

新たな林政の展開方向

平成 1 2 年 1 0 月

林 政 審 議 会

目 次

はじめに -----	1
情勢の変化を踏まえた新たな林政の確立 -----	1
1 これまでの林政の考え方 -----	1
2 森林・林業・木材をめぐる情勢の変化 -----	2
(1) 森林・林業に対する国民の要請の変化 -----	2
(2) 成熟しつつある森林資源と林業の活力低下 -----	3
(3) 木材需要構造の変化と木材利用の必要性の増大 -----	3
(4) 山村振興の新たな意義 -----	4
3 新たな林政への転換の必要性 -----	4
4 数値目標の設定 -----	6
新たな林政の具体的方向 -----	6
1 多様な機能の発揮のための森林の適切な管理の推進 -----	7
(1) 多様な機能の発揮に向けた森林計画制度等のあり方 -----	7
重視すべき機能に応じたゾーニングの実施 -----	7
多様な機能の発揮のための森林整備の推進 -----	7
(2) 施業・経営の集約化等による森林の適正な管理 -----	8
(3) 持続可能な森林経営の推進 -----	8
(4) 里山林等の適切な管理 -----	9
2 森林を適正に管理するためのシステムの整備 -----	9
(1) 森林所有者の責務の明確化 -----	10
(2) 国民的な理解と支援による森林整備の推進 -----	10
3 森林の管理と森林資源の持続的利用を担う林業・木材産業の振興 --	11
(1) 森林の管理と森林資源の持続的利用を担う林業の振興 -----	11
地域における森林の管理体制の整備 -----	11
ア 森林の管理の担い手の育成・確保と集約化の促進 -----	11
イ 森林組合の機能の充実 -----	12
林業就業者の確保・育成 -----	12
効率的かつ適切な森林の整備のための生産基盤等の整備 -----	13

特用林産の振興 -----	13
(2) 森林資源の持続的利用とそれを担う木材産業の振興 -----	14
木材産業の構造改革 -----	14
ア 木材の加工体制の整備 -----	14
イ 木材の流通の効率化と情報化の推進 -----	14
ウ 木材産業の再編整備の推進 -----	15
木材利用の推進 -----	15
ア 住宅への地域材利用の推進 -----	15
イ 公共部門等における地域材利用の推進 -----	15
ウ 木質資源の多角的利用の推進 -----	15
(3) 森林・林業・木材産業を通じた総合的・重点的な施策の展開 ----	15
4 公的関与による森林の適正な管理 -----	16
(1) 保安林指定の計画的推進と治山事業による森林の整備 -----	16
(2) 緑資源公団による森林の整備 -----	16
(3) 林業公社による森林の整備 -----	17
5 国有林野事業の抜本的改革の推進 -----	17
6 山村地域の活性化 -----	18
(1) 就業機会の創設・確保 -----	19
(2) 定住条件の整備 -----	19
(3) 都市と山村の交流の促進 -----	19
(4) 森林管理のための地域による取組の推進 -----	19
新たな林政の効果的な実施のための行政手法 -----	20
1 政策の視点 -----	20
(1) 国民の要請に応えうる森林づくりへの誘導 -----	20
(2) 財政措置の効率的・重点的運用 -----	20
(3) 国民への広報と国民の意見の反映 -----	20
(4) 国と地方の役割分担の明確化 -----	21
(5) 国際規律との整合性 -----	21
2 関係者の取組 -----	21
3 政策のプログラム化と定期的な見直し -----	21

はじめに

本審議会は、平成9年12月18日に「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」において、地球的規模で森林を守らなければならないという認識が高まる中で、数々の問題を抱え厳しい状況にある我が国林業・木材産業の活性化と森林・山村の整備をいかに推進していくかという方向を提示した。これらを受けて、政府は平成10年に国有林野事業の改革のための特別措置法の制定、森林法の改正等を行った。

その後、林野庁においては、更に将来に向けた施策の展開を図るため、平成11年5月以来、林野庁長官の私的懇談会である森林・林業・木材産業基本政策検討会を開催し、平成11年7月9日に森林・林業・木材産業に関する基本的課題等について整理を行ったところである。

これを受けて、林野庁では、都道府県や市町村、関係団体等との意見交換を行うなどして、林業基本法の見直しも視野に入れて政策の具体化に向けた検討を進めてきた。

本審議会は、節目節目に林野庁から検討経過等を聴取してきたが、林野庁の検討方向が概ねまとまったため、このたびその内容について報告を受けるとともに、参考人からの意見聴取も行いつつ今後の林政の展開方向について検討し、その結果を農林水産大臣に対する報告書としてとりまとめた。

政府においては、本報告書を政策推進の指針とし、これで示された方向に沿って政策の具体化を図り、実施することを望むものである。

特に、林業基本法については、昭和39年の制定以来36年が経過し、森林・林業を取り巻く内外の情勢、国民の森林・林業・木材に対する期待及び林政の目指すべき目標が大きく変化してきていることを踏まえ、21世紀を展望した形で林政の目指すべき方向を明確に示す意味からも、速やかにこれを見直すとともに、関係する政策全般を国民の視点に立って再構築すべきである。

情勢の変化を踏まえた新たな林政の確立

1 これまでの林政の考え方

これまでの林政は、林業基本法に基づき、旺盛な木材需要を背景に森林所有者の林業経営意欲が活発であることを前提とし、森林資源の造成や木材の生産流通体制の整備を通じて林業総生産を増大させ

ることを目標として、多岐にわたる施策を実施してきた。

このため、成長が早く利用価値の優れた人工林への転換を積極的に進めるとともに、林道等の林業生産基盤の整備、林業経営規模の拡大、機械、施設等の資本装備の高度化、協業の促進等の林業経営の近代化のための施策を通じて国産材の生産体制の整備が図られてきた。また、素材生産の円滑化、外材の輸入等により木材の円滑な供給が図られてきた。

また、森林の有する国土の保全、水資源のかん養等の公益的機能については、森林所有者による林業生産活動を産業政策の観点から助長していけば適切な森林整備が行われ、自ずと確保されるという考え方であった。

政策手法面では、保安林制度や林地開発許可制度により最低限必要な公益的機能の水準を確保しつつ、森林計画制度の下で造林事業、林道事業、林業構造改善事業等により、生産性の高い森林の整備と効率的な林業生産活動を誘導してきた。

2 森林・林業・木材をめぐる情勢の変化

(1) 森林・林業に対する国民の要請の変化

近年、国民の価値観が多様化・高度化していることに伴い、森林に対しては、木材の生産のみならず、国土の保全、水資源のかん養、生活環境の保全、保健・文化・教育的な活動の場の提供等の多様な機能を果たすことが求められるようになってきている。特に都市住民の多くが森林に求めているのは「みどり」であり、これに応えるような森林整備を進めていくことも必要となっている。

このような中で、1992年に開催された地球サミットで「森林原則声明」が採択され、森林の生態的な健全性を維持しつつその働きを活用して人類の多様なニーズに持続的に対応すべきという「持続可能な森林経営」の推進が合意された。世界有数の森林国であり木材輸入国である我が国としては、持続可能な森林経営の考え方に沿って、幅広い国民の参加と協力の下で、森林の多様な機能を持続的に発揮させていくための政策を展開していくことが求められている。

さらに、地球温暖化対策については、森林の有する二酸化炭素の吸収・固定機能の発揮を図っていくことが重要であり、間伐や保育

等を通じて、二酸化炭素の吸収源・貯蔵庫として森林を適切に整備することが喫緊の課題になっている。

このため、林業生産活動を通じて森林を適切に整備し、多様な機能を発揮できる健全な森林を育成することが重要である。また、林業生産活動が困難な場合であっても、森林の多様な機能が維持されるように森林を整備していくことが必要になっている。

(2) 成熟しつつある森林資源と林業の活力低下

我が国の森林資源量は年々充実しつつあるが、スギを中心とする人工林の多くは未だ生育途上にあり、健全な森林として維持するためには、保育、間伐等の施業を適切に行っていく必要がある。

一方、これら人工林は徐々に伐採可能な時期を迎えつつあり、今後急激に成熟化が進行することから、その持続的利用を適切に行っていくことが重要となっている。

しかし、これまで森林の整備を担ってきた林業の状況をみると、木材価格の低迷、林業生産コストの増大等による林業の採算性の悪化、林業収入への依存度の低下等から、林業経営を続けることが困難な森林所有者や林業経営意欲を失う森林所有者が増加している。

このようなことから、必要な整備が行われない人工林や植林されないまま放置されている伐採跡地、境界や所有者が不明な森林が増加している。

今後、これまで森林の管理を担ってきた森林所有者の世代交替が進めば、人工林を中心に管理が適正に行われない森林がさらに増加するおそれがある。

(3) 木材需要構造の変化と木材利用の必要性の増大

住宅分野においては、製材品に対する要求が表面の化粧性から強度等の品質・性能の明確さや安定性へと大きく変化している。このような変化への対応という面で国産材は外材に遅れていることから、近年、木材供給に占める国産材のシェアは一層低下する傾向にあり、現在、外材は木材需給の大宗を占めるに至っている。

こうした木材需要サイドでの変化はさらに進むと見込まれることに加え、将来的には、少子高齢化の進行や世帯数の減少等により住宅着工戸数が減少することが見通されることから、現状のままでは木材の需要がより一層減退すると予想される。

このような中で、林業生産活動を継続し森林の適切な整備を行っていくためには、生産される木材の販売により得られる収益が森林の整備に再投資されるようにすることが重要である。

このため、需要サイドの変化に的確に対応して国産材を安定的に供給することにより、その需要を拡大するとともに、生産から加工・流通までの各段階でコストの削減を進めることが重要である。

また、木材は、森林の適切な管理を通じて永続的に再生産を行うことが可能な資源であるほか、二酸化炭素を長期間にわたり固定でき、加工エネルギーが少ない環境負荷の小さい資材であり、地球規模での資源問題や環境問題を解決するためにも木材の積極的な利用の推進が必要である。

(4) 山村振興の新たな意義

林業就業者の約 8 割が居住する山村地域は、林業生産活動や日常的な森林の管理活動を通じて森林の多様な機能の発揮を促し、安全で豊かな国土の形成に重要な役割を果たしている。

しかし、就業機会の減少、生活基盤の整備の立ち遅れ等から人口の減少、高齢化の進行が続くなど地域の活力が低下しており、このままでは林業生産活動の継続が困難になるばかりでなく、森林の管理も十分行われなくなるおそれがある。

他方、森林の保健・文化・教育的な利用に対する国民の関心が高まる中で、山村は都市住民の森林体験学習の場、森林整備のボランティア活動の場など、都市住民と森林・林業とを結ぶ新たな役割を果たすことが期待されている。

3 新たな林政への転換の必要性

これまでの林政は、時代の要請に合わせて重点を変えながら施策を実施してきたが、林業基本法により設定された林業総生産の増大という政策の基本的な理念を維持してきた。

しかしながら、木材の需給が緩和し、また、国民の森林・林業に対する要請が多様化・高度化している中で、このような政策理念を維持しつつ施策の重点を変化させていくだけでは、国民の理解を得るのは困難である。

このため、森林・林業を取り巻く情勢の変化に応じてこれまでの林政を抜本的に見直し、次のような方向で政策の転換を図るとともに、

新たな基本法の制定等により、新たな政策理念の構築と施策の方向付けを行うべきである。

政策の主たる目的を木材生産とし、林業を通じて森林の木材生産機能を最大化することが結果として森林の公益的機能の発揮につながるという考え方を改め、森林に対する国民の要請に的確に応えられるよう、政策の目的を森林の多様な機能の持続的な発揮という考え方へと転換する必要がある。

こうした森林の整備を林業生産活動という経済行為を通じて進めていくことは、財政負担の軽減、雇用の場の創出等にも貢献するという点で極めて効率的である。

このため、林業の政策的な位置付けを、これまでの木材生産を担う産業から、森林の整備と森林資源の持続的利用を担う産業として位置付け、その発展を図っていくべきである。その場合、林業経営意欲を失い必要な管理を行わない森林所有者が増えているという実態を踏まえ、従来の森林所有者を中心とした政策の考え方を改め、森林を所有しているかどうかにかかわらず林業経営意欲を有する者が森林所有者からの受託等により森林の管理や経営を担えるようにし、そこに施策を重点化していくべきである。

また、林業生産活動の助長のみでは森林の機能を十分に発揮させていくことが困難となっていることを踏まえ、森林所有者等が自助努力を行っても森林の適正な管理が困難な場合には、公益的機能発揮の観点から必要な森林の整備を行っていく必要がある。

なお、施策を講じる際には、これらの施策が関係者のみならず、水資源のかん養等に対する都市住民からの要請にも対応するものであり、豊かな国民生活の実現にも資するものであることについて理解を醸成することが肝要である。

木材産業についても、再生可能で人や環境にやさしく優れた資材である木材の安定的な供給を通じて、森林の適切な管理と環境への負荷の少ない社会の構築に貢献できる産業として位置付け、その発展を図っていくべきである。

また、木材を住宅産業等の需要者に販売しているのが木材産業であることを踏まえれば、木材産業についても林業と一体となって国産材の利用推進に重要な役割を果たす産業であると位置付け、国内需給動向に見合った秩序ある木材輸入を図りつつ、生産から加工・流通までの各段階において、売れる国産材づくりに向けた取組を促

する必要がある。

特に、住宅産業等の需要者や国民に対して国産材利用の意義をPRすること等により、国産材利用に対する理解を得ながら国産材の需要を喚起する必要がある。

林業を振興すれば山村の活性化にも効果があるという考え方ではなく、森林の管理や林業の振興には山村の活性化が不可欠であるという考え方に立って、農業政策や関係省庁の政策と連携し、効果的に山村の振興を図っていく必要がある。

4 数値目標の設定

食料・農業・農村政策において食料自給率の目標が掲げられていることになり、林政においても政策目標の実現に向けて関係者が取り組むべき指針として木材自給率の目標を掲げるべきであるという意見がある。

木材自給率は、国産材が国内の木材消費をどの程度充足しているかを示す指標であるが、

新たな林政が目指す「森林の多様な機能の発揮」に向けた直接の指針にはならないこと

我が国の森林蓄積は年間需要量の30倍以上に達しているほか世界的にも当面木材供給不足の可能性は少ないと予想されていること

食料消費と異なり木材の消費自体が景気の動向等により大きく変動するため、これを分母とする率では国産材の利用が拡大したかどうかを検証する指標として適当でないこと

など、新たな林政を展開していくための指針としては必ずしも適当とは言えない。

しかしながら、「森林の多様な機能の持続的な発揮を図る」という新たな林政の考え方を表象する目標を設定することは、関係者の取組を同一の目標に向けて一体化するとともに、関係者がわかりやすい形で進捗状況を総合的かつ客観的に評価できる指針として重要な意義を有すると考えられる。このため、森林の適切な管理という観点から、森林・林業の実態も踏まえつつ、目標設定を検討することが必要である。

新たな林政の具体的方向

1 多様な機能の発揮のための森林の適切な管理の推進

森林の有する多様な機能を持続的に発揮させるためには、生態系としての森林の健全性の維持を基本としつつ、計画的に施業を行うなど適切に森林を管理していくことが求められている。

また、特に、国際的な課題である「持続可能な森林経営」を推進するという観点からは、森林の状況を適切に把握しつつ、計画的な森林の整備を図っていく必要がある。

(1) 多様な機能の発揮に向けた森林計画制度等のあり方

重視すべき機能に応じたゾーニングの実施

従来は、木材生産を主目的とする林業生産活動を適切に助長することにより、結果として公益的機能も発揮されるという観点から施策が講じられてきており、森林計画制度についても、公益的機能に配慮しつつも木材生産量の最大化に主眼が置かれたものとなっていた。

しかしながら、森林に対する国民のニーズは多様化・高度化してきており、多様な機能の持続的な発揮や森林資源の持続的利用を推進する観点から森林計画制度を見直す必要がある。

この場合、国土が狭く、多くの人口を擁し、高度な社会・経済活動が行われている我が国においては、個々の森林に対して複数の機能の発揮が求められる場合が多いことから、森林の機能を効率的効果的に発揮させるためには、一定の森林のまとまりごとにそれぞれの機能の要請の強さ、森林の状態等を踏まえて最も重視すべき機能を明確にし、それに応じて森林をゾーニングした上で、ゾーン毎に最もふさわしい森林の整備を推進すべきである。

また、重視すべき機能の発揮のために望ましい施業や推進すべき施策を明らかにすることは、国民の森林や林業に対する関心や理解を深め、政策の実効性を高める上で極めて効果的である。なお、森林の機能の発揮は地域に最も密接に関わることから、地域の人々の意見を十分に汲み上げられるよう市町村森林整備計画においてゾーニングし、定期的に見直すことが必要である。

多様な機能の発揮のための森林整備の推進

人工林については、木材需要の状況等からみてすでに量的な整

備は完了したと考えられることから、今後は質的な充実を図っていくことが重要であり、その健全な育成に不可欠な間伐等の施業を確実に実施するとともに、多様な機能の発揮の観点から従来の皆伐と新植を主体とする画一的な施業を見直し、多様な施業を導入する必要がある。

このため、森林の公益的機能の確保、造林投資の平準化による林業経営の安定等に資するよう、画一的な皆伐・新植に代えて、森林状態を維持しつつ抜き伐りを繰り返して徐々に更新を図る施業を推進することが必要である。また、このためには間伐等の施業の効率的実施に不可欠な林道等の基盤整備や作業条件に対応した機械作業システムの推進が必要である。

(2) 施業・経営の集約化等による森林の適正な管理

林業の採算性の悪化や森林所有者の世代交替等に伴い、森林所有者が林業や森林への関心を失いつつあり、人工林を中心に、保育や間伐、伐採後の植栽等の必要な施業や森林の管理が行われなまま放置される森林が発生している。

このような状況を踏まえ、政策の方向について、個々の森林所有者は自ら林業を営むとの前提に立って森林所有者を支援していくという考え方から、林業経営意欲を有する者を中心に林業生産活動を維持し、森林の適正な管理を推進するという考え方に転換することが必要である。具体的には、間伐等の施業や経営の受委託を促進することにより、このような経営意欲を失った森林所有者の施業・経営を、安定的・効率的に施業・経営を行える者に集約化していく必要がある。

このため、施業・経営の引受け手となる林業経営体や林業事業体の育成・確保を図るとともに、森林所有者が安心して施業・経営を任せられることができるよう、市町村長によるあっせんの実施等地方公共団体が関与する仕組みを設けることが必要である。

また、小規模森林所有者の所有森林における適正な施業を推進するため、このような施業・経営の引受け手を森林施業計画の作成主体に追加し、計画的な施業を促進する必要がある。

(3) 持続可能な森林経営の推進

森林を生態系として捉え、その保全と利用を通じて森林に対する

多様なニーズに永続的に応えていく持続可能な森林経営の推進については、地球温暖化防止等の観点からも国際的な課題となっている。このため、先進国の一員であるとともに世界有数の森林国であり木材輸入国でもある我が国としては、自国の森林において持続可能な森林経営を目に見える形で推進していく必要がある。

この場合、国際的にも一定の客観性を有する「基準・指標」に基づいて、森林生態系の健全性の観点等から森林の状態を定期的にモニタリングすることにより森林の現況を適確に把握し、GIS等を通じて森林情報を効果的に活用するとともに、持続可能な森林経営の観点から森林整備の状況を評価し、それを踏まえて全国森林計画及び地域森林計画を改訂することにより、持続可能な森林経営を着実に推進していくことが望ましい。

また、持続可能な森林経営が行われている森林やそこから生産される木材に対する認証・ラベリングについては、民間でFSC、ISO等の取組が進められているところであるが、これは持続可能な森林経営に対する一般国民の理解を高めるのに役立つとともに、消費者にとっても有益なことと考えられる。

(4) 里山林等の適切な管理

居住地周辺に広がるいわゆる里山林等の多くは、薪炭需要の減少や林業の活力低下等の中で利用がなされず、放置される傾向にあったが、近年は、身近な自然として、生活環境の保全、森林とのふれあいの場の提供などの役割への期待が高まっている。

このため、里山林等を地域の住民が主体的に保全・整備・利用できるよう、森林所有者の意向を踏まえつつ、市町村森林整備計画にその取扱等を記載するとともに、地域の住民の取組を行政が支援する等里山林等に関する施策を充実すべきである。

また、国民のライフスタイルの変化等に伴い、森林の保健・文化・教育的利用に対する国民のニーズが高まっていることから、教育や福祉等の他分野と連携しつつ、里山林等を含む保健・文化・教育的機能を活用すべき森林の保全・整備・利用を推進し、その適切な管理を図る必要がある。

2 森林を適正に管理するためのシステムの整備

(1) 森林所有者の責務の明確化

近年、森林の有する多様な機能の発揮に対する国民の要請がますます高まっている。また、森林は安全な国土と豊かな暮らしの形成に貢献しているが、地球規模での環境問題の顕在化や身近な自然の減少等により、森林に対する社会的要請はさらに多様化している。

森林が多様な機能を持続的に発揮するためには、間伐等の手入れを適時適切に行い、生態系として健全な森林を保つことが必要である。

しかしながら、林業の採算性の悪化や林業収入への依存度の低下等に伴い、人工林を中心に必要な管理が行われない森林が増加しており、公益的機能の発揮にも支障を生じかねない状況が生じている。

このため、森林が多様な機能を持続的に発揮できるよう、森林所有者は森林を適正に管理する責務を有するということを明確にしていく必要がある。その上で、保育・間伐等が必要な森林や伐採跡地の放置等により公益上の支障が生じるおそれがある場合には、森林所有者に対して勧告、是正措置等の措置を講ずることができるようにするとともに、自ら森林の適正な管理を行うことが困難な森林所有者の森林については、安定的・効率的に施業・経営を行える者に森林の施業・経営を集約化していく必要がある。

(2) 国民的な理解と支援による森林整備の推進

国土の保全、水資源のかん養等の公益的機能を有する森林は、国民生活の基礎となるものであり、森林の整備は国民や地域住民の参加と連携の下に社会全体で支えることが重要である。

このため、地域で造成した基金等による水源林の取得や整備、森林ボランティア活動等の地域における森林整備に向けた取組に対し必要な支援を行っていく必要がある。

また、森林の公益的機能の発揮のための社会的コストの負担については、当面、各地で見られる森林整備の支援に向けた地域的な取組（上下流協力等を通じた水源の森づくりのための基金造成への取組等）について、一層の推進を図り、森林の重要性やコスト負担の必要性について国民の理解と協力を得るべく努めるとともに、そのあり方について環境税や地方自治体における法定外目的税に関する検討状況等も踏まえつつ検討する必要がある。

- 3 森林の管理と森林資源の持続的利用を担う林業・木材産業の振興
林業及び木材産業は、木材等の供給のみならず、公益的機能を発揮させるための森林の管理を担うとともに、就業機会の少ない山村地域等の活力の維持に重要な役割を果たしている。

また、我が国の経済社会が環境への負荷の少ない社会へ移行していくことが求められている中で、再生産可能な資源としての森林の特性を生かし、環境への負荷が少なく優れた資材である木材を再生産しつつ、無駄なく利用するという森林資源の持続的利用を推進していくことがこれまで以上に必要となっている。

このため、このような観点から林業・木材産業の政策的な位置付けを明確にするとともに、林業・木材産業が将来にわたりこうした役割を十分に果たしていけるよう必要な施策を展開すべきである。

(1) 森林の管理と森林資源の持続的利用を担う林業の振興

森林所有者の経営意欲や施業・経営の能力が低下している状況を踏まえ、これまでの森林所有者中心の施策を、森林の管理を継続的に行い得る者に焦点を当て、地域全体で必要な森林の管理が安定的に維持できる体制の整備に向けた施策に転換し、このために必要な施策を展開すべきである。

地域における森林の管理体制の整備

ア 森林の管理の担い手の育成・確保と集約化の促進

継続的な林業生産活動を通じて地域全体での森林の適切な管理と森林資源の持続的利用の推進を図るため、林家、森林組合、素材生産業者等の中から、安定的・効率的に森林の施業・経営を実施できるものに焦点を当て、その育成を図るとともに、これらの者に対して経営意欲の低下した森林所有者等の森林の施業や経営の集約化を推進し、安定的・効率的な施業・経営を実施できる者が森林の管理や木材の生産の大宗を担う体制を整備する必要がある。

このため、育成すべき施業・経営の担い手像を明確にするとともに、このような林業経営体や林業事業体を支援するための認定制度を整備し、認定者に対し補助、金融、税制等による支援を選択的・重点的に行うことを検討する必要がある。

また、林業経営の安定と円滑な承継を通じ、森林の適正な管

理を推進する観点から、林業税制のあり方についても検討する必要がある。

イ 森林組合の機能の充実

森林組合は、森林所有者の協同組織として、林業生産面でのサービスの提供を主体に活動しており、我が国の造林事業の大半を担っている。

今後は、林業生産活動を通じた森林の公益的機能を維持するための組織として、効率的な林業事業体となるよう育成するとともに、地域による森林の管理を責任をもって行い森林の現況把握から施業までを一貫して継続的に実施する主体としての機能を充実するなど、森林組合のあり方を検討する必要がある。

また、地域の実態を踏まえ、木材産業、農業協同組合等との連携も視野に入れつつ、事業のあり方の見直しを行い、組合員に対するサービスの向上を図るべきである。

さらに、これらの活動を効率的に推進していくため、合併による広域化を中心とする経営基盤の強化や、透明性を確保した組織運営体制の整備を進め、森林組合系統全体についても、組織の合理化、事業運営の効率化を図るべきである。

林業就業者の確保・育成

林業就業者は減少・高齢化が進行しており、中長期的にみればその不足が懸念される。また、森林の有する多様な機能を持続的に発揮させるためには、効率的な木材生産のみならず、公益的機能や森林生態系等に関する幅広い知識・技術が要求される。

このため、U・J・Iターン希望者等に対する森林・林業に関する知識やきめ細かな求人情報等の積極的な提供、就業前を含む技術・技能向上のための研修の実施、新規就業者に対する生活面も含めた相談・助言の実施等により、都市部からの就業を含め多様なルートを通じた幅広い人材の確保を図るとともに、今後の森林整備に必要な知識・技術を備えた人材を育成し定着させることが重要である。

また、林業経営を担う林業後継者等の育成確保のため、林業者及び林業後継者の技術の向上や地域のリーダーとしての育成を図るとともに、青少年等を対象とした森林・林業についての体験教

育等を行い、林業経営への理解と参画の促進を図ることが重要である。

さらに、高性能林業機械の導入や施業の集約化等による生産性の向上と安定的な事業量確保を図るとともに、関係省庁とも連携し、通年雇用化、月給制の導入等雇用管理の改善を促進することが必要である。労働安全衛生対策についても、作業システムの改善、林業事業体とりわけ中小規模の事業体に対する安全指導等を一層推進し、安全で快適な就業環境を確保することが重要である。

効率的かつ適切な森林の整備のための生産基盤等の整備

育林や素材生産の段階におけるコストを削減し、地域の森林の整備を効率的に行うため、林道、作業道等の整備、機械化を推進すべきである。

林道等については、森林の整備のために必要不可欠な基盤として整備を図る必要があり、特に意欲をもって森林の整備を行う地域等に対しては重点的に整備を進めることが重要である。

機械化については、高性能林業機械の導入と活用を促進し、生産コストの削減、省力化や労働強度の軽減等を図っていくため、作業条件等にきめ細かく対応した新たな高性能林業機械作業システムの構築・普及を進めるとともに、これらに必要な高性能林業機械等の小型軽量化、低価格化、環境負荷の低減等に向けた技術開発と実用化を重点的に推進することが必要である。

また、スギ・ヒノキ等に関しては、森林の生産性の一層の向上と製品の質の向上、育林コストの削減等のため、成長量、材質等の性質の優れた品種を開発することが必要である。

特用林産の振興

きのこ生産等の特用林産は、収益機会の増大を通じた農山村地域の活性化や林業経営の安定化、森林資源の有効利用の面で重要な役割を果たすとともに、特用林産物の安定供給を通じて、我が国の食生活や伝統文化の維持にも貢献していることから、その振興を図ることが重要である。

このため、品質・安全性等に対する消費者等の要請に応えられる良質で安全な特用林産物の供給、消費者の視点に立った情報提供による需要の拡大、需要動向に対応した低コスト安定供給体制

の整備及び新商品・新技術の開発を進めることが必要である。

(2) 森林資源の持続的利用とそれを担う木材産業の振興

木材産業については、課題、目標等を明確化し、木材需要に応じた品質・性能の明確な製品を安定的に低コストで供給できるよう、生産・加工・流通の各関係者間の連携を促進するとともに、先進的な取組を行う企業・地域への重点的支援等を通じて、木材産業の構造改革を推進すべきである。

また、断熱性、調湿性等の木材の優れた性質や森林資源の持続的利用の推進の必要性等に対する国民の理解の醸成に努めるとともに、住宅政策の展開等に対応しつつ、木材利用を推進すべきである。

木材産業の構造改革

ア 木材の加工体制の整備

木材の需要構造の変化に対応して品質・性能の明確な木材製品を低コストで安定的に供給できるよう、乾燥材供給体制の早期整備、高次加工化の推進、木材加工の団地化の推進、地域における関係者間の連携の強化、技術者の育成・確保、新製品の創出のための技術開発の推進等について、地域の実情を踏まえつつ木材の加工体制の整備を行うべきである。

イ 木材の流通の効率化と情報化の推進

原木流通においては、需要に的確に対応していくため、選別機能の強化、市場機能の集約化等を推進するとともに、製品流通については、地域における木材の加工・流通の実態に応じて、大消費地への共同出荷体制の整備、製品の物流の短縮化等を推進する必要がある。

また、品質・性能が明確な木材製品の生産を促進し、流通を効率化するため、品質・性能に係わる情報を提示するとともに、情報技術（IT）を活用し、木材の取引の情報化を推進する必要がある。

さらに、国産材のみならず、木材需給の8割を占める外材を含めて木材の需給・価格に関する情報や消費者ニーズを的確に把握し、需要者、生産者の双方に提供することにより、需要動向に即した木材の安定的な供給を図ることが必要である。

ウ 木材産業の再編整備の推進

需要者のニーズに応えられるよう、製材工場の規模拡大や高能率化等による加工コストの低減、新製品の開発・生産等に向けて経営革新を進めるとともに、設備廃棄等を促進することを通じて、木材産業の再編整備を推進することが重要である。

木材利用の推進

ア 住宅への地域材利用の推進

木材利用（製材用）の大宗を占める住宅分野での利用を推進するため、木材供給者と住宅生産者との連携を促進するとともに、今後の住宅需要の動向を踏まえ、長期にわたる居住が可能な家づくりや住宅のリフォームにおける地域材の利用を積極的に促進すべきである。

なお、良質な木造住宅に必要な木材や木造建築に関する技術の開発と普及を積極的に推進することが必要である。

イ 公共部門等における地域材利用の推進

関係省庁や地方公共団体等との連携により公共施設、公共事業等への地域材の利用を推進するとともに、住宅への地域材の利用とあわせ、地域材の利用を積極的に推進すべきである。

ウ 木質資源の多角的利用の推進

住宅着工戸数の減少が見込まれる中で木材需要の拡大や木質資源を有効に活用していくためには、木材のガス化、液化等によるバイオマスエネルギーとしての利用、さらには木質プラスチック等の新素材としての利用等木質資源の多角的利用のための技術の開発と普及を推進することが重要である。

(3) 森林・林業・木材産業を通じた総合的・重点的な施策の展開

コスト・品質・ロットの面で外材と対抗しうる国産材を生産することができる意欲ある地域を育成するため、林道等の整備の重点化と木材の加工・流通施設の整備・合理化とをより一層一体的・重点的に行うことができる仕組みを検討すべきである。

4 公的関与による森林の適正な管理

森林は、木材を供給するとともに、国土の保全、水資源のかん養、保健・文化・教育的な活動の場の提供、自然環境の保全・形成等の多様な機能を有しており、安全で快適な国民生活に不可欠なものとなっている。これらの諸機能のうち、木材の供給を除くいわゆる公益的機能については、林業採算性の悪化により、経済的動機に基づく森林所有者の林業生産活動の実施によってのみでは、十分な発揮を期待できない場合もあることから、造林事業による森林整備への支援に加え、保安林制度による過度な伐採に対する制限、緑資源公団、林業公社及び治山事業による森林の造成等、公的な関与の下で維持・増進が図られてきた。

近年、森林に対する国民の要請は多様化・高度化してきている一方で、昨今の林業をめぐる情勢が厳しく、森林所有者等が自助努力を行っても林業生産活動のみでは適正な管理が困難な森林が増加するおそれがある。このため、公益的機能の確保の観点から森林の適正な管理が必要な場合には、公的な関与による森林整備を実施する必要がある。

(1) 保安林指定の計画的推進と治山事業による森林の整備

国民の森林に対するニーズの多様化・高度化に対応し、特に公益的機能の発揮が要請され、その機能の維持増進を図るべき森林については、保安林として計画的に指定を推進し、その保全を図ることが必要である。

また、林業採算性の悪化等による森林所有者の経営意欲の減退により、管理水準の低下した森林が増加し、公益的機能の発揮に支障を来すおそれがあるため、森林所有者が自助努力を行っても林業生産活動のみでは適正な管理が困難な森林のうち機能が著しく低下した保安林等について、一定の場合には治山事業を実施する必要がある。

なお、森林に対する国民のニーズの変化を踏まえつつ、保安林の機能を十分に保全する観点から、指定施業要件についても見直すことが必要である。

(2) 緑資源公団による森林の整備

緑資源公団は、奥地水源地域における水源林の造成を行ってきたところである。近年、異常少雨等による渇水が地域的に発生してい

ること、また、今後も水需要の伸びが予想されることから水源林の造成は重要であり、森林所有者の自助努力によっては急速かつ計画的な森林造成が期待できない地域において、引き続き緑資源公団による水源林の造成を図る必要がある。その場合には、広葉樹を活用するなど、国民の森林に対するニーズの変化も踏まえて実施することが重要であるとともに、立地条件に応じた森林整備を実施する必要がある。

(3) 林業会社による森林の整備

林業会社は、資金不足等から森林所有者自らが造林を行うことが困難な地域を主体として造林を行ってきたところであるが、森林所有者の経営意欲が低下している状況を踏まえ、森林所有者等による整備が十分に行われない森林で、特に公益的機能の発揮が求められる森林について、林業会社が、今後とも、その整備に一定の役割を果たすことが期待されるものであり、そのための方策について検討する必要がある。

なお、検討に当たっては、林業会社が厳しい財務状況にある点を十分に踏まえることが重要である。

5 国有林野事業の抜本的改革の推進

国有林野事業については、平成10年10月に施行された国有林野事業改革関連2法に基づき、公益的機能の発揮を重視した管理経営への転換、組織・要員の合理化・縮減、独立採算を前提とした特別会計制度から一般会計からの繰入れを前提とした特別会計制度への移行、累積債務の本格的処理を基本方針とする抜本的改革に着手し、平成15年度までを集中改革期間として定め、各般の措置が推進されているところである。

国有林野は、国土面積の約2割、森林面積の約3割を占め、また、貴重な野生動植物が生息・生育する森林や水源地域の森林も多く賦存することから、国有林野を「国民の」共通財産として、「国民の参加により」かつ「国民のために」管理経営し、国有林野を名実ともに「国民の森林」とする、という基本的な考え方に即して、引き続き抜本的改革を積極的に推進し、森林の保全管理、森林計画の策定、治山事業の実施等の国有林野事業に関する行政の着実な推進を図ることが重要である。

その場合、流域の実態を踏まえながら、国有林野事業と民有林施策が一体となって地域の森林整備や林業・木材産業の振興を図るため、流域管理システムの下で国有林と民有林の連携を図っていく必要がある。

6 山村地域の活性化

山村^(注)は、国土面積の47%、森林面積の61%を占めており、森林の多様な機能の発揮を通じ、安全で豊かな国土の形成に重要な役割を果たしている。これらの役割は、全人口の4%にも満たない山村地域に居住する人々の活動を通じて維持されている。

また、山村地域は都市部に比べて道路、上下水道等の生活基盤の整備が立ち遅れている上に、消費地から遠隔であるなど産業の立地条件も不利で就業機会も少ないことから、若年層を中心に人口の流出が続いており、他の地域と比べ過疎化、高齢化が著しく進行するなど地域活力の低下が続いている。このため、今後、山村の相当数の集落について存続が困難になることが危惧されている。

このような山村の活力低下は、地域の基幹的な産業である林業・木材産業の継続を一層困難にしており、結果的に施業の放棄など、森林の適正な管理を困難にする要因となっている。

また、従来は山村の住民が森林と密接に接する中で、森林の見回りや境界管理等が日常的に行われ、このことにより山火事の防止や森林災害の早期発見など森林の適正な管理が図られてきたが、林業や山村の活力低下により、このような活動が行われなくなっている。

このため、将来にわたって、森林の適正な管理を推進し、森林の多様な機能の発揮を図っていくためには、林業就業者の8割が居住するとともに、都市とは異なる環境や機会等を提供する場でもある山村地域の活性化を図ることが重要である。

これらの状況を踏まえ、以下の山村地域活性化施策を総合的に推進していくことが必要である。

その場合、農山村一体となった地域の活性化を効果的に図る視点から、森林・林業施策の総合的な推進と併せ、農業の中山間地域施策や他省庁の関連施策と十分連携を図ることが必要である。

(注) 数値は、山村振興法に基づく振興山村の区域のもの。

(1) 就業機会の創設・確保

山村地域における基幹的な産業である林業・木材産業の振興を図ることが重要である。特に、山村における貴重な収入源である特用林産について、地域特性を活かしつつその振興を図っていくことが重要である。

また、これらの振興とともに、収益機会の増大に資する農業等の副業の振興を図ることが重要である。

さらに、山村の有する清浄な水や空気、美しい自然景観、伝統文化・技術などの多様な地域資源や木質バイオマス等の未利用資源を活かした産業の育成により、多様な就業機会の確保を図ることが重要である。

(2) 定住条件の整備

山村住民やU・J・Iターン者等の山村への定住を促進するため、生活道、上下水道、集落排水施設、医療や文教施設等の生活環境の整備を進める必要がある。

また、山村地域においては、高齢化が一層進行していることから、高齢者が暮らしやすく活動しやすい環境を整備することが重要である。

(3) 都市と山村の交流の促進

近年、森林の保健・文化・教育的利用に対する関心が増大しており、山村の持つ豊かな自然環境を活かした体験学習の場、多様なライフスタイルの実現の場、森林整備のためのボランティア活動の場など都市住民と森林・林業を結ぶ場として山村の果たす役割は重要となっている。

このため、遊歩道等の利用施設や森林における自然体験学習の場等の整備と併せ、森林ボランティアのリーダーとなる指導者の養成などソフト面の整備を図り、都市と山村との交流を促進し、森林・林業・山村に対する国民の理解を醸成することが重要である。

(4) 森林管理のための地域による取組の推進

農業が傾斜等により生産条件の不利な地域を特定できるのに対し、林業においては生産条件の不利な地域の特定が難しいこと、公

益的機能の発揮という観点から造林・間伐等の林業生産活動そのものに対して助成する措置が既に講じられていること等から農業の直接支払制度と同様の手法を導入することは困難である。

しかしながら、森林の適切な管理を通じ森林の多様な機能の発揮を図る観点から、地域が行う森林の管理行為に対する施策など、森林管理のための地域による取組を推進するための措置について、その内容を検討することが必要である。

新たな林政の効果的な実施のための行政手法

1 政策の視点

(1) 国民の要請に応えうる森林づくりへの誘導

政策の主たる目的が木材生産から森林の多様な機能の発揮へと転換されることに伴い、目的を達成するための政策手法も見直す必要がある。

すなわち、低下した森林管理水準をより望ましいものに引き上げる観点からは、例えば重視すべき森林の機能に応じた施策の重点化、適正な森林整備を行う能力のある者への施策の重点化など、森林所有者等による望ましい森林管理水準への自主的自発的対応を促すものへと政策手法を見直すべきである。

また、森林所有者の行為を直接規制する制度等を活用していくことも必要である。

さらに、研究・技術開発等についても政策の目的の転換に対応して効果的かつ効率的に推進すべきである。

(2) 財政措置の効率的・重点的運用

厳しい財政事情の下で限られた国家予算を最大限有効に活用するため、財政措置について、効率的・重点的に運用すべきである。

(3) 国民への広報と国民の意見の反映

国民の理解を得ながら施策の目的を達成するためには、森林の果たしている役割の重要性、地球環境問題と森林・林業との関連性、循環型社会を構築する上での木材利用の必要性等につき広報し、意識の高揚を促すことが重要である。

また、消費者の信頼を確保し、消費者の木材製品の選択に資するため、品質・性能に係わる情報を提供するとともに、施策の内容、効果等に係わる情報を積極的に開示し政策の透明性を確保する必要がある。

さらに、地域における森林の管理のあり方の方向を定める場合に地域住民の意見を聴くなど、施策に国民の声を反映させる手続きを組み込むべきである。

(4) 国と地方の役割分担の明確化

個別の施策について、森林の公益的機能の確保、地域の自主性と創意工夫の発揮等の観点から、国と地方の役割分担を明確にする必要がある。

(5) 国際規律との整合性

国際規律又は国際的なルールの形成に当たっては、我が国の立場や主張を最大限反映させるとともに、国際規律等の動向を踏まえ、それらとの整合性に留意しつつ、国内政策の立案を行う必要がある。

2 関係者の取組

多様な機能が発揮される森林整備、国産材利用の拡大及び山村の振興という目標を達成するためには、国、地方公共団体、森林所有者、木材産業等幅広い分野の関係者が、不断の努力をもってそれぞれの課題に取り組むことが必要である。

このため、新たな林政の下では、全体的な政策の基本方向及び関係者が取り組むべき具体的課題を明らかにするほか、森林・林業・木材をめぐる情勢の変化も勘案しながら一定期間ごとに取組の進捗状況を検証することにより、取組の実効性を担保すべきである。

なお、森林の整備、木材利用等に係わる自主的な取組を促すためにも、施策に係わる情報開示等が必要である。

3 政策のプログラム化と定期的な見直し

新たな林政については、それぞれの分野における政策課題について、今後概ね3～5年間の政策を具体化するためのプログラムを策定し、これを可及的速やかに公表すべきである。

また、策定されたプログラムに基づき、個別の政策について、事前

から事後にわたる費用対効果等の評価を行いつつ着実に実施する必要がある。

加えて、森林が国民の豊かな生活を支え将来の安心への基盤となるかけがえのない財産であることを踏まえ、森林・林業の長期性を踏まえた基本的な政策の確立とあわせ、情勢の変化に柔軟かつ敏速に対応していくため、施策のあり方についても5年程度ごとに総点検と評価を行い、不断に検証評価していくべきである。