2020年度提言を公表するにあたって

今年度は2つの提言を同時に公表することとする。

第1提言は、「持続可能な森林の管理(経営)について」と題するものである。これは、2014年度の「短伐期皆伐」政策を批判した提言、さらに2015年度の「荒い間伐」政策を批判した提言の公表を終えた頃から持ち上がってきたテーマであった。それは、「持続可能な森林の管理(経営)」という考え方があまりに安易に使われ過ぎていることに対して、当会議としての考え方を一度しっかりと整理し、社会に提示すべきであると考えたからである。提言の素案は、2年半ほど前には出来上がっていた。しかし、その後、林野庁から2018年には「森林経営管理法案」、2019年には「国有林野管理経営法改正案」などが矢継ぎ早に国会へ上程された。いずれも大きな問題を孕んだ法案であったため、これらの法案を批判する提言を優先せざるを得ず、「持続可能な森林の管理(経営)」に関する提言

が今年度になってようやく公表できることになった次第である。

第 2 提言については、今年度公表された「森林・林業白書」において「短伐期皆伐方式」を「持続可能な森林経営」と位置づけていること、しかもその背景に林野庁において、 過去の遺物ともいうべき「法正林思想」が復活していること、などが明らかになってきた ことに鑑み、その点に警鐘を鳴らす提言を緊急に取りまとめた次第である。

2つの提言の問題意識は通底しているが、対象と接近方法が異なるためそれぞれ独立し た体裁をとった次第である。

これらの提言が我が国の森林管理(経営)の抜本的改善と向上に寄与できれば幸いである。

以上

「持続可能な森林の管理(経営)」要旨

「持続可能な森林の管理(経営)」という考えが国際的に認識されるようになったのは、1980年代からである。それまでの森林・林業界における理念は「木材生産の保続」中心のものであったが、地域から地球環境に至るまでの環境、生態系の中で森林・林業の持続性を考えて行かなければならないという機運が、先進国の市民、国民を中心に起き、それが国際的に広がった。1992年のリオ会議の森林原則声明で「持続可能な森林管理」がそのキーワードとなり、国連傘下のヘルシンキプロセスとモントリオールプロセスで、「持続可能な森林の管理」の国際共通認識を得るために必要な事項の枠組みが合意された。日本はモントリオールプロセスに加盟している。両プロセス以降、世界各国で展開されている「持続可能な森林管理」の考えを集約すると次のようである。

「持続可能な森林の管理」は、それぞれの地域において生産と環境の調和したものでなければならない。それは、それぞれの地域における森林生態系の知識に基づくものであり、環境、経済、文化などの視点から正当性を有するものでなければならない。そして「持続可能な森林管理」は森林・林業の経営技術と管理技術を必要とするものであり、それらは経験則と科学的根拠に基づくものでなければならない。「持続可能な森林の管理」のためには、森林・林業の担い手と、それをバックアップする優れた技術者を必要とする。

これらの状態を達成する基盤としては、森林の管理や林業が経営的に成り立つシステムを、それぞれの地域に構築することが重要である。なぜなら、森林・林業の置かれた自然的・社会的状況は地域ごとに様々だからである。そのためには、地域の中で関係者、関係組織の連携が強化され、森林管理・林業が自立して運営されるようになること、都市部の林産品消費者、森林生態系サービスの享受者に働きかけ、理解と負担への合意を求めていくことなども必要となる。そしてその「持続可能な森林の管理」は長期的視点に基づくものでなければならない。

日本も加盟しているモントリオールプロセスについて述べると、「持続可能であるか否か」を判断するためには、「生物多様性」、「生態系の生産力」、「社会・経済的便益」など7つの基準と、それらを具体的に示す複数の指標の動向によって総合的に判断していくものとしている。この仕組みはヨーロッパ起源の民間主導による「森林認証制度」の枠組みと共通性が高い。これら「基準」と「指標」の枠組みは、合理的であるが、これら「指標」と「基準」同士をどのように関連付けて総合的に持続可能であるか否かの評価、判断していくのかの道筋が見えにくい。そのために、「森林生態系の機能の階層性とサービスの関係」、「森林(林分)の構造と機能の動態の関係」などの解析を通して、「持続可能な森林管理」の総合的な判断と具体的な管理、施業技術の道標を提示した。

「持続可能な森林の管理」は、持続可能な循環型社会の構築の中に位置づけられなければならない。それは「森林・林業」が現在の市場原理にのみ委ねられるものではなく、法律・制度の改正を含めた新たなシステムを必要とするものである。それは広く国民的合意

を得られるものでなければならない。

(2020年度 第1提言)

持続可能な森林の管理(経営)について

2020年11月30日

国民森林会議提言委員会

持続可能な森林の管理(経営)について

はじめに

「持続可能な森林の管理(経営)」は、森林の管理(経営)における最も高い目的であり、理念である。「持続可能」とは、「将来世代のニーズを損ねることなく、現世代のニーズを満たすこと」とされている。「持続可能な森林の管理(経営)」は、森林の本質は生態系であることから、森林生態系の知識に基づくものでなければならない。そしてそれは社会の営みの一つであることからそれぞれの国や地域において、環境、経済、文化などの視点からの正当性を備えている必要がある。「持続可能な森林の管理(経営)」は、森林・林業の適切な経営技術と管理技術により成り立つものであるが、それらは経験則と科学的根拠に支えられたものでなければならない。その実施には、地域ごとの森林・林業を熟知した担い手と、彼らをバックアップする技術者を必要とする。以上のことを実現するためには、地域からのボトムアップにより社会、経済システムを抜本的に再構築する必要がある。

最初に、その様な「持続可能な森林の管理(経営)」とはどういうものかを整理し、その理解に至るまでの国際的経緯とわが国の経緯をたどった。「持続可能な森林の管理(経営)」が国際的に議論されるようになったのは1980年代からであるが、それが国連の基で国際的に示されたのは、1995年のヘルシンキプロセスとモントリオールプロセスにおいてである。わが国が加盟しているモントリオールプロセスの科学的根拠を吟味した。また、それぞれの地域における森林の管理(経営)技術にまで連なるより基本的かつ具体的な科学的根拠を提示した。そして「持続可能な森林の管理(経営)」の実践のために必要な社会・経済システムの抜本的な検討、法律・制度の改正の必要性を指摘した。

日本は、欧米先進国に比べて「持続可能な森林の管理(経営)」の理解と認識が大きく欠けたままの状態が続いている。否、近年の林政の方向は「持続可能な森林の管理(経営)」に逆行するものである。欧米先進国では、市民、国民の声が「持続可能な森林の管理(経営)」に向けての重要な力となってきた。そのことを強く認識する必要がある。

目次

はじめに

目次

- 第1章 持続可能な森林の管理(経営)とは
- 第2章 「持続可能な森林の管理(経営)」の国際的動向
- 第1節 モントリオールプロセスの成立まで
 - 第2節 モントリオールプロセスの内容と性格
 - 第3節 モントリオールプロセスの底流は市民運動にあった
 - 第4節 モントリオールプロセス成立後の国際的動き
 - 第5節 モントリオールプロセス成立後の日本国内の動き
- 第3章 「持続可能な森林の管理(経営)」の科学的根拠
 - 第1節 モントリオールプロセスの検討
 - 第2節 森林生態系の機能の階層性とサービスの関係
 - 第3節 森林(林分)の構造と機能との関係
 - 第4節 森林タイプの区分
- 第4章 「持続可能な森林の管理(経営)」をどう実践するか
 - 第1節 どういう社会を求めるか
 - 第2節 森林生態系をどう活かすかの技術と技術者
 - 第3節 林業の担い手
 - 第4節 技術者の育成
 - 第5節 地域社会の振興
 - 第6節 「持続可能な森林の管理(経営)」を基調とする法律・制度の必要性

おわりに

第1章 持続可能な森林の管理(経営)とは

過去30年ぐらいにわたり国際的に理解されてきたことを通してみると、「持続可能な森林の管理(経営)」(Sustainable forest management)とは、「次世代以降に不都合を及ぼさないことを前提に、森林生態系から目的とするサービス(便益)を、バランスよく、採算性よく引き出すために、森林を維持・改良・育成する事業を、継続的・計画的に意思決定を行って遂行すること」とすることができる。

「持続可能な森林の管理(経営)」は、人類社会の理念である地球規模の持続可能な循環型社会の構築に貢献するものであることが必要である。地球生態系は地域の生態系の集まったものであるから、それぞれの地域の生態系に順応した社会の構築が必要である。したがって「持続可能な森林の管理(経営)」は、持続可能な地域社会の構築に貢献するものでなければならない。

「持続可能な森林の管理(経営)」は、それぞれの地域において生産と環境の調和したものでなければならない。それは、森林の本質は生態系であることから、森林生態系の知識に基づくものであり、環境、経済、文化などの視点から正当性を有するものでなければならない。そして「持続可能な森林の管理(経営)」は森林・林業の経営技術と管理技術を必要とするものであり、それらは経験則と科学的根拠に基づくものでなければならない。また、そのような社会的倫理観を持つことで、はじめて森林・林業の経営者・管理者の正統性も確保されるだろう。

森林・林業の経営技術と管理技術の実践は、森林・林業の担い手と、それをバックアップする優れた森林・林業技術者を必要とする。優れた担い手と技術者の育成と継承は、「持続可能な森林の管理(経営)」にとって不可欠である。

森林・林業の担い手が育ち、継承されていくためには、森林・林業が経営的に成り立つシステムの構築が必要である。そのために地域の林業と関連産業との相互関係の強化と、自治的な地域社会の構築、そして都市部の消費者、森林生態系のサービスの享受者の理解と負担などとの関係を含めた国民的合意を必要とするものである。すなわち「持続可能な森林の管理(経営)」は国民全体に理解され、支持されるものでなければならない。

以上の「持続可能な森林の管理(経営)」の必要条件を実践していくためには、それを担保する法律・制度の整備が必要である。

第2章 「持続可能な森林の管理(経営)」の国際的動向

第1節 モントリオールプロセスの成立まで

1972年に国際的な研究・提言機関であるローマクラブがまとめた報告書「成長の限界」は、経済成長には限界のあることを示し、「持続可能性」という考えが提唱された。同年に

ストックホルムで開催された国連人間環境会議は「成長の限界」の内容を強く踏まえたものであり、その「人間環境宣言」の中で「現在および将来の世代のために人間環境を守りかつ改善することは、人類史上の目標となった」と述べられている。この「現在および将来世代のために」という考えは、それ以後今日に至るまで「持続可能な」の本質的な意味として国際的に定着している。

1992 年にリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議 (UNCED) で「森林原則声明」及びアジェンダ (予定している会議内容のまとめ) の採択に際し、「現在及び将来の世代のニーズに応えるために全てのタイプの森林の持続可能な管理 (経営) を行うこと」として「持続可能な森林の管理 (経営)」の重要性が確認された。そこで「持続可能な森林の管理」とは、より具体的にどういうものかを国際的に議論することが必要となり、温帯林・北方林諸国が率先して、国連傘下でそれに取り組むことになった。

EU 諸国で構成されたヘルシンキプロセスと、EU 以外の温帯林・北方林諸国で構成されたモントリオールプロセスにおいて、「持続可能な森林の管理」とはどういうものかについて一連の会議で議論され、1995年に両方の内容がまとまり、いずれも国連で承認された。モントリオールプロセスはカナダ、アメリカが主導するものであったが、日本はモントリオールプロセスに加盟して行動してきた。そういう経緯から、「持続可能な森林の管理(経営)」とはどういうものかを議論するには、それが国際的に本格的に議論されたモントリオールプロセスやヘルシンキプロセスを踏まえておかなければならない。モントリオールプロセスとヘルシンキプロセスはよく似ているので、ここでは日本が加盟しているモントリオールプロセスに基づく論議を行う。モントリオールプロセスには日本の意見も反映されている。

第2節 モントリオールプロセスの内容と性格

モントリオールプロセスは 1995 年に国連で承認され、その内容はその後、部分的に修正されてきているが、大枠は変わらないできている。プロセスとは「持続可能な森林の管理(経営)」について議論するのに必要な道筋のことである。その道筋において必ず議論の対象にしなければならない分野または側面を「基準」といい、モントリオールプロセスは表 1、図 1 のように 7 つの基準で構成されている。この基準は 1995 年の作成時から現在に至るまで変わっていない。それぞれの基準は、その内容を示す複数の指標からなり(表 1)、その指標はモニターされることになっている。「持続可能な森林の管理(経営)」が行われているか否かは、しっかりとしたデータに基づいて判断し、議論されなければならないという考えがここに込められている。

それぞれの基準には多数の指標がある。1992年の作成時には7基準全体で67指標あったが、2009年の改定で54指標に整理され現在に至っている。モニタリングにより指標がどのように動いているかによって指標と基準が評価され、全ての基準の指標の動きを合わせて森林の管理(経営)が持続的になされているか否かが総合的に評価されることになってい

る。

モントリオールプロセスでは、「持続可能な森林の管理(経営)」は「持続可能な森林生態

系の管理(経営)」をベースに置くものとしている。その考えは図1のモントリオールプロセスの基準の構図に表れている。建物になぞらえられた基準の構造は、森林生態系の機能(サービス)に関するものが土台と柱の部分に位置づけられていることがそれを物語っている。その土台と柱の上に、林業など経済、社会、文化に関するものが梁、桁としてあり、基準1から6までの持続的実践を担保するものとしての法律・制度の整備が基準7として屋根に位置づけられている。

モントリオールプロセスの画期的なことは、「持続可能な森林の管理(経営)」の基準に「生物多様性の保全」と「地球規模の炭素循環への森林の寄与の維持」が入っていることである。これは、モントリオールプロセスで、「持続可能な森林の管理(経営)」は「持続可能な森林生態系の管理」にベースを置くものであると述べていることに通じることである。

リオ会議において「森林原則声明」と同時に「生物多様性条約」、「気候変動枠組条約」、「砂漠化防止条約」が承認されている。これらはすべて「地球環境問題」に連なるものであり、モントリオールオールプロセスの基準の中に「生物多様性の保全」、「地球規模の炭素循環への森林の寄与の維持」が組み込まれているのは、このような大きな潮流の中で連動してのものである。「持続可能な森林の管理(経営)」はそのような大きな枠組みの中で見ていかなければならないものである。

モントリオールプロセスの立ち上げ会合の議長声明には、「森林の管理(経営)のパラダイムは『林産物保続収穫』から『持続可能な森林生態系の管理(経営)』へと変わった」と記されている。モントリオールプロセスで「持続可能な森林の管理(経営)」は生産中心の予定調和論¹からの脱却であることがこのように明言されたのである。「持続可能な森林の管理(経営)」は、森林生態系の多面的機能の発揮、生産と環境の調和を求めたものであることが明確に謳われた。

モントリオールプロセスでは、「持続可能な森林の管理(経営)」の議論はしっかりとモニターされた指標に基づくものでなければならないとしている。すなわち「持続可能な森林の管理(経営)」の議論は信頼性の高い資料に基づいてなされなければならないことを強調している。データに信頼性が乏しいと政策の根拠も乏しくなる。日本の行政資料の信頼性もよく吟味され、改善されていかねばならない。

¹従来の林学・森林行政・林業界では、森林は木材生産林として健全に管理すれば、他の公益的機能も付随的に充足される、という認識が広く存在した。これは19世紀のドイツ拡大造林思想から派生したものであるが、科学的な根拠があるわけではない。

第3節 モントリオールプロセスの底流は市民運動にあった

モントリオールプロセスの考えの底流の一つは、1980年代にアメリカで起きた大面積皆 伐に関する木材生産と環境保全の対立論争によるものである。州、連邦政府、企業、大森 林所有者らによる大面積皆伐に反対する市民からの告発は、10年にわたる訴訟と裁判を招き、その結果得られた結論は、「原告も被告もしっかりとしたデータに基づく科学的根拠をもって議論しなければ、不毛な議論を繰り返すばかりである」というものであった²。これは国際的に非常に大きな影響を与えた。ヨーロッパにおいても、違法伐採など非持続的な取扱いを受けた木材は購入しないようにしようという消費者運動からFSCのような森林認証制度の動きが出た。それらがモントリオールプロセスなどの、基準ごとのしっかりとした指標を求めることに連なっている。「持続可能な森林の管理(経営)」の考えは、市民運動、NPO、NGOの活動を通して、欧米の多くの先進国から国際的に急激に高まったものである。モントリオールプロセス、ヘルシンキプロセスにおけるNGOの役割は大きなものであった。

日本には、このような市民、国民からのプロセスが弱いために、「持続可能な森林の管理 (経営)」の国際的潮流に比べて、その考えの醸成が非常に遅れている。

なお、EUではその後 FSC よりも、より現実的な PEFC が同じ認証制度として広まっている。日本に FSC が入り、それに対抗して FSC を模した認証制度の SGEC が日本で誕生したが、それを取得しても消費者の反応は鈍い状態が続いている。SGEC が日本の消費者から起きたものではないことが理由の一つであろう。同じ理由で日本では FSC や PEFC に対しても消費者の反応は鈍い。

第4節 モントリオールプロセス成立後の国際的動き

森林原則声明を主導し、「持続可能な森林の管理(経営)」を模索した主体は欧米諸国である。それらの国ではヘルシンキプロセスやモントリオールプロセスができる前から「持続可能な森林の管理(経営)」に向けた動きが起きていた。例えばヨーロッパにおけるFSC、アメリカにおけるエコシステムマネージメント、カナダにおけるモデルフォレストなどの動きである。ヘルシンキプロセスもモントリオールプロセスもそのような市民運動のポテンシャルの上に成立したもので、両プロセスの成立後は、上記のような国々では、両プロセスを積極的に活かした政策を進めている。こういうポテンシャルが日本では非常に弱く、したがってモントリオールプロセスの考えは活かされていない。

モントリオールプロセスの前後から欧米諸国では、生産と環境の調和した「持続可能な森林の管理(経営)」の方向に向けて歩んでいるところが多い。例えばドイツでは、どの州

² つまり、森林管理は生産にせよ保全にせよ、科学的根拠に基づく客観的かつ合理的な判断に基づいて行われねばならないということである。これは森林・林業に限らず万事に必要なことであるが、森林・林業においては一般社会の人にとって情報が乏しいこと、また、長期にわたる営為のため、管理(経営)結果の総括や評価が行われにくく、PDCA回路が機能しないことが多いため、より切実である。

に行っても林業関係者と市民との間で「持続可能な森林の管理(経営)」の合意形成に努め、 目標とする森林の姿は「構造の豊かな森林」、「自然要素の高い森林」であるとしている。 生産林においても、従来の主流であった針葉樹一斉林管理から、針広混交林や択伐林管理 へと移行が進んでいる。これはヘルシンキプロセス加盟国にほぼ共通しているところであ る。そのバックボーンは生産と環境の持続性にある。そしてそれは、それぞれの地域の自 然的社会的条件に沿うものであることを旨としている。

もちろん日本でも「環境との調和」や「持続可能」は、森林管理の目標として広く謳われている。しかし、欧州の針広混交林化や択伐林管理のような、科学的根拠と実践による技術開発に基づいた新しい森林管理が開発され、普及しつつあるという状況は、残念ながら見られない。

第5節 モントリオールプロセス成立後の日本国内の動き

日本では、2001年に「森林・林業基本法」が制定されたが、そこには「持続可能な森林の管理(経営)」の考えは全く入っておらず、その作成に当たってはモントリオールプロセスの考えは参考にもされていない。あるのは既存の森林法と林業基本法の枠の中であり、古くからの予定調和論に基づく理論構成である。欧米諸国の政策には「森林生態系の機能・サービス」という言葉がキーワードとして入っているのに、日本にはそれがない。

モントリオールプロセスは 1995 年に国際的に承認されているので、日本における 2001 年の「林業基本法」の「森林・林業基本法」への改正に当たっては、国際的な共通認識である「持続可能な森林の管理(経営)」が議論され、その考えが採り入れられるべきであった。しかしその動きは全く見られずに現在に至っている。「森林・林業基本法」を受けて作成され、5 年毎に改訂されている「森林・林業基本計画」は「予定調和論」のままのものである。このように日本の森林・林業政策には「持続可能な森林の管理(経営)」の考えの醸成は全く見られないままである。2018 年に成立した新たな「森林管理(経営)法」には、「持続可能な森林の管理(経営)」に沿うような考えはさらに見られず、現在の木材供給量(力)のみを問い、長期的ビジョンを欠くものである。そこには森林生態系の多面的サービスの考えが包含されておらず、生産力の持続性も林業の担い手の継承なども含めて、次世代以降に対する責任は感じられない。

第3章 「続可能な森林の管理(経営)」の科学的根拠

第1節 モントリオールプロセスの検討

モントリオールプロセスでは、「持続可能な森林の管理(経営)」は科学的根拠に基づいて議論していくことが大事であることを強調している。そのために「持続可能な森林の管理(経営)」を判断するために、必ず触れなければならない分野として「基準」を設定し、それぞれの基準ごとに複数の「指標」を掲げている。そしてその指標は、データに裏付け

られたものであることを重視している。指標はモニタリングされることを基本とし、指標の動向から基準が「持続可能な森林の管理(経営)」の方向に動いているか否かを判断していくことになっている。

これは確かに科学的根拠を踏まえた合理的な「持続可能な森林の管理(経営)」の考えである。しかし個々の基準と指標を押さえていっても、それらをどのように関連付けて「持続可能な森林の管理(経営)」の総合的な判断をすればよいのかという道筋が見えにくい。モントリオールプロセスには、「個々の基準・指標は、他の基準・指標の内容との関連の下に考慮されるべきである」と書かれているが、そのためには、どのように総合的判断をするのかということを考える道標となる、さらなる根拠が必要である。その根拠を得て、基準同士を関連付けて総合的に評価していくためには、森林生態系の構造とメカニズムを理解し、そこから供給される機能とサービスの階層的な関係を整理しておくことが不可欠である。

またモントリオールプロセスの会議では、当初には、「持続可能な森林の管理(経営)」を行うための空間や時間の広がりが意識されていて、「持続可能な森林の管理(経営)は、ランドスケープを貫く空間的、時間的パターンの考察が中心になければならない」とされていたが、それを基準・指標で表すことはできていない。そこでモントリオールプロセスの問題点、特に森林生態系に関する問題点を次節で検討する。

第2節 森林生態系の機能の階層性とサービスの関係

問題点の一つは、森林生態系の機能とサービスの関係を、階層性を持たせて関連付けることが、モントリオールプロセスではできていないことである。森林生態系のサービスとは、森林生態系の機能の中で、人間社会にとって目に見えて恩恵のあるもののことである。図2は森林生態系の機能の重要度と、森林生態系のサービスの重要度との関係を示したものであり、「持続可能な森林の管理(経営)」の考え方を整理するために大きな意味を持つものである。この図の上の水平方向の線の相対的な長さは、それぞれの地域の現代における人間の要求に応えるサービスの重要度を示すものである。この図の垂直方向の相対的な長さは未来に向けての(時代を超越しての)、生態系の支持基盤としての機能の重要度を示すものである。

図2は、生物多様性と土壌の両方が森林生態系の機能の基盤であり、その上に水源涵養が、さらにその上に木材生産と保健文化の機能があるという階層性を示すものである。

森林生態系における土壌は、鉱物(その風化物)でなく、鉱物と有機物で構成されたものであり、様々な土壌生物の活動によって醸成されてくるものである。森林生態系の機能を論じ、その階層性を求める時には、生物多様性と土壌は一体的な、同格のものとして最も基盤的な位置に置かれるべきである。なお、2011年に名古屋で開催された生物多様性条約締約国会議の COP10 で、生態系の多様な機能(サービス)の発揮のために、生物多様性の機能が基盤にあることが強調されている。

森林生態系の土壌の保水機能も透水機能も、母材の性質と共に、樹木をはじめとする多様な植物種の根系の腐朽跡、多様な土壌動物の移動跡、土壌動物の糞や死骸などにより形成される大小の孔隙によって高められる。保水機能と透水機能の高さは生産機能と水源涵養機能に強く関係する。土壌動物の豊かさは植生の豊かさに依存し、植生の豊かさは昆虫や鳥類などの動物種を豊かにし、その糞や死骸は土壌養分を豊かにする。土壌養分の豊かさは生産機能を高める。このようなことから、生物多様性は土壌の構造と機能と密接な関係にあることを理解する必要がある。

「持続可能な森林の管理(経営)」がなされているかどうかを問うときには、いずれのサービスを優先的に求めるにしても、必ず「生物多様性」と「土壌」の保全に注意が払われているか否かが問われなければならないということである。

第3節 森林(林分)の構造と機能との関係

モントリオールプロセスでは、「モントリオールプロセスの基準と指標は、それぞれの国、 地域での「持続可能な森林の管理(経営)」の議論の参考になるものである」としている。 しかし基準と指標のように要素還元的なものだけでは、それをどのように統合し、「持続可能な森林の管理(経営)」の総合的な判断をしたらよいかの道筋がみえにくい。

また、「持続可能な森林の管理(経営)」を実践していくには、それぞれの国のそれぞれの地域で、自然環境、社会環境に応じて、管理(経営)目的を定め、それに応じた合理的な管理、施業技術を駆使していかなければならない。だが、モントリオールプロセスの基準・指標だけでは、「持続可能な森林の管理(経営)」の具体的な技術に結びつけにくい。

ここで注目すべきは、森林の構造である。森林の構造は、その機能、つまり基準や指標の状態を体現し、また、管理の目標とする姿となるために重要である。構造は機能の指標になるのである。つまり、「持続可能な森林の管理(経営)」の技術の基盤として必要不可欠な科学的知見の一つが「森林の構造と機能との関係」であり、それらの科学的情報を整理して、分かりやすく提示することが必要である。森林は時間とともに構造が変化していくものであり、時間方向の長い森林の管理、施業には、「森林は時間と共にその構造は一般にどのように変化していくか、そして構造の変化に伴い、森林生態系の機能は一般にどのように変化していくかの法則性をつかむこと」は、「持続可能な森林の管理(経営)」の具体的な管理、施業技術の理論的根拠を与えるために不可欠なことである。

繰り返せば、「持続可能な森林の管理(経営)」は、森林生態系の機能とサービスの全体のバランスを考えなければならないものである。森林の管理、施業は主に森林の構造を扱うものである。したがって森林の構造と機能との関係を押さえておくことは「持続可能な森林の管理(経営)」の実践にとって本質的に重要なことである。モントリオールプロセスの段階では、そこまでの科学的根拠の整理ができていなかった。

図3は世界の文献を整理して描かれた「森林(林分)の構造の発達段階」のモデルであり、図4は同じく世界の文献を整理して示された「森林(林分)の構造の発達段階に応じ

た機能の変化」のモデルである。なお図3は大規模な攪乱後に、大規模または中規模の攪乱がない状態が200年余り続いた場合のモデルである。また図3において、日本では若齢段階は大きな攪乱から10年から50年ぐらいまでの間、成熟段階は50年から150年ぐらいまでの間、老齢段階は150年ぐらい以上という事例が多い。

図3と図4によって森林の時間方向の構造の変化と、それに伴う生産力(炭素吸収速度)、 生物多様性、土壌の状態、水保全機能、炭素貯留量などの変化の関係を一元的に比較検討 できる道が開かれた。

図4は、主に2001年の時点で使える研究例に基づいて描かれたものであるが、純生産量だけはその後の情報を加えて、成熟段階以降は高めに修正されている。諸機能の変化は今後多くのデータを加えて精度を検証していかなければならない。だが大筋であれば、図4のような傾向は、これまでの生態学的知見から十分に説明が付く。図4によって、生産機能の変化とその他の機能の変化のパターンは明らかに異なることが示されたことは大きなことである。これによっていわゆる予定調和論は事実と異なり、克服すべきものであることが科学的に論証されたといえる。

また図4によって、森林の管理(経営)の目的に応じて、目標林型を林分の発達段階のどの段階の中に置けばよいかという、管理・施業体系の座標軸が得られるようになった。例えば、構造用材を生産目的とする生産林の目標林型は、若齢段階の中に置いたのでは、生産以外の機能とサービスとの調和に反するということが明白に言えるようになった。一方、生物多様性や水源涵養などを第一に考えた環境林の場合は、目標林型を老齢段階(大径の衰退木、立枯木、倒木が含まれている林分)の中に置くこと、すなわち天然林またはそれに近いものを目指し、それを維持していけばよいということが明白に言えるようになった

森林生態系の機能は、目に見えにくいものである。しかし森林の構造は誰の目にも見えやすく、図4の関係を把握すれば、森林の構造を通して森林生態系の機能は一定のレベルで判断できやすくなる。これは非常に重要なことである。

図4のような構造と諸機能との関係を把握すれば、基準と指標の全体を関連付けて評価 しやすくなる。そしてそれは「持続可能な森林の管理(経営)」の技術理論にしっかりと結 びついていく。

「持続可能な森林の管理(経営)」の科学的根拠については、モントリオールプロセスの 基準・指標のように、定量的、要素還元的なものだけではなく、図3や図4のような、定 性的、要素合成的なものも求めていくことが重要である。それは「持続可能な森林の管理 (経営)」の実現のために、森林科学の専門分野の壁を超えて科学的根拠を追求していくこ との重要性が増していくということである。

本章の「森林生態系の機能とサービスの階層性の関係」と「森林(林分)の構造と機能 との関係」の理論は、森林・林業の先進国であるドイツなどにおいて、「持続可能な森林の 管理(経営)」に科学的根拠を与えたものとして評価されている。しかし、まだ日本では活 かされていない。日本でもこのような生態学的理論を踏まえた「持続可能な森林の管理(経営)」の議論がなされるべきである。

第4節 森林タイプの区分

それぞれの国の、それぞれの地域で、「持続可能な森林の管理(経営)」を実践していく ためには、それぞれの森林の経営目的、管理目的をできるだけ明白にし、その目的に沿っ た合理的な管理、施業体系を定め、それを実践していくことが必要である。そのためには 目的に沿った森林タイプを区分し、それらを適切に配置していくことが必要である。

モントリオールプロセスの会議では、森林タイプについてずいぶん議論があったが、結論は得られず、森林タイプはそれぞれの国で判断すべきものとされた。「持続可能な森林の管理(経営)」という、「森林への人間の関わり方」を議論するためには、森林への人間の関わり方の特色による森林タイプの区分が適している。そうであれば、造林学的、生態学的にすでに定義されている天然林、天然生林、人工林という区分が分かりやすくてよい。人間の関わりの度合いが最も少ない「天然林」、最も強い「人工林」、その中間的な「天然生林」という区分である。その区分は表2の様である。

FAOでは、Natural forest, Semi-natural forest, Plantation という森林タイプの区分をしており、これらは天然林、天然生林、人工林に相当するものである。このこともこの3区分が国際的にも通じる普遍性の高いものであることの傍証となる。

このような基本的な三つのタイプの森林区分をまず行い、さらに必要があればそれを細分化したり、それぞれの中間的なものを設けるなどをしていけばよい。

日本の林野庁は、「森林・林業基本法」の実践のために5年毎に作成される「森林・林業基本計画」において、一貫して森林タイプの区分を「人工林」と「天然生林」としている。 林野庁の述べる「天然生林」には広葉樹薪炭林から学問的にいう「天然林」までが含まれているが、これでは「持続可能な森林の管理(経営)」に必要な、科学的根拠を持った森林の管理、施業の理論構成はできない。このことは国民森林会議が再三指摘してきたが是正されていない。

「持続可能な森林の管理(経営)」の実践のためには、地域ごとにゾーニングが必要である。そのゾーニングのためには最低限、人工林、天然生林、天然林という人手の加わり方の度合いによる森林タイプの区分が必要である。「持続可能な森林の管理(経営)」の実践に必要な「目標林型」についての大事な説明要素は、「どの森林タイプか」と、「森林の発達段階のどの段階か」である。

「持続可能な森林の管理(経営)」は、水平方向の広がり、すなわち森林タイプの配置のあり方と、上述したようなそれぞれの森林の時間方向の構造と機能の関係から目標とする森林の姿を求めて、それに向けた管理、施業体系を実践していく必要がある。例えば、生物多様性や水源涵養機能の発揮を目的とする森林の目標林型は、多くの場合は天然林の老齢段階であり、構造用材の生産を第1の目的とする場合は、人工林または天然生林の成熟

第4章 「持続可能な森林の管理(経営)」をどう実践するか

第1節 どういう社会を求めるか

現代社会は、グローバルな市場経済原理の下で、石油や石炭など、現在の地球生態系では循環していない物質とエネルギーを濫用し、地球環境に深刻な影響を与え続けている。 未来世代への責任を曖昧にし、その時々の効率、生産性、利益のみを追求する社会は、生態系を狂わせ、異常なまでの都市化を促進させ、農林業の担い手の継承を弱め、農山村や地方都市の衰退を招いている。これは決して持続可能な社会ではない。

地球環境問題は地球生態系の問題である。地球生態系はそれぞれの地域の生態系の集まったものである。だから地球環境問題の解決のためには、それぞれの地域の生態系を活かした産業や生活の仕組みを築いていくことが大事だということになる。日本の陸上の最大の自然資源は森林である。したがって森林資源を活かした持続可能な森林・林業の振興は、持続可能な社会の構築に向けて絶対不可欠なものである。

また、森林生態系の水資源保全機能など、いわゆる公益的機能の持続的発揮も重要であり、生産と公益的機能の調和的発揮は不可欠である。そういう諸機能の基盤的機能として森林生態系には生物多様性保全機能と土壌保全機能がある。これらの諸機能を調和的に発揮させる森林配置と、それぞれの機能、サービスの発揮のための林分ごとの管理、施業がなされていけば、その景観は、そこで働く人達から都市部の人達までの精神性を高める共有財産となり、豊かな社会の基盤を提供することになる。また生物材料である木材を多く使用した家屋や施設や家具などは、健康的であり、心を柔らかくし、炭素貯留の上から地球環境保全に優れていることは言うまでもない。

次世代以降のことを考えた持続可能な社会の構築のためには、森林・林業の特質を理解し、その特質が失われない政策が必要である。生産機能と公益的機能の調和的発揮は、森林の管理(経営)の持つ長期性、コストが市場に反映しないことの特殊性により、市場だけでは実現できない。したがって、例えばヨーロッパにおける「生態系サービスに対する支払制度」や「条件不利地政策」のようなものとか、材価の形成に、持続可能な社会の構築への貢献度が反映されるような評価システムの構築とかが絶対不可欠である。

第2節 森林生態系をどう活かすかの技術と技術者

「持続可能な森林の管理(経営)」は、木材生産も他の機能の発揮においても、森林生態系の機能をどう持続的に活かすかである。したがって「持続可能な森林の管理(経営)」は、森林生態系の正しい知識に基づいて、社会的ニーズとやり取りしながら合理的な技術を駆使していくものでなければならない。そのために「持続可能な森林の管理(経営)」には、望ましい技術を駆使できる林業従事者と技術のリーダー(ヨーロッパにおけるフォレスタ

ーのような存在)が必要である。技術は経験則と科学的根拠によって高められるものであ り、それには社会的倫理観が伴っていなければならない。

第3節 林業の担い手

本提言の冒頭で述べたように、「持続可能な森林の管理(経営)」は、「望ましい目的に向かって、森林生態系が持続的に管理、施業されていくこと」と、そのために「森林を管理、施業していく人が持続的に継承されていくこと」を必要とする。したがって、「持続可能な森林の管理(経営)」を実践していくためには、森林・林業の担い手が持続的に存在しなければならない。だが現状である市場経済原理下の林業では、その担い手は減り続けてきている。林業の担い手を持続的に確保し、育成していくには、森林生態系サービスなど市場原理ではカバーできない価値の管理・供給に関わる林業など、森林を活用した様々な産業の振興策を図っていくことが不可欠である。それを可能にするのは、それぞれの地域の森林所有者が所有林を活用することによって所有者の生活に利益がもたらされ、同時に川下を含むその地域の人達にも様々な生態系サービスという有形、無形の利益がもたらされるという、国民共通の理解の形成である。そこには農業と林業を組み合わせた家族的林業経営も重要な位置にあることの認識も大事である。「持続可能な森林の管理(経営)」はそういう普遍性の高い説得力を内包するものでなければならない。

第4節 技術者の育成

現在の国内における森林の管理(経営)の現場には、圧倒的に経営に関わる技術者が不足している。山村地域の人口減少、高齢化が極限まで進み、林業家、山守り、林研グループといった人々が不在となりつつあるからである。緑の雇用制度などにより担い手育成が行われているが、それは現場の作業員育成を目指したものであり、管理(経営)の判断とそれに関わる技術を司る人材の育成がなされているわけではない。ヨーロッパのフォオレスターのような優れたリーダーとなる技術者が、日本でも地域ごとに必要である。経験則や科学的根拠に基づいた森林施業の技術指導から、経営の指導、流通の調整、都市部と山村の交流への貢献など、現場に立って林業と一般社会を結ぶ重要な役割を果たす存在が必要である。そのような林業技術者のリーダーを育成し、活躍できるシステムを築けば、それぞれの地域の林業家の経営力、技術力のレベルは向上し、「持続可能な森林の管理(経営)」の必要条件は高められる。

しかし、そのようなリーダーとなる技術者の育成は、日本においては危機的な状況にある。一つは高校、大学における実学としての林学教育が瓦解しつつあるためであり、今一つは、経営にも関わる一線の技術者達が連携し、お互いに研鑽できるようなネットワーク、例えば欧州の ProSilva のような組織が存在せず、技術者が孤立しているため、現場からの技術改善のうねりが形成されないからであろう。林業界としても緊急な取り組みが必要である。

第5節 地域社会の振興

これからの森林の管理(経営)は、それぞれの地域の環境と社会条件に応じた、それぞれの地域の人達の創意工夫の活かされたボトムアップに支えられるものでなければならない。林業の担い手は、それぞれの地域、農山村社会の振興と相まって確保され、継承されていくものである。それは地域の林業と関連産業との関係を通した自治的な地域社会の振興を通して担保されるものである。そういうことから「持続可能な森林の管理(経営)」は、しっかりとした地域政策に裏付けられたものでなければならない。

第6節 「持続可能な森林の管理(経営)」を基調とする法律・制度の必要性

上述してきたような「持続可能な森林の管理(経営)」の在り方を理解し、実践するには、それを担保するしっかりとした法律制度が必要である。今の「森林法」、「森林・林業基本法」、「森林管理(経営)法」は、いずれも森林生態系の機能とサービスに関する科学的根拠を踏まえない、前時代のままのものである。また林業の担い手や農山村の地域社会のあるべき姿に目を向けたものではない。そしてまた消費者であり、森林の多面的サービスの享受者である市民、国民との関係に目を向けたものではない。

「森林法」の中核をなす「保安林制度」は、生産の価値がまずあって、生産や開発のための行き過ぎを規制する制度である。規制の制度からだけでは、森林生態系の様々なサービスの合理的発揮を目指した「目標林型」は描けない。「森林法」に「森林経営計画制度」があるが、目標のない計画はあり得ない。「持続可能な森林の管理(経営)」には、それぞれのサービス目的ごとの、あるいは複合サービスごとの目標林型が必要であり、それに応じた森林の管理、施業体系が必要である。それがあって初めて持続可能な森林の管理(経営)計画が可能となり、経営や技術の評価が可能となる。

今の法律・制度は生産ありきの予定調和論に基づくものである。「持続可能な森林の管理 (経営)」は、森林生態系の機能を、できる限り科学的根拠に基づいて、山村も都市も含む 社会のニーズに応えていこうとするものである。それは森林生態系の生産機能と環境形成機能の調和を求めていこうとするものであり、生産ありきの予定調和ではない。

なお、「持続可能な森林の管理(経営)」の実践普及のために、森林認証制度の普及には意味がある。その基準・指標はモントリオールプロセスのそれとよく似ているからである。日本の林野庁はそれを普及させようとしている(SGEC は日本の行政が推進した)が、日本の既存の法律・制度と認証制度の内容との間に整合性は乏しい。その点からも法律・制度の改正は必要である。

「持続可能な森林の管理(経営)」の理念を実現させるためには、現在の法律・制度の改正が必要である。そのためには、日本の自然・社会的条件と歴史的経緯をしっかりと踏まえつつ、ドイツをはじめとする森林・林業先進国の法律・制度とその成立背景を良く調べて、学べるところは学び、参考にしていくことが必要である。

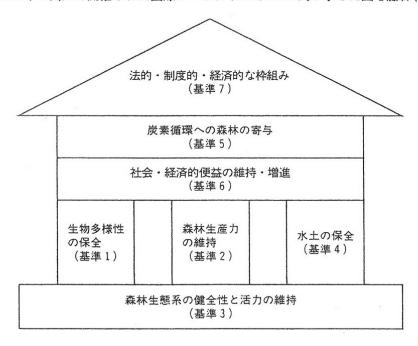
おわりに

「持続可能な森林の管理(経営)」は、持続可能な社会の構築に沿ったものでなければならない。それはそれぞれの地域から地球規模に至るまでの循環型社会のあり方の話に連なるものである。今、新型コロナパンデミックの前に人類社会のあり方が強く問われている。近代の経済発展は、その効率性を追求した結果、二次、三次産業を中心とする都市への極端な人口集中を招いた。コロナパンデミックが示したように、過密な巨大都市は生態的にも不健全でリスクが高く、その基本的な見直しが求められている。それは必然的に、一次産業の潜在能力の大きさや、地域の農山村社会、そしてそれらを支える環境や生態系、生物多様性の重要性を気づかせるものであるはずだ。

「持続可能な森林の管理(経営)」の議論は、新型コロナパンデミック後の社会のあり方を論じるときに必ず必要なものであり、社会にその理解を広げていく必要がある。

図1 モントリオールプロセスの基準のフレームワーク

1997年に高知で開催された国際シンポジウムでMaini氏が示した図を藤森(2003)が改変



注:元の図では、基準5の位置は柱の右端にあったが、「炭素循環への寄与」は生態 系だけでなく、木材の利用も通して行われるので、それを基準6の上の梁、桁 の部分に置いた。

現代のサービスの重要性

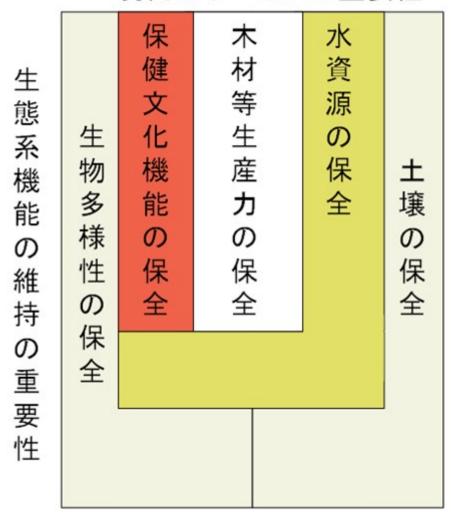
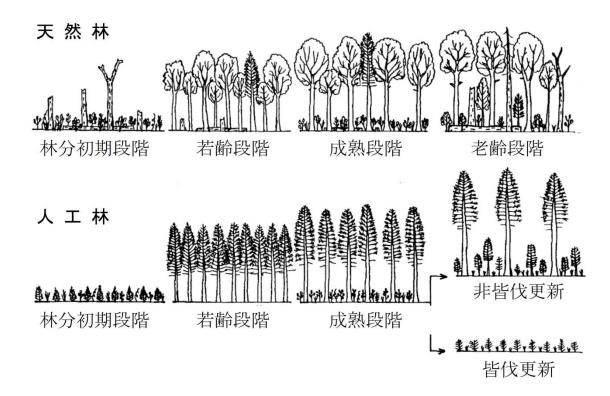


図2 生態系の機能の重要性と生態系サービスの重要性の(Fujimori, 2001) 水平方向の相対的長さは、人間の要求を満たす現在のサービスの重要性を示す。 垂直方向の相対的な長さは、未来に向けた潜在力を保つ支持サービスの重要性 と、基盤的機能の重要性を示す。

図3 森林(林分)の発達段階の模式図

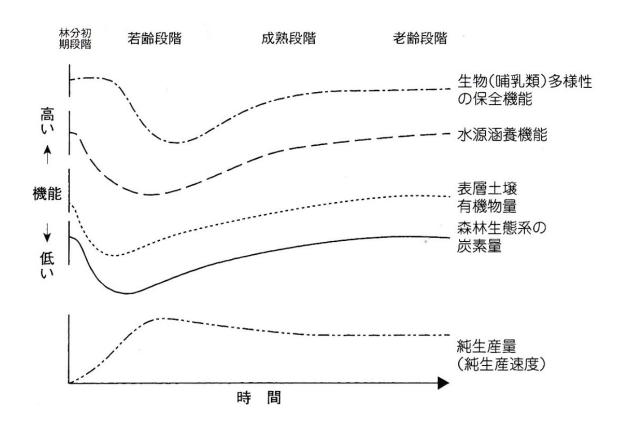


注:Oliver (1981) と Franklin and Hemstrom (1981) を参考の基本にして、藤森ら (1979)、真部ら (1979) の資料と清野 (1990) の報告を参考に加えて描いた。

出典:藤森隆郎、森林科学 21、1991 年

図4 森林(林分)の発達段階に応じた機能の変化

(藤森、2001 を一部修正)



2020年度第2提言要旨

今年の「森林・林業白書」は、SDGsを特集し、そこにおいて「短伐期皆伐方式」を「持続可能な森林経営」と位置づけている。「短伐期皆伐方式」は決して「持続可能」とはいえないことは、既に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。

さらに、2011年の林政審議会に提出され、2013年公表の「森林・林業白書」の87頁に掲載された「将来(50年後、100年後)における齢級構成(イメージ)」の図を丁寧に読み解いていくと、林野庁は、日本の人工林について今後100年間をかけて、伐期50年の「法正林」へ導く方針を示したものと理解できる。

林野庁は10年前から「法正林思想」に立ち返っているのではないか。それは 果たして正しいことなのだろうか。

ドイツを中心に「法正林思想」について跡づけつつ整理するとともに、日本の場合も歴史的に整理することとする。

第1章「法正林思想」について

第1節では、まず「法正林」という概念を説明するとともに、この考え方が ドイツにおいて18世紀後半から形成され、1820年代に確立されたとした。

第2節では、19世紀ドイツにあって、産業革命に伴う木材需要の増加を背景 に、「法正林思想」の下、針葉樹一斉人工造林がめざましく普及した実態を述べ た。

第3節では、針葉樹人工造林地が広範囲に成立してきたことを背景として、 それらを収益主義的立場から取り扱おうとする方法 (ユーダイヒ「林分経済法」) が登場し、ドイツ国有林のみならず、明治期の日本国有林にも導入されたとし た。

第4節では、「法正林思想」に導かれて広汎に成立した針葉樹一斉人工造林地が、19世紀後半から20世紀前半にかけて各種の問題が頻発し、「自然からの厳しい反撃に遭った」とした。

第2章 「恒続林思想」について

第1節では、針葉樹一斉造林の問題性が明らかになる中、ドイツにおいて自然科学に基礎を置く造林学が1860年頃から勃興し、「法正林思想」を批判したとした。

第2節では、このような造林学の勃興を受け、1920年前後に「恒続林思想」 が登場したとした。同思想は、森林を一個の生命体(有機体)と認識して、こ れまでの「法正林思想」に基づく森林の認識と取り扱いを全面否定し、真逆の 考え方を提示したとした。

第3節では、「恒続林思想」が当時は考え方としては注目されたが、実際の現場では普及しなかったとした。

第3章 第2次大戦後の動向

第1節では、戦後20年間ほど実施されたマンテルの「組合せ法」を紹介した。 第2節では、1950年代になってディートリッヒにより唱道された「多目的林 業論」「多機能林業論」を紹介し、この考えの根拠に林業における営利追求否定 があるとした。

第3節では、1980年代からドイツをはじめとするヨーロッパ諸国で普及が始まった「近自然林業」について、その登場の背景を明らかにし、さらに、その 具体的内容についても紹介した。

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節では、日本における林政思想の系譜として、2つの流れがあるとした。「法正林思想」と「林業における予定調和論」である。前者は明治期に日本にドイツから輸入されたもので、「法正林思想」に基づいたものであった。後者は、既に江戸時代に起源を持つ考え方で、林業生産と公益性は共存するという考え方である。

第2節では、明治期以降、森林法などは、予定調和論に基づいて作られ、それは戦後の1951年森林法にも受け継がれたとした。

第3節では、高度経済成長期を扱い、国有林経営にあたって、「法正林思想」 が排除されたことを明らかにした。

第4節では、1964年「林業基本法」、2001年「森林・林業基本法」において も、結果的に「予定調和論」が貫徹されていたことを明らかにした。

第5節では、「森林・林業基本法」下の林政について、川下大型木材産業育成が主課題だったとし、その育成が大きな成果を挙げたため、安い国産材の大量供給が必要となり、そのために「短伐期皆伐方式」を新たに導入したとした。

第6節では、日本林政がこの10年間で「法正林思想」に逆戻りしていることの時代錯誤を指摘するとともに、実際に「法正林思想」に基づいたこれまでの日本国有林の失敗、民有林における大規模化の失敗などを述べた。

(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(陸の豊かさも守ろう)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。

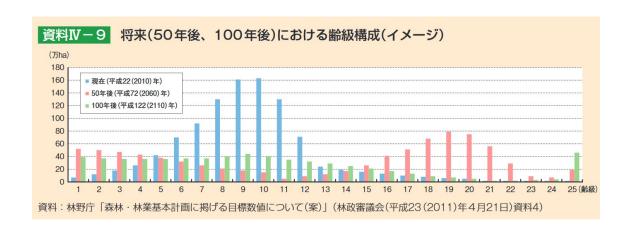
「森林の4割を占める人工林の半数が、一般的な主伐期である50年生を超え、本格的な利用期を迎えていることである。持続的な森林の利用とは、森林の成長量や蓄積を踏まえた伐採を行い、森林の適切な更新と整備により再生産を進めていくことである」(白書7頁)

白書では50年生前後の「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。



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 裁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した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った。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、齢級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、ユーダイヒの「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) 施業的特徴としては、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

ー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

ー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 ビョレイの「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、「ビョレイの説明には、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できる。

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り、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つの流れー「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ダイヒ「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、林地にあっては、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って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った。

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いってよい。

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』について一林政をこのような方向へ大転換させてよいのかー」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年以来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世紀に入ってからの「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、「齢級構成平準化」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、森林経理学の『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、大型化を図るという政策は、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いってよい。

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、その説をとなえた人名のみを入れさせていただいた。

表1 モントリオールプロセスの基準と指標の概要(2009年改訂、林業白書2009年)

基準1 生物多様性の保全(9指標)

生態系タイプ毎の森林面積、森林に分布する自生種など

基準2 森林生態系の生産力の維持(5指標)

木材生産に利用可能な森林面積や蓄積、造林面積など

基準3 森林生態系の健全性と活力の維持(2指標)

通常の範囲を超えて病虫害、森林災害等の影響を受けた森林の面積など

基準4 土壌及び水資源の保全の維持(5指標)

土壌や水資源の保全を目的に指定や管理がなされている森林の面積など

基準 5 地球規模の炭素循環への寄与(3指標)

森林生態系の炭素蓄積量、その動態変化など

基準6 長期的・多面的な社会・経済的便益の維持増進(20指標)

林産物のリサイクルの比率・森林への投資額など

基準7 法的・制度的・経済的な枠組み(10指標)

法律や政策的な枠組み、分野横断的な調整、モニタリングや評価の能力など

表 2 人為の関わりの度合いによる森林の区分

天 然 林	厳密には人手の加わらない森林であり、台風や火災などの自然攪乱によって 天然更新(更新とは、新しい個体、世代の成立すること)し、極相までのあ らゆる遷移段階(発達段階)を含む森林である。天然林に多少の人為の加わ ったものも、天然要素の強い森林は天然林として扱われる。伐採跡に成立し た天然生林も時間がたってその痕跡が小さくなったもの(成熟段階の後半か ら老齢段階)は天然林と呼ぶことが多い。
人工林	植栽または播種によって更新した森林。更新後の手入れの有無は問わないが 間伐などの保育を必要とするのが普通である。目的樹種の比率が高い。不成 績造林地となり、天然更新木が多く混ざっているものは天然生林に含まれ る。
天然生林	伐採などの人為の攪乱によって天然更新し、遷移の途上にある森林。二次材 と呼ばれるものや、不成績造林地と呼ばれるものも天然生林に含まれる。天 然更新補助作業を行ったり、天然更新した後で間伐などの手入れを行った森 林も天然生林と呼ぶ。