

2 新たな森林づくりと費用負担

(1) 費用負担の考え方

これまでの森林づくりの限界

前述のとおり、滋賀の森林を取り巻く情勢は極めて厳しい状況にあります。

これまでの森林・林業施策は、人工林における木材生産を軸とした事業を中心に展開し、森林整備の推進、森林・林業の基盤整備として治山事業や林道等の路網の整備、林産物の生産振興対策、森林組合などの担い手対策、森林計画の推進などを実施してきました。

しかしながら、こうした施策の推進にもかかわらず、手入れが必要な人工林の約3割に相当する約18,000haの森林が手入れ不足となっています。手入れ不足の森林は、保水力等が低下し、水源かん養機能が失われるとともに、土砂の流出による災害の危険性の増加や二酸化炭素吸収機能の低下による地球温暖化への影響など、多くの公益的機能が損なわれ、琵琶湖の保全や県民生活へ影響を及ぼすことが懸念されます。

手入れ不足森林が増加する理由はいくつかありますが、その根本的な要因の一つに、森林経営が成り立たなくなったことがあります。安価な輸入木材の増加による木材価格の低迷や林産物の市場性の低下は林家の経営意欲を失わせ、また、山村の過疎化や高齢化などの進行により、結果として、手入れ不足の森林が増加することとなりました。このように、手入れ不足森林の増加は、社会経済情勢の大きな変化によるところが大きく、森林所有者のみの責任とすることは妥当とは思えません。

こうした状況を踏まえると、これまでの木材生産を軸とした林業施策だけで滋賀の森林全体を適切に整備していくことには限界があります。

森林は一度荒廃すればその回復には、100年を単位とする長い年月を要します。私たちは森林の荒廃がもたらす影響を真摯に見つめ、これまで当たり前のように享受してきた森林の多様な価値を再認識し、もっと森林に目を向ける必要があると考えます。

したがって、手入れ不足森林の解消はもとより、これ以上手入れ不足森林が増加しないよう、適切な森林づくりを早急に推進する必要があり、既存施策の枠組みにはない新たな視点に立った施策展開が求められます。

新たな森林づくりと県民による費用負担 - 環境重視と県民協働の森林づくりを目指して -

こうした視点から、これまでの森林所有者による木材生産を軸とした林業施策だけではなく、琵琶湖と森林との関係を重視し、水源かん養機能などの公益的機能が高度に発揮される森林づくりが必要です。例えば、木材生産を目的とせず人工林を針葉樹と広葉樹が混在した自然林に戻すいわゆる環境林への転換や、人々の生活様式の変化により利用されなくなり荒廃した里山林の再生などを、環境こだわり県滋賀にふさわしい環境重視の森林づくりとして取り組んでいくことは、大変意義深いものと考えられます。

また、県民は森林から多様な恩恵を享受していることから、これまでのように森林整備を単に森林

所有者だけに任せるのではなく、県民一人ひとりが滋賀の森林の価値や、森林整備の重要性について理解と関心を高め、主体的に森林づくりに参画し、それぞれの適切な役割分担による県民協働により森林づくりを進めていくことが必要であり、こうした取り組みは、今を生きる県民の責務ではないかと考えます。

そこで、当懇話会としては、環境重視の森林づくりや県民協働の森林づくりという施策は、これまでの木材生産を軸とした林業施策の体系に含まれない新たな視点に立った施策展開であり、その事業目的は水や空気といった広範な環境の維持・保全にあることや、こうした新たな取り組みを一步一步進めていくことで、森林の持つ公益的機能を高め、森林を健全な姿で未来へ引き継ぐこととなり、その効果は広く県民全体に及ぶものと考えます。

したがって、上記の新たな視点に立った森林づくりを推進するために必要な費用については、広く県民全体に負担を求めることが妥当と考えます。

また、県民が新たに負担することで、県民の意識が琵琶湖と人々の暮らしを支えている森林の恵みに向けられ、積極的に森林づくりに参画しようとする意識が高まるものと考えます。

なお、滋賀県では、抜本的な行財政改革が推進され事業費総額が圧縮されている中で、これまでの木材生産を軸とした森林づくりについても施策の徹底した見直しを図り、条例の趣旨を踏まえて環境という要素を取り入れながら、特に間伐対策を中心とした森林整備に重点を置いた施策を推進しようとしています。こうした取り組みと環境重視や県民協働による新たな森林づくりとが一体となって、適切な森林整備が展開されることが期待されます。

また、県政世論調査では、費用を負担してもよいと回答した人は、51.4%と過半数を超えており、負担しないと回答した人より6.8ポイント上回っており、フォーラムや県民との意見交換会でのアンケート調査では、費用を負担してもよいと回答した人は77.6%を占めています。

滋賀の森林の重要性や森林の現状、これからの森林づくりの考え方などについて、引き続き積極的に情報提供を行いより多くの県民に理解が得られるよう普及啓発に努める必要があると考えます。

(資料 19ページ 「森林・林業施策の体系」参照)

(資料 20ページ 「森林・林業関係既存施策の見直し方針」参照)

(資料 26～27ページ 「第37回県政世論調査結果」、「森林づくりと費用負担に関するアンケート結果」参照)

琵琶湖下流域との連携

滋賀の森林の持つ公益的機能の中で、特に水源かん養機能に着目すると、その恩恵は琵琶湖の豊かな水を通して、単に滋賀県民だけにとどまるものではなく、広く琵琶湖の下流域の住民にも及ぶことから、下流域とも連携をして森林づくりを進めていく必要があると考えられます。

これまでの森林づくりに関する上下流の連携を見ますと、高度成長期を迎え県内をはじめ下流域の水需要の急激な増加が見込まれる中で、滋賀県と大阪府や兵庫県など下流域の関係自治体の連携と協力のもと、琵琶湖の水源かん養機能の増進を図るため、約20,000haの植林がされ保育管理が進められてきたことは、淀川水系関係者の先見性が高く評価されているところです。

また、水の利用に関しては、琵琶湖総合開発特別措置法に基づく大阪府をはじめとする関係10団体による下流負担金や、京都市からの琵琶湖疏水による水の使用に対する感謝金などが挙げられます。

平成15年3月に滋賀、京都および大阪で開催された第3回世界水フォーラムを契機に、琵琶湖・淀川流域を一つの流域圏ととらえ、流域連携の機運が高まるとともに、平成15年11月の都市再生プロジェクト「琵琶湖・淀川流域の再生」の決定により、琵琶湖・淀川流域を自然と人間が共有する活力ある流域圏として一体的に再生していくという取り組みなどが始まっています。

今後とも、琵琶湖の水源となる滋賀の森林づくりや流域全体の森林づくりについて、費用負担およびその用途も含めた新たな連携・協働のあり方を流域全体で議論していくことが重要と考えます。

(2) 用途の考え方

用途の考え方

新たな費用負担を求める場合、その用途が県民に明確にされ、賛同を得られることが重要です。また、琵琶湖森林づくり条例や基本計画に沿って確かな貢献をするものであることが必要です。この場合、用途として次の2つが考えられます。

(ア) 環境を重視した森林づくりへの充当

これまで、森林づくりは、森林所有者による優良な木材生産を主目的として行われてきました。しかし、森林所有者の経営意欲が低下する中で、手入れを必要とする人工林の約3割に相当する約18,000haが、間伐等が行き届いていない手入れ不足森林であると推計されています。森林の荒廃は、公益的機能の低下を招き、琵琶湖の保全や県民生活の安全の確保に影響を及ぼすなど、極めて大きな社会的損失を生じることになります。

特に、琵琶湖と森林との関係について言えば、森林の適切な整備が琵琶湖の環境保全にとって極めて重要であることに鑑み、水源かん養などの機能が高度に発揮されるよう、手入れが進まず荒廃のおそれが強い森林について、針葉樹と広葉樹が混じり合う針広混交林化を進めることや、伐期の長期化を図るなど、環境を重視した森林づくりを推進することが必要と考えられます。

(イ) 県民協働による森林づくりへの充当

森林は水源かん養機能をはじめ様々な公益的な機能を有しており、県民は森林から計り知れない恵みを享受してきました。まさに、森林は琵琶湖と人々の暮らしと切り離すことができない、何ものにも代えがたい県民共通の大切な財産であると考えられます。

こうした森林の恵みを再認識し、県民一人ひとりが森林に対する理解と関心を深めることは、森林の持つ公益的機能の持続的発揮を図る上で重要な課題といえます。このため森林づくりに県民が主体的に参画し、その意見を反映できるとともに、自らも森林づくりに関わる協働による森林づくりを推進することが重要です。

新たな費用負担による事業の要点

新たな費用負担による具体的な施策の要件として、1点目は、事業効果が広く県民全体に及ぶ公益性が高い事業であること、2点目は、事業内容が県民にはっきりと見える事業であること、3点目は、県民が森林に対する理解や関心を深め、積極的に森林づくりに参画しようという意識の高揚に資する事業であること、4点目は県民の主体的な参画による協働で森林づくりに取り組める事業であることが必要であると考えます。

さらに、事業の実施に当たっては、透明性、公平性を確保するとともに、県民の意見が施策に反映されるシステムを整備する必要があると考えます。

新たな費用負担により整備をする森林については、民有林（ ）185,000haのうち、県や市町村の公有林や造林公社営林地等（合計43,000ha）は、それぞれの計画に基づき公的に森林管理を実施していることから、これらに充当することは妥当ではなく、これ以外の私有林142,000haを対象とした森林づくりに充当することが適当と考えます。

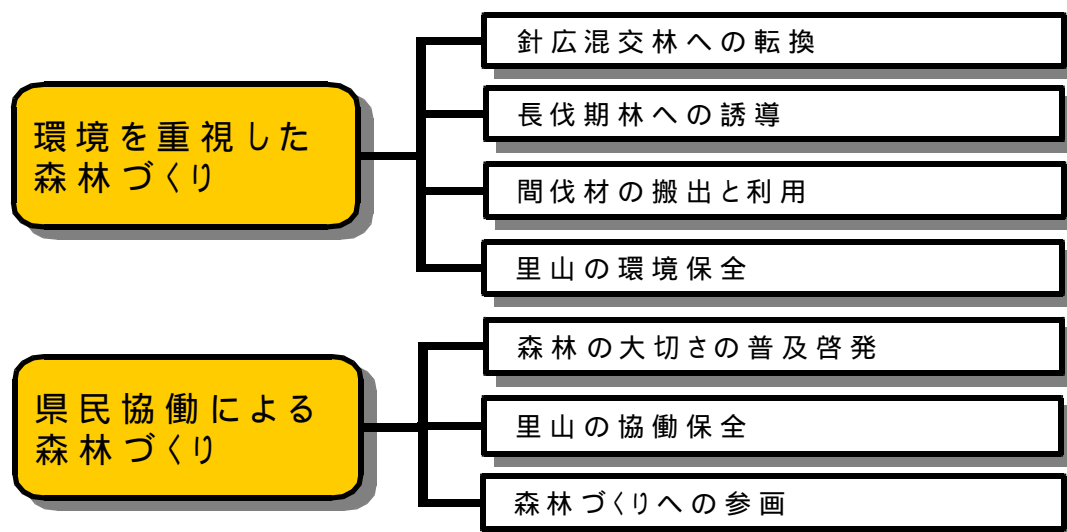
（ 民有林とは、国有林以外の森林のことをいい、県や市町村・財産区等が所有する公有林や造林公社営林地等の公的管理森林、個人・企業・団体等が所有する私有林に区分されます。）

（3）具体的な施策展開

上記の考え方に基づいて、新たな森林づくりの具体的な施策展開として、「環境を重視した森林づくりの推進」と「県民協働による森林づくりの推進」という2つの柱立てのもとに、次の7つの事業について検討を行いました。その内容は次のとおりです。

（ 資料 8～17ページ 「新たな費用負担とその使途」参照）

新たな施策の体系図

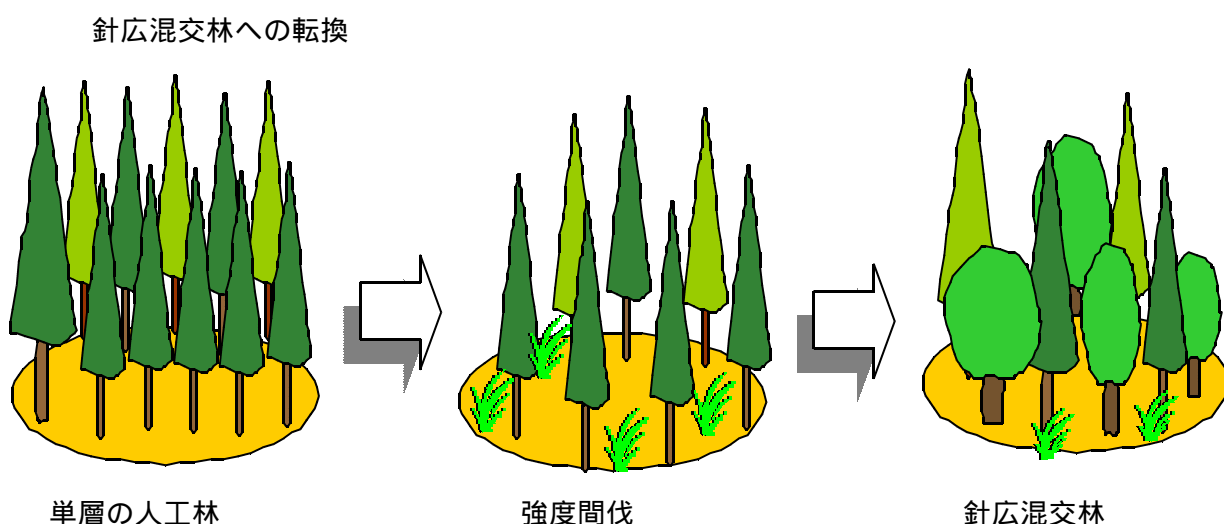


環境を重視した森林づくりのための事業

(7) 針広混交林への転換

自然生態系が豊かで水源かん養機能などの公益的機能を高度に発揮できる森林づくりのため、奥地林等で経済的に成り立たず、手入れが行き届かず放置された人工林を対象に、強度の間伐によりスギ・ヒノキの針葉樹と広葉樹が混じり合った針広混交林（環境林）へ転換を図る。

この場合、手入れ不足人工林の約2割に相当する3,200haについて、森林所有者と協定を締結し、一定期間皆伐を禁止するなど私権の制限を課しながら針広混交林（環境林）へと転換する。



(1) 長伐期林への誘導

滋賀の森林は、琵琶湖の水源として特に大きな役割を有していることから、森林土壌の水を蓄えるスポンジ効果が高まり、水源かん養機能が高度に発揮される長伐期林（伐採時期が70年以上の長期に設定する森林）への誘導を図る。

この場合、長伐期林への誘導には、主伐（木材を売るための伐採）が一定期間制限され、通常の森林整備に比べて保育期間が延びて森林所有者に新たな負担が生じることから、森林所有者が適切な森林施業を実施するための計画策定等に対して支援する。

(ウ) 間伐材の搬出・利用の促進

間伐材は、伐採することで適切な森林づくりに寄与するとともに、資源として利用すれば、二酸化炭素を長期間固定させることで地球温暖化防止対策に貢献するとともに、間伐材の利用は森林所有者の経営意欲を喚起し、森林の適切な整備に貢献するため、間伐材の搬出・有効利用を促進する施策を講じる。

間伐材の有効利用を図るため、県産間伐材の産地証明制度を創設し、公共事業に優先的に利用するとともに、一般県民の間伐材製品の利用を促進する。

(I) 里山の環境保全の推進

里山は、四季を彩る景観の美しさを感じることができ、地域と一体となって特色ある景観や生態系を維持してきた。しかし、燃料となる薪の採取や農業用の肥料となる落ち葉の採取の場として利用されなくなり松枯れの増加やタケが繁茂するなど荒廃し、生物の多様性も低下しているこ

とから、里山の枯損木の整理など環境保全を推進するとともに、県民が自由に散策などを楽しむことができるよう整備する。

検討結果

針広混交林への転換や長伐期林への誘導により、豊かな自然生態系が維持され、水源かん養機能などの公益的機能が高度に発揮される森林を整備することは、その事業効果が広く県民全体に及ぶことから公益性の高い施策であると考えます。

この場合、一定期間伐採を制限するなど森林所有者の私権を一定制限し、その効果が長期にわたり維持されることが重要です。

間伐材の搬出・有効利用の促進を図ることは、地球温暖化防止対策や循環型社会の構築に寄与するとともに、結果として、森林所有者の森林整備意欲を喚起し、適切な森林整備の促進策となり、ひいては森林の公益的機能の高度発揮に資することとなることから、その事業効果は広く県民全般に及ぶと考えられます。

里山の環境保全を推進することにより、人々に身近な里山の昔ながらの景観や動植物の生育・生息環境を取り戻し、地域の生態系豊かな環境を重視した里山の保全が促進されるとともに、身近な緑である里山に対する県民の理解が深まるものと考えます。

こうしたことから、環境を重視した森林づくりのための事業については、新たな負担により実施する事業として取り組むことは妥当と考えます。

なお、こうした環境重視の森林づくりを実効あるものとしていくためには、琵琶湖森林づくり条例の基本理念を踏まえ、特に手入れ不足森林の所有者に森林の公益的機能の重要性を十分理解してもらい、環境重視の森林づくりに協力が得られるよう、県、市町村、森林組合が連携して、森林所有者にはたらきかけていく必要があります。

また、間伐材の利用については、公共事業での利用のみならず、一般県民の利用が促進される方策について検討する必要があると考えます。

県民協働による森林づくりのための事業

(7) 森林の大切さの普及啓発

森林の大切さの普及啓発

県民や下流域の人々に森林について理解と関心を深めてもらうため、琵琶湖森林づくり条例に定めるびわ湖水源のもりの日を中心として、森林の価値や重要性についての積極的な情報発信や、環境を重視した森林づくりの取り組みについて情報提供する。

森林環境学習の推進

小中高校生など次代を担う子どもたちをはじめ広く県民が、既存の公設森林体験施設を体験学習のフィールドとして活用しながら、森林の重要性や、森林と琵琶湖との関わりなどについて学ぶ森林環境学習を、森林づくりと同様に長期的な視野のもとに息長く確実に進める。

木の良さ木の温もりを体感する機会の提供

- ・木は、暖かく温もりがあり、見た目に優しく、肌触りがなめらかで、気分を落ち着かせてくれる。このことは、体感することで理解される。このため、子どもたちが毎日の学校生活の中で滋賀県産の木に触れ、木の温もりを感じられるよう、県産の間伐材を利用した学習機などを導入する。
- ・また、滋賀の気候や風土にあった地域の森林から生産された木材（県産材）を、地域で積極的に使う「地産地消」を推進する。
- ・森林資源はその有用性を指摘されながら、必ずしも十分に活用されてこなかったため、幅広い英知を集め、資源の新しい活用を図る研究開発を推進する。

(イ) 里山の協働保全

里山協定林における県民協働の取り組み支援

森林に対する理解と関心の深まりとともに、県民が森林づくりに積極的に参画する具体的な場づくりが必要であることから、地域住民、森林所有者、NPO、森林ボランティアグループなどが協力して、里山林をフィールドに、里山保全のあり方の議論のもとに連携して里山整備に取り組み、また、その成果を発信するなど、協働による里山保全活動を促進する。

(ウ) 県民の森林づくりへの参画

（仮称）流域森林づくり委員会の設置と運営支援

森林づくりに多様な県民の意見を反映することが重要である。そのための組織として、森林所有者、地域住民、下流住民、森林組合などが参画する「（仮称）流域森林づくり委員会」といった組織を設置し、委員会の活動として、森林づくりのあり方を議論する場を運営するとともに、その結果を行政施策に反映したり、地域での活動に活かす取り組みを推進する。

森林ボランティア組織の活動支援

県民の協働による森林づくりを促進するため、地域のNPO、森林ボランティア団体等を育成し、その活動を支援する。

検討結果

懇話会では、新たな費用負担についての県民の意見を把握するため、県と共催で「新しい森林づくりと費用負担に関する意見交換会」を開催しました。その意見交換会の議論を見ても、森林が琵琶湖の保全に重要な役割を果たしているということに対する県民の理解は、まだまだ十分ではないと思われます。

このため、滋賀の森林に対する理解や関心を一層深め、森林づくりへの積極的な参画のための普及啓発は大変重要だと考えます。

特に、次代を担う子どもたちへの森林体験学習や木の温もりや木の良さを体感できる学習机等

の提供は、森林に対する理解や関心が一層深まり、将来の森林づくりに繋がると期待されます。

地域の森林づくりについてみんなで考え、活動する流域森林づくり委員会や里山保全グループなどは、滋賀らしい県民協働による森林づくりの形ではないかと考えます。

以上のことから、県民協働による森林づくりのための事業は、新たな負担により実施する事業として取り組むことは妥当と考えます。

なお、地域における里山保全グループやNPO、森林ボランティアグループなど県民の主体的な参画による森林づくり活動を促進するに当たっては、実施主体の要望を踏まえ柔軟に対応することが重要であることから、第三者機関（例えば、流域森林づくり委員会）による公正な審査のもと、弾力的に活動を支援できるボトムアップ型の仕組みなどについて検討する必要があります。

（４）新たな森林づくりに必要な事業費

上記のとおり、新たな負担により取り組む事業として、環境を重視した森林づくりと、県民協働による森林づくりという２本の新たな施策についてその具体的な内容を示しましたが、その事業実施に要する単年度の標準的な事業費の試算額については、６億円程度としています。これらは、別途策定されている琵琶湖森林づくり基本計画（案）の目標事業量などを踏まえて、試算されたものです。

このうち、環境を重視した森林づくりについては、針広混交林への転換など４事業で２億８千万円程度、県民協働による森林づくりについては森林の大切さの普及啓発など３事業で３億２千万円程度となっています。

（資料 18ページ「新たな森林づくり施策にかかる標準的な事業費の試算」参照）

これらの新たに展開しようとしている施策は、森林の公益的機能の高度発揮を目的として、これまで林業施策では基本的に対象としてこなかった里山や奥山の環境整備も施策の対象にするなど、森林の公益的な価値を発現させることを目標に置いています。

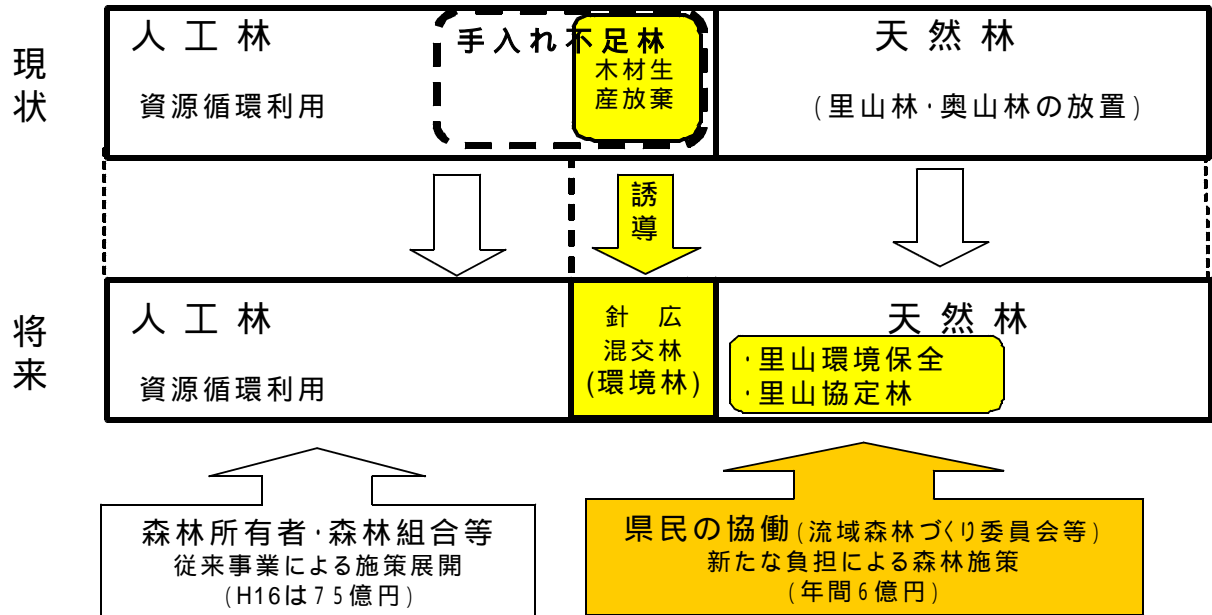
また、森林はかけがえのない県民共通の大切な財産であるとの認識から、全ての県民が森林の重要性について理解と関心を深めて、森林づくりに主体的に参画し、県民の意見が森林づくりに反映され、協働による森林づくりを推進するための施策を展開しようとするものです。

こうした考え方に基づく施策は、これまでの林業施策の体系に含まれない新たな枠組みの施策であり、琵琶湖森林づくり条例の精神を反映した滋賀がめざす新たな森林づくりの方向に沿ったものです。

したがって、今回示した新たな施策は、新たな費用負担により実施することが妥当と考えています。

（資料 19ページ 「森林・林業施策の体系」参照）

新たな森林づくり施策の方向



滋賀の森林は琵琶湖と人々の暮らしと切り離すことができない県民共通の大切な財産です。このため、森林・林業施策について、木材生産を軸とした林業施策に加え、新たな費用負担を求めながら、環境重視と県民協働による森林づくり進められることは大変意義深いものと考えます。

当懇話会は、滋賀の新たな森林づくりを実現可能なものとするため、環境と協働をキーワードに必要な事業と費用についてのあり方の検討を重ね、上記のとおりとりまとめてきました。

その議論の中では、新たな森林づくりは県全体の施策の中で重要な施策としてその位置づけを高め、予算の組み替えも含めて重点的に取り組んでいく必要があること、また、既存の林業施策のさらなる見直しや歳入の見直しなどにより、県民負担の軽減や効果的な森林づくりの推進が必要との強い意見もありました。