

## 2019 年度提言要旨

2018 年の「森林経営管理法」に続いて、2019 年 2 月には国有林を対象とする「国有林野管理経営法」の改正案が国会に上程された。重要法案として審議時間もある程度確保され、参考人招致も実施された。多くの質疑が交わされ、意見が述べられたが、5 月には成立し、2020 年 4 月から施行されることになった。

国民森林会議提言委員会 2019 年度提言「国有林の今後の方向性について―改正国有林野管理経営法」批判―は、この法改正を契機として、改正法の批判的検討にとどまらず、戦後の国有林問題の整理と把握、国有林人工林資源の把握、今後の国有林の在り方に至るまで検討を加えたものである。

本提言は全 5 章から成り、その要旨は以下の通りである。

### 第 1 章「国有林はどのような道をたどってきたのか」

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

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

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

### 第 2 章「国有林人工林資源の劣弱性について」

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

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

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

### 第3章 「国有林野管理経営法改正案策定に至る経緯について」

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

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

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

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

### 第4章 『改正国有林野管理経営法』の問題点

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

- 1) 今後の森林・林業施策の主要課題とは何か (1項目のQ&A)
- 2) 改正法はどのような森林施業方式をとろうとしているのか (7項目のQ&A)
- 3) 国有林における公益的機能の確保について (6項目のQ&A)
- 4) 「樹木採取権」と「コンセッション」の関係について (5項目のQ&A)
- 5) その他の法的な問題について (5項目のQ&A)

## 第5章「国有林の今後の在り方について」

本章では、これまでの議論を踏まえて、それでは国有林はどうあるべきなのか、という壮大な問いに対して、1) これまでの国有林の在り方に関する社会科学系の研究者の議論をまず整理し、2) その上で、今後の議論において、その立脚点として、1998年の「国有林野事業の抜本的改革」の考え方（公益的機能の維持増進を旨とする経営管理への転換、国民の意見を反映した管理経営の実施等）へ立ち戻ることを提唱するとともに、3) 累積債務の処理問題を含めて、全国的議論を促すために、3年間の債務緊急モラトリアムの実施、国有林問題に関する行政委員会の設置、国有林問題に関する国民投票法の制定などを提言した。

### （補論）「国有財産における『行政財産』と『普通財産』について」

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

(2019 年度提言)

## 国有林の今後の方向性について

— 「改正国有林野管理経営法」 批判 —

2019 年 12 月 13 日

国民森林会議提言委員会

## はじめに

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

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

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

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

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

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

#### 国民森林会議提言委員会

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

## 目 次

### 第1章 国有林はどのような道をたどってきたのか

#### 1. 1998年「国有林野事業の抜本的改革」

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

#### 2. 「行政改革推進法」と国有林改革

#### 3. 2010年の行政刷新会議による「事業仕分け」について

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

### 第2章 国有林人工林資源の劣弱性について

#### 1. 民有林と国有林の人工林面積・蓄積の比較検討

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

2. 伐採後の再造林について

3. 債務返済計画について

4. 小括

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

### 第3章 国有林野管理経営法改正案策定に至る経緯について

1. 第1の流れ—国家戦略特区とPFI—

(1) 国家戦略特区

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

2. 第2の流れ—「新たな森林管理システム」に国有林が協力する—

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

3. その後の動き

4. 小括

### 第4章 「改正国有林野管理経営法」の問題点

1. 今後の森林・林業施策の主要課題とは何か

Q. 今後の森林・林業施策の主要課題とは何か。

2. 改正法はどのような森林施業方式をとろうとしているのか

Q1. 樹木採取権の設定は、主伐を想定しているのか。

Q2. その場合の伐期はどの程度を想定しているのか。

Q3. 50年前後を伐期とする人工林はどの程度の面積を想定しているのか。

Q4. 50年生前後で皆伐する理由は何か。

Q5. 50年前後で皆伐、再造林して循環させることは経営的に成り立つのか。

Q6. 林野庁はなぜこのように破綻しているビジネスモデルを主張できるのか。

Q7. 皆伐をして災害の心配はないのか。

3. 国有林における公益的機能の確保について

Q1. 森林の公益的機能はどのように担保されるのか（国会議員の質問）。

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

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

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

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

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

4. 「樹木採取権」と「コンセッション」の関係について

Q1. 「コンセッション」とは何か。

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

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

#### 5. その他の法的な問題点について

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

### 第 5 章 国有林の今後の在り方について

#### 1. 社会科学系の研究者らの意見

##### (1) 「国有林野事業の抜本的改革」の直前の状況

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

##### (2) 2008 年の「独法化」に際しての論議について

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

##### (3) 小括

#### 2. 今後の国有林問題を考えるにあたっての立脚点

- (1) 1998 年「国有林野事業の抜本的改革」の考え方へ立ち戻ること

(2) 累積債務の処理について

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

3. 今後の国有林の管理経営をどうするのか

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

(補論) 国有財産における「行政財産」と「普通財産」について

## 第1章 国有林はどのような道をたどってきたのか

### 1. 1998年「国有林野事業の抜本的改革」

#### (1) 戦後の国有林を巡る経緯

国有林改革の立脚点を探るために、第2次世界大戦後の国有林を巡る動向を簡単に整理しておく。

終戦後に国有林は大きな転換を迎えた。それは、①農林省山林局、内務省北海道庁、宮内省皇室林野局の所管林を統一して農林省林野庁が所管することになったこと（林政統一）、②国有林野事業について特別会計制度を創設したこと（その際、事業能率の増進、一般会計への繰入増加を図って財政再建に資することが条件であった）、③技官が林野庁長官となること、といった内容であった。ここに、日本の森林の約3分の1を占める国有林が、林野庁によって一体的に管理される仕組みが出来上がったのである。

戦後復興期には、国有林においても戦時伐採跡地造林が大規模に進められるとともに、農地開拓のために約40万haが売却された。

高度経済成長期には、木材需要が激増したため、それに対する対策として「国有林生産力増強計画」（1957年）、「木材増産計画」（1961年）を相次いで樹立し、成長量の2-3倍に及ぶ伐採を行った。この時期、年間2千万m<sup>3</sup>を上回る木材を国有林は生産したのである。特別会計には、多額の剰余金が発生し、それらは一般会計に繰り入れられ、民有林等の支援に充てられた。また、全国で大面積皆伐を行ったため、自然保護運動をはじめとする世論と大きくぶつかった時期でもある。

1970年頃になると、これまでの大面積皆伐という施業方法の限界だけでなく、森林資源の限界も迎えた。事業量を減少せざるを得なくなったにもかかわらず、事業運営の効率化や要員の減少は伴わなかった。さらに、外材輸入の激増に伴う木材価格の横這いも国有林経営に打撃を与えた。このような結果、国有林の財務状況は急速に悪化し、1975年度以降毎年損失を計上するようになった。

そこで、1978年に「国有林野事業改善特別措置法」を制定し、収支均衡を目的として、①収入確保、②作業の民間実行、③要員の縮減、④組織機構の簡素化、等を実行することとした。その上で、一般会計からの繰入も行われることになった。

その後約20年間にわたる自主的改善努力を中心とした改善計画を実施し、1997年度末までに、①要員の縮小（定員内35千人→8千人、定員外30千人→5千人）、②収穫量の縮小（14百万m<sup>3</sup>→7百万m<sup>3</sup>）、③事業の民間委託推進、等を行った。しかしながら経営状況は悪化を続け、1997年度末に累積債務は3兆7千4百億円に達した。

## (2) 国有林野事業の抜本的改革

以上にみた国有林の危機的状況に対して、林野庁はもとより農林省も手を拱き問題を先送りしてきた。このような中で、1996年1月に自民党の橋本内閣が発足した。橋本は、「6つの改革（行政改革、財政構造改革、金融システム改革、産業構造改革、社会保障構造改革、教育改革）」を唱え、特に行政改革に熱心に取り組んだ。

1996年6月に閣議決定された「財政構造改革の推進について」において、国有林野が取り上げられ、「森林整備のための財政措置のあり方」「累積債務処理の方策」「森林からの受益に対応した税財源を含めた費用負担の在り方」等が今後の検討課題として示された。

同年8月には、自民党の林政調査会国有林野問題小委員会が、「国有林野事業の抜本的改革について」との取り纏めを公表した。そこでは、①森林整備の基本を、木材生産重視から、国土、環境保全等の公益的機能重視に転換すること、②国有林野は、国が一元所有管理すること、③造林、伐採等の事業実施は全面的に民間委託とすること、④組織・要員は徹底して合理化し、大幅に削減すること（要員は3分の1にする）、⑤企業特別会計制度から、一般会計負担を前提とした会計制度へ移行すること、⑥累積債務については、基本的に一般会計に継承し、国債費により本格的に処理すること、⑦自助努力で返済可能な債務については、一般会計からの利子補給を行うこと、といったことが提案された。

同年12月に閣議決定された「行政改革プログラム」においても「国有林野事業」が取り上げられた。そこでは、林政審議会において、国有林野事業の在り方及び経営の健全化方策に関する検討を求め、1997年中に国有林野事業の経営の健全化のための抜本的改善策を策定し、所要の法律案を1998年の通常国会に提出するとともに、財政面での所要の措置を講ずることを決定した。国有林野の債務については、確実かつ円滑な元利償還を実施し、債務の縮減を行うこととされたのである。

このような流れにおいて、林政審議会は1996年11月1日に審議会委員全員及び6名の専門調査員を加えて、森林・林業基本問題部会を立ち上げ、その後約1年間にわたり25回の会議を開催して議論を交わし、1997年12月に最終的な答申「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」を提出した。

## (3) 林政審議会答申内容

この答申では、これまでの改善計画を今後実施し続けても、累積債務はさらに増大するしかないとして、自助努力を中心とするこれまでの延長では再建は困難とし、その上で「国有林野事業の抜本的改革の基本的考え方」として、ま

ず、「国有林を『国民の』共通財産として、『国民の参加により』かつ『国民のために』管理経営し、国有林を名実ともに『国民の森林』とすることである。」と新たに位置づけた。

国有林野の累積債務の処理は、これまでの特別会計制度内では不可能であることはだれでも理解しており、そうすると累積債務を国の一般会計に承継するしか解決の手段は考えられない。その場合、これまでの国有林野の在り方の継続では国民の理解を得られないことも明らかである。そこで、林政審議会として打ち出してきた新たな「基本的考え方」が上述のものとなったのである。ここで示された「基本的考え方」は、大方の国民の賛同を得られるものと考えられるきわめて重要な方向を打ち出したものといえる。

以上の「基本的考え方」をより具体化した内容は、以下の通りである。

- 1) 森林整備の目標を木材生産機能重視から、国土・環境保全等の公益的機能重視に転換すること。
- 2) 独立採算制を前提とした企業特別会計は廃止し、一般会計繰入れを前提とした特別会計とすること。
- 3) 流域内の森林が、民有林、国有林を合わせて一体となって森林の総合的管理が行われるように、流域単位の森林管理を基本とすること。
- 4) 国有林の使命を果たしうる管理経営の方式を確立し、最小限の簡素かつ効率的な組織・要員の下で国有林の管理経営を行うこと。
- 5) 国民にとって、国有林を身近なものとし、信頼性を確保するために、透明性と説明責任を確保し、国有林を広く国民の利用に供するとともに、森林整備に国民の積極的参加を求めること。

さらに、「国有林野事業の果たすべき今後の役割」として、①公益的機能の発揮、②林産物の供給、③地域振興への寄与、を3本の柱とする。

「累積債務処理」については、①返済可能な債務については、資産の売り払い、将来の林産物の販売収入、等により債務の縮減を行い、②返済不能な債務については、一般会計に承継する。

以上のような内容を林政審議会は答申したのであった。

#### (4) 「国有林野事業改革特別措置法」の成立と「国有林野法」の改正

このような経緯の後、1998年10月19日に新法「国有林野事業の改革のための特別措置法」及び「国有林野法」改正案が国会で成立した。以下に「国有林野事業改革特別措置法」の条文の一部を抄録するとともに「改正国有林野法」について述べる。

(国有林野事業の改革の趣旨)

第2条 国有林野事業の改革は、林業をめぐる諸情勢の著しい変化による収入の減少、債務の累増等による国有林野事業の危機的な財務状況に対処して、その財政の健全性を回復し、及び国民共通の財産である国有林野を将来にわたって適切かつ効率的に管理経営する体制を確立することにより、国土の保全その他公益的機能の維持増進、林産物の持続的かつ計画的な供給、地域における産業の振興その他の国有林野事業の使命を十全に果たし、もって国民経済の発展及び国民生活の安定に資するために行われるものとする。

(公益的機能の維持増進を旨とする管理経営への転換)

第5条 政府は、国土の保全その他国有林野の有する公益的機能の重要性にかんがみ、国有林野の管理経営の方針について、林産物の供給に重点を置いたものから公益的機能の維持増進を旨とするものへと転換することとする。

2 政府は、前項の方針に従い、複層林施業、長伐期施業その他の森林の公益的機能の維持増進を図るための森林施業を積極的に推進するものとする。

(国民の意見を反映した管理経営の実施)

第6条 政府は、国有林野事業を適切に実施するため、あらかじめ広く国民の意見を聴いて、国及び地域の段階で、それぞれ国有林野の管理経営に関する計画を策定し、これらを公表するものとする。

2 政府は、前項の計画において、前条第一項の方針に従った管理経営の内容を明らかにするものとする。

(国民による国有林野の利用の推進)

第8条 政府は、国民共通の財産である国有林野について、その有する公益的機能の維持増進との調和を図りつつ、公衆の保健のための利用、自主的な森林整備のための利用その他の国民による利用に積極的に供するものとする。

林政審議会答申の「国有林を『国民の』共通財産として、『国民の参加により』かつ『国民のために』管理経営し、国有林を名実ともに『国民の森林』とすることである。」という基本的考え方は、この新法において実現したのである。

さらに、これまで国有財産である国有林野の管理・利用・処分等を定めただけであった「国有林野法」を、この基本的考え方に従って「国有林野管理経営法」と改正した。そこでは、①初めて第3条に「国有林野の管理経営の目標」が明示され(国有林野の管理経営の目標は、国土の保全その他国有林野の有する公益的機能の維持増進を図るとともに、あわせて、林産物を持続的かつ計画

的に供給し、及び国有林野の活用によりその所在する地域における産業の振興又は住民の福祉の向上に寄与することにあるものとする。)、②農林水産大臣が新たに策定する「管理経営基本計画」については事前の縦覧及び結果の公表が義務づけられ、さらに、③森林管理局長が策定する「地域管理経営計画」においては、「公衆の保健の用に供するための計画」が定められることになった。

このように新たな法律が成立した結果、以下のような債務処理をはじめとする各種措置が実施されることになった。

- 1) 累積債務 3 兆 8 千億円のうち、2 兆 8 千億円は一般会計に承継し、1 兆円 (利子部分は一般会計負担) については、国有林野特別会計に残して、50 年間で返済していく (林産物販売、林野売払等)。
- 2) 国有林野の管理経営方針を、公益的機能重視へ転換する。具体的には、公益林 5 割を 8 割に増やし、木材生産林 5 割を 2 割に減らす。
- 3) 組織及び要員の徹底した合理化を実施する (14 営林 (支) 局 → 7 森林管理局、229 営林署 → 98 森林管理署)。
- 4) 公益林の適切な管理のための経費については、一般会計から特別会計への繰入措置を実施する。

## (5) 小括

1998 年の「国有林野事業の改革に関する特別措置法」の成立は、これまで課題を先送りにしてきた国有林の歴史を振り返ってみても、まさに「画期的」と評価することができる。1 兆円を特別会計に残したとはいえ、累積債務問題に大きな区切りをつけたものであった。

そのような措置の前提として、国の単なる行政財産であった国有林を「国民共通の財産」として、法的にもしっかりと位置付けられたことも特筆に値する。

さらに、国有林の管理経営の方針を公益重視に切り替えたことも高く評価できるところである。

ただし、このプロセスは、「組織及び要員の徹底した合理化を実施する」というきわめて多大な代償を支払うことになったことも併せて銘記しなければならない。

特別措置法に結実した「国有林野事業の抜本的改革」の方向性こそが、その後の国有林の在り方を規定するものであり、ここからの逸脱は許されないものである。「国有林野法」を改正して成立した「国有林野管理経営法」もその方向を具体化するものであった。

## 2. 「行政改革推進法」と国有林改革

以上のような「国有林野事業の抜本的改革」が進行する中で、小泉政権末期の2005年暮れから行政改革の一環として国有林がまた俎上に載せられる事態が生じた。

小泉政権は2005年12月に「行政改革の重要方針」を閣議決定し、その内容を2006年5月に「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（通称：行政改革推進法）を成立させた。国有林関係については、特別会計改革、総人件費改革の観点から以下の2条が入れられた（一部省略）。

第28条 国有林野事業特別会計については、同特別会計の設置の目的及び国有林野事業の改革のための特別措置法（1998年法律第134号）に基づく改革の実施状況を踏まえ、同特別会計の負担に属する借入金に係る債務の着実な処理その他国有林野の適切な管理運営のため必要な措置を講じつつ、同特別会計において経理されている事務及び事業の性質に応じ、その一部を独立行政法人に移管した上で、同特別会計を一般会計に統合することについて、2010年度末までに検討するものとする。

第50条 国有林野事業の実施主体については、第28条に規定するもののほか、特定独立行政法人以外の独立行政法人への移行を検討し、その結果に基づき、必要な措置を講ずるものとする。

これは、①国有林の事務及び事業を仕分けして、一部を非公務員型独立行政法人とし、そこへ一部の職員を移籍して公務員数を減らすこと、②残った事務及び事業については一般会計で負担することとし、国有林野事業特別会計を廃止すること、といった方向性を持つものであった。

このような方向性をどのように具体化するのか。2009年2月に開催された「行政減量・効率化有識者会議」へ林野庁が提出した資料のうち4枚を以下に提示する。ここから読み取れることは、以下の各点である。

1) 新たに設置する非公務員型独立行政法人へは、①人工林の整備、②木材の販売、等の事業を担当させ、職員を1,970人配置する。

2) ①国有財産（天然林が中心）の保全・管理、②治山事業・保安林、等については、一般会計で処理することとし、国家公務員の職員を2,854人配置する。

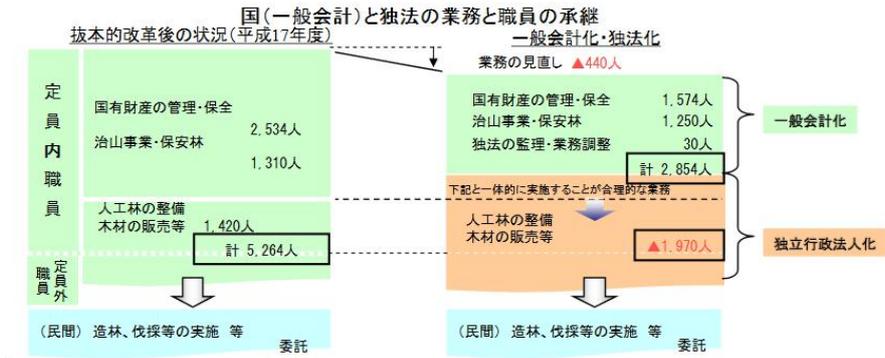
3) 累積債務については、新独法、一般会計が約2分の1ずつ承継する。

4) 人工林については、「およそ50年程度のサイクルで、伐採・植栽・保育・間伐等の定型的作業を繰り返される」ことになる。

## 国有林野事業特別会計の改革の基本スキーム

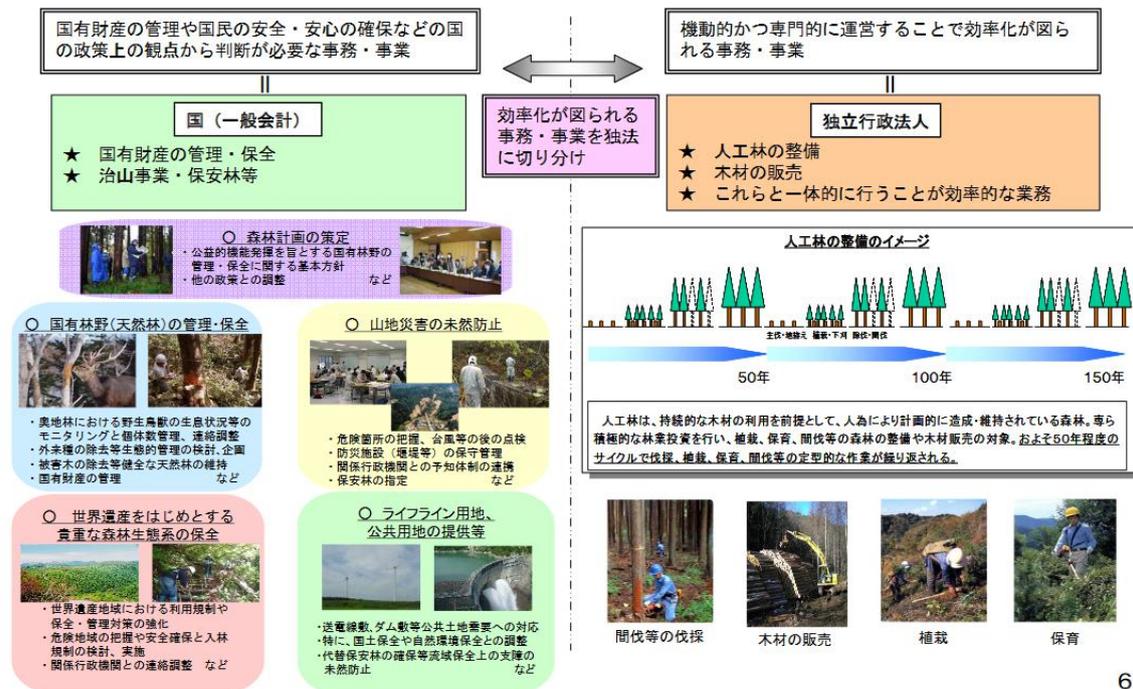
国有林野事業特別会計については、行政改革推進法及び閣議決定に従って、以下のとおり検討している。

- ① 特別会計改革及び総人件費改革の視点から、
  - ・ 人工林の整備、木材の販売等の業務は独立行政法人(新独法)に移管するとともに、
  - ・ 国有財産としての国有林野の管理・保全、治山事業等については国が行う
 こととして、一般会計に統合し、平成22年4月に新独法の設立を予定する。
- ② また、緑資源機構の廃止に伴い、経過的に森林総合研究所が実施している水源林造成事業については、新独法が一体的に実施する。
- ③ 併せて、森林国営保険の業務の効率化等を図るため、森林保険を新独法へ移管する。



この改革により、国有林野の管理経営を安定的かつ効率的なものとし、「国民の森林」として、国土の保全等の公益的機能の維持増進を旨としたものに転換した平成10年の抜本的改革をより一層推進。  
 また、新独法が水源林造成事業を一体的に実施することで、近接した事業地で団地化によるコスト削減を図るとともに、類似の事業を統合することで、間接部門の縮減、専門技術・ノウハウの共有・高度化等を実現。  
 併せて、森林の公益的機能の維持増進に資するという目的が共通している森林保険を新独法に移管することで、業務を簡素化、効率化。

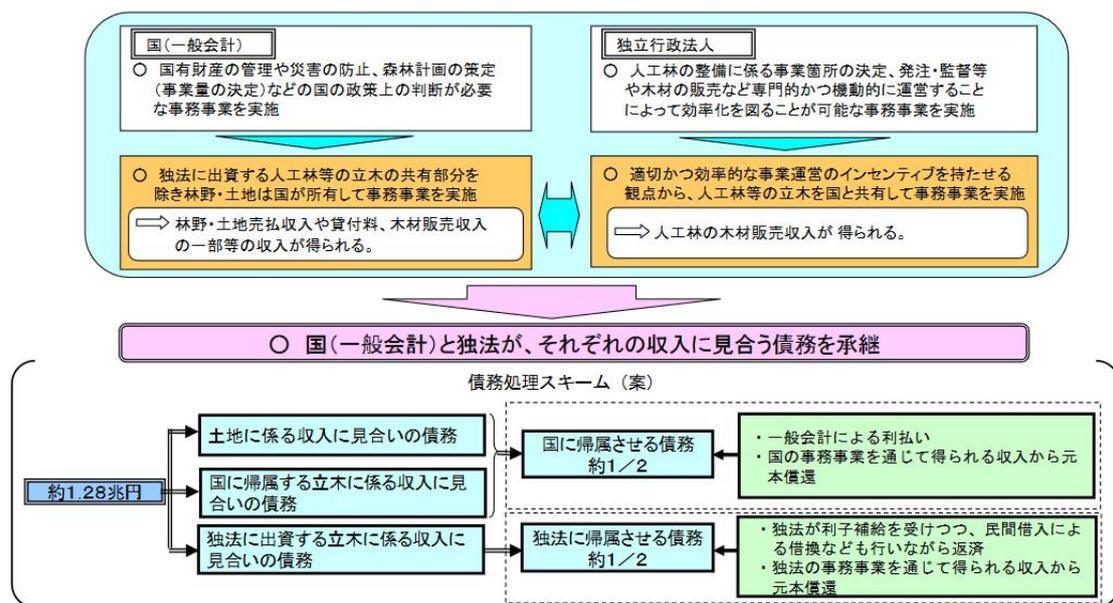
## 国と新独法の事務・事業の切り分けの考え方



## 累積債務の処理について

国有林野事業特別会計に帰属している累積債務について、将来にわたる独法の事業等収入から得られる収益により返済可能な債務については、独法に承継することとして検討している。

### 国と独法による事務事業の実施と債務処理の考え方



## 案と論点

項目	案	論点
新独法の業務（森林整備）	<p>○国有林の人工林整備は新独法が実施</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・人工林の造林、間伐、路網整備等について、国が事業量等について定めた森林計画等に従って、年次毎の実施箇所の決定、事業の発注・監督等を機動的、専門的に新独法が実施。</li> <li>・事業内容が類似し、近接している水源林造成事業と一体的に実施。</li> <li>・森林計画の策定や国有林野の保全・管理、治山事業については、国が行う。</li> </ul>	<p>○国有林の森林整備は国が実施すべきではないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国有林は大きく水源地域に広がっており、国民の安全・安心の基盤であることから、公益的機能の発揮を旨として管理・運営することが政策の基本であり、国が責任を持って一体的に保全管理すべき。</li> <li>・国有林に期待される機能をさらに発揮させるためには、保全管理と治山事業や森林整備事業を通じた整備を一体として進めていくことが必要。</li> </ul>
債務の処理	<p>○収益に見合いの債務を新独法に承継</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・現在の債務は、事業等収入により返済可能なもの（平成10年の抜本的改革において、事業等収入により返済困難な2.8兆円の国民負担をお願いしている）。</li> <li>・新独法の森林整備の業務対象である人工林等の立木を国と共有し、事業の実施を通じて資産から得られる収益に見合いの債務を承継。</li> </ul>	<p>○債務は国が承継すべきではないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・新独法が国有林野事業特別会計の過大な債務を承継すると事業運営が困難となるおそれ。</li> <li>・新独法が販売する木材については国有財産であり、その収入は国に入ることから、この債務は国が責任を持って承継、処理すべき。</li> </ul>

（行政減量・効率化有識者会議説明資料 2009年2月13日 農林水産省）

資料4枚目の「案と論点」における「論点」の各項目は、林野庁の考え方を示しているようにも受け取ることができる。わざわざ「論点」をこの段階で資料に入れたこと自身が当時の林野庁の姿勢を示しているのではないか。

いずれにせよ、2009年8月に民主党への政権交代が起こったため、国有林の一部独法化は凍結されることになった。さらに、民主党は総選挙に際して、「国有林野事業特別会計を廃止し、その組織・事業の全てを一般会計で取り扱う」と公約していたため、その後は「行政改革推進法」で提示されていた独法化の枠組みは消滅した。

以上、小泉行政改革政策に基づく、①国家公務員数削減、②特別会計の整理、という方針に合わせて、国有林の中の人工林経営と水源林管理を新たな独立法人に移管させ、同時に累積債務の半分を負担させるという案はなくなった。

しかしながら、このプロセスでいくつかの重要な論点が登場したわけで、それらを整理すると以下の通りである。

#### 1) 「林業における予定調和論」の実質的放棄

改革案は、国有林を天然林と人工林とに区分し、天然林は公益林として林野庁が一般会計で管理し、人工林は経済林（木材生産林）として50年伐期で新たな独法が経営するというものである。これは、公益と経済を一体的に扱うという「林業の予定調和論」の実質的放棄であり、予定調和論に基づいている森林・林業基本法、森林法の考え方を逸脱しているものである。改革案は、森林法制全体の見直しを要求していたと考えられる。

#### 2) 累積債務の処理

この面からみると、約1兆3千億円の半分以上を一般会計が承継することになっており、多大なメリットがあった。また、人工林から年間100億円前後の累積債務支払いということならば、現在（約400億円の支払い義務）より圧倒的に楽であったことは事実である。

次項で見る「事業仕分け」での林野庁の対応があまりに無残であるため、このようなことだったら問題の多い新独法論の方がまだましだったのではないかとさえ思われるのである。

### 3. 2010年の行政刷新会議による「事業仕分け」について

#### (1) 経緯と結果

2009年9月に発足した民主党政権は、林政にもきわめて大きな影響を与えた。同年の12月には、農林水産省が「森林・林業再生プラン」を公表し、10年後に自給率を5割にするとの目標を掲げたことに衝撃が走った。

また、2010年には、行政刷新会議による事業仕分けが実施された。その際、

特別会計制度の在り方全般が問題とされ、国有林野特別会計も当然問題視された。

次の図は、この時のやりとりを林野庁が纏めたものである。きわめて重大な内容を孕んでいるので詳しく検討していきたい。

### 行政刷新会議「事業仕分け」の結果の概要

(参考)

#### 事業仕分けの結果 (H22.10.30)

##### 枠組みのあり方 (主体・区分経理)

特別会計は一部廃止し一般会計に統合、負債返済部分は区分経理を維持

〔その際、人件費の帰属等を含め早急に検討。〕

##### 財産・負債のあり方 (負債)

抜本的見直し (負債は区分経理し、国民負担は増やさない)

#### 行政刷新会議の仕分けの論点

##### ○ 区分経理の必要性

- ・ 歳入の大部分を一般会計からの繰入に依って事業を行っている現状を踏まえると、もはや区分経理の必要性はないとの意見につき、どう考えるか
- ・ 収益事業を擁する以上、歳入確保の努力や歳出削減努力のインセンティブを維持するとともに、債務返済の必要性から、依然として区分経理は必要であるとの意見につき、どう考えるか

##### ○ 資産・負債の取扱

- ・ 森林の公益的機能から (一般会計への) 債務承継は止むを得ないとの見方と、債務承継は行わず、企業の経営努力を優先させるべきであり、安易に国民負担に頼るべきではないとの見方について、どう考えるか

#### 農林水産省(林野庁)の主張

- 国有林野事業の8割が一般会計からの繰入であり、行政刷新会議が示している「一般財源繰入と不可分一体の特別会計は区分経理廃止」という考え方に適合
- 「森林・林業再生プラン」を推進するため、地域の森林・林業を支援する役割に徹する必要
- 地球温暖化防止対策等の政策手段に対して自己収入に左右されずに実施することが出来る仕組みとする必要から、**一般会計化を検討。**

- ◇ この際、新たな国民負担の増とならないよう、国有林野事業そのものは一般会計化しつつも、**債務は一般会計に承継せず、債務処理を行う区分経理(特別会計)を残すことにより、林産物収入等によって債務を返済することを明確化する仕組みを検討。**

22

(出典：「国有林の歴史・現状と今後の課題」2011年2月林野庁)

## 1) 行政刷新会議側からの整理と問いかけ

農林水産省 (実質は林野庁) への問いかけは以下の2つの論点についてであった。

### i) 区分経理の必要性

- ・ 歳入の大部分を一般会計からの繰入に依って事業を行っている現状を踏まえると、もはや区分経理の必要性はないとの意見につき、どう考えるか。
- ・ 収益事業を擁する以上、歳入確保の努力や歳出削減努力のインセンティブを維持するとともに、債務返済の必要性から、依然として区分経理は必要であるとの意見につき、どう考えるか。

### ii) 資産・負債の取扱

・森林の公益的機能から（一般会計への）債務承継は止むを得ないとの見方と、債務承継は行わず、企業的経営努力を優先させるべきであり、安易に国民負担に頼るべきではないとの見方について、どう考えるか。

この2つの論点に関する問いかけに対して、林野庁の回答は、以下の通りであった。

## 2) 農林水産省(林野庁)側の主張

### i) 区分経理の必要性について

- ・ 国有林野事業の8割が一般会計からの繰入であり、行政刷新会議が示している「一般財源繰入と不可分一体の特別会計は区分経理廃止」という考え方に適合。
- ・ 「森林・林業再生プラン」を推進するため、地域の森林・林業を支援する役割に徹する必要。
- ・ 地球温暖化防止対策等の政策手段に対して自己収入に左右されずに実施することが出来る仕組みとする必要から、一般会計化を検討。

### ii) 資産・債務の取り扱い

- ・ この際、新たな国民負担の増とならないよう、国有林野事業そのものは一般会計化しつつも、債務は一般会計に承継せず、債務処理を行う区分経理（特別会計）を残すことにより、林産物収入等によって債務を返済することを明確化する仕組みを検討。

### iii) 小括

林野庁は、このように「区分経理の必要性」（特別会計制度を維持するかどうか）については、特別会計制度を廃止して一般会計化することを希望し、「資産・債務の取り扱い」については、当然と思われた「債務を一般会計に承継する」ことを希望せず、債務処理の特別会計を残すことを希望したのである。

## 3) 事業仕分けの結果（2010.10.30）

### i) 枠組みのあり方（主体・区分経理）

特別会計は一部廃止し一般会計に統合、負債返済部分は区分経理を維持。その際、人件費の帰属等を含め早急に検討。

### ii) 財産・負債のあり方（負債）

抜本的見直し（負債は区分経理し、国民負担は増やさない）。

### iii) 小括

1998年の「国有林野事業の抜本的改革」時には、1兆円を特別会計に残して、林産物販売収入等で50年間をかけて債務を返済する枠組み（年間200億円の収入（費用を除く）を挙げる必要あり）を作ったわけだが、その後、多額の退職金支払いもあり、債務は今回の事業仕分け時には約1兆3千億円近くまで増加していた。

この問題の処理について、一般会計へ承継するかどうかを問われた農林水産省（林野庁）は、「新たな国民負担の増とならないよう、国有林野事業そのものは一般会計化しつつも、債務は一般会計に承継せず、債務処理を行う区分経理（特別会計）を残すことにより、林産物収入等によって債務を返済することを明確化する仕組みを検討」と回答したのであった。

林野庁は、行政刷新会議が要求する「特別会計は廃止しできるだけ一般会計化する」という基本方針に表面的には同意したように見せかけつつ、「国民負担を増やさない」という名目で、負債処理のための特別会計を実質的には温存し、負債は林産物等の売り払いで返済していくというこれまでの枠組みを維持したわけである。

この判断については、決定的に誤りだったというしかないのではないか。1998年から10年間にわたって行われた枠組みでは、本来、債務は2千億円減少しているはずだったが、逆に3千億円も増加したのである。当初予定との差し引きでいうと、5千億円も債務を積み増したことになる。債務を林産物販売収入等で補填するというスキームは成立しないことが実証されていたのである。

累積債務を一般会計に承継するというまたとない機会を林野庁はなぜ放棄したのか。「国民負担を増やさない」ということは、理由とならない。だれもが林産物販売によって債務返済が可能とは考えないからである。結局、一般会計に承継することを単に先送りすることになるだけであることは当時でも明らかであった。特別会計をできるだけ廃止しようという民主党政権の政策を追い風にして、累積債務を一般会計へこの時に承継させるべきであった。

しかしながら、林野庁は国有林野事業特別会計を一旦廃止して全ての事業を一般会計化することにした上で、実際は債務処理の特別会計を残すという大きな「どんでん返し」を仕組んだのである。

では、林野庁はなぜこのような「どんでん返し」を仕組んだのであろうか。あくまで推測だが、もしすべてを一般会計化してしまえば、林野庁という組織がそのまま存続する理由が大きく揺らぐことを危惧したのではないか。すなわち、林野庁という組織にとって国有林はもっとも重要な位置づけにあるものであり（林野庁にとっての人事、予算等の優先順位、序列は、①国有林、②林

野公共事業、③民有林行政、といわれている)、すべて一般会計化してしまえば、国有林のあり方、経営方向・施業内容等に関して財務省のコントロールが強まることを懸念したのではないか。また、環境省への移管等を含めての議論が出ることを避けるためだったのではないか。

さらに、すべてを一般会計化すれば、森林法制全体の見直しが必須となり、結果としての組織の大幅な縮小再編が必要となることを嫌ったからではないか。

そこで国有林野事業特別会計を債務管理特別会計に単に衣替えすることにより、これまでの森林法制や国有林のあり方を抜本的に改革することを避け、基本的にこれまでのあり方を継承したかったのではないか。もしそうならば、単なる組織防衛の論理がこのような判断の根拠にあったのではないか。

この点に関する当方の推測に誤りがある場合には、関係者からの反論を是非期待したいところである。

## (2) 具体的な枠組みはどうなったのか

では、以上のような方針に対して、その具体的な制度設計はどのようなになったのであろうか。

### 1) 林政審議会国有林部会の設置 (2011年1月—12月)

合計11回の会合を開催し、答申の原案を取りまとめ、12月の本審議会で答申案が決定された。その目次を示すと、以下の通りである。

今後の国有林野の管理経営のあり方について

- 1 公益重視の管理経営のより一層の推進
  - (1) 地域関係者や民有林との連携を一層深めた管理経営等の推進
  - (2) 安全・安心な国土基盤づくり
  - (3) 国有林の資源管理の高度化・森林の面的な管理
- 2 森林・林業の再生への貢献
  - (1) 低コスト化を実現する施業モデルの展開と普及
  - (2) 林業事業体の育成
  - (3) 国産材の新規需要開拓と安定供給体制の構築
  - (4) 施業集約化等への貢献
- 3 山村地域の振興、震災復旧・復興への貢献
- 4 今後の国有林野への期待に応えるための組織・人材のあり方
- 5 今後の国有林野事業の経理区分のあり方
  - (1) 事業・組織の一般会計化
  - (2) 債務返済に係る経理のあり方

- (3) 今後の収穫量及び債務返済の見通し  
6 必要な法的な措置について

この答申は、「事業仕分け」の結果の具体化の方向を示したものである。メインは第5章の経理区分のところであるが、①「公益重視の管理経営」という方向は堅持されていること、②民有林との連携、民有林林政への貢献が前面に出てきていること、といった特徴がある。

## 2) 国有林野管理経営法の一部改正及び国有林野改革特別措置法の廃止

この方針に基づいて、2012年に国有林野管理経営法、森林法の一部改正が実施された。さらに注目されるのは、「国有林野事業の改革のための特別措置法」が廃止されたことである。1998年の抜本改革の中心をなした法律であったが、国有林野特別会計制度が廃止になったことに伴って同法も廃止されたのである。しかし、その理念である「公益的機能の維持増進を旨とする管理経営への転換」は、先の林政審答申においても「公益重視の管理経営のより一層の推進」とされたところであり、抜本改革の趣旨は継続していると考えてよい。この点は、2012年6月に公布された法律の名称が、「国有林野の有する公益的機能の維持増進を図るための国有林野の管理経営に関する法律等の一部を改正する等の法律」とされていたことから裏付けられる。

## 3) 新たな国有林野事業債務管理特別会計の仕組み

このことについて、財務省資料「国有林野債務管理特別会計」によれば次のように説明されている。

平成24年1月24日に閣議決定された「特別会計改革の基本方針」において、「国有林野事業特別会計については、平成24年度末において廃止し、一般会計へ移管するものとする。ただし、債務を国民の負担とせず、林産物収入等によって返済することを明確にするため、国有林野事業債務返済特別会計（仮称）を設置し、当該債務を承継するものとする。」とされ、これらを内容とする「国有林野の有する公益的機能の維持増進を図るための国有林野の管理経営に関する法律等の一部を改正する等の法律」が平成24年6月27日に公布されました。（施行日は平成25年4月1日）これにより、国有林野事業債務管理特別会計は、旧国有林野事業特別会計から承継した約1.3兆円の借入金債務の処理に関する経理を行うことを目的として、平成25年度から暫定的に設置されました。

この借入金債務については、一般会計からの繰入金を財源として償還を行い、平成60年度までに償還を完了する予定です。

一般会計からの繰入れ

本特別会計に属する借入金債務（平成 27 年度期首 12,583 億円）を償還するため、一般会計における、国有林野から産出される林産物等の売払い収入や、国有林野の管理処分によって得られる収入等（国有林野事業収入）から、その収入を得るために必要な経費を差し引いた額が本特別会計に繰入れられ、借入金の元本償還金、借入金の利子の支払い財源、一時借入金の利子の支払い財源に充てられています（特別会計法附則第 206 条の 5）。

この財務省の説明は、①これまでの「国有林野事業特別会計」は廃止し、約 1 兆 3 千億円の借入金債務を暫定的に設置する「国有林野債務管理特別会計」に承継すること、②承継した借入金債務については、一般会計からの繰入金で償還すること、③期間は 36 年間とすること（1998 年の抜本的改革時からすると、50 年後であること）、④一般会計で実施される国有林野事業収入（林産物販売収入等）から必要経費を差し引いた額が「国有林野債務管理特別会計」へ繰り入れられること、と取りまとめることができる。

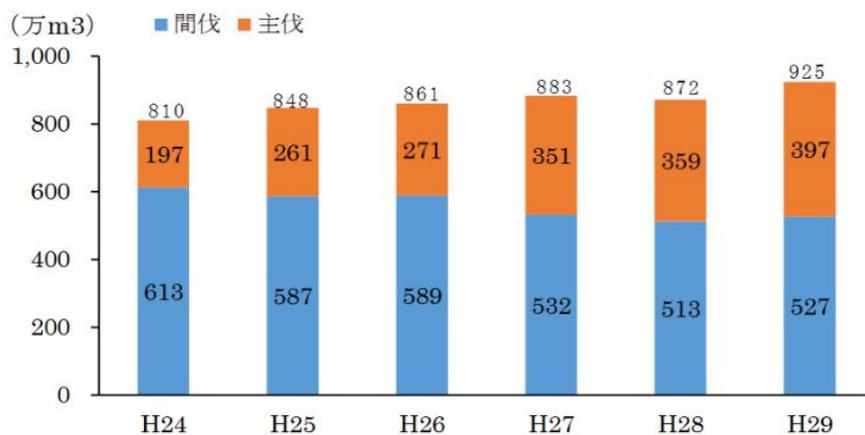
このような一般会計化の枠組みにおいて、林野庁にとって特に苦しいのが、1 兆 3 千億円の借入金債務について主として林産物等販売収入により 36 年間で償還するということである。1998 年の債務返済計画では、1 兆円を 50 年間で償還する予定であった（年平均 200 億円＝林産物等販売収入一経費）。それが実際には、この 14 年間で、債務を 2 千億円減少させる予定が逆に 3 千億円増加してしまったのである。その結果、1 兆 3 千億円にのぼる債務総額を当初の 50 年間の残りの 36 年間で償還するという枠組みになってしまった。単純に計算すると、年間 360 億円の収支差額（＝収入一経費）が必要だということである。

### (3) その後の経緯

では、一般会計化後はどのような動向を示しているのでしょうか。次の林野庁資料をみてみよう。一般会計化前後の立木伐採のあり方が大きく変化していることが理解できる。

2012 年から 2017 年までに、伐採量は全体として 14%増加している。主間伐別にみると、間伐は 14%減少しているのに対して、主伐は 2 倍となっている。主伐のシェアは、24%から 43%に激増している。全体として伐採量を増やすとともに、コストの低い主伐中心へ急速に転換していることが分かる。

図－１１ 国有林野事業における立木の伐採量



注：１ 伐採量は、国有林内で伐採等をした立木の材積（林地残材等を含む）である。  
 ２ 計の不一致は四捨五入によるもの。

さらに、次の図をみてみよう。

**（参考） 国有林野事業の債務返済の状況**

国有林野事業特別会計に属していた債務1兆2,721億円については、平成25年度の一般会計化に伴い設置された国有林野事業債務管理特別会計に承継され、林産物収入等により返済することとされており、平成29年度までの累積返済額は569億円となる見込み。



（出典：「国有林野事業の現状及び民有林との連携の推進について」2018年4月林野庁）

この図によれば、1998年の抜本改革から2012年までの15年間に74億円の債務を返済しているが（年平均約5億円）、一般会計化後から急増し、年間62億円からはじまり、2017年には150億円となっている。一般会計化後にコストの低い皆伐を増加させて累積債務の返済に充てているのである。累積債務返済額は、2012年までの14年間に74億円だったものが、2013年度以降累増して、5年間で約500億円を償還している。

他方で、既にみたように国有林野債務管理特別会計が承継した約1兆3千億円の債務は、主として林産物等収入により36年間で返済するとしている。無利子均等払いと仮定した場合でも、年間約370億円の林産物等収入（販売代金から伐採搬出費用等を差し引いた額）をあげ続けなければならない。2012年の枠組みでは、国有林は現在急増している伐採量をさらに2倍以上増やさないとならない宿命を背負ってしまっているのである。

すなわち、債務管理特別会計が暫定的に創設されたため、国有林は本来「国民の共通財産」として公益的機能重視で管理経営されるべきであるにもかかわらず、債務返済の強大な圧力によって木材生産重視の管理経営を実施しているのである。

2011年の林政審議会答申は、結びの「終わりに～新たな国有林野の管理経営の姿～」で次のように述べている。

これからの国有林野の管理経営においては、例えば、

- ・ 管理経営計画は、国有林のための計画ではなく民有林・国有林通じた政策課題達成に寄与するための計画へ
- ・ 鳥獣被害への対応は、自らの経営資産を守るための対策から、被害対策を超え地域全体の鳥獣の保護管理を図るための対策へ
- ・ 森林情報は、自らの事業の実施のために内部で利用していたものから、民有林・国有林共通図面を作成するなど森林の連続性を踏まえ、積極的に外部に提供へ
- ・ 木材供給は、収入確保を目的とした販売から、国産材の安定供給、新規需要開拓、急激な価格変動時の供給調整等の政策課題達成のための手段としての供給へ
- ・ 事業発注は、自らの経営資産の保全・管理のためだけではなく、林業事業体の育成や新たな技術の導入・試行のための政策手段としての機能を持たせたものへ
- ・ 人材の育成は、自らの経営のための育成から、フォレスターなど民有林の指導に中心的な役割を担える人材の育成へ転換されることとなる。

このように、民間と競合する巨大な国の企業と公益的機能発揮を目的とした行政組織という二面性を有したものから、公益重視の管理経営を一層推進しつつ、森林・林業再生、地域振興その他政策実現のために奉仕する国有林へと進化し、国民全体の利益のために地域とともに歩む真に「国民のための国有林」として飛躍することを期待する。

このような林政審議会答申の期待は見事に裏切られているということが出来る。

以上、国有林の戦後過程を、特に1998年の「国有林野事業の抜本的改革」以降について重点的に概観してきた。結論的に言うと、2010年の「事業仕分け」の際の林野庁の対応がもっとも理解できないところであった。返済不可能な多額の累積債務問題を一般会計に承継することにより解決し、公益重視の「国民の共通財産」へと真に脱皮できる機会を、単なる組織防衛としか見えない対応でチャンスを逃したことはきわめて問題であった。

## 第2章 国有林人工林資源の劣弱性について

ここでは、国有林人工林資源の経緯と現状について検討していく。

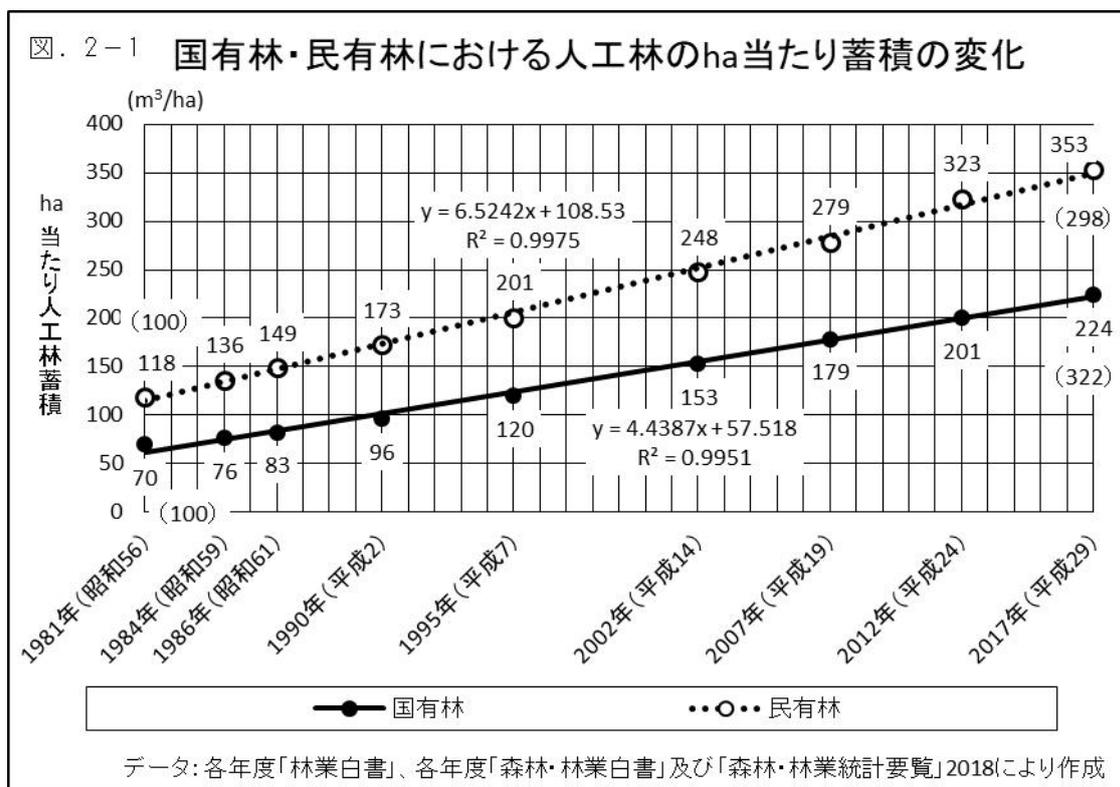
### 1. 民有林と国有林の人工林面積・蓄積の比較検討

#### (1) 人工林蓄積量の比較

次の図2-1をみていただきたい。これは、1981年から2017年までの36年間にわたる国有林、民有林それぞれの人工林蓄積量（m<sup>3</sup>/ha）の推移を示したものである。

これによると、2017年現在、国有林のha当たりの人工林蓄積は224m<sup>3</sup>で民有林353m<sup>3</sup>の63%に過ぎず、きわめて大きな開きがあることが分かる。

また、蓄積の絶対量を時系列的に見れば、蓄積の絶対量の増加率はほぼ直線で近似でき、その勾配に示されているように国有林は民有林の3分に2にとどまる。国有林は明らかに民有林より人工林の蓄積及びその増加率は一貫して低位にある。



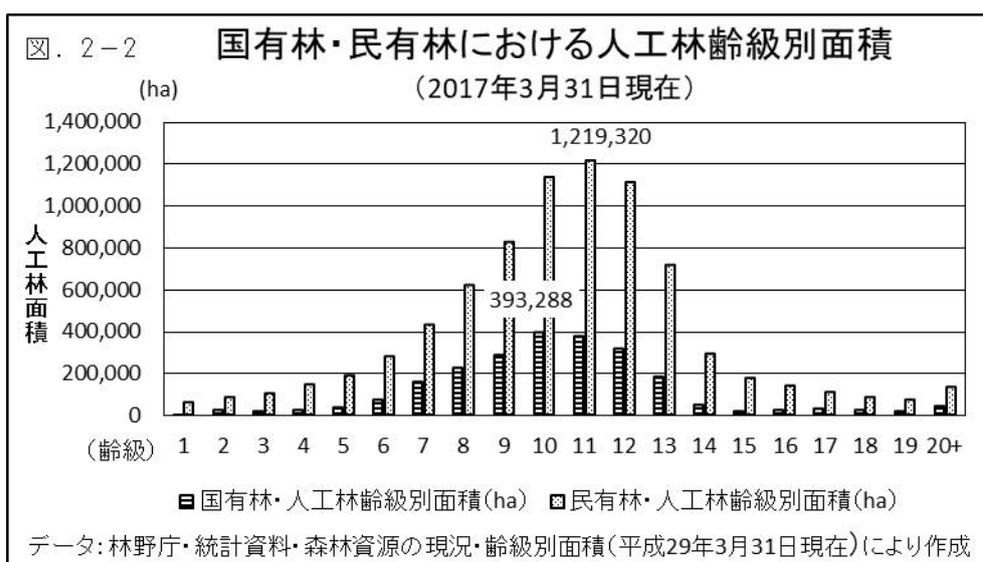
このような人工林資源の民有林と国有林の格差といったことは、これまであまり喧伝されてこなかったもので、一般にはほとんど知られていない。国有林人

工林資源は、民有林と比較すると、かなり劣弱な状況にあることが明らかである。

かつて、国有林は天然林だけでなく人工林も立派な資源を擁していた。その根拠としては、国有林では明治30年代から大正時代にかけて、不要存置林野の売払を原資とする「特別経営事業」（人工造林事業）が全国的に展開したことが挙げられる。それらがきちんと管理経営されてきたならば、現在、100年生から120年生の立派な人工林となっていたはずである。50年前には「国有林の山はよくて、民有林の山は貧しい」と一般に言われていたものである。

## (2) 人工林齢級別面積・蓄積の比較

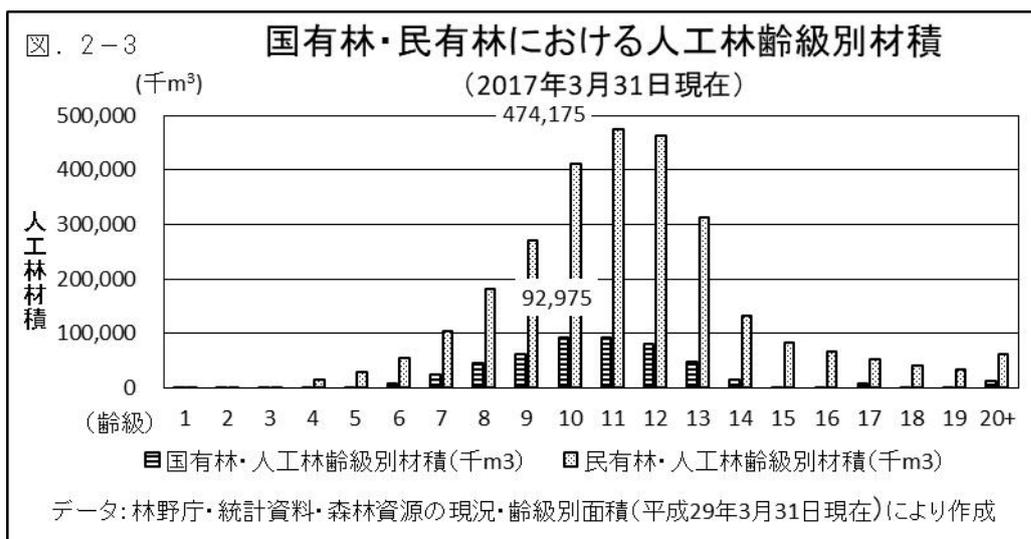
国有林人工林資源の貧弱さについて、さらに人工林の齢級構成の面から検討してみよう。民有林、国有林別で人工林齢級構成の面積（図2-2）と蓄積（図2-3）の2つの図を示した。



この図2-2によれば、国有林と民有林の齢級構成は、面積的にみると、ピークは1齢級ほど国有林が若いだけでそれほど大きな差はない。国有林の人工林蓄積が低いことの原因として、「齢級構成が若いのではないか」という仮説はこの図によって否定される。

続いて、齢級構成別蓄積（図2-3）をみると、民有林と比較すると、すべての齢級で国有林は少ないことがみてとれる。齢級構成のピーク時では、国有林と民有林の面積比は概ね1対3であるのに対して、蓄積比は1対5となっている。

そこで、10 齢級の ha 当たり蓄積量を比較してみると、民有林は 362m<sup>3</sup>/ha であるのに対して、国有林は、236m<sup>3</sup>/ha しかないのである。地位が中の下程度で手入れが普通に行われている 10 齢級の林分においては、ha 当たりの材積を見積もると平均的には 400 m<sup>3</sup> 程度と考えられる。そうすると、国有林の蓄積はあまりにも貧弱としかいいようがない。



### (3) 国有林人工林の貧弱な理由について

なぜ、このように国有林の人工林は貧弱なのであろうか。若齢林、幼齢林が多いわけでないことは既に示したところである。

#### 1) 蓄積に対する伐採材積率

そこで、表 2-1 に蓄積に対する民有林・国有林別の伐採材積率を 2007 年から時系列的に示した。

この表によれば、人工林蓄積に対する伐採材積率は、民有林に対して国有林は一貫して高いことが分かる。資源状況は民有林に比べると貧弱であるにもかかわらず、民有林よりかなりの強度の伐採を実行していることが理解できる。

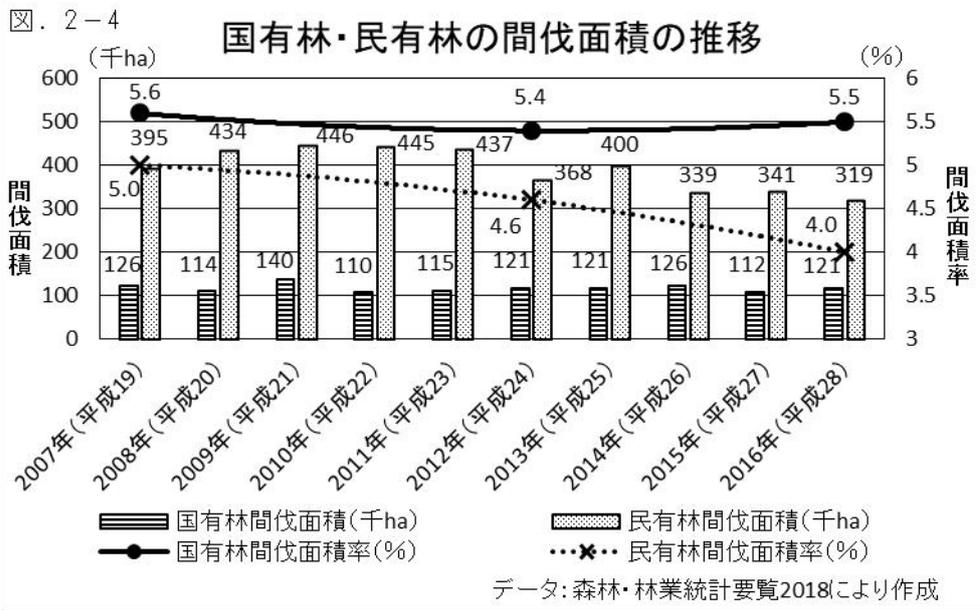
表.2-1 国有林と民有林の蓄積に対する伐採材積率

	国有林人工林立木伐採材積(千m <sup>3</sup> )	国有林人工林蓄積(千m <sup>3</sup> )	国有林人工林蓄積に対する伐採材積率(%)	民有林人工林立木伐採材積(千m <sup>3</sup> )	民有林人工林蓄積(千m <sup>3</sup> )	民有林人工林蓄積に対する伐採材積率(%)
2007年(平成19)	7,201	368,312	2.0	32,015	2,225,217	1.4
2008年(平成20)	7,038	373,743	1.9	33,742		
2009年(平成21)	7,802	383,198	2.0	35,214		
2010年(平成22)	7,763	393,528	2.0	36,000		
2011年(平成23)	7,686	399,876	1.9	37,614		
2012年(平成24)	7,617	410,445	1.9	31,356	2,571,471	1.2
2013年(平成25)	7,962	420,708	1.9	31,727		
2014年(平成26)	8,085	429,787	1.9	33,275		
2015年(平成27)	8,228	440,168	1.9	34,980		
2016年(平成28)	8,277	448,711	1.8	37,098		
2017年(平成29)		458,160			2,792,601	1.3

データ: 森林・林業統計要覧2018、林野庁・統計資料・森林資源の現況、各年「国有林野事業統計書」により作成

## 2) 間伐の実行状況

続いて、間伐の実行状況を比較してみよう。間伐面積の推移(図2-4)と利用間伐(搬出間伐)の推移(図2-5)である。

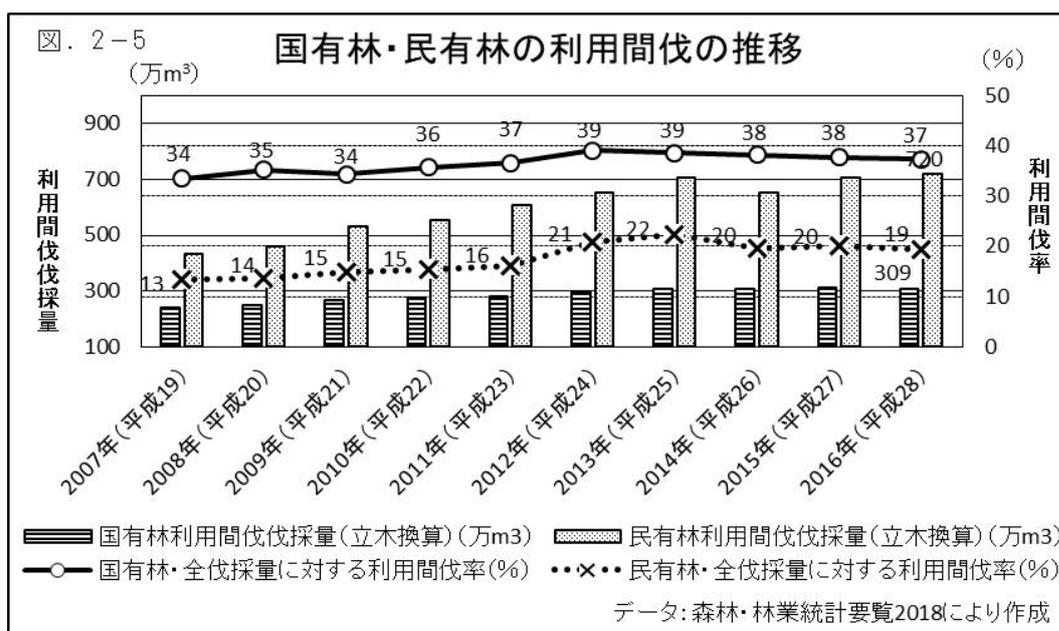


この図によれば、間伐面積率は、2007年頃は民有林5.0%、国有林5.6%とそれほど差がなかった。その後、国有林は一貫して5.5%前後と高い水準を維持しているのに対して、民有林は年々低下していることが分かる。民有林のこのよ

うな低下は、補助金制度の変更が大きく影響していると思われる。すなわち、①切り捨て間伐から搬出間伐への変更、②間伐搬出の量に比例する補助金額への変更、である。いずれにせよ、民有林の間伐面積率の低下が著しいのに対して、国有林はかなり高い水準で間伐面積率を維持しているのである。

### 3) 利用間伐の推移

続いて図2-5を検討する。この図は、利用間伐（搬出間伐）の推移を示したものである。これによれば、民有林は伐り捨て間伐が主流で、利用間伐は少なかった。それが、2007年以降量的に年々増加し、2016年には2007年の約1.7倍の水準に達している。利用間伐率でみると2011年頃から利用間伐の割合が大きく高まるが、それでもようやく2割を超す水準である。これに対して、国有林は、最初から利用間伐率は3割を超えており、近年は4割近い水準を維持しているのである。



### 4) 小括

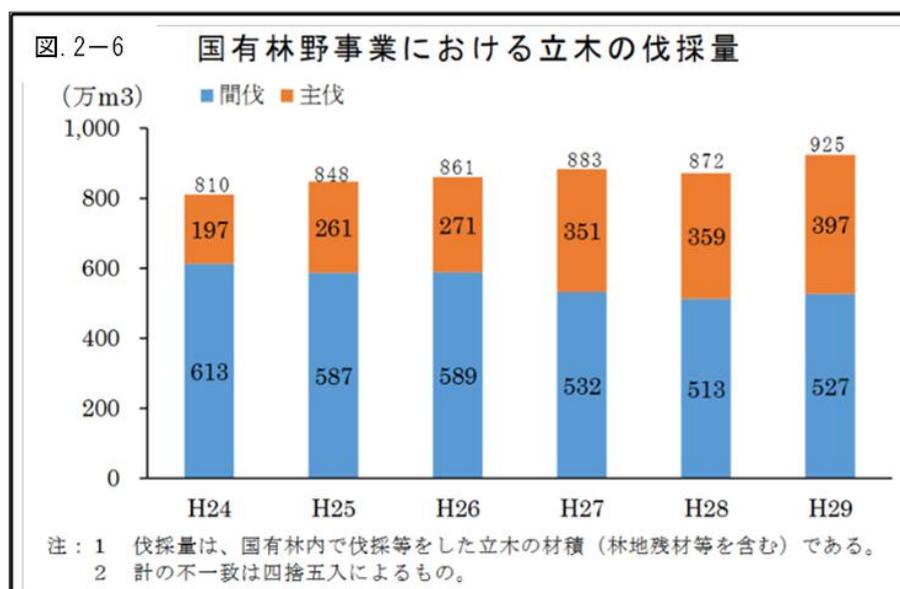
以上みてきたことを要約すると、国有林においては、①間伐実施面積はかなり高い水準を維持していること、②利用間伐の割合がきわめて高いこと、と纏めることができる。これらの点に加えて国有林人工林齢級構成をも考え合わせると、国有林における間伐は、悪いものから伐るという間伐ではなく、お金になるものから伐るという「ナスビ伐り」（大きくなってお金になるものから伐採する）に近いものが実行されていることが示唆される。「荒い間伐」が実行されている可能性がきわめて高い。

このように検討してみると、10 齢級における民有林（362m<sup>3</sup>/ha）と国有林（236m<sup>3</sup>/ha）の蓄積の格差の大きな原因は、国有林における長年にわたる過剰間伐と考えられる。その結果、現存している国有林は、齢級を問わず非常に貧弱な資源状態になっていることを示していると解釈できるのである。なお、過剰間伐以外の原因としては、植林後の手入れ不足による「不成績造林地」の存在も考えられるが、このことに関する資料を発見できなかったため、後日の課題としたい。

ここで、第 1 章で使用した図を再掲する（図 2—6）。近年の国有林の立木伐採量の主間伐割合を示したものである。

この図によれば、近年は皆伐による主伐がきわめて急速に拡大しているのがある。また、間伐は量的には減少しているようにみえるが、図 2—5 に示したように間伐の強度は高いままである。

もともと民有林に比べて劣弱だった国有林資源は、近年の皆伐による主伐の顕著な増加と強度な間伐によりさらに急速に劣化しているのがある。

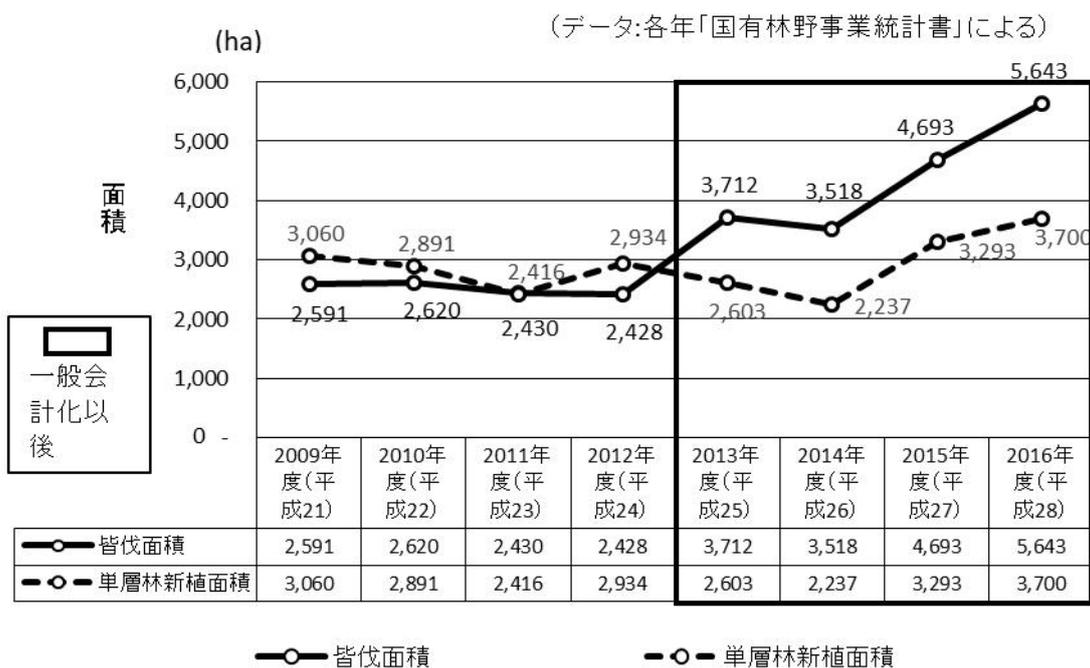


## 2. 伐採後の再造林について

次の図 2—7 は、国有林の皆伐面積と新植面積の変化を示したものである。この図によれば、2012 年度までは、皆伐面積と新植面積を比較すると、ほぼ同一水準であり、「伐ったら植える」ということは実行されていることが分かる。これに対して、2013 年度以降は皆伐面積が急増しているのに対して、新植面積がまったく追いついていないことが明らかである。2013 年度（一般会計化の年）

を境とするこの変化はまさに驚くべきことである。債務返済のための皆伐が急増する中で、再造林が追いつかず、再造林放棄地が大きく増加しているのである。再造林放棄を、林野庁は「天然更新」、「広葉樹林化」、あるいは「針広混交林化」と言い換えたりするかもしれない。しかし、実質的にきわめて広大な伐採跡地で再造林がなされていないのは事実である。しかもそれが一般会計化した直後からなのである。

図. 2-7 一般会計化前後の国有林の皆伐面積と新植面積の変化



以上みてきたように、過剰間伐、皆伐急増、再造林放棄といったことは、国有林における「管理経営」が既に破綻をきたしていることを示している。

### 3. 債務返済計画について

以下に、林野庁が2012年当時を示した「一般会計化後の国有林の債務の返済試算」を掲げる。

一般会計化後の国有林の債務の返済試算							
〔 この試算は、一般会計化後の国有林の債務の返済見通しについて、一定の前提の下に試算したものである。 〕							
1 前提条件							
(1) 債務返済に充てる財源							
国有林野（森林経営用財産）からの収入である林産物収入、貸付料収入及び林野・土石売払代とする。							
① 林産物収入							
・ 収穫量は、平成10年の抜本的改革時に作成した収支試算に用いた収穫量を、平成11年度以降の収穫量の実績（収支試算の98%）により調整した見込数値							
（単位：万m <sup>3</sup> ）							
平成25 ～29年度	30 ～34	35 ～39	40 ～44	45 ～49	50 ～54	55 ～59	60 ～64
1,120	1,260	1,410	1,490	1,540	1,550	1,560	1,570
注：数値は、収穫量の年度平均							

・ 林産物販売額は、平成22年度実績単価を基に次のとおりとした。

区 分	単価 (千円/m <sup>3</sup> )	備 考
製品 (素材)	9.2	平成22年度実績
立木販売 (主伐)	2.6~4.0	2.6千円/m <sup>3</sup> は平成22年度実績。生産コスト低下に伴い10年後に4.0千円/m <sup>3</sup> にまで上昇
立木販売 (間伐)	2.0	平成22年度実績

② 貸付料収入及び林野・土石売払代は、平成22年度の実績を基に、一般会計化による減少等を踏まえ、それぞれ30億円、10億円で推移すると見込む。

(2) 林産物収入等の確保に要する経費

木材の販売、収穫調査など林産物収入等の確保に要する業務・事業に係る所要経費 (人件費相当分を含む) を見込む。

2 一般会計化後の国有林の債務の返済試算

(単位：億円)

区 分	平成25 ~29年度 (平均)	30~34 (平均)	35~39 (平均)	40~44 (平均)	45~49 (平均)	50~54 (平均)	55~59 (平均)	60~64 (平均)
債務返済に充てる財源	270	340	480	520	550	560	570	570
林産物収入	230	310	450	490	520	530	540	540
貸付料収入	30	30	30	30	30	30	30	30
林野・土石売払代	10	10	10	10	10	10	10	10
林産物収入等の確保に要する経費	180	140	110	100	100	100	100	100
業務管理費	80	70	60	60	60	60	60	60
事業的経費	100	70	50	40	40	40	40	40
債務返済額	90	200	370	420	450	460	460	470
債務返済額累計	29年度	34年度	39年度	44年度	49年度	54年度	59年度	60年度
	490	1,500	3,370	5,460	7,710	10,010	12,330	12,800

注1：本試算は、林野庁による試算である。

2：平成29年度末の債務返済額累計は、平成24年度までの元本返済額及び返済予定額約60億円を含む。

3：平成60~64年度のうち、債務返済を行うのは平成60年度のみ。(平成60年度で返済終了の見込み)

4：計の不一致は四捨五入による。

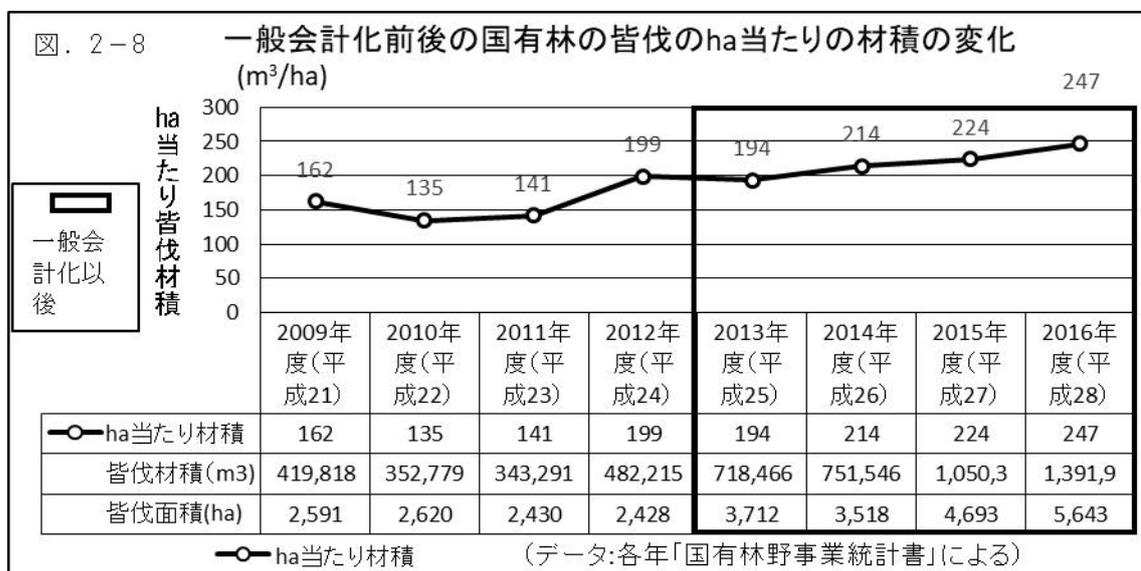
林野庁は、返済計画の試算で2013年度から2048年度の35年間で1.28兆円を返すとしており、この間の年度平均1,120万m<sup>3</sup>(当初5年間)~1,570万m<sup>3</sup>の林産物収穫量、230億円(当初5年間)~540億円の林産物収入、90億円(当初5年間)~470億円の返済額を示している。

この試算と、2013年度からの4年間の年度平均収穫量実績618万m<sup>3</sup>を比べてみると、500万m<sup>3</sup>も下回っており、計画は既に破たんしているといえる。

ところが林産物収入を見ると2013年度からの5年間の年度平均は256億円となり、計画を26億円も上回っている。この現象は何を意味するのか。

この点については、間伐の場合は、販売単価の高い良材の「ナスビ伐り」を進めたり、列状・群状伐採(小面積皆伐ともいえる)などにより経費を削減し

たと想定される。また、急増した皆伐による主伐の場合も、次の図で示すように、ha 当たりの収穫量が一貫して増加していることをみれば、より優良な林分を伐採しつつあるとみてよい。



また、債務返済額を見ると 2013 年度からの 5 年間の年度平均は 99 億円で、計画より 9 億円 (10%) も多かった。借金返済に追われ、つじつまを合わせるために金になる林分の大量伐採に走ったとみられる。

#### 4. 小括

以上、国有林における人工林資源の現状について検討してきた。その結果、きわめて深刻な問題が生じていることが明らかになった。それらを改めて摘記すると以下の通りである。

##### (1) 国有林人工林資源の劣弱性

2017年現在、国有林の ha 当たりの人工林蓄積は 224m<sup>3</sup> で民有林 353 m<sup>3</sup> の 63% に過ぎず、きわめて劣弱である。民有林と国有林の齡級構成はほとんど変わらないので、国有林は全ての齡級で資源がきわめて劣弱な状態にある。

その原因として考えられることは、これまで実施されてきた間伐における間伐率の高さである。搬出間伐率の高さも考慮すると、長年にわたる債務返済の圧力に対して、「荒い間伐」「儲かる間伐」で対応してきた結果と考えられる。

##### (2) 皆伐による主伐の急増

2011 年の一般会計化以後、皆伐による主伐面積が、2011 年度は 2,430ha から

2016年度には5,643haに急増した。しかも、ha当たりの伐採量も141m<sup>3</sup>から247m<sup>3</sup>へ急増しているのである。これまでは、国有林としても造林不成績地を含む蓄積量の少ない劣悪な人工林を中心に皆伐してきたと思われるが、近年は国有林の平均的な林分あるいは優良な林分をも積極的に皆伐するようになっていと推定される。たとえ再造林したとしても資源的に国有林人工林はさらに劣弱化の度を強めているのである。

### (3) 皆伐後の再造林放棄面積の増加

2012年までは、皆伐後の再造林はほぼ実行されていたが、一般会計化後の皆伐の急増に対して、再造林はまったく追いつかず、3分の1を上回る面積は、放置される結果となっている。

かつて、高度経済成長期の頃までの日本では、国有林の森林資源は豊かで民有林は貧弱だということが常識だった。今回、双方の森林資源状況を改めて整理してみた結果、ここまで国有林森林資源が劣化しているのかと我々自身が驚いた次第であった。きちんとした森林づくりの指針を持ち得ないまま目先の借金返済のノルマ達成だけに追われてきた結果である。

国有林における人工林の管理経営は施業的・経営的に既に破綻しているといってもよい。

### 第3章 国有林野管理経営法改正案策定に至る経緯について

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

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

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

#### 1. 第1の流れ—国家戦略特区とPFI—

##### (1) 国家戦略特区

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

##### 1) 国家戦略特区顧問会議

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

議長 安倍晋三 内閣総理大臣

議員 麻生太郎 財務大臣 兼 副総理

同 北村誠吾 内閣府特命担当大臣（地方創生、規制改革）

同 菅義偉 内閣官房長官

同 西村康稔 内閣府特命担当大臣（経済財政政策）兼経済再生担当大臣

有識者議員 秋池玲子 ポストンコンサルティンググループ シニア・パートナー

同 坂根正弘 株式会社小松製作所顧問

同 坂村健 東洋大学情報連携学部 INIAD学部長

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

ここに竹中平蔵が有識者議員として参加していることに注目しておきたい。

## 2) 国家戦略特区ワーキング・グループ

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

国家戦略特区ワーキング・グループの有識者名簿は以下の通りである。

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

## 3) WGの活動(国有林野の民間開放)

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

議事要旨から分かることは以下の通りである。

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

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

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

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

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

この会議の議事要旨によれば、以下の通りである。

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

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

WGは会議後、林野庁に対して以下の要請を行っている。

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

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

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

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

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

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

#### 4) 国家戦略特区諮問会議の決定

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

##### (2) 国有林野の民間貸付・使用の拡大

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

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

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

##### 現状

現行、林業用を含めた非公共用での貸付・使用については、

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

##### 見直し後

国家戦略特区においては、

- ① 対象面積の上限を10haに拡大(国家戦略特区法で特例を措置)

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

効果

民有林の経営規模の拡大をはじめ、地域の産業振興を後押し

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

## 5) 小括

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

### (2) 長期・大ロットのコンセッション導入への動き

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

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

### 1) 2017年2月 未来投資会議・第4次産業革命会合

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

## 2) 2017年5月12日

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

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

## 3) 2017年8-10月 林野庁「マーケットサウンディング」

この方針に従って、林野庁は、「国有林野事業における木材の販売に係る提案募集（マーケットサウンディング）」を2017年8月から10月にかけて実施した。12月の結果取り纏めによると、42の提案が寄せられた。その中で、長期・大ロットでの伐採・販売ということでは、1事業箇所4万ha、年間伐採量25万m<sup>3</sup>、事業期間60年という提案が最大規模のものであった。

## 4) 2018年6月 「未来投資戦略2018」

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

措置を講ずる。」と具体化へ向けて法律整備にまで踏み込んだ表現がなされた。

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

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

## 2. 第2の流れ―「新たな森林管理システム」に国有林が協力する―

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

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

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

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

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

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

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

## (2) 林政審議会

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

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

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

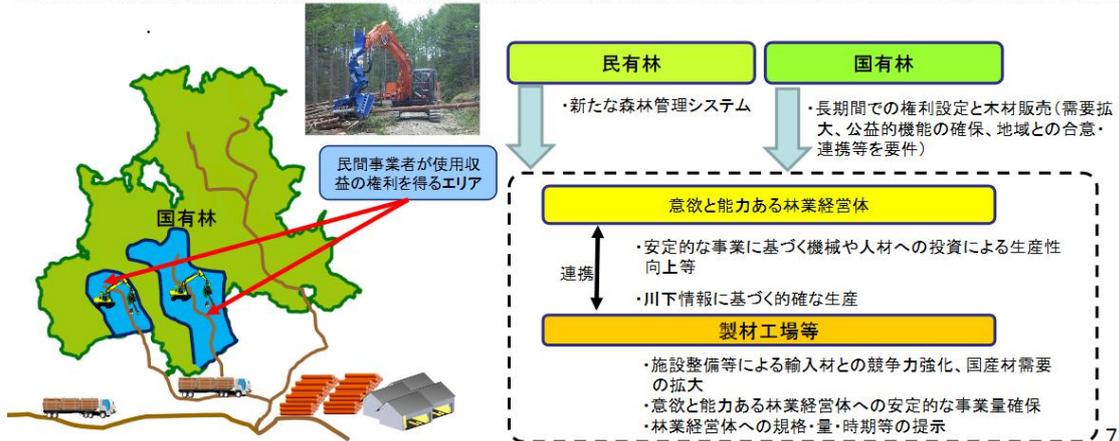
なお、林政審議会及び同施策部会においては、委員から、長期・大ロットのコンセッション方式導入について、①環境保全面が危惧されること、②業者との癒着が心配されること、といった面に関する懸念が示された。

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

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

### ○ 国有林における新たな民間活力の導入イメージ

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



## 3. その後の動き

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

### 国有林野において木材を長期・安定的に供給する仕組みのイメージ(案)

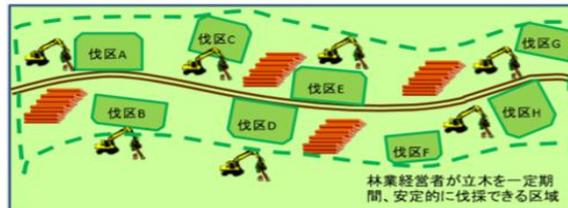
伐採の方法や量など国有林としての公益的機能の確保、民有林も含めた木材の生産・加工・流通への影響を生じさせないために必要な需要の拡大、地域における公平・公正性の担保など政策的課題に応えつつ、民間事業者が国有林において一定の使用収益を行う権利を得て、長期・大ロットで木材の伐採・販売を行えるスキームを、新たな森林管理システムの定着や木材の生産流通構造改革の推進に資するよう、関係省庁と連携して検討。

#### ① 現行の伐採等



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

#### ② 新たなスキーム



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

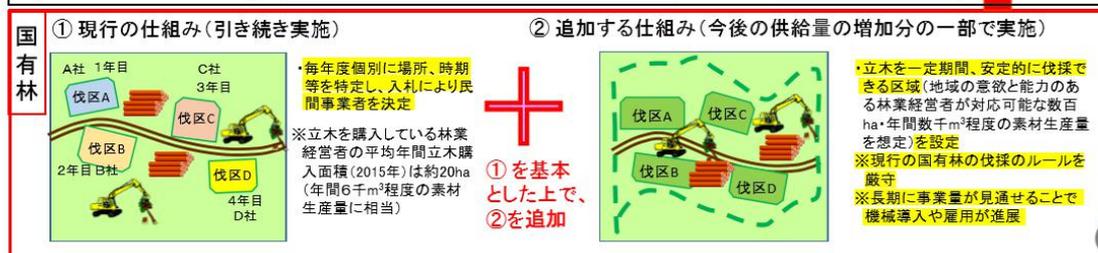
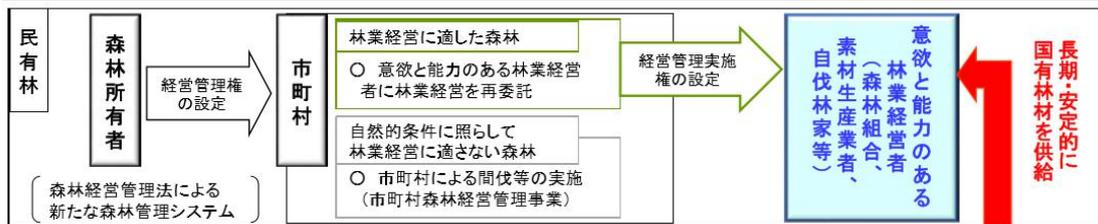
ここで国有林の新たな仕組みについて、「伐採の方法や量など国有林としての公益的機能の確保、民有林も含めた木材の生産・加工・流通への影響を生じさせないために必要な需要の拡大、地域における公平・公正性の担保など政策的課題にちよつと、民間事業者が国有林において一定の使用収益を行う権利を得て、長期・大ロットで木材の伐採・販売を行えるスキームを、新たな森林管理システムの定着や木材の生産流通構造改革の推進に資するよう、関係省庁と連携して検討。」と述べている。

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

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

### 新たな森林管理システムの円滑な実施を支援していくための国有林の取組

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



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

されたものである。

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

#### 4. 小括

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

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

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

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

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

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

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

## 第4章 「改正国有林野管理経営法」の問題点

国有林野管理経営法改正案は、第198国会において重要法案と位置づけられた。そのため、衆参両院において各本会議、各農林水産委員会である程度の時間をかけて審議された。国会議員は、改正案についてさまざまな論点を提起し、それらに対して、政府は答弁を行った。また、参考人も両院合わせて7人が招致され、それぞれが意見を陳述した。これらは全て会議録として纏められ公表されている。

また、林野庁は2019年7月9日にウェブサイトを更新し、新たに「樹木採取権制度（国有林野管理経営法の改正）」の項目を新設した。そこには、「法律の概要」と「国有林野管理経営法の改正 Q&A」が掲載された。この Q&A は、林野庁が国会対策用として作成した想定問答集を再整理したものと推測される。

そこで、本章においては、この林野庁の改正 Q&A 及び国会における実際のやり取りを主な素材として、改正国有林野管理経営法の問題点を剔抉していきたい。

その際、論点を明確にするために、この章では Q&A 方式を採用することとする。Q については、当提言委員会が問題とする事項及び国会議員が問題とした事項を精選したものとする。それに対する A については、林野庁文書や答弁等からピックアップするものとする。さらに、その A に対して当委員会の考え方を「コメント」として提示することとする。すなわち、「Q→→A→→コメント」という流れになる。

### 1. 今後の森林・林業施策の主要課題とは何か

今回の国会審議にあたって、標記の点について政府・林野庁は積極的に自らの見解を答弁等で提示した。

#### Q. 今後の森林・林業施策の主要課題とは何か。

A. 「我が国の森林については、戦後造成された人工林が本格的な利用期を迎え、この森林資源を『伐って、使って、植える』という形で循環利用していくことが、今後の森林・林業施策の主要課題」である。（林野庁 Q&A）

コメント：林野庁は、これまでも「日本の人工林が主伐期を迎えた」という認識はここ数年にわたって各所で示してきたが、「伐って、使って、植える」という循環利用が、林政の「主要課題」と明確に位置づけたのは今回が初めてである。「林業の成長産業化」という旗の下で、森林資源の伐採、利用、再生林を今後の林政の主要課題とすると堂々と宣言したのである。

このことについてはきわめて重大なこととして受け止める必要がある。今後の森林・林業施策の主要課題については、われわれは、「日本の森林・林業・山村（担い手）を持続可能な形で再構築し、それをしっかりと次世代に繋いでいくこと」と考えている。それゆえ、林野庁の今回の方針を簡単に容認することはできない。この点については、本提言とは別に現在準備中の「持続可能な森林管理（経営）」に関する提言において取り扱うこととする。

## 2. 改正法はどのような森林施業方式をとろうとしているのか

今回の改正法に対して、大面積皆伐により国有林資源が荒廃するのではないか、国有林が最優先すべき公益的機能発揮が危うくなるのではないか、といった重大な懸念が持たれている。

### Q1. 樹木採取権の設定は、主伐を想定しているのか。

A. この点について農林水産大臣は、「樹木採取権制度は、従来の立木販売で行っているような、事業地をまとめて、一定期間、安定的に樹木を採取できる権利としたものでございます。その対象は、採算の合う主伐が中心になるものと考えております。」と国会で答弁している。

コメント：「主伐が中心」と明確に答えていることをしっかりと確認しておきたい。主伐には、皆伐と択伐があるが、ここでは「皆伐による主伐」を指しているのは間違いない。

### Q2. その場合の伐期はどの程度を想定しているのか。

A. 「一般的な主伐期である 50 年生」（2019 年 2 月林政審資料）、「一般的な人工林の造林から伐採までの一周期の 50 年」（林野庁 Q&A）ということで、50 年前後での主伐による皆伐を想定している。

コメント：50 年前後での主伐による皆伐については、国民森林会議は、「若齢級皆伐」「短伐期皆伐」と位置づけて、これまでも厳しく批判してきたところである。そして、人工林の多面的機能を十分に発揮させるためには、基本的に長伐期多間伐施業が優れていることを主張してきた。炭素ストックの多い高蓄積の森林は、地球温暖化防止のためにももっとも望ましい。これらの点について、詳しくは国民森林会議 HP（2014 年提言「人工林の『若返り』について」）に述べているので是非参照をお願いしたい。

### Q3. 50 年前後を伐期とする人工林はどの程度の面積を想定しているのか。

**A. 林野庁 Q&A によれば、以下の通りである。**

「個々の森林の取り扱いについては、それぞれの森林に期待される機能や自然条件等を踏まえ、地域管理経営計画等において定めており、国有林の約 200 万 ha の人工林について、

- (1) およそ半数は複層林施業等を行う森林
- (2) およそ 4 分の 1 が長伐期施業を行う森林
- (3) 残るおよそ 4 分の 1 が 50～60 年程度を伐期とする森林

と位置づけ、国土の保全や水源のかん養等の公益的機能に配慮した施業を推進しています。」

**コメント：**この回答によれば、「50～60 年程度を伐期とする森林」は国有林人工林の約 4 分の 1 で約 50 万 ha に達すると想定される。これらの人工林の資源状況＝蓄積は、平均すると民有林の 3 分の 2 の水準しかない（第 2 章参照）。それでは、皆伐しても伐採業者のメリットは少ない。そうすると、貧弱な国有林人工林のなかでもまだそれなりに充実している部分が樹木採取区に指定され、それが皆伐されるわけである。皆伐後は、またゼロからの再出発ということになる。国有林人工林資源の劣弱化がますます進むことになる。

なお、国会での政府答弁の「急傾斜地や林道から離れた森林については、木材生産を行っても採算が合わないことから、樹木採取区の指定の対象から外すこと」としているのは、逆に樹木採取区の指定が「お金になるところ」に限定されることを示している。

**Q4. 50 年前後で皆伐する理由は何か。**

A. 「50 年生が一般的な主伐期である」という理由以外に、「若い林が非常に少なく、資源構成に偏りがある状況である」との答弁が繰り返された。

**コメント：**後者の理由は、「齢級構成平準化論」といわれるもので、日本の人工林資源は 50－60 年生を中心として大きな団塊を形成しており、それ以下、以上の齢級の人工林がともに少ないことについて問題だとする考え方である。この考え方に対する批判は、昨年の提言書付属文書 I に詳しく述べたところである。国民森林会議 HP に掲載しているのでご参照いただきたい。また、次項「3. 国有林における公益的機能の確保について」の Q5、Q6 がこの問題を扱っているので、これらも参照していただきたい。

**Q5. 50 年前後で皆伐、再造林して循環させることは経営的に成り立つのか。**

A. 「国有林における再造林については、2017 年度の実績で、植栽、下刈り等の初期経費としまして、これは条件のいいところ、悪いところも含めまして、一

定の条件のもとで計算をいたしますと、1ha 当たり平均で約 220 万円程度かかっている」と答弁している。

コメント：2017 年度の立木販売価格は、林野庁によると 1m<sup>3</sup> 当たり 2,600 円である。また、1ha 当たりの材積は約 350m<sup>3</sup>（国会答弁では 500m<sup>3</sup> とされているが、これは過大である）とすると、立木販売収入は 90 万円前後となる。立木販売に関しても費用が発生しているから実際の収入は 90 万円よりかなり下回ることになる。すなわち、現在の木材価格では、皆伐してもそれまでの育成にかかった経費をまかなうことはまったく不可能であり、これまでの 50 年間の林業活動の成果は、多少の利益どころではなく、巨額の欠損を出して終わることになる。その後、1ha 当たり約 220 万円に及ぶ再生林・保育費用を投入することになるが、皆伐収入をたとえ全額投入したところでまったく賄えない金額である。

要するに、人工林を 50 年生前後で皆伐して、再生林を繰り返す林業を林野庁は目指すわけだが、これは環境的・施業的に問題があるだけでなく、経営・経済的にも成り立つ根拠は存在していない。

#### Q6. 林野庁はなぜこのように破綻しているビジネスモデルを主張できるのか。

コメント：それは、国有林における再生林・育林費用は、国の一般会計が負担する仕組みとなっているからである。立木販売収入（費用は差し引く）は債務管理特別会計へ繰り入れられて債務返済に宛てられ、それとは全く別に、再生林・育林費用は一般会計から措置されるというのが現在の仕組みである。

もし、短伐期皆伐・再生林の林業が、施業的に優れており、環境的にも、経営・経済的にも優れているのなら、不足する部分について国民的負担をお願いすることに問題はない。しかし、短伐期皆伐・再生林方式はあまりに問題が多いことは既に過去の提言等で言い尽くしてきたことである。このような施業方式を実施するために、国民の税金の投入をお願いすることは基本的に間違っている。

また、別な観点からすると、収入と支出がリンクしていない現在の国有林の仕組みは、安倍内閣が主導する「成長産業化」の方向ともまったく異なっていることを指摘しておきたい。国民負担の増加を前提とする破綻したビジネスモデルを意図的に主張する林野庁は、日本の林政を誤った方向へ導こうとしているとしかいいようがない。

なお、われわれは国民が森林に関する費用負担をすることを一概に否定しているのではない。森づくりの方向がほんとうに国民のためになる持続可能なものである場合には、むしろ国民の費用負担を積極的にお願いすべきであると考

えている。

#### **Q7. 皆伐をして災害の心配はないのか。**

A. 政府・林野庁は、①災害の防止等の目的を達成する上で重要な森林については、保安林に指定している、②保安林については、皆伐面積の制限を課している、③例えば、水源涵養保安林では20ha以下、土砂流出防備保安林については10ha以下である、と答弁した。

コメント：政府・林野庁は、保安林制度による伐採規制があるから大丈夫だと答弁しているのである。しかし、20ha以下、10ha以下、という大面積の皆伐を認めているということで、果たして伐採規制をしているといえるのだろうか。20ha、10haとはにわかには信じられなかったもので、この点を改めて林野庁長官通達「保安林及び保安施設地区の指定、解除等の取扱いについて」（最終改正：2017年3月）で確認してみた。そうすると、確かに土砂流出防備、飛砂防備、干害防備及び保健の各保安林は10ha以下であり、水源涵養を含むその他の保安林は20ha以下となっていたのである。

このような大面積が基準になっているとすると、保安林において皆伐面積の実質的規制はないに等しい。このような基準を現在も変えていないとすると、伐採規制面からする保安林制度は有名無実の制度としかいいようがない。

保安林制度は治水3法の一環として1897年に制定された第1次森林法以来、森林法の最も重要な柱となってきたわけだが、根底からその存在意義を問い直す段階にきているように思われる。

なお、保安林制度の運用について国有林は若干異なっているので、その点は次項で詳しくみることにする。

### **3. 国有林における公益的機能の確保について**

国有林の管理経営の第1の目標は、「国土の保全その他国有林野の有する公益的機能の維持増進を図る」ことであることは比較的よく知られている。今回の樹木採取権が主として皆伐による主伐施業を想定しているため、公益的機能が確保できるかどうか国会審議の中でも、大きな論点となった。

#### **Q1. 森林の公益的機能はどのように担保されるのか（国会議員の質問）。**

A. 林野庁の回答は以下の通りである（林野庁Q&A）。

(1) 本法律においては、樹木採取権者は事業を開始する前に、権利の行使方法等を定めた5年ごとの樹木採取権実施契約を農林水産大臣と締結しなければならないこととしています。

- (2) この契約により、樹木採取権者の施業の計画は、現行の国有林の伐採のルールに則り、農林水産大臣の定める基準や樹木採取区の所在する国有林野の地域管理経営計画に適合しなければならないこととしています。
- (3) このうち、農林水産大臣が定める基準については、樹木採取権者による樹木の採取が、期間を通じて平準的に行われるよう、各年及び5年間の採取面積の上限等について定めることを想定しており、これに適合した内容の施業の計画であることが求められます。
- (4) また、地域管理経営計画については、一箇所当たりの皆伐面積の上限を概ね5haとし、尾根や溪流沿い等には保残帯を設定すること等を定めており、これに適合した内容の計画であることも求められます。
- (5) このような仕組みによって、公益的機能の維持増進を担保していきます。

コメント：公益的機能確保に対する懸念に対して、林野庁は「現行の国有林の伐採のルールに則る」（＝1箇所当たりの皆伐面積の上限を概ね5haとし、尾根や溪流沿い等には保残帯を設定すること等）ことで、公益的機能の維持・増進を担保できるとする。果たしてそうか。以下、検討を加える。

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

コメント：それでは、「国有林の現行の伐採ルールに則る」ことによって、政府・林野庁の答弁のように公益的機能は担保できると考えてよいのであろうか。

ポイントは、皆伐の場合の面積である。それが「おおむね5ha以下」だと公益的機能はなぜ担保されたといえるのか。この基準に何らかの科学的根拠があるのかということである。

結論的にいうと、この「おおむね5ha以下」という基準に科学的根拠は見当たらないということである。調べてみると、1960年代以降に展開した国有林大面積皆伐政策とそれに猛反対する自然保護運動の激突の結果としての妥協的数値が今に至るまで生き残っているに過ぎないことが分かった。以下、そのプロセスをたどってみよう。

1950年代末期から日本は高度経済成長期に入るが、それに伴って木材需要は激増したにもかかわらず国内供給が追いつかなかったため、木材価格が高騰した。そのため、木材増産が大きな政策課題となり、国有林の「老齢過熟林分」を皆伐してスギ・ヒノキを植林していくという政策が大々的に展開されたのである。当時は林道の開設も進んでいなかったため、大規模な架線集材が一般的であり、その効率的な運用のためには「大面積皆伐」作業がもっとも適していた。そのために山の広い斜面が全面丸裸になるという光景が全国の至る所でみられたのである。しかもその方式が亜高山帯まで適用されていたのである。

このような動向に対して、60年代半ばから全国で自然保護運動が大きく盛り上がり、国有林の大面積皆伐は厳しい批判に晒された。

このような激突の結果、林野庁は1973年3月に「国有林野における新たな森林施業」を通達するに至った。その中で、皆伐施業については、「一伐採個所の面積は、保安林はほぼ5ha以下、法令等の制限のない森林はほぼ20ha以下とする」と規定されたのである。ここで、「5ha以下」や「20ha以下」といった基準が日本の林政で初めて登場するわけだが、その科学的根拠は示されていない。当時行われていた架線集材が要求する最小面積と自然保護運動との折り合い・落としどころといったことで政策的に決められたものであろう。なお、1箇所当たり「20ha以下」が皆伐の制限基準たり得たということは、当時の皆伐がいかにも大面積で実施されていたかを逆に物語るものである。

このような科学的根拠のない「5ha以下」や「20ha以下」が一旦制度化されると、いかにも根拠があるかのように継続されてしまうのである。それが50年近くも続いているのが現状である。

2013年の国有林野事業の一般会計への移行にあたって、公益重視の管理経営の一層の推進を図るために管理経営基本計画を変更した。その中で機能類型区分を従来の3区分（水土保持林、森と人との共生林、資源の循環利用林）から5タイプ（「山地災害防止タイプ」、「自然維持タイプ」、「森林空間利用タイプ」、「快適環境形成タイプ」、「水源涵養タイプ」）に見直した。この5タイプは全て「公益林」としての位置づけとなった。木材等生産機能については、それぞれのタイプに応じた適切な施業の結果得られた木材を市場に計画的に供給するという位置付けになった。従来の3区分時代には、「資源の循環利用林」が木材等生産機能を担い、皆伐面積の上限は「20ha以下」ということになっていたが、「資源の循環利用林」がなくなったため、国有林においては「20ha以下」という基準は消滅した（ただし、民有林ではこの基準は今も生きている）。現在国有林では、「水源涵養タイプ」（ほとんどが水源涵養保安林でもある）において、やむを得ず皆伐する場合には、「5ha以下」という制限がかかっているということである。

なお、林業の先進国であるドイツ語圏諸国での皆伐面積の制限については、オーストリアは2ha以下、ドイツは1-2haとのことである。日本の5ha以下はきわめて緩いといえることができる。まして、「20ha以下」が今でも民有林の基準として生きていることは信じがたいことである。50年近く前に科学的根拠もないままに政策的に決められたことが今に至るまでもっともらしく存在していること自体が日本の遅れを実証している。

林野庁は、「現行の国有林の伐採のルールに則る」ということを公益的機能確保の理由としているが、決してそのような科学的根拠のあるルールではないのである。また、衆議院農林水産委員会において、伐採業者である参考人は、最

低でも 3ha 以上の面積がないと採算が取れないと陳述している。このことからすると、1 箇所当たりの皆伐面積は 3—5ha 辺りで決まるケースが多くなりそうだが、それでもヨーロッパ先進国と比較するとかなり広いといえる。

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

**A. 国会議員の以上の質問に対する政府・林野庁の答弁は以下の通りであった。**

「一部にそういう荒れている山があるのではないかという御懸念の声でございます。そのような森林につきましてはどのような対応をとるのか、例えば治山事業なり、いろいろな事業で対応する必要もあろうかと思えます。」

**コメント：**この質問は主として民有林での実態を踏まえたものであったが、この答弁の特徴は、①議員の懸念事項を否定していないこと、②問題が起これば、治山事業等の別の事業で対応すればよいと主張していること、である。この答弁は大きな問題を露出させたといえる。すなわち、荒い施業で森林の公益的機能に損害を与えても、一般会計から修復事業費を捻出すればよい、ということである。再造林・育林コストが賄えないのに皆伐を強行し、その費用を一般会計に押し付けるのと同様な発想・考え方に政府・林野庁は浸りきっているのではないか。山崩れなどの回復にかかる費用は莫大なものがある。しかもいくら費用をかけても崩れた山は決して元には戻らないのである。

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

**A. 政府・林野庁は、おおむね以下のような答弁を行っている。**

(1) 国有林の体制は、全国で約 4 千名である。

(2) 全国に約 100 の森林管理署がある。その森林管理署がそれぞれ、国有林の存しているエリアごとに森林官事務所を配置している。

(3) 森林官が実際に現地に張りついている。森林官は、担当するエリアについてはまさに日常的にこれを見回って監督をしている。それゆえ、今回の樹木採取区が設定をされた場合に樹木採取権者が不適切な伐採等を行った場合にも、速やかに発見して適切な措置を講ずることができる。

**コメント：**複数の国有林 OB の言によれば、国有林の数少ない職員は、日頃、書類作りなどの内部管理業務に忙殺されており、現場の見回りなどの余裕はなく、

その結果、伐採区域に隣接する契約外森林からの伐採業者による良木の盗伐はこれまでも多発しており、それがなかなか発見できないとのことである。

2011年の林政審議会答申に以下のような文章がある。

・局と署、署間の機能分担や業務の見直しにより内部管理業務等の効率化を図り、その分を現場管理や地域に密着した行政の推進に振り向けること

一般会計化に際しての答申だが、ここで述べられている当時の状況と現在はそれほど変わっていないか、さらに悪化している。政府・林野庁の「森林官は、担当するエリアについてはまさに日常的にこれを見回って監督をしている」というのは虚偽答弁というしかない。現在、森林官は、自分一人で伐採現場にたどり着けない場合もあるとのこと。その場合、業者に案内を頼まざるを得ないといったケースもあるようである。それでは監視にはならない。

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

**A. 議員の鋭い質問に対して、政府・林野庁は当初は焦点をずらして答弁したが、さらに畳みかける質問者に対して、以下のように答弁した。**

・木を伐採することによって一時的に多面的機能が低下をするということは御指摘のとおりかと思えます。

・地域全体で見れば、特定の樹種や林齢に偏った森林よりも、若齢級から高齢級までさまざまな段階にあるというものが適切だというふうに考えておりまして、その意味では、適切に伐採をして森林を更新していくということが非常に重要ではないかな、それは総体として見れば多面的機能の維持増進にもつながるのではないかなというふうに考えております。

**コメント：**議員は、全森連の作った図（元図は当会会長の藤森の作図と思われる）を紹介して上記のように詰め寄ったが、はぐらかされたので、さらにフォレスター養成教科書まで持ち出して追求した。そこで、林野庁長官から「木を伐採することによって一時的に多面的機能が低下をするということは御指摘のとおりかと思えます。」との答弁を引き出した。これはたいへん重要なことであ

った。

後段の答弁は、齢級構成平準化論であり、「それは総体として見れば多面的機能の維持増進にもつながる」と論じている。

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

コメント：政府・林野庁は齢級構成平準化ということが、「それは総体として見れば多面的機能の維持増進にもつながる」と主張するわけだが、もし本当にそう主張するのならば、その科学的根拠を是非示すべきだと考える。我々は、そのように主張する科学的根拠を政府・林野庁が示すことはきわめて困難だと考えている。

以下、この論点について展開してみよう。

林野庁は、2011年に「齢級構成平準化論」を打ち出してきたが（2013年版「森林・林業白書」の87頁資料IV-9「将来（50年後、100年後）における齢級構成の推計について」参照）、それは現在の民有林及び国有林の全国の人工林齢級構成の偏りを100年間かけて平準化しようとするものである。

この想定にはきわめて無理があり、問題が多い。

- (1) 今後50年間に人工林約300万haを皆伐し、再造林するように想定している。当初は年間約3万haで50年後には年間約10万haにまで増加させていく計画である。このことにより、現在、団塊を成している9-11齢級の人工林面積を50年間で半減させようというものである。
- (2) 100年間で1,121万haの人工林が主伐（皆伐）され、現在の人工林1,028万haの95%に当たる972万haが少なくとも1回は皆伐されることになる。
- (3) 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が皆伐後遷移に委ねてよいか否かの検討もなく放置される。

ここで想定されている100年間のプロセスはかなり劇的なものである。すなわち、①人工林をすべてを最低1回は皆伐するものであり、②再造林は3分の2にとどまり、3分の1はそのまま放置されることになり、③獣害、労働力不足、予算不足の状況下では再造林が成功し成林に至る可能性は低い、④皆伐による裸地化の弊害（公益的機能の大幅な低下）は広く認められている、⑤伐採・搬出のための雑な道路開設が斜面崩壊を引き起こす原因となっている事例も枚挙にいとまがない、という状況にある。

このような100年間で環境的にも劇的なインパクトをもたらす齢級構成平準化ではなく、200年伐期の長伐期多間伐施業を前提とした齢級構成平準化を考え

てみよう。その場合、再生林面積を 631 万 ha から、ほぼ半分の 300 万 ha とするならば、年平均 1.5 万 ha の伐採・新植面積で済むこととなり環境へのインパクトも格段に小さくなる。従って、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。

以上にみたように、林野庁による 100 年間を前提とした大規模な皆伐を前提とする「齢級構成平準化」が「それは総体として見れば多面的機能の維持増進にもつながる」ということは、科学的根拠があらゆる面でまったく担保されていない議論ということができる。

#### 4. 「樹木採取権」と「コンセッション」の関係について

今回の法改正では、新たに「樹木採取権」に関する 22 条に及ぶ条文をまとめて「国有林野管理経営法」の第 2 章に追加挿入した。

これらの条文を巡っては国会において多くの論点が議論された。その中のひとつに「樹木採取権」と「コンセッション」との関係があった。

##### Q1. 「コンセッション」とは何か。

コメント：まず、「コンセッション」とは辞書によると、「土地使用权」「政府の与える免許、特権」という意味である。

森林・林業分野におけるコンセッションとは、井上真によれば、「森林を伐採し開発する権利のこと。伐採権や森林開発権と呼ばれる。国家や州の政府が、国有林や州有林の伐採権を民間企業に付与する森林管理の制度は、コンセッション制度と呼ばれる。」（「森林・林業百科事典」318 頁 丸善 2001 年）と定義される。コンセッションとは伐採権なのである（コンセッション＝伐採権）。

長期・大ロットの伐採権を獲得するということは、戦前期に国が所有した南樺太や北海道の森林を舞台として紙・パルプ会社が広汎に展開したビジネスモデルであり、植民地型の森林開発としては一般的といってもよいものであった。この方式が戦後になって「コンセッション」という名称で東南アジアのフィリピン、マレーシア、インドネシアなどを舞台として広汎に展開したのである。このような場合、伐採権を獲得した会社は一部の大径木のみを伐採搬出し、その後については放置するのが一般的であった（天然更新）。これだけなら熱帯林の再生も不可能ではなかったかもしれないが、縦横かつ高密度に搬出路が作設されたために、①多数の焼畑農民の林内への入り込みがあったこと、②山火事が頻発したこと、などにより、アランアラン化（草地化）を含め、熱帯林の回復がきわめて困難になったところも多い。

そのため、コンセッションについて、森林・林業関係者にとっては乱開発や

相手国中枢との癒着等が思い起こされることになり、あまりいいイメージがない。

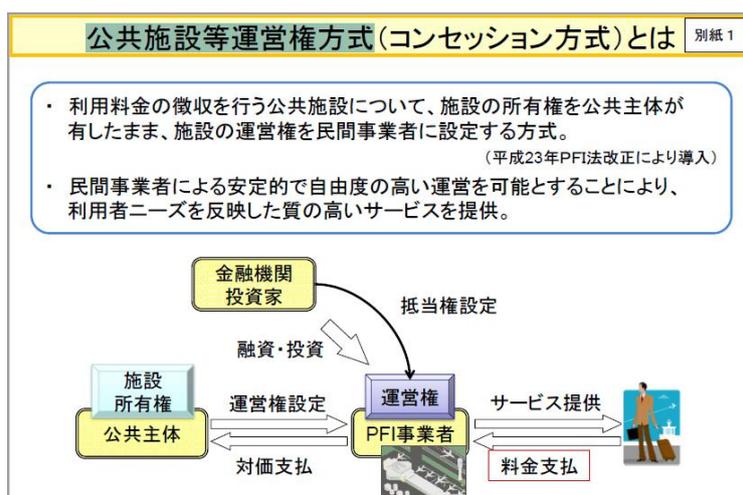
ところが、今回の改正法における「樹木採取権」とは、長期（最長 50 年間）で大ロット（当初は数百 ha 規模）の「伐採権」を排他的に設定するものである。そうすると、本来の「コンセッション」の定義からすると改正法における「樹木採取権」はほぼ「コンセッション」ということができる（樹木採取権≒コンセッション）。

発展途上国における「山荒し」の制度である「コンセッション方式」が日本の国有林で新たに制度化されるということである。

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

コメント：1999 年に制定された PFI 法は、当初、民間資金等を活用して、効率的かつ効果的に社会資本を整備することが目的であったが、同法は 2011 年に改正されて新たに第 4 章として「公共施設等運営権」制度が新設されたのである。

この制度は、国や地方公共団体が既に多額の投資をして建設し、運営している公共施設等について、使用料金を利用者から徴収している場合に限って民間事業者<sup>（注）</sup>に施設の運営権のみを売却するものである（所有権は国・地方公共団体のまま）。PFI 法を所管する内閣府はこのような定義をした「公共施設等運営権」を「コンセッション」と名付けている。内閣府を作成したポンチ絵を次に示す。



この制度について、内閣府がメリットとして説明しているのは以下の項目である。

- 1) 国や地方公共団体にとっては施設建設の初期投資をある程度回収できるとともに日常的な運営に伴う赤字をなくすことができる。
- 2) 民間事業者にとっては、「官業開放」による事業機会の創出、事業運営・経営についての裁量の拡大、一定の範囲での柔軟な料金設定、抵当権の設定による資金調達の円滑化。
- 3) 金融機関・投資家にとっては、抵当権設定が可能となり、金融機関の担保が安定化するとともに、運営権が譲渡可能となり、投資家の投資リスクが低下する。
- 4) 利用者にとっては、事業者による自由度の高い運営が可能となり、低廉かつ良好なサービスを享受することができる。

この制度が、地方自治法による「指定管理者制度」ともっとも異なるのは、公共施設等運営権を「みなし物権」とすることにより、金融機関やファンドなどが安心して投資できる枠組みとしたことである。その際、「使用料金を利用者から徴収している場合に限る」と限定していることが重要である。

その結果、国・地方公共団体等によって、税金を使用して建設された施設が金融機関等の安定した投資先になるということであり、そのことによって自治体等は投下資金の早期回収が可能となるのである。

「公共施設等運営権」制度は、あらゆるものを市場化・ファンド化し、投資対象としようとする近年の新自由主義の産物といってよい。そして、この仕組みがうまく回らなくなったときに、もっとも皺寄せのいくところが利用者への料金であることは容易に想像できるところである。

内閣府がメリットとして示した4項目の達成を目指す「公共施設等運営権」制度は、これまで「コンセッション」と呼ばれてきたものとは、制度創設の目的・意義や制度設計の内容がまったく異なる位相のものであるといつてよい（公共施設等運営権≠コンセッション）。

ではなぜ「公共施設等運営権」をコンセッション方式と内閣府は呼んだのであろうか。単なるコンセッションに関する誤解なのか。その辺りは定かではない。ただ、①所有主体は、国・地方公共団体等であること、②その所有権そのものは移動しないこと、③単年度ではなく複数年度にわたる強い利用権を設定して民間業者に払い下げること、といった表面的・外形的な面の類似性によるものなのか。

### Q3. 「樹木採取権」と「公共施設等運営権」との関係はどうなっているのか。

コメント：22条に及ぶ「樹木採取権」の条文とPFI法における「公共施設等運

営権」の関係について、それぞれの条文が扱っている内容・表現等が基本的に同一であるものは、以下の通りである。

①権利の設定、②実施方針の策定と公表、③特定事業の選定、④民間事業者の選定、⑤欠格事由、⑥事業開始義務、⑦実施契約、⑧権利の性質（みなし物権）、⑨権利の目的、⑩処分制限、⑪登録（登記と同等の効果）、⑫指示等、⑬権利の取消し、⑭権利者に対する補償

以上に挙げた「樹木採取権」に関する 14 の条文は、PFI 法の「公共施設等運営権」と基本的に組み立てが同じ構造をしており、今回の「樹木採取権」に関する規定は、PFI 法の「公共施設等運営権」の条文を下敷きにして構成されたことは間違いない。

特に、権利の設定からのプロセスや権利の性質（みなし物権）はほぼ同じであることから、PFI 法でいう「公共施設等運営権」制度と新たな「樹木採取権」制度は、外形的には酷似していることも間違いない。

その結果、「樹木採取権」が「みなし物権」という性格を持つことにより、抵当権設定が可能となり、「樹木採取権者」が金融機関や投資家から融資・投資を受けることができることになる。竹中平蔵らが強力に推進する新自由主義的政策が国有林を対象として風穴を開けることに成功したのである。

**Q4. それでは、「樹木採取権」に独自規定はないのであろうか。独自規定にはどのようなものがあるのか。**

コメント：そもそも、「樹木採取権」と「公共施設等運営権」は全て同じ組み立てになっているのであろうか。もし、全てが同じだとすると、「樹木採取権」に関する独自の規定は必要なくなり、PFI 法を一部修正すれば済むことになる。今回、わざわざ「国有林野管理経営法」に 22 条の「樹木採取権」に関する規定を加えた中に、当然「法律事項」が含まれているはずなのである。

以下、独自の規定についてみていく。なお、これらの独自規定はそれぞれに問題を孕んでいるので、詳しくは後で別途検討することとし、ここでは簡単に項目を挙げるのみとする。

1) 樹木採取権の定義が、「樹木採取区において生育している樹木を採取する権利」とされており、樹木採取権は単なる「伐採権」であり、伐採後の管理経営には権利（義務）は及んでいない。この点が「公共施設等運営権」との最大の違いである。樹木採取権が真性のコンセッション方式であることを明示している。

- 2) 「権利設定料」を規定しているが、その算定根拠が「公共施設等運営権」と異なってきた曖昧な制度設計になっている。
- 3) 「樹木料」を国有林管理者が徴収するというのは「公共施設等運営権」や通常のコンセッション方式とも異なる樹木採取権の独自のやり方である。
- 4) 「樹木採取権」の存続期間を最長で50年という超長期に設定したことは、「公共施設等運営権」や通常のコンセッション方式とも異なる樹木採取権の独自のやり方である。
- 5) 「樹木採取区」の指定目的を、「効率的かつ安定的な林業経営の育成を図るため」としている。法改正の目的が、国有林自体の管理経営改善ではなく、林業経営者(素材生産業者)の育成のためとしていることは独自のやり方である。
- 6) 「樹木採取区」の設定に際して、「当該区域の所在する地域において国有林野事業及び民有林野に係る施策を一体的に推進することにより産業の振興に寄与すると認められるものであること」という点を法律本体に明記したことは樹木採取区を民有林と境界を接しているところ(国有林の中核ではなく周辺)に限定する姿勢を示している。
- 7) 「樹木採取権者」に対して、「木材利用事業者等及び木材製品利用事業者等との連携により木材の安定的な取引関係を確立することが確実と認められること」との条件を法律本文で規定していることも独自のやり方である。

とりあえず、以上の項目は、「樹木採取権」において「公共施設等運営権」とは異なり、独自性を有しているといえることができる。このような独自性により、「国有林野管理経営法」を改正して新たに「樹木採取権」の規定を織り込むことが可能となった。このようなことからすると、「樹木採取権」に関する今回の規定は、PFI法における「公共施設等運営権」についての特例法という位置づけになると考えられる。

以上、これまでの検討を通じて、「公共施設等運営権≠コンセッション≒樹木採取権」ということを明らかにした。

## Q5. 林野庁の見解はどうか。

A. 林野庁は自らのQ&Aや国会答弁において、以下のように主張している。

Q. 国有林の運営権を民間に渡すコンセッション制度なのですか。

A. 今回導入しようとしている樹木採取権制度は、現行の仕組みに加えて、現在の立木販売で行っているような事業地をまとめて、一定期間、安定的に樹木の採取(伐採及び取得)のみを行える権利として民間事業者を設定するもので、国有林の管理経営を民間に委ねるものではありません。このため、公共施設の運営全般を民間に委ねるPFI法の公共施設等

運営権とは、制度の構造が根本的に異なるものです。

(以下、国会答弁より)

・国が国有林野の管理経営の主体であることに変わりはなく、PFI法に基づく公共施設等運営権のように施設の運営を事業者に委ねる仕組みとは異なっております。

・今回の制度につきましては、あくまでも国有林の管理経営は国が引き続きしっかり行うというようなことですので、したがって、再造林につきましても、国が責任を持って行うということですのでございます。

**コメント1:** 林野庁の主張は、「コンセッション」とは、PFI法における「公共施設等運営権」であり、「樹木採取権」は公共施設等運営権のように施設の運営を事業者に委ねる仕組みではない(あくまでも国有林の管理経営は国が行う)から、樹木採取権はコンセッションではない、ということである。要約して言えば、「コンセッション=公共施設等運営権≠樹木採取権」という主張である。

この林野庁の主張は、内閣府のように、「公共施設等運営権」制度を「コンセッション」制度というならば、正しい。しかしながら、既にQ1、Q2でコメントしたように、「公共施設等運営権」制度と「コンセッション」制度は、異なる位相にあるのであり、内閣府的理解ではなく、「コンセッション」制度を本来の「伐採権」制度と理解すれば、容易に「樹木採取権」は「コンセッション」であるとの結論に結び付く。

**コメント2:** ここでは、林野庁の主張(「樹木採取権」はコンセッションではない)を別な観点から検討する。それは、「公共施設等運営権」制度について、林野庁は、当該「公共施設の運営全般を民間に委ねる」と単純に理解していることが、正しいかどうかである。実は、民間が自由に決定できることはほとんどない。

「公共施設等運営権」を設定する場合には、政府が策定する「基本方針」(要閣議決定)、公共施設等の管理者が定める「実施方針」(地方公共団体の場合、このことに関する条例制定が必要)等に基づき、地方公共団体の場合、議会の議決が必要とされる。「公共施設等運営権」が設定された場合、民間業者は公募によって選定され、管理者と選定事業者との間では詳細な「公共施設等運営権実施契約」が締結される。この実施契約に基づいて事業が実施されるのである。

「公共施設等運営権」は決して当該公共施設の運営を業者に丸投げするものではない。選定事業者が比較的自由に設定できるとされている「利用料」についても、「実施契約」で明記する必要があるし、もし変更する場合にも届出義務が課されている。このようなことからすると、公共施設等を所有する国・地方公

共同体は、当該公共施設の運営を丸投げしているわけではなく、あくまで「管理経営の主体である」ことに変わりはないといえるのである。林野庁の「公共施設等運営権」制度に関する理解は誤解といえる。

その意味では、林野庁のQ&AのQ「国有林の運営権を民間に渡すコンセッション制度なのですか。」という質問自身が2重の誤解（①コンセッション制度は運営権を民間にフリーハンドで渡すという誤解、②コンセッションとは伐採権ではなく、公共施設等運営権であるという誤解）から成り立っていることが理解できる。

なお、「樹木採取権」は今回の制度設計上「伐採権」のみなので、伐採跡地の管理経営は林野庁が行うことになるのは当然である。この点に関して、国会で「再造林義務を課すべきだ」との議論があったが、その場合、「樹木採取権」を「伐採権」だけではなく、民有林を対象とした「森林経営管理法」のように例えば15年間の経営管理義務を課するという制度設計を行えばそのようなことは可能であった。ただ、その場合は、コンセッション（伐採権のみ）の概念からは外れることになる。

**コメント3:** 林野庁は、「樹木採取権」を設定しても国が「国有林野の管理経営の主体」であると主張するわけだが、この点については、さらに別な観点から次のような議論を展開することも可能である。

すなわち、「樹木採取区」が設定され、そこに「樹木採取権」が設定されれば、ある一定期間（最長50年間）、樹木採取権者は排他的・独占的に林木を伐採し取得し、販売することができるのである。所有者である国といえども自らの都合で契約を変更・解除する場合は「損害賠償」しなければならない。森林の管理経営を考える場合、「樹木採取権」で保障された伐採と取得という行為はもともと核心的な部分をなすものであり、その権利を最長50年間にわたって民間業者に委ねるということは、「樹木採取区」においては、「国が国有林野の管理経営の主体」を確保できないという言い方も可能なのである。

**コメント4:** また、林野庁は、「公共施設等運営権」は全体の運営が対象となるのに対して、「樹木採取権」では、「採取（伐採及び取得）のみを行える権利」として限定していることを強調している。しかも、「採取（伐採及び取得）のみを行える権利」とは、「伐採を民間事業者に行わせることについては、今までと変わるものではない」とも述べている。

このことは、実態として決して間違ったことを主張しているわけではない。しかしながら、この点を強調すると今回の法改正の重要な「法律事項」を自ら否定することになる。わざわざ法改正などせずに、現行の「システム販売」制

度を拡充すればいいだけではないか、との議論に反論できなくなる。この程度のことであれば、法改正ではなく、通達・通知の改正で済むことなのである。

以上、林野庁のコンセッションに関する Q&A について、「制度の構造が根本的に異なる」との主張を検討してきた。その結果、林野庁の主張には根拠がないことを多面的に明らかにした。結局、「コンセッション方式」＝「伐採権」≠「樹木採取権」≠「公共施設等運営権」ということになるのである。

## 5. その他の法的な問題点について

### Q1. 権利設定料の徴収とはどういうことか。

コメント：PFI 法では、「費用の徴収」ということで、公共施設等の建設、製造又は改修に要した費用に相当する金額の全部又は一部を公共施設等の管理者が契約時に回収できることとなっている。このことが、管理者側にとって大きなメリットになっている。その際、徴収する「費用」の額については、それなりの客観的根拠があることが重要である。

これに対して、改正法では樹木採取権の「権利設定料の徴収」をすることを規定しているが、その額の決定方法は法律では示されていない。別なところでは、「長期・安定的に立木を独占して伐採できるといった権利の特色を踏まえ、権利の対価（長期・安定的に立木を独占して伐採することで期待される利益増加の一部）について権利取得時に納入を求める。」と説明している。また、「権利設定料の額については、樹木採取区ごとに、国が一定の事業量の確保に伴うコスト低減相当額を踏まえて一律に算定。」とも説明している。

「長期・安定的に立木を独占して伐採することで期待される利益増加」とは一体どのようにして算定できるのであろうか。また、「一定の事業量確保に伴うコスト低減相当額」もどのように算定できるのであろうか。抽象的でなく具体的な算定基準例を早急に提示すべきである。

しかも仮にその額が算定できたとしても、「利益増加の一部」としたり、「コスト低減相当額を踏まえて一律に算定」ということになると、根拠が不明確なままきわめて恣意的に算定される恐れがある。その結果、権利設定料の額はきわめて低い水準で設定される可能性があるのではないか。そうすると、特定の伐採業者が安い金額で数百 ha 規模の国有林を 10 年間（最長 50 年間）程度、国民の利用を排除して、排他的・独占的に利用できることになってしまうのである。

そこで、権利設定料の額については、例えば、費用価法を使用して、これま

での森林造成に必要となった費用の時価換算額、といった何らかのしっかりした根拠を示す必要があるのではないか。

## Q2. 樹木料とはなにか。

コメント：PFI 法によれば、「公共施設等運営権者は、利用料金を自らの収入として収受するものとする。」ものであり、「利用料金は、実施方針に従い、公共施設等運営権者が定めるものとする。この場合において、公共施設等運営権者は、あらかじめ、当該利用料金を公共施設等の管理者等に届け出なければならない。」とされている。すなわち、内閣府がいうコンセッション方式とは、「費用」支払により運営権を取得した公共施設等運営権者が、施設利用者から利用料金（運営権者が決定）を受け取って、資金回収を図るというビジネスモデルということができる。

これに対して、改正法では、樹木採取権者は権利設定料を支払った上で、さらに樹木料（＝樹木採取区において採取される樹木の対価）を支払うことになる。樹木料とは、ほぼ立木代に相当するものとみられる。権利設定料＋樹木代を素材の販売で回収することになる。「樹木料」は現状ではあくまで市場逆算価で決定されるわけであり、「公共施設等運営権」の場合のようにこれまでの投資額を回収するという概念（費用価ともいえる）ではない。

日本林業の再構築を考える際、立木価格、素材価格はきわめて大きな要素を成す。近年は国産材の輸出が可能になるほど木材の市場価格は下落した。「木材は国際商品だから国産材も 1m<sup>3</sup> 当たり 1 万円を切っても当然だ」との議論があることは承知しているが、現状では山元の取り分（立木価格）があまりに圧縮され過ぎている。国有林において、「公共施設等運営権」と同様に「費用価」をこの際計算してみてもどうか。

## Q3. 契約期間が最長 50 年の根拠は何か。

A. この問題については国会審議において、議員からの質問に対する政府答弁は以下の通りである。

「一般的な人工林の造林から伐採までの 1 周期が 50 年程度であることから、その存続期間の上限を 50 年としている」「50 年といった長期を要望する声がある」

コメント：これは説明となっていない。すなわち、「一般的な人工林の造林から伐採までの 1 周期」ということが、契約期間の根拠たりうるのは、伐採業者に対して、再造林・保育等を含めて最長 50 年間を管理経営させる場合だけである。

今回は、再造林・保育は国が実施するので、50年を1周期とする期間は、まったく根拠たり得ない。

また、林野庁が伐採業者等を対象として行ったマーケットサウンディングにおいても、多数派は3年―10年であった。さらに、政府・林野庁は実際には10年を基本に運用するということを国会審議等でもしばしば答弁している。

伐採と育林の担い手を分割する限り、最長50年とする根拠がないだけでなく、50年先を予想できないという不確実性に伴う問題が多発する可能性もある。

どうしてこのような無理な制度設計をし、野党の強い修正要求にも与党は応じなかったのか。理由は果たして何だったのか。結局、今回の場合、法律を改正する「法律事項」が弱く、かなり無理をして「法律事項」を作り上げる必要があったのではないか。そのために、50年という無理な期間を入れる必要があったのではないか。

いずれにせよ、根拠のない数字でも法律が成立すればそのことが根拠となり一人歩きをする危険性を持つ。そのことについて、十分に認識しておく必要がある。

#### Q4. 「樹木採取区の指定目的」とは何か。

コメント：樹木採取区の指定目的は、国有林自体の管理経営の改善のためではなく、「効率的かつ安定的な林業経営の育成を図るため」としている。この点は国有林の在り方本体に今回の法改正を及ばないようにさせるため、林野庁が大いに工夫したところと想定される。しかしながら、以下の問題がある。

- 1) もしこの目的を達成するために、国有林が協力する場合、既存の制度の運用改善（森林の流域管理システム、森林共同施業団地、公益的機能増進協定等）で十分に可能である。わざわざこのような新制度創設などする必要がない。
- 2) 国有林は、あくまで「国民の共通財産」であり、国民のための公益性発揮が第1の使命である。今回の「樹木採取区の指定目的」は国有林の主要な使命から逸脱している。
- 3) 以上のことを別な言い方をすると、国有林において、一部の営利企業が木材伐採のためだけに長期にわたり独占的・排他的かつ安価に利用することを可能とする「樹木採取区」の設定は国有林の本来のあり方から逸脱しているということである。

#### Q5. 自伐林家等は「意欲と能力のある林業経営者」になれるのか。

コメント：林業経営者について、昨年は伐採業者だけが対象だったが、今回は「森林組合」と「自伐林家等」が新たに追加された。そのために、「公共施設等運営権」の場合には、法人格を持っていることが入札参加の条件になっているが、「樹木採取権」においては、法人格を要求していない。

ここは大きな姿勢の変化と受け取ることができる。しかしながら、森林組合はさておき、自伐林家等にとっては改正法が要求する「樹木採取権者」の要件はあまりに厳しくクリアすることはきわめて困難である。単に「入口」の扉は開いただけの結果となっている。

以上、本章においては、「改正国有林野管理経営法」で新設された「樹木採取権」について批判的な検討を行ってきた。林野庁としては、作りたくもない制度を新設させられたわけだが、運用面からの歯止めはしっかりとかけることができたとして、安堵しているのではないか。

しかし、繰り返し言うが、いったん制度化されたものは、悪用もできるのである。その点からすると、次章でみる「今後の在り方」なども踏まえて、「国有林野管理経営法」のさらなる改正が必要とされていることをしっかりと国民も林野庁も認識すべきである。

## 第5章 国有林の今後の在り方について

今回の「国有林野管理経営法」の改正を巡って、これまでの各章で国有林に関するさまざまな論点について整理し、批判的に検討してきた。

では、今後の国有林はどのようにあるべきなのだろうか。この巨大な問いについて、ここで検討していこう。

### 1. 社会科学系の研究者らの意見

具体的に検討する前提として、これまで国有林問題について社会科学系の研究者らはどのように考えてきたのか。まず、その整理を行うことから検討を始める。検討の材料は、「林業経済」誌の2回にわたる「特集」である。

#### (1) 「国有林野事業の抜本的改革」の直前の状況

国有林の抜本的改革が議論されていた1997年に、雑誌「林業経済」は「特集 国有林・林野行政問題」（同誌582号、583号）を組み、25人の論者がそれぞれ自説を展開した。当時、ある有力新聞は、①環境・文化機能を果たしている国有林は環境庁へ移管し、②木材生産は民営化して、③林野庁を解体すべし、とまで主張していた状況にあった。

#### 1) 国有林の現状についての認識

##### ア) 森林の状況

国有林の森林の現況について、どのような評価を下しているのだろうか。以下、この点に関する各論者の指摘事項をそのまま採録する。

「国有林の森林は保育が遅れるとともに極度に劣化している現状」

「収支差を接近させるため、多くの美林が伐採され、金になりそうな森林が激減してしまった」

「あいつぐ天然林の大量伐採によって、普通施業地の優良な天然林資源はすでに皆無に近い。一方、拡大造林の時期以降に植栽された広大な人工造林地では、必要な保育が実施されていない箇所が多く、このままでは国有林における人工林材時代が到来するかどうか、疑わしい。」

「国有林の民営化が話題となっているが、針葉樹、広葉樹を問わず有用樹種の粗方を切り尽した国有林を民営化しても採算に合う経営が可能なのはごく一部であろう。」

「今日、国有林では巨額の負債解消のために伐採が強化され、将来の資源再生の基盤は失われつつある。」

「国有林は、かつては優れた森林の代名詞であった。今では天然林は大方伐り尽され、人

工林も若く収益はほとんど期待できない。国有林の現状は民有林より劣化しているのである。」

「特別経営時代に造成した資産の食いつぶしと、優良天然林の資源の枯渇」

「国有林の現場からは『もう伐ることがない』、『これ以上伐ったら山が本当に荒廃する』といった悲鳴が上がっていた。」

国有林の森林資源の状況について、きわめて厳しい表現が数多くなされていることが理解できる。

### イ) 国有林経営・累積債務について

この点については、以下の通りである。

「瀕死の重傷」

「破産企業」

「サラ金地獄」

「明治以来の林政が、今や国有林経営の崩壊とともに歴史的な幕を閉じようとしている。」

「林野庁の世上の評判は低下するばかり」

「林野庁を所管する大臣が、国有林経営の担い手としての林野庁をすでに見限っていたのである。」

「近い将来に悲惨な破局が来るのは自明」

「民間ならば倒産状態」

「諸悪の根源は大蔵省」

「国有林野事業は、まさに解体の瀬戸際」

「借金返済のために本来の目的を果たすことができないばかりか、土地を切り売りすることによって、貴重な国民の財産を無計画に蕩尽してしまいかねない。」

この点についても、おしなべてきわめて厳しい表現がなされている。

## 2) 改革の方向性について

以上に見た国有林の森林資源の現状や経営の現状に関する研究者の厳しい評価はおおむね一致していると思われるが、今後の改革の方向性についてはどうだろうか（なお、当時はまだ「国有林野事業の抜本的改革」の具体策が打ち出される前だったことに注意しておきたい）。

### ア) 民営化について

当時、木材生産林について民営化が議論になった。この点については、①債

務返済のために、天然林・人工林を問わず、収入になりそうところは伐り尽してきており、その結果、国有林資源は劣化し、とても民営化の対象になりえない、②民営化する場合、一部に残っている優良林のつまみ食いになる、③モデルとなるニュージーランドとは条件が違い過ぎる、との意見が多かった。

これに対して、少数意見としては、①「長期伐採権制度」（伐採後の再造林を条件として、期間を15—20年、面積を2千—5千ha、取得企業を林業事業体、森林組合、紙パルプ企業、林産事業体、新林家とする。）の創設提案、②家族経営（農民的農林複合経営）の育成のための里山国有林解放の提案、などがあった。

長期伐採権制度は、今回の樹木採取権制度に近いものであるが、再造林保育義務を課すところが大きく異なっている。なお、ここで「新林家」とは、「信託や経営委託によって森林を経営する非林家」と定義されている。

#### イ) 自然保護林や保健休養林（自然公園等）の環境庁等への移管について

林野庁の森林管理に対する強い不信感を背景に、マスコミ等を含めて社会的に強い影響力を持った議論であった。

この点に触れている論者は半数程度だが、多くの反対論とごく少数の容認論に分かれる。反対論の論拠としては、①地域制自然公園（土地の所有に関わらず地域指定をして、行為規制などにより保護を図る制度）の経験しかない環境庁に、営造物公園（公園当局が所有権など土地の権限を取得することにより設定された公園）を管理することは困難である、②国有林を機能別に分けて管理することには大きなデメリットがある（林業における予定調和論を前提とした議論）、などが挙げられている。

#### ウ) 地方自治体への移管について

この点については、議論は移管賛成論と反対論に鋭く対立している。いずれの立場でも、自治体（都道府県・市町村）の森林管理能力が弱いことについての認識は共通している。意見の対立の根拠には、林野庁に対する絶望感の程度が大きく影響しているように思われる。自治体移管賛成論者は、とにかく林野庁には国有林管理を任せられないとし、弱体である自治体の森林管理機能を強化しつつそこへ移管するしかないと考えている。反対論者は、林野庁に対する評価がそこまで低くないということである。

#### エ) 流域単位での民有林・国有林の一体管理について

林野庁は、1990年に「森林の流域管理システム」の考え方を公表し、91年から「流域林業」政策として実施した。これは全国を158の流域に区分し、流域

ごとに民有林と国有林を一体的に管理しようとするものであった。これは「戦後林政の集大成」とも呼ばれた政策であったが、結局、林野庁が本腰を入れなかったため一部の流域しか成果を挙げることはできなかった。

この政策を推進すべきであるとした論者は5人にのぼっている。また、流域単位で林野庁だけでなく、建設省、環境庁等との省庁再編に論及した論者もいた。

当国民森林会議も半田良一前々会長の時代以来、この政策については、好意的に受け止めてきている。

#### オ) 林野庁による国有林の一元管理について

民営化、環境庁移管、自治体移管に反対する論者は、林野庁の一元管理を継続させることを、消極的（消去法の結果）、あるいは積極的（森林国有正当論）に主張する。その場合、国有林をここまで悪化させた原因は林野庁にあることを総論的に認めた上で、具体的には独立採算を前提とする特別会計制度の在り方に具体的原因を求める論者が多い。特別会計の赤字部分について、一般会計からの繰り入れではなく財政投融资資金とした大蔵省の責任を問う論者も多い。

例え、林野庁の管理を継続するにしても、情報公開、オンブズマン制度の導入等が必要であるとの意見もあった。

#### カ) 会計方式について

財政投融资（要するに高利の借金）に依存する当時の国有林野事業特別会計方式については、既にみたように多くの論者が否定している。その上で、①累積債務の棚上げ、②公益林管理についての一般会計繰り入れ、などが主張されている。

#### キ) その他

①国有林法制の不備（国有林管理経営の目的、目標等が示されていない）を指摘する意見、②国有林だけでなく、日本の森林法制全体に持続性概念がなく古い体系のままであることを指摘する意見、③累積債務の原因及び責任の追及が必要であるとの意見、などがあつた。それぞれ重要な指摘であつた。

#### (2) 2008年の「独法化」に際しての論議について

2008年のこの時期にやはり「林業経済」誌は、「国有林特集その1」（716号）、「国有林特集その2」（717号）を発行し、16人の論者が自説を展開した。それらを通覧すると、「国有林のあるべき姿論」について11年前の特集と比べてそれほど大きな進展はなかったと総括できる。

### 1) 地方自治体への移管について

前回（11年前）には林野庁の一元管理を主張していた2人が、今回、森林国有は維持したうえで、管理は自治体へ移管すべきと主張している。

### 2) 流域単位での民有林・国有林の一体管理について

流域管理システムの活用を主張する論者は前回より2人増加している。

### 3) 国有林を合理化の対象から外すことについて

国有林野の持つ高い公共財としての価値を認識し、合理化とは正反対にむしろ人員・予算を増加させることを主張している論者が数人登場している。

## (3) 小括

以上、当時の社会科学系の研究者を中心とした論議を整理してみたが、累積債務の返済のために国有林がいかに伐り荒らされてきたかについての批判、累積債務を生じさせた林野庁・大蔵省への批判は鋭いものがあった。しかしながら、再構築シナリオについては、論者によって主張は大きく異なるものであった。それらを参考にしながら森林の所有権と管理権を中心に再整理すると以下の通りである。

森林の国有を維持する

- ・ 林野庁による一元管理を継続する
- ・ 一部を環境庁等へ移管する
- ・ 一部の管理を自治体へ移管する
- ・ 民有林と国有林を一体的に管理する「流域管理システム」へ移行する
- ・ 一部の管理を民営化する  
企業 協同組合 集落 農林家

森林の国有を維持しない（林地ともに払い下げる）

- ・ 一部
- ・ 全部

以上のような整理を念頭に置きながら、以下、より具体的に検討を進めることとする。

## 2. 今後の国有林問題を考えるにあたっての立脚点

今後の国有林問題を考えるにあたって、第1段階としては、林野庁による国有林の一元的管理を前提とせざるを得ないし、債務管理特別会計制度があることも前提にせざるを得ない。それらを前提にして、われわれが考える今後への立脚点は以下の通りである。

### (1) 1998年「国有林野事業の抜本的改革」の考え方へ立ち戻ること

1998年の「国有林野事業の抜本的改革」の考え方や方向性については、第1章で詳細に述べたところである。3兆8千億円に及ぶ累積債務問題の解決のために、3兆円近い額を国民負担とした際に、これまでの国有林の在り方を抜本的に改革するとしたものである。当時の林政審議会答申を改めて整理すると以下の通りである。

#### 基本的考え方

- ・国有林を「国民の」共通財産として、「国民の参加により」かつ「国民のために」管理経営し、国有林を名実ともに「国民の森林」とすることである。

#### 具体的な方向性

- ・森林整備の目標を木材生産機能重視から、国土・環境保全等の公益的機能重視に転換すること。
- ・独立採算制を前提とした企業特別会計は廃止し、一般会計繰入れを前提とした特別会計とする。
- ・流域内の森林が、民有林、国有林を合わせて一体となって森林の総合的管理が行われるように、流域単位の森林管理を基本とする。
- ・国有林の使命を果たしうる管理経営の方式を確立し、最小限の簡素かつ効率的な組織・要員の下で国有林の管理経営を行う。
- ・国民にとって、国有林を身近なものとし、信頼性を確保するために、透明性と説明責任を確保し、国有林を広く国民の利用に供するとともに、森林整備に国民の積極的参加を求める。

さらに、以下に当時新たに制定された「国有林野事業の改革のための特別措置法」の条文の一部を再度抄録する。

#### (国有林野事業の改革の趣旨)

第2条 国有林野事業の改革は、林業をめぐる諸情勢の著しい変化による収入の減少、債務の累増等による国有林野事業の危機的な財務状況に対処して、その財政の健全性を回復し、及び国民共通の財産である国有林野を将来にわたって適切かつ効率的に管理経営する

体制を確立することにより、国土の保全その他公益的機能の維持増進、林産物の持続的かつ計画的な供給、地域における産業の振興その他の国有林野事業の使命を十全に果たし、もって国民経済の発展及び国民生活の安定に資するために行われるものとする。

(公益的機能の維持増進を旨とする管理経営への転換)

第5条 政府は、国土の保全その他国有林野の有する公益的機能の重要性にかんがみ、国有林野の管理経営の方針について、林産物の供給に重点を置いたものから公益的機能の維持増進を旨とするものへと転換することとする。

2 政府は、前項の方針に従い、複層林施業、長伐期施業その他の森林の公益的機能の維持増進を図るための森林施業を積極的に推進するものとする。

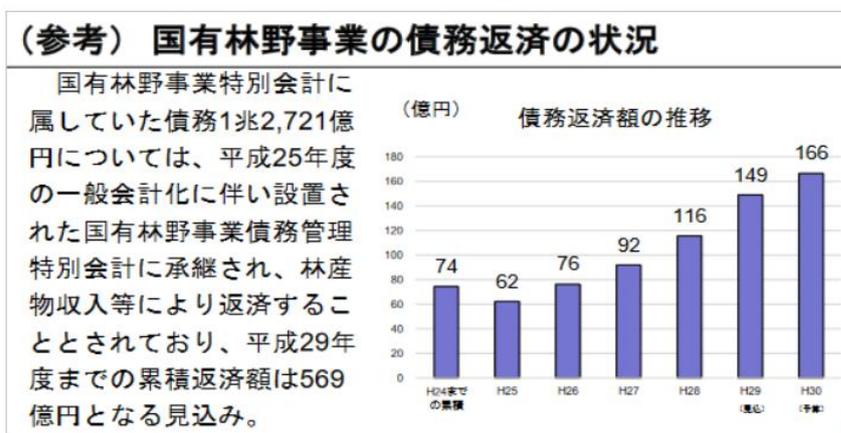
今から約20年前となる「国有林野事業の抜本的改革」の考え方や具体的方向性は、現在にも十分に通用するし、また積極的に通用させなければならない。今後の国有林改革は、まずこの考え方や具体的方向性に立ち戻る必要がある。

## (2) 累積債務の処理について

現在、1兆2千億円を上回る累積債務を国有林野事業は抱えており、それを今後約30年間で木材を販売して費用を支払った残金を特別会計に繰り込むことによって返済しようというスキームが継続している。単純平均すると、年間約400億円の木材販売所得を特別会計に繰り込むことが必要なのである。

### 1) このスキームは実質的に破綻していること

第1章で提示した下図を改めて再掲する。



一般会計化以降、皆伐を2倍以上に増加させ、とにかくやみくもに収入増加

を凶ってきていることが明瞭に示されている。しかし、それでも年間 200 億円に達していないのである。これを年間 400 億円とさらに 2 倍以上に引き上げることは、森林資源が弱体な国有林にさらに過大な伐採圧力をかけることになり、国有林をさらに荒廃させていくことは必至である。この点をさらに具体的にみていく。

林野庁は、2018 年 11 月に開催された林政審議会施策部会提出資料「新たな森林管理システムを円滑に進めるための国有林からの木材供給対策について」において、「今後の林産物の供給見通し」として「森林・林業基本計画（平成 28 年変更）において、平成 37 年の国産材供給量が 4,000 万 m<sup>3</sup> に増加（平成 26 年 2,400 万 m<sup>3</sup>）する目標。現在、国有林からは、国産材全体の 2 割弱の木材を供給しており、将来的にも、国有林からは同程度の割合で木材を供給していく見通し。」としている。

この見通しを整理すると、2014 年には、国有林から 480 万 m<sup>3</sup> 弱の木材を供給していたが、2025 年には 800 万 m<sup>3</sup> 弱の供給を行おうとしているのである。しかしながら、既に第 2 章で検討したように現在の国有林の資源状況はきわめて劣弱である。そのような国有林をさらに大增伐しようというのである。このような国有林からの「今後の林産物の供給見通し」を果たして是認してよいものであろうか。

なお、「今後の林産物の供給見通し」という資料はあくまで「参考」として提示されたものである。そこで、2018 年に策定された「国有林野管理経営基本計画」で、国有林に関する今後の伐採・植栽計画等をあたってみたが、そこには数値は一切記載されていなかった。なぜ、「国有林野管理経営基本計画」にこのような数値が記載されていないのか。

## 2) 国有林の「国民の森林」化を妨げていること

国有林を皆伐することで（しかも費用のかかる再生林はできるだけ放棄して）、債務返済することが、国有林の管理経営上の至上命題になってしまっている。その結果、国有林の「国民有林」化、公益的機能の重視、長伐期化、複層林化などが空文化してしまっている。

現在の「国有林野管理経営基本計画」は基本方針として、①公益重視の管理経営の一層の推進、②森林の流域管理システムの下での森林・林業再生に向けた貢献、③国民の森林としての管理経営、の 3 つを掲げているが、建前と現実が明確に乖離している。

## 3. 今後の国有林の管理経営をどうするのか

では、「国有林は、国民の共通財産である」ことを前提とする国有林改革にど

のようにして具体的に取組めばよいのか。

### (1) 「国有林野事業債務管理特別会計」と「債務緊急モラトリアム」

まず林野庁は、1兆2千億円を上回る累積債務を抱え、その返済のために国有林野事業を今後も展開することは不可能であることを率直に認めて公表すべきである。この多額の累積債務の処理については、①全額を一般会計に承継し、債務管理特別会計制度を廃止する、②債務管理特別会計へ一般会計から毎年約400億円を繰り入れる、といった方策を取るしか方法はない。いずれの方法にせよ、結局、国民に負担をお願いするしかないのである。

林野庁は、矛盾の糊塗・隠蔽や問題先送りといったこれまでの常道と決別し、国有林経営の歴史と現状を率直に国民の前に明らかにし、今後の方向については、国民の判断に委ねる必要がある。

そのために、3年間に限って債務返済を猶予する「緊急モラトリアム」を実施し、その3年間で、国民的論議を尽くして今後の国有林の在り方、及び特別会計制度の在り方をセットで決定すべきである。「緊急モラトリアム」を実施することは、①国民の間に当事者意識を強く醸成させること、②国会がこの問題をしっかりと認識すること、③財務省が腹をくくることが、④林野庁の国有林野関係職員を「日常業務」から解放し、情報の整理と開示、国有林現地案内、複数の改革案の企画、といったことに従事させることができること、といったメリットがある。

### (2) 3年間の「緊急モラトリアム」期間中になすべきこと

3年間の「緊急モラトリアム」期間中に、今後の国有林の在り方及び特別会計の在り方について議論を重ねて国民的合意を形成し、新たに関連する法律を制定する。そのためには、以下のことが必要である。

- ・ 国有林に関する情報を国民に全面的に開示する。
- ・ 全国の国有林を国民に公開し、山の様子がだれでも分かるようにする。
- ・ 国会に「国有林問題特別委員会」を3年間の時限で設置する。
- ・ 新たに行政委員会「仮称・国有林改革推進会議」を設置する。3年間の時限立法とする。事務局は、農林水産省、財務省、総務省、(環境省、国交省、文科省、厚労省)。ここで、各種の多様な案を取りまとめる。それぞれの案の目的、内容、効果等について、国民に対して分かりやすく説明する。

・多様な案の候補としては、社会科学系研究者の議論を整理した以下のものが参考になるはずである。ただし、改革案はこれらで網羅されているわけではない。新設される行政委員会で積極的に国民から考え方を公募することも必要である。

森林の国有を維持する

- ・林野庁による一体的管理を継続する
- ・一部を環境省等へ移管する
- ・一部の管理を自治体へ移管する
- ・民有林と国有林を一体的に管理する「流域管理システム」へ移行する
- ・一部の管理を民営化する  
企業 協同組合 集落 農林家

森林の国有を維持しない（林地ともに払い下げる）

- ・一部
- ・全部

### (3) 国民の意思を尊重した改革

3年間にわたって以上に述べた作業を行った上で、最終的な意思決定にあたっては国民の意見を積極的に求めるべきである。今後の国有林の在り方は国民の極めて多大な負担の上に成り立つものだからである。ただし、パブリックコメントといった低いレベルのものではなく、例えば「今後の国有林の在り方に関する国民投票法」といった法律を新たに制定し、この巨大な問題に対する国民の意思を直接的に問うといった方策も是非とも検討されるべきである。

### (4) 改革の法制化と不断の改革の継続

国有林改革について国民的合意が形成された場合、その内容は新たに法制化される必要がある。合意内容によっては、「国有林野管理経営法」の改正だけでは済まず、廃止もありうる。また、国有林と民有林を対象とする「森林・林業基本法」及び「森林法」も関連規定の改訂だけでは済まず、森林に関する法制体系全体を全体的に見直すことにまで発展する可能性もある。

ただ、どのような結論となっても、完全ということはありません。そこで重要なことは、常にしっかりとした監査やモニタリングを継続して実施し、その結果を国民に開示し、不断の改革につなげていくことである。そのため、国民を代表する常置の第三者委員会を設置する必要がある。その際、森林・林業基本法に基づく林政審議会は、第三者委員会とは言い難い。それゆえ、この常設

第3者委員会は新たな法的裏付けが必要とされる。

### (補論) 国有財産における「行政財産」と「普通財産」について

国有林の所有面での基本骨格は、明治初期に、①幕府有林及び藩有林の継承、②村持入会山の囲い込み、などによって形成された。なお、北海道の国有林は内務省の所管となり、また皇室財産として御料林が分離された。第二次世界大戦後、「林政統一」として、全ての国有林は林野庁が一体的に管理することになり、あわせて「特別会計制度」が創設された。

「国有財産法」では、国が所有する財産を「行政財産」と「普通財産」にまず分類する。財務省理財局によれば、行政財産とは国の行政目的に直接供用される財産であり、以下の4つに分類される（「行政財産の有効活用について」2019年2月22日）。なお、「普通財産」とは、下記の行政財産以外のすべてのものと定義されている。

#### 行政財産の分類

国有財産の管理及び処分を規定する国有財産法において、国有財産を「行政財産」と「普通財産」に分類しており、そのうち行政財産は、各種の行政財産の各々の性質に応じ、次の4種類に分けられる。

【公用財産】国において国の事務、事業又はその職員の住居の用に供し、または供するものと決定したもの。[一般の事務庁舎、空港、行刑施設、自衛隊の施設、国家公務員宿舎など]

【公共用財産】国において直接公共の用に供し、または供するものと決定したもの。[道路、河川、公園（国営公園、自然公園等）など]

【皇室用財産】国において皇室の用に供し、または供するものと決定したもの。[皇居、御所、御用邸など]

【森林経営用財産】国において森林経営の用に供し、または供するものと決定したもの。[国有林野]

ここで国有林野は、行政財産の中の「森林経営用財産」として位置付けられている。かつて、この項は長らく「企業用財産」（国において国の企業又はその企業に従事する職員の住居の用に供し、または供するものと決定したもの）とされていたものである。具体的には国が企業的に経営していた郵政・造幣・印刷・国有林野・アルコール専売の5事業を対象としていたものだが、国有林野以外の4事業は、すべて民営化または独立行政法人化したため、企業用財産としては国有林野だけが残っていたのである。それも2013年4月1日の国有林野

事業特別会計の一般会計化に伴う国有財産法改正により企業用財産の項目は廃止され、代わって「森林経営用財産」が新設された。

では、「国有林野管理経営法」では、この点はどのように扱われているのだろうか。

(定義)

第二条 この法律において「国有林野」とは、次に掲げるものをいう。

一 国の所有に属する森林原野であって、国において森林経営の用に供し、又は供するものと決定したもの

二 国の所有に属する森林原野であって、国民の福祉のための考慮に基づき森林経営の用に供されなくなり、国有財産法第三条第三項の普通財産となっているもの

ここで分かることは、国有林野は、基本的に行政財産であり、それは森林経営の用に供することが定められているのである。他方で、「国民の福祉のための考慮に基づき森林経営の用に供されなくなり、国有財産法第三条第三項の普通財産となっているもの」との規定がある。これらから、①国有林野には行政財産だけでなく、普通財産もあること、②「国民の福祉のため」の森林（普通財産）と「森林経営の用に供する」森林（行政財産）とは同時には成立しないこと、の2点が明らかになる。

林野庁が2014年8月に国家戦略特区WGへ提出した資料によると、国有林は2013年度末現在、行政財産（森林経営用財産）758万ha、普通財産0.3万ha、ということになっている。

以上の検討の結果、「国有財産法」とその特例法である「国有林野管理経営法」からすると、国有林は、「国民の福祉のため」の普通財産は、全体の0.04%のみで、ほぼ全てが「森林経営の用に供する」行政財産という位置づけにあることが分かる。

行政財産とは既にみたように「国の行政目的に直接供用される財産」なのであり、国有林はこれまで林野庁という行政がその行政目的の実現のために管理経営してきたものである。

以上、検討してきたように、国有林野が「森林経営用財産」と位置付けられてきたことが、「国有林はこれまで林野庁のものであり、国民のものではなかった」根拠を成している。

林業が企業的に成り立つように見えていた時の遺物が、「国有財産法」に「企業用財産」さらに「森林経営用財産」として生き残っている限り、「国有財産法」の特例法である「国有林野管理経営法」がそれに従っているのは当然である。

しかも、日本の森林法制は、「林業における予定調和論（＝林業の経済的機能

を徹底して追求していけば、結果的に公益的機能も満度に発揮されるという考え方)」がベースとなっている。この考え方が「国有財産法」における「森林経営用財産」という分類の根拠になっているし、「森林・林業基本法」、「森林法」についても同様なのである。

「森林経営」や「林業における予定調和論」が成り立たない現状にあって、「森林経営用財産」という行政財産の分類自身がむしろ今後の国有林の在り方をきわめて不自由にしていると考えられる。

今後の国有林を考える場合、行政財産、普通財産の区別を前提とするならば、行政財産としては、「森林経営用財産」から「公共用財産」（国において直接公共の用に供し、または供するものと決定したもの。例えば、道路、河川、公園（国営公園、自然公園等）など。）に移管することもしっかりと検討すべきである。その場合、「公共用財産」の中に新たに「国有林」というジャンルを創設する必要がある。

また、「国有林野管理経営法」において、「国の所有に属する森林原野であつて、国民の福祉のための考慮に基づき森林経営の用に供されなくなり、国有財産法第三条第三項の普通財産となっているもの」との条文を活用するならば、「国民の福祉のため」の国有林を大いに増加させることもこの機会に検討すべきである。ただし、「普通財産」とすると一般的には、財務大臣の管理下に入り、基本的には売り払いの対象になるのだが、「国有財産法」第8条に、「行政財産の用途を廃止した場合又は普通財産を取得した場合においては、各省各庁の長は、財務大臣に引き継がなければならない。ただし、政令で定める特別会計に属するもの及び引き継ぐことを適当としないものとして政令で定めるものについては、この限りでない。 2 前項ただし書の普通財産については、第六条の規定にかかわらず、当該財産を所管する各省各庁の長が管理し、又は処分するものとする。」とあるので、政令で定めれば、林野庁所管のままでいくことは可能である。

以上の検討によれば、今後の国有林の在り方考える場合、「国有財産法」上の「行政財産」であり、かつ「森林経営用財産」という軛を脱することがきわめて重要であり、「行政財産」であっても「公共用財産」の枠組みも考えるべきだし、「普通財産」化においても森林の各種機能の「利用価値」に拠るのではなく森林の「存在価値」そのものに基づく枠組みが検討されてよいのではないか。なお、この時の「普通財産」化とは、財務省への移管（売り払い対象となる）ではないことに注意する必要がある。

## おわりに

以上、国有林問題について、「改正国有林野管理経営法」の批判的検討を含めて全5章にわたって検討してきた。特に、第5章では、国有林をいかにして「国民の共通財産」として実体化すべきかという点について考察を加え、その際の立脚点とすべき考え方、それを実現する国民参加を前提としたプロセスについて、具体的に何点かの提案した次第である。

この提言書が、今後、林野庁関係者、森林・林業関係者のみならず、広く一般国民にも拡散され、そのことにより、国有林問題が国民的議論の対象となり、やがて国民的合意が形成されることを切に期待して、本提言を世に送るものである。