

21世紀の森林整備の推進方策のあり方に関する懇談会 中間とりまとめ報告

平成17年10月

21世紀の森林整備の推進方策のあり方
に関する懇談会

— 目 次 —

はじめに

1	我が国の森林と森林整備に関する政策	1
	（1）森林整備に関する政策の基本的な課題	
	（2）民有林造林の推進手段としての公社造林	
2	これからの森林整備を巡る諸側面	3
	（森林に対する将来のニーズ ～木材供給）	
	（森林に対する将来のニーズ ～公益的機能等）	
	（森林整備に関わるさまざまな主体）	
3	これからの森林整備の推進方策のあり方	7
	（森林整備の更なる推進方策の着眼点）	
	（コストの改善）	
	（木材の利用促進と供給体制の整備）	
	（森林所有者等に対する多様な働きかけと地域のまとまり）	
	（以上によっても整備が進み難い森林における対策）	
	（既往の公社造林に対する対策）	
4	資 料	12
5	参 考	25
	（1）懇談会委員名簿	
	（2）懇談会における検討経緯	
	（3）中間とりまとめの概要	

はじめに

戦後、さまざまな政策努力と関係者の参画によって、これまでに1千万ヘクタールの人工林が造成されてきたところであるが、数十年間にわたる急激な社会・経済情勢の変化の中で、今後徐々に伐採の時期を迎えていく人工林を健全で多様な森林として次世代に引き継いでいくことが今後の重要な課題となっている。

特に、森林所有者による森林整備が進み難い箇所において、分収方式によって林業公社が造成してきた人工林についても、契約によって伐期が定められている中で徐々に伐採の時期を迎えようとしており、こうした人工林を今後どのように取り扱っていくべきかということが各地方における喫緊の課題となっている。

こうしたことから、本懇談会は林野庁長官の私的懇談会として、森林の有する多面的機能の高度発揮や森林資源の循環的利用の意義の観点から、今後の森林整備政策のあり方を検討するとともに、併せて、私有林における森林整備手法の一つである公社造林に対する施策のあり方について論議してきたところであり、この報告は、これまでの論議の経過を踏まえてとりまとめたものである。

1 我が国の森林と森林整備に関する政策

(1) 森林整備に関する政策の基本的な課題

森林整備に関する政策分野は、森林の有する公益的機能の重要性、森林整備の超長期性、人為的な破壊に対する森林の脆弱性といった人と森林のかかわりに関する普遍的な特性から、時代と国を超えて位置付けられてきた。

そして、森林の生育が長期間を要する中で、森林の有する公益的機能の維持増進、木材の供給など、現在と将来の国民のニーズの調和や長期的な目標と短期的な情勢変化への対応が重要な課題となっている。

我が国の森林は、100年前には維新前後の林政の停滞・混乱、木材需要の増大、里山の過度の利用等により、また50年前には戦中・戦後の過伐等により著しく荒廃していた。

特に、国土の荒廃により災害が多発する中、当面の木材不足によって急激に伐採が進められることにより、さらなる国土の荒廃を招くとともに将来の木材資源の枯渇が懸念されるようになった。また、世界的にも将来の木材需要に応えるため未開発林地の高度利用が求められた。

このような荒廃した森林の復旧や将来の木材需要に応えるため、戦後森林整備を推進するための各種施策が講じられ、1千万haの人工林が造成されてきたところであり、現在森林の多様性や健全性といった質的な面は十分でない面があるものの我が国の森林は、かつてない量的な充実をみることとなった。

この間、民有林における積極的な森林整備を進めるための主な政策手段としては、森林所有者等に対する森林施業技術の普及と造林に対する助成、森林組合等を通じた協業の促進、地方自治体が主体となって行う公的分収の実施が主要なものであり、それぞれ、森林整備によって発揮される公益性と林業経営としての収益性のバランスを考慮して、役割分担され、進められてきた。

また、その後、昭和40年代には1300万haとされていた拡大造林目標が徐々に見直され、昭和55年には人工林の伐期の多様化、昭和62年には複層林施業が位置づけられ、平成8年からは育成単層林を縮小させていく目標に改められたほか、広葉樹林の整備や複層林造成を含めた助成等が逐次導入されるなど時代時代の情勢や国民の要請に応じて、森林整備に関する政策目標や政策手段は、さまざまな見直しや変更が図られてきた。

これまでの森林整備に関する政策は、林業経営の採算性を前提に、森林整備の公益性を勘案して、主に森林所有者等が行う森林施業に対してその経費の一部を助成する方法によって進められてきたが、我が国においては林業経営の採算性の低下にともなう林業投資に対する信頼感の低下、森林の有する公益的機能の発揮への国民のニーズの高まりなどの変化が、森林整備に要する期間からみて、極めて急激に起こってきた。

このような情勢の変化に更に的確に対応していくため、平成13年に森林・林業基本法が制定され、木材の生産を主体とした政策から森林の有する多面にわたる機能の持続的発揮を図るための政策へと転換し、林業・木材生産に着目した政策手段を主としていたのを改め、必要な森林の機能の確保を目的とした施策の展開を図ることが明確化された。

そして、同年策定された森林・林業基本計画では、人工林の整備については、抜本的に、森林の有する多面的機能を持続的に発揮する多様な森林へ誘導していくことと、このために多様な政策手段を柔軟に組み合わせて講じていく方向が打ち出されている。

しかし現実には、我が国の人工林は徐々に林齢を重ね、8、9 齢級をピークとして、旺盛な成長を続けているものの、林業投資に対する不安の高まりや代替わりや不在村化の進展等を背景として、間伐等の手入れが十分行われず放置されることによる健全性の低下や伐採された跡地が放置されることによる荒廃の懸念が深刻化している状況にある。

他方、これらの造成された森林は、立地条件や森林の状況に応じて、通常の伐期の育成単層林施業のほか、長伐期化、複層林化等によって、多様で健全な姿に誘導していければ、森林の有する公益的機能や循環型・地域資源活用型産業である林業の基盤として、資源価値の維持・向上に役立つ高い潜在能力を有することができる。

そして、これらを進めるためには、高齢級の間伐や複層林化などの施業に対する追加的な支出や伐期の先送りに伴う資金回収の遅れによる資金ぐりの負担などがますます重要となっている。

（２）民有林造林の推進手段としての公社造林

林業公社は、国、地方公共団体、森林・林業関係者等が一体となって造林が推進される中で、社会、経済条件が不利な地域の森林や低位利用のまま放置されていた共有地など森林所有者によっては整備が進み難い箇所を、政策判断に基づく共通的な方針や施業技術の下にとりまとめ、分収方式により造林を推進するために、昭和40年代を中心に都道府県において設立された公益法人である。

林業公社は民間の法人であるが、公社の設立、造林事業の対象区域や事業規模の決定、資金調達方法の選択などについては、都道府県の判断、責任により、地域ニーズに応じて進められてきた。

国は、各地方における公社の設立や公社造林の推進に当たり、森林所有者等による自主的な造林に対する補完的なものとしての位置付けや数十年先までの資金計画など将来を見通した適切な運営を求めてきた経緯もある。

公社造林は、地域の政策課題に応じて、全国共通の造林関係補助等による森林

整備に上乘せする形で進められてきたことにより、森林整備水準の確保や地域雇用の創出等、重要な役割を果たし、地域住民に対して多くの恩恵を与えてきた。

他方、公社造林は、都道府県の損失補償による借入金に多くを依存して進められ、更に経費の増嵩、間伐収支の悪化等によって、公社の債務は連続的に増大した。また、国及び都道府県において、公社造林の円滑な整備の推進にも資するさまざまな措置が講じられ、また、各公社においても経営の改善に向けた経費の節減や長伐期化のための契約の延長などの取り組みを進めてきたが、各地方の取り組みの差などによって、債務の傾向に大きなばらつきが生じている面がある。

近年、都道府県の行財政改革の観点から、財務状況に焦点を当てた包括外部監査指摘も相次いでいるが、森林整備に関する政策の観点からは、公社造林は、債務の増嵩とは別に、政策的意義が特に高い箇所で進められてきたこと、契約に基づいて定められた伐採時期が迫っており、また、造林地が大面積で集中する場合があることなど特徴的な面があり、各地域において将来にわたって適切な森林整備を推進していく上で、緊急性、特殊性をはらむ問題となっている。

公社造林及び林業公社の取り扱いについて、都道府県では真剣な議論が行われており、公社という経営形態にかかわらず抜本的な体制・仕組みの見直しを行おうとするものや、森林整備に関する地域や政策上のニーズに応える新しい仕組みや新しい役割を構築しようとする取り組みも始まっている。

2 これからの森林整備を巡る諸側面

森林の整備は、世代を超えて超長期にわたるものであり、現在の森林もさまざまな主体との関わりの中で形づけられたものである。このため、これらに関する政策のあり方を考えていくに当たって、森林に対する将来のニーズや森林整備に関わるさまざまな主体について考える必要がある。

(森林に対する将来のニーズ ～木材供給)

木材は、古来より有用な材料として利用され、人と森林の関わりの大きなウエイトを占めてきた。

そして近年の有限天然資源の枯渇への懸念、地球温暖化問題に対する論議の深まりなどから、カーボンニュートラル(*)で再生産可能な資源である木材の循環利用の意義はますます重視されていく方向となっている。

特に、間伐材をはじめとした国産材の利用は、社会資本としての森林の整備を

* 木材に固定されている炭素は、樹木の成長過程においてもともと大気中にあった二酸化炭素を吸収・固定したものであり、木材を燃やした時に発生する二酸化炭素は地球環境に負荷をかけないという特性

担う国内の林業を支えるのみならず、海外の森林の適切な保全や山村地域における重要な地場産業である林業・木材産業の振興を通じた地域経済の活性化を図る上でも重要な意義を有している。

木材需給の面からは、我が国の木材需要量は大きく、今後も国内生産量を大きく上回る規模で推移するものと考えられる一方、国際的な見通しによっても世界的に将来の木材の需給緩和は予想されていない。

林業は、市場原理に従って持続的生産が行われるという観点からは、多くの国や地域で、継続して堅実に営まれている産業分野である。但し、いずれの国や地域においても、林地の条件等は多様であり、一律にすべての森林において持続的な林業生産が可能となるわけではなく、その範囲が問題となる。

林業収益の面では、アメリカや北欧諸国などの先進木材輸出国においては、造林コストは総じて小さいため、立木価格がほぼそのまま森林所有者の純益となるが、一般材の立木価格は高いわけではないとされる。また採算に関する判断基準としては、内部収益率を重視する考え方と、成熟した森林の伐採に当たって再造林等を行うことを前提とし、伐採収益と再造林費等の差益に着目する考え方がある。内部収益率を重視する考え方は、採算が成り立つ範囲が比較的狭く、伐採収益と再造林費等の差益に着目した考え方の場合は、採算が成り立つ範囲は相当広くなり、一般には両者の考え方の間で、林業投資の判断が行われているものと推測される。

なお、森林の所有形態との関係では、先進木材輸出国・地域の中にも、比較的小規模な個人所有・経営が主体を占めていても、地域なりの協業等の仕組みが発達することにより、活発な林業生産活動が営まれている場合があり、専門的な所有規模は必要条件とはならない。

我が国の林業を巡る現在の情勢は厳しいものの、我が国なりの協業体等のシステムを整備し、生育途上の人工林を健全に成熟段階に導くとともに、国内需要に円滑に結び付けていくこと等により、相当程度の範囲で活発で健全な林業生産活動を成り立たせていくことは十分に期待できるものと考えられ、このような努力を進めていくことに大きな意義がある。

（森林に対する将来のニーズ ～公益的機能等）

森林の有するさまざまな公益的機能に対する国民のニーズは、国民生活の向上や価値観の多様化を背景に継続して優先度を増してきた。また、安全・安心や遠い将来に向けた環境の豊かさの確保については一層広がりや深みを増してきており、将来に向けてますます重視されていくものと考えられる。

また、これらの公益的機能は、高度に発揮されるために必要な森林の範囲等が機能の種類によって多様であり、機能によっては、直接的な受益の範囲が特定できる場合もあるが、一般的に森林は複数の機能を重ねて発揮していることから、森林が有する公益的機能と国民や住民の生活との結びつきは、多様で複雑なものとなっている。

このような関係の下で、森林を整備することによって着実に公益上の効果が期待できることや森林整備を進めていくことが緊急である現状に対する社会全体の理解が進みつつあることから、このような受益に対する支援意識は高まっており、各地方における地方独自課税論議も、さまざまな形の議論を通じて支持を得てきつつあるものと考えられる。

更に、森林が有する諸機能を包括的に捉えて、魅力ある地域づくりという新たな観点から、森林の整備や利用に新たな意義を見出す自治体の動きも現れている。

（森林整備に関わるさまざまな主体）

林業を取り巻く情勢が厳しい中においても、我が国の所有者の多くは木材生産に対する関心は失っておらず、多くの森林所有者によって、補助事業を活用した間伐等が行われている。

しかし、森林所有者の林業収入への依存度の低下に加え、施業を行っても林業収益の実現は遠い将来であり、将来の木材価格に対する不安も高まっていること、山村経済の停滞等により資金負担能力も低下していること、代替わり・不在村化の進展による林業への関心が低下していること等から、立地条件が悪い箇所や所有者が関心を失った箇所から、施業に対する投資を手控える、あるいは森林経営から撤退しようとする傾向も強まっている。

一方では、創意工夫しつつ積極的に管理経営している森林所有者や、森林組合等の働きかけにより、地域等を単位として森林認証を取得する例なども現れている。また、国民一般の環境貢献意識が高まっていることとあいまって、都市住民を含む森林所有者の中にも、森林経営の意義等を十分に知ることにより、積極的な整備に取り組む者が現れる期待もある。

森林組合は、我が国の小規模零細な森林所有構造の下で、森林所有者の経済的社会的地位の向上等を目的とする森林所有者のための協同組織として、全国に展開している。

その機能は、森林の経営指導、森林の施業、病虫害や野生鳥獣の防除や素材生産など、組合員の林業経営を支援する機能が主体であり、施業の団地化による効率的な森林整備や木材の加工流通などに積極的に取り組んでいる組合がある一方、事業規模の小さな組合も少なくない。

今後、森林組合の事業と組織基盤の強化が一層進むことにより、森林所有者への働きかけや相談業務の積極的な実施や効率的な森林整備の進展が期待される。

その他の林業事業体は、総じて零細であるが、その中で素材生産や森林整備を

効率的に実施できる事業体は、森林整備の推進に貢献しうるものと期待される。

都市住民が森林整備等に協力する例が増加し、企業による森林づくりが展開される中で、所有者も積極的に受入れる例が出てきており、また、都市と山村の交流や、対象となる森林を特定して共有意識を持って管理する例もみられるようになってきている。これらのボランティアや企業の社会貢献活動を通じた森林整備は、今後一層拡大していくことが期待されるが、現状では、その規模や長期安定性の観点から、林業生産活動などによる整備の局地的、短期的な補完にとどまっている。一方で都市住民や企業の参画は、森林所有者への大きな励ましとなるとともに、社会への情報発信を通じた波及効果を有するという面もある。

木材産業は、森林から生産された木材を加工・流通し、最終消費者に供給する役割を通じて、森林資源の循環利用と持続的な森林経営の実現に重要な役割を果たしていくことが期待されている。

我が国の加工・流通の状況は、小規模分散型で、品質・性能を重視する需要の変化に十分対応できていない傾向が強い一方、新たに効率的な規模や高度の品質管理による安定供給体制の整備を図ろうとする動きもみられており、林業者等と連携して、地域の森林資源を高度に利用し、森林整備を支えていくような取り組みの進展が期待されている。

国産材を使用することによって、木材産業そして林業が活性化し、適切な森林整備につながっていくことから、今後は、木材を製品として最終的に消費する個人や企業などの消費者を森林整備の関係者として位置づけていくことが重要である。

地方自治体は、財政事情が厳しい中においても、住民の支持等を背景として、補助事業を通じた間伐の推進など、森林の整備に積極的な取り組みを行っているが、森林所有者等による森林整備は十分に進み難い状況となっている。

森林所有者等による整備が進み難い森林の整備を担ってきた林業公社は、それぞれの地域で重要な役割を果たしてきた一方で、債務の増嵩等により経営が厳しい状況にある。

このため、拡大造林を推進してきた際に活用された分収方式を、間伐や林相の転換といった近年重要性を増している施業の推進に積極的に展開するには至っていない。

これまで、集落における様々な伝統的な活動に子供の頃から参加することなど非経済的な活動によって、地域づくりや森林づくりが支えられてきた側面があった。

現在でも、集落単位の取り組みによって間伐が促進されている事例もみられるが、山村の過疎化・高齢化が進む中で、地域の森林管理を支える集落の機能は総じて

弱まっているものと考えられる。

3 これからの森林整備の推進方策のあり方

我が国の森林にとって、21世紀は、旺盛な成長を続けている人工林が、様々な機能を高度に発揮していくことに対する大きな期待と引き続く情勢の変化に対応しきれないことの重大な懸念をはらんだ時期となっている。

森林の機能は、木材生産は言うに及ばず、水源のかん養、国土の保全、さらに地球温暖化防止など新たな側面も注目を集めている。また、山地災害防止の観点から育成複層林施業の導入など新たな整備が求められている。まさに、森林の機能が新たな光を放つべき時代がやってきた。

他方、伐採後の放置林、間伐の遅れ、里山地域での人工林への竹の侵入など森林整備の停滞による森林の荒廃の懸念が深刻化している。

今こそ、森林に期待される新たな機能に着目し、国、都道府県、市町村、森林所有者など森林整備に関わる幅広い関係者が森林の整備水準を高めていくことについて深くコミットすべきである。

（森林整備の更なる推進方策の着眼点）

森林は国土の大勢を占め、国土管理の視点からも公益的機能を併せ有する社会的資産として、森林所有者等の自助努力による森林の整備・保全に対して支援を行うことにより、適正な整備水準を確保していくことが望ましい。

造林関係補助事業を中心とした現行の森林整備推進施策は、相当程度機能しており、これらについて、国民の支援も得つつ、今後とも必要な財源の確保等を図っていくことは重要である。しかし、これらのみでは適切な整備が進み難い森林において、人工林の旺盛な成長に伴って必要となっている施業を、いかに確実に実施していくかが課題である。

森林所有者が森林経営に対する意欲を喪失していれば、自己負担の多寡にかかわらず補助事業による誘導を前提とした既往の施策では、適切な森林整備を進めることは困難であり、安易に補助条件をより有利なものにすることは、効果が期待できないことから、改めて、さまざまな面からの森林整備の徹底努力や森林所有者の森林経営に対する意欲の向上、林業上の収益の前提となる木材利用の推進を進めつつ、それでもなお必要な整備を確保することが困難な箇所において森林整備を確保していく方策を検討していく必要がある。

（コストの改善）

森林施業にかかるコストの改善は、森林所有者の自己負担額を軽減し、林業的動機に基づく森林整備の対象範囲を拡大するとともに、これに対する公的支援についても、より少ない財源で広範な区域をカバーするという効果をもたらすこ

とから、極めて重要である。

コスト改善の主な分野としては、路網の整備や団地化によるものの効果が大きいほか、施業体系の選択によるものと個々の施業の実施に係るものがある。現状の施業体系は、労賃に比べて高い木材価格など過去の林業情勢が反映された集約的な傾向が強いことから、木材生産及び公益的機能の確保の両面にわたる効率性や両者のバランスをより配慮したものに改めていく必要がある。

施業体系については、立地条件や森林の状況等を勘案し、適地の選定やその優先度を明確にしつつ公益的機能確保上の効率性の観点から、長伐期化、複層林化を一層強力に進めていくとともに、より天然力を活かした施業の導入を図っていく必要がある。

個々の施業についても、画一的な施業を行うことによる非効率性を排除するとともに、高性能林業機械などの新しい技術を活用し、現地の状況に即した効率的な実施のためのさまざまな改善を進めるとともに、各地において先進的に見られている創意工夫ある技術の改良等の取組みを促していくことが重要である。

併せて、効率的な施業を担いうる林業事業者の育成や協業化の推進を図っていくことが重要である。

（木材の利用促進と供給体制の整備）

森林の整備とこれを支える林業・木材産業の健全な発展のためには国産材の利用を推進することが重要である。

このため、需要者のニーズに応じた品質・性能の確かな製品を低コストで安定的に供給するための乾燥施設や集成材、合板の加工施設等の供給体制の整備を推進するとともに、木材利用の意義や木材の良さについての普及啓発、森林所有者から住宅生産者までの関係者が一体となった「顔の見える木材での家づくり」や公共施設等への木材利用、木質バイオマスのエネルギー利用や新製品の開発などの新たな需要の開拓等を進めていく必要がある。

更に、木材の利用は、消費活動を通じて、広く国民が森林整備の推進に貢献できる機会であり、近年その意義に対する理解は進んできており、これを一層強力に進めていく必要がある。

この際、適切に管理経営された森林から生産された木材を使うことや、国産材の使用を消費者に動機づける視点から、どのように森林をつくっていくかということと、その森林から収穫される木材をどのように利用するかといったことを結びつけて考えることが重要であり、林業・木材産業等供給者と建築業等実需者との連携の下個々の森林の適切な管理経営と消費者の購買活動を密接に結びつけていくような意識や仕組みを広げていくことも重要な役割を果たしうるものと考えられる。

（森林所有者等に対する多様な働きかけと地域のまとめり）

森林をどのように取り扱うかは、国土管理上も社会的にも影響が大きい問題で

あり、森林所有者が引き続きこのような公益性を認識し、望ましい森林整備の内容についてよく理解した上で森林の整備に努力することが、社会的により一層強く期待されている。また、このことは、どのような施策がどのように森林整備の確保に機能するかを大きく左右するものである。

このため、改めて、都市在住の不在村森林所有者などに対して、自らの所有する森林において何が求められており、森林を整備することによってどのような効果が発生するのか等について、大々的な普及啓発運動を展開していくことが一層重要であり、森林・林業に関わる全ての関係者が連携して取り組んでいくことが望まれる。

また、国民の価値観が多様化する中で、従来からの林業生産を主たる動機とする森林整備のみならず、森林所有者の多様な価値観に基づく森林整備を促すことによって、森林の健全性や機能の確保を図っていくことについて、検討を加えることも課題であろう。いわゆる国民参加の森林づくり運動を強化していくことも、森林整備の推進に大きな役割を果たすことから、国民各界各層に対する継続的な普及啓発や森林に触れる機会の提供、参画の円滑化を一層推進していく観点から、ボランティア活動に対する支援、企業が円滑に森林整備に参画できる仕組みの充実や、緑の募金等の強化など、多方面から取組みを進める必要がある。

そして、森林所有者、森林整備に参画する多様な主体、将来を担う子供を含む地域住民等が参画し、連携を深め、地域によって多様な森林づくりなど適切な森林整備や管理を支えていくような仕組みの構築を目指していくことは重要な視点である。

（以上によっても整備が進み難い森林における対策）

以上のような、施業コストの改善、木材の利用促進と供給体制の整備、普及指導活動や森林組合等による働きかけによる森林所有者の整備意欲の喚起、また、広範な参加者による森林整備の推進などによって、造林関係補助事業等をはじめとする各種支援策が機能し、必要な森林整備が確保されていくことが望ましいが、それでもなお整備が進み難い場合については、更に、必要な時期に必要な施業の実施を確保していく方法を検討していく必要がある。

このように造林関係補助事業等が機能し難い箇所が生じるのは、森林所有者自らは補助後の自己負担分に投資するための資金を持たないか投資リスクを担う意思がなく、また、他の民間主体による投資や整備の実施も期待できない状況となっているためと考えられる。

森林経営に対する意欲そのものを喪失している者も増加しており、投資の多寡にかかわらず誘導的な施策では効果が現れにくい場面も増加している。

このため、このような箇所を対象として必要な場合、森林整備の推進による公益に着目して補助事業における森林所有者の自己負担分を含む所要の資金を、公

的に確保し、必要な森林整備を進めていくような仕組みを検討する必要がある。

その中で、これまでの森林整備に関する政策の歴史の中で、その時々課題に対処するための手段としてしばしば位置づけられ、森林所有者においては整備が進み難い森林の整備を支えてきた公的機関による分収方式については、重要な役割を果たしていくことが期待されるものであり、今日的な意義や適用可能性について、改めて検討していく必要がある。

この場合、戦後の拡大造林の推進時期に各地で進められた公社造林が、長期にわたる森林・林業情勢の変化の中で、さまざまな課題を抱えてきていることに着目し、今後はこのような情勢の変化に対応しうるような柔軟な運営方法を模索するとともに、地域の実情に応じた多様な選択肢を用意するなどの対応が必要であり、例えば、

- (ア) 将来の変化に対応できるような資金調達や分収割合の考え方など分収契約方式のあり方、
- (イ) このような森林整備を通じて発生する公的共有部分について住民共有の財産としての理解の確保、
- (ウ) 将来の変化を想定した、公益を重視した施業方法の選択

などが課題となるであろう。

(既往の公社造林に対する対策)

都道府県において、これまで分収方式で進められてきた公社造林が抱えている共通的な課題は、多様な森林への誘導、皆伐後の再造林の確保及び既往債務であり、いずれも緊急の課題となっている。

公社造林をめぐる諸問題には、さまざまな側面があるが、これまで造成してきた森林を適切に整備していくことの必要性やこれからも森林所有者によっては整備が進み難い森林の整備に期待される役割を念頭において、森林整備の問題として捉えていくことが重要である。

このため、

- (ア) 公社造林が、各地域の政策課題に応じて、全国共通の造林関係補助事業等による森林整備に上乗せする形で進められてきたことによる森林造成の成果について県民の理解を深めるなどにより、県民共有の財産であるという意識の醸成を図っていくこと
- (イ) 特に政策的意義が高い箇所における森林造成である一方で、契約伐期の到来など、緊急の課題を抱えていることから、長伐期化、複層林化など、多様な林相への転換を推進していくこと

特に、この場合、契約どおり伐採した場合の再造林の確保が困難化するお

それが高いと考えられることから、事前に森林所有者と再造林問題について十分協議し、所要の伐採方法の調整や施業体系の見直しにつなげていくこと
(ウ) 今後の継続的な整備を進めていく上で必要な資金調達方法の選択や分収契約の変更等に当たっては、超長期間における情勢の変化に対応しうるように、補助事業等の効果的な活用や弾力的な契約内容への移行などを進めていくこと

(エ) これまで築き上げてきた公社造林のまとまりを、多様で健全な一団の森林として効率かつ住民参加等により効果的に管理していく仕組みや地域における木材安定供給の核として生かしていく手法についても模索していくことが重要であり、このような取組みに対する支援の充実が必要である。

また、最近の新たな動きとして分収方式を発展的に解消して地方自治体による直接の森林整備へと移行し、森林の公益的な機能をさらに高めていこうとする動きもあることから、公社造林として造成されてきた森林の適切な整備などの取組みに対する支援については、このような新たな分収林についても念頭に検討を進める必要がある。

なお、公的森林整備の実行機関としての林業公社の機能については、既往の公社造林や地域における森林の適切な整備・管理に果たしうる役割等の観点から、改めて、今後どのように位置づけていくべきか、各地方の状況を踏まえつつ検討されるべき問題と考えられる。

既往債務の問題については、多様な施策により造成されてきた現在の森林の造成コストをどう考えるべきかなど人工林全体に関わる共通の問題であり、全ての森林所有者等を対象とした広範な検討の必要性は考えられるが、公社造林の債務に限っていえば、都道府県において、地域ニーズに応じて推進され、恩恵をもたらしてきた森林整備に関する政策に伴う債務であって、また、その程度には、地域事情に起因する要素も高い。

このため、各地方において解決に向けた取り組みを強化していくことが必要であるが、国としても上記(ア)～(エ)を踏まえ、債務の影響も念頭に置きつつ公社造林の適切な整備が将来にわたって円滑に進めていけるよう幅広く検討していく必要がある。