

国民と森林

2018年・夏・秋季
第 145 号



国民森林会議

目次

季刊

国民と森林

No.145
2018年 夏・秋季号

巻頭言

日本の森林ガバナンスとクリーンウッド法
－森林行政の課題を開かれた議論していく機会－

藤原 敬

平成29年度提言 要旨

「新たな森林管理システム」及び「森林經營管理法」について
－林政をこの方向へ大転換させてよいのか－

国民森林会議提言委員会

…

…
2 1

付属文書I

「森林經營管理法案」の背景説明の変更について
－森林所有者の経営意欲』及び『齢級構成平準化』を巡る問題－

国民森林会議提言委員会

…

…
3

付属文書II

「森林經營管理法案」の問題点（Q & A方式）

国民森林会議提言委員会

…

…
47

31

89 88 86 83 75 55 47 31 3 2 1

林業経営・森林管理の同床異夢
会員の広場
持続可能な経営を目指す田中林業

森林經營管理法案と森林環境税（仮称）
－その違憲性と「吳越同舟」性を問う
民法学専攻者から見た森林經營管理法案
持続可能な森林管理のための規制法制がいまこそ必要である

鈴木 直樹

江渕 武彦

三木 敦朗

田中 惣次

合原真知子

林業経営・森林管理の同床異夢

表紙のことば

初夏の燕岳

撮影地 燕山荘から燕岳
清水洋嗣（岐阜県高山市在住）

燕岳（2,763m）への登山コースはいくつかあるが、表銀座コースをめざす登山基地のひとつで、中房温泉から合戦小屋をへて燕山荘へ

頂上の周辺は幻想的な花崗岩の白い岩塔が林立し、岩塔が風化しガレ場や随所に見られる。

燕岳とは、松本盆地から見るとつばめが羽を広げたように見えるからとの説がある。

卷頭言

日本の森林のガバナンスとクリーンウッド法 —森林行政の課題を開かれた議論にしていく機会—

藤原敬
(ウッドマイルズ
フォーラム理事長)

筆者は、2006年度から、国が違法伐採問題に対応するためグリーン購入法で合法伐採木材を優先調達することとなり、合法伐採を証明するためのサプライチェーンの管理を業界団体の社会的責任に依拠して行うという、世界的にもユニークな林野庁のガイドラインの運用に深く関わってきた。熱帯林の破壊という途上国で発生する地球環境の課題を先進国の購買力に頼って解決に道筋をつけようというアプローチである。その後の、欧州のEU木材規則、米国のレーシー法など、木材の輸入事業者にその調達過程のサプライチェーンの管理を要求しているのは、問題の発生源は途上国（海外であり）、国境の通関手続きという、サプライチェーンを管理するうえで格好なツールを使って効率的に進めようというアイディアである。

しかし、本稿では、違法伐採問題へのアプローチの熱帯林問題と別の側面を議論したい。昨年5月に施行された「合法伐採木材等の流通及び利用の促進に関する法律」（以下クリーンウッド法という）第1条は「我が国又は外国における違法な森林の伐採」が森林機能に

悪影響をあたえるので、それに対処することが目的である、と規定している。先進国の違法伐採問題への取組で自国の森林のリスクを提起している数少ない例が、日本のクリーンウッド法である。EU木材規則管理をする政府機関の人たちと議論することがよくあるが、EU木材規則はEU域内の森林ガバナンスのためにはうまく機能していない。（日本のガイドラインのようなサプライチェーンの管理を薄くても実施するシステムを持っていないためだが、その議論は別項に譲る）

林野庁は3月に「無断伐採に係る都道府県調査結果」を公表し、昨年度62件の無断伐採事案があつたと報告した。間伐から皆伐に移行する過程で大きな問題になっていく可能性があると指摘されている。森林の管理責任は第一義的には、森林管理当局にあるが、今回林野庁の発表は、みずから問題点を認めて、

「森林林業関係者などと連携をして対処する」としている。ただし、林野庁の発表には、クリーンウッド法との関係は述べられていない。

途上国のみならずどこの国でも、法令に基づいて森林をしっかりと管理した状況におくこ

との難しさは、森林が行政支配の根拠である都會から離れた場所に広範に所在していることによるものである。これを、森林林業関係者と連携するだけでなく、都市住民も含めた多くの人たちの協力なくしては達成できない業務であることを認識すべきである。その意味で、各国が違法伐採問題で培ってきた、環境的・社会的調達の購買力を力として、世界中の森林のガバナンスの程度を引き上げていく課題に挑戦すべきだろう。

「国民と森林」誌は、森林政策を政府の森林当局と別の視点から取り上げ、真剣な議論を提起してきた功績は評価するが、残念ながら、森林経営経済のアカデミー関係者、国・都道府県・森林地域の市町村担当者、一部の市民など狭い、「森林林業関係者」の範囲をでていないのでないだろうか。

森林政策の議論の広がりに關しては、都市における高層建築の木材利用、都市住民への森林環境税の課税など、全く違った局面が生じている。クリーンウッド法のもつていている力にも期待をしたい。

(平成29年度提言)

要旨

昨年9月に公表された林野庁の「新たな森林管理システム」、今年3月に国会に上程された「森林経営管理法案」に関して検討した結果を要約して述べると以下の通りである。

1 今回はきわめて重要案件であるにもかかわらず、①有識者等研究会の欠如、②林政審議会への諮問・答申の欠如、③林政審議会での審議不足、④パブリックコメントの欠如、⑤自民党林政小委員会や規制改革推進会議の関与、といったきわめて異例の経緯・手続きで事態が進行した。結果的に、秘密主義、拙速主義、非民主主義的プロセスと言われても仕方のないものに陥ったとした。

2 「新たな森林管理システム」では、50年以上の人工林がまもなく半数を超えるとして、短伐期皆伐方式による「主伐・再造林論」を前面に打ち出してきた。この捉え方の問題性を平成26年度提言も踏まえつつ厳しく指摘した。

3 「新たな森林管理システム」では、川下を中心の産業政策としての「林業の成長産業化」が前面に打ち出された結果、「山

元への利益還元」論や「自伐林業」論、さらには「森林の多面的機能重視」などがほとんど消えてしまったことを指摘し、さらに今の枠組みでは「林業の成長産業化」の達成は困難とした。

4 「新たな森林管理システム」では、「森林所有者は森林を経営する意欲がない」としているが、データの意図的誤読による結果であり、根拠のない決めつけであることを明らかにした。

5 「新たな森林管理システム」では、「素材生産業者等」(=伐採業者)を今回初めて「林業経営者」として措定した。「林業の担い手」を「素材生産業者等」とすることについては、科学的根拠が提示されておらず、「素材生産業者等」を「林業経営者」と措定することは、実態的にも科学的にもきわめて問題が多いことを指摘した。

6 「森林経営管理法案」では、「森林所有者」に経営管理実施義務として「適時伐採、造林及び保育」を実施すること(実質的に短伐期皆伐方式)を課しているが、その法的な根拠、森林施業論的な根拠が明示されていないことを指摘するとともに、主伐をしないことも立派な経営判断であることを述べた。

7 「森林経営管理法案」では、市町村が森林所有者から「経営管理権」を集積する際に、「確知所有者不同意森林に係る特

例」を制度化している。この規定は森林所有者の意向を無視しうるきわめて強権的な性格を持つものであり、実際に適用された場合には憲法の保障する財産権の侵害になる可能性が高いことを指摘した。

8 「森林経営管理法案」では、市町村長による森林所有者に対する「災害等防止措置命令」を新たに制度化している。この制度については、①森林所有者が行う施業と災害等との関係について、科学的な根拠が明示されていないため、市町村長が命令を下すという判断の根拠が存在しないこと、②森林所有者に周辺や下流域の公益的責務を課すことの法的、科学的根拠が存在しないこと、③森林法条の「保安林制度」との間に決定的な齟齬があること、④市町村長による代執行制度、森林所有者費用負担制度も問題が多いこと、などを指摘した上で、本制度の強権性については、違憲性の疑いが強いことを指摘した。

9 「森林経営管理法案」では、市町村にきわめて過大な業務を負わせることにしている。市町村にそこまでの業務を課す根拠を問うとともに、体制の不備とそれに対する都道府県による「代替執行」制度に対する危惧を指摘した。

10 「森林環境税(仮称)」については、その使途について林野庁が決めるによつて、林野庁の政策の補完に使用されるこ

とに反対するとともに、産業政策補完ではなく、地域政策（例えば条件不利地域政策）に使用されるべきとした。

11 以上に見た民有林に対する新たな林政は、1年後には国有林をも対象として展開させようという企画が進行している。「民間活力の導入」としての企画だが、この点については、強い危惧の念を表明

するとともに、国有林問題について、林野庁任せにせずに、「国民有林」として広く社会的に議論すべきとした。

12 「森林経営管理法案」については、自然科学的、社会科学的根拠を欠くとともに、国際標準である「持続可能な森林管理（経営）」の理念に反する可能性が強いことを指摘した。その上で、「森林・林業

（平成29年度提言）

「新たな森林管理システム」及び

「森林経営管理法案」について

—林政をこのような方向へ大転換させてよいのか—

国民森林会議提言委員会

目 次

はじめに

I 「手続論」「経緯論」からみた問題性

1 プロセスの整理
2 問題点は何か

- II 「新たな森林管理システム」（ポンチ絵）に関する検討
- 1 「森林資源の現状」の認識の問題性
- 2 「新たな森林管理システム」の目的について
- 3 森林所有者は経営意欲がないという根拠データについて
- 4 「林業経営者」について

III 「森林経営管理法案」に関する検討

- 1 森林所有者へ新たな責務を課すことについて
- 2 経営管理権集積計画における確知所有者不同意森林に係る特例について
- 3 災害等防止措置命令について
- 4 市町村の位置づけについて

基本法」及び「森林法」の延長として、川下木材産業への木材の大量低価格安定供給を意図した「森林経営管理法案」については廃案とし、今までの森林法制体系全体をゼロベースで見直す作業を開始すべきであると主張した。

IV 「森林環境税(仮称)」との関係について

V 国有林野への波及について

おわりに

(付属文書)

I 「森林經營管理法案」の背景説明資料の

変更について

「森林所有者の経営意欲」及び「齢級構成平準化」を巡る問題―

II 「森林經營管理法案」の問題点 (Q & A 方式)

はじめに

今年度の提言のテーマについては、「持続可能な森林管理(經營)」と定めて議論を重ねてきたところであった。これまでの森林法制体系の全面的見直しを行うに際して、もとも高次元の指導理念として、「持続可能な森林管理(經營)」を据えることができたかどうかの検証を行うためであった。

しかしながら、2018年1月末に至り、新たな森林・林業関係法案が通常国会に上程されるとの報道があり、情報収集と分析に努めた結果、この法案はきわめて問題が多いことが判明した。そこで急遽、

提言のテーマを「新たな森林管理システム」と「森林經營管理法案」に関する批判的検討に切り替えて作業を行ってきたところである。

今回の法案については、強権性が際立つており、「このような法律は現場での実効性はない」という意見が多くあることを承知しながらも、「国がもしこの法律の趣旨を本気で実行しようとすれば、どこまでできることか」ということを明らかにすることに主眼を置いて分析した次第である。

情報不足のなかで、作業を急いだために誤った解釈などが混在している可能性も否定できない。それらは判明した段階で修正していくべきだと考えている。

今後も「森林環境税(仮称)」の導入及び「国有林野管理經營法」の改正などが目白押しだが、「林業の成長産業化」を掛け声とする流れに対しても、「持続可能な森林管理(經營)」論に基づいて、しっかりと竿を差していく所存である。

これまでの国民森林会議の提言は、林野行政のあり方について林野庁長官に宛てたものが多かった。しかし、今回の提言に関しては、国だけでなく地域林政担当者、林業・林産業関係者、さらには広く国民に対しても訴えていこうとするものである。

なお、本提言の主要部分は4月上旬までの段階を踏まえて書かれている。その後、国会審議を踏まえて林野庁は「背景説明資

料」の一部を変更した。これについては、提言本体ではなく、付属文書「森林經營管理法案」の背景説明資料の変更について取り扱うこととした。また、本提言はたいへん長文である。「要旨」及び付属文書の「森林經營管理法案」の問題点 (Q & A 方式) からお読みいただければ幸いである。

I 「手続論」「經緯論」からみた問題性

林野庁による今回の「新たな森林管理体制」、「森林經營管理法案」、「森林環境税」(総務省+林野庁)等の新たな政策提起は、戦後林政においても「大転換」と称してもよい内容となっている。

このような「大転換」を行う場合、事前に府内で検討した上で、外部有識者による研究会あるいは委員会を組織し、その検討結果の報告書等を林政審議会で審議する。その過程でパブリックコメントを実施し、その結果も反映させて最終的に林政審議会の答申とする。その後、林野庁内でその内容・方向性を法・政令・省令改正などとして具体化し、法改正等が伴うときには内閣法務局や各省庁さらには与党の了承を得た上で、最終的には国会での審議を経て制定されるに至るものと考えられる。

今回のケースは手続き的にみると、きわ

めて異例と思われる。そのプロセスを整理すると以下の通りである。

1 プロセスの整理

- (1) 2016年12月の与党税制改正大綱に国¹の森林環境税について、17年度中に結論を得るとの文言が織り込まれた。
(2) 2017年3月から5月まで自民党農林部会林政小委員会が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」が示されている。

(3) 上記の新たなスキームとしての「新たな森林管理システム」が、9月の規制改革推進会議、および自民党農林部会林政改革委員会で林野庁より提示された。ただし、文章としてではなく、ポンチ絵の段階のものであった。その後も文章化されることはなく、このポンチ絵がそのまま、後に国会へ上程される「森林経営管理制度案」の「背景説明資料」となった。

(4) 10月には林政審議会が開催され、「新たたな森林管理システム」（文章ではなくポンチ絵段階のもの）が提示され、議論された。ただし、会議の全体時間は、森林環境税を含めて1時間半と限定されており、事務局からの説明の長さに対しても質疑応答にあてられる時間は決して十分ではなかった。しかも、おそらく事前に委員への資料送付はなく、当日初めて委員は目にしたのではないかと推察される。

その結果、説明内容に対する委員からの的確な質問・意見等はあまり充実したものではなかった。

- (5) その後、規制改革推進会議第2次答申（11月29日）、農林水産省・地域の活力創造プラン（12月8日）などに「新たな森林管理システム」の考え方方が書き込まれることになった。

- (6) 2018年に入って、1月11日に林野庁より今回の考え方について都道府県にては、市町村等の公的主体が森林管理を委ねる先が見つからない場合等について、市町村等の公的主体が森林管理を創設する。

- (7) 2月8日の自民党農林部会等で「森林経営管理制度案の骨子」の説明があった。

(8) 2月14日の自民党林政改革委員会で、「森林経営管理制度案の概要」および「Q&A」が提示された。

(9) 2月19日の自民党農林部会等に「森林経営管理制度案」の条文が初めて提示された。20日の自民党政務調査会、総務会で法案が了承された。

(10) 3月6日に森林経営管理制度案と農林漁業信託基金法の一部改正案が閣議決定され、国会へ上程された。

(11) 3月29日に衆議院本会議で審議入り公明党佐藤英道議員が質問。

(12) 4月11日、12日、17日に衆議院農林水産委員会で審議、参考人質疑が行われる。

(13) 4月19日の衆議院本会議で可決。

(14) 4月23日に法案の「背景説明資料」の変更。

(15) 4月23日に法案の「背景説明資料」の変更。

2 問題点は何か

以上にみてきたプロセスにはいくつかの問題がある。

- (1) このような案件の場合、林野庁が有識者等による研究会、委員会等を組織して検討することが通例だが、今回はそれがなされていない。

- (2) 林政審議会における審議については、「新たな森林管理システム」についての

みであり、しかも質・量ともにきわめて不十分であった。法案については、報告されされていない。

(3) 農林水産大臣は、本来、このような重要案件については林政審議会に諮問して答申を得る必要があつたのではないか。

また、そのようなプロセスを経ていれば、H.P.等を通じて審議内容が関係者だけではなく、広く国民にも分かることになったのではないか。

(4) 経緯からすると、今回の案件は自民党

林政小委員会が発議した形をとり、また、政府の規制改革推進会議の答申の形をとっている。このような異例の経緯をとったことにより、結果的に、秘密主義、拙速主義、反民主主義的プロセスと言われても仕方のないものに陥つた。

(5) 今回の案件は、国民に増税を強いることになる「森林環境税」と密接不可分な関係にあるだけに、秘密主義、拙速主義、非民主主義的プロセスの問題性はより重大なものとなつたのではないか。

(6) 結果的に、この案件に関わる各種の資料は林業界においても一部の関係者のみに知らされており、多くの林業関係者や国民の大多数は現在に至ってもほとんど何も知られていない現状は大きな問題といえる。

(7) 今回、「森林経営管理法案」及び「森林環境税」(仮称)を包括する「新たな

森林管理システム」の考え方については、現在にいたるも数枚の簡単なポンチ絵段階にとどまつており、文章化されていない。そのため、この考え方の背景や狙い、内容などが分かりにくく、ましてや理念が見えず、突っ込んだ検討をすることができないのはきわめて大きな問題である。

II 「新たな森林管理システム」(ポンチ絵)に関する検討

「森林経営管理法案」の検討に入る前に、その前提となる「新たな森林管理システム」について検討しておく。以下、数枚のポンチ絵に示された内容に基づき検討を進める。

1 「森林資源の現状」の認識の問題性

「新たな森林管理システム」(ポンチ絵)における「森林資源の現状」は次のよう�述べる。

- ・人工林の約半数が11歳級以上となる主伐期を迎えるとしている。
- ・主伐期を迎えた人工林の直近5年間の平均蓄積増加量は、年間4,800万m³。

条件のよい人工林においては主伐が行われているが、いまだ成長量の6割強が利用されていない状況。

問題点1 「人工林の約半数が主伐期を迎えるとしている」との認識

林野庁は日本の人造林が50年生前後をもつて主伐期に達したとする考えを数年前から各所で展開している。今回の説明もその点を踏襲している。

しかし、森林管理の理論には、森林生態系に基づく科学的理論が根底になければならない。森林生態学における「森林(林分)の発達段階」の見方によれば、森林(林分)の発達段階は、「林分初期(幼齢)段階」(概ね10年生くらいまで)、「若齢段階」(概ね50年生ぐらいまで)、「成熟段階」(概ね150年生ぐらいまで)、「老齢段階」(150年生以上)と区分される。この区分によれば、50年生前後というものは、若齢段階の末期であり、決して成熟段階とはいえない。その段階で主伐を行うことは、「短伐期」であり、かつ択伐は考えられないの「皆伐」ということができる。すなわち、林野庁は「短伐期皆伐方式」を推進しようとしているわけである。

問題点2 短伐期皆伐方式の問題点とは何か

これに対しても、国民森林会議としては、平成26年度提言「森林の『若返り』について」において、この問題を詳細に検討したところである。

この点を少し敷衍して解説する。
森林管理(経営)の大きな理念は持続可

可能な森林管理である。持続可能な森林管理とは、森林生態系のサービスを、次世代以降に不利益を及ぼさない範囲で現世代がそのサービスを享受していくける管理である。

森林生態系のサービスとは、森林生態系の多面的機能の中で、生産機能（特に木材）、生物多様性の保全機能、土壤保全機能、水源涵養機能、保健文化機能など、人間社会にとっての便益を指すものである。

この法案（新たな森林管理システム）の大きな問題点は、森林生態系のサービスのうち、木材生産だけを取り上げ、しかも現時点だけの採算で管理、施業を評価していることである。これは持続可能な森林管理（経営）の理念に大きく反することである。持続可能な森林管理は、生産の持続性とその他のサービス（環境と置き換えてもよい）の持続性の調和を求めるものでなければならぬ。短伐期皆伐方式を主体とするシステムはこれに大きく反するものである。

森林は時間とともに構造が変化する。その変化のパターンを森林の発達段階といふ。50年生ぐらいまでの若齢段階は構造が単純で、生物多様性が乏しく、土壤構造は未熟で、水源涵養機能は低い状態にある。50年生ぐらい以降の成熟段階では、土壤構造は発達し続け、水源涵養機能が高いとともに、生産の持続性も高まる。幹の生産量は、成熟段階でもかつて言われていたような低下はせず、かなり高い成長を維持し続けるこ

とが、近年の研究により明らかになつている。のことからすると短伐期皆伐施業が主體であることは問題が大きく、長伐期多間伐施業が主體であることが望ましい。

森林生態系は時間がたつほど構造が豊かになっていく。構造の豊かな森林ほど生物多様性は高い。生物多様性が高いと植物と動物の遺体（落葉・落枝、死骸、糞など）の質量は高い。これらの質量が高いと土壤生物は豊かになる。土壤生物が豊かになり、活動が活発になると土壤孔隙など、土壤構造は発達し、保水、透水機能は高まる。また生物遺体の質量が高いほど土壤養分は豊かになる。したがって生産機能や水源涵養機能の高さは土壤の状態に強く関係し、土壤の状態は生物多様性に強く関係する。短伐期皆伐施業の繰り返しは、生物多様性の保全に反し、土壤の保全に反する。長伐期多間伐施業とその延長上に選択肢としてある択伐林施業（複相林施業）や混交林施業は森林生態系の構造を豊かにし、生物多様性の保全、土壤の保全に沿うものであり、持続可能な森林管理の理念に沿うものである。

長伐期多間伐施業は、生産力の持続性という点からだけでなく、低コスト林業の視点からも意味のあることである。日本は高温多湿であり、どのように頑張っても、他

の温帯林、北方林諸国に比べて皆伐後の初期保育コストは高くつく。また近年、更新木の獣害が深刻化しており、そのことからも短伐期の繰り返しは利口な選択とは言えない。そして長伐期多間伐施業の方が、主間伐合計は大きいということも大事な事実である。

以上のことから、日本で短伐期皆伐施業を主體にすることはまずい選択といわざるを得ない。

さらに、短伐期皆伐方式は、持続可能な森林管理に関する国際的な共通認識であるモントリオールプロセスに照らして検証すると、第1に、「健全な森林生態系の持続性」の確保の面で大きな問題があり、第2に、将来世代へ責任を持つて豊かな森林資源を引き渡す面でも大きな問題がある。また、皆伐後の更新についても、コスト面、技術面、獣害面、人材面などからも大きな問題がある。

2 「新たな森林管理システム」の目的について

この点について、ポンチ絵は、「林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の両立を図る」とこととしている。

現行の「森林・林業基本法」は、かつての「林業基本法」における「林業における予定調和論」を実質的に継承しているため、「林業を振興することによって、森林の持

「多面的機能の持続的発揮を図る」という基本構図を持っている。そこで、「林業の持続的かつ健全な発展」（森林・林業基本法）を図ることになるわけだが、近年「林業の成長産業化」というフレーズがよく使用され、今回の「新たな森林管理システム」においてもこの点の実現が目的とされているのである。

「林業の成長産業化」のベースには、①日本の森林資源は成熟してきた、②成長量に対して伐採量が過小である、③人工林齡級構成が不均等である、との認識がある。それでは、どのようにして「林業の成長産業化」を実現させようとしているのか。

「新たな森林管理システム」のポンチ絵のひとつである「林業の成長産業化に向けた川上と川下との連携の推進」をみてみよう。

(1) 意欲を失った森林所有者と、意欲と能力のある規模拡大をしたい林業経営者（素材生産業者等）を市町村がマッチングさせ、林業経営を素材生産業者等に任せせる。素材生産業者等が引き受けないところは、市町村が国の森林環境税を使って管理する。その場合、「新たな森林管理制度」導入地域に路網整備や機械装備の補助を集中し、さらに主伐・再造林の一貫作業を促進する。

(2) 素材生産業者等と製材業者との関係については、①協定を結んで、直接取引の

推進を図る、②製材業者に素材生産業者等への支援を行わせることや自ら素材生産を実施するよう支援する、といった対策をとる。

(3) 製材業者と木材需要者との関係については、①直接取引の促進、②JAS無垢材の製造・利用の支援、といった対策を推進する。

このポンチ絵によれば、「林業の成長産業化」に向けて、川上から川下に向けて多段階の主体とその相互間の関係の現状と改善方向を整理しており、方法論としては林業経済学における林業構造論的把握になっている。しかし、その内容はきわめて問題の多いものである。ここでは3つに論点を絞って議論する。

問題点1 「林業の成長産業化」における「山元への利益還元」について
この論点については、2015年10月の林政審議会において、林野庁沖修司次長（現長官）が、以下のように発言している。

「林業の成長産業化の話をするときに新たな需要の拡大と安定供給と一本柱で話をしていますけれども、最終的にはやっぱり

森林所有さんに伐っていただくことが必要です。伐らないことには、林業の成長産業化はできないと思います。そのときには森林の立木価格を確保していくということは非常に重要なことです。どの価格が適正かというのはなかなか難しいと思いますが、我々が競合している製品で見たときには、やっぽり外材との競合というのがあって、（中略）やっぽり製材工場から川上のところでどうやって勝負するかということが最大の課題になってくるのかなと思っています。そのときに木材の価格の構成比を見ると、森林所有者のところが一番抑えられています。一応製材工場等の費用、それから、流通等の費用をみると、そこはほぼ平行に推移して、森林所有者のところが一番落ちています。

この議事録における沖発言はきわめて重要なものである。現在の林業構造においては、森林所有者がもともと寄せを受けていることを明確に認めているのである。さらに、沖次長は、森林經營がまったく成り立たない立木価格水準に落とし込まれた結果、いくら悪戦苦闘してもどうしようもなく、森林所有者が意欲を失ってしまっていることをしっかりと問題だとして把握しているのである。

また、2017年5月の自民党林政小委員会報告「今後の森林・林業・木材産業の展開方向について」では、その目的を「山元への利益還元と公益的機能発揮に向けていることをしっかりと問題だとして把握しているのである。

くため」としていいるのである。また、「林業者（林家、事業体従事者）の所得向上」「川上から川下までの総合的な支援により、山元への収益性向上の対策を強化する」「川上の手取りが確保し得る原木価格の実現に向けた木材需要の拡大を図る」といった文言が各所にちりばめられている。

すなわち、昨年5月段階まで生きていた「山元への利益還元」という観点が「新たな森林管理システム」には一言も登場せず、完全に脱落してしまったのである。「新たな森林管理システム」の考え方を具体化した「森林経営管理法案」では、後に検討するように「経営管理権」を集積された森林所有者は、立木を手放すもののその手取りはほとんどないことが想定されているので、「山元への利益還元」はやりたくてもやれないでの落とさざるを得なかったのである。

森林所有者へのしわ寄せはきわめて強化されるのが、「林業の成長産業化」ということになる。

問題点2 「林業の成長産業化」はこのよう

な枠組みで可能か

今回の仕組みは、既にみたように林業構造論的には枠組みは整っているのだが、それで果たして「林業の成長産業化」は可能かというと、それはきわめて困難があるいはむしろ不可能というべきだろう。その理由は、今回の枠組みがあくまで既

存の林業構造内部における諸関係の整序化・合理化しか手法を持っていないからである。しかもその多くは、これまで長年にわたって既に施策として具体的に取り組まれてきたことの「改良・改善レベル」のものに過ぎない。要するに新たな木材価格政策や地域政策（条件不利地域政策など）が準備されておらず、これまでの政策の極端な形での延長でしかないのである。

そのようななかで、森林所有者と素材生産業者等の間に市町村を介在させて、森林

所有者に一方的に責務を負わせて経営管理権を手放させるということがもつとも重要な点である。結局、「林業の成長産業化」のために、森林所有者へのしわ寄せをさらに徹底的に強め、そこに成長産業化の資源基盤を見いだそうというのが、「新たな森林管理システム」の本質である。

そうならば、素材生産業者等はこのシステムで儲かるのだろうか。決してそうではない。素材生産業者等には、主伐後15年以上の再造林、保育等の管理義務が負わされるので、おそらく大きく儲けるということはよほどモラルハザードした確信犯でなければ困難だろう。このシステムでもっともメリットがあるのは、川下の大型木材産業群および木質バイオマス発電業者である。

現在の価格水準もきわめて低い段階にあるが、今後、この法律が施行されると主伐材が急増する可能性があり、大量の木材が市場に溢れて価格はさらに下落することが見込まれる。「林業の成長産業化」とは結局、川下の大型林産企業が成長するということである。その結果、川上の森林管理の扱い手の質と量はともに低下し、森林は劣化して森林生態系のサービスは大きく低下し、多くの国民は不利益を被る。「新たな森林管理システム」は一体だれのためのなんのための仕組みなのか。徹底して問われるべきであろう。

問題点3 その他の抜け落ちたもの

自民党林政小委員会の報告にありながら、「新たな森林管理システム」段階でさらに抜け落ちたことが2つある。

まず第1は、目的のところで、「山元への利益還元と公益的機能発揮に向けた森林・林業・木材産業の活性化を図っていくため」としていることはすでに紹介したところだが、これが「新たな森林管理システム」の目的としては、「林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の両立を図る」としているのである。林政小委員会では、「公益的機能発揮」が前面に出ているのに対し、「新たな森林管理システム」では、「森林資源の適切な管理」になってしまっている。すなわち、「公益的機能発揮」論は後景に退いてしまい、産業論としての林業が前面に打ち出されてきている。

第2は、自伐林家についてである。林政

小委員会報告では、「新規参入や自伐林家を含めた多様な担い手とともに、森林組合や民間事業体など意欲と能力のある林業経営の主体の育成・確保を推進する」との表現や、「地域のこのような経営を相補的に支える自伐林業への支援を推進する」といった表現にあるように、自伐林家に対する位置づけがきちんとしているのに対し、

「新たな森林管理システム」においては、この用語はまったく登場しないし、「意欲と能力のある林業経営者」論を組み立てる限り、自伐林家は基本的に排除されることになっている。

3 森林所有者は経営意欲がないという根拠データについて

「新たな森林管理システム」のポンチ絵は、以下のように述べている。

・我が国の森林の所有形態は零細であり、8割の森林所有者は森林の経営意欲が低い。

・意欲の低い森林所有者のうち7割の森林所有者は主伐の意向すらない。

問題点 統計データの意図的な誤読

林野庁が上のように述べる根拠としてあげているのは、農林水産省大臣官房統計調査部が2015年10月に公表した「平成27年度農林水産情報交流ネットワーク事業全国調査 森林資源の循環利用に関する意識・

意向調査」である。この調査は、「林業者モニター123人」を対象として実施されたものである。

その結果をみてみよう。「林業経営意欲」を直接設問している項目は見当たらないが、「林業経営規模の意向」という項目がある。この項目の解説によれば、「今後の森林の保有面積、雇用人数、機械台数等の経営規模（受託を含む）について、「現状を維持したい」と回答した割合が71・5%と最も高く、次いで「経営規模を拡大したい」（14・6%）、「経営規模を縮小したい」（7・3%）の順であった。」と述べている。こ

の他に、「林業経営をやめたい」が6・5%あった。このデータから、「8割の森林所有者は経営意欲が低い」という結論を導いたようである。これは明らかに無理な解釈である。「現状を維持したい」という72%を「経営意欲が低い」とみることはあまりに恣意的な解釈である。意図的にデータを誤読したとしか思えない。

今回の調査対象となつた123人のモニターの方々は、このような解釈とは正反対に、今の林業を取り巻く厳しい状況にあってもかなり積極的に林業に取り組んでいるように思われる。

まず「森林の手入れ状況」については、「ほとんど手入れしていない」は、わずか5%であり、「十分」（14%）と「必要最小限」（48%）を合わせると6割を超える。

また、「現在の林業経営の状況」では、「毎年の木材販売収入はないが、必要な間伐などの保育作業を実施している」は44・7%、「毎年木材販売収入はあるが、主な収入は木材販売以外である」は31・7%、「毎年木材販売収入があり、主な収入は木材販売収入である」は11・4%であった。

ところで、「今後5年間の主伐に関する意向」については、「今後も経営規模を拡大する意向がある者（今後の経営規模を拡大したい、現状を維持したい、縮小したいと回答した者）」に、今後5年間の主伐の実施予定について尋ねたところ、「伐期に達した山林はあるが、主伐を実施する予定はない」と回答した割合が60・0%と最も高く、次いで「伐採業者（素材生産業者）や森林組合等に委託するなどして主伐をするつもりである」（20・9%）、「自ら主伐をするつもりである」（12・2%）の順であった。

と解説は述べている。確かに主伐する意向のないものが、多数派であることは事実である。そこで、主伐を実施しない理由（複数回答）を尋ねたところ、「主伐を行わず、間伐を繰り返す予定であるため」は58%、「主伐の収入により主伐を行う費用は賄えますが、再造林する費用には満たないため」は48%、「主伐の収入により主伐を行う費用を賄えないため」が30%、といった理由

が上位を占めている。長伐期多間伐型施業を採用していること、主伐しても再造林費用を負担できないこと等を含め、これらの理由はそれぞれに納得できるところである。

林野庁は、森林所有者は「主伐の意向すらない」と表現することにより意欲がないことをさらに強調している。すなわち、主伐の意向を持つことが、意欲のあることの大きな指標として扱っているのである。しかし、①森林経営において長伐期多間伐は立派な方針であり、②再造林が必要経費だけでなく、シカなどの獣害を含めて困難であるときに主伐を敬遠することは決して非難されるべきではない。

以上の検討結果によると、林野庁は、統計結果を意図を持って誤読することにより、森林所有者の経営意欲が低いと決めつけ、さらに「主伐」を現在当然なされるべき作業と勝手に位置づけ、その意向を持たない所有者を意欲がないと決めつけているのである。

この調査結果からだけでは、林野庁が導き出した結論は誤りというしかない。もつと他のデータを探すべきであり、もしそのようなデータがない場合は、今回の「新たな森林管理システム」の大きな前提条件が崩れるということになる。

4 「林業経営者」について

今回の「新たな森林管理システム」の大きな特徴として、「森林所有者自らが森林管理を実行できない場合に、市町村が森林管理の委託を受け意欲と能力のある林業経営者に繋ぐスキームを設ける」ことを挙げることができる。さらに「林業経営者（素材生産業者等）」との記述があることから、「林業経営者」とは「素材生産業者等」であると規定したことが分かる。この規定は、これまでの国の政策対象であった「林業経営者」と同じなのか、あるいは異なるのか。以下、この点を検討する。

国は、2001年に「林業基本法」を19条「望ましい林業構造の確立」において、

「効率的かつ安定的な林業経営を育成し、これらの林業経営が林業生産の相当部分を担う林業構造を確立する」ことを国の責務とし、その具体的な内容については、同法に基づいて策定される5年ごとの「森林・林業基本計画」において示されてきた。それらの変遷を追うと以下の通りである。

(1) 2001年

「効率的かつ安定的な林業経営」を担うものを、「林業経営体」と「林業事業体」とに分けて検討し、以下のような区分を提起した。

(2)

例：造林・素材生産総合型、素材生産主体型、造林事業主体型
2006年
区分や定義はほとんど変わっていないが、林業経営体については、例示の順序が若干変化するとともに、「林業会社」が登場した。

例：林業会社（雇用型）、林家（請負労働主体型）
自営林家（家族労働主体型）、自営林家（施業受託補完型）

(3) 2011年

この年の計画では、「森林・林業再生プラン」を受けて林業経営の捉え方が大きく変化した。すなわち、これまでの

することにより、継続的な林業生産活動を行い、主たる従事者の生涯所得が基本的にには地域における他産業従事者と遜色のない水準を確保できる林業経営とする。

例：自営林家（家族労働主体型）、自営林家（施業受託補完型）、

林家（請負労働主体型）

林業事業体・・・効率的かつ安定的な林業経営を担う林業事業体については、施業や経営を受託すること等により相当規模の事業を確保し、生産性の高い林業生産活動を行い、これに必要な適切な経費を支出した上で、利益を確保できる林業経営とする。

林業経営体・・・効率的かつ安定的な林業経営を担う林家については、相当規模の森林を有し、又は一部施業や経営を受託

「林業経営体」と「林業事業体」の区分を、「持続的な林業経営の主体」と「効率的な施業実行の主体」に区分を変えたのである。

ここで、「持続的な林業経営の主体」とは、「森林経営計画を作成する」という基準で新たに区分し、作成主体は、森林所有者だけでなく森林組合や民間事業体も「林業経営の主体」となったのであつた。

(4) 「効率的な施業実行の主体」とは、効率的かつ低コストの施業を実施し得ることを条件として、①労働力・林業機械を有する森林所有者、②林業事業体（森林組合、民間事業体）、などが指定されることになった。 2016年

「効率的かつ安定的な林業経営」の区分や内容は前期計画を踏襲しているが、新たに「自己所有森林を中心に、専ら自家労働等により施業を実行する森林所有者等については効率的かつ安定的な林業経営主体と地域林業を相輔的に支える主体」として自伐林家を入れたところに大きな特徴がある。

(5) 小括

「森林・林業基本法」制定後の約20年近くにわたる「効率的かつ安定的な林業経営」を巡る変遷をみてきた。この議論は、「林業の担い手はだれか」「林業の担

い手としてだれを指定するのか」ということであり、林業政策の根幹をなす重要な論点である。

これまでの経緯からすると、①林業経営体と林業事業体に区分することは、基本的に継続している、②林業経営体においては、「森林経営計画」作成という新たな基準が加わり、「森林施業の集約化」の政策的重要性が増している、といったことがみてとれる。

ただし、これまで林業事業体に区分されてきた「素材生産業者等」が「林業経営体」に区分されることは、「森林経営計画を樹立する」業者だけであり、それはきわめてマイナーな存在であった。今回の方案では、その素材生産業者等が「林業経営者」として指定されたのであるから、きわめて重要な変更といえるのである。

(6) 「林業経営者」を「素材生産業者等」（伐採業者）と規定してよいのか

この点は、戦後の林業経済学会において、大きな議論となつた。林業生産においては、性格の全く異なる「育林生産過程」と「素材生産過程」が共存しており、それぞれの過程は、技術的・経営的・労働対象的に異なるため、その担い手も「育林生産過程」は基本的に森林所有者が担い、「素材生産過程」は素材生産業者（伐採業者）が担うものとされた。「育林生産過程」は、その長期性によって資本主義になじまないとされ、そのことが補助金投入の根拠とされた。他方で、「素材生産過程」は資本主義になじみやすいため、素材生産業者等が今後の林業の担い手との議論も登場した。しかし、林業が好況な時代にあっては、森林所有の零細分散性に規定されて、素材生産業者等は規模の優位性を実現できないため、事業規模拡大等を伴う自立的な活動展開の展望を見いだすことが困難な時代が続いた。さらに、森林組合の成長に伴って、作業班に包摂されたり、森林組合の下請け化などの現象も広くみられた。

以上、国における「林業経営体」「林業事業体」等の区分方法を追ってきましたが、

ここから、「林業経営者」は「素材生産業者等」である、との規定には大きな飛躍があるといってよい。

問題点1 「林業経営者」を「素材生産業者等」（伐採業者）と規定してよいのか

業事業体」等の区分方法を追ってきたが、ここから、「林業経営者」は「素材生産業者等」である、との規定には大きな飛躍があるといつてよい。

ある程度支援が得られるようになったものの、地域において「森林経営計画」の策定への取組は総じて弱く、林業事業体として認識されることはあっても、林業経営者として認識されることはほとんどないのが実情である。

このような扱い手論の大転換を意図する限り、その政策転換の根拠を科学的データに基づいて明示する必要がある。さらに、政策論的意図もしっかりと明示される必要がある。場合によっては、「森林・林業基本法」自身の改正が必要な案件でもあり得る。

「扱い手」の問題はきわめて重要なテーマであるにもかかわらず、「新たな森林管理システム」では「林業経営者」を簡単に規定してしまっている。

問題点2 この規定のもたらすものは何か

今回の「新たな森林管理システム」では、「林業経営者」を「素材生産業者等」としたところにもきわめて大きな特徴がある。これまでの「林業経営者」とは、森林所有者の中で、それなりの意欲を持って林業に取り組んできた人々というイメージだが、今回は明確に「素材生産業者等」を林業經營者と位置づけ、「素材生産業者等」の中で、「意欲と能力のあるもの」を今後の山側の扱い手として位置付けようとするものである。

このことは、日本林政の巨大な転換といえる。国の森林・林業政策の大きな要は、過去及び現状の総合的分析に基づき、森づくりの大きなビジョンを描くとともに、今後の森林・林業を誰がどのように担うと想定するのかを明確に打ち出すことにある。すなわち、森林・林業の扱い手を設定し、その健全な育成に向けて政策誘導することが政策の大きな役目なのである。かつて、高度経済成長が始まった1960年代前半には、扱い手として、「農家林業」、「森林組合」「大規模林業」などが並立し、「林業基本法」制定へ向けて議論が重ねられた経緯がある。その後、民有林政策としては、森林組合を中心としつつも、川上から川下までの主体を地域として連携させる「地域林業政策」や「流域林業政策」が実施されてきた。

今回、川上については、「素材生産業者等」（伐採業者）を「林業経営者」「林業の扱い手」として明確に位置づけたことは、林野庁の政策としては大転換である。このことが意味することは、第1に、「森林所有者」については、意欲がないものとして政策対象から外すこととしたことである。まさに「森林所有者切捨政策」と言ってよい。第2に、「林業とは素材生産過程を担う者が担当するものだ」ということを打ち出ことによって、林野庁は、あえて「人工林は成熟した」と曲解した上で、人工林

を対象とした「採取的林業」時代の到来を宣言していることである。

高性能林業機械を装備した「素材生産業者等」が、50年生前後の人工林を対象として効率的に皆伐による主伐を実施するとともに、低コスト再造林を行い、その後15年以上の保育を実施することになる。

この仕組みには問題が多い。

第1に、効率がきわめて重視されるため、1カ所当たりの皆伐面積が大きくなる可能性が高いこと。第2に、採用が予定されている低コスト造林は、まだ技術的に確立されたとは言い難く、さらに獣害対策などを含めるとコストが低くなるという根拠はまだ示されていないこと。第3に、「素材生産業者等」は基本的に採算（もうけ）重視であり、地域非定着型であり、造林・保育は苦手であること。第4に、そのような「素材生産業者等」に15年以上の保育を義務づける結果、①きわめて質の悪い造林地が蔓延する可能性がきわめて高いこと、②再造林費・保育費を確保するために、「素材生産業者等」は素材販売代金のほとんどを留保することになり、森林所有者には代金はほとんどわからないことが容易に想定できること、③15年以上の経営管理義務を嫌つて「素材生産業者等」が森林経営管理実施権の取得に躊躇するため、市町村は実施権を配分するため、「素材生産業者等」に対する規制を緩めざるを得ないこと、と

いった問題点を挙げることができる。「素材生産業者等」は、林野庁の補助金制度によつて、山荒らし的な施業の先兵を現在でも担わされているが、今後は間伐から主伐への転換に伴つてさらに荒い施業の横行が必至である。

林業がまったく成り立つていないところで、いくら森林所有者だけにしわ寄せをして、効率化を図つてみたところで、再造林及び保育を義務づける限り、採算は成り立たない。「素材生産業者等」が「林業経営者」となることは、きわめて困難な道とうしかない。

III 「森林経営管理法案」に関する検討

2018年1月末に急に浮上してきた「森林経営管理法案」について、その内容を検討していく。

1 森林所有者へ新たな責務を課すことについて

今回の法案では、第3条で、「森林所有者は、その権原に属する森林について、適時に伐採、造林及び保育を実施することにより、経営管理を行わなければならない。」と森林所有者の責務を新たに規定した。ここで、「経営管理」については、第2条第3項で、「森林について、自然的経済的社會的諸条件に応じた適切な経営又は管理を

持続的に行うこと」をいう」と定義している。

問題点1 「経営管理」という用語について法案の名称にもなつていて「経営管理」という用語は、今回初めて登場した造語である。Forest Managementを「森林経営」あるいは「森林管理」と訳すのかといった論争や、「経営」と「管理」はどちらがどちらを包摂しているか、といった議論がこれまでも存在してきた。今回「経営管理」という用語を造語したことはこれらの議論に対して何ら整理することなく無論理に並列しただけであり、結果的に第2条第3項における定義の骨子は「経営管理」は「経営又は管理を行うこと」と同義反復に陥っている。しかも、ここでは、「経営又は管理」としてしまったために、「経営」と「管理」「管理」は別なものということになつてゐる。この定義では、「経営」と「管理」の異同について明確にし、その上で「経営管理」と並列する意味を述べなければならなかつた。

問題点2 森林所有者が負う「経営管理」実施義務の内容について「経営管理」の具体的な内容についてはその定義からは全く窺えないところだが、森林所有者の責務となる「経営管理」においては、森林基本法第9条で、「森林の所有者又は森林を使用収益する権原を有する者（以下「森林所有者等」という。）は、基本理念にのつとり、森林の有する多面的機能が確保されることを旨として、その森林の整備及び保全が図られるように努めなければならない。」と既に規定されている。ここでは、「森林の有する多面的機能の確保

になつた。改めて整理すると、森林所有者が新たに負うことになる「経営管理」実施すること」なのである。さらに、第2条第4項では、「立木の伐採及び木材の販売、造林並びに保育について、「以下、「伐採等」という」としている。すなわち、森林所有者への責務に「伐採」がきわめて大きな位置を占めていることが理解できる。

「伐採」とは、主伐（＝皆伐）と間伐が主である（現状では択伐はほとんどない）。それを「適時に」行うということは、主伐の場合、標準伐期齢（スギ40年、ヒノキ45年が多い）か、伐期延長（標準伐期齢+10年以上）ということを意味している。このようなことを森林所有者に課すことの根拠はどこにあるのか。

問題点3 森林所有者にこのようないくつかの責務を課すことについて

森林所有者に対する責務については、森林・林業基本法第9条で、「森林の所有者又は森林を使用収益する権原を有する者（以下「森林所有者等」という。）は、基本理念にのつとり、森林の有する多面的機能が確保されることを旨として、その森林の整備及び保全が図られるように努めなければならない。」と既に規定されている。ここでは、「森林の有する多面的機能の確保

を旨として、森林の整備・保全にあたることが「努力義務」として述べられているのである。

また、森林法においては、第8条「地域森林計画等の遵守」において、「地域森林計画に従つて森林の施業及び保護を実施し、又は森林の土地の使用若しくは収益をすることを旨としなければならない」と規定し、第10条の7「市町村森林整備計画の遵守」において、「市町村森林整備計画に従つて森林の施業及び保護を実施することを旨としなければならない」と規定している。これらは努力義務の範囲を超えるものではない。他方で、第14条「森林経営計画の遵守」では、「認定森林所有者等は、災害その他やむを得ない理由による場合を除き、当該森林経営計画の対象とする森林の施業及び保護について当該森林経営計画を遵守しなければならない」と遵守義務を課している。ただし、森林経営計画については、森林所有者等が自分でたてるものなので、それを守ることは当然のことであり、わざわざ規定する必要もないともいえるものである。

このように、「森林・林業基本法」や「森林法」における森林所有者等の責務は努力義務の域を出ないので対して、「森林經營管理法案」における「森林所有者の責務」は、「伐採等」に関する実施義務が課されているところに特徴がある。

問題点4 「適時に伐採、造林及び保育」の作業を実施することを森林所有者に対しても国が一方的に義務化することは、法的に問題はないのか

周知のとおり、日本国憲法は第29条第1項で、「財産権は、これを侵してはならない」と規定し、第2項で、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」とする。また、民法は、第206条で、「所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利を有する。」と規定する。

我が国の私的所有権はきわめて強いものであり、それに踏み込んで所有者に使用収益に関して実施義務を課すためには、強い「公共の福祉」の存在の証明が必須である。しかしながら、関係する文書等を見た限りどこにもそれにある説明が見当たらない。すなわち、森林所有者に強い責務を一方的に課すことの根拠は明示されていないのである。この点は、憲法及び民法に照らしても、違憲、違法の可能性がある。内閣法制局のチェック機能も疑われるところである。

問題点5 「適時に伐採、造林及び保育」の作業を実施することを森林所有者に対しても国が一方的に義務化することは、森林施業的に問題はないのか

施業の強制となってしまう可能性が高く、決して「公共の福祉」に合致しない森林を現出させる可能性が高い

法案が目指そうとしている「短伐期皆伐方式」の森林施業的な問題については、既に詳しく述べたところである。

問題点6 森林所有者が主伐しないことはなぜ悪いのか

森林所有者にとって、今のように木材価格が安く、再造林の費用もまかなえず、被害対策も目処がたたない時期には、「主伐（皆伐）しない」ということは立派な経営判断である。また、長伐期多間伐施業を選択することも立派な経営判断である。そうであるにもかかわらず、「適時」といいながら、実質的には、50年生前後以上の人工林の所有者に「主伐（皆伐）させ、造林及び保育をさせる」ことを義務化することの根拠はどこにあるのか。

さらに、主伐に同意しない森林所有者に対する、「確知所有者不同意森林」制度、「災害等防止措置命令」制度という2つの制度を用意することによって強制的に同意させる仕組みを作っていることもきわめて大きな問題である。これらについては、後に詳しく検討する。

問題点7 森林所有者は「長伐期多間伐施業」を選択できるのか

「適時に」とは標準伐期齢の可能性が高い。全国一律に入人工林について短伐期皆伐

林野庁の「Q&A」や「説明会」等では「選択できる」と回答している。しかし、そのことが法案でどのように担保されているのか。その説明の法律上の根拠がどこにあるのかが明確ではない。

市町村は経営管理権を集積するに当たって、森林所有者へ経営管理意向調査を行い、全員の同意を得て経営管理権集積計画を作成し公表することになっている。これだけの条項ならば、長伐期多間伐施業を指向する森林所有者はたとえ市町村の集積計画が50年生前後の主伐であっても同意しなければよいだけである。しかし、この法案は、わざわざ「確知所有者不同意森林に関する特例」(第16条—第23条)を8条も費やして制度化している。本気で市町村が50年前後で主伐をやろうとすればできる仕組みを持つているわけである。

2 経営管理権集積計画における確知所有者不同意森林に係る特例について

(1) 「経営管理権」「経営管理実施権」の概念と内容について

「経営管理権」とは、「立木の伐採・処分権又は林地の使用収益権」のことである。森林所有者から委託を受けて、「伐採等」を実施するための権利と法に規定する。

経営・管理を集めるための計画及び林業経営を委ねるための計画は、以下の性

質を持つ行政計画である。①多数の者を相手方とする多数の権利を一齊に設定する、②計画はいわば契約書の束であり、公告により個別の契約締結行為を要さず、に権利を設定する。

これまで、森林組合等が「森林施業の集約化」として取り組んできた事業について、民有林の約3割程度の達成率であることにしびれを切らした林野庁が、市町村にその役目を負わせることを企図したものである。市町村に担わせることによって、公告制度や境界画定不実施などによりきわめて効率的に集約化を行うことを可能とするものである。

森林所有者に実施不可能な責務を一方的に課した上で、それを果たさない所有者から、「経営管理権」を効率的に集積(奪い取る性格も併せ持つ)して、「素材生産業者等」に「経営管理実施権」として配分しようとする。きわめて強い制度枠組みの創設である。関係する森林所有者については全員の同意を条件としているが、実は、以下の項でみるとこのことに関しては、特例が準備されている。

(2) 確知所有者不同意森林制度について

経営管理権集積計画は、権利を有する者の全部の同意が必要であるが、3つの特例を認めている。共有者不明森林に係る特例、所有者不明森林に係る特例のほか、以下で検討する確知所有者不同意森

林に係る特例である。この件については、法案第16条から第23条までが充てられている。

(1) 同意の勧告(第16条)

市町村長は、確知所有者で集積計画に對して不同意の者に對して同意するよう勧告することができる。

(2) 裁定の申請(第17条)

勧告後2ヶ月を経ても同意が得られない場合、市町村長は都道府県知事に裁定を申請することができる。

(3) 意見書の提出(第18条)

都道府県知事は、市町村の経営管理権集積計画の内容を当該森林所有者に通知し、意見書を提出する機会を与える。

(4) 裁定(第19条)

都道府県知事は、当該森林について、
①経営管理未実施の確認、②意見書の内容、③当該森林の自然的・経済的・社会的情況、その周辺の地域における土地の利用の動向その他の事情、を勘案して、当該森林の経営管理権を市町村に集積することが必要かつ適当であると認める場合には、裁定をするものとする。

(5) 裁定に基づく経営管理権集積計画(第20条)

都道府県知事は、裁定後遅滞なく、市町村の長及び森林所有者に通知する。市町村は、速やかに、裁定において定められた経営管理権集積計画を定める。この

計画について森林所有者は、これに同意したものとみなす。

(6) 経営管理権集積計画の取消し（第21条、第22条）

経営管理権集積計画に同意したものとみなされた森林所有者であつて意見書を提出したものは、経営管理権集積計画について実施権が設定されていない場合には5年を経過したときは、市町村長に対し、当該森林所有者に係る部分を取り消すべきことを申し出ることができる。また、実施権が設定されている場合にあっても次の各号のいずれかに該当する場合には、市町村の長に対し、当該森林所有者に係る部分を取り消すべきことを申し出ることができる。

① 経営管理実施権の設定を受けている民間事業者の承諾を得た場合

② 予見し難い経済情勢の変化その他經營管理権集積計画のうち当該森林所有者に係る部分を取り消すことについてやむを得ない事情があり、かつ、当該部分に係る経営管理権に基づく経営管理実施権の設定を受けている民間事業者に対し、当該森林所有者が通常生すべき損失の補償をする場合

問題点は何か

この特例は、森林所有者が確知されており、しかも市町村が作成した「経営管理権

問題点1 なぜこのような特例が必要なのか

本法案は第4条第5項で、「経営管理権集積計画は、集積計画対象森林ごとに、当該集積計画対象森林について所有権、地上権、質権、使用賃借による権利、賃借権又はその他の使用及び収益を目的とする権利を有する者の全部の同意が得られているものでなければならない。」と明確に規定しております、そのため、第5条で、市町村は経営管理権集積計画を策定するにあたっており、関係する森林所有者に対して「経営管理意向調査」を行うことになっている。ここで森林所有者の意向は表明されることになる。

確知所有者が集積計画に不同意ならば、さまざまな話し合いを行い、なお不同意の場合は、計画から外すしかないのではないか。にもかかわらず、このような特例をわざわざ作らなければならない背景、理由、根拠、目的、効果等が明示されていない。

問題点2 森林所有者が明確な意志を持つて「計画」に同意しないにもかかわらず、市町村長は何を根拠に同意するように勧告できるのか

実は、法案第16条にはその根拠だけでなく、それに対する条件等について何も示されていない。そこで、法案第4条に戻つて

集積計画」（以下、「計画」）に對して同意しない場合に適用されるものである。

みると、市町村が「計画」をたてる場合に、「当該森林についての経営管理の状況、当該森林の存する地域の実情その他の事情を勘案して、当該森林の経営管理権を当該市町村に集積することが必要かつ適当であると認める」場合に「計画」を策定するとしている。これによれば、実質的には「経営管理の状況」が決定的な基準となる。そうならば、「森林所有者の責務である「適時に伐採、造林及び保育を実施する」という基準が勧告の根拠となつていてよい。

この点から不同意のいくつかのケースを想定してみよう。第1のケースは、「適時に伐採、造林及び保育を実施する」ことにについて、市町村長の考え方と森林所有者の意見が異なる場合である。第2のケースは、「販売収益から伐採等に要する経費を控除してなお利益がある場合において森林所有者に支払われるべき金額の額の算定方法並びに当該金額の支払の時期、相手方及び方法」という項目に同意できない場合である。さらに、第3のケースとして、一般論として市町村などに自分の山を勝手にされたくない場合、などである。

このいづれの場合にあっても、果たして市町村長が森林所有者に対して自らの集積計画に對して同意するよう勧告を出すことに正当性はあるのだろうか。勧告を出す根拠は本来「公益性」「公共性」に依拠するしかないが、この法案はその根拠を市町

村長に与えていない。従って、確知森林所有者はその命令に従う義務は発生しないと考えるのが当然だろう。

問題点3 裁定制度は機能するのか

勧告しても森林所有者が従わない場合に市町村長は都道府県知事に対して裁定を求めることができる。都道府県知事は、

- ①経営管理未実施の確認、②森林所有者の意見書の内容、③当該森林の自然的経済的社会的諸条件、その周辺の地域における土地の利用の動向その他の事情、を勘案して裁定を下すことになる。

第1の「経営管理未実施の確認」については、市町村長が「適時に伐採、造林及び保育」しているかどうかの判断になる。以下、極端な2つの事例を検討する。市町村長は、ある区域の森林について、長伐期多間伐施業を実施しようと考へ、それに不同意の森林所有者がいるとしてみよう。その

所有者は、50年前後で皆伐する予定で、この20年間は手入れをしてこなかったとする。そうすると、この所有者は、経営管理をしてこなかつたと分類され、市町村に経営管理権を集積される可能性がでてくる。そしてやりたくもなかつた長伐期多間伐施業を強制されることになる。反対に、市町村長が短伐期皆伐施業をある区域で推進しようとして、それに不同意の森林所有者（森林経営計画未策定）がいたとしてみよう。そ

の所有者は長伐期多間伐施業を目指しており、ある程度木も大きくなってきており、最終間伐から既に10年以上経過している場合、経営管理されていないと認定される可能性はゼロではない。そして集積計画の対象となる場合もまったくないわけではない。いずれも不当な判断の例といえよう。

第2に、不同意森林所有者に求められる「意見書」についてである。これは提出期限が2週間以上となっており、2週間となる可能性も高い。これでは不同意の森林所有者にとっては期間が短かすぎる。さらに都道府県知事の意見書尊重義務も付されていない。なお、法案第20条には、「当該裁定についての審査請求に対する裁決によって当該裁定の内容が変更されたとき」という条文がある。これによれば、行政不服審査法による審査請求が不同意の森林所有者からかけられることを事前に十分に想定しているように思われる。

第3に、都道府県知事は、「当該森林の自然的経済的社会的諸条件、その周辺の地域における土地の利用の動向その他の事情」を判断するという。「当該森林」という特定かつ具体的な森林に対して、都道府県知事がその諸条件や事情をどのようにして判断できるのであらうか。

ところで、「要間伐森林」制度にあっては、裁定に際して、4項目の事態を想定し、
1. 伐又は保育を実施しないことが、周辺や
下流部に悪影響を与える可能性があること
を根拠としている（この点については、後に「災害等防止措置命令」の項で詳しく述べる）。すなわち、要間伐森林の場合、当該森林の公益的機能の維持増進という公益性が私権制限の根拠になっているわけだが、
「確知所有者不同意森林」の場合には、そのような基準は存在していない。

裁定制度が依拠するのは、結局のところ「当該森林の自然的経済的社会的諸条件、その周辺の地域における土地の利用の動向その他の事情」というきわめて漠たる基準であり、かつ公益性や公共の福祉という観点が欠如した基準なのである。この裁定制度は判断する根拠・基準がきわめて脆弱だといえ、科学的な根拠に基づいた具体的な運用はほとんど不可能である。もし万一運用する場合は、結果的に恣意的運用に陥らざるを得ない。

なお、法案第48条は、都道府県と市町村の関係について「都道府県による森林經營管理事務の代替執行」について規定している。そこでは、都道府県は、当該市町村の当該事務の全部又は一部を、当該市町村の名において管理し、及び執行することについて、当該市町村に協議し、その同意を求めてることができる、としている。市町村の森林經營管理事務体制が弱いことは周知のことであり、市町村名で実質的には都道府

県が事務を担当することを可能としており、この場合、勧告と裁定という区分が実質的になくなることを意味している。

問題点4 集積計画の取消しについて

確知所有者が不同意であっても裁定が下されれば不同意森林所有者も集積計画に同意したものとみなされる。その上で森林所有者が取消しを申し出しができるのは、「市町村森林経営管理事業」においては5年後まで待たなければならないし、経営管理実施権が配分されてしまった場合には、当該民間事業者の承諾、あるいはやむを得ぬ事情の存在と民間事業者に対する損失補償が義務化されている。都道府県知事の裁定の結果、不同意にもかかわらず、一旦同意したものとみなされた場合は、その取消しのハードルはきわめて高い。しかも取消しの責任を森林所有者側に課しているのである。悪く考えれば、市町村森林経営管理事業の場合は、5年間のうちに複層林への転換事業を行ってしまえばいいわけだし、実施権が設定された場合には、民間事業者は取消しに対して拒絶することも簡単である。

この規定は、不同意の確知所有者にきわめて厳しく、市町村及び民間事業者にきわめて有利に設定されている。なお、共有者不明森林（法案第10条～15条）の市町村森林経営管理事業においては、不明森林共有

小括

「確知所有者不同意森林」の制度については、運用の仕方次第できわめて強権的な性格を持つことが明らかとなつた。なぜこのような制度の創設が必要なのか。既に述べたように、この制度創設の背景、理由、目的等が明示されていないために実はよく分からぬのが現状である。この点について敢えて仮説を述べると、以下の通りである。

今回の法案は、森林所有者サイドにとって厳しいだけでなく、経営管理実施権を配分される林業経営者（素材生産業者等）サイドにとっても、伐採後15年以上の造林保育義務が課されることになり、採算的な見通しは決して明るいものではない。そこで、市町村が経営管理権を集積するとき、林業経営者の採算性を向上させるために、できるだけ広い範囲を属地的に一様に集積することが重要になる。その際、そのような市町村のやり方に対して同意しない所有者がいた場合にこの制度を発動することによつて、素材生産業者等（伐採業者）にとって、経営管理実施権の配分を受けることのメリットを増加させようというものではないか。

者が判明して申し出れば、2ヶ月で集積計画の取消しができることと比較しても確知所有者不同意森林の規定は圧倒的に厳しいということができる。

もしこの規定が実際に運用された場合は、行政不服審査法による審査請求だけではなく、損害賠償請求訴訟、憲法が保障する財産権侵害訴訟、等々が提起される可能性は十分にあると思われる。

従つて、少なくともこの特例は本法案から削除すべきものである。

3 災害等防止措置命令について

この規定もたいへん問題の多いものである。以下、関係条文を原文のまま掲げ、それらについて詳細に検討する。

第五章 灾害等防止措置命令等

（災害等防止措置命令）

第四十二条 市町村の長は、伐採又は保育が実施されておらず、かつ、引き続き伐採又は保育が実施されないことが確実であると見込まれる森林（森林法第二十五条又は第二十五条の二の規定により指定された保安林を除く。以下この章において同じ。）における次に掲げる事態の発生を防止するために必要かつ適当であると認める場合には、その必要の限度において、当該森林の森林所有者に対し、期限を定めて、当該事態の発生の防止のために伐採又は保育の実施その他必要な措置（以下「災害等防止措置」という。）を講ずべきことを命ぜることができる。ただし、当該森林について、

経営管理権が設定されている場合又は同法第十条の九第三項の規定の適用がある場合は、この限りでない。

一 当該森林の周辺の地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させる

二 当該森林の現に有する水害の防止の機能に依存する地域において水害を発生させること。

三 当該森林の現に有する水源の涵養の機能に依存する地域において水の確保に著しい支障を及ぼすこと。

四 当該森林の周辺の地域において環境を著しく悪化させること。

2 前項の規定による命令をするときは、農林水産省令で定める事項を記載した命令書を交付するものとする。

(代執行)

第四十三条 市町村の長は、前条第一項に規定する場合において、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、自らその災害等防止措置の全部又は一部を講ずることができ。この場合において、第二号に該当すると認めるときは、相当の期限を定めて、当該災害等防止措置を講すべき旨及びその期限までに当該災害等防止措置を講じないときは、自ら当該災害等防止措置を講じ、当該災害等防止措置に要した費用を徵収することがある旨を、あらかじめ、公告するものとする。

一 前条第一項の規定により災害等防止措置を講ずべきことを命ぜられた森林所有者が、当該命令に係る期限までに当該命令に係る災害等防止措置を講じないと、講じても十分でないとき、又は講ずる見込みがないとき。

二 前条第一項の規定により災害等防止措置を講ずべきことを命じようとする場合において、相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により当該災害等防止措置を命ずべき森林所有者の探索を行つてもなお当該森林所有者を確知することができないとき。

三 緊急に災害等防止措置を講ずる必要がある場合において、前条第一項の規定により当該災害等防止措置を講ずべきことを命ずるいとまがないとき。

2 市町村の長は、前項の規定により災害等防止措置の全部又は一部を講じたときは、当該災害等防止措置に要した費用について、農林水産省令で定めるところにより、当該森林の森林所有者から徴収することができ。この場合において、第二号に該

- ① 当該森林の周辺の地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させる目である。
- ② 当該森林の現に有する水害の防止の機能に依存する地域において水害を発生させること。
- ③ 当該森林の現に有する水源の涵養の機能に依存する地域において水の確保に著しい支障を及ぼすこと。
- ④ 当該森林の周辺の地域において環境を著しく悪化させること。

このような4項目の「事態」の想定は今回の方案が最初ではなく、平成23年の森林法改正に際して、2ヶ所で導入されたものを基本的に引き継いだとみてよい。

まず第1は、無届伐採を防止するために、市町村長は伐採中止命令を発することを可能とともに、伐採後の造林命令を発することを可能としたことである（森林法（第10条9の第4項）。その際の基準となつたのが以下の項目である。

① 当該伐採跡地の周辺の地域における土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがあること。

条の八第一項本文の規定は、適用しない

問題点1 想定されている「事態」について

想定されている「事態」は、以下の4項目である。

① 当該森林の周辺の地域において土砂の

流出又は崩壊その他の災害を発生させる

こと。

② 当該森林の現に有する水害の防止の機

能に依存する地域において水害を発生さ

せること。

③ 当該森林の現に有する水源の涵養の機

能に依存する地域において水の確保に著

せること。

④ 当該森林の周辺の地域において環境を著しく悪化させること。

② 伐採前の森林が有していた水害の防止の機能に依存する地域における水害を発生させるおそれがあること。

③ 伐採前の森林が有していた水源の涵養の機能に依存する地域における水の確保に著しい支障を及ぼすおそれがあること。

④ 当該伐採跡地の周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれがあること。

これらの4項目は、無届で伐採が行われている森林に関することなので、内容的に理解することは比較的容易である。無届の伐採とはほとんどが皆伐と想定される。そのような施業に対し、4項目の事態の恐れは十分にあるといえる。

しかしながら、この基準が果たして「災害等防止措置命令」制度に直接的に適用できるものであろうか。そこにはきわめて大きな溝があると思われるのである。

第2は、「要間伐森林」制度においてである。要間伐森林に対し、都道府県知事が裁定する際に基準となつたのが、以下の項目である。

① 当該要間伐森林及びその周辺の地域における土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがあること。

② 当該要間伐森林の現に有する水害の防止の機能に依存する地域における水害を発生させるおそれがあること。

③ 当該要間伐森林の現に有する水源の涵養の機能に依存する地域における水の確保に著しい支障を及ぼすおそれがあること。

養の機能に依存する地域における水の確保に著しい支障を及ぼすおそれがあること。

④ 当該要間伐森林及びその周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれがあること。

問題点2 4項目の「事態」の発生と「施業放置」あるいは「伐採又は保育」との関係

本法案では森林の公益的機能として、土砂流出防止、崩壊防止、水害防止、水源涵養、さらに環境機能などが並列して挙げられているが、これらはそれぞれ実はかなり異質なものである。それを第42条では単純に並列していることに問題がある。

たとえば、崩壊には、表層崩壊と深層崩壊がある。深層崩壊は基岩よりも上の層が崩壊するもので、森林管理の良し悪しに関わりなく起きるものである。表層崩壊は土壤層が崩壊するものである。土壤層が発達して厚くなると表層崩壊のポテンシャルは高まり、逆に森林管理が不適切などにより表層土壤が常に流亡（土砂流出）していると、土壤層が発達しないために表層崩壊は起きにくいという説がある。すなわち、土砂流出と表層崩壊は一律背反の関係にあることである。また、水源涵養（流出水量の増加）のためには、皆伐して森林をなくす方が蒸散量を大きく減らせてよいという説もあるし、そのようなことをすれば土砂流出の危険性は高まる。これも一律背反の事例といえる。

さらに、「放置」をしていれば、4項目の事態がそれぞれ起きたとの証明はまだなされていないのではないか。また、逆に「伐採（主伐を含んでいる）又は保育」を

すれば、どのように4項目の事態が防げるのかという証明もまだであろう。「伐採又は保育」の作業と、土砂流出、土砂崩壊、その他の災害、水害、水源涵養、各種環境等のそれぞれの機能向上の関係について、詳細な証明はまだなされていないのではないか。

問題点3 だれが判断できるのか

たとえ、「伐採又は保育」作業と「災害等防止」との間に何らかの関係が認められたとしても、現実・現場への適用はきわめて困難である。第42条に示された災害の危険な場所を、実際の地形・地質と、森林の構造との関係から的確に判断することはきわめて困難である。地形や地質は場所を少し移動しただけで複雑に変化する。その上に、災害に対して危険な場所と、災害に対して危険な森林の構造を組み合わせて、危険な場所を特定することはさらに難しい。これはかなり高度な専門家にとつても困難である。ましてやそれを市町村長に求めるることはほとんど不可能というべきである。この点は、森林所有者にとつても同様である。

問題点4 周辺地域・下流域への公益的責任について

この4項目の事態では、森林を所有する者の森林の施業状態（放置しているかどうか）を問題にしているにもかかわらず、各項目をみると当該森林は対象外で、当該森林の周辺地域や下流域に対する悪影響だけを問題にしている。ここに大きな特徴がある。森林所有者に対して、周辺・下流域への公益的責務を負わせているのである。

「森林施業（あるいは放置）」と「森林の公益的機能」の間の因果関係は明確でないにとかかわらず、森林所有者に一方的にこのような責務を負わせる根拠は一体どこにあるのか。

財産権について、日本国憲法は基本的に侵されないものではあるが、「公共の福祉に適合する」必要があるとしている（第二十九条）。財産権は、これを侵してはならない。○2 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

3 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。○もし、森林の経営管理の具体的な内容が「公共の福祉に適合」しない場合として、今回の法案が具体的に組み立てられているとすると、それはきわめて新しい考え方だということができる。今回の法案はそこまで踏み込んだ考え方を採用したのか。

もし、森林法制において、このような法理論を構成すると、下流域、周辺地域から当該森林所有者に対する損害賠償責任が追及されることの法的根拠を提供することになるのではないか。このようなことは法的

かつ実体的にありえてよいことなのだろうか。もし、この法案が施行されることによって、森林所有者は所有を継続することの危険性を認識した場合、所有権を放棄せざるを得ないのではないか。国はこの規定によってそのような方向を目指そうとしているのか。

問題点5 保安林制度との比較について

保安林制度は、森林法の大きな柱を成している。この制度と今回の「災害等防止措置命令」制度の関係は果たしてどのようになっているのだろうか。

今回の「災害等防止措置命令」制度における項目1の「土砂の流出、崩壊」、項目2の「水害」、項目3の「水源涵養」は、いずれも保安林制度の根幹をなす森林の機能である。また、項目1で「その他の災害」が付加されていることにより、森林の持つ災害防止・防備機能を結果的にすべて包含することになっている。さらに、項目4により、保健機能、風致機能を含む環境機能全体も対象としている。そして、今回の「災害防止措置命令」制度では、市町村長は森林所有者が「伐採又は保育」の命令に従わなかつたときには、直轄で森林施業を実施し（代執行）、それに要した費用は森林所有者から徴収できるとしている。

他方で、森林法による保安林・保安施設地区制度は、国・都道府県が森林の公益的

機能の維持・増進に責任を持ち、森林所有者に対して一部私権を制限することとともにそれに対する損失補償制度や優遇措置を持つ。また、特定保安林内の要整備森林（造林、保育、伐採その他の森林施業を早急に実施する必要があると認められる森林）では、森林所有者が勧告に応じない場合に、都道府県が直轄で森林整備事業を実施し、森林所有者が損失を受けた場合に対して、損失補償制度も備えられている。

森林の公益的機能の維持増進という同じ目的を持つたものであるにもかかわらず、「保安林」と「災害等防止措置命令」という責任主体・客体のあり方が真逆な2つの制度を並立させることについて、合理的説明は不可能というしかない。「災害等防止措置命令」制度と「保安林」制度はトレードオフの関係にあり、二者択一しかない。

問題点6 要問伐森林制度との比較

現在の要問伐森林制度では、①市町村長による森林所有者に対する間伐又は保育の方法・時期についての通知、②応じない場合の施業勧告、③さらに応じない場合の立木所有権・使用収益権等の取得又は施業委託協議等の勧告、④都道府県知事の調停、⑤都道府県知事の裁定、⑥森林所有者の意見書提出、⑦裁定、⑧公告、といったきわめて多段階のプロセスが設定されている。最終的な内容は、「分収育林契約の締結」、

あるいは「立木（間伐木）の所有権の移転及び土地の使用権の設定に関する契約の締結」である。

それに対して、「災害等防止措置命令」制度では、市町村長の判断だけがすべてであり、それに対する所有者の意見書の提出、あるいは都道府県知事が介在するといったプロセスはすべて省かれしており、命令書の交付しかない。さらに、第43条では「代執行」が規定されており、森林所有者が命令に従わない場合も含めて、市町村長が「災害等防止措置」を代執行し、その費用を森林所有者に請求できるものとしている。

「災害等防止措置命令」が「要問伐森林制度」よりはるかに強権的であるにもかかわらず、その手続き・プロセスはあまりに簡便に過ぎるのではないか。

問題点7 市町村長の「災害等防止措置命令」の権限と責任について

市町村長が「災害等防止措置命令」を発出できる法的根拠は、第42条にあるが、そこに書かれている「伐採又は保育」と4項目の事態との因果関係については、既に指摘したように明確な根拠は示されていない。その意味で、「伐採又は保育」を命令する根拠は現段階では薄弱といってよい。さら

に、そのようなセンシティブな案件について、しっかりと判断できる職員（都道府県、市町村）がほとんどいないことも命令の根拠の弱さを示している。また、法案第3条の「森林所有者の責務」論からはこの災害等防止措置命令制度を導くことはできない。

なお、行政代執行法は、その第2条で、「法律により直接に命ぜられ、又は法律に基き行政庁により命ぜられた行為について義務者がこれを履行しない場合、他の手段によってその履行を確保することが困難であり、且つその不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるときは、当該行政庁は、自ら義務者のなすべき行為をなし、又は第三者をしてこれをなさしめ、その費用を義務者から徴収することができる。」と規定している。今回の「災害等防止措置命令」においても、市町村長はあくまで、「他の手段によってその履行を確保することが困難である」ことを立証する責任がまずあり、さらに、「その不履行を放置することが著しく公益に反する」ことを立証する責任がある。そのようなことも不可能というしかない。

さらに、市町村長が「災害等防止措置命令」を発出し、しかも代執行を実施して費用を森林所有者から徴収した後に、当該地域で災害が発生して周辺地域や下流域に被害が生じた場合はどうなのか。このような場合、市町村長が責任を取るのだろうか。森林所有者の責任か。今回の法案の組み立て方からすると、市町村長ではなく、森林所有者の責任になるしかないのではないか。

もし、そうなれば、あまりに理不尽であり、不条理としかいよいがない。代執行で費用を強いられた上に、下流域からの損害賠償請求を受ける森林所有者は、どうすればよいのか。

なお、市町村長が発する「災害等防止措置命令」に違反した場合には、法案第52条に、「第42条第1項の規定による命令に違反した者は、30万円以下の罰金に処する」との罰則が規定されている。

問題点8 環境基本法との比較

原因者負担原則で有名な環境基本法第37条は以下の通りである。

この法律の規定と今回の「災害等防止措置命令」を比較すると、①事業規模の範囲・限度・制約の条項が「災害等防止措置命令」制度ではなく、広範囲かつ無限定になる可能性があること、②費用負担について、環境基本法では「一部負担」の余地を残しているが、後者では「全部負担」となること、といった差異があり、「災害等防止措置命令」の方が、原因者（当該森林所有者）に対してきわめて厳しいことができる。

小括

「災害等防止措置命令」制度について検討してきたわけだが、このような強権的な制度が構想され、それが具體化されてきたことにについては、その背景・経緯や根拠等がまったく示されていないことが大きな問題である。今回の法案の「背景説明資料」（ポンチ絵でしかないが）にもほとんど取り上げられていない。このような重要制度を創設するにあたっての説明がほぼ皆無ということは論外といふしかない。

第三十七条 国及び地方公共団体は、公害又は自然環境の保全上の支障を防止するために国若しくは地方公共団体又はこれらに準ずる者により実施されることが公害等に係る支障の迅速な防止の必要性、事業の規模その他の事情を勘案して必要かつ適切であると認められる事業が公的事業主体により実施される場合において、その事業の必要を生じさせた者の活動により生ずる公害等に係る支障の程度及びその活動がその公害等に係る支障の原因となると認められる程度を勘案してその事業の必要を生じさせた者にその事業の実施に要する費用を負担させることが適當であると認められるものについて、その事業の必要を生じさせた者

保安林、さらには要整備森林制度の活用を図ることが筋ではないか。森林の公益的機能の維持増進のために、これまで保安林制度に基づいて公的資金が大量につぎ込まれてきたわけであり、その部分を私的な森林所有者に責務を負わせるという今回の仕組みについて理論的・実体的根拠は見いだしにくい。

もしこの制度を全国的・全面的に運用すると、行政不服審査法に基づく審査請求から始まって、不利益処分に対する損害賠償請求、さらには憲法第29条に違反するとして、違憲訴訟が頻発するのではないか。この点については、内閣法制局のチェックを当然受けているはずだから大丈夫ではないのか、との見方もある。しかし、内閣法制局のチェックが甘くなっている可能性が強い。

国としては、森林所有者に本法を運用して不同意所有者によって行政不服審査法に基づいて審査請求されれば、それに対応してもし請求が通ればそれに従えばよい。また、もし裁判に訴えられれば、全面的に争つて敗訴すれば法律を修正すればよい、といったモラルハザードな考え方陥っているのではないか。

また、本来は、森林法改正程度で済ますことができた案件にも関わらず、新たに「森林経営管理法案」をまとめる必要がでてきたために、要間伐森林制度を廃止して、

王道は保安林の指定であり、さらに、特定

それよりもはるかに強権的な「災害等防止措置命令」制度を大急ぎで創設することに

より、新法の「法律事項」を増やすことにしたのではないか。その際、要間伐森林制度もこれまで適用事例はなかっただし、ましてや「災害等防止措置命令」制度を使う市町村長などいるはずがない、との前提を持っているからこのような法的にもきわめて粗雑な制度を作ったのではないか。

今回の法案の「災害等防止措置命令」に関する条項は少なくとも削除すべきである。

4 市町村の位置づけについて

この法案において市町村に与えられる役割はきわめて重い。森林所有者の意向調査、森林の経営管理権集積計画の策定及びそれに伴う各種措置、共有者不明森林の探索、所有者不明森林の探索、確知所有者不同意森林に対する各種の措置、森林の経営管理実施権配分計画の策定とそれに伴う各種措置、災害等防止措置命令制度の運用、市町村森林経営管理事業の実施、等々であり、このほとんど全てが今回の法案による新規の役割である。

すなわち、本法案によって市町村は「經營管理権」を集積し、さらに「經營管理実施権」を配分するだけでなく、「市町村森林經營管理事業」を実施することが努力義務化されるのである。

問題点1 このような業務を国は市町村に課すことができるのか

そもそもこのような業務を国は市町村に課すことはできるのか。地方分権が進む中で、国と地方との関係は従来の「縦並び」から「横並び」に変わった。にもかかわらず、林政における上述した役割を市町村に負わせることは可能なのか。しかも、既に検討したように、森林所有者に対する強権的措置はすべて市町村長が責任を持つことにはされているのである。

当然のことながら、国は市町村に実施義務を負わせることができないので、法文上は「努力義務」を課すこととにとどめているのだが、予算措置を含め、国は市町村に大きな圧力をかけることは可能である。

本来は地域政策が本務の市町村は、産業政策としての林政の多くを森林組合に任せてきた。今回の法案は、森林組合ではあまり達成できなかった「森林施業の集約化」を市町村を使うことにより、より効率的、強権的、包括的に実施しようとするものである。市町村に対する森林所有者の信頼性と公権力を活用できるところを林野庁が最大限活用しようとしているともいえる。すなわち、産業政策としての林業政策の手先として市町村を使おうというものであり、大きな問題である。

IV 「森林環境税（仮称）」との関係について

今回の法案は、林野庁の「新たな森林管理システム」（平成29年9月）に基づいている。この「新たな森林管理システム」は、①林野庁の「森林・林業基本計画」（平成28年）で示された方向、②平成29年度与党「税制改正大綱」における「森林環境税

できる体制を持っているか

この点がきわめて弱体であることは、林野庁自身が認めているところである。そこで、総務省の特別交付税において「地域林政アドバイザー」を市町村に配置するなどには「様子見」や「厭戦気分」が充満しており、業務実施体制の確立はきわめて困難と想定されている。このようなことから、「今回の法律は成立しても実効性はない」との見方もかなり広がっている。

問題点2 市町村はこのような業務を実施

野庁自身が認めているところである。そこで、総務省の特別交付税において「地域林政アドバイザー」を市町村に配置するなどには「様子見」や「厭戦気分」が充満しており、業務実施体制の確立はきわめて困難と想定されている。このようなことから、「今回の法律は成立しても実効性はない」との見方もかなり広がっている。

野庁自身が認めているところである。そこで、総務省の特別交付税において「地域林政アドバイザー」を市町村に配置するなどには「様子見」や「厭戦気分」が充満しており、業務実施体制の確立はきわめて困難と想定されている。このようなことから、「今回の法律は成立しても実効性はない」との見方もかなり広がっている。

(仮称)創設の方向性、③本省、官邸からの「林業の成長産業化」への強い圧力、を背景にして作成されたものである。

そして、同法案の第3章第33条で「市町村森林経営事業」を創設し、その原資に「森林環境税(仮称)」を組み込むとの制度設計を行うことにより、「森林環境税(仮称)」が、「新たな森林管理システム」の中に取り込まれることになった。

「森林環境譲与税(仮称)」の使途については、与党平成30年度「税制改正大綱」において、「森林環境譲与税(仮称)」については、法令上使途を定め、市町村が行う間伐や人材育成・担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する費用並びに都道府県が行う市町村による森林整備に対する支援等に関する費用に充てなければならない」としている。現在は、これ以上詳しいことはまだ分かっていない。

問題点は何か

「森林環境税(仮称)」「森林環境譲与税(仮称)」は、未曾有の国難である東日本大震災対策の後を受けて発足するもので、このような時期に国民に増税を迫るといへん重大な案件である。徴税の仕方や使途について、国民への説明責任はきわめて重い。

徴税においては家計のみに負担させ企業等を外すといった問題がある。ただ、ここ

では使途についての問題に焦点を絞ると、①使途の原案を作成するのが、林野庁になてしまうこと、②結局、林野庁予算の補完となること、③結果、林野庁は現在、産業官庁の性格を強めており、その産業政策の実施にこれまでの予算を全面投入し、その穴埋めに「森林環境税(仮称)」が従属的に使われる可能性が高い。

ではどうあるべきか

われわれも森林環境税(仮称)の創設については基本的に歓迎するもので、徴収された税が市町村へ配分されることは当然と考える。

ところで、市町村は基本的に産業政策ではなく、地域政策を担っている。今回の法案は、市町村を林業という産業政策の手先として使おうとの意図が見えるが、市町村はしっかりと森林を生かす地域政策の原資として位置づけ、使用することが望ましい。

そのような意味では、森林環境譲与税(仮称)の使途としては、ヨーロッパ型の条件不利地域政策を山村側が導入する原資とすることがもともと効果的と考える。森林をきちんと管理する人材を地域に定住させることが税のもとも目的に沿った使途になると考へるからである。

具体的には、民間事業者が国有林内の一 定区域で継続的に使用収益を行う権利を取得できるようにするもので、まず10年以上、数千ha、数万m³の規模から検討を開始するとのことである。

どのように評価するのか

「国民の森林」である国有林は、現在の「管理経営基本計画」において、①公益重視の管理経営の一層の推進、②森林・林業

サービスを享受できる体制を山村側が構築することも大義名分が立つ使途といえる。森林環境税は様々な立場の税負担者の合意を得られるものでなければならない。その意味では、総務省は徴税に止まるところなく、使途についてもしっかりと主導権をとるべきである。

V 国有林野への波及について

今回の法案は、民有林が対象となることが、1年後には、国有林を対象として新たな仕組みの導入が計画されている。

国有林への「民間活力の導入」がうたい文句となって、「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」することである。

具体的には、民間事業者が国有林内の一 定区域で継続的に使用収益を行う権利を取得できるようにするもので、まず10年以上、数千ha、数万m³の規模から検討を開始するとのことである。

再生に向けた取組、③「国民の森林」としての管理経営、地域振興への寄与等、を掲げて管理経営している。このようなかで、今般の「民間活力の導入」は、②の林業再生に向けた取組に特化しているといえ、川下の大型林産企業への木材大量安定供給体制構築に国有林も全面的に組み込まれていく方向が明らかになりつつある。

現在でも、国有林野事業は約1兆3千億円の債務返済を迫られて昨年度は、149億円を返済している。伐り過ぎにより森林資源の蓄積状況は、民有林より既に低くなっている。そのような状況の国有林に対してさらに大規模な皆伐を導入しようとしているわけである。

公益重視、「国民の森林」としての管理経営、地域振興への寄与、などの面が具体的に国民の目に明らかになつていないのでして、木材生産だけがきわめて具体化してきているのが現状といえる。このような国有林で果たしてよいのか。「国民の森林」としての国有林のあり方について、林野庁だけに任せずに国民の側からの議論を大きく巻き起こしていく必要がある。

おわりに

以上、林野庁の「新たな森林管理システム」及び「森林經營管理法案」について、詳細にその問題点を検討してきた。その結果、国民森林会議提言委員会としては、

「森林經營管理法案については、あまりに問題が多いので現状のままでは廃案にすべきである」との結論に達した。

これまで展開した議論を要約すれば、以下の通りである。

1 今回はきわめて重要案件であるにもかかわらず、①有識者等研究会の欠如、②林政審議会への諮問・答申の欠如、③林政審議会での審議不足、④パブリックコメントの欠如、⑤自民党林政小委員会や規制改革推進会議の関与、といったきわめて異例の経緯・手続きで事態が進行した。結果的に、秘密主義、拙速主義、非民主主義的プロセスと言われても仕方のないものに陥ったとした。

2 「新たな森林管理システム」では、50年生以上の人工林がまもなく半数を超えるとして、短伐期皆伐方式による「主伐・再造林論」を前面に打ち出してきた。この捉え方の問題性を平成26年度提言も踏まえつつ厳しく指摘した。

4 「新たな森林管理システム」では、「森林所有者は森林を經營する意欲がない」としているが、データの意図的誤読による結果であり、根拠のない決めつけであることを明らかにした。

5 「新たな森林管理システム」では、「素材生産業者等」(=伐採業者)を今回初めて「林業經營者」として指定した。「林業の担い手」を「素材生産業者等」とすることについては、科学的根拠が提示されておらず、「素材生産業者等」を「林業經營者」と指定することは、実態的にも科学的にもきわめて問題が多いことを指摘した。

6 「森林經營管理法案」では、「森林所有者」に經營管理実施義務として「適時に伐採・造林及び保育」を実施すること(実質的に短伐期皆伐方式)を課しているが、その法的な根拠、森林施業論的な根拠が明示されていないことを指摘するとともに、主伐をしないことも立派な經營判断であることを述べた。

7 「森林經營管理法案」では、市町村が森林所有者から「經營管理権」を集積する際に、「確知所有者不同意森林に係る特例」を制度化している。この規定は森林所有者の意向を無視しうるきわめて強権的な性格を持つものであり、実際に適用された場合には憲法の保障する財産権の侵害になる可能性が高いことを指摘した。

8 「森林經營管理法案」では、市町村長による森林所有者に対する「災害等防止措置命令」を新たに制度化している。この

制度については、①森林所有者が行う施業と災害等との関係について、科学的な根拠が明示されていないため、市町村長が命令を下すという判断の根拠が存在しないこと、②森林所有者に周辺や下流域の公益的責務を課すこととの法的、科学的根拠が存在しないこと、③森林法条の「保安林制度」との間に決定的な齟齬があること、④市町村長による代執行制度、森林所有者費用負担制度も問題が多いこと、などを指摘した上で、本制度の強権性については、違憲性の疑いが強いことを指摘した。

9 「森林經營管理法案」では、市町村にきわめて過大な業務を負わせることにしている。市町村にそこまでの業務を課す根拠を問うとともに、体制の不備とそれに対する都道府県による「代替執行」制度に対する危惧を指摘した。

10 「森林環境税（仮称）」については、その使途について林野庁が決めることによって、林野庁の政策の補完に使用されるとに反対するとともに、産業政策補完ではなく、地域政策（例えば条件不利地域政策）に使用されるべきとした。

11 以上に見た民有林に対する新たな林政は、1年後には国有林をも対象として展

開させようという企画が進行している。

「民間活力の導入」としての企画だが、この点については、強い危惧の念を表明するとともに、国有林問題について、林野庁任せにせず、「國民有林」として広く社会的に議論すべきとした。

12 「森林經營管理法案」については、自然科学的、社会科学的根拠を欠くとともに、国際標準である「持続可能な森林管理（經營）」の理念に反する可能性が強いことを指摘した。その上で、「森林・林業基本法」及び「森林法」の延長として、川下木材産業への木材の大量低価格安定供給を意図した「森林經營管理法案」については廃案とし、今までの森林法体系全体をゼロベースで見直す作業を開始すべきであると主張した。

ところで、もし「森林經營管理法案」が国会で成立した場合には、その運用について、以下の点に留意すべきと考える。

(1) 法、施行令、施行規則、要綱等を作るにあたって、森林生態系の多様な機能や多様な地域性を十分に踏まえた柔軟な仕組みを作ること。

(2) 森林環境税（仮称）の使途や配分においては、地域の自主性や自発性を重視することに努め、たとえ基準を作つても、幅を持たせて柔軟な仕組みとすること。

市町村に独自性を打ち出す余地を大幅

に確保すること。

(4) やる気のある森林所有者に対する施策を充実させること。

(5) 森林・林業基本計画で相補的と位置付けられた自伐林家等についてもシステムのなかできちんと位置づけること。

なお、以下に衆議院農林水産委員会において採択された「附帯決議」を以下に採録しておく。この決議の原案作成に当たっては、当会議の会員も深く関わったからである。附帯決議としては異例の14項目となつた。

森林經營管理法案に対する附帯決議

我が国の林業は、木材価格の低迷、森林所有者の世代交代等により、森林所有者の経営意欲の低下や所有者不明森林が増加するなど、依然として厳しい状況にある。このような中、持続可能な森林經營に向けて、森林の管理の適正化及び林業經營の効率化の一体的な促進を図ることは、森林の有する多面的機能の發揮及び林業・山村の振興の観点から極めて重要である。また、森林吸収源対策に係る地方財源確保のため、平成三十一年度税制改正において創設するとされている森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）については、創設の趣旨に照らし、その使途を適正かつ明確にする

よって政府は、本法の施行に当たり、左記事項の実現に万全を期すべきである。

記

一 本法を市町村が運用するに当たって、「森林の多面的機能の發揮」「公益的機能の發揮」「生物多様性の保全」について、十分に配慮するよう助言等の支援を行うこと。

二 経営管理権及び経営管理実施権の設定等を内容とする新たな森林管理システムが現場に浸透し、林業の効率化及び森林管理の適正化の一體的な促進が円滑に進むよう、都道府県及び市町村と協力して、不在村森林所有者を含む森林所有者、森林組合、民間事業者など、地域の森林・林業関係者に本法の仕組みの周知を徹底すること。また、経営管理実施権の設定に当たっては、市町村が地域の実情に応じた運用ができるものとすること。

三 市町村が区域内の森林の経営管理を行なうに当たっては、その推進の在り方について広く地域住民の意見が反映されるよう助言等の支援を行うこと。

四 経営管理実施権を設定した林業経営者に対して、市町村が指導監督体制の確立に努めるよう助言等の支援を行うこと。さらに、国は、民間事業者の健全な育成を図るため、森林に関する高度の知識、技術、経営に関する研修計画を企画し、実施すること。経営管理実施権の設定に

当たっては、生産性（生産量）の基準だけではなく、作業の質、持続性、定着性などの評価基準も重視すること。

五 森林の育成には、林業労働力の確保・育成は不可欠であり、林業就業者の所得の向上、労働安全対策をはじめとする就業条件改善に向けた対策の強化を図ること。

六 所有者不明森林の発生を防ぐため、相続等による権利取得に際しての森林法第十条の七の二の届出義務の周知を図るとともに、相続登記等の重要性について啓発を図ること。また、所有者不明森林に係る問題の抜本的解決に向けて、登記制度及び土地所有の在り方、行政機関相互での土地所有者に関する情報の共有の仕組み等について早期に検討を進め、必要な措置を講じること。

七 経営管理権集積計画の策定に当たり、まず前提となる森林法の趣旨にのっとった、林地台帳の整備、森林境界の明確化等に必要な取組に対する支援を一層強化すること。

八 市町村が、市町村森林整備計画と調和が保たれた経営管理権集積計画の作成等の新たな業務を円滑に実施することができるよう、フォレスター等の市町村の林业部門担当職員の確保・育成を図る仕組みを確立するとともに、林業技術者等の活用の充実、必要な支援及び体制整備を

図ること。

九 市町村が、「確知所有者不同意森林」制度を運用するに当たって、森林所有者の意向等を的確に把握し、同意を取り付けるため十分な努力を行うよう助言等の支援を行うこと。

十 「災害等防止措置命令」制度の運用に資するよう、国は、災害等の防止と森林管理の関係についての科学的知見の蓄積に努めること。

十一 路網は、木材を安定的に供給し、森

林の有する多面的機能を持続的に發揮していくために必要な造林、保育、間伐等の施業を効率的に行なうために不可欠な生産基盤であることから、路網整備に対する支援を一層強化すること。なお、路網整備の方法によつては土砂災害を誘発する場合もあることから、特段の配慮をすること。

十二 森林資源の循環利用を図るため、新

たな木材需要を創出するとともに、これらの需要に対応した川上から川下までの安定的、効率的な供給体制を構築すること。また、森林管理の推進に向けて、その大きな支障の一つである鳥獸被害に係る対策を含め、主伐後の植栽による再造林、保育を確實に実施する民間事業者が選定されるよう支援するとともに、他の制度との連携・強化を図ること。

十三 自伐林家や所有者から長期的に施業

を任されている自伐型林業者等は、地域林業の活性化や山村振興を図る上で極めて重要な主体の一つであることから、自伐林家等が実施する森林管理や森林資源の利用の取組等に対し、更なる支援を行うこと。

十四 地球温暖化防止のための森林吸収源対策に係る地方財源の確保のため創設するとしている森林環境税（仮称）及び

森林環境譲与税（仮称）については、その趣旨に沿って、これまでの森林施策では対応できなかつた森林整備等に資すること。右決議する。

本提言の最後に、「新たな森林法制体系の創造」が必要なことを述べておこう。

今回の新林政は、1951年に制定された「森林法」、1964年に制定され、2001年に改正された産業立法としての「森林・林業基本法」の行きついた極端な結果といえる。それは川下側が主導権を取る林業構造に結果したと理解できるのである。果たして、日本の林政はこのような姿でよいものになることが必定である。われわれは、今こそ「森林・林業基本法」および「森林法」を主とする法体系をゼロベー

理（経営）」を実現し、担保する法体系を新たに制定する必要があるのではないか。

旧「林業基本法」の改定時に、「森林・林業基本法」のオールターナティブとして構想されたのが、「持続的森林経営基本法案」であった。この法案は今後の議論のひとつたたき台として現在でも十分に有効である。

2018年5月21日

以上

国産材の比率80・8%

平成29年の木材統計によると、同年の素材需要量は2633万7千立方尺であった。素材需要量の約6割を占める製材用は1680万2千立方尺で、前年比21万2千立方尺（1・3%）増加した。合板用等（以下用を含む）は487万5千立方尺となつていて、合板用等に以下用を含めたため比較できない。木材チップ用は466万立方尺で12・9%減となつてている。

素材供給量は国産材が2127万9千立方尺、輸入材が505万9千立方尺となつておらず、国産材の割合は80・8%となつていている。

国産材の供給量は、針葉樹が1912万9千立方尺このうちアカマツ・クロマ

国民森林会議提言委員会

委員長 泉 英二
大住 克博
城戸 檀 周平
久米 歩
富村 藤森 隆郎
松下 芳樹 純
山田

4 kwで同5・0 kw（4・0%）増加した。
製材用素材消費量は1686万1千立方尺で同30万4千立方尺（1・8%）増加した。1工場当たり消費量は3502立方尺で同144立方尺増加した。

素材供給量は国産材が2127万9千立方尺、輸入材が505万9千立方尺となつておらず、国産材の割合は80・8%となつていている。

國産材の供給量は、針葉樹が1912万9千立方尺このうちアカマツ・クロマ

2018年5月21日

「森林経営管理法案」の

背景説明資料の変更について

— 「森林所有者の経営意欲」及び

「齢級構成平準化」を巡る問題—

国民森林会議提言委員会

目 次

I 経緯

II 「林業の現状」の変更について

1 変更した説明内容について

2 図の変更について

3 問題点

III 「課題と対応方向」について

1 変更した説明内容について

2 問題点

IV 「森林資源の現状」の変更について

1 概要

2 「齢級構成平準化論」について

3 「今後の森林経営・管理の目標」について

ち、「林業の現状」の「森林所有者の経営意欲」のデータについて、衆議院農林水産委員会で田村議員（共）、「森林資源の現状」の「森林所有者の経営意欲」のデータについて、衆議院農林水産委員会で舟山議員（民進）から「表現が恣意的ではないか」との指摘を受け、林野庁は4月23日に説明資料の変更を行った。この点につき、以下検討を加える。

I 経緯

II 「林業の現状」の変更について

1 変更した説明内容について

変更前

○我が国の森林の所有形態は零細であり、

「森林資源の現状」「林業の現状」「課題と対応方向」が添付されている。このう

低い

○意欲の低い森林所有者のうち7割の森林所有者は主伐の意向すらない

変更後

○我が国の森林の所有形態は零細であるが、85%の森林所有者は経営規模の拡大への意欲は低い。

○60%の森林所有者は、伐期に達した山林はあるが今後5年間は主伐の予定がないとしている。

2 図の変更について

変更前の表題

森林所有者の経営意欲は低い
変更前の項目及びキャプション

経営意欲・・・意欲が低い84%

主伐の意向・・・主伐の意向なし71%

←

変更後の表題

森林所有者の林業経営に関する意向
変更後の項目

林業経営規模の意向・・・調査結果をそのまま掲載

今後5年間の主伐に関する意向・・・
調査結果をそのまま掲載

問題点

変更前は、統計結果の意図的誤読を行ない、森林所有者の経営意欲が低いこと及

び主伐意向がないことを大きな問題として取り上げ、法案はそのことを根拠として森林所有者に対し「伐採、造林及び保育」を実施することを責務として押しつけたわけである。

変更後は、統計調査結果の誤読を排して一応客観的にデータを提示している。その上で、「経営意欲が低い」という表現を「経営規模拡大への意欲は低い」という表現に変更したものである。これは、統計調査結果との整合性に最大限配慮しながら、当初の「経営意欲が低い」という趣旨をなんとか残そうというたいへんな苦心の結果とみることができる。しかしながら、その意図とは逆に、このようない表現に変更することによってかえって森林所有者へ「伐採、造林及び保育」を義務づける根拠を喪失してしまったのである。なぜならば、①このような木材低価格の時代にあって、「経営規模拡大への意欲」がないことは当然であって、それを森林所有者は国から責められる筋合にはない、②「今後5年間は主伐の予定がない」のには、統計調査結果でも示されているように、それぞれ立派な理由があるのであり、そのことを森林所有者が国から責められる筋合ではない、ということである。

の林業を取り巻く厳しい状況にあってかなり積極的に林業に取り組んでいる方々と推察される。

まず「森林の手入れ状況」については、「ほとんど手入れしていない」は、わずか5%であり、「十分」(14%)と「必要最小限」(48%)を合わせると6割を超える。

(2) 今回の調査対象となつた123人の林業モニターは、調査結果から見る限り今

「今後5年間の主伐に関する意向」について、今後も経営を継続する意向がある者(今後の経営規模を拡大したい、現状を維持したい、縮小したいと回答した者)に、今後5年間の主伐の実施予定について尋ねたところ、「伐期に達した山林はあるが、主伐を実施する予定はない」と回答した割合が60・0%、次いで「伐採業者(素材生産業者)や森林組合等に委託するなどして主伐をするつもりである」(20・9%)、「自ら主伐をする

つもりである」(12・2%) の順であった。確かに主伐する意向のないものが、多数派であることは事実である。そこで、主伐を実施しない理由（複数回答）を尋ねたところ、「主伐を行わず、間伐を繰り返す予定であるため」（長伐期多間伐施業指向）は58%、「主伐の収入により主伐を行う費用は貯えるが、再造林する費用には満たないため」は48%、「主伐の収入により主伐を行う費用を貯えないため」が30%、といった理由が上位を占めている。これらの理由はそれぞれに納得できるところであり、しっかりと経営判断に基づいていることが理解できる。

(3) 今回の説明変更によつても、5年以内に主伐する予定を持つことが、林業経営の意欲があることの指標となつてゐることに変わりはない。しかし、①森林経営において長伐期多間伐は立派な方針であり、②再造林が必要経費だけでなく、シカなどの獣害を含めて困難であるときに主伐を敬遠することは決して非難されるべきではない。

結局、立派な理由があつて主伐を実施しない森林所有者の經營管理権を奪つてしまつてしまおうという今回の法案のほんとうの狙いが、説明変更によってかえつて明確に浮かび上がつてきたことになる。全国の森林所有者の意向を示す統計データがないために、変更前と同じ調査結果

を利用せざるを得なかつたことが問題であつた。資料変更したことによつて問題が解消されたわけではなく、より拡大されたといえる。

III 「課題と対応方向」について

このページにおいても変更が行われている。

1 変更した説明内容について

○多くの森林所有者は森林經營の意欲が低い。

←

変更前

変更後

○多くの森林所有者は林業經營への意欲が低下してきている。

2 問題点

これまで、「多くの森林所有者は林業經營への意欲が低い」としていたのを、「意欲が低下してきている」と変更したのである。しかしながら、この変更は、

①単なる「言い換え」に過ぎないだけでなく、②既に述べた通り、統計調査の結果に依拠できないため、ここでは勝手に

しかも根拠がないままに言葉だけで「意欲が低下してきている」と規定してしまつているのである。統計調査の結果からでは導き出せない乖離し遊離した「言葉」が突然法案の根拠として登場するのである。

IV 「森林資源の現状」の変更について

1 概要

本法案の背景説明資料の変更では、国際審議では問題にならなかつた「森林資源の現状」についても行われている。すなわち、説明に以下の項が新たに追加さ

変更前は、統計調査結果を意図的に誤読することによつて法案の前提である「多くの森林所有者は林業經營への意欲が低い」ことを導きだしたわけだが、その点を国会審議で指摘された結果、今回の変更が行われた。しかし、そこでは統計調査結果の誤読は是正されたものの、「多くの森林所有者は林業經營への意欲が低下してきている」という結論についてはその根拠を失うというきわめて重大な事態を引き起こしている。

その結果、この変更で今回の法案の出発点である「森林所有者へ新たな責務を課す」ということの根拠さえ失つてしまつた。逆に、今回の法案を廃案にすべき新たな根拠を提供したものといえるのである。資料として、農林水産省「森林資源の循環利用に関する意向調査」(H27)に現在の森林所有者の意向を求める限り、そこからは「多くの森林所有者の林業經營への意欲は低下してきている」ことの立証は不可能なのである。

会審議では問題にならなかつた「森林資源の現状」についても行われている。すなわち、説明に以下の項が新たに追加さ

れたのである。

1 若齢林が少ないなど齢級構成には偏りがあり、森林・林業の持続的発展を図るために、齢級構成をならす必要があり、主伐・再造林を推進し、若い森林を増やしていく必要。

2 経営管理が行われていない森林の経営管理は、現在森林の経営管理を行っている者のうち、事業規模を拡大する意欲のある者等に担ってもらう必要。

3 さらに、図「今後の森林経営・管理の目標」を新たに追加した。

■ 今後の森林経営・管理の目標

〔現状〕

私有人工林約670万ha
内 約1/3(220万ha)は既に集積・
集約化

〔最終目標〕

私有人工林約670万ha
内 約1/3(210万ha)については、
公的管理下に置き、針広混交林等へ

誘導

約2/3(460万ha)については、
単層林を維持（林業的利用）

これら3項目の内、第2項目については、別途「Q&A」で検討済みである。

森林資源の現状 (参考) 森林資源一覧

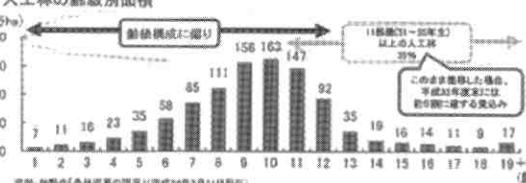
- 我が国の森林面積は国土面積の3分の2にあたる2,500万ha(そのうち人工林は1,000万ha)。
- 人工林の約半数が11齢級以上となる主伐期を迎えるとしている。
- 主伐期を迎えた人工林の直近5年間の平均蓄積増加量は、年間4,800万m³。主伐による原本の供給量は1,679万m³(H27)。
- 条件のよい人工林においては主伐が行われているが、人工林資源は十分に活用されていない状況。
- 若齢林が少ないなど齢級構成には偏りがあり、森林・林業の持続的発展を図るために、齢級構成をならす必要があり、主伐・再造林を推進し、若い森林を増やしていく必要。
- 経営管理が行われていない森林の経営管理は、現在森林の経営管理を行っている者のうち、事業規模を拡大する意欲のある者等に担ってもらう必要。

■ 国土面積と森林面積の内訳



資料：国土交通省「平成24年国土基盤に関する動向」
（平成27年の予測）
参考：「森林資源の現状」（平成24年3月21日現在）、「森林・林業統計要覧」(H28)に基づき算出
注：森林・林業統計要覧には開拓林地の供給量を含まない。また、原本の供給量を丸め算出したため

■ 人工林の齢級別面積



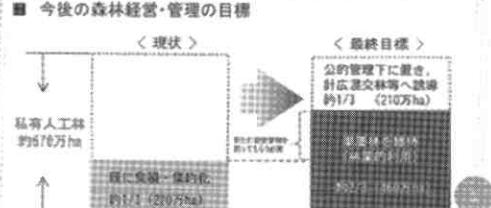
資料：林野庁「森林資源の現状」（平成24年3月21日現在）
注：1齢林（人工林：12歳未満）のうち、主伐を被施した割合を1年平均して、1~9年生を行替えて計算される。
注2：森林資源の現状及び年次森林資源計画の実績と計画との差額の差額。

■ 主伐期の人工林資源の成長量と主伐による原本の供給量



資料：林野庁「森林資源の現状」（平成24年3月21日現在）、「森林・林業統計要覧」(H28)に基づき算出

■ 今後の森林経営・管理の目標



2 「齢級構成平準化論」について

今回の衆議院での議論において、法案が進めようとする「主伐・再造林論」の根拠が弱かったので、その補強材料として林野庁は「齢級構成平準化論」を表にしてきたものである。

(1) 「齢級構成平準化論」とは何か

図の「人工林の齢級別面積」をみると、日本の齢級構成には確かに大きな偏りがみられる。林学を学んだ人は、「法正林」という考え方を身につけている。それは、「あらゆる林齡の人工林が同じ面積ずつある」と、伐期に達した林を伐採すると毎年、等量の木材を生産することができ、さらに伐採跡地を造林する」と、永遠に経営が循環する」という考え方である。

ある。「あらゆる林齡の人工林が同じ面積ずつある」と、伐期に達した林を伐採すると毎年、等量の木材を生産することができ、さらに伐採跡地を造林する」と、永遠に経営が循環する」という考え方である。

このような考え方からすると、今日の本の人工林の齢級構成はたいへん気持ちが悪い。そこで、団塊を成している40年生から60年生の人工林をできるだけ皆伐してなんとか平準化できないだろうか、と考えるのは林業技術者としてはむしろ自然なことともいえる。

(2) なぜこのような齢級構成になったのかどうしてかと云うと、日本では1950年頃から約30年間にわたって農家や林業公社、森林開発公社、国有林などがござつて荒廃地造林及び拡大造林（広葉樹の薪炭林や天然林を伐採して、その跡地にスギ、ヒノキ、カラマツなどを植栽すること）に取り組んだからである。その背景

としては、①戦時中・戦後の乱伐による森林荒廃（結果としての洪水頻発）への対策、②戦後復興期における小径木需要の爆発的増加（小丸太が高く売れた・・・超短伐期指向）、といったことがあつた。経済的目的と公益的目的が合致し、かつ林業の明るい未来を信じての熱病のような造林活動であった。高度経済成長期が始まり、木材貿易が自由化（1962年）されるまでの山村はもつとも豊かで活力のある時期を過ごしたといつてよい（自由化後は小径木や並材の価格が停滞するようになり、林業離れが発生）。

(3) このことをどのように評価するのか伐採・造林活動は、一部の国有林で大

面積皆伐が亜高山地域に及ぶなど不適切なケースもあったが、年間40万haに及ぶ活動自身は世界史的に見ても類例がなく、基本的に高く評価すべきである。ここには、多くの自家労力だけでなく、膨大な造林補助金（造林、下刈り、除伐、間伐、作業道開設を含む）もつき込まれ、ようやく現在に至っているのである。

朝日新聞の報道（2018年5月6日）によると、林業公社を廃止した11県がこれまで林業に投入した資金総額は、2、200億円であるのに対して、立木の時価総額は100億円弱だという。分収育林の大幅な元本割れに対しては、訴訟も起きた。

年間40万haの造林・保育をしてきたこと 자체は、既に述べたように高く評価すべきだが、現在それが無価値化してしまったことの責任は、森林所有者あるいは林業公社等に帰せられるべきなのだろうか。決してそうではない。

高度成長が始まる1960年代初頭に展開された今後の林政論にまで立ち返つて、あの時点でのどのような政策方向の選択をすべきであったかを考える必要がある。扱い手問題としては、森林組合請負協業論ではなく、農家林業論に依拠すべきだったのか。国有林野はあるの時期に解放すべきだったのか。予定調和論に依拠しない保安林制度が構築できなかつたの

(4) 「齢級構成平準化論」は常に正しいのか。現在の悲惨な立木価格水準も大きくなりすぎたことの責任は、森林所有者あるいは林業公社等に帰せられるべきなのだろうか。決してそうではない。

「齢級構成平準化論」は常に正しいのか。現在の悲惨な立木価格水準も大きくなりすぎたことの責任は、森林所有者あるいは林業公社等に帰せられるべきなのだろうか。決してそうではない。

荒廃地復旧造林や拡大造林は国を挙げての政策であった。その責任はどう取るのか。立木価格水準がこのように低下してしまったのにも国は大きな責任がある。これらの責任をすべて森林所有者に押し付ける法案に「人工林の齢級構成平準化論」を背景説明として採用することは、

過去の政策に対する極めつけの責任放棄であり、政策に関するモラルハザードといふしかない。

(5) 「人工林の齢級構成平準化論」を背景説明に使う場合には、過去の

政策の失敗をしっかりと整理し、その上で今後の誠実な方針を打ち出すべきであろう。それらをすべて頗被りして、この理論を駆使して森林所有者から立木をほぼ無償で取り上げようというのだから、たいへんなことである。

藤森隆郎見解

国全体、あるいはある地域において齢級構成の平準化は望ましいかも知れない。しかし、それそのものが持続可能な森林管理の指標であるかのごとき議論はおかしい。

齢級構成の平準化は、毎年の生産量が平準化されることを望ましいとするにおいて、求められているものである。

しかし生産量の平準化は、間伐や択伐などの度合いにおいても可能なものであり、齢級構成の平準化にのみ依存すべきものではない。

むしろ長伐期多間伐施業や択伐林施業でストックを高めながら、そこから間伐や択伐を含めて必要量を供給していくシステムの方が需要や環境保全に対する弾力性や柔軟性が高い。伐期には、例えば50年生から150年生ぐらいの間の様々

なものがあつてよい。それは森林所有者がそれぞれの条件に応じて決めればよいものであり、それが本来の姿であろう。様々な伐期があつてよいところに、齢級配置平準化論を上から持ち込むことはおかしくないか。

配置平準化論を上から持ち込むことはおかしくないか。

均衡のとれた齢級構成への誘導手段としての短伐期皆伐更新施業の問題点については、既に述べたところである。この施業方法を日本の育成単層林660万haのかなりの部分に適用しようということは弊害が大きすぎると考えるべきである。多間伐長伐期施業がきちんと実施されれば生産面・環境面ともにそのメリットはきわめて大きい。その過程で、複相林化も可能となろうし、さらに択伐施業へ誘導することも可能となる。そうなってくると、齢級構成のいびつきが問題とならなくなるのである。齢級構成の平準化を優先順位の高い目標とすることは不適切といえる。

大住克博見解

数年前より皆伐回帰・待望論が出てきたときから、私は皆伐自体は嫌いではないものの、今言い出す根拠が分からないと批判してきた。そろそろ間伐推進も煮詰まってきたから、予算獲得のために新たな旗印にしようとしているのだろうと、勘織つてもいた。

当時、県、林野庁、森林組合などから聞こえてくる皆伐論は、「これだけ皆伐が行われない、若い造林地が無いのは変

(6) 「齢級構成の均衡がされた森林資源の造成」は、決して絶対的善とはいえない（国民森林会議 平成26年度提言の一部）

林学教育を受けたものにとって、日本的人工林資源の齢級構成があまりにいびつなことに対して、問題意識を持つこと自体はむしろ自然なことであろう。しかし、だからといって25年版白書資料IV-9が示すように100年間をかけて日本

ですよね」・・・という感覚的、情緒的なものばかりだった。そこで、私は、いつも「そうかもしれないが、変だ」というだけでは理屈になりませんよね」と申し上げてきた。

今回示されている林野資料では以下のようについて説明されている。
「若齡林が少ないなど齡級構成には偏りがあり、森林・林業の持続的発展を図るために、齡級構成をならす必要があり、主伐・再造林を推進し、若い森林を増やしていく必要があります。」

この文章のレベルは以前とまったく変わつておらず、平準化が必要と言っているだけで、なぜ必要かを全く説明していない。

以下、いくつか「皆伐必要性」の候補について考えてみます。

・齡級が平準ではないのは問題である
昔のように低齡級に偏っていて収穫する山が無いのは、確かに問題である。しかし、高齢、高蓄積の山に偏っているのは、目前に豊かな天然林資源を得たようなもので、資源供給上は何ら問題にならない。必要量を収穫した残りの山は、やはり成長を続けていくので、損失にはならない。むしろ日出度いことである。

・高齡級大径材は売れない

これは、欧州でも現在のような択伐大径材生産へ移行する時に散々行われた長伐期批判だと聞いている。しかし、彼らは資源が替われば、自然に林産業界もそれについてくる、もともと太い材は歩留まりが良い、心配はいらない・・・と言っていた。

・炭素吸収の低下回避

実は以前、森林・林業白書などでは、林野庁は「高齡級林」の皆伐必要性について、標準伐期を過ぎて、成長量が低下し、炭素固定量も低下することが懸念されることを、根拠に挙げていたと記憶している。

しかし、実際の標準伐期を越えた林分の「伐期平均成長量」は、昭和40年代作成の収穫予想表が推定したように低下しないことが、多くの論文等で明らかにされてきる。実際林野庁も、ついこの間までの長伐期林化・間伐管理の流れの中では、それを根拠にしていたはずだ。今回突然そのような経緯には沈黙して、大昔の収穫予想表・拡大造林時代の老齢過熟論的な話をぶり返してきたあたりは、今回の法案背景のアンケートの恣意的な解釈と同じで、反対（半？）知性主義の蔓延を示していると思われる。

皆伐をある程度行つていくことが、苗畑業者、造林班なども含めた、林業組織や、技術の維持に必要だ・・・ということであれば、理解できる。しかしそれをどの程度の規模でやるのか？ そこが問題である。大々的なものにはならないだろう。

・生態系保全のため

山浦論文以降、一定の草原植生、オープンサイトを生産林の中にも創り出すことは、多様性保全のために有効であるという議論がある。これはそうだと思うが、そのためには、どのような多様性を保全するために、どこでそのようなオープンサイトを創出するのかということが、まささきに議論されねばなりません。それはまだほとんど霧の中なのではないか？

また、一方で長伐期論が持つ生態系サバイスへの貢献は全く無視されている。過去の議論は何だったのだ。

(8) 當山啓介見解 「林業経済」 2017年11月号)

齡級構成平準化論の根拠について

どの程度伐採してよいのかの定義と伐採量のコントロール方法のいずれもが曖昧である中で近年しばしば言及されるのが、「人工林の若返り、齡級構成の平準化が必要」という論理である。主伐の推進とほぼ等価であるこれらが必要な根拠

として一般に挙げられる点は以下のようなものであろう。

- ① 大径材の価格のほうが安いなど、大径長伐期化の経済的メリットがない。
- ② 高齢林化により林分成長が鈍化し、炭素固定機能も落ちる。
- ③ 今から伐って平準化することが、持続的な森林経営に有意義である。
- ④ 皆伐によって生まれる若齢林や草地的環境も、生物多様性や生息環境維持の面から必要である。
- ⑤ さらなる大径材の伐出に必要な大型林業機械やインフラは日本の林地に本質的に適用困難である。

①については、優良材としての大径材の優位性が減じることは社会の趨勢から不可避免かもしれないが、製材設備は長期的には、径級分布のシフトに合わせて変化していく流動的なものであろう。②については、日本森林は高齢化してきているが成長は思つたほど鈍化していないという指摘が多くなされるようになってきており、根拠として薄弱となってきた。③については程度の問題であり、木材生産については高齢林からの生産も可能と予想されることから、若干の主伐は必要だということ以上にどの程度の主伐を行うべきかの判断基準を提供しているとは言い難い。④についても、若齢林や草地的環境を必要とする生物の存在

をどの程度重視し、そといった環境の量(面積)をどの程度確保するかは、客観的な指標が存在するというより社会の意志決定次第というべきであろう。⑤は林業経営の上で重大な課題となりうるが、北海道や東北に多い緩傾斜地には当てはまりにくいと思われる。大径化する前に主伐しておくべき急傾斜地は不利なので主伐できておらず、大径化しても問題の少ない緩傾斜地では主伐が進んでしまっていることも懸念される。

このように、どの根拠も強力なものではない。つまりおそらく、齢級構成平準化の論理的根拠の多くは実際には、木材自給率の向上、産業活性化、木質バイオマスや大型製材工場の需要増加への対応といった直近の目的・傾向に迎合した主伐容認への方針変更に後付けされた論理だと位置付けることができる。実際、長期的見通しをしているはずの森林・林業基本計画においても、平準化論は以前は登場していなかった(當山、2016)。

もちろん、全く行われていなかつた主伐を少し復活させる程度なら異存はないが、すでにこれ以上の主伐増加が問題視される水準の地域・樹種もある。では、先述の収穫規整とも関係するが、どの程度主伐すべきか・してよいかを設定するには、まず、取穫・経営可能な範囲を設定すること(ある種のゾーニング)は必要である。その土

で古典的収穫規整においては、法正蓄積さらに換言すれば伐期齢、つまりどの程度のGrowth Stagesを確保すべきか、さらに定めることになるが、それらを設定するための事例や理論は整理されていない。

現状は平均成長量最大の標準伐期齢を容易に援用し続けていることが主伐期到米の根拠となっているが(その成長量の根拠も上記③の通り疑わしい)、研究者はあるべき定義・解釈をより深く検討し、その情報を速やかにかつ根気よく提供する必要がある。

(9) 中岡茂見解 「齢級構成平準化論」の欺瞞

○若齢林が少ないなど齢級構成には偏りがあり、森林・林業の持続的発展を図るために、齢級構成をならす必要があり、主伐・再造林を推進し、若い森林を増やしていく必要

林業界でよく聞かされることだが、虚説もはなはだし。明治の草創期の林学に多大な影響を与えたドイツ林学の法正林思想の影響を受けた見解だと思われるが、まったくのはずれもいいところである。

そもそも林業経営の安定にとって重要なことは、毎年の収入額を一定にすることであり、それが達成されてはじめて、継続的

な経営が可能になる。

そのため理論的には、毎年同じ面積を伐採すれば良いということで、たとえば100haの森林から継続的に50年生の樹木を収穫するならば、毎年2haの面積を伐採すればよい。そして伐採跡地にすぐに植林すれば、1年生から50年生まで2haずつの森林がそろって、齢級構成が平準化されるわけだ。

ところが木材の価格がよいとつい3ha伐採したくなる。そうすると平準化された齢級構成が壊れて、伐期齢が50年を下回ったり、年伐採面積が2haを下回ったりする。このようないわゆる過伐を規整するために、法正林のような指標があるのである。

戦後、日本においては木材需要が旺盛で、森林の伐採が進み、過伐の状態に陥り、高齢級の森林が減り、若齢級がほとんどで、今とは逆の齢級構成となっていた。そのため50年生を超すような商品価値のある収穫適期の森林が少なくなり、伐採量も減っていたが、その間森林の成長・充実が進み、伐採可能な森林が増えたのである。

しかし、木材価格の低迷により、伐採が一向に増えないことから、最近では壮齢級にシフトした齢級配置になりつつある。

ここで林野庁が主張する珍説が登場する。

そもそも木材価格の低迷期において、齢級配置の平準化などという必要性はどこにも

ない。林学にもそんな学説はない。木材需要の旺盛な時代に、過伐の抑制として収穫規整が存在するのである。

本来、林業経営は収穫規整以前に、市場原理に基づいている。商品である木材価格が低く売れないのであれば、伐採を控えて価格の上昇を待つしかない。在庫であるが、今まで林地に立てておけばよいだけである。よくしたもので、林地は林業においては生産機械であり、倉庫でもある。しかも保存しながらさらなる成長と品質向上が望める。

このような状況で林野庁が主張する珍説に従えば、主伐した林木の造林費どころか、伐出費も回収できず、さらに再造林経費をつき込むことになる。これほどの補助金の無駄と国民経済的損失はないであろう。さらに現下の野生鳥獣の跋扈によつて、再造林の成功はおぼつかない。

また、森林の公益的機能の維持増進の立場からすれば、主伐=皆伐は明らかに機能低下を招来する。現在のように全国各地で集中豪雨が多発する中、高齢級に偏した齢級配置こそ何より国土保全に資するものであり、国民の要請にかなつたものである。

保安林においては、流域における年伐採面積は

U・標準伐期齢

を超えることとされており、F/Uを下回ることは問題としていることをかみしめるべきである。

さらに、現在日本各地の国有林や民有林で行われている劣悪な作業道の作設や手荒な伐採作業を見る限り、公益的機能保全への配慮が行い得るとは思えず、これまた林業に起因する山地荒廃を危惧するものである。

このような無駄とリスクを背負つて、行う齢級構成の平準化はほとんど犯罪行為であり、このような欺瞞に満ちた珍説「齢級構成平準化論」を重要法案の背景説明資料とすること自体が、森林経営管理法案の根拠不在を証明するものである。

将来、皮肉にも森林環境税によってこの制度が運用され、公益的機能が損なわれることになることは明らかであり、政府・国会はその欺瞞性をどのように国民に申し開きするのであらうか。

(10) 鈴木直樹見解

1 皆伐の抑制原則を立てる→皆伐施業にも疑わしき（リスクがあれば）は森林の保持継続へ（皆伐せず）の原則を、そして一定面積を超える皆伐の禁止及び許可制と植栽保証のための供託金制度を

森林施業は、広義の意味では森林に対する人間の何らかの人為的働きかけをいうが、

林業関係者が使う場合は、天然林の伐採・収穫から、将来の木材の収穫を目的にした植栽をはじめ下刈、蔓切り、除伐、間伐などの保育、成長した林木の抾伐、皆伐まで経済行為の意味を含めていうのが一般的である。

木材を収穫することを生業とする林業家は、制度的に制限を受けている行為以外の様々な選択肢の中から、自然的経済的社会的条件の最も有利な収穫方法つまり林木伐採の時期、方法を選ぶ。したがって、林齢何年で伐採するかは相当幅のあるもので、農作物のように価格的にはともかく品質的に最適時期が限定されているわけではない。材質の安定など林齢による林木の生理的形質はあるものの、基本的にこの林齢だから成熟に達したとは言えない。 「標準伐期齢」のように平均成長量が止まつた時が成熟期というのは、100年を超えても林木の平均成長量が衰えないという最近の知見から見ても妥当とは言えない。

一方、森林の多様な機能を考えた場合、伐採とりわけ皆伐は、その実施範囲に限定しても「森林の喪失」という意味で森林に決定的ダメージを与えるのは、明らかである。そして、皆伐の範囲を広げようすると、そのマイナスの影響が周辺レベル、広域レベル、地球レベルのどこまでに及ぶかといふことが科学的に明らかにされなければならない。だが、およそこの難題の正解を得

るのは永遠に無理なのではないか。

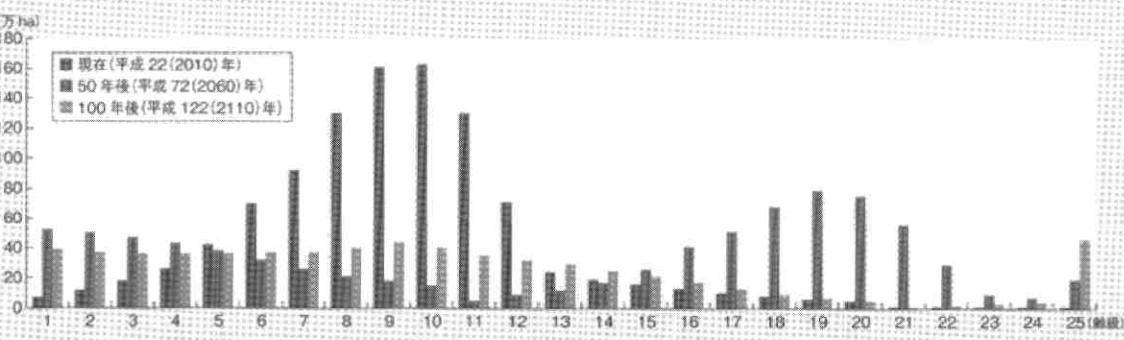
すると、これまでの経験から得られた科学的データに基づき、刑事裁判の原則、疑わしきは被告人の利益にではないが、極力、森林環境への対応の原則、すなわち「疑わしき（リスクがあれば）は森林の保持継続へ（皆伐せず）」を目指すのが至当である。それは具体的には自ずと長伐期多間伐施業を指向することになる。

また、皆伐の抑制原則として、大面積皆伐（5ha超）の禁止、かつての伐採の許可制に倣って、0・5haを超える皆伐の許可制（もちろんそれ以下の面積は現在の伐採届けは必要）、植栽を確実にするためのha当たり30万円の供託金制度を設ける。

2 長伐期多間伐施業は齢級平準化の環境への負担を緩和させる→200年伐期（長伐期）であれば100年伐期より齢級平準化のための年平均伐採面積（＝植栽面積）が半分になる

林野庁は平成23年に「将来（50年後、100年後）における齢級構成（イメージ）」として次のような図とデータを示している。

資料II-10 将来(50年後、100年後)における齢級構成(イメージ)



注：人工林（育成単叢林）の齢級構成について、指向する森林の状態である100年後、及び、途中経過である50年後の齢級構成を一定の条件下で試算。

資料：林野庁プレスリリース「『森林整備保全事業計画』の策定について」(平成26(2014)年5月30日付け)

○将来（50年後、100年後）における齢級構成（イメージ）

	現在(平成22(2010)年)	50年後(平成72(2060)年)	100年後(平成122(2110)年)
1	7	52	39
2	12	50	37
3	18	47	36
4	26	43	36
5	42	38	36
6	70	32	37
7	92	26	37
8	130	21	40
9	161	18	44
10	163	15	40
11	130	5	35
12	71	9	32
13	24	12	29
14	19	17	25
15	16	26	21
16	13	41	17
17	10	51	13
18	8	68	9
19	6	79	7
20	5	75	5
21	1	56	1
22	1	29	2
23	1	9	3
24	1	7	4
25	1	19	46

長伐期多間伐施業の齢級平準化としたならば、ほぼ年平均1・5万haの伐採で済むことになり優に現在の新植面積でカバーできる規模となる。

したがって、長伐期多間伐施業は、齢級平準化においても、皆伐という環境への負担を緩和させる役割があることが分かる。

3 収穫最大ではなく機能最大を目指す保続原則を平均成長量最大の伐採時期に置くのではなく、平均森林機能最大の伐採時期・方法に置く

これをもとに数値を分析すると、
 ① 100年間で1121万haの人工林が主伐（皆伐）され、現在の人工林1028万haの95%に当たる972万haが少なく述べてある。↓そもそも伐採可能林分がこんなにあるのか。人工林全てを伐り尽くす暴挙。

② 397万haが天然林に戻されるがそのうち56万haを除く341万haが伐りっぱなしのまま残る。↓全国各地に乱伐の爪痕が現れるのは必至。

③ 現在、年2万ha弱の新植（再造林）が50年後、年10万ha以上に増加するよう設定されている。↓苗木不足とシカの食害という難題をどうする。

④ 50年後から100年後までの間に、凡そ20齢級以上の主伐林分414万haを伐

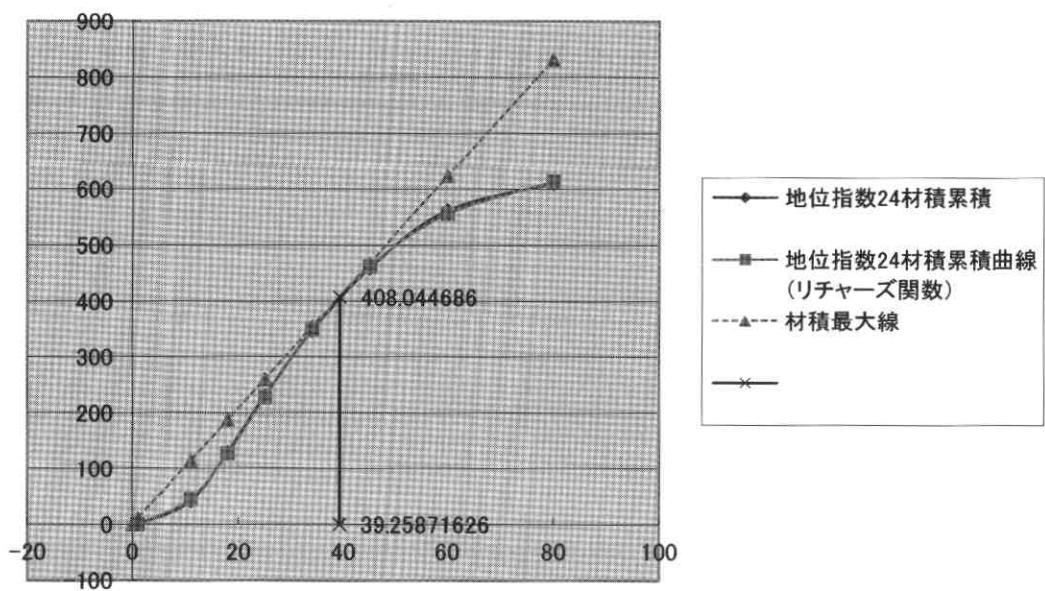
採するとしている。↓年3000万tの膨大の出材。需要、材価はどうなるのか。
 ⑤ 現在、林業従事者は5万人だが、主伐（皆伐）、新植の増大で、50%増しの人員が必要と予想される。さらに保護、保育にかなりの人員が必要となる可能性がある。

下の図はカラマツの例だが、林齡39年で伐るのを永続的に繰り返したら、その林地で最大の収穫があるという、いわゆる「材積収穫量最多の伐期齢」すなわち年平均成長量最大の林齡で伐採するという、林野庁が採用している「標準伐期齢」のもととなるものである。

しかし、これは、森林の様々な機能を全く捨象しており、一斉人工林の幼齢時の機能の低下や高齢林の安定的な高機能が無視されている。

そこで、この材積累積曲線を模式的に純成長量曲線に替えて重ね合わせた次の図を見るところの林齡における伐採の繰り返しは必ずしもベストではないことが分かる。

この齢級平準化計画の631万haの再造林面積を、ほぼ半分の300万haとし、100年伐期の齢級平準化を200年伐期の



林分の発達段階に伴う機能の変化

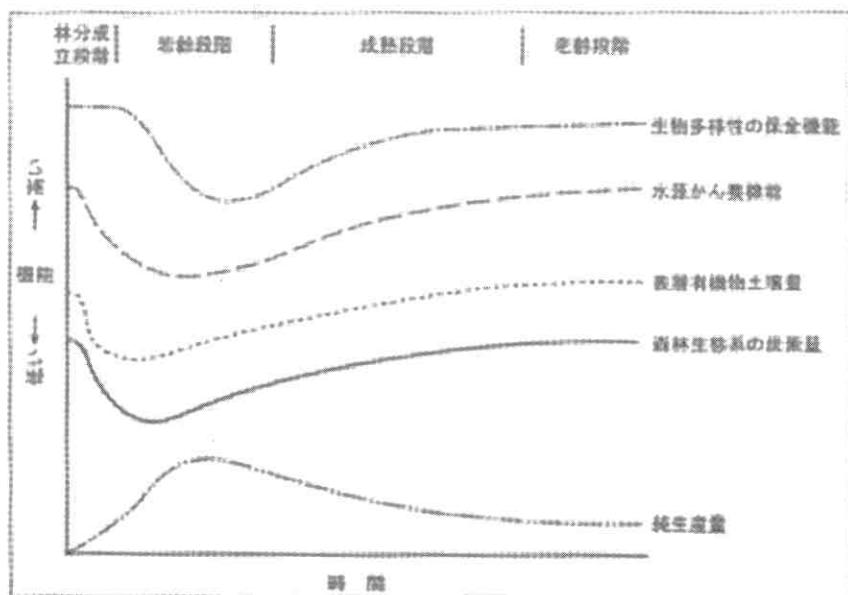
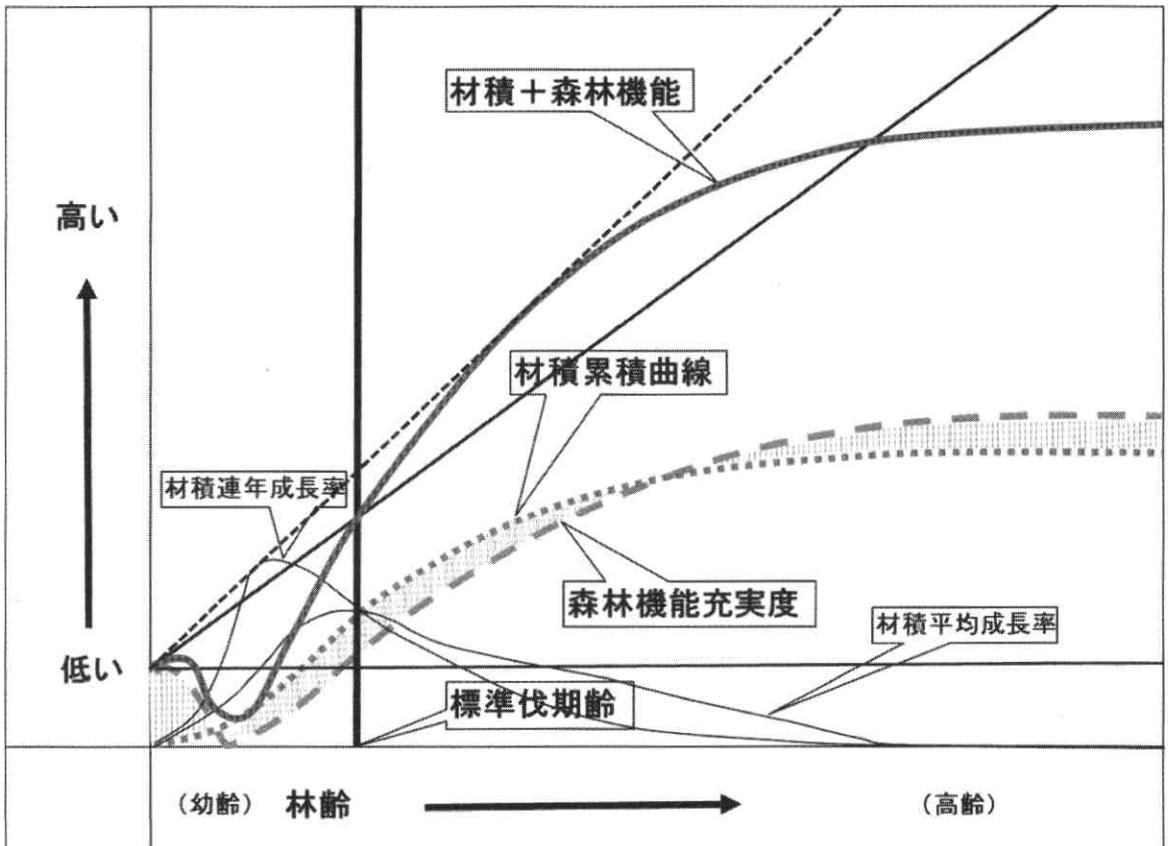


図1-5-1 林分の発達段階に伴う機能の変化(Fujimori, 2001を基準)
生物多様性の保全機能は Franklin and Spies(1993), Oliver(1992)に、水資源涵養機能は Watson et al. (1999)に、表層有機物土壌量は Covington(1981)に、森林生態系の供給量は Kautpy et al.(2001)に、純生産量は Kara and Shide(1997), Bormann and Likens(1979), 鮎尾ら(1989), 大島(1995), Kers and Appel(1999)によった。

国民森林会議「森林資源の「若返り」について」より



さらに森林の機能の最も低い部分をゼロとおいて材積と機能をグラフとして図を作ると、一目瞭然でこの「標準伐期齢」での伐期が不利なのが分かる（この図は、人工林の林齢に応じた材積の蓄積と多様な森林機能の充実度を、高齢期の安定状態での総量を二次元的に等しいものと仮定した場合のモデル図で、どちらかと言

うと森林機能を控えめに想定したものとなつていて）。

したがって、経済的な問題はさておき、長伐期多間伐施業を採用することの意味が鮮明になるといえる。

4 齡級平準化は国民参加で→森林の保全が森林所有者や林業関係者だけのものでないなら国民参加は当然

森林環境税（仮称）の創設も予定され、その用途とかかわりが深いことを考えれば、森林を永続するための齡級平準化は、その在り方について全ての国民の参加が担保されていなければならない。その仕組みを地域に根ざして構築される必要がある。

3 「今後の森林經營・管理の目標」について

「森林資源の現状」の図の右下に今回、「今後の森林經營・管理の目標」が加わった。今後の日本の私有林をどのように經營・管理していくかの数値目標として重要なものである。以下の通りである。この点について検討を加えていく。

（現状）
私有人工林約670万ha
内 約1/3(220万ha)は既に集約化
（最終目標）
私有人工林約670万ha

内 約1/3(210万ha)については、

公的管理下に置き、針広混交林等へ

誘導

約2/3(460万ha)については、

单層林を維持（林業的利用）

これだけではかなり分かりにくいので、読み解くと以下の通りである。

私有人工林を概ね3つに区分する（それぞれ面積的には約1/3ずつ）。①「森林経営計画」を作成しているところは、「既に集積・集約化」されているとし、そこは「経営管理」が行われているとする（ここででは单層林を維持し、林業的利用を行うので、従って市町村の経営管理権集積の対象にならない）、②市町村が経営管理権を森林所有者から集積して、経営管理実施権を認定された素材生産業者等へ配分する（ここでも单層林を維持し、林業的利用を行う）、③林業的に成り立たないところ（経営管理実施権が配分できないところ）については、市町村が、「市町村森林経営管理事業」として、「森林環境税（仮称）」などを活用して、針広混交林等へ誘導していく。

なお、ここで「单層林を維持」ということは、基本的に短伐期皆伐方式でやっていることと同義であると考えてよい。以下、ここで問題点を検討していく。

(1) 私有人工林の約1/3が「既に集積・

集約化」されているとしているが、それが「経営管理」されているといえるのか

このことは言い換えれば、森林経営管理法案において、森林所有者によって經營管理されているかどうかの区分については、森林所有者等が「森林経営計画」を作成しているかどうかで判断するということである。

森林所有者または森林組合等が5年ごとに任意で作成するとされている「森林経営計画」は、制度の創設時の建前とは異なって、①間伐等の森林整備関係補助金の受け皿となってしまっていること、②その結果、補助制度の変更（例えば、これまで切捨間伐対象だったものが搬出間伐に変更されるなど）により、施業内容が全面的に規定されていること（このことが「荒い間伐」などの原因となっている）、③補助金の金額が年度によりかなり変動があるため、「計画」的施業が難しく、補助金額決定後に慌てて施業場所等を決めて実施すること、といった事態が生じている。「森林経営計画」が作成されているからといって、計画的かつ適正な施業が実施されているとは決していえないのが現状である。

また、「森林経営計画」が作成されているにもかかわらず、その事業の実施率は計画量の3割前後との話も聞こえてくる。この点はさらに確かめなければなら

ないが、もしそうならば、「森林経営計画」については、その実効性も疑われる事になる。

(2) 「森林経営計画」を作成していかなければ、「経営管理」の放棄といえるのか

現在の木材価格では補助金がなければ事業は赤字となる。そこで、補助金に依存することにより事業を何とか成り立たせるという構造になっている。「森林経営計画」作成はその前提となっているわけだが、そこでは計画を市町村長が認定するにあたって各種の条件が提示されている。そのことが、結果的に「荒い間伐」などを強制する側面を持つことになる。このようなことを嫌って「森林経営計画」を作成しない森林所有者もかなり存在している。既に別項でも述べたところだが、このように収入を得るために山が荒らされるのも困る」「収入を得るためにには皆伐しかないが、このような木材価格で伐採することはご先祖さまにも申し訳ないし、あまりに山が可哀想だ」「伐採後のめどが立たない」「自分は長伐期多間伐施業でいく」といったことで、「森林経営計画」を作成しない人もかなり存在している。これらの人々を「経営管理」していないといえるのか。このような時期に意に沿わない施業は行わない、というのも「立派な経営判断」といえるのである。

(3) 「森林經營計画」制度は今後どうなるのか

1974年の「団地共同森林施業計画」制度創設以降、零細分散している民有林を「森林施業の共同化・集約化」によりまとめあげて大規模化して施業の効率や生産性を上げようという政策（それは森林所有者が森林組合に施業委託するという方向とセットになっていた）は、これまで40年以上にわたって政策の中心として位置づけられてきた。

しかしながら、「森林經營計画」の策定率は、現在までのところ、民有林の3割を超えた程度であり、低位に止まっている。しかも、都道府県によって作成率に大きな差がある。今後、2020年度までに6割まで引き上げることが林野庁の政策目標となっているが、その実現はきわめて困難といえる。

林業事業体などの現場サイドからすると、森林經營計画を作成すると、事業のノルマが発生し雇用を増加させる必要がでてくる。しかし、補助金が不安定なため林業労働者を増やすと大きな経営リスクを抱え込む。従って、多大なコストがかかる森林經營計画をむやみに作成することを控えるというものである。

「森林經營計画」制度は、「森林法」の最大の柱である森林計画制度の中核を成すものであるにもかかわらず、制度創

設の建前とはまったく異なる結果となってしまっているのが現状である。

このような状態を市町村に強権性を与えて打破しようとすると、今回の森林經營管理法案の重要な性格のひとつであるといえる。この法案によつて、「森林經營計画」制度はさらに形骸化することになり、実効性を失うことになると思われる。

(4) 「最終目標」に示した数値の根拠は何か

改めて数値を再掲する。

私人工林 約670万ha

内 約1/3(210万ha)について、

公的管理下に置き、針広混交林等へ

誘導 約2/3(460万ha)については、

単層林を維持（林業的利用）

この数値の根拠は、「森林・林業基本計画」（平成28年）の「第1表 森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」に示された数値から国有林分を差し引いたものと思われる。

以下、やや煩瑣にわたるが、「森林・林業基本法」が制定されてからの「森林・林業基本計画」における「森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」の変遷を追つてみる。

森林の有する多面的機能の発揮に関する目標

（総括表 単位：万ha）

(1) 平成13年		現状	指向する森林の状態 (40-60年後)
育成单層林	1030	440 (内、210は長伐期化)	
育成複層林	90	870	
天然生林	1390	1200	
合 計	2510	2510	
		育成单層林を複層林に転化させ	
		育成全林では、	
		水土保全林では、	
		育成单層林の伐採年齢の長期化	
		(標準伐期齢の2倍化)を打ち	
		出している。	
(18%) 内、	1030万ha (41%) ↓ 440万ha	870万ha (4%) ↓ 35万ha	870万ha (35%) ↓ 35万ha
	210万haは長伐期化		

- ・ 例えば100年近くまで主伐の時期を大幅に引き上げ、皆伐の頻度を低くし、大径材を生産する場合「長伐期化」、野生鳥獣の生息環境、景観、森林の総合利用に配慮する場合「広葉樹林化、針広混交林化」、特に土砂の流出を防ぐ場合「複層林化」を推進。積極的に木材生産を行う場合は、従来の施業を推進。
- ・ 林地生産力が比較的高く、比較的緩傾斜の森林水源かん養機能等の発揮が求めら

平成28年は、一見すると、何も変わっていないようみえるが、実は大きな変更がなされている。すなわち、育成单層林から育成複層林への誘導において、これまで「択伐」とされてきたものが、「伐採」と変更されたのである。これにより、「択伐」

することを目的としているのに対し、概ね2倍に相当する林齢まで森林を育成し主伐を行う施業」とのこと。

以上、各年の「森林・林業基本計画」を検討してきたことからすると、平成13年からのわずか15年間の間に、日本の森林づくりの方向は実質的に大転換を遂げてきたことが理解できる。しかし、問題は、その内容について一般国民はもとより大多数の林業関係者でもほとんど読み解くことはできないような形で提示されてきたことである。確かにそれらは林政審議会に諮られ、さらにパブリックコメ

② 平成18年

	現状	指向する森林の状態（概ね100年後）
育成单層林	1030	660（内、410は伐期2倍延長）
育成複層林	90	680
天然生林	1390	1170
合 計	2510	2510

（林政審議会（平成18年8月）提出資料）

③ 平成23年

	現状	指向する森林の状態（概ね100年後）
育成单層林	1030	660
育成複層林	90	680
天然生林	1390	1170
合 計	2510	2510

（林政審議会（平成23年4月）提出資料）

④ 平成28年

	現状	指向する森林の状態（概ね100年後）
育成单層林	1030	660
育成複層林	100	680
天然生林	1380	1170
合 計	2510	2510

れる森林→長伐期化等を推進しつつ育成单層林として維持（440万ha）・公益的機能の高度発揮が特に求められない森林→長短多様な伐期による育成单層林として維持（220万ha）・木材等生産機能の発揮のため、長短多様な伐期を見込む森林を除き、将来に向かって伐期の長期化を図ることとし、およそ50年かけて平均伐採齢が18齢級になると見込む・長伐期化とは、「従来の单層林施業が40～50年程度で主伐（皆伐）することを目的としているのに対し、概ね2倍に相当する林齢まで森林を育成し主伐を行う施業」とのこと。

⑤ 小括

「林業の成長産業化」の旗の下で、木材を大増産するために、針広混交林化、複層林化、広葉樹林化といった用語の持つ意味をすり替えて、いかにも森林の公益的機能増進を思わせる用語を木材増産の方便として使用されている。

では、帯状で伐採幅10m未満、群状で伐採面積0・05ha未満と制限されてきたものが、「伐採」となることによって、伐採幅は40m未満、群状で伐採面積1ha未満となつたのである。こうなると、小面積皆伐といつて差し支えない。

ここまでくると、40m幅の皆伐を帯状伐採といい、その跡地を放置して広葉樹が侵入してくれば、それを「針広混交林化」といい、かつまた「複層林化」ということもあるのではないか。また、帯状伐採と跡地放置を繰り返すことを「広葉樹林化」というのではないか。

ントにも付されているが、資料の提示が限られているため、ほとんどだれも気付かず決定されていくのである。その意味では、「森林・林業基本計画」が閣議決定どまりであることも大きな問題である。やはり、国会で審議されるべき重要な事項とすべきである。

別の問題点として、日本の森林面積2,500万haのうち約4割（1,030万ha）が人工林（育成单層林）である。

「森林・林業基本計画」では、これを100年後には660万haまで減らそうとしている。この点について根拠がしっかりと示されていれば問題はない。例えば、拡大造林期に不適地（亜高山地帯、岩石地、風障地等々）にまで造林したところを皆伐して天然林に戻すことは当然である。しかし、そのようなところが、370万haもあるのだろうか。もしそれほどあるとするならば、莫大な国費を投じて

実施された拡大造林政策自身が大失敗だたということになる。その政策的総括がなされないまま、針広混交林化、広葉樹林化、複層林化、といった対象となつていくのはあまりに安易ではないか。

このことが、人工林を皆伐することの論拠になつているわけだし、跡地を放置し再造林をしなくてもよい論拠になつているのは大きな問題である。

（5）市町村による森林の公的管理とは

今回の背景説明資料の変更によって、「約1/3（210万ha）については、公的管理下に置き、針広混交林等へ誘導」との文言が入った。これは、明らかに法案における「市町村森林経営管理条例」のことを指している。

私有林の約1/3がどうして市町村管

理になるのか。その根拠データは示されていない。ただし、「森林環境税（仮称）」の主要な使途と考えられるところなので、

根拠は明確にする必要がある。
また、「市町村森林経営管理条例」の内容はどのようなものになるのだろうか。「森林・林業基本計画」によれば、以下のようないい記述がある。

林地生産力が低く公益的機能の発揮のため継続的な育成管理が必要なその他の森林は、自然条件等に応じて択伐や帯状又は群状の伐採と広葉樹の導入等により針広混交の育成複層林に誘導する。

林野庁の考える「市町村森林経営管理条例」のイメージはこのようなものであることは間違いない。既に詳述したように、帯状伐採とは、40m幅の皆伐であってもよいし、広葉樹の導入とは、人工林の伐採跡地の放置であってもかまわないわけである。

「森林環境税（仮称）」の主要な使途がこのようなことであつてよいものか。今後しっかりと議論する必要がある。

（付属文書II）

2018年5月21日

「森林経営管理条例法案」の問題点（Q&A方式）

国民森林会議提言委員会

目 次

II その真の「目的」をどのように実現させようとしているのか

1 施業方式の転換（林業経営の効率化）

2 森林所有者に対する新たな責務を課すこと

3 林業経営者として素材生産業者（＝

I この法案の真の「目的」は何か

伐採業者)等を位置づけること

4 市町村の位置づけについて

5 このような制度設計は機能するのか

III 真の「目的」が達成されるとどのようなことになるのか

IV 「森林環境税(仮称)」との関係はどのようになつてゐるのか

V 国有林野への波及について

「森林經營管理法案」は、一読しただけではなかなか理解が難しいので、われわれの立場から、法案を読み解いてみたのが、以下のQ&Aである。理解の一助になれば幸いである。

I この法案の真の「目的」は何か

Q この法案は、「森林所有者」、「林業經營者(素材生産業者等)」、「市町村」に対して、無理ともいえるきわめてドラスティックな林業構造全体の転換を図ろうとしている。なぜ、ここまで無理をするのか。

A 「林業の成長産業化」という現在の至上命題(官邸及び農林水産省本省が主導)を実現するために、大型化した川下木材産業へ向けて大量の原料を安定的に供給する新たな仕組みを作るためである。林

業の駆動軸・推進軸を、川上側ではなく大型川下木材産業に求めることとした結果でもある。

このような官邸の意向を背景とした農林水産省本省の動きは、農業関係における農地中間管理機構設立、農協潰し、農業競争力強化法、種子法廃止、卸売市場法改正だけにとどまらず、今回、森林・林業関係に大きく波及してきたのである。今後さらに漁業関係においても漁業権の再編が行われる可能性が強い。

II その真の「目的」をどのように実現させようとしているのか

A 1 施業方式の転換(林業經營の効率化)

Q 施業方式をどのように転換させようとしているのか。

A 人工林の半数が50年生以上となり、主伐期が到来したとする。主伐とは、皆伐とほぼ同義であり、50年生前後の主伐は、短伐期皆伐方式への転換といえる。

Q なぜ、50年前後での主伐を短伐期といふことができるのか。また、主伐は皆伐と同義なのか。

A 森林管理の理論には、森林生態系に基づく科学的理論が根底になければならない。森林生態学における「森林(林分)の発達段階」の見方によれば、森林(林分)の発達段階は、「林分初期(幼齢)

段階」(概ね10年生くらいまで)、「若齡段階」(概ね50年生ぐらいまで)、「成熟段階」(概ね150年生ぐらいまで)、老齡段階(150年生以上)と区分される。この区分によれば、50年生前後というのは、若齡段階の末期であり、その段階では、若齡段階の末期であり、その段階で主伐を行うことは、「短伐期」ということができる。

主伐とは更新を伴うものであり、「皆伐による主伐」と「択伐による主伐」に分かれる。50年生前後では、抜き伐りは「間伐」であり、「択伐」ではない。そこで、50年生前後での主伐とは皆伐と考えてよい。

A Q 短伐期皆伐方式はどこが悪いのか。

Q 短伐期皆伐方式は、架線集材を活用でき、作業の効率が上昇する点はメリットだが、他方で、①裸地化する頻度が高いために森林生態系の多面的機能は大幅に低下すること、②再造林に莫大なコストがかかること、③獣害等により造林が難しいこと、④50年生前後から人工林はようやく成熟期に入り、150年生前後まで森林の多面的機能は向上していくという生態学的知見を無視すること、⑤木材の質も50年以降はさらに成熟していくこと、などの点から、長伐期多間伐施業の方が施業的に優れているということは、林業界の常識となつてている。それを今回

強引に短伐期皆伐方式に転換しようとしているのである。

上記の解説

上述の森林生態系の多面的機能とは、生産機能（特に木材）、生物多様性の保全機能、土壤保全機能、水源涵養機能、保健文化機能などである。森林生態系の機能の中で人間社会にとっての便益を森林生態系のサービスと呼んでおり、上記の機能は森林生態系のサービスである。

この法案（新たな森林管理システム）の大きな問題点は、森林生態系のサービスのうち、木材生産だけを取り上げ、しかも現時点だけの採算で管理、施業を評価していることである。これは持続可能な森林管理（経営）の理念に反することである。持続可能な森林管理は、生産の持続性とその他 のサービス（環境と置き換えてよい）の持続性の調和を求めるものでなければならぬ。短伐期皆伐方式を主体とするシステムはこれに反するものである。

森林は時間とともに構造が変化する。その変化のパターンを森林の発達段階という。50年生ぐらいまでの若齢段階は構造が単純で、生物多様性が乏しく、土壤構造は未熟で、水源涵養機能は低い状態にある。50年生ぐらい以降の成熟段階では、土壤構造は発達し続け、水源涵養機能が高いとともに、生産の持続性も高まる。幹の生産量は、成

熟段階でもかつて言われていたような低下はせず、かなり高い成長を維持し続けることが、近年の研究により明らかになっている。このことからすると短伐期皆伐施業が主たることは問題が大きく、長伐期多間伐施業が主たることが望ましい。

森林生態系は時間がたつほど構造が豊かになっていく。構造の豊かな森林ほど生物多様性は高い。生物多様性が高いと植物と動物の遺体（落葉、死骸、糞など）の質量は高い。これらの質量が高いと土壤生物は豊かになる。土壤生物が豊かになり、活動が活発になると土壤孔隙など、土壤構造は発達し、保水、透水機能は高まる。また生物遺体の質量が高いほど土壤養分は豊かになる。したがって生産機能や水源涵養機能の高さは土壤の状態に強く関係し、土壤の状態は生物多様性に強く関係する。

短伐期皆伐施業の繰り返しは、生物多様性の保全に反し、土壤の保全に反する。長伐期多間伐施業は森林生態系の構造を豊かにし、生物多様性の保全、土壤の保全に沿うものであり、持続可能な森林管理の理念に沿うものである。短伐期皆伐施業は、林業経営の上で特にその推進理由のあるものに絞られるべきである。

長伐期多間伐施業は、生産力の持続性という点からだけでなく、低コスト林業の視点からも意味のあることである。日本は高温多湿であり、どのように頑張っても、他

の温帯林、北方林諸国に比べて皆伐後の初期保育コストは高くつく。また近年、更新木の獣害が深刻化してきており、そのことからも短伐期多間伐施業の方が、主間伐合計は大きいということも大事な事実である。

以上のことから、日本で短伐期皆伐施業を主にすることはまずい選択といわざるを得ない。

2 森林所有者に対する新たな責務を課すこと

A Q 森林所有者には新たに課す責務とは何か。
A 森林所有者には本法案で新たに「適時に伐採、造林及び保育」することを課した。

Q 「伐採」には「皆伐による主伐」は含まれるのか。

A 含まれる。2011年までの林政は、森林の多面的機能の高度發揮を目指して、複層林化、長伐期化（標準伐期齢の約2倍）などを掲げてきたため、標準伐期齢（スギ40年、ヒノキ45年が多い）前後での皆伐更新は考慮されてこなかった。2011年頃から林野庁は「主伐容認」政策に転換し、2016年からは人工林は、50年生前後で「成熟した」とみなして主伐を積極的に推進する政策に転じてきた。

今回の法案は、「伐採」を森林所有者に実施義務化したところに大きなポイントがある。また、「伐採」の後に「造林及び保育」が配置されており、本法案における「伐採」は、主として主伐を想定していることは明らかである。

なお、本法案の国会審議の過程で、議員の追及により林野庁は「背景説明資料」の訂正を余儀なくされ、4月23日になって新たな背景説明資料を公表した。そこでは、新たに、「若齢林が少ないなど齡級構成には偏りがあり、森林・林業の持続的発展を図るために、齡級構成をならす必要があり、主伐・再造林を推進し、若い森林を増やしていく必要。」との文言が加わった。ここで林野庁の若齢級皆伐推進政策が明確に打ち出された。

A Q 「適時に」という適時とは何か
主伐に関して「適時」とは常識的には、「標準伐期齢」（スギ40年、ヒノキ45年が平均的）、あるいは「伐期延長」（標準伐期齢+10年）の範囲と考えられる。

A Q 森林所有者に「適時に伐採、造林及び保育」実施義務を課すことは、何が問題か。
A 森林所有者にとって、今のように木材価格が安く、再造林の費用もまかなえず獸害対策も目処がたたない時期には、

「主伐（皆伐）しない」ということも立派な経営判断である。また、長伐期多間伐施業を選択することも立派な経営判断である。そうであるにもかかわらず、「適時」といしながら、実質的には、50年生前後以上の人工林の所有者に「主伐（皆伐）させ、造林及び保育をさせる」ことを義務化することは、憲法の保障する「財産権」や「営業の自由」の侵害の可能性がきわめて高い。

さらに、同意しない森林所有者に対して、「確知所有者不同意森林」制度、「災害等防止措置命令」制度という2つの制度を用意することによって強制的に同意させる仕組みを作っている。このことはこの法案の違憲性をより強化していることになる。

結局、森林所有者に「主伐（皆伐）せよ」と迫り、同意・不同意にかかわらず、所有者から立木の販売権を取り上げるという仕組みなのである。

A Q 森林所有者は「長伐期多間伐施業」を選択できるのか

A 林野庁の「Q&A」や「説明会」等では「選択できる」と回答している。しかし、そのことが法案でどのように担保されているのか。その説明の法律上の根拠がどこにあるのかが明確ではない。

市町村は経営管理権を集積するに当たつて、森林所有者へ経営管理意向調査を行い、全員の同意を得て経営管理権集積計画を作成し公告することになっている。これだけの条項ならば、長伐期多間伐施業を指向する森林所有者はたとえ市町村の集積計画が50年生前後の主伐であっても同意しなければよいだけである。しかし、この法案は、わざわざ「確知所有者不同意森林に関する特例」（第16条—第23条）を8条も費やして制度化している。本気で市町村がやろうとすればできる仕組みを持っているわけである。

A Q 3 林業経営者として素材生産業者（＝伐採業者）等を位置づけること
林業経営者として素材生産業者（＝伐採業者）等を位置づけることは、川上における「林業の扱い手」を木材伐採業者である素材生産業者等に指定することを意味し、森林所有者は、「林業の扱い手」から外されるということである。「林業の扱い手」を素材生産業者等と指定することの是非については、50年以上前に学界では議論になつたことがあるが、その後は議論は下火になつたままで現在に至っている。この点については、学界だけではなく林業界においても合意形成がなされていない。

A Q 何が問題なのか。

A 素材生産業者(伐採業者)等の行動原理は、基本的に短期的利益追求型であり、多くの素材生産業者等にとっては、「持続可能な森林管理(経営)」の理念などは「どこ吹く風」といってよい。皆伐後の再造林や保育は義務化されるが、素材生産業者等は一般的にはこの作業が苦手であり、多くは過去に実施した経験もない。それゆえ、造林作業については、他業者に再請け負わせで実施することが多いと想定され、とても「伐出+造林・保育」のトータルな責任主体として登場することはきわめて困難である。

また、この法案により木材生産量・市場供給量が増加する。必然的に木材価格はさらに下落することになる。大型川下木材産業には多大なメリットとなるが、林業経営者(素材生産業者等)にとっては、経営が圧迫され、森林所有者への立木代還元はおろか、再造林や保育の量や質の低下は必至である。

A 「林業経営者(素材生産業者等)」の「意欲と能力」をどのように評価するのか。

Q 「林業経営者(素材生産業者等)」の「意欲と能力」をどのように評価するのか。

く「林業経営者像」では問題が多いので、衆議院における附帯決議に、野党議員の協力により、「経営管理実施権を設定した林業経営者に対する、市町村が指導監督体制の確立に努めるよう助言等の支援を行うこと。さらに、国は、民間事業者の健全な育成を図るため、森林に関する高度の知識、技術、経営に関する研修計画を企画し、実施すること。「意欲と能力」に関しては、生産性(生産量)の基準だけでなく、作業の質、持続性、定着性などの評価基準も重視すること。」との項目を入れることができた。生産性、生産量や規模拡大の意欲などの指標だけで事業者の「意欲と能力」を評価するところは、林業を営むものからするとほどんど理解不可能なことである。

Q

自伐林家は「林業経営者」の対象となるのか。

A

林野庁の「Q&A」や説明会等では、「対象となる」と説明している。それは、

今回の基準で、生産量や生産性は問題にしているが、下限が決められていない(現在の木材生産量が少なくててもよい)ところが根拠となつていると推測される。ところで、現実に各都道府県で「意欲と能力のある林業経営者」の選定が始まっているが、自伐林家にそのような情報が届く仕組みがないだけでなく、各法令に

このような生産量、生産性のみに基づく「林業経営者像」では問題が多いので、衆議院における附帯決議に、野党議員の協力により、「経営管理実施権を設定した林業経営者に対する、市町村が指導監督体制の確立に努めるよう助言等の支援を行うこと。さらに、国は、民間事業者の健全な育成を図るため、森林に関する高度の知識、技術、経営に関する研修計画を企画し、実施すること。「意欲と能力」に関しては、生産性(生産量)の基準だけでなく、作業の質、持続性、定着性などの評価基準も重視すること。」との項目を入れることができた。生産性、生産量や規模拡大の意欲などの指標だけで事業者の「意欲と能力」を評価するところは、林業を営むものからするとほどんど理解不可能なことである。

Q

意欲と能力のある林業経営者に配分される「経営管理実施権」は15年以上が想定されているとのことだが、この根拠やその持つ意味はどうなのかな。

A

15年以上とする理論的あるいは具体的な根拠はおそらくないものと思われる。

担当者が諸般を慮つた「適当な見当付け」で決めたものではないか。

ただし、「15年以上」の経営管理義務が「林業経営者」に課されることの影響はきわめて大きい。林業経営者にとって、

元来不得手な造林保育作業だが、伐採後の再造林及び5年間の保育作業については、7割補助事業が準備されているので、獣害対策の困難性を除けばある程度実行可能と考えられる。補助がなくなつてからの10年間が問題である。巡視や補植などのほか、下刈り作業をはじめ、蔓切り・除伐作業なども発生してくる。これらをしっかりとこなせるかどうかが問題である。このことに備えて林業経営者は立木の販売代金のほぼ全額を留保することに

よる「認定事業体」が条件にされている場合もあり、自伐林家はごく一部の県以外では認定されていない。今後も自伐林家が選定されることはきわめて例外的なものと考えられる。「道は開かれている」という言い訳に使われるのがせいぜいのところと思われる。

なると想定される。それでも果たして林業経営者にとって経営的に成り立つかどうかはきわめて微妙である。よほど条件のよいところしか、林業経営者は経営管理実施権を受けないことも十分に考えられるのである。

翻つて、林業経営者がこのようない状態であれば森林所有者への販売代金還元はなくなるということでもある。

ところで、15年後に森林所有者に戻されても、この時期はまだ収入にならない除伐・保育間伐の時期である。さらに、森林にとっては、構造を決めていく一番大事な時期でもある。その直前で経営管理権を返上できるのであれば、いったい誰が50年、100年の施業に責任を持つのか。これが天然更新、天然生林施業に適用されば、もっと悲惨なことになる。15年はただの藪に過ぎない。そのような状態の今まで林業経営者は現場から逃げることが可能となるのである。

森林所有者にとっては、これまで嘗々として育てた立木が「ただ同然」で取り上げられ、15年後に粗雑な造林地か、あるいは天然更新と称された单なる藪として戻されることも十分に想定されるのである。

Q 4 市町村の位置づけについて この法案における市町村の役割は何か。

A

この法案において市町村に与えられる役割はきわめて重い。森林所有者の意向調査、森林の経営管理権集積計画の策定及びそれに伴う各種措置、共有者不明森林の探索、所有者不明森林の探索、確知所有者不同意森林に対する各種の措置、森林の経営管理実施権配分計画の策定とそれに伴う各種措置、災害等防止措置命令制度の運用、市町村森林経営管理事業の実施、等々であり、このほとんど全てが今回の法案による新規の役割である。

Q このような役割を市町村は果たすことができるのか。

A 本来、市町村は地域政策が本務であり、産業政策としての林業に関しては森林組合等に依存してきた。それゆえ、今回の法案で上記のような新たな役割を付与しても、おそらく全国の市町村で対応できるところはきわめて少数であろう。非常に無理のある制度設計とすることができること。

Q 5 このような制度設計は機能するのか 森林所有者、素材生産業者等、市町村のそれぞれにたいへんな無理をさせて大量の木材を安価に供給させようというきわめて強引な制度設計となっているが、実効性はあるのか。

A 森林所有者に対しては、立木販売権の

引き渡しに同意しない者に対して、憲法違反の疑いが強い「確知所有者不同意森林」制度、「災害等防止措置命令」制度を新設した。これらは、不同意の所有者に対する「恫喝」「脅迫」の道具として使用されると思われる（実際に発動すると、裁判となつた場合、市町村側の敗訴となる可能性が高い）。しかしながら、森林所有者でこのような「恫喝」等に抵抗できる人はあまり多くはないと想定される。

林業経営者（素材生産業者等）に対しては、きわめて手厚い優遇策が網羅されており、行政支援が集中される。市町村に対しては、新たな森林環境税（仮称）だけでなく、都道府県による「代替執行」の制度も用意されている。

以上からすると、国が本気でこの仕組みを機能させようとした場合、道具立てはかなり整っているということができる。

III 真の「目的」が達成されるとどのようなことになるのか

最近林野庁が示した「森林・林業改革の推進について」（2018年4月）では、10年後まで、新たに毎年約9万haを増伐し、それにより、1,300万m³を増産し、合計で年間2,800万m³（2015年実績1,500万m³）の木材を供給するとしている。

Q このように大量の木材が市場に供給さられる」とどのようにになるのか。

A 現状でも低い木材価格が、さらに安くなる可能性がきわめて高い。近年、木材の輸出が急増しているとして国は評価しているが、これは国産材価格が輸出可能な水準まで低落した結果である。丸太を中国に輸出して、そこで加工されてアメリカへ輸出されている事態を決して喜ぶわけにはいかない。

木材価格が現状よりさらに下落すると、森林所有者の取り分がなくなるだけでなく、林業経営者（素材生産業者等）の経営も成り立たなくなる。川下の大型木材産業は、山元が崩壊しない程度に木材価格を操作することになる。その結果、林業経営者（素材生産業者等）は、ギリギリの経営を余儀なくされることになり、山の管理の粗放化に結果することになる。

A Q 労働力の確保は可能なのか。

9万haを増伐し、再造林・保育するためには必要な労働力について、大雑把な試算をしてみると、伐出作業者については、1、300万m³を増伐するとして、1日1人当たり10m³前後を伐出すると仮定すれば、概ね5—6千人前後の新たなそれなりの技術水準を持つ作業者が必要となる。造林関係でも新たに1万人から1万5千人が必要となる。現在、林業就業者

は5万人前後であり、これほどの労働力需要増加に対応できる可能性はきわめて低い。

IV 「森林環境税（仮称）」との関係

Q はどのようになっているのか
A 来年度より「森林環境譲与税（仮称）」が先行的に導入される計画である。

Q 今回の法案と「森林環境税（仮称）」とはどのような関係にあるのか。

A 今回の法案は、林野庁の「新たな森林管理システム」（平成29年9月）に基づいている。この「新たな森林管理システム」は、①林野庁の「森林・林業基本計画」（平成28年）で示された方向、②平成29年度与党「税制改正大綱」における「森林環境税（仮称）」創設の方向性、③本省、官邸からの「林業の成長産業化」への強い圧力、を背景にして作成されたものである。

そして、同法案の第3章第33条で「市町村森林經營管理事業」を創設し、その原資に「森林環境税（仮称）」を組み込むとの制度設計を行うことにより、「森林環境税（仮称）」が、「新たな森林管理システム」の中に取り込まれることになった。

うなっているのか。

A 「森林環境譲与税（仮称）」の使途については、与党平成30年度「税制改正大綱」において、「森林環境譲与税（仮称）」については、法令上使途を定め、市町村が行う間伐や人材育成・担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する費用並びに都道府県が行う市町村による森林整備に対する支援等に関する費用に充てなければならぬ」としている。現在は、これ以上詳しいことはまだ分かっていない。

A Q このようなことで問題はないのか。

Q 「森林環境税（仮称）」「森林環境譲与税（仮称）」は、未曾有の国難である東日本大震災対策の後を受けて発足するもので、このような時期に国民に増税を迫るといへん重大な案件である。徴税の仕方や使途について、国民への説明責任はきわめて重い。

徴税においては家計のみに負担させ企業等を外すといった問題がある。ただ、ここでは使途についての問題に焦点を絞ると、①使途の原案を作成するのが、林野庁になること、②結局、林野庁予算の補完となってしまうこと、といったことを指摘できる。林野庁は現在、産業官庁の性格を強めており、その産業政策の実施にこれまでの予算を全面投入し、その

穴埋めに「森林環境税（仮称）」が従属的に使われる可能性が高い。

Q では「森林環境税（仮称）」はどのようを使われるべきか。

A 市町村へ配分されるのは正しい。ところで、市町村は基本的に産業政策ではなく、地域政策を担っている。今回の法案は、市町村を林業の産業政策の手先として使おうとの魂胆だが、市町村はしっかりと森林を生かす地域政策の原資として位置づけ、使用することが望ましい。そのような意味では、森林環境譲与税の使途としては、ヨーロッパ型の条件不利地域政策を山村側が導入する原資とすることが一法である。森林をきちんと管理する人材を地域に定住させることが税のもつとも目的に沿った使途になると思われる。

また、今回の森林環境税はその大部分を都市部の人達から徴税することになる。そのため、都市部住民が森林生態系の多面的サービスを享受できる体制を山村側が構築することも大義名分が立つ使途といえる。森林環境税は様々な立場の税負担者の合意を得られるものでなければならぬ。

V 国有林野への波及について

今回の法案は、民有林が対象となつていいが、一年後には、国有林野を対象としている。

新たな仕組みの導入が計画されている。

A Q どのような方向を目指しているのか。

A Q 国有林への「民間活力の導入」がうたった文句となって、「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」することである。

具体的には、民間事業者が国有林内の一一定区域で継続的に使用収益を行う権利を取得できるようにするもので、まず10年以上、数千ha、数万m³の規模から始めるようである。

Q どのように評価するのか。

A 「国民の森林」である国有林は、現在の「管理経営基本計画」において、①公益重視の管理経営の一層の推進、②森林・林業再生に向けた取組、③「国民の森林」としての管理経営、地域振興への寄与等、を掲げて管理経営している。このようななかで、今般の「民間活力の導入」は、②の林業再生に向けた取組に特化していくといえ、川下の大型林産企業への木材大量安定供給体制構築に国有林も全面的に組み込まれていく方向が明らかになりつつあるのである。

現在でも、国有林野事業は約1兆3千億円の債務返済を迫られて昨年度は、149億円を返済している。森林資源の蓄積状況は、民有林より既に低くなっている。そのような状況の国有林に対してさらに大規模な皆伐を導入しようとしているわけである。

公益重視、「国民の森林」としての管理経営、地域振興への寄与、などの面が具体的に国民の目に明らかになっていなきのに対して、木材生産だけがきわめて具現化してきたのが現状といえる。大いに危惧されるところである。

以上

森林経営管理条例法案と森林環境税（仮称）

その違憲性と「呉越同舟」性を問う

鈴木直樹

（元札幌市役所）

はじめに

「森林経営管理条例法案」が2018年3月8日、第196回通常国会に提出された。

これに先立ち、関係の深い「森林環境税（仮称）」の創設が2017年12月22日に閣議決定されている。いずれも2019年度からの施行となっている。

はじめに

- 「森林経営管理条例法案」が2018年3月8日、第196回通常国会に提出された。
- これに先立ち、関係の深い「森林環境税（仮称）」の創設が2017年12月22日に閣議決定されている。いずれも2019年度からの施行となっている。
- 日本国憲法施行後70年、私たち国民は、濃淡はありながらも憲法的感覚や憲法的意識をその日々の生活の中で身に着けてきた。それを土台にして、個々の法規やその運用を判断し、理解し、あるいは批判してきた。しかし近年、安倍自公政権は「安保法制」、「共謀罪」など違憲を疑わしめる法案を次々に強行成立させ、まさに私たちの憲法的常識を根底から覆す、言わば反コペルニクス的転回を強引に推し進めている。
- （元札幌市役所）

憲法をつくり替えることを究極の目標とする安倍自公政権が、その改変憲法の体系に組み込むにふさわしい適合的な法案をあらゆる分野で束ね整えることは容易に想定できることである。

果たして「森林經營管理法案」はどうなのか。

本稿の目的の第一は、その点を明らかにすることである。そして、この法案に位置づけられている森林の取り扱い方で何が維持され何が変化するのかを見極めることである。

そのうえで、この法案が私たち国民の社会や経済に与える影響は何なのか、森林や林業に関わる人々の生活や権利はどうなるのか、地域行政を担う市町村へのしわ寄せはあるのかないのか、などを考えたい。

そしてこれらを踏まえ、私たち国民がこの法案に対してどう対処すべきかを提言したい。

一方、18年度税制改正大綱の中で閣議決定された「森林環境税（仮称）」は、その内容を「次期通常国会における森林関連法令の見直しを踏まえ、平成31年度税制改正において、森林環境税（仮称）（平成36年度から年額1,000円を課税）及び森林環境譲与税（仮称）（平成31年度から譲与を創設する」とするもので、扱いが（備考）となっているが、上の「森林經營管理法案」

を見据えた強力な実施宣言と見ることができる。

いま、森林・林業関係者だけではなく、多くの国民が、「森林環境税」に关心を寄せてている。

それは、現に地方税における超過課税の実施によって類似の課税が、すでに37の府県と1つの政令市（横浜市）で先行されており、国民の7割が、納税という形で関わっているからである。

これらの税の創設時には一定の反対があったものの、現在では森林の多面的機能を高めるためというその趣旨からして過半の国民に支持されていると見えなくもない。

しかし、多くの人々が賛意を示す事柄でも、その実施の子細な部分では必ずしも掲げられている趣旨を全うしているとは限らない。それはいちいち具体例を挙げるまでもなく私たちの生活の中ではしばしば散見されることである。

とりわけ、それを統括し所管する政治や行政の世界にあっては、正面切って反対する者がいないだろうとか、知らず知らずのうちにいつの間にかそうなっていたとか、周辺には恫喝的に忖度環境を整えながら仲間内だけでズレをやっても誰も気付く者がいないだろう、などといった隠密的で隐蔽的な政治・行政手法が問題にされることが多いた。

この「森林環境税（仮称）」も多分にそ

の恐れなしとしない。

本稿の第二の目的は、それを明らかにすることである。そして、その課税の目的、公正・公平性、用途、実効性、影響などを検証する中で、本来のあるべき姿や実施時の監視のポイントなどを提言することにしたい。

「森林經營管理法案」（以下、法案という）と「森林環境税（仮称）」（以下、新税という）という2つの森林政策は、新税の閣議決定内容に示されているように密接不可分の関係に位置づけられており、この結びつき具合がどうであるかによって、私たち国民の生活と権利が大きく影響される。

そこで第三の目的として、その点を明らかにし、国民の間で議論が尽くされるに必要な素材を提供したい。

I 森林經營管理法案

1 法案の概要

図1は、農林水産省が法案の根幹部分を提案の説明資料として作成、図示したものだが、ズバリ核心部分を露わにしたのは行政の困惑を強調したかったからと思われる。「人工林が成熟しているのに多くの森林所有者がほったらかしにしている」というのがその理由だが、本音は別のところにあると考えるのが自然だろう。

法案の恒久性を謳う手前、ややぼかしな

がら「林業の成長産業化」などを唱えてい
るが、ペールに包まれた本当の狙いを読み
解いていかなければならない。

筆者は、この図を見て、ある種の芝居のシナリオを思い浮かべた。

プロデュースはもちろん安倍自公政権である。シナリオライターと演出は林野庁。登場人物は4人で、そのほか舞台には上がらない黒幕が2、3人いる。

4人の登場人物は、ここ10年さっぱり木を伐らない山主、他人の山を見て伐つて儲けたいがこの材価じゃなあと嘆いている山師、いつも黒幕にせつつかれて右往左往している手配師、助けるふりしていくお茶を濁す兄貴分である。

配役は、山主に森林所有者、山師に素材生産業者、手配師に市町村、兄貴分に都道府県である。

筋書きは、黒幕が天の声として山師に「他人の山を伐つて儲けさせてやるがどうだ、やる気あるか」と働きかけ、半信半疑ながら「お上がるなら」と、意欲と能力のある林業経営者にさせられた。黒幕は「それにしても他人の山を勝手に伐るには、それなりに理屈がいるな」と考へ、「手配師が一応伐る順番を決めているが、それに従っていない山主の山を伐るというのはどうか。いやむしろ伐つたら価値が上がるのだから、伐つてあげるということに

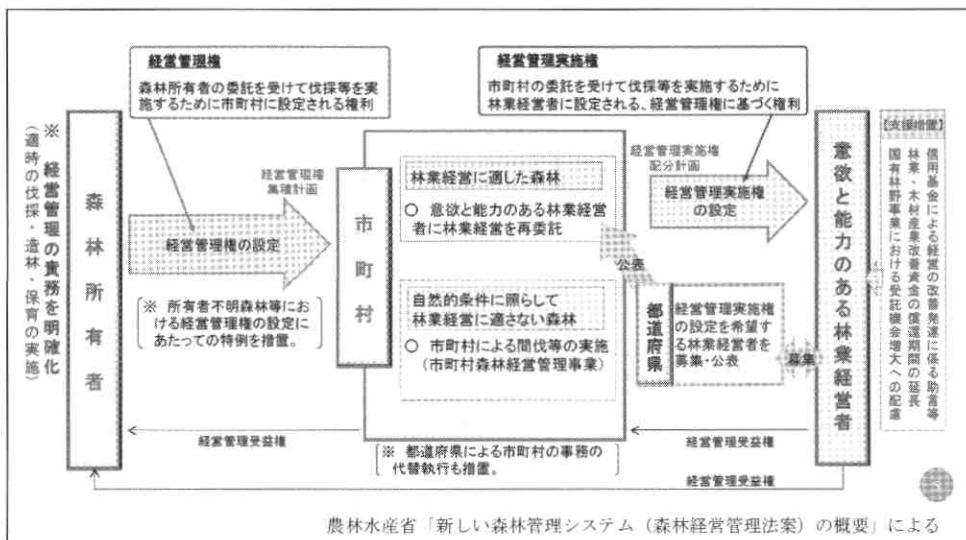


図 1

しよう」。そこで黒幕は、手配師に「ここに小道具が用意してある。これを使って、お前も責任があるのでから、その辺うまく橋渡しをやれ。ただし実現しても何も出ないぞ」と脅し、手配師が「いやあ自分一人じゃ、とても」と言うと兄貴分に「おまえも少し手伝ってやれ」と難題をふっかけるという話である。ここで小道具といふのは「集積計画」やら、「経営管理権」やら、「経営管理実施権」やら、である。

つまり、この法案はこうした芝居のシナリオを法文という体裁で表現したものなのである。

果たしてこの芝居は、意味深で高尚な不条理劇なのか。それとも荒唐無稽でハチャメチャなドタバタ劇なのか。

さて、幕が開くなり、いきなりトラブル発生という形でドラマは始まった。

本年（2018年）4月の衆議院農林水産委員会の法案審議の中で、8割の森林所有者が、経営意欲がないとした林野庁のデータはねつ造だと指摘され、慌てて修正する場面があり、法案の必要性の根拠が崩れているから、法案を取り下げるべきだとの声が挙がった。

前途多難な滑り出しをした法案だが、以下、条文を読み解きながら、その問題点を考えることにしたい。

2 公権力による「公共の福祉」に依らな い財産権の制約

いかなる法も「総則」に目的、用語の定義、主対象の位置づけなど法の命題を掲げている。この法案も例外ではないが、後に見るようすに主題からはずれた重大な自論みをひそかに条文に潜り込ませておる。

それはさておき、法案の根幹をなす枠組みを見てみよう。

- ・目的で「市町村が」と主対象者に位置づけ、それが「集積計画」なる手法で林業経営の効率化などの促進を図ると謳っている（第1条）。
- ・適時に伐採、造林、保育」を強調した森林所有者への「実施義務」、当該法令遵守を謳った市町村への「努力義務」という二つの重苦しい「責務」規定を設けている（第3条1項、2項）。
- ・従来の当たり前の一般的経営管理の目的を掲げながら、市町村において「経営管理権集積」なる根拠、目的の不正確な計画の設定を促している（第4条）。
- ・市町村の主導による管轄区域内でのこの「集積計画」に対してネックとなる森林所有者の「不明」「不同意」に対し、行

政処分の手法を使って最長50年にわたる経営管理の権利はく奪を謳っている（第10条～第32条）。

この法案は、市町村を主役に置き、森林所有者に曖昧な「適時」なる時期に伐採、造林、保育を強い、従わない者、応答のない者には、一定の手続きを経て50年間、經營管理の権利を取り上げ、伐採を強行するという枠組みなのである。

② 「特例」の発動

この枠組みを実行し目的を達成するためには、隘路になる「不明」「不同意」者に対する「特例」が必要となる。「特例」と言えば、ここ1、2年世間を騒がしている森友・加計学園疑惑で問題になっているの「特例」である。

この法案では、第2章第2節で第1款から第3款まで3つの「特例」を掲げ、全53条のうち、23条を占めている。

「特例」は、ほとんど憲法的常識を逸脱する場合に発動されると考えるのが妥当でないか。

③ 実行の手段、プロセス

「特例」で整えられ、市町村が手に入れた「不明」「不同意」森林所有者の権利を「経営管理権」と称し、それを行使して実際に移すことになる。実施は、基本的に素材生産業者など「意欲と能力のある林業經營者」（以下、「やる気のある業者等」という）が担うとされる。その際、市町村から「やる気のある業者等」へ付与される権利が「経営管理実施権」である。「やる気のある業者等」は儲けが出ないとやる気が出

を経て6か月で知事「裁定」によって「同意したとみなし」、権利をはく奪するとしている（第16条～第23条）。

前記「不同意」者を「特例」で「同意したとみなす」と強権発動しながら一方で「集積計画」は対象森林の所有権、地上権、賃借権等の物権、債権などの「同意」を前提とするという義務規定を置き、取扱いに著しい格差・不均衡・矛盾を生じさせている（第4条5項）。

森林の所有者そのものが「不明」の場合、「特例」で6か月の「公告」を経たのち、4か月で知事「裁定」により権利をはく奪するとしている（第24条～第32条）。

ないから、そういう森林は、市町村が面倒を見る。

経営管理の権利を奪われた森林所有者と市町村・「やる気のある業者等」との関係は、定義も関係性も定かでない「委託」という用語で結びつけられる。

こうした取り扱いは、民法上の賃貸借が基本である農地とは著しく違っており、なおかつ似たような取り扱いを受けている「遊休農地」とは、森林はそもそも存在や機能や人のかかわりが全く違うことが一切考慮されていない。

- ・法案における「委託」の民法上の位置づけがなく（民法には「委託」という契約はない）、実際は「委託」の一方的な押し付けによる「逆片務契約となつてゐる（第4条2項、第7条2項ほか）。
- ・森林所有者との接点、すなわち契約関係にない「経営管理実施権」なる権利を持つとされる「やる気のある業者等」に対し、森林所有者が「委託」の解除、取り消しの際（この根拠が不鮮明）、当該事業者に承諾もしくは損失賠償を得なければならないという理不尽な規定がある（第14条1項）。
- ・市町村は森林所有者から得た経営管理の権利を使って、森林所有者の意向に関わりなく、また細かな施業方針の提示もなく伐採等の行為を実行するとしている

（第33条）。また、その報告は国に対してのみ行うとしている（第34条）。

・伐採等の行為で得た木材の販売による収益を森林所有者に断りなく收受するとしている（第2条3、4項ほか）。

無法というのは、こうした状態を言うのではないかと思わせる。常識との乖離は誰の目にも明らかだろう。

(2) 論点

① 「財産権」の制約（憲法第29条第2項）

に関する違憲性
以上の条文から問題点を引き出してみよう。

憲法は、第29条「財産権」で次のように定めている。

- 1 財産権は、これを侵してはならない。
- 2 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。
- 3 私有財産は、正当な補償の下に、これをおおののために用ひることができる。

が掲げられている。果たしてそれらが憲法第29条第2項（財産権の制限）で規定する「公共の福祉」に該当するのか。

「森林法」は過去に苦い経験をしている。

1987年4月22日最高裁大法廷「森林法共有分割制限規定違憲判決」である。

これは、それぞれ2分の1の持ち分とした共有森林を生前贈与された兄弟が分割をめぐって争った裁判で、森林法第186条の規定が民法の規定に関わらず2分の1以下の分割は認めないと訴えたものである。同判決は、森林法第186条の規定が森林經營上細分化を防ぐ政策目的で定められている点は否定しなかつたものの、財産権を制限するに足る合理性と必要性を具備していないと違憲を認定したものである。同条は翌月、削除されている。

- ・これを判例とするなら、上記「問題となる条文」に掲げているようなこの法案は全編にわたつて違憲とならざるを得ない。
- ・「共有者不明森林」の分割は「民法」（第256条1項および第258条1項）によって、その財産権が保障されており、この点では、判例がそのまま適用でき、また同じ愚を犯していることになる。

② 私的自治及び契約締結の自由に関する違憲性

- ・「公告」や「裁定」にかかる理由に人工林の一般的施業である「伐採、造林、保育」が一定期間作業のないこと、もしくは所有森林が小規模、分散していること

契約の自由について、国家は私人間の生活関係における当事者の自由に原則干渉せずとの立場から、公法である憲法では、明文を置いていない。しかし、財産、居住、職業、教育、労働など様々な自由権を保障、実現する基本的人権として、実際は、憲法上の権利として扱われている。

・2017年12月6日のNHK受信料契約

(受信契約締結承諾等請求事件)最高裁

判決は、NHKに訴えられた被告の上告を破棄したものの、受信契約は確定判決が出て初めて成立する、と判示した。

・上の「問題となる条文」で見るとおり、「公告」や「裁定」で「同意したとみなす」「委託」はもともと契約ではなく、行政の長が下した「決定」ないしは「行政処分」であつて「確定判決」でもない。したがつて、「委託」という「契約」をねわす一般用語を用いて、契約でないものがあたかも「契約」であるかのように装い、しかもそれが成立したかのようにカモフラージュしていると考えられる。

・もし「委託」が契約でないとすると、これは一方的な「不利益処分」であり、「法の下での平等」という点で憲法(第14条第1項)に違反し、重大な人権侵害となる。

憲・違法性何人も憲法体系によって位置づけられた権利は、侵すことが許されない。さらにその権利の行使を阻害するような犯罪行為は刑法等で处罚の対象となる。ましてや法令そのものが憲法上違法であれば、当然無効となる。

上の「③実行の手段、プロセス」で見たように、この法案には憲法や他の基本法に抵触する条項が多数含まれている。

・国民の所有する森林は、森林法第5条で定義される以前に前提として自然的条件や一定の社会的条件が存在し、その上で、同条で位置づけられた場合であっても、

一般的には売却処分など財産権の行使はもちろんのこと、森林施業の裁量権は大幅に認められている。したがつて、地域森林計画、市町村森林整備計画などで大枠「伐採、造林、保育」の方法が設定されいても、時期、手法を含めた細かな

・しかしこの法案は、それを、有無を言わざず「公告」「裁定」などで「経営管理権」なる権利を設定して奪ってしまうことになっている。

- ・伐採木の販売、無断收受など、これがもたらす様々な結果は、憲法(第29条財産権)をはじめ、刑法(第223条強要罪、第235条の2不動産侵奪罪、第246条詐欺罪、第252条横領罪)に抵触する恐れがある。

④ 真逆の財産権の制約

従来、森林における財産権の制約は、保安林制度に見られるように、伐採を制限するものであった。そして、次項にも触れるように、造林や保育(間伐を含む)を促すということでの財産への干渉を行ってきた。しかしこの法案では、伐採を強要し、計画に従わない者には奪つてまでして伐採を強行するというものになつてている。

合理的な「伐採の制限」は、多くの国民はもちろん、森林所有者でさえ、憲法第29条第2項(財産権の制限)で規定する「公共の福祉」に該当するとして容認してきた。

一方、過度な伐採はもとと森林破壊のイメージを持ち、たとえ収益が上がる場合であつても多くの森林所有者は、慎重に対応してきた。

ところが、この法案では、伐採を強要することも可能なのである。

「公共の福祉」とは全く逆の「財産権の制約」などになっている。

しかも、それを行うのは公権力である。

前代未聞の暴挙と言うほかない。

3 「要間伐森林」制度の削除、「伐採、造林、保育」の台頭

(1) 問題となる条文

現行の森林法では、ここ数年の改定において「要間伐森林」制度がこの法案と同様の手法によって強化が図られ、財産権の制約が憂慮される事態となっていた。しかし、間伐の促進³といった森林を良好に管理するための措置として、大目に見られてきた。しかもこの制度を使って実際に実施されたケースがあるのか、寡聞にして知らない。

この法案での新しい制度では、いったいどうなっているのか。

- ・この法案においては「間伐」の文言が一掃され、「伐採、造林、保育」すなわち循環型施業への拡張的転換が目立っている(第2条3、4項、第3条1項ほか)。
- ・法案は、市町村等が長期にわたる占有、収益を独占しておきながら、森林所有者に対して、一貫して「伐採」等の施業で森林の価値が増殖し経済的受益を得るとのスタンスで法定されており、反面、厄介なもの面倒を見てやる風の恩義の押

し売りも散見される(第6条、第8条1号、第14条1項ほか)。

この法案によって森林法における「要間伐森林」制度等に関する規定が削除されている(附則第4条)。なお、削除のない森林法第10条の12の2(第10条の12の8)の「共有者不確知森林の共有者に依る森林の施業の円滑化」の規定と当該法案の規定との重複と齟齬が存在する。

(2) 論点

- ① 間伐から短伐期皆伐施業への強権的な転換→大増伐への序章
- ・「標準伐期齢」に多少の幅を持たしたとはいえ、地域森林計画、市町村森林整備計画などの伐期齢は、スギ・ヒノキは100年を超えて平均成長量は衰えないという最近の長伐期化の知見に照らしてもまだ短伐期の域を出ない。法案はその施業方針を「適時」と称して強引に「伐採」を促している。そしてそれに従わない者は召し上げるとの時代錯誤的強権発動を示唆する規定を置いている。

- ② 主伐材の市場への大量出材は様々な弊害をもたらさないか
・仮にこの法案どおりに事業が執行されたら、材が市場にあふれて材価が下がり、材価の低迷は林業の衰退に拍車をかけ、造林放棄地が増えて山が荒れ、山が脆弱化して自然災害が頻発し、売れないと結局燃やすことになり、CO₂を増やして地球温暖化に悪影響を及ぼし、森林による吸収源対策どころか森林破壊による排出源と化すことにならないか。
・「パリ協定」などの国際公約を破って非難を浴びること必至と思われる。

- ③ 「伐採、造林、保育」における価値増殖信奉の悪用と現実の劣勢状況(弱み)への付け込み
・この法案の立案者は、人工林への投資、すなわち伐採、造林、間伐等の保育など森林施業は価値を産むとの前提に立っている。そしてそれを踏まえて取り上げた管理運営の権利を使って森林所有者に上から目線で恩を売っている。
- ・しかし、これは全くの御為ごかしのま

に関する規定のすべてを削除しているからである。つまり、長引く「間伐」は困るのだ。それは長伐期に繋がるからである。なぜ、そんなに「主伐」」「皆伐」を急ぐのか。その背景を探る必要がある。

やかしとしか考えられない。法案立案者は、いまでもその亡靈が存在している「分収育林」のかつての悪夢を忘れていないはずがない。30数年前「分収育林」投資ブームを巻き起こし、20年ほどを経て元本割れを起こして「国家的詐欺」と指弾されたあの犯罪的行為をまた再現しようとしていると考えられる。

だがそれは一方で、林業の苦境を理由に「林業の成長産業化」なる掛け声を声高に唱えながら、それに群がる能力と意欲のある素材生産業者など（実際にどれほど存在するかは疑問だが）に事業を提供してよみがえらせ活性化させようと、これまで荒唐無稽な虚言を振りまいている。しかし、何のための成長産業化なのか、何のための森林施業なのか、はつきりしない。あやしげな裏事情を疑わざるを得ない。

（参考）「皆伐」や「単層林短伐期皆伐施業」についての異論に答える
異論1：「皆伐」の促進は人工林の齡級構成の偏りを是正する平準化のためであり、齡級平準化は将来世代への木材資源の確保のためであり、「公共の福祉」に相当する。

反論1：確かに偏りがあり、伐期100年には是正に100年間必要だがそのためには憲法や関係の法令を犯すのは論

外。平準化は森林所有者を含め国民すべての意識を高め一歩一歩進めていく以外にない。現状の人工林や林業の実態を踏まえれば、林野庁の計画での循環型施業林の面積は大き過ぎる可能性がある。森林の持つ多様な機能を重視し、森林に過度な負担をかけてはいけない。

異論2：「単層林短伐期皆伐施業」は年平均成長量が最大になる林齢での伐採で、永続的に材積最多の伐期齢で循環させる林業の基本原理。木材は国民必須の物資だから、こうした施業は「公共の福祉」に合致する。

反論2：先述したようにスギ・ヒノキは100年を超えても平均成長量は衰えないというデータがある中、材積最多の理論も再検討が必要。木材を多く収穫するという理由で「公共の福祉」による財産権の制限を言うのは筋違いである。

・とはいっても、林野庁の説明資料「森林経営管理法案のQ&A」には市町村に配分される予定の「森林環境贈与税（仮称）」はこの法案における「経営管理権」対象の市町村管理森林に使用「可能」と、閣議決定された当たり障りのない新税の内容を繰り返している。

(1) 問題となる条文

4 18年度中に制定が予定される「森林環境税法」待ちの暫定法案か

- ・現段階においては関係条文無し

(2) 論点

・法案には、「森林環境税」（森林吸収源対策）の執行・手続法として連動する重要課題が存在

5 「伐採、保育」等を理由とする「災害等防止措置命令」なる強権の発動

(1) 問題となる条文
この第5章「災害等防止措置命令等」で

扱われる内容は、法案の第1章「総則」で述べられている「目的」にはもともと組み込まれていない。出来るだけ表に出したくない重大な目論みを言わば、ざくざくに紛れて潜り込ませたと考えられる。

・「災害等防止措置命令等」は、保安林、この法案で権利を奪われた森林、別に措置を命じられている森林以外のすべての森林法第2条第3項の民有林が対象となつていて（第42条1項）。

・何故に「伐採、保育」の有無が災害防止の阻害となるかが不明確である（第42条1項）。

・「災害等防止措置」なる「命令」を発する際の「伐採、保育」にまで及ぶ根拠の不明確さと市町村が代替執行した際の森林所有者の費用負担の理不尽さがみられる（第43条）。

・「命令」に従わなかつた森林所有者への罰則（30万円以下の罰金）の規定がある（第52条）。

(2) 論点

緊急事態条項の先取りであり、平時にまで及ぶ常時戦時体制を体現するもの

・この条項は、極めて重要な問題を含むものである。それは、森林所有者がその権利に属する通常の所有森林に関わる状態、

すなわち通常の「伐採、保育」（それは裁量権に基づく、それなりに幅のあるもの）に対応していることについて、強権をもって統制するからである。

・一般に自然災害は、個人の零細森林所有者が防止し得るものではない。災害を呼び起こす行為があれば別に刑事法によつて処罰されなければならない。通常の森林保持・管理が統制・処罰の対象となるのは平時ににおける非常事態を現出させるものであり、危険極まりない。この一連の条項の規定は重大な人権侵害となる。

- ① 「林業の成長産業化」の担い手としてクローズアップされている主体は一体何なのか
- ・鳴り物入りで喧伝されている「林業の成長産業化」は何のために、誰のために推進されているのか。
 - ・一向に明確な姿を表さない「意欲と能力のある林業経営者」（＝「やる気のある業者等」）が果たして森林を伐採し「林業経営」することだけで森林を長期（15年以上）にわたって管理し、その機能を高度に発揮させることができるのか。

6 民間事業者・林業経営者への違法な優遇支援措置

(1) 問題となる条文

ここでも法案の「目的」に記載のない「国」や「国有林野事業」が突然顔を出す。しかも競争入札が原則である国有林野事業において林業経営者（＝「やる気のある業者等」）への優先的請負を配慮するよう、1条を設けて謳っている。

・国や地方公共団体は、国有林野事業及びこの法案による事業を受託した林業経営者（＝「やる気のある業者等」）に対し、委託の優遇、指導、助言などの援助をするとして、さらに公的金融機関による資金援助を行なうとしている（第44条～第46条）。

(2) 論点

- ② いきなり国有林への優遇が出てくるのは何を意味するのか
- ・もし今後予定されている国有林事業の大規模な民間開放の事前シフトであれば、大増伐によって公益優先の国有林の役割が損なわれる危険性が増し、国民にとって憂慮すべき事態が生じる恐れがある。

7 市町村への隸属性の払い下げと権力側の使い走りにする強引な締め付け

(1) 問題となる条文

- ・法案全編にわたる条文に存在

(2) 論点

- ① 30年以上の市町村への森林管理監督権限の委譲の実態を無視した暴挙
- ・ここ30年の間に森林・林業行政が都道府県から市町村へ徐々に「権限」が委譲され、最近の「要間伐森林」制度等まで至っている。しかし市町村では、慢性的な予算不足、専門職員不足の上、委譲のたびにあえて処理困難な制度の設定がなされるなど、およそ実現を目指しているとは考えられない政策が展開されている。森林・林業分野における市町村行政の疲弊は極限に達しているといえるだろう。
- ② 同様の権利はく奪に伴う「強要罪」「不動産侵奪罪」「詐欺罪」「横領罪」などの刑法違反の疑い。
- ③ 「共有者不明森林」の分割を事実上認めない「共有物の分割請求」権侵害の民法違反の疑い。
- ④ 間伐から短伐期皆伐施業への転換による大増伐とそれによる森林と林業への壊滅的弊害現出の恐れ。
- ⑤ 森林所有者に対する経営管理の権利はく奪を企図した人工林施業の価値増殖信奉の悪用と現実の劣勢状況（弱み）への付け込み。
- ⑥ 18年度中に制定が予定される「森林環境税法」（森林吸収源対策）待ちか、当該税との関連が不明確で、目的・用途に対する援助」を謳っているが、これはいつもの枕詞に過ぎない。

8 小括 — 「森林経営管理条例」は廃案にしなければいけない

以上、「森林経営管理条例」を条文に沿って検討してきたが、結論として言えることは次の諸点である。

- ① 「公告」「裁定」による民有林の経営管理の権利はく奪に伴う「財産権」の侵害、「私的自治・契約締結の自由」の侵害、「法の下での平等」に対する侵害などの憲法違反の疑い。
- ② この法案による市町村への隸属性的な業務の払い下げと権力側の使い走りにする強引な締め付けで市町村行政の疲弊は極みに達する。
- ③ この法案による市町村への隸属性的な業務の払い下げと権力側の使い走りにする強引な締め付けで市町村行政の疲弊は極みに達する。

法案が持つこうした問題を踏まえるならば、この「森林経営管理条例」は天下の悪法と言うほかない。これは、安保法制や、共謀罪などの違憲法制と軌を一にするものといえる。

この法案は、即刻、廃案にしなければいけない。

II 森林環境税（仮称）

1 新税の概要

この税の創設の目的は、総務省が設置した「森林吸収源対策税制に関する検討会」の「報告書」（平成29年11月）によると、①森林吸収源対策に係る財源確保、②市町村による森林整備等の財源、とされている。この税は、国内に住所を有する国民一人

防止措置命令」なる強権発動を規定し、緊急事態条項の先取りと、平時にまで及ぶ常時戦時体制を体現。

⑧ 「意欲と能力」があるとする得体の知れない素材生産業者等に「林業の成長産業化」の担い手と持ち上げ、破格の優遇規定を設定するとともに、危うい長期の森林管理を委任。

⑨ この法案による市町村への隸属性的な業務の払い下げと権力側の使い走りにする強引な締め付けで市町村行政の疲弊は極みに達する。

一人に対して年額1000円を課すという

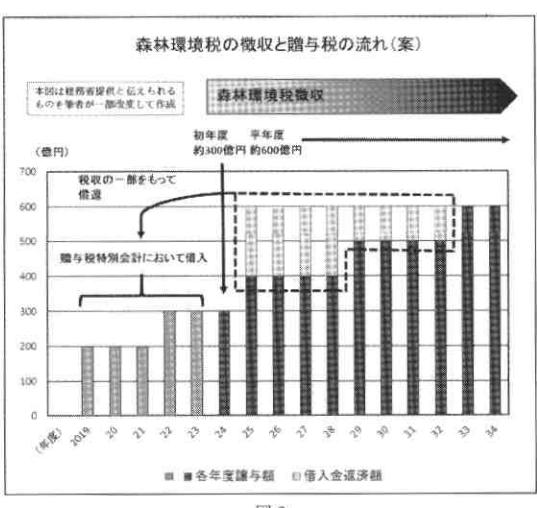
国税で、市町村個人住民税の均等割にプラスして賦課徴収されるものである。

本格的な徴税は、いま実施されている東日本大震災復興支援の住民税上乗せ（都道府県、市町村合計年額1000円）の終了する2024年度からで、そのまま横滑りさせようという腹積もりである。

それまで5年あるがどうするのか。

2019年度に森林環境譲与税（仮称）特別会計なるものが総務省所管として創設されるが、そこが民間金融機関や財政投融

資などから借金をして、図2にあるように、2019年度からそれぞれ地方公共団体に私有林人工林面積、林業就業者、人口に応じて分配するということになっている。



はじめは200億円からスタートし、3年後300億円、そのまた3年後400億円と増やし、2025年度からは600億円（2024年度300億円）満額の税収が入るが、それから8年かけて借金を返すということになっているので、600億円全額の執行は、2033年度からである。

この措置に対し、林業関係のある業界紙は「悲願の新財源が『ウルトラC』で実現、譲与税特会が借金する異例の『結論』」（林政ニュース）と大喜びする関係者の様子を伝えている。

しかし、苦境に苦しむ林業関係者についてはそうかもしれないが、納税を義務付けられる国民にとっては、課税の主旨を一応受け止めたにしても、納得のいかない面があるのではないか。

なにせ、義務化される以上、借金をするのは、私たち国民である。この課税のもくろみが途中で頓挫しても、早々と国民全員が2000円の借金をするわけであるから、国民目線からすると、個々にとつては僅かばかりだからと言って、簡単に見過ごすわけにはいかない。

と取られ続けている。

また、「個人住民税均等割上乗せ」は先にも触れたように、2014年度から2023年度まで10年間にわたり個人住民税の均等割に対し、都道府県民税、市町村民税をそれぞれ年500円（合計年1000円）が加算徴税され、これが終了する2024年度からは「森林環境税」となって今後、（いまのところ）無期限で取られることになつた。

である。

例えば、この新税の本体そのものにそつくりスライドさせるという東日本大震災復興支援の復興特別税「個人住民税均等割上乗せ」等のケースだ。

復興特別税には、「復興特別法人税」「復興特別所得税」「個人住民税均等割上乗せ」の3種がある。

そのうち「復興特別法人税」は、法人税をいったん減税した上でその法人税額に10%を追加徴収するというもので、2012年4月からの3年間の課税となっていた。ところが安倍自公政権は、財界への配慮から、その課税の軽減化にさらに輪をかけ、2014年3月に2年間で打ち切った。

一方、国民に課税される「復興特別所得税」（基準所得税額の2・1%）は2013年1月から2037年12月まで25年間賦課されることになっており、今までも肅々と取られ続けている。

2 新税に挙がっている様々な疑問や懸念の声

問題は、個々の薄さではなく、吸い上げられたまとまつた税金が、どう使われるか

要するに、法人は、復興特別税について

はもとの税額を減らした上、2年で早々と打ち切られ、いまや復興目的の税金は一円も払っていないということになり、国民個人だけが、二つの復興特別税を今後延々と払わされ、一つは途中で名前を変えてこれまた、永続的に払わされるというのである。

また一方で、この復興支援として集められた税金がスタートしてまもなく、被災地復興とは関係のない事業に使われていることが発覚した。

2013年10月、それについて会計検査院が、326件、1・4兆円もの金額が全国各地の無駄な事業に使われていると報告している。

そして挙句の果ての大企業の多額の「内部留保」である。

問題は、この国民を愚弄しきった行状を間もなく始まる新税に照らして、国民自身、どう考えるかである。そして、なんとなくうさん臭さを感じさせる東日本大震災復興支援の上乗せ税のスライドなどとともに、今後、この税の行方を注意深く見守っていく必要がある。

冒頭でも触れたように現在、国民の7割が、実際に類似の府県税等を納めており、関心は極めて高い。そうした國民からも当然に様々な戸惑いの声が挙げられている。

そこで以下に、この「森林環境税（仮称）」に対する出されている疑問や懸念あるいは異論を挙げてみたい。

(1) 税の目的と性格について
① いくら恩恵があるからと言って、税をおかしい。

② これはただの増税ではないのか。

③ 公益的機能は認めるが、新税でやる間伐や主伐・造林でどれほど効果があるのか。

④ 「パリ協定」もあり、地球温暖化対策の単なる表向きのアリバイ作りではないか。

⑤ 肝心の温室効果ガス(CO₂)の排出規制を、森林吸収でカモフラージュするつもりか。

⑥ 先行府県等が7割を占め、各地方団体からの一斉の要望には何か作為が感じられる。

⑦ 新税創設の主な理由が与党税制改正大綱の引用に終始しているが、うさん臭さは否めない。

② 税の公平・公正・適正性（納税義務者、税負担者、徴税組織等）について
① 法人に課税しないのはおかしい。

② 国の新税は、現行府県等の類似の税と重なり「二重課税」となり住民の納得は得られない。

③ 「二重課税」問題での国の態度は、調整不能として投げ出している。勝手にやれと言っているのか。

④ 個人住民税均等割への一定額の付加税

は、税の逆進性をもたらし「応能原則」に反する。

(3) 税の用途、事業の実効性について
① 本当に唱えている「森林整備」にのみ使われ、流用などないのか。

② 新税は、毎年度計上の「森林吸収源対策等の推進」事業費500億円との関係でどうするのか。

③ 長野県の「森林づくり税」のように間伐が進まず、余ってしまうことはないのか。

④ 集約狙いの「森林経営計画」でさえ3割程度の達成率で、新税のもくろみは実現可能なのか。

⑤ 森林所有者は意欲がなく林業経営者は大いにあるとするが、経営者とは業者ではないのか。

⑥ 市町村が意欲などという曖昧な基準で所有者と業者の橋渡しをするのに問題が残らないのか。

⑦ 要間伐森林で悪い業者が違法伐採を犯しあげ山になった森林の再生を、新税で賄うのか。

⑧ 多様な施業法がある中で違憲性の高い「要間伐森林制度」に固執し「裁定」までやるのか。

⑨ 用途・運用を「新たな森林管理システム」に委ねると言うが本当に目的を全うできるのか。

(4) 経済、社会への影響について

① この新税で間伐、主伐材が市場に出たら、材価はさらに下がり市場は混乱するのではないか。

② 材価の低迷は、林業の衰退に拍車をかけ、さすがの業者もやる気をなくすのではないか。

③ 出てきた材は、結局燃やすことになり、CO₂の吸収どころか排出源になってしまわないか。

(5) 関係機関等への影響について

① 1983年以来、市町村の役割強化と称して業務が押し付けられ、もはや処理できない状態だ。

② 市町村では、これまで書類作成や運用で干渉と縛りで苦しんできた。もっと強まらないか。

③ 今回の新税で、森林管理の所管庁である林野庁がかすみ、総務省に乗っ取られた感がある。

④ 税の配分の主導権を総務省が握り、今後総務省所管の地方財政の枠組みが変わると恐れがある。

以上、多様な疑問等のうち、すでに「森林経営管理法案」で検討した問題点や関連する疑問も多い。

そこで以下では「法人に課税しないのはおかしい」「使途・運用を『新たな森林管

理システム』に委ねると言ふが本当に目的を全うできるのか」「これはただの増税ではないのか」の3点を取り上げ、検証することにする。

3 「法人に課税しないのはおかしい」について

閣議決定された「森林環境税（仮称）」は、法人への課税はしないとしている。

この新税の制度設計を担った総務省「森林吸収源対策税制に関する検討会」の「報告書」（以下「検討会報告書」という）は、非課税理由を「法人に関しては、産業界はこれまで自主行動計画等の枠組みのなかで、温室内効果ガスの排出削減を実現するとともに、地球温暖化対策のための税（石油石炭税の上乗せ措置）も負担しており、地球温暖化防止への取組に貢献していると考えられること等を勘案し、森林環境税（仮称）によって更なる負担は求めないこととすることが妥当であると考えられる。」（「検討会報告書」P13）と述べている。

(1) 「石油石炭税」と「森林環境税（仮称）」とでは、そもそも課税負担原理が違う

石油・石炭は、地球温暖化をもたらす温室効果ガスの主たる原因物質CO₂の排出源となるもので、企業等の法人はその約85%を占めているとされる。

したがって、「石油石炭税」における地球温暖化対策のための上乗せ措置は、環境保全の費用負担原理の2大原則、①「原因者負担原則」②「受益者負担原則」のうち、「原因者負担原則」にもとづく課税である。

これは、環境悪化の原因者に悪化の原因となる汚染物質の除去費用や健康・経済的被害の損害賠償などを負担させる原則で1970年代前半のOECDの提唱が始まっている。

これに対し「森林環境税」は、「検討会報告書」が「森林は、地球温暖化防止機能、災害防止機能・国土保全機能、水源涵養機能等の多面的な公益的機能を有し、広く、国民一人一人に恩恵を与えていた。森林の樹木は、大気中の二酸化炭素を吸収し、炭素を貯蔵する役割を果たしている。我が国が国際的にコミットする温室内効果ガスの削減目標は、適正に管理された森林が温室内効果ガスを吸収する量を見込んだ上で設定されたものであるため、仮に、適正な森林の管理が行われなければ、国際公約が守れなくなり、国際社会からの信認が低下するリスクにさらされることとなる」（「検討会報告書」P8）と述べており、明らかに「受益者負担原則」にもとづく課税である。

商品やサービスを生産・流通する法人が、その存在や活動の過程で森林の「受益者」でないはずはない。現に先行の府県等の類似の環境税では、ほとんどの県で課税され

ているのである。

それゆえ、「検討会報告書」の「原因者」と「受益者」を一緒にした法人への非課税理由は、たとえ「石油石炭税」の一部を森林整備に充當していたとしても、とにかくみんなまやかしというほかない。

また、次に触れるように、法人が納税義務者になっている「石油石炭税」は、必ずしも法人のみが負担しているのではない。多くは消費者個人が払っているのである。その点も見逃すわけにはいかない。

(2) 法人への課税の根本的な課題は、消費者（又は労働者）への転嫁と帰着である

- ① 消費税のような間接税の場合、一般的に生産者（事業者）が納税義務者となっており、消費税はともかくとして広く扱われている商品への税金は、一見、生産者（事業者）（つまり多くは企業、法人）が全部払っているように見えるが、図3に見るよう、消費者も負担している。いわゆる納税義務者の実質負担者への転嫁、帰着である。

それは、価格弾力性、すなわち課税されて商品の値段が上がって生産者（事業者）と消費者のどちらに売買の余裕があるかで決まるのである。その極端な例を示したのが図4である。

図3

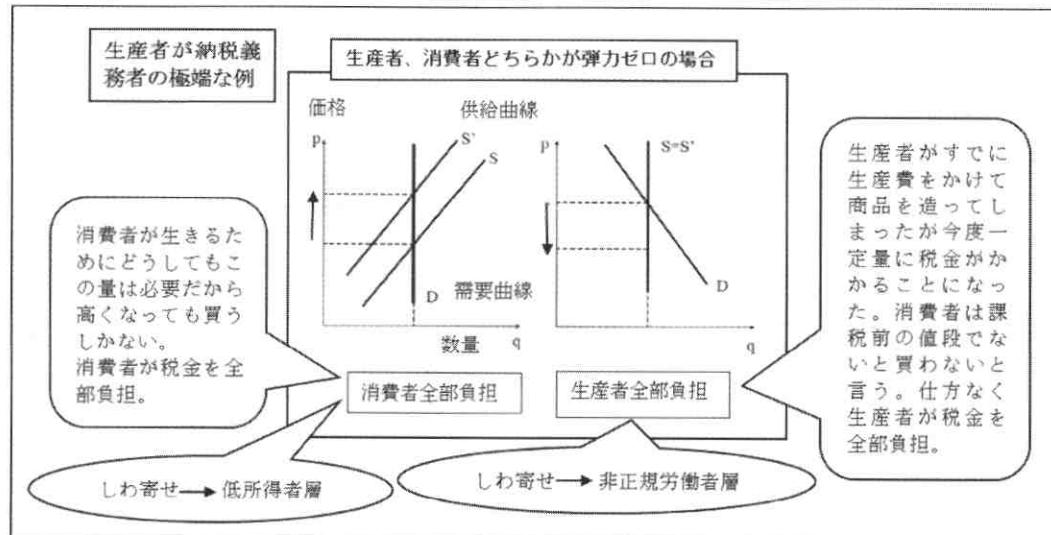
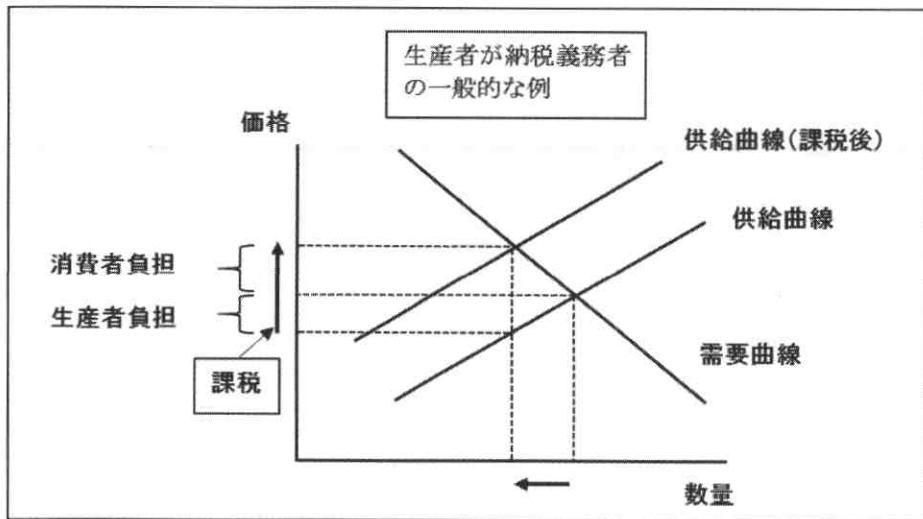


図4

消費者個人は、生ものである。したがつて、法人（生産者）とは違ひ、代替が効かず、生存・生活確保のために常時必要な物資等の調達に努めなければならず、課税に関する価格の支配力という点では、消費者に対する生産者（法人）の優位性は疑うべくもない。そして、いまや直接税である法人税でさえ消費者への転嫁は当たり前と言われているのである。

② 一方、消費者総体には経済的格差があり、優位の者は法人の転嫁による価格の上昇にもかかわらず、大きな打撃を受けず、もっぱら担税力の低位の者に相対的に実質的負担が押し掛かる。

さらに、消費税等の間接税のみならず、住民税均等割のような直接税についても、同様の条件にあるのでこの傾向は顕著に表れ、これらの税の逆進性がことあるごとに指摘されるのは、周知の通りである。

③ また、もし、生産者（法人）に価格彈力性がなく、生産の硬直性が余儀なくされている場合、株主、経営者から非正規労働者までの法人内での構成員の支配従属関係から、賃金の切り下げやリストラが弱い労働者から順にしわ寄せが行き、最終的に法人が立ち行かなるまでその支配者・運営者たちの生き残りのために利用される。

もちろん価格弾力性の低下の要因が法人への課税のみではないが、法人課税が影響するとした場合、税の転嫁が末端の労働者に及ぶというのは、上の税の転嫁と帰着で見た通りである。

③ 法人課税を含めて「森林環境税」のあるべき姿は？

① 「森林環境税（仮称）」の個人住民税への一律1000円均等割上乗せ措置といふ案を改め、使途に曖昧さを残さないため、はっきりと目的税とし「所得割」「均等割」のどちらにも課税して、富裕層には重く、「均等割」では低所得者に対し大幅に減免措置を設けて、累進性を確保する。

を確保する。

③ 企業の多額の「内部留保」は、税制の盲点を悪用した富裕化企業の税金逃れ、その実質的な所有者である株主の所得隠し資産隠しである。これをみすみす黙認する行政当局も共犯者と言わざるを得ないが、この「内部留保」を生み出した背景には、森林の恩恵がある。やや我田引水のきらいはあるが、これは、言わば森林の恩恵に対する食い逃げと言える。

近年、「地方法人税」の新設など地方税収の偏在是正措置の動きもあることから、行政側にも税制を操作することに抵抗感が薄らいできたと思われるのでもつとも悪化への傾向が目につくが、これに対する課税を普通税として課税するとともに、一部を道府県税である「法人事業税」の主旨を踏まえて、その付加税として目的を明確にした国税版「法人事業税」を新設し「森林環境税」と同様の扱いとする。

4 「使途・運用を『新たな森林管理システム』に委ねると言うが本当に目的を全うできるのか」について

前述の①の「森林環境税」同様、法人への課税は、市町村における目的税とし、市町村法人住民税のうち「法人税割」「均等割」のどちらにも課税し、累進性

「検討会報告書」は、新税の使途・運用について次のように述べている。

「林野庁においては、市町村の役割を強化し、自然的条件から見て経済ベースでの森林管理を行うことが困難な森林において市町村が所有者からの委託を受けて間伐を行うこととする仕組み等を含む、新たな森林管理システムの構築に向けた検討を進めているところである。森林現場と所有者に近い市町村に着目し、その役割と権限を強化するアプローチは、現下の森林の抱える困難な問題に対処するための手法として、時宜を得たものであると評価できる。

この新たな森林管理システムを契機として、森林の有する公益的機能が十分に發揮されるよう、市町村が自らの事業として実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、国民一人一人が負担を分かち合って、国民皆で森林を支える仕組みとして森林環境税（仮称）を創設する必要性が認められるものである。」

「新たな森林管理システム」とは、現在、国会上程中の「森林經營管理法案」である。林野庁は2017年9月「森林・林業政策の現状と課題～新たな森林管理システムについて～」と題する資料を公表し、「法案」と同様の趣旨について触れている。「法案」は、様々な問題を抱え、廃案とすべきことはすでに述べた通りである。

(2) 森林吸收源対策を担う森林管理運営の実践組織とは?

すでに「森林經營管理法案」のところで述べた通り「森林環境税（仮称）」の実践方法は、森林所有者、とりわけ零細所有者にとっては、必ずしも優しい政策ではないことが明らかになった。

しかも森林吸收源対策については一切触れていない。結局、この税のうたい文句の森林吸收源対策は、少なくとも「法案」では担保されないことがはっきりした。

もし、林野庁が、森林吸收源対策の最も効果的な方法は「標準伐期齢」を基本とした短伐期皆伐施業だと考えているとしたら、「予定調和論」の再現であり、すでに確立しつつある知見の否定であり、誤りである。

森林は、地球の成り立ちを支える自然資本であり、人間にとっては「社会的共通資本」であることは誰しも認めるところなのだから、実際、儲けの具にしてはいけないし、「林業の成長産業化」などという浮いた話はやめるべきではないか。

維持管理が成り立たなければ、不適切な支出に目配りしながら、公平、公正のもと、みんなで負担するしかないのではないか。

すでに触れたように、いま現に都市住民を含めて国民の7割が府県等の森林環境税を負担し地域の森林に直接的なかかわりを持っている。つまり、新しいふるさとの森を持つてゐるわけで、まさに必要としているのは、その地域の森林を、個別所有を超えた「新しい森林所有概念」として構築し、所有者を含めて広く地域住民のコンセンサスを得るとともに、直接管理運営する公的地域組織の確立を図ることではないか。そのためにも、森林が、「林業の成長産業化」などにのみ込まれてはならないだろう。

5 小括 — 「ただの増税ではないのか」について

(1) 総務省の本音は?

これまで、新税のスタートという現実の中で、三税の在り方、三税の使途、実効性について、危惧される疑問を具体的に取り上げてきた。

しかし、ここではもっとラジカルな問題を取り上げることになる。なぜなら、これまで、国民は「あれはいったい何だったのか」といった場面にたびたび遭遇してきたからだ。

それは、「変わらない」「気づかない」という状況の中での「いつのまにか増税」という悪夢である。

この税に関して、政府の方針でこれまでに分かっていることを挙げれば

① 今後の復興課税の個人住民税均等割上乗せ（年額1000円）が終わる20

24年度から引き続き、間断なく年額1000円を「森林環境税（仮称）」として徴収する。

② 法人には「森林環境税（仮称）」を課税しない。

③ スタートは2019年度からで、立ち上げた贈与税特会が借金して200億円から始めて段階的に増やし2025年度からは8年かけて借金1200億円を返す。税収600億円満額執行は、2033年度から。

④ 「パリ協定」などの約束から森林吸源対策のための私有林の間伐必要面積は、年30万ha。

2013～15年度実績、平均約27万ha。
⑤ このところの「地方財政計画」（総務省所管）では、「森林吸源対策等の推進」として事業費年500億円を計上。

などがある。

ところで、この新税は「森林経営管理法案」における市町村管理分に使うというものの、いつのまにか逸脱して「経営管理実施権」取得業者への委託がらみに使われることも十分考えられる。

そうであれば、出材が増えて市場が混乱し、材価が下がって林業が衰退し、売れな

い材を燃やしてCO₂を増やし、押し付けられた市町村がパンクして行政サービスが低下し、住民がますますいなくなつて限界集落に達する「ことならぬ」のか。

この税の所管である総務省の役人がこれに対し「安心してください。今までと何も変わりません。国民の税負担も、出材の量も、材価の推移も、林業の低迷も、材の焼却も、他産業のCO₂放出も、行政サービスの水準も、人口の減少も、全く変わりません」と答えたとすれば、どう考えればいいのか。

上の問い合わせに答えた総務省の優秀な若手官僚の頭に浮かんだ発想は多分、こうだったのではないか。

毎年度、総務省は、地方財政措置として「森林吸源対策等の推進」総額500億円を森林整備などのために充てている。だけど、最近、税収が多少上向きになつたとはいえ、それに輪をかける勢いで、社会保障費がかさんできて財政ははなはだ厳しい。だから、全体の予算から見れば僅かかもしれないが、毎年の500億円の供出は本当に痛ましい。

何とか、これを社会保障費に回す手立てはないか。

とはいって、国際的公約でもある温室効果ガスCO₂の森林吸源対策は外すこと

とはできない。これは最優先で予算措置しないと恰好がつかない。

もともとの排出源で、しかも近年多額の「内部留保」を貯めこんでいる大企業から取りたいが、とりあえず「石油石炭税」の上乗せ措置で対策を探つていると、いうことにしているし、そして、何よりも、このところずっと、法人税の減税、減税で来ている安倍自公政権が許さないだろう。

うーん、困った。

何とか、別口で入つてくる方法はないか。

そうだ！ 大震災の復興個人住民税均等割上乗せが、2023年で切れるよね！？

これを引き継ぐことができれば、国民の個人住民税の課税対象者が6200万人なので、600億円を超えるぐらいになり、お釣りがくるくらいだ。まさにピッタシカンカンだ。

それにしても、2023年とは、まだ5、6年もあるな。

ま、それまでの間、引き継ぐ新しい税とその窓口を早いうちに立ち上げておいて、そこが金を借りて、後で税が入つて来たら、少しずつ返すということにしたらどうだろう。

新税の名称は「森林環境税」だ。地方も要望していることだし渡りに船だ。と、

しても、初めから満杯に借りるわけにはいかないな。なにせ借金がかさんで返すことができなくなつたら大変だ。初めは200億円ぐらいから始め徐々に増やすしかない。要するに、借金だが「森林環境税」の負担分200億円といふことで、あの残りは例年通り、地方財政の一般財源からの支出とし、毎年度の「森林吸収源対策等の推進」名目の予算500億円を調達するというアイディアはどうだろう。

そうすれば、10年ちょっとで、森林整備の特定財源で全てを賄い、500億円を他に回せる。

しかも都合のいいことに、森林吸収源対策のための私有林人工林間伐は、もうすでに毎年27万haこなしているし、目標の30万haにはほぼ「割程度を多くこなせばいいから、なんとかなる。

そうしたら、「国民の負担は毎年100円で変わらない。予算は毎年総額500億円で変わらない。法人からは取らないから変わらない。名目の増える市町村の事務も今まで通りにやるしかないのではならない。森林所有者、林業経営者の現状も変わらない。間伐材の出材量も大して変わらない。林産業も相変わらず変わらない。それで十分国際公約が果たせます」と言えるんじやないか。

この話は、現時点ではあくまでフィクションである。しかし、近未来にはノンフィクションになるかもしれない。それを裏付けする事がこの官僚のもくろみの中にいくつも隠されている。

そうなれば、国民にとっては「あれはただの増税だったのか」となり、市町村にとっては「どさくさに紛れまたもや厄介な案件が末端行政組織へ払い下げられた」となり、大喜びした林業関係者にとっては「また、だまされた」となりかねない。

これが単なる杞憂に終わることを祈るばかりである。

(2) もう一つの懸念
この新税の施行で、もう一つ懸念すべきことがある。

現在実施されている37府県、1政令市の地方税超過課税の総額が319億円(平成27年度決算額)となつており、この額は、「地方財政計画」(総務省所管)における地方交付税「森林吸収源対策等の推進」としての事業費、年額500億円と比べても、決して少ないものではない。

この二つの税はそれぞれ、地方税は目的税で特定財源、地方交付税の交付金は一般財源である。

一般財源は使途が特定されていないので、地方自治体の裁量に任されている。ところが新税は目的税で使途が特定されている。

もちろん地方税と国税では使途がすべて一致するわけではないが、かなり重なるところがあるとみるのが妥当である。

そうであれば、当然、2重課税だという声が挙がること必至である。

もし、国税が始まつて、地方税は止めろと言う声が高まつて、地方税を止める府県等が現れ、極端な話、すべての府県で廃止したとすれば、300億円がまるまる減ることになる。

現在、この関連の地方、国からの財源、合わせて800億円が、300億円減ることによって、上の総務省の役人のつぶやきにあるようすり替つた森林吸収源対策費500億円のみになつてしまうことになりかねない。

そうなれば、この新税はそれこそ「何だったのか」となりかねない。

(3) 結局、森林環境税(仮称)はこうあるべき

上の二つの懸念は、現状を考えれば極めて確度の高い、しかももつともな理由に基づいた蓋然性の高い可能性である。私たち国民は、これらが現実化することを覚悟しなければならない。

この税の創設は、結果として社会保障費の実質的な増税なのである。それを政府は、姑息な手段を用いて、あたかも誰も反

対しない森林を利用したのである。

とはいっても、社会保障費に全て回されるのでは、まだ良しとしなければならないが、税の無駄遣いすなわち反国民的流用は許されない。今後、総務省が立てる地方財政計画をしっかりと監視しなければいけない。

もう一つの地方税超過課税の廃止については、先述したように法人への課税で補うべきだろう。これを実行すれば、300億円などという話ではない。お釣りがくるどころか、2倍、3倍の税収があつて当たり前である。

III 森林経営管理法案と森林環境税（仮称）による「吳越同舟」性－むすびにかえて

これまで「森林経営管理法案」と「森林環境税（仮称）」について、それぞれ問題点を検討してきた。

そこでむすびにこれら二つの「何が同じ」で「何が違う」のか、考えてみたい。

見えてきたものは、「違う表情」と「根っこは同じ」というものである。

「違う表情」は、「森林経営管理法案」は森林所有者を行政のコントロール下に置い

てある種「林業業界人」として扱い、公権力による厳めしい上から目線の統制的法制となっている。時の政権に都合のいい目的、方法をあからさまに設定し、ひそかに国民のすべてにかかる真の狙いを潜り込ませている。

一方、「森林環境税（仮称）」は国民そのものを対象とする手前、地球環境の保全といつた誰しもが賛成するような目的を前面に出し、法人非課税など詭弁を弄しながらソフトな訴え方をしている。

「根っこは同じ」という点については、「森林経営管理法案」にあっては真正面に「林業の成長産業化」を掲げ、業者等には特別な計らいを約束する。「森林環境税（仮称）」は、資料などで間接的に「林業の成長産業化」のためと小声でささやきながら、法人への非課税で堂々と役割を果している。

これは、林野庁と総務省という関係省庁の思惑を反映した典型的な「吳越同舟」の姿なのである。

これらを簡単な図にしてみると、図5になるだろう。

実は、「森林法」ほど、違憲判決とかわりの深い法律はない。

一つは「II 森林経営管理法案」の中で取り上げた「森林法共有分割制限規定違憲判決」である。財産権の制限での違憲判決の最初のものである。

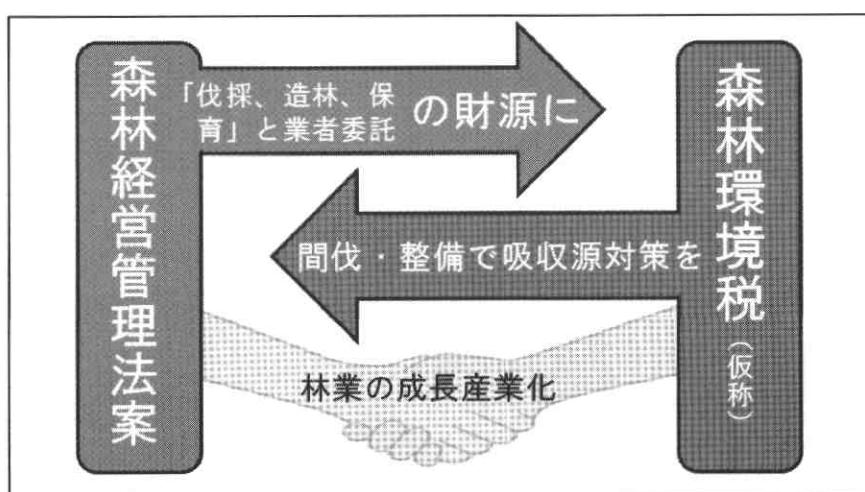


図5

もう一つは、1973年9月7日札幌地裁「長沼ナイキ基地訴訟判決」である。

この裁判は、北海道夕張郡長沼町の馬追山国有林に航空自衛隊のミサイル基地を設置すべく当時の防衛庁が、農林大臣に保安林（水源涵養）の指定解除の申請を行い、農林大臣が森林法26条2項により指定解除処分を行ったのに対し、その取り消しを求めて地域住民が提訴したものである。

判決は、森林法の規定は憲法前文の「平和のうちに生存する権利」（平和的生存権）を保護しており、それが侵害される危険がある限り、瑕疵を争う法律上の利益があるとして、原告適格性を認め、自衛隊の現状は戦力であり、憲法9条2項に違反し、ナイキ基地は攻撃の目標になり得るので、住民の「平和的生存権」を侵すものである、と判示した。

これは日本国憲法70年の歴史の中で、唯一の自衛隊違憲判決である。

裁判は、その後、控訴審、上告審ともダメなどの保安林の代替施設の完成を理由に地域住民の訴えの利益を否定し、「統治行為論」を持ちだして自衛隊の憲法判断を回避し地域住民の敗訴とした。

「森林法共有分割制限規定違憲判決」では、明治40年森林法以来の「森林を細かく

所有を分けたら森林の機能が損なわれる」という当時の一般的な意識に基づく法規定が、基本的人権の尊重という新しい憲法体系にそぐわない不完全な規定とされ、違憲となつたものである。

「長沼ナイキ基地訴訟判決」では、たびたび水害に見舞われた地域住民が保安林の指定解除によって危険が増大するのではないかという生存・生活の切実な思いで訴訟に踏み切つたものである。実際、ダムなどができた後、水害が度重なり「基地水害」と批判されたりもした。

森林法は、「要間伐森林」制度、「森林經營計画」の運用など改善すべき点は多々あるが、上の歴史的な判例に見るようこれまで、それなりに存在感を示してきた。

こうした経緯を考えると、本稿を取り上げた「森林經營管理法案」と「森林環境税（仮称）」が、政府提案のままであれば、安倍自公政権が目指す憲法9条改変などに連なる政策の一貫となり、憲法の精神に基づく本来持つべき森林法の在り方を踏みにじるものとなり、歴史に汚点を残すことになるだろう。

国民の良心が發揮されることを期待したい。

ものである。

※なお、本稿の時期にかかる記載は2018年4月末日時点までのものである。

人工衛星データを森林資源管理に応用

森林総研は本年5月25日、森林分野の課題解決のためJAXAと人工衛星データの利用等の基本協定を締結した。

JAXAの陸域観測技術衛星2号（だいち2号）をはじめとする地球観測衛星は、宇宙から広範囲なエリアを迅速に把握できることから、その観測データを活用することで、人が立ち入ることのできない場所や災害地等での森林の変化情報を把握することが可能になる。

この協定により、自治体等が森林管理のために利用する衛星データや、AIC A-I JAXA熱帯雨林早期警戒システムによる森林変化域情報を提供することができるという。

「だいち2号」の衛星データを用いて熱帯林の伐採・変化の状況をモニタリングするシステム。「だいち2号」は、雲を通して地表を観測できるため雨季などで上空が覆われる日が多い熱帯林でも、1年を通して森林減少等の変化を確認することができます。現在77カ国で利用されており、ブラジスでは違法伐採業者の監視、摘発に貢献しているという。

※本稿は、2018年4月14日に行われた国民森林会議の2018年度第1回公開講座での報告をもとに加筆、再構成した

民法学専攻者から見た森林経営管理条例

江渕武彦

(島根大学教授・
村落環境研究会会長)

はしがき

森林経営管理条例法案が林政学専攻者の注目を集めている。この法律は、法体系下においては行政法の一つというべきであるが、この法案を知らない行政法学者も多いように思われる。私は、民法学を専攻し、入会権（民法263条・294条）の研究を主とする者であるが、その私もこの同法案に無知であった。

このたび、林政学の泉英二先生（愛媛大学名誉教授）よりこの法案に関する情報を提供していただき、これを検討する機会を得ることができた。その過程で、同法においては、入会権に関する考察が足りないという印象を受けた。おそらくは、入会林野がこの法律の対象森林として扱われる例は少なくないと思われる。その場合、市町村における林政担当者が入会権に関する正確な知識を有しなければ、対応を誤るであろう。

う。以下、私の同法案検討の成果を報告したい。

1 森林経営管理条例法の特徴

この法律の特徴を、私なりの理解にもとづき、以下に整理しておきたい。

- (1) この法案にいう「森林所有者」とは、土地所有権概念を含まない、民有林たる地上立木集団の所有者である。森林経営管理条例は、森林法上の保安林指定のない森林についても適切な経営管理（育林・伐採等）の責務を課し、あるいは、災害の危険がある場合などに、市町村に森林所有者への命令権を与える。
- (2) 上記森林所有者の適切な経営管理が期待できない場合には、市町村がその経営管理権を取得する。さらに、これを前提に、当該市町村が経営管理能力を有する事業者に「経営管理実施権」を付与して
- (3) 同事業者が経営管理実施にあたらせる。森林所有者・市町村・事業者の関係は、原則として、契約によるものとする。すなわち、森林所有者が市町村に当該森林経営管理権を委託し、さらに市町村がその森林の経営管理を事業者に再委託する、という形式を探ることを原則とする（森林所有者と事業者は、直接の契約関係を取得しない）。ただし例外として、契約締結が不可能である場合であっても、民有林についての市町村の経営管理権取得を容易にするため、公法的規制（みなし同意の規定等）を定める。
- (4) 森林所有者は、市町村が取得した経営管理にもとづく収益の配分を受ける。
- (5) 立法技術の関係上、この法案に定める経営管理の委託や権原の公示については、一般法たる民法上の法理や不動産登記法とは異なった特別私法原理を設ける。

2 行政法としての森林経営管理法

諸法律の各規定は、原則として、私法と公法に大別される。私法は、私人間の関係調節を目的とした法律で、民法をその一般法（一般原則をうたう法規）とする。公法は、公権力（国や地方公共団体）と統治を受ける者の関係を定めた法律で、憲法や行政法などがこの公法に分類される。森林經營管理法の多くの規定は、行政法としての性格を有する。

行政法は、行政組織と行政作用を定めた複数の法律の総称であり、行政法という名の通則的法典が設けられているわけではない。また、一般に行政法に分類されている法典も、全規定が行政法規なのではなく、一部には刑法や民法の特別法（一般原則の例外をうたう法規）としての性格を有する規定を含んでいる場合もある。森林經營管理法においても、行政法規としての性格の規定以外にも、前述のように、私法の特別法的な規定が存在している。

行政法が対象とする行政作用は、規制（権力の行使）を目的としたもの（規制行政）と、給付（公的サービスや公的施設の提供）を目的としたもの（給付行政）、による事務処理のために必要な土地等の取得を調達行政として前記規制行政や給付行政と区別する見地もある。

給付行政の多くは、私人間の関係における同様に経済活動を伴うことが多く、当事者間の契約によって行なわれる。行政法上、給付行政の前提たる契約を行政契約と呼んでいる。森林經營管理法2条4項は、民有林の「經營管理権」が市町村を主体とし、市町村によるこの権利の取得は森林所有者の「委託」によることを定めている。あるいは、4条5項は、市町村による經營管理権取得の前提である經營管理権集積計画につき、森林所有者その他の森林使用収益権者の同意を必要としている。これらの規定から、市町村による經營管理権取得は、市町村の立場からは調達行政として、さらに、市町村と森林所有者の関係を行政契約として理解することができよう。

個別的にこの法律の各規定を見れば、規制行政のための規定（みなし同意や市町村長による森林所有者への災害等防止命令などの行政法的な規制）が目に着く。

ところで、かつての行政法学では、公法と私法を峻別して論じられていた。しかし近年の行政法学は、公法私法峻別論とは距離を取っている。この立場からするなら、森林經營管理法を理解するにあたり、民法上の契約理論を踏まえて考察すべきである。

一方、もう一つの解釈が可能である。それは、森林經營管理法が森林所有者の死亡・破産について規定を置いていないことは、同法が民法653条を排斥し、同人の死亡・破産により市町村の經營管理権が消滅しな

3 経営管理権・経営管理実施権の取得原因としての委任

① 森林所有者の死亡又は破産

民法上の視点から森林所有者と市町村の関係を考えると、委任（民法643条以下）という契約関係であると理解できる。そのように解した場合に気になることは、森林經營管理法において、森林所有者の死亡・破産に関する規定が存在しないことである。この点、民法653条は、「委任の終了」事由を規定している。「委任の終了」は、意思表示によらない委任関係の解消を指すが、民法653条は、委任者（森林所有者）の死亡と破産をこの事由として定めている。公法私法峻別論に立ち、行政法（公法）たる森林經營管理法と民法（私法）は無関係と強弁することは不可能ではないかもしれないが、峻別論の立場にない近年の行政法学における傾向からすれば、森林經營管理法において、民法の委任における規定に無頓着であるのは好ましくない。この立場から、この場合には委任の終了原因を定めた民法653条の適用ありと解すべきであろうか。

いとする立場にあるとの解釈（以下、653条排斥説）である。

民法653条が上記事由により委任が終了するとしているのは、委任者と受任者の関係が強い相互の信頼を前提としているからと解されているからである。まず、委任者が死亡した場合、その地位は相続されない。委任者が生前に有していた受任者に対する一身的信頼を委任者の相続人に承継させるわけにはいかないからである。次に、委任者が破産した場合、破産管財人がその財産の管理処分権を取得するから（破産法2条12項）、委任を終了させて破産財産についての受任者の財産管理処分権を解消しなければならない。ただ、委任の性質によつては委任者たる地位を相続人に承継させた方がよい場合もある。そのため、民法学専攻者は、この民法653条については、若干の疑問を留保している。これを踏まえると、森林経営管理法においては、森林所有者が死亡した場合に市町村の経営管理権を消滅させることは望ましくないよう思える。

森林経営管理法が、この問題につき653条排斥説の立場にあるのか、それとも、この問題を意識していないのか、よくわからない。仮に後者であるとしたら、市町村の経営管理権維持のために、森林所有者死亡にあたり市町村に対する委託者たる地位を相続人に承継させることを可能とする規

定、あるいはその破産の場合においては破産管財人の管理処分権の下に市町村の経営管理権を存続させる規定を置いた方がよいかもしない。

② 事業者の死亡・破産・後見開始

事業者が市町村から取得する経営管理実施権は、市町村から事業者への委託による。两者の関係もまた、民法上は委任というべきである。①の場合と同様に、ここでも民法653条が問題となる。この規定は、受任者の死亡・破産・後見開始を規定していることである。受任者たる事業者が自然人（個人）であればこのすべてが問題となり、生産組織であれば破産のみ問題となる。

委任者の破産の場合と異なり、受任者が破産した場合、同人は委任事務処理の上で取得した金銭を民法646条1項に従い委任者に引き渡さなければならないから、その金銭は受任者の財産を構成しない。そのため、委任者の破産の場合と異なり、受任者の破産を委任の終了原因として扱うべきでない場合があることが、民法学専攻者の間で議論されている。受任者の破産が委任事務に影響を与えない場合には、その破産を以つて委任関係を終了させる必要がないからである。

①で述べた疑問（森林経営管理法は民法653条排斥説の立場にあるのか、それとも、も同条を意識していないのか）は、ここで

も問題となる。この法律が民法653条排除説の立場にあれば問題ないが、意識しないというのであれば、経営管理実施権者たる事業者（受任者）の破産は市町村との委託関係を解消しない旨を明記した方がよいように思われる。

4 入会権と森林経営管理法の関わり

① 不動産登記実務における権利の登記の申請人資格

不動産登記実務において、法人でない団体は、所有権登記名義人となりえない。不動産登記法上、このような団体を登記申請人とする手続規定がなく、そもそも登記官がかような団体の実在を確認できないからである。すると、法人でない団体は、所有権登記名義人になれないというより、そもそも登記申請人としての適格性を欠くということになる。

ところで、森林経営管理法7条2項は、市町村の経営管理権取得を公告の時と定め、この権利がこの公告によつて公示されるとの前提にある。これは、不動産登記に代わる公示力である。このような森林経営管理法は、まさに、民法や不動産登記法の特別法というべきである。

不動産に関する所有権移転の契約や、所有権以外の権利設定の契約は、いつ効力を生ずるのか。民法176条は、「当事者の

意思表示のみによって、その効力を生ずる」と定めている。すなわち、上記のような契約の効力は登記をその発生要件としているのではないのである。これは、私的自治の原則による。民法学上、この仕組みを「物権変動における意思主義」という。ドイツ民法873条1項本文はこれと異なり、登記の時にかかる効力が生ずるという「物権変動における形式主義」を定めている。森林經營管理法は、日本民法176条のごとき仕組みではなく、「市町村による經營管理権取得の形式主義」を規定しているのである。これは、ある立法技術の問題と関係する。經營管理権の公示を不動産登記に依拠するとなると、登記できる権利を列記した不動産登記法3条の改正が必要となる。

森林經營管理法が市町村を主体とする經營管理権の公示を、市町村自身による公告に依拠するものとしたのは、この改正を避けることが目的である。

② 入会集団による市町村への經營管理委託

そうすると、法人でない団体は登記申請人としての適格性を欠くという上記不動産登記実務上の制約は、經營管理委託者（森林所有者）には及ばないこととなる。そのため、法人格を有しない入会集団であっても、集団が市町村に対する經營管理委託者（委任者）たりえよう。共有入会林野は入会権者の共有に属すると同時に、入会権者らの組織（入会集団）も入会権主体と評

価することができるからである。そこで、入会林野の扱いについてここで指摘しておきたい。結論から先にいえば、市町村は対象森林の土地所有権登記を過信してはならない。

共有入会地の中には、その土地所有権が

入会権者らの共有物として権利登記され、あるいは保存登記されず表題部所有者欄に全入会権者らの氏名、代表者の氏名又は旧村名、大字名が記載されていることが珍しくない（後述）。このような入会地上の森林につき、市町村が經營管理集積計画立案する場合、この権利登記や表題登記にこだわる必要はない。むろん、民有林所有者調査のため、市町村が対象民有林の土地所有権登記を最初の手掛かりとすることは差し支えない。この点については、後述するが、それのみに依拠るべきではない。といふのは、森林經營管理法は、土地に関する法律ではなく、地上立木に関わる法律だからである。

あるいは煩雑さを避けるために、この人びとによる入会集団としての組織を契約当事者として扱ってもよい。ここで、対象森林からの収益を市町村が入会権者に配分するにあたり、市町村担当者は、集団内部での収益分配について内部で紛争が起きるのではないかと不安になり、そのためには、集団ではなく、個々的入会権者を当事者とする契約を結んだ方がよいと考えるかもしれない。しかし、この心配は、市町村の立場においては無用である。それは、市町村には関係がない問題だからである。その理由は次の通りである。

入会林野からの収益の使途決定は、入会権者の内容の問題であり、したがって、個々の内規習の内容の問題であり、したがって、個人配分するかどうか、その場合に誰にいくら配分するか、又は、配分せずに地域の共

知りえず、これを知る方法は現地調査以外にない。

全国的に共通する慣習は、転出失権である。そのために、入会地の所有権登記名義が現在の入会権者と一致しないことは珍しくない。したがって、仮に、市町村がとりわけ入会権者各自を現地の当事者として經營管理委権取得のための契約を結ぶとすれば、市町村は、権利登記や表題登記の記載にこだわらず、現地調査にもとづき、その地域に在住して入会権者として認められる住民のみを經營管理委託の当事者として扱うべきである。

益費として使用するなどは、入会権者の自治に関する問題であって、市町村などの部外者には関係がない。ただ、市町村担当者が入会権者らに対し、分収金を個人配分する場合には争いが生じないように慣習を明確にしておくべきとの意見を述べておいた方がよいと考えるかもしれない。しかしそれは、前述のように、市町村の義務ではない。

不動産登記申請が非法人に許されないのは、登記官が当該組織の実在を確認できないからである。しかし、森林經營管理法7条所定の公告は不動産登記法とは関りはなく、そもそもが、市町村にとつて地元の入会集団の存在は公知の事実であるから、非法人ゆえに実在が確認できないなどという問題はない。したがって、市町村は、法人格を有しない入会集団を委託者とする経営管理委託の契約を結ぶことは差し支えない。

また、みなし同意の制度についても、入会権との関係につき注意を要する点がある。それは、共有に属する森林につき、一部の共有者が不明の場合の扱いである。

おそらく、市町村は、民有林の所有者を調べるためにあたり、その土地所有権登記に頼ろうとするであろう。多くの民法学専攻者は、土地に植栽された樹木は原則としては（民法242条に従い）その土地に附合すると解している（以下、この説を附合説とする）。そのために、土地の上の立木は原

則として土地の一部（土地所有権の範囲に含まれる）と解している。この説に依拠する限り、樹木植栽が登記された地上権にもとづくなどの事情がなければ、第三者たる市町村は、地上の森林所有者は当該土地所有者であると理解してよい。そうであれば、市町村が地上森林所有者調査につき土地所有権登記に依拠することは差し支えないこととなる。しかし、入会権に詳しい民法学専攻者はこの説に反対し、多数説たる附合説によれば無権原で他者の所有地に樹木を植栽した者に対し当該土地所有者が植木の撤去請求ができないこと等の矛盾を指摘して、この附合説に反対している。この反対説に従えば、地上立木が地上権などの植栽権原にもとづくかどうかに関わりなく

地上立木と土地所有者が一致しない場合がありうるから、市町村が民有地上の民有林所有者を調査するにあたり、その土地所有権登記を最初の指標とすることはよいが、その確認により調査終了とするとは不適切であり、次の段階として、現地調査（土地所有権登記名義人からの聴き取り）が必要となる。このことは、とりわけ、共有に属する民有林において強く望まれる。

民有林が複数人の共有に属する場合、多くは共有の性質を有する入会権にもとづく。例外は、民有林の単独所有者が死亡して共同相続が開始したというような特殊な場合にすぎない。

共有の性質を有する入会権の客体たる土地（以下、共有入会地）の登記簿は、通常、以下の通りである。

- i その土地につき保存登記されておらず、登記簿表題部所有者欄に、明治22年以前の旧村名、大字名、単独人氏名、数名の氏名、多数人の氏名が記載されている。
- ii 保存登記後、権利登記甲区に、单独人氏名、数名の氏名、記名共有名義とされている。

- iii iiの後の移転登記において、「委任の終了」が登記原因となっている。
- iv 同じく、登記原因「委任の終了」にもとづき、地縁による団体名義へ移転登記されている。

以上のうち、iiにおける単独人や数名の名義による登記は、それが共有入会地であれば、入会権者ら（入会集団）の代表者としての地位にもとづくのであり、他の入会権者ら（入会集団）からの委任による。また、全国的に入会地の所有権登記につき認可地縁団体名義へと移転登記される傾向を生じており、森林がこの団体名義である場合、それは入会地である可能性が非常に大きい。

ここで私が問題にしたいことは、iにおける登記簿表題部所有者欄における多数人（数十名）の共有名義と、iiにおける登記簿甲区における同様の多数人共有登記の場

合である。これらの共有者らが明治期の住民であるなどという場合、おそらくこれらの人びとは当時の共有入会権者であり、現今の人会権者と世代交代している。仮に、登記上の共有名義人が現在又は比較的近い世代の人びとであつたとしても、これら名義が（入会権における転出失権の原則上）現今の共有入会権者と一致している保証はどこにもない。

およそ入会権は、第一次的にはその地方の慣習（入会集団の自治規範で会社における定款に相当）に従う（民法263条・294条）。全国的に共通する慣習は、転出失権（当該地域からの転出入会権者は失権する）である。したがって、登記上共有持分を有する者であっても、転出者は共有入会権者ではない。よって、市町村による民有林所有者調査にあたっては、登記にのみ頼るべきではないのである。

森林共有者の一部が確知できない場合、市町村は、この共有者の探索しなければならない（10条）。ここで、登記上の共有持分を有する者であっても、この土地が共有入会地であれば、同人が確知できないということは、すでにこの者が当該地域から転出して失権していることを意味する。よって、同人は、すでに森林共有者とはいえない。そのために、同人の共有持分登記は実体を伴わない無効なものというべく、そのため10条所定の同人の探索の必要はない

と思われる。少なくとも、市町村は、転出して失権した元入会権者を森林所有者として扱うことは不適切である。この点、森林経営管理法の施行により、以下の事態が生ずることを、私は、強く恐れている。

入会権者は、自分たちの権利が民法の上で入会権と呼ばれ、その263条・294条で自分たちの取決め（慣習）が法律的な効力を有している事實を知らないことも珍しくない。また、市町村の林政担当者の中には、土地所有権登記を絶対視し、所有権登記名義があれば必ず実体上の所有権がその名義人に帰属するとの確信を有している人がいないわけではない。民法や不動産登記法の上からはこの確信は誤りとしか言いうがないものの、この確信にもとづいて行政実務を担当している市町村職員も（数十年前も前のフィールドワークにおける経験であるが）存在する。かような担当者から、入会権者が共有持分登記を残したままの転出者にその持分登記に従った内容の権利（実体上の共有持分）が帰属するはずだと見解を示され、これまで入会権者らが維持してきた転出失権の慣習に自信をなくして動搖する例もないではなかった。

市町村担当者が入会林野を森林経営管理办法の対象森林として計画し、その入会権者と協議するにあたり、土地登記を過信して上記のようなこのような誤った見解を入会権者に示すことがあつてはならない。入会

権者の資格は慣習に従うのであり、市町村がこれに入会することは許されない。

さらにまた、共有入会権の客体たる民有林につき、登記名義人が死亡した場合について触れておこう。これは、記名共有名義人が死亡している場合や、市町村が入会権者らと経営管理権取得のための協議中、一部の入会権者が死亡した場合などに生ずる問題である。

入会権者が死亡した場合、その入会権者としての地位について相続は開始せず、地位の承継は慣習に従う。個々的な入会権者（入会集団構成員）としての地位は世帯に帰属するから、通常は、世帯主が入会権者と定められている。そして、各世帯内の世帯主決定は当該世帯の自治に委ねられていることが原則である。このように、入会権者死亡の際の地位の承継は世帯主交替の慣習に従うのであって、相続法理（民法90条）によるのではない。ただ、不動産登記においては、入会権が登記できないため、入会地が記名共有名義とされている場合の入会地につき共有名義人死亡の際のその承継人への持分移転登記は、相続登記という方法しかない。これは、手続法的な制限にすぎないのであって、入会権者死亡の際の地位の承継という実体法的な法律効果とは無関係の問題である。

いずれにしても、共有入会地につき、入会権者が死亡した場合、相続は開始せず、入

慣習によってのみその地位が承継されるのであるから、市町村は、その死亡者の相続人全員を承継者として扱うという過ちを犯してはならない。現地調査は、そのためにも重要なのである。

ところで、限界集落において、全入会権者が転出してしまった場合の入会地の権利関係が課題となる。仮に、全入会権者が失権するとなれば入会地は無主物と化し、民法239条2項により、国庫に帰属するものと解することになるだろうか。それとも、失権者といえども、元入会権者として、入会地について帰村復権という特殊な権利関係の下に潜在的な共有（入会）持分を留保しているため、当該入会地は無主物化しないと解することになるか。

入会地が全入会権者の転出失権により無主物化・国有化した場合、市町村が国から経営管理権を取得するという途が考えられる。あるいは、後者の理解に従い、全失権者の帰村復権の利益により潜在的共有入会地として、確知所有者不明森林におけるみなし同意（28条3項）により、これを市町村の経営管理に委ねるという方法を考えなければならない。

かかる限界集落問題は、入会権についての研究テーマとしてはまさに現代的であり、まだ、十分な研究は行なわれていないよう思われる。

5 法解釈論以外の疑問

法律学専攻者としての法解釈論上の疑問以外に、率直な疑問もこの場を借りて述べておこう。市町村の経営管理権は、前述のように、事業者の経営管理実施権の前提である。ここで、前者にのみ注目した場合、行政機関たる市町村にこのような生産を委ねることが適切か、との根本的な問題を議論しなければならないようと思える。もとより、国鉄、電電公社、郵政事業等の民営化の流れは、元内閣総理大臣・小泉純一郎のことばを借りれば、「民にできることは民に任せる」という、小さな政府論の理念である。

英米政治においては、つねに保守的な政治思想たる小さな政府論と、比較的新しいリベラル政策論が対立する。この対立が二大政党制を生み政策の均衡に資してきたとの政治学からの評価は、日本政治においては縁がなかった。心中ひそかに小さな政府論を理念としている政治家であっても、福祉抑制を口にした瞬間に落選しかねないため、日本政治においては、ほぼすべての政治家が大きな政府への道を走る。日本において保守的な政治家とは、英米政治家とは異なり、小さな政府論者のことではない。日本は一部の欧米経済学者から唯一の社会主义成功国であると冷やかされたが、その日本の政治家のうち、小泉純一郎などその

稀有な例外政治家であった。

政治学上の小さな政府論すなわち夜警国家観は、経済学においては市場原理主義、法律学においては民法176条「物権変動における意思主義」の源たる近代市民法原理（自由意思原理）と軌を一にする。

一方で、政治学における福祉国家観（リベラル政策論）、経済政策の分野では積極的公共投資主義、法律の分野におけるドイツ民法873条1項本文「物権変動における形式主義」は、市場原理を説く古典経済学思想に対立する思想の産物である。森林経営管理法7条所定の「経営管理権取得における形式主義」もその流れにあるように見える。

森林経営管理法は、森林法上の保安林制度も有する民有地の行政による育林促進をより簡便な手続きで都道府県ではなく市町村に実施させて林業生産を促進しようとするところにあるのではないか。この手法は、入会林野近代化法（以下、近代化法）を彷彿とさせる。近代化法の効果は、結局のところ、入会地所有権登記に手を加えることであった。

明治43年に農商務省・内務省次官通牒によつて実施された、いわゆる部落有林野統一事業は昭和14年まで続いたが、この政策は、何らの行政立法なしに実施された。この例で解るように、近代化法がなくても、都道府県知事は、入会権者への働きかけに

より、同じ効果（入会地の登記名義人と現今の入会権者的一致）を実現することができないわけではなかった。近代化法は、その効果をより簡便な手続きで効率的に実現しようとするものであるが、そもそもが、入会地登記名義人が現今の入会権者と齟齬していることは問題であるとして地方行政に認識させ、予算を付けてその是正のための行政指導を入会権者に向けて行なわせることが目的だった。その過程で、林野の生産に支障をきたす（と多くの人びとが誤解している）入会権を解消する附録が付いてくる。このような予算確保という必要性を別にすれば、戦前に、国が部落有林野統一事業（いう当時の憲法27条（臣民の所有権尊重）に触れかねない、きわどい政策を國が行政立法なしにやってのけた例を考えれば（その政策に関する論評はここではさておき）、近代化法制定なしにこの法律の方針（入会地登記名義人と入会権者を一致させるという政策）を実施することはできなかつた。ただこの方法を採れば、支障のある入会権（あくまで誤解である）を解消できないという弊害は避けられないが、これに眼をつぶれば、登記に関する目的は達成できたはずである（私は、登記の面での是正が目的ならば何ゆえに近代化法は入会権解消まで踏み込んだのかとの疑問を禁じえない）。

森林経営管理法の目的は、この法律がなくとも、純然たる民事上の契約（委任又は準委任）により可能である。したがって、林野庁の行政方針にもとづき、同庁が都道府県を経由して市町村にその政策（民有地の森林育成・林業振興）を働きかけ、森林所有者や事業者の力を發揮させることはできよう。それにもかかわらず、まずは市町村という行政に経営管理権を取得させようとするこの法律は、民にできることは民に任せるとのかつての政府の方針とは思想的に合致しない。それとも、この方針は小泉政権退陣とともに解消したのか。もとより、この法案を見たら、市場原理主義を説く新古典主義経済学者が疑問を呈することであろう。経済学を専門にしない私であつても、他国で失敗を重ねた社会主義路線？がうまくゆくのか、心配である。

ただ、冒頭に掲げた林野庁の説明は、若干、この心配とはニュアンスが異なるようにも見える。すなわち、その説明は、民間林業経営事業者が経営管理実施権を担つて実行する（すなわち民の力による）効率的である。すなわち、その説明は、民間林業経営がその究極的目的であつて、市町村による経営管理権は実は森林所有者とかかる事業者を仲介する仕組みにすぎない、との立場にあるようにも思える。そして、森林所有者が適切な管理の能力を有せず、また、地元に適切に事業者がいないという

場合であつても、民有林を荒れるに任せることを避けるために、やむをえず市町村に経営管理を実施させる、との例外措置であるという立場なのかも知れない。

もしもそうであれば、「民にできることは民に任せる」の理念は重視されているわけではあるが、さりとて、その例外措置を実施せざるをえない場合、はたして、市町村が経営管理を全うできるのか。市町村有林の経営や民有地に地上権等を取得してする林業経営の実績に富む市町村ならいざしらば、これまで、かかる企業活動の経営のなかつた市町村林野行政担当者にこれをさせることができ適切なのか。それは行政の肥大化・財政悪化、非効率を招く原因とならないか。あるいは、限界集落を抱える市町村において、その乏しい財政の下に全入会権者が不在となつた入会地の経営管理が可能だろうか。不安と疑問は尽きない。

持続可能な森林管理のための規制法制がいまこそ必要である

三木 敦朗

(信州大学学術研究院農学系)

森林經營管理法は五月二五日に成立した。ところが、事情通によれば「林野庁内を歩いていても、新法成立に伴う高揚感はほとんどみられない」(『林政ニュース』五八二号)。

なぜだろうか。いくらかの反対意見が出ることは当初から織り込み済みであって、法案成立に影響しなかった。しかも、いわば業界の「悲願」であった全国版森林環境税の導入・活用への道が拓けた。にもかかわらず高揚しないのである。本稿では、この理由と、これらの林政の課題を考察する。

批判は建設的である

まず、「批判」という行為の意味について確認しておきたい。

森林管理経営法案に対しては、研究者か

ら何点かの批判がなされた。これは「批判だけして手をこまね」く行為だと見えるかもしれない(前掲書)。しかしそうではなくて、政策批判は建設的な行為なのである。

たとえば、研究者が批判した点の一つに、所有者の責務(第三条)が拡大解釈・運用されるのではないかというものがかった。

森林經營管理法・「新たな森林管理システム」(以下、「システム」とよぶ)は、市町村に大きく依存している。市町村には森林・林業の専門人材が少ないので、誤用のリスクは国や県が実行する制度よりは高い。これをあらかじめ防ぐためには、強制的な側面のある条項については法律文を厳密にしておく必要がある。もちろん、実際には施行令や通達で対応するのかもしれない。しかし、国会での議論の対象は法案であるので(まだ施行令なども示されていないので)、

研究者は法案の問題点として指摘することになる。

批判が表明されると、国会ではその条文の意図についての答弁がおこなわれるだろう。これが重要である。判例が確立していない事項については、答弁が参考とされることがあるからだ(法的な拘束力はないもの)。また、それらの点は施行令などに盛り込まれることになるだろう。批判によって問題点が明らかにされていれば、運用上でそれを避けることができる。

批判がなければ、答弁はなされず、法律の内容にあやふやな部分が残り、問題点は看過されてしまう。詳細な答弁を得るといふことが、森林所有者・林業関係者の利益を守ることにつながり、また市町村にとって運用の適正範囲が明確になって(市町村担当者にとってのリスクが低くなり)、

制度はかえって使いやすいものになる。政策批判は、それが法案の成立を望まない立場からのものであっても、建設的なものになりうるのである。

これは「説明資料」で代えることはできない。答弁（議事録）と異なり、廃棄や「差し替え」がされるからだ。「システム」は森林の上に中長期的に効果を残す制度であり、数十年後に立法意図を問わされることもありうる。この要請に耐えるのは、批判と答弁をおいて他にない。

森林経営管理法は第一歩にすぎない

さて、高揚感の欠如の理由は、二つあると考える。

一つは、森林経営管理法と「システム」が、林業界・林野行政の内側からのニーズをある程度は反映しつつも、その契機が外部から持ち込まれたものであるからである。もう一つは、外部からの制度改変の要求が今後もひかえており、森づくりという点では前途多難なものになることが予想されるからである。

周知の通り、「システム」に関する議論は、林政審議会ではなく、規制改革推進会議から始められた。したがって、林業の外の事情もあわせて見る必要がある。内側からのニーズに基づく「法案の作成者の意図」（これは真摯なものである）とは別の、「法

律の歴史的意味」があるので。なお、いわゆる「官邸主導」型の政策立案によって高揚感が失われていくのは、一般的な現象であった（輕部謙介『官僚たちのアベノミクス』岩波書店、二〇一八年）。

「システム」は農地中間管理機構の制度を真似たものだが、農業との関係だけにとどまらない、大きな変化の一部にある。列挙すれば次のようになる。

森林経営管理法に続いて「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が成立した（六月七日）。また、入会林野・共有林や、土地所有権の放棄に関する基「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針（案）」も示されている（六月一日）。第一次産業では、漁協・地元漁業者の権利を弱める漁業権の改変も具体的提案過程に入った（五月二十四日）。さらに、未来投資会議においては、竹中平蔵（人材派遣会社会長）が「コンセッション制度を国有林で活用できないか」と意欲を見せ（三月三〇日）、『未来投資戦略二〇一八（素案）』の「コンセッション重点分野の取組み強化等」という節に、空港・上下水道とともに国有林が收められることになった（六月四日）。

森林経営管理法と「システム」は、急速な土地所有制度の改変の中についたのである。共通するのは、「使われていない」土地を「有効活用」するという論理だ。これ

は現場のニーズをある程度反映したものであるが、経営管理の担い手を、地域社会や協同組合・非営利セクターではなくて私企業におく傾向にある点が特徴である。

森林経営管理法の主な問題点も、ここに起因するものであった。問題点はすでに両院での参考人質疑や国民森林会議の提言で明らかにされているので詳らかにしないが、例えば、①林業の「成長産業化」つまり木材生産が主目的であって、「生物多様性とか、そういう軸での施策というものは〔……〕別途」するものだとされており（林政審議会、二〇一六年一〇月一六日）、二一世紀の森林管理としては不十分であること、②したがって「伐採」が公共の福祉の実現（所有権の制限の根拠）に論理的につなげにくいくこと、③市町村と事業体に大きな責任を負わせる一方で、その結果のリスクを負う地域住民は「システム」に関与しにくいこと、があげられる。

ただし、「システム」は全国版森林環境税とセットになっていることもあって、一連の動きの中では比較的穩健な第一歩であった。より難しいのは、これから時期である。

例えば、土地所有権の放棄が法制化されると、次のようなことが生じうる。所有権放棄された森林は国有林・公有林となるだろうが、そこにはコンセッション制度がひ

かえている（竹中『国有林野への新たな民活手法の導入の必要性について』、五月一七日）。低材価で山元還元の余地がなくなるほど、所有者は所有権放棄へと誘導されていく。所有権放棄がすれば土地集積できるので、材価がますます低水準になるかもしれない（せっかくの「システム」が形骸化されてしまう）。そのとき、山元還元をして資源確保しようとする官民の取り組みは成立しなくなり、川上政策をおこなう官庁としての林野庁の存在意義が薄れてしまうおそれがある。むろん、「コンセッション」は国有林の機構を解体するためのものである。これでは高揚感が得られようはずもない。

内部から規制法制をつくるとき

材価が低い環境下では、土地所有は木材を伐採しようとしているので、木材生産を規制する力としてはたらく。また、小規模・分散所有も、結果的には生産を規制する。森林經營管理法・「システム」は、こうした土地所有による生産規制を「改革」する役目を帯びている。日欧EPA・TPPの影響から、国内素材価格をさらに安価にする必要がでてきたからである。

土地所有による規制は、経済的なものであって、法律に書かれたものではない。従来は、土地所有の力があったので、法的規

制がなくてもよかつた（奨励策だけでよかつた）ともいえる。しかし、それが薄れていく今では、代わる規制・規範を明文化せねばならない。「システム」路線は、木材生産機能を多面的機能からひとまず分離しているので、この部分はいすれ経済産業政策に併合されていくだろう（先述したように、土地所有権の放棄が一般化すると、その可能性が高まる）。すると、林野行政が独立して存在する意義は、規制にこそ残されるということになる。

これはさしあたって、二つの面で実行しうる。一つは、持続可能な森林管理のための規制である。地域住民が関与して民主的に決定されたゾーニングに基づいて、再造林や生物多様性の保全の義務化や、伐採面積の上限の設定、転用・転売規制などをおこなうことである。また森林の新規取得や補助金の利用に関しては、森林管理についての教育を受けていることなどの資格を求めるべきであろう（オーストリア林業に倣うのであれば！）。国有林が森林認証を取得することは、たちにおこなえる。それらの取り組みによって、ようやく全国版森林環境税の利用が納税者に諒解されるのである。

もう一つは、労働規制である。「システム」には、皆伐後の再造林・初期保育を誰が行うのかという課題もあった。この一部

は外国人労働者によって担われることになるのかかもしれない。「経済財政運営と改革の基本方針二〇一八（仮称）」（六月五日、いわゆる「骨太の方針」）原案は、「新たな外国人材の受入れ」に一つの章をさき、「新たな在留資格」などによって中長期的な在留を可能にすることになると、林業労働政策・山村政策は移民政策の側面を帯びてくるであろう（『方針』は「移民政策とは異なる」とは述べているものの、実質的には移民である）。そうであるならば、労働規制も国際基準に適合させねばならない。労働監督についてのILLO条約の批准が不可欠である。とくに「意欲と能力のある林業経営」への監督は強化されねばならない。

「新たな森林管理システム」路線を実施するのであれば、こうした規制を林業界・林野行政の内部から立ち上げ、眞の意味での「近代的」林業の確立を目指すべきであろう。それが「システム」路線を高揚感のあるものにする唯一の道ではないだろうか。

持続可能な経営を目指す田中林業

田 中 惣 次

(東京都檜原村 田中林業代表)

はじめに

国では農業と同じく集約化と大規模化とともに、意欲の低い森林所有者に対し、經營を意欲と能力のある林業経営者に集積と集約化を図り、経済的に成りたたないような森林については、市町村自身が管理を行なう「森林バンク」を創設する、森林經營管理法案を検討しています。

木材価格が低迷する中で、産業政策として位置づけるならば、少子高齢化も進み、担い手の確保と現状の森林の姿を見た時、ドイツやオーストリア等と同様に、外国人も高い視点から労働力としての受入を視野に入れざるを得ない時代が来たのではないかと思います。

もう一方の流れとして、戦後の植林木の供給圧力が増す中で、投資一方の時代から、収穫と収入の時代に入ってきたということです、俗に言われている、「自我型林業」即ちチップ素材生産型林業の存在も注目されていますが、あわせて、先祖が継業としてき

ずきあげてきた林家自身が行う自我林業を力強く生活林業として押し進める施策が必要であり、当事者自身も奮起を期待するところです。

田中林業とは

田中林業の代表は父親である私、惣次です。六年前に立ちあげた田中林業の作業法人としての田中林業株式会社の社長は息子の惣一です。私で一四代、息子で一五代目ということですが、なにより林業を継続していく上で一番大事なことは後継者づくりだと思います。

育林は育人からという言葉がありますが、私どものような中堅の林業家は特にそのことが重要だと思います。

森林管理方針

イ 基本理念

林業を生業とするかぎり、森林はあくまで木材生産を行って行く場所であり、国内の人工林を積極的に管理して、効率よく木材生産を行って行くことは、多くの木材を輸入し、使用している我国にとって国際的な義務だと思います。現在世界の人口は急激に増加しています。食糧問題も含めて地球的な環境を視野に入れた時、木材を資源として促えて行くことが肝要です。

田中家全体の所有山林は五〇〇ヘクタール弱ですが、その内の約七〇%は森林認証「F・S・C」山林です。また、森林經營計画に基づいて計画的施業を行っていますが、時代の要請に応えて、薪炭や用材生産等により、山を利用しながら現在に至っています。

います。

人工林と天然林の比率は五〇対五〇ということです。正社員六名と臨時雇用者四名が従事している中で雨天対策として、現在ピザ薪を中心としたナラ薪材等の生産が大いに役立っています。

スギ・ヒノキ人工林に関しては、最高樹齢は一八〇年ですが、明治時代以降に本格的に植林が開始されたと考えられます。

田中林業は育人からという言葉がありますが、私どものような中堅の林業家は特にそのことが重要だと思います。

田中家全体の所有山林は五〇〇ヘクタール弱ですが、その内の約七〇%は森林認証「F・S・C」山林です。また、森林經營計画に基づいて計画的施業を行っていますが、時代の要請に応えて、薪炭や用材生産等により、山を利用しながら現在に至っています。

る者にとって、木材をただ供給するだけでなく多様な視点から森林・林業を促進していくことが必要な時代となっています。特に田中林業では過去四〇年以上にわたり、一般の人々を受け入れ、交流を行ってきた歴史があります。そしてその中でヒントを得て「遊学の森」や、宿泊施設など経営にも取り入れてきました。

今後共森林管理、木材生産ということをベースに「総合的森林業」として経営設定して行きます。

そのためには、「持続的、かつ環境に配慮したきめ細かい森林経営」を行って行くことが絶対必要条件であり基本理念です。

□ 基本方針

基本理念を踏まえた上で、以下の基本方針に基づき、森林の管理を行っています。

育林に励み、収益性の高い山林を造ります。

研究に励み、事業の効率化ならびに多角化を求めます。

人材育成に励み、従業員にとってよりよい労働環境となるように努めます。

地域貢献に励み、信頼のある事業体となるように努めます。

人々との交流に励み、森林・林業への理解者・支援者が増えるように努めます。

以上「五つの励み」を念頭に置き、事業を実施しています。

八 活動項目

① 資源を活かす、経済的に価値ある森林

を創ることにより、森林の持つ多面的な機能を高める。そして、それを地域および世界に発信することにより、業界の消費者教育の一端を担う活動を行っていきます。

② 次世代を担う子供達に対する森林環境教育や、市民意識の向上に繋がる市民参加の森づくり活動に対し積極的な支援を行います。

③ 木材以外の森林資源（特用林産物、バイオマス、ツーリズムなど）の活用を研究し、山村地域の活性化に繋がる活動を行います。

④ 豊かな生態系の保持・保護ならびに自然景観の多様化を図り、野生動植物の共生のための森林環境を整備します。

⑤ 林内路網の整備や機械化等を行い、労働生産性を高め、低コスト林業の推進を目指します。

目指すべく森林・林業

理想の森林として「遠日には針葉樹の森林だが、林内に入ると広葉樹の高木が中間層を占め、下層には低木と草本類が生い茂り、苔むした石の間をチョロチョロと水が流れている」といった混交林を目指しています。また現在は非皆伐施業を原則としていますが、大きな偏りがみられる林令配置のバランスを整えることや、技術の継承、CO₂の吸収を促進することを目的に、適地に拡大造林も今後検討して行きます。

現在半数を占める広葉樹二次林に対し、

育成天然林施業を行うことで大径の有用広葉樹の育成と、シイタケの原木および薪の生産を行っていますがさらに継続推進して行こうと思います。

さいごに

東京都の三七%、八万ヘクタールが山林です。

私は数少ない專業林家として運よく生きのびて来ましたが、もはや補助金なしの經營は考えられません。そのような中で、林業界が三〇年来の要望がかない、森林環境税の導入が決まったわけですが、しかしその配分の中に入口割が三〇%入っていることにより、本来森林を整備しようとしている、「どっぷり山村の、森林の」苦しさが本当にわかっていない内容になってしまいがつかりしているのは私一人ではないと思われます。現状ではすでに都市民が我々に対し、森林を良くしてほしい、森林整備をして下さいという税金だったわけではないでしょうか、そこだけに焦点をあててほしかったわけです。まだまだですね。木育や木材利用とはちがい、今なのです。

田中林業はなにがあろうとも、「恒続林思想」を念頭にした山づくりを継続して行く中で、人・道・機械のことを考え、作業効率の向上や、合理的・集約的な森林経営の推進を図るために、内容を吟味して、身の丈を忘れずに取り組んで行こうと思います。

森林管理経営法に関する雑感

合原真知子

(マルマタ林業代表取締役)

森林環境税が創設されることで（平成36年度）、先行して森林環境譲与税のもとで平成31年度から森林經營管理法が施行されることになった。林業現場に入って40年目で、經營が管理されるのか、という悲しみにも似た深い感慨におそわれた。民有林を取り巻く状況は、昭和50年代からの補助金制度の拡充による森林組合重視政策の中で、所有者のやる気をそいできたのではないか。勿論、原木安が20年以上続く現状が、問題ではあるのだが、対応策が、日先を変えた補助金制度では、所有者のやる気がおこらないに決まっている。対応策があるにもかかわらず所有者はサボってるという論議もあるが。

昭和40年代半ばからの東南アジア方面における多量の熱帯林乱伐による外材輸入、2X4工法とのセットでの木材攻勢（自動車とのバーチー）の昭和50年代の仕組みのなかでも林業現場は職人気質の木こりさんや森林を育てることに意欲のある中山間地域の農林家の方が、たくさんいてまだまだ元気だった。植え方や地揃え（山への火入

に私の身近でも、林地を売りたい、処分したいという思いがある人も多い。しかし、まだなんとか工夫して森林を守ろうと思っている人のほうが、もっと多い。意欲ある若者に譲りたいという人もいる。日本の政策がいつも中途半端なのは、オープンな窓口で民間の委託も含めて、それぞの関係者一人ひとりが、窓口を通じてその政策の恩恵を受けるシステムの欠如である。税金を集めることばかり必死な政府の財政再配分効果（国民に対する）は先進国でも最下位に近い評価である。

市町村、県は、最小限度の手間で、予算を使うべき現場を熟知し、理解し配分することこそ使命である。

環境税に対する国民の付託は、日本の森林をあらゆる面で良くすることである。森林經營管理法が、その付託に答えられるよう、今後、仕組み（システム）の再検討、内容の見直しをやっていただきたいと切に願うものである。

あのときの先輩たち（ほとんどの人が鬼籍に入っているが）は、広葉樹の名前や多様な木材の利用方法をよく知っていた。勿論、野草の名前も。今もまだまだ元気な山人はいるのだけれど、少なくなってきた。給料いくら稼いでなんぼという風潮は、確実に日本の隅々まで行き渡り、生活と自然環境がリンクして成り立っていた生活は、排除されていったようである。かつてデカップリング（ヨーロッパの中山間地域の生活を支えている制度）が検討されたが、日本の農業政策のまざまあつて頓挫した。林業政策でも交付金制度が検討され、少しだけ実施されたが、森林組合重視の補助金制度の改革がなされないままに、頓挫してしまったいきさつもある。

森林所有者の思いは、多様である。確かに

林業経営・森林管理の同床異夢

大住克博

(鳥取大学教授)

●経営・管理とは?

内容の重大さにもかかわらず、関係者の間でもほとんど議論とコンセンサスがないまま森林経営管理法が成立した。骨子は、経営能力が低下した森林所有者から、自治体が間に入って経営管理権を集積し、意欲のある第三者に経営管理実施権という形で委託しようというものである。かつて、地元の林研グループと改良普及員の連携により、地域林業の育成を図ってきた林政は、今や外の世界に森林の経営管理者を求める。それでも、山林所有者への失望が、何時のためにか林野行政の中にこれほどまで広がっていたということは、驚きではある。

山村に限らずとも地方の人口減少と高齢化は激しい。所有者が管理できなくなつた森林は、誰かに管理してもらわねばならず、そのためには所有権と経営・管理権の分離

と流動化が有効なことは理解できる。しかし法案の資料が、山林所有者の間には見当たらぬと説明する「意欲的な森林の経営者」を、果たして外の世界に求められるのだろうかという素朴な疑問が湧きあがる。

森林の経営業、管理業などという職業は、現在一般的に存在するものではない。林業の採算が合わなくなつたので森林が管理されなくなつたのである以上、そのような職業が成り立つには当然である。しかし説明資料は、意欲を持つ経営者候補は地域の森林所有者以外には多く存在するので、ミスマッチが起きていると主張する。

この話が腑に落ちないのは、そもそもこの議論の中で「経営」、「管理」というキーワードの概念が、共有されていないことから來るのではないだろうか。経営、管理ともに、英語ではmanagementをあてるのが一般的である。大辞林では、経営とは

「事業目的を達成するために、継続的・計画的に意思決定を行つて実行に移し、事業を管理・遂行すること」であり、管理とは「財産や施設などの現状を維持し、また、その目的にそつた範囲内で利用・改良などをはかること」である。実行するだけではなく計画的に意思判断を行うという部分からは、経営・管理と訳されるもう一つの英語administrationの意味合いも含まれていることが分かる。林業・森林管理をこれらに即して説明すれば、以下のようになるのではないか。

森林から目的とする便益を引き出すために、森林を維持・改良・育成する事業を、継続的・計画的に意思決定を行つて遂行すること。

では、森林経営管理法ではどのような使

われ方をしているのだろう？新法から引用してみよう。そこでは「経営管理」は以下の三つの条文により定義されている。

1 「経営管理」とは、森林（中略）について自然的経済的社会的諸条件に応じた適切な経営又は管理を持続的に行うことをいう。第二条三項

2 「経営管理権」とは、森林について森林所有者の委託を受けて立木の伐採及び木材の販売、造林並びに保育（中略）、木材の販売による収益（中略）の收受（中略）を実施するための権利をいう。第二条四項

3 「経営管理実施権」とは、森林について市町村の委託を受けて伐採等、（中略）販売収益の收受（中略）を実施するための権利をいう。第二条五項

この疑問についての回答は、第四条二項にある。そこでは、市町村は森林管理経営権を集積するにあたって経営管理権集積計画を立て、次に掲げる事項を定めるとしている。

- ・市町村が設定を受ける経営管理権に基づいて行われる経営管理の内容

別の資料「森林経営管理法案（仮称）の概要について」（林野庁2018）でも、経営管理権集積計画の記載事項として

- ・経営管理の内容
- ・伐採後の造林及び保育の方法

つまり、管理経営権の内容は、市町村が樹立する経営管理集積計画において決まってしまっているのだ。実際、林野資料にある「Q&A」を見ても、施業の種類、伐期、更新方法などは森林所有者等の判断によるもの)

としての「経営・管理」が含むような、目的に到達するための意思決定や計画的遂行というadministrationのニュアンスは読み取れない。文言においても造林・保育までは諱めているが、目標とする林型を考え、間伐技術などを駆使してどの様な施業体系を組んで仕立てていくのかといった、林業の根幹となる経営判断や選択の過程が、新法の意味する「経営管理」に含まれるのかどうか不明である。これは、3の経営管理実施権の規定でも同様である。

この疑問についての回答は、第四条二項にある。そこでは、市町村は森林管理経営権を集積するにあたって経営管理権集積計画を立て、次に掲げる事項を定めるとしている。

● 経営・管理の役割とは？

とはいっても、今まで見てきたように、新法は決して生産のみを考えているわけではなく、生産から造林まで、伐採から更新までを、経営管理の範囲と考えている。では持続的な林業経営、森林管理が持つべき循環をカバーしているかというと、それでもない。再度、林野資料の「Q&A」を引用してみよう。

Q 意欲と能力のある林業経営者とは？
A・素材生産量・生産性の増加（を図れるもの）

・再造林・保育の規範を守った実施と実施体制の確保（できるもの）

そこには、間伐など、保育以降の管理は入っていない。

次に経営管理実施権の期間についてみてみたい。経営管理権は最長で50年という。

長いようだが、現在の平均的な伐採齢より短く、伐採前から権利が設定されることを考えれば、経営管理期間は林齢50年生まで届かないことになる。経営管理実施権は最短15年という。実際の運用状況がどのようになるかは読みにくいが、実施権を得た者は、経営管理に関わり続けることへの精神的経済的負担をきらつて、なるべく短い期間、 $15 + \alpha$ を選ぶのではないだろうか。

しかし15年間十ヵ月でカバーする伐採と更新、初期保育は、林業経営・森林管理の部分にすぎない。成林後、どのような経営・管理目的を掲げ、そのためにはどのような目標林型を想定し、それに向けて密度管理、材質管理、生態系管理をおこなっていくのか、もう少し具体的には、どのように間伐や枝打ちなどの保育、さらには生物多様性や林地への配慮をおこなっていくのか…ということこそ、林業経営・森林管理の本質であろう。伐採と植え付けなどの初期保育まで、将来その森林から木材生産を含むどのようなサービスを生みしていくのかといふ議論に参加しないのであれば、経営管理

の実施というよりは作業の請負である。わざわざ地域の外に適任者を求めるほどのことでもないのでないだろうか。

新法の必要性の背景として引用されたアンケートがある。解釈について国会でも議論になったものである。このうち、森林所有者の意欲の低さの根拠とされたのは、経営管理面積の拡大意思を問うたものへの回答であった。一方、外部の林業経営者（素材生産業など）の意欲の高さの根拠は、主に素材生産業に対して、事業規模拡大の意向を尋ねた設問への回答である。二つのアンケートが表現する「意欲」の対象が全く異なることは、説明するまでもない。

アンケートから確認できるのは、素材生産業者の生産事業拡大意欲が大きいということのみなのだ。これで経営管理のミスマッチが起きていたと結論するのは無理があった。ちなみに資料の「森林所有者と意欲のある林業経営者（素材生産業者）との間にミスマッチが生じている」という文章は、材価や再造林の難しさなどから伐採先送りや非皆伐を選択するのは間違った経営管理であり、伐採、生産を促進することが正しいと言っていることになる。であれば、「森林所有者と林野行政の間で林業経営・森林管理の在り方にミスマッチが起きている」と表現するのが正確であろう。話がややそれだが、このアンケートの扱いを見て

も、新法が意識する経営管理では、生産に重きが置かれていることが感じ取れる。

●経営・管理者の不在

しかしここでは、この法律が伐採、あるいは木材生産量の増加を図るためのものであると批判したいわけではない。多くの地域で自立した林業が成り立たず、誰かに森林管理や林業を委ねるしかないといった状況はあり、そこには何らかの仕組みも必要であろう。最近、拡大造林時代のような成長量信仰や、環境と木材生産の予定調和論の復活が目立つ中で、新法の運用が生産重視に偏ると、持続性を欠いた森林管理が発生する心配は確かにある。しかし、結局それは新法だけの問題ではない。むしろ、地域で経営管理にあたる人々が、新法をどのように受けとめ、それを地域の山に落とし込み経営管理を具体化していくか、ということこそ、地域の森林や林業の未来に大きく効いてくるのではないだろうか。大事なのは、地域で新法を吟味して具体化する資質を持つた経営管理者の有無であろう。その経営管理者とは、契約書の内容を効率的に実施する請負い事業者のことではない。そして、今回の法案で真に残念なのは、そのような意味での地域における経営管理者の不在を直視し、新たに育てていこうという道筋が明確には盛り込まれていないことで

ある。

再度、前述した経営管理の私的定義を引用したい。

森林から目的とする便益を引き出すために、森林を維持・改良・育成する事業を、継続的・計画的に意思決定を行って遂行すること。

では、かつてそのような経営管理者は、地域に存在していたのであろうか？ 実は国内の育成林業の歴史は意外に浅い。国内の多くの地域では、造林が大々的に行われ、人工林経営が目指されたのは、ようやく戦後のことである。意識的にも技術的にもプロの経営管理者が以前から存在したのは、伝統的林業地に限られるだろう。伝統的林業地では、山持ち自ら差配することもあり、また番頭や山守を管理にあたらせることも多かった。それ以外の新興造林地帯では、地域ごとに意欲のある山林所有者が集まって林研グループを結成し、研鑽を積んで經營管理者たるんとしていった。そして行政はSPやAGを通して技術の普及を図り、多様な補助制度を運用することにより、彼らを支えていった。

しかし現在では、林業の収益性の低下により番頭や山守は廃止され、過疎と高齢化により山林所有者や林研グループの活動力は低下した。經營管理が不在となつていった。

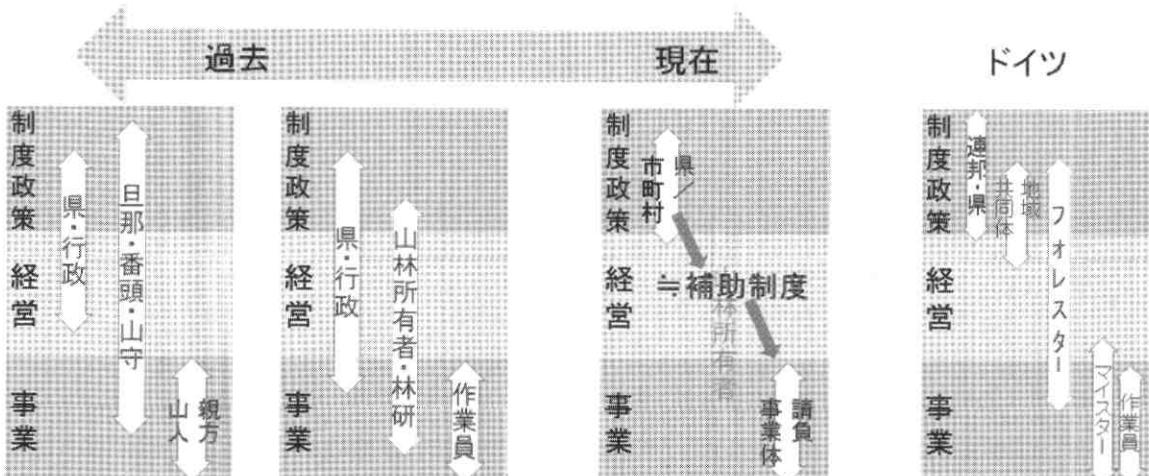
たのである。この間、林業の扱い手問題が取り上げられ、緑の雇用などによる新規就労支援が進んだ。しかし、それらは最近新設が進む林業大学校的なものを含めて、多くは現場の作業従事者の育成、補充を目指したものであり、たちに経営管理者の充當につながるものではない。プランナーや森林総合管理士がいるではないか、という意見もあるだろう。確かにプランナーは間伐事業の推進に大きな役割をはたしてきたが、果たして、どのような間伐により、どのような資源や環境を地域の森林から生み出していくこうかといったような、本質的な経営、管理に立ち入った議論に関わっているのだろうか。

日本型フォレスターについても、路網や収穫システム、森林計画樹立支援の分野での活躍が期待されているが、造林や保育、そして経営という点についてはどうなのだろう？ 加えて大事なポイントだと思うのは、結局彼らの立場はアドバイザーであるということである。アドバイザーを配置しても、アドバイスされる側、

地域の森林の経営管理者として、将来まで、資源管理面も経済収支面でも責任を持つ者は誰なのだろうか？

現在の地域の林業を支える構造を見てみよう。行政が政策制度を整え、現場の作業は森林組合の作業班をはじめとする事業体が請け負う。しかしその間にあって政策制

森林管理のガバナンスと扱い手



度と作業条件を勘案し、対象地についての経営目的と目標林型を設定し、具体的な作業を指示する経営管理者が不在である。では、現在政策制度と現場の作業を誰が繋いでいるのであろうか？おそらくそこは、補助制度という無人のシステムが代行しているということだろう。

● これから経営・管理を担うのは？

再生プラン以降、歐州林業はこれからの日本林業の鑑とされてきた。しかし、日本で広く紹介されたのはその生産システムであって、森林の育成システム、経営管理システムについてはほとんど知られていない。ここでごく簡単に紹介したい。

独仏両国における用材生産林の経営管理目的は、木材生産と生態系保全、そして採算性の鼎立である。そのために皆伐一斉林管理から択伐異齡林管理への移行が進みつつあり、日本よりもかなり長い伐期あるいは回帰年が採用されている。そのような経営・管理を地域で担うのがフォレスター達である。彼らは国や連邦の公務員であることが多いが、集落の共有林など、民有林の管理経営にもあたり、森林 1000~1500 ha に一人配置される。日本型フォレス

ターと異なり、彼らは単なるアドバイザーではない。人によっては 10 年に及ぶ林学専門教育を受けている彼らは、森林所有者か

ら委託を受けた経営管理者であり、森林の経営管理に関して大きな裁量権を持つ。任期も十年を超えるため、受け持った地域の森林と所有者に對して責任も負う。このように、歐州の森林には、制度に支えられた補助制度という無人のシステムが代行していることだろう。

しかし、フォレスターという存在が中世の王室の狩猟官にまで遡る歐州と違い、そのような伝統を持たない日本に新たに導入することは、財政的にも困難だろう。経営管理法案では、地域でこれからの経営管理を担うものとして、経済林においては森林所有者の外の世界にいる素材生産業者などが、非経済林においては森林アドバイザーが挙げられているが、先に述べたような理由で、彼らの全てが経営管理者として機能するかは疑問である。また新法には、そこで行われるべき森林管理、林業経営の中身についての言及が乏しいため、新法実施後生み出される状況も不明である。

新法が成立した今、早晚新しい経営管理体制への移行が始まつていいだろ。その時、新法をどのように利用し、地域の森林や林業をどのように形作っていくかは、それぞれの地域の関係者の思考と選択に、大きく左右されることになるだろう。新法が具体的な経営管理の在り方にほぼ白紙であるとすれば、地域が林業経営や森林管理のビジョンを練り上げ提案していくことが重

要となり、また可能となる。これは希望でもある。皆伐を再開するとしても、それを漫然と進めて良いわけはない。半世紀以上前に成り行きで、あるいは勢いで造成された人工林を、これから経営ビジョンに合わせて規模を調整し、経営上の利便性、小流域ごとの生態系や資源持続性などを考慮しながら配置し直すことは、この時期に経営管理に与る者の重大な使命である。少なからぬ補助金や新たに森林環境税を受けることで、民有林経営といえども社会性を持つことや、もはや義務あるいは債務といふべきかもしない。

戦後、公共事業として築き上げてきた人工林資源を、再び公共事業により蕩尽するのか、あるいはその人工林資源を足場として日本型の持続的育成林業の成熟を追求するのか？ 新法の実施は、向こう百年の地域の森林資源を、そして地域社会にとっての森林管理を選択する最初で最後の機会のように筆者には思われる。それは林業経営・森林管理とどう向き合うかという、地域の関係者・・・所有者、行政、森林組合、林業事業体など・・・の姿勢次第で、地域ごとに異なる未来をもたらすことになるのではないだろうか。

森林の未来を憂えて

——国民森林会議設立趣意書——

日本の風景の象徴である松林が枯れつづけています。近年、台風や豪雪で各地の山林が大きな被害をうけました。また、森林を伐りすぎたため、水質源の不安が強まっています。

一九六〇年代の高度経済成長のもとで、人びとは農山漁村から大量に都市へ流出しました。とくに林業の分野では、戦後大規模に造林を進めたにもかかわらず、その手入れはなおりにされています。

日本の森林は、いま病んでいます。このままではわが国の文化を育んできた森林・山村はさらに荒廃し、その未来はまさに暗いといわねばなりません。

このような現実を見すごしてよいのでしょうか。いま私たちは、次のような課題の解決を迫られていると思います。

一、二世紀初頭までには、地球上の森林の二割が失われるといわれています。人類にとって重要な機能をもつ森林に、私たちはどういう活力を与え、守り育てていくべきでしょうか。

一、森林は、林業にかかる人びとによってこれまで辛うじて支えられてきました。このままでは、その担い手を失う日が近いのではないか。

一、山村に住み、林業で働いている人びと、都市に住む人たちとはどのように手をにぎり合えるでしょうか。

一、いまみられる民有林や国有林の危機的状態は、どのようにして克服することができるでしょうか。

一、いま、わが国は、木材需要の七割を外材に依存しています。森林資源の枯渇する中で、開発途上国の森林にどのようにかかわるべきでしょうか。

このような森林をめぐる諸問題の解決は、決して林業関係者だけにゆだねておくべきではありません。美しい国土と緑を子孫に残すために、日本の森林はどうあるべきか、いまこそ国民的合意を高める必要があります。

私たちは、以上のような国民的立場から、将来の森林や林業、山村のあり方を方向づけ、提言としてまとめ、その実現を期したいと思います。このためには、広い視野と長期の展望に基づいた英知の広範な結集がぜひ必要です。

そこで「国民森林会議」を設立し、広く国民・政府に訴えることを決意するに至りました。多くの方々のご賛同ご加入を望んでやまない次第です。

一九八二年一月九日

季刊 国民と森林

2018年夏・秋季 第145号

- 発行 2018年10月1日
- 発行責任者 藤森隆郎
- 発行所 国民森林会議
- 連絡先 〒112-0012
東京都文京区大塚3-28-7
TEL 03-3519-5981
FAX 03-3519-5984
<http://www.peoples-forest.jp>
E-mail:info@peoples-forest.jp
- 振替口座00120-0-70096
- 定価 1,000円(税込)
(年額3,000円)