

森林・林業の再生に向けての具体化

～ 森林法の一部を改正する法律案～

農林水産委員会調査室 やました 山下 よしひろ 慶洋

1. はじめに

我が国では戦後の復興需要を賄うために大規模な森林伐採が行われた一方で、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。現在、人工林の面積は 1 千万 ha を超え、その森林における木材蓄積量も約 27 億³m³（ほかに天然林の蓄積量 18 億³m³）と量的に充実するとともに（図 1）、伐採適齢期を迎えて利用可能な段階に入りつつある。しかし、昭和 30 年代に 70% を超えていた木材自給率は近年上昇傾向にあるとはいえ、平成 21 年で約 28% と低水準にとどまっている。

一方で、国内の林業は路網整備や施業の集約化の遅れなどから主要林産国に比べて生産性が低く、また木材価格も低迷しているため、林業経営は厳しい状況にある。このため、植林や育林等の森林施業に必要な費用を十分に掛けることができなくなっている。また、林業生産活動の低下により森林所有者が誰であるか、森林の境界がどこにあるのかといった問題が生じ、森林の現況調査が十分でないことや森林の相続などを契機に森林所有者が不在村となることもあいまって、地域の森林管理に支障を来している面がある。こうした林業の採算性の低下や不在村森林所有者の増加等を背景として、適正な間伐等の施業が行われない森林が増加している。そうした状況は、森林の有する水源かん養や土砂流出防止などの公益的機能が十分に発揮されなくなるとの懸念をもたらしている。

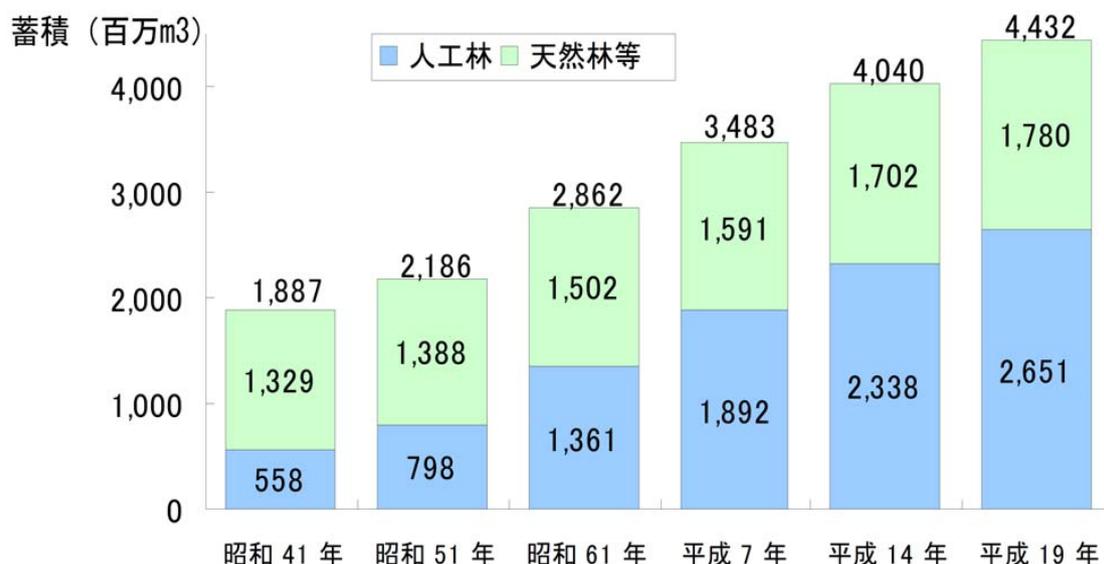
このため、農林水産省は、今国会に「森林法の一部を改正する法律案」を提出した。本改正案は、森林所有者がその責務を果たし、森林の有する公益的機能が十全に発揮されることとなるよう、森林所有者のいかに問わず、また、森林所有者が不明の場合にも、必要な間伐・造林等を確保するための措置を講じることなどを主な内容としている。

本稿では、提案に至る主な経緯と本改正案の概要、今後の主な課題について紹介することとしたい。

2. 提案に至る主な経緯

平成 21 年 12 月、農林水産省は、我が国の森林・林業を再生していく指針となる「森林・林業再生プラン」(以下「再生プラン」という。)を策定した。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、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、効率の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

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) 林野庁「森林・林業・木材産業の現状と課題」(平成22年12月)

構築するとしている。また、再生プランに即した具体的な施策を推進するため、平成22年11月30日には森林・林業基本政策検討委員会により「森林・林業の再生に向けた改革の姿」が取りまとめられた(表1)。

さらに、平成22年6月18日に閣議決定された「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」は、再生プランを国家戦略プロジェクトの一つと位置付け、森林所有者に対する直接支払制度の導入について言及した。そして、平成23年度予算に、間伐等への直接支援や施業集約化促進対策を主な内容とする森林管理・環境保全直接支払制度(以下「直接支払制度」という。)が新規に導入され、324億円が計上された。

森林法は、明治30年に制定された旧森林法を前身とし、第二次世界大戦後、森林組合の民主化及び荒廃した森林の復旧を図るため、昭和26年に制定された。同法は森林計画、保安林その他の基本的事項を定め、森林の保続培養と森林生産力の増進を図ることにより、国土の保全と国民経済の発展に資することを目的とし、他の森林関係法律と併せて森林が有する公益的機能を最大限発揮することを目指している。

しかし、採算性の悪化等を背景とした森林所有者の林業活動への関心の低下により、必要な間伐等の施業が必ずしも適正に行われていない状況にある。また、森林所有者のいかに問わず、また、森林所有者が不明の場合にも間伐や伐採後の再造林を確保していかなければ森林の有する公益的機能の発揮が困難となる。本改正案は、こうした状況に対し持続的な森林経営を確立するとともに、再生プランを法制

面で具体化しようとするものであり、平成 23 年 3 月 1 日に国会へ提出された。

なお、第 176 回国会（臨時会）の平成 22 年 11 月 30 日には、議員立法として、自民党から、森林所有者を明らかにするため、森林所有者となった旨の届出を義務化し、違反時には過料を処すことなどを主な内容とする「森林法の一部を改正する法律案」（高市早苗衆議院議員外 16 名発議）（以下「自民党案」という。）が提出されている。

表 1 森林・林業基本政策検討委員会最終とりまとめ
「森林・林業の再生に向けた改革の姿」の概要

1. 改革の方向

これまでの森林・林業政策は、森林造成に主眼が置かれ、持続的な森林経営を構築するためのビジョン、そのために必要な実効性のある施策、体制を作らないまま間伐等の森林整備に対し広く支援。その結果、施業集約化や路網整備、機械化の遅れ、脆弱な木材供給体制、森林所有者の林業への関心の低下という悪循環に陥っている状況。このことを真摯に受け止め、森林・林業に関する施策、制度、体制について、抜本的に見直し、新たな森林・林業政策を構築していくことが必要。

このため、以下の点について段階的、有機的に推進し、10年後の木材自給率50%以上を目指す。

- ① 適切な森林施業が確実に行われる仕組みを整えること
- ② 広範に低コスト作業システムを確立する条件を整えること
- ③ 担い手となる林業事業体や人材を育成すること
- ④ 国産材の効率的な加工・流通体制づくりと木材利用の拡大を図ること

2. 改革の内容

（1）全体を通じた見直し

- ・ 国、都道府県、市町村、森林所有者等の各主体がそれぞれの役割の下、自発的な取組を推進するため、市町村森林整備計画のマスタープラン化、森林経営計画（仮称）の創設など持続的な森林経営を確保するための制度的枠組みを整備

（2）適切な森林施業が確実に行われる仕組みの整備

- ・ 無秩序な伐採の防止や伐採後の更新を確保するための制度を導入
- ・ 意欲と能力を有する者が、面的なまとまりを持って集約化や路網整備等に関する計画を作成する森林経営計画（仮称）制度を創設
- ・ 森林経営計画（仮称）作成者に限定して、集約化に向けた努力やコスト縮減意欲を引き出しつつ必要な経費を支払う森林管理・環境保全直接支払制度を創設

（3）広範に低コスト作業システムを確立する条件整備

- ・ 森林経営計画（仮称）等による施業集約化の推進や境界明確化の加速化
- ・ 丈夫で簡易な路網として、林業専用道、森林作業道の区分を新設し、全国的に共通する規程・技術指針等を作成
- ・ 路網開設等に必要の人材の育成、路網整備を加速化させていくための支援を充実

（4）担い手となる林業事業体の育成

- ・ 森林組合については、施業集約化・合意形成、森林経営計画（仮称）作成を最優先の業務とし、その実行状況を明確化
- ・ 森林組合と民間事業体とのイコールフットイング（機会均等）を確保

（5）国産材の効率的な加工・流通体制づくりと木材利用の拡大

- ・ 川上から川中・川下までのマッチング機能を備えた商流・物流の構築等、民有林と国有林の連携強化しつつ効率的な流通体制づくり
- ・ 設計者など人材の育成、公共建築物木材利用促進法に基づく公共建築物の木造化の推進、合法木材の普及等木材利用に対する消費者等理解の醸成
- ・ パーティクルボード等の木質系材料や石炭火力発電所での混合利用等木質バイオマスの総合利用

（6）人材育成

- ・ 森林・林業に関する専門知識・技術や実務経験など、一定の資質を有する者をフォレストラーとして認定し、市町村森林整備計画の策定等市町村行政を支援できる仕組みを創設
- ・ 森林経営計画（仮称）の作成、集約化施業を推進するため、必要な知識習得のための研修を実施し、森林施業プランナーを育成、能力向上
- ・ 国有林は多様な立地を活かしてニーズに最も適した研修フィールドや技術を提供

3. 本改正案の概要

(1) 無届伐採が行われた場合の行政命令の新設

現行法では、地域森林計画の対象となっている森林について伐採するには市町村への届出が義務付けられている。しかし、無届けによる伐採の事例も見られる中、現行法では無届伐採を行った者に対して罰金を課し、施業（造林）の勧告はできるものの、勧告に従わない場合には伐採跡地への造林を担保する手段がない。このため、改正案では、市町村長は、届出をせずに立木を伐採した者が伐採後の造林をしておらず、災害を発生させるおそれ等があると認めるときは、新たに伐採後の造林をすべき旨を命ずることができるとしている。

(2) 早急に間伐が必要な森林の施業代行制度の見直し

現行法では、早急に間伐が必要な森林（以下「要間伐森林」という。）について、森林所有者が間伐を行わない場合、都道府県知事の裁定により第三者に間伐を代行させることとなっている。しかし、要間伐森林の所有者が不明の場合には間伐代行の進めることができない。また、間伐等の施業を代行する方法としては、収支の見込みが立てにくい「分収育林¹」契約の仕組みとなっているため、施業を代行する第三者の申請がなされにくい状況となっている。

こうしたことから、改正案では、まず、市町村長は要間伐森林の所有者に対し、実施すべき間伐等の方法及び時期を通知する手続を創設している。その上で、その通知を受けた者がその通知に係る時期までに間伐等を実施していないと認めるときは、市町村長が当該要間伐森林について期限を定めて間伐等を実施すべき旨を勧告できるとしている。さらに、その勧告を受けた森林所有者がこれに従わない場合に行われる調停において当該森林所有者が調停案の受諾をしないとき、施業代行を希望する者は、要間伐森林の間伐木の所有権の移転及び当該要間伐森林について間伐の実施のための土地所有権の設定に関する裁定を、新たに申請できるものとし、分収育林契約以外の道を開いた。

一方で、通知の相手方が知れず、又はその所在が不分明なため、市町村長が通知の内容を掲示した場合において、その掲示に係る要間伐森林についての施業代行を希望する者は、間伐木の所有権及び間伐の実施のための土地の使用権の取得に関する裁定を、新たに申請することができるものとし、所有者不明の場合への対応を図っている。

(3) 森林施業に必要な土地所有権の設定手続の改善

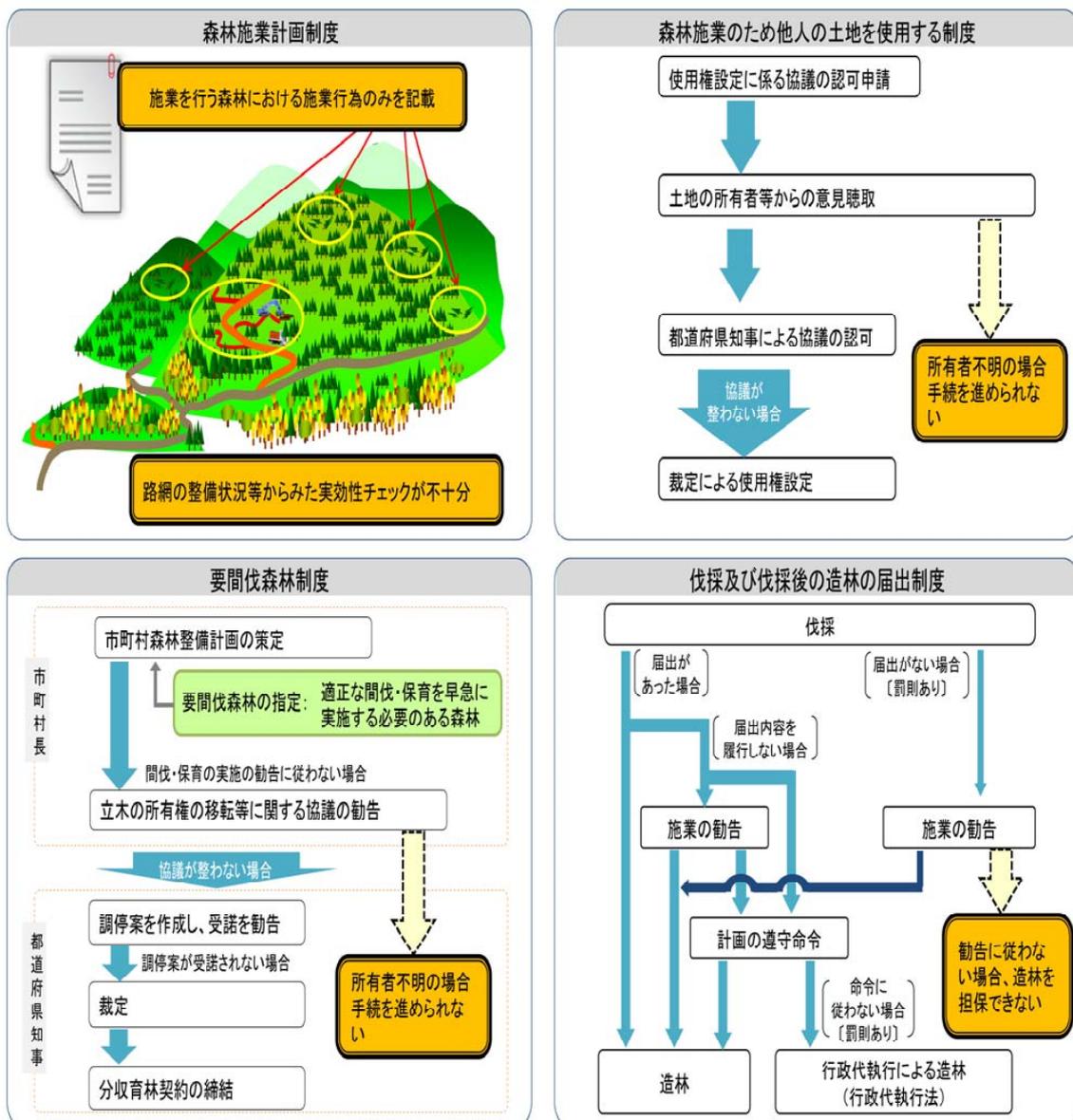
現行法では、森林施業に必要な路網の整備に当たり他人の土地を使用する必要が生じた際の使用権設定手続については、あらかじめ土地の所有者等からの意見聴取が義務付けられているため、所有者等が不明な場合には手続を進められないという問題点がある。

改正案では、都道府県知事は、他人の土地への使用権の設定に関する協議の認可

の申請があったときは、土地の所有者等に出頭を求めて、農林水産省令で定めるところにより、公開による意見の聴取を行わなければならないとしている。また、都道府県知事はその意見の聴取をしようとするときには、新たに事案の要旨並びに意見の聴取の期日及び場所を当事者に通知するとともにこれを公示しなければならないとしている。ただし、土地の所有者等が不明の場合には、通知に代えて掲示を行うことにより、通知が相手方に到達したものとみなされるとしている。

この結果、土地所有者等が不明であっても、都道府県知事による協議の認可により手続を進めることができる。さらに協議が整わない場合には、裁定による他人の土地の使用権の設定へと手続を進めることができる。

図2 現行の制度の仕組みと問題点



(出所) 林野庁資料

(4) 森林所有者等が作成する森林施業計画の見直し

現行法の森林施業計画では、路網の整備状況等から見て十分に計画を実行できるかどうかを認定の際にチェックしていない、計画期間内に施業を行う森林のみを対象にすれば足りるとしている、長期・継続的な森林経営ができない者でも計画を作成できる、など必ずしも持続的な森林経営を促すものとなっていないという問題がある。

このため、改正案では、路網の整備状況等を勘案して計画を認定できるようにする、森林を健全に保つための取組についても計画に記載するようにする、持続的な森林経営を行うために、計画の作成主体を森林所有者のほか、森林経営の委託を受けた者とする、などの計画の認定要件の見直しを行うこととしている。なお、「森林施業計画」の名称は「森林経営計画」に改めることとしている。

4. 今後の主な課題

平成22年5月には、主に国産材需要喚起策として、公共建築物における木材利用への拡大と一般建築物への木材利用とを推進する「公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律」(平成22年法律第36号)が成立した。本改正案は、林業の持続的な経営の確保の観点から供給面について取組を強化しようとするものであり、施業の集約化を進めることで生産力を高めるとともに、森林所有者がその責務を果たしていく中で、森林が有する公益的機能を十全に発揮していくことを期待するものである。しかし、主として、以下のような課題がある。

(1) 森林所有者の明確化

国土交通省が行う林地の地籍調査の進捗率は、平成19年度末現在、41%にとどまっている。いまだ森林所有者が誰であるか、森林の境界がどこにあるのかといった森林の現況調査は十分でなく、このことは施業の集約化を進める上での障害となっている。自民党案は法的に届出義務を課すことにより、森林所有者の実態を明らかにしようとする点に特徴がある。

森林も含めた土地の所有権移転等の情報は、登記簿や国土利用計画法に基づく1ha以上の売買による届出を通じ、県・市町村の林務部局や土地部局、税務部局において管理されているが、同じ県・市町村の部局間で情報が共有されていないケースも多い。森林所有者の実態を把握することは、部局間の運用改善で対処できるものであり、行政における情報の共有に向けて積極的に取組を進めていくべきである。

(2) 路網の整備等

直接支払制度の支援を受けるためには、これまでの伐捨間伐から搬出間伐が基本となるとともに、施業の集約化が前提条件とされている。ただし、我が国の林地は急峻な地形と多種多様で複雑な地質で形成され、大部分の地域では、路網の整備も思うように進まず、大型林業機械の導入も困難な状況にある。このため、特に路網

の整備が難しい地域について、搬出間伐を実現するためにどのように対応していくのが課題となろう。

(3) 林建共働

昨今の建設投資の減少、景気の悪化等により、地域の建設業を取り巻く経営環境は厳しいものとなっているため、一部の森林組合等の林業事業者が、既存の人材・機材やノウハウ等を有効活用できる建設業者と連携して路網整備や間伐等の森林整備を実施する動き（林建共働）が全国的に広がっている。このような動きは林業の担い手や雇用機会の確保、山村地域の活性化の点で重要な意味を持っている。再生プランを実現していく中で、林建共働をどのように推進していくかが課題となろう。

(4) 人材育成

これまでは、森林の持つ多面的機能の持続的発揮や効率的な林業経営の推進に必要な技術及び知識を持った人材の戦略的・体系的な育成が不十分であった。林業を活性化し、成熟期を迎える森林を適切に整備していくためには、造林・保育や素材生産等の施業、路網開設等は専門的かつ高度な知識・技術をもって実施される必要がある。したがって、こうした人材育成の強化に向けて実効性ある施策の充実が求められる。

本年は国連が定める国際森林年でもある。今後は、森林の有する公益的機能を十分に発揮させるため、本改正案の措置により森林整備や路網整備が一層進むことが期待されるとともに、平成 23 年度予算で創設された直接支払制度によって施業集約化に及ぼす効果がどうなるかが焦点になるものと考えられる。

¹ 分収林制度とは、森林の土地所有者と造林又は保育を行う者の二者、あるいは、これらに費用負担者を加えた三者で契約を結び、植栽や保育等を行った後、伐採して得られた収益を一定の割合で分け合う制度である。分収林は、植林の段階から契約を結ぶ「分収造林」と、育成途上の森林を対象に契約を結ぶ「分収育林」に大別される。