

タイトル	北海道の森林植物に関する生物多様性保全について (2) : 国有林における諸問題
著者	佐藤, 謙; Sato, Ken
引用	北海学園大学学園論集(147): 163-184
発行日	2011-03-25

北海道の森林植物に関する生物多様性保全について(2)

—— 国有林における諸問題 ——

佐 藤 謙

1. はじめに

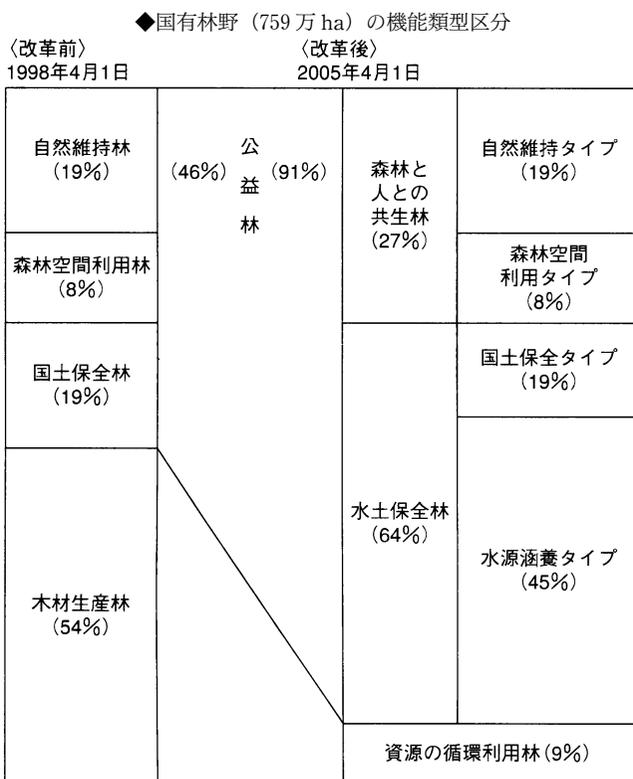
1998年、我が国の国有林における林業政策は、「木材生産」主体から、水源かん養、土砂流出防止、生物多様性保全、レクリエーション利用などを含む「公益的機能」の重視に抜本的に改革された。2001年に制定された新たな森林・林業基本法では、森林・林業政策の基本理念に、公益的機能に木材生産機能を合わせた「多面的機能」の重視、「流域管理」、そして「持続的林業経営」が掲げられている。しかし、法の制定後10年を経た現在でも、北海道国有林における森林・林業政策は、旧態依然として木材生産が中心にあり、公益的機能、中でも生物多様性保全は軽視あるいは無視されている（佐藤2007, 2008, 2009, 2010a）。

北海道の森林植物・維管束植物の生物多様性保全に関連した、国有林の森林計画や森林施業に認められる矛盾について、前号では、「種・遺伝子の多様性」と「植物群落・生態系の多様性」の二つの観点から北海道の森林に関する現状と問題点を述べた（佐藤2010b）。本号では、北海道の森林における生物多様性保全、あるいはそれを含む公益的機能重視の観点から、北海道の国有林に認められる諸問題を論考する。

2. 国有林における森林施業と、森林の機能類型区分ならびに保安林制度との間の矛盾

図1は、1998年に行われた国有林の抜本的改革、すなわち公益的機能の重視を示している。従来の木材生産林（54%）は、資源の循環利用林（9%）として大幅に縮小され、木材生産林に対する公益林のうち、従来の国土保全林（19%）は新たな水土保全林（64%）として大幅に拡大された。水土保全林に国土保全タイプ（19%）と水源かん養タイプ（45%）が含まれるが、特に、後者の水源かん養タイプの拡大は、1998年改革における大きな目玉とされた。

図1では、さらに、従来の自然維持林（19%）と森林空間利用林（8%）が、森林と人との共生林（27%）にまとめられ、それぞれ自然維持タイプ（19%）と森林空間利用タイプ（8%）に組み替えられたことが示されている。自然維持タイプは、原生的な自然環境の維持などを目的としているので生物多様性保全に深く関与し、後者の森林空間利用タイプはレクリエーション利用



(2004年度「森林・林業白書」及び「国有林の管理経営に関する基本計画の実施状況」から作成)

図1 国有林野の機能類型区分の変更 (河野 2006a, b)

を主目的としている。しかし、これらの総面積は、従来からの増減が認められない。国有林における生物多様性保全は、本来、森林と人との共生林の自然維持タイプだけではなく、他の公益林、さらには木材生産林（資源の循環利用林）を含み、北海道の森林・国有林の全体において重視されるべき機能である。そのため、生物多様性保全は、あらゆる機能類型区分において重視されなければならないが、その目的をわずか19%の自然維持タイプにだけ押し込めるならば、大きな間違いである。しかも、この自然維持タイプに組み入れられた国有林は、主に、亜高山帯上部のダケカンバ林や、高山帯、高層湿原などの非森林植生に当てられ、多様な森林植生が含まれていない。すなわち、森林施業対象にならない面積だけを自然維持タイプとし、残る大半の森林は実質的に森林施業対象とされているのである。従って、公益的機能として重視されるべき生物多様性保全について、機能類型区分では水源かん養や土砂流出防備など他の公益的機能と比較して、決して重視されているとは言えない。

さて、北海道における過去数年間の天然林伐採は、檜山、十勝東部、釧路西部などの森林管理署において、特に水土保全林の水源かん養タイプや国土保全タイプにおいて進められてきた（佐藤 2007, 2008, 2009, 石川・在田 2007）。機能類型区分（図1）は、木材生産林（資源の循環利

用林)に対する公益林においては、木材生産を目的としないことを示しているが、実際の伐採は、多くが公益林において進行されたのである。

また、機能類型区分は、保安林制度による各種保安林の指定と連動しており、例えば、国土保全タイプは多くが土砂流出防備保安林、水源かん養タイプは水源かん養保安林に指定されている。保安林における森林施業については、別途、当該都道府県知事の許可を得なければならない法的な制限があるが、檜山、十勝東部、釧路西部の森林管理署における施業計画について北海道知事は形式的な許可を続けていた。

このようにして、実際には公益林かつ保安林において天然林施業を中心とした森林伐採が進行している。図1の説明に基づく、上記の伐採は、普通の市民感覚では理解しにくい。そのため、この状況が続く理由が何処にあるかを確認するため、最も基本的な森林・林業基本法から、国の森林・林業基本計画、さらには北海道森林管理局管内の各森林計画区や森林管理署における森林計画まで、法の理念や総論からより具体的な内容を示す各論へ読み進んでみた(佐藤 2007)。その結果、各論になると、木材生産を目的としない機能類型区分、すなわち公益林において天然林施業や人工林施業を含む森林施業(木材生産)が明記されている場合があり、他方で、国土保全タイプや水源かん養タイプにおける「整備事業」と称して「結果的に木材生産を伴う」と説明される場合があった。総論ではなく各論になると、公益林における天然林伐採や、「整備事業に伴う伐採が木材生産を目的としないけれども結果的に木材を生産する伐採となる」内容が記されている。しかしながら、実際の伐採量の多さと伐採方法の乱暴さを考え合わせると、水源かん養や土砂流出防止を目的とした機能類型の森林における伐採・天然林施業は、多量の木材生産のための伐採としか言えない(佐藤 2007, 2008)。

1998年の国有林改革では、その目玉として、木材生産林が資源の循環利用林として大幅に縮小され、公益林が大幅に拡大された。図1に示された木材生産林の縮小・公益林の拡大は、社会に向けた公約である。一方で、北海道森林管理局や各森林管理署の担当者は、「公益林であっても伐採できない訳ではない」と、しばしば口頭で説明してきた。この状況は、総論から各論に向けて具体的な計画になるほど実質的な木材生産になる伐採が現実化する構図であるが、非常に回りくどく分かりにくい。ここには、国民の理解を得るのではなく、国民の目を誤魔化そうとしていると感じるほどの複雑さ、あるいは理念と現実の間の乖離が認められる。結果として明解なことは、北海道の国有林では今なお木材生産が重視され、公益的機能が軽視、あるいは無視されていることである。その上で、国有林の森林施業は、天然林施業も人工林施業でも、以下のように、多くの矛盾を抱えている。

3. 国有林における森林施業と、林学・林業上、あるいは植生生態学的に把握される森林区分との間の矛盾

(1) 森林施業と森林区分の間の矛盾

表1に示すように、森林は、植生生態学的には、人為的影響の程度によって①原生林・原始林(人為的影響をほとんど受けていない森林)、②自然林(狭義の天然林、ある程度人為的影響を受けているが自然状態が良好に残された森林)、③二次林(半自然林、人為的影響・伐採によって生じた空き地や、山火跡地・風倒跡地などの空き地から自然に回復した森林)、そして④人工林(人為によって造られた森林、植栽された森林)に区分されている。

それに対して、林学・林業上の森林は、上記の①原生林・原始林や②自然林(狭義の天然林)だけでなく③二次林を含んで「天然林」と呼び、④人工林と対立させている。従って、林学・林業上の天然林は、種々の程度で人為の影響を受けた森林を含んでいる。そのため「天然林施業」の意味する内容は、①原生林・原始林、あるいは②自然林の伐採から③二次林(半自然林)における伐採や自然林への誘導まで多岐にわたっており、天然林施業と言っても、どのような内容の施業が行われるのか分かりにくい。

ところで、天然生林は、森林・林業・木材辞典編集委員会編(1993)によると、上記の③二次林を指している。しかし、最近の林野行政は、長く使用してきた「天然林施業」が決して二次林だけを対象としていないのに、それを新たに「天然生林施業」と言い換えている。そのため、以前から内容が多岐にわたって曖昧であった天然林施業は、さらに曖昧な概念になったと考える。

(2) 天然林施業の実態

さて、2004年頃から数年間、北海道では大規模に天然林施業(天然林伐採)が進められた(佐藤2007, 2008, 2009, 2010a, 石川・在田2007, 北海道自然保護協会2007, 2008a, 2008b, 2010)。この施業は、相対的に自然性が高い森林、表1の区分では③二次林ではなく①原生林や②自然林を対象にした伐採であった。そのため、このような伐採は、まず、天然生林施業と呼ぶことはできない。しかも、これらの天然林施業は、稜線部・尾根部に残された原生林や自然林、すなわち

表1 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

植生生態学の区分	国有林(林学・林業上)の区分と森林施業	
(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

相対的に自然性が高い森林において、大径木・良木を選んだ伐採を主としながら、木材生産を目的としたと明記される場合もあるが、水源かん養や土砂流出防止など公益的機能の発揮のための整備事業として伐採される例が少なくなかった。これらの事例から、北海道各地の森林管理署にわたって、公益林の整備事業の名の下で、原生林や自然林における収奪的な木材生産が進行し、生物多様性保全を含む公益的機能の発揮が軽視される問題点が明らかにされたのである。

例えば、十勝東部森林管理署では、尾根筋の「保護樹帯」に残された天然林が伐採された(図2, 佐藤 2009)。保護樹帯は、過去に、斜面全体を皆伐した結果、土砂流出や洪水などの災害が顕著になってきた反省に基づき、林野庁みずから設けてきたものである。具体的には、「保護樹帯の森林施業制限に関する1973年林野庁通達」によって、特に尾根筋や沢筋の森林を带状に保存し、長い間、土砂流出防止などの公益的機能を生かしてきたのである。その結果、保護樹帯の森林は、相対的に良好な自然状態の、植生生態学的には自然林(狭義の天然林)である場合が多い。

十勝東部森林管理署において伐採された尾根筋の保護樹帯は、大径木からなる自然林であり、保護樹帯の間に人工林が介在していた(図2)。ここでの森林施業は、斜面の大半を占める人工林でなく狭い尾根筋の保護樹帯における天然林が対象とされた。実際の伐採は大径木をターゲットにした択伐であったが、狭い保護樹帯に重機による作業道を設けるため若木まで伐られて疎林化し、かなりの土砂流出が生じた。従って、この伐採は、国土保全などの公益的機能重視に合致せず、流域管理にも合致しない、保護樹帯において木材生産だけを考えた、基本理念と合わない天然林施業と判断された。この森林施業計画に対する道民の意見募集において批判を受けた十勝東部森林管理署は、伐採を完了するまで回答しないまま、伐採終了後の冬季になって初めて、「保護樹帯の森林施業制限に関する1973年林野庁通達」には法的拘束力がないと説明したが、強弁的な

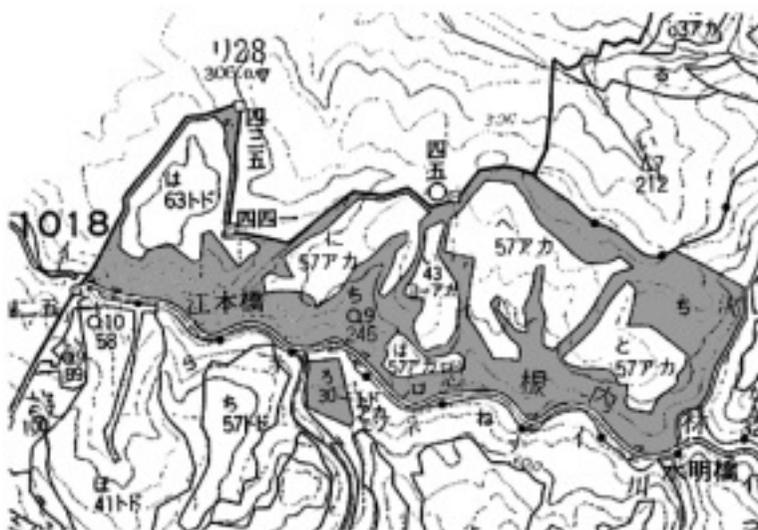


図2 十勝東部森林管理署で伐採された保護樹帯の天然林 (佐藤 2007)

回答であった。以上のように、現在の天然林施業の実態は、最後の砦のような良質の天然林（植生生態学的な原生林や自然林）に向けられる傾向が強い。

元来の天然林施業では、後述する「持続的林業経営」が重要な観点になり、良木をターゲットにした伐採・天然林施業であったとしても、子孫まで同様な木材資源の利用が可能になる「持続的林業経営」であれば、問題が少ないと考える。

ところが、北海道の国有林では、多岐にわたる内容を持つ天然林の中で、伐採の繰り返しによって疎林化してしまった二次林に近い自然林や、各種の二次林が広い面積を占めるようになり、良質の天然林は激減した。そうした状況で、現時点での利益を生むために残された良質の天然林を伐採する行為が継続し、木材資源の枯渇が進行してきた。従って、新しい森林・林業基本計画で喧伝されている「持続的林業経営」の姿とはほど遠い現状にあると判断できる。最近になって、天然林施業が天然生林施業と呼ばれるようになったが、皮肉な見方をするならば、国有林の多くが天然生林（二次林）になってしまったとみずから認識しているのかもしれない。

今後の天然林施業は、現実即して、疎林化してしまった二次林に近い自然林や各種の二次林を真の自然林に回復させ、持続的林業経営ができる自然林に戻す方策を講じるべきである。そこには、今後しばらくは先行投資が必要であり、持続的には収益を望めない現実がある。天然林施業については長期的な計画の検討が必要なのである。

別途、林野庁は、全国的に見た場合、8割に及ぶ人工林施業に対して、天然林施業はわずか2割に過ぎないので、天然林施業は大きな影響を与えていないと公言している。しかし、その2割の多くが北海道に集中している状況は、我が国で残された良質な天然林（原生林や自然林）をターゲットにした伐採が北海道で続けられる点で、大きな問題である。

「もはや原生林はないから原生林や自然林の保護は必要ない」とする旨の意見、あるいはつぶやきが、林業重視の立場からしばしば発せられる。しかし、残された良質な天然林（原生林や自然林）は生物多様性保全の観点から非常に貴重な国民の財産であり、同時に、原生林や良好な天然林が少なくなっている現状は、持続的林業経営の観点からも強く認識されるべきである。北海道の国有林は、1998年に大反省された「持続的ではない、収奪的な木材生産」を繰り返していけない、切実な状況にある。そうした状況下で、天然林施業は、どこまでも現在の森林・林業政策の基本理念である「公益的機能重視」、「流域管理」、そして「持続的林業経営」に合致させる必要がある。

(3) 「持続的林業経営」とかけ離れた収奪的な木材生産の横行

以下に、檜山森林管理署、十勝東部森林管理署および釧路西部森林管理署において確認された天然林伐採を事例として、基本理念に合致しない現実を述べる（佐藤2007）。

第一に、檜山森林管理署（上ノ国町）管内で実施された天然林伐採は、高木層（林冠）を伐採することによって受光を増進させ、林床にある良木の後継樹（稚樹・幼木・若木）の生育を促進

させる(天然更新を促す)目的を持った「受光伐」を理由としていた。しかし、実際に現地を調査すると、伐採されたブナ林の林床では、多雪環境を反映してチシマザサの桿高が高く、著しく密生して、ブナなどの後継樹は非常に少なかった。そのため、このブナ林では、天然更新が期待できないと判断された。ここでの天然林伐採は、種々の大きな批判を受けたが、批判をかわすかのように、伐採跡地にブナやダケカンバの苗木が大量に植栽された。このことは、逆に、当初の伐採理由が単なる口実であったことを示している。

この事例は、他方で、国有林の範囲や対象の林班を越境した違法伐採の点から大きな批判を受けたが、伐採方法の乱暴さについても大きく問題視された。天然林施業では、公益林本来の目的を果たすため、また持続的的林業経営を可能にするために、それぞれ森林の状況に合わせて伐採率が決められ、皆伐ではなく択伐の方法が採られている。しかしながら、伐採率は、林班や林小班に対する割合であるため、それらの中で伐採地を集中させても散在させても変化しない。実際には、伐採を担う業者が伐採の利便性から林道に近い良木が多い場所を集中的に伐採する例が頻繁に生じた。その結果、択伐を目指すとして天然林施業でありながら局所的な皆伐に結果し、持続的的林業経営も公益林の目的発揮も果たせない問題が古くから指摘されていた(渡邊 1997)。

檜山の事例では、まさにこの問題が繰り返されており、局所的に集中された伐採によって、ほとんど皆伐状態に近いブナ疎林が残された。この伐採地は尾根筋にあるので、単木的に残されたブナ高木は、渡邊(1997)が指摘しているように、風倒などによって近い将来ほとんど失われる危険性が高い。伐採理由として天然更新を促すとしていたが、実際の伐採は、種子を供給する親木をほとんど残さない過剰な伐採であった。すなわち、天然更新を図るような「持続的的林業経営」は現実にはまったく考えられていなかったのである。

他方、この伐採地は、ブナ自然林が残された尾根筋にあるが、下方に急斜面が続いているため、伐採のための作業道から土砂流出が著しかった。そもそも、この伐採地は水土保持林国土保全タイプかつ土砂流出防備保安林に指定されていたので、その公益林としての目的にも合致しない施業が行われたことになる。

第二に、十勝東部森林管理署の事例を挙げる。ここでもまた、天然更新を図るとして良木が伐採されたが、北海道東部の森林では林床において多くの後継樹がエゾシカによる著しい食害を被って非常に少なくなっているため、天然林における天然更新が期待できない現状にある。そうした森林における「受光伐」は、後継樹の更新をほとんど期待できないので、天然林施業といえども森林の劣化・疎林化に結びつくことは明らかである。

こうした状況下にある十勝東部森林管理署において、択伐を繰り返した針広混交林で観察した結果は以下の通りであった。過去の択伐によるエゾマツとアカエゾマツの伐根(樹種が判別できるので数年前の伐採と考えられた)は、直径80~100cmであるのに対して、2006年の伐採はトドマツとハリギリを対象にして、それらの伐根直径は40~50cmであった。この事例は、伐採時点で最大の直径を持ち、相対的に高価となる樹種・良木が選択的に収奪されている現状を示し、寿

命が長く生長が遅い樹種(有用木)の生長を待てない段階において、第二に良木となる樹種の伐採に至っており、決して「持続的林業経営」が行われていないことを示している。

この事例について質問された十勝東部森林管理署は、天然林における材積予測を人工林樹種の材積計算に準じて机上で算出したと説明している。したがって、この天然林伐採は、有用木の中径木ないし大径木の生長に合わせて実行されたのではなく、実際には、人工林の材積予測を天然林に該当させた架空の材積計算に基づいて、また、幼稚樹や若木の急速な生長を入れた材積計算に基づいて進めたことが明らかである。天然林において、生長過程にある細い樹木は森林全体としての材積を急増させるが、大径木をなす良木の材積はなかなか急増しないのが通常である。それにもかかわらず、人工林の材積生長予測に基づいて天然林の良木を選抜的に伐採し続けると、高価な木材はすぐに持続的生産が不可能になる。すなわち、伐採できる有用木は、その樹種の材積が増加する相当期間を経ないとなくなってしまう。北海道の天然林は、大径木の割合(径級の構成)を見ると、天然林本来の姿を失わせており、若齢木が多くを占めるように変質している。特に、苗木生産が難しいエゾマツの自然林は、伐採の一方向にあるため、激減した状況にある。従って、真に「持続的林業経営」を進めさせるならば、そのための科学的根拠を示した森林施策が計画されるべきである。

第三に、釧路西部森林管理署管内のアカエゾマツ天然林伐採を事例とする。阿寒国立公園に接した阿寒富士の南側ないし東側におけるアカエゾマツ林は、森林限界付近の岩塊堆積地に成立し、林床にイソツツジなどの高山植物を伴う原生林・自然林であった。同様な特徴を持つアカエゾマツ林は、阿寒国立公園内のオンネトー付近や大雪山国立公園内の十勝連山望岳台付近に認められるが、いずれも岩塊堆積地に成立したアカエゾマツ林として非常に貴重である。

この地域は、現在では中止された山の道(緑資源幹線林道、大規模林道)予定地に当たっており、その道路掘削に先がけて大規模な天然林伐採が進行した。林業振興を図る大規模林道計画が、実際には、道路掘削の前に収奪的な天然林伐採を進行させたのである。この伐採地は、衛星画像において、周辺の伐採されない場所とは顕著に異なる疎林地域として明瞭に把握され、近年作成された環境省植生図ではアカエゾマツ林伐採跡地を意味する新凡例が区別されている。

ところで、北海道のアカエゾマツは、ヒノキやヒノキアスナロと同様に、高級建築材や楽器に使用されるほど緻密で狂いが無い最高級の木材とされる。そのため、アカエゾマツは、木材として高価であるが、その生長はトドマツやエゾマツと比較して遙かに遅く、それ故にアカエゾマツ林の天然更新には非常に長い時間を要する。アカエゾマツ林に関わる持続的林業経営や、森林生態系の自然再生には、非常に長い時間を要する。このアカエゾマツ自然林の伐採は「収奪的伐採」によって一時的に大きな収益を得たが、回復できない状態まで過剰に伐採してしまい、伐採前の状態に回帰するには200年以上の時間を要すると予測され、「持続的林業経営」を不可能にしてしまったと判断される。

上記のように問題視される森林管理署においてそれぞれ過去の伐採記録を開示請求したとこ

ろ、北海道森林管理局は、5年を経過すると過去の伐採記録を廃棄するため、5年以上前の請求には応じられないと説明した。しかし、伐採記録は、持続的林業経営に関して重要な科学的根拠になるので、この説明が事実であるならば、北海道の国有林では持続的林業経営をまったく考えでないことになる。

(4) 人工林施業における問題

近年、国有林における大規模な天然林施業は全国的に大きな批判を浴びた。そうした中で、林野庁・北海道森林管理局は、森林施業を人工林施業にシフトし始めた。しかし、森林・林業政策の原点に立ち返ると、人工林施業であろうとも、生物多様性を含む森林の公益的機能、流域管理などの基本理念が重要であり、決して無視されてはいけぬ。以上の観点から問題視される人工林施業について二点ほど述べておきたい。

第一に、人工林施業とされたが実質的には天然林施業であった、国有財産の管理不足の例を述べる(佐藤 2007)。日高南部森林管理署における人工林施業計画では、伐採対象とされた林班は人工林と称されながら、その伐採計画・収穫予定簿に示された樹種と伐採予定量は、人工林として植栽された樹種よりも天然林構成樹種が多かった。そのため、現地を確認したところ、その実態は、人工林としては植林樹種がわずかに生残した「不成績造林地」であり、伐採後数十年を経て、在来の樹種が豊富で良好な大径木に生長した天然林であった。この帳簿上の人工林では、通常の人工林と比較して、在来の天然林構成樹種だけではなく、RDB掲載種などの野生草本種も豊富であった。この林班では、当時の署長判断により伐採計画が中止されたが、このような国有林における帳簿上誤った財産管理と、それに基づく誤った森林施業区分は大きな問題である。

帳簿上の人工林における人工林施業は、実質的には天然林施業となるが、わずかな植栽樹種を残し、高価な天然林構成樹種は残さないように多量に伐採する点で問題が大きい。人工林施業の中には、人工林内に残された、あるいは周辺の保護樹帯に生育する天然林構成樹種を利用して、人工林を天然林に誘導し持続的林業経営を目指す施業方法がある。帳簿上の人工林における施業は、上記の施業方法とはまったく逆の方向にあり、収奪的なのである。

人工林施業では、自然に混生してきた高価な木材となる天然林構成樹種が行き掛けの駄賃のように伐採される例が多い。人工林施業では、そのような大径木に収穫予定の目印が付けられ事前に認識される場合があるが、伐採作業上の「支障木」と理由づけて結果的に伐採される場合がある。このように、国有林では十分な財産管理に基づいて森林施業計画が立てられているのか、大きな疑問が生じる。

第二に、人工林施業であっても公益的機能を重視すべきことを示す事例を挙げる(佐藤 2007)。十勝東部森林管理署管内において、沢筋から尾根筋まで人工林が広がる流域で斜面全体にわたるトドマツ人工林の伐採が行われたが、土砂流出が著しかった。その人工林施業は、帯状に伐採する列状間伐であったが、等高線沿いの間伐ではなく、重機による木材搬出を容易にするためと

思われるが、尾根筋から沢筋へ斜面方向の列状間伐が行われたため、著しい土砂流出に結果したと考えられた。

天然林が皆伐され人工林化した流域では、その流域での森林施業はすべて人工林施業になる。そうした一流域の人工林施業は、皆伐ではなく間伐であっても集中的に進められか、あるいは何よりも作業効率を考えた施業になるならば、下流域へ土砂流出や洪水などの影響を与える危険性がある。従って、木材生産を目的とした資源の循環利用林としての人工林であろうと、また水土保持林などの公益林にある人工林であろうとも、いずれにおいても土砂流出防止、水源かん養、生物多様性保全などの公益的機能が重視された人工林施業としなければならない。

さらに論考を進めると、人工林では、植栽当初の目的から木材生産を進める論理が主にされているが、土砂流出防止、洪水防止、水源かん養など森林の公益的機能発揮を考えるならば、人工林であっても、尾根筋の人工林は新たな保護樹帯とし、人家に近い場合は人工林に木材生産以外の機能を持たせるなど、場所ごとにきめ細かな人工林施業計画を立てるの必要があり、新たな基本理念に合致する人工林の扱い方を新たに構築すべきである。人工林施業であっても、木材生産だけではなく、公益的機能や真の流域管理が深慮されるべきなのである。

4. 国有林における「流域管理」の矛盾

(1) 国有林の言う「流域」は、科学的に正しい意味で使用されていない

国有林の言う「流域」は、「複数の森林管理署からなる森林計画区」を意味しており、例えば、北海道南部において日本海と津軽海峡、そして内浦湾に注ぐ多数の河川を持つ渡島半島全体が一つの流域と見なされている(北海道自然保護協会 2008a, 2010)。他方、森林・林業政策の基本理念とされた「流域管理」は、自然科学的に定義される河川の「流域」を生態系として見た管理である旨が説明されている。従って、実際の「流域」は、科学的に正しい意味で使用されていない。

国有林の言う流域が異なる河川流域や複数の森林管理署からなる森林計画区を意味する実態は、森林管理局・森林管理署の統廃合が続き、複数の森林管理署による森林計画区における種々の国有林管理を容易にするため、単に管理する範囲を流域と呼んだに過ぎない。「流域」を非科学的に使用したため、国有林の「流域管理」は、次項で述べるように理念とはまったく逆の事実が多く認められ、欺瞞に満ちた存在になっている。実際には、複数の河川流域にわたる「峰越し林道」が掘削され、源流部に残された尾根筋の天然林が伐採され、源流部から土砂流出が著しくなる事実が多い。国有林に言う流域管理は、「架空の、絵に描いた餅」なのである。

新たな森林・林業政策は、流域生態系の公益的機能を発揮するため、法の基本理念に「流域管理」を掲げているので、「流域」と「流域管理」は、本来の、科学的・論理的に定義される意味で使用すべきであり、現在の分かりにくい用語使用は、基本理念と実際を乖離させ、国民の目を欺く点で大きな問題となっている。

(2) 基本理念とされた「流域管理」は、実際にはほとんど考えられていない

「流域管理」は、本来、河川の源流部から河口までの流域全体を一つの生態系、流域生態系として管理することを意味し、国有林では特に木材生産機能と、水源かん養、洪水防止、土砂流出防止、生物多様性保全など公益的機能との間の調整において、重視されるべき観点である。源流部や上流部における森林施業が森林の保水力や土砂流出防止などの公益的機能を減少させ、中下流部へ土砂流出、洪水など様々な影響を与える危険性が指摘されてきたが、国有林における流域管理は、それらの危険性を排除するところにある。

しかし、実際には、国有林における「流域管理」は、実際にはまったく考えられていないと判断される。その理由は、一つには前項で述べた「流域」の非科学的な使用にあり、また以下の事例にも認められる。

国有林では、すでに述べたように、木材生産を目的とする森林施業とともに、国土保全や水源かん養、あるいは二酸化炭素吸収などの公益的機能を発揮させるため、名目的には木材生産を目的としない整備事業として、実質的には、種々の機能類型の森林が伐採され続けている。国有林では、林道の掘削と治山ダム（砂防ダム）の建設もまた、公益的機能発揮を目的として実行されている。

しかし、森林施業として林道や作業道を掘削し伐採木を搬出した結果、多量の土砂流出が生じ、多数の治山ダムが建設されるという悪循環が認められる（北海道自然保護協会 2007, 2008a, 2008b, 2010）。その一例として、檜山森林管理署管内北部の人住内川流域が挙げられる。ここでは、上流部（標高約 200～500 m）が急峻な地滑り地帯であったが、そこに林道が掘削され、ブナ天然林が伐採された後、林道周辺の土砂崩壊が顕著になった。それに対して、総延長 3.5 km しかない小河川の流域において、地滑り地帯に当たる上流域に合計 12 基の治山ダムが建設された。中・下流域は、相対的に緩傾斜で森林に被われており、海岸の河口付近に国道があるが人家はまったく認められない。従って、一つの問題として、土砂流出の影響が国道のある河口付近に及ぶ危険性があるのかどうか、治山ダム群が 12 基も建設される必要があったかという、治山ダムの効果や必要性が問題視された。もう一つの問題は、新たな森林・林業政策が始まり流域管理が喧伝された段階において、この治山ダム群が建設され続けたため、流域管理・土砂流出防止のための科学的根拠が得られ、それに基づいて治山ダムが建設されたと想定された。こうした檜山森林管理署に対して、この流域における木材生産による収入と林道や多数の治山ダムの建設費・支出において収入を大幅に上回る支出が想定されたので、一つの流域における収支を質問したが明瞭な回答が得られなかった。この事例において、木材生産を先に考えたため、後始末として公益的機能発揮（土砂流出防止）のための経費がかかることになり、長期的に見て決して経済的ではない悪循環が生じたと判断された。

本来、森林・林業計画において、最初に「流域管理」が考えられるならば、上記の林道掘削も森林伐採も治山ダムの建設も必要なかったと判断される。一つの流域において、土砂流出防止や

水源かん養など国土保全機能を発揮させるためには、森林に人手を加えない保全策が有効になる場合が十分考えられる。流域管理には、河川の流域ごとに公益的機能が十分に発揮されるところに意義があるが、各流域において森林施業・木材生産が流域のどの部分で、どの程度可能であるのか、科学的根拠に基づいた総合的な検討が必要である。

さらに、総合的な検討に関する別の観点を示しておく。林野行政内部において木材生産、林道掘削、治山ダム建設、生物多様性保全などの諸機能について、それぞれ独立した部局が担う縦割り行政の弊害が認められる。「流域管理」や「持続的林業経営」が総合的に考えられない現実が継続する原因として、この縦割り行政の弊害が十分に考えられる。

(3) 「流域管理」の実行を妨げている一因として、業者任せの森林施業がある

現在の天然林および人工林における森林施業、とくに伐採事業は、過去の国有林直営とは異なって「業者任せ」にされている。十勝東部森林管理署管内の現地調査において、年度ごとの伐採計画と異なる伐採現場があることが問題視されたので、森林管理署に問い合わせたところ、伐採業者は入札後3年間の伐採猶予があるとの説明があった(佐藤2007)。伐採計画は、一つの河川流域において多数の林班や林小班を対象とする場合が少なくないが、本来は、「流域管理」を目的として土砂流出や洪水などの災害を防ぐ計画として、年度ごとの施業量・伐採量が決められているはずである。従って、森林管理署の説明に基づく、伐採業者は作業効率を考え、3年間の入札分の森林施業(集中的な伐採)を一流域において1年で行うことが可能になる。

以上の仕組みには、地元産業・業者を優遇する反面、森林の公益的機能重視や流域管理の観点をないがしろにする危険性が大きい。ちなみに、檜山森林管理署において林班に対する伐採率・択伐率を一つの伐採地に集中させて皆伐してしまう問題点が認められたが(佐藤2007)、この例も伐採業者任せの作業効率に深く関係していた。従って、現行の業者任せとする伐採事業は、木材資源という国有財産の管理面からも問題視されるが、「流域管理」と「持続的林業経営」の基本理念に合致しない森林施業を生み出す原因になっている。

5. 国有林における生物多様性保全

(1) 国有林における生物多様性保全

前号で述べたように、北海道における絶滅危惧植物の約25%は森林に生育しており、それらの多くが既存法令による保護地域にないため減少の一途をたどっている(佐藤2010b)。従って、北海道の森林に生育する維管束植物の保全のため、広大な森林面積を有する国有林の果たす役割が大きい。しかし、森林植物の絶滅・減少原因に各種の森林施業があり、国有林では今なお、木材生産を主として生物多様性保全を軽視または無視する現実がある。

本来、国有林では、植物種の分布情報や生育環境情報を詳細に把握するインベントリィ調査が必要であり、絶滅の危険性の高い植物種から、植物に関する種と遺伝子の多様性の保全策を講じ

ていくべきである。木材生産を目的とした施業だけではなく、国土保全、水源かん養などの公益的機能発揮のための施業であっても、生物多様性保全との間で総合的な科学的検討が必要である。

他方、種や遺伝子の多様性だけではなく、植物群落や生態系の多様性を保全する場として、国有林の果たす役割は大きい。地域ごとに認められる各種の森林タイプ（植物群落）の多様性は、動物や微生物における種や遺伝の多様性に深く関係し、生物群集を構成するため、総体的に生態系の多様性に直結する。従って、植物群落の多様性を網羅的に保全するならば、生態系の多様性保全に大きく寄与する。

各種の森林タイプを網羅的に保全する対策として、特徴ある森林タイプを個別に保護しながらトータルとして多様な森林タイプを網羅する方策が考えられるが、さらに多様な森林タイプが見られる地域をまるごと保護地域とする方策の方が、生物多様性保全や絶滅危惧植物の保護のためにはより包括的な良策と考えられる。

ところで、生物多様性保全が何故必要であるか、その理由には、生物多様性条約に見るように、あらゆる生物の種と遺伝子が「資源的価値」を有しているのも、それらの将来的な利用のために絶滅を防ぐ方が賢明であるとの考え方が強い。また、生態系には、国有林の公益的機能あるいは多面的機能と同様な、人間生活への多面的な寄与があり、それらを総称して「生態系サービス」と呼んでいる。生態系の多様性を保全することは、そうした生態系サービスの恩恵を子孫まで持続させるところに主眼がある。

以上の生物多様性保全の観点、資源的価値や生態系サービスの観点から言うならば、国有林の現状は、以下のように言い直すことができる。種と遺伝子の多様性に関わる「資源的価値」の観点では、有用材となる樹種だけが考慮され、それ以外の高木種、低木種や草本種、蘚苔地衣類などの植物、各種の動物、菌類、細菌類などの微生物についてはほとんど軽視または無視されている。このような国有林と生物多様性保全の考え方の間には、非常に大きな隔りがある。しかし、国有林では森林施業によって生物多様性に大きな損失を与えていること、木材以外の生物資源をないがしろにしていることを銘記しなければならない。

他方、「生態系サービス」の観点は、木材生産以外の公益的機能、あるいは木材生産を含む多面的機能を意味するので、木材生産にだけ重きを置かない、公益的機能・多面的機能を真に重視する方策が講じられるならば、生物多様性保全・生物多様性条約の理念と合致するようになるのだろう。しかし、現状は、まったく異なって木材生産という一つの機能だけを重視しているので、10年以上前の抜本的改革を想起し、新しい森林・林業基本法の理念を実行に移すべきである。

(2) 国有林における他省庁の法令に基づく保護地域

国有林の中には、他省庁の法令に基づく保護地域として、環境省主管の自然公園法による国立公園・国定公園、自然環境保全法による原生自然環境保全地域・自然環境保全地域、そして文化庁主管の文化財保護法による特別天然記念物・天然記念物、さらにこれらの下位規則である北海

道条例による各種の保護地域がある。

以上の保護地域は、生物多様性保全に大きな寄与を果たしている。しかし、そのうち国有林の中で森林施業が行われない真の保護地域は、自然環境保全法と文化財保護法によるものであり、それほど大きな面積を占めていない。他方、広大な面積を有する自然公園(国立公園や国定公園、道立自然公園)は、特別保護地区・第一種から第三種までの特別地域・普通地域などに区分され、高山帯や湿原など非森林植生からなる特殊な面積や高標高のダケカンバ林などが特別保護地区や第一種特別地域に当てられているが、上記の特別保護地区から普通地域までの順序で森林施業の制限が少なくなる仕組みになっている。すなわち、国立公園であっても、特に普通地域や第三種特別地域では多くの森林施業が行われ、それによって絶滅・減少する生物が生じてきたのである。

そもそも我が国の自然公園は、保護(自然保護、生物多様性保全)と利用(レクリエーション)の二つの目的を持ち、地主は自然公園法を主管する環境省ではなく、多くが国有林であり、その他、道有林や民有林となっている。すなわち、実質的に自然保護や生物多様性保全のための専用となる土地が、たとえ国立公園であったとしても、高山帯や湿原を除くと非常に少ない。そのようにして、北海道の森林植生は、自然公園であろうとも森林施業の影響によって劣化してきたのである。

(3) 国有林の保護林制度

国有林には、他省庁の法令に基づく保護地域とは別に、みずからの保護林制度があり、各種の保護林が指定されている(表2)。しかし、国有林の保護林制度には、北海道の事実を見るかぎり、以下のような大きな欠点がある。なお、表2と次に述べる表3は、2011年1月現在の林野庁ホームページに見られるが、2007(平成19)年時点でのまとめとされている。

第一に、北海道における国有林面積に対する保護林面積の割合(国有林307万haに対して保護林19.8万ha, 6.4%)は、全国平均(国有林759万haに対して68.3万ha, 9.0%)をかなり下回り、本州以南(国有林452万haに対して48.5万ha, 10.7%)と比較すると明瞭に低い(表3)。都府県と比較して圧倒的に面積が大きな北海道国有林では、保護林の割合が本州以南の半分に近い

表2 北海道の保護林

種 類	箇所数	面積 (ha)
森林生態系保護地域	5	129,116
森林生物遺伝資源保存林	1	5,400
林木遺伝資源保存林	140	2,667
植物群落保護林	62	48,551
特定動物生息地保護林	16	12,285
特定地理等保護林	4	14
郷土の森	1	17
合 計	229	198,050

表3 国有林野面積と保護林面積

	国有林野	保護林	保護林の割合
全国	759 万 ha	68.3 万 ha	9.0%
北海道	307 万 ha	19.8 万 ha	6.4%
本州以南	452 万 ha	48.5 万 ha	10.7%

いほどに低いのである。

第二に、北海道の保護林は、多くが他省庁の法令による保護地域と重複して指定される場合が多く、その場合の保護林面積は林業可能な森林部分を差し引いて、他省庁の保護地域より小面積とされる傾向がある。例えば、保護林の中で最大面積を有す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、漁岳などにおいて国立公園や国定公園、道立自然公園などと重複して指定されているが、森林限界付近のダケカンバ林から高山植生までの高標高地や高層湿原などを保護対象とし、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指定範囲から外される傾向が強い。このような指定は、木材生産ができない植生が占める面積、森林施業対象にならない範囲を保護したに過ぎず、「森林生態系の保護は名目だけ」と批判される。

また、絶滅危惧植物の生育地区分(佐藤 2010b)で示したように、森林限界を超えた高山帯、森林限界に達していないが特殊な地質である蛇紋岩・かんらん岩などの超塩基性岩地（アポイ岳など）、同様な石灰岩地（峠山・大平山など）、そして、その他の地質からなる崖地・岩礫地（定山溪天狗岳など）には、絶滅危惧植物を多く含む北方系の高山植物からなる特殊な植物群落が成立する。これらの地域が保護林に指定され、低木林や草原からなる特殊な植物群落の保護が目的にされており、それぞれで実効ある保全に寄与している。しかしながら、これらの地域が森林植生で構成されていないのに「植物群落保護林」と称されることは修正すべきである。しかも、それらの指定地域は、ほとんどの場合、他省庁の法令による保護地域（文化財保護法による特別天然記念物、自然公園法による国立公園、自然環境保全法による原生自然環境保全地域など）と重複指定となるのが実際である。

第三に、林木遺伝資源保存林は、林業に役立つ樹種（有用木）に関して、遺伝子の多様性保全に関わって、森林植生を保護している。しかし、それらの面積は個々にも総体としても極めて小さい。遺伝子の多様性保全から考えると、北海道の森林において、目下の林業に有用な樹種だけでなく、すべての植物種（木本種・草本種）に関する遺伝子保存の場が必要である。

ところで、生物多様性条約などに示された生物多様性保全の考え方には、「生物の種と遺伝子は、現在価値が分からないものを含み、すべてが将来的には人類の生活に役立つ資源であると見なされるので、資源維持のために野生生物が守られなければならない」とする観点が強い。新たな森林・林業基本法に公益的機能の一つとして示されている生物多様性保全は、この観点に応じたものであるが、国有林の現状はそれを認識しないまま、従来通りに、目下の段階で高価に売れる有

用木だけ・木材生産が考慮されていると言える。国有林関係者には、「木は高く売れるが、野生生物はそうではない」と言い、過去まで続いた木材生産重視の観点に縛られた発言を繰り返す方が少なくない。ここにも理念と実態の乖離が認められるが、我が国の、特に北海道の国有林における生物多様性保全の重要性は、改めて強く認識される必要がある。

北海道国有林の保護林は、種々の森林タイプを網羅して保護してはいない。北海道における種々の森林タイプは、それを構成する絶滅危惧植物にとっても、自然の姿を残す森林生態系としても、多くが森林施業によって危険に直面し、保護の手だてが加えられないまま放置されている。北海道の森林とそこに出現する植物の保護に関わる生物多様性保全について、国有林は、十二分に説明責任を果たす必要がある。

国有林の保護林制度は、将来的には、北海道の森林に関して生物多様性保全に役立つ仕組みでありえる。しかし、現状の問題は、生物多様性保全を部分的に捉えて、それを小面積の保護林や自然維持タイプにだけ押し込み、残る大半の森林植生を林業対象としている事実にある。そのため、北海道の多様な森林タイプ・植物群落を網羅できる生物多様性保全計画が必要である。最も容易な方法の一つは、第一に、北海道にある自然公園（国立公園・国定公園・道立自然公園）や文化財すべてを保護林として、森林施業の対象から外すことである。

(4) 森林生態系保護地域の拡大

2010年9月、北海道森林管理局は、大雪山と日高山脈の森林生態系保護地域をそれまでの面積の2.9倍に当たる合計223,000haに拡大した。その拡大は、一見すると大きく評価しなければならないが、本稿で述べてきた種々の国有林問題と共通して、理念と実態の乖離が認められるという大きな問題点がある。

そもそも、保護林設定要領（平成元年4月11日林野庁長官通達）によると、森林生態系保護地域は、原始的な天然林を保存することにより、森林生態系からなる自然環境の維持、動植物の保護、遺伝資源の保存、森林施業・管理技術の発展、学術研究に資することを目的としている。その設定基準は、「我が国の主要な森林帯を代表する原始的な天然林の区域（原則として1,000ha以上の規模を有するもの）」か「その地域でしか見られない特徴を持つ希少な原始的な天然林の区域（原則として500ha以上の規模を有するもの）」に該当するものであり、「伐採が行われた記録のない区域」か「伐採が行われた記録がある区域であって、伐採が行われた記録のない近傍の区域と同様の森林の状況を呈している区域」を対象とし、それを「保存地区（森林生態系の厳正な維持を図る）と保存利用地区（保存地区の森林に外部の環境変化の影響が直接及ばないよう緩衝の役割を果たす）」に区分すると記されている。

問題点は、以下の通りである。第一に、大雪山と日高山脈において拡大された森林生態系保護地域は、前項(3)で述べたと同様に、拡大後であっても、人為的影響・伐採記録の少なさを基準とするため、森林限界付近のダケカンバ林から高山植生までの高標高地や高層湿原などを主体（保

存地区)とし、国有林の大半を占めている亜高山帯針葉樹林や山地帯針広混交林・落葉広葉樹林を保存地区だけではなく保全利用地区からも外す傾向が強い。今回の拡大は、このようにして、低標高地の施業対象となる森林を含まない従来からの考えを踏襲したので、我が国の森林を代表する原生的な天然林を保存する目的に合致しているとは決して言えない。この点は、自然公園における森林施業の実態と関連する問題である。

第二に、今回の拡大においてコアゾーンとなる保存地区は、以前はバッファゾーンであった保全利用地区やその他の保護林・緑の回廊、さらにはその他の森林から変更された面積が多い。そして、保全利用地区は、特にその他の森林からの変更が多い。従って、今回拡大された面積は、実際には、過去に森林施業(伐採)の影響を被った天然林が多い。そのため、現在まで常緑針葉樹の伐採・森林施業を行ってきた地域を保護地域に名称変更しただけとの批判が生じるが、この批判に対して、「伐採が行われた記録のない区域」か「伐採が行われた記録がある区域であって、伐採が行われた記録のない近傍の区域と同様の森林の状況を呈している区域」であることを科学的根拠によって説明する必要がある。

第三に、高標高地に主体がある地域拡大は、その地域に存続してきた代表的な森林生態系、多様な森林タイプを含まない点でも大きな問題となる。第二で逆説的に述べたように、実際には、人為的影響の有無にかかわらず保護地域の設定や拡大が可能のようである。従って、多少の人為的影響があろうとも、設定基準において、多様な森林タイプが揃う地域、希少野生動植物種が集中する地域、希少な森林群落、希少野生動植物の生息地などを新たな基準にすること、すなわち、生物多様性保全の観点を強調した設定基準が必要と考える。ちなみに、実際の拡大では、「原生的な天然林」は、低標高地の森林では人為的影響が大きい状況にあるから設定しない理由となり、他方、「伐採が行われた記録がある区域であって、伐採が行われた記録のない近傍の区域と同様の森林の状況を呈している区域」という基準は、伐採された針葉樹林などを新たに設定できる理由に挙げられる。このように、設定の基準が、設定・非設定の二通りの意味で恣意的に使用されることは、大きな問題となる。

ところで、北海道の森林植生は、自然植生として種々の森林タイプを含んでいる(佐藤 2010b)。垂直的には、低標高地において、山地帯・温帯性落葉広葉樹(ミズナラ、イタヤカエデ、シナノキなど)からなる落葉広葉樹林か、それらと亜高山帯・亜寒帯性常緑針葉樹(トドマツ、エゾマツ、アカエゾマツ)混生した下部針広混交林が認められ、相対的な高標高地では、亜高山帯・亜寒帯性常緑針葉樹林、森林限界を形成するダケカンバ林(亜高山・亜寒帯性落葉広葉樹林)、それらが混生した上部針広混交林が認められる。また、地形的にも、海岸、河辺、亜高山帯溪畔、森林限界付近などに、上記とは異なる多様な森林タイプが認められる。

これらの森林植生のうち、保存地区がダケカンバ林中心に設定され、保全利用地区がそれに近接し、過去に伐採された亜高山帯・亜寒帯性常緑針葉樹林や上部針広混交林に占められる。すなわち、人為的影響がない基準から高標高地に保存地区を集中させ、その周囲(低標高地、普通は

森林施業の影響が認められる)を保全利用地区としているため、北海道の森林植生(森林タイプ)は、むしろ保存地区ではなく保全利用地区の方に認められる結果となっている。さらに、保全利用地区は、前者の保存地区を取り囲む緩衝地区と見なされているので、森林生態系保護地域が他省庁の法令で強く保護されている保護地域を準えているに過ぎないと批判できる。今の森林生態系保護地域は、真に森林を保護しているとは言えない。今回、大雪山国立公園や日高山脈襟裳国立公園の森林生態系保護地域組み入れられた拡大範囲は、かつて保護地域に設定されず、自然公園内であっても長期間、森林施業が行われてきた範囲や、あるいは急峻な地形などの理由から森林施業ができない範囲を主としている。

最も重要な観点は、生物多様性保全に深く関わる保護林制度の一つ、森林生態系保護地域の拡大であるので、そもそも地域の拡大において理由となる科学的根拠が示されなければならなかったはずである。しかし、公表された生物多様性の科学的根拠は、大雪山国立公園と日高山脈襟裳国立公園のそれぞれにおける生物多様性の全体的特徴(生物相や植生概況・森林タイプなど)が記述されているが、そのうち拡大地域が上記特徴のどの部分の保全に寄与するのか、まったく明記されていない。すなわち、今回の森林生態系保護地域の拡大において、生物多様性の科学的根拠が把握されないまま、保全策が講じられたことになる。自然公園を管理する環境省や天然記念物を管理する文化庁でも同様であるが、生物多様性保全のためには、地域の生物多様性を改めて網羅的に調査し、現状を把握した上で、保全策を講じることを基本とすべきである。

6. ま と め

(1) 本稿のまとめ

まず、本稿を総論的にまとめると、次の通りである。1998年、我が国の森林・林業政策は、木材生産の重視によって国有林を著しく劣化させてしまった過去の反省から、重視すべき機能を木材生産から公益的機能へ大転換した。2001年に制定された新たな森林・林業基本法では、その基本理念に、公益的機能に木材生産機能を合わせた多面的機能の重視、持続的林業経営、そして流域管理が掲げられた。しかし、基本理念変更後、現在までの10余年間において、我が国、そして北海道の国有林では、実際には、木材生産機能が重視され、森林がさらに劣化し、生物多様性保全を含む公益的機能は軽視、あるいは無視されてきた状況にある。基本理念にある公益的機能・多面的機能の重視、持続的林業経営、そして流域管理は、基本理念としては肯定されるが、実態はそれらが「絵に描いた餅」となり、正反対の事実が多い。

林野行政(林野庁・北海道森林管理局・各森林管理署)は、上記の事実に対する国民の批判に対して、明解に回答せず、説明責任を果たしていない。特に本稿で問題視する生物多様性保全に関しては、林野行政は責務をほとんど果たしていない。従って、我が国の森林・林業政策は、今なお反省すべき、深慮すべき問題を内蔵している。

具体的には、第一に、国有林における公益的機能の重視、持続的林業経営ならびに流域管理と

いう、森林・林業政策の基本理念が実行されていないこと、第二は、森林・林業政策において重視すべき公益的機能の一つに挙げられた生物多様性保全が軽視、あるいは無視されていることが大きな問題とされる。

第一の問題点について、実質的には、公益的機能よりも「木材生産」が重視される現状がある。まず、国有林の機能類型区分と実質的な木材生産・森林施業の関係は、極めて不明瞭・不明確に説明され、実際には木材生産中心の政策になっている。また、土砂流出防止や水源かん養など公益的機能の発揮のための「整備事業」と称して、公共事業の土木事業型である林道掘削や治山ダム(砂防ダム)建設が続けられ、これらに伴う木材生産が続けられている。あるいは、最初に木材生産が考えられ、そのために林道が掘削され、その後に土砂流出防止のための治山ダム建設が続くという、公益的機能重視や流域管理の基本理念からかけ離れた実態がある。

天然林施業において、人工林の材積予測に基づいた天然林における度重なる択伐の進行によって、持続的に木材生産が期待できないほど疎林化、あるいは二次林化した森林が認められ、持続的的林業経営が考えられていない実例が多い。従って、長い間に劣化した国有林(特に天然林)がさらに劣化し続ける現状がある。厳しい表現をするならば、北海道国有林の現状は、多くの天然林において今後50年は木材生産よりも公益的機能を維持すべき、劣化しすぎた悲惨な状況に陥っていると判断される。

第二の問題点に関しては、森林生態系保護地域を含む保護林制度が、森林施業の対象にならない小面積を保護する傾向が強くなり、大面積の森林が施業対象として保護林に含まれない、大きな欠陥がある。他省庁の法令に基づく保護地域においても、特に広い面積を占める自然公園では、多くの森林植生において施業が可能とされている。その結果、森林に生育・生息する絶滅危惧種は救われず、多様な森林タイプは保全されない現状にある(佐藤2010b)。森林における生物の多様性に関して、種や遺伝子の多様性でも生態系の多様性に関して、科学的な現状把握が少ないため、それに基づく保全策は皆無に等しい。

(2) 今後に向けた提言

第一に、北海道の森林・林業政策として、基本理念とされた公益的機能重視、流域管理、ならびに持続的的林業経営を考えるならば、現状のような5年計画ではなく、例えば50年先を見据えた長期的計画が必要である。

第二に、森林の公益的機能は、木材生産・森林施業と相反する場合が多いので、生物多様性保全、国土保全、水源かん養などの公益的機能の発揮のために、木材生産やそれを伴うとした整備事業がどの程度可能であるのかの判断、あるいは流域や場所によって人手を加えない方が良いとする判断が必要である。このような判断において、森林や流域の現状を把握した生態学的研究や、基本理念に挙げられた公益的機能、流域管理および持続的的林業経営に関する生態学的研究が重視され、それらに基づいた総合的な検討と森林施業計画の立案とされるべきである。

第三に、環境経済学的手法、例えばCVM(仮想評価法)を使用して、木材生産による収入と、森林施業による生物多様性などの公益的機能の損失(林野庁では生物多様性のみ除いて他の公益的機能については貨幣評価を示している)、治山ダム・砂防ダム建設費用、林道建設費用、森林に人手を加えない場合の各機能の貨幣価値などを総合的に勘案する、林業経済学者による長期経済的な分析が必要である。特に多額な費用を要する治山ダム・砂防ダムと林道の建設は、現在まで、森林伐採・木材生産による収入や森林をそのまま保持した場合の貨幣価値などと総合的に勘案して是非を判断することがなかった。

この状況は、一方で、治山ダム・砂防ダムと林道の建設が、公益的機能重視や持続的林業経営とは無関係に、国有林内において既得権のある公共事業として個別に進められてきたことを示唆している。各種の森林施業が林野庁内部の縦割り行政部局に個別に任せられると、公益的機能の間の調整ができない点で大きな問題になる。第四の提言として、この点の改革が必要である。

第五に、林野庁・北海道森林管理局は、種々の基本理念について国民を誤魔化すかのように、理念と実態が乖離する「絵に描いた餅」や「言葉だけでの使用」を続けている。生物多様性保全を含む公益的機能や流域管理と木材生産の関係、さらには持続的林業経営(資源の持続的利用可能性)について、いずれも科学的根拠(生態学、環境経済学など)に基づいて国民に分かりやすく明解に説明する必要がある。また、国民の疑問に対しては、明確に説明すべき責任がある。

国民が我が国の森林・林業に関して、また国有林の現状に関して、容易に正しく理解できることが、真の森林・林業改革や国有林改革につながると考えられる。行政による明解な情報発信による国民との情報共有は、より明解な方向性を持った政策につながると考える。現状では、国有林における森林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何よりも先に必要であり、現状把握に基づいた論議を避けた政策は、砂上の楼閣を積み重ねることになる。

第六に、生物多様性保全に特化した提言を行う。最も根本的には、国有林では、基本理念に挙げた生物多様性保全を実質的に重視すべきである。そのため、一つには、森林に生育・生息する生物種(種と遺伝子の多様性)に関して、インベントリ調査による詳細な現状把握が必要である。それによって、相対的に守るべき地域の順序や希少種の集中したホットスポットなど守るべき対象が明確になると考える。また、相対的に自然性の高い良質な天然林(原生林や自然林)は、種や遺伝子の多様性保全からも重要であるが、生態系の多様性の観点から重要であるので、森林植生のインベントリ調査を行い、地域を特徴づける森林タイプを網羅できる森林生態系の保全策を講じる必要がある。

保護林制度など林野庁の生物多様性保全策は、以上の種、遺伝子ならびに生態系の多様性の現状把握に基づいて検討すべきであり、保護林制度そのものについても、真に生物多様性を保全するための実効ある制度に変えることが必要である。さらに、林野庁の施策とは別に、他省庁による生物多様性保全のための保護地域の指定拡大や保護策の充実には、積極的に協力することが必

要である。林野行政（林野庁・北海道森林管理局）では、少なくとも各種の保護地域を先にして、生物多様性保全のために森林林業の対象から外す考え方が必要である。

7. 新たな社会情勢の変化について

2010（平成22）年10月30日の北海道新聞夕刊によると、政府の行政刷新会議は、同日午前、特別会計を対象とした事業仕分け第3弾の最終日の作業で、農林水産省が所管する国有林野事業特別会計を「一部廃止、負債は特別会計で区分経理する」と判定、同特別会計を事実上廃止することを決めたと報道されている。

国有林野事業特別会計は、そもそも、国有林野事業を国営事業として独立採算制により運営することを目的に1947（昭和22）年に設置された。その後、長期間にわたって奥地、奥地への天然林施業が進行した結果、高価な木材資源の減少、外材輸入による木材価格の低迷、林産物収入の減少が生じ、1998（平成10）年には累積赤字が4.1兆円に膨れあがった。1998年の国有林における抜本的改革について、本稿では①木材生産重視から公益的機能重視に転換したことを述べてきたが、さらに②伐採・造林事業等の民間委託化の徹底により、組織・人員の徹底した合理化・縮減、③独立採算制を前提とした運営から一般会計繰り入れを前提とした特別会計制度への移行、④累積債務のうち2.8兆円は一般会計に継承、1.3兆円については将来の林産物収入の増加等により50年間で返済の3点が、大改革の内容になっていた。

1998年以降、国有林において②営林局・営林署（森林管理局・森林管理署）の統廃合と大規模な人員削減が続き、③国有林野事業の約8割は一般会計からの繰り入れになったが、④1.3兆円の債務返済については木材価格の低迷によってまったく進まないままに経過している。林野庁は、この債務は一般会計に承継せず、林産物収入を債務処理経費に充てることを明確にする仕組みを検討するとしている。行政刷新会議「事業仕分け」の評価結果は、今後、1.3兆円の債務を林産物収入により返済していくため、持続的林业経営の視点を実質的にどうするのか示さないまま、借金返済・収入増加のため森林伐採を進行させようとしている。

しかし、この判断は正しいのだろうか。1998年の国有林における抜本的改革と2001年の森林・林業基本法制定の間において、当初は「木材生産重視から公益的機能重視へ方針の大変換」であったが、「公益的機能に木材生産機能を加えた多面的機能重視」と「持続的林业経営」として、理念的にも木材生産・林業の重視にやや変更されていた。その後、林野庁による森林・林業政策は、二酸化炭素吸収機能を増加させるために伐採が必要であるとの考えを示し、多面的機能や公益的機能の発揮のための整備事業と称して、実質的には木材生産・森林施業を肯定する動きが明らかになっている。これら森林伐採を進行させる動きに対して、森林・林業基本法に示された基本理念の公益的機能、流域管理、持続的林业経営は、科学的にも市民感覚でも、まったく当然と考えられる重要な視点である。そのため、国有林の借金返済状況や社会情勢の変化があつたとしても、上記の基本理念は、継続して重視されなければならない大きな価値である。

借金返済・収入増加のために森林伐採を行い、木材生産による収入を一時的、短期的に得たとしても、上記の価値、基本理念を忘れた森林施業は、決して持続できないと判断される。国有林は、真の改革が必要な段階にあると考えるが、今回の事業仕分けは、我が国の森林・林業政策を、過去に反省したはずの木材生産重視の欠陥政策に逆戻りさせる危険性がある。国有林の現状は、極めてシビアな問題に満ちている。

引用文献

- 北海道自然保護協会 2007. 林野庁長官・北海道森林管理局長・檜山森林管理署長宛「国有林野における治山ダムに関する質問・意見書(対案)(10月30日付)」。HP参照。
- 北海道自然保護協会 2008a. 林野庁長官・北海道森林管理局長・檜山森林管理署長宛「国有林野における治山ダムに関する再質問書(3月31日付)」。HP参照。
- 北海道自然保護協会 2008b. 農林水産大臣宛「国有林野の管理運営に関する基本計画(案)についての意見(12月4日付)」。HP参照。
- 北海道自然保護協会 2010. 北海道森林管理局長宛「第4次国有林野事業流域管理推進アクションプログラムに係る意見(2月1日付)」。HP参照。
- 石川幸男・在田一則 2007. 上ノ国町奥湯ノ岱国有林伐採問題の現場を視察して。NC(北海道自然保護協会会報), No.135:6-7. 北海道自然保護協会, 札幌。
- 河野昭一 2006a. 日本の林野行政機構・改革の緊急性, 重要性に関する意見書。83頁。宇治。
- 河野昭一 2006b. 林野庁による国有天然林破壊の歴史と現状。23頁。日本の天然林を救う全国連絡会議。宇治。
- 佐藤謙 2006. 上ノ国町の天然林伐採問題。NC(北海道自然保護協会会報), No.131:6-8. 北海道自然保護協会, 札幌。
- 佐藤謙 2007. 国有林野における天然林伐採の実態とそれに関する考察。北海道の自然, 45:28-48. 北海道自然保護協会, 札幌。
- 佐藤謙 2008. 国有林では今なお生物多様性保全が軽視され続けている。NC(北海道自然保護協会会報), No.138:2. 北海道自然保護協会, 札幌。
- 佐藤謙 2009. 北海道国有林における生物多様性の現状と課題。北海道の自然, 47:65-81. 北海道自然保護協会, 札幌。
- 佐藤謙 2010a. 植物の現状から考える北海道の生物多様性保全。北海道の自然, 48:23-34. 北海道自然保護協会, 札幌。
- 佐藤謙 2010b. 北海道の森林植物に関する生物多様性保全について。北海学園大学学園論集, 146:259-273. 札幌。
- 森林・林業・木材辞典編集委員会編 1993. 森林・林業・木材辞典。375頁。日本林業調査会。東京。
- 渡邊定元 1997. 森とつきあう。自然環境とのつきあい方2。168頁。岩波書店。東京。