

森林を守り育てるための  
新たな県民参画の在り方について

－ 答 申 －

平成16年11月

福島県森林審議会

人は、古来から森林の恵みにより物質的にも精神的にも文化的にも豊かな生活を享受してきており、この人と森林との関わりは健全な姿で未来の世代に引き継ぐことが求められている。

しかし、採算性の悪化による林業生産活動の停滞等から手入れの行き届かない森林が増えてきており、水源かん養や、県土・自然環境の保全など森林の持つ公益的機能が十分に発揮されないおそれが生じており、人と森林との共生関係の崩壊も懸念されている。

一方、森林に対する人々の要請は、自然と人間が共生する循環型社会<sup>\*1</sup>への関心の高まりを背景として、多様化、高度化している。

このため、森林と人との理想的な関係＝「森林との共生」の理念に基づき循環型の社会を形成していく必要がある、そのためには、森林の整備を担う林業・木材産業の持続的な発展を図りつつ、公益的機能が将来にわたり十分に発揮できるよう森林を守り育てることが差し迫った重要な課題となっている。

このような状況を受けて、平成14年7月、県から『『新たな森林・林業・木材産業振興計画(仮称)』の策定について』の諮問があり、本審議会は、平成15年1月、21世紀半ばにおける本県の森林・林業・木材産業の望ましい姿を示すとともに、その具現化に向けて、おおむね10カ年の基本目標と施策の方向を明らかにする計画を答申し、県が「うつくしま森林・林業・木材産業振興プラン21」として決定した。

なお、この答申では「森林を県民全体で支える意識を広く醸成し、森林の恵みを享受する県民全てが、労力やアイデア、意見など様々な形で参画する、県民参加による森林づくりと緑化を推進する必要がある」こと、「森林を県民全体で守り育てていくため、森林整備を適正に推進するための新たな財源についてあらゆる角度から検討」することに触れている。

それを受けて、県では平成15年度に学識経験者、森林を守り育てる活動等の実践者、公募委員等をメンバーとした「森林との共生を考える県民懇談会」を設置し、6回にわたる議論を行った。その結果、①県民参画のための基本理念の構築、②県民参画の推進、③森林・林業活性化の推進、④新たな財源負担による支援、⑤新たな仕組みの実現に向けて、を柱とする「県民一人ひとりが参画する森林づくり」が提言された。

これらのことから、平成16年8月3日に、本審議会は、県から「森林を守り育てるための県民参画の在り方について」の諮問を受け、以後3回にわたり議論を行い、森林との共生を考える県民懇談会の座長から提言内容を聴取するなど審議を行ってきた。

今回、森林の持つ公益的機能の低下による弊害が深刻な問題となる前に、県民一人ひとりが参画して健全な森林づくりを行うという、全国に先がけての取組みを本審議会の答申としてとりまとめたので、広く県民の理解と協力が得られるよう配慮しながら、目標の実現に向けて取り組まれることを要望する。

---

※1 循環型社会 天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減される社会をいう。

## 第1 森林・林業の現状と課題

### 1 森林の持つ多面的機能

森林は、木材やきのこ、木炭に代表される林産物などの物質生産機能をはじめ、水源のかん養機能や土砂災害の防止機能、さらには快適な環境形成機能など森林の存在自体がもたらす環境保全に関する各種の公益的機能など、多面的な機能を持っている。そして、再生産可能な資源である木材の生産等の物質循環が十全に果たされることで、森林は、「森林との共生」の理念に基づく循環型社会の実現に向けて、大きく貢献することが期待されている。

### 2 福島県の森林・林業の現状

本県の森林は、県土の71パーセントを占め、農山村住民の林業生産活動による木材資源の循環利用や森林と共存した暮らしを通して持続的に維持管理<sup>\*2</sup>され、良質な木材の供給とともに、民有林だけでも20万haに及ぶスギ、ヒノキ等の人工林の整備が行われ、また、豊かな生態系や景観が保全されてきた。

しかし、近年、農山村は、過疎化や高齢化の進行等によりかつての活力を失い、さらには林業採算性の悪化などに伴う林業離れが起きている。

このため、必要な手入れや、木材やきのこなど林産物の利用が行われたいまま放置され、森林の持つ多面的機能の発揮に支障が生じることが懸念されている。

### 3 福島県の森林・林業の課題

#### (1) 森林・林業を支える農山村の衰退

我が国では、稲作の始まり(約2000年前)から続いていた森林と農山村の暮らしとのつながりや、農林水産物の供給を通じた森林と都市地域とのつながり、さらには人と人とのつながり:「絆」<sup>\*3</sup>が存在していて、「森の民」<sup>\*4</sup>・日本人」と言うにふさわしい森林の文化を育んできた。

21世紀初頭の今、日本は世界でも有数の森林国となったと言われている。その反面、農山村は、1950年代後半以降わずか半世紀あまりの間に、林業の衰退や住民の地区外流出に歯止めが掛からず過疎化、高齢化が進行するとともに、住民の生活様式も大きく変化している。そして、森林と人との絆や豊かな森林を通じた人と人との絆が失われ、かつての活力を失ってきている。

---

※2 管理 「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について」(平成13年11月日本学術会議答申。以下、「学術会議答申」という。)では、林業の対象となる森林以外の森林も、多かれ少なかれ人の手によって「管理」されていることから森林の多面的な機能の評価の対象としている。この場合、管理の定義を次のように説明している。

…例えば人工林での植栽、保育(間伐、枝打ち等)、伐採のような森林での直接的作業ばかりでなく、山火事等の防災対策や各種防災施設の施工、野生動物の密度管理、きのこの栽培、さらには下流域を意識した水源林として

## (2) 森林と県民との関係

### ア 森林文化と木の文化

森林は、風土の構成要素としても、歴史性・民族性に大きく影響する要因としても地域性の形成に特に重要な役割を果たしてきた。

特に、食材や薬草などの森林の恵みを有効に利用する考え方とそのため知恵、技術、制度(結いなどの仕組み)、山の神信仰や言い伝えなどを大切にする生活の在り方(森林と人との間の精神的な交流である「森林文化」ともいうべきもの)を育んできた。

また、古くから生活工芸品や漆器づくりなど、木材の特性を活かしつつ様々な用途に無駄なく利用する文化(「木の文化」ともいうべきもの)も育んできた。

### イ 森林と県民のつながり(絆)

本県は、全国第4位の森林面積を有する森林県であり、かつては林業生産活動が盛んに行われていた。また、林産物の供給を通して山村と都市との関係が密接であった。そして、山村社会の営みの中で伝統技術や伝統文化を育み、森林と人との絆や森・川・海にわたる地域間の絆が強く存在していた。

しかしながら、近年は、前記のとおり森林所有者の林業離れが進行し、早急に除伐・間伐などの手入れが必要な人工林や、薪炭林・農用林など循環的な利用を通じて健全さを維持してきた天然林が、適切な管理が行われずに放置されている。

さらに、昭和40年代以降、国民の多くが森林は遠くから眺める存在という中で育っており、以前に比べて木材・木製品も身の回りから次第に遠ざかっている。

一方で、近年は地球温暖化問題や自然との共生志向を背景として、森林の持つ公益的機能に対する県民の関心は益々高まっている。

これらを整理したものが、次頁上表である。さらに、現状のまま推移する、下表のような影響が懸念される。

---

(前ページ脚注2の続き) の森林管理など、森林・山地にかかわる各種の営みをすべて含む。本来、放っておくだけでよい原生自然環境保全地域の森林も、不法侵入者の取り締まり、大気環境悪化の影響の監視、生物多様性の調査・研究などの管理が必要な時代である。林業関係者ばかりでなく、一般の地元民、あるいはボランティア等の森林にかかわる様々な営みが、間接的に廃棄物の不法投棄をしにくくしているような間接的な管理までも含む。

※3 絆 森林は、日本人の生活と精神・文化、したがって、日本人の自然観や価値観、すなわち、日本人の「こころ」にも大きな影響を及ぼしている(「学術会議答申」より)ことも踏まえ、「森林との共生を考える県民懇談会」報告書において森林と人とのつながり等を「絆」と表現している。

※4 森の民 森林が日本人の生活と精神・文化に大きな影響を及ぼしてきたことから、現日本人の祖先は「森の民」と言っても過言ではない。(「学術会議答申」より)

### 森林・林業の現状と課題

- ・ 森林管理放棄と手入れ不足 ⇨ 公益的機能低下の懸念
- ・ 手入れ等の技術の困難さ ⇨ 森林ボランティア等の継続的な活動と高度な林業技術修練の限界
- ・ 林業採算性の悪化に伴う林業離れ ⇨ 森林資源の循環利用の停滞
- ・ 農山村の過疎化・高齢化 ⇨ 担い手を育む農山村社会の疲弊
- ・ 生活様式の大きな変化 ⇨ 森林と人との絆の喪失



### 懸念される森林の荒廃と県民生活への影響

- ・ 良質な県産木材の減少
- ・ 土砂災害による危険性増大
- ・ 森林土壌の悪化による水源かん養機能の低下
- ・ 鳥獣類等の生態系のバランス悪化
- ・ 森林文化・木の文化の衰退
- ・ ゴミ投棄等による水質汚染、森林の世代更新の困難化

## 第2 21世紀における森林・林業の目指す姿

21世紀は、「環境の世紀」と言われているところであり、うつくしく、豊かで活力のある循環型の社会の形成に向けて、森林や木材の特性を踏まえつつ、私たちがこれまで育んできた「森林文化」、「木の文化」を今日的な視点から見つめ直し、21世紀半ばには次の姿を実現することが大切である。

### 1 森林と人との理想的な関係が構築された社会

かけがえのない地球環境を守るため、自然との共生を考え、実行する「森林との共生」(森に遊び、学び、働き、守り、暮らす)の理念に基づいた美しく、豊かで活力のある循環型社会が形成されている。(例示すれば次のとおり)

- ・ 森林環境教育や林業技術教育が活発に行われている。
- ・ 森林ボランティア活動が活発に行われている。
- ・ 農山村社会が活性化している。
- ・ 森・川・海などの地域間交流が活発に行われている。
- ・ 多様な情報が発信されている。

### 2 森林の姿

森林は、樹木等の植物だけでなく、そこに生息する動物類、さらには水や空気(空間)など、全ての要素が相互に作用を及ぼしながら環境を構成しているが、それらの総体である「森林環境」が多様で豊かであるよう、森林が整備・保全されている。

- ・ 安心できる生活環境が保全されている。
- ・ 良質な水環境が保全されている。
- ・ 森林文化が定着している。

### 3 林業の姿

林業や木材産業は、再生産可能な資源である木材の供給を持続的に行いながら、その過程で森林を健全に育成し、私たちの安全で快適な生活環境を保全する上で欠かせない水源かん養等公益的機能の発揮に貢献している。さらに、林業者など山村住民は、日常生活の中で山火事の防止や不法行為の監視に関わるなど、直接的・間接的に森林環境を保全する役割を担っている。

- ・ 林業担い手の育成・確保が促進されている。
- ・ 林業・木材産業を通して資源の循環利用が定着している。
- ・ 森林資源の循環利用と地産地消が定着している。
- ・ 多様な森林産業が創出されている。
- ・ 木の文化が定着している。

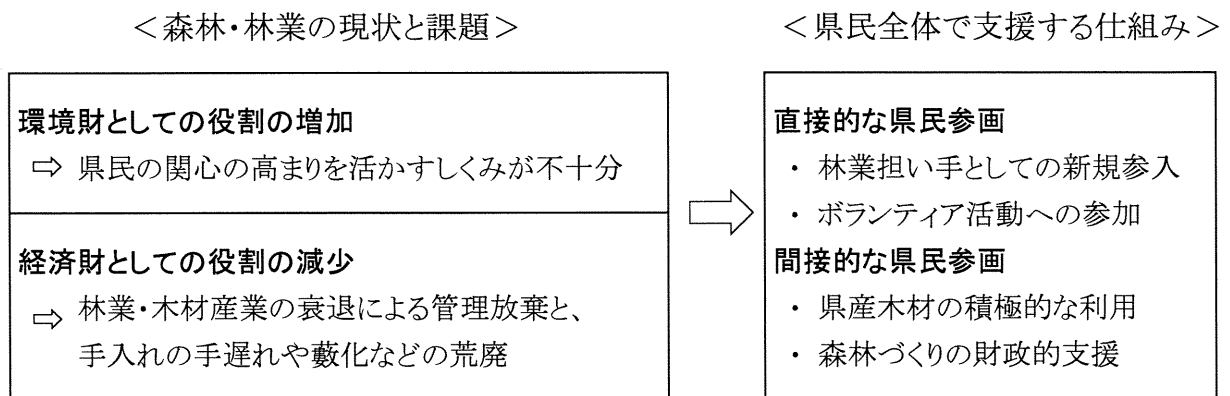
※各項目は、森林との共生を考える県民懇談会報告書から引用。

### 第3 環境の世紀にふさわしい新たな仕組みの検討

私たちは、森林と人との共生関係や、森・川・海にわたる地域間の絆を次世代に引き継いでいき、豊かな環境の恵みを楽しむ循環型社会の形成を実現する必要がある。

本県は、日本で有数の森林県であり緑に恵まれているものの、手入れされないまま放置された森林が増加するなど、森林の公益的機能の発揮に支障が生じることが懸念されている。

このため、森林の持つ公益的機能の低下による弊害が深刻な問題となる前に、健全な森林を将来に引き継いでいくという「未来の世代からの信託」に応えるよう、県民一人ひとりが森林づくりの重要性と果たすべき役割について考え、県民全体が支援して進める新たな仕組みが必要である。

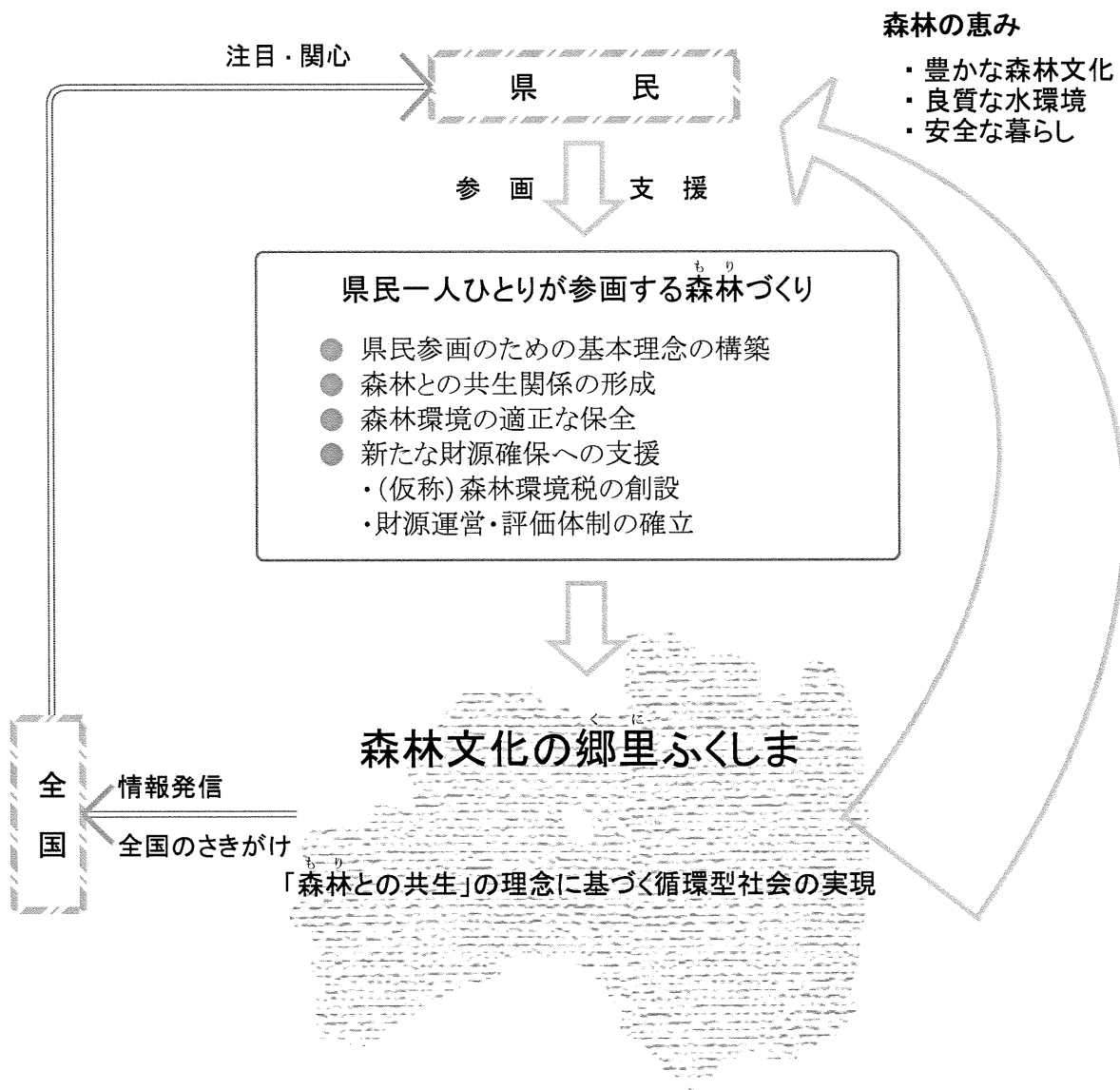


### 第4 森林を守り育てるための新たな県民参画の在り方

21世紀における福島県の森林・林業のあるべき姿の実現に向けて、森林を守り育てていくためには、新たに次図に示すような「県民一人ひとりが参画する森林づくり」の枠組みを構築し、森林文化にあふれる「森林文化の郷里ふくしま<sup>\*5</sup>」を、全国のさきがけとなって創造することが重要であると考えます。

県民参画の推進にあたっては、森林ボランティア等の直接的な参画や林業の持続的な発展を支援する間接的な参画など、県民全体で取り組んでいくことを重視すべきである。

## 県民一人ひとりが参画する森林づくりのイメージ



※前ページ5 「森林文化の郷里ふくしま」のネーミングについて 通常、郷里は「きょうり」と読まれているが、ここでは「くに」と読むこととする。

県民が参画する森林づくりは、県内のそれぞれの地域における森林の恵みを有効に活用する考え方や、山の神信仰・言い伝えを大切にする生活の在り方などの地域性や歴史性を尊重したふるさとづくりを行うこととしており、その集合体としてふくしまという「国(くに)」を構築していく考え方を「郷里(くに)」という読み方に込めている。

※同 「森林文化」について 森林文化とは、森林と人との関係の中で、人が自らの手で築き上げてきた有形・無形の成果の総体であり、森林と人との絆(つながり)を総称するものである。

森林は、風土の構成要素として地域性の形成に重要な役割を果たしてきており、茅場などの入会地に関する里山の掟や結いの仕組みに基づく共同作業、山の神信仰や鎮守の森を中心とした祭りを通した精神的な交流など、森林を利用し、森林を畏れ、森林に親しむ生活の在り方などが、森林文化と言える。

また、「森林との共生」の理念に基づき活性化する森林ボランティア活動や森林の持つ癒し効果に基づく森林セラピーとしての活用なども、新しい森林文化と言える。



## 1 県民参画のための基本理念の構築

県民一人ひとりが森林・林業の現状や恵みなどに関心を持ち、森林づくりに参画することにより、森林と人との理想的な関係を構築していくことが大切である。

そこで、県民の参画意識を盛り上げるため、基本理念や目標を定めることが有効であると考えられることから、それを取りまとめた新たな憲章の制定を検討すべきであるとする。

## 2 森林との共生関係の形成

県民の森林に対する関心の高まりを森林の適正な管理に結びつけるため、県民が森林環境学習や森林ボランティアによる森林管理など多岐にわたる森林づくりの計画に加わり、自ら行動し、さらに、その成果が新たな施策に結びつくような、県民参画を推進する仕組みづくりが必要であるとする。

### (1) 森林環境学習の推進

県民一人ひとり、特に将来森林を引き継ぐ青少年が、森林での遊びや学びを通じて、自然の摂理や命の尊さを感じ取りながら人格を形成していくことが非常に大切であり、森林環境学習のための場の整備と学習プログラムの開発、さらには林業体験や森林環境教育活動等を推進する。

### (2) 森林文化の復興

先人達が労働や暮らしの中で育んできた森林の文化や木の文化を見直し、その森の知恵を活かした森林づくりを進め伝承していくことが重要であり、そのための県民活動を推進する。

### (3) 森林ボランティア活動の推進

森林づくりに関心を持っている県民同士、さらには森林づくりの場所を提供する森林所有者等とを橋渡しをする仕組みやネットワークの強化、森林ボランティアなどの活動が持続的に行われる仕組みなどが必要であり、そのための体制づくりを推進する。

## 3 森林環境の適正な保全

森林の働きにより形成される県民の安全な生活環境や、全国に誇る水環境を将来にわたって維持するためには、森林が適正に保全されて公益的機能が十分に発揮されることが不可欠である。

本県森林の広大さ、危険を伴う急傾斜地での作業や重労働など作業の困難性を克服してこれらの課題に対応していくためには、山村に定住する担い手による日常生活や林業生産活動を通じた森林管理が持続的に行われる必要があり、その重要性を県民が理解し、新たな森林・林業の活性化方策による森林づくりに参画する必要があるとする。

### (1) 森林環境の適正な保全への支援

地域における木材資源の循環的な利用が森林環境の保全に貢献することから、県民の理解を深め、地元産木材の利用などを通じた間接的な森林整備への参画機会を提供

するなど、県民による林業・木材産業の持続的な発展への支援により、森林の公益的機能の維持増進を図る。

なお、手入れが行き届かないため公益的機能の低下が懸念される森林については、適正な管理を推進する。

## (2) 農山村活性化への支援

農山村の持つ森林と共生する生活の知恵や技術を見直し、文化や環境を資源として捉え、都市が持つ情報や資金などの資源との交流を進め、新規参入による担い手の確保やふるさとへの誇りと愛着を醸成することにより定住の促進を図るなど、将来にわたり森林を守り育てる主体となるべく農山村の活性化を支援する。

## (3) 多様な「森林産業」創出への支援

林業体験や農山村の民泊サービス、食材・薬・癒し効果など森林環境を活用して森林と人とを結びつける「森林産業」を創出したり、新たに未利用の間伐材・根株等での木質バイオマス事業や木炭化による事業等を起こす県民に対して支援を行う。

## 4 新たな財源確保への支援

森林は県民共有の財産であり、森林の持つ公益的機能の低下による弊害が深刻な問題となる前に歯止めをかけ、森林の健全性を確保しつつ確実に未来の世代に引き継いでいかなければならない。そのためには、森林の公益的機能の恩恵を受けている全ての県民の理解と協力の下、新たな財源確保を通して支援していく仕組みを構築する必要があると考える。

### (1) 森林<sup>もり</sup>づくりのための新たな財源の検討

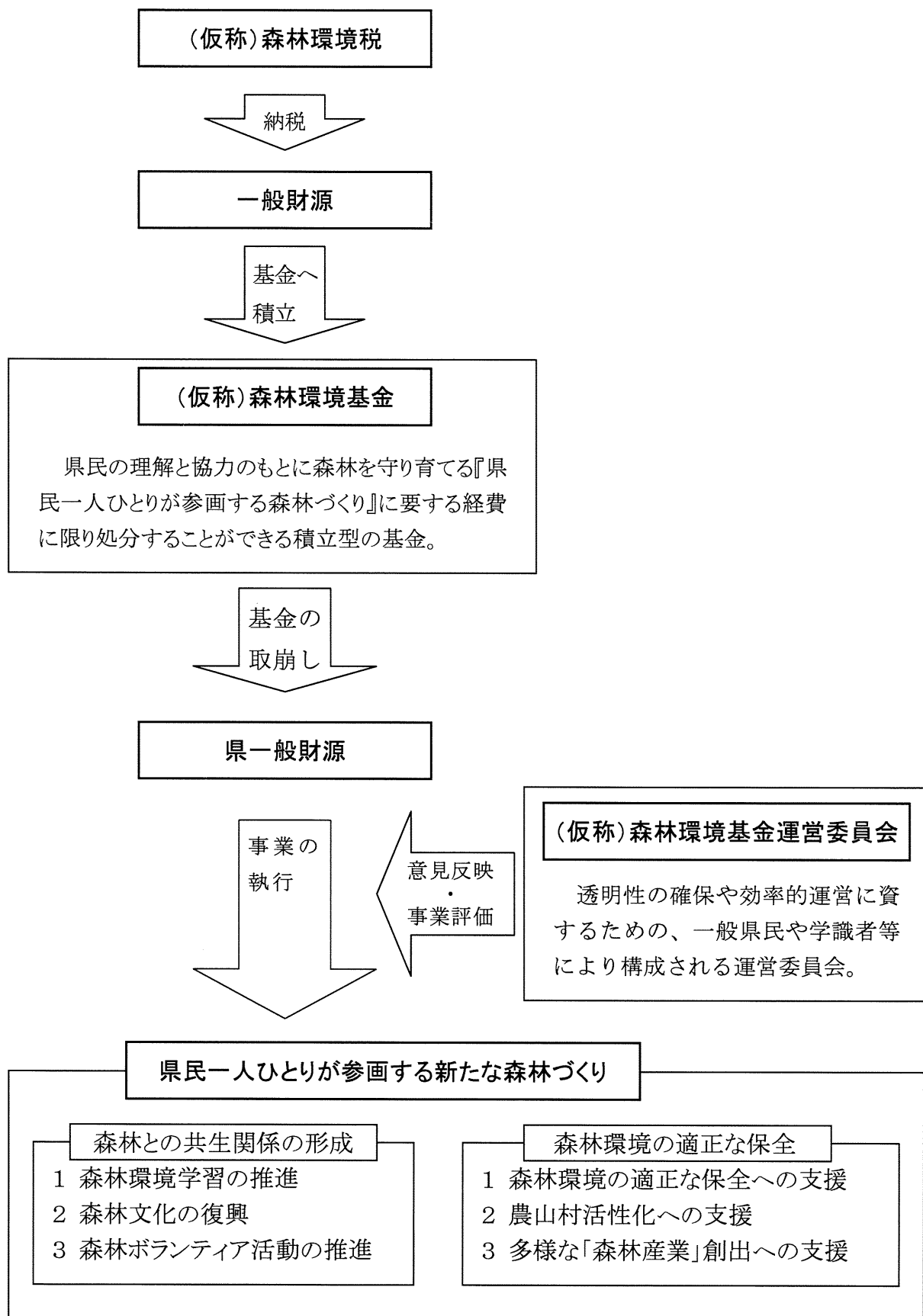
森林は、県民が豊かで安全な日常生活を営む上で不可欠な様々な恩恵をもたらしているものの、従来の森林管理の担い手のみでは適切な森林管理の推進が困難となっている。そこで、森林の恵みを享受している県民一人ひとりが森林づくりに参画する必要があり、県民の意識を高めながら既存の制度の枠を越えて施策事業を進めていくための財源を新たに求める必要がある。

財源としては、使用料・手数料、負担金、寄付金、租税等が考えられるが、森林の公益的機能が地域住民全体に及ぶという受益と負担の特定化の困難性、県民参画を促すという目的との整合性、一定の財源確保の可能性等から、租税((仮称)森林環境税)を検討すべきと考える。

### (2) 財源の適切な運営・評価体制の確立

新たな財源の使い道や成果を県民に分かりやすい形で公開するほか、評価結果を着実に反映させる仕組みづくりが求められることから、新たに県条例に基づき積立型の基金を創設し、歳入・歳出についてはこの基金を経由することにより透明性を確保するとともに、事業に対する意見徴収や事業の評価などを行う委員会等、第三者的機関を設置すべきであると考ええる。

# 財源の適切な運営・評価体制のイメージ



## 第5 「森林文化の郷里ふくしま」の創造に向けた新たな施策の提案

10年を目標とし、5年を目途に見直しを行うことを前提として、次の施策を提案する。

区 分	施 策 の 内 容
1 基本理念の構築	<ul style="list-style-type: none"> <li>①森林文化の郷里ふくしま県民憲章などを制定する。</li> <li>②森林文化の郷里ふくしま宣言などにより県民運動の契機とする。</li> </ul>
2 森林との共生関係の形成 (1) 森林環境学習の推進  (2) 森林文化の復興  (3) ボランティア活動の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>③森林環境学習に関する指導者を養成するとともに、各地域において森林との共生を考えるオープンゼミナールを開催する。</li> <li>④県民が主体となり森林との共生について学ぶ場と、指導員や学習設備に関する支援体制を整備する。</li> <li>⑤全ての小学生を対象として森林との共生について学ぶための学習会をフォレストパークあだたらや自然の家などで実施する。</li> <li>⑥全ての小学校を対象として森林との共生について学習するための身近な森林の整備、指導者の派遣や教材提供の支援を行う。</li> <li>⑦森林文化の発掘・保全・継承のための情報収集・発信を行う。</li> <li>⑧次代を担う生徒により森林文化の取材、取りまとめ、紹介を行う。また、先人が築き上げてきた豊かな森林文化について考える取組みを支援する。</li> <li>⑨全国に誇れるふくしまの森林文化を承継している山村住民の活動支援や情報発信を行う。</li> <li>⑩森林ボランティアの活動フィールドの確保や活動を支援する仕組みを整備する。</li> </ul>
3 森林環境の適正な保全 (1) 森林環境保全への支援  (2) 農山村活性化への支援  (3) 「森林産業」創出への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>⑪全ての民有林の中から森林文化を育む機能、水環境を守る機能、安全な暮らしを守る機能に着目して保全の必要な区域を選定し、適切な施業管理を行う計画を樹立する。</li> <li>⑫ ⑪の計画が樹立された区域について、森林所有者等と市町村との間で長期間森林の公益的機能を確保するための協定を締結し、これに基づく森林施業の実施を支援する。</li> <li>⑬地球環境保全の観点から、森林認証制度を受けようとする森林所有者等を支援する。</li> <li>⑭地域の森林文化に根ざした資源や人材を活かした山村活性化への取組みを支援する。</li> <li>⑮廃校等を活用した都市と山村の交流や体験留学などの取組みを支援する。</li> <li>⑯林業への就業意欲のある者について、林業労働研修や就労の準備等定住化に必要な資金などを支援する。もって、⑫の森林施業を確保する。</li> <li>⑰森林の癒しや木炭の環境浄化等多様な機能を活用した新たな産業の開発・事業化を支援する。</li> </ul>
4 新たな財源確保への支援 (1) 新たな財源の検討 (2) 運営・評価体制の確立	<ul style="list-style-type: none"> <li>⑱(仮称)森林環境税を創設する。</li> <li>⑲財源用途を明確にするための積立型基金と、その運営の透明性を確保するための委員会を設置する。</li> </ul>