

(付属文書Ⅱ)

2018年5月21日

「森林経営管理法案」の問題点 (Q&A 方式)

国民森林会議提言委員会

目次

- I この法案の真の「目的」は何か
- 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 (≒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っているのか
- V 国有林野への波及について

「森林経営管理法案」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」、「林業経営者 (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、ここまでの無理をするのか。

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

1. 施業方式の転換（林業経営の効率化）

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年生前後での主伐は、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うことができるのか。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)、「若齢段階」(概ね50年生くらいまで)、「成熟段階」(概ね150年生くらいまで)、老齢段階(150年生以上)と区分される。この区分によれば、50年生前後というのは、若齢段階の末期であり、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。

Q 短伐期皆伐方式はどこが悪いのか。

A 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獣害等により成林が難しいこと、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、林業界の常識となっている。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、土壌保全機能、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（環境と置き換えてもよい）の持続性の調和を求めるものでなければならない。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、土壌構造は未熟で、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、土壌構造は発達し続け、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体であることは問題が大きく、長伐期多間伐施業が主体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、死骸、糞など）の質量は高い。これらの質量が高いと土壌生物は豊かになる。土壌生物が豊かになり、活動が活発になると土壌孔隙など、土壌構造は発達し、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壌養分は豊かになる。したがって生産機能や水源涵養機能の高さは土壌の状態に強く関係し、土壌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、土壌の保全に反する。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、土壌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体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

Q 森林所有者に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発揮を目指して、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は、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。」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。

Q 「適時に」という適時とは何か

A 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。

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獣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。

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。

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

Q これはどういうことか。

A 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「林業の担い手」を木材伐採業者である素材生産業者等に措定することを意味し、森林所有者は、「林業の担い手」から外されるということである。「林業の担い手」を素材生産業者等と措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ったことがあるが、その後は議論は下火になったままで現在に至っている。この点については、学界だけでなく林業界においても合意形成がなされていない。

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。皆伐後の再生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、再生林や保育の量や質の低下は必至である。

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。

A 「意欲と能力」については、生産量又は生産性が5年間で2割以上、3年間で1割以上という基準を林野庁は提示している。

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。「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」を評価することなどは、林業を営むものからするとほと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もよい）ところが根拠となっ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、各法令による「認定事業者」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。

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のようなのか。

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。担当者が諸般を慮った「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年間は問題である。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は問題である。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。そのような状態のまま林業経営者は現場から逃げるのが可能となるのである。

森林所有者にとっては、これまで営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単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。

4. 市町村の位置づけについて

Q 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いうことが出来る。

5. このような制度設計は機能するのか

Q 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、裁判となった場合、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出来る。

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れるとどのようなことになるのか。

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。

Q 労働力の確保は可能なのか。

A 9万 ha を増伐し、再造林・保育するために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）」との関係はどのようになっているのか

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「市町村森林経営管理事業」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。

Q 「森林環境譲与税（仮称）」の用途はどうかっているのか。

A 「森林環境譲与税（仮称）」の用途については、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、法令上用途を定め、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。

Q このようなことで問題はないのか。

A 「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たいへん重大な案件である。徴税の仕方や用途について、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、ここでは用途についての問題に焦点を絞ると、①用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）」はどのように使われるべきか。

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、森林環境譲与税の用途としては、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っとも目的に沿った用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楽しむ体制を山村側が構築することも大義名分が立つ用途といえる。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。

V 国有林野への波及について

今回の法案は、民有林が対象となっているが、1年後には、国有林野を対象として新たな仕組みの導入が計画されている。

Q どのような方向を目指しているのか。

A 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」するとのことである。

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いのに対して、木材生産だけがきわめて具体化してきたのが現状といえる。大いに危惧される場所である。

以上