

令和5年度森林整備保全事業推進調査

報告書

令和6年3月

林野庁

目 次

1	調査の目的及び検討委員会の開催	1
1-1	調査の目的	1
1-2	検討委員会の設置・運営	2
1-2-1	検討委員会の設置	2
1-2-2	検討委員会の開催	2
2	森林・林業・木材産業を巡る情勢の変化及び課題の整理	4
2-1	現行計画期間における施策の変化	4
2-1-1	森林・林業基本計画の概要	4
2-1-2	全国森林計画の概要	12
2-1-3	花粉発生源スギ人工林減少推進計画	21
2-1-4	森林整備保全事業計画の概要	22
2-1-5	第5次環境基本計画の概要	27
2-1-6	生物多様性国家戦略の概要	29
2-1-7	地球温暖化対策計画の概要	39
2-1-8	第三次国土形成計画の概要	42
2-1-9	第6次国土利用計画の概要	47
2-1-10	国土強靱化基本計画の概要	49
2-1-11	第5次社会資本整備重点計画の概要	54
2-1-12	食料・農業・農村基本計画	58
2-1-13	みどりの食料システム戦略	58
2-1-14	第3次バイオマス活用推進基本計画の概要	63
2-2	森林・林業・木材産業に係る近年の課題	65
2-2-1	森林ゾーニングと天然林管理	65
2-2-2	人工林施業の現状と課題について	69
2-2-3	多様な森林管理に対応する森林情報整備と水土保全機能評価の融合に むけて	73
2-2-4	今後の森林整備事業の推進と林業労働の安全化	79
3	次期計画における成果指標の見直し及び新たな候補等の検討	84
3-1	現行計画における成果指標の達成状況	84
3-2	次期計画における成果指標の見直しの考え方	85
3-3	次期計画における成果指標(案)	85

4 今後の調査課題	99
4-1 森林整備保全事業計画における事業量と事業成果について	99
4-2 次期森林整備保全事業推進調査における調査課題	101
参考資料1 第1回検討委員会議事録	105
参考資料2 第1回検討委員会資料	110
資料1 森林整備保全事業計画の策定について(令和5年10月)	110
資料2-1 成果指標の新旧対比表	112
資料2-2 森林整備保全事業計画 成果指標の見直しの考え方	112
資料2-3 次期計画の成果指標(案)	113
参考資料3 第2回検討委員会議事録	127
参考資料4 第2回検討委員会資料	133
資料1-1 成果指標案の新旧対比表	133
資料1-2 森林整備保全事業計画 成果指標の見直しの考え方	133
資料1-3 次期計画の成果指標(案)	134

1 調査の目的及び検討委員会の開催

1-1 調査の目的

全国森林計画に掲げる森林の整備及び保全の目標の計画的かつ着実な達成に資するため、森林整備事業及び治山事業に関する計画である「森林整備保全事業計画」が5年ごとに策定されている。現在の森林整備保全事業計画の期間は2019(令和元)年度から2023(令和5)年度である。

森林整備保全事業計画は、事業の実施によって国民生活等に与える影響をなるべくわかりやすく示すため、事業実施の目標や成果指標(アウトカム目標)を定めている。成果指標は、喫緊の政策課題を踏まえて見直しが行われていくが、その際、客観的なデータの収集・分析に基づき妥当性を検証する必要がある。

令和5年度森林整備保全事業推進調査では、令和6年度から開始される次期森林整備保全事業計画(令和6～10年度)の策定に向け、成果目標等の設定に向けた調査・検討を行うものとする。

(参考) 最近6年間の森林整備保全事業推進調査における主な課題

(*) 森林整備保全事業計画[2014(平成26)年度－2018(平成30)年度]のもとで

◎平成29(2017)年度森林整備保全事業推進調査

森林の有する多面的機能の検討、具体的には公益的機能の貨幣換算評価、施設の老朽化・長寿命化を示す成果指標、公共事業の成果指標の収集・分析など

◎平成30(2018)年度森林整備保全事業推進調査

新たな成果目標等の設定に向けた調査・検討、今後の森林整備保全事業の推進に向けた評価手法の検討など

(*) 新たな森林整備保全事業計画[2019(令和元)年度－2023(令和5)年度]のもとで

◎令和元(2019)年度森林整備保全事業推進調査

人工林の高齢級化(風倒木・流木発生との関係を含む)、人工林の広葉樹林化・針広混交林化と生物多様性。以上の課題と成果指標との関係

◎令和2(2020)年度森林整備保全事業推進調査

山地・渓流域における生物多様性に配慮した森林整備、天然更新に関する知見の整理、人工林における生物多様性の保全に関する機能の分析

◎令和3(2021)年度森林整備保全事業推進調査

生物多様性保全に配慮した森林整備保全事業についての整理・検討、人工林における生物多様性の保全に関する機能の分析、人工林における生物多様性の評価

◎令和4(2022)年度森林整備保全事業推進調査

森林生態系サービスと生物多様性のとりまとめ、人工林における生物多様性の保全に関する機能の分析、生物多様性に係る森林施業のとりまとめ、「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」において設定されている成果指標について指標案を複数検討する

令和5年度森林整備保全事業推進調査 仕様書

次期計画の策定に向け、令和元年度から令和4年度まで毎年実施している、現行計画における指標の改善等に向けた調査で得られた知見等を活用しつつ、成果目標の設定に向けた調査・検討を行うこととし、具体的には、以下のとおりとする。

- ① 現行計画策定時以降の森林・林業・木材産業を巡る情勢の変化や課題の整理及び現行計画における成果指標の評価・分析を実施する。
- ② 上記①の結果をもとに次期計画における成果指標の設定に向けた見直しの必要性や新たな候補等を検討する。
- ③ 指標候補ごとに、指標設定の考え方、アウトカムに至る考え方、指標設定に係るデータ等について整理するとともに、基礎データによる試算・分析・評価等を実施する。

1-2 検討委員会の設置・運営

1-2-1 検討委員会の設置

検討委員

(敬称略)

座長 立花 敏	筑波大学生命環境系 准教授	林業経済学
梶本 卓也	新潟大学佐渡自然共生科学センター 教授	造林学、森林生態学
五味 高志	名古屋大学大学院生命農学研究科 教授	山地保全・治山学、砂防学
松本 武	東京農工大学大学院農学研究院 准教授	林業労働安全学、林内土木学

<事務局>

(一財)林業経済研究所

永田 信 理事長
土屋 俊幸 所長
神沼公三郎 所長補佐
水村 隆 研究員

1-2-2 検討委員会の開催

(1)第1回検討委員会

日時：令和5年10月27日(金)

場所：大日本水産会会議室(日土地内幸町ビル3F)

議案：「現行計画と次期計画について」

(2)第2回検討委員会

日 時：令和5年11月21日（火）

場 所：林野庁A・B会議室

議案：「次期計画の成果目標・成果指標について」

2 森林・林業・木材産業を巡る情勢の変化及び課題の整理

2-1 現行計画期間における施策の変化

2-1-1 森林・林業基本計画の概要

森林・林業基本計画は、森林・林業基本法(昭和39年法律第161号)に基づき、森林の有する多面的機能の発揮、林業の持続的かつ健全な発展という基本理念の実現に向け、令和3年6月に閣議決定された基本計画である。

基本計画は、今後20年程度を見通して定めるものであるが、森林・林業をめぐる情勢の変化及び施策の効果の全般にわたる評価を踏まえ、おおむね5年ごとに見直し、所要の変更を行うこととしている。

(1) 前基本計画の評価

新たな基本計画の策定にあたって、前計画の施策を下記のように評価している。

1) 前基本計画に掲げた目標の進捗状況

ア 森林の有する多面的機能の発揮に関する目標

育成複層林への誘導が遅れている点、再造林比率が低い点等が以下のように評価されている。「令和2年においては、育成単層林1,020万ha、育成複層林120万ha、天然生林1,360万ha、総蓄積53億 m^3 等という状態へと誘導することを目標とした。この目標に対して、誘導が遅れている育成複層林の面積が110万haにとどまっているほかは、実績の数値自体は順調に推移している。しかし、近年の主伐面積に対する再造林面積は低位にあり、林業に適し、将来にわたり維持すべき育成単層林において、人工林資源が再造成されていない状況が見受けられる。」

イ 林産物の供給及び利用に関する目標

木材供給量は、令和2年目標値である32百万 m^3 に対して31百万 m^3 と概ね目標を達成した。用途別では、燃料材利用が大きな伸びを示したとしている。

2) 前基本計画に基づく主な施策の評価

ア 森林施業の集約化等の取組

森林経営計画、林地台帳制度、共有者不確知森林制度及び森林経営管理法(平成30年法律第35号)に基づく枠組み(以下「森林経営管理制度」という。)の創設等が実施され、「特に森林経営管理制度については、森林環境税及び森林環境譲与税と併せて措置し、令和2年度末までに、市町村の5割が森林所有者の意向調査に取り組み、約35万haの森林が調査され、150超の市町村が経営管理権集積計画を策定する見込みとなるなど取組が進展した」としている。

イ 再造林の推進

優良種苗の生産、造林コストの低減等の取組が実施され、「森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法(平成20年法律第32号。以下「間伐等特措法」という。)に基づく特定母樹の指定が令和3年3月に総計413品種に達し、採種園・採穂園の造成により増殖された特定母樹は約5万本」となった。

一方、「伐採後に適切な更新がなされていない造林未済地は、平成29年度末で約1.1万haに増加した」としている。

ウ 林業経営体の育成

森林経営管理制度により、市町村が森林所有者と林業経営体をつなぐ仕組みを整備し、「都道府県においては、令和3年3月現在で1,389の経営体」を公表している。しかし、「林業経営は依然厳しい状況を脱しておらず、製材・合板工場等への安定供給を通じて価格交渉力を高め、山元立木価格及び原木価格を確保していくことも課題」としている。

エ 原木の安定供給

木材供給量はほぼ目標を達成した。

オ 木材加工流通施設の整備等の取組

大規模なメーカー単位での製品供給が定着する一方で、中小地場工場はその特性を活かした競争力強化が必要としている。

カ 新たな木材需要の創出に向けた取組

「CLT(直交集成板)や耐火部材等の開発・普及が進み、公共建築物における木造率は令和元年度には14%に上昇し、中高層の木造耐火建築物のプロジェクトが数多く誕生し始めている」としている。木材等の輸出については、「農林水産物・食品の国別・品目別輸出戦略」(平成25年8月農林水産省策定)に基づき、輸出先国でのセミナーの開催、輸出向け製品の販路開拓のための住宅設計・施工マニュアルの作成等の取組を行った結果、令和2年には、輸出額は5年間で1.5倍の357億円まで増加した。木質バイオマス関係については、FIT(固定価格買取)制度により認定された発電施設が本格的に稼働し、燃料材に係る需要が大きく増加した。燃料材に係る国産材利用量は5年間で3.5倍の7百万 m^3 となり、国産材需要を下支えする役割を果たした。しかしながら、その需要が大きく膨らむ中で、地域によっては、発電事業者間や既存需要者との間での原木需要の競合、森林資源の持続的利用に対する懸念が生じている」としている。

(2) 新たな森林・林業基本計画

前基本計画以後、我が国は、地球温暖化に伴う気候変動、少子高齢化と人口減少、新型コロナウイルス感染症の流行など大きな変化に直面した。こういった変化に対応しつつ施策を進めていくことが必要だとしている。

図表2-1-1は、新たな森林・林業基本計画の概要について、林野庁HPより引用して掲載したものである。

図表2-1-1 新たな森林・林業基本計画の概要(1)

森林・林業基本計画の基本的な方針

前計画

人工林が利用期を迎えたこと等を背景に、林業・木材産業の「成長産業化」を推進

目標の進捗

- ・ 森林資源は充実(54億㎡)、複層林の誘導に遅れ
- ・ 国産材供給量は概ね計画どおりの31百万㎡に

施策の方向

- ・ 原木の安定供給体制の構築
- ・ 木材産業の競争力強化／新たな木材需要の創出

施策の進捗

- ※ 森林一森林経営管理制度・森林環境税を創設
- ※ 林業一経営体の規模拡大等は進んだが取組は途上
- ※ 木材一製材工場等の規模が拡大／中小工場は減少
 - 耐火部材等の開発が進展、民間非住宅分野での利用も始まる

課題・情勢変化

- ※ 森林一皆伐地の再造林未実施
 - 災害の激甚化「気候変動×防災」
- ※ 林業一伐採収入で再造林ができる林業の確立
 - 人口減少（従事者の減少＝省力化が不可欠）
- ※ 木材一品質管理等の徹底（JAS・KD材、集成材）
 - 不透明な住宅需要（人口減少と新型コロナ）
- ※ 持続性 → SDGs／2050カーボンニュートラル／脱プラスチック

新計画

森林・林業・木材産業による「グリーン成長」

森林を適正に管理して、林業・木材産業の持続性を高めながら成長発展させることで、2050カーボンニュートラルも見えすえた豊かな社会経済を実現

〇 森林資源の適正な管理・利用

- ・ 適正な伐採と再造林の確保（林業適地）
- ・ 針広混交林等の森林づくり（上記以外）
- ・ 森林整備・治山対策による国土強靱化
- ・ 間伐・再造林による森林吸収量の確保強化

〇 「新しい林業」に向けた取組の展開

- ・ イノベーションで、伐採→再造林保育の収支をプラス転換（ドリフト刈、自動操作機械等）
- ・ 林業従事者の所得と労働安全の向上
- ・ 長期・持続的な林業経営体の育成

〇 木材産業の国際+地場競争力の強化

- ・ JAS乾燥材等の低コスト供給（大規模）
- ・ 高単価な板材など多品目生産（中小地場）
- ・ 生活分野での木材利用（広業樹家具など）

〇 都市等における「第2の森林」づくり

- ・ 都市・非住宅分野等への木材利用
- ・ 耐火部材やCLT等の利用、仕様設計の標準化
- ・ 木材製品の輸出促進、バイオの熱電利用

〇 新たな山村価値の創造

- ・ 地域資源の活用（農林複合・きのこ等）
- ・ 集落の維持活性化（里山管理等の協働活動）
- ・ 森林サービス産業の推進、関係人口の拡大

【分野横断】 デジタル化・新業態対応・東日本大震災からの復興、みどりの食料システム戦略と調和

図表2-1-1-1 新たな森林・林業基本計画の概要(2)

森林・林業基本計画のポイント

