

合衆国における国有林改革

その現状,要因,展望

誌名	日本林學會誌 = Journal of the Japanese Forestry Society
ISSN	0021485X
著者名	柿澤,宏昭
発行元	日本林學會
巻/号	79巻2号
巻号補足	
掲載ページ	p. 94-102
発行年月	1997年5月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



論 文

合衆国における国有林改革
——その現状、要因、展望——

柿澤 宏 昭*

柿澤宏昭：合衆国における国有林改革—その現状、要因、展望— 日林誌 79：94~102, 1997 本研究は生態系保全を目指した合衆国国有林改革の現状とその要因、今後の展望を明らかにすることを目的とする。合衆国国有林は1990年代に入ってエコシステムマネジメントを基礎とした経営へと大きく方針転換し、その実行のために組織改革や計画規則の改正に着手しているほか、大規模なエコシステムマネジメントの実験を始めている。こうした改革の要因として環境保護運動の高揚と司法による国有林への厳しい判断が第1に指摘できるが、一方で1970年代から森林局において進められた雇用者の多様化が改革の大きな原動力となったことにも注目する必要がある。森林管理をめぐる世論の両極化や政治的介入、財政をはじめとする古い制度的枠組みが障害として立ちあらわれているが、森林局職員の多くは改革を支えようとしている。組織内の多様性保持が森林に対する多様な社会的要求を国有林管理に反映し、転換期において自己改革をすすめる上で重要な役割を果たしたことを銘記する必要がある。

キーワード：エコシステムマネジメント、合衆国国有林、国有林改革、多様性

Kakizawa, H.: US National Forest reformation—Its current situation, factors and prospects—. J. Jpn. For. Soc. 79: 94~102, 1997 This study aims to clarify current situations, factors and prospects of the US National Forest reformation, intended to introduce an ecosystem approach. National Forest has been adopting ecosystem management since 1992 as an overall management direction and began to amend planning regulations and to re-organize the management structure to help implement ecosystem management. It also began to put a large-scale experiment of ecosystem management into practice. The reformation of National Forest has been mainly caused by an upsurge of the number of environmental movements. However, cultural and professional diversity at the Forest Service also contributed to an internal movement towards reformation. Although the reformation of National Forest is facing political intervention, polarized of public opinion about forest management, and institutional barriers, many Forest Service employees support reform. It should be noted that the cultural and professional diversity of the organization makes it possible for forest management to reflect social diversity and promote self-reformation.

Key words: cultural and professional diversity, ecosystem management, National Forest reformation, US National Forest

I. は じ め に

日本の国有林経営が行き詰まり抜本的な改革のあり方が議論されている現在、各国で進められている国有林改革の現状と課題を分析し、その経験を学ぶことが必要とされている。先進国における国有林改革は主として行政改革・財政赤字と環境問題の深刻化が要因となつてすすめられているが、アメリカ合衆国では生態系保全を中心とした経営へと大きく転換させようとしている(20)。本稿では国有林経営をいかに生態系保全型経営へ転換させるかという点に焦点を当て、アメリカ合衆国国有林の1990年代における改革の現状と課題を明らかにする。

アメリカ合衆国では1970年代から森林保護運動が活発化するとともに、1980年代には世論が環境重視に大きく傾いてきた(9)。このような状況のもとで国有林はその商品生産優先の経営を強く批判され、環境を重視した森林管理にむけて大きく軌道修正することを迫られた。現在エコシステムマネジメントを基本的な考え方として生態系保全を重視する方向に進もうとしているが、これは創設以来の国有林のあり方を根本的に転換しようとするものである。そこで本稿では以下の3点を課題として設定して、国有林

改革の現状と課題について論じたい。

第1の課題は1990年代に打ち出された新たな施策等を通して、今日国有林が目指している方向性について明らかにすることである。ここでは基本的な考え方の転換と、実行する仕組みを中心として叙述を行う。第2の課題は国有林の方針転換を引き起こした要因について明らかにすることであり、内部要因と外部要因に分けて分析を行う。そして第3に現在の国有林およびそれを取りまく社会的政治的情勢を分析するなかで今後の国有林改革の展望について明らかにする。

II. 国有林改革の現状

1. 改革に至るまで

第2次大戦後の国有林経営の枠組みに関する法制度の展開をみると、既に1960年に多目的利用・保続生産法が制定されて多目的利用と保続生産を基礎として経営すべきことが定められている。さらに1969年には国家環境政策法(NEPA)が制定され環境アセスメント制度が世界で始めて法制化されたが、これを受けて国有林は1974年には森林草地再生可能資源計画法(RPA)、1976年には国有林経営法(NFMA)を制定して国有林計画体系を整備すると

* 北海道大学農学部 Fac. of Agric., Hokkaido Univ., Sapporo 060

ともに計画策定過程に環境アセスメント制度を全面的に導入することとした。また、この間連邦政府の自然資源管理に関わって、ウィルダネス法、絶滅危惧種法など環境保全を目的とした法律が次々と制定されている(18)。

一方、国有林は木材需要の増加に応えるために第2次世界大戦以降急速に木材販売量を増加させてきた。これら伐採のほとんどは皆伐方式で行われ、生態系保護や景観への配慮を欠如していたことが環境保護運動や多くの研究者から批判されてきたほか、中西部では国有林内での過放牧による生態系破壊が進行しつつあることが指摘されてきた。国有林は連邦環境保護法の規制を受け、多目的利用や環境への配慮を標榜しつつも、実際には与えられた裁量権を最大限に利用して木材をはじめとする商品生産を優先した経営を行ってきたのである(7, 19)。木材優先経営を進めた第1の原因は政治・議会の圧力であり、議会は木材生産に関わる予算を常に優先して配分してきた。また、木材生産目標は集権的な計画体系と官僚的統制によって各現場に割り当てられた。第2の原因は森林局自体に木材生産に向けたバイアスがかっていたことである。近年に至るまで職員の多数を占め森林局内の要職を握っていた森林官は森林を社会のために最大限利用するという価値観を共有しており、木材生産に対する強い志向性を持っていた(33)。森林局初代長官である Pinchot が設定した賢明な利用を通じた保全という理念は、基本的に森林を最大限人間の利用に奉仕させようとする考え方を含んでおり、戦後の木材優先経営は創立以来の理念の当然の帰結であると主張する論者も多い(1)。

RPA・NFMA は以上のような木材生産優先経営から生じる社会的な軋轢・紛争を解決することを一つの目標としていた。しかしその下で行われた国有林計画策定は、レーガン政権による木材増産への圧力や森林局自体の木材生産へのバイアスや官僚的統制によって歪められ、市民の意見を十分反映することなく商品生産を優先させたため、結果として軋轢をますます増幅させてしまった。1980年代に大きく進んだ世論の環境へのシフトを見誤り、生態系保全の重要性を認識できないまま国有林は従来の延長線上での経営を続け、国民からの信頼を失い、相次ぐ異議申し立て・訴訟で身動きがとれない状況へと追い込まれていったのである。また、こうしたなかで組織内部での改革派職員に対する差別や木材資本による木材窃盗の隠蔽、さらには CIA への航空機供与疑惑など組織の腐敗が進み、かつて最も優れた連邦官庁と呼ばれた森林局の威信は大きく低下した(6)。

2. エコシステムマネジメントへの転換

生態系保護の重要性が認識され始めた1980年代後半から合衆国北西部(Pacific Northwest)地域ではニューフォレストリー(New Forestry)の実践が始まった。北西部の主要樹種であるダグラスファー林の施業はこれまで効率性と更新の容易さから皆伐一斉造林によって行われてきたが、野生生物生息域の保護などの配慮を欠いていたこと

が強く批判されるようになった。そこで皆伐や択伐といった従来の施業方法を生態系保全という立場から根本的に問い直し、野生生物生息域など生態系に考慮した新たな森林施業を開発しようとしたのがニューフォレストリーであり(15, 31)、研究者と国有林技術者が協力して国有林をフィールドとした実験的な施業を展開し始めたのである。ニューフォレストリーは最良の科学の応用によって問題を解決しようとした点で従来国有林経営の延長線上にある考え方であるが(29)、一方これまでの資源管理のあり方を根本的に問い直そうという動きもほぼ同時に始まった。

森林局は国有林経営の方向性を根本的に転換することなしには信頼回復はあり得ないと認識し、1990年1月からニューパースペクティブ(New Perspective, 以下NPと略)と呼ばれる資源管理・研究の取り組みを始めた。NPは、これまでの木材生産を優先させ、生産目標の達成に焦点を当てた国有林経営のあり方を、生態系の保全とそれを支える人間社会の維持をめざすものへと大きく転換しようとする試みである。土地倫理を基本に据えて生態系の保全を目標とし、生態系・社会・経済を統合的に考えて、市民の参加・共同によって資源管理にあたろうとしている点で、NPは単に森林管理の手法の転換を示したものではなく、その基本思想の転換という射程を持ち、次に述べるエコシステムマネジメントの原型ともいえるべきものであった(28)。

1992年に森林局はエコシステムマネジメント(Ecosystem management, 以下EMと略)を公式に方針として採用した。EMはこれまでの資源管理のあり方を根本的に転換させようとする考え方だけに、合意を得た定義が形成されるに至ってはいないが、概ね共通した理解が形成されていると考えられる定義を整理すると次のようになる。①単なる資源管理の手法ではなく思想的・哲学的側面を持つ。②状態としての生態系の保全に焦点を当てている。③より大きな時間・空間スケールで分野を越えて総合的に資源管理を行う。④管理目標は社会での議論をもとに政策・協定などによって設定する。⑤生態系・経済・社会を統合的に考える。⑥実行にあたっては第1に共同・協力を重視する。生態系管理を社会のあり方と結合させて考える以上、多様な人々の協力の下に意志決定過程を共有して管理を進める必要がある。⑦複雑な生態系とそれを取りまく社会を相手に不十分な知識によって管理を進めていかなければならない以上、計画の策定・実行・実行結果のモニター・モニター結果の分析およびその計画策定への反映というサイクルを常に繰り返していく必要がある。これがアダプティブマネジメント(Adaptive Management)と呼ばれるもので、EM実行にあたってのもう一つのキー概念である(12, 25)。

この定義から明確のように、EMは生態系保全を最重要視し、それを目的とした資源管理を社会のあり方と結びつけて考えるという点で新たな資源管理のパラダイムを切り開こうとする射程を持った思想である。EMの採用は国有

林経営の基本思想を根本的に転換しようとするものであり、NP 採用から始めた自己改革の動きを不退転の決意を持って本格化させたと理解することができる。現在、EM 導入は資源管理に関わってクリントン政権の基本的な方針であり、連邦有地管理に関わる主要な四つの官庁—森林局・土地管理局・国立公園局・魚類野生生物局は全て EM を基本方針とし、また資源管理に関わる研究も EM 一色に塗りつぶされているといっても過言ではない。こうしたなかで生態系保全に向けた国有林改革の焦点は「行われるか行われぬか」から「どのくらいのスピードで実行されるか」に移りつつある。そこで節を改めて EM 実行に向けて森林局がどのような実行装置を準備しているのかについて検討する。

3. エコシステムマネジメントの実行に向けて

1) 森林計画策定規則の改定

先にも述べたように 1980 年代に本格化した国有林計画策定が各地で暗礁に乗り上げたことから、森林局では 1980 年代終わりから計画制度の見直しを進めてきた。この結果は 1991 年に“Critique of Land Management”という大部の報告書としてまとめられ、これをもとに同年に森林計画策定規則の改定作業が開始された。改定作業中の 1992 年に森林局が EM を基本方針として採用し、1993 年にはクリントンが政権について大がかりな行政改革を始めたため、この両者を取り入れて森林計画策定過程の簡素化、決定枠組みの明確化、市民・他の政府機関との協調関係の強化、EM 原則の森林計画への統合の 4 点を基本原則として改正案が作成され、1995 年 4 月に公表、1996 年 12 月現在最終案発表に向けて詰めの調整が行われている。

新計画案の内容について概要を整理すると次のようになる(35)。

まず第 1 に計画の枠組みに関する改定であるが、営林局 (Regional Office) 段階で策定されていた局計画指針 (Regional Guide) を廃止することとした。現行規則では全国的な資源計画のもとに局計画指針が各国有林 (National Forest) で策定される森林計画 (Forest Plan) に対して木材生産などに関わる目標割り当てを行うことになっているが、これを廃止することによって国有林レベルでの裁量権を増やして森林計画を計画体系の中心に据えることとした。また森林計画の役割をマスタープランに限定し、望ましい森林生態系のあり方に関する議論を活性化させようとするとともに、紛争を生みやすい木材収穫計画などは個別の事業計画で具体的に問題を絞って対応して解決策を講じやすいようにした。第 2 には EM の実行をすすめるために、森林計画の目標をこれまでのように利用を優先したものから状態としての生態系のあり方を基本としたものに転換するとともに、調査・分析やモニターに関する規定を充実した。第 3 に EM が共同・協力を重視していることから、市民と国有林の間の相互意志疎通をさらに展開させることと、他の連邦官庁や州・地方・先住民政府との一層の協力関係を構築することを求めようとしている。

以上から明らかなように新計画規則案は、これまでの森林計画のあり方を EM の原則に沿って大きく転換しようとしているほか、これまで国有林経営を木材生産優先とさせていた一つの要因である局計画指針を通した木材生産の中央集権的配分を排して国有林レベルに大きな自主性を与えようとしている点で評価でき、この案の採用が国有林改革を理念から実行へと移す上で大きな役割を果たすことが期待されている(14)。

2) 組織改革

先にも述べたようにクリントンは着任早々行政改革キャンペーンを打ち出し、企業家精神を取り入れた組織を目指して形式主義の克服・顧客の最優先・結果に責任を持つ職員の育成・コストの低下の 4 点を目標として設定した(16)。ホワイトハウスは各省庁に行政改革の先進的取り組みを行うための「実験」部局をおくことを求めていたが、新長官のもとで組織改革を進めようとしていた森林局は自ら積極的にこの実験部局としての名乗りを上げ、検討グループを設けて組織改革の方向性について検討を重ね、1994 年 12 月には“Reinvention of the Forest Service”(34)と題するレポートをまとめた。このレポートでは生態系の保全・復元を実行することを組織改革の目標とし、この実現のために営林局の境界を生態的特徴にあわせて線引きし直し、あわせて現行の 9 営林局を 7 営林局に縮小することによって行政改革と EM の追求を同時に行うことを提案した。

しかし、EM など森林局の環境シフトに批判的な共和党が 1994 年に議会の多数派を制したことから、EM にむけた森林局の行動に大きな枠がはめられることとなり、地域再編の導入は不可能となった。またこれ以外のレポートの提案についても組織の簡素化や国民へのサービスの改善など一般的な指針の枠をでておらず、結局のところ森林局の組織改革で明確な成果を上げたものは行政改革の一環としての人員削減のみであった。この削減についても総数ではホワイトハウスから与えられた目標は達成したものの管理職層の削減目標は達成されなかったことから、非管理職層への人員削減のしわ寄せや上層部の相対的肥大を結果したと批判された(8)。特に 1980 年代中盤以降環境保護運動の高揚の中で大幅に木材生産量を減少させた北西部などの地域では、この過程で現場レベルの職員の大幅減員を行っていたため、行革下の人員削減がさらに大きな重荷となり、現場職員の過重労働や無理な転勤などを余儀なくされたのである。

ただし、現場レベルでは EM 導入と人員削減をにらんだ組織改革が地道に行われている。多くの国有林・担当区では人員削減と行政改革への対応から機構の簡素化をすすめるとともに、EM を実行するための体制づくりが試みられている。例えば北西部に位置する国有林や担当区 (Ranger District) の多くは、従来大きな部署であった木材生産部門を他の資源管理部門と統合し新たに EM 部局を設置し、資源管理に関わるスタッフはすべてこの部局に

配属した。これによって少なくとも形式上は木材生産は生態系管理の一部門として位置づけられることとなり、木材主導体制が組織面でも大きく転換しはじめたのである。ただし EM 自体が先にも述べたような実験的な性格を持つものだけに、この組織編成についても今後も再編が続けられるであろう。

以上のように組織改革については共和党議会によって EM に向けた組織改編が阻止され、一方で人員削減によって現場の負担が大きくなったが、現場レベルでは EM の実行に向けて地道な組織作りが行われている。また組織改革の基礎となるべき職員の意識改革については既に 1980 年代から進んでいたがこれについては次章において詳述する。

3) EM の具体化

EM を具体的に地域において実行する動きも本格化してきているが、その代表的なものがマダラフクロウ (Spotted Owl) 保護問題に一つの決着を付けた新森林計画である(36)。国有林をはじめとする連邦有林が紛争の渦に巻き込まれ相次ぐ訴訟で機能不全に追い込まれたことに対して(38)、クリントンが自ら解決に乗り出して策定させた新森林計画は北西部地域の既存の国有林計画を根本的に改変するものであり、広域の森林を対象として EM を実行する初めての取り組みであった。その特徴はまず第 1 にマダラフクロウ生息域を対象地としながらも水圏までも含めた総合的な生態系保全を目指そうとしている点である。このために対象となる約 1,000 万 ha の連邦有地に対して、既に議会によって指定されたウイルグネス等の保護地域の他に原生林・遷移後期林や河畔地域の保護区などの網をかぶせて、木材生産の対象となる森林を全体の 22 % に制限するという大胆なゾーニングを行った。

第 2 の特徴は伐採量減少の影響を緩和させるための地域政策を用意したことである。これまで国有林は地元市町村対策を持っておらず、また連邦政府も環境規制による地域社会への影響を考慮した地域政策を行うことはほとんどなかった。しかし、新森林計画では 1980 年代を通じて年平均 1,000 万 m³ を越えていた伐採量を約 4 分の 1 まで減少させようとしたため地元経済へ大きな打撃を与えることが予測されたこと、また当初よりクリントン政権が地域対策を重視していたことから、包括的な地域政策を実行することとしたのである(26)。

第 3 の特徴は広域の生態系管理と地域支援政策を実行するために省庁間協力関係を積極的に構築しようとしたことである。連邦有地を管理する国有林・国立公園・土地管理局が境界を越えて自然資源管理にあたる努力を始めるとともに、魚類野生生物局・環境庁をはじめとする自然資源管理に関わる規制官庁との協力、さらに州・地方政府や先住民政府との協力関係が急速に進展しつつある。

以上のように新森林計画はこれまでの自然資源管理のあり方を大きく方向転換するとともに、それと表裏一体をなすものとして地域政策を展開し、省庁間協力による実行体

制を構築しようとしており、合衆国における EM の最も大規模な実験として位置づけることができる。

このような国有林が中心となった大規模な EM の実験は他の地域でも計画されている。新森林計画対象地域以東のコロンビア川流域のほか、南部アパラチアン山系およびシエラネバダ山系において広域の生態系とそれをとりまく社会に関するアセスメント作業が行われており(13, 30)、EM を実行するための基礎がつくられつつある。

III. 改革の要因

1. 外部的要因

森林局が大きな方針転換を行った最大の外部要因は、疑いなく環境保護運動の高揚と世論の環境保護へのシフトである。

1960 年代から 70 年代に環境保護運動が勝ち取った環境保護のための一連の法律を基礎として 1980 年代に環境保護運動は全国各地で森林保護運動を活性化させたが、運動高揚の大きなきっかけとなったのは国有林森林計画策定への参加であった。NFMA に基づく国有林森林計画策定作業は 1980 年代に展開されたが、この過程に積極的に参加した環境保護運動の多くは前章で指摘したような国有林の木材生産主導体制の壁につきあたり、国有林に対する不信を増大させるとともに、国有林経営方針の根本的な転換を求めて運動を活性化させていった。

こうした保護運動の活性化は 1980 年代を通じた環境保護団体の会員数の急速な成長に支えられるところが大きい。例えば全米規模の 12 の環境保護団体の会員数は 1979 年の 157 万人から 1990 年には 310 万人へとほぼ倍増した。この原因として考えられるのはまず第 1 にレーガン政権下における反環境政策に環境保護団体や市民の多くが危機感を抱いたこと、第 2 に環境保護団体がダイレクトメールなど新たな会員拡大戦略を持ったこと、そして第 3 に 1980 年代に世論が環境保護に向けてシフトしていったことがあげられる。こうした世論の変化と会員数の急成長を受けて保護運動はますますその影響力を強めていったのである(24)。環境保護運動についてもう一つ指摘しておかなければならないことは、シエラクラブなどの全国的な環境保護運動を妥協的であると批判して、ラディカルな森林保護運動が各地で族生したことである。そのなかには Earth First! のように実行使も辞さないような団体も含まれ、マスコミの注目を集め様々なメディアを通じて紹介される中で人々の関心を引きつけることに成功している。こうした世論の幅広い支持を背景として環境保護運動は国有林への批判をますます強め、これが広くマスコミに報道されることによって、さらに国有林への社会的批判が高まっていったのであり、国有林は方針転換なしには社会的な信頼を回復できないところまで追い込まれていったのである。

以上のような環境保護運動の展開とあわせて大きな影響力を持ったのは司法による森林局への厳しい判断である。1980 年代中葉以降次々と最終案が出されてきた国有林計

画に対して不満を持つ環境保護団体は次々と異議申し立て、さらに訴訟を起こしていった。こうした一連の訴訟で最も厳しい判断が下されたのがマダラフクロウ保護をめぐるもので、小手先の対応しかできなかった国有林に対して繰り返される訴訟の中で国有林は連敗を重ね、連邦地裁は91年には「国有林は単に誤って法令を守らなかったのではない。…国有林は野生生物保護に関する法令に従うことを恣意的・組織的に拒否している」という極めて厳しい判断を示して、新たなマダラフクロウ保護計画とその環境影響評価書を作成するまで木材販売を差し止めたのであった。こうしてマダラフクロウ生息域内における国有林経営は機能不全に陥っただけではなく、これまでの国有林経営が野生生物に対する配慮を欠如しており、度重なる敗訴にも関わらず木材優先経営から抜け出せなかったことが明らかにされ、根本的な方針転換をしない限り森林局が生き残ることは困難となった(38)。

外部要因としてもう一つ指摘しなければならないのはクリントン政権の誕生である。多くの環境保護団体の支持を得て当選したクリントンは環境保護に重点を置いた政策展開を進め、前述のように北西部の連邦国有林管理をめぐる生態系保全に配慮した大胆な方針を打ち出したほか、行政改革に関わっても自然資源管理においてEMを基本方針とするなどして、1990年代に入って始まった国有林改革を大きく後押ししたのである。ただし、急速な環境シフトは一方で大きな反発も呼び起こし、94年議会選挙における共和党の歴史的勝利もあって、クリントン政権の環境政策は軌道修正を余儀なくされている。

2. 内部要因

これまで森林局改革の要因として上述のような環境保護運動と司法判断に目が向けられがちであったが、森林局内部からも改革の動きがあり、これが改革を支える大きな力になっていたことに注目すべきである。

Kaufmanは1960年に出版された“Forest Ranger”において国有林組織の特徴を“Voluntary Conformity”と規定した(21)。すなわち国有林組織は林学というバックグラウンドを持つ白人男性によって構成されており、森林経営に関する価値観を共有するため、分権的な組織体系を取りつつも組織への強い忠誠心と求心力を強制することなしに獲得していると捉えたのである。そしてこれが国有林が効率よく機能的な組織を形成し、高い社会的評価を獲得した大きな要因であるとしながら、方針転換を必要とするときには“Voluntary Conformity”は大きな障害として立ちあらわれるだろうとしていた(22)。なぜなら共通の価値観の上に組織の方針が形成されている状態のもとでは自発的な改革の動きは起きにくく、外圧による改革の強制は組織内に大きな軋轢と反発を呼び起こし改革を困難なものとするからである。Twightらは1981年に行った調査をもとに国有林職員は林産業者などと価値観を共有し、変化に対する強い抵抗感を持っているとして、改革が内部的に進むことに否定的な見解を示していた(33)。

一方、NEPAが環境影響評価を様々な分野の専門家による共同作業として行うことを義務づけたこと、また連邦政府が性・人種の多様性を反映した職員採用の方針としたことから森林局では1970年代から野生生物学等森林官以外の専門家、女性や黒人・マイノリティの雇用を積極的に進めた(32)。表-1は森林局の専門別専門職員数をみたものであるが、森林官以外の専門家、特に生物学関係の専門家の比率が急増し、90年代には森林官の比率は半数を割っていることがわかる。また表-2は男女別人種別専門職員数の推移をみたものであるが、女性が急速に増加し1994年には3割近い比率を占めるようになってきているほか、マイノリティも着実に増加してきている。全職員数における女性比率は既に4割を越えている。職員の多様化は事務職員や補助的技術者などの下級職員だけではなく中枢部分においても急速に進んでおり、白人男性の森林官がほとんどを占めていた1960年代以前に比して森林局組織は大きな変貌を遂げてきているのである。ここで重要なことは野生生物など商品生産に関わらない職種の職員は森林官に比べて、また女性は男性に比べて強い環境保全志向および市民との積極的なコミュニケーション志向を持っていることである(4, 23)。このため価値観の対立等から組織内で

表-1. 合衆国森林局職種別専門職員数の推移

(単位: 人)

職種	1971	1978	1985	1993	1995
Social Scientist	5	10	NA	67	69
Archeologist	4	19	133	301	309
Computer Specialist	NA	NA	468	695	660
General Biological Specialist	NA	NA	202	810	817
Microbiologist	7	9	NA	NA	NA
Ecologist	0	8	NA	157	180
Entomologist	NA	NA	151	139	132
Range Conservationist	NA	NA	460	453	417
Forester	5,033	4,772	5,543	5,063	4,350
Soil Scientist	155	216	262	252	230
Fishery Biologist	22	57	124	341	375
Wildlife Biologist	109	207	504	890	835
Landscape Architect	185	189	220	272	262
Civil Engineering	NA	NA	1,182	962	833
Public Affairs	NA	NA	170	301	273
Hydrologist	101	153	220	283	278
Geologist	48	83	168	156	138
Land Surveyor	NA	NA	178	165	155
合計	5,669	5,723	9,989	11,307	10,313

資料: Halvorsen(1996)。

表-2. 合衆国森林局専門職員における女性・マイノリティ

	1983年12月	1988年12月	1993年12月	1994年12月
総専門職員数	10,979	10,185	11,965	10,924
女性	1,103(10%)	1,523(11%)	3,168(27%)	3,072(28%)
ヒスパニック	223(2.2%)	258(2.5%)	387(3.2%)	386(3.4%)
アジア	137(1.3%)	147(1.4%)	212(1.8%)	206(1.9%)
先住民	121(1.1%)	152(1.5%)	270(2.3%)	261(2.4%)

資料: Halvorsen(1996)。

の軋轢などの問題が生じる一方で、ID チームでの共同作業などを通して相互教育が進み、従来木材生産を重視してきた森林官が生態系保全の重要性を認識するようになる一方で、環境保全志向の強い野生生物専門家も多目的利用の中での生態系保全のあり方を考えるようになってきた(5)。さらには、職員の価値観の多様化や世論の環境保全へのシフトに影響を受けて、担当区主任や国有林署長といったラインの職員も 80 年代を通じて環境保全をより重視する方向へ意識変革が進んだのである(3)。

以上のような価値観の転換の中でより直接的な行動によって森林局の方針転換を図ろうとする動きも活発になってきた。その代表的な事例が森林局の木材生産優先の経営に反対し土地倫理に立脚した森林管理を求めて 1989 年に結成された「環境倫理のための森林局職員の会」(AF-SEEE)で、一時は森林局の職員約 2,000 名を組織して、内部改革に携わる職員への支援活動を行うとともに、ロビー活動や広報活動を通して森林局の方針転換を促進させる運動を展開してきた。

内部の運動でもう一つ特筆すべきは第 1 営林局における「反乱」である。1989 年 11 月に第 1 営林局内の国有林署長(Supervisors)が連名で森林局長官にあてて公開状を提出し、そのなかで今日の国有林経営は商品生産を偏重しており、市民と職員の期待にこたえておらず、森林局の方針転換をしない限りわれわれの使命を全うすることができないのではないかとした(27)。さらにこの当時第 1 営林局長であった Mumma が野生生物専門家出身の改革派であったこともあって、上からおろされてきた木材生産目標を実行することは森林保全上望ましくないとして 1990 年度には管内木材販売量を目標の 7 割にとどめ、さらに 91 年度もほぼ同様の水準に販売量をおさえた。結局 Mumma は政治的圧力から辞職したが、こうした動きは森林局内での改革への動きが熟してきたことを示している(10)。

以上のように森林局組織の多様化が内部からの国有林改革の原動力を育んできたのであり、こうした原動力が形成されていたからこそ転換期にあたって新しい方針を内部から打ち出すことができたのである。また、生態系管理において重要な役割を果たす生物学関係の専門家や改革志向の職員が育ってきていたこと、ID チームの活動の中で彼らの価値観が一定程度組織内で共有化されてきたことが、EM に向けた転換を大きな混乱なしに進めることのできた大きな要因として指摘することができる。森林に対する社会の多様な価値観を森林管理に反映するとともに、変革期における組織の柔軟性と自己改革力を保障するためには組織の多様化と組織内での言論の自由の保障が必要であることを、合衆国国有林改革の経験は示している。

IV. 改革の展望

さて、以上のように国有林改革が大きく進もうとしているが、一方で課題も山積している。そこで改革に重要な影

響を与えると考えられる議会、市民運動、森林局および国有林をめぐる法制度的枠組み、森林局内部組織の四つに分けて改革をめぐる情勢を明らかにしつつ、改革を展望することとする。

1. 議 会

議会については二つの点で改革の進展にマイナスの影響を及ぼすことが考えられる。

第 1 は 1996 年の選挙でも森林局の方針転換に冷淡な共和党が上下両院の多数派を握ったことである。共和党は環境保護より開発・経済活性化を優先させる傾向を持つため、森林局の EM への転換に大きな反発を示しており、前述のように森林局の組織改革を阻止したほか、新森林計画対象地に対して伐採の抜け道を与える法律を成立させ(2)、また前述したコロンビア川流域を対象としたエコシステムアセスメントを一時は中止の瀬戸際にまで追い込んだ。今後もうこうした介入が続くことが予測され、予算など議会の承認を必要とする EM に向けた改革は困難となるだけでなく、国有林における木材生産や牧野利用など商品生産の増加に向けて強い政治的圧力を加えることが予測される。

第 2 は森林管理をめぐる世論が保護と生産的利用へと両極化し、問題が政治化してきていることから、議会がますます森林局の方針に細かい指示を与えるようになってきていることである。国有林は国民の森林であるから議会が方向性を与えることは必要であるが、一方では技術官僚制の優れた点を生かして地域に根ざした森林管理を行うためには現場に大きな裁量権を与えることが必要である。しかし議員が結びつきの強い利害団体や地元地域に有利な条件を与えようとして予算案などを通してますます国有林の細かい経営内容に立ち入った指示を与えたり、紛争へ政治的に介入することが増加してきており、森林局の自主的な改革を阻害することが懸念される。

2. 市民運動

市民運動については環境保護運動と反環境保護運動の二つの面からみる必要がある。

まず全国規模の環境保護運動についてみると、森林局に対する決定的な不信感と運動方針の硬直化が大きな特徴として指摘できる。これまで多目的利用や森林保全を標榜しながら木材優先経営を行い、計画策定過程で環境保護運動の主張を軽視してきたことから環境保護運動は森林局に決定的な不信感を抱いており、このため生態系保全を行わせるために森林局の裁量権を法令などを通してできる限り拘束すべきだということが多くの団体の共通した見解になっている。またこれら団体の主張はますます先鋭化かつ硬直化する傾向にあり、例えばシェラクラブでは 1996 年初頭に連邦有地の全ての商業伐採に反対することを方針に取り入れるという提案を可決してしまった。1990 年代に入って会員数が減少に転じたことから主張を明確にして社会の注目を集めて会員数の拡大を図る必要があること、小規模でラディカルな環境保護団体からの妥協的だという批判に

対抗すること、そして共和党主導議会による環境政策の見直しへの対決姿勢を鮮明にしようとしていることが、硬直化の原因と考えられる。このような環境保護団体の動きは、森林局のEMへの転換という面では追い風として作用するものの、国有林全体をウィルダネス化するような指向性を持って森林局の行動を縛ろうとすることは、現場職員の自己改革意欲に悪影響を与えるだけでなく、次に述べるような反環境保護運動との対立を一層激化させることが懸念される。

1990年代において国有林経営に関わる新たな市民運動として念頭に置かなければならないのは反環境保護運動－ワイズユース運動である。この運動は補償なしに私有財産に対する環境規制をさせないという私有財産権保護と、連邦有地が卓越する中西部を中心に牧畜業者などが求める自由な連邦有地利用－ワイズユースの二つの主張を基礎として地域的な活動を展開していたが、1989年には初めて全国大会が開かれて運動の基本原則が確認され、これ以降全国的な運動として進められるようになった。この運動は環境保護運動の手法をそのまま取り入れて市民への浸透を図り、中西部や農山村部などを中心に根強く存在する反連邦政府感情等と結びついて、1994年選挙で共和党が議会の主導権を握るのにあわせて強い影響力を行使するようになった。環境保護団体はこれら反環境保護運動が資本の資金提供を受けて操作されているとして批判しているが、一方でインセンティブを与えることなしに環境・土地利用規制が急速に進んでいることに対して農山村を中心に大きな反発があり、これが反環境保護運動を成長させる大きな力になっていることは疑いがない(11)。こうした反環境保護運動は前述のような議会における共和党の動きを後押しするとともに、中西部などにおいては反連邦政府運動や民兵組織(Militia)等と結びついて国有林に対して大きな圧力をかけてきており、極端な場合には国有林職員の身の安全にも関わる問題も生じている。

以上のように森林管理をめぐる市民運動が両極化し、両陣営ともその主張をより明確にして支持を拡大していこうとしている。すなわち両極化をさらに進めることによって自らの活動基盤を強化できるとそれぞれの陣営が考えているのであり、こうした両極化によって生まれる対立の渦中に国有林が置かれた場合、これまで以上に身動きのとれない状況に追い込まれる可能性がある。

一方で、こうした状況を打開しようという市民運動が生まれているのも事実である。単なる対立は何も生み出さないと、地域コミュニティを基礎として環境保護運動から林産業者・農民まで巻き込んで徹底的な議論を通して相互理解を深めながら地域資源管理の体制を創っていこうとする運動が各地で起こりつつあり、国有林もこれに参加しながら新たな森林管理のあり方を模索している。例えばオレゴン州北東部のブルーマウンテン地域では森林局研究所・国有林・土地管理局・自治体・土地所有者・伐採業者・環境保護団体が共同して生態系保全のための土地管理

手法の開発とその実行・普及活動を行っており、またワシントン州中央部のヤキマ川流域では森林所有者・ヤキマインディアン部族・国有林・環境保護団体等が共同で流域保全を目的としたグループを形成して、研究とモニタリングに基づいて施業の規制や生態系修復の作業を行っている(37)。全国規模の環境保護運動はこれら地域を基盤とした資源管理の試みが自らの活動基盤を掘り崩すことを恐れて冷淡な態度をとっているが、膠着状態にある現状を打開する大きな可能性を持っていることは間違いない。EMの考え方が社会において根付くか否かは、国有林等から社会への積極的な働きかけとともに、地域を基礎とした自主的な資源管理の運動がどれだけ活性化するかに大きく左右されるであろう。

3. 森林局・国有林をめぐる制度的枠組み

先にも述べたように森林局が大きく方針転換しつつあるのは疑いのない事実であるが、問題はこれまでの制度的枠組みにほとんど手がつけられておらず、これが改革の大きな障害となりつつあることである。

第1の問題は財政システムである。これまでの国有林財政は木材生産を中心として組み立てられており、一般会計において木材生産関連予算が優先的に配分されていただけでなく、木材販売収入の一定部分を販売地域周辺の森林管理のために積み立てるKVファンドがレクリエーションや野生生物管理の重要な資金源として利用されていた。しかし1980年代後半から急速に木材販売収入が減少し、さらには連邦政府の財政再建のために厳しい支出の見直しが行われているため、財政不足が深刻となってきた。例えば表-3は北西部にある国有林の財政の推移を示したものであるが、木材販売が減少するにつれて財政配分が減少傾

表-3. マウントペーカー・スノクォールミー国有林の財政状況の推移
(単位: 100万ドル)

	一般会計割り当て	KVファンド等	合計	PRC
1981	21.3	5.0	26.3	15.4
1982	21.3	4.7	26.0	10.9
1983	20.3	3.9	24.2	9.0
1984	20.1	4.6	24.7	5.6
1985	15.6	4.8	20.4	6.9
1986	14.0	4.4	18.4	5.3
1987	17.6	4.8	22.4	4.4
1988	16.8	4.8	21.6	4.5
1989	17.2	5.0	22.2	3.7
1990	18.3	5.8	24.1	4.5
1991	15.5	5.2	20.4	0.9
1992	14.9	5.1	20.0	0.5
1994	15.3	5.3	20.7	NA
1995	14.9	4.5	19.4	NA
1996	13.7	4.4	18.1	NA

マウントペーカー・スノクォールミー国有林資料。注1)1993年の数字は得られなかった。注2)1981年から1992年までは1990年のドル価値で換算、1994年から1996年までは実数。注3)PRC=Purchaser Road Credit, 立木落札者で伐採に伴う林道建設ができない小規模業者が国有林に林道建設を委託するもの、合計に含んでいない。

向にあるほか、これまで蓄積してきたKVファンドも1998-9会計年度までに底をつくとされており、このときには財政支出規模は一気に約3/4にまで縮小する。森林局は1994年に財政項目の再編成を行って新たにエコシステムプランニング、調査・モニターという項目を設けるとともに、項目数を縮小して、現場でのEM実行と財政支出の柔軟性を増大させようとしたほか、野生生物管理等に重点的に予算を割り当てようとしているが、全体としての予算が厳しく制限され、さらにKVファンドによる財源もあてにできなくなるなかで、EMの実行はますます困難になりつつある。

こうしたなかで第6営林局管内で取られようとしている苦肉の策が人員削減である。第6営林局管内では木材販売の減少や、行政改革のもとでこれまでも人員の削減を行ってきたが、大幅な予算の減少から人件費の比率が財政支出の約7割を占めるようになってしまった。このため人員削減を進めることによって人件費の比率を50~55%程度にまで落として事業を実行するための財源を確保しようとしているのである。しかし、EMは今まで以上にきめの細かい資源管理を要求しており、こうした人員削減によってますます現場職員に無理がかかることが懸念されている。

一方、こうした財政的な行き詰まりを打開するため、議会は1998年度から試験的にレクリエーションについての利用者負担制度を導入しようとしている。これは各国有林で試験対象となるウイルダネスを選び、その利用に対して利用者負担を課し、この収入を当該国有林でウイルダネス管理やレクリエーション施設整備にあてようとするものである。この制度については各国有林の利用者負担による自主財源を増加させることに途を開くものだと歓迎する意向が森林局内に強く、また世論も概ね好意的であるが、一般財政割り当て削減や国有林の独立採算性導入の論拠にされるのではないかと懸念も示されている。

財政以外の大きな枠組みに関していえば、EMが人為的境界を越えた生態的なまとまりのある地域を対象に、社会経済政策と表裏一体のものと考えなければならないことに関して、森林局は他の様々な連邦官庁や州・地方政府との協調関係を築くことが求められている。資源管理に限って言えば土地管理局や魚類野生生物局との協力関係が築かれつつあるが、地域政策分野について経済政策官庁などとの協力関係の構築はほとんど手がつけられていない。縦割り官僚制の壁を克服し、総合的な政策を創りあげ実行することは今後の大きな課題である。

4. 森林局内部

前章に述べたように森林局内部の職員の多様化が進み、これが森林局改革に大きな役割を果たしている。野生生物学者J. W. Thomasの森林局長官への就任は、森林局内部からの改革の動きを促進させるものと捉えることができ、Mummaが事実上解任されて問題となった第1営林局長のポストに、森林局内でNP、EMを導入するリーダーであったSalwasserが任命されたのは新体制における象徴

的人事であるといえる。今後、改革志向の若手が重要ポストにつき、発言力を増すにつれてEMを中心とした国有林改革を保証するための具体的な布石が打たれていくことになるだろう。また現場では先に述べた地域資源管理を目指す市民運動と積極的に連携を形成し、またこうした運動を創り上げる触媒としての役割を果たそうとする動きが活発化し始めている。

一方、以下のような問題点が指摘できる。

第1は森林局職員は世論の両極化の狭間におかれ、現場の判断や計画をめぐる意義申立や訴訟が次々と起こされており、さらには改革を阻害する動きが次々と表面化していることである。こうしたなかで、職員が大胆な判断を下して行動を起こす意欲が阻害され、国有林改革にブレーキをかけることが懸念されている。

第2は職員の多様化に対して組織としての統一性をどう保つかということである。かつては白人・男性・森林官という同質性の中で他の官庁に例をみない分権的体制のもとで組織としての統一性を保持することができた。しかし、職員が多様化するにつれて、職員の自発的意志によって組織としての統一性と職務遂行基準の統一性を保つことは難しくなっている。例えば野生生物専門家など森林官以外の職員は、それぞれの専門分野の職業倫理への忠誠を森林局に対するそれよりも重視するといわれており、こうした多様な指向性を持つ職員をコントロールするために、組織の中央集権化や硬直化が進んでいるとされている。しかし一方で森林管理は分権的な体制を要求する。職員の多様化のもとで、分権的な組織体系と組織としての統一性をどのように保つかはこれからの大きな課題である(17)。

V. おわりに

以上述べてきたように合衆国国有林はEMの実行に向けて大きく方針転換しようとしている。方針転換に影響を与えた要因としてこれまで環境保護運動や訴訟の影響が目されてきたが、森林局内部での改革への動きが重要な役割を果たしたことに注目する必要がある。そして、この内部改革を進めたのは職員の多様化と組織内での分野を越えた議論によるところが大きい。これまで日本では森林管理に限らず組織の統一性が重要視されてきたが、多様な社会の要求を反映した森林管理を行い、転換期において自己改革を進める上で組織自体が多様性を持っていることが極めて重要であることが強調されなければならない。

森林局は改革に向けた歩みを始めてはいるものの、それを取りまく状況は極めて厳しい。それは一つにはIV.3.で述べたように、木材生産主体とした森林経営というこれまでのパラダイムのもとにつくられた制度的枠組みをそのままにEMをすすめるという作業に伴う必然的な問題である。もう一つの問題は合衆国に特有ともいえる森林問題をめぐる世論の両極化と政治化である。一方で、下からの地域資源管理をつくろうとする運動が始まり、多様な価値観と専門性、そして開かれた態度を持つ森林局若手職員が

育ってきていることは今後の改革を展望する上で大きな財産といえる。日本の国有林改革や環境保全政策を考える場合、第一の問題について合衆国の経験を十分に学ぶ必要があるとともに、資源管理組織内部と社会において改革をすすめる、支える力が形成されているかどうか改革の成否を左右することを認識する必要がある。

引用文献

- (1) Anderson, M. (1993) Reforming National Forest policy. *Issues Sci. Technol.* 4: 40-47.
- (2) Axline, M. (1996) Forest health and the ethics of expediency. *Environ. Law* 26: 613-640.
- (3) Brown, G. and Harris, C. C. (1992) The United States Forest Service: Changing of the guard. *Nat. Resour. J.* 32: 450-466.
- (4) Brown, G. and Harris, C. C. (1993) The implications of work force diversification in the U. S. Forest Service. *Adm. Soc.* 25(1): 85-113.
- (5) Bullis, C. A. and Kennedy, J. J. (1991) Value conflicts and policy interpretation: Changes in the case of fisheries and wildlife managers in multiple use agency. *Policy Stud. J.* 19: 542-552.
- (6) Clair, J. S. (1992) It comes from within. *Forest Watch* 12(7): 22-25.
- (7) Clary, D. A. (1986) *Timber and the Forest Service*. 252 pp, University Press of Kansas, Lawrence.
- (8) Dale, R. (1995) Downsizing: A solution or just another problem? *Differ. Drummer* 2(2): 8-11.
- (9) Dunlap, R. E. (1992) Trends in public opinion towards environmental issues: 1965-1990. In *American Environmentalism*. Dunlap, R. D. and Mertig, A. G. (eds.), 121 pp, Taylor and Francis, Bristol, 89-116.
- (10) Ebonis, J. (1991) Retrenchment in the Forest Service: Hardliners oust Mumma in the Northern Rockies. *Inner Voice* 3(5): 1-2
- (11) Echeverria, J. and Eby, R. B. (1995) *Let the people judge*. 369 pp, Island Press, Washington D. C.
- (12) The Ecological Society of America Committee on the Scientific Basis for Ecosystem Management (1996) *The report of the Ecological Society of America Committee on the Scientific Basis for Ecosystem Management*. *Ecol. Appl.* 6: 665-691.
- (13) Everett, R., Hassburg, P., Jensen, M., and Bormann, B. (1994) Volume I Executive Summary. *Gen. Tech. Rep. PNW-GTR-317*.
- (14) Flick, W. A. and King, W. E. (1995) Ecosystem management as American law. *Renewable Resour. J.* 13(3): 6-10.
- (15) Franklin, J. F. (1990) Thoughts on applications of silvicultural systems under new forestry. *Forest Watch* 10(7): 8-11.
- (16) Gore, A. (1993) *Creating government that works better and costs less*. 168 pp, Government Printing Office, Washington D. C.
- (17) Halvorsen, K. E. (1996) *Employee responses to the incorporation of environmental complexity into the USDA Forest Service*. Unpublished Ph. D. Dissertation, University of Washington.
- (18) 畠山武道 (1992) *アメリカの環境保護法*. 464 pp, 北大図書刊行会, 札幌.
- (19) Hirt, P. W. (1994) *A conspiracy of optimism*. 416 pp, University of Nebraska Press, Lincoln.
- (20) 石井 寛 (1996) 国有林経営をめぐる新動向—アメリカ・北欧を中心として—. *日林論* 107: 391-394.
- (21) Kaufman, H. (1960) *The forest ranger*. 259 pp, Resources for the Future, Washington D. C.
- (22) Kaufman, H. (1975) The natural history of human organization. *Adm. Soc.* 17: 131-149.
- (23) Kennedy, J. J. (1991) Integrating gender diverse and interdisciplinary professionals into traditional U. S. Department of Agriculture Forest Service Tradition. *Soc. Nat. Resour.* 4: 165-176.
- (24) Mitchell, R. C., Mertig, A. G., and Dunlap, R. E. (1992) Twenty years of environmental mobilization: Trends among national environmental organization. In *American Environmentalism*. Dunlap, R. D. and Mertig, A. G. (eds.), 121 pp, Taylor and Francis, Bristol, 11-26.
- (25) Moote, M. A., Burke, S., Cortner, H. J., and Wallace, M. G. (1994) *Principles of ecosystem management*. 14 pp, Water Resources Research Center, The University of Arizona.
- (26) Multi Agency Command (1993) *Multi Agency Command final working strategy for the Forest Plan Economic Adjustment Initiative*.
- (27) Region 1 supervisors (1989) An open letter to the chief from Region 1. *Inner Voice* 2(1)
- (28) Salwasser, H. (1991) Diversity—New Perspective for sustaining diversity in U. S. National Forest System. *Conserv. Biol.* 5: 567-569.
- (29) Shepard, B. (1990) Seeing the forest for the trees: "New Perspective" in the Forest Service. *Renewable Resour. J.* 8(2): 8-11.
- (30) Southern Appalachian Man and the Biosphere Cooperative (1996) *The Southern Appalachian assessment*. USDA Forest Service.
- (31) Swanson, F. J. and Franklin, J. F. (1992) New forestry principles from ecosystem analysis of Pacific Northwest forests. *Ecol. Appl.* 2: 262-274.
- (32) Thomas, J. C. and Mohal, P. (1995) Racial, gender, and professional diversification in the Forest Service from 1983 to 1992. *Policy Stud. J.* 23: 296-309.
- (33) Twight, B. W., Lynden, F. J., and Tuchman, E. T. (1990) Constituency bias in a federal career system? A study of district rangers of the U. S. Forest Service. *Adm. Soc.* 22: 358-389.
- (34) USDA Forest Service (1994) *Reinvention of the Forest Service*. 54 pp, USDA Forest Service.
- (35) USDA Forest Service (1995) *National Forest System Land and Resource Management Planning; Proposed rule*. *Fed. Regis.* 60: 18886-18932
- (36) USDA FS and USDI BLM (1994) *Records of decision for amendments to Forest Service and Bureau of Land Management planning documents within the range of the Northern Spotted Owl*.
- (37) Wondolleck, J. M. and Yaffee, S. L. (1994) *Building bridges across agency boundaries: In search of excellence in the United States Forest Service*. School of Natural Resources and Environment, The University of Michigan.
- (38) Yaffee, S. L. (1994) *The wisdom of the spotted owl*. 430 pp, Island Press, Washington D. C.

(1997年1月13日受付, 1997年3月19日受理)