

林業における公共選択と合意形成過程

—作業道開設を事例として—

川村 誠・枚田 邦宏

Public choice and consensus building in forestry products

—A case study on forest road construction—

Makoto KAWAMURA, Kunihiro HIRATA

はじめに

本研究は、作業道開設を中心とする政策の実行過程を政策論的視点から分析したものである。本題に入る前に政策論的視点を明示しておきたい。

林政研究において、林政とは何かという問いかけは基本的なものであるが、あまりに基本的な故に答えることはむづかしい。とりあえず次のように定義してみよう。林政とは、政府または地方自治体が、林業の現実に対し一定の公共的理念の実現のために林野行政を制度的手段として実施する政策の体系である。問題は、林業に関する公共的理念とは何かである。すなわち、一般的には人間と森林との関係のどこに公共性の所在を求めらるべきかであり、当面の課題としては、現実的林業生産の営為の中に公共性をいかに見出すかということでもある。もとより、公共性は自明のものではない。とくに時代的な変化は大きい。より長期的に見れば、J.ハーバーマス(1962)の指摘したように、近代化の過程の中で、公共性のあり方は転変し、いったん成立した公共圏と私的領域との差異は、再び交錯する傾向にある¹⁾。さらに、より短期的にも、佐和(1984)の分析したように、戦後日本の高度成長期前後には社会的価値規範、経済政策の基調、さらに経済学そのものが、互いに関連を持って変化してきたのであり、この中で公共性のとらえ方も変化したものを見出すことができる。政策におけるパラダイム転換とは、この公共性の構造転換と言ってよい。その転換の内容を明らかにする方法論的視座は、単に拡大から縮小へという経済政策基調の時間軸に沿った移行にあるのではなく、また、政策対象の重点を、木材増産を中心とした産業政策から環境政策へと水平軸に沿って移動することにあるのでもない。公共性の内容のある固定的な価値理念の中に求めて座標軸を作るのではなく、より分析的な地点に立ち戻って次のように考えてみたい。まず、経済活動が不可避的に持つ外部性²⁾への着目を出発点としたい。外部性の調整を必要とする度合いが高い場合にとられる普遍的な行動とその成果が、公共性として認知されるのである。この結果、公共性なる理念形成のプロセス、および、政策へ具体化する企画から政策実行までのプロセス、さらに、各プロセスにおける政策受容主体の対応が研究の中心となる。

政策の決定と受容について着目すべきは、関係する各主体の意志決定のあり方である。一般的に意志決定は、私的選択と公共選択とに大別することができる³⁾。まず、個別林家が他の林家との相互調整を経ることなく、自ら市場と対応し、市場を介して、土地、資金、資材、あるいは労働力を調達して遂行する経営行動に関する意志決定過程を私的選択と呼ぶ。これに対し、個別林

家にとって、自分の経営行動の結果が他の林家あるいは組織体と相互に影響し合うことが明示的であり、相互調整と集合的意志決定を必要とし、しかも、その集合の要素たる個人や組織体が決定結果に拘束される場合、その集合的な意志決定過程を公共選択と呼びたい。

本報告は、以上の観点から、富山県において県の単独補助事業として行われた作業道開設事業の実施過程を追ったものである。事例研究の常として、論理性的の追求よりも、事実の提示にスペースの多くがさかれざるを得なかった。具体的な事実の追求の中で、諸事象にかい間見られた微少な差異を“とば口”として、公共性のジャングル構造に分け入ることにしたい。

なお、本研究は、富山県調査をともにした酒井徹郎氏の林道・作業道分析から多くを学んでいる⁴⁾。また、調査に際しては、富山県内の調査集落の林家の方々ならびに、市町村、および、森林組合の担当者の方々、さらに、富山県林政課の方々に多大の御協力を賜った。ここに深甚なる謝意を表するものである。

1. 事例研究の対象と方法

富山県においては、1977年から1980年にかけて県単独補助による「優良林業地育成パイロット事業」(以下「パイロット事業」という)が実施された。

以下、事業の企画内容と実行組織について見ておきたい。事業内容は、同一市町村内で人工林率が県平均を上まわる 100 ha 程度のまとまりを持った団地を編成し、まず、団地の所有林家によって団地単位の保育計画を作製する。その計画を前提に、計画実行を容易にする基盤整備として、①作業道を中心とした生産基盤整備、②林業機械や作業具など生産機材の整備、③協業組織の形成を図る、というものであった。事業費は1ヶ所2000万円で、県の補助率は1/2であった。事業を実施したのは8地区であった(表1、図1)。

(2) 調査方法

調査は、1983年に8地区すべての現地調査を行い、関係の集落と個別林家への聞き取り調査を実施した。現地調査にあたっては、事業が企画され林家によって受容されて実行に至る過程を順次区分することによって意志決定の過程に対し多段階的な検討を加えた。

(I) 県による企画(構想⇒政策立案)と市町村・森林組合への提示

↓

(II) 市町村・森林組合の受容と地元林家への企画の提示

↓

表-1 パイロット事業団地の概要

| 地区名 | | 指定年度 | 団地面積 (ha) | 人工林率 (%) | 所有者数 (人) | 人工林齢級構成(%) | | | | |
|------|------------|------|--------------|-------------|-------------|------------|-------|-------|-------|-------|
| 市町村 | 団地 | | | | | ～10 | 11～20 | 21～30 | 31～40 | 41～50 |
| 黒部市 | 池尻 | 1977 | 147 | 48 | 37 | 27 | 20 | 27 | 19 | 7 |
| 魚津市 | 二ヶ | 1979 | 144 | 71 | 76 | 22 | 31 | 31 | 16 | — |
| 立山町 | {座主坊田 池 | 1980 | 74 69 | 54 | 36 | 14 | 49 | 12 | 8 | 17 |
| 八尾町 | 袖山 | 1977 | 150 | 43 | 38 | 35 | 36 | 11 | 14 | 4 |
| 平村 | 高草嶺 | 1980 | 191 | 45 | 51 | 12 | 66 | 14 | 4 | 4 |
| 城端町 | {蓑谷川 真 | 1978 | 46 116 | 57 | 20 | 26 | 66 | 1 | 7 | — |
| 小矢部市 | 北一八講田 | 1979 | 119 | 61 | 64 | 6 | 57 | 22 | 4 | 11 |
| 氷見市 | 仏生寺 | 1978 | 271 | 50 | 49 | 4 | 25 | 53 | 8 | 10 |

・県林政課資料により作成

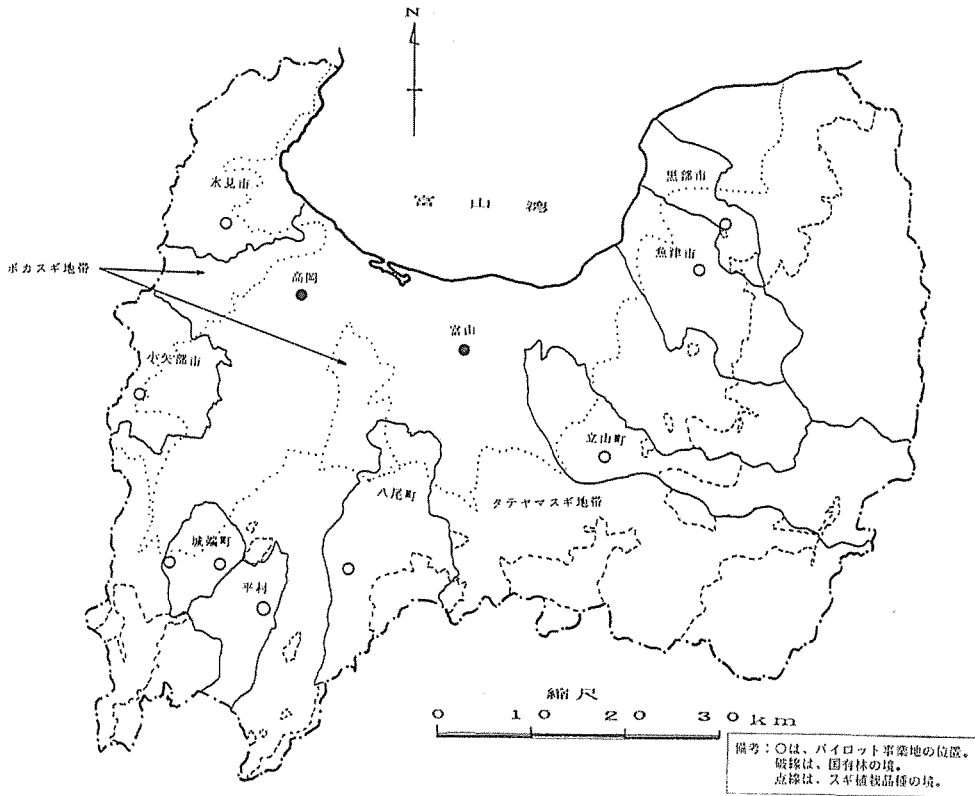


図-1 パイロット事業地の位置

- (III) 林家レベルでの意志の結集 (受容の前期)
 ↓
 (IV) 林家レベルでの企画の具体化 (受容の後期)
 ↓
 (V) 「パイロット事業組合」の結成
 ↓
 (VI) 事業実行

(I)から(IV)の各段階でそれぞれの企画立案, 提示, 受容の過程が繰り返され, その都度, 集会的な意志決定が積み上げられる。この企画→提示→受容は公共選択のプロセスをモデル化して設定したものである。

2. 作業道開設事業の政策決定と受容過程

2-1 政策課題の発生

人工林を対象とした作業道開設が県レベルの政策課題として登場した背景とプロセスをみておきたい。政策課題が明確になるためには, 現在の林業生産の問題点の認識と, その認識を政策課題へ具体化させる動機付けが必要であった。前者の問題認識については, 富山県林業の現状と問題点を整理することによって明らかにすることとし, 後者の課題の具体化については, 県林政担当者の当時の議論をとりまとめることによって追ってみた。

富山県における育林生産は, 1970年代に入って個人造林の後退が著しく, かわって造林公社・

表-2 富山県民有林人工林齢級別構成

| | 人工林数 (ha) | 齢 級 構 成 別 (%) | | | | | | | |
|---------|--------------|---------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| | | 総 数 | ～10年 | 11～20 | 21～30 | 31～40 | 41～50 | 51～60 | 61～ |
| 氷見市 | 4,051 | 100.0 | 13.5 | 30.9 | 37.5 | 6.4 | 4.7 | 4.6 | 2.3 |
| 小矢部市 | 2,301 | 100.0 | 29.1 | 31.5 | 24.0 | 5.6 | 4.2 | 4.0 | 1.7 |
| 城端町 | 1,618 | 100.0 | 18.5 | 51.1 | 17.3 | 2.4 | 4.5 | 2.7 | 3.5 |
| 八尾町 | 3,496 | 100.0 | 43.0 | 38.1 | 9.0 | 2.2 | 4.8 | 1.6 | 1.2 |
| 平 村 | 1,962 | 100.0 | 15.7 | 60.2 | 15.7 | 2.6 | 3.3 | 1.7 | 0.8 |
| 立山町 | 1,894 | 100.0 | 18.8 | 40.7 | 15.6 | 6.5 | 11.7 | 4.9 | 1.7 |
| 魚津市 | 2,235 | 100.0 | 24.3 | 29.5 | 26.6 | 6.0 | 5.9 | 5.6 | 2.0 |
| 黒部町 | 872 | 100.0 | 19.2 | 37.8 | 26.7 | 9.1 | 3.6 | 2.3 | 1.3 |
| 富山県全体 | 40,413 | 100.0 | 26.2 | 39.0 | 19.2 | 4.7 | 5.2 | 3.4 | 2.0 |
| 全国(千ha) | 7,265 | 100.0 | 25.0 | 39.1 | 21.6 | 6.1 | 3.8 | 2.5 | 1.9 |

資料：'80年センサスによる。市町村別は、パイロット事業を実行した市町村のみ記入。

森林開発公社による拡大造林を中心として展開されてきた。県林政も、拡大造林実行の担い手として、森林組合の育成に力を注いでおり、林家に対しては、林地の提供を求めるとともに、林業労働力を森林組合作業班に編成する政策を進めてきた。このことは、過疎化の顕著な農山村における林地利用の促進を図ると同時に、就業の場を確保するものであった。

しかし、70年代の後半に入って局面は大きく変化してきた。年間造林面積の減少は激しく、1970年度に1,520 ha あったものが、1980年度には788 ha と半減した。この減少の理由は、個人造林が再造林・拡大造林ともに全くふるわないこともあるが、主たる理由は、拡大造林適地の減少であった。県内の民有林人工林率は1980年度において31%であり、全国の37%に比べ未だ低い水準にある。しかし、豪雪型の気象条件と中部山岳地帯を背負う地形条件から、人工林適地は非常に制約されており、県の森林計画にもとづく目標人工林率42.5%に対して、進捗率はすでに73%に達している。今後、拡大造林が大幅に伸びる余地はないと考えられる。一方、既存の戦後造林地は、本格的な保育段階に入っていた。1980年度の民有林の齢級構成をみると、11年生から30年生までの除間伐期の林分が全体の58%を占め、全国的な傾向とも一致している(表2)。積雪地帯の故に比較的疎植であることを割引いて考えるべきであるが、民有林の中でとりわけ早期に造林が始まった個人造林地はすでに間伐期に入ったとみなすことができる。少なくとも齢級構成の上からは保育段階以後の育林生産へ目を向けるべき時に至ったのである⁵⁾。

ところが、林家の育林活動は必しも活発でなく分収造林に依存しがちなのも現実である。しかし、戦後造林の過程を1960年代までにさかのぼるならば、富山県においても特徴的な育林生産を認めることができる。我々が短伐期型の「ボカスギ型林業」および長伐期型の「タテヤマスギ型林業」として類型化したものである⁶⁾。現在、各地のリーダー層を形成している林家は、いずれも各類型の中で一定の林分蓄積を保持してきた人々である。しかし、1960年代後半から急速に進んだ需要構造の変化は、県産材の流通を支えてきた電柱材や板類の販路をせばめ、市場は柱材をはじめ建築材用の小角材需要を中心に展開するに至った。こうした需要の変化は、ただでさえ育林コストのかさむ積雪地帯の林業経営に意欲を失わせ、育林技術の体系を崩してきたのである。

こうした状況に対する政策課題は、一方で流通消費面での市場開拓と流通パイプの形成であり、他方、育林生産面では、何よりも林家の育林生産への意欲を引出し、生産活動の活性化を図ることであった。この課題に対する政策は、補助事業を核に構想がねられた。

当時の政策立案にむけての初発の論議では、第1に、国庫補助事業になく、県独自で行う必要

性が明らかな事業内容であること。第2に、補助事業としての効果が明らかなもの。第3に、林家の自発的な参加により、地域のニーズに即した長期的な波及効果を期待し得るものが考えられていた。

とくに、具体的な事業対象として、生産基盤の立遅れが指摘されていた。県内の林道・作業道の開設状況をみると、保育作業のためのこまわりのきく作業道開設はほとんどが公社・公団造林地での開設であり、個人造

林地を対象としたものは、きわめてわずかであった(表3)。ただし、既存の造林地への作業道開設効果の大きいことは了解されていたものの、補助事業として具体化するためには、第1に、事業効果が単に個別林家の利益のみにとどまるものでは県林政に乗りにくいこと、第2に事業地の地元林家間の合意が得られるかどうか懸念された。

2-2 事業企画の立案

政策課題を踏まえて、具体的に事業が企画され実施に移されるにはさらにいくつかの外的なインパクトが必要であった。

第1に、政策としてのモデルの存在である。当時、政府レベルの林政において構造改善政策をより実効あるものにするため、個別林家の細分化された林地を団地化して集中的に投資する団地共同化の施策が出されていた。これをもとに、さらにミニサイズで保育作業の促進に焦点を当てたものが考えられたわけである。第2に、県内での既存の事業実行による地元林家のニーズの把握であった。当時、県の普及事業の一環として現地における間伐研修指導の実践があった。この実行過程で地元林家のニーズおよび伐出コスト計算の結果から、保育作業を進める上で、①林道よりもコストが低くつぶれ地の少い作業道の開設、②保育作業費への公的補助の2点の必要性が明らかになった。しかし、当時は未だ「間伐促進対策事業」など適当な国庫補助事業がなく、「森林総合整備事業」による保育補助も計画段階であった。第3に、県内のマスコミに間伐遅れの問題が大きくとりあげられたことである(1975年2月13日北日本新聞、同3月17日NHKおよびKNBテレビ局放送)。

以上の結果、林地の団地化を前提として、作業道開設と保育事業のための協業組織化をセットにした「パイロット事業」が立案されたのである。

この事業の政策上のねらいは次の点にあったといえる。第1に、1ヶ所の事業規模の決定については、県内の個々の林家の人工林保有面積が小さく、しかも、作業道開設には人工林地のつぶれ地が生じることなど集団化するための合意形成の難易を考えて、なるべく集落単位で計画し得る規模とした。予算規模への配慮もあったが、集落機能への期待が企画の段階で存在した。第2に、計画単位が100ha~200haであり、全体の把握が容易で綿密な計画がたてやすい。しかも、地元林家レベルの協業で団地全体の運営管理が可能と考えられた。第3に、林道・作業道および管理棟など生産基盤への集中投資により、高密度路網団地が形成される。第4に、生産基盤の拡充を背景に、より集約な施業(間伐や枝打ち)が導入できる。第5に、林分の場所的な配置まで考

表-3 富山県の林道・作業道の現況

| | 民有林面積 ha | 林道延長 km | 作業道延長 km | 林道密度 m/ha | 林道作業道 密度 m/ha |
|------|-------------|------------|-------------|--------------|---------------------|
| 氷見市 | 13,711 | 93.1 | 24.6 | 6.8 | 8.6 |
| 小矢部市 | 6,025 | 49.9 | 30.0 | 8.3 | 13.3 |
| 城端市 | 4,086 | 40.9 | 4.7 | 10.0 | 11.2 |
| 八尾町 | 15,420 | 74.9 | 56.9 | 4.9 | 8.5 |
| 平村 | 8,724 | 48.9 | 8.1 | 5.6 | 6.5 |
| 立山町 | 7,500 | 50.3 | 4.2 | 6.7 | 7.3 |
| 魚津市 | 10,159 | 91.3 | 29.1 | 9.0 | 11.9 |
| 黒部市 | 3,068 | 26.6 | 6.5 | 8.7 | 10.8 |
| 富山県計 | 179,955 | 1,116.5 | 494.6 | 6.2 | 7.9 |

1. 富山県作業道延長 494.6km の事業主体別内訳は造林公社 449.9km 森林開発公団 43.3km その他 1.4km
2. 富山県林政課資料より算出

慮した作業計画が可能で、将来にわたっての安定した作業量の予測が可能となる。第6に、事業団地を一つの林業モデル団地とし、周辺への波及効果を期待していた。

2-3 市町村・森林組合への企画の提示

県からの提示後の過程は、打診→検討→応答→内諾→県・市町村・森林組合3者間の正式説明会であった。この間、平行して候補地の選定が進められた。

調整を必要とした主要な問題は、①市町村にとって、この事業を自己的林業行政の中でどのように位置付けるのか、②地元林家が事業を受け入れる見通しについて、③市町村や森林組合が事業の実行に際してなすべき役割について、であった。

①については、県の政策意志とは相対的に独自の市町村の政策意志が働いた。第1に、生産基盤としての作業道のあり方である。各市町村ともに、団地内の道路密度の上昇もさることながら、団地の背後にある公社造林地の既存の作業道との連結により、団地の域を超えたより広域の整備効果をねらった。また、作業道を将来格上げして林道さらに市町村道とするために隣接した集落を結ぶ峠越し道路となる計画を期待したことも重要な点であった。当時は、国の公共事業費による林道整備事業以外の作業道については、林業構造改善事業によるものがあつたのみでなじみのなかったこともあり、作業道を森林施業のためよりもむしろ一般の道路としての機能に期待をかけたとらえ方が多かったのである。市町村のねらいの第2は、県単独事業を受け入れることによって、その後、より広域の受益を期待し得る政府の補助事業(とくに当時は「森林総合整備事業」)を引続いて受けようとしたことである。

次に、②については、各市町村の置かれた条件によって大きな差があつた。ハードな条件は、100 ha以上のまとまりある団地形成が可能な候補地の存在であつたが、さらにソフトの条件が大きく、まず、地元林家との交渉の難易についての見通し、あるいは、集落間の行政補助のバランスをとることへの配慮、さらに、候補地の集落としてのまとまりの有無についてが考えられた。

③についてみると、市町村にとっては、県補助残への財政措置がもっとも大きな問題であつた。総事業費は2,000万円であり、県補助1/2の残りを仮に全額負担すれば1,000万円の支出となる。県内市町村は、いずれも平野部と山間部が併存しており、市町村の産業政策に占める林業の位置は概して低い。また、パイロット事業のような小地域のニーズに合わせた事業の場合、受益者の範囲は自ずと狭くなり、地域バランス上、財政措置はむづかしい。基本的には、市町村の林業行政へのとり組みの強弱と、前述の市町村行政サイドの政策的な意図に合致する程度で補助率が決まるとみてよい。結果的には表4に示したように、全額市町村負担にしたものから、八尾町の10%補助まで差を生じた。八尾町の場合、事業効果の波及が団地内部に止まるため、町行政としては、展示林の造成という名目で支出している。

地区によっては、森林組合もまた独自の判断を持っており、造林公社の分収造林地の拡大に期待をよせたところもあつた。これは、従来から所有者の意向がまとまらず、契約に必要な規模を確保できない地域が少なくなつたからである。しかし、問題点の方が大きく、団地の計画や調査さらには実行の管理、その後の保育作業など、本来、地元林家の実行組合が主として担うべきものが、実際には森林組合の肩にかかってくることは、十分予想された。森林組合内部における事業体制の調整を必要とした。

2-4 地元林家への企画の提示

地元へ政策案の内容が伝達されるメカニズムは、どの地区の場合も共通して、(A)伝達主体、

表-4 市町村による事業費補助率(%)

| 黒部 | 魚津 | 立山 | 八尾 | 城端 | 平 | 氷見 | 小矢部 |
|----|----|----|----|----|----|----|-----|
| 20 | 42 | 50 | 10 | 20 | 45 | 20 | 25 |

事業総額 1地区2,000万円 県補助50%, 残りは地元負担

(B)伝達経路(打診と応答)、(C)受けとり主体、の連動にあった。形式的に見れば、市町村の広報紙や回覧文の伝達と変わらない。しかし、政策実現の成否はここにかかっていた。(A)は、市町村の林政担当者の場合と、森林組合の担当者の場合があり、(C)は、地元林家のリーダーと目されている人、集落組織の長、あるいは生産森林組合長の場合もあった。(A)は、(C)が地元林家相互の合意形成にどのような役割を果たし得る存在かを熟知している必要がある。まず(C)を選ぶことが仕事の第一歩であり、以後、事業実行の最終段階まですべて(A)を通して政策意志は地元へ流れる。すなわち、地元林家レベルから見た政策決定の具体的な体现者は(A)となる。一方、(C)は、次の段階つまり、地元林家レベルの意志の結集のメカニズムと可能性をにらみあわせて、伝達するか否かを決定する。媒体ではあるが、意志決定能力を備えている点、広報紙の配布主体とは異なる。この(C)の独自の判断が(A)とのズレを生じることも多い。

魚津市の場合、林家レベルの既存の意志決定の場は複数存在していた。集落単位の常会(寄合)、実行組合、生産森林組合である。林地にかかわる事柄はどの場にも関係しており、さらに、一定の団地を区画すれば内部の林地所有者は、異なる集落に所属する人々の集団となることが確実であり、新たな意志決定の場が必要であった。氷見市や小矢部市の場合も、農業が比較的盛んな地域であり、集落の枠組みと一致しない生産組織が多く、それぞれのリーダーシップも異なっていた。(C)がそのすべての場合の合意形成の可能性について十分な見通しを持っていないことから来る(A)とのズレである。逆に、黒部市の場合のように、意志決定の場が一本化されて、リーダーたる主体も明確な所では、この段階での(A)と(C)のズレは少なかったと言える。

2-5 林家レベルの意志の結集

(1) 結集の場の諸形態

伝達された政策案が林家レベルへ伝わる経路と、最終的な意志決定の場に至るまでの諸形態は多様であった。第1は、城端市の場合で、生産森林組合の責任者へ伝達されて、この組合が主たる意志決定の場となった。候補地の大部分が個人有林でなく、生産森林組合所有林地であったことによる。

第2は、候補地の所有者は多数であってもほぼ同一の集落に属するか、あるいは、面積ないし人数において主要な所有者が同一の集落に属する場合で、黒部市の池尻集落と平村の高草嶺集落の例である。

第3は、魚津市の例で、候補林地内の所有者も多数で、所属集落も複数、しかも、少数ながら、不在村者所有も含まれるという状態であった。しかし、関係する在村者の所属する集落を包括する組織に「三ヶ生産森林組合」があり、ここに伝達され、第一の判断がなされた。

第4は、小矢部市の場合である。候補地の所有林家は、どの集落(北一と八講田)においても比較的小数であって、1所有者が、複数林家を糾合して「北一・八講田生産森林組合」(ただし任意の組合)のような場をつくっていった。

第5は、立山町の場合、対象林家の所属集落は二つで、互に隣接しているものの、過疎化にともなう人口流出が激しく、不在村者の方が在村者より多く、しかも面積的にも在村者が必しも十分なリーダーシップを発揮できなかった。ここでは、むしろ町行政の担当者が、在村者、ならびに不在村者を集めて個別に調整していく過程をたどった。

さて、最終的な合意は、あくまで、団地内の林家集団で決定されるわけで、上記の第1から第5までの諸形態にかかわらず意志決定の場は1つという見方も可能である。しかし、現実の合意形成過程から見ると、この最終的な決定の場はあくまで結果的に形成されるものであり、諸形態に示されたように、既存の場や新しくつくられた場を通して、いわば多重的な場で合意されると考えるべきである。

この段階で話し合われた課題は多い。まず、林家相互の問題として重要な事は、予定される団地内での作業道開設にともなう費用と便益が相異なることに起因する問題であった。もっとも、便益の差は、林地到達距離、利用面積、つぶれ地の有無、個別林分の保育段階など比較的数値で表現しやすい。しかし、育林作業をはじめとする林地利用への意欲や方法に林家間の差があることが事をより不確実なものとした。さらに問題は、最終的な合意形成に至るまでの手間暇（てまひま）、すなわち合意形成費用を各林家がどう考えるかであった。政策への対応や林家相互の内部的な調整を要する問題は、他にも、圃場整備や上下水道などあるため、林地に関する問題にどれだけ費用をかけるかは、当時地域へどれほどの公共政策が入っていたのか、あるいは、前述した各林家の林地利用への意欲とも密接に関連していたのである。

次に、林家と県・市町村・森林組合との対応について第1の問題は、市町村が県の事業費補助に加えてどれだけ補助をするのかということであった。さらに、第2に、事業団地の具体的な計画や調整、その後の管理運営に森林組合がどれだけ寄与し得るのかが重要であった。林家の協業によることが政策のねらいであったが、多くの地区における現実の実行過程では森林組合への依存度が高かったからである。

(2) 魚津市二ヶ地区の事例

まず、三ヶ生産森林組合（以下、三ヶ生森という）について説明しなければならない。三ヶ生森は、黒谷、山女、平沢の3集落の住民を権利者とし、面積約1,000 haの林地から成っている。1952年の魚津市合併に際し、権利保持のため結成された組合である。林地は、集落よりさらに片貝川上流域にあり、保安林地域である。戦前から県との分収造林を行っており、経営地内の人工林はこの県営林約100 haのみである。権利者は、離村すれば権利を失い、再び村に戻れば権利を回復することができる。1952年の発足当時130名であったが、現在、98名となっている。

組織の構成は、各常会から2名ずつ役員が出て月1回の「役員会」（組合長、副組合長、書記、会計から成る）を開き、また年1回「総会」を開いている。なお、各集落の常会について見ると、黒谷、山女、平沢の各集落がそれぞれ一区と二区に分かれており、合計6の常会が持たれている。さらに、黒谷二区と山女二区を合わせて「東蔵」区と呼ぶ場合がある。

総会では「万難(まんざう)」と呼ばれる会計決算と次年度予算の決定を行なう。財務収入は主として地代収入であり、①所有地内にある北陸電力の発電所、鉄塔、架線下などの賃借料、②砂防工事の補償料、③1955年に国有林へ保安林として売却した収入の利子、といったものである。一方、支出は三ヶ地区の公共的な事業への補助が中心であり、①青年団育成費、②造林への補助、③林道助成、とくに公共事業にかからない道路補修や、林道改良の地元負担分の肩がわりなどを行っている。

二ヶ地区に関する国や県の公共事業費、補助事業は、すべて、いったん三ヶ生森の役員会にはかられる。

生森からの直接的な補助のない事業および一部の集落のみがかかわる事業についても生森を通して行っている。また、年1回親睦会をかねて関係官庁、市役所担当者と三ヶ生森役員が集まり、事業予定地や、陳情箇所について現地を見聞することも恒例となっている。

以上のようなしくみを持った地区であったため、パイロット事業の場合も、最初に役員会で説明がなされたわけである。森林組合担当者出席のもとで、生森の役員会において説明会がなされたのが1979年3月4日であった。この時は、事業受入れについて難色を示す意見が多かった。それは、第1に、地元負担が事業費の30%、600万円が見込まれていたことから、負担が大きすぎる点、第2は、前年度までの水田の圃場整備や、東蔵公民館の建設にともなう負担金があり、現状では無理とするものであった。このように先行きの難行が予想されるスタートであった。

この間、森林組合を中心に、地区内において従来から作業道が望まれていた人工林集中地域を候補にプランの原型はつくられていった。一方、生森役員会を通し、各常会に話は流されていたが、事業にもっとも強くかかわる東蔵地区への直接の説明は、生森役員会から1カ月後の4月10日に行なわれた。また、4月22日には、黒部市池尻パイロット地区へ、29名で視察に行き、2カ月後の6月21日に、県、市、森林組合と地元所有者との検討会が持たれた。

この段階において、地元所有者から出された問題は、①負担金の大きいこと、次いで、立木補償問題であった。慣例では、一般広葉樹の雑木には立木補償をしていないが、対象地が人工林であるため補償が必要であった。次に③所有面積の零細な人や、二ヶ地区以外の不在村所有者の同意が得にくいという問題があった。さらに④リーダーシップをとるべき世話人が不在という問題があった。また、さらに、⑤将来の作業道の維持管理をどうするかという点もあり、⑥必ずしも保育作業の意向を持たない林家も少なくなかったことも問題であった。

以上のように、地元では、第1に事業費および補償費の負担金、第2に所有者間の利害の調整、第3に保育作業を含めた実行への意志統一が課題となった。当然のことながら、これら3者は相互に関係し合った課題である。とりわけ、地元負担率の引き下げが問題となり、7月17日には市への陳情が行なわれた。この結果、市が作業道開設費の42%を補助することとなり、結局、地元負担は8%となった。こうしてようやく、具体的な計画の詰めむけて地元関係者は動きはじめたのであった。

2-6 林家レベルの企画の具体化

意志の結集の結果、事業を計画実施する方向で動き出した時、やらねばならない大きな問題は、①作業道の路線の決定、②立木補償やつぶれ地補償の問題、さらに③事業費の地元負担分の負担配分の決定であった。

基本的には、①を市町村、あるいは森林組合に一任し、その設計を前提に②、③の話し合いに入るという形がとられた。しかし、②ならびに③の問題と①とは双方関連し合っており、微調整が繰り返された。この調整がもっとも長くかかったわけで、集まった林家集団の意志決定の特徴が集約されて表われた。例えば、魚津市の場合、前述のような市行政の負担率のアップを実現する一方、地元林家相互で次のような検討を行なっている。

第1に負担区分について、基本的な合意の方向は、問題をパイロット事業に限ることであり、他の問題を持込まないということであった。その上で、パイロット事業地内での作業道開設にとまなう損得をできるかぎり平等に補償し合うことであった。そのためには現場の所有区分ならびに立木の状況を正確に知ることが必要であり、実地の計測と航空写真を併用して所有区界の入った林相図が描かれ、所有者別の面積と林分状況の表が作製された。次いで作業道開設後の各林分の立地条件と林齢から、点数が付けられ、負担金が算出された(表5)。さらに作業道開設に伴う支障木については、スギの目通り直径が20 cm 以上は

表-5 魚津市二ヶ地区の評点方式における点数配分

| 作業道からの 距離 林 齢 | 道路敷隣接 | 50 m 内外 | 50 m 以上 |
|---------------------|-------|---------|---------|
| 36年生以上 | 9 | 8 | 7 |
| 16~35年生 | 6 | 5 | 4 |
| 15年生以下 (又は雑木) | 3 | 2 | 1 |

この方式では、原則として面積は考慮しない。ただし、0.1 ha 未満の小規模なものは $\frac{1}{2}$ とし、逆に明らかに大きな面積のものは2倍にする。また、つぶれ地がなく50 m 内のものは、状況に応じて加算する。さらに、将来、作業路にかかわる補修や災害復旧費は点数に応じて徴収するものとした。

実際に徴収の対象となったのは50名(黒谷第2区共有林を含む)で、評点の合計は747点であった。最高は140点、点数ゼロが2名あり、平均は15点であった。1点あたり1,500円とし、各所有者の負担金を算定し、各人の立木の被補償額を差引いて徴収(又は支払い)。

補償せず、20 cm 未満については、大小にかかわらず1本あたり300円で計算し、全員で補償することとなった。

第2の問題であるつぶれ地については、基本的には補償はしないが、該当者の全所有地のほとんどがつぶれる結果になる場合は補償するという方向で話が進められた。結果的に、つぶれ地に当たる者の中で2名が最後まで反対した。このため、路線変更し、勾配を無理してう廻ることによって実行している。

以上の問題については、1980年4月10日のパイロット事業組合総会結成の時点では、未だ具体的な方法の詰めが出来ず、その後、「役員会」を8名で組織して、検討を加えるとともに、各所有者の合意をとりつけるべく行動がなされた。負担区分の「評点」が現地調査により確定するのは、8月3日のことであった。この時点で、他の生産機材に関する事務や、負担金の徴収が残されていたものの、事実上、事業の合意がなされたとみなすことができる。

2-7 政策実行の成果

事業成果は、多面的かつ波及効果をともなっている。林家レベルの効果に絞って大別すれば次の3側面にてとらえることが可能である。①生産基盤整備の効果。これは、さらに、林地の団地化、すなわち多様な所有者の林地をまとめた施業対象地として組織化する効果と作業道開設にともなう効果の二つに分けることができる。次いで、②協業組織形成の効果、さらに③林家経営レベルにおける経営意欲に与えた効果である。

このような成果の総合的な検証は、方法論を含め、今後の課題としたい。

保育作業をはじめ、協業組織化の傾向の帰趨については、地区別に次のようにとらえることができる(表6)。事業開始の新しい立山町や平村を除くと、第1に、保育のみならず木材生産の実績が上がった地区である。この木材生産は主として間伐木搬出であり、事業年度が終わった後も実行されている。第2に、事業実行当初は、比較的、保育実績が上がったが、事業年度を過ぎると実行量が減少した地区である。

前者の、事業が継続している地域の条件は、まず、施業対象林分の齢級構成と齢級配置にかたよりが少なく、雪起しから間伐まで各種の施業実行量が予定できる地区である。また、さらに注目すべきは、事業実行組織のあり方である。一つは、魚津市二ヶの場合のように、所有者の協働作業としてとりくまれている場合、あるいは、黒部市池尻の場合は、パイロット事業実行組合が各所有者の意向を集約して団地の施業計画を立て、実行は森林組合作業班というかたちがある。

保育実績の縮少が見られる地区の場合は、第1に、上記のような協業組織化が進まなかったこと、第2に、保育費用の問題で行き詰ったことを指摘することができる。このような地域では、やはり「森林総合整備事業」や県単事業などの補助事業につながって、はじめて、実績が出てくのが現状である。

3. 考 察

3-1 公共選択の連鎖

パイロット事業の合意が形成される諸段階を整理したものが図2である。(I)から(V)までそれぞれの間で、政策の提示と受容をめぐって行動主体間の調整メカニズムが働いている。大別すれば、(I)から(II)までが政策提示サイドの合意形成過程であり、(IV)から(V)が林家サイドの合意形成過程である。(III)は、両サイドのベクトルが交錯し合う場であり、(A)と(C)はそれぞれのサイドの意志の体现者として立ち現われる。

本事業の政策的なねらいは、林家に直接働きかけて、林家の自発的な経営行動を引出すことに

表-6 パイロット事業の実績

| 地区 | 生産基盤・機材 | 団地内保育実績 | | | | | |
|------------------------------|---|------------------------------------|-----|------|------|------|-----|
| | | 区分 | '78 | '79 | '80 | '81 | '82 |
| 魚津市 二ヶ | 作業道 3,142 m 人員輸送車 1 台, 木起機 5 台 目立機 1 台, ノコ 5 コ, ナタ 18 丁 チェーンソー 22 台, X刈払機 15 台 ハシゴ 9 丁 技能者養成, 枝打, 間伐奨励 | 造林 保育 m ³ 木材生産 | | | 0.5 | — | 1.0 |
| 小矢部市 北一・ 八講田 | 作業道 3,246 m 運搬車 1 台 チェーンソー 20 台, ハシゴ 14 丁, X刈払機 17 台, ナタ 16 コ, ノコ 3 丁, 木起機 4 台, 安全フック他, クワ 4 丁, 苗木袋 6 ヶ 技能者養成, 枝打, 間伐奨励 | 造林 保育 m ³ 木材生産 | | | 0.7 | 0.8 | 1.2 |
| 立山町 (座主坊) 池田 | 作業道 1,740 m 人員輸送車 1 台 集材機 1 台, X刈払機 6 台 カマ 15 コ, チェンソー 4 台 ハシゴ 10 丁, 枝打機 3 台, 木工旋盤 1 台 技能者養成, 枝打・間伐奨励 | 造林 保育 m ³ 木材生産 | | | | 8.3 | 3.9 |
| 平村 高草嶺 | 作業道 2,035 m チェンソー 12 台 木起機 5 台, X刈払機 13 台 ノコ 31 丁, ナタ 66 丁, ハシゴ 26 丁 林内作業車 1 台, 人員輸送車 1 台 技能者養成, 枝打・間伐奨励 測定器具一式, 安全装備一式 | 造林 保育 m ³ 木材生産 | | | | | 56 |
| 八尾町 袖山 | 作業道 2,558 m X刈払機 12 台 チェーンソー 14 台, ハシゴ 7 丁 目立機 1 台, 林内作業車 1 台, マイクロバス 1 台 木起機 7 台, ナタ 8 コ 木登機 4 台, 安全帽 20 ヶ 測量器具一式 技能者養成, 枝打・間伐奨励 | 造林 保育 m ³ 木材生産 | — | 0.1 | — | 8.0 | 7.0 |
| 黒部市 池尻 | 作業道 3,545 m X刈払機 21 台 チェーンソー 14 台, ハシゴ 17 コ, 目立機 3 台 カマ 5 コ, ナタ 6 丁, 木登機 3 丁 小径木加工施設 1 基 技能者養成, 枝打・間伐奨励 | 造林 保育 m ³ 木材生産 | 0.3 | 1.1 | 3.1 | 0.1 | 2.0 |
| 氷見市 仏生寺 (鞍骨) (脇之谷内) | 作業道 3,047 m 運搬車 2 ヶ ハシゴ 3 丁, チェンソー 9 台, ナタ 7 丁 カマ 9 コ, X刈払機 7 台 目立機 2 台, クワ 5 丁 安全グッズ 5 他 テント 15 丁 技能者養成, 枝打・間伐奨励 | 造林 保育 m ³ 木材生産 | | | 12.2 | 0.5 | — |
| 城端町 (蓑谷) (真川) | 作業道 3,000 m X刈払機 10 台 チェーンソー 21 台, 目立機 1 台 ハシゴ 5 コ, ノコ 11 丁, オノ 30 丁 ナタ 35 丁, グラインダー 9 台 技能者養成, 枝打・間伐奨励 | 造林 保育 m ³ 木材生産 | | 2.0 | 5.5 | 0.5 | — |
| | | | | 17.5 | 54.5 | 27.8 | 5.5 |
| | | | | — | — | — | — |

・県林政課資料

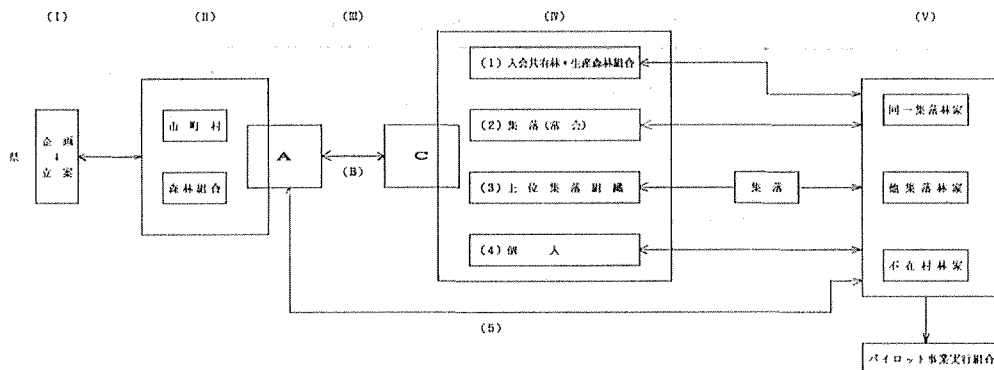


図-2 合意形成過程の段階別経路

- 1) A, Cはそれぞれの政策案の伝達主体と受けとり主体(本文2-4項参照)
- 2) (1)~(5)は、隣家レベルでの結集と合意形成の場を生み出す諸形態

あったわけで、その点からみれば、政策決定段階の(Ⅰ)と、最終的な受容段階の(Ⅴ)によって構成されるシステムこそ基本的なものである。

しかし、事例分析から明かなように、一つの事業が決定され実行に移されるまでには、(Ⅴ)以外に、(Ⅱ)(Ⅲ)および(Ⅳ)という複数の意志決定段階を経過している。しかも、それぞれの決定が、相対的に独自の公共選択過程である。つまり、政策決定と受容という二つのカテゴリーに大別するとあたかも単一の公共選択に統合されるかのごとくみえるものが、実際には多段階の意志決定からなる公共選択の連鎖構造を持っているのである。

ただし、一連の意志決定過程が、必ずしも、全体として統合されたシステムを形成しているわけではない。政策決定の段階も含め、各選択過程において政策の送り手と受け手の間で選択のズレないしギャップを認めることができる。次に項をかえてこの選択のズレについて検討したい。

3-2 公共選択における公共性と外部性

林家が作業道開設を補助事業によって実現させようとする、一方で林地提供と補償を中心とした林家相互の調整を必要とし、他方、すでに公共政策として県政レベルで決定された政策への対応にもせまれる。このように公共選択を、現実の林家の行動に即してとらえようすると、次の二つの局面を区分する必要がある。

a 林家相互の集合的意志決定

b 政府や地方自治体による公共政策あるいは森林組合、農業協同組合など中間組織体による先決的な提案に対する政策受容者としての意志決定

aとbとは重なり合う部分が少なくない。なぜなら、bはaを通して受容されることが多いからである。しかし、aとbは明らかなズレを持っている。

第1の問題は、bの政策形成で理念化された公共性が、必ずしもaと一致しない点である。aは、個別林家の私的な選択が、外部性を持っている時、他の主体の選択行動に直接的な影響を与えて生じるものであり、外部性の調整と言える。bは、結果的に林家に外部性をもたらすかもしれないが、何よりも先決的な公共性の判断に基づく政策の受容過程で生じるものであり、林家の自発的な経営行動による外部性と必ずしも一致するものではない。もちろんbの政策主体の意志決定段階にaが重なり合う場合に一致する可能性が最も高い。しかし、そのようなケースはごく稀であり、現実には、政策主体の行動と林家の行動の差異が大きい。

第2は派生的な問題である。往々にして、bがaを通して受容された結果が、必ずしもbで想

定されていた公共性を発揮せず、むしろ、私的な領域にとり込まれることがある。例えば、林道の場合、政策立案者の立場からは単に道路の経済効果のみでなく、小規模林家相互の団地共同施業を含む協業化をねらいとしていることが多い。しかし、林家にとっては、林地到達機会の自由度が高まり、林地に対する私的選択の領域を広げたことになり、外部性の節約効果を私的に享受することができるのである。さらに、節約部分を林業以外へ持ち出すケースがある。あるいは、農業の基盤整備が、兼業機会を拡大することになったケースも同様である。これらのケースは、林家にとっては外部性の内部化であり、政策の立場からは、公共性のあり方について、政策内容の見直しをせまられることになる。

なお、外部性と公共性のズレについての理論的な検討は未だ十分に進んでいない。参照し得るものとしては公共経済学がある。公共経済学は、先験的な公共概念を排し、かつ概念のあいまいさを避けるため、経済財としての性格から公共性を理論化しようとしてきた。一般に公共財の定義は、財の供給主体の性格からするものと、財自体の性格からするものがある。前者の場合、私企業ではない公的主体（政府や地方公共団体）が供給する財を言う。しかし、供給主体が公的であっても、一般企業と競争する財を供給する場合は多く、国有林材の市場への供給など代表的なものである。この方法では明確な定義ができない。そこで P. サミュエルソン(1954)が純粋公共財を共同消費（等量消費）の財として定式化して以後、財自体の性格で定義付けることが多い。J. M. ブキャナン(1969)は、財の不可分性の程度と需要者の数とから公共財の分類を行い、これが広く利用されている。しかし、その後、私的財と公共財の統一的な把握が試みられており、野口(1983)は、ブキャナン(1965)のクラブ財の理論を手がかりに、財の共用グループの消費行動がどのような外部性を持つかによって私的財から公共財まで幅広く説明可能だとして定式化を進めた。

筆者らの見解は野口に近い。しかし、上記の b に属する局面を理解するには、公共主体の性格による財の分類の視点も捨て難い。黒川(1973)は、消費に外部性を持つ財を一般に集合財とし、さらに、公的主体によって供給される財を公共財とした。本間(1973)は少し異なる観点から外部性が、どのような主体による消費によって発生したものかが不分明な点にこそ公共財の特徴があるとして、外部性と公共財とを完全に同一視することに疑問を示した。また、西部(1981)はより積極的に、外部性のとり扱いをめぐって制度選択がなされる以上、財の供給主体の公共性を含めた定義が不可欠として、制度論の導入を提唱している。

3-3 協業化と合意形成過程

以上で公共選択の連鎖的な構造が明らかになったものの、一方、公共性と外部性のくいちがいにもとづく選択のズレにもかかわらず結果的に事業実行に至った理由については説明できていない。その理由を実態に即して解明するには、(I)から(V)の各段階それぞれの選択メカニズムとそのメカニズムを動かして合意に至る動因を明らかにする必要がある。前者の選択メカニズムは、合意形成の場の問題と関連があり、次項で検討することとし、ここでは、後者の動因に関しては、協業化問題を考察したい。

そもそも意志決定を私的でなく公共的あるいは集合的に行わざるを得ないのは、何かのズレが生じるからであり、逆に合意の達成は重なる領域に依拠している。事業成果から見て、政策提示サイドと林家サイドの間でズレた領域で最も大きな部分は、協業化問題であり、重なる領域の最大のものが、作業道の開設効果であった。

しかし、協業化のズレは何もすべてマイナスに働いたわけではない。協業化の過程を具体的に分析して検討してみたい。協業の概念は多義的であるので、協業の組織的機能を形成過程に則して次のように分けてみたい。

- (a) 企画・調整機能
- (b) 生産実行機能
 - (b-1) 共同化機能
 - (b-2) 分業化機能

(a)の企画・調整機能は、組織の対内・対外的な交渉力ないし折衝力とみなすことができる。(b)は、生産組織としての実態を持つに至った組織の果すべき機能である。(b-1)は、土地の提供、労働力についての単なる手間がえしから、部落共有林の共同出役による手入れなども含まれる。

(b-2)は、農家の家族労働や発達した営農集団に見られるように、生産から販売まで分業化された組織力を発揮するに至った協業組織体の持つ機能をいう。

この分類のねらいは、(a)の企画・調整機能を積極的に評価することにある。従来、協業組織としては、あくまで生産実行を実際に遂行する組織体としてのみ概念されてきた。パイロット事業の場合、「パイロット事業実行組合」がそれにあたる。現実機能しているのは、魚津市の例であり、組合員の協働の労働によって団地内の保育作業が実行されている。この場合は(b-1)の共同化機能が発揮されていると考えられる。

ところが、(IV)と(V)の合意形成段階で、すでに合意の場合は、抽象的にであれ、つくられている。この集約的な意志決定の場合こそ、(a)の企画・調整機能を持った集団であり、既に協業化の過程に入ったものとみなすことが可能である。「パイロット事業組合」は単に形式を与えたに過ぎないともいえる。

以上は、作業道開設にとまなう外部性に自覚的な林家による協業化の組織的機能が、生産基盤整備を実現させたものと考えられる。この点は、協業化を政策目標にかかげる県政サイドからの政策案とも合致していたのである。

しかし、多くの事業地で、協業化が生産基盤整備にとどまり、保育作業以後の共同化へつながっていないことも事実である。前述のように、これが、政策決定と林家の意志決定との間のズレとしてきわだった点であった。このズレは、林家にとって外部性の調整方法が、常に外在的な組織体に依存してのみ行われるのではないことを示している。作業道の場合、林家にとって、車道が出来たことにより、いつでも自分で都合のよい時に作業に入れる点で、他の林家の行動を制約することもなく、自分も他から制約されないという条件が生じたのである。このことは、すでに前項で検討したように、政策に則って開設された作業道という公共財の外部効果を各林家が内部化したと見ることができよう。

3-4 負担区分問題と合意形成の場合

(1) 負担区分方法と集落機能

林家相互の意志決定課題の中で最も重要なものは、事業費の地元負担分を関係者がいかに負担するかであった。各事例を整理したものが表7である。費用負担の配分方法を大別すると、①実質負担なし、②利用面積割り、③評点方式、④部落費(集落の一般的な費用)配分と同じ、に分かれる。

①は、市町村負担とした例が見られる。②は、事業団地内の所有森林面積による比例配分で、もっとも一般的なやり方であった。③は、魚津市の例で、面積割では、作業道開設効果の差が正確に反映されないとして、前記のとおり、道路からの距離や林齢によって効果を点数で評価し、負担配分を行なった。④は、黒部市で見られた例で、具体的には次のように配分された。

配分比率の算出方法を3種類用意する。第1は、集落の戸数により均等に割る方法、第2は、所得や家格を考慮した配分比で、主として住民税により区長が決める。第3は、耕地および山林面積割り、である。そして、まず集落の総経費を第1の戸数均等割りに30%、第2の所得割りに

表-7 地元負担金の分担方法

| | 地元負担, 所有者別割合, 決定方法 | 林地補償・立木補償 | 備 考 |
|-----|---|-------------------------|------------------------|
| 黒 部 | 30%うち半分は, 他の補助金利用, 残りは, 平均割, 家計能力割, 山林面積割から算出 | 林地 立木}150万円 | 部落費の算出方法で算出している |
| 魚 津 | 8%山一筆毎に, 林令, 道からの距離, 面積を加味して点数を算出。それに一定額をかけて, 金額を出す | 立木…金にならない木は一本300円の補償 | 評点方式による |
| 立 山 | 地元負担 ナシ | 補償ナシ | |
| 八 尾 | 40% 施業図の面積割 負担能力のない時は, 共有林の立木費をあてる | ナシ | 負担能力のある所に道をつけることを基本とした |
| 城 端 | 30% 部落毎に金額を2つにわけて, 各部落毎に平均割, 面積割 | | 生森又は共有地に設定 |
| 平 | 5% 実質的な負担 ナシ | 立木…補償アリ 林地…他のものにふりむけ | |
| 氷 見 | 30% 利用区域内の面積割 | ナシ | |
| 小矢部 | 25% 山林面積割に事業地内利用面積を按分 | ナシ | |

・各地区での開取り調査による。

30%, 第3の耕地・山林反割りに40%と配分し, それぞれの枠の中で, 各戸の負担分を算出するものである。パイロット事業費の配分も, 結局, 部落費の総経費の中に組み込んだかたちで清算されたわけである。こうした負担方法は, 戦後1950年代まで, 富山県内に広く行なわれていた。小矢部市の事業地集落の場合, 戦前は5段階に分け, 戦後, 魚津市のように3段階となり, さらに, 現在では, 耕地のことは耕作反別割り, 山のことは森林面積割り, 一般の集落費用は戸数均等割りになっている。パイロット事業の場合は, 受益者の範囲がかぎられるため, さらに, 作業道の利用面積の大小を考慮して話し合いで調整をつけている。

このように, 負担区分問題の合意に際して, 話し合いの目安となる区分尺度の考え方に各地区で差がある。これを戦後の時間的な推移から見ると, 集落にかかわることは, すべて, 集落費用として一括して清算する方法から, 各分野(水田, 山, 生活など)別に区分して清算する方法, そして, 事業毎の受益者負担による区分へと移ってきたことがわかる。魚津市の評点方式は, さらに, 個別事業における合理的配分を徹底して押し進めた例といえよう。

このような推移を, 集落機能の変化としてとらえることは可能である。すなわち, 集落費用において生産部門も生活部門もともに一括して負担配分が決められていた時の集落は, いわば, “生産組織を軸とした生活維持のシステムを持った組織体”とみなし得るわけである。負担区分方法の変化は, この組織体の解体過程とみなすことができる。

しかし, この集落機能を重視した分析は, ややもすると集落組織を一個の有機体として観念しがちであり, 合意形成問題は, 有機的一体性の中に解消されてしまうおそれがある。これでは, 現実には, 集落にかかわり行動している林家のダイナミズムは理解し得ない。そこで, 集落としてのまとまりを次のように理解してみたい。

農林業生産における土地利用や用排水, あるいは生活道路整備など, 定住的な生活にともない各林家の行動が生じる外部性をいかに解消するかという点で, 長期的で持続的な外部性のプラス・マイナスを解消する場として集落をとらえるのである。いわば集落空間は, 各林家にとって公

共空間すなわち公共財である⁷⁾。魚津市の評点方式は私的選択にもとづく外部性の内部化として追求されているのに対し、黒部市の例は、集落のまとまりに対する公共選択が働いたのである。

ただ、以上の考察では、なぜ、異なる負担区分方法が選択されるのかを説明していない。当然、事業費の大小や関係する林家の面積比の偏りの有無など、物的な条件も無視できないが、ここでは、林家の集合的な意志決定のルールにあたる平等性の理念に着目したい。どのような選択を平等とみなすかによって、負担区分の選択は変化する。魚津市の評点方式は、個別事業ごとの平等性を追求し、黒部市の部落費割りには、長期的な視点で平等性を追求したといえる。

すでに川島(1973)は、共同体として観念される「村落共同体」に、私的な持分権を前提として、主体相互の形式的な平等性原理が働くことの問題を考察している。

集落の生活における平等性への意志は、桜井(1974)の指摘するような「ゴム毬原理」を持った有機的まとまりの内部での平準化ではない。集落のまとまりとは、私的な林家が、個別の選択行動により生じる外部性の解消を求めてつくり出した共同性のことと理解したい。

(2) 合意形成の場について

政策の送り手にとって、その政策の受け手が複数個人である場合、集合的合意がいかにすみやかに形成されるかは、重要な関心事である。合意形成のための費用を小さくするためにも、合意のための既存の制度的枠組みがあれば便利である。従来から、政策受容の合意形成の場として集落に期待が寄せられてきた。全員一致原則による旧来の集落の合意形成機能を重視したものである。

しかし、近年、混住化あるいは過疎化にともなう集落機能の低下を背景に、合意形成の場としての集落機能の見直しが進んでいる。小泉他(1984)は、集落機能を生産組織と生活組織の両面できとらえ、その変容と再編成の可能性を追求する中で、全員一致の合意形成に言及している。堂本(1983, 1984)は、集落を最小の「共同生活領域」ととらえ、生産組織としての実行組合との役割り分化を指摘し、合意形成のあり方にも差があることを認めた。また、柳(1983)は、J. M. ブキャナン、G. タロックらの公共選択理論を積極的に取入れ整理を試みている。集落の変容を、「ムラ社会」から「マチ社会」への変化としてとらえ、合意形成は、全員一致から多数決制をとり入れたものへ変わるとし、さらに合意形成の場は集落の範囲を超えて広域化することを指摘した。

これらの研究が示していることは、第1に合意形成の場として、従来考えられてきた集落機能は、必しも十全に働いていないこと、第2に合意のテーマは生産から生活まで多様であり、それぞれに合意形成のあり方が、異なることである。多くの研究は、これらの集落機能の不完全さを集落の変容過程の結果として、すなわち機能低下あるいは、都市の自治会的な組織への変容としてとらえている。

これに対して我々は、外部性の経済論の視点から集落のまとまりを理解することによって、合意形成の場を各主体間の政治交換の場⁸⁾としてとらえ直してみた。つまり方法として、既存の枠組みを前提とせず、テーマによって当事者間の自発的な意志決定の場を設定したのである。作業道開設のように1つの政策に対する公共選択の過程の場合、集落は重要な位置にあるとしても、多段階の意志決定からなるプロセスの一部にすぎないことがわかる⁹⁾。集落の変容については、集落の構成メンバーによる外部性の調整方法の変化として、また、政策に対する選択のあり方の変化として、より実証的にとらえる必要がある。現在、合意形成の場は、農山村にあって、きわめて可変的で多様な場として現われているのである。

おわりに

林家の私的な経営行動の領域の中に、公的な農林業政策が、今日ほど広く介在している時代は

他に見当らない。政府や地方自治体が繰り出す諸施策は、農林行政を通過するものに限っても、きわめて広範囲に農家林家に結びついている。政策の内容は個別産業育成のみでなく、結果的に、住民の生活基盤にかかわる政策も多く、かつ、政策の波及効果は、他産業に広く及んでもいる。この点、農林業政策の総体を単に産業政策としてのみならず広く公共政策としてとらえることは妥当であろう。政策の実行される組織的な構造も林家から見て多重構造となっており、政府、都府県、市町村、ならびに各種の中間組織体（森林組合、生産森林組合、農業協同組合および各種の実行組合など）、さらに集落組織をあげることができる。

このような林家への諸政策の圍繞と浸透の現状に対し、個別経営主体としての農家林家の衰弱さらには産業の衰弱を政策によって補完しているものと見なすことは一面的であろう。林家の行動が、広域に拡大した結果、個々の林家の私的な行動が、多面的な外部性を生じ、他の林家あるいは組織主体との調整の必要な局面を増加させ、よりいっそう諸政策を必然化させた側面も見落してはならない。がしかし、政策の送り手と受け手の構造に変化のないまま、政策内容と実行において公的領域と私的領域の判然としない交錯状況が生じていることも確かである。

このような状況の中で、現実の政策分析をより積極的かつ実証的に進めるためには、新たな方法論上の視座を必要としている。

以上、公共性、外部性、そして公共選択の三つをキーワードとして分析を試みた。しかし、政策選択の過程が中心となって選択の場内部の具体的なメカニズムについては何も解明できなかった。また育林の2類型を認定しながらも、基盤整備の効果と、林家の育林生産過程との関係にたどり着いた分析ができなかった。さらに作業道開設後の維持管理の問題にまで入ることができなかった点も悔まれる。

合意形成のあり方、それ自体が問題になるのは主に公共選択の場合である。公共選択の研究はゲーム論的な定式化の方向での研究が盛んで実証的な研究はきわめて少ない。今後の展開を期したい。

本 文 注

- 1) J. ハーバーマスの分析については、第5章16節、細谷訳 p. 197
- 2) 外部性について、本稿では外部効果、外部経済および不経済という用語と同義に使用している。外部性の理解は、T. シトフスキー(1954)による。他に、鈴木(1967)およびG. タロック(1970)が参考となる。
- 3) 公共選択という用語は、ブキャナン・タロック(1962)流のいわゆる公共選択学派の提唱する Public Choice による。日本でも加藤(1983)をはじめ近年活発な研究が行なわれ、研究会誌「公共選択の研究」(1981年創刊)がある。研究領域のとらえ方は研究者によって幅が大きい。一般には公共経済学あるいは厚生経済学の一分野と考えられている。関谷(1981, 1985)はより広義に新しい政治経済学としてとらえている。経済政策論としては、ケインズ経済政策に投機的な立場をとる場合が多い。なお、筆者らは、公共選択学派のケインズ批判とは見解を異にする。
- 4) 富山県調査の報告は、富山県、「地域林業形成対策調査報告書」(1973)でなされており、本稿は、この報告書の筆者ら執筆分を基礎に改稿の上、とりまとめたものである。
- 5) 以上の数値は富山県森林計画による。
- 6) 育林生産の2類型は、前掲「調査報告書」に概要を記した。
- 7) 農村空間を公共財的性格を持つものとして分析する研究は未だ少ない。ここでは相川(1985)をあげておく。
- 8) 政治交換については片岡(1973)を参照。
- 9) あるいは、土地保全や資源管理を含めて集落の定住空間としての役割りを強調するならば、集落とは、長期的に相異なるテーマの選択過程が多重に集合した場とみなすこともできる。

引用文献

1. 相川哲夫：農村空間整備論，農林統計協会，1985
2. 片岡寛光：公共性と選択，日本行政学会編，政策決定と公共性，勁草書房，1973，pp. 24～72
3. 加藤寛編：入門公共選択，三嶺書房，1983
4. 川島武宜：「ゲルマン的共同体」における「形式的平等性」の原理について，川島武宜・松田智雄編，国民経済の諸類型，岩波書店，1973，pp. 773～813
5. 黒川和美：公共財の理論，三田学会雑誌，66-10，1973，pp. 778～790
6. 小泉浩郎他：農・山村における農林業生産及び生活の組織化方式の確立に関する研究，農林水産省農林水産技術会議事務局，1984
7. 桜井徳太郎：結衆の原点，鶴見和子・市井三郎編，思想の冒険，筑摩書房，1974，pp. 188～234（桜井結衆の原点，弘文堂，1985，に再録）
8. 佐和隆光：高度成長，NHK ブックス465，日本放送協会，1984
9. 鈴木守：外部経済論（回顧と展望），三田学会雑誌，66-10，1967
10. 関谷登：公共選択：理論・検証・制度・設計，三田学会雑誌74-1，1981，pp. 62～75
11. 同：公共選択の方法論，東北学院大学論集（経済学）97，1985，pp. 41～51
12. 堂本高明：村落における合意形成の論理，農業経済18，神戸大学，1983，pp. 21～31
13. 同：村落における合意形成の論理(2)，農業経済19，神戸大学，1984，pp. 1～20
14. 西部遼：市場の失敗と公正規準，尾上久雄・新野幸次郎編，経済政策論，有斐閣，1975，pp. 291～323
15. 野口秀樹：クラブ財の理論，経済学研究49-1・2，九州大学，1983，pp. 45～68
16. 本間正明：公共財の純粋理論，岡野行秀・根岸隆編，公共経済学，有斐閣，1973，pp. 29～55
17. 柳次郎：山村集落の合意形成過程，林業試験場研究報告 324，1983，pp. 1～35
18. Buchanan, J. M. and Tullock G., The Calculus of Consent, University of Michigan Press, 1962（宇田川璋仁監訳，公共選択の理論，東洋経済，1979）
19. Buchanan, J. M., An Economic Theory of Clubs, *Economica* 32, pp. 1～14, 1965
20. ———, The Demand and Supply of Public Goods, Rand McNally and Co., 1968（山之内光躬・日向寺純雄訳：公共財の理論，文真堂，1974）
21. Habermas, J., Strukturwandel der Öffentlichkeit-Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Neuwien 1962（細谷貞雄訳，公共性の構造転換，未来社，1973）
22. Samuelson, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics & Statistics* XXXVI, Nov., 1954, pp. 387～389
23. Scitovsky T., Two Concepts of External Economies, *Journal of Political Economics* Apr. 1954, pp. 143～151
24. Tullock G., Private Wants, Public Means, Basic Books, 1970（加藤寛監訳，政府は何をなすべきか，春秋社，1984）

Summary

1. The purpose and method

Today, the policies of the central and local government have great influence upon individual forest management of private forest owners through policy instruments of various subsidized works.

It is a great question for a private forest owner how to respond to the policies, and at the same time, the decision is not made only by his private choice but by the collective and public choice.

This research attempted a positive study of public choice in the decision making process of the individual forest management.

Since 1977, Toyama Prefecture has carried out the forest road construction project for private forest land management as one of subsidized works. We made mention of eight towns and villages in Toyama.

The method is as follows. First, we examined the several phases between the policy making of the local government and the policy acceptance of the forest owners group. Second, we found both the sender and the taker of the policy in each phase and we looked into the process of planning, presentations or introductions, and acceptance.

2. Policy decisions and acceptance process

Phase 1: Policy making and project formation

The project involved four plans, that is, the formulations of forest planning area, the constructions of forest road, the equipment of instruments and machines, and the promotion of the cooperation work.

Phase 2: Presentation to towns and villages

It depends on the importance of forest policy in public administration how much subsidy the towns or villages can offer adding to the subsidy of the local government.

Phase 3: Presentation and introduction to forest owners

Generally speaking, a leader of rural community works as a taker of the policy. The favorable relationship between a taker and a sender is the key to success.

Phase 4: Consensus building in the rural community

Prior to the consensus of the group of beneficiaries mutual understanding is necessary in the community. The cases are as follows.

- (1) An organization of the common farm forest
- (2) The rural community
- (3) The positive behavior of individuals
- (4) Combination of these three cases

Phase 5: Consensus building in the group of beneficiaries

The beneficiaries scrutinize the project and coordinate their own interests.

- (1) Decision of the route of the forest road
- (2) Compensation for the damaged standing trees
- (3) Decision of the individual share in total expenses
- (4) Planning the cooperation work

In the above, the main problem was (3).

3. Discussion

The following points were discussed.

- 1) The existence of the consecutive phases of public choice process in relation to the project.
- 2) The divergence between publicness and externalities in the public choice process.
- 3) The view of the consensus building in the accepting process: The principle of 'equalization' to the rural community.