

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。

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）—

2021年10月31日

国民森林会議提言委員会

目次

はじめに

第1章 「森林資源基本計画」の変遷と「用語法」の変化

- 第1節 1966年「森林資源基本計画」
- 第2節 1973年「森林資源基本計画」
- 第3節 1980年「森林資源基本計画」
- 第4節 1987年「森林資源基本計画」
- 第5節 1996年「森林資源基本計画」
- 第6節 森林機能の3区分論について

第2章 2001年以降の「森林・林業基本計画」の検討

- 第1節 「林業基本法」改正を巡る動き
- 第2節 「森林の現況」と「指向する森林の状態」の数値の推移
- 第3節 2001年「森林・林業基本計画」
- 第4節 2006年「森林・林業基本計画」
- 第5節 2011年「森林・林業基本計画」
- 第6節 2016年「森林・林業基本計画」
- 第7節 2021年「森林・林業基本計画」

第3章 「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」の用語法に関する検討

- 第1節 用語の成立過程
- 第2節 「育成」とはほぼ「人工」と同義である
- 第3節 「単層林」と「複層林」について
- 第4節 林野庁の「天然生林」は実質的に「天然林」である
- 第5節 今後の用語のあり方について
- 第6節 「森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」の組み立て方
- 第7節 ではどうあるべきか

おわりに

はじめに

「林業基本法」は、高度経済成長期に対応するために 1964 年に制定された。林業という産業を振興することを中心とする法体系となっており、林業という産業が振興されれば、森林の持つ公益的機能も十分に発揮されるはずだという「林業における予定調和論」といわれる考え方に立脚していた（この点は「森林法」も同様）。

「林業基本法」は、2001 年に改正されて「森林・林業基本法」となった。第 2 条に「森林の有する多面的機能の発揮」を基本理念に掲げていることから、「林業における予定調和論」を脱したと誤解されているが、第 3 条に「林業の持続的かつ健全な発展」を基本理念として配置し、結局、「林業を通じての多面的機能の高度発揮」という「予定調和論」の構造は引き継いでいる。それ故、「新法の制定」ではなく「旧法の改正」にとどまったのである。「農業基本法」を廃止して、「食料・農業・農村基本法」という新法を作った農業関係とは大きく異なる。

「森林・林業基本法」は第 11 条で「森林・林業基本計画」（以下、「基本計画」）をおおむね 5 年ごとに作成することを義務づけている。ここでは、「森づくり」に関する基本的な考え方や方針などが提示されている。

ところで、当会議はこれまでこの 5 回の「基本計画」に対して常に提言等を行ってきたが、その第 1 の焦点は、森林の区分に関して「基本計画」が使用してきた「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」という行政による用語（造語）に関するものである。第 2 の焦点は、森林の機能に関して 2006 年まで「基本計画」が使用してきた「水土保持」「森林と人との共生」「資源の循環利用」という森林機能の 3 区分論である。第 2 の焦点については、多くの批判が寄せられた結果、2011 年の「基本計画」から 8 機能区分に変更された。批判が行政を動かしたといえる。ただし、この 8 機能区分にも問題はあつたが、ここでは触れない。

第 1 の焦点については、当初より今日まで当会議としては、「従来から使われ、なじまれてきた用語、学術的に整理された用語、国際的用語と整合性のとれる用語」であるべきと主張し、基本的に「人工林」「天然林」「天然生林」を使用すべきであると主張してきた（これらの具体的内容については、本提言第 3 章第 4 節、第 5 節で改めて整理している）。

しかし、今日に至るまで、各種の批判があるにもかかわらず、この行政による分かりにくい用語は 20 年以上にわたって使われ続けており、今回の「基本計画」においても批判が受け入れられることはなかった。

しかも、批判に対して回答や説明はこれまで一切なされてこなかった。このような頑なな対応の根拠はどこにあるのか。どのような経緯と意図によってこのような用語が造語されたのか。また、それはいつ頃何のために造語されたのか。

本提言においては、「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するのだが、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次第に判明してきた。そこで、「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、そのプロセスで、非科学的行政用語が形成されたのかを明確にすることにする。

第1章 「森林資源基本計画」の変遷と「用語法」の変化

調べてみると、「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」が3点セットで登場するのは、「森林・林業基本法」（2001年）が制定される5年前の「森林資源に関する基本計画（1996年）」（以下、「森林資源基本計画」と略称する）であった。

「森林資源基本計画」とは、「林業基本法」（1964年制定）によって策定が義務付けられていたものであり、1966年、1973年、1980年、1987年、1996年と5回にわたって策定された。

本章では、これらの「森林資源基本計画」の内容を整理することにより、「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」といった森林区分や、「水土保持」「森林と人との共生」「資源の循環利用」といった3機能区分論が登場した経緯を明らかにするとともに、併せて、「林業基本法」体制下における森林資源政策の変遷を把握することにする。

第1節 1966年「森林資源基本計画」

「林業基本法」制定2年後に作成された本資源計画では、森林の区分は、「人工林」と「天然林・無立木地」としている。この森林区分は古くから行われてきた常識的なものである。

「森づくり」の基本方針としては「森林資源の充実」を掲げ、いわゆる「拡大造林」（天然林を伐採して、人工造林していくこと）を中心にすえた人工林資源充実政策であった。

具体的には、当時の人工林面積766万ha（人工林率32%）を50年後には1、342万ha（人工林率56%）まで引き上げるとした。

他方で、素材生産量については、当時74百万m³だったのを、50年後には133百万m³まで引き上げるとした。

高度経済成長期にあって、激増する木材需要に対応すべく、天然林を伐採して人工造林するというきわめて単純な「森づくり」政策を意図していたのである。

このような「森づくり」の方針の下に、里山の民有林では、薪炭林を伐採して、

パルプ・チップ材として販売し、その後にスギ・ヒノキの造林が進められた。

国有林においては、奥地天然林の大面積皆伐とスギ・ヒノキ・カラマツなどの人工造林が進んだ。このような天然林から人工林へ林種転換を図るということは国有林野特別会計にとっては経営上大いに好都合なことだった。しかし、チェーンソーと大型架線集材機の組み合わせによる効率的な大規模伐出システムは、大面積皆伐を必然化し、その後の人工造林も前生樹の伐根の土壌支持力が失われる皆伐・植林15年後くらいから激しい降雨の度に表土崩壊が頻発した。このような森林生態系の循環を無視する非科学的施業方法が蔓延したのは高度経済成長期の木材需要激増へ対応するためであり、また当時の経済効率優先の論理がそのまま山の現場へ持ち込まれたわけでもある。林野庁という役所が、時代に翻弄されかつ迎合し、結局、森林・林業技術者の誇りを失っていったプロセスでもあったといえる。

しかしながら、亜高山帯にまで至る乱暴な施業に対して、各地で自然保護団体による強い反対運動が展開されることになった。この反対運動に対して世論も概ねそれを支持した。

その結果、林野庁としてはやむを得ず、1970年には「自然保護を考慮した森林施業」、さらに、1972年には「国有林野における新たな森林施業」を通達することになった。そこでは、①皆伐施業における伐区面積の縮小、②伐区の分散、③保護樹帯の拡充、④亜高山帯等における天然林施業の採用、などが謳われた。

このような国有林施業の大転換は、国有林野特別会計に大きな打撃を与えることになり、それに対する対応が次期の「森林資源基本計画」の隠れた大きな課題となったのである。

第2節 1973年「森林資源基本計画」

林野庁は、国有林における施業大転換による収入減に対する対策をどのように構築したのだろうか。具体的には2つの方向性を提示した。

1. 「林業における予定調和論」の定式化と公益的機能の経済的評価

これまでは、「森づくり」にあたって、その公益的機能追求は脇に置き、森林の生産・経済機能の高度発揮を中心に追求してきたといえる。

これに対して、この期の「森づくり」の基本方針は、森林を「木材生産資源」と「公益的機能を発揮する資源」の両面性を持つものと捉え、さらに、「木材生産機能と公益的機能を科学的に把握し、これらの機能の調和を図りその総合的効用を高度に発揮するという観点に立って、山村地域社会の健全な発展のなかで、適正な森林施業が計画的かつ持続的に実施され、これを通じて森林資源の整備が図られていくことが肝要」と述べている。ここで述べられていることは、こ

これまでの単純な「生産力増強＝天然林伐採・人工林造成」といった考え方を転換させるものである。森林を木材生産機能だけでなく、公益的機能をも発揮する資源として統一して把握しようと試みたのである。森林の機能について、素朴な公益重視論さらには予定調和論とみなされる考え方は江戸時代から一貫して日本社会には存在していた。しかし、それらの「機能の調和」と「その総合的効用の高度発揮」までを定式化したのは、この73年「森林資源基本計画」が初めてといえる。「林業における予定調和論」は明示的にはここで成立したとみることができる。

さらに、72年から林野庁は、森林の公益的機能の経済的評価（貨幣価値換算）に積極的に取り組み始めた。国有林の木材販売収入がこの時期以降減少することを見込んで、新たに森林の公益的機能を全面に押し出してそこから財源を得ようと意図したと考えられる。

2. 「天然林施業」の登場

自然保護運動への対応として、73年の森林資源基本計画で新たに導入を試みたのが「天然林施業」である。

その具体的計画内容を見ていくと、森林を施業方法によって下記のように区分することになっている。併せて、それぞれの50年後の目標面積を記す。

1973年「森林資源基本計画」の整備目標

(万ha)

施業方法	50年後の目標面積
人工林施業（皆伐新植）	1,314
天然林施業	764
皆伐天然下種	(133)
ぼう芽	(74)
漸伐および択伐	(557)
禁伐等	369
計	2,427
その他 除地	109

73年基本計画は、言葉の上では施業の転換が謳われているのだが、実際の数字をみると、人工林化については徹底した拡大造林を目指した前期計画とほとんど変化していないといえることができる。

目標とする人工林率は54%とわずか2%ほど落としたのみであり、素材生産量は現状が66百万m³に減少しているにもかかわらず、50年先には119百万m³

を目指すことにしている。

新しく打ち出された「天然林施業」については、これまでの生態系を無視した乱暴な大面積皆伐施業からの転換として大きな期待が持たれた（ただし、用語として、「天然林+施業」ということは語義矛盾があるので天然生林施業というべきである）。東大北海道演習林における「林分施業法」なども全国的に注目を集めた。しかしながら、国有林においては、①これまでの試験研究の蓄積が少ないこと、②現地適用実績がきわめて弱いこと、③その結果、技術が確立していないこと、④事業実行の現地に技術の担い手がないこと、といった問題点があった。「天然林施業」を掲げてもその根拠はあらゆる意味で脆弱だった。

その結果、「天然林施業」に含められていた「皆伐天然下種」（133万 ha を予定）などは天然林を皆伐し、その後天然下種更新に失敗して構造の貧弱な林地や笹生地などになるケースが後を絶たなかった。

さらに、「天然林施業」に含められた「漸伐および択伐」（557万 ha を予定）とは、具体的には、①50%の択伐の実施、②樹下植栽の実施、③植栽木の照度確保のための択伐の実施、④下層木が育った時点で、最終的に上木をすべて伐採する、という計画であった。ところが、現実には、①伐倒作業の困難性、②照度不足による植栽木成長不良、③上木の風倒木被害多発、などが発生したため、結果的に、50%択伐で一時的に収入を上げ、樹下植栽でお茶を濁し、その後は放置といったことになった。

すなわち、73年計画においては、天然林大面積皆伐人工造林施業が継続しただけでなく、新たに登場した「天然林施業」は、環境・公益的機能に配慮した施業と期待されたにもかかわらず、実際には負債が累積する国有林において、大面積皆伐が抑制されたことに対する収入確保のための苦肉の策として編み出された施業方法でしかなかったのである。「天然林施業」とは、実際の施業目的は単なる収入確保であったために、結果的には、国有林森林資源の単なる劣化を招いたのである。そのため、国有林の現場サイドでは、「天然林施業」については悪いイメージしかなかったと言われている。

第3節 1980年「森林資源基本計画」

森林の区分は、この期も「人工林」と「天然林」が継続している。

この期の「森づくり」の基本方針は、文章的にはほぼ1973年基本計画を踏襲したものとなっており、林業における予定調和論を掲げつつ、実質は拡大造林路線と低いレベルの「天然林施業」路線を継続しようとしたものである。

50年後の数値目標についても、人工林率52%、素材生産量110百万m³と前期計画からわずかに落とすだけである。

実はこの頃は、外材が怒涛のように日本市場を席卷し、木材の自給率は32%

まで低下するとともに、木材価格は一部の優良材を除けば、横ばいに転じて日本における林業経営が存続の危機に陥った時期である。国有林も 1976 年には赤字に転じた。このように日本林業をめぐる環境条件が激変しているにもかかわらず、80 年「森林資源基本計画」は「拡大造林路線」と低いレベルの「天然林施業」を踏襲するのみで、ほとんど何の新たな対策や方向性を指し示すことはなかった。当時の林野官僚のなすすべのなさ、無気力さが伝わってくる 80 年「森林資源基本計画」であった。

なお、この森林資源基本計画において、初めて森林の機能別整備目標が提示された。「予定調和論」はあくまで総論段階のものである。それに対して、森林の機能別目標を提示するという事は、具体的な森林について、機能を割り振るということになり、森林の機能別ゾーニングやデカップリングの考え方につながっていくことになる。公益的機能の経済的評価（貨幣価値換算）を背景とした新財源確保へ向けての準備作業だったといえることができる。

ただし、実際には「木材生産機能」1,757 万 ha、「水源かん養機能」1,181 万 ha、「山地災害防止機能」366 万 ha、「保健保全機能」332 万 ha としており、「木材生産機能」林のシェアが圧倒的に多いことが特徴である。この時期にあっても実質的に「木材生産」重視の姿勢がこのようなところにも表れているのである。

第 4 節 1987 年「森林資源基本計画」

この 87 年「森林資源基本計画」において、初めて「森づくり」方針の大転換が行われることになった。

その内容と特徴を改めて整理すると以下の通りである（関係する計画本文は巻末の注 1 に採録した）。

1) これまで 20 年以上にわたって墨守してきた拡大造林路線（天然林の人工林化）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」を新たに登場させたことである。これは 15 年後の 2001 年に制定された「森林・林業基本法」の理念を先取りしたものといえる。

2) 森林の区分は、「人工林」と「天然林」とし、その面積割合は現状を固定することとし（「天然林」の再評価）、それぞれの質的改善を図る方向を打ち出した。

具体的には、「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、それを推進することとした。

3) 森林資源整備の目標として、以下のような整理をした。

1987年「森林資源基本計画」の整備目標

(万ha)

	現状	将来目標面積
人工林施業	1,011	1,150
単層林施業	(1,003)	(1,043)
複層林施業	(8)	(88)
天然林施業	1,442	1,305
育成天然林施業	(35)	(320)
天然生林施業	(1,407)	(985)

今回の森林施業区分は、①これまで単一だった人工林について2つのカテゴリーに分け、「単層林施業」と「複層林施業」としたこと、②天然林については、「育成天然林施業」と「天然生林施業」とした。ただし、目玉である「複層林施業」や「育成天然林施業」の数値をみると、きわめて控え目であり、新たな施業方式が簡単に浸透するとは想定していないことが見て取れる。

4) 森林の機能について、新たに「生活環境保全機能」を新設するとともに、公益的機能関係の面積を大幅に増加させ、他方で木材生産等機能の面積を下げている。明確に公益的機能重視へとシフトを図っていることが理解できる。

1987年「森林資源基本計画」の森林の機能に関する目標

(万ha)

	前期計画	今期計画
木材等生産機能	1,757	1,580
水源かん養機能	1,181	1,435
山地災害防止機能	366	436
生活環境保全機能		355
保健文化機能	332	512

5) また、87年「森林資源基本計画」は、計画としての形式もかなり整ったものといえる。目次をみると、「Ⅰ計画の性格」「Ⅱ森林資源に関する基本構想」「Ⅲ森林資源整備の目標」「Ⅳ目標達成の方法」「Ⅴ目標達成の課題」となっており、これをみると、現在の「森林・林業基本計画」に至る「雛形」といってもよい形式となっている。

以上、87年「森林資源基本計画」をみてきた。1966年以來の3回にわたる「森林資源基本計画」が実質的には「拡大造林路線」だったと総括できるのに対して、1987年「森林資源基本計画」は、遅まきながらも社会情勢の変化に対応して、「森林の有する多面的な機能を総合的かつ高度に發揮させるという観点」に立脚して「複層林化」「長伐期化」等へ森林施業を転換させようというもので、「森づくり」論の大きな転換と評価することができる。

ただし、現場サイドでは、①出来もしない「複層林化」を方便として持ち出したことや、②収入確保のための「天然林施業」（施業方法としては失敗に終わっていた）を、「育成天然林施業」として美しく着飾って登場させたことなどについて、驚きと共に、失笑が漏れていたとのことである。

ところで、ここで用語法について問題点を指摘しておく。それは、「人工林」における「複層林」という用語法であり、「天然林」における「育成天然林」と「天然生林」という用語法である。

問題点1 「複層林」という用語について

「複層林」の「複層」という用語は、森林空間において水平方向のいくつかの層が形成されていることを示している。二段林であり、多段林である。しかし実際には、その維持管理は難しいことが多く、パッチ状（群状）に生育段階の異なる小さな群が随所にあって形成されている林分の扱いが「複相林施業」として上手くいっている。その用語の内容からして「複相林」は、「複層林」を含むので、「複相林」と「複層林」を総称して「複相林」と呼ぶことが望ましい。

問題点2 「育成天然林」という用語について

「育成天然林」について、林野庁は「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」と説明している。用語としては、「育成」≡「人工」であり、「育成天然林」≡「人工天然林」ということになり、語義矛盾を起こしている。「天然力を生かす」施業は重要だが、「育成天然林」という用語は使用すべきではなかった。

さらに「育成天然林施業」については、「ぼう芽更新、天然下種更新など天然力を活用しつつ、地表かきおこし、刈払い、植え込みなどの更新補助作業又は除伐、間伐等の保育作業など森林に積極的に人手を加えることによって森林を造成する施業である」と説明している。これは、里山にかつて多く存在した薪炭林施業や松林施業をイメージさせるものであり、これらこそ「天然生林」と呼ばれてきたものである。結論として、「育成天然林施業」は「天然生林施業」とすべきである。さらに、かつての「天然林施業」も「天然生林施業」というべきであ

った。

問題点3 「禁伐等の施業」という用語について

87年計画の「天然生林施業」については、「主として天然力を活用することによって森林を維持造成する施業である。このなかには、国土の保全、自然環境の保全、種の保存等のために禁伐等の施業を行う林地を含む。」と説明されている。

ここで、「禁伐等の施業」という用語を使っているが、「禁伐」は、「施業を禁じる」ことであって、「禁伐等の施業」はこれも語義矛盾といえる。林野庁が、施業区分を重視することは当然であるが、すべての日本の森林を「施業対象」と位置づけようとするものの矛盾が、「禁伐等の施業」という表現を生み出さざるを得なかった背景にある。

これらの語義矛盾を整理しようとして失敗したのが、1996年森林資源基本計画である。

第5節 1996年「森林資源基本計画」

この96年「森林資源基本計画」は、1992年にリオデジャネイロで開催された「地球サミット」を受けて、「持続可能な森林経営」概念を初めて取り入れ、さらに「森林の有する公益的機能の発揮に対する期待の高まり」に応える「森づくり」に重点を置くとした。

その内容と特徴を整理すると以下の通りである（関係する本文は巻末の注2）に採録した）。

1) 森林資源整備について、「造成を基軸とする段階」から「森林を健全な状態に育成し、循環させるという質的充実を基軸とすべき段階」へ移行させるとした。

2) 「生態系としての森林という認識のもと、多様な森林資源の整備を推進する」として、以下の3つのタイプを提示した。

ア 高い林地生産力の発揮が期待される森林において、公益的機能の発揮との調和を図りつつ、木材資源の効率的な循環・利用を重視して適切な保育・間伐を実施し、活力ある森林として積極的に整備すること。

イ 公益的機能の発揮に対する要請が高い森林や多様な木材生産が可能な森林において、人工林内における天然力の活用等人為と天然力を適切に組み合わせ、多様性に富む複層状態の森林として積極的に整備していくこと。

ウ 主として天然力の活用を図ることによって公益的機能又は木材等生産機能の発揮が確保される森林において、必要に応じて景観整備等を実施するなど

的確に保全・管理を行うこと。

3) そして、「人工林」「天然林」という森林区分や施業の考え方をやめて、「育成のための人為の程度及び単層、複層という森林の階層構造に着目し」、さらに前項のア、イ、ウに対応させて、以下の3つのタイプを設定している。

- ①単層状態の森林として積極的に育成・管理する森林を育成単層林
- ②複層状態の森林として積極的に育成・管理する森林を育成複層林
- ③主として天然力の活用によりの確に保全・管理する森林を天然生林

ここで、当会議が一貫して問題にしてきた用語（「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」）が初めて登場し、それらが現在まで使用されているのである（これらの用語法に関する批判的検討と対案提示は第3章で行う）。なお、ア、イ、ウと①、②、③の間にしっかりした対応関係があるように書いてあるが、実はここには対応関係はみられないといってもよい。これも大きな問題である。

次に、1987年と1996年のそれぞれの「森林資源整備の目標」を比較してみよう。

1987年「森林資源基本計画」の整備目標

(万ha)

	現状	将来目標面積
人工林施業	1,011	1,150
単層林施業	(1,003)	(1,043)
複層林施業	(8)	(88)
天然林施業	1,442	1,305
育成天然林施業	(35)	(320)
天然生林施業	(1,407)	(985)

1996年「森林資源基本計画」の整備目標

(万ha)

	現状	将来目標面積
育成単層林	1,043	888
育成複層林	68	532
天然生林	1,409	1,102

これら 2 つの森林資源基本計画の用語と数値を比較すると以下のことが判明する。

1) 「育成天然林」⇔「人工天然林」という語義矛盾をはらむ用語の使用をやめるために、「人工林」に属していた「複層林」と「育成天然林」を合流させ、「育成複層林」という新たな区分を作ったこと。

2) そのために、「人工林」という括りを廃止することとし、必然的に対応する「天然林」という括りも廃止したこと。

3) 「天然林」という括りがなくなり、「育成天然林」が「育成複層林」へいつてしまったため、それ自身が語義矛盾をはらむ「天然生林」が用語としてそのまま残ってしまったこと。

このように考えると、語義矛盾を解消しようとして行った 1996 年の用語法の操作が結果的に長期にわたって問題を発生し、継続させてしまったのである。ひとつの矛盾の解消が、逆に巨大な矛盾の発生を招いたといえる。

第 6 節 森林機能の 3 区分論について

ところで、当提言の「はじめに」において、議論の第 2 の焦点は、森林の機能を「水土保持」「森林と人との共生」「資源の循環利用」に区分する 3 区分論であると述べた。この 3 区分論が登場するのも実は 1996 年である。

1996 年「森林資源基本計画」では、まず、「木材生産機能」(1,490 万 ha)、「水源かん養機能」(1,467 万 ha)、「山地災害防止機能」(589 万 ha)、「生活環境保全機能」(432 万 ha)、「保健保全機能」(582 万 ha) の 5 つの機能を挙げ、かつそれぞれの対象面積を示した。

このように 5 機能区分を示しながら、「水土保持」(約 1,260 万 ha)、「森林と人との共生」(約 560 万 ha)、「資源の循環利用」(約 700 万 ha) という新たな 3 区分を同時に示した。

その理由として、①1 つの森林に機能が併存している場合が多いため機能間調整が必要なこと、②当面の森林整備の推進方向を分かり易い形で明らかにすること、③より効果的な森林資源整備を進めていくこと、などが挙げられた。

これらの理由については、理解がきわめて困難である。

あくまで推測だが、林野庁の意図としては、①5 機能区分の場合の面積を合計すると、重複が多いために実際の森林面積の 2 倍近くに達しているので、重複をなくす区分が必要だったこと(ゾーニングが可能となること)、②「資源の循環利用」(伐採、植栽、保育等という一連の森林作業を通じた木材再生産を円滑に回転させ、木材資源として持続的に有効利用すること)とは、実質的に「木材等

生産機能」の言い換えに過ぎないが、敢えて分かりにくい用語を使いながら、当該面積を大幅に削減することをカモフラージュしようとしたこと、③当時、国有林は多額の累積債務を抱え、一般会計化が大きな課題となっていたが、そのためにも、木材等生産機能重視から、環境・公益的機能重視への転換を印象づける必要があったこと、④そのために、「資源の循環利用」が最後に配置されたこと、といったことが考えられる。

しかしながら、このような森林の機能区分に対する大きな変更について、社会的に何の議論もないままに林野庁が便宜的に決定してそれを現場サイドへ下ろしたので、現場や研究者から多くの批判を浴び、10年後には撤回することになった。

林野庁流の場当たりの対応の典型的事例となった。

なお、「森林法」は、17種類の保安林を規定している。保安林制度と各種森林機能区分の関係については、きちんとした整理はなされていない。きわめて堅い制度である保安林制度と、その時々で簡単に変更される「森林機能」区分についての関係整理は林政上の重要な課題といえる。「森林法」上の保安林制度と、「森林・林業基本法」上の「森林の多面的機能」の関係をどう整理するかということである。このことは、日本の森林法制全体のゼロベースからの見直しを提起している国民森林会議提言委員会としてもきわめて重要な課題として受け止めている。

第2章 2001年以降の「森林・林業基本計画」の検討

第1節 「林業基本法」改正を巡る動き

2001年に「林業基本法」が「森林・林業基本法」に改正された。「農業基本法」の場合は、「廃止」されて「食料・農業・農村基本法」となったことと対比して、「森林・林業基本法」の場合はあくまで「改正」だったということがあまり知られていない。

「林業基本法」と「森林法」は、「林業における予定調和論」（林業という産業振興をしっかりとっておれば、それに伴って森林の公益的機能も十分に発揮できるという考え方）に基づいた法体系となっている。

当時林野庁が作成した「森林・林業基本法」の原案は、1987年森林資源基本計画以降の基調となっていた森林の持つ多面的機能を重視する方向を追認するとともに、それを達成するためには林業を振興することがもっとも効率的である（結局、予定調和論に依拠）という組み立てとなっていた。

ところが、法案審査にあたった内閣法制局の見解は、「森林の多面的機能の発揮が目的であり、林業はそのひとつの手段に過ぎず、『森林』と『林業』が並び立つ構成は認められない」という経緯があった（このプロセスについて詳しくは

「幻の『持続的森林経営基本法』について」（「会報」413号、2004年7月）を参照のこと。

そこで、林野庁が準備したものが、「持続的森林経営基本法」案であった。その組み立ては以下の通りであった。

持続的森林経営基本法

1. 基本理念 持続可能な森林経営の確立
2. 基本計画の数値目標 国産材の需要見込み量／適正施業で発生する資源量
3. 基本的施策
 - 1) 経済的手法による森林管理
 - ・ 林業経営の担い手の育成
 - ・ 効率的な林業生産を図るための路網など生産基盤の整備
 - ・ 森林組合その他の森林経営・施業受託組合の育成
 - ・ 林業災害による損失の補填
 - ・ 木材産業の再編強化
 - 2) 地域社会による森林管理
 - ・ 山村の生活環境の整備
 - ・ 都市山村交流を図るための山村の魅力向上
 - ・ 地域社会による森林管理のための支援（交付金）
 - 3) 国民全体による森林管理
 - ・ 公益的機能の高い森林の保全
 - ・ 公的関与による森林整備
 - ・ 国民等の自発的な活動の促進
 - ・ 林産物の利用の推進
 - 4) その他
 - ・ 国際的な協力及び貢献

この法案は今から考えても画期的だったといえる。

まず第1は、基本理念に「森林の有する多面的機能の発揮」や「林業の振興」を据えるのではなく、「持続可能な森林経営の確立」を謳ったことである。「持続可能な森林経営の確立」を謳った限りは、日本が加盟しているモントリオールプロセスを遵守する必然性が生まれ、日本の「森づくり」政策は「森林生態系を重視する管理」という方向へ抜本的な変革を余儀なくされたはずである。

第2は、これまでのような林業・林産業という産業振興を通じての森林の管理（予定調和論）は、「経済的手法による森林管理」として森林管理のひとつの柱に押しとどめられたことである。

第3は、「地域社会による森林管理」が新たに柱として据えられたことである。これまでの林政は、産業政策が中心で、「地域政策＝山村政策」が弱いのが特色であった。これに対して、山村政策を正面に打ち出すとともに、地域社会による森林管理の裏付けとなる地域への新たな「交付金」制度創設も織り込まれていたのである。

第4は、「国民全体による森林管理」も新たな柱としたことである。森林の機能には、地球温暖化防止機能、水源かん養機能、土砂災害防止機能等、その公益的機能が広範囲に及ぶ場合が多い。このような機能を有する森林については、国民負担による新たな公的管理を行う道筋を設定しようとしたのである。

ここで、第2、第3、第4で指摘したことは、総じて言えば、「林業における予定調和論」を廃棄して、「生産・経済」と「公益・環境」を分離（デカップリング）する政策を提起したと総括できる。

第5は、新たな「基本計画の数値目標」の設定方法を考え出したことである。ここでは、新たに「循環利用率」という考え方を提唱した。これは、分母に「可能な限り長伐期化や天然林への移行を推進しても、伐採が必要な資源量」を置き、分子に「施策の推進効果を反映し、利用されると見込まれる木材需要量」を置いたものである。この指標によって、「将来にわたり森林を維持できる状況になっているのか」「資源が有効に活用されているか」といったことが判断できるとした。

このような斬新な内容を持った「持続的森林経営基本法」であれば、「林業基本法」を廃止して、新たな法として制定する意義があったのである。

このようなことで、内閣法制局に対する法案説明もクリアして次期通常国会の予定法案として登録されることになった。ところが、その後2週間で大きな動きがあり、結果的に林野庁の当初案（「林業基本法」の単なる改正に過ぎない現在の「森林・林業基本法」）が国会へ上程され可決されることになった。

この結果、「森林・林業基本法」が成立しても、森林整備関係は既に15年前の1987年「森林資源整備計画」から「森林の多面的機能の高度発揮」という考え方に転換していたため、新基本法による「森林・林業基本計画」は1987年「森林資源基本計画」、1996年「森林資源基本計画」の枠組みを基本的に踏襲したのである。

第2節 「森林の現況」と「指向する森林の状態」の数値の推移

それでは、2001年から5年ごとに作成されてきた「森林・林業基本計画」について、その時々の「森林の現況」と「指向する森林の状態」の数値の推移を時系列でみていこう。

森 林 の 現 況

(万ha)

	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年
育成単層林	1,030	1,030	1,030	1,030	1,010
育成複層林	90	90	100	100	110
天然生林	1,390	1,380	1,380	1,380	1,380
合計	2,510	2,510	2,510	2,510	2,510

この「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」という区分でみると、この20年間での変化はきわめて緩やかだといってよい。2001年計画によると、20年後の2020年には、「育成単層林」970万ha、「育成複層林」230万ha、「天然生林」1,310万haとなっているはずであった。「育成複層林」化の実績は目標の半分以下である。

そもそも、1987年「森林資源基本計画」は、森林の公益的機能強化を目指して、「人工林」については、①伐期の多様化、長期化、②齡級構成の平準化、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、それを推進することとしたのであった。その到達点が、次の「指向する森林の状態」に示されているものである。要するに、「育成複層林」（人工林複層林＋育成天然林）化を森づくりの中心に据えてこの35年間取り組んだはずにもかかわらず、その実績は無残といってよいものである。これでは、森づくりに関する計画としてはまったく機能してこなかったと言わざるを得ない。

指向する森林の状態

(万ha)

	2001年	2006年	2011年	2016年	2021年
育成単層林	440	660	660	660	660
育成複層林	870	680	680	680	680
天然生林	1,200	1,170	1,170	1,170	1,170
合計	2,510	2,510	2,510	2,510	2,510

2006年に策定された「指向する森林の状態」は、育成単層林660万ha、育成

複層林 680 万 ha、天然生林 1170 万 ha であり、その後、今回の 2021 年計画までまったく変わっていない。では、森づくりの方向性や方針はこの数字の通り変化はないのだろうか。以下、この点を中心に検証していく。

第 3 節 2001 年「森林・林業基本計画」

2001 年「計画」は基本法改正直後に策定された。方針の前半の 8 小項目の整理は、多面的機能重視への転換の要領のよい説明になっているが、後半の 3 中項目の内容はごく当たり前でこれからの新しい具体的な方向性は提示されていないのが特徴といえる。

第 4 節 2006 年「森林・林業基本計画」

2006 年「計画」は、当時 10 齢級（46 年生）以上に到達している人工林が既に 30%を占め、さらに 10 年先には 62%に達する見込みであることを認識して、「100 年先を見通した森林づくり」を考える場合には、今が「多様な姿の森林へ誘導する分岐点」と位置づけた。

そのような認識に立脚して、育成単層林を、①複層林化（針広混交林化、広葉樹林化→→確実な天然更新を図るための抜き伐り等）、②複層林化（針葉樹＋針葉樹→→針葉樹抜き伐り（受光伐）の繰り返しと植栽）、③長伐期化（高齢級間伐の繰り返しと従来の 2 倍程度の伐期で伐採・更新）、④従来伐期での伐採・更新、の 4 つのタイプに誘導するとした。

この 4 つのタイプの面積について、本文および林政審議会配布資料「次期森林・林業基本計画に掲げる数値目標について（たたき台）」などを総合して計算すると、100 年間をかけて育成単層林 1030 万 ha を、①＋②のタイプの複層林化 350 万 ha、③の長伐期化（伐期 100 年前後）410 万 ha、④の従来伐期施業 260 万 ha、へと誘導しようとしたのである。

10 齢級を超える育成単層林（一斉人工林）が大幅に増加することが見込まれる状況にあって、「長伐期化」、「針広混交林化」、「広葉樹林化」等を打ち出した今回の計画は、日本の森林施業のあり方の大転換を提起した画期的なものと評価することができる。ただし、このような方向性提示は今回が初めてではない。思い起こせば、約 20 年前の 87 年「森林資源基本計画」が同じような方針を打ち出していたことが思い起こされる。

では、このような方向性は実現したのであろうか。

第 5 節 2011 年「森林・林業基本計画」

10 年後の木材自給率 50%以上を掲げた 2009 年「森林・林業再生プラン」を受けて、2011 年「計画」は大幅な方針変更も有り得るはずだった。しかし、この

年の「計画」が示した「指向する森林の状態」は2006年「計画」とまったく同じ数値であっただけでなく、それらに関する本文での説明内容もほぼ同様であった。

では変化はなかったのか。実はここから問題が始まる。「森林・林業再生プラン」の実現のため、2011年4月に「森林法」が改正され、それから約1年後に、「森林法施行規則」が変更された。これらに基づいて、2012年3月に林野庁長官通知「森林経営計画制度運営要領」が発出された。この施行規則や要領の要点は次のようなものである（「森林経営計画の施業の実施に関する基準の概要」（ネットで検索可能）も参照のこと）。

1) 「水源涵養機能維持増進森林」については、「標準伐期齢+10以上」で主伐が可能とされた（森林法施行規則第39条第1項）。前計画で長伐期化を打ち出した410万haのうち、多くは「水源涵養機能維持増進森林」に属する。「標準伐期齢+10以上」ということは、ほぼ50年生以上と言い換えることが可能である。とすると、将来的にも「育成単層林」として維持していく予定の660万haのほとんどが「従来伐期施業」タイプに属することになり、「標準伐期齢+10年程度での皆伐による主伐」に大きく道を開くことになった。「計画」上は「長伐期化（通常伐期の2倍程度）」としていたものを施行規則や要領の段階で骨抜きにしたといえる。

2) 「皆伐による主伐」（注：林野庁は主伐を皆伐と択伐に分けている）については「1ヶ所当たり20ha以下」と「1期の森林経営計画当たり立木材積の70%以下」の規定のみで、実質的にはきわめて弱い規制でしかない。「森林・林業再生プラン」では、「伐採・更新のルール整備」を謳い、「大規模皆伐の抑止・確実な植林の確保対策等」と述べているが、これらが具体化されていない。

3) 「育成単層林」のうち、「公益的機能の高度な発揮が特には求められない森林は、間伐又は帯状・群状の択伐により効率的に育成複層林に誘導する。」とされている。ここで、択伐における「帯状」とは、「10m未満の幅」であり、「群状」とは、「0.05ha未満である伐採」（林野庁長官通知「森林経営計画制度運営要領」の「2 森林経営計画の認定（2）認定基準等 ア（ケ）」を参照）である。このような「帯状」「群状」の定義からすれば、荒い施業に対してそれなりの歯止めはかけられている。また、「択伐」という限り、1回の伐採は材積30%以下との縛りもある。

以上からすると、林野庁は2011年「計画」を閣議決定して以降、さらに作業を進め、1年後の森林法施行規則及び林野庁長官通知によって、こっそりと「皆伐による主伐」に大きく道を開いたわけである。しかし、「択伐による主伐」については、まだ規制がしっかりとかかっていたことも明らかとなった。

このような「皆伐による主伐」を積極的に容認する方針が、搬出間伐推進政策

とともに木材供給量の増加を招いた大きな要因といえる（この点は詳しくは2014年度提言「森林資源の『若返り』について」、2015年提言「近年の間伐のあり方について」を参照のこと）。

第6節 2016年「森林・林業基本計画」

2016年「計画」の「指向する森林の状態」は、数字的にはこれまでの計画と同様である。また、「森林の誘導の考え方」も一見するとほとんど同じに見える。しかしながら、この「計画」を丁寧に読み込んでみると、「育成複層林」の定義が異なっていることが分かる。

2011年「計画」では、「森林を構成する林木を択伐等により伐採し、複数の樹冠層を構成する森林として人為により成立させ維持される森林。」とされていたが、2016年「計画」では、「森林を構成する林木を帯状若しくは群状又は単木で伐採し、複数の樹冠層を構成する森林として人為により成立させ維持される森林。」とした。「択伐等により伐採」とされていたものが、「帯状若しくは群状又は単木で伐採」としたのである。その結果、「帯状若しくは群状」の伐採は、択伐による縛りを外れることになる。その場合、先の林野庁長官通知によれば、「帯状」とは「40m未満」となり、「群状」とは「1ha未満」ということになる（林野庁長官通知「森林経営計画制度運営要領」の「2 森林経営計画の認定（2）認定基準等 ア（コ）」を参照）。だれにも分からないところで、言葉の操作を行い、その結果、表面的には公益重視の施業転換を装いながら、実質は小面積皆伐を可能とするように誘導しているのである。

また、「長伐期化」について、2016年「計画」でも表面的には「長伐期化」を謳っているものの、実際には10年程度の「伐期延長」で終わっている。

第7節 2021年「森林・林業基本計画」

今回の「計画」の「森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」は、ほとんど前期計画を単に踏襲したものとなっており、改めて検討する必要はない。

2011年「計画」から短伐期皆伐方式を容認し、さらに2016年「計画」では「林業の成長産業化」ということで、その方向を積極的に推進し、2021年の今回の「計画」では、「グリーン成長」を謳いながらも実質は、短伐期皆伐方式をさらに明示的に展開しようとしているのである（今年度提言「『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）。

第3章 「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」の用語法に関する検討

第1節 用語の成立過程

この点に関する第1章の記述を改めて整理すると以下の通りである。

1) 1966年、1973年、1980年の「森林資源基本計画」では、「森林の区分」は、基本的に「人工林」と「天然林」であった。

2) 1987年に至って、「人工林」と「天然林」にそれぞれ2つのサブカテゴリーを作り重層化した。具体的には、「人工林」を「単層林」と「複層林」に区分し、「天然林」を「育成天然林」と「天然生林」に区分した。

3) 1996年には、「育成天然林」という用語への批判を受けて、「人工林」かつ「複層林」と「天然林」のなかの「育成天然林」を合流させて、「育成複層林」というカテゴリーを新設した。その結果、残った「人工林」かつ「単層林」は「育成単層林」と言い換えることにし、「天然林」に残った「天然生林」をそのままメインカテゴリーに昇格させてしまった。

この過程を振り返ると、1987年計画はこれまでのメインカテゴリーだけでなく、新たにサブカテゴリーを創設する等、きわめて意欲的だったが、「育成天然林」の語義矛盾を問われてしまった。この点に対する1996年計画の対応があまりに稚拙な操作に終わり、結果的に現在にまで続く、「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」という区分になってしまったのである。

第2節 「育成」とはほぼ「人工」と同義である

「育成」という用語の意味や意義について林野庁の説明はない。

1) そこで、「育成単層林」についての説明をみると以下の通りである。「森林を構成する林木を皆伐により伐採し、単一の樹冠層を構成する森林として人為により成立させ維持される森林。例えば、植栽によるスギ・ヒノキ等からなる森林。」

これによれば、「人工林—天然林」や「針葉樹—広葉樹」といった区分から独立した用語のように見せかけているが、結局、代表例としては針葉樹の人工—斉林を挙げているのである。

2) 「育成複層林」については、以下のように説明されている。

「森林を構成する林木を帯状若しくは群状又は単木で伐採し、一定の範囲又は同一空間において、林齢や樹種の違いから複数の樹冠層を構成する森林として人為により成立させ維持される森林。例えば、針葉樹を上木とし、広葉樹を下木とする森林や、針葉樹と広葉樹など異なる林相の林分がモザイク状に混ざり合った森林。」

このような説明だと、「人工林」や「天然林」に対して、積極的に人為を加えて成立させる森林であり、二段林、多段林、針広混交林、複相林等々がイメージできる。これならば、人為の程度からすると、「人工林」といってよい。なお、

広葉樹のぼう芽更新（薪炭林等）は含まれていないとみられる。

3) このように整理してくると、「育成」という用語は、「人工」とほぼ同義と考えてよい。

第3節 「単層林」と「複層林」について

「単層林」と「複層林」の区分は、1987年に登場したものである。単層林を複層林へ誘導していくことについては、森林生態系の多様性を確保する観点からすると基本的に望ましい方向といえる。

しかし、複層林化については、①技術がまだ確立していないこと、②その技術を育てる担い手が決定的に不足していること、③その結果、複層林化を指向した現場ではその目的に反する結果が多く見られること、といった問題が山積している。

そこで、複層林化に際しては、生態学における「林分の構造の発達段階」論をしっかりと理解して取り組むことが望まれる。「林分の構造の発達段階」論では、若齢段階（およそ50年生ぐらいまで）は単層林に相当し、成熟段階以降は複層林に相当する。したがって実際には「単層林」、「複層林」の区別ではなく、時間軸による「若齢段階」、「成熟段階以降」との区別の方が現地・現場での森林の管理・施業にあたって分かりやすく、実際的である。

第4節 林野庁の「天然生林」は実質的に「天然林」である

「天然生林」という用語も大きな問題である。林野庁の説明は以下の通りである。

「主として自然に散布された種子等により成立し、維持される森林。例えば、天然更新によるシイ、カシ、ブナ、コメツガ、シラビソ、エゾマツ、トドマツ等からなる森林。このほか、未立木地、竹林等を含む。」

この説明では、本来「天然生林」に区分されるべき「広葉樹のぼう芽更新（薪炭林等）」は排除されているように思われる。

学問的、歴史的、国際的な定義からすると、「天然生林」とは、「天然更新により成立したが人手の加わっている森林」である。これに対して、「天然林」は、天然更新により成立し、人手が加わっていないか、ほとんど加わっていない森林」のことである。

林野庁のいう「天然生林」は、「天然林」といって問題はない。なぜならば、林野庁の定義による「天然生林」は人為の程度がきわめて弱いからである。

第5節 今後の用語のあり方について

林野庁は、「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」という区分を25年間にわ

たって使用してきたが、これらは直ちに廃止すべきと考える。

では、どうすればよいのか。

「森林の区分」は、まず第1段階として、「人工林」「天然林」「天然生林」との区分に立ち戻るべきである。

その場合の用語説明は、以下の通りである。

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れないが、間伐などの保育を必要とするのが普通である。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んでいることが多い。

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は天然林と呼ぶことが多い。

天然生林

伐採など的人為の攪乱によって天然更新し、遷移の途上にある森林。二次林と呼ばれるものや、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、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。

なお、FAOは、Plantation（人工林）、Semi-natural forest（天然生林）、Natural forest（天然林）に区分している。FAOは世界の様々な地域のものに対応できるように、できるだけ普遍性の高い区分法を求めて上記のものに至ったのである。これとわれわれの提案は完全に一致している。

以上の3区分論に対してさらに次の段階の概念として、新たに「育成林」を提唱する。「育成」という用語をこれまでは批判対象として扱ってきたが、まったく別な観点から「育成林」概念を新たに作り上げたいのである。

その理由として、欧米では、Managed forest（人工林と天然生林を含む）とUnmanaged forest（天然林）に区分されている例がよくみられるからである。これによれば、人為により成立した「育成林」のなかに、「人工林」と「天然生林」が含まれることになり、それに対して、人為が関わらない森林が「天然林」

と区分される。このような「育成林」（「人工林」＋「天然生林」）と「天然林」を高次レベルで区分することは、現場レベルだけでなく、一般人にとってもきわめて分かりやすい「森林区分」法になる。

今後はこのような「森林区分」に日本も進んでいくべきと考える。

第6節 「森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」の組み立て方

「森林・林業基本計画」においては、「森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」の項目の組み立て方がかなり複雑であり、かつ計画年度によってその意味・内容も変化している。「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」という用語の使用方法も大きく変化している。その点について見ていこう。

1. 2001年、2006年

1) 「森林の区分」としては、「水土保持林」「森林と人との共生林」「資源循環林」となっている。この「森林の区分」は、森林の機能区分である。

2) 「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」との用語は、望ましい森林へ誘導する「森林施業の方法」（「育成単層林施業」「育成複層林施業」「天然生林施業」）として登場している。

2. 2011年以降

1) 「森林の区分」として、機能区分に代わって「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」が登場する。

2) 森林機能としては、7つの機能が示され、それぞれ「望ましい森林の姿」は文章として提示されているが、これまで示されてきた面積等の指標もなくなり、計画の主眼である「森林の有する多面的機能の高度発揮の目標」が提示されない組み立て方になってしまった。

3) 結果的に、「育成単層林」「育成複層林」「天然生林」が、現況を表す用語であると同時に「目標林型」の位置をも占めることになってしまった。

第7節 ではどうあるべきか

まず、明確な機能区分と目標林型に沿った管理・施業法を示すことが必要である。さらに、機能区分はできるだけ時代を超えた普遍性の高い、誰にも分かりやすいものであることが必要である。

機能を大きく分けると「生産」と「環境」である。「生産」というのは木材を中心とする林産物の生産であり、「環境」というのは、「水資源の供給」、「斜面の崩壊防止」、「生物多様性の維持、保全」などを含むものである。そこで、生産を主目的とする森林を「生産林」、環境を主目的とする森林を「環境林」とする。そして生産林の中心は「人工林」であり、そこに一部の「天然生林」が含まれる。環境林の中心は「天然林」であり、そこにも「天然生林」の一部が含まれる。す

なわち「天然生林」は「生産林」に対応するものもあれば、「環境林」に対応する。

機能区分の基準は、その森林に期待する目的機能にある。その森林の持つ、あるいは持ちうる諸機能のうち、重視したり、拡充したりしたい機能による区分である。他方、機能区分したからといって、掲げられた機能以外の機能や、機能の可能性について配慮することは不可欠で、特に「生産林」においては、生産だけを視野に入れて管理するのではなく、モントリオールプロセスで示されているように、基盤となるべき「森林生態系の健全性と活力の維持」を確認し、あるいは森林生産力の維持以外の、生物多様性の保全や水土の保全についても関心を寄せる必要がある。

ところで、ここまででは生産と環境という機能目的で大きく2区分したが、実際には「生産林」と「環境林」に区分し難い、それらの中間的なものがある。いわゆる「里山林」と呼ばれるように、その地域に住んでいる人たちの普段の生活に強く関わっている森林がそれに当る。ただしその呼び名を「里山林」とすると「生産林」と「環境林」という「機能的」区分名称に対して地理的区分名称となつて並びが悪いので、それを「生活林」と呼ぶのが適切かと思われる。「生活林」はそこに住む人たちの身近な生活環境保全と、必要に応じた林産物の生産の調和が図られているというイメージである。

機能区分によって第1に求める機能が決めれば、その機能を最も合理的に発揮できる目標林型を求めることが不可欠である。目標林型がなければ管理や施業の計画が立てられない。目標林型はまず「人工林」、「天然生林」、「天然林」という「森林の区分」によって大きく分けることが可能である。これらの区分は、「人手の加わり方の度合い」と「更新の仕方」による区分である。

次に「林分の構造の発達段階」のどの段階であるかが目標林型の不可欠な要素となる。森林の発達段階とは、森林が時間とともにその構造がどのように変化していくかの傾向を押さえて、構造の特色によって段階を区分したものである。すなわち「人工林」、「天然生林」、「天然林」という「森林の区分」ごとに「林分の構造の発達段階」のどの段階かを組み合わせて目標林型を定めることが、機能区分した森林の合理的管理・施業に必要だと考えられる。「森林の区分」と「森林の発達段階」を組み合わせることは、林分構造の特色を把握しやすいことにおいて優れた方法といえる。「構造」の把握は「機能」の把握と結びつくからである。

すなわち生産林であれば若齢段階の終盤から成熟段階にかけての森林であり、環境林(生物多様性、水土保全など)であれば老齢段階の森林ということになる。老齢段階の最大の特色は大径の衰退木、立枯れ木、倒木が随所に見られることであるが、老齢段階の森林は天然林を担保することにおいて得られるのである。

以上に述べたことを表にまとめれば以下の通りである。

新たな機能区分と目標林型などの関係

機能区分	目的とする機能	目標林型		管理・施業の特色
		林種	林分の発達段階	
環境林	生物多様性の保全 水土保全	天然林 (一部天然生林)	老齢段階を主体に 一部成熟段階	林分の発達段階で成熟 段階以降のものには特 に必要のない限り手を 加えない
生活林	保健文化、地元生活 に結びついた生産機 能(エネルギー材や 特用林産物が多い)	天然生林 (一部人工林)	若齢段階から老齢 段階まで	目標に応じた多様な機 能の併存・併給を心掛 けた施業を行う
生産林	商業的木材生産	人工林 (一部天然生林)	成熟段階を主体に 一部若齢段階	生産目的に照らして完 備した体系に基づく施 業。長伐期多間伐施業 を軸に複層林施業を含 む多様な施業を展開

おわりに

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、奥地天然林を老齡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齡級構成の平準化、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ものでしかなかった。

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。

注1) 1987年「森林資源基本計画」の関係部分抜粋

2 森林資源整備に当たっての基本的考え方

“量的な物の豊かさ”を求めた時代においては、木材生産の増大や荒廃した林地の復旧を主とした国土の保全が強く要請され、これにこたえて森林資源の整備が進められた結果、森林面積の4割に当たる約1千万haの人工林の造成がなされた。

これに対し、今後の“質的な心の豊かさ”を求める時代においては、多様な木材需要に対

応するとともに森林に対する多様なニーズにこたえられるように、

① 人工林の適正な整備を図りつつ、伐採年齢を多様化、長期化し、齢級構成を平準化するとともに、

② 人工林において抜き伐り、樹下植栽等を行う複層林の造成や天然力を活用しつつ植栽、除伐、間伐等を実施する育成天然林の造成、

③ 木材等生産機能と保健文化機能を併せ発揮し得るよう多様な林木を適度な間隔で配置するなど森林空間の総合的利用が可能な森林の造成など地域の立地条件に応じた多様な森林資源の整備を図ることがますます重要になると予想される。

したがって、森林資源の整備に当たっては、今後における我が国経済社会の動向を踏まえ、経済の発展及び社会生活の向上に寄与することを目的として、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に立ってこれを行うことが必要である。このような基本的な考え方の下に適正な森林施業を計画的かつ持続的に実施することによって、21世紀の我が国経済社会にふさわしい森林資源の整備を図っていくことが緊要である。

(国民の多様な要請にこたえる森林資源の整備)

人工林については、単層林の整備に加え、森林の裸地化を回避することにより、水源かん養機能等の発揮が特に要請されているところにおいて複層林の造成、整備を積極的に推進することとする。

また、現在の人工林の齢級構成から見て、将来国産材の供給力が大幅に増大することが予想されることから、国産材の安定的な供給を図るため、地域の実情に応じ伐採年齢を多様化、長期化し、齢級構成を平準化することとする。

さらに、将来とも全森林面積の5割強を占める天然林については、広葉樹材の根強い需要、森林の保健・文化・教育的な利用など国民の森林に対する多様な要請の高まりにこたえていくため、今後ともその整備・充実を図ることとする。特に、農山村の集落周辺に存在する天然林等において優良な広葉樹林を育成するなど育成天然林の造成を積極的に推進することとする。

(総合的利用に対応した森林資源の整備)

都市周辺の緑の減少、高齢化社会への移行等を背景に、快適な環境の一部としての森林、精神的な豊かさを養う場としての森林、さらには健康的な活動の場としての森林に対する期待が高まっていることから、従来からのレクリエーションの場としての利用に加え、森林浴の場としての利用、ライフスタイルの変化に伴うアウトドアライフの舞台としての利用、教育の場としての利用等の保健・文化・教育的な面も併せた森林空間の総合的な利用に対応した森林整備を推進することとする。

注2) 1996年「森林資源基本計画」の関係部分抜粋

2 森林資源整備にあたっての基本的考え方

(質的充実に向けた森林資源の整備)

戦中・戦後の過伐や災害により荒廃した林地の復旧や経済発展に伴う木材需要の増大への対応を図るため、積極的に行われてきた人工林の造成はほぼ達成され、その一部では伐期を迎える等成熟化してきている。また、森林の果たす役割に対する国民の期待の高まりに対応し、生態系としての森林という認識のもと、多様な森林資源の整備を推進することが必要となっている。

従って、我が国の森林資源整備は、今や造成を基軸とする段階から、森林を健全な状態に育成し、循環させるという質的充実を基軸とすべき段階となっていると言える。

このような中で、次のような観点から森林整備を推進していくことが重要となっている。

ア 高い林地生産力の発揮が期待される森林において、公益的機能の発揮との調和を図りつつ、木材資源の効率的な循環・利用を重視して適切な保育・間伐を実施し、活力ある森林として積極的に整備すること。

イ 公益的機能の発揮に対する要請が高い森林や多様な木材生産が可能な森林において、人工林内における天然力の活用等人為と天然力を適切に組み合わせ、多様性に富む複層状態の森林として積極的に整備していくこと。

ウ 主として天然力の活用を図ることによって公益的機能又は木材等生産機能の発揮が確保される森林において、必要に応じて景観整備等を実施するなどの確に保全・管理を行うこと。

このため、今後の森林資源整備に当たっては、植栽の有無に基づいて規定されてきた従来の森林区分や施業の考え方に代えて、育成のための人為の程度及び単層、複層という森林の階層構造に着目し、

- ①単層状態の森林として積極的に育成・管理する森林を育成単層林
- ②複層状態の森林として積極的に育成・管理する森林を育成複層林
- ③主として天然力の活用によりの確に保全・管理する森林を天然生林

に区分することとし、一層の質的充実を図るための森林資源整備を推進することとする。

また、森林の有する機能や特性に応じた適切な森林整備を推進するためには、国民の理解と参加が得られるよう、その整備の方向を分かり易い形で、かつ明確に示すことが必要である。

以上

国民森林会議提言委員会

委員長 泉 英二

委員 赤堀楠雄

大住克博

城戸 檀

久米 歩

鈴木直樹

富村周平

藤森隆郎

松下芳樹

三木敦朗

山田 純