

水源地域環境整備事業創設について

熊本県林務水産部

森林整備課（前森林保全課）

小邦 徹

はじめに

熊本県は平成8年度から「水源地域環境整備事業」を新たに実施することとしている。この事業は、「地域で重要な水源地域の森林を環境として保全していくため、森林整備や広葉樹造林、水溜施設や林地保全施設等の総合的な整備を市町村と共同で行う。」と言うものである。昨今の森林所有者をめぐる状況の下で、森林の維持・保全策について内部検討を行った結果、公的関与の在り方の一つのモデルとして制度化したものであり、この事業の検討過程や事業の内容を紹介しながら、今日の林業や山村が抱えている諸問題を整理してみたい。

1. 背景となった論議

（今、山村や森林では何が起きているか？）

我々の問題意識は次のようなものであった。

(1) 自然災害の多発

本県では近年、山地に係わる自然災害が多発している。具体的には、

平成2年には、阿蘇郡一の宮町に於て、梅雨前線豪雨によって阿蘇山の上部山地が崩壊し、発生した土石流が下流の溪岸の人工林を巻き込み、土木流となって、下流域の人家等に多大の被害をもたらした。

平成3年には、阿蘇郡小国町を中心とする県北部一帯が台風19号による強風によって、地域の人工林に対して未曾有の風倒木を発生するという被害を蒙った。

平成5年には、八代郡坂本村を中心に県南部が台風13号にもたらされた暴風雨によって、大規模な山地崩壊が発生し多くの人工林が失われた。

本県の場合、地形が急峻であるとか地質が脆弱と言ったことに加え、気候条件も梅雨や台風による大雨が多いこともあって、昔からよく災害が発生している。しかし、近年は県内の人工林率が高いということもあって、災害と人工林との関係が注目されている。このような状況の中で、自然災害に強い森林づくりをどうすすめるべきか、と言う問題が摘出される。

(2) 木材価格の低迷

木材価格の低迷が言われて久しい。木材価格が森林所有者の意のままにならないことは、我が国が世界的自

由主義経済体制の中に組み込まれ木材が国際商品として流通している以上致しかたのないことである。加えて、趨勢的な円高により、大量供給が可能な外国産材が製材品の形態で輸入され、その木材のシェアが拡大し続けている。だからこそ、林業施策の中で、路網の拡充や高性能機械の導入などを促進し生産費のコストダウンを図っている。しかしながら、それらは未だ不十分であり、販売価格に占める生産コストの割合が大きく、それが改善される兆しはない。森林所有者の多くが感じている不満は、市場経済の中で自分達だけが不当に不利益を蒙っていると言う疑念を払拭出来ないところに帰するのではないか。

こういう状況のなかで、平成3年の台風19号によって大量の風倒木が発生した以降、これらの処理材の市場への流出があったため、それに引きずられる形で正常材の木材価格でさえ、例えば、1立方メートル当り22,000円～23,000円していたものが15,000円～16,000円の水準まで一段と下落し、それがなかなか元の水準に戻らない状況が続いたのである。

このような水準であっても多くの出材があったのは、治山事業や造林事業などの災害復旧事業によって処理・搬出の経費が実質的に助成された結果によるものと見られるが、災害復旧が一段落する中で、このような悪循環が森林所有者にもたらした心理的影響はどのようなものであるか、と言う問題が摘出される。

(3) 不在村地主の増加

地域森林計画や人口センサスの統計を見るまでもなく、不在村地主の増加はよく実感できることであろう。我々県行政の業務の中でも、例えば、治山事業実施予定地の土地使用承諾の取付けや、県行造林（分収林）の契約相手（土地所有者）との交渉において、不在村地主がいかに多いか、身をもって感じている。

摘出されたのは、不在村地主の問題が単に山村からの人口流出や管理者不在の森林の増加による森林の荒廃ではなく、地域への思いを欠いた森林所有者の増加が立木の伐採の仕方や土地の利用などの面で歪みをもたらし、それが地域社会や環境にどのような影響を及ぼすか、と言う問題である。

(4) 拡大造林の団塊の世代が標準伐期に到達

熊本県の人工林齢級構成を見ると、7 齢級から 9 齢級の面積が全体の 45 % を占めている。今後、大量の森林が、急速に制度的伐期を迎えようとしているが、(このような森林の成長を人に例えれば、)義務教育を終える集団に対して、本県では残念ながら高等教育又は生涯教育的な具体的プログラムは用意されていない。

伐採収入が再生林のコストを賄えない状況の下では、環境保全を図るためにも高齢級へ誘導すべきではないかと言う問題が摘出される。

2. 懸念の兆し

このような問題意識が現実のものとなるような予感をさせる兆候が現れているのである。

一つは価格の低下がもたらしたものであり、もう一つは価格低下の下で人工林が制度的な伐期を迎えることである。

(1) 森林の価値の低下

「山がなくなってしまう前に売ってしまいたい。」あるいは、「木材代金をあてにして生きてきた。死ぬ前に一度でいいから売り払い代金で温泉に行きたい。」と言う話を聞いた。前者は強風によって大量の風倒木の発生や、大規模な山地崩壊の発生を目の当たりにした森林所有者の発言である。後者は、S 村に於いて、契約終期が近づいた森林について、S 村長が分収契約した出資者(森林所有者)に対して「木材価格が低迷しているため、分収期間を延長してはどうか?」と働きかけた時の答である。

このような思いは、災害の被災者はもとより、恒常的な木材価格の低迷に痛めつけられた森林所有者に共通するものに違いない。本県の重要河川の源流域に当たる山間部で大規模な廃棄物処理施設や砕石場の立地が囁かれ、数百ヘクタール単位での森林取引が現実性を帯びることなどはその査証と思われる。

これらの現象は、森林所有者による継続的かつ適正な管理・保育を前提として森林の諸機能を確保するというシステムが機能しなくなったことを示すだけではない。財産は有るが自らの生活とは無関係の存在になる「不在村地主の時代」には、森林の価値の低下が森林の新たなスプロールを生み、市町村の将来計画への支障となるだけでなく、そのような土地が地域住民の依存する水源に当たる場合には、地域への「義務」や「思い」は忘れ去られ、単に私有財産の利用となった「権利」だけが強調される結果、許認可を担当する行政に対し難しい判断と処理を迫る。スプロールの問題は何も都市近郊にのみ存在するのではないのである。

今一度繰り返そう。森林の価値の低下は土地放棄的伐採(立木を伐採し、単に放置すること。大面積で有ればある程、効率は良い。)や、森林売却(お金になる

チャンスを掴もうとする人にとっては、価値が低ければ低い程まとり易いであろう。)に結びつく可能性は極めて高い。

森林所有者に対し、希望を持って森林を維持・管理し続けてもらう新たな仕組みが必要な時なのである。

(2) 人工林成熟化時代のプログラム

国産材時代とは、「戦後急速に造成された人工林を中心に、国内の木材需要の相当部分を賄える時代」との趣旨で林業白書に定義されていたように記憶している。確かにそのような時代を迎えることができるならば、それはそれで喜ばしい。これは森林が一定の価値を有し、一定の秩序の下で収穫されることが前提であり、かつ、更なる植栽と、善良な管理・保育(困難は予想されるものの)がなされることを前提としている。しかし、現実はどうであろうか?

戦後急速に拡大されてきた人工造林地、それらは戦後復興・生産力の増強という旗印の下で森林所有者自らの力によって行われたものもあれば、分収造林等の契約の中で実施されてきたものもある。これらが比較的短期間に制度的伐期や契約の終期を迎えるのである。

我々の懸念は「経済の原則に従い、短期、集中的に伐採が行われるならば、下流への影響はいかなるものであるか?」とする点にある。一方、保安林制度が有るではないかと指摘する声もあろう。確かに伐採箇所はコントロールされるであろうが、制度が前提としている確実な更新は確保されるのであろうか?

その意味で新たな森林管理プログラムが検討されなければならない時代を迎えているのではなかろうか。具体的に申し上げる。

本県の林業公社が昭和 30 年代から 40 年代にかけて、10 年間に I 村の G 地区と言う限られた地域の中で 2,000 ヘクタールの拡大造林を実施した。それらの森林の契約期間はほぼ 40 年で、あと 5 年ぐらいいから順次伐期・契約終了を迎えようとしている。

従って、契約を履行するなば、今後 10 年ぐらいい毎年 200 ヘクタールを皆伐し続けることとなる。この G 地区は本県の主要河川の源流域に当たっており、こうしたことが続けば単に森林問題に止まらず、流域全体の環境に多くの問題を生ぜしめることは容易に推察されるところである。

3. 対策

県庁内部で以上のような議論を繰り返している中で、一昨年の大旱魃を迎えた。それは水源地域の保全が如何に重要であるか、県民全てが自覚したのであった。

そのような時に我々は、単なる水源保全ではなく、水源と一体となった森林を環境として保全していく仕組み作りの中で、常日頃考えている問題解決の一つのモ

デルを実施してみようと考えたのである。

(1) 施策の基本構想

施策の基本構想は次のとおりとした。

- ア 資源の成熟化時代（高齢化）を踏まえた対策とすること。
- イ 森林の公益的機能の受益者である市町村長が主体的役割を果たす対策とすること。
- エ 市町村が自らの判断で保全すべき森林の範囲を特定する対策とすること。
- オ 市町村が財政的負担をしやすい対策とすること。
- カ 森林所有者に利益がでる対策とすること。

(2) 協議会での検討

県庁内部で論議を重ねてきたところであるが、このような主張が市町村に果たして受け入れられるのかどうか検証することが不可欠となった。

このため、各市町村に呼びかけたところ県下60の市町村の賛同を得、「水源地域環境整備協議会」を発足させた。各市町村において、地域で重要と思われる水源地域の整備のあり方を個々の具体的な事例地を取り上げながら調査検討を進めた。

ア 市町村の認識

山間部の、飲料水を始めとする生活用水・農業用水は比較的狭いかん養区域の森林に依存している。しかも、その森林は、放置された若齢人工林、伐採された再造林が期待されそうにもない壮齢人工林、崩壊地やその恐れの高い林地等が含まれており、地域の水源がかなり脆弱な基盤に依存していることが市町村自身の目で確認された。

さらに、市町村にとってこれらの水源地の基盤を長期的視点に立って強化・維持していくことが必要であるとの認識が得られた。

イ 水源地域の整備の方向

水源地域を環境として保全していくためには、一斉に皆伐することを抑制し、混交林や複層林等へと誘導すべきであることが認識された。

これを実現していくためには、区域内の数多くの森林所有者に具体的かつ実効のある共通の目標を持ってもらい、森林を維持・保全していくことの公益的役割を理解して頂くと言う所有者と市町村の協力関係づくりが重要となることも認識された。

ウ 協議会の提案

以上のような検討を重ねた結果、別紙の内容で協議会の提案がまとめられ、これを受けた形で、県

も平成8年度に6千万円余の単独予算を計上したところである。

エ 新たな制度の要

なお、予算化に当たって、次の点に特に留意した。

- a 森林の維持・保全に公共が一定の役割を果たすと言う意味で、市町村が事業主体となること。
- b 森林所有者と市町村との間には、一定期間を設定した「保存協定」を必要とすること。
- c 森林所有者に対しては、非皆伐を選択することに対して経済的利益にかなう程度の補助をすることを前提とし、加えて、どのような林種、樹種、林齢であっても、「保全」上好ましい施業はすべて対象とすること。

従って、伐期の考え方も必要ないこと。

- d 制度としての完璧さよりも実態面（先ず意識を持つこと。）を優先し、保存協定への参加者も区域の全森林所有者の1/2程度いれば良いこと、協定の期間も所有者が自分で判断できる程度の期間とした。

むすび

以上、紹介してきた事例は地域住民の公共公益確保に着目した森林の維持・保全の在り方への一提案である。しかし、本県の森林全てが懸念される状況にある訳ではない。経営環境が厳しい中ではあるが、林業の経営が十分出来る森林、若しくは何がしかの条件整備を行えば十分やっていける森林が存在することも又事実である。

県下の森林は、全国森林計画一地域森林計画の目標達成に資するよう、個々の森林所有者が所有山林について計画の認定を受け、それに従う範囲で助成されることによって造成されてきた。我々の懸念は、再造林コストを賄えないような時代にあっては、もはや同様のハードとソフトが通用しなくなるのではないかと云う点に帰する。

確かに、本紹介の事例や提案は一地域の一局面の問題にすぎないのではないかと、森林林業行政はもっと流域的、広域的視野に立った策を検討すべき旨の主張もあろう。我々は、個別の問題総てを積み上げて考えていくことは誤りであろうが、同様に、個別の問題・分析を忘れた広域レベルの政策論議もやはり同様の誤りを有すると思っているものである。

水源地域環境整備事業決定事項

以下は協議会報告に示された検討結果、特に、新制度（事業）創設に当たっての基本的事項及び、これまでの多くの意見等を集約したものである。

1. 目的

地域にとって重要な水源地域森林について、森林所有者、市町村及び県が共同で、森林整備や林地保全施設等を総合的に実施し、水源地域の永続的な維持向上を図ることを目的とする。

2. 事業対象地

市町村が「水源地域環境整備計画」を作成し、県が承認した区域とする。

3. 事業内容及び事業主体

事業種	内 容	実施主体	負 担 区 分			備考
			所有者	市町村	県	
森 林 整 備	全ての森林施業 一つの水源地域と言えども、その中の森林整備の事業種（施業）は多岐にわたる。	市町村	20%	40%	40%	
路 網 整 備	原則的に森林整備と同様	市町村	20%	40%	40%	
林地保全施設	●治山事業 ●その他の林地保全施設	県			100%	

** 森林所有者が負担できる限界の目安を事業費の20%と考えた。

** 各市町村が負担できる限界の目安を事業費の40%と考えた。

** 林地保全施設についてはその性格上から、県の責任で実施することが適当と主張した。

4 事業の効果を確保するための手だて

市町村と森林所有者の間で「保存協定」を締結する。

(1) 協定の主な内容

ア 市町村は森林整備を実施する。

イ 森林整備を行う箇所については、森林所有者は今後、原則的に概ね10年間皆伐を差し控える。