

## 林業と自然保護

—— 林野庁「林業と自然保護」検討委員会の報告 ——

只木 良也  
信州大学理学部

### Forestry and Nature Conservation

—— Report from the Committee for the Problems between Forestry and Nature Conservation ——

Yoshiya TADAKI  
Faculty of Science, Shinshu University

**Key words :** 林業、自然保護、地帯区分、森林生態系保護地域、森林管理

#### はじめに

最近日本全国の国有林で、原生的森林等に対する自然保護の要請と林業の間に軋轢が見られ、それは社会問題にまで発展している。

そこで、国有林当局は、国民の森林に対する期待や要請を念頭に置いて、林業と自然保護の問題を考え、森林の保護・管理のあり方について検討する委員会を組織し、林野庁長官がこの課題を諮問するかたちで検討を進めることとなった。委員会は「林業と自然保護に関する検討委員会」の名称のもと、筆者を含めてつぎの8名で構成され、1987年10月に発足した。

秋山 智英	森林開発公団理事長
木原 啓吉	千葉大学教授
黒川 宣之	朝日新聞論説副主幹
高原須美子	経済評論家
只木 良也	信州大学教授
沼田 真	淑徳大学教授
浜谷 稔夫	東京大学教授
福島 康記 (座長)	東京大学教授

(事務局：林野庁業務部経営企画課)

委員会は、現地調査を含めて8回の会合を持ち、1988年12月にその検討結果をとりまとめた。以下はその要約であるが、新聞・TV報道には取り上げられなかった部分や論議の中に出てきた話題についても、筆者の

私見を交えて解説を加えた。なお、本文中『 』で示した部分は、報告書記載の原文である。

#### わが国の森林の保護・管理の課題

##### 森林への要請の多様化

森林は、物質資源として、また環境資源としてわが国の経済の発展・国民生活の向上に大きな役割を果たしてきた。

近年の生活水準向上は国民の価値観や生活様式の多様化をもたらし、森林に対する国民の期待や要請も、かつての木材中心のものから、自然とのふれあい、情操涵養、保健保養の場としての利用、自然環境の保全等を求めるものが増え、その内容も多様化・高度化している。

その一方で、木の文化の伝統を持つわが国で、木材は今後も生活に不可欠の資材として、住宅・家具・紙等に使用され、その用途も多様化するであろう。国民1人当たり年間1m<sup>3</sup>の木材を消費し、その7割を輸入に頼るわが国であるが、将来も従来通りの輸入を続けられる保証はないので、わが国自体の森林の物質資源としての重要性も高まるであろう。

さらに森林は、なお山村地域振興に不可欠の重要な役割を持つものであることも見逃すことは出来ない。

##### わが国の森林事情の変化

昭和20年代は戦中戦後の乱伐や手入れ不足によって

森林が荒廃していた時期である。災害防止のためにもこの頃から積極的に進められた造林は、その後の国土保全上大きな役割を果たしてきた。

昭和30年代には、木材価格が高騰し、世論は木材を求め、国有林の増伐を要請した。その結果、「国有林はなぜ伐り惜しむのか」といった新聞論調や世論に押されたかたちで成長量を上回る伐採が行われたのであったが、このことが国有林の木材長期需給計画を攪乱し、また現場組織拡大を余儀なくして、その影響を今日にまで残すこととなる。同時に天然林を「生産性の高い」人工林に切り換える拡大造林が広範かつ急速に進み、適地を越えて進められた拡大造林の中には、十分な成果を上げえず、また自然保護上問題を生じた事例も少なくなかったのである。

昭和40年代後半以降は、森林の持つ環境資源としての価値への国民の要請が強くなり、自然景観の維持等に配慮する天然林施策などの対策が採られるようになる。

とかく批判のある拡大造林ではあったが、現在全国森林面積の4割強、約1,000万haが人工林となり、天然林(1,370万ha)とあわせて約29億 $\text{m}^3$ の森林資源は、毎年約7,600万 $\text{m}^3$ の木材資源を増加させるに至っている。ただし、人工林の大部分はまだ若く、現在間伐などの手入れを必要としている。

一方、わが国の森林は、林業を基盤とした山村地域住民によって維持管理されてきたのであるが、社会・経済の変貌、林業の停滞、過疎化等によって林業・山村を巡る情勢は大きく変化し、このような情勢のもとで、今後森林を環境資源として維持していく担当者は誰かということも、大きな課題である。

#### 自然保護への関心の高まり

『わが国の森林は、環境資源、文化資源としての利用が必要と認められる場合には、森林法、自然公園法、自然環境保全法、その他の法制度、国有林独自の保護林制度あるいは自然休養林等のレクリエーションの森の制度によって地帯区分(ゾーニング)がなされ、その保護が図られている。』

国有林の面積は1986年現在、789万ha(天然林474万ha、人工林247万ha)。その中で法令等や自主規制によってすでに禁伐等の扱いとなっている森林は、総面積の約15%、115万haにのぼる。しかし、天然林伐採と人工林化の結果、原始的な森林が残り少なくなってきたとの危機感を抱く人も多い。

『優れた自然景観を呈し、多様な動植物が生息する原始的な天然林を比較的多く有する国有林において、

知床、白神山地などのように自然保護と林業との調整の問題が急増しており、保護を図るべき森林の地帯区分の妥当性、自然公園や保安林等における森林施策のあり方、さらには保護されるべき森林の取扱について種々の問題提起がなされている。』

知床では、禁伐保存を言う自然保護派と、過去の施業経過を踏まえた更新にも効果的な「択伐」を主張する国有林側の対立が平行線を辿るうちに、1987年に強行伐採されたことが問題であった。国有林側の主張が正しかったとしても、強行伐採は国有林側にとってマイナスである。白神山地は、直接的には広域林道開設に対する反対運動が保安林解除に絡んで拡大した現在闘争中の問題である。

これらを含んで、1987年10月現在、いわゆる「林業と自然保護」との軋轢を生じている個所は全国国有林内で32個所、1個所を除いては天然林伐採に反対するものであるという。32個所の内訳は、自然公園等関連26、特定樹種関連16、動物関連11、人工林伐採反対1カ所(項目重複)で、32件中14件は地元自治体が伐採反対の立場をとっている。『(国有林)地域施業計画の立案段階において、地帯区分や施業方法について国民の合意を得る手法と手続きが必ずしも十分でなく、これが伐採を行う際にしばしば問題を起こす一因となっている。』

#### 森林保護・管理の課題

さて、国の施策も、拡大造林を見直し、既造成人工林の適切な管理、複層林や天然林施業の展開、自然保護をより重視した森林施業の推進、といった方向に進みつつあるが、さらに次の3点の検討が必要である。

1. 森林についての自然保護の概念。
2. 森林の持つ機能に対応した地帯区分。
3. 地帯区分された各種森林に対するそれぞれ適切な保護管理手法の確立と、その費用分担のあり方。

#### 自然保護の概念と森林の保護・管理のあり方

##### 自然保護の概念

18世紀のヨーロッパで、産業革命に伴う天然資源利用進展や生活環境急変の中で、自然保護の考えは生まれた。第2次大戦後、とくに最近20年間は、世界的に経済成長・自然開発が進む中で、天然資源の有限性や環境汚染との関連もあって、自然保護は地球的規模でも問題化した。

1987年に「環境と開発に関する世界委員会」において「持続可能な発展」(sustainable development)が提唱され、それは1988年トロントサミットにおいても

採択された。これは、自然および自然資源を賢明にかつ合理的に活用する考え方で、その中には勿論厳正的保存も含み、現在の自然保護の概念を表現するものである。『自然保護とは豊かな自然をまもり、その資源を枯渇させることなく高度に利用し、将来の世代に引き継いでいくために、人間が行う自然および自然資源の管理といえる。』

したがって、その保護・管理手法も、対象によって次のように多岐にわたる。

- ①変容する自然環境に対する指標、自然生態系の遺伝的多様性の維持等のため、自然に人為を加えずその推移に任せて保存するもの。
- ②景観等現状の維持のために必要な手入れを行うもの。
- ③自然の有する価値を積極的に人間生活に活用しつつ良好な自然として保全するもの。
- ④病虫害・火災・土壌崩壊その他の外圧から防護して、自然の悪化荒廃を防ぐもの。
- ⑤一度荒廃した自然を人為により回復させるもの。

#### 森林の持つ機能に応じた保護・管理

森林の持つ各々の機能に対する国民の要請とその程度は、時代や地域によって異なる。また森林は、超長期性の複雑な生態系である。したがって、森林を取り扱うに当たっては、その森林の現在の遷移段階と機能発揮のための目標とする遷移段階を明確にして、保護・管理しなければならない。

森林が重複して持つ各種の機能は、伐採・更新・保育等の森林施業を適切に行ない健全で活力ある森林に導き、正常な生態系として維持されることによって総合的に発揮される。しかし、『原生的な天然林の保存を目的とする場合は、他の機能との関係を考えるべきではなく、一切の人為を加えずに自然の推移に委ねるといふ考え方に立った取扱が必要である。』

このような自然の推移に委ねた保存地域を設定しても、その周辺を人為の影響の強い地域が取り巻いていることは好ましくない。わが国の既往の保存林で、そこだけは残されたものの、周辺の伐採等によって、保存林自体が変質したり、破壊が進行したりしている例はよく見られるところである。

それを防ぐためには、保存地区の周辺に防護帯が設けられていることが必要であると考えられる。たとえば、UNESCOの「人間と生物圏計画」(MAB計画)の生物圏保護地域(biosphere reserve)においては、自然環境変化の監視・記録(モニタリング)以外は人為を加えない核となるコアエリアの周囲を、教育・研究・保健休養等の人為の影響の比較的少ない利用のみが許

されるバッファゾーン(緩衝帯)が取り囲む保護・管理の方法が提案されている。

#### 諸外国の森林保護・管理

森林荒廃の歴史の古いヨーロッパ諸国では、18世紀中頃から、荒廃地の造林による森林回復、残された天然林では繰り返し更新伐による自然発生後継樹の育成などによって、資源の維持と利用が図られてきた。

古くからの高人口密度と文化活動は、これらヨーロッパ諸国の土地利用を集約的に進めざるをえない側面を持っていた。したがって、保存を目的とした森林であっても、山火事等の諸被害が周辺に及ばないように人為的な管理手段をこうじたり、生物圏保護地域のバッファゾーンでも森林管理上必要な施設を整備し、教育的・保健休養的利用を進めつつ、混交林相維持のための森林施業とそれに付随する木材利用が行われている例が多い。

一方、広い国土を持ち、開発の歴史が新しいアメリカでは、まだ豊かな自然が残されているうちに自然保護思想が導入されたため、広大な原生自然保存が幅広く行われ、自然現象として発生した山火事もそのままにするといった徹底した厳正保存も一部では行われている。

保存森林の管理体制については、生物圏保護地域に例をとれば、西ドイツでは州政府の食糧・農業・森林省が一般会計により、アメリカにおいては国立公園内は内務省、それ以外は農務省がともに一般会計で管理を行っている。なお、イギリスのナショナルトラスト制度は、ナショナルトラストが買い取って所有する保存地を環境庁が借りて管理するという形態を採っている。

#### わが国の風土に適した森林保護・管理

わが国の気候条件は多い降水量によって特徴付けられる。一般に夏季は高温であるが、亜寒帯から亜熱帯まで南北3,000kmに及ぶ細長い国土は、その上にそれぞれの気候帯に応じた変化に富んだ森林を成立させる。

原生的な森林は、台風、豪雪、火山噴火などの自然災害や、伐採、農用利用などの人為の影響をくりかえし受け、次々と姿を消して来たが、温暖湿潤なわが国の気候は、破壊された森林もある程度時間を経るか、人為的手段によって助成することなどにより、緑豊かな姿に回復することを許してきた。こうして現在は二次林や人工林が広く分布している。

狭い国土に多い人口を抱えるわが国では国土の集約利用は宿命である。その中で、自然を守り、資源を枯渇させることなく有効に利用し、次代に引き継ぐため

には、わが国の風土の特性を踏まえた森林利用が、今まで以上に工夫されねばならない。

このため、『健全で活力ある森林を維持することによって多面的な機能を発揮させることを基本とした取扱いを進めるだけでなく、原生的自然等として保存すべき天然林および国土保全など公益的機能の発揮を第一に考えるべき森林の量的・質的充実を図り、それぞれの自然条件、生態的条件等を考慮して適切に取扱う必要がある。』木材生産林にあっても、国民の要請に応えるべきは当然で、複層林施業など皆伐に代わる技術や鳥獣保護・風致維持のための技術を開発・推進しなければならない。

一方、『以上のようなわが国の風土に根ざした森林の取扱いを進めていくためには、より一層国民各層の関心を高め、森林の保護・管理について国民の参加を求めるとともに、費用負担のあり方についても検討する必要がある。』

#### 国有林における森林の保護・管理の課題

わが国の森林面積の3割（国土の2割）を占める国有林は、脊梁山脈中心に分布することが多いため、天然林の割合は民有林より高く、環境資源としての価値の高いものも多い。したがって、国民の自然環境保護に対する要請も国有林に多発している。上記の「わが国の風土に適した森林保護・管理」のあり方にしたがって、次のような森林管理の方向が望ましい。

##### 新たな地帯区分手法の確立

国有林野事業では現在、森林を経営目的別に、法令等により施業を制限する林地、林業経営を目的とする林地、分収林のような地域住民の利用に供する林地、の3種類に区分しているが、その区分や森林施業との関係は一般人にはわかりにくい。したがって、『それぞれの森林の保護・管理目的を、原生的自然等の保存、国土の保全、森林レクリエーション、自然観察、木材生産などのように国民にわかりやすい形で明らかにし、その目的にあった取扱いを行う必要がある。そのため地帯区分の手法を確立するとともに、これに基づいて現行の地帯区分を見直す必要がある。』

機能の区分、評価方法、機能の相互関係の解明と、区分の技術的手法確立のためには、早急に専門的な検討が必要である。

##### 原生的自然環境保存のための地帯区分

原生的自然環境の保存、貴重動植物の保護、遺伝資源の保存などを目的とする森林は、一般にその生態系を自然の推移のままにすること、あるいは現状を維持

することにより目的を果たすものであり、今日保護の要請が強いのもこの種の森林である。このため『その対象となる原生的な天然林等については、上記の地帯区分の手法全体の完成を待つことなく早急に見直しを進め、その適切な保護・管理を図るべきである。』

森林の保存を目的として、国有林は1915年以来の保護林制度を持っているが、次に述べる「森林生態系保護地域」や「郷土の森」の考え方を導入して、この制度を拡充・強化することを勧める。

##### (1) 森林生態系保護地域（仮称）

『わが国の主要な森林帯を代表する、または、地域の特色をよく示す原生的な天然林をコアエリアとし、その外側を緩衝の役割を果たすバッファゾーンが囲む地域。』

コアエリアとなる森林については、モニタリングを行う以外は原則として人手を加えずに自然の推移に委ねる。バッファゾーンとなる森林については、状況に応じ試験研究、自然環境の教育・訓練、保健休養などの活用を行う。なお、バッファゾーンに外接する森林の施業については、バッファゾーンの機能の維持に留意して、択伐など適切な方法で実施する。』

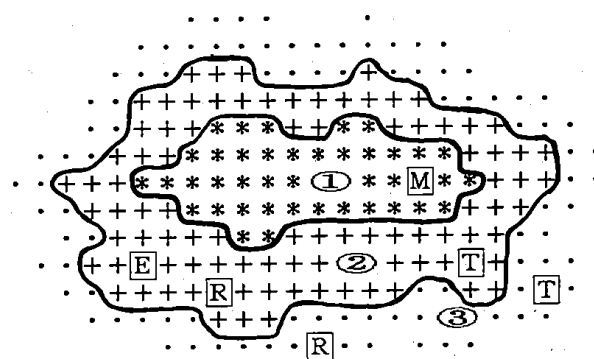


図 森林生態系保護地域の概念図

- ① コアエリア (core area) : 保護対象 (核) となる典型的自然地域。長期の変化を測定するための指標としての価値を持つ。モニタリング以外は厳正保存。
  - ② バッファゾーン (buffer zone) : 緩衝帯。試験研究、環境教育・訓練、保健休養などコアエリアの保護と両立できる活動のみ許される。
  - ③ 外接部分 : バッファゾーンを取り巻く地域で、内部に影響を及ぼさない範囲で種々の活動が許される。
- M 監視 (モニタリング) 地区。  
R 試験研究地区。  
E 教育・訓練地区  
T 保健休養地区

(2) 郷土の森 (仮称)

『適切な森林施業を通じて各種の機能を総合的に発揮することができる森林であるが、その地域においては象徴的な意味を持つなどのために、現状のまま保護するよう地域の総意としての強い要請があり、また、そのことが地域の振興に寄与すると認められる森林。』

当該森林の保護・管理に要する費用については、必要に応じ地域による適正な負担を求める。』

森林生態系保護地域、とくにコアゾーンの扱いには、いろいろ論議の有るところである。たとえ山火事が発生しても消火しないといった徹底した厳正保存は、やはりわが国には馴染まない。山火事等突発的災害を最小限に食い止める「人為」はわが国では必要であろう。災害予防のための「人為」をどの程度まで認めるか、また、人の立入許可範囲といったことは今後の課題であろう。

森林生態系保護地域として、とりあえず、原生的自然状態が残されている次の12ヵ所の候補地域が上げられている。それぞれの中の、原生的な天然林がある程度のまとまりをもって存在する個所が具体的な対象地で、いずれも対象は国有林である。面積としてはそれぞれ5千ha程度が想定される。これらの候補地では、『その取扱い方が決定されるまでは、原則として伐採等の施業を見合わせる事が妥当である。』

知床半島 (北海道、具体的には横断道路以東部約2万ha)

白神山地 (青森・秋田)

飯豊山周辺 (山形・新潟)

葛根田川・玉川源流部 (秋田・岩手)

利根川源流部・燧ヶ岳周辺 (新潟・群馬・福島)

大井川源流部 (静岡)

白山周辺 (石川・岐阜)

大台ヶ原山周辺 (三重・奈良)

石鎚山周辺 (愛媛)

祖母山・傾山周辺 (大分・宮崎)

屋久島 永田岳・宮之浦岳・黒味岳周辺 (鹿児島)

西表島 浦内川上流部 (沖縄)

森林生態系保護地域・郷土の森のいずれも、その具体的な地帯区分は、全国的視点および地域的視点からの専門的な検討を踏まえ、地方公共団体、学識経験者、学術研究機関、各種団体等の意見を聞きつつ実施しなければならない。

森林生態に立脚する森林の保護・管理の推進

保存森林以外の森林では、各種の機能との関係を見

極めながら、国土保全、森林レクリエーション、木材生産等のそれぞれの目的に応じた適切な取扱いが進められていくことになる。しかしながら、それに対応する管理技術はまだ不完全といわざるをえない。したがって今後、『天然林を中心とする森林の生態についての一層の解明を図るとともに、鳥獣保護や風致維持のための森林の取扱いに関する技術を開発し、関係者への普及に努める必要がある。』

国民の合意を得るための体制

現在、林業と自然保護との軋轢が生ずるのは、多くの場合その森林施業の実行段階であって、そのことが問題解決を難しくしているように思われる。国有林では、明治以来、5年ごとに繰り返し調査して、それぞれの地域の施業計画を見直す制度を採っており、この地域施業計画案は地元地域の合意を得て発行することになっている。しかし、その手続きが形式化していることは否めない事実であるので、十分に地域の意見を反映できる手法を検討しなければならない。

また、多種の概念を含む自然保護の意義と森林の保護・管理のあり方、森林の生態、森林の保護・管理技術等について一般の理解を深めることは、森林の取扱いについての国民的合意を得る近道でもある。『より効果的な広報手段の開発とその推進を図り、森林や森林の取扱いに関する様々な情報の提供に努めることが必要である。』

国民参加および適切な費用負担方法

保存を含めて、森林の保護・管理には経費が必要なのはいうまでもない。環境資源および文化資源としての森林の維持のための、様々な形での国民の参加協力の手法や民間基金による資金の導入等を含めて、適切な費用負担のあり方について、検討を進めることも今後の大切な課題である。

おわりに

以上が、林業と自然保護に関する検討委員会が、1988年12月7日に林野庁長官に提出した報告書の概要とそれに付した筆者の解説である。松田堯林野庁長官も、この報告書にもられた諸提言の実現に向かって意欲的に取り組むことを約束した。

2DKのアパートを想定して欲しい。広い屋敷なら、用途別に部屋の使い分けが可能であるが、2DKでは一つの部屋が、ある時は食堂に、寝室に、居間に、書齋に、勉強部屋に、応接間にと多様に使われざるをえない。

日本の森林も2DKと同じである。多い人口に対し

て狭い森林面積であるから、ある森林に一つだけの働きを求めることは無理で、一つの森林が木材・水源・防災・休養・風景など複数の用途に使われる。多目的利用である。現実には多くの効用は重なり合っており、それが森林の特徴なのであるが、木材に代表されるようなある目的に偏して使われてきたことも事実である。

多目的利用とはいうものの、来客にはどの部屋、家族団欒にはどの部屋、お年寄りはいつもどこに、というように、2DKアパートでも、幾つもの働きを兼ねながら、なんとなく部屋は使い分けられているのが普通である。また、トイレとか風呂場とか、それ以外に使いようがないが無くてはならない場所もある。

森林地域もこれくらいの大くりの利用区分は必要であろう。多目的利用といっても、すべての森林にすべての働きを画一的に期待は出来ないし、それはかえって非現実的だからである。したがって、それぞれの森林には、その森林の特徴を考えながら、最も期待される働きを割り当てることになる。なかには厳正保存の原生林のような、それ以外の目的には使われない森林もある。

先祖伝来の大切な品物、大げさにいえば家宝はどう保存したらよいだろうか。広い屋敷なら一部屋をそれに当ててもよし、蔵もあるかも知れないが、2DKでは、お爺様の遺品はダンボール箱一杯ぐらゐに納められて押し入れの片隅、といったところがせいぜいである。興味しんしんの子供達は時々これをいじって叱られている。

原生林等の保存地も、広い国ならいざ知らず、2DKの国土では僅かにならざるをえない。しかしそれは、その他の諸々の利用地域とははっきりと分けられ、保存されるべき自然も厳選されたものになる。保存地をまず決めること、それは土地利用の原点である。

土地利用区分のもう一つの観点として、森林と森林以外の用途の地域との区分を確定しておくことも大切である。森林の重要性を考え、将来とも森林のままの区域を区分しておくという意味である。無計画な森林食いつぶしは危険だからである。都市周辺、観光開発地域、畜産農業開発地周辺などで、とくにその区分を急ぐ必要がある。2DKアパートは、狭いながらもその領域ははっきりしている。いつの間にか他人が土足で上がり込んだり、居候に乗っ取られたりしないように、その領域境界は確定しておかねばならないのである。

日本生態学会が、原生林保護を訴える声明書を出し

たのは1959年4月のことであった。その後1972年に自然環境保全法が制定され、原生自然環境保全地域等の設定をみたのを始め、各種の対応はあったものの、今回林野庁長官諮問の形で、国有林当局が自然保護の問題を真正面から取り上げたのは画期的なことであった。長官の英断を評価すると同時に、報告書の趣旨に沿った今後の措置を期待するところ大である。

今回の報告書の内容は、従来の林業界にとって「林業の後退」あるいは「林政の転換」と映るかも知れない。しかし、従来から木材と環境という二面性を持った林業の、今まで隠れがちではあったが林業サイドがそれなりに対応してきたもう一つの面を明らかにした「林業の前進」であり、今一つ曖昧であった森林と林業の関連性を明確に捉えた「林政の拡大」であると理解すべきではないかと思っている。

この報告書に盛られた内容が、現行の「木材だけを収入源」とし、巨大な累積赤字を抱えた国有林野特別会計制度の中で、果たして実現可能なかは疑問である。黒字決算が前提であったこの特別会計制度と自然保護との問題、また既往の国立公園管理実務の多くの部分が国有林当局の手で行われている事実、また「保存」以外の天然林の具体的な施業方法等については、当委員会では深く検討されていない。

これらに関しては、今後の論議の積み重ねが待たれるところであるが、特別会計制度の廃止、ないしは環境資源的部分だけへの一般会計導入には慎重でありたい、という私見を述べておきたい。現行の特別会計制度では、赤字とはいえまだ国有林内部での弾力的な予算運営が可能である。しかし、一般会計化されたときには、木材による収益性がなお一層表面に出て強調され、更新、保育、維持など環境資源としての意味を含んだ次代の森林造りへの投資経費が、「目先の経済性」優先の現在の風潮の中で、十分に予算化されうるだろうか、を危惧するからである。