

2019 年度提言要旨

2018 年の「森林経営管理法」に続いて、2019 年 2 月には国有林を対象とする「国有林野管理経営法」の改正案が国会に上程された。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、2020 年 4 月から施行されることになった。

国民森林会議提言委員会 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―は、この法改正を契機として、改正法の批判的検討にとどまらず、戦後の国有林問題の整理と把握、国有林人工林資源の把握、今後の国有林の在り方に至るまで検討を加えたものである。

本提言は全 5 章から成り、その要旨は以下の通りである。

第 1 章「国有林はどのような道をたどってきたのか」

第 1 節では、1) 戦後の国有林を巡る経緯を簡単に整理したこと、2) 1976 年からの 20 年に及ぶ経営改善に失敗し、3 兆 8 千億円に及ぶ累積債務を抱え込むに至ったこと、3) 累積債務問題を解決するための 1998 年「国有林野事業の抜本的改革」は、債務の多くを一般会計に承継するために、新たに国有林を「国民の共通財産」と位置付け、管理を木材生産重視から公益重視へ転換したこと、等を改めて整理し明らかにした。その上で、「国有林野事業の抜本的改革」において新たに提示されたこのような基本的考え方は、現在や今後の国有林問題を考える場合にあって、もっとも重要な立脚点になるとした。

第 2 節では、小泉行革における「行政改革推進法」と国有林の関係を整理した。結果的に、国有林人工林を新たな独立行政法人へ移管する案は消滅したが、ここで交わされた議論は、1) 「林業における予定調和論」の否定、2) 累積債務処理の新しいスキームの提示、といったところに特徴があるとした。

第 3 節では、民主党政権下での「事業仕分け」について、行政刷新会議と林野庁のやり取りを整理し、結局、林野庁は 1 兆 3 千億円に及ぶ累積債務を一般会計に承継する方策を取らず、債務管理特別会計を創設して林産物販売等で返済していく枠組みを選択した。しかし、このことは決定的誤りだったとした。

第 2 章「国有林人工林資源の劣弱性について」

本章においては、林野庁公表資料に基づき、国有林の人工林資源状況を調べた。その結果、1) 民有林人工林資源と比較したところ、国有林人工林資源の ha 当たりの蓄積量は、各年齢級とも概ね 3 分の 2 程度しかなく、極めて貧弱である

こと、2) その原因として、長年にわたる過剰間伐（ナスビ伐り）の継続がもたらしたものと推測したこと、3) また近年（一般会計化後）、皆伐による主伐が急増していることを明らかにするとともに、皆伐後の再生林放棄面積が増加していることを指摘した。

このような国有林の人工林管理状況は、巨額の累積債務返済圧力の下で実施されている結果であるが、それでも債務返済は不可能であることを明らかにし、国有林は、施業的にも経営的にも破綻しているとした。

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」

本章では、今回の「国有林野管理経営法」改正案が出来上がるまでのプロセスを分析した。その結果、2つの大きく異なる流れがあったとした。

第1の流れは、安倍内閣による2014年8月からの「国家戦略特区」の会議で「国有林野の民間開放」が議題となったところから始まり、それが、2017年2月からの「未来投資会議」等で、国有林への「長期・大ロットのコンセッション方式」の導入を推進しようとするものに収斂したとした。

第2の流れは、林野庁が主導するもので、前年に民有林改革で提起した「新たな森林管理システム」の構築に国有林が協力する、という枠組みであった。この動きは、「規制改革推進会議・農林WG」や「林政審議会」を舞台にして展開し、基本的には第1の流れを実質的に骨抜きにしようとするものであったとした。

このプロセスでは「マーケットサウンディング」なども実施されたものの、最終的には、「長期・大ロット」という用語も消し去られたことを明らかにした。ただし、運用上の歯止めをかけたものの、法律的には、「長期・大ロットのコンセッション方式」が導入されたことをしっかりと認識すべきであるとした。

第4章 『改正国有林野管理経営法』の問題点

本章では、「改正国有林野管理経営法」の問題点として、国会での審議事項や林野庁が公表した資料などを参考にしながら、提言委員会として24項目のQ(質問)をまとめ、それに対する政府・林野庁の答弁や考え方を整理した上で批判的に検討した。大項目は以下の通りである。

- 1) 今後の森林・林業施策の主要課題とは何か (1項目のQ&A)
- 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 (7項目のQ&A)
- 3) 国有林における公益的機能の確保について (6項目のQ&A)
- 4) 「樹木採取権」と「コンセッション」の関係について (5項目のQ&A)
- 5) その他の法的な問題について (5項目のQ&A)

第5章「国有林の今後の在り方について」

本章では、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するとともに、3) 累積債務の処理問題を含めて、全国的議論を促すために、3年間の債務緊急モラトリアムの実施、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。

（補論）「国有財産における『行政財産』と『普通財産』について」

補論では、「行政財産」と「普通財産」の区分を取り上げ、売り払い対象としない「普通財産」制度の活用について提言した。