

調査・研究ノート

水源林の造成・設備活動の変遷と今後の方向性

一. はじめに

急峻な地形が多くかつ豊富な降水量を有する日本では、古くから洪水や渇水問題が多発していたために、長年にわたって様々な形態による水源林の造成・整備活動が行われてきた。そうした中で、一九九〇年代に入り徐々に広がりを見せている「住民参加型の水源地整備活動」については本誌九月号(第一六〇号)で紹介した。

元来、水源林の造成・整備活動には下流の受益者(自治体、水利組合、企業等)が深く関係している。

そこで、今回は水源林の保全・整備活動の変遷を振り返り、それらを踏まえて今後の方向性について若干の考察を行いたい。

二. 戦前期における水源林造成活動の特徴

荒廃林復旧のための水源林造成

戦前期の水源林造成活動の特徴として、渇水や洪水、濁水等の水害を契機に下流の水利組合や自治体が独自の方策をとりながら、荒廃林の復旧を主眼に置いた積極的な活動が展開されたことがあげられる。特に、明治時代前半頃は、山林の所有や利用をめぐる制度が大きく変化する中で、森林管理の無政府状態が続いたために荒廃した森林

が各地で広がっていた。そうしたことから

都市の自治体(水道局)や下流の有力な水利組合では、流域の保全を目的とした水源林造成活動を行っていた。例えば、巨大な人口を抱える東京都や横浜市では、それぞれの重要な水源である多摩川や道志川の上流の森林を積極的に購入し、自ら造林事業を展開した。また、およそ七千haの農地を抱える明治用水水利組合(愛知)では、水源である矢作川上流の森林での現地調査や造林活動を積極的に進めた。このほか、庄内平野の水田の水管理を行っていた赤川水利組合では、荒廃していた上流の森林の伐採規制(保安林指定)を進め、その規制によって生じる上流住民の損失を補償するなど生活補償を行っていた。

このような水源林造成活動は、民有林に関する各種補助制度が進むにつれて減少したものの、一九四〇年代頃までは各地で見られた。

三. 戦後の水源林の造成・整備活動の変遷と特徴

第二次大戦中は全般的に造林活動は停滞し、また、終戦後しばらくは戦中の乱伐により荒廃した森林を国の治山事業の一環と

して行う造林事業が主流となっていた。本格的な水資源対策として水源林が造成されるのは、一九六〇年代に入ってからである。(一)水需要の増大に対応する水源林造成

高度経済成長下の水資源対策

高度経済成長期に入ると、生活用水及び工業用水等の水の需要が太平洋ベルト地帯を中心に急増した。その増大に応えるべくダムの建設が六一年の「水資源開発促進法」制定以降、全国各地の河川で大規模に進められた。また、これと同時に水源かん養機能の高度化を目指した水源林の拡大・充実に策も進められた。増大する水需要の対策として進められた水源林造成活動としては、「滋賀県造林公社」や「木曾三川水源造林公社」の事例が有名である。例えば、「滋賀県造林公社」は急増する水需要に頭を悩ませていた淀川下流の自治体(大阪府、兵庫県、大阪市、尼崎市等)と、長年にわたり森林の荒廃に苦しんでいた淀川上流の滋賀県と関係する二十七日町村が出資・協力して六五年に設立された。「滋賀県造林公社」では、六六〜七二年までに琵琶湖周辺の山林に七万一、一六六haの造林を行った。一方、「木曾三川水源造林公社」では、増加する中京地区の水需要への対策と、五八〜六一年の集中豪雨や台風により荒廃した林地の復旧対策として水源林造成を行うことを目的に、木曾・長良・揖斐の木曾三川の上流である岐阜県と下流の愛知県、三重県、名

古屋市の出資・協力により六九年に設立された。六九〇一年にかけて九、六一三haを造林している。

「GTO」に、六〇年代は上下流の自治体が協力して設立した公社を中心に、増大する水需要への対策としての水源林造成が進められた。(二)深刻化する都市の渇水問題と山村の林業問題から発生した水源林整備

七〇年代以降になると、県や受益地域の市町村、さらに下流の企業等の出資や負担等により「水源基金」等が創設され、それらを財源として上流の水源林整備を進めるという「下流の費用負担」による水源林整備が増加した。その背景には、七〇年代に都市部を中心に深刻化した渇水問題により、森林の水源かん養機能を高度化させることを求める下流からの声が強まったこと、もう一方では森林のもつ水源かん養機能を発揮させるために必要な作業に対して受益者である下流に費用負担を求める上流側の主張が大きくなったことがあげられる。

具体的には、群馬県が利根川の受益者である東京都に費用負担を求めて設立された「群馬県森林造成基金」(七三年)や、水源開発の行き詰まりの「目玉」事業として出された「豊川水源基金」(七七年)と「矢作川水源基金」(七八年)、さらに七八年の渇水を契機に下流への費用負担を求める上流の声が高まって創設された「福岡県水源の森基金」(七九年)等があげられる。

実際に森林の公益的機能を科学的に証明しその受益者を特定することは困難を伴うものの、各地域ではそれぞれの実状に応じた上下流の合意形成が行われて、都市・下流の費用負担による水源林整備が進められたのである。(三)自然環境保全としての水源林整備の胎動

九〇年代に入ると、今までは違った角度から水源林への関心が高まっている。その一つは、身近な自然環境への関心の高まりから川や水を大切な自然環境として認識し、自分達の手により保全しようとする、住民参加型の水源林整備活動である。例えば、森組と市民が協力して水源林の管理を進めている「清水みどり情報局」(静岡)や、流域の様々な住民やNGOと連携をして自分の水源である緑川の上流に植林活動を進めている「天明水の会」(熊本)等の事例を先々号で紹介したが、こうした活動が都市近郊地域を中心に徐々に広がってきている。もう一つの動きは、林業から「水業」への転換である。これは、自然環境への配慮が高まってきたという積極的な面と、林業の採算性の悪化という消極的な面という二つの側面からによる変化といえる。具体的には、明治時代から横浜市の水源として位置付けられてきた道志村(山梨)の水源林では、それまでの「予定調和論」(適切な林業の生産活動を行うこと)によって同時に森林に公益的機能を高める)に基づいたスギやヒノキなどの針葉樹造林・林業を止め

て、長伐期の巨木の森づくりや広葉樹林の造成および複層林づくりという自然環境の保全をより重視した形での水源林整備に転換している。

以上のように、九〇年代以降では、身近な自然環境を保全するという意味での水源林整備が少しずつ始まっている。

四. おわりに

以上のように、水源林の造成・整備活動を進める原動力(背景)は、戦前期には荒廃地の復旧・流域の保全であったものが、一九六〇年代には増大する水需要対策に変化した。さらに七〇〇八〇年代になると深刻化する都市の渇水問題と山村の林業問題への対応となり、さらに九〇年代には身近な自然環境の保全対策へと変化してきた。特に、九〇年代からの住民参加型の水源林整備活動や林業から「水業」への転換などの動きは、従来からの林業という生産活動を前提とした水源林の造成・整備対策とは異なったものとなっていることが大きな特徴である。今後の水源林造成・整備を考えると、安全な水の安定的確保および流域の保全(洪水や渇水等の水害の防止)、さらに生物多様性への配慮などが重要となってくるであろう。そうしたことから、地域の環境資源としての水源林を位置付け、行政と農林業関係者のみならず地域住民等の様々な関係者が参加できるような仕組みづくりが必要となってくるであろう。(栗栖祐子)