

国有林の伐採における新たな仕組みの導入

— 国有林野管理経営法等改正案をめぐる国会論議 —

田辺 真裕子

(農林水産委員会調査室)

《要旨》

令和元年6月、国有林野の一定区域において、林業経営者が一定期間安定的に樹木を採取（伐採）できる権利の創設や、木材の安定供給確保の取組に対する金融上の措置を講ずること等を内容とする国有林野管理経営法等改正案が参議院で可決・成立した。

衆参の本会議及び農林水産委員会における審議では、本法案の検討経緯、樹木採取権創設のメリット、樹木採取権の存続期間の上限を50年とすることの是非、本法案による国有林野の公益的機能への影響、伐採後の確実な植栽、木材価格への影響等について議論が行われた。

農林水産省は、新たな仕組みにおいても、国に国有林野の管理経営の責任を残し、現行の伐採ルールにのっとり伐採が行われるため、国有林野の公益的機能は維持されるとしている。衆参における論議を踏まえた運用が行われるよう、注視が求められる。

1. はじめに

(1) はじめに

令和元年6月、「国有林野の管理経営に関する法律等の一部を改正する法律案」（第198回国会閣法第31号。以下「本法案」という。）が参議院本会議で可決・成立した。本法案について、各紙では、「国有林伐採の民間開放¹」、「大企業参入『国有林荒れる』²」、「改正国有林野法が成立 民間林業の参入支援³」などの見出しで報じられた。

国有林の伐採作業は、従来から民間事業者によって行われている。本法案は、この毎年度、箇所ごとに入札で伐採事業者を選定する現行の仕組みに加えて、新たに「樹木採取権」を創設し、一定の区域内を継続して同一事業者が伐採できる仕組みを追加すること等を主

¹ 『毎日新聞』（令元.6.3）

² 『東京新聞』（令元.6.4）

³ 『日本経済新聞』（令元.6.5）

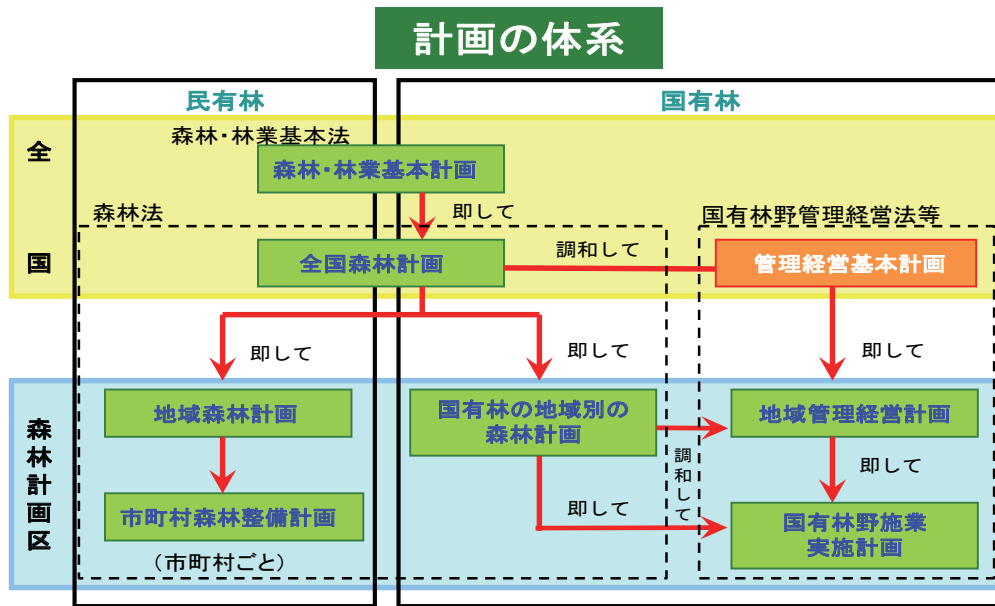
な内容としている。以下、本法案の概要と審議経過、主な国会論議について紹介する。

(2) 国有林野管理経営法の概要

「国有林野の管理経営に関する法律」(昭和26年法律第246号。以下「国有林野管理経営法」という。)は、国有林野⁴について、管理経営に関する計画を明らかにするとともに、貸付け、売払い等に関する事項を定めることにより、その適切かつ効率的な管理経営の実施を確保することを目的とする法律である。

我が国の森林(国有林及び民有林⁵)には、「森林法」(昭和26年法律第249号)に基づく森林計画制度があり、全国森林計画が、地域別の森林計画の指針として定められ、国有林、民有林を通じた森林の整備・保全の目標、伐採量や造林面積の計画量等が示されている。国有林野管理経営法第4条に基づき、国有林野の管理経営の基本方針について定める「国有林野の管理経営に関する基本計画(管理経営基本計画)」は、この全国森林計画と調和して策定されている(図表1)。

図表1 国有林の計画制度の体系



(出所) 林野庁「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」(林政審議会(平成30年4月13日)配付資料)

⁴ 「国有林野」は、国有林野管理経営法第2条において、以下のように定義されている。

1 国の所有に属する森林原野であつて、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

2 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3条第3項の普通財産となっているもの(同法第4条第2項の所管換又は同条第3項の所属替をされたものを除く。)

一方、「国有林」は、森林法第2条第3項において、「国が森林所有者である森林及び国有林野の管理経営に関する法律第10条第1号に規定する分収林である森林(分収造林契約の目的たる国有林野)をいう」とされている。

ただし、国有林野と国有林で重ならない部分の面積はごくわずかであり、両者が厳密に区別されることなく使われることも多い。

⁵ 「民有林」とは、国有林以外の森林のことで、個人・会社・社寺等が所有する私有林と、都道府県・市町村・財産区等が所有する公有林に区分される。

さらに、「管理経営基本計画」に即して、森林計画区⁶ごとに、伐採総量、造林面積等や地区ごとの管理経営方針などの国有林野の管理経営の基本的な事項等が、「地域管理経営計画」により定められている。森林計画区内の地区ごとの施業方針については、「国有林の地域別の森林計画」及び「地域管理経営計画」に即して策定される「国有林野施業実施計画」により、機能類型別の区域、伐採方法及び伐採量並びに更新⁷箇所ごとの更新方法及び更新量等が定められており、国有林の伐採は、これらの伐採ルールにのっとり行われている。

なお、現在の国有林野事業では、伐採、造林等の事業の実施は全面的に民間に委託されており、国の職員が行う事務は、計画作成、監督、検査等に限定される。

2. 本法案の検討経緯

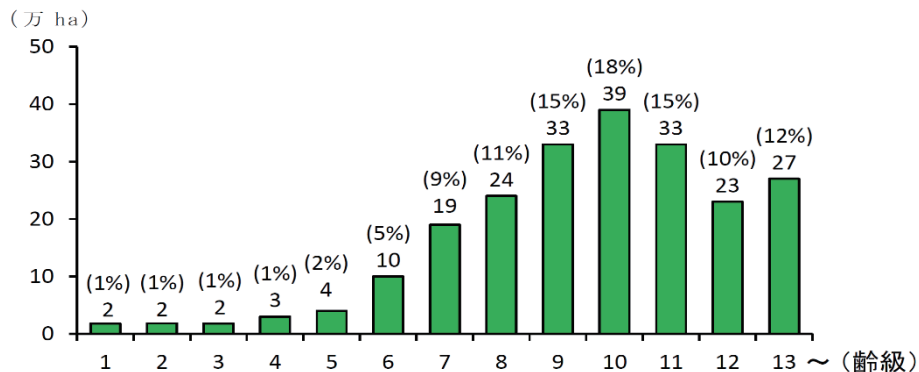
(1) 本法案提出の背景

日本の林業の抱える課題は様々あるが、本法案が焦点を当てているのは、「利用期を迎えた森林の活用」と、「新たな森林管理システムを担う、意欲と能力のある林業経営者⁸の育成」である。

ア 利用期を迎えた森林の活用

我が国の森林は、戦後造林された人工林が本格的な利用期を迎えている。国有林野における人工林も同様に利用期を迎えており、10 齢級（46～50 年生）以上が全体の約 5 割を占めている⁹（図表 2）。成熟した森林資源を伐採、再造林して循環利用していくことが、今後の森林・林業政策の課題となっており、今後、国有林材の供給量を増加させていく必要性が、本法案提出の背景にある。

図表 2 国有林野における人工林の齢級構成



注 1：国有林野管理経営規程第 12 条第 1 項に基づく計画対象森林の平成 30 年 4 月 1 日現在の数値である。
注 2：齢級とは、森林の林齢を 5 年の幅でくくった単位。人工林は、苗木を植栽した年を 1 年生とし、1～5 年生を「1 齢級」、6～10 年生を「2 齢級」と数える。

(出所) 農林水産省「平成 29 年度国有林野の管理経営に関する基本計画の実施状況」（平成 30 年 9 月）

⁶ 農林水産大臣が、地勢等を勘案し、都道府県を流域別に分けた区域（全 158 計画区）。

⁷ 伐採等により樹木が無くなった箇所に、植林を行うこと等により新しい森林をつくること。

⁸ 「意欲と能力のある林業経営者」とは、森林経営管理法第 36 条の規定に基づき、都道府県が公表する林業経営者のことで、同条第 2 項において、経営管理を効率的かつ安定的に行う能力を有すると認められること、経営管理を確実にを行うに足る経理的な基礎を有すると認められることが要件とされている。

⁹ 一般的には木を植えてから 40～50 年で伐期を迎えるとされるが、この 2 倍程度の林齢で伐採する長伐期施業を行う森林等もある。

イ 意欲と能力のある林業経営者の育成

平成 30 年の第 196 回国会（常会）において「森林経営管理法」（平成 30 年法律第 35 号）が成立（平成 31 年 4 月施行）し、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に集積・集約化する、新たな森林管理システムが構築された。この新たな森林管理システムを円滑に実施するためには、林業経営者を育成する必要がある。そのためには、安定的な事業量の確保が必要であることから、民有林からの木材供給を補完する形で、近隣の国有林から、長期、安定的に、林業経営者が樹木を採取できるよう措置することが有効であるとして、本法案が検討された。

（２）本法案提出の検討と提出

平成 30 年 6 月 15 日に閣議決定された「未来投資戦略 2018—「Society 5.0」「データ駆動型社会」への変革—」において、新たに講ずべき具体的施策として、「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。」とされた。これに先立ち、平成 29 年の未来投資会議¹⁰において、竹中平蔵東洋大学教授より、コンセッション¹¹案件の新たな検討対象として国有林野事業が示された。

その後、林野庁の林政審議会において、国有林からの木材供給対策や森林所有者等と木材の需要者との連携により木材の安定供給を確保する取組への支援について議論が行われ、政府はその結果を踏まえ、更なる検討を行い、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とともに、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を行う必要があるとして、平成 31 年 2 月 26 日、本法案を閣議決定し、第 198 回国会（常会）に提出した。

3. 本法案の主な内容

（１）国有林野管理経営法の改正

ア 樹木採取権の創設

本法案では、林業経営者が一定期間、安定的に、樹木採取区¹²に生育している樹木を採取することができる権利として、樹木採取権を創設するとしている。樹木採取権者は、樹木採取権の設定の際に、その設定の対価として権利設定料を、樹木採取の前に、樹木

¹⁰ 平成 29 年第 8 回未来投資会議議事要旨 4 頁（平 29. 5. 12）

¹¹ 「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を設定する方式のことである。

¹² 樹木採取区とは、効率的かつ安定的な林業経営の育成を図るため、樹木の採取に適する相当規模の森林資源が存在する一団の国有林野の区域であって（森林の条件）、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地域における産業の振興に寄与すると認められるものであること（経済的社会的条件）等の基準に該当するものをいう。

の対価として樹木料を、それぞれ支払う。樹木採取権の存続期間の上限は50年である。なお、樹木採取権の期間は10年を基本として運用される¹³。また、樹木採取権は物権とみなされるため、抵当権が設定できるほか、農林水産大臣の許可があれば譲渡等の権利の移転も可能である。

イ 樹木採取権の設定を受ける者の公募、選定、事業の実施

樹木採取権の設定は、農林水産大臣が樹木採取権の設定を受けることを希望する者を公募し、応募者の中から選定、決定することにより行う。農林水産大臣は、選定に際し、応募者が、①森林の経営管理を効率的かつ安定的に行う能力及びこれを確実に行うに足りる経理的基礎を有すると認められること、②木材利用事業者等（川中事業者）及び木材製品利用事業者等（川下事業者）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に認められること、などの必須条件を満たしているか否かを審査する。審査の結果、その条件に適合した者の中から、樹木料の算定の基礎となる額（応募者が申請時に提示）、事業の実施体制、地域における産業の振興に対する寄与の程度等を勘案して、樹木採取権の設定を受ける者（以下「樹木採取権者」という。）を選定、決定する。

樹木採取権者は、事業を開始する前に、樹木採取の具体的な施業計画（樹木を採取する箇所、面積、採取方法等）等を内容に含む樹木採取権実施契約を、5年ごとに農林水産大臣と締結しなければならない。この契約は国有林野の公益的機能の維持増進等の観点から、現在行われている民間委託による伐採と同じく、現行の国有林の伐採のルールにのっとり、農林水産大臣が樹木採取区ごとに定める基準や国有林野の地域管理経営計画に適合するものでなければならないとされる。

ウ 樹木採取権の取消し

農林水産大臣は、樹木採取権者が樹木採取区ごとに定める基準に適合しない伐採を行うなど、樹木採取権実施契約において定められた事項について重大な違反があったとき等に該当するときは、樹木採取権を取り消すことができる。

エ 植栽関係

採取跡地の植栽について、農林水産大臣は、樹木採取区内の採取跡地において国有林野事業として行う植栽の効率的な実施を図るため、樹木採取権者に対し、当該植栽をその樹木の採取と一体的に行うよう申し入れるものとしている。

（2）木材の安定供給の確保に関する特別措置法¹⁴及び独立行政法人農林漁業信用基金法¹⁵の改正

木材の安定供給の確保に関する特別措置法に基づき、立木を伐採する川上事業者、川中事業者及び川下事業者が共同して作成した木材の安定的な取引関係の確立を図る事業に関する計画が、都道府県知事等の認定を受けた場合には、各事業者が独立行政法人農林漁業信用基金による債務保証及び低利の資金融通等の金融上の措置を受けることを可能とする。

¹³ 第198回国会参議院本会議録第19号（令元.5.22）

¹⁴ 平成8年法律第47号

¹⁵ 平成14年法律第128号

4. 審議の経過

(1) 衆議院における審議

本法案は、平成 31 年 4 月 25 日、衆議院本会議にて趣旨説明の聴取・質疑が行われた。本法案が付託された衆議院農林水産委員会においては、令和元年 5 月 8 日に提案理由説明を聴取した後、2 回の対政府質疑と、5 月 14 日に参考人質疑が行われた¹⁶。

質疑終局後、5 月 16 日に立憲民主党・無所属フォーラム提案による修正案が提出された。修正案は、再生林について制度的裏付けが必要であることや、樹木採取権を 50 年という長期にわたり設定することは、国有林野の管理経営の責任の所在を曖昧にするだけでなく、地域に根差した林業経営者等のなりわいを圧迫することにつながりかねないことから、樹木採取権者による確実かつ効率的な再生林の実施を確保するために必要な措置を講ずるものとする、樹木採取権の存続期間を 50 年以内から 10 年以内に改めること等を内容とするものであった。修正案は賛成少数により否決され、本法案は賛成多数により、原案のとおり可決すべきものと決した。なお、附帯決議が付された。

5 月 21 日、衆議院本会議において賛成多数で可決され、参議院に送付された。

(2) 参議院における審議

衆議院から送付された本法案は、令和元年 5 月 22 日、参議院本会議にて趣旨説明の聴取・質疑が行われた。本法案が付託された参議院農林水産委員会においては、5 月 23 日に趣旨説明を聴取した後、3 回の対政府質疑と、5 月 28 日に参考人質疑が行われた¹⁷。

質疑終局後、6 月 4 日に採決が行われ、本法案は賛成多数により原案どおり可決すべきものと決した。なお、附帯決議が付された。

6 月 5 日、参議院本会議において、賛成多数（投票総数 225、賛成 182、反対 43）で可決・成立した。

5. 主な国会論議

(1) 本法案の提出経緯

ア 樹木採取権とコンセッションとの関係

平成 29 年の未来投資会議において、竹中平蔵東洋大学教授より、コンセッション案件の新たな検討対象として国有林野事業が示されたことや、未来投資戦略 2018 において、国有林野関連の法整備は「コンセッション重点分野の取組強化等」の項目に分類されていることから、樹木採取権とコンセッションとの関係が問われた。これについて吉川農林水産大臣は、樹木採取権は、一定期間、安定的に樹木を採取することのみができる権利として民間事業者に設定するものであり、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いため、公共施設の運営全般を民間に委ねるコンセッション方式とは根本的に異なるものであるとの見解を示した¹⁸。

¹⁶ なお、平成 31 年 4 月 24 日に栃木県において、国有林伐採現場、製材所等の視察を行った。

¹⁷ なお、平成 31 年 4 月 23 日に群馬県において、国有林伐採現場、製材所等の視察を行った。

¹⁸ 第 198 回国会参議院本会議録第 19 号（令元. 5. 22）

これに対し、樹木採取権に関する 22 条文のうち、みなし物権を含めて 14 条文が P F I 法からそのまま引き写されており、新たな制度はコンセッション方式とは根本的に異なるという答弁は苦しいのではないかと問いがなされたが、吉川農林水産大臣は、本法案において P F I 法の規定を複数参考としていることは事実であるものの、これは、みなし物権に係る法律の用例として手続規定などを参考としたことによる立法技術的な理由によるものであるとの考えを述べた¹⁹。

イ 本法案の検討経緯の在り方

本法案の検討が行われた林政審議会施策部会の部会長であった土屋俊幸東京農工大学大学院農学研究院教授は、林政審議会施策部会²⁰及び衆議院の参考人質疑²¹において、国有林の重要な経営判断を行う法改正が未来投資会議の議論を発端に行われることは、正しい政策の在り方ではない旨の発言をしており、この発言に対する政府の認識が問われた。これについて吉川農林水産大臣は、本法案は、一昨年閣議決定された未来投資戦略 2017 に基づき実施した国有林野の木材販売についての民間事業者からの改善提案において、現行よりも長期にわたり樹木を伐採できる制度の創設の希望が多数寄せられたことから、それらの提案を踏まえ、林政審議会において十分に審議を行い、政府として提出したものであり、検討のプロセスは適切であったとの考えを述べた²²。

(2) 樹木採取権創設のメリット

ア 確実な事業の見通しによる投資促進

事業者が樹木採取権の設定を受けるメリットとして、政府は、確実な事業の見通しを得られることにより人材や機械への投資を通じて経営基盤が強化され、事業の拡大や生産性の向上が図られることを挙げた²³。

イ 通年雇用への貢献

政府は、現行の単年度ごとの契約では、年度当初・年度末といった発注事業のいわゆる端境期に事業が確保しにくく、そのことが通年雇用の確保の観点から課題になっているとの声が事業者から寄せられているが、樹木採取権の設定を受けた事業者は、長期における確実な事業量の見通しが得られることに加え、樹木採取区内の伐採箇所や時期等を、国有林の伐採ルール の範囲内で自らの裁量で選択できることから、計画的な事業の実施が可能になり、樹木採取権は林業従事者の通年雇用、給与形態などの労働条件の向上や林業従事者の確保に寄与するとの考えを示した²⁴。

ウ 流通コストの削減

本法案による川上、川中、川下事業者の連携による流通コストの削減について問われた政府は、まず、国有林野管理経営法の改正部分において、樹木採取権の設定を受ける

¹⁹ 第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 13 号 15 頁（令元. 5. 30）

²⁰ 平成 30 年度第 2 回林政審議会施策部会議事速記録 20～21 頁（平 30. 11. 13）

²¹ 第 198 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 11 号 5 頁（令元. 5. 14）

²² 第 198 回国会参議院本会議録第 19 号（令元. 5. 22）

²³ 第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 4 頁（令元. 5. 23）

²⁴ 第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 13 号 19 頁（令元. 5. 30）

者の要件として、川中、川下事業者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ていることを求めているほか、木材の安定供給の確保に関する特別措置法の改正部分で、川上、川中、川下事業者が連携して行う木材の需要の開拓等の取組に対して、独立行政法人農林漁業信用基金が資金の貸付け及び債務の保証を行うといった措置を盛り込んでいるとし、このような取組を通じて、川上から川下までの流通全体の効率化を図り、木材需要の創出に努めてまいりたいとの考えを示した²⁵。

(3) 樹木採取権設定の対象

ア 樹木採取権設定の対象に関する考え方

樹木採取権の設定を受けることができる者について政府は、都道府県が森林経営管理法に基づき公表する森林組合、素材生産業者、また自伐林家²⁶などの意欲と能力のある林業経営者及び同等の者としており²⁷、選定における要件（3（1）イ参照）があることから、単純に樹木を伐採して木材を売買する人が全て該当するわけではないと説明している²⁸。

イ 国有林の伐採を行う事業者や自伐林家の取扱い

樹木採取権の設定については、国有林野の伐採を中心に行ってきた事業者や、自伐林家が対象になるのか問われた。これに対し政府は、前者について、現在、国有林のみで事業を行っている事業者であっても、樹木採取権の取得によって事業規模の拡大が可能となり、将来的には意欲と能力のある林業経営者として民有林の管理経営の集積、集約化に貢献することが期待されることから、樹木採取権の設定の対象としており²⁹、後者については、長伐期多間伐³⁰を行う自伐林家であっても、効率的かつ安定的な林業経営を行う技術的能力などを有している場合は対象になり得る³¹と説明した。

(4) 樹木採取権を物権とみなす理由及び移転に関する懸念

ア 樹木採取権を物権とみなす理由

樹木採取権を物権とみなす理由について、吉川農林水産大臣は、樹木採取権を安定的な権利とするため、物権とみなすこととしており、物権とみなすことにより、意欲と能力のある林業経営者においては、将来の見通しが確実になり、雇用や機械設備のための資金調達や事業の拡大が可能となるとの考えを示した³²。

イ 樹木採取権の移転に関する懸念

樹木採取権の移転が想定される状況について問われ、吉川農林水産大臣は、樹木採取

²⁵ 第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 12 号 3 頁（令元. 5. 15）

²⁶ 主に所有する森林において、自ら伐採等の施業を行う林家

²⁷ 第 198 回国会参議院農林水産委員会議録第 11 号 24 頁（令元. 5. 23）

²⁸ 第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 12 号 20 頁（令元. 5. 15）

²⁹ 第 198 回国会参議院農林水産委員会議録第 11 号 10 頁（令元. 5. 23）

³⁰ 長伐期施業と同義。通常の長伐期施業は、間伐収穫を繰り返して長伐期林に導くことから、「長伐期多間伐」ともいわれる。

³¹ 第 198 回国会参議院農林水産委員会議録第 11 号 24 頁（令元. 5. 23）

³² 第 198 回国会参議院本会議録第 19 号（令元. 5. 22）

権は物権とみなされる権利であるため、樹木採取権者は樹木採取権をみずからの財産として第三者に移転することができることから、第三者への売買、事業の後継者への贈与、樹木採取権に設定された抵当権の実行による競売手続が実施された結果としての権利移転等が想定される旨、答弁している³³。

売買等による権利移転が可能であることから、移転後の権利行使に歯止めがないと心配であるとの指摘がなされたが、これに対し政府は、樹木採取権が売買等によって移転される場合は、農林水産大臣が、林業の経営能力など、当初の権利者と同水準で事業を実施できるか否かを審査し、審査の結果、不適切と判断される場合は権利の移転そのものが認められないため、適切に事業を実施できる者以外に権利が移転されることはないとの考えを示した³⁴。

(5) 樹木採取権の存続期間の上限を 50 年とすることの是非

ア 樹木採取権の存続期間の考え方

樹木採取権の存続期間の上限について、吉川農林水産大臣は、国の財産である国有林の樹木を独占的に採取する権利であり、その存続期間が過度に長期に及ぶことは望ましくなく、一般的な人工林の造林から伐採までの一周期が 50 年程度であることから、その存続期間の上限を 50 年としている旨、答弁している³⁵。また、地域の意欲と能力のある林業経営者の育成や地域の産業振興への寄与の観点から、これらの林業経営者が対応しやすい規模に鑑み、その期間は 10 年を基本として運用していくとの考えを示した³⁶。

イ 樹木採取権の存続期間の上限を 50 年とすることの是非

上限を 50 年とすることについては、最大 50 年という長期にわたって独占的、排他的な利用権を設定することと、国有林が国民の共通財産であることとの整合性はとれるのか問われた。これについて吉川農林水産大臣は、事業者が国有林の管理経営を委ねるものではなく、国が責任を持って管理経営すること、樹木採取権者が、事業開始前に権利の行使方法等を定めた 5 年ごとの契約を農林水産大臣と締結をするなど公益的機能を確保するための措置を設けていることから、国有林の本来の在り方から逸脱するものではないとの考えを述べた³⁷。

50 年という長期にわたる契約になれば、その間に森林が健全に成長せず、想定通りに木材が取れないこともありうるとの指摘があったほか、中小規模の林業事業者からは契約期間が 50 年というのは長すぎるとの声があり、50 年にすると大企業に独占されるのではないかとの懸念も示された³⁸。

大企業に独占されるのではないかとの懸念に対して吉川農林水産大臣は、地域の意欲と能力のある林業経営者が対応しやすい規模を基本として樹木採取区を指定すること、

³³ 第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 12 号 18 頁 (令元. 5. 15)

³⁴ 第 198 回国会参議院農林水産委員会議録第 13 号 11 頁 (令元. 5. 30)

³⁵ 第 198 回国会衆議院本会議録第 21 号 8 頁 (平 31. 4. 25)

³⁶ 第 198 回国会衆議院本会議録第 21 号 8 頁 (平 31. 4. 25)

³⁷ 第 198 回国会参議院農林水産委員会議録第 11 号 8 頁 (令元. 5. 23)

³⁸ 第 198 回国会参議院農林水産委員会議録第 11 号 8 頁 (令元. 5. 23)

樹木採取権者の選定に当たっては、樹木料の高低だけではなく、地域への貢献度合いなどを総合的に評価すること、複数の中小事業者が協同組合等として申請することも可能としていることから、資本力の大きい企業に独占されることはないとの考えを述べた³⁹。

(6) 樹木採取区指定の基準と規模

ア 樹木採取区指定の基準

樹木採取区指定の基準について、吉川農林水産大臣は、スギ、ヒノキ、カラマツなど一般的に流通している樹種の生産可能な人工林であること、権利期間にわたり採取に適した樹木の資源量を平準的に確保するために必要な面積を有していること等を想定しているとした⁴⁰。

イ 樹木採取区指定の規模

樹木採取区の規模について、高鳥農林水産副大臣は、現在立木を購入している林業経営者が年間に購入する面積の全国平均は約 20ha となっていることから、林業経営者が対応できる規模として、林業機械の償却の期間等も勘案して、権利期間は 10 年、面積 200～300ha 程度を基本とする考えであるとし、こうした考えの下、個々の区域については、その指定の基準を満たしつつ、地域の林業経営者の事業規模、川中、川下の需要動向、国有林の森林資源や既存の計画等を総合的に勘案して、その面積と権利の期間を区域ごとに一体的に検討する考えであると述べた⁴¹。

(7) 新たな仕組みの導入による森林の公益的機能への影響

樹木採取権という新たな制度において、公益的機能が本当に守られるのか、懸念が示され、公益的機能の確保をどのように担保していくのかが問われた。これについて政府は、樹木採取権者は、事業開始前に農林水産大臣と 5 年ごとに具体的な施業の計画等を内容とする契約を締結しなければ樹木の採取ができないこととなっており、この契約において、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のっとり、農林水産大臣の定める基準や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仕組みになっており、この仕組みを通じて公益的機能の維持増進を担保していきたい旨、説明した⁴²。

(8) 現行の伐採ルールに関する評価

政府の答弁において、樹木採取権による伐採は、国有林の伐採ルールにのっとり行われるため、公益的機能の維持増進が担保されるとされたが、そもそも国有林の伐採ルールが公益的機能の維持増進に十分なものになっているのかについても議論がなされた。

ア 国有林野の機能別区分

国有林野において、林業の成長産業化、水循環、公益的機能のバランスをとっていか

³⁹ 第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 8～9 頁（令元. 5. 23）

⁴⁰ 第 198 回国会衆議院本会議録第 21 号 8 頁（平 31. 4. 25）

⁴¹ 第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 13 号 2 頁（令元. 5. 30）

⁴² 第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 13 頁（令元. 5. 23）

なければならないのではないかと指摘に対し、吉川農林水産大臣は、国有林野は、奥地脊梁山地や水源地域に広く存在しており、公益的機能の発揮に重要な役割を果たしているため、個々の国有林野を、重視する機能に応じて5種類に区分し、森林の自然条件や社会的条件を踏まえた適切な施業を推進していると述べた。なお、水循環の観点からは、国有林の52%に当たる392万haの森林を、渇水や洪水の緩和等を目的とした水源涵養タイプに区分し、水源の涵養の機能の発揮を第一とすべき森林として、その公益的機能の発揮を図っていると述べた⁴³。

イ 適切な伐採時期の在り方

持続可能な森林を実現するため、長伐期多間伐を中心とすべきとの指摘がなされたが、これに対し吉川農林水産大臣は、人工林においては、現在、若い林が非常に少なく資源構成に偏りがある⁴⁴ことから、伐期が到来した資源を適時に伐採をして、その後、再造林を行うことにより、伐って、使って、植えるといった循環利用を進めていくことが重要であるとし、自然条件などによっては、長伐期による森林経営が適している場合もあることから、一律に50年での皆伐のみを進めるのではなく、地域の実情に応じた適切な資源管理を図ることが重要との考えを述べた⁴⁵。

ウ 現在の伐採量に関する評価

現在の伐採量が多いのか少ないのかとの問いに対し、政府は、我が国における国産材の供給量については、戦後植林をされた樹木が大きく育ち資源が充実してきている中で、この成長量の範囲内で伐採が行われていると考えており、少なくとも、我が国全体のマクロ的に見た場合には、過大な伐採ということにはなっていないとの見解を示した⁴⁶。

エ 5ha以下の皆伐を行うことの是非

新たな仕組みの運用でも行われようとしている5ha以下の皆伐についても、議論になった。5ha以下の皆伐は、国有林野の伐採ルール上認められているが⁴⁷、そのような5ha以下の皆伐を進めていくことは果たしていいのか、検討しなければならないとの指摘に対し、吉川農林水産大臣は、国有林の伐採ルールにのっとりた施業を行う等の仕組みにより、指摘も踏まえながら公益的機能の維持管理を担保していきたい旨、述べた⁴⁸。

また、参考人質疑において、皆伐の上限面積について、5haは大き過ぎるのではないかと問われた参考人の高篠和憲全国国有林造林生産業連絡協議会会長は、面積については一概には言えないが、5haを皆伐するのであれば、風の影響等が少なくなるように、1haあるいはそれ未満の面積で伐区を決めて分散させる方法や、徹底的な皆伐ではなく本数を少し残す方法等による伐採を行えば、自然に対する影響は少ないのではないかと述べた⁴⁹。

⁴³ 第198回国会衆議院農林水産委員会議録第12号14頁（令元.5.15）

⁴⁴ 図表2参照

⁴⁵ 第198回国会衆議院農林水産委員会議録第10号18頁（令元.5.9）

⁴⁶ 第198回国会衆議院農林水産委員会議録第12号15頁（令元.5.15）

⁴⁷ 「国有林野の各機能類型に応じた管理経営の指針について」（平成11年1月29日付け11林野経第4号長官通達）6頁

⁴⁸ 第198回国会参議院農林水産委員会議録第11号7～8頁（令元.5.23）

⁴⁹ 第198回国会参議院農林水産委員会議録第12号7～8頁（令元.5.28）

(9) 伐採後の植栽

ア 伐採後の植栽を行う責任の所在及び作業の主体

植栽について、吉川農林水産大臣は、樹木採取権は区域内の樹木を伐採することのみを権利の対象とし、伐採後の植栽は国が責任を持って行うことにより、その樹木は国有林として管理するが、一方で、伐採後の植栽を低コストで効率的に実施するためには、樹木採取権者が伐採と一貫して植栽作業を行うことが望ましいという考え方を示した上で、本法案においては、国が樹木採取権者を公募する際に、樹木採取権者が植栽の作業を行う旨申し入れることとしており、国は、この申し入れに応じ、申請した者の中から樹木採取権者を選定することとなることから、樹木採取権者により確実に植栽が行われることとなる旨、答弁した⁵⁰。

また、政府は、樹木採取権者が一方的な事情により植栽を行わない場合についても、国が他の事業者に委託することにより責任を持って植栽を実施することになるが、当該樹木採取権者に対しては、損害賠償金の請求や、悪質な場合には取消し事由の規定に基づく権利の取消し等、適切に対処したいとの考えを示した⁵¹。

イ 伐採後の植栽を申し入れる規定にした理由

法律上、樹木採取権者に義務付けるのではなく申し入れをすることになっていることについて、申し入れでは弱いのではないかと指摘もなされた⁵²。

樹木採取権者に植栽を義務付けるのではなく、植栽を申し入れるという規定にしている理由について、政府は、民法第 242 条において、不動産の所有者は、その不動産に従として付合した物の所有権を取得するが、権原によってその物を附属させた場合には附属させた者が権利を取得するという旨が規定をされているため、仮にこの法律によって樹木採取権者に植栽を義務付けた場合、国有林で植栽された樹木の所有権は、費用を国が負担するか否かにかかわらず、その義務付けの規定を根拠として樹木採取権者に権原が付与されるために、植栽された樹木は当該樹木採取権者のものとなり、国が直接国有林を管理することができなくなることから、適当ではないためとしている⁵³。

ウ 植栽後の森林の保育

植栽後の森林の保育についても、吉川農林水産大臣は、今回の樹木採取権が国有林の管理経営を民間事業者に委ねるものではないことから、国が責任を持って行うこととしている旨、述べた⁵⁴。

(10) 木材価格への影響

樹木採取権の創設により、木材の供給量が増えて木材価格が暴落するのではないかと懸念が示された。これについて吉川農林水産大臣は、樹木採取権制度は、今後の国産材需要の更なる拡大に応じた供給量増加に合わせて、国有林においても増加する供給量の一

⁵⁰ 第 198 回国会衆議院本会議録第 21 号 9 頁（平 31. 4. 25）

⁵¹ 第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 11 号 3 頁（令元. 5. 23）

⁵² 第 198 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 10 号 11 頁（令元. 5. 9）

⁵³ 第 198 回国会参議院農林水産委員会会議録第 13 号 16 頁（令元. 5. 30）

⁵⁴ 第 198 回国会参議院本会議録第 19 号（令元. 5. 22）

部において導入をしていく考えであること、樹木採取権の設定の要件として、木材需要の開拓等を行う川中、川下事業者と安定的な取引関係を確立することとしていることから、民有林の木材供給の圧迫と木材価格の下落を回避する旨、答弁した⁵⁵。

6. おわりに

衆参における論議では、国有林野における公益的機能の維持、地域の産業への影響、樹木採取権の存続期間の上限等が議論になった。衆参の附帯決議においては、国民共通の財産である国有林野の管理経営は、引き続き、国が責任を持って一元的に行うこと、地域における産業の振興を重視した樹木採取区の指定・樹木採取権の設定を行うこと、樹木採取権の存続期間は10年を基本とすること等が盛り込まれた。また、参議院の附帯決議においては、参議院での議論を踏まえ、樹木採取区において皆伐を行う際には、斜面崩壊等による森林の裸地化を極力回避するため、森林の気候条件、斜度等を加味した上で、伐採面積が過大なものにならないよう配慮することや、樹木採取権者が契約を履行しなかった場合は、国による確実な再造林を行うこと等が盛り込まれた。

一方で、戦後造成された人工林は本格的な利用期を迎えており、これを活用して林業振興を図っていくことや、意欲と能力のある林業経営者の育成も求められている。

法律の運用に当たっては、国有林野の公益的機能を維持しながら林業振興を図っていくことが求められる。

法改正によって創設される樹木採取区は、当面10か所程度をパイロット的に指定し、事業の実施を通じて事業者の応募状況や申請の内容、樹木採取権者の事業量拡大などの事業の実施状況について検証するとともに、地元自治体等の評価も伺いつつ、区域の規模や権利の期間、事業の要件等が適切か判断し、次のステップにつなげていくとされており⁵⁶、今後どのように展開していくのか、注視していく必要がある。

また、政府は、新たな仕組みは、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拡充としているが、木材の供給量増加が木材価格の下落につながらないような運用を行うとともに、木材需要を促進することが求められる。

(たなべ まゆこ)

⁵⁵ 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第13号27頁(令元.5.30)

⁵⁶ 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第13号2頁(令元.5.30)