

平成30年度  
森林整備と財源のあり方検討委員会  
報 告 書

平成31年 4 月



## 目 次

はじめに	1
1. 平成29年度の検討状況と新たな国の制度について	2
(1) 平成29年度の検討委員会の提言（概要）	2
(2) 新たな国の制度について	4
2. 森林整備のあり方について	7
(1) 検討にあたって（国の制度を踏まえた再整理）	7
(2) 対象となる森林の範囲と判断基準について	9
(3) まとめ	18
3. 今後の検討方向	19
(1) 森林整備のあり方について	19
(2) 財源のあり方について	19
おわりに	20



## はじめに

本県は、県土の約7割、全国第6位の森林面積を有する森林県である。この森林は木材生産等の経済的機能だけでなく、水源のかん養や山地災害の防止などの公益的機能を発揮し、私たちの命や暮らしが守られている。

しかしながら、高度経済成長期以降、林業の採算性の悪化や担い手の減少、山村地域の高齢化や不在村所有者の増加などにより、森林の適切な管理が難しい状況となっている。

こうした背景の中で、平成29年度において、この「森林整備と財源のあり方検討委員会」では、県民の安全・安心の観点から公益的機能を維持・発揮するための森林整備と財源のあり方について議論し、提言をまとめた。

議論の中心は、森林整備における公的関与の対象・範囲をどう考えるかということであった。検討にあたっては、森林所有者等が自ら施業を行うことが困難で、放置されることで公益的機能の低下の恐れがある森林をどう区分するか、との視点から意見を交わし、整理した。

一方で、国においても同様の観点から、森林環境税の導入が決定したことから、本県における森林整備と財源のあり方の具体化にあたっては、この国の森林環境税の制度設計を見極めることなしに結論を得ることはできないとした。

また、森林の公益的機能の維持・発揮の観点から既に独自の税制度を創設している37府県が、今後、国の森林環境税との関わりにおいて、どのように自らの課税制度を見直すのかについても見極める必要があるとした。

以上を踏まえ、平成29年度に行った議論と提言を基に、森林整備における公的関与の対象・範囲について技術的・専門的見地から基準を具体化し、必要となる事業規模を見定めることを目的に、本年度、継続して当検討委員会において検討を行ったものである。

本年度の検討においては、対象・範囲の基準を具体化するため、新たに森林・林業分野の学識経験者等からなる専門部会を設け、技術的・専門的見地から客観的かつ合理的な根拠に基づく検討を行った。

また、国により創設された森林環境税及び森林経営管理制度との関係において、森林環境税の用途との重複はないか、あるいは、重複する用途に対し、国から譲与される財源で充足するのかなどについて議論し、財源のあり方について論点整理までを行った。

今回の報告は、公的関与の対象・範囲についての提言であり、引き続き財源のあり方について検討を行う必要があるが、これまでの提言や整理を含め、広く県民の方々にも理解いただきながら進めていく必要がある。

## 1. 平成29年度の検討状況と新たな国の制度について

### (1) 平成29年度の検討委員会の提言（概要）

#### ア 森林整備のあり方について

平成29年度の「森林整備と財源のあり方検討委員会」（以下、「検討委員会」という）では、県民の安全・安心の観点から、森林の公益的機能の維持・保全のために、行政による公的関与が必要であり、その対象範囲について自然的・地利的要因等により以下の4つの区分・対象に整理した。

なお、具体的な基準については、技術的・専門的な検討が必要であるとした。

##### ①「条件不利地」

私有林人工林において、地形等の条件が悪いために林業として採算性が確保できず、所有者による管理が困難が森林について国が基準を例示して区分しており、本県においても同様に公的関与が必要である。

この「条件不利地」は、国の森林環境税の対象であると整理した。

##### ②「条件が不利な経済林」

「条件不利地」以外は、国では「経済林」として区分されるものの、現実的には「条件不利地」に準じて条件が不利で林業経営が困難な森林があると考えられ、公的関与が必要である。

##### ③「広葉樹（里山、ブナ林等）」

本県は、民有林に占める天然林の割合が高く、全国4位の面積を有しており、かつて薪炭等に利用されていたこれらの森林が放置され、公益的機能の著しい低下が懸念されることから、公的関与が必要である。

##### ④「集落管理の森林」

生産森林組合、記名共有林、財産区有林については、管理主体である集落の人口減少や高齢化等により管理することが著しく困難となっている状況があることから、公的関与が必要である。

#### イ 財源のあり方について

本県における新たな財源の必要性、確保の方法については、対象範囲の具体的な基準と森林整備の規模を明確にした上で検討する必要がある。

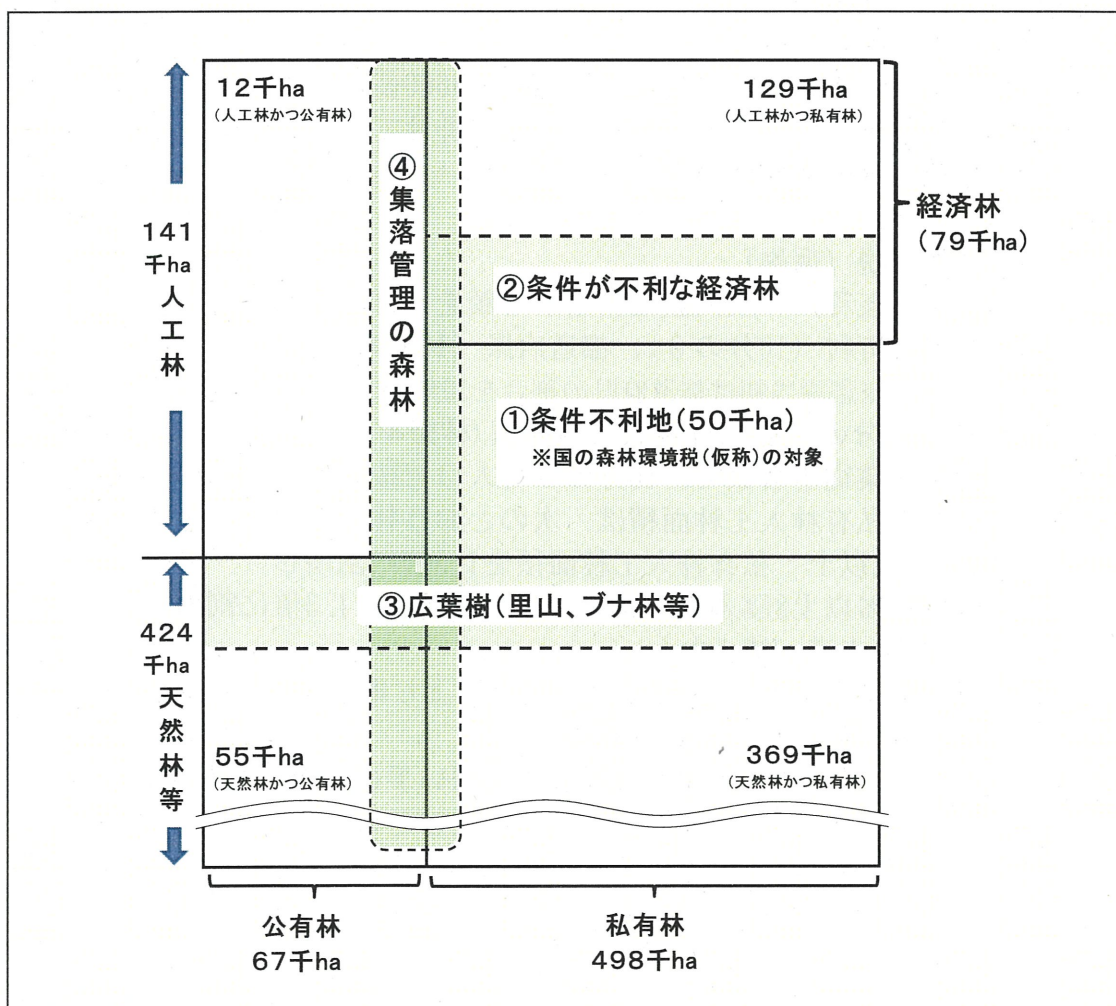
また、国の森林環境税との関係において、重複しない部分や財源不足に見合う財源を確保すべきであり、国の具体的な制度設計等を見極める必要がある。

なお、新たな財源の必要性や規模等については明確な説明が必要であり、県民の理解を得ながら検討を進めていくことが重要である。

【表-1 公的関与が必要な森林の4区分】

区 分	定 義	備 考
①条件不利地 ※国の森林環境税(仮称)の対象	自然的・地利的条件により施業が困難な森林	・傾斜 30度以上 ・樹木平均成長量 5 m <sup>3</sup> /年未満 ・車道からの距離 1 km以上
②条件が不利な経済林	経済林のうち自然的・地利的条件により採算性が低く、施業が困難な森林	※具体的基準について要検討 (林業経営との関係において慎重な検討が必要)
③広葉樹 (里山、ブナ林等)	かつて薪炭利用等で手入れされていたものの、現在放置されている里山やブナ林等	※具体的基準について要検討
④集落管理の森林	集落が共有し管理する森林(管理者の高齢化等により手入れが行き届かない森林)	・生産森林組合所有林、記名共有林、財産区有林 ※具体的基準について要検討

【図-1 (参考)公的関与が必要な森林(イメージ)】



## (2) 新たな国の制度について

### ア 税制改正大綱の概要

平成31年度税制改正大綱において、森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）の創設が明記され、平成31年12月に閣議決定された。

パリ協定の枠組みの下における温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止を図り、森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保することを目的とし、その内容は下記のとおりであるが、対象となる森林の範囲や用途の詳細については明確には示されていない。

### 【森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）の内容】

（平成31年度税制改正大綱（平成30年12月21日閣議決定））

#### ① 森林環境税（仮称）

- ・納税義務者：国内に住所を有する個人
- ・税 額：年額1,000円（税収見込額：約600億円）
- ・賦課徴収：市町村が個人住民税均等割と併せて行い、国に払込み。
- ・開始時期：平成36年度から課税

#### ② 森林環境譲与税（仮称）

森林環境税（仮称）の収入額に相当する額を市町村・都道府県に譲与

- ・譲与割合：市町村（10分の9）、都道府県（10分の1※）  
※創設当初は都道府県の割合を10分の2とし段階的に10分の1移行
  - ・譲与基準：10分の5を私有林人工林面積（林野率により補正）で、10分の2を林業従事者数で、10分の3を人口で按分（市町村・都道府県共通）
- （注）市町村の私有林人工林面積は、次のとおり林野率により補正
- 林野率85%以上：私有林人工林面積を1.5倍に割増し
  - 林野率75%以上85%未満：私有林人工林面積を1.3倍に割増し
  - 林野率75%未満：補正なし
- ・開始時期：平成31年度から譲与（借入れにより財源確保、後年度の森林環境税（仮称）の税収から償還）
  - ・使 途：（市町村）間伐や人材育成、担い手の確保、木材利用の推進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する経費  
（都道府県）市町村の支援等に関する費用

## イ 森林環境税に関する法律案の概要

平成31年2月に「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律案」が閣議決定され、第198回通常国会に提出されたが、この中でも、対象となる森林の範囲や用途の詳細については示されていない。

このことについて、国は、法令で定める範囲内において、地方団体がそれぞれの地域の実情に応じて必要な事業を幅広く弾力的に実施できる地方譲与税であることから、国として具体の用途の詳細を示すことはなじまないとの考えを示している（第196回通常国会答弁より）。

なお、独自超過課税を導入している37府県では、二重課税を避ける観点から一部で税の見直しが検討されているが、現時点でその詳細は不明である。

### 【森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律案（平成31年2月8日閣議決定）】

（趣旨）

第1条 森林の有する公益的機能の維持増進の重要性に鑑み、市町村及び都道府県が実施する森林の整備及びその促進に関する施策の財源に充てるため、森林環境税について、納税義務者、税率、賦課徴収等の手続き及びその納税義務の適正な履行を確保するため必要な事項を定めるとともに、その収入額に相当する額を森林環境譲与税として市町村及び都道府県に対して譲与するために必要な事項を定めるものとする。

（省略）

（森林環境譲与税）

第27条 森林環境譲与税は、森林環境税の収入額に相当する額とし、市町村及び都道府県に対して譲与するものとする。

（省略）

（森林環境譲与税の用途）

第34条 市町村は、譲与を受けた森林環境譲与税の総額を次に掲げる施策に要する費用に充てなければならない。

一 森林の整備に関する施策

二 森林の整備を担うべき人材の育成及び確保、森林の有する公益的機能に関する普及啓発、木材の利用の促進その他の森林の整備の促進に関する施策

2 都道府県は、譲与を受けた森林環境譲与税の総額を次に掲げる施策に要する費用に充てなければならない。

一 当該都道府県の区域内の市長村が実施する前項各号に掲げる施策の支援に関する施策

二 当該都道府県の区域内の市町村が実施する前項第1号に掲げる施策の円滑な実施に資するための同号に掲げる施策

（以下、省略）

## ウ 森林経営管理制度の概要

平成30年度税制改正大綱に明記された「市町村自らが管理を行う新たな制度」について、関連法である森林経営管理法が平成30年5月に成立（平成30年6月公布、平成31年4月施行）した。

本法に基づく森林経営管理制度は、経営や管理が適切に行われていない森林について、市町村が仲介役となり森林所有者と意欲と能力のある林業経営者をつなぐシステムを構築し、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の両立を図ることを目的としている。

この中で、自然的条件に照らして林業経営に適さない森林等については、市町村森林経営管理事業により市町村が間伐等を実施するものであるが、国では、本制度と森林環境譲与税の関係性について、この市町村森林経営管理事業の財源として森林環境譲与税の一部を充当することができるとの考え方を示している。

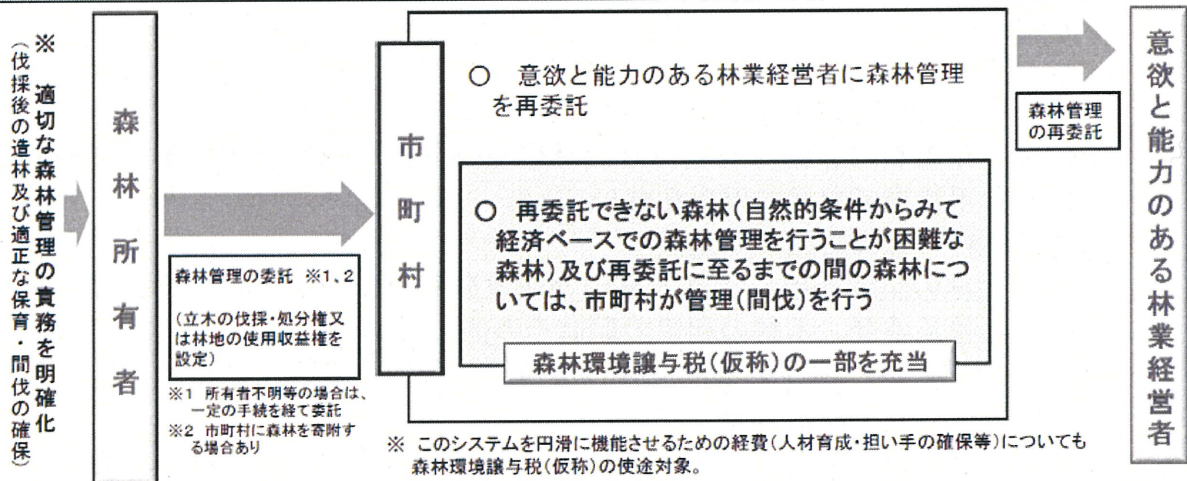
### 【図-2 森林経営管理制度の概要】

森林環境税(仮称)等に係る都道府県林務関係部局長等会議資料(抜粋)

#### 新たな森林管理システム

林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の両立を図るため、

- (1) 森林所有者に適切な森林管理を促すため、森林管理の責務を明確化するとともに
  - (2) 森林所有者自らが森林管理を実行できない場合に、市町村が森林管理の委託を受け意欲と能力のある林業経営者に繋ぐスキームを設ける。
  - (3) 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おいては、市町村が管理を行う。
  - (4) 意欲と能力のある林業経営者の森林管理のための条件整備として路網整備の一層の推進や集中的な高性能林業機械の導入、主伐・再造林の一貫作業システムの普及が必要。
- 上記の制度の創設に向け、(1)～(3)の内容を盛り込んだ森林関連法案を次期通常国会に提出することを検討。



## 2. 森林整備のあり方について

### (1) 検討にあたって（国の制度を踏まえた再整理）

#### ア 検討の前提

平成29年度に検討委員会で行った議論と提言を基に、森林整備における公的関与の対象・範囲について技術的・専門的見地から検討を深めるため、本年度の当委員会では、新たに「技術専門部会」（以下、「部会」という）を設け、客観的かつ合理的な根拠に基づく議論を行った。

この中で、検討の前提条件として、基本的な考え方を下記のとおり確認し、検討を進めることとした。

#### ① 県の独自性、実施段階との整合

公的関与の対象・範囲については、本県における自然条件等の特殊性を踏まえ、本県独自の考え方として検討する。

具体的基準に用いる指標については、根拠となる基礎データの有無を勘案した上で、民間事業者の意見等も参考にしながら、県内全域で標準的と考えられる数値を設定するものとし、実施段階における現場レベルでの詳細の判断基準とは必ずしも合致しない場合があることはやむを得ないものとする。

#### ② 森林経営管理制度と譲与税の関係性

国の森林環境譲与税が措置される範囲について、国は「森林環境税が森林経営管理法の成立を踏まえて創設されることとなった経緯を踏まえれば、市町村森林経営管理事業の財源に森林環境譲与税を充てることを基本（国Q&A）」としていることから、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。

#### イ 検討の対象となる森林の再整理

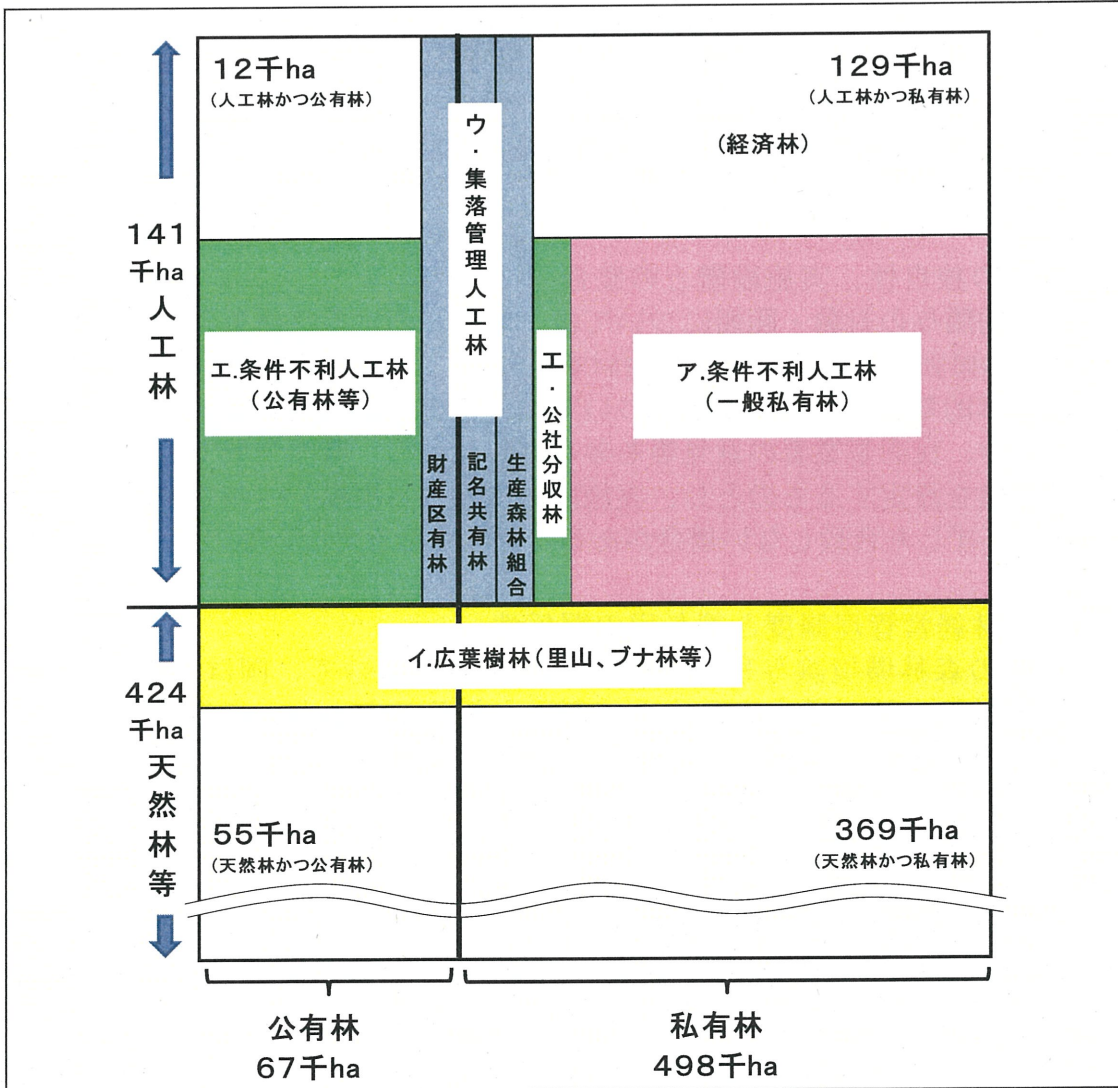
昨年度の検討委員会において、公的関与の対象範囲を4つに区分したが、本年度の部会においては、公有林及び分収林についても新たな財源を確保すべきかどうか、論点として、「条件不利人工林（公有林等）」として検討の対象に加えることとした。

また、以下の点について、対象範囲を合理的に区分する観点から昨年度の4つの区分を再整理することとした。

- ・ 「条件不利地」と「条件が不利な経済林」については、「経済ベースに乗らない」私有林人工林として同一であることから、1つの区分「条件不利人工林（一般私有林）」にまとめる。
- ・ 「広葉樹（里山、ブナ林等）」については、私有林、公有林、集落管理の森林すべてに含まれ、森林の現状として共通する観点で検討すべきとし、1つの区分にまとめ、「広葉樹林（里山、ブナ林等）」に名称を改める。

以上を踏まえ、検討の対象となる森林を再整理すると下図のとおりとなる。  
 具体的な区分の考え方、検討内容については、第2章「森林整備のあり方」において述べる。

【図-3 (参考)検討の対象となる森林(イメージ)案】



## (2) 対象となる森林の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（ $1 \text{ km}$ 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成長量が低位であり、積雪と傾斜が林木の成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)

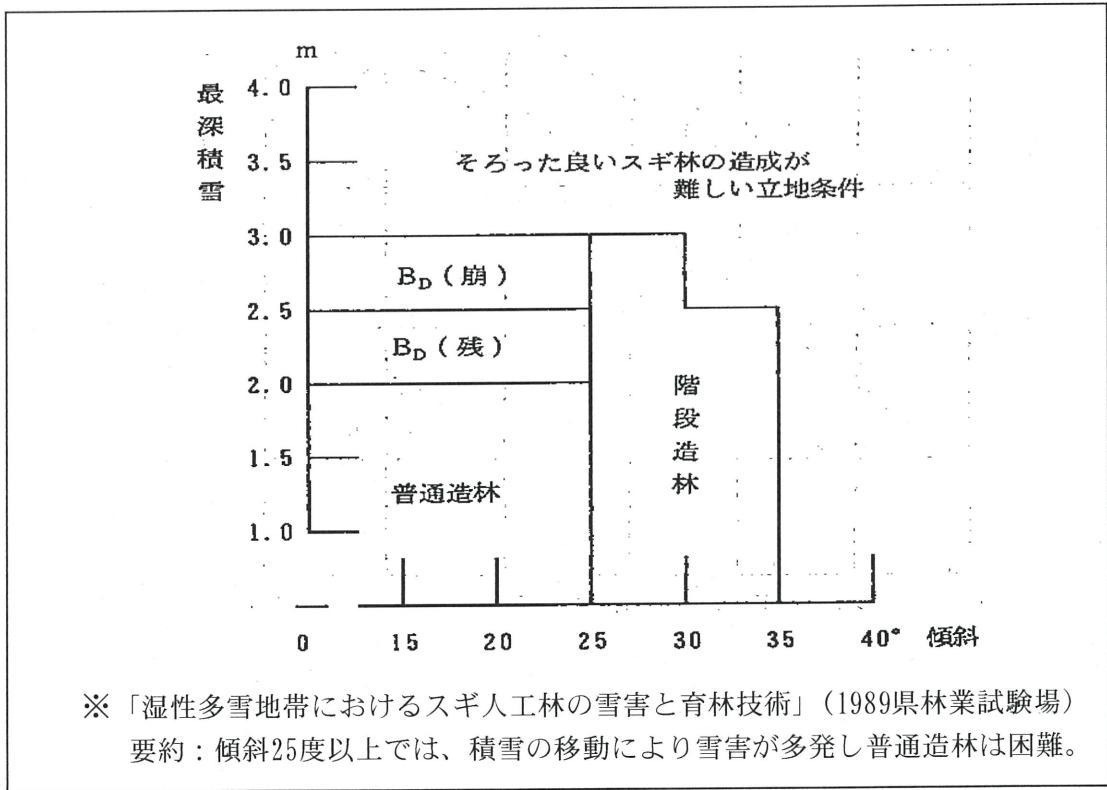
林地生産力の数値の元となる新潟県森林簿データ※が各地域の実測値であり、数値自体すでに本県の実態を反映していることから、本県独自の基準値としても国の例示する基準（ $5 \text{ m}^3/\text{ha}\cdot\text{年}$ 未満）をそのまま用いることとした。

※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"> <li>・ 傾斜：25度以上</li> <li>・ 林地生産力：5 m<sup>3</sup>/ha・年未満</li> <li>・ 基幹路網からの距離：300m以上</li> </ul>	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生長・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、人為的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成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・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（※）

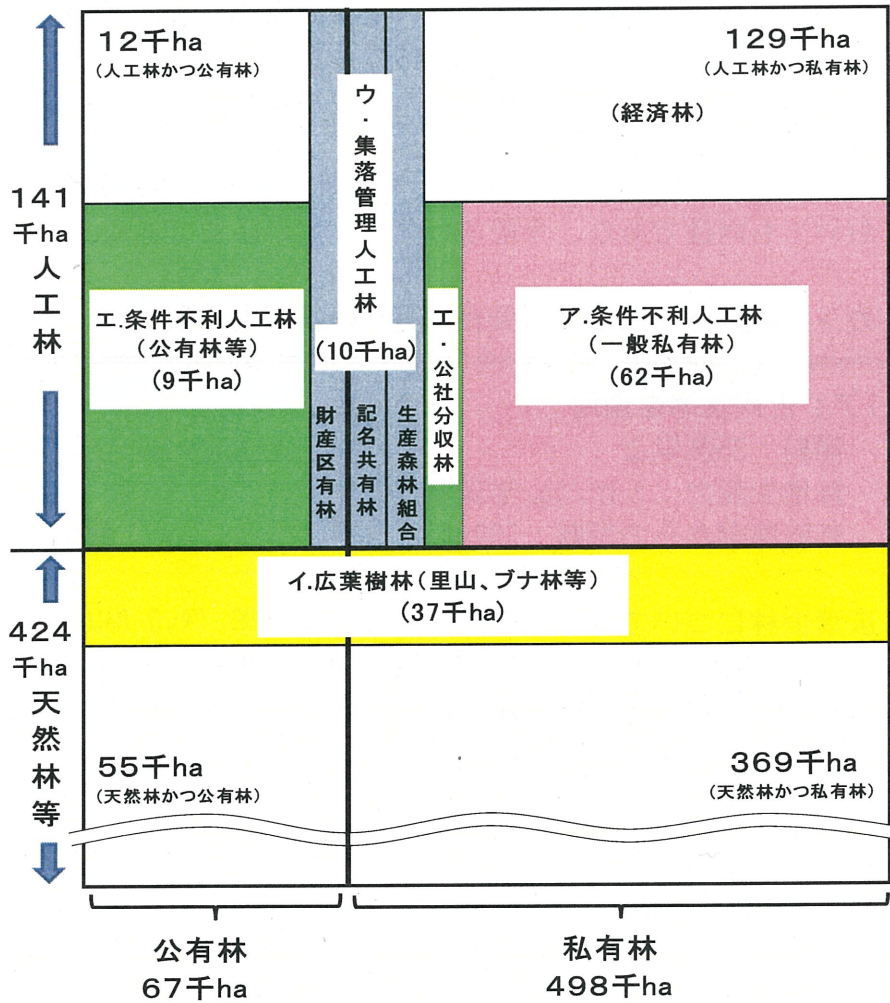
※ 「イ. 広葉樹林（里山、ブナ林等）」と同様に、施業不適林の範囲と基準についてさらに検討の上、当該森林を対象範囲から除外することについて検討する必要

(3) まとめ

【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 <sup>3</sup> /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 <sup>3</sup> /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>



### 3 今後の検討方向

#### (1) 森林整備のあり方について

本年度の検討委員会において、公的関与が必要な森林の対象範囲と具体的な判断基準を区分・整理し、本県の対象範囲の面積規模を推定した。

なお、「広葉樹林（里山、ブナ林等）」においては、施業不適林の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がある。

今後は、必要な森林施業の内容を具体化し、単位面積当たりの森林整備に必要な経費（施業単価）を設定することで、全体として必要となる財源規模を算定することとなる。

森林施業の検討にあたっては、公益的機能を持続的に発揮する森林へ誘導するための合理的な手法について、引き続き技術的・専門的な見地から検討を行うことが必要である。

また、本来、森林施業は多様であり、森林の現況や地形・地質・気象等さまざまな条件に応じて慎重に実施すべきであるが、これらをすべて反映した必要経費（施業単価）を設定することは極めて困難であるため、設定に当たってはあくまで標準的な施業内容の経費としてとらえた上で、実施段階での現地状況に応じた多様な施業方法の選択を妨げるものではないとすべきことに留意する必要がある。

#### (2) 財源のあり方について

公的関与が必要な森林の整備について、必要となる財源規模を明らかにした上で、その財源をどのように確保すべきかを検討する必要がある。

この段階において、あらためて国の森林環境税や森林経営管理制度との関係について十分に確認するとともに、独自課税を導入している37府県の見直しの動向も見極めた上で、国制度における用途との重複はないか、あるいは、重複する用途に対し、国から譲与される財源で充足するのかなどについて整理する必要がある。

こうした検討を経た上で、仮に、新たな財源を確保する必要があるとすれば、どのような仕組みを講じることが望ましいのか併せて検討する必要がある。

また、こうした検討の過程や結果について、各段階においてしっかりと県民に説明し、理解を得ながら進めて行くことが重要である。

## おわりに

森林の公益的機能の維持・保全に向けて森林を適切に管理していくためには、長期間にわたり段階的に施業を実施していく必要があるほか、担い手となる林業事業者の確保・育成の観点からも、安定的かつ継続性のある財源を確保する必要がある。

また、森林の公益的機能の恩恵は、県下全域に安全・安心をもらたらし、県民一人ひとりが受益者となり得ることから、こうした問題意識を広く県民に周知し議論する必要がある。

一方で、同様の観点から、国民一人ひとりが等しく負担を分かち合う仕組みとして国の森林環境税が導入されることとなった。したがって、今後の検討、とりわけ財源のあり方の検討に当たっては、この新たな国の制度における財源の規模や用途について十分に見極める必要があることは言うまでもない。

また、当検討委員会では、国の制度と重複しないこと及び国の制度ではなお、財源が不足するかどうかとの観点から検討を行うものであるが、県民負担の可能性の視点からは、37府県がその独自課税を国税との重複の視点でどのように見直すのか、あるいは見直ししないのか、それらの動向についても留意し、参考にする必要がある。

次年度以降の検討においては、財源のあり方について踏み込んでいくこととなり、さらに慎重に検討を進めていく必要がある。

いずれにしても、これまでの検討結果や今後の検討内容について、県民に広く周知・啓発する機会を設けるなどして、しっかりと説明し、理解を得ながら進めていくことが重要である。

平成30年度森林整備と財源のあり方検討委員会 委員名簿

委員の氏名	役 職 名 等	備 考
かみたに ともひこ 紙谷 智彦	新潟大学名誉教授	会 長
こまみや ふみひろ 駒宮 史博	新潟大学名誉教授	会長代行
かんだ かずあき 神田 一秋	阿賀町長 (新潟県町村会)	平成31年1月31日まで 神田 敏郎
すずき つとむ 鈴 木 力	燕市長 (新潟県市長会)	
たかはし のぶお 高橋 信雄	新潟県商工会議所連合会副会頭 (上越商工会議所会頭)	
はせがわ ゆきこ 長谷川 雪子	新潟大学人文社会科学系(経済)准教授	
やじま とくお 矢島 徳男	公募委員	

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 椋沢 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	

