

森林・林業基本計画

平成28年5月

目 次

まえがき	1
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	3
1 前基本計画に基づく施策の評価等	3
(1) 前基本計画に掲げた目標の進捗状況.....	3
(2) 前基本計画に基づく主な施策の評価.....	4
(3) 前基本計画策定以降の情勢変化等.....	5
2 森林及び林業をめぐる情勢変化等を踏まえた対応方向	6
(1) 資源の循環利用による林業の成長産業化.....	6
(2) 原木の安定供給体制の構築.....	6
(3) 木材産業の競争力強化と新たな木材需要の創出.....	7
(4) 林業及び木材産業の成長産業化等による地方創生.....	7
(5) 地球温暖化対策、生物多様性保全への対応.....	8
3 施策展開に当たっての基本的な視点	8
(1) 現場に立脚した施策の展開.....	8
(2) 新たな動きを踏まえた柔軟な施策の展開.....	9
(3) 国民理解の促進.....	9
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	10
1 目標設定に当たっての基本的考え方	10
2 森林の有する多面的機能の発揮に関する目標	10
(1) 目標の意義.....	10
(2) 目標の定め方.....	10
(3) 森林の機能と望ましい姿.....	10
(4) 森林の誘導の考え方.....	12
(5) 森林の有する多面的機能の発揮に関する目標.....	15
3 林産物の供給及び利用に関する目標	16
(1) 目標の意義.....	16

(2) 目標の定め方	16
(3) 林産物の供給及び利用に関する目標	17

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 18

1 森林の有する多面的機能の発揮に関する施策 18

(1) 面的なまとまりをもった森林経営の確立	18
① 森林施業及び林地の集約化	18
② 森林関連情報の整備・提供	18
(2) 再造林等による適切な更新の確保	19
① 造林コストの低減	19
② 優良種苗の確保	19
③ 伐採・造林届出制度等の適正な運用	19
④ 野生鳥獣による被害への対策の推進	20
(3) 適切な間伐等の実施	20
(4) 路網整備の推進	20
(5) 多様で健全な森林への誘導	20
① 多様な森林への誘導と森林における生物多様性の保全	20
② 公的な関与による森林整備	21
③ 再生利用が困難な荒廃農地の森林としての活用	21
④ 花粉発生源対策の推進	22
(6) 地球温暖化防止策及び適応策の推進	22
(7) 国土の保全等の推進	22
① 適正な保安林の配備及び保全管理	22
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	23
③ 森林病虫獣害対策等の推進	23
(8) 研究・技術開発及びその普及	24
(9) 山村の振興・地方創生への寄与	24
① 森林資源の活用による就業機会の創出	24
② 地域の森林の適切な保全管理	25
③ 都市と山村の交流促進	25

まえがき

(戦後造成された我が国の森林)

我が国の森林は、国土の約3分の2を占め、国土の保全、水源の涵養、^{かん}生物多様性の保全、地球温暖化防止、木材等の物質生産等の多面的機能を有しており、その発揮を通じて国民生活に様々な恩恵をもたらす「緑の社会資本」である。この豊かな森林の多くは、戦後、「荒れた国土に緑の晴れ着を」を合言葉に進められた荒廃森林への復旧造林、戦後復興や高度経済成長を支える木材を供給するために行われた拡大造林など先人の努力により植栽、保育されてきたものである。

(本格的な利用期を迎えた人工林)

その結果、これまでに1,000万haを超える人工林が造成され、その蓄積は半世紀前の5倍以上に増加し、森林の総蓄積は約50億m³に達するなど森林資源は充実した。また、既に半数以上の人工林が一般的な主伐期である10齢級以上となり、このまま推移した場合、おおむね5年後の平成32年度末には、その割合は約7割に達すると見込まれている。人工林に主伐期が到来したことは、すなわち、更新期が到来したことを意味するものであり、従来の延長線上にある保育主体の施業も転換期を迎えつつある。我が国は、自らの手で造成した森林資源を有効活用すると同時に、計画的に再造成すべき時期を迎えており、過去に経験したことのない新たな段階に入ったと言える。このように、大きな転換期を迎えた森林を適切に整備・保全しつつ、循環利用することは、森林の保続培養と森林生産力の増進を図るだけでなく、国土保全等の公益的機能を維持・向上させ、ひいては環境負荷の少ない社会の形成、伝統的又は新たな「木の文化」の継承と創造に大きな役割を果たすものである。

(森林・林業が抱える課題と情勢変化)

政府は、森林・林業基本法（昭和39年法律第161号。以下「基本法」という。）に基づく森林・林業基本計画（以下「基本計画」という。）を平成13年10月に策定して以降、5年ごとに見直すとともに、各般の施策を推進してきた。平成23年7月に策定された基本計画（以下「前基本計画」という。）の下では、利用間伐の着実な実施等により、木材供給量が増加するとともに、製材・合板などの木材加工・流通施設の整備等が進むなど、一定の成果が得られたところである。

しかしながら、我が国の林業においては、生産性は向上しつつあるものの、依然として低位にとどまり、小規模・分散的な原木供給の形態から脱していない。その結果、木材価格の下落が長期間にわたり、林業採算性が悪化してきたこれまでの経験等から、森林所有者が経営意欲を持てずにいる中、豊富な森林資源を十二分に活用することなく、需要に応じた安定的な原木供給ができていない現状にある。また、今後、木材需要の大幅な増加を

森林の保全管理を推進し、地方創生への寄与を図っていくこととする。

(5) 地球温暖化対策、生物多様性保全への対応

地球温暖化が進行する中、平成27年12月に国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（C O P 21）において、2020年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際枠組みである「パリ協定」が採択され、歴史上初めて190余の国・地域全てが参加する公平かつ実効的な枠組みとして合意が得られた。我が国としても、引き続き、平成32年度までに年平均52万haの間伐を実施するなど森林吸収源対策を含む地球温暖化防止の取組を推進していく必要がある。

このため、森林の適切な整備及び保全を通じて森林による二酸化炭素の吸収量の確保を図るとともに、木材利用の拡大による炭素の貯蔵及び二酸化炭素の排出削減に向けた取組を推進していくこととする。

我が国の国土の約3分の2を占める森林は、多様な生物が生育・生息しており、生態系ネットワークの根幹として豊かな生物多様性を構成している。また、森林面積の約4割を占める人工林においては、林業が持続的に行われることを通じ、空間的にも時間的にも多様な森林が形成されるという特徴を有している。気候調整や食料・木材等の供給、自然環境の保全など、森林のもたらす恩恵は多様な生物に支えられており、この恩恵を将来の世代にわたって享受していくことを可能とするためには、その源となる生物多様性を維持・回復していくことが重要である。

このため、平成24年に策定された「生物多様性国家戦略2012-2020」等を踏まえ、育成林における間伐の実施、伐採後の適切な更新、長伐期化、広葉樹の導入、野生生物の生育・生息地を結ぶ移動経路としての森林のネットワーク化、森林生態系の復元、林業及び木材産業の振興に向けた取組等、適切な森林の整備・保全及び利用を推進していくこととする。

3 施策展開に当たっての基本的な視点

この基本計画は、今後20年程度を見通して森林及び林業に関する各種施策の基本的な方向性を示すものであるが、各種施策を展開するに当たっては、以下の視点を踏まえていくこととする。

(1) 現場に立脚した施策の展開

森林及び林業をめぐる情勢が変化する中、森林に対する社会の要請は高度化・多様化し、林業・木材産業関係者が現場で直面する課題も複雑化している。一方で、施業集約化や効率的な作業システムの導入等により高い生産性を実現する林業事業者や、新たな木質部材を開発する木材加工業者など、意欲的・革新的な取組を行う者も現れている。

取り扱うことも可能とする。

ただし、地球環境保全機能は、二酸化炭素の吸収や炭素の固定、蒸発散作用等の森林の働きが保たれることによって発揮される属地性のない機能であるため、区域設定の対象とはしないものとする。同様に、生物多様性保全機能については、伐採や自然の攪乱^{かく}などにより時間軸を通して常に変化しながらも、一定の広がりにおいて様々な生育段階や樹種から構成される森林が相互に関係しつつ発揮される機能であり、原生的な森林生態系や希少な生物が生育・生息する森林など属地的に発揮されるものを除き、区域設定の対象とはしないものとする。

各機能に応じた森林の望ましい姿については、次のとおりである。

(水源涵養機能^{かん})

下層植生とともに樹木の根が発達することにより、水を蓄える隙間に富んだ浸透・保水能力の高い森林土壌を有する森林であって、必要に応じて浸透を促進する施設等が整備されている森林

(山地災害防止機能／土壌保全機能)

下層植生が生育するための空間が確保され、適度な光が射し込み、下層植生とともに樹木の根が深く広く発達し土壌を保持する能力に優れた森林であって、必要に応じて山地災害を防ぐ施設が整備されている森林

(快適環境形成機能)

樹高が高く枝葉が多く茂っているなど遮蔽^{しゃへい}能力や汚染物質の吸着能力が高く、諸被害に対する抵抗性が高い森林

(保健・レクリエーション機能)

身近な自然や自然とのふれあいの場として適切に管理され、多様な樹種等からなり、住民等に憩いと学びの場を提供している森林であって、必要に応じて保健・教育活動に適した施設が整備されている森林

(文化機能)

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であって、必要に応じて文化活動に適した施設が整備されているなど、精神的・文化的・知的向上等を促す場としての森林

(生物多様性保全機能)

原生的な森林生態系、希少な生物が生育・生息する森林、陸域・水域にまたがり特有の生物が生育・生息する溪畔^{けいはん}林等、その土地固有の生物群集を構成する森林

(木材等生産機能)

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成長量が高い森林であって、林道等の基盤施設が適切に整備されている森林

同時に期待する森林では、自然条件等に応じ、帯状又は群状の伐採と植栽による確実な更新により、効率的に育成複層林に誘導する。林地生産力が低く公益的機能の発揮のため継続的な育成管理が必要なその他の森林は、自然条件等に応じて択伐や帯状又は群状の伐採と広葉樹の導入等により針広混交の育成複層林に誘導する。

なお、上記の考え方によらず、快適環境形成機能、保健・レクリエーション機能及び文化機能の発揮を期待する森林では、景観の創出等の観点から、間伐等の繰返しにより長期にわたって育成単層林を維持するか、又は自然条件等に応じ広葉樹の導入等により針広混交の育成複層林に誘導する。また、希少な生物が生育・生息する森林など属地的に生物多様性保全機能の発揮が求められる森林においては、天然力を活用した更新を促し、針広混交の育成複層林又は天然生林に誘導する。

b 育成複層林

現況が育成複層林となっている森林については、公益的機能の発揮のため引き続き育成複層林として維持することを基本とする。ただし、希少な生物が生育・生息する森林など属地的に生物多様性保全機能の発揮が求められる森林においては、必要に応じて、天然力の活用により、天然生林への誘導を図る。

c 天然生林

現況が天然生林となっている森林のうち、下層植生等の状況から公益的機能発揮のために継続的な維持・管理が必要な森林や、針葉樹単層林に介在し、継続的な資源利用が見込まれる広葉樹等の森林については、更新補助作業等により育成複層林に誘導する。

その他の森林は、天然生林として維持する。特に、原生的な森林生態系や希少な生物が生育・生息する森林等については、自然の推移に委ねることを基本として、必要に応じて植生の復元を図る。

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

森林の有する多面的機能を将来にわたって持続的に発揮させていくため、面的なまとまりをもった森林経営の確立、多様で健全な森林の整備及び国土の保全等の施策を総合的かつ体系的に進めていくこととする。その際には、流域保全の観点から河川事業等の国土保全に関する施策との連携を、また、自然環境の保全の観点から自然公園事業等の環境保全に関する施策との連携を図る。

(1) 面的なまとまりをもった森林経営の確立

小規模零細な所有構造にある我が国の森林において、森林の多面的機能の発揮を確保していくためには、面的なまとまりをもった森林経営の確立が極めて重要である。しかしながら、森林所有者の高齢化や相続による世代交代が進む中、経営意欲・所有意思のない森林所有者が増加し、所有者の特定が困難又は非効率となる森林が多数存在するといった課題が顕在化し始めている。このような課題に適確に対応することなくして、持続的に森林を経営していくことは困難であることから、次の施策を推進する。

① 森林施業及び林地の集約化

森林経営計画に基づく森林施業を一層推進するため、引き続き、森林所有者・境界の明確化等による施業集約化と意欲ある者への長期的な施業委託、森林施業と一体となった森林作業道の整備を支援する。加えて、面的なまとまりを既に有している森林において適切な施業が行われるよう、所在不明の共有者が存在する森林における施業の促進、生産森林組合の活性化等を図る。経営意欲の低下した所有者等の森林については、森林組合系統による保有・経営の円滑化を図る。さらに、公有林化を推進すること等により、いわば林地の集約化を図る。このほか、民有林と国有林との連携による森林共同施業団地の取組を推進する。

② 森林関連情報の整備・提供

森林関連情報については、リモートセンシングやクラウド等のICTの活用を進め、森林資源情報等の精度向上を図る。また、新たに森林の土地の所有者となった場合の届出制度の適正な運用や関係行政機関の間及び内部での当該情報の共有、施業集約化に取り組む者に対する長期の施業委託等に必要な情報提供を進める。加えて、市町村における森林の土地の所有者等の情報整備を促進する。

持続的な森林経営の推進及び地域森林計画等の樹立に資するため、森林土壌や

④ 野生鳥獣による被害への対策の推進

シカ等野生鳥獣による森林被害については、造林樹種等の着実な成長を確保するため、鳥獣保護管理施策や農業被害対策等との連携を図りつつ、効果的かつ効率的な捕獲及び防除技術の開発・実証を行うとともに、防護柵等の鳥獣害防止施設の整備や野生鳥獣の捕獲を引き続き推進する。特に、野生鳥獣による被害が深刻な森林については、その区域等を明確化して防除対策を講じる。また、地域の実情に応じて、野生鳥獣の生息環境となる針広混交の育成複層林や天然生林に誘導するなど、野生鳥獣との共存に配慮した対策を適切に推進する。

(3) 適切な間伐等の実施

人工林の半数以上が一般的な主伐期である10齢級に達しているものの、未だ保育の段階にあるものも多数存在している。地球温暖化防止を含む森林の多面的機能の着実な発揮を図るためには、不在村森林所有者の増加等の森林・山村が抱える課題に対処しつつ、森林整備を面的に進めていく必要があり、地域に最も密着した行政機関である市町村が主体となった森林所有者及び境界の明確化や林業の担い手確保等のための施策を講じるとともに、森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法（平成20年法律第32号。以下「間伐特措法」という。）に基づき、市町村による取組を一層進めるなど、引き続き、間伐等の適切な森林整備を推進する。

(4) 路網整備の推進

森林施業等の効率的な実施のため、傾斜区分と導入を図る作業システムに応じた目指すべき路網整備の水準を踏まえつつ、トラック等の走行する林道等と、主として林業機械が走行する森林作業道がそれぞれの役割等に応じて適切に組み合わせられた路網の整備（既設路網の改良を含む。）を引き続き進めるとともに、林業専用道など丈夫で簡易な路網の整備に必要な技術の普及・定着を図る。

なお、路網整備に当たっては、地域において相対的に傾斜が緩やかで林地生産力が高く、社会的条件が良く、将来にわたり育成単層林を維持する森林を主体とする。

(5) 多様で健全な森林への誘導

① 多様な森林への誘導と森林における生物多様性の保全

一定の広がりにおいて様々な生育段階や樹種から構成される森林がモザイク状に配置されている状態を目指し、自然条件等を踏まえつつ、育成複層林への移行や長伐期化等による多様な森林整備を推進する。その際、国有林や公有林等において、育成複層林化等の取組を先導的に進めるとともに、森林所有者等が施業を

選択する際の目安となる施業方法の提示やモザイク施業等の効率的な施業技術の普及、多様な森林整備への取組を加速するためのコンセンサスの醸成等を図る。あわせて、原生的な森林生態系、希少な野生生物の生育・生息地、^{けいほん}溪畔林など水辺森林の保護・管理及び連続性の確保、点在する希少な森林生態系の保護・管理、森林生態系の復元の取組、森林生態系に影響を及ぼすシカによる植生被害への対策等について民有林と国有林が連携して進めるほか、森林認証等への理解の促進など、森林における生物多様性の保全と持続可能な利用の調和を図る。

② 公的な関与による森林整備

急傾斜地・高標高地などの自然条件や社会的条件が悪く、森林所有者の自助努力等によっては適切な整備が見込めない森林や、奥地水源等の保安林における高齢級人工林等の公益的機能の発揮に向けて、将来的な整備の負担を大幅に軽減する観点から、自然条件等に応じて、帯状若しくは群状又は単木での伐採、広葉樹の導入による針広混交の複層林への誘導等、公的主体による多様な整備を推進する。

水源林造成事業については、針広混交の育成複層林の造成等へ転換する施業を推進することとし、新規契約については、伐期を長期化、主伐面積を縮小・分散し、現地の広葉樹等の植生を活かした施業を指向する。既契約分についても長伐期施業等への見直しを進める。

森林整備法人等が行う森林整備については、これまで造成された森林を多様な林相へ転換することを含め、適切な整備を促進しつつ、採算性を踏まえた契約の適正化や、不確知の契約当事者等に係る契約条件の変更等の円滑化を進める。

また、森林所有者等の責に帰することができない原因により荒廃し、機能が低下した保安林の整備を治山事業により推進する。公益的機能の発揮を図るための適切な整備や保全を必要とする森林については、国有林に隣接・介在する民有林を整備・保全する公益的機能維持増進協定の活用、地方公共団体が主体となった整備や公有林化を推進する。

③ 再生利用が困難な荒廃農地の森林としての活用

農地として再生利用が困難な荒廃農地であって、森林として管理・活用を図ることが適当なものについては、多面的機能を発揮させる観点から、地域森林計画への編入に向けた現況等調査、早生樹種等の実証的な植栽等に取り組む。また、住宅等の周辺にあり、既に森林化した荒廃農地については、保安林に指定して整備・保全するなど、自然環境の有する防災・減災等の多様な機能を発揮させる「グリーンインフラ」としての活用を図る。