

いしかわの森づくり検討委員会

中間とりまとめ（案）

平成17年2月

いしかわの森づくり検討委員会

目 次

1	はじめに	1
2	森林の有する公益的機能	1
	(1) 森林の多様な機能	1
	(2) 森林の有する公益的機能の評価	1
3	石川県の森林・林業の状況及び課題	1
	(1) 森林の状況	1
	(2) 林業経営の状況	2
	(3) 森林の課題	2
4	森林の整備に関する制度	3
	(1) 現行制度の概要	3
	(2) 現行制度の課題	3
5	森林に対する県民の意識	4
	(1) 調査の概要	4
	(2) 調査の評価	4
6	今後のいしかわの森づくりのあり方	5
	(1) 基本的な考え方	5
	(2) 森林整備の方策	6
	(3) 森づくりを支える県民意識の醸成	7
7	まとめ	8

1 はじめに

森林は木材の生産のみならず水源のかん養や山地災害の防止など、社会全体に大きな役割を果たしている。

このような中、山間奥地などにある森林では、林業採算性の悪化や山村の過疎化等により、これまでの経済活動を前提とした制度では手入れが行き届かず、このままでは公益的機能の低下等により、県民生活への影響が懸念される状況にある。

「いしかわの森づくり検討委員会」では、森林の持つ公益的機能の維持や強化のための様々な方策について、これまで森林の現地調査や県民意識調査の実施と併せて、幅広い立場から多面的に検討を重ねてきた。

2 森林の有する公益的機能

(1) 森林の多様な機能

森林は、水源のかん養、山地災害の防止、レクリエーションの場の提供など、県民の暮らしに欠くことのできない大切な役割を果たしている。また、近年、地球温暖化を防止する役割や、再生産可能な資源である木材を生産し循環型社会の構築に寄与する働き、さらにはプランクトンや海藻類の成長に必要な栄養分を供給し豊かな海をつくる働きなどが注目されている。

(2) 森林の有する公益的機能の評価

平成 13 年に日本学術会議が森林の公益的機能の評価した手法に基づいて試算すると、本県の森林（全国の森林の 1.1%）が果たしている公益的機能は、貨幣換算できるものだけで年間約 1 兆 1,350 億円（全国評価額の 1.6%）となっている。

森林の多様な機能は、森林所有者や林業関係者に限らず、広く県民に利益をもたらすものであり、森林を健全な状態に保ち、それらの機能を安定して発揮させることは、県民全体に関わりのある問題である。

3 石川県の森林・林業の状況及び課題

(1) 森林の状況

本県の森林面積は 287 千 ha で、県土の約 69%を占めている。戦後の荒廃林地の復旧等のため、積極的に造林が進められた結果、県内の民有林には約 99 千 ha（民有林の約 4 割）の針葉樹を主体とした人工林が造成されている。

人工林の齡級構成は、8 齡級（36～40 年生）をピークにした偏った構成となっており、約 59 千 ha（60%）が間伐を必要とする林齡（16～45 年生）となっている。

また、約 6 割を占める広葉樹を主体とした天然林は、大部分が自然の遷移に委ねられており、近年では自然環境や景観、保健休養の場としての関心が高まっている。

(2) 林業経営の状況

木材の価格は、林業生産活動の動向に大きな影響を与えるが、立木の価格は昭和55年をピークに下落し、現在は昭和55年の価格の2~4割の水準となっている(スギ立木価格:23千円/m³ 5千円/m³、ヒノキ立木価格:43千円/m³ 17千円/m³)。

一方、人件費の上昇等により造林に要する経費は上昇し、現在は昭和55年の1.8倍となっており、林業の採算性の悪化が一層進んでいる(造林経費:56万円/ha 99万円/ha)。

本県の林家は13千戸と、昭和55年と比べて18%減少しているが、その一方で、「不在村森林所有者」の森林は34千haと、昭和55年と比べ1.7倍に増加している。

また、林家の経営規模は、山林保有規模において5ha未満が全体の73%を占めており、極めて零細性が強いものとなっている。

林業就業者数は近年900人前後で推移しており、就労条件の改善等の取組により、40歳未満の就業者が増加するなど若干の若返りが図られてきているものの、依然として60歳以上の高齢者の占める割合が高い状況にある。

森林整備法人である林業公社は、これまで約14千haの人工林を造成し、その適切な整備を通じて、山村の振興等と併せ、公益的機能の確保にも寄与しており、今後も森林整備を担う公的機関としての役割が期待されている。

しかし、これらの森林の大部分は育成途上であり当面の間収入が期待できないことに加え、現在の木材価格ではこれまでの整備に要した借入金の償還に見合う伐採収入が見込めないことから、厳しい経営状況となっている。

(3) 森林の課題

本県の森林については、林業採算性の悪化や不在村森林所有者の増加等を背景に、間伐などの手入れがなされてい行き届かない人工林の増加が大きな問題となっている。また、これに加え、薪炭が使われなくなったことなどを背景に、放置された里山林や竹林の増加のほか、マツクイムシによる被害林などの問題もみられる。

森林の多様な機能が十分発揮されるためには、森林が常に健全な状態に保たれる必要がある。しかし、人工林は天然林と異なり、間伐などの手入れが不可欠である。

間伐が行われないと、林内が暗くなるため下層植生が少なくなり、地表がむき出しになって雨水とともに土砂が流れ去りやすくなる。一方、間伐が行われると、林内に光が入り下層植生の生育が促され、地表が守られるとともに、保水量も多くなることから、水源のかん養や山地災害の防止といった森林の機能が維持される。

本県において過去 20 年間に間伐の対象となっていた森林は 59 千 ha で、このうち間伐が行われたのは 30 千 ha にとどまっており、少なくとも 29 千 ha は間伐が一度も行われず手入れ不足となっている。

このような森林を今後も放置し続ければ、森林は荒廃し、水源のかん養や山地災害の防止といった公益的機能の低下を招き、県民生活への影響も懸念される。

また、一旦荒廃した森林を再生するには、更に多額の投資と長い年月が必要となることから、早急に整備を行うことが重要である。

4 森林の整備に関する制度

(1) 現行制度の概要

間伐等の森林整備を行うための現行の制度には、造林事業と治山事業がある。

造林事業は、林業という経済行為を前提に、所有者負担を伴い森林整備を行う制度である。このため、木材価格が下がるなど採算性が悪化すると整備が進みにくくなる。

治山事業は、伐採制限等の私権の制約がある保安林を対象とする制度で、必要に応じて所有者負担なしで県が森林の整備・保全を図る仕組みとなっている。

ただし、一旦保安林に指定されると指定目的の消失などの理由がない限り解除ができず、自由に伐採ができないことなどから、所有者はその指定に慎重である。

(2) 現行制度の課題

一般的に間伐の対象となるのは林齢が 16～45 年生の人工林であるが、造林事業では原則として 16～35 年生の森林が対象となるため、36～45 年生については制度の対象から除外されている。

なお、現在、暫定的に、一定要件を満たす団地に限り 36～45 年生についても対象となる制度があるが、条件を満たすものは一部に限られている。

また、集落や林道周辺の経営条件の良い森林などでは、所有者負担を伴う造林事業で整備が比較的進んでいるが、奥地や林道から遠いなど経営条件が悪い森林や、所有者が不在村となっている森林などでは整備が進まない傾向にある。

5 森林に対する県民の意識

(1) 調査の概要

森林に対する県民の意識やニーズを把握するため、18歳以上の県民3,000人を対象に意識調査を実施し、1,452人(回答率48%)から回答を得た。

その結果、9割の人が森林に親しみや恩恵を感じており、近年の環境問題等を背景に、「地球温暖化防止に貢献する働き」、「水資源を蓄える働き」、「災害を防止する働き」を森林に対して期待している人が多くなっている。

本県の森林の現状については、「手入れが不足している」と感じている人が約4割となっている一方、「わからない」とする人も約4割を占めている。

また、森林を守り育てていく上で「植林の実施」、「間伐等の実施」、「森林整備の担い手の育成」を必要とする人が多くなっている。

森林整備のあり方については、約8割の人が森林の維持管理のための費用負担やボランティア活動に協力したいとしている。

これらの人が考えている費用負担額は、~~「年間1,000円程度」が約50%、「年間500円程度」が約27%、「年間1,000円程度」が約50%、「年間2,000円程度」が約16%~~という結果となっている。

また、これらの人がボランティアとして森林づくりに協力する場合は、「県や市町村が実施するイベントに参加」とする人が最も多くなっている。

(2) 調査の評価

調査の結果、多くの人が森林に親しみや恩恵を感じているものの、森林の状況については「わからない」とする人も多くなっている。また、現実には「植える」ことより間伐など「育てる」ことが必要となっているにもかかわらず、「植林の実施」が必要とされているのは、森林の状況が「わからない」人が多いためであると考えられ、森林に関する県民理解を一層深めていくことが必要である。

費用負担やボランティア活動については多くの人が協力したいとしている。~~ものの~~ボランティアについては、イベント参加のような比較的手軽な形での協力を希望する人が多く、~~能力や安全面から作業内容は限られるが、~~森林に対する県民理解を深める上での意義は大きい~~が、能力や安全面から作業内容が限られざるを得ない。~~

費用負担については、協力したいとする人のうち、~~「年間500円程度」までであれば「年間500円程度」、「年間1,000円程度」、「年間2,000円程度」を合わせた9割強の人が、「年間1,000円程度」までであれば「年間1,000円程度」、「年間2,000円程度」を合わせた7割弱の人が負担してもよいとの結果となっており、~~県民の協力を求める場合の参考になるものと考えられる。

6 今後のいしかわの森づくりのあり方

(1) 基本的な考え方

森林は、木材の生産のみならず、水源のかん養や山地災害の防止など多くの公益的機能を有し、社会全体に大きな恩恵を与えている。森林を健全な状態に保ち、その機能を安定して発揮させることは、県民全体に関わりのある問題である。

なかでも、良質で豊かな水を供給するなど県民生活と密接な関係のある水源地域等の森林については、将来にわたって水源のかん養等の機能を発揮させていくことが重要である。

これまでの森林と人との関わり、林業が山村社会に与える影響、循環型社会の構築の面からみた木材利用の意義等を考えると、林業関係者による林業生産活動を通じて健全な森林が造成され、森林の機能が維持されることは、本来望ましいものである。

しかしながら、林業を巡る厳しい状況の中、全ての森林の整備を林業関係者の自助努力に委ねることには限界がある。そのため、林業関係者だけの問題としてではなく、森林のもたらす恩恵を享受している県民全体が、自らの問題として受け止め、解決のために取り組んでいくことが重要であると考えられる。

森林を健全な姿で次の世代に引き継いでいくためには、採算性を確保し、林業が持続的かつ健全に行えるようにするための施策を引き続き行い、造林事業や治山事業を活用して森林整備を進めていくことが必要である。その一方で、県民の理解や協力のもと、恩恵を受けている社会全体で森林を支えていく新たなシステムを構築していくことが求められている。

具体的には、森林や林業の現状や森林の持つ水源のかん養や山地災害の防止等の役割を広く県民に周知し、「森林を県民共通の財産として社会全体で守り育てる」ことについて理解を深め、森づくりを支える県民意識の醸成を図ることが必要と考えられる。さらに、これまでの施策では対応できなかった手入れ不足の森林を、公益的機能が将来にわたって発揮されるよう整備していくための方策を説明するとともに、広く県民の意見を聞き、合意形成を図っていくことが必要と考える。

財源については、民間団体や個人からの寄付金や特定の受益を有する者から徴収する方法等も考えられる。しかしながら、森林からもたらされる受益が不特定多数の県民全体に及ぶことや制度としての安定性などを勘案すると、県民に薄く広く負担を求め税の検討を行うことが適当と考えられる。

(2) 森林整備の方策

本県では、森林面積 287 千 ha のうち民有林の人工林が 99 千 ha あるが、間伐等が行われず荒廃化が懸念される手入れ不足の人工林 29 千 ha の整備が緊急の課題となっている。なかでも、県民生活と密接な関係があるにもかかわらず水源地域等の森林においては、林業関係者による整備が期待しがたい水源地域等の手入れ不足林については、~~の整備に重点的に取り組む必要がある。~~

一方、水源地域等以外の森林についても、間伐の必要な林齢は、立木価格の低下等により伐採時期が延び、16～45 年生の人工林となっているが、現行制度では林齢 36～45 年生が原則除外されている。国に対し助成対象を拡げることが強く要望していくとともに、林業関係者の経営意欲を喚起し、整備を促していくための取組が必要である。

近年、いくつかの県において、同様な認識のもと、その県独自の特徴を取り入れた新たな仕組みを導入して森林の整備を進めている。

高知県や鳥取県では、水源地域等にある手入れ不足林の整備を重点的に進めるため、所有者負担を求めずに、県が所有者に代わって整備している。ただし、その条件として、一定期間皆伐を禁止する、整備の内容を木材生産よりも、公益的機能を優先させるものとする等について所有者との間で協定を締結することとしている。

この場合、~~の整備の内容については、人工林のような頻繁な手入れが不要で安定して公益的機能を発揮できる~~広葉樹との混交林に誘導していくための強度な間伐を実施することとなっている。

一方、岡山県では、全県的に整備を進めるため、地域を限定せずに、原則として現行制度の対象とならない 36～45 年生の森林について、所有者負担は残るものの、新たに助成している。

森林の公益的機能を維持していくためには、本県の地域特性を踏まえた森づくりの仕組みを構築していく必要がある。

水源地域等の手入れ不足林については、重点的に整備が進むよう、所有者負担を求めず所有者に規制をかける高知・鳥取県方式が有効であるが、加えて現行制度も最大限活用できるような仕組みとなるよう知恵を絞っていくことも重要と考えられる。

この場合は、協定の締結により、一定期間の皆伐禁止や、強度間伐による広葉樹との混交林への誘導などの規制を課すことが必要と考えられる。

一方、水源地域等以外の森林については、原則現行制度の対象とならない 36～45 年生の森林について、新たに助成制度を創設した岡山県方式を参考に、本県独自の仕組みを作っていくことが有効であると考えられる。

この場合は、助成率を 15～35 年生を対象とした現行制度を参考に設定するほか、岡山県では行っていないが、整備の効果を担保する観点から、ある程度の期間は皆伐を禁止する等の協定を締結することも必要と考えられる。

なお、森づくりの仕組みを構築するに当たっては、市町村においても森林整備についての関心が高いことから、市町村の関与も重要と考えられる。

(3) 森づくりを支える県民意識の醸成

県民が森林の多様な機能やその現状等を十分に理解し、森林は県民共有の大切な財産であるという認識に立ち、県民の参加や協力のもと社会全体で森づくりを支えていく意識を醸成することが重要であり、今後、次のような取組が必要であると考えられる。

森林に対する県民理解の増進を図るため、県民に対する森林の現状やその役割、森林整備の取組等についての普及啓発や情報提供、また次代を担う子供を含めた県民を対象とした森林環境教育や森林体験活動、川上の山村と川下の都市、農村、漁村との連携に向けた都市と山村の交流活動等を推進していく必要がある。

また、県民理解の増進と合わせ県民参加の森づくりを推進することも重要であり、多くの県民が参加できるよう能力に応じた森林ボランティア活動の仕組みづくりやその活動支援を行う必要がある。特に、里山林など身近な森林は、環境教育、自然観察・森林体験など様々な活動の場としての期待が高まっており、竹の侵入等で荒廃が進む里山林の整備・保全や、マツクイムシ被害林の再生等に向けて、幅広い県民の参画を含めた地域関係者の合意形成や整備等の活動を支援することも重要である。

さらに、県民参加の森づくりは、労働力の提供にとどまらず、県民が自ら理解を深め、意見やアイデアを出すことも重要であり、幅広い県民から森林の整備・保全のための様々なアイデアを募集し、県民提案型事業として実施することも必要ではないかと考えられる。

7 まとめ

この中間とりまとめは、各委員の意見や現地調査結果、県民意識調査による県民の声などを踏まえてとりまとめたものである。

検討の結果、これまでの制度では対応できなかった手入れ不足林を、公益的機能が将来にわたって発揮されるよう整備し、健全な姿で次の世代に引き継いでいくためには、県民の理解や協力のもと、恩恵を受けている県民全体で森林を支えていくことが重要であり、そのような県民意識の醸成を図るとともに、本県の地域特性を踏まえた森づくりの仕組みを構築し、その財源としての税について検討を行うことが適当であるとの意見集約がなされた。

今後は、この「中間とりまとめ」をたたき台として、当委員会に「いしかわの森づくり税制検討部会（仮称）」を設置し、新たな森づくりのための財源としての税制度について検討を行い、その結果を踏まえ、当委員会として県民の意見を十分聞いた上で、最終報告をとりまとめていくこととする。