

46. 高知県の森林環境税を用いた県民参加の森づくりに関する基礎的考察

Fundamental consideration on public participation in forest development using the forest ecotax in Kochi Prefecture

井上 雄太*・渡邊 法美*

Yuta INOUE*, Tsunemi WATANABE*

ABSTRACT ; Prices of wood have fallen since the import price of foreign wood fell in Japan. It caused a decline of management will of forestry managers. Consequently, forest desolation progresses. People are anxious about the decline of the function of forests and outbreak of natural disasters, etc. In Kochi, in order to preserve the forest by all people of the prefecture, the forest ecotax was introduced from fiscal 2003.

After introduction of the tax, consciousness of residents of the prefecture towards forest management has been enhanced, but it is not sufficient yet.

In this research, the authors did literature surveys and interviews, identified and analyzed problems, and proposed their solutions. The first proposal is collaboration and cooperation from the silviculture workers and Kochi prefecture with volunteers to increase the opportunities and amount of volunteer activities. The second proposal is active disclosure of information on volunteers' activities. These measures are expected to bring effects of better understanding of the forest ecotax and raising concerns with forest by residents of the prefecture. Through these effects, the authors hope that development and management of forests through active participation by residents of a prefecture will be promoted.

KEYWORDS ; Fall of forest functions, forest ecotax, Collaboration, Development and management of forests through active participation by residents of the prefecture

1 はじめに

高知県は森林面積が県の全面積の約 84%を占め、日本でも有数の森林県である。この県土の大半を占める森林は水源涵養機能など多面的な機能を有している。しかし近年、外国産木材の輸入価格低下等が原因で、国産木材価格の低迷が続く、林業経営が難しくなり、林業者の経営意欲の減退を招いている。また、林業就業者の高齢化が進み、就業者の数は年々減少している。その結果、間伐等の森林管理が十分に行われなくなり、森林は放置され、荒廃が進んでいる。このままでは森林本来の機能を十分に発揮できなくなり、自然災害の頻発等が懸念されている。

そこで高知県は、森林の多面的な機能の恩恵は森林所有者だけでなく、県民全員が享受できるものと捉え、県民全員で健全な森づくりを進めていこうと、平成 15 年度から全国に先駆けて森林環境税を導入した。税の導入により県民の環境意識向上等の効果が現れている。だが、まだ森林本来の機能の回復にまでは至っていない。

本研究では、森林環境税を用いて行われている活動の中から、特に県民参加の森づくりを担っている活動に注目し、その活動に対する各団体の評価等から現在の問題点を抽出し、その解決を促すような提案を行うことを試みた。

2 森林環境税

高知県では全国に先駆けて平成 15 年度から森林環境税が導入された。新税導入のきっかけとして、平成 12 年

*高知工科大学 大学院 工学研究科基盤工学専攻 フロンティア工学コース

Kochi University of Technology, Graduate School of Engineering, Department of Engineering, Frontier Engineering Course

の地方分権一括法の成立がある。この法律の施行により地方の法定外目的税の創出が可能になった。地方の独自課税が可能になったため、高知県は全国一の森林県であることから森林環境税の導入に至った。

この税の徴収方法として、県民税均等額超過課税方式が採用され、個人、法人から共に年額 500 円を徴収している。これにより徴収された税金は、「高知県森林環境保全基金」に積み立てて運用されることにより、目的税と同等の性格を持つようにしている。また「基金運営委員会」が設置され、基金の使途等の改善に県民の意見を反映させることができる仕組みになっている。この税の使途については、「県民参加の森づくり推進事業」と「森林環境緊急保全事業」の二つの事業が柱となっている。「県民参加の森づくり推進事業」では、広報活動やイベントを行うことで、県民が木にふれる機会を増やすための事業が行われている。「森林環境緊急保全事業」では、水土保持林（保全型）に区分される森林の中で、特に主要ダムの上流森林等で森林の多面的機能を十分に発揮するためには緊急に整備する必要がある場所を対象に強度間伐を実施し、人工林の混交林化を進めていく事業が行われている。

間伐作業とは、林内に光を入れることにより、下層植生の生長を施すことも目的としている。間伐作業を行わない状態が続くと、洪水等の被害を起こることが危惧されている。間伐作業は材木として充分に利用可能な樹木を育てるだけでなく、森林の多面的な機能を発揮するためにも必要な作業であるといえる。間伐を行う時期については、樹齢が 15 年生から 45 年生の間に定期的に行うのが一般的といわれている。密集した森林の木を間引くことにより、残存木の生長を施し、木材として生産していくための作業である。

この間伐の方法の一つとして挙げられている強度間伐とは、通常の間伐の 2 倍の強度で間伐を行うことを指す。この間伐方法は、樹間を通常より空け、広葉樹の侵入や自然植生の生長を施すことによって、人工林の混交林化を施すための作業である。森林が荒廃し、緊急に整備を行う必要がある場合にこの手法がよく使われる。近年では、この方法で間伐を行わないと整備が間に合わない場所が多く、この手法が使われるようになってきている。

3 各団体の視点

森林環境税と関わりを持つ団体への聞きとり調査から、各団体が考える森林環境税の評価と問題点をまとめた。

3.1 県民シンポジウム

2006 年 12 月 9 日に高知県高知市の県民文化ホールにて森林環境税に関するシンポジウム「森林環境税 県民シンポジウム」が開催された。ここでは、高知県内の各地域（西部、東部、中央、嶺北）の代表がパネラーとして発言し、現状に対する様々な評価や問題点が話し合われた。この中ででてきた問題点として、森林環境税を認知しているのはまだ一部にすぎないこと、森林組合等のプロと森林ボランティア団体の連携が不十分であること、事業成果等が県民に見えづらいこと、イベント時に人件費がでないこと、木材の利用促進等、パネラーの職種や居住地区によって様々な問題点が挙げられた。また、参加者からも環境学習についてなど様々な意見が述べられた。

3.2 森林ボランティア団体

税の導入により、森林ボランティア団体が数多く結成された。今回はそのうち二つの団体にお話を伺った。

まず、「こうち森林救援隊」では高知市有林の間伐作業を行っており、搬出等にも力を入れている。また、他のボランティア団体と協働しながら間伐、搬出作業等も行い、木工行事等で木をつかうことも推進している。

こうち森林救援隊の大きな目標として、●林業の再生、●中山間地域の振興、●環境保全活動、●自分たちの生きがい、の 4 つが掲げている。「林業の再生」では、木をつかうことを推進していくことによって、県民に木の良さを理解してもらい、木の需要を高めることを目的としている。それが林業の再生の第一歩になるのではないかと考えられている。「中山間地域の振興」では、木を伐る活動、木をつかう活動を地域で行っていくことによって、中山間地域の振興に貢献することが目的であり、間伐作業後の交流会では、隊員だけでなく地域の方々とも交流を深めることを重視している。また「環境保全活動」では、活動を行っていくことによって地球の環境を少しでも改善することを目的としている。「自分たちの生きがい」では、活動を行っていくことによって、上述の 3 つを満

たすことが、まず自分にとっての生きがいとなることを目的としている。以上の全てを満たすことが一番の目標である。

税の使途に関しては、税を使って間伐を行っていくことは重要であるが、額の少なさからそれ程の面積は期待できない。それよりも県民への啓発活動等の充実を図っていきたいと考えられている。ボランティア団体として、今後森林環境税で重点的に行ってほしいことは県民の環境意識の向上であると指摘されていた。

次に「森の応援団・さんりん倶楽部」についてであるが、この団体が事務局を務めている「こうち山の日ボランティアネットワーク」は、山崎技研の所有林である「山崎技研の森」と協定を結んでいる。そこで、同倶楽部は事務局として、他の森林ボランティア団体にも呼びかけを行い、協働していきながらその場所の間伐作業等を行っている。現在は切り捨て間伐だが、将来的には搬出等もしていきたいと考えている。しかし、現在提供されている場所の整備はほぼ終了し、来年度以降は活動の場がなくなってしまう可能性があり、そこが今後の課題の一つとして挙げられる。また、現在ボランティア活動が行われている場所は市・町有林や企業の所有林がほとんどで、民有林での活動は殆ど行われていないようである。民有林での活動を行っていききたいという思いはあるが、ボランティア団体という立場から森林所有者に直接交渉することは、森林整備計画等の事業との関連から難しい。また、現在の高知県の森林所有者のほとんどが小規模森林所有者であるため、ボランティア団体に提供できる場所も少ないのではないかと予想されている。

こうち山の日ボランティアネットワークの事務局を務めているこの団体には、他の団体の情報等も入ってくる。昨年度から各団体の活動報告を集めるようにしており、その情報をインターネット等で公開することによって、より多くの県民に活動等を認知してもらいたいと考えているが、手間もかかるため、まだ公表できていない。

今後に関しては、まず県民の税に対する認知度、また税の使途の認知を高めていくことが重要であると考えられている。また、ボランティア支援に関しては、団体結成後の人数増加のため、最初の支援だけでは機材等が不足している状況もあることから、活動状況、人数に合わせた支援をしてほしいとの意見も頂いた。

今回伺った二つのボランティア団体の共通している点は、県民の税・環境に対する認知や環境活動への参加を促すことを第一に考えているという点、「木を伐る」だけでなく「木をつかう」ことを推進している点、他のボランティア団体と協働して活動を行っている点などが挙げられる。

3.3 森林所有者

次に、このような活動を行っているボランティア団体を森林所有者はどのように評価しているかを知るために、実際に森林を所有されている方3名に主にボランティア団体についてのお話を伺った。

森林所有者は皆、森林環境税に対する評価は高い。また、自分の所有林をボランティア活動の場として提供すること自体にもあまり抵抗はないようである。しかし、ボランティア団体が活動する際に、活動に対する保険・補償がないため、けがをする心配があり、場の提供には踏み切れていないというお話を全員から伺った。これに関しては、実際には森林環境税から森林ボランティア活動に関しての保険はすでにかけている。これは、森林所有者がボランティア団体の活動内容等の情報を十分に把握していないことが、ボランティア団体へのフィールドの提供を敬遠する一つの要因となっていることを示している。

3.4 森林組合

次に、森林組合の中から香美森林組合の職員の方にもお話を伺った。

森林環境税に対しては高く評価している。肌で感じるほどに森林に対する県民の意識は向上している。しかし、個々にみた場合、間伐事業に関しては、補助が所有者のみに与えられ、実際に事業を行う組合側にはほとんど援助がないため、実施しにくい状況になっている。また、森林環境税導入によりイベントも増え、森林組合も多忙になっているが、イベント等での人件費が支給されないことから、森林組合にとってメリットはあまり多くないようである。

森林組合にとって森林ボランティア団体による間伐活動は、県民意識の向上や都市部と山間部の交流を深めると

いう意味で必要であるとの視点を持っている。しかし、森林ボランティア団体に任せられる場所は少なく、ボランティア団体の力量も不明であるため、適任の組織を探すことが困難であり、森林所有者にも薦めにくいという意見もあった。

3.5 森林総合センター

次に、森林総合センターでも、森林ボランティアや間伐方法についてのお話を伺った。

森林環境税の導入により森林ボランティア団体数は大幅に増えたが、実際に活動している団体は少ないといえるようだ。その一因にはボランティア団体に任せられるフィールドがなかなか確保できないことが挙げられる。また、行政は基金運営委員会を設置し、県民から意見を反映させていこうと考えているが、実際にはまだ県民の意見を十分に聞ききれていないのではないかとのご意見も頂いた。

3.6 行政

行政には、直接お話を伺うことはできなかったのですが、シンポジウム等で行政の方が語っていた内容をまとめる。

まず森林環境税の徴収方法についてであるが、高知県以外で導入されている県では法人に対しては定率で徴収されているため、高知県でも定率による徴収を検討中である。また、他県と比較して高知県では行われていない事業が存在するが、そのほとんどは森林環境税以外の税で補っているということである。

今後の方針については、まず県民参加の森づくりに関しては環境学習や間伐材の利用促進の支援を検討中であり、森林緊急整備事業に関しては資源循環林の放置林への整備の補助を検討中である。

3.7 学識者

最後に、学識者で森林環境税に関わっている方の中から、高知大学農学部助教授で、森林環境税で運営されているサイト「デジ森.com」の会長でもある古川泰氏に森林環境税による活動の評価等についてお話を伺った。

古川氏は、森林環境税で行っているソフト事業の中で評価できる点として、「森林ボランティア団体の活動」、「企業の森」の二つを挙げている。しかし、県民への税の認知促進事業（広報やイベント）に関しては、まだ物足りないと指摘されている。県が平成15年度と平成17年度に行ったアンケート調査では、県民の森林環境税の認知度は共に全体の半数程度で、少し上昇しているが、あまり変化がない。この結果から、森林環境税は、県民から広く薄く負担してもらっているが、県民には半数ほどしか認知されていないと考えられる。

今後に関しては、まず森林環境税の認知度を高めることが重要であると指摘されている。その解決案として、「企業の森」の明確な目的を定めることにより、県民への認知度を高めることを狙ってみてはどうか、税を徴収したという通知書を負担者全員に送付することによって認知度を高めてもらってはどうか等、様々な意見を頂いた。

また、森林環境税は県がほぼ全てを行い、市町村の関わりが薄いため、市町村から森林ボランティア団体への活動の場の提供が不十分であること等も県民に税の認知が低い要因の一つではないかと古川先生は指摘している。

4 分析

上述のような聞き取り調査並びに文献調査の結果から高知県の森林環境税における過去、現在の状況の仮説、理想の設定を試みた。

4.1 森林環境税導入前の森林整備に関する関係

まず、調査から森林環境税が導入される前の県民、林業関係者、行政の森林整備に関する関係を推察した。県民と行政の関係は、森林整備等に関する情報・成果公開がから森林整備の必要性がわかりにくく、それが結果的に県民の森林整備への興味が薄れる原因の一つ

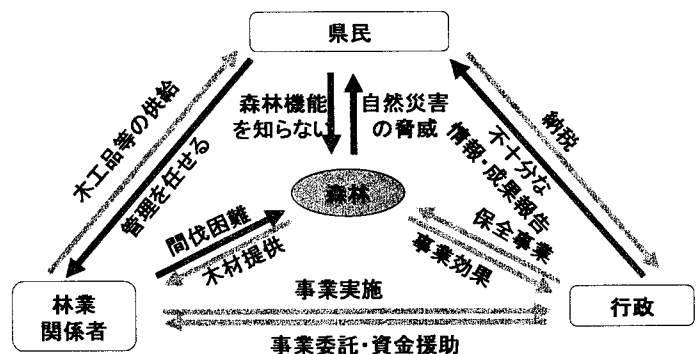


図4-1 森林環境税導入前の県民、林業関係者、行政の森林整備に関する関係

5 提案

まず、「市町村の関わりが薄い」と「ボランティアの活動の場の不足」の二つの問題点を解決に導く案として、県や市町村から「県・市・町有林をボランティアの活動の場として、ボランティア団体に提供すること」を提案する。これにより、市町村が森林環境税の運用に密接に関わることができるようになる。また、活動の場の提供を受けたボランティア団体に対して、活動量の多いボランティア団体が技術面等の援助を行うことも有益であると考えられる。これによって、ボランティア団体間での繋がりがより深いものになることが期待されるからである。

ここでの懸念は、ボランティア団体のみの活動では、県・市有林が乱雑に伐られるのではないかという点である。山林協会の方からは、現在森林環境税に登録されている殆どのボランティア団体には森林事情に詳しい方がいるため、その心配も少ないと伺ったが、新設の団体等は問題となってくると考えられる。その解決法として、森林組合が林分調査や選木作業、さらにボランティア団体への技術指導等を行いながら協働で間伐作業を行うことによって、森林組合とボランティア団体による協働間伐作業を推進することが有効ではないかと考えられる。ただ、この方式では、森林組合への負担が増大する。そこで、ボランティア支援に対する補助金制度を新たに設置し、組合側にもメリットがある状態を創出できれば、組合側もボランティア団体との協働を受け入れ易くなると思われる。

ここで「組合が林分調査後にどのボランティア団体に間伐作業を依頼するか」も問題となってくると考えられる。基本的には、多くの団体に活動の場が提供されることが望ましいと考えられる。しかし、調査林分の中には難易度が高い林分もでてくると考えられる。そこで担当する団体を決定する時に、森林ボランティア団体の活動実績や力量を図るための情報が必要となってくる。現在は、ボランティア活動に関する情報はあまり公表されていない。しかし、こうち山の日ボランティアネットワークの事務局である森の応援団・さんりん倶楽部では、昨年度から各団体の活動情報等を収集している。それらはまだ公開には至っていないが、それらを公開し、「ボランティア活動の情報公開不足」の解決を図るべきである。それによって、森林組合がボランティア団体を適切に選択できるようになると考えられる。ボランティア活動の情報が公開されることによって、県民がボランティア活動の実態を正しく理解できるようになる。これは、県民のボランティア活動への参加促進の一因にもなると考えられる。

6 まとめ・今後の課題

文献調査並びに関係者への聞き取り調査から森林環境税が現在抱えている問題点がみえてきた。今後はボランティア団体の活動の支援にも重点を置きながら、県民参加の森づくり事業を推進することが望ましいのではないかと感じた。

今後の課題としては、今回は特に県民参加の森づくり推進についての問題について着目したが、実際には森林緊急保全事業のほうでも強度間伐に対する認識や不在村山主の問題等、数多くの問題が存在しているため、その問題についても解決案を提示していく必要があると考えられる。

7 参考文献

- [1] 高知県森林局木の文化推進室, URL : http://www.pref.kochi.jp/~seisaku/kinobun2/hp_1/index.htm
- [2] 依光良三・小林那々緒, 入門 環境保護と森林, 富士書房, 2006
- [3] 古川泰, 地方自治体による新たな林政の取り組みと住民参加 ―高知県森林環境税と梶原町環境型森林・林業振興策を事例に―, 「林業経済研究」別刷 Vol.50 No.1 pp.39-52, 2004
- [4] 衣笠朋子, 地方環境税による森林保全に関する比較研究, 筑波大学 修士論文, 2004
- [5] 稲垣裕亮, 森林環境税を広める活動と高知県民の認知について, 高知大学 卒業論文, 2006