

北海道における国有林の現状と提言

(2008. 9. 20 日本の森と自然を守る全国集会)

北海道自然保護協会 江部靖雄

1. はじめに

1998年(平成10)年、国有林は、林業政策の抜本的改革として、従来の木材生産に代わる「森林の公益的機能の重視」を掲げた。2001(平成13)年には、従来の林業基本法が『森林・林業基本法』に改正され、新たな基本理念として「森林の有する多面的機能の発揮」と「林業の持続的かつ健全な発展(持続的林業経営)」が掲げられた。上記の「公益的機能」と「多面的機能」には、土砂流出防備、水源かん養などとともに「生物多様性保全」が明記されている。我が国の森林・林業政策は、この10年間に、森林を「木材生産の場」としてのみ扱い森林を著しく劣化させてきた過去の反省に基づいて、森林の「公益的機能・多面的機能」を重視すると国民に約束したはずである。

ところが、国有林の実態は、北海道の現状を見る限り、今なお「木材生産」を主目的に「公益的機能・多面的機能」を重視せず、上記の基本理念を無視していると判断される。特に、私たちが重視する「生物多様性保全」に関しては、他の公益的機能・多面的機能の維持管理施策と比較して具体的な施策と予算措置が非常に少ないので、重視どころか軽視されていると言わざるをえない。その結論に至る事例を述べ、真に抜本的な国有林改革を望む次第である。

2. 国有林における生物多様性保全(維管束植物を中心に)

(1) 種の多様性と遺伝子の多様性

環境省と北海道のレッドリスト(Red List、以下RLと略す)に掲載された維管束植物の種数について、生育地別・絶滅カテゴリ別に集計してみた。その結果は、それぞれ表1と表2に示す通りである。これらは、全体的に、北海道の維管束植物では約2割が危険な状況にあることを示している。

生育地別にみた高山・蛇紋岩地・石灰岩地・崖地に出現する植物は、ほとんど寒冷期の生き残りである高山植物・寒地植物である。それに対して、湿原は、高層湿原だけではなく沼沢およびその周辺の低層湿原を含み、高層湿原を中心とした高山植物・寒地植物(南限)とともに、沼沢や低層湿原を中心とした温帯性植物・暖地の植物(北限・東限)の絶滅危惧植物を含んでいる。その他の生育地として海岸砂丘や塩沼地などが含まれるが、これらの絶滅植物数は比較的少ない。以上の生育地における植生は、森林植生ではないため、たとえ国有林の範囲にあったとしても、国有林の保護林制度のほか他省庁の法令による保護地域に指定されている場合が多い。

問題は、森林における絶滅危惧植物が、環境省RLでは18.8%、北海道RLでは23.9%も挙げられている点である。これらの生育地は、国有林の保護林制度から外れている場合が多く、他省庁の保護地域、たとえば国立公園であっても、森林に生育する絶滅危惧植物は森林施業によって危険にさらされている。

表1. 環境省レッドリスト(2000)に掲載された北海道の維管束植物数

絶滅カテゴリー\生育地	高山	蛇紋	石灰	崖地	湿原	森林	その他	計
絶滅EX・野生絶滅EW	1	0	0	0	0	0	0	1
絶滅危惧ⅠA類CR	38	7	4	6	18	15	6	94
絶滅危惧ⅠB類EN	40	5	1	5	30	28	8	117
絶滅危惧Ⅱ類VU	33	11	1	10	62	31	14	162
準絶滅危惧NT・情報不足DD	15	0	0	2	7	2	4	30
計	127 (31.4)	23 (5.7)	6 (1.5)	23 (5.7)	117 (29.0)	76 (18.8)	32 (7.9)	404 (100.0)

表2. 北海道レッドリスト(2001)に掲載された北海道の維管束植物数

絶滅カテゴリー\生育地	高山	蛇紋	石灰	崖地	湿原	森林	その他	計
絶滅種Ex	1	0	0	0	1	1	0	3
絶滅危機種Cr	12	2	2	1	7	9	3	36
絶滅危惧種En	10	7	2	0	12	9	7	47
絶滅危急種Vu	17	9	0	14	39	22	8	109
希少種R	99	14	5	20	71	81	25	315
計	139 (27.3)	32 (6.3)	9 (1.8)	35 (6.8)	130 (25.5)	122 (23.9)	43 (8.4)	510 (100.0)

表1のRLを掲載する環境省レッドデータブックにおいて、全国の絶滅危惧植物に関する減少原因が分析されており、その第一位は園芸採取、第二位に自然遷移、第三位に森林伐採が挙げられている(下図)。第二位の自然遷移は、本州以南の里山において薪炭林として利用されてきた落葉広葉樹林が放置され、潜在的な常緑広葉樹林・照葉樹林に遷移したために、長い間、落葉広葉樹林に生育してきた植物が絶滅に向かっていることを示すが、北海道ではその例が少ない。北海道では、第一位の園芸採取、すなわち各種法令による保護地域に生育しながら希少性故に「盗掘」の影響を被る高山植物やラン科植物がそのまま第一位となり、表1と表2を図1と合わせて読むと、全国での湿地開発と池

沼開発を合わせた湿原の開発行為が第二位となり、第三位に森林伐採が挙げられる。

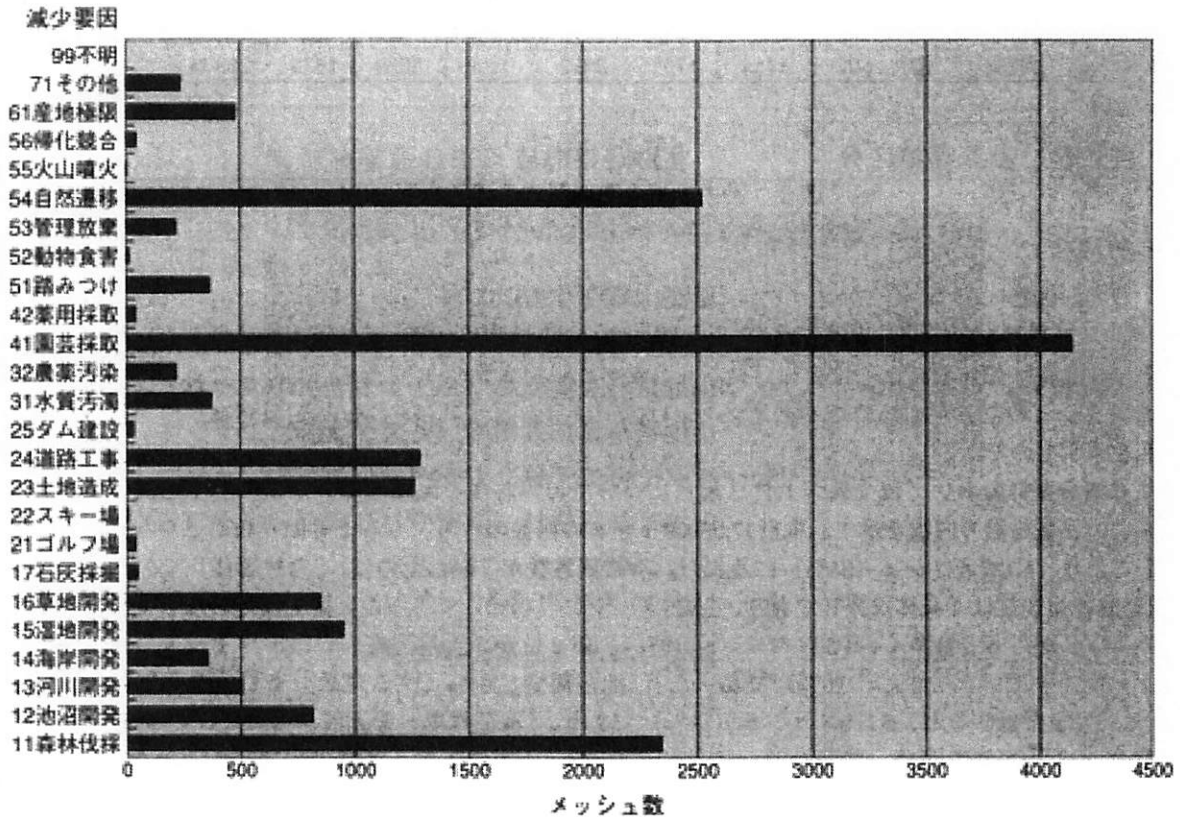


図 減少要因の上位3項目

以上の現状から、我が国・北海道の生物多様性保全に関して、広大な森林を有する国有林の果たす役割が非常に大きいことが理解される。しかし、とくに森林に生育する絶滅危惧植物は、ほとんど保護されていないのが現状である。報告では、森林施業により絶滅した植物を2、3、紹介する。

ところで、森林に生育する絶滅危惧植物が、全国18.8%（表1）と北海道23.9%（表2）であり、相互にかなりの差を示している。これは、北海道RLにおいて、本州以南で普通種となる温帯性植物が北海道では北限や東限の個体群、あるいは分布限界付近で点在（隔離分布）する希少種を多数含むからである。同一種であっても、分布限界での生育は、地域個体群あるいは遺伝子構成が異なる個体群として、遺伝子の多様性から重視されるのである。以上の評価の違いは、南から北方を観る視点と北から南方を観る視点の違いが根底にあり、我が国・北海道で普通種となるホオノキが、国後島にだけ限られるためロシア連邦のRLでシマフクロウと同程度に高く評価されている例に通じる。

(2) 生態系の多様性（植物群落の多様性を含む）

植物種は、実際には、一定の生育地と結びつきながら、多数種の集合体である特定の植物群落の構

成種として出現する傾向が強い。そして、植物群落は、動物や微生物とともに、生態系を構成している。そのため、森林生態系という場合、植物群落（森林タイプ）の違いに応じた生態系が区分される。同時に、人為の影響度合いに応じて、植生生態学的には、以下のような森林が区分される。

自然性による森林区分	北海道における主な森林タイプ
(自然植生) ①原生林・原始林 ②自然林（天然林） (二次植生) ③二次林（半自然林） (人為植生) ④人工林	↑ 亜高山帯ダケカンバ林 ほ 亜高山帯針葉樹林（エゾマツ・トドマツ林など） 山地帯針広混交林（ミズナラ・トドマツ林など） 山地帯落葉広葉樹林（ミズナラ林、シナノキ） ぼ イタヤカエデ林、カツラ林、道南のブナ林など 山地帯針葉樹林（道南や日高南部のキタゴヨウ林とヒノキアスナロ林など） 標 陽樹一斉林（亜高山帯のダケカンバ、山地帯のシラカンバ、ウダイカンバ、ドロノキなど） 高 萌芽再生林（山地帯のミズナラ、コナラ、カシワ） トドマツ、アカエゾマツ、ヤチダモなどの在来種、 ↓ カラマツ、ストロームマツなど外来種の植林

図2. 植生生態学における自然性による森林区分と北海道における主な森林タイプ

以上の森林タイプ、とくに自然植生に当たる各種の森林タイプは、植物群落の多様性・生態系の多様性保全の観点からすべて重視されなければならない。

ところが、国有林の保護林制度による森林生態系保護地域は、北海道では大雪山、知床半島、日高山脈、漁岳などで指定されているが、多くが図2に示した森林限界付近のダケカンバ林から高山植生までを対象とし、森林の大半を占める亜高山帯針葉樹林、山地帯の針広混交林や落葉広葉樹林が外される例が多い。このような指定は、森林生態系の保護は名目だけであり、その実態は、木材生産ができない植生の保護地域と言わざるをえない。保護林制度には、遺伝子保存などのため、多少とも森林植生が含まれるが、北海道の国有林における保護林とされた森林の割合は、全国平均をはるかに下回っている。以上の点でも、国有林では、全域を対象として生態系の多様性保全を考えていない。

他方、新たな森林・林業施策の基本理念の一つに、「流域管理」が挙げられている。源流部や上流部における森林施策が中下流部への土砂流出や水源かん養などに大きな影響を与えることは自明のことである。森林施策の計画段階から、河川の源流部から河口部までの流域は一つの生態系、流域生態

系として、真の管理、すなわち保護・保全と利用のバランスをとらなければならない。しかしながら、国有林では、木材生産を主眼として林道掘削と伐採を続行し、土砂流出があれば事後に治山ダムを建設し、水源かん養に関しては科学的な判断の下に森林施業を行っているとは思われない。すなわち、国有林では、流域生態系としての真の管理をしていないと判断している。

(3) 他の行政機関による生物多様性保全にまったく協力しない問題点

前項までに述べたように、国有林みずから生物多様性保全を掲げているが、その施策は余りにも乏しい。2007年、北海道森林管理局は「生物多様性検討委員会」を設け、希少生物を扱うとして非公開で開催した。その論議では、希少種が論議されない点から当協会の指摘に応じて公開されたが、希少種を扱わないだけでなく、全道の広い国有林における生物多様性保全が検討されず、わずかな面積に当たる4つのプロジェクトが検討されたに過ぎない。生物多様性保全は、国有林の全域に関わる重要な機能であるにもかかわらず、この論議では、生物多様性保全をわずかな面積に押し込めたのである。そこには、過去に反省したはずの、木材生産の場・森林施業対象地を広範に確保しようとする考えが根底にあり、委員会を組織した北海道森林管理局と委員となった学識経験者の「生物多様性」に対する認識が問われる。

他方で、世界自然遺産に指定された知床半島では、指定に際してその範囲を狭めようとする力や、自然河川における河川構造物・治山ダムの撤去に反対する力が非常に大きく働いている。夕張岳の天然記念物指定では森林限界付近のダケカンバ林より上部の地域が指定され、ナキウサギが生息する針葉樹林は外されている。近年では、北海道庁がある地域の国定公園指定を考えた際、国有林が反対したために実現しなかった事例があり、また北海道希少野生動植物保護条例に基づき、森林に生育する希少種の指定を考えた際、それに非協力であるため指定できない事例がある。そもそも、1990年代初期の生物多様性条約の批准・種の保存法の制定時を思い起こすと、非常に多いレッドリスト掲載種に対して種の保存法による指定種が非常に少ないという、我が国の先進国にあるまじき現状は、公共事業を進める国土交通省だけではなく、国有林を含む農林水産省の反対によったと言われている。

以上の点で、基本理念を変えたという国有林は、決して、過去から変わっていないと言える。生物多様性保全に関して、みずから有効な施策を講じられない限り、環境省や地方公共団体・北海道に協力すべきと考える。

3. 森林施業の実態

(1) 天然林施業

林学・林業上の「天然林」は、下図に示すように、植生生態学的にみた①原生林・原始林や②自然林（天然林）だけではなく、③二次林（半自然林）まで含んでいる。そのため「天然林施業」の意味する内容は、北海道開拓当初と同様な①原生林・原始林における収奪的な伐採から、③二次林（半自然林）における自然林への誘導など、非常に多岐にわたり、その点では非常に分かりにくい。

しかしながら、この数年間に進められた北海道の天然林施業は、現在の基本理念にある「流域管

理」や「持続的林業経営」にはほど遠く、「収奪的な伐採」と言える森林伐採が進められたと強く感じている。

自然性による森林区分	国有林野の森林区分と森林施業	
(自然植生)		
①原生林・原始林	天然林	天然林施業
②自然林 (天然林)	天然林	天然林施業
(二次植生)		
③二次林 (半自然林)	天然林 (天然生林)	天然林施業
(人為植生)		
④人工林	人工林 (造林)	人工林施業

図3. 自然性による森林区分に関する植生生態学と林学・林業上の相違

例えば、稜線部・尾根部に残されてきた、原生林や自然林など相対的に自然性が高い森林を選んで伐採する事例や、過去に皆伐し人工林化した地域での土砂流出防備の観点からの反省に基づき、「保護樹帯」が設けられてきたが、この数年間では保護樹帯の天然林を伐採対象とした事例が少なくない

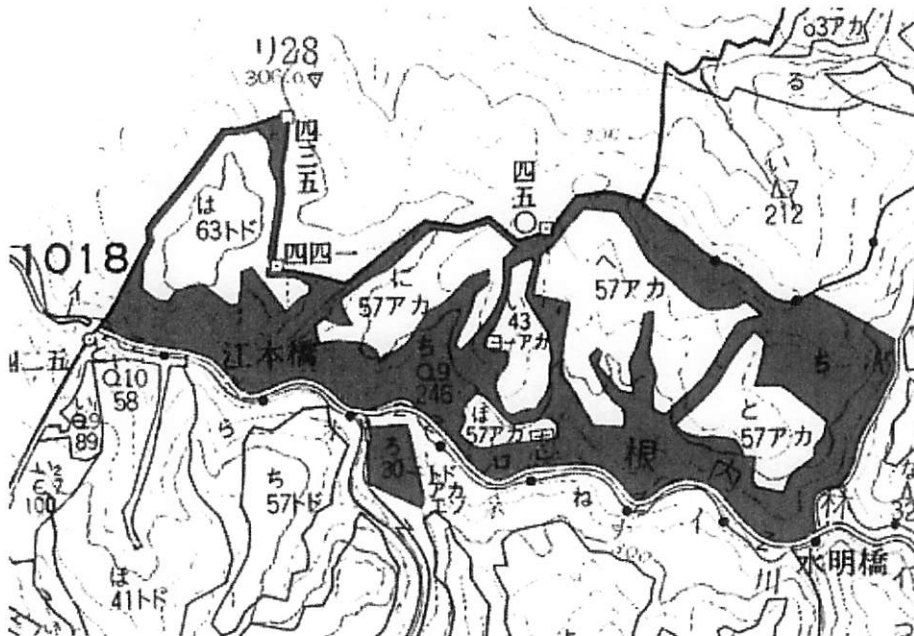


図4. 十勝東部森林管理署で伐採された保護樹帯の天然林

(図4)。これらは、流域管理の基本理念に合致しない、木材生産だけを考えた施業である。

また、受光によって稚樹・幼木の生育促進を目的としたという天然林伐採(受光伐)において、実際には、ササ密生地で稚樹が非常に少ない天然林が伐採された事例、北海道東部のように、多数種の稚樹がエゾシカによってほとんど失われている森林において高木を伐採したため疎林化したままにある事例、伐根直径が80~100cmである過去に択伐を被った天然林において、相対的な大径木となる40~50cmの樹木を伐採する事例など、「持続的林業経営」からほど遠い事例が多い。最後の事例に関して、天然林における材積予測が人工林樹種の材積計算に準じて机上で算出されたため、また、5年を経過すると過去の伐採記録を廃棄するとの林野担当者の回答があったため、持続的林業経営の科学的根拠が非常に薄い点を問題視できる。

さらに、伐採事業は過去の国有林直営とは異なって業者任せの現状にあるが、業者は入札後、3年間の伐採猶予があるとの国有林の説明がある。そのため、とくに業者側の作業効率の観点から、年度ごとの伐採計画と異なる伐採が実行され、林班・林小班に対する択伐率を一地点に集中させて皆伐する事例や、一つの流域において3年間の入札分をためて一気に伐採する事例がある。これらの事例でも、持続的林業経営や流域管理の基本理念は少しも感じられない。

以上によって、この数年間に進められた北海道の天然林施業は、林野行政が掲げてきた基本理念から逸脱したものであり、科学的根拠に乏しく、基本理念に合致しないと言わざるをえない。

(2) 人工林施業

この2、3年、前項の天然林施業に全国的な批判を浴びる中、北海道森林管理局では、人工林施業を重視しだした。ところが、まず、人工林と称する林班・林小班において、実態は、不成績造林地かつ皆伐後数十年を経て天然林化した事例が少なからず認められる。この事例では、伐採対象の実質的な樹種は、植林樹種だけではなく天然林を構成する樹種であるため、帳簿上の誤った財産管理が問題視される。このように天然林化した帳簿上の人工林では、とりわけRLに掲載される希少種が少なくないので、森林施業区分を考え直すべきである。他方で、人工林施業には天然林の構成樹種を導入しようとする方法が喧伝されている。しかしながら、上記のように、高価な、混生する天然林構成樹種を行き掛けの駄賃のように伐採する事例が少なくない。果たして、国有林では財産管理が十分に行われているのだろうか。

人工林施業において、とくに皆伐され人工林化した流域においては、たとえ間伐作業であっても、尾根筋まで伐採されるために土砂流出が促進される事例が少なくない。森林の公益的機能・多面的機能を考えるならば、人工林であっても、例えば尾根筋の森林は新たな保護樹帯とするなど、新たな観点からの新たな計画が必要と考える。

4. まとめと提言

国有林が基本理念の一つに掲げている生物多様性保全に関して、その責務を果たしていない現状がある。北海道自然保護協会は、この2年間に、北海道森林管理局や林野庁に対して、生物多様性保全

の観点から大問題となる天然林伐採、その他の森林施業、治山ダム工事、世界ラリーの林道使用などに関する要望・意見・質問書を提出し続けてきた。しかし、それらに対する文書回答は、幾度も催促してきたが、その都度、担当者から回答するとの口頭返答はあるけれども、文書回答がないか、余りにも不十分な回答に結果してきた。我が国の森を管理する国有林は、国民の声に対して説明責任を果たそうとしない、あるいは回答する能力がないと判断せざるをえない現状にある。

大きなまとめとして、「我が国の森林・林業政策は、国有林を著しく劣化させてしまった反省から基本理念を大転換したが、基本理念が変わっても、実態は木材生産を目的として、国有林をさらに劣化させ続けている。基本理念にある公益的機能・多面的機能の重視、そして持続的林業経営もまた、まったく”絵に描いた餅”となっている。これらに関する国民の批判に対して、林野行政は口を塞いで回答せず、説明責任を果たさない。」そのため、国有林における劣化の実態を国民の共通認識とすること、そして、多方面から徹底した論議をすることが必要と考える。

私たちはいま、以下のまとめをしておきたい。

1) 本来の森林・林業施策として、国有林みずから掲げてきた公益的機能・多面的機能の重視、流域管理ならびに持続的林業経営を考えると、50年あるいは100先を見据えた我が国の長期的計画が必要である。そこでは、木材生産を主眼として、その事後処理として公益的機能（生物多様性保全、土砂流出防備や水源かん養など）の重視を唱えるのではなく、先に、公益的機能・多面的機能を考えた森林・林業政策が必要である。

2) しかし、北海道の国有林の実態は、今の短期間の経済事情や行政改革の流れによって左右され、将来を考えない木材生産によった劣化が著しい。天然林の現状は、今後50年は林業・木材生産ではなく公益的機能・多面的機能を維持すべき、劣化しすぎた悲惨な状況にあると判断している。そうした中で、公益的機能重視や生物多様性保全に関してみずから有効な施策を講じることができない現状では、少なくとも関連省庁や地方自治体・北海道による生物多様性保全の施策に協力することが必要である。

3) 行政改革の流れの中で、天然林は林野庁に、人工林は独立行政法人へ解体する考えが強い。しかし、生物多様性保全については、現状の国有林・国民の森全体を国として責任を持って維持する体制が必要であるので、林業だけを目的とする人工林の独立行政法人化には反対する。

4) 他方、天然林を林野庁ではなく環境省に移管すべきという考えが国民から提出されている。その点について、国有林みずから、国立公園・国定公園・都道府県立自然公園など保護地域の森林や、現状の保護林と将来保護林とすべき自然性の高い天然林を林業対象から完全に外すゾーニングができるならば、そのような移管の考えは捨てられる。しかし、私たちは、そのようなゾーニングができず、現状のような森林施業や生物多様性保全に関する無理解が続けられるならば、少なくとも自然公園など保護地域の環境省移管をも視野に入れざるをえない。

5) 国有林は、持続的林業経営や生物多様性保全を言葉だけで使用しており、国民を誤魔化している。森林・林業研究は行政とは別に進められているので、国有林は、科学的根拠に基づいた理解しやすい施策を示し、国民の疑問に対して明確に説明すべき責任がある。