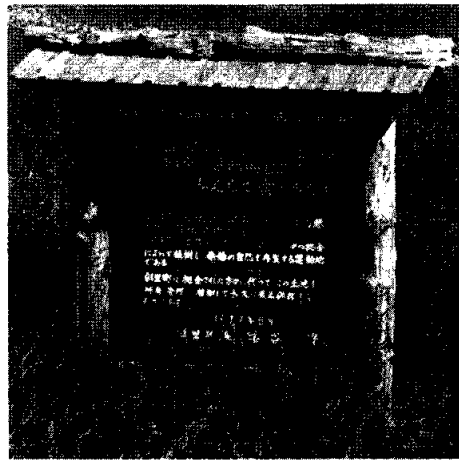


林業と自然保護検討委員会

報告について



山縣 光晶



山縣光晶
(やまがた みつあき)
1950年東京都に生る。
1972年農林省に人省。定山

深宮林署長、林野庁管理課
課長補佐をへて、現在林野
庁経営企画課長補佐。

はじめに

近年、我が国においては、経済の安定成長の下に生活水準が向上するとともに、国民の価値観やこれを反映したライフスタイル等が、量的な物の豊かさを求めた高度成長期に比べて著しく多様化している。このように、経済社会が成熟化し、生活の質や精神的価値をより一層重視する方向へと移行行く中で、国民の森林についてのとらえ方も、木材生産を中心とする産業資源としてだけでなく、快適な生活環境の保全、レクリエーションの場としての利用、将来へ向け原生的な森林を保存しておくことなど環境資源や文化資源としての価値をさらに重視したものとなっている。

他方、戦後管々として行われた拡大造林の結果、我が国は、一千万ヘクタールを越える人工林を有するに至っており、今後、約一千四百万ヘクタールの天然林とあわせて、これらの森林を国民のニーズに応じて多様に整備していくことが重要な課題となっている。

国有林野事業においても、昨年二月策定の経営基本計画等において、従来の拡大造林を主体とした方針を転換し、すでに造成された人工林の適正な整備を進めるとともに、複層林の造成、天然林施業の展開、自然保護をより重視した森林施業の推進等を行うこととしている。

このような状況の中で、国有林の森林施業と自然保護の要請の調整の問題は、昭和六十一年から六十二年にかけて起った知床国有林の伐採問題に見られるように、今日、国民の高い関心を集めており、森林の有する自然環境の保全・形成の機能を高度に発揮させる森林の取扱いのあり方の確立とその具体化は、国有林野事業の大きな課題となっている。この問題を検討するため林野庁に置かれた「林業と自然

保護に関する検討委員会」から昨年十二月に報告が出されたので、以下、報告の概要とその後の林野庁の取組みについて紹介する。

一 環境資源・文化資源としての国有林の現状

国有林の面積は、約七六〇万ヘクタールに及び、国土面積の約二割、全森林面積の約三割を占めている。国有林は、脊梁山脈を中心に広く分布しており、優れた自然景観を呈することから公益的機能が高い森林が多く、このため、森林法等の法律に基づき保安林、自然環境保全地域、自然公園等に指定されている森林が国有林に比べて多い。また、国有林においては、学術や森林施業上の参考として、あるいは、風致の維持助長を目的として原生林等の森林を保護するために、大正四十年以降保護林の設定を進めてきた。さらに、昭和四十年代以降は、増大する森林の保健休養の利用にこたえるために、自然休養林、自然観察教育林等のレクリエーションの森の整備を行ってきたところである。

以上のように、各種の法律や保護林等の国有林野事業独自の制度により指定され、環境資源や文化資源としての保護・管理が行われている国有林の面積は、昭和六十二年未現在で全体の約五四％に達している。

二 国有林をめぐる自然保護の動きと今日の問題

国有林における森林施業が自然保護とのかかわりの中で最初に大きく取り上げられたのは、昭和四十年代である。国有林野事業は、それぞれの時代の要請にこたえて事業運営を行ってきたが、荒廃した国土の緑化等を主体とした昭和二十年代をへて、昭和三十年代の高度成長期に入ると、木材需要の急増により価格が高騰し、木材の供給増加が極めて大きな課題として世論にもとりあげられたことを背景とし

て、事業運営の基調も、価格の安定と供給量の増大を図る方向へ転換した。これを受けて、森林施業についても、拡大造林が急速に展開され、また、林道開設も積極的に進められた。しかしながら、昭和四十年代に入り、高度成長のいわゆる「ひずみ」としての公害問題等について社会の認識が高まるとともに、一部に見られた大面積皆伐、林道開設の際の法面崩壊の発生等が大きな問題として取り上げられた。このため、昭和四十八年に「国有林野における新たな森林施業について」を定め、皆伐区域面積の縮小、伐採箇所の分散、天然林施業の実施、レクリエーションの森の整備など、公益的機能の発揮をより重視した森林の取扱いの推進に努めてきたところである。

しかしながら、その後、森林に対する要請が多様化する一方、天然林の伐採や拡大造林の進展に伴い、身近な広葉樹林が減少し、また、原生的な天然林が残り少なくなりつつあることを背景として、昭和五十年代後半以降は、国有林をめぐる自然保護の関心にも質的な変化が見られ、①原生的な天然林等の保存、②森林のみならず、そこに生息する希少な動植物を含む森林生態系の維持など森林そのものの取扱いのあり方を問うものなどへと移ってきている。

国有林については、先に述べたように相当面積の森林が環境資源・文化資源としてならぬかの形で保護されているが、以上の状況の下に森林施業と保護要請との調整の問題も急増しており、このような中で、保護を図るべき森林のゾーニングとその取扱いのあり方、保護に伴う費用負担などの役割分担、山村地域における産業等の振興とのかかわりなど、種々の問題が出されている。

三 林業と自然保護検討委員会報告の概要

林野庁は、以上のような状況を踏まえ、国有林の

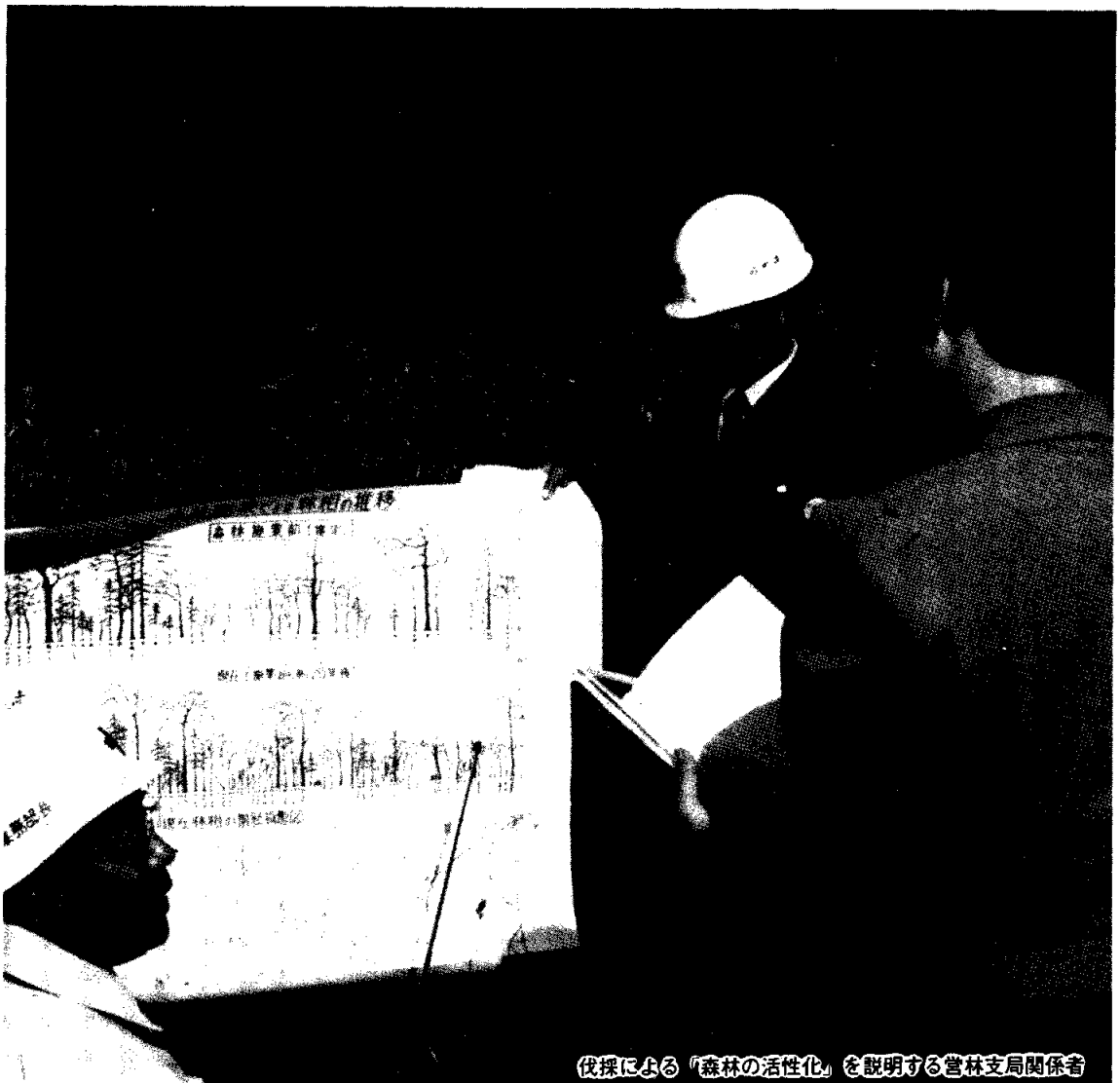
今後の取扱いを検討するため、林業、林学、自然保護についての学識経験者や一般の有識者を委員とする「林業と自然保護に関する検討委員会」を昭和六十二年十月に発足させた。委員会においては、八回にわたる論議を経て、昭和六十三年十二月に報告が取りまとめられた。

委員会報告は、自然保護の概念や森林の有する機能に対応した森林の取扱いについての基本的な考え方を明らかにしつつ、外国の事例にも触れながら、わが国の風土に根ざした森林の保護・管理のあり方及びこれを踏まえた国有林野事業の課題について提言しているが、その概要は次のとおりである。

(一) 自然保護の概念と森林の保護・管理

● 自然保護とは、豊かな自然をまもり、その資源を枯渇させることなく高度に活用し、将来の世代に引き継いでいくために、人間が行う自然及び自然資源の管理。その保護・管理手法もユネスコの人間と生物圏計画(MAB計画)の生物圏保護地域のように、自然生態系の遺伝的多様性の維持等のために自然に人為を加えずその推移にまかせ保存するもの、一般に行われている林業生産活動のように、自然の有する価値を積極的に人間生活に活用しつつ良好な自然として保全するもの、一度荒廃した自然を人為により回復するもの等、対象によって多岐にわたるもの。

● 森林の取扱いに当っては、各地域において個々の森林が持つ特性を明らかにし、その果たすべき機能の発揮に必要な保護・管理を行うことが基本。また、森林は、幾かの機能を重複して持っており、それらは、人工林及び多くの天然林の場合、伐採、更新、保育等の森林施業を適切に行い健全で活力あるものにするこゝによって総合的に発揮される。しかし、原生的な天然林の保存を目的とする場合には、



伐採による『森林の活性化』を説明する営林支局関係者

他の機能との関係を考えるべきではなく、自然の推移に委ねるという考え方に立った取扱いが必要。

● 保存を目的とする地域の保護・管理方法として、MAB計画は、人為を加えずに保存する地域（コアエリア）と一般的な産業活動が行われる地域との間に双方の調整の役割を果たす緩衝帯（バッファゾーン）を置き、そこでは教育・研究・保健休養等の利用を行うという考え方を提案。

(二) 我が国の風土に根ざした森林の保護・管理のあり方

● 我が国は、降水量に恵まれ、植物の生育にとつては大変好適な条件にあり、このような自然的風土の下に、温帯林を中心に亜寒帯林から亜熱帯林に至るまで多様な森林が成立、分布。他方、樹木の生育に適していることから、森林は古くから様々な形で利用され、現在みられるものは、人間社会の歴史とのかかわりの中で成立。

● 狭小かつ急峻な国土の下に多くの人口をかかえて、その集約的利用を図っていかなければならないわが国においては、以上のような風土の特性を踏まえて、産業資源、環境資源、文化資源としての森林の整備を、これまでに以上に適切に進めることが必要。このため、健全で活力ある森林を維持することによって多面的な機能を発揮させることを基本とした取扱いを進めるだけでなく、原生的自然として保存すべき天然林、国土保全などの機能の発揮を第一に考えるべき森林の充実と自然条件等を考慮した適切な取扱いが必要。

● 多様な要請に的確にこたえ、以上のような森林の取扱いを進めるためには、森林の保護・管理について国民の参加を求めるとともに、費用負担のあり方の検討も必要。

(三) 国有林野事業における課題

● それぞれの森林の保護・管理目的を原生的自然の保存、国土保全、レクリエーション、木材生産など国民にわかりやすい形で明らかにし、その目的にあった取扱いを行うため、新たな国有林の地帯区分手法を早急に検討・確立することが必要。

● 原生的自然環境や遺伝資源の保存等に資する森林等の保護を進めるため、

(ア) わが国の主要な森林帯を代表する原生的な天然林について、原則として自然の推移に委ねた取扱いを行うコアエリアと教育・保健休養等の利用を行うバッファゾーンを設けて保護・管理する森林生態系保護地域や

(イ) 地域にとつての象徴的意味を持つことなどから、その保護に対して地域の総意としての要請があり、また、保護が地域振興にも寄与すると認められる森林を、地域による適正な費用負担の下に保護・管理する郷土の森のような考え方をいれて保護林制度を拡充・強化することが必要。なお、森林生態系保護地域については、知床横断道路周辺以東の半島部などの十二箇所を含めることが適当。

● 地域施設計画の策定段階で国民及び地域の意見を反映するための手法を検討するなど、森林の取扱いについての国民の合意を得るための手法の確立等が必要。

● 環境資源・文化資源としての森林の保護・管理を適切に行うため、ボランティア活動などの国民の参加協力の手法、基金による民間資金導入等を含めた費用負担のあり方について検討が必要。

おわりに

森林の特徴は、国民生活に必要な木材等の資材の供給、水源かん養、国土保全、自然環境の保全・形

成等の機能を各々の森林において同時に発揮させるような取扱いをなすことである。このことは、これまでの森林の取扱いに当たつての基本的な視点となつていたものであり、委員会報告も、集約的な国土利用が避けられないわが国においては、一般的に、このような森林の保護・管理が必要と指摘している。

しかしながら、同時にまた、委員会報告は、我々がその森林からどのような効用を期待するか、すなわち、原生的な天然林の森林生態系の保存を目的とする場合のように、目的の設定いかんによつては、特定の機能に特化した森林の取扱いを行うべきことを指摘しつつ、森林に対する要請の多様化にこたえていくために、森林の保護・管理の理念をこのような視点も含めたものへと拡大し、具体的方策を展開することを求めているものである。

このため、報告は、それぞれの森林の担うべき役割、すなわち、保護・管理目的を新たなゾーニングによつて明らかにすることを提案しており、そのプロセスの中で国有林をめぐる自然保護問題の調整も進むことを期待している。また、自然環境の保全・形成などの環境資源・文化資源としての森林の保護・管理について、国民或は地域の側の負担の必要性を指摘している。

以上のように、今後の国有林野事業における森林の取扱いや経営の展開にとつて、本報告の意義は非常に大きいものがあると考えられるところであるが、林野庁においては、報告の趣旨を踏まえて、先般、森林生態系保護地域や、郷土の森などの仕組みを取り入れて、保護林制度の一新を図つたところである。

森林生態系保護地域については、差し当たり委員会報告で提言された知床横断道路周辺以東の地域を含む十二地域の具体的な設定作業に入つたところ

あり、今後、地域全体の線引きやその中の保存地区(コアエリア)と保全利用地区(バッファゾーン)の線引きをどのようにするか、また、それぞれの地区の保護・管理の具体的なプログラムをどのようにするかなどについて、各々の地域の実態に即して検討していくこととしている。さらに森林生態系保護地域の設定に当たつて、営林局長或は営林支局長は、林学や生態学などの学識経験者、林業、自然保護や一般の有識者を委員とする森林生態系保護地域設定委員会を設け、その意見を聴くこととしている。知床については、網走支庁側の国有林だけでなく、根室支庁側の国有林も含めて地域設定を行なうが、北見営林支局、帯広営林支局の双方にまたがるため、北海道営林局に知床森林生態系保護地域設定委員会を設ける方向で検討中である。この新しい制度により、知床半島に亜寒帯針葉樹林等の森林帯を代表し、後世に引継がれる非常にスケールの大きな森林生態系の保護エリアが誕生するものであり、設定委員会においては、最も望ましい保護・管理のあり方について広範な観点から検討がなされることを期待しているところである。

地球環境問題としての森林問題が大きくクローズアップされている今日、かけがえない自然としての森林を保存すること、森林自体の持つ再生産過程を損うことなく上手に利用することにより、生活に欠くことのできない木材等を供給することなど、自然及び自然資源としての森林を今後どのように賢明かつ合理的に活用していくかは、世界有数の森林国であるわが国の重要な課題であり、今後の国有林野の経営に対して、自然保護に関心ある方々をはじめとする国民の皆さんの一層の御理解と御協力をお願いするものである。