

新たな森林管理システムを円滑に進めるための 国有林からの木材供給対策について

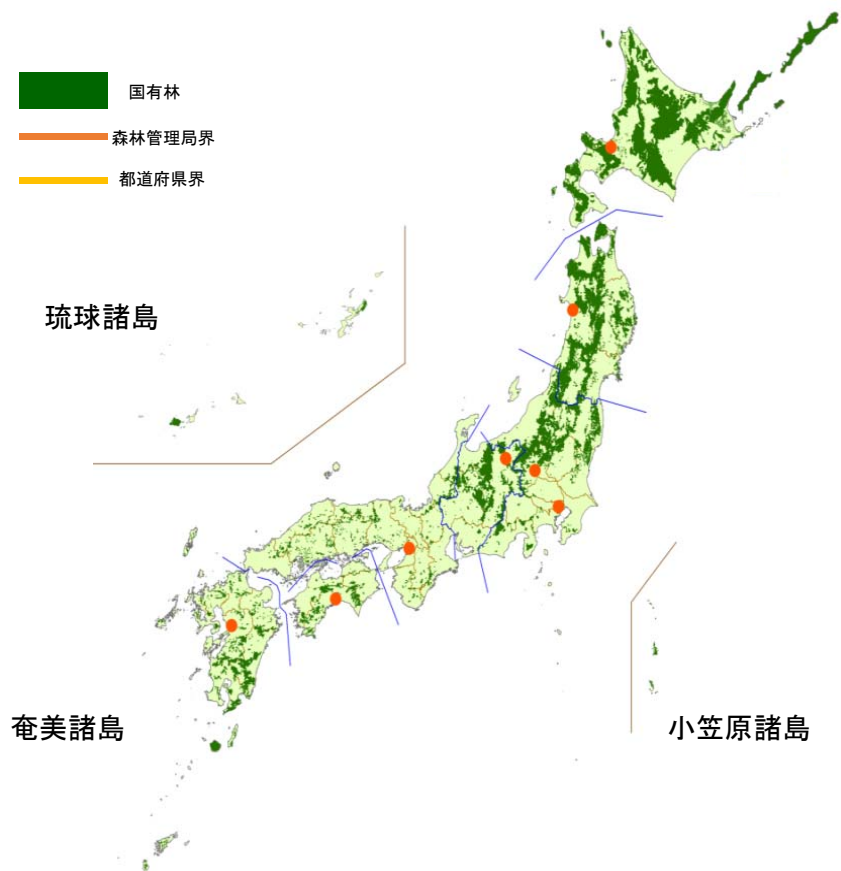
平成30年12月

林野庁

1. 国有林野事業について

- 我が国の国土の約2割、森林の約3割を占める「国有林」は、その多くが奥地の急峻な山脈や水源地域に広く分布し、良質な水の供給、土砂災害の防止・軽減、地球温暖化の防止、生物多様性の保全など重要な公益的機能を発揮。
- 国有林野の約9割が保安林に指定されているほか、原始的な天然林が広く分布し、野生生物の生育・生息地として重要な森林も多く、世界自然遺産地域のほぼ全域が国有林野。
- 国有林野事業については、国土の保全その他国有林野の有する公益的機能の維持増進、林産物の持続的かつ計画的な供給、国有林野の活用による地域の産業振興又は住民福祉の向上への寄与など、国民が国有林野に求める役割を果たしていけるよう、平成10年の抜本的改革で管理経営の目標を明らかにするとともに、平成25年度から一般会計に移行。

国有林の分布



■ 森林面積(2,508万ha)の内訳

	国有林	公有林	私有林
人工林	761万ha (30.5%)	292万ha (11.6%)	1,444万ha (57.6%)
天然林	232万ha (30.5%)	129万ha (44.1%)	666万ha (46.1%)
竹林／無立木地	467万ha (61.4%)	150万ha (51.2%)	719万ha (49.8%)
	62万ha (8.1%)	14万ha (4.7%)	59万ha (4.1%)
合計	1,029万ha (41.0%)	1,343万ha (53.5%)	2,508万ha (100%)

2. 国有林野事業の現状等

○ 国有林野事業は、①公益重視の管理経営の一層の推進、②林産物の持続的・計画的供給、③地域の産業振興・福祉向上への寄与の3つの役割の下に、その組織・技術力・資源を活用し、林業の成長産業化に貢献。

○ 生物多様性の保全

- ・ 国有林では、大正4(1915)年から原生的な天然林や希少な野生生物の生育・生息に必要な森林を「保護林」として設定し、保護・管理。
- ・ 野生生物の移動経路を確保するため、保護林を中心に「緑の回廊」を設定し、希少種の保護や遺伝的な多様性を確保。



「奥羽山脈緑の回廊」でのモニタリング調査で撮影されたニホンカモシカ

(国有林の約2割が保護林と緑の回廊)

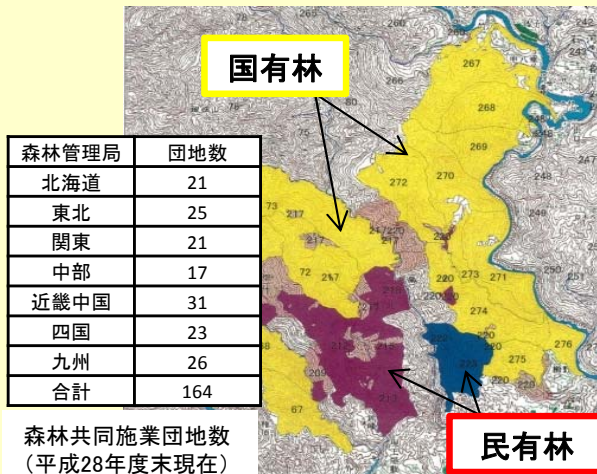
- ・ 世界自然遺産区域の陸域のほぼ全域(95%)が国有林野。
- ・ 外来種の繁茂が森林の生物多様性に悪影響を及ぼす恐れのある地域において、外来種の駆除を実施。



小笠原諸島での外来種アカギの駆除

○ 民有林と連携した森林整備等の推進

地域における施業集約化の取組を支援するため、民有林と国有林が連携して森林共同施業団地を設定し、民有林と連携・連結した路網や中間土場の整備と相互利用の推進、計画的な間伐等の実施、民有林材との協調出荷等による事業の効率化を推進。



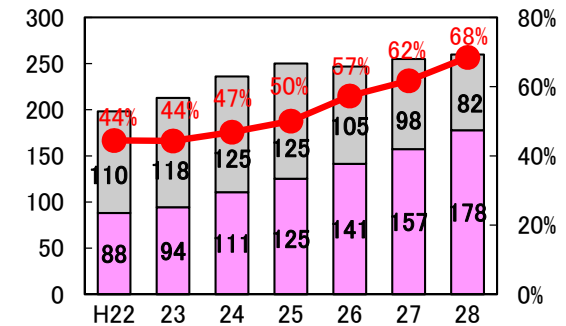
○ 林産物の安定供給

充実してきた人工林資源を活用し、国産材の2割を供給しうる国有林の特性を活かし、

- ・ システム販売
- ・ 民有林との協調出荷による供給規模の大ロット化

等の推進を通じて、林産物の安定的・効率的な供給体制の構築へ貢献。

(※システム販売とは、製材・合板工場等と協定を締結して、国有林材を安定的に供給する販売方法。)



国有林素材供給とシステム販売の状況

□ システム販売以外
■ システム販売

(参考) 今後の林産物の供給見通し

森林・林業基本計画(平成28年変更)において、平成37年の国産材供給量が4000万m³に増加(平成26年2400万m³)する目標。

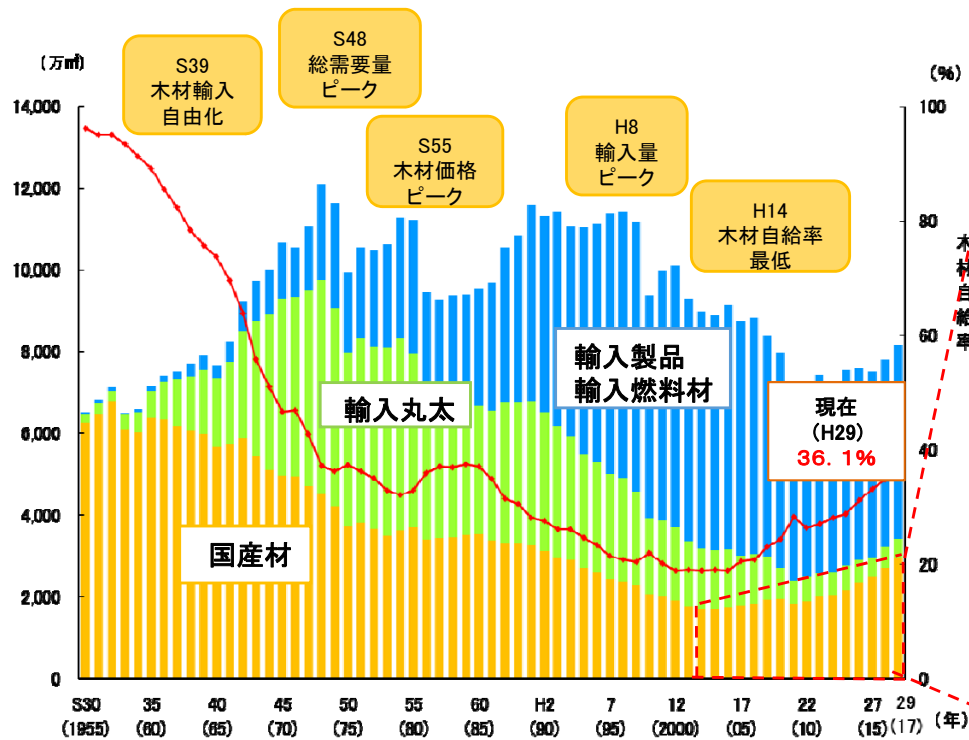
現在、国有林からは、国産材全体の2割弱の木材を供給しており、将来的にも、国有林からは同程度の割合で木材を供給していく見通し。

3. 国産材の需要動向等

(1) 国産材の利用量の現状

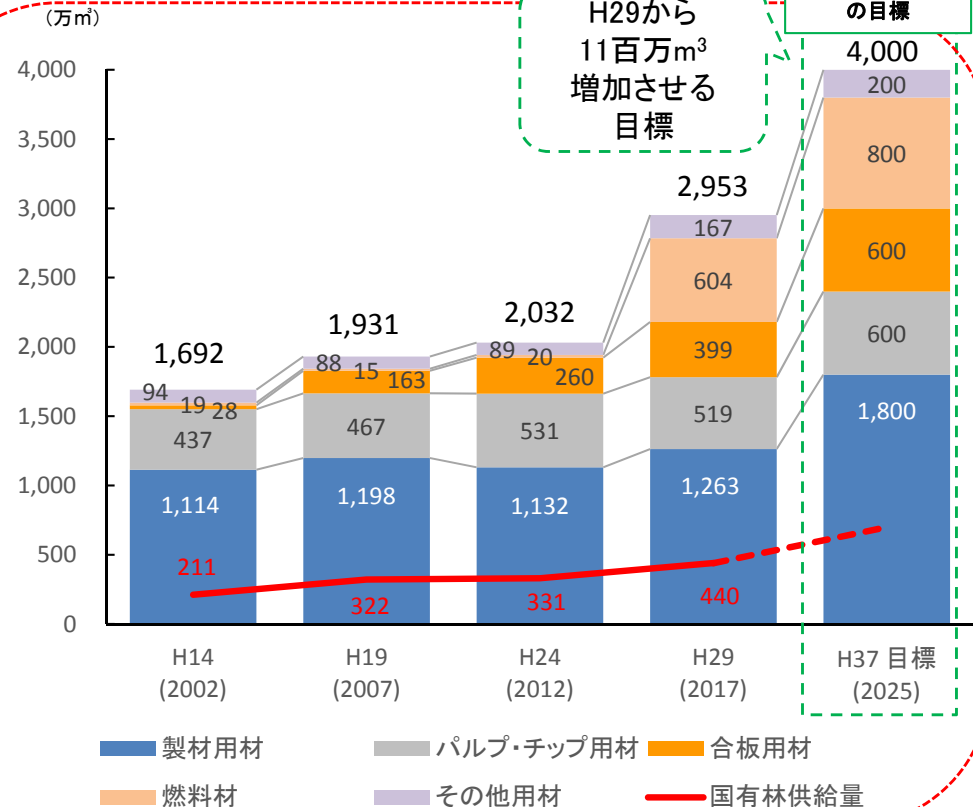
- 我が国では、森林資源の充実や、合板・集成材等への国産材の活用促進により、木材の自給率が回復。
- 主伐期を迎えた我が国の森林資源を循環的に活用しながら、新たな森林管理システムを円滑に進め、意欲と能力のある林業経営者を育成していくことが重要であり、今後、中高層、中大規模、非住宅などの建築物の木造化・内装木質化といった、木材の需要拡大を進めていくことも必要。

■ 木材の供給量の推移



資料: 林野庁「木材需給表」
 注1: 数値の合計値は、四捨五入のため計と一致しない場合がある。
 注2: 輸入製品には、輸入燃料材を含む。

■ 国産材の用途別内訳

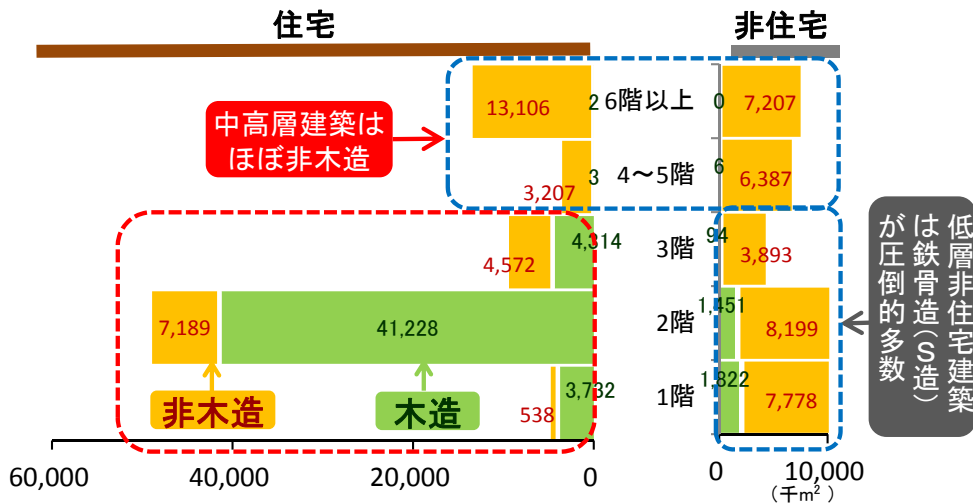


資料: 林野庁「木材需給表」等
 注1: 数値の合計値は、四捨五入のため計と一致しない場合がある。
 注2: 「燃料材」は、ペレット、薪、炭、燃料用チップである。
 (ただし、H14、19、24の燃料材には燃料用チップ用材は含まない。)
 注3: 「その他」とは、しいたけ原木、原木輸出等である。

(2) 国産材の需要拡大の10年後の将来イメージ

- 国産材は、需要側からは「外材に比べ、ロット・品質など希望する材の供給が不安定なので使いにくい」と指摘。ロットや品質の問題を解決することで、低層住宅における外材から国産材への切り替えにより需要拡大の可能性。
- 現在、非住宅や中高層建築物には木材利用が極めて少ない状況。経済界等の協力を得て、この分野で木材の利用が進めば、更なる需要拡大の可能性。

階層別の着工建築物の床面積



資料:国土交通省「建築着工統計」(平成29年)

注:住宅とは居住専用建築物、居住専用準住宅、居住産業併用建築物の合計であり、非住宅とはこれら以外をまとめたものとした。

- 一方、国産材の需要拡大に対応するためには、需要に応じた素材生産が可能となるような需給情報

例えば、2×4材に適した原木の採材方法
梁や桁を製材できる原木の規格(太さや長さ)

を関係者で共有した効率的なサプライチェーンの構築が必要

新規の需要増大イメージ

【試算の前提】

- ①新たな建材の開発や、新たな工法により、非住宅・中高層大規模建築物における木造率の増加(現状5%→10%)等木材利用(他の材料からの代替)が進んだ場合において、
 - ②木材の利用量のうち、国産材比率現状5割→6割として試算。
- ※建築着工面積より試算。4階以上の製材等の使用量0.4m³/m²、3階以下の製材等の使用量0.2m³/m²

建築用材 (製材・合板等)	燃料用 パルプ・チップ用	輸出 その他
7百万m ³ 増 (17百万m ³ →24百万m ³)	3百万m ³ 増 (11百万m ³ →14百万m ³)	1百万m ³ 増 (1百万m ³ →2百万m ³)

※括弧内はH29→H37

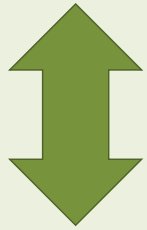
国産材の需要拡大 11百万m³増 (29百万m³→40百万m³)

※ 四捨五入の関係で計が合わない場合がある。

5. 林業の成長産業化に向けた川上から川下までの連携の課題と対応方向

流通の各段階

加工流通業者
木材利用事業者



意欲と能力のある
林業経営者
(森林組合・素材生産業者・自伐林家等)



民有林・国有林

課題

- ① マーケットインの考え方に基づく長期的な取引関係が構築されていない。
- ② 川中・川下が求める需要量を川上が安定的に供給することに不安がある。
- ③ 川上から川下まで連携して新規事業に取り組むために有利な資金がない。

- ① 安定した原木供給を効率的に行うためには、機械・人材投資が確保されていることが必要。
- ② 林業経営者が安定して事業量を確保することが難しい。

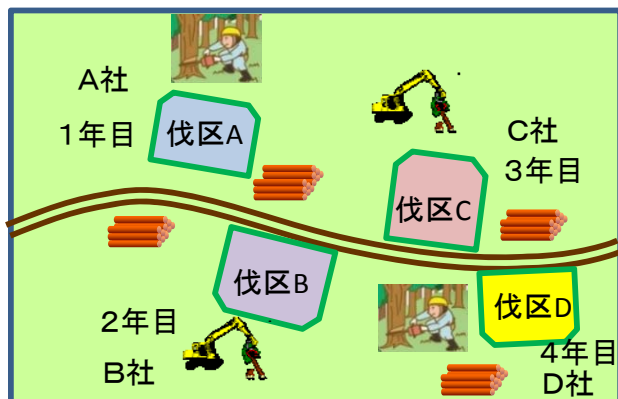
対応の方向

- 川上から川下まで連携して長期的な取引関係を確立することに対するインセンティブを高める必要がないか。
- 川下のCLT等製造業者、中小住宅生産者、木質バイオマス事業者など二次利用者も政策の対象としてはどうか。
- 国産材の新規活用対策に対して、資金供給を円滑化してはどうか。

- 経営管理されていない民有林については、新たな森林管理システムによる集積により事業量を確保。
- これを補完して、意欲と能力を有する者が、国有林の入札制度に加え、長期・安定的に供給する仕組みを導入してはどうか。
- その際、民有林からの供給を圧迫しない仕組みをどのように考えるか。

6. 国有林野において木材を長期・安定的に供給する仕組みのイメージ（案）

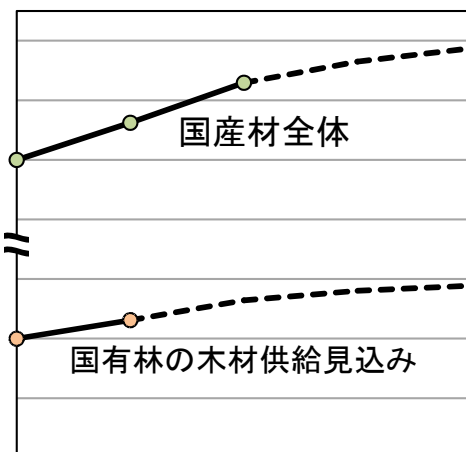
< 現行の伐採等 >



毎年個別に場所、時期、量を特定し、入札により事業者を決定

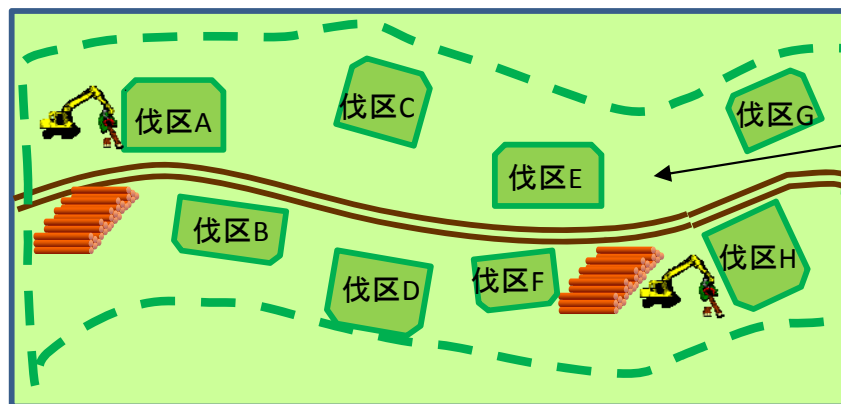
(参考) 今後の林産物の供給見通し

木材供給量の推移イメージ



H25-29 H30-34 H35-39 H40-44 H45-49

< 新たなスキーム >



国有林の一定の区域で、意欲と能力のある林業経営者（森林組合、素材生産業者、自伐林家等）が立木を一定期間、安定的に伐採できる仕組み

資源の充実が進む中、国有林材も国産材全体の供給量の増大に沿って増加させていく方針。国産材供給量の増大のためには、新たな需要を創出していくことが不可欠。

このような中、今後、増加が見込まれる国有林材について、従来方式に加え新たなスキームを導入することにより、地域全体の需要を創出しつつ、供給を拡大。

【新たなスキームのポイント】

- ① 区域設定の考え方(案)
- ② 権利の考え方(案)
- ③ 権利の設定を受ける者の要件(案)
- ④ 公益的機能の確保の仕組み(案)
- ⑤ 伐採後の造林について(案)

木材を長期・安定的に供給する仕組みのイメージ（案）

① 区域設定の考え方（案）

区域設定の考え方

(1) 森林の条件

- ① スギ、ヒノキ、カラマツなど、一般的に流通している樹種の人工林であること
- ② 森林の状態が良好で、急傾斜地や林道から離れた奥山ではないこと
- ③ このような人工林がある程度まとまっていること

(2) 経済的社会的条件

- ① 国産材供給量の増大へのニーズがあるなど民有林と連携して林業・木材産業の振興を図ることが可能なこと
- ② 権利期間に対応した資源量を確保するために必要不可欠な面積であること

(3) 区域面積

地域の意欲と能力のある林業経営者（森林組合、素材生産業者、自伐林家等）が地域の森林の実態を踏まえて対応できる規模（数百ha・年間数千m³の素材生産量）を想定

木材の大幅な需要拡大が見込まれる場合には大規模なものも設定

② 権利の考え方（案）

1 権利期間の考え方

(1) 権利を設定する区域の設定期間については、地域の意欲と能力のある林業経営者（森林組合、素材生産業者、自伐林家等）の実態を踏まえ、基本的に期間を10年間に設定

大規模なものについては、区域面積に応じて長期の期間を設定
(一般的な人工林の造林から伐採までの1周期である50年を上限)

2 権利の内容の考え方

(1) 意欲と能力のある林業経営者（森林組合、素材生産業者、自伐林家等）が、将来の見通しをもって事業を実施し、必要な機械投資や人材育成等に取り組めるよう長期的に安定した権利とするため、物権的権利とする考え

(2) 権利の対価については、長期・安定的に伐採・取得することで期待される利益の増加分の一部を徴収

③ 権利の設定を受ける者の要件（案）

権利の設定を受ける者は、

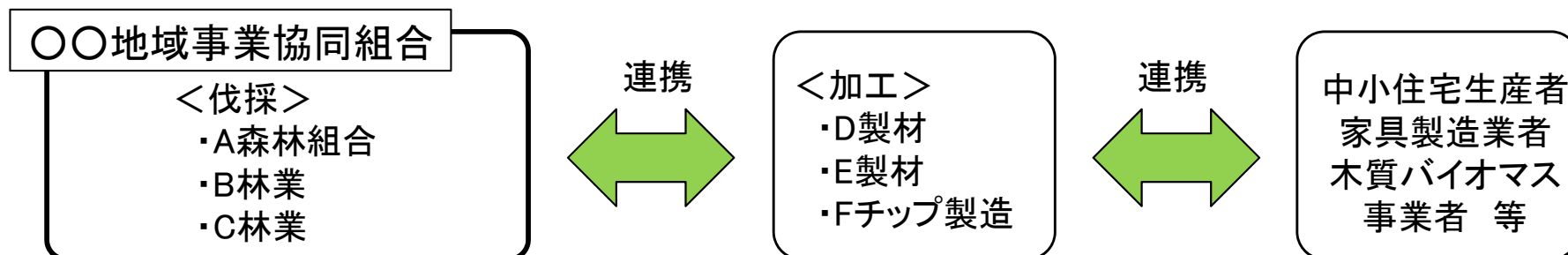
- ① 効率的かつ安定的に事業を確実に行う技術的能力と経理的な基礎を有すること
⇒都道府県が公表している意欲と能力のある林業経営者又はそれと同等の能力があると認められること
- ② 木材の新規の需要開拓（CLT等、国産2×4の活用、非住宅建築物、輸出等）を行うなど、新たな木材需要の拡大を行う川中、川下事業者と連携して活動すると認められること⇒民有林からの供給を圧迫しない者であること

のすべての要件を満たす森林組合、素材生産業者、自伐林家等が対象

※ 単独だけでなく複数者が共同で権利の設定を受けることで、地域での素材生産、製材・合板等の水平連携を推進

(参考)地域での水平連携のイメージ

地域の中小事業者が共同で権利設定を受け、サプライチェーンを構築



④ 公益的機能の確保の仕組み（案）

権利の設定を受けた者が、施業する区域内の立木を伐採するためには、施業の計画を5年毎に作成し、これを国が認めた場合に伐採できる仕組み

国は、公益的機能の確保のため、以下のような現行の国有林のルールを遵守させる

- ① 一カ所の伐採面積の上限
- ② 尾根や溪流への保残帯の設置
- ③ 伐採総量の上限設定

⇒ 結果として、公益的機能の確保が図られるとともに、短期間に大量の伐採などは行われないこととなる



⑤ 伐採後の造林について（案）

- 1 公益的機能の確保と森林資源の循環利用を進めていくためには、伐採後の造林を確実にかつ効率的に進めることが必要
- 2 このため、権利者に伐採と一貫して造林作業を行わせる仕組みを整備
造林木は国の所有物となるため、国が経費を支出

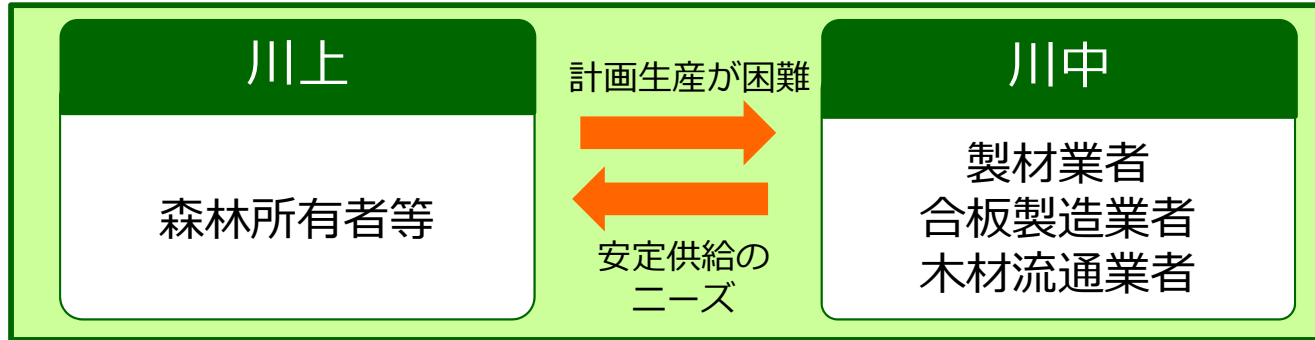


伐採と造林を一貫して行うことで、切株や枝等の整理を機械で行うことが可能となり、造林コストが低減

⑥ 意欲と能力のある林業経営者（森林組合・素材生産業者・自伐林家等）の資金供給の円滑化のイメージ

意欲と能力のある林業経営者（森林組合・素材生産業者・自伐林家等）の育成を図るため、川上から川下に至るサプライチェーンの当事者が連携して行う、CLT等の活用や非住宅への国産材の利用など、新たな木材需要の開拓に資する取組を支援する仕組みを導入を検討。

現状

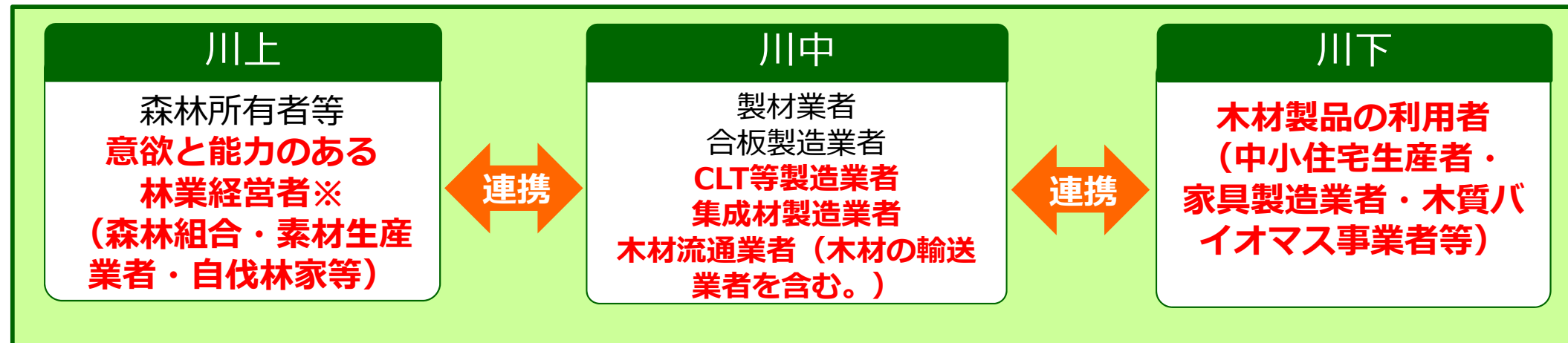


<課題>

- 川上は森林所有者等に限定され、また、最終需要が考慮されていない。
- 国産材の安定的な利用のためには運転資金の確保が課題。

* 赤字の主体が加わったサプライチェーン上の連携の支援を検討

新たな連携



※ 国有林において新たな権利設定を受けようとする者を含む。

連携した取組において、融資制度の拡充等、事業者への資金供給の円滑化を図る仕組みを検討

新たな森林管理システムを円滑に進めるための国有林からの木材供給対策について（案）

川上側の林業と川中・川下側の木材関連産業の連携強化を進め、意欲と能力のある林業経営者を育成しながら、木材需要の拡大を図ることが重要。このため、新たな森林管理システムを円滑に進めるための国有林からの木材供給対策として、今後増加が見込まれる国有林材について、新たな立木の伐採・販売手法を導入することとし、以下の方向で法律案等を検討する。

1. 従来の入札による立木の売買制度に加え、国有林野の資源状況等を踏まえ一定の区域を設定し、一定の期間内（10年を基本とし、上限は50年間）、事業者が立木の伐採を行うことができる物権的権利を付与する制度を創設する。
2. その際、長期・安定的に立木を独占して伐採できるといった権利の特色を踏まえ、権利の対価（長期・安定的に立木を独占して伐採することで期待される利益増加分の一部）について権利取得時に納入を求める。
3. 対象の事業者は、森林経営管理法に定める意欲と能力のある林業経営者（森林組合、素材生産業者、自伐林家等）及び同等の者（以下「意欲と能力のある林業経営者等」という。）とし、投資のみを目的とする者は対象としない。また、中小規模の事業者が共同して権利の設定を受けることで、地域で素材生産者、製材・合板業者等の事業者が水平連携することを促進する。

4. さらに、民有林からの供給を圧迫しないよう、木材の需要拡大を行う川中・川下事業者と連携する意欲と能力のある林業経営者等に限り本権利を設定する仕組みとする。
(事業者の選定は、公募により、上記3及び4の要件を満たす者の中から、価格、事業者の信頼度等の点を勘案し決定する仕組みを検討。)
5. 事業の実施に当たっては、具体的な施業の計画を作成し、国が認めた場合に伐採できる仕組みとする。その際、国有林野の公益的機能の確保が図られるよう措置する(例えば、伐採上限面積や伐採総量の上限設定など現行の国有林のルールを遵守)。
また、施業の計画によらずに伐採を違法に行った場合は、権利を取り消すなどのペナルティ措置を講ずる。
6. 主伐後の再造林を確実に実施するため、権利を有する林業経営者に伐採と再造林を一貫して行わせる。造林木は国の所有物となるため、国が経費を支出する。
7. 意欲と能力を有する林業経営者等の育成を図るため、川上・川中の中小事業者に加えて、これらと連携して新たな木材需要の開拓に資する取組を行う中小川下事業者に対する資金供給を円滑化する。
8. 上記の制度改革に加え、再造林や林道等森林整備、治山対策、人材育成、木材利用の拡大対策など林業成長産業化に資する予算について、引き続き、確保に努める。