

(2019 年度提言)

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 —

2019 年 12 月 13 日

国民森林会議提言委員会

はじめに

民有林を対象として市町村長に強権性を持たせる「森林経営管理法」は昨年5月に国会で成立し、今年4月から施行された。この法律については、昨年5月に公表した国民森林会議の提言書で厳しく批判したところである。その際、同法の「構え」が誤っていることを指摘するとともに、同法が持つ権力性を市町村長あるいは都道府県知事が本気で運用した場合の危険性について強く警告したところである。

「森林経営管理法」に続いて、国有林を対象とする「国有林野管理経営法」の改正案が今年2月に国会に上程された。重要法案として審議時間もある程度確保され、参考人招致も実施された。多くの質疑が交わされ、意見が述べられたが、5月には成立し、来年4月から施行されることになった。

今回の提言では、この改正法に関する批判的検討は第4章に配置することとし、第1章の「国有林はどのような道をたどってきたのか」では、戦後、特に1998年の「国有林野事業の抜本的改革」以降のプロセスを詳細に整理し、2010年に林野庁は大きなチャンス逃したとし、現在に至るまで債務返済に縛られ続けていることを明らかにした。第2章の「国有林人工林資源の劣弱性について」では、かつての国有林は民有林に比較して優良な森林資源を保持していたのに対して、現在の人工林資源の蓄積は民有林に比較すると単位面積あたり、約3分の2の水準にとどまり、劣弱な状態にあることを明らかにした。第3章の「国有林野管理経営法改正案策定に至る経緯について」では、今回の改正法に至るプロセスには「2つの流れ」があったと整理し、その上で押し付けられたコンセッション方式を林野庁は実質的にほぼ骨抜きにしたことを評価する関係者もいるなかで、改正法でコンセッション方式の道を開いたことについては、決して軽視すべき問題ではないことを指摘した。第4章の「『改正国有林野管理経営法』の問題点」では、Q&A方式を採用し、国会での質疑応答等も活用して、法律及びその前提事項等の問題点を明らかにした。第5章の「国有林の今後の在り方について」では、これまでの議論を踏まえて、それでは国有林はどうあるべきなのか、という壮大な問いに対して、1) これまでの国有林の在り方に関する社会科学系の研究者の議論をまず整理し、2) その上で、今後の議論において、その立脚点として、1998年の「国有林野事業の抜本的改革」の考え方（公益的機能の維持増進を旨とする経営管理への転換、国民の意見を反映した管理経営の実施等）へ立ち戻ることを提唱し、3) さらに、全国民的議論を促すために、3年間の債務緊急モラトリアム、国有林問題に関する行政委員会の設置、国有林問題に関する国民投票法の制定などを提言した。

国民森林会議は、1982年1月に発足して以来、日本の森林・林業問題は森林・林業関係者だけで解決できるものではないとの認識に基づき、「日本の森林はどうあるべきか」について、国民全体の理解と合意が得られることを目指して提言を中心とした活動を展開してきた。

昨年の「森林経営管理法」、「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」、今年の「国有林野管理経営法」改正、さらに来年に予定される「森林組合法」改正など、日本の林政は今、数10年に一度の大転換期にある。その転換の方向性について、きわめて強い疑問と危惧の念を持ったために、きわめて長大な提言書となった次第である。

林野庁関係者、森林・林業関係者にとどまらず、広く国民のみなさまにこの提言書をご覧いただき、国有林に関して「我が事」として議論に積極的に参加していただく契機となれば、幸甚である。

国民森林会議提言委員会

委員長	泉 英二
委員	大住克博
	城戸 檀
	久米 歩
	鈴木直樹
	富村周平
	藤森隆郎 (本会会長)
	松下芳樹
	三木敦朗
	山田 純 (本会副会長)

目 次

第1章 国有林はどのような道をたどってきたのか

1. 1998年「国有林野事業の抜本的改革」

- (1) 戦後の国有林を巡る経緯
- (2) 国有林野事業の抜本的改革
- (3) 林政審議会答申内容
- (4) 「国有林野事業改革特別措置法」の成立と「国有林野法」の改正
- (5) 小括

2. 「行政改革推進法」と国有林改革

3. 2010年の行政刷新会議による「事業仕分け」について

- (1) 経緯と結果
 - 1) 行政刷新会議側からの整理と問いかけ
 - 2) 農林水産省(林野庁)側の主張
 - 3) 事業仕分けの結果 (2010.10.30)
 - 4) 小括
- (2) 具体的な枠組みは怎么样了のか
 - 1) 林政審議会国有林部会の設置 (2011年1月—12月)
 - 2) 国有林野管理経営法の一部改正及び国有林野改革特別措置法の廃止
 - 3) 新たな国有林野事業債務管理特別会計の仕組み
- (3) その後の経緯及び小括

第2章 国有林人工林資源の劣弱性について

1. 民有林と国有林の人工林面積・蓄積の比較検討

- (1) 人工林蓄積量の比較
- (2) 人工林齢級別面積・蓄積の比較
- (3) 国有林人工林の貧弱な理由について
 - 1) 蓄積に対する伐採材積率
 - 2) 間伐の実行状況
 - 3) 利用間伐の推移
 - 4) 小括

2. 伐採後の再造林について

3. 債務返済計画について

4. 小括

- (1) 国有林人工林資源の劣弱性
- (2) 皆伐による主伐の急増
- (3) 皆伐後の再造林放棄面積の増加

第3章 国有林野管理経営法改正案策定に至る経緯について

1. 第1の流れ—国家戦略特区とPFI—

(1) 国家戦略特区

- 1) 国家戦略特区顧問会議
 - 2) 国家戦略特区ワーキング・グループ
 - 3) WGの活動（国有林野の民間開放）
 - 4) 国家戦略特区諮問会議の決定
 - 5) 小括
- (2) 長期・大ロットのコンセッション導入への動き
- 1) 2017年2月 未来投資会議・第4次産業革命会合
 - 2) 2017年5月12日
 - 3) 2017年8—10月 林野庁「マーケットサウンディング」
 - 4) 2018年6月 「未来投資戦略2018」

2. 第2の流れ—「新たな森林管理システム」に国有林が協力する—

- (1) 規制改革推進会議「農林ワーキング・グループ」と未来投資会議「地域経済・インフラ」会合（農林水産業）の合同会合
- (2) 林政審議会

3. その後の動き

4. 小括

第4章 「改正国有林野管理経営法」の問題点

1. 今後の森林・林業施策の主要課題とは何か

Q. 今後の森林・林業施策の主要課題とは何か。

2. 改正法はどのような森林施業方式をとろうとしているのか

Q1. 樹木採取権の設定は、主伐を想定しているのか。

Q2. その場合の伐期はどの程度を想定しているのか。

Q3. 50年前後を伐期とする人工林はどの程度の面積を想定しているのか。

Q4. 50年生前後で皆伐する理由は何か。

Q5. 50年前後で皆伐、再造林して循環させることは経営的に成り立つのか。

Q6. 林野庁はなぜこのように破綻しているビジネスモデルを主張できるのか。

Q7. 皆伐をして災害の心配はないのか。

3. 国有林における公益的機能の確保について

Q1. 森林の公益的機能はどのように担保されるのか（国会議員の質問）。

Q2. 「1箇所当たりの皆伐面積の上限を概ね5ha」とする科学的根拠はあるのか。

Q3. ルールの範囲内での荒い施業ということが結局は十分にあり得る。国有林のほとんどが保安林であれば、なおのこと懸念が深まる。一部で行われた大規模な施業、あるいは皆伐、これが山林を劣化させている（国会議員の質問）。

Q4. 職員が激減してきた中で、樹木採取権者の施業に対する監視体制についてはどうなっているのか。

Q5. 生物多様性の保全、また水源の涵養機能、そして表層土壌の有機物量、また生態系の炭素量など、森林の公益的機能は年を重ねていくほどに高まっています。今回伐採の対象となる国有林は、若齢林の終わりあたり、あるいは成熟段階の入り口あたりに区分されると思いますが、樹木採取区で樹木を伐採しなかった場合には、その樹木の木材生産以外の公益的機能は一層発揮されていくという認識でよろしいでしょうか（国会議員の質問）。

Q6. 齢級構成平準化論は、「それは総体として見れば多面的機能の維持増進にもつながる」といえるのか。

4. 「樹木採取権」と「コンセッション」の関係について

Q1. 「コンセッション」とは何か。

Q2. 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（通称：PFI法）における「公共施設等運営権」とは何か。

- Q3. 「樹木採取権」と「公共施設等運営権」との関係はどうなっているのか。
- Q4. それでは、「樹木採取権」に独自規定はないのであろうか。独自規定にどのようなものがあるのか。
- Q5. 林野庁の見解はどうか。

5. その他の法的な問題点について

- Q1. 権利設定料の徴収とはどういうことか。
- Q2. 樹木料とはなにか。
- Q3. 契約期間が最長 50 年の根拠は何か。
- Q4. 「樹木採取区の指定目的」とは何か。
- Q5. 自伐林家等は「意欲と能力のある林業経営者」になれるのか。

第 5 章 国有林の今後の在り方について

1. 社会科学系の研究者らの意見

(1) 「国有林野事業の抜本的改革」の直前の状況

- 1) 国有林の現状についての認識
 - ア) 森林の状況
 - イ) 国有林経営・累積債務について
- 2) 改革の方向性について
 - ア) 民営化について
 - イ) 自然保護林や保健休養林（自然公園等）の環境庁等への移管について
 - ウ) 地方自治体への移管について
 - エ) 流域単位での民有林・国有林の一体管理について
 - オ) 林野庁による国有林の一元管理について
 - カ) 会計方式について
 - キ) その他

(2) 2008 年の「独法化」に際しての論議について

- 1) 地方自治体への移管について
- 2) 流域単位での民有林・国有林の一体管理について
- 3) 国有林を合理化の対象から外すことについて

(3) 小括

2. 今後の国有林問題を考えるにあたっての立脚点

- (1) 1998 年「国有林野事業の抜本的改革」の考え方へ立ち戻ること

(2) 累積債務の処理について

- 1) このスキームは実質的に破綻していること
- 2) 国有林の「国民の森林」化を妨げていること

3. 今後の国有林の管理経営をどうするのか

- (1) 「国有林野事業債務管理特別会計」と「債務緊急モラトリアム」
- (2) 3年間の「緊急モラトリアム」期間中になすべきこと
- (3) 国民の意思を尊重した改革
- (4) 改革の法制化と不断の改革の継続

(補論) 国有財産における「行政財産」と「普通財産」について