

森林・林業基本計画のめざす林業の姿

「緑の社会資本」である豊かな森林は多面的機能をもっている。森林資源の持続的な利用は、カーボンニュートラルの実現につながる。わが国の林業・木材産業の抱える課題を明らかにし、「グリーン成長」を掲げた新たな「森林・林業基本計画」のめざす達成目標と、施策の考え方を説明する。

世界に誇る豊かな森林資源

わが国の森林率（国土面積に示す森林面積の割合）は68・4％で、国連食糧農業機関の「世界森林資源評価2020」によると、OECD加盟国中で第3位に位置しています。さらに人工林面積は第8位（国土面積は62位）で、世界的に見てもわが国の先人達がいかに努力して多くの森林を造成してきたかを物語っています。

この豊かな森林は、国土保全、水源かん養、生物多様性の保全、地球温暖化の防止、文化の形成、木材等の物質生産などといった多面的な機能を有しており、国民生活にさまざまな恩恵をもたらす「緑の社会資本」です。これらの機能を持続的に発揮させていくためには、将来にわたって、森林を適切に整備、保全していかなければ

なりません。また、林業・木材産業は、就業機会の創出や定住促進等を通じて、地方の経済社会の維持・発展に寄与する重要な産業です。

森林・林業・木材産業政策については、森林・林業基本法（以下「基本法」）に基づき、森林の有する多面的機能の発揮、林業の持続的かつ健全な発展という基本理念の実現に向け、森林・林業基本計画（以下「基本計画」）を策定し、各般の施策を推進してきました。

2021年6月には、森林・林業・木材産業をめぐる情勢の変化等を勘案し、5年ぶりにこの基本計画を見直しました。「2050年カーボンニュートラル」の実現をはじめ、急速な少子高齢化と人口減少による経済停滞や地方の衰退など、環境・経済・社会の諸課題に統合的に取り組むことが社会全体の課題として強く求められてい



林野庁次長
織田 央 ORITA Hiroshi

おりた ひろし
1963年長崎県生まれ。東京大学農学部を卒業後、農林水産省に入省。広島、金沢、沼田などの国有林の現場勤務と熊本県への出向を経験。その後、計画課長、森林整備部長、国有林野部長を歴任し、林野庁次長に就任。森林環境譲与税の創設等に携わり、現在は新たな森林・林業基本計画に基づく施策の推進に取り組む。

ます。森林・林業・木材産業についても例外ではなく、このような世の中の求めにどのように貢献していくかが重要な視点となってきました。ここでは、新たな基本計画の内容に触れつつ、今後めざすべき森林・林業・木材産業の姿について紹介します。

国産材の供給量増えるが課題も

2016年5月に閣議決定された前回の基本計画の下では、人工林資源が本格的な利用期を迎えたことなどを背景に、「林業・木材産業の成長産業化」を掲げ、原木の安定供給体制の確立などの供給対策と、新たな木質部材の開発・普及などの需要対策等をあわせて推進してきました。その結果、主伐の増加とともに国産材供給量は拡大し、20年には、おおむね計画通りの3100



自然条件に応じ、年齢や樹種の違う木で構成される育成複層林

万立方メートルとなりました。また、林業経営体の規模拡大と生産性の向上が徐々に進むとともに、製材工場等の整備・規模拡大も進みました。さらに、耐火部材等の新たな製品や技術の開発・普及が進み、公共建築物の木造率の上昇、企業の木造店舗や中高層の木造耐火建築物のプロジェクトなど民間の非住宅分野における木材利用が進展し、木材輸出額も増加しました。

加えて、森林の経営管理の集積・集約化に向け、市町村が森林所有者と林業経営体をつなぐ「森林経営管理制度」の運用が19年4月から始まり、森林整備を推進するための新たな財源として「森林環境税」および「森林環境譲与税」が創設され、19年度から森林環境譲与税の譲与が

おこなわれています。こうした成果により、成長産業化に向けた取り組みは一定程度進んだものと考えていますが、課題も残っています。

①立木販売収入から、次世代の森林を育てるための再造林費用を賄える状況には至っておらず、森林所有者の費用負担や造林作業の人手不足が大きな支障となり、主伐面積に対する再造林面積は3〜4割程度にとどまっていること。

②林業従事者の給与は増加しているものの、年間平均給与は他産業と比べ低い状況であり、その雇用主である林業経営体の育成の取り組みは道半ばであること。

③木材産業の競争力強化について、大規模工場だけではなく、厳しい状況に置かれている地域の中小工場場の競争力強化が必要であること。

④木質バイオマスについて、FIT(固定価格買取)制度に基づき認定された発電施設の稼働により燃料材需要が大幅に増加し、国産材需要を下支えする一方、地域によっては既存需要者との間での原木需要の競合や森林資源の持続的利用に対する懸念が生じていること。

これらの課題に加え、わが国は、地球温暖化に伴う気候変動、少子高齢化と人口減少、新型コロナウイルス感染症の流行など大きな変化に直面しており、これらに対応しながら、今後各般の施策を進めていくことが求められています。

新たに「グリーン成長」を掲げる

こうした情勢のなか、林政審議会での議論を重ね、2021年6月15日に新たな基本計画が閣議決定されました。新たな基本計画では、前

述の課題を踏まえ、森林を適正に管理して、林業・木材産業の「持続性」を高めながら成長発展させることで、「2050年カーボンニュートラル」も見据えた豊かな社会経済を実現していくことを基本的な方針としています。また、このことを表す言葉として、森林・林業・木材産業による「グリーン成長」を掲げ、以下の五つの柱で施策を展開していくこととしています。

(1) 森林資源の適正な管理と利用

人工林資源の循環利用を進めるため、林業適地では適正な伐採と再造林の確保を図ります。それ以外の森林では、多様で健全な森林の姿をめざし、人工林から針広混交林への誘導や天然生林の適切な保全管理を進めます。また、国土強靱化に向け、森林整備・治山対策を進め、森林による二酸化炭素吸収量の確保・強化に向け、間伐や主伐後の再造林等を推進します。

(2) 「新しい林業」に向けた取り組みの展開

エリートツリーや自動操作機械等の新技術を取り入れて、伐採から再造林・保育に至る収支のプラス転換を可能とする「新しい林業」をめざす取り組みを展開します。あわせて、事業量の安定的な確保と経営基盤・経営力の強化を促進するとともに、林業従事者の所得と労働安全の向上を図り、長期にわたる持続的な経営を実現できる林業経営体を育成していきます。

(3) 木材産業の競争力の強化

大規模工場等については、住宅メーカー等のニーズに対応したJAS製品やKD材(人工乾燥木材)等の品質・性能の確かな木材製品を低コストで供給できる体制を整備し、外材や他資

材に対抗できるよう「国際競争力」を高めていきます。また、地域の中小工場等については、地域における多様なニーズをくみ取り、大径材も活用しながら、単価の高い板材などの多品目製品を柔軟に供給できる体制を整備し、「地場競争力」を向上させます。

(4) 都市等における「第2の森林」づくり

都市等での非住宅分野や中高層建築物における木材利用の拡大に向け、耐火火や構造計算に対応できる部材の開発・普及、JAS製材の供給体制の強化等を図ります。また、付加価値の高い木材製品の輸出や、地域内での木質バイオマスの熱電利用を促進します。

(5) 新たな山村価値の創造

森林管理を支える林業従事者の生活基盤である山村地域の活性化のため、地域資源を活かした産業の振興に加え、地域における農林地の管理や利用等の協働活動を促進します。また、森林空間を総合的に活用する「森林サービス産業」等の新たな産業の育成や山村地域と継続的にかかわる「関係人口」の拡大をめざします。

新基本計画の達成目標

基本計画では基本法に基づき、森林の整備と保全、林業・木材産業等の事業活動や林産物の消費に係る指針として、「森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」と「林産物の供給及び利用に関する目標」の二つの目標を定めています。

「森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」では、多様な森林がバランス良く存在する「指向する森林の状態」に向け、現在の育成単層

林のうち林業に適した場所では、これを維持する一方で、それ以外では針広混交林化による育成複層林への誘導を図ります。あわせて天然生林を適切に維持するなどの望ましい森林の整備・保全がおこなわれた場合に見込まれる5年後、10年後、20年後の状態(森林面積や蓄積など)を、目標として設定しています(表1)。

「林産物の供給及び利用に関する目標」では、望ましい森林の整備・保全がおこなわれた場合の木材(国産材)供給量と、今後の需要動向を見通したうえで、木材の安定供給体制の整備や木材産業の競争力強化、非住宅分野等での木材利用など諸課題が解決された場合に実現可能な木材利用量を目標として設定しています。

今回、木材供給量については、2019年の3100万立方メートルに対して、30年には1100万立方メートル増加させ、現状の1.4倍である4200万立方メートルまで拡大することをめざしています。

また、用途別の木材利用量については、製材用材や合板用材を合わせた「建築用材等」とパルプ・チップ用材、燃料材などを合わせた「非建築用材等」の区分を新たにおこなったうえで、山元への利益還元に向け、比較的単価が高い「建築用材等」への利用を促進することとしています。具体的には、新築住宅着工戸数が減少する一方、非住宅建築物やリフォームにおける木材利用促進、製品輸出拡大による需要の増加を見込み、JAS製品など品質性能の確かな国産材製品の供給拡大等を通じて木材利用量を19年の1800万立方メートルから30年には2600万立方メートルまで増加させる目標としています。

非建築用材等については、紙・板紙の生産動向や木質バイオマス発電施設の稼働状況、今後の計画等を踏まえた需要の増加を見込みつつ、木材利用量は未利用材等の利用拡大により1300万立方メートルから1600万立方メートルまで増加させる目標としています(表2)。

再造林に向けた課題と対策

基本計画では、政府が講ずべき施策を、「森林の有する多面的機能の発揮に関する施策」「林業の持続的かつ健全な発展に関する施策」「林産物の供給及び利用の確保に関する施策」等の柱立てで整理し、記載しています。これら柱立てについて横断的に取り組むべき、「再造林に向けた課題と対策」について述べたいと思います。

前述のとおり、主伐の増加とともに国産材供給量が増加している一方で、再造林の面積は主伐面積の3〜4割程度にとどまり、再造林が十分におこなわれているとは言いがたい状況です。

現在、伐採が進んでいるのは、比較的傾斜が緩やかで林道等が整備されているなど、伐採作業や木材の搬出がしやすい林業に適した場所です。このように条件が良く、今後も木材生産が続けることが期待される場所です。ええも再造林が進まないとなると、将来の森林資源の持続的な利用が危惧されます。

再造林を進める上では、大きな費用負担や造林作業手の不足が課題となっています。立木販売収入から再造林費用を賄えるよう、新たな技術を取り入れた省力かつ低コストの造林体系の確立をめざすことや、生産流通の各段階におい

表1 森林の有する多面的機能の発揮に関する目標

(単位:万ha)

森林面積	2020年 (現況)	目標とする森林の状態			指向状態 (参考)
		2025年	2030年	2040年	
育成単層林	1,010	1,000	990	970	660
育成複層林	110	130	150	190	680
天然生林	1,380	1,370	1,360	1,340	1,170
合計	2,510	2,510	2,510	2,510	2,510

注1:森林面積は10万ha単位で四捨五入しているため、計が一致しないものがある。
 注2:目標とする森林の状態および指向する森林の状態は、2020年を基準として算出している。
 注3:2020年の値は、2020年4月1日の数値である。
 資料:農林水産省

表2 用途別の利用量の目標

(単位:百万m)

用途区分	総需要量			利用量		
	2019年 (実績)	2025年 (見通し)	2030年 (見通し)	2019年 (実績)	2025年 (目標)	2030年 (目標)
建築用材等 計	38	40	41	18	25	26
製材用材	28	29	30	13	17	19
合板用材	10	11	11	5	7	7
非建築用材等 計	44	47	47	13	15	16
パルプ・チップ用材	32	30	29	5	5	5
燃料材	10	15	16	7	8	9
その他	2	2	2	2	2	2
合計	82	87	87	31	40	42

注1:用途別の利用量は、国産材に係るものである。
 注2:「燃料材」とは、ペレット、薪、炭、燃料用チップである。
 注3:「その他」とは、しいたけ原木、原木輸出等である。
 注4:百万m単位で四捨五入しているため、計が一致しないものがある。
 資料:農林水産省

てコスト低減と利益向上を図り、その成果を再造林に結びつけていくといった取り組みが不可欠です。具体的には、省力かつ低コストの造林体系の確立に向けて、ドローンや林業機械を活用した苗木運搬、伐採と造林の一貫作業や低密度植栽、エリートツリー等の植栽による下刈り回数の削減の取り組みを進めていきます。

また、生産流通の各段階におけるコスト低減と利益向上に向けて、個々の林業経営体による小規模・分散的な原木供給の体制から、地域の核となる林業経営体等が構成する組織や原木市場などが取りまとめ、製材・合板工場等に対する価格交渉力を高めて原木を安定的に供給する体制への転換を進めます。さらに、木材の供給側だけでなく、需要側においても、生産さ

れた丸太が製材用材など比較的単価の高い建築用材等に利用されるよう、住宅など既存の分野に加え、これまであまり木材が利用されてこなかった非住宅分野や中高層建築物において木材利用を進めていくことが必要です。

こうした状況を踏まえ、2010年に施行された公共建築物等木材利用促進法が改正され、「脱炭素社会の実現に資する等のための建築物等における木材の利用の促進に関する法律」として21年10月に施行されました。改正法では、木材利用の意義を基本理念として明示し、基本方針の対象を公共建築物から民間建築物も含む建築物一般へと拡大し、国・地方公共団体と建築主である事業者等による「建築物木材利用促進協定」制度の創設、「木材利用促進の日」や

「木材利用促進月間」の法定化などにより、建築物における木材利用の取り組みをさらに国民運動として盛り上げていくとしています。

また、川上から川下までの各界の関係者が一堂に会し、木材利用拡大に向けた課題や解決方法などについて意見を交換する「ウッド・チェーン協議会」を20年9月に立ち上げました。経済界や建築業界も交えて木材を利用しやすい環境づくりに取り組んでいく考えです。

「伐って、使って、植える」という森林資源の循環を確立しつつ、木材利用の拡大を進めなければ、木材利用そのものの意義を損なってしまうおそれがあると考えています。そして、このことは山側だけで解決することが難しい課題でもあります。このため、再造林を通じたわが国の森林資源の確保に向けては、単に森林所有者の問題としてだけでなく、川上・川中・川下のサプライチェーンを構築する者全体の問題として、それぞれの相互利益を拡大しつつ、再造林につなげるとの視点を共有し、努力していくことが重要であり、今回、そのことを初めて基本計画の本文に明記しました。

新たな基本計画に掲げる施策の推進に向けて、必要な予算を盛り込んでいるところであり、すべての人々が森林のもたらす恩恵を享受できるように、林業・木材産業の「成長」と「持続性」を両立させ、産業全体としてバランスの良い発展を促していく考えです。

※新たな基本計画の詳細や関連資料については、林野庁のホームページをご覧ください。

<https://www.rinyamaaff.go.jp/j/kikaku/plan/>