



Title	国有林経営・管理をめぐる合意形成のあり方に関する研究
Author(s)	柿沢, 宏昭; KAKIZAWA, Hiroaki
Citation	北海道大學農學部 演習林研究報告, 46(3), 475-509
Issue Date	1989-07
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/21298
Type	departmental bulletin paper
File Information	46(3)_P475-509.pdf



国有林経営・管理をめぐる合意形成の あり方に関する研究

柿 沢 宏 昭*

Present Situation and Problems in the Decision-making
System of the National Forest Managements

By

Hiroaki KAKIZAWA *

要 旨

ある森林に対して同時にいくつかの利用が提起され、それぞれが技術的に「正当化」できる場合、そして特にある一つの利用の仕方が他の利用を全く排除する場合、技術的合理性のみによって解決をもたらすことはできない。そこには森林に対する価値観の対立が含まれているからである。これがいわゆる知床伐採問題をめぐる対立の構図である。

今後国有林の多目的の利用を進めようとするほど、価値観の対立が複雑化し、合意形式のシステムをいかに作り上げるかが課題となってくる。このことは改めて国有林は誰のものであり、誰のために管理経営するのかを問うものである。ここで確認しなければならないのは国有林は国民のものであり、国民の利益を技術者が勝手に判断してはいけないということである。国有林は、まず情報公開と管理経営に対する市民参加について試行錯誤を積み重ねながら進め、その上で合意形成をいかに作り上げるかという課題に取り組むべきである。こうした努力の中で初めて森林の総合的管理を行なう官庁としての再生が可能となるであろう。

キーワード： 知床伐採問題、国有林経営、森林の多目的利用、合意形成、市民参加。

目 次

I 問題意識と課題の設定.....	476
1. 問題意識.....	476
2. 課題の設定.....	477

1989年2月28日受理 Received February 28, 1989.

* 北海道大学農学部林政学講座

Laboratory of Forest Policy, Faculty of Agriculture, Hokkaido Univ.

II 知床国有林伐採問題をめぐる経緯	478
1. 伐採問題をめぐる経過	478
2. 伐採をめぐる対立の構図と論調	482
3. 問題点	484
III 合衆国国有林における森林計画制度と市民参加	490
1. 合衆国国有林の経営展開	490
2. 合衆国における環境アセスメント制度	494
3. 合衆国国有林の計画制度と市民参加	496
4. 合衆国国有林計画制度の問題点	500
IV まとめ 国有林管理経営をめぐる合意形成について考えるべきこと	504
Summary	508

I 問題意識と課題の設定

1. 問題意識

6年間にわたって議論されてきた、いわゆる知床伐採問題は、1988年12月7日に出された「林業と自然保護に関する検討委員会」の報告とそれともなう北見営林支局の伐採凍結「宣言」をもって、一応の終止が打たれた。しかし、それはあくまで一応の終止符が打たれただけであって、根本的な問題は何一つ解決されていない。

たとえば、前記最終答申に関わってのコメントをみとると¹⁾、北見営林支局長²⁾は個人的見解と断わったうえで、「日本の国情、風土にあうようにまとめられた内容だ」としつつ、すでに行なった伐採について「われわれの今までの主張が間違っていなかったことも認められた。」と述べて伐採が正当であったことを主張した。また、伐採推進を主張してきた「知床の択伐施業を進める会」実行委員の北見地方木材協会会長は「答申は、林業と自然保護の調和をふまえた良識ある内容だ。」と評価している。一方、反対運動を行ってきた自然保護団体は今後の観光開発に懸念を示しつつも、一様にこの答申を評価している。道自然保護協会会長は「今回の答申は前向きなものとして歓迎したい」とし、道自然保護連合代表は「生態系保護地域の設置は評価したい。(中略)全国の人たちの力が委員会を動かしたともいえる。」と評価し、また連合代表は「報告書にリゾート開発に関する考えが出されていないのは残念」として、運動の目標をリゾート開発問題へと変化させてきていることを示唆している。

確かに「林業と自然保護に関する検討委員会」の報告は画期的な内容を含むものではあった。しかし、あれだけ議論を巻き起こした問題が、一つの報告書が出され、これを賛成派も反対派も評価し、双方円満などということが本当にありうるのだろうか。今後再び他の場所でこうした問題が生じたとき、今回の知床伐採問題をめぐる過程を糧によりよい解決が図れるのだろうか。こうした解決を図るための信頼関係やルールができたのであろうか。筆者はこれを大いに疑問とする。そもそも今回のような問題が起こった背景には現在の国有林と国民³⁾の関係や、国有林における管理・経営計画作成手続きに基本的な問題があり、これを解決しない限り

は、今後も同様な問題が再び起こってくるであろうし、「国民のための国有林」をつくりあげることが不可能であろう。

これまでの日本の国有林は、林業生産力の向上と公益的機能の向上がパラレルであるという予定調和論に基づき、林業技術者⁴⁾が最良の判断を下せるという技官主義によって国有林の経営や林業施策を行なってきた。こうした技官主義は、一方で国民に対して「閉じた」林野庁を作り上げて行き、それは近年の国有林再建という局面のなかでますます加速されているように思える。しかし、国民が環境の質的側面やレクリエーションにより関心を抱くようになり、国有林に対して様々な国民の多様な要求が出されている現在、こうした国有林のあり方は大きな問題を抱えているといえよう。

ここで、「国民に奉仕することが国有林経営の基本原則」であり、「国民の利益に適合するように国民への奉仕の内実を豊かにする形で⁵⁾」管理経営を行なうことが必要であることを確認しなければならない。そしてこの場合、「国民の利益」とは何か、それをどのように判断するのかということが大きな問題となってくるが、「国民の利益」は何かということ判断するのは基本的には「国民」であるということを改めて認識する必要がある。

2. 課題の設定

本稿では知床の伐採問題を事例としながら、国民と国有林の関係及び国有林における意志決定過程について、その問題点と課題について考えて行きたい。そこで以下のように課題を設定する。

第一の課題は、知床伐採問題の経過を分析しながら、なぜこうした問題が生じ、なぜこれだけ問題がこじれ、なぜ問題が「解決」してしまったのかを明らかにすることである。ここでは日本における林業と自然保護との関係、省庁間との関係、国有林と国民との関係、という三つの視点から分析することができるが、筆者の問題意識より、本稿では第三の視点からの分析を中心としたい。

第二の課題は、合衆国国有林における合意形成システムとの比較を行なうことである。合衆国においては1960年代の環境問題をめぐる議論の結果として、国家環境政策法が制定され、これをもとにして市民参加を広く認めた環境アセスメント制度が発達している。国有林においても例外ではなく、むしろ積極的に市民参加を図ろうとしており、この面では世界でも最も進んだシステムを持った国有林であるといえよう。そこで合衆国国有林の市民参加の形態と問題点を明らかにしながら日本の現状と比較し、示唆を与えるものをみようとするものである。

第三の課題としては以上を総括しながら、国有林と国民の関係はどうあるべきか、国有林における合意形成はどうあるべきかということ考察し、今後の課題を提起したい。

本稿で知床伐採問題を取り上げたのは一つの事例としてであり、本稿の論点はあくまで国有林全体に関わってのものであることを強調しておきたい。

注

- 1) 朝日新聞及び北海道新聞 1988年12月8日朝刊記事をもとにまとめた。
- 2) 伐採後に営林支局長は人事移動によって変わっており、コメントを行なった支局長は伐採時の支局長とは別人物である。
- 3) 「国民」という概念は本稿では日本国憲法のいうところの「主権の存する国民」という意味で使う。また、「市民参加」という言葉は熟語として一般的に通用しているのでそのまま使うが、ここでの「市民」は「近代デモクラシーがその担い手として予想していた」、「自立的に思考し」「自ら主体的に発言して行動し」「その限りで市民相互の自由・平等・独立を認めあっている人間」(日本政治学会『政治学の基礎概念』、岩波書店、p.11(1981).)を想定している。ただ森林に関わって「国民」や「市民」、「住民」という概念がはっきりと措定できていないため、これらを混濁して使っている箇所があることをお断りしておく。
- 4) ここでは林業技術という言葉で、森林及びその取扱いに対する一定の体系化された専門知識とそれにとまなうノウ・ハウ、林業技術者を、この林業技術を駆使して森林の管理経営にあたるもの、として使っている。しかし、林業技術の意味内容に関してはさらに詳細な検討が必要である。
- 5) 鷲尾良司、「国有林事業合理化政策の展開」『日本経済と林業・山村問題』、東京大学出版会、p.205(1978)。

II 知床国有林伐採問題をめぐる経緯

1. 伐採をめぐる経過¹⁾

今回の伐採問題は、1981年に北見営林支局(以下支局と略す)が第4次網走地区施業計画で知床国立公園内1,100haから約53,000m³を択伐することを計画したことからは始まっている。このときは斜里町、知床100平方メートル運動関係者、地元自然保護団体などの反対により支局は「伐採を60年度(1985)まで見合わせ、再検討する」と発表した。1985年には第5次網走地区施業計画案で伐採計画が再浮上した。この案は前回の経過をふまえて択伐率をさらに落とし、ヘリコプター集材を導入するなど、「今回の収穫作業はこれまでの国有林のものとは比較にならぬ程自然保全に配慮がなされた²⁾」、「きわめて控えめで、つつましい³⁾」といわれるものであった(表-1)。

しかし、この案に対しても地元自然保護団体「青い海と緑を守る会」は強く反発し、1月28日には伐採撤回を求める要望書を提出している。これに対して支局は計画を予定通り樹立する作業を着々と進め、環境庁および道の同意もとりつけて、4月1日には原案の通りに地域施業計画を樹立した。

この伐採計画が全国版の新聞で紹介されたのは4月21日が最初で、この後有名作家の連載に取り上げられたこともあって、全国的に伐採に関する関心が集まってきた。ここでメディアが果たした役割がきわめて大きいことが指摘できよう。

7月に入って反対運動も本格化してくる。7月10日に地元自然保護団体・関係者を集めた説明会が行なわれたが、物別れに終わり、知床自然保護協会(「青い海と緑を守る会」が改称したもの、以下知床協会と略)の要請を受けて北海道自然保護団体連合(以下道連合と略)が反対運動に力を入れ出した。7月13日には北海道自然保護協会(以下道協会と略)が林野庁長官

表一 網走地域施業計画における第4次計画と第5次計画の比較

項 目	第5次計画 (1986.4.1樹立)	第4次計画 (1981.4.1樹立)
伐採面積	1,700ha ヘリコプター集材を前提とした施業が可能な地域を対象とした	1,100ha 林道を前提とした施業が可能な地域を対象とした
伐採方法	単木択伐で伐採率は平均6～7% 風致の維持等を考慮し特別に弱度の択伐とした	単木択伐で伐採率は21% 風致の維持などを考慮した通常の択伐とした
伐採量	20,000m ³ 風致に配慮した施業について、さらに検討を加え、第4次計画の伐採量の半分以上とした	53,000m ³
集材方法	ヘリコプター集材 このため、林道の作設及び集材に伴う支障木の発生が少ない	トラクター集材 林道(12.7km)及び作業道を作設し、集材・搬出を行なう
更新方法	天然下種を主体とするが、必要に応じて伐採跡地にはミズナラなどの人工下種等により更新の促進を図る	天然下種更新を主体とするが、必要により植え込みを行なう
その他	林道、作業道の作設が不用であるため、地形の変更及び河川の汚濁などの心配がない。	

資料：北見営林事局計画課、「知床国立公園内の森林施業について」、「北方林業」, vol.38 No.9, 1986年

に対して抗議書をおくり、伐採凍結・地元住民や関係者との十分な話し合いなどを求めた。また22日には知床動物研究グループが林野庁・支局長へ要望書を提出、23日には道連合が計画廃止の要望書を提出している。

こうした自然保護団体の攻勢に対して、全林野北見地方本部は8月23日から開催した大会において、伐採後の手入れを行ない鳥獣保護に配慮するという条件付きで伐採を認める運動方針を可決し、地元木材・林産業者の団体である北見木材協会も市民の集いを主催し、その中で伐採推進アピールをだしている。「林業」と「自然保護」の全面対決という図式がここにできあがってしまった。

8月18日には自然保護団体が支局を訪れ、初めての直接的交渉を行い、28日には支局が現地で施業計画の説明会を行なったが、議論は平行線をたどり9月1日に再交渉を行なうこととなった。1日の交渉では支局側が ①知床100平米運動地周辺は100m幅で伐採を行なわない地帯を設定する ②比較的原始状態を保持した100ha(伐採予定地を一部含む)の施業を見直し遺伝子保存林をつくる ③専門家に委託して野生動植物への影響調査を行なうという3点にわたる譲歩案を示し、8日に再度交渉を行なうこととした。道連合は伐採を前提とした妥協案はのめないという方針を固め8日の交渉に望み、支局側は譲歩案をさらに修正して提示し

たが話し合いは平行線をたどった。8日の交渉で特徴的であったのは斜里町長が司会を行なったことと、町長が仲介して16日ころに再び協議を行なうこととしたことである。町長は地元林業・林産業の権益を保護するという立場と知床100平米運動の推進本部長という立場を持ち、その言動は振幅を持ってなされたが、この後伐採問題の調停役としての役割が次第に大きくなっていった。これは支局側が16日に提示した修正案についてこれ以上譲歩の余地のないものであり「反対派とこれ以上同じテーブルにつくつもりはない」と表明したのに対して、自然保護団体側が交渉続行のための調停役として町長の役割を重視せざるをえなくなったことを反映している。17日の最終交渉はあくまで伐採を主張する支局と、伐採凍結を求め修正案はのめれないとする自然保護団体側が対立し、わずか10分で決裂した。支局長は「理解が得られなくて残念」というコメントを出した。

話し合い決裂後、町長は活発な調停活動を開始した⁴⁾。9月19日の町議会で解決策を一任されたのを受け、20日には支局に伐採凍結を要請したが拒否され、さらに同日4点からなる調停案（①知床の天然林を維持するよう努力する ②ただちに計画区域の動物生息調査を始め、来年度以降の施業はその結果に基づき計画する ③今年度の事業量はできる限り削減する ④知床横断道路以東の伐採については十分な調査結果に基づき、町との協議のうえ判断するように望む）を提示した。これについては支局側が「無用の混乱を避けるため」受け入れることとしたが、知床協会は「今年度の伐採を前提としている」として調停案を拒否した。しかし、この調停案をもとに調査に関して支局と町との間で協議が続けられ、10月4日には支局は8、9日にも鳥獣調査を行い、11月中に伐採するとの意向を示すまでにいたった。

こうした伐採強行に傾きかけた流れに大きくブレーキをかけたのが中央での動きである。環境庁はすでに計画に同意を示してしまっていたため、明確な動きができずにいたが、世論の高まりの中で、9月19日には環境庁長官（以下長官と略す）が林野庁に配慮を要請する発言を行ない、さらに10月6日に首相が参院予算委員会で「あくまで慎重に、地元の意見も十分聞いて進めたい」と発言したのを受けて、7日には長官は「自然を守り、環境を保護する立場から農水省にトップ会談を申し入れたい」「せめて半年の凍結ができないか」と述べ、積極的に問題にかかわる姿勢を見せた。支局は鳥獣調査をストップして中央の動きを見守ることにした。トップ会談は環境庁長官の申し入れで9日に行なわれたが、この席で長官は「法の許容範囲にあるので了承できるが、世論の高まりを考えるともう少し時間的余裕を持って考える必要があると思う」と慎重な対処を求めたのに対して、農林水産大臣（以下農相と略す）も「長官の気持ちを十分尊重する」と伐採延期を示唆した。そして17日には農相が「来年2月頃までをめどに、現地の動物調査などを行なう。その後の対応は調査結果をみて決める」と発表し、これを受けて林野庁は調査スケジュールを発表した。これについて、長官は「敬意を表わす。国民の多くが喜ぶ方向で解決がみられることを望む」とコメントしたが、自然保護団体は凍結を評価する一方で調査のやり方に疑問を表明し、支局は単に伐採時期が伸びただけと強気の姿勢を見せ

た。斜里町はこの決定を評価しながらも、一度町長の凍結要請を蹴られているだけに対応は複雑であった。いずれにせよ、全国的な伐採反対の世論の盛り上がりに対する政権中枢部の「配慮」によって、とりあえずは調査を先行させて伐採を凍結するという形で問題を先送りし、世論の沈静化を図ったのであった。

この後環境庁長官をはじめとして現地視察や、様々な立場からシンポジウムなどが行われた。12月17日には支局は動物調査団のメンバー、調査日程・内容などを発表した。これによると1月中旬から生息調査を始めて2月中旬までに中間報告を提出することになっており、道連合は「1ヵ月半の調査ではあまり意味がない。木を伐るためのアリバイ調査になりかねない」と批判した。一方道協会の呼掛けで「知床半島生態系総合調査研究会」が発足し独自の調査を3年間かけて行なうこととなった。

1987年1月12日から現地調査が開始された。この調査は ①すべての樹木での鳥獣営巢の有無 ②動物の生息状況 ③クマガラの営巣と食痕 ④シマフクロウの営巣を確認すること、を内容とするものであった。調査は2月いっぱいまで結果をまとめることになっていたが、調査団メンバーがシマフクロウの調査を3月中旬まで実施し、報告書の提出を3月中旬以降へ延期する事を申し出て、支局はこれを了承、3月3日までに林野庁首脳は「調査結果の評価の時間を考えると年内着手は困難ではないか」として、事実上年度内伐採を断念した。これには4月に行なわれる北海道知事選挙も微妙に関係したと推測されている。3月12日には調査は終了し、30日には報告書が提出された。この報告書では、シマフクロウの存在は確認されず、クマガラは1個体の生息が推測されるが伐採した方が生息環境が良くなる、60cm以上の木は腐らないうちに利用した方がよいとした上で ①今回の施業地についてはこの結果をふまえて十分配慮した施業を行なう ②施業対象外の国立公園の森林は保全に重点をおいた取扱いをとるという提言を行ない、伐採にゴーサインを出した。これに対して、自然保護団体側は実施期間が短い、調査地が限定されている、調査が営巣・生息確認に限定されている、貴重動物にのみ重点をおいている、などとして一様に非難を行なった。翌31日には環境庁長官も「シマフクロウの声が聞こえなかったからすぐ伐採を始めるのでは国民の夢を壊すのでは……雪解け後に再び調査を行なってもらえればこれにこしたことはない。もう一度話し合える機会を持ちたい」と伐採強行に懸念を示した。

4月4日には林産関係団体・全林野などが「知床の択伐を進める斜里郡集會」を開いたが、この席で斜里町長は「伐採実現を」と発言し態度を明確にした。10日には環境庁長官と農相のトップ会談が行なわれ、長官が「知床の自然の重要性を考慮して慎重に対処してほしい」と要望したが、再調査に言及なかったことから林野庁では「伐採に理解を示した」と受けとめ、次週(13日から18日)にも伐採に着手することとした。既に6日には道連合が実力で阻止することを決定していたが、伐採着手の決定を受けて各自然保護団体は活発な動きを示しだした。

4月12日に統一地方選の前半投票が行なわれたが、その翌日に林野庁は14日からの伐採

着手を正式に発表し、現地は緊迫した情勢となった。ここで環境庁は「十分ご検討いただいた」「計画の見直しは5年に一度であり、その間は林野庁に注文をつけられない。」としてその無力さを露呈した。

伐採は道警の厳戒体制のなか14日から予定通り行なわれ、16日には伐採終了し、23日までにヘリコプター集材も終了した。

4月26日には斜里町長選の投票が行なわれたが、現職の町長が落選し、伐採反対運動の中心の一人であった知床協会の会長（立候補にあたって会長は辞任している）が新町長に選ばれた。営林支局は斜里町長の同意を伐採の一つの条件にしていたため、この選挙結果によって今後の伐採は困難になった。

この後の流れは、伐採問題をいかに「安楽死」させるかという方向で進んでいった。10月19日には林野庁長官の私的な諮問機関である「林業と自然保護に関する検討委員会」が発足したが、この委員会の最終答申が冒頭に述べたように知床伐採問題に「終止符」を打ったのである。

この間に特記すべきことは国有林合理化の一環として斜里営林署が1988年3月1日に廃止され、知床森林センターが発足したことである。

2. 伐採をめぐる対立の構図と論調

今回の知床国有林をめぐる様々な立場から多くの意見が発表されている。そしてこうした議論を突き詰めていくとどうしても森林をめぐる開発の論理と保護の論理の関わり、あるいはわが国林業のあり方・方向性というところに進んでしまう。しかし抽象的にこうした議論に深く入りすぎてしまうとかえって問題の所在を曖昧にする恐れがある。ここでは具体的な知床伐採問題に限って議論と対立の構図をみていく。

基本的な対立の構図は既にくつかの文献に指摘されているように、今回の伐採対象地は日本の中で数少ない原生的な自然が保存されている地域にあり伐採せずに保護すべきであるという立場と、伐採対象地は皆伐もできる場所であり何よりも伐採することにより森林が活性化するという立場のぶつかりあいであった。こうした真正面からぶつかりあう主張にもかかわらず、議論は一方通行でいっこうに共通の議論の土俵ができなかった、あるいはつくれなかったのである。これについて「当事者」の主張をみながら対立の構図を明らかにしていこう。

まず、支局側の主張についてであるが、その前提は今回の伐採対象地は法制度の中で認められた施業地であり、施業に対する制限は基本的にないということであり、ここでの計画の否定は森林施業の否定につながりかねないというものであった。そもそも今回の伐採地は過去何回か伐採の手が入っているところであり、守るべき原生林ということではできないし、利用されてきたことが知床の厳しい自然条件の中で原生的自然とも言われるほどの森林景観をつくり出しているとした。こうした上で、老齢過熟木を伐採するという施業を行なうことによって森林の活性化を図るということを目的とし、作業方法にしても択伐率を低く抑え、林地・下層植生

を攪乱しないように集材をヘリコプターで行なうなどきわめて慎重な計画であり、伐採を行なうことが「正しい」とするものであった。

一方で、自然保護団体側の主張であるが、法的にはどうであろうがこの地域は保護すべき場所として施業地から除くべきであるということが基本である。すなわち、林業行為自体を否定しているわけではなく、国有林については多面的な目標を組み込んだ総合的な管理がなされるべきであり、知床については原生林とはいえないまでも原生的自然を残している地域であり、生態系がワンセットになって残っている数少ないところであり、また絶滅の危機にあるシマフクロウや天然記念物であるクマゲラが一带に生息しており、手を加えずにそのまま残すべきであると主張した。また、伐採予定地がナショナル・トラスト運動の先駆けの一つである知床 100 平米運動に隣接して設定されたことから支局の無神経さと無理解を非難していた⁵⁾。

さて、以上のような主張に関して奇妙に共通していることは森林は残すべきところと木材利用をするところに分けられるという点であり、ゾーニングという点では両者ともにその必要性を認めている。しかし、具体的に今回の伐採予定地についてどちらに区分するかという点で決定的に違っていた。そしてそれは単なる線引きの問題というよりも、森林及びその利用に関する見方や価値観の違い、森林の管理・経営のもつ意味というより根本的な問題を内包するものであった。しかし、推進側は現状のゾーニングを既定のものとして議論を進めたため、その議論はむしろ天然林施業の技術論による主張の「正当化」を行って行った。そしてその基底には現状のゾーニングを問題にすること自体林業生産の縮小・否定につながるという危機意識があったといえよう。一方で反対側は知床の森林の価値を再検討しゾーニングを大幅に変更すべきであるという方向の主張であるため、知床の森林がいかに貴重なものであるかという点で議論を「正当化」した。ここに議論の決定的なすれ違いが生じた。価値観の相違がそもそもの問題にもかかわらず、価値観に関する議論が全くできないという状態となってしまったのである。そしてこうした状況の中で議論がエスカレートして行き、林業の否定か自然保護の否定かという極端な対立が生じてしまったのである。

さて、以上のような対立をめぐって様々な意見が表明されているのでそれを少し整理してみよう。

まず、先ほども述べたように、賛成・反対を問わず多くの人が残すべきところと伐採できるところを区分すべきであると表明している。しかし、その区分の具体的な内容に関しては多様で、残すべきところをきわめて限定的にとらえる見方から、地域区分の見直しを根本的に行なうべきであるという見方まである。しかしゾーニングを行なうことの意味や、保護と利用の調整の困難性、利害をどう見定めるのかということに関してまで言及したものは少なく、有効な議論の場が成立し得なかった。

以上に関連して国立公園のあり方に関する多くの議論がなされた。この場合アメリカ合衆国の国立公園制度を援用して、公園内において開発行為を行なうことの非常識さをあげる主

張があるが、土地利用が過密な日本においてこうした主張が一般性を持つことは困難であろう。この中で、知床国立公園については国際的に通用する国立公園とすることが可能などころであり、それに向けて努力するべきであるという議論が注目される⁶⁾。その論拠としては、指定経過からして原始的な景観の保護を主目的としたものであり、国有地が全体の93%を占め、特別保護地区が50%を越え、国際的な条件に最も近接しているということがあげられている。

また今回の議論では自然保護団体による施業論に対する挑戦と受けとめ、天然林施業の確立を訴える主張もみられたが⁷⁾、北海道における天然林施業論はそれ自体重要な問題ではあるが、前述のように確固たる天然林施業の確立と今回の問題の解決とはとりあえず別の問題であろう。また、今回の伐採計画に未確立の天然林施業論を持ち出すことに疑義を表明し、試行錯誤の連続となる技術の確立については非国立公園で行ない、国立公園内の特別保護地区以外の天然林は予備的資源として温存すべきだとする意見もみられ、施業論を持ち出したことによる議論の混濁を指摘しているといえよう²¹⁸⁾。

また、知床国有林を「守るべきだ」とする根拠として、生態系がセットとして残っている日本唯一の場所であるということがあげられていた。すなわち、半島の基部以外では、海岸から高山までほとんど人為の影響が加えられていない自然が残存し、それによって本来この地域に生息していた多くの生物が欠けることなく生息し続けているのであり、ここに知床の価値があるということである⁹⁾。裏返していえば、知床以外の場所で手厚く保護されているのは生産活動がおよばない高山地帯などであり、原生「的」とはいえ保護しなくてはならないということに現代の自然保護の危機があることを指摘している¹⁰⁾。こうした意味で「原生林」を保護すべきでそれ以外は保全すべきであるとする議論は危機的な現状を理解していないものだということになる。

以上の議論に関してより高所にたつて、知床の森林は誰のものかということを考えるべきであるという指摘や、知床全体をどうするかという議論をもとに今回の問題を考えるべきであるとする議論もあったが¹¹⁾、そうした場が具体的に設定できない以上正論ではありながら具体性を持つものとはならなかった。

3. 問題点

今回の伐採問題をめぐって指摘できる問題点は主要には2点ある。第1には伐採にいたる手続きをめぐる問題であり、第2には問題の性格自体から生じる問題である。以上の問題点を分析しながら、前述のような対立が生じ、激化し、最終的に問題の「解決」をみないまま「終息」してしまった要因を明らかにして行こう。

まず第1の問題であるが、今回の伐採にいたる過程は国民と国有林の信頼関係を育てるといふより不信を増幅させるだけのものであった。

そもそも知床国有林の伐採問題がマスコミの力で広く知れ渡った時点では必要な行政的の

続きが全て終わってしまっていたというのが問題の始まりであり、計画策定の過程に大きな問題を内包しているのである。

そこでまず最初に国有林における経営計画の作成過程について明らかにしておこう¹²⁾。

国有林の全体計画が「経営基本計画」であり、林業基本法に基づく「森林資源に関する基本計画」及び「重要な林産物の需要及び供給に関する長期の見通し」を勘案しつつ、森林法に基づく「全国森林計画」に即して林野庁長官が計画し、農相の承認によって発効する。これに対して各地域の森林の具体的な取扱いを定めるものが「地域施業計画」で、営林（支）局長が設定し、林野庁長官の承認を必要とする（図-1）。今回の伐採と直接関係あるのがこの地域施業計画なのでこれについて少し詳しくみておく。この計画においてふれられる事項は、地種区分・森林区画並びに施業団の名称及び場所、施業団ごとの更新樹種・作業種および伐期齢または回帰年並びに施業方法の基準、標準伐採量・事業区（営林署）別伐採量などの決定、伐

採すべき箇所ごとの伐採量・伐採方法など、造林すべき箇所ごとの造林方法など、林道その他搬出施設に関する事項、治山に関する事項、国民の保養休養のために必要な施策となっており、伐採と造林を基礎とした林業生産に大きく偏った構成になっている。計画作成過程は、編成方針をまず決定し、これに基づいて森林調査を行ない、また地元関係者の意見の聴取を行なって、計画の草案を作成する。この草案を元に関係営林署長との審議を行なうが、審議会には関係都道府県、環境庁、文部省、学識経験者などの参加も組み込み、審議会終了後、営林（支）局において地域施業計画案が決定され、さらに林野庁長官の承認を受けて実施される。

また、国立公園内の森林施業に関しては、1959年に林野庁及び厚生省の間で各地域ごとに施業の許容範囲及び手続きについて定めているが、これによると今回伐採の対象となった第3種特別地域においては施業に特別な制限を設けていない。また手続きについてであるが、経営計画を編成するにあたって当該地域の経営計画編成方針について林野庁長官は厚生大臣に、営林局長は都道府県知事に協議を行なうこととし、以上に基ついて編成された経営計画に基ついて営林局署が行なう行為については、厚生大臣または都道府県知事に協議を要しないとして

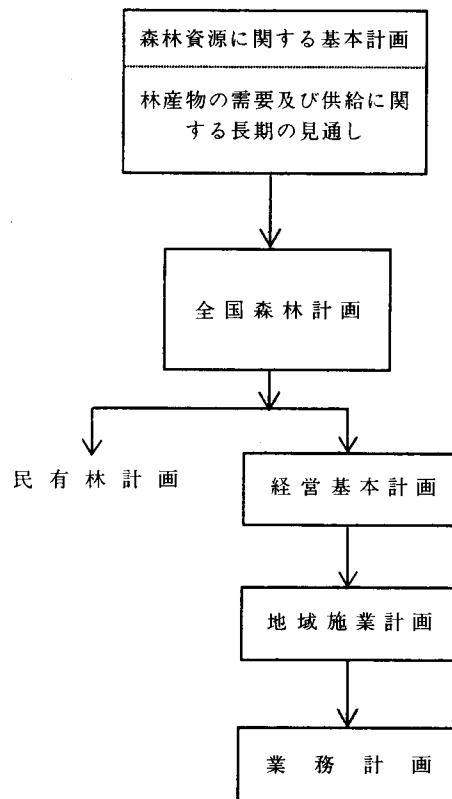


図-1 日本の国有林の計画制度の体系
資料：塩谷 勉，『林政学』，地球社，1973，p.124

いる。

以上のような作成経過に関する問題は、国民との関係、環境庁及び地方自治体との関係の二つの方向から指摘できる。まず、前者についてであるが、作成過程において「国民の声」を反映するシステムがまったく備わっていないことが基本的な欠陥である。地元関係者の意見の聴取や審議会の開催が盛り込まれてはいるが、形式的な参加に陥りやすい形態となっている。参加の範囲は地元関係者及び関係官庁自治体・学識経験者などに限られており、地元関係者についても市町村長、森林組合、部落代表などきわめて狭い範囲の利害関係を対象としており、広く国民の意見をまとめてそれを計画に反映するという発想は全くみられない。こうした状況にある以上、今回のような全国的な関心を集めるような問題について様々な意見を反映することは不可能であろう。また、地元意見の聴取について具体的な方法の規定がないなど、制度的にきわめて曖昧なものであり、意見を正確に反映する客観的な基礎が欠如しているといわざるを得ない。審議会に関しても官庁の関係者を中心としており、学識関係者からの専門的意見の聴取と官庁相互間の調整といった性格を持つ程度であり、市民参加とはほど遠い状態である。

こうした経過で正式決定されたものが初めて国民の前に出てくるわけであり、国民が知ったときには既に正常な手続きのもとで意見を反映することはできず、法的には手続き上何ら問題のないため行政不服請求はできず、原告適格に欠けるため訴訟を起こすことも不可能であるという状況ができてしまっているのである。このため勢い自然保護団体の側ではいかに世論を喚起し国有林に圧力を加えるかということが運動の目標となり、センセーションを巻き起こそうとするし、一方国有林の側では正式に決定した計画を撤回あるいは大幅に変更することはその権威を否定することにつながるため回避しようとするので、対立はますます助長され、相互不信が深化して行くこととなるのである。

また、国有林の側が常に国民に対する「理解」を求めるという基本姿勢を維持していることも問題である。ここから、国有林の側に正当な論理があり、自然保護団体の側は間違った論理を持っているわけだから、「正当な論理」をいかに認めさせるかということに国有林の役割があるという姿勢が出てくる。しかし、国有林の正当性の論拠としての天然林施業による森林の活性化という技術論が問題の焦点ではなく、知床の森林にどのような価値を認めるのか、それをどう位置づけるのかという「価値論」が問題の焦点であったので、こうした態度は余計に自然保護団体を感情的にし、対立をあおる結果となったのである。

対立ということに関しては自然保護団体と林産業者との関係も問題であった。国有林と自然保護団体の対立が深まる中で、国有林に木材資源を大きく依存している林産業者は伐採計画を支持し、自然保護に対抗して運動を起こして行き、この対立はますます深まって行った。しかし、自然保護団体と林産業者との対立は営林支局の間にはさんで間接的であったため、相互に理解が欠如しており、対立が一人歩きして行った側面があった¹³⁾。この問題を「知床国有林を保護しつつ林産業の維持・発展を図るにはどうすれば良いか」という形に措定すれば、林産

業者保護という側面に関して知床の伐採が唯一の解決策などということはいえないのに、「知床国有林を伐採するかしないか」というきわめて狭い選択しか措定しえなかったため、知床の森林の保護とどの様に両立させて行くのかという議論が全く欠如したまま対立だけが残る結果となった。こうした場面において国有林の側が対立を融和しつつ森林のより良い取扱いの方法を見出すという役割を果たすべきであるのに、むしろ対立をあおる方向に進み、林業サイドと自然保護サイドの相互不信を深めたことはきわめて問題である。

次に今回の伐採問題にかかわる環境庁、都道府県の立場であるが、前述のように地域施業計画が正式決定する過程でこれに同意してしまっていたため、今回の伐採計画に対する国民的な世論が高まった段階でこれに積極的に介入して解決を図ることができなかったというのが基本的な問題である。こうした対立について環境庁が積極的に介入して調停すべきだという議論があるが、現行制度のもとでは困難であろう。すなわち環境庁が制度的に役割を果たせる場合は正式決定前の国有林との協議の時点であるが、この時点で環境保護という点に対して国民の要求がどのようなものであるかということを見きわめて計画をチェックすることは非常に困難であるし、もしかりに問題を発見できてもただでさえ官庁間の力の格差があるところに法的に何らの問題点もない計画にストップをかけることは事実上不可能であるからだ¹⁴⁾。そうした意味で今回の環境庁の抵抗は最大限のものであったといえるだろう。環境庁が調停者としての役割を果たすためにも正式決定前に広く国民に計画案を知らせ、意見を募ることが必須なのである。

経過に関連して最後に二つの問題を指摘しておこう。一つは事前調査の問題である。対立が生じた場合、判断基準とすべき客観的な事実調査の役割はきわめて大きいですが、今回の場合対立が深まるまで説得的な調査は行なわれず、実行された鳥獣調査についても位置づけが曖昧であり、方法的にも疑義が表明され、結果的には不信を深めるだけのものであった。わが国においては環境アセスメント制度が確立しておらず、一般的に事前調査は事業実施を前提として、それを正当化するものとなっている¹⁵⁾。今回の調査にしてもきわめて短期間のタイムリミットを課せられ、きわめて限られた範囲の調査しか行なわれず、なおかつ最終報告の中で鳥獣影響評価のみならず伐採に対するゴーサインを出すという「価値判断」まで行なったため、伐採を前提とした調査であるとして反対派の激しい非難を浴び、国有林に対する不信をより深め、客観的な事実を明らかにして判断材料にするという役割を全く果たせなかった。事前調査にどのような役割を持たせるべきであり、そのためにどのような調査が、どのようなメンバーによって行なわれなければならないのか、それをどの様に実際使うのかという問題を再検討しなければならぬ。また、それに関わる科学者、技術者についても、こうした調査にどの様に関わるのか、どのような役割を果たすべきなのか、その職業倫理についての考え方を作り上げて行かなければならぬ。

もう一つの問題は国立公園内の地種区分の問題である。これは既定のものであるが、その

線引きについては「現実には土地所有者側の意向によって、森林施業の仕組みが優先されていることが多い¹⁶⁾」とされており、その再検討について誰がどのような基準で線引きを行なうのかという問題も含めて行なうべきであろう。

第2の問題は今回の問題の性格自体に関わるものである。先ほどもふれたように伐採予定地は第3種特別地域で施業制限がない地域であり、皆伐もできるし、逆に保護地として手をつけないでいることも全く問題がない地域なのである。その取扱いに関しては極めて幅広い選択肢があり、それぞれの選択肢はそれを支持する人間にとってはいずれも「正しい」のである。つまりどの様な選択肢を選ぶかは価値観の選択ということであり、選択をめぐって生じる争いは価値観の争いということになる。当然、各選択肢の背景としての科学・技術論的な裏付けや正当化があるのだが、当該地域の取扱いの目標をどの様に設定するかによってその正当性が変化していく。

今回の伐採問題に関しても、一方の国有林は生産を行ないながら森林を活性化し健全な森林を作り上げることが林業技術者の使命であると考え、その職務を忠実に果たそうとした。一方の自然保護団体は伐採対象となった知床国有林の森林は、わが国でも唯一ともいえる生態系がワンセットとして原生的に保存されている知床半島の重要な一部をなすものであり、今後手をつけずに保存することが後世に対する責務であると考え、積極的な運動を繰り広げた。両者ともに「まじめ」な技術者であり、市民であり、自らの正当性にゆるぎない自信を持っているということがきわめて不幸な事態を招いてしまったといえよう。

森林に「多面的な機能」があることは周知の事実である。しかし、同時に全ての「多面的な機能」を発揮することは不可能であり、同時にいくつかの利害の主張がカ所に集中した場合、特に一つの利害が他の利害をまったく排除する場合そこには激しい対立が生じる。こうした場合、主張されているそれぞれの利害がそれなりの「合理性」を持つ限り、ある一つの利用形態だけを正当化することはできない。ここで争われているのは、ある森林に対するある人間集団のかかわり合いの仕方であり、その森林の利用の仕方・森林の見方＝価値観につながってくる問題であり、「林業技術」によって唯一絶対の解答が与えられる性格の問題ではないのである。だからこうした問題に関して技術論をもって一つの利害を主張しようというのは、問題をより対立的にさせ根本的な解決からより遠ざかるという結果を招くだけである。

以上のような場合、対立する価値観をいかに取り扱うかということが課題となるが、そのためにはそれぞれの価値観自体は尊重しながらも、当該地域の取扱いに関していかに調和を図るかということの基本とするべきであろう。そしてその調和を図るための客観的なデータを示しながらそれを支援するのが科学者の役割ではないだろうか。そういった意味でそもそも多様な利害を調整すべき国有林が対立を先鋭化させる方針しか取り得なかったというところが問題であり、改めて国有林は誰のために何を目指すのか、国有林技術者はどのような役割を果たすべきなのかといった問題を再検討する必要があるのではないだろうか。

最後に「林業と自然保護に関する検討委員会」の報告に関してであるが、現状の問題点を客観的に指摘しつつ、国有林に関して「森林生態系保護地域」の設定、及び国民の合意を得るための体制の確立に関する提言がなされている点で画期的である。だからこそこの報告書を単に知床問題を終結させるだけのものや、単に「保護地域」を設定させるためだけのものに終わらせず、国民のための国民による国有林を作り上げる基礎として使って行かなければならない。そうした意味で、前述のように今回の報告を持って一応の終息とみなすのは、自然保護団体の側では「異議申し立て」運動の枠を越えていないという限界性、国有林の側では国有林をどう扱うかを決定するプロセスに対する問題意識が欠如しているという限界性を露呈しており、さらにいえば問題をめぐる議論が議論として成立しておらず、後に何も生み出していないことを表わしているといえよう¹⁷⁾。

この報告書は出発点であり、国有林や自然保護団体、林産業者、その他利害関係や関心を持つ人々がどの様に信頼関係を形成し、よりよい土地利用を作り上げて行くかはこれからの課題であることを認識すべきである。

注

- 1) 本節は、北海道新聞及び朝日新聞の縮刷版、本田勝一編、『知床を考える』、晩聲社、(1987)、野生生物情報センター編、『知床からの出発』、共同文化社、(1988)、を参考にしてまとめた。
- 2) 北尾邦伸、「知床問題を考える」、『林業経済』、No.467、(1987)。
- 3) 小関隆祺、「保護と利用の調整を」、『北海道新聞』、1986年8月20日
- 4) この調停に関してはその意図を疑問視する向きもある。前掲『知床を考える』p.124-127、p.139-147。
- 5) 依 浩三、「知床の国立公園の特性と自然保護強化の必要性」、『造園雑誌』50巻5号、(1987)。同、「国立公園としての知床の自然保護のあり方」、前掲『知床からの出発』
- 7) 大金永治、「知床国有林の森林施業」、『林業経済』、No.467、(1987)。
- 8) 方丈洋一、「いまなぜ知床の森を守るのか」、『文化評論』、310号、(1987)。
- 9) 大泰司紀之、中川 元編著、『知床の動物』、北海道大学図書刊行会、(1988)、特に第9章を参照のこと。
- 10) 例えば山本 牧、「森のシルビアン・コントロール」、前掲『知床からの出発』。
- 11) 石城謙吉、「知床問題の論点」、『日本の科学者』、22巻7号、(1987)。
- 12) 経営計画作成過程については、国有林経営規定及び林野庁国有林問題研究会編『林業マンのための国有林全科』、日本林業調査会、(1982)、を参考にしてまとめた。
- 13) 例えば知床国有林伐採の最終局面に近い1987年4月10日に推進派が反対派に出した公開質問状は、各々の相互理解ができていないことをうかがわせる内容のものであった。質問項目はこれまで何度となく各メディアを通して主張を戦わせていたものであったが、これが「討論」になり得なかったことを示している。
- 14) 例えば、前掲『知床を考える』に所収されている「知床原生林伐採は延期を」の中で、国立公園協会理事長（もと環境庁参事官）は林野庁と環境庁の力を違いを「どちらに味方が多いか」という力関係にあることを認めている。
- 15) 日本科学者会議編、『環境アセスメントの復権』、北海道大学図書刊行会(1985)、などを参照のこと。
- 16) 依 浩三、「北海道の自然保護」、『北方林業』、26巻6号、p.26(1974)。
- 17) 北見営林支局知床森林センター、「すくすくのびるミズナラ 知床国有林森林施業・その後」、『北方林業』、41巻1号(1989)、は国有林の考え方が全く変化していないことを示している。

III 合衆国国有林における森林計画制度と市民参加

Iでもふれたように合衆国国有林においては森林の多目的の利用を基本として、市民参加を幅広く取り入れた森林計画制度を持っており、これを研究することによって日本の国有林あるいは森林計画制度の持つ弱点と、森林の計画それ自体が内包する諸問題を明らかにすることができると考えられる。この章では合衆国国有林計画制度を生み出した背景と、制度の内容、制度が抱える問題点について分析していく。

1. 合衆国国有林の経営展開

合衆国の森林 (National Forest Land) のうち、農務省森林局 (Department of Agriculture, Forest Service) が管理する森林 (National Forest System) をここでは合衆国国有林と呼ぶことにする。

表一2は合衆国における地域別・所有形態別森林原野面積を示したものであるが、これによると合衆国国有林の総面積は7,475万haでこのうち森林が5,673万haであり、全国森林面積に占める国有林の比率は19.3%となっている。また地域的にはロッキー山系及び太平洋沿岸など西部に偏在している。

表一2 合衆国の所有形態別地域別森林原野面積

単位：千ha

所有形態	北 部	南 部	ロッキー山系	太平洋沿岸	全国合計
森 林	64,948.8	87,614.4	56,350.8	85,709.6	294,623.6
森林局所有	4,535.6	4,899.6	27,271.6	20,023.2	56,730.0
その他連邦有	927.2	2,069.2	10,807.6	43,676.0	57,480.0
州・私有	59,486.0	80,646.0	18,271.6	22,010.4	180,414.0
原 野	719.6	41,650.8	163,351.6	122,278.8	328,000.8
森林局所有	70.0	93.2	11,907.2	5,944.8	18,015.2
その他連邦有	47.6	597.6	56,556.0	100,310.8	157,512.0
州・私有	602.4	40,960.0	94,888.0	16,023.2	152,473.6

資料：Forest Service, 『RPA アセスメント』, 1980年より作成

注 エーカーで表示されていたものを換算した

まず、合衆国国有林の歴史をみながら現在のような森林計画とそれに対する市民参加の制度がどの様に形成されてきたのかをみてみよう²⁾。

合衆国の土地政策は、19世紀に入って公有地の民間払い下げを主体としていたが、19世紀末になって森林資源の減少や流域保全上の問題が生じてきたため、森林資源の保護・保全が課題となり、1891年には公有地を売却せず、連邦有として保留 (Reserve) できるように法律が改正された。これが国有林のそもそもの出発点であり、国有林が西部に偏在しているということも、当時公有地が残存していたのはほとんど西部であったということに由来している。1897年には Organic Act が制定され、森林の保留の目的を河川の水流を良好な状況に保ち、木材

資源の持続的な供給を行なうこととした。すなわち国有林の発足当初から公益的機能が重視されていたのである。

20世紀初頭のルーズベルト大統領の時代に、Pinchotを山林局長官として林政が大きく発展し、今日の基礎を作り上げた。保全(Conservation)³⁾を開発の基本概念として据え、森林の管理経営の主体としての山林局が発展し、1905年には内務省所管であった森林保留地が農務省山林局に移管されて国有林の経営体系が整備されていったのである。さらに1911年に制定されたWeeks Actは航行河川保護のため国有林として土地を購入できることを定めたため、東部にも国有林が広がっていった。こうして国有林は体制を整えつつ、地域住民の信頼を醸成し、責任ある資源管理官庁としての信頼を獲得するために地道な努力を積み重ねていった。

第2次大戦後それまであまり問題となっていなかった森林のレクリエーション利用など森林の多面的な利用が増加してきたため、技術者の努力によって国有林としても多目的経営を目指してきたが、1960年には多目的利用及び保続的生産法(Multiple Use Sustained Yield Act)が成立してこれに法的な裏付けを与えた。この法律では国有林はレクリエーション、放牧、木材収穫、流域保全、野生生物、魚類のために経営されなければならないとして経営目的を大きく広げ、一方でこれら諸目的の優先順位については各地方の判断に任せることにした。すなわち、分権的で職員の裁量権が幅広い体制をつくったのである。

1960年代は環境問題が大きくクローズアップされたときであり、世論の高まりの中で多くの環境保護のための法律が制定された。国有林経営にも影響を与える主要なものとして、原生自然保護地区を設置することを目的とした原生地域法(Wilderness Act)が1964年に成立したほか、自然河川の景観を保持するためのNational Wild and Scenic Rivers Actが1968年に、合衆国環境政策の基礎となる国家環境政策法(National Environmental Policy Act以下NEPAと略す)が1969年に、絶滅に瀕した種を保護するためのEndangered Species Actが1973年にそれぞれ成立したが、この中でも特に重要なのがNEPAである。この法律は環境に重大な影響を与える連邦政府の活動に市民参加を組み込んだ環境アセスメント制度を義務づけたため、合衆国国有林も必然的にこの手続きを行わなければならなくなったのである。これに対して国有林は積極的に対応し、1971年には他の官庁に先駆けて環境影響評価書作成のための詳細な指導要綱を発行している。しかし、経営目的を広げつつ広範な市民の参加を保証したことによって、各地で国有林の利用をめぐる論争が相次ぎ、国有林経営の方向性が見いだせなくなるという結果を招いた。

そこで国家環境政策法に基礎をおきつつ、国有林の長期計画を樹立し、森林をめぐる対立の解決に一定の方向性を与えるための法律を策定する努力が行なわれ、その結果として1974年に森林草地再生可能資源計画法(Forest and Rangeland Renewable Resource Planning act以下RPAと略す)が制定された。この法律は国家の森林計画の色彩が強く、森林局に対して

は資源の長期アセスメント、大統領に対しては計画遂行に対する財政的裏付けを与えるための政策声明の発表を義務づけている。

ところが1975年に、ウエストヴァージニア州にあるモノンガヒラ国有林における皆伐の是非をめぐる裁判において最高裁判所が皆伐は違法であるとする判決を出したため、新たに法の制定ないしは改正を行わない限り国有林経営が大きな影響を受けることとなった。このため、RPAの改正法として1976年に国有林経営法（National Forest Management Act以下NFMAと略す）が制定されて計画体系全体が整備された。この法律では、RPAの内容を大きく広げて各地域ごとの土地・資源管理の策定に関する原則を明らかにしたほか、国有林の様々な利用をすべて一つの森林経営計画の中に位置づけること、新しい計画を1985年までに樹立することを求めている。NFMAに関しては、その実行のための規則が数度にわたって制定され、その中で各計画の具体的な内容や手続き、木材収穫に関する詳細な規定が明らかにされた⁴⁾。

最後に簡単に森林局の概況をみておこう。

まず、森林局の機構をみると図-2のようであり、その職員数は表-3のようである。職員のごほとんどは国有林の管理経営にたずさわっていることがわかる。

また、少し資料が古いが森林局の主要職種別常勤職員数をみたのが表-4である。これを見ると全常勤職員に占める専門家（Specialist）の比率が高いこと、多目的経営を行なっていることを反映して様々な専門家・技術者が雇用されていることがわかる。科学技術者集団として

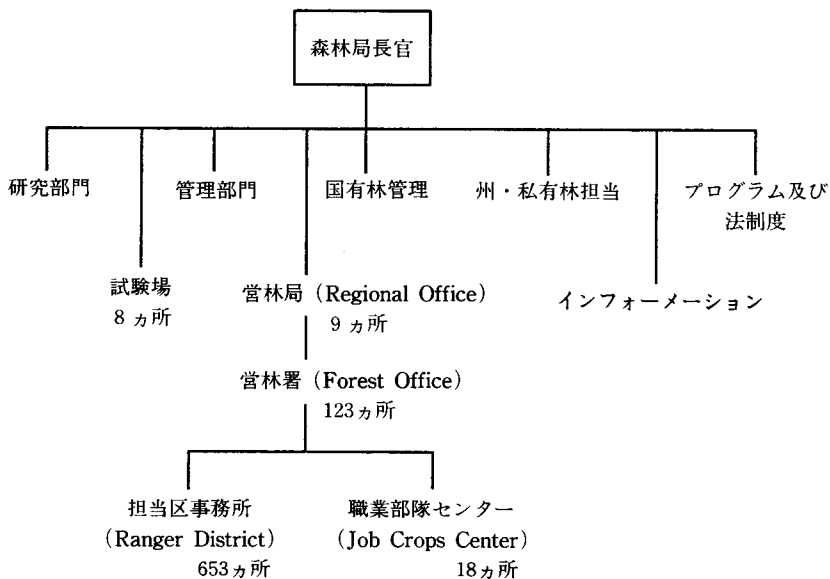


図-2 合衆国森林局の機構

資料：Frome, 『the Forest Service』, Westview Press, 1984, p. 38

の色彩が極めて強い組織であるといえよう⁵⁾。

1985年の国有林の活動を概括的に表わすと表-5のようになる。

表-3 合衆国森林局の職員構成（1985年）

単位：人

部 門・職 種		人 数
研 究 部 門	事 務 官	526
	技 術 者	1,082
	管 理 者	241
	専 門 家	1,253
小 計		3,102
州・私有林	事 務 官	46
	技 術 者	41
	管 理 者	26
	専 門 家	110
小 計		223
国 有 林	事 務 官	4,849
	技 術 者	26,158
	管 理 者	3,073
	専 門 家	9,533
小 計		43,613
合 計		46,938
	うち常勤職員	38,524

資料：Forest Service, 「Report of the Forest Service」, Fiscal Year 1985, p. 73

表-4 合衆国森林局の職種別職員数（1980年）

単位：人

資 源 管 理 専 門 家	4,980
森 林 官	4,686
牧 野 保 全 官	294
資源管理を支援する専門家	1,031
昆 虫 研 究 者	170
植 物 病 理 研 究 者	95
土 壌 研 究 者	210
野 生 生 物 研 究 者	214
造 園 学 研 究 者	188
水 文 学 研 究 者	154
そ の 他 の 専 門 家	1,069
会 計 官	123
土 木 技 師	946
専 門 家 (specialist) 小 計	7,080
技 術 者 (technician)	6,633
市 民 サ ー ビ ス	273
生 物 技 術	183
林 業 技 術 者	3,969
工 学 技 術 者	1,444
林 産 技 術 者	106
建 設 監 督 官	183
測 量 士	138
電 気 技 術 者	181
地 図 作 成 技 術 者	156
管 理	2,003
人 事 務	200
一 般 事 務	1,107
電 算 機 関 係	212
行 政 定 員	199
契 約 ・ 調 達	285
事 務	1,285
非 専 門 家 小 計	9,921
合 計	21,341

資料：Forest Service, 「Report of the Forest Service」, Fiscal Year 1980, p. 70

注 合計には主要職種以外の雇用者を含む

表-5 合衆国国有林の経営動向 (1985会計年度)

資源分野	活動内容	単位	RPA目標値	実績
木材	立木販売	万 m ³	2950.0	2714.0
	造林	万 ha	18.8	14.8
	保育	万 ha	16.3	16.8
レクリエーション	利用者	万人日	25500	22540
牧野	放牧利用	AUM ¹⁾	10.1	10.1
野生生物	生息環境改良	万 ha	26.2	14.8
土壌及び水	資源改良	万 ha	1.3	0.5
原生保存域	維持	万 ha	1640.0	1284.0
林道	建設	km	21762.6	12867.2

資料：Forest Service, 「Report of the Forest Service」, Fiscal Year 1985, p. 80

注1) 1AUM とは1000ポンドの体重を持つ家畜を一ヶ月間飼養できる牧草の量を表わす

2. 合衆国における環境アセスメント制度

国有林の計画制度をみる前に、その基礎となっている環境アセスメント制度についてみておこう。

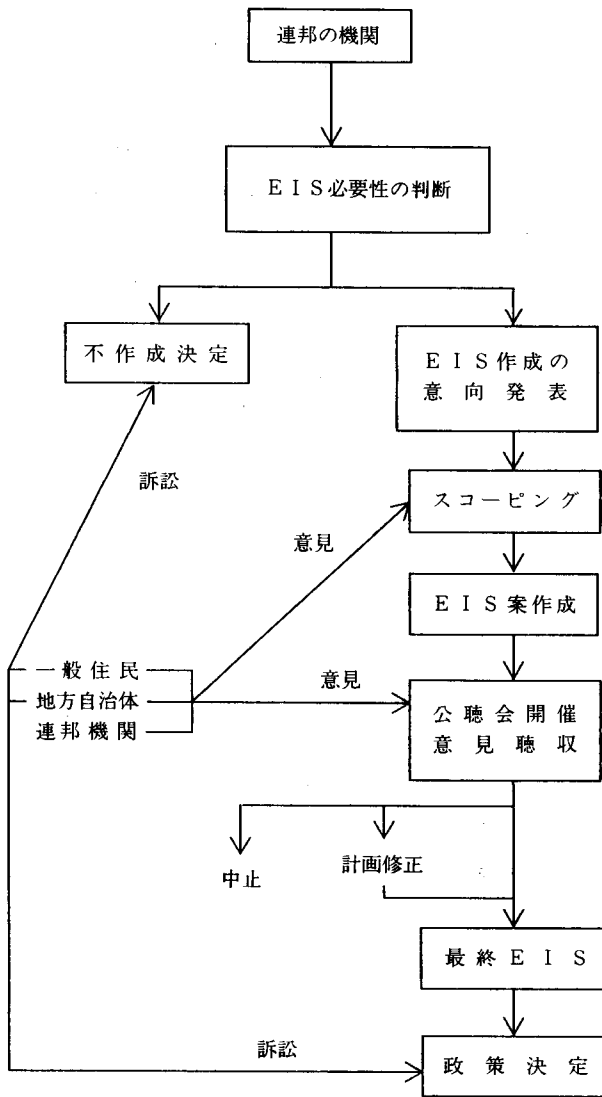
前述のように国家環境政策法は環境政策の基礎を形成するもので、「連邦政府の人間環境に重大な影響を及ぼす主要な活動の意志決定または判断形成過程において、環境の価値を正当に評価し考慮させ、使用した情報、資料、評価などの判断形成過程を公衆に公開させ、意見提出の機会を利害関係人や一般人に与える手続きを政府に強制的に義務づけて、提案者と政策決定者の健全で適切な判断を確保する手続法である⁶⁾。」

この法律は、環境アセスメント制度の意義と手続きを規定する部分と、環境諮問委員会 (Council on Environmental Quality) の設置を規定する部分からなっている。このうち環境諮問委員会は大統領府に直属し、各省庁の権益を離れた立場でにらみをきかせ、政策を総合化する役割を持っている。以下、国有林計画制度に深い関係を持つ環境アセスメント制度について少し詳しくみることにする。

環境アセスメントは前記のように「人間環境の質に著しい影響を与えるような主要な連邦政府の行為」に関して必要とされ、この「行為」としては「法令の提案、予算案、行政計画、補助金の交付、許認可、開発行為が含まれ⁷⁾」ておりきわめて範囲が広い。

環境アセスメントは図-3に示したような過程で行なわれる。アセスメントを行なう主体は関係する行政機関である。

環境アセスメントが必要であるとされた場合、まず環境影響評価書 (Environmental Impact Statement 以下 EIS と略) の草案を作成する。この評価書の中では、提案されている行為が環境に与える影響の予測と評価、選択可能な代替案の提示などをおこなわなければならない。ここで代替案を提示することは最良の決定を行なうためにきわめて重要なことである。



図一三 合衆国における環境影響影響評価手続
資料：山村恒年，『環境アセスメント』有斐閣，1980年，p. 289

EIS 草案を作成するにあたって、「検討されるべき重要問題や扱われるべき問題点を決定するために環境保護団体や関係する行政機関と問題をしばってゆく⁸⁾」過程がスコーピングと呼ばれるものである。この過程を行なうことによってアセスメントの初期段階において問題点を整理することができるために、アセスメントをより効果的に、無用な対立を避けつつ行なうことができ、また早期に着手しなければならない環境問題について手遅れにならないように対処できるようになる。

次に担当行政機関は EIS 草案を関心のある全ての団体・個人に対して配布し、これに対す

る意見を求める。諸団体・個人は草案を検討し、意見を述べたり草案で不十分な点について新たな情報を提供したりする。この方法としては意見書の送付という形で行なわれるのが一般的であるが、公聴会が開催されて利害関係者が意見陳述する場合もある。

国民からよせられた意見や情報を参考にしつつ、担当行政機関は最終 EIS を作成する。この作成にあたっては、提出された意見の全てに回答をし、必要があれば計画の中止、変更、別の代替案の設定などを行なう必要がある。「EIS は……作成することに意味があるのではなく、作成のための検討過程を通して、より公正妥当な政策決定をするためのものであり、」「その結果、しばしば計画を中止し、修正、延期することがある⁹⁾。」最終 EIS も誰でも通常無料で手に入れることができる。

最終 EIS が公表されてから、国民が差し止めの仮処分を申請できるよう一定の日数の経過を待って政策決定を行ない提案が実行に移される。

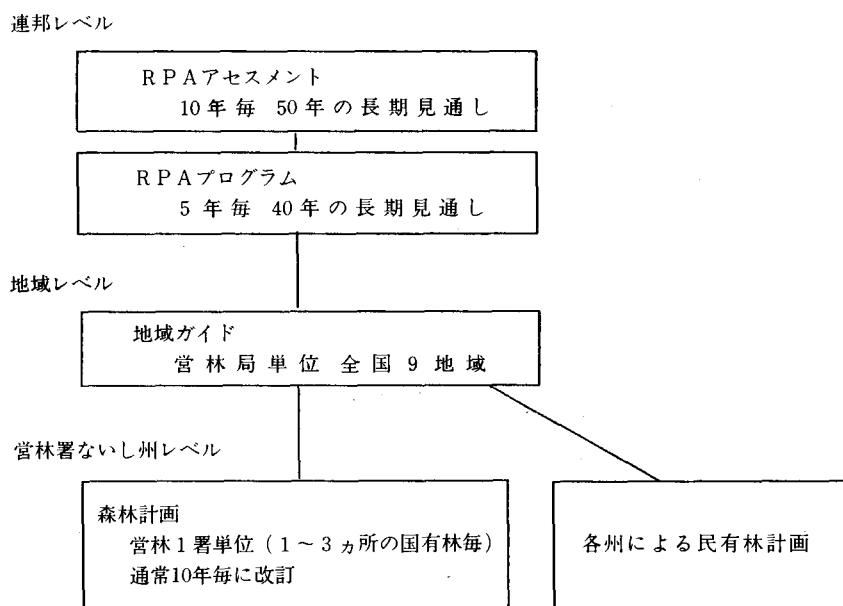
国民の参加の仕方についてはアセスメントの手続の中で意見陳述のほか、訴訟によって争うことも可能である。訴訟については EIS を作成するかどうかという点と、EIS の内容が NEPA の規定に即しているかどうかという二つの点が争点となるのが普通である。ここで重要なのは、原告適格が大きく広げられている点で、いわゆる「自然享有権¹⁰⁾」ともいべき法益が認められており、「自然を利用するものが政府の行為によって環境上の損害を受けるときは訴権を有すると¹¹⁾」されていることで、事実上全ての国民に訴訟の道が開かれていることである。また、裁判所も EIS が適正であるかどうかについて踏み込んだ判断を示しており、原告が勝訴する確率も高いといわれている。

以上が環境アセスメント制度の概要であるが、市民参加を制度的に組み込み、国民の理解を深めつつ、より公正な環境評価を行ない、よりよい意志決定を行ない、環境保護につとめていることがわかる。また、代替案を提示することが環境保護に取ってきわめて重要な役割を果たしているといえよう。

こうした環境アセスメント制度は一朝一夕の産物ではない。合衆国における市民運動の歴史の中で勝ち取られてきた市民参加制度の一つの帰結であり、合衆国民主主義の伝統の産物である。そしてこうした運動・理念自体だけではなく、その中から生まれた二つの法律が NEPA を支えている。一つは 1946 年に制定された行政手続法で、これは「行政の適正手続を確保するために設けられた法律」で、「私権の保護を目的として住民参加手続を認める一般法である¹²⁾。」もう一つは 1966 年に制定された情報公開法であり、数種の例外を除いて政府機関の資料を公開することを義務づけている法律である。民主主義を強化し、よりよい決定を行なうために重ねられてきた先人の努力の上に現在の NEPA が存在していることを深く銘記しなければならない。

3. 合衆国国有林の計画制度と市民参加

合衆国国有林野計画制度は、図-4 に示したように、国家レベルの RPA アセスメントと



図一 4 合衆国における森林資源計画の体系

資料：森林政策研究会、「欧米諸国の森林・林業」, 日本林業調査会, 1988年, p. 233

それに基づく RPA プログラム, 営林局レベルの地域ガイド (Regional Guide) 営林署レベルの森林計画 (Forest Plan) からなっている。

RPA アセスメントは合衆国における森林及び草地に関する再生可能資源の現状と 50 年にわたる長期的見通しを行なうもので, 10 年に 1 回作成される。このアセスメントには木材, 家畜飼料, 水, 野外レクリエーション及び原生的自然, 野生生物及び魚類など森林・原野・湖水・河川における主要生産物の利用と価格動向, 今後の見通しなどを記載しなければならない。RPA プログラムは, RPA アセスメントに基づいて国有林の管理・経営計画, 研究計画, 州及び民間林業への協力計画, その他森林局の活動の指針を示すもので, 5 年ごとに 40 年間にわたる計画として作成される。これら計画は大統領に提出され, 大統領はこれらに加えて, プログラムの実行に必要な予算案と政策綱領を連邦議会に提出する。これが議会によって承認されると実行に移される。

各営林局ごとに出される地域ガイドは国有林・州有林・私有林・研究プログラムの地域的な調整を行なう中で, 地域レベルの管理・経営問題に取り組むための指針を提示するもので, 前述の RPA アセスメント・プログラムを基礎として作成される。地域ガイドには現状, 管理経営の方向性, RPA プログラムに基づく各営林署ごとの資源管理目標の試案, 木材収穫方法・伐採規模の制限・林道の開設などに関する具体的な基準, 国有林・州有林・私有林・研究の相互調整を達成する方法を記載しなければならない。地域ガイドは Regional Forester が作

成し、森林局長官がこれを認定する。

森林計画は各営林署ごとに作成される、森林の具体的な取扱いに関する計画である。

さて、以上のような森林計画体系の特徴は、第一に全ての段階の計画に対してNEPAによる環境アセスメントが義務づけられており、市民参加の過程を経て最終決定されるということである。合衆国国有林における市民参加の目標は以下のようである¹³⁾。

①森林局がよりよい決定を行なう ②森林局の活動・計画・決定を市民に知らせる ③情報を公開し、市民の計画決定過程の理解と参加を援助する ④市民の価値観を認識しこれに応え、市民が決定によってどの様に影響を受けるかを評価する ⑤森林局が市民の要求と関心を把握できるようにする ⑥決定を行なう際の情報ベースを広げる。

すなわち、市民参加を単に義務づけられた過程として処理するのではなく、市民参加によって森林局と市民の間に相互教育ともいべき関係をつくり、決定をよりよいものにしようとする。

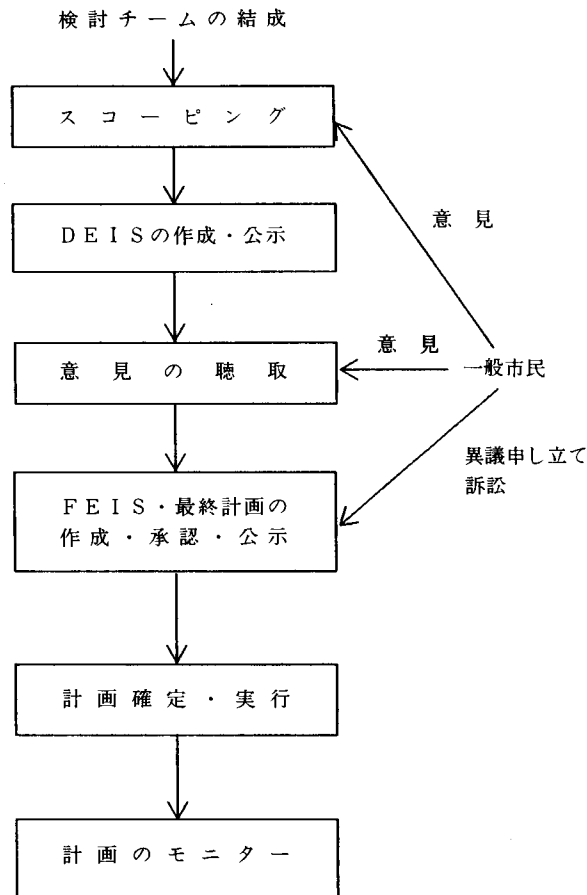


図-5 森林計画 (Forest Plan) の作成課程
資料：Federal Regulation Part219をもとに作成

していることがわかる。

第二の特徴は中央からのトップダウンで計画が作成されるのではなく、各段階の機関が大きな裁量権を持ってそれぞれの計画を作成していることで、地域のことは地域で決定するという原則を基礎としている。このため森林計画についても RPA プログラムによって法的に拘束されていないとしており、上位計画と対立的なものでも樹立可能である¹⁴⁾。こうした分権的な制度が計画過程の柔軟性を増し、市民参加をより有効に行い、より地域に即した計画を作成することを可能としているのである。

さて、ここで各国有林の具体的取扱いを決める森林計画について、その内容と作成過程・市民参加の方法について少し詳しくみていこう。

森林計画の内容は、経営の現状認識、多目的利用の目標、木材販売計画など経営作業計画を含んだ多目的利用の規定・基準、計画の効果を判定するためのモニターに関する規定を含んでいなければならない。

森林作成過程は図-5 に示したようである。

まず作成にあたって署長のもとに学際的な検討チームがつくられ、この検討チームが市民参加を行ないつつ計画を作成し、計画実行後のモニターまで行なう。チームが発足すると、EIS 草案の作成作業を行なう。まず、基礎的な調査データと情報を収集し、これをもとにして土地のもつ能力を見きわめ広範な代替案を作成するための基準と、その背景となる将来予測を行なう。これをもとにして代替案を作成するわけであるが、この際各代替案は以下の条件を満たさなければならない。

①各案は資源利用可能性の最大と最小の間になければならない ②各案は資源利用の機会費用・環境のトレードオフの関係が明らかになるように作成する ③各案は様々な価値や費用に対する影響が明らかになるように作成する ④問題に対して異なった方法で取り組もうとするものであること ⑤必要であれば現行法の改正する必要がある案も提示できる ⑥少なくとも一つの案は RPA プログラムに沿った案であること ⑦少なくとも一つの案は現行の経営を継続するものであること ⑧各案はそれぞれ最も費用効率的な案であること ⑨各案には、その案を長期に実行した場合に予測される結果、財及びサービスの算出、資源経営の基準、経営の目的を記載しなければならない¹⁵⁾。

代替案の作成は重要な意味を持っている。第一に、ある単一の提案を行なうのに比べて、選択の可能性が大きく広がり、第二に多様な代替案を比較検討することによってよりよい決定を導き出すことができるのである。わが国のように代替案の作成がまともに行なわれないような場合、事業を実行しない場合という可能性がほとんど考慮されず、必要主義の弊害に陥ることが多々あることは否定できない事実である¹⁶⁾。最適の決定を下すために代替案の作成・検討は不可欠である。

代替案を作成した後、各案を実行した場合に予測される結果を明らかにし、以上をまとめ

てEIS草案として公表する。この後、最低でも3ヵ月間にわたってこのEIS草案に関する国民からの意見を集める。意見を集めるために国有林は様々な広報活動を行ない、国民からの要求に対して必要な情報を提示する。

国民からのコメントを集約して、これを参考にしながらEIS草案に修正を加え、最良の案を選択し、これを最終EISとしてとりまとめる。最終EISには国民から寄せられたコメント全てに対する回答を記載しなければならない。最終EISとこれに基づく最終計画案は営林局長が承認し、局長は決定を記した書類を作成し、最終EISや決定された計画とともに国民に公表する。この決定は公表の日から最低30日たないと効力を発しない。この期間に国民からの不服請求(Appeal)を受け付ける。請求に対して個別に回答を行ったり説明会や公聴会などを開いてこれに対応するが、重要な指摘が行なわれたときなどは計画の変更も行なう。また、国民が森林局の対応に満足できないときには、訴訟という手段に訴えることもできる。

4. 合衆国国有林計画制度の問題点

以上のように公開・市民参加を大きく取り入れてスタートした合衆国国有林の計画制度であったが、現在非常に大きな問題を抱えている。NFMAでは1985年までに全ての森林計画(全体で123ヵ所)を樹立することとしていたが、1987年4月までに最終計画を提示できたところは75ヵ所で、しかもそれに対して600にも及ぶ不服請求が申し立てられているのである。そして森林局によればこれらの計画はそれほど困難な問題を抱えたものではないということなのである¹⁷⁾。1987年末までに、不服をクリアして確定した計画は25に過ぎない¹⁸⁾。また、森林計画だけではなく、国有林の取扱いに関して国民が森林局に対して訴訟を起こした件数は、1960年代までは年間せいぜい1~2件であったのが、70年代半ばには1~2ダースにも達しているといわれている¹⁹⁾。森林に対する要求が多様化し、特に原生保存地域の設定に対する要求が強くなってきたことから、環境保護団体と森林開発を進める側とがより先鋭な形で利害が衝突することが多くなったのである。ここで重要なのは、森林局は国有林の利用をめぐる争いを解決するために試行錯誤を20年近く重ねていることであり、問題解決のために年間3,000万ドルにも及ぶ金をつぎ込んでいることであり、そしてなおかつ解決の糸口が見つからないという事実である。以上の問題については、Julia WONDOLLECKがその著書「Public Lands Conflict and Resolution¹⁷⁾」の中で詳細な考察を加えているので、これを参考にしながら合衆国国有林経営における合意形成の問題点をまとめてみる。

まず、問題が生じた経過であるが、前述のように森林局は保全を基本的な思想として国有林の経営を行っていたわけであるが、森林に対する要求が多様化し、特に「保護」に対する要求が強まってきた中で、「保全」の思想が時代遅れのものとなってしまったことから始まる。そして国有林の利用者がより多様に、より分割的になったため、それまで決定を行なう際の基準であった「最大の福利を長期にわたって保証する²⁰⁾」ということが、解決を保証する基準ではなくなったのである。NEPAを契機に導入された市民参加の制度も、より調和のとれた解

決を図るという当初の考えとは裏腹に、問題を複雑に、さらに対立的なものにしてしまうという結果さえ招いてしまった。

それでは以上のような問題はどのようなメカニズムで生じたのであろうか。WONDOLLECKはまず、現在の決定にいたるプロセスに内包されている問題点を以下のように指摘している。第一はプロセスが十分情報と確信を与えるものとなっていないことである。そもそも森林に対するいくつかの対立する要求があるとき、それらを同時に平等に評価することは非常に困難である。しかも技術者の自由裁量権が大きいので、どの決定が正しいのかということが見えにくい。決定を行なうためにどれだけの情報が必要なのか、それをどのような基準で判断するのかという点で対立が生じるが、これに対して応える有効なメカニズムが存在していないというのが問題なのである。

第二はプロセスが対立をおおものになってしまっているということである。利害団体と森林局との間にはつながりがあるが、利害団体相互間のつながりがつくられないため、各団体にとって森林局は他の団体の代理人のように見える事態がしばしば生じる。このため、相互不信が生じ、各団体は自分たちの利益を守るため、より先鋭的になり、対立がますます深まって行くのである。

第三はプロセスの決定が不安定なものであることである。上記のように「正解」が見いだせない中で、合意形成ができないため、不服請求や訴訟という形で異議が申し立てられ、これに対して計画を修正するということの繰り返しが延々と続くことになる。いつまでも合意に近づかないまま、決定が揺れ動くのである。

さて、何が根底に横たわる問題なのであろうか。WONDOLLECKは保全の思想が陳腐化したことがこうした問題を招いたというより、専門的な技術者が問題を解決できるという思想が陳腐化したことが問題の根本であるという。前述のように、国民の森林に対する多様な要望に応えて、議会は国有林の多目的利用を保証する法律を制定していったが、ある森林にどのような目的を設定するかは現場の管理者の裁量権に委ねることとした。そして国民に対して様々な国有林経営に参加する機会を設定し、多目的利用を有効なものとしようとした。しかし、国有林技術者は森林の取扱いに関しては専門家ではあるが、多様な意見の中から「何が大衆の意見か」を導き出すすべを持っていないし、これら意見を調和させるすべも持ってない。また技術専門家がいかに判断を下すかという過程は「ブラックボックス」のなかにあるため市民の意見の反映のされ方が恣意的になる恐れがある。

かつて森林に対する要求が複雑化していないときには有効だった、「技術者が最良の国有林の管理経営を行なう」というパラダイムは陳腐化してしまった。ある一つの森林の取扱いに対する技術的な選択肢がただ一つではありえなくなったとき、価値判断を含む過程が生じ、これに対して「技術的合理的判断」が有効に作用し得なくなってしまったのである²¹⁾。

こうした状況に対して、WONDOLLECKは次の5点を解決のキーだとしている。第一は信

頼関係を再建すること。第二は国民の理解を助長すること。情報公開を積極的に行なうだけでなく、情報を集約する過程を明らかにするとともに、利害団体間の相互理解を援助することが重要である。第三は価値観の違いを調整するプロセスを決定過程に組み込むことである。第四は共同で事実調査を行なう機会を設けることで、各利害団体が共通の情報を持っていることが、有効な参加を保証する。第五は、協調のためのインセンティブを与えることで、決定過程に直接利害団体が関与してこれら団体の行動が建設的なものになるようにすることが重要だとしている²²⁾。

そして解決の具体的な方法としては現在合衆国環境庁で試みられている「Negotiation rule-making system」を応用すべきだと提言している²³⁾。これは上記の5点を現在の計画過程に組み込んだもので、広範な市民参加を基礎としながら、利害団体を直接決定過程に組み込んで合意を導き出そうとするものである。利害団体の代表者により作業グループをつくり、基礎となる情報を共同で収集し、問題とすべき点を決め、アセスメントの手續にしたがいながらEISを作成し、その決定に関しては互いの利害を調整しつつ全員による合意をかちとるのである。この作業グループに対して、森林局の職員は専門的技術者の立場から援助を行なうのである。以上がWONDOLLECKの著書の概要である。

こうした現状をみて、研究者の中には、金と手間ばかりかかって問題を解決することのできない現在の国有林計画制度をやめて、国有林職員が利害団体の意見を聞きながら交渉、調整によって問題解決を図るべきだとする意見も出てきている²⁴⁾。しかし、こうした合意の方法は、市民団体が高度に組織され発展し、背景としての国民参加が保証され実際に機能しているからこそ有効なのであるということを確認する必要があるだろう。

以上、合衆国国有林の合意形成システムをみてきたが、最後に日本にとってどのような問題提起を含んでいるかを指摘しておく。

合衆国においては、国有林を環境に配慮しながら多目的に利用するため、環境アセスメント制度、市民参加、管理経営の分権化などを使って新たな体系を作り上げようとしてきた。そしてこうした努力は、国民の多様な意見を集め、参加意識を醸成し、多目的利用を進める点で一定の役割を果たしてきた。この点は決定的に日本の国有林制度に欠けており、学ぶべき点が多いと考えられる。一方で合衆国国有林も上述のような問題点を抱えており、レベルが異なるものの日本が現在抱えている問題と共通するものがある。こうした二つの視野を持って日本の国有林の合意形成の課題を考えていくことが必要であろう。この場合の留意点を以下にまとめておく。

第一は「国有林は誰のものであり、誰のために管理経営するのか、その方針は誰がどのような方法で決めるのか」ということを改めて考える必要があるということ。第二には国有林を多様な目的のために管理しようとするほど、価値観の対立が複雑化し、合意形成が困難になる。価値観の対立の中で、必然的に科学的な決定過程が最適な解決を与えうるものではなく

なってしまうこと。第三に上記に関わって、国民・利害団体、技術者、行政官がそれぞれの
 ような役割を果たすべきかということを考える必要がある。そして第四に、森林経営に市民が
 参加するまでには広範な市民の運動が必要であり、そうした運動の上になって初めて市民参加
 が機能するという点である。

注

- 1) 森林局が所管するもの以外はほとんど内務省の所管で、これには国立公園、野生生物保護区、インディアン居住区などを含む。
- 2) 合衆国国有林の歴史については以下の本を参考にした。DANA and FAIRFAX, 『Forest and Range Policy』, McGraw-Hill, (1980). Michael FROME, 『the Forest Service』, Westview press, (1983). Dennis MASTER, 『Decade of Change』, Greenwood, (1984). NYLAND et al, 『Forestry and its Career Opportunity』, McGraw-Hill, (1983).
- 3) 保全とは一般には再生可能な天然資源を「賢明に利用すること、すなわち資源の将来を見据えながら、環境に悪影響を及ぼさないように人間のために利用していくことを意味し、人間の手を全く加えない保護（preservation）と対立する概念である。
- 4) こうした手続に関してもすべて環境アセスメントを行なうことを義務づけている。環境アセスメントは特定の行政行為のみを対象とするものと思われるが、国有林の計画制度のように全般的な行政プログラムをもカバーしている。後者のその他の例としては魚類・野生生物保護局の野生生物保護計画などがある。
- 5) 高度な技術的専門家集団を組織の中核に据えている合衆国の「技術官僚制」と、日本の技術官庁の行政的な色彩の強い「技術官僚性」とはかなり性格が違うといえよう。
- 6) 山村恒年, 『環境アセスメント』, 有斐閣, p.283 (1981).
- 7) 同上, p.286.
- 8) 坂口洋一, 「住民の声をいかに反映させるか」, 前掲『環境アセスメントの復権』, p.167.
- 9) 前掲『環境アセスメント』, p.291.
- 10) これについては日本弁護士連合会『森林の明日を考える』, (1986). を参照のこと。
- 11) 前掲『環境アセスメント』, p.292.
- 12) 前掲『環境アセスメント』, p.286.
- 13) USDA Forest Service, 『Public Participation Handbook』, p.1
- 14) WILSON and ANDERSON, 『Land and resource planning in the National Forests』, 『Oregon Law Review』, Vol.64, No.1 & 2, p.76-90(1985).
- 15) 代替案の具体的事例については、柴田 晋, 「アメリカ国有林の森林計画と国民参加」, 『森林計画会報』, 311号, (1987). 阿部巖治, 「アメリカ合衆国の国有林経営と市民参加」, (1989) 北海道大学卒業論文を参照のこと。
- 16) 最近話題となった事例では宍道湖・中海の淡水化問題がある。
- 17) WONDOLLECK, 『Public Lands Conflict and Resolution』, Plenum press, p.10(1988).
- 18) 森林政策研究会編, 『欧米諸国の森林・林業』, 日本林業調査会, p.268 (1988). こうした遅れの原因としては計画手続きに関する規則が何度か変更されたこともあげられる。
- 19) BRIZEE, 『Judicial review of Forest Service land management decision』, 『Journal of Forestry』, Vol.73, No.7, (1975).
- 20) これは森林局の基礎をきざいた Pinchot が提唱したスローガンで、現在にいたるまで森林局の基本的目標として受け継がれてきている。
- 21) ここでいう技術は単に自然科学的な森林の取扱いだけでなく、社会科学的な分野も含む。例えば、費用・便益分析をどの様に位置づけ、どの様に使うかなど。合衆国国有林では計画作成の際、FORPLAN と呼ば

れる線形計画法を基礎としたコンピューター・プログラムを使っているが、これがどれだけ合理性を持ち、実際の計画策定過程でどの様に使うのかは大きな問題である。Dennis TEEGUARDEN, 「Benefit-cost analysis in National Forest System planning」, 『Environmental Law』, Vol.17, No.3, (1987). を参照のこと。

- 22) こうした作業を実践して成功した事例もある。例えば Jerry MARSON and Jack PESMOND, 「The land-use fight that didn't happen」, 『American Forests』, 89-11(1983).
- 23) 環境アセスメントをめぐる訴訟に関しては合衆国環境庁が最も悩まされ、それだけに対策も一番進んでいるといわれている。
- 24) BEHAN, 「RPA/NFMA Time to Punt」, 『Journal of Forestry』, Vol.79, No.12,(1981).

IV まとめ — 国有林管理経営をめぐる合意形成について考えるべきこと

これまで、知床国有林の伐採問題を事例として日本の国有林の計画制度の問題点と、合衆国国有林計画制度における合意形成の現状と課題についてみてきた。最後に、国有林の取扱いに対して持つべき基本的視点をいくつか指摘して、まとめとしたい。

まず、第一には国有林は誰のために、どのような目的で管理経営されるべきかということである。日本の国有林はその経営目的の一つに公益的機能の発揮ということが掲げられてはいるが、実態としては木材生産を基本的な方針とし、適切な施業を行なうことによって「生産力が高い」森林が公益的機能¹⁾も最大限に発揮できるという「思想」に基づいた経営が行なわれてきたといえるであろう。これに対して、60年代に自然保護運動が盛んになった頃から自然保護団体などから批判を受け、林野庁もこうした動きに対応して「天然林施業」を打ち出すなどしてきたが、今回の知床問題では、原生(的)地域保護という木材利用とは根本的に対立する概念が提示されたことから今までのような形では対応できなくなってしまった。こうした中で、先の「林業と自然保護に関する検討委員会」の答申が出て来たわけであり、原生(的)地域保護をどう位置づけるのかなど、今後の国有林の管理経営方向について改めて問われている現状にある。問題意識のところで引用したように、「国民に奉仕することが」「基本原則」であり、「国民の利益に適合するように国民への奉仕の内実を豊かにする形で」管理経営を行なうことが必要であるが、「国民」や「国民の利益」をどの様に判断するかが、現在の大きな課題である。

第二には現実に国有林は自然保護団体から大きな挑戦を受けているわけだが、ある森林の管理経営目的をどの様に設定し、どの様に利用するかという問題は価値観の側面を多く含んでいることである。今回の知床国有林のように、その取扱いに関して、全く手をいれないということも含めていくつかの技術的な可能性があるところで、その選択肢に対する答えを技術的に見つけるということは不可能である。技術的な選択肢が限られている特定の森林を除いては、技術的な最適解があるとは限らず、特にその森林に対して目標設定の仕方に対立があるとき、すなわち価値観の違いがあるとき、どのように目標を設定し、どのように技術的な選択を行なうかはきわめて困難な問題となる。つまり森林の多目的利用を進めようとすればするほど、森

林の管理経営の目標と技術的な選択をめぐる争いがより多くなる。ここでは価値観をめぐる合意形成が一つの論点となるのである。

第三には、国有林の取扱いをめぐる合意形成のシステムをつくることの必要性である。森林利用をめぐる争いを技術で解決できないという中で、技術官、行政官、国民や利害団体がそれぞれどのような役割を果たすべきか、ということを検討しない限り、相互不信が拡大再生産されるばかりであろう。しかし、この合意形成のシステムは、お互いの価値観を尊重しながら、対立する問題に対する回答を見つけたすというきわめて困難な問題を内包している。また、科学や技術がどのような役割を果たすのかという問題も内包している。そして、突き詰めていえば前者は民主主義のあり方に、後者は科学と社会の相互関係という大きな問題につながっているのである。

以上に関して合衆国国有林の計画制度、市民参加を組み込んだ合意形成システムは、多くの問題を抱えながらも一つの方向性を示している。それは、よりよい計画は、よりよい公開と、よりよい参加とに結びついているという考え方である。「国民の利益のため」というスローガンを単なるスローガンに終わらせず、実体をもたせるために、国民が自分の利益とは何かということを目指し、それを実際の決定に反映させる必要がある。そのためには、国有林の持つ情報の公開と、国民が国有林の決定過程に参加することができ、決定に対して異議申し立てをすることができるという民主的な手続きが保証されなければならない。「民主主義の空洞は、行政官が『公衆の利益』を『解釈』する領域をつくりだす」のである²⁾。

この考え方に関しては、以下の5点を指摘しておかなければならないだろう。

まず、第一は市民参加の過程は、国有林当局と国民の間の、及び国有林に対して様々な利害や価値観を持つ国民の間の相互教育の過程であるということである。すなわち、国有林当局は国有林に関して最大の情報を持っているとはいえ、地域的な分野に関する情報については国有林外の間がより正確でより詳細な情報を持っている場合があるし、なによりも「国民の利害」を知っているのは国民である。一方国民は様々な生活の局面の中で国有林と関係を持ち、要求を持つが、国有林の管理経営の実際やその技術的側面に関しての情報はきわめて乏しく、これらの情報無しには有効な参加はなし得ない。また、国民は国有林に対して様々な利害を持っており、これら諸利害が相互に理解されない限り、有効な議論は成立し得ないであろう。これら諸主体間で自由な情報・意志の相互伝達を行ない、各主体がより広い情報ベースの上に乗って、自らを相対化しつつ、より高度な判断を行えるようになるという相互教育がここで重要な意味を持つのである。「無知な国民」と「無邪気なエリート」は対応関係にある。

第二に指摘しなければならないのは、市民参加は「その言葉のように美しいものではない」ということである。市民参加がなぜ「ドロドロとしたもの」になるかについて篠原一は次の4点を指摘している³⁾。①「市民参加によって最初に突き当たるものは権力である。」②「市民参加は権力側の『包絡』作用とつねに裏合わせになって」おり、市民参加は「権力に相対する

ものであるだけに、政治権力の磁場に引きつけられやすい。」③「市民参加は、それが効率であるためにはなんらかの制度化がなされなければならないが、市民参加は制度化されると同時にダイナミズムを失い、それが持つ意味を半減させてしまう。」④「日本の、『なる』の政治風土の中で、権力に向かって『する』ことを意味する市民参加は、社会全体の中でみればなお抵抗の強い行動様式である。」

以上については国有林の場合も例外ではないだろう。すなわち、市民参加を市民参加として成立させるためには、常に自己革新を遂げながら成長する市民運動が存在しなければならない。そしてこの運動は「ノーだけでは価値をつくり出すことができず、逆に参加するだけでは権力に包絡されてしまう⁴⁾」性格を持つため、高度な情勢判断力を必要とされるのである。一方で権力の側も市民の発意を待つだけではアナーキーな状態に陥ってしまうし、確定的なプランを提示するだけでは市民参加の意味がなくなってしまう困難さを抱えている。こうした点は個別的な事例を重ねることによってのみ解決の道が開けるのであって、一つ一つの事例が新たな土地利用とそれに関する合意形成の地平を開いていくといえよう。

第三は市民参加といっても関係する市民の価値観は極めて多様であり、利害関係の深さも多様である。例えば斜里営林署管内の国有林に関しても、それは国民の貴重な財産として自然保護という観点から全国的な関心の的にもなるし、地元にとってみれば林産業者・労働者の仕事確保、さらには地元活性化という国有林の経済面に大きな期待が寄せられよう。こうした場合、市民の間の合意はきわめて困難なものとなる。過疎町村に住む多くの人にとっては「都会人の勝手な論理」は受け入れ難いのはきわめて当然であろう。こうした点については問題の設定のしかたが重要である。今回の知床伐採問題にみられるように、イエスかノーかの選択しかできない形の提案では対立をあおるだけであり、様々な可能性を考える中で双方の利害を調整するような議論の設定が必要である。しかし、地元と地元外の意見をどの様に天秤にかけるかというのはきわめて困難な問題として残るだろう。

第四は国有林の職員の問題である。合衆国国有林の事例でみたように、国有林の管理経営目的に対して、法制度的には「多目的な利用」という全国统一の枠組をつくることはできるが、具体的な適用にあたってその優先順位に関しては各地域に任せざるを得ない。森林とそれを取りまく社会経済状況は多様であり、中央によるコントロールには馴染まないからである。すなわち、こうした状況のもとでは各地域の職員・技術者に大きな裁量権を付与することになり、これら職員・技術者の資質が国有林の管理経営に大きな影響を持つ。中央に対して相対的に自立しながら、一方で広い範囲の分野をカバーする技術者集団という性格と、一方で多様な国民の要求を参加の過程で組み入れつつ合意を形成する行政官集団という性格を合わせ持った管理組織が形成されなければならないのである。

第五は森林計画というものは長期的な視野の中で考えなければいけないということである。森林の育成はきわめて長期にわたる事業であり、短期的に方針が大きく変化することは森

林に対して悪影響を与える。一方で市民の価値観は経済・社会の変化に対応して刻々と変化するものである。それゆえ市民参加を考える場合、市民の意見を計画の中に反映しつつ、なおかつ計画の長期的な安定性を保証するというジレンマを抱えざるを得ないのである。こうした場面では、技術的専門家としての国有林職員の役割がきわめて重要となろう。

以上のように、市民参加を組み込んだ国有林管理の合意形成は、きわめて困難な問題を内包しており、制度的な枠組みをつくることもそれを定着させることも、長期の試行錯誤の中で生まれてくるものであろう。そしてこの場合、市民参加の広いベースをつくりながら、問題を解決できるシステムを作り上げていかなければならないのである。ただ、合意形成が特に困難なのは、他の利用をいっさいうけつけない原生保存域の設定に関するものであり、当面の課題はこれをどう設定するかにかかってくるであろう。その意味で、知床問題とそれに続く原生保存域設定の問題はこれからが正念場なのである⁵⁾。

現在の日本の国有林にとって重要なことは誰のために国有林を管理経営するのか、基本的な目標設定をどうするのかということであり、そのために情報を公開し、信頼関係を醸成することに務めながら、争点となる問題についてはケース・スタディのようなかたちで合意形成のルール作りを行なって行くことであろう⁶⁾。そして、体制的には分権化と、現代的課題に対応できる職員の養成がきわめて重要であろう。国有林にとっていま重要なのは、技術的専門性のみをふりかざし、閉鎖的になるのではなく、国民から貴重な資源の委託を受けて、国民のために管理経営するという立場に立つことである。国有林は現在かってないほどの関心を集めている。だからこそ大衆的な支持なくして国有林の改革は不可能であり、大衆的な支持を得たとき初めて森林の総合的管理官庁として再生する条件が生まれるといえよう⁷⁾。

最後に述べておかなければならないのは、上記のような議論は、国有林の会計制度や、日本の林政・環境政策・土地政策の基本方向といった、より根本的な議論とともに進めなければならないということである。特に国有林の管理目標の設定と会計制度の関係についてや⁸⁾、日本の木材需給政策と国有林の位置づけについてはこれからの大きな課題であろう。いずれにしても、こうした問題も含めて目標設定とその合意形成は大きな論点となろう。

本稿は、一つにはこの分野の研究蓄積がほとんどないこと、一つには筆者の力量が不足していることから、試論的な性格が強く、用語の使い方も検討不足な点が多々ある。今後、議論の精緻化を課題としたい。

最後に、論文作成にあたり種々なるご助言をいただいた北海道大学農学部霜島茂教授、文献・資料面でご援助いただいた同石井寛助教授、卒論やゼミを通じて筆者の議論の相手になってくれた阿部巖治氏をはじめとする同林政学教室の学生院生諸氏に感謝の意を表します。

注

1) 国有林の公益性という言葉に関しては、「国有林の公益性を公共性にすりかえている」とする批判があり

(野口俊邦, 「国有林経営「改革」の現段階」, 『林業経済研究』, No.110, p.39 (1986).), 筆者もこれに同感である。ここでは国有林は総体として公共性を持つものであり, 木材生産以外の機能を公益的機能として使っている。

- 2) Daniel Henning, 「Natural resources administration and the public interest」, 『Public Administration Review』, Vol.30, No.2, p. 135(1970).
- 3) 篠原 一, 『市民参加』, 岩波書店, p. 77-80 (1977).
- 4) 同上, p. 102.
- 5) 合衆国においても原生保存地域の設定はきわめて困難な課題である。この設定に関しては, RARE (Roadless Area Review and Evaluation) I, RARE IIという二つの報告書が出されている。RARE Iは1971~72年にかけて報告・提案されたものであるが, これを不満とする環境保護団体が訴訟を起こし, 森林局は再検討せざるを得なくなった。RARE IIは1977年に提出されたが, 5万人がスコーピングに参加し, 7万人以上が再調査の作業グループに参加し, DEISに対して意見を述べたものは26万人以上にのぼった。しかしこれに対しても環境保護団体から林産業者にいたるまでほとんどが反対に回り, 1982年には裁判所がやり直しを命じたため, 現在, RARE IIIの作業を行なっている。繰り返しになるが, これだけの人間が決定に参加していること, なおかつ解決がえられないことを, われわれは同様な「森林生態系保護地域」の設定にあたって念頭におくべきであろう。
- 6) ここではゾーニングの問題が議論を呼ぶこととなろう。原生保存域設定に関してはゾーニングが必要であるが, その他の利用の調整にあたってゾーニングによって解決を図るのかどうか論点となる。これに対する回答は, 抽象的な議論だけでは出てこないだろう。
- 7) そうした意味で, いわゆる水源税とそれに続く森林基金をめぐる動きは問題を含んでいたといえよう。いかに収入を補填するかという発想が基本であり, 森林経営の基本に関する議論が欠如していた。こうした動きはますます林野庁の内実を不透明化し, 支持基盤を掘り崩して行きかねない。
- 8) いままで単純に合衆国国有林と合意形成に関する比較を行なってきたが, 合衆国国有林は一般会計で経理されており, 経営の基本的な条件は異なっている。国有林の多目的な利用を行なう場合, その費用と便益をどのように捉えるのか, 会計制度をどのように設定するのかは, 国家における国有林の位置づけと密接に関わってくる。現実的には, 森林の多目的利用と, 林野庁の単なる土地持ち官庁への後退が平行に進む恐れが強い。国有林の再生は全ての森林に関心を持つ人々の行動にかかっているのである。

Summary

The Shiretoko Peninsula, located on the northeastern edge of Hokkaido, is important area because its ecosystems have been preserved in their primary state. Most forests of the Siretoko Peninsula are managed as National Forests. In early 1985, the Kitami Regional Forestry Office planned to cut trees in the Shiretoko National Forest with the intent to improve the productivity of the forest. Environmental protection groups strongly opposed the plan and insisted on preserving Shiretoko National Forest. This incident aroused nationwide interest, but the Kitami Regional Forestry Office implemented their plan to cut trees.

This case by no means stands alone. Many others are now beginning or are in the process of occurring. And these problems do not arise through the caprice of Forest Agency officials. The problem, rather, is that there are no right answers. Because the decisions made are inherently subjective, numerous outcome are technically possible and legitimate. If we further the multiple-use of National Forests, this problem will become more complicated. A new decision-making system of National Forests should be initiated.

In the United States, as mandated by the National Environmental Policy Act of 1970, the Forest Service completes environmental assessment on all projects "significantly affecting the

quality of the human environment.” The environmental assessment process provides opportunities for public input to agency decision-making. The Forest Service believes that public participation is essential to the National Forest System, because public participation leads to better management of the National Forest. Through the process of public participation problems that seemingly have no right answer can be solved.

Japanese National Forest officials should learn from the decision-making system of the US National Forest Service. The Japanese Forestry Agency should introduce a public participation process to accomplish multiple-use management of National Forests. But at the same time we must recognize that public participation is not almighty.