

琵琶湖森林づくり条例の改正 答申

令和2年6月30日(火)
滋賀県森林審議会

1 基本的な視点（総論）

平成31年4月に「森林経営管理法」が施行され、その財源として「森林環境譲与税」が創設された。

この法に規定される「森林経営管理制度」では、市町村が主体となって適切な森林管理を図るといった新たな仕組みが規定されている。森林所有者自らによって、または市町を通じた民間事業者等への経営委託によって、従来の制度もあわせて放置森林の整備が進むことが期待される。

一方、近年滋賀県の森林では、激化する気象災害等を背景に、以前には事例の少なかった風倒木等の被害が発生している。戦後植栽の人工林は利用期を迎え充実しつつあり、森林の適切な管理を実施し、災害リスクの低減を図ることと同時に、資源の有効利用により林業の成長産業化を図ることが求められている。

また、農山村では過疎化・高齢化が進行し、森林所有者や林地境界が不明確になるなど、森林の適切な管理に支障を来している状況である。このため、森林資源について、木材だけでなく森林の土地や空間も含めた複合的な利用を行い、地域における経済循環の創出によって、農山村の活性化を図ろうとする、いわゆる「やまの健康」に関する施策を進めることが必要となっている。これらの取組は、「第五次滋賀県環境総合計画」（平成31年3月策定）の目標である「環境と経済・社会活動をつなぐ健全な循環」の構築にも寄与するものである。

今回、条例を改正することで、喫緊に対応が必要な課題や、今後長期に渡り森林づくりに影響を及ぼす課題に対し、多方面から取組が実践され、持続的な森林経営につながっていくことが必要である。

加えて、こうした観点から、条例に定める基本理念についても、社会経済情勢の変化を踏まえ、見直しが必要であると考えます。

さらに、世界の潮流として、「持続可能な開発目標」（SDGs）の達成には森林の果たす役割が非常に重要であること、森林整備による二酸化炭素の吸収や木材利用による炭素の固定を強力に進めることは、「パリ協定」の目的や“しがCO₂ネットゼロ”ムーブメント」に大きく貢献するものであり、こういった国際的な森林への要請を視野に入れることが重要である。

2 新たに対応が必要な課題について（各論）

(1) 重視すべき機能や条件に応じた適切な森林づくり

・現状

本県の森林資源は、人工林を中心に利用期を迎え充実しつつあり、この資源を活用し、林業・木材産業の活性化を図るとともに、森林整備を推進していくことが求められている。

しかし、長期に渡る木材価格の下落を背景とした林業生産活動の低迷や森林所有者の関心の薄れなどにより、森林資源は十分に活用されているとは言い難い状況である。

戦後の拡大造林政策により、今では生産に適さない場所に植栽された人工林もあり、生長や保育状態が悪く、多面的機能が十分に発揮されていない状況がみられる。

こうした人工林は皆伐すれば、近年のニホンジカ被害の激化と相まって、更新が困難となっており、植生が回復せず、土壌流出や崩壊を引き起こし、水源涵養等の多面的機能が失われると同時に、琵琶湖

や下流域に甚大な被害を及ぼす恐れがある。

一方で、充実する人工林が、現在のように生産活動として伐採されず、再造林されない状況が続けば、森林の高齢化が進み、持続的な資源利用に支障を来す恐れがある。

・必要となる取組

本県の森林における諸課題に対応するため、スギ・ヒノキ等の人工林、広葉樹林、針広混交林が、その土地条件等に合わせてバランスよく配置され、水源の涵養、災害の防止、地球温暖化の防止、木材の生産などの多面的機能が発揮される適切な状態へ誘導していく必要がある。

森林の持つ機能や土地条件等を的確に判断し、林木の生長がよく、条件の良いところ（皆伐により一時的に裸地化させても機能が損なわれる恐れが少ない災害リスクの低い林分）では生産活動を促進することで、若く活力ある森林を育てていくこと、また人工林の生育や木材生産に適さないところでは、針広混交林化や複層林化を図ること等が求められる。

加えて、伐採・再造林の促進により、林齢構成の平準化に取り組み、持続的な資源供給の場を確保することも必要である。また、広葉樹林や針広混交林についても、木質バイオマスなどの資源として活用できる場合は、積極的な利用に取り組むことも必要である。

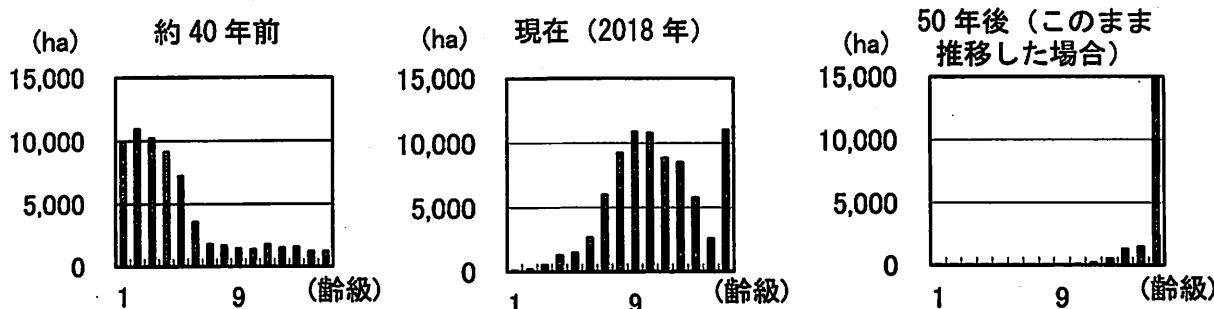
こうした取組が、県や市町、森林所有者や地域住民等の多様な主体が協働し、継続することにより、林業の成長産業化と森林の適切な管理の両立が図られるものとする。

なお、森林の持つ機能や土地条件を把握し、現地に合った伐り方、植栽樹種などを選択するためには、科学的な要因の分析等により、適切に判断することが必要である。

➤ 人工林の高齢化の現状

立地条件のよいところでは、高齢化することにより大径材となり価値が増す可能性があるが、生長が衰え病気や災害に弱くなる場合がある。また大径材は搬出利用や加工が困難な場合もあり、適寸で活用することが望ましいと考えられる。

人工林の齢級構成は以下のとおりであり、現在そのまま推移した場合、50年後には若く生育が旺盛な林分はほとんどなくなり、持続的な資源利用に支障を来す恐れがある。



(2) 災害に強い森林づくり

・現状

近年、台風や集中豪雨といった気象災害による風倒木等の森林被害が多発している。また道路や電線など、重要なライフライン沿いで倒木が電線や通行を寸断するなど、県民生活に大きな影響を及ぼす事例が発生している。

こうした災害は人工林が放置され、高齢化し、大きく生長したことと相まって発生していると考えられ、特に斜面や脆い土質などの場所で手入れ不足等により樹高が高く細い林分は、倒れ、折れやすく、また災害にあった際のライフライン等への破壊力も大きい。電線や道路を寸断した場合には、停電や集落の孤立を引き起こすことから、喫緊の対策が必要である。

風倒木等の被害森林では、条件不利や森林所有者が不明であるなど、所有者による復旧が期待できない森林もあり、放置した場合の二次被害等への懸念からこれらへの対応も必要である。

さらに、集中豪雨等により、土石流が溪流沿いの木を巻き込んで流下する流木災害が発生している。琵琶湖は閉鎖性水域であるため、流木が琵琶湖まで到達した場合には、外へ出ていくことはなく、漁場の破壊や水質の悪化をもたらすこととなる。

・必要となる取組

近年の気象環境の変化に対応するため、山地災害の復旧や未然防止、森林整備等による保安林機能の向上に一層取り組む必要がある。

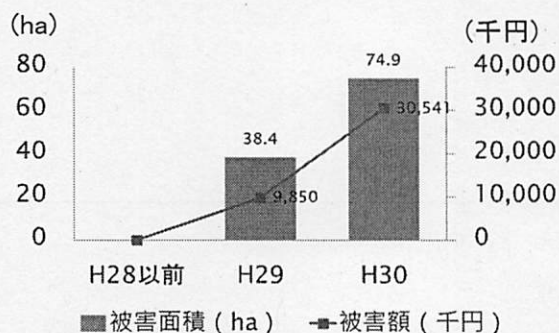
また、これらと併せて、ライフラインを保全するような樹木の管理が必要である。災害リスクを適切に判断し、対策を実施することが必要となる。

樹木の生長が悪い、手入れ不足など、保育状態が悪い場合も災害リスクが高いと判断されることから、予防的に危険木を伐採・搬出し、土壌流出に配慮することなど、減災に資する森林整備を行うことが必要である。

流木の発生のおそれのある、溪流沿いの林分では、適切な森林整備に取り組み、流出する恐れのある危険木を溪流外に搬出するなど、減災に努めるべきである。

➤ 風倒木被害の現状

近年、台風や集中豪雨等による気象災害が頻発しており、平成30年度には、事例の少なかった大規模な風倒木災害が発生している。リスクの高い林分での予防的な伐採など、これまでとは異なる視点での森林整備等の対策が求められている。



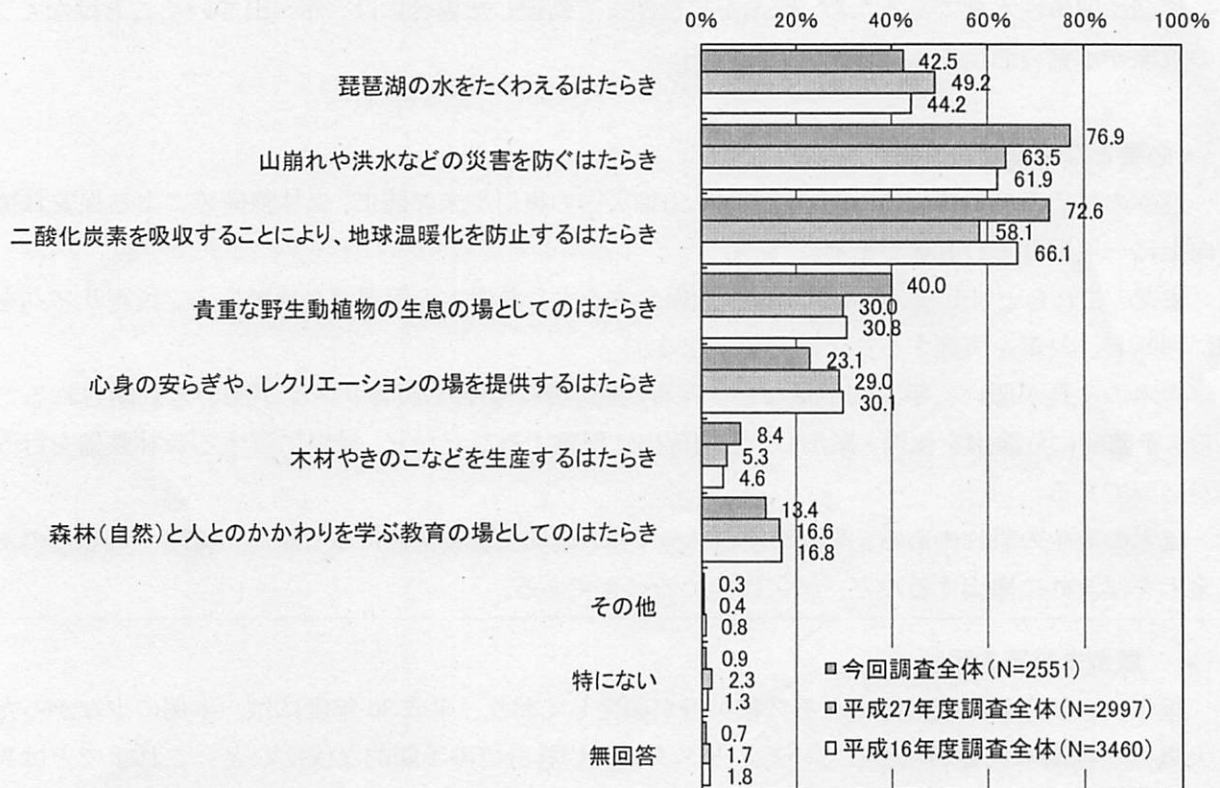
風倒木による被害(大津市)

また、こうした対策を行うにあたっては、管理者や権利者との適切な調整や、行うべき森林整備の範囲や災害リスクの高さに応じた整備の方針などの仕組みづくりが必要であると考えられる。

加えて森林所有者による復旧が期待できない被害森林について、市町等と連携し復旧を図る仕組みが必要である。

➤ 森林に期待する働き

令和元年7月～8月に滋賀県が行った森林づくりに関する県民意識調査（以下「意識調査」という。）によると、暮らしの中で森林に期待する働きとして、「山崩れや洪水などの災害を防ぐ働き」が76.9%で最も多く、次いで「二酸化炭素を吸収することにより、地球温暖化を防止する働き」が72.6%で多い結果となった。いずれの働きに対する期待度も、平成27年度県政世論調査、平成16年度県政世論調査と比べ、上昇している。



※ 意識調査のあらまし

調査対象：県内居住の18歳以上の男女

標本数：3,000（層化二段無作為抽出法で抽出）

回答数：1,329（回収率44.3%）

(3) 森林・林業と農山村の活性化の促進

・現状

全国的に人口減少社会が到来しているが、滋賀県でも、特に山間地域において、過疎化・高齢化が進行しており、今後の人口減少が予想されている。

森林所有者の多くはその森林が存する山間地域に居住しており、地域の人口が減少すれば、森林所有者や林地境界の不明確化が一層進行する恐れがある。結果として森林の適切な管理が行われず、多面的機能が損なわれる恐れが生じている。

同様に、森林整備等の作業を担う林業従事者も、多くが山村地域に居住しており、人口減少が進むことで、森林作業の担い手が不足することも懸念される。

・必要となる取組

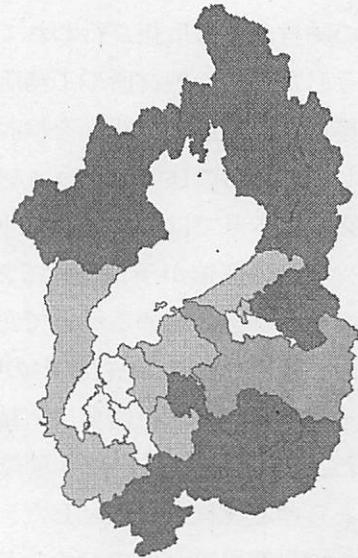
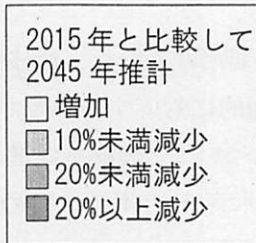
農山村の集落が維持されるよう、長期的な取組が必要である。一つの考え方として、森林資源や地域資源に着目し、これを有効に活用して、地域外の多くの人々との交流や経済循環を生み出すこと等により、地域の活性化に取り組むことがあげられる。

こうしたことを進めるためには、農山村地域を担う人づくりが必要である。森林資源等を活用した活性化のためには、中心となって活動する人材の育成や、地域住民全体の意欲の高揚が不可欠である。

なお、地域内では独自の資源や魅力があっても、高齢化などで人材育成が難しい場合もある。地域外の人であっても、その地域住民と関わり、地域資源や森林の付加価値を高めることができる、経営感覚を持った人材を育成することが必要であり、それぞれの地域の実情に応じて進められるべきである。

➤ 滋賀県における人口動向予測

右図は県内市町における人口増減を示したもの（国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（2018年推計）」より作成）。農山村地域の多い市町で、人口減少割合が大きいと予測されている。



(4) 県産材の利用の一層の促進

・現状

先に述べたように、本県の人工林資源は利用期を迎え、充実しつつあり、この資源を循環利用しつつ、林業・木材産業の活性化を図る必要が生じている。

条例第17条第1項には、県産材の利用の促進として、県産材の利用の推進その他の必要な措置を講ずることが規定されており、住宅や公共建築物の建築資材として、また机、椅子、遊具などへ県産材が活用されてきたところである。

また、条例第17条2項には、県産材の適切な供給の確保のために必要な措置を講ずることが規定されており、特に県外の合板工場など、大規模工場を軸とし、需要先に合わせた加工・流通体制の整備が行われてきた。こうした取組により、県産材の素材生産量は大きく増加してきたが、建築需要に対応する製材の供給力については不安定な状況である。

また、近年県内外で発電用等の木質バイオマスの需要が増加していることから、森林資源の循環利用を促進する手段として、林内に放置された未利用材等を活用し、需要に対応することが求められている。

・必要となる取組

付加価値の高い建築用材を安定的に流通させていくためには、需要者（建築を行う事業者など）に信頼される体制づくりが必要不可欠である。

近隣府県の大規模工場を軸とした原木の加工・流通の体制が構築される一方で、県内では、小規模でもニーズに応じた専門性の高い製品の加工を行う製材所が存在し、複数の製材所が連携した公共建築物への納材などの取組が行われている。

こうした県内の製材所や工務店など、県産材を取り巻く加工・流通の状況などを踏まえ、地域や製材の規模ごとの最適な仕組みを検討し、きめ細かな供給体制の整備を推進すべきである。

そしてこれらの体制を担う人材の育成も必要となる。

加えて、本県では今後、第72回全国植樹祭および第79回国民スポーツ大会・第24回全国障害者スポーツ大会の開催が予定されており、これらを契機と捉え、県や市町が率先して県産材を活用するなど、需要の創出に努めるべきである。

なお、県産材（製品）は県内の需要だけでなく、森林環境譲与税の創設を機に、都市部で建築される公共建築物等への木材需要にも積極的に対応する必要がある。

また、県民が県産材を使う意義について、理解を促進し、木材製品の需要拡大につなげるツールとして、あらゆる世代を対象とした、「木育¹」の実践に努めるべきである。

加えて建築用材だけでなくチップ用材についても、未利用材を積極的に活用することなど、木質バイオマスの熱利用や発電利用による再生可能エネルギーの地産地消の推進を図ることが必要である。

¹ 木育…木材や木製品とのふれあいを通じて木への親しみや木の文化への理解を深め、木材の良さや木材利用の意義を学んでもらう教育活動

(5) 広域的な課題への対応

・現状

条例第 15 条には、「県、市町等への提案その他の活動を行うことを目的とし、地域住民、森林所有者、森林づくりに関する活動を行う団体等によって構成される組織の整備の促進に必要な措置を講ずる」ことが規定されている。

狭い範囲である流域単位において、地域主体で施策等の提案がなされ、地域の課題解決に役割を果たしてきたところである。

しかしながら、近年顕在化する課題には、ニホンジカ被害による森林の植生衰退に伴う土壌流出や水源涵養機能低下、崩壊の恐れや、台風や集中豪雨といった気象災害に伴う風倒木や流木が引き起こす琵琶湖の環境悪化や県民生活への影響など、影響範囲が広いものが増加している。

・必要となる取組

条例第 15 条では流域単位で、課題解決に向けた組織の整備に重点が置かれているが、新たに顕在化する課題が及ぼす影響範囲に応じ、適宜、学識経験者の意見を踏まえ、また地域住民や森林所有者等の多様な主体の意見を反映することができるよう、見直しを図るべきである。

また、こうした課題の解決のためには、市町との緊密な連携が不可欠である。森林整備等の事業の実施にあたっては、県と市町の適切な役割分担に基づき行われることで、より効果を発揮するものと考えられる。