法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-01-03

森林経営計画による森林施業集約化 : 埼玉県秩父地域を事例として

田畑, 琢己 / TABATA, Takuki

(出版者 / Publisher)
法学志林協会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
Review of law and political sciences / 法学志林
(巻 / Volume)
118
(号 / Number)
1
(開始ページ / Start Page)
152(51)
(終了ページ / End Page)
135(68)
(発行年 / Year)
2020-07-31
(URL)
https://doi.org/10.15002/00025486

森林経営計画による森林施業集約化

――埼玉県秩父地域を事例として――

田　畑　琢　己

目　次

1　はじめに
2　森林経営計画制度の概要
3　埼玉県秩父地域の事例分析
4　展望とまとめ

1　はじめに

平成21年12月25日に公表された「森林・林業再生プラン」（以下，「再生プラン」という。）は，これまでの森林・林業の抱える課題を解決し平成32年度までに国産材自給率を50％に引き上げることを目標としている。再生プランの中で最重要課題として位置づけられているのは，森林施業集約化であり，これを達成するための仕組みとして森林経営計画制度を創設した。

森林・林業における長年の問題は，次の2点である。第1は，日本の林家は約91万戸で，森林所有面積が5ha以下の所有者が75％であり，森林の所有形態が小規模分散的という点である。このため，森林施業や木材生産は，費用の増大や需要者が必要としている木材を安定的に供給できなかった。第2は，森林は放置しても，ほとんど問題とならないため，都合のよい個人財産であることである。この点，森林は施業により木材生産や公益的機能を発揮する公益物でもある。森林経営計画制度は，このような問題を解決するために「所有と経営の分離」により「意欲と能力のある人」による森林経営を推進するため，

森林法11条の改正により創設した仕組みである。[1] 改正前の森林法11条は森林施業計画に関する規定であり，森林施業計画を改正したのが森林経営計画である。

(1)　先行研究の検討

1)　西尾隆の研究

西尾隆は戦後の林政の展開の中で森林計画を考察した。森林法4条以下では森林計画の体系の一部として森林経営計画と森林施業計画を位置づけているため，森林計画の研究を検討する。その概要[2]は，次のとおりである。戦時中の教訓を生かした戦後林政の理念は森林経営の自律化であり，「保続原理」を全国の森林に貫徹することが基本路線となるはずであった。『農林水産省百年史』によれば複雑化・多様化している戦後林政は，戦後の林業の動向（復興期：昭和20年〜26年→発展期：昭和27年〜36年→外材進出期：昭和37年〜48年→停滞期：昭和49年〜現在）という4つの時期に分けている。林政の展開は，このような林業史的区分に全て還元できない。

昭和25年1月1日に木材および薪炭の統制は解除され，GHQの指示により昭和26年6月に森林法が大改正された。改正森林法では，政府が経営計画の責任をもつことを骨子とする「森林計画」の対象を国有林及び民有林とし，改めて保続原則の確立を明記した（11条の5）。しかし，戦後復興期の木材需要の増大により，昭和31年末に策定された「国有林経営合理化要綱」と昭和32年に策定された「国有林生産力増強計画」の経営理念は「生産力原則」であり「生産期間を合理的に短縮し……経営収支の増大を図る」とした。その後，池田内閣の「所得倍増計画」の下で昭和36年に策定された「木材価格安定緊急対策」により国有林・民有林は大増伐された。この結果，国内の森林資源は枯渇し，昭和37年以降，木材需要の増加に対応するために外材の大量輸入が

(1)　岡田秀二（2012）『「森林・林業再生プラン」を読み解く』日本林業調査会3・47–49頁。
(2)　西尾隆（1988）『日本森林行政史の研究―環境保全の源流』東京大学出版社284–287頁。

開始され，林業の衰退を招く誘因となる。

今日の林業の低迷や統治構造内における林政部門の地位の低下について林業関係者や林政担当者は，制度の整備にも関わらず戦後の社会経済的環境の激変により戦後改革の意義を帳消しにしたという。しかし，戦後の林政改革の理念は森林経営の自律化であり，全国の森林はあらゆる変化に抗して「保続原理」を貫くべきであった。

2） 塩谷勉の研究

塩谷勉は森林経営計画の前身である森林施業計画について研究した。その概要[(3)]は，次のとおりである。昭和 26 年の森林法改正は，民有林の伐採伐採許可数量の限度や伐採規制が設けられ，林業専門技術員や林業改良指導員による森林計画推進も裏付けられた。昭和 37 年の森林法改正において伐採許可の廃止（伐採許可は保安林のみに残し，その他の一般森林を事前届出制に改めた。）され，森林計画は大きく性格を変えた。森林計画は施業規制的な考え方が大きく後退し，森林・林業に対する国の方針を示し森林所有者の施業上の指針を示す程度のものとなった。昭和 39 年に林業基本法が制定されると森林計画は，木材生産のための計画という性格を強めた。森林計画が具体的な規制力を失ったので，森林所有者の自発的計画的な林業経営を推進するために，昭和 43 年に森林施業計画を創設した。

3） 本稿の主旨

西尾隆は，森林計画の基本理念であった「保続原理」を全国の森林に貫徹できなかったため林業の衰退を招いたという考え方を示した。塩谷勉は，森林施業計画について具体的な規制力を失った森林計画を補完する目的で創られたという考え方を示した。

本稿では，西尾隆と塩谷勉の研究を踏まえて埼玉県秩父地域（秩父市，小鹿

(3) 塩谷勉（1984）『改訂　林政学』地球社 122–124 頁。

野町，横瀬町，皆野町，長瀞町の1市4町から構成されている。以下，「秩父」という。）を事例とした森林経営計画による森林施業集約化を検討する。

2　森林経営計画制度の概要

(1)　目　的

面的まとまりのある森林は，合理的路網整備の推進と林業機械の性能を発揮することによる国産材の安定的供給のために必要である。森林・林業基本計画では，木材生産と森林の多面的機能の持続的発揮とを両立するとしていることから面的まとまりのある森林の適切な整備・保全を実施することが必要である。(4)

森林経営計画制度は，面的まとまりを持った森林所有者または森林経営の委託者（いずれも単独または共同）に対して，森林の施業や路網整備，森林の保護等に関する5年間の計画を作成して，市町村長の認定を受ける制度である。森林所有者または森林経営の委託者は，森林経営計画の認定を受けると，多様な支援措置を受けることにより費用を減らして計画的な森林整備を進めることができる。(5)

(2)　内　容

1）　計画作成

計画作成は，「①共同で計画を立てる（属地計画）。」，②「森林組合・林業事業体などに委託する（属地計画）。」，「③属人計画を立てる。」という3種類である。

共同での計画は，林班または複数林班の面積の1/2以上について計画し認定を受ける。面積要件を満たす場合は，単独の森林所有者でも複数の森林所有

一四九

(4)　森林総合監理士（フォレスター）基本テキスト作成委員会（2014）『森林総合監理士（フォレスター）基本テキスト』全国林業改良普及協会92頁。

(5)「森林経営計画制度のしおり　平成24年度版」（2012）一般社団法人　全国林業普及協会2頁。

者でも認定を受けることができる。森林組合・林業事業体などへの委託は，林班または複数林班の面積の 1/2 以上について森林を取りまとめ計画し認定を受ける。この場合，森林の経営（施業及び保護）は，森林所有者から委託を受けた森林組合・林業事業体により実施される。属人計画は，森林を 100 ha 以上単独で所有しているときに計画し認定を受ける。[(6)]

2） 記載事項

森林経営計画書の記載事項は，次のとおりである。[(7)]

2.1） 森林の経営に関する長期の方針

適切な森林施業と保護の長期的・持続的な実施は，森林の有する多面的機能を持続的に発揮させるために重要である。ここでは，40 年以上の森林経営の基本方針と 5 年ごとの伐採立木材積と造林面積を記載する。

2.2） 森林の現況及び伐採計画等

森林法 11 条 2 項 2 号から 5 号と森林法施行規則 36 条には，森林の現況・伐採計画・造林計画などの記載事項を定めている。ここでは，地域森林計画に定められた要整備森林や市町村長からの通知による要間伐森林の施業計画を記載する。

2.3） 森林の保護に関する事項

平成 23 年の森林法改正は，森林の保護に関する事項を計画期間内に施業が行われない森林などの公益的機能を発揮させるため追加した。ここでは，森林の保護（森林の巡視，境界の管理，民間森林認証の取得状況など）と火入れを実施する森林に関する事項について記載する。

2.4） 森林の経営の共同化に関する事項

全ての計画作成者は，この項目を記載しなければならない。作業路網整備などによる森林施業と森林保護には，森林経営の集約化と森林所有者の共同化を

(6) 「森林経営計画制度のしおり　平成 24 年度版」(2012) 一般社団法人　全国林業普及協会 3 頁。
(7) 森林計画研究会 (2016)『森林経営計画がわかる本　森林経営計画ガイドブック 「平成 26 年度改正」対応版』全国林業改良普及協会 87–105 頁。

必要とするためである。ここでは，共同して行う森林の経営の長期の方針と共同して行う森林の経営の種類及びその実施の方法について記載する。

2.5）　森林の経営の規模拡大の目標等

この項目は，相続税納税猶予の特例を受けるための属人計画を作成する場合に記載しなければならない。ここでは，森林の経営の規模拡大の目標等と作業路網及び作業システム等などについて記載する。

(3)　沿　革

先述したように，改正前の森林法11条は森林施業計画に関する規定であり，森林施業計画は森林経営計画の前身であることを踏まえて沿革を整理する。森林施業計画制度は森林計画制度の体系の中に位置づけられている。(8)

昭和26年の森林法改正から現行の森林計画制度は始まった。森林計画制度は戦中と戦後復興期の乱伐による荒廃した森林を計画的に復興する目的で創設された。昭和37年の森林法改正における森林計画制度の体系は，「林産物の需要等に関する長期見通し」，「全国森林計画」，「地域森林計画」であった。この時代は高度経済成長期であり木材需要の増加と木材価格の高騰による林業への投資意欲の高まりと造林事業の進展により乱伐の可能性が減少した。木材増産のため森林の伐採許可制度が廃止され届出制に変更されたのも，この改正である。

昭和43年の森林法改正は，従来からの公的機関が作成する計画に加えて，森林所有者が作成する森林施業計画制度を創設した。この改正は昭和39年に

(8)　政府「森林・林業基本計画（森林・林業基本法11条）」→農林水産大臣「全国森林計画：15年計画（森林法4条）」→都道府県知事「地域森林計画：10年計画（森林法5条）」→市町村長「市町村森林整備計画：10年計画（森林法10条の5）」→森林所有者等「森林施業計画：5年計画（森林法11条）」（森林施業計画研究会（2005）『森林施業計画ガイドブック　森林施業計画がわかる本』社団法人　全国林業改良普及協会8頁，森林計画研究会（2016）『森林経営計画がわかる本　森林経営計画ガイドブック　「平成26年度改正」対応版』全国林業改良普及協会3-8頁，森林総合監理士（フォレスター）基本テキスト作成委員会（2014）『森林総合監理士（フォレスター）基本テキスト』全国林業改良普及協会69頁。

制定された林業基本法の林業生産性向上と林業所得増大という目標を踏まえたものである。昭和 49 年の森林法改正は，森林を個別分散的に保有する森林所有者に対応するため「団地共同森林施業計画」を導入した。この改正では地域森林計画の対象森林における林地開発許可制度を創設した。

昭和 58 年の森林法改正は，市町村による森林整備計画制度を導入した。この改正は昭和 50 年代後半からの木材価格の低迷などによる森林荒廃に対応して人工林の保育を促進することを目的としていた。平成 3 年の森林法改正は，森林整備計画制度を進めた市町村森林整備計画を創設し，森林施業計画も森林所有者間等での共同施業の実施や受委託を促進する「施業実施協定制度」などを創設した。平成 10 年の森林法改正は，森林施業計画の認定や伐採届の受理等の権限を知事から市町村長に委譲した。平成 13 年の森林法改正は，森林施業計画の認定請求資格者について森林所有者以外の森林の施業・管理の委託を受けた者を追加した。

平成 23 年の森林法改正は，施業の集約化や計画的な路網整備など効率的な施業の実現に向けて行われた。この改正は，①効率的な施業に向けて面的まとまりのある森林を確保するための森林経営計画制度を創設し，②森林所有者と森林所有者から経営委託を受けた者のみを計画作成主体とし，③路網等の設置のため土地所有者等が不明でも土地の使用権設定を可能にし，④要間伐森林の所有者が不明でも行政裁定により施業代行者による間伐を可能とし，⑤無届伐採への伐採中止命令や伐採後の造林を行わせるための命令ができるようになり，⑥新たに森林所有者となった場合に市町村長への届出義務を新設し，⑦林業普及指導員の市町村森林整備計画の作成と達成のために技術的援助などを内容とする。

平成 26 年の森林法改正は，林班内に膨大な森林所有者等の存在に加え，不在村者や世代交代等による計画作成の遅延に対応したものである。この改正は，①市町村森林整備計画で定める区域内で 30 ha 以上の森林を取りまとめれば計画できるというように認定要件を追加し，②不明または計画に参加しない所有者の森林を林班計画の 1/2 要件の分母から除外可能とした。

(4)　まとめ

1)　森林経営計画制度の課題

先述したように森林経営計画は，再生プランの中心に位置している。従来の森林施業計画の抱えていた多くの問題を解決するために森林法11条の改正により創設した仕組みである。主な改正点は，①計画の作成主体を森林所有者と森林の経営の委託を受けた者に限定，②計画認定者に限定して直接支援，③森林の保護等を計画事項に追加，④計画対象森林が面的なまとまりのある森林，⑤作業路網に関する事項等を追加である。(9)

計画の作成主体は森林所有者と森林所有者から森林の経営の委託を受けた者である。ここでの委託は，計画対象森林について原則5年以上の期間に渡って育成及び保護することを委託された者である。この点，平成13年の森林法改正は，森林整備計画の認定請求者に森林経営を受託した者を追加している(10)ので，森林経営計画に制度の変更により改正されたものではない。

森林経営計画の属地計画における面的なまとまりのある森林は，当初，林班または複数林班の面積の1/2以上の面積規模の要件を満たす森林であった。この点，平成26年の森林法改正は，市町村森林整備計画の定める区域（区域計画）の中で30 ha以上の森林を取りまとめれば計画を作成できることになった。結局，森林施業計画の属地計画が一定時間距離の範囲内に所在する30 ha以上の森林という要件とほとんど変わらない。(11)

森林施業計画の認定要件30 haには，「森林の伐採が法令や法令に基づく処分によって行えない森林」，「竹林」，「森林の施業を行うことが困難な森林」を含めないとしている。(12)この点，森林経営計画の認定要件は，「森林所有者が不

(9)「森林経営計画制度のしおり　平成24年度版」(2012) 一般社団法人　全国林業普及協会1–2頁。

(10)　森林施業計画研究会（2005）『森林施業計画ガイドブック　森林施業計画がわかる本』社団法人　全国林業改良普及協会29頁。

(11)　森林計画研究会（2016）『森林経営計画がわかる本　森林経営計画ガイドブック　「平成26年度改正」対応版』全国林業改良普及協会7頁。

確知である森林」，「働きかけに応じない森林所有者の所有する森林」を林班等の面積規模の基準から除外できる。ここでの例示[13]として，林班面積 50 ha の内訳が森林所有者が不確知な森林 5 ha，働きかけに応じない所有者の森林 15 ha，計画対象外の森林 10 ha，計画対象森林 20 ha の場合，20 ha/30 ha＞1/2 となり認定可能となる。森林経営計画の認定要件は森林施業計画の認定要件よりも少ない面積でも可能となっている。森林経営計画は集約化のために面的なまとまりを広げるという制度趣旨と矛盾している。

2）考　察

計画の名称が「森林施業計画」から「森林経営計画」に改められた。ここで森林経営計画の「経営」の制度としての概念は「施業＋保護」＝「持続的な森林経営の計画」であり，木材販売収入，森林施業や路網開設の費用などを考慮して経営を行うという趣旨である[14]。森林施業計画との具体的な相違点は，問題点で指摘した，③森林の保護等を計画事項に追加，④計画対象森林が面的なまとまりのある森林，⑤作業路網に関する事項等を追加が森林経営計画の計画事項に追加されたことである。

森林経営計画制度の発足に伴って森林整備に関する支援が見直された。新しい支援制度[15]は，森林経営計画の作成者による森林施業，森林作業道整備，施業集約化を支援する（森林管理・環境保全直接支払制度）。新しい支援制度は，森林環境保全直接支援事業（ハード事業）と森林整備地域活動支援交付金（ソフト事業）である。

---

(12)　森林施業計画研究会（2005）『森林施業計画ガイドブック　森林施業計画がわかる本』社団法人　全国林業改良普及協会 43 頁。

(13)　森林計画研究会（2016）『森林経営計画がわかる本　森林経営計画ガイドブック　「平成 26 年度改正」対応版』全国林業改良普及協会 53 頁。

(14)　森林総合監理士（フォレスター）基本テキスト作成委員会（2014）『森林総合監理士（フォレスター）基本テキスト』全国林業改良普及協会 93 頁。

(15)「森林経営計画制度のしおり　平成 24 年度版」（2012）一般社団法人　全国林業普及協会 5 頁。

森林環境保全直接支援事業は，森林経営計画の作成者に森林施業（造林，保育，間伐など）と森林作業道整備に必要な経費を支援する。間伐への支援の要件は，①森林経営計画の作成・認定，②事前計画の作成・認定，③5 ha 以上の施業実施面積，④10 m^3/ha 以上の搬出である。

森林整備地域活動支援交付金は，集約化の合意形成にための活動や森林経営計画の作成に必要な経費を支援するもので，①森林経営計画作成の促進，②施業集約化の促進，③作業路網の改良活動という内容である。森林経営計画作成の促進は，森林情報の収集・整理（森林簿調査，現地調査など）と合意形成（説明会，戸別訪問など）である。施業集約化の促進は，集約化のための調査，境界確認，合意形成（説明会，戸別訪問など）である。作業路網の改良活動は，反復して使える路網への改良経費である。

平成25年9月末現在の全国の森林経営計画作成面積は384万 ha，民有林面積の22%[16]である。新しい支援制度は，森林経営計画作成を受給要件としていることから，新しい支援制度の果たす役割が大きいと考える。

3　埼玉県秩父地域の事例分析

森林経営計画制度の概要と考察を踏まえて，秩父の事例を分析する。埼玉県の森林面積（12.1万 ha）は，県の面積（38.0万 ha）の約1/3を占めている。本稿で取り上げる秩父の森林面積（7.5万 ha）は，埼玉県の森林面積の約2/3である。

森林経営計画は，森林組合などの林業事業体の森林施業プランナー（以下，「プランナー」という。）が作成・申請し，市町村長等が認定する[17]ものであるが，埼玉県造林や埼玉県農林公社を除いた民有林における森林経営計画の作成は，ほとんど進んでいない。秩父における森林経営計画の作成を進めるため，①人

(16)　林野庁編（2015）『平成26年度版　森林・林業白書』108頁。

(17)　森林総合監理士（フォレスター）基本テキスト作成委員会（2014）『森林総合監理士（フォレスター）基本テキスト』全国林業改良普及協会17，146頁。

材育成，②森林境界の明確化，③未利用材の活用の 3 点が必要であると考える。[18]

(1) 人材育成

1) 問題点

秩父における森林経営計画の作成が遅れている理由の 1 つに森林組合などの林業事業体のプランナー育成が不十分であることと考えている。秩父を管轄しているのは，秩父広域森林組合（以下，「組合」という。）であり，森林経営計画を作成できる組合の技術者育成が課題であった。

2) 問題点に対する対応策

秩父を管轄している埼玉県秩父農林振興センターの森林総合監理士[19]（以下，「監理士」という。）が，組合の技術者を指導している。

最初に，監理士は，森林経営計画の作成を円滑に進めるため組合に森林施業プランナーの資格取得を働きかけるとともに研修を行ってきた。この結果，6 名の組合の技術者がプランナーの資格を取得した。

次に，小鹿野町における組合のプランナー育成を取り上げる。小鹿野町では，平成 14 年の組合の広域合併により組合の事業所を秩父市内に統合した。このため，組合・小鹿野町・森林所有者との親密性が薄れた結果，森林経営計画作成が進まなくなっていた。こうした状況の中で，監理士による指導の下，組合（プランナー）・小鹿野町（職員）が協力して森林経営計画作成に取り組むことにした。森林経営計画作成を小鹿野町内に普及させるとともに，プランナーを実践により育成することも目的とした。

小鹿野町（両神小森地区）で初めての森林経営計画を作成する対象地は，次のような要素を備えていた。①搬出間伐に高い関心を持つ森林所有者が多い。

(18) 林野庁（2015）「施業集約化等の推進について」林野庁 HP（http://www.rinya.maff.go.jp/j/rinsei/singikai/pdf/15111012.pdf）1 頁　2020.4.5。

(19) 田畑琢己（2016）「森林・林業再生プランにおける森林総合監理士（フォレスター）制度」自治体学 Vol.29-2 34-38 頁。

②対象地を県道から一望できることから展示効果がある。③人工林の平均蓄積が402 m^3/ha（全国平均が270 m^3/ha）であり収入間伐に適している。

監理士の指導によりプランナーは，森林簿，施業図，登記簿などにより森林所有者を確認するなどの1件目の打合せを平成25年7月17日に実施してから，森林所有者への説明会，森林境界確認を経て平成26年2月13日に小鹿野町から森林経営計画の認定を受けた。この間，森林経営計画作成に当たり監理士による指導延べ日数は80日であった。

小鹿野町（下小鹿野地区）で2件目の森林経営計画作成について監理士は，プランナーの自立を促すため要所での助言に止めた。対象地は，次のような要素を備えていた。①共有林の占める割合が高いため合意形成を進めやすい。②人工林の平均蓄積が448 m^3/ha（全国平均が270 m^3/ha）であり収入間伐に適している。①②の理由からプランナーが取り組みやすいと考えた。第1回目の打合せを平成26年6月17日に実施してから平成27年3月23日の認定まで監理士による指導延べ日数は15日と1件目に比べ65日減となり技術者育成の成果があった。

小鹿野町で3件目の森林経営計画作成が始まり，森林経営計画の普及拡大は軌道に乗りつつある。ここでの経験を活かして，監理士は，「森林経営計画作成・実行マニュアル」を作成して，プランナーが主体的に森林経営計画を作成できるようにした。(20)

⑵　森林境界の明確化

1）　問題点

不在森林所有者の増加，森林所有者の高齢化，森林の相続などは，森林所有者の特定と境界の明確化を困難にして複数の森林所有者の合意形成を必要とする施業集約化の妨げとなっている。この中で最も負担が大きいのは境界確認で

(20)　大澤太郎・田畑琢己（2016）「埼玉県小鹿野町における森林総合監理士の活動について」森林計画研究会会報464号7-11頁。

ある。平成 23 年度に行われた農林中金総合研究所による「第 24 回森林組合アンケート調査結果」では，施業集約化のための合意形成について「境界確認」0.48 人日 /ha，「境界確認以外」0.35 人日 /ha という結果であった。[21]

2） 問題点に対する対応策

平成 23 年の森林法改正は，新たに森林の土地所有者となった者に対し，市町村長にその旨を届け出ることを義務付けるとともに（森林法 10 条の 7 の 2），土地所有者等の不明な森林であっても路網等の設置を必要とする土地の使用権を設定できる手続きを追加した（森林法 50 条 2 項）。[22] 林野庁は，境界や土地所有者が不明な森林に対して「森林整備加速化・林業再生基金」を設置し，平成 24 年度に約 20,900 ha の森林境界を明確にした。平成 22 年 5 月に閣議決定された「第 6 次国土調査事業 10 箇年計画」は，森林の「地籍調査」の割合を 43%（平成 24 年度末時点）から 50%（平成 31 年度末時点）にするという目標を掲げた。[23] 平成 22 年度から国土交通省は，地籍調査の基礎とするための「山村境界基本調査」を実施している。林野庁と国土交通省は，森林情報と地籍調査との情報共有化により境界明確化に取り組んでいる。このように森林所有者の特定と境界の明確化に向けて林野庁と国土交通省は，具体的な取組を始めている。[24] 施業集約化のためには，「地籍調査」と連携と「森林整備加速化・林業再生基金」などの事業を積極的に取り入れることにより森林所有者の特定と境界の明確化に対応するべきである。

先述した小鹿野町での 2 件目の森林経営計画作成は，森林境界を確認する負担を減らすため計画対象地における共有林の占める割合が多い森林を選んだ。

秩父市（大滝地区）の滝沢ダムに隣接した森林は，ダム事業に伴う地籍調査

(21) 林野庁編（2014）『平成 25 年度版　森林・林業白書』112 頁。

(22) 森林計画研究会（2016）『森林経営計画がわかる本　森林経営計画ガイドブック 「平成 26 年度改正」対応版』全国林業改良普及協会 6 頁。

(23) 東京弁護士会　公害・環境特別委員会（2014）「2013（平成 25）年度　環境シンポジウム報告書　森林の再生　～林地境界と路網整備の法的課題～」26・75 頁。

(24) 林野庁編（2014）『平成 25 年度版　森林・林業白書』112 頁。

実施済であった。この場所を大滝地区を担当していた林業普及指導員[25]は，秩父で最初の森林経営計画を作成うる対象地として考えた。対象地は，次のような要素を備えていた。①境界確認の必要がなく，実測図がある。②多くの所有者が搬出間伐を希望していた。③人工林の平均蓄積が387 m^3/ha（全国平均が270 m^3/ha）であり収入間伐に適している。④秩父市道が対象地の中を通過しているので間伐材を搬出し易い。秩父で最初の事例となった秩父市（大滝地区）の森林経営計画作成は，搬出された木材の一部を埼玉県立農業大学校の校舎の集成材に利用された。森林所有者からも，間伐材が公共建築物として利用されたこと，初めて木材を販売できたことから喜ばれた[26]。

(3)　未利用材の活用

1)　問題点

木材販売価格が低迷する中で補助金への依存を減らすためには，従来，林内に放置されていた未利用材（C材，D材，枝葉等）の有効利用が課題であった。

2)　問題点に対する対応策

未利用材の最も有効な利用方法は木質バイオマスである。木質バイオマスには，主に，樹木の伐採や造材のときに発生した枝，葉などの林地残材，製材工場などから発生する樹皮やのこ屑などのほか，住宅の解体材や街路樹の剪定枝などの種類がある（発生する場所（森林，市街地など）や状態（水分の量や異物の有無など）が異なる[27]。）。

小鹿野町において，平成27年2月に地域の関係者で構成される三・両地域協議会（以下，「協議会」という。）が，林業振興に加えて再生可能エネルギー

(25)　林業普及指導員と森林総合監理士との関係は，田畑琢己（2016）「森林・林業再生プランにおける森林総合監理士（フォレスター）制度」自治体学 Vol.29-2 34-38頁に詳細に述べている。

(26)　磯田真「地域をつくる　普及員実践日誌　林研グループによる施業集約化の支援」GR現代林業（2015年3月号）（2015）52-55頁。

(27)　林野庁HP（http://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/biomass/con_1.html）2020.4.5。

導入により町の活性化を図ることを目的として発足した。監理士は，この動きを未利用材活用の契機となると考え，プランナーとともに協議会の設立に関わった。協議会は，同年9月に木質バイオマス利用の先進地である飯田市の南信バイオマス協同組合の視察，同年12月に小鹿野町の森林所有者へのアンケート調査を実施した。アンケート調査の結果において，バイオマスエネルギー利用に協力したいという森林所有者は8割を超えた。(28)

平成28年1月に協議会は，小鹿野町と地理的な条件が似ている山梨県道志村から講師を招いて，村営「木の駅」と村営「道志の湯」での取組を報告してもらってから自伐型林業に関するワークショップを実施した。協議会は，同年2月に自伐型林業に関する講習会，同年4月ミニショベルによる自伐型林業の実演会，同年7月に地域熱供給システム勉強会を実施した。

小鹿野町の森林・林業の活性化のために，このような協議会の活動を小鹿野町森林整備計画や森林経営計画に取り入れて未利用材の有効利用につなげることが重要であると考える。

4　展望とまとめ

これまで，西尾隆や塩谷勉の先行研究を踏まえて森林経営計画制度の概要を整理して，秩父の事例を分析した。西尾隆が指摘したように，林業は，乱伐と保続の繰り返しの中で国内の木材需要に対応できなくなり外材の大量輸入によって衰退した。塩谷勉が指摘したように，この外材の大量輸入の時代に，森林計画は施業規制から木材生産のための計画に変わった。戦後の森林計画は，生産と保続，施業規制と木材生産という相反する国の方針に翻弄されて今日まで至っている。現在，人工林の成長による森林資源の蓄積量は約1億 m^3/年程

(28)　三・両地域協議会は，小鹿野町の森林所有者960名にアンケート調査を実施した。回答者数456名（回収率47.5%）であり，バイオマスエネルギー利用に協力したいと回答した森林所有者は81.5%，間伐材を無償提供するとの回答は22%，自伐型林業の講習会への出席希望者は25%であった。

度増加[29]し，これまで経験したことのない生産過剰の時代を迎えた。生産過剰の時代に対応するために森林経営計画制度は創られたのである。

先述したように，再生プランは，平成32年までに木材自給率を50％とすることを目標に9本の柱を明記した。9本の柱は，①路網・作業システム，②森林組合改革・民間事業体サポート，③日本型フォレスター制度の創設・技術者等育成体制の整備，④国産材の加工・流通構造，⑤木材利用の拡大，⑥国有林の技術力を活かしたセーフティーネット，⑦森林情報の整備，森林計画制度の見直し，経営の集中化，⑧伐採・更新のルール整備，⑨補助金・予算の見直しである[30]。この中で重要な位置づけをされているのは，①路網・作業システム（路網整備），③日本型フォレスター制度の創設・技術者等育成体制の整備（人材の育成），⑦森林情報の整備，森林計画制度の見直し，経営の集中化（森林施業の集約化）の3本の柱である[31]。⑦森林情報の整備，森林計画制度の見直し，経営の集中化（森林施業の集約化）は，3本の柱の中の中核であり，森林整備保全による森林の多面的機能の持続的発揮と需要者を意識した国産材の安定的供給のために重要である。

本稿では取り上げなかったが，平成24年度から始まった森林経営計画における最近顕在化した問題として，森林経営計画相互の位置関係がばらばらであるため路網整備の連続性を維持できずに管理上の非効率であるという理由から路網は1回だけ利用すればよくなり，長期間の利用に耐える路網を開設しないという問題がある。再生プランの目標の1つである5年後に補助金なしでも収入間伐[32]を行えるためには，繰り返し利用できる路網を整備しなければならない。いくつかの問題があるものの，次のような新しい制度などを活用して森林・林業の再生を果たさなければならない。

---

(29)　政府広報オンラインHP（https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201310/3.html）2020.4.5。

(30)　岡田秀二（2012）『「森林・林業再生プラン」を読み解く』日本林業調査会6–7頁。

(31)　林総合監理士（フォレスター）基本テキスト作成委員会（2014）『森林総合監理士（フォレスター）基本テキスト』全国林業改良普及協会10頁。

(32)　岡田秀二（2012）『「森林・林業再生プラン」を読み解く』日本林業調査会59–63頁。

林野庁では，森林資源の利用期を迎える中で，平成23年4月に森林管理・環境保全直接支払制度の創設と森林法改正（森林経営計画制度の創設と必要な施業を確保するための私権制限の強化），平成23年7月に森林・林業基本計画を策定した。[33] 再生プランの根幹である森林経営計画は，国家財政逼迫の中で10年後に支援制度を使わないで間伐などの施業を自発的に行うことを目指して作られた制度である。[34]

森林法は，平成28年5月13日に①共有林の立木の所有者の一部が不明であっても持分移転等ができる裁定制度の新設，②森林経営計画の認定要件に鳥獣被害防止に関する事項を追加，③市町村が作成する林地台帳に関する規定の新設などについて改正された。林地台帳は，森林の土地の所有者や境界測量の実施状況等について記載されている。[35]

平成28年5月24日に閣議決定された森林・林業基本計画は，木材自給率50％の達成時期を5年先送りした（平成37年とした。[36]）が，再生プランを達成するための森林経営計画制度は，本稿で指摘した問題点を踏まえて充実しつつある。

秩父では，森林経営計画の作成と実行のために，①人材育成，②森林境界の明確化，③未利用材の活用の3点からの取組を進めてきた。

人材育成について，森林経営計画作成を進めるためには，監理士とプランナ

---

(33)　森林総合監理士（フォレスター）基本テキスト作成委員会（2014）『森林総合監理士（フォレスター）基本テキスト』全国林業改良普及協会10頁。

(34)　岡田秀二（2012）『「森林・林業再生プラン」を読み解く』日本林業調査会3・59–63頁。

(35)　横山博幸衆議院議員からの「森林の境界確定や所有権確定の問題について見解を求めたい」という趣旨の質問に対して，今井敏林野庁長官は，「都道府県と市町村の林務部局と地籍部局との間で情報を共有化し森林の境界を明確化する活動と地籍調査との情報の連携をとれるようにする。今回の森林法改正でも市町村が森林所有者の情報を一元的に取りまとめた林地台帳を整備する制度を創設した」という趣旨の回答をした（第190回国会　農林水産委員会　第4号　2016（平成28）年4月21日衆議院会議録）。森林簿は，登記簿の情報と一対の関係にある。二重に所有者情報があるので森林簿の所有者の名前は公開情報か否か問題となる（東京弁護士会　公害・環境特別委員会（2014）「2013（平成25）年度　環境シンポジウム報告書　森林の再生　～林地境界と路網整備の法的課題～」47頁）。

(36)　『林政ニュース』533号（2016（平成28）年5月25日）4–5頁。

ーの資格取得者増加と能力向上を図らなければならない。秩父の林業の歴史は浅いため歴史に縛られることがなく，新しい人材育成に取組めた。森林経営計画作成の要である人材育成は，地域の実情に応じて進めるのがよいと考える。森林境界の明確化について，林野庁は，「森林経営計画の認定率の低い地域では，地籍調査が遅れている。」と指摘している。[(37)] 秩父の取組は，共有林の占める割合の高い森林や地籍調査の終了した森林を森林経営計画の対象としたことで境界確認の負担を減らした。秩父の未利用材の活用について，平成27年に発足した三・両地域協議会の取組は，小鹿野町森林整備計画や森林経営計画と連携させることにより，地域の森林・林業の活性化につながると考える。

森林経営計画による森林施業集約化は，今後の森林・林業活性化のために不可欠であると考えており，本稿が今後の森林経営計画作成促進の一助となれば幸いである。

(37)　林野庁（2015）「施業集約化等の推進について」1頁　林野庁HP（www.rinya.maff.go.jp/j/rinsei/singikai/pdf/15111012.pdf）2020.4.5。