

平成26年10月14日（火）

於・農林水産省本館7階 第3特別会議室

第3回

保護林制度等に関する有識者会議

議事速記録

林 野 庁

午後 3時01分 開会

○高塚経営企画課課長補佐 定刻になりましたので、ただ今から第3回保護林制度等に関する有識者会議を開催いたします。

本日は、皆様大変お忙しい中、また遠方からもご出席いただきまして、誠にありがとうございます。

本日の司会を務めさせていただきます経営企画課課長補佐の高塚と申します。よろしくお願いいたします。

開催に先立ちまして、国有林野部長からご挨拶申し上げます。

○黒川国有林野部長 どうも皆様、お疲れ様でございます。本日、本当にお忙しいところ、また、昨日、一昨日と台風が日本列島を縦断する中、大変天候も荒れて厳しい中をお集まりいただきまして、本当にどうもありがとうございます。

また、日頃より委員の皆様方には国有林の管理経営に対しまして、何かとご指導、ご理解をいただいておりますことをこの場を借りて御礼を申し上げます。

さて、この保護林制度に関する検討会につきましても、本日で3回目を迎えたところでございます。前回までは、課題の整理やあるいは事例等の発表、そういったことを通じて保護林制度についての認識を皆様方とともに深めてきたところでございますが、本日はいよいよ論点の整理に入っていくわけでございます。

本日の議論の中心は、一つは人為です。人為による管理をどのように考えていけばよいのかということが一つ。

もう一つは、効率・効果的な管理の手法、そういう限られた予算ですとか人員、そういった中でいかに管理水準を上げていくのかということがこれからの課題だと思っております。ぜひそういったことについて本日は議論していければと思っております。

特に人為の話になってきますけれども、森林生態系の脅威となる外来種の侵入ですとか、あるいは本日もお話をさせていただくこととなりますけれども、人の手による管理をしなければ対応できないような、いわゆる復元等、こういった課題について、そのような手法をとらないと対応できない事例というのか課題、こういったものが最近で増えきているわけでございます。このような事例に的確に対応していくということも私たち国有林を管理する者の責務と考えておりますので、皆様方のご指導をお願いしたいと思います。

本日は限られた時間ではございますが、皆様方の忌憚のないご意見をいただいて、今後の保護林のあり方について検討していければと思っておりますので、どうかよろしくお願

いたします。

○高塚経営企画課課長補佐 国有林野部長におかれましては、これから所用がございまして途中で退席いたします。どうかご了承ください。

本日は、全委員に参加いただいております。

資料の確認から始めたいと思います。皆様、お手元に資料を束ねたものがございませうでしょうか。

表に第3回保護林制度等に関する有識者会議と書いた議事次第、それからめくっていただきまして配付資料の一覧表、その下に委員の名簿、林野庁関係者の名簿と続いております。

その下から資料になりまして、資料1番、諸外国の保護林制度について、資料2番、保護林制度についてのこれまでの議論のまとめ、資料3番、復元の概念の導入、続きまして4番以降、4、5、6、7までございませうでしょうか。委員の皆様のお手元には、会議の参考資料として、第1回の会議、第2回の会議の資料をつづったドッチファイルを用意しております。会議資料は順次追加してまいりますので、会議終了後、机の上に資料は置いたままお帰りいただいて構いません。

本日の資料はお持ち帰りいただいても構いませんし、また持ち帰られた場合も別に次回持参していただく必要はございません。

本会議の資料、議事概要等につきましては、後日農林水産省のホームページにて公表いたします。

それでは、米田座長、よろしく願いいたします。

○米田座長 米田です。よろしく願いします。

今日は、議事次第にありますように、まず最初に、土屋委員のほうから諸外国における保護林制度についての紹介をいただいて、勉強したいと思っております。

その後、論点が3、4、5、6、7と非常に多い論点が今日盛り込まれていますので、時間的にいいますと、5時30分に一応終わるということになっております。しかしながら、ひょっとしたら20分程度延びるかもしれませんが、その進み具合によって私が判断させていただきます。

なお、宮下委員におかれましては、所用がありまして5時に中座されますので、皆さんご了解ください。よろしく願いいたします。

それでは、議事次第に従って進めていきたいと思っておりますので、まずは事務局のほうから

その進め方についての説明をよろしくお願いいたします。

○高塚経営企画課課長補佐 お手元の議事次第のとおり進めてまいりたいと考えております。

まず、最初に土屋委員の発表でございますけれども、発表時間15分程度、その後、質疑応答を10分程度見込んでおります。

発表が終わりましたら、論点についての議論をいただくということになるのですが、その前に保護林の方向について、これまでの議論を整理したものの説明と、それから第1回会議で緑の回廊やレクリエーションの森等との整理が必要という意見をいただいておりますので、それらの説明を行った後、議論に入るという流れにしたいと考えております。

論点については先ほどの資料一覧にあったとおり、論点3から論点7、資料3から7について説明をしていきたいと考えております。

表題の下に、例えば資料3とか4とかの表題の下に2の何とか2-1とか2-2とかという番号を振っておりますけれども、これは第1回会議の資料3に該当する番号を明示しているものでございます。

米田座長、以上でございます。

○米田座長 ありがとうございます。

それでは議事に従いまして、1として事例発表、諸外国における保護林制度について土屋先生のほうからよろしくお願いいたします。

○土屋委員 それでは時間もございませんので、まだ映像が映っていないようですが、お手元の資料のままですので、始めさせていただきます。

今のご案内の中で、今日から課題についての議論にかなり入っていくということになりますが、諸外国の保護林制度についての説明というのは、諸外国では一体どうなっているのかということを知るといふ意味合いですから、前半の一番最後ということになるのではないかというふうに考えております。

今日お配りしたのは、かなりきれいな資料ができているのですが、これは実は土屋がやったのかと言われますと、こんなにきれいなものは私普通つくっておりませんで、実はコンサルタント会社の方にかなりご協力いただきました。ここでお礼を申し上げます。

かなり分量が多いので、これを全部やっていると15分を優に越してしまいますので、かなり端折ってご説明することになるかと思っております。また、ご質問のところでも足りな

った部分については補っていただければと思います。

あともう一個、これは言ってしまうとエクスキューズなのですが、私はこれまでも国有林野、それから森林政策の諸外国の調査というのをやってまいりましたし、国立公園制度についても同じように調査したことが何回かあるのですが、こんなに保護林制度の調査が難しいとは思いませんでした。初めの1ページ目の上のところに定義がありますが、国有林、もしくは連邦制の場合は州有林の場合もありますが、この区域を指定して、法的又は有効な手段によって、自然保護等を目的とし、開発行為を制限している地域です。いわゆる保護地域に当たるわけですが、それが国有林内にあるということになるんですが、事実上国有林内にあるということではなくて、国有林が制度として持っているという意味合いが強いわけです。日本の保護林というのは、まさにそういうものなのですが、それと比較できるようなものがどこにどれだけあるのかというのが非常に難しかったというのが初めにエクスキューズとしてあります。

1ページ目の下のほうは、我が国の保護林についての概況ですので、これは、もう皆さんにご説明するまでもないんですが、こういった形でかなりの箇所数、かなりの面積でさまざまな種類のものが国有林の独自の制度としてあるというのが日本の保護林制度であるということをもう一度ご確認ください。

それからアメリカ合衆国、カナダは連邦制ですので、カナダはブリティッシュコロンビア州（以下、BC州）、それからスウェーデン、それからアジアの代表としてインドネシアという国々をここでは一応取り上げています。

初めに、アメリカ合衆国です。アメリカ合衆国については、皆さんもさまざまな文献等や実際にアメリカ合衆国の国有林に行かれたこともおありだと思いますが、ご承知のとおり、アメリカ合衆国のいわゆるNational Forests、「USDA Forest Service」、普通「森林局」と訳します。そこが所有、管理する森林というのは、ロッキー山脈よりもかなり西側のほうにたくさんある。そこで多目的利用が行われている。もしくは、最近ですとエコシステムマネジメントというような形での管理が行われているというのはご承知のとおりだと思います。

では、保護林に相当するものは何があるかということ、Wildernessという制度があります。ただし、これは保護林とはかなり違っていて、ここに書いてありますようにNational Wilderness Preservation SystemというのがWilderness法、これは1964年にできていますが、そのWilderness法に基づいたこういうシステムがあって、これは議会に基づいた

Wildernessを指定するんですが、それは実は国有林に限らないでNational Park、つまり国立公園局の所有地やFish and Wildlife Service、つまり魚類野生生物局、それからBureau of Land Management、土地管理局、こういった連邦の土地管理当局のどれかが所有している森林について議会がWilderness地域を指定するということになります。

ただし、そのうち国有林がかなり多くて、758地域のうち439地域は国有林内にあるということになりますので、かなり国有林に代表されるような制度であるということは、そのとおりだと思います。

今言ったWildernessの分布はこのようでした、西のほうにかなり偏っていて、東のほうは東部Wilderness法という特別な法律がまだできていて、こちらの基準よりも少し原生度が低くても指定されるような、そういう地域になっております。

この場合は、国有林のところに関して言えば出先機関が管理していますが、その管理の仕方はWilderness法に基づいて確定されていて、Forest Serviceは、それについては余り自由裁量ができません。

制限行為としては、林業活動の禁止、車両の進入禁止等があって、要するにノンモーターライズエリアということになりますが、ただし、ここに明確に書いていませんが、いわゆるバックパッキング、レクリエーションは奨励されております。

次に、事例2です。

事例2は、北米のお隣のカナダになります。カナダは先ほど申しましたが、いわゆるCrown Forestをそれぞれの州有林として管理していることになりますが、これは代表的な州有林が非常に多いブリティッシュコロンビア州（以下、BC州）の場合です。

BC州は連邦制ですから、州の森林法を持っていて、その下にここでは森林・土地資源局という言い方をしていますが、州有林を管理する部局があって管理しております。

これは、森林の分布をあらわしたものです。

保護区域についてです。

ここは、またややこしい話なんですが、実際に制度を制定しているのは環境省の公園局のほうを担当しています。それがここに書いてあるように、Class A、B、Cの、いわゆる自然公園の類いやRecreation Areas、それから、もう少し細かいEcological Reservesとか、そういったところをさまざまな基準に基づいて指定していて、そこについては保護地域の制度にのっとって管理することになります。保護区域の分布はこのようになっています。

これは時間がありませんので、概要について、こういった内容がそのカテゴリーにそれぞれあるのかについては省かせていただきますが、基本的には環境省がかなり主体になって枠組みを決めているということがおわかりになるかと思います。

次に、スウェーデンです。

今の2つは北米のもので、かなり広い面積なのですが、スウェーデンになりますと、面積的にはもっとずっと小さくなります。ご存じのとおり、スウェーデンは国有林を一時期民有化したことで有名な国の一つなわけですし、特に北部のほうに昔からDomänverketという国有林を担当する部局があって国有林を管理しておりました。

今は、またもう一度巻き戻しがあって国有林に復活している部分と、それからもともといわゆる生産林じゃなくて国有だったものがあって、今の状態ですと、これは「森林省」というふうになっていますが、我々はまだ「森林局」という言い方をしていたところでした。スウェーデンの場合は、省とその下にある行政の施策を行う局もしくは庁というのが分かれておりますので、正確には「省」と言わないのかもしれませんが、一応ここでは「森林省」という言葉を使っております。

それから、これが国営会社、Sveaskogというのがもともと国有地だったところを一旦民営化して、またさらに全株買い取った、国が買い取った形の国営会社になっているところですが、ここが14%ぐらいを所有しているということになります。

この場合は、保護区域もしくは保護林に当たるようなものについては、先ほどの森林省または環境省が主な管理者になっていて、あとは国営会社が持つ分については国営会社が行うというような形になっています。つまり、ここでは許可しているということが特徴的になるかと思います。

種類としては、いわゆる国立公園から、いわゆるNature Reservesです。保護区、保全区というようなのもう少し小さいいろいろな種の生息地を保護するようなものについてと、それからこれはアグリーメントですから、主に民有地との間で契約を結んで、そこで保全を図っていくというようなスタイルのものです。それぞれIUCNカテゴリーから言ってもいろいろなものが含まれているということがおわかりのとおりだと思います。

ここもまた詳しく書いていて、少し省かせていただきますが、どのような土地をどういった形でコントロールしていくかというのがこのカテゴリーによって変わっているということがおわかりかと思います。

特出しとしては、Sveaskogという先ほどの国営企業についてです。ここは保護林という

ふうに言っているのかどうか難しいところですが、エコパークというレクリエーション活動も行えるような、つまり自然公園的なものを独自に持っています。それから、それとは別にもっと自然保護の色彩の強いものとして保護地区というものがある、この両方について主に北部について自分の所有地の中につくっているということがあります。

次に、インドネシアです。アジアにもかなりいろいろな形の形態があるんですが、なかなか実際に国有林の中がどうなっているのかというのがわからないところがあって、そういう意味ではインドネシアが一番単純なので、ひとまずここでお出しするということになります。

皆様ご存じのとおり、インドネシアの場合は国有林が森林のほとんどを占めているわけですし、国有林を所管する林業省が保護林の制度をつくっています。ただし、この保護林というのは、このようにNational Park、国立公園のような、普通ほかの各国では環境部局が管理しているような部分についてもインドネシアの場合は林業省が全て管轄しているような形になります。

フィンランドでも同じような形なんですが、林業部局のほうが自然公園地域についても一緒に管轄しているというような形をとっております。

ですから、この場合は基本的には国有林の中に国立公園があるという形になろうかと思えます。

これは、西カリマンタンの保護林の状況をあらわしたものです。

これは、それぞれ少し詳しく書いてありますが、これも後でお読みください。

これも少し詳しく書いてありますが、これもまたお読みいただければと思います。

実はここから追加ということで、もう少しきれいな図等があればいいんですが、比較的最近になってやっと見つけ出したものなので、追加ということでお示しします。

というのは、中部ヨーロッパのものがほとんど事例として挙がっていなかったのも、林学の発祥地のドイツやそれからもう一つの林学の中心地だったフランスはどうなっているのかというところをお示ししたかったわけです。

ドイツの場合は、連邦制ですので、例えばバイエルン州のように州有林がありまして、国有林というのは、ほぼ州有林のことを言っております。ただし、これはドイツ全体として、英語で言うと「Strict Forest Reserve」と言っていますが、もともとのドイツ語そのまま訳せば、もう少し違う意味になろうかと思いますが、このまま訳せば、厳正森林保護区と言われるようなものを州有林の中に設置することになっております。

全国では781地区、2万8,000ヘクタールぐらい指定されていて、かなり小さい面積のものを多く含んでいます。開発行為を禁止して林業施業も行わない、かなり厳格な保護を行っている地区です。

例えば、バイエルン州の場合ですと、このようなことがバイエルン州森林法に規定されていて、大体7,000ヘクタールぐらいがあって、7つぐらいは州有林ではありませんが、ほかのところは州有林内にあるというので、これは保護林にかなり近い形、日本の保護林に近い形だと思われれます。

次にフランスですが、フランスの場合も、この国家森林公社、National Forest Office、ONFです。これはご存じのとおり、国有林と公有林、市町村有林がたくさんあるのですが、その両方を管理するという形をとっていますが、このONFが管理しているところにBiological Reserves、生物保護区というようなものが設定されております。国有林の場合は日本語に訳せば「国立生物保護区」というようなことになります。

森林法典に基づいてそういうようなことをされていて、その中で、ちょっと緩い、つまり利用も考えたManaged Biological Reservesという英語になら訳せるようなものと、Strict、先ほどのドイツと同じように、かなり厳正に保全を図るようなのと2種類あって、木材生産や狩猟が一部認められるのと、全く認められないものがあります。それから、レクリエーションが奨励されるのとされないものというふうに分かれているということがわかりになります。

次に、もう大分たちましたので、もうぎりぎりだと思しますので、日本の制度の比較になります。ここに書いてありますように、例えば、お示しした——ドイツ、フランスはこれの中に入っていないので申し訳ないのですが、日本の場合は保護林制度を林野庁が設けていて、もちろん、それは国有林の中であって、管理も林野庁が行っているというようなことで、種類もかなりたくさんあります。それに対してアメリカの場合は、先ほど言ったようにWildernessシステムだけです。BC州の場合は、公園局のほうが主に管理しているという意味では、かなり性格が違う。スウェーデンの場合は、いわゆる林野庁に当たるようなものと、環境省に当たるようなものが共管しているという意味では、その中間的なところになるかと思えます。インドネシアは逆に林業省が全部やっているという意味では林野庁と近いところにあります。ただし、林業省というか、インドネシアの場合は、民有林が余り多くないですし、それから国立公園がいわゆる営造物公園の形ですので、少し日本の形とは違うという、制度面ではいろいろ周りの環境は違うということと言えらると思

ます。

それから、レクリエーションについてですが、日本はご存じのとおりレクリエーションの森が国有林にありますので、保護林にレクリエーションの利用の区分はありません。それに対して多くのところはレクリエーションも含めたような、つまり自然公園的な利用の部分が事実上ある。そういう形態、もしくは制度になっていることがわかります。

そういったことも含めて全体を少し図化しますと、日本がこのような形であるとする、アメリカというのは保護林に当たるのは、Wildernessですが、これは国有林と国立公園が別々に、全く重ならないので、そのところにどっちにもある。スウェーデンの場合は、もっとややこしいんですが、国有林があつて、保護林というのは保護区の制度全般を言うわけですが、国立公園のほかにも幾つかあるような形。それからインドネシアの場合は逆に国有林が外側にあつて、その中に国立公園とかその他の保護区があるというような形。パターンは、かなり違うものです。

その中で日本というのは、ほかのと比べると、かなりユニークな制度ではないかというのがここでもおわかりになるかと思います。

これはもう少し細かくそれをご説明したのですが、重複しますので、これは省かせていただきます。

まとめです。

これは私の雑駁なまとめになりますが、日本の保護区制度はそれぞれの制度が独自性を持ったユニークな体系を持っているということです。この保護区というのは保護林だけではなくて、ほかの国立公園とか自然公園制度も全部含めてですが、国有林について言いますと、環境省が管轄する自然公園制度等とは独立して独自の保護林体系を持っているということが大きな特徴です。

ほとんどの国は、これまでの例でも見ましたように、自然保護政策、もしくは制度等の系統と何らかの形で連関を持っているような形が多いのですが、もちろん、我が国の場合でも環境省やその他の省庁との調整を行って保護林の運営は行っているわけですが、かなり完結した制度を国有林として持っているというのは特徴的だと思われま。その事例は、インドネシア、スウェーデンでもちょっと違うよねというのは、ここに書いてあるとおりです。

後で示しましたドイツ、フランスについては、日本と同じような独自の自然保護制度を持ってはいるのですが、それは非常に限定的、種類も1つか、もしくは2つでして、日本

のように多様な制度があるという形にはなっていない。あくまでもほかの自然保護制度を補完する形であるという意味では、少し性格が違うかと思います。

それから、先ほども示しましたが、レクリエーション機会の提供については、日本は別にレク森がありますので、保護林制度では一部を除き扱っていないということが特徴かと思っています。

ちょっと長くなりましたが、以上です。

○米田座長 ありがとうございます。今の国際的な保護林制度の紹介、主にアメリカ、カナダ、それからスウェーデン、インドネシアを中心にご紹介いただきましたけれども、委員のほうからご質問、ご意見等が何かありましたら伺いたいと思います。

そうしたら、一つよろしいですか。

国間の管理の違いをテーブルの5で見せていただいたんですが、スウェーデンの事例の場合は、保護林の土地所有者の場合は森林省ということで、その管理が森林省と土地所有者というふうにご紹介いただいているんですが、その土地所有者というのが今日省かれたんですけれども、スウェーデンに見られる自然保護協定地区の場合の土地所有者ということなんでしょうか。その辺がちょっと・・・

○土屋委員 そうですね。これだとわかりにくいですね。

○米田座長 質問した意図は、今日の議論の後のほうになってくる面積とか形状のところで、日本の場合は土地の所有規模が非常に狭い。そこで保護地域を確保するためには、民有林との連携とかということが重要になるかと思うのです。その参考になるかなと思いましたが、協定のところら辺をもう少しご紹介いただけるとありがたいかなと思いたので。

○土屋委員 国有林以外の土地所有者が含まれるのは、この合意のところだと思うのです。実は、あと例えば「Nature Reserve」というのは日本語で「自然保護地域」という訳し方をされている法学者の方もいらっしゃるんですが、これも日本で言うところの、いわゆる地域性の自然公園です。ですので、場合によっては民有林や市町村有林と公有林も含まれる場合もあります。特にこの合意については、多くがいわゆる民有林、私有林を含んで行っているということになります。

ただし、ここはもともとの森林で行われているような利用をある程度認めるような形が強いので、厳正な保護というのには余り当たらないだろう。スウェーデンの場合は、広い面積についてはNational Parkで保護していますし、そうじゃないと今度はhabitat

Protectionとかで保護しているのだと思います。

○米田座長 ありがとうございます。そのところが非常に興味深くて、厳正的な保護ではなくて、他の所に課しているような縛りではなくて、ある種の施業も認めながらというところで質を高めるという、そういうのは適用も、日本としても非常に一致するところはあるかなと思うのですが。

○土屋委員 カテゴリーでいいますとⅢとかⅣ、Ⅴという、少し産業的な利用だとか、農業的利用、そういうのを認めるカテゴリーの部分が入っているのは、それだと思うのです。

○米田座長 ほかに何か。

宮下さん、どうぞ。

○宮下委員 制度論そのものとは直接関係しないかもしれませんが、今のスウェーデンの地図をよく見るともの凄く細かいリザーブが星のようにありますよね。あとカナダもそれほどではないのですが、でも6ページを見ると、まとまったものに対してケン粒のようなものが無数にあると。これは、何か社会的な理由でこうなったのか、それとももう少し生態学的な、それこそ連結性とか何かそういうものも考慮してあれしたのか、その辺はどうなのでしょう。

○土屋委員 BC州のほうは成立の事情等についてはよくわからないのですが、スウェーデンについて私の知っている限りで申しますと、そういう意味では大面積のものから小さい、例えばいわゆるビオトープ的なもの、非常に小さいところや、それからビオトープというものもあったと思いますが、そういう比較的小面積のスポット的なところも保護していく。段階的にいろいろなレベルの大きさのものを全体として保全していくということをもう90年代ぐらいからスウェーデンの環境保護庁なんかは考えていたと思います。それが制度的にある程度担保されて、場合によっては、小さいところについても国が買い取るような制度もあったかと思います。

○宮下委員 そうすると、広い面積のところとビオトープ的なところでは、守るべき対象というか、生態系というか、生き物というか、何かそういうのは、もう目的がはっきり分かれているのでしょうか。

○土屋委員 大きいところは生態系全体の、かなりエコシステム全体を保護するというところもありますし、スポット的なところについては、一番重要なところを保全するというような意味合いが出てくるんだと思います。その辺のところの生態学的意味合いについては、宮下先生のご専門だと思うのですけれども。

○宮下委員 いえいえ。いや、ちょっとおもしろいなと思って。

○米田座長 どうぞ。

○田中委員 今回の宮下先生のご質問にも関係するのですけれども、一応今日は、比較対象である国では、制度としてはこういうものがあるぞ、でき上がっているぞという形でのご紹介で、今回我々がやっているのは日本の保護林制度をどう見直すか。課題を見つけて、それに関して、あるいは新しいチャレンジをしようというところなのですが、今の例えば小さいものから大きいものまで保護林がある中で、小さいものに関しては、多分同じ課題を抱えているのではじゃないかと。どう管理すればいいかみたいな話は当然出てくるんじゃないかという気がするのですけれども、どうなのでしょう。今回の調査で多分そこまで行っていないのかもしれないけれども、向こうでの保護林制度が現在かなりうまくいっているものという認識なのか、あるいは課題を抱えつつ、今後こういうことを考えたいという状況にある部分もあるのかというのは、若干でも、もし情報があれば。

○土屋委員 ごめんなさい。まだ今回のことに限らず、その前の私の研究も含めてなのですが、なかなか制度の実態まで行っていない部分があって、ある国については少し深くは行っていますが、ただ、こういう場で評価を言えるところの水準まで行っていないです。申し訳ないです。

○田中委員 わかりました。ありがとうございます。

○米田座長 今田中委員の指摘した質問というのか意見というのは、今日の議題のかなり中心的なところにもかかわっていると思いますので、また違った角度からの議論になるかと思います。

ほかに委員、何かご質問ありましたら。

よろしいでしょうか。

土屋先生、ありがとうございます。そうしたら、これで土屋先生のほうからの紹介ということの第1議題は終えたいと思います。

それでは、本日の第2議題に移らせていただきたいと思います。

第2議題につきましては、まず事務局のほうからご説明がありましたとおり、初めに保護林と他の制度との関係性について資料2を踏まえて説明をいただいて、その上で今後の保護林制度の方向性について議論していきたいと思っております。

それでは、石澤室長のほうからよろしく願いいたします。

○石澤国有林野生生態系保全室長 では、資料2をご覧ください。

保護林制度について、これまでの議論を整理したペーパーというふうに考えてございます。

保護林が国有林の中でどのような位置づけなのか。また、どのような役割を果たすべきなのかなどについて、これまでの議論を整理する必要があるという意見もございました。まとめてみたところでございます。

この整理を踏まえまして、次の論点を議論して詳細を詰めまして、次回、次々回で本会議の報告をまとめていく作業というふうになるという流れになると思っております。

ご案内のように、保護林制度、日本で最も古い保護制度でございますけれども、その役割や目的、考え方、国有林の変遷や時代背景とともに変化してきたところです。

今回、復元の考え方や新たな科学的知見を踏まえ、あり方の検討を進めているわけですが、それらを俯瞰して国有林における保護林の意義、目的、今後の保護林をどう位置づけるか、これまでの議論や意見を踏まえた考え方をご説明いたします。

第1に、国有林そのものの意義・目的を述べました。

国有林は国有林野の管理経営に関する法律に基づき、国民の共通財産として公益的機能の維持増進を図るとともに、林産物を持続的かつ計画的に供給し、国有林野の活用により地域の産業の振興又は住民の福祉の向上に寄与することを目的としています。

これは、言い換えれば、森林の生態系サービスを最高に享受するということが国有林の目的としているということであると考えます。

これまで林産物の供給プラス森林の公益的機能等高度に発揮するということが白書等いろいろ記述しております。つまり、人工林や天然林、草地、湖沼なども含む森林生態系から得られることのできるサービスがこれには全て含まれると考えております。このことが改めて国有林の中で保護林を位置づけるポイントになると思います。

国有林では、公益的機能を発揮させるために、森林ごとに重視すべき機能を山地災害防止、それから自然維持、森林空間利用、快適環境形成、水源涵養タイプの5つに区分して、この機能を高める管理をしています。

この自然維持タイプのうちに保護林が設定されています。

緑の回廊は、保護林と保護林をつなぐ緑のネットワークとして保護林を補完するものとなっております。

レクリエーションの森は、森林を教育やスポーツなどの利用を目的に設定され、保護林とは原則重複しませんが、教育利用が森林生態系保護地域とのバッファゾーンの利用形

態と同様であるため、ここでの重複は可能になっているという状況でございます。

これら国有林自らの管理に基づく仕組みのほかには、ほかの法律に基づく諸制度があり、機能類型区分や保護林とは重複してございます。

別紙2に簡単な模式図を示しております。

それぞれの機能、国有林が一番大きな丸で、それぞれの機能上に放射状に分けまして、その中に保護林、レク森、それから緑の回廊、自然公園等規制区域の概念的な模式図という形になっています。こういう構成になっていると考えてございます。

このように、目的に応じて区域を設定しており、必ずしも線引きが一致することにはなっていませんが、目的の親和性に応じて重複している状況でございます。

資料に戻りまして、4の保護林制度の見直しの意義・目的等を整理いたしました。

保護林は生態系サービスを最大に享受することを目指す国有林の核となり、生態系や遺伝資源の保存等に貢献し、これらの保存から人類の健康や農林水産業の発展など、さまざまな機能の源泉となるものであると考えます。

また、近年の生物多様性を重視する中で、保護林だけではなく、国有林全てが多様性を確保していく必要があり、人為と自然のバランスに配慮して管理を進めていくことが重要であると考えます。

したがって、保護林を頂点とするなだらかな連続した人工林も含めて多様な森林環境が国有林であり、保護林は他と隔絶した特殊なものではないと考えております。

今後、生物多様性の確保に向けて外来種の侵入、急速な気候の変化、シカなどによる生態系の変化、人間の自然に対する理解や意識の変化など新たな事例が増加してきており、保護林においてこれまでその設定目的のため施業をすることができましたが、これまでに以上に積極的な管理を進める21世紀型の環境管理を実践する必要があると考えます。

別紙3に概念図を示してございます。

縦軸に原生性・希少性、横軸に人為の関与という軸をつくって、その中にどのように保護林であったり、それぞれのタイプ、緑の回廊が当てはまるかという形になってございます。

結論といたしまして、現在の保護林の管理に復元を加え、または人為を加えなければ保護できない環境の管理も含め、これまでどちらかと言えば左の原生性・希少性だけに着目していた考え方の軸を人為の関与ももう一つの軸に加えて、生物多様性の保全を目的として管理していくということを考えているところでございます。

この資料についての説明は、以上でございます。

○米田座長 ありがとうございます。保護林制度とその他の区分とか制度との関係、それを図2にまとめていただいていますし、それから保護林制度の保護林の意義、見直しの必要性等について21世紀型環境管理というような言葉が出てきましたが、それについて図3を使って説明していただいたところであります。

今の説明で、何かご質問、ご意見、感想等がありましたら伺います。

1つは、生物多様性の保全というのが非常に大きな課題となっているというようなことと、それから保護林は、今まで自然放置のまま、回復とか更新とかいうのに委ねてきたところがあるんですが、非常に人為的な、また空間的な制約のために、自然放置だけでは維持できないような自然というのか、森林というのか、そういうものがたくさん生じている、問題が生じていると。そういうところで、本来であれば、広い空間であったら、人為、あえて人が手を入れることによって助けていくという、そういう視点での補助をする必要があると。そういう説明であったかと思っておりますが、今の説明で、何か。

特になければ、論点のほうに入っていきたいと思います。

横山委員、どうぞ。

○横山委員 別紙3のこの絵なのですけれども、これの単純にわからないだけなので質問するのですけれども、自然維持タイプの深緑色の破線で囲まれた半分、この中で保護林ではなく、新たに保護林の概念を拡大する部分でもなく、自然維持タイプでもないという、つまり緑の回廊ではないという、このただの自然維持タイプの緑の回廊から外れる茶色のところというのは、ここは一体どういうイメージの場所を指しているのかというのを知りたいのですけれども。

○石澤国有林野生生態系保全室長 具体的には、回廊は保護林と保護林とをつないで、通路のような形で地面に落ちているということですので、例えば、行き止まりですとか、つながりような状況になっていない国有林の尾根部の自然維持タイプの森林というのが当てはまるかなと思います。

○横山委員 緑の回廊に指定していないところという意味ですね。

○石澤国有林野生生態系保全室長 そうですね。

○横山委員 わかりました。

○米田座長 よろしいですか。

今緑の回廊が出ましたけれども、緑の回廊というのは保護林が属する、機能区分で属す

る自然維持タイプに縛られることなく、いろいろなタイプにまたがって広がっているわけですね。

○石澤国有林野生態系保全室長 はい。

○米田座長 そういう意味でこれからネットワークとか、いろいろな保護林、保護区の更新とか、安定性の確保という意味では、この緑の回廊あたりの取り扱いというのもまた議論になってくる、後で出てくると思いますので。

ありがとうございます。

今の説明に関して、ほかにご意見、ご質問が何かありましたら伺います。

人為的な管理をすとなれば、予算措置も結構かかるかと思うんですが、非常に多岐にわたっているいろいろな保護林がある中で、どのようによりきめ細かな管理ができるかというあたりが非常に大きな問題になろうかと思いますが、その辺で少し考えておられることが何かありましたら、ご紹介いただきたいと思います。

○石澤国有林野生態系保全室長 予算、人員というのはどうしても限られておりまして、非公共事業については予算が年々減ってくるわけでございますけれども、とはいえ、保護林の管理水準も上げなければならないという状況もございます。ですので、非常に効率的で効果的な管理体制ですとか、それから保護林の設定ですとか、そこはいろいろと工夫していく必要があるかと思っています。

その辺、今後の、最後の面積ですとか、そういった議論にも通じるものがあるかと思えますので、そのときにまた改めて申し上げたいと思います。

○米田座長 ありがとうございます。今おっしゃったのは、論点7のあたりで、そのあたりの議論も少しして説明も何うことになるかと思っていますので、よろしく願いいたします。

そうしましたら、時間の関係もありますので、次に論点3の議論に移りたいと思いますが、前回ですけれども、第2回の会議では論点1、2、気候変動とか国際基準との整合性について議論いたしました。

第1回目の会議で課題として幾つか整理していただいた。何かたくさんあったわけですが、それが今日3から7までに整理してあるという5つの論点が残っているわけですが、それをこれから順を追って議論していきたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。

それでは、今日の最初の論点ですけれども、論点3として、先ほど21世紀型の環境管理というような言葉が出てきましたが、「復元の概念の導入」ということについての説明を

事務局のほうからお願いいたします。

○石澤国有林野生生態系保全室長 では、資料3「復元の概念の導入」をご説明させていただきます。

資料を簡単にかいつまんだ形で恐縮ですが、説明させていただきます。

保護林の設定要領では、保護林は貴重な自然環境の「現状維持」を目的としておりまして、復元するという概念は含まれておりません。そのため、中部森林管理局では、世界的に見て分布が限定されている温帯性針葉樹林の復元に向けた取組をスタートさせましたが、人為を加えて復元を図ろうとする地域等について保護林の設定要件に当てはまらないため、現在局独自の方法で取り組むこととなっています。

「検討の方向」として、この復元という概念を保護林の制度に加えていくことはどうか、具体的にどのように考えるかということが、3の「具体的なイメージ」以下でございます。

かつて多様で豊かな森林生態系であったもの、これが時間が経過してもかつてのような生態系に戻らないといったところを優先順位を踏まえた上で保護林化して、人為による管理を通じて、かつての多様な豊かな森林生態系への復元を図る。

また、これらについては専門家の意見、地域の合意、モニタリングの定期的な実施など柔軟に対応していくと。

「復元を図る保護林の種類」ですが、更新を通じて森林生態系を復元するというものであることから、復元を図る保護林は、森林生態系保護等など面的な、一体的な保存等を目的とする保護林で行う。

「復元を図る区域」ですが、保存地区、保全利用地区、これらの区分を導入し、間伐ですとか、積極的な人為による管理を行う復元は保全利用地区において行い、人為を加えないで自然の推移で復元を委ねるところについては保存地区で行うということで、それらの区分を整理して考えていきたいと思っております。

以上でございます。

○米田座長 ありがとうございます。リストラクションというような言葉が書いてありましたけれども、復元の概念の導入をもう少し積極的にやるべきではないかなど。その必要が出ていないかなどという視点からの説明でありました。

これは、最初からいろいろ、課題であるというような中部森林管理局の事例も紹介いただきましたけれども、この復元について、何かご意見ございましたら伺いたいと思います。

土屋先生。

○土屋委員 単純な質問で申しわけないのですが、どこまで含むのかということなのですが、事例として、例えば赤谷プロジェクトや綾プロジェクトが出てきました。赤谷プロジェクトに関して言えば、人工林をかなり帯状皆伐をしたりして広葉樹林に変えていくというようなことを復元の一環としてやっています。

ここでいう復元という中には、そうすると、ある程度自然保護の地域としてふさわしいところの近くの人工林まで含むというふうに捉えていいですか。

○石澤国有林野生生態系保全室長 赤谷プロジェクトは、特に地域を5つに分けて、人工林であっても自然林に戻すという場所、それから、とりあえず人工林を施業していったって考えていこうという場所など、ゾーニングした上でこの取組を進めているわけですが、けれども、木曾においても人工林も含んで、そういう復元という形で——やはりそこはゾーニングをして、その中で一体性等を検討した上で、そういう取組をするというふうに聞いてございます。

○米田座長 どうぞ。

○大住委員 今木曾の話が出ましたが、私木曾の委員会に絡んでおりますので、木曾での状況を少し申し上げます。

いずれにしても、復元ということを考える段階の保全では、もはやまとまった——例えば流域レベルでまとまって残っているような天然林、あるいは古い天然性？林？がないという状態から始まりますので、それを断片化してしまった小さな林分だけ保全するのではなく、どのぐらい先になるかわかりませんが、生態系としての昔に近いものに戻していこうというところから始まりますので、間にある介在する人工林なんかも将来的には天然林に近い、天然林そのものには持っていけないかもしれませんが、そういうところに持っていくというのが方向性として基本になります。

ただ、木曾での議論は、まだこれから具体的な話が始まるのですが、今木曾での委員会でもわからなくていろいろと混乱——混乱というわけじゃないですが議論があるのは、目標をどこに持っていったらいいという明確なものがあるわけではありません。もはや断片化してしまっているところから始まっているのではないわけです。それから、今あるのも古い天然生林であって、厳密な意味での原生林の断片が残っているわけではない。そういうところが1つあります。

それから、さらに1つの方向性は、議論の中でこういう方向性だと描いたとしても、それをどういう技術、あるいはプロセスで持っていくかという、それも実は技術的に確立し

たものはまだないわけです。

ですから、まずゾーニングというのは遠い将来にこういう方向に持っていきたいというビジョンをきちんとしようと。そのビジョンを共有しようとするのが一番大事なのかなというのが今の段階だと思います。

では、それをこれから具体的にどういうプロセスでそれぞれのところを、例えば綾でというのは、これは間伐をやっていこうとか皆伐をやっていこうとか、そこで何ができるかということは、まだまだこれからゆっくりと議論しながら、あるいは現地のモニタリングをしながら、これは確実だという方向があればやっていくという形に少しずつなっていくのかなと思います。

そういう意味では、まだ今の段階では、では来年から何やるのという議論にどうしてもなってしまうのですが、多分そういう段階ではなくて、とりあえずは、虫食い状の生産をとめて、大きな流域として、これを将来にわたって保全を、復元をしていくという方向性をまずきちんと決めよう。その後、では具体的に200年なり300年のスパンの中で、当面5年、10年、何がやっていけるか、何がやっていけないかというのを走りながら考えていこう。木曽の場合は、まだそういう段階であると思います。

また、話が長くなりますが、当然介在する人工林というのも遠い将来には天然林、あるいは天然林に近いものに持っていく。それがどうやって持っていけるかは、まだ綾ほどは明確になっていないという形だと思います。

○米田座長 大住委員、ありがとうございます。

今のところで少し整理しておく必要があるかなと思うのは、これは対象としているのは保全利用地区ですよ。保全利用地区でも、保全地区の中に孤立的にあって、例えば、スギの人工林が一部取り囲まれたような形で衰弱しつつあると。衰弱しつつあるといいますか、残っていると。それを保護林の質を上げるために積極的に間伐等を入れて回復を早めるという、そういう場合と、中部のほうは、大住委員からも前回ご紹介ありましたように、ある程度人間がつくってきた林であるという側面があると。そういうところで、施業しながら、いわゆる保全利用というところでどういうふうに使いながら、また保全していくかという、そういう2つの側面が、ちょっと違うあれがあるのではじゃないかなと思うのですが。

○大住委員 これは、委員会全体の考えというより、私の考え方もかもしれませんが、多分綾においても——私は綾をよく存じ上げているわけではありませんけれども、やはり何ら

かの手は入っていると思いますし、そういう意味で木曾だけが特別なものではないと思います。

ただ、木曾の場合の利用というのは、バッファーの部分というのは当然人工林中心です。生産をしながらというのはあるのですけれども、保護区域の中においては利用という、生産をある程度担保しながらという考え方は基本的にはないと思います。

ただ、その中で人工林であるものは、将来天然生林、天然林に近いものに持っていく過程で利用ということをしてしながら、よりそういう方向に早く持っていくのであれば、そういうこともあり得る。それが間伐であったり皆伐かわかりませんが。そこで、生産と利用を保存地区まで共存させようという考え方は木曾においてもないとは思っています。

○米田座長 わかりました。

ほかに何かご意見ございましたら。

宮下委員、どうぞ。

○宮下委員 次の部分と重なるのでどうしようかなと思っていたのですが、恐らく復元で、私なんかはどうしてもイメージするのは、森林そのものの復元というのはあるのですけれども、流域単位で考えたときの周りの生態系との関係というのは、復元の意味ですごく象徴的で、むしろどっちかという、今の保全生態学なり生物多様性保全だと、そちらのほうがよく話題に出るような気がしていて、次の「多様な環境の保全」で、これが草原や湿地だったりとかという、多分その部分での人為により必要な管理を実施するというのは幾つか何度か出てきますが、恐らくこのことも当然含むわけですよ。

ですから、最初の「復元の概念の導入」には、そのあたりが明示的には出ていないんですが、考え方としては、多分それも含んだ上での復元ではないかというふうに私は考えています。

○米田座長 何か事務局のほうから。

○石澤国有林野生態系保全室長 おっしゃるとおりだと思っております。

○米田座長 どうぞ。

○松尾委員 質問ですが、復元の概念がないという今のご説明の中で、僕ら木材を利用する立場からしますと、貴重な資源の復元においては、非常に復元する概念、あるいは技術をどんどん実証事例を踏まえながら質を上げていって欲しいなというふうに思っておりますので、ぜひ取り組んで欲しいと思っておりますが、保護林で今さっき議論の中で、生産するということが前提にあるわけじゃないということはよくわかりますし、またそれを望

んでいるわけじゃないのですが、ただ復元するときに必要なじゃない木を伐採するということがあると思うのですが、その場合の伐採したものが市場に出てくるのか、今まで出てなかったのかというのは僕らも見えていないのですが、そういったところの質問をさせていただきたいと思います。

○石澤国有林野生態系保全室長 ありがとうございます。

保護林を維持するために、幼樹の群落ですとか維持するために伐開、間伐しているという事例は幾つかありますが、遠いので、それを販売という形にはなっていないのではないかなと思います。そこは調べてみたいと思います。

○松尾委員 売っていないよね。

○石澤国有林野生態系保全室長 売っていないと思います。

ただ、せっかくの国民の財産ですので、売れるものであればもちろん売っていいと思いますが、余り販売を強調すると、売るために伐るのかと言われるのもちょっと問題ですので、その辺は出たなりに考えていければなという気はいたします。

○米田座長 田中委員。

○田中委員 先ほど大住委員のほうから中部での議論がなかなか難しいことがあるというお話があったのですが、その際に、まずは大きい遠くのビジョンを決める際にもこういう方向に持っていこうというのも、それも明確にこういうアプローチをすれば、そこにいつ達成できるのかあたりまで、まだ科学的知識が追いついていないような問題であるというような指摘があったと思います。私はそのとおりで思っていて、復元の概念を取り入れるのはすごく大事だと思うのですが、3の（ア）にパラグラフが3つありますけれども、2つ目で「多様な云々で専門家の意見を踏まえ地域において合意形成を図る」、あるいはその後「復元に当たり、モニタリングを定期的」ということが担保されていますけれども、このあたりがどうしても必要になってくるのではないかと思います、現状では。保護林に対してこれからアプローチしていく際には、そのあたりの科学性とか透明性というのをきっちり担保してアプローチをとる。適応的に管理をやっていくというところは、何度強調しても強調し足りないことはないと思いますので、ぜひこの復元という、新しいチャレンジングで、なおかつ人が触れるということをやりますよね。そのことへの理解を得ていく上では、その部分をきっちりやっぴいかなきゃいけないのではないかなというふうに思います。

○米田座長 ありがとうございます。

それは、後の論点7にも関わってくる非常に大事な問題だと思います。自然ではなくて人為的に手を入れて更新等を推進させるつもりが逆行してしまう可能性もあるということで、その辺状況をよく把握して管理していくことの必要性というのは当然のことだと思います。

その辺、地域における委員会づくり等の話については、また後で議論するとして、今の田中委員の指摘はごもっともだと私も同感しております。

もちろん、そういうものが十分に考慮されながら、しかしながら、ここに書いていますけれども、森林生態系が時間をかけてもかつてのように戻らない状況だというようなところがなかなか難しい問題ですけれども、そういうことが判断できた場合には積極的に人為的な間伐等の施業もあり得るとい、そういう管理について私は基本的にそういうことの導入も必要かなと思っているんですけれども、いかがでしょうか。

どうぞ。

○土屋委員 今まで皆さんのご意見を聞いていると、私もそれに大体同じ、この方向については賛成なのですが、ただ復元ということになると——だから、復元の対象をどこに選ぶか。ここに「優先順位を踏まえた上で」とあるのですが、それを判断するのが恐らく非常に難しいのではないかと思うんです。赤谷や綾やそれから木曾のことを考えても、1カ所やるのでも、かなりそれに対して・・・、これまでのただ守ればというのと比べると、頭も使うけれどもお金や手間もかかる。そういうのだとすると、かなり絞らざるを得ないので。そうすると、そのときの優先順位というのは、イメージとして、例えば、今どういうプロセス、もしくは仕組みでやるとお考えですか。恐らくそこでは万全な合意形成が必要だというのは田中委員が言われたとおりでと思うんですけれども、それでも判断基準がないと、非常に説得しにくいのではないかと思うんですが、もしもお考えがあれば。

○米田座長 事務局の方でどういう基準でもって優先性というものを考えているのかということが何かありましたら。

○石澤国有林野生生態系保全室長 大変難しい問題ではあると思っております。木曾など世界的に非常に貴重な温帯性針葉樹林だという評価があり、また一方では非常に高額で取引される天然木であるということで、いろいろと議論があった上で、今こういうふうになったということですので、簡単にあそこで作る、ここで作るという話にはならないと思っております。

今後の方向でございますけれども、これらの本会議でいただきました報告を受けて、

我々としても長官通知を改正し、次のステップとして全国的に各局ギャップ分析ですとか、いろいろと生態的な調査を全国的にかけていただきまして、その上でその中で必要なもの、あるいは必要でないものというものをふるいにかけて考えていくということが、そういう科学的な分析が必要かなとは思っております。

ただ、なかなか復元も、先ほど大住委員がおっしゃいましたように、1年、2年でできるようなことではございませんので、そこはじっくり腰を据えてやれるような形をとっていただければと思っております。かなりお金と人手がかかりますので、そこも節約しながら考えていかないと、いいことばかりも言えませんので、その辺はご理解いただければと思います。

○米田座長 ありがとうございます。

大住委員、何か。

○大住委員 今お話しされたとおりでと思いますけれども、もう一つ若干つけ加えるとすると、木曾の議論のスタートにもあったのですが、国内での重要性だけではなくて日本の森林というのは世界的な重要性を持っているというところが、まだ日本の国内ではそれほど認識されていなくて、例えば温帯性針葉樹のようなものとか、あるいは照葉樹なんかもそうなのですが、そういうものがあるというのは、日本にいとスギ・ヒノキがある、あるいはカシやシイの林があるのは極めて当たり前なのですけれども、これはヨーロッパを見ても、あるいは北アメリカを見ても、そういう森林というのはほとんどもう消えてしまっているわけです。過去には、多分流れとしては第三紀からあったと思うのですけれども。そういう意味で日本の森林が持っている世界的な位置というのは、かなり——日本に限らず台湾もそうなのですけれども独特なものがあると思っておりますので、そういう意味では日本の中で当たり前ということではなくて、世界的な位置付けもある程度そこに考慮していただけたらいいのかなと、木曾をやっている立場としてはそういうことを考えます。

○米田座長 ありがとうございます。

日本には、温帯性の針葉樹が200種でしたか、何か非常にたくさんあるというようなご紹介も以前あったと思いますが、先ほど私が少し言いましたように、そういう多様な種——まあ、温帯性針葉樹も含めてですけれども、そういうのは本来はかなり広い数千ヘクタールみたいなところでいろいろな複雑な環境が自然にできて、そういう中で更新してきたという、その1つの財産というわけですが、それが非常に閉鎖的、人為的な閉鎖もありますし、土地利用の変化等があつて、なかなかそれに委ねることができないというような

状況であるわけです。

そういう中でどういうふうに保全していくかというところで、この復元という人間の介入というのも必要であろうという、そういう流れになってきたと思います。

それに当たっては、田中委員のおっしゃるように、どういう方向でやっていくか、現状どういうふうに捉えたらいいのかという、そういう専門家による現状分析を踏まえた、それをもちろん基礎として導入を図るべきだと、そういうような意見の方向であろうかと思っておりますが、何か。

田中委員。

○田中委員 座長がおっしゃってくださったことなのですが、専門家のコミットメントはすごく重要だと思うのですが、僕がちょっと強調しておきたいのは、科学性とか透明性というのを国有林の職員の皆さんに共有していただきたいということです。その理解が保護林担当者だけじゃなく、保護林を含めて国民の森林を管理していく人たちにとって共有される点がすごく重要なことだと思っているので、その視点は絶対に忘れないでほしいです。今日業務課長さんも来ておられますけれども、是非お願いしたい。保護林が持続可能な森林の中でどんな位置づけかということにかかわるのですけれども、森林利用していくのはすごく大事だし、生産していくのも大事なので、そのときに参照系（レファレンス）である保護林というのがちゃんと維持される。あるいはそれにどういう人手を加えてこういうものが形成されたのか、ということの理解を共有するというのはすごく大事なことです。そういう理解に立つと、初めて少しはお金のサポートがいろいろなところから出てくるかなという気もするので、そこはすごく重要だと思っていますので。

○米田座長 先ほど松尾委員からも出てきましたけれども、それに当たって資源の利用というところを例えば復元と絡んで、例えば、赤谷ではそういうことは、先ほど大住委員のほうからは考えていないというような、保存地区においては考えていないというようなお話がありましたけれども、それは完全にシャットアウトしてしまわなければならないものだろうかというようなあたり、少し議論いただいてもいいんじゃないかなと思っていますが、伐期等の関係もあるのでしょうか、人為的に手を入れることによって初めてある種の個体群が維持できるというようなところであれば、それをリンクさせた形での利用というのも考えられぬこともないのではないかなと思うのですけれども、その辺は・・・。

どうぞ。

○大住委員 すみません、先ほどのに若干補足したいのですけれども、これは利用を排除

するというのではなくて、基本的にそういう、これを保全利用地区じゃなくて保存地区ですか、その中の目的というのは保存と復元が目的であって、その利用というのもそのためになるという方向性であれば当然あると思います。ただ、両方の、昔から保存のためのデマンドとそれから利用のためのデマンドをある程度その中で8、2とか7、3で当面の間共存させながらやっていくという、そういう意味ではなくて、基本的に目的は100%保存であり復元であると。ただ、その過程の中で利用というのも、それがプラスに働くのであれば当然入ってくると思いますが、昔から利用してきた地域などで保存地区にあっても、当面は2割なり3割の利用を認めていくという、そういう方向の議論はないという、そういう意味です。

○米田座長 ちょっと混乱しているようですけれども、保存地区では全くそういうことはしないということで、保全利用、いわゆるバッファー的なゾーンとしての地区の話をしているわけですね。

○大住委員 ただ、保存地区の中でも人工林が介在していますので、そのことについてはそういう議論がないという、そういうことです。

○米田座長 わかりました。

○宮下委員 今の議論とも関係するのですけれども、この文言を見ると、放っておくと、かつてのような森林生態系には戻らないと判断できる森林を対象に、優先順位を踏まえた上でというふうにあるわけですから、いわゆる持続的な利用を目的とした、するということは前提になっていないわけですね。ですから、あくまでもこのまま放っておいたらまずいということがまず科学的にある程度エビデンスとしてそれなりにあるということを条件に、その上で、もちろん、いろいろな社会的な、あるいは実現可能性等も含めて優先順位をつけていくのであろうと。その過程で利用というか、いわゆる流通する。それはもう全然構わないであろうと。だけど、その大もとの順番というか、階層性はここでしっかり明らかにしておかないと目的がおかしくなってしまう。そこだけはしっかりしておく必要はあるのではないかと思います。

○米田座長 ありがとうございます。

まとめていただいたかのようにも思いますが、私の頭の中にあるのは、いわゆるコアという保存地域の中に含まれている保全利用地区とは違って、その周囲にも保全利用地区みたいな形で一種のバッファーゾーン的なところがあるのです。そういうことを少しイメージしていたものですから。例えば、後の議論等になる民有林との連携なんかを考えたとき

に、そういうのを排除してしまうと、非常に難しい問題が出てくるなという、そういうのがありましたものですから、どうも失礼しました。

○大住委員 おっしゃるとおりです。

○米田座長 先ほど言いましたように、最初に私が言いましたけれども、保存地区の中に取り残されたような保全利用地区というのでは、やはり・・・できるだけ保存地区を拡大する形でもって手を入れていくというのは当然基本になるかと思っておりますが、それ以外のところで、ありようとして利用ということも廃絶するものではないというようなところで私は理解をしております。

今のところの復元というあたりの導入についての議論はこれぐらいに、一応置いておきたいのですが、よろしいでしょうか。他に何かございましたら。

どうぞ。

○横山委員 資料づくりの中で特に論点3というのが林野庁の職員の人たちの認識を変えるのにとっても大事になってくる紙だと思うので、念のために、この資料づくりの中で何を復元するのかという、それから何を復元したいのかということ丁寧に表示してほしいというお願いをしておきたいと思えます。

先ほど来から出ていることなのですけれども、ここに特に3の(イ)というところに「更新を通して森林生態系を復元する」というふうにさらっと1行で書いてあるだけで処理されているのですけれども、ここで言っている復元というのは、生態系というシステムの復元というの、もちろん機能面の復元は重要だと思うのですけれども、赤谷でも、それから木曾でも、もともとの生物多様性の構造というのが失われている森林というのが目の前にかなり広く広がっていて、失った植生とか、あるいは生物群集の質と量を復元するという、もともとの生物群集を対象に復元を考えていくというようなことが随分強くありますので、「更新を通して森林生態系を復元する」という書き方だけでなく、何か「環境の総合的な管理をすることによって地域の生物多様性の最大化を図っていく」というか、何かそういうような表現にうまく書いていただくように工夫をしていただきたいと思います。

以上です。

○米田座長 おっしゃるとおりだと思います。今貴重な意見をいただいたと思います。

それ以外に論点3について何かございましたら伺います。

次の論点に移ってよろしいでしょうか。

ありがとうございます。

そうしましたら、次の論点4の説明をお願いいたします。

○石澤国有林野生生態系保全室長 では資料4「多様な環境の保全」でございます。

また、ポイントを読み上げさせていただきます。

森林生態系には、溪畔ですとか草地ですとか、さまざまな環境がございます。その環境に固有の生物を育んでいるわけでございますが、複数の環境をまたいで生活している生物もあり、多様性という意味では、これら複数の環境が大変重要だというふうに考えているところです。

現在、設定要領では、森林生態系保護地域ですとか、そういった面的な保存、保護林については一体的にそれら特殊な環境を含むことができるということをしております。この場合、保護林の性格上、人為は加えず自然の推移ということになってございます。

一方、植物群落保護林の設定の基準ですけれども、これについては遷移の途中相にある群落は、現状の維持に必要な森林施業ということで、先ほどもご紹介させていただきましたが、幼樹の群落の場合は間伐したり除伐したりといった手入れ、森林施業をしているという事例もございます。

ここにも植物群落として湿地、高山帯、特殊な立地条件ということで、それはカバーするというようになっております。

また、特定動物生息地保護林の基準においても、そういう希少な動物の繁殖に必要なところを保護林ということでございますので、その取り扱いにおいても必要な手入れを行うことができるということになってございます。

生息地とか繁殖地にマイナスに作用するようなものを除去するというので積極的につくり出す、あるいは復元させるという発想はここにはないのだろうなと思っております。また、その他の保護林では特段規定がないということでございます。

最近の農業資材の確保ですとか、燃料などの生産が従来の里山から採取することが減少しているということで、草地ですとか薪やシイタケの原木にするような若齢の二次広葉樹林が大変高齢化するなどして減少していると。これまで身近だった動植物の絶滅が危惧される状況が指摘されております。これらへの対応が農林業の何らかのことで確保できるのかという問題もあるわけでございます。

先ほど宮下委員からもおっしゃいました復元という概念はここにも入ってくるのかなと思っております、「検討の方向」といたしまして、人為による管理を行うことにより多

様性が担保される。そういったところについては、しっかりと管理を実施していくということを検討したい。

「具体的なイメージ」としまして、森林を一体的に保存する保護林については、これはもう基本的には人為による必要な管理を実施する。ただし、保存地区を除くということで、保存地区については、自然の推移に任せますということでございます。

もう一つ、これ先の論点も入ってしまうのですが、個体群というものに着目した場合、その保全を目的とするような保護林とした場合ですけれども、その保全の目標とする個体群の生育・生息地として、そのような草地や湿地ですとか、特殊な環境等、保護林に設定できるということとして、その保全を図る上で必要な管理をするという考え方でございます。

資料4、以上でございます。

○米田座長 ありがとうございます。

個々の個体群の話は、資料5とも絡んでいるのですが、ここの（イ）の切り込み方は、各森林において、そういう多様な環境を確保しておくという意味であって、ネットワークの話については、また資料5について議論いただきたいと思います。草地とか岩石帯とか、そういう多様なハビタットを提供している森林のそういう個々の環境を保全すると、そういう意味からでの指摘であります。

○石澤国有林野生生態系保全室長 すみません、裏もありましたので、裏を簡単にご説明させていただきます。

「管理の内容」としては、モニタリングをしっかりと、必要な管理をするということと、それから分析、第1回目の分析のときに申し上げましたが、特定の群集に偏り過ぎるような植物群集の保護がございましたので、いろいろとその辺は地域に応じてバランスに留意するという方向で考えていきたいと思っております。

○米田座長 ありがとうございます。

保護林の多様な環境を積極的に確保するという、そういうような説明であったかと思いますが、これについて何か。

私から少しお聞きしたいのですが、やはり多様な環境、例えば1つの保護林を考えたときに、なぜそこにそういう環境があったかという、自然遷移といえますか、自然でどうしてそういうことができたのか。

例えば、草地というのは、本来であれば森になるはずなのですが、そこに草地が

あるというのは、かつて人間が手を入れたのか、火が入ったのか、いろいろなことがあったんだろうと。そういう成立原因をきちんと見極めた中でどういうふうに、そういう事象が起こらないとなれば人為的にやることになるだろうという、そういうステップになるかと思うのです。

従って、多様な環境ができた原因みたいなものをきちんと見定めるというようなことが一番最初に大事なかと。そういうところをご指摘いただいていると思いますが、そういうことを踏まえてということですよ。

ありがとうございます。

今、森林環境の多様性の確保ということの重要性、積極性といいますか、積極的な人為的な導入についての必要性について説明いただいたのですが。

宮下委員。

○宮下委員 先ほどもちょっとお話ししたのですけれども、流域というような言葉をどこかに入れられるといいのかなと。つまり、先ほど座長のほうからのご説明ありましたが、なぜそういうモザイクなというか、本来森林であれば森林というふうに普通考えるのですが、実は森林だけではなくて湿地や草地がある。それは絶対原因があるはずで、それがだんだん、例えば湿地が乾いてきているというのは、例えば、水位がどんどん、地下水が枯渇していると。それはよく言われるのは、上流部の森林がというような話ありますので、多分その辺のメカニズムを——まあ、ここに一々事細かく書く必要はないのですけれども、ただ、専門の人以外の一般の人にとっては、何で森林なのに草地なのかとか、湿地なのかという、そういう素朴な疑問って結構あるのではないかと思うのです。そういうところに何か流域レベルで、そういう森林の果たしている役割を考えた上でというような、何かそういうような文言があると何となくそっちにつながるのかなというふうに今お話を聞いて感想ですが、思いました。

○米田座長 ありがとうございます。

例えば、砂防ダムとかがたくさんできて、攪乱がほとんど起こらなくなった。そういうようなことも1つの事例としてあるかと思いますが、そういうことで自然からのそういう環境の多様性の確保は非常に難しいと判断されるというような状況になった場合というようなことだろうと思いますが、その辺の説明もきちんと加えたらどうであろうかということだとします。

今の森林環境の多様性の確保をもう少し積極的につくるということの必要性について、

ほかに何かご質問。

大住委員、どうぞ。

○大住委員 今ここで出されている積極的な管理をするというのは本当に重要なことだと思うのですが、ただ、私も里山に長年絡んできた関係で言いますが、一般的な社会には伐採をするとか、かなり激しい攪乱やることは抵抗が非常に大きいのです。そういう社会に対する説明というのでしょうか、その辺は何らかの対策をしっかりとっていかないと、現実には地域の同意を得られることがなかなか難しいことも多いと思います。

もう一つは、では、逆にどういう攪乱を入れていけばいいのかということも、また研究者のほうでも結構ばらばらですので、きちんとした議論があつて、特定の意見だけで走り回ることがないような議論の場が——それは委員会であつたり、もっと大きな集団であつたりという何でもいいのですが、そういうような議論が起きる場所も担保されることが必要かなと思います。

○米田座長 ありがとうございます。

今までも保全の取り組みの紹介として、湿原とか、世界ランクの希少な植物の保全活動の事例の紹介があつたと思いますが、例えば湿地であれば時間とともに消えていくというのは自然の摂理であるわけですが、それが非常に不定期に起こる攪乱等でもって、そこは消えてもどこかにまた出来るというような、そういうことが自然界には起こっているわけですが、そういう担保性がなくなったときに、こういうことの必要性が大事だろうということですが、それに当たっての住民等の理解といいますか、それをいかに十分に果たすかということが非常に大事であるということです。

先ほど科学的にそれをどういふふうに見るかということの根拠がいまいちはっきりしていないというようなところも非常に問題になるかと思いますが、その辺も十分踏まえて議論して対応する必要があると、そういうことになるかと思いますが。

○土屋委員 先ほど来、宮下委員のほうから強調されている流域という考え方は私も非常に重要だと思うのですが、これは、このところで提案すべきことかわからないのですが、例えば、森林生態系保護地域だって、今一応1,000ha以上というような規模のものですね、レベル的に言うと。今日配られた参考資料を見ると、現実には日高であれば14万ヘクタールぐらい、もっとずっと大きいものもあるわけですが、そうすると、流域単位の保護の仕組みとか考えると、多分森林生態系保護の1,000ha以上といったようなのではなくて、もう少しスケールの大きい、例えばどんなもの、1万haとか、赤谷は大体1万ha

ぐらいだと思うのですけれども、それか、もう少し何か上の・・・、私ちょっと専門家じゃないのでわからないのですけれども、そういう流域単位の多様な生態系を担保するような、そういう仕組みも必要になってくるのではないかという気もするのですが。

意見です。

○米田座長 事務局、どうぞ。

○石澤国有林野生態系保全室長 森林生態系保護地域ですとか森林生物遺伝資源保存林、これは生態系そのものをどう保存・保護していくかということで、面的な保護林というふうに考えております。

もう一つ、それ以外の林木遺伝資源保存林ですとか植物群落保護林、特定動物生息地保護林については、どちらかという、植物の種ですとか特定の動物の生息地ですとか、そういうものに着目しているわけでございまして、流域全部カバーすれば、それはもちろんいいのでしょうけれども、多分周りが人工林であったり、さまざまな森林で利用しているという場合において、それを全部保護林にするというのは現実的ではないなと思っています。

ちょうど生息している場所について、先ほど湿地の話がありましたけれども、流域全体の中でその保護林が、例えば水であればどういうふうに動いているのか、そういう環境がどうつくられてきたのか、人為を加えることが正当なのかどうなのかというのを判断した上で、その湿地ですとか、そういったところを保護林にするという流れになるのではないかなと思います。

ですので、もし大きく面的に流域単位でかけるということであれば、それは当然必要性を考えてそういう面的な保護林で対応していくのではないかなというふうに考えておりますが、いかがでしょうか。

○米田座長 ここで対象としているのは、植物群落保護林とか特定動物生息地保護林に対しては今までも、ある程度そういうことはできたわけですね。それ以外のところにそれができないので、それ以外のところでも積極的、例えば生態系保護地域でもこういうのを導入して多様性の確保をするということをここでうたっているわけですね。説明されたのですよね。

○石澤国有林野生態系保全室長 多様な環境は、いろいろな保護林の中に入っているわけでございまして、簡単に言いますと、面的な保護林については、基本的には生態系の自然の推移に任せるとするのが基本だろうと。ただし、植物群落保護林ですとか林木遺

伝資源保存林、あるいは特定動物生息地保護林など、ある程度の大きな面積ではなく、その種に着目したような保護林については、その環境を見きわめて人為を加えていくことも必要ではないかという考えでございます。

○米田座長 特に、林木遺伝資源保存林みたいなのが大きな対象になるかなというふうに捉えております。

今の論点4にかかわって、何かご質問、ご意見ありましたら。

田中委員、どうぞ。

○田中委員 ここで議論されているような森林以外のいわゆる生態、景観的な場所に関しても、一体的に現在も植物群落保護林では設定されているということで、この考え方を維持するというのは私は当然だと思うし、ぜひ進めていくべきだと思います。

(イ)の「個体群の保全を目的とする保護林」というところで「管理を実施する」云々というところ、そこで面積のことがかかわってくるのかなと。設定してあるところの外部です。その辺がいろいろなスケールあると思うのですが、後で議論するものすごく小さい単木レベルから始まってしまうのでしょうけれども、そのメカニズムがかなり明らかになっている場合、当然周辺の森林であったり、ほかの景観要素であったりというものに対して、何らかの人の手を加えなきゃいけないだろうというのは当然出てくる考え方です。

ただ、そこを保護林の区域としてどういうふうに考えていくかというのは難しいところがあるのかなと思います。かなり具体的に即してやっていくしかない。場合によって、そのメカニズムが明らかになった場合に、より周辺のバッファー的なところも含めた一体的管理をしないことには、そこが維持できないということであれば、そういう選択肢も出てくるのではないかと思いますので、そこはすごくデリケートだと、難しいと思うのですが、そういうことを考えられるような方向性が維持されていれば、まず当面は目的とされる森林ないし、そういう景観を設定されているところからスタートということじゃないかと思えます。

○米田座長 ありがとうございます。そのとおりだと思います。

ちょっと先を急ぐようではございますけれども、特になければ、17時に宮下委員が退席されるということですので、論点5まで進みたいのですけれども、よろしいでしょうか。

そうしましたら、事務局のほう、論点5の説明をお願いいたします。

○石澤国有林野生生態系保全室長 資料5「個体群の持続的な保全」でございます。

「現状と課題」ということで今もご議論いただいたところでございますけれども、非常

に小規模な保護林が多い植物群落、それから林木遺伝資源では、保護林モニタリング調査において更新不良の問題ですとか、そういう問題が非常に明らかになってきております。

現行の保護林制度では、目標とする個体群が現在生育・生息している「局所個体群」のみを存続させる概念となっております。当該個体群の存続に貢献している群落等が消失することにより、将来的に目標とするものが困難になることが危惧されているところでございます。

「検討の方向性」でございますが、野生生物は小面積の生育・生息地だけで維持されているわけではないということで、集団間で個体や種子等を行き来することにより存続していると考えられているということで、これら個体群に着目して目標とする生物の存続に必要な個体群の集合体を保全する概念の必要性について検討するのはいかがかなということでございます。

「具体的なイメージ」では、次の「面積及び形状」にも関係するのですが、ある程度のまとまりを持った個体数をもとに周囲の小規模の個体群やその種の適地も含めて点在するところをまとめて同一の保護林にすると。どの個体群がソースかシンクか余り判別が難しいというふうに言われているとのことですので、個体群の発生ですとか消失を的確に把握するためのモニタリングを行い、それから周囲の保護林となっていない場所も注意しながらモニタリング等で管理を進めていくと。

また、面的に森林生態系を保護する保護林以外、先ほど申しました群落ですとか、林木遺伝資源保存林や特定動物生息地保護林などの保護林ですけれども、これらの保護林については一部特定地理等保護林ですとか郷土の森という保護林を除きまして、大体全て「個体群」という共通のワードでくくることができると考えております。

ですので、後ほどの資料7のほうにも通じるわけでございますが、保護林の区分についても今後まとめて簡素化するなどの対応を考えていきたいと思っております。

○米田座長 ありがとうございます。

個体群を守るためにメタ個体群の保全というような視点からの保全というのは、これは誰も反対するものではないかと思いますが、実際にはどういう形でもって対応していくかというあたりでいろいろ議論が出てくると思うんですが、宮下先生、何かこのことについて特にご意見がありましたら。

○宮下委員 総論的には特にはないのですが、実際、では何をやるのかというときには、個体群ですから何か目標を定めなきゃいけないですね。あるいは目標を定めてもそれができ

るかどうか現実問題としてももちろんあるのですけれども、多分そうなってくると、それぞれの地域地域でどういう個体群をターゲットにしたらいのかという——もちろん、先ほどからお話するように国レベル、あるいは下手すると世界レベルということもあるのですけれども、もう一つは地域ごとに地域固有の個体群といいますか、あるいは地域レベルでのレッドリストというのは今いっぱい出ていますので、まさにその部分で合意形成というか、あれが必要になってくるのではないかと思います。

ですから、ひょっとすると、何かそういう「個体群」というふうに書いてありますが、では、それをどうやって決めていくのかということの何かざっくりしたものでもいいので、何か流れというか手順があると、よりわかりやすいかなという気はしましたが、そこまで書くと、かえって融通がきかなくなるので書かないほうがいいのかもかもしれませんが、その程度のコメントです。

○米田座長 ありがとうございます。

ほとんど、皆さん同感ではないかと思うのですが、総論的には反対する余地はないと思うのですけれども、例えば気候変動みたいな話をこの間ご紹介いただきましたけれども、ブナの個体群が危ないという話、そういうものと比較的小規模で起こっている、例えば河川攪乱が起こらなくなったために消えていくというような種も、個体群もあるというようなことで、その辺をどういう個体群をターゲットにするかというあたり、それを保護林との関係で——まあ、先ほど保護林の拡張とかネットワークというような言葉でご説明されたのですけれども、その辺を具体的にどういうふうに展開していくかというあたりが非常に大事だというご指摘だったと思います。

「個体群の持続的な保全」という視点で、ほかに何かご質問、ご意見がありましたら伺いたいと思います。

大住委員。

○大住委員 私は、個体群の問題になると、関わった例で一番思い出すのはトガサワラなんですけれども、育種センターでも、その辺、遺伝的な多様性を一生懸命調べておられるのですが、かなり先駆性が強い樹種でして、関西地域でも、もうほとんど数林分しかない状態です。残っている保護林は確かに立派なのですが、数haしかありませんので、これを保全しようとする、攪乱体制が維持されなければ、将来的には、もう消えていくだけだろうと思われるのです。

そのことを考えると、地域においての自然攪乱が起きるような状況を維持するというこ

とも当然——まあ、それは難しいことなのですが、もはやそれだけで大丈夫ではないのかもしれない。そこから、例えば積極的に種をとって、それに近い立地のところに移植をする、ひょっとしたらそういうことも考えなければいけないのかもしれないですけども、そういうことを考えていくと、結局保護林を対象にした保全とか、あるいは将来保護林になるような場所を設定していくというだけではなくて、先ほどの絵であった保護林以外の一般的な・・・、先ほどの概念図であったのですが、いわゆる自然維持タイプ。いわゆる将来、人工林、生産林的なものを目指さない森林を国有林としてどう取り扱うというところの中にもそういうものが少しひっかかっていくような形の考え方が・・・、保護林とか保護林を将来の保護林の設定のためという視野に入っている部分以外の自然維持タイプの森林の取り扱いの中にも、そういう種の多様性の保全のような考え方が少し入っていくといいのではないかなと思いました。

○米田座長 ありがとうございます。非常に大事な視点だと思います。

保護林という枠組みだけではなかなか保全できないというようなことで、それを少しはみ出した形でネットワークといいますか、メタ個体群の意義を考える必要があると、そういう指摘だと思います。

ほかに何かございましたら。

よろしいですか。

このことも先ほどの林内の多様な環境の作成ともこれリンクしているわけですよ。そういう個々の場所、ハビタットの保全だけではなくて、メタ個体群という1つが消えても、またそれが担保される形での個体群、群集を——個体群ですね。個体群のネットワークを視野に入れた保全が大事だということです。皆さん、特に反対はないと思うのですが、それに関わって具体的な対象を絞って、より具体的な問題として対応していく必要があるということと、地域的な——空間的に保護林という縛りだけではなかなか難しいという、そういう意見が出たところでございます。

特になければ、ここで休憩にさせていただきたいのですけれども、よろしいでしょうか。今17時10分前ですけれども10分間ほど休憩させていただいて、5時から論点6に入りたいと思います。ちょっと小休止します。

午後 4時50分 休憩

午後 5時00分 再開

○米田座長 5時になりましたので、引き続き会議を進めていきたいと思っております。

次は、論点6です。「面積及び形状等」についての論議でございますが、まず事務局のほうから説明をお願いいたします。

○石澤国有林野生生態系保全室長 資料6「面積及び形状等」でございます。

「現状と課題」としまして、現在保護林で面積要件を課しているものは、森林生態系保護地域と森林生物遺伝資源保存林で、両者とも同じ1,000ha以上と。例外として離島等500ha以上となっております。

その他の保護林には面積要件がございません。非常にばらつきが大きく、0.01haから1万のhaものまであります。

保護林で個体数要件を課しているものは、これは林木遺伝資源保存林のみでございます。繁殖力の旺盛な個体を集団的に100本以上含むということにしております。保護林の形状については、特段の決まりがないということになってございます。

この面的な保護林、現在の森林生態系保護地域と森林生物遺伝資源保存林、どちらも1,000haであるため、どこがどう違うんだという、わからないという声もよく聞くわけでございます。

また、植物群落保護林の例にございますように、0.01ha、これは伊豆のエドヒガンザクラ、それから0.02ha、0.03ha、これも伊豆で本谷のお礼杉ということで、これら1本とか3本とか。しかも、お礼杉は何か幕府の時代にお礼で植えたので「お礼杉」という人工林でございます。

このような単木を保護している保護林がある一方、これは保護林ではないのですが、希少な植物群落ですとか、それから猛禽類の関係で、それらの生物の性格に応じて何らかの施業上の配慮をしているという実態も局によってはございます。

こういった設定状況に合わせて、まさに限られた予算、人員のもと、将来にわたっても良好な状態を持続させるということのために、面積についても適切な基準を設定するという方向はどうかと思っております。

また、この考えと密接に関係するのは次の論点にもございますが、それらの管理体制というものも考えていかなければならないと思っております。

また、保護林の環境変化を最小限とするための形状に関する考え方も導入したいと思っておりますが、いかがかということでございます。

「具体的なイメージ」として「面積要件」についてですけれども、森林を一体的に保存する保護林では、小さくとも地域特有の森林生態系の保存も可能となるような役割を分担

して面積要件を調整していこうと思います。

ですから、森林生態系保護地域と森林生物遺伝資源保存林の役割をしっかりと明確化して、それぞれの条件を調整していくということが必要かなと。また、その場合、間に民有林が入っておりまして、その民有林も同様の管理水準であり、同様の生態系を持っているというものの場合、国有林と一体として大きな面積として考えていくという連たん面積の概念も導入するのはどうか。

個体群の保全を目的とする保護林についてですが、効率的・効果的な管理を行う観点から、おおむね小班ですとか、ある程度必要な面積、最低面積という要件を考えていってはどうかと。また面積に達しない場合は、保護林ではなく施業での配慮により管理していくことで対応していってはどうかと思っております。

形状についてでございますが、周縁部を避けて中央部の環境に適応した野生生物は生息地の細分化によって減少を余儀なくされると。これを防止するために外接する森林を緩衝機能、バッファーを確保するとともに、保護林がほかの環境と接している部分がある場合は、そういった保護林の周縁効果を最小限とする形状を指向しようという考え方でございます。

資料6については、以上でございます。

○米田座長 ありがとうございます。

面積と形状でございます。ご案内のように資料、参考資料として上げていただきましたけれども、非常に幅が広い。特に極端に狭い、単木程度の保護林もあるということで、質の高い管理がなかなか難しい、予算的に難しいという側面で、その辺を少し考える必要があるのではないかと。最小面積というのも考える必要があるのではないかという話と、もう一つはバッファーゾーンで非常にいびつな形をしていたら、周縁部の影響をより内部まで受けるというあたりで、これ面積と関連する話ですが、それを少し工夫する必要があるというような話の説明でございます。

この方向性といいますか、取組について、何かご質問ありましたら受けたいと思います。

保護林の数としては、非常に小さいものが特に多いんですか。

○石澤国有林野生生態系保全室長 植物群落と林木遺伝資源で700でございます。全体が850くらいですので、大半がそういう小さいものです。

○米田座長 800強のところ700が植物群落保護林で・・・

○石澤国有林野生生態系保全室長 と林木遺伝資源保存林。

ですので、ある程度小さい保護林があってもなくても面積、総体の面積は変わらないという状況でございます。

○米田座長 9割、または8割強は、そういう小さい面積のところは圧倒的な多数を占めているというところで、そういうところの対応、例えば施業上で何とかできないだろうかというようなことと、それから面積を少し増やした形での管理をするというようなことも考えられるというようなことですが、この方向性について何かご意見はありますか。

土屋委員。

○土屋委員 この中で「連たん面積」という言葉が出てきます。要するに、民有林の中に分散している国有林を民有林と一緒にある程度扱うことで面積を確保するし、保全効果も上げるということだと思っておりますが、これは非常に野心的な考え方だと思っております。

恐らく緑の回廊のときにも介在する民有林というのはあったと思うのですが、ただ、これは私の評価が正しいのかどうかよくわからないのですが、緑の回廊のときの民有林というのは、一応入っているのだけれども現実にそれについて規制とか、逆に言うと助長ということがそれほど行われていないように聞いているのですが、この場合は、「※1」のところを見ると、「民有林の管理水準を向上させる」というような表現がとられているのですが、もう少し積極的なことをお考えなのでしょうか。

私は、なるべくならその辺は、ある意味で地域性に踏み込むような形もあると思うのですが、そういう形になったほうが良いなとは思いますが、何かアイデア、お考えがあれば。

○米田座長 連たん面積、その辺の取組について、もう少し具体的に何か考えるところありましたら、ご説明をお願いいたします。

○石澤国有林野生生態系保全室長 委員おっしゃいますように、緑の回廊はどちらかというと緩やかな形で、民有林にもご協力願っているというところでございますが、今回ここで想定しておりますのが1回目の資料にもございますが、奄美とか面積が足りないので、森林生態系保護地域という形での面的な保護林にはできなかったと。しかしながら、間に、これは村有林だったと思っておりますけれども、その村有林も非常に良好な森林の状態であるということで、村のほうが村有林を森林生態系保護地域と同等の扱いをして管理していただければ、一体として国有林も、面積は足りないですけれども森林生態系保護地域として指定、設定管理することができるのではないかと考えているので、国有林が無理

矢理民有林に何かしろという話は、これはもちろんできませんけれども、そういう連携です。結論は出ていないんですが、そういったものも含めてしっかりと民有林と歩調を合わせてやっていければということでございます。

○米田座長 よろしいですか。

ありがとうございます。ぜひともその方向性で進んでいただきたいと思います。

先ほどスウェーデンの事例で協定地区なんていう言葉もありましたが、民有林との協定とか——まあ、どういう形になるかも、別段として具体的に長期にわたって質の高い森林の面積確保に向けての取り組みというのは非常に大事なことだと私も考えております。

何かございましたら。

大住委員。

○大住委員 大変小さな面積のところ「面積要件に達しない場合は、保護林ではなく、施業上の配慮により」という提案があるのですけれども、これは具体的には、例えば施業要件とか施業計画書の上での書き方でやっていくとか、あるいは実施区分ですか、そういうのをするとか、その辺もう少し具体的なイメージというのは何かお持ちでしょうか。案で結構なのですが。

○石澤国有林野生生態系保全室長 大きさにもまたよるのですけれども、その辺は例えば森林調査簿に記載するなり、施業のそういう実施区分なり、対応のできる部分で考えていければいいのかなとは思っております。

というのは、現実に今そういう事例ということで関東局などは、施業調整委員会という形で小さな群落ですとかをモニタリングしながら扱っております。そういったものを参考に全局で対応していければというふうに考えています。

○米田座長 よろしいですか。

単に面積、何ヘクタールをふやすという、それは非常に大事なことなのですが、それだけではなくて、先ほどの森林内での環境の多様性とも絡んでいるのですけれども、要するに地形条件をいろいろなものを取り組んでいくと。隣接したところ。それが非常に大事ではないかなと思っております。地形によって生物環境、樹木環境、動物環境も非常に違いますし、そういうもので多様性を高めるという、そういう形状、面積、どちらにも関係しているのですけれども、そういう要因もぜひとも考慮した形で考える必要があると私は思っております。

何か。

田中委員どうぞ。

○田中委員 基本的な考え方に特に異論はないのですけれども、今座長がおっしゃったところは最後の「形状」のところにもかかわりますし、バッファーとしてあるべき空間の質に関わります。その保護林によって何を残そうかという、指定にあたって考えているところが本来あるはずなんで、それが単木であっても、単木をどういう形で維持しようかというための保護林というところが重要なんじゃないかと思います。その場合、ある程度の面積、今のご発言で言えば地形であれ、周辺の林というものがどうしても必要だとか、あるいは前の話のネットワークのための森林を保護すること、あるいは保護するためにどういうアプローチが必要になってくるかということにかかわってくると思います。その考え方が余り当てはまらないような単木に関しては、先ほど言った施業要件とかで対応していくというのも考え方としてはありなのかなと私は思いました。

○米田座長 ありがとうございます。

あとの管理のところとも関連してきて、要するに面積をという、または形状をという話は、その後の管理をより丁寧に、例えば5年置きに現状を評価しているわけですが、もう少し変化を専門家も入れて、どういうふうな変化をしておるのか、保全にはどうしたらいいかというのを見きわめながらやっていくと。そういうことが並行して進むと、そういうことが伏線としてあるわけで、それをやるには余りにも多地点であれば、質を全体的に上げるのはなかなか難しいという、そういう面もあるかと思うので、その辺で少し整理なりできたらという、そういうことかと思っております。

特になければ、次の問題とも絡みますので進みたいと思いますが、よろしいですか。

論点7に入りたいと思います。

そうしたら、説明よろしくをお願いします。

○石澤国有林野生生態系保全室長 資料7、これまでご説明させていただいた論点に絡むこととして、管理体制ですとか、あるいは保護林を今後簡素化、整理統合することについてどうかということで特別に起こさせていただいた資料、論点でございます。

まず、「管理体制」のほうでございますが、「現状」、保護林設定要領において、森林生態系保護地域、または森林生物遺伝資源保存林を設定しようとするときは設定委員会というものを設置するということになっております。また、それ以外の保護林については、特にそういう規定はございません。

「方向」といたしまして、森林管理局に、全ての保護林を検討対象とする委員会を設置

して、生物多様性に関係する委員会を整理・統合するということでございます。

「具体的なイメージ」ということでございますが、面的な保護林では設定委員会、緑の回廊についても回廊ごとに設定委員会など、局それぞれさまざまな実態がございますが、多い局ではそういう形で幾つも設定委員会があると。それから、保護林のモニタリングの委員会ですとか、それから先ほど申しました施業の調整委員会など多数の委員会がございまして、委員の重複も多い。また、逆にそれぞれの委員会が情報を共有していないこともある。面的でない保護林についての科学的検討ですとか管理方針について専門家のかかわり方が少ないのではないかなど課題が多いのではないかと考えています。

これらを整理・統合して一体的に運用することにより、予算ですとか人員の節約、それから保護林のみならず、国有林全体の生物多様性確保のための管理水準が向上するなどメリットが大きいのではないかと考えております。

それから、2の「保護林区分の整理、統合」でございますが、現状7区分ということでございまして、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り設定するものまで幅広い内容になってございます。

「方向」といたしまして、今回の保護林制度の検討及び他制度の充実等を踏まえまして、保護林区分の簡素化を検討するということでございます。

「具体的なイメージ」としましては、設定の考え方が似通っている保護林については、先ほど申しましたように「個体群」ということでくることができるような保護林については、その整理を検討すると。また、保護林制度の目的を見直した場合、他制度による管理が望ましいような一部保護林については、他制度を活用した管理を検討していくということでございます。

先ほどの1の管理体制の簡素化とともに、また強化ということとあわせて、現状の保護林区分を整理、統合し、他の制度とすり合わせ、それぞれの制度における機能が最大限に発揮できるよう進めることを目指したいと考えております。

以上でございます。

○米田座長 論点7は、1つ目は管理体制について、2つ目は保護林区分を整理、統合したほうが、より効率的で質の高い管理ができるのではないかという説明だったのですが、これについて何か。

区分に関して、今のところはこういうふうなくくりにするというようなところまでは、まだ検討中でしょうか。何か素案、たたき台みたいなものがあるのでしょうか。

○石澤国有林野生生態系保全室長 保護林の区分でございませうか。

○米田座長 ええ。7つあるのをどうするかというあたり。

○石澤国有林野生生態系保全室長 今段階での考えといたしましては、まずは森林生態系保護地域、この面的なもの1つ、これは1,000ha以上ということで、これはそのまま現行と同じことではいかかなと思っております。

それから、森林生物遺伝資源保存林が、これが面積要件も同じで違いがわからない。逆に、先ほど土屋委員からもご発言ありました地域のローカルスポットを含んだ一定程度の大きさの流域、あるいは保護林、面的な保護林が必要ではないかということに対応し、これを1,000haからもう少し緩和し、面積要件を下げる方向ではどうかと。

議論といたしましてわかりやすく言うと、森林生態系保護地域がSクラスの森林だとすれば、生態系だとすれば、森林生物遺伝資源保存林はAクラスという、そういう質的な面積的な違いというものを考えたかどうかということではございませう。

それから、あと残りにつきましては、先ほど申しましたように個体群に着目して、その個体群が生存、維持できる生息環境を提供する保護林という形で一くくりにして大きく3つというのはいかかなというふうにご考慮をさせていただきます。

中で、それぞれほかの、例えば特定地理などは、もしかすると、これ森林生態系保護地域に入るかもしれませんし、その辺の性格、内容に応じてそれぞれを判断していくということでは考えていきたいと思っております。

○米田座長 今事務局としての案としてそういうことを考えていると、3つぐらいにまとめることができるのではないかと考えているようではございますけれども、何かこれも含めて区分のあり方、または管理体制についてももう少し整理できるものとしたほうが、より質の高い、情報の有機的なつながりもできますし、高い管理ができるのではないかと提案ですが。

田中委員、どうぞ。

○田中委員 前半の管理体制にかかわるところではございますけれども、こういう形で情報を共有できるような、保護林全体を見渡せるような、簡素化というお話だったのですが、簡素化というよりはきちんと管理するための情報の共有とか合理化とかという意味で、私はこういう方向性はすばらしいんじゃないかと感じております。というのは、部分的に私もモニタリング委員会とかに関わっているんですけれども、そういう状況なんです。ほかの情報は全く入らないということがあったり、例えばモニタリングのみについては関わるんですけども、ほかの面については全く分からない。

私は委員だからまだいいのですけれども、それをこの場合で言うと、一番責任のある森林管理局が全体の情報を共有していないということになると問題かなと。

こういう形にすることによってもう一つ大事なことは、情報の透明性を高めて、外部にももっと見せる。もっと見せていく。各国の事例の中で、環境省であるとか、ほかの土地管理局であるとかとの関係性という論点がありましたけれども、そこもこの問題にかかわるかなと思います。そういう情報の交換にとっても、こういうような構造ができてきたほうがスムーズではないかなと私は思います。そうすると、より国民のための保護林であるという視点がきちりできる。

次の「保護林区分の整理、統合」は、そこをつながる形で合理的なものができるかかなと。3つにしてしまうことに関しては、もうちょっと議論してもいいのかとは思いますが。個体群ということでもいろいろなものがありますよね。その辺の整理がしにくくなるというのは、逆に混乱する要素にもなりかねないかなと思うので、どういう形でそのところを整理、統合するかに関しては丁寧にやったほうがいいのではないかなという印象を持ちました。

○米田座長 ありがとうございます。ポジティブな意見といたしますか、管理体制について、より有機的な情報交換ができると、図れるという意味でいいのではないかという意見がありました。

横山委員、どうぞ。

○横山委員 これは、先ほど石澤様、言葉ではおっしゃったのですけれども、具体的なイメージの中でモニタリングに関する委員会というのが全く個別にというか、独立してやられているところがあるような気がしていて、モニタリングでわかったことがフィードバックされないという事態がよくあるのです。それを改善していく必要があるということも書き込んでいただきたいし、それからあともう一つ検討するべきなのは、林野庁が全局に配っているモニタリングのマニュアル、あれが古いのです。あれが現状の保護林の健康診断に本当に役に立ってるのか、多様性の観点から見たときの。これが結構きいていると思うので、このモニタリングマニュアルの見直しというのも重要なアイテムだという、それを盛り込んでいただければと思います。

以上です。

○土屋委員 管理体制のところ、今横山委員のほうからモニタリングについては言っていたので、モニタリングというのが管理、経営の基礎だと思いますので、そののと

ころをしっかりとやってかつフィードバックするという体制をつくるということがこういう管理体制、つまりガバナンスをつくるときに非常に重要なのだと思うのです。

あとそれにつけ加えて、ここには書かれていない論点としては、一部のところはどうもやられているようですが、中部森林管理局とか何かやられているのかな。恐らく生物多様性の保全というのを考えたときに、保護林のところについて特に集中して扱うのは当然なのですが、当然それ以外の国有林についても生物多様性というものはあるわけで、そこについても考えなくちゃいけないわけですから、もしもこういう委員会をつくられるのであれば、国有林全体の生物多様性を考える機能も持ち、その中で、では保護林はどのような位置づけにあるのかということを考えるような形にしていかないと、うまくいかないような気がするというのが1点です。

あともう一点は、これはもっと細かいことなのですけれども、もちろん、予算との関係もおありだと思います。よくあるのが、年に1回だけ開いて、事務局のほうから委員に情報をいっぱいいただいて、ご意見を言っておしまいというのがあるのですが、これは一般的に言って最低2回はやらないと話にならないというのは、多分会議の場合は最低条件だと思うのです。途中でモニタリングとかが入ればもう少しというのが当然出てくる。それは当然予算との関係もあるでしょうし、皆さん委員の方の都合とかもあると思うのですけれども、複数回開くということはちゃんとガバナンスやるためには最低限必要だと思いますので、その辺のところも書き込んでいただければいいなとは思っています。

○米田座長 どうぞ。

○松尾委員 僕の意見としてですが、詳しいことは皆さんと違ってなかなかわからないのですが、いずれにしても、情報が皆さん共有するという、あるいは効率化を図るという意味においては管理体制というのは整理、統合するということは大切なことだと思っております。かかる費用、経費を考えたら非常にいい議論だと思っておりますが、その中に使う、僕らのような需要家の意見も入れてほしいので、ぜひ1人ないし2人ぐらいは入れていただければ幸いかなと思っております。

以上です。

○米田座長 ありがとうございます。

土屋委員の意見とも関連しているのですけれども、例えば、こういう整理、統合というのは局レベルでの話だと思うのですが、本局においても、例えば全国レベルでの生物情報の交換というのが、例えば関係機関との情報交換みたいなのが当然あって、それをまたフ

ードバックして局に流すという、そういう仕組みを有機的につなげることが大事ではないかなと、そういうふうに感じております。

ほかに何かございましたら。

田中委員。

○田中委員 土屋さんのおっしゃった1番目のところです。委員会の回数云々は別として、委員会が何かそれで終わりというのではだめだということで、あの委員会もこの委員会もそうなのですけれども、結局、何かいろいろな委員会にかかると、実は事務局が大事であって、また事務局がどんなサポートのもとにその活動を行っているかというのが実は大事です。

今回、こういう保護林を考え直して、整理して、いろいろな新しい試みをする。それを今後どういうふうに進めていくかというのが、これは委員会というものが支えていくのですけれども、その位置付けが大変重要だと思っています。今のサポートのことに関して言えば、国有林サイドですよ。こういう保護林というものをどういうものとして受けとめて、まあ、1つにはすごい誇りを持って自分たちが管理するのだということでしょうし、持続可能な森林管理を行っていく上での保護林の存在意義というものをできれば皆さんで共有していただく。それを外に向かっても透明性を維持して発信していくというのが姿勢としてできたら素晴らしいのではないかと私は思っていますので、ぜひそういうふうにしていただければと思います。

○米田座長 大住委員、どうぞ。

○大住委員 今の田中さんの後半のところについて、私も一言申します。

多分、今後こういう検討の中で国有林として、今までと違う画期的な新しいシステムができていくと思うのですけれども、そのための保護林というものがどうして——まあ、これは保護すべき価値があるのかという基本的な学術的な問題とか、あるいはこういう制度の中で、それをどうやったら目的と思う方向に持っていけるのか。多分、そこにいろいろな情報があるのですけれども、それは多分研究者内でもそれを共有されているわけではない。まして林野庁の組織の内部の方、あるいは納税者である社会の方というのはもっと知らない部分が多いと思うのです。その辺のところをどう協調、共有していくかというところがここは大変大事なのかなと思いますので、いわゆる広報とか啓蒙とか、そういうプロセスのところもその他のところで大きな問題として扱っていただければなと思っています。

○米田座長 ありがとうございます。

先ほど面積のところ、ある程度の保護林を外した形での施業での管理とか、そういう方向も考えられるということがありましたけれども、保護する対象、今大住委員の言ったその辺のところを地元がよく知っている人は、どうしてそれを保護するのかというあたりをよく見きわめて、面積だけではなくて、その意義なりを見据えた形での整理というのが大事だろうということにつながっていくということだと思っております。感じております。

時間があるのですが、まだ少しなら大丈夫ですけれども、何か特にありましたら。横山委員、何か。よろしいですか。

○横山委員 はい。ありがとうございます。

○米田座長 特段なければ、今日準備したといいますか、提示していただいた論点7まで終わりましたので、それではマイクを事務局のほうに返してよろしいですか。

○高塚経営企画課課長補佐 委員の皆様、それから今日発表いただきました土屋委員、本日は長時間にわたりまして本会議に出席いただきまして、まことにありがとうございました。

これもちまして、第3回保護林制度等に関する有識者会議を終了いたします。ありがとうございました。

午後 5時34分 閉会