

森林・林業基本計画素案(要旨)

- 森林は、我が国が有する貴重な再生可能資源であり、その恩恵を国民が将来にわたって永続的に享受できるよう適切に整備・保全することが重要。林業は、森林生態系の生産力にその基礎を置いており、その適切な生産活動を通じて、森林の有する多面的機能の発揮や山村地域における雇用の創出に大きな役割。
- 農林水産省は、平成21(2009)年12月、10年後の木材自給率50%以上を目指すべき姿として掲げた「森林・林業再生プラン」を策定し公表。「森林・林業再生プラン」は、「新成長戦略」の「21の国家戦略プロジェクト」の一つに位置づけられるとともに、この実現に向けた検討の最終報告「森林・林業の再生に向けた改革の姿」において、資源の利用期に適合した新たな森林・林業政策が提言。
- 平成23年3月11日、東日本大震災により東北地方を中心に未曾有の被害。復旧資材の供給など当面の被災者の生活再建に向けた取組を進めるとともに、本格的な復興に向けて、森林・林業の再生の加速化を図り、環境負荷の少ない新しいまちづくり、海岸部の保安林の再生などの計画的な実施が必要。
- 本計画は、このような認識等の下、今後の森林・林業に関する政策の基本的な方向を明らかにしたもの。

第1 森林及び林業に関する施策についての基本的な方針

1 森林・林業・木材産業をめぐる状況を踏まえた政策的な対応方向

(1) 前基本計画策定後の推移等を踏まえた取組の推進

前基本計画の策定以降、育成複層林面積の増加はやや遅れているものの、京都議定書目標達成に向けた間伐等の森林整備が進展。木材の需要量は、減少傾向で推移。国産材の供給量(利用量)は、平成20年まで増加したものの、平成21年は減少。総需要量に占める国産材利用量の割合は平成21年には27.8%に上昇。

森林資源の成熟化に伴って懸念される無秩序な伐採等への対応、施業集約化・路網整備・機械化の加速化、小規模・分散的で多段階を経る国産材の流通構造の改革などの課題へ対応が必要。

(2) 森林・林業再生プランの推進

森林・林業再生プランの実現に向けた具体的な方策を取りまとめた「森林・林業の再生に向けた改革の姿」では、資源の利用期に適合した新たな森林・林業政策として、森林計画制度の見直し、適切な森林施業が確実に行われる仕組みの整備、低コスト化に向けた路網整備等の加速化、担い手となる林業事業体の育成、国産材の需要拡大と効率的な加工・流通体制の確立、フォレスター等の人材の育成を提言。

本計画では、これらの森林・林業再生プランの実現に向けた目標や政策を明らかにし、森林の多面的機能の持続的発揮、木材の安定供給体制の確立、山村地域の活性化、木材利用の拡大等を通じ、環境負荷の少ない循環型社会の構築に向けた取組を着実に推進。

(3) 地球温暖化対策、生物多様性の保全への対応

国際約束である京都議定書に基づく温室効果ガスの排出削減の目標の達成はもとより、低炭素社会を実現するため、二酸化炭素の吸収量の確保、排出削減の取組を推進。

我が国の森林は、多種・多様な生物が生育・生息しており、生態系ネットワークの根幹。森林における生物多様性の保全の方針など森林の取扱いの考え方を明確化し、人工林の長伐期化、針広混交や広葉樹の森林への誘導など多様な森林整備を推進。

(4) 国内外の木材需給を踏まえた対応

人工林を中心に増加する森林資源を有効に活用し、森林の有する多面的機能の発揮を図って行くためには、木材需要の拡大に向けた取組が不可欠。住宅を中心とした建築用材の需要拡大に加え、公共建築物の木造化の促進、木質バイオマスの利用拡大等を推進。また、世界の木材需要が長期的に増加傾向で推移している中、我が国から中国を初めとする海外市場に付加価値の高い木材製品の輸出拡大を推進。

(5) 我が国経済の回復に向けた模索と山村の振興

世界的に景気が低迷する中、経済の回復と新たな雇用の創出が喫緊の課題。「新成長戦略」においても、経済成長に特に貢献度が高い分野の一つとして森林・林業再生プランが国家プロジェクトの一つに位置づけ。山村地域の主要産業である林業の再生を通じ、森林の有する多面的機能の発揮、山村地域における雇用の創出、さらには我が国経済の回復に貢献。

(6) 東日本大震災からの復興に向けた取組

平成23年3月11日、東日本大震災により、10万戸を超える建築物が全半壊するとともに、海岸部の保安林等の被害、木材加工施設の損壊などが発生。

復旧資材の供給など当面の被災者の生活再建に向けた取組のほか、海岸部の保安林の再生、山腹崩壊等の復旧、林道施設や山火事跡地の復旧等を推進。森林・林業の再生を図る中で、地域材を活用した木造住宅等の建設の促進、再生可能な資源である木質バイオマスの活用により、環境負荷の少ない新しいまちづくりや被災者等の雇用の創出に貢献。

2 政策改革の視点

(1) 分かりやすい施策の展開

複雑な施策体系を見直し、国民に分かりやすい施策に改善。具体的には、現場で使いやすい森林計画制度への見直し、森林管理・環境保全直接支払制度の導入による補助区分の統合、各種補助事業計画の一元化など施策の簡素化を推進。

(2) 施策対象者の創意工夫を引き出す施策の展開

限られた予算を有効に活用していくため、施策対象者の創意工夫を引き出す施策を講じる必要。森林経営計画制度の定着、路網の整備、フォレスター等の人材育成、森林組合と民間事業者のイコールフッティングの確保など、国として必要な条件整備を実施。

(3) 国民の理解と具体的な行動を促す施策の展開

森林の有する多面的機能の発揮のためには、国民の幅広い理解と具体的な行動を促すことが必要。各種メディアやIT等を活用し、森林の有する多面的機能や林業・木材産業の役割についての認識を国民全体で共有する取組を強化。

第2 森林の有する多面的機能の発揮並びに林産物の供給及び利用に関する目標

1 目標設定に当たっての基本的考え方

本計画において定める目標は、森林及び林業に関する施策を推進していく上で、森林所有者等による森林の整備及び保全、林業、木材産業等の事業活動や林産物の消費に関する指針としての役割。

2 森林の有する多面的機能の発揮に関する目標

(1) 森林の機能と望ましい姿

森林の機能は、水源涵養機能、山地災害防止機能/土壌保全機能、快適環境形成機能、保健・レクリエーション機能、文化機能、生物多様性保全機能、地球環境保全機能、木材等生産機能に大別。地域においては、発揮を期待する機能ごとの区域を明らかにし、森林の整備及び保全を推進。属地性のない地球環境保全機能を除き、機能に応じた森林の望ましい姿を提示。

(2) 森林の誘導の考え方

森林資源の充実と公益的機能の発揮を図りながら循環的に森林を利用していくため、計画的な森林の整備及び保全を進め、望ましい森林の姿を指向。

その際、全ての森林は多種多様な生物の生育・生息の場として生物多様性の保全に寄与していることを踏まえ、森林生態系の不確実性を踏まえた順応的管理の考え方に基づき、時間軸を通して適度な攪乱により常に変化しながらも、一定の広がりにおいてその土地固有の自然条件・立地条件下に適した様々な生育段階や樹種から構成される森林がバランス良く配置されるよう配慮。

機能発揮に向けた森林の誘導の考え方を、森林の現況(育成単層林・育成複層林・天然生林)ごとに提示。

① 育成単層林

成長量が比較的高く傾斜が緩やかな森林は、木材生産機能の高い育成単層林として維持。この場合、水源涵養機能又は山地災害防止機能/土壌保全機能の発揮も期待する森林では皆伐面積を縮小・分散、伐期を長期化。また、急傾斜の森林や成長量が低い森林については育成複層林に誘導。

② 育成複層林

公益的機能の発揮のため引き続き育成複層林として維持することを基本。

③ 天然生林

下層植生等の状況から公益的機能発揮のために継続的な維持管理が必要な森林や資源利用が見込まれる森林は、育成複層林に誘導。このほかは天然生林として維持。

(3) 森林の有する多面的機能の発揮に関する目標

平成27年、平成32年、平成42年における森林の有する多面的機能の発揮に関する目標は、第1に掲げた基本的な方針を踏まえ、第3に掲げる施策の適切な実施により、各般の課題が解決された場合に実現可能なものとして、次の第1表のとおりとする。

将来的には、主に木材等生産機能の発揮を期待する育成単層林660万haの確保など森林資源の循環利用を図るとともに、主として公益的機能の発揮のため育成複層林への誘導を進める。

第1表 森林の有する多面的機能の発揮に関する目標

	平成22年	目標とする森林の状態			(参考) 指向する森林の状態
		平成27年	平成32年	平成42年	
森林面積(万ha)					
育成単層林	1,030	1,030	1,020	1,000	660
育成複層林	100	120	140	200	680
天然生林	1,380	1,360	1,350	1,310	1,170
合計	2,510	2,510	2,510	2,510	2,510
総蓄積(百万m ³)	4,690	4,930	5,200	5,380	5,450
ha当たり蓄積(m ³ /ha)	186	196	207	214	217
総成長量(百万m ³ /年)	74	68	61	55	54
ha当たり成長量(m ³ /ha年)	2.9	2.7	2.4	2.2	2.1

(参考) 森林の区分別の内訳

育成単層林	(万ha)
主に木材等生産機能の発揮のため育成単層林として維持する森林	660
主に公益的機能の発揮のため育成複層林に誘導する森林	350
公益的機能の発揮のため伐採が強度に規制されているなど天然生林に誘導する森林	20
天然生林	(万ha)
主に天然力により健全性が確保され公益的機能の発揮のため天然生林として維持する森林	1,150
各種機能の発揮のため、継続的な育成管理により育成複層林に誘導する森林	230

- 注：1 森林面積は、10万ha単位で四捨五入しており、内訳と計は必ずしも一致しない。
 2 目標とする森林の状態及び指向する森林の状態は、平成22年を基準として算出している。
 3 平成22年の値は平成22年4月1日の数値である。

3 林産物の供給及び利用に関する目標

(1) 目標の定め方

期待する機能の発揮に向けた森林の整備及び保全が行われた場合の木材の供給量、今後の需要動向を見通した用途別の木材の利用量を提示。

(2) 林産物の供給及び利用に関する目標

平成27年、平成32年における木材供給量及び用途別の利用量の目標は、第1に掲げる方針を踏まえ、第3に掲げる施策の適切な実施により、各般の課題が解決された場合に実現可能なものとして、次の第2表及び第3表のとおりとする。

なお、総需要に占める国産材利用量の割合は、平成32年には50%となると見込まれる。

第2表 木材供給量の目標

(単位：百万m³)

	(実績) 平成21年	(目標) 平成27年	(目標) 平成32年	(参考) 平成42年
木材供給量	18	28	39	50

第3表 用途別の利用量の目標

(単位：百万m³)

	利用量			総需要量		
	(実績) 平成21年	(目標) 平成27年	(目標) 平成32年	(実績) 平成21年	(見通し) 平成27年	(見通し) 平成32年
製材用材	11	14	19	26	27	30
パルプ・チップ用材	5	9	15	29	36	37
合板用材	2	4	5	8	8	9
その他	1	1	1	2	2	2
合計	18	28	39	65	72	78

注：1 パルプ・チップ用材は、主に製紙用に利用されてきたが、平成32年利用目標のうち、6百万m³は製紙用以外の用途での利用を見込んでいる。

2 「その他」とは、杭丸太、しいたけ原木、薪炭用材等である。

第3 森林及び林業に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

1 森林の有する多面的機能の発揮に関する施策

(1) 面的なまとまりを持った森林経営の確立

① 実効性の高い森林計画制度の普及・定着

地域が主導的役割を発揮でき、現場で使いやすい森林計画制度への見直しを進め、市町村森林整備計画について、市町村が主体的かつ柔軟に、発揮を期待する機能の区域とその施業方法を決定する仕組みへ転換。フォレスターが市町村森林整備計画の策定など市町村行政を支援する仕組みを創設。

面的まとまりのある森林における持続的な経営を確保し、森林の有する多面的機能の十全な発揮を図って行くため、森林所有者又は経営の委託を受けた者が、森林経営の長期の方針を定め、路網の整備等を含む計画を策定する森林経営計画制度を定着。

② 適切な森林施業の確保

伐採や更新に関する規範など森林の取扱いの明確化、無届で伐採を行った者に対する伐採の中止命令や造林命令など伐採及び伐採後の造林の届出制度、行政の裁定による施業の代行制度等を適切に運用、木材の合法性証明等を普及。

③ 路網整備の推進

トラック等の走行する林道(丈夫で簡易な構造の林業専用道を含む。)、主として林業用の機械が走行する森林作業道がそれぞれの役割等に応じて適切に組み合わせられた路網の整備を加速化。

④ 森林関連情報の収集・提供の推進

森林土壌や生物多様性等の森林経営の基準・指標に係るデータを継続的に把握する森林資源のモニタリングを実施し、データの公表・活用を推進。森林簿情報について、施業履歴等の明確化や精度向上、地方公共団体など行政機関の間や内部での共有化を進めるとともに、新たに森林の土地の所有者となった場合の市町村長への届出制度を適切に運用。長期の施業の受託など森林の経営の受託に必要な情報を提供。

(2) 多様で健全な森林への誘導

① 多様な森林への誘導と森林における生物多様性の保全

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、立地条件等を踏まえつつ、育成複層林への移行や長伐期化等を推進。また、原生的な森林生態系や貴重な生物種の生育・生息地、溪畔林など水辺森林の保全・管理、これらの連続性の確保等を推進。

② 多様な森林整備に資する優良種苗の確保

大苗やコンテナ苗の活用や疎植化等を進めるとともに、成長データの収集・分析等を進め、これら技術の確立と普及を推進。ニーズに応じた林木の新品種の開発や優良な苗木の安定供給体制を整備。森林における遺伝子レベルでの生物多様性の保全にも配慮した広葉樹の種苗の適切な流通の確保について検討。

③ 公的な関与による森林整備の促進

急傾斜地・高標高地など立地条件が悪く森林所有者の自助努力等では適切な整備が図られない森林等の公益的機能の発揮に向けて、針広混交や広葉樹の森林への誘導など多様な整備を推進。水源林造成事業についても、現地の広葉樹等の植生を活かした施業を指向。

④ 花粉発生源対策の推進

花粉症対策苗木の生産、花粉の少ない森林への転換を促進。

(3) 地球温暖化防止策及び適応策の推進

健全な森林の整備等による二酸化炭素の吸収量の確保、木材及び木質バイオマスの利用による二酸化炭素の排出削減を推進。特に「間伐特措法」に基づく間伐等を引き続き推進。京都議定書の第一約束期間の終了を控え、国際的な検討等に積極的に参画。

(4) 国土の保全等の推進

① 保安林の適切な指定・管理の推進

保安林の計画的な指定及び適切な管理を推進。

② 国民の安全・安心の確保のための効果的な治山事業の推進

山地災害の発生の危険性が高い地区の把握精度の向上、流木災害対策、民有林と国有林による一体的な治山対策など、治山対策を迅速かつ機動的に推進。

東日本大震災により被災した海岸部の保安林の再生。

③ 松くい虫等の病虫害防除対策等の総合的、効率的実施

松くい虫被害の終息のに向け、駆除、予防、樹種転換、松くい虫被害が増加している東北地方等に適した抵抗性品種の開発等を推進。

また、ナラ枯れ被害の防止に向け、被害の状況等に応じた駆除・予防等を推進。

④ 野生鳥獣の生息動向に応じた効果的な森林被害対策の推進

鳥獣被害防止計画に基づく農業被害対策等との連携を図りつつ、ワナの設置など広域的な防除活動を推進。また、針広混交の育成複層林や天然生林への誘導など野生動物の生息・生育環境にも配慮した対策を推進。

(5) 森林・林業の再生に向けた研究・技術の開発及び普及

国、独立行政法人、都道府県、大学、民間企業等による産学官連携の強化を図りつつ、森林管理技術・作業体系、木材及び木質資源の利用技術の開発、森林の機能発揮

に向けた研究、林木の新品種の開発等、森林・林業の再生や発展の基礎となる研究や技術開発を効率的かつ効果的に推進。

(6) 森林を支える山村の振興

- ① 地域特産物の振興等による山村の就業機会の増大
山村における貴重な収入源となっている特用林産物の振興のため、原木林の改良などの生産基盤の強化、生産者の生産・販売力の強化等の取組を推進。
- ② 里山林など山村固有の資源の活用
国民にとって身近な森林である里山林の適切な管理・利用のため、里山林整備のためのガイドラインの策定、地域住民を含む多様な主体による里山資源の利用を推進。
- ③ 都市と山村の交流と山村への定住の促進
企業のCSRの一環としての森林の整備や森林環境教育活動など都市住民等のニーズと、山村の資源のマッチングにより、都市と山村の交流活動の円滑化を推進。

(7) 社会的コスト負担

地球温暖化対策に応えつつ森林・林業の再生を図っていくため、森林吸収源対策を含めた諸施策の着実な推進に資するよう国全体としての財源確保等を検討しつつ、どのような手法を組み合わせるかを整理。

(8) 国民参加の森林づくりと森林の多様な利用の推進

- ① 多様な主体による森林づくり活動の促進
企業・NPO・森林所有者・地元関係者等のネットワーク化等による連携・強化、企業等の民間資金や「緑の募金」による資金援助等を推進。
- ② 森林環境教育等の充実
青少年等の森林体験活動機会の提供、指導者の育成、国民生活に必要な物資としての木の良さやその利用の意義を学ぶ活動(木育)等を推進。

(9) 国際的な協調及び貢献

- ① 国際協力の推進
国連やG8サミット(主要国首脳会議)等における政策対話、地球温暖化防止や生物多様性保全等に関する国際的な取組に参画・貢献。二国間・地域間・多国間等の多様な枠組みでの協力等を推進。
- ② 違法伐採対策の推進
違法伐採及び関連する貿易に関する国際的対話への参画、途上国における人材育成等のプロジェクトへの支援等を推進。我が国において、合法性や伐採地・樹種等の情報の表示など木材のトレーサビリティの確保、信頼性の向上に向けた取組を強化。

2 林業の持続的かつ健全な発展に関する施策

(1) 望ましい林業構造の確立

① 効率的かつ安定的な林業経営の育成

意欲ある森林所有者・森林組合・民間事業者による森林経営計画の作成、これに基づく効率的かつ低コストの施業を定着。自ら効率的かつ安定的な林業経営を実行することが困難な森林所有者の森林については、意欲ある者への長期的な施業の委託を推進。将来的には林業経営の委託への転換を指向。

このため、森林情報の提供、将来の事業量の明確化、森林組合と民間事業者のイコールフティングの確保、林業事業者を登録・評価する仕組みの導入などを推進。

② 施業集約化等の推進

施業内容やコストを明示する提案型施業の普及・定着、森林施業プランナーの養成や能力向上、森林施業プランナーの認定制度の導入、施業集約化に向けた諸活動に対する支援等を推進。

③ 低コスト・高効率の作業システムの整備、普及及び定着等

各地域の実情に応じた作業システムの普及・定着、リースやレンタルの活用による高性能林業機械の導入、作業システムの効率的な運用に必要な路網の整備、国内外の先進林業機械の改良と評価・分析、伐採木の大径化等に対応する林業機械の開発等を推進。また、造林・保育の低コスト化を推進。

(2) 人材の育成・確保等

① フォレスター等人材の育成

フォレスター、森林施業プランナー、現場技能者について、必要な研修や資格制度を検討するなど、戦略的・体系的な取組を推進。その際、国、地方公共団体、大学等の教育機関と連携した人材育成体制を構築。国有林のフィールドや技術力を活用。

② 雇用管理の改善

林業事業者の社会・労働保険、退職金共済制度への加入状況等の把握と加入促進のための普及・啓発を図るとともに、林業就業者の能力に応じた昇進や昇格モデルの提示を推進。

③ 労働安全衛生の向上

効率的かつ安定的な林業経営の育成を通じた事業主の雇用管理能力の向上、これらに取り組む林業事業者が適切に評価され森林整備の中核となるような環境の整備など総合的な労働災害防止対策を推進。

(3) 林業災害による損失の補てん

災害による損失の合理的な補てん等を実施。森林保険特別会計については、行政刷新会議事業仕分けの評価を踏まえ具体的に検討。

3 林産物の供給及び利用の確保に関する施策

(1) 効率的な加工・流通体制の整備

① 原木の安定供給体制の整備

関係者間の合意形成や長期的な木材需給に係る協定の締結により安定的なサプライチェーンを構築。中間土場や集出荷施設の整備など国産材原木の仕分け・選木機能の強化、大型トレーラーの活用を含めた原木流通の低コスト化・効率化を推進。

② 加工・流通体制の整備

工場の大規模化、複数工場の連携による生産の効率化など木材加工・流通体制の整備、輸入材を利用してきた製材・合板工場等における国産材への原料転換、大径化する国産原木に対応した加工技術等の開発、流通コーディネーターの育成等を推進。

(2) 木材利用の拡大

① 公共建築物等

公共建築物の木造化や内装等の木質化、備品・消耗品への木材利用等を推進。

② 住宅、土木用資材等

長期優良住宅やエコ住宅・エコリフォームでの地域材の利用拡大に向けた技術開発、関係者の連携による顔の見える木材での家づくり、土木用資材をはじめ様々な分野への有効活用を推進。

③ 木質バイオマスの利用

林地に放置され未利用となっている間伐材や里山林等の広葉樹資源を効率的に収集・運搬する体制の構築、パーティクルボード等の木質系材料としての利用、石炭火力発電所における石炭との混合利用、木質バイオマスボイラー等による熱利用を推進。

④ 木材等の輸出促進

輸出先国の規格・規制への対応、消費者ニーズに対応した製品開発、商慣行の情報収集・提供等を推進。

(3) 東日本大震災からの復興に向けた取組

被災者の生活再建に必要な住宅等の復旧・復興資材を確保するため、被災した木材加工流通施設等の廃棄・復旧を進めるとともに、地域材の安定的な供給体制を構築。木質バイオマス資源の活用も含め、環境負荷の少ない新しいまちづくりを推進。

(4) 消費者等の理解の醸成

消費者の環境貢献意識を高める商品やマーケティング手法の開発、木材製品の環境貢献度の「見える化」、NPO等のネットワーク化などにより木づかい運動を拡充。

(5) 林産物の輸入に関する措置

各国の森林の有する多面的機能の発揮を損なうことのない適正な貿易が確保され、

国内林業・木材産業や森林・林業の再生に大きな影響を与えないことを旨としてWTO交渉等に対処。

4 国有林野の管理及び経営に関する施策

国土保全上重要な奥地脊梁山地や水源地域に広く分布し、国民生活の安全・安心に重要な役割を果たしている国有林野について、「国民の森林」として国が責任を持って一体的に管理経営することが必要。このため、公益重視の管理経営を一層推進するとともに、組織・技術力・資源を活用して、民有林への指導やサポートなど我が国森林・林業の再生に貢献することとし、債務を区分経理した上で組織・事業の全てを一般会計へ移行することを検討。

5 団体の再編整備に関する施策

森林組合の合併や経営基盤の強化を推進するほか、内部牽制機能の確保や法令等遵守(コンプライアンス)意識の徹底のための取組を強化。

施業集約化、合意形成、森林経営計画の作成を最優先の業務として位置づけた森林組合系統運動方針の実効性を確保するとともに、個々の森林組合が施業集約化等に最優先で取り組んでいることを確認する仕組み・ルールを構築。

第4 森林及び林業に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

(1) 官民一体となった施策の総合的な推進

川上から川下までの「流域」において、国はもとより、地方公共団体、森林所有者、森林組合や民間事業者等の林業事業者、木材産業関係者など、森林・林業に係る組織・関係者が、適切な役割分担の下、相互の連携を図りつつ一体となって努力していくことが重要。

(2) 国民視点に立った施策決定の実現

① 国民の声の把握

国民や現場の声をできるだけ施策に反映できるよう努力。国民が必要とする情報を適切に提供し、透明性が高く分かりやすい広報活動を実現。

② 科学的・客観的な分析

施策を科学的・客観的に分析し、その必要性や有効性を明確化。

③ 施策の進捗管理と政策評価の適切な活用

施策の実施に当たっては、計画・実行した後の評価を実施し、改善を講じていくことにより、進行管理と必要な見直しを実施。

(3) 財政措置の効率的かつ重点的な運用

目的に応じた施策の選択と集中を行うとともに、様々な観点からコストを縮減。