

保安林整備等のあり方に関する検討会

(中間報告)

はじめに

近年、国民生活の向上や価値観の多様化等を背景として、森林の有する公益的機能に対する国民の要請はますます多様化・高度化しており、森林の公益的機能を確保する上で根幹となる保安林の役割は、一層重要なものとなっている。

この保安林の整備については、戦中戦後における国土の荒廃を機に昭和 29 年に制定された保安林整備臨時措置法（以下「臨時措置法」という。）に基づき、緊急かつ計画的に行われてきたが、同法は、4 度の延長を経て、本年度末にその効力を失うこととなっている。

このような中で、本検討会は、本年 7 月に林野庁長官からの要請を受け、経済社会情勢の変化に応じた今後の保安林整備の在り方、さらには森林に対する国民の要請の多様化・高度化に対応して、保安林をはじめとする森林がその多面的機能を持続的に発揮していくための方策等について検討を重ねてきた。ここに、これまでの検討結果の中間的な取りまとめとして、本報告書を取りまとめた。

なお、本検討会の委員は、下記のとおりである。

井口 裕	静岡県環境森林部	森林保全室長
池谷キワ子	林業家	
上松寛茂	(社)共同通信社	編集局 ニュースセンター委員
棚澤能生	早稲田大学法学部	教授
座長 鈴木雅一	東京大学大学院	農学生命科学研究科教授
竹内美次	(独)森林総合研究所	水土保全研究領域長
田村辰夫	群馬県吾妻東部森林組合	代表理事専務
土屋俊幸	東京農工大学農学部	助教授
原田敏之	特定非営利活動法人「穂の国森づくりの会」	事務局長

1 保安林をはじめとする森林・林業をめぐる現状・課題と対応方向

(1) 森林資源の状況

我が国はアジアモンスーン地帯に位置し、その温暖湿潤な気候と先人のたゆみない営林活動によって、国土の3分の2に及ぶ約25百万ヘクタールの森林を維持する世界でも有数の森林国である。

現在、その約4割は人工林で占められており、その人工林を中心に蓄積が毎年8千万立方メートルずつ増加している。

(2) 森林の多面的機能

森林は、木材の生産機能といった経済的機能のほかに、国土の保全、水源のかん養、生活環境の保全等の公益的機能を有しており、この公益的機能に対する要請は、国民生活の向上や価値観の多様化等を背景として自然環境の保全、保健文化的な機能にまで広がりをみせ、さらに近年は、地球温暖化問題や自然との共生の在り方への関心の高まりから、二酸化炭素吸収源・貯蔵庫としての機能、生物多様性を保全する場としての機能等までさらに多様化・高度化しつつある。その機能を定量的に評価すれば、評価が可能な機能だけでも年間約70兆円といわれている。

こうした森林の有する多面的機能を将来にわたり持続的に発揮させていくことが現代に生きる我々に課せられた重要な課題となっている。この多面的機能は、適切な林業生産活動を通じて自ずと維持・増進されることを基本としつつ、特に公益的機能の発揮が求められる森林については、保安林に指定し、立木の伐採、土地の形質の変更等の行為制限を課するとともに、国及び都道府県が山腹崩壊や山火事等により荒廃した森林等の復旧・整備を行う保安施設事業（治山事業）や、緑資源機構が無立木地等において行う水源林造成事業を必要に応じて実施することによって、その機能の持続的発揮を確保してきたところである。

(3) 林業を取り巻く情勢

しかしながら、森林の多面的機能の発揮を支えてきた林業の状況を見ると、以前は旺盛な国産材需要に支えられて活発な林業生産活動が展開されてきたところであるが、近年では、木材需要の

停滞や外材シェアが増大傾向にあること等により、原木価格の低下が進む一方で、経営コストは増加しており、林業採算性は大幅に悪化している。

また、森林の保有構造をみても、森林施業の実施意欲の低い小規模所有者が圧倒的多数を占めるほか、不在村者保有の森林面積が増加傾向にあり、森林施業はもちろん、日常の見回り等の森林管理までもがおろそかになるおそれが強まっている。

(4) 早急に対応すべき課題

折しも、自然の生態系及び人類への影響の大きさや深刻さからみて、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る地球温暖化問題に対応して、森林吸収源対策を推進していくことが、国際的な観点からも緊急の課題となっているが、この展開のためのプログラムとして策定されている「地球温暖化防止森林吸収源10カ年対策」においては、森林の整備・保全の観点からの取組として、

- ① 健全な森林の整備
- ② 保安林等の適切な管理・保全等の推進
- ③ 国民参加の森林づくり等の推進

が重要な課題としてあげられており、これらの課題に対応した取組の展開が必要となっている。

(5) 対応の方向

森林の有する多面的機能を持続的に発揮させていくことは森林・林業基本法において定められる第一の基本理念とされ、そのためには、森林の整備及び保全が適正に図られることが必要であり、その整備・保全は、林業生産活動を通じて図られることを旨とすべきという基本的方向は、同法においても明らかにされており、今後とも維持されるべき考え方である。

このような基本的考え方に立って、上記(4)の課題に対応する取組を展開していくためには、

- ① 多面的な機能を持続的に発揮し得る健全な森林を整備する上で最も重要な活動は、育成途上にある人工林を中心として適期に間伐等の森林施業を実施することであり、上記のような林業

の状況を踏まえた上で、必要に応じて保安施設事業や緑資源機構等による公的な森林整備で補完しつつ、適切な森林施業が確保されるような方策を講じていくことがまず第一に重要である。

- ② また、特に公益的機能の発揮が求められる保安林については、開発行為の規制、治山施設の設置等による保護・保全の措置だけでなく、適切な施業を通じて機能の維持増進が図られるような方策を講じていくことが必要である。
- ③ さらに、森林を国民共通の財産として捉え、林業に携わる者だけでなく、国民全体で森林の整備・保全を進めていく観点から、森林の整備・保全の裾野を拡大していけるような方策を講じていくことが重要である。

以下、これらの対応の方向に沿った具体策について詳述することとするが、森林の整備・保全を進めるに当たっては、森林の有する自然力を有効に活用することで効率的に多様な公益的機能の確保を図っていくことにも留意が必要である。

2 健全な森林の整備

(1) 間伐をめぐる現況と間伐の必要性

我が国森林の約4割を占める人工林の大半は、戦後造林されたものであり、これらが今後徐々に伐採可能な林齢に達し、本格的に市場に供給されることが期待されているが、その齢級構成は、8齢級をピークとし、9齢級以下のものが8割を占めるものとなっており、依然、間伐、保育等の手入れが必要なものを多く抱えている。

このため、平成12年度からの5年間で150万ヘクタールの間伐を強力的に推進する緊急間伐5カ年対策が取り組まれている。しかし、引き続く林業採算性の悪化、不在村者の所有森林の増加等、間伐の実施を取り巻く厳しい情勢から、間伐が進み難いことにより森林機能が低下するおそれのある箇所解消を図る対策の強化が求められている。

間伐等の施業を実施しない場合、過密な状態となって枝葉の自

由な生育が抑制され、幹や根を十分に発達させることができなくなり、経済的機能を減殺してしまうほか、過度のうっ閉のため、林内照度の低下、下層植生の消失等の事態を生じさせ、これにより、根系による土壌緊縛力が失われるとともに地表流下水の速度が増加し、傾斜地では土壌浸食が発生する等、公益的機能にも大きな影響を及ぼすこととなる。

(2) 要間伐森林制度

間伐・保育の適正な実施を確保するための制度として、森林法においては、市町村長が、市町村森林整備計画において「間伐の標準的な林齢」を超えて「間伐の標準的な方法」に基づく適切な間伐が実施されていない森林を「要間伐森林」として指定し、施業が実施されない場合の施業の勧告、それでも実施されない場合の権利移転等についての協議勧告・調停制度が設けられており、最終的には都道府県知事の裁定による分収育林契約の締結を通じた施業代行制度が措置されている。

(3) 要間伐森林制度の改善

多面的な機能を持続的に発揮し得る健全な森林の整備のため、間伐等の施業が有する意味は上述のごとくであり、こうした施業が適正に実施されるよう、施業集約を一層推進するとともに、施業を確保するための制度として要間伐森林制度の適確な運用を今後さらに図っていく必要がある。

このため、市町村レベルにおける森林所有者等へのより綿密な指導の徹底と併せ、制度面についても改善を図り、

- ① 森林所有者等以外の者により施業を行うことをねらいとする権利移転等の協議の勧告について、権利移転等に比して心理的負担が軽く、また、実態的にも施業を任せる場合の形態の大半を占める施業の委託をその対象に加えること
- ② 最終的な分収育林契約に係る裁定の要件が、現行では「当該森林及びその周辺の地域における土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがあること」となっているが、施業が実施されない場合に及ぶ外部的影響は周辺地域における災害だけではないこと等を踏まえ、その他の公益的機能の発揮に支障

が生じるおそれがある場合にも対応できるよう、この要件を緩和すること
等の措置を講ずること、現場段階での指導がより円滑に推進されることが期待できるものと考えられる。

(4) その他

このほか、健全な森林の整備・保全を図る上では、次のような方策を講じることが重要と考えられる。

ア 施業の共同化の推進

我が国の森林保有構造は小規模分散的という特徴を有し、林業経営体の多くが間断的な林業経営を行い、また経営意欲が減退している状況下において、森林整備を効率的に推進するためには、その共同化による施業の集約は極めて有効な手法である。

これを促進するため、市町村森林整備計画において、森林施業の共同化に関する事項を定め、施業実施協定の締結を推進しているところであるが、世代交代等により森林所有者の変更があった場合にも、その効力が引き継がれるようにして、効率性が阻害されないような方策を講じることが適当である。

イ 保安施設事業の計画的な実施

山腹崩壊地や山腹崩壊危険地、荒廃溪流、過密化等により水土保持機能が低下した森林であって、立地条件等から森林所有者等による整備が見込めないものについては、山地災害の防止、水源かん養等の公益的機能の確保の観点から必要と判断される場合には、今後とも、それぞれの森林の現況等に応じて堰堤等の治山施設の設置と植栽等の森林の整備を適切に組み合わせ、保安施設事業の計画的な実施を図っていくことが重要である。

3 保安林の適切な管理・保全等の推進

(1) 保安林指定の現況と今後の指定の在り方

保安林制度は、水源のかん養、災害の防備、生活環境の保全等の公共目的を達成するため、特にこれらの機能を発揮させる必要がある森林を保安林として指定し、立木の伐採、土地の形質の変更等の規制により、その森林の適正な保全と施業を確保するもの

である。

この保安林の指定は、森林法の規定に基づき行われるものであるが、別途昭和29年に制定された臨時措置法の規定に基づき定められる保安林整備計画によって、緊急かつ計画的な指定が推進されてきた。そして、同法が効力を失う本年度末には、保安林の指定面積は、臨時措置法制定当初の約4倍、森林面積の約4割に相当する1千万ヘクタールに達するものと見込まれている。

保安林制度の意義や役割は、森林の機能を維持していく上で今後ともいささかも揺らぐものではなく、また、実際にもバブル期等においても過剰な開発行為を規制して森林を維持する役割を担ってきたが、私有財産権の行使を制限する保安林について、全国の流域ごとに特別の計画を策定してまで指定を拡大する必要があるとまでは言えなくなっている。

こうしたことから、今後は特別の計画によらず、森林法の体系の中で必要な保安林の指定を確保していくことが適当であると考えられる。

(2) 特定保安林制度

特定保安林制度は、森林所有者等による造林、保育等が十分に実施されず、指定の目的に即して機能していないと認められる保安林の機能回復を図るため、農林水産大臣が指定する特定保安林内において、都道府県知事が造林等の施業を早急に実施する必要があるものを「要整備森林」として指定し、地域森林計画における施業方法の明示や森林所有者等への施業実施の勧告等によりその整備を図るものとして、これまで臨時措置法により限時的に措置されてきた制度である。

これは、森林法における保安林制度においては、適切な林業生産活動が行われることを前提に、伐採や土地の形質の変更の規制など、専ら森林の現況保全のための措置が講じられてきたが、木材需要の停滞等に起因する林業経営意欲の低下に伴って、適切な施業が行われず機能が低下した保安林がみられるようになったことから、積極施業を促す制度として、臨時措置法の昭和59年の改正時に付加されたという経緯をもつものである。

(3) 特定保安林制度の今後の取扱い

しかしながら、これまで指定されてきた要整備森林は主として疎林、粗悪林を対象としてきたこと等から、間伐等が適正に実施されていない過密林を含む機能が低下した保安林は依然として相当量あるものと見込まれている。したがって、保安林が指定された目的に即して機能を発揮させるようにするためには、その機能の回復を図るための措置を引き続き講じていくことが必要であると考えられる。

その場合、その措置は、保安林においても齢級構成が依然として間伐等を要する齢級を相当量抱えるものとなっていることや現在の林業情勢、今後見通される森林・林業をめぐる情勢を踏まえれば、時限を区切って対応すればたりの状況にはないものとみられ、保安林の機能を適切に発揮させていくため、森林法の中で、行為規制と併せて積極施業を促す特定保安林制度を恒久的な措置として講じていくことが必要になっているものと考えられる。

(4) 要整備森林における施業の確保

要整備森林は、特定保安林の区域内的の森林で、造林、保育、伐採その他の施業を早急に行う必要があると認められるものである。

この要整備森林については、上述のように、その森林の所在と施業の方法等を都道府県知事が地域森林計画において定めることとされており、適切な施業が実施されない場合は、施業の勧告をし、それでも行われなときは、森林所有者等に対して権利移転等の協議を勧告することができるものとされている。

要整備森林においても、森林所有者等による適切な施業が行われるように誘導することを旨とする本制度の骨格は、今後とも維持すべきであるが、上記のような措置を講じてもなお施業が行われず、人家、公共施設等の保全対象に被害を及ぼすおそれが増大し、緊急に施業を行う必要が生じたときは、保安林の果たすべき災害防止機能にかんがみれば、保安施設事業によらざるを得ない状況に至ることも考えられる。

このような場合には、保安施設地区の指定を行い事業を実施することとなるが、その手続を踏んでいたのでは適期の施業が実施

できず、保安林の機能の低下が一層進行し、ついには災害を発生させてしまうことにもなりかねない。

このため、既に保安林の指定に当たって保安施設地区と同様の手続を経ていることや要整備森林の指定に当たっても縦覧や森林審議会の意見聴取等の手続を踏んでいることを踏まえ、森林施業に係る保安施設事業のうちで土地の利用を妨げないものを実施する必要がある場合には、要整備森林において保安施設地区の指定なしで実施し得るようにすることが適当であると考えられる。

4 国民参加の森林づくりの推進

(1) 森林ボランティア活動の現況

近年、社会貢献活動や環境問題への関心の高まり等を背景として、森林の整備・保全活動に自発的に関わろうとする活動が増加しており、平成12年に林野庁が実施した調査では、森林の整備・保全活動を行っているボランティア団体数は、全国で581団体あり、平成9年の281団体に比べると約2倍となっている。

これらのボランティア活動は、その活動が多様であること、また、任意性によって立つ自発的な活動であることから、森林・林業、山村に対する都市住民や青少年等の理解を深める上で大きな役割を果たしており、これらの活動を助長することは、森林づくりの輪を広げるとともに、森林の整備・保全を社会全体で支えるという国民意識の醸成にも寄与するものである。

(2) ボランティア活動実施上の課題

しかしながら、これらの活動の実施に当たっては、活動を実施する側にとっては、場所を特定して活動することが多いが、これが長期にわたり確保されるための条件整備がなされていない、資金確保に悩む団体が多い等の問題がある。一方、活動を受け入れる側の森林所有者にも、活動を受け入れようとする意向は高まっているものの、適切な施業が行われるかどうかの懸念がある等の問題があり、これら双方に横たわる課題が双方ともに解決できる仕組みを構築して、こうした活動を推進していくことが重要である。

(3) 今後の方向

森林の有する公益的機能については、落石やなだれの防止等、受益対象が限定されるものもあるが、水源かん養機能のように、機能の濃淡の差はあるもののすべての森林が有し、かつ、その受益が広域に及ぶもの、あるいは二酸化炭素の吸収・固定による地球温暖化防止機能のように受益者を特定できないものまで幅広く、その受益を排除しがたいため、国民全体がその受益者になっているとも言い得る。したがって、森林を国民共有の財産として捉え、これの整備や保全に関わるプレイヤーとして、行政、森林所有者等の林業に携わる者に加え、受益者としての国民の責任の在り方について検討することは、大変重要な課題であると考えられる。

しかしながら、その受益の範囲や程度の画定が現実の社会実態から考えると困難であることを踏まえれば、受益者の責任の在り方として、負担の在り方については別途検討を深めつつ、まずは、森林の整備・保全につき一定の役割を果たすことにつき、その意識の醸成を図ることが必要である。その上で、積極的な役割を果たそうとする活動を推進していくための新たな仕組みを構築していくことにより、国民参加の森林づくりの推進に資することが必要であると考えられる。

このため、国民に最も身近な行政主体であり、森林の適正な整備に責任を有する市町村長が、森林所有者と森林ボランティア団体等との間で締結される森林の整備に関する協定について、関係者からの申請に応じて認可を行い、これに基づく活動が円滑に行われるような仕組み（事後に土地の所有者となった者に対する承継効の適用など）を構築していくことが適当であるものと考えられる。

これらの活動の促進を通じて森林づくりの輪を広げることは、森林整備に係る国民意識の醸成に資するだけでなく、活動に参加した者の山村への定住や森林組合等への就業の契機になること、間伐材等の地域資源の有効活用に対する認識の向上につながること等の波及効果も有し、また、将来においては森林整備の有効な推進力となる可能性をも有するものであるが、現状においては、

その活動は概して小規模であり、また、体制面が十分でないなどの課題を有している。このため、森林の整備・保全における一定の役割を果たすためのこれらの者の能力向上、活動の広がりを促進することが重要である。