

平成 1 4 年度

第 1 回 水源林造成事業期中評価委員会

議 事 録

平成 1 4 年 9 月 1 2 日（木）

於 砂防会館
林 野 庁

1 期中評価委員会出席者

(1) 評価委員

河原 輝彦	東京農業大学地域環境科学部教授
栗原 慶子	全国林業研究グループ連絡協議会女性会議代表
鈴木 雅一	東京大学大学院教授
谷本 丈夫	宇都宮大学教授

(2) 林野庁

辻 健治	森林整備部長
関 厚	整備課長

(3) 緑資源公団

日高 照利	森林業務担当理事
楠瀬 雄章	森林業務部長

2 林野庁整備部長挨拶

3 座長選出

4 議 事

- ・ 資料 5 により、期中評価の基本的な考え方について説明

[意見交換]

○委員

「林野公共事業の事業評価実施要領」第 9 条に「学識経験者等の知見の活用」とあるが、本委員会はこの学識経験者の知見の活用に当たるのか。

○事務局

そのとおり。

○委員

資料 5 には、「水源林造成事業が、緑資源公団と土地所有者、造林者との三者による超長期の契約に基づいて行われるもの」とあるが、超長期の年数とはどの程度なのか。

○事務局

50 ないし 80 年である。

○委員

昭和36年頃に実施していた、拡大造林政策を踏まえた木材生産を主目的としていた時代の水源林造成事業と、広葉樹施業等を取り入れた水源かん養を主目的とした現在の水源林造成事業とでは、結果において評価すべき事項が異なってくるのではないのか。

○事務局

水源林造成事業の目的は、発足当初の昭和36年から変わっていない。社会情勢については、発足当初の拡大造林基調から、現在の環境重視へと国民の意識が変化しているが、事業目的、意義、内容については、本質的に変わっていない。

○委員

昭和40年頃の林業と現在の林業とでは天と地ほども変化している。40年前に締結した分収造林契約は変更することなく継続されるであろうが、今後の契約についても、同様な内容で継続されるのであろうか。昔と林業を取り巻く情勢が変化している中で、心配している。

○事務局

確かに林業情勢は変化しており、水源林造成事業を取り巻く情勢も変化している。

このような中で、「森林・林業基本計画」では、公団等の公的機関による森林整備の必要性がうたわれており、公団への期待はますます高まっている。一方、施業の取扱い、費用のかけ方については工夫の余地があると考えているところであり、委員の方々の意見を頂きたいところである。

○委員

水源かん養を目的としている事業において、効率性については評価の中に入っていないのか。

○事務局

主として、生育状況や費用等の面から見て問題はないか等、事業実行の妥当性のところで評価することになるので、その点の資料を提示していきたい。

定量的には示し難いところではあるが、水源林造成事業地がどのように生育しているのかを示せば、ある程度水源かん養機能を果たしている状況をご判断して頂けると考えている。

また、効果に見合う費用のかけ方については、どのようなことに費用をかけているのかを併せて提示することで、評価のための資料として目的を果たせると考えている。

この点についても、ご意見・ご指導を頂きたい。

○委員

水源林造成事業は、水源かん養機能の発揮のみを追求しているのか。それとも、森林の有する多面的機能の発揮を追求しているのか。

○事務局

後者である。対象地に関しては、昭和36年度当初より水源かん養保安林のみを対象としてきたものではなく、土砂崩壊や土砂流出防備保安林をも対象として実施してきており、時代ごとに異なっているものではない。

○委員

いろいろ難しい面があると思うが、総合的に判断していくということで、この基本的な考え方でよろしいか。

○全委員

了解。

- ・ 資料6により、水源林造成事業の概要について説明
- ・ 資料7により、水源林造成事業の対象地、施業方法等について説明
- ・ 資料8により、分収造林契約書（例）について説明。

〔意見交換〕

○委員

水源林造成事業は保安林の整備であり、木材生産は積極的に行わないという位置づけであるが、対象地が無立木地、散生地、粗悪林相地になっているのであれば、整合性がとれるているのか。

○事務局

森林の3区分については、水源林造成事業の対象地は、水土保持を目的とする森林に区分されている。

○委員

経済性を重視しているのか。

○事務局

経済性重視は位置づけてはいない。資料7の5、6の施業体系図等は、昭和36年当初のスタート時のものであり、単層林施業の仕立を挙げている。

施業方法の中には、水源林特別対策事業、水源複層林整備事業に加え、平成14年度からモザイク施業というものを取り入れており、資料7の3の水源林造成事業の施業方法については、更に整理した上で、次回以降に示したい。

○委員

最近では、混交林指向になってきている、平成８年からの多様性が図れるという評価と、昭和３６年からの経済林としての評価とは、画一的に評価できないのではないか。

○事務局

近年の水源林の取扱いが多様化し、平成３、８、１４年度にそれぞれ新しい施業を取り入れてきている。

ただ、今回評価するもので、昭和３７年、４２年、５７年等々に造成したものは、すべて単層林の造成を目指してきたものであり、生育実績と、投入した費用からの効果の評価を行うこととしている。

○委員

平成１３年度までに契約した事業地における単層林の造成については、５０年後まで造林木の一斉林を造成するという考え方なのか。

○事務局

平成１３年度までに植栽したものはそのとおりであるが、平成１４年度以降に植栽するものは針広混交林等を造成するという考え方である。

○委員

水源林造成事業の資金スキームの変遷について説明してほしい。

○事務局

まず、単層林施業は、昭和３６年度から４２年度まで出資金１０分の１０、すなわち国費１００パーセントという形で実施してきた。

昭和４３年度以降、財政事情と事業の必要度が増してきて年度当たりの事業量を確保する必要があるという観点から、出資金を３分の２、財投からの借入金を３分の１という形に変えて、事業展開してきた。借入金については、元利償還をしなくてはならないが、昭和３６年度からの出資金１０分の１０の考え方を踏まえ、元利償還についてもこれを事業費とみなして、３分の２の出資金を充てられるという制度設計になっている。

次に、平成１４年度以降のモザイク施業は、特殊法人等整理合理化計画の検討の中で打ち出されたもので、借入金から脱却し、資金を補助金化すべきという方向性の下で、新たに植栽するものについては、全額国からの補助金で実施していくという形に変えたものである。

水源林特別対策事業については、平成３年から新たな事業として取り組んでいるものである。前生有用広葉樹等を活用し、期間が単層林施業よりも更に超長期にわたることから、全額国費の出資金１０分の１０で実施してきている。なお、平成１４年度に、出資金を補助金に変えるという観点から、この事業についても新たに植栽

するものについては、全額補助金に変えた。

また、平成8年度から複層林施業を水源林造成事業の中に取り入れ、これについても出資金3分の2と借入金3分の1という形で実施してきた。

この事業についても、平成14年度以降に複層林化で植栽するものについては、全額補助金で実施するという形に改めている。

○委員

単に、水源林造成だから木を植えればよいというわけにはいかないのではないかと。半分くらいは木材生産のことを考えているとしても、木材生産には条件が悪いところだからといって事業の対象から外すということではなく、少しでも水土保持機能を高めることが必要であり、森林を造成しなければならないという解釈が出来ればよい。そうではなく、最終的には木材で儲けなければいけないということになると、かなりシビアな評価結果となり、事業の実施は結構難しくなる。

○委員

資料7は、造林地所有者などからみると、それなりに理解できると考えられるが、一般の国民からすると、違和感をもたれる方もいるのではないかと。なぜかという、水源林造成というのは、森林を造るのであって、森林を育ててそのままどんどん茂らせておくというイメージを、この文言から抱く。

ところが、森林を育てた上で、最終的には分収契約というものがあるから、伐期があって伐採する。このため、結局、造成をしたあげくにその森林をなくしてしまう。そして、もう一度、一から植林してまた森林を造る、こういうサイクルになる。そうすると、この最近のモザイク施業なども含めて、すべて一度伐採してしまう、となると、一般の方は、水源林造成事業は、森林の造成と違う、と考えるのではないかと。その点で、意識のギャップがあると思う。

○事務局

分収契約終了時の取扱い方法は、全部伐採してしまう以外にないということではない。次回、整理して示したい。

○委員

「林業を行っている人たちは、分収契約をして、いずれその木を伐採してしまうのではないかと。」ということであるが、林業が成り立っているときならば、間伐をして、それで分収契約がきちんと履行されていくと思うが、現在のような状況では、林業にたずさわっている人は、分収契約をして、その50パーセントが分けられるのかどうか、それを非常に心配すると思う。

平成13年度までの水源林造成地は、それなりに水源林としての役割は、果たしてきたのだろうと思う。私の地元でも、昔は洪水があった、このごろはいい水が出るようになったというようなことを聞く。例えば、戦争中に伐採した後には水が溜

れたが、スギでもヒノキでも、よい森林が出来たところには、沢の水が湧いてきた。あるいは、太い木を一本伐ったら水が出なくなった。そういうことを実感している。この役割をどう評価するのか、それが私にはまだ今ひとつみえないところがある。

しかし、林業者の側からは、分収契約をしたものがどうなるのか心配になる。これはよほどきちんとしたことをして分収しないと、もめごとになるのではないかという気がする。

都会側の人が森林をみるのと、山側の人が森林をみるのとでは、大きなギャップがある。

山の人達は、「今、山は経済的には成り立たない。」と思っているから、それを踏まえきちんと分収しなければならないのではないかと感じる。

- ・ 資料9により、期中評価実施地区の概要について説明
- ・ 資料10により、試行例として、福岡支所昭和52年度契約地・仙台支所昭和62年度契約地について説明

[意見交換]

○委員

水源林特別対策事業や、水源複層林整備事業の実績を示してほしい。

○事務局

資料9の期中評価実施地区の概要に、施業ごと、年度ごとの実績を整理して提示したい。

○委員

期中評価実施地区それぞれの中に、廃止、中止すべきものがあつたとしても、全体としてまとめるということか。

○事務局

48の期中評価実施地区ごとに、継続実施と、これこれこういうものについては、事業内容を変更すべきというように取りまとめていただきたい。

○委員

この資料からは、そういう判断はできないのではないか。ここに出てきているのは全体の話である。48地区の中の細かいことは、分からないのか。

○事務局

個別のデータについては示していないが、平均的な部分をみて、極端に成長度合いが低いものや、コストが高いものがあるかどうか、ある場合にそれをどうするか、という切り口で資料を提示した。

○委員

こういうまとめ方で評価を行うと、全部継続になってしまう可能性がある。

平均値で判断すれば、手直しすべきというものは、ほとんどなくなる。

○委員

データそのものをまとめてしまうと、リアリティがなくて、「これは役に立っている。どうしても続けよう。」という説得力もなくなってしまう心配がある。

例えば、土砂災害は、平均的なところで発生するわけではない。平均ではなく、何か特異な問題があるところを探して、その問題を解決するようにすべきである。

○事務局

この資料で示しているのは平均値だけではない。資料10の6ページにあるとおり、全体の平均については地位何等相当に成長があるとかいう分析を行い、そのあと、異常値を検索する意味で、地位5等地の平均値を1割以上下回っているもの、すなわち成長が低位である部分がどのくらいあるのか探してみた。48地区すべてを分析した訳ではないので、はっきりしたことは申し上げられないが、ここに何がしかの数字が出てくる可能性はある。

ただ、この切り口自体が、異常値を発見できるような基準になっているかどうかについては、我々では判断しかねるところがある。このため、収穫予測表上の一番低位の数字を現在持っているデータとして、切り口として使ってみたものである。

○委員

九州であれば、長年の間には風倒、冠雪、野生動物の害がある。客観的な数値だけにこだわるとリアリティに欠けるものしか示せないのではないかと。

また、材積や樹高だけではなく、健全な生態系が成立しているかどうかということが、判断の軸になるのではないかと。

○委員

単純に、伐採収入でコストをまかなうのはまず無理なのだから、生態的な意味を示す方向でなければならない。

また、数値にならないものも評価しなければならない。

○事務局

今、ご指摘頂いたリアリティのあるデータに関しては、どの程度のデータストックがあるか公団と打ち合わせて、次回示せるものは示したい。

また、効果について、もっと広い意味での造林効果、公益的機能の効果を見るべきではないかという意見をいただいた。そういった観点についても日本学術会議からいただいた意見があり、また、数年前から、事前評価において費用対効果分析を行っているので、そういった知見や取組を踏まえて資料を用意したい。次回の委員会までにすべては間に合わないかもしれないが、なるべく早い時期に示したい。

○委員

特徴あるところをサンプリングして、アピールすべきところを示してはどうか。

○事務局

ご指摘を踏まえて、次回例示したい。

○事務局

確かに、平均の議論をするとものが見えにくくなるのは同感であるが、林道と違って、今手がけているものを、ここは成績が悪いからといって、契約解除してやめるとするのは、分収造林の場合はなり得ない性格のものだと思う。

したがって、この3,000件余りの契約地中で、おおむね予定したような生育を順調に遂げているものは、あえてこの議論の対象からはずしていただいて、5等地の平均以下の成長となっているところや、植栽したものが枯損して粗悪林相地に逆戻りしているところなどをピックアップして、そこに対して、今後どういう取扱いを行っていくか、ということを議論してもらうのが、非常に限られた時間の中で、よい方法ではないかと思う。

今回示した福岡支所管内の資料は、自然条件のよいところなので生育の悪いところはないという資料になっているが、仙台支所管内だと、気象害等でかなり生育が悪いところや、広葉樹林化したところが出てくるので、水源かん養機能を果たす意味合いから、初期に期待した成長をしていないところについて、まず、それが全体のどのくらいの割合あるのか、次に、個別的に資料を提示して、今後どういう取扱いをしていけばよいかということを議論していただきたい。

○委員

事務局から説明があったように、例えば、5等地の平均以下の代表的なものを提示してもらって、それについて、事業内容を変更するとか、中止するとか、今後の取扱い方について検討していく。次回、資料を出してもらって、そこで検討していく必要があると思う。

○委員

福岡支所管内と仙台支所管内では、かなり資料のまとめ方がかなり異なる。資料があるかないかの違いだと思うが、できるだけそろえてもらいたい。

○事務局

福岡支所管内の例は、契約年度が昭和52年度と契約後26年目の地区であり、林齢が高く、保育のデータが残っていない。指摘を踏まえ最大限そろえるようにしていきたいが、文書の保存期間から限界のあることもご理解いただきたい。

○委員

平成3年からは、すべて水源林特別対策事業となっているのか。

○事務局

特別対策事業は、平成３年に開始して以来順次拡大しているが、平成４年度や９年度の期中評価実施地区の面積に占める割合は、わずかである。

○委員

よい場所は、それなりに評価するとともに、森林の生育は悪いが、全体として水源かん養機能あるいは国土保全機能の発揮という点において価値があるので、何とかしないといけないというような裏付けデータで評価することも必要ではないか。

水源かん養上、放置しておくわけにはいかない、何らかの手入れをして維持していかなければならないということが見えるものを、大変だと思うが整理していただきたい。

○委員

コストの問題は、独立行政法人になっても、ますます大きな問題になると思う。

ここで、コストについては成林するところのコストの問題と、そうではないところのコストの問題を分けて考えていく必要がある。通常の保育を行えば森林になるところのコストをいかに減らすかという問題と、そうではないところについて、どこまでコストをかけるべきかという問題がある。

- ・ 資料11により、地元の意向（アンケート試行結果）について説明

〔意見交換〕

○委員

国費１００％の事業であり、地元意見に聞けば、「お世話になっています。」というのは当然である。

問１から問５については、ただ単に造林費がたくさんかかり、水源林造成は造林費がかかるかどうかを聞きたいのか、やったことが過剰投資だったという造林地所有者のおしかりの言葉の有無なり、予算をもっと有効に使うべきだったかどうかを聞きたいのか、目的が明確でない。

○委員

１９ページの意見の中に「川下の方は川上へ費用負担をして、再生、持続可能な資源を大切にすべきである。」とある。川下の方もこういった考えをもっていると思うが、こういうものが公表されると、山側の方は自分の財産なのに勝手なことを言っているととらえられ、反発されるのではないか。

もう少し、一般市民の考え方が示されるべきではないか。

○委員

川下で川上を応援する人も、スギやヒノキを植えることを応援しているわけではない。端的に言えば、ブナを植えるという応援である。

方向としては似かよっているが、決定的に違うところがある。

○事務局

川下の人たちに対するいわゆるパブリックコメント的なものをどういう形で行うか検討してアンケート案を作成したい。

○委員

アンケートで何を明らかにしたいのか、そこがはっきりしない。地元の意向を把握したいということならば、これでよい。

そうではなくで、公団の存在価値を一般の人にもっとPRするならば、これでは具合が悪い。

○事務局

ここでは、地元の意向を聞きたい、というスタンスである。

ただ、あまりにも偏りすぎているという指摘があったので、検討させていただきたい。

○委員

事業内容の見直しについて、契約事項はそのままどこまで変更できるのか、あるいは、どういうことは契約を変更しなければできないのか、整理して示してほしい。

○事務局

契約事項は、資料8で示したとおりであり、これを整理して次回に示したい。

(以上)