

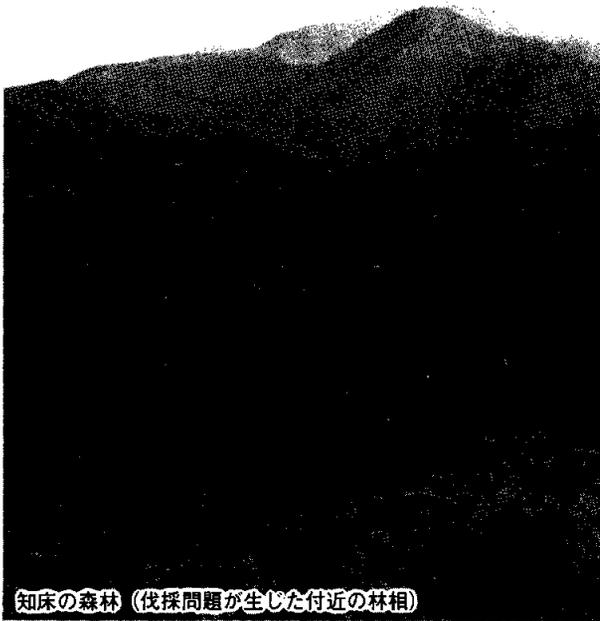
これからの国有林の 自然保護に望む

俵 浩三



俵 浩三
(たわら ひろみ)

1930年東京都に生る。千葉大学園芸学部卒、厚生省国立公園部、北海道生活環境部をへて、現在、専修大学北海道短期大学教授。学術博士。専門は造園学（公園緑地論、自然保護論など）趣味は野山をのんびり歩くこと。



知床の森林（伐採問題が生じた付近の林相）

検討委員会報告を読んで

昨年一二月、林野庁では「林業と自然保護に関する検討委員会報告」を発表した。その全文はすでにNC第六六号に掲載されているからご存じと思うが、当時の新聞スクラップから関係記事の見出しを拾ってみよう（いずれも八八年一二月九日）。

北海道新聞は一面に「林野庁・知床伐採を全面凍結・「貴重な原生的自然」検討委報告、地域保護打ち出す」、三面に「（原始）の保護、新たな一歩・国際的な公園に―自然保護派・山造りどう調整―林業関係者」と大きくあつかっている。

朝日新聞は全国版で「知床など伐採制限・生態系の保護へ一二カ所・林野庁検討委が提言」とし、道内版で「知床の森、世論が救った・関係者ら生態系保護地域化を評価・観光開発をお警戒」とこれまた大きな紙面である。

これらの表現に象徴されるように、世論もマスコミも、林野庁の方向転換を評価し、好感をもって受けとめている向きが多いといえよう。私もそう思う。検討委員会委員および林野庁関係者が、この報告をまとめるまでには、さぞかしご苦労が多かっただろうと、敬意を表したい。

しかしこれで「知床問題」は解決したわけではない。むしろ新しい時代に即した国有林と自然保護のありかたの第一歩が、今ふみだされたのであり、これからどういう方向に歩いていくのかが、より大きな課題である。

そのひとつは北海道新聞の社説（一二月九日）にも、「いまは過去にこだわる必要はない。勇気ある撤退」を決めただけで十分である。生きた林野行政とはそういうものだ、と思う。知床問題は、しかしこれですべて終わったわけではない。全く人の手

を入れない中核ゾーンとその周辺で、研究、観察などを行なう緩衝ゾーンの区分けなど、具体的な詰めはこれからだ。」とあることである。

私はそれとは別に、いくつかの問題点を指摘したい。それは、

①林野庁は知床など、一二箇所の国有林のコア（中核）は「原則として人手を加えずに自然の推移に委ねる」とこととした。これはこれで大いに評価すべきことである。しかしこれを裏返すと、一二地域以外は切りますよ、とも解釈できることである。今回の答申が自然保護を求める世論の防波堤の役割だけに終わってはならない。

②一二箇所以外にも、例えば国立公園の大部分の地域など、自然保護を林業より重視すべき場所が数多くあるのに、それらに対する展望が、今回の答申からは何も読みとることができない。当然のこととして今後は国立公園などの森林を、どうあつかうのか、という問題を解決しなければならぬ。

③自然保護を重視すべき森林からは、木材の伐採による林業収入はほとんど期待できない。したがって今回の答申でも「適切な費用の負担のあり方について検討を進めることが必要」といつている。しかし現状の国有林の財政状態と特別会計制度のもとでは、残念ながら自然保護の将来に大きな期待がかけられないのが実状である。これからは国有林の会計制度（一般財源からのくり入れを含む）について、もっと幅広い国民的論議が必要である。

④日本の森林を、木材生産を主にする部分と、自然保護や国土保全を主にする部分に区分けすることは重要である。しかし国内の森林は切らないで、という世論はよいとして、木材を外国から輸入すれば済むというものではない。木材の資源問題について、

地球的な森林、環境問題について、さらに国民的な自覚と新しいライフ・スタイルの確立が必要である。ちなみに読売新聞等の国際的世論調査によれば（八月九日五月一八日）、日本人の環境問題意識は欧米先進国にくらべて格段に低いという。

国有林の「改善計画」と自然保護

現在の国有林は膨大な赤字をかかえており、「第二の国鉄」とか「国有林の民営化」という声も時として聞こえてくる。そうした中で国有林は自らの努力によることを原則として、経営を建てなおすよう改善計画を進めている。しかし、この「国有林野事業の改善に関する計画」は、昭和五三年に最初の案が立てられたが時代の流れに即応できず、現在までに二回の改訂を余儀なくせられ、現在は「三度目の正直」となっている。

それは昭和六二年に変更されたもので、内容は多岐にわたるが、要点は昭和七二年（平成九年）度までに収支の均衡がはかられるよう、

①「原則として独立採算制とし、収入の範囲内で支出を行なうことを旨として徹底した軽量経営を行なうこと」を基本にすえて、

②「適切な森林施設の下で最大限の収入を確保する一方、支出を抑制することにより、赤字体質の是正を図る」と同時に、

③「国有林を、木材生産を優先的に考えるべき森林、国土保全や自然そのものの維持を考えるべき森林等」に区分し、「それぞれの機能を適切に発揮させる森林施設を行なうように努め」、それを、

④人員を現行の四万三千人から、昭和六八年（平成五年）までの間に二万人に減らしながら、実施しようとするものである。

これはまことに厳しい案というべきである。もち

ろん国有林の当面する問題の中には、「改善」しなければならぬ事項が多くあるのであるが、本当にこの改善計画を実施することによって、日本の国土の自然としての森林自体は改善されるのであるか。少なくとも自然保護とこの改善計画は両立しないであろうと、私は思わざるを得ない。

そもそも「自然そのものの維持を考えるべき森林」と「最大限の収入を確保する一方、支出を抑制する」とは、本能的にあい入れられないものである。それを一緒にして実現しようとするところに、この改善計画の大きな無理があるといえよう。

国有林の経営状態が現在ほど深刻になる以前の、昭和四〇年に中央森林審議会から答申された「国有林野事業の役割と経営のあり方に関する答申」を読むと、「行政的要請によって行なわれる非収益的事業の経営は原則として国の一般会計負担とすること」とある。国立公園の自然保護などは、まさに非収益的事業そのものである。したがって当時は国立公園などの森林の経営は、一般会計で行なうことを審議会では求めていたのである。

また昭和四七年の林政審議会の「国有林野事業の改善について」の答申の中にも、「治山、森林保全管理等公益的機能を直接発揮するための分野については、その性格上企業経営の枠外とし」、これらは「原則として一般財源によること」と、明記されている。

しかし当時より格段に経営状態が悪化した中で、現在の国有林の改善計画では、公益的機能を発揮する森林の経営は一般会計で、という主張が消えてしまったのは不思議なことである。昭和五九年の林政審議会の「国有林野事業の改革推進について」の答申では、国有林は「公益的機能は高いが収入確保に

は結びつき難い、いわゆる非採算林分を多く保有しているの、管理経営に要する費用についての経費分担の在り方等について早急に調査検討を進める必要がある」とトーン・ダウンさせ、また公益的機能を發揮する森林の経営を特別会計の枠内で行なうことが可能だという客観的な根拠や見通しを示していない。

それにもかかわらず現行の改善計画は、「原則として独立採算制とし」、「徹底した減量経営」の中で「最大限の収入を確保」する一方、「国土保全や自然そのものの維持を第一に考えるべき森林」の「機能を適切に發揮させる」ことを同時に求めているのである。

このことは日本の森林の将来、国土の将来はいかにあるべきか、という論議や検討を行なうより、はるかに大きな前提条件として「臨時行政改革推進」の大枠がはめられ、「はじめに赤字べらしありき」が発想の根源にあったと考えざるを得ない。

いまリゾート開発関係者や過疎の町村から熱いまなごしを向けられている国有林の「ヒューマン・グリーン・プラン」も、改善計画の中では、「国有林野事業に係る収入の確保に関する事項」の中に位置づけられているのである。もちろん森林レクリエーション政策として好ましい面のあることは否定しないが、「敵は本能寺にあり」で、「非採算林分の管理経営に要する費用についての経費分担」の具体的な現われのひとつとして、「民間活力を積極的に活用して、収入の増大に資する」ためのプランとしての色彩が強い。

民間活力は「非採算」なことは決して行わない。「採算」を重視すればするほど「自然」が痛めつけられることは、目に見えている。自然保護は文化財

保護や博物館、図書館などと同じように、もともと採算となじむものではない。「民間活力」とは次元が異なり、行政の重要な施策として位置づけられるべきものである。

「最大限の収入確保」を優先させなければならぬ状況の中で行なわれる「林業と自然保護」の関係はどうなるか、ということを示唆するひとつの問題が、いま小樽で起こっている。

小樽苗畑問題の示すもの

林業と自然保護に関する検討委員会報告では、「郷土の森(仮称)」として、「その他域においては象徴的な意味を持つなどのために、現状のまま保護するように地域の総意としての強い要請があり、またそのことが地域の振興に寄与すると認められる森林」は、自然保護を主とした「適切な保護・管理を図るべきである」と提言している。まことに結構なことである。北海道にも、この条件に該当する身近な国有林が数多くあり、それは地域住民と国有林を結びつける絶好の場所となるであろう。

小樽市幸町にある「長橋なえぼ・桜の森」もまさにそのような場所のひとつである。北海道営林局が作成し、一般市民に配布している案内パンフレットの文面により、この場所を紹介してみよう。「ここは北海道最初の林業専用苗畑として明治時代につくられた小樽苗畑の敷地です。桜の林齢も古く、明治三五年の(明治の桜)と、大正五年の(大正の桜)が中心となっています。」「三一ヘクタールの敷地のうち二四ヘクタールが各種の樹林です。…全部で約五千本の桜が植わっています。」「全国の桜の名所中、国有林にあるのは、ここだけといわれています。営林局では昭和四九年以来、ここを自然観察教育林に指定し、静かな散策や野外学習の場として一般に開

放しています。この貴重な自然を、皆で大切に守りましょう。」

この「長橋なえぼ・桜の森」は朝日新聞の「北海道自然一〇〇選」にももちろん選ばれている。当然、「郷土の森」の第一候補に考えられてよい所である。しかし現実はどうか。「郷土の森」として指定するどころか、営林局はこの土地を売却し、国有林としての責務を放棄しようとしているのである。

北海道新聞小樽版(八九年一月二日)は、「長橋なえぼについては、昭和六〇年三月に苗木生産の緑化事業が廃止になって以来、北海道営林局が小樽市に払下の意向を示し、市が土地の活用方法を練ってきた」として都市公園化の構想があることを報じている。

都市公園をつくる場合、その土地に対して所有権などの「権原」を有する必要があるが、借地でも公



知床100m²運動地の一部(背後はラウス岳)

園化は可能である。現に函館山が国有地のまま函館市の公園緑地に位置づけられているのをはじめ、道内各地には河川敷(国有地)を借地した公園がたくさん存在している。つまり都市公園化に際しては、地方公共団体が国有地を買収しなければならぬ必然性はまったくないのである。

そこで北海道自然保護協会では北海道営林局に対し、国有林の役割は百年の大計にたつて判断すべきであり、一時的な赤字対策から、都市近郊の貴重な国有林を安易に売却することのないよう、要望書を提出した。

現況が「三二ヘクタールの敷地のうち二四ヘクタールが各種の樹林」となっており、明治時代から市民に親しまれてきた都市近郊林であっても、国有林としての名目が「苗畑」であるとの理由で、「高地佃地域に所在する庁舎、宿舎、苗畑、…についても積極的、計画的に廃止、…収入の確保・増大に努める」役割を背負わされているのである。

営林局だって何も好き好んで、この輝かしい伝統のある、長橋なえぼ・桜の森を売却したいのが本心であるわけではないに違いない。しかし現在の国有林の経営状態は、「郷土の森」の最適な候補地さえ売り払わなければならないほど、せっぱつまっているのである。

これでは、せつかくの林業と自然保護に関する検討委員会報告で提案された自然保護の前向きな姿勢も、絵に描いたモチに終わってしまうことが懸念される。

国際的に通用する国立公園を

国立公園は「林業と自然保護」がもつとも大きな問題となる可能性が高い地域である。日本の国立公園の現在の制度は残念ながら国際的にはIUCN

(国際自然保護連合)の示した「国立公園」の理念に遠く、本当の国立公園としては認められていない。しかし、この制度もこれからの努力によって、とくに国有林の今後の会計制度(一般財源からのくり入れを含む)のありかた次第によっては、日本の国立公園の一部は、国際的に通用する「国立公園」になり得る可能性をもっている。このことについてはすでに『世界と日本の国立公園・北海道にこそ本当の国立公園を』(北海道の自然・二七号・一九八八)、『国立公園内の国有林経営は一般会計で』(自然保護・三二〇号・一九八九)で書いたもので、ここでは繰り返さないが、「林業と自然保護」の今後の重要な課題であることを忘れてはならない。

おわりに

ここまで文章を書いてきて、しばらく時間をおき、どのように結ぼうかと考えていた時、私としては思ひもかけなかった一文を読んだ。それは最新刊の、『わたしたちの森・国有林を考える』(日本林政ジャーナリストの会編・清文社・一九八九)の中に、元林野庁長官・田中重五氏が『国有林野事業と「特別会計」』と題して寄せたものである。

田中氏は、①国有林は特別会計の枠の中で膨大な赤字の返済に努めている。②臨調最終答申は赤字解消だけを目標に国有林の「改善」を督促している。

③その中で自然保護など公益的な非収益事業への協力をいっそう求められている。という状況を説明した上で、「そして国有林がこういう状態に置かれている限り、知床での伐採は、他の、天与の、破壊されれば容易には回復できない美林に及んで、金では買えない自然の宝を、あえて金に換えるために伐採することが続くだろうことを予想せざるを得ない。何故なら、①と②のワケのなかで③をも背負ってゆ

くとすれば、国有林としては〔伐る〕しか道はないからです。」と結論づけている。つまり第二、第三の「知床森林伐採問題」が発生することを、いみじくも予言しているのである。

この大胆な意見も「元・林野庁長官」だからいえるのかもしれない。林業と自然保護に関する検討委員会答申の中には「国民参加及び適切な費用負担方法の検討」の項目もあるが、何とも歯切れが悪い。「現・林野庁長官」が、もつと本音と問題点を国民の前にさらけだして、国民に協力を求めなければ、「林業と自然保護」の根本問題は解決しないであろう、と私は見ている。

日本国内の森林保護と海外からの木材輸入の関係については、紙数の都合で別の機会にゆずりたい。



知床の夕日 (ウトロ海岸)