

林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の推進のための提言

平成 29 年 11 月 6 日

規制改革推進会議 農林ワーキング・グループ

未来投資会議構造改革徹底推進会合

「地域経済・インフラ」会合（農林水産業）

I. はじめに

日本は国土面積に比して世界でも有数の森林面積をもち、しかも、これまでは育てるだけで売上げに結びつかない保育の時期にあった人工林の約半数が林齢 50 年以上となり、本格的に伐採して活用する時期（主伐期）に移行しつつある。このような中、官民の林業復活に向けた努力により、平成 14 年には 19%まで落ち込んだ木材自給率は平成 28 年には 35%まで上昇しており、このような流れに更に弾みをつける必要がある。しかしながら、現在は主伐期にある人工林の年間成長量の 4 割しか伐採されていない状況にあり、年々累積されていく森林資源を、どのように活用、管理すべきかが、今、問われている。生産性の高い森林に、作業のための道路（路網）を適切に整備し、間伐や主伐後の再造林の施業を合理的に進める仕組みを整えることができれば、次の 50 年へと繋がる持続可能な森林経営が実現される。ようやく主伐期を迎えた日本の森林は、このサイクルを作るための重要な時期にある。

まず、木材の需給動向を見ると、我が国の木材需要量は昭和 48 年をピークに低減傾向にあり、また、その大宗は輸入製品で賄われている。中高層建築物向けなどの新規需要を開拓しつつも、大幅な需要増が見込めない中で国産材供給力の拡大期を迎えることとなるから、そのミスマッチの解消が必要となる。

次に、国産木材の供給体制に目を向けると、全国的に意欲ある森林組合等が増えてきている、資源調査や計画施業のための様々な ICT の開発が加速化しているなど明るい兆しもみえてきている。一方で、森林所有者の多くは小規模零細で経営意欲に乏しく、路網整備や施業の集約化など森林の資産価値を向上させるための積極的経営を期待できる状況にない。また、川上の林業経営体と川下の製材・合板業者や工務店などの木材需要者との連携が進んでいないことから、木材の伐採・搬出コストや流通加工コストが高く、輸入製品との価格競争の中で、そもそも、森林経営が経済的に成り立ちにくい状況にある。加えて、伐採・搬出・加工のそれぞれのプロセスで海外に比し割高であり、赤字分が公的補助事業により補填される場合も少なくない。こうしたことから、サプライチェーンを通じてコスト削減と高付加価値化を目指すという通常の産業において見られる動きに乏しい。

しかし、木材関連産業は、伐採、運搬、木材加工に留まらず、家具の製造・販売、住宅建築などのすそ野の広い産業群をもつものである。ここで適切な森林・林業政策が行われるならば、文化や教育の場としての森林の価値も含め、林業は、地域経済の重要な柱になり得るものであり、そのような潜在力を発揮させるための構造改革が求められる。

森林は、水源涵養、山地災害防止等の公益的かつ多面的な機能を担う側面もあることから、従前より、国、都道府県、市町村によって、計画的に管理・育成されており、路網整備等も少なからず公的助成の下で進められてきた。しかし、これまでのところ、主として資源造成の観点から幅広い人工林を対象に行われてきたため、主伐期における効率的伐採・搬出を見据えた重点的・戦略的な整備とはなっていない。

以上のような構造に直面する中、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の両立を進める上で、関連制度の在り方や行政の役割の見直し、さらには、森林所有者と林業経営体、木材加工業

者、流通業者の関係の再構築が不可欠である。政府においては、以下の事項を十分に踏まえ、その具体策について、早急に成案を得るよう検討すべきである。

II. 対応すべき事項

1. 目指すべき方向

で示した構造的課題を克服し、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の両立を進める上で、以下に示す方向を目指して施策を講じるべきである。その際、集積・集約化により林業生産林として整備していく人工林の面積や、整備する路網の規模、国産材の供給量の見込み、さらには、川上から川下までの林業全体の付加価値生産額などに関し、適切なKPI（達成すべき成果目標）を用いて、時期を明示した目標を定めるとともに、その目標の実現に向けた施策の工程表を、来年央までに明らかにすべきである。また、当該目標を確実に達成するため、PDCAサイクルにより目標及び工程表の進捗状況を定期的に把握し、必要な施策の見直しを行うとともに、先行する優良事例について、その横展開を進めるべきである。

- (1) 小規模零細で経営意欲を失っている森林所有者の経営を、意欲と能力のある林業経営体に集積・集約化すること
- (2) 政策により経営の集積・集約化を進める生産性の高い森林に路網整備等の重点化を図ること
- (3) 川上から川下までのサプライチェーンを繋ぎ、コスト削減を進めつつ、マーケットインの発想で高付加価値な木材を供給する体制が実現されること
- (4) 能力ある民間事業者が最大限活用されること

2. 新たな森林管理システムに関する事項

- (1) 市町村が仲介者となって森林の集積・集約化を進める仕組みの創設

1. (1)及び(2)で示した川上の森林経営の目指すべき方向の実現に向けて、次に掲げる事項を骨格とする新たな森林管理システムを構築すべきである。

森林所有者の森林管理の責務を明確化

森林所有者自ら森林管理を行わない場合には、市町村が経営・管理を受託した上で、意欲と能力のある林業経営体に再委託し、経営を集積・集約化

市町村が再委託できない森林及び再委託に至るまでの間の森林については、市町村が間伐等の公的管理

- (2) 森林管理委託の実効性を担保する森林所有者責任の明確化

- (1) で示した森林所有者の森林管理に係る責務を明確化するに当たっては、適切な時期における森林の伐採、造林、間伐の実施など森林所有者が果たすべき、森林の適正な管理と効率的利用に関する責務を明確化すること
その上で、森林管理等の責務を果たすことが困難な所有者にあっては、市町村への管理委託が進む十分な動機づけとなるような仕組みとすること
自ら責務を果たす意向を示したにも関わらず一定期間、責務が果たされない場合には、裁定等により迅速に市町村の管理に委ねるなど、実効ある仕組みとすること

- (3) 経営の集積・集約化に当たっての留意事項

- (1) の経営の集積・集約化を進める際には、様々な森林の管理委託を受ける市町村が意欲と能力のある林業経営体を広く募集するなど、森林を積極的に意欲ある経営体に委ね、生産性の高い林業経営を促す仕組みとすること
民間に委ねる生産性の高い森林については、この新システムを構築した地域を中心とし

て、森林作業道だけでなく基幹的な道も含めたネットワークを構築する路網整備を、森林整備事業も活用して進めるとともに、高性能林業機械の導入を重点的に推進すること

(4) 市町村による森林の公的管理のあり方

市町村が(1) の公的管理を行う際には、

林業生産林としての採算性が見込めない森林については、管理コストが小さくなる育成複層林への転換を進めること

民間事業者にできるだけ幅広い範囲で作業委託できるようにすること

(5) 市町村行政の補完等のための仕組みの整備

市町村の森林・林業行政については、林業の専門家を効果的に活用することに加え、その体制が脆弱である場合、市町村域を超えて森林の管理を行うことが効率的である場合など一定の場合には、都道府県が市町村の業務を代行できる仕組みとすべきである。また、新システムを円滑に機能させるために人材育成など広域的に行った方が効率的な業務については、都道府県による更なる取組も検討すべきである。なお、1.(4)で示した通り、いずれの場合にも、民間事業者の能力を活かせる場合には、積極的に活用すべきである。

(6) 新システムの遂行に要する財源の確保

市町村が行う公的管理や、この新システムを円滑に機能させるためのその他の業務が適切に遂行されるよう、別途創設に向けて検討するとされている森林環境税(仮称)を活用することが考えられる。

(7) 国有林事業との連携

国有林については、民有林に関するこの新たな森林管理システムが効率的に機能するよう、以下の事項に取り組むべきである。

林道の相互接続や伐採木の協調出荷、林業の低コスト化に向けた民有林への技術普及などの民有林との連携

新システムの対象となる意欲と能力のある林業経営体への国有林野事業の受注等の機会の増大への配慮や、国有林野事業で把握している林業経営体情報の市町村に対する提供

(8) 所有者不明森林への対応強化

新システムの構築にあわせ所有者不明森林について、固定資産税を支払う等の管理費用を負担している相続人が共有者の一部を確知できない場合には、市町村による公示を経て、市町村に対し経営・管理の委託を行えるようにすべきである。

3. 新たな森林管理システムを活かし林業の成長産業化を進めるために対応すべきその他の事項

(1) 木材の生産流通構造改革を進めること

2.で示した川上における対策に併せ、経済性のある森林の見極めと路網整備等の重点化を更に進めつつ、川上から川下までの連携強化を進め、海外に比べ高い流通コストの削減や木材需要の拡大を図るため、以下のような方向で引き続き施策を検討すべきである。

川上から川下までを網羅し、かつ長期・大ロットでの事業展開が可能な事業者を軸とした、マーケットインの発想に基づくサプライチェーンの再構築を促進する方策を検討、実施すること

ICTの利活用を徹底し、森林調査や施業計画立案の高度化、市場情報のサプライチェーンを通じた共有による作業効率や付加価値の抜本的向上などを促進する方策を検討、

実施すること

サプライチェーンに携わる多様な担い手や消費者が、森林の機能、成長段階、利用状況等を把握、理解できるような情報の整理、集約の方策を検討すること

森林組合との連携や加工・流通の合理化を進めるとともに、高付加価値な木材市場を切り開く加工事業者の市場に即応した林業経営への進出や、市場を見据えた林業経営体の川下事業への展開を促進するなど、林業の成長産業化に向けた生産流通構造改革の担い手に政策資源を重点化すること

(2) 木材の利活用を過度に制限している規制・基準等を見直すこと

民間事業者の自立的な林業経営により生産される質の高い木材や日本固有の樹種が最大限有効活用されるよう、利活用を過度に制限する規制・基準などの改革を進めるべきである。具体的には、建築物の強度や、防耐火性能、公共施設など公衆が利用する建築物に関する規制や基準などについて、最新の技術動向や海外比較等に基づき、幅広く見直すことを引き続き検討すべきである。

(3) 国有林に関する検討

国有林については、林野庁において、民間事業者が長期・大口ロットで伐採から販売までを一括して行う手法の提案募集・検証が進められている。その成果を活かし、速やかに改善提案を踏まえた課題の整理を行うとともに、民間活力の導入に関し検討を開始するべきである。

以上、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の推進のために対応すべき事項を示した。このうち、2で示した新たな森林管理システムによる森林経営・管理の集約化は、多くの森林が主伐期を迎える中で喫緊の課題となっている。政府においては、早急に成案を得て実現を目指すべきである。また、このシステムを真に機能させるためには、これを補完する3で示した事項への対応も必要である。政府においては、農林水産省を中心に、新たな森林管理システムを活かし、林業を真の成長産業へと転換させるビジョンと具体的な成長の目標の設定を引き続き検討し、来年央までに結論を得て、具体策を講じるべきである。