

自然休養林・自然休養村の基本的考察

林業試験場九州支場 柳 次郎

1. 自然休養林・村制度に対する批判的対応

保健休養サービスに対する市民の需要は生活に定着しているものと思われ、これに対応する森林・山村の保健休養機能に着目した研究も計量的実証的分野を中心として活発となってきているが、これらの研究のなかには、現行の自然休養諸制度に批判的対応を示すものが乏しいようである。保健休養機能の実証的研究を現行制度の批判的検討によって補完する必要はないものであろうか。批判は視点ないし価値観の存在を前提とするが、ここでは両制度の性格を以て森林農山村地域（農林地域）の保健休養利用に関する農林行政の関与介入であるとの視点に立つことにする。

2. 保健休養活動に関する行政の関与

保健休養活動は社会的経済的現象であって保健休養サービスをめぐる需給関係がそこに生じてくる。自由主義経済体制を基調とする以上、この需給関係も民間私企業の事業エネルギーを活用、市場機構によって調整されるのが常道で、行政が私的需給の調整にまで介入するには十分な説得力のある論理を必要とする。

従って、保健休養活動に関する行政の関与介入については次の諸点を考察検討することが求められる。

- a) 行政が関与介入する意義
- b) 行政介入の限界と私企業活動の位置づけ
- c) 費用分担

3. 行政の関与介入の理論的考察

a) 行政介入の論理と批判

保健休養活動に行政が介入する意義と論拠として次のような意見がある。

(イ) 施設供給を含む行政の保健休養活動は公共的性格を有するため行政の関与介入が是認される。

(ロ) 保健休養サービス需給を完全な私的関係におくことは内部不経済を外部化する傾向のある私企業行動からみて環境保全上危険性がある。

(ハ) 保健休養活動関連産業、たとえば観光農林漁業の如きものは地域振興上有効であるため、公的先行投資をおこなって私企業導入をはかるべきである。

(ニ) 保健休養サービスの大型化傾向に対応するため

には私企業のみでは十分でない。

(ホ) 国有林のような自然環境良好な公共有地に保健休養需要の多くが指向するため、公共体は土地所有者として適切な対応を迫られている。

これらの意見は広い同意を得られているものと思われるが、その批判ないし反論もまた可能であろう。

(イ) に関しては保健休養サービスの性格が公的か私的かの議論もあるが、公共的性格をみとめたとしても行政施策の優先度が問題となる。保健休養問題は行政が他をさしおいてもとりくむべき課題であろうか。

(ロ) に関しては私企業活動の法的規制の必要性はみとめるが公共力による施設整備は果して私企業のそれよりも環境保全上安全であろうか。

(ハ) (ニ) に関しては、私企業が成立しない地域、私企業能力が及ばない規模にまで行政公共力を以て保健休養サービス業を成立させることの是非、および、それらの事業が企業として有効に根づくことの保証が問われなければならない。

(ホ) に関しては国有林の保健休養の利用の是非が現実的課題であるが、木材生産を制限して保健休養サービスを生産することの可否が属地的に検討されるべきであろう。

保健休養活動には市場機構でカバーし切れない部分があり行政活動がその補完をおこなうことを迫られていることは事実であるが、上述の批判からみても、保健休養活動に関する行政の関与介入の意義は未だ検討すべき余地をのこしていると考えられる。

b) 行政活動と私企業活動の住み分け

行政活動は法的規制と助成の段階からさらに積極的に公企業形成を採用して地域のデベロッパーないしプロモーターとなる例が近年増加してきている。

保健休養サービス生産のような効果判定が困難な側面をもつ分野では行政機構の肥大化のみに終る危険性が感ぜられる。

事業に適した経営体は私企業であって行政機構や公企業ではない以上、行政は法的規制を中心とし、事業活動は主として私企業エネルギーを活用することが社会全体の効率、すなわち、人・物・金の有効利用からみてのぞましいことではなからうか。

保健休養サービス生産に関しては、生産組合等に各

種の助成が与えられているが、この場合にも助成対象を一般私企業に変えた場合を考えるとどちらが地域振興上有効であろうか。その反面、行政が事業に接する時、そこでは私企業では実現困難な教育文化的事業・指導啓蒙業務が期待されるにもかかわらず、現実の公的事業施設の多くは私企業のそれに類似している。

c) 費用分担の確立

公的な保健休養施設でサービス受益者と維持管理費負担者が直接的には異なることはかならずしも非難できない。しかし費用を全く負担せず受益に専念するフリーライダーの横行は保健休養活動の本旨に反するものであり、受益者による適正な費用分担の実現に行政の努力が期待される。

4. 総合的提言

上述の考察から、以下の諸点について提言することが許されるであろう。

a) 保健休養活動に関する行政の関与と介入は十分な論拠と介入限界の明示を必要とする。

b) 保健休養活動、とくにサービス生産に関しては私企業エネルギーの活用をはかること。

c) 行政および公企業の活動分野としては法的規制の他に教育文化的な指導部門が指向される。

d) 保健休養活動に関する費用分担関係の適正化。

5. 自然休養林に関する考察と提言

これまで述べてきた一般の見解はそのまま自然休養林についてもあてはまる。とくに管理清掃問題は重要な課題であるがこれは費用分担問題のなかに含まれるものと考え、ここでは施設限界、配置基準、効果測定 の3項目について考察する。

a) 施設限界

自然休養林内の施設はその性格に対応することが要求される。従って、自然公園の性格および休養林独自の性格に対応する施設であることが求められる。

施設限界とは施設の種類と量に限界を設けることであり、不作為指示だけでなく作為指示も含まれる。

また、どの休養林にも適用する基本的な限界と、個々の地況林況に応じてきめるべき限界をわけて考えた方がよいと思われる。

b) 配置基準

自然休養林の指定配置基準は、保健休養機能からみた森林の資源性と市場性のいづれを重視するかの問題であり、また現在の保健休養利用を追認する指定のみにとどめるのか新規利用の設定（それは“開発”に外ならない）にまで指定を拡大するかの問題でもある。

市場性と現在の利用実績を尊重することは現実的である。しかし、かような森林が休養林としてすべて適格かどうかは問題としてのこるであろう。

c) 効果測定

自然休養林設定の効果は現在みられるような施設管理に関する費用集計、および利用人員推計のみでは十分に判定し難いと思われる。休養林の改廃もふくめて検討できるような効果判定の手法を開発し、その測定実施がおこなわれることが急務である。

6. 自然休養村に関する考察と提言

自然休養村は主に農構事業の一環として国庫補助事業によって整備され、官業的色彩が濃い自然休養林よりも複雑な性格をもっている。自然休養村に対しても前述の一般の見解はそのままあてはまる。とくに事業のにない手と私企業（なかでも外部資本）との関係については検討を要する。農民による事業が必ずしも農民のためになるとは限らず、私企業による事業が農民に不利益をもたらす確証もない。意図と結果は一致するとはかぎらないのである。ここでは総合村づくり計画と観光農林漁業について特に考察をすゝめよう。

a) 総合村づくり計画について

休養村の主目的が地域農民の所得雇用の向上にある以上、地方自治体としては他の地域振興計画と組合せて総合的な村づくりをはかるのが通例である。このため休養村計画は他の諸事業諸計画との有機的結合の巧拙に注目して考察すべきである。

b) 観光農林漁業について

休養村構想の中心的役割を占める観光農林漁業は農家経営からみてその不安定性が問題となる。このため生産物出荷を観光農業ルート、農協系統出荷ルート、加工処理ルートの3本立として安定をはかる傾向もみられる。観光客誘致に関連して生ずる危険と費用を私企業のあっせん業者に依託する例も検討に値しよう。