

# 国有林野における保護林制度の政策過程

茅野 恒秀

(法政大学大学院)

林野庁による1980年代後半の国有林野の保護林制度の変革は、森林生態系保護地域という森林保護区の導入によって、拡大造林政策に基づいた無秩序な自然林の伐採に一定の歯止めをかけるとともに、その後の環境保全を重視した国有林野行政への改革の転換点となった。この政策過程には、自然保護運動が積極的に関与し、自らが開催した「ブナ・シンポジウム」、行政が設置した林業と自然保護に関する検討委員会、各地域の森林生態系保護地域設定委員会において、行政に対して継続的に解決圧力を与え続けた。本稿は、制度変革への課題設定に大きな役割を果たした東北地方の事例を中心に、個別問題の解決と制度変革の両立を果たしたこの政策過程の担い手となった国有林野行政と自然保護運動との相互作用を検討するものである。分析にあたって、政策過程の各段階において形成された、問題をめぐって複数の主体が関与する取り組みの場としての「アリーナ」を取りあげ、政策過程に登場した複数のアリーナを「課題設定アリーナ」、「制度変革アリーナ」、「個別問題解決アリーナ」の3つに機能分類を試みた。これらのアリーナが連動して形成され、問題解決に寄与したが、それを可能にしたのは各アリーナで複数の水準の運動体が林野行政との勢力関係を均衡させるネットワークを結んでいたことが大きい。

キーワード：国有林野，自然保護，保護林，アリーナ，政策過程

## 1. はじめに

自然利用の持続性の確保に関する問題群、すなわち自然保護問題において、国有林野における1980年代後半の保護林制度の変革による林業と自然保護をめぐる問題の解決過程は、国際的な自然保護の考え方を取り入れた森林保護区を各地に設定し、その後の国有林野事業において環境保全を重視した経営体制への改革を促進したという点で大きな成果であった。

国有林野における自然保護問題は、拡大造林政策に基づいた自然林の皆伐、林道建設による大規模な自然林の消失があり、戦後の経済成長の過程で早くからその問題が顕在化した。それに対抗するように、自然保護運動のなかでも自然林の保護を対象とした運動は大きな位置を占めてきた。運動の全国的な高まりをうけて、国有林野事業を主管する林野庁は、施業方法の見直しと保護林制度の変革を契機に、その後も国有林野の機能類型区分、保護林をつないで生物多様性の保全をめざす「緑の回廊」計画など、自然保護の視点を事業に取り入れてきた。この一連の改革を促す梃子となった保護林制度の変革の背景には、1980年以降顕著になっていた国有林野特別会計の赤字経営問題に加え、東北地方を中心とする自然林保護運動による課題設定が国レベルにまで到達し、国レベルの「アリーナ（取り組みの場）」の設定を可能にした点がある。そして国レ

## 茅野：国有林野における保護林制度の政策過程

ベルの制度変革の結果、全国 27 ヶ所に指定された森林生態系保護地域のゾーニングをめぐっては、各地域で設置されたアリーナに自然保護団体の参加が保証され、森林計画への市民参加が促進されたという点においても国有林野行政の新局面を開いた。

この保護林制度の政策過程は、1993年に世界自然遺産に登録された白神山地をめぐる一連の各研究や、森林計画における市民参加の事例研究において、断片的に指摘がなされている<sup>(1)</sup>。本稿は主に東北地方の事例をとりあげ、制度変革の担い手となった国有林野行政と自然保護運動との相互作用を中心に、この政策過程を考察するものである。その際、分析単位として着目するのは、政策過程の各段階で形成された「アリーナ（取り組みの場）」である。

本稿に動員されるデータとしては、この政策過程に関与した複数の主体へのヒアリング、当時の行政資料や運動資料が挙げられる。近年この政策過程に関与した主体による回顧的資料が発表されており<sup>(2)</sup>、特に筆者は運動側の資料の編纂に参画する機会を得た。その過程で得られたデータも本稿に動員されている。

## 2. 分析枠組み

社会問題の社会学の領域において、ヒルガートナー（Hilgartner）とボスク（Bosk）（Hilgartner & Bosk, 1988）が提唱した「パブリック・アリーナ・モデル（public arena model）」を、環境問題解決過程の分析に採用した先行研究として、田窪（1996）がある。この研究は、原子力発電所がイシューとして登場する時点から立法的措置（「ウォーレン・アルキスト法修正条項」）がなされるまでの複数のアリーナとその相互作用を分析し、カリフォルニア州内における直接民主主義制度として機能する「イニシアティブ」への原発問題の上程と、原発規制に向けたアリーナ間の協力体制が、問題の社会的構築に果たした役割を明らかにした。田窪が複数のアリーナの相互作用に着目したのは、「イニシアティブ」というアリーナの持つ意義を積極的に確認した上で、「（イニシアティブというアリーナのみでは）問題の構築から解決策の策定まで全てを行うには必ずしも適さないからこそ他のアリーナの対応が重要になる」（田窪，1996：101，括弧内は引用者・以下同様）との見解からである。そして、日本の原子力政策の現状に目を向け、「県や市町村レベルの複数のアリーナで発せられるメッセージが大きな力を持つようになり、全国的な『注目』を獲得し、国レベルでの問題の再定義論議へと展開する過程」（田窪，1996：103）についての展望を示している。

これらの先行研究を受けて、船橋は、ヒルガートナーらの「公論形成の場（arena of public discourse）」（Hilgartner & Bosk, 1988：55）という概念に注目し、ハーバーマス（Habermas, 1990=1994）によって定式化された公共圏（public sphere/Öffentlichkeit）との関連で、「アリーナ」、「公論形成の場」、「市民的公共圏」の3つの水準を整理した（船橋，1998a, 1998b, 2000；船橋他，2001）。

「アリーナ」とは、船橋らによれば「ある問題の決定をめぐって、複数の主体が関与しているような取り組みの場」のことをいい、その構成要素は、「課題」「参加主体」「勢力関係」である（船橋他，2001：17）。アリーナでは、そこに登場する複数の経営システム（船橋，1980）の代弁

者たちと、複数の利害集団の代弁者たちとの間で、利害調整と交渉がなされ、その妥協の結果として、意思決定がなされる。こうしたアリーナのなかで、利害関係者に対する開放性を保持し、異質な視点・情報を集め、それらを突き合わせた上で、より普遍性のある問題認識と解決策を見出すための価値基準の探求努力とが、個別的利害関心の介入によって妨害されることなく徹底的に遂行される特質を持つアリーナを、船橋は「公論形成の場」と呼んで、社会に存在する多数のアリーナと区別している（船橋，1998b：211，2000：198）。そして、それら個々の「公論形成の場」を構成要素とする社会空間が、「公共圏」である。

これらの諸概念を、政策過程論の枠組みとして洗練するために、いくつかの指摘をしておこう。

(1) アリーナの定義をめぐる問題である。本稿では船橋らのアリーナの定義の一部を、ある観点から拡張して捉える。すなわち、船橋らは「ある問題の決定をめぐる、複数の主体が関与しているような取り組みの場」と定義しているが、ここでは、ある意思決定が行われるにあたって、船橋らのいう「決定」に至るまでの過程と、「決定」がなされた後の政策などの実施過程の双方において形成された場も「アリーナ」と呼ぼう。この発想は、政策はどのようにつくられ、実施されるのかという問いに対して、「課題設定過程」「政策決定過程」「政策実施過程」の各過程を分節化した政策過程論・政治過程論の研究蓄積を参考にしている（伊藤他，2000）。

(2) 以上の定義の拡張を踏まえたうえで、この「課題設定過程」「政策決定過程」「政策実施過程」の3過程にあわせて、本稿では政策過程に出現するアリーナを「課題設定アリーナ」、「制度変革アリーナ」、「個別問題解決アリーナ」の3つに機能分類する。ここで「課題設定アリーナ」とは「社会において、ある問題が公的に解決されるべき課題として明確に認識される契機となるアリーナ」を、「制度変革アリーナ」とは「設定された課題を解決するための制度変革を主導するアリーナ」を、「個別問題解決アリーナ」とは「制度変革の成果を活用して当該個別問題群の解決を図るアリーナ」を、それぞれ意味している。また「課題設定アリーナ」と「個別問題解決アリーナ」が形成される水準として、第一義的には地域が想定される。これは谷口（1999）の指摘するように、地域を「問題提起がなされる場としての地域」と、「問題解決が図られる場としての地域」という2つの側面から捉えているためである。「制度変革アリーナ」が形成される水準としては、問題が発生した当該地域群に対して、行政区分上の上位に位置する水準が想定されている。

### 3. 拡大造林政策と自然保護運動

#### 3.1. 拡大造林政策

本稿は1980年代末の林野庁による保護林制度の変革過程を分析対象とするものであるが、はじめに、林業と自然保護をめぐるあつれきを生み出した「拡大造林政策」に触れておこう。

1950年代後半、戦後の増大する木材需要を賄うために天然広葉樹林を針葉樹の用材林に転換する林種転換が民有林・国有林ともに進められた。本稿の対象である国有林においても1957年に「国有林生産力増強計画」が策定された。これは、生産力の増大を図るため、天然林（自然林）を人工林に転換すること、林道網を拡張し未利用林の開発を促進することなどを内容とし、

## 茅野：国有林野における保護林制度の政策過程

当時 110 万ヘクタールあった国有林の人工林面積を 40 年後に 320 万ヘクタールに拡大するという数値目標をもった計画であった。1966 年の第 1 次森林資源基本計画では、当時 766 万ヘクタールの人工林（民有林・国有林計）を 50 年後に 1342 万ヘクタールに拡大するという計画を策定したことから、この時期の一連の政策を「拡大造林政策」と称していた。

拡大造林政策期の森林施業の特徴は、大面積皆伐、単一種一斉造林、密植という施業方式がとられたことである。この時期には森林の成長量を上回る伐採が行われ、ブナに代表される広葉樹林を皆伐し、高標高地や豪雪地帯などの造林不適地にまで造林を行っていったことから、さまざまな自然生態系破壊の問題を生じた。

## 3.2. 拡大造林政策期の自然保護運動

拡大造林政策に抵抗する自然保護運動の担い手は、当初は日本自然保護協会や日本生態学会、日本学術会議自然保護研究連絡委員会などに集う研究者たちであり、その意見具申型の活動<sup>(3)</sup>は、自然環境保全法に基づく自然環境保全地域、原生自然環境保全地域の指定に結びついた。

1970 年代に入ると、地元住民の間から自然林を守る動きが各地に誕生した。東北地方では、磐梯朝日国立公園・朝日連峰でのブナ伐採に対して日本自然保護協会などの全国組織も巻き込んだ反対運動が起こり、伐採計画の半減、ついには計画の中止に至った<sup>(4)</sup>。朝日連峰の自然林保護運動は東北における自然林保護運動の嚆矢であるといえる。

当時、自然林の保護を対象とする全国規模の自然保護団体に、1951 年に設立され、60 年には財団法人に改組した日本自然保護協会（以下「協会」と）と、1971 年 2 月の協会主催の全国自然保護団体会議で、協会とは別の機能を持つ団体として設立が要望された全国自然保護連合（以下「連合」）があった。71 年 6 月に結成された連合は、毎年「全国自然保護連合大会」を開催し、全国の自然保護団体のネットワーク化に力を尽くした。

東北地方では、1973 年に山形県・羽黒山で全国自然保護連合大会が開催されたのを機に、東北の自然保護団体の連絡組織である東北地方自然保護団体協議会が結成されたが、結成から数年間は、協議会としての活動を軌道に乗せることはできなかった。数も少なく地域で孤立しがちな各地の自然保護団体は、それぞれに抱えている自然保護問題にかかる労力を捻出するのに精一杯であった。しかし、1977 年の連合の運営体制一新を機に、それまで沈滞していた東北地方のネットワークの活性化が課題となり、1977 年 5 月に青森で第 1 回全国自然保護連合東北ブロック会議を開催し、東北地方の自然保護団体のネットワークを立て直す機会を持った。その後 4 回の準備会合を経て 1980 年 5 月、山形県朝日村で第 1 回「東北自然保護のつどい」が開催された。「つどい」の開催を機に協議会は「東北自然保護団体連絡会議」とその名称を変え、東北 6 県それぞれに幹事団体をおき、6 県の持ち回りで毎年「つどい」を開催していくことを決めた。

同じ時期、東京においても、自然保護の担い手を育成しネットワーク化するための試みが、日本自然保護協会によって始められていた。協会は 1978 年 7 月より自然観察指導員講習会を開催し、全国各地で自然観察会活動を進め、自然保護の普及の核となるべきボランティアの登録を制度化した。東北においても、1980 年 5 月に福島県で講習会を開催し、その後も継続的に開催していくことで、自然保護のネットワークを拡大していった。

## 4. 保護林再編・拡充の政策過程

### 4.1. 青秋林道建設問題と「ブナ・シンポジウム」

1982年、秋田・青森県境の白神山地で広域基幹林道「青秋線」の建設計画が明らかになると、秋田・青森両県で相次いで反対の声が上がった。11月には日本自然保護協会が現地を視察し、衛星写真の解析によって1万6000ヘクタールの原生的なブナ林の広がりを確認した。その後の第3回「東北自然保護のつどい」でも青秋林道についての報告があり、東北自然保護団体連絡会議も両県の団体の活動を後押しした。ブナ林保護の声を全国的に高めていくために、協会は活動資金を集める「ブナ原生林保護基金」を設置し、全国各地のブナ自然林の保護のための寄付協力を呼びかけるとともに、自然保護議員連盟による現地視察を実現するなど、活動は中央政治も巻き込んで全国レベルへと広がっていった<sup>(5)</sup>。

1985年6月にはそのキャンペーンが大きな動員力を示した。協会は全国紙に意見広告「残したい。ブナの森を子供たちに。」を掲載（6月5日）、上述した自然観察指導員のネットワークを動員して全国46ヶ所で一斉に「ブナの森自然観察会」を開催した（6月9日）。観察会の参加者は全国で2000人に上ったという（日本自然保護協会、2002：下27）。

そして6月15・16の両日は秋田市で「ブナ・シンポジウム」を開催した。研究者、自然保護活動家、一般市民に加え、林野庁、環境庁なども参加し、多方面からブナが論じられた。

この「ブナ・シンポジウム」は、行政と自然保護運動が同じテーブルで議論を戦わす「アリーナ」として画期的な意味を持っていた。シンポジウムを前に、林野庁にも「ブナの原生林を実験場にして、時代の求めに応じた国有林のあり方をつかみたい<sup>(6)</sup>」という声があり、林野行政も自然保護運動との対話の場に積極的に参加する意欲を持っていたといえる。当日の議論では、パネル・ディスカッションのパネリストとして参加した林野庁経営企画課・C監査官は、林道建設に関して林産物開発による地域振興の必要性など従来通りの見解を示した上で、「木材資源としての利用だけでなく、自然を守るという立場で考えていきたい。白神山地は自然保護の面で重要な地域だと思う<sup>(7)</sup>」と発言した。自然保護の大きな声を、林野行政がこの時点で無視することができなくなっていたということである。

このシンポジウムでは、林業と自然保護の関係をめぐって交わされた2つの議論がその後の政策に影響を与えることになった。1つは拡大造林政策の根本にある科学的根拠をめぐる議論である。拡大造林政策を進める当時の林野庁にあって支配的であった発想は「樹齢を重ね、森としての生長の止まった森林（「老齢過熟林」）については、これ以上材積を増やすことができないため、生長の止まった直後に伐採し、若い森に更新していくことが望ましい森林管理のあり方である」というものであった。これに対して「自然林では極相状態が維持されながら天然更新で順次新生木の生長が見られるため、老齢過熟木はあっても老齢過熟林はない」と主張した生態学者が数多くいた（日本自然保護協会、2002：下281）。これは自然林の皆伐を是とする従来の施業方法に対する批判であった。もう1つは望ましい森林保護区のあり方として、ユネスコのMAB（人間と生物圏）計画に着想を得た、幾層かの緩衝地帯（buffer zone）を持つ保護区のゾーニングの提言であった。

茅野：国有林野における保護林制度の政策過程

#### 4.2. 林業と自然保護に関する検討委員会と保護林の再編

白神山地におけるブナ林保護運動の高まりが最高潮に達しようとしていた同時期に、北海道知床でも、国立公園内の国有林の伐採をめぐる全国的な論争を呼ぶ問題が起こっていた。1986年1月、北海道営林局北見営林支局は「網走第5次地域施業計画」を発表したが、そのなかに羅臼岳の斜里町側の国有林1700ヘクタールにおいて、86年から10年間の間に約1万本の巨木を択伐するという計画が含まれていた。しかし、この地域は原生的な自然が多く残る知床国立公園第2種・第3種特別地域にあるだけでなく、ナショナル・トラスト運動として1980年代初頭に全国的な関心を呼んだ知床百平方メートル運動対象地に隣接しているため、知床自然保護協会、北海道自然保護連合、北海道自然保護協会などによる反対運動が広がっていった。伐採中止や凍結を求める声が全国に広がるが、営林支局は87年4月14日から警察を導入して伐採を強行し、23日までに計533本をヘリコプターで集材した。その際に運動家の一部が木に抱きついて伐採を阻止しようとする姿が全国に報道され、白神山地の春秋林道建設問題と並んで全国的な自然林保護の動きを主導する大きな問題として認知された。

国有林における自然林保護の要求は日ごとに高まり、管理主体である林野庁内部の危機感は大きくなっていった。この時期日本自然保護協会は、林野庁において国有林と自然保護の問題を調整する担当部局となっていた業務部経営企画課と交渉した<sup>8)</sup>。林野庁にとっても、全国規模の団体である協会にとっても、個別の問題群を同時に解決することのできる方策を模索することが求められていた。協会は、問題解決への対応を促すために、運動の推進に加えて、メディア戦略によって林野庁を同時期に大量の案件に囲ませるという戦術をとった。中央3紙とNHKに対しては、各地の自然林伐採の動きを事細かに情報提供し、同時期に記事が掲載されるように配慮したという<sup>9)</sup>。中央メディアがあたかも協働しているように見せる働きかけによって、林野庁にしてみれば「世論に取り囲まれた」という危機感を持たざるを得なくなっていたのではないかと推察される。

その結果、林野庁は長官の私的諮問機関としての審議会、すなわち国レベルの「アリーナ」を設置することとなり、その形式と検討委員の人選を始めた。協会理事長である沼田眞も検討会の委員となり、審議会は「林業と自然保護に関する検討委員会」（座長：福島康記・東京大学教授、以下「委員会」と名づけられた。委員会は、1987年10月から翌年12月にかけて8回開催され、検討が行われた。

委員会は、およそ1年後の1988年12月に「林業と自然保護に関する検討委員会報告」を答申としてまとめた。「報告」は自然保護への関心の高まりを踏まえ、これまでの林野庁の施策をさらに自然保護を重視したものに推進していくことをうたっている。推進にあたっては、第1に自然保護の概念として「(原生的な天然林の保存を目的とするなど) 場合によっては自然に一切の手を加えないという考えをも含んだ幅広いものとしてとらえる必要がある」(林業と自然保護に関する検討委員会、1988:7)とし、原則的に林業などの手を加えないコアエリア(保存地区)の周囲にバッファゾーン(保全利用地区)を置いた保護管理のあり方を示し、第2に森林の持つ機能に対応した地帯区分として、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、木材生産といった機能に合わせた地帯区分へと見直すこと、第3に保護管理の手法として、原生的自然環境の保存にあたっては「保護林」制度を拡充・強化し、「森林生態系保護地域」の制度を導入することを提言した。「報告」は、国有林のうち「原生的な天然林が相当程度

まとまりをもって存在する箇所」(林業と自然保護に関する検討委員会, 1988: 22)として, 白神山地をはじめとする 12 地域を掲げた。委員会に参加した沼田眞は, 「林野庁長官も方向転換はやむなしという立場であった。まだ具体的に設定内容までは話し合われなかったが, 協会としては全国 30 ヶ所ほどの指定候補地案を用意し, そのあり方を交渉していった」(日本自然保護協会, 2002: 下 78)と証言する。

林野庁は, この方針に沿って「保護林の再編・拡充について」(1989 年 4 月 11 日)という長官通達を各営林(支)局長などに出した。この通達は, 「国有林野事業の経営との調整を図りつつ, 国有林野内における貴重な自然環境としての天然林等の保護を適切に図ることにより, 国有林野事業に対する国民の多様な要請にこたえるため, 保護林の区分体系を新たに見直<sup>(10)</sup>」すもので, 森林生態系保護地域, 森林生物遺伝資源保存林, 林木遺伝資源保存林, 植物群落保護林, 特定動物生息地保護林, 特定地理等保護林, 郷土の森という 7 種類の新たな保護林区分を示した。

当時林野庁業務部経営企画課課長補佐であった F 氏は, 破綻状態にあった国有林野特別会計というファクターとともに, 林業と自然保護とのあつれきを解消する必要性が強く求められていた当時を回顧して次のように証言している。

「国有林各地が自然保護に燃え上がったというか, 国有林を切るべきではないという箇所が, 北海道の知床から九州(森林管理局所管の)やんばるまで, ずいぶんたくさん問題提起されていました。これをどうするか, 本当に思い悩んだわけですけれども。またあわせていろいろ指摘されている場所の採算, 本当に切っても採算が合うのかというような, そろばん勘定の話もひとつありますし。そういう国有林を国民のみなさんに大いに支援してもらおうということを考えると, 生態系保護地域というような大きな森林を丸ごと残すということも, 国民のみなさんに支援してもらおう大きな材料かな, ということで, 検討委員会の結論をもらって, 大きな政策転換になっていったというのが当時の実情です。<sup>(11)</sup>」

#### 4.3. 森林生態系保護地域の設定

1989 年 4 月の林野庁長官通達「保護林の再編・拡充について」と同時に, 林野庁経営企画課長名で「保護林設定要領の運用について」という通達も出された。そこでは森林生態系保護地域の設定基準と設定委員会の設置にあたってのガイドラインが示された。

森林生態系保護地域設定委員会の設置にあたっては, 「関係営林(支)局長間で協議し, 委員の選定, 委員会の開催方法等について弾力的な運用ができるものとする<sup>(12)</sup>」とした上で, 長官通達「保護林の再編・拡充について」で示された, 設定委員会の有識者委員<sup>(13)</sup>について具体的な人選ガイドラインを以下のように示した。

(ア) 林業についての有識者: 大学教授(林学), 森林総合研究所, 林木育種場, 森林組合, 木材加工関連業者・素材生産業者・レクリエーション関係業者の団体の代表等

(イ) 自然保護等についての有識者: 大学教授(生態学等), 都道府県自然環境保全審議会委員, (財)日本自然保護協会, (財)日本野鳥の会, (社)日本山岳会等の団体の代表者等

(ウ) 一般の有識者: 大学教授(経済学等), 文化人, 市町村代表等

委員会には学識経験者に加えて, この中からそれぞれ 2 名程度を適正に選定するとした<sup>(14)</sup>。

## 茅野：国有林野における保護林制度の政策過程

森林生態系保護地域に指定された全国12地域で、1989年度よりそれぞれの地域について森林生態系保護地域設定委員会が設置され、具体的なゾーニング作業が開始された。初年度の89年には、12ヶ所の指定地のうち、知床横断道路周辺以東の半島部（北見営林支局・帯広営林支局）、白神山地（青森営林局・秋田営林局）、利根川源流部・燧ヶ岳周辺（前橋営林局）、大井川源流部（東京営林局）、白山周辺（名古屋営林支局）、石鎚山周辺（高知営林局）、祖母山・傾山周辺（熊本営林局）の7ヶ所で設定委員会が開かれた。

設定委員会は、1989年7月6日の祖母山・傾山周辺森林生態系保護地域設定委員会の第1回会合を皮切りに各地で開始されたが、設定委員会発足の前段階で最初の問題が発生した。設定委員会は、学識経験者や林業・自然保護についての有識者などから委員を選んで話し合う場としたが、白神山地について秋田営林局、青森営林局が設置する各委員会で、自然保護団体代表者の人数をめぐる合意が得られなかった。秋田県側では、自然保護団体関係者は1名だけだったところ、それに反発した自然保護団体が交渉した結果、2名に増員された。青森県側でも、当初は自然保護団体からの委員は15名中1名のみであった。委嘱依頼を受けた青秋林道に反対する連絡協議会は、営林局に対して再検討の申し入れを行い、その結果直接的に自然保護団体代表の委員が3名に増えるとともに、自然保護団体と共同で白神山地の生態系の調査研究を行ってきた研究者が委員として加えられた。知床の設定委員会においても、北海道自然保護連合、知床自然保護協会の関係者が人選から漏れ、この問題は最後まで解決せず、両団体は営林支局に対して意見書の提出などを行うにとどまった。

また、営林局が設定案を示したものの、設定の仕方や面積について、いくつかの指定地では批判が相次いだ。知床では、10月11日の第3回委員会で第1次ゾーニング案が営林支局より提示されたが、1987年4月の択伐地（317～319林班）を含む知床横断道路より西側がまったく含まれず、保護林設定要領を満たす資質を持った地域が外れるゾーニングとなった。名古屋営林支局が設定する白山周辺では、第1回の設定委員会開催時に保存地区、保全利用地区のゾーニング案が出されたが、この中から白山周辺でもっとも原生的なブナ林が残っている「尾上郷」一帯が除外されていた。尾上郷左岸一帯では、森林施業が予定されており、このことに配慮した営林局によるゾーニングであった。最終的にもこの尾上郷地区は保護地域から外され、白山森林生態系保護地域はほぼ原案通り決定した。名古屋営林支局管内では、92年になって、国立公園外の御嶽山において保安林指定を解除してリゾート開発のために国有林を貸し付けるヒューマン・グリーン・プランをめぐる紛争が起こるなど、その後も営林局そのものの姿勢が厳しく問われる地域となった<sup>(15)</sup>。高知営林局が設定する石鎚山周辺では、7月12日に始まった設定委員会は、第1回は高知営林局案の説明、第2回は現地調査（悪天候のため一部を除き調査不能）、第3回はおよそ3時間の議論をしたものの、委員会としての結論が出ないままに議事が終了してしまった。問題の多かった営林局案に対して、委員の1人から試案が提示されたが、試案は委員会で公表されず、第3回委員会で2委員が局の案を不承認とした。委員会は解散し、答申のないまま営林局長によって区域が設定されるという事態が発生した。

このような問題を受けて、1989年11月19日に自然林問題に取り組む全国の運動体の関係者が集まった会議が日本自然保護協会の呼びかけで行われた。知床、白神山地、利根川源流部・燧ヶ岳、大井川源流部、白山周辺、石鎚山周辺、祖母山・傾山周辺の各地域で森林生態系保護地域

設定委員として参加している10人の自然保護団体関係者と、東京で林野庁との折衝役となる協会が出席し、設定委員会に関する情報交換や議論を行った。会議では、どうかして保護地域を狭く設定し、伐採や開発が可能な範囲を広くしようとする「値切り<sup>(16)</sup>」の姿勢が強い各営林局に対して悪戦苦闘する委員から、局の提示した設定案に対する不満が数多くあがった。この会議の結果を協会から林野庁に、各委員からは各営林局に報告し、改善を求めることとした。

白神山地では、自然保護団体関係の委員を増員した対応にみられるように、事態は改善された。秋田県側では、県境に位置する小岳南側約400ヘクタールが八郎瀧施業計画における水源涵養保安林指定との調整の結果、保護側の要望に反して外されたが、青森県側では、保護側が要望した全域が保護地域に含まれ、双方を合わせれば理想的な結果となった。当初案では保全利用地区であった部分を保存地区とすることにより、青秋林道・奥赤石川林道の建設・延長計画は完全中止となった。知床において問題となった1987年択伐地の取り扱い、設定委員会による答申(1990年3月12日)から林野庁長官による設定案および施業計画の変更承認(4月27日)の間に、日本自然保護協会と林野庁本庁・北見営林支局との間で折衝が行われ、317~319林班の382ヘクタールを「自然観察教育林」に指定し、過去に伐採を行った地域を長期にわたりモニタリングしていくこととなった。

こうして、森林生態系保護地域に指定された12ヶ所のうち、初年度は7ヶ所で設定が終了した。営林局と自然保護側が厳しく対立した地域もあったが、白山、石鎚山を除いては概ね状況の改善が見られ、自然保護側としても評価できる内容となった。

翌年度には、葛根田川・玉川源流部、大台ヶ原周辺(大阪営林局所管)、西表島(熊本営林局所管)で設定委員会が設置された。これは、2つ以上の指定地を持つ営林局では、毎年度1地域ずつ設定していくことが許可されているためである。

葛根田川・玉川源流部は、岩手県側の葛根田川源流部を所管する青森営林局、秋田県側の玉川源流部は秋田営林局でそれぞれ設定委員会が設置されたが、これら2営林局の対応には差が見られた。

青森営林局が所管する葛根田川源流部は、十和田八幡平国立公園内の八幡平地区に位置し、岩手県内としては最大規模のブナ自然林であるが、国立公園第3種特別地域に指定されており、景観に支障のない範囲で、自由に伐採ができるようになっていた。岩手県内の自然保護団体は、「葛根田川源流部森林生態系保護地域設定対策協議会」を結成し、委員会の答申がまとまる91年3月まで10回の会合を開いた。「協議会」は自然保護団体代表の委員2名を通じて、自然保護側の要望が設定案に反映されるよう力を注いだ。青森営林局は、答申のまとめにあたって「森林生態系保護地域という新しい制度ができ、切る切らないの議論から多様な議論が出るようになった。木材生産者も地域住民も痛みを分かち合う姿勢が生まれた。国民の総意が得られるよう適切に管理していきたい<sup>(17)</sup>」と表明した。

秋田営林局が所管する玉川源流部は、八幡平を東西に走る観光道路八幡平アスピーテラインの南に接する地域である。高標高地にはオオシラビソ、低いところにはブナの森が広がる。営林局が委嘱した設定委員会では、具体的な検討を行う小委員会に自然保護団体代表の委員が参加することができず、原案にも自然保護団体から批判が相次いだ。答申案を検討する第3回の設定委員会(1991年2月25日)で、自然保護団体代表の委員から保護地域を北へ拡大すべきとの意見が

## 茅野：国有林野における保護林制度の政策過程

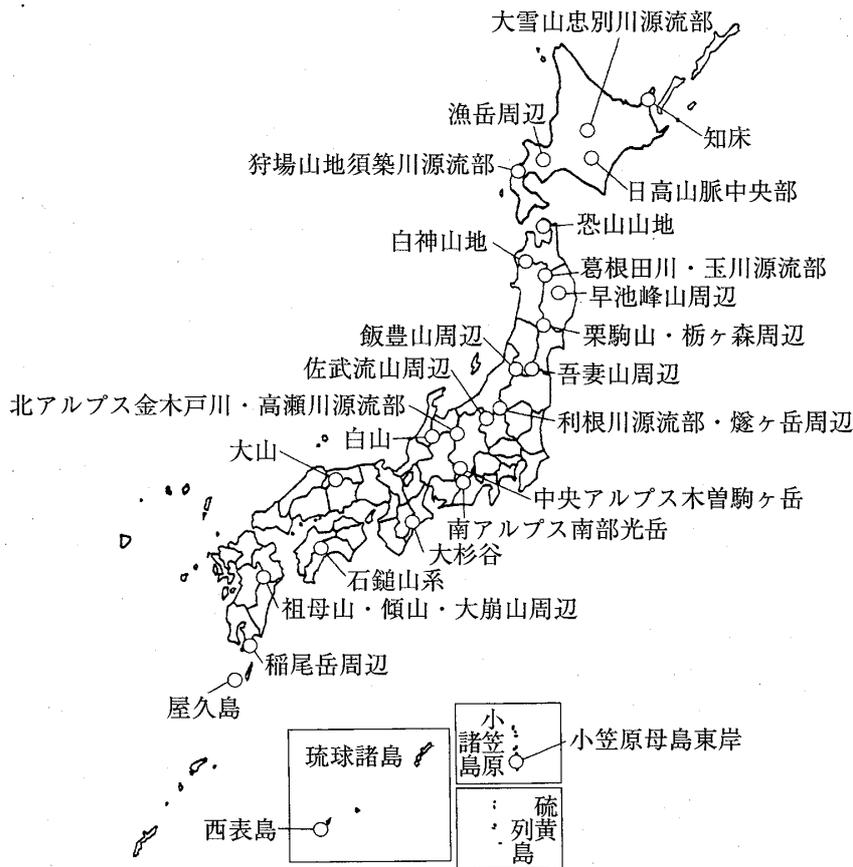


図1 森林生態系保護地域位置図  
(2002年度策定中の朝日山地は除く)

出されたが、設定地域の管理条項に原則として禁伐とする旨を明記することで、意見が集約された。保護団体代表の委員は、「営林局主導の委員会で、結果として数で押し切られた」（高山，1991：7）と、営林局の姿勢を強く批判した。

このような青森・秋田両営林局の姿勢の違いは、白神山地の設定委員会でも見られた。青秋林道問題で厳しい対応を余儀なくされた両営林局であるが、森林生態系保護地域の設定にあたっては、青森営林局の意識変革のスピードや自然保護側の要

望に対する姿勢と、秋田営林局のそれには、この時点では若干の格差があったといえるだろう。

1991年度には、残る飯豊山周辺（秋田営林局・前橋営林局）と屋久島（熊本営林局）で設定が行われた。山形・福島・新潟県境の飯豊山周辺森林生態系保護地域設定委員会では、設定作業が始まって3年目ということから、地元の自然保護団体は準備期間を経て設定委員会に臨むことができた。秋田営林局所管の山形県側では、同局管内の設定作業が1989年度白神山地、90年度玉川源流部と進んできたことを受けて、90年7月から山形県自然保護団体協議会が設定委員会についての学習会と飯豊山周辺の森林生態系についての調査をおよそ1年間かけて実施した。そして91年8月から発足した設定委員会に、山形県自然保護団体協議会と小国の自然を守る会からそれぞれ1名ずつが委員として参加した。秋田営林局の方針で、小委員会には自然保護団体代表の委員が入ることはなかったが、小委員会の現地調査に自然保護団体代表の委員が特別に参加し、その後の小委員会にも自然保護団体からの意見陳述の機会を持った。

こうして森林生態系保護地域は1989年7月から92年3月までに、第1次の指定地である12ヶ所が設定された。森林生態系保護地域は、その後1991年4月に14ヶ所の追加指定、2002年度策定中の朝日山地森林生態系保護地域を加えて、全国27ヶ所の森林保護区として国有林における森林施業との棲み分けを図ることとなった。

## 5. ま と め

保護林制度の政策過程における国有林野行政と自然保護運動との相互作用を見てきたが、問題を解決するための「公論形成の場」の特質をもったアリーナは、まず1985年に「ブナ・シンポジウム」として、個別具体的な紛争、すなわち白神山地・青秋林道建設問題をきっかけに形成された。そこには、日本自然保護協会と地域の自然保護団体、林野庁本庁と営林局がそれぞれ参加し、東北各地の個別具体的なブナ林伐採問題の解決を志向しながら、同じような問題が頻発する根本的な原因と解決策を議論しあう過程が見られた。本稿の分析枠組みに依拠すれば、この「ブナ・シンポジウム」を「課題設定アリーナ」と位置づけることができるだろう<sup>(18)</sup>。

全国規模の運動体である日本自然保護協会は、個別問題の解決を志向する地域の視点と、日本・東アジアレベルの自然保護を行うという視点を絡ませ、生態学の知見とユネスコのMAB計画という国際的な考え方に基づいた森林保護区のあり方を検討した。それを政策に反映させるべく林野庁に接触し、第2のアリーナとして「林業と自然保護に関する検討委員会」をつくり上げた。対立する主体である林野庁にとっては、長官の諮問機関である「検討委員会」は既存の枠組みのなかでの合理的な選択肢であった。この委員会は「制度変革アリーナ」の特質を帯びていた。

第3のアリーナである森林生態系保護地域設定委員会は、保護林制度を地域の実情にあわせた計画とするため、再度、個別具体的な場において設置された。各営林局が設置した設定委員会では林業関係者から自然保護運動家まで、当該地域に関わる多様な主体の参加のもとに保護地域のゾーニングに関する合意形成が図られた。これらは「個別問題解決アリーナ」群として機能した。これは制度変革に基づく解決過程の制度化、計画化の具体的な形であった。この段階に至って、問題の解決を主導する権限は当該問題を抱える地域の主体に付与され、またこの過程で、林野行政の領域では計画策定段階での住民参加の制度化が初めて達せられた。

これらのアリーナの連動的な形成を可能にしたのは、ナショナル・リージョナル・ローカルの各水準の運動体が、政策提言や動員にあたって有機的な連携を結んだことで、基本計画を策定する林野庁本庁と、各地域の国有林管理を担う各営林局・営林署の双方に対して、効果的な解決圧力を与え続けたことが大きい。アリーナに「主人公」として参加する主体は、各アリーナで異なったが、運動側は常に複数の水準の運動体が連携することで、敵手である林野行政との勢力関係を均衡させてきた。

その連携を可能にしたのは、日本自然保護協会が自然観察指導員のボランティア登録というかたちで、全国的な動員の契機を持ち得ていたこと、また東北地方においては東北自然保護団体連絡会議というリージョナルなネットワーク組織が、全国規模の連携からは抜け落ちてしまう団体を支えてきたことが大きい。東北自然保護団体連絡会議を発足当初から支えてきたA氏は「(東北のブナ林が壊滅を免れたのは) ひとつの団体では対処できない問題に県内の団体・地方の団体が結束してきた結果です<sup>(19)</sup>」と述べる。全国一斉「ブナの森自然観察会」の開催という戦術によってブナ林保護の気運を社会に伝え、全国的な支持を得ることができたのも、こうした重層的な連携の帰結と考えられる。

最後に本稿の事例が示唆する政策過程論的研究課題について指摘しておこう。個別問題の解決圧力が制度変革に転化し、その制度変革が個別問題の解決をもたらす一連の過程としての政策過

## 茅野：国有林野における保護林制度の政策過程

表1 保護林制度の政策過程において形成されたアリーナ

アリーナの名称	機能的分類	構成主体(自然保護運動)	構成主体(林野行政)
「ブナ・シンポジウム」	課題設定アリーナ	日本自然保護協会、 地域自然保護団体	林野庁本庁、営林局
林業と自然保護に関する検討委員会	制度変革アリーナ	日本自然保護協会	林野庁本庁
森林生態系保護地域設定委員会	個別問題解決アリーナ	地域自然保護団体	営林局

程において、各段階のアリーナはどのように連関するのだろうか。課題設定アリーナ群、制度変革アリーナ、個別問題解決アリーナ群の連動による政策過程は、個別問題の解決と、個別問題群の同時解決を図る制度変革との間で形成される。言い換えれば、①地域で起こった問題群を、②大局的な制度変革につなげ、③その変革を背景に地域問題群を解決・対処する、という一連の過程において、政策過程はマイクロ・マクロ・マイクロの多水準間移行をその過程に内包しているのである。そうであるならば、①と②の架橋、すなわち個別問題の解決圧力を制度変革に転化するための「争点化」はいかなる要因で可能／不可能となるか、②と③の架橋、すなわち制度変革が個別問題の解決をもたらすにあたって、制度の「実質化」を促し「形骸化」を防ぐための制度形成はいかに可能となるか。本稿で試みたアリーナの機能分類は、環境問題解決過程・未解決過程の解明にあたって、上記のような問いを設定する可能性をもちえているのではないだろうか。

## 注

- (1) たとえば井上 (1995), 井上 (1996), 鬼頭 (1996), 柿沢 (1996)。
- (2) たとえば行政側のもので、NHK 教育テレビ「緑の回廊・野生動物の暮らす国有林づくり」(2001年12月17日)、運動側のもので日本自然保護協会 (2002) などがある。
- (3) 日本生態学会は1959年に「原生林保護についての声明」を発するとともに、全国10ヶ所の原生林保護地域案を日本学術会議に提案した。
- (4) 2001年10月18日、日本自然保護協会沼田眞賞受賞記念講演会における、出羽三山の自然を守る会・A氏の講演による。
- (5) この春秋林道建設をめぐる社会過程は、井上 (1996) に詳しい。
- (6) 1985年5月16日付毎日新聞における林野庁業務部経営企画課・B課長の発言。
- (7) 1985年6月18日付朝日新聞。
- (8) 座談会『『森林生態系保護地域』と守られた知床・白神の原生林』(『山と溪谷』1990年8月号)における日本自然保護協会・D保護部長の発言。
- (9) 2002年1月10日、日本自然保護協会E常務理事へのヒアリングによる。
- (10) 同通達の別紙1「保護林設定要領第1趣旨」より。
- (11) 2001年12月17日NHK教育テレビ「緑の回廊・野生動物の暮らす国有林づくり」でのF氏(元林野庁経営企画課課長補佐)の証言。
- (12) 同通達の「1森林生態系保護地域について(3)ア」より。
- (13) 同通達の別紙1「保護林設定要領 第3 森林生態系保護地域4(2)ウ」により、有識者は「林学、生態学、遺伝学等について学術的見識を有する者、有識者及び関係地方公共団体の長により構成する」とされた。
- (14) 同通達の「1森林生態系保護地域について(3)イ」より。
- (15) 御嶽山ヒューマン・グリーン・プランは「御嶽問題協議会」の設置とその協議の結果を受けて、既存スキー場の拡大のみにとどまり、当該地域では植物群落保護林の拡大、県立自然公園特別地域の拡大

をみた。

- (16) 牧田肇, 「生かされぬ“保護林通達”」1989年12月14日付毎日新聞。  
 (17) 1991年2月23日付河北新報。  
 (18) むろん課題設定アリーナは1つであるとは限らない。複数の課題設定アリーナのなかで「ブナ・シンポジウム」を「主導的な課題設定アリーナ」と位置づけることもできるだろう。  
 (19) 2001年7月15日, 出羽三山の自然を守る会・A氏へのヒアリングによる。

## 文献

- 船橋晴俊, 1980, 「協働連関の両義性——経営システムと支配システム」現代社会問題研究会編『現代社会の社会学』川島書店: 209-231.  
 ——, 1998a, 「現代の市民的公共圏と行政組織」青井和夫・高橋徹・庄司興吉編『現代市民社会とアイデンティティ』梓出版社: 134-159.  
 ——, 1998b, 「環境問題の未来と社会変動」船橋晴俊・飯島伸子編『講座社会学12 環境』東京大学出版会: 191-224.  
 ——, 2000, 「熊本水俣病の発生拡大過程における行政組織の無責任性のメカニズム」相関社会科学有志編『ヴェーバー・デュルケム・日本社会』ハーベスト社: 129-211.  
 船橋晴俊他, 2001, 『「政府の失敗」の社会学——整備新幹線建設と旧国鉄長期債務問題』ハーベスト社.  
 Habermas, Jurgen, 1990, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag.  
 1994, 細谷貞雄・山田信行訳『公共性の構造転換 第2版』未来社.  
 Hilgartner, Stephen and Charles Bosk, 1988, “The Rise and Fall of Social Probelems: A Public Arena Model,” *American Journal of Sociology*, 94: 53-78.  
 井上孝夫, 1995, 「自然保護運動の戦略」『社会学評論』45: 452-468.  
 ——, 1996, 『白神山地と青秋林道』東信堂.  
 伊藤光利・田中愛治・真淵勝, 2000, 『政治過程論』有斐閣.  
 柿沢宏昭, 1996, 「原生林保護をめぐる運動と市民参加」木平勇吉編『森林環境保全マニュアル』朝倉書店: 133-139.  
 鬼頭秀一, 1996, 『自然保護を問いなおす』ちくま書房.  
 日本自然保護協会, 2002, 『自然保護 NGO 半世紀のあゆみ』平凡社.  
 林業と自然保護に関する検討委員会, 1988, 「林業と自然保護に関する検討委員会報告」.  
 高山泰彦, 1991, 「押し切られた保護側の要望——玉川源流部森林生態系保護地域設定の経緯と結果」『自然保護』348 (1991年5月号): 6-7.  
 田窪祐子, 1996, 「カリフォルニア州『原子力安全法』の政策過程——複数のアリーナ間の相互作用としての政治過程」『環境社会学研究』2: 91-106.  
 谷口吉光, 1999, 「地域における環境問題へのアプローチ」船橋晴俊・古川彰編『環境社会学入門』: 153-180.

付記 本研究にあたっては、日本自然保護協会をはじめとして全国の自然保護運動に携わる多くの方々のご協力をいただいた。特に日本自然保護協会50年誌編集委員会(2000年10月~2002年12月)において、多大なご教示をいただいた水野憲一・日本自然保護協会理事と横山隆一・常務理事には記して感謝したい。

(ちの・つねひで)

〈2003年2月28日受理, 2003年6月27日掲載決定〉

茅野：国有林野における保護林制度の政策過程

## **The Political Process of the National Forest Reserve in Japan**

CHINO Tsunehide

Hosei School of Policy Sciences

Hosei University

2-15-2 Ichigayatamachi, Shinjuku, Tokyo, 162-0843 JAPAN.

The reform of the national forest reserve planned by the Forestry Agency in the late 1980s, introducing the "Forest Ecosystem Reserve", applied the brakes for cutting down natural forests and afforestation based on the expanding afforestation policy in Japan. It was a turning point to changeover forestry policy and its administration. The Nature Conservation movement actively participated in this political process by holding a "Beech Symposium" and took part in both national and regional councils for setting up forest reserves.

This paper studies the interaction between the Nature Conservation movement and the Forestry Agency in the process. To analyse these interactions, "arena," which means plural actors share roles to solve problems and make decisions, is considered. Arenas are classified into three categories regarding their functions in the political process, "Agenda-Setting arena", "System-Reform arena", and "Problem-Solving arena". These arenas are smoothly formed and contributed to solving the problems. The networks of movement that enabled an even share of power to exist with the Forestry Agency are considered a major factor.

*Keywords : National Forest, Nature Conservation, Forest Reserve, Arena, Political Process*