

本日の会議に付した案件

- 理事補欠選任の件
- 政府参考人の出席要求に関する件
- 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（内閣提出、衆議院送付）
- 参考人の出席要求に関する件

○委員長（堂故茂君） 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を議題といたします。

（略）

○委員長（堂故茂君） 以上で趣旨説明の聴取は終わりました。これより質疑に入ります。

質疑のある方は順次御発言願います。

○進藤金日子君 おはようございます。自由民主党・国民の声の進藤金日子でございます。



今回の国有林野管理経営法案に関しても質疑の機会を与えていただきまして、理事の皆様、委員の皆様方に感謝申し上げます。

に思います。

本法案に関しましては、これまで衆議院、また昨日は参議院本会議におきましても様々な視点から質疑が行われているわけでありまして、また、一部報道の論調や関係する学識者等の意見等も拝見しておりますけれども、おおむね共通する課題に疑念や不安が集中しているようにも見受けられるわけでありまして、ある一種不安を感じておられる方々も多くおられるのではないかと察しているわけでありまして、

こうした現状を踏まえまして、本委員会での審議に当たって、私自身、本法案に関する疑問点を五つぐらいに分類をして、そうした中で質問を進めさせていただきたいと思うわけでありまして、

まず一点目が、国有林の伐採を民間開放することへの不安ということでありまして、二点目が、伐採後の植栽を含めた再造林確保の確実性という視点。三点目が、樹木採取権の権利期間の妥当性ということでありまして、そして四点目が、地元中小企業者の淘汰への懸念であります。そして五点目が、国有林野のそもそもの管理経営の在り方という視点。この五つの課題に一定程度整理させていただきまして、農林水産省からしっかりとした答弁をいただきたいという趣旨で今回の質問を進めさせていただきたいというふうに思います。

答弁につきましては、むしろ、私にというよりは、多くの林業事業者あるいは森林・林業の関係の方々、そして今後の

森林・林業の方向性を心配している国民の方々に御理解いただくように、分かりやすい答弁お願い申し上げたいというふうに思います。

まずもちまして、国有林野管理経営法第三条の規定を確認したいというふうに思います。

すなわち、第三条の国有林野の管理経営の目標というところにおきましては、国有林野の管理経営の目標は、国土の保全その他国有林野の有する公益的機能の増進を図るとともに、あわせて、林産物を持続的かつ計画的に供給し、及び国有林野の活用によりその所在する地域における産業の振興又は住民の福祉の向上に寄与することにあるものとする規定しているわけでありまして、

今回、法改正がなされても、この目標規定ですね、むしろ目標規定なんです、これは本法律の基本理念的なものというふうに私自身は理解しているわけですが、これは全く変わらないということ、まずもって確認したいというふうに思います。

すなわち、国有林野の管理経営は公益的機能の維持増進を図ることが大前提でありまして、これと併せて、まず一点目が林産物の持続的、計画的な供給、二点目が地域の産業振興、三点目が住民の福祉の向上への寄与ということが改正法においても本法の根幹として微動だにしないということを確認した上で、質問に入りたいと思います。

まず、今回の法改正によりまして、国有林が民間開放され、伐採が自由になる上に、この伐採後の植栽の義務がなくて国土の荒廃につながる懸念があるといった声も聞かれるわけですが、こうした声に対する考え方につきましてお聞かせ願いたいと思います。

○国務大臣（吉川貴盛君） 現在の国有林の管理経営におきましては、毎年度個別に伐採箇所を指定して入札をいたしまして、立木を買い付けた民間事業者が伐採をし、その後の植栽、保育は国が入札を実施し、落札した事業者が実施をしております。

今回導入しようとしております樹木採取権制度でありますけれども、現行の仕組みに加えまして、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、安定的に伐採のみを行える権利として民間事業者に設定するものでございまして、

伐採を民間事業者に行わせることにつきましては今までと変わるものではございません、国有林の管理経営を民間に委ねるものではございません。このため、公共施設の運営を民間に委ねるPFI法の公共施設等運営権とも異なるものでございまして、



また、樹木採取権者は、農林水産大臣と5年ごとに現行の国有林の伐採のルールにのっとり具体的な施業の計画等を内容

とする樹木採取権実施契約を締結をしなければ樹木の採取はできないこととするとともに、樹木の採取後の植栽も従来と同様に国が責任を持って行うことから、公益的機能の維持増進が確保されて、国土の荒廃につながるということは生じないものと考えております。

○進藤金日子君 御答弁ありがとうございます。

まさに今御答弁ありました、公共施設の運営を民間に委ねるPFI法、いわゆるコンセッション方式とは違うんだという答弁があったわけであります。

また、やはりこの国有林、ずっとこの中身を見ていきますと、国有林伐採のルールというのがこれ明確にされているわけであります。

御案内のとおり、国有林におきましては、森林計画区ごとに地域管理経営計画ということがございまして、これとともに、これに即した形で国有林野の施業実施計画、これ定められております。そして、これら計画の中では、伐採総量だとか伐採箇所ごとの伐採方法などのルールが厳格に定められております。

こうしたルールにのっかって、改正法案に基づく樹木採取権、これ行使されるということだろうというふうに思いますので、今大臣御答弁のとおり、公益的機能の維持増進というのは現行と何ら変わることはないんだと、なおかつ、伐採後の再造林も同様に国が責任を持っていくということを今明確に御答弁いただきましたので、そういったことから国土の荒廃につながることはないということであろうというふうに思います。

じゃ、次に移りたいと思います。

樹木採取権に対して、伐採後の植栽義務を課さずに申入れの規定としているわけですが、これでは確実な植栽を担保する上で法制的に弱いんじゃないかといった指摘もございまして。こうした指摘を踏まえて、誰の責任で伐採後の植栽を行うかも含め、再造林の考え方、これお聞きしたいというふうに思います。

○政府参考人（牧元幸司君） お答えを申し上げます。

まず、この植栽についてでございますけれども、この樹木採取権が区域内の樹木を採取することのみを権利の対象としておりますことから、伐採後の植栽につきましては国が責任を持って行うこととしていただいております。

一方、伐採後の植栽作業につきましては、低コストで効率的に実施をするというような観点から、樹木採取権者が伐採と一貫して行うということが望ましいと考えているところでございます。このため、国が樹木採取権者を公募する際に樹木採取権者が植栽作業を行う旨を申し入れまして、この申入れに応じて申請した者の中から樹木採取権者を選定することによりまして、樹木採取権者によって確実に植栽が行われることとしていただいております。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

植栽は国が責任を持って行うんだということの答弁をいただいたわけでございます。

そういった中で、次に、昨年成立いたしました森林経営管

理法におきましては、森林所有者から経営管理を受託した意欲と能力のある林業経営者に伐採後の植栽義務を課しているわけでありまして。しかしながら、今回の国有林野経営管理法案では申入れというふうになっているわけでありまして。

伐採後の植栽の確実な履行を担保するという共通の行為に対しましてこの双方の規定ぶりが異なる理由、これをお聞きしたいと思っております。

○政府参考人（牧元幸司君） お答えを申し上げます。

森林経営管理法では、民有林におきまして、森林所有者の経営意欲の低下等によりまして伐採後に再造林を適切に行わないという懸念が



ありますことから、伐採、伐採後の造林、保育など森林の経営管理全般を森林所有者に代わって林業経営者が行えるように措置をし、その際、林業経営者は、木材を販売して得た代金を森林所有者に返還することなくそのまま植栽費用に充てるとされておりますことから、林業経営者に対しまして計画的かつ確実な伐採後の植栽を義務付けているところでございます。

一方、国有林でございますが、国有林の管理経営は国が責任を持って行ってございまして、伐採後の植栽につきましても国が責任を持って行うこととしております。したがって、この森林経営管理法のような林業経営者への植栽の義務付けの規定は置いていないところでございます。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

これはやはりその林地の所有者、民間か国かという違い、また、そういった責任の所在ということの中で法制的な規定ぶりが異なるということであろうかというふうに思います。

次に、再造林を行うに当たりまして、伐採と植栽とを一体的に行うということを再三答弁いただくわけですが、この伐採と植栽とを一体的に行うということは効率的なことなわけですが、伐採から植栽までの一貫作業を樹木採取権者に行わせることをどのように担保するのか、これにつきましてお聞きしたいと思います。

○政府参考人（牧元幸司君） お答えを申し上げます。

伐採後の植栽作業につきまして、樹木採取権者に伐採と一貫して行わせるために、本法案の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するの規定に基づきまして、国が樹木採取権者を公募する際に、樹木採取権者が植栽作業を行う旨を国が申し入れることとしていただいております。国は、この申入れに応じて申請した者の中から樹木採取権者を選定をいたしまして、樹木の採取と一体的に植栽作業を行う旨の契約を当該樹木採取権者と締結することとなるわけでございます。このことから、樹木採取権者によりまして確実に植栽が行われることとなると考えているところでございます。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

これは契約の中でしっかり担保するということであろうというふうに思います。

それでは、契約といいつつも、仮にこの樹木採取権者が一貫作業を拒むようなことがあれば、これどのように対応するのか、お聞かせ願いたいと思います。

○政府参考人(牧元幸司君) 仮に伐採と一貫して植栽作業を行うことにつきまして、事故等によりまして樹木採取権者が植栽が行えないようなときは、国が他の事業者へ委託することによりまして責任を持って植栽を実施することとなるものでございます。

また、樹木採取権者が一方的な事情によりまして植栽を行わないようなときにつきましても、国が他の事業者へ委託することによりまして責任を持って植栽を実施することになるわけですが、このような当該樹木採取権者に対しては、損害賠償金を請求することや、悪質な場合には取消し事由の規定に基づきまして権利を取り消すなど、適切に対処してまいりたいと考えているところでございます。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

拒むというふうには私は申し上げたんですが、意図的に拒む場合と、それから、何というんでしょう、いろんな諸事情からもうできなくなったという場合であろうということで、それぞれのケースに応じて対応を考えられているという御答弁だったというふうに思いますが、いずれにしても、そこを放置されることはないような形で、国がしっかり責任を持って取り組むということであろうかというふうに思います。

次に、樹木採取権の期間についてお尋ねしたいというふうに思います。

この樹木採取権の期間につきましては、昨日も参議院の本会議でいろいろ御議論あったわけですが、この50年が長いといった指摘、これ本当に多く聞くわけですが。

なぜこの権利期間を10年ではなくて最長50年としたのか、その考え方につきましてお聞かせ願いたいと思います。

○副大臣(高鳥修一君) 進藤委員にお答えをいたします。

樹木採取権につきましては、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、地域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考えでございます。

他方、現に地域の森林組合等から長期間の権利設定を求める声があることも踏まえ、例えば地域の取組として大規模な製材工場を誘致をする場合など、国産材の需要拡大のニーズが特に大きい地域におきましては、当該地域の需要動向や森林資源の状態などを勘案しつつ、一般的な人工林の造林から伐採までの一周期の50年を上限として、10年を超える期間も設定できることとした



しております。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

50年の議論、これは自民党の中でも随分議論がございました。10年では短いんじゃないかと、であれば、超えると何年がいいんだという議論になったときに、20年がいいのか30年がいいのか。その根拠になってきたときには、まず上限という面では、植栽から伐採までの一つのサイクルの中で50年ということがあるので、その50年という期間を一つ上限として置いてはいかかかという議論の中で収束したというふうに記憶しているわけでございますが。

この50年というところが非常に独り歩きしていて、何か皆50年でやってしまうんじゃないかみたいところが認識されている方が多いんじゃないかなという気がするわけですが、あくまでもこれは上限ということなんだろうというふうに、法律の中を見てもこれ上限ということなんだろうと思います。

そういった中では、その樹木採取権の期間が50年、やはりこれは上限ということであって、私はこの50年が一般的なケースであるというふうには想定し難いわけであります。仮に50年の権利を設定した場合において、その期間内に様々な状況変化が考えられるわけですが、長期間でありますから。その中で想定し得る状況変化とそれらへの対応、どのように対応していくのか、お聞かせ願いたいと思います。

○政府参考人(牧元幸司君) お答えを申し上げます。

この樹木採取権の行使に当たりまして、樹木採取権者は、農林水産大臣と5年ごとに国有林野の地域管理経営計画等に適合いたしました具体的な施業の計画等を内容に含みます契約を締結しなければ樹木の採取はできないこととしていただいております。

これによりまして、国としてその時々における情勢あるいは計画制度との整合を図りつつ、国民共通の財産でございますところのこの国有林の公益的機能の維持増進を担保いたしますとともに、権利の期間を通じて適切に事業が実施されるように措置をしているところでございます。

なお、仮にこの事業開始後に合併などの、一般承継とか譲渡などによりましてこの権利の移転が発生した場合におきましても、これによって権利を取得した者に対しましては、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農林水産大臣が審査をすることとしておりまして、適切に事業が実施されるように担保されていると考えているところでございます。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

やはり50年という中においては、やはり企業体でありますから、やはり合併なり、いろんなまた権利の譲渡なり、そういったことも想定しながら制度設計されていると、法律の中でも担保しているという理解で結構だということでございます。

やはり50年という期間、私もいろいろな林業事業者の方々にお聞きすると、先ほど副大臣からも御答弁いただきま

の植栽した後の育林などのいろいろなこと、そこはやはり、何も独占的に植栽した方がやるわけでもなく、やってもいいけれどもほかでもやれる。これはまさに国有林の今までのこの造林の後の育林の部分と多分そこは同じなんだということだと思いますから、そこも少し誤解があるのかなという気がしまして、何か植えた後も、その木は50年の権利設定されているから、造林した後も、植栽した後もその木は樹木採取権者の権利あるんじゃないかという誤解もあるんですね。そこは、そうではなくて、一回切って、造林、植栽して、その木はもう国のものなんだと。後は国としてしっかり責任を持って保育していく。

さらに、これが50年たって、まさに権利内の中で育ってもこれは伐採できないという規定になっていますから、二度おいしいということはないということをしかり法律の中に規定しているわけでありますので、そこもしっかりと誤解のないように説明していく必要があるのかなというふうに思います。

今、独占の話をしたわけですが、やっぱり、樹木採取権が設定されると、この権利を取得した事業者がその地域の国有林の仕事を独占するんじゃないかと、私今申し上げたような形で、全部囲ってしまって、もう今までやってきた人が入れなくなってしまうんじゃないか、そういう声があるわけであります。ですから、この樹木採取権取得できなかった事業者がその地域から排除されてしまうんじゃないか、そういう心配の声を本当に聞かれるんです。これに関して、この懸念に対してどのように考えられているのか、その御答弁いただきたいというふうに思います。

○政府参考人(牧元幸司君) お答えを申し上げます。

今回創設しようとしておりますこの樹木採取権につきましては、現行の立木販売などの入札による方式を引き続き基本とした上で、今後供給量の増加が見込まれます国有林材の増加量の一部について導入をするという考え方でございます。

このように、これまでの立木販売でございますとか発注事業というものは引き続き実施することとなることとございますので、樹木採取権を取得をしたといたしましても、その権利者が国有林の仕事を独占することはないというふうに考えているところでございます。

加えまして、今委員から御指摘ございましたように、植栽は国が責任を持って行うものでございます。したがって、この植えられた、新たに造林された木は、これはまさに国の国有林としてしっかり管理をしていくわけでございますので、保育事業につきましても、従来と同じような形で透明性を持って適切に事業者を選択して発注をしていくということになろうかと考えております。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

その辺については、今御答弁いただいて非常に明確になったのかなという気がいたします。

また、今の御答弁をお聞きして、例えば50年設定、樹木採取権50年といったときに、やはり広がりを持って考えるんだらうという気がいたしております。年間切れる範囲って

決まっていますので、ある一定の広がりの中で、ずっと順番に順番に切っていく、切った後に植栽をしていくということになってくると、一定程度の広がりの中で将来どこを伐採してどこをそういうふうに植栽していくのかということ、これ樹木採取権を得た事業者がしっかりと計画的にやっていくと。

その中においても、5年ごとの契約更新もありますし、そういった中で、国有林野という枠組みの中でお互いにチェックをしながら適正に運営ができるようにしていくんだらうというふうに思いますので、今の御答弁のところも含めて中小の方々は非常に心配しておられますので、そこは今明確に御答弁いただきましたので、しっかりとまた現場にこの説明が行き渡るように、我々もこれしっかり説明しないといけないんですが、林野庁におかれましても説明の方をよろしくお願いを申し上げたいというふうに思います。

次に、国有林の経営に関していろんな御意見があるわけですが、この樹木採取権の設定に当たって、これ法律の名前を見ると、まさに昨年の新たないわゆる管理システムの中では森林経営管理なんですけど、国有林は管理が先に来ていますね、国有林管理経営法ということですから。やはりこの管理ということ、先ほど第三条を私確認させていただいたのはそこにあるんですけど、管理ということがまずポイントなんだと。

しかしながら、この樹木採取権の設定ということになってきますと、収益が何よりも優先されるということで、俗に言う短伐期皆伐方式、この採用につながるんじゃないか、これを許容してはならないんだというような学術者、専門家の方々の声も聞かれるわけであります。この国有林の管理経営の中における短伐期皆伐方式の位置付けということをどのように位置付けられているのか、これ、お聞かせ願いたいというふうに思います。

また、今回の樹木採取権の設定がこの短伐期皆伐方式に直結するものなのか否か、ここをしっかりとお答えいただきたいというふうに思います。



○政府参考人(牧元幸司君) お答えを申し上げます。

森林は、申し上げるまでもなく、国土保全、水源涵養、地球温暖化防止、生物多様性保全など多面的な機能を有しているところでございますので、地域全体で見ますれば、多様な樹種、林齢による森林が配置されているということが望ましいというふうに考えるところでございます。

このような考え方の下、国有林野事業におきましては、森林の自然条件でございますとか社会条件に応じまして、50年ないし60年程度を伐期とする施業のみならず、長伐期施業でございますとか複層林施業など、多様な森林づくり、森づくりを進めているところでございます。

具体的には、国有林、約2百万ヘクタールの人工林がある

わけでございますけれども、国有林の森林計画におきまして、この2百万ヘクタールのおよそ半数は複層林施業等を行う森林、およそ四分の一が長伐期施業を行う森林、残るおよそ四分の一が50年ないし60年程度を伐期とする森林というふうに位置付けているところでございます、短伐期の皆伐施業がメインというわけではないところでございます。

樹木採取区におきましても、国が既に森林計画において定めておりますこうした施業の方法に従った伐採を行うこととなることから、今回のこの樹木採取権制度は多様で健全な森林づくりの一端を担うというふうにも考えているところでございます。

○進藤金日子君 ありがとうございます。

今長官から御答弁いただきました。

やはりここは樹木採取権を得たら勝手に何でもやってもいいということではなくて、ここは国有林なので、国が既に森林計画において定めている、この樹木採取区の中で定めている施業の方法、ここはしっかり守っていかないといけないということであろうと思いますので、何が何でも短伐期皆伐なんだということではないんだということを今明らかに御答弁いただいたというふうに思います。

やはり今御答弁いただいたように、国有林、約2百万ヘクタールあるという御答弁なわけでございますが、この人工林について、およそ半分が複層林の施業を行う森林、半分が複層林だというふうな御答弁でありました。そして、四分の一は長伐期の施業を行うんだと。それで、残る四分の一がいわゆる皆伐を行う森林と位置付けていてということでもありますから、何も短伐期の皆伐施業がメインではないんだと、やっぱり多様な健全な森づくりを推進するんだということ、ここはしっかりとまた説明をして、誤解のないようにしていく必要があるんだらうというふうに思います。



今、冒頭申し上げましたように、五つの視点から整理をさせていただいたわけでありまして、繰り返しますが、まず、国

有林の伐採を民間開放することへの不安に対する今御答弁いただきました。二点目が、伐採後の植栽を含めた再造林確保の確実性の話をいただきました。三点目が、樹木採取権の権利期間の妥当性について、50年のこと、これ少し深掘りさせていただきました。そして四点目が、地元の中小林業者の淘汰されるんじゃないかという懸念についての御答弁も明確にいただきました。そして、国有林の経営管理の在り方、今、短期の皆伐方式だけじゃないんだと、多様な森づくりに即した形のしっかりとした施業をしていくんだという御答弁をいただいたわけでございます。

その上で、私のところに実は多くの声が届くんです。結構やはり不安の声があるんです。これを幾つか御紹介したいと

いうふうに思います。

まず一つは、森林経営管理法に基づく森林経営管理制度、いわゆる新たな森林管理システムが今年から施行されているんだと。このシステムの中で幾つかの主要な課題があると。その中で、森林所有者、いわゆる山元への利益還元が重要な課題なんだと。その山元の利益還元が重要な課題なんだけれども、国有林野の管理経営法案によって民有林の立木、丸太価格に悪影響を及ぼして、山元への利益還元が著しく損なわれるんじゃないかという懸念の声がございまして。そこは衆議院の中での答弁でも累次答弁いただいているわけですが、そういうことはないということ、しっかりここも御説明いただく必要があるんだらうというふうに思います。

それから、二点目のいろいろな声は、森林組合系統から聞かれるんです。これまで、民有林に加えて国有林野事業の森林整備等を担ってきたんだと、これは相当責任感を持って担ってきたと。しかしながら、この国有林野管理経営法案によって、樹木採取権を取得した事業者が結果的に伐採後の植栽を義務的に行うんだから、その後の森林施業の受注が優位になって、結果的に森林組合系の仕事が減るんじゃないかと、こういう声があるんです。それ、私が先ほどですから質問中にあえて申し上げました。そういうことはないんだということ、ここもしっかりと説明していく必要があるんだらうというふうに思います。

実は、様々な懸念、これ自民党の中でも野村部会長の下で相当議論して、いろんな課題が出てまいりました。これをやはり議論したんですが、やっぱり衆議院の審議の中でも、昨日の本会議の審議の中でもやはり同じようなところの疑問点というのは出されてくるわけでございます。不安なところはやっぱり集中して不安なんだなというところありますから、そこを誤解のないように、しっかり丁寧に説明する必要があるんだらうというふうに思います。

私自身としましては、いろんなこうした声には是非とも、答弁でしっかり答え切ったからいいということではなくて、やはりこうした声には是非とも真摯に耳を傾けていただきたい。そして、確かに制度設計の上ではこうした懸念が現実のものにならないように配慮しているんだと思います、これは。配慮しているんだと思いますが、制度設計はそうなんですが、制度運用に当たってはこうしたことが完全に起きないとこれは言い切れないんじゃないかと思うわけでありまして。むしろ、私自身はこうした懸念に、今までいろんな懸念が出されております、これは与野党問わずあるわけです。こうした懸念に、答弁して終わりということではなくて、あえてもう着目して、制度運用の開始の始めからチェック項目としてこれ浮き彫りにしておきまして、意識的に未然に防止できるシステム、これ現場にしっかり浸透できるようにしていくこと、これ重要なんじゃないかなというふうに思っております。

制度の運用に当たりまして、明らかに起き得ない、まさにこの杞憂とも言える、少し勘違いかなというところの議論もあります。あるいは杞憂だなど思うこともあるんですが、そういう課題とそれから起きる可能性を完全に排除できない

課題、これ分けることができるんだらうというふうに思います。

まさに、この前者のやはり誤解なり杞憂とも言えるような課題についてはしっかり説明をして御理解いただく努力、そして、後者の起きる可能性を完全に排除できない課題、これについては、やはり私は、先ほど申し上げましたように、この起きる可能性というのは運用面において完全にこれ排除できないんですよ、やはり。ですから、むしろそういう起き得るものだとすることを前提にして、チェックリスト的に整理して、現場にしっかり、事業所にしっかり、森林管理局含めしっかり周知いただきまして、是非ともこういった懸念が現実にならないように、むしろ未然にしっかりと防止するようなシステムを構築いただくことを御提案申し上げまして、私の質問を終えさせていただきたいと思います。

御清聴どうもありがとうございました。

(以下略)

