

「(仮称) ちば森林づくり計画」の策定に向けて (千葉県型の森林経営管理体制の構築について)

1 計画策定の背景

令和元年度から譲与が開始された森林環境譲与税により、これまで県や市町村が林業事業体を支援し進めてきた森林整備に加え、市町村が中心となった森林整備を展開していくことが求められている。

特に本県では、間伐などの手入れ不足による過密化や非赤枯性溝腐病の被害など、従前から課題となっている人工林の整備に加えて、令和元年房総半島台風による森林の風倒木被害を受け、インフラ施設沿いの危険木の伐採や被害林の再生が必要となっている。

そのため、県内各地で台風被害跡地の復旧や間伐などの森林整備が進められているが、森林の地権者との調整や、技術者の確保など、整備の実行に当たっての課題は多く、森林整備の実績は伸び悩んでいる。

また、地球温暖化対策としての二酸化炭素の吸収や固定などの面から木材の利用への関心が高まる一方で、木材生産の収益性の確保は依然として厳しい状況が続いており、木材生産にどう取り組んでいくべきか、その方向性について明確な共有が図れておらず、整備方法の円滑な決定に支障が生じている。

そのため、目指すべき森林の姿や、その経営管理の姿、関係機関の連携による森林整備の枠組み等を整理し、将来にわたる森林の保全と活用を定めた中長期計画として策定することで、市町村が進める森林整備を促進し、森林環境譲与税に対する県民理解の醸成を図ることとする。

なお、本資料においては、目指すべき森林の姿はこれまで県において森林法に基づき策定してきた地域森林計画や、平成31年に策定した『千葉県「森林環境譲与税」活用の手引』などにおいて示してきた方向性を踏まえて整理したが、経営管理の姿については、最近の県や市町村、森林組合等の取組をもとに新たに検討を進めた状況を整理したことから、経営管理体制に関する内容を中心とした構成となっている。

2 計画の位置づけ及び対象

「(仮称) ちば森林づくり計画」は、県の総合計画や農林水産業振興計画、森林法に基づく県の地域森林計画などに位置付けられている森林整備を進めるための具体的な方向性を示すため、森林環境譲与税の活用や災害対策、地球温暖化対策や生物多様性の回復など社会の要請の変化等を踏まえて策定する任意の計画である。

なお、この計画で示す方向性や施策については、今後、地域森林計画その他上位計画の見直し等においても活用していくものとする。

また、計画期間は森林環境譲与税の譲与が開始され、台風被害も発生した令和元年度を起点として10年ごとに第1期、2期、3期として令和30年度までとし、

第1期については令和5年度までに実施してきた施策を含むことを想定する。

対象森林は県有林を含む全ての県内民有林とするが、特にその約3割の面積を占める人工林に対しては、基本的には定期的な施業が必要な森林であり、過密化や病虫害対策が必要かつ資源の有効活用が見込まれる森林であることから、具体的な施策の実施に当たり、限りある予算と労力を集中的に充当していくものとする。

3 既存計画等の方向性

(1) 地域森林計画

森林法に基づき県が樹立する地域森林計画（県北部、南部に分け、それぞれ5年ごとに樹立）においては、学識経験者で構成された「美しいちばの森林づくり」検討会議の平成22年3月の提言を踏まえ、次のとおり示している。

- ・森林を「緑の社会資本」ととらえ、県民みんなで支える。
- ・風土にあった森林を持続的に管理する。
- ・目指すべき森林像は、「多様な森林から成り立ち、生物多様性を保ち災害や病虫害に強く防災機能や景観的にも優れている森林」。
（「自然環境」「森林機能」「地域性」それぞれの視点での区分ごとの森林像を示している）
- ・持続的な森林管理のため、「環境的持続性」、「経済的持続性」、「社会的持続性」が相互に関連することが必要。
- ・施策は次の方向で展開する。
 - 「統合的森林施策」：環境と経済の両立
 - 「地域組織形成」：多様な主体による合意形成と管理
 - 「グリーンセーフティネット構築」：県による最低限の管理

(2) 千葉県「森林環境譲与税」活用の手引

市町村が森林環境譲与税を活用した施策を検討する上での参考として作成した手引書（H31.3）では、次のとおり示している。

- ・個々の森林の経営管理を考えるための目安として、次のとおり区分。
 - 「経済林」：地形、路網、団地化等から判断し木材生産の採算が高い森林
 - 「環境林」：経済林以外
 - 「里山林」：上記森林の中で、市街地等に近接し管理の必要が高い森林
- ・区分に応じ、育成する樹種や施業方法等を判断。

4 計画の方向性の検討

これまで示してきたものは、幅広い視点から様々な方向性を示しているが、内容が複雑かつ理念的で、実務上の運用に繋がらない側面も有していたことから、これらを踏まえつつ、改めて実情や課題を整理し、本県の特徴に応じた森林の姿や経営管理の姿を検討した。

(巻末の別表には、森林整備の関係者の状況を表す内部環境と、自然条件等の状況を表す外部環境を踏まえた対応の検討状況を示した。(SWOT分析法を参考))

(1) 目指すべき「森林の姿」の検討

① 公益的機能について

本県の森林は、都市近郊に位置し、身近に親しめる貴重な自然環境として保健文化的な機能の発揮が期待されているほか、快適な環境の保全機能、水土の保全機能、更には温暖化防止や生物多様性の回復など、森林が持つ様々な公益的機能の発揮も求められている。

② 林縁管理について

本県においては、市街地や農地など様々な土地利用と森林が入り混じり、他の土地利用と森林が接する林縁の延長が非常に長いことから、インフラ施設への風倒木の被害や日照、落葉落枝、鳥獣害、不法投棄の問題が生じる懸念が高く、適切な林縁管理がなされた森林であることが必要となっている。

③ 木材生産について

木材の生産については、既存路網の活用により森林へのアクセスは比較的可能なものの、効率的な生産には不向きな急峻な地形、小規模な森林も多く、木材生産林としての整備に適した箇所は限られ、また被害材や開発材の流通により木材価格が低いこと、木材の加工流通施設の規模拡大が進んでいないこともあり、大規模な産地化には不向きと考えられる。

ただ、需要地に近いというメリットを生かし小規模でもニーズに応じた多様な生産を創意工夫できる可能性は高く、社会情勢の変動によっては、需要地の直近の資源供給源として求められることも想定される。

④ 目指すべき森林の姿について

こうした状況から、本県の森林は、まずは森林生態系として健全で気象災害や病虫害に強い森林を目指すことを基本に、都市部や近隣の住民の期待に応えられるよう、様々な公益的機能の発揮に適した森林、かつ林縁が適切に管理された森林であって、更に資源の多様な需要に応えつつ将来の需要に向けて資源の備蓄も図れる森林を目指すことが望ましいと考えられる。

具体的には、例えば既存の人工林においては、手入れ不足により過密化し機能の低下が懸念されるものが多いことから、適切な間伐による密度管理を行い、天然木の導入も図りながら災害に強い森林として育成し、植栽木も一層良質な木へと育成して資源の造成と備蓄を図れる長伐期施業の森林とする。木材搬出が困難であれば公益的機能発揮のための切捨て間伐とするが、搬出が容易であれば間伐材などの活用を進める。林縁部においては倒木となるリスクが高い樹木の伐採や跡地の管理などを行う、といった施業が想定される。

なお、森林の健全性の確保や、条件に応じた公益的機能の発揮や木材の利用などを進めていった場合、多様な樹種構成や林齢の森林がモザイク状に入り混じった複層林となっていくものと考えられ、これが結果として、目指すべき森林の

姿となるものと思われる。

(2) 目指すべき「経営管理の姿」の検討

① 経営管理の主体について

森林の経営管理は、本来は森林所有者自身が担っていたが、現在では経営管理に意欲を示す所有者は少なく、森林の多くは放置されていることから、森林組合等が複数の所有者を取りまとめて森林を団地化し、集約的に経営管理を行うことが、森林行政の主要な方向性となっている。

加えて、令和元年度に森林環境譲与税と共に始まった森林経営管理制度では、市町村が森林の集約化や経営管理の中心的な役割を果たしていくこととされており、森林環境譲与税を財源に、地域の情報や活力を生かした取り組みが進むことが期待される。

本県においても、従前から千葉県森林組合等が5～10年程度の期間の経営管理契約を結び、補助事業を活用した整備を行っており、こうした経営管理の促進に向けて、市町村とも連携したモデル的な事業も森林環境譲与税の活用等により実施されたことから、県内各地での事例は増えている。

しかし、本県の森林は地形が複雑で所有規模も小さく、様々な林相が入り混じった構成となっており、森林の現況や境界の把握、森林所有者の意向の把握や調整などを進めるには、多くの知見と経験と有する技術者が時間と費用をかけて対応する必要があるため、森林組合等による経営管理面積の拡大は難しく、森林整備実績も滞っている。

市町村においても、林業担当職員は他業務の兼務もあり多忙で、林業専門の技術職員の採用もなく、市町村単独で技術職員を確保育成していくことも容易ではないことから、市町村主体で森林の集約化を進め経営管理を担っていくことは厳しい状況である。

そのため、新たな財源と地元の情報、土地の権利者の情報を有する各市町村と、森林の状況や森林所有者の情報を有する森林組合等に、県を加えて組織を構成し、必要な技術者を配置して、森林環境譲与税により組織を運営する仕組みを整えることで、県内森林の集約的な経営管理を推進することが有効と考えられる。

② 経営管理の展開について

本県の森林は、全般的に小規模で複雑な構成となっており、また市街地に近い森林として様々な機能の発揮が求められる立地であることを踏まえた場合、個々の森林に対しては特定の目的に絞った整備が行われる場合もあるが、集約的な経営管理を行う森林の区域全体としては、公益的な機能の発揮、森林資源の活用、住民の参画等、様々な要素を考慮した、統合的な経営管理が必要になると考えられる。

また、県においては都市部の市町村が森林利用や二酸化炭素の吸収量認証を目的として山間部の市町村の森林整備を行う取組を促進しており、森林の機能に関心を示す都市部と、森林を整備したい山間部とのマッチングが効果を上げ

る事例が生まれていることから、こうした地域間の連携を経営管理の手法として取り入れることも効果的である。

更に、都市近郊という立地の優位性を生かして、多様な木材需要に応じた資源の活用を図るほか、森林空間を活用した様々なレクリエーションや教育の場、森林の健康増進に資する効能を生かした福祉や医療活動の場とし、これらをビジネスに結び付け、新たな産業としていくことも可能と思われる。

5 目標の設定

方向性の検討結果に基づき、「(仮称)ちば森林づくり計画」による取組の目標を、次のとおり整理する。

(1) 森林の姿 — 「ベッドフォレスト」の構築 —

① 多様な公益的機能の発揮

森林生態系として健全で、気象災害や病虫害に強く、県民から求められている公益的な機能を発揮する森林づくりを目指し、水土の保全や生活環境の保全、保健文化的な機能に加え、地球温暖化対策や生物多様性の回復など、現代において人々の関心の高まる課題に応えられるよう、過密化した人工林の間伐や気象、病虫害の被害林の再生を進める。

② 県民生活を守る林縁管理

森林の辺縁部である林縁については、森林内部と比較して気象条件などが異なるため、健全な森林を維持する上で重要な部分であり、また、道路や市街地と接している部分でもあることから、重要なインフラ施設等を守り、日照や、落葉落枝、鳥獣害の問題が生じないように、優先順位をつけながら危険木の伐採や災害に強い森林づくりを進める。

③ 木材資源の備蓄と活用

効率的な施業に適した森林は限られ、大きな需要に応えることは難しく、また県産木材の価格も低迷しているが、今後も個々の樹木の成長は期待できることから、経済性が見込めない木材生産を意図的に進めることは控え、あえて資源を寝かせて今後の社会情勢の変化に向け備蓄を行う。

その一方で、現在は活用されていない資源の発掘、小規模でも収益が見込める需要への対応も目指し、ICTを活用した木材資源の精査や、ビジネス化への創意工夫に取り組む。

(2) 経営管理の姿 — 「シン・リングョウ」の確立 —

① 中間支援組織の拡充

県内の各市町村と県、森林組合等による組織に、技術者を配置した上で、森林環境譲与税を活用した運営体制を構築し、森林の集約化を進める中間支援組織として育成する。

なお、集約化された森林は、当面は市町村や森林組合が地権者との協定や契約

締結に基づき短期的な経営管理を行うが、将来的にはこの組織が経営管理を一括して担うことを目指す。

② 統合的な経営管理

様々な公益的機能を発揮し地域の環境保全に資する森林整備を基本としつつ、条件に応じて木材の生産など経済的な活動、県民参加による森林づくりなど社会的な取組も取り入れた統合的な施策となる経営管理を行う。

③ 市町村間の広域連携

都市部と山間部など、森林をめぐる状況が異なる市町村が相互のメリットを求めて連携する取組、共通の利害を抱える市町村が連携する取組を促進し、効果的な森林施策の展開を図る。

④ 森林を活用した新産業創出

都市近郊林の優位性を生かし、森林の資源や空間を活用して観光、教育、福祉など幅広い分野で、様々な人が森林づくりに携わる場、森林を活用する場を設け、新たなビジネスを創出する。

6 中間支援組織の活動の方針

目指すべき森林の姿、経営管理の姿に向けては、その実効を担う中間支援組織の活動が最も重要となるが、第1期（～令和10年度）については、次の方針に沿った活動を目指すこととする。

（1）【予算】森林環境譲与税による森林整備の推進

森林環境譲与税を活用した森林整備を推進することを基本的な活動の方針とし、特に、従来の国庫補助事業では実施が困難な、切捨て間伐や林縁の管理にも積極的に取り組む。

（2）【人材】技術者の計画的育成と人材確保

森林の集約化や経営管理の中核を担う技術者を計画的に育成し、併せて、建設や造園その他の異業種、県民や企業による森林づくりを担う人材との幅広く連携し協力関係を構築する。

（3）【計画】地域の実情に沿った実行計画の作成

森林整備が着実に進むよう、森林の立地や規模、地元の要望や事情、活用できる補助事業なども十分に把握した上で、実行可能な具体的な計画を作成する。

（4）【技術】ICTを活用した森林資源の把握

レーザー測量等を活用した森林情報の収集と整備計画の策定、施業の管理の手法を確立し、また森林クラウドによる関係者間の情報共有を進める。

7 千葉県型の森林経営管理体制の構築

中間支援組織を軸に、県、市町村、森林組合ほか林業事業者が連携して県内の森林の集約化な経営管理を推進していくため、次のような体制の構築を進める。

(1) 中間支援組織の体制

① 千葉県森林経営管理協議会

本県では、森林環境譲与税の活用等に関する相談対応や情報共有など市町村の支援業務を実施するため、令和3年度に「千葉県森林経営管理協議会（以下、協議会）」が設立されている。

この協議会は、参加を希望する市町村（令和5年11月末現在で54市町村のうち41市町村が参加）を会員とし、千葉県森林組合連合会が事務局を勤め、千葉県が顧問として支援する任意団体で、会員からの会費の納入を受け運営しているが、設立目的や運営体制から判断して、協議会が集約的な森林経営管理を担う中間支援組織としての役割を果たしていくことが妥当と考えられるため、協議会の業務内容や体制の一部を改めるなどの対応を進めていくこととする。

② 業務内容の改正

協議会は、現在の相談対応等に加えて、個々の市町村の計画に従って森林の集約化に向けた作業を実施することを業務内容とする。

③ 技術者の確保

協議会は、集約化の作業に必要な技術者を組織内に雇用または外部との連携により確保する。

技術者は森林総合監理士の資格を有する者、森林組合等で集約化の実績を有する者、それらに相当する能力を有する者などを確保することとし、民間の有資格者や異業種人材の活用も検討する。

また、その配置は、全体を統括する者を1名、その下で、県内を森林の特徴に応じ区分したいくつかの地域の担当者を若干名ずつ置く構成とする。

④ 県による委託

県は、集約化を進める作業のうち、森林の状況把握、境界の確認、施業方法の検討など、森林についての知見や技術を要する作業について、協議会に県の森林環境譲与税を財源として委託する。

⑤ 市町村による費用負担

各市町村は、その市町村内の集約化を進める作業のうち、森林の所有者の把握や意向調査、説明会開催や意見調整など、地域の合意形成に関する作業を協議会が進めるための費用について、森林環境譲与税を財源として負担する。

(2) 森林経営管理の体制

① 集約化した森林の経営管理の主体

協議会が各地で集約化した森林の、その後の経営管理については、次の三つの方法が考えられる。

まず、千葉県森林組合や一部の林業事業体などが、これまでの取組と同様に地権者との契約に基づき経営管理の主体となり、各種補助事業を活用して森林整備を実施していく方法、次に、一部市町村での実例と同様に市町村が地権者と協定等を締結して経営管理の主体となり、森林整備を業務委託により実施していく方法、更には、協議会が経営管理主体となり、補助金や市町村負担金等を用いて業務委託による整備を進めていく方法である。

当面は、森林組合等や市町村を経営管理主体として対応することが現実的だが、並行して協議会が経営管理を担うことについても検討を進め、県内の多くの森林を一括して経営管理できる体制の構築を目指す。

② 経営管理の内容

現在、森林組合等や市町村が地権者に代わって取り組んでいる経営管理は、地権者の意思を反映しながら当面の森林整備を実施する内容としているものが多いが、今後は地権者の世代交代とともに、施業の意思決定や日常管理を含めた、幅広い内容の経営管理が求められていくと考えられるので、費用や体制も加味しつつ経営管理の内容の拡充を進めていく。

(別表) 森林整備の関係者の状況を表す内部環境と、自然条件等の状況を表す外部環境を踏まえた対応の検討 (SWOT 分析法を参考)

| | | |
|---|--|--|
| <p>【内部環境】 関係者の 経験 技術 体制 等</p> <p>【外部環境】 自然条件 経済条件 社会条件 等</p> | <p>【強み】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・集約的な経営管理への様々な取組事例 ・市町村の情報と活力 ・林業事業者の成長 ・ICT ツールの整備 ・里山活動の支援の実績 | <p>【弱み】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・経営管理を担う技術者の確保育成の不足 ・市町村の専門職員の不在 ・事業者間の連携不足 ・ICT ツール活用不足 ・木材加工流通体制の不足 |
| <p>【機会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市近郊の多くの人口 ・アクセスの容易な立地 ・森林環境譲与税の譲与 ・温暖化対策や生物多様性の回復、環境教育等への関心の上昇 ・木質資源量の充実 | <p>【積極化戦略】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○多様な公益的機能に対応した森林整備の推進 □森林空間の多様な活用 □都市住民や企業の参画の促進 | <p>【段階的施策】</p> <ul style="list-style-type: none"> □中間支援組織の拡充による集約的経営管理の推進と技術者確保育成 ○社会情勢変動に備えた木質資源造成とストック |
| <p>【脅威】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・効率施業を阻む複雑な地形（高い谷密度）と、小規模な所有形態、多様な森林の混在 ・管理を要する長大な林縁 ・森林所有者が経営管理する森林の減少 ・気象災害や病害虫の発生 ・旺盛な林地開発の需要 ・被害材、開発材が多く木材価格が低迷 | <p>【差別化戦略】</p> <ul style="list-style-type: none"> □個々の森林の状況に応じた多様な森林管理 ○林縁部の適切な管理 □市町村や林業事業者の連携による集約的な経営管理 □森林経営管理の充実による開発の抑制 | <p>【専守防衛】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○災害や病害虫対策事業の推進 □様々な需要に応じた木材供給の創意工夫 |

○：森林の姿 □：経営管理の姿