



# 森林と開発

市川正良

## 一、国土利用計画と森林

自然と森林に対する考え方の転換期に対応して昭和四十九年四月「北海道の森林をよくする会」が設けられ、本道の森林資源の増強と都市の環境緑化の課題をどう解決するかについて、三カ年にわたり広く各界の意見を求め、本年二月に「北海道の土地利用と農林水産業」およ

び「さっぽろの都市林」についての提言をまとめ、関係方面に提出した。先般、私はこれらの資料をまとめて発刊したが、今回は「森林と開発」と題して簡単に要約補足することにした。

の主体をなし、計画策定の過程で多くの論議が考えられる。

日本の森林は二、五三九万ha国土の七割

余を占め、森林の水源かん養、国土の保全、

国民の保健休養などの多くの公共的機能が

見直され、国民の森林への期待要請が高ま

る反面に世界の森林資源をめぐる情勢は木

材需給がつづく中で、その需要の六割を海

外に依存し、きわめて困難な局面を迎えて

いる。また、森林の内容は必ずしも十分に

整備されておらず、一方、林地のゴルフ場、

別荘などの転用が活発化し、森林資源の充

実は国民的重要課題となり、四十八年二月

国は「森林資源に関する基本計画」を設定

した。五〇年後の目標では人工造林面積五

四％、一、三三四万haに、さらに天然林の

整備を行い、ha当りの蓄積を八六m<sup>3</sup>から一

四八m<sup>3</sup>とし、総蓄積二億m<sup>3</sup>から三六億m<sup>3</sup>

へ、林道密度二・四m/haから一二m/ha

に、別に作業道は三〇m/haを標準とされ、

木材需要は一・〇億m<sup>3</sup>から一・五億m<sup>3</sup>とし、自給率は四六％から六二％に回復することとした。

森林施策は森林生態系と自然環境の保全、国民の多様な森林への要求、植伐均衡の原則と活力ある森林の育成、公共および社会投資の必要性をめざし、施策方法の基準を定めた。皆伐作業は温度指数四五％以上、標高六〇〇m以下、傾斜度三五度未満、土地生産力(年)五m<sup>3</sup>/ha、一伐区は五〜一〇ha程度とされ、択伐作業も択伐率一〇〜三〇％程度、一〇〜四〇年サイクルとし、本道では八〇〇m以上は禁伐とする原則などが定められた。

森林総面積は過去ではほとんど不変であったが、森林は農業的利用と都市的利用の供給源とされてきた。土地利用計画の策定と具体的開発実行の過程で森林と開発は競合し、とくに本道は戦後開拓の実績を反省するとともに、道発開計画上の森林転換目

高度成長経済下の国土の乱開発を防止するため、昭和四十九年六月、国土利用計画法が制定された。この法律は国土は有限で国民の生活と生産の共通資産であり、公共福祉優先の原則に立って自然環境の保全に努め、健康で文化的な生活環境づくりと国土のバランスのある利用発展を図ることを目的としている。国土計画は総合計画的な国土の利用をはかるための長期の目標ヴィジョンとして、土地の利用、保全、開発に関する計画構想の規制要因として機能するもので、具体的な土地利用を規制する根拠にはならない。国土利用の在り方について国と地方公共団体の目標を示し、行政の指針であるとともに、国土利用についての各種計画の基本として利用されるものである。すなわち昭和六十年を目標年次において、地目区分別に国土をどう配分するかが計画

北海道発展計画 (52.7) (単位100. ha%)

| 地目区分     | 50年度   | 62年度   | 構成比   |       | 62/50 |
|----------|--------|--------|-------|-------|-------|
|          |        |        | 50    | 62    |       |
| 農用地      | 11,345 | 14,520 | 14.5  | 18.5  | 128   |
| 森林       | 55,996 | 53,818 | 71.3  | 68.5  | 95    |
| 原野       | 2,427  | 900    | 3.1   | 1.1   | 37    |
| 水面、河川、水路 | 1,512  | 1,572  | 1.9   | 2.0   | 103   |
| 水道       | 1,347  | 1,862  | 1.7   | 2.4   | 138   |
| 宅地       | 811    | 1,070  | 1.0   | 1.4   | 132   |
| (住宅地)    | 678    | 842    | 0.9   | 1.1   | 124   |
| (工業用地)   | 83     | 156    | 0.1   | 0.2   | 188   |
| その他      | 5,079  | 4,784  | 6.5   | 6.1   | 94    |
| 合計       | 78,517 | 78,526 | 100.0 | 100.0 |       |

標が大きいため実行に際し慎重な調整を図る必要がある。

## 二、農業開発

農業的土地利用は昭和五十年五月、閣議決定の「農産物需給と供給に関する長期見通し」が論拠になっている。主食用穀物自給率七一%から七三%へ、飼料自給率四六%から五一%の目標を設定し、全国の耕地面積四十八年五九万haから五八五万ha、この間、耕地かい廃面積七〇万haと見込み八六万haの農地造成を必要とした。

本道への期待量は全国の六〇%、約五〇万とされている。五十二年八月、道国土利用計画審議会の答申では五〇〜六〇年の目標で農用地は一・一三・四万haから二・四三・五万haに、森林は五五九・九万haから五四一・一五万haに、原野は二四・二万haから一〇・二五万haに、宅地は八・一万haから一〇・二五万ha、その他五〇・七万haから四五・九万haとされ、農用地拡大の供給源を森林、原野だけでなく、雑用地や未利用地も有効活用するように原案が二・二万ha修正された。

しかし五十二年七月に策定した新道発展計画(50〜60)は次表のごとく農用地は一四五・二万ha、森林は五三三万haに、原野は九万haに減じ、宅地は一〇・七万haになり、農用地は増三一・七万ha、森林は減二〇・八万ha、原野は減一五・三万haが転用開発されることとなった。

(4) 土地利用の調整 本道の土地利用計画は気象、地勢、土壌などの特殊条件を考え、限られた国土を最高度に合理的利用をはかることを基本とすべきである。農林水産業は生活基本財を安定、かつ効率的に生産するとともに、地域住民の福祉に欠くことのできない良質の水、緑の空間、快適な居住環境、自然景観など、国土のよい環境を保全する基本的役割

を果たすことが必要である。

しかも自然と社会環境を最適に保全するには、生態学的考え方と新しい技術、判断基準、行・財政的対策の在り方を明らかにして、それぞれの土地利用を公正に位置づけ、地域全体のバランスのとれた総合的領域計画の調整がはかられるべきであろう。

各分野はそれぞれの立場を尊重し、かつ協調して国民的視野に立ち、地域住民を主体とした生産基盤と生活環境整備に重点をおいた総合的土地利用計画を樹立すべきである。それには、各分野は外延的拡大をはかる前に、まず内部的土地利用集約化と生産力増強をはかる具体的施策を確立する必要がある。

(5) 森林の対応策 ①農用地区内の保安林以外の民有林で森林機能の高いもの、地域住民の要請があるもの、環境保全上必要なもの、人工造林で利用伏期令級に達しないものは原則として除外する。②河川两岸の森林は幅員二〇〜一〇〇mを保全し、河川生態系を守り、魚類生息に支障のないようにする。③農家林約四〇万haのうち四〇%を失うことは、民有林振興対策上からも農畜林復合経営上からも検討を要す。④農用地拡大が乳牛と肉牛の頭数増加に指向されているが、三期計画の実績と自給飼料、土地、労働、資本、糞尿還元などからも適

正頭数が望まれ、多頭飼育は問題が多い。⑥森林の生産力は地位級によって大差があり、一級地の二〇万haは二倍の四〇万haに該当し、資源対策上問題がすこぶる大きい。また、森林が農水産業に寄与している数々の役割を見落としてはならない。⑦投機的に買占められた遊休農林地約一〇・二万haをまず調査、活用を図るべきである。

(6) 調整の方向 ①日本人の食生活は最近摂取カロリーも減少し食べ過ぎているとの意見もあり、国民栄養基準による食糧政策の再検討を図る。②道発展計画の土地利用区分では原野二四万ha、その他五〇万haであるが、道統計書では原野七二万ha、課税対象原野四〇万haとなっており、地目その他で不明確なもの二五万haがあるので、原野は少なくとも四〇万ha以上はあると考えられ、調査が必要である。③採草放牧地一三万haと混牧林六万ha中に森林計画に編入されている森林約七万haの役割を見落とすはならない。④肥培管理していない牧草地一・四万ha、採草野草地四・二万ha、軽馬種用地四万haを見直し、生産力増強を図る。⑤道内ゴルフ場一・二万ha(一二五カ所)は一級農林地に乱立し、農林資源上から抜本的対策を図る。⑥五十年農地の不作付面積二・八万haの利用と、生産力向上を図る。⑦原野二四

万ha、その他五〇万haおよび離農跡地などの洗い直し調査による活用と生産力二〇〜三〇%増大によって、森林二〇万haの転用は二分の一くらいにおさえられるのではないだろうか。⑧森林法の林地開発行為規制基準による行政判断のみでは転用困難な場合、あるいは公正を欠く場合も予想されるので、総合的土地利用調整を期すためには行政、学識経験者、専門技術者、住民代表などからなる連絡調整の新しいシステムを早急に検討する。⑨地域の環境保全が、生産に役立つ基本手段であるという認識に立つことが大切である。農山漁村の環境整備は単に農林水産用地の土地利用区分計画だけでなく、森林、水および集落を含めた広域的区域指定と規制と計画を盛り込んだ地域秩序づくりを図ることが十分に検討されるべきである。⑩数百ha以上の大規模農地開発に際しては、地域の各分野の生産基盤の整備を図るとともに、農、畜、林、水産の土地利用区分と、その実行に関する総合複合的な経営組織化を図る必要がある。それには各行政分野、市町村、学識経験者および住民代表が一体となって事前に十分検討し合うことができるような、新しい計画調整と実行過程にわたるチェックシステムが必要である。

(二) ゆらぐ農用地指標 本年十一月、道

開発庁は新道総合開発計画(53/62)、試案を発表した。第三期計画の高度成長型の大規模プロジェクト開発方式の軌道修正をはかり、地域環境圏構想を打出し、河川流域の国土の保全・利用をはかり、自然、生活、産業のバランスのとれた生活定住圏を確立するという、生態系重点の発想となった。開発庁は農林省の水田利用再編案に呼応し食糧基地化、大規模酪農基地の建設方式を改め、道発展計画の六十二年水田指標二五万haを修正して一六・一七万haに減じ、稲作、畑作、酪農をおり込んだ田畑転換の方向を打出し、農業開発は量から質への方向転換を策した。国は五十三年から一〇九年事業として水田利用再編策で、水田四〇万haでコメ作りをやめ、年間一七〇万トンを減産して小麦、大豆、飼料作物の増産を目ざし、道発展計画の水田指標二五万haの三五%に当る八・八万haの転換が提示された。この水田の大幅修正は、農用地拡大目標の見直しにつながるのではない。

農林省は農林業の近代化政策によるヒズ

ミに目覚め最近、複合経営が見直されるようになった。これからは市、町、村が中心となって、農協、漁協、森林組合などの各分野の生産者団体と生協などの消費者団体との協調をはかり、地域全体の自然環境を守りつつ河川、沿岸の水質汚濁を防止し、住みよい生活環境づくりを中心とした地域総合発展計画を煮つめて、森林、土地、水の合理的利用と生産力向上をはかり、ごまかしのない住民参加の体制づくりを目ざして、住民の自主的活動を中心とした施策の確立が望まれる。

### 三、都市開発

建設省は国土利用計画審議会で、市街化区域にある農用地、森林、原野約四〇万haのうち約三〇万haを都市的利用に拡大するほか、市街地面積一四〇万haを拡大して一五三万haとする必要があるとした。さらに道路、河川、水路など、その利用が市街地内外に及ぶ線的使用を含めて約一六五万haとして、新たに必要面積は約五〇万haになるとしている。

これら①都市的土地需要に対して従来は既成市街地とその周辺を中心として農地六〇七割、森林三〇四割の割合で供給しているが、都市圏内の森林の賦存量は極めて少なくなっている。市街化区域に約四万ha程度しか森林は残っていないと推定されている。改正森林法による全国森林計画の改定作業の一環として森林機能別調査(木材生産、水源かん養、山地災害防止、保健保全)が行われているが、国土利用計画上から有力な根拠となるであろう。

林野庁の調査では里山広葉樹林は約四〇〇万haとされ、北海道は少なく約二〇万haとなっている。しかしこれらの天然林のうち、傾斜一五度以下で一〇ha以上まとまり(農用地に接するものは二ha)のあるものは約一一〇万haと推定され、大半がシイタケ原木などの集約施設が行われ、アカマツ、トドマツ、カラマツの用材林にし森林として保全の必要なものが多く、他に土地利用の可能条件にあるものは約四〇万ha程度とされ、本道の民有林では約一〇万ha内外と推定されている。道発展計画の人口指標は六二〇万人であって、都市人口は七〇〇七五%に当る四三〇〇四六〇万人が見込まれ一人当たり都市林の最小必要面積一〇〇〜一

新市的利用転換構成

|      | ha      | %   |
|------|---------|-----|
| 住宅   | 76,163  | 33  |
| 工場   | 26,680  | 12  |
| 別荘   | 25,120  | 11  |
| ゴルフ場 | 75,657  | 33  |
| その他  | 24,374  | 11  |
| 合計   | 227,993 | 100 |

二〇年とすれば、五、六万haが都市林整備の目標となる。

第三次保安林整備計画では五十八年までに道内で保健保安林指定約五万haが期待され、道発展計画では六十二年までに六・六万haの指定が計画されている。なお、道発展計画では、宅地は八・一万から一〇・七ha、すなわち二・五万ha増加が見込まれている。

次に四十五、四十九年、国土庁の全国の都市的土地利用転換（五ha以上）実績表を示せば、住宅とゴルフ場がともに三三%、工場一三%、別荘とその他ともに一一%であつて、国土利用計画からゴルフ場の比重増大は極めて問題が大きいことを指摘したい。

#### 四、札幌の未来像

五十一年六月、全国市長会議は都市政策提言で、自然との調和、国土に調和した豊かな個性、うるおいのあるコミュニティの創造、行政と市民との協力などの都市像をうたい、水資源の確保、土地利用の整備、市街化区域の三〇%を公園、緑地として確保などをあげた。札幌市の土地利用基本計画は別表のごとくで、全市面積は一一・一万haであり約三六%が重複している。ただし農業地域は農用地区一、六六四ha、農

土地利用基本計画

|      | ha      |
|------|---------|
| 森林地域 | 70,550  |
| 自然公園 | 23,150  |
| 農業地域 | 19,115  |
| 都市地域 | 56,990  |
| 合計   | 169,805 |

札幌市内森林現況表

|     | 森林面積<br>ha       | 保安林              | 道条例                | 未規制    |
|-----|------------------|------------------|--------------------|--------|
| 合計  | 70,376<br>(100%) | 56,089<br>(75)   | 9,515<br>(5,781)   | 10,555 |
| 国有  | 56,324<br>(80%)  | 54,800<br>(97)   | 5,529<br>(5,529)   | 1,524  |
| 民有  | 14,054<br>(20%)  | 1,289<br>(0.09)  | 3,986<br>(252)     | 9,031  |
| 摘 要 |                  | 自然公園<br>重複20,500 | (5,781) 水<br>源保と重複 |        |

用地区外一七、四五haで、耕地は六、七二haとなつており、都市地域は市街化区域三三、〇一〇haで、この中に農地四・五〇〇haが含まれ、調整区域は三四・九八〇haであり、この中に多くの森林がある。四十一、四十九年間に約四・二万haの宅地が造成されたが、建物が建っていないものが約六〇%あり、今後一〇カ年のストックがあると思われる。五十一年十二月、

新札幌市長長期総合計画では二〇年後の人口を一八〇万人とし、人口密度七五人/ha、市街化区域二・五万haを限度とした。市街化区域は二〇カ年で五万ha増が計画された。

次に森林は別表のごとく約七万で、一人当り〇・〇五三haである。民有林の内訳は道有林一三一、市有林一、四六三、私有林一二、四六〇、会社林五、四二一、学校林三八五である。未規制森林は約一万haである。「森林をよくする会」の提言要旨は市街地をとりまく森林を都市林として整備し

自然環境を守り市民に休養と活力を与える機能充実をはかつて、市の長期計画一八〇万人のシブルミナム目標を二〇カ年一・八万、二万haの森林の適正な位置づけが必要であり、必要なところに十分に、しかも公平に配置され、その多様な機能が発揮され市民の森という情感が湧いてくるのが大切である。

それで受益者負担の原則に立つて森林所有者の理解と協力を得られるように都市林整備、保安林指定、公有化などの諸施策が必要である。これがため関係者の対話協調の場を設けることが重要であるので、受益者代表として札幌市が中心となる都市林委員会を設置を提案した。市は五十二年四月

新札幌市緑化推進条例を定め、緑の審議会を設けた。しかし条例は都市緑化保全法の札幌版で、損失補償、土地買入、罰則の条項は消え、審議会委員に所有者代表を欠き構成にも問題がある。根本的な問題は、都市緑地保全法の保全計画では、自然公園と都市林の本命である保健保安林と、風致保安林とが除外されていることである。したがって、広く関係者を結集した都市林委員会の結成が急務であろう。

札幌の水資源は豊平川表流水七一万トン/日と小樽内ダム建設計画約二六万トン/日、合計九七万トン/日とされているが、渇水期の環境維持用水、地下水限度および石狩湾新港開発などにより重大なピンチが予想される。自然のダムの森林は、その整備により水源かん養機能は約二〇%増大するとされ、第三次保安林整備計画に従い、市内全森林を水源かん養保安林に指定し、都市林二万haの二分の一を保健保安林などに重複指定し、その三分の一を公有化することを提案した。ゴルフ場は一カ所約一、〇〇〇haで、一カ所造成費二五億で約二五〇億円が投じられ、維持管理費五千万円で年間約五億円となる。

都市公園は約五〇〇ha、緑地約三〇〇ha、計八〇〇haで年間約二五億が投じられているが、民有林一・四万haは年間道費八千万円、市費三千万円、計一・一億にすぎな

い。保健保安林などの用地取得は都市公園と同様に国費補助三分の一があり、起債、利子補給などをフルに活用したい。東南丘陵地に不動産業者に買占められた遊休林地は約一、〇〇〇haもあり、行政と市民が一体となり、まずこれらの公有化を促進すべきであろう。

東南部火山灰丘陵地はミズナラ、シナノキ、クリなど広葉樹林とカラマツ造林地が多く、開発には表土が浅く侵食が起き易く不利な条件にあるが、水源かん養機能は最も高く市街地に接し保健休養機能も高いので、現在の森林を保全しその整備を図る。

北部低温地帯は国有防風保安林を中核とし、河岸、沼湖側辺を利用し新しい都市林造成が必要であろう。

これからの札幌の都市づくりの基調は、都市砂漠化と巨大化を防止することである。環境緑化対策は計画、設計、管理を含めて、大幅な市民参加が望まれる。都市林整備と環境緑化対策は多くの課題はあるが市民の声を受けとめ自然とのふれあいを大切にし、長期目標による年次計画と財政的裏付を行い、近隣市町村や関係機関との協調をはかりつつその強力な実行が最も大切である。

## §

日本の農林水産業は重大な危機に直面しており、これが打開は国民的課題である。去る七月、全国自然保護連合は総会で、不況打開を図る産業界の環境行政への圧力と自然保護運動の敗退を反省して役員総退陣し、規約と運動方針を改め、協調から斗争への路線修正を行った。道内の自然保護運動も逐次、地区、地域の自主的団体組織化が進行している。自然保護協会も近く規約、運営の刷新が図られようとしている。

従来、自然保護運動は行政の開発計画発表後、はじめて対応し後手敗退の実例も多

く、先手防衛策はないものか、道発展計画の森林や原野の大幅開発とどうとり組むべきか、都市林整備や保健保安林の指定、公有化などをどう前進さすべきか、自然を守る用地取得資金の経済対策をどうするか、多くの自然保護団体の力をどう結集するか、閉ざされた運動だけでなく開かれた運動にするにはどうしたらよいか、政府の開発関係公共事業大型予算化の情勢下において自然保護運動の使命は重大で、これからが本番となるであろう。

— 52・12・15 —

(北海道自然保護協会々員)