

森林整備保全事業計画（案）

（ ○年 ○ 月 ○ 日 ）
閣 議 決 定

森林法（昭和 26 年法律第 249 号）第 4 条第 5 項の規定により、2019 年度から 2023 年度までの森林整備保全事業計画を次のとおり定める。

第 1 森林整備保全事業についての基本的な方針

1 森林の果たしている役割

国土の 3 分の 2 を占める森林は、国土の保全、水源の涵養^{かん}、地球温暖化の防止、生物多様性の保全、木材等の林産物の供給等の多面的機能を有している。

特に、森林は太陽エネルギーを基にして木材を持続的に生産するとともに、二酸化炭素を吸収し貯蔵するなど、我が国における貴重な再生可能資源であるとともに地球温暖化防止に寄与するものとして、国民の期待が高まっている。

このように、森林は、その有する多面的機能の発揮を通じて、国民が安全で安心して暮らせる社会を支えるとともに、地域の経済活動とも深く結びつく、国民生活及び国民経済の安定に欠くことのできない「緑の社会資本」である。

2 森林の整備及び保全の課題

生物多様性の保全や地球温暖化の防止など森林の有する多面的機能は、林木、下層植生、土壌、多種多様な生物などの森林の構成要素が良好な状態に保持され、生態系として健全に維持されることにより発揮されるものである。

このため、近年の地球温暖化に伴い懸念される集中豪雨の増加等の自然環境の変化や急速な少子高齢化と人口減少、所有者不明森林や整備の行き届いていない森林の存在等の社会的情勢の変化に加え、東京電力福島第一原子力発電所の事故に起因する放射性物質の影響等にも配慮しつつ、森林の整備及び保全を適切に実施することにより、森林の有する多面的機能を発揮させ、森林を将来の世代に健全な形で引き継いでいく必要がある。

このためには、特に次に掲げる事項について対応していくことが重要で

ある。

(国土強靱化^{じん}への対応)

我が国の森林の多くは、急峻な地形や脆弱な地質の上に存立していることに加え、梅雨期、台風期における集中豪雨に見舞われやすい気象等の条件下にあり、最近5年間で1万箇所以上の山崩れ等が発生している。流木や風倒木等による建物や道路等への二次的被害も顕在化してきている。さらに、地球温暖化に伴う気候変動等による災害リスクの高まりや南海トラフ地震等による大規模災害の発生が懸念される状況となっている。

このような中、東日本大震災や熊本地震、北海道胆振東部地震、近年各地で発生する風水害など過去の災害から得られた経験を最大限活用しつつ、人命の保護や、国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化、迅速な復旧復興等が図られるよう、「強さ」と「しなやかさ」を持った、安全・安心な国土・地域・経済社会の構築に向けた「国土の強靱化^{じん}」（ナショナル・レジリエンス）を推進することとしている。

特に、平成30（2018）年に実施した「重要インフラの緊急点検」等を踏まえ、緊急に実施すべき対策としてまとめられた「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」（平成30年12月14日閣議決定）を速やかに実施するものとしている。

これらのことを踏まえ、山地災害による被害を防止・軽減する事前防災・減災の考え方に立ち、必要な治山対策を推進するとともに、伐採後の適確な更新や森林の育成段階に応じた適切な保育、間伐等の施業を着実に実施することにより、国土の保全等の森林の有する多面的機能を発揮させ、災害に強い森林づくりを推進していく必要がある。

(森林に対する国民の多様なニーズ)

山崩れ等の災害の防止、地球温暖化の防止、生物多様性の保全、森林とのふれあいや環境教育の場の提供、景観の保全、花粉発生の抑制等、森林に対する国民のニーズは多様化している。こうした多様なニーズに対応できるよう、一定の広がりにおいて様々な生育段階や樹種から構成される森林がモザイク状に配置されている状態を目指し、自然条件等を踏まえつつ複層林化や長伐期化等による多様な森林の整備を進めるとともに、花粉の少ない森林への転換を図ることが重要な課題となっている。

(充実した森林資源の活用)

1 千万 ha を超える人工林の多くは未だ間伐等の施業が必要な育成段階にある一方、我が国の人工林面積全体に占める 50 年生を超える人工林の割合は平成 29 (2017) 年時点で 5 割を超えているなど、年々伐採適期を迎える高齢級の人工林が増加してきている。

このため、森林の整備に当たっては、林業・木材産業の成長産業化に向けて、充実した森林資源を積極的に活用しながら、森林の有する多面的機能の発揮を図ることが重要な課題となっている。特に、森林施業の集約化を図るとともに、路網と高性能林業機械を組み合わせた低コストで効率的な作業システムの普及・定着等、持続的な森林経営の確立に向けた施策との連携を図ることが必要である。

(山村地域の活力創造)

山村は、林業の主要な担い手が生産活動を行いつつ生活を営む場として、森林・林業を支える重要な地域である。その一方で、過疎化や高齢化が進み、集落機能を維持することが困難な地域が増えるなど依然として厳しい状況にある。このため、地域の特性等を踏まえつつ、都市と山村との交流促進、自伐林家をはじめとする地域住民や N P O 等の多様な主体による森林資源の利活用を進めること等を通じて、森林・林業を支える山村の活性化を図るとともに、社会全体で森林の整備及び保全を支えていく必要がある。

3 基本的な方針

森林を取り巻く状況を踏まえ、森林整備保全事業は、生活環境や自然環境の重要な構成要素である森林について、その多様な機能を維持増進することにより豊かな国民生活の実現に寄与する環境創造事業として、今後 5 年間に特に重点的に取り組む目標、事業分野別の取組及び主な事業量等を明らかにした本計画に基づき、計画的かつ総合的に推進する。

第 2 事業の目標及び事業量

本計画の計画期間においては、全国森林計画（平成 30 年 10 月 16 日閣議決定）に掲げる森林の整備及び保全の目標の達成に資するため、今後 5 年間の森林整備保全事業において特に重点的に取り組む目標及びその達成状況を測定する主な成果指標を、

- ・安全で安心な暮らしを支える国土の形成への寄与
- ・生物多様性保全等のニーズに応える多様な森林への誘導
- ・持続的な森林経営の推進
- ・山村地域の活力創造への寄与

の各視点から次のとおり設定し、その達成に向けて事業に取り組むものとする。

また、地球温暖化対策計画（平成 28 年 5 月 13 日閣議決定）に掲げる森林吸収量の目標達成のためには、引き続き間伐等の実施を促進し、平成 25（2013）年度から 2020 年度までの間において全国で年平均 81 万 ha（うち間伐 52 万 ha）、2021 年度から 2030 年度までの間において年平均 90 万 ha（うち間伐 45 万 ha）の森林の整備を実施することが必要である。

さらに、将来にわたり森林の二酸化炭素吸収作用の保全及び強化を図るためには、主伐後の確実な再造林も含めた造林の実施を促進することが必要不可欠である。

このため、成長に優れた種苗の確保や、間伐や主伐後の再造林等の加速化のための支援策を講じるなど、森林・林業に関する施策の充実を図るとともに、森林づくりと木材利用を進める民間主導の「美しい森林づくり推進国民運動」と連携し、政府、地方公共団体、森林所有者、林業・木材産業関係者、国民等の協力の下、森林吸収量目標の達成を目指す。

また、避けられない地球温暖化の影響へ対処する観点から、集中豪雨等に起因する山地災害への対応など適応策を推進する。

1 事業の目標及び事業量

（1）安全で安心な暮らしを支える国土の形成への寄与

（実施の目標）

下層植生や樹木の根が発達することにより土壌を保持する能力に優れた森林や、森林土壌等の働きにより雨水を地中に浸透させゆっくりと流出させるとともに水質を浄化し水を育む能力に優れた森林、飛砂害や風害、潮害の防備等の災害防止機能を有する森林の整備、山地災害を防ぐ施設の整備等により、国民の安全で安心な暮らしを支える国土の形成に寄与する。

（目指す主な成果）

<国土を守り水を育む豊かな森林の整備及び保全>

計画期間中に事業を実施しない場合、市町村森林整備計画等において水源涵養機能維持増進森林及び山地災害防止機能／土壤保全機能維持増進森林に区分された育成林のうち、土壤を保持する能力や水を育む能力が良好に保たれていると考えられる森林の割合が現状の 65%から約 55%に低下すると見込まれる。このため、適切な間伐や高齢級の森林への誘導等の人工林の管理、治山施設の設置等を行い、下層植生や樹木の根の発達、山腹の崩壊の予防等を図ることにより、上記割合を約 75%にまで向上させる。

<山崩れ等の復旧と予防>

山崩れや地すべり等により荒廃した森林の再生や、これら災害の予防等を通じて地域の安全性の向上を図る。特に、山地災害危険地区のうち人家等の保全すべき対象の周辺に存する保安林等に指定された地区において、一定の治山対策を実施することにより、周辺の森林の山地災害防止機能等が適切に発揮された集落の数を、現状の約 56.2 千集落から約 58.6 千集落に増加させる。

<飛砂害、風害、潮害等の防備>

海岸防災林や防風林などの延長約 9 千 km について、海岸侵食や病虫害からの森林の保全等を行うことにより、近接する市街地、工場や農地などを飛砂害や風害、潮害等から保全する。

(主な事業量)

- ・水源涵養機能維持増進森林及び山地災害防止機能／土壤保全機能維持増進森林に区分された育成林における間伐の実施 約 180 万 ha
- ・集落や市街地周辺に存する山地災害危険地区等における治山対策の実施 約 32 千箇所
- ・気象害・病虫害等により機能の低下した海岸防災林等の復旧・整備 約 0.2 千 km

(2) 生物多様性保全等のニーズに応える多様な森林への誘導

(実施の目標)

人工林においては、林業が持続的に行われることを通じて、空間的にも

時間的にも多様な森林が形成されることを踏まえ、自然条件等に応じた森林の多様性の維持増進を図るための整備や伐期の多様化を進めることにより、生物多様性の保全等の国民のニーズに応える多様な森林へ誘導する。

(目指す主な成果)

<複層林化の推進>

多様な樹種や階層からなる森林への誘導を目的とした整備を推進し、森林・林業基本計画（平成 28 年 5 月 24 日閣議決定）において、指向する森林の状態に向けて、公益的機能の一層の発揮のため自然条件等を踏まえて育成複層林に誘導することとされている 350 万 ha の育成単層林のうち、育成複層林へ誘導した森林の割合を、現状の 1.9%から 2.9%に増加させる。

<育成単層林の齢級構成の偏りの改善>

人工林の育成単層林について、伐期を長期化する方向でその多様化を図りつつ適切な主伐・再造林や育成複層林への誘導を推進することにより、齢級^(注1)の構成の偏りの改善を進め、全国森林計画に基づき試算した 2032 年時点の改善の度合いを 100%として 26%まで進捗させる^(注2)。

(注1：齢級とは林齢を 5 年の幅でくくった単位であり、苗木を植栽した年を 1 年生とし 1 齢級は 1～5 年生を指す。)

(注2：齢級ごとの面積の差が小さくなると齢級構成の偏りが小さくなる。なお、現状値は 0 %とする。)

(主な事業量)

- ・択伐等による育成複層林への誘導 約 3.5 万 ha
- ・人工造林の実施 約 28 万 ha
- ・路網整備 約 7.2 万 km

(3) 持続的な森林経営の推進

(実施の目標)

森林の有する多面的機能を十全に発揮させていくため、森林の適切な整備を進め、そこから生産される木材を積極的かつ多段階的な利用を図ることにより、「植栽→保育→収穫→植栽」のサイクルを円滑に循環させ、持

継続的な森林経営を推進する。

（目指す主な成果）

＜森林資源の循環利用の促進＞

森林施業の集約化や機械化に必要な林道等の林業基盤の整備により、木材の安定的かつ効率的な供給に資することが可能となる育成林の資源量を約3億8千万m³増加させる。

＜森林資源の再造成の推進＞

人工造林（樹下植栽を除く。）の着実な実施により、全国森林計画に基づき試算した2022年時点^{（注3）}の育成単層林の1齢級面積の達成（100%）を目標とする。また、人工造林のコストの低減を図る取組の面積割合を、現状値22%から目標値44%に向上させる。

（注3：全国森林計画策定の基礎資料を得るために実施している森林資源現況調査の次回実施年。）

（主な事業量）

- ・路網整備 約7.2万km（再掲）
- ・人工造林の実施 約28万ha（再掲）

（４）山村地域の活力創造への寄与

（実施の目標）

森林の有する多面的機能を発揮しつつ、山村の豊富な森林資源を活用し、林業の成長産業化ひいては山村地域の活力創造へ寄与する。

（目指す主な成果）

＜森林資源を活用した地域づくりの推進＞

森林資源を活かした地域づくりを推進する観点から、各都道府県の資源量に応じつつ、47都道府県において森林資源を積極的に利用する^{（注4）}ことを目標とする。なお、当該成果を評価する際、地域経済への影響に係る指標として、木材・木製品製造業における製造品出荷額等を参考とする。

(注 4 : 各都道府県における総蓄積 (育成林) に対する立木伐採材積の割合 (2019~2023 年のいずれかの年) が全国森林計画から推計される 2023 年時点の同全国平均以上となる、又は立木伐採材積 (2019~2023 年のいずれかの年) が平成 30 (2018) 年の立木伐採材積を上回る。)

(主な事業量)

- ・ 間伐の実施 約 239 万 ha
- ・ 人工造林の実施 約 28 万 ha (再掲)
- ・ 路網整備 約 7.2 万 km (再掲)

2 事業分野別の取組

(1) 森林整備事業

利用期を迎えた森林資源を有効に活用しながら、森林の有する多面的機能が持続的に発揮されるよう、自然条件、国民のニーズ等を踏まえつつ、施業方法を適切に選択し、多様な森林の整備を効果的かつ効率的に推進する。特に、災害発生 of 危険性を低減させるため、緊急的に整備が必要な荒廃森林等において、間伐、森林造成、林道の改良等を推進する。

(発揮を期待する機能に応じた多様な森林づくり)

水源の涵養、山地災害防止／土壌保全、快適環境形成、保健・レクリエーション、文化、生物多様性保全又は木材等生産の各機能の高度発揮を図るため、重複して発揮を期待する機能に留意しつつ、機能に応じた望ましい森林の姿に向けて、多様な森林づくりを推進する。

具体的には、育成単層林においては、多様な伐期による伐採を進め、その後の確実な更新を図るとともに、保育及び間伐を適切に実施する。特に、木材等生産機能の発揮が期待され、将来にわたり育成単層林として維持する森林等においては、主伐後の確実な植栽及び保育等を推進する。また、地域の特性に応じて水源涵養機能等の高度発揮に向けた水源林の造成、広葉樹の導入による針広混交の育成複層林への誘導等、多様な森林の整備を行う。

(適切な森林施業の基盤となる路網の整備)

森林施業を効果的かつ効率的に実施するために不可欠な路網については、自然条件や導入する作業システムに応じて林道と森林作業道等との適切な組合せによる整備を推進するとともに、計画的な森林施業の実施に合わせた整備を推進する。また、路網の開設については、自然条件、地域の特性に応じて、環境負荷の低減に配慮し、丈夫で簡易な規格・構造を柔軟に選択する。

(山村地域の活力創造への寄与)

山村地域において林業及び木材産業の成長産業化を進めるためには、森林の総合的利用の推進等においても重要な役割を果たしている林道の開設等が不可欠であることから、これを進める。また、緑豊かな森林に囲まれた快適な山村の居住環境の創出を図るため、居住地周辺の森林整備等を推進し、山村の就業機会の増大や生活環境の整備等の定住条件整備を図る。

(2) 治山事業

国土の保全、水源の涵養^{かん}、生活環境の保全等の森林のもつ公益的機能の確保が特に必要な保安林等において、国及び都道府県による治山施設の設置や機能の低下した森林の整備等を推進する。

(安全で安心して暮らせる国土づくり)

豪雨、地震、火山噴火、地すべり、流木等多様な現象による山地災害を防止するとともに、これによる被害を最小限にとどめ地域の安全性の向上に資するため、治山施設の設置と機能が低下した森林の整備等を推進する。特に、流木対策としては、山腹崩壊等に伴う流木災害が顕在化していることを踏まえ、流木捕捉式治山ダムの設置や根系等の発達を促す間伐等の実施、流木化して下流域へ被害を及ぼす可能性の高い流路部の立木の伐採等に取り組むこととする。

この際、近年の山地災害の発生状況を踏まえ、ぜい弱な地質地帯における山腹崩壊等対策や巨石・流木対策などを現地の状況に応じて複合的に組み合わせた治山対策の実施を促進する。

また、荒廃した里山林、都市近郊林、海岸防災林等の再生や保全を通じ、森林の有する防災機能に加えて生活環境保全機能の発揮を図る。

さらに、海岸防災林については、飛砂害や風害、潮害の防備等の災害防止機能の発揮を図ることに加え、地域の実情等を踏まえ、津波に対する被

害軽減効果も考慮した生育基盤の造成や植栽等の整備を進める。東日本大震災に伴う津波により被災した海岸防災林の速やかな復旧・再生を推進する。

(豊かな水を育む森林づくり)

水源涵養機能^{かん}の維持増進を通じて良質な水の安定的な供給と国土の保全に資するため、ダム上流等の重要な水源地や集落の水源となっている保安林において、浸透・保水能力の高い森林土壌を有する森林を維持・造成することとし、荒廃地や荒廃森林を再生するために必要な施設の設置と森林の整備を面的かつ総合的に推進する。

第3 事業実施に当たっての留意事項

本計画に基づき施策を実施するに当たっては、事業の効果的かつ効率的な実施に向けて以下の項目を踏まえるものとする。また、今後の経済財政事情、施策の進捗状況等を勘案しつつ、弾力的に本計画の実施を図るとともに、必要に応じて計画の見直しを行う。

1 施策連携の強化等

(1) 事業間の適切な役割分担

森林の公益的機能は広範囲にその受益が及び、また、一度損なわれればその機能の回復に超長期を要するといった特色がある。このため、森林整備保全事業の実施に当たっては、

- ・森林所有者等の林業生産活動の一環として行われる造林、保育、間伐等の森林施業を促すことにより、森林の有する多面的機能の発揮を図る「森林整備事業」
- ・水源の涵養、土砂の流出・崩壊の防備等を目的として指定された保安林等において、無秩序な伐採等の行為規制を行うことに加え、国又は都道府県が森林の整備及び保全を行うことを通じて公益上の目的の確保を図る「治山事業」

との適切な役割分担の下、効果的かつ効率的に事業を展開し、森林の有する多面的機能が総合的に発揮されるよう努める。

(2) 国土強靱化^{じん}に向けたソフト施策との連携等

流域保全の観点からの関係機関が連携した取組や、地域における災害に

対する監視・観測体制や避難体制の整備等のソフト対策と連携した取組を通じ、山地災害による被害を防止・軽減する事前防災・減災に向けた総合的かつ効果的な治山対策を推進する。

特に、防災対策を進める観点からは、国民の防災意識の向上や山地災害等に際し適確な行動を促進することが重要であることも踏まえ、関係機関や地域住民と連携しつつ、山地災害危険地区等の山地災害発生リスクに関する情報の周知等の取組を推進する。

さらに、林業生産活動を継続的に実施し、森林を適切に保全管理することを通じて、森林の荒廃を防ぎ、国土保全機能を適切に発揮させる。この際、地域コミュニティを最大限活用するとともに、関係機関とも連携しつつ地域で生産される木材の積極的な利用及び土木工事における木材を利用した工法の技術開発等に努める。

（３）事業の効果的な実施

（国民の理解と関心の向上）

森林の有する多面的機能や木材利用の意義等に対する国民の理解を深めるとともに関心を高めるため、森林環境教育の推進を図るとともに、森林の整備及び保全を行うための制度や事業についての森林所有者や地域住民等への広報等に努める。

（森林施業の集約化等）

森林の所有者及びその境界の明確化や森林施業集約化の推進、森林経営管理制度の活用促進、ＩＣＴの活用による森林資源情報等の精度向上、再生可能エネルギー等の多様な分野における新たな木材需要創出等の施策と連携することにより、効率的かつ円滑な森林の整備及び保全の実施に努める。

（苗木の安定供給）

伐採後の再造林を適切に推進するために必要となる、特に成長に優れた苗木や少花粉スギ等の花粉症対策に資する苗木の安定供給体制整備等の取組と連携して森林の整備を推進する。

（鳥獣害の防止）

シカ等野生鳥獣による森林被害を防止するため、関係機関や地域コミュ

ニティとの連携、自然との共生に配慮しつつ、鳥獣害対策を徹底した上で、森林の整備及び保全を推進する。また、地域の実情を踏まえ、野生鳥獣の生息環境にも配慮した森林の整備及び保全を図ることとする。

（４）他の公共事業計画との連携

森林は国民生活の様々な分野に深くかかわっていることから、事業の計画・実施段階等において、社会資本整備重点計画など他の公共事業計画に位置付けられた事業との連携を推進し、効果的かつ効率的に森林の整備及び保全を進める。

２ 生物多様性の保全への配慮

森林の整備及び保全の事業実施に当たっては、生物多様性保全の観点から、一定の広がりにおいて様々な生育段階や樹種から構成される森林がモザイク状に配置されている状態を目指し、自然条件等地域の特性を踏まえ、関係者のコンセンサスの醸成を図りながら、複層林化や長伐期化等による多様で健全な森林への誘導を図る。

また、特に属地的に生物多様性の保全が求められる溪畔林や海岸防災林等における事業実施に当たっては、その特性を踏まえ、関係者のコンセンサスの醸成を図りながら、生物多様性の保全と国土の保全等との両立を目指し、必要な対策を講じるよう努める。

さらに、間伐材等自然素材を活かした工法の導入などの取組を進め、景観との調和等を図る。

３ 山村地域の活力創造への寄与

（１）森林資源の有効活用

森林の整備及び保全を適切に推進することにより、森林の有する多面的機能を持続的に発揮しつつ、山村の豊富な森林資源を有効に活用することを通じて、林業の成長産業化へ寄与する。

特に、間伐材等の利用促進を通じて森林資源の循環利用を図るため、事業の実施に当たり可能な限り間伐材等の地域材の利用を推進する。

（２）地域の特性に応じた事業の実施

国、地方公共団体等それぞれの適切な役割分担の下に、地方の自主性を尊重しつつ、これらの連携による効果的な整備を推進する。

(3) 多様な主体の参加の促進

全国森林計画、地域森林計画及び市町村森林整備計画の策定等を通じて地方公共団体や地元住民等の意見を採り入れるなど、事業の構想段階から関係者の意見を反映させる。

また、自伐林家をはじめとする地域住民や下流の都市住民、企業、NPO等多様な主体の参画による森林の整備及び保全活動を一層進めていくため、活動フィールドの情報提供等のソフト施策とも連携しつつ、これらの自発的な取組による森林の整備及び保全を推進する。

4 長寿命化対策の推進

森林の有する多面的機能の発揮を効果的・効率的に確保する観点から、治山施設や林道等について、それぞれの施設の特性等を踏まえつつ、既存施設の機能強化等を含め、計画的な維持管理・更新等を図る長寿命化対策を推進する。

5 入札及び契約の公正性・透明性の確保並びに品質の確保

入札及び契約の手続における公正性・透明性を確保するとともに、価格と品質で総合的に優れた調達を図り、公共工事等の品質の確保を推進する。

6 事業評価の厳格な実施と透明性の確保

事業実施の効率性向上の観点から、行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成 13 年法律第 86 号）に基づき、費用対効果分析その他の手法により政策効果を適切に把握し評価する事業評価を厳格に実施する。

また、事業の各段階において積極的な情報公開に努め、一層の透明性を確保する。

7 工期管理とコスト縮減

適切に事業の成果を挙げるため、事業工期の徹底した管理を行うことにより、事業別に設定する限度工期内の事業の完了を図る。

また、国が実施する林野公共事業については、コストと品質の両面を重視する取組を進め、総合的なコスト構造の改善を推進する。

なお、地方公共団体等に対しても、事業を効率的に推進するため、引き続き積極的にコスト構造の改善施策に取り組むよう要請する。