

国有林におけるレクリエーション事業の日米比較研究

大田 伊久雄

Ikuo OTA : Comparative study of national forest recreational activities between Japan and the United States Demand for outdoor recreation is steadily increasing in Japan as well as other industrialized countries. National forest is one of the biggest suppliers of such recreational opportunities for the public both in Japan and in the United States.

This paper aims to compare the features of national forest recreational activities in these two countries by analyzing their history, organizations, and legislative structures. In order to show a concrete image of present situation, several examples of recreational activities in national forests; such as Sapporo, Kyoto, and Miyazaki District Forest Offices in Japan and Mt. Food, Chugach, and Coronado National Forests in the United States; are examined.

On national forests in Japan, it is not rare to develop large scale resort with clearing hectares of uneconomic forests. The main reason of such behavior is huge deficit of national forest accounting. There also are bureaucratic inflexibility in Forestry Agency, and it makes recreational activities stereotyped and hardware-based. It is hard to say that the existing reason of Japanese national forest is for providing tangible and intangible utilities for national public.

To compare with Japanese counterpart, recreational activities in US national forests are diverse and answering people's needs better. There are many skillful foresters dealing with recreational activities in Forest Service, and much more volunteers are supporting them efficiently. These manpower can provide variety of dispersed recreational opportunities which the people most want to have.

Recreational activities in national forests are mostly prescribed by organizational system. Differences between two countries come from this point; centralized organization in Japan and decentralized agency in US. Even considering natural and geographic differences of forests and people's taste for demanding outdoor recreation in both countries, national forest recreational activities in US is superior than those in Japan in many aspects in terms of user oriented recreation at the moment.

I. はじめに

森林とそこに存在する多様な資源を利用したレクリエーション活動は、今日その重要性がますます増大しつつある。特に、遠隔地の天然林を大面積に保有している国有林は、質・量ともに豊かな森林レクリエーション供給の場となる可能性に満ちている。

本論文は、わが国の国有林野（以後わが国の国有林とする）およびアメリカ合州国の国有林システム（以後アメリカ国有林とする）におけるレクリエーション事業の展開を比較検討することにより、国有林の存在意義とそのレクリエーション事業のあり方について考察を加えるものである。

アメリカ合州国では、連邦政府のいくつかの機関がそれぞれに土地管理を行っており、国有林もその一つとして農務省森林局によって管理されている。国民のアウトドアレクリエーション目的地として人気の高い国立公園・国家記念物は内務省国立公園局が、野生生物保護区は同じく内務省の魚類・野生生物局が管理しており、国有林はより木材生産に特化した森林を含む連邦有地という特徴を持っている。アメリカ国有林が他の土地

管理機関と同様に一般会計予算の枠組み内で運営されているのに対して、わが国の国有林は独立採算制度という世界的にも希な経営制度をとっているという特徴を有している。この事業形態は毎年相応の自己収入を前提とすることから、必然的に木材生産を中心とする収益事業が重視される傾向にある。

表-1に日米両国の国有林に関する基礎的データを示す。ここからもわかるように、両国有林の規模や人員には大きな違いがあるが、いずれも木材生産事業を軸としつつもレクリエーション事業の展開にも力を入れており、多くの国民に利用されている。本研究においては、こうした両国の制度的相違を踏まえつつ、できるだけ直接的に両国有林の実態を比較することを心がけた。分析に当たっては、両国有林のレクリエーション事業に関する歴史的経緯、法制度、政策的位置づけ等について明らかにした後、いくつかの具体事例を検討することによって実証的に現状を把握し、それらを踏まえて両国有林のレクリエーション事業についての比較を行った^(註1)。

表-1 日本およびアメリカ合州国における国有林の現況 (1995年度)

項 目	日 本	ア メ リ カ
国有林面積	761万ha	7,754万ha
林道総延長	4万3,000km	60万8,000km
ウィルダネス面積	32万ha(森林生態系保護地域)	1,400万ha
木材販売量	743万 m ³	40億 bf(約3,000万 m ³)
人工更新面積	6,000ha	15万7,000ha
天然更新面積	6万3,000ha	(データなし)
放牧家畜数	(データなし)	860万頭・月
レク利用者数	1億8,000万人	8億3,000万人
営林署数	264	117(国有林長事務所)
森林事務所数	1,256	594(森林区)
事業収入額	1,780億円	12億9,700万ドル
年間支出額	5,675億円	28億7,200万ドル
職 員 数	17,500人 (うち基幹作業職員が6,200人)	43,700人 (うち13,000人は非常勤)

出典：林野庁『平成7年度国有林野事業の改善の推進状況』
Report of the Forest Service; Fiscal Year 1995
アメリカ森林局提供資料

II. わが国における国有林レクリエーション事業の歴史と現状

わが国の国有林におけるレクリエーション事業は、1915年の保護林制度に始まる。これは、学術研究・鳥獣保護などと共に景勝の維持・享楽地の保護を目的としたもので、

森林レクリエーションに関わる重要な一歩であった。しかし、その適用に関しては、特別の地域にのみ限定し最小限の面積だけを指定することが定められており、事業としてレクリエーションに積極的姿勢を示したものではない。1931年に発足した国立公園制度下における森林保護施策についても同様で、その後の長い戦争の期間中にも実効的なレクリエーション事業はほとんどなされなかった(8)。

ただ、国立公園に関しては、土地所有形態にかかわらず地域を指定するというユニークな制度ゆえに、国有林のみにそのレクリエーション事業および公園管理の主体があるわけではなかった。国立公園におけるレクリエーション事業は戦前は内務省(戦後は厚生省を経て環境庁)が担当しており、国有林を所轄する山林局(戦後は林野庁)は、公園内での木材生産活動を控えるなどしてこれら機関と協調することはあっても、自ら積極的にレクリエーション事業を行う立場には置かれていなかった^(#2)。戦前において国有林の行ったレクリエーション関連事業を最大限に評価するとしても、観光用としても利用が可能であるような林道その他の林内路網や橋梁の整備等があげられる程度である。

1948年の林政統一を経て特別会計制度になった国有林野は、まずは木材生産事業の強化に努めた。そうした中で、国立公園指定地域に関しては、レクリエーション事業の拠点となるべき土地(集団施設地区など)の担当省庁への移管という形の後押しも若干ではあるが行われた。例えば、1934年に最も初期の国立公園として指定された中部山岳においては、1951年に上高地の河童橋付近の約60haが厚生省に移管され、その後同省の手によって公園機能が強化されている(15)。しかし、こうした移管面積は広大な国立公園面積からみるとごくわずかであり、国有林の国立公園に関する姿勢がそれほど積極的なものではなかったことは明らかである^(#3)。

国有林独自の森林レクリエーションに関する動きは、ようやく経済復興が軌道に乗った1959年に国設スキー場制度として現れた。さらに1961年には山岳地域における避難小屋の設置規則、1966年には国設野営場制度が整備され、国有林をレクリエーション使用者に開放するという姿勢が定着する。ただし、そうした施設の建設および維持管理に関しては、長野県の戸隠スキー場などのようにモデルケースとして国営で行ったものも若干はあるものの、林野庁の姿勢としては地元からの要請を受けて土地を提供するという受動的なものであった。

こうした姿勢が変化を見せたのは、1967年の自然休養林の創設からである。都市化・自然破壊の進展する中で、緑への国民的要求の高まりを受け、林野庁は森林レクリエーション事業により本腰を入れ始めた。それは、1969年の国有林野経営規程の改正に際し、「国民の保健及び休養の用に供するために必要な施策を実施すること」が経営方針の一つとして掲げられることになったことにも示されている。自然休養林の指定地域は、1969年度の10ヶ所に始まり、1971年度までに38ヶ所、1976年度までに76ヶ所、1978年度までに91ヶ所と着実に整備されていった。

さらに、1972年にはそれまでの諸制度を統合する形でレクリエーションの森制度が制定された。ここでは、自己資金を投入し、地域施業計画（現在は施業管理計画）との整合性を持たせた秩序ある国有林野開発による各種森林レクリエーションの国民への提供が目指されている。これは、国有林野事業特別会計が赤字経営に苦しむ以前の、健全な施策と位置付けることができる（7）。

しかし、こうした初期のレクリエーション事業の展開方向が十分な実績と蓄積を獲得する前に、木材生産事業の伸び悩みから国有林の経営状況が悪化し、レクリエーション事業もその影響をもちに受けることとなった。すなわち、1970年代後半からは民間資金を利用した施設整備へと方向転換が図られ、1982年には国有林野内でのゴルフ場の設置が認められるに至る。さらに、1987年に始まる森林空間総合利用整備事業（ヒューマングリーンプラン）は、同年に施行された総合保養地域整備法（リゾート法）を受けて大規模なレクリエーション地域の創出を収益事業として行うことが目指されたもので、林野庁がバブル景気を利用して累積債務の低減化を画策したものといえる（5）。

現在の国有林レクリエーション事業は、レクリエーションの森制度による地域指定によって総括されている。同制度は、1990年の「森林の保健機能の増進に関する特別措置法」の施行に伴って再編され、自然休養林・自然観察教育林・風景林・森林スポーツ林・野外スポーツ地域・風致探勝林の6種類に区分され現在に至っており、その数は1996年4月現在で1,283となっている（11）。これに加えて、上記のいずれにも含まれず単独でレクリエーション施設の用に供される地域として、レクリエーションの森施設数がある。事業の重点領域としては、木立ちの静寂の中でキャンプやハイキングを楽しむという素朴な森林レクリエーションと、リゾートホテルに泊まってスキーやゴルフを楽しむという贅沢な都会派レジャーとに二極化されているといえる。前者の代表は自然休養林であり、後者の代表は野外スポーツ地域である。

表-2にレクリエーションの森の整備状況、表-3にその近年における利用者数の推移を示す。自然休養林は現在91ヶ所、総面積10万ha余となっている。その目的としては、森林経営との調和を図りつつ、自然保護および森林レクリエーションのための秩序ある開発利用をすすめる、その森林の保健休養機能を高度に発揮させることによって国民の自然

表-2 わが国の国有林におけるレクリエーションの森の整備状況（1996年4月現在）

区 分	箇所数	面積 (千ha)	代 表 地
自然休養林	91	105	高雄山・箕面
自然観察教育林	168	35	箱根・軽井沢
風景林	577	181	嵐山・宮島
森林スポーツ林	76	9	八甲田・扇ノ仙
野外スポーツ地域	252	53	蔵王・五ヶ瀬
風致探勝林	119	21	駒ヶ岳・吹上浜
合 計	1,283	405	

出典：林野庁『平成7年度国有林野事業の改善の推進状況』

休養的利用に供することである。しかし、国有林の地域的偏在と同様、自然休養林についても北海道地方に21ヶ所、東北地方に15ヶ所と地域的な偏りが大きい。逆に、人口集中地域である関東地方には10ヶ所、近畿地方には4ヶ所しかないことから、この制度においても都市生活者に身近な自然との触れ合いの場を創造するまでには至っていない。

二極化しているとはいえ、実質的に林野庁が力を入れて

いるのは大規模リゾートを促進するヒューマングリーンプランである。同事業では1995年末現在で全国27ヶ所において計画が進んでいるが、ここでも北海道地方4ヶ所、東北地方5ヶ所などと地域的な偏りが見られる。しかし、前橋営林局管内に8ヶ所と最も多く存在することは、東京圏からの短期滞在型レジャー客層を見越した民間投資が進んだものと考えられ、需要構造に合わせて民間の資金力を利用するという同制度の主旨に照らして考えると、市場原理がうまく反映されている状況であるといえる。

森林レクリエーション事業による収入の推移を見ると（表-4）1988年以降急速に拡大している。近年はバブル崩壊の影響で伸び悩んではいるものの、これはヒューマングリーンプランの導入によってレクリエーション事業が大きく伸長したことを示している。しかし、1995年度における国有林野事業の自己収入は1,780億円であり、同年のレクリエーション事業収入36億円はその2.0%でしかない。国有林野事業の総支出は5,675億円、償還金・支払利子だけでも2,833億円となっており、レクリ

表-3 わが国の国有林におけるレクリエーションの森の利用者数の近年の推移（1991-1995）

年 度	1991	1992	1993	1994	1995
	(百万人)				
自然休養林	37	46	37	33	33
自然観察教育林	24	25	20	20	17
風景林	64	65	53	55	50
森林スポーツ林	0	0	2	4	2
野外スポーツ地域	57	59	59	54	58
風致探勝林	5	10	21	23	22
合 計	187	204	193	189	182

注：1991年度の野外スポーツ地域には、野外スポーツ林を含む。

出典：林野庁『平成7年度国有林野事業の改善の推進状況』
日本林業協会『林業白書』（平成4～7年度）

表-4 わが国の国有林における自己収入および森林レクリエーション収入の推移（1985-1995）

年度	森林レク収入	総自己収入	レク事業比率
	(億円)		(%)
1985	11	2,605	0.4
1986	12	3,167	0.4
1987	13	2,881	0.5
1988	18	2,907	0.6
1989	23	2,962	0.8
1990	30	2,730	1.1
1991	33	2,314	1.4
1992	35	2,333	1.5
1993	37	2,244	1.6
1994	37	1,915	1.9
1995	36	1,780	2.0

出典：林野庁業務資料

レーション事業による収入が、3兆5,000億円を越える赤字をかかえる国有林野事業に対して財政的に一定の貢献をしている、もしくは将来できるとは思えない。

次に、法制度について簡単に触れておく。国有林におけるレクリエーション事業に関わる法律としては、森林資源に関する基本計画を定めた1964年の林業基本法、全国森林計画の作成を定めた1951年の森林法がある。また、国有林野の貸付・使用に関しては、1948年の国有財産法および1951年の国有林野法がある(9)。レクリエーションの森の選定基準は、農林水産大臣制定による国有林野経営規程第9条(1991年改正)において定められており、現行のレクリエーションの森の編成に関しては、1990年の林野庁長官通達「森林の保健機能の増進に関する特別措置法の施行に伴う国有林野の取り扱いについて」(平成2年5月16日付け2林野経第34号)によって定められている。

レクリエーションの森の指定は営林(支)局長の裁量事項であるが、施設等の設置・利用に関しては営林(支)局長が管理経営方針書を作成し、林野庁長官の承認を得ることが必要である(平成3年8月9日付け3林野経第45号林野庁長官通達)。また、ヒューマングリーンプランの基本となる民間企業への土地の収益貸付についても、使用許可期間、使用料の算定方法、営業実績報告書の提出義務など総て通達レベル(昭和54年3月15日付け54林野管第96号)で定められている。さらに、スキー場の取り扱いについては「国有林野内におけるスキー場の取扱要領について」(昭和34年10月9日付け34林野政第5311号林野庁長官通達)が、自然休養林の取り扱いについては「自然休養林の取扱について」(昭和43年4月1日付け43林野管第154号林野庁長官通達)が、ヒューマングリーンプランにおけるゴルフ場の取り扱いについては「森林空間総合利用整備事業実施要領の運用について」(昭和62年2月9日付け62林野業二第27号林野庁業務部業務第二課長通達)がそれぞれ定めており、行政における通達の重要性がうかがえる(10)。

以上に見たように、わが国の国有林におけるレクリエーション事業は、1970年頃から整備が進んだが、まもなく経営事情の悪化とともに方針が変わり、現在では民間への林地の貸付による収益事業という側面が拡大していることが特徴である。また、後にみるアメリカの場合と比較すると、営林署長や森林事務所森林官への権限の委譲があまり行われていないことも大きな違いである。

Ⅲ. わが国における国有林レクリエーション事業の事例分析

本章では、わが国の国有林におけるレクリエーション事業に関して、いくつかの代表的な事例を取り上げてその実態を論じ、そこから帰納される特徴をまとめる^(註4)。

1. 余市営林署

北海道営林局管内余市営林署では、北海道における初のヒューマングリーンプラン承認事業として、1989年から赤井川森林リゾート（キロロリゾート）開発事業に着手した。同リゾートは、160haの国有林を伐開して作ったスキーゲレンデを中心に、隣接する民有地においてゴルフ場・多目的フィールド・テニスコート・室内プール・ホテル等を整備したもので、ヤマハリゾート株式会社によって運営されている。総投資額はスキー場・スポーツゾーン関連が約200億円、ゴルフ場・ホテル関連が約350億円となっており、年間入り込み客数は60～70万人である。

ゲレンデ対象地は約30haの造林地を含む平均蓄積100～120 m³/haの森林で、ここからの木材収入は年間数十万円しか期待できなかったが、スキー場としての収益貸付事業を行うことによって収入はその100倍近くにも達している。同時に、過疎で苦しむ地元赤井川村にとってもこの事業の効果は大きく、臨時も含めて約70名の村民の雇用が創出され、村の財政力指数も固定資産税の飛躍的増加に伴い従来の0.15から今では2倍の0.30以上に跳ね上がっている。また、余市営林署では、冬期に基幹作業職員を受託業務という形でスキー場およびホテル周辺の除雪作業等にあたらせている。

しかし、全面的に企業主導のこうした大規模リゾート事業の場合、国有林のレクリエーション政策を貫徹することは難しい。通常、ヒューマングリーンプランにおいては、教育文化施設の設置が義務づけられており、キロロリゾートにおいても自然体感ゾーンや芸術イベントなどの計画がなされている。しかし、収益には結びつきにくいそうした事業の実施は、バブル崩壊後の厳しい状況の中でかなり遅れており、国有林の意図したリゾート像とは若干異なる形態のまま運営されてきている。

同営林署内にはこのほかに二つのゲレンデスキー場があり、さらにヘリコプターとスノーモビルによる搬送のみというユニークなスキー場（積丹岳）もある。1994年度における余市営林署の総収入1億6,600万円のうち、収益貸付事業からは5,300万円を得ており、林産物収入の8,600万円に次ぐ重要な収入源となっている。

2. 札幌営林署

北海道営林局管内札幌営林署では、札幌市郊外の平地林に昭和の森・野幌自然休養林（1,556ha）を設定し、道立野幌森林公園（国有林を含み総面積2,051ha）の中心として都市民に身近な憩いの場を提供している。施設としては、何本かのトレイルの他に夏期のみオープン「森林の家」という自然教育展示館があり、地元の小学生がつくる愛林少年団の拠点ともなっている。野幌森林事務所の森林官は、この少年団の行う動植物観察・ごみ拾い・看板作り・巣箱かけ等の活動に積極的に協力しており、地域に密着した国有林活動の好事例といえよう。

野幌自然休養林におけるレクリエーション事業収益としては、地元広島町へのレクリ

エーションの森の貸付、林野弘済会への売店用地の貸付、苗畑跡地を利用した市民への森林農園の貸付等があるが、直接的な観光収入はない。

同営林署内には、1978年に営業を開始した札幌国際スキー場がある。このスキー場は、全域が国有林となっており（そうした例は全国でも二つしかない）、札幌市が筆頭の出資母体となっている第三セクター(株)札幌リゾート開発公社が管理・運営にあっている。同スキー場の特徴は、設置に際して保安林解除問題などで地元の自然保護団体等からの反対にあい、開発公社と自然保護団体との間で協議会を持ち、協定書に基づいた運営を実施していることである。これによって、同スキー場ではグレンデ拡張や建物の増設などの大幅な事業拡大が事実上ストップしており、下水処理にもかなりの投資がなされるなど、周辺地域の環境は比較的良好に保たれている。同スキー場は立地条件と雪質の良さなどから高い人気を得ており、年間利用客数は約40万人、収益貸付事業収入は4,000万円前後で推移している（写真-1^(注5)参照）。



写真-1 札幌国際スキー場グレンデ（札幌営林署）

3. 白老営林署

北海道営林局管内白老営林署では、1976年よりポロト自然休養林を設定し、白老町の協力を得て運営している（管理は町の嘱託職員が、清掃は町からの民間委託業者が行っている）。同自然休養林は規模・設備ともかなり充実したもので、アイヌ文化伝承施設「白老ポロトコタン」に隣接しており、主要国道（36号線）からのアクセスも良い。

384haの敷地は、自然観察教育ゾーン（250ha）・森林スポーツゾーン（18ha）・風景ゾーン（26ha）・風致探勝ゾーン（90ha）に分けられ、トレイル・サイクリングロード・観察小屋・フィールドアスレチック・キャンプ場・バンガロー・シャワー・ビジターセンター等を備えている。また、休養林の玄関口に位置するポロト湖では、夏はボート、冬はスケートとワカサギ釣りが楽しめる。年間利用者数は約3万人となっている。

キャンプ場の利用料は大人310円、子供210円であり、そのうちの約30%を営林署が得ている。キャンプ場利用者は年間数千人であり、ここからの営林署事業収入は数十万円である。営林署の事業収入としてはこの他に、5棟あるバンガローの敷地に対する貸付料として年間約15万円がある。その他の施設や駐車場に関しては無償で町に貸付している。

4. 幾寅営林署

旭川営林支局管内幾寅営林署は、エゾマツ・トドマツの天然林を多く残す林業地帯に位置している。管理面積44,389haのうち72%が木材生産林であり、年間10万 m^3 近い素材生産を行っている。1981年の鉄道（石勝線）開通に合わせて占冠村トマム地域にレクリエーションの森を指定し、1983年から第三セクター（シムカップ・リゾート）を受け皿として事実上は民間（アルファ・コーポレーション）が経営するスキー場を開設した。トマムリゾートには現在、4棟のタワーホテルをはじめ、温水プール・ゴルフ場・テニスコートなどがあり、年間100万人近い入り込み客を数える。同地区では1993年にヒューマングリーンプランの承認を受けたことから、既設の1,022ha（うち国有林468ha）に加えて、さらにゴルフコースを中心として約2,300ha（うち国有林1,800ha）を開発する計画案が出されている。

しかし、これまでに1,100億円を超える過剰ともいえる投資を行ったアルファ・コーポレーションの経営状態は悪く、営林署の受け取る収益貸付事業収入は約700万円と同営林署の総事業収入の1%でしかない（1994年度）。これとは対照的に、村の歳入はスキー場開設前の1982年には14億9千万円（財政力指数0.11）であったが、10年後の1992年度には40億7千万円（財政力指数0.35）と大きく向上している。

5. 京都営林署

大阪営林局管内京都営林署では、清水寺の背景であり京都市内からの遠景として重要な高台寺山国有林において、独自の風致施業を展開している。ここは1934年の室戸台風によって壊滅的な被害を受けた森林を復旧した針広混交林であるが、極相である常緑広葉樹（主にシイ）が優勢となってきているため、これを間伐し、モミジやサクラなどの落葉広葉樹を植栽するものである。日常的に多くの人々の目に触れる森林であるため、樹冠に穴が空いたりトレイルから切り株が目立つようでは困ることから、一時的にも風

景としての価値を損なうことがないように、常に外観を配慮した施業が繰り返されている。反面、林内トレイルや案内地図等の整備はあまり進んでいない。

これには二つの理由がある。一つは予算的制約である。風景林施業に際しても、レクリエーション目的での予算が無いため、治山名目の予算をこうした施業費用に充当している。もう一つはあまり多くの人が林内に立ち入ることを想定していないためである。当該地区は森林空間利用林となっているが、もともと入山者も少数の地元住民くらいで外来のハイカーは少ない。これに引き替え、数km北に位置する銀閣寺山国有林では、如意ヶ岳（大文字山）へのハイカーなども多く利用することから、案内板やトレイルは比較的良好に整備されている（写真－2参照）。

同営林署においては、嵐山国有林においても観光名所の風景林を維持するため、「広域総合生活環境保全林整備事業」を利用するなどしてアカマツ・サクラ・カエデ・ケヤキなどの保護と植栽を行っている。京都営林所管内ではこのような風景としての森林整備が連続と続けられてきたのであるが、これは社寺や庭園の背景としての森林の美を求めるといふ日本人のニーズに合致したものといえよう。



写真－2 銀閣寺山国有林における治山工事の解説看板（京都営林署）

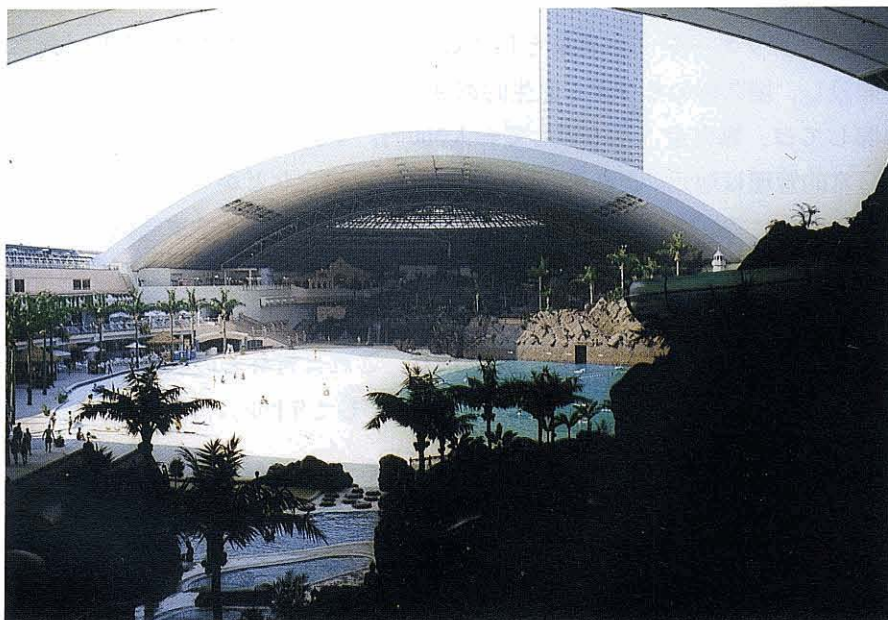
6. 宮崎営林署

熊本営林局宮崎営林署では、1990年にヒューマングリーンプランの承認を受けた一ツ葉海岸において、ウォーターパーク・ゴルフ場・テニスコート・ホテル・コテージ・コ

ンペンションホール等を備えたりリゾート開発を行っている。同事業は、「シーガイア」と呼ばれる人工海岸プールを中心にした、総投資額2,000億円というヒューマングリーンプランの中でも最大規模のリゾートで、第三セクターの(株)フェニックスリゾートが経営している（写真－3参照）。同社の株式への出資比率は、宮崎県と宮崎市がそれぞれ25%、地元の観光・交通を中心とする民間企業が残りの50%となっている。

当該国有林のほとんどは50年から120年生のクロマツ人工林であり、潮害防備保安林であったが、建物およびゴルフ場用地に関しては保安林を解除し62.3haを伐開した。これに対して地元住民から国有財産目的外使用許可取消請求が出され、現在も係争中である。残された200ha余のクロマツ林に関しては、森林整備協定に基づいてフェニックスリゾートが管理しているが、営林署が直接管理していた頃よりも良く手入れがなされている。

1993年にオープンしたフェニックスリゾートの経済効果は大きく、2,500人もの新たな雇用が創出されたのに加えて、県内の観光・交通・飲食業へも多大な波及効果がみられた。また、宮崎営林署の収益貸付事業収入も2億5,000万円程度と、4万m³の素材生産からの事業収入約3億円に匹敵する収入をもたらしており（1993年）、同営林署の事業収支は一時的に大きく改善された。しかし、フェニックスリゾートの事業経営は当初から赤字が続き、林野庁は1996年に施設域のうち135haの売り払いを行っている。



写真－3 シーガイアの中心施設オーシャンドーム（宮崎営林署）

7. 高千穂営林署

熊本営林局高千穂営林署では、1989年に九州では初めてヒューマングリーンプランの承認を受けた五ヶ瀬においてスキー場を開設している。同所は標高1,684 mの向坂山の山頂付近に位置し、この地方では珍しい天然雪スキー場であり、福岡・熊本・宮崎などの九州内の都市から人を集めている。ヒューマングリーンプランとしての指定面積は115haであるが、ゲレンデ自体は9 haと狭く、また風が強く植生もまばらな斜面であるため、森林伐開は極めて軽度であった。経営は五ヶ瀬町100%出資の(株)五ヶ瀬ハイランドが行っており、従業員は約20名、これまでの総投資額は20数億円である。貸付面積は約10ha、営林署の収益貸付事業収入は年間800万円余りである。

8. 屋久島営林署

熊本営林局屋久島営林署内には、国立公園・生態系保護地域・世界自然遺産などいくつもの指定を受けている貴重な原生林が残されている。それゆえ、1995年には上屋久・下屋久両営林署の統合を契機に屋久島森林環境保全センターを設置するなど、営林署は地元の鹿児島県・上屋久町・屋久町さらに環境庁とも連携を取りながら、森林保護・観光・林業の調和のとれた発展を模索している。例えば、これら機関の代表者でつくる「屋久島山岳部利用対策協議会」では、屋久島のシンボルである縄文杉周辺の保護を徹底するため、夏場の登山シーズンに監視員・指導員を配置し、利用者のマナー向上に努めている。

営林署のレクリエーション事業としては、1971年から自然休養林内に「屋久杉ランド」を開設し、屋久杉のそびえる原生的森林の散策コースを提供している。ランドへの入場に際しては、協力金（基本として一人300円）を要請しており、その徴収およびランドの日常的管理は地元の屋久町・観光協会・商工組合などがつくる「屋久杉ランドを美しくする会」に委託している。ランド内に関してはトレイルや案内板の整備も進んでいるが、山岳部の国有林全体でみると登山道の荒廃が目立つなど十分な整備は行われていない。

協力金による収入は年間1,500万円にのぼり、これは営林署の収入として計上されるが、「屋久杉ランドを美しくする会」への委託料として年間約1,200万円を支払っており、事業としての収益性はそれほど高いとはいえない。

屋久島への観光客の年間入り込み数はここ10年間で2倍以上に増加しており、1994年には約13万人である。そのうち登山者は10%程度であったが、観光客のほとんど総ては何らかの形で島の総面積の76%を占める国有林に直接・間接に触れているといえる。世界でも数少ない原生的生態系の垂直分布を残す地域として、保護すると同時に賢明なレクリエーション利用の推進が望まれるが、諸機関の連携は夏場の登山者への対応というような緊急的・短期的なものを除き、必ずしもうまくいっているとはいえない。長期的

なレクリエーション利用ビジョン（もちろん、徹底して森林保護に重点を置くというものも含めて）を打ち出すに際し、森林所有者である林野庁の積極的なイニシアチブと柔軟な思考が求められている。

一方、熊本営林局ではインターネット上のホームページに屋久島のコーナーを設け、森林の概要紹介や登山者への情報提供に努めているが、こうした試みは林野庁の市民サービスとしては出色のものといえる。

9. まとめ

わが国の国有林におけるレクリエーション事業の具体例を検討した結果、その特徴として以下のようなものがあげられる。

- 1) レクリエーション事業予算が極めて限定されており、レクリエーションを専門とする職員は存在しない。したがって、林野庁が単独で行うレクリエーション事業はほとんどなく、同庁は国有林の利用を有償・無償において許可するだけで、事業の実施主体は民間・地方自治体・第三セクターなどとなっている。
- 2) 近年、ヒューマングリーンプランに代表されるような収益確保を重視したレクリエーション事業を多く展開してきたが、バブル崩壊後の経済の低迷とともに新規事業は伸展していない。さらに、経営状況が苦しい大型施設が各所に見られ、計画段階での林野庁のレクリエーション事業に対する判断の甘さが露見してきている。しかしながら、そうした状況下にあっても、地元にとっては雇用の創出や税収入の飛躍的増大という恩恵を蒙っている場合も多く見られる。もちろん、その代償として良好であった自然環境が破壊されてしまったという見方もできる。
- 3) スキー場の数が多い（全国で216ある）。裏を返せば、大規模な施設利用型の事業に偏重しており、森林レクリエーション供給のバランスが悪い。
- 4) 現場（営林署・森林事務所）レベルでのレクリエーション事業に関する裁量の幅が狭い。しかし、札幌・京都・屋久島の各営林署で見られるような地域に適合した自主的な活動も存在する。

IV. アメリカ国有林におけるレクリエーション事業の歴史と現状

アメリカ国有林においてレクリエーションがその事業の一つとして認識されたのは、1905年のユースブック（レンジャーに配布された国有林管理マニュアル）におけるホテル・キャビンの設置に関する記述が最初である。さらに、1906年の古物保存法（Preservation of American Antiquities Act）を受けて、国有林（当時は保留林）内の歴史的あるいは科学的に貴重な遺跡・建造物・自然構造物などの保護がすすめられた。

また、アメリカにおいては現在でもハンティングが森林レクリエーションの重要な位置を占めるが、19世紀後半からの国有林設置とその拡大の過程において、森林の保護は猟場の保護であるというスポーツハンター達の声が大きな推進力となったことも見逃してはならない(13)。

しかし、国有林におけるレクリエーション事業が本格化するのには、国立公園局(National Park Service)の設置をめぐる論争が激しくなる1910年代半ばからである。1915年の特別使用許可法(Special Uses Permit Act)によって国有林内にホテル・サマーホーム(夏場の別荘)などの建設が許可され、これ以後滞在型のレクリエーションに対応した事業が展開される。さらに1920年代に入ると、連邦有地におけるアウトドアレクリエーション政策において森林局(Forest Service)と国立公園局との確執が広がり、国立公園が高まる国民世論を受けて自動車を利用した施設型の観光を模索したのに対し、国有林はウィルダネスに代表されるバックカントリー的なレクリエーションの提供に努めた(3)。実際、1924年にはニューメキシコ州ギラ国有林内に最初のウィルダネス地域が指定されているが、これはウィルダネス法(Wilderness Act)が制定される40年も前のことである(2)。

1930年代に入ると、国有林は大恐慌の打開策としてF・D・ローズベルト大統領によって打ち出されたニューディール政策の一翼を担うこととなる。CCC(Civilian Conservation Corps)の最大の受け入れ先が国有林であった。そこでは、公共政策の一貫として林道やトレイルの開設、宿泊施設やキャンプ場の整備が盛んに行われた。アメリカにおいてアウトドアレクリエーション需要が爆発的に増えるのは第二次世界大戦後であるが、大戦前のこの時期に国有林内に多数のレクリエーション施設が整備されたことは、その後の国有林のレクリエーション事業の発展に極めて大きな影響を与えた(2, 13)。

1948年発行の『アメリカ林業発展史』において嶋田錦蔵は、レクリエーション利用がアメリカにおける木材生産以外の森林利用の最大のものであり、国有林内だけでも3,000を超えるキャンプ場が存在するとしている。さらに「アメリカの森林が、国民の慰楽と體位向上とに貢献している事実を、われわれは高く評価しなければならない。」と述べており、当時のわが国の国有林の状況を良く知る研究者として、そこに格段の差を見い出していたことが読み取れる(12)。

1950年代以降のレクリエーションブームと自然保護運動の台頭を受けて、国有林はレクリエーション政策を明確化する。1945年には1,000万人であった国有林レクリエーション利用者数は1950年には2,700万人、1955年には4,600万人、1960年には9,300万人と急速な増加を示したが、これは同時に、国民の国有林に対するレクリエーション供給の期待の高まりをも示したものと見える(1)。こうした中で森林局は、1960年に多目的利用・保続収穫法(Multiple Use-Sustained Yield Act)を成立させ、アウトドアレク

リエーションを国有林管理目的の一つとして位置付けてその重要性を国民にアピールした。さらにその後、1964年のウィルダネス法、1968年の原生・風景河川法 (Wild and Scenic Rivers Act) などにより、レクリエーション利用にかかる保護地域を確立していった。また、1970年代に入って森林計画への市民参加の道が開かれることにより、これまで以上に国民のニーズに合致したレクリエーション事業を進めていく方向付けがなされてきている。

表-5 にアメリカ国有林におけるレクリエーション事業支出および事業収入の近年の推移を示す。これによると、支出の伸びと共に採算性が減少傾向にあることがうかがえる。これは、近年国有林がレクリエーション事業にさらに力を入れつつあることを示すが、同時に森林局が同事業に対して支出に見合うだけの収益を期待しているわけではないということがわかる。また、国有林収入全体におけるレクリエーション収入の比率は上昇しているが、これは木材生産の削減による収入の減少によるものである。しかし、この3%台という数字は先に示したわが国の数字と比べて大きく、アメリカにおいては相対的にレクリエーション事業が国有林事業の中で大きな位置を占めるものであることを裏付けている。

表-5 アメリカ国有林におけるレクリエーション事業支出および収入の推移 (1987-1995)

年度	レク予算 ---- (百万ドル) ----	レク収入	採算率 (%)	総収入 (百万ドル)	レク事業比率 (%)
1987	113.3	30.6	27.0	1712.2	1.8
1988	123.7	34.3	27.7	1867.6	1.8
1989	152.3	38.0	25.0	2045.9	1.9
1990	153.6	41.3	26.9	1950.5	2.1
1991	198.8	43.0	21.6	1679.4	2.6
1992	216.4	46.6	21.5	1611.7	2.9
1993	229.7	49.4	21.5	1572.6	3.1
1994	224.5	47.8	21.3	1477.3	3.2
1995	220.1	46.4	21.1	1296.8	3.6

注：採算率は、レク収入÷レク予算×100によって求めた。

レク事業比率は、レク収入÷総収入×100によって求めた。

出典：Report of the Forest Service; Fiscal Year 1991 および 1995

現在のアメリカ国有林におけるレクリエーション事業には、その建設・管理・運営について、森林局が直接行う場合と契約企業が行う場合の2通りのものが存在する。森林局が行うものとしては、林道やトレイルの建設・整備、ポータランプやキャンプ場の整備・運営、ウィルダネス地域の管理、ビジタセンターの運営、インタープリテーション活動、野生生物の調査と生息地の管理などがあげられる。一方、契約企業が行うものと

しては、スキー場、観光ツアー、物品販売、飲食店、ホテル・ロッジ等の運営などがある。比較的大規模な施設・設備を要するものは外部にまかせざるを得ないが、小規模な事業については各国有林レベルの判断で森林局職員による運営をするのか契約企業を入れるのかが決められる。近年では、職員と予算の削減を受けて、これまで国有林が行っていた小規模なキャンプ場の管理・運営なども外部の企業にまかせる場合が多く見られるようになってきている。また、レクリエーション事業においては、一般市民によるボランティアにもかなり依存しており、1995年度のボランティアによる無償労働を金銭価値になおすと、2,430万ドルに相当する。これは、表-5に示す同年のレクリエーション事業収益の約半分に相当する額である(18)。

次に、法制度についてみると、前出の各法の他に、森林計画の作成に関して1974年の森林および牧草地再生可能資源計画法(Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act)ならびに1976年の国有林管理法(National Forest Management Act)がある。レクリエーション事業の長期・短期計画はこれらの法律に基づく森林計画によって枠組みされる。また、土地の収用・購入・交換や使用規定に関しては1976年の連邦有地政策管理法(Federal Land Policy and Management Act)が定めている。さらに、連邦政府所有の建造物の使用および宿泊や食事の提供に関しては1950年のグレンジャー・サイ法(Granger-Thye Act)、スキー場に関しては1986年の国有林スキー場許可法(National Forest Ski Area Permit Act)、その他の利用に関しては1915年の特別使用許可法がある(16)。

これらの法律(Legislation)のもとに、政府(大統領)が定める規則(Regulation)がおかれ、これをより具体化して詳細を定めたものが指示書(Manual)、指示書による執行規定を業務担当者に具体的に解説したものが手引き(Handbook)と呼ばれている。これをわかりやすく説明すると、法律レベルではレクリエーション利用に当たって特別利用許可という形での利用形態とすることが定められ、規則レベルで利用に当たっては契約者から使用料を徴収すべきことが定められる。指示書レベルにおいて、その使用料は土地価格の一定割合もしくは売り上げの一定割合とすることが定められ、さらにキャンプ場やスキーリフトなど用途ごとの最低割合や徴収した使用料の用途についても決められる。手引きはこれを実行するための手順や具体例を示している⁽¹⁸⁾。

新たなレクリエーション施設の設置や事業活動の変更に関しては、当該国有林の森林計画に準拠する必要はあるが、多くは国有林長(Forest Supervisor)の裁量事項である。契約企業の選考は入札が基本であり、利用形態・使用料などの契約細目に関しては国有林長ならびに森林区レンジャー(District Ranger)と契約企業との話し合いで決められる。

森林局は、その使命として森林資源の適切な管理を通して国民に奉仕することを掲げており、レクリエーション事業はその中心的存在でもある。森林局(1905年設立)創成

期以来の長い歴史を持ち、造園家からインタープリターまでレクリエーション専門官も数多い。利用者数に関しては他のどの連邦機関よりも多く（1992年度統計で、森林局は連邦機関全体の43%を占め、2位の陸軍工兵隊（Army Corps of Engineer）28%^(註7)、3位の国立公園局17%、4位の土地管理局（Bureau of Land Management）7%などを大きく引き離している）、1,400万haにおよぶ広大なウィルダネス地域をかかえ、小さなハイキングトレイルから大規模なスキーリゾートまで質・量ともに充実したレクリエーション事業を展開している（17）。さらに、末端組織への権限の委譲が進んでおり、地域の現状に即したレクリエーション事業の展開が可能である点もアメリカ国有林の大きな特徴といえよう。表-6に示すように、利用者の半数以上は分散型すなわち自然の中で楽しむ小規模なレクリエーション設備の利用であり、身近なレクリエーションとしての国有林の人気がここにかがわれる。

表-6 アメリカ国有林におけるレクリエーション利用者の内訳（1995）

種 類	利用者数 (百万人日)	割合 (%)
分散型レクリエーション	201.3	58.3
施設型レクリエーション	85.8	24.9
外部契約施設（スキー場等）	37.9	11.0
その他	20.1	5.8
合 計	345.1	100.0

注1：人日（RVD：Recreation Visitor Days）は、一人が12時間利用した場合、あるいはこれに相当する利用時間（例えば12人が1時間利用）を1として計算される。

注2：分散型レクリエーションとは遠隔地における小規模なキャンプ場の利用などのことで、これに対し施設型レクリエーションはビジターセンター等の集団施設を利用する場合をいう。

出典：Report of the Forest Service; Fiscal Year 1995

V. アメリカにおける国有林レクリエーション事業の事例分析

本章では、アメリカ国有林におけるレクリエーション事業に関して、いくつかの代表的な事例を取り上げてその実態を論じ、そこから帰納される特徴をまとめる^(註8)。

1. マウントフッド国有林

第6地方局管内マウントフッド国有林（オレゴン州）では、1936年にCCCとWPA

(Works Progress Administration) によって建設されたティンバーラインロッジおよび通年スキーができるフッド山スキー場を設置している。同所は、海拔3,400 m 余のオレゴン州最高峰フッド山の5合目に位置し、容易なアクセス（ポートランドから車で1時間半）と雄大な展望とで年間スキー客数12万5千人、観光客数は100万人を超えるという、この地域でも有数の観光スポットとなっている。

施設の総てはRLK & Companyによって経営されており、国有林は基本的に地代および使用料として売り上げに応じた額の収入を得ている。国有林と契約企業との間には協調的に事業を推進していこうという姿勢（パートナーシップ）が強く、年2回の定例会議の他、国有林のレクリエーション担当官は随時RLK & Companyと連絡を取っている。またロッジ内には国有林職員（治山・野生生物・インタープリテーション専門官など）が常駐しており、夏場は多数のボランティアの力も借り、歴史的建造物であるロッジ内外の案内やハイキングトレイルのガイド付き散策など積極的なレクリエーション利用の推進に努めている。

地図やパンフレットも良く整備されており、スペイン語やフランス語さらには日本語のパンフレットまで用意されている。また、登山者の届け出もここで行うことができ、ごみと排泄物を持ち帰るためのビニール袋を配布している。同国有林はこのフッド山頂上部を含め五つのウィルダネス地域をかかえており、質の高いバックカントリー・レクリエーションの提供にも努めている。

同国有林にはスキー場が5ヶ所、キャンプ場91ヶ所、サマーホーム598棟などがあり、レクリエーション担当の森林官は合計6名配置されている。しかし、仕事の多くをボランティアに頼っており、年間のボランティア労働力は1996年度で18.18人年、無償労働の推定金額は36.2万ドルにのぼっている。1996年度における同国有林全体のレクリエーション利用は約180万人日と報告されている。

2. サユスロウ国有林

第6地方局管内サイユスロウ国有林（オレゴン州）では、太平洋に面したオレゴン砂丘、断崖絶壁のパペチュア岬、オールドグロース林の残るメアリー岳、コースト山脈における湖や小川など地元住民に身近なレクリエーションの場を提供している。国有林長事務所（Forest Supervisor's office）および森林区（Ranger District）にはレクリエーション担当の森林官がおり、主にハード面での計画・管理を行っている（写真-4参照）。これに対してソフト面では夏期のみレクリエーション担当官やインタープリターのほかは、やはりボランティアに負うところが大きい（6）。

同国有林は面積25万haとアメリカの国有林平均規模のほぼ半分という大きさであるが、林内には大小約40ヶ所のキャンプ場があり、1,000を超えるテントサイトが用意されている（キャンプ場の最小のものはテントサイト4、最大は101のテントおよびRVサイ



写真-4 森林区レンジャー事務所の受付カウンター（サイユスロウ国有林）

トを持つ)。従来はこうしたキャンプ場の使用料徴収とメンテナンスは国有林が直接職員を使って行っていたが、近年は予算削減策の一貫として入札によって企業と契約を結び、管理の一切を任せる方法が取られ出してきた。キャンプ場の利用料は、オートキャンプ場の場合で車1台につき5～11ドル、バックパッキングで利用する奥地のキャンプ場は無料である場合が多い。1995年度における同国有林の事業収入は1,100万ドルで、その内レクリエーション事業からのものは4.1%の45万ドルであった。

ここで提供しているレクリエーションとしては、ウィルダネス・ハイキングトレイル・自然探勝・キャンプ・オートキャンプ・水泳（川・湖・海）・ボート・釣り・ハンティング・乗馬・サンドバギーなどがあげられる。夏期には中西部や南部などかなり遠くからもレクリエーション客が訪れており、年間のレクリエーション利用者数は779万人日である（1995年度）。

3. チューゲッチ国有林

第10地方局管内チューゲッチ国有林（アラスカ州）では、アンカレッジからほど近いケーナイ半島付け根部のポーテージ氷河湖において、観光遊覧船事業を行っている。事業主体はグレーライン社で、脆弱な生態系ゆえにかなり厳しい規則を定めた契約が取り交わされている。営業期間は湖が凍結していない5月から9月までの間で、船上ならび

に発着場の建物内では、飲食を含む一切の物品販売が禁止されている（写真－5 参照）。

これとは別に国有林は近くにビジターセンターとキャンプ場を設置している。ビジターセンターでは氷河の成り立ちやこの地域の動植物・森林形成などに関する展示が行われている。ここには何名かのインタープリターがいるが、交替で遊覧船に乗り込み観光客に氷河湖の説明などを行っており、国有林と契約企業との良好なパートナーシップがみられる。



写真－5 ポーテージ氷河湖の遊覧船（チューゲッチ国有林）

4. コロナド国有林

第3地方局管内コロナド国有林（アリゾナ州）では、巨大なサボテンが立ち並ぶサンタ・カタリナ森林区内のサビーノ渓谷においてレクリエーション事業を展開している。渓谷の入り口にビジターセンターがあり、そこから先は契約企業が運行するシャトルバスに乗って20分ほど先の峠まで行くようになっている。ビジターセンターの売店では「サビーノ渓谷の友」という地域のボランティアグループがオリジナルTシャツなどを販売しており、売上金は総て国有林へ寄付されている。渓谷内では、自家用車の乗り入れ禁止に加えてアルコールも禁止されているが、こうした措置は森林区レンジャーによって定められたもので、レクリエーション地区内の環境保護および治安の向上に一定の成果を上げている。

同レクリエーション地区にはキャンプ場やピニックエリアの他に射撃場などもあり、荒涼とした砂漠の景観を求めて年間100万人以上の観光客が訪れている。少し離れたレモン山にはアメリカ合州国最南端のスキー場があり、サンタ・カタリナ森林区だけで観光客数は年間250万人にも達する。同国有林では木材生産はほとんど期待できないが、景観の魅力を最大限に生かしたレクリエーション事業が大きな収入源といえる。ハリウッド映画の撮影などもそうした収入源の一つとなっている。

5. キサチー国有林

森林面積の大半を私有林が占める南部においては、国有林は貴重な森林レクリエーション提供の場である。ルイジアナ州で唯一の国有林であるキサチー国有林（第8地方局管内）ではハンティングと乗馬が主要なレクリエーション利用形態となっている（19）。特に、ハンティングでは、シカ・七面鳥・水鳥・ウズラ・ウサギなどに加えて、ワニ狩りが人気を集めている。数年前まではクマ（Brack Bear）も狩猟対象動物であったが、現在では「絶滅の危機に瀕する種の法」の適用を受けて保護の対象となっている。

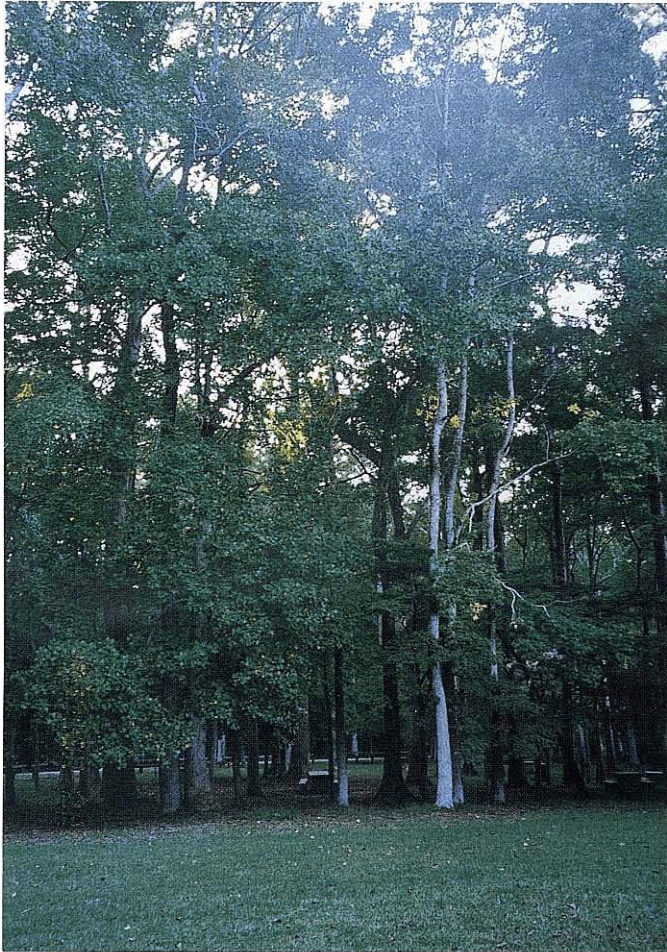
ところが、アメリカ合州国では、こうした野生生物は州政府に属するものとされており、ハンティングの許可書を発行して収入を上げるのは州政府である。国有林は、野生生物の生息地や個体数の調査および管理にかなりの予算や人員を使うが、そこからの金銭的な見返りはない。また、同国有林内には、南部における代表的な絶滅の危機に瀕する種として知られているアカボウシキツツキ（Red-Cockaded Woodpecker）が生息しており、厳重な管理下におかれているなど、野生生物管理はここでは極めて重要な業務となっている。

6. ノースカロライナ州の国有林

第8地方局管内に位置するノースカロライナ州内の四つの国有林は、アッシュビルにある国有林長事務所で一元的に管理されている。東西に細長い同州において、アパラチア山脈における広葉樹林から大西洋岸の松林まで、少ない面積にしては多様な形のレクリエーションを提供している。人口の比較的多い地域に位置することから、キャンプ・ハイキング・ドライブなど家族で楽しめるポピュラーなものに力が注がれており、1992年度における利用客数は2,176万人であった。レクリエーション事業収入は国有林総収入の10%（29万ドル）に達しているが、レクリエーション事業支出は524万ドルと収入の18倍にもおよんでいる。

同州西部のピスガー国有林には、アメリカ森林学発祥の地（Cradle of Forestry in America）がある。ここは、19世紀末にバンダービルトやピンショールが林業教育実践の場を築いたビルトモア領地2,600haを歴史的な公園として残しているもので、100年前の生活を再現した展示物や様々な教育的イベントが行われている。また、同州東部のクロ

アタン国有林では、オーソドックスな森林レクリエーション施設に加えて、河口に面したキャンプ場を整備し釣り用の栈橋や水泳場なども設けている（写真－6参照）。



写真－6 木立の中のピクニックエリア（ノースカロライナ州クロアタン国有林）

7. まとめ

アメリカの国有林におけるレクリエーション事業の具体例を検討した結果、その特徴としては以下のようなものがあげられる。

- 1) レクリエーション専門の森林官が多く在籍し、森林局内に技術や知識の蓄積を持っている。これらを背景として森林局独自のレクリエーション事業を展開している。また、契約企業とのパートナーシップのもとに事業の効率化を進めているが、これには森林局の予算規模の縮小という連邦政府レベルの問題が影を落としている。
- 2) バラエティーに富むレクリエーション事業を展開しており、国民ニーズに応じた施設型ではない小規模なものにも力を入れている。

- 3) レクリエーションに関しては事業収支を最重要視していない。また、国有林長の裁量においてレクリエーション事業への人員配置や予算措置を行うことが許されている。
- 4) インタープリテーションや当該地域における森林レクリエーションに関する案内情報をはじめとするソフト面が充実している。
- 5) 市民によるボランティア活動に支えられている部分がかかなり大きい。言い換えると、これなくしては円滑なレクリエーション事業は成り立たないとさえいえる。ただ、ボランティアをする市民も無償労働をすると同時に自らも森林レクリエーション活動による便益を享受しており、そのことが一層ボランティアの底辺を広げることにもつながっている。

VI. 考 察

前章までに、日米両国の国有林におけるレクリエーション事業の展開過程と現状をみてきた。本章では、これまでの分析に基づき、両国が類似する点ならびに相違する点を明らかにし、その理由について考えていく。

類似点としては、日本の場合は国土の20.2%(761万ha)、アメリカでは国土の8.5%(7,754万ha)という広大な土地を国有林として中央政府が一元的に管理している体制があげられる。しかもそれは林野庁および森林局という一行政機関の管轄であり、両機関は同じような地域管理体制（日本では営林局－営林署－森林事務所、アメリカでは地方局－国有林－森林区）をとっている。これは、日本では前世紀末に、アメリカでは今世紀初頭に、それぞれ国有林の管理体制を固めるに際して、当時の林業・林学の先進国であったドイツの方法を模範として取り入れたという経緯を振り返ると偶然の一致ではないことがわかる。ただ、100年を経たなお同様の体制が存続していることは、この機構が優れたものであることを物語っているといえよう。

ところが、機構の形態は類似していても、その実態は大きく異なっている。これは、現場における国有林管理に関する責任と権限のおかれ方の違いに規定されている。レクリエーション事業などの実行段階での現場への権限委譲に関しては前章までに述べてきたので、ここでは職員の採用について考えよう。アメリカでは、募集要領の決定と採用者の人事選考は当該部署責任者の職務となっており、空きポスト情報は一定の様式で全国の森林局とその関連機関に流される。国有林におけるレクリエーション担当職員の場合であれば、国有林長および数名のスタッフが、どのような能力と経験を持つ人物が必要であるかを検討した上で募集要領が作られ、応募者を募り、人選を行う。森林区における採用の場合には森林区レンジャーの意向が国有林長よりも優先されることが多い。なお、国有林長の人選は当該地方局の裁量において行われる。

これに対してわが国の場合、営林署職員は国家公務員試験に合格して採用された者の中から中央もしくは営林局が配属先を任命するという形を取る。営林署長や森林事務所森林官は部下の採用に関する権限は与えられていない。

ポストの増減や人事異動に関しても違いは大きい。アメリカの場合、中央から配分される予算という枠に従って国有林の職員数は間接的に統制されている。そこで、国有林長は自らの権限で職員数の増加・削減（ポストの増設や整理統合）を行うことを要求される。ポストの消滅に伴う解雇は、終身雇用のステータスを有する者にもおよぶため、国有林長の責任は重大である。日本の場合、営林署の人員増加・削減は営林局もしくは中央における全体計画の一貫として行われ、人事異動に関しても中央あるいは営林局の裁量事項となっている。

地域に密着したレクリエーション事業を行おうとするならば、中央ではなく、より末端に近いところで人を動かせるシステムが必要である。加えて、本人の意思にかかわりなく2～3年で人事異動が繰り返される日本のシステムでは、仕事を引き継ぐことに追われるだけ、あるいは失敗のないことを念じて与えられた仕事をこなすだけという状態になってもおかしくはない。大きな権利を持つことは同時に大きな義務を持つことでもあるが、アメリカの場合はまさに各国有林のレベルに大きな権限と責任を与えているのに対し、中央主導のわが国の場合は、営林署レベルには権限もなければ責任もないといえよう。

レクリエーション事業の位置づけを考えると、どちらの国有林も従来木材生産をその事業の中心として森林の管理経営をおこなってきたという類似性を持つ。しかし、木材生産およびレクリエーション事業への組織的な取り組みの仕方は大きく異なっている。わが国の国有林の場合、木材生産に関しては伐出を含む労働力を国有林内部で保有したのに対し、レクリエーション事業に関しては、自然休養林の管理からリゾート開発までほとんど総てを委託もしくは契約といった形で外部に任せている。これに対してアメリカでは、木材は総て立木売りであり森林局内部に伐出労働力を持たない。反面、レクリエーション事業に関しては多くの専門官や担当者をかかえ、ビジターセンターの設置に代表されるように自ら積極的に運営に携わっている。

レクリエーション事業のこうした違いの背景には、国民の森林レクリエーションに対するニーズの違いがあることにも注目しなくてはならない。第IV節に見たように、アメリカでは第二次世界大戦後間もない1950年頃から経済発展に伴う森林レクリエーションの増加が顕著であり、既にそれから半世紀近い年月が経過している。これに引き替え、わが国で余暇の増加とその有効利用についての議論が盛んになり出したのは安定成長期に入った1980年代以降であり、現在でも国際的水準と比較した労働時間の長さが依然として問題となっており、余暇時間は少ない。加えて、余暇の過ごし方の志向性の違いも

指摘できる。西洋人が森林の中に入り込んで時間を過ごすことを好むのに対し、日本人は森林を眺めることを好む傾向がある。さらに、アメリカ人は一人もしくは小人数でキャンプして森の静寂を楽しむが、日本人はグループで賑やかに温泉に行く。このように、森林を利用したレクリエーション活動のニーズそのものが、アメリカと日本との間ではかなり開きがあると思われ、両国の国有林におけるレクリエーション事業を比較するとき、供給面だけでなく需要面の違いも合わせて考えなければならない。

余暇時間と国民のニーズの違いは、森林を利用したレクリエーションの提供内容における違いとなって現れる。アメリカにおける国有林のレクリエーション専門官の業務は例えばキャンプ場の場合、候補地の選定からアクセス道路・トレイル・敷地・建物の設計にはじまり、キャンプ場完成後は実際の日常的な管理あるいは管理業者の選定とそれへの対応、利用者からの意見への対応、施設の補修・改修などが考えられる。一つの国有林で数十のキャンプ場を有するわけであるから、この事業だけでも大変な仕事量となるが、アメリカの国有林では少しでも国民に喜んで利用してもらえることを目標にレクリエーション事業に取り組んでいる。歴史的にも、森林局は国民の森林を国民のために管理する「フォレスト・サービス」であることが折に触れて強調されてきている。

ただし、国民の間での所得格差の広がりや大都市における極貧層の問題が深刻化しているアメリカでは、こうした森林レクリエーションの利用も白人の中産階級を中心としたものにならざるを得ない。国立公園のように入場料金は徴収していないとはいえ、電気・上下水道完備のRV対応サイトなどのより快適で料金の高いキャンプ場の普及は、利用者の選別化につながるという危険性をもはらんでいる。

わが国においては余暇時間が短いという制約条件から、短期滞在型で大規模な施設を利用するレクリエーションの需要が高い。これは、必ずしも国民のニーズがそこにあるというよりは、そうした施設型レクリエーションの供給量が、自然の中でのよりプリミティブなレクリエーションの供給量よりもはるかに豊富であることにも起因していると思われる。いずれにせよ、国有林が大規模リゾートに力を入れる背景には、国民のニーズをそこに見出しているからということはある程度いえよう。しかし、アメリカのような身近なキャンプ場やインタープリテーションのニーズがないわけではなく、それに対してわが国の国有林が十分に応えているとはいえない。

国有林におけるレクリエーション利用者数の近年の推移を比較しても、両国の違いが読み取れる。わが国の場合、先に表-3で見たように、利用者数はここ数年横這いから減少傾向にある。これは経済不況を反映したものであると思われるが、そうした状況もたらされるのは、わが国の森林レクリエーションが施設型で金のかかるものに偏重しているからであろう。これと比較して、アメリカの場合、国有林におけるレクリエーション利用者数は、表-7に示すように近年大きな伸びを示しており、わが国とは対照的な結果を見せている。しかも、この伸びは施設型（1991年から1995年で12.0%の増加）

に比べて分散型（同29.4%）の方が顕著であり、両国の差が景気回復の時間的ずれを示しているだけであると解釈することはできない。

アメリカ森林局は、1996年の年次報告からレクリエーション利用者数の表記を人日（RVDs）のみから人日と人（Visitors）との併用に改めた。1995年度における総利用者数は、表-7に示したように3億4,510万人人日であるが、これは新しい表記法では8億2,980万人となっており、国民一人当たりが1年間に3.2回国有林をレクリエーション目的で利用していることがわかる。一方、わが国では、1995年度の総利用者数は1億8,200万人で、国民一人当たり1年間に1.5回の利用となっている。単純な比較ではあるが、これらの数字は、アメリカ国民の方が日本国民よりもはるかに国有林に親しんでいるという実態を浮き彫りにしている。利用者の比較は利用時間をも考慮に入れた人日単位で比較する方が適当であるが、わが国の国有林ではそうした統計は整備されていない。この方法で両国を比較すれば、アメリカではわが国に比べて長期滞在型の利用者が多いことから、その差はさらに大きく現れるであろう。

表-7 アメリカ国有林におけるレクリエーション利用者数の近年の推移（1987-1995）

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
----- (百万人日) -----								
238.5	242.3	252.5	263.1	278.9	287.7	295.5	330.3	345.1

注：人日（RVD：Recreation Visitor Days）は、一人が12時間利用した場合、あるいはこれに相当する利用時間（例えば12人が1時間利用）を1として計算される。

出典：Report of the Forest Service; Fiscal Year 1991-1995

アセスメント制度に関しても両国の間には大きな違いが存在する。アメリカでは、法的に事業計画の前段階でのアセスメント（計画アセス）が義務づけられており、環境影響評価報告書の草案段階で出される代替案の中には、一切の開発を行わないというものも必ず含まれている。国民の意見をできる限り取り入れようとするこの一連のアセスメント制度の遂行には膨大な費用と労力と時間とが必要となっており、このことが国有林経営に大きな負担を強いていることが問題となっているほどである。また、1980年代後半から数年間におよぶ全国の国有林における森林計画樹立に先立つ環境影響評価報告書に対しては数多くの意見が寄せられたが、一般市民からの関心の多くはレクリエーション事業についてであった。ここからも、国有林を舞台とした森林レクリエーションに関して国民の持っている期待が大きいことがうかがえる。

一方、日本でも環境影響評価法が1997年6月によりやく成立したが、この法律の実際のポテンシャルは未知数である。従来わが国では環境アセスメントは義務付けられておらず、国有林では必要に応じて事業計画の一部として業者委託による環境影響評価（実行アセス）をしているのみで、その妥当性を検証する制度もなく、市民の意見を反映さ

せる道も十分には開かれていなかった。アセスメントや説明会（公聴会）は、もっぱら事業遂行への便法として用いられており、その結果によって事業計画を根本的に見直すというフィードバック機能も有していなかった。環境影響評価法がこの状況を少しでも改善してくれることを期待したい。

表-8に、これまでの考察のまとめとして、日米両国の国有林におけるレクリエーション事業に関する主要項目の比較表を示しておく。

表-8 国有林におけるレクリエーション事業に関する日米比較のまとめ

項 目	日 本	ア メ リ カ
事業展開の歴史	1970年頃から整備	1950年頃から本格化
法制度	省令が規定・通達中心	法律多数・詳細は指示書
人事採用権	中央・営林局	国有林
施設の導入計画	営林局	地方局・国有林
貸付契約	営林局	国有林・森林区
事業の運営主体	地方自治体・第3セクター	森林局・契約企業
環境アセスメント	実行アセス（適宜）	計画アセス（義務）
レク担当官	いない	多数
ボランティア	ほとんどいない	極めて多数
レク供給	大規模リゾート偏重	分散型が主流
レク需要	短期滞在型	長期滞在型
経営方針	基本的に採算性を重視	国民のニーズに対応

最後に、日本およびアメリカ合州国が、国家として森林を所有する目的と意義について考察する。アメリカ国有林の管理目的は、1897年の基本法（Organic Act）および1960年の多目的利用・保続収穫法（Multiple Use-Sustained Yield Act）によって規定されている。それは、アウトドアレクリエーション・牧草地・木材・水源・野生生物および魚類の各森林資源の適切な利用を通して、アメリカ合州国国民のニーズに最も合致するよう森林を管理することである（1964年制定のウィルダネス法を受けてウィルダネスの保護も多目的利用の一形態と認められるようになった）。

近年、森林局はこれを「国土を大切に守り、人々に奉仕する」（Caring for the land and serving people）と表現している。大面積皆伐やオールドグロス林の過伐問題などでしばしば自然保護運動の標的にされてきたことも事実であるが、これまでに見たようにレクリエーション事業に関しては、国民のニーズに対応したきめ細かなサービスをするべく非常な努力をしており、その点に関してはレクリエーション事業に特化している国立公園局にも何ら引けを取らない高い評価を獲得している。1992年以来のエコシステムマネジメントの導入はさらにこうした方向を助長するもので、荒廃の進む森林の保護を目的に作られた国有林制度は、100年を経た現在、これまで以上に国民にとって

身近で大切なものとなることが期待されている。このようにアメリカでは、国有林は国民のための国民の森林という存在意義が明確であるといえる。

日本では1958年の国有林野経営規程改正に伴って第一種林地から第三種林地までの三種類の地種区分が行われ、これ以降、国土保全・木材生産・地域住民の福祉向上といういわゆる国有林の三大使命が明確化された。しかし、木材生産の大幅な減少と経営の悪化などを経て1991年にはこれまでの地種区分を廃し、新たに四種類の機能類型に区分された。四種類とは、国土保全林・自然維持林・森林空間利用林・木材生産林であり、これによって国有林の管理目的は、これら四つの機能に水源かん養機能を加えた五項目の森林機能の追求となった。

1991年に改正された国有林野経営規程では、その目的に上記五項目の森林機能の発揮を図り、「もって国民経済及び国民生活の発展に寄与すること」となっている(4)。しかし、現実には独立採算性という枠の中で最大限の経営改善が強要されており、現業組織であるという存在形態はこの目的と矛盾をきたしている。レクリエーション事業に関してもヒューマングリーンプランに代表される大規模な収益追求型のものに傾斜しており、安易な保安林解除など長期的に見て本当に国民生活のためになるものかどうか疑問が残るものが多いといわざるを得ない。さらに、新しい機能類型によって国有林と地域との関係が希薄となることも懸念される。このように、わが国の国有林においては、掲げている目的と現実の経営状況との乖離が大きく、その存在意義は不明確である。

VII. おわりに

国有林の末端組織での聞き取り調査を行って感じるのは、日本とアメリカの国有林側からみた市民あるいは国民というものの捉え方の違いである。日本の場合、営林署に勤める職員の関心は、定められた予算をそつなく使い、予定された事業の遂行と収益の確保を年度内に怠りなく執り行うことにある。レクリエーション担当の専門家もおらず、営林署がレクリエーション事業を自ら管理・運営している例もほとんどない。現場には権限もなく、予算も付かず、レクリエーションに関する知識や技術の集積もない。国有林を利用する国民の存在はそこには無く、公務員が事務的に事業を処理するという極めてお役所仕事の姿となっている。

一方、アメリカ合州国の場合、まるで正反対と言ってもよい。事務所では、受付けに限らず、お役所らしい堅苦しさはまず存在しない。キャンプ場などへ行くと、にこやかに話しかけてくる森林区の職員もしくはボランティアに出会う。市民との顔と顔の関係の中でこそ人々のニーズや価値観がわかり、それをフィードバックすることでより良いレクリエーション事業が提供できるのである。現場に大きな権限があることの意味も

大きい。筆者が面談したある国有林長の次のような言葉がこれを象徴的に示している：「人々が必要としていると思えば、私は大抵のことはできるし、またしなければならぬ。」

国有林の歴史は日本の方がアメリカよりも長い。しかし、少なくとも現時点においては、日本の国有林行政はアメリカから学ぶべきことが非常に多い。国土における大切な資源である森林を、国家が多大な負担を背負いつつ管理・保護・利用して国民に提供するというアメリカの発想は、経済効率性を優先させ民営化に踏み切ったニュージーランドやスウェーデンの国有林行政とは対極をなすものである。昨今、世界的には森林管理の国際的ルール作りへの努力がなされており、国内では国有林改革が進行している。こうした諸外国との比較を通して日本と日本人に最も適合するような独自のあり方を見据えたうえで国有林の存在意義を確立し直し、それを世界へと発信できるような森林政策が求められているのである。

1997年7月の林政審議会による「国有林野事業の抜本的改革の方向」に関する中間報告では、「国有林を「国民の」共通財産として、「国民の参加により」かつ「国民のために」管理経営し、国有林を名実ともに「国民の森林」とすること」を目指すべきことが明示された。さらに、国立公園等内の国有林についても、他機関への移管ではなく他機関との連携強化や共同管理という形での国有林主導の管理がうたわれている。累積債務の処理問題は現下の省庁再編の動向に大きく左右されることになるだろうが、国有林を利用した森林レクリエーション事業に過大な収益性を要求するべきではない。公益性を重視した上で、木材生産事業を含む多目的かつ持続可能な森林管理・経営を行い、その延長線上に国民本位の森林レクリエーション事業を展開していくことが望まれる。

注

(注1) 本研究の一部は、林業経済学会1996年秋季大会において口頭報告している。

(注2) 同様の私有地も含めた地域指定による国立公園制度を有する例としてはイギリスがあげられるが、同国に国立公園が誕生したのは1950年と日本（1931年に国立公園法が制定され、1934年に最初の地域指定がなされた）よりもかなり遅い。また、わが国では国立公園法の改正にともなって1949年には国定公園が、さらに1957年には自然公園法によって都道府県立自然公園の制度が発足しているが、これらも国立公園と同様に地域性の指定によるものである。現在わが国ではこれら三者を総合して自然公園と称している。国有林におけるレクリエーション事業を総合的にとらえるならば、こうした林野庁以外の機関にかかる自然公園の国有林部分における事業についても言及すべきではあるが、本研究では国有林を管理・経営する日米の機関（林野庁および森林局）の比較という点を重視しており、林野庁以外の機関における森林レクリエーション事業については割愛した。

(注3) わが国の国立公園面積は1963年9月時点で182万haであったが、集団施設地区として厚生省へ移管された面積は1953年からの10年間でわずかに約500haであった（14）。1994年6月現在の国立公園面積は205万haで、その61.2%に当たる125万haが国有地（そのほぼ全数は国有林）

である。この中で環境庁が所管しているのは3,900haであるが、これには民有地を買い上げたものも含まれており、国有林から移管されたものは現在に至るもわずかな面積であることがわかる。

(注4) 本章は、1994年(一部1995年)に実施した現地調査に基づいている。論文執筆段階(1997年)で入手できた範囲での新しいデータを用いるよう努めたが、調査時点での数字をそのまま用いている部分もある。

(注5) 本論文で用いた写真はすべて筆者が撮影したものである。

(注6) 我が国の国有林における収益貸付という制度は、このアメリカ国有林の土地・建造物の使用許可制度を参考として導入されたものである。アメリカ国有林における基本的な使用料の算定基準は、宿泊では売上高の10%、飲食15%、各種レンタル30%、サービス25%などとなっている。しかし、個別の運用に当たってはかなりの裁量が現場に任されており、オレゴン州内の国有林ではキャンプ場の場合は売り上げの5~10%を、サマーホームの場合は年間に土地価格の5%程度を使用料として徴収しているのが現状である。

(注7) 陸軍工兵隊は全国のダムや河川堰の管理機関であり、ダム湖や河川敷においてポートランプ・水泳場・キャンプ場をはじめとする各種のレクリエーション事業を展開している。

(注8) 本章は、1994年・1995年・1996年に行った現地調査に基づいている。

引用文献

- (1) Clawson, Marion (1967) The Federal Lands Since 1956. Johns Hopkins Press. 113pp.
- (2) Dana, Samuel T., and Sally K. Fairfax (1980) Forest and Range Policy. McGraw-Hill. 458pp.
- (3) 伊藤太一 (1993) アメリカの森林環境保全の黎明. 京都大学農学部. 117 pp.
- (4) 国有林野経営計画研究会編 (1994) 国有林野経営規程の解説. 日本林業調査会. 409 pp.
- (5) 日本興業銀行 (1992) 国有林野における森林空間利用の現状と今後の課題. IBJ 1992年10月号: 20-44.
- (6) 大田伊久雄 (1996) 米国有林における木材生産とエコシステムマネジメント; オレゴン州サイユスロウ国有林の事例分析より. 日林誌78(3): 327-334.
- (7) 大浦由美 (1992) 国有林野における森林レクリエーション事業の展開. 林業経済529: 19-32.
- (8) 林野庁業務第二課国有林野総合利用推進室 (1994) 国有林の森林空間総合利用. 林野時報 1994年7月号: 2-23.
- (9) 林野庁監修 (1995) 林野小六法. 林野弘済会. 1, 515 pp.
- (10) 林野庁監修 (1995) 国有林野関連通達集; 管理編. 林野弘済会. 1, 621 pp.
- (11) 林野庁 (1996) 国有林野事業の改善の推進状況; 平成7年度. 90 pp.
- (12) 嶋田錦蔵 (1948) アメリカ林業發展史. 地球出版. 215 pp.
- (13) Steen, Harold, K. (1976) The U.S. Forest Service; A History. University of Washington Press. 356pp.
- (14) 武居忠夫, 秋山智英, 伊藤敏 (1964) 観光と森林. 地球出版. 234 pp.
- (15) 田中正大 (1981) 日本の自然公園. 相模書房. 284 pp.
- (16) USDA Forest Service (1993) The Principle Laws Relating to Forest Service Activities. 1,163pp.
- (17) USDA Forest Service (1994) Report of the Forest Service; Fiscal Year 1993. 191pp.
- (18) USDA Forest Service (1996) Report of the Forest Service; Fiscal Year 1995. 169pp.
- (19) Zinser, Charles I. (1995) Outdoor Recreation. John Wiley & Sons. 898pp.