

森林資源に関する基本計画並びに
重要な林産物の需要及び供給に関
する長期の見通し

平成8年11月29日閣議決定

農 林 水 産 省

目 次

森林資源に関する基本計画	1
重要な林産物の需要及び供給に関する長期の見通し	2 3
参考資料	3 3

森林資源に関する基本計画

我が国の森林資源を積極的に整備し、森林の有する多面的機能を総合的に発揮するため、政府は、昭和62年7月24日に「森林資源に関する基本計画」を策定し、これに基づいて各種施策を講じてきたところである。しかしながら、経済社会の発展に伴い、森林に対する国民の要請、林業経営を取り巻く条件、木材の需給事情等森林・林業をめぐる諸情勢は著しく変化しており、これに対処し、かつ、今後に見通される経済社会の発展の方向に即応するよう林業基本法第10条第2項の規定により「森林資源に関する基本計画」の改定を行うものである。

目 次

まえがき	4
I 森林資源に関する基本構想	5
1 森林資源をめぐる諸情勢	5
2 森林資源整備に当たっての基本的考え方	8
II 森林資源整備の目標	10
1 森林の機能の整備の目標	10
2 森林資源整備の目標	12
III 目標を達成するための方法	14
1 森林整備の推進方向	14
2 森林施業	16
3 広く国民に開かれた森林の整備	17
4 林道等の整備	18
IV 目標を達成するための課題	19
1 質的充実に向けた森林整備の推進	19
2 森林の総合利用の推進	19
3 林業経営の安定化	20
4 林業労働力の確保	20
5 木材の安定供給体制の整備と利用推進	20
6 山村振興の推進	21
7 森林関連データの整備	21
8 研究開発・普及啓発の推進	22
9 国際森林・林業協力の推進	22

森林は、林木、土壌等により形成され、多種多様な生物の生息・生育地となっており、これら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、森林資源として林産物の供給のみならず、多様な財及びサービスを持続的に提供することが可能となるものである。

林業は、森林生態系の生産力にその基礎を置いており、林木の生育期間が長期であること、収穫時期が必ずしも明確でないという特質を有しているとともに、その適切な活動を通じ、森林の有する多面的な機能を発揮させるという役割を有しているほか、山村地域経済にも大きく寄与している。

従って、森林のもたらす様々な恩恵を将来にわたって確保し、森林と人間との共生を図っていくためには、長期的な視点に立って、森林の状態の変化を的確に把握するとともに、森林の持つ多様な生態的特性等を踏まえた適切な森林資源整備を推進し、森林の有する多面的機能を総合的かつ高度に発揮させる必要がある。併せて、日常生活、余暇活動等の様々な場において森林と人間との豊かなふれあいを保つ中で、持続可能な形で森林の賢明な利用に対する国民の理解を醸成していく必要がある。

「森林資源に関する基本計画」は、このような森林及び林業の有する特徴や役割を踏まえ、森林資源の長期的な整備の基本方向を明らかにするために策定するものであり、国の施策の指標となり、また、個々の林業経営等の参考としての役割を有するものである。

今回、この計画の策定に当たっては、持続可能な経済社会システムの構築を念頭に置き、長期的な視点からの森林・林業のあるべき姿と国土利用計画（全国計画）等の国の各種長期計画等との整合性に留意するとともに、「重要な林産物の需要及び供給に関する長期の見通し」との関連性を重視した。

なお、この計画については、今後の社会・経済の動向、財政事情等を勘案しつつ、弾力的な対応が行われるべきものである。

I 森林資源に関する基本構想

1 森林資源をめぐる諸情勢

（持続可能な森林経営の推進）

地球の温暖化、酸性雨、熱帯林の減少・劣化、野生生物種の減少等の地球環境問題が深刻化する中で、1992年リオデジャネイロにおいて「環境と開発に関する国連会議（UNCED）」が開催され、全ての森林についての保全と持続可能な経営に関する最初の世界的合意である「森林に関する原則声明」が採択され、地球環境問題に対する行動計画をまとめた「アジェンダ21」には森林減少対策が盛り込まれた。

また、生物の多様性の保全とその持続可能な利用を目的とする「生物の多様性に関する条約」や温室効果ガスの濃度の安定化を目的とする「気候変動に関する国際連合枠組条約」の署名が開始され、その後、発効した。

「森林に関する原則声明」においては、「森林資源及び林地は現在及び将来の人々の社会的、経済的、生態的、文化的、精神的なニーズを満たすために持続的に経営されるべき。これらのニーズは、木材、木製品、水、食料、飼料、医薬品、燃料、住居、雇用、余暇、野生生物の生息地、景観の多様性、炭素の吸収源・貯蔵源といった森林生産物及びサービスを対象とするもの。」とされており、これが持続可能な森林経営の基本的な理念を示すものといえる。

こうした潮流を踏まえ、国連持続可能な開発委員会（CSD）をはじめとした国際対話の場において、持続可能な森林経営の達成に向けて、森林の持続可能性を客観的に把握するための国際的な基準・指標の適用、国際協力のあり方等幅広い検討が開始されている。

また、国内においても、環境と開発に関する国連会議以降、社会経済システムを環境への負荷の少ない持続的発展が可能なものへ変革するための取組が積極的に展開されてきている。

このような国際的な取組等を踏まえ、我が国としても、生態系としての森林という認識のもと、森林資源の整備方向を内外に示し、持続可能な森林経営の一層の推進に努める必要がある。

(我が国林業をめぐる状況)

我が国の森林資源は、これまでも国民のニーズを踏まえ、自然的社会的経済的条件を考慮しつつ、森林の有する多面的機能を高度に発揮させることを基本として整備されてきた。

この結果、我が国においては、1千万haにも及ぶ人工林が造成され、森林蓄積は着実に増加してきているが、人工林の多くは保育・間伐が必要な段階にある。今後、成長が旺盛な人工林が順次高齢に移行することから、成長量は漸減するものの、蓄積は更に増加し、木材の供給能力が高まるものと見込まれており、地球全体で長期的には木材の不足が懸念される中で、森林の有する公益的機能の発揮に配慮しつつ、木材を安定的に供給していくことの重要性は更に高まるものとみられる。

しかしながら、我が国の森林資源の整備及び利用を担う、林業、木材産業は、木材価格の低迷等による林業採算性の低下、これに伴う林家等森林所有者の経営意欲の低下や保育・間伐の遅れ、林業労働力の減少・高齢化、木材の加工・流通部門の採算性の悪化、木材需要構造の変化等により、厳しい状況に置かれている。

また、林業生産活動の停滞は、林業、木材関連産業に対する経済的依存度の高い山村の活力の低下を招き、山村の過疎化に拍車をかけている。

このような中で、適切な管理が行われない森林や不在村者所有森林の増加が見られ、木材資源としての有効利用のみならず、森林の有する公益的機能の発揮にも支障を生ずることが懸念されている。

このため、建築工法の多様化、構造用の資材の種類が多様化等による木材需要構造の変化を念頭に置きつつ、経営目的及び所有森林の自然的社会的特性の違いに応じた、投資の促進、管理・経営の受託による施業の集団化、省力化・低コスト化、多様な施業の実施等を図ることにより効率的かつ安定的な林業経営を確立することが必要である。

また、林業生産活動が停滞している中で、森林資源の整備を着実に推進するためには、こうした取組に加え、上・下流の協力や公的機関による森林整備の推進、森林整備への積極的な国民参加のための取組の強化が必要である。

(森林の有する公益的機能の発揮に対する期待の高まり)

我が国では、急峻な地勢や雨の多い気候条件から、森林の減少や荒廃が土砂の流出、洪水等の災害の発生の原因となることや森林が水田の灌漑用水や肥料の供給、漁獲量の増大に果たす役割が古くから認識され、特定の森林の伐採を禁止したり、河川の上流の山に苗木を植栽し水源林を造成してきた。また、国民生活に支障を及ぼす無秩序な森林の利用から森林を守り、育てるという要請の高まりを受け、森林計画制度や保安林制度等が整備され、大きな役割を果たしてきた。

更に、近年の自然災害の発生や渇水等から、災害に強い国土基盤の形成、良質な水の安定供給に果たす森林の役割に対する国民の期待が一層高まっている。

このため、土砂の崩壊・流出やなだれ等山地に起因する災害を防ぐための森林の整備とともに、河川流量を平準化し、渇水や洪水を緩和するなど水源のかん養を図るための森林の整備が必要である。この場合、下流域に及ぼす広域的な影響を考慮し、流域を基本とした森林整備の一層の推進が必要となっている。

また、物の豊かさよりも心の豊かさ、精神的・文化的価値を重視するというライフスタイルの変化が見られる中で、森林とのふれあいや生物の多様性の保全に対する国民の期待が高まっており、これに伴い都市近郊等の森林をはじめとして、保健・文化・教育的な面における森林の果たす役割の重要性が増している。

更に、都市化の進展等に伴い、森林の有する大気浄化、騒音防止等の生活環境を保全する機能発揮への要請が高まっている。

このため、伐採・造林・下刈等を体験することのできる森林、野生生物の生態を観察することのできる森林、四季折々の自然の美しさを楽しむ森林、騒音や風を防ぐなど生活環境を保全する森林、生物活性物質を活用した健康増進活動が可能な森林など人工林、天然林等を問わず、様々なニーズに適応した多様な森林を確保し、適切に整備することが必要である。

以上のような森林の様々な働きがもたらす便益は、山村や都市を問わず広く国民一般に及ぶものであることから、国民の理解を得つつ、その働きを適切に確保することが重要となっている。

2 森林資源整備に当たっての基本的考え方

(質的充実に向けた森林資源の整備)

戦中・戦後の過伐や災害により荒廃した林地の復旧や経済発展に伴う木材需要の増大への対応を図るため、積極的に行われてきた人工林の造成はほぼ達成され、その一部では伐期を迎える等成熟化してきている。また、森林の果たす役割に対する国民の期待の高まりに対応し、生態系としての森林という認識のもと、多様な森林資源の整備を推進することが必要となっている。

従って、我が国の森林資源整備は、今や造成を基軸とする段階から、森林を健全な状態に育成し、循環させるという質的充実を基軸とすべき段階となっていると言える。

このような中で、次のような観点から森林整備を推進していくことが重要となっている。

- ア 高い林地生産力の発揮が期待される森林において、公益的機能の発揮との調和を図りつつ、木材資源の効率的な循環・利用を重視して適切な保育・間伐を実施し、活力ある森林として積極的に整備すること。
- イ 公益的機能の発揮に対する要請が高い森林や多様な木材生産が可能な森林において、人工林内における天然力の活用等人為と天然力を適切に組み合わせ、多様性に富む複層状態の森林として積極的に整備していくこと。
- ウ 主として天然力の活用を図ることによって公益的機能又は木材等生産機能の発揮が確保される森林において、必要に応じて景観整備等を実施するなど的確に保全・管理を行うこと。

このため、今後の森林資源整備に当たっては、植栽の有無に基づいて規定されてきた従来の森林区分や施業の考え方に代えて、育成のための人為の程度及び単層、複層という森林の階層構造に着目し、

- ①単層状態の森林として積極的に育成・管理する森林を育成単層林
 - ②複層状態の森林として積極的に育成・管理する森林を育成複層林
 - ③主として天然力の活用により的確に保全・管理する森林を天然生林
- に区分することとし、一層の質的充実を図るための森林資源整備を推進することとする。

また、森林の有する機能や特性に応じた適切な森林整備を推進するためには、国民の理解と参加が得られるよう、その整備の方向を分かり易い形で、かつ明確に示すことが必要である。

(総合利用に対応した森林資源の整備)

余暇時間の増大、高齢化の進展、学校週5日制の導入等に伴い、今後、森林の保健・文化・教育的な利用に対する国民のニーズは益々多様化・高度化するものと考えられる。

このため、身近な森林でより生活に密着したふれあいの場、森林浴の場、健康的な活動の場、精神的な豊かさを養う場、ボランティアなどが森林づくりに参加する場、都市・山村交流の場として森林空間を様々な利用する森林の総合利用に対応した森林資源の整備が必要である。

この場合、広く国民に開かれ恒常的な利用が可能な森林を確保することが重要であることから、周辺景観との調和等を図りつつ、林道その他の各種森林利用施設を一定の地域的な広がりのもとに有機的に配置するとともに、森林利用施設と一体となった森林の整備を積極的に推進することとする。

一方、山村においては、高齢化や過疎化の進行により活力が低下しており、森林を健全に維持・管理することが困難な状況も見られることから、適切な森林の整備を推進するという面からも、都市及び山村住民の多様なニーズを踏まえた森林の総合利用を推進し、都市の活力を山村に導入する必要がある。

また、このような総合利用を通じて、自然と人の共生が重要であること、林業は森林生態系の生産力を基礎としており、その生産物である木材は再生産が可能な資源であること等について、国民の理解を醸成していくことが重要である。

II 森林資源整備の目標

すべての森林は、森林の有する多面的機能の発揮によって国民生活に寄与しており、その意味においては、広くすべての森林について、要請される機能が高度に発揮されるよう、その整備を進めることが必要である。

このため、我が国森林の置かれている自然的社会的経済的諸条件から見て望ましい森林の機能の整備の目標及び森林の機能発揮の基礎となる森林施策を通じた森林資源整備の目標を次のとおり定める。

1 森林の機能の整備の目標

森林の有する多面的な機能のうち木材等生産、水源かん養、山地災害防止、生活環境保全及び保健文化の各機能について、その機能発揮の上から望ましい森林資源の姿及び各々の機能の整備対象面積を森林のおかれている自然的社会的経済的諸条件に関する一定の因子をもとに算定した結果は第1表のとおりである。

なお、すべての森林は、上記の機能の発揮と併せて多様な生物の生息・生育地として生物多様性の保全に寄与し、二酸化炭素の吸収・固定源として重要な役割を果たしていることに留意する必要がある。

第1表 森林の機能の整備の目標

(単位:万ha)

機 能	機能発揮の上から望ましい森林資源の姿	整備対象面積
木材等生産機能	林木の生育に適した森林土壌を有し、適正な密度を保ち、形質の良好な林木から成る成長量の多い森林であって、林道等の生産基盤が適切に整備されている森林	1,490
水源かん養機能	団粒構造がよく発達し、かつ、粗孔隙に富む土壌を有し、根系の発達が良好であり、複層林など樹冠のうっ閉度が高く成長の旺盛な森林であって、必要に応じて浸透を促進する施設等の治山施設が整備されている森林	1,467
山地災害防止機能	根系が深くかつ広く発達し、常に落葉層を保持し、適度の陽光が入ることによって下層植生の発達が良好な森林であって、必要に応じて土砂の流出・崩壊を防止する施設等の治山施設が整備されている森林	589
生活環境保全機能	樹高が高く下枝が密に着生しているなど遮蔽能力が高く諸被害に対する抵抗性が高い森林及び汚染物質の吸着能力が高く、かつ、抵抗性があり、葉量の多い樹種によって構成されている森林	432
保健文化機能	多様な樹種から成り、かつ、林木が適度な間隔で配置されている森林、湖沼、溪谷等と一体となって優れた自然美を構成する森林、多様な樹種、林相からなり明暗、色調に変化を有する森林、街並み、史跡、名勝等と一体となって潤いのある自然景観や歴史的風致を構成している森林及び郷土樹種を中心として安定した林相をなしている森林であって、必要に応じて保健・文化・教育的活動に適した施設が整備されている森林並びに原生的な自然環境を保持し、学術的に貴重な動植物の生息している森林	582 (158)

- (注) 1. 整備対象面積は、一定の評価因子をもとにその機能の程度を相対的に評価し、その程度が高いとされた森林を社会的要請に配慮して算定したものであり、それぞれの機能を特に高度に発揮させる必要のある森林面積とした。
2. () は、保健文化機能の整備対象面積のうち、生物の生息・生育環境の維持・創出の観点から重要な森林面積であり、内数である。
3. 各機能の整備対象面積の合計は、それぞれ重複があるため、第2表の森林面積合計には一致しない。

2 森林資源整備の目標

森林資源の整備は、林木の生育期間が長期であること、木材としての収穫の時期が必ずしも明確でないという特徴を踏まえ、長期的な視点に立って着実に実施していくことが重要である。

このため、育成単層林、育成複層林、天然生林の区分毎の面積、蓄積、成長量が十分確保されかつ安定的に推移するなど森林の有する多面的機能が総合的かつ最高度に発揮される状態を「指向する森林資源の状態」とし、これに到達する過程である、平成17年、27年、37年の森林資源の状態を「目標とする森林資源の状態」として定めれば、それぞれ第2表のとおりである。

第2表 森林資源整備の目標

区 分		目標とする森林資源の状態				指向する森林資源の状態
		平成7年 (1995年)	平成17年 (2005年)	平成27年 (2015年)	平成37年 (2025年)	
面積 (万ha)	育成単層林	1,043	1,041	1,011	957	888
	育成複層林	68	161	274	404	532
	天然生林	1,409	1,320	1,237	1,161	1,102
	合 計	2,520	2,522	2,522	2,522	2,522
蓄積	総蓄積(百万m ³)	3,483	3,970	4,310	4,440	4,630
	ha当たり蓄積(m ³)	138	157	171	176	184
成長量	総成長量(百万m ³ /年)	91	84	76	74	79
	ha当たり成長量(m ³ /年)	3.6	3.3	3.0	2.9	3.1

- (注) 1. 平成7年を基準とし、各年3月31日現在の状態を示す。
 2. 目標とする森林資源の状態の面積は、第三次国土利用計画(全国計画)における平成17年の森林の目標面積を基準とした。
 3. 育成単層林、育成複層林、天然生林においては、以下の施策が実施される。
 ① 育成単層林においては、森林を構成する林木の一定のまとまりを一度に全部伐採し、^{※1}人為により単一の樹冠層を構成する森林として成立させ維持する施策(育成単層林施策)。
 ② 育成複層林においては、森林を構成する林木を^{※2}択伐等により部分的に伐採し、人為により^{※3}複数の樹冠層を構成する森林(施策の関係上一時的に単層となる森林を含む。)として成立させ維持していく施策(育成複層林施策)。
 ③ 天然生林においては、主として天然力を活用することにより成立させ維持する施策(天然生林施策)。この施策には、国土の保全、自然環境の保全、種の保存等のための禁伐等を含む。

^{※1}「人為」とは、植栽、更新補助(天然下種更新のための地表かきおこし、刈払い等)、芽かき、下刈、除伐、間伐等の保育等の作業を総称したもの。

^{※2}「択伐」とは、森林内の成熟木を数年～数十年ごとに計画的に繰り返し伐採(抜き伐り)すること。

^{※3}「複数の樹冠層」は、林齢や樹種の違いから林木の高さが異なることにより生じるもの。

Ⅲ 目標を達成するための方法

この計画においては、長期的な視点に立った森林の機能の整備の目標及び森林資源整備の目標を明らかにしているが、この目標を達成していくための機能発揮を促進する森林整備の推進方向、森林資源整備の基本となる森林施業、広く国民に開かれた森林の整備及びこれらに不可欠な林道等の整備の内容を示すと、次のとおりである。

1 森林整備の推進方向

狭小かつ急峻な国土に多くの人口を擁し、高度な経済・文化活動が展開されている我が国においては、一つの森林に高度に発揮すべき機能が併存する機会が多いことから、個々の森林について自然的条件や地域のニーズ等に応じた機能間の調整を行いつつ、適切な森林整備を実施し、各機能の充実を図っていく必要がある。この場合、第1表「森林の機能の整備の目標」において、各機能毎に定めている目標を達成するためには、現状の森林構成等を踏まえ、当面の森林整備の推進方向を分かり易い形で明らかにし、より効果的な森林資源整備を進めていくことが必要となっている。

このため、施業の類似性、近年の森林の果たす役割に対する期待の高まり等を勘案し、当面の森林整備の推進に当たり、重視する視点を「水土保全」、
「森林と人との共生」、^{*4}「資源の循環利用」とし、それぞれの整備の考え方や留意すべき事項を示すと、以下のとおりである。

今後の森林資源の整備に当たっては、これらを踏まえ、地域の特性に応じた適切な森林施業及び施業に必要な林道等の整備を推進するとともに、必要に応じて治山施設等の整備を図り、望ましい森林資源の姿に誘導するよう努めることとする。

^{*4}「資源の循環利用」とは、伐採、植栽、保育等という一連の森林作業を通じた木材再生産を円滑に回転させ、木材資源として持続的に有効利用すること。

（「水土保全」を重視する森林整備）

「水土保全」を重視する森林整備は、災害に強い国土基盤の形成、良質な水

の安定供給を確保する観点から、山地災害防止、水源かん養機能の発揮を重視するものであり、樹根及び表土の保全に留意し、下層植生の発達や林木の旺盛な成長を図るため、適切な保育・間伐等を促進することを基本としつつ、

- ① 健全な水循環を確保するため、流域の特性等に配慮しつつ、未立木地等への植栽、森林の面的広がりやモザイク的配置に留意した伐採・更新、一伐採面積の縮小、伐採年齢の長期化及び複層状態の森林の整備を推進する。
- ② 安全で快適な生活・国土基盤を確保するため、山地災害危険地区やダム周辺地等においては、林床の安定化を図る複層状態の森林等の整備を推進する。

「水土保全」を重視する森林整備の対象地は、おおむね1,260万haである。

（「森林と人との共生」を重視する森林整備）

「森林と人との共生」を重視する森林整備は、生態系としての森林の重要性を踏まえた生物多様性の保全及び森林とのふれあいを通じた森林と人間との共生を図る観点から、生活環境保全、保健文化機能の発揮を重視するものであり、保護、整備及び適切な利用の組合せに留意し、

- ① 森林生態系における生物の多様性を維持・回復するため、野生動物の繁殖地、餌場、枯木・倒木、水辺等に配慮し、原生的な自然を有する森林及び学術的に貴重な野生生物が生息・生育している森林の的確な保護、周辺森林の保全を積極的に推進することとし、必要に応じて、人による植生等の復元、モニタリング等を実施する。更に、これらの森林整備に加え広域的な観点から、野生生物のための回廊等森林の連続性の確保に努める。
- ② 快適な森林環境及び森林景観を保全・創出するため、森林の状態や利用の特性に応じて、遮蔽能力が高く諸被害に対する抵抗性の高い樹種の植栽、強度の間伐や枝打ちの実施、色調に変化を与える花木の植栽、広葉樹の導入等を図るとともに、森林構成の多様化を推進する。

特に、身近な自然である都市近郊・里山等の森林や優れた景観を構成する森林の整備を積極的に推進する。

「森林と人との共生」を重視する森林整備の対象地は、おおむね560万haである。

（「資源の循環利用」を重視する森林整備）

「資源の循環利用」を重視する森林整備は、国民生活に必要であり環境への負荷の少ない素材である木材を安定的かつ効率的に供給する観点から、木材等生産機能の発揮を重視するものであり、保育・間伐を推進し森林の健全性を確保するとともに、施業の集団化や機械化を通じた効率的な整備を推進する。また、二酸化炭素の吸収・固定源としての森林の役割も考慮し蓄積を高めるとともに木材資源としての持続的かつ有効な利用に努める。

「資源の循環利用」を重視する森林整備の対象地は、おおむね700万haである。

2 森林施業

森林施業は、植栽、保育・間伐、伐採・搬出等の森林内における一連の作業をいい、総合的な資源としての森林資源の整備の基本である。

また、森林施業は、個々の森林状況、経営目的、伐採方法等の違いに応じて様々に体系付けられる。

この計画においては新たな森林区分に対応して、森林施業を育成単層林施業、育成複層林施業、天然生林施業に区分する。また、これら施業の実施に当たっては、森林整備の推進方向に留意するものとする。

（1）育成単層林施業

育成単層林施業は、地形、土壌条件、植生等の自然的条件から見て高い林地生産力が期待される森林及び森林の有する公益的機能の発揮の必要性から植栽を行うことが適当である森林について行うこととし、その対象地は888万haである。

このうち、公益的機能の発揮の観点に立って、今後、水源林造成等新たに植栽により育成単層林に誘導する森林は59万haとし、おおむね、40年後までにその導入を完了することとする。

なお、自然的条件及び公益的機能の発揮の観点から、伐採・更新に当たっては、森林の面的広がりやモザイク的配置に留意することが重要である。

（2）育成複層林施業

育成複層林施業は、公益的機能又は木材等生産機能の発揮への要請が高く、林道の整備状況等を勘案して当該施業を行うことが適切な森林について行うこととし、その対象地は532万haである。

このうち、今後、新たに育成複層林へ誘導する森林は464万haとし、おおむね40年後までにその導入を完了することとする。

（3）天然生林施業

天然生林施業は、自然的条件から見て主として天然力を活用することによって公益的機能又は木材等生産機能の発揮が確保される森林について行うこととし、その対象地は1,102万haである。

このうち、おおむね3分の1については禁伐等とし、国土の保全、自然環境の保全、種の保存等に努めることとする。

3 広く国民に開かれた森林の整備

森林とのふれあいに対する国民のニーズは更に高まるものと見込まれることから、広く国民に開かれ、かつ適切な森林施業が行われ、歩道等が整備された森林が今後20年間で現状（67万ha：平成6年度末）のおおむね2倍確保されるよう、森林の整備を推進する。

広く国民に開かれた森林の利用に資する施設の整備については、利用者のニーズと自然条件等地域特性を踏まえ、高齢者、障害者、児童等の幅広い利用に対応し、安全の確保を念頭においた施設の構造、配置等となるよう十分配慮される必要がある。

また、森林浴等に必要な歩道等の密度は、森林の状況や利用形態により異なるものと考えられるが、快適さ、静粛さ、遮蔽効果及び既往の事例等を勘案し、平均的な規模の森林では、おおむね50～100m/ha程度が目安と考えられる。

4 林道等の整備

林道は、効率的な林業経営の展開や森林の適正な維持管理にとって必要不可欠であり、また、森林の総合利用の推進、山村の生活環境の整備、地域産業の振興等にとって重要な役割を果たしていることから、林道の整備促進を図ることが必要である。

このような観点から、労働力事情、林業技術体系等を踏まえて、きめ細かい森林施業の展開に見合った合理的な林業経営と森林管理が行われるよう林道の整備目標を定めれば、次のとおりである。

(単位：千km)

	現 状	整備目標
林 道 整 備	1 2 2	2 7 8

(注) 現状は平成6年度末現在

林道の開設は、森林に対する多様な要請にこたえ得る森林資源が整備できるように、おおむね40年後までに全量を完了することとする。

林道の開設に当たっては、それぞれの開設目的に適合した規格及び構造によるほか、自然環境の保全にも配慮しつつ、森林の有する公益的機能が高度に発揮されるよう、工法、路線配置等に適切に配慮するとともに、常時、適切な維持管理を行うものとする。

また、適切な森林施業の確保を図るため、林道の整備と併せて作業道の作設を進めることとする。特に、育成複層林施業等においては、保育・間伐等の作業をきめ細かく、適時、的確に、かつ継続的に行わなければならないことから、林道と一体となって継続的な使用に供する基幹的な作業道の整備が必要である。

なお、基幹的な作業道の整備については、個々の森林の整備状況や地域の実態により異なるものと考えられるが、標準的な林業経営ではおおむね30m/h a程度が目安と考えられる。

IV 目標を達成するための課題

森林・林業をめぐる状況が極めて厳しい中で、この計画の目標を達成するためには、民有林、国有林を通じ、川上から川下までの「流域」を基本的な単位として、地域の特性に応じた森林整備等を図ることとし、森林・林業に対する国民の理解と参加を得つつ、以下の課題について総合的な取組を展開していく必要がある。

この場合、国及び地方公共団体等の果たすべき役割も大きいのが、林業、木材産業界の自助努力が重要であり、また、幅広い関係者相互の連携が必要である。

1 質的充実に向けた森林整備の推進

森林の有する公益的機能の発揮を図りつつ、効率的で安定的な林業経営を行っていくためには、人為と天然力を適切に組み合わせ、針葉樹と広葉樹の各々の特性を生かし、ニーズに応じた適切な森林施業を実施していく必要がある。

このため、森林計画制度等において、森林の有する多面的な機能の発揮を促進する森林整備の推進方向や施業方法の普及定着を図ることにより、地域の森林に対する具体的な整備方向の一層の明確化を図り、地域住民や広く国民の理解を得つつ、質的充実に向けた森林整備を推進する必要がある。

また、災害防止等流域保全の観点から維持・管理が適切に行われない森林に対する施業の勧告や公的機関による森林整備などの確な対応が必要である。

2 森林の総合利用の推進

森林の保健・文化・教育の場等としての利用に対する国民のニーズに応え、森林の総合利用を推進していくためには、恒常的に広く国民に開かれた森林を順次、整備する必要がある。この場合、国有林・公有林の活用及び公的機関による森林整備の推進や利用者の増加に対応した森林火災の予防対策が重要である。

また、これに併せて、総合利用に関する情報の収集・発信の促進、森林インストラクター等指導者の養成やその活用等支援体制の整備及び森林利用施設等の管理運営システムの整備を必要に応じ適切に推進する。

3 林業経営の安定化

森林を適切に育成・管理するためには、林業経営の安定化が不可欠である。また、不在村者所有の森林の維持・管理も重要な課題となっている。

このため、林地取得による経営規模の拡大や森林施業の受委託等を通じた一体的な施業の推進により作業の効率化を図るとともに、森林の所有又は管理の分散化を防ぐことが重要である。

また、林業経営の安定化を図るためには、きのこ、山菜など特用林産物の生産はもとより、森林レクリエーション関係事業、木工品等の加工・販売にまで事業対象を広げるなど多角的な経営を推進する必要がある。この場合、自ら施業を行いつつ技術、経営等の面で地域の林家の模範となり、地域の林業生産の担い手となり得る林業経営体の育成が重要である。

4 林業労働力の確保

林業労働力を確保していくためには、雇用関係の明確化、雇用の安定化、他産業並みの労働条件の確保等雇用管理の改善を図る必要がある。雇用管理の改善は、林業労働者を雇用する林業事業体の事業の合理化と一体的・総合的に行うとともに、その支援体制を整備することが必要である。

更に、地形等の条件に対応しつつ、森林施業の効率的実施や労働災害の減少に資する高性能林業機械等の導入・開発を推進するとともに、オペレーターの養成を推進していく必要がある。

この場合、林業を就労の場として魅力あるものとすることが基本であり、そのための林業生産基盤の整備、生産システムの高度化等林業構造の改善を併せて推進することが重要である。

5 木材の安定供給体制の整備と利用推進

森林資源整備を計画的に進めていくためには、成熟しつつある森林資源の有効利用を図り、林業と木材産業等の一体的な振興を図ることが重要である。

このため、製材工場の規模拡大や専門化した各工場の連携により、品質の安定した木材製品を低コストで適時、安定的に供給し得る体制を確立する必要が

ある。

また、木材利用の推進のためには、消費者ニーズを把握し、生産、流通、消費における幅広い関係者の連携強化によるニーズに合った構造材、内装材等の新たな需要の創出が必要である。併せて、生理面、健康面で人にやさしく、加工エネルギーを大量に消費しないなど環境に対する負荷が小さい素材としての木材の持つ特性の普及啓発等が必要である。

6 山村振興の推進

森林の有する多面的機能の維持増進を図るためには、山村における所得や就業機会の増大、生活環境の整備を通じて急速に活力を失いつつある山村の振興を緊急に図ることが不可欠である。

このため、山村の基幹産業である林業を振興し、農業等との連携を強化しつつ、地域に賦存する森林資源を総合的かつ有効に活用する必要がある。

また、林道の開設、舗装等山村における社会資本整備を推進するとともに、用水施設、生活排水処理施設等生活環境の整備を促進する必要がある。さらに、森林の総合利用の推進や情報の流通の円滑化を通じて、都市と山村の交流等を図るとともに、地域のリーダーとなる人材を養成する必要がある。

7 森林関連データの整備

持続可能な森林経営の一層の推進を図るためには、森林の持続可能性を客観的に把握するための国際的な基準・指標の適用の動向も念頭に置きつつ、稀少生物種・水・土壌、所有形態等をはじめとする森林に関する自然的社会的経済的データについて所要の整備を行うことが重要である。

こうしたデータの整備が、森林の適切な維持・管理にとって重要であり、効果的な流域保全対策につながるものである。

また、効率的な林業経営の観点からも、経済価値の高い銘木、成分利用が期待される薬草・薬木等経営上有益な関連データの把握が重要である。

8 研究開発・普及啓発の推進

生態系を重視した適切な森林施業を行うためには、森林の多様な生態的特性の解明、森林衰退の原因の解明、更新・保育技術等森林管理技術の向上を図るとともに、多様な森林施業に適した品種、病虫害等に対する抵抗性品種等を育成することが必要である。

また、木材の生産、加工、流通部門の生産性の向上、新製品の開発等の各分野における技術の開発、改良及び試験研究を積極的に推進するとともに、その成果の公表・活用を図る必要がある。さらに、これらの研究開発の成果を踏まえた新技術・知識を国民に対しても広く普及啓発する必要がある。

9 国際森林・林業協力の推進

生物多様性の保全や二酸化炭素の吸収・固定源としての森林の果たす役割については、地球的観点から捉える必要があり、我が国の森林も世界の森林の一部と位置づけて、適切に整備し賢明に利用していくことが必要である。

同時に、世界最大の木材輸入国として、世界の緑化を推進し、持続可能な森林経営の達成に貢献していくため、二国間協力及び多国間協力への積極的な参画、NGO等の支援等国際森林・林業協力の推進が必要である。

重要な林産物の需要及び供給に関する長期の見通し

政府は、昭和62年7月24日に「重要な林産物の需要及び供給に関する長期の見通し」を策定したところであるが、経済事情の変動により、この見通しと実績との間に大きな離が生じているため、林業基本法第10条第2項の規定により、「重要な林産物の需要及び供給に関する長期の見通し」の改定を行うものである。

目 次

まえがき	26
I 重要な林産物の需給に関する長期の見通し	27
1 見通しの方法	27
2 林産物需給の基本方向	27
3 林産物需給の見通し	29
(参考) すう勢を基礎として試算した場合	30
II 将来の林産物需給における課題	31
1 持続可能性の確保への取組	31
2 林業経営基盤の強化と木材の安定的な供給体制の整備	31
3 木材需要の創出	31
4 木材の有効利用の推進	32
5 適切な木材貿易への取組	32

(1) 近年、木材については、我が国の需給が総じて緩和基調で推移している中で、産地国の供給事情の影響を受けるなど国際商品としての性格が一層強まるとともに、品質の安定化が求められる等その需要構造が大きく変化している。

このような中で、我が国の林業・木材産業は収益性が低下するなど厳しい状況に直面している。これまでのすう勢で推移すれば、国産材の供給はなお減少し続けることが想定され、山村の活力の低下を招くばかりでなく、適切な管理が行われない森林が増加することにより、森林の公益的機能の発揮にも重大な支障を及ぼすことが懸念される。

(2) この見通しは、重要な林産物の長期的な需要及び供給を明らかにすることにより、国の施策の指標となり、また、個々の林業経営、木材産業経営の参考としての役割を有するものである。

(3) このため、見通しの作成に当たっては、「森林資源に関する基本計画」との関連性を重視するとともに、

① 持続可能な森林経営の達成に向けた森林資源の整備を進める中で生産される木材の有効利用

② 地球環境保全への寄与から、生産・加工段階での、エネルギー消費や二酸化炭素の発生が比較的少ない素材である木材の利用推進

③ 人間の生理面・健康面でよい影響を与える素材である木材の利用推進等を図ることとし、その方向性を意欲的に示すことをねらいとした。

(4) なお、エネルギー情勢、為替レートなど予測し難い要因が多く、これらの要因の変化によって我が国の経済情勢が変化した場合には、この見通しについて、弾力的な対応が行われるべきものである。

I 重要な林産物の需給に関する長期の見通し

1 見通しの方法

(1) 見通しは、需要を製材用材、木質パネル類用材、バルブ用材及びその他用材に4区分し、供給についてはさらに国内供給量及び輸入量に区分して、平成17年及び平成27年について推計を行った。

(2) 見通しの方法は、製材用材及び木質パネル類用材については、マーケットメカニズムを模式化・単純化した需給均衡モデルを用いて需給量を予測した。このモデルは、新設住宅着工床面積、実質製造業賃金等の関数として表される需要モデルと森林資源構成、林道開設延長等の関数として表される供給モデルから需給量を算出するものである。

バルブ用材及びその他用材については、実質経済成長率、古紙利用率等の指標から求めた需要構造式を用いて需要量を予測するとともに、需給均衡モデル等から得られた国内供給量を勘案して供給量を予測した。

(3) 見通しの数値は、林道の整備・機械化等による素材生産コスト及び製材工場の大規模化等による木材加工コストの低減、住宅分野における木材利用の推進、間伐材の有効利用等による効果を可能な限り折り込んだものであり、今後の木材需給を取り巻く情勢を総合的に勘案して、見通しの数値に幅を設けた。

2 林産物需給の基本方向

(1) 製材用材

需要量は、昭和48年以降総じて減少傾向で推移しており、今後も同様の傾向が続く可能性があるものの、消費者ニーズに適合した製材品、集成材の供給を行うなど、木材利用を積極的に推進することにより、横ばいないし漸増傾向で推移するものと見込まれる。

供給量は、これまで国産材については減少傾向で推移しており、外材については産地の輸出意欲が依然として高い状況の中で、製材品は増加傾向、丸太は

減少傾向で推移している。今後は、我が国の森林資源が成熟してきている中で、安定的な木材供給体制の確立等により、代替材及び外材との競争条件の改善が図られること等により、国産材が漸増し、外材は漸減するものと見込まれる。

このような中で、国産材供給量の主体を占める製材用材の自給率は、漸増傾向で推移し、おおむね20年後には、5割に近い水準になるものと見込まれる。

(2) 木質パネル類用材

需要量は、昭和50年代以降ゆるやかな増加が続いており、今後、針葉樹合板の普及、品質均一性の高い中質繊維板、パーティクルボード等の普及等により漸増するものと見込まれる。

供給量は、合板用材の主体を占めている熱帯広葉樹材については資源の状況等から減少するものと見込まれるが、国産材については、量的には少ないものの針葉樹合板への利用推進等により漸増するものと見込まれる。

(3) パルプ用材

需要量は、紙・板紙の需要の伸びに伴い増加傾向で推移しており、今後も経済成長に伴って増加するものと見込まれる。

供給量は、国産材については、広葉樹を主体に円高の影響を大きく受けるなど昭和60年以降急激に減少しているものの、間伐材等の利用を図ることにより、今後は横ばい程度で推移するものと見込まれる。

外材は、今後とも増加傾向で推移するとともに、産地での環境問題等から植林木のウエイトが高まっていくものと見込まれる。

なお、木材資源の有効利用を進める中で、工場残材等の需要量は増加するものと見込まれる。

(4) その他用材

しいたけ原木の需要量は、今後、健康志向、本物志向の高まり等に伴って安定的に推移すると見込まれる。また、業務用やレジャー用、土壌改良材の分野を中心に薪炭材の需要量が伸びるものと見込まれる。

以上のことから、今後、我が国の木材総需要量は漸増していくものと見込まれる。

また、供給量については、国産材は製材用材を中心に増加し、外材は、横ばいないし漸増傾向で推移するとともに、輸入相手国の多角化、製品輸入比率の増加が今後とも進むものと見込まれる。

3 林産物需給の見通し

(単位：百万m³)

区 分		平成4~6年平均実績 (1992~94年)	平成17年 (2005年)	平成27年 (2015年)
製材用材	需要量	51	50~52	50~54
	供給量			
	国内供給量	17	20~21	23~26
	輸入量	34	30~31	27~28
木質パネル 類用材	需要量	(1) 17	(1) 18~20	(1) 18~21
	供給量			
	国内供給量	1	2~3	3~4
	輸入量	17	16~17	15~17
パルプ用材	需要量	(6) 40	(7) 44	(8) 48
	供給量			
	国内供給量	8	8	8
	輸入量	33	36	40
その他用材	需要量	2	3	3
	供給量			
	国内供給量	2	2	2
	輸入量	1	1	1
合 計	需要量	(7) 111	(8) 115~119	(9) 119~126
	供給量			
	国内供給量	27	32~34	36~40
	輸入量	83	83~85	83~86

- (注) 1. () は、工場残材等の需要量で外数である。
 2. その他用材は、薪炭材、しいたけ原木等である。
 3. 平成4~6年平均実績は四捨五入により計が一致しない。

(参考) すう勢を基礎として試算した場合

(単位：百万m³)

区 分		平成4～6年平均実績 (1992～94年)	平成17年 (2005年)	平成27年 (2015年)
製材用材	需要量	51	48	45
	供給量	国内供給量 17 輸入量 34	15 33	13 32
木質パネル 類用材	需要量	(1) 17	(1) 18	(1) 18
	供給量	国内供給量 1 輸入量 17	0 18	0 18
パルプ用材	需要量	(6) 40	(6) 45	(6) 50
	供給量	国内供給量 8 輸入量 33	4 41	3 47
その他用材	需要量	2	2	2
	供給量	国内供給量 2 輸入量 1	1 1	1 1
合 計	需要量	(7) 111	(7) 113	(7) 115
	供給量	国内供給量 27 輸入量 83	20 93	17 98

(注) 1. この試算は、近年の需給状況を基礎に、そのすう勢が継続した場合の林産物需給を試算したものである。

2. () は、工場残材等の需要量で外数である。

3. その他用材は、薪炭材、しいたけ原木等である。

4. 平成4～6年平均実績は四捨五入により計が一致しない。

II 将来の林産物需給における課題

以上のような見通しを現実のものとしていくためには、「流域」を基本的な単位として、林業経営体、林業事業体、木材加工業者、木材流通業者等の関係者が一体となって、林業・木材産業の活性化へ努力していくことが必要であるが、特に重要な課題は次のとおりである。

1 持続可能性の確保への取組

持続可能な森林経営を通じた木材供給を進める観点から、齢級構成の平準化に向けた伐期の多様化・長期化、森林の健全性の確保のための間伐を推進するとともに、森林の多様性を確保するための非皆伐等の推進についても配慮することが必要である。

2 林業経営基盤の強化と木材の安定的供給体制の整備

今後見込まれる国内の森林資源の成熟を実際の供給量の増大に結びつけていくためには、林業経営体において森林施業の多様化、経営の多角化等により基盤強化を図るとともに、山元産地から消費地までの関係者が一体となって木材の安定的な供給体制を整備することにより価格、品質、ロット、販路等の面からの改善を図っていくことが必要である。

また、今後、途上国を中心とした世界的な木材需要の増加が見込まれていることから、世界的な森林の持続可能性の確保に資するよう国内森林資源を活用するという観点からも、木材の安定的な供給体制の整備が重要である。

3 木材需要の創出

林業・木材産業の活性化を図るためには、住宅等において木材の需要を確保することはもとより新たな需要の創出を図ることが重要である。このためには、品質、価格、施工等の面から非木質系資材と競争できる条件整備を行うとともに、環境面、健康面等での木材の素材としての良さに対する国民的理解を得ながら、消費者ニーズを的確に把握し、対応を図ることが必要である。

4 木材の有効利用の推進

森林の健全性の確保の観点から重要な間伐を推進するために、間伐材の有効利用に向けた取組が必要である。

また、炭素の固定期間の長期化や廃棄物の減量を図る観点から、住宅の耐久性向上等による木材の使用年数の長期化、工場残材や木質廃棄物の有効利用への取組が重要である。

さらに、木材は様々な形で利用した後も燃料になり得ることから、熱源として活用することも重要である。

5 適切な木材貿易への取組

木材供給の相当部分をなお外材に依存せざるを得ないとみられることから、外材産地国との対話と情報の交換等を通じて、適切な木材輸入を図っていく必要がある。

このため、自由貿易と環境保護を両立させるルールの実現について、国際熱帯木材機関（ITTO）、経済協力開発機構（OECD）、世界貿易機関（WTO）等において議論が行われてきており、これらの結果が今後の木材需給にも影響を及ぼす可能性があることから、これらの動きに積極的に参画していく必要がある。

参 考 資 料

総内第189号
平成8年11月22日

林政審議会
会長 古橋 源六郎 殿

内閣総理大臣 橋本 龍太郎

諮問総第36号

林業基本法第10条第3項の規定に基づき、森林資源に関する基本計画並びに重要な林産物の需要及び供給に関する長期の見通しの別添改定案について貴会の意見を求める。

(理由)

政府は、昭和62年7月24日に閣議決定された森林資源に関する基本計画並びに重要な林産物の需要及び供給に関する長期の見通し等に沿って施策を講じてきたところであるが、経済社会の発展に伴い、森林に対する国民の要請、林業経営を取り巻く条件、木材の需給事情等森林・林業をめぐる諸情勢は著しく変化するとともに、見通しと実績との間に大きなかい離が生じているため、この計画及び見通しにつき、林業基本法第10条第2項の規定により、このような情勢に対処し、かつ、今後に見通される経済社会の発展の方向に即応するようその改定を行う必要が生じたものである。

8 林 審 第 1 9 号
平成 8 年 11 月 22 日

内閣総理大臣 橋 本 龍太郎 殿

林政審議会
会長 古 橋 源六郎

森林資源に関する基本計画並びに重要な林産物の需要
及び供給に関する長期の見通しの改定について（答申）

平成 8 年 1 1 月 2 2 日付け総内第 1 8 9 号をもって、諮問のあ
った森林資源に関する基本計画並びに重要な林産物の需要及び供
給に関する長期の見通し（案）について、下記のとおり答申する。

記

この諮問案は、林政審議会の論議経過等を踏まえたものであり、
おおむね妥当であると認められる。

林政審議会委員名簿

五十音順

	あき やま とみ ひで	(財) 国際緑化推進センター理事長
	い飯 塚 昌 勇	全国森林組合連合会会長理事
	にし 岸 康 彦	日本経済新聞社論説委員
	きた 村 又左衛門	日本林業経営者協会副会長
	く 久 我 一 郎	全国木材組合連合会会長
	ご 後 藤 康 夫	日本銀行政策委員
会長代理	さ 佐 々 木 恵 彦	日本大学生物資源科学部教授
	さ 佐 藤 栄 佐 久	福島県知事
	すず 鈴 木 芳 雄	国際建設・林産労組連盟日本協議会運営委員
	たか 高 木 郁 朗	日本女子大学家政学部教授
	ち 千 葉 一 男	王子製紙株式会社取締役相談役
	とみ 富 山 和 子	評論家
会 長	ふる 古 橋 源六郎	国家公務員等共済組合連合会理事長
	まつ 松 本 康 子	労働保険審査会委員
	あさ 米 倉 智	全国町村会副会長（三重県河芸町長）

※平成 8 年 1 1 月 2 2 日現在

林政審議会基本計画部会名簿

部会長代理	秋山智英	(財)国際緑化推進センター理事長
委員	岸康彦	日本経済新聞社論説委員
部会長	佐々木慧彦	日本大学生物資源科学部教授
専門調査員	有馬孝禮	東京大学農学部助教授
	小原豊明	岩手県二戸市長
	亀山章	東京農工大学農学部教授
	齋藤紘一	全国町村会経済農林部長
	高橋弘	三菱総合研究所地球環境研究センター環境研究部長
	田中惣次	林業家
	永田信	東京大学農学部教授
	増田美砂	筑波大学農林学系助教授

※部会設置期間：平成7年8月～8年11月