

V 「国民の森林^{もり}」としての国有林野の取組

(要約)

国有林野は、その多くが国土保全上重要な奥地脊梁山脈や水源地域に分布し、土砂崩れの防止、洪水の緩和のほか、地球温暖化の防止等、国民生活にとって重要な役割を果たしている。このように、国有林野は国民生活に不可欠な共通の財産となっており、「国民の森林」としての適切な管理経営を一層進めていくことにより、国民からの多様な期待に応えていくことが必要である。

このため、国有林においては、地球温暖化の防止、国土の保全、水源かん養等の公益的機能の発揮に向けた様々な取組のほか、国民参加の森林づくりの推進等の取組を行っている。

京都議定書の目標達成に向けた森林吸収源対策を着実に推進する観点では、保育・間伐等を計画的に実施し多様で健全な森林の整備・保全に率先して取り組むとともに、森林土木工事における間伐材の利用等を積極的に実施している。

また、原生的な森林生態系や貴重な動植物が生息・生育する森林が多く残されていることから、こうした貴重な森林を保護するため、保護林や保護林相互を連結する緑の回廊を設定するとともに、保護林の設定後の状況変化を客観的に把握するためのモニタリング調査を実施している。

さらに、国有林野には、公益的機能を発揮する上で重要な森林が多く、その88%が保安林に指定されている。また、安全で安心できる暮らしを実現させるため、台風等により荒廃した地域を早期に復旧させるための治山事業を計画的に実施している。

このほか、教育関係者やNPO等との連携の下に活動フィールドの提供などを行い、「国民参加の森林づくり」を推進しているほか、「国有林モニター」を広く国民から募集し、国民の声を管理経営に反映させる取組を行っている。

さらに、国有林は、国産材の約2割を供給し、国産材の安定供給を推進する上で重要な役割を担っており、「システム販売」によって安定的に木材を供給することを通じて国産材の需要拡大に努めている。また、伝統的木造建築物の修復に必要な木材の供給等のため、「木の文化を支える森づくり」の推進や民有林からの供給が期待しにくい大径長尺材等の計画的な供給に努めている。

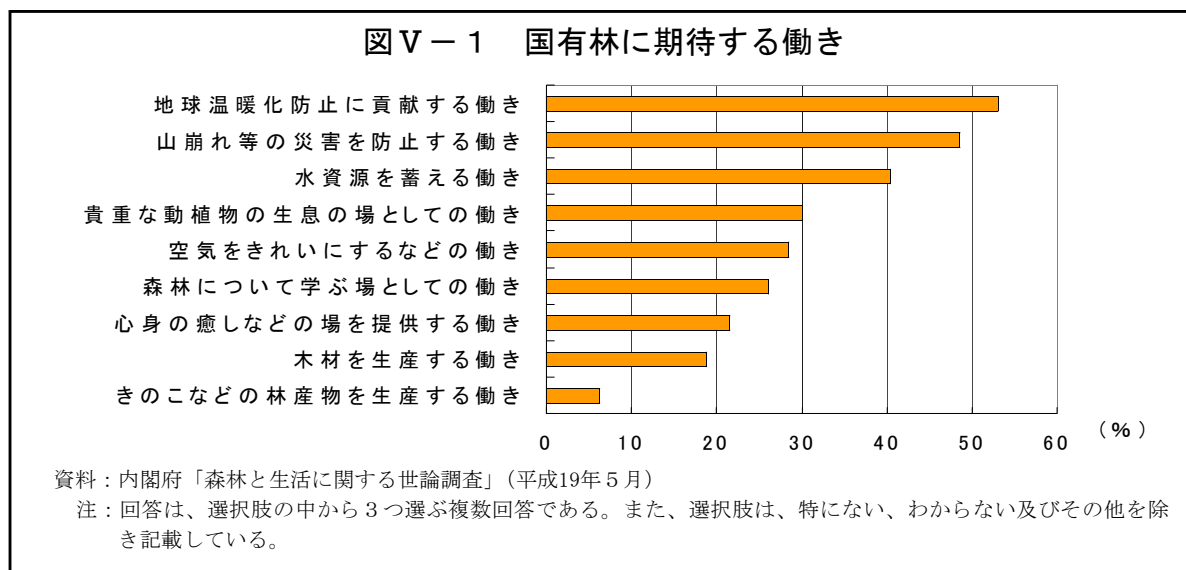
1 国有林野に期待される役割

国有林野は、我が国の国土面積の2割、森林面積の3割にあたる759万haを占めている。その多くは国土保全上重要な奥地脊梁山脈や水源地域に分布し、土砂崩れの防止、洪水の緩和、良質な水の供給のほか、二酸化炭素吸収・貯蔵による地球温暖化の防止等、国民生活にとって重要な役割を果たしている。同時に知床（陸域）や白神山地、屋久島といった世界自然遺産登録地域のほぼ全域が国有林であるように原始的な天然生林も多く、貴重な野生動植物の生息・生育地となっている。さらに、国立公園特別地域の6割を占めるほか、海岸付近や都市近隣にも分布することから、優れた景観による保健休養の場や身近な森林とのふれあいの場として多くの人々に利用されている。

このように、国有林野は、地球温暖化の防止、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、保健休養の場の提供など森林の持つ公益的機能の発揮といった点において大きな役割を果たしており、国民生活に不可欠な共通の財産となっている。

内閣府が平成19年5月に実施した「森林と生活に関する世論調査」によると、国有林については、「地球温暖化防止」の観点での働きに対して最も高い期待が寄せられ、次いで「山崩れ等の災害防止」、「水源かん養」、「野生動植物の生息の場」の順となっている（図V-1）。

国有林野においては、「国民の森林」としての適切な管理経営を一層進めていくことにより、このような国民からの多様な期待に応えていくことが必要である。



2 「国民の森林」を適切に管理するための様々な取組

(1) 森林の機能に応じた管理経営の推進

国有林野においては、管理経営の基本方針を明らかにするため、「国有林野の管理経営に関する基本計画」（以下、「管理経営基本計画」という。）を策定している。管理経営基本計画では、①公益的機能の維持増進を旨とした管理経営の一層の推進、②地球温暖化の防止等の政策課題への率先した取組の推進、③国民参加の森林づくりや森林環境教育等の取組の推進、④双方向の情報受発信を基本とする対話型の取組の推進、を大きな柱として位置づけている。

また、管理経営基本計画に即し適切かつ効率的な管理経営を行うため、国有林野を重点的に発揮させるべき機能によって「水土保持林」、「森林と人との共生林」、「資源の循環利用林」の3つの類型に区分している（表V-1）。

表V-1 国有林野の機能類型区分ごとの目指すべき森林の姿

機能類型区分(合計759万ha)		目指すべき森林の姿	それぞれの森林の事例
公益林	水土保持林 502万ha (66%)	国土保全タイプ 149万ha (20%) 樹木の根が土壌に張り巡らされ、落葉層が保たれ、下草の発達が良好な森林	 北海道森林管理局 奥尻地区国有林
		水源かん養タイプ 353万ha (46%) 隙間が多く雨水を吸収しやすい土壌を有し、多様な樹種で構成される根や下草の発達が良好な森林	 九州森林管理局 頓野山国有林
	森林と人との共生林 211万ha (28%)	自然維持タイプ 152万ha (20%) 原生的な森林生態系を保つ森林や、貴重な動植物の生息・生育に適した森林	 四国森林管理局 剣山国有林
		森林空間利用タイプ 59万ha (8%) 優れた自然美を有する森林や、史跡、名勝等と一体となって特色ある景観や歴史的風致を構成する森林	 関東森林管理局 桐山国有林
資源の循環利用林 46万ha(6%)		成長力が旺盛で優れた木材等の林産物の生産に適し、林道等が整備された森林	 東北森林管理局 下足沢山国有林

資料：林野庁業務資料

注：1) 面積は、平成19年4月1日現在の数値である。

2) 機能類型区分外（約8千ha）は、資源の循環利用林に含む。

このうち、山地災害の防止、水源かん養等の機能を第一とする「水土保持林」と森林生態系の保全、保健文化等の機能を第一とする「森林と人との共生林」のいわゆる公益林は、全体の94%を占めている。国有林野では、国民の多様化する要請に適切に対応するため、この区分ごとの目指すべき森林の姿に応じ、地域における自然特性等を考慮しつつ、長伐期化や複層林化、広葉樹林化等、公益的機能を高度に発揮するための施業を積極的に実施している。

（２）公益的機能の維持増進に向けた取組

国有林は、国民の多様な期待に応えるため、地球温暖化の防止、国土の保全、水源のかん養、自然環境の維持・保全等の公益的機能の発揮に向けた様々な取組を行っている。

（地球温暖化防止対策の推進）

京都議定書の目標達成に向けて森林吸収源対策を着実に推進するため、国有林では、保育、間伐等を計画的に実施し、多様で健全な森林の整備・保全に率先して取組んでいる。平成18年度には前年度より5千ha多い約6万3千haの間伐を実施した。また、国有林では温暖化防止に貢献するため木材の利用を推進しており、森林管理署等の建物への地域材の利用や森林土木工事における間伐材の利用を積極的に実施した。さらに、森林整備や木材利用が温暖化防止に果たす役割について森林環境教育の場等で説明するなど、国民が森林吸収源対策等について理解を深めることができるような場の提供に努めている。

事例Ⅴ－１ 治山事業における間伐材等の積極的な使用

近畿中国森林管理局兵庫森林管理署では、山腹崩壊地の復旧にあたり、どどめこう景観へ配慮しつつ間伐材の有効利用を図るため、丸太積式土留工や丸太水路工を組み合わせて治山事業を実施している。



事例V-2 地域材を使用した取組

東北森林管理局さんばちかみきた三八上北森林管理署では、庁舎を新築するにあたり、地域材を積極的に利用している。事務室の構造材にはカラマツの大断面集成材を使用することにより、柱のない広い室内を確保したほか、外壁や土台には腐食に強い青森ヒバを、内装材には青森ヒバ、スギ、アカマツを用いている。同署では、地域材を適材適所で活用することにより、来訪者に地域材や木造建築の良さを広めている。



(優れた自然環境を有する森林の維持・保存)

国有林野には、世界自然遺産に登録された屋久島、白神山地、知床（陸域）をはじめ原生的な森林生態系や貴重な動植物が生息・生育する森林が多く残されている。

国有林では、こうした貴重な森林を保護するため、その目的によって「森林生態系保護地域」、「森林生物遺伝資源保存林」等7種類の保護林を設定しており、平成19年4月1日現在でその面積は78万haとなっている（表V-2）。

表V-2 保護林の設定状況

(単位：箇所、千ha)

名称		目的	箇所数	面積
保護林の種類	森林生態系保護地域	森林生態系の保存、野生動植物の保護、生物遺伝資源の保存	28	494
	森林生物遺伝資源保存林	森林生態系を構成する生物全般の遺伝資源の保存	12	35
	林木遺伝資源保存林	林業樹種と希少樹種の遺伝資源の保存	324	9
	植物群落保護林	希少な高山植物、学術上価値の高い樹木群等の保存	363	181
	特定動物生息地保護林	希少化している野生動物とその生息地・繁殖地の保護	36	21
	特定地理等保護林	岩石の浸食や節理、温泉噴出物、氷河跡地の特殊な地形・地質の保護	35	35
	郷土の森	地域の自然・文化のシンボルとしての森林の保存	35	4
	合計		833	778

資料：林野庁業務資料

注：平成19年4月1日現在

平成18年度には、独自の進化を遂げた特異な生態系を有する「小笠原諸島森林生態系保護地域」を設定したほか、保護林としては全国一の8万4千haに及ぶ面積を有する「奥会津森林生態系保護地域」を設定するなど保護林の充実が図られた。これらの保護林では、設定目的に応じて自然の推移に委ねた管理を行うなど貴重な自然環境の適切な保全・管理を推進している。

また、国有林では、保護林の設定後の状況変化を客観的に把握するため、平成19年度からモニタリング調査を開始している。この調査はすべての保護林を対象として5年間にわたり森林や動物等の状況変化を調査するものであり、その結果は、植生の保全・管理や区域の見直し等の検討に役立てていくこととしている。

事例V-3 世界自然遺産の登録に向けた保護林の保全・管理

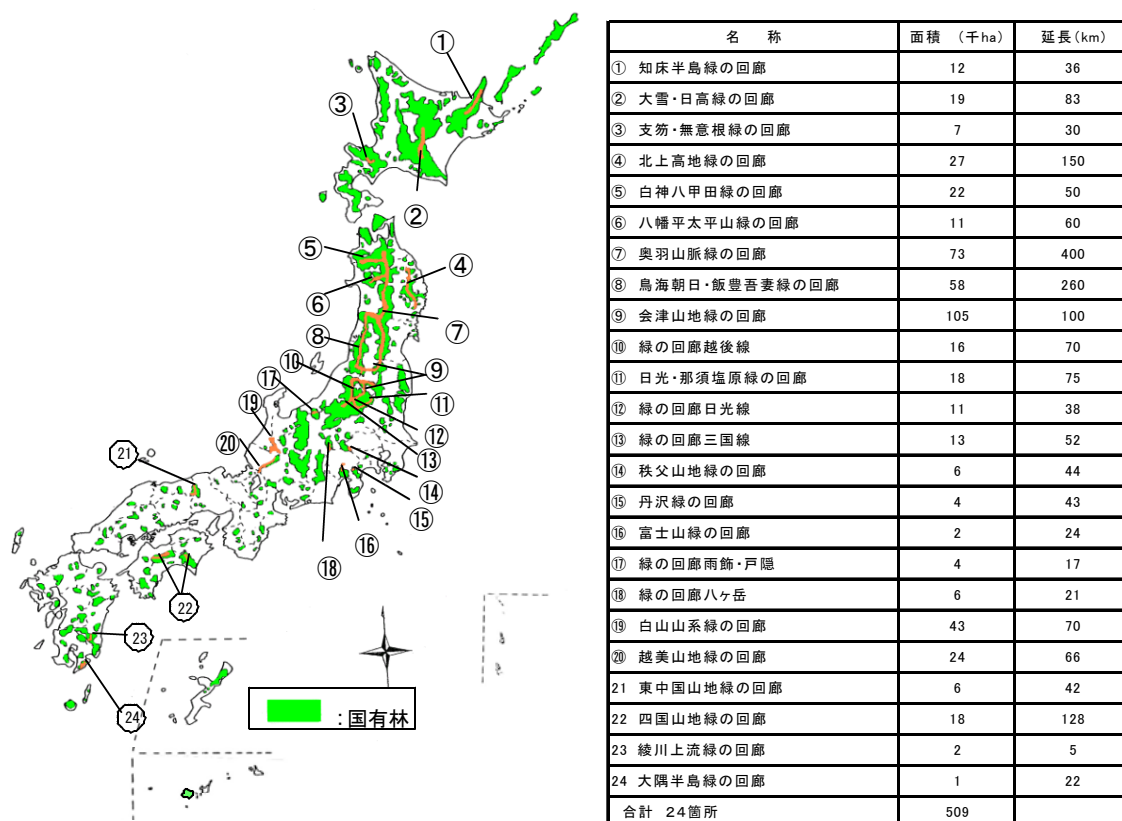
平成19年4月に新たに設定した小笠原諸島森林生態系保護地域の保全・管理については、19年度中に保全管理計画の策定等を行う保全管理委員会を設置し、外来種に対する効果的な駆除対策等を検討することとしている。これにより世界遺産暫定リストへの記載時に課題とされた外来種対策等を進め、世界自然遺産への登録に向けた取組を一層推進していくこととしている。



さらに、国有林では、野生動植物の生息・生育地を結んだ移動経路を確保することにより種の保全や遺伝的な多様性の確保を図るため、保護林相互を連結した「緑の回廊」を設定している。平成18年度は、ツキノワグマやイヌワシなどの貴重な生態系が存在する東中国山地において、民有林を含んだ「東中国山地緑の回廊」を新たに設定したほか、奥羽山脈から越後山脈を経て三国山脈等につながる緑の回廊の連続性を確保するため「会津山地緑の回廊」を設定した。平成19年4月1日現在、24か所、50万9千haの緑の回廊を設定している（図V-2）。

緑の回廊では、人工林の中に自然に生育した広葉樹を積極的に保残するなど野生動植物の生息・生育環境に配慮した施業を行うほか、森林の状態や野生動植物の生息・生育状態を把握するための林分構成調査や自動撮影調査等を行っている。

図V-2 緑の回廊位置図



資料：林野庁業務資料

注：平成19年4月1日現在

事例V-4 生物多様性の保全を目指して

北海道森林管理局では、多様な生態系を有する森林の維持管理を進めるため、平成18年度末に「生物多様性検討委員会」を設置した。検討委員会では、生物多様性の観点から保護林や天然林における施業についての課題を検討したほか、北限のブナを復元するプロジェクト等の展開方向について取りまとめを行った。



(国民の生活を守るための森林づくり)

国有林野には、国土保全や水源かん養等公益的機能を発揮する上で重要な森林が多く存在しており、平成18年度末現在、国有林野の88%となる669万haが水源かん養や土砂流出防備等を目的とした保安林に指定されている。

また、安全で安心できる暮らしを実現させるため、台風や集中豪雨等により荒廃した地域を早期に復旧するための治山事業を計画的に実施している。特に国有林と民有林が近接している地域においては、上流域の国有林と下流域の民有林の

復旧を一体的に行う特定流域総合治山事業を進めている。平成19年度に新たに着手した山形県の「庄内海岸」、岩手県の「上左草」、島根県の「椀谷」、高知県の「十八川」、熊本県の「猪鹿倉山」の5地域を含め現在19地域で実施している。

これらの治山事業の実施に当たっては、自然環境の保全への配慮やコスト削減に努めている。

事例Ⅴ－5 関係機関と連携した台風災害地の復旧

平成17年9月4日から6日にかけて襲来した台風14号に伴う豪雨により、宮崎県南那珂郡北郷町の板谷国有林内において、約11haの地すべり性崩壊が発生した。この崩壊により送電線用鉄塔が2基転倒したほか、下流にある町営の公園等が大きな被害を受けた。

九州森林管理局宮崎南部森林管理署は県や町と連携し、円滑な復旧事業の実施に努め平成19年3月に治山工事が完成した。



(3) 国民に開かれた国有林の取組

国有林では、「国民の森林」としての管理経営を一層推進していくため、教育関係者やNPO等との連携の下に活動フィールドの提供などを行い、「国民参加の森林づくり」を推進している。また、「国有林モニター」を広く国民から募集し、国民の声を管理経営に反映させる取組を行っている。

(国民参加の森林づくり)

各森林管理局においては、市民団体や地域住民等の多様な主体と連携した森林整備や保全活動に取り組んでいる。特に、世界自然遺産に登録された知床では、核心地域の保護とともに、周辺地域に散在する人工林や荒廃地等において広葉樹林化をはじめとする多様な森林づくりを推進し、半島全体として生物多様性を保全することが重要となっている。このため、遺産周辺部等においてボランティア団体や企業等と協働で森林づくり活動を実施する取組がはじめられている。

また、それぞれの地域や森林の状況を踏まえた活動を「モデルプロジェクト」として実施しており、地域本来の生態系を復元するための調査や台風被害地の再生等の様々な活動を展開している。

事例Ⅴ－6 知床における森林づくり

北海道森林管理局知床森林センターは、多様な主体による協働型の「知床自然の森林づくり」を進めている。平成19年度には、目指すべき森林の姿や活動方針を定めた「知床自然の森林再生ビジョン」や活動適地と活動メニューを示した「知床自然の森林づくり応援マップ」等を作成するとともに、斜里町ウトロ地区に国民参加による森林づくり活動や森林環境教育の拠点となる施設を整備した。



森林づくり活動等拠点施設

さらに、森林管理局や森林管理署等では、優れた自然景観を有し、森林浴や自然観察等に適した森林を「レクリエーションの森」に設定するとともに、森林づくりや森林環境教育等に取り組む多様な主体に対してフィールドを提供する「遊々の森」、「ふれあいの森」、「法人の森林」を推進している。

事例Ⅴ－7 都市近郊の「レクリエーションの森」

東京都八王子市の高尾山国有林は、都市近郊にある自然休養林として多くの方々に親しまれている。

関東森林管理局高尾森林センターでは、森林インストラクターとも連携して都市住民を対象に自然観察会や炭焼き体験などを行い、森林・林業への理解の醸成に努めている。



「遊々の森」は、学校等が自然体験や自然学習等の森林環境教育を行う場として設定されるものであり、平成18年度末現在で127か所設定されている。

「ふれあいの森」は、NPO等が植樹、下刈、間伐等の森林づくり活動を行う場として設定されるものであり、平成18年度末現在で151か所設定されている。

「法人の森林」は、分収林制度を利用して企業等が森林づくりを行う場として設定されるものであり、平成18年度末現在で443か所設定されている。

これらのフィールドについては、いずれも新しい箇所が毎年設定されるなどしており、国民が森林とふれあったり、森林づくりや森林環境教育を行う場として国有林野が有効活用されていることがうかがえる。

事例Ⅴ－８ 「遊々の森」を活用した森林環境教育の支援

広島県安芸高田市と安芸高田市教育委員会は、広島北部森林管理署との協定により^{こうちやま}高地山国有林に「遊々の森・わくわく高地の森」を設定している。森林管理署の職員が森林教室の講師になり市内の小学生らを対象に森林観察や森の働きについての講義を行い、森林環境教育の推進に努めている。



事例Ⅴ－９ 「ふれあいの森」における国民参加の森林づくり

高知県香美市物部町の^{べふやま}別府山国有林に設定された「ふれあいの森」では、高知中部森林管理署と協定を結んだ特定非営利活動法人が伐採跡地での広葉樹の植林や下刈等を行い国民参加の森林づくりを実践している。



事例Ⅴ－１０ 国有林野をフィールドとした企業の森林づくり

関東森林管理局では、茨城県高萩市内の国有林において、持続可能な社会の実現を目指すH社と「法人の森林」の契約を締結している。

同社は、この森林を「悠々の森林」と名づけ、社員やその家族等が林業を体験したり森林とふれあう場として利用し、自然環境の保全に関する社員教育等に活用している。



(双方向の情報受発信)

国有林では、平成16年度から、「国有林モニター」を広く国民から募集することとし、国民の声を国有林野の管理経営に活かすこととしている。平成18年度末現在、延べ1,063人が国有林モニターとなっており、アンケート調査や「国有林モニター会議」のほか、森林整備や治山工事の現地視察を実施するなど、国有林とモニターの間で活発な情報の受発信を行っている。

また、開かれた「国民の森林」としての管理経営を一層推進するため、地域における国有林野の管理経営について定めた「地域管理経営計画」等の策定・変更に当り計画案を公表して国民の意見を聴くなど、対話型の取組を進めている。

(4) 木材の供給等を通じた地域への貢献

(木材の安定供給の推進)

我が国の森林面積の約3割を占める国有林は、木材の供給面においても国産材供給量の約2割を占めており、国有林からの出材は国産材の安定供給を推進する上で重要な側面を有している。特に民有林が施業の集約化等による安定供給を目指す中、国有林が量的なまとまりをもって国産材の需要先の拡大に取り組むことは、民有林を含めた地域全体の国産材需要を高めていく上で重要となっている。このため、国有林では、集成材・合板工場等の大口需要者との間で企画競争に基づき相互協定を結び安定的に木材を供給する、いわゆる「システム販売」を推進することにより、国産材の需要拡大に努めている。

また、国有林は、低コスト作業システムについて先導的な取組を行っており、民有林の見本として、その作業方法等の普及に努めているところである。

(「木の文化を支える森づくり」)

社寺仏閣などの伝統的木造建築物は我が国の「木の文化」の象徴とも言うべきものであるが、近年、このような歴史的に貴重な木造建築物の修復等に必要な木材の供給が困難になりつつある。

国有林では、地域の歴史的建造物や伝統工芸、祭礼行事等、次代に引き継ぐべき木の文化を守るための取組として、「木の文化を支える森づくり」を進めており、長期的な資源や郷土樹種の育成等を推進している。平成18年度末現在では全国で18か所が設定されている。

また、国有林では、多様な森林を有しているという国有林野の特性を活かし、民有林からの供給が期待しにくい大径長尺材、木曽ヒノキや天然秋田杉等の銘木の計画的な供給に努めている。

事例V-11 「鬼太鼓」の森の活動

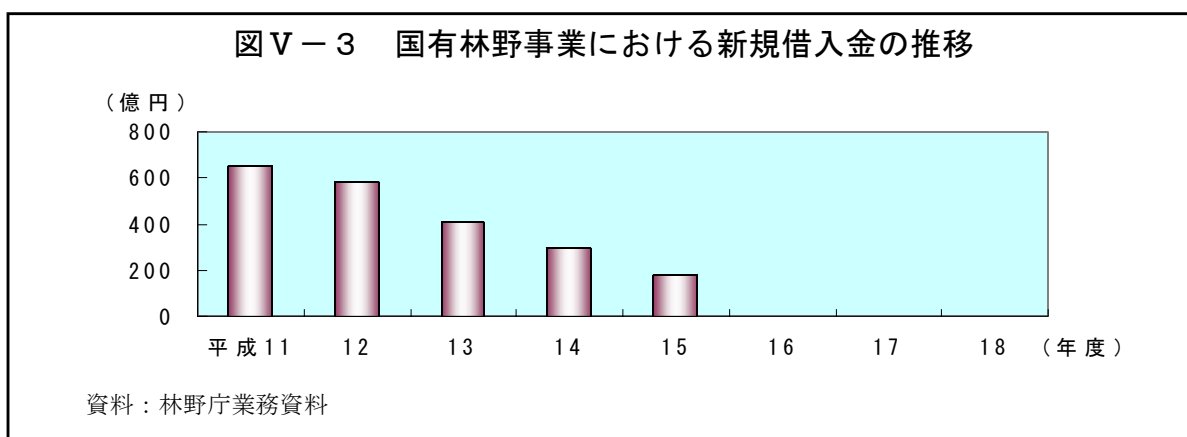
新潟県佐渡島では、五穀豊穡、家内安全、商売繁盛などを願い奉納されてきた「鬼太鼓」が500年以上にわたり大切に引き継がれてきており、近年では、日本の代表的な神事芸能として島内外で披露されている。下越森林管理署は、鬼太鼓の伝承活動に取り組む「鬼太鼓の森づくり協議会」との間で「木の文化を支える森づくり活動に関する協定」を締結した。太鼓やばちの材料となるケヤキやホオノキが持続的に供給されるよう植樹活動を実施している。



3 国有林野事業における改革の取組

(財務の健全化の推進)

国有林野事業は抜本的改革の基本方針に基づき、平成15年度末までの5年間の集中改革期間において、国有林野の管理経営の公益的機能重視への転換、組織・要員の合理化、財務の健全化等に重点的に取り組んできた。この結果、平成16年度以降は新規借入金をゼロとするなど、財務の健全性の向上に努めてきている（図V-3）。さらに、伐採・造林等の事業については、そのほとんどを民間委託化するとともに、事務の簡素化やOA化等による事務処理の効率化も推進している。



(一般会計化・一部独立行政法人化に向けた動き)

「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成18年6月法律第47号）において、国有林野事業については平成22年度末までに一般会計化、一部独立行政法人化を検討することとされた。

一方、緑資源機構の平成19年度限りでの廃止に伴い、これまで緑資源機構が行ってきた水源林造成事業は、執行の透明性、効率性を徹底しつつ経過措置法人へ事業を継承し、その後国有林野事業の一部を移管する独立行政法人に引き継ぐこととされた。

この検討については、多岐にわたる課題がある中で、国有林野が果たしている公益的機能の重要性を踏まえつつ、幅広い観点から慎重に行うこととしている。