

規制改革会議 農林水産業タスクフォース資料

H 2 1 . 1 2 . 3 内閣府

大分県農林水産部 林産振興室長 足立紀彦

” 林務管理課 課長補佐 藤本 浩

1 . 総論

大分県における森林林業の概況（特徴・課題）について

（1）大分県の森林の現状と課題

森林率 7 1 % の森林県 + 林業県（スギ素材生産量全国 2 位、乾しいたけ全国 1 位）

2 4 万 h a（うち国有林 2 . 6 万 h a）の人工林（人工林率：5 3 %）

9 齢級以上の人工林が 9 7 0 0 0 h a（全体の 4 6 %）あり、伐採時期を迎えている。

皆伐が進んでいるが、材価の低迷から林業への経営意欲が減退し、再造林が実行されていない。再造林実施率 5 0 %

造林（新植）面積が減少し、若齢林分が少ないいびつな齢級構成になっている。

（法正林とはほど遠い）

森林整備の担い手は主として森林組合

竹林の繁茂

< 課題 >

間伐の促進による森林の健全整備（吸収源対策の実行）

皆伐 + 再造林の推進。過齢林の伐採推進による森林の若返りと C O 2 吸収力強化並びに人工林の法正林化の推進。

皆伐施業の適正化と皆伐跡地の再造林の推進

低コスト再造林への取組（疎植、品種転換、坪刈り、間伐頻度）

業界による再造林支援システムの構築（森林所有者の負担軽減策）

施業の団地化、集約化、機械化の推進による低コスト化

（2）素材生産の現状と課題

素材生産の主な担い手は森林組合と（民間）認定林業事業者

素材生産量の内訳は、皆伐が 6 割、間伐が 4 割

皆伐は主に民間林業事業者、間伐は森林組合

素材生産量は約 8 0 万 m³、うち 9 0 % が原木市売市場（1 7）を介在して流通。

H 3 年の台風（風倒木）災害後、高性能林業機械の普及が進む。

（間伐促進のための機械化推進と林業労働力の確保を目的に設置された（財）大分県森林整備センターは国の林業労働法（H8.5）のモデル）

< 課題 >

民間事業者の育成強化（機械化への支援、技術向上）

路網整備の促進

(3) 木材加工・製材業の現状と課題

県内に 175 工場（日田を中心に製材業が栄えた歴史）。不況で淘汰が進む。

10,000m³未満の小規模工場が9割。5万m³以上は2社のみ。

乾燥材生産の取り組みの遅れ

曲がり材が多い。A : B : C = 3 : 4 : 3 （宮崎県 = 6 : 3 : 1）

A材は、主として県内製材工場で加工。

B、C材は、合板工場（島根、熊本）、集成材ラミナ（佐賀伊万里）に移出。

大分方式乾燥材（人工＋天然）の市場評価が高まり、新たな販路が広がる。

県内の製材品生産量は40万m³。うち7割が県外に出荷。

< 課題 >

製材工場規模拡大（近代化）による加工コストの削減

人工乾燥、天然乾燥施設の整備推進

県外プレカット工場との提携による直接販売の推進

メーカーによる新たな販路の開拓

(4) その他の大分県独自の取組について

九州地方知事会での森林づくり共同宣言（九州森林の日の提案）H20.5

九州森林の日の制定、合法木材への取組（H21.4~グリーン購入で合法100%）

伐採届旗等の普及（H19.6~）

地域森林計画に普通林の伐採のあり方について新たな遵守基準を設ける（H19.12）

林業事業体に対する森林情報（森林簿・森林施業図等）の開示（H20.2~）

伐採の適正化のための自主的行動規範の取組（H20.4~）

業界による「再造林支援システム」の取組（H22.4~）

大分方式乾燥材への取組（H18.4~）

低コストクリーン輸送システムの取組（JR、船舶利用 H21.4~）

新たな（第2世代の）森林づくりビジョンの策定（予定）

・第1世代の森林づくりが伐期（終期）を迎える今、第2世代の森林づくりの方向を示す。

・50~100年を見据えた森林づくりビジョンの策定

大分県森林づくり条例の制定（規制条例を含む）（予定）

・県民、森林所有者、業界、自治体の責務の明文化

・普通林における伐採（皆伐）の規制

・森林づくりビジョンの条例への位置づけ

・市町村の森林行政機能の強化

・管理能力のない森林の施業委託の推進

2. 各論

(1) 森林情報等について

森林の所有境界

高齢化・不在村化により、境界の不明確化が進んでいる。

- ・不在村私有林面積の割合が24.4%、林業従事者の60歳以上の割合42%
- ・地籍調査の進捗率57%、森林計画図精密調査の実施状況35.6%

(2) 森林の整備保全について

《保安林制度》

保安林制度の運営面の問題

公共事業にかかる解除について、小面積解除についての事務手続きの簡素化が必要。

是正指導件数の内容

18～20年度3年間の伐採等許可件数2,490件中是正指導73件(約3%)

是正指導の中身は、伐採後2年経過後の植栽指導

《保安林以外の民有林の措置》

市町村では、是正措置は講じられていない。

- ・施業の勧告の実施は、事前に十分な指導・助言を行うことが条件となっているが、市町村には林業専任職員がほとんどいないため、森林法の理解不足に加え、指導技術も不足している。

ゾーニングについても公益的機能別施業森林の区域基準に基づくものとなっているが、実際は公共事業や補助事業等の採択条件を勘案して変更されることが多く、主旨と乖離している場合がある。

(3) 林業の施業について

国の公的補助のあり方

造林事業の事業区分が多岐にわたり、事務処理が複雑となっており簡素化すべき。

間伐一辺倒の補助メニューではなく、循環小面積皆伐と再造林支援にも重点をおくべき。

(4) その他

別紙の通り

1 . 間伐・長伐期化施策の問題

国の施策は、主伐期に達した林分でも、皆伐を避け、間伐を繰り返すことにより、長伐期の森林づくりを進めている。しかしながら、九州地方では、以下の理由で、この動きに対応できない状況となっている。

< 技術的な問題 >

日田林業など35～40年のスギ「短伐期」を指向した本県では、伐期に達した今、「間伐をくりかえして長伐期に移行する」との方針転換に対応できる林分は限られている。(50～60年生が限度か?)

スギ苗木は、品種も短伐期を目的とした挿し木(クローン)苗木が主体であり、(長伐期に対応できる)実生苗はごく一部にしか植栽されていない。

長伐期に移行するには、長伐期に向く品種の造林や、疎植造林、早め早めの間伐(疎仕立ての管理)を行い、樹冠長率を最低でも30(～50)%は確保する必要がある。

(H21 提案型集約化施業基本テキスト、全国森林組合連合会)

しかしながら、現状の樹冠長率は10～20%前後で、間伐により疎開しても、上長成長は進まず、枝も張らず、100年の森林には移行できない。

このように樹冠長率の低い主伐期に達した林分は、間伐しても鬱閉しないばかりか、間伐せずに放置してもそれ以降の成長が期待できず、いずれの場合でも、台風常襲地の九州では、風倒災害の発生が懸念される。

< 素材の安定供給の問題 >

間伐での低コストの素材生産は、十分な路網密度が前提となるが、現状では、路網密度は20m/ha程度であり、低コストで利用間伐が実行できにくい環境にある。路網整備が課題(悲願)であるが、従来の公共造林事業の補助制度では、(最低でも)事業費の32%を森林所有者が負担する仕組みになっているため、(材価が安い現状では)この合意形成が進まず、作業路の開設が進まないのが現状である。

(定額助成など、自己負担なしの制度になれば問題ない)

このようなこともあり、間伐コストは、公共造林事業の補助制度があっても、素材生産コストの比較で見れば、圧倒的に皆伐が安く、低コスト安定供給のためには皆伐が不可欠となっている。

本県では県内の製材工場の国産材需要に対応するため、間伐材では4割、残る6割を主伐材に依存しているという現状である。

< 森林のCO2吸収量 = 成長効率の問題 >

スギの蓄積は、50年生を過ぎれば、長伐期化すればするほど、連年成長量が鈍化することが知られている。

木材の蓄積量はすなわちCO2の吸収量と考えられるが、この視点では、50年伐期を2回繰り返す方が、100年伐期で間伐と主伐の収穫量の合計量よりも大きい。

皆伐が悪であり、非皆伐施業が善ではない。

- ・無秩序伐採を法律で規制し、伐採後に的確な再造林を確保すれば森林機能の低下をもたらすことはない。

林業は本来、植林 伐採 植林 伐採のサイクルである。

- ・再造林とその後の育林を低コストで実施できる仕組みの構築こそが重要である。
- ・疎植造林、坪刈り、間伐の回数減少などの、低コスト化、省力化が重要。

<戦後の拡大造林の改革>

大分県では、戦後拡大造林を進めるに当たって、活着率のいい挿し木苗木として、ヤブクグリなどを大規模に進めてきたが、この品種については、材質はいいものの、根曲がりが多いことや、心材含水率が高いため乾燥材生産に向かないなどの難点があり、品種転換が急務になっている。

このような反省を踏まえ、現在、本県では、材質がよく、ヤング率(耐風性)の高い、通直で、含水率の均等な、挿し木品種(シャカイン、タノアカ、ヤイチ、ヤマグチ)を造林品種(DNA鑑定に基づく品種育成)として推奨している。

これらを踏まえながら、今後は長伐期にも対応できる人工林の施業を進めていきたいと考えている。

ヤブクグリは、1000本の疎植造林の場合には、65年生で1500m³の蓄積が確認されており、従来のスギ小丸太の「柱採り」需要を想定した3000本、35年伐期を疎植に改めれば、中～長伐期にふさわしい品種といえる。

間伐により長伐期に誘導できない森林は、皆伐を進め、その後、確実に低コスト再造林を進め、確実に次の世代の森林(木材)資源を造成する必要がある。

大分県では、材価低迷で採算が合わない林業の実態から、森林所有者に負担を求める再造林ではなく、木材資源の受益者たる林業・木材産業の関係者が一定の資金を拠出し、森林所有者の負担軽減を図ることを目的とした「再造林支援システム」にH22年度から取り組むこととしている。これにより素材の安定供給と跡地の木材資源の培養を推進する。(別添図)

2. 森林法の問題（皆伐のルールづくり）

（1）明確な基準のない森林法

森林伐採に関し、森林法には、保安林に対する規制はあるものの、普通林には伐採届の義務程度のものに止まっている。

今日、機械化が進む中で、伐採作業、その手法もスピードも一変した。無秩序な路網の開設、重機による素材生産、機械造材で発生する林地残材の問題など、やり方を間違えば、林地荒廃や、災害発生も懸念される作業地も多く見られる。

市町村森林整備計画を遵守することが唱われているが、この計画は「全国森林計画」の金太郎飴であり、具体的な基準は示されていない。

国は普通林には、伐採面積の上限などは定めるべきでないとの方針である。

一定の制限を課すのであれば、保安林に指定せよとの指導である。

このため大分県では、「地域森林計画」に伐採に関する基準（皆伐面積の上限等）を設け、これを「市町村森林整備計画」に反映させ、法律を機能させることとした。

（H19.12~）

森林法は、森林計画制度や施業計画制度、保安林制度の根拠となる法律に過ぎず、真に森林機能の保全を目的としたものとして機能していない。（と思われる）

人工林が主伐期に入り、各地で高性能林業機械による（無秩序な）皆伐が進んでいる中で、何ら手を加える（＝新たな規制項目を設定すること）もなかった。

九州各県では、大規模伐採やこれに伴う林地荒廃の進行に対処するため、（法に明確な定めがないために）独自の指導マニュアルを設け、現場指導に当たっている状況である。

（森林の機能を一時的に低下させる行為である）皆伐については、保安林・普通林に関わらず、そのやり方や規模などについて、規制（基準）を設けるべきである。

（2）森林施業計画制度の問題

「計画に基づき施業を行う。」と表向きは大変聞こえが良く、全国の森林の相当部分が施業計画を樹立している。しかし、これを誠実に実行している事業体は少ない。

施業計画は、造林補助事業の中で、（植林や育林事業に対し）高い補助率が適用されるために、（計画樹立主体である）森林組合などが（森林所有者の委託を受けて）作成している。

計画書は、必要な施業量等の複雑な基準が設けられており、（認定を受けるには）計画者は基準に合致するように（実際にはできもしないような）計画書を作成せざるを得ない。

認定を受け、高率補助を受けることが主目的なので、森林所有者の意思を尊重したり、効率的な作業のための計画づくりなどは、ほとんど考慮されていない。

施業計画森林の伐採行為は、事前の伐採届の義務（10条の8）はなく、事後（15条）でよいとされている。

このため、計画外の施業があった場合でも、事前の変更手続きを取ることせず、事後の伐採届に基づき、当初の計画書を差し替えるという手法がとられている。

すなわち、「計画」に基づき伐採されるのではなく、伐採の基づき「計画（変更）」がなされるわけである。

施業計画森林の伐採活動は、事前届けもなく、計画にもない伐採をやっているケースが多く、これらはすべて違法伐採となっている。

平成18年度から林野庁の指導の下に始まった「合法木材」については、全国的に国産材は取組が遅れている。これは、施業計画制度の計画外伐採（＝違法伐採）が表に出ることを警戒したためである。（・・・と私は考えている）

九州では、施業計画森林であっても、すべての普通林の伐採については、平成20年から事前届を出させるよう指導し、違法伐採にならない（合法木材推進）取組を進めている。

（3）市町村における森林行政機能の問題

森林法では、保安林は県知事に、普通林は市町村長に監督権限がある。

（H12の地方分権一括法施行以来）

しかしながら、現実には市町村には森林・林業の専門職員が配置（採用）されておらず、森林行政能力は弱く、森林行政の的確な執行に支障を来している。

伐採届の提出率や無届伐採に対する指導実績も極めて低い。

市町村長が森林所有者に対して行う施業勧告等の根拠となる「市町村森林整備計画」も、全国森林計画、地域森林計画の内容を模倣であり、地域性を考慮して独自に策定されたものではない。

法律上は、普通林の監督権限は市町村長にあるため、県が市町村の森林行政に対し指導する立場にはなく、県条例で普通林（全体の6～7割）の整備のあり方を示すことはできない。

伐採届の徹底を進めるため、市町村職員の研修、伐採届の旗の考案・普及を進めている。

岐阜県、北海道などでは、このような市町村の森林管理行政について、都道府県が直接・間接に参与（支援）できる体制づくりを進めている。

3 . 森林所有と経営の分離対策

国内の人工（経済）林は、小規模所有者が多いため、効率的な素材生産、森林施業の集団化、効率化などの支障になっている。

また、経営意識を持っている森林所有者は極めて少なく、多くの林家が必要な施業や伐採事業を森林組合に委託して行っている。

森林所有者は、森林境界が分からないばかりか、どこに、どれだけの所有山林があるかすら知らない所有者が多い。

こうした中で、小規模分散的な所有形態、経営意識（所有の意識すら）を持たない森林をいかに適正に管理していくか、さらには、経済資源として活用するかが課題である。

このためには、所有と経営の分離を進める必要があり、森林組合や認定林業事業者等による「長期施業受委託制度」や「森林の信託制度」をすすめる必要がある。

この誘導のため、森林の信託や、管理・施業の長期（10～20年程度）委託する場合に、メリット（補助率を嵩上げなど）を付与する施策が必要。

伐期に達した林分の売却については、「長期伐採権（10～15年程度）」を設定し、伐採と再造林、そして育林（下刈）をセットにした契約を交わす取組が必要。

これにより、需要動向に対応した伐採時期の調整が可能になり、さらに跡地の人工林資源の再生を担保することができる。

【大分県における皆伐のルールづくりに向けた取組】

1. 再造林放棄地の詳細調査に基づく、地域別の「再造林放棄地解消計画」(3カ年計画)の策定(H19.6~)

2. 伐採届(普通林)、伐採許可(保安林)の旗の考案、普及(H19.7~)

* 森林法に基づく伐採届が、行政指導の原点である考え、低い伐採届の提出率向上対策に取り組む。

赤旗(保安林)、青旗(普通林)は周辺住民にもわかりやすく、業界の意識啓発に繋がり、伐採届の提出率が向上した。

宮崎県、富山県など他県にも同様の取組が普及した。

3. 九州地方知事会(九州林政連絡協議会)に大分県から森林の保全・活用に関する政策連合の提案(H19.8~)

九州の森林づくりに関する共同宣言の調印(H20.5.22 九州地方知事会)

九州森林の日の制定(H20.11 から開始 毎年11月の第2日曜日)

・森林の大切さを考え、行動する日として、九州一斉に取り組むこととなる。

九州材の合法木材の取組(H21.4 ~ 九州7県で一斉取組が開始される)

・伐採届など法律を遵守した「合法木材」のみを県の公共事業等で利用する「グリーン購入」に取り組む。

国の示したガイドラインが実態に合わないため九州独自の推進要領を制定。

我が国では平成18年度から、合法木材の取組を進めているが、国産材は伐採届出制度が不徹底のため、多くが「非合法木材」の状態。

国産材が非合法状態で、輸入木材に合法性を課す資格はない。

4. 大分県森林審議会において「地域森林計画」の変更について決議(H19.12.20)

伐採に関する遵守事項を地域森林計画に詳細に規定し、指導強化を図った。

伐採面積の上限20ha以内(普通林)

規制は設けるべきでないとする林野庁と協議。

伐出作業路開設の場合の(伐採届出時に)市町村協議

林地残材の安全・適正な処理、林地荒廃の場合の植林義務

天然更新及び再造林の基準設定

5. 適正伐採に関する自主的行動規範の取組(H20.4.8)

* 伐採の適正化、安全性確保を踏むため、遵守すべき行動規範を策定し、県内の伐採業者に提案し、47業者の賛同が得られた。(代表による知事報告)

6. 再造林放棄地問題を考える「全国森林再生シンポジウム」の開催(H20.11.14)

伐採が進む北海道、宮城県、宮崎県から取組を紹介。

「みやぎ森林づくり支援センター」の取組を紹介する。

7. **再造林支援システム研究会**の発足(H21.2 ~)

- ・ H21.11.5 平成22年度を目処にシステムの導入を知事に報告。支援要請も。

8. **主伐再造林促進作業道の整備助成**(平成21年度 ~)

- ・ 再造林を前提とした主伐作業道に対し、県単独の助成制度を開始。
- ・ 路盤強化、高耐久化のために鉄鋼スラグの資材費助成

9. 自民党「**違法伐採問題対策検討会**」(座長：西川京子代議士)で、九州連合の合法木材の取組及び大分県における再造林放棄地問題の取組について報告(H21.4.16)

伐採届の周知不十分。外材より国産材の方が合法性に問題がある。

皆伐の適正化のためにも、規制の明確化、市町村行政機能の強化が必要。

九州では間伐・長伐期で延命できない林分が多い。風倒災害の懸念