

[9 時 3 0 分 開会]

1 開会

- 琵琶湖環境部森林政策課長から開会の挨拶

2 議事

(事務局)

議長は、本検討会設置要綱第 5 条に基づき、会長に願います。

(議長)

承知した。本日お議事は 1 件。

- ・「分収造林事業のあり方の方針（案）について」

事務局から説明をお願いする。

- 事務局から資料の説明

(委員)

公社林を含めた奥地水源林の整備について、山間地域を持つ市町は森林環境譲与税を活用した森林整備の取り組みを行ってきているが、やはり、市町の専門性やレベル感では完璧に整備するというのは難しい状況。やはり、県が主導でやっていただかないと、全て市町の責任だと言われると負担が大きい。

(委員)

兵庫県の債務整理も任意協議で良いか

(事務局)

そのとおり。

(委員)

分収造林契約の合意解除という説明だが、契約者がかなり多数いる中で、本当に全員と合意できるのか？

(事務局)

ご指摘のとおり、契約 2,000 件以上、契約者はそれ以上にたくさんいると認識しており、相当な時間を要すると思う。平成 23 年の特定調停成立以降、分収割合の変更と契約期間の延長に係る契約交渉を続けてきているが、14 年経過してもまだ 2 割の契約者の方には合意いただけていない状況。今回の契約解除交渉についても相当な困難が想定される。まずは、契約者の意向に寄り添い、契約解除後の選択肢を複数用意するなど、対応を考えたい。

（委員）

採算林は資料にある形で森林組合に引き継いである意味での契約履行をしていくということで良いとして、不採算林は、目的が達成できないという見込みで一方的に解除することになるのか。もちろん、交渉で合意解除を目指すということでもいいのだが、最後にどうしても合意解除できない契約が残ったとしても、それは、契約目的が達成できないという理由で一方的に解除することになるのか。

（事務局）

将来のことはまだ分からないが、そうなるかもしれない。しかし、契約解除したとしても、その後の森林の管理責任は一定負わなければならないと思っているので、公的管理という手法を県と市町で模索したい。

（委員）

平たく言うと、契約目的が達成できないので契約解除して森林をお返しするが、返されても管理は難しいだろうから、ある程度こちらで管理しますので解除に応じてください、ということか。

（事務局）

そのような認識で構わない。

（議長）

事業地の採算性判定は契約解除後に行う想定なのか。

（事務局）

契約解除交渉を始めるにあたり、どこが採算林でどこが不採算林なのかという点はある程度、目星を付けて行いたいので、契約解除交渉を始める前に採算性の判定を行いたい。

（委員）

この契約解除というのは、公社と所有者が6：4ないしは9：1にしている分収割合を0：0にするというものだと思うが、所有者が絶対に解除に応じないと主張した場合、法的にはどうなるのか。例えば、不採算林と公社が勝手に言うが、伐ってみないと分からない。伐って売るまで契約内容だと主張された場合はどうするのか。

（委員）

伐るまでもなく採算が合わないことは明らかだと言い切って解除し、地権者が納得できないなら公社に訴訟を起こすことになるのではないのか。実際には、そうならないように地権者の同意が得られるように相当に努力するということが前提ではないのか。それでも最後に残ってしまった契約については、そうせざるを得ない。

（事務局）

造林公社の山の中でも儲かる事業地と儲からない事業地がある。全事業地の中で儲かる事業地がおよそ3割程度ではないかと見込んでいる。この3割の儲かる事業地について、契約解除し森林を所有者へお返しするのは、分収割合を0：0にするということではなく、10：0にするということで、採算林については所有者にメリットがあるのではないかな。

（委員）

採算林についてはそういう理解で構わないが、不採算林が問題。結局のところは、契約解除に応じていただければ県や市町で管理する方法を考えるから解除に応じてほしいということなのか。

（事務局）

これまで林業公社を解散されてきた自治体では、採算林を県営林に、不採算林を契約解除し所有者に返還されてきた。所有者に山への関心がなければそのまま放置されてしまう。滋賀県は琵琶湖をお預かりしており、森林の保全が大変重要だと認識している。また、県民や下流自治体の方に対して琵琶湖を守っていく責任がある。なので、不採算の山を整備していきたいという思い。

（委員）

森林の整備や管理については、市町においても大きな課題であると認識している。資料では、原則論があった上で、公社解散後の森林整備は市町の責任と記載がある。もちろん、法律上は所有者責任で、森林経営管理法に基づく経営管理は市町の責任という大前提は理解するが、これを市長会等で議論すれば大きな議論になると思う。これまでに林業公社を解散している府県の中で、残された森林の管理を市町で負担している府県はないと思うがいかがかな。

（事務局）

ご質問の件についてはそのとおりだが、先ほど説明したとおり、他県では、採算林を対象とする県営林化を行っておられ、今回、本県では、不採算林に対する公的管理を検討している。不採算林は、琵琶湖の水源涵養を守る奥地の水源林であり、その公益性は高い。また、奥地水源林からもたらされる受益は、市町も県も等しく享受していると思うので、みんなで森林を守るという意味で、双方が負担するような形で一緒に考えたい。

（委員）

他県では、不採算林をどう処理しているのか。実態としてはどうなったか。

（事務局）

他県において不採算林は契約解除により所有者責任による管理へ移行しているのではないかな。

（委員）

ということであれば、放置されている可能性が高いということか。不採算林が県の責任なのか、

市町の責任なのかという議論はあるが、不採算林つまり環境林は公益性が高いというのは間違いないと思う。一方で、原則論として、経営管理法に基づく市町の責任とあるが、他県では、不採算林に対して、県が関与しているスキームはないのか。

（事務局）

他県では、採算林は県営林化し収益を出している。不採算林については、所有者にお返しし、自力で、国や県、市町の補助金等を使って間伐等をしている。不採算林なので、木材を生産することは難しいかもしれないが、整備については、それぞれの所有者の責任で県の関与なしで行われているものと思う。今回は、そこに県と市町が入って、手を入れて一緒に管理することを検討していこうという話。

（委員）

市町としては、手前の里山から段階的に森林整備を行っている状況で、奥山の森林整備まで手が回っていない現状。なので、まずは所有者確認と境界明確化、それがあって初めて森林整備が進めていける。市町としても里山から順番に奥地に向かって意向調査と境界明確化を、遅きに失している感はあるが進めている。我々のような小さな町では林業の専門職員もおらず体制としては非常に脆弱で、森林組合と一緒にやるしかなく、現状で手いっぱい。それでも、いつかは奥山まで手を付けないといけないと思っているが、そこまでは行き届いていないという現状。

（委員）

公社の不採算林に市町が関わる事例として、徳島県の徳島森林バンクで、森林所有者が手放したい意向を示された森林のうち経済的価値は低い環境価値がある森林について、市町に配分されている森林環境譲与税を活用して管理されている。山梨県有林では、推測だが、結果的に不採算林を多く含むのではないかと思います。このように各県によって事情は本当に複雑で、一律に、一概に言えるものはないと思う。

（委員）

全国で不採算林の管理に市町が関与している事例について整理して教えていただきたい。また、仮に市町責任での管理となれば、各市町の財政に大きく影響するので、どれだけの不採算林面積があって、管理費用がどれだけかかるかという試算をしていただきたい。

（事務局）

徳島森林バンクで市町の関与がある事例というのは事務局でも把握している。それでも、やはり市町と県が共同で運用されており、市町単独での森林管理というのは難しいのではないかと、という印象は持っている。採算林、不採算林の面積規模についても現在集計を進めている状況で、次回以降、試算された一定の数値でもって説明したいと考えている。

(委員)

5月20日開催予定の市長会までに試算は間に合うか。

(事務局)

どこまでできるかわからないが、できる限り、全体像が見えるようにしたい

(委員)

契約の合意解除が令和17年までかかるスケジュールとなっている。もっと短縮できないのか。

(事務局)

スケジュールとしてはこのように示しているが、所有者一人ひとりに意向があり、実態としてはやってみないと分からない部分が多い。早く終われるに越したことはないと思うが、まずは、所有者の意向に寄り添い、丁寧な対応を考えると、これぐらいのスケジュール感になるのではないかと考えている。

(委員)

少し乱暴なやり方かもしれないが、採算林、不採算林、中間林と3グループに分類して、グループごとに選択肢を提示し、期限までに反応が無ければ契約解除します、というような個別折衝というよりは通告に近いよう手法は考えられないか。こういった手段が可能であれば、契約解除交渉にかかる時間をかなり短縮できると思う。

(事務局)

2,000件以上の契約があり、ある程度効率よくやりたいという思いもあるが、これまで散々契約者を振り回してきた中で、再度の契約交渉に際して、今回もそういった乱暴なやり方が許されるか、という思いもある。

(委員)

このスキームでは、採算性の判定が非常に重要である。県の支援金がなければほぼ全ての事業地で不採算林というスキームは、公社経営全体の話なのか、個別事業地に関する話なのか。

(事務局)

これは、個別事業地のスキームなので、もちろんこのスキームでも採算林判定される事業地はあると思う。

(委員)

人件費が運営費支援の補填でカバーされた場合や従来の補助金によって緩和されることを想定すれば、採算性が変わることがあるのか。それとも、これはあくまでも運営費支援を含めた、公社経営存続を前提とした採算性判定なのか。

（事務局）

まずは、公社経営として運営費支援が無くなる前提での採算性判定だと考えている。次に、採算性判定された事業地が森林組合側で施業可能なのかどうか、という視点で検討していくことになる想定している。

（委員）

現在の公社経営の前提となる運営費支援が無くなった場合に、どの施業をすれば採算、不採算という判定が出てくる。結局のところ、今まで運営費支援で賄っていた管理費の負担がどこまで増えるのかによって採算、不採算が変わることになる。運営費や補助事業の有無などを前提に、いくつかシナリオをもっておいた方がいいのではないかと考えている。

（委員）

採算、不採算の判定は伐ったときの話かと思うが、当然、我々としてはそこで再造林やシカの食害対策なんかを 10 年ぐらいはやりたいと思っている。採算性判定には再造林以降の費用も勘案していただきたい。

（事務局）

基本的な採算林の考え方については、既存の補助金メニューを活用しながら林業経営可能な事業地を採算林と定義したいと考えている。こちらで、再造林可能と思われるエリアを提示した上で、森林組合側と相談して決めていくことになるのではないかと考えている。

（委員）

公社による分収林としての採算性ではなく、林業経営としての採算性判定という理解で良いのか？

（事務局）

そう考えている。

（委員）

南九州は林業が盛んで、主伐再造林が上手く回っているイメージがあるかもしれないが、実際は再造林に追加の補助金がかかり入っている場合がある。国や県の造林補助金に加え、市町が森林環境譲与税を財源に 10～20%程度さらに上乗せ補助を行っている事例もある。市町による上乗せにより全体で 9 割が補助金で、9 割の再造林面積を目指す県もある。市町との連携を目指すのであれば、このような補助金による緩和策が調整できれば採算性が変わるため、考慮が必要である。

（委員）

採算林というのは、山林所有者に収益が発生するかどうかと考えている。私は 1ha で 500 万円程度の収益が出るようなところを採算林と思っているがそんな事業地はなかなかない。300 万円でも

ない。このように考えると、スキームが根本的に崩れることにならないか。

（委員）

公社の職員は、解散後どうなるのか。

（事務局）

公社にはプロパー職員が4名おられ、うち2名は定年近い。これからの10年間を考えたときに、残るのは40代の職員2名となる。この2名や県から派遣している10名の職員については、公社解散後の後継体制の中で、水源林の管理スタッフとして考えられるのではないかと。色々な選択肢を柔軟に考えて行きたい

（委員）

不採算林や環境林の整備費用の試算はかなり難しいと考える。他県で災害に強い森づくりを考えたときに、どのような施業をすれば目指す森林になるのか、はっきり見えないケースが多いように思う。治山事業や環境林整備的な切捨間伐をやるという前提で、ある程度の費用を積算するしかないだろう。やはり、森づくりの方向性を具体的に描き、そのために必要な施業やコストを積み上げることが、政策的に進める場合の順番の王道ではないかと思う。時間的な限りがあり、段階的な政策の策定・公表になるだろうが、琵琶湖の環境を守るために、不採算林だけでもこういう森林を目指し、こういう施業をするから、こういった費用がかかる、という落とし込みをした方が対外的な説明はしやすいのではないかと。前回紹介した奈良県フォレスターアカデミーの事例では、市町と連携をするために、県が災害に強い森づくりのための条例を作り、予算を集めるようなシステムを作った。やはり、森づくりの方向性を提示して公共で負担する費用の説明をしていく順番が王道ではないか。

（事務局）

大変重要な話で、これは10年～20年で達成できるようなことではなく、50年～100年かけて実現していくこと。環境林の施業体系を、他県の事例を参考にするなどして、水源にとって森林が公益的機能を高度に発揮できる施業方法を確立していきたい。

（委員）

県と市町の協力体制について、今後の検討の中でこういった体制ができるかどうか、というのが一つのポイントになるが、考える上で、不採算林のコストを示すのは難しいという話もお伺いしたが、やはり全体像をお示しいただきたい。また、県と市町が協力して管理するような参考事例について、森林分野以外でも構わないが道路や河川等でも事例がないのか。

（事務局）

協力体制のイメージとしては、県と市町が持つ森林整備のためのリソースの集約であり、集約先が県なのか、市町なのか、もしくは別団体なのか、というイメージ。長野県で一部の市町と県で広域

連合を作って森林整備の事例があったように記憶している。他分野では、防災や水道、下水道といった分野で、県と市町の連携による管理の事例はあるように記憶している。森林という分野では初めての試みになるのかもしれない。

（議長）

長野県の南部で県と1市6町で木曽広域連合を作ってやっていたと思う。ただし、議会が必要で、制度的には難しいかもしれない。

（委員）

森林も公共的なインフラになってくると理解すると、管理にあたって、県と市町が連携していくということが大事な時代になってきていると思う。先日（4月15日）開催された首長会議で、下水道の管理や発注業務を県と市町の連携でできないか、という提案をして議論をさせていただいた。埼玉県八潮市のような事例が全国各地で危惧されていて、これを市町で管理するのは不可能なので、県の知見を入れて管理できないか議論をした結果、三日月知事から、ワーキンググループを作って考えようというご意見をいただいた。森林ももしかすると、下水道と同じような状況になっているのかもしれないが、少なくとも、リソースの集約は県がやらないとできないことだと思う。必要な調査や施業は県が主体的にやらないと進まないと思うので、ぜひ、今後の検討の中で議論したい。

（委員）

県と市町で意向調査を進めるための協議会を作っていると聞いたが、活動内容や成果を教えてほしい。また、滋賀県は他県と比べて、大変に国有林が少なく私有林が多い県だと思う。こうした森林の所有状況で今後を考えた時に、公社林が2万ヘクタールあるというのは大きな財産だと思うが、今後、少子高齢化がどんどん進んで、土地の流動化によるモラルハザードの発生が大きく危惧される。林地の売買状況について県でどの程度把握できているのか。

（事務局）

森林整備協議会は市町が構成している団体で県が側面支援をしている。主な活動内容は境界明確化の推進や経営管理制度の推進で、市町間の情報共有の場になっている。林地売買の状況については、滋賀県水源森林地域保全条例による事前届け出で把握している。条例施行後ではトータル700件程度の届出がある。

（委員）

特定調停時に下流自治体が債権放棄をする条件となった水源涵養機能の持続的発揮を目指すというのは具体的にどういう約束なのか。

（事務局）

特定調停上は、公社と県の支援による分収造林事業を通じて、森林の水源涵養機能を持続的に発揮させていくことが条件に、債権放棄に合意いただいたと認識している。仮に、県の政策的判断と

して、公社の解散、分収造林事業の廃止を選択したとしても、この下流への責任は将来に渡って果たされなければならないという約束と認識。

（委員）

基本的な施策として水源涵養の発揮というものはあると思うが、これは意志表明だけで良いのか。過去にこれだけの債権放棄をお願いした中で、そもそも水源涵養のために造林してきた公社の取組について、公社解散後に、もう少し踏み込んだ取組をしないとイケないのでは、という気もする

（事務局）

ご指摘のとおり、水源涵養機能の持続的発揮というのはあくまでも理念であり、それを実現させるための施策や具体的な取組があって初めて実現するものだ理解しており、じゃあ、下流自治体のためにどんな取組ができるのか、という点が一番重要だと思っている。

（議長）

今回事務局から提示いただいたこの方針案については、あり方検討会としては、この方向性で進めていただくこととしたい。次回までに対応いただきたいことを各委員に御発言願いたい。

（委員）

市町との協議は丁寧に意見交換をお願いしたい。市町によって森林のないところもあり森林政策に対する温度差もある。

（委員）

今後、市町とどのような連携が図れるのか、という点が論点になってくる。採算林であれば森林組合が組合員に働きかけて施業に繋がる可能性があるのだろう。不採算林の管理にあたり、県と市町で新たな組織を作って対応すると言っても、その中の誰が所有者と交渉するのか、誰が意思決定するのかなど、具体的な役割分担の案が必要である。議論を前に進めるために、具体的な案を示してほしい。

（委員）

方針案の大枠に異論はないが、細かな数字が煮詰まっていないように感じる。全ての出発点は、契約の合意解除ができるのかどうか、それがどんなスケジュールでできるのか、採算林や不採算林の面積、想定される管理コストだと思うので、今後の検討で深まっていくといい。

（委員）

方針案についてはこんな感じかなと思う。要は、県と市町がどこまでやってくれるのか、市町の負担がどれだけになるのか。採算林についても同様だと思う。先ほどから各委員から意見が出ているように、森林管理にかかる具体的なイメージとコストを示し、これを市町が耐えられるのか、これが示せないと、県と市町の協力体制についても議論が進められないと思う。数字ができれば見せ

てほしい。

（委員）

公社の契約変更に応じられない所有者の理由を例示してほしい。また、滋賀県の森林の土地の所有をどのように考えていくのか。国有林が少なく私有林が多い、琵琶湖を抱える滋賀県で、所有者の中にも森林を次の世代に引き継ぎたくないと思う方も多いと思うので、県として森林の問題に対してどのようにアプローチできるのか、いくつかの選択肢を検討していただきたい。

（委員）

方針案について個人的には良いと思うが、市長会の代表として参加しているので、市長としての意見は留保してほしい。市町でも非常に関心が高く、市長会でかなり意見が出ると思う。市町の負担も大きく増えることになりかねず、そう簡単にOKとは言えないと思う。その上で、他県の事例や、数字（面積、負担）、リソース集約のイメージ等見せてほしい

（委員）

このスキームでやるしかないと思っているので結論としては賛成する。ただし、所有者から見ると、当初の契約では収益を分収すると言っておきながら、分収割合を大幅に変更し、契約を延長し、結局は契約解除になるので、不満は相当出てくるだろうと当然に予想される。令和17年までかけて交渉して合意解除を目指すことになるが、これからの10年間は、職員の方は本当に大変な交渉を強いられる。その上で、最終的に合意が得られないケースもいくつか出てくるだろうから、そのときの法的なスキームを整理しておくべき。また、契約解除の合意を得るために、契約解除後の森林管理のわかりやすいビジョンを示すべき。

（会長）

契約解除交渉スケジュールのもう少し具体的な手順を示してほしい。また、採算林と不採算林のゾーニングやスケジュール感も次回までに方針を示していただきたい。大枠としてこう言った方針になるというのは、前回までの検討経過の中で十分想定されていたので、私としてもこの方針については納得している。また、今後の協議の参考として、市長会の結果や出てきた意見について、各委員に情報提供していただきたい。

（委員）

資料の公社解散というのは、解散して県組織に吸収するのか、それとも解散して看板を付け替えるのかどちらのイメージなのか。

（事務局）

現時点では、解散して県組織に吸収案を事務局から提示している。ただし、今後の後継体制の方向性次第では、新たな役割を担わせる方向性もあると思う。

以上