



1996年11月1日

林政審議会会長 古橋源六郎 様

(社) 北海道自然保護協会

会長 俵 浩三

**「国有林野事業の抜本的見直し」に伴い自然保護地域に所在  
する国有林の経営を一般会計で負担すべきこと等の要望書**

最近の新聞報道によれば、林政審議会では「国有林野事業の抜本的見直し」の検討に着手した、と報じられています。

ご承知のように北海道の国有林は、全国の国有林面積の41% (3,207/7,861千ha)、北海道内森林面積の57% (3,207/5,582千ha) という高率を占めておりますので、私たちとしては「国有林野事業の抜本的見直し」の動向に重大な関心を抱いております。

もとよりこの問題は、ひとり北海道のみならず、21世紀の日本の国土利用、国土保全、木材需給のあり方を大きく左右するものなので、広範な見地から深い論議が尽くされ、国民的な世論の支持を得る必要がありますが、(社) 北海道自然保護協会としては、別記説明書に記載した理由により、下記の2点をとくに強く要望いたします。

記

- 1 国立・国定公園、天然保護区域、鳥獣保護区、保安林を始めとする自然保護地域に所在する国有林の経営は、自然環境保全施策を優先させ、その維持管理に要する経費は一般会計負担とすること。
- 2 木材生産を主体とする地域は「民営化」すべきとの意見が聞かれるが、現状の林業経営は民営化すれば成功するとの見通しがなく、経営不振になれば林業地をリゾート用地等として売却される懸念があるので、原則として民営化しないこと。



1996年11月1日

内閣総理大臣 橋本竜太郎 様

写しを 環境庁長官  
林野庁長官 へ送付

(社) 北海道自然保護協会

会長 俵 浩三

「国有林野事業の抜本的見直し」に伴い自然保護地域に所在  
する国有林の経営を一般会計で負担すべきこと等の要望書

最近の新聞報道によれば、林政審議会では「国有林野事業の抜本的見直し」の検討に着手した、と報じられています。

ご承知のように北海道の国有林は、全国の国有林面積の41% (3,207/7,861千ha)、北海道内森林面積の57% (3,207/5,582千ha) という高率を占めておりますので、私たちとしては「国有林野事業の抜本的見直し」の動向に重大な関心を抱いております。

もとよりこの問題は、ひとり北海道のみならず、21世紀の日本の国土利用、国土保全、木材需給のあり方を大きく左右するものなので、広範な見地から深い論議が尽くされ、国民的な世論の支持を得る必要がありますが、(社)北海道自然保護協会としては、別記説明書に記載した理由により、下記の2点をとくに強く要望いたします。

記

- 1 国立・国定公園、天然保護区域、鳥獣保護区、保安林を始めとする自然保護地域に所在する国有林の経営は、自然環境保全施策を優先させ、その維持管理に要する経費は一般会計負担とすること。
- 2 木材生産を主体とする地域は「民営化」すべきとの意見が聞かれるが、現状の林業経営は民営化すれば成功するとの見通しがなく、経営不振になれば林業地をリゾート用地等として売却される懸念があるので、原則として民営化しないこと。

## (別記説明書)

- 1 国立・国定公園、天然保護区域、鳥獣保護区、保安林を始めとする自然保護地域に所在する国有林の経営は、自然環境保全を優先させ、その維持管理に要する経費は一般会計負担とすること

### (1)日本の自然保護地域は重複土地利用の一部として存在し自然保護側が弱い

現在の日本の自然保護地域は、保安林の一部を除き、多くは自然保護地域の「指定者」と当該自然保護地域の「土地所有者」が異なっており、そこで自然保護目的を達成するためには、土地所有者等が行う産業開発行為等との「調整」を行う制度（公園制度でいえば「地域制」公園）となっている。ちなみに国土利用計画法による土地利用区分は、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域に5区分されているが、現実の土地利用計画では自然公園地域、自然保全地域が単独で存在するところはなく、その大半が森林地域（残りのほとんどが農業地域）である。

そこで行われてきた「調整」の過去の実績をみると、「土地所有者」の意向が強く働き、自然保護側が一步も二歩も譲った「調整」に落ち着く傾向が顕著に見られた（例えば森林地域で森林伐採の予定があれば、たとえ自然保護の立場からは重要な環境であっても強い「規制」を行うことが事実上困難だった）ことを否定できない。

ところで国立公園に例をとると、日本の国立公園総面積の62%が国有地であり、そのほとんどすべてが林野庁所管の国有林である。日本を代表する山岳・森林地帯の大部分の国立公園、すなわち知床、大雪山、阿寒、支笏洞爺、利尻礼文サロベツ、十和田八幡平、磐梯朝日、上信越高原、中部山岳、白山、霧島屋久等では国有林が70~90%以上を占めている（別紙資料1参照）。これらの中には、本来はもっと強い自然保護規制が期待されながら、現実には弱い規制にとどまっている部分が多い。

### (2)諸外国の自然保護地域は自然保護専用目的に運用されるものが多い

アメリカ合衆国をはじめ欧米諸国では、国立公園等の自然保護地域は「指定者」と「土地所有者」が同一で、その土地利用は自然保護専用目的（公園制度でいえば「営造物」公園）に運用されているものが多く、例外は少数でイギリスが「地域制」国立公園制度を採用している程度である。

こうした「営造物」制度はアフリカの発展途上国でも採用されており、国際的に見て自然保護制度の大きな潮流となっている。そのため国際自然保護連合（IUCN）による国立公園の定義でも、「国立公園全域での開発と居住の禁止、排除」が重要なポイントとなっている。

自然保護の目的を達成するためには、重複土地利用より専用目的土地利用の方が優れているのは当然なので、日本の「地域制」を先例として採用した韓国の国立公園は、その制度の弱点を補うため、1987年に「韓国国立公園公団」を発足させ、国立公園内に所在する国有林を国立公園専用目的に一括管理するシステムとし、実質的な「営造物」として運用している。

### (3)自然保護地域の国有林を自然保護専用目的に運用すれば「営造物」に近づく

(1)に記したように、日本の自然保護地域では国有林の占める割合の高い地域が多い。もちろん国有林当局は自然保護施策に理解と協力を惜しまなかったため、従来は収入を伴う自然保護地域の維持管理にも国有林からの支出が行われてきた。しかし国有林野事業特別会計が赤字に推移するようになってからは、登山歩道の維持、高山植物の監視、林道のマイカー規制等が手薄となり、一方で利用者は急増しているため、各地で自然環境の荒廃が目立つようになっている。また国有林の赤字を減らす（収入を増やす）ことを主目的とする、自然保護地域での森林伐採あるいは観光リゾート開発が行われたり、計画されたりして、世論の批判をうける事例が多発している。

こうしたことが自然保護地域の適正な運用からみて、望ましくないのは当然である。したがって国立・国定公園、天然保護区域、鳥獣保護区、保安林を始めとする自然保護地域に所在する国有林の経営は、自然環境保全を優先させ、その維持管理に要する経費は一般会計負担とすべきである。（自然保護地域の中には「人工林」の含まれる部分もあるが、これは必ずしも木材生産の場合とせず、長い年月のうちに「自然性」の高い環境に誘導することが望ましい。） そのことが実現できれば、国有林の占める割合の高い自然保護地域は、「地域制」でありながら、「営造物」に近づけることが可能となるのである。

なお、自然保護地域の国有林経営が一般会計に移行した場合、どのような組織機構と財源で運用するのが最適なのかは、最近の国の行政をめぐる最大の課題である、中央省庁の組織機構や公共事業費配分の抜本的な見直しの一環として、同時平行的に検討、論議されるべきである。

## 2 木材生産を主体とする地域は「民営化」すべきとの意見が聞かれるが、現状の林業経営は民営化すれば成功するとの見通しがなく、経営不振になれば林業地をリゾート用地等として売却される懸念があるので、原則として民営化しないこと

### (1)近年の日本では林業経営が極度に低迷しており「民営」でも解決しない

近年の日本では、円高の進行、安価な木材輸入の増大、それに連られる国産木材価格の低落がある一方で、林業資材や賃金の高騰があり、林業経営をめぐる環境はきわめてきびしくなり（別紙資料2参照）、また林業就業者も年々減少し、間伐を必要とする人工林で

の間伐遅れが深刻となる等、林業経営が長期低迷傾向にあることは周知の事実である。

国有林野事業が赤字となった原因には、数々の複合要因があると思われるが、それは必ずしも「官業」による非効率だけでなく、構造的な要因がより大きいと思われる。林業経営による「利回り」は、以前は数%以上を期待できたのが、近年では郵便貯金以下ないし赤字となり、林業経営者の経営意欲を減退させている。

そうしたとき、国有林経営が赤字だからといって、木材生産部門だけを切り離して「民営化」すれば、それで問題が解決されるとはまったく考えられない。とくに寒冷な自然環境で人工林造成の伝統も浅い北海道では、なおさらである。（北海道林務部監修『平成7年度北海道林業の動向』によれば、森林所有規模20～500haの林業経営者の平成6年度収支は、全国が65万円の黒字であるのに対して北海道では3万円の赤字で、「兼業」でなければ生計が立たない、とされている。）

国有林では、森林を「国土保全林」「自然維持林」「森林空間利用林」「木材生産林」に機能区分しているが、仮に「木材生産林」だけを分離し「民営化」しても、その所在は飛び地となり、また森林の機能は木材生産林であっても他の機能を複合的に果たし得るものであるから、合理的とはいえない。

## (2)「民営」で経営不振となれば林業地が他の利用目的に売却される懸念がある

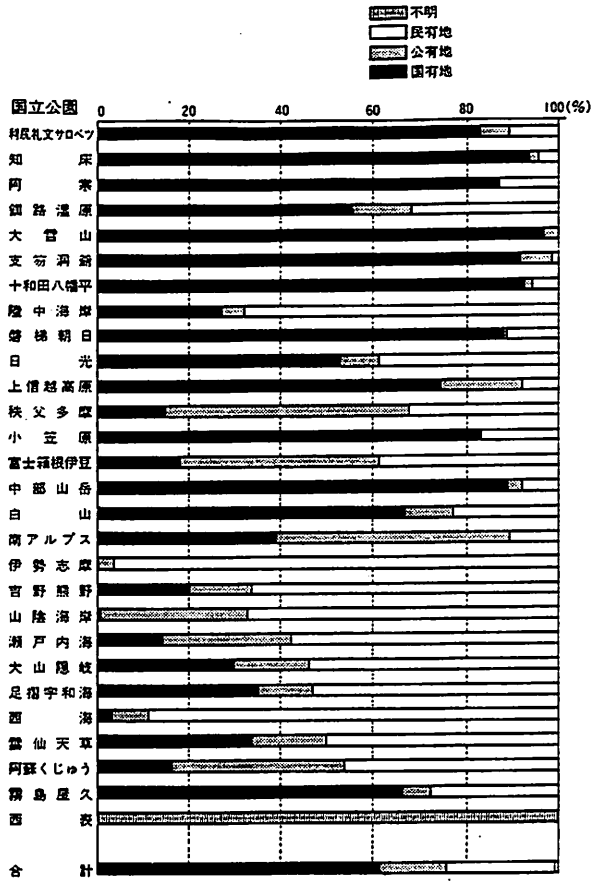
林業をとりまく経営環境は前記(1)のようにきびしいが、それが民営化されても「成功」の見通しは立たない。むしろ民営化で予想されることは、「育てる林業」から「資源掠奪林業」への転換であり、「林業経営」から「不動産屋」への転換である。

たとえ「木材生産林」であっても、すべてが人工林というわけではなく「天然林」を含んでいる。その場合、経営不振となれば、資源掠奪的に天然林を強度に伐採し、木材（とくに高価に売れる銘木等）として売ることが予想される。また林業経営が不振に陥れば、ゴルフ場、スキー場、キャンプ場等の観光・リゾート開発用地として、土地を売却することも容易に予想される。これらは国土保全上まことに憂慮すべきことである。

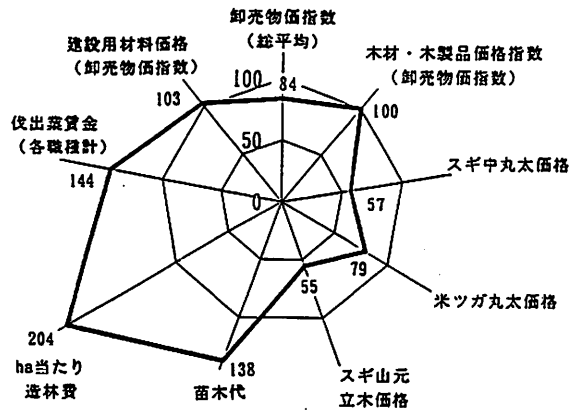
現に赤字に悩む国有林では、ヒューマングリーンプラン等、前記に類したことを積極的に導入し、世論の批判を受けている。それだけでなく、民営化されたJRが、旧国鉄の鉄道防風・防雪林を売却したり、売却を前提とした「土地利用アイデア」を募集して、地域住民から反発をまねく事態が発生している。（北海道江別市「大麻駅」隣接の鉄道防雪林を売却しショッピングセンター化進行中、「鉄道林土地利用アイデア」は現在JR北海道が募集中。）

こうしたことから、木材生産を主体とする地域は「民営化」すべきとの意見が聞かれるが、原則として民営化すべきではない。

資料1 国立公園の土地所有別割合  
 (環境庁自然保護局監修『自然・ふれあい新時代』1989)



資料2 林業生産活動を取り巻く諸因子の変化  
 (日本林業協会『森林ハンドブック』1996)



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  
 出 昭和55(1980)年を100としたときの平成6(1994)年の指数