

2008年12月4日

農林水産大臣  
石波 茂 様

(社) 北海道自然保護協会  
会長 佐藤 謙



「国有林野の管理経営に関する基本計画（案）」についての意見

標記に関する意見募集・パブリックコメントに対して、以下に、当協会の意見を述べます。意見募集に際して意見の「理由」を明らかにすることが求められておりますので、私たちの意見について、以下に、まずA) 総論としての意見とその理由（根拠）を述べ、次に案文に即して、当会が関連する項目に関して、B) 各論としての意見とそれらの理由（根拠）を述べます。ここに、真摯で忌憚のない意見を述べますので、貴職のご賢察を切に望みます。同時に、貴職によるパブリックコメントに対する回答においては、貴職による理由と科学的根拠を明示した論理的回答を切に望みます。

A. 総論としての意見とその理由

A-1. 新たな森林・林業基本法の基本理念を大切にしていない

意見：過去10年間に行われてきた国有林野の抜本改革においては、木材生産の重視に代わり、森林の公益的機能の重視や持続可能な森林経営を目指す新たな基本計画が掲げられた。しかし、実質的には、相変わらず物質生産機能が重視されているため、森林生態系が劣化し、持続的な森林林業経営が難しくなっている。5年毎の基本計画の見直しに際しては、科学的根拠に基づいて、実態を科学的・論理的に評価すべきなのにそれが行われていない。今回の基本計画は、木材輸入事情など、現時点での経済的な観点から林業経営が進められている現状を追認しており、場当たりのと批判される。

根拠：実質的に物質生産が重視されている根拠、森林生態系が劣化している根拠、持続的な森林経営が難しくなっている根拠、さらに基本計画の見直しにおいて科学的根拠に基づいて論理的に評価されていない根拠等については、事項A-2と各論B-1～B-8において示す。

A-2. 公益的機能・多面的機能の機能間の相互関係について、科学的・論理的な記述がなされていない

意見：基本計画（案）では、森林の多面的機能を個別に独立させて記述しているが、森林の多面的機能の発揮において、相反する機能間の調整をどのように果たすのか、機能間の相互関係を科学的・生態学的根拠に基づいて明記すべきである。

根拠：物質生産機能（木材生産）と公益的機能の間で、また、多面的機能の中で各機能間では相互に相反する場合が少なくない。国有林野における過去の反省は、木材生産に重点を置いたために土砂流出防備や水源涵養などの公益的機能が損なわれたことを明記している。また、近年では、環境庁（2000）のレッドデータブックにおいて植物の減少に関する大きな原因として「森林伐採」（森林施業・木材生産）による生物多様性の損失が指摘されている。したがって、多面的機能を同時に発揮させるためには、各機能の相互関係について科学的・論理的説明が必ず必要である。

## B. 各論としての意見とそれらの理由

### B-1. はじめに（1頁）

意見：「はじめに」の記述は、極めて分かりにくいので、全面的に書き直すべきである。

根拠：「はじめに」に書かれた内容は、新たな森林・林業基本法における基本理念（公益的機能の重視、持続可能な森林経営、開かれた国民の森林など）、国有林野の財政事情、そして近年の国民の要請などについて、それらの相互関係が記述されないまま漫然と混在している。そのため、基本計画（案）の導入部として非常に分かりにくく、国民に理解を求める記述とは決して言えない。

### B-2. 1 国有林野の管理経営に関する基本方針（1）公益的機能の維持増進を旨とした管理経営の推進（1～3頁）

意見：国有林野の機能類型区分のうち、水土保持林における森林施業については、基本的に反対する。水土保持林に関しては、「土砂流出防備や水源涵養のために森林の保全を図る」目的を明記すべきである。今回の基本計画（案）では、2頁で図示された水土保持林における「育成複層林施業と長伐期施業等」の森林施業が「等」と曖昧に表現されており、それを解説する案文では、「天然更新等の森林施業技術を活用しつつ」森林の整備をするとの表現によって、天然林施業によって公益的機能の高度発揮ができる旨が非常に曖昧に記述されている。したがって、森林施業について記述する際には、天然林施業と人工林施業を明確に区分した記述が必要であり、もしも、公益的機能発揮の目的を果たせる森林施業があるのであれば、その内容を厳密に図示し、案文においても厳密に説明すべきである。たとえば、水土保持林における森林施業は「天然林施業は行わず人工林施業に限る」と明記し、その際に「土砂流出防備や水源涵養の機能発揮を第一に考える」と明記すべきである。

根拠：1998（平成10）年の国有林野の抜本的改革として、国有林野の機能類型区分が大きく変更された。その内容は、従来の「木材生産林（54%）」を新たな「資源の循環利用林（9%）」として大幅に減少させ、その代わりに「国土保全林（19%）」を「水土保持林（64%；国土保全タイプ19%と水源涵養タイプ45%）」として大幅に拡大させた。ここでは、抜本的改革の目玉として、木材生産の機能に代わり土砂流出防備や水源涵養などの公益的機能を重視したと説明されてきた。

しかし、現状は、上記の機能類型の目的に反する森林施業例が極めて多い。過去10年間の森林施業に認められる傾向は、人工林が多い「資源の循環利用林」においては、人工林施業だけではなく保護樹帯などにおける天然林施業が進められ、天然林が多い「水土保持林」においては、その人工林ではなく、大径木が多く良好に自然状態を残す天然林を標的とした天然林施業が進められてきた事実がある。そのため、公益的機能をより多く発揮する天然林における森林施業によって、同時に、重機を使用した乱暴な人工林施業によって、水土保持林における土砂流出防備や水源涵養の機能を損なう例が多々生じてきた。水土保持林における森林施業は、本来の目的である土砂流出・崩壊の防備や水源涵養などの遂行にとって大きな阻害要因となり、逆に、森林施業が土砂流出の促進原因となる例が少なくない事実がある。したがって、もしも、水土保持林の目的を果たしながら可能な森林施業があるのであれば、「その科学的根拠を得た上で施業を進める」旨を明記すべきである。他方で、土砂流出防備や水源涵養などの公益的機能が、整備と称する森林施業（木材

生産)によって発揮できるのであれば、その科学的根拠が必要である。それは、天然林施業だけでなく、人工林施業においても、まったく同様である。総論の意見2で示したように、木材生産以外の公益的機能の発揮のために、木材生産が可能であるならば、その科学的根拠に基づいた限定された表現が必要である。

現状では、国有林野の機能類型区分に関して、理念と実際の間、あるいは建前と本音の間には大きな齟齬・大きな乖離がある。このような齟齬や乖離は、基本計画(案)において払拭されるべきである。しかしながら、基本計画(案)の記述は、私たちの現状認識に反しており、非常に曖昧な表現によって、国民に開かれた森林を標榜する国有林野みずから国民を誤魔化すものであると言わざるをえない。本項については、科学的根拠に基づいた真の見直しが必要である。

### B-3. 国有林野の管理経営に関する基本方針(2) 森林の流域管理システムの下での管理経営(3~4頁)

意見：国有林野の「流域」は、2頁で「流域(森林計画区)」と記されているように、複数の森林管理署を合わせた森林計画区を意味しており、本来、自然科学的に捉えられる河川の流域を意味してはいない。したがって、「流域管理システム」の推進を述べるのであれば、森林計画区や森林管理署の中に多数認められる、「自然科学的に捉えられる河川の流域ごとに管理運営を行う」旨を明記すべきである。

根拠：源流部・上流部・中流部・下流部からなる河川の流域において、源流～上流部を占める場合が多い国有林野では、国土保全や水源涵養など、民有林や生産活動の場となる中下流部への影響に関して大きな責任がある。その点で、「流域管理システム」は、地域特性を有する、自然科学的に認められる個々の河川流域ごとに考えられるならば、字義的には肯定されるものである。

しかし、国有林野の「流域」は、例えば、黒松内低地帯以南の北海道南部(渡島と檜山の二つの森林管理署)において、日本海と太平洋(内浦湾)、そして津軽海峡に注ぐ多数の河川流域から構成される広大な面積を、一つの流域(一つの森林計画区)とみなしている。そのため、現行の「流域管理システム」は、単に、統廃合された森林管理署を合わせた広大な面積を有する森林計画区における管理を述べているに過ぎない。国有林野における「流域」の呼称は、自然科学的ではなく、国有林野の歴史的経緯から生じた政策上のもの、国有林野だけが使用するものとなっている。

したがって、基本計画(案)では、多数の河川流域を含む大面積を意味する「流域」において、字義通りの本来的な「流域管理システム」を推進できるのか、明記されなければならない。その明記すべき内容は、意見に書いた通り、「自然科学的に捉えられる河川の流域ごとに管理運営を行う」旨を明記すべきである。逆に、単に森林計画区の管理になるのであれば、流域管理システムの表現を使用すべきではない。

現行の「流域管理システム」は、さらに大きな問題を内蔵している。広大な面積に多数の河川流域を含む国有林野の流域管理として、実際には、個々の河川源流部の天然林伐採、そこに至る林道掘削、さらに峰越し林道の掘削などを許し、源流部からの土砂流出を促進し、生物多様性を喪失するなど、森林の公益的機能の発揮を妨げている実態がある。したがって、本項においても、用語の誤った使用とともに理念と実際の乖離が著しいので、基本計画(案)では、この問題点を払拭する必要がある。

#### B-4. 1 国有林野の管理経営に関する基本方針（3）国民の森林としての管理経営（4～5頁）

意見：国民の森林は、生物多様性保全の場としても大きな機能を持っているが、本項には一言も記述されていないので、生物多様性保全を文中に明記すべきである。

根拠：森林の公益的機能や多面的機能の中に明記されている「生物多様性」に関しては、森林・林業白書などに明記されているように、国有林野の果たす役割として国民の要請が大きい。生物多様性が、後述する（5）の項目の中で一部の国有林野に集中的に記述されていることは大きな誤りであり、本項の案文に補足が必要である。例えば、4頁本文3行目：「多様で豊かな自然環境や」を「多様性豊かな自然環境・生物多様性や」とする；5頁3行目：「森林の有する多面的機能」を「生物多様性保全など森林の有する多面的機能」とする；5頁の「ウ」：この項目は「森林の整備・保全等への国民参加」を述べているが、森林づくり・森林景観の創出などの整備に関する具体的な内容が記されながら、保全の内容がほとんど書かれていないので、「生物多様性の保全」を文中に新たに書き加える、以上の補足が必要と考える。

#### B-5. 1 国有林野の管理経営に関する基本方針（4）地球温暖化防止対策の推進（5～6頁）

意見：「間伐」については、「放置してきた林齢の高い人工林の間伐」を意味すると思われるが、そのように明記し、それが地球温暖化対策につながるという科学的根拠を明確に示すべきである。また、「機能類型に即した森林の整備」については、機能類型ごとに割合が異なる人工林と天然林（天然生林を含む）において、地球温暖化対策以外の種々の公益的機能の発揮が求められているので、人工林の間伐を意味する「整備」だけではなく天然林の「保全」を含み、「機能類型に即した森林の保全と整備」と明記すべきである。さらに明確に表現しなければならない点は、「二酸化炭素の森林吸収量の検証については、種々の森林ごとに科学的根拠を得て、それに基づいた保全あるいは整備を図る」と表現すべきである。さらに、案文全体に関して、何故、森林の整備、国産材の利用、治山事業等における森林土木工事、間伐材・木材の利用促進が地球温暖化対策になるのか非常に分かりにくいので、科学的根拠を明記した論理的な記述に書き直すべきである。

根拠：地球温暖化防止対策とされる記述内容が非常に分かりにくい。最も懸念されることは、地球温暖化対策の名の下に、科学的根拠を得ないままに、整備と称する木材生産（整備については、現在まで、結果としての木材生産が生じると説明されてきた）が進行されることによって、多面的な森林の公益的機能の発揮を阻害することである。森林の公益的機能・多面的機能の発揮のためには、総論としての意見で既述したように、各機能の相互関係を分かりやすく表現することによって国民の理解を求める必要がある。

#### B-6. 1 国有林野の管理経営に関する基本方針（5）生物多様性の保全（6～7頁）

意見：第一に、案文3段落目に「国有林野全域の生物多様性について、科学的な現状把握を行い、それに基づいた保全策を講じる」旨を記すべきである。第二に、具体的な対策の記述において、「保護林や緑の回廊を積極的に設定するなど拡充を図る」旨が書かれているが、例えば、「自然公園法に基づく自然公園における森林施業を廃止して保護林とす

る」などの、積極的な拡充策が具体的に記述されるべきである。第三に、「その他の森林」における整備と保全については、整備・森林施業の内容だけが記述されているので、整備と保全では「国有林野すべての森林を対象として、生物多様性保全の機能発揮を図る」と明記すべきある。

根拠：案文最初の二つの段落に記述されているように、生物多様性保全に関して国有林野の果たす役割は、非常に大きい。しかし、基本計画（案）では、「原生的な天然性林や貴重な野生動植物が生息・生育する森林」と「その他の森林」に区分し、前者の拡充を記してはいるが具体的ではなく、生物多様性保全を前者の小面積の範囲に押し込めていると批判できる。国有林野にはすでに他省庁の法令に基づく各種の保護地域が設けられているので、それを利用した拡充策、例えば、「自然公園法に基づく自然公園における森林施業を廃止して保護林とする」など、積極的な拡充策が具体的に記述されるべきである。

ちなみに、現状の保護林は、高山植物や湿原植物の生育地に指定されるか、森林生態系保護地域や緑の回廊としては、ダケカンバ林と森林限界以上の高山帯に設けられる傾向が強く、各種の森林生態系については、樹種の遺伝子保存などのために非常にわずかな面積が指定され、多くが森林施業の対象とされている。したがって、保護林の拡充においては、我が国に自然に残されてきた各種の森林生態系を網羅的に含む必要がある。

我が国の生物多様性保全に関して、環境庁（2000）のレッドデータブックでは、植物の減少原因・生物多様性の喪失要因として、森林施業（森林伐採や道路掘削など）が指摘されている。したがって、「原生的な天然性林や貴重な野生動植物が生息・生育する森林」だけでなく国有林野すべての森林を対象として、生物多様性の現状把握と森林施業の関係を明らかにしなければならないと考える。

#### B-7. 2 国有林野の維持及び保存に関する基本的な事項（2）保護林など優れた自然環境を有する森林の維持・保存（7～8頁）

意見：「保護林として積極的に設定するなどその拡充を図る」と記述された点について、前項に述べたように、例えば、「自然公園法に基づく自然公園における森林施業を廃止して保護林とする」など、積極的な拡充策が具体的に記述されるべきである。また、「広範で効果的な森林生態系の保護に努める」ためには、「現状把握とモニタリングを図る」ことが対策の前提となるので、そのことが明記されるべきである。

根拠：前項B-6で述べた通りであるが、国有林野全域における生物多様性保全については、保護林・森林生態系保護地域・緑の回廊に限定することなく、国有林野の森林生態系全域を対象としなければならない。その上で、保護林等の保護地域における科学的根拠を得た維持・保存策が講じられる必要がある。

#### B-8. 5 国有林野の管理経営の事業の実施体制、長期的な収支の見通しその他事業の運営に関する事項（1）管理運営の事業実施体制（10頁）

意見：2段落目の「林産物売り払いに係る収穫調査簿については、引き続き、国の監督下にある指定調査機関への委託を推進する」と、6段落目の「伐採、造林等の実施行為のすべてを民間事業者に委託して行う」については、管理運営の効率化の観点から記述されているが、現状では、国民の森林・国民の財産を管理する観点で大きな問題を内蔵している。そのため、財産管理や森林施業について、「国有林野みずから厳密なチェックと管理

を行う」旨を明記すべきである。

根拠：新たな森林・林業基本法において重視されている「持続的林業経営」の観点から述べると、収穫調査簿は、厳密に科学的に作成する必要がある。実際には、持続的林業経営とは正反対に、過去の伐根と現行の伐根の直径（材積・蓄積）が大幅に減少している事例が少なくなく、実際には帳面上に記載された蓄積がなく、伐採ごとに疎林化させる森林施業例が多い。また、シカ類による稚樹や若木の食害が著しい森林生態系が増加中であるが、稚樹や若木の実態を科学的に把握せず、伐採を進めるため、疎林化が顕著になった事例が少なくない。まして、そのような森林において天然更新を図るために林冠を構成する高木を伐採するという受光伐が行われ、本末転倒の結果に陥っている。

国有林野のマンパワーが激減している現状は理解されるが、以上の現状は、最も根本的な財産管理を管理責任のある国有林野が委託に任せて主導的に行っていないことを示し、その点での国有林の責任は大きい。

また、伐採行為を民間事業者に委託する点に関しては、事業者の作業効率を重視する実情から、林班・林小班に対する択伐率を狭い範囲に集中させた伐採・局所的に更新できない皆伐に結果する例が多い。森林施業において天然林施業から人工林施業に重点を移したという現在、人工林の伐採計画でも、事業者の作業効率を重視するため、一つの河川流域に集中させた森林施業が行われる例が多い。そのため、人工林施業であっても下流域の住民から土砂流出などの影響が問題視される例が少なくない。

以上のことから、財産管理や森林施業について、「国有林野みずから責任をもって厳密なチェックと管理を行う」旨を明記すべきである。

### C. パブコメを受けて基本計画を修正するに際しての意見

以上に述べてきた基本計画に関する当協会の意見に対しては、貴大臣と林野庁は基本計画の修正に際して真摯に対応していただけるものと期待している。今回のパブリックコメントに際しては、「意見」を述べる際に特に「理由」を明示することが求められたので、われわれ当会も可能な限り詳細に「根拠」を記述した。理由の明示をもとめる貴大臣のこうした姿勢は、オープンで建設的な議論に際してきわめて重要なものであるとわれわれも高く評価している。

われわれもこれを踏まえ、こうした貴大臣の姿勢に応じるべく、貴大臣がパブコメを受けて基本計画を修正するに際しても、個別に指摘された意見とその「根拠」となる事実等を踏まえ、条文の修正が行われた「根拠」を具体的に明示してご説明いただくことを求める。

私たちは、基本計画（案）では、物質生産機能（木材生産）が今なお重視され、残る公益的機能が軽視されており、実際には、今なお、新たな森林・林業基本法の基本理念が遂行されていない現状にあると判断している。我が国の森林生態系とその公益的機能は、さらに劣化し続け、持続的林業経営が不可能になると危惧しているので、真摯な、科学的根拠に基づく回答を望む次第である。