

伐採収入のなから十分に返済できると考えられるのである。もしこの見通しが正しいとすると、この場合の借入れは、資金負担を実際の資金負担力（伐採収入）に適合するように時間的調整を行うことであり、その意味でこの借入れは、合理的な財務的対応であるということができるのである。もっとも借入金には利子負担が伴い、その額は、低利とはいえ長期借入れであるため、総額は大きい。現在の困難な状況を打開するためには、資金負担の後年度繰延べの効果が着目することが適当と判断できる。

なお蛇足ながら長期借入れであるため、その間の貨幣価値下落も実際に問題を処理する場合には無視できない要素である。貨幣価値下落は、借入れ側にとって有利に作用し、資金負担を実質的に軽減する効果があることを付記しておく。

他のひとつの理由は、資金の投入によって造成される森林の効用を受益するのは、現在の市町村住民ではなく、将来の市町村住民であるということである。受益するのは将来の住民であるから、資金負担は、受益する将来の住民が行うのが合理的といえる。すなわち借入金によって不足資金の調達を行った方が、世代間の負担の公平が図れるということである。借入金による場合は、借入れ後直ちに行わなければならない利子支払いの負担は別として、大部分は後の世代が元利償還の形で負担することになり、受益と負担の関係を合理的にすることができるといえる。これに対し一般財政のなかから不足資金を捻出する場合は、資金負担は現在の住民がし、受益は将来の住民がすることになり、受益者と費用負担者がくい違ふことになる。負担の公平は、世代間でも維持されることが望ましく、市町村有林経営の財務運営についてもこの観点が必要であらう。

## 第五章 公有林野と地域経済

福島康記

### 序 節

本章では、地域経済の変化に対応し、公有林の管理・経営、利用、そして全体としてその機能がどのように変わってきているか、公有林は地域経済の発展のためどのような役割を果たそうとしているか、最近の状況を中心にみてゆくこととする。主な資料は、林野庁計画課監修・公有林野全国協議会『公有林の現況』（昭和五三年）、同『公有林施業実態調査報告書』（昭和五六年）と、林野庁企画課による『公有林経営動向の実態に関する調査報告書』（昭和五一年度より五七年度まで合計七冊、四一市町村）である。

ただし、地域経済という範囲の広い事柄を含むので、ほかの章、とりわけ次章の地元との関係をみる章と重複する部分が出てくるのはやむをえないだろう。そのことを恐れず述べることにする。

本論に入る前に、戦前期から市町村有林野が国の行政の中でどのように位置付けられ、その中で公有林野がどのような性格を与えられてきたか。戦後はそれがどのように変わったのか、概略をみてみよう。

我が国の政治・経済の仕組みは中央集権的な傾向が強いが、明治期に全国統一的な政治・経済機構を造りあげる手段として、市町村合併を重ねて促進したうえ、地域的割拠を打破し、新しい市町村の基本財産を造成し、併せて木材需要増大に対応する森林資源を造成するため、「部落有林野整理統一事業」Ⅱ「公有林野整理開発事業」が大規模に実施された。当時、農民による林野の自然生の草・柴採取、放牧利用が林野の荒廃の原因であり、度重なる水害の防止のためにも、旧村の支配していた部落有林野を新市町村に移し、統一した林野を管理区分し、住民の入会権を解消するという内容の事業であったが、それが山村経済に与えた影響と資源造成政策上の意義の大きさは、明治三二年から始まる国有林野特別経営事業と並ぶものであった。

ここでその経過をたどる余裕はないが、その上からの強権的な政策が、市町村有林への統一とともに林野の私権化をも促し、また、山村経済全体の変化を促進したこと、そして同時に、公有林野統一政策が無条件統一から条件付統一への方針変更さらに慣行重視という方向をたどり、その地域経済の発展段階を権利形態の面でも土地利用の面でも無視できないことが示されたことは記しておくかなければならない。公有林の地元利用が地域の社会経済秩序を維持するための重要な要因だったのである。そしてそのことがまた、地域住民の共同造林への意欲をも促し、公有林野造林奨励規則による奨励金や治水事業特別会計の公有林野造林奨励費など造林補助金の交付（明治四三年以降）、官行造林（大正一〇年以降）とともに公有林野の資源化を進める大きな要因となったのである。

このようにして、公有林野には、さまざまな管理・利用そして権利形態のものを残し、戦後に至るのである。

## 第一節 戦後における市町村有林の機能の変化

### 一 他律的管理から自律的経営へ

戦後、公有林の役割に著しい変化を与えた要因の第一は、その管理主体たるべき市町村の行政上の位置付けの変化である。明治期からの中央集権的性格の強い市制・町村制が、昭和二一年、地方自治団体の自主性・自立性の強化、地方行政の運営に対する住民の参与する部門の拡大、地方行政の事務の執行における公正の確保を内容とする地方自治制度に改められたことに伴う変化である。明治期からの国の強い干渉のもと、入会利用の排除——管理強化が進められ、国による補助金など間接的な方法、官行造林など直接的な方法と併せて公有林の資源化が進められてきたが、地方自治制度の確立に伴う公有林の市町村による自律的管理・経営の方向が、そのための体制の強化を伴って、近年実質的に定着してきていることが、まず、指摘されるのである。

地方自治法、地方財政法、地方税法の制定を経て昭和二五年、平衡交付金制度による地方財政調整、財政自律の方向が進められるが、林政においても昭和三二年、官行造林既契約地の造林完了、同法改正により、旧法が部落有林野統一を目的として市町村有林野のみを対象とした点を改め、財産区有・部落有林野及び水源のかん養のため必要と認められる私有林野の造林をもその対象としたこととなった。ついで、水源かん養目的に一元化され、昭和三六年森林開発公団の事業に引き継がれることになり、公有林野を特定し資源化を進める政策は全く姿を消すことになった。私有林においては、昭和二〇年代後半期より林野保有規模各階層とも活潑な造林活動を展開している。

これら状態を受けて、昭和三五年の林業基本問題調査会の答申「林業の基本問題と基本対策」は、従来の他律的契機による直轄林地の拡大と官行造林による資源造成という地主的・受動的な立場を排し、公有林の地元利用を展開させるものとして、小規模林業拡大のための用地として提供し、それ以外の林地についてはより合理的な林業経営を行いうるようその経営管理体制の整備をはかるべきであると指摘している。

## 二 地域経済の変化に対応する機能の多様化

公有林をめぐる条件変化の第二は、前項の主体的条件に対して客体的条件ともいべき地域経済の変化によるものである。それらは、当然のことながら、公有林の利用に大きな変化を与えずにはおかない。

最初の大きな経済変化は、戦後復興期より高度経済成長期にかけてみられた。この時期、山村では農地改革を経て、農産物不足の市場条件もあり、開田が各地で進められ、工芸作物生産を含め農業生産力は飛躍的に発展した。そのことにより農業的（畜産を含む）土地利用は外延的にも拡大し、共同地や市町村有林がその用に供された。薪炭生産も変わらず続けられ、その資材供給の役割を共同地及び公有林は継続している。

この商品生産の著しい進展の中で、従来、自然生の草木の採取利用を中心としていた公有林の利用の集約化が進む気運が醸成された。土地利用の形態としては、農耕地、畜産用造成草地、そして林業用地Ⅱ人工造林である。農・畜産用地としては、当初は開拓用地として、のちに農用地・草地の造成事業として大規模に転用が進められた。これら土地利用の変化・集約化は、商品経済の進展・農業生産力の発展による自然生の草木の自給的利用の縮小を背景に置いていることはいうまでもない。

公有林の機能にかかわる経済の第二の変化は、高度経済成長の進展の中で起こった。農林業の発展とともに開発政

策が進んだことによる都市的土地利用の進展が直接に公有林に及ぶとともに、新たな土地保全の課題が公有林管理・経営に課せられてくるのである。

さらに、昭和四〇年代後半期には、オイルショック以降の不況期の中で国の開発政策が財政的にも限界がみえ、地域の自立的発展が重視されるようになり、地域の資源に立脚する地域産業おこしが唱えられるようになり、そこで果たす市町村の役割が強調される中で、公有林資源の新たな見直し、積極的な資源造成がみられるようになった。

以上、大筋をたどってきた戦後における公有林の機能変化を、戦前期との対比で補充を含めて整理すると、以下のようなろう。

### (1) 市町村の財産としての機能

他律的契機による管理強化、資源化における受動的立場から自律的管理・経営の発展の方向へ。

### (2) 山地荒廃防止、水土保持機能

経済発展に基づく土地利用集約化が進む中で、乱開発など不適正な土地利用の進展もみられ、一方、都市的土地利用が進展し、全体的に林地の保全とその適切な管理の重要性が増した。公有林は、地域に密着した保全の機能を十全に果たすべき役割を負っている。

### (3) 地元の生活・生産のための利用

自然生の草木の採取にかかる薪炭生産、採草・放牧利用などが、商品経済の進展によって、より集約なそしてより多様な利用に発展する。それらは管理上、公有林としての形態になじまないものが含まれ、離権をみた面積も少なくないが、なお、最近の村おこし、地域資源に立脚した地域産業おこしの資材供給等、重要な役割を果たしている公有林がある。

表1 私有林造林面積の推移 (単位:千ha)

年度	総数			拡大造林内訳					私営
	総数	再造林	拡大造林	公営					
				総数	都道府県	市町村	造林公社	森林開闢団	
昭和36年	337.5	93.9	243.6	51.7	17.2	29.1	0.5	4.9	192.0
40	283.8	65.8	218.0	59.6	15.4	20.6	3.4	20.1	158.5
45	268.6	35.5	233.0	69.4	12.8	19.7	16.8	20.1	163.6
50	170.2	28.2	142.0	44.4	9.1	8.3	18.0	8.9	97.6
55	116.3	18.8	97.4	42.4	7.3	7.4	16.2	11.4	55.0

(出所) 『林業統計要覧 時系列版』1982及び1983 林野弘済会。

以上の各項ごとに、最近の事例を中心にみてみることにしよう。

## 第二節 市町村による森林経営と地域経済

### 一 公有林における造林の進展

公有林における林業経営をそれ自体としてみてゆくのは前章に譲り、ここでは公有林と地域経済との関わりないし地域経済と関連の強い公有林経営事例を中心としてみることにする。しかし、やはり公有林経営・管理の全体の動向はまずみておかなければならないだろう。

公有林野調査会編『公有林野の実態と問題点』(林野共済会 昭和三四年)によりみると、市町村直営の人工造林は戦後に入ってから、とりわけ昭和二〇年代後半から拡大をみる(同書 八一頁、第二〇表より類推)。公営造林面積の推移は(拡大造林のみだが)、昭和三六年から統計によってみられるが、その五年ごとの推移を表1に示した。ここにみられるように、造林縮小期に入って、公営造林の比重は増してゆくが、市町村による造林は県営造林とともに縮小の傾向をたどり、一方、公社・公団による分収造林が増えないし堅調を示すのである。昭和三六年に私有林拡大造林はピークに達しているが、その一二%を市町村営造林が占めていた。昭和五年には盛時の四分

の一に減り、私有林拡大造林面積の八%に満たぬ位置付けとなった。資源造成上小さな役割しか果たしていないとは決して言えないにしても、その地位を公営分収造林に譲り、自らの所有林における資源化の機能の多くの部分をそれに任せる方向で推移しているのである。

表2を参照されたい。昭和三〇年、五〇年、五五年における市町村有林の管理・経営そして利用の実態をみたものである。この表では直営造林の推移はみられないが、官行造林に代って公社・公団造林が増加していることがわかる。県行造林も減少をみている。すなわち、戦後直営造林面積は増加をみたが、公団・公社造林が開始されるとそれらに資源化の機能を担わせる方向がとられる。いうまでもなく直営造林を継続している市町村は少なくないのだが、その数が減っているのである。しかし、いずれにしても、森林資源造成における市町村の機能は公社・公団造林による資源化の態勢の充実により実態としてその多くの部分が代位される方向できており、それは私有大山林所有者と共通の傾向であり、市町村有林に特有の事態といえることができない。

つぎに、公有林の資源化による市町村財産としての機能について、簡単に触れてみよう。

戦前期の公有林資源造成の成果は、昭和三〇年代から四〇年代の前半期まで、市町村財政を潤した。六・三制発足に伴う校舎を始め幾多の公共施設の建設がその果実によって可能となった地域は少なくない。所有林野の売却によりしのいだ市町村もある。その後、市町村財政が累次の地方交付税率の変更を経て、費目では土木費を中心に、そして農林業・広域生活圏関連を含む各種補助事業の拡大、収入面では地方交付税交付金、地方債の増加を要因にその規模を急膨張させ、市町村有林などの財産収入が急速にその意義を低下させていっている。加えて、市町村有林は上記の目的のための伐採により蓄積を枯渇させ、また、材価の低迷と労賃上昇が収支を悪化させる要因となった。さらにまた、伐採収入は費消し、融資に依存し造林を進める市町村が少なからずみられた。このような財政構造が、公有林を

表2 市町村有林の管

区 分	昭和30. 12. 1						昭	
	立 木 地		無 立 木 地	合 計	人 工 林 率	該 当 市 町 村 数	立 計	
	計	うち人工林						
自 己 所 有 地	直 営 林	988	265	167	1,155	23	2,328	929
	官 行 造 林	175	153	10	185	83	596	90
		分 取 等 の 契 約 地						
	官 公 団 造 林						411	80
	県 行 造 林	82	69	4	86	80	634	63
	公 社 造 林						256	18
	会 社 と の 分 取 林	} 28	21	3	31	68	75	11
	其 他 の 分 取 林						568	88
	貸 付 林	62	27	14	76	36	393	57
	旧 慣 使 用 林	380	91	195	574	16	200	108
総 数	1,714	625	394	2,107	30	2,414	1,443	
他 人 所 有 地	部 分 林 ・ ( 共 用 林 野 )						404	83
	分 取 林						305	25
	借 入 林						152	7
	総 数						745	115
保 有 森 林						2,413	961	

資料：昭和30年、公有林野調査会編『公有林野の実態と問題点』林野共済会 昭和34年 192頁。  
『公有林施業実態調査報告書』公有林全国協議会 昭和56年 8頁。  
注) 1. 昭和30年の分は、実質的部落共用林野を旧慣使用林に、部落以外の貸付林野を貸付  
2. 昭和55年の部分林(共用林野)については、部分林のみである。

表3 市町村財産区有林の資源の状況

(単位：千ha, 百万㎡)

区 分	総 数		人 工 林			天 然 林			無 立 木 地 面 積	竹 林 面 積		
	面積	蓄積	面積	蓄 積		面積	蓄 積					
				計	針葉樹		広葉樹	計			針葉樹	広葉樹
昭37. 4. 1	1790	88	501	46	44	2	1160	42	6	35	126	3
40. 4. 1	1788	87	523	47	45	2	1139	39	5	34	123	3
45. 4. 1	1526	75	640	22	22	0	759	53	12	41	126	1
56. 3. 31	1496	127	660	62	61	1	764	66	15	51	68	4

資料：『林業統計要覧』による 林野庁計画課調べ。

理・利用形態の推移

(面積単位：千ha)

和50. 4. 1	昭和55. 3. 31									
	木 地		合 計	人 工 林 率	該 当 市 町 村 数	立 木 地		無 立 木 地	合 計	人 工 林 率
	うち人工林	無立木地				計	うち人工林			
431	38	970	44	2,278	946	450	35	984	46	
83	3	93	89	613	84	77	2	86	90	
66	1	82	80	1,189	233	199	4	237	84	
56	1	63	89							
16	0	18	89							
9	0	11	82							
70	1	89	79							
29	4	60	48	429	72	34	5	77	44	
25	19	127	20	129	78	25	9	87	29	
785	68	1,514	52	2,352	1,143	785	55	1,471	55	
39	1	84	47	416	25	25	0	25	98	
23	0	25	92	500	52	45	0	53	86	
6	0	7	84	88	2	2	0	2	77	
67	1	116	58	868	80	72	1	80	90	
460	38	1,002	46	2,368	1,000	497	36	1,039	48	

頁。50年、林野庁監修『公有林の現況』公有林全国協議会 昭和53年 14頁。55年、林野庁  
林に、部落以外との分取林野を分取林とした。

資産価値としてはむしろマイナス財産に転落させる  
事態を生んでいるのである。  
森林造成を収入を生む活動として考える場合、現  
代では低利であっても金利のつく金を資金としては  
その意義が著しく減殺されると考えなくてはならな  
い。とりわけ、公有林に一般にみられる皆伐・一斉  
造林の施業方式においてはそうである。利子のつく  
資金で造林を進めるためには、単なる財産造成とい  
う意義を出た何らかの行政目的をもつことが望まれ  
るだろう(とはいえ、このことは主として補助金や  
自己資金による人工造林の財産造成上の意義を否定  
するものではない)。

〈参 考〉

地域振興という行政的意義により市町村が造林を  
進める例がみられる。項を改めてみてみよう。  
市町村有林の面積の推移を示す数値は表2にみら  
れるものだけであり、その資源状況については、市  
町村財産区有林を一括したものしかない。それを参

考のため表3に示したが、昭和五一年の数値は不整合が目立つので省略した。しかし、四五年の数値についても蓄積数値に不整合が目につくのは困ったことである。

それはともかく、市町村財産区有林を一括してみると、これまでみてきたように、戦後期の資源化の推移は、まず人工林化と戦前期の造成資源の収穫が交錯し、ついで(昭和四〇年代以降)、人工林化を中心に資源造成が進んだことが、この表により読みとることができる。

## 二 市町村行造林——金沢市の場合

前に示した表2にみられる最も著しい事柄は、個人所有地への市町村による造林——市町村行造林の近年の拡大傾向である。昭和五〇年に三〇五事業体、人工林面積二一、六七〇haであったものが、昭和五五年には五〇〇事業体、四五、三七八haという数字が示されている。事業体数で六四%増、人工林面積は倍増という数値はむしろ理解しにくいようにも思うが、最近の山村における造林の停滞や雇用の縮小に対処する市町村の積極的な姿勢を示すものとも考えられる。いくつかの事例によりその意義をみてみよう。

前記した『公有林経営動向の実態に関する調査報告書』の五七年度報告書に、石川県金沢市の事例が報告されている。

金沢市は個人所有地への市町村行造林のベスト二に入る実績をもつ(昭和五〇年四月現在、一位鳥取県三朝市一、三九ha、二位金沢市一、〇六四ha、以下福井県名田庄村八八八ha、秋田県合川町八二三ha、青森市六五四ha、熊本県五木村六二二ha、盛岡市六一七haなどが主要なものであるが、三〇〇ha台には宮崎県椎葉村、山梨県大泉村、同芦安村、長野市、高知県大川村、宮崎県延岡市、新潟県津南町、鳥取県日南町(以上ベスト一五)があげられている)。

金沢市の場合、昭和三八年県の治水造林事業(県行造林)終了を契機に、(1) 薪炭生産瓦解後における山間部住民の雇用機会の創出、(2) 水害の防止、ダム建設にともなう水源かん養など公益的機能の向上を目的に、市行造林の創設などにより一五カ年間で六、〇〇〇haの造林を行う計画を作成した。その実行のための外的条件としては、農林漁業金融公庫による融資制度があげられる。

分収率は県行造林にない市六対土地所有者四の割合であり、対象地は以前には共有地が少なくなかったが、現在は単数あるいは複数の私有林所有者が主になっており、契約は市と所有者あるいは集落代表者の間で結ばれる。実績は四〇年度一〇〇ha、四一―四三年度一五〇ha、四四―四七年度一〇〇ha、四八―五五年度七〇ha、五六年度六〇haと推移し、近年は減少をみている。

この市行造林の特徴は、地域への密着性にある。実施総集落数は九四にのぼり、一集落当たりの年間造林規模は平均三・八haであり、集落単位で契約の枠を設定し、また、地元集落の労働力に依存してきたこともあり、一集落一年間の「契約単位」を団地にみなしている。この団地は約二八〇カ所あり、一団地平均は五・六haであり、年々つき足してふえる計算である。当年度の一団地の所有者数と植栽面積は、二―六人、一―二haとなつてい、零細・分散性が特徴である。これらを見ると、大規模性、能率性を特徴とする公社・公団造林とは性格を異にすることが分かるだろう。地域に密着した市町村ならではの実行できぬ形態である。昭和五六年度までの造林面積は一、五三八haとなつており、最近では、市行造林が地域の造林の主体を占めている。

なお、資金については、起債と一般会計財源に依存している。当初公庫融資一〇割で出発したが、その後八―九割台の水準となっている。五六年度末における融資残高は二〇億六、五〇〇万円に達している。六〇年度から元利償還が始まるが、間伐収入が見込めない現状では、一般財源に依拠する以外にない。市財政における位置付けについてみる

と、市行造林事業費は農林水産業費と比較すると少なからぬ額だが、農林水産業費のウエイトが低い地方大都市の財政規模からするとたいした割合に至らないのが一般の山村財政と異なる点であろう。このように同報告書は述べられている。

### 三 市町村行造林——その他の事例

金沢市以外でも、他人所有地への市町村行造林の例は少なからず報告されている。

新潟県塩沢町は旧ボイ山地帯・部落有林地であり、町所有林野は皆無だが、入会林野整備の促進ないしアフター・ケアと新たに合併設立された森林組合強化育成のため、昭和五二年度より毎年二〇haの町行分収造林を開始した。五六年七月までの実績では、生産森林組合二組合五〇ha、部落有林二団体六五haに達している。分収率は町六対地元四となっている、公団・公社造林からはずれたものを対象にしている（昭和五七年度報告書）。

同県新穂村では、村有林一、四一三haのうち一、〇一三haまでが各区の使用地（旧慣使用林野）であり、それを対象に昭和五二年度から村行造林を開始している（昭和五六年度報告書）。

兵庫県村岡町の場合、自己所有地への造林の例であるが、同町の調査者は、公有林事業が地元集落の雇用創出にさまざまな形で役立っており、町有林造林においては財産形成は二義的の目的であると述べ、財政・金融による雇用創出のフローとしての機能を重視している。同町は杜氏出稼地帯であり、スキー場造成、民宿経営そして造林作業と併せて人口のUターン現象がみられる（昭和五三年度報告書）。

以上のように、市町村による造林事業が地域の雇用創出、入会林野整備、森組育成、林地保全ほか公益的機能の発揮などの行政目的を伴って実施されている。そして、それは公社や公団造林によってカバーできない部分を埋め、地域

表4 市町村財産区有林の地域の産業振興を目的とした地元利用の内容  
(団体数)

区分	分収造林地	混牧林	しいたけ原木提供	しいたけほだ木置場	貸付林	その他	不明
北海道	66	31	23	4	15	5	0
東北	228	42	66	65	102	46	13
関東・東山	106	20	73	60	86	36	2
北陸	51	7	15	17	26	10	0
東海	68	8	26	32	78	24	0
近畿	86	12	24	11	82	21	2
中国	104	21	67	51	59	74	2
四国	48	2	23	22	24	20	2
九州	178	26	99	82	67	21	1
計	940	169	419	344	530	250	23

資料：前掲「公有林施業実態調査報告書」45頁。

密着的な性格を持っている。とりわけ、最近、他人所有地への市町村行造林の進展がみられることは、山村地域におけるそれらの課題に対応することの重要性が増してきたことの表われであると思われる。

他人所有地への市町村行造林の例として、熊本県五木村の場合はクヌギ造林を行っている。奥地山村であり林野率の高い同村は林業が地域産業の重要な部分を占めるが、その林野の多くの部分が大山林所有者の所有林で占められている。そして人工林は若齢林が主であり、地域住民に短期的な収入をもたらすシイタケ原木林造成を目的として、大山林所有者の林地を対象に昭和四八年度から村行クヌギ造林を開始した。昭和五八年度までの実績は四〇〇haに達している。これは、地域産業振興目的を併せた市町村行造林の事例である（昭和五九年度森林計画研究発表大会における五木村下内泰臣氏の報告「特用林産物の振興と村づくり」による）。

表4は、市町村財産区有林の地域産業振興を目的とした地元利用を目的別、団体数別に分けたものである（昭和五五年三月三十一日調査）。これによると、分収造林地としての利用が第一位を占めるが、東北、九州など農林業地帯の比率が高く、しいたけ原木林、同ほだ

木置場の利用は各地とも件数が多い。

### 第三節 市町村有林の公益的機能について

市町村有林はその成立の経緯からして、山地荒廃防止、森林の水土保持機能の發揮を、市町村財産の造成と並んでその主要な役割としていたが、戦後の經濟変化の中でそれはどう位置付けられるだろうか。

森林の公益的機能の維持のためには保安林制度などが対応しているが、制度の運用の問題からして、また、制度自体小区域の山地保全の課題に十分対応できない事態は考えられよう。戦前期（昭和一四年）北海道当麻町は水源涵養を一つの目的として旧軍用地二、四三五haを購入、町有林としたが（昭和五五年度報告書）、そのことは公有林が市町村という小地域の範圍の山地保全の課題に対応する制度でもあることを物語っている。地域經濟の發展とともに土地需要が高まり、林地の他用途への転用や集約利用が進んでくると、林地の適切な利用区分を行いその中に森林の公益的機能の維持發揮の課題を位置付け、必要な場合そのための森林を公有林として管理してゆくことの重要性は、地域の生産活動、住民の生活のそれぞれの水準の維持、高度化のために一層増してきていると考えられる。

前掲『公有林の現況』によると、市町村の保有森林の経営目的は、木材生産——面積比率六九%、該当市町村数比率八二%、環境保全——それぞれ六〇%、二七%、国土保全——それぞれ一〇%、二七%、水源かん養——それぞれ一五%、二四%となっている。木材生産目的がやはり主だが、公益的機能が地域によっては主要な目的となっている。公益的機能とする森林面積比率の高いのは、北海道、山形、福島、埼玉、東京、新潟、富山、福井、岐阜、兵庫、岡山、広島、大分、沖縄などの都道府県である。自然的・社会的条件により森林の公益的機能の維持が地域の中

で、また他用途との関連において、重要となっている地方である。それぞれの地域で市町村有林が、その地域の課題を負って役割を果たしていることがうかがわれる。

市町村別に事例的にみてみると、新潟県新発田市有林一、二五〇haのうち目的別保有森林面積は、木材生産一〇六ha、環境保全二〇〇ha、国土保全一五六ha、水源かん養七八八haとなっている例、同県湯沢町有林二、四七五haの大部分二、二八七haが環境保全目的である例、横浜市有林二、六九三haはすべて水源涵養目的である例、などが目立つが、都市化の進展ないし林地の都市的需要の拡大に対応する施設としての公有林の性格がこれら事例に如実に示されているといえよう。

調査報告書に問題点をみてみよう。

埼玉県秩父市有林は一、二九七haである。秩父市はその直管林七七三haにつき基本財産造成を指して積極的に造林を進めてきたが、財政の硬直化や伐採対象林分の減少により単なる基本財産の造成という位置付けで経営を続けることが困難になる一方、都市化の進展により市有林の別荘地などへの転用、さらには林道工事が中止を求められるなど財産用途に制限が加わるようになってきている。市有林経営の理念を財政硬直化の中でどう再構築してゆくかが課題となっている（昭和五一年度報告書）。

栃木県栗山村の村有林は一、〇六五haであるが、保安林指定地、国立公園地帯であり、利用が著しく制限されるにもかかわらず、特別の措置が国から講じられることはない（昭和五一年度報告書）。地域の枠を越えた管理の在り方が要求されているわけで、村有林として維持することが必ずしも適切といえない例である。

## 第四節 地域産業の振興と公有林

### 一 地域林業振興と公有林

先年の森林法改正によって発足した森林整備計画制度によって、森林管理の適正化に向けて市町村長の主導的役割の重要性が示されたが、地域林業振興のために積極的な施策を展開している市町村の数は少なくない。その場合、その保有する市町村有林が必ず中核的存在として位置付けられている。

前記の金沢市等のように、市町村行造林が地域の資源造成や林業雇用確保のための中心的存在であるというような事例もしばしばみられることすでに示したとおりである。

地域の条件にもよることであるが、地域林業の生産・流通・加工のさまざまな主体の活動を総合的に促進する市町村の林業行政の中に公有林を位置付け、活潑な施策を展開している例も近年みられる。

岩手県住田町有林は一万三、六三四haに達し、直営林五、三六八ha、貸付林五、七七五ha、官行造林一、四七二ha、県行造林一、〇一九haに分かれるが、直営林造林の作業量は新植面積で昭和五二年度までの五カ年間に年平均一一四ha、造林事業就労者延人数は年一万五、〇〇〇人以上であり、間伐材伐採とともに地元住民の雇用と委託事業の確保による森林組合の強化育成に役立っている。貸付林は集落貸付分収林が中心であり、小規模私有林の規模拡大と地域共同体意識の醸成に役立っている。一部町有林の売払い収入を加えて基金を設け、林業振興計画の策定（昭和五三年二月）によりさまざまな町単事業を含む、またしいたけ原木林など林産振興そして住宅建築に至る多面的・総合的な林業施策を

展開している（昭和五三年度報告書及び全国林業構造改善協会『昭和五八年度林業構造改善事業事例集 成果をあげる林構事業』昭和五九年による）。

シイタケ原木林を公営林として造成する事例は、前記五木村のほか各地でみられる。報告書の中では、熊本県上村の例がみられる（昭和五五年度報告書）。地元産業への資材供給の役割を公有林が担っているわけだが、通常の市場経済メカニズムによつては、長期を要し収益性の低い特殊林産業のための資材供給林の造成は期待できない。地域に密着したそのような活動を公有林経営の中で行うことは、より短期の収入確保により就業の場を保証し、定住化を促進するため有効である。

このことは、特殊林産といわれている分野に限らず、木工等の原料確保についても同じであろう（長年月を要するが）。秋田スギ地帯である上小阿仁村では、村有林に昭和五二年エンジュ一・五ha、五三年にケヤキ〇・五ha、カツラ〇・二haを植栽した。一〇〇一―一五〇年の長伐期生産を目標にしているとのことである（昭和五六年度報告書）。

前にみた兵庫県村岡町の例に近いが、やや特異とも言うべき積極的な考え方の例として、島根県匹見町の「緑の工場」構想をみてみよう。

島根県は、昭和四〇年代に県内労働力の県内就業、あるいは関連企業の育成を目的として、「一町村一工場」のキャッチフレーズのもとに、縫製品などを主とした小規模企業の町村進出を促進した。しかし、匹見町には、鉄道沿線から離れていること、国道も通じていないということが理由となつて進出する企業もなかった。これにかわるものとして昭和四二年に登場したのが「緑の工場」構想だった。広範に存在する林野を工場とみなし、林業生産基盤の確立、地元労働力活用と住民所得の向上を目標とし、造林事業の場を確保することであった。町有林、共有林、ほか私有林の広大な林野を対象に、拡大造林を永続的に推進し新たな資源造成を図り、同時に、かつて薪炭生産者であった人々

が、再度林業労働者として雇用され得る場を求めたわけである。

緑の工場構想は、(1) 用地——作業単位を大きくするため一〇ha以上とし、所有の公私は問わない。土地所有者はその地位を保ちつつ労働者として雇用され、賃金所得を得て造林技術を習得しながら、将来山の収益配分を受ける。(2) 人、労働力——造林労働者の登録制の実施、労働者引き抜きの防止、町内労働者の優先採用、機械化、林道網整備、林地の集団化、作業の専門化を進めて、能率化、労働安全を図る。(3) 資本——公的資本調達による山村再開発を目指す。工場の事業主体は町、森組、造林組合とする。事業は原則として分収造林とする。(4) その他——自家労力による造林は対象としない。緑の工場拡大のため、町は指導援助を行う、などである。

町営造林には、町直営造林、公団造林(二者三者契約)、公社造林、町行分収造林があり、それら実績は、昭和三六年以来年間一〇〇ha以上、五一年度までに二、三二haに達しており、町造林推進の中心となっている(昭和五二年 度調査報告書)。

この構想実施上の問題は、町営林事業の多くが起債や一般会計からの繰入れで賄われており、その利子支払いを含めた支出が町財政を圧迫していることである(同報告書)。さらに課題をつけ加えれば、より高い付加価値を可能にする加工過程、そして間伐材の処理など流通過程での活動の促進が重要であろう。

長野県鬼無里村有林は二、五七九ha、国有林(二、五二七ha)、部落有林(三、九八八ha)を除くと零細な私有林野があるにすぎない。ここでの林業生産活動は森林組合が中心であり、その事業は戦後の薪炭の取り扱いから始まり、製材、フローリング、さらに山菜加工へと展開されているが、それらの事業はすべて加工度を上げる方向で進められてきた。そしてそのための技術の蓄積を含めて、この村の雇用に占めるその事業の意義は大きい。その展開の中で村有林資源は原料供給において欠くべからざるものであった(昭和五四年度報告書)。

## 二 小規模林家の規模拡大と公有林

昭和二〇年代後半期以降、木材価格の好調、農業生産力の高まり、雇用機会の不足等を要因として小規模農家林家による造林が進展をみ、ついでその活動が上層林家にも波及してゆくが、それは戦前期にはみられなかった事態である。

林業基本問題答申において家族経営的林業が高く評価され、その規模拡大の必要性が強調された。その実現のため、昭和四〇年代になって入会林野や公有林の旧慣用林野の権利の近代化が林業構造改善事業、入会林野近代化事業として進められるのだが、公有林野における貸付、分収林の設定もその有力な手段であった。その事例として、福島県川内村、高知県橋原村の村有林についてみよう。

川内村はかつて村有林中心の山村で、村有林面積九、一三二ha、直営林を含めた村有林の積極的経営で知られていた。村は早くから村有林の経営に着手し、その収入に依拠して村民の教育・文化・厚生・福祉といった、とかく山村では無視されがちであった分野において注目に値する活動を展開してきた。

その村有林経営の一つの特色は、地元への貸付林に表われている。私有林をほとんど持たなかった村民に一戸五haの経営林を与えるという発想で、(1) 公有林引戻当時の権利者に一・六haの自家用林を与え(合計一、六〇〇ha、当初貸付、昭和五〇年まで売却)、(2) 集落・消防団・青年団・婦人会に貸付けし、一戸一haを限度とする、期間五〇年、分収歩合七対三、うち二はその団体の基本財産として積立てるという内容の部分林(五〇六ha)、(3) 二人以上の共同経営、設定面積一戸一haが限度、合計一五haを超えない範囲の、分収歩合九対一の家経林(一、二八四ha)の制度が昭和三九年から設けられた。それは、前記したような基本問題答申などを背景とし、県単の補助制度に刺戟され、生ま

れた制度である（昭和五一年度調査報告書）。

高知県檮原町は、檮原方式といわれる町有林貸付にかかる造林の資金の村単融資制度で知られている。

檮原町では昭和三三年町有林取扱条例の制定に際し、それまで集落または公共団体に限っていた町有林における分収林の設定を町内に居住する者五名以上によって結成される造林組合にまで拡大した。昭和四三年時点での実績は前者が五八団体、四〇八haであるのに対し、造林組合では九三組合、八九七haとなっており、大きな成果をあげた。

町はさらに造林推進策を前進させる。上述の造林組合との分収制度は組合をつくった者が町内の上層部に限られるという傾向を示したので、昭和三七年「団体造林等に対する造林資金融資条例」を制定して、自己資金の乏しい人の場合も組合をつくって融資により分収造林に参加する方途を講じたのである。この融資制度は当初、農林中金、農林漁業金融公庫の借入金を原資として村長が各造林団体に転貸する方式をとっていたが、制度上難点を有することから四三年から町の純財源で行うこととなった。その概要は、(1) 町有林の造林者に新植は年利三%、保育は四・五%の低利で融資する、(2) 返済期限は三〇年後（又は主伐を行った時）、(3) 無担保とする、というものである。昭和五〇年現在、造林組合を主とする地元分収林は一、四四二haである（昭和五二年度調査報告書）。

### 三 公有林の他用途への転用

すでにみたように、大規模な形で公有林の林地以外の用途への転用が進められてきた。その第一の形態は農業・畜産という土地資源に立脚する第一次産業用途への転用である。時期的にみると、まず、戦後期の農地解放・開拓に関する転用・離権である。ついで農業生産力の発展に伴う農用地・草地としての転用が進んだ。そして昭和四〇年代に入って、大規模な基盤整備事業の展開の中で、この形態の転用が大きく進んだ。

転用の第二の形態は、開発政策が進む中でのダム用地や土砂砕石採取用地としての利用・転用である。それは、用地の代替地としての充用の事例も各地で見られる。

転用の第三の形態は、開発政策が全国的に波及する中で喚起される林地に対する都市的利用の形態である。宅地・別荘地・ゴルフ場ほかレジャー用地への転用が昭和三〇年代の後半期から大規模に進められる。

それらを、戦前期からの公有林の重要な形態であった地元利用を継承し、戦後期の地域経済の発展の中で展開する形態としてみると、公有林は地域の産業発展のための重要な土地ファンドとしての役割を担ってきたと言わなければならない。

とりわけオイルショック以降の経済や政策の基調の変化の中で地域の自律的發展が重要とされ、村おこし、一村一品運動等に見られる地域の資源ほか諸条件に適合した産業発展が重視され、その発展方向を地域経営という形で提示される時（国土審議会調査部会 国土庁計画・調整局編『三全総フォローアップ作業報告——三全総策定後の情勢変化と新しい国土計画への課題』昭和五八年 参照）、地域に密着し、より適切な形で利用ないし資源の造成ができる可能性の高い公有林の存在は重要であると考えられる。

戦後の農用地への転用の事例として福島県川内村の場合をみてみると、昭和二四年農地改革に伴う買収一六二ha、三二年開墾用地と一〇〇〇四〇〇haが買収され、川内村の耕地面積の倍増（約四〇〇〇haから七四五haに）を結果した。草地造成に向けられた村有林はそれ以上に大きかった。昭和三四年には新農山漁村建設事業の一環として一般公共事業によって村有林内で行われた一一〇haの草地造成を始めとして、三七年度からは農業構造改善事業のパイロット地区の指定を受けて五五ha、三八年度には一般地区として五〇haの草地が造成された。この事業はその後いっそう拡大し、四五年には合計三六六haの草地が造成されている。このほかに個人草地も造成されているし、また、他の五カ町

村との共同で村有林内に肉用牛向けの大規模草地も造成されている。

現在、草地が十分に活用されているとはいえない難いなど問題はあがあるが、農業的（畜産的）利用への村有林の転用も、村有林が地域社会経済に果たしてきた役割であるといえるであろう（昭和五七年度調査報告書）。

つぎに、山村における観光開発などに伴う公有林の課題についてみてみよう。

群馬県嬭恋村は森林面積二万六、〇〇〇ha、森林率八五%の山村であり、近年観光地として発展してきている。森林の六一%が国有林で主体を占めている。村有林は一、七七四ha、うち直営林が一、五二五haであり、カラマツを中心に昭和三五年から五〇年まで五四七haの植林が進められるなど活潑な造林活動が続けられている。残り二一九haは貸付地である。貸付地は企業への貸付で、一つはゴルフ場、他の一つはスキー場として利用されている。

その村有林経営の問題点をみてみよう。昭和二〇年代後半期から官行造林収入が入り、特に三〇年代後半期から四〇年代前半期まで年間一千万円の収入が村財政を潤した。しかし近年はほとんど伐り尽し、カラマツ市況の悪化も加わり収入は低下し、四九年からは伐採量はゼロになってしまふ。

その一方、国土保全、自然環境等の保持率に関する村有林の役割はますます高まってきている。当地は山岳地帯であり、また年間二〇〇万人の入込客がある観光地であり、浅間高原一帯に別荘地分譲が盛んとなり、開発の波が本村にも押しよせているのである。ゴルフ場やスキー場への村有林の貸付けもその一端を物語るものである。村長選挙においても開発推進（別荘分譲等）が規制かが重大争点となり、規制派の村長が当選したいきさつがある。村有林において、収入確保が困難な中で、今後も年間一五―二〇haの造林を続けようとするのも、国土保全が当地域のような山岳地域では特に必要だとする考えに基づいている。

しかし、問題は少なくない。本村の振興計画は、観光及び農業振興を柱に据えている。昭和四八年度の産業別村民

所得においても、第一位が観光を中心としたサービスマン業で全体の二五%を占め、第二位のキャベツを基幹作物とした農業が二〇%を占めている。それだけに、カラマツ材の市況及び開発ブームの再来いかによっては、村有林が開発の波にさらされないとは断じえない。助成策を含めて、国や県がカラマツ問題をどこまで解決しうるかに村有林の将来はかかっていると過言ではない。ちなみに、村が施策として期待している事項は、本村のようなスギ、ヒノキなどの経済林業が成立しえない地帯、その典型としてのカラマツ地帯に対する特別の助成策である。具体的には、

- (1) 私有林なみの補助金の交付、
- (2) 国有林地帯でもあり、特別交付税の配付、
- (3) 水源かん養を含む山岳林であるため下流域の水資源享受地域の受益者負担、等であり、当然、
- (4) カラマツ市場の開拓も含まれる（昭和五一年度調査報告書）。

観光開発と公有林野の問題については第七章でみられるので詳述は避けるが、開発にまつわる困難な問題は少ないようである。

長野県高山村において観光開発が進んだのは、明治期から放牧地として地元に貸付けられてきたY牧場である。最近になって地元借受団体がさらに利用者に貸付けていた土地を村が売却し、地元団体に売上金の一部に当たる手切金を与えることによって売却地についての権利関係を解消した。

類似の事態が今後も起こるものと考えられるが、その場合、村は土地を売却せずに、あるいは売却した場合でも、土地代金を村と地元が一体となって観光などで新しい事業をおこすことにあることが望ましいのではなからうか。ちなみに野沢温泉村では村営のスキー場リフトへの冬期就労によって、村有林労働者の通年雇用を実現している。高山村は資本の蓄積が不足していることは確かであるが、村有林の利用方法と資金調達を考えることによって、村有林の地元関係を充実させる余地はある。このように昭和五四年度調査報告書は述べている。

表5 市町村財産区有林の開発転用（意向）の内容

(団体数)

区分	農耕地等	住宅工場用地等	道路、ダム等公共施設	ゴルフ場	スキー場等	別荘用地等	その他
北海道	10	2	4	—	1	—	2
東北	19	10	23	1	8	2	8
関東	9	10	22	3	4	11	17
北陸	2	1	7	1	4	1	5
北海道	4	13	15	4	3	1	6
近畿	6	2	10	2	2	1	5
中国	4	8	15	1	4	—	5
九州	9	3	6	—	—	—	2
計	22	4	21	1	—	1	3
	85	53	123	13	26	17	53

資料：前表に同じ。

長野県立科村の場合、隣接の蓼科が観光地として成立しており、ある程度のネーム・バリューを持つていたこと、昭和三七年に開発が開始され、四〇年代の観光ブームに乗ることができたという観光の先発性という条件に恵まれたといえ、観光開発が一貫して公共主導で進められ、土地を売却しない賃貸方式がとられ、成功した事例である。後者の点は、開発地が水源地であり、重要である（昭和五四年度調査報告書）。

長野県麻績村では、観光開発が村有林内で行われた。別荘地、宿泊施設、スキー場などであり、面積は村有林一、〇〇一haに対し三六〇haである。特徴的なのは、分譲別荘地内の立木の取扱いである。地上権譲渡の前に立木の村有登記を行い、別荘地の地上権者が勝手に立木を伐採するのを防いでいるのである。村長によれば、この別荘地内のカラマツ林は、別荘地用として地代収入を得ているから、一般の経営森林のように伐採を行う必要がない。

このまま維持することによって、カラマツの一大美林地帯ができあがると言うのである。現在、施業は、地上権者の同意を得ながら除間伐を中心に行われている（昭和五七年度調査報告書）。

なお、土地の買占めをめぐる問題が起きた事例として、長野

県大鹿村の場合をみてみよう。

大鹿村は九、三四八haの村有林を持ち、直営造林、機関造林により資源造成が進められている。最近（昭和四〇年代後半期）、約三〇〇haの私有林が村外の不動産業者に移動したが、投機買いでまったく手がつけられていない。村外者に移ると、まわりの私有林や上流の村有林の経営や防災上に問題が出てくる。これに対して、村では「土地開発基金」を設けて林地を購入する道を開き、土地を自ら保有し管理する体制をとろうとしている（昭和五一年度調査報告書）。

以上の事例にみられるように、都市的開発の進展にともない地域経済さらには広範な国土の保全に問題が及ぶような事態が各地で発生し、市町村はそれらに対処するため森林の公的管理を維持し、さらに強化する方向で対処しようとしている。しかし、山村住民の生活や林業経営が困難になってゆく経済環境の中で、森林の管理主体（労働力）の確保と費用負担をめぐる市町村は苦慮しているのである。

最後に、市町村財産区有林の今後開発の意向のあるものの件数を目的別、地方別に示した表5を掲げておこう。それによると、道路、ダム等公共施設への転用の件数が第一位で、各地ともその比率が高い。ついで農耕地等の転用であり、北海道、東北、九州など農業地帯でその需要が大きいことが示されている。それにひきかえ、レジャー用の転用は、首都圏に近い関東・東山に集中している。