

林野利用からみた変革期

— 解題にかえて —

立石 友男

一 はじめに

これまでに当学会が共同課題として取上げたテーマは、産業であれ、集落・都市であれ、いずれも具体的な事象を取扱ったものであった。今回は「変革期」という観念的なテーマである。したがって、これをどのように捉えたらよいかという議論がなされなければならないが、その機会がなく大会を迎えてしまった。そのため、このテーマの研究者は多いと考えられながら、例年に比して発表者が少なく、執筆者はさらに少なくなってしまった。この点をまず反省しなければならないであろう。

しかし、テーマとしては極めて重要な課題であって、歴史学などの立場とは異なった「変革期」の捉え方が存在するはずであり、この分野を開拓することも歴史地理学の重要な課題の一つである。それ故、来年度も再び「変革期の歴史地理」を共同課題とし、各分野から発表者を精選してシンポジウムを開くことになったのである。筆者の管見では「変革期」を真正面から取上げた業績は少なかったように理解している。これを機会に多くの研究者が集い、その

業績が蓄積されることを心から願うものである。

さて、諸般の事情でこの紀要の解題を執筆することになったが、筆者自身はこれまで「変革期」を直接のテーマとして考えたことはなかった。そこで、思案に思案を重ねた結果、これまで筆者が守備範囲としてきた林業に関する分野を事例として「変革期」の一側面を考えてみることに、筆者に可能な唯一の方策ではないかということに落着いた。もとより独断と恣意によるものであるが、もしも、この小文に記した「変革期」が契機となって、この分野の研究が深められるならば、筆者の予期しなかった成果ということができよう。

二 古代・中世の林野利用

縄文時代には国土の全域が森林に覆われ、林野の利用も狩猟や原始農耕などに限られていたが、弥生時代に入ると、稲作を主体とする農耕に移行し、生産様式や居住形態を急速に変化させた。この過程がどのようなものであったかを検証する資料は乏しく、考古学の分野においても十分に解明されているとはいいがたい。縄文時代の生産用具は石器に限られていたが、弥生時代になって、これに青銅器や鉄器が加わると、生産力が著しく上昇し、生産地域も急速に拡大していった。すなわち、BC三〇〇年ころ北九州に伝わった水稻栽培は約一〇〇年間に東海地方西部まで伝播し、西暦紀元前後には東北地方中部にまで拡大したといわれている。もちろん、このころの水稻栽培は限られた適湿地における選択的土地利用の拡大にすぎなかったが、この分布範囲は藩制時代末期までの水稻栽培地域をほぼ網羅するほど広範囲に及んでいた。

このような水稻栽培地域の拡大や稲作技術の進歩にともない、弥生時代も後期すなわちAD一〇〇年ころにいたる

と、水稻栽培を主とする定着的農業はかなり様相が変ってきた。青銅器や鉄器の使用が農業生産の発展に大きな役割を果し、その稀少性や貴重性がもたらす特権的独占が、生産物に余剰を生じ得ることと相まって、古墳時代の階級社会へと移行していったのである。古墳時代の前期はA D三〇〇年ころとされているので、稲作の伝来から数世紀、灌溉農業がはじめられたであろう弥生時代中期から一〜二世紀にして農業生産は飛躍的に増大したのである。

このような農業生産の進展は林野利用にどのような影響を与えたであろうか。縄文時代から弥生時代への移行は、それまでの鳥獣や魚介類あるいは木の実や山菜類などの採取的生産活動から、稲作農耕を主とする定着的生産活動すなわち限られた稲作適地の占有的土地利用をもたらした。さらに、灌溉農業が発展し稲作地が外延的拡大をするようになる、林野は生活・生産の場としての主体性を喪失し、その存立基盤を農業に明渡し、これ以降、林野は常に他産業の発展に奉仕する立場におかれるようになった。したがって、水稻栽培の全国的な拡大と農業技術の進歩は、林野利用の面からみると最大の変革期であり、本州以南のすべての地域がこの範疇に組込まれて、利用形態に地域的・局地的な差異があっても、林野自体が農業生産の維持・発展を補う地位に甘んじることになったのである。この傾向は二〇〇〇年ほども続き、最近の高度経済成長期まで継続されてきたのである。

では、縄文時代や弥生時代の林野利用はどのようになっていたのであろうか。この時代の林野利用は明確になっていないが、林野は狩猟・漁撈の場としてばかりでなく、クリ、クルミ、トチ、カシなどの堅果類が保存用食料として利用され、場合によっては伐木制限や保護・育成も行なわれていたものと思われる。すなわち、生活の基盤そのものであったのである。弥生時代になっても木の実などは利用されていたが、集落の規模も大きくなり、竪穴式住居の柱も太くなっている、用材や燃料材として使用される量が増加し、さらに水路や溝などを築設するための木材需要

も増加したと考えられる。けれども、林野への立入りは未だ自由であつて、何らの制限も行なわれていなかったと推測されている。

林野への立入りが何らかのかたちで制限され、利用区分が行なわれるようになるのは、おそらく律令制度による古代国家の成立以降のことと思われる。条里制の施行もその一つであり、大規模な区画整理による平野の耕地化が進展すると、畿内のような先進地域では林野に自生する食用植物の採取も困難になったであろうし、牛馬の放牧利用も近接する里山地帯で行なわれたであろうから、良質の草生地は人為的に保護することも行なわれたであろう。また一方では、家屋の構造が著しく変り、古代国家に特徴的な木造建築様式が発達すると、畿内のように人口密度の高かつた地域における木材需要は急激に増加したものと思われる。すなわち、動植物の宝庫であつた林野は、稲作を中心とした農業が進展すると、樹木は開拓の前進を阻む邪魔物でしなくなる一方では、古代建築を支える木材の供給地としての重要性が意識され、林野はこのころから開墾の対象という一面と、林産物の供給源という一面との相反する二つの性格をもたされるようになったのである。

しかし、このような利用区分が行なわれていたのは限られた地域のみであつて、人口が稀薄であつたわが国の大部分の地域における林野利用はなお自由に進退されていた。ただ、畿内などにおいては氏族社会の時代から山守部が設けられ、樹木の保護や手入れなどを行なつていて、この山守部を支配することが巨富を得る一つの方法になつたとされている。林野を掌るといふ職務は開墾適地を自由にし得たといふばかりでなく、用材資源の支配権をもとまつていたからである。

律令国家の開墾奨励策は、この制度の弛緩にともない荘園が発生する要因ともなつたが、荘園制が確立すると、か

えって開墾の停滞がみられたといわれている。平安時代から室町時代までの約四〇〇年間は、耕地の増加よりも土地生産力の増強が図られた時代で、用水の有効利用や施肥なども行なわれるようになり、労働集約的な農業経営に重点を移していった。肥料としては青草を緑肥に利用するばかりでなく、柴を焼いて肥灰をつくることも行なわれたし、平安時代には木炭が使用されていたというから、薪炭材の生産も盛んになったと思われる。そのため、領主は用水源の確保を目的とした水源涵養林を設けて、自由な立入りや伐採を制限し、採草利用や薪炭材供給に供する林野との区分も行なわれるようになった。

鎌倉時代の前後には武士団が形成され、牛馬の飼育が盛んになると、放牧地や飼料の供給源としての採草地も不可欠であったと思われる。このころ以降の文書には、しばしば領主間における林野の境界訴訟があらわれるのは里山地带における林野の不足が表面化したことを物語っている。さらに、灌漑施設・治水施設・橋梁などの用材利用も多くなり、建築用材の需要もますます増大した。しかも、下剋上の現象が発生し、室町幕府が崩壊するころになると、惣自体が林野の管理を自主的に行なっていたと認められる形跡もみられ、戦国時代末期には「入会・入相・入組」などの表現を使用している文献も出現している。それ故、一定の規制のもとで、一定の林野を利用するという状況が、室町時代あるいは戦国時代にはすでに成立していたということができるが、入会林野としてのもう一つの要件である構成員の資格についての条件が存在していたとは思われない。

要するに、奈良時代から中世にいたる林野利用は弥生時代に発生した農業的土地利用が、その後の技術的進歩によって発展・変容したものであって、これを農業の立場からみると、この技術的進歩は変革期といえるであろうが、林野利用の面からみれば、林木の生育にも良好な適湿地が耕地として収奪されていく過程であったといえるであろう。

すなわち、林野は常により生育条件の悪い乏湿地や、より輸送条件の劣る遠隔地に追いやられていくのである。

三 近世の林野利用

近世における土地制度の変革は豊臣秀吉による太閤検地につきるであろう。太閤検地はそれまでの中間的得分者を排除し、年貢取権者（領主）と石高所持者（農民）との二つに単純化したことに意義があったが、これが直ちに実現されたわけではなかった。林野利用では未だ旧勢力の影を色濃く温存していて、上層農民や村役人などの私的林野所有のもとで、従属農民が支配や規制をうけつつ利用していたと推測されている。それは、林野の農用的な利用が中心であった地域や、木材が商品的価値をもたなかった地域では、上層農民が村落支配の手段として、あるいは自己の農業生産を安定させるために、私的所有をさらに強化したことが考えられるし、木材が商品生産の対象となり得ていた地域では、私的所有が新たに発生したであろうし、領主がこれを見逃すはずがなかったからである。

幕藩体制のもとでは、朱印状を与え本領安堵を確認することが行なわれていたが、諸藩においても成立当初には家臣に対する地方知行が一般的な傾向であって、戦国時代以来の土地制度を踏襲していた。けれども、藩財政が逼迫するに及んで蔵入地化が進行し、地方知行の形態はかたちだけ残して俸禄制度に移行した場合が多かったとされている。さらに、高率の年貢負担や凶作にともなう下層農民の逃散、貨幣経済の農村への浸透などもあって、田畑売買の禁止がしばしば布令され、農民を土地へ緊縛する政策を明確に打出した。それにもかかわらず、近世後期になると土地の移動が激しくなり、中間的年貢取得者の地主が成長して耕地の集積を行なったので、小作農民が広汎に発生する状況になっていた。

耕地の蔵入地化と同様に林野の蔵入地化も実施された。その時期は程度の差はあっても地域差はあまりみられず、およそ一六五〇年から一七〇〇年にかけてであったと推測できる。当時、耕地の生産力増大は草肥や堆厩肥に依存していた、耕地に林野が付随して移動する形態は室町時代から発生していたので、当然のこととして地方知行の場合は林野も私的支配の対象となっていた。それ故、諸藩が大規模な開墾を行なうためには、この障害を排除しなければならなかった。耕地化する前に林野の蔵入地化をしたり、林野のみを蔵入した藩も存在したのである。さらに、用材が商品的価値をもつようになると、従来からの農民による利用を禁止して、御立山などと呼ばれる藩有林を創設し、「木一本、首一つ」といわれるほど厳重な禁伐政策がとられるようになったのである。したがって、いずれの藩においても成立当初から禁伐政策がとられていたのではなく、新田開発の進展や広汎な藩有林の創設にともなう林野の囲込みの結果、新しい林政として創案されたものであって、これが林野利用における第二の変革期といえるのである。

したがって、農民が自主的に管理してきた林野に対し藩が一方的に制限を加えるためには、厳罰をもって臨むし、場合によっては、青木のみを禁伐木に指定し、雑木や下草・枯枝などは農民の利用に任せる事例もみられた。これ以外の林野に対しては、農業生産の維持・拡大のために、山年貢を賦課して農民の利用を認めていく政策がとられた。この場合には、従来からの上層農民に林野の実質的な支配を容認していくかたちと、新たに山検地を実施して私的所有林野と農民の共同利用林野とに区分していくかたちとがあつたとされている。この共同利用林野が入会林野と呼ばれるもので、さまざまな利用形態が存在したが、制度的に成立するのはこの時期である。

入会林野がどのようにして成立し、どのような変質・分解過程を辿ったかについては多くの研究があり、これを限られた時間で整理することは不可能であるし、筆者自身の管見を述べる紙数の余裕もない。それ故、ここでは入会林

野がかかえていた諸問題が、明治政府のとつた強権的林野政策をもつてしても解決することができず、現在にいたつても林野利用のさらには林野制度の重要な課題として残されていることを記すにとどめたい。

四 明治年間の林野利用

明治維新の性格についてはさまざまな論議があり、その一つに土地制度の問題がある。明治六年（一八七三）から実施された地租改正が幕藩時代の検地と異なる点は、調査方法は同じでも、土地の所有者が面積の申告を行ない、これを官が検査し正否を確認する建前になっていたことである。しかし、林野は耕地と異なつた問題をかかえていた。すなわち、林野は所有権が明確になつていた場合は少なかつたので、まずその確定から着手しなければならなかつたし、地租を課すにあたつても、従來の課税方式とは異なる体系がとられたのである。幕藩体制下では林野からの生産物のみに小物成を課するのが一般的であつて、林野自体が課税の対象とはなつていなかった。それが耕地と同様に地租が課せられるようになったという点で多くの混乱を引起し、その後の林野利用に大きな影響を及ぼした。これが林野利用における第三の変革期である。

明治維新にともなつて、明治二年（一八六九）六月に版籍奉還が行なわれたが、旧藩主のほとんどが藩知事に任命されているし、同四年七月の廢藩置県に際しても、形式的には諸藩の財務のすべてが大蔵省の管轄下に置かれることになつていたが、實質的には旧藩の組織がそのまま残され、国家財政の確立に不可欠な地租改正の事業にあたつていた。したがつて、明治維新という大きな変革期においても、政治的改革の直後における林野制度には根本的な変革はみられず、林野制度に維新の影響が及ぶのは明治も一〇年代になつてからである。

これを林野利用の立場からみると、明治四年九月の田畑勝手作すなわち太政官布告による「官林ノ外ハ勝手伐採差許」の影響が大きく、これによって幕藩体制下の嚴重な禁伐政策は崩壊し、無原則的な林業政策のもとで、急速な耕地化が進行したのである。例えば、山形県庄内地方の事例をあげると、耕地の地租改正が完了した明治一〇年には、田三万一四二六町、畑六八四二町、類外畑（切替畑・焼畑・流作畑・山畑など）一五三〇町に対し、歛下新開が一二三九町もあつて、田畑勝手作の差許から地租改正時までの僅か数年間に極めて広い面積の耕地化が行なわれていたのである。

さて、地租改正にともなう地券の公布によつて、所有権の不明確な土地をなくすための一地一主の原則がとられたが、これを林野にそのまま適用することができると、林野の私的所有権は確立していなかつた。そのため、耕地の地租改正と並行して土地官民有区分を実施し、林野を払下げ財源として確保することと、膨張しつつあつた木材需要に対処するための木材資源を確保することが意図された。まず、明治六年七月には荒蕪地・官林などの払下げを禁じ、同八年四月の通達では森林として残すべき林野（要存置林野）と、払下げて開墾に供する林野（不要存置林野）とに区分し、翌九年一月には「自然生ノ草木ヲ採伐シ来タルノミナルモノハ其地盤ヲ所有セシモノニ非ス」という地租改正事務局の議定が行なわれている。さらに、同年三月には一等官林（良材トナルヘキ木種ノ森林スル林）、二等官林（町歩狭少ノ土地）、三等官林（従来村民ニ於テ資用セシモノ）とに区分することを決定している。

このように、明治九年になると無原則的な開墾奨励策から脱してはいるが、意図したことは林野の有効利用ではなく、幕藩体制下での林野制度を踏襲した上で、山林原野をできるだけ官有地に囲込んで、この払下げ代金を収納することと、さらにこれを開墾させることによつて地租の増収を図ることであつた。ちなみに、明治六年には經常収入の

八五%が地租であったといわれ、地租源としての基盤を確保することは最重要施策となっていた。しかも、全国平均の一町歩あたりの地租は、田畑の平均が一〇円二〇銭、山林・原野の平均は九錢四厘であったとされているので、単位面積あたりで一〇〇倍強にもなる可能性をもった林野の払下げは魅力ある財源であったといわなければならない。

そのため、実質的に官民有区分が実施された明治九年以降になると、地券交付にあたって入会林野に認められていた公有地地券が廃止され、さらに、それまでの近隣保証によって対処してきた民有地化も取止め、極めて嚴重な林野政策に転換する。これが現在のように入会林野を複雑化する発端であった。その動機はすでに述べたように、勸農生産払下げ用地の確保と、官有地以外は個人持に転化しようとしたためであった。要するに、幕藩時代に農用林野として利用されていた林野を、官民有区分の査定にあたり断固として解体しようとしたのである。しかも、官民有区分では農民に対し林野生産物の払下げや従来からの利益権を認めた上で、民有になれば租税負担があると地元民を説得していた。これは地券受領には地券証印税が必要であったし、林野の所有意識も薄かったので説得力があった。この結果、林野の利用段階が低かった東北地方では官有地が極端に多くなり、明治二五年の調査では、全林野面積に対する官有地の比率が青森県九七%、秋田県九四%、山形県八二%にもなっていたとされている。

この官民有区分事業以降にも土地制度にはさまざまな改正が加えられたが、現在の林野利用を極めて複雑な形態にしたのは、明治二〇年代のはじめに施行され今日に及ぶ法体系の確立であり、その最初は同二三年の市制・町村制の施行であった。町村制の施行にあたっては、その前段階として町村合併が実施され、官有地への編入を免れた村持あるいは数村共有林野に一大転期がもたらされた。この時期はわが国の産業や経済が急激に発展した時期と一致し、農村にも商品経済の浸透が著しく、林野利用の面だけから見ても、育林生産や素材生産を中心とする林業が發展し、木

炭生産も全国的に普及して萌芽林の価値を高め、さらには原野における馬産も発達するなど、従来の農用林的採取利用から脱して多様な利害関係が対立する場となったのである。それ故、これ以降が林野利用における第四の変革期といえるであろう。

町村制では①行政村は法人格をもつ権利主体、②行政村と村民は分離された別個の人格、③行政村と村民との共同財産は存在し得ない、④村民が行政村の財産を使用するのは公物使用として制約をうけるなどとされたので、旧来の生活共同体「むら」の支配下にあった林野は、法制上では公有林野すなわち町村有林野になるはずであったが、実質は所有権のみを町村とし、利用権は町村民としての複数の個人に帰属するという変則的な形態に分離された林野も多かった。しかも、官林編入地における国の利用制限を体験した地域も多かったので、村民の抵抗も激しく、その対応策として「むら」の財産を処分し、個人や共有名義にしたり、社寺名義に移したりした場合もしばしばであった。これが後に多くの混乱を招き、入会紛争の原因ともなっている。

一方、民法は明治十九年から議題になっていたが、同三年七月によく施行された。この法律では町村制↓地方自治法の精神とは異なり、従来から各地でいわれてきた入会権を法認した。入会権は新たに権利として創設されたものでなく、従来の慣習を法文で確認しただけであり、しかも入会の慣習は極めて複雑で成文化が困難であったので、権利の内容を規定することができず、全面的に旧来の慣習に委ねることになってしまった。この結果、官民有区分時に民有地第二種とされた林野は、法制上の公有林野（町村有・町村の一部としての財産区有）と、いわゆる部落有林野（従前の「むら」の共同所有）となり、財産区有林野における利用は旧慣使用権として町村制で法認され、現在にいたっても地方自治法にこの規定は踏襲されているのである。また、部落有林野における利用は入会権として民法

によって法認されたのであるが、当時も公有林野上の権利は入会権か否かの議論があり、町村制の旧慣使用権は民法の入会権と別のものか同じものが判然とせず、その上、考え方もしだいに変化してきている。したがって、「むら」が利用してきた林野が旧慣使用権によるものか、入会権によるものかは立場によって異なり、明治年間の法体系確立期にも解決できなかった問題を、現時点で解消することはほとんど不可能になっている。

さらにこの時期は、林野政策自体にもこれらの動きと関連したさまざまな個別的处理が行なわれていたが、明治三〇年代のはじめには法体系も整備される。まず、明治二三年からは官有地上における入会権の整理を強行するため、農民には随意契約による薪炭材・下草・稗などを売渡す方策をとり、森林保護の代償としては林野副産物の無料採取を認めている。これが現在の共用林野の嚆矢である。また、官有地の囲込み自体に反対する農民は全国各地で官有地の引戻運動を展開し、これを葬る捨石として明治三二年には国有土地森林原野下戻法を制定している。この年には国有林野法も制定され、さらに官有地の売払い代金を財源とする国有林野特別経営事業にも着手している。民有林に対しても基本法にあたる森林法を明治三〇年に制定し、保安林の創設、皆伐・開墾の禁止、牛馬放牧の制限などを盛り込み、森林警察制度を創設して、国土保全対策を講じているが、同四〇年の改正では一段と森林に対する監督を強化し、荒廃林地を造林した場合には地租や地方税を免除するなど、森林資源化政策を明確に打出している。

このように、明治年間の林野政策は一〇年代から国家財政の基盤を固めるための官有地への囲込み、二〇年代からは町村の財源を確保するために新町村財産への編入と、一貫して農民利用の林野を解消する政策がとられてきたのであるが、それでも全国には極めて多くの入会林野が残されていた。そのため、明治四三年からは部落有林野統一事業が実施されるのであるが、対象実測面積五〇〇万町歩といわれながら、この事業には農民の反対が強く、極めて難行

した事業であった。

五 第二次大戦後の林野利用

土地制度における第二次大戦後の変革は農地改革に尽きるであろうが、林野の場合には大きな変革はうけなかった。それは林野が第三次農地改革の対象になりながら、実際には地主層の抵抗で実施されなかつたからである。とはいっても、昭和二二年のGHQ指令による法人格をもつ部落会の解散にともない、部落有林野は町村有や記名共有に名義を変更した場合もあつたし、同二八年以降の町村合併促進法の進行によつても同様の処置がとられ、町村有財産が入会林野に還流した事例も各地でみられた。これらはいずれも林野自体を直接の対象としたものではなかつたし、変革期といひ得るほどではなかつた。しかし、結果としては林野の所有や利用をさらに複雑なものにし、混乱を招いたこともまた事実である。

林業を直接の対象とした施策には、まず、昭和二六年の森林法の全面改正があげられ、大戦中の濫伐による森林の荒廃に対処するため、森林の保続培養と森林生産力の増進を図ることを目的として、森林計画制度と森林組合制度を定めた。次いで、同三一年には公有林野官行造林法の一部改正、同三二年には分取造林特別措置法の制定などが行なわれたが、林野所有の近代化は遅々として進まず、とくに入会林野の利用形態は複雑さを増すばかりであつた。そのため、同四一年には入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律が制定されたが、この場合も図面上で割山が行なわれるなど、伝統的な林野の所有形態は依然として旧来のままのものが多かつた。

一方、幕藩時代以来の伝統的な林野利用であつた薪炭材の生産と採草利用は、国民経済の高度成長にもなつて急

激な衰退を余儀なくされた。その端的な事例は鉄道の発達にともなう明治年間後期から全国的に展開された木炭生産の衰退である。木炭の生産量は昭和三年の二二〇万トンを超えてピークにして、石油やプロパンガスなどの新しいエネルギー源が農山村にまで普及した同三八年には一〇〇万トン以下と半減してしまつたし、木炭ほどではなかつたが、薪の需要も急減した。さらに、化学肥料の普及にともない採草も行なわれなくなり、馬産の衰退も放牧地の放棄をもたらした。これが林野利用における第五の変革期である。

この時期はまた、農業においても林業においても他産業との生産性や所得格差が拡大しつゝあつた時期でもあり、他方、農山村では過疎化が進行してゐた。これらの対応策を模索するために、昭和三四年から三六年にかけてはいくつかの諮問機関が設置され、それらはいずれも、経営規模を拡大し、経営を近代化していく必要があるという点で一致してゐた。そして、経営規模を拡大する有力な手段は入会林野を活用することであり、入会林野の活用には権利関係の近代化すなわち入会権を消滅させて、私的所有権に切換えることが必要だとされた。

このような林業政策の転換は、明治年間から一貫して実施されてきた森林資源の造成・国土保全という国の立場からの施策を、これ以上大山林所有者に有利にならないよう抑制して、小規模林家の経営規模を拡大し、農家林家の活向上に役立たせるといふ点では画期的な政策の転換であつたといえる。しかし、経営規模を拡大すれば、農家林家の経営が安定するといふ考えは理想であつて、現実のものではなかつた。育成林業では植林後一〇年間ほどは連続投資が必要であり、収穫には五〇年程度を要するので、その間には社会・経済の変動も大きく、個別経営では対応できないからである。

現実の土地利用をみると、林業的に利用するのか、農業的に利用するのかといった区分は行なわれておらず、造林

の直後に大規模圃場に転換したり、ゴルフ場や別荘地・観光用地などに買収された事例も多い。とくに、入会林野・共有地など伝統的な利用がなされてきた林野には、この傾向がさらに顕著である。林野はすでに生産の場ではなくなっており、地価が高騰しつつある現状では、資産としての価値しか評価されなくなっている。

このように、わが国の林野利用は弥生時代以来、常に他産業の発展に奉仕する立場におかれ、ときには表舞台に登場することがあっても、林野自体の独自性を明確に主張したことはなかったし、政策的にも脇役の位置におかれていたので、政治的社会的な変革期よりも常に遅れて起っていた。したがって、ある時期には全く自由な利用にまかされていた林野が、次の時期には極めて厳重な禁伐政策がとられ、また次の時期には開墾用地とされるなど、いつの時代にも農民の自由な意志でなく、為政者の政策によって左右されてきた。そのため、林野に直接係る施策ばかりでなく、より基本的な法律——例えば町村制、民法、登記法などが施行されれば、農民は旧来からの慣習や権利を守るためにさまざまな対抗処置を講じ、これが林野の所有や利用をさらに複雑にしてきたのである。さらに、産業としてみても、林業は国家経済の主役の座を占めたことはなかったもので、最重要案件が解決した後には検討され、実施されてきたとい得るのである。それ故、林野利用における変革期は、政治的経済的な変革とは異なっているのである。

〔追記〕 林野利用や林政史に関する文献は、歴史学や林政学などの分野で単行本・論文とも数多く刊行されており、本稿執筆にあたっては多くの文献を参照したが、煩雑になるので省略した。