

森林・林業施業法制概説  
—特に森林の自然保護に留意して—

小 林 正

- ① 江戸幕藩制下の林野は、藩営林、農用入会林、部分林、私営林の形態がみられた。明治新政府は、初期には森林管理政策を樹立できず、様々な試行錯誤を重ねたが、体系的な森林法制は明治30年森林法の成立を待たなければならなかった。同法の特徴は、国土保安のための保安林制度（現在の保安林もほとんど同内容）と、林野秩序の維持のための森林警察制度にあった。しかし、明治30年森林法ではその後の木材需要の増大に応えられず、産業法としての性格を強化した明治40年森林法が制定された。
- ② 戦中・戦後の乱伐等による森林の荒廃の回復のために、「森林の保続培養と森林の生産力の増進」を図る目的で昭和26年森林法が制定された。同法の特徴は、森林計画制度、保安施設制度（保安林制度・保安施設地区制度）、森林組合制度にある。その後の経済発展の中で木材需要は急増し、林業生産への積極的・強力な施策が必要となり、昭和39年には、森林資源の確保・国土の保全等の林業政策の目標を明確にし、目標達成のための基本的な施策を示すことを目的とした林業基本法が制定された。
- ③ 昭和40年代後半以降、国産材は輸入材との価格競争力を失い、林業は縮小し、それまでの林業総生産の増大という概念では対応できなくなった。また、国民の森林への期待も自然環境保護等に向けられるようになった。こうした中で、林業基本法が改正され、「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」を森林・林業施業の基本理念とした「森林・林業基本法」として政策転換が図られた。森林法も林業基本法の改正に伴い、森林・林業基本法の基本理念を実効性あるものとするため、森林の多面的機能の発揮を主眼とするものに改正された。
- ④ 森林・林業基本法、森林法の目的を具体化するための森林計画制度は、森林・林業基本計画（政府）→全国森林計画（農水大臣）→地域森林計画（都道府県知事）→市町村森林計画（市町村）等であり、計画ごとに具体的施策が展開される。
- ⑤ 森林・林業政策や法制を巡る議論では、その目的（林業総生産重視と公益的機能重視の対立）、林業の経済的自立性（国際競争力を持つ林業の育成と公的補助等による林業維持の重視の対立）等の「立場の相違」を理解した上での議論が必要である。「立場」を意識しない「すれ違い」、「かみ合わない」議論も多い。法制度を巡る問題点としては、森林・林業行政が「通達」によって行われている場合も多いことを挙げ得る。例えば「林道規程」である。こうした行政は今後検討されるべきであろう。また、森林の多面的機能の中で、林業の発展と森林の自然保護は、理念的には両立可能であろうが、実際には対立・相克関係が生じやすいと思われる。これらの施策の優先順位を明確にする法制度の検討も必要であると思われる。

# 森林・林業施業法制概説

## —特に森林の自然保護に留意して—

小林 正

### 目 次

はじめに

第1編 森林の現況と森林・林業施業の沿革

第1章 我が国の森林の現況

第2章 林業施業法制の沿革—明治時代を中心に—

1 江戸時代の林野の利用形態

2 明治前半期の林政

3 明治後半期の林政・林業施業

—明治30年森林法と明治40年森林法—

第2編 森林・林業施業法制—森林・資源政策と林業・経済政策—

第1章 戦後の林業施業法制

1 昭和26年森林法

2 林業基本法の制定

第2章 林業施業法制から森林・林業施業法制への展開

1 森林・林業基本法

2 森林・林業基本計画

第3章 森林・林業施業法としての現行森林法と森林計画

1 現行森林法

2 全国森林計画

3 森林整備保全事業計画

第4章 森林・林業施業法制の体系—森林・林業基本法の具体的展開—

おわりに—森林・林業施業関係法についての小括—

## はじめに

我が国の林政の歴史は、大局的に言えば、明治以来最近までは、治山・治水、木材増産を目指した施業政策であり続けた。広義では森林保護とも見られる保安林制度も、その主たる目的は、あくまで治山・治水にあった。

国産材の供給量は、最近2、3年は僅かながらも増加し、自給率も僅かに上昇したものの、国産材は、昭和40年代後半以降、輸入外材との価格競争力を失い、その生産、加工、流通の全てにおいて低迷している。こうした林業不況は、森林の荒廃、国有林会計の巨額の赤字といった事態を招来した。

こうした明治以来の政策に一定の変更を加えたのが、平成13年の森林・林業基本法（第2編第2章第1節参照）であった。同法では、我が国における森林・林業施業の基本理念を「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」の二つに置くこととされ、従来の林業総生産拡大中心の政策の転換を図った。この結果、同法は、自然環境の保全という概念もその中に含まれる「森林の公益的機能」の保護にも、一定の位置を与えることとなった。

他方、自然保護の観点での森林・樹木等の保全の動きは、その萌芽を明治初年に見ることが

できる。例えば、「社寺境内ノ樹木猥ニ伐採スルヲ禁ス<sup>(1)</sup>」（明治6年7月2日太政官第235号布告）等の伐採禁止令である。この背景には、「社寺領現在ノ境内ヲ除クノ外上地被仰出土地ハ府藩県ニ管轄セシム」（明治4年正月5日太政官布告）により、社寺領の上知（上地）が命ぜられ、境内を除く知行地が国有化されたことから、多くの社寺は経済的に困窮し、境内の樹木を伐採し、建物の修繕等の費用に当てる例も多かったことがある。こうした法制度によって保全される森林等は、極めて限られた範囲のものであり、必ずしも現代的意味での「森林」保全とは言えないが、森林等の保全に一定の役割を果たしてきたとは言えよう<sup>(2)</sup>。

広義の森林保護等のための法制度としては、その後、例えば、鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（大正7年法律第32号）<sup>(3)</sup>、史蹟名勝天然紀念物保存法（大正8年法律第44号）、国立公園法（昭和6年法律第36号）、文化財保護法（昭和25年法律第214号）、自然公園法（昭和32年法律第161号）、古都における歴史的風土の保存に関する法律（昭和41年法律第1号）、自然環境保全法（昭和47年法律第85号）、環境基本法（平成5年法律第91号）、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（平成14年法律第88号）、景観法（平成16年法律第110号）等が制定されてきた<sup>(4)</sup>。

森林・林業施業と森林の自然の保護との関係は、観念的には両立可能であろうが、現実には

(1) 同布告は、「社寺境内ノ樹木ハ仮令其社寺修繕等ニ相用ヒ候共猥ニ伐採相不成（以下略）」と規定していた。なお、本稿では、明治前期の法令の名称として、『法令全書』の目次に収載されている「件名」を使用した（この「件名」の意味等の詳細については、小林正「我が国の景観保全・形成法制」『レファレンス』672号、2007.1、p.52、注(19)参照）。

(2) 明治30年森林法では、社寺の森林も保安林への編入が可能であったが、明治40年森林法では、社寺境内には森林法を適用しないこととされた（詳細は、後掲注(65)を参照）。

(3) 鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律は、大正7年制定時の題名は、狩猟法であり、昭和38年の改正により題名が改正され、当該題名となった。なお、狩猟法は、当初、狩猟規則（明治25年勅令第84号）が制定され、明治28年には勅令が廃止されるとともに狩猟法（明治28年法律第20号）が制定され、その後、明治34年には狩猟法の全部改正（明治34年法律第33号）が行われ、さらに、大正7年にも全部改正（大正7年法律第32号）が行われている。

(4) ここで例示した法律は、既に廃止又は全部改正された法律を含み、必ずしも現行の法令に限らない。例えば、鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律は平成14年に全部改正が行われ、現行の鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律となり、史蹟名勝天然紀念物保存法は昭和25年に廃止され、新たに制定されたのが文化財保護法である。また、国立公園法は昭和32年に廃止され、自然公園法が制定された。

対立、相克関係が生じやすい。

実際に、森林・林業基本法改正以前の例ではあるが、自然環境保全法の制定過程で、農林省（当時）は、農林水産業は、もともと自然の循環関係に根ざした営みに立脚しており、農林漁業の通常の生産活動は自然環境の保全とは相対立するものではない等の考え方にたって、環境庁（当時）の作成した原案は、自然環境の保全の主要な担い手である農林漁業・農林漁業者への配慮が欠けており、また、地元社会への配慮も欠けているとして、農林漁業の位置づけを明確に法律に定めるように要求した。さらに、林業については、厳しい行為規制は林業経営が成り立たなくなること、適正な林業活動等は他の開発行為と同一視されるべきではなく、法の規制に例外規定を設けるべきであること、保安林に関しては、既に自然環境保全地域と同様の規制が行われているとして、所要の調整を行うこと、等を要求した。その後、調整は難航したが、大幅な妥協の結果として、自然環境保全法が成立した経緯もある<sup>(5)</sup>。当時環境庁長官であった大石武一は、後に当時を回想して「とにかく林野庁の抵抗はものすごかった。（中略）林野庁は森林を守ると同時に、木を伐採して利用しなければならないから環境庁のいう通りにはできない、と縄張り意識まる出しで、権限を侵させまいとするのである。<sup>(6)</sup>」と述懐した。

こうした森林・林業施業と森林の自然の保護を巡る状況は、森林・林業基本法改正後の今日にあっても、森林・林業施業が前述のように林業総生産の維持・拡大をその大きな機能の一つとして保持していることから、必ずしも状況が一変したとは言えず、その対立、相克関係は、

現在でも、程度の差はあるとしても、時に生じ得ると考えられるところである。

本稿は、こうした現況を踏まえて、我が国の森林・林業施業に係る諸政策と森林の自然の保護との関連について、法制度を中心にして考察してみようとするものである。なお、紙数の制約もあり、本稿では、取り敢えず、森林・林業政策に焦点を当て、森林・林業施業関係主要法律の沿革と現在、法律に基づき策定される森林・林業基本計画、全国森林計画等について、「森林・林業施業法制概説」と題して概観する。また、当初の目的が森林・林業施業に係る諸政策と森林の自然保護との関連にあることから、本稿の中でも、「保安林」、「森林の有する多面的機能」その他森林の自然保護に関連する部分は、繁を避けることなく、多少詳しく紹介することとした。

## 第1編 森林の現況と森林・林業施業の沿革

第1編では、主として、明治時代を中心とした森林・林業施業関係の法制を概説するが、その前に、森林・林業施業の対象となる我が国の森林の現況の概略をまず見ておくこととする。

### 第1章 我が国の森林の現況

我が国の森林面積は、2,512万ha<sup>(7)</sup>で、国土面積3,778万haの66%を占める<sup>(8)</sup>。日本列島は、北緯24度から北緯45.5度まで南北約3,000kmに及び、また、各所に海拔2,000mから3,000mの山岳地帯があることから、水平的に、あるいは

(5) 自然環境保全法の制定過程での環境庁と農林省等との対立、調整等の詳細については、さしあたり、小林 前掲注(1), pp.49-50, p.54参照。

(6) 大石武一『尾瀬までの道一緑と軍縮を求めて一』サンケイ出版, 1982, p.137。

(7) 「4 森林資源の現況」（平成14年3月31日現在の数値である。）『森林・林業統計要覧 2007』林野庁, 2007, p.7。

(8) 世界で森林率が60%を超える国としては、日本、ブータン、韓国、ラオス（以上アジア）、ベリーズ、ガイアナ、スリナム（以上中南米）、スウェーデン、フィンランド、スロベニア（以上ヨーロッパ）、ガボン、コンゴ共和国、ギニアビサウ（以上アフリカ）、パプアニューギニア（以上オセアニア）などがある（「169 世界各国の森林面積」 同上, pp.204-207（総面積は2001（平成13）年、森林面積は2005（平成17）年のもの）をもとに筆者試算）。

垂直的に、亜熱帯、暖温帯、中間温帯、冷温帯、亜寒帯、寒帯（森林限界より上部の高山帯）の気候帯が分布する<sup>(9)</sup>。このため、我が国の森林植生は、極めて複雑で、多様性に富むものとなっている。

#### (1) 森林の植生

我が国の森林における代表的な植生帯を示すと<sup>(10)</sup>、亜熱帯は常緑広葉樹林であり、代表的植物としては、アコウ<sup>(11)</sup>、ガジュマル<sup>(12)</sup>、ヘゴ<sup>(13)</sup>等である。暖温帯も常緑広葉樹林であるが、代表的植物は、スタジイ、タブノキ、アカガシ、ウラジロガシ等である。中間温帯では、常緑針葉樹林・暖温帯落葉広葉樹林があり、ツガ、モミ、アカシデ、イヌシデ等が代表的植物となる。冷温帯では、汎針広混交林・落葉広葉樹林があり、代表的植物としては、ミズナラ、シナノキ、エゾイタヤ、トドマツ、エゾマツ、ブナ等がある。亜寒帯は常緑針葉樹林であり、代表的植物は、エゾマツ、トドマツ、アカエゾマツである。

以上は、水平植生帯の例であるが、垂直植生帯でも、丘陵帯・台地帯・低地帯（600m以下）では常緑広葉樹林（ウラジロガシ林、スタジイ林）が広がり、低山帯（600～900m）は常緑針葉樹林・落葉広葉樹林（ツガ林、モミ林、イヌブナ林）、山地帯（900～1,600m）では落葉広葉樹林（ブ

ナ林）、亜高山帯（1,600～2,000m）では常緑針葉樹林（シラビソ・オオシラビソ林、オオシラビソ林、ダケカンバ林）、高山帯（2,000m以上）では常緑針葉低木林（ハイマツ群落）が、それぞれ分布する<sup>(14)</sup>。

#### (2) 森林構成

森林構成を面積で見ると、森林総面積2,512万ha中、天然林1,335万ha、人工林1,036万haであり<sup>(15)</sup>、比率は天然林53%、人工林41%となる。蓄積量で見ると、総蓄積40億4,012万m<sup>3</sup>中、天然林17億86万m<sup>3</sup>、人工林23億3,804万m<sup>3</sup><sup>(16)</sup>、比率では天然林42%、人工林58%となり、蓄積量で見た場合には、面積の場合とは逆に、人工林の比重が高いことが分かる。なお、ここでいう天然林とは、伐採された後で植林されていない森林であり、いわゆる原始林（本格的な伐採を受けていない森林）を指すのではない。

人工林について、針葉樹と広葉樹の区分で見た場合に、面積では針葉樹1,007万ha、広葉樹25万ha、蓄積量では針葉樹22億9,504万m<sup>3</sup>、広葉樹3,561万m<sup>3</sup>であり<sup>(17)</sup>、人工林のほとんどは針葉樹である。また、人工林の樹種を見た場合に、スギ、ヒノキ等の特定の種類に著しく偏っている。人工林の樹種別面積で見ると、スギ452万ha（45%<sup>(18)</sup>）、ヒノキ257万ha（26%）、カラマツ105万ha（10%）、マツ類91万ha（9%）、

(9) これらの気候帯の区分は、主として、福嶋司・岩瀬徹編著『図説日本の植生』朝倉書店、2005、p.3による。なお、念のため付記すれば、ここでいう日本列島は、日本の国土を意味するものでなく、例えば、植生の全くない沖ノ島は考慮していない。

(10) 以下の植生に関する記述は、主として、福嶋・岩瀬 同上、p.3による。

(11) アコウは、クワ科の常緑高木で、高さ20m、径1m以上になる。幹や枝から気根を垂らす。アコギ、アコノキともいう。和歌山以西の南側の海岸地に生育する。ガジュマルは近縁種。

(12) ガジュマルは、クワ科の常緑高木でアコウに似るため混同されやすい。幹から気根を伸ばす。沖縄、屋久島に自生する。

(13) ヘゴは、ヘゴ科の常緑性の大型木生シダで直立し、茎は4m、基部の径は50cmに達する。頂に長さ2mを超す大型の葉を束生する。九州南部、沖縄等に自生する。八丈島、小笠原諸島にも分布する。

(14) 福嶋・岩瀬 前掲注(9)、p.5。

(15) 「7森林面積、蓄積」（平成14年3月31日現在の数値）前掲注(7)、p.13。なお、森林面積には、天然林、人工林の他に、無立木地（126万ha：無立木地とは、伐採跡地、未立木地である。）、竹林（17万ha）が含まれる。

(16) 同上、p.13。

(17) 「5人工林年齢別面積、蓄積」（平成14年3月31日現在の数値）同上、pp.8-11。

(18) ( )内の比率は、針葉樹の総面積に占める割合である。

トドマツ79万ha(8%)、エゾマツ11万ha(1.1%)等である<sup>(19)</sup>。樹種別蓄積量では、スギ13億3,612万m<sup>3</sup>(58%<sup>(20)</sup>)、ヒノキ4億9,176万m<sup>3</sup>(21%)、カラマツ1億9,878万m<sup>3</sup>(9%)、マツ類1億7,365万m<sup>3</sup>(8%)、トドマツ7,411万m<sup>3</sup>(3%)、エゾマツ450万m<sup>3</sup>(0.2%)となる<sup>(21)</sup>。これを見ると、人工林では、面積、蓄積量とも、スギが突出していることが良く分かる。スギの場合、面積に比して蓄積量が多いことを特徴として挙げることができよう。

天然林について見ると、面積では広葉樹1,080万ha(82%<sup>(22)</sup>)、針葉樹238万ha(18%)、蓄積量では広葉樹12億3,347万m<sup>3</sup>(73%)、針葉樹4億4,636万m<sup>3</sup>(27%)であり<sup>(23)</sup>、天然林では、面積、蓄積量とも、広葉樹が針葉樹よりも圧倒的に多い。

### (3) 森林の所有形態

次に、我が国における森林の所有形態別の現状を見ておきたい。

我が国の森林を所有形態別に見ると、国有林、公有林、私有林に大別できる。

面積で見ると、私有林1,444万ha(57%)、国有林784万ha(31%)、公有林280万ha(11%)、蓄積量で見ると、私有林25億9,035万m<sup>3</sup>(64%)、国有林10億1,129万m<sup>3</sup>(25%)、公有林4億3,300万m<sup>3</sup>(11%)であり<sup>(24)</sup>、面積、蓄積量とも私有林の比重が高いことに留意する必要がある。

国有林と公有林の中をさらに詳しく見ると、

国有林中の764万ha(国有林面積中の97%)、9億8,961万m<sup>3</sup>(国有林蓄積量中の98%)が林野庁の所管であり、公有林に関しては、120万ha(公有林面積中の43%)、1億7,450万m<sup>3</sup>(公有林蓄積量中の40%)が都道府県に属し、160万ha(公有林面積中の57%)、2億5,851万m<sup>3</sup>(公有林蓄積量中の60%)が市町村財産区に属している<sup>(25)</sup>。

所有形態別の森林構成について、面積で見ると、私有林では天然林が713万ha(天然林面積中の53%)、人工林が671万ha(人工林面積中の65%)、国有林では天然林が477万ha(天然林面積中の36%)、人工林が241万ha(人工林面積中の23%)、公有林では天然林が143万ha(天然林面積中の11%)、人工林が123万ha(人工林面積中の12%)である<sup>(26)</sup>。蓄積量に関しては、私有林では天然林8億7,782万m<sup>3</sup>(天然林蓄積量中の52%)、人工林17億1,244万m<sup>3</sup>(人工林蓄積量中の73%)、国有林では天然林6億4,209万m<sup>3</sup>(天然林蓄積量中の38%)、人工林3億6,824万m<sup>3</sup>(人工林蓄積量中の16%)、公有林で天然林1億7,802万m<sup>3</sup>(天然林蓄積量中の10%)、人工林2億5,483万m<sup>3</sup>(人工林蓄積量中の11%)となる<sup>(27)</sup>。

## 第2章 林業施業法制の沿革—明治時代を中心に—

我が国の森林・林業政策は、平成13年の森林・林業基本法(昭和39年法律第161号)への改正<sup>(28)</sup>により、明治以来の産業政策中心の政策

(19) 「5 人工林年齢別面積、蓄積」(平成14年3月31日現在の数値) 前掲注(7), pp.8-11. なお、ここで示した面積は、同表中の樹種ごとの育成単層林と育成複層林の面積を合算して用いた。また、蓄積量についても、同様の方法で算定した。「単層林」、「複層林」については、p.24に掲載する表2の「注」を参照されたい。

(20) この( )内の比率も、針葉樹の総蓄積量に占める割合である。

(21) 「5 人工林年齢別面積、蓄積」(平成14年3月31日現在の数値) 前掲注(7), pp.8-11. なお、参考までに、人工林中の広葉樹(主としてクスギ、ナラ類)の面積、蓄積量について紹介しておく、クスギ(面積6.4万ha、蓄積518万m<sup>3</sup>)、ナラ類(面積0.8万ha、蓄積30万m<sup>3</sup>)である。

(22) ( )内の比率は、天然林の総面積、総蓄積量に占める割合である。

(23) 「6 天然林年齢別面積、蓄積」(平成14年3月31日現在の数値) 前掲注(7), p.12.

(24) 「4 森林資源の現況」(平成14年3月31日現在の数値) 前掲注(7), p.7.

(25) 同上

(26) 同上

(27) 同上

から、森林の保全と持続可能な林業施業の両立という方向へと舵を切った。しかし、未だ多くの課題を抱えている。本章では、現在の森林・林業施業法制の理解のために、江戸時代の林野の利用形態に触れた上で、明治以降の林政・林業施業の歴史を簡単に紹介する。

## 1 江戸時代の林野の利用形態

江戸幕藩制下の林野の利用形態は、藩営林、農用入会林、部分林、私営林の4類型に区分されよう<sup>(29)</sup>。

藩営林は、藩が優良用材木に対して直接、間接に斫伐事業を行うために、又はその予定地として、領民の立入を禁止又は制限した山林である<sup>(30)</sup>。

農用入会林とは、古来農業生産を維持する必要から、農民が集団的に占有、利用してきた林野をいうが、旧藩時代においても、貢租の関係上農業生産の維持が藩政の基調であったことから、各藩は、旧来の慣行を認め、若干の小物成を徴収して農民に林野の利用を許したものである<sup>(31)</sup>。入会の対象となる農用林には、藩営林又は藩有的色彩の極めて濃い山林<sup>(32)</sup>、藩営林ではないが広義の藩有的色彩をもつ山林（藩・民の領有権と利用権が未分化のため藩有とされてい

たもの<sup>(33)</sup>、村民の占有、利用が最も強固である村持総有山林<sup>(34)</sup>、社寺有林・地頭林（武家所有林）その他の私営林の4種別がある。

部分林は、土地の所属の如何を問わず諸人の願い出により造林を許可し、その成木を一定の割合で藩と育成者とで分収した山林である<sup>(35)</sup>。

私営林の形成は、藩政時代において林野私有が極力阻止されていた中で、当初は、屋敷地、田畑等に付随した林地に個人の独占的支配が認められるようになったこと、その後には、田畑の荒地に造林した高野目林、古来の関係から独占的使用を認めた拝領山・支配山等、藩士たる身分によって所有を認めた地頭林、藩が領民に保管を委託して造林させた預り山・預り林等が、時代を経るに従って個人の使用権が強固になり、私有的色彩が濃くなっていったこと、等の経緯から生まれた。このような山林私有化の傾向は、特に、都市、城下町の林産物商品化に容易な地で次第に顕著になっていった。藩制中期以降、民営林業が発達すると、林地も単に耕地、屋敷地に付属するだけのものではなくなり、漸次重要な生産手段であることが認識され、耕地同様に検地帳に記載され、高請による貢租賦課の対象となり、個人有化の道をたどり、私営林が形成されることとなった。

28) 森林・林業基本法は、昭和39年の制定時の題名は、林業基本法であった。平成13年の林業基本法の改正時に、題名も現行の題名に改正された。

29) この4類型については、「山林原野の利用形態」林業発達史調査会編『日本林業発達史 上巻』林野庁、1960、pp.3-29に従った。また、本節における藩営林、農用入会林、部分林、私営林に係る記述も、主として同書（「山林原野の利用形態」）による（以下出典の記述を省く）。

30) 藩営林の呼称は各藩で異なっていたが、一般に御山、御直山、御立山、御林山、御本山、鹿倉山等と呼ばれた。

31) 入会は、藩営林、私営林の場合にも、農民の利用を全く拒否することはできないと考えられ、種々の制約を課した上でこれを認めるのが通常であった。

32) 呼称は様々であったが、一般的には、御林、御留山、明山、奥山、御札山等と呼ばれた。藩の厳重な監督下で、藩の運営上支障のない範囲で恩恵的に利用が認められた。

33) 一般に、運上山、御運上札場、御年貢山、定米山等と呼ばれた。恩恵的に利用を認められる点では藩営林の場合と同様であるが、藩営林の場合に比して、村民の占有権はより強固であった。ただし、藩営林等と広義の藩有的色彩をもつ山林については、判然とした差異を認め難いことが往々である。

34) 村山、村受山、庄山、村持秣場、入会山、百姓入会山等と呼ばれ、入会山として最も一般的に見られた形である。村民の総意によって管理され、一定の規律、統制の下に用益が続けられた。

35) 藩により名称も分収率も様々であったが、藩政時代中頃から林政に意を注いだ諸藩においてかなり重視された。

## 2 明治前半期の林政

明治に入り、林野に対する各藩の統制力は失われたにもかかわらず、明治新政府は、林野管理策を樹立できなかつたため、林政の空白期を惹起することとなり、林野は濫伐の猛威に曝された<sup>(36)</sup>。政府は、一部林野の濫伐、荒廃を防止する措置を講じたが<sup>(37)</sup>、林野に対する総括的な規制は、明治30年の森林法（本章第3節第1款参照）の制定を待たなければならなかつた。以下、明治初年から明治30年の森林法制定までの林業、林政に係る事項のうち、後代に至るまで大きな影響を持ったと考えられる特に重要な事項を、数を絞って略述する。

明治政府は、財源確保のために、土地制度、土地課税方式の変革を企図し、明治6年に地租改正を実施した。地租改正は、林野においては、特に「官民有区別」を明確にすることで推進された。具体的には、明治6年の地租改正に

随伴して施行された地所名称区別<sup>(38)</sup>、明治9年に実施された山林原野等官民有区別<sup>(39)</sup>等により、課税の対象とならない官有地（官有林）と課税の対象となる民有地（民有林）の区分を行った。現在に至る国有林、公有林、私有林の制度の起源である。

しかし、この官民有区別については、政府はあらかじめ「公有地<sup>(40)</sup>」を原則として官有地に編入する暗黙的な意図の下に、特例的に文書類又は慣行が保証される場合にのみ民有地編入の途を開いたにすぎず、領有権の支配下にはあるが、所有権が成立していないところ（即ち、農民の所有でもなければ領主の所有でもない土地）に、厳格な基準で所有権を設定しようとしたものであって、本来民有となるべき入会地、公有地の多くが官有地に編入されるという結果を招いた<sup>(41)</sup>。さらに、民有地への地租の賦課は、農民の側から民有の主張を躊躇させる結果ともなり、官有編入地を増加させた。その後、公有

(36) 林業発達史調査会編 前掲注(29), p.275.

(37) 講じられた措置として、例えば、近畿地方の府藩県に対して、木津川山持の村々へ布告した「山々開拓ニ付土砂ノ溢漏ヲ防ギ其他凡山及川添山々等樹木下草伐採方ヲ定ム」（明治4年正月民部省）、全国河川の堤上・堤外の竹木の存続・伐払の一般側を定めた「治水条目ヲ定ム」（明治4年2月22日太政官布告）、山林樹木の種栽・培養、斬伐の禁止・限定等を定めた「官林規則ヲ定ム」（明治4年7月民部省）等がある。

(38) 「地券発行ニ付地所ノ名称区別共更正」（明治6年3月25日太政官第114号布告）により、地所の名称を皇宮地、神地、官庁地、官用地、官有地、公有地、私有地、除税地の8種に区別し、さらに、「地所名称区別改定」（明治7年11月7日太政官第120号布告）により、前年の上記布告を改定し、地所を官有地、民有地に二大別した。官有地は、第1種（皇宮地・神地）、第2種（皇族賜邸・官用地）、第3種（山岳丘陵林藪原野河海湖沼池沢溝渠堤塘道路田畑屋敷等其他民有地ニアラサルモノ・鉄道線路敷地・電信架線柱敷地等）、第4種（寺院大中小学校説教場病院貧院等民有地ニアラサルモノ）の4種に区分され、民有地は、第1種（人民各自所有ノ確証アル耕地宅地山林等ヲ云）、第2種（人民数人或ハ一村或ハ数村所有ノ確証アル学校病院郷倉牧場秣場社寺等官有地ニアラサル土地ヲ云）、第3種（官有地ニアラサル墳墓地等ヲ云）の3種に区分された。明治6年太政官第114号布告の「私有地」の定義は、「人民所有ノ田畑屋敷其他各種ノ土地ヲ云」であり、極めて曖昧なものであったが、明治7年の改定により、「民有地」の範囲が大分判然とした。

(39) 山林原野等官民有区別処分派出官員心得書（明治9年1月29日地租改正事務局）（「地租改正事務局別報」明治9年11号（我妻栄編集代表『明治初年地租改正基礎資料 中巻』有斐閣, 1956, pp.581(13)-582(14)）は、(1)村持として書類又は口碑ある山野の類は民有地第2種に編入、(2)村山、村持と唱え、その村の所有地のごとく進退してきたものは民有地、(3)秣永、山永、下草銭、冥加永等を納めてきた場合であっても、かつて培養の労費なく全く自然生の草木を採伐してきたものは官有地、(4)先年領主又は幕府の裁判に係り甲村の地盤と明文で裁許されたものは民有地第2種に編入、等を規定し、その後の官民有区分を実施するうえでの最終的な基準となった。しかし、この民有地第2種に係る所有関係は、古来からの使用収益の関係等を明確に判断することが困難なことから、後年まで紛争が多発した。

(40) 当時、「公有地とは、単に村持の山林牧場秣場のみならず、広い意味での官山・官原など、要するに持主も地価も判然としない総ての土地を含むもの」を指した（林業発達史調査会編 前掲注(29), p.139）。

(41) 林業発達史調査会編 同上, pp.52-53.

地の入会慣行が排除されるに至って、問題が顕在化し、下戻を申請し、編入に異議を唱える例が増え、その後も官有地編入問題が長く紛糾を続けることとなった<sup>(42)</sup>。また、この官有地編入問題は、その後の森林法制定過程にも影響を与えることともなった。

こうした林野の官民有区別の一方、前述したような濫伐等による山林の荒廃防止と、殖産興業としての林業確立の必要性の両面から、全国的に統一された森林政策が模索されるようになった。その嚆矢となったのは、明治8年5月に内務卿大久保利通が太政大臣三条実美に提出した「本省事業ノ目的ヲ定ムルノ議」という建白書であった<sup>(43)</sup>。大久保は、この建白書で「樹芸・牧畜・農工商ヲ奨励スルノ道ヲ開ク」こと、「山林保存・樹木栽培」、「地方ノ取締ヲ整備スル」こと、「海運ノ道ヲ開ク」ことを挙げ、その方法、経費、規則を具陳した。山林についても、山林規則議案併概算経費書とその付録として御布告案、仮山林規則、山林局本支職制、仮

官伐供給規則、仮監守規則、仮培養規則等を含む、極めて包括的なものであった。

明治初期、山林行政を所管する官庁は様々に変遷したが<sup>(44)</sup>、明治12年には、内務省に山林局が置かれ<sup>(45)</sup>、森林行政を総括する森林法制定の機運が高まった。

明治15年には、西郷従道農商務卿から左大臣熾仁親王へ森林法草案が提出され、参事院<sup>(46)</sup>に回付されたが、同法は、制定されることなく未発布に終わった<sup>(47)</sup>。この森林法草案は、全10編201条から成り、森林を管理上、官有森林、歩分（部分）森林、保存森林、民有林の4種に分け、総ての森林がこの森林法の対象となるという包括的なものであった。この草案の中心は、官有森林に対する規定<sup>(48)</sup>と森林犯罪に関する規定<sup>(49)</sup>であるが、保存森林（4編）、海軍船艦供備木（6編）の規定に示されるように、民有森林に対しても強い統制を加えたものであった<sup>(50)</sup>。この草案は、1827年フランス森林法をモデルとしたものである<sup>(51)</sup>。

(42) 林業発達史調査会編 同上, pp.53-55.

(43) 大久保の建白書については、林業発達史調査会編 同上, pp.276-277.

(44) 明治草創期には山林関係を含む勸農の事務は、主として内国事務局、会計事務局で所管されたが、その後民部官・民部省に移り、明治2年民部省の事務条件中に「山林原野ノ事」が規定された。明治4年に民部省官制が改正され、山林局が新設された（ただし、この山林局については、史実の徴すべきものがなく、実現したものともみられない（下掲①p.16）といわれる。）。同じく明治4年7月に民部省が廃止されるのに伴い、山林行政は、大蔵省租税寮に継承された。明治6年内務省設置により、山林行政は同省地理寮（後に地理局。課としては、森林課、後に山林課があった。）に移り、明治12年の内務省官制改正により山林局が設置（後掲注45）「内務省中山林局設置」参照）された（①農林省大臣官房総務課編『農林行政史 第5巻上』農林協会,1963,pp.13-18.; ②朝倉治彦編『明治官制辞典』東京堂出版,1969, pp.263-267（「山林局」の項）。明治初期の官制の変遷、所掌事務の変遷は、頻繁かつ複雑であり、本注では概略を示したにすぎない。精細については、上掲書等に依りたい。

(45) 「内務省中山林局設置」（明治12年5月16日内務省乙第21号達）。山林局は、その後、明治14年には農商務省に移管された（農商務省職制並事務章程（明治14年4月7日太政官第25号達）：就中「農商務省事務章程」）。

(46) 参事院は、明治14年に法案起草、審議のために設けられた政府機関（内閣法制局の前身）で、太政官に属し、議長、副議長、議官、議官補等から成っていた。

(47) この森林法草案が発布に至らなかった理由は不詳であるが、この草案が、我が国の慣行を顧慮したといいつながらフランス法に範を求めた点で国情に合致するか否かの点で問題があったこと、当時山林局内でもドイツ系の林学が有力になってきており部内でも対立があったこと、まず官民有区別に基づいた官林編入地を確定するための管理行政機構の整備が先決であったこと等から、実効性に疑問が持たれたこと等が考えられる（林業発達史調査会編 前掲注29, p.290）。

(48) 「官有森林」については、2編に規定され、10条から89条まで、全80条あった（林業発達史調査会編 同上, p.282）。

(49) 森林犯罪に関しては、8編森林犯罪ノ刑（135条—172条）、9編森林犯罪ノ訴（173条—195条）に規定された（林業発達史調査会編 同上, p.282）。

(50) 林業発達史調査会編 同上, pp.281-291.; 農林省大臣官房総務課編 前掲注44, pp.266-268.

官有林に関しては、明治19年に大小林区署官制（明治19年4月17日勅令第18号）を公布し、大林区署は農商務大臣の管理に直属し、小林区署は、大林区署に属し、大林区署の監督を受けるものとされた。大林区署の事務は、小林区署の監督の他、官林の売払・貸渡、官林の境界調査分合、官林の施業、官林の産物売払のそれぞれに関する事項であった（同官制1条）。また、小林区署の事務は、官林の保護、官林の栽培及土功、官林の産物採種及売払、官林の測量製図、に関する事項とされた（同官制6条）。この制度は、その後幾多の変遷、消長はあったが<sup>(52)</sup>、近年まであった営林局・営林署<sup>(53)</sup>、現行の森林管理局・森林管理署<sup>(54)</sup>に至る我が国の国有林経営に関する制度の嚆矢であった。

森林法案が初めて帝国議会に提出されたのは、明治29年であった<sup>(55)</sup>。この法案は、全7章102条から成り、各章は、1章から順に、総則、監督、保存林、林業組合、森林警察、罰

則、雑則と題された<sup>(56)</sup>。

この法案は、森林の荒廃を防止するための措置という点で一貫しており、その重点は、保存林（13条—36条）、森林警察（43条—60条）の規定に置かれていた。「総則」では、森林の種類、範囲が規定され、「保存林」に編入された場合には、伐木その他林業の施業に様々の規制を受ける。「森林警察」は、森林内の危害を未然に防止するための規定である。その他、「監督」とは、主に民有林に関する監督規定であり、民有林が独自の経営、保護を行い得ない等の場合に設立されるのが「林業組合」である。「雑則」の中で特に注目されるのは、地租改正の際に官有に編入された林野に対して、民有であるべき証拠を提出して地所、立竹木の下戻を申請する者は、本法施行後1年以内に請求しなければ権利を失う、としたことである。これは、本法の施行にあたり、長年紛糾を続けてきた「官民有区別」に係る問題を一挙に解決しようと企図し

(51) 農林省大臣官房総務課編 同上, pp.266-267.

(52) 大小林区署官制は、その後数回の改正が行われ、明治30年には林区署官制（明治30年6月12日勅令第186号）と題名も改まり、その後も数多くの改正が行われた。大正13年には、従来の林区署官制に代え、新たに営林局署官制（大正13年12月20日勅令第366号）が公布され、営林局（従来の大林区署に相当）、営林署（小林区署に相当）。ただし、本官制では、営林署も農商務大臣の管理に属した。）が設けられた。営林局の事務は、「国有林野及公有林野官行造林地ノ施業計画及土木並国有林野ノ存廃区別、売払及境界査定」と「営林署ノ事務ヲ監督」することであり、営林署は、「国有林野及公有林野官行造林地ニ付前項〔注：営林局の事務〕に掲クルモノヲ除クノ外営林ノ実行ニ関スル事務」を所掌した（同官制1条）。この営林局署官制は、昭和24年まで存続し、農林省設置法（昭和24年法律第153号）によって廃止された。

(53) 営林局署官制（前掲注52参照）によって設置された営林局・営林署は、昭和24年の農林省設置法（昭和24年法律第153号）によって、林野庁の地方支分部局として存続した（同法66条）。営林局の所掌事務は、①国有林野・公有林野官行造林地の管理経営、②民有林野の造林・営林の指導、森林治水事業に関すること、③国有林野・公有林野官行造林地の産物・製品に関すること、④営林署の指導監督であり（同法67条）、営林署の所掌事務は、①国有林野・公有林野官行造林地の造林・営林の実施、②民有林野の造林・営林の指導、③国有林野・公有林野官行造林地の産物・製品の生産・処分、④立木の取得・加工・処分である（同法70条1項）。「国有林野ノ存廃区別」等が削られた点を除けば、大小林区署から戦後の営林局・営林署まで、造林・治水・砂防等に力点を置いたその所掌事務は、一貫してほとんど変わっていない。

(54) 森林管理局・森林管理署は、国有林野事業の改革のための関係法律の整備に関する法律（平成10年法律第135号）により、従来の営林局・営林署に代わって設置された。国有林を維持保全する現業部門を民間委託し、森林管理局・森林管理署は、その管理を行う趣旨の改正であった。森林管理局・森林管理署について、現行の農林水産省設置法（平成11年法律第98号）では、33条等に規定される。森林管理局のみ、その所掌事務を紹介しておく、①管理経営計画の樹立その他の国有林野の管理経営、②民有林野の造林・森林の経営の指導、森林治水事業の実施に関すること、③林野の保全に係る地すべり防止に関する事業の実施に関すること、である（同法33条）。

(55) 「森林法案」は、第9回帝国議会に政府提出法律案として提出され、衆議院では修正可決されたが、貴族院で審議未了となった（衆議院・参議院編『議会制度70年史 帝国議会議案件名録』1961, p.150）。

(56) 以下この森林法案については、林業発達史調査会編 前掲注29, pp.299-326をもとに記述した。

たものであったが、問題が大きく、議会の審議においても論議が集中した。

結局、①この法案を一般森林を監督するためのものに修正すること、②官有林の管理、経営を規定する法律を別途政府に提出させること、③官民有区別の下戻処分に関する法律を別途提出させること、となったが、期日不足のため、この法案は審議未了となり、次期の議会に再度提出されることとなった。

### 3 明治後半期の林政・林業施業—明治30年森林法と明治40年森林法—

前述のような経緯を経て、明治30年、森林法案が再度帝国議会で提出され、約3か月の審議の結果成立した<sup>(57)</sup>。なお、前議会で別途提出されるべきものとされた、官有林の管理、経営に関する法律、官民有区別の下戻処分に関する法律については、その後2年を経て、国有林野法（明治32年3月23日法律第85号）、国有土地森林原野下戻法（明治32年4月16日法律第99号）として結実した<sup>(58)</sup>。森林法とこれら二法を併せて、森林三法と呼ばれる。

#### (1) 明治30年森林法

明治30年に制定された森林法（明治30年法律第46号。以下「明治30年森林法」という。）は、全6章58条から成る。各章は、1章から順に、総則（1条・2条）、営林ノ監督（3条—7条）、保安林（8条—30条）、森林警察（31条—36条）、罰則（37条—51条）、雑則（52条—58条）と題される。

明治30年森林法の主要な点は、保安林、森林警察に関する規定である。保安林は、従来の禁伐林、風致林、伐木停止林を保安林として統一し（30条）、国土保安の観点から政府の監督権

を強化しようとしたものであり、森林警察は、林野秩序の維持を図るために設けられた<sup>(59)</sup>。以下、明治30年森林法の内容の概略を示す<sup>(60)</sup>。

「総則」では、森林を定義し、御料林、国有林、部分林、公有林、社寺林、私有林の6種を森林とし（1条）、その他に、原野、山岳その他の土地のうち、保安林として特定の5種類（後述の「保安林」参照）に当たるものは、森林に準じて本法を適用するものとされた（2条）。「営林ノ監督」では、公有林、社寺林が経済の保続を損じ、又は荒廢の虞のあるときは、主務大臣〔農商務大臣〕が営林の方法を指定し、私有林が荒廢の虞あるときも、同じく営林の方法を指定できること（3条）、指定の方法に背き伐木を為したる者には、主務大臣は伐採を停止し、造林を命じることができること（4条）等を規定した。

「保安林」の章では、保安林に編入できる森林として、①土砂壊崩流出の防備、②飛砂の防備、③水害・風害・潮害の防備、④頽雪・墜石の危険の防止、⑤水源の涵養、⑥魚附、⑦航行の目標、⑧公衆の衛生、⑨社寺、名所又は旧跡の風致、に必要な箇所の9種類を定める（8条）とともに、保安林編入・解除の手続き等を規定する（9条—18条）が、知事は、編入・解除を認める等のときは、森林会の会議に付すものとされた（11条）。保安林については、皆伐、開墾を禁じ（19条）、伐木を禁止又は制限でき（21条）、保安林等を開墾した者に対しては、復旧の造林を命じることができた（22条）。政府が保安林を買い上げようとするときは、拒むことはできず（25条）、保安林編入による損害については、伐木禁止の場合の直接の損害に限り補償の対象となった（26条）。また、保安林に編

<sup>(57)</sup> 第10回帝国議会において、衆議院、貴族院でそれぞれ修正可決（衆議院明治30年3月16日、貴族院同年3月23日。なお、議会への提出は、同年1月9日。）された（衆議院・参議院編 前掲注<sup>(55)</sup>, p.157）。

<sup>(58)</sup> これら二法については、本稿では題名の紹介に止め、内容には触れない。

<sup>(59)</sup> 林業発達史調査会編 前掲注<sup>(29)</sup>, p.338。

<sup>(60)</sup> 明治30年森林法の詳細な内容の説明については、さしあたり、林業発達史調査会編 同上, pp.331-340；農林省大臣官房総務課編 前掲注<sup>(44)</sup>, pp.271-274等を参照されたい。

入された森林については、地租、公課を免除された(28条)。

なお、本法における保安林制度は、風致の保護(上記⑨)等、自然保護の側面もあったが、その最も重要な目的は、治山治水にあったと言えよう。治山地水が主目的であったことについては、森林以外の原野、山岳その他の土地であっても、上記①から⑤までに該当するものは、森林に準じて森林法を適用する(2条)と規定されていたことも、その証左となろう。

「森林警察」では、伐木造林・木材売買を業とする者は林産物に使用する記号・印章を所轄警察署に届出ること、警察署は他人の記号・印章類似のものは使用禁止ができること(31条)等を定めた。また、森林内の火入は、森林官吏・警察官吏の許可を要し(33条)、森林接続の原野への火入には、森林に対する防火設備を為すこと(34条)、森林内で濫に焚火を行うことの禁止等(35条)、森林又はその近傍で火災・虫害・森林犯罪を発見した者は、直ちに森林官吏・警察官吏等に申告しなければならないこと(36条)も規定した。

「罰則」は、森林刑法についての規定であり、森林窃盗(37条・38条)、森林窃盗の贓物の故買(39条)、森林樹木の傷害(40条)、森林放火(41条)、他人の森林内での牛馬放牧(42条)、森林標識の移転・破棄(43条)、立木・木材等の記号印影の変更・消除(44条)、無許可の開墾(45条)などの森林犯罪の処罰を規定し、また、その他本法の規定違反による行政罰を規定した。

「雑則」では、本法の「開墾」には焼畑・切替畑・地目変換を含むこと(52条)、森林窃盗の贓物を原料とした樟脳、樟脳油等の樹木の脂液、木炭は「贓物」と見做すこと(53条)、本

法発布前からの無立木・荒廃の森林には、主務大臣が造林を命じること等ができ(第55条)、この命令によって造林した部分に限り、25年以内の地租・公課が免じられること(56条)、等が規定されていた。

以上からも分かるように、明治30年森林法は、林野に係る包括的な規定が盛り込まれた、我が国最初の森林に関する基本法であった。

## (2) 明治40年森林法

明治30年森林法の施行過程においては、日露戦争に際会し、またその前後における産業界の消長と、殊に戦後の好況時における木材需要の増進があり、明治30年森林法の消極的規定<sup>(61)</sup>による施策では、必要とされる林業の実情に対応できない状況となった<sup>(62)</sup>。そのため、木材需要の激増に応じられる山村利用促進の必要性から、明治30年森林法の全部改正が行われ、新たな森林法(明治40年法律第43号。以下「明治40年森林法」という。)が制定された。明治40年森林法は、明治30年森林法に比して、産業法としての性格を強化した法律であると言えよう。

明治40年森林法は、全8章112条から成る。各章名を1章から順に掲げれば、総則(1条—8条)、営林ノ監督(9条—13条)、保安林(14条—37条)、土地ノ使用及収用(38条—61条)、森林組合(62条—75条)、森林警察(76条—82条)、罰則(83条—104条)、附則(105条—112条)である。

以下、明治30年森林法(以下本款において「旧法」という。)との主要な相違点を中心に、明治40年森林法の概要を紹介する<sup>(63)</sup>。

「総則」では、森林の種類について、旧法が地目主義で6種としていたものを、本法は所有主義に立ち、御料林、国有林、公有林、社寺有

(61) 明治40年森林法の制定過程では、明治30年森林法の主眼は保安林制度であり、それに次いで森林警察・森林犯罪規則を規定するが、それらも重要であるには相違ないが、こうした制度や規則は要するに消極的な方針を定めたものにすぎず、積極的な利用増進を図る施策ではない、との意見が強かった(林業発達史調査会編 前掲注(29), p.661)。

(62) 農林省大臣官房総務課編 前掲注(44), p.284。

(63) 明治40年森林法の詳細な内容については、さしあたり、林業発達史調査会編 前掲注(29), pp.659-675.; 農林省大臣官房総務課編 同上, pp.284-324等を参照されたい。

林、私有林の5種に分類した(1条)<sup>64)</sup>。立木竹を所有するため地上権、賃借権等の権利を所有する者も森林所有者と見なし(2条)、開墾についても定義した(3条)。共有の森林については、共有者の過半数が分割請求する場合を除き民法の共有物分割の規定を適用せず(6条)、公園・社寺境内等には本法を適用しないこと(7条)<sup>65)</sup>を規定した。

「営林ノ監督」では、地方長官は、必要と認めるときは、公共団体・社寺の代表者に対して、森林等の施業案・施業要領を定め長官の認可を受けさせることができる(9条)他、本法施行以前から荒廃していた森林に新たに造林したときには、納税義務者の申請により造林した部分に限り、30年以内地租を免じることとされた(12条(旧法56条))。また、森林の荒廃防止のために、公有林、社寺有林、私有林について、土地の状況により箇所・期間を指定して落葉・落枝・柴草・土石・樹根等の採取、採掘を禁止又は制限できる(13条)等を規定した。

「保安林」について、その種類(9種類)は前記の旧法8条と同じである(14条)。また、森林でない原野、山岳等で土砂壊崩流出の防備等の必要があると主務大臣が認めるときは、保安林に係る規定を準用できること(36条)も旧法と同様である。木竹の伐採を禁止された保安林の所有者等への補償に関して、原則として政府が補償に当たるが、保安林編入により特に利益を受ける公共団体、私人に対して、補償の全部又は一部を負担させることができる(28条)こ

ととなった。

「土地ノ使用及収用」は、旧法には全くなかった規定である。当時未利用であった奥地林の開発増進を図るために、森林産物の運搬上必要なときは、他人の土地を使用でき(40条)、一定の条件の下では、その土地を収用<sup>66)</sup>しなければならない(42条・43条)。土地の使用・収用の際には、土地の所有者・関係者に補償金を支払わなければならない(44条—46条等)。収用によって、所有権は移転する(52条)。なお、林産物の運搬には、陸運とともに水運も重要であるところから、この使用・収用に関する規定は、水の使用権、土地に関する所有権以外の権利に対して準用された(57条)。また、森林又は森林事業に関する実地調査のために必要があるときは、地方長官の許可を得て、他人の土地に立入り、目標設置、支障木竹の伐採を行うことができることを規定した(61条)。これらの規定は、大同小異の法意をもって、今日まで受け継がれている。

「森林組合」も、明治40年森林法で新たに規定された。森林組合は、①国土保安・森林荒廃の防止・荒廃した森林の回復、②森林の協同施業、③森林産物の運搬に必要な工事・維持のための関係者の協同、④森林の危害防止のための関係者の協同、が必要なときに、必要な事業を行うために、一定の地区を限って設立できる(62条)。森林組合は、社団法人であり(63条)、組合員は、その地区内の森林所有者であり(65条)、森林組合が成立したときは、組合員の資

64) 旧法の部分林については、その法的性格が官民共有であるところから、所有主義に立つ本法の森林種別からは除かれ、部分林造林者の分収権のみを私有林に関する規定によることとし、その他は、部分林の属する地籍により御料林又は国有林に関する規定を適用することとされた(御料地又ハ国有地ノ上ニ存在スル部分林ニ対シ森林法適用(明治40年農商務省令第22号))。

65) 公園・社寺境内等が除外されたのは、林産助長、国土保安を主目的にするものではないこと、また、例えば、社寺であれば、「社寺境内ノ樹木猥ニ伐採スルヲ禁ス」(明治6年7月2日太政官布告第235号。廃止は、文部省関係法令の整理に関する法律(昭和29年法律第135号)による。なお、同法律中では、前記布告の「名称」を「社寺境内樹木濫伐禁止の件」と記載しており、明治前期の法令の「名称」の不安定さが窺える。)が施行されていた等、それぞれの取締規定があったことによる(太政官布告第235号については、前掲注(1)も参照)。

66) 土地収用については、当時、土地収用法(明治33年法律第29号)が存在したが、森林開発は、国民経済上公益的性質の事業の反面、個人の私経済的利益に結果するものであるところから、土地収用法とは別に、特別法として森林法中に独立して取り上げられた(農林省大臣官房総務課編 前掲注(44), p.294)。

格を有する者は原則として総て組合に加入しなければならない(67条)。また、組合設立に必要な定款(64条)の記載事項(68条)、設立条件(66条)等も規定される<sup>(67)</sup>。

「森林警察」の内容は、盗伐防止、火入取締、森林害虫駆除予防の3事項であることを含め、旧法と大同小異であり、大きな相違点はない。

「罰則」については、旧法と比較して、全体を通じて刑を重くしたこと、森林窃盗加重罪該当の所為を網羅したこと(84条)等、罰則規定を整備した。

「附則」は、いずれも経過規定である。

明治40年森林法は、明治44年に細部が改正されたが<sup>(68)</sup>、その後改正の動きはあったものの、昭和14年まで約30年に亘り改正されることはなかった。改正の機運は日華事変の拡大により決定づけられ、戦時体制に即応した立法が求められることになった<sup>(69)</sup>。昭和14年の改正は、戦争拡大とこれに要する必需物資としての木材・薪炭等の林産物の莫大な需要を確保することにあり、国内全森林あげて統制のもとに計画的生産を企図することができるように緊急に措置することがその骨子であったが<sup>(70)</sup>、本稿では、詳細には触れない。

## 第2編 森林・林業施業法制—森林・資源政策と林業・経済政策—

森林は、大別すれば、公益的機能と経済的機能の両面を有すると考えられる。

森林の公益的機能とは、森林そのものが有する機能であり、具体的には、水資源の涵養、洪水の緩和、土砂の流出防止、公害の防除、国民の保健・休養・観光等に果す機能であり、また近年では二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)吸収による地球温暖化対策の役割も期待されている。一方、森林の経済的機能とは、森林に資本や労働を投下することにより、樹木その他の林産物を培養し収穫する産業(林業)としての機能である。

森林に対する政策も、これら二つの機能に対応して、国土保全その他森林の公益的機能を増進するための森林・資源政策と、生産手段としての林業の発展を目指す林業・経済政策とに分けて考えることが妥当であろう<sup>(71)</sup>。なお、この公益的機能の中で、自然保護等については、近年まで、治山治水等ほどには、さほど留意されてこなかったことを、ここで指摘しておきたいと思う。

森林・資源政策、特にその国土保全対策の側面については、明治以来、森林法によってその体系化が図られてきた。森林法は、これまで述べてきたように、森林・林業施業に対する公的な規制をその内容に含み、河川法(昭和39年法律第167号)<sup>(72)</sup>、砂防法(明治30年法律第29号)と並んで、我が国の治山治水対策立法の一翼を担ってきた。森林法は、その後の改正等の中で、生産手段としての林業の振興等に係る規定が置かれ、林業・経済政策の側面が強化されていったが、依然として国土保全対策を中心とした森林・資源政策のための法律という側面を色濃く残していた。

(67) 森林組合は、本法施行後も容易に設立が普及するに至らなかったため、森林組合設立奨励規則(明治44年農商務省令第15号)等を制定し、各種の奨励金等を支給したこと等により、漸次設立されるようになった(農林省大臣官房総務課編 同上, p.302)。

(68) 森林法中改正(明治44年法律第75号)

(69) 農林省大臣官房総務課編 前掲注(44), p.333。また、昭和14年改正の詳細については、さしあたり、同書 pp.333-349参照。

(70) 森林法中改正(昭和14年法律第15号)

(71) 黒河内修「林業基本法の成立」『時の法令』512号, 1964.10.13, p.2。

(72) 昭和39年制定の現行河川法は、旧河川法(明治29年法律第71号)の内容を全面的に改めたもので、旧河川法を廃止して、新たに制定された。

そうした中で、昭和39年、林業・経済政策の基本となる林業基本法（昭和39年法律第161号）が制定されたが、その後の状況の変化の中で、林業基本法は、森林・林業に関する施策を総合的かつ計画的に推進する森林・林業基本法（林業基本法の改正）へと姿を変えた。

本編では、戦後の林業施業法制としての昭和26年森林法、林業基本法の制定を概観し、その後、現行の森林・林業施業法制としての森林・林業基本法と同法に規定される森林・林業基本計画、森林法と同法に規定される森林計画を概括する。

## 第1章 戦後の林業施業法制

### 1 昭和26年森林法

戦中戦後の乱伐等により、我が国の森林は荒廃し、治山治水等国土保全としての森林・資源政策上からも、また林業・経済政策上も、大きな問題となった。そのため、昭和23年頃から森林法の改正の動きが始まり<sup>(73)</sup>、昭和26年に明治40年森林法を廃止して、新たな森林法（昭和26年法律第249号。以下単に「森林法」という。）が制定された。

森林法制定の目的は、「森林計画、保安林その他の森林に関する基本的事項及び森林所有者の協同組織の制度を定めて、森林の保続培養と森林生産力の増進とを図り、もって国土の保全と国民経済の発展とに資する<sup>(74)</sup>」ことにあった（1条）。

森林法は、制定時には、全8章215条と附則から成っていた<sup>(75)</sup>。各章は、1章から順に、総則（1条—3条）、営林の助長及び監督（4条—24条）、保安施設（25条—48条）、土地の使用（49条—67条）、森林審議会（68条—73条）、森林組合及び森林組合連合会（74条—185条）、雑則（186条—196条）、罰則（197条—215条）である。この森林法による主要な改正は、「営林の助長及び監督」、「保安施設」、「森林組合及び森林組合連合会」の3章に盛り込まれたが、最大の眼目は、森林計画制度、森林組合制度にあった。

昭和14年の改正により、明治40年森林法における民有林の施業は、森林所有者自らが施業案を編成し、その実施の確保を図るとの制度となっていたが、この施業案制度も、森林所有者が生活維持のためやむを得ず施業案によらない伐採をした場合には停止命令を発し得なかったこと、施業案の内容が形式的画一的で実質上空文化していたこと等、その実効性に問題が生じていた。また、森林組合についても、当該組合の地区内の全ての森林について一つの施業単位として組合の施業案を編成し、これに基づき組合員の施業を調整する等を行い、こうした権能のために加入強制、強制設立の制度が認められていたが、戦後の民主化の中で、こうした団体のあり方は変更を迫られていた<sup>(76)</sup>。

以下、この森林法の主要な改正内容について、明治40年森林法と対比して、主な相違点を中心に紹介する<sup>(77)</sup>。

(73) 改正の動きについては、農林省大臣官房総務課編『農林行政史 第8巻』, 1972, pp.299-312等を参照。

(74) 現行の森林法（〔最終改正〕平成18年法律第50号）1条の目的規定では、「及び森林所有者の協同組織の制度」の部分削除されている。

(75) 現行森林法では、2章として「森林計画等」が加えられ、「営林の助長及び監督」は2章の2に繰り下げられた。また、6章の「森林組合及び森林組合連合会」は「削除」となっている。現行森林法の詳細は、後記の本編第3章第1節「現行森林法」を参照されたい。

(76) 太田康二「森林法概説」『自治研究』28巻4号, 1952.4, pp.54-55.; 農林法規研究委員会編『農林法規解説全集 民有林野編 1』大成出版社, p.720。

(77) 制定時の森林法の解説として、さしあたり、太田 同上, pp.54-68.; 農林省大臣官房総務課編 前掲注(73), pp.312-314.; 農林法規研究委員会編 同上, pp.718-722等。単独の図書としては、林野庁経済課編『森林法解説』林野共済会, 1951, 546p等がある。詳細は、これらの資料に拠られたい。

### (1) 森林計画

従来の施業案制度に代えて、この森林法では、林業計画の編成及びその実施の確保の責任は国にあるとの考え方に立ち、森林計画制度(2章)を導入した。森林計画制度は、森林基本計画、森林区施業計画、森林区実施計画の3種の計画から成る。

森林基本計画は、農林大臣が基本計画区<sup>(78)</sup>内の国有林と民有林を対象として定める5か年の計画であり、森林基本計画に定める事項は、造林・保育、立木竹の伐採、林産物の搬出、保安施設に関する事項、その他森林施業の基本となるべき事項である(4条1項・3項)。森林区施業計画は、都道府県知事が森林基本計画に基づき森林区の民有林を対象に定める5か年計画であり(7条1項)、森林区実施計画は、都道府県知事が森林区施業計画に基づき毎年定める具体的な実行計画である(8条1項)。

以上、森林基本計画は、国家公共の立場に立って国が編成し、森林施業、経営に対して公共の福祉を守る立場からの制限、森林生産力の増進の見地からの指導基準をその内容とし、具体的には森林区実施計画の定めるところにより、何処にどれだけの造林をしなければならぬかが義務付けられ、伐採規制については、民有林を制限林、普通林、特用林、自家用林の4種に区分し、特用林、自家用林の伐採は自由とし、普通林の老齢木は届出制、普通林の幼壮齢木(適正伐採齢以下の立木)と制限林の立木は許可制の対象とされた<sup>(79)</sup>。

### (2) 保安施設

保安林(3章1節)については、その実質的

内容は、明治40年森林法とほとんど変わるところはないが、干害・雪害・霧害の防備、火災の防備が、保安林指定の目的として加えられた(25条)。

保安施設地区制度(3章2節)は、この森林法で新設された制度である。この制度は、治山事業に法的な裏付けを与えること、治山事業により設置された治山施設等の維持管理体制を明確にするために設けられたものである<sup>(80)</sup>。

農林大臣は、保安林指定の目的を達成するため、国又は都道府県が森林の造成事業、森林の造成・維持に必要な事業(保安施設事業)を行う必要があるときは、保安施設地区として指定でき(41条)、保安施設地区の土地の所有者等には、保安施設事業の実施、その後の維持管理について受忍義務を課す(45条)<sup>(81)</sup>等が規定されている。

### (3) 森林組合制度

森林組合(6章。特に6章2節)については、「森林組合」の名称は明治40年森林法をそのまま継承しているものの、その目的、性格、事業内容は根本的に改正され、設立、解散も任意であり、組合員の加入、脱退も自由である等、旧森林組合とは全く異なる原理に立つ組合である。

この森林法における森林組合は、森林所有者の協同組織により森林施業の合理化と森林生産力の増進とを図り、あわせて森林所有者の経済的社会的地位の向上を期することを目的(74条)とした、森林所有者の人的結合体としての組織である。森林組合には、組合員に対する森林経営に関する指導、組合員の委託を受けて行う森林の施業・経営その他を行う施設組合(79条1

(78) 基本計画区は、農林大臣が、都道府県知事の意見を聞き、地勢その他の条件を勘案し、主として流域別に都道府県の区域を分けて定め(5条1項)、都道府県知事は、農林大臣の指示に従い、その都道府県の基本計画区を分けて森林区を定める(6条1項)旨が規定された。

(79) 農林法規研究委員会編 前掲注(76), pp.720-721.

(80) 農林法規研究委員会編 同上, p.721.

(81) 森林法45条2項は、この受忍義務に対する損失補償を規定する。

項1号・2項)と、森林の経営等を行う生産組合(79条1項2号・86条2項)がある。

森林組合連合会は、所属員<sup>(82)</sup>・会員に対して、森林経営に関する指導、事業資金の貸付、事業物資の供給、林産物の運搬・加工・保管・販売、種苗の採取・育成に関する施設、林道の設置等その他の事業を行うこととされた(154条)。

#### (4) その他

その他として、一つは、森林審議会(5章)が新たに設けられた。森林審議会は、農林省に中央森林審議会が、都道府県に都道府県森林審議会が置かれ、森林に関する重要事項について、それぞれ農林大臣、都道府県知事の諮問に応じて答申すること等とされた(68条)。

二としては、都道府県に林業技術普及員、林業経営指導員が置かれたことである(187条1項)。林業技術普及員は、林業技術に関する試験研究の成果の普及事務、林業経営指導員は、森林区実施計画の作成・実施の監督事務に従事する(187条3項)。

## 2 林業基本法の制定

当時、経済発展の中で木材需要も急増し、昭和38年には総需要量6,500万 $\text{m}^3$ と10年前に比して倍増していた。これに対して、国内生産は素材生産量4,000万 $\text{m}^3$ を漸増しているに過ぎず、造林面積も停滞傾向にあり、外材の輸入が激増していた。こうした状況は、国内林業・林業生産の脆弱性に起因すると考えられたことから、林業生産、林業経営、林業労働等に対して国の積極的かつ強力な施策が必要であり、このため

には、林業においても、これまでの森林法に見られる資源政策中心の林政では不十分であり、農業基本法(昭和36年法律第127号)<sup>(83)</sup>、中小企業基本法(昭和38年法律第154号)等と同様に、林業・経済政策としての基本法を整備することにより、林業政策の体系化を図る必要があると認識された<sup>(84)</sup>。

こうした中で、「林業の発展と林業従事者の地位の向上を図り、あわせて森林資源の確保及び国土の保全のため、林業に関する政策の目標を明らかにし、その目標の達成に資するための基本的な施策を示すことを目的」(1条)とした林業基本法<sup>(85)</sup>(昭和39年法律第161号)が制定された。以上からも分かるように、林業基本法は、あくまで宣言立法としての基本法であり、具体的な施策は、森林法その他の法律などによって担保されることになる<sup>(86)</sup>。

林業基本法の制定により、これまで森林に関する「基本法」として機能していた森林法は、「基本法」としての地位を林業基本法に譲った。

制定時の林業基本法は、全6章27条と附則から成っていた<sup>(87)</sup>。各章は、総則(1条—9条)、林業生産の増進及び林業構造の改善(10条—15条)、林産物の需給及び価格の安定等(16条・17条)、林業従事者(18条・19条)、林業行政機関及び林業団体(20条・21条)、林政審議会(22条—27条)である。

「総則」は、前記の目的(1条)とともに、政策の目標を掲げる。林業政策の目標は、国民経済の成長発展と社会生活の進歩に即応して、林業の安定的発展と林業従事者の所得を増大して経済社会的地位の増大を図ることであり、林業の安定的発展の目途は、林業総生産の増大と

<sup>(82)</sup> 所属員とは、森林組合連合会を直接又は間接に構成する者をいう(154条1項1号)。

<sup>(83)</sup> 現在は、農業基本法に代わり、食料・農業・農村基本法(平成11年法律第106号)が新たに制定されている。

<sup>(84)</sup> 黒河内 前掲注(7), pp.3-4.

<sup>(85)</sup> 林業基本法は、その後、平成13年の林業基本法の一部改正(平成13年法律第107号)時に、題名も「森林・林業基本法」と改められた(森林・林業基本法については、本編第2章第1節参照)。

<sup>(86)</sup> 森林・林業基本法と森林法の関係等、現行の森林・林業基本法に基づく森林・林業施業法制については、本編第4章「森林・林業施業法制の体系—森林・林業基本法の具体的展開—」を参照されたい。

<sup>(87)</sup> 現行の森林・林業基本法は、全7章33条である。異同を含め、詳細は後述する。

生産性の向上である（2条）。この目標を達成するために、国は、国土の保全等の森林の公益的機能の確保等を考慮しつつ、林野の林業的利用の高度化、林業構造の改善、林産物の需給・価格の安定、流通加工の合理化、林業労働従事者の福祉向上・養成・確保、等の施策を講じる（3条）。これらの施策は、同法2章以下の施策に対応する。また、総則は、この他に、国有林野の管理・経営の事業（4条）、地方公共団体の施策（5条）、財政上の措置等（6条）、林業従事者等の努力の助長（7条）、林野の所有者等の責務（8条）等を規定する。

2章の「林業生産の増進及び林業構造の改善」では、森林資源に関する基本計画並びに重要な林産物の需要及び供給に関する長期の見通しをたてることが規定された（10条）。従来、この「基本計画・長期見通し」をたてることは、森林法で規定されていたものであるが、林業基本法で規定されたことにより、森林法が改正され<sup>(88)</sup>、森林法における全国森林計画<sup>(89)</sup>は、林業基本法の「基本計画・長期見通し」に即してたてるものとされた。また、林業生産の増進のための施策として、国は、林道の開設その他林業生産の基盤整備、優良種苗の確保、林相の改良、造林の推進等の措置を講ずるものとされた（11条）。林業構造改善に関しては、林業経営近代化のための基盤強化、特に小規模林業経営の規模の拡大（林地取得の円滑化、分収造林の促進、国有林野の部分林の推進等）を図るものとされた（12条）。この他、生産行程合理化のための森林組合等による協業の促進（13条）、林業技術の向上を図るための施策を講ずること（14条）、林業構造改善事業への助成等（15条）が規定さ

れた。

3章「林産物の需給及び価格の安定等」には、素材生産の円滑化等とともに、外材輸入の適正円滑化を謳い（16条）、林産物の流通・加工の合理化のための施策を講ずることを規定する（17条）。

4章「林業従事者」では、林業経営者・林業技術者の養成確保（18条）、林業労働者の福祉の向上・養成確保（19条）を図るための施策を講ずるものとされた。

5章の「林業行政機関及び林業団体」には、これまで述べてきた施策を実施するに当たっては、施策の担当者である国、地方公共団体が相互に協力し、行政組織の整備、運営の改善に努めること（20条）、国が林業の発展等のために、林業関係団体の整備を図ること（21条）が規定された。

6章に規定される「林政審議会」は、総理府に置かれ<sup>(90)</sup>（22条）、林業基本法で定められた事項<sup>(91)</sup>を処理するほか、内閣総理大臣又は関係大臣の諮問に応じ、林業基本法の施行に関する重要事項を調査審議すること、同重要事項に関し内閣総理大臣等に意見を述べること、ができる（23条）。林業基本法により林政審議会が設置されたことから、森林法の森林審議会の所掌事務との調整が必要となったため、森林法が改正された。その結果、中央森林審議会・都道府県森林審議会の所掌事務は、従来の「森林に関する重要事項」についての諮問・答申等から、「この法律〔森林法〕又は他の法令の規定によりその権限に属させられた事項を処理するほか、この法律の施行に関する重要事項について」の諮問・答申等と改められた。

<sup>(88)</sup> 林業基本法附則3条による改正である。

<sup>(89)</sup> 全国森林計画は、制定時の森林法では「森林基本計画」（前述）として規定されていたものであるが、その後昭和37年の森林法の一部改正（昭和37年法律第68号）により、「全国森林計画」と改められていた。全国森林計画は、重要な林産物の需要・供給、森林資源の状況に関する長期見通しに即して、全国の森林につき、5年ごとに、10年を1期とする計画である（改正後の森林法4条）。

<sup>(90)</sup> 現在は、農林水産省に置かれている（森林・林業基本法29条）。

<sup>(91)</sup> 例えば、政府は、森林資源に関する基本計画及び長期の見通しをたて、又はこれを改定するには、林政審議会の意見を聞かなければならない（10条3項）。

## 第2章 林業施業法制から森林・林業施業法制への展開

### 1 森林・林業基本法

#### (1) 林業基本法の改正

林業基本法は、昭和39年の制定以後現在までに8度改正（〔最終改正〕平成15年法律第119号）されているが、平成13年の大改正を除けば、その他は、他の法律の改正に伴う極く一部の改正に留まる。平成13年改正以外の主な改正としては、林政審議会が属することとされる機関が、総理府から農林水産省と改められたこと等（総理府設置法の一部を改正する等の法律（昭和58年法律第80号）37条による改正）、諮問する主体が内閣総理大臣等から農林水産大臣等に改められ、審議会が処理すべき事項が追加されたこと等（中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第102号）49条による改正）がある。

次に、平成13年の改正（林業基本法の一部を改正する法律（平成13年法律第107号））の概要を紹介する。

平成13年の林業基本法改正当時、我が国の林業経営を巡る状況は、人件費等の経営コストの上昇等により、輸入外材との価格競争力を失い、国産材の生産・加工・流通全般に縮小してきていた（表1参照）。こうした状況下で、林業基本法が主目的とした需要に応じた木材供給体制の整備、即ち林業総生産の増大という概念では、現状に対応できなくなっていた。また、国民の森林に対する期待も、木材生産から、山地災害の防止・水源の涵養などの機能の重視、さらには、レクリエーションや環境教育の場としての使用、森林の有する二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）吸

収機能を通じた地球温暖化防止機能等へ変化した<sup>(92)</sup>。こうした状況を踏まえ、林業基本法は、制定後37年ぶりに抜本的に改正され、「森林及び林業に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もつて国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展を図ることを目的」（1条）とした法律となり、題名も「森林・林業基本法」と改められた。換言すれば、森林・資源施策と林業・経済施策の二面を追及した法律となったと言える。

また、森林・資源政策としての「公益的機能」に着目すれば、国土保全中心の公益的機能から、国土保全と同時に、自然環境保全等の機能を含む公益的機能へと展開を遂げたと言い得るであろう。

#### (2) 森林・林業基本法の概要

改正後の森林・林業基本法は、全7章33条と附則であり、各章は、総則（1条—10条）、森林・林業基本計画（11条）、森林の有する多面的機能の発揮に関する施策（12条—18条）、林業の持続的かつ健全な発展に関する施策（19条—23条）、林産物の供給及び利用の確保に関する施策（24条—26条）、行政機関及び団体（27条—28条）、林政審議会（29条—33条）と題されている<sup>(93)</sup>。

森林・林業基本法の基本理念は、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等の「森林の有する多面的機能の発揮」（2条1項）と「林業の持続的かつ健全な発展」（3条）である。産業としての林業については、林業が森林の多面的機能の発揮に重要な役割を果たしていることが明文化される（3条1項）とともに、林業がこうした役割を果たすためには、担い手の確

<sup>92</sup> 杉中淳「森林・林業の基本政策の見直し(1) 森林の多面的機能の発揮を旨とした「森林・林業基本法」へ—林業基本法の一部を改正する法律—」『時の法令』1661号、2002.3.15、pp.39-40。

<sup>93</sup> 制定時の林業基本法の各章は、前述のように、総則、林業生産の増進及び林業構造の改善、林産物の需給及び価格の安定等、林業従事者、林業行政機関及び林業団体、林政審議会の全6章であった（詳細は、本編第1章第2節「林業基本法の制定」参照）。

表1 木材(用材)供給量等の推移



(出典) 『森林ハンドブック 2007』日本林業協会, 2007, p.18を基に、『木材需給表 平成18年』林野庁企画課, 2007掲載の「参考2 木材需要(供給)量の推移」(http://www.rinya.maff.go.jp/j/press/kikaku/pdf/070928.pdf)により、昭和35年、同40年、平成元年及び同18年のデータを追加し、一部修正して作成。

保・生産性の向上を通じて望ましい林業構造が確立され、林業の持続的かつ健全な発展が図られること(3条1項)、林業の持続的かつ健全な発展には林産物の適切な供給、利用の確保が重要であり、このために、高度化・多様化する国民の需要に即した林産物の供給を行うとともに、森林・林業への国民の理解を深めつつ、林産物の利用の促進を図ることとされた(3条2項)。

国有林野に関しても、国は、国土の保全その他国有林野の有する公益的機能の維持増進を図るとともに、林産物を持続的・計画的に供給

し、国有林野の活用により当該地域の産業振興・住民福祉の向上に寄与するため、適切かつ効率的な運用を行うものとされた(5条)。

森林・林業基本法は、新たに「森林及び林業に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図る」ための「森林・林業基本計画」に関する規定を置いた(11条)。

この基本計画に定められる事項は、①森林・林業に関する施策についての基本的な方針、②森林の多面的機能の発揮に関する目標、林産物の供給・利用に関する目標、③森林・林業に関し政府が総合的・計画的に講ずべき施策、④森

林・林業に関する施策を総合的・計画的に推進するために必要な事項、である（11条2項）。

この基本計画の森林に関する施策に係る部分については、環境の保全に関する国の基本的な計画との調和が保たれたものである必要がある（11条4項）。なお、森林・林業基本計画は、情勢の変化等を踏まえ、おおむね5年ごとに見直しされる（11条7項）。こうした規定が設けられた理由は、旧林業基本法が経済状況の変化等に対応できず、現実との乖離を深めていったとの反省の上に、中期的（5年）に見直すことで現実と施策の乖離の防止を図ったことにある<sup>(94)</sup>。

国が講ずべき施策としては、①森林の有する多面的機能の発揮に関する施策、②林業の持続的かつ健全な発展に関する施策、③林産物の供給及び利用の確保に関する施策の三つがあり、それぞれの施策の内容が3章から5章までの「章」を構成して規定されている。

①（3章）では、森林整備の推進、森林の保全の確保、技術の開発・普及、山村地域における定住の促進、国民等の自発的な活動の促進、都市と山村の交流等、国際的な協調・貢献（以上12条—18条）が規定され、②（4章）では、望ましい林業構造の確立、人材の育成・確保、林業労働に関する施策、林業生産組織の活動の促進、林業災害による損失の補てん（以上19条—23条）が規定される。また、③（5章）では、木材産業等の健全な発展、林産物の利用の促進、林産物の輸入に関する措置<sup>(95)</sup>（以上24条—26条）を規定する<sup>(96)</sup>。

以上で紹介した他に、森林・林業基本法は、「行政機関及び団体」について、行政組織の整

備等、森林・林業に関する団体の効率的な再編整備（以上27条・28条）を規定し、「林政審議会」について、その設置、権限、組織、資料の提出等の要求、委任規定（以上29条—33条）を規定した。

なお、既述したように、森林・林業基本法（林業基本法の一部改正）への改正は、これまでの林業・経済施策を改め、「森林の有する多面的機能の発揮」を旨とした政策を基本とし、森林・資源施策と林業・経済施策の両面を追及する法律に改めるものであったことから、それまで林業・経済施策を主とした森林法の性格にも大きな影響を与えることとなった。森林法は、林業基本法の改正と同時に、森林・林業基本法の基本理念を実効性のあるものとするために、森林の多面的機能の発揮を主眼に置いたものに改正された（森林法の一部を改正する法律（平成13年法律第109号））。

その主な改正内容に簡単に触れると、一般の森林施業計画と特定森林施業計画の区分を廃止した新たな森林施業計画制度の創設、全国森林計画等の計画事項の見直し、森林施業計画の作成主体の追加、伐採の届出制度の拡充等であった<sup>(97)</sup>。こうした改正を含めた現行森林法の内容については、本編第3章第1節で詳説する。

## 2 森林・林業基本計画

森林・林業基本計画が、森林・林業基本法11条の規定に基づき、「森林及び林業に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図る」ために策定されるものであることは前述した。ここでは、現時点で最も新しい森林・林業基本計画（平

<sup>94</sup> 杉中 前掲注<sup>92</sup>, p.43.

<sup>95</sup> 林産物の輸入に関する措置（6条）は、「適正な輸入を確保するための国際的連携に努める」とともに、輸入の増加によって国内林業に重大な支障が生じる場合等で緊急に必要な必要があるときは、WTO協定で定められた「関税率の調整、輸入の制限その他必要な施策を講ずる」ことを規定している。

<sup>96</sup> ここで掲げた各条の詳細な解説として、「森林・林業基本法 第Ⅱ部 逐条解説」農林法規研究委員会編 前掲注<sup>76</sup>, pp.新51-新142等。

<sup>97</sup> この森林法改正の解説として、杉中淳「森林・林業の基本政策の見直し(2)森林を適正に整備・保全するシステムの確立—森林法の一部を改正する法律—」『時の法令』1661号, 2002.3.15, pp.52-61.

成18年9月8日閣議決定)<sup>(98)</sup>の主な内容を紹介しておく<sup>(99)</sup>。

この基本計画では、定めるべき基本方針、目標、施策、事項（森林・林業基本法11条2項1号—4号）を「第1」から「第4」までの項目の中で具体的に展開する。本稿でも、以下基本計画の項目ごとに概略を記す。

#### (1) 第1 森林及び林業に関する施策についての基本的な方針

①高齢級の人工林における抜き伐りの適切な実施等による利用可能な資源の充実、②地球温暖化防止、山地災害発生防止、生物多様性・景観の保全、環境教育の場や森林セラピー等による健康づくりへの森林活用、花粉発生の抑制その他国民のニーズに応えた森林整備・保全、③木材の需要構造の変化と新たな動きの活発化に対応した、需要者ニーズに応え得る木材供給体制の構築、④立ち遅れている林業・木材産業の構造改革を推進し、国産材の利用拡大を軸とした林業・木材産業の再生、を図るために、①国民・消費者の視点の重視、②環境保全への貢献、③新たな動きを踏まえた攻めの林政の展開、の3点を基本的視点として、施策の見直しや新たな施策の展開を進めることとされた。具

体的な施策は、下記の「(3) 第3 森林及び林業に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策」に記述される。

#### (2) 第2 森林の有する多面的機能の発揮並びに林産物の供給及び利用に関する目標

「目標」に関して、①目標の達成に向けた取組の検証、②目標設定に当たっての基本的考え方、③森林の有する多面的機能の発揮に関する目標、④林産物の供給及び利用に関する目標、⑤地方公共団体、森林所有者、森林組合等の林業事業体、木材産業関係者、企業・NPO・国民など関係者の役割、について展開されるが、本稿では、この基本計画における目標値を表として下に掲げる（表2・表3・表4）。

なお、森林・林業基本計画では、森林を「水土保全林<sup>(100)</sup>」、「森林と人との共生林<sup>(101)</sup>」、「資源の循環利用林<sup>(102)</sup>」に3区分し、類型別の目標値を詳細に掲げるが、下掲の表では総計のみを示す。

また、目標値に関して、平成13年決定の前「基本計画」の検証の結果、多面的機能の発揮、林産物の供給・利用の目標とも、計画には程遠く、特に、最大の柱であった「育成複層林への誘導」は、平成17年に94万haに達したのみで、

<sup>(98)</sup> この森林・林業基本計画は、平成13年に策定された基本計画を見直し、変更するものである。基本計画は、今後20年程度を見通して定められるが、情勢の変化、施策の効果の評価を踏まえ、おおむね5年ごとに見直し、所要の変更を行うものとされている（同「基本計画」まえがき）。この森林・林業基本計画の全文については、林野庁編『林野法令集 平成19年』林野弘済会、2007、pp.10-32。

<sup>(99)</sup> この森林・林業基本計画を解説したものとして、林野庁企画課「新たな森林・林業基本計画について」『林野時報』53巻7号、2006.10、pp.2-7；同「同」『山林』1469号、2006.10、pp.53-57；林野庁森林・林業基本計画検討室「同」『グリーン・エージ』33巻12号、2006.12、pp.34-37；藤江達之「分岐点を迎える森林づくり—新たな森林・林業基本計画の目指す森林整備の方向—」『林業経済』59巻11号、2007.2、pp.17-21等がある。ただし、前三者は、写真等の有無を除けば、本文は同一である。

<sup>(100)</sup> 「水土保全林」とは、樹木間の空間が確保され適度な光が射し込むことで下層植生が生育し、落葉等の有機物が土壌に豊富に供給され、下層植生とともに、樹木の根が深く広く発達し、土壌を保持する能力や水を蓄える能力に優れた森林である（「基本計画」の定義による。以下同じ。）

<sup>(101)</sup> 「森林と人との共生林」とは、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、身近な自然とのふれあいの場として住民等に憩いと学びの場を提供している森林である。

<sup>(102)</sup> 「資源の循環利用林」とは、樹木の生育に適した土壌を有し、木材としての利用に良好な樹木で構成され、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整備されている森林である。

表2 森林の有する多面的機能の発揮に関する目標

(単位：万ha、百万m<sup>3</sup>)

森林面積	育成単層林 育成複層林 天然生林 合計	平成17年		目標とする森林の状態		(参考) 指向する森林の状態		
		1,030	90	1,030	120		1,020	170
		1,380	1,350	1,320	1,170	1,170		
	合計	2,510	2,510	2,510	2,510	2,510		
総蓄積		4,340	4,920	5,300	5,450	5,450		

(出典) 「森林・林業基本計画」第1表から抜粋して作成

[注] 表2において、「単層林」とは、森林の一定面積を一度に伐採し、人工更新により造成された森林（一斉林ともいう。）であり、「複層林」とは、人工更新により造成され、樹齢、樹高の異なる樹木により構成されている森林で、一部分の樹木を伐採して植林を行うことにより造成される。「天然生林」とは、災害や伐採などにより消失した後、人工林ほどには人為の影響を受けずに再生した森林であり、通常、天然更新した二次遷移の途中段階にある森林（二次林）や、天然更新補助作業を行った森林なども天然生林に含まれる（以上、林業Wikiプロジェクト編『現代林業用語辞典』日本林業調査会、2007.9, p.107, p.140, p.116）。

表3 木材の供給目標

(単位：百万m<sup>3</sup>)

	(実績) 平成16年	(目標) 平成27年	(参考) 平成37年
木材供給量	17	23	29

(出典) 「森林・林業基本計画」第2表から抜粋して作成

表4 用途別の利用の目標

(単位：万ha、百万m<sup>3</sup>)

	利用量		総需要量	
	(実績) 平成16年	(目標) 平成27年	(実績) 平成16年	(目標) 平成27年
製材用材	11	14	37	33
パルプ・チップ用材	4	5	38	41
合板用材	1	3	14	15
その他	1	1	2	2
合計	17	23	91	91

(出典) 「森林・林業基本計画」第3表から抜粋して作成

計画目標である平成22年140万haは余りにも過大であった。また、木材供給でも、平成22年の供給目標量を2,500万m<sup>3</sup>とし、平成11年の2,000

万m<sup>3</sup>から増加すると想定したが、実態は、逆に平成14年まで減少し、その後増加に転じたものの、平成16年は1,700万m<sup>3</sup>と基準年よりも減少していた<sup>(103)</sup>。そのため、平成18年の「基本計画」では、目標設定に当たり現実的な算定根拠を用いたと言われ、「育成複層林への誘導」で言えば、平成27年の目標値を120万haと下方修正し、木材供給量も前計画の2,500万m<sup>3</sup>から2,300万m<sup>3</sup>へと下方修正されている。

### (3) 第3 森林及び林業に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

①森林の有する多面的機能の発揮に関する施策、②林業の持続的かつ健全な発展に関する施策、③林産物の供給及び利用の確保に関する施策、④国有林野の管理及び経営に関する施策、⑤団体の再編整備に関する施策、の5施策が記述される。

具体的には、①では、「多様で健全な森林への誘導に向けた効率的・効果的な整備」として、(i)広葉樹林化・長伐期化による多様な森林への誘導、(ii)路網と高性能林業機械の一体的な組合せによる低コスト・高効率の作業システムの整備・普及、(iii)公的な関与による森林整備の促進、(iv)国家レベルの森林資源の管理体制の整備とニーズに応じた多様な森林関係情報の提供の推進、(v)優良種苗の確保、(vi)花粉発生源調査等に基づく効果的な花粉発生抑制対策の推進、(vii)社会的コスト負担<sup>(104)</sup>、(viii)地球温暖化防止への貢献、を挙げ、「国土保全等の推進」として、(i)保安林の適切な管理の推進、(ii)国民の安全・安心の確保のための効果的な治山事業の推進、(iii)優れた自然環境を有する森林の保全・管理の推進、(iv)松くい虫等の病害虫防除対策等の総合的・効果的实施、(v)野生鳥獣の生息動向に応じ

<sup>(103)</sup> 「育成複層林誘導ペースを「なだらか」に(解説 新たな「森林・林業基本計画」)」「週刊農林」1962号, 2006.9.5, pp.8-9.

<sup>(104)</sup> 森林整備のための社会的コストの負担としては、一般財源による対応の他、国・地方の環境税・課徴金の活用、上下流間の協力による基金の造成や分収林契約、森林空間利用等への料金賦課、ボランティア活動による対応等が挙げられ、国民の理解を得つつ、地域の状況にも対応して的確に選択できるように更なる検討を行うこととされている。

た効果的な森林被害対策の推進、を掲げた。また、その他にも、「技術の開発及び普及」の外、「森林を支える山村の活性化」として、(i)都市と山村の共生・対流と山村への定住の促進、(ii)地域特産物の振興等による山村の就業機会の増大に触れ、「国民の森林づくりと森林の多様な利用の推進」として、(i)企業等による森林づくり活動の促進、(ii)地域と都市住民の連携による里山林の再生活動の促進、(iii)森林環境教育の充実、を、「国際的な協調及び貢献」として、(i)国際協力の推進、(ii)違法伐採対策の推進、にも触れている。

①の中で自然保護と関係の深いいくつかの点について、ここでその内容を多少紹介しておく、「地球温暖化防止への貢献」では、京都議定書目標達成計画の目標である1,300万t-C（炭素トン）程度の吸収量確保のために、森林整備、保安林の管理・保全等の推進、木材・木質バイオマス利用の推進等の総合的取組を図ることとされ、「保安林の適切な管理の推進」では、保安林の指定の計画的な推進、衛星デジタル画像等を活用した保安林の現況や規制の効率的管理体制の整備による保安林管理の推進が謳われている。

また、「優れた自然環境を有する森林の保全・管理の推進」では、原生的な天然生林や貴重な野生動植物の生息・生育地等の森林における保護林の設定の推進、植生の回復や保護柵の設置等による適切な保全・管理の推進、保護林相互を連結してネットワークとする「緑の回廊」の設定の推進を掲げ、「松くい虫等の病虫害防除対策等の総合的・効果的实施」には、被害拡大地域における防除対策の重点化や保全すべき松林等の重点化、地域の自主的活動との連携協力等の推進、被害状況に応じた総合的・効率的な防除の促進、病虫害に対して抵抗性の強い品種の開発・普及等が謳われる。

②においては、「望ましい林業構造の確立」には、(i)林業経営の規模の拡大等、(ii)人材の育成・確保、が必要であること、「林業労働に関

する施策」として、(i)若年層を中心とした就業者の確保・育成、(ii)雇用管理の改善、(iii)労働安全衛生の向上、を挙げ、その他に、「林業生産組織の活動の促進」、「林業災害による損失の補てん」にも触れる。

③では、「木材の安定供給体制の整備」の他、「木材産業の競争力の強化」として、(i)製材・加工の大規模化のための支援の選択と集中、(ii)消費者ニーズに対応した製品開発や供給・販売戦略の強化、が挙げられ、「消費者重視の新たな市場形成と拡大」として、(i)企業・生活者等のターゲットに応じた戦略的普及、(ii)海外市場の積極的拡大、(iii)木質バイオマスの総合的利用の推進、が掲げられ、また、「林産物の輸入に関する措置」も記述される。

④の国有林野の管理・経営に関しては、適正な保安林の配置や治山事業の効果的な展開等による国土の保全、地球温暖化防止への積極的な貢献、民有林からの供給が期待しにくい林産物の供給等の取組の推進とともに、保護林や保護林相互を連結した「緑の回廊」の設定の推進と優れた自然環境を有する天然生林の保全・管理の推進、国民による国有林野の積極的な利用の推進のための施策の推進、を図ることとされる。また、これらの施策の推進に当たっては、国民の期待や要請に適切に対応し、国有林野を国の責任において適切に管理経営する、としている。

⑤については、「森林組合系統組織の改革の促進」と「団体間の連携の強化」が謳われる。

#### (4) 第4 森林及び林業に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

①この計画に基づく施策の計画的な推進を図るための工程管理と評価、②財政措置の効率的かつ重点的な運用、③的確な情報提供を通じた透明性の確保と総合的な広報活動の充実、④効果的・効率的な施策の推進体制、について記載される。

以上紹介した新「基本計画」については、政策的には前計画の焼き直しも目立つとし、「林業採算性の悪化」を言い訳にしている限り、新基軸は期待できず、現段階では、林業採算性・低予算を時代認識として、そうした時代に生きる森林・林業を模索する時代であるとの批判、提言もある<sup>(105)</sup>。また、総じて「総花」的であり、今後の長期計画としては、より重点を絞った計画が必要となると思われる。

### 第3章 森林・林業施業法としての現行森林法と森林計画

#### 1 現行森林法

現行の森林法は、昭和26年の制定以後、現在（平成19年12月現在）までに55度に亘る改正が行われており、その中には重要な改正も多いが、本稿では紙数の制約もあり、これらの改正時の内容の紹介はしないこととし、以下に現行の森林法を概説する<sup>(106)</sup>。

現行の森林法（〔最終改正〕平成18年法律第50号）は、全8章137条<sup>(107)</sup>と附則である。各章は、1章総則（1条—3条）、2章森林計画等（4条—10条の4）、2章の2営林の助長及び監督（10条の5—24条）、3章保安施設（25条—48条）、4章土地の使用（49条—67条）、5章都道府県森林審

議会（68条—73条）、6章削除、7章雑則（187条—196条の2）、8章罰則（197条—213条）から成り、制定時とは異同<sup>(108)</sup>がある。

#### (1) 総則

現行の森林法の目的は、「森林計画、保安林その他の森林に関する基本的事項〔及び森林事業者の協同組織の制度〕を定めて、森林の保続培養と森林生産力の増進とを図り、もつて国土の保全と国民経済の発展に資する」ことにある（1条）。〔 〕内は、現行法では削られているが<sup>(109)</sup>、昭和26年制定時の森林法に入っていた文言であり、それ以外は、制定時と変わっていない。

ここに示されるように、森林法の直接的目的は、森林の保続培養と森林生産力の増進を図ることであることは、昭和26年の制定以来、現在まで一貫して変わっていない。

森林法における「森林<sup>(110)</sup>」とは、①木竹が集団して生育している土地及びその土地の上にある立木竹、と、②①以外で、木竹の集団的な生育に供される土地<sup>(111)</sup>、である（2条1項）。「森林所有者」とは、「権原に基づき、森林の土地の上に木竹を所有し、及び育成することができる者」である（2条2項）。従って、森林の所有には、「所有」と「育成」の両者が要件<sup>(112)</sup>と

<sup>(105)</sup> 前掲注<sup>(103)</sup>「育成複層林誘導ペースを「なだらか」に（解説 新たな「森林・林業基本計画」）」pp.8-9.

<sup>(106)</sup> 現行森林法の解説として、森林・林業基本政策研究会編著『森林法解説』大成出版社、2002、507p；「森林法」農林法規研究委員会編 前掲注(76)pp.701-1097等。なお、ここに挙げた両者の内容は、同一である。

<sup>(107)</sup> 制定時の条数は215条であったが、改正の過程で条の追加、削除などが行われた結果、現在、条は1条から213条までであるが、実際に有効な条の数は137条である。

<sup>(108)</sup> 改正の過程で、制定時の章に2章として「森林計画等」が追加されるとともに、「営林の助長及び監督」が2章の2に繰り下げられ、5章の章名が「森林審議会」から「都道府県森林審議会」に改められ、6章の「森林組合及び森林組合連合会」が削除されている。

<sup>(109)</sup> 〔 〕内が削られたのは、昭和53年に森林組合法（昭和53年法律第36号）が制定されたことに伴い、森林法6章（旧「森林組合及び森林組合連合会」）が削除されたことに随伴するものである（森林組合法附則13条による改正）。

<sup>(110)</sup> 森林法上の「森林」は、土地とその上に生育する立木竹を一体として捉える概念であって、各々を切り離して土地又は立木竹のそれぞれを指す概念ではない。

<sup>(111)</sup> 「木竹の集団的な生育に供される土地」とは、伐採跡地等でその時点では立木竹が存在していない土地、多少の立木竹は生育していても前記①で言う「集団して生育」しているとは言えない状態である土地等である。こうした土地も、先々「木竹の集団的な生育に供される土地」であれば森林法上「森林」として扱うことを規定した。

なるため、伐採・販売業者等が、伐採・販売目的で立木を買い受け、所有している場合には、「森林所有者」とは見なされないことになる。「森林所有者」は、森林法上の特有の用語である。

森林法上「国有林」とは、国が所有者である森林のみならず、分収造林契約の目的となっている国有林野<sup>(113)</sup>を含み、「民有林」とは、国有林以外の森林をいう（2条3項）。

以上は、総則における目的、定義に関する規定の内容であるが、総則には、この他に、本法に基づいて行われた処分、手続等に係る「承継人に対する効力」も規定されている（3条）。

## (2) 森林計画等

2章「森林計画等」では、「全国森林計画」、「地域森林計画」、「開発行為の許可」等が規定される。

森林は再生可能な資源であるとは言え、いったん破壊されると一朝一夕に回復させることは困難であり、長期的に木材需給面での混乱を招くのみならず、風水害の発生等国民経済・社会に大きな影響をもたらすこととなる。このため、森林の有する諸機能を維持増大させるには、超長期の視点に立った総合的かつ計画的な森林・林業施業が必要となる<sup>(114)</sup>。こうした観点から、森林・林業基本法、森林法に基づき、全国森林計画、地域森林計画その他の計画制度が定められる。

参考として、森林計画制度の体系図を下（次ページ）に示しておく（図1）。

全国森林計画は、農林水産大臣が、「森林・林業基本計画」に即し、かつ、保安施設の整備状況等を勘案して、5年ごとに立てる15年計画である（4条1項）。全国森林計画には、地勢その他の条件を勘案して主として流域別<sup>(115)</sup>に全国を分けて定める区域ごとに、森林整備・保全の目標等、伐採、造林、間伐・保育、公益的機能別施業森林の整備、林道の開設等、森林施業の合理化、森林の土地の保全、保安施設、等に関する事項を定める（4条2項）。

全国森林計画は、自然環境の保全・形成その他の公益的機能の維持増進に適切な考慮が払われたものでなければならず、「環境基本計画<sup>(116)</sup>」と調和するものでなければならない（4条3項・4項）。また、農林水産大臣は、全国森林計画に掲げる森林整備・保全の目標の計画的かつ着実な達成のために、全国森林計画の作成と併せて、5年ごとに「森林整備保全事業計画」（詳細は、本章第3節参照）をたてなければならない（4条5項）。全国森林計画をたて、又は変更しようとするときは、環境大臣等と協議し、林政審議会、都道府県知事の意見を聴き、最終的な決定は閣議で行う（4条8項・9項）。なお、平成15年策定の現行の全国森林計画の詳細については、次節で概観する。

地域森林計画は、都道府県知事が、全国森林計画に即して、森林計画区別に、当該森林計画区に係る民有林につき、5年ごとにたてる計画であり（5条1項）、地域森林計画に定める事項は、対象とする森林の区域、機能別の森林の所在・面積とその整備・保全の目標等、伐採立木

<sup>(112)</sup> この要件を充たすものとして、土地所有者のみならず、地上権者、賃借権者等も含まれる。また、実態にもよるが、入会権者もこの要件を充たす場合が多いと考えられ、分収造林契約の当事者も一般にはこの要件を充たすと考えられる（森林・林業基本政策研究会編著 前掲注<sup>(106)</sup>, p.35）。

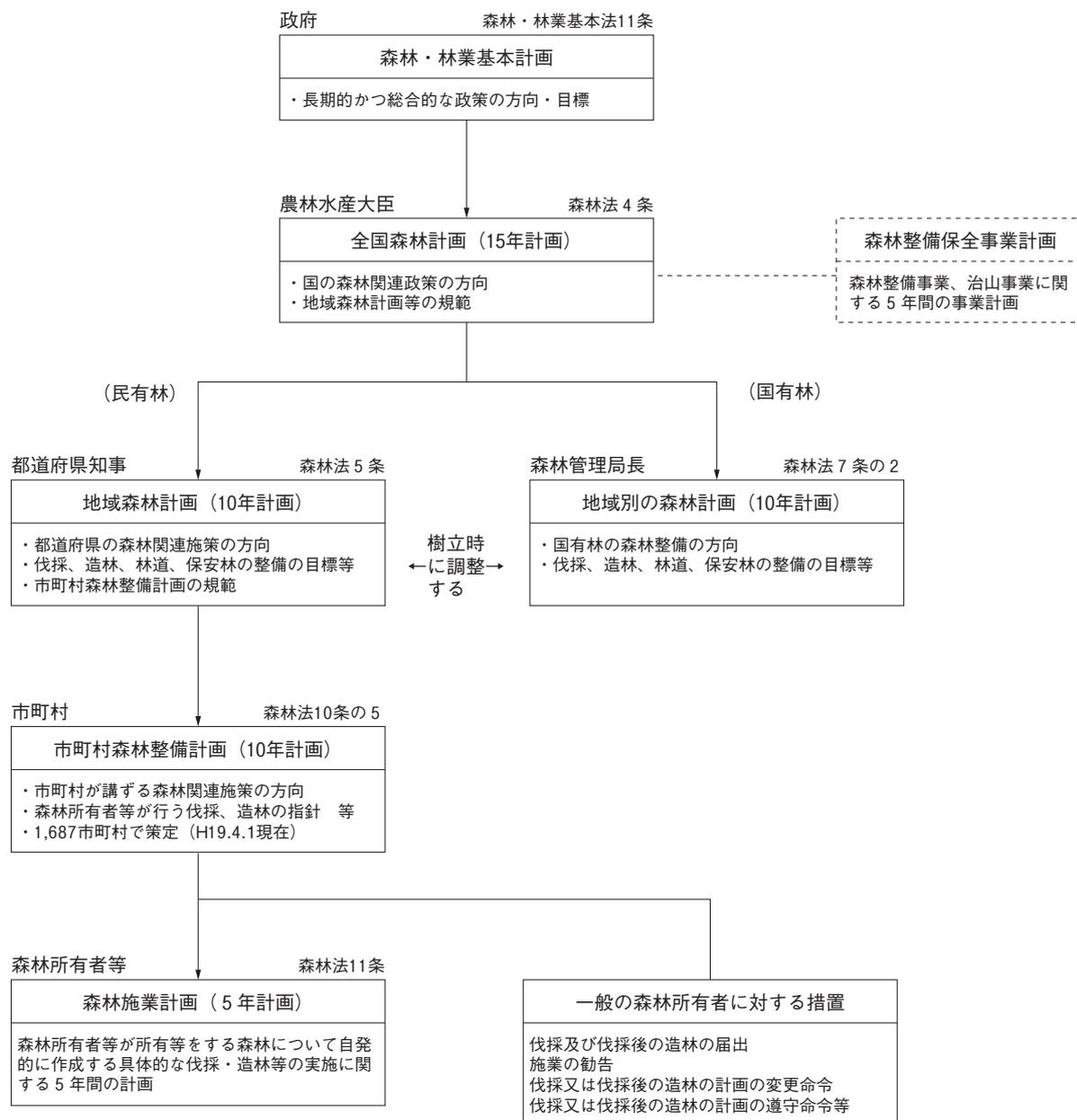
<sup>(113)</sup> 森林法2条3項では、「国有林野の管理経営に関する法律（昭和26年法律第246号）第10条第1号に規定する分収林である森林」と表現されている。なお、この分収林を国有林の範疇に含ませることとした理由について、国以外の者である分収林契約の相手方も森林所有者であるところから（前掲注<sup>(112)</sup>参照）、概念の重複を整理するために、森林法の適用に関しては、これを民有林とはしないで国有林とした、と説明される（森林・林業基本政策研究会編著 同上, p.35）。

<sup>(114)</sup> 『平成19年度森林・林業関係諸施策の概要』林野庁森林総合利用・山村振興室, [2007], p.3.

<sup>(115)</sup> 流域については、後掲注<sup>(130)</sup>参照。

<sup>(116)</sup> 環境基本計画は、環境基本法（平成5年法律第91号）15条に基づいて定められる計画である。

図1 森林計画制度の体系図



(出典) 『平成19年度森林・林業関係諸施策の概要』林野庁森林総合利用・山村振興室, [2007], p.3.

材積等、造林面積等、間伐立木材積等、公益的機能別施業森林の区域の基準・整備、林道の開設・改良等、森林施業の共同化・合理化、樹根・表土の保全等、保安林の整備・保安施設事業計画等、等である（5条2項）。自然環境の保全・形成等に考慮しなければならないことは、全国森林計画の場合と同じである（5条3項）。な

お、森林計画区については、農林水産大臣が、都道府県知事の意見を聴き、地勢等を勘案し、主として流域別に都道府県の区域を分けて定められる（7条1項）。

なお、地域森林計画の対象となる私有林（保安林等を除く。）における開発行為<sup>(117)</sup>は、都道府県知事の許可を受けなければならないが、

(117) 規制される「開発行為」は、土石・樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為で、森林の土地の自然的条件、その行為の態様等を勘案して政令で定める規模をこえるものをいう（10条の2・1項）。

国・地方公共団体が行う場合、火災・風水害等の非常災害の応急措置として行う場合、森林の土地の保全に支障を及ぼすおそれが少なく、公益性が高い事業で省令で定めるものの施行として行う場合、には許可を要しない（10条の2・1項）。許可の申請に対して、知事は、当該開発行為によって、土砂の流出・崩壊等を発生させるおそれがある場合、水の確保に著しい支障を及ぼすおそれがある場合、当該森林の周辺環境を著しく変化させるおそれがある場合、と認めるとき以外は、これを許可しなければならないとされている（10条の2・2項）。なお、知事は、許可に際して、都道府県森林審議会、関係市町村長の意見を聴かなければならない（10条の2・6項）。

国有林については、森林管理局長が、全国森林計画に即して、森林計画区別に、地域森林計画と同様に、国有林の地域別の森林計画をたてることとされている（7条の2・1項）。この計画に定めるべき事項は、地域森林計画に定める事項にほぼ準じたものになっている（7条の2・2項）。

なお、試験研究の目的に供される森林で農林水産大臣の指定するもの等については、この2章の規定は適用されないとされている（10条の4）。

### (3) 営林の助長及び監督

2章の2「営林の助長及び監督」では、最初に「市町村森林整備計画」が規定される。

市町村森林整備計画は、市町村が、その区域内にある地域森林計画対象民有林について5年ごとにたてる10年計画である（10条の5・1項）。市町村森林整備計画は、全国森林計画（国）→地域森林計画（都道府県）→市町村森林整備計画（市町村）と続く行政計画の最先端に位置す

る。従って、森林計画制度上、市町村森林整備計画には、森林所有者の行う森林施業の規範、森林施業計画の認定に際しての基準、森林施業の共同化等市町村における森林整備合理化のための条件整備を進める上での指針、という三種類の意義付けがなされている<sup>(118)</sup>。

市町村森林整備計画に定めるべき事項は、伐採・造林・保育その他森林の整備、立木の標準伐採期・立木の伐採の標準的な方法等、造林樹種・造林の標準的な方法等、間伐を実施すべき標準的な林齢や間伐・保育の標準的な方法等、要間伐森林の所在・実施すべき間伐・保育の方法・時期、公益的機能別施業森林区域等における施業の方法等、森林施業の共同化の促進、林業従事者の養成・確保、森林施業の合理化に必要な機械導入の促進、作業路網等の森林整備に必要な施設整備、林産物の利用促進に必要な施設整備、等である（10条の5・2項）。市町村森林整備計画は、地域森林計画に適合したものでなければならず、全国森林計画、地域森林計画の場合と同様に、自然環境の保全・形成等に考慮しなければならない（10条の5・3項・4項）。

市町村は、市町村森林整備計画をたてるときは、市町村森林整備計画の案の縦覧期間満了後、都道府県知事と協議しなければならない（10条の5・7項）、対象区域に国有林があるときは、関係森林管理局長の意見を聴かなければならない（10条の5・6項）。

市町村森林整備計画の遵守義務については、10条の7に規定されるが、さらに、市町村森林整備計画の円滑な実施のために、市町村長への伐採・伐採後の造林の届出<sup>(119)</sup>、市町村長の伐採・伐採後の造林の計画の変更命令等、市町村森林整備計画を遵守していない森林施業に対する勧告が規定されている（10条の8—10条の10）。また、この勧告が、要間伐森林に係る間

<sup>(118)</sup> 森林・林業基本政策研究会編著 前掲注(106), p.91.

<sup>(119)</sup> 届出を要しない場合として、法令又はこれに基づく処分により伐採の義務がある者がその履行として伐採する場合、開発行為の許可を受けた者が当該許可に係る開発行為のために伐採する場合、等の8項目が掲げられている（10条の8・1項）。

伐・保育の方法・時期に関するものであり、実施すべき期限を定めて勧告した場合においては、最終的な措置として、都道府県知事による調停、裁定等も規定される（10条の10・2項、10条の11—10条の11の7）。

2章の2「営林の助長及び監督」では、この他に、森林所有者等が森林施業の共同化とそのために必要な施設の整備について締結できる施業実施協定<sup>(120)</sup>に係る規定（10条の11の8—10条の12）、上・下流の地方公共団体間の合意形成を助長するための森林整備協定<sup>(121)</sup>締結の協議、あっせんに係る規定（10条の13・10条の14）、森林計画制度の中で森林所有者等が作成する森林施業計画（11条—20条）等が規定されている。

森林施業計画は、森林所有者等が自発的意思に基づき、単独又は共同して、森林施業に関する5年間の計画を作成し、市町村長の認定を受け、その計画に従って施業を行うための制度である（11条1項）。対象となる森林の所在地が複数の市町村にわたる場合（一の都道府県の区域内）には都道府県知事が、当該市町村が複数の県にわたる場合には農林水産大臣が、認定等の処理を行う（19条）。

森林施業計画に記載すべき事項は、森林施業の実施に関する長期の方針、対象とする森林の所在場所別の面積・人工林と天然林の区別・樹種又は林相・林齢・立木の材積、伐採する森林の所在場所別の伐採時期・伐採面積・伐採立木材積・伐採方法、造林する森林の所在場所別の造林時期・造林面積・造林樹種・造林方法、間伐を実施する森林の所在場所別の間伐時期・間

伐面積・間伐立木材積・間伐方法、保育の種類別面積、等である（11条2項）。

森林施業計画に関しては、その他に、認定森林所有者等の森林施業計画の遵守義務（14条）、認定森林所有者等が森林施業計画の対象とする森林で立木を伐採・造林した場合の市町村長への届出（15条）、森林施業計画の遵守義務に違反した場合等の認定取消し（16条）等を定める。

また、2章の2では、他に「補則」として、火入れ（21条）、火入れに際しての防火の設備等（22条）、危害防止のための条例<sup>(122)</sup>（23条）、適用除外（23条。補則の規定を除き、この章の規定は、試験研究目的等の森林（10条の4）には適用しない。）を規定する。

#### (4) 保安林

3章「保安施設」では、「保安林」（3章1節）と「保安施設地区」（3章2節）について規定する。以下、3章については、便宜、保安林、保安林における行為制限、保安施設地区の三款に分けて概説する。

保安林とは、公共の危害の防止等の公共の福祉の増進を目的として、その利用に一定の制限、義務を課せられた森林である。保安林は、既述のように、我が国で初めての森林法である明治30年森林法で設けられ、現在まで維持されている制度である。

農林水産大臣は、①水源のかん養、②土砂の流出の防備、③土砂の崩壊の防備、④飛砂の防備、⑤風害・水害・潮害・干害・雪害・霧害の防備、⑥なだれ・落石の危険の防止、⑦火災の防備、⑧魚つき<sup>(123)</sup>、⑨航行の目標の保存、⑩

<sup>(120)</sup> この協定の締結には、市町村長の認可が必要とされる（10条の11の8・1項。なお、認可の要件については、10条の11の11）。

<sup>(121)</sup> 森林の有する国土の保全、水資源の涵養等の公益的機能は、河川を媒介として発揮されることが多く、河川の下流域の住民の要請が強いことから、上・下流の地方公共団体相互の協力の下に森林整備を進める趣旨である。なお、あっせんの請求は、農林水産大臣に対して行う（10条の14）。

<sup>(122)</sup> 「危害防止のための条例」では、都道府県は、火入れ（21条）、防火の設備等（22条）に規定するものの外、条例で森林の火災予防その他危害防止のため必要な定をすることができる旨を規定する。

<sup>(123)</sup> 「魚つき」とは、水面への森林の投影、養分の補給、水質の汚濁防止作用等により、魚類の棲息、繁殖を助けることである。

公衆の保健、⑩名所・旧跡の風致の保存、の目的を達成するため必要があるときは、森林を保安林として指定<sup>(124)</sup>することができる(25条1項)。

これら現行森林法の保安林の目的を明治30年森林法における保安林の目的規定(全9号。第1編第2章第3節第1款「明治30年森林法」p.12参照)と比較した場合に、1号を2号に分割したことがあること、文言を変更し、又は追加した箇所があること、を除けば、その実質的な内容はほとんど同じである。

なお、民有林については、①から③までの場合にのみ指定でき<sup>(125)</sup>、海岸保全区域<sup>(126)</sup>、原生自然環境保全地域については指定できない(同条同項)。農林大臣が⑩、⑪の目的で保安林の指定をしようとするときは、環境大臣に協議しなければならない(25条3項)。また、都道府県知事は、①から③までの目的達成のため必要があるときは、重要流域以外の流域内の民有林を保安林として指定でき(25条の2・1項)、また、④から⑪までの目的の場合は、重要流域も含めて、民有林を保安林として指定できる(25条の2・2項)。

農林水産大臣・都道府県知事は、保安林について、その指定の理由が消滅したときは、その部分につき保安林の指定を解除しなければなら

ず、公益上の理由により必要が生じたときは、解除できる(26条1項・2項、27条1項・2項)。

指定・解除の申請は、指定・解除に利害関係を有する地方公共団体の長、直接の利害関係を有する者が、農林水産大臣又は都道府県知事に対して行うことができる(27条1項)。農林水産大臣・都道府県知事は、保安林の指定・解除をしようとするときは、保安林予定森林・解除予定保安林の所在場所、指定の場合にあっては指定の目的、指定施業要件<sup>(127)</sup>を、解除の場合にあっては指定された目的・解除理由を、告示等(農林水産大臣が行う場合は、当該森林を所管する知事に通知し、知事が告示等を行う。)しなければならない(29条・30条・30条の2)。

こうした告示があった場合に、利害関係者(27条1項に規定する者)は、告示の内容に異議があるときは、農林水産大臣・都道府県知事に意見書を提出できる(32条1項)。意見書の提出があったときは、公開による意見の聴取を行わなければならない(同条2項)。農林水産大臣は、保安林の指定・解除をする場合には(都道府県知事が指定・解除する場合にも、この手続が準用される<sup>(128)</sup>)、その旨と保安林の所在場所、その他に、指定の場合にあっては指定の目的、指定施業要件を、解除の場合にあっては指定された目的、解除の理由を告示<sup>(129)</sup>するとともに関

<sup>(124)</sup> 同一の森林について、同時に二以上の目的を達成するための保安林指定も可能である。こうした保安林は、一般に「兼種保安林」と呼ばれる。

<sup>(125)</sup> 民有林で、農林水産大臣が保安林に指定できるものは、重要流域(二以上の都府県の区域にわたる流域等で農林水産大臣が指定するもの)内の森林に限られ(25条1項)、重要流域以外の流域内の森林の保安林の指定は、都道府県知事が行う(25条の2・1項)。

<sup>(126)</sup> 海岸保全区域は、海岸法(昭和31年法律第101号)3条に規定される。なお、上記25条1項の例外として、農林水産大臣は、特別の必要があると認めるときは、海岸管理者に協議して海岸保全区域内の森林を保安林として指定することができる(25条2項)。

<sup>(127)</sup> 指定施業要件とは、立木の伐採の方法・限度、立木を伐採した後に伐採跡地で行う必要のある植栽の方法・期間・樹種をいう(33条1項)。なお、この指定施業要件の内容は、保安林に指定されたことから生じる財産権の制限の範囲を法文上明らかにしたものであり、財産権(憲法29条)保障の観点から、「当該森林について生ずべき制限が当該保安林の指定の目的を達成するため必要最小限度のものとなることを旨」(33条5項)として、政令で定める基準に準拠して定められる(33条5項)。具体的には、森林法施行令(昭和26年政令第276号)別表2で詳細に定められているが、本稿では内容の紹介は省略する。

<sup>(128)</sup> この準用は、33条6項の規定による。

<sup>(129)</sup> 保安林の指定・解除は、この告示によって効力を生ずる(33条2項)。

係知事に通知しなければならず、知事は、通知を受けたときは、その処分内容を当該森林の森林所有者等に通知しなければならない(33条1項・2項)。

#### (5) 保安林における行為制限

次に、保安林における行為制限について述べる。

保安林においては、都道府県知事の許可を受けなければ、立木竹の伐採、家畜の放牧、下草・落葉・落枝の採取、土石等の採取・開墾等の土地の形質を変更する行為が、原則として<sup>(130)</sup>禁止される(34条1項・2項)。しかし、伐採の許可申請があった場合には、知事は、伐採の方法が指定施業要件に適合し、かつ、指定施業要件に定める伐採の限度を超えないときは、これを許可しなければならず(34条3項)、また、限度を超えるときも、その限度まで縮減して許可しなければならない(34条4項)、とされる<sup>(131)</sup>。なお、土地の形質変更の申請の場合にも、知事は、それが保安林指定の目的達成に支障を及ぼすと認められない限り、これを許可しなければならない(34条5項)。

指定施業要件に基づく択伐・間伐は知事の許可を要しないが、これらの場合には、択伐・間伐しようとする者は、知事に必要事項を記載した届出書を提出しなければならない(34条の2・1項、34条の3・1項)、とされている。立木等を許可なく伐採した者や許可条件に違反した者等に対して、知事は、行為の中止を命じ、造林・復旧を命じることができる(38条1項・2項)。

保安林に指定されることは、森林所有者等の財産権を制限することになることから、保安林として指定された森林の森林所有者等に対し、保安林の指定により通常受けるべき損失を補償しなければならない旨を定めた(35条)。この補償の対象となるものは、①指定施業要件の立木の伐採方法として禁伐又は択伐が定められた保安林、②標準伐期齢以上の立木がある保安林、③森林所有者等が国又は地方公共団体でない保安林、④過去に保安施設事業(41条)その他これに類する事業が行われたことのない保安林、の各号のすべてに該当する保安林の立木である<sup>(132)</sup>。なお、補償に係る保安林が、25条1項1号から3号までの目的を達成するための「流域保全保安林」であって流域保全保安林以外の保安林に重ねて指定されている場合には、別の要件も加わる。

また、①近傍類似の普通林の取扱から類推して、保安林の指定に伴う立木の伐採制限により損失が生じないことが明らかである保安林又は明らかに利用対象外と認められる保安林、②保安林の指定によって利益を受ける者と当該保安林の森林所有者等が同一である保安林、③現に荒廃し、又は荒廃しつつある保安林、については、補償は行われ<sup>(133)</sup>ない。

上記の他、保安林については、保安林の指定があったときの「標識の設置」(39条)、都道府県知事の「保安林台帳」調整義務(39条の2)、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「特定保安林の指定」(39条の3)、保安林が特定保安林として指定を受けた場合の

<sup>(130)</sup> 法令又はこれに基づく処分により伐採の義務のある者がその履行として伐採する場合等のときは、知事の許可を要しない。この例外については、具体的には、34条1項・2項の各号に列記されている。

<sup>(131)</sup> こうした許可原則は、前述の財産権の保障(前掲注<sup>(127)</sup>参照)の結果と解される。

<sup>(132)</sup> 保安林の指定による損失補償及び受益者負担に関する要綱について(昭和34年12月1日 34林野指第6687号農林事務次官から各都道府県知事あて)(日本治山地水協会編『保安林林地開発許可業務必携 基本編 平成15年版』2003, p.580)。同書に収載されている「要綱」の最終改正は、平成12年4月10日(12林野治第789号)のものであるが、その後現在まで、改正は行われていない。なお、この要綱には、補償の額の計算式等も規定されているが、本稿では、その説明は割愛する。

<sup>(133)</sup> 同上

「地域森林計画の変更等」(39条の4)、都道府県知事の「要整備森林に係る施業の勧告等」(39条の5)、都道府県知事による「要整備森林における保安施設事業の実施」(39条の7)、等が規定され、農林水産大臣・都道府県知事は、「保安林の適正な管理」に努めなければならないとされている(40条)。

#### (6) 保安施設地区

保安施設地区とは、保安施設事業を行う必要があるとして、農林水産大臣が、その事業を行うのに必要な限度で指定する森林・原野等である(41条1項)。なお、この保安施設事業とは、農林水産大臣・都道府県知事が行う水源のかん養、土砂の流出の防止、土砂の崩壊の防止、風水害等の防備、なだれ・落石の危険の防止、火災の防備の目的<sup>(134)</sup>を達成するための森林の造成事業、森林の造成・維持に必要な事業である(41条1項・3項)。

農林水産大臣は、民有林その他国有地以外の土地を保安施設地区に指定しようとするときは、都道府県知事の意見を聴かなければならない(41条2項)。また、都道府県が保安施設事業を行う必要がある場合に、知事は、農林水産大臣に申請し、指定を受けることができる(41条3項)。保安施設地区指定の有効期間は、7年以内で農林水産大臣が定める期間であるが、3年を限度として延長が可能である(42条)。農林水産大臣は、国・都道府県が保安施設事業を廃止したときは、遅滞なく指定を解除する(43条)。保安施設事業の指定、解除等の手続等については、原則として保安林に関する規定が準用される(44条)。

保安施設地区の土地の所有者等の関係人は、

国・都道府県が当該地区内で行う保安施設事業の実施行為、指定有効期間中と期間終了後10年以内に行われる保安施設事業に係る施設維持管理行為を拒否することはできないが、これらの行為により通常生ずべき損失については、補償を受けることができる(45条)。国は、国が行う保安施設事業により利益を受ける都道府県に事業に要した費用の3分の1以内を負担させることができ、都道府県が行う保安施設事業費の3分の2以内を補助することができるものとされている(46条)。

保安施設地区であって指定有効期間満了時に森林であるものは、既に保安林であるものを除き、その時に保安林として指定されたもの等とみなされる(47条)。

#### (7) 土地の使用

4章「土地の使用」は、森林施業に際して、森林施業を行う者が、他人の土地を使用できる、いわゆる「公用使用権<sup>(135)</sup>」を規定したものである。他人の土地の公用使用には、測量・実地調査等のための一時的立ち入り等と、森林施業のための継続的使用の二類型がある。

森林所有者等は、森林施業に関する測量・実地調査のため必要があるときは、市町村長の許可を受けて、他人の土地に立ち入り、測量・実地調査の支障となる立木竹を伐採することができる(49条1項)。市町村長は、立ち入り調査等の申請があったときは、土地の占有者等に通知し、意見書の提出の機会を与え、許可を得て他人の土地に立入調査等をしようとする者は、許可証を携帯し、土地の占有者等に提示しなければならない(49条2項—5

<sup>(134)</sup> ここに掲げられた保安施設事業の目的は、前述の保安林の目的(全11号(25条1項)pp.30-31参照)の内、1号から7号に掲げられているものである。因みに、保安林の目的にはなっても、保安施設事業の目的にならないものは、魚つき、公衆の保健、名所・旧跡の風致の保存、である。

<sup>(135)</sup> 「公用使用」とは、特定の公共の利益となる事業の主体が、その事業のために、他人の所有に属する土地その他特定の財産を強制的に使用することをいい、この権利を「公用使用権」という(竹内昭夫ほか編『新法律学辞典(第3版)』有斐閣,1989,p.448)。

項)。

また、森林に重大な損害を与えるおそれのある害虫・獣類・菌類・ウイルスが発生し、又は発生するおそれがある場合に、その駆除・予防のためにも、測量・実地調査の場合と同様の手続等により、他人の土地に立ち入ることができる(49条6項)。

次に、継続的使用に係る「使用権設定」等について述べる。

森林から木材・竹材・薪炭を搬出する者、林道・木材集積場等の森林施業に必要な設備をする者は、その搬出・設備のため他人の土地を使用することが必要かつ適当であって他の土地で代替することが著しく困難であるときは、都道府県知事の認可を受けて、その土地の所有者等に使用権の設定に関する協議を求めることができる(50条1項)。

使用権認可の申請があった場合に、知事は、土地の所有者・関係人(その土地に関し所有権以外の権利を有するもの)の意見を聞かなければならず、認可したときは、所有者・関係人に通知し、当該市町村の事務所に掲示しなければならない(50条2項・3項)。認可を受けた者が、搬出・設備に関する測量・実地調査が必要なときは、他人の土地の立入調査等を行うことができる(50条4項)。

使用権設定の協議がととのわないとき、協議することができないときは、認可を受けた者は、使用権の設定に関し都道府県知事の裁定を申請することができる(51条)、申請を受けた知事は、その旨を公示するとともに土地の所有者・関係人に通知し、関係人が意見書を提出する機会を与えた上で、裁定を行う(52条)。使用権の設定を認める裁定に定めるべき事項は、使用権を設定すべき土地の所在・地番・地目・

面積、設定すべき使用権の内容・存続期間、使用の時期、補償金額・支払の時期・方法、である(53条1項)。知事は、裁定をしたときは、遅滞なく裁定の申請者・関係人に通知するとともに公示する(53条3項)。

使用権が設定された場合に、その土地の使用が3年以上にわたるとき、使用権の行使によって土地の形質が変更される場合は、土地の所有者は、使用権者に対し、その土地の収用に関する協議を求めることができ<sup>(136)</sup>、協議がととのわない等の場合には、知事に裁定を申請することができる(53条1項・2項)。収用の裁定<sup>(137)</sup>については、使用権設定に係る規定が準用される(55条2項—4項)。

土地の使用・収用によって土地の所有者・関係人が受ける損失は、土地を使用し、収用する者が補償しなければならない(58条1項)。また、土地の使用権に関して、都道府県知事の認可の通知があった後にその目的とする土地の使用を廃止した者は、これによってその土地の所有者・関係人が受けた損失を補償する。この補償について、土地の所有者・関係人と土地の使用を廃止した者とで協議がととのわない等の場合には、都道府県知事の裁定を申請することができる(以上59条)。土地を使用し、収用する者が補償金の支払時期までに支払をしないときは、その協議・裁定は、以後効力を失う(62条)。さらに、使用者は、土地の使用が終わったとき、協議・裁定が失効したときは、土地を原状回復するか、回復しないことによって生ずる損失を補償して、土地を返還しなければならない(63条)。

「土地の使用」の章では、その他に、土地の使用に準じて、水の使用に関する権利の上に使用権を設定する「水の使用権の使用」(65条)、

<sup>(136)</sup> 土地の一部が収用されることによって残地を従来用いていた目的に供することが著しく困難となる場合は、その土地の所有者は、その全部の収用に関する協議を求めることができる(55条1項後段)。

<sup>(137)</sup> 収用の裁定において、知事は、収用の可否を定め、収用すべき旨の裁定には、収用すべき土地の所在・地番・地目・面積、収用の時期、補償金額・支払時期・方法を定めることとされている(55条3項)。

森林から水流によって木材・竹材を搬出し、または搬出の設備をする場合の「水流における工作物の使用等」(65条)、森林から水流によって木材・竹材を搬出するに際しての沿岸の土地の立入と生じた損失の補償を定める「流送木竹のための立入」(67条)についての規定がある。

#### (8) 都道府県森林審議会

5章「都道府県森林審議会<sup>(138)</sup>」では、森林法の施行その他森林行政に係る機関として、都道府県に都道府県森林審議会を置き、この法律〔森林法〕又は他の法令の規定によりその権限に属させられた事項を処理するほか、この法律の施行に関する重要事項について都道府県知事の諮問に応じて答申することを規定する(68条1項・2項)。

「この法律の規定によりその権限に属させられた事項」としては、必要的諮問事項(必ず諮問しなければならない(意見を聴かなければならない)事項)として、地域森林計画案・変更案(6条3項)、地域森林計画の対象となっている民有林における開発許可(10条の2・6項)があり、任意的諮問事項(諮問することができる事項)として、保安林の指定(25条の2・3項)・指定の解除(26条の2・3項)がある。

「他の法令の規定によりその権限に属させられた事項」としては、木材の安定供給の確保に関する特別措置法(平成8年法律第47号)に基づく事業計画の認定(同法4条6項)・同計画変更の認定(同法5条3項)、森林病虫害等防除法(昭和25年法律第53号)に基づく都道府県防除実施基準の策定・変更(同法7条の2・3項)、高度公益機能森林・被害拡大防止森林の指定・変更(同法7条の5・2項)、樹種転換促進指針の策

定・変更(同法7条の6・3項)がある。

また、「この法律の施行に関する重要事項」については、森林計画、保安林等に関して法令により明文化されていない事項等が考えられるが、最終的には、都道府県知事の裁量に委ねられることとなる。

委員は15人以内で、都道府県知事が、学識経験者のうちから任命する(70条1項・2項)。会長は、委員の互選である(71条1項)。

#### (9) 雑則

6章は削除されていることから<sup>(139)</sup>、次に、7章「雑則」の内容について簡単に触れる。

「雑則」では、まず林業普及指導員について規定される。林業普及指導員は、都道府県に置かれ、その都道府県の職員をもって充てられる。林業普及指導員は、専門の事項についての調査研究、林業に関する技術・知識の普及、森林施業の指導、を行う(以上187条1項・2項)。

次に、立入調査等が規定される。この立入調査等は、農林水産大臣・都道府県知事、市町村長は、森林法施行のため必要があるときは、森林所有者等から施業の状況に関する報告を徴することができる、また、当該職員に、他人の土地に立ち入って、測量・実地調査等をさせることができる、とするものである(188条1項・2項)。

その他には、この法律〔森林法〕等による通知・命令をする場合で相手方が知れない等の際の掲示等(189条)、不服申立て(190条)、全国森林計画等の達成等のために必要な農林水産大臣等の援助(191条)、地域森林計画の作成に要する費用等の都道府県の費用負担(192条)、国庫の補助(194条—196条)、この法律により都

<sup>(138)</sup> 昭和26年森林法制定時、5章は「森林審議会」と題されていたが、中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律(平成11年法律第102号(平成13年1月6日施行))により、それまで森林法に規定されていた中央森林審議会の事務が林業基本法(森林・林業基本法)に基づき設置されている林政審議会に統合されたことに伴い、中央森林審議会に関する規定が削られ、章名も「都道府県森林審議会」と改められたものである。

<sup>(139)</sup> 6章の削除については、前掲注<sup>(109)</sup>参照。

道府県が処理することとされている事務の自治事務と法定受託事務との区分（196条の2）が規定されている。

#### (10) 罰則

8章「罰則」では、森林窃盗の罪（197条）、保安林区域内の森林窃盗の罪（198条）、森林窃盗の贓物の範囲（199条）、森林窃盗の贓物の回復への民法規定の適用除外（200条）、森林窃盗の贓物に関する罪（201条）、森林放火の罪（202条）、森林失火の罪（203条）、未遂罪<sup>(140)</sup>（204条）が森林刑法として規定され、205条以下は、主として、森林法1章から7章までの規定に違反した場合の行政刑罰規定であるが、本稿では詳細は省く。

#### (11) 森林法と自然保護

森林法に関して、特に自然保護との観点から2、3の問題点に触れておく。

最初に森林の開発許可制度（10条の2—10条の4）について触れると、この開発許可制度は、森林の有する公益的機能を保全するために開発を規制することを目的とするものであり、開発そのものの抑制や他の用途への転用を抑制するものではなく、法律の定める一定の条件を充たせば、容易に開発が容認されるが、これについて自然保護の観点からの批判があることを

指摘しておく<sup>(141)</sup>。

次に、保安林制度（25条—40条）について取上げると、自然保護の観点からは、「保安林の解除は、代替施設の整備、公益上の理由などがあれば比較的簡単に解除が認められており、そこに大きな問題を残している<sup>(142)</sup>」、「森林法は、森林のもつ公共性について、国民一般に対してそれを保全する法律上の利益を認めていないことになる<sup>(143)</sup>」。保安林制度の弱点は、道路やダム等公共事業のために安易に解除されやすいところにある。ここにも、森林法が自然の保護を直接目的とするものでないという限界性をみることができる<sup>(144)</sup>」等の批判があることに留意しておく必要があるだろう。実際にも、バブル期等の開発ブームの中で安易な保安林解除も見られ、保安林制度が開発に歯止めをかけられなかったと、しばしば指摘されてきた<sup>(145)</sup>。近年では農林水産省は保安林解除の適用を厳しくしていると言われるが、保安林の指定・解除については、その手続過程において、更なる国民・住民参加の進展が図られるべきであろう<sup>(146)</sup>。

## 2 全国森林計画

森林法における森林計画の体系は、既述したように（図1（p.28）参照）、全国森林計画→地域森林計画→市町村森林整備計画→森林施業計画、となる。国有林については、全国森林計画

<sup>(140)</sup> 197条、198条、202条の未遂罪は、これを罰する、との規定である。

<sup>(141)</sup> 畠山武道『自然保護法講義（第2版）』北海道大学図書刊行会、2005、p.90。

<sup>(142)</sup> 畠山 同上、p.84。

<sup>(143)</sup> いわゆる「長沼ナイキ基地訴訟」（北海道の長沼町の水源かん養林を伐採し、ミサイル基地を設置するための保安林指定解除処分に対する取消訴訟）の最高裁判所判決（昭和57年9月9日最高裁判所第一小法廷判決）に対する著者（山村）の見解である（山村恒年『自然保護の法と戦略（第2版）』有斐閣、1994、p.183）。最高裁判所は、判決で、同解除処分取消訴訟の原告適格を有する保安林指定に「直接の利害関係を有する者」とは、指定解除により、洪水緩和、濁水予防止上直接の影響を被る一定範囲の住民のみであることを判示した。なお、同最高裁判決については、『最高裁判所民事判例集』36巻9号、pp.1679-2089.に収載されている。

<sup>(144)</sup> 山村 同上、p.183。

<sup>(145)</sup> 三井昭二「第7章 保安林制度」堺正紘編著『森林政策学』日本林業調査会、2004、p.95。なお、同論文は、近年の傾向として、保安林制度が財産権の制約の見返りとして、手厚い助成や税制等の優遇措置が講じられていることから、公益的機能を第一目的とする保安林を対象とする林業経営が、新たな役割を持つ時代を迎えているとして、事例を挙げ、こうした林業を「保安林林業」と呼んでいる。

<sup>(146)</sup> 三井 同上、p.96。

→地域別の森林計画である。

本節では、現行の全国森林計画<sup>(147)</sup>に限って、その概要を紹介することとする。現行の「計画」は、平成15年10月21日に閣議決定を経て策定され、その後平成16年6月8日、平成18年9月20日に、それぞれ閣議決定を経て一部変更されたものである。

全国森林計画は、「まえがき」に始まり、①森林の整備及び保全の目標その他森林の整備及び保全に関する基本的な事項、②森林の立木竹の伐採、造林並びに間伐及び保育に関する事項、③公益的機能別施業森林の整備に関する事項、④林道の開設その他林産物の搬出に関する事項、⑤森林施業の合理化に関する事項、⑥森林の土地の保全に関する事項、⑦保安施設に関する事項、⑧森林の保健機能の増進に関する事項、に区分され、記述される。

#### (1) 森林の整備・保全

①では、森林の整備・保全に当たって、森林の有する多面的機能を総合的かつ高度に発揮さ

せるため、それぞれの森林が特に発揮することを期待されている機能に応じて、水源かん養機能・山地災害防止機能を重視する「水土保全林」、生活環境保全機能・保健文化機能を重視する「森林と人との共生林」、木材等生産機能を重視する「資源の循環利用林」に区分し<sup>(148)</sup>、森林の有するこれらの機能ごとの整備・保全の目標と、重視すべき機能に応じた森林の区分ごとの森林整備・保全の基本方針を定めている<sup>(149)</sup>。また、森林の整備・保全に関しては、全国で44の広域流域<sup>(150)</sup>ごとに、計画期間において到達し、かつ、保持すべき森林資源の状態等を定める。本稿では、森林の整備・保全目標の全国総計分のみを下に示しておく(表5)<sup>(151)</sup>。

#### (2) 森林の立木竹の伐採・造林等

②では、施業に関する基本的事項として、育成単層林施業、育成複層林施業、天然生林施業の施業別の施業基準を示し<sup>(152)</sup>、また、重視すべき機能に応じた森林の区分ごとの施業に関する特記事項を示すとともに、さらに、計画期間

表5 森林整備及び保全の目標

(単位 面積：千ha 蓄積：m<sup>3</sup>/ha)

広域流域	育成単層林面積		育成複層林面積		天然生林面積		森林蓄積 (ha当り)		林道整備率(%)		3区別整備対象面積 (参考)		
	現況	計期末	現況	計期末	現況	計期末	現況	計期末	現況	計期末	水土保全林	森林と人との共生林	資源の循環利用林
全 国	10,344	10,258	895	1,519	13,882	13,344	161	203	49	65	16,457	3,280	5,383

(出典) 「全国森林計画」第2表から抜粋して作成

<sup>(147)</sup> この全国森林計画は、平成16年4月1日から平成31年3月31日までを計画期間とする。全国森林計画の全文については、林野庁編 前掲注<sup>(98)</sup>, pp.98-113。

<sup>(148)</sup> この3区分は、森林・林業基本計画における森林の区分と同じである(本編第2章第2節第2款参照)。

<sup>(149)</sup> この目標及び基本方針は、全国森林計画第1表「森林の有する機能ごとの整備及び保全の目標並びに重視すべき機能に応じた森林の区分ごとの森林整備及び保全の基本方針」に詳細に示されるが、本稿では、「機能」のみを文中で示した。詳細は、同表に依られたい(林野庁編 前掲注<sup>(98)</sup>, pp.99-100参照)。

<sup>(150)</sup> 44の広域流域名のみをここで掲げておくと、天塩川、石狩川、網走・湧別川、十勝・釧路川、沙流川、渡島・尻別川、岩木川、馬淵川、閉伊川、北上川、米代・雄物川、最上川、阿武隈川、阿賀野川、信濃川、那珂川、利根川、相模川、富士川、天竜川、神通・庄川、九頭竜川、木曾川、由良川、淀川、宮川、熊野川、紀ノ川、加古川、高梁・吉井川、円山・千代川、江の川、芦田・佐波川、高津川、重信・肱川、吉野川、物部・四万十川、遠賀・大野川、筑後川、本明川、菊池・球磨川、大淀川、川内・肝属川、沖縄、である。

<sup>(151)</sup> 広域流域ごとの詳細については、全国森林計画第2表「森林整備及び保全の目標」(林野庁編 前掲注<sup>(98)</sup>, pp.101-103)を参照されたい。

表6 計画面量

(単位 材積：万m<sup>3</sup> 開設量：千km 面積：千ha 地区数：百地区)

広域流域	伐採立木材積			造林面積		林道開設量	保安林面積				治山事業施行地区数
	総数	主伐	間伐	人工造林	天然更新		総数	水源かん養のための保安林	災害防備のための保安林	保健、風致の保存等のための保安林	
全 国	51,192	21,348	29,843	678	870	38.4	12,451.0	9,267.8	3,061.7	854.5	314.4

(出典) 「全国森林計画」第3表から抜粋して作成

中の伐採立木材積・造林面積に関する計画を定めた。本稿では、この計画の計画面量のうち全国分を上を示した(表6)<sup>(153)</sup>。

### (3) 公益的機能別施業森林の整備

③では、森林の有する公益的機能の維持増進を特に図るための施業を推進する森林区域として、①で定める区分のうち「水土保持林」、「森林と人との共生林」が該当するものとし、これらの森林における施業方針を示すとともに、伐採の方法を特定する森林の指定基準等を定める<sup>(154)</sup>。

なお、伐採の方法を特定する森林は、(i)更新を確保するため、伐採の方法を特定する森林、(ii)自然環境の保全・形成、保健・文化的教育的利用のため伐採の方法を特定する森林<sup>(155)</sup>、(iii)生活環境の保全・形成のため伐採の方法を特定する森林、(iv)農地・森林の土地・道路その他の施設の保安のため伐採の方法を特定する森林、に4区分されている。

### (4) 林道の開設等・森林施業の合理化

④では、森林整備・保全の目標の実現を図るため、林道網の骨格となる林道や森林施業の効

率的な実施に必要な林道の計画的な整備を促進することとし、各流域別に計画される林道開設量を具体的に定める<sup>(156)</sup>。林道開設量の全国総計分については、上掲の表6「計画面量」中に示されている。また、木材等の搬出に際して、土砂の流出・崩壊を引き起こすおそれがある等の森林を「搬出の方法を特定する森林」に指定する場合の指定基準等も定めている。

⑤では、森林施業の合理化を図るために、(i)森林施業の共同化の促進、(ii)林業に従事する者の養成・確保、(iii)林業機械化の促進、(iv)流通・加工体制の整備、等を計画的・総合的に推進することとし、それぞれの施策の取り組むべき方向を示している。

### (5) 森林の土地の保全・保安施設等

⑥では、森林の土地の保全に関して、①で定める森林の整備・保全の目標等によるほか、林地開発許可制度の厳格な運用に努めること、地形・地質・土壌・気象等の条件が良好でない「森林の土地の保全に特に留意すべき森林」の土地の保全に特に留意すること、土地の形質の変更に当たって留意すべき事項を定める。

⑦では、水源かん養保安林・土砂流出防備保

<sup>(152)</sup> 単層林、複層林、天然生林の定義については、本編第2章第2節第2款中の表2の[注](p.24)参照。

<sup>(153)</sup> 流域別の伐採立木材積・造林面積に関する計画の詳細については、全国森林計画第3表「計画面量」(林野庁編前掲注98, pp.109-110)を参照されたい。

<sup>(154)</sup> 「伐採の方法を特定する森林の指定基準」は、全国森林計画第4表(林野庁編 同上, pp.110-111)に掲げられている。

<sup>(155)</sup> (ii)に該当する森林とは、「森林と人との共生林」のうち、(ア)湖沼・瀑布・溪谷等の景観と一体となって優れた自然美を構成する森林、(イ)紅葉等の優れた森林美を有する森林であって主要な眺望点から望見されるもの、(ウ)ハイキング・キャンプ等の保健・文化・教育的利用の場として特に利用されている森林、(エ)貴重な動植物の保護のため必要な森林、のいずれかに該当するものをいう。

<sup>(156)</sup> 計画されている林道開設量は、全国森林計画第3表「計画面量」(前掲注<sup>(153)</sup>参照)に記載されている。

保安林・保健保安林等の指定に重点を置いた保安林の整備、特定保安林の整備<sup>(157)</sup>、治山事業の計画的な推進、を図ることを示し、保安林、治山事業の計画量を具体的に定める<sup>(158)</sup>。保安林面積、治山事業施行地区数の全国分の計画量は、前掲の表6「計画量」中を参照されたい。

⑧では、森林の保健機能の増進を図るために、保健機能森林の設定の方針、保健機能森林の整備の方針等を定める。

#### (6) 森林計画制度の問題点等

本節の最後に、全国森林計画等の森林計画制度の問題点等をいくつか挙げておく<sup>(159)</sup>。

第1の課題は、制度というよりも実務上の問題点ではあるが、市町村の森林計画行政の体制強化・能力向上である。市町村が市町村森林整備計画を策定して実施するようになったのは、平成10年の森林法改正以後のことであり、森林・林業行政における市町村の役割が重視されるようになったとはいえ、森林・林業を専門に扱う課・係を置く市町村は必ずしも多いとは言えず、さらに、林務の専門職員を雇用している市町村は極く一部であり、市町村における森林計画行政が十分に機能しているとは言いがたい状況にある。

また、地方分権化の中で、森林計画に係る知事の権限が市町村長に委譲されてきてはいるが、現実には、従来型の国（全国森林計画）→都道府県（地域森林計画）→市町村（市町村森林整備計画）という上位の計画に従った森林計画に留まらざるを得ない状況にある。こうした状況下で、市町村が主体的な地域の実情に合致した森林・林業行政を行うことのできる体制の整備が急務であり、そのためには、森林管理の専

門職を養成し、市町村に配置する制度の確立が必要となる。

第2には、森林計画制度で蓄積する資源管理情報を市町村、都道府県、広域流域の住民等に広く開示することの必要性である。森林・林業基本法下の森林計画制度では、森林の有する多面的機能の発揮も主要な目的になっているが、現状の資源管理情報は、主として、伐採・間伐・保育・造林や樹種・材積・林相等の木材等の生産に必要な情報に留まっており、今後は、生物の多様性、森林の健全性、土壌の保全など持続可能な森林管理の指標となる情報を一定の規格で収集し、森林管理に反映させることが必要となる。

こうした多面的な資源管理情報を広く開示することにより、森林計画策定段階において、可能な限り多種多様な人々の参加を求めていくことが重要であり、情報開示・参加という方法が、森林・林業施業の新たな可能性を追求することに繋がり、また、長期的には、財政的支援、ボランティアによる労働力提供等、さらには、森林環境基金や環境税創設への理解・支援を得ることに繋がると考えられるところである。

### 3 森林整備保全事業計画

森林整備保全事業計画は、全国森林計画に掲げる森林整備・保全の目標の計画的かつ着実な達成に資するため、農林水産大臣が、全国森林計画の作成と併せて、5年ごとにたてる計画である（森林法4条5項）。なお、森林整備保全事業とは、造林、間伐、保育、林道の開設・改良事業、森林の造成・維持に必要な事業で政令<sup>(160)</sup>で定める者が実施するものをいう。現行の森林

<sup>(157)</sup> 特定保安林とは、保安林としての所期の機能を十全に発揮していないため、早急に森林の整備措置を講じて、保安林機能の回復、増進を図る必要のあるものをいう。

<sup>(158)</sup> 計画されている保安林面積、治山事業施行地区数は、全国森林計画第3表「計画量」（前掲注<sup>(153)</sup>参照）に記載されている。

<sup>(159)</sup> これらの問題点は、主として、笠原義人「第6章 森林資源管理と森林計画制度」堺編著前掲注<sup>(145)</sup>、pp.83-84.による。

整備保全事業計画<sup>(161)</sup>は、平成16年6月8日閣議決定のものである。

現行の計画は、1章森林整備保全事業についての基本的な方針、2章事業の目的及び事業量から成る。

#### (1) 森林整備保全事業

1章の「森林整備保全事業」では、森林は、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、木材等の林産物の供給等の様々な機能の発揮を通じて、国民生活や国民経済の安定に欠くことのできない「緑の社会資本」であることから、今後の森林整備保全事業は、森林の多様な機能を維持増進することにより豊かな国民生活の実現に寄与する環境創造事業として、以下に掲げる留意事項を念頭に置きつつ、計画的かつ総合的に推進する、ことを謳う。

事業実施に当たっての留意事項としては、①施策連携の強化（森林整備事業<sup>(162)</sup>と治山事業<sup>(163)</sup>との適切な役割分担・間伐材等の利用促進や防災情報の住民への提供等のソフト施策との連携・他の公共事業計画との連携）、②森林資源・既存施設の有効活用（間伐材等の地域材の利用促進・治山施設の機能回復等による既存施設の活用）、③地域の特性に応じた事業の実施（国・地方公共団体等の適切な役割分担・連携による効果的な整備推進）、

④多様な主体の参加の促進（市町村森林整備計画等の策定を通じた地方公共団体や地元住民の意見の採用・NPO等の参画による森林整備や保全の推進）、⑤事業評価の適正な運用と透明性の確保（費用対効果分析等による評価）、⑥工期管理とコスト縮減（限度工期内での事業終了・事業便益の早期発現や将来の維持管理費等の縮減による総合的なコスト縮減）、が掲げられている。

#### (2) 事業の目的・事業量

2章「事業の目的及び事業量」では、森林整備保全事業の実施に際しては、「安心」（国民が安心して暮らせる社会の実現）、「共生」（森林と人とが共生する社会の実現）、「循環」（循環を基調とする社会の形成への寄与）、「活力」（活力ある地域社会形成への寄与）の4視点に立って、事業の目標と主な成果指標を設定し、また、地球温暖化対策として、5年間（2008（平成20）年—2012（平成24）年）に我が国の温室効果ガス排出量の削減目標1990年（基準年）比6%のうちの3.9%（1,300万炭素トン）<sup>(164)</sup>分の二酸化炭素吸収量を森林経営によって確保するために、国・地方公共団体・事業者・国民が一体となって取り組むことが明記される。

事業の目標と主な成果目標は、以下のとおりである（各「成果目標」の最後に記す【 】内は、数値目標である。）。

<sup>(160)</sup> 森林法施行令（昭和26年政令第276号）2条の2。「政令で定める者」は、概ね、造林、間伐、保育の事業については、①国、②地方公共団体、③独立行政法人緑資源機構、④森林組合、⑤森林組合連合会、⑥森林整備法人であり、林道の開設・改良の事業については、①から⑤までに掲げる者であり、森林の造成・維持必要な事業については、①、②に掲げる者である。

<sup>(161)</sup> この森林整備保全事業計画は、平成16年度から平成20年度までを計画期間とする。森林整備保全事業計画の全文については、林野庁編 前掲注98, pp.114-117. また、解説として、林野庁計画課「森林整備保全事業計画の策定について—平成16年度を始期とする「森林整備保全事業計画」が閣議決定—」『林野時報』599号, 2004.7, pp.4-13. がある。

<sup>(162)</sup> 「森林整備事業」とは、森林所有者等の林業生産活動の一環として行われる造林、保育、間伐等の森林施業を助長することにより、森林の多面的機能の発揮を図る事業をいう。

<sup>(163)</sup> 「治山事業」とは、水源のかん養、土砂の流出・崩壊の防備等を目的として指定された保安林等において、無秩序な伐採等の行為規制を行うことに加え、国・地方公共団体が森林の整備・保全を行うことを通じて公益上の目的の確保を図る事業をいう。

<sup>(164)</sup> その後、我が国の基準年（1990年）の温室効果ガス総排出量が、精査の結果、若干増加したため、森林吸収量の目標値1,300万炭素トン是不変から、森林吸収量の割合は、現在、3.9%から3.8%に低下している。

①森林の水土保持機能の高度発揮による「国民が安心して暮らせる社会の実現」

- ・育成途中の水土保持林のうち、土壌を保持する能力等が良好に保たれている森林を、間伐等により増加させること【整備保全をしない場合50%→整備保全により66%】
- ・周辺の森林の山地災害の防止機能が確保された集落を増加させること【48,000集落（平15）→52,000集落（平20）】

②森林の多様性の維持増進、身近な生活環境としての森林や国民に広く開かれた森林の整備・保全による「森林と人が共生する社会の実現」

- ・針広混交林や複層林への誘導を目的とした森林造成割合を増加させること【31%（平15）→35%（平20）】
- ・海岸林や防風林等の保全等を行うことにより、市街地、工場、農地等を保全すること【延長7,000km】
- ・森林環境教育や健康づくりの場として利用されている森林の再整備により、都市住民に森林とふれあう機会を提供すること【700万人（平15）→1,100万人（平20）】

③森林資源の循環利用による「循環を基調とする社会の形成への寄与」

- ・木材として安定的かつ効率的な供給が可能となる育成林の資源量を増加させること【1億2,000万m<sup>3</sup>】

④森林資源の活用、都市との共生・対流による「活力ある地域社会形成への寄与」

- ・森林資源を積極的に利用している流域の数を増加させること【約10流域（平15）→約20流域（平20）】
- ・山村地域の生活環境を整備により定住条件の向上を図ること【約80万人を対象】

(3) 森林整備事業・治山事業の取組・事業量

2章では、次に、「事業分野別の取組及び事業量」を定める。ここで定められた事業は、「森

林整備事業」と「治山事業」である。

森林整備事業での取組は、①森林の健全性の確保に必要な間伐等の森林施業を計画的・効率的に推進することにより、「水土保持」、「森林と人との共生」、「森林資源の循環利用」という「重視すべき機能に応じた多様な森林づくり」を推進すること、②山村地域の重要産業である林業・木材産業の振興に不可欠な林道開設や居住地周辺の森林・用排水施設等の整備の推進により、山村の就業機会の増大、生活環境の整備等の定住条件の整備を図ることで「山村を活性化」すること、である。

その「主な事業量」としては、①約90万haの水土保持林における森林の健全性確保に向けた間伐、複層林や高齢級の森林、針広混交林への誘導、②林内路網の整備、③約350地域における山村地域の定住基盤、森林整備の基盤等の総合的整備、が挙げられている。

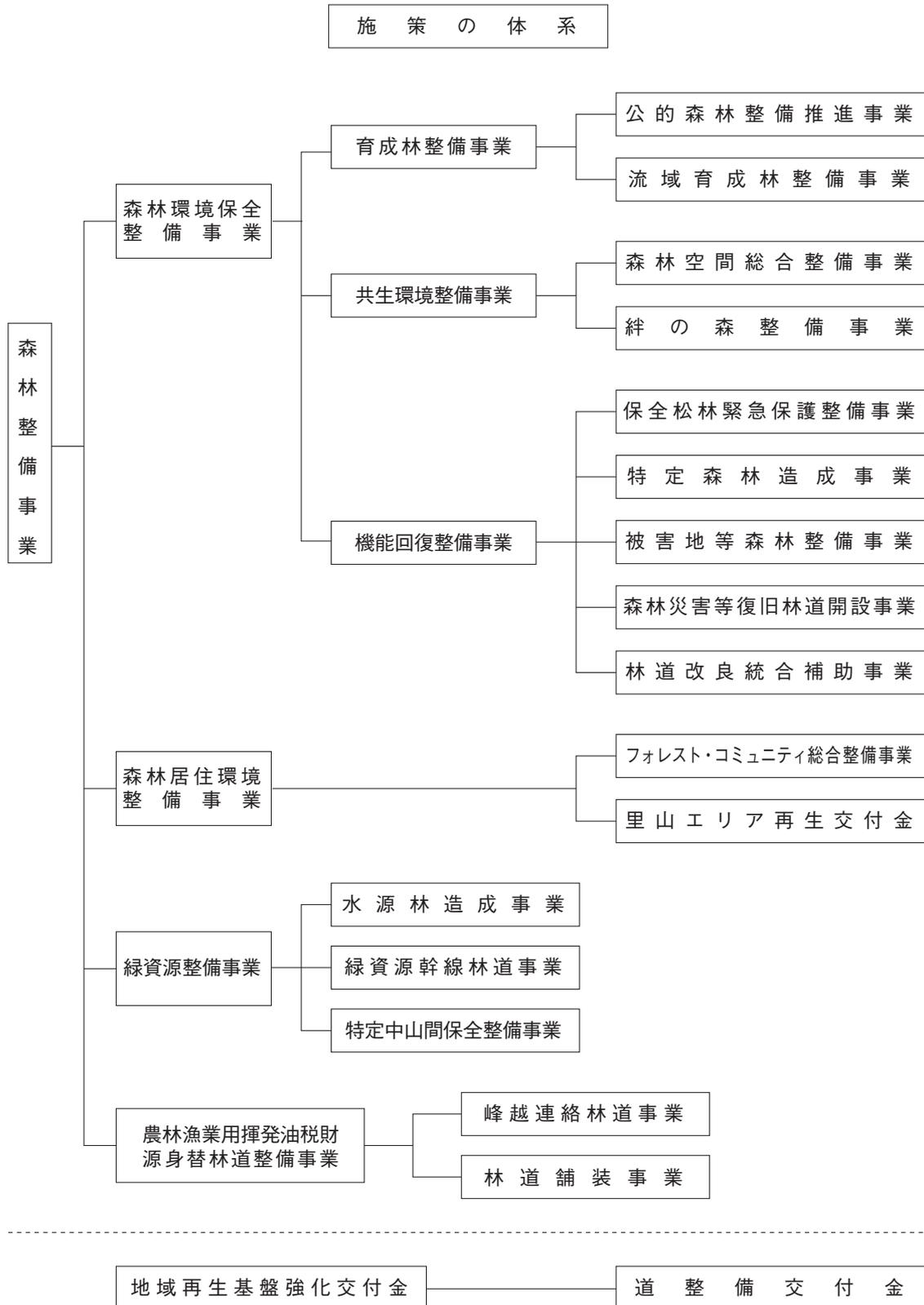
治山事業の取組は、①山地災害の防止とこれによる被害の最小化に資するための治山施設等の設置・保安林整備の推進、災害に対する監視・観測体制や避難体制の整備による「安全で安心して暮らせる国土づくり」を図ること、②ダム上流等の重要な水源地や集落の水源地となっている保安林の維持・造成、荒廃地・荒廃森林の再生のための森林整備等を推進することにより「豊かな水を育む森林づくり」を図ること、③荒廃した里山林・都市近郊林の再生等による防災機能・生活環境保全機能の発揮、整備済みの生活環境保全林等の利用の促進、景観との調和・溪流生態系等自然環境の保全・形成と国土の保全との両立を図ることで「身近な自然の再生等による多様で豊かな環境づくり」を行うこと、である。

その「主な事業量」は、①ダム上流等の重要な水源地を対象に、荒廃した森林の再生等を約1,500地域で実施すること、②山地災害の防止・被害の最小化のために、集落・市街地・重要なライフライン等に近接する地域での森林保全対策を約1,900地域で実施すること、である。

この「森林整備事業」と「治山事業」に関して、実際の事業内容を知るための参考として、

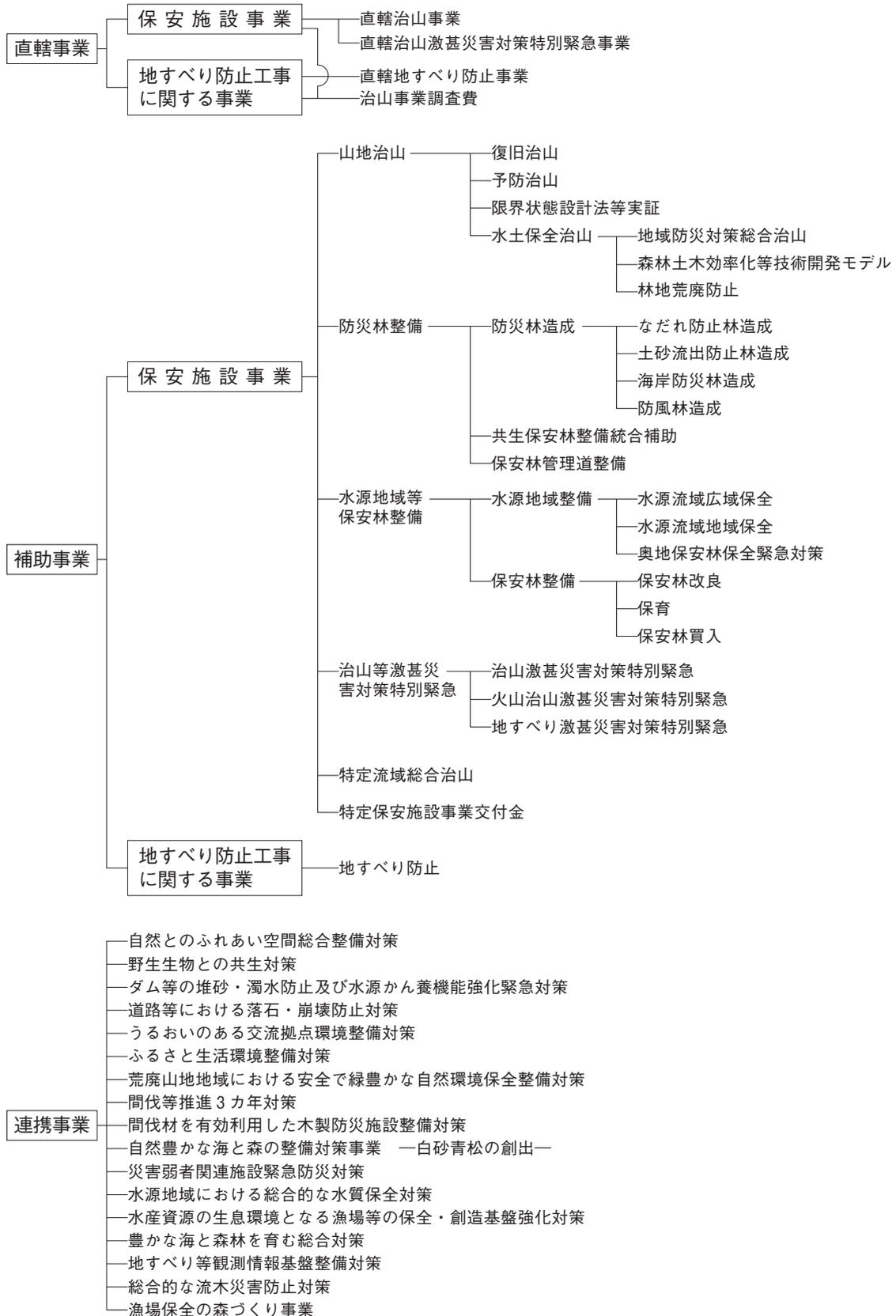
以下に「森林整備事業の体系」と「私有林治山事業の体系」を掲げておく（図2・図3）。

図2 森林整備事業の体系



(出典) 『森林ハンドブック 2007』日本林業協会, 2007, p.127.

図3 民有林治山事業の体系



(出典) 『森林ハンドブック 2007』 同上, p.97

## 第4章 森林・林業施業法制の体系—森林・林業基本法の具体的展開—

既に述べたように、森林・林業基本法は、森林・林業全般の施策を定める基本法であり、具体的な施策を担う各法律の上位に位置付けられる。

本章では、森林・林業基本法で定められた施策が、森林法その他の森林・林業に係る法律によってどのように担保されるかについて、森林・林業基本法の各条項等に対応する形で、その主要な法律<sup>165)</sup>を以下に図示しておく。ただし、本稿では、本稿の主題との関係で、森林法以外の法律は、題名のみを掲げるに留め、原則として、各法律の内容には特に触れない。

図4 森林・林業基本法に基づく森林・林業施業主要法制

○総則（森林・林業基本法1章関係）	
・森林の多面的機能の発揮（2条関係）	⇒ 下掲「○森林の多面的機能の発揮（森林・林業基本法3章関係）」参照
・国有林野の管理・経営事業（5条関係）	⇒ 国有林野の管理経営に関する法律（昭26法246。後掲注（182）参照）
	⇒ 国有林野の活用に関する法律（昭46法108。後掲注（183）参照）*
	⇒ 国有林野整備臨時措置法（昭26法247）
	⇒ 国有林野事業の改革のための特別措置法（平10法134。後掲注（184）参照）
○森林・林業基本計画（森林・林業基本法2章関係）	
	⇒ 森林法【森林計画】
○森林の多面的機能の発揮（森林・林業基本法3章関係）	
・森林の整備の推進（12条関係）	⇒ 森林法【森林計画】
	⇒ 森林法【営林の助長・監督】
	⇒ 独立行政法人緑資源機構法（平14法130）**
	⇒ 森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法（仮称）***
〈造林〉	⇒ 分収林特別措置法（昭33法57）
〈優良種苗の確保〉	⇒ 林業種苗法（昭40法89）
	⇒ 種苗法（平10法83）
・森林の保全の確保（13条関係）	⇒ 森林法【保安林制度】
〈病虫害の駆除・まん延防止〉	⇒ 森林病虫害等防除法（昭25法53）
・技術の開発・普及	⇒ 森林法【林業指導普及員】
・山村地域における定住促進（15条関係）	⇒ 山村振興法（昭40法64）
・国民等の自発的な活動の促進（16条関係）	⇒ 緑の募金による森林整備等の推進に関する法律（平7法88）
・都市と山村の交流等（17条関係）	
〈公衆の保健のための森林利用〉	⇒ 森林の保健機能の増進に関する特別措置法（平元法71）

<sup>165)</sup> ここに掲げる法律は、直接に森林・林業の施業に係る法律に限った。従って、例えば、「都市と山村の交流等」に係る「農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律（平成6年法律第46号。いわゆるグリーン・ツーリズム法）」、自然環境の保全（森林・林業基本法2条）に係る環境基本法（平成5年法律第91号）・自然環境保全法（昭和47年法律第85号）等の法律、林業労働者の労働条件の改善（同21条）に係る労働基準法（昭和22年法律第49号）、等の法律は除外している。また、政令以下のレベルの法令は省いた。従って、例えば、森林整備に重要な林道整備（森林・林業基本法12条）に係る林道規程（昭和48年4月1日48林野道第107号林野庁長官通知。なお、林道規程については、「おわりに—森林・林業施業関係法についての小括—」第2款も参照されたい。）等も、ここでは収載していない。

## ○林業の持続的かつ健全な発展（森林・林業基本法 4 章関係）

- ・望ましい林業構造の確立（19条関係）
  - ⇒ 林業・木材産業改善資金助成法（昭51法42）
  - ⇒ 林業経営基盤の強化等の促進のための資金の融通等に関する暫定措置法（昭54法51）
  - ⇒ 森林組合法（昭53法36）
  - ⇒ 入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律（昭41法126）
- ・人材育成・確保（20条関係）
  - ⇒ 林業労働力の確保の促進に関する法律（平8法45）
  - ⇒ 林業・木材産業改善資金助成法
  - ⇒ 森林法【林業指導普及員】
- ・林業災害による損失補てん（23条関係）
  - ⇒ 森林国営保険法（昭12法25）
  - ⇒ 農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律（昭25法169）
  - ⇒ 天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法（昭30法136）
  - ⇒ 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭37法150）【農林水産業に関する特別の助成（3章）】

## ○林産物の供給及び利用の確保（森林・林業基本法 5 章関係）

- ・木材産業等の健全な発展（24条関係）
  - ⇒ 木材の安定供給の確保に関する特別措置法（平8法47）
  - ⇒ 林業・木材産業改善資金助成法

## ○団体〔行政機関及び団体〕（森林・林業基本法 6 章関係）

- ・団体の再編整備（28条関係）
  - ⇒ 森林組合合併助成法（昭38法56）

〔注〕 ・本図中、「・（ナカグロ）」で示した項目名には、原則として、○で示した当該章中の条の見出しを用いた。また、〈 〉内の項目名には、直前の見出しに該当する条の中で使用されている文言を用いた。なお、森林法については、関係項目に重出するに際して、当該項目に関係する事項を【 】内に示した。

・本図中、法律番号は略記した。

\* 国有林野の活用に関する法律は、国有林野所在地域における農林業の構造改善その他産業の振興又は住民の福祉の向上のための国有林野の活用を適正かつ円滑に実施するための法律であり、詳細を見れば、他の項目にも重出可能であるが、ここでは一箇所の掲載に留めた<sup>(166)</sup>。

\*\* 独立行政法人緑資源機構法については、平成20年の第169回国会（常会）に、同法を廃止する法律案の提出が予定されている。この法律案の成立により、「緑資源機構」は、平成19年度限りで解散し、その業務の一部を独立行政法人森林総合研究所に承継させる等の措置を講ずることとされている。

\*\*\* この特別措置法は、平成20年の第169回国会（常会）に法案として提出が予定されているものである（平成20年2月1日現在）。同法は、我が国森林が京都議定書に基づく約束履行に果たす役割の重要性にかんがみ、平成24年度までの間における森林の間伐等の実施を促進するため、市町村が作成する特定間伐等促進計画に基づく間伐等に関する特別の措置を定め、もって森林の適正な整備に寄与することを目的とする法律である。

## おわりに—森林・林業施業関係法についての小括—

以上、森林・林業施業関係法として、森林法の沿革、林業基本法、現行の森林・林業基本法と森林法を概観するとともに、法に基づいて長期的・総合的な政策の方向を定める森林・林業基本計画、国の森林関連政策の方向等を定める全国森林計画、全国森林計画に掲げられる森林

整備・保全の目標の達成に資するための森林整備事業・治山事業に関する事業計画である森林整備保全事業計画についても、その概略を紹介した。

本文でも繰り返し述べたように、我が国の森林・林業政策の根幹は、沿革的に木材等の林業総生産の拡大・維持や治山・治水に置かれ、最近になって、「森林の有する多面的機能の発揮」（その中には、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止等の広義の「自然保護」の概念が含ま

<sup>(166)</sup> 国有林野の活用に関する法律1条には、「この法律は、森林・林業基本法（昭和39年法律第161号）第5条の趣旨に即し」とある。因みに、森林・林業基本法5条は、「国有林野の管理及び経営の事業」（同条見出し）に係る規定である。

れる。)への視点も重視されるようになった。こうした「多面的機能」が前面に打出されるようになった背景には、近年の林業不況、国民の自然保護への関心の高まりなどがあると言えよう。

#### (1) 森林・林業政策、森林・林業施業法を巡る議論の整理—「立場」の相違—

こうした状況下で、現在の森林・林業政策や、それを具体化するものとしての森林・林業施業法について、様々な立場から、様々な議論、批判がなされている。本稿では、これらの個々の議論等を紹介することはしないが、これらの議論が「立場の相違」を意識しないまま議論されることによって、いわゆる「すれ違い」、「かみ合わない」議論のままに終わっていることも多いと思われるところから、今後の議論のために、以下に森林・林業政策論等の「立場」についての整理を試みておきたい。

大きく単純化してまとめると、二つの対立軸があると考えられる。

一つめの対立軸は、目的に関するものである。即ち、木材等の林業総生産の拡大・維持を最も重要な目的と考えるか、自然保護を含む森林の公益的機能を十全に発揮させることを最重視するか、という対立である。

二つめの対立軸は、経済コスト、言い換えれば、林業の経済的自立に関わるものである。即ち、国際競争力を持った産業としての林業の育成を最大課題と考えるのか、現況で産業としての林業の自立は困難であり、公的補助等の支援による森林の維持を最重要と考えるのか、という対立である。

実際には、これらの組合せによる4類型(四つの「立場」)が生じる<sup>(167)</sup>。

即ち、森林・林業の今後目指す道は、①国際

価格競争力を持った木材等の生産の拡大・維持を可能とする林業経営の実現を図ること、②国際価格競争力を持ち得ないとの前提の下に、公的補助等の支援によって木材等の生産の維持を重視する林業経営の存続を図ること、③森林の公益的機能の提供を主たる目的とした経済的に自立した林業経営を成り立たせること、④森林の公益的機能を最重視した森林・林業施業を公的補助等により支援すること、の4種に分類されることになる。

なお、念のために付記しておけば、これはあくまで、その立場を最重視するということであって、他の機能を全く否定するというのではない。例えば、①の立場の見解であっても、森林の有する公益的機能を全く否定するのではなく、木材等の生産の拡大・維持が最優先の課題であり、森林の公益的機能はあくまで従(「従」の程度は、論者によって異なるであろう。)に過ぎず、森林の公益的機能に対する視点が木材の生産に及ぼす影響を、最小限にすべき(最小限にする方法は、論者により様々である。)ということになる。

それぞれの立場からは、類型的に以下のような主張がなされることになろう。

①の立場からは、輸入材との価格競争に耐えるために、川上から川下まで、即ち、森林・林業施業の現場から流通までのすべての過程で、抜本的な技術革新、構造改革等が必須であり、それを可能にさせる森林・林業政策を進展させることが重要であることが主張されるだろう。この場合の技術革新、構造改革等の方法、森林・林業政策のあり方は、論者によって様々な見解があり得る。この立場の背景には、当然に、戦後造林された森林を最大限に有効利用することが念頭にある。

②の立場からは、価格競争力を回復させる目

<sup>(167)</sup> 本稿執筆後、偶々同様の4区分を示した資料(大住克博「それでも林業をする理由—あとがきに代えて—」森林施業研究会編『主張する森林施業論—22世紀を展望する森林管理—』日本林業調査会, 2007, pp.388-394)があることを知った。本稿の印刷前の最終段階で、主張内容の例などについて、同論文を参考として、一部文章を追加、修正した。記して感謝する。

的でないのにも拘わらず、何故、公的補助等の支援によって木材等の生産を維持しなければならないのか、という理由が強調して主張されることになる。一つには、山村の活性化・振興政策の必要性・重要性である。即ち、山村の活性化・振興のためには、公的補助等による木材等の生産の維持・拡大が必須であるということになる。また、木材が再生産可能な資源であることに注目して、持続可能性を重視する今後の資源循環社会の構築のための必要性等も主張されよう。

③の立場は、現時点での実現には困難な問題も多いが、森林の公益的機能の提供から収益を得る可能性が主張される。例えば、今後の地球温暖化対策の一環として、森林の二酸化炭素吸収量を排出権取引において売却することによって得られる収益、また、グリーン・ツーリズムその他の森林利用の対価の増大（「増大」のための方法等は、別に様々な見解が展開される。）、等による経済的自立（自立の可能性）が主張されることになる。

④の立場からは、森林の公益的機能発揮のための公的補助等の方法が様々な主張されることになる。例えば、国の予算による補助金・交付金のあり方、地方公共団体による森林税・水源税等のあり方、ボランティアによる支援のあり方等が様々な議論されることになる。

さらに、これらの議論を複雑にするのは、森林・林業政策が50年、100年単位であることから、「将来」をどう捉えるかという「時間軸」が加わり三次元性を帯びることである。

即ち、将来の予測（希望的観測（「なるはず」論）という場合もある。）や将来への理念（「あるべき」論）が入り混じり、議論はより混乱する。数年の比較的短期の予測であれば、現在の状況を基点に予測の正否を含めて議論をかみ合わせることが可能であろうが、最終的には50年先、100年先の「予測」も視野に入れての議論ということになれば、その予測の正否を問うことは

ほとんど不可能であり、予測というよりもほとんど自らの信ずる理念の開陳と変わらないことともなり、相互の議論はほとんど意味をなさず、完全な「すれ違い」に終わるということが往々にして起こり得る。

例えば、①の場合であれば、現在の木材の低価格は、世界的な環境保護等の問題もあり、輸入材の価格も「長期的」には上昇するであろうから、今後国内の施業、流通等の分野で様々な改革を積み重ねれば、「将来的」には国産材の価格競争力は回復するであろう、との「予測」が、明に暗に見え隠れすることになる。また、木材自給率の拡大・維持が、食料自給率の場合と同様に、アプリアリ（先験的）な「価値」、「理念」として（論文等の中で明確に示されるか否かは別である。）、議論に影響を与えることもあろう。

②の山村の活性化・振興の例で言えば、山村の活性化・振興が「現在」そして「将来」に亘る「理念」であることが前提となった議論ということになろうし、③の二酸化炭素吸収量の排出権取引、グリーン・ツーリズムその他の森林利用の対価の増大の例の場合には、そもそも将来の「可能性」が強く意識されているということになろう。

また、④の場合であれば、木材価格の如何に関わらず、森林の価値は、自然環境の保全を含めた公益的機能にあるのであって、我々の世代が将来の世代に残すべき「価値」は、「公益的機能」を重視した森林にあり、森林を経済的側面のみで量るのは誤りである、との「理念」が、表立ってか、あるいは背景にあって、その見解が示されることが多いと思われる。

さらに、この「時間軸」には過去の営為の問題もある、即ち、これまでの造林による膨大な人工林が現に存在しており、これを無視した議論は成り立ち得ない。この時間軸の問題は、農業における政策論議と決定的に異なる点である。

その上に、さらに付け加えると、森林の経済

的評価（価値）についても、二つの観点があり得る。一つは、前記①、②でも触れた木材等の市場価格に示される貨幣的価値である。他の一つは、便益評価による価値であり、森林の公益的機能を金額に換算して評価するものである<sup>(168)</sup>。この一例として、日本学術会議の特別委員会等の討議内容を踏まえた評価を下（次ページ）に掲げておく<sup>(169)</sup>（表7）。

こうした便益評価は、今後の森林政策を考える上で重要な観点であると思われるが、冷静な議論のためには評価額の試算の妥当性も重要である。公益的機能の便益評価は、特に前記④の立場の意見の中で援用されることも多い。

以上述べてきたような状況の中では、ある立場から他の立場への批判は容易に成り立ち、また、例えば「森林の保護」という場合でも、①の立場（木材等の生産の拡大・維持のための森林保護）と④の立場（自然環境の保全その他の公益的機能を最重視した森林保護）では、「森林の保護」の概念が異なることにもなり、また、「経済性」と言う場合も、上述のように、実際の木材等の貨幣価値を指す場合も、公益的機能の便益評価額を指す場合もあろうし、様々な立場の論者が、「かみ合う」議論を行おうとするならば、各論者がこうした立場等をよほど自覚して議論を展開しないと、自らの理念の開陳等自己の主張のみで終わることになりがちである。

我が国の現行の森林・林業施策政策は、これまで述べてきたように、森林・林業施策法制及び各種の計画を見るところ、前記の4類型を全

て、必要かつ十分に充たそうとしているように思われる。しかしながら、その政策の実体は、環境や国土保全といった公益的機能を付加することで、従来の林業生産への傾斜を巧妙に継続してきたという方が正確かもしれない。しかし、昭和40年代後半以降の輸入外材増加後の国の森林・林業施策政策は、成功したとは言いがたく、国産材は、生産、加工、流通の全ての面で低迷し、森林も荒廃した。

こうした中で、地方に望まれるのは、国の施策に乗って失敗を繰り返すのではなく、地方の主体性による試行錯誤の中で、その地方の実情にあった成功モデルを自ら作り出すということにあるのではなかろうか。国もまた、政策的に、また法制度的に、森林・林業政策の主体をより地方に委譲し、地方の施策実施を支援する方向をより強めるべきであろう。

また、特に国有林野については、これまでの経緯にこだわることなく、さらなる抜本的な改革が必要であり、新たな方向性が模索されるべきであると思われる。

本稿では、森林・林業施策を巡る法制度・諸計画、そのあり方等についての議論の外延の紹介に留めたが、実りある議論のためには、本稿で述べた「立場」を理解した上での議論が必要であることを今一度強調しておきたい。今後実効性のある議論が行われ、法制度・諸計画に反映されることを期待するものである。

<sup>(168)</sup> 森林の多面的機能の定量的評価の手法や今後の調査研究の展開方向のあり方を検討した資料として、「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（答申）」（平成13年11月1日）日本学術会議、2001.11、104p.がある。この答申は、平成12年12月に農林水産大臣から日本学術会議会長に対してなされた同題名の諮問に対する答申である。

<sup>(169)</sup> ここに掲げる評価結果が、現在公開されている数値としては最新のもの（平成13年11月公表）である。なお、林野庁自体が行った評価の数値は、「森林の公益的機能の評価額について」（平成12年9月6日林野庁プレスリリース）（<http://www.rinya.maff.go.jp/puresu/9gatu/kinou.html>）にその概要がある。なお、両者では、数値に多少の異動がある（合計値のみを示すと、日本学術会議の試算計（正確に言えば、三菱総合研究所による試算評価額である。）が70兆2635億円（年）、林野庁の試算では74兆9900億円（年）である。）。

表7 森林に有する機能の定量的評価（年間）

機能の種類と評価額	評価方法
二酸化炭素吸収 1兆2,391億円/年	森林バイオマスの増量から二酸化炭素吸収量を算出し、石炭火力発電所における二酸化炭素回収コストで評価（代替法）
化石燃料代替 2,261億円/年	木造住宅が、すべてRC造・鉄骨プレハブで建設された場合に増加する炭素放出量を上記二酸化炭素回収コストで評価（代替法）
表面侵食防止 28兆2,565億円/年	有林地と無林地の侵食土砂量の差（表面侵食防止量）を堰堤の建設費で評価（代替法）
表層崩壊防止 8兆4,421億円/年	有林地と無林地の崩壊面積の差（崩壊軽減面積）を山腹工事費用で評価（代替法）
洪水緩和 6兆4,686億円/年	森林と裸地との比較において100年確率雨量に対する流量調節量を治水ダムの減価償却費及び年間維持費で評価（代替法）
水資源貯留 8兆7,407億円/年	森林への降水量と蒸発散量から水資源貯留量を算出し、これを利水ダムの減価償却費及び年間維持費で評価（代替法）
水質浄化 14兆6,361億円/年	生活用水相当分については水道代で、これ以外は中水程度の水質が必要として雨水処理施設の減価償却費及び年間維持費で評価（代替法）
保健・レクリエーション 2兆2,546億円/年 ※機能のごく一部を対象とした試算である。	我が国の自然風景を観賞することを目的とした旅行費用により評価（家計支出〔旅行用〕）

<ul style="list-style-type: none"> <li>①生物多様性保全                             <ul style="list-style-type: none"> <li>遺伝子保全</li> <li>生物種保全</li> <li>植物種保全</li> <li>動物種保全（鳥獣保護）</li> <li>菌類保全</li> <li>生態系保全                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>河川生態系保全</li> <li>沿岸生態系保全（魚つき）</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>②地球環境保全                             <ul style="list-style-type: none"> <li>地球温暖化の緩和                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>二酸化炭素吸収</li> <li>化石燃料代替エネルギー</li> </ul> </li> <li>地球気候システムの安定化</li> </ul> </li> <li>③土砂災害防止機能／土壌保全機能                             <ul style="list-style-type: none"> <li>表面侵食防止</li> <li>表層崩壊防止</li> <li>その他の土砂災害防止                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>落石防止</li> <li>土石流発生防止・停止促進</li> <li>飛砂防止</li> </ul> </li> <li>土砂流出防止</li> <li>土壌保全（森林の生産力維持）</li> <li>その他の自然災害防止機能                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>雪崩防止</li> <li>防風</li> <li>防雪</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>防潮など</li> <li>④水源涵養機能                             <ul style="list-style-type: none"> <li>洪水緩和</li> <li>水資源貯留</li> <li>水量調節</li> <li>水質浄化</li> </ul> </li> <li>⑤快適環境形成機能                             <ul style="list-style-type: none"> <li>気候緩和                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>夏の気温低下（と冬の気温上昇）</li> <li>木陰</li> </ul> </li> <li>大気浄化</li> <li>塵埃吸着</li> <li>汚染物質吸収</li> <li>快適生活環境形成</li> <li>騒音防止</li> <li>アメニティ</li> </ul> </li> <li>⑥保健・レクリエーション機能                             <ul style="list-style-type: none"> <li>療養                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>リハビリテーション</li> </ul> </li> <li>保養                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>休養（休息・リフレッシュ）</li> </ul> </li> <li>散策</li> <li>森林浴</li> <li>レクリエーション                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>行楽</li> <li>スポーツ</li> <li>つり</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⑦文化機能                             <ul style="list-style-type: none"> <li>景観（ランドスケープ）・風致</li> <li>学習・教育                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>生産・労働体験の場</li> </ul> </li> <li>自然認識・自然とのふれあい</li> <li>芸術</li> <li>宗教・祭礼</li> <li>伝統文化</li> <li>地域の多様性維持（風土形成）</li> </ul> </li> <li>⑧物質生産機能                             <ul style="list-style-type: none"> <li>木材                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>燃料材</li> <li>建築材</li> <li>木製品原料</li> <li>パルプ原料</li> </ul> </li> <li>食糧</li> <li>肥料</li> <li>飼料</li> <li>薬品その他の工業原料</li> <li>緑化材料</li> <li>観賞用植物</li> <li>工芸材料</li> </ul> </li> </ul> <p>下線：貨幣評価されたもの</p>
---	--	---

\*この表に掲げられた数値を単純に合計すると、70兆2,635億円（年）となる。  
 注1：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、日本学術会議の特別委員会等の討議内容を踏まえて評価したものである。  
 注2：機能によって評価手法が異なっていること等から、合計額は記載していない。  
 参考）「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価に関する調査研究報告書<sup>(170)</sup>」（株）三菱総合研究所 平成13年11月  
 （出典）「森林の有する機能の定量的評価について」 林野庁ホームページ  
 〈<http://www.rinya.maff.go.jp/seisaku/sesakusyokai/tamennteki/teiryoyouka10.html>〉

## (2) 森林・林業施業法制の問題点

次に、森林、林業に関する法制度の問題点にも簡単に触れておきたい。

法制度に関して、「森林や林業に関する法律は極めて少ない。殆どが行政の施策に委ねられている。森林・林業行政の大部分は、計画や通達・訓令によって行われているというのが現実である。それは国会の関与が少ないという点で非民主主義的といえる。しかも国民の参加の機会もない。「閉ざされた森林行政」といえる<sup>(171)</sup>。」との批判がある。

この点に関して、本稿では一つの例として「林道」を取上げてみる。林道とは、林産物の搬出等、森林の利用、開発、保全のため設置される道路であるが、道路法（昭和27年法律第180号）上の道路には該当しない<sup>(172)</sup>。林道には、統一的な法制度は存在せず、主として林道規程（昭和48年4月1日 48林野道第107号林野庁長官通知）<sup>(173)</sup>によって運用されている<sup>(174)</sup>。

現在の林道規程は、全4章34条と附則から成る。各章は、1章から順に、総則（1条—4条）、管理（5条—8条）、自動車道の構造（9条—33条）雑則（34条）である。

林道規程は、「林道の管理及び構造に関する基本的事項を定め、森林の適正な整備及び保全を図る上で必要な林道の整備を図ることを目的」（1条）とし、「民有林国庫補助林道及び国有林林道に適用」（2条）される。林道の種類は、①自動車道、②軽車道<sup>(175)</sup>、③単線軌道<sup>(176)</sup>の3種であり（4条1項）、自動車道は、さらに、①自動車道1級（国道、都道府県道等と連絡する幹線）、②自動車道2級（自動車道1級及び自動車道3級以外のもの）、③自動車道3級（小利用区域にかかる支線及び分線）に区分される（4条3項）。

ここで、林道規程との比較のために、一般の道路について規定する道路法（昭和27年法律第180号）を見てみることにする。道路法は、「道路網の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もつて交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進することを目的」とする（1条）。道路の種類は、①高速自動車道、②一般国道、③都道府県道、④市町村道の4種である（3条）。

道路法は、全8章107<sup>(177)</sup>条と附則から成る。各章は、総則（1条—4条）、一般国道等の意義

(170) 同報告書は、日本学術会議の「特別委員会、ワーキンググループによる農業・森林の多面的機能の評価に関する議論と検討結果に基づき、既存の多面的機能の経済評価に関する研究をレビューし、農業総合研究所による農業の多面的機能の経済評価と林野庁による森林の公益的機能評価の精緻化を行った」ものである。

(171) 山村 前掲注(143), pp.168-169.

(172) 法令用語研究会編『有斐閣法律用語辞典（第3版）』有斐閣, 2006.3, p.1417.

(173) 基本行政通知編集委員会編『基本行政通知・処理基準 第68巻 第8章 林野(1)』ぎょうせい, pp.7855・70-7855・97. なお、林道規定を補足するものとして、林道規程の細部運用（平成14年4月1日 13林整第913号林野庁森林整備部整備課長・林野庁国有林部業務課長通知）がある。同運用の内容は、前掲『基本行政通知・処理基準 第68巻』に記載される林道規程の条ごとに、関係する「細部運用」として同時に掲載されている。

(174) 森林・林業基本法、森林法は、林道の開設等について極めて簡単に規定する。森林・林業基本法は、「森林の施業を効率的に行うための林道の整備」（12条1項）とのみ規定する。森林法は、全国森林計画に定めるべき事項として「林道の開設その他林産物の搬出に関する事項」（4条2項4号）を掲げ、また、森林整備保全事業計画にも「林道の解説」を含ませ（4条5項）、さらに、地域森林計画でも定めるべき事項として「林道の開設及び改良に関する計画、（中略）に関する事項」（5条2項5号）を掲げる。これらの規定が、「林道」開設等の法律上の根拠とされる。

(175) 軽車道は、全幅員1.8メートル以上3.0メートル未満のもので軽自動車の通行できるものをいう（林道規程4条4項）。

(176) 単線軌道とは、地表近くの空中に架設する軌条（複数の軌条を有するものを含む）及び軌条上を走行する車両並びにこれに必要な施設をいう（林道規程4条5項）。

並びに路線の指定及び認定（5条—11条）、道路の管理<sup>(178)</sup>（12条—48条の16）、道路に関する費用、収入及び公用負担（49条—70条）、監督（71条—78条）、社会資本整備審議会の調査審議等（79条—84条）、雑則（85条—98条の2）、罰則（99条—107条）である。

道路法は「法律」であるところから、道路法施行令（昭和27年政令第479号）、同施行規則（昭和27年建設省令第25号）、道路構造令（昭和45年政令第320号）、同施行規則（昭和46年建設省令第7号）等の多くの下位法令が付属しており、また、条数等の規模等も異なるため、林道規程と道路法の単純比較は困難であるが、「管理」、「構造」などの規定の対象となる事項を見ると、ここでは詳細は省くが、これまでの経緯、歴史はあるとしても、今後も林道規程をいわゆる通達のまま運用することの是非が問われることもあり得るのではないかと思われる。林道に相当規模<sup>(179)</sup>の予算が使われることを考えるとき、「林道」に対する諸規定を、道路法と同様に法律として規定することは今後検討されるべき課題であろう。

法制度に関してさらに一点、森林・林業基本法、森林法中の自然環境保護関係の規定についても簡単に触れておきたい。

森林・林業基本法では、基本理念の一つであ

る「森林の有する多面的機能の発揮」（2条）において、「自然環境の保全」などを挙げ、その「適正な整備及び保全」を図ることを規定する。また、同法11条に規定される森林・林業基本計画に関して、「基本計画のうち森林に関する施策に係る部分については、環境の保全に関する国の基本的な計画との調和が保たれたものでなければならない」（同条4項）ことを規定する。

森林法は、4条（全国森林計画等）において、全国森林計画は、「良好な自然環境の保全及び形成その他森林の有する公益的機能の維持増進に適切な考慮が払われたものでなければならない」（同条3項）<sup>(180)</sup>こと、「環境基本法（平成5年法律第91号）第15条第1項の規定による環境基本計画と調和するものでなければならない」（同条4項）ことを規定する。

また、保安林<sup>(181)</sup>も、直接的（「名所又は旧跡の風致の保存」（25条1項11号）の場合）に、又は結果的（25条1項1号—10号の場合：本編第3章第1節第4款 pp.30-31参照）に、自然環境の保全に役立っていることは言うまでもない。

しかし、問題は、森林・林業施業法制が基本理念として、こうした自然環境保全の概念を含む「森林の有する多面的機能の発揮」と同時に、「林業の持続的かつ健全な発展」（森林・林業基本法2条1項・3条）の二面性を有している点である。現行の森林・林業施業法制をみると

(177) この107条の条数は、単に最後の条の番号を示したもので、条の追加、削除を実際に算定した上での、現に有効な条数を示すものではない。

(178) 「第3章道路の管理」は、さらに節に分けられている。林道規程との比較のために各節（第1節から第6節まで。ただし、第4節の2が追加されていることから全7節となる。）を示すと、道路管理者、道路の構造、道路の占用、道路の保全等、道路の立体的区域、自動車専用道路、自転車専用道路等、である。

(179) 690億円程度（平成18年度）といわれる。平成19年5月9日の衆議院農林水産委員会において、山田正彦議員の「林道の整備に今どれくらい日本の予算がことしだけで使われているのか」という質問に対して、山本拓農林水産副大臣（当時）は、「国庫補助事業における路網整備については、林道、作業道の整備事業費として、平成18年度において690億程度の経費がかかっているところであります」と答弁している（『第166回国会衆議院農林水産委員会議録』第13号、平成19年5月9日、p.12.）。

(180) 4条3項の規定は、地域森林計画、市町村森林整備計画にも準用されるが（5条3項・10条の5・4項）、これらの計画についてはここで言及するに留め、本文では全国森林計画のみを取り扱う。なお、4条3項の規定は、全国森林計画に基づいてたてられる森林整備保全事業計画（4条5項）には、準用でなく直接に適用されると解される。

(181) 現行の保安林の詳細については、第2編第3章第1節第4款「保安林」、第5款「保安林における行為制限」を参照されたい。

き、この二点は、当然に、疑いなく両立することを前提にしていると考えざるを得ない。このことは、何の問題もなく可能なのであろうか。

「はじめに」でも述べたように、林業の発展を中心とした森林・林業施業と森林の自然保護は、理念的・観念的には両立可能であろうが、施策を具体化すればするほど、実際の現場では、対立・相克関係が生じやすいと思われる。森林法等の森林・林業施業法の中でも問題が起こり得るであろうが、さらには、森林・林業施業法と自然環境保全法、自然公園法、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律等における森林・林業施業の制限規定との関係はどうであろうか。「名所又は旧跡の風致の保存」では、森林法と文化財保護法との関係はどのような問題を生じるか。上記のように「調和」というような規定振りで、表面的にはともかく、対立関係は解消されるのであろうか。

こうした森林・林業施業と自然保護法制の関係を考える場合に、憲法における財産権の保障について考慮することは当然であるが、法制度的には、様々な法律で様々な制度が設けられている森林の「自然環境の保護」と森林・林業施業

法における「林業の発展」の関係を整理し、かつ施策の優先順位を明確にする新たな法制を検討する必要があるのではないと思われる。

最後にお断りしておきたいことは、本文中でも触れたが、本稿では、紙数の関係もあり、国有林野についての説明を原則的に割愛していることである。

国有林野に関しても、国有林野の管理経営に関する法律<sup>(182)</sup>、国有林野の活用に関する法律<sup>(183)</sup>、国有林野事業の改革のための特別措置法<sup>(184)</sup>その他の法律があり、また、国有林に係る森林計画として、森林・林業基本計画、全国森林計画に基づく地域別森林計画等(図1(p.28)参照)がある。また、国有林は、木材等の供給源としてだけでなく、自然公園、史跡名勝天然記念物、鳥獣保護区等の公益的利用の面での役割も重要であるところから、国有林と自然保護法制の関係についても考察すべき点は多々ある。いずれについても、本稿では触れ得なかった。ご寛容を乞う次第である。

(こばやし ただし 農林環境調査室)

<sup>(182)</sup> 昭和26年法律第246号。「国有林野について、管理経営を明らかにするとともに、貸付け、売払い等に関する事項を定めることによって、その適切かつ効率的な管理経営の実施を確保することを目的」(1条1項)として制定された法律である。国有林野の管理経営の目標として、①国土の保全その他国有林野の有する公益的機能の維持増進、②林産物の持続的かつ計画的な供給、③当該国有林野の所在する地域における産業振興・住民福祉の向上への寄与、の3点を掲げる(3条)。

<sup>(183)</sup> 国有林野の活用に関する法律(昭和46年法律第108号)は、森林・林業基本法5条(国有林野の管理及び経営の事業)の規定の趣旨に即して、「国有林野の所在する地域における農林業の構造改善その他産業の振興又は住民の福祉の向上のための国有林野の活用につき、国の方針を明らかにすること等により、その適正かつ円滑な実施の確保を図ることを目的」(1条)とした法律である。

<sup>(184)</sup> 平成10年法律第134号。国有林野事業の「危機的な財務状況に対処するため、その抜本的な改革の趣旨及び全体像を明らかにすることにより、国有林野事業の改革についての国民の理解を深めるとともに、あわせて、特定の債務の一般会計への帰属その他国有林野事業の改革のために必要な特別措置を定めることを目的」(1条)とした法律である。改革の趣旨は、国有林野事業の財政の健全性を回復し、国有林野を将来にわたって適切かつ効率的に管理経営する体制を確立することにより、国土の保全その他公益的機能の維持増進、林産物の持続的かつ計画的な供給、地域における産業振興その他の国有林野事業の使命を十全に果たし、もつて国民経済の発展及び国民生活の安定に資することにある(2条)、とされる。