

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

民有林を対象とする昨年の「森林経営管理法」と今年の「改正国有林野管理経営法」は大きくとらえると「セット」になっているとも理解できる。しかし、それぞれの法の成立経緯を詳しく調べてみると、かなり異なっていることが分かる。

森林経営管理法の場合は、総務省の森林環境税・森林環境譲与税の創設の方向性が2016年12月の与党税制調査会でほぼ決まったことを受けて、林野庁としては、その受け皿を明確にすることが求められた。通常ならば林政審議会に諮問して答申を求めるべき課題であったが、実際には、自民党農林部会林政小委員会が2017年3月から5月にかけて5回開催され、その報告書として「今後の森林・林業・木材産業の展開方向について」が示された。この文書は原案は林野庁が書いたと想定されるものであり、この文書がその後の「新たな森林管理システム」の考え方の原点となったと考えてよい。

国有林野管理経営法改正案策定の経緯は、このような民有林政策とはかなり異なっている。しかも、そこには2つの異なる流れが併存してきたと考えられる。以下、それらを紐解いていこう。

1. 第1の流れ—国家戦略特区とPFI—

(1) 国家戦略特区

第2次安倍内閣は、発足1年後の2013年11月に成長戦略の一環として「国家戦略特別区域法」を成立させた。

1) 国家戦略特区顧問会議

この法律により決定機関として「国家戦略特別区域顧問会議」が設置された。その議員名簿は以下の通りである。

議長 安倍晋三 内閣総理大臣

議員 麻生太郎 財務大臣 兼 副総理

同 北村誠吾 内閣府特命担当大臣（地方創生、規制改革）

同 菅義偉 内閣官房長官

同 西村康稔 内閣府特命担当大臣（経済財政政策）兼経済再生担当大臣

有識者議員 秋池玲子 ポストンコンサルティンググループ シニア・パートナー

同 坂根正弘 株式会社小松製作所顧問

同 坂村健 東洋大学情報連携学部 INIAD学部長

同 竹中平蔵 東洋大学教授 慶應義塾大学名誉教授
同 八田達夫 アジア成長研究所理事長 大阪大学名誉教授

ここに竹中平蔵が有識者議員として参加していることに注目しておきたい。

2) 国家戦略特区ワーキング・グループ

この顧問会議は実働部隊として、国家戦略特区ワーキング・グループを設置した。このグループの役割は、①国家戦略特区の制度設計、②規制改革事項について関係省庁と折衝(特区以外での事業の実現も視野)、③自治体や事業者からの提案受付・ヒアリング、といったことであった。

国家戦略特区ワーキング・グループの有識者名簿は以下の通りである。

秋山咲恵 株式会社サキコーポレーション ファウンダー
阿曾沼元博 医療法人社団滉志会瀬田クリニック代表
安念潤司 中央大学法務研究科教授
岸博幸 慶應義塾大学大学院教授
中川雅之 日本大学経済学部教授
(座長) 八田達夫 アジア成長研究所理事長 大阪大学名誉教授
(座長代理) 原英史 株式会社政策工房代表取締役社長
本間正義 西南学院大学経済学部教授
八代尚宏 昭和女子大学グローバルビジネス学部特命教授

3) WGの活動(国有林野の民間開放)

この国家戦略特区WGは発足後、きわめて多様な各種の規制改革に取り組んだが、その一環として、「国有林野の民間開放」についても早い段階で取り上げている。すなわち、2014年8月15日に第1回の国有林問題のWG会議が開催されたのである(座長:八田達夫、委員:原英史、秋山咲恵)。有識者として、山梨県を中心に活動する藤原正志(有限会社藤原造林 代表取締役)が招かれ、ヒアリングが実施された。

議事要旨から分かることは以下の通りである。

- ・八田座長は「特に国有林のことに我々に関心があるのです」と述べている。八田は林業についてある程度の知識と関心のあることが議論を通じて窺える(八田は2008年頃の規制改革会議で国有林問題を扱ったことがある)。
- ・藤原は、山梨県有林の造林請負事業体から出発し、現在は、民有林を団地として集約化し、そこへ大橋式作業道を入れて間伐等を実施している。

・藤原は、国有林経営について、「国有林内に、道幅は狭いが雨にも強く壊れない作業道を入れて木材を搬出するわけですが、そこで担当者のほうから出る言葉は、道よりも材積、木の量をここまで出せといった縛りがあるものですから、ほとんどは、木を出すためだけの間伐作業が行われているのが事実だと思います」と述べている。

・国有林を対象として、長期の借地契約を結ぶことができれば、①現状よりよい山作りができる、②事業体の経営も安定して雇用等により効果が出る、③単年度の契約でないで、木材の生産も計画的・安定的に実施でき、価格にもよい影響を与える、⑤地域創生にも有効である、⑥国有林にとっても管理費の節約になる、といった効果が期待できるとした。

・八田座長や委員から、「民営化」、「借地制度」、「定期借地」といったキーワードが出ている。

このWGの会合を受けて、8月19日に第2回のWG会議を実施し、林野庁国有林野部経営企画課課長らを招いて「国有林の民間開放」についてヒアリングを行った。

この会議の議事要旨によれば、以下の通りである。

・八田座長らは、国有林の長期にわたる借地（コンセッションという用語も使用している）を軸に主張を行った。

・林野庁側は、分収造林制度をはじめとする各種既存制度の紹介、公益的機能重視の国有林一体的管理の重要性、国有林が虫食い状態になることへの危惧、といったことから民間への森林経営目的の貸付についてはきわめて否定的な回答をした。

WGは会議後、林野庁に対して以下の要請を行っている。

国有林と民有林を一体的に管理するなど、民間の経営ノウハウを活用した効率的な林業を推進するため、国有林を民間に貸し出すコンセッションのような仕組みを措置できないか。

この要請に対して、林野庁は、8月27日付、9月9日付で、①国有林野は、国有財産法上の「森林経営用財産」（行政財産）であること、②国有林野は、森林法等に基づいて管理経営されていること、③民間への貸付については一部で認められているものの、「森林経営用」としての貸付は法的に困難であること、として要請に応えることは困難と回答した。

このような林野庁の強い抵抗があつたにもかかわらず、2014年9月9日に開催された国家戦略特区諮問会議において、「国家戦略特区に関する当面の重要課

題」(有識者議員提出資料)が提出され、その中で、「2. 公的インフラ等の民間開放 (3) 国有林 ・ 「国有林野コンセッション」 導入(期限付きの管理委託契約の解禁)」という形で「当面の重要課題」の一つとして位置付けられたのである。

9月19日には再びWGによる林野庁ヒアリング『「国有林野コンセッション」導入(期限付きの管理委託契約の解禁)』が実施された。

その議事要旨によると、林野庁側は8月27日付、9月9日付の回答文書に基づき前回とほぼ同様な主張を繰り返したわけだが、WG側の理解は得られず、後日に協議を継続するとした。

4) 国家戦略特区諮問会議の決定

10月10日に開催された国家戦略特区諮問会議では、「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について(案)」として、下記の事項が諮られた。

(2) 国有林野の民間貸付・使用の拡大

・国有林野の管理経営に関する法律に基づき、現在、国有林野の林地の貸付を受け、使用できる対象者は、その所在する市町村の住民等に限定されており、対象面積も5ha以下とされている。

・規模が零細で単独では効率的な施業が実施困難な民有林の経営規模の拡大をはじめ、地域の産業振興を後押しする観点から、貸付・使用に関する対象者・対象面積の拡大を図る。

この案は諮問会議で決定された。この結果を受けて、林野庁としては、国家戦略特別区域法における国有林野の管理経営に関する法律の特例措置等(国有林野の民間貸付・使用の拡大)を新たにとることとし、国家戦略特区法に織り込んだ(ただし、この法案はその後、廃案となった)。その概要は以下の通りである。

現状

現行、林業用を含めた非公共用での貸付・使用については、

- ① 対象面積は5ha以内(国有林野管理経営法)
- ② 所在地域の住民が林業等に供する場合に限定(運用通達)

見直し後

国家戦略特区においては、

- ① 対象面積の上限を10haに拡大(国家戦略特区法で特例を措置)

② 対象者を地域住民に加え、民有林と国有林を一体的に活用して経営を効率化しようとする者を対象（具体的には通達で規定）

効果

民有林の経営規模の拡大をはじめ、地域の産業振興を後押し

林野庁としても、国家戦略特区諮問会議の決定事項については従わざるを得なかったわけである。なお、この点については、11月28日のWG会議において林野庁に対する確認のためのヒアリングが実施された。

5) 小括

以上、2014年段階で、規制改革の一環としての国家戦略特区問題において、「国有林野の民間開放」がかなり議論され、林野庁は一定の譲歩を強いられたのであった。しかも、コンセッションについても議論が交わされたのであった。ここまでの議論を主導したのは八田達夫であったが、同じ国家戦略特区諮問会議の議員であった竹中平蔵も「国有林野の民間開放」に関して十分に知る立場にあったのである。

(2) 長期・大ロットのコンセッション導入への動き

「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）は1999年に制定された。PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）とは、公共施設等の設計・建設・維持管理及び運営に民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るという考え方である。2011年には同法が改正され、公共施設等運営事業（コンセッション事業）とその権利（公共施設等運営権）が法定化された。ここでいうコンセッションとは、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者を設定することとしており、かなり狭く限定していることが特徴である。

第2次安倍政権は、アベノミクスの第3の矢（新たな成長戦略）として、毎年「日本再興戦略」（2017年からは「未来投資戦略」）を策定してきた。この中で、当初から有力な手法としてPFI（コンセッション方式を含む）が取り上げられ、具体的には空港・道路・上下水道等を対象としてその導入が強力に推進されてきた。

1) 2017年2月 未来投資会議・第4次産業革命会合

この会議を主導したのは、未来投資会議の竹中平蔵議員である。竹中は未来投資会議の中の「第4次産業革命」会合の会長も務めた。竹中が、国有林問題に初めて言及したのは2017年2月17日に開催された会合であった。その会合の配付資料の中で「コンセッションの一層の拡大 新たな成長分野としての林業：林業成長産業化のため、国有林での使用収益権（長期・大ロットの木材伐採・販売権）を創出する。林野庁と内閣府で検討し、次期通常国会で法制化する（コンセッション制度を国有林で活用できないか?）」と国有林について初めて問題提起したのである。

2) 2017年5月12日

竹中はこの会合メモにおいても、「従来取り組んできた空港、道路、上下水道、文教施設、クルーズ旅客船ターミナルの分野等に加えて、公営発電施設や国有林野事業についても新たな対象として目標設定が必要である。」と述べた。

このような竹中メモは、2017年6月9日に閣議決定された「未来投資戦略2017」において、「林業の成長産業化に向けた先駆的な取組として、国有林野において、民間事業者が長期・大ロットで伐採から販売までを一括して行うことにより、現行より有利な立木資産の売却となる手法の可能性を検証するため、必要なデータ等を示した上で、民間事業者等からの改善提案の公募を本年中に実施する。」と具体的にマーケットサウンディングを行う旨明記されたのであった。

3) 2017年8-10月 林野庁「マーケットサウンディング」

この方針に従って、林野庁は、「国有林野事業における木材の販売に係る提案募集（マーケットサウンディング）」を2017年8月から10月にかけて実施した。12月の結果取り纏めによると、42の提案が寄せられた。その中で、長期・大ロットでの伐採・販売ということでは、1事業箇所4万ha、年間伐採量25万m³、事業期間60年という提案が最大規模のものであった。

4) 2018年6月 「未来投資戦略2018」

このようなマーケットサウンディングの結果や日本商工会議所からの規制改革推進会議への提案「国有林の運営にコンセッション方式を導入すること」（4月16日）なども踏まえて、「未来投資戦略2018」（2018年6月15日に閣議決定）において、「林業の成長産業化に向け、行政財産である国有林野の一定区域について、国有林野の有する公益的機能を維持しつつ、民間事業者が長期・大ロットの立木の伐採・販売という形で使用収益できる権利を得られるよう、次期通常国会に向けて国有林野関連の所要の法律案を整備する。なお、公共施設等運営権制度の活用がより効果的で必要な場合は併せてPFI法についても所要の

措置を講ずる。」と具体化へ向けて法律整備にまで踏み込んだ表現がなされた。

ここで、①林業の成長産業化のために（目的）、②国有林野の一定区域について（対象）、③民間事業者（主体）が長期・大ロットの立木の伐採・販売という形で使用収益できる権利を創設する、というスキームが明確に打ち出されたのである。

以上が、国有林を新たな対象としてコンセッション方式を導入しようとする第1の流れの概要である。

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―

第2の流れとは、竹中が主導する国有林へのコンセッション方式の導入を一部はやむを得ないものとしつつも、「長期・大ロット」をできるだけ実質的に骨抜きにしようとする動きである。具体的には、民有林を主な対象とする「新たな森林管理システム」の構築に対して国有林がどのように貢献するのか、という観点を導入することにより、コンセッション方式を矮小化してこの問題を整理しようという動きである。この流れは、国有林問題にあまり触れられたくない林野庁が主導してきたものである。以下、その流れを整理する。

(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

2017年11月6日に開催されたこの合同会合（竹中が会長を務める会議とは別な会合であることに要注意）においては、「国有林事業との連携」として、「国有林については、民有林に関するこの新たな森林管理システムが効率的に機能するよう、以下の事項に取り組むべきである。①林道の相互接続や伐採木の協調出荷、林業の低コスト化に向けた民有林への技術普及などの民有林との連携 ②新システムの対象となる意欲と能力のある林業経営体への国有林野事業の受注等の機会の増大への配慮や、国有林野事業で把握している林業経営体情報の市町村に対する提供」と述べている。すなわち、ここで民有林を主対象とする「新たな森林管理システム」に対して、「国有林が協力する」という新たな枠組みが登場するのである。

このような方向は、11月17日に同会合から「林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の推進のための提言」として提出され、さらに、11月29日の「規制改革推進に関する第2次答申」において、「国有林事業との連携」として、「民有林に関するこの新たな森林管理システムが効率的に機能するためには、国有林と連携して取組を進める必要がある。したがって、国有林事業との一層の連携を図るため、以下を実施する。a 林道の相互接続や伐採木の協調出荷、林業の低コスト化に向けた民有林への技術普及などの民有林との連携を進める。b

意欲と能力のある林業経営体への国有林野事業の受注等の機会の増大への配慮や、国有林野事業で把握している林業経営体情報の市町村に対する提供を行う。」という文言が織り込まれた。

2018年4月18日に開催された合同会合において、林野庁が提出した資料「森林・林業改革の推進について」では、「国有林の活用による林業経営者育成」として、「民間事業者が新たな木材需要の拡大や生産性の向上等を図りながら、これまでにない長期・大ロットで国有林の立木の伐採・販売を行うスキームの導入を検討」との記述がある。

すなわち、規制改革推進会議や未来投資会議においても、農林系の会合では、竹中主導の会合に一定の配慮はみせながらも、基本的に異なるスタンスが当初から取られていたのである。

(2) 林政審議会

民有林を対象とした森林経営管理法については、林政審議会はほとんど役割を果たすことがなかった。この点については、昨年 の 提言で大きな問題点として指摘したところである。ところが、今回の国有林問題については、2018年4月13日に開催された林政審議会において、「国有林野事業の現状及び民有林との連携の推進について」との資料を配付の上、担当官が説明をおこなった。その中核となる枠組みは、以下の図に示されている。

これらは、国有林の今後のあり方自体を問題にするのではなく、民有林を対象とした「新たな森林管理システム」で担い手に位置づけられた林業経営者の育成やその他の民有林連携案件に国有林も寄与する、といったスタンスで臨むことを表明したものである。竹中流のコンセッション方式の導入を目的とするのではなく、手段のひとつとしたところに大きな特徴があるといえる。

その後、7月17日開催の林政審議会、11月13日、26日に開催の林政審議会施策部会、さらに、12月17日の林政審議会に至るまで、林野庁の説明は当初案の骨格は維持されており、この線に沿って国有林野管理経営法の改正案が作成されることになった。

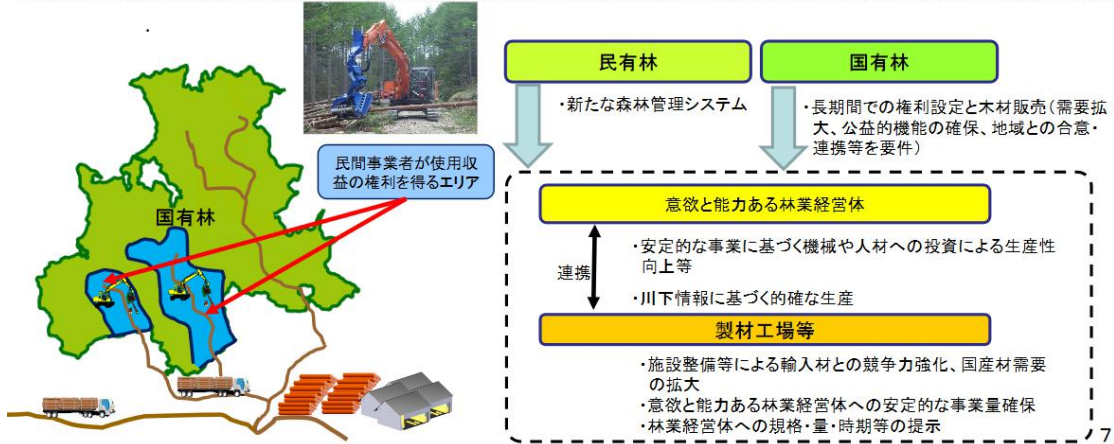
なお、林政審議会及び同施策部会においては、委員から、長期・大ロットのコンセッション方式導入について、①環境保全面が危惧されること、②業者との癒着が心配されること、といった面に関する懸念が示された。

5. 「新たな森林管理システム」の定着を後押しする国有林における民間活力の導入

○ 意欲と能力のある林業経営体の育成を通じて、民有林における「新たな森林管理システム」の定着を後押しするため、民間事業者が新たな木材需要の拡大(製材工場等の整備による輸入材との競争力強化等)や生産性の向上等を図りながら、これまでにない長期・大ロットで国有林の立木の伐採・販売を行うスキームの導入を検討。

○ 国有林における新たな民間活力の導入イメージ

- ・ 意欲と能力のある林業経営体が、安定的に木材の供給先を確保し、機械や人材の投資により経営力を強化していくためには、木材を長期間・安定的に集荷する製材工場等の需要先の存在と、更なる需要拡大が不可欠
- ・ 民間事業者が製材工場等の整備による新たな木材需要の拡大や生産性向上等の取組を行いつつ、国有林の一定の区域において継続的に使用収益を行う権利を得て、長期・大ロットで木材の伐採・販売を行えるような仕組みを検討



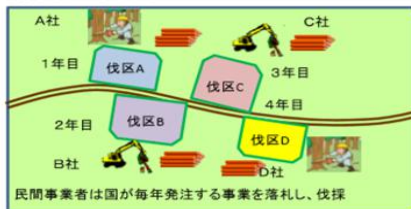
3. その後の動き

2018年11月8日に開催された規制改革推進会議(農林WG)に農林水産省が提出した会議資料では、「国有林野において木材を長期・安定的に供給する仕組みのイメージ(案)」として、以下の図が掲げられている。

国有林野において木材を長期・安定的に供給する仕組みのイメージ(案)

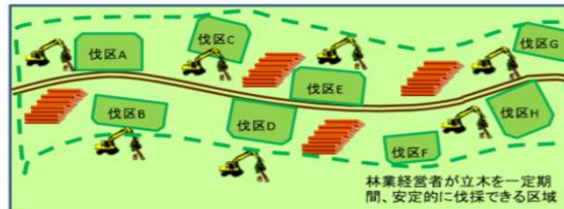
伐採の方法や量など国有林としての公益的機能の確保、民有林も含めた木材の生産・加工・流通への影響を生じさせないために必要な需要の拡大、地域における公平・公正性の担保など政策的課題に応えつつ、民間事業者が国有林において一定の使用収益を行う権利を得て、長期・大ロットで木材の伐採・販売を行えるスキームを、新たな森林管理システムの定着や木材の生産流通構造改革の推進に資するよう、関係省庁と連携して検討。

① 現行の伐採等



1. 国有財産のため、国が、造林、保育、伐採を行う。
2. 伐採を民間事業者に請け負わせる場合は、毎年個別に場所、時期、量を特定し、入札により事業者を決定。
3. 伐採した後、業者に材を販売。

② 新たなスキーム



1. 意欲と能力のある林業経営者が安定した事業量を確保できるよう、国有林の一定の区域で、意欲と能力のある林業経営者が、長期にわたり伐採を行うことができるような仕組みを創設してはどうか。その際、安定した権利を付与する必要があるのではないか。
2. また、民有林からの供給を圧迫しない仕組みが必要ではないか。
3. 事業の実施に当たっては、国有林野の公益的機能の維持増進等を確保するものとする必要があるのではないか。
4. 併せて、主伐後の再造林を効率的に行う必要があるのではないか。

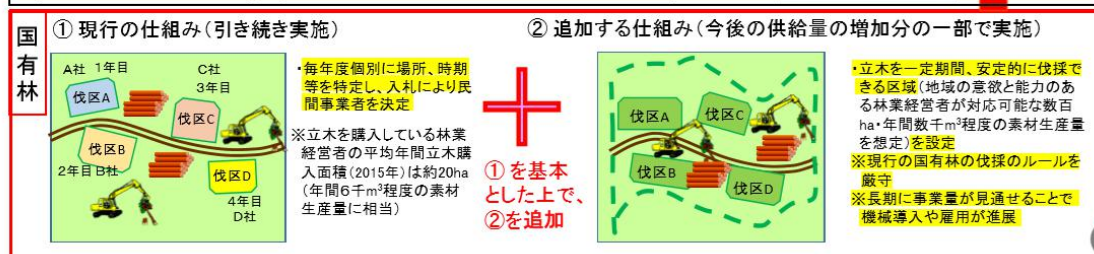
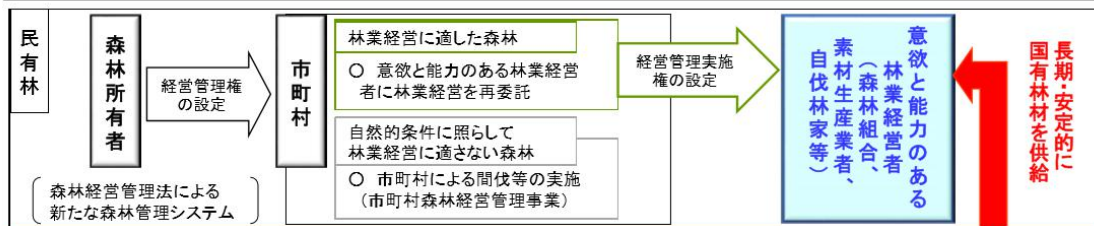
ここで国有林の新たな仕組みについて、「伐採の方法や量など国有林としての公益的機能の確保、民有林も含めた木材の生産・加工・流通への影響を生じさせないために必要な需要の拡大、地域における公平・公正性の担保など政策的課題にちよつと、民間事業者が国有林において一定の使用収益を行う権利を得て、長期・大ロットで木材の伐採・販売を行えるスキームを、新たな森林管理システムの定着や木材の生産流通構造改革の推進に資するよう、関係省庁と連携して検討。」と述べている。

「長期・大ロット」といいながら、それらを、①公益的機能の確保、②木材価格下落防止、③地域における公平・公正性の確保、といった観点から大きく縛りをかけているのである。さらに、国有林の新たな仕組みはあくまでも民間事業者の育成を通じて「新たな森林管理システム」の定着および木材の生産流通構造改革の推進のためであり、国有林の改革のためではないことを明確にしている。

上述の観点からの説明は、規制改革推進会議農林ワーキングを対象としただけでなく、林政審議会施策部会、自民党林政対策委員会でも行われた。

新たな森林管理システムの円滑な実施を支援していくための国有林の取組

- 森林経営管理法による新たな森林管理システムでは、経営管理が不十分な民有林を意欲と能力のある林業経営者（森林組合、素材生産業者、自伐林家等）に集積・集約することとしたところ。
- このシステムを円滑に実施し、意欲と能力のある林業経営者を育成するためには、安定的な事業量の確保が必要であり、このためには、民有林を補完する形で、国有林が長期・安定的にこうした林業経営者に木材を供給することが有効。
- 今後供給量の増加が見込まれる国有林材の一部について、公益的機能の維持増進や地域の産業振興等を条件に、現行の入札に加え、一定期間・安定的に原木供給できる仕組みを拡充する必要。
- 併せて、川上側の林業と木材の需要拡大を行う川中・川下側の木材関連産業の連携強化を進めるための環境整備が必要。



上の図は、2019年2月に至って、規制改革推進会議農林ワーキングや自民党林政対策委員会へ林野庁が提出した「国有林改正法案の概要について」に掲載

されたものである。

ここでは、①これまでの「現行の仕組み」を今後も基本とする、②これまでの検討で「新たなスキーム」といっていたものは「追加する仕組み」に格下げする、③具体例として、「数百 ha、年間数千 m³」という予想外に少ない数字の提示、という結果になった。また、期間については10年間を基本として運用し、2020年度には全国10ヶ所程度で試験的に実施するとのことである。さらに、最終的には、「長期・大ロット」という用語さえも消し去ったのである。

4. 小括

ここまで、今回の改正国有林野管理経営法に関する経緯を「2つの流れ」という見方で整理してきた。この観点からすると、林野庁は、国有林を長期・大ロットで伐採・販売するという竹中流の枠組みに関しては、当面のところ、ほぼ骨抜きにできたと考えていると思われる。

官僚は、政治家等からのさまざまな押し付けに対しては、馬耳東風、面従腹背、換骨奪胎などのテクニックを駆使して対応してきたが、安倍政権下では官僚支配構造が激変し、人事権を行使する官邸の力が圧倒的に強まっている。林野庁においても、「林業の成長産業化」という旗を官邸に振られており、民有林に続いて国有林についても極めて厳しい対応を迫られてきたことは容易に想像がつくところである。そのような中で、コンセッション方式をほぼ骨抜きにできたことをもって林野庁の対応を評価する関係者も存在する。

しかしながら、最後の図で示したように、「長期・大ロット」ではなく、「現行の仕組み」に若干「追加する仕組み」を付加するという程度のことならば、現行制度の運用改善でも十分に対応できたものである。それをわざわざ「国有林野管理経営法」に新たに「第2章の2 樹木採取権」として22条もの条文を新設することが必要不可欠のことであつたのだろうか。

本来ならば、現行の「システム販売」制度の抜本拡充で済む案件を、本省、官邸、竹中らへの「アリバイ証明」として「法改正」にまで踏み込んでしまったのが今回の案件といえるのではないか。

しかしながら、法制定や法改正にはしっかりとした「法律事項」が必要とされ、元来ハードルはきわめて高いものである。これを突破するためにはかなり無理な制度設計が必要とされる。例えば、「森林経営管理法」における「森林所有者管理義務賦課」制度、「確知所有者不同意森林」制度、「災害等防止措置命令」制度などはいずれもきわめて強権的なものであり、実際に運用すれば法的に訴えられた時に多くの問題を起こすことは必至である。そのため、林野庁の担当者による市町村担当者等への説明に際して、これらの強権的制度については運用を控えるように指導しているとのことである。

ただし、このような強権的条項こそが「法律事項」となるのであり、新たな法律を制定する根拠となるのである。

本来、法改正までする必要のなかったはずの今回の案件だが、法改正までしてしまった限り、逆に新たに大きな問題を発生させる可能性を持っている。そこで、次章では改正国有林野管理経営法の法的構造に踏み込んで検討していくことにする。