

### 3. 新たな森林管理システムの構築の方向性

我が国の森林資源の現状や林業をめぐる状況に鑑みると、森林の経営管理の集積・集約化を進めるための「新たな森林管理システム」の構築が森林の有する公益的機能の発揮と林業の成長産業化を実現するために不可欠となっている。以下では、新たな森林管理システムの構築の方向性について、意欲と能力のある林業経営者の関わりや、併せて実施することが必要な各種の条件整備、森林環境税(仮称)の導入等に触れながら記述する。

#### (1) 林業の成長産業化と森林資源の適切な管理

我が国の人工林の約半数が主伐期を迎えている中、森林の有する公益的機能を持続的に発揮しつつ、林業の成長産業化を実現させるためには、これまでに掲げてきた我が国の森林・林業をめぐる課題を踏まえた対応が必要である。

これまで、我が国の森林・林業に関する施策においては、森林所有者の自発的な施業を国や都道府県が支援するという仕組みをとってきた。しかし、森林所有者の多くが経営規模を拡大する意欲や所有意思等が低くなり、路網整備や施業の集約化など積極的な経営や適切な管理を期待できない状況がみられる。

このため、森林所有者が自ら所有する森林について経営管理すべき責務があることを明確化した上で、森林所有者や林業経営者に一番近い公的な存在である市町村が森林所有者の意向を確認し、森林所有者が自ら経営管理できない場合には、所有している森林の経営管理に必要な権利を森林所有者が市町村に委ねることができるようにし、さらに、市町村は、林業経営に適した森林を、意欲と能力のある林業経営者に任せ、森林の経営管理を集積・集約させていく必要がある。一方で、自然的条件が悪く、林業経営が成り立たない森林については、既に手入れ不足に陥っている森林も生じていることから、こうした森林は、市町村が整備を進めていくことも必要

である。

こうした新たな森林管理のシステムを構築し、我が国の森林・林業に横たわる課題を打破し、人工林の適切な管理と資源の循環的な利用を進めていくことが必要とされている(事例 I-1)。

#### (2) 意欲と能力のある林業経営者への森林の経営管理の集積

##### (ア) 森林所有者自らが森林の経営管理ができない森林の市町村への経営管理権限の集積

現状でも個別に森林所有者の同意や確認を得れば、林業経営者が林業経営の集積・集約化を図ることは可能である。しかしながら、森林所有者の所有意思等が低い中、その取組は困難さを増している。

林業経営者が、一定のまとまりのある森林の集積・集約化を行うことができないければ、林道の開設等にも影響することが想定され、効率的な林業経営を実施していくことは難しくなる。

こうしたことから、森林所有者自らが適切な経営管理を行うことができない森林については、新たな森林管理システムを通じて、意欲と能力のある林業経営者に一定期間林業経営を委ねられるようにすることが必要である(資料 I-10)。

そして、計画的な伐採を行いつつ、伐った後には再造林を行い、適切な保育作業を実施していくことや、長伐期化を目指して間伐を繰り返すといった、循環的な林業経営を行っていくことが必要である。

また、こうした林業経営者に林業経営を委ねることで、高い生産性と収益性を実現させ、森林所有者や林業従事者の所得を向上させ、地域での雇用を確保し、山村地域の活性化にもつなげることができる。さらには、計画的な伐採を行うことで、川下と連携した安定的な丸太の供給を図り、競争力を強化していくことも可能となる。

##### (イ) 意欲と能力のある林業経営者の育成

林業経営には、森林組合や企業、個人事業主、林家など様々なプレーヤーが存在しているが<sup>\*56</sup>、「森林・林業基本計画」においては、林業経営の主体として、森林経営計画の作成を担う「持続的な林業経

\*56 林業経営の動向について詳しくは、第Ⅲ章(87-93ページ)を参照。

営の主体」と、効率的かつ低コストな施業を実施し得る「効率的な施業実行の主体」を位置付けている。新たな森林管理システムにおいては、この両者とも市町村が森林の経営管理を委ねる候補となり得ることから、その育成を図っていく必要がある。

森林所有者から、継続して林業経営を受託する主体には、①森林所有者・林業従事者の所得向上につながる高い生産性や収益性を有すること、②主伐後の再造林の実施体制を有するなど林業生産活動の継続性を確保できることなど、効率的かつ安定的な林業経営を実現できることが求められている。また、林業事業体によって伐採や搬出のみならず、再造林を促すような独自のガイドラインを作成するといった取組も進められてきたところであり、こうした取組が広がっていくことが求められている(事例I-2)。

このような取組が林業経営の主体に求められるこ

とを踏まえて、市町村が森林の経営管理を委ねる林業経営者として経営改善の意欲を有すること、関係事業者と連携するなどして丸太生産や造林・保育の実行体制を確保できること、伐採・造林に係る行動規範の策定などに取り組むことが可能であること等を考慮し、市町村からの推薦も踏まえて選定した者を都道府県が公表することとし、このような者を、地域の実情に応じて育成・確保することが重要となる。具体的には、このような林業経営者として、森林組合や素材生産業者、自伐林家等が対象になると見込まれる。

### (ウ)自然的条件等が不利な森林の適切な管理 (自然的条件が不利な人工林の管理)

林業経営者に委ねることが期待される森林については、持続的な林業経営が成り立つことが前提となっている。しかし、市町村が森林所有者から経営

#### 事例 I-1 にしあわくらそん もり 西栗倉村百年の森林構想

岡山県北東端部の中山間地に位置する西栗倉村は、面積約5,800haのうち93%を森林が占める典型的な山村である。同村は人口1,478人、世帯数592、高齢化率35%(平成29(2017)年3月現在)であり、平成17(2005)年時点の人口1,684人からは徐々に人口が減少している。

同村では、森林の約82%を占める人工林の多くが50年生まで育っていることを受け、林業をめぐる厳しい状況の中で、これらの人工林の管理を諦めるのではなく、村ぐるみであと50年頑張っ美しい森林に囲まれた上質な田舎を実現していこうとの「百年の森林構想」を村の方針として打ち立てた。

この「百年の森林構想」に基づき西栗倉村や株式会社西栗倉森の学校等の主体が連携して「百年の森林事業」を実施しており、川上側では適切な森林管理や森林整備により「生物が豊かで、美しく安全な森林づくり」、川下側では間伐材を使った商品の開発・販売を通じ「森林をきっかけに西栗倉を多面的に活性化」することを目的としている。

具体的な取組としては、個人所有の山林を村が預かって管理・整備を行う「長期施業管理に関する契約」を進めることとしており、契約目標の私有林約3,000haに対して、平成29(2017)年12月現在、約1,475haの契約を締結している。この契約は、西栗倉村が契約期間を10年間とした森林管理の委託を受け、その間森林整備にかかる費用については全て村が負担し、森林所有者には費用負担がかからないこととなっている(木材販売の収益は森林所有者と村が折半)。このように、地元の地方公共団体が主体的に森林管理に関わることが、安心感につながり、契約を伸ばしている。

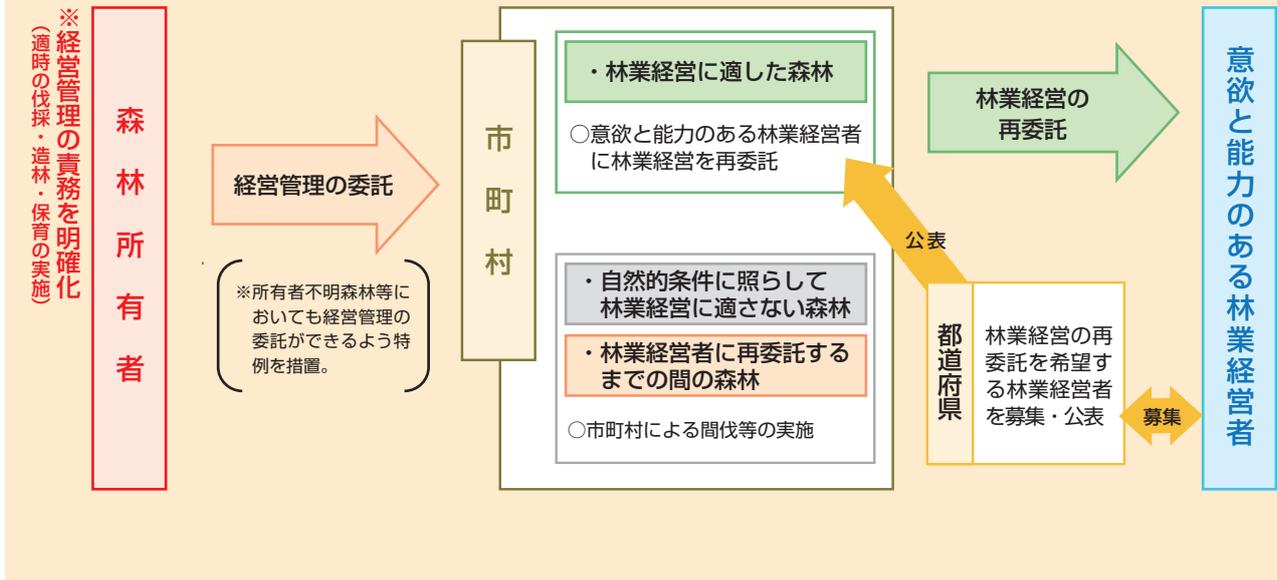


西栗倉村内の林齢100年を超える人工林



本取組によって生産された間伐材

## 資料 I - 10 新たな森林管理システム



## 事例 I - 2 伐採搬出ガイドラインサミット

宮崎県の素材生産事業体を中心に平成15(2003)年に設立された「ひむか<sup>いしん</sup>維森の会」は平成20(2008)年に自らが素材生産を行う際の「伐採搬出ガイドライン」等を策定し、素材生産に係る環境負荷の低減や、再造林支援を促すなどの取組を進めてきた。さらに、平成23(2011)年には、外部に設置した第三者委員会とともに環境配慮や資源循環(主伐後の再造林)、労働安全に関する所定の基準を審査し認証する「責任ある素材生産事業体」制度を発足させるなど、素材生産業が社会的責任に応えることを広める取組を進めている。

また、同会ではこうした取組の全国への普及にも努めており、岩手県や島根県、鹿児島県でも同会の「伐採搬出ガイドライン」をベースとしたガイドラインを策定し、運用する動きが出てきている。同会では、こうした活動の更なる活性化を目指し、平成29(2017)年9月に、「伐採搬出ガイドラインサミットin宮崎・九州」を開催した。このサミットでは、全国から73の事業体等が参加し、同会のこれまで10年間の取組や、全国各地の活動状況が報告されたほか、環境配慮等を盛り込んだ伐採搬出時のガイドラインの九州全域への展開を目指す新たな連携協議会の設置等について、大分県、熊本県、宮崎県、鹿児島県の素材生産事業体の団体が協力して取り組むことが宣言された。



連携協議会の設置について宣言



サミット参加者による伐採現場視察

管理に関する権利を取得した森林の中には、自然的条件が不利で、経済ベースで自立した林業経営を継続的に実施することが難しい人工林も含まれる。森林は、林業経営の適否にかかわらず、国民一人一人にとってかけがえのない多様な公益的機能を有していることから、自然的条件が悪く、林業経営が成り立たない森林を、積極的な経営の意思を有していない森林所有者に任せているのでは、適切な経営管理がなされずに森林の有する公益的機能の発揮に支障を来してしまうことになる。

このため、新たな森林管理システムでは、このような林業経営が成り立たない森林は、市町村による公的管理により適切な施業を実施していく必要がある。この際には、間伐を繰り返したり、育成単層林として維持するのではなく、管理コストが小さくなるよう、育成複層林等への転換を進めることが望ましい。

「森林・林業基本計画」においても、急傾斜の森林又は林地生産力の低い森林については、広葉樹の導入等により針広混交の育成複層林等に誘導することとしており、そうした森林は370万haに上る<sup>\*57</sup>とされている。

また、この新たな森林管理システムの構築を契機として、森林の有する公益的機能が十分に発揮されるよう、市町村が自らの事業として実施する森林整備等に必要の財源に充てるため、国民一人一人が負担を分かち合っ、国民皆で森林を支える仕組みとして森林環境税(仮称)を創設するとの内容が「平成30年度税制改正の大綱<sup>\*58</sup>」において取りまとめられている。

### (天然林の適切な維持・管理)

新たな森林管理システムは、主に民有林の人工林を念頭に置いたシステムであるが、人工林とともに森林全体としての多面的機能を発揮する天然林についても、適切な維持・管理を行う必要がある。このため、市町村も含めた様々な主体によって、奥地の天然林については引き続き天然力を活用して維持が図られるようにするとともに、里山林については、竹林化が進んでいるところもみられており、期待される多面的機能に応じた手入れが実施されることが求められる<sup>\*59</sup>。

## (3) 森林の経営管理を集積していく上での条件整備

### (ア) 所有者不明森林への対応

#### (所有者不明森林の現状)

我が国の森林では、材価の下落等により森林から収益が得られず費用だけがかさんでいること等から、所有森林に対する関心も低下しており、相続に伴う所有権の移転登記がなされず、所有者不明森林も生じている。

平成28(2016)年度に地籍調査<sup>\*60</sup>を実施した地

### 資料 I - 11 所有者不明土地の割合に関する調査結果

平成28年度地籍調査における土地所有者等<sup>\*1</sup>に関する調査  
(平成28年度に一筆地調査を実施した地区を対象に調査)

	地域別 <sup>*2</sup> の調査結果 【()内の数字は調査対象筆数に対する割合】				
	全体	都市部 (DID)	宅地	農地	林地
調査対象筆数	622,608	79,783	98,775	200,617	243,433
①登記簿上で所在確認	497,549 (79.9%)	68,203 (85.5%)	81,610 (82.6%)	166,648 (83.1%)	181,088 (74.4%)
②登記簿のみでは所在不明	125,059 (20.1%)	11,580 (14.5%)	17,165 (17.4%)	33,969 (16.9%)	62,345 (25.6%)

※1 土地の所有者その他の利害関係人又はこれらの者の代理人

※2 1調査地区には、様々な地帯(DID、宅地、農地、林地)が含まれるため、地区内で最も割合の多い地帯で区分

資料：国土交通省「国土審議会土地政策分科会特別部会第1回資料」より抜粋

\*57 森林・林業基本計画における平成27(2015)年の育成単層林の面積は1,030万haであり、うち350万haが育成複層林に、20万haが天然生林に誘導される森林となっている。

\*58 平成29(2017)年12月22日閣議決定。詳しくはトピックス(2-3ページ)を参照。

\*59 里山林の保全管理の取組については、第Ⅲ章(120ページ)を参照。

\*60 「国土調査法」(昭和26年法律第180号)に基づき、主に市町村が主体となって、一筆ごとの土地の所有者、地番、地目を調査し、境界の位置と面積を測量する調査。



区における土地の所有者等について国土交通省が集計した調査結果によると、不動産登記簿により所有者の所在が判明しなかった土地の割合は筆数ベースで全体の約20%であり、特に森林については、25%を超えている(資料I-11)。

また、平成28(2016)年度末時点での地籍調査の進捗状況は宅地で54%、農用地で73%であるのに対して、森林では45%にとどまっている\*61。

所有者不明森林では、適切な森林の経営管理がなされないばかりか、施業の集約化を行う際の障害となり、森林の経営管理を集積していく上での大きな課題となっている。

### (森林法上の所有者把握の取組)

森林所有者の特定については、平成23(2011)年の「森林法\*62」の改正\*63により、平成24(2012)年4月から、新たに森林の土地の所有者となった者に対して、市町村長への届出を義務付ける制度\*64が開始され、それまでの「国土利用計画法\*65」による届出\*66に加えて、相続による異動や、1ha未満の小規模な森林の土地の所有者の異動も把握することを可能とした。また、平成28(2016)年5月の「森林法」の改正\*67により、市町村が森林の土地の所有者、境界測量の実施状況等を記載した林地台帳を作成し、その内容の一部を公表する仕組み\*68を設けている。林地台帳は平成30(2018)年度末までに整備することとされており、林地台帳の活用により、林業事業者等が施業の集約化に取り組む際に、森林所有者の所在を把握しやすくなることが期待されている。

### (所有者不明森林の整備等を行うための制度)

また、所有者不明森林における整備を進めるため、平成23(2011)年の「森林法」の改正により、早急に間伐を行うことが必要な森林について、森林所

有者を確知することができない場合でも間伐の代行等が可能となるよう、都道府県知事の裁定により、間伐の対象となる立木に所有権を設定し、間伐等の施業の代行等を実施することを可能とした(要間伐森林制度)\*69。

さらに、平成28(2016)年5月の同法の改正により、平成29(2017)年4月からは、共有林の所有者の一部が不明で共有者全員の同意が得られない場合に、都道府県知事の裁定手続等を経た上で、立木の持分の移転及び土地の使用権の設定を行い、伐採・造林を行うことを可能とした(共有者不確知森林制度)\*70。

これらの制度は、都道府県知事の裁定により、立木の所有権の設定や、立木の持分の移転及び土地の使用権の設定を行うものであり、これまでは都道府県が慎重に運用を行っているために実績が上がっていないという課題が生じていることから、所有者不明森林において適切な森林の経営管理が行われるようにすることが求められている。このため、新たな森林管理システムにおいては、確知されている共有者が市町村に共有林の経営管理を委ねようとしている中で、共有者の一部が確知できない森林については、都道府県知事の裁定を要することなく、市町村に森林の経営管理を集約できるような仕組みにすることが必要である。また、所有者の全部が判明していない場合や、所有者が確知されている場合であっても森林の適切な経営管理に同意が得られない者が存在し、市町村への経営管理の集約が必要かつ適当と認められる場合には、都道府県知事の裁定手続等を経た上で森林の経営管理を集約できるような仕組みにすることが必要である。その際、確知されなかった所有者や共有者が、後から市町村への経営管理の集約を取り消すことができる仕組みにするこ

\*61 国土交通省ホームページ「全国の地籍調査の実施状況」  
\*62 「森林法」(昭和26年法律第249号)  
\*63 「森林法等の一部を改正する法律」(平成23年法律第20号)  
\*64 「森林法」第10条の7の2  
\*65 「国土利用計画法」(昭和49年法律第92号)  
\*66 「国土利用計画法」第23条  
\*67 「森林法等の一部を改正する法律」(平成28年法律第44号)  
\*68 「森林法」第191条の4から第191条の6まで  
\*69 「森林法」第10条の11の6  
\*70 「森林法」第10条の12の2から第10条の12の8まで

とも重要である。

**(イ)境界不明森林への対応**

我が国の私有林では、相続に伴う所有権の移転等により、森林の所在する市町村に居住し、又は事業所を置く者以外の者(不在村者)の保有する森林が増加している。不在村者の所有森林は私有林面積の約4分の1を占めており、そのうちの約4割は当該都道府県以外に居住する者等の保有となっている<sup>\*71</sup>。

平成27(2015)年に農林水産省が実施した「森林資源の循環利用に関する意識・意向調査」で、林業者モニター<sup>\*72</sup>に対して森林の境界の明確化が進まない理由について聞いたところ、「相続等により森林は保有しているが、自分の山がどこかわからない人が多いから」、「市町村等による地籍調査が進まないから」、「高齢のため現地の立会ができないから」という回答が多かった(資料I-12)。

このため、境界の明確化に向けた取組が所有者不明森林の所有者特定取組とともに実施されており<sup>\*73</sup>、森林の境界確認に空中写真と森林GISのデータを利用するなど、業務の効率化を図る取組も実施されている(事例I-3)。

境界の明確化に向けた取組の一つとして地籍調査が行われているが、林地における実施面積の割合は平成28(2016)年度末時点で45%となっており、平成31(2019)年までに50%とすることが目標とされている。このような中で、林野庁と国土交通省は、森林境界明確化活動と地籍調査の成果を相互に活用するなど、連携しながら境界の明確化に取り組んでいる。

**(ウ)路網整備の推進等**

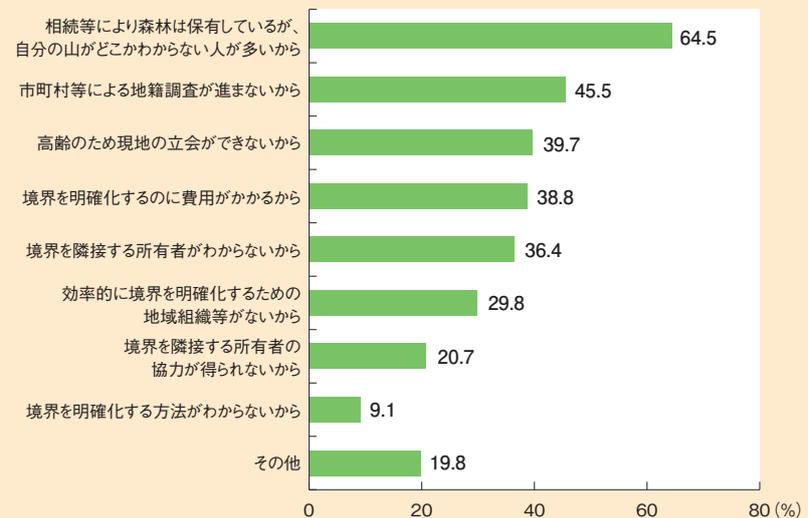
路網は、森林施業の効率的な実施のために必要不可欠なものであり、新たな森林管理システムにより効率的な森林の経営管理が行われる前提ともいえるものである。これまでも、路網作設に係る技術の蓄積や技術者の育成等を進め、路網整備の推進を図ってきたところであるが、「森林・林業基本計画」における林道等の望ましい延長の目安である33万kmに対して、同基本計画の策定時点の延長は19万kmにとどまっている。

このため、新たな森林管理システムにより、意欲と能力のある林業経営者へ森林の経営管理を集積・集約化させる地域に重点化して、路網整備の推進を図っていくことが必要である。

こうした路網の整備に当たっては、森林資源が充実した区域等において、路網ネットワークを形成するための基幹となる林道に加え、支線となる林業専用道<sup>\*74</sup>や森林作業道<sup>\*75</sup>をバランス良く配置することが重要である。

また、これと併せて、こうした林業経営者が行う

**資料 I - 12 森林の境界の明確化が進まない理由(複数回答)**



注：林業者モニターを対象とした調査結果。  
資料：農林水産省「森林資源の循環利用に関する意識・意向調査」(平成27(2015)年10月)

\*71 農林水産省「2005年農林業センサス」  
なお、「2010年世界農林業センサス」以降この統計項目は削除された。  
\*72 この調査での「林業者」は、「2010年世界農林業センサス」で把握された林業経営体の経営者。  
\*73 境界の明確化の取組については、第III章(95-96ページ)を参照。  
\*74 普通自動車(10トン積程度のトラックに相当)や林業用車両の走行を想定。林業専用道について詳しくは、第III章(97ページ)を参照。  
\*75 フォワーダ等の林業機械の走行を想定。森林作業道について詳しくは、第III章(97ページ)を参照。

間伐等が優先的に実施されるようにするとともに、この新たなシステムの構築が見込まれる地域を中心として、高性能林業機械<sup>\*76</sup>の導入を重点的に推進するなど、こうした林業経営者の育成を支援していくことが必要である。さらに、「伐採と造林の一貫作業システム」の普及による効率的な再造林や、情報通信技術（ICT<sup>\*77</sup>）やドローン等の新技術の活用による施業の効率化を推進していくことも重要である。

### (エ)人材の育成

新たな森林管理システムを進める上では、森林の経営管理に長期的・広域的な視点に立って関わることのできる「森林総合監理士(フォレスター)」や、森林の経営管理の集積・集約化の実務を担うことが期待される「森林施業プランナー」の育成を図ることが重要となる。また、「森林総合監理士(フォレスター)」に関しては、技術水準の向上や、先進的な活動を普及させるためのネットワーク構築等の取組

も必要となる。さらに、こうした者が森林そのものの取扱いだけに関わるのではなく、生産された丸太の流通等に関する知見も持ち、川上から川下までの連携を進めていく役割を担うことも期待される。

実際の森林の経営管理を担うこととなる林業経営者においては、「緑の雇用」事業<sup>\*78</sup>等を活用して新規就業者の確保を図るほか、施業の効率化等を図りつつ長期間にわたって事業を行っていく観点から、高度な知識と技術・技能を有する林業労働者を安定的に育成<sup>\*79</sup>することが必要となってくる。

### (オ)市町村の体制の整備

新たな森林管理システムの下では、市町村が意欲と能力のある林業経営者に森林の経営管理を委ね、又は市町村自らが森林管理を行うことになる。一方で、1,000ha以上の私有人工林を有する市町村にあっても、専ら林務を担当する職員が0~1人程度の市町村が約4割を占める<sup>\*80</sup>など、施策を展開するための体制が十分でない市町村も多い。

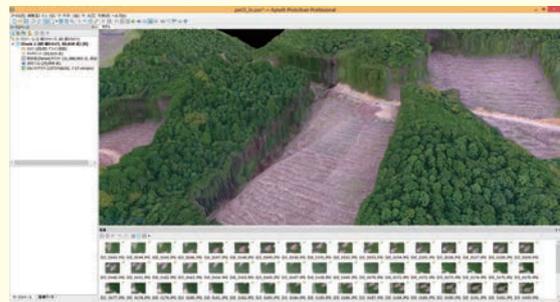
## 事例 I-3 境界の確認等におけるドローン(無人航空機)活用の取組

公益社団法人徳島森林づくり推進機構では、「儲かる林業のためのドローン技術による高精度森林情報整備事業」を実施している。同事業では、①高齢者、不在村者等は現地での境界確認が困難、②森林資源の把握と経済価値の判断が難しく、間伐等の手入れが遅れている森林が増加、③伐採後の確実な植林やシカ食害対策等の負担が大きい、④森林は広域で急峻な地形が多く、調査や森林の見回りに多くの人員と時間が必要といった地域の課題解決のためにドローンの活用に取り組んでいる。

具体的には、ドローンでの空撮により林地の3次元データ等を取得し、既存のデータと組み合わせた図面の作成や、GPSを利用した自律飛行による情報収集等により、①境界確認の効率化と林地の集約化の進展、②手入れが遅れている森林の所有者への間伐等の働き掛け、③主伐の採算性の事前把握による確実な植林やシカ食害対策への対応、④森林資源情報取得や定期的な森林監視の省力化につなげることとしている。



災害調査におけるドローン自律飛行の準備作業



ドローンの空撮データから作成した3次元画像

\*76 高性能林業機械の導入状況については、第Ⅲ章(98-99ページ)を参照。

\*77 「Information and Communication Technology」の略。

\*78 「緑の雇用」事業について詳しくは、第Ⅲ章(102ページ)を参照。

\*79 高度な知識と技術・技能を有する林業労働者の育成について詳しくは、第Ⅲ章(103-105ページ)を参照。

\*80 総務省「平成28年地方公共団体定員管理調査」

市町村が主体となった森林の経営管理の集積・集約化及び公的管理の事務を進めるためには、こうした体制の整備が必要であることから、国や都道府県による支援や、「森林総合監理士(フォレスター)」等の技術者の「地域林政アドバイザー<sup>\*81</sup>」としての活用のほか、近隣市町村と協議会を構成し、共同実施に向けた連携等を進めていくことが重要である。また、「地方自治法<sup>\*82</sup>」では市町村の求めに応じて、都道府県が事務の代替執行を行うことができるようになっているが、さらに、都道府県の発意により、市町村の同意を条件として、都道府県による事務の代替執行を行うことができるようにすることも必要である。

#### (カ) 国有林野事業との連携

国有林野事業においては、その組織、技術力及び資源を活用し、林業の成長産業化に貢献することとしており<sup>\*83</sup>、民有林における新たな森林管理システムが効率的に機能するよう、民有林と隣接する国有林における林道の相互接続や伐採木の協調出荷、林業の低コスト化に向けた技術普及など、民有林との連携をさらに強化する必要がある。

また、市町村が集積・集約した森林の管理を担うこととなる意欲と能力のある林業経営者に対する国有林野事業の受託機会の増大への配慮や、国有林野事業で把握している林業経営者の情報を都道府県や市町村に対して提供するなどの取組も進めていくことも重要である。

\*81 森林・林業に関して知識や経験を有する者を市町村が雇用することを通じて、森林・林業行政の体制支援を図る制度。平成29年度に創設され、市町村がこれに要する経費については、特別交付税の算定の対象となっている。

\*82 「地方自治法」(昭和22年法律第67号)

\*83 国有林野事業における林業の成長産業化への貢献については、第V章(194-199ページ)を参照。