

# 森林計画に関する最近の政策提言（概要）

## 森林計画に関する最近の政策提言（概要）

政策提言	項目	概要
<p>森林・林業基本計画に向けての提言 国民森林会議：H22. 2</p>	<p>森林・林業基本計画に求められるもの 1) 国民にとってわかりやすいこと  2) 長期的なビジョンが明白であること</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 森林・林業基本法の基本理念である「森林の有する多面的機能の発揮」「林業の持続的かつ健全な発展」は当を得たもの。その実現に向けた方策を示す森林・林業基本計画は、様々な立場の国民に分かりやすく、筋の通った理論構成で示すべき。森林生態系の科学的根拠を踏まえた議論が不可欠。</li> <li>・ 森林・林業基本計画が分かりにくいのは、森林計画制度が現状に合わない形骸化した古いものになっているため。</li> <li>・ 本提言は森林・林業基本計画の見直し・改訂に焦点を当てているが、これは森林計画制度の見直し・改訂に連なるもの。</li> <li>・ 基本法の2つの理念の実現のためには、求める機能の発揮のため、目標とする森林の姿(目標林型)を描き、その目標に向けた適切な方策(森林管理や施業)を考えていく必要。</li> </ul>
<p>グローバル化する国土資源（土・緑・水）と土地制度の盲点 ～日本の水源林の危機Ⅱ～ 東京財団政策研究部：2010. 1 (H22. 1)</p>	<p>林業再生 森林を手放さなくてすむ生産環境の創造</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 補助金については、森林施業計画のシンプル化と厳正運用を図り、林地流動化と長期管理委託の選択が徹底できるよう予算の濃淡付けを検討すべき。</li> <li>・ 確かなプランに基づく、複数年に及ぶ補助制度（直接給付制度）を創設することも必要。</li> </ul>

政策提言	項目	概要
<p>持続可能な森林経営のための30の提言（素案）            持続可能な森林経営検討会：            H21.12</p>	<p>森林情報の内容及び精度の向上と所有界の明確化</p> <p>森林情報のデータバンク化と森林情報整備法の制定</p> <p>実効性ある森林計画の作成</p> <p>森林の区分の適正化と面的管理の拡充</p> <p>新たな森林施業指針の作成</p> <p>森林施業規制の強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 森林情報の内容及び精度を向上するためには、効率的な情報集積を図っていくシステムを作り上げるべき。</li> <li>・ 所有者の高齢化等に伴い境界の明確化を緊急に行う必要があることから、「森林境界確定緊急対策措置法（仮称）」を制定し、10年間程度を目途に当面施業が見込まれる箇所所有界を確認するべき。</li> <li>・ 森林情報データバンクの構築や情報処理の総合的IT化を進めるとともに、森林情報の把握から活用までを適切に実施されるよう、「森林情報整備法（仮称）」を制定するべき。</li> <li>・ 市町村森林整備計画について、具体的でわかり易く、かつ、実効性のあるものとするべき。</li> <li>・ 作成に当たっては、多様な関係者の積極的な参画を促すことが必要。</li> <li>・ 森林施業計画についても、森林所有者等にとって有効なものに見直すべき。</li> <li>・ 水土保持林と資源の循環利用林の取扱いに重複があり、適正化を図るべき。</li> <li>・ 生物多様性の保全等を図るため、多様な森林の配置等面的管理の拡充を進める。</li> <li>・ 長伐期化や複層林化等について、新たな施業指針の作成や施業による森林状況の変化をシミュレーションする技術の開発等を行うとともに、現地で具体の施業が判断・導入できるよう、使用的因子と基準的数値等を明らかにするべき。</li> <li>・ 1伐区当たりの皆伐面積について規制の強化を図るべき。</li> </ul>
<p>石油に頼らず、森林（もり）に生かされる日本になるために            日本に健全な森をつくり直す委員会：H21.9.18</p>	<p>「皆伐」に法的規制をかけよう</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1ha以上もの皆伐は、「水土保持機能」が大きく損なわれることから、直ちにやめさせるべき。</li> <li>・ 伐採跡地を放置した場合には、罰則を与えるべき。</li> </ul>

政策提言	項目	概要
森林・林業施策に関する提言 (社)日本林業経営者協会： H21. 2. 12	森林の流動化  地方行政の体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 森林に関心を有しない者から適切な価格で所有を移転させ、集約化を図るべき。</li> <li>・ 市町村の役割が高まっているが、林務行政の執行体制が未整備。</li> </ul>
国民生活の向上と市場構造の実現に向けて (社)経済同友会：2007. 10 (H19. 10)	森林情報の整備と公開  森林の団地化制度の創設	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 林業を産業として自立させるためには、正確な森林情報の整備が不可欠であり、情報を一体的に管理・把握できる仕組みを構築するとともに、一般に公開するべき。</li> <li>・ 団地化の対象とする森林において、2／3以上の面積を所有する森林所有者の合意があれば、森林施業計画が策定されていなくても施業が可能となるような仕組みを構築すべき</li> </ul>

## 森林計画に関する最近の政策提言（抜粋）

- 国民森林会議（H22. 2）
  - ・ 森林・林業基本計画に向けての提言 P 5
  
- 東京財団政策研究部（H22. 1）
  - ・ グローバル化する国土資源（土・緑・水）と土地制度の盲点 ～日本の水源林の危機～ P 6
  
- 持続可能な森林経営検討会（H21. 12）
  - ・ 持続可能な森林経営のための30の提言 P 7
  
- 日本に健全な森をつくり直す委員会（H21. 9. 18）
  - ・ 石油に頼らず、森林（もり）に生かされる日本になるために P 12
  
- （社）日本林業経営者協会（H21. 2. 12）
  - ・ 森林・林業施策に関する提言 P 13
  
- 社団法人 経済同友会（H19. 10）
  - ・ 国民生活の向上と市場構造の実現に向けて P 13

## 【抜粋】

### 森林・林業基本計画に向けての提言

国民森林会議  
平成22年2月

#### 【略】

#### 1. 森林・林業基本計画に求められるもの

##### 1) 国民にとって判りやすいこと

森林・林業基本計画は、森林・林業基本法の基本理念である「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」は当を得たものである。その実現に向けた方策を、様々な立場の国民に分かりやすく、筋の通った理論構成で示していくべきである。森林管理に関する合意形成にとって基本的に重要なことは、その時点でわかっている正しい事実に基づいて議論することである。特に森林の有する多面的機能の発揮においては、森林生態系の機能について分かっている事実を正しく踏まえた議論が必要不可欠であり、そのことは国際的潮流として広まっているものである。しかし、多くの先進国に比べて、日本の森林・林業関係者の考えや林業施策には森林生態系に関する理論や根拠に欠けているところが今なお多い。わが国も加盟している「持続可能な森林経営」の国際的な基準と指標を定めた、国連参加のモントリオールプロセスの結成会議において、「我々のパラダイムは、『持続可能な森林生態系の管理』であるとし、基準や指標は生態系の考えをベースにした構造となっている。それは大変分かりやすい構図となっており、わが国でも参考にすべきものである。

このことを踏まえた上で、持続可能な循環型社会の構築に向けては、それぞれの地域の自然の資源を活かす産業の振興と、それによる雇用力の創出が基本的に重要であり、林業の再生と進行は絶対不可欠であることを強調し、そのための施策を提示すれば、様々な立場の国民にとっても分かりやすいであろう。

森林・林業基本計画が分かり難いのは、その上位にある保安林制度と結びつきの強い森林計画制度が、現状に合わない形骸化した古いものになっていることがあると思われる。したがって森林計画制度の見直し・改定が必要だと思われるが、ここでは現在の森林・林業基本計画の見直し・改訂に焦点を当てた提言とし、それが森林計画制度の見直し・改訂に連なるものであればと思うしだいである。

森林・林業基本計画が法律・制度に沿ったものであることは必要として

も、それは生態などの科学的根拠に基づいた理論に基づくものであり、両者が上手く組み合わせられたものであることが大切である。法律・制度は目標を達成するための手段であって、まず森林づくりのビジョンを示して。その達成に必要な法律・制度を検討するという手順が必要である。森林・林業基本計画は、森林・林業のビジョンを明確に示し、それを実現するための戦略が分かりやすく示されるものでなければならない。

#### 2) 長期的なビジョンのあること

森林・林業基本計画の大きな方針に「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」が掲げられているが、それは誰もが認める大事なことである。日本をどのような国にしていくのか、どのような国土を目指していくのか、そのためにどのような森とのつきあい方をしていくのかの大きな目標が「森林の有する多面的機能の発揮」と「林業の持続的健全な発展」ということになる。

この二つの理念の実現のためには、求める機能の発揮のための目標とする森林の姿（目標林型）を描き、その目標に向けた適切な方策を考えていく必要がある。木材生産を第一の目的とする場合（場所）と、環境保全を第一の目的とする場合（場所）には、それぞれに応じた適切な目標林型があるはずであり、それらに応じた森林の管理や施策を行っていくことが大切である。

木材の合理的な生産による林業経営の向上にも、生産以外の多様な機能の発揮のためにも、森林生態系の構造と機能をしっかりと理解して、それぞれに適した目標林型を描くことが大切である。林業に関して言えば、日本の林業のあるべき姿を描き、それと目標林型を関連させることであり、機械や路網などのインフラの整備、林業の担い手である技術者や経営者などの育成までを考えることである。インフラを伴った目標林型は林業経営の目標とする生産設備であり、生産基盤である。生産以外の環境保全的機能に関していえば、天然力をできる限り活かすこと、すなわち天然林を目標林型の基本とすることである。

それぞれの機能の発揮のために林分レベルの目標林型を求めるとともに、流域全体としての林分配置の目標林型を求めることが必要である。持続可能な森林管理は、それぞれの林分を時間方向の構造と機能の変化（森林の発達段階、4章の「解説」を参照）で見ていくことと森林（林分）の配置で見ていくこととの両方が不可欠である。すなわち持続可能な森林管理は、森林を時間方向と面的広がり両方で捉えていくべきものである。

これらの大きな目標の達成のための戦略を判りやすく示す必要がある。その戦略の中には、優れた経営者や技術者、さらにはその周辺の人たちの育成という人づくりが大事な要素として含まれる必要がある。

【以下略】

## 【抜粋】

### グローバル化する国土資源（土・緑・水）と土地制度の盲点 ～日本の水源林の危機Ⅱ～

2010年1月  
東京財団政策研究部

## 【略】

### 2. 緑（立木）を護る

#### 提言 林業再生——森林を手放さなくて済む生産環境の創造

日本の森や水の保全が危ぶまれているとするならば、その根本的な方策は、森林所有者が森林を手放さなくとも済む生産環境にしていくことである。つまり、「林地を売らなくても回っていく産業」——となるよう林業再生を図ることである。

まず、補助金については、森林施業計画のシンプル化と厳正運用を図り、林地流動化と長期管理委託の選択が徹底できるよう予算の濃淡をつけるよう検討すべきである。また、単年度会計ではなく、確かなプランに基づく、複数年に及ぶ補助制度（直接給付制度）を創設することも必要と考えられる。

一方、税については、保有税を上げることである。具体的には、植林放棄地、無関心森林等の保有税（固定資産税）を引き上げる。一方で、一定条件を満たす森林売買にかかる譲渡税（所得税、住民税）を引き下げ、林地流動化を促進することを検討することが必要である。これまでの森林管理は性善説と予定調和をベースに森林所有者に委ねてきたが、林業不振の中で、森林所有者に対してそうした期待はできなくなっている。その結果、森林がもつ公益的機能の発揮も危ぶまれてきており、森林所有者には新たに適格要件が求められてきている。したがって、林地売買を公開市場に載せることにより、産業廃棄物の投棄を防止するなどきちんとした森林管理が実践できる主体へと誘導していくことが必要と考えられる。

もちろん、いずれのケースでも国土調査による境界確定が終了（提言①）していることが望ましい。

どうしても買い手のつかない林地で、かつ公益的機能を高めなければならない森林については、自治体による公有林化（提言③）を図ることが必要となろう。

水源林の中でも特に重要な「重要水源林」の相続税については、少なくとも林地の相続税については非課税とすることが必要と考えられる。重要水源林は公益性を発揮させるための公的な資産であり、重要な基本インフラの一角をなすという理由による。

なお、保安林の林地部分については、すでに固定資産税、不動産取得税、特別土地保有税において非課税の扱いを受けている。相続における税負担が事業継続の隘路にならぬよう、重要水源林の立木部分についても、相続税のさらなる軽減（非課税等）が重要な方策の一つと考えられる。

## 【以下略】

## 【抜粋】

### 持続可能な森林経営のための30の提言（素案）

2009年12月

持続可能な森林経営研究会

## 【略】

### 提言1、森林情報の内容及び精度の向上と所有者界の明確化

的確な森林計画の作成や適切な森林施業の実施を図っていくためには、幅広い森林情報の把握と分析がなされなければならない。

しかしながら、森林情報の基礎となっている森林簿情報については、航空写真や成長量予測曲線等によりデータが把握され現地調査が減少してきていること等からその精度や内容に問題が生じていると指摘される。確かに航空写真については、オルソフォト等解析技術が進歩してきているが、現在のところ、森林内容についてまで把握することは容易でなく、また、下層植生等木材生産以外の多様な情報も従来以上に必要となっている。さらに、森林の現況を的確に評価するためには、これまでその森林がどのように取り扱われてきたかの森林施業の履歴を把握することが必要である。

そのためには、施業の実行結果を把握することとあわせ事業実行に当たって行った現況調査の結果と森林現況の把握を結びつけることや、巡視等と同時に森林現況等の情報把握を行うこと等により効率的に情報の集積を図っていくシステムを作り上げていくべきである。また、このようなシステム化等に加え、森林内容の把握についての一層の機械化、デジタル化を進めるべきであり、そのための技術の開発が必要である。

森林情報に関するもう一つの大きな問題は、森林の所有者界が不明になっていることである。所有者自らが森林への関心を失い、現況を把握することがなくなってきており、国土調査の遅れもあって所有者さえも不明になってきている。このため、路網の整備や施業の集約化等の実施に支障となっている。このことに関しては、様々な予算措置が執られてきているが、所有者の

高齢化により確認それ自体さえ近々困難になることが予想され、従来に比べて飛躍的で、かつ、緊急的な取り組みを進める必要がある。

所有者界の確認には、国土調査の前段となるGPSを中心とした簡易な測量を行うとしても、測量等の技術が必要で技術者の確保等体制の整備を要するとともに、市町村はもとより、法務、税務等関係部署の協力を得ることが必要である。また、森林所有者自体でも所有者界の確認ができない場合等の整理の仕方についてもその指針を示す必要がある。これらの必要な措置については、法律において規定することが妥当であり、「森林境界確定緊急措置法（仮称）」を制定するべきである。これにより、まずは、当面の施業の実施が見込まれるところを集中実施区域と定め、10年程度を目途に緊急的な実施を図ることとする。そのことにより、国の本格的な姿勢が明らかになり実施の計画が定まることから、そのための体制整備も行いやすくなる。また、この所有者の確認と、森林の現況把握や施業の集約化等の作業をあわせて実施すれば、それらの効率的な実施につながることもなる。

### 提言2、森林情報のデータバンク化と森林情報整備法の制定

#### ①森林情報データバンクの構築

森林情報については、属地情報としての森林簿の整理に加え、最近では、それが国家森林資源データベースとしてまとめられてきている。また、統計的手法で多様な情報の全体的な把握を図る森林資源モニタリング調査が行われている。このほか、それぞれの目的に応じた幾つかの調査がある。さらに、リモートセンシング等の写真情報等もある。

これらの情報については、相互に関連性を持っており、それらが総合化されれば、森林に関するこれまでにない質と量を備えた多様な情報が整理されることとなる。また、それらの情報の積み重ねにより、森林生態系の推移等をモニタリングすることができるようになる。このことは、現在行われている情報等を集積することによって作り出すことが可能であり、早急に森林情報データバンクの構築をするとともに、その情報の公開と活用を図るべきである。これにより、木材の生産はもとより、生物多様性の保全、地球温暖化の防止等森林に対する多方面にわたる関心にデータをもって科学的に 대응していくことがこれまでに比べ飛躍的に向上することとなる。

#### ②森林情報等に関わるIT化戦略の作成

森林情報等については、森林GIS等により多種のデータを分析することが可能となってきており、森林計画の作成や各種のゾーニングはもとより、現場における各種作業の実行状況の把握等にも活用することができる。例えば、地図情報のうえに、木材の生産情報が載せられれば、どこでどのような材が

生産されているかが直裁的に把握され、注文に応じた販売や生産材をまとめた輸送の効率化等を図ることができる。いわば、森林GISをコアとして、計画レベルから実行レベルまで森林、林業、木材生産までの総合的なITシステムを作成することが可能となっている。

そのことにより、これまでの個々の事項を系統的、総合的に把握し、管理し、実行に資することが出来るようになり、効率化のみならずそれにより新しい森林の管理、経営のあり方が生まれることになる。そのためには、前述の森林情報データバンクとあわせ、全体的な関連性と活用の可能性を念頭に、総合的なIT化ビジョンの作成とその戦略化を進めていくことが必要である。

また、その具体化のためには、現在、都道府県や森林組合に導入されている森林GISの有効化及びその維持管理を図っていくサポート体制を作り上げていくことが重要である。現在の森林GISについては、これまでの事務処理を代替するレベルに留まっているものが多く、情報の分析や戦略的な活用を図るためには、現在の問題点を的確に把握しそれをレベルアップする方策について検討する必要がある。また、都道府県と森林組合のそれぞれについては、連携がほとんど図られていないが、情報の有効活用と効率化のためには、その連携のあり方についても検討されるべきである。なお、同時に、都道府県と国有林、都道府県間等に関しても連携が図られる必要がある。

それらのことも含め総合的なIT化戦略が作成されるべきである。

### ③森林情報整備法（仮称）の制定

森林情報は、森林・林業関係者のみならず国土管理や環境保全等多方面に渡る基礎的情報として極めて重要になってきているが、国、都道府県、市町村、森林組合等によりそれぞれの目的に応じて収集されている。従って、それらが継続的かつ適切になされていくためには、国に森林情報の統合的管理責任があることを明確化するとともに、その他の関係機関の協力を義務化しておく必要がある。また、現地調査による情報の収集のためには、森林内へ森林所有者の許可なく立ち入ることも必要となっており、少なくとも国や地方公共団体から依頼された者が調査をするに当たっては、みなし公務員として自由に調査ができるようにすべきである。さらに、これらの情報については、時には個人情報保護の観点から、情報の公開が拒否される事態も起きているが、森林の公的意義にも配慮し、個人情報保護との調整が可能となるようにしておく必要がある。これらのことは、法律的な整理を必要としており、森林情報の整備と活用に関する法律「森林情報整備法（仮称）」の制定を行う必要がある。このような情報の把握を基礎に、森林情報のデータバンクの構築等を図り、より幅広い活用を進めていくことが行われなければならない。

### 提言3、実効性ある森林計画の作成

#### ①市町村森林整備計画の戦略化と関係者の参画

森林整備目標とその進め方は森林計画において明らかにされる。従って、計画では、作成の考え方がわかりやすく具体的に示され、関係者に理解されなければならない。

我が国の森林計画制度は、国段階における森林・林業基本計画で今後の方向性が示されるとともに、全国森林計画及び都道府県段階の地域森林計画で方向性を実現するための指針と量的計画が出され、市町村森林整備計画において実行のための具体的な計画が作成されることになっている。

このことから、森林計画の実効性を確保していくためには、市町村森林整備計画の役割が極めて重要である。しかし、実際的には、市町村森林整備計画は、市町村において法定計画として義務的に都道府県の指導を受けつつ形式的に作られている。

その要因としては、

ア、市町村における森林・林業の担当職員は極めて限られ、また、専門的能力を持つ者を配置することは困難で、体制ができていないこと、

イ、これまでの森林・林業行政は、都道府県と森林組合を中心としてなされており、市町村としての主体的な森林・林業施策の取り組みは限られたものになっていること、

ウ、森林計画の作成の基になる森林情報は、都道府県において取りまとめられており、市町村ではその情報を生かすための取り組みがほとんどなされていないこと、

エ、市町村森林整備計画の示された雛形によれば、内容的には基準的な色合いが強く、市町村の積極的な取り組みを誘発するものになっていないこと、

オ、このような市町村の姿勢等から、森林所有者等関係者が市町村森林整備計画にほとんど関心を持っていないこと、等があげられる。そしてさらに問題は、以上のような複雑な事情から、制度の建前と実態との間に乖離が生じている現在の状況が、やむをえないものとして黙認されていることである。

しかしながら、今後の森林・林業の新たな展開を図っていくためには、このままで良いはずはない。まず、市町村森林整備計画を実効あるものにしていく必要がある。

そのためには、現在の雛形をこえて、市町村としての作成のねらいや考え方、何をしようとしているのか、何をすべきかの具体的な提案、あるいは、計画の根拠等が示され、関係者との議論を活発化していくことが必要である。市町村の意志と森林に関わる科学的知見に基づき、具体的で分かりやすく、

かつ、取り組みを誘発する市町村森林整備計画を立てられることが重要である。現実的にも、そのようなことが、森林情報の集積と情報処理のIT化によって可能になってきている。従って、市町村森林整備計画の内容については、国や都道府県と調整が必要な事項を必須事項として、そのほかについては、市町村の独自性が尊重されるようにすべきである。

また、作成過程においては、市町村森林整備計画の作成内容が説明可能となるようにしていくことである。実行しようとする戦略と作成の考え方のわかり易い説明、それにより関係者の計画策定への積極的な参画を促していくことが必要である。森林の多面的機能の発揮の前提は、市民を含む多様な関係者の積極的な参画と合意形成にあることを認識すべきである。このような市町村森林整備計画が作成されるようになれば、その内容は、地域森林計画ひいては全国森林計画に反映されることとなる。いわば、トップダウンとボトムアップが調整され、それぞれがより実効性あるものになる。

さらに、計画の実行結果が適切に把握され、それが次の計画作成に生かされるようにしていく必要がある。

現在の体制からみれば、このことを進めることは容易でないが、国、都道府県、市町村において市町村森林整備計画の重要性を認識するとすれば、そのような計画を作り上げる体制を作らなければならない。都道府県職員の出向を含めた都道府県との共同による作成、外部コンサル等の活用、あるいは、市町村の広域連携による作成等、それぞれの市町村に合わせた作成方法が検討されるべきである。なお、今後は、国有林と民有林の連携を図っていくことが従来以上に重要となっており、市町村森林整備計画の作成に国有林の職員が協力することもあってよい。

## ②森林施業計画の事業計画化

森林計画の実効性を上げるもう一つの問題は、「森林施業計画」である。

森林施業計画は、内容としては、森林の現況と伐採計画、造林計画を主体としているが、真に森林所有者等にとって有効な計画になっているか疑問がある。森林所有者等からすれば、事業計画としては、例えば、路網の整備や伐採・搬出方法等も検討することが必要になる。そのため、往々にして森林施業計画が補助を受けるために形式的に作られることになる。従って、市町村等で行政的に管理していかなければならない内容を明確にし、それに経営上必要な事項も盛り込んだ、より有効な事業計画の作成を奨励していくべきである。つまり、様式は、事業計画として自由化し、内容としては必須事項が例えば再掲というような形で明記されているという事業実行上必要な計画にしていけば、作成者にとっても意味のあるものとなる。なお、この場合、認定基準についても、できるだけわかり易いものにしていくことが肝心であ

る。

また、地番（実際は小斑）毎に事業の実施年度が規定されているために計画変更を余儀なくされていることが多いが、事業の実施年度については、弾力的な実行を可とし、形式的な計画変更を少なくしていくべきである。このことには、実行の担保がどのようになされるかの問題があるが、計画期間を通じてチェックすることとし、不適切な理由により計画の実行が守られていない場合には、計画の認定の取り消しと優遇措置の返済を求めることを徹底すべきである。

森林施業計画を立てる目的は、計画的な施業の実施により適切な施業とその効率的な実施の確保を図ることにあり、実態がそのようなものになっているかを見極めることが肝要である。本来的に言えば、形式的な認定より、森林施業計画の作成が、森林所有者等にとって自分の森林の経営を考え直す絶好の機会であるとともに、行政にとっても森林所有者等と意見交換し指導できるチャンスととらえるべきだろう。ただし、この森林施業計画の問題についても、そのようなことが実行し得ない市町村等の体制の問題がある。

## 提言4、森林の区分の適正化と面的管理の拡充

### ①森林の区分の適正化

森林の多面的機能の高度な発揮を図っていくためには、それぞれの森林についてどのような森林にしていくべきかの目標とそのための管理・施業が明確にされる必要がある。そのため、重視すべき機能に着目し「基本的な森林の整備及び保全の方向を分かりやすい形で、かつ、明確に示す」ことを目的として、それぞれの森林を、水土保持林、森林と人との共生林、資源の循環利用林に区分する「森林の区分」がなされることになった。

現在の計画では、民有林に関し、水土保持林7割、森林と人との共生林1割、資源の循環利用林2割となっている。民有林の多くが木材生産を目的として所有されていることからすれば、この数値は水土保持林の割合が高くなっているといえる。問題は、区分がそれぞれの森林のあり方を示すものとして適切になされ、それぞれの区分に応じた望ましい森林の目標と取り扱いが徹底できるようになっているかどうかである。森林の多面的機能の高度な発揮は、まず、この区分の適正化から始まる。

森林の機能は、全ての森林において重層的に発揮されているが、機能毎にみれば、全ての森林において全体的に発揮される必要がある場合（全体性）と、特に該当する地域においてより強く期待される場合（地域性）がある。森林の区分は、この地域性に着目して行われる。例えば、生物多様性は全ての森林においてその確保に努められる必要があるとともに、特に、貴重な種や生態系の保全に配慮すべき地域がある。そしてその場合、後者が、森林と人との共生林に区分されることになる。

このような観点から現在の区分を見た場合、問題は、水源涵養機能についてである。水源涵養については、流域としての全体的な確保とともに、水源の上流域等特に配慮すべき地域がある。地域性に着目すれば後者が水土保持林になるべきであるが、今回の区分では、水源涵養については前者も含めて水土保持林とされている。そのため、水土保持林の面積が大きく、かつ、施業方法としては、皆伐までが許容され、また、その多くが水源涵養機能と同時に木材生産機能も高いことから、その区域から相当の木材生産がなされることになっている。このことから、実態的には資源の循環利用林と区別しがたいものになっており、整備目標とそれに応じた取り扱いを仕分けするという区分の目的があいまいなものになっている。

また、森林の区分は、整備目標の区分ということのみならず、この区分によって政策的にも異なることになることを前提としている。水土保持林や森林と人との共生林は、公共の意味が強く、資源の循環利用林は、私経済的な意味を持つ。しかしながら、水土保持林と資源の循環利用林でそれほど取り扱いに差がないとなれば、森林所有者等としてはどちらの助成が多いかで判断するというものになっている。

以上のことを明確でわかりやすくしていくためには、森林の区分は地域性に着目することを徹底し、特に水土保持林のあり方を見直すことである。(または、水源涵養については、今後の水確保等の重要性に鑑み現行のように区分したとすれば、水源涵養に重点化した施業の追及をすべきであろう。例えば、裸地化を極力回避することから極めて小面積の皆伐までに規制するとかである。)

そもそも、森林の区分については、その考え方と根拠を科学的に説明するように努めることが必要である。各種の重層的な機能の中でなぜその機能に着目する必要があるかを関係者が理解できるようにわかりやすく説明すべきであり、IT化された情報は重要な手段となる。このような努力が、森林の機能と森林の区分の意味そのものを理解させることにもつながる。

なお、最新の科学的な知見と「森林の階層性」(注)の考え方を踏まえ、区分の基準についても、必要な見直しが行われなければならない。なお、実際の区分に当たっては、作成された基準のみを優先すべきではない。科学的知見にも限界があることを理解し、関係者の意見を聴取すべきである。

(注)森林の機能は、重層的であるが、機能には、管理のために重視する順番のようなものが存在し、それが、森林の機能の階層性と呼ばれている。

さらに、森林の区分については、目標林型とそのための森林施業の明確化ということに鑑みれば、現在の三区分だけでは、その区分から、それぞれの現地の森林の取り扱いを考えるには大きすぎる。例えば、資源の循環利用林であっても、溪畔林等保全に努めるべき森林が含まれている。現在でも三区分の中でさらに施業別等の細分が定められているが、何を目的にどのような

考え方に基づいて細分するかを念頭におきながら、現地の実態に応じた細分が工夫されてしかるべきである。そのことによってそれぞれの森林の取り扱いが明らかにされる。

以上のような森林の区分の整序は、森林計画の目標の明確化、区分の明瞭化等になるばかりでなく、政策目的の明確化にもなり、効果的な助成の実施につながる。

## ②生物多様性の保全等と面的管理

森林の区分は、森林を数値的な量としてのみならず面的に管理していこうとするものであるが、既に述べたように三区分のみでは、面的管理を行っていく上では区分が大きすぎる。

それだけでなく、例えば、生物多様性の保全については、全ての森林でその確保を図っていくとされているが、本来的にいえば、多様な森林が絡み合っていてモザイク状に存在することが望ましく、そのためには、面的な管理がより詳細にされていく必要がある。また、生物多様性の保全においては、大径の衰弱木、立枯木、倒木の存在する老齢段階の天然林が流域ごとに配置されることが必要である。それ等がないと絶滅する生物種が多く、生態系の弾力性が失われる。さらに、森林生態系の分断化を避けることが大切であり、生物の移動を妨げない天然林等による回廊の確保にも配慮する必要がある。

また、資源の循環利用林においても、集約化を図り、路網を整備し、生産の効率化を図ろうとすれば、それは面的に検討することが必要である。

その意味では、今後の市町村森林整備計画は、量的のみならず、より具体的な計画が可能となるよう、面的に計画することがますます重要となっている。面的な計画に基づき、実行を把握し、その結果をモニタリングしていく必要がある。

このことは、IT化の進展により現実化してきており、計画がそのようなレベルで作られれば、関係者にも計画を可視化することが可能となり、実際のイメージを持ちながら実態に沿った検討を行うようになる。面的に明らかにされることにより、内容を具体的に把握することができ、初めて関係者の参加が進むことになる。

今後の市町村森林整備計画は、計画書に加え、内容を図示化することを推進しそれによる管理を一層推進すべきである。

また、このことに当たっては、国有林との連携の強化が図られるべきである。

## 提言5、新たな森林施業指針の作成

### ①森林の区分における望ましい森林施業の明確化

森林の区分に応じた森林施業が実施されていくためには、森林の区分を踏ま

えるとともに、それぞれの自然的、社会的条件や森林現況に即した具体的な目標林型とそのための森林施業が明らかにされる必要がある。しかしながら、現在の計画においては、例えば、水土保持林においては、育成単層林や育成複層林等が計画されているが、それがどのような考え方で選択されているかが明瞭でない。既に述べたように、一部で施業別の細分がなされているが、森林所有者等の選択の後追的な区分指定となっているうえに、その理由が示されていない。

目標林型等の基本的考え方として例示的に示せば、別表のように考えられる。

水土保持林及び森林と人との共生林については、帯状・群状択伐、単木択伐、禁伐とする、資源の循環利用林については、皆伐までを通常とする。そのことを基本としつつ、森林現況、目標林型のあり方によって具体的な施業が選択しうるよう目安を明らかにする。

資源の循環利用林のうち、現況人工林については、長伐期化可能な森林については長伐期（80～120年生程度）としつつ、風害等の危険性の高いもの、早生品種が植栽され長期的な成長が見込めないもの、現在までの手入れ状況等から今後手入れをしたとしても健全な生育が見込み難いものについては、通常伐期により伐採する。そのためには、風害等の危険箇所を風の流れの把握、これまでの実績データの解析や地元の古老等の聞き取り等により予測するとともに、樹冠長率等森林内容の把握が必要となる。樹冠長率が3割を下回るようになると成長の回復に長期間を要し、健全な森林の回復が難しくなるとされる。

長伐期と通常伐期については、森林所有者等の判断によるべきとの意見もあるが、多様な材の供給、大径化による生産性の向上、高林齢化による材質の向上、通常伐期での皆伐後の再植林の労働力確保の困難性と再植林への公的助成の必要性、公益的機能の増進等を考慮すれば、長伐期化が望ましいと考えられる。なお、長伐期化に関しては、相続税の問題もあり、少なくとも通常伐期を上回る森林の相続税評価については現在の価格動向に沿ったものにされる等長伐期化が志向できるように見直される必要がある。

通常伐期を選択し後継樹を植栽する場合には、現在の木材価格と造林費用の関係や中径木の一般材生産が目標となること等からみれば、植栽本数の減少、コンテナ苗の活用、生産と連携した地拵えの効率化や植栽木の成長に合わせた下刈り等の弾力化等を図り、経費の削減に努めるべきである。選択の判断は、森林所有者等にあるとしても、国等の助成を安易に期待して考えることは避けるべきであり、できるだけ経済合理性を追求すべきである。

なお、長伐期化を図りつつ、広葉樹の育成を行い針広混交林に移行させていくことや通常伐期で伐採しその後天然生林化を図っていくこともある。

また、資源の循環利用林のうち、里山の天然生林については、地域の里山

林の今後の取り扱い方針を明らかにしつつ、伐採可能箇所については生産目標を勘案し伐採の実施を進めるべきである。

## ②新たな森林施業指針の作成

これまでの森林施業は、人工林については通常伐期を前提とし、また、天然林についてはそれぞれの地域で生産目標に応じた森林施業指針が作られてきた。しかしながら、人工林の長伐期化は、高林齢化に伴って上木がうっ閉することなく疎の状態になっていくことが想定され、うっ閉状態を前提とする現在の密度管理法が困難になると見込まれている。また、複層林であるとか、針広混交林とか、あるいは、人工林の伐採跡地に天然林を造成するということについては、これまで具体的な取り組みがされてきたところが少なく、森林施業指針が定着できていない。

そもそも、我が国の森林所有者等は戦後の拡大造林期に林業に携わり始めた場合が多く、きめ細かで多様な森林施業を進めていくためには、森林整備目標の見直しを踏まえた新たな森林施業指針を作成し、森林所有者等の参考に供し、その推進を図っていくことが必要である。いわば、技術的指針の提供や指導の強化が極めて重要である。

指針の作成でもう一つの重要なことは、今後は、植栽から始まることなく、現在の森林の取り扱いを変更したり作り変えていくことが中心となるということである。そのため、現在の森林の状態に合わせた適用が可能となる指針が必要である。これまでのような指針ではなく、現在の状況と施業の選択にあわせて、動的に今後の推移を考えることができるものが必要であり、森林が施業によってどのように変化するかをシミュレーションしていくような技術の開発が望まれる。この中には、施業されずこのまま手入れ不足が続くとどのようになるかも示せるようにしていくことも検討すべきである。

また、これまでの指針は、基本的事項が中心で、留意事項は文言で示され、現場で具体的にどのような施業を行うべきかの判断を明瞭にできるものにはなっていなかった。今後作られるものについては、基本的事項とその考え方や留意事項に加えて、現地の森林の状況に即して具体的に判断するための指標的因子とそれについての基準的な数値あるいは画像・写真等が示される必要がある。そのことにより、現況を具体的に評価し、施業の必要性とあり方を明確にすることができる。ただし、このような基準等は標準化されているので、その現地への適用に当たっては、基準等のみが一人歩きすることは戒めなければならない。

いずれにしても、適切な森林施業の実行を図っていくためには、現場においてもわかりやすいものが作られ、それらにおける技術の基本がマスターされていく必要がある。

## 提言6、森林施業規制の強化と保安林制度の見直し

適正な森林施業の実施については、森林計画制度による誘導と規制及び保安林制度に基づく規制が行われている。森林計画により、望ましい森林整備の方向等を明らかにし、それに即した施業を誘導するとともに、その実施が見込まれない場合には勧告や調停等の仕組みが作られている。また、公益的機能の発揮のため必要最小限の強制的制約を課すことが必要な森林については、保安林に指定し、法に定めた施業等の実施を担保している。

このうち、保安林制度については、明治30年からの歴史ある制度であるが、一方では、現在の観点から見れば見直すべきところもでてきている。

一つは、保安林に関する伐採の規制である。水源涵養保安林等については、原則として、伐採種を定めないとされ、皆伐が認められ、その一伐区当たりの面積も20haまでが上限とされている。(正確には、10haが上限とされるものもある。)この面積は、土壤保全が水源涵養上のみならず森林生態系の基礎として重要であることを考えれば、大きいといわざるをえず、裸地化による土壤の流亡等を防ぐため、一伐区当たりの面積の上限を小面積に変更すべきである。この場合、どの程度にするかについては、その根拠が必要となるが、土壤保全や生物多様性の確保等からは小さく、されど路網の現状や伐採の効率性からは一定の大きさが求められる。また、このことは、保安林以外の一般林についても森林保全等の観点から同様に配慮されるべきである。従って、一伐区当たりの皆伐面積として、当分の間、保安林については5ha程度、一般林については、10ha程度を上限とすることではいかであろう。なお、伐区の規制については、現地の状況に応じて技術的に合理的な設定がされることが望ましく規制を避けるべきとの意見や、路網整備が進んでいないことや架線集材の効率性の確保等から穏やかな規制にすべきとの意見もある。そのため、数字の妥当性については、さらに実態等を分析する必要があるが、土壤保全という基本に加え、大面積な伐採が一部で行われていること、資源が成熟化してきており林業を取り巻く情勢の更なる悪化等により大面積伐採、植林放棄が頻りに起こりうる恐れがあること等からすると上限を定め規制の強化を図る必要がある。ただし、あまりに面積を小さくすることは、実行の弾力性を損なうことにも留意すべきである。また、このことについては、同時に、伐区の連続についてもその分散化や保護樹帯の設置等が配慮されるように規制する必要がある。

【以下略】

## 「日本に健全な森をつくり直す委員会」提言

「石油に頼らず、森林（もり）に生かされる日本になるために」

2009年9月18日

「日本に健全な森をつくり直す委員会」

【略】

## V. 改革すべき制度や現状

【略】

## 2. 「皆伐」に法的規制を掛けよう

近年「林業再生」の取り組みが進み、これまでは外材を使っていたハウスメーカー等による国産材利用が急増したために、列島各地の山が丸裸になっている現状が起こってしまっている。

1ヘクタール以上もの皆伐は、「水土保持機能」が大きく損なわれることと、今つくりあげよとしている“林業システム”を否定する森づくりであり、ただちにやめさせるべきである。電力会社も火力発電への木材利用を急激に増やしつつあるが、そこでも皆伐材が投入されていて問題だ。たとえ民有林であっても、成熟途中の人工林を皆伐したり、伐採跡地を放置したりした場合には罰則が与えられるような仕組みを、いそぎつくりあげる必要がある。

木材は今後、地球上でもわが国でも貴重な資源となり、高額となってゆくだらう。日本はその意味でも前述の総理の下での「諮問委員会」で国家的戦略を考え、木材使用が常に計画的に行われるような法整備を進めてゆくべきである。

【以下略】

【抜粋】

各位  
平成21年2月12日  
(社)日本林業経営者協会  
会長 速水 亨

森林・林業施策に関する提言

【略】

2、経営体健全化のための環境整備

【略】

(2) 森林の流動化現状を打開するため、森林に関心を有しない者から適切な価格で森林を移転させ、集約化を図るべきである。この集約化は継続性がない「森林施業団地共同化事業」に類似した従来方式ではなく、超長期の育成である林業特性に鑑み、「登記」を伴う所有権や「長期の契約行為」を伴う経営権移転、信託又は法人化を要件とする集約化でなければならない。

特に、森林の細分化や不在村所有が進行している中で、法人化の推進は有効な施策であり、複数の個人所有林の「法人成」を推進するため、税制等の支援施策を講じることも検討すべきである。この恒久的集約化森林は、熟達した経営管理者に加え、識見豊かな林業労働者や長期投資が可能な意欲ある新規参入者に管理委託又は権利移転することが必要である。

【略】

(6) 地方行政の体制整備森林施業計画の認定、交付金協定の締結、地域社会と連携した森林整備などで市町村の役割が高まっているが、林務行政の執行体制が未整備である。

また、都道府県が決定する造林や間伐等の補助事業の選定等について、森林組合に現地実態把握を頼らざるを得ない事例が見受けられる。

これらの体制整備とともに、助成事務や保安林の指定施業要件の変更等の許認可事務の簡素・円滑化を推進することが必要である。

【以下略】

【抜粋】

国民生活の向上と市場創造の実現に向けて

2007年10月

社団法人 経済同友会

【略】

II. 林業

【略】

2. 提言

(1) 森林情報の整備と広域的施業の促進

- ・ 森林情報の整備と公開
- ・ 広域的施業を可能とする森林の団地化制度の創設

森林を広域的に活用し、林業を産業として自立させる為には、正確な森林情報の整備が不可欠である。国有林等を含む森林全体を一体的に管理・把握できる仕組みを構築すべきであり、その為に森林組合が管理する森林情報(林地・所有者・樹目・樹齢・蓄積量・伐採時期等)を早急に整備し、一元化した情報を一般に公開すべきである。

また、森林の公益的機能を保全することを目的として、団地化制度を創設し

て広域的施業を可能とすべきと考える。個別の森林施業計画が策定されていない私有林においても、適正な森林の保育・整備が行われることを促進するため、団地化対象の森林において2/3以上の面積を所有する森林所有者の合意により、域内の施業が可能となるような仕組みを制度化すべきである。

【以下略】