

平成30年度
森林整備と財源のあり方検討委員会技術・専門部会

<検討結果報告>

平成31年 3月14日

1 検討事項

(1) 対象範囲

- ・ 森林の公益的機能の維持・保全のため、公的関与が必要な森林整備の対象範囲について検討する。

(2) 判断基準

- ・ 公的関与が必要な森林整備の対象範囲を明確にするため、技術的・専門的見地から具体的な判断基準について検討する。

(3) その他

- ・ 「条件不利地」と「条件が不利な経済林」の扱い
- ・ 「広葉樹（里山、ブナ林等）」と他の区分と重複する森林
- ・ 公有林と分収林の扱い

2 検討の前提

(1) 県の独自性

- ・ 本県の自然条件等の特殊性を踏まえ、独自の基準を検討。
- ・ 基準に用いる指標は、県内全域での標準的な数値を設定。
※ 実施段階における現場レベルでの判断基準とは必ずしも合致しない場合もあり得る。

(2) 森林経営管理制度と森林環境譲与税との関係性

- ・ 国の税財源は、森林経営管理制度における市町村森林経営管理事業に措置されているものとみなし、これを基本とする（別紙参照）。

財源確保に関する論点
(公的関与の対象とするかどうか)

区分	国税措置	論点
ア. 条件不利人工林 (民間私有林)	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国税で財源が不足する場合※、新たな財源を確保すべきかどうか ※国税の対象と重複するため、不足分について明確な説明が必要
イ. 広葉樹林 (里山、ブナ林等)	×	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新たな財源を確保すべきかどうか
ウ. 集落管理人工林	×	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新たな財源を確保すべきかどうか
エ. 条件不利人工林 (公有林等)	×	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県・市町村等が通常予算で管理しているが、 経営に適さない森林については、新たな財源を確保すべきかどうか

<国税措置>

- ・ ○：国税の使途の対象。
- ・ ×：原則、国税の使途の対象外※。国税で財源が確保されているとはいえない。

※森林環境税（仮称）及び森林経営管理制度における国に検討経緯から、上記のとおり整理。

(参考) 森林経営管理制度と森林環境譲与税との関係性について

- 新たな森林経営管理制度の対象である「ア. 条件不利人工林（一般私有林）」については国税が措置されているものとみなす。
- その他の区分「イ」「ウ」「エ」については原則として新たな森林経営管理制度の対象とは言えず国税の対象とはみなさない。

区分	国の考え方（要旨）※
ア. 条件不利人工林 （一般私有林）	<ul style="list-style-type: none"> ・対象（国の説明、配布資料等による） ・森林環境譲与税（仮称）において、私有林人工林の面積が譲与基準の基礎とされている。 ・国手引「市町村森林経営管理事業の実施に必要な財源については森林環境譲与税を想定している。」
イ. 広葉樹林 （里山、ブナ林等）	<ul style="list-style-type: none"> ・天然林は<u>対象とならない</u>。 ・なお、地域の実情等に応じ、対象とすることも可能（財産区、人為による施業が必要な天然林等）。
ウ. 集落管理人工林	
生産森林組合	<ul style="list-style-type: none"> ・原則として<u>対象として扱うべきではない</u>。 ・地域の実情により、やむを得ず対象とする場合でも、組合の解散後とすることが望ましい。
財産区有林	<ul style="list-style-type: none"> ・公有林は<u>対象とならない</u>。 ・なお、地域の実情等に応じ、対象とすることも可能（財産区、人為による施業が必要な天然林等）。
エ. 条件不利人工林 （公有林等）	
県・市町村営林	<ul style="list-style-type: none"> ・公有林は<u>対象とならない</u>。 ・なお、地域の実情等に応じ、対象とすることも可能（財産区、人為による施業が必要な天然林等）。
公社分収林	<ul style="list-style-type: none"> ・森林環境譲与税（仮称）の譲与基準となる私有林人工林面積には、林業公社等の公的な関与のある森林は<u>含まれない</u>。

※林野庁配布の「森林経営管理法の事務の手引き（H30.12）」、「森林環境譲与税及び森林環境譲与税Q&A（H30.1）」による。

3 対象範囲と判断基準について

ア. 条件不利人工林（一般私有林）

- ・ 国が例示する基準項目を適用する。

前章において検証したとおり、国は例示として、私有林人工林を「林業経営に適する」または「適さない」森林に区分し、国税の対象となる「林業経営に適さない」森林の主な判断基準を以下のとおり例示している。

- ・ 林地生産力が低く（ $5 \text{ m}^3/\text{ha}\cdot\text{年}$ 未満）
- ・ 急峻地であり（30度以上）
- ・ 基幹路網が未開設（1 km以上）

雪国である本県の特殊性として、西日本や太平洋側の他地域と比べて林木の生長量が低位であり、積雪と傾斜が林木の生長に大きく影響することから、「林業経営に適する」ために林地生産力と傾斜は重要な判断項目となる。

また、積雪地域では、根曲がりなどの形質不良木の割合も高く、冬期間の施業に制約を受けることから、より効率的な施業を行う必要があり、今後の路網整備の進展も考慮した上で路網からの距離は重要な要素となる。

以上のことから、国が例示する基準項目は、本県の私有林人工林においても公的関与が必要な範囲を判断する基準項目として妥当である。

- ・ 本県の特殊性を考慮した独自の基準値を設定する。

一方、国が例示する基準項目で判断する場合であっても、全国一律の基準値では必ずしも本県の自然条件等には適合しないため、本県の特殊性を考慮した独自の基準値を検討する必要がある。

（林地生産力）

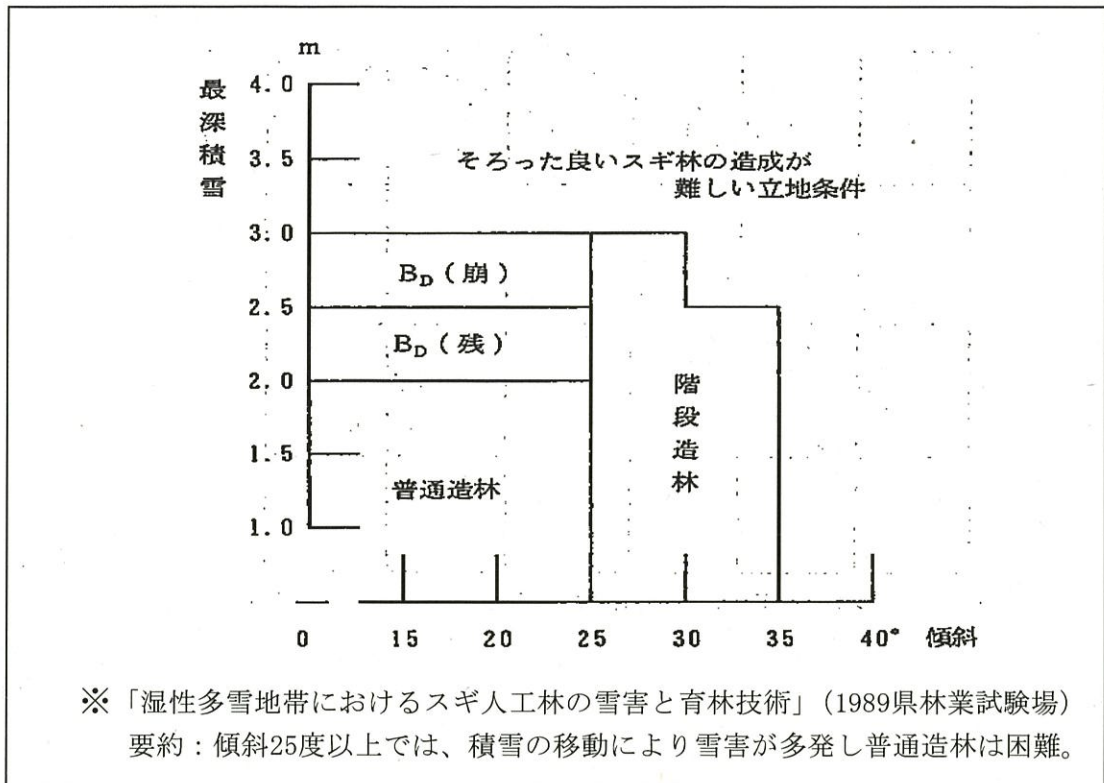
林地生産力の数値の元となる新潟県森林簿データ※が各地域の実測値であり、数値自体すでに本県の実態を反映していることから、本県独自の基準値としても国の例示する基準（ $5 \text{ m}^3/\text{ha}\cdot\text{年}$ 未満）をそのまま用いることとした。

※国は「森林・林業基本計画」で $5 \text{ m}^3/\text{ha}\cdot\text{年}$ 以上を育成単層林に維持すべきとしている。

（傾斜）

本県における既存の研究成果により、積雪と傾斜の関係性によるスギ造林地としての適・不適を判断する目安が整理され、すでに一般にも普及していることから、この値を本県独自の基準（25度以上）として用いることとした。

【参考】新潟県におけるスギの造林適地



(基幹路網からの距離)

本県の木材生産では、作業効率の高い車両系システムが標準的に用いられており、国が技術指導の中で車両系システムにおける路網整備水準の目標を示していることから、この値(300m以上)を本県独自の基準とすることとした。

【参考】地形傾斜・作業システムに対応する路網整備水準の目安

区分	作業	林道等から最大到達距離
中傾斜地(15~30度)	車両系	200~300m

※「森林・林業基本計画」関係資料(H28.6林野庁)より抜粋

<まとめ> 条件不利人工林(一般私有林)の基準と面積

<ul style="list-style-type: none"> ・ 傾斜：25度以上 ・ 林地生産力：5 m³/ha・年未満 ・ 基幹路網からの距離：300m以上 	面積：62千ha
--	----------

イ. 広葉樹林（里山、ブナ林等）

- ・ 人為の関与が必要な広葉樹林を対象範囲とする。

昨年度の検討委員会で報告したとおり、本県の広葉樹林は民有林の64%を占めており、これらの森林の公益的機能を維持・保全することは極めて重要である。

特に、かつて薪炭等の利用を通じて人為的に維持・管理されていた旧薪炭林では、高度経済成長期以降の化石燃料へのエネルギー転換などを背景として利用されなくなり、公益的機能の著しい低下が懸念されている。

今年度の検討の中でも、管理放棄された旧薪炭林が県内に数多く存在しており、健全な森林へ誘導することが必要であると改めて指摘された。

以上より、自然状態では機能低下の恐れが高く、健全な森林へ誘導するために人為の関与が必要な旧薪炭林等を公的関与が必要な対象範囲として整理した。

- ・ 広葉樹林の過密度を視点とした独自の基準値を設定する。

旧薪炭林が放置されると、単一の樹種・樹高の樹木が混み合った状態となり、公益的機能の低下を招くだけでなく、次世代を担う下層の樹木の成長も阻害されるため、自然状態では容易に多様で健全な森林へ遷移することができない。

このような状態の森林を区分する場合、実際の施業では、樹木の形状や成長度合い、樹種の構成など様々な指標を用いて判断するが、その中でも代表的な指標であり、県内の森林全体を一定の水準で評価するために最低限必要となる既存データがあることを条件に検討した結果、過密度（収量比数 $Ry0.8$ 以上）を独自の基準とすることが妥当と判断した。

※森林の過密度（収量比数）について

林内の樹木本数が適正であるか判断するための指標。最も混んだ状態を $Ry1.0$ とする。

「新潟県におけるブナ二次林の施業指針（新潟県改良協会）」では、広葉樹（ブナ）の場合、 $Ry0.8$ 以上になると過密であり、間伐が必要としている。

《要検討事項》

広葉樹林において、施業せず放置しても自然に林木の成長・更新が期待できる森林や施業することにより機能低下を助長する恐れがある森林（以下、「施業不適林」という）については、過密状態に関わらず対象範囲に含めるべきではない。

しかし、現時点では施業不適林の範囲を区分する適切な既存データがないため、この点については引き続き検討すべき事項とした。

＜まとめ＞ 広葉樹林（里山、ブナ林等）の基準と面積

- ・ 過密度（収量比数） $Ry0.8$ 以上（※）

面積：37千ha

※施業が不要または施業すべきでない「施業不適林」の範囲と基準についてさらに検討の上、当該森林を対象範囲から除外することについて検討する必要

ウ. 集落管理人工林

- ・ 集落管理の森林は、管理主体の維持に着目し、判断する。

集落管理の森林は、生産森林組合と記名共有林が私有林に、財産区有林が公有林に区分されるが、いずれもその多くがかつての入会林を起源とし、薪炭材や農業資材等の自家調達を目的に集落で共同で利用・管理してきたものである。

現在でも全体の約9割の面積を広葉樹林が占めているが、これらの広葉樹林に属する部分については、前述の「イ. 広葉樹林（里山、ブナ林等）」と同様に、利用されず放置されており、公益的機能の低下の恐れが高いため、「イ」と同一の区分で整理することとした。

一方、集落管理人工林については、もともと集落で共同利用されていた広葉樹林の一部にスギの拡大造林が行われたものであり、当時は経済林として活用することを目的としていたと考えられる。

しかし、集落の高齢化や人口減少等で十分な手入れが行き届いていないため、経済林としての価値が期待できない状況にある。今後さらに管理主体そのものの維持が困難となり、こうした状況が進行し、公益的機能の著しい低下が予想されることから、行政による公的関与が必要であると判断した。

以下、それぞれの現状について個別に補足する。

（生産森林組合）

本県の生産森林組合は、民有林面積の約1割を占めており、組合数、面積ともに全国1位であるが、全体の9割を広葉樹林が占め、継続的に木材販売等の林業経営を行っている組合数は全166組合のうち1割にも満たない。

近年では、組合員（集落住民）の高齢化等によって毎年3組合程度が解散するなど、組織の存続さえ困難な状況にある。

国は、生産森林組合について、組織本来の目的からして国譲与税の対象とすべきではないとの見解を示しているが、本県では、県内の生産森林組合の存続困難な状況を踏まえ、公的関与が必要とした。

なお、生産森林組合は、組合員が自ら森林を管理するために組織された重要な担い手であることから、可能な限り経済林としての利用を促し、組合形態を存続させつつ、必要な範囲で公的関与を行うことが前提である。

【参考】本県の生産森林組合所有林の実態

	人工林	広葉樹林等	計
面積	5,140ha	46,720ha	51,860ha

※「森林簿（新潟県）」より

(記名共有林)

記名共有林についても、かつての入会林等を起源とする集落管理の森林の一形態であり、森林管理の現状は他と同様である。

一部に親族間での共有などの実質は個人有と変わらない形態の共有林も含まれるが、森林簿上これを区分することは不可能であるため、全ての記名共有林を範囲対象として考えることとした。

なお、実際に森林整備を進める際には、所有者の管理に対する意向等に応じて公的関与の対象とする、しないの判断が必要である。

【参考】本県の記名共有林の実態

	人工林	広葉樹林等	計
面積	4,183ha	44,664ha	48,847ha

※「森林簿（新潟県）」より

(財産区有林)

財産区有林は、町村制の施行に伴い、それまで私有財産として扱われていた森林が市町村の一部地域である財産区（特別地方公共団体）の所有となったもので、本県では13市町村に68区が存在する。

従来、きのこ・山菜等の林産物の収穫などを目的に共同で利用・管理してきたものであるが、他の集落管理の森林と同様、現在では自ら管理することが著しく困難な状況となっている。

財産区有林は、公有林に区分されるが、森林の管理自体は地元に委ねられており、市町村が森林整備に係る費用を支出している実績はほとんどない。

このような実態から、財産区有林についても、他の集落管理の森林と同様、公的関与が必要な森林の対象範囲とすべきと判断した。

【参考】本県の財産区有林の実態

	人工林	広葉樹林等	計
面積	953ha	4,485ha	5,438ha

※「森林簿（新潟県）」より

- ・ 人工林については全て対象範囲とする。

まず、集落管理の森林のうち人工林について、「ア. 条件不利人工林（一般私有林）」と同様に、自然的・地理的条件によって「経済ベースに乗る」、「乗らない」の判断基準を設けるべきかどうかの検討を行った。

集落管理人工林は、もともと経済林として活用することを目的として造林されたと考えられる。

しかし、管理の担い手である集落住民が高齢化や人口減少等で不足すれば、自然的・地理的条件に関わらず、十分な手入れが行き届かなくなり、スギ用材林としての経済的価値が低下することが懸念され、現状でも経済林として利用されているものは極めて希な状況にある。

したがって、集落管理人工林については、先に述べたとおり、管理主体そのものの維持が困難となり公益的機能の著しい低下が予想されるとから、「経済ベースに乗る、乗らない」という観点によらず、全域を公的関与の対象とした。

- ・ 広葉樹林については過密度を視点とした基準を設定する（イと同じ）。

つぎに、集落管理の森林のうち広葉樹林について、「イ. 広葉樹林（里山、ブナ林等）」と同様に、人為の関与の必要性によって判断基準を設けるべきかどうか検討を行った。

これらの広葉樹林は、所有の形態こそ異なるものの、旧薪炭林として現在に至る形成過程については私有林の「イ」と同じであると考えられ、森林の現状についても同様である。

すなわち、これらの広葉樹林は、利用機会の減少とともに管理放棄され、今後も所有者によって適切な管理が行われることは期待できないが、森林の置かれた環境によって自然状態でも健全な森林へ遷移している場合もあるため、現在の森林の状態により公的関与が必要かどうかを判断することが適切である。

このため、集落管理の森林のうち広葉樹林については、「イ」と同様に、過密化した状態を示す指標である収量比数（ $Ry0.8$ 以上）を判断基準として設定することが妥当と判断した。

なお、「イ」の検討で掲げた《要検討事項》の施業不適林については、集落管理の森林においても同様であり、今後さらなる検討が必要である。

<まとめ> 集落管理人工林の基準と面積

- ・ 人工林の全て

面積：10千ha

- ・ 広葉樹林については「イ」に区分し、同基準（ $Ry0.8$ 以上）を適用（※）

※「イ. 広葉樹林（里山、ブナ林等）」と同様に、施業不適林の範囲と基準についてさらに検討の上、当該森林を対象範囲から除外することについて検討する必要

エ. 条件不利人工林（公有林等）

- ・ 公有林及び分収林における経営に適さない森林について、検討対象とする。

公有林は、県営林（県有林、県行造林）と市町村営林（市町村有林、市町村行造林）に区分され、本県の私有林面積の約1割を占める。

それぞれの成立の過程や目的は異なるものの、個人で経営管理することが困難な奥地等の比較的條件が不利な森林も多く含まれていることから、森林の公益的機能を維持・保全する上で、適正に管理することが極めて重要である。

これらの森林については、従来から県や市町村、県農林公社によって管理されており、引き続き適正な管理が行われるべきものである。

一方、これらの管理は一般私有林と同様、林業経営に適する（収益が見込まれる）ことを前提として行われてきたものであり、自然条件等により林木の生長が悪く林業経営に適さない森林については、一般私有林と同様の問題を抱え、林業経営に適さない森林の整備については既存の予算の範囲では実施が困難な状況に直面している。

したがって、林業経営に適さない森林については、公的関与をさらに追加して対応する必要があるのではないかとこの観点から、検討対象として加えることとする。

ただし、既に県や市町村、県農林公社が既存の予算、税財源によって管理していることから、仮に新たな財源を確保するのであれば、少なくとも林業経営に適さない森林について明確に区分し、管理する必要があることに十分留意する必要がある。

以下、それぞれの現状について個別に補足する。

（県営林、市町村営林）

県営林及び市町村営林は、それぞれ県有林と県行造林、市町村有林と市町村行造林に区分される。

このうち、県有林と市町村有林については、かつての集落管理の森林を起源とし、全体の約9割を広葉樹林が占めている。

また、県行造林と市町村行造林については、戦後、荒廃林地の早期復旧や地域資源の増進等を目的に進められた植林地であり、全体の約9割を人工林が占める。

いずれも、県及び市町村において林業経営を前提として管理されているものの、個人で経営管理することが困難な条件不利地の森林整備を担ってきたため、収益の見込める森林が少なく、既存予算では適正に管理することが困難となっている。

このような実態から、県営林及び市町村営林については、公的関与をさらに追加する必要があると判断した。

【参考】本県の県営林の実態

	人工林	広葉樹林等	計
県有林	544ha	3,133ha	3,677ha
県行造林	2,408ha	371ha	2,779ha
計	2,952ha	3,504ha	6,456ha

※「森林簿（新潟県）」より

【参考】本県の市町村営林の実態

	人工林	広葉樹林等	計
市町村有林	6,021ha	44,962ha	50,983ha
市町村行造林	2,591ha	415ha	3,006ha
計	8,612ha	45,377ha	53,989ha

※「森林簿（新潟県）」より

(分収林（公社分収林）)

県農林公社が経営管理する分収林についても、県行造林や市町村行造林とともに個人だけでは経営が困難な条件不利地の森林整備を推進する役割を担ってきた側面があり、私有林と同様に林業の採算性の悪化によって一部の収益が見込めない森林について、独自の財源では適正な管理が困難な状況となっている。

このような実態から、分収林（公社分収林）についても、公的関与をさらに追加する必要があると判断した。

【参考】本県の公社分収林の実態

	人工林	広葉樹林等	計
面積	10,160ha	159ha	10,319ha

※「森林簿（新潟県）」より

- 人工林については、国が例示する基準項目を適用する（アと同じ）。

国では、公有林又は分収林の人工林について、原則として国譲与税の対象外とする考えを示しているが、前述の通り、林業経営に適することを前提とした既存の予算の範囲では、一般私有林と同様、条件不利な森林について適正に管理することが困難な状況である。

したがって、公有林及び分収林の人工林については、「ア. 条件不利人工林（一般私有林）」と同様の判断基準をもとに、「経済ベースに乗らない」森林について「条件不利人工林（公有林等）」と区分し、公的関与をさらに追加すべきとした。

- 広葉樹林については、過密度を視点とした基準を設定する（イと同じ）。

公有林及び分収林のうち広葉樹林については、所有の形態こそ異なるものの、旧薪炭林として現在に至る形成過程については私有林や集落管理の森林と同じであると考えられ、森林の現状についても同様である。

このため、これら公有林及び分収林のうちの広葉樹林についても、「イ」と同様に、過密化した状態を示す指標である収量比数（ $Ry0.8$ 以上）を判断基準として設定することが妥当とした。

なお、「イ」の検討で掲げた《要検討事項》の施業不適林については、公有林等においても同様であり、今後さらなる検討が必要である。

<まとめ> 条件不利人工林（公有林等）の基準と面積

- ・「ア」と同基準を適用

- ・ 傾斜：25度以上
- ・ 林地生産力：5 $m^3/ha \cdot 年$ 未満
- ・ 基幹路網からの距離：300m以上

面積：9千ha

- ・ 広葉樹林については「イ」に区分し、同基準（ $Ry0.8$ 以上）を適用（※）

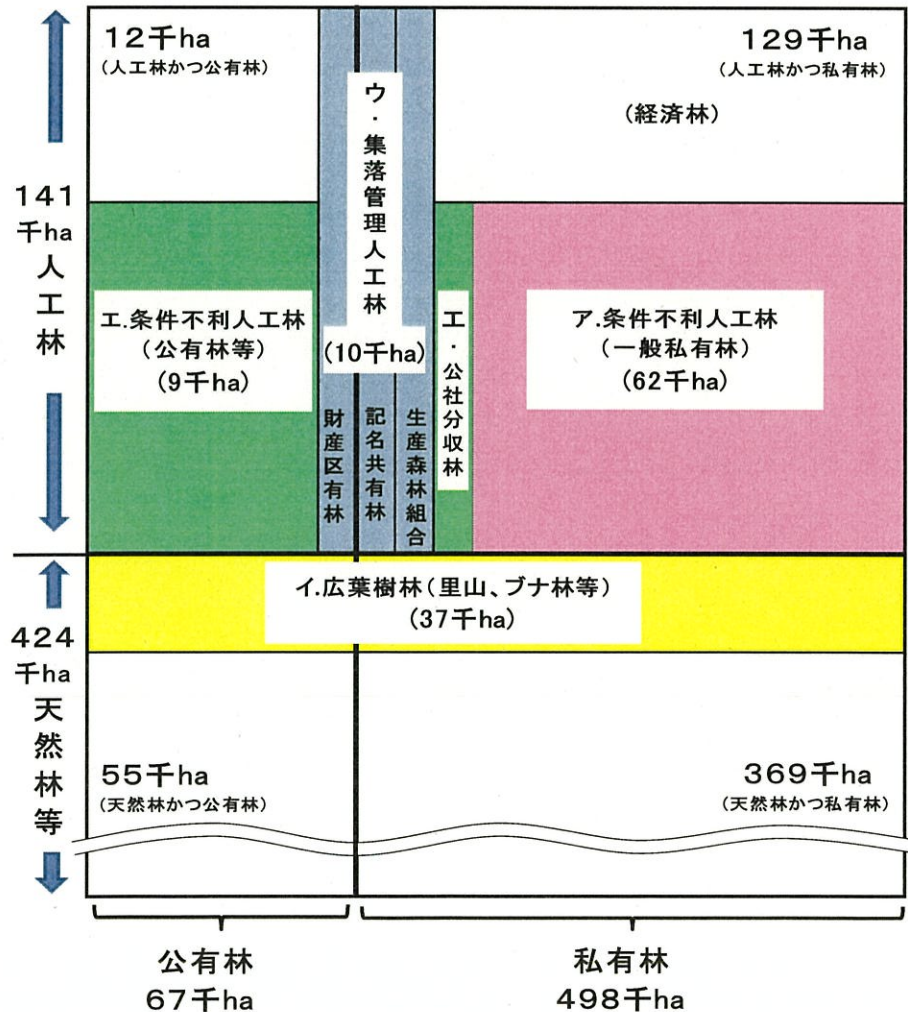
※「イ. 広葉樹林（里山、ブナ林等）」と同様に、施業不適林の範囲と基準についてさらに検討の上、当該森林を対象範囲から除外することについて検討する必要

公的関与が必要な森林の対象範囲（部会案）

【公的関与が必要な森林（イメージ）】			
区 分	定 義	基 準	面 積
ア.条件不利人工林 (一般私有林)	林業経営に適さない人工林 (一般私有林)	・傾斜 25度以上 ・林地生産力 5 m ³ /ha・年未満 ・基幹路網からの距離 300m以上	62千ha
イ.広葉樹林 (里山、ブナ林等)	放置された旧薪炭林等	・過密度(収量比数) Ry0.8以上※	37千ha
ウ.集落管理人工林	・生産森林組合 ・記名共有林 ・財産区有林	・人工林の全て	10千ha
エ.条件不利人工林 (公有林等)	林業経営に適さない人工林 (・県・市町村営林(公有林) ・公社分収林(私有林))	・傾斜 25度以上 ・林地生産力 5 m ³ /ha・年未満 ・基幹路網からの距離 300m以上	9千ha
合 計			118千ha

※「イ」については、施業が不要または施業すべきでない「施業不適林」の範囲と基準をさらに検討の上、当該森林を対象範囲から除外することについて検討が必要

＜民有林（565千ha）の状況・内訳＞



森林整備と財源のあり方検討委員会 技術専門部会 委員名簿

委員の氏名	役 職 名 等	備 考
やまもと のぶゆき 山本 伸幸	森林総合研究所 林業経営・政策研究領域 林業動向解析研究室長	部会長
かみたに ともひこ 紙谷 智彦	新潟大学名誉教授	部会長代行
かばさわ のぶゆき 権沢 伸幸	魚沼市 農林課 農林室長	
ほんだ まこと 本田 誠	関東森林管理局 中越森林管理署 森林技術指導官	