

森林・林業基本計画素案（要旨）

- 森林は、その多面的機能により国民全体に恩恵をもたらし、経済社会のあり方と深く結びついていることから、「緑の社会資本」として後世に引き継ぐことが重要。また、林業は、人と環境に優しい素材である木材を産出する産業であり、森林の持続的な利用を経営の前提としていることから多面的機能の発揮に不可欠。
- 森林・林業をめぐる情勢は大きく変化してきており、これに応じた対策を早急に講じていくことが必要。
- このため、森林・林業を取り巻く情勢の変化を勘案し、これまで講じてきた施策の総点検を踏まえて、新たな基本計画を策定。

第1 森林及び林業に関する施策についての基本的な方針

1 森林及び林業をめぐる情勢の変化と施策の評価を踏まえた新たな基本計画策定の必要性

（1）利用可能な資源の充実

森林の健全性を確保するための必要な間伐等が十分実施されず、多面的機能の低下等が懸念される一方、急増する高齢級の森林は、適切な手入れを前提に、資源としての利用の可能性が拡大。このように、急増する高齢級の森林は、広葉樹林化、長伐期化など多様な森林整備を進めていくための分岐点を迎えており適正な整備の本格的な推進が必要。

（2）森林に対する国民ニーズの多様化

京都議定書の目標達成のための森林整備の推進が急務。また、山地災害の発生や野生動物による被害に対する国民の安全・安心の確保をはじめ、生物多様性の保全、環境教育や森林セラピーなどによる健康づくりの場としての期待、花粉の発生抑制など国民のニーズに応じた森林の整備・保全の推進が重要。

（3）木材の需要構造の変化と新たな動きの活発化

品質・性能の明確な製品の大量かつ安定的な供給が求められる中、加工技術の向上や素材流通体制の改善等により集成材や針葉樹合板を中心に国産材の利用量は拡大の兆し。木材輸出など新たな市場拡大への取組も活発化する

中、ニーズに応え得る木材の供給体制を構築していくことが必要。

(4) 林業及び木材産業の構造改革の立ち遅れ

林業については、採算性の悪化等により森林所有者の施業意欲が減退。私有林の所有規模や林業事業体の規模は小規模零細的であり林業生産活動が停滞。また、木材産業については、国産材の生産・加工・流通体制が小規模・多段階でコストがかかり増しとなりやすい傾向。

成熟期を迎えつつある森林資源の総合的かつ有効な利用のためにも国産材の利用拡大を軸とした林業・木材産業の再生を図ることが重要。

2 新たな基本計画策定に当たっての基本的視点

(1) 国民、消費者の視点の重視

森林がもたらす恩恵は、広く国民生活全般に及ぶこと、森林の生育には極めて長期を要することから、立地条件や国民のニーズに応じ、長期を見通した方向付けの下に施策を推進することが重要。林産物は、消費者が求め、選択できる形で供給されることが重要であり、消費者や住宅メーカー等のニーズに応じたものであることが必要。

(2) 環境保全への貢献

森林の有する多面的機能は、森林が生態系として適正に整備・保全されることにより発揮。森林生態系の生産力に基礎を置く林業は、多面的機能の発揮に重要な役割。林業により産出される木材は、環境負荷が小さく、多段階にわたる有効利用により、持続可能な社会の実現に貢献。このため、森林・林業が本来持っている環境保全機能を最大限引き出す施策展開が必要。

(3) 新たな動きを踏まえた攻めの林政の展開

林業・木材産業をめぐる厳しい情勢にもかかわらず、施業の集約化等により生産性の高い林業生産活動を行う事業体、林産物の流通及び加工における技術革新、木材の輸出といった意欲的、革新的な取組、また、創意工夫を活かした効率的な森林施業、企業の森林づくりへの参画といった動きが出現。これらを積極的に受け止め、伸ばしていく「攻めの林政」の展開が必要。

第2 森林の有する多面的機能の発揮並びに林産物の供給及び利用に関する目標

1 目標の達成に向けた取組の検証

(1) 森林の有する多面的機能の発揮に関する検証

ア 前基本計画が描いたシナリオ

重視すべき機能に応じて森林を「水土保持林」、「森林と人との共生林」及び「資源の循環利用林」に3区分し、「望ましい森林の姿」と「誘導の考え方」を提示。関係者が施業の集約化、間伐の推進等に積極的に取り組む結果実現する10年後及び20年後の森林の状態（育成単層林、育成複層林及び天然生林の面積並びに蓄積及び成長量）を目標値として提示。この中で、公益的機能の維持と向上等を期待し、育成複層林への積極的な誘導を指向。

イ 前基本計画策定後の推移

緊急的な間伐への取組が進展したものの、水土保持機能等の継続的かつ高度な発揮が十分期待できない森林が相当存在し、適切な施業が行われなければ更に拡大していくおそれ。育成複層林の導入ペースは、目標に対して大きく下回るペース。

ウ 目標が達成されていない要因

林業経営意欲の減退等による森林施業の停滞とともに、立地条件等に応じた多様な施業の考え方の普及、効率的な施業技術や作業システムの導入等が不十分。

(2) 林産物の供給及び利用に関する検証

ア 前基本計画が描いたシナリオ

関係者が、望ましい林業構造の確立に向けた林業経営規模の拡大や、低コスト化・製品の品質向上・ロットの拡大等木材産業の構造改革などに取り組む結果、望ましい森林の整備が行われた場合に供給される木材の利用が進むことを見込んで、木材の供給量及び用途別の利用量を目標として提示。

イ 前基本計画策定後の推移

木材の供給量は、平成22年に25百万m³へ増加すると見込んだが、平成14年まで減少し、その後増加に転じたものの、平成16年には17百万m³と目標に対し低位。

用途別の利用量については、製材用材は平成14年までは減少し、平成15年からはわずかに増加、合板用材は、平成12年までは減少したが平成13年からは大幅に増加。

ウ 目標が達成されていない要因

森林所有者の林業経営意欲の減退等により所有規模にかかわらず林業生産活動が停滞し、品質・性能の明確な製品の安定供給といったニーズへの対応の遅れや最終消費者への働きかけが不十分。

2 目標設定に当たっての基本的考え方

今後20年間に森林の多面的機能の持続的発揮のための森林の整備・保全に向けて取り組むべき重点的な事項を明示。同時に、今後10年間について、望ましい森林施業を通じて供給される木材の適切な利用が図られるようにするための生産、加工及び流通の体制構築の期間と位置付け。それぞれの重点的な事項への適切な取組により各般の課題が解決された場合に実現可能な水準を目標として設定。

3 森林の有する多面的機能の発揮に関する目標

(1) 望ましい森林の姿とその誘導の考え方

重視すべき機能に応じた望ましい森林に向け、森林施業コストの低減に留意して計画的な整備を推進。

① 水土保持林

下層植生と樹根が発達し、土壌を保持する能力や保水能力に優れた森林に誘導するため、高齢級の森林への移行や伐採に伴う裸地面積の縮小及び分散を基本とした育成管理を実施。

② 森林と人との共生林

原生的な自然環境を構成し、貴重な動植物の生息・生育に適する森林、歴史的風致を構成している森林、生活に潤いと安心を与え、身近な自然とのふれあいの場として適切に管理され、住民等に憩いと学びの場を提供する森林に誘導するため、自然環境等の保全・創出を基本とした育成管理を実施。

③ 資源の循環利用林

林木の生育に適した土壌を有し、木材として利用する上で良好な樹木により構成され、高い成長量を有する森林であって、施業のための基盤が適切に整備されている森林に誘導するため、効率的かつ安定的な木材資源の活用を基本とした育成管理を実施。

(2) 森林の有する多面的機能の発揮に向けて重点的に取り組むべき事項

① 国民ニーズに応えた多様で健全な森林への誘導

長期的な見通しの下、重視すべき機能に応じた森林へと誘導していく「100年先を見通した森林づくり」を進めるため、効率的・効果的な整備を旨とし、従来の間伐に加え、急増する高齢級の森林について、広葉樹林、針広混交林、大径木からなる森林へ誘導する多様な整備が適切に選択されるような条件整備を図るとともに、高性能林業機械と簡易で耐久性のある路網を組み合わせた効率的な作業システムの構築と普及、森林所有者等の自助努力が期待し難い場合における地方公共団体等による森林所有者への施業の働きかけや、公的機関による森林整備等を推進。

② 京都議定書の目標達成に向けた総合的取組の推進

健全な森林の整備、保安林等の適切な管理・保全、木材及び木質バイオマス利用、国民参加の森林づくり等を政府一体となって推進。併せて、吸収量の報告・検証体制を強化。

③ 国民の安全・安心の確保のための治山対策の推進

保安林の計画的な指定と適切な管理、危険地の的確な把握を行いつつ、流域保全のために関係機関が連携した取組や、地域の避難体制の整備と連携した減災対策等の効果的な治山対策を講ずる。その際、コスト縮減や豊かな環境づくりに努力。

④ 優れた自然環境を有する森林の維持・保存

森林や自然とふれあおうとする国民のニーズにも応えながら、貴重な森林を維持し保存していくための対策を推進。

⑤ 松くい虫等森林病害虫と野生鳥獣による森林被害対策の推進

被害の発生状況や地域の実情を踏まえつつ、情報の共有化や自主的な活動の促進など森林所有者等地域の住民や関係機関の密接な連携協力による的確かつ効率的な森林被害対策を推進。

⑥ 森林を支える山村の活性化

都市住民のニーズを踏まえた定住の仕組みづくり等による都市と山村の共生・対流、就業機会の増大等により、森林を支える山村を活性化。

⑦ 国民参加の森林づくりの推進

企業等による森林づくり、都市住民との連携による里山林の再生活動、森林環境教育の充実等による国民参加の森林づくりを推進。

(3) 森林の有する多面的機能の発揮に関する目標

第1表のとおり

4 林産物の供給及び利用に関する目標

(1) 林産物の供給及び利用に向けて重点的に取り組むべき事項

① 木材の安定供給体制の整備

意欲のある森林組合等林業事業者への施業等の集約化により経営規模の拡大等を図り、民有林・国有林を通じた木材の生産・加工・流通の一体的整備等を推進。

② 木材産業の競争力の強化

製材・加工の大規模化のほか、消費者ニーズに対応した高付加価値製品の開発や供給・販売戦略の強化等を推進。

③ 消費者重視の新たな市場形成と拡大

消費者の価値観形成のための企業、生活者等ターゲットに応じた戦略的普及、公共施設への木材利用、木材輸出による海外市場の積極的拡大、木質バイオマスの総合的利用、新たな木材の用途拡大等を推進。

(2) 林産物の供給及び利用に関する目標

第2表及び第3表のとおり

5 関係者の役割

政府がその責務を果たすことはもとより、地方公共団体、森林所有者、森林組合等林業事業者、木材産業関係者等が適切な役割分担の下、主体的な取組を実施。その際、国有林・民有林を通じた川上から川下までの「流域」における様々な関係者が相互の連携を図りつつ、一体となって努力していくことが重要。

第3 森林及び林業に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

1 森林の有する多面的機能の発揮に関する施策

(1) 多様で健全な森林への誘導に向けた効率的・効果的な整備

① 広葉樹林化、複層林化、長伐期化等による多様な森林への誘導

森林所有者等が施業を選択する場合の目安となる施業方法の提示、帯状、群状の伐採等効率的な施業の推進、造林・保育の効率化・低コスト化のための技術の普及・定着、天然力を活かした森林整備の円滑な推進のための森林計画制度や保安林制度の運用見直し。

② 路網と高性能林業機械の一体的な組合せによる低コスト・高効率の作業システムの整備・普及

路網と高性能林業機械を組み合わせた低コスト・高効率な作業システムの整備・普及、実証のためのモデル林の設定や人材の育成、機械の開発・改良、効率的な森林施業のための路網への重点化と安定的な作業道の整備等を推進。

③ 公的な関与による森林整備の促進

市町村等による森林施業の集約化や効果的な間伐に向けた働きかけ、治山事業や（独）緑資源機構による針広混交林化、公的機関が森林所有者と森林を共同で管理経営していく新たな手法の検討、造林未済地の発生抑制と早期更新の確保等を推進。

④ 花粉発生源調査等に基づく効果的な花粉発生抑制対策の推進

都市部への花粉飛散に影響するスギ林の推定、針広混交林・広葉樹林への誘導や雄花の量の多いスギ林の重点的な間伐、無花粉スギの苗木供給等を推進。

(2) 国土の保全等の推進

① 保安林の適切な管理の推進

国有林・民有林を通じた保安林の計画的な指定及び適切な管理を推進。

② 国民の安全・安心の確保のための効果的な治山事業の推進

山地災害の発生の危険性が高い地区の的確な把握、流域保全の観点からの国有林・民有林を通じた計画的な事業実施や流木災害の防止対策等における砂防事業等との連携、地域における避難体制の整備等との連携による減災に向けた効果的な事業を推進。

その際、総合的なコスト縮減及び環境との調和に努力。

③ 優れた自然環境を有する森林の保全・管理の推進

保護林の設定と適切な保全・管理、「緑の回廊」の設定を推進。

④ 野生鳥獣の生息動向に応じた効果的な森林被害対策の推進

野生鳥獣の被害や生息の動向に応じた森林被害対策、野生鳥獣の生息環境となる広葉樹林や針広混交林の造成を推進。

⑤ 松くい虫等病害虫防除対策等の総合的、効率的実施

被害拡大の先端地域における防除対策の重点化、被害状況に応じた総合的かつ効果的な松くい虫被害防除、病害虫に対して抵抗性を有する品種の開発等を推進。

(3) 技術の開発及び普及

森林・林業・木材産業分野の研究・技術開発や林木育種に関する戦略の策定と産官学連携による研究及び技術開発並びにそれらの成果の普及を推進。

(4) 森林を支える山村の活性化

① 都市と山村の共生・対流と山村への定住の促進

NPOや地域住民等の連携による意欲的で先導的な取組、人材の育成・確保、山村の資源を活用した魅力ある地域づくり等を推進。

② 地域特産物の振興等による山村の就業機会の増大

特産物の生産基盤の高度化、作業の省力化、原料・資材の安定確保、消費者への情報提供の推進とともに、山村特有の資源を活かした新たな産業の創出を推進。

(5) 国民参加の森林づくりと森林の多様な利用の推進

① 企業等による森林づくり活動の促進

森林づくりの企画・提案、サポート体制の整備、森林づくり活動の評価、森林づくりに関する情報収集・提供、フィールドの提供等の企業が参加しやすい環境整備を推進。

② 地域と都市住民の連携による里山林の再生活動の促進

NPO等の参加による居住地周辺の里山林整備、森林セラピー等の多様な里山林の活動を推進。その際、ユニバーサルデザインの導入を推進。

③ 森林環境教育等の充実

企画・調整力を有する人材育成、フィールド提供、インターネットその他各種メディアによる情報提供等を推進。

(6) 国際的な協調及び貢献

① 国際協力の推進

国連等における政策対話等への積極的参画・貢献、二国間、地域間、多国間等多様なスキームでの国際協力を推進。

② 違法伐採対策の推進

「日本政府の気候変動イニシアティブ」に基づき、政府調達の対象を合法性等が証明された木材とする取組の推進、二国間、多国間協力による木材生産国への支援に努めるとともに、消費者団体等に対する「違法に伐採された木材は使用しない」ことの重要性等の普及・啓発等を推進。

2 林業の持続的かつ健全な発展に関する施策

(1) 望ましい林業構造の確立

① 林業経営の規模の拡大等

意欲ある森林組合等の林業事業者による施業内容やコストを明示する提案型の施業の普及・定着、森林整備地域活動支援交付金の見直しなどによる集約化に取り組む事業者の林業生産活動を促進、低コスト・高効率な作業システムの普及を推進。

② 人材の育成及び確保

林業後継者の育成・確保、低コスト生産の促進に向けた林業事業者の従事者への普及・啓発の強化や高性能林業機械のオペレーターの養成、女性及び高齢者等の活動促進のための施策等を推進。

(2) 林業労働に関する施策

① 若年層を中心とした就業者の確保・育成

若者等を対象とした林業就業に必要な技能・技術を付与するための研修等を推進。

② 雇用管理の改善

経営者等への雇用管理研修、社会保険等の加入促進のための普及・啓発を推進。

③ 労働安全衛生の向上

安全衛生関連法規遵守等のための安全講習や現地実習の強化、リスクアセスメントの普及、高性能林業機械の導入による作業システムの改善等を推進。

3 林産物の供給及び利用の確保に関する施策

(1) 木材の安定供給体制の整備

民有林・国有林の原木供給側が連携した安定供給体制の整備、施業等の集約化を通じた伐採可能な森林の取りまとめ、大口需要に応じた安定供給のための立木としてのストックの確保、効率的な素材生産を行う事業者の育成等を推進。

(2) 木材産業の競争力の強化

① 製材・加工の大規模化のための支援の選択と集中

品質・性能の明確な製品の安定供給が可能で、高い事業効果が見込まれる事業者に対する集中的支援による製材・加工の大規模化や木材を総合的に利用するシステムの構築等を推進。

② 消費者ニーズに対応した製品開発や供給・販売戦略の強化

都市圏を中心とした「顔の見える木材での家づくり」の強化、消費者ニーズに対応した製品開発や供給・販売戦略の強化、製品の品質管理徹底と安定供給、品質・性能の表示等を促進。

(3) 消費者重視の新たな市場形成と拡大

① 企業、生活者等ターゲットに応じた戦略的普及

木材利用の意義や木の文化等についての集中的な普及、企業の特徴に応じた木材利用の取組の拡大、木材利用に関する環境教育の促進、公共施設における木材利用等を推進。

② 海外市場の積極的拡大

木材輸出に関する正確な情報の収集・分析・提供、重点的市場開拓を行う国や地域に応じた輸出促進方策等輸出戦略の構築、国産材製品に関する輸出先へのPR活動等を推進。

③ 木質バイオマスの総合的利用の推進

効率的な生産・搬出・流通システムの構築による供給体制の整備、バイオマス発電施設の燃料や木質ボード等への原料として利活用する取組や新たな利用方法についての技術開発を推進。

(4) 林産物の輸入に関する措置

世界有数の輸入国として、適正な輸入が確保されることを旨として、二国間、多国間の国際的な枠組みの中で国際的な連携を推進。

4 国有林野の管理及び経営に関する施策

国有林野は我が国の森林面積の約3割、国土面積の約2割を占め、国土保全上重要な奥地、水源地域に所在。こうした国有林野の有する特性を活かしつつ、民有林施策と一層の連携を図り、流域全体の視点に立った保安林の配置、治山事業による国土の保全、保護林の状況の的確な把握等による貴重な自然環境の保全・管理を推進。加えて、原木の安定供給体制の整備への積極的貢献、多様で健全な森林整備による地球温暖化防止への貢献のほか、多様な主体の活動に対するフィールドの提供等を推進。

5 団体の再編整備に関する施策

(1) 森林組合系統組織の改革の促進

平成17年7月施行の森林組合法一部改正法の趣旨等を踏まえ、施業の共同化、国産材の安定供給及び経営の革新に取り組む森林組合系統組織の改革を促進。

(2) 団体間の連携の強化

地域のニーズに応じ、森林組合と農業協同組合や漁業協同組合等との事業の共同実施なども含め、団体間の連携を促進する方策を検討。

第4 森林及び林業に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

1 施策の評価と見直し

施策の推進に関する手順、実施の時期と手法、達成目標等を示した工程表の策定と的確な管理。

2 財政措置の効率的かつ重点的な運用

政策ニーズに応じて施策の選択と集中的な実施の推進、新たな施策に伴う負担の必要性について国民の理解と納得を得る観点から、国民に分かりやすく提示。

3 的確な情報提供を通じた透明性の確保

インターネット等を通じ、国民のニーズに即した情報提供、施策に関する国民との意見交換を密に行うとともに、審議会や研究会への国民の参画を推進。

4 効果的・効率的な施策の推進体制

既存施策の見直しや新たな施策の導入に際して関係者に対する十分な周知・徹底を図るとともに、行政ニーズの変化等に迅速かつ的確に対応し、効果的・効率的に施策を推進するための体制の見直し。