

森林・林業・木材産業基本政策検討会 報告

－森林・林業・木材産業に関する基本的課題－

平成11年 7 月

森林・林業・木材産業基本政策検討会

森林・林業・木材産業基本政策検討会報告
－森林・林業・木材産業に関する基本的課題－

－ 目 次 －

I	はじめに	1
II	これまでの林政の背景と評価	2
1	従来の林政の背景と枠組み	2
2	森林・林業・木材産業の推移	2
3	従来の林政の成果と評価	4
4	林政に対する今日的要請	5
III	森林・林業・木材産業政策の基本的考え方	6
1	新たな対応の必要性	6
2	基本的考え方	6
3	検討の視点	7
(1)	多様な機能を発揮させるための森林整備の推進	7
(2)	将来にわたり安定した森林の管理・経営システムの構築	7
(3)	森林資源の循環利用の推進	8
(4)	山村地域等の活性化	8
(5)	地域の主体的取組の推進	8
IV	森林・林業・木材産業政策の基本的課題	9
1	多様な機能の発揮に向けた森林整備	9
(1)	多様な機能の発揮のための森林整備の推進	9
ア	森林計画制度のあり方	9
イ	森林整備事業等のあり方	10
ウ	多様な機能の発揮に配慮した施業と森林の保護・管理	10
(2)	公的関与による森林の管理・経営体制の整備	10
ア	林業生産活動の継続のための方策	11
イ	公的セクターの関与のあり方	12
(3)	森林の新たな利用の推進	12
ア	里山林の保全・整備・利用のあり方	12
イ	森林の保健・文化・教育的利用の推進	13
(4)	地域からの森林整備への取組の促進	13
(5)	国民的な理解と支援による森林整備の推進	13

2	森林の管理・経営を担う林業の育成 -----	14
(1)	地域における森林の管理・経営体制の整備 -----	14
ア	多様で安定的な林業経営の担い手の育成 -----	14
イ	経営・施業の集約化等の推進 -----	15
(2)	林業構造改善事業のあり方 -----	15
(3)	森林組合等の経営基盤の強化 -----	15
ア	森林組合 -----	15
イ	林業事業体 -----	16
(4)	林業就業者の確保・育成対策の強化 -----	16
(5)	林業の生産性の向上 -----	16
ア	路網の整備 -----	17
イ	機械化の推進 -----	17
ウ	低コスト化のための施業のあり方 -----	17
(6)	林業普及指導事業のあり方 -----	17
(7)	特用林産の振興 -----	17
(8)	入会林野等の整備の推進 -----	18
3	循環型社会の形成に寄与する木材産業の体質強化 -----	18
(1)	木材産業の構造改革 -----	18
ア	木材の加工・流通の合理化 -----	18
イ	需要の動向に対応した製品供給と技術開発 -----	19
ウ	情報化の一層の推進 -----	19
(2)	木材利用の推進 -----	19
ア	設計者、大工・工務店等住宅生産者との連携 -----	20
イ	公共部門等における木材利用の推進 -----	20
ウ	国民への普及啓発 -----	20
(3)	木質資源の多角的利用の推進 -----	20
4	森林・林業・木材産業を通じた総合的・重点的な施策の展開 ---	20
5	国有林野事業改革の着実な推進 -----	21
6	山村の振興等 -----	21
7	森林・林業分野における国際貢献 -----	22
8	政策の展開方向に対応した試験研究・技術開発等の重点的推進 -	22
9	林業基本法等 -----	22
10	森林・林業・木材産業政策の行政手法 -----	23
(1)	行政手法のあり方 -----	23
ア	政策の評価と見直し -----	23
イ	財政措置の効率的・重点的運用 -----	23
ウ	その他の重視すべき考え方 -----	23
(2)	政策のプログラム化と定期的な見直し -----	23

Ⅰ はじめに

森林の整備・管理を担う林業と木材の加工・流通を通じ資源の循環利用に寄与する木材産業は、高度経済成長期等における旺盛な木材需要にこたえ、国民生活の基礎的資材である木材を供給する役割等を果たしてきたが、近年、木材価格の低迷、木材の需要構造の変化等から、その活動が停滞しており、特に林業経営においては、経済活動として成り立ちにくくなるなど極めて厳しい状況に置かれている。

他方、経済の量的拡大から安全で安心できる暮らしや生活の質的向上を重視する方向へと国民意識が変化してきたことなどに伴って、森林に対する国民の要請は、多様化・高度化する方向にある。また、我が国の経済社会が、今後、持続的発展が可能な循環型社会に移行していくことが課題となる中で、国際的には、森林の利用と保全の両立を図る「持続可能な森林経営」の推進に向けた取組が行われており、こうした動向も踏まえ、経済社会の基盤として森林の多様な機能の持続的発揮を図っていくことが重要となっている。

世界の森林は、我が国の国土面積の3分の1弱に相当する面積が毎年減少しているとされているが、我が国の森林については、その面積の約4割を占める人工林を中心に、着実に蓄積を増やし、徐々に伐採可能な時期を迎えつつあり、その循環利用を適切に行っていくことが重要となっている。

こうした情勢に対応しながら、多様な機能を有する森林を国民共通の財産として次世代に引き継いでいくためには、森林・林業・木材産業をめぐる諸情勢の推移を踏まえた新たな対応が必要となっている。最近においては、「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」（平成9年12月18日林政審議会答申）が取りまとめられ、国有林野事業の抜本改革の方向と民有林施策の展開方向について提言が行われたところであるが、その着実な推進を図りつつ、更に将来に向けた適切な対応を図るため、森林・林業・木材産業に関する基本政策の検討を行っていく必要がある。

本検討会は、林野庁長官からの依頼を受け、森林・林業・木材産業に関する基本的課題等について、平成11年5月以降、議論を重ねてきた。この報告は、森林・林業・木材産業の適切な対応の実現に資するよう、検討すべき基本的課題等について整理し、取りまとめたものである。

林野庁においては、この報告を参考にして、幅広く国民の意見を聴きながら、更に検討を深めるよう要望するものである。

なお、この報告において取りまとめた基本的課題は、総合的な視点に立って検討すべきものが多いが、現下の森林・林業・木材産業をめぐる厳しい情勢にかんがみ、可能なものについては、基本的課題への対応方向を踏まえつつ、早急に施策の具体化を図ることが望まれる。

II これまでの林政の背景と評価

1 従来の林政の背景と枠組み

林業に関連する政策の基本的枠組みを定める林業基本法は、高度経済成長の下で、増大を続ける木材需要に国内の供給が十分対応しきれない状況にあった昭和39年に制定されたものであり、これに基づき、それまでの資源政策を基調とした政策に加え、産業としての林業の振興に関する政策の確立を図ることをねらいとして、各般の施策が実施されてきた。

林業基本法、森林法等に基づく従来の政策は、旺盛な木材需要を背景として、木材生産を直接の目的とする林業生産活動について、伐り急ぎや伐り惜しみに対応した伐期の適正化等を図りながら、これを助長することを第一義とした枠組みとなっており、そのような取組が公益的機能の発揮のための森林の整備につながるとの前提に立っているといえる。

森林の公益的機能の発揮に対する国民の要請の高まりに対応して、昭和40年代半ば以降、その発揮を図るための施策が逐次充実されてきてはいるものの、林業基本法では、林業総生産の増大、林業の生産性の向上及び林業従事者の所得の増大を図ることが政策目標とされ、森林の公益的機能の発揮は、林業の振興を図る結果として、実現されるとの捉え方が基本となっている。また、公益的機能の内容についても、主に国土の保全や水資源のかん養に重点が置かれてきている。

2 森林・林業・木材産業の推移

林業基本法が制定された昭和39年前後から今日までの森林・林業・木材産業の推移についてみると、昭和30年代に、急増する木材需要に対処し、国内の森林への伐採圧力を緩和するため、木材の輸入数量規制の廃止が進められたが、昭和40年代には、国産材を補完する

ことが期待された外材が急増した。以降、外材との競合、代替材の進出や木材の需要構造の変化等により、木材生産が伸び悩み、木材自給率は、昭和40年の71パーセントから、平成9年には20パーセントを割り込むまで低下している。木材価格についても、昭和55年をピークに、緩やかな上昇から大幅な低下・低迷に転じている。また、我が国の賃金水準の上昇等に伴う林業・木材産業の生産コストの増嵩等から、価格面での国産材の国際競争力は、低下している。

林業労働力については、労働環境の整備の遅れに加え、他産業の所得水準が急速に上昇したこと等にも起因して、その減少・高齢化が急速に進んでいる。

このような中で、成熟化しつつある森林資源を有効に利用し、安定的・効率的な林業経営を営む者や林業・木材産業の一体的な振興に積極的に取り組む地域があるものの、一般には、林業の採算性は、著しく低下しており、経済的に林業経営が成り立ちにくい経営体や地域が少なからず生じてきている。

木材産業についても、製品価格の低迷、生産コストの増嵩等により、近年、収益性が悪化している。

我が国の森林資源は、第二次世界大戦後に造林された約1,000万ヘクタールに及ぶ人工林を中心に量的には充実しつつあるものの、林業の採算性が低下する中で、近年、森林所有者の大宗を占める小規模層を中心に、自己の所有する森林に対する関心の低下がみられ、人工林を中心として必要な植栽の行われていない伐採跡地を含め手入れの行き届かない森林が発生していることが問題となっている。

このような状況で推移すれば、安定的な木材供給を確保していくことが困難となることはもとより、森林の公益的機能の発揮や厳しい状況にある山村地域等の活力の維持に支障を生じることが憂慮される情勢となっている。

また、世界の木材需給の動向については、国際連合食糧農業機関（FAO）の見通しによれば、当面、世界的には十分な木材資源が存在しており、価格の上昇は見込まれず、世界的な規模での深刻な供給不足の可能性は少ないとされているが、長期的視点からみれば、木材輸出国における環境規制の強化や開発途上国の経済発展に伴う木材需要の増加など、国際的に木材需給が不安定になる要因があることから、それらの動きについて常に注視していく必要がある。

3 従来の林政の成果と評価

従来の林政においては、経済成長に伴う旺盛な木材需要を背景に、産業として林業の振興を図ることに重きを置いて、生産政策、構造政策、需給・流通政策、従事者政策等の多岐にわたる政策が実施されてきた。

これらの施策についてみると、生産政策としての造林施策については、昭和30年代頃の木材需要の急増と木材価格の騰貴への対処という社会的要請を背景に、積極的に造林事業が実施されてきた結果、約1,000万ヘクタールに及ぶ人工林が造成され、現在、成熟期を迎えつつあり、今後、その質的充実を図りつつ、循環的に利用することが課題となっている。

また、林道施策については、長年にわたる公共投資の結果、林道密度が昭和39年の2.2 m / ha から平成9年には5.0 m / ha まで向上したものの、平成8年11月に策定された「森林資源に関する基本計画」において目標とされた延長に対し、平成9年度末の達成率は46パーセントにとどまっているばかりでなく、諸外国と比較すれば依然低位にあり、森林の適切な管理や林業の生産性の向上を図る上でも林道、作業道等の路網の整備・充実が急ぐべき課題となっている。

構造政策については、林業基本法の制定に伴い昭和39年に発足した林業構造改善事業により、林業経営の基盤の整備や近代的な林業施設の導入等が図られるとともに、協業化の促進や森林組合の育成に寄与してきたものの、林地の所有権の移転による小規模経営の規模の拡大は、極めて緩やかなテンポでしか進捗せず、小規模・零細な森林所有者が大宗を占めるという森林の所有構造に基本的な変化はみられない。

木材の需給・流通政策については、昭和39年の丸太の自由化以降、外材の輸入の拡大が進む中で、一時的な木材価格の高騰に対処するための木材備蓄等により需給対策が講じられるとともに、林業構造改善事業により木材集荷施設、貯木場等の加工・流通施設の整備が行われたものの、木材価格の構造的な低迷に対しては十分な効果を上げるには至らなかった。

従事者政策については、林業労働者就業対策等により、林業従事者の育成を推進してきたものの、長期にわたる林業生産活動の停滞等を背景に、林業就業者は、過去40年間に5分の1に減少するとともに、50歳以上の従事者が7割に達する状況となっている。

また、国土の保全など森林の公益的機能の発揮を確保するための保安林については、その計画的な指定により、昭和39年の400万ヘクタールから平成9年には925万ヘクタールへと拡充が図られてきている。

こうした施策の着実な推進により、森林資源の量的な充実等を中心に一定の成果が上がってきている。

しかしながら、我が国の林業は、急峻な山岳地帯等において営まれ、生産性の向上に制約要因を有しており、林業基本法の制定後における急速な経済成長に伴い、林業と他産業との生産性の格差は、拡大する結果となっている。

こうした中で、木材価格の低迷、木材の需要構造の変化等により、林業及び木材産業の採算性は、著しく低下し、その生産活動が停滞するに至っており、特に人工林において、多様な機能を発揮させるための森林の整備・管理が十分行われにくくなるという問題が生じている。

すなわち、構造的な木材価格の低迷や生産意欲の著しい低下という状況の下では、旺盛な木材需要を背景に活発な生産意欲が広く存在することを前提とした施策をもってしては、十分な効果を発揮しにくい状況となっているといえる。

4 林政に対する今日の要請

近年、森林に対する国民の要請は、国土の保全、水資源のかん養等の公益的機能の発揮に対する期待が一層高まるとともに、地球規模での環境問題の顕在化等に伴い、生物多様性の保全、地球温暖化の防止などの機能の重要性が世界的に認識されるようになってきている。また、国民意識の変化に伴い、身近な自然を有する良好な生活環境の形成や森林とのふれあいの場の提供など森林の保健・文化・教育的利用に対する国民の関心が高まってきている。

また、環境と調和した循環型社会の構築を図ることが21世紀に向けた我が国の経済社会の基本的な課題となる中で、国土の7割を占め、再生産可能な木質資源の供給のみならず、水や大気の循環、地球温暖化の原因となる二酸化炭素の循環などを良好な状態に保つ機能を持つ森林については、循環型社会の基盤として、その機能の維持増進を図っていくことが必要となっている。

さらに、国際的には、森林の健全性を維持し、その活力を活用しつつ、森林に対する人類の多様なニーズに永続的にこたえていけるよう

「持続可能な森林経営」を推進することが課題となっている。

このように、森林に対する国民の要請は、一層多様化・高度化しているが、その一方で、手入れの行き届かない森林が少なからず発生するなど、森林の整備・管理が十分に行われにくい状況となっており、そうした状況の下で、木材生産機能を含め森林の多様な機能を持続的に発揮させていくことが林政に求められている。

III 森林・林業・木材産業政策の基本的考え方

1 新たな対応の必要性

長期にわたる木材価格の低迷と木材需要の伸び悩みの中で、森林所有者は、自己の森林を当然に林業的に利用するものであるとの従来の林政の前提は、大きく変化しており、現状における森林所有者の林業生産活動を助長することにより、あまねく森林の適正な整備・管理を図っていくことは困難となっている。その結果、木材生産機能に対するニーズに比べ、相対的に比重を増している森林の公益的機能等の発揮に対する国民の要請に十分対応していくことが困難となることが懸念される。

こうしたことから、森林の多様な機能の発揮をはじめ森林・林業・木材産業に対する国民の要請にこたえていくためには、林政のあり方を見直し、基本的な対応方向について検討していくことが必要となっている。

2 基本的考え方

今後の森林・林業・木材産業については、森林の多様な機能の持続的な発揮を重視するとともに、森林の管理・経営を担う林業と木材の加工・流通を通じて森林の整備に寄与することが期待される木材産業が、相互に連携しながら、その役割を持続的に果たしていけるようにすべきである。

こうした認識の上に立って、森林・林業・木材産業政策の基本的考え方について、木材生産を主体としたものから、将来にわたり森林の多様な機能を持続的に発揮させるための森林の管理・経営を重視したものに転換し、国民的コンセンサスを得ながら、循環型社会の構築に寄与していくとの観点も踏まえ、基本的な対応のあり方について検討する必要がある。

この場合、多様な機能を発揮する森林の管理・経営を担う林業の役割は今後とも重要であることから、将来にわたり安定的・効率的な林業経営を営むことができる者を地域の森林の管理・経営の担い手として位置づけ、森林所有者による整備・管理が困難な森林についても経営や施業の受委託による集約化等を通じて適切に管理・経営していけるような仕組みを構築することを検討すべきである。また、自然的条件等から公益的機能が相応に高いと評価される保安林等の森林については、必要に応じ、緑資源公団、林業公社等の公的セクターや第3セクターによる整備、治山事業の積極的活用、公有林化等により、適切な管理・経営を進めていくことについて検討すべきである。

3 検討の視点

基本的な対応方向については、従来の林政に対する評価と新たな要請を踏まえ、次のような視点に立って検討すべきである。

(1) 多様な機能を発揮させるための森林整備の推進

森林に対する国民の要請に的確にこたえていくためには、森林の整備に当たり、木材生産機能のみならず、国土の保全、水資源のかん養等のもとより、生物多様性の保全、保健・文化・教育的利用の場の提供等の森林の多様な機能の発揮を図ることが重要である。

この場合、森林の多様な機能が十全に発揮されるよう、生態系としての森林の健全性の維持を基本としつつ、総合的かつ包括的な行政の展開を図る必要がある。

(2) 将来にわたり安定した森林の管理・経営システムの構築

林業生産活動が停滞している中で、森林の多様な機能を将来にわたり持続的に発揮させるためには、意欲ある林家、森林組合などの地域の核となる多様な林業経営の担い手に対する経営や施業の受委託による集約化等を推進するとともに、公益的機能が相応に高い森林について必要に応じ公的セクター等による整備を行うことにより、森林の管理・経営が安定的に継続できるようにすることが重要である。

また、国民参加の森づくりを推進し、森林の整備・管理は、森林・林業・木材産業関係者だけでなく、社会全体で支えていく必要があるとの国民的コンセンサスを形成していくことが重要である。

(3) 森林資源の循環利用の推進

循環型社会の構築に寄与するとともに、地球温暖化の原因となる二酸化炭素の吸収・固定源としての森林の機能を一層発揮させていくため、山村地域等の活力の維持という観点も踏まえつつ、木材産業の体質強化等を通じ、今後、供給能力が増大するスギ等の国産材の需要拡大等を図ることにより、再生産可能な森林資源の循環利用を進めていくことが重要である。

こうした見地から、適切な森林の整備を推進しつつ、川上から川下までを通じたトータルコストの低減等を図り、国産材の利用を推進していく必要がある。

また、成熟化しつつある我が国の人工林資源の蓄積を有効に利用することは、国際的にも、天然林等の森林資源に対する伐採圧力を緩和し、その保護に寄与することにつながるものである。

(4) 山村地域等の活性化

森林・林業・木材産業の存立の基盤となる山村地域等については、その地域の特性に応じ、森林、伝統文化等の地域資源を活用した個性豊かな地域づくりや地域のアイデンティティの確立を図るとともに、農林業の一体的な振興、高付加価値型の産業の育成、就業の場の確保、定住条件の整備等により、山村集落等の活力の維持を図り、持続的な地域社会を形成していくことが重要である。そのためには、地域内において、森林資源等の循環利用を推進することも重要である。

そうした取組を通じ山村地域等が担う国土の保全等の公益的機能の確保を図っていく必要がある。

(5) 地域の主体的取組の推進

森林の多様な機能の持続的な発揮や山村地域等の活性化を図っていく上においては、森林に対する地域住民等の多様なニーズを反映した森林の管理・経営を推進するとともに、森林を地域資源として有効に活用していくことが重要であり、国と地方との役割分担を明確にしつつ、地域の森林の整備・利用の方向付けとその具体化について、地域の主体的な取組を重視していくことが必要である。

IV 森林・林業・木材産業政策の基本的課題

1 多様な機能の発揮に向けた森林整備

(1) 多様な機能の発揮のための森林整備の推進

森林に対する国民の要請は、木材生産機能に加えて、国土の保全、水資源のかん養等のもとより、生物多様性の保全、保健・文化・教育的利用の場の提供など多様化・高度化しており、更に近年、循環型社会の構築に向けて、その基盤としての役割を果たしていくことが期待されている。

このため、森林の利用形態、期待される森林の機能等を考慮しつつ、国民生活の基礎として、多様な機能を将来にわたり持続的に発揮させていくための森林の整備を総合的かつ計画的に推進する必要がある。

ア 森林計画制度のあり方

森林計画制度は、長期的視点に立って、森林の保続培養と森林生産力の増進を図る趣旨から設けられているが、近年、生物多様性の保全、保健・文化・教育的利用の場の提供等の多様な機能の発揮を目的とした森林の整備を総合的かつ計画的に推進することが求められていることから、そのような観点を踏まえ、森林計画制度のあり方について検討する必要がある。

また、多様な機能を発揮させるための森林の管理・経営が安定的に行われるようにするため、地域の核となる多様な担い手が森林の整備を計画的に行うための方策についても検討する必要がある。

特に、生物多様性の保全等を含む公益的機能との調和の図られた施業を推進するため、森林所有者が作成する森林施業計画制度のあり方について検討する必要がある。この場合、森林施業計画制度については、森林の認証・ラベリング（注）等への対応も踏まえた検討を行うべきである。

こうした方向は、グローバル・スタンダードとして、国際的に推進すべきものとされている「持続可能な森林経営」の考え方に通ずるものであり、我が国の森林・林業の実情に即した形で、この考え方を国内制度及びその運用に反映させていくべきである。

(注) 森林の認証・ラベリング

環境に配慮した一定の基準、規格等を満たす森林経営が行われている森林又はその組織等を認証すること及びその森林から生産された木材・木材製品にラベルを貼付することにより、消費者の選択的な購買を通じて持続可能な森林経営を支援するものである。

イ 森林整備事業等のあり方

森林整備事業等については、森林の多様な機能の発揮に向け、森林計画制度のあり方の検討方向も踏まえ、その事業展開のあり方について検討すべきである。

また、森林整備事業等の実行に当たっては、経営や施業の受委託による集約化等の推進という観点も踏まえつつ、森林計画制度の下で効果的な実施を確保していくための方策について検討する必要がある。

林業生産活動が停滞している中で、1,000万ヘクタールに及ぶ人工林の相当部分が間伐期を迎えており、当面、間伐の実施を重点的に推進すべきである。

ウ 多様な機能の発揮に配慮した施業と森林の保護・管理

森林の特性や地域の要請に応じて、地域住民等の利用に供される森林や生物多様性の保全に配慮した森林の整備など、多様な森林の整備に向けた施業の推進のあり方について検討するとともに、多様な機能を発揮させる前提となる森林の健全性を確保するため、病虫害、獣害等による森林被害対策の着実な実施など森林の保護・管理対策にも積極的に取り組むべきである。

(2) 公的関与による森林の管理・経営体制の整備

森林は、国土の保全、水資源のかん養等の公益的機能を有しており、特に土砂災害の防止、洪水の防止等により、山村地域等のみならず、下流域の都市住民等の安全で豊かな暮らしを守っている。

近年、人手が加えられることを前提として造成された人工林を中心に、必要な植栽が行われていない伐採跡地を含め手入れの行き届かない森林の発生が問題となっており、こうした傾向により、森林の公益的機能が低下することが懸念されている。

こうした状況に対応して、森林の公益的機能の発揮を確保してい

くためには、森林の管理・経営は、社会全体で支えていくことが必要であるとの国民的コンセンサスの下に、将来にわたり安定した森林の管理・経営システムを構築することが重要である。

このため、森林所有者のみによっては、森林の管理・経営が十分には行われにくくなっている情勢を踏まえ、公益的機能が相応に高い森林については、公的セクター等による整備を推進していくべきである。

また、他方で、地域の森林について、林業がその管理・経営を持続的に行っていくための体制の整備を図ることにより、公的セクター等による森林の整備の推進と合わせ、両面から安定した森林の管理・経営システムの構築を図っていくべきである。

なお、国有林において既に管理経営の方針を公益的機能の維持増進を旨とするものに転換したことを踏まえつつ、流域における公益的機能の発揮を確保していく上で、民有林行政と国有林野事業との調整を図る必要がある。また、併せて、国有林野事業における技術的知見を活用していくことが期待される。

ア 林業生産活動の継続のための方策

必要な施業が十分行われず、公益的機能が低下するおそれのある森林について、市町村等の関与の下に、地域において安定的に管理・経営を担い得る者に、その経営や施業を委ね、適切な整備が行われるようにするための仕組みについて検討する必要がある。また、意欲ある林家のみならず、森林組合等の多様な担い手が地域の森林の管理・経営を担っていくための方策について検討する必要がある。

この場合、こうした森林について、できる限り林業経営体の技術等を活用し、安定的・効率的な林業経営を通じて、その管理・経営を図ることができるよう、林業生産活動の継続を図るとの視点から検討する必要がある。

また、相続に際し、森林の管理・経営を継続できる者への経営や施業の委託等を推進するための方策についても検討する必要がある。

イ 公的セクターの関与のあり方

林業生産活動が困難となりつつある中で、公益的機能が相応に

高い森林については、緑資源公団及び林業公社による事業や治山事業の積極的活用、公有林化など公的セクター等による整備のあり方について検討する必要がある。

また、保安林制度の積極的な活用や、時限措置である特定保安林制度等のあり方について検討する必要がある。

なお、林業公社については、森林所有者のみによっては森林の管理・経営が十分行われにくい状況となっている中、森林の公益的機能の発揮を確保していく上で重要な役割を果たしていくことが期待されており、引き続き安定的な事業展開が望まれる。また、緑資源公団については、農林業の振興と森林及び農地の有する公益的機能の維持増進に資するため、その事業の積極的な活用を図っていく必要がある。

(3) 森林の新たな利用の推進

近年、森林の保健・文化・教育的利用に対する国民のニーズは一層高度化・多様化しており、国民が森林の恵みを享受しながら森林から環境との調和や資源の循環利用について学び、社会生活に生かしていくとともに、森林・林業・山村に対する国民的理解の醸成を図る観点から、こうしたニーズに積極的に対応していく必要がある。このため、「今後の森林の新たな利用の方向」（平成11年2月18日中央森林審議会答申）を踏まえつつ、森林と人とが多様で豊かなかわりあいを持つ生活様式と文化、すなわち「21世紀型森林文化」の創造に資するよう、こうした森林の利用を推進していく必要がある。

ア 里山林の保全・整備・利用のあり方

居住地の近くに所在する里山林は、動植物の生息・生育環境など身近な自然の確保、緑豊かな地域の景観の形成等による良好な生活環境の保全、森林とのふれあいの場の提供など国民生活にとって重要な役割を果たしていくことが期待されるが、近年、十分な保全が行われず、荒廃しているもの等がみられる。

このため、里山林の保全のための保安林制度の活用、地域住民等による利用や保全活動のためのハード・ソフトの事業展開等を図るとともに、これらと調和しながらバイオマスエネルギー資源としての利用を図るための方策について検討する必要がある。

イ 森林の保健・文化・教育的利用の推進

森林環境教育や健康づくり等のための森林の利用の場を広く国民に提供していくため、森林・林業以外の分野の関係者との連携を図りつつ、誰でもが参加・利用することができるようにするとの視点に立って、森林環境教育等のための施設の整備やソフト面の充実を含め、その推進方策について検討する必要がある。

(4) 地域からの森林整備への取組の促進

森林に対する地域住民等の多様なニーズを反映した森林の整備を推進するため、地域からの主体的かつ積極的な森林の整備への取組を促進していく必要がある。

このため、地域の森林整備の方向付けについて、広域的見地からの調整も踏まえつつ、市町村の主体的役割を重視するとともに、地域住民等の意見を積極的に反映させるための方策について検討する必要がある。

また、補助事業における市町村の関与の強化についても検討する必要がある。

さらに、例えば、森林憲章の制定など、市町村が主体となって森林の整備に取り組む運動が積極的に行われることが望まれる。

(5) 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必要があるとの国民的理解を醸成していくための取組を一層強化すべきである。この場合、森林づくりボランティア活動は、森林・林業・山村への国民的理解の醸成に寄与しており、その自主性を尊重しながら、活動のための条件整備を図る方策について検討する必要がある。

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のあり方について、従来以上に国民のコンセンサスを得る必要があるとの認識の下に、引き続き検討していくとともに、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）について一層の普及・推進を図るべきである。

2 森林の管理・経営を担う林業の育成

(1) 地域における森林の管理・経営体制の整備

林業は、木材という生活基礎物資の供給のみならず、公益的機能を発揮させるための森林の管理・経営を担うとともに、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おり、国土のかたちをつくる基本的な営みである。

このため、今後とも、多様化・高度化する森林に対する国民の要請に対応しつつ、林業が地域における森林の管理・経営を持続的かつ適切に担っていくことが求められている。

また、今後、我が国の経済社会が循環型社会への移行を図っていくためには、再生産可能な優れた資源である森林資源の循環利用を図っていく必要があり、林業が、こうした役割を十分に果たしていくべきである。

一方、担い手の減少・高齢化、収益性の低下等により林業生産活動が停滞し、特に人工林において、手入れの行き届かない森林の発生が問題となっているが、このような問題に対処するためには、投資回収期間の超長期性という林業の特性も踏まえ、地域において、必要な森林の管理・経営が安定的に持続できる体制の整備を図る必要がある。

ア 多様で安定的な林業経営の担い手の育成

林業政策において、産業政策の視点のみならず、多様な機能を有する森林の管理・経営を担う林業の役割を重視し、我が国の森林の所有構造が小規模分散的であること等を踏まえ、地域において安定的・効率的な林業経営を行う者として、意欲ある林家、林業事業体、第3セクター、森林組合等の多様な担い手を育成していくことについて検討する必要がある。

また、こうした担い手が安定的に林業経営を継続できるよう、予期せぬ森林災害に備えるための損害てん補制度の普及方策等について検討する必要がある。

さらに、地域において安定的な森林の管理・経営を継続していく観点から、実態調査の結果等も踏まえ、課税の公平に十分配慮しつつ、必要に応じて山林に係る相続税のあり方について検討することが望まれる。

イ 経営・施業の集約化等の推進

林業生産活動が停滞している状況の中で、地域において、森林の管理・経営を持続できるようにするため、安定的・効率的な林業経営を行い得る者への経営や施業の受委託による集約化等を図っていくべきである。

経営や施業の受委託による集約化等に当たっては、森林所有者の林業生産活動のみによっては施業が実施され難い森林について、市町村等の関与の下に管理・経営を引き受けることにより、地域の森林の管理・経営を持続できるようにするための方策について検討する必要がある。この場合、森林組合が地域の森林の管理・経営に十分な役割を担えるようにするため、合併等による経営基盤の強化を図る必要がある。

森林の整備の推進に当たっても、これらの担い手により地域の森林の整備が担われるよう森林計画制度等において誘導するための方策について検討する必要がある。

(2) 林業構造改善事業のあり方

林業構造改善事業については、経営や施業の受委託の促進、地域における林業の担い手の育成等を重点的・総合的に促進することについて検討する必要がある。そのためには、地域の関係者が一体となった取組を図るべく、地域の実情に精通した行政主体である市町村主導型の事業に見直すとともに、ソフト事業を強化し、地域の創意工夫を活かして効率的にハード事業を実施できるものとするについて検討する必要がある。

また、事業の実施についても、経営や施業の受委託等により、意欲をもって林業生産活動が営まれ、安定的な森林の管理・経営に取り組む地域を中心に集中的な実施を図ることについて検討する必要がある。

(3) 森林組合等の経営基盤の強化

ア 森林組合

森林組合については、地域の実情に応じ、森林の管理・経営の担い手たり得るよう合併の推進等により経営基盤の強化を図りながら、その有する人・物・情報等の資源を最大限に活用するとと

もに、市町村等と連携しながら市町村の森林行政を補完・推進する機能を高める必要がある。

イ 林業事業体

素材生産業者については、林業政策における明確な位置付けの下に、生産性の向上により素材生産段階におけるコストの低減を図るため、機械化、協業化等による作業の効率化を積極的に推進する必要がある。

また、地域の実情に応じて、林業サービスを提供する各種の事業体の育成・活用を図るべきである。

(4) 林業就業者の確保・育成対策の強化

地域において持続的な森林の管理・経営が行われるよう、また、山村地域等における就業の場の提供という観点も踏まえ、都市部の潜在的な林業就業希望者等に対する積極的な情報提供、意欲や技術力の高い林業就業者の育成・定着を図るための就業前研修の実施等により、多様な就業ルートを通じて幅広い人材の確保・育成を図るための方策について検討する必要がある。この場合、林業労働の特殊性等により技術・技能の習得が容易ではないこと等から、新規就業者とりわけ都市部からの参入者の確保・育成に要する事業体の経費負担が他産業と比べて大きく、新規参入の促進の障害となっているとの実情にも配慮する必要がある。

林業普及指導事業においても、林業後継者の育成確保等に資する対策の重点的な実施について検討する必要がある。

また、既就業者を含め、林業事業体等における雇用関係の明確化、雇用の安定化、福利厚生施設の整備など、他産業とも均衡した雇用条件の確保等を図るための雇用管理の改善と事業の合理化とを一体的かつ総合的に推進するとともに、作業の危険性等を軽減するための労働安全衛生対策を推進する必要がある。

(5) 林業の生産性の向上

育林・素材生産段階におけるコストを削減し、地域の森林の管理・経営の担い手の育成と林業所得の確保を図るため、次のような関連施策を総合的に実施すべきである。

ア 路網の整備

路網の整備は、林業生産コストの削減効果が大きいことから、早急に整備の推進を図る必要があり、意欲をもって林業経営への取組が行われる地域において重点的な整備を行うべきである。

また、施業と直結する路網の整備を推進する観点から、林道と作業道・作業ポイントとの一体的な整備を図るとともに、開設コストの低減に努めることに加え、路網の整備に当たり地域の創意工夫が生かされるよう林道の規格・構造等の弾力化について検討する必要がある。

イ 機械化の推進

我が国の地形条件等に適応した高性能林業機械の開発・普及を進めつつ、小型軽量で低価格な林業機械の開発・普及を重点的に推進すべきである。

また、高性能林業機械の導入を促進するに当たっては、地域に最適な林業機械作業システムの開発・普及、路網の整備、オペレーターの養成等を一体的に進めるべきである。

ウ 低コスト化のための施業のあり方

林業生産は、従来、柱材の生産を主体としてきているが、木材の需要構造の変化も踏まえつつ、施業コストの低減に向けて、育林段階における省力化も含め施業のあり方について検討する必要がある。

(6) 林業普及指導事業のあり方

林業普及指導事業については、「持続可能な森林経営」の推進や一層の効率的・効果的な実施を図るため、課題や対象者の重点化や指導型から支援型への移行など、普及活動の体制や方法の見直しについて検討する必要がある。

(7) 特用林産の振興

特用林産については、厳しい状況にある山村地域等の振興と林業経営の安定のため、国民の自然志向の高まりの中で、山村地域等の良さを見直す契機ともなるものとして、その振興を図ることが重要である。

このため、生産コストの低減、新たな品目の開発や需要の開拓等を着実に推進しつつ、特用林産の振興の方向を明らかにしていくべきである。

(8) 入会林野等の整備の推進

入会権等を近代的な所有権等に転換する入会林野等の整備については、入会権者の権利関係の明確化という点では成果を上げているものの、近年、その利用は、低調となっている。

このため、入会権者の権利関係の明確化を図りつつ、その利用については、地域の多様な要請に対応し得るよう、入会林野等の整備のあり方について検討すべきである。

3 循環型社会の形成に寄与する木材産業の体質強化

再生産可能な資源である木材を軸とした循環型社会の構築に寄与するとともに、炭素を長期間固定することにより地球温暖化の防止に貢献するためには、成熟化しつつあるスギ等の人工林資源の利用の促進を図るとともに、需要者のニーズに対応した木材を安定的に供給できるよう木材産業の構造改革を図ることが必要である。

(1) 木材産業の構造改革

木材の生産・加工・流通を担う木材産業については、住宅工法の変化等に伴って低コストで品質・性能に優れた木材へと需要構造が大きくシフトしていることに的確に対応できるよう、その体質強化を促進していくことが必要であり、適切な生産又は経営の規模・方式への移行や、新技術・新商品の開発等を通じたトップランナー的企業の育成等により、木材産業の構造改革を推進していく必要がある。

ア 木材の加工・流通の合理化

国産材の素材生産や製材加工が小規模かつ分散的な構造となっている中で、加工コストの低減を図るため、地域の立地条件に応じた適切な設備の規模の実現や高能率化等を図るための方策について検討する必要がある。

木材の流通については、原木の安定的な供給を確保するため、地域において、林業の担い手等と木材加工業者等との間での安定

的な取引関係の確立を推進するとともに、取扱規模の拡大、共同出荷等の合理化を図るべきである。また、地域において、森林所有者、加工業者等と需要者との間の直接取引により地域材を安定的に利用していくための方策や、製材品の見本取引等により効率的な流通システムを再構築していくための方策について検討する必要がある。

イ 需要の動向に対応した製品供給と技術開発

建築用材の需要は、品質・性能が明確なものへとシフトする方向にあることを踏まえ、特に乾燥材の供給体制の整備を急ぐとともに、集成材等への高次加工化を促進し、品質・性能の安定した木材製品の供給を推進していく必要がある。

また、J A S制度の適切な活用等により規格化された製品の供給を積極的に拡大し、消費者が安心して使えるよう木材の品質管理を進める必要がある。

さらに、産・学・官の連携を図りつつ、民間企業等の活発な技術開発を支援するための体制を整備するとともに、乾燥技術、高次加工製品への加工技術、低コスト生産・加工技術などの技術開発を積極的に推進する必要がある。

ウ 情報化の一層の推進

需要の動向に即した木材の供給を図るため、木材の需給・価格に関する内外の情報の収集・提供を行う体制の整備を図るとともに、需要者と供給者との間での情報交換等を推進するための方策について検討すべきである。また、川上の供給者が消費者ニーズを的確に把握できるようにするための方策について検討する必要がある。

(2) 木材利用の推進

木材の適切な利用は、林業と木材産業の活性化を通じて森林の整備に貢献し、国土の保全等の森林の公益的機能の発揮に寄与するものであり、また、炭素を長期間固定することができる木材を住宅等に利用することは、地球温暖化の防止に寄与するものである。

これらを踏まえ、人や環境に優しい木材の性質やその利用を推進する必要性について国民的理解を得ていくとともに、川上から川下

までが一体となって、住宅や公共施設の建設における地域材の利用を促進する取組を強化すべきである。

ア 設計者、大工・工務店等住宅生産者との連携

住宅建築物への国産材の需要を安定的に確保していくためには、木材供給者と設計者、大工・工務店等住宅生産者とが一体となって、消費者ニーズに即応しつつ、国産材の利用を促進することが重要であり、地域材の供給体制の整備や人材の育成等の方策について検討する必要がある。

イ 公共部門等における木材利用の推進

木材を公共施設の建設や治山事業をはじめとした公共土木工事等に総合的に利用する取組を関係省庁等とも連携して推進するとともに、特に地域のシンボリックな公用・公共建物については、木材の良さを国民が実感できるようにする観点から木造化の促進を図るべきである。また、住宅や公共施設等に木材をふんだんに使った地域づくりを推進することも重要である。

ウ 国民への普及啓発

木材利用の推進について、国民的な共通認識を醸成していくため、森林の整備に関する普及啓発活動とも連携しつつ、国及び地方での広報活動等により一層の普及啓発を図るための方策について検討する必要がある。

(3) 木質資源の多角的利用の推進

木材は、再生産可能な資源であると同時に、廃棄物の処理の面でも優れた性質を有しており、木くず等のバイオマスエネルギー資源としての利用、有用な抽出成分の利用など木材の多角的利用のための技術開発とその実用化方策について検討する必要がある。

4 森林・林業・木材産業を通じた総合的・重点的な施策の展開

資源の循環利用を通じた森林の整備を推進するためには、国産材需要の維持・拡大を図る必要がある。このため、川上から川下までのトータルコストの引下げを図る観点に立って、国産材の育林・素材生産・加工・流通のコストの引下げのための方策について総合的に検討す

る必要がある。

また、そうした手法の一環として、経営や施業の受委託による集約化等により、意欲をもって効率的な林業経営への取組が行われる地域において、施策効果の早期発現等を期する観点から、森林整備事業、林業構造改善事業等の重点的な実施を図るとともに、川上の施策と連携して加工・流通施策を一体的に推進する事業展開のあり方について検討する必要がある。

この場合、流域内において、経営や施業の受委託等の推進と併せ、これと連携した加工・流通体制の整備について、関係者の合意形成を図っていくことが必要である。

さらに、このような流域内の多様な関係者の合意の下に、流域の特性に応じた課題に重点を置いた森林の整備と国産材の供給が円滑に推進されるよう、流域森林・林業活性化センターの体制整備を含め、流域管理システムの活性化方策について検討する必要がある。

5 国有林野事業改革の着実な推進

国有林野事業については、国有林を名実ともに「国民の森林」として管理・経営するため、公益的機能を重視した管理経営方針への転換、組織・要員の徹底した合理化、縮減、企業特別会計制度の見直し及び累積債務の具体的処理を内容とする抜本的改革を積極的に推進する中で、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必要がある。また、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の整備や林業・木材産業の振興を図るため、流域管理システムの下で連携の強化を図っていくべきである。

6 山村の振興等

森林の有する多様な機能の発揮を図るためには、山村集落等の活力を維持していくことが重要であり、農山村一体となった地域の振興を図る視点から、森林・林業施策を総合的に推進し、森林、伝統文化等の地域資源を最大限に活かした産業の振興、都市との交流、定住条件の整備等を図るための方策について検討していく必要がある。

こうした観点から、グリーン・ツーリズムやエコ・ツーリズムの推進、森林体験産業の創出等について検討する必要がある。

また、農業における直接支払制度との関連については、森林・林業

分野においては、施策のほとんどが中山間地域で行われており、また、造林、間伐等の林業生産活動に対して森林の公益的機能に着目した助成措置が既に講じられていることから、そうした施策については、森林・林業の実態やこうした既存施策との関係等を十分踏まえて総合的な観点から検討する必要がある。

7 森林・林業分野における国際貢献

我が国は、国土の7割を森林が占める世界有数の森林国であり、かつ、森林・林業に関する優れた技術を有する先進国として、「持続可能な森林経営」の確立に向けた積極的な国際貢献を図るため、技術協力、資金協力等の二国間協力や国際機関を通じた協力、民間事業者等の海外植林に対する技術的支援等の国際協力を効果的・効率的に推進する必要がある。

8 政策の展開方向に対応した試験研究・技術開発等の重点的推進

森林・林業・木材産業に関する行政ニーズに的確にこたえていくためには、関係機関の連携を図りつつ、政策課題に即応した試験研究・技術開発等の目標を設定し、これに沿って重点的に取り組むことが重要である。

国の試験研究機関等については、平成13年4月に独立行政法人化が行われ、行政の政策課題に対応した中期目標に従い試験研究・技術開発等を実施し、その成果を評価されることとなっている。

森林総合研究所等においては、こうした方向を踏まえ、森林・林業・木材産業に関する基本政策の検討結果を踏まえた政策課題に対応して、試験研究・技術開発等の重点的な実施を図ることとし、そのための試験研究体制のあり方等について検討する必要がある。

9 林業基本法等

林業基本法については、その制定後、森林に対する国民の要請、森林資源の内容、木材の需給構造その他の経済社会情勢が大きく変化していることを踏まえ、この報告において取りまとめた基本的課題についての検討を経た上で、そのあり方を検討する必要がある。

また、この報告において取りまとめた基本的課題に対応するため、森林法をはじめ法制度のあり方について検討する必要がある。

10 森林・林業・木材産業政策の行政手法

(1) 行政手法のあり方

今後の森林・林業・木材産業政策については、次のような行政手法の考え方に沿い、実施することが望まれる。

ア 政策の評価と見直し

政策の実施に当たっては、その効果の評価を行いつつ、必要と認められる場合においては、政策の見直しを行うこと。

イ 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・重点的に運用すること。

ウ その他の重視すべき考え方

森林の管理・経営等に関する施策の推進に当たって、透明性の高い手続を確保し、国民や地域住民の要請を積極的かつ的確に反映させること。また、地域の主体的取組を重視すること。

(2) 政策のプログラム化と定期的な見直し

森林・林業・木材産業政策においては、その政策課題について、おおむね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、公表することが望まれる。当面、この報告において、整理し、取りまとめた基本的課題についての検討結果を踏まえた上で、できる限り速やかにプログラムの策定と公表を行うことが肝要と考えられる。

また、このプログラムに基づいて個別の政策を着実に実施するとともに、森林・林業・木材産業政策の全体のあり方について、情勢の変化に柔軟かつ迅速に対応していくため、5年程度ごとに総点検と評価を行い、見直しを行うことが望まれる。