

森林の保全・管理等に関する 行政評価・監視結果に基づく勧告

平成15年5月

総務省

前書き

森林は、林産物を提供するのみならず、国土の保全、水資源のかん養等安全で快適な国民生活の維持のために重要な役割を果たしている。

しかし、木材価格の低迷等林業を取り巻く情勢は一層厳しくなっていることから、伐採後の造林等の最低限必要な保全・管理が行われない人工林等が増加し、木材の安定供給のみならず、森林の公益的機能の発揮にも支障を生ずるおそれが見られる。

このようなことから、国は、近年、民有林について、緊急間伐対策の実施等の森林の多様な機能を継続的に発揮させるための施策の拡充を図っているほか、平成3年に森林法(昭和26年法律第249号)を改正し、流域を基本的単位として、上流地域と下流地域の関係を意識し、民有林と国有林を通じ、森林整備、木材の供給体制の整備等を総合的に推進する仕組み(森林の流域管理システム)により、森林の保全・管理等の効率的な実施を図っている。また、国有林についても、平成10年の国有林野事業の抜本的改革により、木材の生産機能の重視から公益的機能を重視する管理経営方針に転換する等の大幅な見直しが行われたところであり、これらを通じた、森林の一層効果的かつ効率的な保全・管理等が求められている。

この行政評価・監視は、以上の状況を踏まえ、森林の保全・管理等の効果的かつ効率的な実施を図る観点から、間伐・造林推進施策の実施状況、森林の流域管理システムの運営状況等を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

目次

- 1 森林の機能に即した施業の推進
- 2 間伐の推進

3 造林の推進

4 森林の流域管理システムの効果的な運営

1 森林の機能に即した施業の推進

森林は、木材等の林産物の生産機能、水源のかん養機能、山地災害の防止機能に加え、国民生活の向上や国民の価値観の多様化等を背景として、生活環境の保全機能、保健文化的な機能等多面的な機能の発揮が一層期待されるようになっており、このような国民の多様な要請に応えられるような森林の効果的かつ効率的な保全・管理等が求められている。

このため、「新たな林政の展開方向」(平成12年10月11日林政審議会答申)において、「森林の機能を効率的効果的に発揮させるためには、一定の森林のまとまりごとにそれぞれの機能の要請の強さ、森林の状態等を踏まえて最も重視すべき機能を明確にし、それに応じて森林をゾーニングした上で、ゾーン毎に最もふさわしい森林の整備を推進すべきである。」としている。

この林政審議会答申を受けて、農林水産省は、多面的な機能を有する森林の保全・管理等を計画的かつ効果的に実施する観点から、森林・林業基本法(平成13年法律第107号)第11条に基づく森林・林業基本計画(平成13年10月26日閣議決定)において、全国の森林を、1) 水源かん養機能又は山地災害防止機能を重視する「水土保全林」(整備対象面積:おおむね1,300万ヘクタール)、2) 生活環境の保全機能又は保健文化機能を重視する「森林と人との共生林」(整備対象面積:おおむね550万ヘクタール)、3) 木材等生産機能を重視する「資源の循環利用林」(整備対象面積:おおむね660万ヘクタール)に3区分し、区分ごとの望ましい森林の姿を示している。

これら森林の区分に係る具体的な区域については、1) 民有林については、森林法(昭和26年法律第249号)第10条の5に基づき市町村が策定する市町村森林整備計画において、平成14年度から設定され、2) 国有林については、国有林野の管理経営に関する法律(昭和26年法律第246号。以下「管理経営に関する法律」という。)第4条に基づき策定された「国有林野の管理経営に関する基本計画」(平成10年12月25日農林水産省決定)を受けて、管理経営に関する法律第6条第1項に基づき森林管理局長が策定する地域管理経営計画及び国有林野管理経営規程(平成11年1月21日付け農林水産省訓令第2号。以下「管理経営規程」という。)第12条に基づき森林管理局長が策定する国有林野施業実施計画(以下「施業実施計画」という。)において、平成11年度から先行的に設定されている。

国有林の機能類型に応じた施業については、「国有林野の各機能類型に応じた管理経営の指針について」(平成11年1月29日付け11林野経第4号林野庁長官通達。以下「管理経営指針」という。)において、機能発揮の観点から望ましい森林資源の状態を維持し、又はこれに誘導するため、個々の国有林野における林況や社会的要請等を踏まえて、伐採や造林の方法等を適切に選択するなどにより、きめ細かく実施することとされている。

今回、森林の区分に応じた施業の実施状況を調査した結果は、次のとおりである。

- 1) 農林水産省は、市町村森林整備計画における「水土保全林」については、「市町村森林整備計画制度等の運用について」(平成3年7月25日付け3林野計第305号林野庁長官通知。以下「民有林運用通知」という。)に基づき、伐期の長期化、複層林化の推進等により、森林の水源かん養機能又は山地災害防止機能等の維持増進を図ることとしており、その区域内に、これらの機能の発揮が特に求められている森林については、「長伐期施業(注1)を推進すべき森林の区域」及び「複層林施業(注2)を推進すべき森林の区域」を定めることとしている。また、「森林と人との共生

林」については、民有林運用通知に基づき、樹種の多様化を図る施業を推進することにより、生活環境保全機能又は保健文化機能の維持増進を図ることとしており、その区域内に、これらの機能の発揮が特に求められている森林については、「広葉樹等転換を必要とする森林の区域」を定めることとしている。

しかし、調査した48市町村の中には、現実に、複層林施業を実施している箇所がない、森林所有者の施業に係る意識の変革を促し、施業を実施させることは困難であるなどの理由により、i.)「水土保持林」であるにもかかわらず、「長伐期施業を推進すべき森林の区域」を設定していないものが20市町村、「複層林施業を推進すべき森林の区域」を設定していないものが38市町村、ii.)「森林と人との共生林」であるにもかかわらず、「広葉樹等転換を必要とする森林の区域」を設定していないものが40市町村みられた。

(注1) 標準的な伐期齢のおおむね2倍に相当する林齢を超える林齢において主伐を行う施業

(注2) 複数の林齢、樹種及び林木の高さが異なるもので構成する森林の状態を維持しつつ、抜き伐りを繰り返して徐々に更新を図る施業

- 2) 国有林の「水土保持林」及び「資源の循環利用林」については、施業実施計画に区域ごとの施業方法が記載され、管理経営規程第14条第5項に基づく公告・縦覧制度を通じて、国民の意見の反映と情報の透明性の確保への配慮は図られているところであり、「森林と人との共生林」についても、自然とのふれあいの場や環境教育の場等として広く地域住民等の利用に供されるものであることから、同様の措置が講じられるべきものである。

しかし、調査した37森林管理署(森林管理センター等を含む。以下同じ。)すべてにおいて、「森林と人との共生林」の区域ごとの施業方法については、施業実施計画に記載されておらず、地域住民等には分からない状況となっている。

- 3) 国有林の「水土保持林」については、管理経営指針を受けて、森林管理局長が管内の森林計画区ごとに管理経営の指針を定め、その中で主伐を行う際の1伐採箇所の上限面積、伐期齢の下限等を定めている。

しかし、調査した37森林管理署の中には、i.)主伐の上限面積をおおむね5ヘクタールとしているにもかかわらず、約11ヘクタール等の主伐を行っているもの(2森林管理署)、ii.)下限伐期齢を80年と定めているにもかかわらず、林齢が58年生から63年生までの間で主伐を行っているもの(1森林管理署5.75ヘクタール)がある。

したがって、農林水産省は、森林の機能に即した森林施業を適切に推進する観点から、次の措置を講じる必要がある。

- 1) 市町村森林整備計画における「長伐期施業を推進すべき森林の区域」、「複層林施業を推進すべき森林の区域」及び「広葉樹等転換を必要とする森林の区域」の設定の意義等を徹底すること等により、当該区域の設定を行うよう、市町村に対して助言すること。
- 2) 国有林の「森林と人との共生林」の区域ごとの施業方法について、施業実施計画に記載すること。
- 3) 国有林の「水土保持林」については、管理経営指針等に定められた施業方法を徹底すること。

2 間伐の推進

間伐は、樹木の成長に応じて樹間密度を調整するために主伐までの間に繰り返して抜き伐りを行うものであり、健全で活力ある人工林を育成するとともに、地球温暖化防止を図る上でも不可欠な作業である。

また、適切な時期に間伐を行わなければ、過密な状態となって樹木の生育が抑制されることから、幹や根を十分に発達させることができないモヤシのような細い木が林立した森林となる。さらに、適切に間伐が行われない森林は、林内に差し込む日光も遮られ、下草が繁茂しないことから、降雨によって簡単に土壌が流出してしまい、雪

害、風害、病虫害等にも弱く、多面的機能の発揮も困難となる。

民有林のうち人工林は792万ヘクタールであり、その林齢構成をみると、611万ヘクタール(77.2パーセント)が間伐が必要なおおむね11年生から45年生までの育成段階にあり、これらに対する間伐の実施面積は、平成10年度が26.1万ヘクタール、11年度が23.7万ヘクタール、12年度が30.4万ヘクタールと推移している。地域の条件や森林施業の内容等によって差異はあるものの、一般的には10年に1度の頻度で間伐を実施することが望ましいと考えられていることから、これを前提として、11年生から45年生までの人工林面積611万ヘクタールを10で除した面積(61.1万ヘクタール)に対する間伐の実施割合を試算すると、平成10年度が42.7パーセント、11年度が38.8パーセント、12年度が49.8パーセントとなっている。

国有林のうち人工林は240万ヘクタールであり、その林齢構成をみると、200万ヘクタール(83.3パーセント)が間伐が必要なおおむね11年生から45年生までの育成段階にある。これらに対する間伐の実施面積は、平成10年度が5.5万ヘクタール、11年度が5.7万ヘクタール、12年度が6.2万ヘクタールと推移している。上記と同様の考え方の下に試算すると、間伐の実施割合は、平成10年度が27.5パーセント、11年度が28.5パーセント、12年度が31.0パーセントとなっている。

民有林については、木材価格の低下等林業を取り巻く情勢が厳しいことから、特に育成途上にある人工林の間伐等が十分に行われておらず、森林の保全・管理等への支障の懸念から、国は、昭和58年に森林法を改正し、間伐等が適切に実施されていない森林であって、間伐等を早急に実施する必要があるものを、市町村森林整備計画(1期10年の計画であり、5年ごとに見直し)において特定森林(平成3年の法改正により要間伐森林に名称変更)と位置付け、その所在、間伐の実施時期等を定めることにより、適切に間伐等を行うこととしている。

要間伐森林において、森林所有者等が市町村森林整備計画に従って間伐等を実施しない場合、市町村長は、森林所有者等に対して間伐等を実施すべき旨の勧告をすることができることとされている(森林法第10条の10第1項)。

要間伐森林については、民有林運用通知において、i.)新たに要間伐森林を定めた場合には、市町村森林整備計画の樹立又は変更の日から起算して30日以内に当該要間伐森林の森林所有者に対して、その指定について書面により通知すること、ii.)要間伐森林の所在場所(字及び地番)並びに森林法第5条第1項に基づき都道府県知事が策定する地域森林計画で定められた林班及び小班等を、市町村森林整備計画へ明確に表示することとされている。

農林水産省の調査によると、平成13年3月31日現在、全国で6.9万ヘクタールの森林が要間伐森林に指定されているが、5.6万ヘクタール(81.2パーセント)で間伐が未実施となっている。

また、農林水産省は、「緊急間伐総合対策の推進について」(平成12年4月28日付け12林野基第298号林野庁長官通知。以下「長官通知」という。)に基づき、健全で多面的な機能を発揮する森林の育成に向けた間伐の重点的な実施のため、民有林について平成12年度から16年度までの5年間で150万ヘクタール(年間30万ヘクタール(注))を緊急的に間伐することとする「緊急間伐5カ年対策」を実施しているところである。

(注) 民有林における平成11年度以前3年間の平均間伐実績は、年間約20万ヘクタールとなっている。

国有林については、農林水産大臣が森林法第7条第1項に基づき河川の流域別に都道府県の区域を分けて指定した森林計画区(全国で158森林計画区)ごとに、森林管理局長が、i.)伐採総量等の計画事項を定めた地域管理経営計画、ii.)地域管理経営計画に即して、伐採・造林箇所ごとの間伐等の具体的な伐採・造林方法等の計画事項を定めた施業実施計画を策定している。

地域管理経営計画及び施業実施計画の策定に当たって、森林管理署長は、属地的な事業実行の基礎とするため、あらかじめ林種、林齢、材積等の林況等の調査(以下「森林調査」という。)を実施することとされている(管理経営規程第14条)。

間伐等の実施に当たって、森林管理署長は、毎年度、施業実施計画に即して、対

象とする森林の伐採箇所ごとの伐採面積、伐採量等について収穫予定簿を作成する(管理経営規程第16条)とともに、伐採箇所の具体的な伐採面積、伐採量等について調査(以下「収穫調査」という。)を実施することとされている(国有林野産物収穫調査規程準則(昭和42年4月17日付け42林野業第193号林野庁長官通達))。

今回、要間伐森林の指定状況及び間伐の実施状況等を調査した結果は、次のとおりである。

- 1) 調査した56市町村の中には、次のとおり、市町村森林整備計画における要間伐森林の指定及び指定に係る手続が適切に行われていないものがみられた。
 - i. 間伐を実施すべき林齢を相当期間経過していることから直前の市町村森林整備計画において要間伐森林に指定していたものの、要間伐森林に指定しても間伐の確実な実施が見込めないとし、改定後の市町村森林整備計画において再指定していないものが5市町村(35か所91.2ヘクタール)ある。
 - ii. 私有林(民有林のうち公有林(地方公共団体が所管するもの)を除くもの。)については、森林所有者の森林経営に対する意欲が減退しているとして、要間伐森林の指定について十分な検討を行わず、自ら間伐を行うことができる公有林のみを指定しているものが8市町村ある。
 - iii. 要間伐森林は、民有林運用通知により、間伐を実施すべき林齢をおおむね5年経過しているものについては特段の理由がない限りは指定することとされているにもかかわらず、森林所有者の間伐実施の意向が確認できたものについてのみ指定しているものが14市町村ある。
 - iv. 要間伐森林の指定に当たり、市町村森林整備計画に地番を表示していないこと等から、具体的に要間伐森林がどの位置にあるのか不明となっているものが2市町村ある。
 - v. 要間伐森林に指定した際の森林所有者に対する書面による通知は、間伐が行われない場合、勧告等法的措置を伴うこともあることから、重要な手続であるにもかかわらず、34市町村においてそれが行われていない。これらの中には、i.) 施業時期を指示しても間伐が行われないと思い通知していないものが3市町村、ii.) 書面で通知をしなければならないということを理解していなかったものが3市町村ある。
- 2) 要間伐森林は、森林法に基づき間伐等を早急に実施する必要があるとして指定されたものであり、間伐が実施されなかった場合は、施業勧告等が行われるなど、私有財産の制限を行っていることから、最優先で間伐が行われるべきものである。

このようなことから、農林水産省は、長官通知においても、「緊急間伐5カ年対策」を実施するに当たっては、都道府県知事を通じ市町村に対し、要間伐森林の指定状況等を踏まえつつ、間伐の推進に努めるよう助言・指導している。

しかしながら、「緊急間伐5カ年対策」の初年度に当たる平成12年度の要間伐森林における間伐実績をみると、8,082ヘクタールとなっており、「緊急間伐5カ年対策」実施前の平成8年度から11年度までの実績(各年度6,824ヘクタールから8,658ヘクタールまで)と比べ、要間伐森林の間伐が従来に比して進展しているとは言えない状況となっている。
- 3) 調査した37森林管理署、38森林計画区における、地域管理経営計画等に基づく間伐の実施状況は、次のとおりとなっている。
 - i. 毎年度策定される収穫予定簿における間伐量は、地域管理経営計画における伐採総量の年平均の100分の80から100分の120までの範囲内とすることとされている(「国有林野管理経営規程の運用について」(平成11年1月29日付け11林野経第3号林野庁長官通達。以下「運用通達」という。))。

しかし、地域管理経営計画及び施業実施計画を策定する際の森林調査が不十分なことから、間伐を行う際に搬出が困難な箇所であったこと等により間伐を行わず、平成11年度及び12年度の間伐量が、地域管理経営計画における伐採総量の年平均の100分の80未満となっているものが、9森林計画区(23.7パーセント)ある。

- ii. 国有林における間伐は、本来、施業実施計画に定めた箇所以外には行えないこととなっている(管理経営規程第17条第1項)が、公用、公共用又は初回間伐等林野庁長官の定める場合については、施業実施計画において定めた箇所以外での間伐を例外的に認めている(管理経営規程第17条第3項、運用通達第30(4))。この例外規定に基づく間伐を行っている8森林管理署における平成12年度の間伐(343件)について調査したところ、初回間伐が165件(48.1パーセント)を占めており、その中には、本来、実施計画に計上した上で間伐を行うべきである高齢級(例えば、6齡級(26年生から30年生まで)以上)のものが121件(73.3パーセント)ある。
- iii. 平成12年度の収穫予定簿で間伐を計画したにもかかわらず、一部において間伐を行っていないものが13森林管理署あり、これら13森林管理署における間伐実績をみると、収穫予定簿に計上された423件中165件(39.0パーセント)の間伐が未実施となっている。この中には、収穫調査を行っていないため、間伐実施直前の現地確認において樹木の生長が悪いこと等が判明し、間伐できなかったものが18件ある。

したがって、農林水産省は、間伐の効果的かつ適切な推進を図る観点から、次の措置を講じる必要がある。

- 1) 要間伐森林の指定箇所の見直しを行い、市町村森林整備計画において要間伐森林の指定を適切に行うとともに、指定に係る手続を適正に行うよう、市町村に対して助言すること。
- 2) 「緊急間伐5カ年対策」の実施に当たっては市町村森林整備計画で指定された要間伐森林の間伐を優先することとするなど、要間伐森林の間伐の推進を図ること。
- 3) 森林調査等を的確に実施することにより、地域管理経営計画、施業実施計画及び収穫予定簿を適正なものとし、それに沿った間伐を実施すること。

3 造林の推進

伐採跡地を放置し、造林が行われず裸地化すると、雨水を浸透させる能力が低下し土壌の浸食や流出の可能性が増大することなどから、造林の推進は森林の保全・管理等の観点から重要である。また、地球温暖化防止の点でも、伐採跡地の速やかな造林等が求められている。

このため、農林水産省は、林地の荒廃を防止するため、民有林運用通知により、市町村森林整備計画において、伐採跡地の更新(注)すべき期間を、人工造林によるものについては原則として2年以内と定めることとしている。

(注) 林木の伐採後、苗木の植栽などにより後継樹を成立させること。

農林水産省の調査によると、伐採後3年以上造林されていない人工林の伐採跡地である造林未済地は、天然更新させようとするものを含め、平成11年3月31日現在2万2,000ヘクタール(民有林の伐採跡地面積10万9,000ヘクタールの20パーセント)があるとされている。

このように造林未済地が発生している状況を受けて、農林水産省は、平成12年度から、造林未済地の造林を促進するために「造林未済地緊急整備対策」を実施している。

本対策においては、確実な造林を担保するため、市町村長が施業受託者(森林組合等)を森林所有者にあっせんするとともに、森林所有者と市町村長が造林・保育の実施に関する協定を締結し、緊急的かつ集中的に造林・下刈を実施することとされている。また、本対策は、平成14年度に、公益的機能の高度発揮が求められているものの、一定期間造林が行われていない林地を対象に、植栽後一定期間皆伐しないことについて森林所有者と協定を締結した上で、都道府県又は市町村が事業実施主体となって造林を実施する「造林未済地緊急造林」による対策に変更されている。

なお、国有林については、「国有林の地域別の森林計画の樹立に当たっての留意事項について」(平成3年7月25日付け3-21林野庁経営企画課長通知)に基づき、主

伐の2年後までに造林することとされており、今回、当省が調査した37森林管理署においては、伐採後おおむね2年以内に造林が実施されている。

今回、民有林における伐採跡地の造林の実施状況等を調査した結果は、次のとおりである。

1) 農林水産省は、平成14年度から実施されている「造林未済地緊急造林」による対策では、造林実績を把握することとしたものの、前身の「造林未済地緊急整備対策」において伐採跡地の造林実績を把握する仕組みとしていなかったこと等から、残された造林未済地がどの程度あるのか把握されていないものとなっており、さらに、「造林未済地緊急造林」による対策においては、目標を設定して造林未済地を解消する仕組みとしていない。

一方、間伐については、前述のとおり、緊急に間伐を実施する必要がある森林150万ヘクタールを5年間で解消する(各年度30万ヘクタールを間伐する)との具体的な目標を設定した「緊急間伐5カ年対策」を実施したことにより、平成12年度及び13年度は予定どおり30万ヘクタールの間伐が行われている。

2) 調査した56市町村について、平成12年度末現在、伐採後2年以上経過した伐採跡地408か所の造林の実施状況をみると、いまだに造林されていないものが9市町村43か所(10.5パーセント)あり、これらの中には、今後、大雨等により災害が発生した場合には、人家等への被害が生ずるおそれがあるものが1市町村2か所みられた。

したがって、農林水産省は、森林の適切な保全・管理等を図る観点から、次の措置を講じる必要がある。

1) 造林未済地の現況を把握し、その結果を踏まえ、人工造林が必要なものについては、造林の目標を設定した上で、「造林未済地緊急造林」による対策の活用などにより、造林未済地の計画的な解消を図ること。

2) 特に、大雨等により災害等が発生するおそれのある造林未済地については、森林所有者に対し、早急な造林の実施に関する指導を行うよう、市町村に対して助言すること。

4 森林の流域管理システムの効果的な運営

森林・林業をめぐる情勢が、森林の諸機能の発揮に対する国民のニーズが多様化・高度化している一方で、林業採算性の悪化、林業就業者の減少・高齢化、基盤整備や林業機械化の遅れなど厳しい状況にあり、国有林野事業についても多額の累積債務を抱え一層の厳しさが加わるなど、このまま推移すれば間伐が行われないなど育成途上にある人工林の手入れ不足等が懸念されるようになっていた。このようなことから、平成2年12月の林政審議会における「森林整備・林業生産等を推進する上での合理的な地域範囲を設定し、それを単位として、森林の所有形態、規模等のいかに問わず、関係者の総意を結集するとともに、その地域の特質に応じた適切な森林整備、林業生産等が行われるシステムを確立する必要がある。すなわち、森林の諸機能が確保されるべき地域である「流域」を基本的単位として、民有林・国有林を通じて、適切かつ合理的な森林施業が着実に実施されるよう、森林整備と林業生産の目標の明確化、生産性向上の目標の明確化等を図るとともに、その達成に必要な林業生産基盤の整備、林業の担い手の育成確保、国産材の安定出材体制の整備等の計画的な推進に努める必要がある。」との答申を踏まえ、農林水産省は平成3年から森林の流域管理システムを推進している。

流域管理システムは、「森林の流域管理システムの推進について」(平成4年10月16日付け4林野計第501号林野庁長官通達。以下「長官通達」という。)及び「流域林業活性化推進事業等の運用について」(平成10年4月8日付け10林野計第212号林野庁長官通知)等に基づき、流域を基本的単位として、民有林と国有林を通じた森林整備、林業生産、加工・流通等の目標を明確化し、森林施業の共同化、上下流が協

力した森林整備、高性能林業機械の導入等の森林・林業全般にかかわる具体的な取組を総合的かつ計画的に推進することにより、間伐や造林の推進等を図ろうとするものである。

具体的には、i.) 民有林・国有林を問わず、また、所有者ごとに細分化されている森林について、まとまりのある施業規模を確保することによって規模拡大効果を生み出し、機械化の促進や林道・作業道の開設、更には年間を通しての事業量の確保や労働力の調整等を行うこと、ii.) 上流域への水源の依存度が高い下流域の都市住民に、森林の整備に対する資金的な支援や参加をしてもらうなど、下流域の協力を得て上流域において多様な森林の保全・管理等を促進すること等が考えられている。

流域管理システムの推進体制として、流域における都道府県、市町村、森林組合、林業経営者等が「流域森林・林業活性化センター」(以下「センター」という。)を組織し、センターの構成員に森林管理署等が加わり、基本的な取組方向、活動内容を協議する「流域森林・林業活性化協議会」(必要に応じ設置する部会又は分科会等を含め、以下「協議会」という。)を開催している。

センターは、i.) 流域において実施される事業等の達成目標を示した流域林業活性化基本方針(以下「基本方針」という。)を取りまとめ、ii.) 当該基本方針で定められた達成目標を具体的に実現するための流域林業活性化実施計画(以下「実施計画」という。)の策定に必要な具体的な数値目標等を設定するため、森林資源、森林所有者、林業事業者、流通・加工等に関するデータの収集・分析を行い、iii.) 流域における林業活性化に係る具体的な数値目標及びこれを達成するために必要な事業の年次計画等からなる実施計画を策定し、これに基づいた取組を推進することとしている。

森林の流域管理システムの確立・推進に意欲的に取り組んでいる事例について、農林水産省は、長官通達に基づき、都道府県を通じて全国的に収集するとともに、これを他のセンター等に紹介・普及することとしている。

流域管理システムにおける森林管理局・署の役割については、「森林の流域管理システムの下での国有林野の管理経営について」(平成11年7月23日付け11-7林野庁国有林野部長通達。以下「部長通達」という。)等において、民有林と同一流域を単位に国有林の地域別の森林計画を樹立し、これに従って適切な森林整備を図り、協議会に積極的に参加し先導的な役割を果たすとともに、都道府県、市町村等との緊密な連携を図りつつ、各流域の特性に応じた重点的かつきめ細やかな取組を主体的に行うこととされている。

また、森林管理局・署は、「国有林野事業における流域管理システムの一層の推進について」(平成13年3月29日付け12林国経第22号林野庁国有林野部経営企画課長通達。以下「課長通達」という。)等において、i.) 国有林野事業に対する流域内のニーズ、ii.) 流域内で優先的に取り組むべき課題、iii.) 国有林野事業が率先して行う取組等を内容とし、平成13年度を始期とする3か年計画である「国有林野事業流域管理推進アクションプログラム」(以下「アクションプログラム」という。)及びそれに基づく各年度ごとの具体的な取組を定める「アクションプログラム実施メニュー」(以下「実施メニュー」という。)を策定することにより、流域内のニーズや要望等を踏まえ、特に優先的に取り組むべき課題に対応することとされている。

今回、センターの活動状況及び森林管理局・署の流域の林業活性化に関する取組状況を調査した結果は、次のとおりである。

- 1) 調査した42センターの中には、実施計画に目標数値を記載していないもの、協議会を開催していないもの等が、次のとおりみられた。
 - i. 実施計画には、原則として、具体的な目標数値及び事業ごとの年次計画を記載することとされているが、i.) 目標数値については、国有林に係るデータ等の収集ができず、国有林等の欄が未記載となっているもの等が5センター、ii.) 実施計画の目標数値が設定されていないこと等から、年次計画を作成していないもの等が8センターある。
 - ii. 協議会においては、センターの具体的な取組事項について協議することとされているが、協議していた「林業機械化センター」の設置等が具体化できる見込みがなくなった等の理由から、平成10年度以降協議会が開催されていないものが、3センターある。

- 2) 調査したセンターの中には、森林整備と林業生産の目標の明確化を図り、民有林と国有林による共同施業団地を設置し、間伐及び作業道の設置を行うなど、民有林と国有林の連携等の成果を上げているものがみられた。

このようなセンターの取組の情報については、他のセンターにとっても有益な情報であると考えられ、長官通達においても、意欲的に取り組んでいる事例を他のセンター等に紹介・普及することとされているところである。

しかし、通達に基づく情報の収集及び提供については、平成5年2月から10年4月までの間は実施されていたものの、その後は、都道府県及び森林管理局からの情報の提供もなく、また、農林水産省も文書による要請を行っていないことから、実施されていない。

- 3) 森林管理局・署は、部長通達において、森林の流域管理システムの推進に資するため、協議会を通じて必要な助言・指導を行う立場にあり、また、民有林との連携を図りつつ実施計画に掲げた目標の達成に向けて積極的に取り組む必要があるとされている。

しかし、調査した37森林管理署の取組状況をみると、i.) 近年、協議会が全く開催されていない状況となっているにもかかわらず、その開催について積極的な働きかけを行うなど、協議会の主要な構成員としての主体的な取組を行っていないもの(5森林管理署)、ii.) センターが実施計画を策定する上で不可欠な実施計画の計画期間における国有林野事業の計画量(伐採面積、間伐面積及び林道の開設延長等)に係る情報を提供していないもの(4森林管理署)があるなど、部長通達に沿った取扱いがされていないものがみられた。

- 4) 今後における国有林野の管理経営に当たっては、流域の課題やニーズの的確な把握、林業事業体の育成等について、民有林関係者等と連携を緊密にして推進することが重要であるとされている。

このため、森林管理署等は、部長通達において、事業運営等を通じた国有林の取組について、各流域の森林整備の課題やニーズの把握に努めつつ、i.) 地域材の銘柄化や木材安定供給体制の確立に向けた計画的な木材供給の推進、ii.) 関係者の合意が得られた流域にあっては、生産目標、森林施業等の共通化に積極的に対応、iii.) 民有林行政との連携を図りつつ、立木の安定供給システムによる事業の安定的・計画的発注等を通じた林業事業体の育成の推進、iv.) 研修に必要なフィールドの提供等、林業技術の普及・啓発の推進、v.) 民有林林道等の計画との調整を図ることによる、民有林、国有林一体となった効率的な路網整備の推進、vi.) 上下流の連携を強化するため下流住民等に対する情報の提供、林業体験活動、自然環境の維持保全に係るニーズの把握等の促進に、重点的に取り組むよう努めることとされている。

また、森林管理局は、課長通達等に基づき、流域ごとに森林管理署等が重点的に取り組む事項を盛り込んだアクションプログラム及び実施メニューを作成することとしている。

しかし、調査した7森林管理局が作成した37森林管理署のアクションプログラム及び実施メニューの内容をみると、重点的に取り組む事項のうち、前述vi.) についてはほぼ全森林管理署で行われているが、前述ii.) 及びiii.) についてはほとんど取り組まれていないなど、森林管理署の取組事項に偏りがみられた。

したがって、農林水産省は、流域管理システムの効果的な運営を図る観点から、次の措置を講じる必要がある。

- 1) i.) 実施計画については、原則として、具体的な目標数値を記載し、事業ごとの年次計画を作成すること及びii.) 協議会を開催し、具体的な取組事項を確実に協議することにより、実施計画に掲げる目標の達成に向けた取組が推進されるよう、センターに対して助言すること。
- 2) 長官通達に沿って、センターの取組事例を収集し、民有林と国有林の連携により成果を上げている事例など意欲的に取り組んでいる事例を他のセンター等に対し

て情報提供すること。

- 3) 協議会を通じた助言・指導については、民有林と一体的な連携を図る見地から、部長通達に沿って積極的に行うこと。
 - 4) 森林管理局が作成するアクションプログラム及び実施メニューについては、民有林と国有林の連携が一層推進されるものとなるようにするとともに、それに沿った実行を図ること。
-