

森林整備と財源のあり方検討委員会 第4回技術専門部会 議事概要

1 日 時：平成31年2月15日（金）13時30分～15時00分

2 会 場：行政庁舎 201会議室

3 出席者：山本委員、紙谷委員、椛沢委員、本田委員

4 次 第

(1) 開 会

(2) 挨 拶

(3) 議 事

① 公的関与の対象範囲について

(4) 閉 会

5 議事の経過

部会長	<ul style="list-style-type: none"> ○ ただいまから、森林整備と財源のあり方検討委員会第4回技術専門部会を開会します。 ○ これまで公的関与の対象と基準について検討してきました。今回これまでの検討を踏まえて公的関与の対象範囲を決めたいと思います。円滑な議事進行についてご協力をお願いします。 ○ それでは議事に入ります。初めに議事の進め方について事務局から説明をお願いします。
(議事) 事務局	<ul style="list-style-type: none"> ○ 議事の進め方（資料1） ○ 公的関与が必要な森林（イメージ）
部会長	<ul style="list-style-type: none"> ○ 事務局の説明の中で、何か質問はありませんか。 ○ 次の説明をお願いします。
(議事) 事務局	<ul style="list-style-type: none"> ○ 財源確保に関する論点（資料3） ○ 「公的関与が必要な森林の対象範囲」と新たな森林経営管理制度との関係（資料4） ○ 森林経営管理制度及び森林環境税等に関する国提示資料（参考資料1）
部会長	<ul style="list-style-type: none"> ○ 事務局の説明の中で、何か質問はありませんか。 ○ 質問が無いようであれば、資料3のア条件不利人工林（民間私有林）、イ広葉樹林（里山、ブナ林等）、ウ集落管理人工林、エ条件不利人工林（公有林等）の各区分について意見ををお願いします。
事務局	<ul style="list-style-type: none"> ● 補足をさせていただきます。資料4に以前から部会長からご指摘のあった、新たな森林経営管理制度と森林環境譲与税は、別々の法律で定められているものであり、関連付けて考えなくてもよいのではないかとの意見がありました。林野庁に基本的な考え方を聞いたところ、森林経営管理制度の中の経営に適さない森林に対して、森林環境譲与税の一部を充てることのできるという回答があり、その一部というのは、人材育成や木材利用促進のPR等のソフト対策や、原則として人工林を対象としているが、地域の実情に合わせて天然林等も対象とすることが可能という言い方をしている。このことから、事務局としては原則として森林経営

	<p>管理制度の対象が、国税措置されているとみなして整理をさせていただいた。</p>
部会長	<p>○ 内容については分かりました。</p>
委員	<p>○ これから具体的な判断をするときに、地域の実情をどう理解するのが問題になってくる。県は現段階で地域の実情をどう判断しているのか。</p>
事務局	<p>● 市町村のアイデア、判断によると考えている。基本的な税の主旨に則っていれば、その範囲の中で様々なことに対応できると考えています。</p>
委員	<p>○ 例えば、広葉樹林は対象とならないが、市町村の判断で対象とすることが可能と言われたときに、地域の実情からすると広葉樹林しかないからみんな対象にしよう判断したときに、その判断でよいのか。</p>
事務局	<p>● 国の検討過程の中で言われていたのが、「人為の関与が必要な森林については」という言い方を国がしています。その人為の関与が必要な場合とは、具体的な基準で示すべきなのか、特に広葉樹の場合は様々なケースがあると考えています。部会では過密度（Ry）で整理をしていますが、それに限らないケースも出てくると思っています。</p>
委員	<p>○ 手を入れるということは、将来なにかに使うってことだと思う。使用目的が明確になっていれば、そこは対象とすると理解せざるを得ないと思う。</p>
事務局	<p>● 人為の関与が必要なというのは、公益的機能を発揮するために人為の関与が必要な場合ということです。利用するためということではなく、前提として公益的機能の維持・保全が基本的な考え方であると考えます。</p>
委員	<p>○ 森林環境税の大前提はそうですね。</p>
事務局	<p>● 整備する中で、木材の有効利用はあると思います。</p>
部会長	<p>○ 国の森林環境税は、市町村の判断にまかせる部分が大きいですが、その時県はどういう役割を果たすのかということが、都道府県に問われてくると思うが、県税の議論は新潟県としてどうするのが問題となると思う。</p>
事務局	<p>● 関係してくると思っています。部会等で丁寧な議論をしていただいているのは、国税と新たな財源の検討をしているものの棲み分けを、しっかりしておかなければいけないと考えています。県独自税を先行して導入している37府県も国税との棲み分けをどうするか検討していると思いますが、後発の新潟県としては棲み分け等をしっかり議論していきたいと考えています。</p>
部会長	<p>○ 税金で言うと棲み分けるといってことですし、広く今後の森林管理、森林のあり方を全体として考える場合、県としての立場を示す一つの提言ということだと思います。</p>
委員	<p>○ 原則というか、最初の段階で、国の森林環境税は吸収源対策、パリ協定を前提にしているが、県の森林整備と財源のあり方もそれに準じた話にしていくのか、違うものも含めるのかによって、特に広葉樹林に関する扱い方が変わってくる。純粋に森林環境の話であれば、どう手を入れ</p>

	<p>ていけばいいのか基準は難しいと思う。Ry だけで本当に森林環境がよくなるのか。データがあるのかっていったら、なかなか難しいと思う。むしろ林業として、将来的に地域が資源として利用できていないものを利用できるように、明確な理由の方が分かりやすい。</p>
事務局	<p>● 平成 29 年度の検討委員会の提言内容としては、基本的には「公益機能の維持・保全のため」が大前提となっています。国税と同じような役割だと理解しています。県としても特に広葉樹の部分について、人為の関与が必要などという部分を、どのように理解すればいいのか非常に難しいという議論をしているところです。特に公益的機能の維持・保全のために荒廃している広葉樹の林をどういう基準を設けて整理すればいいのか等、非常に難しいと思っています。今、委員からお話があったように、必要な財源の規模を推計、推定するために、現在持っているデータ (Ry) を用いることができるのではないかとという考え方で整理しています。実際には Ry だけではないし、場所や林の状態、種類などでも変わるのでないかと議論していて、今後そこは課題だと考えています。委員の皆様からのご意見をいただければと思います。</p>
委員	<p>○ 国が広葉樹林に手を入れなかったというのは、たぶん基準を作るのが難しいからだと思う。</p> <p>○ 人工林であれば分かりやすいが、広葉樹林は樹種構成が様々だし、大きさも違うし、単純に考えれば大きくなればいろいろな機能が充実してくるので、Ry で考えるのも基準としては悪くないと思う。林を大きくするにはどういう基準を作ればいいのかということで、国の森林環境税の目的にもうまく対応できると思うし、Ry という基準は林業的にも対応しているので、現時点ではそういうふうに理解して進めていくことでよいと思います。</p>
事務局	<p>● 今のお話を伺いますと、条件付けをして定義・基準を作って規模を推計するが、定義・基準はすべてを満たすものではないという断りを入れて整理をするのも 1 つの手法とも思っています。</p>
部会長	<p>○ 委員の内容については、本部会での議論がよいのか、本委員会での議論がよいのか分かりませんが、繰り返し議論が必要と思います。</p> <p>○ 次に、公的関与の基準について (資料 5) 説明をお願いします。</p>
(議事) 事務局	<p>○ 公的関与の基準について (資料 5)</p> <p>○ 公的関与の基準関係資料 (参考資料 2)</p>
部会長	<p>○ 議論に入る前に、事務局の説明に対して何か質問等ありませんか。</p> <p>○ 区分が 4 つあるので、項目ごとに議論していきたいと思います。初めにア、条件不利人工林 (民間私有林) について議論をお願いします。</p>
委員	<p>○ 基準が 3 つあるが、どれか 1 つクリアしていればよいということでしょうか。</p>
事務局	<p>● はい。そうです。</p>

委員	○ 傾斜 25 度以上とあるが、県の林業試験場でまとめた報告書をもとにしている説明があり、当時すごく苦勞されてよい基準を作られたと思うが、25 度以上は階段造林になっているが、治山工事（防災・減災）で植えた山で、林業経営を目的としたものではないですよ。
事務局	● はい。そうです。ご指摘のとおり、治山事業で植えたものです。階段造林のような補助工を設けなければ木が育たないことから、25 度以上は一つの基準となると考えています。
委員	○ 今の話からすると、林地生産力 5 m ³ /ha・年未満も同じ考えですよ。問題は基幹路網からの距離 300m 以上という基準で、林業経営に適した林が 300m 以上離れていても対象になると、実際は 300m 以上離れた場所に良い林は無いと思うけれども。
事務局	● 今回示した基準が、必ずしも現場の実施においてすべて適用できるものではないと考えています。あくまでも必要な財源の規模を推計するための基準作りと考えています。実際の作業で 300m 離れているからといって除外すると大変なことになる。今回の基準は、実施段階での基準と成り得ると思うが、今は必要な財源の規模を推計するための基準と事務局では考えています。
委員	○ 傾斜 25 度以上の捉え方について、1 回の森林整備を行うと 5～10 ha くらいの広範囲での施業になると思うが、傾斜 25 度以上の基準の捉え方というのはどのように考えているのか。
事務局	● 実際にはある程度の斜面長があつて、造林地として施業する面積があれば基準に該当すると、実施においてはそう判断すると思います。ただ、必要な財源の規模を推計するためには、単純に森林簿データで抽出した面積をそのまま反映されることとなります。したがって実施とは当然異なると思っています。
部会長	○ 今の 2 つの質問は、たしかに基準という言葉は誤解を招きかねないので気を付ける必要があると思います。 ○ 民間私有林という言葉は、あまり使われたい言葉と思うため、検討して県民の皆様にも分かりやすい言葉にした方が、制度の主旨が伝わると思うので修正をお願いしたいと思います。
事務局	● 民間という部分だと思いますので、検討します。
部会長	○ イ. 広葉樹林（里山、ブナ林等）について何かありますでしょうか。
委員	○ 必要な財源の規模を推計するための基準と考えればこれでよいが、注釈のボー山という言葉は、分かる人が少なくなっていると思うので、「低木性樹種を主体とした」など、分かりやすく変えた方がよいと思う。
事務局	● 検討します。
部会長	○ ウ. 集落管理人工林について、何かありますか。
委員	○ 実際の現場において、生産森林組合、記名共有林、財産区有林については、まったく整備が行われていないのが実態であり、生産森林組合においては機能しているところは少ないと思われます。森林組合に属して

	<p>いて、森林組合が経営計画を立てて、造林補助をもらって整備をしていくのが実情と考えたほうがよいと思う。</p>
部会長	<p>○ 区分では、集落管理人工林となっているが、集落管理については人工林・天然林と分ける必要はないのではないのでしょうか。集落が管理する森林はいろいろな意味で重要性があるので、補助をしていくという考え方があってもよいのではないのでしょうか。今回は区分等の修正ではなく、集落林については新潟県の特徴でもあると思うので、今後さらなる議論となればと思っています。</p>
事務局	<p>● ア. 条件不利、イ. 広葉樹林、ウ. 集落管理、エ. 公有林等それぞれに人工林・天然林があるが、区分については集計の便宜的なものと考えて、天然林はイ. 広葉樹林に含めています。</p>
部会長	<p>○ 集落管理については、特殊なため人工林・天然林を含めてもよいと思っているが、事務局の区分の整理は便宜的なものとして、このままでよいと思います。</p>
委員	<p>○ 集落管理の中の構成を分ける作業が大変だと思う。実態として集落管理として人工林・天然林を一括りにしていいと思う。</p>
部会長	<p>○ ほかの人工林とはちょっと違うと思う。集落が管理しているから、鳥獣の話もありますし、ブナの話もあるだろうし、ちょっと別カテゴリーの気もします。今後の課題かもしれない。集落がこういうふうに使いたいと言ったら、それに対して県として全体として補助していく、集落の実勢に任せようと、国が市町村税に対して今回やっているのとパラレルな関係に、県として集落にというようなイメージ。</p>
委員	<p>○ 図の黄色いところとそうでないところは、$Ry = 0.8$ を切った場合ということですね。現実には 0.8 で切ることはできないですね。これは全県をプロットサンプリングした時の基準でしかないもので、それぞれの市町村に振り分けることができない。そこは問題だと思う。全県の比率でやってよいかという問題がある。</p>
部会長	<p>○ 実際に計算しようとした時に問題かもしれない。</p>
委員	<p>○ 集落の山は集落管理として括ってしまえば、広葉樹林のような基準を集落管理の中で分ける必要もない。一体的なものだと考えれば計算上は簡潔になると思う。</p> <p>○ そうするのがよいのか、広葉樹林は別の基準で全県的に計算した方がよいのか、どちらが実態として使いやすいのか、実務上の問題と思う。</p>
部会長	<p>○ 事務局からここまでで何かありますか。</p>
事務局	<p>● 今回議論していただいている前提は、公益機能を維持・保全するために、新たな公的な財源が必要かどうかを議論していただいています。管理をしている森林所有者の方々が、自分たちで管理できない森林を公的に関与する必要があるかどうかという議論をいただいています。</p> <p>● 今ほど集落管理の森林について広葉樹はすべてでよいのではないかという話もありましたが、ややこしいですが広葉樹の場合は、経済的に成</p>

	<p>り立つか成り立たないかの議論は向かないだろうと、実際は所有者が自ら手を入れるか入れないかというのは、商売をするのかしないのかではなくて、そもそもほとんどの広葉樹林は手が入っていない状態、放置されている状態なのが問題だろうという議論から始まったと思っています。その中で広葉樹は自然の治癒というか、放置されていても機能をある程度維持している部分と、手を入れなければなかなか機能が改善しない。すでに荒廃している、荒廃の危険が高いところに分けられるのではないか、そこを分けるために、どのような分け方があるか指標があるかななどを議論していただいていたと思っています。</p> <p>● 人工林については、経済ベースに乗るか乗らないかで、所有者が手を入れるか入れないか見分けがつくと考えています。集落管理の森林については、管理する地域が高齢化や人口減少によって少なくなっているので、人工林においては、経済ベースに乗る乗らないの話ではなく、すべてが対象となりうると考えています。ただ、集落管理の広葉樹については、たしかにすべて対象がなりうると考えるが、管理すべきなのかしないべきなのか、ほかの広葉樹林と同じように、そういった視点で整理すべきだろうと考えられるだろうと考えてきました。</p>
委員	<p>○ これからもっと具体的な議論をしていく必要があると思う。本当に手を入れなければいけない広葉樹があるのだとすれば、ボイ山こそ手を入れなければいけない。ボイ山を大きな森林にすることが環境という意味からは一番大事で、けれど今回ボイ山を除くとなると本末転倒じゃないかと言われかねない。議論の基準をうまく設定しないとそういう話になる。そこは難しいところ。</p>
事務局	<p>● 新たな財源を設ける場合に、昨年度の委員会の提言にもあった、しっかりと県民の方々に理解していただく必要があるという提言もあるが、広葉樹がなぜ対象となるのかという説明になるのかと思うが、そこは難しいと思っています。</p>
委員	<p>○ その理解をはかっていかないと、将来的に広葉樹をどう使っていくのか繋がっていかないと。これまでずっと人工林でやってきたので、広葉樹をどのように見ていくのかという理解をお互いできていない。そこを、今回時間をかけてみんなが理解できる基準を作っていくのが大事だと思う。</p> <p>○ 手を入れることによって、何がどう変わる、どういう手の入れ方をするとどう変わるのかということ、具体的に示すことができれば、基準の話でも一般の方もついてきやすくなると思う。</p>
事務局	<p>● ここはもう少し深い議論が必要と考えています。</p> <p>● 先ほどのボイ山の話は、前々回、委員から話があった人為的に手を入れても効果が薄い部分、そういった整理の仕方もあるのだと思いますが、現に機能が十分に発揮されている森林ではないが、人為的に手を入れてしまうと、逆に荒廃してしまう可能性がある部分もあるなど、そういった考え方もあると思うので、もっと深く議論・検討が必要かもしれ</p>

	ないと思いました。
委員	○ 新潟県は、そういう林が多いので、今のような説明をきちんとしていかなければいけないと思います。
部会長	○ 広葉樹の部分はかなりポイントだと思います。 ○ 次に、条件不利人工林（公有林等）について、何か意見はありますか。
委員	○ 魚沼市では、ほとんどが条件不利の人工林で、今年度、市行造林を市の発注で約 19ha、造林補助 4 割をもらって整備をしました。市の持ち出しが約 5 百万円ありました。間伐を行い、材を売った収益が約百万円くらいあり、4 百万円くらいの持ち出しが必要となり、ha 当たり 20～30 万円の持ち出しが必要となりました。今回の施業地は林道に隣接するところで、一番費用が掛かったのは、林内路網をどれだけ整備するか、急傾斜であれば路線長が長くなるので費用がかさむ。いろいろな条件があるので一概には言えないが、今年度の費用はマイナスでした。目的として公益機能の確保もあるが、地域の活性化や林業者の育成等もあることから、市の一般財源を使ってやれるところがある。自治体としては、財政が厳しい中で非常に大きな金額であるし、市の 84%が森林であり人工林は少ないが、地域の活性化等を考えると、森林資源を有効に活用したいという考えもある。県下全般に同じ状況が結構あると思うので、県から補助をしてもらえると財政的にも助かるし、整備面積も増えると思う。傾斜 25 度以上というのは、全体額を算出する基準としてはよいが、林内路網等に費用が掛かっているのが現状です。
部会長	○ 基準を一般私有林と同じに今回設定しているが、これについての意見はありますか。
委員	○ 良いのか悪いのか、今判断するのは厳しい。必要な財源の規模を推計するための基準としては良いと思う。
事務局	● 委員から魚沼地方の状況を聞きましたが、魚沼地方はかなり自然条件が厳しいと思っています。おそらく県内の県行造林、市町村行造林ともに厳しい自然条件だと想像できます。県行造林、市町村行造林は、一般の森林所有者ではなかなか造林が進まない部分について、県・市が分収しながら造林を進めてきた背景があることから、そもそも条件が不利な場所が大半だと思っています。
委員	○ 条件不利人工林（公有林等）で、分収林等で奥地に設定した場所は別として、普通の市町村林もということになりますよね。その場合、国の税金の場合は経営計画を立てられているところには使わないと、一番初めに条件が付いています。今回は、奥地も含め近場のエリアも公的管理の対象にしたいと考えていることでよろしいか。
事務局	● その判断基準が、ア. 条件不利人工林（民間私有林）と同じ基準を設定するべきかどうかにかかってくるかと思います。条件が良い、道から近い部分は、この基準では除外されることになると思います。
部会長	○ 経営計画の方は、そもそも除外の対象となっていない。基本的には地

	位的な条件となっている。
委員	○ 民有林・公有林で基準を変える意味は無いと思う。
事務局	● エ. 条件不利人工林（公有林等）については、原案のとおりでよいか。
委員	○ 林地生産力 $5 \text{ m}^3/\text{ha}$ はA材のことか。
事務局	● 単純に木の太る量（成長量）のことです。
委員	○ 傾斜 25 度以上という基準がよいのかどうか。傾斜 25 度以下でも経済的に成り立たないところは多いと思います。魚沼地域では、A材は全体の多くて3割くらい。そのほかの材は出してきたとしても赤字になります。私有林を整備する場合、造林補助の4割をもらって、残りの6割分の8割を魚沼市が補助して、ようやく山元に利益が出る状況です。市が整備すれば4割以外は市の持ち出しとなるが、傾斜 25 度以上の条件はハードルが高いと思う。必要な財源の規模を推計するための基準としては良いと思うが、今はそういう議論ではないと思うが、実施となった場合はこの基準でよいのかと思う。
事務局	● 例として、来年度から始まる国の森林環境譲与税の範囲の考え方の中で、経済ベースに乗るか乗らないか、経済ベースに乗らないものの指標の1つとして、実際に経営してみないかと林業事業体に聞いて、誰も手を上げなければ、経済ベースに乗らないという考え方もあり、実際そういうことなんだろうと思うが、全体の規模を計り知るには、その方法は無理なので、何らかの指標を決めて規模等を決めるしかないと考えています。
委員	○ 委員の言うA材というのは、根曲りだったり垂直の材が採れないなど雪の問題であり、今回の基準には積雪基準が無い。仮に新潟県の造林の適地の積雪深は何mだったか。
事務局	● 参考資料に図で示してありますが、25 度、2m以下で普通造林ができるとなっています。
委員	○ そうであれば、一応 2mの積雪深は基準になっていますよね。たぶんA材にならないような森林のところは2mを超えていますよね。
事務局	● 今の整理の中では積雪深までは考慮していません。
委員	○ 全体の面積の規模を評価するときに、どう評価するのかという問題はあると思います。雪の基準を入れないで評価したけれど、実務の段階で無理ということも考えられるため、注意が必要だと思う。
部会長	○ この問題はもう少し議論が必要だと思います。ほかに別な観点で意見ありませんか。
委員	○ 今の問題も含めて、森林計画のデータはデジタルデータになっているのか全体を評価するときに非常に重要だと思う。データになっていないと計算できない。最深のデータはありますか。
事務局	● 傾斜、地位はあります。今基準として示しているデータはデジタルデータとして持っています。

委員	○ 雪も考えておかないと実態と合わなくなると思う。
事務局	● 実際、積雪深自体は加味されていないが、25度以上とした理由は、国の方では、条件不利として傾斜30度以上としています。これは雪を考慮していないだろうと考えました。雪の影響を受ける本県の研究成果があったためそれを用いました。
委員	○ 国の基準は作業性だと思う。傾斜30度を超えると作業が大変なことだと思う。今の話は林業経営に適さない森林のことで、雪の無い地域だと、30度以上でもよい人工林はいくらでもある。今までの議論でもうっかりしていたが、雪に関する基準を新潟県が入れないのは大きな問題かもしれない。
事務局	● 必要な財源の規模を推計するための基準だが、積雪深を基準として考慮した場合どの程度変化するか検討したいと思います。基準とするかどうかも含めて検討したいと思います。 ● 委員から国の基準は作業性だと思う。と意見がありましたが、確かに国の基準は、傾斜30度を超えると作業が大変なことだと思えます。しかし、県オリジナルの考え方として、25度、2m以下の基準を設けました。積雪深を考慮していないのは問題と思う部分もあるので、検討して再度お諮りしたいと思います。
委員	○ 材の品質の部分に入っていくことになる。
事務局	● おっしゃるとおりで、どんどん細かな議論となり、一般化した整理の基準が難しくなるので、どこかで一線を引くことが必要と思っています。
部会長	○ ほかに何かありますか。 ○ 最後の方で今後に関わる議論も出ましたが、この部会としてまとめさせていただきます。 対象については資料2の図のとおり、基準については資料5の表のとおりとし、最後に意見が出た積雪については、考慮すべきだろうということで、本委員会に示す時には加味した形で示すことで、部会としてまとめたいと思います。
事務局	● 積雪については、確認して検討したいと思います。
(追加説明)	○ 公的関与が必要な森林の対象範囲(案)
事務局	○ 公的関与が必要な森林の対象範囲(案)の面積
部会長	○ 追加資料について、何か意見はありますか。
委員	○ 面積については、機械的に計算するとこのくらいの規模になるということは分かりました。仮に、先ほどの雪を加味した場合でもこのように計算するということだろうと思います。ただ1点、間伐を何回行うかをこの部会で議論するのだろうか。
事務局	● スケジュール的には、今回は範囲と基準の設定までと考えています。施業の内容等については次年度以降に議論していきたい。内容的にはさらに難しい内容となると思っているので、何か意見があればこの場で伺いたいと思います。

委員	○ 人工林と広葉樹林では考え方が違うし、人工林であれば従来の施業の方法で進めていけば問題無いと思う。広葉樹林はどのように手を入れるのか、1回でよいのか。大白川のブナ林で、実際に2回間伐しているところがあるが、かなり良い林になっている。これまでに手を入れている林のデータを、基準を考える上で使っていかなければいけないと思います。
事務局	● 委員の意見はおっしゃるとおりだと思います。特に天然林のところについては、ボイ山やブナ林等手の入れ方は場所によって違って、まずは目標林形を定め、どういう施業が必要なのか、何回伐るのかによって単価設定をして財源規模が決まってくると考えています。本来であれば今年度中に決めるべきところであったが、慎重に議論する必要があると判断したため、今年度は対象範囲、規模について議論していただきました。
部会長	○ 来年度も議論するという事なので、積雪についてもブラッシュアップしていただいて、今回の議論は今回の議論でとどめておいて、付帯意見としてあったということでまとめて、来年度以降さらなる議論をするのがよいと思います。
	(終了)