

<特集：豊かなアウトドアライフに向けて>

アウトドアライフ充実のための行政施策  
— 林野庁の施策を中心に —

田中伸彦\*

A Study on Outdoor Life Policies in Japan  
— A Case Study on Policies of Forestry Agency —

Nobuhiko Tanaka

I はじめに

近年、アウトドアライフが多くの人々の関心を集めている。

例えば、レジャー白書は1994年版<sup>4)</sup>で「男性はアウトドアレジャー、女性は鑑賞レジャーに強い参加希望」、あるいは「旅行、アウトドアスポーツ、鑑賞レジャーに滞在需要」と余暇動向を分析し、翌年の1995年版<sup>5)</sup>でも「滞在需要の大きい旅行とアウトドアスポーツ」という分析結果を出している。これらの報告によると、現在のアウトドアブームはもとより、将来アウトドアライフを積極的に楽しみたいという潜在層が多く、余暇生活の中でアウトドアライフが占める割合は、今後益々高くなるものと思われる。

このような情勢の中、アウトドアライフを充実させるために、行政はどのような施策を行ってきたのであろうか？また、将来予想されるアウトドアライフ人口の増加に伴って、行政はどのような施策を展開して行けば良いのであろうか？本稿の論点はこの二点に集約される。

但し、一つめの論点については、本誌29号に掲載された経済企画庁による資料「余暇・生活文化行政をめぐる主要な動向」<sup>3)</sup>が既に皆の目にとまっていることと思われる。この資料の内容は、アウトドアライフに限らず余暇に関連する行政施策全般の流れをまとめたものであるが、アウトドアライフのための行政施策の流れを概観できる。

よって、本論では二つめの論点、つまりアウトドアライフを充実させるための行政施策のあり方について検討していきたい。

しかしながら、我が国のアウトドアライフ充実のための行政施策の全てを統括的に把握し、考察することは、現状では至難の技である。例えばアメリカの様に、既に1962年に大統領の諮問機関「野外レクリエーション資源調査委員会(ORRRC: Outdoor Recreation Resources Review Commission)」が全7巻からなるスタディレポートをまとめ<sup>6)</sup>、更に1987年に「アメリカ人の野外活動に関する大統領諮問委員会(PCAO: President's Commission on American Outdoors)」による勧告<sup>5a)</sup>がなされている様な国では、その様な考察もやりやすいだろう。しかしながら、日本ではその様な状況は望めない。アウトドアライフ行政の流れは概観的に追うことはできるものの、その全体像をきちんと把握して、展望を語るには情報が散逸している。

本論では以上の状況を鑑みて、二段階に分けて論を進めることにした。まず前段で、アウトドアライフ行政の全体像を把握することがなぜ難しいのか、その理由を整理する。そして、後段ではその理由を踏まえて、林野庁の行政施策の動向を事例に、アウトドアライフ充実のための施策について検討を行う。

なお、本稿の内容はあくまでも筆者の個人的見解であり、公式なものではないことを申し添える。

\* 林野庁森林総合研究所

(Forestry and Forest Products Research Institute, Forestry Agency)

## Ⅱ アウトドアライフ行政の全体像を把握する困難さに関する検討

アウトドアライフ行政の全体像を把握することがなぜ難しいかという点については、三つの理由があると筆者は考えている。以下、それらを逐次検討する。

### 1. アウトドアライフ活動の多様性

一つ目として、アウトドアライフが多様で広範な活動を含むため、全体像の把握を困難にしていることが理由として挙げられる。

「アウトドアライフ」と言葉では一言で言い表せるが、実際には多種多様な過ごし方があることは、晴れた日に大きな公園に出かけて、周りの人々を観察するだけでも容易に納得できよう。

ある人は芝生にシートを敷きお弁当を広げ家族で団らんしている。また別の人は同じ芝生の上に寝ころび読書をしている。その他にも、散歩をする人、ジョギングする人、池の鯉や鴨に餌をやる人、絵を画く人、風景写真を撮る人、楽器の練習をする人、グラウンドでサッカーや野球をする人、テニスコートでテニスをする人など、個人個人がアウトドアの特性を利用して、思い思いに活動している。もちろん暖かな太陽の下で、何もせずにじっとくつろぐことも立派なアウトドアライフの一形態である。この様に、公園という限定された空間の中でさえも、アウトドアライフ活動は多様である。そして、それと時を同じくして、日本中の各地では登山をする人、スキーをする人、海水浴をする人、スキューバダイビングをする人、キャンプをする人、バードウォッチングをする人、天体観測をする人など、例を挙げればきりが無いほどに多種多様なアウトドアライフが営まれているのである。

### 2. 施策の広範性

二つ目には、アウトドアライフ充実のための施策の内容が多岐に渡る点が理由として挙げられる。

#### (1) アウトドア活動に直接関連する行政施策

例として、湖畔キャンプのための行政施策を想定してみたい。

まず始めに、利用者が快適にキャンプを行えるように、地形や気象、収容力などを考慮し、キャンプ場の

適切な設置計画を立てる必要がある。勿論、これについては民間が行う場合もあるが、土地利用の調整や公有地利用に絡み、行政が対応することが多い。

次に、キャンプ場に関連する施設の建設や、それに伴う施設の運営、維持、補修などに関する施策が必要となる。運営管理については、第三セクターや特殊法人に委託される場合もある。

そして、キャンプ場の広報活動や、イベント推進、教育プログラムの作成などを推進する必要がある。

また、アウトドア活動間の調整が必要となる場合がある。例えば、湖で釣りや水泳が混在して行われると遊泳者が怪我をする可能性がある。その様な場合、両者の活動区域を区分するなどの対応が必要になる。

以上の事例は、アウトドアライフ活動と直接かかわる施策である。この施策をタイプ毎に分類した事例<sup>9)</sup>を表-1に掲載する。

表-1. 自由時間充実対策に関係する  
予算の内容分類

a. 調査研究、予測、計画、制度、企画調整等
b. 施設建設
c. 施設運営、維持、補修、管理
d. 環境基盤整備（公園、緑地、オープンスペース、自然保全等）
e. 情報収集管理サービス、広報宣伝
f. 教育、指導、プログラムサービス
g. 消費者保護（安全、価格、業界指導）
h. その他

（「経済企画庁国民生活局国民生活政策課編：  
平成5年度自由時間充実対策関係予算一覧表」  
より引用）

#### (2) アウトドアライフと間接的に関連する行政施策

上述の施策とは別に、アウトドアライフ活動と間接的に関わる施策も少なくない。

例えば、キャンプ場やその周辺区域が国立公園や保護林などに指定されている場合には、自然保全とアウトドア活動との調整が必要となる。また、地域住民の生業（例：農業・林業・漁業など）とアウトドア活動との調整も重要である。これらの調整事項については、ゾーニングによる区域設定やアウトドア活動の制限などの施策を行い、適正に計画をたてる必要がある。

また、都市住民のアウトドア活動による中山間地域の経済的な活性化も施策的に期待されている。都市住

民の自然への回帰熱が高くなる反面、当の自然が残されている中山間地の住民の生計を支える農林業は厳しい状況にあり、人口扶養能力は芳しくない。都市住民が好んで訪れる風景の多くは、これらの地域住民が維持している。従って、農山村の衰退はそのまま快適なアウトドアライフ環境の劣化につながる。

更に、我が国の場合には、湖の富栄養化防止などの環境汚染に対する施策も、アウトドアライフ活動の充実に間接的に関わってくる。例えば、先に行われた第6回世界湖沼会議（1995年10月23～27日）では、「泳げる霧ヶ浦」<sup>1)</sup>、あるいは「泳げる諏訪湖」<sup>2)</sup>などをスローガンとしたアウトドア環境の改善に関する研究報告が見られた。これらの湖では、時期によってはアオコの大量発生で不快臭が漂い、湖面は抹茶色に変色する。このような状況を改善しないことには快適なアウトドアライフは望めない。

この他にも交通機関に対する施策、治安に対する施策、災害や遭難に対する施策など、数多くの施策がアウトドアライフ充実と間接的にかかわってくる。

### 3. 担当部局の多さ

三つ目には、アウトドアライフ施策を担当する部局が、幅広い行政セクションにまたがっていることが理由として挙げられる。

例えば、ある資料<sup>3)</sup>に掲載された余暇活動に関連する省庁は、表-2の通り実に15省庁にのぼる。

それら各々の省庁で、アウトドアライフに関する施策が行われているため、その全体像を把握することが困難となっている。これらを統括し、一元的に把握することができるように情報を共有化することが肝要であろう。

以上、アウトドアライフ充実のための行政施策を統括的に把握することが困難な理由を整理した。以下には、その様な理由を踏まえた上で、林野庁の行政施策を対象にケーススタディを行う。

表-2. 自由時間充実対策に関する省庁

1. 総務庁	9. 農林水産省
2. 北海道開発庁	10. 通商産業省
3. 経済企画庁	11. 運輸省
4. 環境庁	12. 郵政省
5. 沖縄開発庁	13. 労働省
6. 国土庁	14. 建設省
7. 文部省	15. 自治省
8. 厚生省	

〔経済企画庁国民生活局国民生活政策課編：平成5年度自由時間充実対策関係予算一覧表より引用〕

## III 林野庁におけるアウトドアライフ 充実のための行政施策

林野庁は森林アウトドアライフに関連する行政機関である。余暇生活全体からみた場合、森林アウトドアライフは図-1の様に位置づけられる<sup>4)</sup>。

我が国の森林は国土の約7割を占め北海道の亜寒帯林から沖縄の亜熱帯林まで多様な林相がみられる。また、森林の中には湖沼や溪流などの水辺空間が点在したり、野生動物が生息しており、樹木以外の要素も豊富である。人々はそれらの森林の特性を利用して、様々なアウトドアライフを楽しんでいる。

### 1. 森林アウトドアライフ活動の多様性と林野施策

森林アウトドアライフ活動を思いっくままに列挙すると、森林浴、ハイキング、登山、スキー、オートキャンプ、バードウォッチング、林業体験、風景画の作成、文芸の創作（和歌や俳句）など多種多様なものが浮かんでくる。この様な多種多様な活動を受け入れる素地が森林にある。

またアウトドアライフとは直接言えないかもしれないが、最近売れ行きを伸ばしている森林環境ビデオの視聴や鳥の声のCDの鑑賞、あるいは木工芸・クラフトなどの林産物の利用も無視することのできない活動である。

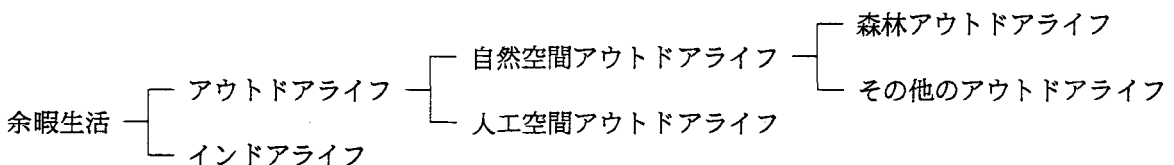


図-1. 森林アウトドアライフの位置づけ

〔宮林茂幸：「森林レクリエーションとむらおこし・やまづくり(p.7)」を一部改変〕

表-3. 森林アウトドアライフの類型

<p><b>*タイプA*</b>                  森林そのものを直接利用するため、他の空間では代替がきかないアウトドアライフ                  例：紅葉狩り・森林浴・狩猟・山菜採り・キノコ採り・林業体験など</p>
<p><b>*タイプB*</b>                  森林以外でも行なうことが可能であるが、森林で行なうことが多く、またそのほうが充実度が高いアウトドアライフ                  例：オートキャンプ・フィールドアスレチック・ハイキング・オリエンテーリングなど</p>
<p><b>*タイプC*</b>                  森林以外でも行うことが可能であり、他の空間でも同程度の充実感が得られるアウトドアライフ                  例：風景画の作成・文芸の創作・ドライブ・ジョギング・サイクリングなど</p>
<p><b>*タイプD*</b>                  森林自体ではなく、森林地域が持つ急傾斜・火山帯などの地形的・地質的条件によるアウトドアライフ                  例：ダウンヒルスキー・ハンゲライダー・パラグライダー・星空観察会・温泉浴など</p>
<p><b>*タイプE*</b>                  厳密にはアウトドアライフではないが、映像や音によるアウトドアライフの疑似体験や、林産物を利用して行う余暇生活                  例：環境ビデオの鑑賞・風景画の鑑賞・木工芸・竹細工・炭焼き体験など</p>

表-4. 国有林がアウトドアライフ施策で具体的に取扱った活動

<p><b>タイプA</b>                  森林浴                  樹木観察                  野草観察                  風景探勝                  紅葉狩り                  自然観察                  自然探勝                  林業体験                  林間学校                  キノコ採り                  山菜採り                  昆虫採集（カブトムシなど）</p>	<p><b>タイプC</b>                  乗馬                  サイクリング                  水泳                  水遊び                  海水浴                  スポーツ大会                  屋内スポーツ                  テニス                  ゴルフ                  ラグビー                  宿泊研修                  コンベンション                  コンサート                  観光牧場</p>
<p><b>タイプB</b>                  キャンプ                  オートキャンプ                  デイキャンプ                  グリーンツーリズム                  ハイキング                  クロスカントリースキー                  フィールドアスレチック                  バードウォッチング                  文化財鑑賞</p>	<p><b>タイプD</b>                  ダウンヒルスキー                  登山                  温泉浴                  展望台</p>
	<p><b>タイプE</b>                  産物市                  炭焼き                  木工クラフト</p>

これらの活動は、おおよそ表-3に示す5つの類型にまとめられよう。

ところで、林野庁はそれらの活動の内、どの活動に対する施策を推進してきたのであろうか。ここでは、一例として、国有林レクリエーションに関するいくつかの文献<sup>7,9,12)</sup>から、国有林野事業に取りあげられたアウトドアライフ活動を拾い出し、表-4としてまとめてみた。

表-4の結果は、限られた文献しか取りあげていないため、洩れが多いと思われる。そして、所掌範囲の関係から、林野庁が行わない施策もある。そのため、この結果だけでは、実のところ筆者にも林野庁が十分なアウトドアライフを対象としているか否かについては判断しかねるところである。この点については調査を更に進めた上で、深く検討・考察を行った上で判断していきたい。

ここでは、森林アウトドアライフ施策を充実させるためには、この様な調査を完成させて、既に対象とされていない活動については施策を開始する必要があることを指摘して、ひとまずの結論としたい。

## 2. 森林アウトドア施策の広範性と林野施策

森林は、アウトドアライフ以外にも、木材などの林産物の供給、水資源のかん養、国土の保全、野生生物の保護など多くの機能を持っている。その一例を表-5に掲載する<sup>9)</sup>。林野庁におけるアウトドアライフ施策でいちばん重要な点は、この様に多様な森林の機能を損なわずに如何に充実したアウトドアライフ施策を推進するかという点にある。

そのために、例えば林野庁では、平成3年度に国有林を「国土保全林」、「自然維持林」、「森林空間利用林」、「木材生産林」の4機能類型にゾーニングし、管理を行うように方針を変更した<sup>13)</sup>。森林アウトドアライフ

に主として利用される森林は「森林空間利用林」である。「森林空間利用林」は設定されてからまだ日が浅いため、今後適正な方向づけを行うことが重要である。

そして、このシステムを民有林にも拡大し、流域規模で森林アウトドアライフの計画を推進する必要があると考えられる。

表－5. 多様な森林の機能

機能の種類	機能の区分	
渇水緩和 洪水緩和 水質浄化	水源かん養機能	降水、融雪水等の土壌への浸透を促進することなどにより、水資源をかん養して渇水を緩和しピーク流量を低減して洪水を緩和するとともに良質な水を供給する働き。
土砂崩壊防止 土砂流出防止 なだれ防止 落石防止 浸食防止	山地災害防止機能	自然現象等による土砂の崩壊、流出等を抑制することにより、山地の荒廃化を防ぎ、山地災害（森林が発生源となる災害）の発生を防ぐ働き。
二酸化炭素吸収 酸素供給 気温緩和 湿度維持 霧害防止 風害防止 飛砂防止 雪害防止 潮害防止 塵埃吸着 汚染物吸着 騒音防止 火災延焼防止 火災時の避難場所提供	生活環境保全機能	強風、飛砂、塵埃、騒音等森林外で発生する要因による生活環境の悪化を防止する働き、並びに樹木の生物としての活動を通じて酸素を供給し、湿度を維持するなどにより、快適な生活環境を保全・形成する働き、及び森林がそこに所在することにより日常的に発揮される人間の精神的、肉体的健康の維持増進に寄与する働き。
レクリエーションの場の提供 保養の場の提供 スポーツの場の提供 芸術・創造の場の提供 自然とのふれあいの場の提供 精神安定の場の提供 景観の提供 教育の場の提供 野生鳥獣の保護 魚類の生息環境の保全 遺伝子資源の保全 学術研究の場の提供	保健文化機能	文化的、教育的、保健休養的な諸活動のための場の提供、感銘を与える優れた自然景観の維持形成等を通じて、人間の精神的肉体的健康の維持・増進や資質の向上に寄与する働き、並びに原生的な環境の保護、貴重な動植物の生息の場の保存等を通じて、森林生態系を構成する生物の遺伝子資源を保全するとともに学術の振興に寄与する働き。
木材生産 その他の林産物の生産 (特用林産物・薬草・動物・林間作物・昆虫等)	木材等生産機能	健全な森林生態系の働きを通じて、木材、特用林産物、薬草、動物、林間栽培、昆虫等を持続的に生産する働き。

(国有林野経営計画研究会編「国有林野経営規定の解説(38-39)」を一部改変)

### 3. 森林アウトドアライフ担当部門の多さと林野施策

最後に、森林アウトドアライフ担当部門について考察する。林野庁の組織図を図-2に示す。営林（支）局、試験研究機関などの出先機関はさておき、林野庁本庁は民有林に対する指導監督を行う林政部・指導部と、国有林の経営管理に携わる管理部・業務部から構成されている。そして、各部は三～五課に分かれている。この内最近直接森林アウトドアライフにかかわる施策を担当した部門の事例をまとめ、表-6に示した。

この内容を見てわかるとおり、民有林行政では指導部を中心に、国有林行政では業務部を中心にアウトドアライフ施策が組まれているものの、この事例だけでも三部八課と幅広くまたがって施策が行われていることがわかる。庁内のこれら部門の横のつながりを強くすることが、アウトドアライフ施策充実のために肝要である。

また、環境庁や建設省などの関連省庁との連携も重要であろう。

表-6. 林野庁における森林アウトドアライフのための施策例

担当部局	施策名	内容
林政部 森林組合課	資源活用型林業構造改善事業	木工芸品生産販売及び森林レクリエーション的活用
指導部 計画課	緑の交流空間整備事業 森林多目的利活用促進の対策	都市と山村との交流 森林浴、生きがいの里づくり、青少年の野外活動等
計画課 造林保全課 基盤整備課 森林組合課	新・美しい森林むらづくり特別対策	伝統的な森林・山村の景観保全
計画課 造林保全課 基盤整備課	「山村で休暇を」特別対策	滞在型余暇活動による都市と山村との交流
造林保全課	森林利用高度化対策事業 豊かな森林づくり事業 創造の森整備事業	保健・教育・文化の場としての森林の高度利用 森林空間整備（林間広場等）、ピオトープの森整備等 都市近郊の森林・林業体験
治山課	生活環境保全林整備事業 自然環境保全林整備事業	市街地周辺の森林の保全と利用 保健・風致保安林における景観・生息域の保全
研究普及課	森の学園整備事業	一般市民による滞在型森林・林業学習
業務部 業務第一課	集落周辺森林整備事業	地域住民の散策や児童の野外学習の場
業務第二課	レクリエーションの森  ヒューマン・グリーン・プラン	自然観察教育林・森林スポーツ林・野外スポーツ地域 風景林・風致探勝林・自然休養林 国・公共団体・第三セクター・民間による総合レクリエーション整備

(林野庁資料より作成)

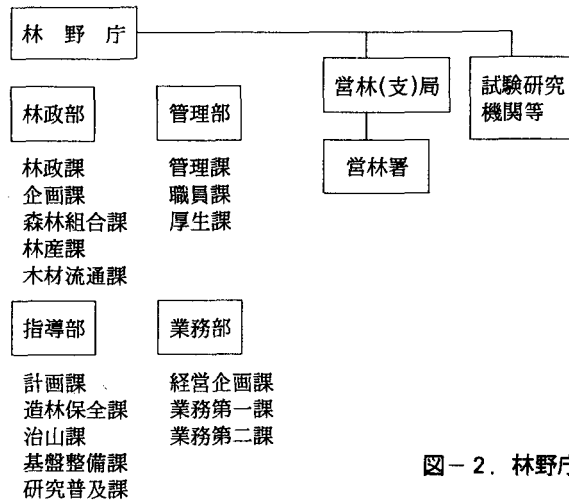


図-2. 林野庁組織図

#### IV おわりに

以上、アウトドアライフ充実のための行政施策に関して若干の検討を加えてきた。紙数の制約のため、深く入り込めなかった点が多々あるが、それらについては今後の課題としたい。

アウトドアライフ充実のための施策は古くて新しい問題である。我が国では近代以降、明治6年に都市公園が、大正8年には保護林が、昭和6年には国立公園が発足しており、アウトドアライフ施策の歴史は決して古くはない。しかしながらその蓄積はどうかと考えた場合、必ずしも誇れる状況とはいえないだろう。それは欧米諸国のアウトドアライフを体験すれば実感されるはずである。道程は長いが、我が国も今後着実に施策を積み重ねる必要がある。

#### 引用文献

- 1) 堀越昭「世界湖沼会議と市民活動」、第6回世界湖沼会議霞ヶ浦'95論文集, vol.3,1823~1825,1995年
- 2) 経済企画庁国民生活局国民生活政策課編「平成5年度自由時間充実対策関係予算一覧表」, 177pp, 経済企画庁, 1993年
- 3) 経済企画庁・余暇生活文化関係資料「<資料>余暇・生活行政をめぐる主要な動向」, レジャー・レクリエーション研究, 第9号, 27~39, 1995年
- 4) 国有林野経営計画研究会編「国有林野経営規定の解説」, 409pp, 日本林業調査会, 1994年
- 5) 前野淳一郎『『アメリカ人のアウトドアレクリエーション』概要』, 月刊観光, 91/10,42~50,1991年
- 6) 宮林茂幸「森林レクリエーションとむらおこし・やまづくり」, p.7, (社) 日本林業改良普及協会, 1993年
- 7) 村瀬房之助「国有林におけるレクリエーション事業の展開」, 林業経済, 506,15~21,1990年
- 8) 中安正晃・藤塚哲朗・山口修・小林正登・小池達男・若森敦裕「泳げる諏訪湖の再生計画について」, 第6回世界湖沼会議霧ヶ浦'95論文集, vol.1,116~119,1995年
- 9) 大浦由美「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, 529,19~32,1992年
- 10) ORRRC編“Outdoor Recreation for America” ,1962年(邦訳: (財) 国立公園協会・日本公園緑地協会編「アメリカのレクリエーション」, 140pp, (社) 日本観光協会, 1966年)
- 11) P C A O編“American Outdoors” , 1987年(邦訳: 江橋慎四郎監修「アメリカ人のアウトドアレクリエーション」, 176pp, (社) 日本観光協会, 1991年)
- 12) 林野庁業務第二課有林野総合利用推進室「国有林の森林空間総合利用」, 林野時報, 41(1),2~23,1994年
- 13) 田中伸彦「森林機能の応じた国有林のゾーニング」, レジャー・レクリエーション研究, 投稿中
- 14) (財) 余暇開発センター編「レジャー白書'94」, 110pp, (財) 余暇開発センター, 1994年
- 15) (財) 余暇開発センター編「レジャー白書'95」, 116pp, (財) 余暇開発センター, 1995年