

保護林制度等に関する有識者会議におけるこれまでの議論の経過

1 保護林をめぐる課題等

(1) 保護林の歴史

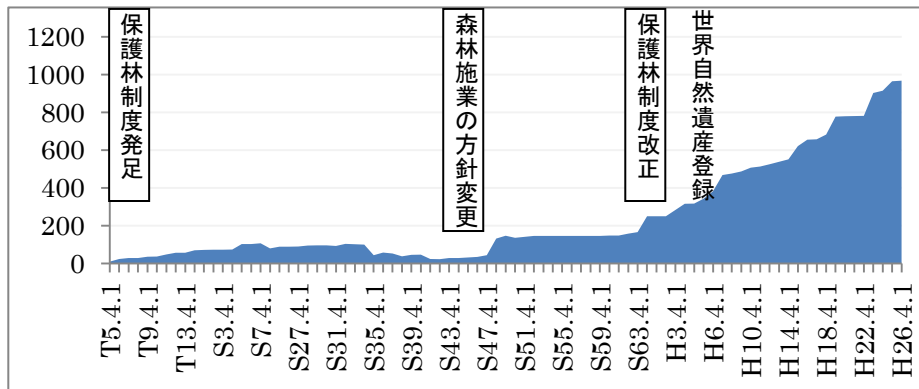
保護林は、大正4年山林局長通牒「保護林設定ニ関スル件」を根拠として誕生した。同通牒では、原生林やこれに準ずる森林、風致景勝地、鳥獣繁殖地等8種類の保護対象森林を定め、①内容が真に優れたもの、②面積は最小限、③高山帯の積極的な指定、④保護林台帳による管理等に留意して設定が進められた結果、昭和7年には約11万ヘクタールに達した。

その後、昭和30年代には約5万ヘクタールと半減したが、国民の自然保護に対する関心の高まりを受け、昭和45年の「自然保護を考慮した森林施業について」を契機として保護林の積極的な設定に方針転換された。昭和48年には、約13万ヘクタールとなり昭和30年代以前の面積を超えた。

昭和50年代以降、各地で林業と自然保護に関する問題が表面化したため、昭和62年に林野庁は「林業と自然保護に関する検討委員会」を発足させ、翌年、森林生態系保護の考え方等を導入すべきとする報告書が取りまとめられた。この報告を受け、平成元年に、森林生態系保護地域の新設等を核とする「保護林の再編・拡充について」が策定された。この通知に基づき、森林生態系保護地域等の設定を進めた結果、保護林面積は大幅に増加し、平成26年4月現在、853箇所、約97万ヘクタールの保護林を有するに至った。

単位：千ha

保護林の面積推移



平成11年には、保護林を中心にネットワークを形成する「緑の回廊」を新設した。

(2) これまでの成果

今後のあり方を検討する前提として、これまでの成果について考察したところ、以下のとおり集約された。

① 先駆的な保護

大正から昭和初期に設定した保護林の多くが、のちに制定された自然公園や天然記念物に設定された。このように、保護林は我が国における

保護地域の基礎を構築した。

② 持続的な森林経営への貢献

保護林を設けることで、利用すべき森林と保護すべき森林を明確化し、林業と自然保護が共存した森林の経営を実践することで持続可能な森林経営の確立に貢献した。

③ 世界自然遺産等の保護担保

原始的な森林を厳格に維持してきた結果、世界自然遺産や生物圏保存地域(BR : Biosphere Reserve)への登録が実現した。世界自然遺産における陸域面積の95%が国有林であり保護林として特別に管理されている。

④ 戦略的な森林生態系等の保護・保存

ア 多様な生態系の保全

我が国の気候区分ごとに代表的な森林生態系を維持し、我が国の森林生態系の骨格を形成している。

イ 希少種保護

希少な野生生物の生育・生息地や、種の北限地、南限地の保護など、小規模であってもきめ細かな保護林を設定することで生物多様性を温存している。

ウ 遺伝子保存

多様な森林生物の遺伝子を生育域内で維持し、将来的な種苗や利用等の可能性を有する森林資源を確保している。

⑤ その他の成果

生物圏保護地域で定義された地帯区分による保全の考え方を森林生態系保護地域の保全に取り入れたため、保護地域におけるコア、バッファの考え方が国民に定着した。

(3) 保護林をめぐる状況の変化

森林生態系に関する科学的知見が進展しており、その方向性を踏まえ、保護林の設定や管理のあり方を見直し、保全に関する国際的な水準と適合させる必要があること、また、保護林面積の増加や国有林野事業の一般会計化移行など、保護林をめぐる情勢が変化したため、これら変化に対応できる保護林のあり方を検討する時期に来ている。

(4) モニタリングの結果等から明らかとなってきた課題

① 制度運用上の課題

ア 面積規模や管理手法が似ているなど、保護林の区分と実際の設定箇所

- や管理手法が必ずしも適切ではないこと、また、小さくとも地域特有の森林生態系（ローカルホットスポット）、森林と一帯となって効果を発揮する湿地や草地、周囲の個体群^{※1}との関係性を考慮しなければ持続性に問題のある危機的な個体群など、生物多様性を保全するために、きめ細かな保全対策を講じる必要性が明らかになってきたこと、
- イ 中部森林管理局管内の木曾ヒノキのように、世界的に見て分布が限定されている温帯性針葉樹林の事例では、積極的な人為を加えつつ元の姿に復元する箇所も包含した保護地域を検討する必要があるなど、天然林の復元を図る取組に対しては、人為を加えず自然の推移に委ねることが原則の現状の保護林制度では対応が難しい場合があること、
 - ウ 気候変動などこれまで存在しなかった脅威に対応するための多様な取組を行う必要性が生じてきたこと、
 - エ 九州森林管理局管内の奄美大島のように、国有林と民有林が連携することにより、森林生態系の保全がより確実となるケースがあること、

等が明らかとなり、現在の保護林制度では対応の困難な新たな課題が浮き彫りになってきた。

※1：個体群

一定の時間と空間内に生活する生物個体の集まり。

② 管理に関する課題

平成26年4月現在、保護林は約97万ヘクタール設定されており、平成元年の保護林制度改正から四半世紀を経て面積は約4倍に増加した。今後とも保護林を適切に管理し続けるためには、簡素で効率的な管理体制を再構築することなども課題である。

2 検討の方向性等

貴重な天然林や希少な野生生物の生育・生息地を保護・保存することにより生物多様性の保全に貢献してきた保護林では、前述で掲げる新たな課題が生じているところであり、今後とも、国有林における生物多様性保全の中核としての役割を果たしていくためには、保護林の管理水準を向上し、保護林における生物多様性の新たな課題に応えるための取組みを進めていくべきである。

3 講ずべき措置

(1) 保護林区分の再構築による諸課題への対応（1(4)①アの課題に対する措置）

平成元年の保護林制度改正により、保護林は7区分となった。原始的な森林生態系を一体的に保存するものから、市町村の要望によるものまで幅広いものとなっている。しかしながら、森林生態系保護地域と森林生物遺伝資源保存林の設定においては、面積規模や管理の手法が似ているため、保護地域としての違いが分かりにくいこと、大規模な植物群落保護林や特定地理等保護林を森林生態系保護地域の代替として機能させている事例があることなど、保護林の区分と実際の設定箇所や管理手法が必ずしも適切でないとの指摘を受けるようになってきている。

また、平成元年以降、協定に基づいて一般市民と連携して保全を図る取組等、多様な国有林管理が行われるようになり、郷土の森の一部など、保護林としての存在意義が薄れつつある区分も存在する。

このため、森林生態系や個体群の持続性に着目し、必要となるスケール（面積規模）に応じた保護林区分に再構築すべきである。

その際、保護林の価値や持続性を向上させるための人為による積極的な管理の概念も検討すべきである。具体的には、ローカルホットスポットや特異な環境（草地、湿地、高山帯、岩石等）を保護林の対象とする概念^{※2}、野生生物の存続に必要な個体群の集合体を保全する概念^{※3}、個体群の生育・生息に必要な最低面積の概念などである。

※2：希少な野生生物の生育・生息地となっている等、地域の生物多様性にとってかけがえのない存在と考えられる草地、湿地、高山帯、岩石等については、成立原因を見極めた上で、必要な場合には人為を加えながら保護林として適切に管理すること。

※3：目的とする野生生物の消失が懸念される危機的な保護林（危機保護林）については、危機保護林を中心に、例えば、周囲に点在する遺伝的な関係性を持つ小規模な個体群や今後更新が見込まれる更新適地等を同一の保護林として設定するなど、適切に管理すること。

(2) 世界的に貴重な温帯性針葉樹林の積極的な保全（1(4)①イの課題に対する措置）

現在の保護林の管理は、貴重な生態系に対し人為を加えず自然の推移に委ねる「保存（Preservation）」や現状を維持する「保護（Protection）」を原則としており、失われた森林生態系を復元するために新たに保護林を設定することは想定していない。

しかしながら、衰退傾向にあると考えられる、世界的に貴重かつ希少な温帯性針葉樹林については、部分的に人為により「復元（Restoration）」を図ることも必要であり、保護林としての管理においてもこうした概念を導入すべ

きである。

ただし、明確な目標林型とそこに至るプロセスについての科学的知見は乏しく、復元の技術的手法を模索しながら取組を進めることが必要なため、専門家の意見を踏まえつつ、復元に取り組む者や利害関係者を中心とする地域関係者による丁寧な合意形成が求められる。

また復元は、天然更新を通じて行われることが基本であるため、保護林として指定する地域内に種子の供給源となる天然林がまとまって存在しており、復元を進めて行くべき森林とひとまとまりの保護林として管理する森林生態系保護地域等としての取扱いが望ましい。

また、復元により蓄積される森林施業の技術は、貴重な知見となるため、民有林における多様な森林づくりにも普及し、地域の振興に寄与することになると考えられる。

(3) 気候変動など新たな脅威への対応 (1(4)①ウの課題に対する措置)

IPCC（気候変動に関する政府間パネル：Intergovernmental Panel on Climate Change）第5次評価報告書によれば、世界平均地上気温は、1880年～2012年までの間に0.85度上昇しており、今世紀末には2.6～4.8度上昇する可能性が指摘されている。高山帯や亜高山帯などのごく限られた環境に生育する植物種については、気候変動のスピードについて行けず、生育地のさらなる縮小や絶滅に向かう可能性が懸念されている。

このため、モニタリング等により保護林の変化を把握した上で、①生育地の縮小等により、存続が難しいと判断される植物については、必要に応じて遺伝資源を人為的に保存、②環境を管理することにより存続できると考えられる野生生物については、順応的な管理^{※4}の方法等の検討を行うとともに、緑の回廊の設定や民有林との連携等、森林の連続性の確保に一層留意すべきである。

※4：順応的な管理

モニタリング結果を評価し、継続的に手法を改善していくこと。PDCAサイクルによる管理。

(4) 民有林との連携 (1(4)①エの課題に対する措置)

野生生物は国有林、民有林の区別なく生育・生息しているため、国有林と民有林が連携し、一体として森林生態系の保全を行うことで、より良い対応が可能となるケースがある。

こうしたケースについては、保護林の管理に民有林と連携する概念を導入すべきである。

例えば、民有林を考慮した保護林の配置の検討、協定による管理水準の同化、モニタリングの統一的な実施、共同による人材育成等が考えられる。

また、配置や管理水準に関連して、民有林の管理水準向上を条件に、分散

している国有林を一体のものとして取扱い、合算した面積を面積要件の判断基準とする取扱い（連たん面積）の概念も導入すべきである。

(5) 簡素で効率的な管理体制の再構築に向けた取組（1(4)②の課題に対する措置）

① 保護林の管理への専門的な知見の反映

現在の保護林制度では、森林生態系保護地域及び森林生物遺伝資源保存林を設定しようとする場合に、保護林ごとに委員会を設置し、専門家の意見を反映することとなっているが、設定後については特段の規定がないこと、他の保護林については、そもそも委員会等の検討の場がないといった課題がある。また、委員会数が多くなり複雑な検討体制になっている場合がある。

全ての保護林で専門的な知見を活用し、順応的な管理を実践するためには、モニタリング結果を共有し科学的な知見に基づき対応策を検討する場が不可欠である。

このため、森林管理局に設置されている各種委員会を整理・統合しつつ、すべての保護林の設定及び管理についての課題を検討対象とする委員会を設置するなど、管理体制を再構築すべきである。

② 国際基準への位置付け

IUCN（国際自然保護連合：International Union for Conservation of Nature and Natural Resources）では、管理の目的に応じて保護地域を6つのカテゴリーに分類している。

国際基準における保護林の位置付けを明確にするため、すべての保護林を対象に、IUCN カテゴリーのいずれかに分類し、世界保護地域データベース(WDPA：World Database on Protected Areas)に登録することにより、世界の保護地域の管理に貢献すべきである。ただし、単純にIUCN カテゴリーに合わせることを目的ではなく、管理のあり方を国際基準に照らして考えるための取組であることに留意する必要がある。

このため、分類に当たっては、管理の目的や地域社会との関わり方等を踏まえ、管理を担う森林管理局がカテゴリーを決める仕組みとすべきである。

③ モニタリング

現在の保護林制度では、5年に1回モニタリングを行うこととしているが、区分ごとのモニタリング内容が画一的であるため、保護林の状況を把握する上で不十分であるとの指摘がなされるようになってきた。

モニタリングは順応的な管理には不可欠であり、人為による管理を行う場合には、一層重要性を増すことになる。

このため、モニタリングの内容を見直すとともに、モニタリング結果

を共有し科学的な知見に基づき対応策を検討できる体制を整備すべきである。

④ 地域における保護林の管理手法

管理の目的や地域社会との関わり方等を踏まえ、林野庁において、適切な保護林管理手法を検討すべきである。

⑤ 人材育成

復元など保護林における生物多様性を向上させる順応的な管理には、生態学等の知見が求められる。

このため、生物多様性に関する知見を蓄積・活用することができる国有林職員の人材育成を一層行うべきである。

(6) その他

① 国民に対する丁寧な説明

温帯性針葉樹林の復元や草地・湿地の保全等、人為による積極的な管理は、保護林内での伐採等が行われ、また、その効果が直ちに発現しないこと等により、国民に理解されず、自然破壊との誤解を招く恐れがある。

このため、人為的な関与の目的、計画、内容等について、科学的な根拠を提示するなど、国民に対する丁寧な説明が重要である。

② 他省庁との連携

保護林管理のため、他省庁(地方機関)と情報や意見を交換するなど、他省庁との連携を推進すべきである。