

# 森林を災害から守るために

## — 森林国営保険法改正案 —

農林水産委員会調査室 高橋 陽子

### 1. はじめに

森林国営保険とは、森林国営保険法（昭和12年法律第25号）に基づき、政府によって行われる森林保険であり、その経理のために森林保険特別会計が設置されている。昭和12年の制度創設当初は、火災のみを保険の対象としていたが、その後、台風被害等の多発に対応して、昭和36年に風害、雪害等の気象災が保険の対象に加えられ、さらに昭和53年には、噴火災が加えられた。なお、我が国において森林保険の営業を最初に開始したのは民間損害保険会社であり、大正10年から現在まで複数の森林火災保険が運営されている<sup>1</sup>が、森林について火災以外の気象災等を対象とする民営の保険はない。

森林保険は、様々な森林災害に対応し再生林を確保するセーフティネットとして、森林・林業政策に欠かせないものである。その一方で、近年の行政改革・特別会計改革の流れの中では、安定的な業務運営が確保されるのであれば、国自らが執行する必要性は必ずしも高いとは言えなくなっており、その実施主体等について議論が行われてきた。こうした中、「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」（平成25年12月24日閣議決定）において、「森林保険特別会計を平成26年度末までに廃止し、森林保険業務は森林総合研究所に移管する」こととされ、これを踏まえて、第186回国会において、「森林国営保険法等の一部を改正する法律案」（閣法第43号）が提出された。

本稿においては、法律案提出の経緯や概要を紹介するとともに、主な論点について整理する。

### 2. 森林国営保険制度の概要

#### （1）森林保険の意義

日本は、国土の約3分の2が森林に覆われた世界有数の森林国である。国土面積3,779万haのうち、森林面積は2,508万ha（国土面積の66%）であり、このうち約4割に相当する1,029万haが人為的に造成された人工林となっている。森林は、資源としての木材やきのこなどの林産物を生産する場である。また、土砂災害を防止する国土保全機能、渇水や洪水を緩和しながら良質な水を育む水源かん養機能、生物多様性の保全機能など、多くの多面的機能を有しており、これらの恩恵は国民全体が享受している。

ところで、森林は長期間にわたって育成・整備されるが、この間において、気象の変動、生態系の変化等を誘因として、各種の災害が発生し、被害を受けるおそれは極めて大きい

<sup>1</sup> 平成23年4月現在、損害保険業免許又は外国損害保険業免許を受けた会社数は50社あるが、うち森林保険について認可を受けている会社数は13社である。このうち9社が現在引受けを行っている。

と言える。我が国は地形が急峻で、しかもアジアモンスーン地帯に位置していることから、台風や豪雪などの自然災害の発生の可能性が広範に存在している。また、森林は主として人里から離れた山岳地帯にあるため、火災が発生した場合、その地勢等から消火活動が円滑に進まない。

こうした事由から、森林では災害が生じると大きな被害をもたらすこととなる。森林経営は息の長い経営であることから、他の産業との比較にならないほど投下資本の回収に時間を必要とするほか、零細な森林所有者が9割を占めている<sup>2</sup>こともあり、一度災害が発生すると、そのダメージは大きい。この場合、林家の経済的損失は言うに及ばず、森林復旧が行われないことにより社会生活に大きな影響を生じる。

森林保険は、このようなリスクに対して、森林所有者が多年にわたり投入した資本と労力の回収や森林資産の保全を担保するものである。同時に、森林が被害を受けた場合でも、再造林のための自己負担費用が捻出しやすくなることで、森林の有する多面的機能の発揮に支障を及ぼさないものにするという重要な機能を有している。

## (2) 森林国営保険の主な内容と運営状況

森林国営保険は、政府が保険者となり、森林所有者を被保険者として、森林についての火災、気象災及び噴火災による損害を填補する森林災害に対する総合的な保険である（図表1）。

図表1 森林国営保険の主な内容

区 分	内 容
保険者	政府
被保険者	森林所有者
保険契約者	森林所有者（被保険者）ただし、被保険者以外の者も保険契約者となることのできる
保険の目的	人工により生立させた樹木の集団（人工林）
保険事故	火災、気象災（風害、水害、雪害、干害、凍害、潮害に限る。）、噴火災
保険料率	年間当たり保険金額1,000円につき、樹種、林齢及び地域ごとに設定
保険金額	樹種、林齢別に定めた1haあたりの標準金額を限度として設定

（出所） 林野庁資料

日本の民有人工林面積は796万haである。この民有人工林のうち、森林保険の加入面積（国営及び以前実施されていた全森連共済<sup>3</sup>も含む）は、昭和59年度には241万ha（加入率は32.2%<sup>4</sup>）であった。その後は減少傾向にあり、平成24年度現在で加入総件数が12万9千件、加入面積が90.6万ha、加入率は11.4%となっている（図表2）。

<sup>2</sup> 1ha以上の山林を保有する林家91万戸のうち、保有山林面積が10ha以下の林家が88%を占める（2010年農林業センサス）。

<sup>3</sup> 昭和31年から、全国森林組合連合会によって森林災害共済事業が開始され、国営保険とほぼ同内容の事業を実施してきたが、異常災害に備える十分な資産の確保が困難と見通され、平成13年から新規引受を停止し、14年に既存の契約を国営へ移行、17年度末に事業を廃止した。

<sup>4</sup> この当時の民有人工林面積は、749万haである。

図表 2 森林国営保険の加入実績（平成 24 年度）

新規契約件数	24,606 件	責任保険金額	9,358 億円
加入総件数	128,980 件	積立金	209 億円
加入総面積	906 千 ha	ソルベンシー・マージン比率	500%
加入率	11.4%		

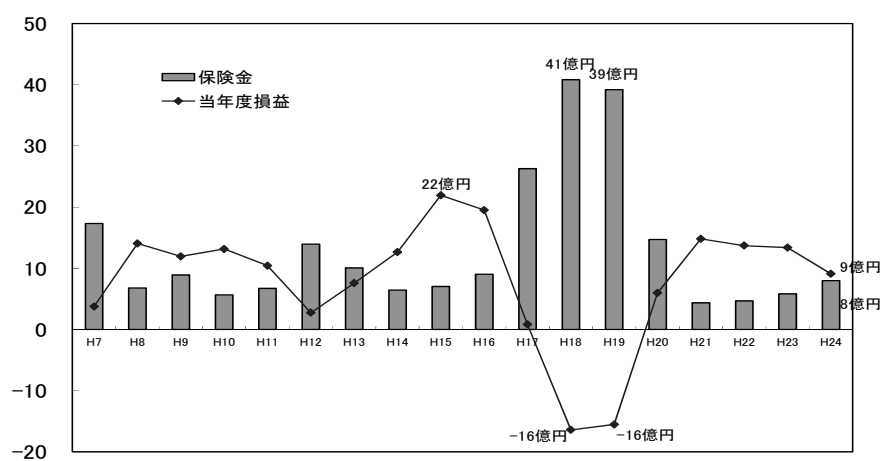
（注 1）積立金は将来の大規模災害に備えて、保険料を原資として積み立てているもの。

（注 2）ソルベンシー・マージン比率（保険金等の支払能力の充実の状況を示す比率）とは、民間保険会社が大量災害による保険金支払いの急激な増加や運用環境の悪化など「通常の予測を超えるリスク」に対して、どの程度自己資本・準備金などの「支払余力（マージン）」を有するかを示す経営健全性の指標。200%を下回った場合、金融庁による是正措置命令が発動される。

（出所）平成 24 年度森林国営保険事業統計書、林野庁資料等より作成

森林の自然災害による損害は、災害の発生頻度や損害規模のバラツキが大きく、異常災害により巨額な損害額をもたらすおそれがある。近年では平成 16 年の台風災害等により、17～19 年度の 3 年間で約 101 億円の保険金支払を行っており、この影響で 18～19 年度の単年度損益はマイナスを計上した（図表 3）。

図表 3 森林保険の保険金支払額と当年度損益の推移



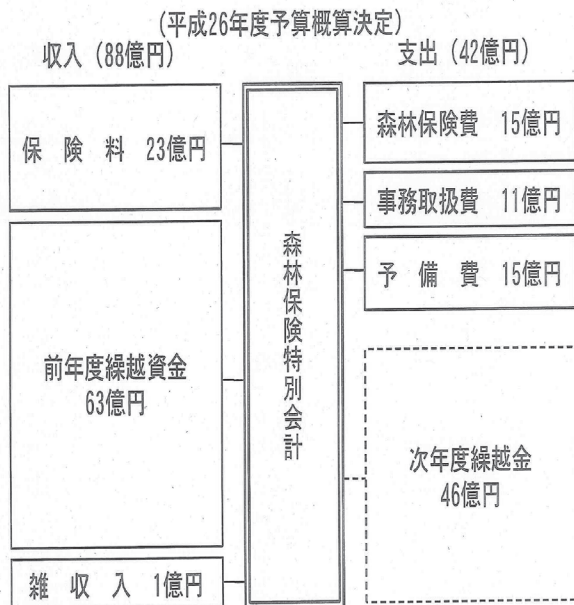
（出所）林野庁資料

### （3）森林保険特別会計の概要

森林保険特別会計（図表 4）では、国が保険者となり保険事故による森林の損害に対する森林保険事業を行っている。また、事務の一部を都道府県に法定受託事務として委任するとともに、市町村、森林組合及び森林組合連合会に対して経由機関として保険料受取事務等の窓口事務を委任することにより、運営している（図表 5）。その内容は、保険契約申込書の受理、保険証書の作成及び交付、保険料の受領及び国庫への納入、損害発生の通知

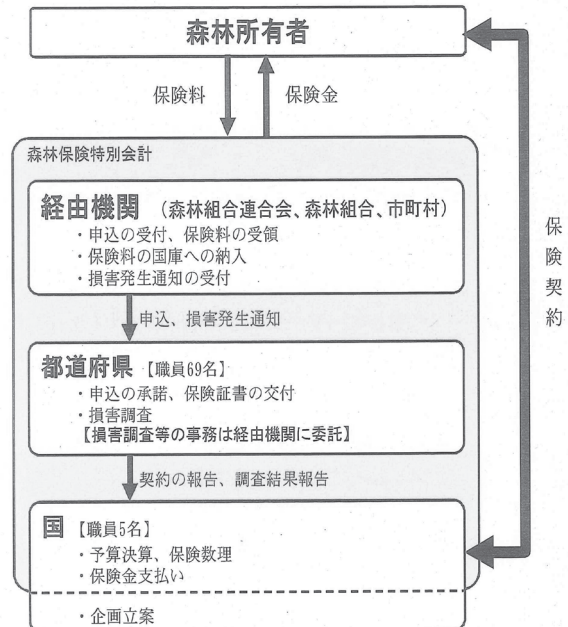
の受理、損害の実施調査及び調査結果の報告等、広範囲にわたっている。なお、本特別会計に一般会計からの財政負担はなく、森林所有者からの保険料収入のみを原資として運営されている。

図表4 森林保険特別会計の経理



(出所) 林野庁資料

図表5 森林国営保険制度の枠組み



(出所) 林野庁資料

### 3. 法律案提出に至る経緯

森林国営保険事業の歳出歳入は、一般会計と区分され、森林保険特別会計で処理されている。これは、森林国営保険が、①保険加入者（森林所有者）からの保険料収入を主な財源としており、受益（保険金）と負担（保険料）の関係を明確にするため、その収支を明確にする必要があること、②変動の大きい自然災害の発生状況により単年度では剰余も不足も生じることがあるため、将来の保険金の支払に備えて、積立金を積み立てておく必要があること、等の理由による。

一方で、特別会計についてはこれまで、特別会計が多数設置されることは予算全体の仕組みを複雑で分かりにくくしている面があること、恒常的な不用、繰越しや多額の剰余金が放置され、歳入・歳出構造の合理化が図られていないものがあること等、いくつかの問題点<sup>5</sup>が指摘されてきており、特別会計の見直しに向けた議論が行われてきた。

こうした議論を踏まえて、平成17年12月24日に「行政改革の重要方針」が閣議決定され、この中で特別会計に関する具体的な改革の方針が政府として正式に決定された。さらに、この閣議決定を円滑かつ着実に実施するため、改革の基本方針及び各特別会計において推進すべき方策を盛り込んだ「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成18年法律第47号。以下「行政改革推進法」という。）が成立、施行

<sup>5</sup> 特別会計の見直しについて—基本的考え方と具体的方策—（平成15年11月26日 財政制度等審議会）

された。同法の中では、森林保険特別会計について、同特別会計において経理されている事務及び事業を独立行政法人に移管し、同特別会計を廃止することについて、平成20年度末までに検討するとの方向性が示された。行政改革推進法を踏まえ、平成21年3月31日の記者会見において、石破農林水産大臣（当時）は、森林保険特別会計は廃止し、森林保険業務は独立行政法人に移管することを公表した。

その後、政権交代を経て、民主党政権において平成22年10月29日に行われた行政刷新会議「事業仕分け」において、森林保険特別会計については、「廃止（国以外の主体へ移管）（早急に、移管する主体を検討。それまでの間、暫定的に区分経理を維持）」との評価結果が出された。この評価結果を受け、損害保険会社の森林保険への参入に当たっての課題を検討し、その対応策を整理するため、林野庁は平成23年2月、学識経験者らから成る「森林保険制度に関する検討会」を設置した。同検討会は計4回にわたり、民間損害保険会社からのヒアリングを含めた検討を行い、同年12月には「論点整理と検討の基本方向」をとりまとめた。

これを踏まえて平成24年1月24日に閣議決定された「特別会計改革の基本方針」においては、「森林保険特別会計については、平成26年度中に廃止するものとする。国以外の実施主体への移管についての検討を早急に行い、平成24年度中にその結論を得るものとし、これを踏まえ、所要の制度改正を平成25年度中に行うものとする。」とされた。

しかし、平成24年12月の再度の政権交代後、自民党政権による「平成25年度予算編成の基本方針」（平成25年1月24日閣議決定）において、『「特別会計改革の基本方針」（平成24年1月24日閣議決定）は、それ以前より決定していた事項を除いて当面凍結』し、特別会計の見直しについては、引き続き検討し、改革に取り組むこととされた。

その後、内閣府の行政改革推進会議において、これまでの改革の内容を検証し、制度本来の趣旨に即し現下の経済社会情勢に対応した特別会計とするため、改めて総括・点検が行われた。そして、公表された「特別会計改革に関するとりまとめ」においては、「国が自ら事業を実施している特別会計・勘定について、国が実施主体となることが必要不可欠であるものを除き、民間又は独立行政法人等に事業を移管した上で廃止するなど、見直しを行う」とされた。さらに、これを踏まえて閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」（平成25年6月14日）において、「特別会計改革については、行政改革推進会議のとりまとめに沿って、国が自ら事業を行う必要性や区分経理の必要性の検証等の方針の下で改革を実現するものとし、平成26年度から順次の改革実施を目指して、必要な法制上の措置を早期に講ずるものとする」とされた。

こうした長期にわたる検討及び民間損害保険会社からのヒアリング等の結果、森林保険は市場規模が小さい一方で、高リスクであるといったことの特性上、民間の主体に委ねた場合、必ずしも実施されないおそれもあることから、「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」（平成25年12月24日閣議決定）にのっとり、本法律案が提出されることとなった。

#### 4. 本法律案の概要

##### (1) 森林保険事業を政府から独立行政法人森林総合研究所へ移管（森林国営保険法及び独立行政法人森林総合研究所法の改正）

独立行政法人森林総合研究所（以下「森林総研」という。）は、森林・林業・木材産業に関わる研究を行う我が国唯一の総合的な研究開発型独立行政法人である。森林・林業の再生、木材及び木質資源の利用促進、地球温暖化の防止、水源のかん養、国土の保全、生物多様性の保全、林木の新品種の開発など国家的な行政課題に対応して、総合的に研究開発を行っているほか、平成 20 年に旧緑資源機構から承継した水源林造成事業<sup>6</sup>等を実施している。

法律案では、森林保険事業を政府から森林総研に移管することにより、行政のスリム化を実現するとともに効率的・効果的な業務運営を確保することとしている。なお、業務移管にあたっては、現行の保険事務を簡素化することで、その効率化を図る。具体的には、事務の一部を都道府県に法定受託事務として委任する体制を見直すことで、森林保険特別会計（5名）と都道府県（69名）の森林保険に係る人件費を削減し、森林総研に森林保険に関する事業を専ら行う「森林保険センター（仮称）」を設置して30名程度を置くこととする。ただし、森林保険に関する企画立案業務は引き続き農林水産省が行うこととしている。さらに、森林総研の自主性を発揮する観点から、現行では政府が決定している保険料率等について森林総研が定め、農林水産大臣へ届け出ることなどによって、弾力的な運営を行うことが可能となり、保険事業が効果的に運営されようとしている。

また、法律の題名を「森林国営保険法」から「森林保険法」に改めるほか、法文をひらがなにする。

##### (2) 森林保険の安定的運営の確保（独立行政法人森林総合研究所法の改正）

森林保険事業の移管後も、安定的な保険運営を担保する必要があることから、森林総研が必要に応じ保険金支払のための長期借入金等を行うとともに、この債務を政府が保証する仕組み等を創設する。

森林保険の保険者が政府から独立行政法人に変わることは、保険契約者にとっては重大な変更である。この点について、森林所有者が引き続き安心して保険に加入することができるよう、森林総研が必要に応じ、長期借入金をし、又は森林総合研究所債券を発行できるとし、この債務を政府が保証するとともに、資金調達が困難であると認められるときは財政上の措置を講ずる仕組みを創設するものである。

##### (3) 森林保険特別会計の廃止（特別会計に関する法律の改正）

森林保険について、経理を政府が行うものではなくなることから、森林保険特別会計を廃止する。

なお、森林総研においては、森林保険に関する業務の経理について、その他の経理と区

---

<sup>6</sup> 水源林造成事業とは、ダムの上流域などの水源かん養上重要な奥地水源地域の民有林保安林のうち、水源かん養機能が劣っている無立木地、散生地、粗悪林相地などを対象に早期に森林を造成し整備する事業である。

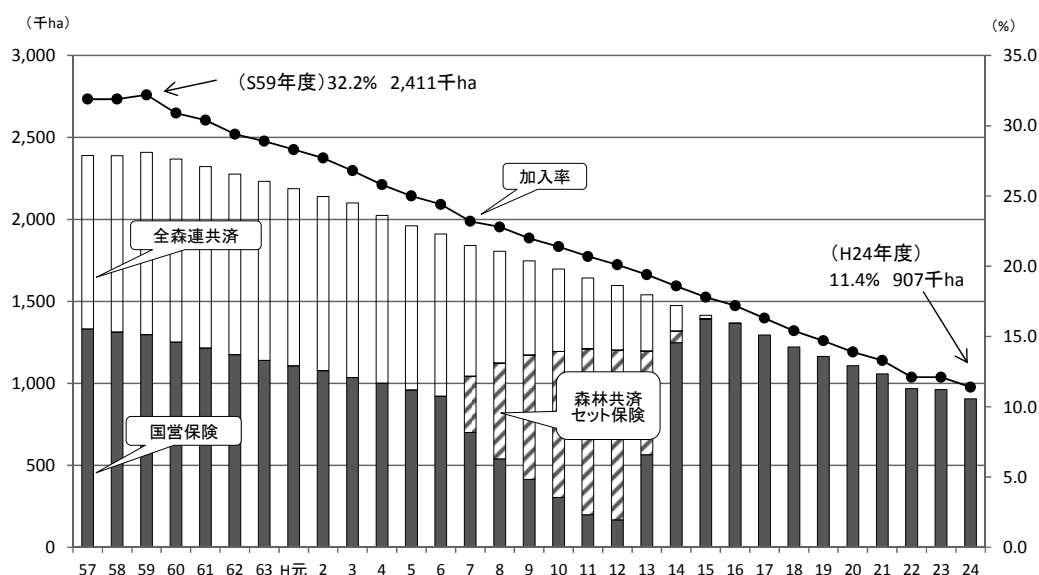
分して新たに「森林保険勘定」を設けることとしている。このことにより、森林保険業務と他の業務との経理は明確に区分され、事業の会計における受益と負担の明確化も引き続き担保されるものとする。

## 5. 主な論点

### (1) 加入率低迷の要因と対策

森林保険の加入率（国営及び以前実施されていた全森連共済も含む）は、長期的に低下傾向にある（図表6）。民営での契約件数は公表されていないものの、こちらも非常に少なくなっていると推測される<sup>7</sup>。これらは、林業経営コストの増大や木材価格の低迷による収益性の悪化など、森林・林業に対する厳しい状況から、新規加入が多い新植面積が減少していることが最大の要因とされる。

図表6 森林保険の加入率等の推移



(注1) 加入率＝森林保険(共済) 加入面積／民有林人工林面積

(注2) 森林共済セット保険は、同一の森林について森林国営保険と全森連共済両者に半分ずつの責任で同時に加入する仕組みである。全森連共済の新規引受停止、事業廃止に伴い、国営保険に移行、最後の既契約分の支払は平成19年度に終了。

(出所) 林野庁資料

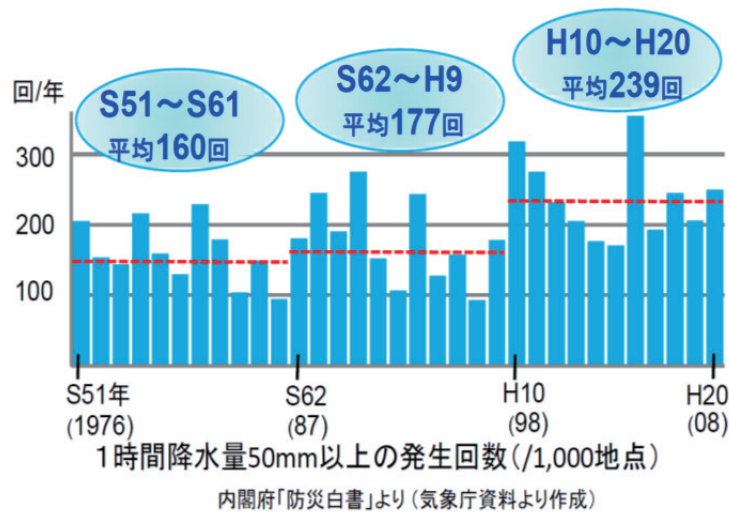
一方で、我が国はその急峻な地形とアジアモンスーン気候のため、台風や豪雪などの自然災害の発生の可能性が広範に存在している。また、地球温暖化に伴い、夏季の降水量及び大雨の日数、非常に強い台風の数が増えることなどが予想される。既に、地球温暖化に伴う大雨の頻度は増加する傾向にあり（図表7）、今後こうした傾向は続くと考えられる。

<sup>7</sup> 酒井清「森林保険の移り変わりと社団法人森林保険協会の活動」『山林』（2011.6）62頁

このため、森林の自然災害に係るリスクは将来的には一層大きくなり、森林の自然災害に係る損害が巨額となる可能性がある。

森林保険は、林業生産活動を継続的に実施していく際のセーフティネットとして森林所有者自らが備える災害対策の一手段である。そして、その安定的な運営の観点からも、加入率の低迷は森林保険制度の存続にも関わる深刻な問題である。こうした森林保険の現状に対し、森林の災害リスクについての周知徹底を図り、森林保険の普及のための早急な対策を講じる必要がある。また、前述のように、我が国では森林・林業をめぐる厳しい状況から、林業の生産活動そのものが停滞している。利用期を迎えた林木の主伐を促し、林業の活性化・振興を進めることなくしては、森林保険の加入率の向上は見込めないであろう。

図表 7 大雨の頻度の増加



(出所) 林野庁資料

## (2) 事業移管の妥当性及び森林総合研究所による事業の実効性

特別会計改革においては、財政法や行政改革推進法の趣旨にのっとり、国の財政の一層の効率化・透明化に向けて、事務事業の在り方を踏まえた会計・勘定数のスリム化を図ることを目指してきた。

本法律案による森林保険特別会計の廃止によって、国の財政のスリム化は、確かに一歩前進すると言えるが、その反面、森林総研としては、これまで全く携わっていない森林保険事業を引き受けることとなる。この点については、森林総研が研究開発業務の中で、山地災害防止技術や自然災害(風害)リスクの予測技術など、森林の自然災害防止機能の発揮に向けた研究を行っていることから、将来的に、森林保険加入者を含めた森林所有者にこうした技術を広く普及させることで山地災害を防止すると同時に、森林保険業務の中で得た知見を研究開発業務にいかすといった、森林保険業務と研究開発業務の間における相乗効果が期待される面もある。しかし、平成20年に旧緑資源機構の業務を承継したことに引き続き、森林総研の業務の範囲は大幅に拡大することとなる。また、そもそも研究機関



である森林総研がこうした保険事業を行うことは、その性格からしてなじまないのではないかと見ることもでき、事業移管の妥当性及び実効性が十分に説明される必要がある。

### (3) 保険事故の見直しの必要性

森林における被害には、気象災や火災によるものだけではなく、野生鳥獣被害や松くい虫被害がある。近年、野生鳥獣の生息域の拡大等を背景として、シカやクマ等の野生鳥獣による食害や剥皮被害などの森林被害が深刻化している。その被害面積は森林の気象災害被害や火災被害よりも大きくなっている(図表8)。また、体長約1mmの「マツノザイセンチュウ」という線虫が樹体内に入ることによって、マツ類が枯死する松くい虫被害は減少傾向にあり、ピーク時の4分の1程度の約65万m<sup>2</sup>となったが、依然として我が国最大の森林病害虫被害となっている。

図表8 森林の災害等被害状況 (単位:ha)

年次	気象災害被害面積	火災による焼損面積	野生鳥獣被害面積
平成20年	1,828	839	6,775
21年	4,414	1,064	6,126
22年	2,087	755	6,230
23年	2,571	2,071	9,389
24年	1,227	372	9,063
過去5ヶ年の平均	2,425	1,020	7,517

(注) 被害面積とは、立木の枯死、欠損、剥皮や倒伏など、立木に何らかの被害を受けたものを指し、復旧可能なものも含む。

(出所) 森林国営保険事業統計書、林野庁ホームページ等より作成

森林国営保険の保険事故は、火災、気象災及び噴火災に限定され、松くい虫被害は対象となっていない。さらに、シカ、クマ、ノネズミ等の獣害も対象外である。

この点については、急性な伝播力を持っていて一定の地域に甚大な損害を及ぼすことが容易に予想される松くい虫等の損害は結果的に高い保険料とならざるを得ず、また、損害填補制度としても成立し得ないと説明される。また、鳥獣害は地域間格差が大きく、加入者間で不公平になるおそれがあり、防護対策実施の有無によっても被害に偏りがあると考えられる。

一方で、病虫獣害の被害額の大きさや防護対策・防除対策等によってもその被害が拡大している状況から、これらを保険事故の対象に加えるべきとの要請は依然として多い。こうした社会的な要請に応え、林業の経営安定を一層図るために、保険事故の対象範囲の拡大が検討されてもよいのではないかと。特に、森林保険の保険料率は、樹種や林齢、等地區

分<sup>8</sup>によって区分されていることから、こうした条件を更に細分化することや、特約として設置することなども含めて、調査・検討が行われるべきであろう。

#### (4) 積立金の在り方

森林国営保険においては、変動の大きい自然災害の発生状況により単年度では剰余を生じる場合もあれば不足を生じる場合もあるため、将来の保険金等の支払に備えるため積立金を保有している。決算上、剰余金を生じた場合に積立てを行っており、平成24年度決算後には209億円となっている。

異常災害により巨額の損害額が発生する可能性を考えれば、積立金の額は多いほどよいという考え方もできるが、単年度の災害による過去最大の保険金支払額が81億円<sup>9</sup>であったことを考慮すると、これを踏まえた一定額の積立金があれば安定的な運営は可能と考えられる。「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」(平成25年12月24日閣議決定)においても、「森林保険に係る積立金については、その規模の妥当性を定期的に検証」することとされていることから、積立金の適正額とそれを超えた場合の対応について、明確にすべきであろう。

## 6. おわりに

国営、民営ともに、保険事故の対象等の制度内容は、長年にわたって見直されていないが、森林災害の発生状況はシカの食害が激増するなど以前に比べ大きく変化している。また、現在の造林面積の低迷が続くと、将来の齢級構成は現在と大きく異なることが予想される。森林の災害被害は、干害、凍害等が幼齢林<sup>10</sup>で発生する一方、風害など壮齢林で主に発生するものもあるため、財産的価値の高い壮齢林にも一定の災害リスクが存在し、こうしたリスクは今後高まる可能性がある。

今回の法改正により、国が運営する損害保険である森林国営保険は、森林総研に移管されることとなるが、森林・林業をめぐる状況の変化や森林所有者のニーズ、森林災害の実態等に対応した制度の見直しや運営を柔軟に行うことで、森林保険の普及拡大が図られ、林業経営の安定に資することが期待される。

(たかはし ようこ)

---

<sup>8</sup> 保険事業における純保険料の計算に関する重要な技術的原則の一つである「給付反対給付均等の原則」に基づくもの。具体的には、保険事故が発生する可能性、すなわち危険度は地域により特性があり、危険度の低いところも同一の保険料を適用すると低いところが高いところを救済することとなり不公平になるため、この危険度を勘案して料率に格差を設けたのが等区分である。

<sup>9</sup> 平成16年の台風災害に起因する保険金支払額(内閣府 行政刷新会議ワーキンググループ「事業仕分け」議事概要(平成22年10月29日))

<sup>10</sup> 幼齢林とは、林齢20年以下の森林であり、幼齢林以外の森林が壮齢林である。