

# 森林・林業の再生に向けて

## ～公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律案～

農林水産委員会調査室 やました よしひろ  
山下 慶洋

### 1. はじめに

平成 21 年 9 月の鳩山政権発足後、農林水産省は同年 12 月に「森林・林業再生プラン」（以下「再生プラン」という。）を作成した。再生プランは「コンクリート社会から木の社会へ」を掲げて、森林・林業を基軸とした雇用の拡大を図るとともに、我が国の森林・林業を早急に再生していくための指針と位置付けられている。

再生プランの下、特に建て替え需要が大きく見込まれる公共建築物に焦点を当てて、今国会に「公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律案」が提出された。本法律案は、公共建築物における木材利用拡大という直接的効果とともに、民間の一般建築物にも木材利用を推進していくという波及効果をもたらすことによって、林業・木材産業の活性化並びに森林の適正な整備・保全に寄与しようとするものである。

本稿では、提案に至る主な経緯を概観するとともに、法律案の概要、主な課題等について紹介することとしたい。

### 2. 提案に至る主な経緯

我が国においては、戦中・戦後の木材需要をまかなうため、大規模な森林伐採が行われた。そうした伐採跡地を緑化するために昭和 20 年代半ばから 40 年代半ばにかけて、大規模な植林が行われた。その結果、現在では、人工林の面積は 1 千万 ha を超え、その木材蓄積量も約 27 億 m<sup>3</sup>（ほかに天然林の蓄積量 18 億 m<sup>3</sup>）となるなど量的に充実しつつある（図 1）。

これらの人工林資源は伐採適齢期を迎えるものが増え、利用可能な段階に入りつつある。しかし、我が国の木材自給率は近年上昇しているとはいえ、国産材供給体制の不備などもあって、24%（平成 20 年）<sup>1</sup>と依然として低水準にとどまっている。

そもそも、国内の林業は路網整備や施業の集約化の遅れなどから先進諸国に比べて生産性が低く、また、木材価格も低迷する中で、植林や育林等の森林施業に必要な収益が十分に確保できないため、森林所有者の林業への関心は低下している現状にある。また、農山村の森林所有者の離村や森林の相続を重ねることなどにより、所有する森林の場所や境界を把握していない森林所有者が増加する中、地域の森林管理に支障を来す状況も散見される。

政府は、こうした森林・林業をめぐる厳しい情勢などに対応すべく、林業基本法（昭和 39 年制定）を抜本的に見直し、平成 13 年 6 月に森林・林業基本法（以下「基本法」という。）を制定した。基本法では、国家社会における森林・林業の位置づけを明確に

図1 我が国の森林資源の推移



資料: 林野庁業務資料

注: 1) 各年の3月31日現在の数値である。

2) その他は無立木地(伐採跡地、未立木地)、竹林である。

3) 四捨五入の関係で、総数と内訳の計は必ずしも一致しない。

(出所) 「森林・林業・木材産業の現状と課題」(平成21年12月 林野庁)

するとともに、新たな理念の下で講ずべき施策の基本方向を明らかにしている。

基本法制定後の平成13年10月に森林・林業基本計画が策定され、5年後の18年9月に同計画の見直しが行われた。18年の同計画では、「緑の社会資本」である森林の恩恵が将来にわたって享受されるべく、国民のニーズに応えた多様で健全な森林への誘導、国民の安全・安心の確保のための治山対策、国産材の利用拡大を軸とした林業・木材産業の再生を推進していくこととしている。

平成21年10月には、政府の緊急雇用対策本部で決定された「緊急雇用対策」において、「森林・林業の再生に向けた中長期的な政策の方向を明示し、森林・林業を基軸とした雇用の拡大を図るため、年内を目途にプランを作成する」とされたのを受け、12月、本稿冒頭で述べた「森林・林業再生プラン」(図2)を作成した。

再生プランでは、「10年後の木材自給率50%以上」を目指すべき姿として掲げている。また、今後10年間を目途に森林の路網整備、森林施業の集約化及び必要な人材育成を軸として、効率的かつ安定的な林業経営の基盤づくりを進め、木材の安定供給と利用に必要な体制を構築するとしている。

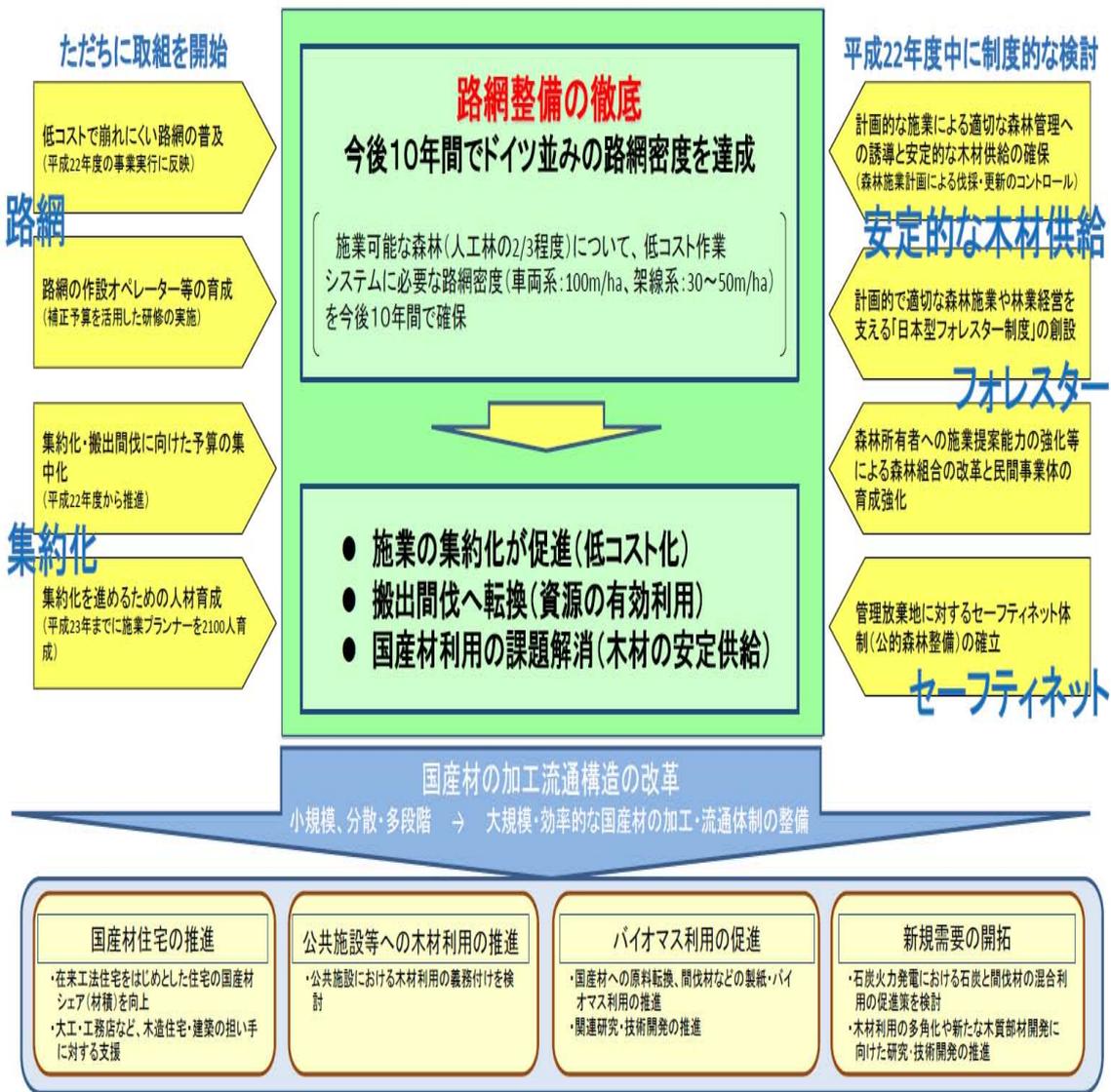
今後、国内における木材価格の低下に歯止めをかけ、林業・木材産業の活性化を図るには、国産材需要の拡大を図らなければならない。国内の木材需要の35%(平成20年)<sup>2</sup>を製材用材が占めていることから、製材用材を国産材に置き換えていくことが一つの手法である。そこで、全建築物の木造化の割合である木造率を見ると36.1%(20

図2 森林・林業再生プランのイメージ図

## 森林・林業再生プラン(イメージ図)

- 強い林業の再生に向け、**路網整備**や**人材育成**など集中的に整備し、今後、10年以内に外材に打ち勝つ国内林業の基盤を確立
- 山元へ利益を還元するシステムを構築し、**やる気のある森林所有者・林業事業者**を**育成**するとともに、林業・木材産業を地域産業として再生
- 木材の安定供給体制を構築し、**外材からの需要を取り返して**、強い木材産業を確立
- **低炭素社会**づくりに向け、我が国の社会構造を「**コンクリート社会から木の社会**」に転換

### 《木材の安定供給体制を構築し、儲かる林業を実現》



### ～ コンクリート社会から木の社会へ 木材自給率50% 低炭素社会の実現 ～

(出所) 森林・林業再生プラン～コンクリート社会から木の社会へ～  
(平成21年12月25日 農林水産省)

年度、床面積ベース)となっている。一方、公共建築物では7.5%と全体平均よりもかなり低い(表1)状況にあることから、公共建築物を木造化する余地はかなりあるものと推測される。民間建築物については、法律に基づき木材の利用を多くするよう求めることは困難であるが、国、地方自治体が自らの政策方針として、法律で公共建築物を積極的に木造化し、その中で国産材の利用を図ろうとすることは可能である。公共セクターでの木材利用が進めば、流通等でのコスト低減や品揃えの面等で好循環が生まれ、民間建築物への波及も期待することができる。

これらのことから、農林水産省は、国土交通省と共管で、国自ら整備する低層などの公共建築物について、原則として、全て木造化を図るなどとした基本方針を定めることや国・地方公共団体の責務規定、木材製造高度化計画の認定制度の創設等を内容とする本法律案を作成し、平成22年3月9日に国会へ提出した。

表1 公共建築物等の木造化の現状

	新築・増築・改築に係る床面積の合計 (万㎡)	うち、木造のもの の床面積の合計 (万㎡)	木造率 (%)
建築物全体※	15,139	5,467	36.1
公共建築物等 (国、地方公共団体、民間事業者が整備する学校、老人ホーム、病院等の建築物)	1,479	111	7.5

※住宅を含む。

(注1)床面積の合計は、農林水産省において試算したものである。

(注2)木造とは、建築基準法第2条第5号の主要構造部(壁、柱、床、はり、屋根又は階段)が木造のものである。

資料:建築着工統計(平成20年度)

(出所)「我が国の森林・林業及び木材利用の概観について」(平成22年2月 林野庁)

### 3. 法律案の概要

#### (1) 目的

本法律案は、森林の適正な整備の重要性にかんがみ、公共建築物等の整備の用に供する木材の適切な供給の確保に関する措置を講ずることにより、木材の適切な供給及び利用の確保を通じた林業の持続的かつ健全な発展を図ることを目的としている。

#### (2) 定義

この法律において「公共建築物等」とは、国又は地方公共団体が整備する公共の用又は公用に供する建築物(以下「公共建築物」という。)及び国又は地方公共団体以外の者が整備する学校、老人ホームその他の公共建築物に準ずる建築物として政令で定めるものをいうこととしている。

また、「木材の利用」について「主要構造部その他の建築物の部分の建築材料とし

て国内で生産された木材その他の木材を使用すること」との定義を置き、本法律案は国産材の利用を念頭に置いたものであることを明らかにしている。内外無差別の原則を定めるWTO協定との関係で国産材の利用を法律で義務づけることはできないため、許される範囲内での規定ぶりを検討した結果となっている。

### （３）国等の責務

国は、公共建築物等における木材の利用に関する人材の育成、技術の開発等の施策を総合的に策定し、実施するとともに、自ら率先してその整備する公共建築物における木材の利用に努めなければならないとしている。

また、地方公共団体は、国の施策に準じて公共建築物等における木材の利用の促進に関する施策を策定し、実施するよう努めるとともに、その整備する公共建築物における木材の利用に努めなければならないとしている。

なお、国における木材の利用は努力義務の形式を取っているが、低層の公共建築物は原則木造化する方向である。また、地方公共団体については、木造化を強制することはできないため、努力義務として規定された。

### （４）基本方針等の策定

農林水産大臣及び国土交通大臣は、公共建築物等における木材の利用の促進に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を定めるとしている。

また、都道府県知事は、基本方針に即して、当該都道府県の区域内の公共建築物等における木材の利用の促進に関する方針（以下「都道府県方針」という。）を、市町村は、都道府県方針に即して、当該市町村の区域内の公共建築物等における木材の利用の促進に関する方針を、それぞれ定めることができるとしている。

### （５）木材製造高度化計画の認定等

木材の製造を業として行う者は、木材製造の高度化に関する計画（以下、「木材製造高度化計画」という。）を作成して農林水産大臣に提出し、その木材製造高度化計画について認定を受けることができるとしている（「認定木材製造業者」、「認定木材製造高度化計画」）。これは、公共建築物に必要な長く太い木材を製造する施設の整備を促すために設けられた措置である。

なお、認定木材製造業者が認定木材製造高度化計画に従って、木材製造の高度化を行うために必要な資金について林業・木材産業改善資金（無利子）を利用した場合は、その償還期間を本則の定めより２年間延長して１２年を超えない期間とすることができるとしている。

このほか、認定木材製造高度化計画に従って施設を整備するため開発行為を行う場合は、森林法に定める都道府県知事の許可を必要としない特例がある。また、公共建築物の整備のための木材生産に関する試験研究を行う者が国有の試験研究施設を使用する場合には、その使用の対価を時価よりも低くできる措置を設けることとしている。

図3 法律案の仕組み



（出所）農林水産省資料

#### 4. 主な課題

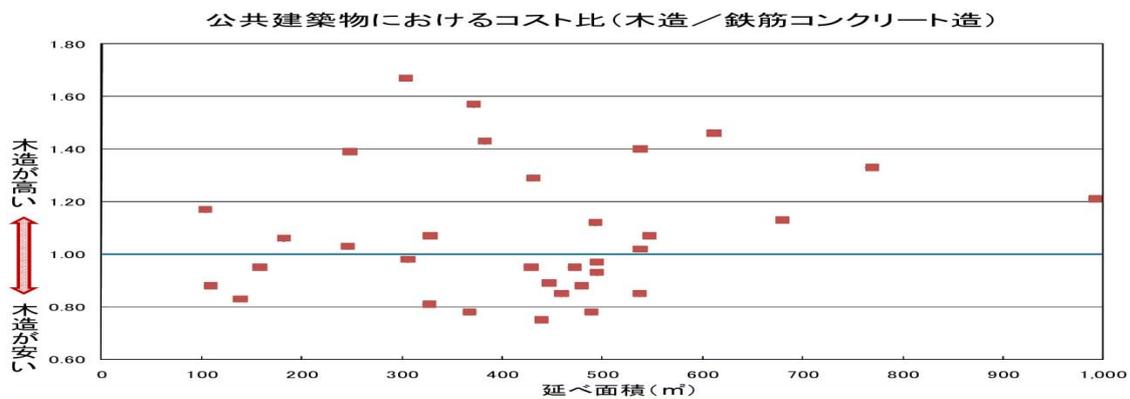
本法律案によって、公共建築物の木造率が上昇しても、国産材ではなく輸入材が利用されるようでは法律の目的は達せられない。このため、公共建築物における木材利用がそのまま国産材の利用の拡大につながっていく具体的な道筋を明確にしていくことが求められる。

公共建築物に木材を使用する場合、財政効率化の点からコストの問題がある。国と地方自治体が建設した木造の公共建築物にかかるコストは、木造で建設した場合の方が高いものと考えられるが、鉄筋コンクリート造で建設したと想定した場合の標準的なコストを下回る例も多い（図4）。また、同一の施設について、木造と非木造で設計して建設コストを比較した場合、木造の方が安いケースと、高いケースの両事例があ

るものの、建設費用で大きな差はみられなかった（表2）。しかし、地方公共団体の公共建築物やそれに準ずる建築物（学校、老人ホーム等）の建設においては、市販されていない特別の材料を使用しなければならない場合などコスト増の要因があるため、木造コストを下げるための技術開発等を行うとともに、国による建設費の支援や融資等の措置も必要になるろう。

特に木造の公共建築物に関しては、設計・施工者、地方自治体担当者等にノウハウや経験を持った人材が少ないと言われている。そのため、建設コストの見積りの信頼性や建設コスト自体の増加など、問題が生じることも予想される。こうしたことを避けるには、木造の公共建築物の設計・施工者等の人材を受発注側双方で、早急に養成する取組が欠かせない。

図4 木造建設を鉄筋コンクリート造で建設したと想定した場合のコスト比較



注) 公共建築物におけるコスト比は、「国及び地方公共団体の木造施設の建設コスト」の「鉄筋コンクリート造の標準的な建設コスト」に対する比。

(出所)「我が国の森林・林業及び木材利用の概観について」(平成22年2月 林野庁)

表2 建築構造別コスト比較(学校施設の事例調査)

学校の校舎	平均単価 (千円/㎡)	事例数	備考
木造	249	6	延床面積:1,500~3,700㎡ 単価:194~310千円/㎡
混合構造 (木造+RC造)	236	4	延床面積:2,400~6,500㎡ 単価:199~285千円/㎡
RC造	※275	5	延床面積:3,000~6,400㎡ 単価:204~331千円/㎡

※教育環境の整備に力を入れた事例もあるため、やや高めの単価が出ている。

屋内体育館	平均単価 (千円/㎡)	事例数	備考
混合構造 (木造+RC造)	262	4	延床面積:1,000~1,400㎡ 単価:249~284千円/㎡
混合構造 (S造+RC造)	228	2	延床面積:1,000~1,500㎡ 単価:189~267千円/㎡

資料:早わかり木の学校(文部科学省)

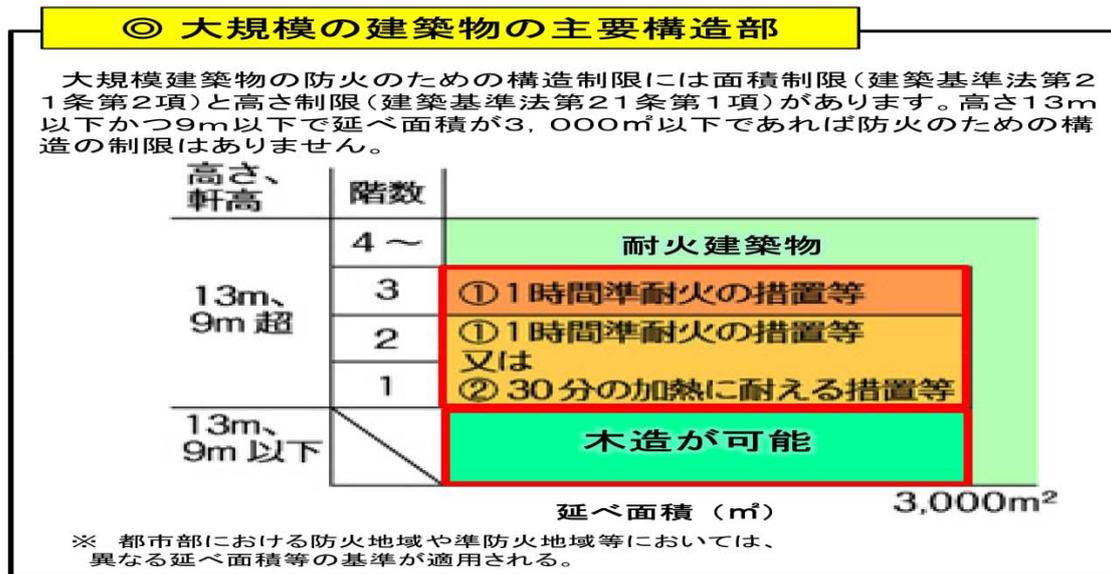
(注) RC造……Reinforced-Concreteの略で、意味は鉄筋コンクリート構造のこと。

S造……Steelの略で、意味は鉄骨構造のこと。

(出所)「我が国の森林・林業及び木材利用の概観について」(平成22年2月 林野庁)

なお、安全性の確保等の観点から木造の建築物に関しては、①高さ13m以下、②軒高9m以下、③延べ面積3,000㎡以下の条件を満たさなければならないなどの建築基準法の規制がある（図5）。しかし、技術開発等が進み、耐火性、耐震性等に優れた集成材なども出てきている中、今後、木造の建築物に係る建築基準法の規制の見直しの余地はないのかどうか、検討すべきものと考えられる。

図5 大規模の建築物の主要構造部



（出所）「我が国の森林・林業及び木材利用の概観について」（平成22年2月 林野庁）

## 5. むすびに

近年は世界的に木材需要が増加する中、我が国の森林資源は戦後大規模に造成した人工林が利用可能な段階へと移行しつつあり、国産材利用への期待が高まっている。しかし、低迷する木材価格の下では伐出・搬出コストを差し引くと森林所有者の手元にほとんど利益が残らないため、人工林において間伐等の育林作業が十分に実施されない状況や伐採後の再生林が行われない状況が見受けられる。一方で、森林による二酸化炭素の吸収、木材を製品として利用することによる長期間の炭素貯蔵、化石燃料の代替として木材を利用することによる二酸化炭素の排出削減等を通して、低炭素社会づくりを進めることなど、世界的に森林や林業に対する期待が高まっている。こうした中、本法律案により、今後、公共建築物の木造化がどれほど進むのか、そして、民間の建築物における国産材の利用がどれほど進んでいくかは、我が国の森林・林業の再生にとって大きな鍵を握るものであり、その動向が大いに注目されるところである。

<sup>1</sup> 「平成20年木材需給表（用材部門）」（平成21年7月 林野庁）

<sup>2</sup> 「我が国の森林・林業及び木材利用の概観について」（平成22年2月 林野庁）