

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 年生前後での主伐による皆伐を想定している。

コメント：50 年生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 年生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 1m³ 当たり 2,600 円である。また、1ha 当たりの材積は約 350m³（国会答弁では 500m³ 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 万円に及ぶ再造林・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、再造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、国有林における再造林・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、再造林・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・再造林の林業が、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・再造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（水土保全林、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た。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、さらにフォレスト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、再造林面積を 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。

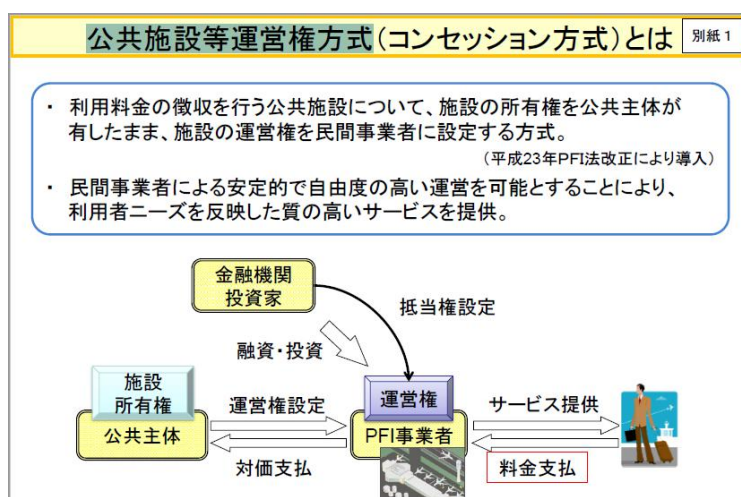
ところが、今回の改正法における「樹木採取権」とは、長期（最長 50 年間）で大ロット（当初は数百 ha 規模）の「伐採権」を排他的に設定するものである。そうすると、本来の「コンセッション」の定義からすると改正法における「樹木採取権」はほぼ「コンセッション」ということができる（樹木採取権≒コンセッション）。

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^{（注）}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ることができる。
- 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」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しょうか。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しょうか。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よう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 1m³ 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。