

# 北海道の国有林問題とはなにか

— 守るべきはその自然と森林 —

ありなが・あきひと

1939年生まれ。  
大分県別府市出身  
1962年北海道大学林学科卒  
1981年から山形大学農学部  
教授  
専門は林業政策学。「林内  
殖民制度に関する研究」  
(北大演習林研究報告、1979)

「巨大所有の形成とその山  
林経営の展開」(山大紀要、  
1984)「近代林学と森林施  
業」(季刊「科学と思想」  
81号、1991) 編著として  
「戦後日本林業の展開過程」  
(筑波書房、1988) などが  
ある。

## 有 永 明 人

本文のねらい・要点

国有林は、北海道の森林の五〇%以上を占める巨大な所有体である。現在三・三兆円に達しさらに年々増大する累積債務の処理問題を契機として、橋本首相が「民営化」の検討を指示するなど、国有林の所有と経営の存否が問われつつある。

そこで、①この債務は財政当局の国有林経営への寄生と吸着によって生じたことを明らかにし、②国有林の起源と歴史について概説し、③戦後国有林の歴史的位を明らかにし、④所有の社会化と管理の分権化による資源管理の転換方向を示し、⑤その保全システムに関する北海道を対象とした試論を提示した。

定山溪国有林の寸見く北海道国有林の所有と森林管理の実態

昨年(一九九六年)七月に約二十年ぶりに、定山溪の国有林を見る機会があった。まず驚かされたのは、国道二三〇号線を車で向かう途中での札幌郊外の「硬石山」の見るも無残な姿であった。かつて札幌市の背景として、またその奥座敷である定山溪の玄関口であったこの山は、その半分近くが削りとられ、しかもその山自体は、真つ二つに割られていた。国有林経営の「赤字対策」としての土石販売のなせる仕業とのことであるが、それにしても、あまりにも自然景観に対する美的感覚の欠落した乱暴な破壊の実態に唖然としたものである。

その前日に北大農学部で開かれた研究会では、「地域林業活性化」の事例として下川町についての報告があった。このなかで、「公有化政策」と

の関連で、九四〇〜九八五年の五カ年間にサンル地区の計八二〇㊦の国有林野が売払われ、町有林に編入されたことが報告された。私がまた唖然としたのは、その売払価格についてである。この事例では、この森林の買入代金は約一〇億円であり、これに取得経費が約二億円と合計一二億円が支払われている。つまり、ヘクター当たりの買入金は一二〇〜一四〇万円に達しているのであった。私はこの森林の現場を見ていないので断定はできないが、この価格は通常の林地取引としてもあまりにも高すぎるのではないかと直感した。ちなみに日本不動産研究所の九六年八月末の「山林素地価」調査によれば、北海道での価格は、ヘクター当たり二〇万円弱にすぎないのであり、時価の数倍に達する高価格での森林の「押売り」となっている可能性がある。こうした森林の地方自治体による所得は、九三年に発足した自治体サイドのいわゆる「公有化」政策による「地域環境保全整備特別対策事業」によるものであり、本来的には、森林所有者によって管理が放棄された森林を自治体が取得し、地域の環境を保全することを目的とするものであった。この買入代金は、地方債の充当としてその大半は交付税措置として支払われるとの事である。その当否はさておくにしても、こうした国有林野の「高値押売り」は、国有林経営の赤字を「公有化」の名目のもとに、自治体とその住民に肩代わりさせるものであるといえよう。こうした国有林経営の「赤字対策」としてのなりふりかまわぬ財産処分の実態は、戦後国有林の所有それ自体が、「国民の共有財産」とはまるでかけ離れた「私的」所有であることをまざまざと示すものである。と同時にそうした「国有」がま

に解体されつつあることをも明示するものである。ついでにいえば、政策意図が公有化＝社会化としての、社会化による市場原理からの隔離と保護にあるとすれば、無償移管こそが基本原理である。

翌日には、奥定山溪・国有林の天然林施業地を見学した。この約一万鈔の森林は、七三年以降の国有林における「新たな森林施業」の導入なかで「高密度網を基礎とした天然林施業」として「北海道営林局の森林施業を代表する森林」として国有林当局によって位置付けられた森林である。それはまた「大都市近郊のレクリエーション地帯としての利用と一七五万札幌市民に対する飲料水の確保、災害の防止といった面から、景観の維持、水資源の涵養、国土保全に万全を期すことが要請され」そして「北海道の国有林のなかでも最も森林の多目的利用の要請の高い地域」とされてきた森林であった。いわば北海道国有林の森林施業と管理のモデル林であり、対外的にはまさにショウウィンドーとしての存在であった。（「」内は、北海道営林局「北海道国有林における森林施業の概要と実践例」より引用）。

林内を見学しながら案内していただいた「札幌森林センター」の職員に聞くと、これまた驚いたことにこの広大な起伏に富む森林を管理する職員は「昨年までは七名いたが、今春の定年退職と配置転換で二名減となり、現在は五名で管理している」との事であった。また名称が「林業技術センター」から「森林センター」と変更されたが、「施業・管理の業務はそのまま、むしろ見学者の増大など仕事は逆に増えている」とのことであった。七〇年代初頭の自然保護運動の昂揚のなかで、

国有林の大面積皆伐施業が「山荒らし」として国民的な批判の対象とされ、それへの対応として、「新たな森林施業」が導入された経過のなかで、木材生産と環境保全の「調和」をめざし、その北海道におけるモデル施業とされたのが、当該の施業林であった。この森林施業の特徴は「弱度にしばしば」伐採しつつ、多くの人手をかけて森林を施業し、それによって自然としての森林それ自体を改良し、その機能を発展させるという理念にもとづくものであった。したがって、その「基礎」とされた高密度網は、何よりも日常不断の森林への人間労働の働きかけを前提とし、それを可能にするための最大の手段であった。しかし二〇数年を経た現在、この北海道国有林の代表的施業林分約一万鈔に配置されている職員はわずかに五名にすぎず、多雪地帯の施業に不可欠の四輪駆動車さえ予算不足のため配置されていないという実態であり、その当初に掲げられ喧伝された理念に基づく施業条件は急速に失われつつある。こうした労働力・資材配置の不足と、それによる森林管理の粗放化は、財政的赤字対策に終始した「改善計画」下の国有林の施業と管理の実態を象徴するものであろう。

まさに、北海道国有林の所有と管理は、その歴史的転換を迫られつつあるのではないかと実感させられた。

累積債務はなぜ生じたのか？ 財政当局による吸着と寄生、

九六年の国有林特別会計予算によれば、その財投資金よりの借入金は、二、八〇〇億円であり、これに対してその支払いは、元本一、二三五億円、

利子一、八一六億円でその合計は、三、〇四一億円となっている。つまり借入をした時点でこの収入は相殺され、逆に約二百億円余が支払われているのであり、借金支払いのための借入となっている。まさに「サラ金」地獄になっているのがその実態であり、その財政的破綻は誰の目にも明らかである。こうした破綻は、世上に喧伝されるように、単に日本林業の停滞や、そのもとの木材価格の低迷さらには労賃の上昇など国有林経営の内外をめぐる諸条件によって生じたものではない。それは「国有林野事業改善特別措置法」による「改善計画」の推進そのものによって発生したものであり、伝えられる道有林経営に債務（それ自体も、基本的には六〇年代中頃の林道・造林事業などの補助政策から融資政策への転換にその根源があるのではあるが）とは、基本的に異なる国有林経営の赤字、累積債務の特質がある。

この三・三兆円にも達する債務の発生メカニズムの詳細とその事実関係は、「任専問題」と同様に国民の前にはほとんど明らかにされていないのが現状である。しかしながら、公表された「平成六年度、国有林野事業の改善の推進状況」（林野庁・平成七年八月）からその大枠を算出することができ。この報告によれば、①七八年～九四年までの一七年間で、郵便貯金、国民年金を原資とする「財政投融資資金」（以下「財投」）よりの長期借入金に対する利子支払いの総額は、一兆五、五二七億円に達する。②これは、この間の借入金総額の約四〇％、さらには九四年現在での累積債務残高の五〇％に達する。③また、この間の借入金総額約三・八兆円に対して、その元利合計の返済総額二・四兆円は六三％にも達している。④つ

まり、控えめにみても、累積債務のほぼ半額にあたる一・五兆円が、借入金の利子として大蔵省資金運用部に還元しているのである。以上のことからみても、この膨大な債務の大部分が高利率の財投資金の導入によることは明らかであり、いわばこうした財政当局の金融政策によって生み出されたものであるというよう。因みに、この間の土地・

林野の売払い額は、八、七三二億円のほり、九一年以降の土石売払いは八〇億円と、計八、八一二億円の財産処分がなされ、「官業非能率」論の論拠とされた職員数は、六・五万人から、一・七万人台にまで縮減されているのであるが、それにもかかわらず、その累積債務は年々とどめなく増大しているのである。このことは「特別措置法」そのものの破綻であり、そのもとで数回にわたって改訂された「改善計画」が非現実的かつ非合理的なプランであったことを示しているのである。

こうした事実からみれば、この間の財政当局による国有林経営への「寄生」は明らかである。したがってこの膨大な債務が、国有林経営内部での「経営改善」や「自助努力」、はたまたその「借り換え」などによって解消されえないことは自明である。そもそも、こうした公共的投資に利子付きの資金を導入したことに問題の根源があったのである。なお、この特別会計に剰余金は、七〇年代初頭までに、一般会計への繰り入れ、森林開発公団への直接出資が「林政協力費」として約一千億円、また民有林保安林の買入をはじめとする、本来的な公共事業（林道・林木育種・治山事業・官行造林等）への支出が約二千億円、合計三千億円余（林野庁の試算によれば、この現時点での評価は約一兆円に達する）の一般行政費・公共

事業への支出を強いられている。この事実は、国家財政の戦後国有林経営への「吸着」を示すものであった。

したがって現在何らかの政策的対応が不可欠の課題となっている。しかし同時に、こうした実態や七八年「改善計画」以降の債務発生に関わる事実関係が公表され、その分析と背後関係が明らかにされることが不可欠の前提である。因に、「国有林野事業特別会計法」は、その五条において、その「事業施設費」（造林・林道等）について、「公債を発行し又は借入金となすことができる」と独自の公債の発行を定めている。にもかかわらず、七八年の時点で何故に、高利でも返済措置・支払猶予期間制度のない財投資金の導入がなされたのか、この背後関係はまったく不明である。当事者（労働組合関係者を含む）達は、今こそ勇氣をもって、この間の事実関係を率直に公表すべきであろう。こうした原因の解明なしに現時点での債務の「タナ上げ」を出張することは、その責任の所在と本質究明を曖昧にするものであり、住専問題の教訓が示すように、広範な国民的合意の形成とそのもとでの政策的対応を結果的には狭め、困難とするものである。

### 「国有林」起源と歴史

（一）地租改正・土地官民有区分と無地主国有の原則

日本の国家的林野所有（以下「国有林」）は、明治六年の「地租改正」と「土地官民有区分」を起点とする近代的土地所有制度の一環として創出

された。この土地所有は、本質的に近代的所有の根幹をなす資本所有の類推（アナロジー）にすぎず、日本の全ての土地・森林・原野を私人（個人・法人）に帰属させ、その私的所有とするものであり、それ自体観念的のものであった。

この官民有区分の実施過程において基礎とされたのが「無主地国有の原則」であった。この原則は、当時の政府が未開地または未利用地とみなしたものは全て「国有未開地」に編入する事とし、また他方では、その所有者としての近代的私人の条件を厳しく限定した。たとえば、その地券の裏書には「日本帝国外ノ人民ハ此ノ土地ヲ所有スルノ権利ナキ者トス」とし、アイヌ民族をはじめ国内に在住する少数民族を排除した。また、当時の草肥農業のもとに広範に展開していた農民的林野利用に基づく共同体的占有の主体であった入会集団を、近代的人格として認定せず、その所有を否定・排除した。この原則によって、北海道の土地・森林のほとんど全ては「国有未開地」とされた。また本州府県の「官林・官有山林原野」は、そのピークであった明治一九年には、約一千万町歩に達したとされている。この期に成立した「国有林」は、こうした農民的入会林野の収奪また奥地未開発林・北海道の原始林および旧藩有林の三つを源泉とするものであった。こうした経緯から、この「国有林」は、維新戦争において「朝敵」とされた東北・北陸地域および明治一〇年の西南戦争に敗れた南九州地域と、北海道にその大部分が配置された。現時点での国有林の地域的偏在は約八〇〇万畝のうち、北海道四〇、東北二六、東山一〇、九州七、計八三％は、こうした歴史的な経過の所産によるものである。したがって、この国有は、

国土保全さらには自然環境保全などの合理的な目的をもって設置されたものではないことは、明らかである。むしろそれは「林野所有においては、とくに国家的土地所有が圧倒的な比重を占め、農民に対する経済外的強制の物質的基礎をなした」とされ、戦前期の寄生地主制下において「地主的土地所有の支柱」（山崎慎吾『日本林業論』）として機能した。さらにこの所有は、農民的と土地利用に對抗し、その私的所有権の絶対的優位を保証する「国家による私的土地所有」（丹羽邦夫『土地問題の起源』）として位置づけられ、当時の草肥農業を基礎とする農民的土地利用にあっては、その「所有が利用を分析」（丹羽・同上）する所有であった。

## (二) 治水三法と国有未開地処分法

日清戦争を経て近代的国家としての体制を整えつつあった明治政府は、明治二九年の河川法および森林法・砂防法（同三〇年）のいわゆる「治水三法」を制定し、近代的な国土管理政策を開始する。この三法のもとで中央集権的な資源（水・土地・緑）政策が開始され、その予算統制によって、各資源の個別分断的な官僚支配が進行し、その技術・工法は画一化され、それぞれの地域に根ざした伝統的資源管理は否定され、解体を志向する。こうした政策の一環として、国有林経営が開始された。すなわち、明治三二年に「国有土地森林原野下戻法」（以下「下戻法」）、「国有林野法」および「森林資金特別会計法」（以下「特会法」）が公布され、これに先立つ同三〇年にはそれまで府県の管理下にあった「官有山林原野」は全て農商務

省の直轄管理に移行するなど管理体制が整備され、農商務省所管国有林が制度的に発足した。

しかしこの所有地の確認つまり境界が確定するのは、「下戻法」による民間への払下げ（無償）と「特会法」による「不要存置処分」（有償）の終了した大正一〇年のことであった。この「特会法」のもとで、不要存置林野処分の売払代金を原資とする「国有林野特別経営事業」が開始された。因みにこの事業の収支は、収入（売払代金）約六千万円、支出五・八千万円であり、その事業終了時の剰余金は二百万円以上に達し、その売払面積は約八〇万町歩であった。この事業によって実施された新植面積は約三〇万町歩であり、また同期間に実施された経営部会計（一般会計）によるそれは二八万町歩であり、計約六〇万町歩にわたる大造林が実行された。以上のような再編過程を経て、大正末期には府県国有林（農商務省所管）約四二〇万町歩の所有が確立したのであった。

北海道では、この治水三法と同じ明治三〇年に、「北海道国有未開地処分法」が公布され、この法律のもとに、近代的土地制度による森林・土地の再編分割が開始された。この法律による林野の払下は、「植樹地処分」として実施され、その「起業方法書」に示された条件は「針葉樹ハ混植スルヲ得ス且針葉樹ハ一坪ニ付キ三本、闊葉樹ハ坪一本ノ割リヲ以テ植樹スヘシ」であった。つまり、一町歩当り九千本という超密植による単純一斉造林の育林経営をめざしたのであった。こうした条件それ自体は、当時の官僚達の造林と北海道の森林に対する無知（おそらく当時喧伝された吉野式造林法からの類推であったであろう）と、それに基づく机上プランであったが、それによって大

農法による農場経営と同様に、近代的森林経営を夢想したものであった。この条件は、同三六年になると天然更新を認めることに改訂されているが、この処分によって払下げされた森林は一〇万町歩にも満たなかった。したがって、この法律で確定した森林所有の大部分は「国有」とされたのであった。これとは別に、明治三二年に皇室典範が制定され、これを契機に皇室財産としての「御料林」が、全国の美林を中心に約一・五百万町歩配置されることとなった。この計画によって、北海道では六〇万町歩がその所有林に指定されたが、この森林は大正までの実測の結果約九〇万町歩と五割増であったことが判明した。

現在の北海道の森林五六〇万鈔のうち、国有林五五％、公有林（市町村所有林約二八万鈔を含む）一六％、計七一％が公的所有となっている。この圧倒的な比重は、こうした大正末期までの土地政策の結果であり、その歴史の所産なのである。それはまた、日本の森林所有構成にしめる北海道の特質でもあり、この特質は基本的に現在まで温存されてきたのである。

## (三) 戦後国有林の位置

昭和二二年の「林制統一」によって、戦前来の地主的所有であった府県国有林（農林省所管）四二〇万町・北海道国有林（内務省所管）二四〇万町・御料林（宮内省所管）一三〇万町を引き続き、その再編によって約八〇〇万町に達する戦後国有林が成立した。これは、日本の国土の約二割、森林の三割におよび、その所有構造において卓絶した巨大所有であった。この林政統一の直接的な契

機は、天皇家財産に対する私有財産としての認定がGHQによってなされ、それにもとづく財産税の課税への対応として御料林が物納されたことにあった。つまり、戦後改革に一環としての経済民主化のなかで、当時「世界最大の地主」とされた天皇家の地主的林野所有は解体・再編されたのであった。しかし、皮肉なことに、同時に実施された土地改革は、その対象を農地に限定し、林野の地主的所有はその対象外とされ、公的・国家的林野所有の反封建的諸関係は基本的に温存された。

にもかかわらずこの時点で、林政改革が実施された歴史的背景は、戦時経済下の木材統制による資源管理が、戦後復興期において継続されたことにある。すでにみたように明治三〇年の治水三法のもとで、森林資源の国家による中央集権的管理が開始されたのであるが、これは国家総動員法のもとで昭和一四年の森林法改正Ⅱ「戦時森林法」によって、拡大・強化されることになった。この改正によって、全民有林に対する「施業案」の編成およびその実施機関として森林組合の設立が全国市町村に義務付けられ、また所有者はその加入が強制されることになった。つまり、森林組合は、それまでの「任意設立・強制加入」の原則から「強制設立・強制加入」へと制度原則そのものが改正され、この木材統制の下部機構に再編されたのである。因みに、明治四〇年に発足した森林組合制度のもとでは、北海道はこの時点まではその対象外とされていたのであり、道内の森林組合はこの時点で制度的に発足することとなった。つまり、この戦時森林法によって、民有林を含む日本の全森林の国家的管理が制度的に発足したのであり、その林野官僚達は明治期以来の念願であった

森林資源に一元的管理権を掌握することとなった。こうした中央集権的管理は、戦後森林法(昭和二六年)においても、森林基本計画制度として引き継がれ、それは「高度成長」期の昭和三九年の「林業基本法」において「森林資源に関する基本計画」として制度的に完成する。それは現在において森林資源政策に関する「機関委任事務」として、中央集権的な資源管理の制度的な基礎となっているのである。

以上のように、こうした戦時統制を背景として成立した戦後国有林は、何よりも木材生産・供給を統制し調整する機関であった林野庁のもとで、その政策遂行の最大の物的手段として位置付けられた。こうした位置付けのもとで、国有林は日本最大の森林所有・経営体として、またその国内生産量の約三割をしめる木材供給体として、日本林業と森林経営の「近代化」の「先駆」とされ、果てしなき利潤を追求する市場原理のもとで、木材生産収入を基盤とする「特別会計制度」によって経営内部での経済採算性の追求を強いられることとなった。つまり、こうした戦時木材増産体制を歴史的背景とした戦後国有林に与えられた使命は、何よりも戦後復興期の国内自給体制のもとでの木材供給とそれを手段とする「価格調整機能」にあるとされたのである。したがって、現時点で喧伝される「三大使命」などは、その出発当時から現実には付与されていなかったものであり、また期待されるべき実態も持ちえなかったのである。

このことは、洞爺丸台風を契機とする北海道での生産「合理化」の進捗と、それ以後の大量積皆伐による森林資源の収奪と荒廃、さらにはそこで働く労働者の「はくろう病」をはじめとする労働

災害の多発による労働力破壊、などの歴史的事実をみれば明らかであろう。こうした資源の「食い潰し」とパルプ産業への安価な原料供給によって、かつてドル箱とされた道内国有林は、早くも昭和三六年以降にはその事業収入収支は赤字経営に転落し、それは現在まで継続し、その資源的・経営的回復は不可能視されているのが現実である。

### 森林国有と国有林の民主的再生の道

日本の近代的土地制度の一環として創出され、森林資源の中央集権的管理のもとで再編された国有林経営は破産し、その所有は解体・再編されようとしている。その一つの方向性が、「民営化」として提起されている。その実態は不明であるが、もしこの提起が、この所有林の資本による「分けどり」であり、そのもとの「民営化」であるとするならば、それは個別の私的所有を基礎として、市場原理のもとで展開した日本の国有林経営の破産の歴史的教訓を無視したものである。そればかりか、こうした「民営化」は、部分的に残存する優良な森林資源を急速に「食い潰し」荒廃させ、より深刻な国土資源・環境の破壊をもたらすことも、また歴史的事実に照らして明らかである。

先進資本主義国においては、私的所有を基礎とし、そのもとの資本による飽くなき利潤追求による森林荒廃の進行の歴史的事実と、それに対する社会的規制としての所有の「社会化」が二〇世紀初頭から継続的に追求されてきた。こうした社会化の一形態が、森林国有(ドイツの場合は基本的に州有)であり、それは、日本における国有林の絶対的・排他的土地所有として社会的規制を全

く欠落した土地所有とは、その歴史的位相を異にするものである。この国有林野の「所有権の絶対性」と「行政権の優越性」に基づく、官僚的私有としての前時代的かつ非民主的本質を露に示したのが、八六年の「知床問題」における伐採の強行であった。中野徹三氏（北海道自然保護協会理事）は、この伐採を厳しく糾弾して、国民的合意に基づくその所有の抜本的改革にこそ、国有林経営の危機の打開と再生の展望があることをこの時点ですでに提起している。（中野「伐採は知床を生かす道か―国有林野の危機には国民的合意で―」朝日新聞・八六年一〇月二二日・参照）

また地球的規模での資源・環境問題の顕在化する現在、こうした森林の市場原理からの隔離と保護を目的とする社会化は、ナショナル・トラストなどの多様な形態を取りつつ、その拡大が追求されつつあるのが現状であり、その世界的潮流である。こうした現状のもとで「民営化」を提起することそれ自体が、こうした歴史的潮流に逆行するものであり、まさに反動的・反国民的な提起である。国土の七割に達する森林の存在を直視すれば、こうした森林の社会的所有の拡大は、今なお追求されるべき課題である。現在、過労死が「カローシ」として国際的な認知されたことに象徴されるように「ルールなき」日本資本主義のもとで、社会的規制のほとんど欠落した世界に類をみない土地所有関係の民主的改革が国土・環境保全に関わる今日的課題として提起されつつある。こうした課題の一環として、真の「森林国有」の確立を追求し、そのもとでの国有林の民主的再生が現在求められている歴史的な課題である。したがって、現存する国有林を前提とし、その所有の果てしな

き現状肯定のもとでの個別経営の再建を追求することそれ自体がもはや幻想であるといわざるをえない。追求すべき原則は所有の社会化であり、その課題は森林国有の維持・拡大である。こうした原則と課題の追求のもとで歴史的所産である国有林の地域的偏在は是正され、真に合理的な国土資源の管理主体としての国有林の民主的再生が可能となるのである。

### 森林資源管理の転換方向―所有の社会化と資源管理の分権化

戦時増産体制を継承し、戦後の国内自給体制のもとで政策的に木材供給を確保するために設置されたのが林野庁であり、戦後国有林はその政策遂行の基盤として、林野庁所管の国有林として成立した。したがって、その実質的な経営目的または使命は、安価で大量の木材供給にあり、それを通じての「価格調整」が課せられた政策的機能であった。しかし七〇年代初頭の外材輸入の増大と国産材自給率の低下によって、かつて三割以上を維持した供給率は急速に低下し、そのシェアを基礎とし手段とした価格調整機能は失われた。日本経済が「開放経済」体制に本格的に移行したこの七〇年代初頭の時期に、木材供給政策に関わる機関としての林野庁の歴史的使命は終焉し、同時に国有林の所有と経営は、歴史的転換を求められることとなった。

その基本方向は、木材生産から国土の管理・保全への転換であり、それは国土の七割をしめる森林資源政策のみならず、国土政策の全面的な転換を意味するものであった。しかしながら、八七年

の「四全総」は、森林を「国民的資産」と位置付けたものの、その管理主体を「森林所有者の自主的管理」と「民間資本の適切な導入」と例示したのみで、その歴史的転換への具体的展望を示すことはなかった。しかしまた、この四全総の提起を受けた林政審議会は「森林に危機の克服に向けて」を答申（八六年）し、その「森林整備方針の転換」において、明治期以降の人工造林主義を基調とした森林資源政策の歴史的転換を志向した。この志向は、その事実認識を「危機」から戦後人工林資源の「成熟」と一転させた、一九九一年の森林法改正とそれとの「新たな国産材時代」に向けての「流域管理システム」の開始によって、変質され否定された。このシステムは、基本的には木材生産の効率化を追求するものであり、それはWTO体制下での森林資源のスクラップ・アンド・ビルド化を基礎とする森林経営の「超近代化」政策である九六年の「林野三法」によって補強されている。つまり九〇年代に入ると、森林資源政策は、日本経済の「国際化」と「大競争」時代になかで、再び木材生産を軸とする狭隘な志向に逆行したのであった。

しかし他方では、国土の七割をしめる森林を対象にした新たな政策志向が、省庁別の枠組みを越えて開始されつつある。その実態はともかく、その一つが既にみた自治省サイドの公有化政策であり、また、農・林業経営の一体的管理を提起した「中山間地法」であり、さらには九五年に全会一致で成立した「地方分権推進法」である。こうした政策志向は、明治期に発足し戦時経済下の「国家総動員法」（昭和十三年）によって、制度的に確立した中央集権的資源管理の是正と、国家によ

る二元的管理の解体を意味し、諸資源（水・土・緑等）の住民自治に基づく分権的かつ総合的管理を提起しているのである。

こうした住民自治に基礎をおく資源管理は、地球規模での資源・環境問題が顕在化した現在、たとえば「ヨーロッパ地方自治憲章」（一九八五年）や、国際地方自治体連合（IULA）の「世界地方自治憲章」（一九三三年）に示されるように、まさに二一世紀に向けての世界的潮流となりつつある。日本における森林資源政策の転換とこうした管理主体の構築は、このような世界的潮流にも客観的基礎を持つものである。

### 所有の枠を越えた資源保全システムの構築 ↳守るべき北海道の自然と森林↳

大正末期に形成された林野所有のもとで、北海道の森林は、国有林二五〇万町歩、御料林九〇万町歩とその圧倒的な面積がこれらの国家的所有とされた。戦後の林政改革において、この国有林は模範林・公有林・記念林であった旧地方費林約六五万町歩が、地方自治体として新たに発足した北海道庁へ移管され、残余の約二百万町歩が農林省へ移管された。また御料林はすでにみような経過を経て、農林省の所管となった。つまりこの時点で、国有林は約三五〇万町歩（大学演習林・鉄道林など約二〇万町歩を含む）、道有林六五万町歩として再編された。こうした所有を基礎として、これ以後、木材収入を原資とする「特別会計制度」のもとでの個別の森林経営が開始された。なお、道有林はこの林野制度のもとで「民有」として位置付けられ、その事業施設（治山・林道および造林）は、

「林野三公共」による公共事業とされ、六〇年代中頃まではその補助政策の対象とされ、それが融資政策へ転換した以降もその政策対象とされてきたのであり、その「企業会計」での財政的基盤は国有林とは基本的に異なるものであった。

また、「町村合併促進法」（昭和二八年）および「新市町村建設促進法」（同三一年）などによって市町村所有林野が約二八万町歩に拡大されている。そして、一九九〇年において、北海道の森林約五六〇万町歩は、林野庁所管約二八〇万町歩および大学演習林などの林野庁以外の所有地二〇万町歩を加えた国家的所有が五五％、道有林一一％、市町村所有林五％となっており、その七割以上がこれらの公的・国家的所有によってしめられている。また、約一六〇万町歩（約三〇％）をしめる私的所有林においても、一万町歩以上の巨大所有体が八、五千、一万町歩が四事業体存在するなど、五百町歩以上層の所有林は四〇万町歩に達し、大規模所有が優位である。（一九七八年）。『所有の集中と分散』を特徴とする日本の林野所有構造のなかで、北海道では、公的・国家的所有が圧倒的な比重を占め、またこれらを含む大規模所有体が、絶大な比重をしめるという特徴をもっている。

こうした巨大所有は、本来的には合理的な森林施業と管理に適合的であるとされてきた。現実には、これらの所有をもとに近代的な大森林経営が、七〇年代初頭までは、総じて直営経営として展開されてきた。しかし、七〇年代以降の日本林業をめぐる国内外の条件の悪化は、これらの賃労働を基礎とした森林経営に、より大きな打撃を与えることとなった。その典型が、国有林経営であり、また道有林経営であった。そして現在、これらの

森林経営は総じて木材生産から後退あるいは撤退しつつあるのが現状である。こうした状況のなかで問題化しつつあるのが、この生産の縮小によって引き起こされる所有森林の管理放棄による新たな森林荒廃の拡大である。この木材生産の縮小に対する一つの政策対応として実施されているのが「流管システム」であり、これは、個別的所有体の統合による伐採ロットの拡大を基礎とした新たな「近代化」政策である。しかしながら、この対応は既にみたように、「資源の成熟」を前提とし、現実には優良（高蓄積）林分の大型機械による集中的伐採を進めるものであり、その対象とする森林は、場所的にも地域的にも極めて限定されざるをえないのである。こうした伐採方式は、かつての大面積皆伐が事実をもって示すように、それ自体、資源の『食いつぶし』による新たな荒廃をもたらす恐れがある。

しかし、より深刻な問題は、こうした生産の対象外とされた森林の管理であり、そこでの所有の枠を越えた新たな管理システムの創設が要請されている。残念ながらこうした森林の面積に関する資料は現在のところ存在せず、提示できない。しかし、仮に森林一町歩当たり年間一万円（一町歩当たり一円）の管理費用が必要と想定すれば、五百万町歩の森林を対象とした場合でも約五〇〇億円の財源を要する。（因みに、こうした土地の国土・環境保全機能を評価し、これに対する公的助成はすでに地方自治体レベルで実施されている。たとえば、千葉県市川市では、遊水機能を持つ水田一〇アール当たり四・五〜五万円、また、埼玉県越谷市では、これに景観保全を加えて六・九万円が助成されている。）また、その管理要員が一人

当たり五百鈔を管理するとすれば、これに要する人員は一万人である。

問題は、その財源をいかに確保し、それをどのような管理機能のもとに運営するかである。財源は、その原資を基本的には国土管理費の一環として一般会計予算に求めるべきであろう。たとえば、九六年度予算によれば、公共事業費のうち、治山治水対策費は一・六兆円を越え、また、林野庁一般会計予算のうち公共事業費は「治山」約二・四千億円、「林造」一・二千億円（うち大規模林地費一七六億円）、「造林」六五〇億円であり、その総額は四・三千億円に達しているのである。これらの公共事業費を、大規模林地に象徴される不要事業の見直しをはじめ、その防災機能が疑問視されている治山・砂防ダムなどの治山事業の非合理的な投資の再点検、またはゼネコン・元請等の事業の「丸投げ」によるピンはね等の是正による節約等々によってその原資の確保は十分に可能である。また、公共事業における現行の省別別メニュー方式を改め、地域の要求と実態に根ざしてソフト化することなども、大いに検討されるべきである。さらに、その一部を、既に巨大所有の会社有林で実施されているように、その所有母体が負担することも考えられる。

なおこうした公共事業の抜本的見直しに当っては、現存する公的セクター（請負化によって空洞化しているのが実態であるが）や資本セクターにその事業主体を限定するのではなく、森林組合などの積極的な参入をはじめ、森林組合による「労働者協同組合」の制度的な確立など、「協同組合セクター」の組織的参入が不可欠の課題である。

国と地方自治体合わせて約四五〇兆円にも達する構造的な財政赤字の抜本的是正をめぐって、国土政策と公共事業の見直しが政策的課題となっている。この赤字の根源は何よりもこれらの公共事業におけるゼネコンを中心とする「資本セクター」の肥大化・独占化を基礎とする政官財の癒着構造にある。その構造の抜本的改革のためには公開の原則にもとづく非営利の組織である「協同組合セクター」の組織化と公共事業への参入が緊急の構造的課題である。これによって現在空洞化し形骸化している「公的セクター」の民主的再生も可能となる。因みに、現在検討中とされる国有林等の「民営化」はこの公共事業に関わる資本セクターのさらなる肥大化と独占化を拡大するものであり、その構造的矛盾をさらに深め、結果的には赤字を増大させひいては新たな国民的負担の拡大を求めていることとなるのは明らかである。

こうした財源の確保によって、森林の管理と自然を保全する専門的知識と技術を持つ労働者を約一万人確保することは可能であり、この個別経営に帰属せず、技術的にも多様で年齢的にも重層的な構成を持つ専門家集団の養成が緊急の課題となる。

そのためには、現在その個別所有をもとに各大学ごとに分散させられている演習林の森林経営と管理を一体化し、さらには国立・公立の研究機関を統合した森林に関する総合的な研究機関でありその管理組織でもある一大フィールド科学センター、たとえば「北方森林科学研究センター」等の設置が考えられる。これは「研究者・資源管理者・地域コミュニティが一体」となった（柿沢宏昭「北方林業」九七年一月号参照）新しい資源保全

システムの中核となるものであり、その不可欠の基礎的機構でもある。

さらに、このセンターは、北海道だけでなく広く環日本海地域の北方森林の合理的施業と適正な管理に関する、国境を越えた専門的技術労働者の養成をも同時に実行する国際センターとして発展することも展望できよう。

年末の報道によれば、環境庁サイドでの国有林の同庁への移管の検討が開始されたとのことである。この中央省庁間の所有地の所屬替えは、すでにみたような国有林野を対象とし前提とするものならば、それ自身が歴史的教訓を無視したものであり、拡大されるべき真の森林国有にも逆行するものである。因みに、環境庁の現時点での総定員は約一千人であり、うち環境管理に関する専門的技術職員はわずか二百名程度にすぎない。同庁はその創設（七三年）以来、そもそも国土・環境管理に関わる現業官庁としての機能を持っていないのである。この実態とその実績を踏まえるなら、現時点において国有林の環境庁への移管を提起することは、官僚的机上プランとその「縄張り争い」で与するものであ。（藤原信「日本の森をどう守るか」岩波ブックレット・九四年などを参照）

またこの年始めに、道有林の「企業会計」が一般財源を基礎とする新しい特別会計に新年度より移行することが報じられている。現在のところこの事実関係は不詳であるが、このことは北海道の森林資源政策のすでにみたような歴史的転換の第一歩となる可能性がある。こうした動向を踏まえるなら、環境庁への移管ではなく、むしろ道内の国有林はこうした道有林とともに、その一体的管理のもとにおくべきであろう。この場合、その歴史

的経過とりわけ戦後の林政統一をふまえるなら  
“無償移管”が当然の原則である。この三六〇万  
畝に及ぶ森林の所有の一体化はすでに述べたよう  
な新たな道民自治にもとづく保全システムの重要  
な基盤となりうるものであろう。

現在求められているのは、国有林をはじめ個別  
の森林経営を守ることではなく、北海道の自然と  
森林の合理的な施業と適正な管理である。

木材生産は、これらの結果としてのいわば“果  
実”に過ぎない。もはや、かつての拓殖時代のよ  
うに自然林を需要に応じて便宜的に伐採し、ある  
いは木材生産それ自体を目的とする森林経営の時  
代は過ぎ去ったのである。北海道の自然と森林の  
取扱いと管理は、二一世紀に向かってそうした歴  
史的転換期を迎えているのである。

(一九九七・一・五記)

