

地球温暖化防止森林吸収源 10 年対策

〔平成 14 年 12 月 26 日〕
農 林 水 産 省

地球温暖化問題は、自然の生態系及び人類への影響の大きさや深刻さから見て、人類の生存基盤に関わる最も重要な環境問題の一つであり、このため、すべての者が自主的かつ積極的に地球温暖化を防止するという課題に取り組むことにより、地球温暖化対策の推進を図ることが求められている。

国際社会においては、気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において大気中の温室効果ガス濃度を安定化させることを究極的な目的とする「気候変動に関する国際連合枠組条約」(1994 年 3 月発効)、先進国の温室効果ガスの削減を法的拘束力を持つものとして約束する「京都議定書」(1997 年 12 月採択)等の取組が国際的協調の下で進められてきているところである。

こうした中、京都議定書が採択された C O P 3 (京都会議)の議長国である我が国においては、京都議定書で国際約束した 6 %削減の達成に向け、国、地方公共団体、事業者、国民の総力を挙げた取組を強力に推し進めるため、新たな「地球温暖化対策推進大綱」(平成 14 年 3 月 19 日地球温暖化対策推進本部決定)が定められたところである。同大綱においては、京都議定書の 6 %削減約束のうち、3.9 %に相当する 1,300 万炭素トン程度を森林の吸収量により確保することが目標とされるとともに、現状程度の水準で森林整備、木材供給、利用等が推移した場合、確保できる吸収量は 3.9 %を大幅に下回るおそれがあること、2003 年から 2012 年までの 10 年間において、地球温暖化防止森林吸収源 10 年対策を展開することが位置づけられたところである。

本対策は、森林・林業基本計画の目標達成に必要な森林整備、木材供給、木材の有効利用等の取組を、地球温暖化対策推進大綱に示されたステップ・バイ・ステップの考え方にに基づき、2003 年から 2012 年までの 10 年にわたり国、地方公共団体、事業者、国民各層の連携・協力の下に、着実かつ総合的に実施することにより、地球温暖化対策推進大綱において国民的課題とされた森林による吸収量 1,300 万炭素トンの確保を目指し、もって、京都議定書の 6 %削減約束の達成と地球温暖化対策の推進に資するものである。

1 基本的考え方

- (1) 京都議定書において、温室効果ガス削減目標の達成手段として、森林による二酸化炭素の吸収量の算入が認められた。しかしながら、その対象は 1990 年以降、新たに造成された森林及び適切な森林経営が行われた森林に限るものとされており、新たな森林造成の可能性が限られている我が国においては、国際的な考え方と我が国の実態に応じた適切な森林経営を進める必要がある。

(注)・「新たに造成された森林」とは、過去50年間森林がなかった土地への植林(新規植林)及び1990年より前に森林ではなかった土地への植林(再植林)により造成された森林である。

・「適切な森林経営」とは、「持続可能な方法で森林の生態学的(生物多様性を含む)、経済的、社会的機能を十分に発揮する管理と利用のための一連の行為」と定義づけられている。

我が国の森林経営の実態等から、次の森林が該当するものと考えられる。

育成林(育成単層林及び育成複層林)については、適切な整備・保全が行われているもの(森林・林業基本計画においては、2010年において育成林を1,160万haとすることが目標とされている。)

天然生林については、法令等に基づき保護・保全措置がとられている保安林、保護林及び自然公園(特別保護地区、第1種特別地域、第2種特別地域)(天然生林の現保安林指定面積及び全国森林計画で見込んでいる今後の保安林指定面積から試算すると590万haとなる。)

(2) 適切な森林経営を進めることは、森林の持つ多面的機能の持続的発揮を図り、将来にわたる我が国の森林に対する国民のさまざまなニーズを満たすとともに、木材利用を通じて循環型社会の構築に貢献し、山村地域の活性化が図られるなど、多くの意義を有するものである。

(3) 昨年閣議決定された森林・林業基本計画(平成13年10月26日閣議決定)は、このような森林の多面的機能の持続的発揮を図る適切な森林経営や森林資源を利用した循環型社会の構築を目指して策定されたものであり、この計画の中で定められた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を達成することが、とりもなおさず、京都議定書上の適切な森林経営の確保につながるものである。そして、このことにより、地球温暖化対策推進大綱において定められた森林による1,300万炭素トン程度の吸収量の確保という目標の達成が見込まれることとなる。

(4) このため、森林・林業基本計画に基づくとともに、地球温暖化対策推進大綱において、第2ステップ及び第3ステップの前年に評価を行い、必要に応じて柔軟に対策・施策を見直すこととされていることを踏まえ、ステップごとにその進捗状況について評価・見直しを行いつつ、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推進するとともに、吸収量の報告・検証体制を強化するための対策を強力に推進し、目標の達成に必要な二酸化炭素の吸収量の確保を目指すものとする。

- (5)なお、地球温暖化対策の推進は政府全体として取り組むべき課題であり、将来の安定的な財源の確保に向け、温暖化対策税等の新たな税財源措置を含めた様々な角度からの検討が必要と考えられていることから、本対策の今後の評価・見直しに当たっては、このことも踏まえ対応していくこととする。

(注)地球温暖化対策推進大綱においては、対策を講ずるに当たり、2002年から2004年までを「第1ステップ」、2005年から2007年までを「第2ステップ」、2008年から2012年までを「第3ステップ」の3ステップに区分している。

2 10カ年対策の目標

(1)健全な森林の整備

育成林全体約1,160万haについて、生物多様性の保全にも資する多様で健全な森林整備を展開することとし、全国森林計画及び同計画に即して作成される各森林計画区ごとの地域森林計画等に基づき、適切な施業を行うことによって、森林・林業基本計画の目標の達成に必要な森林整備の着実な実施を目指す。

(2)保安林等の適切な管理・保全等の推進

法令等に基づき伐採・転用規制等の保護・保全措置がとられている天然生林約590万haを含む保安林等全体について、水源のかん養など保安林等の指定目的に応じた機能が持続的に確保されるなど良好な管理・保全等の実現を目指す。

(3)木材及び木質バイオマス利用の推進

望ましい森林の整備の確保はもとより循環型社会の形成、持続可能な社会の実現等の観点から、多面的機能発揮のための森林の整備を通じて供給される地域材について、住宅や公共部門等における利用を促進する。

また、地域の特性に応じた林地残材、製材工場残材等の木質バイオマスの利用を促進する。

(4)国民参加の森林づくり等の推進

森林・林業に対する国民の理解と森林吸収源対策への支援意識の醸成を図るため、普及啓発はもとより、広範な国民の直接参加による森林の整備・保全活動や森林環境教育を推進する。

3 対策の内容

(1) 対策の実施に当たっての展開方向

本対策は、民有林と国有林を通じ、山村と都市との連携を図りつつ、国、地方公共団体、事業体及び国民が一体となって、各地域における森林整備の必要性等についての理解を共有し参画する取組として、展開することとする。

また、本対策の推進に当たっては、関係府省との連携を図るとともに、林業・木材産業の構造改革を推進しつつ、コスト縮減等により森林整備等の効率化を徹底し最大限の効果の確保を図ることとする。

さらに、温室効果ガスの排出の抑制等のため政府自らが率先して実行することの意義は高いことから、「政府がその事務及び事業に関し温室効果ガスの排出の抑制等のため実行すべき措置について定める計画」(政府の実行計画)(平成14年7月19日閣議決定)に基づき、国有林野における健全な森林の整備や適切な管理・保全等を図るとともに、木材の利用等を進めることとする。

(2) ステップ・バイ・ステップの取組

本対策は、地球温暖化対策推進大綱に基づき、ステップ・バイ・ステップのアプローチによりステップごとに必要となる取組を着実に実行していくこととする。

第1ステップにおいては、各地域における効果的な森林吸収源対策の展開に向けた行動計画の作成、既往の対策のみでは森林の整備・保全が進んでいない箇所への解消に向けた整備手法の強化、森林整備を担う森林・林業の担い手の確保等の体制整備に直ちに着手するとともに、施策の重点化・効率化等を徹底し、目標の達成に向けて最大限取り組むこととする。

また、第2ステップにおいては、第1ステップにおける対策の進捗状況等を踏まえ、目標の達成に必要な追加的な施策を含め森林整備等の強化を図ることとする。

さらに、第3ステップにおいては、第2ステップまでの対策展開の成果を踏まえつつ、目標の達成に万全を期するために必要な施策を着実に進めることとする。

なお、森林吸収量にかかる報告・検証体制については、第1、第2ステップを通じて整備を図り、第3ステップにおいて適切な報告を行うこととする。

(3) 具体的対策

ア 健全な森林の整備

各地域において地方公共団体、林業関係者、NPO等幅広い関係者が参画して、管理不十分な森林の整備を着実かつ効率的に実施するための行動計画を作成し、育成複層林施業、長伐期施業等による多様な森林整備や生物の生息・生育空間のつながりや適切な配置を確保し自然生態系の再生が図られるような取扱を推進する。

- ・都道府県が市町村と連携し、森林所有者、森林組合、NPO等の関係者の参画を得つつ、各地域における管理不十分な森林の解消に向けた具体的な取組等からなる行動計画を作成することを通じて、円滑な対策の推進を図る。
- ・健全な森林の育成に向けて、必要な間伐を実施するとともに、花粉発生抑制にも資する抜き伐り等を進める。
- ・林齢の高い人工林における適切な密度管理、公益的機能の低下した保安林における複層林への誘導・造成を強力に推進するなど、育成複層林施業、長伐期施業等を通じて二酸化炭素を長期にわたって固定しうる森林づくりを推進する。
- ・生育に長期間を要する広葉樹の特性に応じた保育を進めるなど、広葉樹林の適切な整備や針広混交林化を推進する。
- ・流域保全上重要な奥地水源林等における森林整備を推進し、未立木地の解消等を図るとともに、荒廃した里山林等の再生や耕作放棄地等への植林、保育等を推進する。
- ・健全な森林の整備に不可欠な路網については、効果的な路網の組合せ等による低コスト化を徹底するとともに、自然環境の保全に十分配慮しつつ、その整備を推進する。
- ・森林所有者による施業、経営が十分に行われていない森林について、意欲ある担い手への施業、経営の委託等を積極的に推進するとともに、公益的機能の発揮に対する要請が高い保安林等のうち、森林所有者等の自助努力では適切な整備が進み難い森林について、公的主体による整備を推進する。

- ・森林整備を着実に進めるため、森林整備を支える山村地域の活性化を図る観点からも、緊急雇用対策事業と連携しつつ、本格的技能習得のためのOJT研修等の実施により、UJターン者をはじめ森林整備を担う基幹的な森林・林業の担い手を各地域において育成・確保する取組（緑の雇用）を推進する。

イ 保安林等の適切な管理・保全等の推進

森林の荒廃を防止するため、治山施設の効率的かつ効果的な整備に取り組むとともに、保安林制度の適切な運用により保安林の保全対策の適切な実施等を進める。

- ・保安林の計画的指定、保安林制度等による転用規制や伐採規制、山地災害を防止するために必要な情報整備等により森林の保全を推進する。また、優れた自然環境を有する国有林内の天然生林の保護林制度等による適切な保全管理やNPO等と連携した自然植生の保全・回復対策を推進する。
- ・荒廃した保安林等における土砂の流出及び崩壊を防止するために治山施設の整備を推進する。施設の整備に当たっては、簡易かつ効率的な工法等の導入を図りつつ、奥地水源地域における荒廃地等の復旧整備など流域の特性に応じた対策を推進する。
- ・松くい虫被害に対する松林保全対策をはじめ、森林病虫害等の適切な防除を推進する。
- ・自然公園に指定された優れた自然の風景地を構成する森林等について、巡視の実施など適切な保全管理を推進する。

ウ 木材・木質バイオマス利用の推進

木材利用に関する国民への普及啓発、木材産業の構造改革等を通じた住宅や公共部門等への木材の利用拡大、木質資源の利用の多角化を進める。

- ・再生産可能で加工に要するエネルギーが少ない資材である木材の利用の意義に関する国民への普及啓発を推進する。

- ・品質・性能の明確な木材を低コストで安定的に供給しうる体制を構築し、木材産業の構造改革を進めること等により、住宅や公共部門等における木材利用を促進する。
- ・消費者が木材利用を通じて森林・林業の活性化に貢献できるよう、環境に配慮した木材の新たなマーケットに対応するための流通システムの確立等により消費者への情報提供を積極的に推進する。
- ・水質浄化や調湿等に利用する新用途木炭等の普及・啓発を図り、その利用を促進する。
- ・林地残材等の効率的な収集・運搬の促進を含め、地域の特性に応じた木質バイオマスエネルギー利用施設等の整備を推進する。
- ・林産物の新たな利用技術、木質新素材等の開発を進め、実用化を目指す。

エ 国民参加の森林づくり等の推進

国民的課題である森林吸収源対策に関する幅広い国民の理解と参画を促進するため、国、地方公共団体、事業者、NPO等の連携の下に、各地において植樹祭等のイベント等を通じた普及啓発、主体的かつ継続的な森林ボランティア活動、森林環境教育、森林の多様な利用等を推進する。

- ・国、地方公共団体、事業者、民間団体等が連携して、地球温暖化防止の森林づくりへの支援意識を醸成する。
- ・地域住民、NPO等の多様な主体の参加と連携による森林整備・保全活動を推進する。
- ・広範な国民の直接参加による森林づくりを森林所有者との協定等に基づき継続的に進めるほか、里山林等における保全と利用が一体となった活動を推進する。
- ・総合的な学習の時間等の利用や学校林等の活用による森林環境教育、高校生をはじめとする青少年等による作業体験等を積極的に推進する。

オ 吸収量の報告・検証体制の強化

2007年に予定される吸収量の算定・報告体制にかかる条約事務局の審査に向けて、関係諸国との情報交換にも努めつつ、必要な森林資源情報の収集システムの整備等を進め、報告・検証体制を強化する。

- ・ 吸収量報告に不可欠な森林簿情報の精度の検証・向上、各地域における吸収量情報を整理し、報告するためのデータを全国ベースで一元管理できるシステムの構築等を図る。
- ・ 森林の動態変化等に関する全国規模での定点調査や衛星データの解析と組み合わせた分析を進めるなど、モニタリングの充実、活用を図る。
- ・ 施業が行われた森林の位置を地図情報として管理できる森林GISの導入を推進するほか、保安林の管理情報の整備を進める。
- ・ 伐採の前後における森林土壌中の炭素変化量を調査するなど、森林全体の炭素吸収・固定機能等に関する研究を進める。
- ・ 吸収量の算定報告に関するIPCC（気候変動に関する政府間パネル）での検討状況を踏まえつつ、我が国における森林経営による二酸化炭素の吸収量の算定手法の開発を進める。