

2013年以降の森林吸収源対策の促進

— 間伐特別措置法の一部を改正する法律案 —

農林水産委員会調査室 河田 尚弘

1. はじめに

第183回国会に、「森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」が提出された。

本法律案は、地球温暖化防止対策における我が国森林による二酸化炭素の吸収作用の保全及び強化の重要性に鑑み、市町村が作成する特定間伐等¹促進計画の実施経費に充てる交付金の交付、地方債起債の特例等の支援措置について平成24年度までとされている期限を32年度まで8年間延長するとともに、成長に優れた種苗²の母樹³に関する増殖事業計画の認定制度（32年度まで）を創設し、認定を受けた生産事業者等に対し支援措置を講ずるものである。

本稿においては、法律案提出の経緯と概要を紹介するとともに、その主な論点を述べることとしたい。

2. 法律案提出の経緯

(1) 間伐特別措置法の制定

地球温暖化は、人類の生存基盤に関わる最も重要な環境問題の一つであり、国際的な取組が行われてきた。平成4（1992）年に、地球温暖化防止のための国際的な枠組みとして、気候システムに危険な影響をもたらさない水準で、大気中の温室効果ガス濃度を安定化させることを目的とする「気候変動に関する国際連合枠組条約」（以下「気候変動枠組条約」という。）が採択された。9（1997）年の気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3）では、先進国の温室効果ガスの排出削減目標を定める「京都議定書」が採択され、20（2008）年から24（2012）年までの5年間（第1約束期間）における先進国の温室効果ガス排出量について、法的拘束力のある数値目標が各国ごとに設定された。我が国は、基準年（2（1990）年）と比較して6%の温室効果ガスを削減することとなった。

京都議定書では、温室効果ガスの排出削減目標の達成のために、新規植林・再植林、森林経営⁴を行った森林が吸収した分の二酸化炭素を温室効果ガスの削減量に算入することができることとされた。しかし、我が国には新規植林・再植林の対象となる土地は多くはなかった。そこで、我が国では温室効果ガスの削減目標6%のうち、森林経営による森林吸収量によって、3.8%分を確保することとした。

森林吸収量3.8%を確保するためには、平成18年当時の年間間伐面積約35万haに対し、20万ha程度の追加的な間伐を実施し、毎年55万haの間伐を実施することが必要とされた。しかし、追加的な間伐等を行うに当たり、地方の厳しい財政状況や木材価格低迷によ

る林業経営の悪化の下で、地方公共団体や森林所有者等に更なる負担を求めることは、困難な状況にあった。

そこで、平成 20 年 5 月に、「森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法」（以下「間伐特別措置法」という。）が制定され、国から市町村への交付金の直接交付や地方債起債の特例措置などの支援措置が定められた。しかし、この支援措置は、京都議定書の第 1 約束期間に対応し、24 年度までの時限措置とされた。

（２）平成 25 年度以降の取組

平成 23 (2011) 年 11 月に南アフリカ共和国ダーバンで開催された第 17 回締約国会議（COP17）において、25（2013）年以降の国際的な気候変動の枠組みについて、京都議定書の第 2 約束期間⁵が合意されるとともに、森林吸収量については 3.5%まで温室効果ガスの削減量に算入できるとされた。しかし、我が国は、米国や中国など温室効果ガスの主要排出国が参加しない第 2 約束期間の設定については将来の包括的な枠組の構築に資さないとして、参加しないことを表明している。また、COP17 では、32（2020）年から議定書、法的文書、又は法的効力を有する合意成果を発効させ、実施に移す将来の枠組みの構築に向けた道筋が合意された。

我が国は、第 2 約束期間に参加しないものの、地球温暖化防止対策の重要性に鑑み、引き続き森林の適切な整備により森林吸収源対策に取り組むこととしている。また、現状の森林資源の構成のまま推移すると、平成 29 年には高齢級⁶の森林が人工林全体の 6 割を占め、成長の盛んな若い木の割合が減って森林吸収量は低下していくと想定されているため、成長に優れた種苗を再生林に用いることにより森林の吸収量の向上を図ることが必要となっている。

こうしたことを踏まえて、平成 24 年度までとなっている特定間伐等の実施を促進するため、支援措置を 32 年度まで延長することや、成長に優れた種苗の母樹の増殖事業計画の認定制度創設等を内容とする本法律案が、第 183 回国会の平成 25 年 3 月 8 日に国会に提出された。

3. 法律案の概要

（１）現行の支援措置の延長

現行の間伐特別措置法では、国が特定間伐等の実施に関する基本指針、都道府県が特定間伐等の実施に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を策定し、市町村が特定間伐等促進計画を作成する 3 段階の仕組みが設けられている。その上で、市町村が作成した特定間伐等促進計画に基づく特定間伐等の実施に当たり、市町村への交付金の交付と地方債の起債の特例という 2 つの支援措置がなされている。

本法律案では、平成 24 年度までとなっている市町村への交付金の交付、地方債の起債の特例の支援措置を 32 年度まで 8 年間延長することとしている。

ア 市町村への交付金交付制度の現状

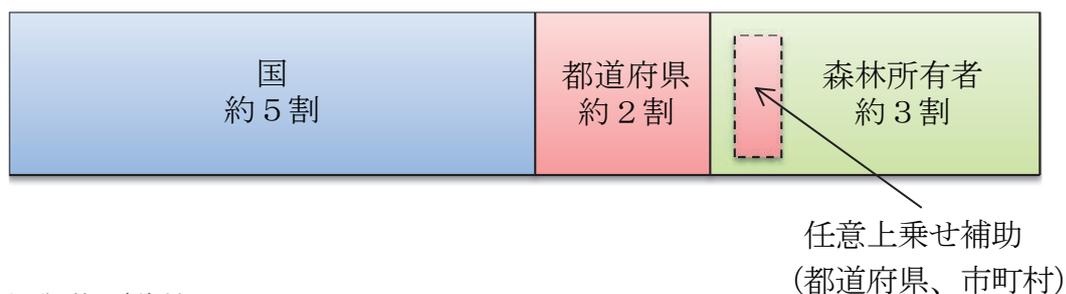
現行法では、国は、市町村に対し、特定間伐等促進計画に基づく特定間伐等の実施に

要する費用に充てるため、予算の範囲内で、交付金を交付することができることとされている。このために、「美しい森林づくり基盤整備交付金」が予算措置されてきた⁷。事業主体は、市町村、森林組合、森林整備法人、素材生産者、造林業者等であり、補助率は2分の1となっている。この交付金は、市町村が単独で行っていた間伐事業に対し、国が市町村に交付金を直接交付する道を開くものであった。

イ 地方債の起債の特例措置の趣旨

間伐は森林整備事業において国5割、都道府県2割、森林所有者3割の負担で行われるのが基本である（図表1）。地方財政法上、間伐等の森林整備事業については地方債の起債が認められていないが、大量の間伐を実施すると、地方公共団体の財政負担が一時的に巨額にならざるを得ない。このため、現行法では、特定間伐等促進計画に位置付けられ、かつ平成16年度から18年度までの平均間伐実績を超える部分の間伐については、地方債の起債を認める特例措置を設けている。なお、元利償還金の3割について特別交付税措置がなされている。

図表1 森林整備事業（森林法に基づく通常の補助）の費用負担割合



(出所) 林野庁資料

(2) 成長に優れた母樹の増殖事業計画の認定制度の創設

樹木は成長に伴って二酸化炭素を吸収・固定化する。そのため、成長量が低下する高齢級の樹木は、二酸化炭素の吸収量が低下する。我が国の森林は、現状のまま推移すると、平成29(2017)年には、高齢級の人工林が人工林全体に占める割合は6割に達すると見込まれており、森林吸収量を向上させるためには、再造林において成長に優れた種苗を活用する必要がある。

そこで、本法律案では、成長に優れた種苗の母樹の増殖に関する計画制度を創設し、成長に優れた種苗の民間事業者による供給体制を整備することとしている。具体的には、都道府県知事が基本方針に沿って、成長に優れた種苗の母樹の増殖（図表2）で平成32年度までの間に行われるものに関する計画（以下「特定増殖事業計画」という。）を認定する。現在、母樹の増殖と種穂の生産は、主に都道府県によって行われている。特定増殖事業の認定を受けた者に対して支援措置を設けることにより、母樹の増殖と種穂の生産に民間事業者を参入させ、成長に優れた種苗の供給体制の強化が図られる。特定増殖事業の認定を受けた者に対する支援措置は以下のとおりである。

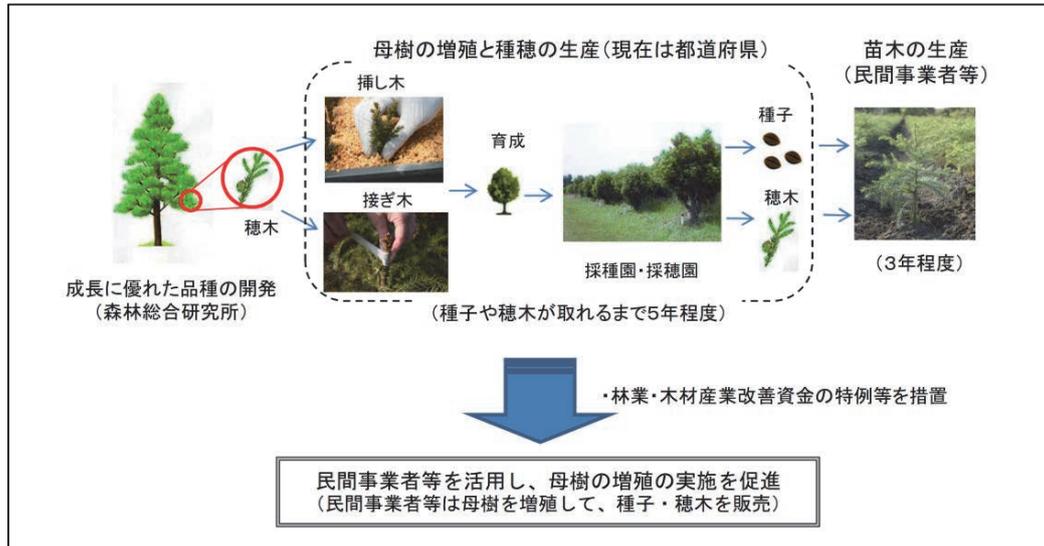
ア 林業・木材産業改善資金の償還期間及び据置期間の延長

都道府県は、林業・木材産業改善資金助成法（昭和51年法律第42号）に基づき、林業・木材産業改善資金を林業事業者等に無利子で貸し付けることができる。これは、林業者、木材産業事業者等が、事業の合理化を推進するのに必要な資金及び林業経営を改善するのに必要な資金を融通することを目的としたものであり、苗木生産事業者も活用することができる。その償還期間は最大10年、据置期間は最大3年となっているが、本法律案では、特定増殖事業計画を作成し認定を受けた者に対して、償還期間を最大12年に、据置期間を最大5年に延長することとしている。据置期間5年は、母樹を育成して種子や穂木の販売により収入が得られるまで5年程度を必要とすることに対応している。

イ 林業種苗法に基づく生産事業者の登録等の手続免除

林業種苗法（昭和45年法律第89号）では、種苗の生産事業を行おうとする者は、その住所地を管轄する都道府県知事の登録を受けなければならないと定めている。本法律案では、特定増殖事業計画を作成し認定を受けた者に対して、この手続を免除することとしている。これは、特定増殖事業計画は、都道府県知事の認定を受けるものであるが、種苗法に基づく生産事業者の登録等が都道府県知事にかかるものであることから、手続の簡素化を図る趣旨で特例を設けるものと考えられる。

図表2 成長に優れた種苗の母樹の増殖の流れ



(出所) 林野庁資料

4. 法律案の主な論点

(1) 平成25年度以降の森林吸収源対策の財源

これまで京都議定書に基づく約束を果たすため、平成19年度から24年度までの6年間で330万haの間伐を実施することを目標に年間55万haの間伐が実施されてきた。25年度以降は、森林吸収源対策として3.5%を確保するために、年平均52万haを目指すとし

ている。これまでの間伐は、比較的間伐を行いやすい場所で実施されてきた。しかし、間伐の実施においては、今後奥地等の条件不利地の割合が増えていくと考えられる。そのため、従来よりも路網の整備などの間伐コストが増していくこととなる。

こうした点を考慮すると、目標どおりに毎年52万haの間伐を実施するには、これまで以上の費用が掛かると見込まれ、毎年安定的に財源を確保することが課題となる。

この安定的な財源を確保するために、地球温暖化対策税⁸の森林吸収源対策への活用が要望されている。地球温暖化対策税は、再生可能エネルギーや省エネ対策を始めとする二酸化炭素排出抑制対策の強化に充てられるものであり、森林吸収源対策には利用することができない。そのため、その税収の使途として森林吸収源対策を位置付けることを検討すべきであろう。

(2) 市町村への交付金交付制度の増額の必要性

現行法により、国から直接市町村に交付金を交付する制度が創設され、本法律案では、これを平成32年度まで延長することとしている。20～22年度の間交付金の対象となった間伐面積は、計14,400ha、年平均で4,800haであった(図表3)。

我が国は平成24年まで年平均55万haの間伐を目標としてきた。55万haの間伐を実施するための主な手段は森林整備事業であり、交付金の交付はこれを補完するものと位置付けられているが⁹、年平均4,800haの間伐面積は55万haの目標と比べると、非常に少ないとも考えられる。支援措置を延長するに当たっては、市町村のニーズを把握した上で、交付金の予算額等の在り方について検討する必要があるだろう。

図表3 森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法第5条に基づく交付金(美しい森林づくり基盤整備交付金)の予算額とその執行額、間伐面積の推移

	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度	H24年度	H25年度
予算額 (百万円)	1,000	7,329	626	501	519	1,000
執行額 (百万円)	424	2,796	5,418	680		
間伐面積 (ha)	2,300	7,000	5,100			

(注1) 執行額には前年度の繰越額を含む。

(注2) 間伐の他に林道や作業道の整備等を実施している。そのため、執行額と間伐面積とは相関関係にない。

(出所) 林野庁資料

(3) 地方債の起債特例と地方財政の負担軽減

森林整備事業における費用負担の割合は、国が5割、都道府県が2割、森林所有者等が3割となっている。

我が国は森林吸収源対策として、平成25年度以降、平均3.5%を確保するために、年間52万haの間伐の実施を目標としているが、地方公共団体の協力が欠かせない。20年度から24年度までは、従来の間伐実績35万haを超える追加的間伐部分について、地方債の起

債措置を特例として認めるとともに、その元利償還額の30%を特別交付税によって措置してきた。しかし、特別交付税措置があるとしても、地方債を起債すれば、地方公共団体にとって借金が増えることになる。20年度から24年度までの5年間で特例措置による起債額の合計は、約171億円である(図表4)。一方で47都道府県の4割に当たる18都府県においては、この特例措置は利用されていない。これは借金が増えることを避けたためとも考えられる。

地方債の交付税措置の措置率は事業によって異なり、特定間伐等促進対策の30%より措置率の高い事業も存在する。地方公共団体の負担を軽減する観点から、特別交付税措置の措置率の上げも検討する必要があると考えられる。

図表4 地方債の特例措置による起債額

(単位：百万円)

都道府県	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	合計
北海道	1,375	863	1,649	1,930	1,736	7,552
青森県	0	0	0	0	0	0
岩手県	0	0	0	0	0	0
宮城県	30	60	0	30	0	120
秋田県	200	0	0	0	0	200
山形県	0	10	5	1	2	18
福島県	15	0	0	0	0	15
茨城県	0	3	0	0	0	3
栃木県	0	0	0	0	0	0
群馬県	0	70	0	49	21	140
埼玉県	0	0	0	0	0	0
千葉県	0	7	0	38	38	84
東京都	0	0	0	0	0	0
神奈川県	0	0	0	0	0	0
新潟県	0	0	0	0	0	0
富山県	56	45	0	0	0	101
石川県	251	127	90	55	37	560
福井県	118	64	79	4	2	267
山梨県	107	167	0	0	0	274
長野県	0	255	0	0	0	255
岐阜県	0	0	14	9	38	61
静岡県	0	0	0	0	0	0
愛知県	28	3	0	6	6	43
三重県	0	55	0	0	0	55
滋賀県	244	244	276	202	274	1,239
京都府	7	7	0	2	2	18
大阪府	0	0	0	0	0	0
兵庫県	358	78	312	0	29	777
奈良県	0	0	0	0	0	0
和歌山県	145	27	0	0	0	172
鳥取県	141	171	157	252	209	930
島根県	0	0	0	0	118	118
岡山県	0	0	0	0	0	0
広島県	0	0	0	0	0	0
山口県	0	0	0	0	0	0
徳島県	162	168	113	91	152	686
香川県	0	0	0	0	0	0
愛媛県	182	133	0	180	261	755
高知県	20	20	23	30	21	113
福岡県	59	90	0	68	112	329
佐賀県	0	0	0	0	0	0
長崎県	0	244	190	160	170	764
熊本県	222	325	155	196	242	1,140
大分県	61	61	0	61	90	273
宮崎県	0	0	0	0	0	0
鹿児島県	0	0	0	0	0	0
沖縄県	0	0	0	0	0	0
合計	3,779	3,297	3,062	3,364	3,559	17,062

(注1) 年度単位で都道府県からの聞き取りによる。

(注2) 市町村による起債を含む。

(注3) 平成24年度は見込み額。

(出所) 林野庁資料

(4) 成長に優れた種苗の母樹の増殖事業への民間参入

優れた母樹の増殖と種穂の生産は難しいため、現在、母樹の増殖と種穂の生産は主に都道府県によって行われている。

今後、高齢級の森林が増加すると、間伐だけではなく、皆伐の実施も増加していくと考えられる。このため、皆伐後の再生林に用いられる苗木の需要も増加する見込みであるが、都道府県が中心となって行っている現在の母樹の増殖と種穂の生産体制では、増加した需要に十分対応できないと見込まれる。そこで、本法律案では、母樹の増殖と種穂の生産に民間事業者が参入することを進め、苗木の供給体制の強化を図っている。しかし、苗木生産業者には零細経営が多い。林業・木材産業改善資金の償還期間・据置期間の延長という支援では、民間の苗木生産業者が新たに母樹の増殖と種穂の生産に取り組むインセンティブとしては弱いとも考えられる。

そこで、林業・木材産業改善資金の特例措置等の支援に加えて、都道府県や独立行政法人森林総合研究所が有する技術やノウハウを移転するなど、更に民間事業者の参入を支援する仕組みが求められる。

5. おわりに

平成 23 (2011) 年の第 17 回締約国会議 (COP17) において、将来の枠組みについて、32 (2020) 年から議定書、法的文書、又は法的効力を有する合意成果を発効させ、実施に移す道筋が合意された。地球温暖化防止対策の重要性を鑑みると、我が国も国際的な枠組みの中で、中心的な役割を担い積極的に地球温暖化防止に向けて取り組んで行くべきである。第 2 約束期間に参加しないことを表明している中で、まずは森林吸収源目標を確実に達成する取組が求められるだろう。

(かわた なおひろ)

¹「特定間伐等」とは、森林の間伐又は造林で平成 24 年度までの間に行われるものをいう (間伐特別措置法第 2 条第 1 項)。

²本法律案において、「種苗」とは林業種苗法第 2 条第 1 項に規定するものをいい、林業の用に供される樹木の繁殖の用に供される種子、穂木、茎、根及び苗木 (幼苗を含む。) であって、政令で定める樹種に係るものを指す。

³母樹とは、優良な種苗を生産するための種子及び穂木 (接ぎ木や挿し木に使われる木の枝) を採取する樹木をいう。

⁴我が国において、「森林経営」とは、育成林 (人工林) について、森林を適切な状態に保つために平成 2 (1990) 年以降に行われる間伐等の森林施業をいう。

⁵COP17 において、京都議定書の第 2 約束期間終了時期は平成 29 (2017) 年又は 32 (2020) 年とされ未定であったが、COP18 (24 年 11 月～12 月までカタールのドーハにおいて開催) において、32 (2020) 年と決定された。そのため、京都議定書第 2 約束期間は、25 (2013) 年から 32 (2020) 年までとなった。

⁶「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。本稿において、「高齢級」とは 10 齢級、46 年生以上のものを指す。

⁷平成 20 年度から 24 年度までの予算の累計額は、約 110 億円。

⁸平成 24 年 10 月 1 日から段階的に施行されており、平年度ベースで約 2,600 億円の税収が見込まれている。

⁹第 169 回国会参議院農林水産委員会会議録第 8 号 8 頁 (平 20.4.24)