

# 森林の循環利用と林業の成長産業化等に関する国会論議

## — 森林法等の一部を改正する法律の成立と 合法伐採木材等の流通及び利用の促進に関する法律の創設 —

農林水産委員会調査室 田辺 真裕子

### 1. はじめに

第 190 回国会の平成 28 年 5 月 13 日、「森林法等の一部を改正する法律案」（閣法第 50 号）（以下「森林法等改正案」という。）及び「合法伐採木材等の流通及び利用の促進に関する法律案」（衆第 29 号）（以下「合法木材流通・利用促進法案」という。）が参議院において可決され、成立した。衆・参両院における森林法等改正案の審議では、今後の森林・林業基本政策の方向性、所有者不明共有林に係る裁定制度における紛争発生への対応、市町村による林地台帳作成の制度化の目的、森林組合等が自ら森林経営事業を行うことができることとする意義、木質バイオマス<sup>1</sup>を広域流通させることの適否、森林総合研究所の今後の業務の在り方等について議論が行われた。

本稿では、森林法等改正案の主な論点と政府の見解を紹介するとともに、合法木材流通・利用促進法案の概要について述べることとしたい。

### 2. 森林法等の一部を改正する法律案

#### （1）提出の経緯

我が国は、国土の 3 分の 2 を森林が占める森林国であり、現在、森林蓄積量<sup>2</sup>は約 49 億 m<sup>3</sup> と量的に充実するとともに、多くの人工林資源が成熟して収穫期を迎えている。一方で、木材自給率や木材需要は、長期的に低迷している。また、世界の主要林産国と比較して生産性が低いことや木材価格の低迷から、林業経営は厳しく、植林や育林等に十分な費用をかけることができなくなっている。さらに、森林所有者の世代交代や不在村<sup>3</sup>化による、森林所有者や境界の不明確化、森林所有者の経営意欲の低下等の課題があるほか、国産材の安定的かつ低コストでの供給が行われていない現状がある。

平成 27 年 6 月 30 日に閣議決定された『日本再興戦略』改訂 2015』においては、林業の成長産業化に取り組むことが示され、新たな木材需要を生み出すための取組の推進、低コストで効率的な木材の生産・供給システム（木材バリューチェーン）の構築、計画的な伐採・森林整備の推進、施業集約化を進めるための森林境界及び所有者の明確化等の施策を行うとされた。

また、我が国の森林・林業施策の基本方針を定める「森林・林業基本計画」（以下「基本

<sup>1</sup> 「バイオマス」とは、再生可能な、生物由来の有機性資源（化石燃料は除く。）のことで、その中で、木材からなるバイオマスのことを「木質バイオマス」と呼ぶ。

<sup>2</sup> 森林にある樹木の幹の体積の総量

<sup>3</sup> 森林の所在地と異なる市町村に居住すること

計画」という。)は、森林・林業基本法(昭和39年法律第161号)に基づき、森林・林業をめぐる情勢の変化等を踏まえ、おおむね5年ごとに変更されている。現行の基本計画は23年7月に策定されたものであり、28年夏をもって策定以来5年が経過することから、27年8月に農林水産大臣から林政審議会に対して基本計画の変更が諮問され、同審議会の審議を経て、28年3月14日に「森林・林業基本計画(案)」(以下「基本計画案」という。)が取りまとめられた<sup>4</sup>。

基本計画案においては、森林の有する多面的機能の発揮と林業の持続的かつ健全な発展並びに林産物の供給及び利用の確保という森林・林業基本法が掲げる基本理念を実現し、国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展を図るため、森林・林業に関する施策を体系的に講じていくとの基本方針が示されている。

具体的には、①森林の有する多面的機能の発揮に関する施策として、面的なまとまりをもった森林経営の確立、再造林等による適切な更新の確保、適切な間伐<sup>5</sup>等の実施、路網<sup>6</sup>整備の推進、多様で健全な森林への誘導、国土の保全等の推進、山村の振興・地方創生への寄与等の施策を総合的かつ体系的に進めていくこと、また、②林業の持続的かつ健全な発展に関する施策として、望ましい林業構造の確立、人材の育成・確保等の施策を推進するほか、③林産物の供給及び利用の確保に関する施策として、原木の安定供給体制の構築、木材産業の競争力強化、新たな木材需要の創出等を図っていくこととしている。

森林法等改正案は、林業の成長産業化を実現するため、適切な森林施業を通じて、国産材の安定供給体制の構築、森林資源の再造成の確保及び森林の公益的機能の維持増進を一体的に図る必要があることから、基本計画案の検討の方向性を踏まえ、関係法令について所要の措置を講じようとするものであり、28年3月8日、国会に提出された。

## (2) 森林法等改正案をめぐる主な論議

### ア 総論

森林法等改正案は、森林法(昭和26年法律第249号)、分収林特別措置法(昭和33年法律第57号)、森林組合法(昭和53年法律第36号)、木材の安定供給の確保に関する特別措置法(平成8年法律第47号)及び国立研究開発法人森林総合研究所法(平成11年法律第198号)の5法を改正するもので、最近における森林及び林業をめぐる状況を踏まえ、所在不明の森林所有者がある共有林の施業円滑化、分収林契約の契約内容変更の円滑化、施業集約化を促進するための森林組合及び森林組合連合会が行う事業の見直し、都道府県域を超える木材の取引計画の大臣認定制度の創設等を行うとともに、国立

<sup>4</sup> 森林法等改正案提出後の5月10日、林政審議会において、3月14日に取りまとめられた基本計画案に対するパブリックコメントを踏まえ修正された「森林・林業基本計画(案)」について適当である旨の答申が行われ、森林法等改正案成立後の5月24日、「森林・林業基本計画」が閣議決定された。本稿においては、便宜上、平成23年策定の基本計画を現行計画と表記する。

<sup>5</sup> 「間伐」とは、育てようとする樹木どうしの競争を軽減するため、混み具合に応じて、一部の樹木を伐採すること。一方、更新又は更新準備のために行う伐採若しくは複数の樹冠層を有する森林における上層木の全面的な伐採を「主伐」という。

<sup>6</sup> 森林内にある公道、林道、作業道の総称、又はそれらを適切に組み合わせたもの。森林施業を効率的に行うためには、路網の整備が重要となる。

## 森林法等の一部を改正する法律案の概要

- 国内の森林資源が本格的な利用期を迎えている中、住宅用など従来需要に加えて、CLT（直交集成板）や木質バイオマスなど国産材の需要の創出と拡大が進展。  
※木材自給率は、H14年の19%を底に上昇傾向で推移し、H26年は31%まで回復。
  - 一方、木材価格の低迷、森林所有者の世代交代、山村地域の過疎化等により森林経営意欲が低下している中で、国産材の安定的かつ低コストでの供給が十分に行われていない状況。
- ⇒ 林業の成長産業化を実現するため、適切な森林施業を通じて、**国産材の安定供給体制の構築・森林資源の再造成の確保・森林の公益的機能の維持増進**を図るための一体的な措置を講ずる。

<b>森林資源の再造成の確保</b> (森林法)	<b>国産材の安定供給体制の構築</b> (森林法、森林組合法、木安法)	<b>森林の公益的機能の維持増進</b> (森林法、森林総研法、分収法)
造林未済地: 14千ha (H23年度末) を10年後に半減	国産材利用量: H26: 2,366万㎡ → H32: 3,900万㎡	早急に施業が必要な要整備森林: 約3千ha (H25年度末) を5年以内に5割以上解消
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 伐採後の再造林を確保 (森林法第10条の8)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>森林所有者等に対し、伐採後の造林の状況報告を義務付け</li> </ul> </li> <li>➤ 深刻化する鳥獣害を防止 (森林法第11条)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>森林経営計画の認定要件として鳥獣害対策を講じることを追加</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 森林組合等による施業の集約化を促進 (森林組合法第26条、第26条の2、第101条の2)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>経営意欲の低下した森林所有者の森林等について、                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>・森林組合自らが森林を経営する事業の要件緩和</li> <li>・森林組合連合会が自ら森林経営を行えるよう措置</li> </ul> </li> <li>施業集約化につながる森林経営計画の作成率 H25: 26% → H32: 80%</li> </ul> </li> <li>➤ 所在不明の共有者が存在する森林での施業を円滑化 (森林法第10条の12の2～第10条の12の8)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>所在不明の共有者が存在する森林について、共有持分の移転に係る裁定手続を経て、伐採が可能となるよう措置</li> </ul> </li> <li>➤ 林地の境界情報等を整備 (森林法第191条の4～第191条の6)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>市町村が林地台帳を作成する制度を創設</li> <li>H30年度末までに全ての森林所在市町村で台帳を整備 (森林GISを導入している市町村: 約800 (H26年度末))</li> </ul> </li> <li>➤ 国産材の安定的な広域流通を促進 (木安法第4条、第8条)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・都道府県域を超える取引計画の大臣認定制度を創設</li> <li>・上記計画に係る森林経営計画について伐採制限の緩和等を措置</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 奥地水源林の整備を推進 (森林総研法第2条、第13条) (森林法第39条の5)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>整備の担い手として、都道府県、市町村、改称した(研)森林研究・整備機構を位置付け</li> </ul> </li> <li>➤ 分収林契約の内容変更を円滑化 (分収法第11条～第18条)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>1/10を超える異議がないことをもって、全契約者の同意がなくても契約変更できる特例を創設</li> </ul> </li> <li>➤ 違法な林地開発を抑制 (森林法第206条)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>違法な林地開発を行った者に対する罰則を強化 (林地開発の違反件数 (H26: 165件) を5年後に3割以上減)</li> </ul> </li> </ul>

## 適切な森林施業を通じた林業の成長産業化

(出所) 林野庁資料

研究開発法人森林総合研究所を国立研究開発法人森林研究・整備機構に改組する等の措置を講ずるものである。

森林法等改正案について、森山農林水産大臣は、「林業の成長産業化を実現するため、国産材の安定供給体制の構築、森林資源の再造成の確保、森林の公益的機能の維持増進を図るための一体的な措置を講ずることを目的として、関係する法律を改正するものである」旨<sup>7</sup>、説明をしている。

なお、林業の成長産業化について、伊東農林水産副大臣は、「林業の成長産業化とは、林業及び木材産業を安定的に成長発展させ、山村などにおける就業機会の創出と所得水準の上昇をもたらす産業へと転換することである」旨<sup>8</sup>、述べている。

森林・林業の基本方針を定める基本計画に関して、平成23年に策定された現行計画の達成状況と課題について問われた齋藤農林水産副大臣は、「現行の森林・林業基本計画の下で、施業集約化を図る森林経営計画制度の普及定着、路網整備や間伐等の推進、日本型フォレストナーなどの人材の育成確保等の施策を進めてきた。その結果、人工林資源が増加する中で間伐が進み、木材供給量は5年間で25%増加した一方で、育成複層林<sup>9</sup>の誘導については遅れが見られるといった評価が林政審議会において共有されている。また、人工林が本格的な利用期を迎えており、CLT<sup>10</sup>や木質バイオマスの利用が拡大する兆しが見られる一方で、国産材を安定的かつ低コストで供給することができていないという課題がある」旨<sup>11</sup>の認識を示した。

加えて、基本計画案における今回の法改正の位置付けについて問われた齋藤農林水産副大臣は、「次期基本計画案では、需要面と供給面の両面から林業の成長産業化を図るとされており、中でも特に法制面での措置が必要な、資源の再造成を確保するための再造林の実施状況の把握、国産材の安定供給体制を構築するための所有者不明森林での施業円滑化や林地台帳の作成、国産材の広域流通の促進、奥地水源林の整備の推進による公益的機能の発揮については、法律案として取りまとめた」旨<sup>12</sup>、答弁した。

## イ 森林法

### (ア) 伐採及び伐採後の造林の届出制度の見直し

森林法等改正案では、伐採後の造林を確保するため、森林所有者等が伐採及び伐採後造林の届出書に記載された伐採及び伐採後の造林に係る森林の状況について、市町村長に報告しなければならないとする報告制度を新設することとしている。

委員会においては、人工林が伐採された後に再造林が行われず、いわゆる再造林放

<sup>7</sup> 農林水産省「森山農林水産大臣記者会見概要」(平28.3.8)

<sup>8</sup> 第190回国会衆議院農林水産委員会議録第5号17頁(平28.4.26)

<sup>9</sup> 森林を構成する林木を択伐等により部分的に伐採し、人為により複数の樹冠層を構成する森林(施業の関係上一時的に単層となる森林を含む。)として成立させ維持する施業が実施されている森林。

<sup>10</sup> CLT(Cross Laminated Timber/直交集成板)とは、ひき板を繊維方向が直交するように積層接着した重厚なパネルのことで、欧米を中心にマンションや商業施設などの壁や床として普及している。

<sup>11</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会議録第7号1~2頁(平28.5.12)

<sup>12</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会議録第7号2頁(平28.5.12)

棄地の問題があることが指摘された<sup>13</sup>。現行の伐採及び伐採後の造林に係る事前の届出制度に加えて、伐採後の造林の状況報告を求めることとする改正について、林野庁は、「今後、主伐が増加することが見込まれることも踏まえ、市町村が地域の森林の状況を把握しやすくすることにより、森林所有者等への指導、監督を通じた再造林の確保がより一層図られるようにするという趣旨のものである」旨<sup>14</sup>、述べた。

また、森林所有者に対する造林の状況報告の義務付けが過剰な負担となるとの懸念に対し、森山農林水産大臣は、「造林後の森林の状況の写真送付等の簡易な方法での報告とする方針であり、森林所有者等に対して過剰な負担とならないよう配慮する」旨<sup>15</sup>の考えを述べた。

加えて、木材価格の低迷と造林コストの高さから、主伐の販売収入から造林経費を捻出することができず、造林が適切に行われぬおそれがあるため、国の責任として再造林を確実にを行うための支援が必要であるとの指摘がなされた。国による支援について問われた森山農林水産大臣は、「伐採後に森林所有者等が造林を円滑に行える環境をつくっていくことは、政策として非常に大事なことだと考えている。このため、森林所有者が伐採後の造林を行う場合の直接支援として、国と都道府県で合わせて7割程度の補助<sup>16</sup>を行っているほか、コンテナ苗を活用した伐採と造林の一貫作業システムの導入、成長に優れた苗木の活用の推進による造林の低コスト化等を行っており、こうした事業の活用により、一層の環境整備を進めてまいりたい」旨<sup>17</sup>の考えを述べた。

#### (イ) 共有林の持分移転の裁定制度の創設

森林法等改正案では、都道府県知事による裁定、補償金の供託等を経た上で、所在不明の共有者がいる共有林の立木の共有持分を移転し、土地の使用権を設定する制度を創設することとしている。

改正の意義について、林野庁は、「我が国の民有林の約2割を占める共有林において、所在不明の共有者の同意が得られないために森林の伐採ができないという問題が生じている。共有林の持分移転の裁定制度を設けることにより、今までできなかった森林の伐採が一定の手続を経てできるようになる」旨<sup>18</sup>、述べている。

共有林の持分移転の裁定制度を設けることに関し、トラブルはあり得るのかとの問いに対し、林野庁は、「供託金に不満のある不確知者が現れた場合の対応等、いろいろまだ心配しなければいけないこともあろうかと思う。共有林の裁定制度の円滑な利用のため、都道府県知事が裁定をする際の目安となる方針の明示、供託すべき補償金の額について不満があった場合の取扱いの基本的な考え方に関する補足的な指導等の通知等が必要で

<sup>13</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会会議録第7号17頁(平28.5.12)

<sup>14</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会会議録第7号17頁(平28.5.12)

<sup>15</sup> 第190回国会衆議院農林水産委員会会議録第5号13頁(平28.4.26)

<sup>16</sup> 「森林環境保全直接支援事業」において、森林経営計画の作成者等が、施業の集約化や路網整備等を通じて、低コスト化を図りつつ計画的に実施する施業に対し、68%(国51%、都道府県17%)等の補助が行われている。

<sup>17</sup> 第190回国会衆議院農林水産委員会会議録第5号13頁(平28.4.26)

<sup>18</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会会議録第7号12頁(平28.5.12)

あり、様々な手続等を定めていきたい」旨<sup>19</sup>の考えを述べた。

森林所有者の高齢化、不在村化が進む中で、施業集約化のため、共有林に限らず、所在不明の森林についても施業可能となる措置を講ずるべきだとの指摘がなされ、そういった措置を講ずることに関する政府の見解について問われた。これに対し、林野庁は、「補償金の供託を経て、財産権の保障に配慮しつつ所在不明の共有者の立木の移転ができるという法律構成での制度改正は、憲法 29 条<sup>20</sup>による財産権の保障とぎりぎりの調整で、内閣法制局とも長い議論を重ねながら措置したものである。共有林に限らず、所有者が所在不明の全ての森林を第三者が伐採できるよう検討することについては、憲法の財産権保障の規定等の観点から、さらに慎重な検討を重ねていく必要がある」旨<sup>21</sup>、述べた。

#### (ウ) 鳥獣害防止等に向けた森林経営計画等の見直し

森林法等改正案においては、市町村森林整備計画<sup>22</sup>において鳥獣害を防止すべき森林の区域を設定することとし、森林経営計画等の計画事項として鳥獣害防止の方法を加えるなどとされている。

改正による効果について、林野庁は、「森林整備と一体となった鳥獣害防止の取組が促進されることを期待している」旨<sup>23</sup>、述べた。

また、鳥獣害対策に関して、中長期的な目標設定と施策を検証する仕組みが必要になるのではないかとの問いに対し、加藤農林水産大臣政務官は、「個々の森林経営計画区域内の鳥獣害対策の目標設定や結果の検証のあり方は、今後、有識者等の意見を聞きながら検討してまいりたい」旨<sup>24</sup>、回答した。

#### (エ) 林地台帳の整備

森林の土地の所有者、所在、境界に関する情報等として不動産登記簿、森林簿等がある。これらの情報は、法務局、地方公共団体、森林組合等がそれぞれ保有しており、情報の種類、量、公表の有無等については、主体によってまちまちとなっており、統一的にまとまった形で整備されていない。

森林法等改正案では、市町村が、統一的な基準に基づき、森林の土地の所有者等の情報を林地台帳として整備・公表することとしている。

林地台帳整備の背景として、齋藤農林水産副大臣は、「木材価格の低迷や森林所有者の世代交代により、森林所有者の所在が不明な森林や林地の境界が不明確な森林が増加し、

<sup>19</sup> 第 190 回国会参議院農林水産委員会会議録第 7 号 12 頁（平 28. 5. 12）

<sup>20</sup> 日本国憲法第 29 条第 1 項： 財産権は、これを侵してはならない。

第 29 条第 2 項： 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

第 29 条第 3 項： 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

<sup>21</sup> 第 190 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 5 号 10 頁（平 28. 4. 26）

<sup>22</sup> 森林法において、農林水産大臣は、森林・林業基本法第 11 条第 1 項の規定に基づき政府が策定する「森林・林業基本計画」に即して、「全国森林計画」を（森林法第 4 条）、都道府県知事は、民有林につき、全国森林計画に即して「地域森林計画」を（同法第 5 条）、市町村は、その区域内にある地域森林計画対象民有林につき、「市町村森林整備計画」を（同法第 10 条の 5）、立てなければならないとされている。また、森林所有者等は、「森林経営計画」を作成し、市町村長の認定を受けることができる（同法第 11 条）。

<sup>23</sup> 第 190 回国会参議院農林水産委員会会議録第 7 号 2 頁（平 28. 5. 12）

<sup>24</sup> 第 190 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 5 号 14 頁（平 28. 4. 26）

それが森林の伐採の支障となっている」旨<sup>25</sup>、述べている。

改正の意義について、齋藤農林水産副大臣は、「市町村が情報を一元的にまとめたものを林地台帳として整備することにより、組合や林業事業体等において所有者や境界の特定が進み、施業の集約化が行いやすくなると考えている」旨<sup>26</sup>、述べた。

また、林地情報を作る上で必要な情報の保有が分散しており、こうした情報を集約し、整理しようとする、市町村に大きな負担が生じるとの懸念が示され、政府の支援体制が問われた。これに対し、齋藤農林水産副大臣は、「市町村の負担軽減のため、国が統一的な作業手順やマニュアル等を示すほか、マンパワーに関しても、国有林野や都道府県の職員のOB等の活用も検討していきたい」旨<sup>27</sup>、述べた。また、予算面でも支援を行うことや、国と地方自治体による林地台帳の整備等今後の森林整備の推進に向けた協議の場を設置したことも明らかにした。

林地台帳の情報の精度に関しては、林野庁から、「林地等に係る登記簿等の既存の情報を一元化した上で、新たに森林の所有者となった人からの届出、森林所有者本人からの台帳情報の修正の申出、各種事業の実施結果によって得られた所有者や境界に関する情報等により、順次、情報の精度向上を図っていく」との姿勢が示された<sup>28</sup>。

なお、林地台帳の個人情報の扱い方について、加藤農林水産大臣政務官は、「林地台帳の情報のうち、氏名や住所など、公表することにより個人の権利利益を害する情報等は、一般的な公表対象から除外した上で、森林組合等が施業集約化等を行う場合に限定して、氏名や住所を含む台帳情報を提供する方針である」旨<sup>29</sup>、明らかにした。

#### (オ) 違法な林地開発の抑制

現行の森林法では、違法な林地開発を行った者に対する罰則は、150万円以下の罰金とされているが、森林法等改正案では3年以下の懲役又は300万円以下の罰金に強化することとしている。

違法な林地開発を行った者に対する罰則の強化の背景及び効果について問われた林野庁は、「近年、違法な林地開発は、土石の採掘や太陽光発電に係るものを中心に、平成24年度の112件から平成26年度には165件と急増している。これは、現行制度の罰金額の上限150万円が違法な林地開発による利益の額に比べて著しく小さいことが一因と考えられるほか、罰金を払う前提で違法な林地開発を行った事例も見られたため、罰則強化により、違法開発に対する抑止力となると考えている」旨<sup>30</sup>、回答した。

#### ウ 分収林特別措置法

分収林契約は、造林者（育林者）、森林所有者、費用負担者の三者又はいずれか二者が契約を締結し、一定の割合で収益を分収するものである。戦後、森林所有者による整備

<sup>25</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会会議録第7号16頁（平28.5.12）

<sup>26</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会会議録第7号16頁（平28.5.12）

<sup>27</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会会議録第7号16頁（平28.5.12）

<sup>28</sup> 第190回国会衆議院農林水産委員会会議録第5号2頁（平28.4.26）

<sup>29</sup> 第190回国会衆議院農林水産委員会会議録第5号14頁（平28.4.26）

<sup>30</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会会議録第7号17～18頁（平28.5.12）

が進み難い地域において、林業公社<sup>31</sup>を中心に、分収方式によって森林整備が進められた。近年、分収契約の契約満了を迎える分収林が増加しつつある<sup>32</sup>が、木材価格の下落、労賃の上昇により、契約で定めた時期に伐採しても、適正な収益が得られず、森林所有者が再造林を行わないおそれや、育林コストを負担してきた林業公社が、経営を継続できなくなるおそれが出てきている。しかし、分収林契約の変更には全員の合意が必要で、不在村化が進むなど契約当事者の一部が所在不明となるようなケースでは、全員の合意が得られず、契約変更が困難となっている。

森林法等改正案では、契約変更について都道府県知事の承認を得た場合には、所在不明な契約当事者がいても、契約当事者の10分の1を超える異議がなければ、契約条項の変更ができることとしている。

## エ 森林組合法

現行の森林組合法では、森林組合が自ら森林を保有し、森林経営を行う「森林経営事業」については、その目的が公益目的（森林の保続培養及び森林生産力の増進）のみに限定され、実施には総組合員の3分の2以上の書面同意が必要であるなど、実施手続も厳格であるため、実施が限定的となっていた。

森林法等改正案では、「森林経営事業」の実施要件を緩和し、①森林組合連合会による森林経営を可能とする、②森林組合は経済目的（林業を行う組合員の利益の増進）での経営を認めるとともに、③一定規模を超える森林組合（組合員800人程度を想定）と、森林組合連合会について、総会の特別議決（総組合員の半数以上が出席する総会における出席者の3分の2以上の議決）によって行うことができることとするなどとしている。

生産森林組合<sup>33</sup>に関しては、委託を受けて森林の施業又は経営を行うことができるものとするほか、その組織を変更し、株式会社、合同会社又は認可地縁団体<sup>34</sup>になることができるものとされている。

森林組合に期待される役割について問われた森山農林水産大臣は、「近年の木材価格の低迷、森林所有者の世代交代等により森林所有者の経営意欲が低下する中で、地域の森林組合には、地域の森林の施業を集約する役割をより一層果たしていくことが期待されている」旨<sup>35</sup>、答弁し、今般の法改正はその期待に応えるためのものであるとした。

森林組合や森林組合連合会については、経営基盤が脆弱であるとの指摘もあり、委員会においては、赤字を埋めるために森林経営事業を積極的に行い、過度なリスクをとる

<sup>31</sup> 昭和40年代を中心に都道府県の出資によって設立された公益法人

<sup>32</sup> 分収林契約は昭和30～40年代に多く締結され、また、植林後40～50年で皆伐（森林を構成する林木の一定のまとまりを一度に全部伐採する方法）する契約のものが多い。

<sup>33</sup> 生産森林組合は、昭和26年の森林法改正において創設されたもので、「所有と経営と労働の一致」を理念として、組合員の森林経営の全部の共同化等を行うことを目的としている。また、生産森林組合は、森林経営の共同化をその生産面において徹底して行うこととしており、事業に必要な労働力は組合員から提供されることが原則である。

<sup>34</sup> 認可地縁団体：町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体で、地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けた団体（地方自治法第260条の2）

<sup>35</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会会議録第7号16頁（平28.5.12）

のではないかと懸念が示されたほか、森林組合等が新たな森林経営事業を行う体力があるかについて問われた。これに対し、林野庁は、「都道府県との密接な連携のもと、合併による経営基盤の強化、施業の集約化を通じた事業量の拡大及び効率化、不採算事業の見直し等の組織に対する指導等の対応もしっかりと進めてまいりたい」旨<sup>36</sup>、答弁している。

森林組合の経営体力が弱い中で森林経営事業の要件を緩和しても、事業ができない森林組合が出てくるのではないかと懸念に対しては、林野庁は、「森林組合によっては、経営基盤が脆弱で森林経営事業を行うのが困難な組合があるのも事実である。このため、森林組合連合会も森林組合と同様に森林経営が行うことができる措置を講ずることとしている」旨<sup>37</sup>、答弁した。

また、森林組合が森林経営事業を行うことにより、本来業務である経営指導や施業受託等がおろそかになるのではないかと懸念が示された。これに対し、林野庁は、「組合員の同意に基づき、林業を行う組合員の利益の増進を図る目的で、森林組合がみずから森林経営を行うことができるものとする改正であり、組合員の利益と相反するものではない上、組合員の経済的、社会的地位の向上を図るための一つの手段として行われるものなので、協同組織であるという性格と整合性がとれていると整理している」旨<sup>38</sup>、述べた。

生産森林組合を株式会社等へ組織変更できることとする規定に関して、林野庁は、「生産森林組合は、森林経営の協業化を望む組合員が自らの森林、労働力、経営能力を提供することによって法人形態で森林経営を行うための協同組織で、その制度の趣旨から、組合員自らが組合の事業に従事することが法律上求められているが、高齢化等により組合員自ら組合の事業に従事することが困難となっている場合もある。また、生産森林組合は、森林組合法で規定されている事業以外の事業は行うことができないため、例えば経営を多角化したい場合等に、不都合な面が生じている実態もある」旨<sup>39</sup>、説明している。

生産森林組合の組織変更により、非営利の団体から性格が変わることにならないかと懸念が示され、生産森林組合からの強い要望がないにもかかわらず、株式会社等の組織形態を選択できるよう改正する理由について問われた。これについて、森山農林水産大臣は、「生産森林組合の中には、積極的に森林経営事業を行うほか、事業の多角化などの事業展開を図ろうと考えている組合も想定され、株式会社など新たな組織形態になることを望むことも十分考えられる。今回措置する組織変更の規定は、一律に生産森林組合から他の組織形態に変更するのではなく、あくまでも生産森林組合が新たな法人形態への移行を望む場合に手続が簡素化されるもので、生産森林組合の組合員の意向に基づいて、組織運営の自由度など、経営にプラスに作用することを期待している」旨<sup>40</sup>、答

<sup>36</sup> 第190回国会衆議院農林水産委員会議録第5号18～19頁（平28.4.26）

<sup>37</sup> 第190回国会衆議院農林水産委員会議録第5号11頁（平28.4.26）

<sup>38</sup> 第190回国会衆議院農林水産委員会議録第5号11頁（平28.4.26）

<sup>39</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会議録第7号19頁（平28.5.12）

<sup>40</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会議録第7号19頁（平28.5.12）

弁した。

## オ 木材の安定供給の確保に関する特別措置法

現行の木材の安定供給の確保に関する特別措置法（以下「特措法」という。）において、指定地域内に事業所を有する木材製造業者等及び当該指定地域内の森林所有者等は、共同して、木材安定供給確保事業に関する計画を作成し、これを当該事業計画に係る事業所の所在地を管轄する都道府県知事に提出して認定を受けることができることとされており、認定を受けた事業者は、この計画に従って行う立木の伐採、開発行為等について森林法等の特例措置等が受けられる。なお、この計画の認定対象は、同一県内の取引に限られている。森林法等改正案では、広域化しつつある木材の流通に対応するため、都道府県域を超える取引を事業計画の認定対象に追加し、農林水産大臣が認定できることとするとともに、計画作成者に木材をエネルギー源として利用する事業者（木質バイオマス事業者）を加えることとしている。

委員会において、平成8年に特措法が施行された後の我が国の林業及び木材関連産業の構造改善に関する実績及び効果について問われた林野庁は、「法律の制定後、法的措置及び予算措置の成果として、製材工場などの国産材加工施設の大規模化と原木の直接取引が進むとともに、これまで外材に依存していた合板分野では国産材への転換が急速に進展するなど、大規模な木材加工施設の工場数、一工場当たりの原木消費量も増加した結果、都道府県域を超えた流通の広域化も進んでいる」旨<sup>41</sup>、説明した。

法改正について、林野庁は、「県外からの木材流通が増加している状況を踏まえ、新たに複数の都道府県にまたがる計画についての認定制度を創設するとともに、森林経営計画の対象森林に係る伐採制限の緩和など認定事業者に対する支援措置も拡充する等の措置を講ずることにより、木材の広域流通、安定供給をより進めようと考えている」旨<sup>42</sup>、説明した。

バイオマスの利用については、大型のバイオマス発電施設が広域的にチップを集めると、輸送のために化石燃料の消費を伴うほか、域外に富が流出するとの指摘がなされた。また、大手のバイオマス発電事業者が、本来は木材として利用できるものまで燃料として使用しないかという懸念に対し、林野庁は、「新たな認定制度による特例措置に木質バイオマス発電用の燃料確保が除外されるわけではないが、木材の利用については、製材、合板、集成材など、まず製品の原材料として利用され、最終的にエネルギー源として利用される多段階化利用（カスケード利用）が森林資源を最大限に有効利用する基本である。また木質バイオマスの原料は低価格であるため、輸送コストを抑える点でも製材工場等から可能な限り近い地域での確保が望ましいと考えている」旨<sup>43</sup>、答弁した。

<sup>41</sup> 第190回国会衆議院農林水産委員会会議録第5号12頁（平28.4.26）

<sup>42</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会会議録第7号2頁（平28.5.12）

<sup>43</sup> 第190回国会参議院農林水産委員会会議録第7号20頁（平28.5.12）

## カ 国立研究開発法人森林総合研究所法（及び森林法）

水源林造成事業<sup>44</sup>は、平成 19 年の緑資源機構の廃止以来、国立研究法人森林総合研究所（以下「研究所」という。）が現行の国立研究開発法人森林総合研究所法の附則業務として暫定的に行ってきたが、森林法等改正案では、水源林造成業務を本則に位置付け、研究所の名称を国立研究開発法人森林研究・整備機構（以下「機構」という。）に改めることとしている。

また、現行の森林法に規定されている特定保安林制度の実効性を高めるため、地方公共団体及び機構は、要整備森林の立木の所有権の移転等に関し協議すべき旨の勧告を受けた者に対し、速やかに協議を申し入れるよう努力義務を課すこととしている。あわせて、機構法の業務規定を整備し、機構が、委託など分収林契約に限らず森林の整備ができるようにすることとしている。

水源林造成事業を独立行政法人である機構が行う理由について、林野庁は、「水源林造成事業は民有林を対象とするもので、行政機関である国が一切の森林経営を行うのは不経済であることと、造林地の所有者等と共同で能率よく事業実行上の問題を解決しながら経営する必要があるという理由から、国ではなく、公的な法人が実施主体となってきた」旨<sup>45</sup>、説明している。

機構の今後の組織運営の在り方について問われた森山農林水産大臣は、「引き続き、全国各地に所在する組織、要員を活用し、新たな業務を確実に果たすために、これらの業務に必要な技術の習得に向けた職員の研修の強化や必要な予算の確保に努めていきたい」旨<sup>46</sup>、答弁した。

機構の業務が多いため、人員増強も必要ではないかとの指摘に対しては、伊東農林水産副大臣は、「今後、各種研修の実施などによる人材育成等を通じて、現有の森林整備センター職員のマンパワーと技術を最大限生かしていくことにより、新たな業務を含め適切に運営していけるものと思っている。また、新たな業務も含めた水源林造成業務が適切に運営されるよう、今後とも必要な体制の確保に努めてまいりたい」旨<sup>47</sup>、回答した。

また、研究所は、研究開発の分野で多くの実績があり、国内外において知名度があることから、名称変更後も旧森林総研として発信していくことに関する配慮が必要との指摘がなされた。これに対し、伊東農林水産副大臣は、「研究所の名称を国立研究開発法人森林研究・整備機構と改めることとしたが、独立行政法人内の組織の名称は機構の内規において独自に定めることとなっており、これまでの研究開発の成果並びに国内外における知名度が維持されるよう、現在の名称を研究部門の一般名称として使用することには問題ない」旨<sup>48</sup>、説明し、従来どおり、「森林総合研究所」という名称を使用できることを明らかにした。

---

<sup>44</sup> ダムの上流域等の水源地域に所在する水源涵養上重要な保安林のうち、水源涵養機能等が低下している箇所について、森林の造成を行うもの。

<sup>45</sup> 第 190 回国会参議院農林水産委員会会議録第 7 号 21 頁（平 28. 5. 12）

<sup>46</sup> 第 190 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 5 号 16 頁（平 28. 4. 26）

<sup>47</sup> 第 190 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 5 号 21 頁（平 28. 4. 26）

<sup>48</sup> 第 190 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 5 号 16 頁（平 28. 4. 26）

### 3. 合法伐採木材等の流通及び利用の促進に関する法律案

#### (1) 提出の経緯

違法伐採問題は地球規模の環境保全、持続可能な森林経営の推進にとって極めて重大な課題となっている。違法伐採に関する国際的な定義は存在しないが、通常、違法伐採とは、「各国の法令に違反して行われる森林の伐採」と考えられている。

我が国は、「違法に伐採された木材は使用しない」という基本的な考え方にに基づき、関係各国との協力、政府調達における取組等を進めている<sup>49</sup>。

国際的には、平成10年5月のバーミンガム・サミット（英国）で合意された「G8森林行動プログラム」において、持続可能な森林経営に向けた主要先進国の取組を進めるため、違法伐採問題が位置付けられ国際的に違法伐採の撲滅に向けた取組が進められてきた。

また、我が国では、18年2月に、国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律（平成12年法律第100号）（以下「グリーン購入法」という。）の基本方針が見直され、同年4月より、政府が調達する木材等は、合法性、持続可能性が証明された木材に限るとする措置が導入された。22年10月に施行された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）の基本方針においても、合法木材の供給・利用促進が示された。なお、林野庁は18年2月、木材・木材製品の合法性を判断する基準として「木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明のためのガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）を策定した。

違法伐採の現状に関しては、27年6月のエルマウ・サミット（ドイツ）において、主要熱帯木材生産国で生産される木材の50%～90%が違法伐採によるもので、世界全体でも、15%～30%が違法伐採であるとの推計（24年）が報告された。

また、28年2月に署名された環太平洋パートナーシップ協定では、第20章「環境章」において、違法伐採木材に関し、各国における行政措置の強化や締結国間での協力に関する規律が規定されている。さらに、持続可能な森林経営を支援するため、民間主体の森林認証制度を活用して、木材・木材製品等を流通させる取組が国際的に進められている。

こうした状況を受け、自由民主党及び民進党では、それぞれ党内で、違法伐採対策について検討がなされてきた。28年5月の伊勢志摩サミットにおいて違法伐採問題に言及されること<sup>50</sup>や2020（平成32）年のオリンピック・パラリンピック東京大会での木材の需要の高まりを見据え、それぞれの取りまとめを受けて政党間で調整が行われ、28年4月26日、衆議院農林水産委員会において、本法律案を委員会提出することが決定された。

#### (2) 法律案の概要

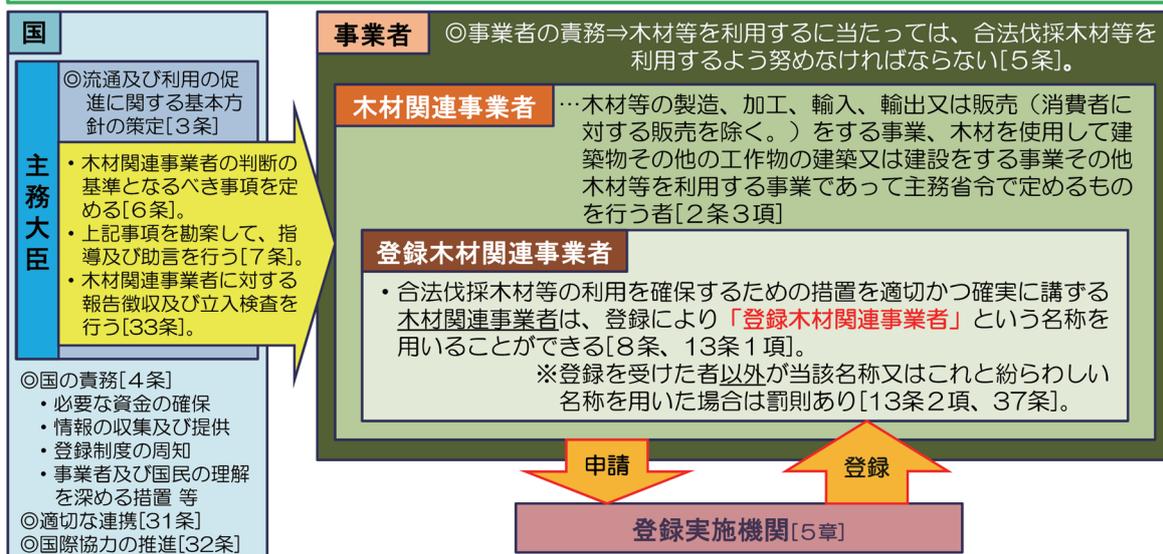
提出者である衆議院農林水産委員長の趣旨説明では、合法木材流通・利用促進法案の提案の趣旨について、「我が国又は外国における違法な森林の伐採及び違法伐採に係る木材の

<sup>49</sup> 『平成27年度森林及び林業の動向』（農林水産省）74頁

<sup>50</sup> 平成28年5月27日に発出されたG7伊勢志摩首脳宣言において、「我々は、持続可能な経済への世界的な移行に実質的に貢献するため、野心的な国内の行動をとることを決意する。（中略）我々の共同の対応における重要な要素は、（中略）持続可能な森林経営及び違法伐採の根絶を含む」とされた。

# 合法伐採木材等の流通及び利用の促進に関する法律案

- 定義**
- ・木材等：木材及び木材を加工し、又は主たる原料として製造した家具、紙等の物品であって主務省令で定めるもの（リサイクル品を除く。）[2条1項]
  - ・合法伐採木材等：我が国又は原産国の法令に適合して伐採された樹木を材料とする木材及び当該木材を加工し、又は主たる原料として製造した家具、紙等の物品であって主務省令で定めるもの（リサイクル品を除く。）[2条2項]



※ 施行日：公布の日から起算して1年を経過した日

(出所) 衆議院資料

流通が地球温暖化の防止、自然環境の保全、林産物の供給等の森林の有する多面にわたる機能に影響を及ぼすおそれがあり、また、木材市場における公正な取引を害するおそれがあるものであることに鑑み、自然環境の保全に配慮した木材産業の持続的かつ健全な発展を図り、もって地域及び地球の環境の保全に資することを目的とするもの」であるとの説明がなされている。

また、その内容は以下のとおりである。

## ① 基本方針

主務大臣は、合法伐採木材等の流通及び利用を総合的かつ計画的に推進するため、合法伐採木材等の流通及び利用の促進の基本的方向に関する事項等を定めた基本方針を定める。

## ② 国の責務

国は、合法伐採木材等の流通及び利用を促進するために必要な資金の確保、情報の収集及び提供、木材関連事業者の登録に係る制度の周知その他の必要な措置を講ずる。

## ③ 木材関連事業者の判断の基準となるべき事項

主務大臣は、合法伐採木材等の流通及び利用を促進するため、木材関連事業者が合法伐採木材等の利用を確保するために取り組むべき措置に関し、木材関連事業者の判断の基準となるべき事項を定める。具体的には、木材関連事業者が取り扱う木材等が我が国又は原産国の法令に適合して伐採されていることの確認に関する事項、その確認ができない場合

において合法伐採木材等の利用を確保するために木材関連事業者が追加的に実施することが必要な措置に関する事項等である。

#### ④ 木材関連事業者の登録

木材関連事業者であってその取り扱う木材等について合法伐採木材等の利用を確保するための措置を適切かつ確実に講ずるものは、登録実施機関が行う登録を受けることができることとする。

#### ⑤ 国際協力の推進

国は、外国における違法伐採の抑止のための国際的な連携の確保その他の合法伐採木材等の流通及び利用に関する国際協力を推進するために必要な措置を講ずる。

#### ⑥ 報告及び立入検査

主務大臣は、この法律の施行に必要な限度において、木材関連事業者に対し、合法伐採木材等の利用の確保の状況に関し報告をさせ、又はその職員に立入検査をさせることができることとする。

### (3) 違法伐採対策及び合法伐採木材の流通・利用促進に関する主な論議

違法伐採対策や、合法伐採木材の流通及び利用促進については、合法木材流通・利用促進法案の起草に先立ち、以下のような議論が行われた。

平成 18 年にガイドライン及びグリーン購入法が作られてから 10 年が経つが、この 10 年間の成果について問われた林野庁は、「ガイドラインに沿って合法性の証明された丸太の量は、18 年から 26 年で、国産材は 91 万 m<sup>3</sup> から 858 万 m<sup>3</sup> に、輸入材は 58 万 m<sup>3</sup> から 165 万 m<sup>3</sup> に増加し、合法木材を供給する事業者数は、18 年の 5 千から 27 年の 1 万 2 千まで増加しており、徐々に合法木材の供給体制が整備されてきている」旨<sup>51</sup>、答弁した。

違法伐採木材の流入防止に関する事業者の取組を促すための措置について問われた林野庁は、「木材の供給側である輸入事業者や国内の木材業界への働きかけを強化することはもとより、川下の実需者側である紙、家具、建設等の事業分野についても合法木材の利用を促していく、両面のアプローチが重要である」旨<sup>52</sup>の考えを示した。

また、「違法伐採木材の流入を防止するために、事業者が木材の合法性の確認を行うに当たって、原産国政府のガバナンスが不十分な場合には、形式的な書類の確認にとどまらず、適切なリスク評価及びリスク緩和措置を行う必要がある」旨<sup>53</sup>の指摘がなされた。これに関して林野庁は、「証明書類による確認ができない場合等、事業者自身に違法伐採木材のリスク等を適切に評価させることが難しい場合もある。そのため、各国の制度、木材の流通、生産に関する情報を林野庁が把握し、事業者に情報提供することで、事業者の負担を軽くする努力も必要だと考えている」旨<sup>54</sup>、述べている。

<sup>51</sup> 第 190 回国会衆議院農林水産委員会議録第 5 号 2 頁 (平 28. 4. 26)

<sup>52</sup> 第 190 回国会衆議院農林水産委員会議録第 5 号 8 頁 (平 28. 4. 26)

<sup>53</sup> 第 190 回国会衆議院農林水産委員会議録第 5 号 7 頁 (平 28. 4. 26)

<sup>54</sup> 第 190 回国会衆議院農林水産委員会議録第 5 号 7 頁 (平 28. 4. 26)

#### 4. おわりに

森林法等改正案成立後の平成 28 年 5 月 24 日には 新たな基本計画及び全国森林計画の変更が閣議決定された。閣議後の記者会見において、森山農林水産大臣は、「新たな基本計画では、本格的な利用期を迎えた森林資源を活かし、CLTやセルロースナノファイバーなど新たな木材需要を拡大するとともに、国産材の安定供給体制を構築することにより、林業・木材産業の成長産業化を図ることとしている。今後、基本計画に基づき、新たな施策を推進し、実りある成果をあげられるように、全力で取り組んでまいりたい」旨<sup>55</sup>、発言した。基本計画に沿って行われる取組や、法改正後の施策等を、今後も注視していく必要がある。

木材の利用に関しては、これまでも、政府が調達する木材製品については、グリーン購入法に基づき、林野庁が定めたガイドラインにより合法性が証明されたものが利用されてきた。一方で、民間部門でのこれまでの取組について、林野庁は、「グリーン購入法は、木材の需要の 9 割を占める民間分野は対象としていないため、民間分野における合法木材利用の取組が遅れているとの指摘もある。このため、農林水産省としては、企業等を対象とした合法木材利用促進のためのセミナーの開催や、一般消費者向けの展示会の開催支援等により、民間分野における合法木材の利用拡大について普及啓発活動も実施してきているが、今後、本格的に民間分野での合法木材の利用拡大を進めていく必要がある」旨<sup>56</sup>の認識を述べている。今後は、合法木材流通・利用促進法等により、民間部門でも合法木材の利用が促進されることが期待される。

(たなべ まゆこ)

---

<sup>55</sup> 農林水産省「森山農林水産大臣記者会見概要」(平 28. 5. 24)

<sup>56</sup> 第 190 回国会衆議院農林水産委員会議録第 5 号 4 頁 (平 28. 4. 26)