

みんなで支える森林づくり

新たな取組と費用負担の あり方についての提言 (案)

平成19年(2007年) 月

長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会

今、私たちは、戦後の工業生産の発展によって、物質的に豊かな生活を享受している。戦後の経済的発展の中で、私たちは、ややもすると森林に多くの関心を払わずに歩んできたのではないかと思われる。

しかし、今となってみて、理性的に考えても、情感的な面においても、私たち人間の生存のためには、自然界の多様な生物の存在が必要であるとみなされるようになった。そして、未来の世代のためにも、より良き森林を残しておかなければならないと考えられるようになった。

本県の森林は、多面的な機能を有しているものの、人の手で植えられてきた人工林（民有林）の多くは、今後約10年間のうちに着実に間伐をしていかなければならない、先送りのできない時期を迎えている。

山村に住む人が自信をもってこれらの森林に関わり、適切に維持・管理していき、都市に住む人をはじめ県民みんながそれを支えていくことによって始めて、私たちの森林はより良くなっていくものとする。

当懇話会は、平成19年5月に知事から、森林に関する新たな財源確保のための費用負担のあり方や、その財源を活用して実施する施策等について、意見を求められた。

そこで、「長野県ふるさとの森林づくり条例」の基本理念に沿って、社会全体の共通の財産である本県の森林を、県民みんなで支えるという観点から、幅広く議論を重ねてきた。

懇話会では、各委員から様々な意見が出されたが、それを「みんなで支える森林づくり 新たな取組と費用負担のあり方についての提言」として取りまとめ、ここに提出する。

県においては、この提言の趣旨をご理解いただき、森林づくりのための新たな取組を進められることを期待する。

平成19年 月 日

長野県知事 村井 仁 様

長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会

座 長 菅 原 聡

目 次

I 森林・林業の現状と課題

1	森林の役割	1
2	森林の現状	2
3	林業の現状	3
4	これからの森林づくり	4

II 提 言

1	森林づくりの展開方向	5
	（1）基本的な考え方	5
	（2）里山を中心とした森林づくりの推進	7
	（3）森林づくり関連施策の推進	8
	（4）県民参加による森林づくりの推進	8
2	新たな費用負担のあり方	9
	（1）財源確保の必要性	9
	（2）費用負担のあり方	9
	（3）費用負担の方法	10
	（4）費用負担額	11
	（5）実施期間	11
	（6）用途を明確にする仕組み	11
3	新たな仕組みの導入にあたって	12

長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会設置要綱	13
--------------------------	----

長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会委員名簿	14
--------------------------	----

長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会開催経過	15
--------------------------	----

I 森林・林業の現状と課題

1 森林の役割

(森林の機能と評価)

森林は、再生可能な資源である木材を供給するだけでなく、山地災害の防止や水源のかん養など県民の暮らしを広く支える働きをはじめ、保健休養の場の提供、自然環境の保全、さらには地球温暖化の防止など、多面的な機能を有している。

日本学術会議では、平成13年に森林の多面的機能を体系的に8つに分けるとともに、貨幣評価が可能な森林の機能について、その評価額を試算している。その評価額は、全国で年間70兆2,638億円となっており、同様の手法で本県の森林評価額を試算すると年間3兆681億円となる。

近年の局地的な豪雨の頻発等により、激甚な災害が発生しており、山地を起因とする災害から県民生活の安全と安心を確保することが求められている。

また、地球温暖化防止に係る「京都議定書」が発効し、森林の二酸化炭素を吸収・固定する機能が国際的にも重要視されている。

県民一人ひとり、森林からこれら多面的機能の恩恵を等しく享受している。まさに森林は、安全で快適な県民生活を実現する上でかけがえのない社会全体の共通の財産であり、「緑の社会資本」である。

(森林づくりの位置づけ)

森林の様々な機能は、適切な整備により発揮されるものであるが、特にその公益的な機能の受益範囲は県民・国民全体に広く及ぶものである。

また、森林づくりには長期継続的な投資が必要であり、資本の回収に超長期間を要するとともに、収益性が低く、私的動機のみで委ねれば十分に行われない恐れがある。

これらの理由から、「緑の社会資本」である森林の整備は、これまでも公共事業として位置づけられ、各種施策として実行されてきたものである。

2 森林の現状

（本県の森林の概要）

長野県は、県土の 8 割（78%）を森林が占めており、その面積は約 105 万 6 千 ha であり、全国有数の森林県である。

所有形態別では、国が管轄する国有林を除く約 67 万 7 千 ha が、県や市町村、集落や個人等が所有する民有林で、全森林の 64%を占めており、樹種別では針葉樹が約 6 割（58%）、広葉樹が約 4 割（42%）となっている。

また、人が植えた人工林は約 33 万 ha で、人工林率は民有林の約半分の 49%となっている。

（森林の現状）

人工林では、その多面的な機能を持続的に発揮させるためには、植栽を行って以降、木材としての利用期に至るまでの間、下刈や除伐、間伐等の手入れを行う必要がある。

特に、樹高成長が少なくなる林齢 60 年生までに間伐を適切に実施しないと、幹が太くならず根も十分に張ることが出来なくなることなどから、良質な木材が生産できないばかりでなく、山地災害防止等の森林の公益的機能の発揮に支障を来すこととなる。

現在、間伐期を迎えている人工林は、県内民有林で約 30 万 ha あるが、その多くが林齢 36 年生から 50 年生に集中しており、今後約 10 年間のうちに確実に間伐を実行することが必要な時期を迎えている。

また、里山においては、以前は燃料や肥料の採取場所として地域住民の日常生活の中で継続的に利用されていたが、化石燃料が主体となったことなどにより利用されなくなってきた。

森林と人との関係が希薄になったことにより、野生鳥獣が頻繁に人里に現れ、森林被害も増加するなど、森林の荒廃が一層進行することが懸念されている。

（県民の森林に対する期待）

平成 19 年に行った県政世論調査によると、土砂の流出防止や地球温暖化の防止、水源のかん養といった森林の公益的機能に多くの期待が寄せられている一方、森林の現状に対しては、「荒廃している」あるいは、「まだ一部で荒廃している」と感じている県民が 75%を占めている。

3 林業の現状

(林業の役割)

林業は、森林所有者等の経済活動として行われるものであるが、林業生産活動の中で、植栽、保育、伐採等の施業や病虫獣害の防除、森林火災の防止等の森林管理が適切に実施されることを通じて、森林のもつ多面的機能を維持・向上させるという重要な役割を担っている。

民有林では、戦後の時代的背景から昭和20年代半ばから40年代にかけて、カラマツ等の針葉樹による造林が進められ、約33万haの人工林が造成された。

これにより、戦後の山村地域での雇用に貢献するとともに、伐採跡地の植林放棄地が解消され、森林を再生したことで、流域の洪水発生頻度が低減されるなどの成果があった。

(林業の現状)

しかし、昭和40年代からの外材輸入量増加に加え、木材に代わる資材の普及などにより木材価格が長期にわたり低迷し、一方で造林や保育、伐採等に要する経費は増大していることから、採算性が悪化し、林業を取り巻く状況は厳しさを増している。

さらに、零細・分散している所有規模に加え、山村地域の過疎化・高齢化の進行、林業生産活動の停滞に伴う林業従事者の減少、不在村化や世代交代などによる管理放棄森林の増加、ニホンジカ等野生鳥獣による森林被害の増加などから、このまま推移すると、森林の適正な管理や木材の安定的な供給に深刻な影響を及ぼすことが懸念される。

4 これからの森林づくり

(森林づくりの必要性)

森林に対する県民の期待に応えていくためには、いかに森林を健全な状態に保つかが大きな課題となっている。

特に、平成18年7月に発生した豪雨災害によって、間伐の重要性が再認識されたところであり、安全で安心できる県民の豊かな暮らしを実現できるよう、災害に強い森林づくりを一層推進していく必要がある。

(社会全体で支える森林づくり)

森林の多面的な機能が十分に発揮されるよう努めることは森林所有者等にとっての責務であるが、林業を取り巻く状況が厳しい中、適正な整備・保全が進みがたい状況となっている。

森林の整備・保全を進め、広く県民が森林のもたらす恩恵を享受していくためには、森林所有者を含めた林業・木材産業関係者自らの努力、県や市町村の取組とともに、個々の県民を含めた社会全体からの健全な森林づくりへの支援が必要となっている。

森林・林業を取り巻く厳しい状況を踏まえ、社会全体の共通の財産である森林を健全な姿にして、次の世代に引き継いでいくためには、社会全体で森林を守り育てていくことが今、求められている。

Ⅱ 提 言

県では、社会全体の共通の財産である森林を健全な姿で次の世代に引き継いでいこうと、県民が主体的に森林づくりに参加するための基本理念や基本方針等を定めた「長野県ふるさとの森林づくり条例」を平成16年に制定している。

森林・林業を取り巻く厳しい状況を踏まえる中で、この条例の基本理念に基づき、県民一人ひとりが、森林への理解を深め、森林づくりに主体的に参加することが重要となっている。

長野県の豊かな森林を健全な姿で次の世代に引き継いでいくため、「県民の理解と協力による森林づくり」を理念として、今後の森林づくりの新たな取組と費用負担のあり方について提言する。

1 森林づくりの展開方向

(1) 基本的な考え方

(県民等の意見)

県が先に公表した「森林づくりのための新たな財源確保の方策（検討案）」に対し、県民や市町村等から財源の活用策として、次のような意見が寄せられており、これらの意見を尊重する必要がある。

- 早期な森林整備の促進のため、新たな財源確保に向けた制度の創設が必要である。
- 里山における間伐等の整備は急務である。あわせて所有者確定や境界明確化等の条件整備、所有者の負担軽減等の取組が必要である。
- 新たな財源は、間伐など森林整備を中心に使うべきである。
- 県産材が利用され、循環的に森林づくりが行われる仕組みづくりが必要である。
- 森林環境教育や、林道・作業道整備、担い手の確保・育成などを同時に考えるべきである。
- 松くい虫被害対策や緩衝帯整備などの野生鳥獣被害対策にも財源を活用してほしい。
- 県だけの財源確保でなく、市町村への支援を検討すべきである。

（間伐の着実な推進）

県では、「長野県ふるさとの森林づくり条例」に基づき、平成17年に「森林づくり指針」を策定し、針葉樹林、広葉樹林、針広混交林がバランス良く配置された多様性のある森林をめざしている。

さらに、喫緊の課題となっている間伐の計画的な実行確保を図るため、「信州の森林（もり）づくりアクションプラン」を同時に策定し、間伐の必要な森林をすべて整備するとともに、間伐材の搬出・利用を促進するという取組を重点的に行っており、これらの取組を着実に推進する必要がある。

（持続的な森林経営の必要性）

林業を取り巻く情勢が厳しい中で、林業生産活動によって森林のもつ多面的な機能を持続的に発揮させていくことは困難な状況にある。

しかし、「木を植えて育て、伐って使い、再び植える」という森林資源の循環利用が促進されれば、森林のもつ多面的な機能を持続的に発揮させることが可能となると考える。

当面は先送りの出来ない間伐を集中的に実施し、その後の自立的で持続的な森林経営を促すことによって、県民一人ひとりが豊かな森林の恵みをいつまでも享受できるようになることを期待する。

（新たな視点による施策）

以上を踏まえる中で、今後の森林づくりでは、これまでの取組では不十分であった里山の整備などについて、下記のような新たな視点による取組を進める必要がある。

- 既存の施策では十分取組めなかった施策であること。
- 県民がその成果を実感できるものであること。
- 森林所有者の財産形成を主目的とするものでなく、森林の多面的な機能を持続的に発揮させるものであること。

(2) 里山を中心とした森林づくりの推進

所有規模が比較的大きく、まとまった人工林が多い公有林等の奥地林では、間伐作業地が集約化しやすく、森林づくりが進んできているが、集落に近い個人有林等が多くを占める里山林では、零細・分散する所有形態に加え、不在村森林所有者の増加や、所有意識の薄れた世代への相続等により、間伐もされないまま放棄されている森林が多いことから、市町村や森林組合等との連携・協働によって、里山を中心とした森林づくりの推進に取り組むことが重要である。

なお、零細な森林所有の境界をどう確定していくかが大きな課題であるが、将来的には経営権の委任や所有権の移転も含め、公的な施業実施や管理を進めていく方法も多角的に研究すべきである。

【具体的な取組方向】

- 新たな取組による森林所有者への働きかけや所有界の明確化等、間伐作業地の確保・集約化の促進。
- 間伐等の計画策定から、間伐材の搬出・利活用までを、総合的・効率的に実行できる人材の確保・育成。
- 里山など様々な樹種・林齢や耕作放棄地の造林地などが混在する対象森林の一体的・面的な整備。
- 森林所有者の負担軽減等を考慮するとともに、地域の特性や住民からのニーズ等に対応するための市町村への支援。
- 将来にわたって健全な森林として保全されるよう、一定期間の皆伐禁止や森林以外への転用を防止する等の仕組みづくり。

(3) 森林づくり関連施策の推進

当面は、間伐を先送りすることなく、着実に進めていく必要があるが、この実行確保を図るためには、森林所有者への働きかけや、間伐作業地の集団化等を進めるとともに、担い手の確保・育成や、機械化・林内道路網等の実行体制の整備、間伐材の搬出・利用に至るまでの取組を、総合的かつ効果的に進めていく必要がある。

また、松くい虫被害対策や野生鳥獣の被害対策等もそれぞれの地域で重要な課題となっている。

これらの取組については、地域の特性や住民からの様々なニーズに対応し、創意工夫を凝らしたきめ細やかな施策が必要であることから、市町村への支援などの検討が必要である。

(4) 県民参加による森林づくりの推進

森林のもつ多面的な機能の発揮は、すべての県民に等しく恩恵をもたらすものであるからこそ、健全な森林を育む取組を進めるには、県民一人ひとりに森林づくりの大切さを深く理解してもらうことが大切である。

また、県産材の利用や森林の多面的な利活用など、様々な形で森林づくりへの参加を得ていくことが必要である。

森林や環境に対する関心が高まりつつある中、森林づくりへの県民参加を促進するためには、森林・林業体験活動等への支援も重要な取組である。

このため、情報発信や普及啓発、学習機会の創出などにより、健全な森林づくりや県産材の利活用などに対する県民の意識の醸成や、森林づくりへの主体的な参加を促す取組を実施すべきである。

また、森林づくりの施策に関して、県民の意見を反映するための新たな仕組みづくりも検討してほしい。

2 新たな費用負担のあり方

(1) 財源確保の必要性

長野県の財政状況は、歳入面では、地方交付税の毎年度の削減等から、一般財源の確保の厳しい状況が続いており、歳出面においても、義務的経費の割合の高い硬直的な財政構造が今後とも続くと思込まれている。

このような財政状況を踏まえ、県では「長野県行財政改革プラン」を平成19年3月に策定し、分権改革、行政システム改革、財政構造改革に取り組んでいるが、財政赤字を出すことなく安定的な財政運営を行うため、今後とも更なる歳入確保策や歳出削減策を行っていくこととしており、当面、県の財政運営は厳しい状況が続くと考えられる。

一方、県内の多くの森林は、早急に間伐すべき先送りできない時期を迎えており、可能な限り早期に、かつ、集中的に間伐に取り組む必要があることを考えると、効率的な事業の実施や国庫補助金の一層の確保に加え、必要な財源を一定期間にわたり安定的に確保する方法を構築する必要がある。

なお、新たな財源確保にあたり県民の理解を得るためには、今後も事務事業の見直しや、徹底した経費削減等の行財政改革に最大限の努力を行う必要がある。

(2) 費用負担のあり方

森林のもつ多面的な機能は、本県のみにとどまらず広域的にその効果を及ぼすものであることから、森林づくりのための新たな税財源措置について、引き続き国に要望していく必要がある。

また、水源県として、県外下流域からも本県の森林づくりに対する協力が得られる仕組みづくりにも取り組んでほしい。

その上で、森林からの恩恵は地域を問わず、県民全体の生活に密接にかかわるものであること、また、長年にわたって先人が育ててきた森林を、今こそ健全な姿にして、次の世代に引き継いでいく必要があることから、県民全体で支えていく仕組みが重要と考える。

安全で安心な暮らしを守る森林に対し、県民一人ひとりが負担していくことで、森林づくりに対する理解が深まり、県民の財産である森林についての関心が高まることも期待できる。

(3) 費用負担の方法

森林づくりのための費用負担の方法について、様々な手法を比較検討したところ、一定規模の財源が継続的・安定的に確保され、県民全体で広く公平に負担いただく課税方式が適当であると考ええる。

森林づくりのための税については、水源のかん養機能に着目し、水の使用量に応じた課税、地球温暖化防止機能に着目し、二酸化炭素の排出量に応じた課税など、森林のもつ個々の機能からの受益により負担する考え方もある。

しかし、森林のもつ様々な機能が県民生活に関わっていることから、一部の機能からの受益に着目して課税することは、公平性という観点から適切なものとはいえないと考えられる。

例えば、水源かん養機能に着目した場合は、県内の水道利用量については比較的把握しやすいものの、地下水利用者や県外下流域の受益者との負担の公平性が保たれない。

また、地球温暖化防止機能に着目した場合は、自動車の使用、ガス・電気の使用、灯油・重油の使用など多岐にわたっており、個人や法人の排出量を的確に把握し公平に課税することは困難である。

県民税均等割は、広く県民（個人と法人）に課税され、「地域社会の費用を広く県民が負担する」という性格を有しており、均等割を超過課税する方法は、「森林づくりのために必要な費用を県民が等しく負担する」という趣旨に合致するものである。

また、県民税均等割の超過課税方式は、新たに法定外税を創設するよりも、現行の課税及び納税の仕組みを活用することができるため、行政コストの面からも優れている。また、県民税均等割は、低所得者等への配慮もされているので、現時点で導入するには最も妥当な課税方式と考えられる。

なお、個人県民税均等割の超過課税については、市町村が賦課徴収を行うこととなるため、実際に事務を行う市町村の理解と協力が必要である。

(4) 費用負担額

税額については、森林づくりの新たな取組に充てる財源の確保に必要なものである反面、最近の住民税に係る増税感等を考慮して、県民（個人・法人）が負担しやすい水準でなくてはならない。

喫緊の課題である間伐を着実に実行できる財源を確保する必要があるが、これまで以上に国庫補助金の確保等に努めるのはもとより、他県の状況や世論調査なども踏まえて費用負担額を決めるべきである。

(5) 実施期間

実施期間（課税期間）については、基本的に森林づくりは長い年月を要することから、短期の設定では計画的な取組が進めづらい面がある。

しかし、喫緊の課題に対するものであることから、期間が限定的でなければならないこと、長期の設定では負担についての県民の理解が得られにくいこと、さらには、社会経済情勢の変化等に対応する必要があることから、当面は5年間程度とすることが適当であると考ええる。

施行後5年を目途として、新たな取組の効果や森林・林業を取り巻く状況、社会経済状況、県財政の状況等を見極めながら、制度の点検・見直しをする必要がある。

(6) 使途を明確にする仕組み

(税収と使途の管理)

県民税は使途が限定されない普通税であるが、森林づくりのための新たな財源確保の趣旨から、毎年度、税収とその使途を県民に明確に示す必要があり、この税財源を積み立てるための基金を設けて管理するなど、現存の財源と明確に区分して使途管理ができる方法で実施すべきである。

(透明性の確保と検証)

新税による事業の透明性の確保を図るとともに、今後のより効果的な事業推進に資するため、納税者となる県民に対し積極的に情報公開を行うとともに、県民参加の観点から、外部の有識者や県民の代表等により地域ニーズの集約や事業実施後の検証等を行う仕組みを構築する必要がある。

3 新たな仕組みの導入にあたって

今回提案する税制度は、一定期間、広く県民に費用負担を求め、それを財源とした森林づくりを実施するもので、その成果を県民に示していくことによって、県民一人ひとりに森林づくりの大切さを深く理解してもらうことにも繋がっていくものと期待される。

新税の導入にあたって、県は積極的かつ効果的な広報活動を通じて、県民や企業、市町村等の理解を得ていくことが重要であるが、今、喫緊の課題となっている間伐の実行は先送りの出来ないものであることを考慮すれば、速やかに制度設計を行い、早い時期の実施が望まれる。

長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会設置要綱

(設置目的)

第1条 「長野県ふるさとの森林づくり条例」に基づき、森林の持つ多面的な機能を持続的に発揮させるための森林づくりを着実に実施していくためには、新たな財源確保の検討が必要となっていることから、そのための費用負担のあり方等について、幅広い観点から意見をいただくことを目的として、長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会（以下「懇話会」という。）を設置する。

(所掌事項)

第2条 懇話会は、森林づくりに関する新たな財源確保のための費用負担のあり方や、その財源を活用して実施する施策等についての検討・提言を行う。

(委員)

第3条 懇話会は、知事が委嘱する委員をもって構成する。

2 委員の任期は、委嘱の日から平成20年3月31日又は提言を提出する日のいずれか早い日までとする。

(組織)

第4条 懇話会に、座長及び座長代理をそれぞれ1名置く。

2 座長は、委員の互選によって決定し、懇話会の会務を総括する。

3 座長代理は、委員のうちから座長の指名によって決定し、座長を補佐し、座長に事故あるときまたは不在のときは、その職務を代理する。

(会議)

第5条 懇話会の会議（以下「会議」という。）は、知事が招集する。

2 会議の議長は、座長をもって充てる。

3 座長は、必要と認めるときは関係者の出席を求めて、意見を聴くことができる。

(事務局)

第6条 懇話会の事務は、林務部森林政策課において処理するものとする。

(その他)

第7条 この要綱に定めるもののほか、懇話会の運営に関し必要な事項は別に定める。

付 則

この要綱は、平成19年5月14日から施行する。

長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会委員名簿

(五十音順)

氏 名	職 業 ・ 役 職 等	備 考
大 槻 幸一郎	技術士 森林部門	座長代理
小木曾 亮 弐	長野県町村会／根羽村長	
小 澤 吉 則	(財) 長野経済研究所上席研究員	
菅 原 聰	信州大学名誉教授	座長
高 畑 八千代	主婦	
中 原 正 純	長野県市長会／駒ヶ根市長	
浜 田 久美子	作家	
林 和 弘	飯伊森林組合代表理事組合長	
丸 田 藤 子	(財) 長野県緑の基金副理事長	
森 繁 弘	(社) 長野県経営者協会 地球環境委員会委員	
両 澤 増 枝	長野県消費者団体連絡協議会幹事	

長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会開催経過

1 第1回懇話会

- (1) 日 時 平成19年6月18日(月) 15:00~16:50
- (2) 場 所 長野市 県庁議会棟 第1特別会議室
- (3) 会議内容 ア 森林の現状と課題について
イ 森林づくりの取組等について
ウ 今後の進め方について



2 第2回懇話会

- (1) 日 時 平成19年7月24日(火) 13:00~16:30
- (2) 場 所 現地調査：塩尻市 棧敷区有林
会 議：塩尻市 長野県林業総合センター
- (3) 会議内容 ア 森林・林業の現状と課題について
イ 新たな費用負担の検討について



3 第3回懇話会

- (1) 日 時 平成19年8月22日(水) 14:00~16:00
- (2) 場 所 長野市 県庁本館 特別会議室
- (3) 会議内容 ア 森林づくりのための新たな財源確保の方策(検討案)について
イ 今後のスケジュール等について



3 第4回懇話会

- (1) 日 時 平成19年10月30日(火) 13:30~15:30
- (2) 場 所 長野市 県庁議会棟 第1特別会議室
- (3) 会議内容 ア 検討案に対する県民等からの意見について
イ 懇話会からの提言(案)について

