

森林・林業基本政策検討委員会 最終とりまとめ

森林・林業の再生に向けた改革の姿

平成22年11月

森林・林業基本政策検討委員会

目 次

○ はじめに

1 改革の方向

2 改革の内容

(1) 全体を通じた見直し

- ① 国
- ② 都道府県
- ③ 市町村
- ④ 森林所有者等
- ⑤ 国が示す3機能区分を止め、地域主導の森林の区分制度の創設

(2) 適切な森林施業が確実に行われる仕組みの整備

- ① 全ての森林所有者に対する責務の明確化
 - a. 伐採、更新ルール of 明確化、徹底
 - b. 適切な森林施業の確保のための委託の推進
- ② まとまりをもった施業を実施しうる体制の構築
- ③ 施業集約化に積極的に取り組む者を対象とする助成制度の創設
- ④ 公的主体によるセーフティネットの構築
- ⑤ 里山等における広葉樹林の適切な整備の推進

(3) 広範に低コスト作業システムを確立する条件整備

- ① 施業集約化の推進
- ② 路網基準や整備方針の明確化
- ③ 路網開設等に必要の人材の育成や路網整備の加速化に向けた支援
- ④ 機械化の推進等

(4) 担い手となる林業事業体の育成

- ① 持続的な森林経営を担う森林組合改革、林業事業体の育成
- ② イコールフットイングの確保
 - a. 施業集約化に向けた合意形成・計画づくりの段階
 - b. 森林経営計画（仮称）に従って森林整備事業等を実行する段階

(5) 国産材の効率的な加工・流通体制づくりと木材利用の拡大

① 質・量ともに輸入材に対抗できる効率的な加工・流通体制の整備

ア) 川上から川中・川下に至る流通体制の整備

イ) 輸入材に対抗できる加工体制の整備

ウ) 国有林の貢献

② 木材利用の拡大

ア) 公共建築物への利用

イ) 住宅等への木材利用

ウ) 木質バイオマスの総合利用

エ) 木材の輸出促進

③ 消費者等の理解の醸成

(6) 人材育成

① フォレスター制度の創設

② 森林施業プランナーの育成・能力向上

③ 現場の技術者・技能者の育成

○路網開設に必要な人材等

○フォレストマネージャー（統括現場管理責任者）等

④ 木材の加工・流通・利用分野における人材の育成

○木材の利用・流通に関するコーディネート

○木造建築の担い手

⑤ 人材育成体制の構築

3 改革に向けた実行プログラム

森林・林業の再生に向けた改革の姿

○ はじめに

我が国は、国土の約7割を森林が占める「森林国」である。森林は、木材生産機能とともに、水源のかん養、国土の保全、地球温暖化の防止、生物多様性の保全などの公益的機能を有し、私たちの日常生活に欠くことのできない様々なサービスを提供している。また、森林から木材等の林産物を生産する林業は、その生産活動を通じ、このような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確保に貢献する産業である。

現在、我が国の森林は、戦後造成された人工林を中心に毎年約8千万m³ずつ蓄積が増加するなど資源として量的に充実しつつあるが、施業集約化や路網整備、機械化の立ち後れ等による林業採算性の低下等から森林所有者の林業離れが進み、資源が十分に活用されないばかりか、必要な施業が行われず多面的機能の発揮が損なわれ、荒廃さえ危惧される状況になっている。一方で、国際的には、地球温暖化の進行や生物多様性の減少など人類の存続にもかかわる環境問題が深刻化する中で、森林の持つ役割の重要性が認識されるとともに、中国における木材需要の増大やロシアにおける製品輸出への転換等から、輸入材を巡る状況は不透明感を増しており、安定的な木材供給に対する期待が高まっている。

このため、農林水産省は、森林の多面的機能の確保を図りつつ、先人達が営々と築き上げてきた人工林資源を積極的に活用し、木材の安定供給体制の確立、雇用の増大を通じた山村の活性化、木材の利用を通じた低炭素社会の構築を図るため、平成21年12月に「森林・林業再生プラン」を策定した。

この「森林・林業再生プラン」は、木材などの森林資源を最大限に活用することを通して、雇用の拡大にも貢献し、我が国の社会構造を21世紀にふさわしく環境に負荷の少ない持続的なものに転換していくものであり、平成22年6月に閣議決定された「新成長戦略」において、「21世紀日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクト」の一つに位置付けられている。森林・林業の再生は、山村のみならず、21世紀の我が国全体の成長を支える分野として大いに期待されている。

本検討委員会では、これまで公開ヒアリングを含め9回の会合を重ね、「森林・林業再生プラン」の実現に向けた具体的な方策を明らかにした「森林・林業の再生に向けた改革の姿」をとりまとめた。これは、今後10年間を目途に、森林施業の集約化、路網の整備、必要な人材の育成を軸とした効率的・安定的な森林経営の基盤づくりを進めるために最低限必要な処方箋であり、その実施に当たっては、各地域で森林づくりに携わっている国、都道府県、市町村、森林組合、民間事業者、森林所有者等の関係者が知恵と工夫を出し合い、一体となって取組を進めていくことが不可欠である。

今後、国においては、必要な法制度の見直し、必要な予算の確保、新たな森林・林業基本計画の策定等を進めるとともに、各々の地域において、森林施業の集約化、路網の整備、必要な人材の育成を着実に実践していくことにより、持続的な森林経営の基盤の確立を通じた森林・林業の再生が図られることを期待するものである。

なお、本検討委員会でとりまとめた各課題については、PDCAサイクルにより進行管

理と必要な見直しを行うとともに、議論の過程で出された本検討委員会に付託された検討内容を超える課題については、外部有識者などの意見も聴きつつ、しかるべく検討されることを要望する。

1 改革の方向

我が国においては、戦後造成された1千万haに及ぶ人工林資源の6割が、今後10年間で50年生以上となり、本格的な木材利用が可能となりつつある。これらの森林の維持・培養と資源としての利用、すなわち木材生産と公益的機能の発揮を両立させる森林経営の確立を通じ、10年後には国産材自給率50%以上を目指すことが我が国の重要な成長戦略の一つとなっている。

こうした森林経営を持続的にやっていくことは、同時に雇用創出等を通じた山村地域の活性化や地球環境への負荷の小さい低炭素社会の構築にも大きく寄与するものである。

しかしながら、これまでの森林・林業施策は、森林の造成に主眼が置かれ、持続的な森林経営を構築するためのビジョン、そのために必要な実効性のある施策や実行体制を確立しないまま、間伐等の森林整備に対し広く支援してきた。

この結果、小規模零細な森林所有構造の下、森林所有者に対する働きかけが十分でなかったこともあり、施業集約化や路網整備、機械化の立ち後れによる林業採算性の低下や需要者のニーズに応えられない脆弱な木材供給体制、さらには、森林所有者の林業に対する関心の低下という悪循環に陥っている。このため、ようやく人工林を主体に森林資源が充実してきているにもかかわらず、これを活かす体制の整備や経営主体の育成が十分でなく、基盤整備も立ち後れ、適正な森林施業が行われない森林が増加する状況にある。また、林業の低迷により山村での雇用機会が失われ、林業の担い手が減少し山村の過疎化も進行しており、このままでは林業再生のチャンスが無にするばかりか、施業放棄による森林機能の低下や持続的な森林経営の理念が無いまま無秩序な伐採が進み、戦後築いてきた森林の荒廃を招く恐れが高まっている。

このような状況を真摯に受け止め、森林・林業に関する施策、制度、体制について、

- ① 森林の多面的機能が持続的に発揮しうる森林経営を構築するためのビジョン、ルール、ガイドラインの確立に向け、法律改正を前提としつつ、国民に分かりやすく実効性の高い森林計画制度の確立を図るとともに、
- ② 実効性の高い施策を効果的に推進しうる体制を構築するため、
 - a. 国・都道府県・市町村の役割分担を明確にし、地域が主導的役割を発揮しうる現場で使いやすい制度への変革
 - b. それぞれの段階（国、都道府県、市町村、森林所有者等）における、各種補助事業計画の一元化など計画策定に係る負担の軽減
 - c. 専門知識を持った現場密着の実行体制を整備（フォレスター制度の創設、森林施

業プランナーの充実等の人材の育成)

等の抜本の見直しを行い、森林資源の利用期に適合した新たな森林・林業政策を構築していくことが必要となっている。

このため、上記の視点に基づき、国、都道府県、市町村、森林所有者等の役割の見直しを行いつつ、

- ① 適切な森林施業が確実に行われる仕組みを整えること
- ② 広範に低コスト作業システムを確立する条件を整えること
- ③ 担い手となる林業事業者や人材を育成すること
- ④ 国産材の効率的な加工・流通体制づくりと木材利用の拡大を図ること

を段階的、有機的に進めていくことにより、国産材の安定供給体制を構築する条件を整備し、10年後の木材自給率50%以上を目指す。これらの実施に当たっては、P D C Aサイクルにより検証を行い、改革の内容の改善を図るものとする。

このような取組を通じて、意欲と能力を有する者による林業生産活動等が継続的に実施されることとなり、山村地域における雇用機会の確保に伴う山村の活性化、二酸化炭素の吸収源としての森林整備、炭素の貯蔵、二酸化炭素の排出削減に貢献する木材の利用により低炭素社会の構築にも大きく寄与することになる。

また、国有林は、我が国の森林の3割を占め、国民から様々な機能の発揮が求められていることから、森林・林業行政の観点から国が責任をもって一体的に管理するとともに、その組織・技術力・資源を活用し、我が国森林・林業の再生に貢献できるよう見直すものとする。

その中で、民有林と国有林が連携した森林共同施業団地の設定や木材の安定供給体制づくり、国有林のフィールドを活用した人材の育成を推進する。

2 改革の内容

(1) 全体を通じた見直し

複雑で役割分担が不明瞭であることなどにより形骸化している森林計画制度を中心に、生物多様性の保全等新たな国民ニーズにも対応し、各主体がそれぞれの役割の下、自発的な取組ができる制度にする。併せて、国、都道府県、市町村の各段階における森林の取扱いのルールを明確化し、持続的な森林経営を確保するための制度的枠組みを整備する。また、それぞれの計画の役割・性格に応じ、適切なレビューを実施することとする。

① 国

森林・林業基本計画は政策の基本的方向（ビジョン）を、全国森林計画は森林の整備・保全の実現のための規範（ルール）、指針（ガイドライン）を示すものとして、両計画の位置づけを明確にした上で、国民各層に分かりやすいものとなるよう構成や記

述内容の見直しを行う。

森林・林業基本計画と全国森林計画について、実効性の高い計画制度を構築する観点から、策定期間を含め一体的に作成することとし、平成24年度からの新たな森林計画制度の円滑な実施に向けて、平成23年度の早い時期に両計画を樹立する。

全国森林計画においては、皆伐や更新の考え方・基準など基本的なルールをより明確に示すとともに、生物多様性の保全など新たな国民のニーズを踏まえたものとなるよう記述内容を見直すものとする。

また、計画面積については国土保全等を担う国の責務に鑑み、広域流域を単位（44流域）として示すとともに、都道府県との同意協議の対象とする計画面積については、計画面積の意味づけの明確化と効率的な調整を実施する観点から、森林の整備及び保全に係る最も重要な事項に限定することとし、森林資源の構成そのものの変化を明示する指標である伐採量（主伐・間伐）、造林面積、森林の保安的機能の確保の優先を明示する指標である保安林面積のみとする。間伐については、伐採量のほか参考として間伐面積についても計画面積を記載することとする。

なお、生物多様性の保全に関しては、生物の多様性が科学的に十分には解明されていない要素が多いことを踏まえ、いわゆる順応的管理の考え方を基本としながら、生態系の多様性、種間（種）の多様性、種内（遺伝子）の多様性を確保するため、具体的な森林の整備・保全の対応策について、全国森林計画等で明らかにする。

国の責務として、全国的な観点から我が国森林の現況や動態を把握し、分析内容も含め最新のデータを森林情報として公表し活用する。

また、後述する森林の区分については、3機能に区分する仕組み（重視すべき機能に応じた森林の3区分）を改め、市町村森林整備計画を樹立する際に、地域の実情を踏まえつつ市町村が主体的かつ柔軟に森林の諸機能を踏まえた森林の区分を設定できる仕組みに転換する。

この他、森林整備保全事業計画において、初めの5年間の成果目標を国民に分かりやすく明示する。

② 都道府県

地域森林計画は、全国森林計画に準じて記載内容の見直しを行う。特に、現地の実態に即して計画区ごとの特徴を持った計画となるよう、地域特性を反映させた森林の取扱いのルール、ガイドラインを明示する。また、流域全体における生物多様性保全の観点から留意すべき点についても明らかにする。その他必要な事項として、計画事項の自主的な追加ができる旨都道府県に周知する。

森林計画区については、都道府県からの要望に応じ、流域を念頭に行政界や地域特性、流域管理の観点などを総合的に勘案しつつ適時、調整を行う。

さらに、各都道府県の林政の推進方針を分かりやすく位置づけることができるよう、それぞれの都道府県の判断により、計画区ごとの計画書を一冊にまとめて計画区の計画面積を付表として情報提供することを可能とし、その旨を都道府県に周知する。地域森林計画書については、記載内容の簡素化を図る。

また、森林整備の円滑化・木材安定供給体制の整備に向け国有林との連携を推進す

る。

一方、各段階における森林計画の策定や、集約化を推進する際に、必要不可欠となる森林簿の情報について、その精度を向上させることが必要である。

このため、森林経営計画（仮称）を市町村が認定する際の情報、間伐等の施業履歴や伐採・更新が行われた際の情報について、森林簿等で明確にされるよう取り組むとともに、都道府県と市町村の間で共有化を推進する。

③ 市町村

市町村森林整備計画については、地域森林計画に準じて記載内容の見直しを行うとともに、計画事項の自主的な追加を促すよう通知の見直しを行う。

具体的には、森林所有者等に対する森林施業上の規範（主・間伐や保育などの基準）を示すとともに、地域森林計画に掲載されている林道を含めた路網ネットワークの全体像が明らかになるよう工夫する。また、生物多様性保全のための施業上の留意点も記載することとする。

森林の区分に当たっては、市町村が地域の特性を踏まえて、全国森林計画、地域森林計画に記載されている例示を参考に、フォレスターによる技術的な支援等も受けつつ主体的に行えるよう見直す。

これらの見直しにより、市町村森林整備計画が地域の森林のマスタープランとなるよう位置づけるとともに、計画内容については、森林・林業関係者をはじめ一般市民の森林づくりへの理解と協力を得るため図化するなど分かりやすく示すものとする。

森林経営計画（仮称）が作成されない森林については、伐採及び伐採後の造林に関する届出制度、要間伐森林制度を見直すことなどにより適切な施業が確保できるよう措置する。

計画の策定に当たっては、地域の関係者との協働による作成を推進するため、森林所有者、森林組合等の林業関係者、NPOを含めた合意形成の手續の明確化を図る。また、森林所有者、森林組合、民間事業者等による具体の森林施業の実施に当たって、それぞれの実施主体に対する市町村の指導が適切に実施できる体制とする。

このような取組を着実に推進するため、フォレスターが市町村行政に関与できる仕組みを導入するとともに、複数市町村の共同による計画策定や、都道府県による計画策定の受託・支援といった手法も活用する。また、森林共同施業団地等の設定や森林整備の円滑化などの観点から国有林との連携を推進する。

④ 森林所有者等

効率的な森林施業を確保し、森林の有する多面的機能の持続的な発揮に資するため、現行の森林施業計画制度を改め、原則として林班又は連たんする複数林班単位で作成する森林経営計画（仮称）制度を創設する。その際、自己森林において既に持続的な森林経営を実施している森林所有者（一定規模以上の森林を所有）が、独自に計画を作成することも認めることとする。

また、森林所有者のほか、意欲と能力を有し森林経営の受託等を通じて森林所有者の森林を含めて森林経営を行う特定受託者（仮称）が、単独又は共同で森林経営計画

(仮称)を作成することができるものとする。この場合、周辺の森林経営計画(仮称)と調和を図るとともに、当該森林が所在する市町村の市町村森林整備計画と適合したものとする。

国は、森林経営計画(仮称)の認定基準として、全ての対象森林に共通の施業基準を示すとともに、公益的機能の発揮が期待される森林については、機能区分毎に複数の上乗せ基準を示すこととする。

これにより、森林の生物多様性の保全など公益的機能の発揮とも両立を図り、かつ、合理的な路網計画も具備した効率的な施業(持続的な森林経営の基礎)を推進するとともに、最小流域単位での計画的な木材供給量の把握を可能(安定供給体制の基礎)とする。

⑤ 国が示す3機能区分を止め、地域主導の森林の区分制度の創設

重視すべき機能に応じて目指すべき森林の姿を定めている、水土保持林、森林と人の共生林、資源の循環利用林の3機能区分について、区分の実施方法が分かりにくい制度との指摘が多く、また、地域において関係者が当該森林の位置づけや将来の姿について議論する上での材料として利用されていない実態を踏まえ、廃止する。

これにかえて、新たに、森林が有する機能として、水源かん養、山地災害防止/土壌保全、快適環境、保健・レクリエーション、文化、物質生産、希少野生動植物の生息・生育地保全等を明示しつつ、それぞれの機能毎の望ましい森林の姿と必要な施業方法を国、都道府県が例示し、その例示を参考に市町村が地域の意見を反映しつつ、主体的に森林の区分を行うこととする。この場合、公益的機能の発揮の観点から施業上留意する必要がある森林のみを区分することや、どれにも区分されない森林(白地)があることも可能である。

(2) 適切な森林施業が確実に行われる仕組みの整備

① 全ての森林所有者に対する責務の明確化

a. 伐採、更新ルール of 明確化、徹底

森林資源の成熟化に伴い、持続的な森林経営の理念が無いまま無秩序な伐採が行われることが懸念される中、現行制度では、このような伐採行為の防止や伐採後の更新を確保する仕組みが欠如していた。

このため、

ア. 全国森林計画において、皆伐や更新の考え方・基準を示す。

イ. 無秩序な伐採や造林未済地の発生を防止するため、伐採後に適切な更新が行われない森林に対して、植栽の命令が発せられる仕組み等を導入する。

ウ. これらの措置と併せ、森林管理・環境保全直接支払制度の支援対象を森林経営計画(仮称)対象森林に限定することで、森林所有者等が森林経営計画(仮称)を作成することを促し、全ての森林において適切な伐採と伐採後の更新の確保

が図られるよう誘導する。

エ. 市町村森林整備計画の基準に適合しない伐採行為により産出された木材が違法伐採木材として市場で淘汰される仕組みを導入する。

なお、独立行政法人森林総合研究所等における皆伐や更新と公益的機能の関係等に関する科学的分析等の研究を積極的に進めるとともに、これらの成果の情報提供を行う。

さらに、伐採後の更新を推進していくため、大苗やコンテナ苗の活用、高性能林業機械による地拵え等の普及など造林の低コスト化に取り組むほか、ニーズに応じた優良な苗木の安定的な供給体制を整備する。また、シカなどの獣害対策については、造林と一体的な被害防止施設の整備を行うとともに、「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律」による鳥獣被害防止計画に基づく対策等と連携して、森林被害対策を推進する。

b. 適切な森林施業の確保のための委託の推進

森林所有者に対する働きかけが十分でなかったこと、採算性の低下や世代交代等による森林所有者の林業に対する関心の低下等が、施業集約化など効率的で経済性の高い林業に向けた取組の障害となりかねない状況となっていた。

このため、全ての森林所有者に施業の必要性を認識してもらう努力を行った上で、自ら施業を行い得ない場合には、意欲と能力を有する者への森林経営の委託を進めることが必要である。

具体的には、特定受託者（仮称）による森林経営計画（仮称）の作成・実行を促進することと併せ、要間伐森林制度を見直し、市町村森林整備計画において間伐すべき森林を明らかにして、森林所有者による自発的な間伐を促しつつ、早急に間伐すべき森林については、特定受託者（仮称）等の施業代行者が所有者に代わって間伐を実施しうる措置を講じる。

併せて、森林管理・環境保全直接支払制度などにより、この取組を推進する。

② まとまりをもった施業を実施しうる体制の構築

利用期を迎えつつある資源を活用し持続的な森林経営を実現するためには、面的なまとまりの下、施業の集約化や計画的に路網を整備し、効率的な施業を進めて行くことが重要である。

このため、森林所有者の責務の明確化や代行制度を措置することと併せて、森林所有者や特定受託者（仮称）が、面的なまとまりをもって集約化や路網整備等に関する計画を作成する森林経営計画（仮称）制度を創設する。

このことにより、計画的かつ効率的な施業実施が確保され、木材の安定供給体制の構築に寄与するとともに、森林経営の自立に向けた環境を整備する。

この場合、自己森林において、既に持続的な森林経営を実施している森林所有者（一定規模以上の森林を所有）が、独自に計画を作成することも併せて認めることとする。

また、森林経営計画（仮称）が継続的に作成されるよう、税制特例による支援策を措置する。

なお、集約化に当たっては、集約化施業や路網設計等に必要となる専門的な知識・技術を有していることなどの要件を満たす森林組合、民間事業者、森林所有者など意欲と能力を有する者を特定受託者（仮称）として位置づける。この特定受託者（仮称）等に対し、市町村長は、集約化に必要な情報の提供、斡旋等を行うこととする。併せて、確実に森林経営計画（仮称）の作成や施業の受託を行うことができるよう都道府県、市町村への指導・助言を徹底する。

③ 施業集約化に積極的に取り組む者を対象とする助成制度の創設

集約化等を進め持続的な森林経営を推進していくためには、個々の施業実施に対して一律に助成する現行制度では限界がある。

このため、持続的な森林経営に向けた取組を約束することとなる森林経営計画（仮称）の作成者に限定して、集約化に向けた努力やコスト縮減意欲を引き出しつつ、必要な経費を支払う森林管理・環境保全直接支払制度を創設する。

この場合、助成対象者は、単に施業を受託する者ではなく、森林経営の責任を有している者とし、これらに直接助成する仕組みを採用するとともに、森林経営計画（仮称）の作成に必要な森林情報の収集や合意形成など集約化に向けた取り組みについても支援する。

また、直接支払制度の創設に当たっては、国が作業種ごとの標準工程を定めて、単価の設定方法を明確化するとともに、補助事業の大幅な簡素化、透明性の高い契約方式の徹底等を併せて実施する。

さらに、補助事業計画の一元化・簡素化を図る。

④ 公的主体によるセーフティネットの構築

持続的な森林経営の推進により適切な森林整備を推進する一方で、急傾斜地で高標高地など立地条件が悪く、自助努力等によっては、適切な整備が図られない森林等について、公益的機能の発揮を確保するため、将来的な整備の負担を大幅に軽減する視点から針広混交林化・広葉樹林化等の多様な整備を推進する。このため、必要に応じ治山事業や針広混交林の造成等に転換した水源林造成事業等の公的主体による整備を行うとともに、生物多様性の保全等の観点から地方公共団体等と森林所有者等が締結する協定に基づく整備を行う。

また、地域において、公益的機能の発揮を図るための適正な整備を特に必要とする森林については、公有林化を推進する。

⑤ 里山等における広葉樹林の適切な整備の推進

かつて里山等においては、生活物資であった薪炭材生産のための循環利用を通じた適切な整備が行われ、広葉樹を主体とした生物多様性に富んだ森林が維持されてきた。今日では、薪炭利用が途切れた結果、多くの里山林が放置され、植生の遷移（生物多様性の変化）が進むとともに、竹の繁茂等の問題が発生している。

また、木材チップ原料、エネルギー利用など木質バイオマスの利用拡大などにより、里山広葉樹林の価値が見直される機運が生じる一方で、今後、奥山も含め広葉樹林に

対する伐採圧力が高まることが懸念される状況にある。

このような状況を踏まえて、里山等における広葉樹林を生物多様性に富んだものに再生するとともに、地域資源を有効に活用するため、

- a. 適切に整備するための施業体系の構築とその実施
- b. 木材チップ原料、エネルギー利用など新たな需要に向けた供給体制の整備
- c. エネルギー利用に際しては、カーボン・クレジット取引の仕組み等の活用

等について推進する。

また、森林経営計画（仮称）を林班又は連たんする複数林班単位で作成することを通じて、計画への里山林の取り込みを促し、計画的な利用を確保するとともに、繁茂等の問題が生じている竹の除去やその後の適切な管理と利用を推進する。

（3）広範に低コスト作業システムを確立する条件整備

① 施業集約化の推進

低コスト作業システムを広範に確立するためには、そのベースとなる施業集約化を施策の基本に据えることが必要である。

このため、森林施業プランナーの育成の加速化と能力の向上、森林経営計画（仮称）制度の創設、集約化森林への支援措置等により、意欲のある林業事業者等が行う施業集約化を助長する施策を集中的に推進する。施業集約化を進める上で欠かせない境界の明確化については、国土交通省とも連携し加速化するとともに、必要な路網の設置に当たっての土地の使用について、所有者が不明な場合にも対応できるように手続の改善を図る。

また、民有林と国有林が一体となって効率的に路網整備や間伐等の森林整備に取り組むための森林共同施業団地の設定を推進する。

② 路網基準や整備方針の明確化

我が国の森林は、地形、地質、土質、降雨量等極めて多様で厳しい自然条件の下にあることから、路網作設に当たっては、これまで各地で、地域の条件に応じ、知見、経験の蓄積により工法が発展してきたが、その一方で、損壊する事例もあり、丈夫で簡易な路網作設の基本的事項の整理が必要な状況となっている。

このため、路網を構成する道の区分について、一般車両の走行を想定する林道、10 t 積みトラック等の林業用車両の走行を想定する林業専用道、フォワーダ等の林業機械の走行を想定する森林作業道に再整理し、林業専用道の規格・構造を林道規程に位置づけるとともに、林業専用道、森林作業道の作設指針を作成する。

また、路網計画におけるそれぞれの道の役割や、自然条件、作業システム等に応じてそれぞれの道が適切に組み合わせられた路網の基本的な考え方などを整理する。

③ 路網開設等に必要の人材の育成や路網整備の加速化に向けた支援

丈夫で簡易な路網の整備を進めていく上で、現場の地形や土質等の条件を踏まえて、適切に林業専用道を作設できる設計者・監督者などの技術者や、施工現場で現地の状況に合わせて適切に森林作業道を作設できる技能者が必要である。このため、技術者や技能者を体系的に育成する仕組みを創設する。

また、10年後の木材自給率50%以上の目標の達成に向けて効率的な生産基盤を確立するため、路網開設等に必要の人材の育成と併せ、路網整備を加速化させていくための支援を拡充する。

④ 機械化の推進等

森林経営の収益性の向上を図るためには、路網整備と併せて合理的な林業機械作業システムの導入が重要である。

また、最適な作業システムの導入に当たっては、林地傾斜、地形、地質、森林現況などの自然条件や、森林の所有形態、事業体の規模、木材加工業の現状などの社会経済条件などを踏まえて決定すべきものであることから、今後、地域で合意・納得した方向と戦略を明らかにすることが必要である。

さらに、森林資源の成熟に伴う伐採木の太径化や木質バイオマス需要の増大等の変化に対応する林業機械を開発するとともに、国内外の先進林業機械について、我が国の立地条件等に適合させるための改良とその評価・分析等を通じ、将来の作業システムの方向性を明らかにする。

加えて、生産性の高い作業システムを普及するため、林業機械のリースやレンタルの充実・活用を促進する。

(4) 担い手となる林業事業体の育成

① 持続的な森林経営を担う森林組合改革、林業事業体の育成

責任を持って森林経営計画（仮称）を作成するなど地域の森林経営を担いうる組織体や、競争原理の下で効率的な施業を実施しうる林業事業体を育成するため、森林組合、民間事業体の役割を明確化しつつ、それぞれを早急に育成する。

森林組合については、施業集約化・合意形成、森林経営計画（仮称）作成を最優先の業務とし、系統全体の共通認識として醸成することが重要である。

このため、平成22年10月の全国森林組合大会において、これを最優先の業務として取り組むことが運動方針の中で位置づけられたことを受けて、全国及び都道府県単位で推進組織を設置するとともに、毎年度ごとに都道府県森林組合連合会から施業集約化等の実績の報告を受けて集計し、結果をフィードバックしながら取組を推進する。

また、森林組合において、毎年度、森林経営計画（仮称）の作成状況、計画に基づく森林整備の実行状況を明確にし、これらが適切に作成、実行されていない場合には、その原因と認められる員外利用の停止を求めるとの方向で、森林組合の総会手続や行政庁の組合検査によるチェックの仕組み、ルールづくり等を行う。具体的には、森林

経営計画（仮称）の作成状況、計画に基づく森林整備の実行状況、員外利用との関係が適切かどうか総会で承認を得るとともに、都道府県森林組合連合会による森林組合への監査においてもチェックを行う。また、行政庁の組合検査において、森林経営計画（仮称）の作成、計画に基づく森林整備の実行状況が不適切と判断された場合には、その要因を分析するとともに、施業集約化への取組と員外利用等について、改善策の作成・実行を求めることとする。

さらに、森林組合員から見て、経営内容がより明確に把握でき、効率化の努力、他の森林組合等との比較がチェックできるような決算書類の見直し、情報の開示を推進する。

林業事業体については、規模が小さい事業体が多く、機械化も進んでおらず、生産性が十分に上がっていないものが多い現状にある。木材自給率50%に向けた木材生産の拡大を図るためには、効率的な作業システムの導入及び機械化を促進し、木材生産性の高い林業事業体の育成が必要である。

こうした林業事業体を育成するに当たっては、まず、継続的に事業を営めるよう、事業量や森林所有者等からの信頼を確保することが不可欠であり、そのためには、事業実行能力、社会的信用、人事管理能力などを総合的に向上させるための新たな仕組みや手法を構築する必要がある。

このため、流域や市町村を単位として民有林・国有林それぞれの将来事業量が明確になる仕組みの検討を進めるとともに、発注者等が事業体の事業実行能力を客観的に評価できる仕組みを導入する。このほか、事業主による現場作業員等の客観的な人事評価や都道府県による雇用管理の指導が可能となるよう人事管理マニュアルやチェックリストを作成・配布する。さらに、国有林については、事業の発注や事業体の人材育成のためのフィールドの提供等を通じて事業体の育成に貢献する。

② イコールフットィングの確保

森林整備を計画的かつ効率的に実施していくためには、森林整備の仕事の質を確保しつつ、林業事業体における低コスト化への取組を促すよう、森林整備の担い手である林業事業体間の競争が働く仕組みを構築する必要がある。

このため、a. 施業集約化に向けた合意形成・計画づくり、b. 計画に従った事業実行、それぞれの段階で森林組合と民間事業体のイコールフットィングが確保される仕組みを導入する。

a. 施業集約化に向けた合意形成・計画づくりの段階

持続的な森林経営を実現していくためには、意欲と能力を有する者に対して森林経営の委託を進めることが重要であり、自ら森林施業を行い得ない森林所有者については、森林経営計画（仮称）の作成を通じて、段階的に森林施業の委託から森林経営の委託へ誘導していく必要がある。こうした観点からも、施業の集約化に必要な情報について、森林経営計画（仮称）を作成する意欲と能力を有する者には等しく提供する必要がある。

具体的には、意欲と能力を有する者に対して、平成22年9月に閣議決定された「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」に基づき、集約化に必須である森林簿

及び森林計画図が開示されるよう都道府県に対する助言を行うとともに、市町村長が集約化に必要な情報の提供等を行うことを促すよう措置する。

b. 森林経営計画（仮称）に従って森林整備事業等を実行する段階

森林整備事業等を実施する際、計画作成者が明確かつ客観的な基準で事業実行者を選択し、その選択結果と理由を明らかにすることで、競争の確保による事業実行の効率化と透明性を確保し説明責任を果たす仕組みを導入する。具体的には、総合評価落札方式を参考に、価格以外の技術力など事業実行能力を加味して事業実行者を選択できるよう、ガイドラインを示すとともに事業体情報を登録・評価する仕組みを導入する。

また、計画作成者は、事業実行者の選択結果と理由を森林所有者に報告するとともに、都道府県への事業実績報告書に事業実行者と森林所有者への報告状況を明記させることにより、関係者間で情報を共有し、選択結果や理由の透明性を確保し、森林所有者等への説明責任を果たすことを検討する。

さらに、森林経営計画（仮称）の作成に当たっては、必要な整備量を計画的かつ網羅的に明らかにしつつ、フォレスターによるチェックを働かせることにより安易な変更を防止し、員外利用の厳格化と相まって、いわゆる森林組合による抱え込みを抑制する。このようなイコールフットィングの確保と併せて、一定の能力を備えた森林組合、民間事業体によって、競争原理の下、効率的かつ質の確保された森林整備を推進する。

(5) 国産材の効率的な加工・流通体制づくりと木材利用の拡大

木材自給率50%を達成するためには、需要者ニーズに応じた安定供給を実現することが不可欠である。このため、川上から川中・川下までのマッチング機能を備えた商流・物流の構築と価格変動に左右されにくい安定的取引を確立していくことが必要である。

また、効率的な流通体制づくりは、国有林と民有林との連携を強化することで効果を上げる必要がある。

併せて、川上側から計画的かつ安定的に供給される木材を最大限利用し、川上側への利益を還流させていくために、増加する供給量に対応した様々な分野における木材利用の拡大を図ることが必要である。

木材利用については、木材に固定された炭素を長期間にわたって貯蔵し地球温暖化防止機能を最大限に発揮させる観点から、建築物等のマテリアル利用から化石燃料を代替するエネルギー利用までカスケード化を推進する。

このため、以下のような取組を推進する。

① 質・量ともに輸入材に対抗できる効率的な加工・流通体制の整備

ア) 川上から川中・川下に至る流通体制の整備

計画的かつ安定的に供給される原木を、需要者側へ安定的に供給するためには、輸入材流通に匹敵しうる効率的な流通システムを構築することが必要である。このため、中間土場・市売市場などのストックヤード機能や、大型トレーラーの活用を含めた原木流通の低コスト化・効率化を推進する。また、ロットをまとめることにより、今まで利用が低位だったチップ用材等への利用を進め、森林資源の利用率向上を図る。

具体的には、大口需要に対応できる安定供給を行うための物流拠点間のネットワークを構築するとともに、森林所有者からユーザーまでを範囲とした需給情報を受発信する体制の整備や、山元側の原木供給を取りまとめて大規模製材工場等の大口需要者との安定供給を実現するための協定の締結を推進する。また、大口需要への安定供給に対応したIT利用に基づく徹底した流通・在庫管理技術の開発と普及を推進する。

また、中間土場を適正に配置し、ロットの確保、仕分け、検知作業等による価値の付加と輸送の効率化を推進する。

イ) 輸入材に対抗できる加工体制の整備

今後、大径材が増加してくることも踏まえつつ、スギ・ヒノキ中心の国産材の利用を拡大するため、乾燥及び強度性能の明確化を推進し、集成材、乾燥材、JAS製品など品質、性能の確かな製品をハウスメーカー等の大口需要者へ安定的に供給できる加工体制の構築や技術開発・普及を推進する。

また、針葉樹化が進んでいる構造用合板をはじめ、コンクリート型枠用、フロア台板等の合板及びLVLの利用拡大を図るため、原木の安定供給体制の強化を進めるとともに、国産材利用に向けた技術開発・普及を推進する。

パルプ・チップへの利用については、国産材の比率が低い製紙用パルプでの利用拡大を図るため、間伐材をはじめとする国産針葉樹チップに係る効率的な検量方法の指針作成等、輸入針葉樹のパルプ・チップに対抗できる流通体制の整備や、広葉樹林からの供給体制の整備を推進する。

また、木材チップの総合的な利用拡大に向けた製紙、木質ボード、その他の木材チップ利用者への木材チップ工場による効率的な供給体制づくり及び利用者間の連携体制の構築等を推進する。

ウ) 国有林の貢献

国有林と民有林が連携して原木の安定供給体制づくりに努めるとともに、国有林にあっては、急激な木材価格の変動時に地域の需給動向に応じた供給調整を実施し、地域の林業・木材産業への影響を緩和するためのセーフティネットとしての機能を発揮する。

また、国有林にあっては、大口の需要者に対して原材料となる木材を安定的に供給する「システム販売」について、民有林との連携を図りつつ、これまで主として輸入材を利用してきた製材工場等を新たな販売先として積極的に新規開拓していくなど、国産材の安定供給体制の構築と併せて、木材利用の拡大に貢献する。

② 木材利用の拡大

ア) 公共建築物への利用

平成22年10月1日に施行された「公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律」に基づき、①低層の公共建築物について原則としてすべて木造化を図るとともに、②高層・低層にかかわらず、内装等の木質化を推進するなど、国が率先して公共建築物における木材利用を推進する。

また、国土交通省など関係府省とも連携しつつ法律の周知徹底を図るとともに、特に、都道府県や市町村に対して、法律に基づく「公共建築物における木材の利用の促進に関する方針」の作成を働きかける等により、更なる木材利用の拡大を推進する。

併せて、公共建築物における地域材利用に対する支援を充実するとともに、公共建築物の整備に適した木材の調達を円滑に行うための体制の整備、木材の利用の促進に関する研究、技術の開発及び普及、人材育成等を推進する。

イ) 住宅等への木材利用

マンションの内装材や住宅のリフォーム分野における木材利用を推進するとともに、木のまち・木のいえづくりに向けた体制の構築や、地域の製材工場と工務店の連携や製材から住宅をつなぐ地域材認証などの仕組みづくりによる消費者のニーズに対応した特色ある家づくりなど、地域材の利用を推進する。

コンクリート型枠やガードレール、土木用資材への利用、耐火部材や省エネ部材、長期優良住宅等に対応した新たな地域材製品の開発・普及を推進する。

生活用品、パレット等輸送用資材等様々な分野への消費者のニーズに対応した国産材利用の供給体制整備を行う。

ウ) 木質バイオマスの総合利用

パーティクルボード、ファイバーボード、混練型WPC(ウッドプラスチックコンポジット)などの木質系材料の利用を推進するとともに、石炭火力発電所における混合利用等のエネルギー利用や、チップ・ペレット・薪等の木質バイオマスボイラーによる熱利用を推進するなど木質バイオマスの総合利用を図る。

また、「再生可能エネルギーの全量買取制度」の導入に向けて、経済産業省など関係府省とも連携を図り、木材のカスケード利用を基本とした間伐材等の利用促進方策を検討する。

さらに、木質バイオマス燃料の低コスト生産のための技術開発、木質バイオマス由来のプラスチック等の新たな用途の研究・技術開発を推進する。

他方、経営的・技術的に整合の取れた木質バイオマス利用の仕組みづくりと着実な普及体制の整備を推進するとともに、カーボン・クレジットの活用等により、木質バイオマスの利用に対するインセンティブを付与する取組を強化する。

エ) 木材の輸出促進

将来的に国内需要が頭打ちになることが見込まれる中、木材利用の拡大を図るため、木材の輸出を促進する。特に、今後木材需要の増加が見込まれる中国、韓国等を主なターゲットとして、スギ、ヒノキ等を利用した付加価値の高い木材製品についての輸出拡大を図る。このため、今後、a. 輸出先国の消費者ニーズに対応した新たな製品開発、b. 軸組ビルディングコードの海外輸出等輸出先国に関する規格・規制への対応、c. 輸出先国の商慣行の情報収集・提供等を戦略的に推進する。

また、日本の木材の品質・性能の認知度向上、木造建築の技術支援、宣伝普及体制の整備等、木材輸出を推進するための体制の強化を図る。

③ 消費者等の理解の醸成

森林の多面的機能を持続的に発揮させるためには、森林資源を適切に整備しながら循環的に木材を利用していくこと（植える→育てる→使う→植えるという森林と木材利用のサイクル）の重要性について、消費者の理解を深める観点から、木の良さや大切さを学ぶ活動に対する支援を行う。

特に、青少年等に対する森林環境教育や木育について、文部科学省などの関係府省とも連携しつつ、その推進を図る。

また、木材利用に対する消費者の理解を醸成し、木材利用の拡大につなげていくため、地球温暖化防止や森林整備への貢献など国産材の環境貢献度の「見える化」について、木材の炭素貯蔵量等を評価・表示する手法を開発するとともに、企業等が木材、木製品に二酸化炭素排出削減効果の「見える化」に取り組めるよう、カーボンフットプリント（CFP）の試行制度に基づいた計算ルール（商品種別算定基準：PCR）の策定を推進する。

さらに、NPO等のネットワーク化を図りつつ、国産材の実需に結びつけていく運動を展開する観点から、「木づかい運動」を見直し、森林整備寄付金付き製品等の開発や環境貢献度の評価・表示に企業が取り組むようにするための運動を展開する。

一方、違法伐採対策については、企業、消費者への合法木材の利用の浸透が図られていない、市場において合法木材が差別化されていないといった課題に対応して、消費者の選択を促すことができるよう、合法性に加え、伐採地、樹種等の情報を製品に表示する等により、トレーサビリティの確保を図り、違法伐採対策を強化する。併せて、合法木材の普及拡大、信頼性の向上の取組を強化する。

（6）人材育成

以上のような取組を実効性のあるものにするために、市町村行政を補完するフォレスト制度の創設、森林施業プランナーの育成、能力向上、現場の技術者・技能者の育成、木材加工・流通・利用分野における人材の育成、及び人材育成体制の構築に取り組む。

① フォレスター制度の創設

新たな森林計画制度の下で、森林所有者等による持続的な森林経営を実現していくためには、実際に現場で指導・実行を担う市町村を技術面から支援することが必要である。

このため、森林計画の作成や路網作設等の事業実行に直接携わるなどの実務経験を有し、長期的視点に立った森林づくりを計画、指導できる技術者をフォレスターとして育成し、活用していくことが不可欠である。

具体的には、現行の林業普及指導員の資格試験を見直し、フォレスターの資格試験として再構築するとともに、国及び地方公共団体の職員、民間人を問わず一定の現場実務経験等を有する者に同試験の受験資格を付与する。そして、同試験に合格した者をフォレスターとして認定するとともに、市町村森林整備計画、森林経営計画（仮称）に関連する業務に関与することや、森林施業プランナーへの指導・助言を行うことができるようフォレスターの位置づけを明確にする。

なお、フォレスターの育成には一定の期間を要するため、平成25年度からの資格認定を目指す。それまでの間の市町村森林整備計画の策定等の支援業務については、（都道府県や国の職員などのうち）一定の研修等を受けた者（准フォレスター）が支援業務を行うこととし、これらの者が実際の現場経験を通じてフォレスター資格を得られるよう育成していく。さらに、幅広い業務を担うフォレスター等の活動を支援するための組織的な支援体制も整備する。

② 森林施業プランナーの育成・能力向上

施業の集約化に向け合意形成を図り、森林経営計画（仮称）の作成の中核を担う者として、森林施業プランナーを位置づけ、その育成・能力向上を図る。

このため、森林経営計画（仮称）の作成に必要な知識の習得等必要な研修を実施する。また、森林組合、民間事業者等が森林施業プランナーを十分活用するよう経営者を対象とした研修も実施する。

さらに、集約化の質の向上を図るため、森林施業プランナーを認定する仕組みを導入する。

③ 現場の技術者・技能者の育成

○路網開設に必要な人材等

丈夫で簡易な森林作業道を地形、地質等の現地の条件に応じて開設することができる森林作業道作設オペレーターを育成するため、土工技術等現場作業に必要な知識を習得するための研修を実施する。

また、一般の土木技術・技能を有する者を対象に、設計書に基づき現場で微調整を行いながら林業専用道を作設することができるよう研修を行い、林業専用道の設計者・監督者として育成する。

○フォレストマネージャー（統括現場管理責任者）等

高い生産性と安全性を確保し、林業機械を活用した低コスト作業システムを現場で実践する作業員を育成するため、段階的かつ体系的な研修カリキュラムを整備し、

これに基づく研修修了者を習得した技術・技能のレベルに応じ、フォレストマネージャー（統括現場管理責任者）等として登録する制度を創設する。

また、キャリアアップして働く意欲を高めるとともに誇りを持って仕事に取り組むことができるよう、働きやすい職場づくりや適切な処遇等を図ることが必要であり、事業主が使いやすい人事管理マニュアルや、都道府県等が事業主を指導する際のチェックリストを作成する。

④ 木材の加工・流通・利用分野における人材の育成

○木材の利用・流通に関するコーディネート

研究・教育機関や木材業界が連携して、木材利用における環境・マーケティング・経済等の社会科学分野のニーズの高まりに対応したカリキュラムの充実や、素材流通に関するコーディネートを担う素材生産業・原木市場等の人材の育成に取り組むとともに、木材の知識に関する関係者による自主的な資格を検討する。また、これらの関係者間の人材交流等により、自主的な学習の促進、関係者への啓発・理解醸成の推進を図る。

○木造建築の担い手

国土交通省とも連携し、教育機関等におけるカリキュラムの支援など木造設計が取り組みやすい環境整備を図ることにより、木造住宅や大規模木造建築の設計者など木造建築に関わる人材を育成する。

⑤ 人材育成体制の構築

戦略的・体系的に人材を育成するため「人材育成マスタープラン」を作成するとともに、国、地方公共団体、大学等の教育機関等が連携しながら人材を育成する体制を構築する。その際、国有林については、多様な立地を活かしてニーズに最も適した研修フィールドや技術の提供を行う。

さらに、大学等の教育機関における教育カリキュラム等の見直しについて、文部科学省と連携して取り組む。

3 改革に向けた実行プログラム

森林・林業再生プランは、平成22年6月に閣議決定された「新成長戦略」において、「21世紀日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクト」の一つに位置づけられており、「元気な日本」の復活に向け、着実な実行が求められている。

このため、上記改革の内容を段階的、有機的に進めていくこととし、別表の森林・林業再生プラン実行プログラム（工程表）に実施スケジュールを示す。