

林業成長産業化の下での 私有林・国有林政策の新たな動向

北大農学研究院 柿澤宏昭

本稿では近年の私有林・国有林政策の動向について、「森林経営管理法」による林地集積・集約化の制度と「国有林野の管理経営に関する法律などの一部を改正する法律」による樹木採取権の創設に焦点を当て、合わせて前者と密接な関係を持つ森林環境譲与税についても論じる。

最初に指摘したいのは、この二つの改革は、政府の成長戦略・規制緩和戦略の一環として進められたことである。2017年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017」（いわゆる骨太の方針）の「攻めの農林水産業の展開」のなかで、「森林の管理経営を意欲のある持続的な林業経営者に集積・集約化するとともに、それができない森林の管理を市町村等が行う新たな仕組みを検討する。この検討は、＜中略＞森林環境税（仮称）の検討と併せて行う」とした。さらに「規制改革推進に関する第2次答申」（2017年11月）においても、地域経済の重要な柱として林業の成長産業化が重要であるとして、市町村が仲介者となって森林の集積・集約化を進める仕組みの創設（新たな森林管理システム）や、長期・大ロットでの伐採から販売まで一括して行う国有林に関する民間活力の導入を求めた。このように官邸サイドの強い意向の下で林野庁において制度設計・政策形成がなされたのが二つの改革である。

「森林経営管理法」による市町村が主体となった 林地集積・集約化

本法律制定の趣旨は、管理経営が行われていない森林について、市町村が仲介役となって林地の集積・集約化を進め、林業経営の効率化と森林管理の適正化を図り、林業の持続的発展と森林の多面的機能発揮に資することである。この法律では森林所有者の責務を「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」と規定した。森林林業基本法が「森林の所有者＜中略＞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」としているのに対して、林業生産活動に焦点を当てた責務へと大きく踏込んだ（傍点筆者）。林地集積・集約化の仕組みは図1に示したようであり、森林所有者が自ら管理する意向がなく、市町村に伐採などの経営管理の委託を申し出た場合、市町村は経営管理権を設定し、林業経営に適した森林は意欲と能力のある林業経営者に再委託し、経営に適さない森林は市町村が自ら管理するというものである。これを進めるために市町村は森林所有者の意向を調査し、また経営管理権の内容や配分を進めるための経営管理権集積計画を策定することとした。

本法による新たな森林管理システムについては、集約化の追い風になるという観点から積極的な評価を行う林業関係者がおり、報道でも課題は指摘しつつも政策の基本方向について賛同するものが多いが、一方で厳しい批判も行われている。最も体系的な批判を展開しているのは国民森林会議であり、その内容をみると以下のようなものであった¹。第1に制定プロセスにおける意見の聴取や議論の機会が限定されていた、第2に林業の成長産業化を前面に打ち出したため、山元への利益還元や多面的機能発揮がほとんど顧慮されていない、第3に森林所有者は意欲がないという根拠のない決めつけを行っている、第4に経営管理権集積の中で所有者の意向を無視する特例が制度化されており、適用されると憲法が保障する財産権の侵害となりうる、第5に林務行政体制が弱体である市町村に過大な業務を負わせるものである。まとめれば林業生産増大を最優先として、現状の正確な認識なしに無理のある

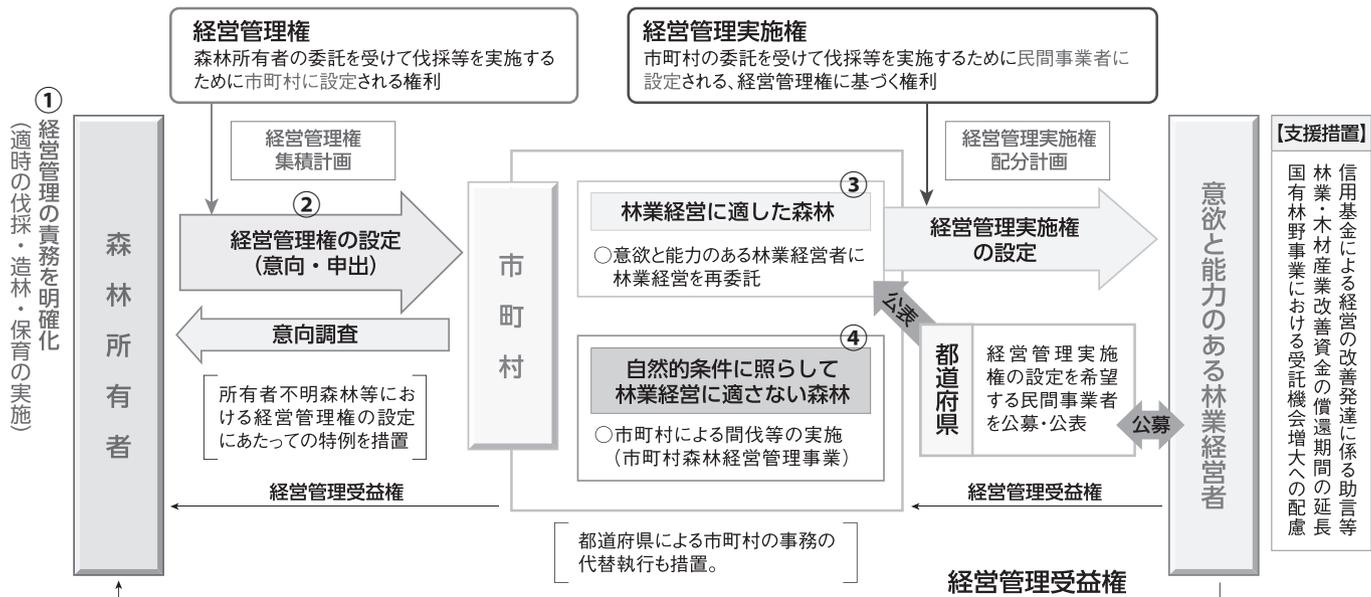


図1 森林経営管理制度の仕組み

(出所：令和元年版 森林・林業白書)

施策を形成したとの指摘で、本法の問題点を端的に指摘しているといえよう。

上記批判にもあるように林務行政体制が脆弱な市町村に大きな負担を課すこともあって、市町村への支援措置は取られるものの、新たな森林管理システムが機能するのかについて懸念する議論も多い。そもそも市町村が望んで作られた制度ではなく、森林行政に力を入れていたほとんどの市町村にとっても本制度が待ち望まれていたものではない。そうした意味で「やらされる林政」という側面が強く、市町村が機能するかという設問をすること自体が問題ともいえよう。一方、本法をきっかけとした新たな仕組みづくりを機能させるモデルづくりが進む可能性もあるが、制度が発足したばかりであり、制度がどう現場で展開するかについては、今後のモニタリング・評価が重要である。

今後の制度・政策展開を考えたときに、指摘しなければならないことは、第1に所有者の責務として伐採・造林という林業活動を規定してしまったことである。これは林業を適切に行えば多面的機能が発揮できるという予定調和論を私有林管理の基本として法的に宣言したことであり、森林管理経営目的の多様性を否定し、多面的機能に係る私有林管理政策を排除しかねない危険性を持っている。第2は所有権と利用権の法的な分離という、私有財産制度の下で土地所有権をコントロールする究極の切り札を、成長産業化への対応で切っ

しまったことである。諸外国において利用権の分離は、例えば生物多様性保全やアクセス権確保など公共の福祉に関わる目標達成のために行うのが普通である。そうした点で、所有権と利用権の分離を何の目的で、どのように行うべきかは、森林政策設計の根幹をなす課題である。こうした制度を十分な議論を経ることなく創設してしまったことは、今後の森林政策の展開に大きな制約をはめてしまったと指摘せざるを得ない。

森林環境譲与税

「骨太の方針」にも触れられていたように森林経営管理法は森林環境譲与税とリンクして検討されてきたことから、これについても見ておきたい。

森林環境譲与税の導入の背景として、森林吸収源対策を進めるための恒久財源として林野庁の要求、また地方自治体・議会から以前より森林環境税創設の要求があり、さらに具体化にあたって新たな森林管理システムとのリンクを図るという議論があり、創設されたものである。

同税の仕組みを簡単に述べると、個人住民税の均等割に千円を上乗せして徴収し、国の交付税及び譲与税特別会計に収める。これを都道府県・市町村に分配するが、当初の6年間は都道府県2対市町村8の比率で配分し、市町村への譲与基準は5割を私有林人工林面積で、2割を林業就業者人口で、

3割を人口で配分することとした。また使途は間伐や路網による森林整備、林業人材の育成確保、木材利用の促進・普及啓発として、使途については公開が義務付けられている。国民から徴収する税を森林環境税、これをもとに自治体に配分されるものを森林環境譲与税と称している。

森林経営管理法を円滑に機能させるために森林環境税を活用することでリンクを図ろうとしており、所有者の意向確認や市町村が直接管理する森林の整備費用に充てること等が想定されている。ただし、上述の使途の枠の中でどのように使用するかは各自治体の意向に任されており、森林管理システムとのリンクは必ずしも強いものではない。

本税の創設に関しては、地域独自で森林整備や人材育成を進めるための財源が手当てされた点で一般的にプラスの評価を得ている。一方で財政・租税政策学研究者からは厳しい批判も表明されている。こうした批判をまとめると、第1に国税には適用してはならない人頭税²を導入したという租税理論からの逸脱、第2に森林整備や人材育成など多様な用途に活用でき、目的があいまいなため、政策効果の把握が困難で、増税の説明責任を果たせないこと、第3に譲与配分基準に人口を入れたゆえに都市部に過剰な譲与税収がもたらされるほか、一人当たり林業費を多く計上している自治体（林業に努力している自治体）において、譲与基準率が低いケースが少なからず存在するなど配分の不適切性、第4にすでに多くの府県で導入されている地方森林環境税とのすみわけの困難さといった問題点を指摘している³。

森林政策の観点からみると、目的があいまいで市町村の林務行政体制が脆弱であることから、適切な活用を行い、活用の評価体制や責任体制を確立できるかが大きな課題となる。また大都市圏自治体では木材利用による林業地帯への貢献が想定されているが、これは林業・林産業の「自立」化の妨げになる可能性もある。

そもそも森林環境譲与税の「環境」とは何かについて、森林吸収源以外全く深められないまま、心地よい「森林環境」というキーワードが独り歩きして税の創設まで至ってしまったこと自体が問題なのではないだろうか。特に近年林業の成長産業化に関心が集まる中で、後景に退いた持続的な森林管理、多面的な森林の機能を発揮させるためにどのような森林づくりが必要なのかといった議論を改めて深める必要がある。

「国有林野の管理経営に関する法律などの一部を改正する法律」による樹木採取権の設定

最初に述べたように、規制緩和委員会では国有林への民間活力の導入として国有林へ検討を求めているが、これを受け行われた国有林野の経営管理に関する法律の一部改正は、上記の新たな森林管理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、民有林からの木材供給を補完する形で国有林から安定的・長期的に木材供給することを趣旨として掲げ、新たな森林管理とのリンクを前面に打ち出した。

一部改正の内容は「樹木採取権」の創設である。農林水産大臣は、樹木の採取に適する規模の森林資源が存在する国有林で、国有林と民有林に関わる施策を一体的に推進することで地域産業の振興に寄与すると認められる場合、樹木採取区を指定することができる。樹木採取区に生育している樹木を採取する権利を50年以内を存続期間として林業経営者に対して設定することができ、設定を受けられる林業経営者は森林の経営管理を安定的に行う能力とこれを確実に行う経理的基礎をもち、民有林からの供給を圧迫しないため、川中・川下事業者と連携して木材の安定的取引関係を確立することが確実なものとした。また、樹木採取権設定を受けるものは公募により、関係知事と協議の上選定するとし、採取権者は大臣と樹木採取権契約を締結し、契約は大臣が採取区ごとに定めるルールや地域管理計画に適合しなければならない。伐採権者からは採取する樹木料のほか、樹木採取権権利設定料を徴収する。樹木採取権者に対して伐採後の更新の義務は課さないが、大臣は当該植栽を樹木採取と一体的に行うように申し入れるとした。実際の運用は1か所あたり数百ヘクタール、年数千m³程度の素材生産量、権利期間は10年程度、全国で10か所程度をパイロット的に進めるとしている。このように安定的な原料供給基盤を与えることで、新たな森林管理システムの下での意欲と能力のある林業経営者の育成を図ろうとしているのである（図2）。

こうした樹木採取権の創設に対しては、様々な批判が行われているが、最も体系的な批判を行っている「国有林野管理経営法改正案を考える会」の主張の主たる点を見ると以下のようである⁴。第1に国民の共通財産にもかかわらず、一部

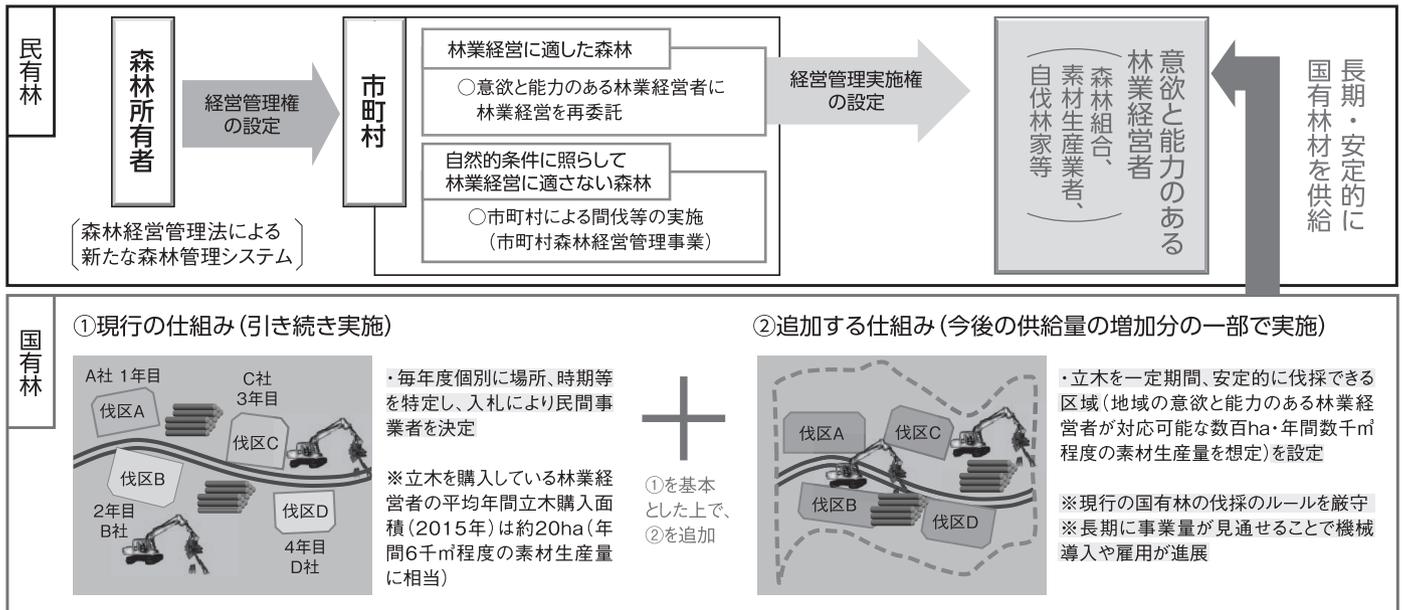


図2 樹木採取権制度と新たな森林管理システムの関係

(出所：令和元年版 森林・林業白書)

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させてしまう、第2に民有林行政への支援や木材増産等が国有林の主要な使命とはなりえない、第3に伐採業者が再造林・育林コストを負担せずすむため、伐採と再造林・保育が分断されることになり、費用対効果の明確な経営が保証されない。樹木採取権者に造林義務を課していないのは問題とする主張はその他多くの論者から指摘されている。

こうした批判に対して林野庁は webpage の Q&A で以下のように反論している。再造林はこれまででも国有林が責任をもって行っておりこれは変化しない、樹木を採取する権利のみを設定しており経営権を譲り渡すコンセッションを設定するわけではない、これまで通りの入札による販売も継続し、樹木採取権の設定についても地域貢献を条件とするなど大規模事業者の独占にはならないとしている⁵。国有林経営の歴史的経緯を見ても、例えば特区制度への対応など、自らの経営権限が浸食されることには頑強に抵抗してきており、樹木採取権設定に関しても、官邸の意向を限定的にしたともいえる。逆に言えばこれによって新たな森林管理システムに伴う事業体の安定的な事業量確保に貢献できるのかは疑問である。

そもそも民間開放の源流には 2014 年国家戦略ワーキンググループの議論の中での国有林へのコンセッション設定が強

く主張されたなど、新自由主義的な改革の一環として国有林の私営化が狙われている⁶。樹木採取権の運用の状況によっては、この問題が新たに蒸し返される恐れもある。国民のための国有林を実現するための努力が国有林当局と国民双方に求められているといえる。

以上のように二つの改革は林業成長産業化の強い圧力のもとで行われたもので、林政の「事情通」の間では、林野庁がその悪影響を最小限に抑えたことを評価する議論もあるが⁷、今後ともそうした圧力にさらされ続けられれば、圧力をしのぐことにも限度がある。日本の経済・社会の今後のあり方をどうするのか、現在の路線でよいのかという議論と、森林政策の議論は密接な関係を持っていることを認識する必要がある。

1 <http://www.peoples-forest.jp/2017teigen.pdf> にその全文が公開されている
 2 税負担能力に関係なくすべての人に均等に課税する仕組み
 3 詳細については『自治総研』484号、486号、487号、490号を参照されたい
 4 <https://www.facebook.com/kokuyuurin2019/posts/2299262870344863/>
 5 http://www.rinya.maff.go.jp/j/kokuyu_rinya/kokumin_mori/ryuiki/jyumokusaisyukun.html
 6 三木敦朗(2019)「国有林野法改正の問題点と今後の課題」『林研』247号
 7 例えば、「林業経済学会第55回研究会 Box『新たな森林管理システム』をみなで考える 討議要旨」(林業経済72(7)所収)などを参照のこと