

森林経営管理法等の見直しの 検討状況について

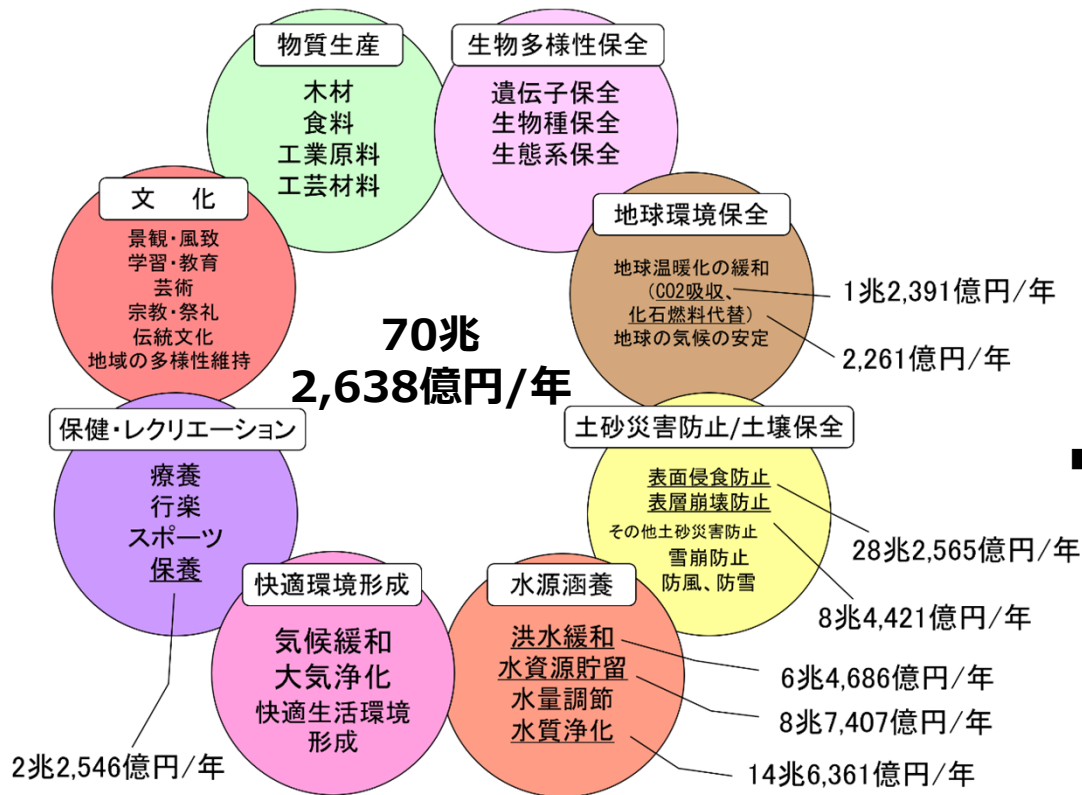
令和7年1月
林野庁

森林の有する多面的機能

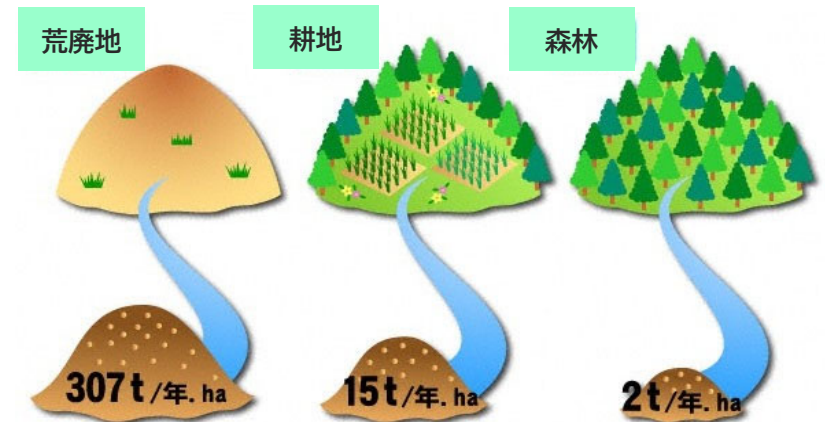
➤ 森林は、国土の保全、水源の涵養^{かん}、地球温暖化の防止、生物多様性の保全、木材等の林産物供給などの多面的機能を有しており、その発揮を通じて国民生活に様々な恩恵をもたらす「緑の社会資本」。

■ 森林の有する多面的機能と評価

森林の多面的機能は、一部の貨幣評価できるものだけでも年間70兆円

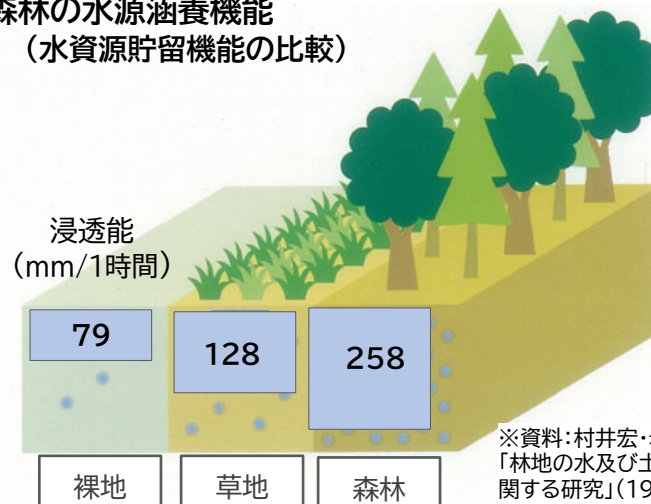


■ 森林の国土保全機能 (流出土砂量の比較)



資料: 丸山岩三「森林水文」実践林業大学(1970)

■ 森林の水源涵養機能 (水資源貯留機能の比較)



※資料: 村井宏・岩崎勇作「林地の水及び土壌保全機能に関する研究」(1975)

資料: 日本学術会議答申「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的機能の評価について」及び同関連付資料(平成13年11月)

注: 金額は、森林の多面的機能のうち、物理的な機能を中心に貨幣評価が可能な一部の機能について評価(年間)したものである。いずれの評価方法も、一定の仮定の範囲内における数字であり、その適用に当たっては注意が必要。

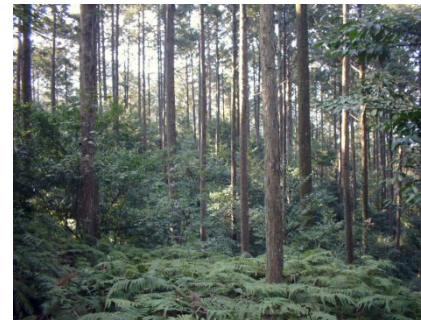
森林整備の必要性

- 森林の多面的機能発揮のためには、間伐や主伐後の再造林といった森林整備により、健全な森林を育てることが必要。
- 森林の整備を通じ、自然災害の激甚化・頻発化や地球温暖化の防止などの社会的要請に対応。
- 個々の森林が相互に影響し合うことで、多面的機能を強力に発揮。一定のまとまりを持って森林を管理することが重要。

■ 手入れ不足の森林(イメージ)



■ 森林整備(一例)



適切に管理された人工林
(イメージ)

□ 間伐の重要性

間伐

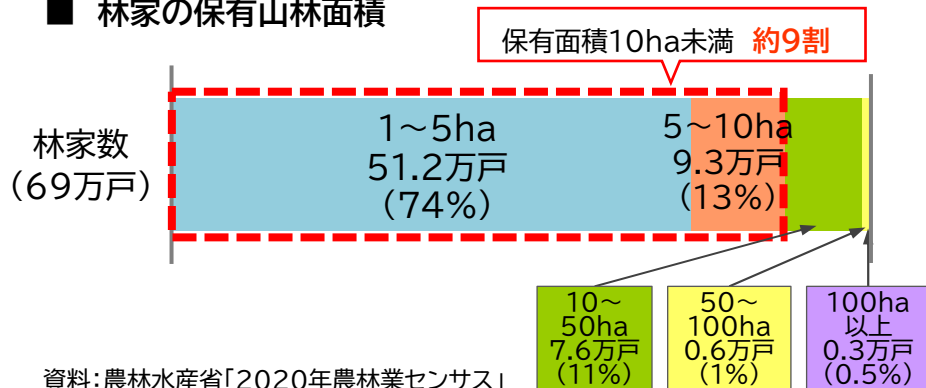
樹木の成長促進
下層植生の繁茂

- 風雪害や病虫害に強い健全な森林に
- 森林吸収量の確保・強化
- 表土流出の防止
- 生物多様性の保全

森林施業の集約化

- 我が国の森林保有構造は、保有面積10ha未満が林家数の約9割を占めるなど、小規模、零細。
- 森林所有者の世代交代や不在村化等から、自ら経営できない所有者や所在不明の所有者も多数存在。
- 林業経営体が複数の所有者の森林を取りまとめ、経営管理を一括して実施する「集積・集約化」の推進が重要。

■ 林家の保有山林面積



資料:農林水産省「2020年農林業センサス」
注:林家とは保有山林面積が1ha以上の者。

■ 所有者不明森林の存在

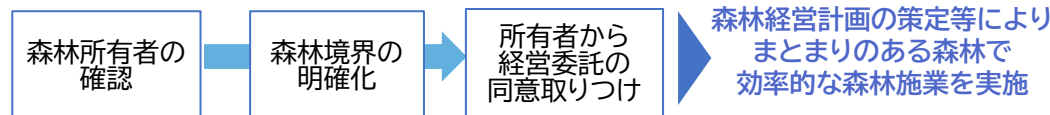
(登記簿情報だけでは所有者に連絡が付かない割合)

宅地	農用地	林地	合計
20.8%	23.1%	29.8%	24.0%

資料:国土交通省
「令和2年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」
注:ここでの「所有者不明」としては、登記簿上の登記名義人(土地所有者)の登記簿上の住所に、調査実施者から現地調査の通知を郵送し、この方法により通知が到達しなかった場合を計上。

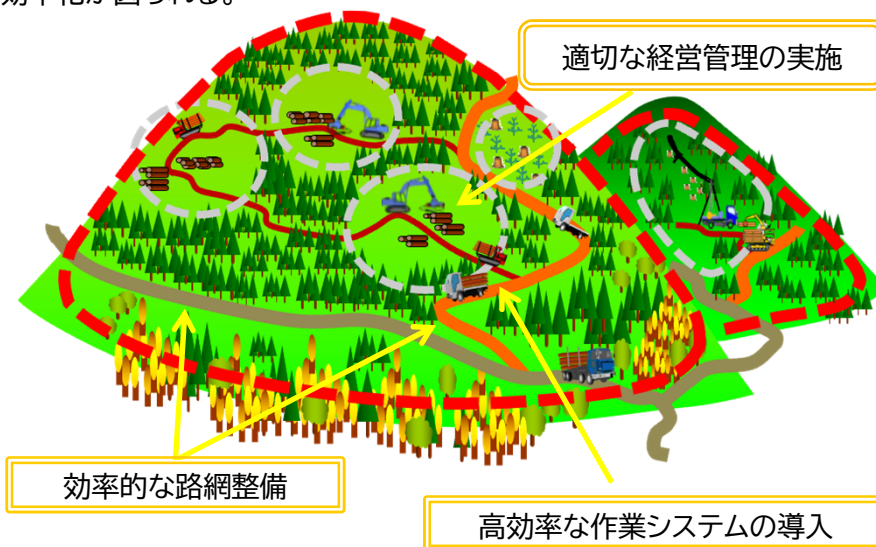
■ 森林の経営管理の集積・集約化

【林業経営者等による集積・集約化の流れ】



【集積・集約化の効果(イメージ)】

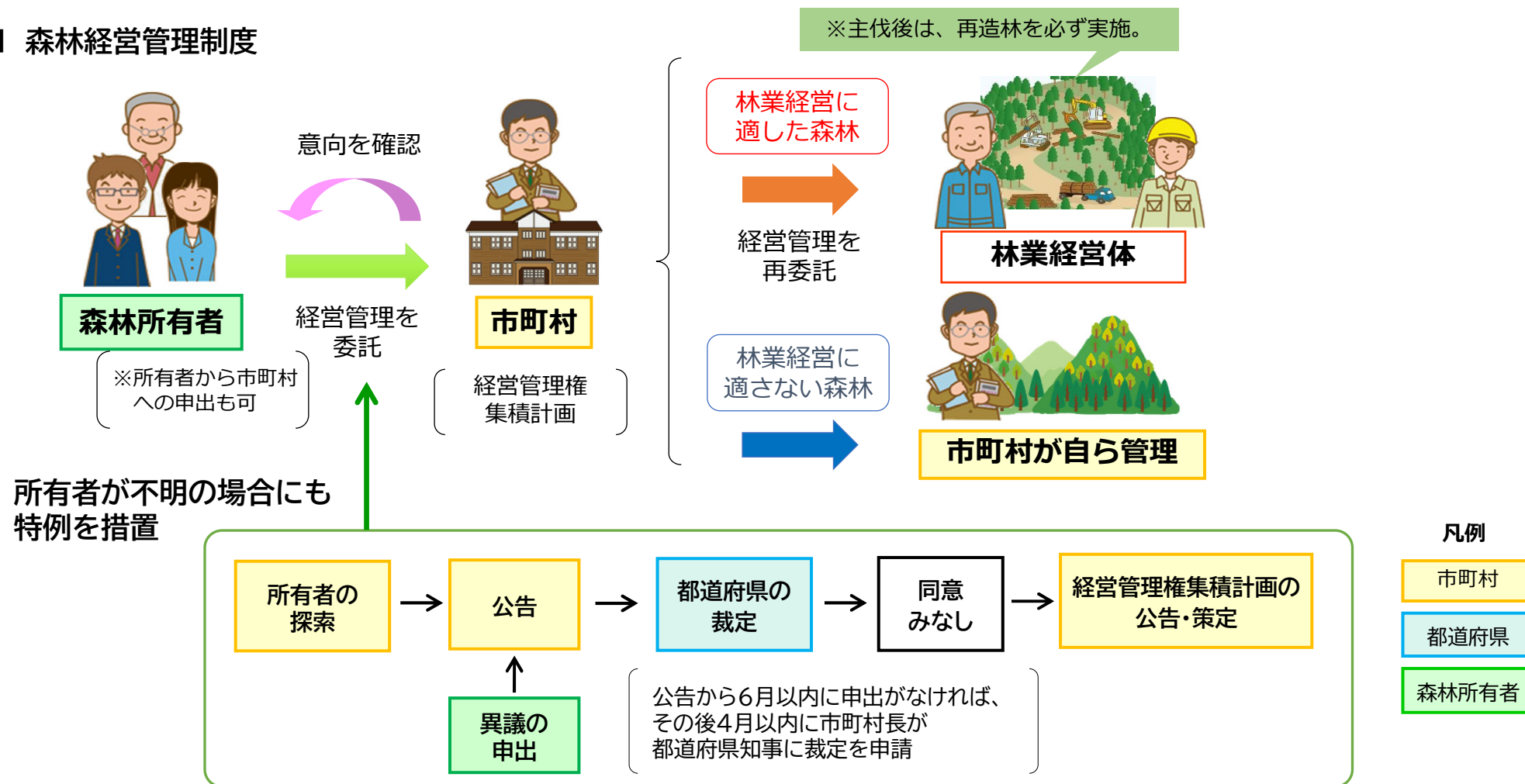
小規模・零細で分散的に行われる森林施業が森林をまとめることで効率化が図られる。



森林経営管理制度の取組の流れ

- 所有者自らが森林の経営管理をできない場合、市町村が森林の経営管理の委託を受け、林業経営者に再委託することなどにより、林業経営の効率化と森林の管理の適正化を促進。
- 所有者不明森林等については、探索・公告など一定の手続を経ることで、市町村に経営管理権の設定を可能とする特例を措置。

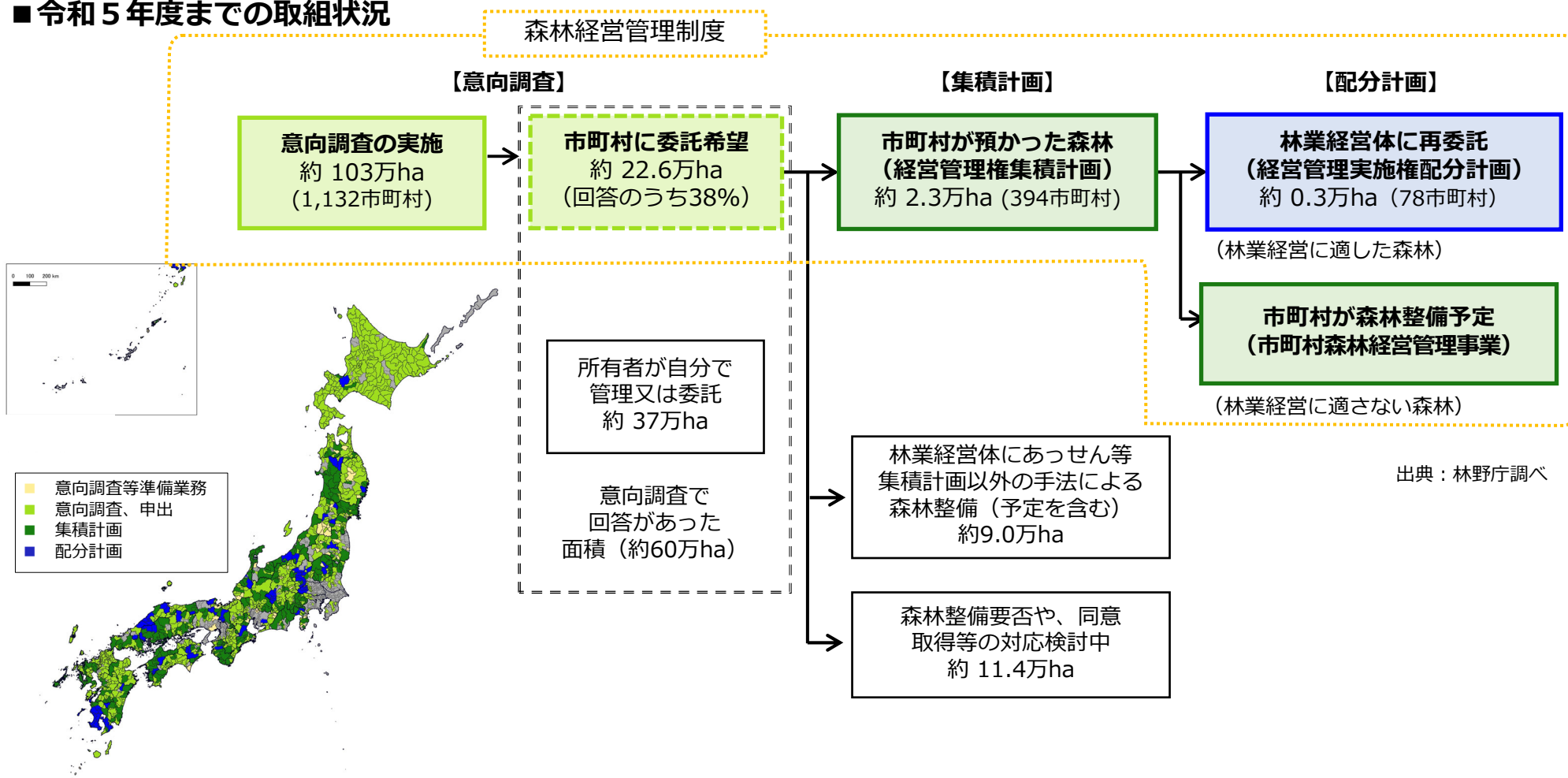
■ 森林経営管理制度



森林経営管理制度の取組状況

- 制度開始からの5年間で、1,132市町村(制度活用を希望する市町村の94%)にて、約103万haの意向調査を実施。
- 回答があったもののうち、約4割の所有者から市町村への委託希望があり、こうした森林について市町村による森林整備のほか、林業経営体へのあっせん等も活用しながら森林整備につなげており、未整備森林の解消に貢献。
- 一方で、林業経営体への権利設定は低位に推移し、林業経営に適した森林における循環利用への貢献は限定的。

■ 令和5年度までの取組状況



森林経営管理制度による森林整備の取組事例

経営管理実施権配分計画に基づく主伐・再造林

やいた
 <栃木県矢板市>

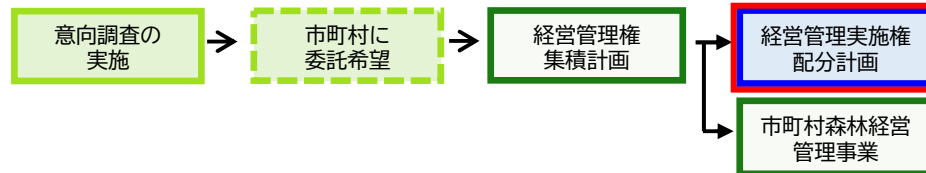
- 矢板市では、施業の履歴がない私有林人工林について、意向調査を実施。(所有者は、委託での林業経営を希望)
- 市、県、林業経営者等で構成される協議会において、改めて、経営が成り立つか等を判断。
- 約1haの集積計画、配分計画を策定し、林業経営体に再委託。
- 令和5年に主伐・再造林を実施。



<主伐実施箇所>



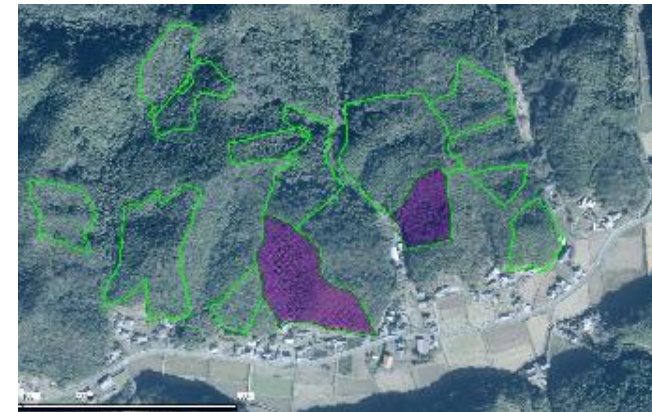
<再造林後の状況>



共有者不明森林の特例

はさみちょう
 <長崎県波佐見町>

- 波佐見町では、約18haの森林に対して意向調査を実施。所有者が判明した森林については集積計画を策定。
- 約4haの森林は、登記名義人の相続人のうち1名の所在が不明であったため、共有者不明森林の特例を活用。
- 6か月間の公告を実施し、異議の申出がなかったため、集積計画を策定し、経営管理権を設定。
- 令和6年3月に、先行して集積計画を策定していた周辺の森林と一体的に間伐を実施。



集積計画策定済み森林 (14.51ha)
 共有者不明森林 (3.78ha)

森林経営管理法等の見直しに向けた経緯と検討事項

■ 森林経営管理法(平成30年法律第35号)(抄)

附則第三条 政府は、この法律の施行後五年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

■ 「第8回食料安定供給・農林水産業基盤強化本部」(令和6年8月27日)

政策の展開方向(抄)

【令和7年常会提出】 地域の関係者の連携により、再造林等に責任をもって取り組む林業経営体に対して、**森林の集積・集約化を進める新たな仕組みを構築する(森林経営管理法の改正を検討)**

■ 林地開発許可制度の実効性強化

林地開発許可制度について、一部において、許可条件に違反する開発行為も発生。



(検討事項)

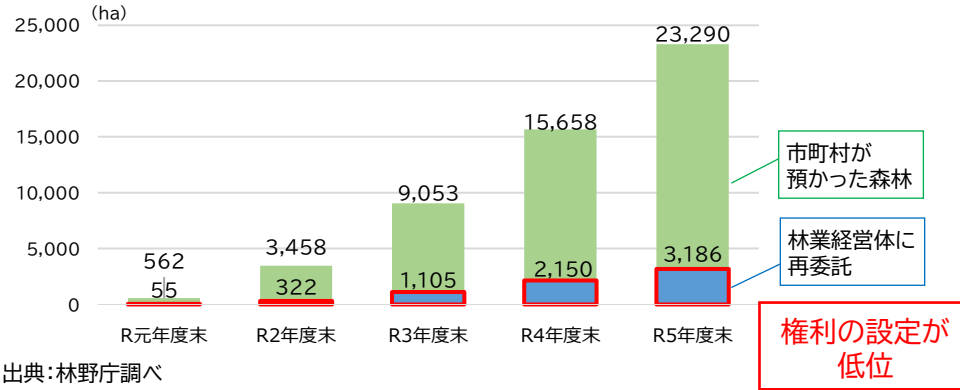
- I 森林の集積・集約化を進めるための新たな仕組みの構築
- II 制度推進を担う市町村の事務負担の軽減
- III 林地開発許可制度の実効性強化

検討事項Ⅰ 森林の集積・集約化を進めるための新たな仕組みの構築

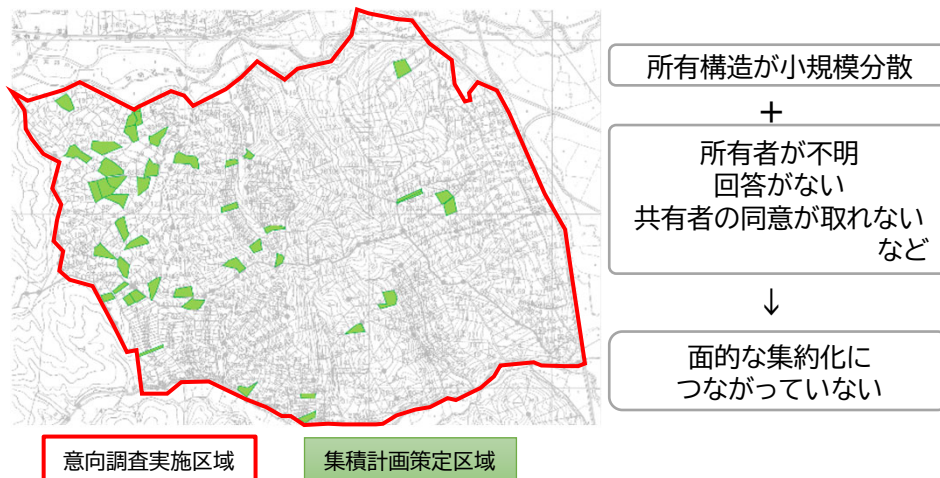
現状・課題

- 現行制度においては、受け手となる林業経営体等地域の関係者と市町村との連携が不十分であるため、林業経営体への集約化につながっていない状況。
- このような中、地域の関係者で協議して、周辺の小規模分散森林も加えた集約化や、効率的な路網配置を計画するなど、面的なまとまりをもって林業経営体に権利設定を行っている取組がある。

■林業経営体への権利設定の状況

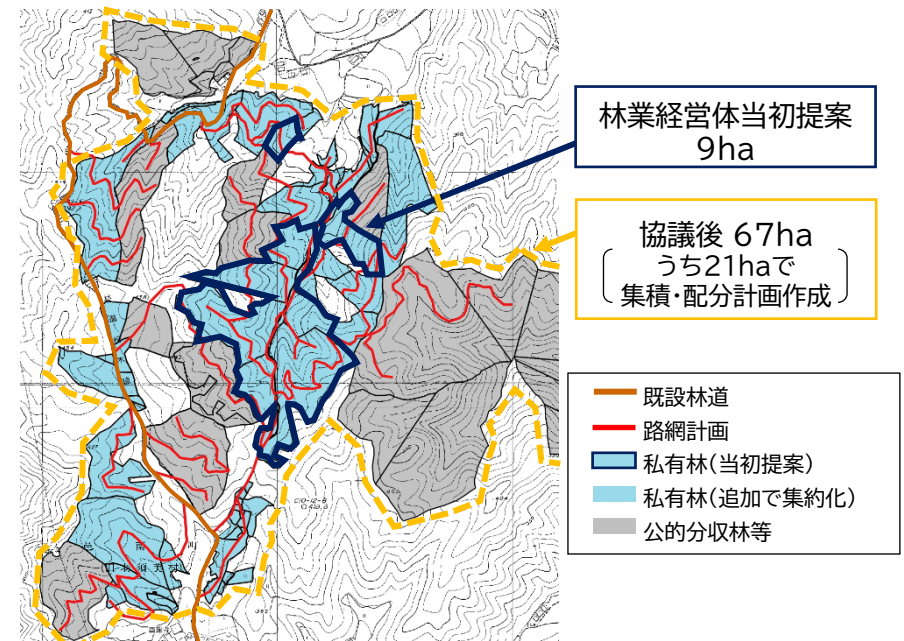
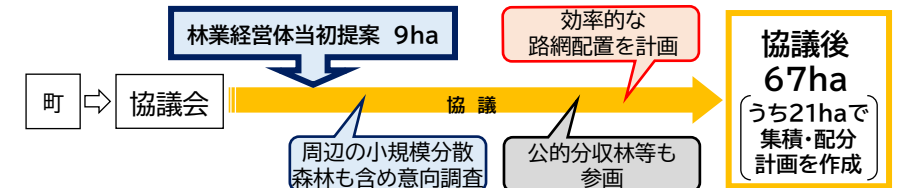


■集積計画の作成状況の例



■集約化が進んだ取組事例(島根県邑南町)

林業経営体から提案を受けたうえで、協議会で周辺の小規模分散森林も含めた意向調査や、公的分収林等も含めた路網計画を検討。

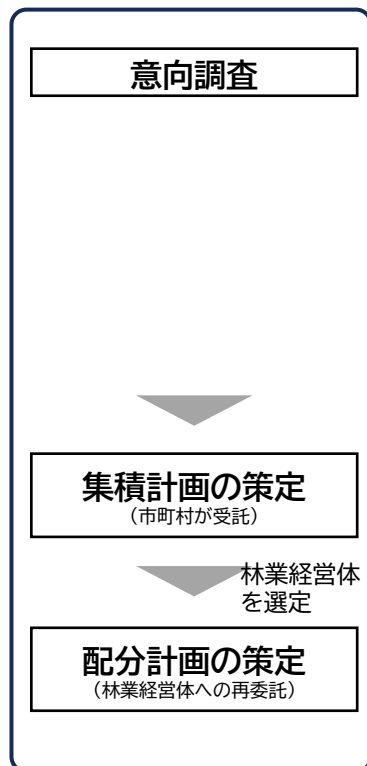


検討事項Ⅰ 森林の集積・集約化を進めるための新たな仕組みの構築

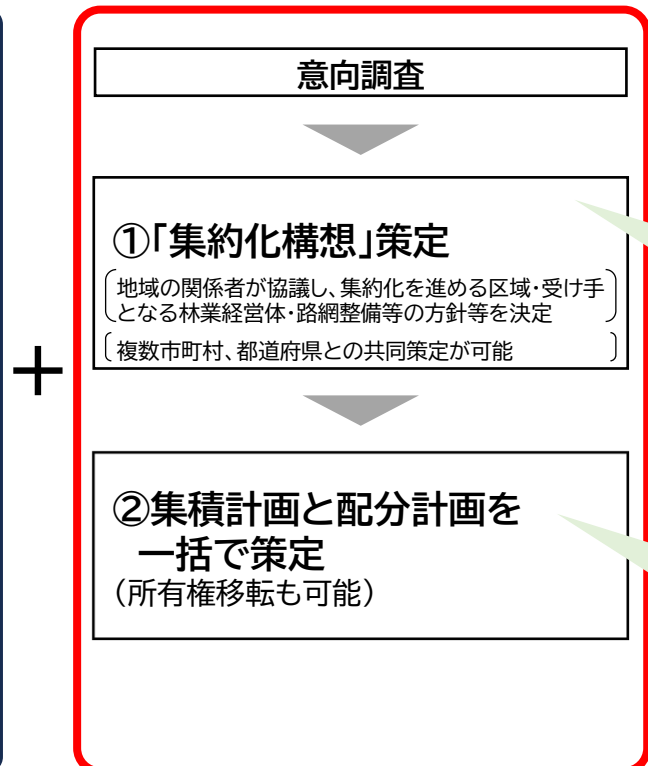
対応方向

- 現行の仕組みに加え、地域の関係者が森林の経営管理の将来像を共有し、経営管理の集約化を通じた森林資源の循環利用を進める新たな仕組みを検討。
- 具体的には、林業経営体も参加して関係者が協議し、森林の将来像を定める構想として、経営管理の集約化を図る区域、受け手となる林業経営体や路網整備の方針等を定める。この構想は、都道府県との共同策定も可能とする。この実現に向け、林業経営体が主体的に森林所有者への働きかけ等を行うとともに、一括で市町村・林業経営体への権利設定を可能とする。

【現行の仕組み】



【新たな仕組み(案)】



- ・市町村と林業経営体、森林所有者、川中・川下の事業者等の関係者が協議。
- ・経営管理の集約化に向けた将来像(絵姿)として、集約化を図る区域や方針、受け手となる林業経営体を決定する「集約化構想」を策定。
- ・構想の作成について、林業経営体からの提案も可能。

効果

受け手と定められた林業経営体は、市町村の有する森林所有者情報も活用し、主体的に森林所有者の同意取得に向け働きかけ。市町村は、当初の段階で受け手となる林業経営体が定められるため、効果的・効率的な制度推進が可能。

- ・「集約化構想」の実現に向け、一括計画を作成・公告し、市町村と受け手に同時に権利設定。
- ・所有権移転(任意記載)に係る事項を定めた場合には、所有者届出を不要とするとともに、市町村による囑託登記が可能。

効果

一括計画とすることにより、迅速・簡便な権利設定を可能に。

検討事項Ⅱ 制度推進を担う市町村の事務負担の軽減

現状・課題

- 市町村の体制が十分でない中、専門知識や体制を有する法人等に、森林や境界の調査など専門的な業務を委託し、制度を推進している事例が見られる。
- 小規模所有で相続登記されていない森林の共有状態が拡大し、経営管理権設定のための探索や全員同意取得等がハードルとの声。また、所有者不明森林等の特例の活用にも時間を要している。

■市町村の制度運用を支援する取組の例

公益社団法人とちぎ環境・みどり推進機構(栃木県)

- ・森林情報収集、境界確認、林分調査、路網線形調査、施業案の検討等、市町の技術的な業務を支援。



GNSSを活用した境界調査

一般社団法人やましごと工房(徳島県美馬市・つるぎ町など)

- ・森林経営管理方針案の検討、意向調査、境界確認、集積計画・配分計画作成、市町森林経営管理事業の監理等の市町村の業務を補助。



空中写真から森林資源状況を解析

■森林経営管理法における森林所有者の同意等に係る主な手続

- ・集積計画の作成時には、関係権利者全員の同意が必要。
- ・共有者(所有者)不明森林の場合、6ヶ月の公告(及び所有者不明の場合は、都道府県知事の裁定)を経れば、特例により集積計画作成が可能。(その他、所有者の同意が取得できない森林の特例も措置)

■探索や同意取得、特例の活用に時間を要した例(京都府綾部市)



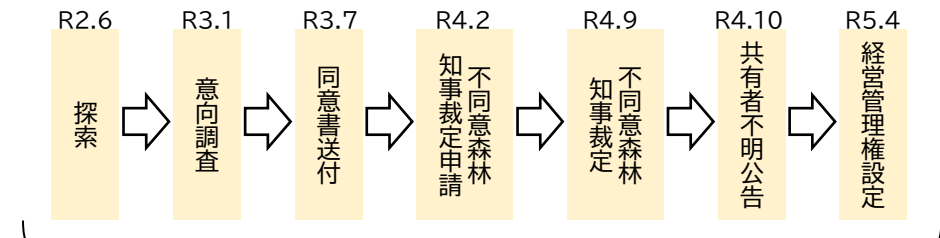
登記名義人25名(明治時代の登記)
→ 相続人探索の結果、147名の共有者が判明。



施業前

施業後

(探索から経営管理権の設定までの経緯)



合計 34ヵ月 (2年10ヵ月)

検討事項Ⅱ 制度推進を担う市町村の事務負担の軽減

対応方向

- 市町村の制度運用に関する事務等を支援する法人を制度に位置付け、森林所有者情報の利用や制度活用の提案に係る権限等を付与することを検討。
- 経営管理に係る権利設定の同意要件の緩和や共有者不明森林等に係る特例措置の手続の迅速化を図る方策を検討。
- 市町村が自ら行う伐採等を森林法の伐採及び造林の届出の対象から除外する方向で検討。

【市町村の事務負担の軽減(案)】

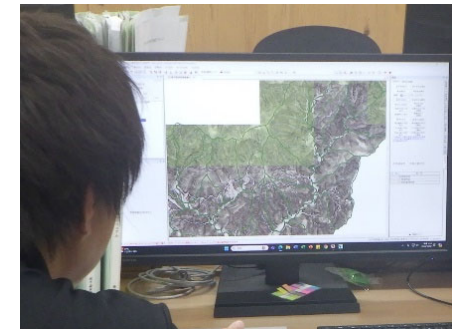
① 市町村事務の支援

- ・ 市町村の制度運用に関する事務等を支援する法人を制度に位置付け、市町村に対し、市町村からの森林所有者情報の取得や「集約化構想」の策定の提案を可能に。
- ・ 法人は、市町村の行う森林の集積・集約化に向けた取組(森林所有者の探索等)を支援。

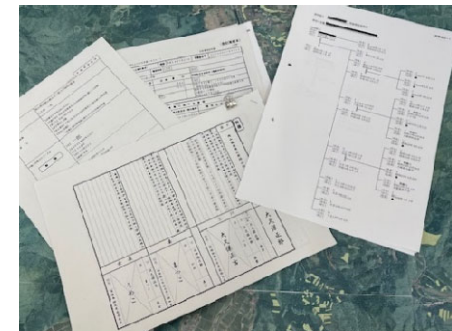
② 手続要件の緩和等

- ・ 経営管理権の設定に係る同意要件の緩和。
(間伐(木材の販売を含む)、保育については過半数の同意で可能)
- ・ 所有者不明森林の特例等に係る手続の迅速化。
(公告期間を2月に短縮(現行6月))
- ・ 市町村が自ら伐採を行う場合、伐採・造林届出の対象から除外。

【市町村の事務を支援する法人が実施する業務の例】



<森林情報の解析>



<森林所有者の探索>

検討事項Ⅲ 林地開発許可制度の実効性強化

現状・課題

- 林地開発許可制度については、必要な許可基準の見直し等を順次措置しており、許可件数は10年前と比べて半減。
- 一部において許可条件に違反する開発行為も発生しており、災害等の発生を十分に防止できていない等の課題。

対応方向

- 許可条件違反に対する罰則や命令違反者の公表に係る仕組みを検討。

■近年の許可基準の見直し(主なもの)

太陽光発電に係る林地開発の特殊性を踏まえた許可基準の制定(R元)

- パネルにより降水が浸透しにくいため、より大規模な排水施設を整備。など

小規模開発における災害発生状況、降雨形態の変化等を踏まえた見直し(R4)

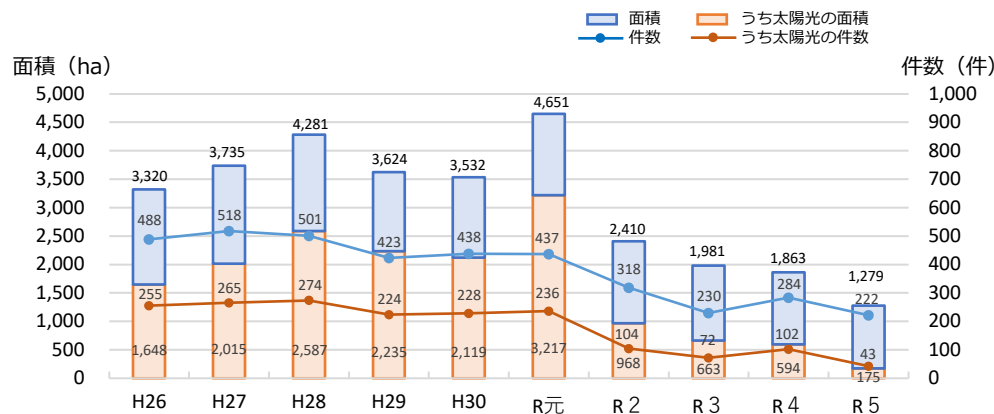
- 太陽光発電に係る開発行為の場合、許可を要する規模を1ha超から0.5ha超に引き下げ。
など

■許可条件違反により、災害が発生した事例



A県における太陽光発電設備の設置において、許可条件に防災施設の先行設置を付していたが、防災施設と同時に伐採とパネル設置を進めたため、土砂が流出し周辺道路・水田に被害。

■林地開発許可の件数及び面積



出典：林野庁調べ

➡ (新設) 許可条件違反に対する罰則を検討。

■違反状態にある土地がそれを知らない者に売却され、違反状態の解消が困難となることのであった事例

B県で工場等用地の開発が無許可で行われ、県は違反者に中止等を求め、開発は中止。その後、土地売却の話が出たため、県は違反者の了解を得た上で購入検討者に違反の事実を伝えた結果、購入検討者は違反状態のままの購入を断念。県が違反状態の事実を伝えなければそのまま購入した可能性。

➡ (新設) 命令違反者の公表に係る仕組みを検討。

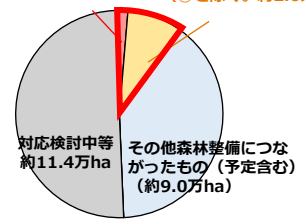
森林経営管理法及び森林法の一部を改正する法律案の概要

背景

- 我が国の人工林の多くが利用期を迎える中、より多くのCO₂を吸収する若い森林への転換を通じて、2050年カーボンニュートラルの実現等に貢献すべく、「伐って、使って、植えて、育てる」森林資源の循環利用を進める必要
- 森林経営管理法は制度開始から5年経過、制度活用の必要な市町村の9割超で制度に基づく取組を開始、一方、林業経営体への森林の集積・集約化は低位に推移
- 再造林等に責任を持って取り組む林業経営体への迅速な集積・集約化を進めるため、市町村や都道府県に加えて、受け手となる林業経営体など地域の関係者の連携を強化する新たな仕組みを構築する必要

■制度に基づく集積・集約化の進捗
(市町村に委託希望のあった森林：約22.6万haの状況)

- ①林業経営体に集積・集約化 (約0.3万ha)
- ②市町村が権利取得 (①を除く。約2.0万ha)



林業経営体への森林の集積・集約化は低位

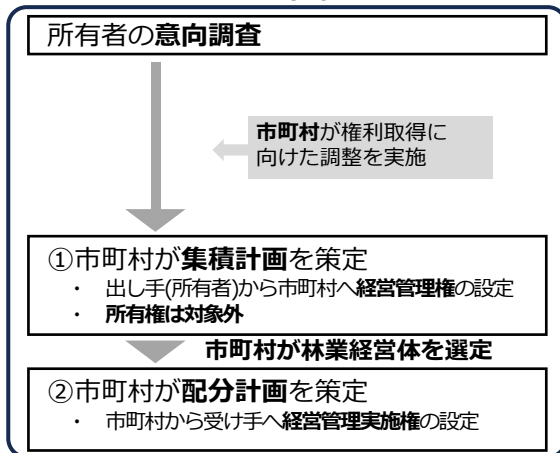
法律案の概要

1. 森林経営管理法の一部改正

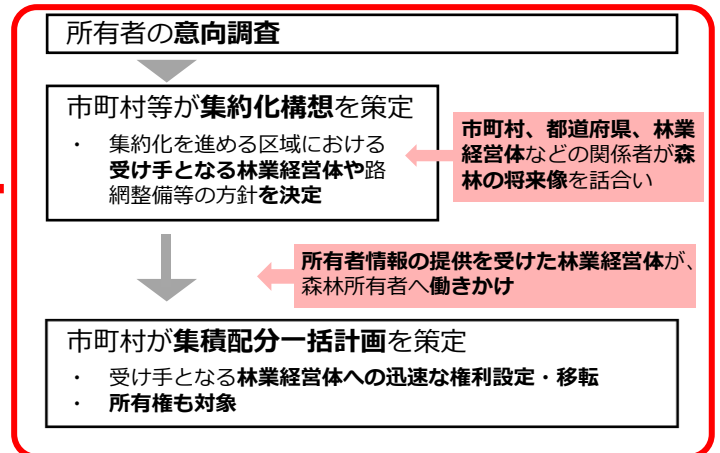
<森林の集積・集約化を進める新たな仕組みの創設>

- 市町村は、単独又は都道府県等と共同で、川中・川下を含む地域の関係者で協議し、受け手となる林業経営体や路網整備等の方針といった森林の将来像を定める「集約化構想」を策定 (林業経営体は「集約化構想」策定の提案も可能) 【第43条から第50条まで】
- 所有権を含む森林の経営管理のための権利を、出し手である所有者から、受け手となる林業経営体に迅速に設定又は移転できる仕組みを創設【第51条から第56条まで】

【現行の仕組み】



【新たな仕組みを追加】



<市町村の事務負担の軽減>

- 市町村に対する共有林の経営管理権の設定 (間伐、間伐材の販売、保育) に必要な共有者の同意要件を緩和 (全員→1/2超) 【第4条第5項】
- 所有者不明森林等について、市町村への経営管理権設定に関する公告期間を短縮 (6月→2月) 【第11条第6号及び第25条第3号】
- 市町村の長が「委託を受けて市町村事務を支援する法人 (経営管理支援法人)」を指定できる仕組みを創設 【第57条から第61条まで】

2. 森林法の一部改正

太陽光発電設備の設置等において、許可条件に違反する林地開発行為が散見されるため、条件違反者への罰則、開発行為の中止・復旧命令に従わない者の公表を措置

【第206条第2号及び第10条の3第2項】

※このほか、第10条の11第3項第2号の表現を適正化

施行期日

公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日

KPI

私有人工林 (約660万ha) のうち集積・集約化された面積の割合
約4割 (約268万ha) (令和5年度) → 約5割 (約320万ha) (令和12年度)