

国有林と国立公園の将来を考える

俵 浩 三

たわら・ひろみ
1930年東京都生まれ
千葉大学園芸学部卒業。
現在、専修大学北海道短期
大学教授、学術博士
著書に『北海道の自然保護—
その歴史と思想』『緑の文
化史—自然と人間とのかか
わりを考える』など。

本文のねらい・要点

いま行政改革に関連して「国有林のあり方」が注目されています。これは自然保護にとっても無関心ではいられないことです。とくに北海道の国立公園はその面積の九〇%が国有林によって占められ、深い関わりがあります。そこで国有林経営の赤字はなぜ生まれたのか、現在の特別会計制度が改善されれば、北海道の国立公園などの自然保護地域は、どのような可能性を伸ばすことができるのか、などを考えてみます。

魚つき保安林ってなに？

「森林と自然公園」について何か書かなければならない、と考えていた一九九七年十一月、NHKテレビのクイズ番組、古館伊知郎が司会する「日本人の質問」で、「魚つき保安林」の質問が放映された。ある自然公園を歩いていたら、「魚つき保安林」という看板があったが、「魚つきってなに？」という問題である。

この答えとして、物知り博士の面々が、もっともらしく面白く次の四説を紹介した。

- ①この「うお」は魚ではなく「サンショウウオ」のことで、サンショウウオの生息環境を保護する森林である。
- ②この地方にはヤスで魚を突き刺す伝統的な「魚突き」漁法があるので、それを伝承するため、地域一帯を保護する森林である。
- ③沿岸に森林があると、水辺の樹陰に魚が集まり、また樹から昆虫類が落ちて魚のえさになるので、「魚付き」の環境を保護する森林である。

④こはもともと「魚欄（うおつき）さん」の所有地だったものが、公共のため寄付された土地なので、魚欄さんを記念する森林である。

もちろん③が正解である。私は、こんなやさしい問題なら全員が正解を選択するだろうと予想した。ところが当日の出席者はいづれも①か②か④を選び、③を選択した人はひとりもいなかった。これは今日の日本人の一般的な常識を反映しているのかもしれない。自然保護に関心の高い本稿の読者は、③を選ぶに違いないと私は期待している。森林の果たす役割がクローズアップされた最近の地球温暖化防止会議で、「森林は二酸化炭素を吸収するので、温暖化防止に役立つ森林の存在を、二酸化炭素削減目標に組み込んで考える必要がある」という論議が進展したことである。

ちなみに「森林ハンドブック」には森林の果たす役割が、図1のように表されている。

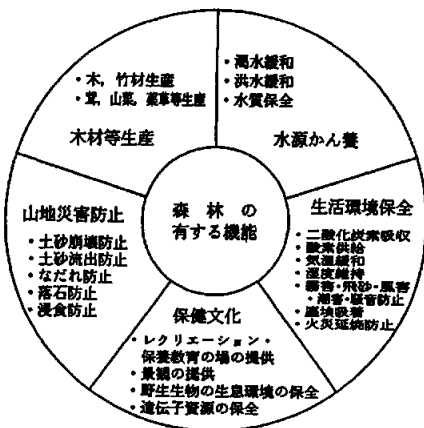


図1 森林の有する諸機能 (森林ハンドブック1996)

表1 国有林事業の収支状況 (林野時報1997年10月号)

(単位: 億円)

科 目	平成8年度	平成7年度	前年度との差	
収 入	業 務 収 入	886	934	△ 48
	林野等売払代	600	563	37
	雑 収 入	122	124	△ 1
	一般会計より受入	569	573	△ 4
	事業施設費等	339	393	△ 54
	財源受入	230	180	50
	利子等財源受入	159	159	0
	治山勘定より受入	159	159	0
	借 入 金	3,145	2,969	176
	合 計	5,482	5,322	160
支 出	給与経費等	1,850	2,014	△ 163
	事業費	264	290	△ 26
	事業施設費	336	443	△ 108
	償還金・支払利子	3,019	2,836	183
	その他の経費	86	92	△ 5
合 計	5,555	5,675	△ 120	
収 支 差	△ 74	△ 353	280	

(注) 1. 収入は販売契約額等により、支払義務の生じた額を計上している。
2. 金額は、それぞれの科目で四捨五入しているので合計額とは必ず一致しない。

国有林経営はなぜ赤字か

国有林の経営が赤字だということは、よく新聞などで報道されるが、具体的な収支状況まではほとんど報道されない。国有林経営は独立採算の特別会計で行われているが、近年の収支状況は表1のとおりである。平成8年度を見ると収入五、四八二億円のうち、本来主体となるべき業務収入は八八六億円(一六%)に過ぎず、借入金が三、一四五億円もあり収入の半分以上(五七%)を占めている。一方、支出は五、五五五億円で、その半分以上の三、〇一九億円(五四%)が償還金・利子支払であり、本来的な事業費は二六四億円(五%)に過ぎない。収入の半分以上が借入金で、支出の半分以上が返済金というのは平成8年度だけでなく、毎年、毎年、同じパターンを繰り返して

は構造的なもので、次のような要因が考えられる。そして、それは過去の国の政策のツケが回ってきたもの、ということもできる。

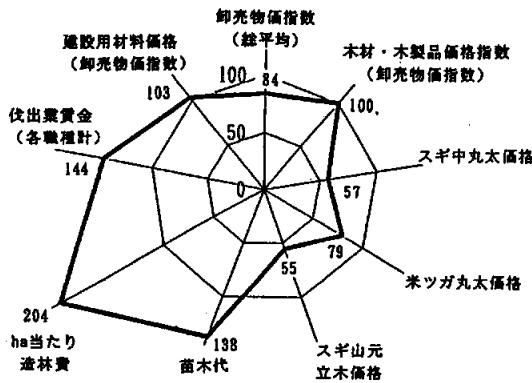
①日本の木材価格は、植林や伐採、運搬などの原価計算から導かれるのではなく、外国から安く輸入される木材価格に左右されるので、低迷していること。図2は、苗木代、植林や伐採の費用が高騰しているのに対して、安い輸入木材に連動して国産材も低迷している実態を表している。しかも国産材の自給率は年々低下し、昭和五十年(一九七五)は三六%だったものが、平成七年(一九九五)には二〇%になっている。いまや私たちが使う木材の八〇%が外国材なのである。これは国有林だけでなく、民有林を含めた日本の林業が活性を失う大きな要因となっている。また同時に東

いる。表現は悪いが、これでは借金を返すために借金をしているようなもので、国有林はサラ金地獄に陥っており、民間企業であればとくに経営破綻している、といわれるゆえんである。国有林の累積赤字は、平成九年度末で三兆八千億円に達する見込みである。では、なぜ国有林の経営は、これほどの赤字を生み出しているのだろうか。それ

南アジアやロシアなど、外材を供給する国の自然環境を悪化させる一因にもなっている。

②国有林は、自然公園、保安林など、非生産的な公益部門もかかえていること。日本の国有林面積は約七六一万公頃であるが、その五二%、三九七万公頃が保安林である。また日本の国立公園面積は約二〇五万公頃であるが、その六一%、一二五万公頃が国有地(ほとんどが林野庁所管の国有林)である。その他に鳥獣保護区などもある。これらの公益的機能を発揮する森林では、木材生産より環境保全を優先させるべきなので、収益性が低く特別会計にはなじまない。しかし、それも原則的には独立採算の枠内で行われている。

③役所仕事の非効率さがあったこと。ある時期には職員組合活動が盛んで、臨時作業員の雇用安



資料: 日本銀行「物価指数年報」、財団法人日本不動産研究所「山林業地及び山元立木価格調査」、農林水産省「木材価格調査」、労働省「林業労働者職種別賃金調査」、林野庁業務資料部 昭和55(1980)年を100としたときの平成5(1994)年の指数

図2 林業生産活動をとりまく諸因子の変化 (森林ハンドブック 1996)

定化のため職員数を倍増し、人件費の圧迫が始まった(昭和四一年の定員内職員三万九千人が、昭和四八年には定員内三万八千人の他に定員外五万九千人が加わり、計九万七千人となった)。また、北海道のある営林署では、年間二千時間の労働時間のうち五百時間は組合活動に使われたのが実態だった、という報告もある。一方、営林署長などの管理職は二年ほどで転勤し、多くのエネルギーを団体交渉などに費やし、山(森林)を見る時間は少ないのが実態だったという。もちろん現在では是正されつつあるが……。

④ 国有林の借入金は利子が高いこと。国有林経営が赤字に転落してからは、財政投融资資金から長期借入をしているが、その金利は五%〜八%の高金利である。一方、一般的な林業経営の利回りは、経営環境が良好な時代には数%といわれていたが、現在は一%前後しかなく時には赤字となる。そのような状況で高金利の借入をすれば、収入の半分以上が借入金で支出の半分以上が返済金という悪循環を、毎年くりかえすことは必至といわなければならない。

経営改善計画にも無理があった

国有林の経営は、高度経済成長期には順調に黒字をつづけ、黒字分は「林政協力費」として一般会計に繰り入れられたり、国家財政に寄与していた。臨時職員を定員外ながら職員とした背景にも黒字経営があった。ところが昭和五十年ころから前記の要因が重なって赤字経営に転落してしまっ

た。そのため昭和五三年(一九七三)に「国有林野事業の改善に関する計画」がスタートした。これ

はその後、何回も改訂されたが、ひとことでは最大限の収入を得る一方、支出は最小限にしなから、適切な森林施業を行い、二十年ほどで(一九九七年度までに)収支の均衡を図ろうとするものである。しかし、これは言うに易しく行うに難しい机上の計画で、結果的には収支の均衡どころか、累積赤字の増大と、次のような「ひずみ」をもたらしてしまった。

① 収入を確保するための森林伐採が増加したこと。そのため過伐による国土保全機能の低下、野生生物の生息環境の悪化、風致景観への影響など、国有林地帯での環境悪化が促進された。

私は札幌〜釧路間を飛行機で飛ぶ機会がたまにあるが、途中で夕張岳周辺を見下ろすことがある。はじめてそのことに気づいた二十年ほど前には、黒々とした原始林の光景に大感激した。ところが最近では、あとうっそうとした森林が薄くなって痛々しく、息をのむような光景は過去のものとなってしまった。いうまでもなく夕張岳周辺の森林は国有林である。このような状況は各地で進んでいるようである。先日、札幌から名古屋に向かう飛行機の窓から、北アルプスの雄姿を眺めて楽しんでいたら、木曾御嶽を過ぎて南下すると、一面の裸山が眼下に広がったのでびっくりした。天下に名高い木曾国有林の、今日の姿がこれだとしたら淋しい限りである。

② 収入を確保するため土地売却処分が増加したこと。そのため国有林の各地でリゾート、スキー場、ゴルフ場計画が浮上し、バブル経済の追い風を受けて、森林環境が裸地や草地に変貌した。また都市部では営林局などの庁舎が移転し、跡地が競買に付された。

カタクリが群生する旭川「北邦野草園」



国から買い上げ

約50種類
の植物 当面は民間委託に
もあつた。

旭川市は旭川市は九日、約九百種類の植物が群生する、約五ヘクタールの旭川市北邦野草園を、旭川市が買い上げた。旭川市は旭川市は九日、約九百種類の植物が群生する、約五ヘクタールの旭川市北邦野草園を、旭川市が買い上げた。旭川市は旭川市は九日、約九百種類の植物が群生する、約五ヘクタールの旭川市北邦野草園を、旭川市が買い上げた。

旭川市が購入する
ことが決まった北邦野
草園は今年4月

旭川市は旭川市は九日、約九百種類の植物が群生する、約五ヘクタールの旭川市北邦野草園を、旭川市が買い上げた。旭川市は旭川市は九日、約九百種類の植物が群生する、約五ヘクタールの旭川市北邦野草園を、旭川市が買い上げた。

図3 北邦野草園(国有林)を旭川市が買い上げ(1997年12月20日 北海道新聞)

昨年十二月二十日の新聞には、「カタクリが群生する北邦野草園」を旭川市が国有林から買い上げると報道された(図3)。しかし北邦野草園は、国有林が国民に親しまれるために絶好の「ショールウインドウ」となる場所である。旭川市がカタクリ保護などのため土地を買い上げ、もっと危機に瀕している私有のカタクリ群生地(突哨山)を優

ずさん 国有林管理

道営林局

計画と伐採にズレ

道央調査
の6割

合理化で人不足

林野庁の職員数は、昭和四八年には前記のよう
に九万七千人だったが、五三年には六万五千人、
六二年には四万人、平成八年には一万五千人へと、
急速に削減されている。こうなると現場の森林管
理も不十分となり、働く職員の意欲も減退してく
る。昨年十一月二八日の新聞は「ずさん国有林管

国有林管理計画

荒廃の実態裏付け

真の改革に対応策急務

「国有林管理計画」は、国有林の持続可能な管理を目的として、林野庁が策定している。計画は、林業の振興と森林の保全を両立させることを目指している。しかし、近年の国有林管理には、計画と現場の実態との間に大きなズレが生じている。このズレは、国有林の荒廃を招き、森林の持続可能性を脅かしている。本記事では、この荒廃の実態を裏付けるデータと、真の改革に対応する緊急な策を提示する。

図4 人手不足で国有林の管理がずさんになる (1997年11月28日 北海道新聞)

このような実態を、私たちはそのまま見過ごしていいのだろうか？

北海道は国有林ととくに縁が深い。日本の国有林の分布は「東高西低」である(図5の黒い部分が国有林)。国有林が中部山岳地帯から、東北地方、そして北海道に偏在していることは一目瞭然である。とくに北海道では、明治維新に

先すべきである。その私有地は放任したまま、なぜ国有林を地方自治体が買う「官官売買」を急ぐ必要があるのだろうか。税金の使い道としても疑問であり、寒々とした政治風景を見る気がする。

③組織・人員が削減され、現場の荒廃をまねいていること。支出を削減するため営林署や担当区事務所がなくなり、人員が削減されている。今年も北海道では厚賀、中頓別、遠別、金山、白滝大樹、今金の七営林署が廃止されることとなり、地元「あきらめと憤り」が広がっているという。

林野庁の職員数は、昭和四八年には前記のよう

理 計画と伐採にズレ 合理化で人不足」と報じている(図4)。

④森林の公益的機能が軽視されること。以上のような「ひずみ」は、自然保護の聖地であるべき自然公園や鳥獣保護区にも及んでくる。十年ほど前に世論をにぎわした知床国立公園内の森林伐採問題も、その背景に国有林の赤字解消の一端をになう目的があったことは、周知の事実である。自然林の巨木は、シマフクロウやクマゲラの営巣木としても重要であるが、「森林の若返り」という名目のため、各地で姿を消しつつある。

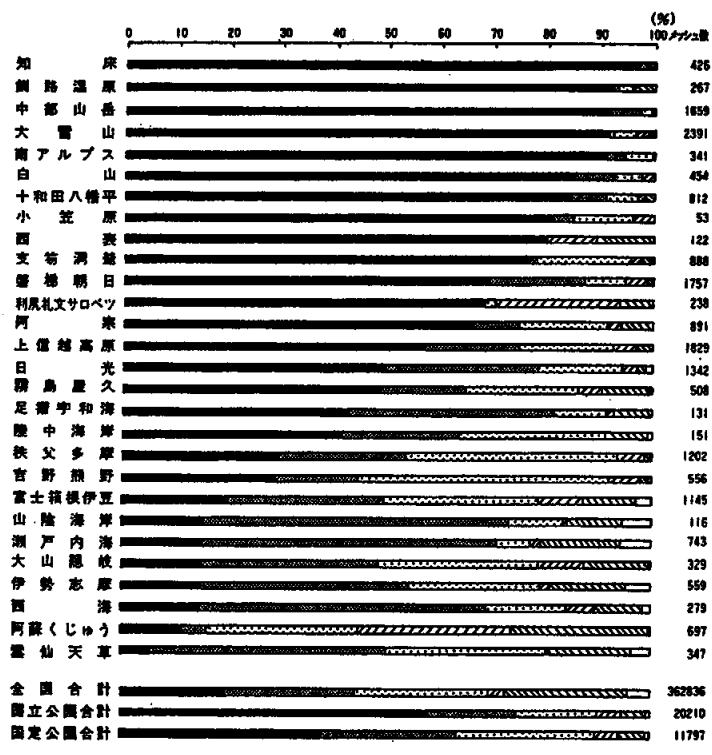
また人員削減の影響を受けて、高山植物の監視員などの配備が手薄となり、林道にマイカーが無断入林し、高山植物などの盗掘が増加している。これらの中には「レッドデータブック」に記載された、絶滅が危ぶまれる希少な種類も含まれている。

際して全域が国有未開地となり、開拓の進展とともに平野部の開拓地が民間に払下られ、払下げ対象とならなかつた山岳地帯の国有地が、第二次大戦後に林野庁の国有林になった、という歴史的経緯があるので、国有林の占める割合が高い。

全国の森林面積(二、五二一万余ヘクタール)に対する国有林率は三二%であるが、北海道の森林面積(五五八万余ヘクタール)に対する国有林率は五七%である。とくに国立公園では、北海道以外の国立公園(一五四万ヘクタール)に対する国有地率が五二%であるのに対して、北海道の国立公園(五〇万ヘクタール)の九〇%が国有地(事実上ほとんどが国有林)によって占められている。しかも北海道の国有林(とくに国立公園)は開拓の対象にならなかつた部分から成り立っているから、明治以前の原始的自然環境を温存してきた部分が多い。

図6は日本の国立公園の土地所有別割合を示したものである。この黒い部分が国有地であるが、ここでいう国有地は事実上は林野庁所管の国有林ということがができる。北海道の国立公園は釧路湿原国立公園を除いて、利尻礼文サロベツ、知床、阿寒、大雪山、支笏洞爺の各国立公園とともに、国有林率が全国でも上位を占めていることが了解できるだろう。

また図7は環境庁の「緑の国勢調査」で行われた「植生自然度」の構成比を各国立公園ごとに示したものである。植生自然度とは、現在の植物群落の状態が、どの程度に人為的な影響を受けているかを10段階で表したもので、自然度1は市街地など植生のほとんどない場所、自然度2、3は農耕地、以下、数字が大きくなるにしたがって自然度が増し、自然度9、10は複層の自然林や高山植



(第3回自然環境保全基礎調査結果より作成)

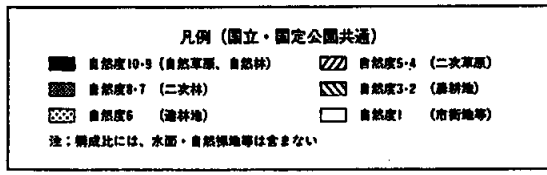


図7 国立公園の植生自然度構成比 (環境庁資料)

林野庁の国有林は国立公園であると同時に木材生産の役割ももっている。たとえ国立公園の中でも、場所によっては(特別保護地区以外では、地域区分に応じて)木材生産が可能である。国立公園内の土地の財産としての管理は当然のこととして林野庁が行い、環境庁が行うのではない。このように国立公園の土地利用は、農林漁業の場や、地域住民の生活の場であると同時に、国立公園目的の「自然の保護と利用」が行われるので、公園は土地の多目的利用のひとつに位置づけられる。都市公園は「公園にしか」使われないが、自然公

園は「公園にも」使われるのである。公園行政では、都市公園の制度を「営造物公園」といい、自然公園の制度を「地域制公園」という。法律上の用語も、営造物公園は「設置」、地域制公園は「指定」、と使い分けられている。ところで外国の国立公園はどうなっているだろうか。アメリカやカナダをはじめ、多くの国では国立公園に営造物制度を導入しているのである。アメリカの国立公園は内務省が設置するが、その土地は原則として内務省の所管で、国立公園の専用目的で管理をする。だから国立公園内にいくら

立派な森林があっても、木材生産のために伐採されることはなく、また、いかに有望な地下資源が埋蔵していても、鉱業生産のために掘られることはない。国立公園は国立公園の目的のために自然が保護され、その自然が守られる範囲内でのレクリエーション利用が行われるのである。(多くの国立公園では入園料金がとられ、また定員制があるから、過剰利用もコントロールできるようにしている。)

だから国際自然保護連合(IUCN)でも、アメリカ型の国立公園を想定しながら国立公園の定義を定めている。(そのことについては本誌二十七号の拙稿「世界と日本の国立公園―北海道にこそ本当の国立公園を」、日本自然保護協会「自然保護」一九八九年一月号の拙稿「国立公園内の国有林管理は一般会計で」を参照。) 国立公園の制度は、その国の社会経済や歴史的背景と密接なかわりがあり、日本の地域制の国立公園は、日本の国土の实情から工夫された制度である。イギリスや韓国では日本の例を参考にしながら地域制の国立公園制度を誕生させた。しかし国立公園の純粹さや自然保護の観点から見れば、地域制より営造物の方が優れていることは明らかである。もしも国立公園や鳥獣保護区内の国有林の経営を、現在の独立採算の特別会計の枠からはずし、国立公園内や鳥獣保護区では、収入を目的とする木材生産を行わずに、環境保全を重視する方向に転換することが可能となれば、その恩恵や効果をもっと大きく受けるのは、北海道の国立公園である。そして北海道の国立公園をはじめ、図6の国有地率の高い国立公園では、地域制でありながら、実質的には営造物にかなり近づくこと(北海

道の国立公園の九〇％）ができるのである。

行財政改革と国有林のゆくえ

現在の日本が当面する最重要な政治的課題は、橋本龍太郎首相が「火だるまになってもうやりとげろ」と決意を示した行財政改革である。

昨年の十二月上旬には、現在二二ある国の省庁を一府十二省庁に統廃合する行政改革会議の案がまとまった。その公表を追いかけようとして、林政審議会が「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」の答申を十二月中旬に出した。十二月十九日の新聞報道によれば、答申では、「持続可能な森林経営」「森林の公益的機能の発揮」「森林の量的拡大から質的充実への転換」「流域管理システムの強化」「独立採算を前提にした国有林企業特別会計の廃止」などを打ち出しているという。

私はまだ答申の全文を読む機会がないが、どうも新聞報道では、具体的には何がどのように「抜本的改革」されるのか、よく理解できない。あるいは答申自体の表現が具体的な部分に言及していないのだろうか。

この林政審議会の審議の過程では、国有林の公益的機能を発揮する部分の一般会計による経営への転換、木材生産を主体にできる部分の国有林の民営化、などがとりざたされたと伝えられた。私は、国有林の民営化には疑問があるが、国立公園や鳥獣保護区の一般会計負担による経営はおおいに歓迎したい。そうすれば、先に記したように、自然保護を重視すべき国立公園などの国有林が、赤字解消の手段として伐採されるという憂いはなくなる。そして地域制の国立公園でありながら、

木材生産を主目的とする森林経営は押さえられ、国立公園にふさわしい「自然の保護と利用」の目的に収斂することができるから、実質的には営造物に近い国立公園へ生まれかわる可能性があるからである。

一方、行政改革会議が打ち出した省庁再編成案も、新聞報道では細かいところが分からない。これも行政改革会議の案は細かいところまでつめていないからかもしれないが、図8は新聞にのった行革会議の省庁再編成案である。これによれば、環境庁が環境省になることは分かる。そして農林水産省は農林水産省として残るが、農林水産省の一部から環境省に矢印がつながっている。このつながりの具体的内容がさっぱり分からない。見方によれば、林野庁が環境省に吸収されると読める。しかし現実にはそこまでは考えていないよう

で、林野庁の組織でなく機能の一部が環境省と共管になるのだ、という話も聞かえてくる。共管といっても、その実態はまだ分からない。どうもこの辺のところは、これから役所間の綱引き、調整がはじまる、ということらしい。そうだとすれば、役所のなわばり争いではなく、日本の国有林はいかにあるべきか、日本の国立公園はいかにあるべきか、という二一世紀を見すえた大局的な視野をもって、具体的なつめを行うことを期待したい。そこには情報公開が必要であり、国民の意向を十分くみとることも必要である。

いずれにしても国有林と国立公園の問題は、前進するにしても後退するにしても、北海道がもっとも大きな影響を受けることは前に記したとおりである。私たちはこの問題から目をはずすことができない。(一九九八年一月)

行革会議の省庁再編成

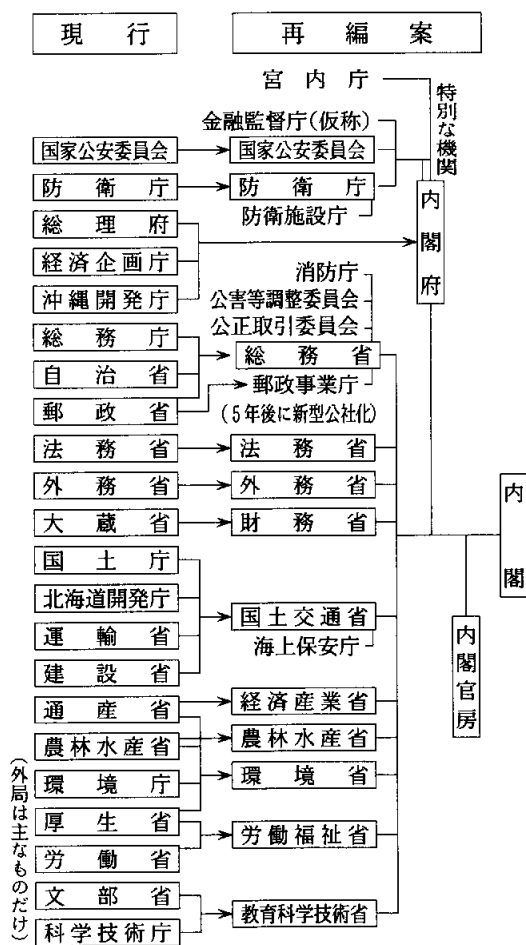


図8 行革会議の省庁再編成案 (1997年12月4日 北海道新聞)