

1970年代の自然保護の機運の高まりから平成9年（1997年）の水源の森林づくり事業開始までの神奈川県森林・林業政策の展開

山中慶久*

A history of forestry management in Kanagawa Prefecture form 1970'S to 1997

Yoshihisa YAMANAKA*

I はじめに

昭和45年（1970年）は、日本の環境行政が大きな転換をした年で、公害防止関係の法律が整備され、後に公害国会と呼ばれた。翌年には環境庁（現・環境省）が発足している。都市計画行政においても、開発すべき地域と開発を抑制すべき地域を明確にする線引き制度がこの年から実施され、無秩序な開発の抑制が図られた。

この年から、水源の森林づくり事業が開始される時点までの神奈川県森林・林業政策の展開について、特に、昭和60年に刊行された「神奈川の林政史」に記述のない事項、「先進的」と評価された事項を中心に、筆者が昭和53年から現在まで森林・林業行政に携わった経験・記憶を自然環境保全センター図書室に所蔵された資料で確認しながら、林業振興が主体であった政策から、現行の水源環境保全・再生施策の過半を占める森林の持つ機能の保全・再生を重視した政策へと展開した経過について報告する。

II 昭和45年から昭和50年 —自然保護の機運の高まり—

1 林政を取り巻く時代背景

昭和45年頃から日本全国で自然保護の機運が高まり、林業行政でも、大面積皆伐やスーパー林道に代表される大規模な林道開設に批判が浴びせられた。この頃の自然保護のスローガンは「伐るな、触るな」で、自然を現在のままの姿で残すことを目指

したナショナルトラストの運動が開始されたことがこの時代を表している。

一方、林業行政としては、木材生産機能と公益的機能の両立をいかに実現するかが大きな課題となった。

2 神奈川県のとった施策

神奈川県の県有林事業では、昭和46年度に第3次経営計画（S44～48）を変更して、伐採の抑制と風致施業地域の設定を行い、昭和47年度から県有林の事業会計を特別会計から一般会計に変更した。

また、県有林事業は保安林業務とともに、昭和47年8月1日から2年間、新設された農政部自然保護課の緑地保全係の所管となっていた。

自然保護の機運が高まった要因の一つに、森林を対象とする野外レクリエーションが活発になってきたことが挙げられる。当時、林野庁では国有林を自然休養林として国民に開放する構想を打出し、都道府県に対しても事業費の助成を行い自然休養林の造成を進めた。本県でも、県有林内に表丹沢県民の森（秦野市）、東丹沢県民の森（清川村）、高麗山県民の森（大磯町）の3か所を開設した。

3 神奈川県森林利用基本計画調査

このような背景の中、昭和45年度から2か年にわたり、財団法人林業経営研究所（現・林政総合研究所）に「神奈川県森林利用基本計画調査」を委託し、昭和47年3月に『“みどり”をつくる基本構想—神奈川県森林利用基本計画調査報告—』が提出さ

れた。

調査項目は、林業経営に関する事項、都市計画と林業に関する事項、自然保護に関する事項、林地保全並びに水資源確保に関する事項、保健休養に関する事項、林業以外の用途転用に関する事項、林道に関する事項、猟政で、報告書には、現状分析のために集められた諸データが網羅的に収められており、貴重な資料となっている。提言の中では、造林に要する経費を「公益」を享受するものが負担することの必要性和県民の理解が重要である点が述べられている。

Ⅲ 昭和50年代

—森林保全施策と林業振興施策の 共存した時代—

1 林政を取り巻く時代背景

昭和50年代は、国において、地域を指定して林業振興を重点的に実施する施策が実施された。本県でも、昭和52年に津久井地域が「中核林業振興地域」に指定され、昭和55年度からは「林業振興地域」として制度が拡充され、現在の水源エリア及び地域水源林エリアの市町村のほとんどが地域指定されていた。この制度は、平成3年の森林法改正により、森林整備市町村がたてる市町村森林整備計画の制度に移行した。

昭和50年代の林業関係職員のマンパワーは、昭和47年7月の七夕豪雨災害の復旧にあたる治山事業、林業振興、三保ダム関連の林道建設などに費やされていた。昭和50年代に開設された主な林道は、唐沢、法華峰、日向、三廻部、足柄、久野、栃谷坂沢などの路線で、いずれも林業振興を目的とした林道である。

また、昭和52年11月に策定された第三次全国総合開発計画の本文中に、初めて、「生態系」と「保水力」という言葉が使われ、これ以降、森林の機能を論ずるうえでのキーワードとなっている。

2 職員による行政研究

昭和50年に、学者知事と呼ばれた長洲一二知事が就任し、職員による行政研究が奨励され、業務としてのプロジェクト研究のほか多くの自主研究会

が活動していた。

当時の林務課では、先駆的取組みとして2つの成果が残された。

- (1) 森林造成維持費用分担問題検討グループ（昭和51年度）参加職員7名

「森林のはたらきと水」—森林造成維持のための社会的費用負担問題—

森林の諸機能について概説し、公益的機能の代替法による金額評価、水源かん養機能の計量、森林のゾーニング、森林面積の必要量の計算を述べたのち、水道料金1m³あたり2円を上乗せした費用分担の収支の試算が行われている。

- (2) 神奈川県農林漁業の将来予測プロジェクトメンバー（昭和53年度）参加職員12名

「神奈川県林業の動向と展望」

昭和47年3月の『“みどり”をつくる基本構想—神奈川県森林利用基本計画調査報告—』に倣い、現状分析のためのデータ集として「神奈川県の森林・林業指標」が別冊で取りまとめられている。このデータは、昭和55年度に策定された「神奈川県林業振興地域整備基本方針書」の付属資料にも活用された。

この中で、本県森林・林業の望ましい将来像として①森林の多面的機能の調和、②林業従事者の社会的地位の向上、③地域の特性を生かした林業地の創造、④豊かな森林資源の活用が示された。農林漁業の将来予測プロジェクトの一環であるためか、本文中では、木材生産機能を含めた多面的機能と公益的機能を使い分けている。林業地の創造は、林野庁が進めていた地域林業の振興策が反映された。

また、森林資源の確保と充実では、森林は適切な保育管理が必要で、森林に手をつけない「プリザベーション」と保育管理を行う「コンサベーション」の違いについて述べられている。

3 県民への普及啓発の試み —「暮らしと森林展」の開催—

森林の現状を県民に普及啓発するために、昭和53年3月、横浜駅西口の三越デパート（現・ヨド

バシカメラ）で「暮らしと森林展」を開催した。この時に配布したパンフレット「神奈川の森林」は、表面が説明や統計資料で、裏面が森林の分布を示した地図となったもので、このスタイルは、毎年発行される「神奈川の森林・林業」に受け継がれている。

4 森林の総合利用施設の整備 ―県民が森林にふれる場の整備―

前述の県民の森に加えて、県民と森林とのふれあい、林野庁の用語でいう「森林の総合利用」の事業を、保健保安林内で治山事業の一環として実施した。

厚木市飯山の「飯山白山森林公園」では、昭和50年～53年に長谷寺周辺を整備し、昭和52年～56年に国庫補助を受けて長谷寺の西側の民有林の買入れを行い、昭和56～60年度に整備を行った。また、昭和54～56年度には、鎌倉市今泉台の「散在ガ池森林公園」の整備を行っている。

また、次代を担う青少年の体験学習施設として国庫補助を受けて、南足柄市内山に「県立21世紀の森」を整備し、昭和58年5月にオープンした。

5 公益的機能の評価・表示の必要性 ―林政情報システムの開発開始―

森林の公益的機能が注目され、昭和52年から森林の機能別森林の所在及び面積が地域森林計画の計画事項となった。対象となった機能は、木材生産、水源かん養、山地災害防止、保健保全の4つで、この後、平成3年から保健保全が生活環境保全、保健文化に分割され5機能となっている。

本県では、昭和40年代から森林計画業務において森林簿を電子帳票化して面積や材積の集計を行っていた。これに加えて、昭和54年度から、機能別森林の所在及び面積など森林資源に関するデータ集計を、地理情報システム（Geographic Information System・GIS）の手法を用いて、コン

ピュータ上で地図と一体化して管理を行い、地理的・視覚的なデータ処理を行うシステム「林政情報システム」の開発を開始した。

林政情報システムは、次の機能を有している。

- ①森林情報と地図情報の一体的な管理
- ②大量の森林データの蓄積、更新、集計、分析処理
- ③多様な目的に応じた森林情報の視覚的な表示出力

6 林政懇話会の開催（昭和54～56年度）

林政懇話会は、学識経験者、林業関係者10名に委嘱し、昭和54年10月16日に第1回を開催し、昭和57年1月19日の第10回で「21世紀の神奈川の森林づくりへの提言」を知事あて提出して終了した。

テーマは、①県民生活における森林・林業が果たす役割、②森林の活用対策、③森林・林業の担い手、④林業と自然保護とされた。さらに、木曽三川水源造成公社、びわ湖造林公社、福岡県水源の森基金など、先行的に費用負担に取り組んでいる事例についての議論も行われた。

7 あすなろ計画（昭和55年度策定） ―人工林の倍増をめざした計画―

「あすなろ計画」は、優良な森林の造成と森林諸機能の維持増進を図ることにより、21世紀における本県民有林の理想的な森林像を指向するものであり、その基本となる目標は、人工林の造成と保育管理に関する長期計画で、昭和56年度を始期とし、昭和80年度を終期とする25か年間に人工林率を52%に高め、かつ、保育管理の徹底を図ろうとするものである。

実施目標として、当初5年間で①2,500haの造林と25,000haの保育、②県民の手づくりによる森林づくり、③山で働く人々の環境づくりが骨子とされた。

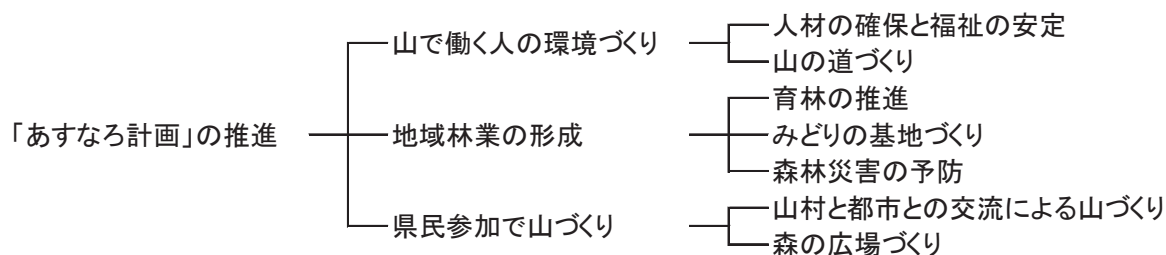


図1 あすなろ計画の体系図

あすなろ計画は、この後、施策の変化に応じた2回の改定を経て、平成5年度まで継続した。

8 県民手づくりの森事業 一定着型ボランティアのさきがけ―

昭和56年に、あすなろ計画の第3の柱である「県民参加で山づくり」として、神奈川県に本格的な森林ボランティアが誕生した。県有林創設50周年の記念事業として「県民手づくりの森事業」を清川村の丹沢県有林で実施し、50団体の住民グループが参加した。(S57～S61の5年間募集)

内容は、伐採跡地にスギ・ヒノキの苗を植えるところから始め、下刈、つる切、除伐、間伐などの作業を20年間にわたり、年1回の作業を継続した。

事業開始時点では、実行を危ぶむ声もあったが、ほとんどの団体が20年間の保育作業をやりとげ、平成17年度をもって終了した。

ボランティアを指導する面では、50団体が同時期に活動するため、担当していた県有林事務所の職員だけの対応では困難をきたし、ボランティア活動のリーダーの養成の必要であることが明らかになった。

IV 昭和60年代から平成9年まで ―未来の森づくり事業とかながわ森林プラン―

1 林政を取り巻く時代背景

好景気の中、昭和62年には総合保養地域整備法(リゾート法)が、平成2年には森林の保健機能の増進に関する特別措置法が施行され、全国的に森林の総合利用が進められる方策がとられた。

県が進めていた「やまなみ五湖ネットワーク構想」などに代表されるように、森林の総合的利用に供するため、昭和61年度から県単独事業で、神の川・白石、明神、足柄幹線、白銀など連絡線形の主要な林道の整備が行われた。

一方、昭和61年3月、県北部地域を中心に湿った雪によりスギが幹折れする降雪災害が発生した。被害木流出防止対策は県が直接実施し、治山事務所と県有林事務所が担当した。被災林復旧のための被害木搬出、被害木整理、復旧造林などの補助事業も実施し、補助率は、普通林 8/10、保安林 10

／10と決め、森林の公的管理のさきがけといえる取り組みであった。復旧造林は当初3か年で実施の予定であったが、森林所有者の「様子見」もあり、森林所有者からの要望が続いたため、平成元年度まで1年間延長された。

2 きずなの森造成事業 ー地域活動による森林ボランティアの試みー

昭和62年から、市や町と森林所有者、緑の実践団体が利用協定または賃貸借契約を結び森林を整備することに対して補助する「きずなの森造成事業」を5年間実施した。県民手づくりの森が中標高域で行われたのに対し、この事業は、都市近郊林を対象とした。

事業の開始のきっかけは、都市近郊林が燃料や農業用として利用されなくなったため、一部では藪の状態となり、暗くなった森林内にごみが捨てられた。こうした事態を解消するために、林内を明るくする必要が生じ、地域住民により林内を整備し、きのこ生産の場などとして活用する市町村事業に対し助成した。

この時点でも、市民の森(横浜市)や木もれびの森(相模原市)など、県内の一部の市では先駆的に同様な取り組みを行っていた。

こうした活動を評価し、平成6年3月に策定した「かながわ森林プラン」では、「地域活用協定林」として位置付けた。

3 未来の森づくり事業 ー新たな政策への理論構築ー

未来の森づくり事業は、昭和62年度から平成6年度まで実施された。前半は、平成2年の森林基金の創設、森林財団の設立までの検討のほか、昭和63年度に「かながわ美林50選」を選定した。後半は、森林財団が行う事業と平成5年度末に公表された「かながわ森林プラン」策定関連の施策が実施された。

昭和62～63年度の2か年で、神奈川県「21世紀における望ましい森林・林業のあり方」について、財団法人森とむらの会に調査委託し、同会が学識者による調査委員会にて現地調査や県職員からの聞き取りを含め検討した結果を、神奈川県「望まし

い森林・林業調査事業」報告書と神奈川県「21世紀の望ましい森林・林業のあり方」調査事業報告書として取りまとめられている。

この調査委託と連携する形で、昭和63年11月～平成2年3月までの間、学識者16名により「未来の森林づくり委員会」が設置され、委員会のほか基金制度や普及啓発について検討する「基金制度部会」と森林施業や利用について検討する「森林機能部会」が設置され、平成2年3月に「提言 かながわ未来の森づくり」として、検討結果が取りまとめられた。

この提言の中で、①神奈川の森林は『都市圏環境林』として位置づけられ、山村と都市の交流をとおして文化を創造する『森林文化共同体』を構築する、②森林のゾーニングを行い、流域管理型の森林整備を進める、③林業から「山業」へ転換し、県民が参加できる新たな森林管理手法の導入や環境教育の場として森林を活用することなどが提案され、森林管理基金の必要性和「山づくり」の推進機構の検討が示唆された。この「山業」とは、現在農林水産省が提唱している総合森林産業としての第6次産業と同じ考え方である。

4 かながわ森林基金、かながわ森林財団の創設（平成2年）

かながわ森林基金は、ナショナルトラストとは異なり、立木の買入れや整備のほか、かながわ森林財団への助成を行うことも事業内容とした。

一方、かながわ森林財団では、ボランティア実践活動、森林インストラクターの養成、高齢林づくりの奨励金の交付、林業従事者の共済掛金助成などを実施した。

「県民手づくりの森」と「きずなの森」の2つの事業を通して、ボランティアによる活動を行う上ではリーダーの養成が必要であることがわかり、ボランティア実践活動に加えて、リーダー養成のための森林インストラクター養成講座を開始した。

平成2年時点での、財団による森林ボランティア活動は、日本全国に先駆けるもので、県民手づくりの森事業やきずなの森造成事業のパイロット事業として果たした役割が大きい。

このうち、かながわ森林財団は平成9年に神奈川

県森林公社と合併し、かながわ森林づくり公社となり、財団の事業は県民運動事業と位置づけられた。

5 新あすなろ計画（仮称）の検討

神奈川県では、林業を活性化しながら森林を保全するという考え方から、昭和56年度に作成した「あすなろ計画」に基づき、林業経営の核となるスギ・ヒノキなどの針葉樹による人工林の整備を中心に進めてきた。

計画当時は、円ドル相場が1ドル＝230円で、かつ世界的な木材相場が高騰している時期であった。その後の円高が国産材にとって逆風となった。

一方、森林は、木材を育て売するという林業のためだけではなく、森林の様々な働きにより公共財としての性格を合わせ持っていることから、県民共通の財産であるという県民の認識が高まってきた。

このため、「未来の森林づくり委員会」の提言を受けて、今後の森林整備にあたっては、スギ・ヒノキの人工林だけではなく、広葉樹林も加えたすべての森林を対象に「環境の保全」「森林の総合利用」「森林とのふれあいの促進」といった新たな視点で、「活力と魅力あふれる多彩な森林づくり」を進め、祖先からの授かりものであり、後世の人々からの預かりものである貴重な神奈川の森林を、21世紀に継承するため、あすなろ計画に代わる計画として、新あすなろ計画（仮称）の検討を始めた。

策定作業としては、平成4年度に16名の学識者で構成する「新あすなろ計画（仮称）策定委員会」を設置し、職員が自ら執筆し学識経験者に意見を求める方式で、基本方向、骨子、原案を決定し、平成5年の5月末に素案を作成した。

6 かながわ森林プランの策定

平成5年の6月から10月にかけて、各地区で行われた県民懇話会のほか、森林所有者、林業関係団体、自然保護団体にプラン素案の説明及び意見交換を行い、平成6年3月、新あすなろ計画を「かながわ森林プラン」として策定した。計画期間1994～2010年度（平成6～22年度）で、奇しくも平成22年は、神奈川県で初めて全国植樹祭の開催された年となった。なお、かながわ森林プランは、平成9年度からかながわ森林づくり計画に改称されたが、本

表1 かながわ森林プランの構成

プランの目標		森林のゾーニングと森林づくりの将来像	森林管理の方向	施策方向
活力と魅力あふれる多彩な神奈川の森林づくり	森林の保全	生活保全森林ゾーン 住民の平地林の利活用をとおし「快適な住空間」と「ふるさとの景観」の実現	共同的管理の推進 ・住民参加	平地林保全システムの確立 ・多目的な森林利活用 ・協定による共同管理
		生態保存森林ゾーン 県民の森林づくりの実践活動をとおし「かながわの原風景」の保全と創造	公的管理の推進	山岳林保全システムの確立 ・生物多様性の保存 ・県民参加による森林づくり
		水源かん養エリア 安定した水の流出量の確保	公的管理の推進	水源林の保全システムの確立 ・経営の集団化 ・奨励制度の充実
	都市型林業の創造	資源活用森林ゾーン 森林の持続的な保全と持続的な活用	私的管理の促進	林業の新たな展開 ・多品目の木材生産 ・森林資源の総合利用 森林づくりを支える地域の創造 ・美しい村づくり ・人材の育成と組織の活性化
	森林との交流	ふれあい活動エリア 森林との共生による生活文化の形成	共同的管理の推進 ・住民参加	森林とのふれあいの促進 ・機会の確保 ・ネットワークおよび支援体制づくり 身近な森林からの出発 ・身近な森林づくりの促進 ・緑化協力、技術交流の推進

稿では参照する冊子の名称を優先した。

7 かながわ森林プランを受けた広葉樹整備指針の作成

平成6年3月に策定したかながわ森林プランを受けて、「神奈川県広葉樹林整備指針 生活全森林ゾーン編・資源活用森林ゾーン編」を作成し、平成7年3月に公表した。この指針は、林業試験場の研究員が中心となってまとめたもので、県内の広葉樹林や広葉樹の造林事例を調査し、本県に適した造林樹種と成長特性、植栽適地等を明らかにしている。

また、里山広葉樹林を健全な林に回復させ、都市住民のレクリエーションの場として活用する方法などを記載した。

この冊子は、全国の林政担当者から反響があり、4年後に増刷した。

8 かながわ木づかい運動の開始

平成7年に、県産木材の需要拡大対策として、「かながわ木づかい運動」を開始した。この運動は、「か

ながわ森林プラン」で推奨された都市づくりや日常生活などで積極的に木材資源を活用することを目的としており、現在も継続されている。

またこの年に、林野庁が進めていた流域管理システムの一環として、県産木材の需要と供給、加工流通体制の整備を推進するとともに、森林の公益的機能の向上を図ることを目的とする「かながわ森林・林材業活性化協議会」が設立された。

9 転換点としての平成9年

平成9年度から、水源の森林づくり事業を開始した。事業費の一部は、県営水道の事業者である神奈川県企業庁の協力金が充てられた。森林プランで公表した施策が短期間で実現したのは、平成8年に、神奈川が29年ぶりの渇水に見舞われたことが後押しとなった。

同時に、水源の森林づくりの推進母体として、社団法人神奈川県森林公社と財団法人かながわ森林財団を統合し、新たに社団法人かながわ森林づくり公社として発足し、新たな分収造林を中止した。

また、森林所有者・森林組合等林業団体・学識経験者・林道沿線施設関係者・自然保護団体・行政機関で構成する「神奈川県県営林道利用調整協議会」からの提言を受け、森林所有者や地元関係者と調整の上、林道の起終点には、ゲートや施錠・看板を設置し、一般車両の利用の制限を徹底するとともに、林道整備の考え方を見直した。

V おわりに

昭和45～46年度の神奈川県森林利用基本計画調査報告書の提言の中で、造林に要する経費を「公益」を享受するものが負担することの必要性和県民の理解が重要である点が述べられている。

上述した約30年間の森林・林業施策の展開を振り返ってみると、県民の理解を得るための様々な施策が行われてきたことが浮き彫りになった。特に施策の実施場所として、県民の生活に密着した標高300m以下の平地林エリアにおいて、県民の森などの森林の総合利用施設の設置やきずなの森造成事業などが行われ、昭和63年度に選定した美林50選においても過半数が平地林であったことから、身近な森に触れることによって森林の大切さの理解を得たうえで、県民の生活に不可欠な自然環境や水道水源としての山岳地の森林の保全への費用負担を訴えてきたことがわかる。

この後の施策は、生活環境税制のあり方の検討を経て、平成19年度から県民税の超過課税による水源環境保全・再生施策への費用負担が実現することとなるが、今回報告した施策の展開により開始された水源環境保全・再生施策の進展により、適切な評価がなされることを期待してこの報告を終わることとしたい。

VI 参考文献

- 石崎涼子（2002）自治体林政の政策形成過程—神奈川県を事例として—。林業経済 Vol. 48 No. 3 : 17-26
- 神奈川県（1981）神奈川県林業振興地域整備基本方針書
- 神奈川県（1985）神奈川の林政史
- 神奈川県（1994）かながわ森林プラン
- 神奈川県環境部自然保護課（1992）自然保護課20年のあゆみ
- 神奈川県県有林事務所（1986）樹樹 県有林事務所25年のあゆみ
- 神奈川県農政部林務課（1972）“みどり”をつくる基本構想—神奈川県森林利用基本計画調査報告—
- 神奈川県農政部林務課（1977）「森林のはたらきと水」—森林造成維持のための社会的費用負担問題—
- 神奈川県農政部林務課（1978）神奈川県の森林・林業指標
- 神奈川県農政部林務課（1972）林政懇話会の記録
- 神奈川県農政部林務課（1995）神奈川県広葉樹林整備指針 生活全森林ゾーン編・資源活用森林ゾーン編
- 神奈川県農政部林務課（1985～1998）やまのしごと 昭和60年度版～平成10年度版
- 神奈川県林業将来像予測プロジェクトチーム（1978）神奈川県林業の動向と展望
- 経済企画庁（1969）新全国総合開発計画
- 国土庁（1977）第三次全国総合開発計画
- 未来の森林づくり委員会（1990）提言 かながわ未来の森林づくり
- 成田雅美（1997）地方自治体と森林管理 林業経済 Vol. 43 No. 2 : 16
- 杉谷祥志（2006）「県民手づくりの森」事業、神奈川県自然環境保全センター報告3
- 財団法人森とむらの会（1988）神奈川県「望ましい森林・林業調査事業」報告書
- 財団法人森とむらの会（1989）神奈川県「21世紀の望ましい森林・林業のあり方」調査事業報告書