

(2020年度 第2提言)

林野庁は「法正林思想」に立ち返ってよいのか

2020年11月30日

国民森林会議提言委員会

林野庁は「法正林思想」に立ち返ってよいのか

はじめに

2020年7月に公表された「令和2年版森林・林業白書」は、特集として、「持続可能な開発目標（SDGs）に貢献する森林・林業・木材産業」を約40頁にわたって取り上げた。SDGsでは、目標15（陸の豊かさを守ろう）において、「持続可能な森林管理（経営）」が取り上げられている。このことに関連して、白書に以下のような記述がある。

「森林の4割を占める人工林の半数が、一般的な主伐期である50年生を超え、本格的な利用期を迎えていることである。持続的な森林の利用とは、森林の成長量や蓄積を踏まえた伐採を行い、森林の適切な更新と整備により再生産を進めていくことである」（白書7頁）

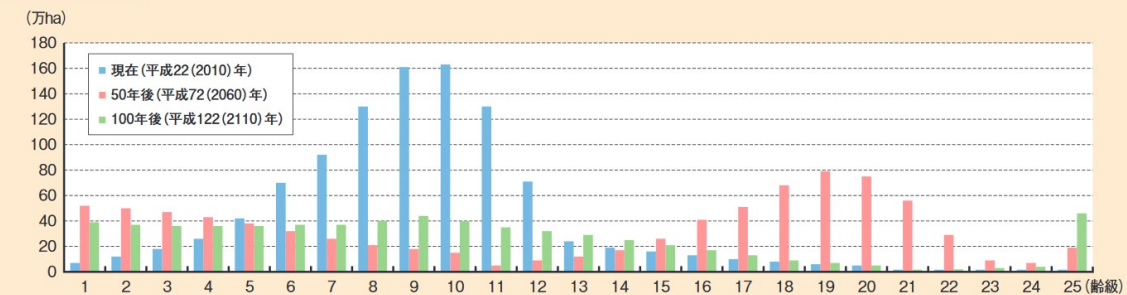
白書では50年前後の「短伐期」で「皆伐」し、「再造林」する方式が「持続可能な森林管理（経営）」なのだと堂々と記述している。このような「短伐期皆伐再造林方式」が、実際には「持続不可能な方式」であることは、当会の2014年度提言「森林資源の『若返り』について」（当会HPに掲載）で詳しく述べ、批判したところである（特に、第2章）。

今年度の提言で問題にしたいのは、「森林の持続的な利用とは、森林の成長量や蓄積を踏まえた伐採を行い、森林の適切な更新と整備により再生産を進めていくこと」という「持続可能な森林管理（経営）」に関する理解の背後に存在するとみられる林野庁の「森林・林業思想」についてである。すなわち、現在の林野庁の考え方に、かつて明治期にドイツから輸入された「法正林思想」が存在しているように推測されるのである。

このことを裏付けるものとして、2013年6月に公表された「平成25年版森林・林業白書」がある。ここでは、まず「おおむね50年生以上（高齢級）の林分が年々増加しつつある。」とし、続いて「一方、植栽から間もない若齢林の面積は非常に少ない状態にある。」とし、結果として「齢級構成の均衡がとれた森林資源の造成を図る必要がある。」とした（白書86頁）。そして、「将来（50年後、100年後）における齢級構成（イメージ）」の図を示した（白書87頁）。この図は、2011年の林政審議会に既に提出されていたものである。

これは、今後100年間をかけて、1齢級（1-5年生）から10齢級（46年生-50年生）までの人工林齢級構成を平準化しようとするものである（なお、51年生以上は漸減させ、100年生でほぼゼロになる）。これは「齢級構成平準化論」であり、日本の人工林を100年間かけて伐期50年の「法正林」へ導く方針を示したものといえる。

資料Ⅳ－9 将来(50年後、100年後)における齢級構成(イメージ)



資料：林野庁「森林・林業基本計画に掲げる目標数値について(案)」(林政審議会(平成23(2011)年4月21日)資料4)

安定した木材供給のために森林を法正林に導くという、かつて19世紀ドイツ林業を牽引した「法正林思想」(当時の荒れ果てたドイツ森林の立て直しには大いに役立ったわけだが、その後多くの弊害が明らかになり、「恒続林思想」などによって全面的に否定された)という考え方に、日本の林野庁は10年前に立ち戻ってしまったということができるのではないか。

もし、林野庁が日本の人工林の齢級構成を平準化して「法正林」化することを指向しているとすれば、それがいかに時代錯誤であることを明確にする必要がある。そこで、本提言ではドイツの経験と現状を整理することを通じてこの問題を明らかにしていきたいと考える。

さらに、このような林野庁政策の根拠法である「森林法」や「森林・林業基本法」などの森林法制に、「林業における予定調和論」といわれる考え方が貫通しているのでこの点に関する検討も行うこととする。

目次

はじめに

目次

第1章 「法正林思想」について

第1節 「法正林」とはどのような概念か

第2節 「法正林」の普及とその背景

第3節 収益主義の登場—「林分経済法」—

第4節 「法正林」を目指した森林や施業の問題点

第2章 「恒続林思想」について

第1節 前史

第2節 「恒続林思想」の登場

第3節 「恒続林思想」は普及したのか

第3章 第2次大戦後の動向

第1節 組合せ法

第2節 ディートリッヒ

(補論) ケストラー「資本主義と林業」(1928年)

第3節 「近自然林業」の登場

第4章 日本の場合—「法正林思想」と「林業における予定調和論」—

第1節 2つの流れ—「法正林思想」と「林業における予定調和論」—

第2節 明治期以降

第3節 高度経済成長期

第4節 「林業基本法」「森林・林業基本法」と「予定調和論」

第5節 「森林・林業基本法」下の林政について

第6節 「法正林思想」の復活

おわりに

第1章 「法正林思想」について

森林や林業を対象とする学問分野は、かつて「林学」（現在では「森林科学」と呼ぶ場合が多い）と総称した。この学問分野は、当初はフランス、後にドイツを中心として発達した。「林学」は、「森林経理学」、「造林学」、「森林利用学」などに分かれており、19世紀頃には保続（＝持続）原則や法正林思想を取り扱う「森林経理学」が全体を統括する位置付けにあった。

日本では、明治期から、大面積を擁する国有林を主たる対象として、ドイツ林学の導入に努めてきた経緯がある。

第1節 「法正林」とはどのような概念か

「法正林とは、一定面積の森林内で、0年生(伐採跡地)から、1,2,3, …… , n年生(伐採に適した年齢)のすべての階齢の樹木を同量ずつ保有するよう仕立てられた森林をいい、毎年成長量だけ伐採し、その跡地に植林することにより、木材生産は永久に続くと想定したモデル森林である。植栽と伐採のバランスを厳格に維持し、永久に生産を続ける〈保続〉思想を基礎においた理論で、その保続生産を実現するため〈法正林〉の造成が重要であるとした。」（世界大百科事典）

分かりやすく模式化して表現すると、法正林とは、例えば、100haの土地に毎年1haずつ植林して100年間で作られる森林をいい、ここから、毎年100年生の森林を1haずつ伐採して収穫し、伐採跡地1haに毎年造林していけば、このストックとしての法正林、及びそこからのフローとしての木材収穫量は常に一定で永遠に持続することになる。

このような法正林の考え方は、ドイツにおいて18世紀後半から形成され始め、1820年代にフンデスハーゲンによって定式化されたといわれている。

なお、法正林とは、国有林など大面積林地を対象として、単一樹種による植栽及び皆伐の人工林施業が前提とされている。小面積の農家林業などは対象外であった。

第2節 「法正林」の普及とその背景

「法正林思想」はきわめて単純で分かりやすい考え方だったため、1820年代から70年代にかけてドイツ国有林を中心にたいへんな勢いで普及した。1800年頃のドイツ国有林の樹種構成は、針葉樹30%、広葉樹70%だったものが、1883年には、針葉樹66%、広葉樹34%とほぼ逆転している。現在、美林で有名なシュワルツワルドのカルテンブロン国有林は、18世紀末の頃は未立木地や疎林が多く、ha当たり蓄積は30m³程度だったが、1880年頃には、ha当たり蓄積は200m³に達した。

このように「法正林思想」に基づくトウヒを中心とする人工造林が急速に進行了背景を簡単に見ておこう。

ドイツ中世は多くの封建領主（王）が分立し、彼らが森林も領有（王室林）していた。17世紀から18世紀にかけて、封建領主（王）の統廃合が進み、王室

林は 19 世紀初頭頃までに国有林となっていた。ただし、この頃の管理状態は悪く、森林も荒廃していた。「木材飢饉」や「木材欠乏」がいわれた時期でもあった。このような森林を対象として何が起きたのか。

1) 法正林思想に基づくトウヒの人工造林が進んだ 1820 年—1870 年という時期は、ドイツにおける産業革命の時期でもあった。その結果、木材需要も急激に増加し、価格も上昇した。広葉樹を伐採して薪炭需要に割り振り、跡地に成長の早いトウヒを植林した。

2) その需要先としては、新規に発生した製紙用材、建築用材、鉄道枕木材、鉱山支柱材、器具用材などであった。

3) トウヒ造林の労働力については、西南ドイツにおける農民の賦役労働だけでなく、東ドイツでは半封建的な雇用労働も活用された。このような低賃金の労働を大量確保できたことが、法正林の成立の大きな根拠となった。その際、造林作業は単純であり、高い技術は必要なかったことも根拠となった。

第 3 節 収益主義の登場—「林分経済法」—

19 世紀のドイツにあって、法正林思想は、荒地の森林化や「収穫規整」を通じて乱伐や略奪伐採を防止し、森林を秩序づける手段として大いに役立った。今日でもドイツの伐期が高いこと、年齢構成が整序されていること、などは当時の大きな成果だったといえる。

ただし、法正林を指向した経営が成立したのは、封建制が残る 1870 年頃までであった。この頃には遅ればせながらもドイツ資本主義も確立して、社会全体にイギリス的な収益主義的考えが行き渡り、林業にも大きな影響を与えることになった。

このような中で登場したのが、ユードイヒの「林分経済法」(1871 年)であった。

1) 法正林については、これまで規範として絶対視されてきた考えから、ひとつの指針ということへと転換した(法正林の位置づけの低下)。

2) それに代わって、「林業の目的は林木の育成に供せられた土地の最も有利な利用である」(土地純収益説)ことを定置した。これは林業へ資本を投下する立場からの見方といえる。

3) 施業の特徴としては、法正林は全森林を一括して総合的に取り扱う(粗放的)のに対して、林分経済法は、全森林を林班、さらに現実林分の実態に応じて小班に区分し、それぞれを踏査した上でその取扱い(保育、伐採時期等)を林分ごとに決定する(集約的)という小面積施業に特徴があった。現場第一主義となったため、林業技術者のレベル向上に結果した。

4) ただし、施業内容としては、あくまで針葉樹一斉人工林の伐採と更新であった。

この林分経済法は、19 世紀末から 20 世紀初頭にかけて、ドイツ各地の国有林に導入された。さらに、明治期日本においても、林分経済法をベースとするユ

一ダイヒの森林経理学が導入され、この方式がその後の日本国有林の施業や管理の基礎となった。

第4節 「法正林」を目指した森林や施業の問題点

荒地や広葉樹を排除し、成長の早いトウヒなどの単一樹種を一斉に大面積に造林し、伐期がくれば皆伐するという施業は、19世紀のドイツで広汎に展開し、大きな成果を挙げた一方で、さまざまな問題が生じてきた。

1870年頃から過度の営利追求により、地力の疲弊が起きてきた。さらに、一斉造林地において、虫害や風害の頻発といった事態が生じ始めた。また、皆伐後の人工更新もうまくいかないケースが出てきた。さらに加えて劣悪な苗木を使用したために不成績造林地も出現した。

このように19世紀後半から20世紀前半にかけての大面積皆伐とその後の針葉樹一斉造林については、各種の問題が頻発し、大きな見直しが迫られることになった。これらのことについては、「自然から厳しい反撃に遭った」とも総括されている。

すなわち、「法正林思想」に導かれた針葉樹人工林施業は、19世紀に最盛期を迎えたが、20世紀に入った頃からは、その位置付けは大きく低下していくことになった。

第2章 「恒続林思想」について

第1節 前史

単一樹種による画一的な一斉林施業による弊害を除去するために、19世紀後半から20世紀初頭にかけて、伐区面積を縮小したり、傘伐（森林を更新するために3回に分けて伐採を行う方法）や天然更新を導入するなどの試みが各地で行われるようになった。

そのような中で、林学でも大きな変化が生じた。それまで、数学を武器とする収穫統制法（森林経理学）が林学の主流となっていたが、これまでの一斉林施業の失敗の解明のために自然科学分野の研究が1860年頃から勃興してきたのである。その頂点が1880年に出版されたガイヤーの「造林学」であった。

その主張は、「造林の目的を達成するには、われわれは、あらゆる森林型を使用すべきであり、いずれの一つにも専制を許すべきではない。」といい、これまでの型にはまった箱庭的な森づくりを痛烈に批判した。さらに、「健全なる施業の目標は、森林を有益ならしめることの他に、生産力を損なわず維持することに置かなければならない。」と述べた。法正林思想に導かれ、幾何学的に規格化された当時の森林づくりに対する異議申し立てであった。

その上で、ガイヤーは自然に近い林型で成長量の旺盛な健全な森林を造成すべきことを主張し、具体的には「群状択伐」を提唱した。

ただし、当時は収益主義が全盛の時期であり、ドイツにおいて彼の主張は社会的に顧みられることはほとんどなかった。ところが、スイスでは、エングラ

一により受け入れられ、ある程度普及することになった。ガイヤーの考え方は、現在のスイス林業の源泉になったとされている。スイスでは、ガイヤーの主張は次のように整理されている。

- 1) 立地に適合した混交異齢林を作り上げること
- 2) たえず間伐を行って発生する林木を規則正しく保育すること
- 3) 天然更新によって林分を造成すること

総括すれば、「森林施業は自然に帰り、自然の法則により自然の全ての生産力を利用すること」である。

第2節 「恒続林思想」の登場

20世紀に入ると森林に関する自然科学的研究はさらに進み、それらを踏まえた新しいいくつかの「造林学」の著作が刊行された。これらはいずれもガイヤーの見解に基づいてはいるものの、森林型については、帯状画伐林、小面積林、択伐林など別々な主張となっていた。これらを踏まえて、メーラーは1920年に「恒続林施業」、1922年に「恒続林思想」を公刊したのであった。

彼の到達した認識を言葉で表現すると、「森林は一個の生命体（有機体）なのである」ということであった。森林を、土地と樹木に切り離して理解したり、森林を単なる樹木の集合としてみるのではなく、森林をトータルに生態系として把握することを主張したわけである。このような認識はガイヤーなどの貢献もあり、当時ある程度広まっていたわけだが、メーラーはきわめて端的かつ分かりやすく「森林は一個の生命体（有機体）」と表現しきったところに大きな功績があった。

この「一個の生命体」を壊すことなく恒続を図ることによって、持続的な最大限の木材価値生産を目的とする施業を実施しようとするものである。

具体的には、以下の通りである。

- 1) 皆伐作業を禁止する。
- 2) 混交林を要求する。
- 3) 異齢林を要求する。
- 4) 天然更新を基本とするが、人口植栽も排除しない。郷土種子・苗木の使用。
- 5) 単木施業が基本なので、施業者に高度の技術を要求する。

このようにメーラーは主張するとともに、当時スイスで実践されつつあったビヨレイの「照査法」（その施業方法は「森林の正確な観察に基づいて、持続的に最高の生産力を発揮できる状態に導く集約的な施業」と要約される）を高く評価し、「ビヨレイの説明には、恒続林施業の思想と矛盾している点はどこにも見いだされない」と述べた。

さらに、メーラーは、フォン・ザーリッシュの「森林美学」（初版1885年、

第2版1905年)を高く評価し、「最も美しい森林は、また最も収穫多き森林であり、かつ森林芸術を最高の完全性に導く者は、森林美学的要求にも経済的要求にも、同様に良く合致し、両者の調整をおのずから成し遂げることが、確認される」と述べたのである。

以上、みてきたところによると、「法正林思想」と「恒続林思想」は、森林・林業に対するまさに真逆の考え方といえる。

2つの考え方を、改めて整理しておくと、「法正林思想」は、1) 基本的に大面積の林地を対象としていたこと、2) 技術的に未熟な段階のものであったこと、3) 自然認識も低い段階のものであったこと、4) 動員した労働力も古さを残す半封建的な段階のものであったこと、5) 単なる営利主義だけに基づいていたこと、と整理できる。その結果、「粗放的」といわれる森林施業形態となったのである。

これに対して、「恒続林思想」は、1)「単木施業が基本」ということで、大面積だけでなく、小面積施業にも対応できること、2) 合自然原則が貫かれており、皆伐や一斉人工林が否定され、針広混交異齢林が推奨されたこと、3) 更新については、天然更新を基本とするが、人工更新も否定しなかったこと、4) 人間の自然への関わりとすると、きわめて「集約的」であり、技術も高い段階のものが要求されること、と整理できる。

第3節 「恒続林思想」は普及したのか

それまで支配的であった「法正林思想」を完全に否定しきったという意味で「恒続林思想」(および「照査法」)の果たした意義はきわめて大きい。それまでの、人間にとって都合のよい森林を画一的、機械的、演繹的に作り出そうとしてきたことを全面的に否定し、森林有機体(森林生態系)の都合に合わせた健全な森林を作ろうとしたわけだから、革命的な転換だったということが出来る。

しかしながら、恒続林思想は、高い技術を背景にきわめて集約的な林分の取扱いを要求するために、大面積の粗放な人工林施業を実施してきた国有林などには適合せず、普及はほとんど進まなかった。だから、「恒続林」は「思想」にとどまったということができる。

なお、ナチスドイツ体制下において1934年から恒続林が全ドイツ森林に義務づけられたが、戦時体制下の木材増産政策の登場により3年間で破棄されたとの見解がある(柴田晋吾)。

第3章 第2次大戦後の動向

2度にわたる世界大戦による森林被害やナチス時代の5割増伐令(1934年以降)などにより過度の皆伐が実施されてドイツの森林も荒廃した。しかし、1950年頃には落ち着きを取り戻した。

その後、これまで150年間にわたって試みられてきた各種の施業方法が次第に淘汰されていった。残ったのは、画伐（群状、帯状）と小面積皆伐・人工更新が主体となり、それに傘伐（ブナなど）、大面積皆伐（平地のアカマツ林など）が併用された。その結果、1950年代の西ドイツについて、「30%が皆伐、70%が天然更新または樹冠下の人工更新」との報告がある（マンテル）。いずれにしても、過去のような画一的施業は避け、林分に応じた弾力的施業が行われている。

第1節 組合せ法

バイエルン国有林では、1951年以降、マンテルの「組合せ法」を採用した。これは、林分経済法、数式法及び照査法を組み合わせた方法であり、これらによって求められた暫定的な標準年伐量を計算した上で、さらに高次の立場（森林所有者の要求、森林の目的、地方関係への配慮、労働者の雇用関係、林政的配慮など）から、総合的な判断の下に標準年伐量を最終的に決定するというものであった。これは1970年頃まで実行されていた。

第2節 ディートリッヒ

ドイツの著名な林業経営・林政学者であったディートリッヒは、1953年の著書において、森林と人間社会の関係を理解するためには、森林がもっている全ての機能を把握する必要があると、木材生産機能を森林の他の機能の上においてはならないとして、これまでの純収益を唯一の経営目的とする考えを否定し、森林の多目的利用の道を提唱した。このような多目的林業論、多機能林業論の理念は当初はほとんど注目されなかったが、1970年代に入って次第に社会に受け入れられていった。その結果、1975年のドイツ連邦森林法において、森林は、木材生産機能、環境保護機能、レクリエーション機能を持っていると定式化された。

なお、ディートリッヒの林業経営経済学は、イギリス出自の自由主義経済学を否定するドイツ歴史学派経済学に依拠し、林業経営の営利追求を厳しく拒み（企業否定）、その代わりに共同体的福祉概念を導入（欲求と充足の調和）したことに注目しておきたい。すなわち、林業の資本主義化の否定である。それが多目的林業論、多機能林業論として結果した。

（補論）ケストラー「資本主義と林業」（1928年）

林業の資本主義化について詳細かつ多面的に検討したものである。原題は、「林業における資本主義の限界」。林業経営が直面している、1) 技術的特殊性、2) 経済的特殊性、3) 経済外的特殊性、を多面的に検討することにより、「資本主義と林業とは本来的に無縁のもの」「保続的林業は、つねに資本主義を特色づけている無制限な営利志向と、対立するものである」と結論づけている。彼のミュンヘン大学時代の師であるエンドレスについて、「その反資本主義的精神によって、我々のこれまでの考察を裏付けている」と評している。エンドレス、ディートリッヒ、ケストラーといったミュンヘン大学の系列に属する人々は、

「林業は企業的に成り立たない」という認識に立っていたことに注意しておきたい。

多目的林業論、多機能林業論などは、「林業は企業的に成り立たない」と認識した上で、「では、林業はどうしたら社会的に成り立つのか」という問題意識から発想されたものと理解できる。すなわち、木材生産だけでは林業は成り立たないとすればどうすればよいのか、ということである。

ここで登場するのが、森林の公益的機能、環境機能を木材生産機能から分離（デカップリング）し、これらの機能に対して公的資金を投入させようという考え方である。これまでは、「林業における予定調和論」により、木材生産機能と公益的機能・環境機能はカップリング（結合）した状態で把握されてきたわけだが、これをデカップリング（分離）し、公的資金を投入して公益的機能・環境機能の維持・向上を図ろうとするものである。多目的林業論、多機能林業論とは、このような林業におけるデカップリング政策の理論的根拠を提供したと理解することができる。

第3節 「近自然林業」の登場

1980年代に入ると、ドイツをはじめとするヨーロッパ諸国では「近自然林業」の考え方が登場する。その背景として、酸性雨被害による「森林死（Waldsterben）」や暴風被害（1972年、1990年）が社会的に大きな問題となったことがある。暴風は単純一斉林をなぎ倒し、これまでの100年以上にわたる努力を無に帰した。それだけでなく、そこから虫害が大発生し、被害を拡大した。「法正林思想」に基づく森林づくりがモノカルチャーとして批判の対象となった。さらに地球環境問題、とりわけ生物多様性に関する社会的関心が高まってきたことも「近自然林業」への後押しとなり、さらに、メーラーの「恒続林思想」も再度注目を浴び始めた。

この「近自然林業」は、90年代頃から各地の州有林などに具体的に取り入れられてきている。ただし、「近自然林業」という言葉の定義は実際にはかなり幅が広いようである。実際にドイツ各地（ヨーロッパ各地）で「近自然林業」が行われているが、指針において多少の違いが存在している。指針として典型的なものをいくつか挙げると以下の通りである。

- 1) 皆伐の禁止
- 2) 適地適木な樹種選択
- 3) 鳥獣の適切な個体管理
- 4) 病虫害に対する化学薬品の使用の禁止
- 5) 混交林・複層林の促進
- 6) 天然更新の促進・活用
- 7) 老木・故損木、ビオトープ木の保護
- 8) 土壌の保護

このような「近自然林業」は、森林所有者にとっては、1) 100年以上にわたる森林経営の各種災害リスクの回避、2) 木材需要変動リスクの回避、といったリスク回避の面からの評価が高いわけだが、それだけでなく、土壌の質・量の向上や太陽光の最大限の活用といったことで森林生産力が増大するといったメリットがあることも大きい。

他方で、入林権を持つ一般市民にとっては、景観的にも、レクリエーション的にも「近自然林業」の森林は「心地よい」ために、大いに支持されている。このことが、連邦や州による森林所有者への補助金支給の根拠となっている。

このような「近自然林業」は、ネットで検索した限り、少なくともドイツのバーデン・ヴュルテンベルク州、ザールラント州、テューリンゲン州、ヘッセン州、ラインラント・プファルツ州、ニーダーザクセン州、バイエルン州の各州の州有林への導入が確認されている。

なお、連邦の林業分野への助成は、近年「近自然林業」関係が過半を占めており、各州でもこのような傾向が続いている。

ところで、1800年代初頭には広葉樹：針葉樹＝7：3だったものを、法正林思想に導かれて、19世紀、20世紀を通じて広葉樹：針葉樹＝3：7まで変化した。それが、「近自然林業」導入によって針葉樹一斉林に対して、広葉樹を積極的に導入し続けており、この30年間でドイツの森林に大きな変化が生じつつある。

第4章 日本の場合―「法正林思想」と「林業における予定調和論」―

これまで、ドイツを例にとって19世紀から現在までの約200年間にわたる森林の取扱いの考え方の変遷を概観してきた。そこからみえてきたものは、それぞれの時代背景に基づいて、「法正林思想」、「林分経済法」、「恒続林思想」、「多機能林業論」、「近自然林業論」といったそれぞれ異なった思想・考え方が編み出されてきたことを知ることができた。

第1節 2つの流れ―「法正林思想」と「予定調和論」―

それでは日本はどうなってきたのか。日本には、2つの流れが存在したと思われる。

第1は、明治期にドイツより輸入されたユードイヒ「森林経理学」であり、そこにおける「法正林思想」の流れである。国有林、御料林などの大面積林地を対象として、「法正林思想」が指導原則となり、「林分経済法」が具体的現場の指針となった。その後、「法正林思想」は、国有林技術官僚においては、骨の髄までしみ通る考えとなっていったのである。

第2は、後に「林業における予定調和論」（筒井迪夫によれば、「適度の木材生産を行うことが、森林の公益性を果たすことになる」との考え方）といわれる流れである。

江戸時代の日本における林政思想を筒井は、「尽地力論」（不毛の土地に諸木を植えて、用木需要、農家需要、財政改善などに応じようとする考え）と、「治山治水論」（山林荒廃防止論）と分けて整理している。

「尽地力論」は、林地にあつては、諸木の植え立てが奨励されたことを指す。さらに、筒井は、「このように諸木を植立てることが、他方では治山治水の効用もはたしうるとしていた。生産と保全を両立して考えていたことが特徴である。」と述べている。まさに、「予定調和論」である。

「治山治水論」については、その代表として筒井は熊沢蕃山の考え方を取り上げる。「彼は洪水の因を河川の土砂堆積にもとめ、それを防ぐためには山川の地理を乱さないように、『山川の政を行わなければならない』とした」。そして、山林荒廃防止策として、①乱伐の防止、②用材利用の節約、③薪材の節約、を提案したとした。その上、蕃山は、積極的に「草木なきはげ山を林となす事あり」として、鳥を使った造林法を提案したり、「太山どもの切あらしたる峰谷には、杉・檜の実をまかすべし」といった提案もしている。杉・檜の実をまいて森林に育成することは、治山治水に結果するとみていたわけである。これも「予定調和論」に近い考え方といえる。

以上、みてきたように、江戸時代の林政思想としての「尽地力論」と「治山治水論」はいずれも林業における公益性と経済性の両立、調和について語っているといえる。「尽地力論」は、経済や生活向上のための植樹活動が公益性に繋がるとし、「治山治水論」は、山地災害防止という公益性追求活動が、林業にも繋がるとしているのである。

このように日本においては、既に江戸時代において植樹活動の公益性と経済性について別々に分離（デカップリング）して認識されるのではなく、結合（カップリング）して認識されていたことが理解できる。

第2節 明治期以降

藤沢秀夫（元林野庁）は、「予定調和論」が、「明治林政以後の森林管理に関する基本概念」として日本林政に貫かれたとした。具体的には、日本初の明治30年（1897年）森林法において、「営林の監督」および「保安林」に関する条項にそれが明示されているとするのである。「営林の監督」を例にとると、「営林つまり立地条件に応じた適切な施業による林業を介して国土の保全を全うしようとする理念が示された」と評価している。

さらに、このような基本理念は、戦後の森林法改正（1951年）においても、その第1条「森林の保続培養と森林生産力の増進とを図り、もって国土の保全と国民経済の発展とに資することを目的とする」とした条文自身が「林業における予定調和論」そのものであることを述べている。しかもこの考えが、国有林を含む日本の全森林の目的とされたとしている。

第3節 高度経済成長期

戦後復興期を終え、高度経済成長期への転換期といえる1955年前後から国有林の経営方針をめぐる大きな議論が起きた。植民地を失って原料供給が逼迫した紙パルプ業界を中心とした伐期齢引き下げ、増伐の要請が急速に強まったのである。この事態へどのように対応するのか。これまで、明治期に導入され

たドイツ森林経理学に基づいて保続原則、法正林思想を建前にして国有林は経営されてきた。学問的には「森林経理学」がその根拠を提供してきた。この「森林経理学」に対して「もはや無用である」との問題提起をおこなったのが林野庁若手技術官僚の小沢今朝芳であった。これまでの国有林は保続さえ行っていればよかったとのことだが、彼は、「国民経済発展の一翼を支えるものとしての国有林」を唱え、「森林経理学」＝「法正林思想」を否定したのであった。高度経済成長期を迎えるにあたって、国有林が「法正林思想」を排除したことの衝撃はきわめて大きいものがあつた。

第4節 「林業基本法」「森林・林業基本法」と「予定調和論」

高度経済成長期の1964年に制定された「林業基本法」は、林業という産業の振興と林業従事者の地位の向上を主目的としていたが、目的条項に「あわせて森林資源の確保及び国土の保全のため」との表現が入り、政策目標条項の第2項に「国土の保全その他森林の有する公益的機能の確保」を考慮して実施することとしている。

ここの表現では、林業振興を通じて、国土保全や森林の公益的機能の確保を直接謳っているのではなく、あくまで並列的に取り扱われているのがポイントである。「林業基本法」では「予定調和論」的な枠組みが不十分ながら採用されたといえる。

2001年に至って「林業基本法」は改正され、「森林・林業基本法」となった。改正の方向性を示した林政審議会報告「新たな林政の展開方向」(2000年10月)によれば、「新たな林政への転換の必要性」として以下のように述べている。

「情勢の変化」に対応して、これまでの林政を抜本的に見直す必要性を強調した上で、具体的には、まず、第1項で、「政策の主たる目的を木材生産とし、林業を通じて森林の木材生産機能を最大化することが結果として森林の公益的機能の発揮につながるという考え方を改め、森林に対する国民の要請に的確に応えられるよう、政策の目的を森林の多様な機能の持続的な発揮という考え方へと転換する必要がある。」とする。これはこれまでの政策が「林業における予定調和論」に基づいてきていたことを認めた上で、それを放棄することを宣言し、今後の政策の目的を「森林の多様な機能の持続的な発揮」へ転換すると宣言しているのである。これならば、予定調和論から森林多機能持続発揮論への画期的転換ということができる。

しかし、続く第2項では「こうした森林の整備を林業生産活動という経済行為を通じて進めていくことは、財政負担の軽減、雇用の場の創出等にも貢献するという点で極めて効率的である。」と述べる。これは「予定調和論」そのものではないか。すなわち、第1項で「林業における予定調和論」を放棄すると宣言しながら、第2項で「林業における予定調和論」を復活させているのである。結局、「森林・林業基本法」は、一見すると、「森林の多面的機能重視」のように見せかけて、実際は、従来通りの「林業における予定調和論」を是認する法となったのである。だからこそ、「森林・林業基本法」は、「林業基本法」の「改

正」にとどまったのである（農業関係では、「農業基本法」を「廃止」し、新たに「食料・農業・農村基本法」を制定した）。

現在に至るまで、「森林・林業基本法」及び「森林法」はいずれも「林業における予定調和論」を基調としており、21世紀においても日本の森林法制体系は「予定調和論」林政が継続することになったとあってよい。

第5節 「森林・林業基本法」下の林政について

新たな「森林・林業基本法」に基づく政策として大きな柱となったものは、「新流通・加工システム」（2004年—2007年）、「新生産システム」（2007年—2010年）であった。これらは、林野庁とすれば初めての本格的な川下木材産業（製材、集成材、合板等）を対象とする支援策であった。これらの政策はかなり功を奏したと評価されている。川下に大型木材産業が成立してきた結果、必然的に木材の安定供給（安い国産材の大量供給）が大きな課題となってきた。

このような動向を踏まえて、2011年に林野庁は、川上に対する政策において2つの大きな方針転換を行った。

実は、2001年の「森林・林業基本法」は、表面的には「森林の有する多面的機能の持続的な発揮」を謳っており、同法に基づく2006年「森林・林業基本計画」では、「100年先を見通した森林づくり」を提唱して、「長伐期化」「複層林化」「針広混交林化」「広葉樹林化」といった環境に配慮した施業に今後取り組むとした。これは森林づくりの方針を抜本的に転換したものとして、当時高く評価されたのである。しかしながら、そのような森林づくりの方針をわずか5年後の2011年に以下のように変更したのであった。

第1は、「短伐期皆伐」政策の登場である。日本の人工林は50年生前後で成熟するのだから、その「若返り」を図らなければならないとしたのであった。その結果、全国で短伐期の皆伐が横行することになった。この点については、当会議は、2014年の提言「森林の『若返り』について」で批判したところである。この提言が不十分だったことは、「短伐期皆伐」政策の根拠として、林野庁に「法正林思想」が復活していることを見抜けなかったことである。この点の反省が今年度第2提言のひとつの問題意識となっている。

第2は、間伐政策の大転換である。それまでは「切り捨て」間伐への補助しか認められなかった体系から、間伐材を「搬出」しなければ補助金を出さない体系へと間伐政策を大転換したのであった。その結果、やはり全国で「荒い間伐」が横行することになった。この点については、2015年の提言「近年の間伐のあり方について」で、やはり全面的に批判したところである。

林野庁はその後も川下木材産業への国産材の大量安価供給体制を確立するために、2018年には民有林に対して強権的性格を持つ「森林経営管理法」を新たに制定した。この法律はきわめて問題が多いとして、当会議は、『『新たな森林管理システム』及び『森林経営管理法案』について—林政をこのような方向へ大転換させてよいのか—』との提言を2018年に公表した。

さらに、2019年には国有林を対象とする「国有林野管理経営法」を改正して、

新たに「樹木採取権」制度を創設した。この制度新設も狙いは川下大型木材産業への原材料供給であった。この点に関しても、当会議は、「国有林の今後の方向性について—『改正国有林野管理経営法』批判—」を公表した。この提言は、「樹木採取権」制度批判に止まらず、日本の国有林の在り方全体を問題としたものであった。

当会議の批判にもかかわらず、2011年以來の川下木材産業への木材安価大量供給政策は、「林業の成長産業化」などの旗の下でますます加速している状況にある。

以上みてきた、21世紀に入ってから「森林・林業基本法」下の日本林政は、川下木材産業重視、木材伐採業者重視、森林所有者軽視の政策として展開し、折角造成してきた山を荒らす結果となりつつある。粗雑な道づくりや森林施業が土砂災害激化を招くケースが増加している。

第6節 「法正林思想」の復活

林野庁が2011年におこなった森林施業方針の大転換（「100年後を見据えた環境に配慮した施業方式」→「短伐期皆伐方式」）の背後には、「林業における予定調和論」だけでなく、「法正林思想」の復活があることは、当提言の「はじめに」で問題提起したところである。この思想が、「齡級構成平準化」することを善とし、さらに50年生を超えた林分を皆伐することの根拠・理由となっている。また、2020年に刊行された「森林計画学入門」のあとがきにおいて、松村直人は「森林計画学」は、「その中心的思想ともいえるものは、森林経営学の『法正林思想』であろう。」と述べている。

しかしながら、「法正林思想」は、ドイツにおいて既に20世紀初頭に「恒続林思想」によって全面的に否定されたところである。

日本において明治期にドイツから輸入されたこの「法正林思想」と、それを理念型としたユーダイヒの「林分経済法」に基づいて、戦前期まで国有林は経営されてきた。そして、実際には天然林の伐採とその跡地への人工造林が長年にわたって実行されてきた。それ以来、120年以上経過したが、国有林で法正林が実現されたという情報はない。むしろ、昨年度の当会議の国有林に関する提言で明らかにしたように、国有林森林資源は民有林に比較してもかなり劣悪な状態にあるのである。

また、日本の多くの私有林の所有形態は零細かつ分散しているのが特徴である。これを面的にとりまとめて施業規模を拡大させ、機械化、大型化を図るといふ政策は、1964年の「林業基本法」以来、連綿として今日まで継続されてきた。既に50年以上にわたって実施されてきた政策もほぼ失敗に終わりつつある。この政策の背景に、「林業は大規模でなければ成り立たない」という「法正林思想」に繋がる考え方があったのではないか。

「法正林」は思想としてはあり得ても、実際の森林を法正林に導くことは、長期間におけるさまざまなリスク発生が予測されることにより、ほぼ不可能と考えられている。歴史的にさまざまな外部要因に翻弄され続けた日本の国有林

はその巨大な例証とあってよい。

早くに「法正林思想」を破棄したドイツ等では、現実の森林づくりとしては、1970年代から多機能林業論、近自然林業論などに基づいて、針葉樹一斉林の針広混交林化など具体的転換が実現しつつある。

それに対して、日本は今、「法正林思想」に基づく林政へ逆戻りしているわけで、それが国産材大量安価供給の理論的・思想的背景となっている。日本では、林政の時代錯誤的かつガラパゴス化といってもよい状況が進行中であるといえる。

おわりに

以上、本第2提言では、ここ10年来の林野庁の「短伐期皆伐方式」林業は、実は、本家のドイツにあっても既に100年以上前に批判にさらされた「法正林思想」に基づいていることを明らかにするとともに、ドイツにおいて、この「法正林思想」がどのような背景と経緯で登場し、どのような機能を果たしたかを明らかにした。次に、「法正林思想」に基づく人工林が、人間にとって都合のよい森林を画一的、機械的、演繹的に作り出そうとしたことに対して、「自然からの厳しい反撃」にあったことを明らかにした。そこで、ドイツでは、「恒続林思想」が登場して、「法正林思想」を全面的に否定したのであった。さらに、20世紀半ばを過ぎる頃から、ドイツを中心とするヨーロッパでは、多機能林業論、多目的林業論、さらには近自然林業論などへと進化してきたことを明らかにした。

日本の林政は、「法正林思想」を背景に、「持続可能な森林経営」論さえも方便として駆使し、結果として、大量で安価な木材の安定供給だけを目的として、非持続的な荒く粗雑な施業を山元に強いているのである。

(追記1)

ところで、当会議のここ数年の提言はきわめて厳しい政策批判となっている。この点について、「批判だけでなく、どうすればよいのかを提示すべきである」とのご意見をいただいている。われわれとすれば、1) 批判だけでなく、当然に提案を含めていると考えている、2) また、批判するにはその立脚点があり、その立脚点こそが提案でもある、とも考えている。

他方で、林野庁は、勝手に政策立案実行しているわけではなく、「森林・林業基本法」や「森林法」といった現行森林法制にその立脚基盤を持っている。法律の枠組みを逸脱して林野庁は政策を立案実行することはできないのである。

われわれとしては、現行の日本の森林法制体系全体をどのように現代化すべきかとの問題意識を持ちながら、これまで提言作成という作業を行ってきたわけである。今年の2つの提言もそのような問題意識に強く裏付けられていることを述べておきたい。

今後、日本の森林法制をゼロベースで見直し、現代化を図ろうとする場合、

依拠すべき再構築の基本理念をどこに置くのかということが最初の課題として登場する。「持続可能な森林管理（経営）論」からはどのような具体的指針がでてくるのか。多機能林業論や多目的林業論はどうか。さらに近自然林業はどうか。また、「林業における予定調和論」はどう評価すべきか。

今、コロナ禍を含む全ての現象が、産業革命以来の石油・石炭に依存した「近代」という時代の終焉を告げている。新たな森林法制の基本理念は、「近代」の次なる時代を切り開くものでもありたい。そのような問題意識を持って、森林法制再構築の基本理念を定置する作業を継続していくこととする。

（追記 2）

本第 2 提言をまとめるにあたって、多数の文献を参考にした。論文ならばそれらをいちいち掲げ、引用元まで明示すべきものだが、提言という性格上、それらをすべて省かせていただいた。なお、特に必要と思われた部分については、その説をとらえた人名のみを入れさせていただいた。