遺産指定の動きは現在も活発である。これらの世界遺産は、その後エコツーリズムやカルチュラル・ツーリズムの対象として観光的価値が高まり、それに対応した森林管理が求められることとなった。

国際的な観光レクリエーションの動向としては、1990（平成2）年にカナダ・バンクーバーでGlobe'90が開催され、持続可能な観光開発の定義を、「文化の高潔さ、本質的な生態系のプロセス、生物多様性、生命維持システムを保護しながら、私たちが経済的・社会的・美的必要性を満たすことができるような方法ですべての資源管理を導くもの」とした。そして、1994（平成6）年、大阪で世界観光大臣会議が開催され、持続可能な観光を実現させることが21世紀の観光の基本的方向と宣言した「OSAKA観光宣言」が採択されている。

また、1992（平成4）年には、ブラジルのリオデジャネイロで、地球サミットが開催され、「持続可能な発展」が全世界的なキーワードとして採りあげられ、それにともない我が国でも1995（平成7）年に、「温帯林等の保全と持続可能な経営の基準・指標に関する国際作業グループ（モントリオールプロセス）」に参加して、多面的見地から見た持続可能な森林管理について本格的な対策を始めるようになった。また、1993（平成5）年には、中国北京で第1回東アジア国立公園保護地域会議が開催され、エコツーリズムについての検討を行っている。そしてエコツーリズムを「環境に配慮した旅行の推進、又は旅行者が生態系や地方文化に対する著しい悪影響を及ぼすことなく自然及び文化地域を訪れ、理解し、鑑賞し、楽しむことができるよう施設及び環境教育を提供すること」と定義することにした。

また、国内の民間の動きとしては、1986（昭和61）年に「緑の文明学会」が「森林浴の森百選」を発表したことや、乱開発に対抗して1988（昭和63）年に「ゴルフ場問題全国連絡協議会」が発足したこと、1994（平成6）年に日本自然保護協会（NACS-J）が「NACS-Jエコツーリズムガイドライン」をまとめたこと、同年超党派の国会議員80余名により「森と巨木をたたえる議員の会」が設立されたことなどが挙げられる。

以上まとめると、この時期に行われた観光レクリエーションのための森林管理施策は非常に多様化し、一言ではまとめることが困難なほど観光レクリエーションに関わる各種事業が展開されるようになった時期であると考えられる。そしてそれら事業の内容は、この時期の前半は、リゾート法や増進法に象徴されるような、民間活力や民間資本を活用した開発型の観光レクリエーション事業がいわゆるバブル経済の影響下で展開された。一方でその後1990年代の景気低迷にともなって、開発型の事業から持続可能な観光、あるいは持続可能な森林管理を念頭においた観光レクリエーション施策へと質的な変化を遂げていっ

た。また、この時期には、1980年代後半から国民的課題となった林業と自然保護との論議、林業の低迷や国有林の赤字経営の問題、地方分権化に向けた動きなどが顕在化したため、観光レクリエーション的な森林管理についても、持続可能な森林経営を念頭において、計画的な森林管理を地方分権化のもとで行う体制が整えられ始めるようになっていった。

(2) 総括

以上、18世紀後半から20世紀にかけて、つまり明治時代の幕開けから平成バブル後の不況時代にかけての、我が国の観光レクリエーションのための森林管理施策の動向についてとりまとめた。

改めてここで明治以降20世紀終わりまでの、近代観光レクリエーションのための森林管理の施策の動向を総括すると、大きく8期にまとめられることが明らかになった。つまり、1. 明治維新により我が国では近代的森林管理が幕を開け、2. 大正期には保護林制度が誕生するなど観光レクリエーションに関わる森林管理施策が安定を見せ、3. 昭和初期には観光レクリエーション施策の絶頂期を迎えたものの第二次世界大戦による中断を余儀なくされたこと、そして戦後に入り、4. 1950年代後半頃までは林政そのものの復興にあてられたため、5. 森林観光レクリエーション行政の胎動が見られたのは1950年代の終わりから1960年代半ばにかけてであったこと、さらに、6. 1960年代半ばから後半にかけて、国有林を中心に、総合的な観光レクリエーション施策の基盤が整備されていき、7. 1970年代から1980年代半ばにかけて、国有林・民有林を問わずに森林観光レクリエーション施策の展開が見られるようになり、8. 1980年代後半からは、バブル期における民間主導の開発型施策、不況期における非開発型の施策と様相を変化させながらも、森林観光レクリエーション施策の著しい多様化が進んできたことと要約できる。また、林野施策として観光レクリエーションのための森林管理施策が主体的に行われるようになったのは、上記8期のうち、第7期、つまり1970年代頃からであることが指摘できた。

そして、各年代ごとに行われた施策がどのような特徴を持っているかを「観光レクリエーションのための森林計画」という観点からマトリクスにまとめたものを、図2-5に示す。

図2-5を参考に、明治期以降の施策的歴史の流れを辿ると、林野施策全般における観光レクリエーション施策は、明治期に開始された近代的森林管理の中でも位置づけられている。特に、保安林制度により風致保安林や衛生林が位置づけられたことを鑑みると、近代的森林管理施策を開始した当初から、観光レクリエーションの目的で森林を管理するという考えが明治政府にあったことは間違いない。しかしながら、明治期後半(40年)の森林法改正による木材産業中心化により、林野施策としては、その後すぐに、観光レクリエーション施策は、木材生産の副次的位置づけに定められたと考えて間違いないであろう。この状況は、戦後になって、1964(昭和39)年の「林業基本法」の制定に引き継がれ、木材生産を中心とした林野施策システムが完成した。つまり、制度的には木材生産型を中心に据えた林野行政が明治以降長い間行われた現実は否定できない。

ただし、その間一貫して、一般国民の森林を活用した観光レクリエーションの気運は高

く、明治期から始まったアルピニズムやスキー、植物採集などが広く浸透したため、林野庁としては、外圧的な要因から観光レクリエーションに配慮した施策を行わなくてはならない状況が生じたと考えられる。

林野の内発的な動向としては、上述の保安林制定（明治期）や保護林の制定（大正期）など、独自に観光レクリエーションのために森林管理施策を展開した場合もあるが、昭和初期の国立公園制度の制定、1966（昭和41）年の科学技術庁による勧告、1987（昭和62）年のリゾート法など、他省庁に端を発する観光レクリエーションの動向に対する施策的対応が比較的多かった。そのため、我が国の戦後の観光レクリエーションのための森林管理施策は、登山のための避難小屋の設置や国設スキー場の開設など、観光レクリエーションを総合的な見地から見据えて計画的に行う事業というよりは、個別具体的な観光レクリエーション活動に対して対処療法的な施策を行うというものから始まった感は否めない。

また、その後の施策内容についても、森林インストラクターやユニバーサルデザインなどソフト面での森林観光レクリエーション施策の充実が見られるようになった点は特筆すべきものがあるが、観光レクリエーション地域における森林という土地・空間の管理計画

図2-5 観光レクリエーションの観点から見た森林管理の施策史

時代区分	時期の特徴	林野関連施策のトピック	全体的な森林施			国有林施							民有林施					
			近代的森林管理	保安林による管理	国土全体の森林の計画的な管理	国立公園内の森林取扱基準	森林計画制度の分権化	保護林による管理	個別的観光レクリエーション活動への対応	自然休養林制度	国有林の主要施策への位置づけ	レクリエーション制度	3セク・自治体の活用	レクリエーションの設置	民有林での観光レクリエーション事業の導入	体験型観光レクリエーション事業の導入	インストラクター制度の導入	多様な利用(ユニバーサル)への対応
第1期	明治期	近代的森林管理の導開		○	○													
第2期	大正期	観光レクリエーション的森林施策の胎動(第1期)	○	○				○										
第3期	昭和初期～終戦	観光レクリエーション的施策の安定から衰退	○	○	○			○				○						
第4期	戦後～1950年代後半	戦後森林政策全体の復興期	○	○	○	○		○				○						
第5期	1950年代の終わり～1960年代半ば	観光レクリエーション的施策(第2期)	○	○	○	○		○	○			○						
第6期	1960年代半ば～後半	国有林の総合的観光レクリエーション的施策の整備	○	○	○	○		○	○	○		○						
第7期	1970年代～1980年代半ば	民有林への観光レクリエーション的施策の拡大	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
第8期	1980年代後半～1990年代後半	観光レクリエーション的施策の多様化	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

という面に限って考えると、国有林の自然休養林やレクリエーションの森制度、あるいは民有林の生活環境保全林制度や第二次林構など、地域を限定し、さらに周囲の他の土地利用とは独立する形で、観光レクリエーション的森林管理を行うという方式が、依然主体的な位置を占めてきた。そのため、図2-4で指摘したような、地域全体を考慮した観光レクリエーション事業、あるいはランドスケープ構造を考慮した事業の展開に未だ至っていない点が指摘できる。

つまり、計画性を高く意識して内発的に観光レクリエーションのための森林管理施策が行われたという事実は現在に至るまで明確には見られず、むしろ外圧に基づく対処療法型の施策スタイルが多いという状況が、20世紀いっぱい続いたと結論づけたほうが自然である

と考えられた。

さらには、本章の冒頭で述べ、本論文を通じて明らかにしようとしている、①森林計画制度における利用を直接的に意識し、②現場の森林計画担当者の裁量の自由度が高い方法で、③既存観光レクリエーション情報データベースの利用が可能で新規の情報収集が必要ないなど簡便さを強く意識した観光レクリエーションに関わる施策は、わが国では見ることはできなかつたと結論づけられる。

本章のレビューは、近代日本の林野施策全般を取り扱った通史を参考に、観光レクリエーションに関わる施策を抽出するという手法をとっているため、林野施策に関してほぼ悉皆調査に近い形で歴史を追っていると考えられる。その中で、上記の条件を満たす施策が見られなかったことを鑑み、これまで行った分析の結果をまとめると、図2-4で示した「我が国における観光レクリエーションのための森林管理を、計画的に行うための施策」を行うことが、今後ますます重要になってくるという可能性が高いことが、施策史のレビューの結果からも裏付けられたと考えられる。そのため、今後の林野施策では、分権化の方向にある森林計画制度の中で、いかに観光レクリエーションのための森林管理手法を取り込んでいくかについて考察を深め、それに資するための手法の開発が必要になると結論づけられよう。

なお、本章で考察した内容については、時系列的にとりまとめ、年表として表2-1に示した。

表2-1 我が国の観光レクリエーションにかかわる森林管理施策の動向

西暦	元号	出来事		
		森林観光レク施策	主な林野施策	その他国内外の関連事項
1868	明治元			明治維新政府の成立
1869	明治2			版籍奉還
1870	明治3			
1871	明治4			
1872	明治5			太政官布告により登山参詣における女人禁制が解かれる
1873	明治6			イエローストーン国立公園 太政官布告「公園設置ニ關スル件」公布 太政官布告「年中祭日祝日ノ休暇日ヲ定ム」公布
1874	明治7			
1875	明治8			
1876	明治9			
1877	明治10			
1878	明治11			英国人ガーラント槍ヶ岳登頂
1879	明治12			
1880	明治13			
1881	明治14			
1882	明治15			
1883	明治16			
1884	明治17			
1885	明治18			
1886	明治19			
1887	明治20			ベルツ博士「皇國の規範となるべき一大温泉場設立意見書」を提出
1888	明治21			
1889	明治22		「御料林」制度	町村合併 ウォルター・ウエストン初来日
1890	明治23			
1891	明治24			
1892	明治25			米国最初の国有林指定
1893	明治26			
1894	明治27			志賀重昂「日本風景論」
1895	明治28		「狩猟法」公布	イギリス「ナショナルトラスト」発足
1896	明治29			ウエストン「日本アルプスの登山と探検」
1897	明治30	志賀重昂山林局長に就任 風致保安林・公衆衛生林(後の保健保安林)制定	「森林法」制定	「古社寺保存法」公布
1898	明治31			
1899	明治32		「国有林野法」公布	
1900	明治33			
1901	明治34			
1902	明治35			小島烏水ら槍ヶ岳に登頂
1903	明治36			
1904	明治37			
1905	明治38			「山岳会」結成
1906	明治39			
1907	明治40	「風致林」「保健林」に保安林を改名	「森林法」全改公布(木材産業の助長・森林組合制度) 訓令「森林法施行手続」発布	
1908	明治41			尾瀬「長蔵小屋」建設
1909	明治42			
1910	明治43		「公有林野管理統一事業」 「公有林野造林奨励規則」	小島烏水「日本アルプス」
1911	明治44			「国設公園設置ニ關する建議」採択 日本最初のスキーの記録(新潟県高田市)
1912	明治45 大正元			
1913	大正2			「日本林学会」発足
1914	大正3			
1915	大正4	風致保健林等が制定	国有林「保健林設定に関する件」	
1916	大正5			
1917	大正6			
1918	大正7			新島・村山「森林美学」 田村圃「造園概論」
1919	大正8			「都市計画法」公布 「史跡名勝天然記念物法」公布
1920	大正9			
1921	大正10			横有恒らアルプスアイガー登頂
1922	大正11			
1923	大正12			第1回全日本スキー選手権大会
1924	大正13			ROC(ロッククライミングクラブ)設立
1925	大正14			全日本スキー連盟発会 「日本造園学会」発足

1926	大正15・昭和元年			
1927	昭和12		「水源かん養造林補助規則」	
1928	昭和13	「高山植物採取許可二關スル件」		
1929	昭和14		「造林奨励規則」	「国法保存法」制定 日本温泉協会設立 「国立公園協会」設立
1930	昭和15			「国立公園調査会」設立
1931	昭和16			「国立公園法」公布 満州事変
1932	昭和17			
1933	昭和18			
1934	昭和19	「愛隣日運動」開始 森林法に基づく公園の指定		日本最初の国立公園指定
1935	昭和10			千葉県が地域性の自然公園条例を制定
1936	昭和11			
1937	昭和12			
1938	昭和13			
1939	昭和14		森林法改正(施業監督制度、森林組合の改変)	
1940	昭和15			
1941	昭和16		「木材統制法」	第二次世界大戦勃発
1942	昭和17			
1943	昭和18			
1944	昭和19			不慮旅行の禁止
1945	昭和20			第二次世界大戦終結
1946	昭和21		林政統一のための合同会議開始	国立公園行政再開 「運輸省観光課」設置
1947	昭和22		林政統一	「労働基準法」 「国立公園選定基準」 「観光事業審議会」 「国民の祝日に関する法律」
1948	昭和23			
1949	昭和24		林野庁発足	「国立公園法」改正公布(特別保護地区・国定公園)
1950	昭和25	「国立公園区域内における森林施業制限細則」		「文化財保護法」 「国土総合開発法」
1951	昭和26	「森林法施行に伴う国立公園区域内の森林の取扱いについて」 保安林の「衛生林」が「保健林」に改名	「森林法」改正(森林計画制度・伐採許可制度) 「国有林野法」	
1952	昭和27			
1953	昭和28			
1954	昭和29		「保安林整備臨時措置法」	「国民保養温泉地制度」
1955	昭和30			
1956	昭和31	国有林に登山の「避難小屋」設置		「都市公園法」
1957	昭和32		「国有林生産力増進計画」	「自然公園法」
1958	昭和33		「国有林野経営規定」改訂(林業の推進) 「分収造林特別措置法」	「青年の家制度」
1959	昭和34	「自然公園区域内における森林施業について」 「国有林野内におけるスキー場の取扱要領」 「国設スキー場制度」開始		「日本観光協会法」
1960	昭和35			「所得倍増計画」閣議決定 第5回世界森林会議で「森林の多目的利用に関する決議」採択
1961	昭和36	「避難小屋の管理および運営について」	「国有林木材増産計画」	「国民休暇村」 「観光のはなし(観光白書)」創刊
1962	昭和37	「保健林」が「保健保安林」に改名	「森林法」改定(全国・地域森林計画の策定) 「保安林および保安施設地区に関する事務処理規程」	「都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律」 「全国総合開発計画(第1次)」
1963	昭和38	「国有林野観光保健休養機能資源調査」		「観光基本法」
1964	昭和39		「林業基本法」 「林業構造改善事業(第1次)」 林政審、公益的機能重視の方針 レイチェルカーソン「沈黙の春」 中林審「国有林の役割とその経営の在り方」	「鎌倉風致保存会」設立 深田久弥「日本百名山」 「山村振興法」
1965	昭和40			
1966	昭和41	明治百年事業により全国16カ所に県民の森を設置 「国有林野に設置する野営場の取扱いについて」にもとづき、「国設野営場」を設置 富山県が国内初の「登山届出条例」制定		科技術「自然休養地としての森林の保全開発に関する勧告」 「古都における歴史的風土の保存に関する特別設置法(古都保存法)」 「首都圏近郊緑地保全法」
1967	昭和42	「自然休養林制度」制定	各地でスーパー林道の着工始まる	明治百年事業で東京都立自然公園高尾山と大阪府立箕面公園が「国定公園」編入 「近畿圏の安全区域の整備に関する法律」
1968	昭和43	「自然休養林の取扱要領」 「鳥獣保護法及び狩猟に関する法律(狩猟法の改正)」 「自然休養保護管理協議会設置標準」 「国有林野内における温泉の取扱いについて(42林野管302)」	「森林法」改正 「森林施業計画制度」	「都市計画法」 「風致地区内の建築等の規制の基準を定める政令」

1969	昭和04	国有林経営の方針として国民の保健および林業の発展に必要な施策を実施することに基づき初の自然林(10万ha)を指定	「国有林経営規定」の全面改定	「新全国総合開発計画(新全総)」
1970	昭和05	「国有林野内に設置される駐車場の取扱いについて」 「保健保安林格付基本調査」実施		労働省「勤労者レクリエーション」 環境省「国民保養地制度」 運輸省「観光レクリエーション地区事業」 自治省「レクリエーション都市」 文部省「少年自然の家」
1971	昭和06	「国有林野内に補習学校を設ける場合についての取扱いについて」 「生活環境保全林整備事業」 「大規模森林レクリエーション開発調査」実施	「国有林野の活用に関する法律」	農林水産省「自然林養育事業」 運輸省「青少年旅行事業」開始
1972	昭和07	第二次林業構造改善事業発足(森林総合利用促進事業(森林事業)) 「レクリエーションの森の管理運営」について 「レクリエーションの森制度」創設 「大規模森林レクリエーション開発調査」を総合森林レクリエーションエリア整備と名称変更、適地選定と基本計画期間着手 「保健保安林格付調査」実施要領	「国有林経営規定」一部改定 「森林の公益的機能計量化調査」実施	「日本列島改訂概観」 第一次土地ブームの起り、全国開発で土地の買い占めが進行 「自然環境保全法」 「大規模年金保養地創設」
1973	昭和08	「レクリエーション事業用使用条例」制定要領 「レクリエーション林の管理運営方針」制定要領 「ゴルフ場整備に関する保安林格付の当面の取扱いについて」 群馬県武蔵地域、岩手県ノロノロ地域で総合森林レクリエーションエリア整備が開始 「保健保安林格付要領」	国有林経営規定改定(公益的機能の維持増大と生産物の経済的供給の両立) 「森林資源に関する基本計画」初改定 新たな森林事業(拡大森林から天然林事業へ)	国土庁「新山村モデル事業」 「都市緑地保全法」 「自然公園法改正(8箇所地裁撤と、ゴルフ場削除)」 「経済社会基本計画」 通産省「余暇白書を発行」 労働省「野山趣味活動整備事業」 自治省「レクリエーションエリア整備事業」
1974	昭和09	「第三期保安林整備計画」で保健保安林の整備を進める 「生活環境保全林風入れ事業」実施 「レクリエーションの森制度」の選定について	「森林法」改正(林野開発許可制度) 「保安林格付条例」制定法の90%年延長	「国土利用計画」法 「スーパー林道の建設中止を求める請願」 「山村と都市共同の山村振興モデル事業」
1975	昭和10	「青少年の森整備事業」開始 「総合森林レクリエーションエリア整備事業」実施要領		
1976	昭和11			
1977	昭和12			「第三次全国総合開発計画」 「緑のマスタープラン」
1978	昭和13	「国有林事業の改善に関する計画」で観光レクリエーション事業が国有林の重要な使命 「二十世紀の森整備事業」 「レクリエーション事業用取扱い要領」 「都市部外林整備計画」政策事業	「国有林事業改善特別措置法」 「国有林管理問題研究会」が発足 「貸付部分林・共用林等の取扱いについて」	第1回自然環境対話委員懇話会開催
1979	昭和14	「自然林の森の格付」を停止	「国有林事業改善実施方針」	
1980	昭和15	「国有林野内におけるスキー場の国土保全等の点検」について	「森林資源基本計画」再改定	総理府「森林・林業に関する世論調査」の結果発表 「明日香村」における歴史的風土の保存及び生活環境の整備に関する特別措置法 「特に水鳥の生育地として国際的に重要な湿地に関する条約(ラムール条約)」 WHO(世界保健機関)主催「世界観光会議」 第7回ユネスコ(UFRD)世界大会
1981	昭和16			
1982	昭和17	「第三セクター等の活用による多目的森林レクリエーション事業の推進」について 「森林格付」を公表		
1983	昭和18	「ふれあいの森林文化」推進要領	「自然林の積極的推進」について	
1984	昭和19	「都市部外林整備」推進モデル事業 「貸し付け、部分林、共用林等の取扱いについて」等の一部改定 「全国国有林レクリエーション利用協会」	「森林法」改正(森林整備計画制度) 「国有林事業の改善に関する計画」	
1985	昭和20	「ふれあいの森整備事業」		

1986	昭和三	「林種の森整備事業」 「レクリエーションの森整備モデル事業」開始 (森林整備整備協会の先駆け) 「森林整備総合利用事業」開始 「森林浴の森100選」	林改審 林種の基本方向 「国有林権事業の改善に関する計画の改正- 強じこよて(中間報告)」	「緑の文明学会」発足
1987	昭和三	「(社)全国森林レクリエーション協会」発足 「森林ふれあい 環境整備事業」 「森林整備総合利用事業(ヒューマンゲ リーンプラン)」開始	「森林資源に関する基本計画」改定(保健安全 機構の①生活環境保全機構と、②保健文化 機構ご分轄)	「第四次全国総合開発計画(四全総)」 「総合保養地整備法(リゾート法)」 「日本電信電話株式会社(NTT)の株式の売却 収入の活用による社会資本の整備の促進に 関する特別措置法(社会政策特別措置法)」 総理府 緑化に関する世態調査
1988	昭和三	「林種の森整備事業」 「森林整備総合利用事業におけるレクリエ ーション事業の整備」 「広域森林総合利用基礎整備プロジェクト」 「環境整備事業」	「林業と自然環境に関する検討委員会」報告 (森林生態系保護世と、樹木の森など)	「多様な国土形成促進法」 「ゴルフ場問題全国連絡協議会」発足
1989	昭和三 平成元	「森林の保樹木調査の促進に関する特別措 置法」 「森林の保樹木調査の促進に関する技術基準 研究会」発足 「森林ふれあい 推進事業」実施(森林倶楽部) 「全国緑の少年団」設立		「自然環境保全委員会自然公園部会利用の あり方検討委員会」が「自然公園の利用と あり方」を提言 環境庁(第4回自然環境保全基礎調査)巨樹 巨木調査の結果公表
1990	平成2	「森林の保樹木調査の促進に関する特別措 置法施行令」 「レクリエーションの森」地域区分の変更(自然 観察教育林、森林スポーツ林、野営スポーツ 地、風見林、風見遊歩林、自然林、レク リエーションの森(遊歩林)) 「森林インストラクターの知識および技能の審 査・証明事業の認定に関する規定」(森林イン ストラクター資格認定制度)	「今後の林種の展開方向と国有林の経営改 善」公表 「保安林及び保安施設地区の指定・解除等の 取扱い」の一部改正並びに保安林適用 に関する解除の取扱要領の制定及び併行 為の許可基準の運用細則」の一部改	「バブル経済の崩壊」 環境庁 国立公園管理地域におけるゴルフ場 造成計画に対する指導方針 「Gabe90(カナダ・バンクーバー)」
1991	平成3	「森林インストラクターの知識および技能の審 査・証明事業を認定する件」(最初の森林イン ストラクター認定) 「緑のアメニティ整備事業」 「健康とひとりの森整備事業」	「森林法」改定(流域管理システム) 「森林法」改定-その2(国有林の地域別の森 林計画・特定森林施設整備)	総理府 自然の保護と利用に関する世態調 査
			「国有林権事業規定」改定(4機関類型、国土 保全林、自然樹林、森林整備利用林、木材 生産林) 「林業山村共生化林業構造改善事業(共生化 林業)」 森林都市に関する検討委員会報告書(森林 都市構想の提言(社)森林都市づくり研究会)	
1992	平成4	「森林(も)の学級総合整備事業」 「林業環境整備協力金制度」 「森林利用ガイド事業」		「地球サミット(ブラジル・リオデジャネイロ)」 「世界文化遺産および自然遺産の保護」に関す る条約批准(屋久島、白神山地ほか) 総理府 森林と生活に関する世態調査 農林水産省「美しい暮らし」特別対策推進 綱 農林水産省「新しい食糧・農業・農村政策の方 向(新農政)」 「環境基本法」
1993	平成5			総合保養地整備研究会が「今後のリゾート 整備のあり方」を発表 農林水産省「山村で林業を特別政策」 第1回東アジア国立公園保護世会議
1994	平成6		「新・美しい森林づくり特別対策実施要領」	「農山漁村滞在型体験活動の促進」の基礎整 備の促進に関する法律(農山村滞在促進法) 「世界観光大会(大阪・OSAKA観光宣言)」 日本自然環境協会(NACS-J)「NACS-エコ ツーリズムガイドライン」 国会議員による「森と巨木をたもてる議員の 会」発足

1995	平成7		「緑の基金による森林整備等の推進に関する法律」	「温帯林等の保全と持続可能な経営の基準・指標に関する国際作業グループ(モントリオールプロセス)」
			「水源の森100選」	農林水産省「緑とのふれあいの里特別対策事業」
				農林水産省「農林漁業体験民宿制度」
				自然環境保全審議会「自然とのふれあいのあり方」
1996	平成8	「レクリエーションの森における森林環境整備事業(森林環境整備推進協力金)」	「林野三法」	
		「ファミリーの森林づくりモデル事業実施要領」		
			「全国の湧き水調査」	
1997	平成9		林政審答申「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」	「河川法」改正(樹林帯制度)
1998	平成10	「森林の保健機能の増進に関する法律」改正	「森林法等の一部を改正する法律」	「21世紀国土のグランドデザイン」
			「国有林野の活用に関する法律」に公衆の保健に関する森林の活用が明記される	
			「国有林野事業改革特別措置法」	
			「国有林野事業の改革のための関係法律の整備に関する法律」	
1999	平成11	「国有林「緑のオーナー」の一般公募取りやめ」	「森林・林業・木材産業基本政策検討会」	「中央省庁改革関連法」
		「森林総合利用施設におけるユニバーサルデザイン手法検討会」		「地方分権一括法」
				総理府「森林と生活に関する世論調査」
				「食糧・農業・農村基本法」
2000	平成12			
2001	平成13		「森林・林業基本法」	