

水源林及び山村(特定中山間)の整備の
あり方に関する検討会報告

平成12年12月

目次

	頁
はじめに -----	1
．森林・林業・山村の現状	
1．森林の現状 -----	3
2．林業経営の現状 -----	4
3．山村の現状 -----	4
．森林整備・林業活性化・山村振興への取組をめぐる状況	
1．森林環境、水源林の保全・整備 -----	6
2．森林の公益的機能確保のための国民的取組 -----	7
3．森林内の路網整備 -----	7
4．川上と川下の連携 -----	8
5．森林業、農林一体の取組による山村生活の安定 -----	8
6．バイオマス・エネルギーの活用 -----	9
7．山村への受入れ条件の整備 -----	9
8．山村におけるIT革命への取組 -----	9
9．森林・林業・山村の役割に対する国民意識の高揚 -----	9
．今後の公団事業のあり方についての検討方向	
1．検討の視点 -----	11
2．水源林の整備について -----	13
(1) 水源林造成事業の経緯 -----	13
(2) 水源林造成事業の現状 -----	15
(3) 分収育林事業の発足 -----	15
(4) 今後の展開方向 -----	16
3．林道の整備について -----	17
(1) 林道事業の経緯 -----	17
(2) 大規模林道事業の現状 -----	18
(3) 今後の展開方向 -----	19
4．特定中山間保全整備について -----	20
(1) 特定中山間保全整備事業の現状 -----	20
(2) 今後の展開方向 -----	20

はじめに

近年、森林の公益的機能の発揮に対する国民の要請が益々高まる中で、採算性の悪化等林業をめぐる厳しい状況により、森林の整備・管理が十分に行われにくい状況となっているとともに、森林と林業の存立基盤である山村地域の活力の低下が懸念されている。このような中で、平成11年7月の森林・林業・木材産業基本政策検討会報告において、公的セクター等による森林整備のあり方の検討、農林業の振興と森林及び農用地の有する公益的機能の維持増進に資するための緑資源公団の事業の積極的活用等の必要性が指摘された。

昭和31年に発足した森林開発公団は、山村地域における林業振興等を図るための林道開設事業、奥地水源地帯の水源かん養保安林を整備するための水源林造成事業を実施してきており、その後、「特殊法人等の整理合理化について」(平成9年6月6日閣議決定)を受けて廃止された農用地整備公団の残業務を承継するとともに、新たに、中山間地域における農林業の持続的な生産活動の促進を通じて森林及び農用地の有する公益的機能の維持保全を図るための「特定中山間保全整備事業」を実施することになり、平成11年10月1日に、森林開発公団は緑資源公団に改称し、発足したところである。

こうした森林・林業・山村をめぐる状況、新たな森林・林業・山村基本政策の方向、特殊法人の整理合理化に関する経緯等を踏まえ、今後の公団事業のあり方について検討するため、「水源林及び山村(特定中山間)の整備のあり方に関する検討会」(以下「検討会」という。)を開催したところである。

検討会は、平成12年6月から12月にかけて5回にわたって検討を行った。この中では、各地の町村長から、森林、林業及び山村地域の現状と課題に関する貴重な御意見を伺ったところである。

本報告は、これまでの検討会での議論を踏まえ、森林・林業・山村地域をめぐる現状と課題について幅広く検討した上で、今後、緑資源公団が取り組んでいくべき施策の方向について取りまとめたものである。

(検討会委員)

井原 俊一 (財)森林文化協会編集長
北村 昌美 山形大学名誉教授 (座長)
工藤 裕士 前(財)林野弘済会常務理事
小林 洋司 東京大学大学院農学生命科学研究科教授
坂田 祇彦 熊本県林務水産部次長
佐藤 洋平 東京大学大学院農学生命科学研究科教授
松島 昇 (財)自然環境研究センター上席研究員

(出席いただいた町村長)

伊達 勝身 (岩手県 岩泉町長)
大西 友太郎 (奈良県 天川村長)
酒井 節夫 (高知県 十和村長)

(開催の経緯)

第1回 平成12年 6月 5日
第2回 平成12年 7月14日 (町村長ヒアリング)
第3回 平成12年 8月 7日
第4回 平成12年 8月31日
第5回 平成12年12月14日

．森林・林業・山村の現状

1．森林の現状

- ・ 森林への国民の期待の多様化
- ・ 手入れの不足する森林の増加

我が国の森林面積は2,515万ha、森林率は67%で世界でも有数の水準となっている。森林は、木材等の生産機能のほかに、水資源のかん養、国土の保全、保健・文化・教育的活動の場の提供等多様な機能を発揮している。また、近年、国民の森林に対する期待は、これらの機能に加えて、二酸化炭素の吸収による地球温暖化防止、生物多様性の保全等の機能に対して高まっており、一層の多様化が進んでいる。

- (参考)・水源のかん養、土砂流出等の災害の防備等の目的を達成するために森林法に基づいて指定されている保安林の面積は、全国で約940万ha(延面積)。
- ・ 森林の主要な公益的機能(水源かん養機能、土砂流出・崩壊防止機能、保健休養機能、野生鳥獣保護機能、大気保全機能)の評価額は約75兆円と試算されている。

我が国の森林のうち41%、1,040万haは人工林である。この多くは保育・間伐等の手入れが必要な 齢級(36～40年生)以下の森林であり、概ね

- ・ 齢級を頂点としたピラミッド型の林齢構成になっていることから、当面、適時適切な間伐を緊急に実施することが必要となっている。

しかし、長年にわたる林業の採算性の悪化、林家の林業収入への依存度の低下、林業就業者の減少・高齢化の進行等により、森林の適切な管理が行われ難くなっており、森林を管理するために必要な保育等の必要作業面積に対し、実際に作業が予定されているのは5割から7割程度にとどまっている。

(参考)本検討会での報告例

- ・ 林業はもうからないので、森林所有者は木を売るとき土地ごと売ってしまい、木材業者は立木だけ伐って残った山が放置されている。
- ・ 材価の低迷、建築方法の変化等によって、木材の販売利益が山元に還元されて森林整備が行われるという資源循環は困難になっている。

このように、近年、個人や会社による造林面積が減少する中で、緑資源公団(以下「公団」という。)など公的主体による造林面積のシェアが高まってきている。また、川上の森林整備に対する川下の地方公共団体の支援、民間ボランティアによる森林整備、漁業関係者による植林運動など、森林を守り育てていこうとする国民的な関心の高まりがみられる。

2. 林業経営の現状

- ・ 零細な農家林家が主体
- ・ 林業経営意欲の低下

我が国の林家（251万戸）のうち1ha以上の山林を保有する林家は106万戸となっているが、これらの林家の9割は保有山林面積20ha以下の規模であり、林家の山林保有は小規模・零細な構造となっている。また、林家の6割以上は農地を持って家族農業経営を兼業している農家林家である。

このような農家林家は、過疎化・高齢化等による家族労働の不足、木材価格の低迷等による採算性の悪化、林業収入への依存度の低下等から、自力で健全な山づくりをしようとする意欲は著しく低下してきている。

（参考）検討会での報告例

- ・ 林家の多くは、国土保全、水資源かん養のために山の手入れをする（自分の山というより公の山）という意識を持っている。

木材価格の低迷、林業生産コストの上昇等により、林道から近距離の範囲でないと木材搬出は困難になってきている。したがって、木材生産の低コスト化を進めるために林道や作業道の整備は不可欠であるが、林道網の整備状況は目標の5割以下にとどまっている。

（参考）

- ・ 林道は国庫補助事業、県単独事業等を含め平成11年度には年間11百km、作業道は主に造林補助事業により年間約3千km作設されている。
- ・ 林業基本法第10条第1項に基づく「森林資源に関する基本計画」における民有林林道の開設延長の目標182千km（平成46年度末）に対して、平成11年度末実績85,733km（達成率47.1%）となっている。

山村の過疎化が進む中、不在村森林所有者が増えているが、こうした者は林業の採算性が低下している現況下では森林整備、林業経営に対する関心は低い。

3. 山村の現状

- ・ 森林・国土の保全を担う山村
- ・ 山村を支える農林業の停滞

我が国の森林の大部分は山村に存在しているが、これらの広大な森林は山村で生活している人々によって管理されている。特に、水源林が所在する山村は、水資源のかん養、国土の保全、保健・文化・教育的活動の場の提供等を通じて、国

民生活において重要な役割を担っている。

(参考)山村振興法に基づく振興山村は、平成12年3月現在、1,193市町村が指定されており、国土面積の47%、森林面積の61%を占めているが、人口は4%に満たない。

振興山村の要件：林野率0.75以上。人口密度1.16人/ha未満。交通、経済、文化等条件に恵まれず産業発展の程度が低い。

山村では、森林と狭小な農地が相互に入り組んで併存しており、地域の森林、農地資源を活用する林業、農業等が主な産業となっている。山村の住民の多くは農家林家であり、同じ担い手によって林業と農業が営まれている。

山村では、特に高齢化、過疎化問題が深刻であり、山村の基幹産業である農林業は、担い手の弱体化に加え、木材や農産物価格の低迷等により停滞している。特に、林業は、その重労働に見合う収入が得られず、専業経営は成り立ち難くなってきているので、日雇い労働が請負作業により賃金を得ている者が多い。

(参考)検討会での報告例

- ・シイタケなどの特用林産物も外国産との競争が激化しており価格は大幅に低下している。
- ・間伐材生産、生シイタケ、コメ等を組み合わせた複合経営で元気な集落もある。

山村社会の危機

林業経営の低迷、不在村者の所有する森林の増加等から、森林が皆伐後に放置されたり、適正な保育・間伐が行われななど森林の管理水準が低下している。また、集落から遠く急傾斜でまとまりの小さい未整備の農地を中心に耕作放棄地が増加してきており、水源かん養などの公益的機能の低下が問題となっている。

山村では、都市部に比べて生活基盤(道路、集落排水、医療、教育、商業施設等)の整備が立ち遅れており、消費地から遠隔であるなど農林業以外の産業の立地条件も不利で就業機会も少ないという構造的要因に加えて、近年の経済活動の停滞の打撃を受けて活力の低下が続いている。このため、若年層を中心とする人口の流出に、高齢化の進行に伴う人口の自然減もあり、山村社会は崩壊の危機にある。

(参考)1995年農林業センサスによると、山間地域の半数近くの集落で世帯が減少し、集落の消滅に至る事例も生じている。集落消滅の理由は、人口が減少し集落のまとまりが困難、買い物など日常生活が不便、通勤できないなど働く場の不備等となっている。

山村と都市との関係

山村社会の危機の進行は森林・国土の管理水準の低下を招き、濁水、土砂流出など下流の都市住民の生活にも影響を及ぼしている。また、潤いやゆとりを求める都市住民にとって快適な森林環境とのふれあいは重要である。このように、森林・国土の状況に関して、山村と都市は密接な関連を有している。

こうした中、近年、都市サイドから、自然保護活動、森林関係のボランティア・NPO活動、U・J・Iターンによる林業への新規就職など、森林・林業・山村への関心が高まってきている。

しかし、山村サイドからは、山村生活や林業の実情と都市サイドの森林に対するイメージ（例；森林の木や草を一本も切るな。林道は自然を破壊するもの。）との間にギャップがあるのではないかと指摘がある。

．森林整備・林業活性化・山村振興への取組をめぐる状況

1．森林環境、水源林の保全・整備

経済的にも生態的にもできるだけ豊かな森林環境、特に、河川上流の水源地を含む奥地の森林環境を適切に保全・整備することは、山村住民が豊かで住み良い生活空間の確保、誇りと畏敬の念を持てるふるさとづくりの基礎となるだけでなく、下流の都市住民に対する安定した水の供給、保健・文化・教育的活動の場の提供、さらには地球温暖化防止、生物多様性の保全など地球的規模での環境問題に対処する上でも重要となっている。

こうした森林の有する公益的機能は、農業の多面的機能（食料生産、国土保全、水源かん養、保健休養等）が持続的な農業経営活動を通じて適切に発揮されるものであるのと同様に、適切な手入れをしないと維持できない面がある。特に人工林に対する適切な保育、間伐及び伐採後の植栽は不可欠となっている。

（参考）林野庁では、緊急に間伐を促進するため、平成12年度より、全体で150万haの森林を対象とする緊急間伐5カ年計画の取組を展開している。

森林環境の保全・整備は、基本的には持続的な林業経営を通じて確保されるものである。しかし、木材価格の長期低迷等によって林業経営意欲が失われており、また、山村の過疎化・高齢化に伴って林業労働力が減少し、管理不十分な森林が一層増加するおそれがある。このため、地域の森林の管理を担う森林組合の機能を充実するなど、林業生産活動を通じて森林の適切な管理・経営を行っていきける

担い手の育成・確保が必要となっている。林業労働者、特に若年労働者の確保に当たっては、高性能林業機械のオペレーターの養成等林業技術の継承が重要であり、森林組合、第三セクター、素材生産業者等による技術集団の育成、林業技術教育の充実、また、地域の森林・林業問題に集中的に取り組んでいくための森林組合、地方公共団体などの林業関係者の組織的な取組が重要となっている。

近年の厳しい林業経営環境に照らして考えると、森林所有者等が自助努力を行っても林業生産活動のみでは適正な管理が困難な森林については、公益的機能確保の観点から、公的主体の関与による森林整備を実施することが必要となっている。

2．森林の公益的機能確保のための国民的取組

国土の保全、水資源のかん養、保健・文化・教育的活動の場の提供等森林の公益的機能を高度に発揮させるためには、林業生産活動を通じて森林を適切に整備することが必要であることから、そのための林道等の基盤整備など、林業生産活動を支援する施策の充実が重要となっている。

このような森林の公益的機能の発揮に果たしている林業の役割については、市場原理では律しきれない問題としてとらえるよう、国民の合意形成に努めなくてはならないと考える。例えば、神奈川県では水源林の整備費用のために水道料金への上乗せを実施しているが、こうした取組はいまだ少数であり、都市住民の理解は不足している。このため、国、県、市町村等の関係機関が連携して、都市住民も参加する形で効率的なPRを行っていくことが必要となっている。

3．森林内の路網整備

林道は、森林施業等に不可欠であるが、その整備実績は目標と比べて大幅に立ち遅れている。特に、林業労働力の不足、作業コスト低減等への対応が求められている中で、水源林等の適切な森林施業を確保するためには、林道と造林や集材に直接係わる作業道を効率的・一体的に整備し、森林内路網の高密度化を図ることが重要となっている。

森林内路網の高密度化を進めるため、林道等の開設の効率化と事業効果の早期発現に努めることが必要である。このため、費用対効果の分析を踏まえた事業の重点的な実施が重要である。この場合、既設路網との整合、開設後の維持管理、豪雨などの災害対策、自然環境保全への配慮が必要であり、林道事業について、立地条件、森林施業内容等に応じた規格、構造の弾力化に努めることが重要となっている。

山村、森林地帯につける道のあり方、使い方、目的は様々であり、その呼称はそれぞれの特性にあったイメージしやすい呼称（例：里の道、峠の道）を用いるなど、一般の人々に理解される工夫が必要となっている。

4．川上と川下の連携

木造住宅建設の低迷、外材や非木質系資材の増大等により国産材需要が低迷する中で、資源が成熟化しつつある人工林の整備を進め、伐採後の適切な植栽を確保し、持続的な林業経営を確立していくため、間伐材を含む木材の利用を推進していく必要がある。このためには、国産材を消費者に使ってもらえるよう、購入者の立場に立った国産材の生産・加工・流通・消費（川上と川下）の連携システムを作り上げていくことが重要となっている。また、木材の利用が森林の適切な管理のみならず、地球温暖化防止や環境への負荷の少ない社会の構築等に貢献することについて、広く国民へ普及啓発するとともに、公共施設等における木材の利用推進、木炭、バイオマスも含めた間伐材の有効活用などに積極的に取り組んでいくことが必要となっている。

5．森林業、農林一体の取組による山村生活の安定

現下の経済情勢の下では、山村において林業専業で自立していくことは非常に困難な状況となっている。こうした中で、安定した山村生活を形成していくため、これまでの森林、林業、農業といった個別の枠にとらわれず、総合的、大局的な立場から考えていくことが必要となっている。

このため、木材生産と森林空間そのものを利用して収入につなげる事業（森林、渓谷、川沿いのキャンプ場など都市住民への憩いの場の提供、特用林産、森林ガイド等森林資源の高付加価値化）を組み合わせ、いわば森林を複合的に利用する「森林業」を確立し、雇用の創出、地域活性化に努めることが重要となっている。

また、山と里（森林と農用地）を連携させた農林業一体の複合経営をバランスよく行っていくことが重要となっており、山の活用としては、長期的に経済林として針葉樹を植栽し、短期的に広葉樹を活用したシイタケ、木炭、山菜等特用林産物で収入を得ること、里の活用として、付加価値の高い農業の展開による収益機会の増大と併せて自家消費用の米、野菜等を生産していくことなどが必要となっている。

（参考） 高知県十和村、岩手県岩泉町の例

従来は、中山間地域の農用地と林野は別のものとして管理されてきたが、農用地と林野を一体的に管理していくことを考える必要があり、林野の牧野利用についても国土保全等に配慮しつつ活用のあり方を考えることが重要となっている。

6．バイオマス・エネルギーの活用

森林の育成、利用を通じて美しい森林環境を生み出し、豊かな山村生活、さらに地球温暖化防止にも貢献していくため、山村地域において、環境に優しいクリーンな循環型資源であるバイオマス（木質系）・エネルギーの活用に取り組んでいくべきと考える。

（参考） 岩手県岩泉町、茨城県里美村の例

7．山村への受入れ条件の整備

都会から山村へのU・J・Iターンによる林業への新規就職や山村への転住者の受入れを進めるため、就職機会のあっせん、住宅の確保等の受入れ条件の整備を図ることが必要となっている。この場合、山村における集落排水施設等の環境整備や農地取得への配慮など林業と農業サイドの連携が重要となっている。

8．山村におけるIT革命への取組

IT（information technology 情報技術）革命は、交通、医療、教育など従来型のインフラ整備が遅れている山村ほど、その導入による効果は大きく、山村生活を豊かにし、高齢者のライフラインを維持するためにも積極的に取り組んでいくことが重要となっている。

特に、ITの活用にあたっては、都会中心の情報を山村が受けるのではなく、山村の間のヨコのネットワークづくり、山村の豊かな自然、住民の生活、伝統行事など山村が誇りとする情報を都市へ発信していくことが重要となっている。

（参考） 高知県十和村の例

9．森林・林業・山村の役割に対する国民意識の高揚

我が国は世界有数の森林国であるが、国民は日常生活においてその効用（森林の公益的機能）を意識しておらず、渇水や土砂崩れなどの被害によってはじめてその重要さを理解するケースが多い。

このため、発展途上国における熱帯林伐採、砂漠化問題など世界的規模での森林環境問題が厳しい状況となっている今日、我が国の素晴らしい森林環境を整備、

保全していくことの重要性を国民全体に理解してもらうための地道な努力をしていくことが必要となっている。

こうした森林の大切さについての理解は国民の間に徐々に浸透してきているが、特に、

ア 我が国の森林の4割を占める1千万haの人工林については人手をかけて保育、間伐等森林施業を行っていかねばならないこと

イ こうした森林施業には林道などの基盤整備が重要であること

ウ 日常生活の中で森林環境を保全している山村住民の生活条件の改善が必要であること

等について、都市サイドの意識、理解は不足しているのではないかと考える。このため、例えば、針葉樹の人工林でも高齢級間伐によって野生動物の生息地になったり、保健休養の場になっていることなど、森林における経済活動と保護活動は対抗関係にあるのではないことなどをPRしていくことが重要となっている。

また、人々の生活と自然の営みとの接点ともいえる里山の役割を見直して適切に保全していくことが重要となっている。

都市部での森林・山村等への関心が高まっている中で、森林関係のボランティア、NPO活動を森林・林業施策に積極的に反映させていくべきと考える。自然保護という形で森林に興味をもった都会の人々を山に導き、山村で暮らすこと、生産することについて啓発するような仕組みを作っていくべきと考える。この場合、森林・林業と係わる活動は、緑と親しみ、緑を守ることであり、日常の暮らしの中で緑や森を守っていくことであることを伝えていくことが重要となっている。

他方、山村サイドには、森林の公益的機能がいくら大事であっても生活の支えにならないのではないかとこの不満がある。しかし、これによって森林・林業の持つ多面的な機能（木材生産機能、水資源かん養機能、国土保全機能、保健・文化・教育的活動の場の提供の機能など）、すなわち森林・林業の全体的な効用を見失うのではなく、あくまでも森林・林業の全体を総合的にとらえて見る必要があるとなっている。

山村では林業など自然への依存度の高い生産活動が行われており、山村は、森林、溪流、野生動植物など都市や平地農村では味わえない多くのタイプの自然と最も近くふれあうことのできる場である。こうした山村における豊かな森林や美しい自然景観に恵まれた暮らし、伝統文化の継承、郷土の誇りを大切にする「心」など、山村の豊かさ、生活の楽しさ等を積極的に語りかけていくことが重要となっている。

（参考）平成11年2月に中央森林審議会から出された「今後の森林の新たな利用の方向」に関する答申に、森林の総合的利用、都市・山村交流の重要性などが提言されている。

．今後の公団事業のあり方についての検討方向

1．検討の視点

昭和31年に発足した森林開発公団は、地勢等の地理的条件の悪い山村地域における林業振興等を図るための林道開設事業を実施するとともに、昭和36年度から、民間による造林が困難な奥地水源地帯における水源かん養保安林を整備するための水源林造成事業を実施してきており、これらの事業については、森林・林業を取り巻く情勢の変化、累次の特殊法人改革に関する閣議決定等を踏まえて、改善措置を実施してきたところである。

そして、平成9年6月6日閣議決定「特殊法人等の整理合理化について」及び平成10年9月17日の食料・農業・農村基本問題調査会答申の指摘（中山間地域等において農地と森林を総合的にとらえた整備を推進する必要がある）を受けて、森林開発公団の新たな体制が検討された結果、平成11年6月に森林開発公団法の一部を改正する法律が国会で成立し、同年10月1日に、森林開発公団は緑資源公団に改称し、発足したところである。

（参考）森林開発公団法の一部を改正する法律の内容

- ・ 森林開発公団の名称を緑資源公団に変更
- ・ 新たに、中山間地域において水源林造成事業と一体として農用地整備事業等を行う事業（特定中山間保全整備事業）を実施
- ・ 農用地整備公団を廃止し、その残業務を森林開発公団に承継

旧森林開発公団は奥地林の開発を主な政策課題としてきたが、新たに発足した緑資源公団の今後の事業のあり方については、これまで示したような森林・林業・山村をめぐる状況、公団事業のこれまでの実施状況、平成12年10月11日に林政審議会により示された「新たな林政の展開方向」、累次の特殊法人に関する整理合理化に関する閣議決定、平成13年度からの財政投融资改革（財政投融资の縮減及び対象分野・事業の重点化、財投機関債の発行）等を踏まえ、検討する必要がある。

このような中、今後の公団事業は、緑資源公団法への改正の趣旨、新たな森林・林業・山村基本政策の方向に即して、21世紀における安全で快適な国民生活を実現する上で欠くことのできない「森林環境・国土環境の整備」に貢献するという観点から実施していくべきである。

また、高度な技術者集団としての公団が長年の事業実施を通じて蓄積してきた奥地での造林や林道整備等の技術・情報等を活用して、山村の振興に貢献していくべきと考える。

さらに、現在進められている公共事業の見直し、特殊法人改革、財投改革等に対応して、事業内容、財務・管理体制について不断に見直していく必要があり、

費用対効果分析の徹底、事業工期の短縮、事業コスト・管理経費の縮減、経営情報の公開等に努めていくべきである。

(参考) 検討会では「近い将来山村に誰も住まなくなるのではないかとの危機感もある中、森林の経営を民間企業でやるのも都市の人がボランティア的に支えるのも不可能であると考えるのであれば、公団への期待は大きい。」との意見があった。

(参考) 「新たな林政の展開方向」(平成12年10月11日林政審議会答申)の主な事項

- ・ 多様な機能の発揮のための森林の適切な管理の推進
- ・ 森林の管理と森林資源の持続的利用とそれを担う林業・木材産業の振興
- ・ 公的関与による森林の整備
- ・ 山村地域の活性化

(参考) 特殊法人に関する改革の主な経緯

昭和59年1月25日閣議決定「行政改革に関する当面の実施方針について」

- ・ 水源林造成事業について、保育方法の見直しを行い、事業量の抑制を図る。
- ・ 大規模林業圏開発林道については、引き続き既存公道の活用、構造の具体的見直し等を行い、事業効果の早期発現を図る。

<措置状況>

- ・ 昭和58～60年の間に全路線の計画を見直し、19路線で延長を208.7km短縮し、14路線で幅員短縮(7m→5m)。
- ・ 無立木等の緊急性の高い地域に限定した。枝打ちの選木率を59年度から3分の2に減少するなど育成費を抑制した。

平成7年2月24日閣議決定「特殊法人の整理合理化について」

- ・ 森林の整備手法の多様化、広葉樹を生かした長伐期施業への重点化。
- ・ 着工路線の早期完了、環境アセスメントの導入と環境保全工法への転換。

<措置状況>

- ・ 複層林施業及び広葉樹施業の導入。水源林特別対策事業の推進。
- ・ 公団による自主的環境アセスメントの導入。環境保全工法の採用。

平成9年6月6日閣議決定「特殊法人等の整理合理化について」

農用地整備公団

平成11年度に予定される農業基本法に伴う農政全体の見直しに合わせ、廃止。受託残事業は森林開発公団に移管。

<措置状況>

森林開発公団法の一部を改正する法律により、平成11年10月1日に農用地整備公団を廃止し、その受託残事業は緑資源公団(旧森林開発公団)に移管。

平成9年12月26日閣議決定「特殊法人等の整理合理化について」

- ・ 各特殊法人等は、同一の政策による事業について原則としてサンセット方式による見直しを行うとともに、新規の政策による事業を始めるときは、スクラップ・アンド・

ビルドの考え方に基づき、従前の事業を廃止すること等を行い、全体として事業の減量化に努めるものとする。

- ・大規模林道事業については、3路線（平取・えりも線、真室川・小国線及び飯豊・檜枝岐線）の区間を廃止・縮小し、林業の振興及び山村の活性化のための事業に重点を移す。
- ・今後は、植林事業に重点を置き、水資源確保等のための森林整備を推進する。

<措置状況>

- ・平成11年度特定中山間保全整備事業の創設に当たり、旧農用地整備公団の農用地総合整備事業等を廃止（経過的措置として緑資源公団に承継時に実施中及び調査中の区域に限定して実施）。
- ・大規模林道事業について、平成10年度より再評価システムを導入し、朝日・小国区間を中止、様似・えりも区間及び山都区間を休止するとともに、平成11年度に会津坂下・新鶴区間の延長を短縮した。
- ・水源林造成事業について、植栽面積の確保、ダム等の周辺地域を優先的に実施。

平成12年12月1日閣議決定「行政改革大綱」

1 特殊法人等の改革

- ・事業及び組織形態の見直し
- ・財政負担、財政投融资の縮減・合理化
- ・経営評価・情報公開システムの確立
- ・給与・退職金・人事の適正化

2. 水源林の整備について

(1) 水源林造成事業の経緯

戦中・戦後の大量伐採により荒廃した水源地の森林を復旧するため、昭和24年度から、治山事業の一環として、重要河川の流域における保安林・保安林予定地内の無立木地（原野、散生地）及び伐採跡地を対象に早急に造林を行い森林の保全機能を高めることを目的に、水源林造成事業（新植費の3分の2を国、3分の1を都道府県が負担し、都道府県が造林を行い、その後は林地所有者に保育管理を任せる）が実施された。この事業は、昭和29年度に保安林整備臨時措置法（昭和29年法律第84号）に基づく保安林整備計画に組み入れられた。

しかし、助成方式による水源林造成事業では、保育管理の段階で適切な実施を欠くことがあり、一般的な造林の場合よりも公益性の高い地域を対象としている造林施策の方式としては不相当であるとされたため、昭和31年度からその一部が国有林による公有林野官行造林事業で実施され、昭和32年度からは、原則として公有林野等官行造林事業で実施されることになった。

しかし、この官行造林事業についても、昭和30年代半ばにかけて、

- (ア) 国有林の要員面で官行造林を継続していくことが困難となってきたこと
- (イ) 事業対象箇所が国有林野の所在地から遠距離にあるものが増え能率的な運営

が困難となってきたこと

(ウ) 木材価格の高騰、分収造林特別措置法（昭和33年法律第57号）の制定等によって造林意欲が旺盛となり官行造林方式の必要性が薄らいだこと等から再検討が進められるに至った。

この結果、事業の低収益性、危険性を克服し、公共的な事業としての特性にもマッチした水源地域の造林方式としては、事業主体の機構が簡素化されること、民間の造林能力が活用できること、事業主体である費用負担者が共同経営の一員として経営上の指導と助言を行えること、森林に被害を受けた場合も土地所有者、造林者は資金面での危険負担が軽減されること等の長所がある分収契約方式が適当であると考えられた。

さらに、費用負担者となる事業主体としては、

- (ア) 民間の技術及び市町村、森林組合等の組織の活用により少数の人数で効率的な事業を実行できること
 - (イ) 財務及び予算の執行に弾力性があり、円滑な事業運営ができることが望ましいこと
 - (ウ) 全国にわたる水源地域を統一的に運営することができること
- 等の理由から、森林開発公団が最も適当であると判断された。

水源林造成事業の目標面積は、昭和36年の事業発足時は23万2千haとされた。その後、保安林整備臨時措置法に基づく保安林整備計画における水源かん養保安林等の目標面積の改定に伴って逐次見直され、昭和39年の第2期保安林整備計画の策定に伴い目標面積は10万8千ha追加（合計34万ha）、昭和49年の第3期保安林整備計画の策定に伴い6万8千ha追加（合計40万8千ha）、昭和59年の第4期保安林整備計画の策定に伴い10万2千ha追加され、現在の目標面積は51万haとなっている。

水源林造成事業の施業方式は、当初は、無立木地等にスギ、ヒノキ、マツ等の針葉樹を全面的に植栽する単層林施業を実施していたが、平成3年度から、国民の森林に対する要請の多様化・高度化に対応して、水源かん養機能をより高度に発揮するため、有用天然木を活かしつつ長期間にわたって森林造成を行う「水源林特別対策事業」を実施してきている。また、平成8年度から、複層林施業を取り入れた「水源複層林整備事業」を開始するとともに、広葉樹の植栽にも取り組んでいる。

水源林造成事業の財源は、昭和36年度の事業開始から昭和42年度までは、全額を政府からの出資金によって実施されていた。その後、事業拡大の要請に応えるため、昭和43年度から、借入金の元利償還分を含めた事業費全体に対して、政府からの出資金2、財政投融资借入金1の割合で実施してきている。ただし、水源林特別対策事業の契約地については、前生樹である有用天然木の

伐期を勘案して長期間の契約（80年程度）となっていること及びより公益性の高い事業であることから、全額出資金によって実施している。

水源林造成事業による植栽面積は、昭和40年代前半は2万ha程度であったが、最近では5千ha程度で推移している。近年、私営造林面積が減少傾向にある中で、民有林の造林面積における公団の水源林造成事業による造林面積のシェアは大きくなってきており、平成10年度には20%となっている。

(2) 水源林造成事業の現状

水源林造成事業は、森林所有者による造林が困難な奥地水源地域の水源かん養保安林等における無立木地等を対象に、公団が分収造林契約の当事者となって計画的に水源林の造成を行う事業である。平成12年8月末現在、水源林造成事業の指定地域は1,962市町村となっており、本事業の目標面積51万haに対する実施面積は41万6千ha（平成11年度末見込み進捗率82%）となっている。また、公団は、水源林造成事業の対象地について、植栽後の下刈、除伐、間伐等の保育作業を計画的に実施している。

(参考) 水源林造成事業の対象地の要件

- ・当該土地が農林水産大臣の指定する市町村内にあること。
- ・当該土地が水源かん養保安林又は同予定地若しくは水源かん養の目的を兼備する土砂流出防備保安林、土砂崩壊防備保安林又は同予定地であること。
- ・無立木地、散生地及び粗悪林相地等であって、1団地の見込面積が5ha以上であること。

本事業を通じて、毎年28億トンの水（東京都で使う2年分に相当）をかん養する森林を整備している。また、水源林の整備作業を通じて就労機会の少ない山村地域において年間延べ150万人日の雇用の場を提供している。

(3) 分収育林事業の発足

水源かん養保安林等を整備する手法として、従来の水源林造成事業に加え、平成11年10月から、新たに、特定中山間保全整備事業の中で、公団が分収育林契約に基づく費用負担者となって水源林の整備を行う分収育林事業を実施することが可能となった。

- (参考) 1. 分収育林とは、一定の土地に植栽された樹木についての保育及び管理に関し、育林地所有者と育林者、育林費用負担者の3者又は2者が当事者となって締結する契約（分収林特別措置法第2条第2項）
2. ここでの分収育林制度は、育林地所有者との相対契約であり、不特定多数の者から育林費用を募集する制度（例；緑のオーナー制度）とは異なる。

(4) 今後の展開方向

林業の採算性の悪化等によって林家の経営意欲が減退し、森林の整備・管理が十分に行われにくい状況となっている中、森林所有者等が自助努力を行っても林業生産活動のみでは適正な管理が困難な森林について、都市住民を含む国民全体の要請に応え森林の公益的機能確保の観点から森林の適正な管理が必要な場合には、公的関与による森林整備を実施する必要がある。このうち、今後、公団が果たすべき役割については、以下の方向で検討すべきと考える。

水源かん養保安林等公益性の高い奥地水源林に関し、公団が森林所有者との分収造林契約によって森林を整備する手法は、

- (ア) 植栽から伐採までの長期にわたって適切な森林管理が確保でき、公益的機能が確実に効果的に発揮されること
 - (イ) 将来の収益分収により投入費用の回収が期待できること
 - (ウ) 就労機会の少ない山村において地域振興に役立っていること
- 等から、引き続きその役割を果たしていくべきと考える。

(参考) 検討会では、「公団事業がなくなると山村は消滅し公益的機能発揮の担い手がいなくなるという深刻な事態を招きかねない。また、公団は機動的・弾力的に対応できる組織体であり、かつ、少人数で効率的に事業を実施している。」との報告があった。

今後の公団による水源林の整備のあり方については、事業対象地の公益性が高く、また、私营造林が低迷していること等から地元関係者の期待が高まっていることに配慮した上で、「新たな林政の展開方向」、経済情勢の変化、特殊法人改革に関する累次の閣議決定及び財投改革の趣旨等を踏まえ、検討していく必要がある。

新植事業については、ダム上流等の重要な水源地域を中心に、引き続き、実施していくとともに、事業の内容については、今後、国民の森林に対するニーズの変化も踏まえて、森林の公益的機能の発揮を一層重視する観点から、広葉樹等を活用して針葉樹等の植栽木と一体的に育成する事業や複層林施業等多様な施業方法を積極的に取り入れていくべきと考える。

(参考) 検討会では、「県や公社だけでは皆伐後の放棄地に対応することは困難であり、公団が、こうした対策に取り組むべきではないか」との意見があった。

今後、42万haの公団造林地が分収契約に基づく伐期を順次迎えることとなるが、森林の公益的機能発揮の要請の高まり、新たな林政基本政策における長期育成循環施業への誘導の方針等を踏まえ、公団造林地について、森林所有者及び造林者の理解を得ながら、長伐期の小面積分散型伐採や複層林化、広葉樹導入等地域の実情に応じた森林施業方式への誘導に努めることが必要と考える。

また、特定中山間保全整備事業の中で新たに実施される分収育林事業の内容(契約設定時期、条件、分収割合等)、実施体制等について早急に検討し、その推進に努めるべきと考える。

(参考) 現在、公団に「緑資源公団が実施する分収育林についての調査研究会」が設置されており、平成 12 年度中を目途にこの報告がまとめられることになっている。

都道府県や市町村等が奥地水源地域を全体として適切に保全管理していく上で、公団の分収造林地に関する施業計画、伐採計画、再造林計画等は非常に有益かつ重要であるので、公団は、データベースの共有化等を通じて地元地方公共団体と有機的に連携していくべきと考える。

3 . 林道の整備について

(1) 林道事業の経緯

熊野・剣山地域林道事業

年々高まってきた木材需要に対処し、利用可能な森林蓄積を有しながら、手がつけられずに放置されている奥地林を開発するため、急速かつ計画的に林道網を整備することになり、昭和 31 年に、森林開発公団による熊野・剣山地域林道事業が発足した。この実施方式は、長期借入金による先行投資方式によって計画的かつ短期間に林道を完成し、完成後の林道は公団自ら維持管理、災害復旧を行うものであり、有料による独立採算の管理方式がとられた。先行投資資金の回収は国庫補助金 (52%)、県負担金 (10%)、受益者賦課金 (38%) によった。この開設・改良事業は、昭和 38 年度までに路線数 36、延長 332 km で終了し、林道施設は昭和 43 年から 44 年にかけて関係町村に無償で移管された。

特定森林地域開発林道事業

木材需給の逼迫によって木材価格が急騰したため、多目的かつ高規格な林道を未開発の広大な森林地帯に開設することになり、昭和 40 年度に特定森林地域開発林道事業が発足した。この財源は、事業費の 3 分の 2 を国庫補助金としてその事業年度に受け入れ、3 分の 1 を財投からの長期借入金により、その返済を道県負担金 (17.5%)、受益者賦課金 (15.83%) の徴収によった (その後受益者賦課金の軽減等が行われた)。完成後の林道は地元に移管して管理する方式によった。この事業は、平成 2 年度までに 23 路線、延長 1,179 km で終了した。

大規模林道事業

昭和 40 年代に入り、高度経済成長に伴う山村地域の過疎化の進行、管理不十

分な森林の増加、林業の低落、森林の有する多面的機能の重要性への国民の再認識等を背景に、新全国総合開発計画（昭和44年閣議決定）における大規模開発プロジェクト構想の一環として、大規模林業圏の構想が打ち出された。

大規模林道事業は、地勢等の地理的条件が極めて悪く、かつ、豊富な森林資源の開発が十分に行われていない全国7地域の大規模林業圏（総面積920万ha）において、林道網の中枢をなす基幹的林道の整備を行う事業として発足した。この事業の財源は、特定森林地域開発林道事業と同様に、事業費の3分の2を国庫補助金、3分の1を財投借入金により、その返済を道県負担金（当初23.3%）、受益者賦課金（当初10%）の徴収によっている。完成後の林道は地元に移管して管理する方式によっている。

（注）現在の国庫補助率は、後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律が適用される場合85%を限度に加算され、受益者賦課金は5%となっている。

（2）大規模林道事業の現状

大規模林道事業の実施地域は、平成12年8月末現在17道県の198市町村が指定されている。平成11年度末までに、大規模林道事業の全体計画2,198kmに対して1,090kmを実施しており、進捗率は50%となっている。計画32路線のうち平成8年度に1路線が完成し、31路線で工事中となっている。

大規模林道事業の実施に当たっては、事業の効率的、効果的な執行と透明性の確保を図る観点から、費用対効果分析等の事前評価（平成11年度～）、事業再評価（平成10年度～）、事後評価（平成12年度～）を導入し、事業の合理化、効率化に取り組んでいる。また、着工路線の早期完成等事業効果の早期発現のため、平成9年度以降13年度までの5カ年計画によって計画的な集中投資によって工期短縮を図っている。

（参考）事業再評価の結果

	対象区間数	継続	計画変更	休止	中止
平成10年度	8	4	1	2	1
平成11年度	14	12	2	-	-
平成12年度	9	8	1	-	-

（注）公共事業見直しに伴って、平成12年11月に、休止中の2区間のうち1区間が一部中止、1区間が継続実施となった。

林道事業の実施に際しては、希少動植物等の自然環境の保全に配慮する必要があるため、公団は、

ア 自然公園、鳥獣保護区の特別区を避ける路線位置の選定

イ 環境庁、県環境部局との十分な調整

ウ 環境影響評価法に基づく環境アセスメント、公団の自主的な環境保全調査、

猛禽類保護のためのモニタリング調査の実施、小動物等に配慮した環境保全工法の採用等を行っている。

(3) 今後の展開方向

大規模林道事業は、昭和40年代の事業構想当時と比べ林業政策の方向は変化してきているものの、森林の有する多様な機能の発揮に対する国民の要請の強まり、手入れを要する森林の増加の中で、木材生産だけでなく、保育・間伐等森林環境の整備、保健休養の場を含む森林の総合的利用を図るための交通手段、山村住民にとっての災害発生時のライフラインとしての役割など山村生活を維持していく上で引き続き重要な役割を果たしていくものと考ええる。

大規模林道が開設されると、周辺の森林の保育・間伐等森林整備が進み公益的機能が十分に発揮されるだけでなく、畜産振興、保健・文化・教育的利用など山村に新しい価値が出てくるようになる。森林を中心に生活する山村地域におけるこうした役割をPRしていくことが大切と考える。

大規模林道事業については、事業開始から30年を経過した今日、各地域から事業推進に対する期待、事業効果の早期発現への要望等が寄せられているが、この間の森林・林業・山村をめぐる情勢の変化、関連する公道等の整備状況、事業の費用対効果分析、自然環境保全への配慮等を踏まえた、大規模林道の効率的、効果的な整備のあり方、線形、規格、工法等について検討していくべきと考える。

林道事業については地形の複雑な山岳地において、自然環境への影響を最小限に抑えつつ山地保全を図りながら整備することが必要なこと等から年間開設量には限界はあるが、公共事業の重点化、コスト縮減が要請されている中、工区の分割、計画的な集中投資等によって大規模林道事業の着工路線の早期完成に取り組んでいくべきと考える。

自然と共生可能な林道整備を進める観点から、引き続き、環境保全に配慮した路線、工法の選定、猛禽類保護に関するモニタリング調査等を適切に実施していくべきである。

近年における低金利状況、特殊法人改革、財投改革等に対応して、事業の計画的、安定的な実施を確保する観点から、林道勘定の財務のあり方について見直すことが必要である。

4. 特定中山間保全整備について

(1) 特定中山間保全整備事業の現状

平成10年9月17日の食料・農業・農村基本問題調査会答申において、中山間地域等では自然的・経済的・社会的条件の不利性があり、農業生産活動や地域社会の維持がますます困難になっている一方、河川の上流域に位置する中山間地域等が持つ国土・環境保全等の多面的機能によって、下流域の都市住民を含む多くの国民の生命・財産と豊かなくらしが守られていることを認識すべきであり、「中山間地域等の生産基盤整備については、低コストの整備を行うとともに、隣接する農林地に対する保全・防災対策や農道・林道の一体的な整備など農地と森林を総合的にとらえた整備を推進する必要がある。」と指摘された。

これを受けて、森林と農用地が混在する中山間地域において森林と農用地の双方の整備を一体的に行うことにより、その地域における農林業の振興及び森林と農用地の有する公益的機能の維持増進を図るための特定中山間保全整備事業を実施することになり、森林整備と農用地整備に関して長年の技術的蓄積と技術者を有し、先行投資方式による重点的な事業実施と事業効果の早期発現を図ることが可能な緑資源公団を事業実施主体とすることとなった。

特定中山間保全整備事業に関する調査は、平成11年度から2地区で実施されている。

(参考) 1. 特定中山間保全整備事業に関する調査(平成11・12年度)

熊本県：阿蘇小国郷地区(地区計画調査)

秋田県：雄物川上流地域(基本計画調査)

2. 事業対象地域の要件

水源林造成事業の指定地域

地勢等の条件が悪く農業生産条件が不利な地域

・区域内の勾配が1/20以上の田の占める面積割合が50%以上

(区域内の農用地のうち田の占める比率が33%以上)

・区域内の勾配が15度以上の畑の占める面積割合が50%以上

(区域内の農用地のうち畑の占める比率が33%以上)

・林野率が75%以上

3. 事業内容

水源林造成、分収育林

農用地整備(区画整理、暗渠排水、客土)、農用地保全工、農業用排水施設整備、農林業用道路整備(農道・林道の一体施工)、林地転換

(2) 今後の展開方向

特定中山間(注)では、森林と農用地が混在し、林業と農業を兼業している農家

林家の割合が高いという地域の特性がある。したがって、こうした地域において、森林と農用地の有する水源かん養、土砂崩壊防止等の公益的機能の適切な発揮を確保するためには、森林と農用地の一体的な保全・整備、農業と林業の持続的な振興、地域の経済活動と国土・環境の保全を支えている農林業従事者の定住条件の整備を総合的に推進する必要がある。こうした観点から、本事業において、水源林整備（水源林造成事業、分収育林事業）と農用地整備に関する事業、耕作放棄地の林地転換、農林業の振興のための農林業用道路など、特定中山間の存立基盤を総合的に保全・整備する農林一体事業が始まったことは意義があり、今後の事業展開に期待する。

（注）特定中山間とは、特定中山間保全整備事業の対象となる地域を示す。

本事業の展開に当たっては、特定中山間における森林・農用地、農林業の状況、都道府県、市町村、林家・農家の意向、特殊法人改革の趣旨等を十分に踏まえ、事前に費用対効果の算定を実施し、事業の重点的、効率的な推進によって事業効果の早期発現に努めるべきである。

本事業は、森林と農用地の基盤整備を内容とするものであるため、地域の実情に即して事業効果をより発現していくため、水源林整備に関する上流と下流との連携等のソフト事業、林業経営の合理化を促進する林業構造改善事業や中山間地域の生活環境を整備するための事業等他の仕組みと連携し、総合的に取り組むことが重要である。

特定中山間保全整備事業は、森林整備と農業・農村整備という異なる内容の事業を一体的に実施できる新たな取組であるため、事業の趣旨、内容、費用対効果等について、各地域に十分に説明していく必要がある。この場合、先導的に本事業を実施する地区に係る事業計画、施工技術、事業効果等の情報を公表し、後続地区での円滑な事業推進や事業実施地区の周辺市町村への事業効果の波及に努めるべきと考える。

公団は、旧森林開発公団及び旧農用地整備公団において長年蓄積してきた森林整備と農用地整備に関する高度な技術（山間地での自然環境保全に配慮した林道の設計・施工、圃場整備、換地等）情報等を活用しつつ、都道府県、市町村、森林組合、農協、土地改良区等と連携して取り組んでいくべきである。

特定中山間保全整備事業は、林野行政と農業行政という別個の体系の中で事業を実施してきた組織が初めて一体的に取り組むものであるため、国、公団、都道府県、市町村、団体（森林組合、農協、土地改良区等）の各段階において、両部局間での意思疎通、調整を図ることが非常に重要である。したがって、国、地方それぞれにおいて本事業の推進体制を早急に確立し、充実させていくべきである。