

2021 年度提言要旨

2つの「基本法」に基づく「森づくり」政策とは何だったのか —2021 年「森林・林業基本計画」の検討（2）—

本提言は、これまでの提言でも繰り返し問題を指摘してきた「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」という非科学的行政用語についての形成過程を解明することを当初の問題意識とした。しかし、そのためには、「林業基本法」「森林・林業基本法」体制下における「森づくり」に関する国の方針の変遷や内容についても同時に検討する必要があることが判明したため、1964 年制定「林業基本法」以降の「森づくり」政策の変遷を「森林資源基本計画」、「森林・林業基本計画」等を追うことにより明らかにしてきた。

その結果は、以下の通りである。

1. 「林業基本法」下の「森づくり」政策は、1966 年の「森林資源基本計画」では、天然林を大面積にわたって伐採して人工林化することを主眼とする「拡大造林」路線のみとあってよかった。73 年、80 年の「森林資源基本計画」は、表面的な表現はさておき、実質的には、「拡大造林」路線を継承し、それは 86 年まで継続した。
2. このような「拡大造林」路線は、林野庁が勝手に推進したのではなく、64 年に制定された「林業基本法」にその根拠を持つものである。同法では、国が実施すべき施策の第 1 に、「林産物の需要の動向に応ずるように林業生産を転換する等林野の林業的利用の高度化を図ること」と述べられている。この条項が、奥地天然林を老齢過熟林として伐採更新対象とすることになり、里山薪炭林を需要がなくなったとして伐採更新対象としたのである。「拡大造林」政策は、「林業基本法」に基づいた政策だったことを銘記する必要がある。「拡大造林」路線をやめさせるためには、その根拠となっていた「林業基本法」を廃止する必要があった。
3. 「拡大造林」路線に対して、それに反対する自然保護運動が盛り上がった結果、伐採面積縮小に追い込まれた林野庁は減収対策として、1) 森林の持つ経済的・生産的機能と公益的・環境的機能の調和（林業における予定調和論）を打ち出し、2) 同時に、公益的機能の経済的評価（貨幣価値換算）への取り組みを開始し、3) さらに「天然林施業」（用語としては語義矛盾を持つ）に乗り出した。背景と

して、国有林野特別会計の赤字化（76年より現実化）があった。

4. 87年の「森林資源基本計画」に至ってようやく「拡大造林」路線を放棄し、「森林の有する多面的な機能を総合的かつ高度に発揮させるという観点」を新たに登場させ、「人工林」については、①伐期の多様化、長期化、②齢級構成の平準化、③複層林化（抜き伐り、樹下植栽等）、などに取り組むこととし、「天然林」については、「育成天然林」（天然力を生かしつつ積極的に人手を加えて、植栽、除伐、間伐等を実施する）の概念を新たに提唱した。

これは「森づくり」の方針転換としては、画期的なものであることは間違いない。しかしながら、このような新たな方針は、「林業基本法」を完全に逸脱するものであり、本来ならば、「林業基本法」を廃止し、例えば「森林多面的機能高度発揮法」とでもいうべき新法を制定しなければならなかったはずである。そうであればもっと迫力のある具体的施策が組み込まれたはずである。結局、予算獲得のための方便の域をでるものではなかった。

5. それから約15年後に「林業基本法」は改正され、新たな「森林・林業基本法」において、ようやく87年の「森林の多面的機能重視への転換」を追認するとともに、73年の「林業における予定調和論」も法制化したのである。しかし、これらは、すでに「林業基本法」下における矛盾的状况において既に編み出された理念や方向性を追認するというだけでしかなかった。

6. 「森林・林業基本法」の制定過程で、森林と林業との関係について予定調和論的な考えは内閣法制局から否定された。その結果、やむを得ず林野庁内で考え出されたものが、「持続的森林経営基本法」（案）であった。これは「持続可能な森林経営の確立」を基本とし、これまでの「林業における予定調和論」を廃棄し、「生産・経済」と「公益・環境」を分離（デカップリング）することを提起したことで、きわめて高く評価できる。しかしながら、何らかの巻き返しがあったらしく、結局「持続的森林経営法」案は日の目を見ることなくお倉に入ったのであった。日本の林政の大きな分かれ道であった。

7. 「森林・林業基本法」下においては、2006年の「森林・林業基本計画」は「100年先を見通した森林づくり」を標榜し、複層林化、長伐期化などを打ち出して、1987年の「森林資源基本計画」を思い起こさせるものであった。

8. しかしながら、2011年の「基本計画」は表面的には2006年を継承しながらも実質的には短伐期皆伐路線を容認する方向へ転じ、さらに2016年の「基本計

画」においては林業成長産業化の旗頭の下で、積極的に短伐期皆伐路線を歩んだ。2021 年は名目的には「グリーン成長」を掲げたが、実質的には林業成長産業化路線の更なる強化とすることができる（この点は今年度別提言『林業の成長産業化』から『グリーン成長』への転換は本当か』を参照のこと）。

本来はしっかりした科学的根拠に基づく「森づくり」に林野庁は邁進すべきなのだが、1) その時々政権や需要動向のあり方にあまりに簡単に左右されてしまったこと、2) 予算獲得のための方便として、森林の公益的機能や林業における予定調和論などを乱用しすぎたこと、3) 国有林という巨大赤字事業部門を抱えていたために、各種のその場しのぎの対策に終始し、さらに業務内容の隠蔽体質が染みついてしまったこと、といったことで、日本の「森づくり」の司令塔たるべき役割をまったく果たせない状態が長く続いてきた。そういったことの反映が、「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」といった非科学的行政用語が現在もまかり通っていることの根拠にあるとあってよい。

以上の検討の結果からも、「森林・林業基本法」「森林法」などの森林法制の抜本的見直しが急務であることが明らかである。