

農林水産省との意見交換に係る質問事項  
(林業分野) に対する回答

- I. 森林管理について . . . 1 ページ
- II. 森林経営について . . . 22 ページ
- III. 森林組合経営の健全化等について . . . 45 ページ
- IV. 木材の利用推進について . . . 56 ページ
- 参考資料
- ・ モントリオール・プロセスについて
  - ・ 森林の区分に応じた施策の方向
  - ・ 育成林と天然生林について
  - ・ 森林計画の体系
  - ・ 保安林制度

平成19年11月  
林 野 庁

## 1 森林管理について

### 1 モントリオール・プロセス(持続可能な森林管理・経営の国際的な基準・指標の策定のための取組)について

(1) モントリオール・プロセスとは持続可能な森林管理・経営の国際的な基準・指標の策定のための取組であり、我が国はモントリオール・プロセスに従って森林・林業についての施策を講じるとされているが、従来から様々な施策の根幹となっている森林計画制度は、モントリオールプロセスに従いどのように見直されたのか。

(答)

1 我が国の森林計画制度は、森林の保続培養と森林生産力の増進を図り、もって国土の保全と国民経済の発展に資することを目的とする森林法(昭和26年法律第249号)に基づき、従来から「持続可能な森林経営」の実現を基本に、森林に関する施策の基本的態度と方向、森林所有者等の森林施業上の指針及び規範を示すものであり、これまで、林産物の供給のほか、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、地球温暖化の防止などの森林の有する多面的機能の高度発揮を図るため、計画制度の充実を図ってきたところである

2 一方、モントリオール・プロセスは、森林・林業のおかれている状況について、科学的かつ客観的な「基準・指標」を用いて適切に把握し、それらを森林政策の企画・立案・実践等に活かすことで、世界的規模で持続可能な森林経営を推進していくことを関係国間で合意したものである。

このため、我が国においては平成11年度から森林資源モニタリング調査を実施し、生物多様性や土壌浸食に関するデータ等を含め、継続的に収集しているところであり、これら取組の成果については、国際的な検討作業や森林計画に基づく施策のより効率的・効果的な運用・実施等に活用していく考えである。

(2) 現在の森林計画制度は、モンリオール・プロセスと整合性があると考えているのか、教示願いたい。

(答)

- 1 モンリオール・プロセスは、森林・林業の置かれている状況を7つの基準と67の指標により、科学的かつ客観的に測定・分析・評価する「物差し」であり、それらを森林政策の企画・立案・実践等に活かすことで持続可能な森林経営を推進していくことを目的としたものであり、現在我が国が事務局としての役割を果たしている。
- 2 モンリオール・プロセスの「基準・指標」は、
  - ① 主として森林の生態的な状態を把握するための基準・指標(基準1～5)
  - ② 森林に対する社会的、経済的、文化的なニーズの状態を把握するための基準・指標(基準6)
  - ③ 持続可能な森林経営のための法的、制度的、経済的な枠組みの整備状況を把握するための基準・指標(指標7)から構築されているが、特に基準7については、現行の森林計画制度の体系で概ね対応している。

(3) モントリオールプロセスでは、①生物多様性の保全、②木材生産の維持、③森林の活力と健全性の維持、④水土保持、⑤世界規模の炭素循環への寄与、これらの森林の機能の発揮、それに基づく便益を評価基準として法制度を整備することとなっている。我が国の森林計画制度でも同様であると考えてよいか、見解を伺いたい。

(答)

- 1 モントリオール・プロセスの基準・指標は、参加各国の森林の状況や社会的・経済的状況に違いがある中において、持続可能な森林経営が何を意味するものかに関する共通の理解と、各国の持続可能な森林経営の進捗状況に係る検討及び評価のための共通の枠組みを提供し、各国の政策形成のための国際的な目安を提供するものである。
- 2 我が国としては、現在、継続的にモニタリング調査等に取り組んでいるところであり、その成果等については、森林計画に基づく施策のより効率的・効果的な実施等に活用していきたいと考えている。

(4) モントリオールプロセスでは、上記①～⑤の機能を定量的・定性的に把握し、その推移をモニタリングすべきとされているが、我が国ではどのようなモニタリングがなされているか、教示願いたい。併せて、そのモニタリング結果を、どのように森林計画制度や森林・林業基本計画に位置づけて、反映させているか、教示願いたい。

(答)

- 1 我が国では、平成11年度より、生物多様性を含む森林の状態とその変化の動向を継続的に把握することを目的に、全国の森林に約1万6千点の定点観測プロットを設け、5年で一巡する仕組みで、地況、下層を含む植生、土壌浸食度、枯損木、鳥獣の生息痕跡、病虫獣害等に係るデータを収集する森林資源モニタリング調査を実施している。
- 2 この調査結果については、
  - ① 森林の整備や保全に係る事業実施効果の把握や、
  - ② 京都議定書に基づき気候変動枠組み条約事務局に報告する森林吸収量の検証データとして活用していきたいと考えているところである。

(5) モントリオール・プロセスに従って、施策を講じているのであれば、現在の保安林の指定基準や各種支援事業(緑資源機構の水源林造成事業など)の採択基準などは、モントリオールプロセスに従って、見直されたのか否かを教示願いたい。見直されたのであれば、具体的にどのような見直しを行ったのかを具体的に教示願いたい。

(答)

- 1 モントリオール・プロセスの「基準・指標」は、国や地域ごとに指標に沿って定期的にデータを収集し、それらの変化を比較・分析・評価することにより、森林の取扱いが持続可能な方向に向かっているかどうかといった、持続可能な森林経営の進捗状況を客観的かつマクロ的に評価するためのものであり、国際的な「持続可能な森林経営」の共通理解を提供するものである。
- 2 一方、保安林の指定や各種支援事業の採択については、当該目的の達成のため、政策の意図に従って即地的かつ合理的に定められるものであるため、現時点では、モントリオール・プロセスで得られた「指標・基準」が、保安林の指定基準や各種支援事業の採択基準そのものの変更を惹起する性格のものではないと考えている。

(6) 各種補助制度は、伐採等の生産活動への補助など、主に何かしら森林に手を加えることに対して補助がなされているが、モンリオールプロセスの森林生態系の機能を発揮させるという考え方からすると、手を加えなくても機能を発揮すると評価された森林については生産活動を抑制させる措置も必要と考えられる。見解を伺いたい。

(答)

- 1 モンリオール・プロセスにおいては、厳格な保護を旨とする森林など保護地域区分が「基準・指標」の1つとして定められている。
- 2 我が国の森林計画制度においても、原生的な自然や自然環境の保全上重要な野生動植物の生息・生育地である森林をはじめ、優れた自然や景観を構成する森林については、森林と人との共生林に区分し、自然の推移に委ねることを基本として、必要に応じて適切な保全管理を行うとともに、特に公益的機能の発揮がより強く求められる森林については、保安林制度により伐採を制限する等の生産活動を抑制させる措置を講じている。
- 3 更に、国有林においては、優れた自然環境を有する森林について、生物多様性確保等の観点や、その保護林相互を連結してネットワークとするため、それぞれ森林生態系保護地域等の保護林や「緑の回廊」を設定している。

1 森林管理について

2. 森林の機能区分について

- (1) モントリオールプロセスにある森林生態系の機能を合理的に発揮させるためには、機能を最大限に発揮させる森林像(目標林型)を定めて、それへ誘導し、それに応じた管理・経営を行っていく必要があると考えられる。しかしながら、現在の森林・林業基本計画において区分している森林の機能については、目標林型が曖昧であり、見直しが必要と考える。

① 森林・林業基本計画においては、森林の機能を、「水土保全林」、「森林と人との共生林」、「資源の循環利用林」の3つに区分しているが、これらに区分した根拠を教示願いたい。

(答)

- 1 森林は、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、地球温暖化の防止などの多様な機能を有しており、濃淡はあるが、重疊的にこれらの機能を発揮している。特に、我が国は狭小かつ急峻な国土に多くの人口を擁していることから、一つの森林に高度に発揮すべき機能が併存する場合が多い。
- 2 このため、個々の森林の取り扱いについて自然的条件や地域のニーズ等に応じた機能間の調整を行いつつ、より適切な森林の整備・保全を進める必要があることから、森林の機能区分にあたっては、重視すべき機能に応じた望ましい森林の姿を示した上で、望ましい森林の状態を目標として明らかにし、森林所有者はもとより地域住民等の理解を深めるとともに、計画的かつ効率的な森林の整備及び保全を進める上での指針としたものである。
- 3 なお、区分にあたっては、当面必要となる施業の類似性、近年の森林の果たす役割に対する期待への高まり等を勘案し、尾根や沢などの地形界等により、一定のまとまりをもって、重視すべき機能に応じ次の3つに区分することとした。
- ① 水源かん養機能又は山地災害防止機能を重視すべき森林は「水土保全林」
  - ② 生活環境保全機能又は保健文化機能を重視すべき森林は「森林と人との共生林」
  - ③ これらに該当しない木材生産機能を重視すべき森林を「資源の循環利用林」



② 「水土保持林」、「森林と人との共生林」、「資源の循環利用林」それぞれの目標林型を教示願いたい。

(答)

平成18年に策定された森林・林業基本計画において、3つの機能区分ごとに、次のとおり望ましい森林の姿及びその誘導の考え方が示されている。

① 水土保持林

樹木間の空間が確保され適度な光が射し込むことにより下層植生が生育し、落葉等の有機物が土壌に豊富に供給されており、また、下層植生とともに樹木の根が深く広く発達することにより土壌を保持する能力に優れ、さらに、水を浸透させる土壌中のすき間が十分に形成されることにより保水する能力に優れた森林であり、必要に応じて土砂の流出及び崩壊を防止する施設等の治山施設が整備されている森林

② 森林と人との共生林

原生的な自然環境を構成し、貴重な動植物の生息・生育に適している森林、街並み、史跡、名勝等と一体となって潤いのある自然景観や歴史的風致を構成している森林、騒音や風等を防ぎ生活に潤いと安心を与える森林、身近な自然とのふれあいの場として適切に管理され、住民等に憩いと学びの場を提供している森林であり、必要に応じて保健・文化・教育的活動に適した施設が整備されている森林

③ 資源の循環利用林

樹木の生育に適した土壌を有し、木材として利用する上で良好な樹木により構成され、成長量が高く二酸化炭素の固定能力が高い森林であって、一定のまとまりがあり、林道等の基盤施設が適切に整備されている森林

③ 現在の「水土保持林」、「森林と人との共生林」、「資源の循環利用林」の区分状況を教示願いたい。

(答)

平成17年度における機能区分別の面積は次のとおりである。

水土保持林	—	1,690万ha	(67%)
森林と人との共生林	—	320万ha	(13%)
資源の循環利用林	—	500万ha	(20%)

④ 現在、森林・林業基本計画においては、多面的機能を発揮することを目的に、「水土保持林」、「森林と人との共生林」、「資源の循環利用林」のそれぞれに同じく、育成単層林、育成複層林、天然生林の目標面積(数値は異なる)が定められている。森林の機能を区分しているにもかかわらず、同じタイプの森林を目標としている理由・根拠を教示願いたい。

(答)

- 1 森林・林業基本計画においては、重視すべき機能に応じた望ましい森林の姿を明らかにし、森林所有者はもとより地域住民等の理解を深めるとともに、計画的かつ効果的な森林の整備及び保全を進めるため、3つの重視すべき機能に区分しているところである。
- 2 一方、育成単層林・育成複層林・天然生林については、当面必要な施業にかかる人為の程度及び森林の階層構造に着目した区分である。
- 3 このため、森林の機能区分・地理的条件等に応じて、それぞれ育成単層林・育成複層林・天然生林の取り扱いも異なるものとなる。

例えば、水土保持林の育成単層林のうち荒廃森林等については、森林土壌の維持・向上を重視する観点から、単層林として整備し、十分成長させた後、必要に応じて長期的に複層林へ誘導する場合もあり、また、資源の循環利用林の育成単層林は、効率的かつ安定的な木材の供給を基本として、適切な保育及び間伐を実施する単層林としての管理を継続するなど、その取り扱いの考え方は異なるものである。

⑤ 天然生林の中に天然林が含まれているか否か教示願いたい。天然林が含まれているのであれば、天然生林と天然林は異なるものであり、目標とするならば明確に分けるべきとの指摘が専門家よりあるが、見解を伺いたい。

(答)

- 1 従来、植栽の有無により分けていた人工林・天然林の区分については、モントリオール・プロセスの採択等の国際情勢も踏まえ、その翌年に改定された基本計画において、
  - ① 従来的人工林の造成については、ほぼ目的を達成し、造成を基軸とする段階から健全な状態での育成・循環という質的充実を基軸とすべき段階となったこと
  - ② 人工林も高齢になると、森林の構成状況について、天然林との差が少なくなること
  - ③ 人工林の中においても、天然力を活用し天然広葉樹の育成等を図る一方、天然林でも積極的に地表処理、植込を行う必要が生ずること等から、  
「育成林」(人為によって保育などの管理がされる人工林)と「天然生林」(自然の推移に委ね、主として自然の力を活用することにより保全・管理される森林)に区分を変更したものである。
- 2 このため、天然林については人為の程度によって区分しているところであり、
  - ① 自然の推移に委ね、主として天然力を活用することにより保全・管理される天然生林
  - ② 人為により複数の樹冠層を構成する森林として成立させる育成複層林に区分しているところである。

⑥ 「水土保持林」及び「森林と人との共生林」において、天然生林の目標面積が減少し、育成複層林の目標面積が増加しているが、この理由を教示願いたい。

(答)

- 1 育成複層林施業は、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として成立させ維持していく施業である。
- 2 なお、
  - ① 水土保持林にあつては、
    - ・ 森林は、根系全体の支持力により表層の山腹崩壊の発生を防止する機能を有しており、一般に林齢が高いほどその機能が高まること
    - ・ 森林土壌の浸透能は、下層植生の量や林齢が高いほど大きくなる傾向があること等から、伐採後の裸地化を防ぐことにより土壌の変化が少ない育成複層林施業は、森林の有する水源かん養機能、土砂災害防止機能の高度発揮を図る上で有効であり、
  - ② 森林と人との共生林にあつては、
    - ・ 森林生態系・生活環境の保全や森林空間の適切な利用を図るため、広葉樹と針葉樹の混交を含む複層状態の森林が求められることなど、これら重視すべき機能に応じた望ましい森林施業の誘導を図るため、育成複層林の面積が増加しているものである。
- 3 このうち、例えば、水土保持林の天然林については、ササの密度が高い森林など、下層植生の状態に応じて、一部植栽や地表のかき起こし、下刈など更新を促す作業等を継続的に実施する必要がある森林、公益的機能発揮のため、散生地への植栽が必要な森林等を育成複層林へ誘導することとしていることから、天然生林の目標面積が減少し、育成複層林の目標面積が増加しているものである。

- ⑦ 費用対効果を考えると、育成複層林は木材生産が主目的であり、天然生林(天然林)は複層林化していくものであるため、「水土保持林」では天然生林(天然林)を増加させ、「水土保持林」の育成複層林は「資源の循環利用林」に移すべき、との指摘が専門家よりあるが、見解を伺いたい。

(答)

- 1 育成複層林は、構成する林木を択伐等により部分的に伐採して、森林の裸地化を回避し、人為により複数の樹冠層を構成する森林として成立させ維持していく施業及びその森林を指すものであり、水土保持林における育成複層林は、木材生産を主目的とするものではない。
- 2 また、
  - ① 森林は、根系全体の支持力により表層の山腹崩壊の発生を防止する機能を有しており、一般に林齢が高いほどその機能が高まること
  - ② 森林土壌の浸透能は、下層植生の量や林齢が高いほど大きくなる傾向があること等から、伐採後の裸地化を防ぐことにより土壌の変化が少ない育成複層林施業は、森林の有する水源かん養機能、土砂災害防止機能の高度発揮を図る上で効果的な方法であると考えている。

⑧ 平成27年の木材の供給目標においては、「水土保持林」からの供給目標が他の二つの供給目標の2倍以上となっている。この理由を教示願いたい。

- 1 10年後の木材供給目標の設定に当たっては、望ましい森林の姿に向けた多様な森林整備が機能区分毎に応じて行われることにより生産される木材供給量を計上している。
- 2 この中で「水土保持林」は全体の7割を占めていることから、他の2つの機能区分における供給量の2倍程度になると見込んでいる。
- 3 なお、「資源の循環利用林」は、
  - ① 林道等の基盤整備を重点的に行うこと、
  - ② 成長量の高い人工林については単層状態の森林として育成管理することなど、他の2タイプに比べ、木材生産を重視した条件を設定しているため、将来的には「資源の循環利用林」からの木材供給の割合が上昇していくと見通している。

[参考) H17を100とした場合の木材供給目標の見通し

○水土保持林

H17:100 → H27:135 → H37:156  
(12百万m<sup>3</sup>) (16百万m<sup>3</sup>) (18百万m<sup>3</sup>)

○資源の循環利用林

H17:100 → H27:150 → H37:221  
(4百万m<sup>3</sup>) (6百万m<sup>3</sup>) (10百万m<sup>3</sup>)

注：H17の機能区分毎の数値は、H16実績を基に、森林資源概況調査結果等により推計したものである。

⑨ 林業経営者より、現在の「水土保持林」、「森林と人との共生林」、「資源の循環利用林」という機能区分について、目標とする面積や供給量からすると、区分した意義を理解し難いとの指摘があるが、見解いかん。併せて、「森林と人との共生林」という用語とその内容との関係が分かりにくいとの指摘があるが、見解を伺いたい。

(答)

- 1 森林・林業基本計画においては、重視すべき機能に応じた望ましい森林の姿を明らかにし、森林所有者はもとより地域住民等の理解を深めるとともに、計画的かつ効果的な森林の整備及び保全を進めるため、重視すべき機能に応じ3つに区分しているところである。
- 2 20年後の平成37年における水土保持林の木材供給目標量は16百万 $m^3$ であり、資源の循環利用林の木材供給目標量(6百万 $m^3$ )の2.7倍になっているが、水土保持林の面積は、資源の循環利用林の面積の3.3倍であり、単位面積当たりの供給目標量では、資源の循環利用林が高くなっている。
- 3 「森林と人との共生林」については、
  - ① 原生的な自然環境を構成し、貴重な動植物の生息・生育に適している森林
  - ② 街並み、史跡、名勝等と一体となって潤いのある自然景観や歴史的風致を構成している森林、騒音や風等を防ぎ生活に潤いと安心を与える森林、身近な自然とのふれあいの場として適切に管理され、住民等に憩いと学びの場を提供している森林の大きく2タイプをその対象としているが、いずれも森林と人との関わり合いで括ることの可能な機能と考えている。
- 4 なお、民有林においては、森林所有者等の行う施業の規範等を定める市町村森林整備計画において、市町村の長は、3つの重視すべき機能区分を含む計画案について公告縦覧に供し、意見の申し立てができる仕組みとしている。その後、市町村が計画をたてたときは、遅滞なく計画を公表するとともに、行政機関における処理過程を明確にするため、申し立てのあった意見の要旨及び処理結果を併せて公表することとしている。



1 森林管理について

2. 森林の機能区分について

(2) 現在の森林区分は、目標林型が曖昧であり、明確な目標林型を持つ新たな森林区分を設定すべきであると考える。

- ① 生物多様性の保全及び水土保全を主な目的とし、天然要素の高い森林の面積比率が高い区分を設定すべきであると考えるが、見解を伺いたい。
- ② 木材の生産を主な目的とし、人工要素の高い森林の面積比率が高い区分を設定すべきと考えるが、見解を伺いたい。
- ③ ①及び②にも属さず、その地域の住民の生活と密着した様々なタイプの森林を包括する区分を設定すべきであると考えるが、見解を伺いたい。

(答)

1 我が国は、狭小かつ急峻な国土に多くの人口を擁していることや、森林に対する国民のニーズが多様化していることから、一つの森林に高度に発揮すべき機能が併存する場合が多い。

2 例えば、水土保全機能が期待されるダム上流域には多数の人工林が存在し、伐期の長期化や抜き伐りによる針広混交林化等の取組が必要であったり、木材生産機能の高度発揮が可能な森林であっても、下流域に対して水土保全機能を優先される場合、抜き伐り等の取組が必要となるなど、人工林か天然林かといった態様のみならず、立地条件や地理的条件にも配慮した森林の区分を設定する必要がある。

3 また、水土保全機能や木材生産機能以外については、

- ① 原生的な自然環境を構成し、貴重な動植物の生息・生育に適している森林といった生物多様性の保全、
- ② 騒音や風等を防ぎ生活に潤いと安心を与える森林といった生活環境の保全、史跡名勝等と一体となって優れた景観や歴史的風致を構成している森林や身近な自然とのふれあいの場として適切に管理され住民等に憩いと学びの場を提供している森林といった保健文化機能の発揮

を重視するものとして、森林の有する多面的機能のうち、いずれも森林と人との関わり(保全と活用)で括り、「森林と人との共生林」としているものである。

④ ①から③の区分については、モンリオールプロセスの評価やモニタリング結果を参考に、各自治体が地域内の合意形成を得ることを条件に選択できるようにすべきと考えるが、見解を伺いたい。

(答)

- 1 林野庁では、平成11年から全国の森林に約1万6千点の固定調査地点を設け、5年で一巡する計画により森林資源モニタリング調査を実施している。現在2巡目の途上であり、継続して調査・分析を進め、森林計画はじめ、森林・林業施策の取組に活用していくこととしている。
- 2 また、現行の森林計画制度下においては、市町村段階で地域住民の意見を反映しながら3つの機能区分を設定する仕組みとしているが、このモニタリング調査の成果を活用して、地域住民に森林の適正な取扱いについてわかり易く説明するツールとしての利用し、地域の合意形成に努めるとともに、国民参加の森林づくりへの地域住民の積極的な参加を促すための活用手法についても検討していく考えである。

I 森林管理について

3 保安林指定について

(1) 保安林の種類を教示願いたい。

(答)

保安林の種類は、その指定の目的により次の17種としている。

- ① 水源かん養保安林
- ② 土砂流出防備保安林
- ③ 土砂崩壊防備保安林
- ④ 飛砂防備保安林
- ⑤ 防風保安林
- ⑥ 水害防備保安林
- ⑦ 潮害防備保安林
- ⑧ 干害防備保安林
- ⑨ 防雪保安林
- ⑩ 防霧保安林
- ⑪ なだれ防止保安林
- ⑫ 落石防止保安林
- ⑬ 防火保安林
- ⑭ 魚つき保安林
- ⑮ 航行目標保安林
- ⑯ 保健保安林
- ⑰ 風致保安林

(2) 保安林、特に水源涵養保安林の指定について、同一地域（森林）内で指定を受けている所有者と受けていない所有者がいるなど、指定の基準が曖昧であるとの指摘があるが、見解を伺いたい。併せて、指定の基準を教示願いたい。

(答)

- 1 保安林は、農林水産大臣又は都道府県知事が、水源のかん養、災害の防備、生活環境の保全・形成、保健休養の場の提供等の公共の目的を達成するために森林の機能を発揮させることが特に必要であると認めた場合に指定するものであり、全国森林計画に基づき、計画的に推進しているところである。
- 2 水源かん養保安林については、森林の下流域における水利用の実態及び洪水の危険性等からみて、特に当該森林の水源かん養機能の維持増進により水質の保全又は水量の安定的確保を図る必要のあるものについて指定することとしている。
- 3 具体的には、重要河川その他水害頻度の高い河川の上流水源地帯において、地形、地質、気象又は従来 of 森林の取扱い慣習等を考慮して、奥地上流から指定される。
- 4 現実の指定の過程においては、個別の条件、属地的な優先度、所有者への了解の取付け状況などにより、お尋ねのような状況となることはありうるが、こうした森林についても、指定が相当である場合には、引き続き所有者の同意取得に努める等指定の手続きを行っていくこととしている。

(3) 専門家より、現在の森林の機能区分について、「資源の循環利用」以外は保安林の種類をベースに区分しただけのものと受け取れる、との指摘がある。保安林は開発に規制を加える性質であるのに、そこから「水土保持林」、「森林と人との共生林」のあるべき姿が描けると考えているのか、見解を伺いたい。

(答)

- 1 森林の機能区分は、森林の有する様々な機能について、自然的条件や社会経済的条件など地域のニーズに応じて、重視すべき機能に応じた望ましい森林の姿として国民にわかり易く示すとともに、計画的・効率的な森林整備の推進を期待するものである。
- 2 一方、保安林は、水源のかん養、災害の防備、生活環境の保全その他公共の福祉の増進を目的として、特定の行為規制が課せられた森林である。
- 3 さらに、保安林では、木材の供給といった経済的機能に優先して、災害の防止や水源のかん養等の公益的機能の発揮を第一義的な目的とし、森林所有者等の森林の利用に制限を加え、財産に対する制限を伴うことから、指定は公益上森林の保全が特に必要な森林に限定すべきものである。
- 4 このように、いずれも森林の機能に着目した区分ではあるが、森林の機能区分は森林所有者等の自発的意志による適切な施業の実施を促進するものであるのに対し、保安林は、特定の公益目的達成のために指定し、行為制限を課すものであることから、双方相まって、森林法の目的である「国土の保全と国民経済の発展」に重要な役割を果たしているものである。

## 1 森林管理について

### 4 機能区分や保安林指定の見直しについて

現在、目的に応じた機能の発揮に向け、保安林の指定により指定施業要件（皆伐に対する制限や植林の義務化）を課していると考えられる。しかしながら、水源涵養機能などは、無理な皆伐をせずに持続的な林業経営を行っていれば、その機能は自然と維持されることとなる。したがって、皆伐未植栽地が近年急増している実態に対応するため、施業方法に一定のルール（伐採方法の制限、更新の義務化等）を設け、その上で改めて保安林指定や機能区分を見直すべきと考えるが、見解を伺いたい。

（答）

- 1 一般の森林について伐採方法の制限や更新の義務等を課すことは、私権の制限となることから困難であり、これらの行為については市町村森林整備計画や伐採及び伐採後の造林の届出制度などを通じて森林計画上の指導を行っているところである。
- 2 一方、保安林は水源のかん養、災害の防備、生活環境の保全・形成等の公共の目的のために特に必要と認められる場合に指定し、指定施業要件等による私権の制限に対し損失補償や税制上の優遇措置等を講じているところである。
- 3 また、その伐採制限等は必要最小限度のものとし、例えば水源かん養機能の維持向上を目的とする保安林においては、特に制限が必要な箇所を除き一定面積の範囲内で皆伐を可能としているところであり、今後とも公益的機能の発揮上重要な森林については指定を図っていく考えである。
- 4 機能区分についても、森林の有する多面的機能を高度に発揮させる観点から、多面的機能のうち施業を行うにあたって最も重視すべき機能を所有者等にわかりやすく示すために行っているものであり、今後ともその適切な運用を図って参る考えである。