

森林管理における財産区制度の可能性

浅井美香

1. 課題設定

本稿では、低経済成長期における自然資源管理の展望を描く手掛かりとして、財産区による森林管理に焦点を絞り、その持続可能性条件について考察した。

日本では、自然資源に依拠してきた農林水産業の生産活動が縮小し、自然資源の管理が不十分となり、自然資源が生み出していた生態系サービスが減少する可能性が出てきている。外部不経済が生じる可能性が認識された時、政府や市民社会は自然資源の管理を維持しようとし、自然資源管理への介入のあり方を探ることになる。

自然資源管理をめぐる日本が直面している課題とは、①どのように管理の担い手を持続可能な形で形成していけばよいのか、②どのように第三者（政府や市民社会）が自然資源管理に関与するか、である。これらは低経済成長期を迎えた国で共通する課題であり、経済成長を続ける国でも将来、類似の課題を持つと予想される。

本稿では、次の理由により、対象を「財産区による森林管理」に限定した。日本は、産業構造の変化により森林を利用する生産活動が縮小し、森林管理が放棄され、森林が持つ水源涵養機能や土砂流出防止機能等の公益的機能が低下する問題をかかえている。森林管理を素材とすることで、高度に発展した市場経済の下で、低経済成長期の国が直面する自然資源管理をめぐる問題を議論することができる。

次に財産区を対象とした理由を述べる。1980年代後半以降、地域住民が共同で管理、利用する資源や制度は、コモンズと呼ばれ、私有でもなく政府による管理でもない、第3の自然資源管理制度として注目が集まってきた。日本では室田武や三俣学などが中心となり、コモンズの実例として財産区を対象に事例研究が重ねられてきた。財産区とは市町村合併の際に、旧村の財産の帰属問題が市町村合併の障害となることを避けるために、旧村単位で財産を管理できるように設置された特別地方公共団体である。徳川時代、農業生産や生活に林野やため池は不可欠であり、村民が共同で管理、利用していた。財産区は旧村の財産を引き継いだので、地域住民が自律的な自然資源管理を継続していることが多く、そこに現代的な意義が見出されたのである。

しかし、総務省が集計している「財産区の決算状況」の存在が知られていなかったため、先行研究では統計資料を用いた時系列分析はなされてこなかった。本稿では、①経営指標を用いた類型化と②事例研究を統合することで、森林管理における財産区制度の可能性を論じたい。分析アプローチとして類型化を選択した理由は、財産区を類型化することで、財産区の動向を他の森林管理主体と比較したり、個別事例の代表性について論じたりすること

ができるからである。指標として用いたのは、立木売払収入、補助金収入、財産費（山林）支出の有無である。このような経営指標は、高度に発展した市場経済の下では、①資源の管理レベル、②組織の持続可能性、③第三者の関与のあり方、に影響を与えるので、森林管理を議論する上で欠くことができない。

ただし、経営指標を基にした類型化は上記で述べた課題に答えるのに必要ではあるが十分ではない。なぜなら、経営指標では貨幣評価できる限られた変数しか把握できないからである。私企業が経済の目的を利潤最大化に置くのに対し、共同体はその目的を構成員の福祉の最大化や共同体の持続可能性に置く。また、共同体については、非商品化経済部門も考察対象となる。したがって、共同体を研究対象とする時、貨幣評価された変数のみに注目すると、共同体に影響を与える他の変数を見落とす可能性がある。事例研究は、貨幣評価できない変数や、研究者が想定していなかった変数を見つけるという意味で、有用なのである。また、事例研究を通じて、地域の社会的・歴史的文脈においてそれらの変数が当事者にどのように受け止められ、行動につながったのかも検証できる。

本稿では、①経営指標に基づく類型化と②成功条件を検証するための事例研究を組み合わせることで、日本における財産区の森林管理の持続可能性条件を考察した。

2. 構成

第Ⅰ部の史的展開では、資源管理のレベルに影響を与える外生要因（市場・政府）の動向を整理した。第Ⅰ部は第Ⅱ部と第Ⅲ部の分析を深めるための序論である。第Ⅱ部の統計分析では、林業事業体と財産区による森林経営の動向を明らかにすることで、財産区による森林経営の動向の特徴を示した。第Ⅲ部では、財産区による森林経営の動向を代表する2つの事例に注目し、どのような特徴を持つ財産区が、持続可能であるか否か、人的資源形成や制度を跨るリンケージの観点から歴史的実証分析した。目次構成は以下の通り。

序章	課題と分析視角
第Ⅰ部	史的展開
第1章	戦後民有林林業
第2章	財産区制度
第Ⅱ部	統計分析
第3章	林業センサスからみた森林経営の動向—1960年から2010年まで—
第4章	財産区による森林経営の諸類型とその変化—1974年度から2010年度まで—
第Ⅲ部	事例研究
第5章	森林経営からの撤退—神奈川県相模原市青根財産区—
第6章	森林経営の再活性化—長野県佐久市大沢財産区—
補章	予備調査
終章	総括

3. 各章の要旨

3.1. 第Ⅰ部 史的展開

第1章では戦後における民有林林業の変貌を確認した。高度成長期には林業生産は活況を呈し、森林所有者は広大な人工林を造成した。1973年、第1次石油危機を画期として日本経済は中成長期へ移行し、戦後一貫して増大していた木材需要量は減少へと転じた。1973年から2010年まで、実質立木価格は、バブル経済期に一時的な上昇があったとはいえ、傾向的に下落した。1970年代以降、立木価格の低下と軌を一にし、森林経営の採算性は悪化していったのである。

日本政府は、アメリカ政府からの内需拡大要請に応えること、あるいは景気の回復を目的として、政府の公共投資額を増大させてきた。公共投資額の増大と林業採算性の悪化に対応して、林野庁は造林補助事業の事業額および補助対象を拡大させてきた。1980年代以降、林業事業体は造林補助への依存を強めてきたのである。

2000年代後半になると、人工林資源が成熟し、国際的に資源需給がひっ迫し、加工業の規模拡大が進んだ。その結果、山元立木価格は依然、低位に推移していたが、国内の素材生産量が増大した。

第2章では、財産区制度の史的展開を概説することで、財産区による森林経営を規定する制度的特徴を示した。財産区制度の設立は1889年に施行された町村制に端を発する。町村制の施行に先立ち大規模な町村合併が行われ、町村数は約7万1千から約1万6千へと減少した。旧村の多くは新町村の一部である大字または部落となった。政府は旧村が所有する林野を新町村に帰属することを希望したものの、旧村財産の帰属問題が町村合併の実施に支障をもたらすことが予想されたため、旧村の単位で林野を管理・利用できる制度を設けた。これが現在に続く財産区となった。政府にとって、財産区制度は市町村合併を促進するための妥協の産物であったといえる。

旧村の財産は財産区有財産になることにより、法的性質を一変させることとなった。大石嘉一郎は「町村制の主要な意義は、旧村の村落において一体化されていた公共的団体としての側面と、私的生活共同体としての側面とを分離したことにあつた」と指摘する。財産区となったムラの財産は市町村長の管理下に入り、従来の私有財産たる性格を失って公有財産として把握されることとなった。その結果、財産区に関する諸規定は、入会林野の慣習を引き継ぐ運営様式とのズレを生み出していった。

3.2. 第Ⅱ部 統計分析

第3章では、林業センサスの分析から1970年代後半以降の林業事業体の森林経営について次の2点が指摘できた。第1に、1970年代から1980年代までは森林経営の再編期であった。林業センサスによると、1970年代から1980年代にかけて、林業生産活動が縮小に転じ、人工林を成立させるのに不可欠となる下刈りや良質な木材を生産するのに必要となる間伐

を実施しない林業事業者が増加した。この理由として、①間伐によって生産されていた小径木が、輸入拡大により外材と競合し売れなくなったこと。②戦後造林した立木はいまだ伐期を迎えていなかったため主伐できなかったこと。③さらに、①と②の結果、林業事業者の収入が減少し、森林整備費用を負担できなくなったことがあげられる。

第2に、2000年代後半、素材生産量が増加するとともに、林産物を販売した林業経営体の数が増加した。なお、農林水産省は、2005年に林業センサスを再編し、実査対象を林業事業者から林業経営体に変更した。

それでは、財産区の森林経営状況はどうだったのだろうか。第4章を基に総括すると、1970年代から1980年代初頭は他の林業事業者と同様に経営の再編が進んだ。しかしながら、2000年代後半は、他の林業経営体とは違い、財産区による森林経営の改善は観察することはできない。ただし、全体としては森林経営が悪化したものの、一定数は、財産売払と都道府県支出金による収入があり、財産費（山林）を支出するような類型（支援活用型）に継続的に分類されたので、持続可能な自然資源管理を実現してきたといえる。

そこで、2000年代後半に、なぜ財産区の森林経営が改善しなかったのか探るために、第5章では、森林経営から撤退しつつある財産区を事例として取り上げ、財産区制度に固有の要因がどのように森林経営の撤退に影響を与えたかについて分析した。第6章では自然資源管理を維持する財産区を事例とし、人的資源の形成や制度を跨るリンケージの観点から、その持続可能性条件を導き出した。

3.3. 第三部 事例研究

第5章で事例とした神奈川県相模原市青根財産区は、1980年代に森林経営から撤退したグループの代表であり、第6章で事例とした長野県佐久市大沢財産区は、2000年代後半に森林経営を活性化したグループの代表である。両者とも県支出金収入が潤沢だった点は共通しているものの、森林経営への地域社会の当事者意識や第三者（政府・会社・NPO法人・個人など）の関与のあり方には大きな違いがみられる。

3.3.1. 1990年代以降、森林経営が活性化しなかった財産区

1990年代以降に青根財産区の森林経営が活性化しなかった理由は、①財産区有林が条件不利な地域に立地していること、②戦後に造林し伐期を迎える前に林業が不振となったこと、③地域住民が当事者意識を持ちづらかったこと、による。

①の条件不利について、そもそも丹沢山地の地形は急峻で地質はぜい弱であり、高密度の路網整備は適当ではない場所が多い。青根地区では、人家に近い山林、すなわち搬出しやすく林業地としては有利な条件の山林を個人が所有し、青根財産区は、標高が高く山頂に近い山林を所有している。青根財産区は、丸太を搬出するためには、個人と交渉し、個人有林の上に索道を設置しなければならず、搬出費用が高くなることが予想される。林業という点からは、青根財産区有林は、条件不利な地域に立地しているといえる。

②の造林時期について、青根地区は、1960年代まで製炭が盛んであり、本格的に造林を

開始したのは1955年以降であった。公有林経営には、戦前に造林し、戦後に林木資産を持つ成熟型と、戦前は薪炭林、採草地利用を中心とした林野利用で、戦後に林業投資をした未成熟型がある。青根財産区は未成熟型の典型であり、初代の人工林が成熟した頃には、林業の採算性が悪化し、伐り控えたので、人工林の間伐や主伐を通じて収入を得た経験がほぼない。

③について、青根地区の地域社会は歴史的に4つの段階を経て財産区への当時者意識を失っていった。

1950年頃、地方自治制度が整備されるとともに、経済状況の変化から天然林から人工林への樹種転換が求められた。青根財産区では、地域住民による共同作業が中止され、薪炭原木の住民への安価な払い下げが認められなくなった。1955年の津久井町の発足に伴い、青根村が廃止され、旧青根村の村有林を管理する目的で、青根財産区が設置された。この時、旧青根村村有林に関する条例や特別会計などを議決する機関は、旧村議会から津久井町議会に移り、地域社会の代表によって構成される青根財産区管理会は同意権を持つのみになった。

地域住民は、これに不満を抱き、1962年、世帯主の約8割に当たる191名が青根造林組合を設立し、青根造林組合が青根財産区と分収造林契約を結び、青根財産区有地に造林することになった。この時より、地域住民にとって、青根財産区が土地所有者、青根造林組合が森林経営者という役割分担が明確になった。

青根財産区は、1980年代初頭に1.5haの立木を伐採し、その跡地に再造林した後は、自己負担での森林整備を止めた。遅くとも1990年代には、森林施業計画を樹立しなくなり、森林経営の長期的な見通しを失いつつある。

青根造林組合は道路改良のために、立木を伐採した他は、立木伐採経験はない。1986年、青根造林組合では、共同作業の対象となる林齢の人工林資源がなくなり、組合員による共同作業は終了した。その後は、2003年頃まで役員による森林整備を続けた。

2006年に津久井町が相模原市に合併すると、青根財産区の管理者は津久井町町長から相模原市市長に変わった。青根造林組合は、2012年に分収造林契約の期限を迎えるにあたり、契約の延長を希望していた。しかし、相模原市は、①分収造林契約の書類に不備がある、②再契約するにしても境界確認のために多額の費用が必要となる、と指摘し、青根造林組合が無償で分収林を青根財産区に返還することを期待した。

青根財産区は、歴史的な利用形態から①条件不利な地域に立地し、②初代の人工林が伐期を迎える前に林業不振となった。③財産区は、「公」に近い「共」であり、市町との関係が青根財産区の管理体制に影響を与え、地域住民は、青根財産区に当事者意識を持ちづらくなっていった。

青根財産区の場合、①歴史的な利用形態や②当事者意識の低下が森林経営の撤退に影響したといえる。このような特徴を共有する財産区も多いと考えられる。本事例から、2000年代後半以降にみられる財産区の森林経営の低調傾向は、森林管理主体としての共同体の限

界というよりは、①所有形態別の空間配置のあり方、②財産区に広範にみられる戦後までの原野利用や薪炭林利用、③共同体による森林管理が地方自治政策や林業政策に位置づけられてこなかったことによると考えられる。

3.3.2. 2000年代後半、森林経営を活性化

大沢財産区は、①小学生の森林作業体験、②住民の共同作業および③利益分配システムにより、人的資源が持続的に形成され、住民から選出された財産区議員が様々な第3者（政府、企業、NPO法人、一般市民、地域住民）から様々な支援を受け入れ、森林経営を活性化させた。1990年代後半頃には大沢財産区の森林経営も厳しい状況に置かれたが、そこから徐々に回復し、2013年時点では、植林しつつも、積立金を増やすことができる状況となった。以下、活性化の推移について記述する。大沢財産区では、1980年代後半の伐採量の減少とともに、佐久市林務課と佐久森林組合の職員の減少が進み、技術職員による経営指導が行き届かなくなった。その後、彼らに代わり大沢財産区有林の森林管理を担ったのが財産区議員であった。1990年代後半、大沢財産区はバブル経済の崩壊により観光地開発収入や利子運用収入を得ることができなくなった。需要の変化により立木価格がさらに下落した結果、林業収入も減少し、積立金を取り崩さないと経営できない状況となった。継続的に林業費を支出していたものの、一部の山林で荒廃が目立つようになった。2000年頃より、財産区は、財政難のため、地区への補助金を減少させ、代わりに、国や県から造林補助金を受給し、大沢地区を構成する小さな共同体（各部落、大沢父母会、大沢地区内の地家部落の有志団体、消防団、財産区議員OB）へ作業委託をするようになった。これは、地域に2つの意義をもたらした。第1に、資源管理のための人的資源形成システムを維持できたこと。第2に、小さな共同体は、作業受託を通じて①地域資源の管理に寄与し、②構成員の親睦を図り、③財政面から組織の持続可能性を高め、多様なサービスを充実させることができたこと、である。

大沢財産区では、財産区議員が間伐遅れを問題として認識していたので、長野県の林業施策重点化を契機に、2003年度以降、より多くの補助金や寄付金を受け入れ、間伐を実施し、山林の状況を改善することができた。2009年度以降、大沢財産区は企業や一般市民の受け入れを本格化し、企業から寄付金を受け取るとともに、そうした企業の社員や一般市民が植林・下刈り作業を体験することで、植林作業を拡大していった。以上のように、大沢財産区では、地域社会に当事者意識があったからこそ、市況の悪化や国や県の補助事業の充実、市民社会の変化に対応して、より望ましいシステムへと改革できたのである。

この時、政府の役割は①財政支援、②専門知識、③仲介であった。①の財政支援については、国や長野県が税金や寄付金を受け入れ、それらを財産区が実施する森林整備補助事業の事業費として支給したものである。②の専門知識は、財産区議員は山林の状況、関係団体の要望、林業知識を総合して、経営方針を決めている。この林業知識について、財産区議員は、経験により得られた知恵や自分たちの山についての在地の知識はある。しかし、林業技術者

ではないので、日々進歩する林業の専門知識は習得していない。そのため、長野県の林業普及指導員が林業指導をし、財産区議員の林業知識を補完することで、財産区議員は専門知識を習得できるのである。③の仲介については、「森林の里親事業」で果たした長野県の役割がある。当初、財産区は、ソネットエンタテインメント株式会社や前田建設工業株式会社とは顔の見えない関係であり、信頼が醸成されていなかった。財産区議員にとって、知らない相手に、5年間、森林という財産を預け、財産の改変を認めるには抵抗がある。長野県が契約を仲介することで、財産区議員と企業は契約の内容や履行に信頼を置くことができた。以上より、地域住民や財産区議員の当事者意識だけではなく、①財政支援、②専門知識、③仲介という3側面からの政府支援があったからこそ、森林経営を活性化できたといえる。

大沢財産区の場合、地域社会の当事者意識が持続可能な資源管理の必要条件であった。地域社会が当事者意識を持っていたからこそ、地域社会は自然資源の状況や必要な管理を理解し、多様な団体による多様なかかわり方を受け入れることができた。そのかかわり方は、単なる市場経済における労働と労賃の交換ではなく、非商品化経済部門を拡大し、関係者の福祉を増大するような形で、構築されたのである。

4. 総括

本稿では、類型化と事例研究を組み合わせることで、日本における財産区の森林管理の持続可能性条件を考察した。統計分析からは、2000年代後半、林業事業体が森林経営を活性化させたのに対し、財産区による森林経営が低調であったことが分かった。事例研究から、①財産区による森林経営が低調だった理由は財産区の地理的配置や歴史的な利用形態に規定されていること、②地域社会の当事者意識とそれを活かすような政府支援という条件が満たされれば、地域社会は外生条件の変化に対応して柔軟に制度を変更し、森林管理を維持する可能性があること、を指摘することができた。

今後の課題は、①他の事例での持続可能性条件の検証、②一つの条件だけが異なる事例の比較、③他の林業事業体との比較、④林政学分野における本研究の位置づけである。