

森林の管理・活用に関する行政評価・監視

結 果 報 告 書

平成 29 年 7 月

総務省行政評価局



## 前 書 き

我が国は、国土面積の約7割を森林が占める、世界でも有数の森林資源大国である。その中でも、人工林は戦後に造成されたものが多く、約6割が今後10年間で50年生以上となり、本格的な木材利用が可能になると見込まれている。

また、我が国の木材需要は、これまで住宅分野が中心であったが、最近では、公共建築物や木質バイオマス発電への活用など住宅分野以外の新たな木材活用の施策が講じられたことにより、木材の需要分野が拡大している。

一方、我が国の森林所有者（林家）の約9割は、所有面積が10ha未満の小規模な者であり、森林所有者の収入に相当する山元立木価格は、昭和55年のピーク時から1割程度に下落していることなどを背景として、林業離れが進行している。さらに、昨今は、相続などで所有者が変わった場合でも、所有権の移転登記を行わない者が少なからず存在しているなど、現状のままでは、森林資源は木材としての活用が十分なされないだけでなく、水源涵養や土砂災害防止機能など森林の公益的機能の発揮にも影響を及ぼすのではないかとの懸念もある。

このため、農林水産省においては、平成23年に森林法（昭和26年法律第249号）を改正し、所有者を把握する新たな仕組みである「森林の土地所有者届出制度」の創設や、意欲ある森林所有者や森林組合等による施業の集約化を進め、伐採や造林をより効率的・効果的に実施することによって、森林の公益的機能を確保し、持続的な森林経営ができるよう、新たに「森林経営計画制度」を創設するなど、森林資源を活用するための各種施策を講じているが、適切な森林管理を実施するためには、併せて新たな木材需要の一層の喚起が必要である。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、我が国の森林の適切な管理を促すとともに、新たな木材需要の拡大を推進する観点から、森林法に定められた各種制度の運用状況、公共建築物の木造化など国主導で導入された新たな木材需要の拡大を推進する施策の現状等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。



# 目 次

第1 行政評価・監視の目的等 .....	1
第2 行政評価・監視結果 .....	2
1 森林管理のための制度の適正な運用 .....	2
(1) 森林の土地所有者届出の徹底 .....	2
(2) 森林経営計画制度の適正な運用 .....	37
(3) 森林の公益的機能を発揮させるための制度の適正な運用.....	139
2 新たな木材需要の拡大の推進 .....	194
(1) 公共建築物における木造化の促進 .....	194
(2) 合法木材製品の調達の推進 .....	296
(3) 木質バイオマスの活用の推進 .....	338



# 図 表 目 次

## 1 森林管理のための制度の適正な運用

### (1) 森林の土地所有者届出の徹底

図表 1-(1)-①	我が国の森林面積の内訳	8
図表 1-(1)-②	全国の林家数と保有山林面積との関係	9
図表 1-(1)-③	森林施業のイメージ	10
図表 1-(1)-④	森林施業の集約化のイメージ	11
図表 1-(1)-⑤	国内の山元立木価格の推移	12
図表 1-(1)-⑥	公益財団法人東京財団が行った相続登記を行わない森林所有者の推計結果の概要	13
図表 1-(1)-⑦	国土交通省が行った所在の把握が難しい森林所有者の推計結果の概要	14
図表 1-(1)-⑧	森林の土地所有者を把握する新たな仕組みに関する条文	15
図表 1-(1)-⑨	森林の土地所有者届出の様式	16
図表 1-(1)-⑩	調査対象とした 17 道府県及び 39 市町村	17
図表 1-(1)-ア-①	全国の市町村において受理した森林の土地所有者届出の件数等の推移	18
図表 1-(1)-ア-②	調査対象とした市町村における森林の土地所有者届出件数の推移等	19
図表 1-(1)-ア-③	森林の土地の所有者届出制度市町村事務処理マニュアルについて (平成 24 年 10 月 16 日付け 24 林整計第 123 号林野庁森林整備部計画課長通知) (抜粋)	22
図表 1-(1)-ア-④	調査対象とした市町村における死亡に関する届出のリスト表の一例 (川辺町)	23
図表 1-(1)-ア-⑤	調査対象とした市町村が平成 26 年度に受理した森林の土地所有者届出の事由別内訳	24
図表 1-(1)-ア-⑥	平成 28 年の改正により追加された林地台帳に関する条文	25
図表 1-(1)-ア-⑦	林地台帳の整備の概要	27
図表 1-(1)-イ-①	登記情報の電子データによる提供について (平成 23 年 9 月 1 日付け 23 林整計第 122 号林野庁森林整備部計画課長通知) (抜粋)	29
図表 1-(1)-イ-②	地方税法 (昭和 25 年法律第 226 号) (抜粋)	30
図表 1-(1)-イ-③	固定資産課税台帳に記載されている森林所有者に関する情報の利用について (平成 24 年 3 月 26 日付け 23 林整計第 342 号林野庁森林整備部計画課長通知) (抜粋)	31
図表 1-(1)-イ-④	「登記済通知書」に記載された情報を活用して把握した森林の土地所有者届出の未届者に対し、当該制度の周知を実施している例 (郡上市)	32
図表 1-(1)-イ-⑤	調査対象とした道府県及び市町村における地籍調査の実施状況 (平成 27 年度末時点)	35
図表 1-(1)-イ-⑥	調査対象とした森林組合における行政が保有する森林所有者情報に関する主な意見	36

### (2) 森林経営計画制度の適正な運用

図表 1-(2)-①	森林経営計画制度の概要	52
図表 1-(2)-②	森林経営計画に関する森林法の条文	53
図表 1-(2)-③	森林経営計画書の様式例	59
図表 1-(2)-④	森林施業計画制度と森林経営計画制度の主な違い	63
図表 1-(2)-ア-①	農林水産省 (林野庁) による民有林における森林経営計画の作成率に係る目標とその実績	65

図表 1-(2)-ア-②	全国における森林経営計画及び森林施業計画の作成状況	66
図表 1-(2)-ア-③	調査対象とした 17 道府県別の森林経営計画及び森林施業計画の作成状況	67
図表 1-(2)-ア-④	調査対象とした 39 市町村別の森林経営計画及び森林施業計画の作成状況	68
図表 1-(2)-ア-⑤	森林経営計画の作成率が全国平均値を上回った道府県及び市町村における主な理由	71
図表 1-(2)-ア-⑥	調査対象とした 17 道府県の森林施業計画の作成状況と森林経営計画の作成状況の比較	73
図表 1-(2)-ア-⑦	調査対象とした 39 市町村の森林施業計画の作成状況と森林経営計画の作成状況の比較	74
図表 1-(2)-ア-⑧	調査対象とした道府県及び市町村における森林経営計画の作成が進展しないことに対する主な意見	75
図表 1-(2)-イ-①	森林経営計画の認定要件の一覧	76
図表 1-(2)-イ-②	森林経営計画における森林施業の実施に係る認定要件の概要	81
図表 1-(2)-イ-③	森林経営計画の認定請求を受けた場合の対応を定めた通知	82
図表 1-(2)-⑤	調査対象 186 計画の概要	83
図表 1-(2)-イ-④-i	森林経営計画の認定を請求する資格を有していない者からの請求であった例	88
図表 1-(2)-イ-④-ii	記載が義務付けられている「森林の保護に関する事項」及び「森林の経営に関する長期の方針」が未記載となっていた例	89
図表 1-(2)-イ-④-iii	樹木が生立しない未立木地などについて、間伐が計画されていた例	90
図表 1-(2)-イ-④-iv	伐採を行う基準を満たさない間伐又は主伐が計画されていた例	98
図表 1-(2)-イ-④-v	間伐の下限面積が満たされていなかった例	100
図表 1-(2)-イ-⑤	森林経営計画の作成等に必要となる支援等に関する森林法の条文及び通知	103
図表 1-(2)-イ-⑥	調査対象とした道府県による市町村に対する森林経営計画の認定に係る審査を支援する主な取組	104
図表 1-(2)-イ-⑦	調査対象とした 17 道府県及び 39 市町村における判定ツール等の導入状況	105
図表 1-(2)-イ-⑧	判定ツール等のイメージ（岩手県の「森林経営計画システム」）	106
図表 1-(2)-イ-⑨	判定ツール等を活用した森林経営計画の認定要件の判定結果の例（静岡県の「森林経営計画支援システム」）	107
図表 1-(2)-イ-⑩	調査対象とした 17 道府県及び 39 市町村が導入する判定ツール等の機能	109
図表 1-(2)-イ-⑪	農林水産省（林野庁）作成の森林経営計画の認定要件を判定するためのツール	111
図表 1-(2)-ウ-①	保安林を伐採する場合の届出等に関する森林法の条文	112
図表 1-(2)-ウ-②	伐採及び伐採後の造林の届出書に関する森林法の条文	115
図表 1-(2)-ウ-③	制度の誤解により、伐採等の事後届が未提出となっていた例	116
図表 1-(2)-ウ-④	森林法に基づく伐採等を行う場合の各種届出等の様式（抜粋）	117
図表 1-(2)-ウ-⑤	伐採等の事後届において、伐採等が行われた森林の所在場所を特定できなかった例	122
図表 1-(2)-ウ-⑥	森林経営計画の変更、遵守及び認定取消しについて定めた通知	123
図表 1-(2)-ウ-⑦-i	立木の材積割合が 100 分の 35 を超える間伐が実施された例	128
図表 1-(2)-ウ-⑦-ii	伐採が計画されていなかった森林であるにもかかわらず、主伐又は間伐が実施された例	131
図表 1-(2)-ウ-⑦-iii	間伐が計画されていた森林であるにもかかわらず、主伐が実施	

された例	134
図表 1-(2)-ウ-⑦-iv 主伐又は間伐を実施した森林の一部が森林経営計画の対象となっていなかった例	135
図表 1-(2)-ウ-⑧ 伐採等の事後届を受理した場合の対応を定めた通知	137

### (3) 森林の公益的機能を発揮させるための制度の適正な運用

図表 1-(3)-① 森林の有する各種多面的機能と貨幣評価額	148
図表 1-(3)-② 森林が失われることによる公益的機能の発揮への影響度	149
図表 1-(3)-③ 森林の公益的機能を発揮するための森林施業に係る森林法の条文	150
図表 1-(3)-ア-① 保安林の種類別の指定目的と面積の内訳	158
図表 1-(3)-ア-② 保安林の伐採規制に係る森林法施行令及び森林法施行規則の条文	162
図表 1-(3)-ア-③ 要整備森林に係る勧告までの実施手順を定めた通知	167
図表 1-(3)-ア-④-i 間伐等が十分に実施されていない水源かん養保安林等を要整備森林として選定しているものの、その後の対応は森林組合に任せ、県が主体的に関与していなかったことから、森林所有者等に必要な森林施業の通知を行っていない例	169
図表 1-(3)-ア-④-ii 間伐が十分に実施されていない土砂流出防備保安林等を要整備森林として選定しているものの、選定後に森林所有者等の所在が不明であることが判明し、その後も必要な措置を講ずることができていないことから、必要な森林施業の通知を10年以上行っていない例	172
図表 1-(3)-ア-④-iii 間伐が十分に実施されていない水源かん養保安林等を要整備森林として選定し、森林所有者等に必要な森林施業の通知を行っているが、通知後少なくとも6年以上が経過し、要整備状態が依然として解消されていない事実を把握しているにもかかわらず、森林所有者等に対し、実施期限を定めた施業の勧告を行っていない例	173
図表 1-(3)-イ-① 市町村森林整備計画の運用に関する通知	174
図表 1-(3)-イ-② 市町村森林整備計画において定められることとなる公益的機能別施業森林区域ごとの森林施業方法のイメージ	186
図表 1-(3)-イ-③ 伐採及び伐採後の造林の届出書の様式及び記載要領	187
図表 1-(3)-イ-④ 伐採及び伐採後の造林届出の運用に関する通知	189
図表 1-(3)-イ-⑤-i 市町村森林整備計画において定められた伐期齢に達していないにもかかわらず、1ha以上の森林の皆伐を計画している例	191
図表 1-(3)-イ-⑤-ii 植栽によらなければ適確な更新が困難な森林であることから、伐採後は人工造林が必要となるにもかかわらず、天然更新による造林を計画している例	192
図表 1-(3)-イ-⑥ 全民有林を水源涵養機能森林に設定している市町村	193

## 2 新たな木材需要の拡大の推進

### (1) 公共建築物における木造化の促進

図表 2-(1)-① 公共建築物の不燃化に係る経緯	208
図表 2-(1)-② 公共建築物の木造化に係る公共建築物等木材利用促進法の条文	209
図表 2-(1)-③ 公共建築物の木造化に係る木材利用促進基本方針の内容	211
図表 2-(1)-④ 耐火建築物等に係る建築基準法の条文	215
図表 2-(1)-⑤ 木造化になじまない施設の範囲を定めた通知	223
図表 2-(1)-⑥ 営繕計画書の概要	232
図表 2-(1)-⑦ 調査対象とした5省の「公共建築物における木材の利用の促進のため	

の計画」における公共建築物の木造化に関する内容	233
図表 2-(1)-ア 農林水産省（林野庁）及び国土交通省（官庁営繕担当部局）による「木造化のフォローアップ調査結果」での国が整備する公共建築物における木造化の状況	237
図表 2-(1)-イ-① 調査対象 195 施設の概要	238
図表 2-(1)-イ-② 調査対象 195 施設における用途別の木造化の状況	248
図表 2-(1)-イ-③ 調査対象 195 施設における木造化の状況	249
図表 2-(1)-イ-④ 各省独自の判断により木造化が図られなかったが、その判断が妥当とは言い難いもの	252
図表 2-(1)-イ-⑤ 木造と木造以外による場合の性能等について比較を行っている例	253
図表 2-(1)-イ-⑥-i 各省が木造化になじまない 6 種類の施設に該当するとした判断が妥当であるとは言い難いもの	255
図表 2-(1)-イ-⑥-ii 木造化になじまない 6 種類の施設について、木造化が図られた施設と同じ用途で施設規模にも大きな違いがみられないもの	257
図表 2-(1)-イ-⑦ 耐火建築物等に関する官公法の条文	262
図表 2-(1)-イ-⑧ 官公法と建築基準法との耐火基準に係る規制の違い	263
図表 2-(1)-イ-⑨ 官公法において耐火建築物とすることが求められているため、木造化が図られなかったもの	264
図表 2-(1)-イ-⑩ 延べ面積が 1,000 m <sup>2</sup> を超えている場合であっても、地方公共団体において木造化が図られたもの	265
図表 2-(1)-イ-⑪ 建築基準法及び官公法における耐火基準に係る規制の主な改正内容	266
図表 2-(1)-イ-⑫ 建築基準法における耐火建築物と準耐火建築物との違い	267
図表 2-(1)-イ-⑬ 建築基準法における特殊建築物の耐火基準に係る規制の概要	268
図表 2-(1)-イ-⑭ 特殊建築物の耐火基準に係る規制に関する建築基準法の条文	269
図表 2-(1)-イ-⑮ 官公法において建築基準法よりも厳格な耐火基準が規定されていることなど、公共建築物の木造化に関する主な意見	273
図表 2-(1)-ウ-①-i 営繕計画書を送付する必要がないと誤認していたもの	276
図表 2-(1)-ウ-①-ii 営繕計画書の送付を失念していたもの	278
図表 2-(1)-ウ-② 国土交通省が把握する各省各庁から営繕計画書が送付されなかった事案の件数の推移	279
図表 2-(1)-ウ-③ 調査対象とした 5 省に対する木造化に関する大臣意見の送付状況	280
図表 2-(1)-ウ-④ 法務省において木造化が図られたもの	281
図表 2-(1)-ウ-⑤ 木造化に関する大臣意見が送付された施設と同じ用途であり、かつ、延べ面積等の施設規模に大きな違いがみられないにもかかわらず、木造化に関する大臣意見が送付されていないもの	282
図表 2-(1)-ウ-⑥-i 技術的には木造化を図ることが可能であったものの、木造化に関する大臣意見を踏まえ構造を変更しなければならないとの認識がなかったもの	285
図表 2-(1)-ウ-⑥-ii 各省が木造化を図ることが困難であると判断した理由等を国土交通省に対し報告していたにもかかわらず、木造化が可能と考えられる具体的な理由の明示等がないまま、木造化に関する大臣意見が送付されたもの	288
図表 2-(1)-⑧ 農林水産省（林野庁）及び国土交通省（官庁営繕担当部局）による公共建築物の木造化を促進するために行う技術的支援	292
図表 2-(1)-⑨ 調査対象とした機関における公共建築物の木造化に当たっての課題等に係る主な意見	293
図表 2-(1)-⑩ 木造で整備を行う場合の予算単価	294
図表 2-(1)-⑪ 木造と木造以外による場合の工事費等について比較を行っている例	295

## (2) 合法木材製品の調達の推進

図表 2- (2) -①	グリーン購入法の概要	304
図表 2- (2) -②	グリーン購入法適合製品の調達に関するグリーン購入法の条文	305
図表 2- (2) -③	グリーン購入法基本方針の主な内容	307
図表 2- (2) -④	「G8 グレンイーグルズ・サミット」(平成 17 年 7 月 6 日から 7 月 8 日)における違法伐採対策に関する内容	313
図表 2- (2) -⑤	日本政府の気候変動イニシアティブ(平成 17 年 7 月 6 日から 7 月 8 日 G8 グレンイーグルズ・サミット)(抜粋)	315
図表 2- (2) -⑥	木材製品の合法性証明ガイドラインの内容	316
図表 2- (2) -⑦	調査対象とした 5 省の「環境物品等の調達の推進を図るための方針」における木材製品 7 品目に係るグリーン購入法適合製品の調達目標とその実績	320
図表 2- (2) -⑧	木材利用促進基本方針における木材製品の利用の促進に関する内容	321
図表 2- (2) -⑨	調査対象とした 5 省の「公共建築物における木材の利用の促進のための計画」における木材製品の利用の促進に関する内容	322
図表 2- (2) -⑩	調査対象とした 69 機関における木材製品の合法性証明ガイドラインに定められた証明方法による木材製品の合法性の確認状況	328
図表 2- (2) -⑪	調査対象とした機関における木材製品の合法性証明ガイドラインに定められた証明方法により木材製品の合法性の確認を行わなかった主な理由	329
図表 2- (2) -⑫	調査対象 179 製品における合法性の表示及び証明書の提示状況	330
図表 2- (2) -⑬	調査対象 179 製品における合法性の表示及び証明書の提示状況の内訳	331
図表 2- (2) -⑭	合法証明書の提示が可能であるとされた木材製品事業者における提示までに要した日数	332
図表 2- (2) -⑮	調査対象とした機関が調達した木材製品の中で、グリーン購入法適合製品との表示があったが、木材製品事業者から木材製品の合法性証明ガイドラインに定められた合法証明書が提示されなかったもの	333
図表 2- (2) -⑯	調査対象とした機関が調達した木材製品の中で、グリーン購入法適合製品との表示がなかった製品で、木材製品事業者から木材製品の合法性証明ガイドラインに定められた合法証明書が提示されなかったもの	335

## (3) 木質バイオマスの活用の推進

図表 2- (3) -①	バイオマス発電設備に関する再エネ特措法の条文	352
図表 2- (3) -②	固定価格買取制度の仕組み(イメージ図)	357
図表 2- (3) -③	バイオマス発電設備に関する再エネ特措法施行規則の条文	358
図表 2- (3) -④	建設リサイクル法における建設資材廃棄物の定義に関する規定	362
図表 2- (3) -⑤	木質バイオマスの発生量と利用率の現状	363
図表 2- (3) -⑥	バイオマス活用推進基本法(平成 21 年法律第 52 号)(抜粋)	364
図表 2- (3) -⑦	バイオマス活用推進基本計画(平成 28 年 9 月 16 日閣議決定)(抜粋)	365
図表 2- (3) -⑧	木質バイオマス発電設備の認定件数及び運転開始済件数の推移	366
図表 2- (3) -⑨	再エネ特措法に基づく告示に定められた調達価格及び調達期間(平成 28 年度)	367
図表 2- (3) -⑩	発電利用に供する木質バイオマスの証明のためのガイドライン(平成 24 年 6 月林野庁)	368
図表 2- (3) -⑪	木質バイオマス証明ガイドラインに基づく証明書が繰り返し交付されるイメージ図	383
図表 2- (3) -ア-①	バイオマス燃料の使用計画書(記載例)	384
図表 2- (3) -ア-②	バイオマス発電設備に関する再エネ特措法施行令の条文	385
図表 2- (3) -ア-③	経済産業大臣への定期報告の様式	386

図表 2-(3)-ア-④ 調査対象とした木質バイオマス発電設備における各燃料チップの 調達状況	389
図表 2-(3)-ア-⑤ 調査対象とした木質バイオマス発電事業者において間伐材等由来の 燃料チップが計画どおり調達できなかった理由等	391
図表 2-(3)-ア-⑥ 調査対象とした木質バイオマス発電事業者における間伐材等由来の 燃料チップの今後の調達見通し等について	393
図表 2-(3)-ア-⑦ 林野庁が間伐材等由来の木質バイオマス発電設備の認定を受ける事 業者向けに出した文書（平成 27 年 7 月公表）	398
図表 2-(3)-イ-① 調査対象とした発電設備に燃料チップを納入するチップ加工事業者 等における木質バイオマス証明ガイドラインの対応状況	403
図表 2-(3)-イ-②-i 木質バイオマス証明ガイドラインどおりの対応がなされていた 例（伐採段階における証明書及び根拠書類の例）	405
図表 2-(3)-イ-②-ii 木質バイオマス証明ガイドラインどおりの対応がなされていた 例（加工・流通段階における証明書の例）	406
図表 2-(3)-イ-③ 本来であれば一般木質由来のバイオマスとなる主伐された原木を間 伐材等由来の木質バイオマスとして納入していた例	407
図表 2-(3)-イ-④ 木質バイオマス証明ガイドラインどおりの対応がなされていなかっ た理由等	408
図表 2-(3)-イ-⑤ 調査対象とした発電事業者における固定価格買取制度に関する主な 意見・要望	412
図表 2-(3)-イ-⑥ 再生可能エネルギーに係る賦課金の標準家庭単価及び賦課金収入の 推移	414
図表 2-(3)-ウ-① 廃棄物処理法等における廃棄物の定義に関する規定	415
図表 2-(3)-ウ-② 経済産業省資源エネルギー庁における固定価格買取制度のホームペ ージ（抜粋）	416
図表 2-(3)-ウ-③ 廃棄物処理施設における固定価格買取制度（FIT 制度）ガイドブッ ク（平成 25 年 4 月環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物 対策課）（抜粋）	418
図表 2-(3)-エ-① 木質ペレット生産量の推移及び木質資源利用ボイラー数の推移	419
図表 2-(3)-エ-② 木の駅プロジェクトイメージ図	420
図表 2-(3)-エ-③ 木の駅プロジェクト取組状況	421
図表 2-(3)-エ-④ 調査対象とした道府県及び市町村における自伐林家等に対する支 援措置の内容	422