

(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

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—

II 「森林経営管理法案」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（経営）」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、もっとも高次元の指導理念として、「持続可能な森林管理（経営）」を据えることができる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ということが判明した。そこで急遽、提言のテーマを「新たな森林管理システム」と「森林経営管理法案」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、強権性が際立っており、「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るれば、どこまでできるのか」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きたいと考えている。

今後も「森林環境税（仮称）」の導入及び「国有林野管理経営法」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は、「持続可能な森林管理（経営）」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「『森林経営管理法案』の背景説明資料の変更について」で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「『森林経営管理法案』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」「経緯論」からみた問題性

林野庁による今回の「新たな森林管理システム」、「森林経営管理法案」、「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、事前に庁内で検討した上で、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制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」が示された。ここで今日に至るまでの流れの原点が示されている。

「今後の森林・林業・木材産業の展開方向について」（抜粋）  
（取組の基本方向）

このため、林業の成長産業化と森林の公益的機能発揮に向け、新たなスキームを、税制改正大綱を踏まえた市町村主体の森林整備等の財源とする森林環境税（仮称）と併せて実現することとし、

- ① 森林所有者に対して適切な森林管理の責務を明確化
- ② 森林所有者自らが森林管理を実行できない場合に、市町村等の公的主体が森林管理の委託を受け、更に意欲と能力のある林業経営の主体に森林管理を委ねるスキームを創設
- ③ 委ねる先が見つからない場合等については、市町村等の公的主体が森林管理を行うべき

- 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「森林経営管理法  
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対する説明が初めて行われた。
- 7) 2月8日の自民党農林部会等で「森林経営管理法案の骨子」の説明があった。
- 8) 2月14日の自民党林政改革委員会で、「森林経営管理法案の概要」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「森林経営管理法案」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日に森林経営管理法案と農林漁業信用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。

## 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、報告さえされていない。

- 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ったのではないか。また、そのようなプロセスを経ていれば、HP等を通じて審議内容が関係者だけでなく、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った。
- 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ったのではないか。
- 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さ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っており、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」は次のように述べる。

- ・人工林の約半数が11齢級以上となる主伐期を迎えようとしている。

- ・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 $\text{m}^3$ 。主伐による原木の供給量は1,679万 $\text{m}^3$ （H27）。
- ・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ようとしている」との認識

林野庁は日本の人工林が50年生前後をもっ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、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で「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、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、土壌保全機能、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、施策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ない。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う。50年生く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・落枝、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。

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っ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」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、森林の持つ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人工林齢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、「新たな森林管理システム」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二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者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。そのときには山元の立木価



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、やっぱり外材との競合というのがあって、(中略) やっぱ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、森林所有者がもっともしわ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、森林経営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ので落とさざるを得なかったのであろう。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」は可能かという点、それはきわめて困難か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っ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 年以上の再生林、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、川上の森林管理の担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、「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て、「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者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て、「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った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く、保育作業も実施していない」は12.2%、「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%、「毎年木材販売収入がある

が、主な収入は木材販売収入以外である」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%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。もっ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」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「森林・林業基本法」に改正した。同法第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。

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。(林家が法人化した会社にあっても同様)

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。

例：造林・素材生産総合型、素材生産主体型、造林事業主体型

#### 2) 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「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」となったのであった。

「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）、などが措置されることになった。

#### 4) 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補的に支える主体」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措置するのか」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。今回の法案では、その素材生産業者等が「林業経営者」として措置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) 補足：農林業センサスでの「林業経営体」の定義

- ・保有山林面積が3ha以上かつ過去5年間に林業作業を行うか森林経営計画を作成している者
- ・委託を受けて育林を行っている者
- ・委託や立木の購入により過去1年間に200m<sup>3</sup>以上の素材生産を行っている者

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。

### 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

この点は、戦後の林業経済学会において、大きな議論となった。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・労働对象的に異なるため、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だとの議論も登場した。しかし、林業が好況な時代にあつては、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。

素材生産業者等は、近年では政策的にも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つても、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。

このような担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。

「担い手」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」を林業経営者と位置づけ、「素材生産業者等」の中で、「意欲と能力のあるもの」を今後の山側の担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・林業の担い手を設定し、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、担い手として、「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」＝「林業の担い手」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すことによって、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た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って「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に、「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って、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っ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っていないところで、いくら森林所有者だけにし寄せをして、効率化を図ってみたところで、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いうしかない。

### 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」と定義している。

#### 問題点1 「経営管理」という用語について

法案の名称にもなっている「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」は別なものということになっている。ここの定義では、「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った。

#### 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」においては一転して具体的になり、「適時に伐採、造林及び保育を実施すること」ということになった。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」実施義務とは、「適時に伐採、造林、保育を実施すること」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）ということの意味している。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、基本理念にのっとり、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、「地域森林計画に従っ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っ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に対して、「森林経営管理法案」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た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

「適時に」とは標準伐期齢の可能性が高い。全国一律に人工林について短伐期皆伐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

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50年前後で主伐をやろうとすればできる仕組みを持っているわけである。

## 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斉に設定する、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せ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向的に課した上で、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、以下の項でみるように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対して不同意の者に対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、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っ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経営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「経営管理権集積計画」（以下、「計画」）に対して同意しない場合に適用されるものである。

## 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、そのために、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って「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条に戻ってみると、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っているとみてよい。

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銭の額の算定方法並びに当該金銭の支払の時期、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。

このいず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対して同意するように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は、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え、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おこなったとする。そうすると、この所有者は、経営管理をしておこなったと分類され、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っ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、都道府県知事はその諸条件や事情をどのようにして判断できるというのであろうか。

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、間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経営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、その同意を求めることができる、としている。市町村の森林経営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は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ることができるのは、「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うえばいいわけだし、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えることができる。

#### 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った。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ないのが現状である。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って、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。

もしこの規定が実際に運用された場合には、行政不服審査法による審査請求だけでなく、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。

従って、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。

#### 1) 関係する法の条文

##### 第五章 災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相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、当該事態の発生を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ずることができる。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

させること。

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る。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ず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徴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き、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る。

3 前項の規定による費用の徴収については、行政代執行法（昭和二十三年法律第四十三号）第五条及び第六条の規定を準用する。

4 第一項の規定により市町村の長が災害等防止措置の全部又は一部を講ずる場合における立木の伐採については、森林法第十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」の想定は今回の法案が最初ではなく、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するとともに、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）。その際の基準となっ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。
- 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て、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」制度に直接的に流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。要間伐森林に対して、都道府県知事が裁定する際に基準となったのが、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。
- 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。

「間伐又は保育」が実施されていない結果、上記の事態が生じるおそれがあるとし、森林所有者に「間伐又は保育」を実施させようというものである。ここにおいて、森林所有者が実施する「間伐又は保育」と「森林の災害防止・防備機能や環境機能」との関連や因果関係については科学的に何ら説明がない。要間伐森林制度は森林法で規定したもののこれまでに全国で1件も適用事例がないことが特徴である。この制度がまったく機能しなかった理由の一つにこの因果関係を立証することが困難だったこともあるのではないか。

この点について、今回の「災害等防止措置命令」制度では、「伐採又は保育」ということで、間伐だけでなく主伐を含むものとしており、さらに「おそれ」という表現を削除してしまっている。そのことにより、より一層、因果関係を明確にすることが必要とされている。しかしながら、この点の明確な説明はない。この点については、さらに次項で検討することにする。

## 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。表層崩壊は土壌層が崩壊するものである。土壌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壌が常に流亡（土砂流出）していると、土壌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二律背反の関係にあるということである。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。これも二律背反の事例といえる。

さらに、「放置」をしていけば、4項目の事態がそれぞれ起きる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の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、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っても困難である。ましてやそれを市町村長に求めることはほとんど不可能というべきである。この点は、森林所有者にとっても同様である。

### 問題点4 周辺地域・下流域への公益的責務について

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もかかわらず、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」の命令に従わなかったときには、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っ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 要間伐森林制度との比較

現在の要間伐森林制度では、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「要間伐森林制度」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のである。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、そうならば、あまりに理不尽であり、不条理としかいいようがない。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。

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当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にその事業の必要を生じさせた限度においてその事業の実施に要する費用の全部又は一部を適正かつ公平に負担させるために必要な措置を講ずるものとする。

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」制度にはなく、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といえることができる。

### 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、それが具体化されてきたことについては、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



は論外というしかない。

今回のような4つの事態を想定する場合、王道は保安林の指定であり、さらに、特定保安林、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は、これまで保安林制度に基づいて公的資金が大量につき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、全面的に争っ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に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、新たな「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、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「経営管理権」を集積し、さらに「経営管理実施権」を配分するだけでなく、「市町村森林経営管理事業」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ることができるのか

そもそもこのような業務を国は市町村に課することはできるのか。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。

#### 問題点2 市町村はこのような業務を実施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体制強化を図ろうとしているが、市町村側には「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。

しかしながら、国もこの点は熟知しており、①来年度から先行実施が予定されている「森林環境譲与税（仮称）」制度、②できない市町村に対する都道府県による「代替執行」制度、が既に準備されている。国にとっては、市町村を動かすより都道府県を動かす方がよほど簡単である。国が本気で今回の制度を動かそうとすれば、その道具立ては揃っており、だからこそ問題だといえるのである。

#### 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（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。

「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。

### 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。

### 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もっとも効果的と考える。森林をきちんと管理する人材を地域に定住させる

ことが税のもっとも目的に沿った用途になると考えるからである。

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。

その意味では、総務省は徴税に止まることなく、用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、民有林が対象となっているが、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m<sup>3</sup>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。

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「森林経営管理法案」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、「森林経営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。
3. 「新たな森林管理システム」では、川下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、その用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、「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、いま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。

ところで、もし「森林経営管理法案」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）の用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、たとえ基準を作っても、幅を持たせて柔軟な仕組み

みとすること。

- 3) 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経営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項目となった。

### 森林経営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、持続可能な森林経営に向けて、森林の管理の適正化及び林業経営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発揮及び林業・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、その用途を適正かつ明確にする必要がある。

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発揮」「公益的機能の発揮」「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体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。
- 三 市町村が区域内の森林の経営管理を行うに当たっては、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、必要な措置を講ずること。

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り、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業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発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っ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、その大きな障壁の一つである鳥獣被害に係る対策を含め、主伐後の植栽による再造林、保育を確実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、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った森林整備等に資するものとする。

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のであろうか。このまま  
では、とても「持続可能な森林管理（経営）」とはいえな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スで見直して、本物の「持続可能な森林管理（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  
の議論のひとつのたたき台として現在でも十分に有効である。

以上

2018年5月21日

国民森林会議提言委員会

委員長 泉 英二

大住克博

城戸 檀

久米 歩

富村周平

藤森隆郎

松下芳樹

山田 純