

森林の国民的経営と選択的管理

1. 国土形成に不可欠な森林：多面的機能の発揮を通じた人と森林との多様な関係

- ・ わが国は、森林に恵まれた豊かな国土を持ち、古くから人々の生活に森林や木材が深くかかわってきた。木材は昔から住居や道具、日用品や船、社寺や城郭等の建造物等に利用されてきた。明治期の近代化に伴う木材需要や第2次大戦中から戦後にかけての燃料や資材としての大量伐採、経済の高度成長に伴う木材需要の増大などその時代の要請に応じて森林は資源として利用されてきた。
- ・ また先人は、多雨で降水量の変動が激しい気候と狭小で急峻な地形といった自然災害が発生しやすい国土条件の中で、森林の減少や荒廃が土砂の流出や洪水の発生につながることを認識し、利用と保全のバランスをとり森林を守る努力を払ってきた。
- ・ このほか、森林は国土の保全、水源のかん養、生物多様性の保全、公衆の保健、地球温暖化防止、文化、物質生産等の多面的機能を有するなど、国民生活や国土形成上重要な役割を担っている。近年では森林レクリエーションや森林浴などが定着し「森林の癒し」の効果を求めることも多くなってきた。特に地球温暖化防止の観点から、二酸化炭素の吸収源及び貯蔵庫としての森林の役割が重要視されてきている。
- ・ 里山林や都市近郊林は、環境保全や生物多様性の保全等の観点からその価値が再認識されている。都市内に存在する小規模な樹林や社寺林等（いわゆる鎮守の森）は、その地域内で森林の公益的な機能を果たしていると考えられる。また、魚つき林や船舶の航行目標となっている森林など、さまざまな面で森林は人々の生活にとって重要な役割を担っている。

2. 森林・林業の状況

(1) 森林の状況

- ・ わが国は温暖多雨なモンスーン気候下にあり、南北に細長く 3000 m を越す脊梁山脈を有することから、緯度や標高の変化に伴う自然条件が多様であり、白神山地や屋久島のような原生的な森林をはじめ、人工林や里山林など様々な森林が分布している。国土面積の約 7 割がこのような森林である。
- ・ 天然林の面積は森林全体の約 5 割であり、その蓄積の約 7 割は広葉樹である。50 年生以下の比較的若齢の森林は民有林に多く、かつて薪炭材の生産や落葉等の採取のため利用されていた広葉樹林である。高齢級の天然林は奥地の国有林に広く分布しており、その多くは国土保全や自然環境の保全、野生生物の保護等を図るため、保安林や保護林、自然公園や自然環境保全地域等に指定されている。
- ・ 人工林の大部分は針葉樹の単純林であり、戦中・戦後の荒廃森林への植林、高度成長期における木材需要に対応するべく伐採された跡地への拡大造林（早期かつ確実に森林造成が可能であり、将来の木材需要も期待しうる針葉樹人工林）など、時代の要請に応じて進められたものの結果である。面積では森林の約 4 割を占める。
- ・ 森林面積は昭和 20 年代半ばからほとんど変化はないが、森林の蓄積は年々増加しており、特に成長の早い針葉樹人工林の蓄積が森林全体の 6 割を占める。人工林の大半が戦後造林されたものであることから、今後、一般的に伐採利用が可能となる林齢 4 6 年生以上の森林面積が増加している状況にあり、木材資源は利用期を迎えつつあると言える。

- ・ 森林の多面的な機能の持続的な発揮を図るため、森林法にもとづき、重視する機能に応じて森林を「水土保持林」「森林と人との共生林」「資源の循環利用林」に3区分し、区分ごとに望ましい森林へ誘導するための施業が実施されている。

(2) 林業の状況

- ・ 我が国の林業は材価の低迷と経営コストの増大による採算性の悪化等により著しく停滞している。
- ・ 森林の育成には非常に長い年月を要することから、植栽当時は経済価値を見込めた針葉樹人工林も、利用可能な時期となった現在においては、総じて人工林樹種の立木価格が低下し採算がとれなくなっている。
- ・ 林業生産活動の停滞は、伐採後適切に造林されない森林や、間伐等の適切な手入れがなされない森林の増加をまねいているが、森林所有者の努力だけでは適切な森林整備や保全が進みがたい状況である。
- ・ 林業を担う林業就業者の減少や高齢化が進むなか、平成11年以降新規就業者は2千人台で推移してきたが、林業事業体等に新規就業した者の定着の促進が課題である。このような中、平成15年には「緑の雇用」の実施もあり新規就業者は4千人を超えている状況にある。
- ・ 林業は植栽、保育、伐採等の施業や森林管理を通じて、森林の持つ多面的機能を維持・向上させるという役割を持つ。また、持続可能な森林生態系の生産力を活用して有用な資源を生産し、循環型社会の構築を図るという観点から重要な産業である。

3. 適切な管理がなされない森林の増加の懸念

- ・ 我が国においては、古くから人々の暮らしと森林や木材とが深い

関わりをもってきており、国民は森林を身近な存在として感じつつ、林産物の利用を続けながら森林の保全・再生を行うなど、様々な形で森林に関与してきた。しかし、都市への人口集中やライフスタイルの変化、林業の採算性の悪化等から、現在、人々と森林との関係が疎遠になってしまった。このため森林に対し関心や投資が向かなくなり、林業生産活動の低迷と相まって、適切な管理がなされない森林の増加が懸念される。

- 適切な管理がなされない森林は、隣接する植栽木の枝葉が重なり合い地表に太陽光が届かなくなり、林内にある草本や低木類が生育できず、地表面の土壌が露出し、降雨によって土壌が流れやすくなる。また、過密な状態の人工林は根系が弱くなり、豪雨による山腹崩壊等が発生しやすくなる。このような森林はもやしのよ様な「ひよろひよろ」の状態、台風等による倒伏・幹折れ、積雪による雪折れも発生しやすくなる。このような段階に至ってしまった森林を健全な状態に復元するには、より早い段階で手を入れるよりもはるかに多くの手入れが必要となる。
- 里山林はかつて薪炭材や竹材、落葉の利用を通じて地域住民により維持管理されてきたが、エネルギー革命や化学肥料の普及等によりこれらの利用が少なくなり、その結果放置された里山林が増加している。これら管理されていない里山林の多くはマツ林や広葉樹の二次林で、灌木類やつる類が繁茂し藪となっており、ササや竹の拡大も見られる。管理されていない森林には廃棄物の不法投棄が行なわれる懸念がある。
- 適正に管理されない森林の増加をどのようにとらえるべきか。採算性悪化にともなう経営意欲減退の結果であるとのとらえ方で十分か。あるいは、従来の「人と森林との関係」の再構築が求められていると考えるべきか。

4. 人と森林の関係をとるまく諸状況の変化

- わが国は木材需要量の 8 割強を海外からの輸入に頼っている。外材が輸入されるのは市場原理からは致し方ないことではあるものの、利用可能な木材資源を豊富に有しているわが国に対して、環境保護の観点から国際的な批判の声もある。
- 地球温暖化防止の観点から、二酸化炭素の吸収源、炭素の貯蔵庫としての森林の役割が重要視されてきている。京都議定書目標達成計画によれば、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について推計すると、確保できる吸収量は基準年排出量比 3.9%を大幅に下回ると見込まれる。
- 持続可能な森林経営が国際的に推進されつつあり、森林認証・ラベリングの取組が行なわれている。このような中で、今後、環境保全に配慮した森林経営に対する消費者の理解が深まることが期待される。また、グリーン購入法により政府調達「違法に伐採された木材は使用すべきではない」ということに取り組むとしており、近い将来、このような考えが浸透し木材供給の構造に変化を与える可能性がある。
- 我が国の森林資源は人工林を中心に利用可能な状態となりつつある中で、次世代への森林を育てながら適切に利用していく意欲的な森林所有者や森林組合等、また上下流が一体となって活動する事例も増えている。また、今後、林業経営者の世代交代が進む中で零細経営体の集約化が進み、林業経営体の能力が高まる可能性もある。
- 森林には、水と緑のネットワークや良好なランドスケープの形成に対して重要な役割が期待されており、その観点から、適切な保全及び管理の必要性が高まる可能性がある。
- 木材の新たな可能性として、木質バイオマスをエネルギー等として利用することをはじめ、新たな利用技術や木質新素材の開発も

進められている。

- ・近年、森林がもつ快適性増進効果が広く国民に定着してきたこともあり、森林のもつ“癒し効果”を活かし、健康増進やリハビリテーションに役立てる「森林セラピー（森林療法）」も注目されている。

5. 今後の人と森林の関係の望ましいあり方

(1) 基本的な方向性について

- ・循環型社会を構築する観点から、国内の森林資源をより一層使うべきではないか。この場合、国産材の積極的な利用を国民や企業に促すとともに、林業や木材産業の構造改革を行ない効率的な産業構造とすることも必要ではないか。
- ・地球温暖化防止の観点から、二酸化炭素の吸収源及び貯蔵庫としての森林の機能をより重視して、森林施業をより活発化すべきではないか。
- ・森林に対する市民や企業の関心は高まるとともに、多くのNPOやボランティアが山に入るようになってきている。このような傾向をどのように評価するか。今後確実に大きなうねりとなりうるか。そして、これによって多くの民間資源（マンパワー含む）が森林に投入されるような動きになりうるか。
- ・立地条件から採算性の確保が見られず、どうしても林業生産活動により従来並みの施業ができないところについては、その森林がもつ機能を踏まえ公的な手法も念頭におきつつ、省力的な施業を続け長期的には天然林に近い状態にもどすことも検討すべきではないか。

(2) 森林の国民的経営

- ・国民的経営とは、人と森との関係のありようを写すものである。

すなわち、森林を生業としている者を核とし、NPO や森林ボランティア、森林とのふれあいを求める者や彼らを指導し案内する森林インストラクターや森林技術者、森林へは出向けないが資金提供等で貢献する者、また森林管理に貢献する法人、森林を教育の場とする学校等が、それぞれの方法で森林に関わることができるようなシステムが求められているのではないか。この場合、林業の作業は高度な技術を有するものであり労働災害の危険性も高いことを十分留意すべきである。

- ・ 森林は国民生活や経済社会に欠くことのできないものであり、私有財であるが公的な財産の側面もあるとの観点から、私有林においては、森林所有者は自ら施業できない場合は施業を委託するなど、所有する森林を適切に整備・保全する責務を負うことを意識すべきではないか。
- ・ 森林の公益的機能に鑑み、これを適切に維持管理するためコストを含め国民が参加し、かつ森の豊かさを享受しうるしくみについても検討すべきではないか。
- ・ 国及び地方公共団体はシステムの仕組みを整備したり、さまざまな支援を行なうことが期待される。

(3) 森林の選択的管理

- ・ 森林の国民的経営のための経営資源は他の産業と同様に限られている。このような状況の中、既にある森林を次世代にどのように受け継いでいくのかが持続性の観点から重要であり、国土保全等森林の機能を踏まえ、国や地方公共団体が自ら整備・保全をはかるなど、国民的経営と相まって効果的かつ効率的に森林の管理経営を行なうことが必要である。この推進に当たっては、何らかの選択と集中が必要ではないか。人と森林との関係の再構築の観点から、どのような選択と集中が適切であるか。例えば、意欲のある林業経営体には今後できるだけ資源を集中すべきではないか。

- 循環型社会形成の観点等から林業生産活動により木材生産を維持できるところは維持し、このような取組を国・地方公共団体が支援しつつ森林の適正な整備を図る一方、それが困難な場合には、その森林がもつ国土の保全等の機能を踏まえ、公的な手法も念頭におきつつ、条件に応じた適切な施業を行い、徐々に針広混交林等へ誘導する等公益的機能の発揮を目指した森林に誘導していくべきではないか。
- すなわち、環境に配慮しながら木材を効率的に生産する森林、より環境に配慮しながら木材を生産する森林、水源かん養や国土保全重視する森林、森林空間を利用する森林、身近な自然を体験する森林、自然の推移に任せる森林など、自然条件や地域のニーズを踏まえ発揮すべき機能に応じて多様な森林管理を行うことが基本であり、これが効果的かつ効率的な森林の管理経営につながるのではないか。
- 森林所有者が林業を通じて森林を維持するのか、また針広混交林化等公益的機能を発揮する森林へ誘導して維持するのかを選択しどちらを選択しても社会的な価値を認めるしくみが求められるのではないか。