

# 浜松市の森林整備における森林環境譲与税の活用状況と今後の展望

松本清貴・岩永青史(名古屋大学大学院生命農学研究科)

森林環境譲与税の配分額が全国で2番目に多い静岡県浜松市を事例に、森林整備の状況と森林整備に充てられた森林環境譲与税の活用実態を把握し、今後の展望を検討した。浜松市および市内の森林組合における聞き取り調査から、森林整備においては、利用間伐をし、林業を営む森林として管理していく方針であることが明らかになった。森林整備に関わる森林所有者への意向調査では、水窪町・龍山の両森林組合で、保育間伐を希望する割合が高くなった。その背景には、木材運搬に不利な地理的条件がコストを高くしていること、および架線集材技術の継承がされていないことによって保育間伐を選択せざるを得ないという理由があることが明らかになった。

キーワード：森林経営管理制度、森林環境譲与税、静岡県浜松市、森林整備、森林組合

## I はじめに

近年、日本の森林は手入れ不足や森林の境界が未画定といった課題が生じている。一方で、経営規模の拡大を目指す林業経営者も存在する。そのため、経営管理が不十分な森林に関して、林業経営者が経営管理を担い、施業を集約化させるための制度の構築や路網整備が必要となっている。このような課題を解決するために2018年に森林経営管理制度が制定された。森林経営管理制度は経営が行われていない森林について、市町村が森林所有者の委託を受け経営管理することや、林業事業体に再委託する制度である。この制度により、林業経営の効率化と森林管理の適正化の促進が期待されている。また、森林経営管理制度における森林の管理は森林環境譲与税(以下、譲与税)の財源を利用してすすめられている(林野庁 2022)。譲与税の各都道府県、市町村への分配は令和元年度から開始されている。譲与税は、5割が私有林人工林面積、3割が総人口、2割が林業就業者数という比率によって配分される。各市町村は譲与税を森林整備や木材利用等に利用し、各都道府県はその支援を行っている。

譲与税の用途は山間部を多く擁する市町村では森林整備に、都市部では木材利用促進となる傾向にある(吉弘, 2019)。その中で異なる市町村間で連携し、効率的な木材利用・森林整備の推進を目指している事例もある(香坂ら, 2020)。しかしながら木材利用の場である都市部と森林整備の場である山間部が同一市内に存在している事例は少ない。本稿では同一市内に都市部と山間部が存在している静岡県浜松市を事例とし、その状況の把握を試みた。

浜松市は合併により都市部と大面積の森林を擁し、

木材利用と森林整備のどちらにも譲与税を活用している。また、浜松市は天竜材を始めとする木材の利用や持続的な森林管理の基準となる森林認証の取得が盛んである。このように盛んな木材生産を支える森林、特に私有林における譲与税を活用した森林管理の実態を明らかにし、浜松市の譲与税活用における今後の展望を検討することを目的とした。

## II 方法

### 1. 調査方法

浜松市のホームページに公表されている情報をもとに、令和2年度における譲与税の活用状況について分析を行った。その結果をもとに、市全体の方針を把握するために浜松市産業部林業振興課での聞き取りを行った。森林管理に関しては、実際に委託を受けて施業を行っている市内の全ての森林組合(引佐町、龍山、天竜、春野、水窪町、佐久間の6組合)に対して譲与税を活用した取り組みの状況や譲与税に関する考えについての聞き取り調査を行った。本調査は、2021年9月から2022年1月にかけて実施した。

### 2. 調査地概要

<浜松市>

浜松市は静岡県西部に位置し、2005年7月1日の市町村合併により、静岡県の約20%を占める1,558 km<sup>2</sup>の面積を持つ市となった(浜松市 2022)。人口は795,771人(令和4年1月1日現在)で、静岡県内で最も多い人口を擁している(静岡県 2022)。また、森林率は65.9%、私有林人工林は56,361haあり、市町村別では全国1位の面積となっている。人口および私有林人

---

MATSUMOTO Kiyotaka\*, IWANAGA Seiji

Utilization of forest environment transfer tax and its prospects on forest maintenance in Hamamatsu city

matsumoto.kiyotaka.g4@s.mail.nagoya-u.ac.jp

表-1. 各森林組合の基本情報

	天竜	春野	水窪町	佐久間	龍山	引佐
人口(人)	17,802	3,899	1,820	2,931	507	1,2547
面積(km <sup>2</sup> )	182	252	271	169	70	121
森林率(%)	82	92	96	91	94	72
従業員数(人)	67	45	37	14	39	18
組合員数(人)*	2,500	1,127	1,005	2,397	777	1,711

\*) 地域外に居住している組合員もいるため、組合員数は人口を超える場合がある。

出典: 浜松市および各組合のウェブサイトと聞き取り調査より筆者作成

工林面積という譲与税の配分に関わる数値がともに高く、その結果、譲与税額は2億5,786万円(令和2年度)で全国2位となっている。

木材利用に関して浜松市は天竜材を始めとするブランド材があり木材生産が盛んである。浜松市内の北部から南部にかけて天竜川が流れており、川に沿って木材の生産、加工、流通、消費がなされている。また森林管理に関しても、適切に森林管理がされていることを認証するFSCの認証林面積は市町村別で全国1位となっている。

#### <浜松市内の森林組合>

浜松市内には6つの森林組合がある。各森林組合のある地域の人口、面積、森林率、各組合の組合従業員数、組合員数を表-1に示した。

天竜地域は南北に長い浜松市の中央部に位置し(図-1)、面積の82%を森林が占めている(表-1)。天竜森林組合は6つの森林組合の中で最も規模が大きく、木材生産だけでなく加工、流通まで行っている(天竜森林組合2022)。

春野地域は南北に長い浜松市の中北部に位置し(図-1)、面積の92%を森林が占めている(表-1)。春野森林組合は天竜森林組合に続く規模であり、技術職員が32名と多く在籍している(春野森林組合2022)。

水窪地域は浜松市の北部に位置し(図-1)、南アルプスの山々が連なっている。森林率は96%と6つの地域で最も高く(表-1)、傾斜角30~45度と急傾斜な場所が多い。組合従業員数は37名でそのほとんどが施業等を行う技術職員である(水窪町森林組合への聞き取りから)。

佐久間地域は浜松市の北部に位置し(図-1)、面積の91%を森林が占めている(表-1)。佐久間森林組合は人材不足解消と人材育成のため龍山森林組合および水窪町森林組合と業務提携をしており、相互に連携しながら業務を進めている(佐久間森林組合への聞き取りから)。

龍山地域は南北に長い浜松市の北部に位置し(図-1)、面積の94%を森林が占めている(表-1)。この地域も水窪地域と同様、急傾斜の場所が多い。

引佐地域は静岡県の西部に位置し(図-1)、面積の

72%を森林が占める農村地帯である(浜松市2022)。引佐町森林組合は技術系職員が少なく、木材の素材生産に関しては外部の林業事業体に委託している(引佐町森林組合への聞き取りから)。



図-1. 各森林組合が管轄する地域の位置

出典: 国土数値情報ダウンロードサービスより筆者作成

### III 結果

#### 1. 浜松市の森林環境譲与税を活用した事業

浜松市では、適切に管理されていない森林の整備を進めることを目的とした森林経営管理推進事業により、森林経営管理法に基づき、森林所有者の意向確認、経営管理権集積計画等の作成、同意の取得を実施してきた。対象となる森林は、林業に適しているが経営管理がされていない森林である(浜松市2022)。具体的な選定基準は3点あり、森林経営計画を樹立していない森林、10~15年の間に施業が行われていない森林、既に森林経営計画が樹立している場所に近接し、一体的に森林施業が見込まれる森林、となっている。(浜松市産業部林業振興課への聞き取りから)。

林野庁によれば一般的な森林経営管理制度における意向調査の進め方は、森林経営・管理を委託する意向について森林所有者に対するアンケートを市町村が森林組合に委託することから始まる。アンケートの結果、委託する意向がある所有者が市町村に経営管理権を譲渡する。その後市町村が林業事業体に委託し、簡易測量を実施する。その後、市町村で経営管理権集積計

画等に関する協議をし、入札をかける。そして市町村は入札を獲得した林業事業体に対し、経営管理実施権を配分し、その林業事業体は対象地域の森林経営計画を樹立する。その後森林経営計画に基づき施業を行うという流れになっている(林野庁 2022)。

一方、浜松市は独自の方法で意向調査を進めている。森林所有者が市に経営管理権を委託した後に、市が森林組合などの林業事業体に再委託するのではなく、市が林業事業体に意向調査や測量、森林経営計画、施業までを委託し、森林所有者と林業事業体が直接やり取りする方法を進めている。その結果、手続きの工数が減り、迅速に意向調査業務を進める事が可能となる。委託先は主に森林組合であるが、佐久間の一部地域では、民間の林業事業体に委託している。例外として、森林所有者の森林整備費用の負担額が大きい場合は、先に説明したように直接林業事業体に委託しない一般的な方法を取り、譲与税を利用して森林整備を進めていくこととなる。

令和元年および2年度における意向調査の実績は、森林所有者数が256人、面積が432.23haで、このうち、既に173.91ha(40.2%)の森林は国の補助事業や静岡県森の力再生事業を活用して整備されている。また、4.48ha(1.0%)の森林は、市町村森林経営管理事業を活用して引佐町で2件、水窪町で1件の強度の間伐を実施した。これは前述したように例外的に森林所有者が市に経営管理権を譲渡し、市が森林組合に再委託することで間伐を行った事例である。残りの253.84ha(58.7%)の森林は、意向調査の同意は得られたが実際に森林整備の施業が開始されていない状況である。

## 2. 浜松市内の森林組合の取り組みと意見

令和元年および2年度における浜松市における意向調査の動向を表-2に示した。

意向調査における森林整備同意割合は各地域によって大きく異なっており、天竜森林組合および龍山森林組合では森林整備同意割合が90%を超えた(表-2)。その要因として、天竜森林組合は組合独自の地籍調査により森林所有者や森林の境界を把握している点が挙げられ、その中で同意を得られやすい所有者に意向調査を行っているためであった。また、龍山森林組合の管

区では、他地域に比べ不在村所有者が少ないために所有者と連絡が取りやすく、森林の境界も把握している所有者が多いので同意を得られやすかったことが要因となっている。一方、春野森林組合では、多くの森林所有者が山に無関心であることや森林の境界を把握していないことで測量が進められずに同意を得られないことが、森林整備同意割合が低くなった理由であった。これらのことから森林所有者と連絡が取れ、山への関心があるかどうか、森林の境界を把握しているかどうか同意割合を左右する要因であることがわかる。

森林整備同意者が利用間伐と保育間伐のどちらを選択するかについても地域差がある(表-2)。森林整備同意者に占める利用間伐の同意割合が保育間伐に比べて高い理由として、浜松市が林業に適した森林として管理していく方針を示しており、利用間伐を推進していることが挙げられる(浜松市産業部林業振興課への聞き取りから)。また、利用間伐をすることにより、木材の販売利益が所有者に還元されるので所有者も利用間伐に同意しやすい点が挙げられる(佐久間森林組合への聞き取り調査から)。

一方、他地域に比べ水窪町・龍山森林組合で保育間伐の同意割合が高くなっている(表-2)。水窪町森林組合では、利用間伐を推進しているが木材の集材・搬出コストの増加によって保育間伐をせざるを得ないことが理由であった。木材の集材・搬出コストが他地域に比べて増加する要因は2点あり、1つ目に水窪地域の山林が30~45度の急傾斜であることが挙げられる。水窪町は南アルプスの深南部と呼ばれており、熊伏山や麻布山など標高1,000mを超える山々があり、山林の傾斜が急になっている。山林の傾斜が急な場所では車両系による集材ではなく、比較的コストの高い架線集材となる(水窪町森林組合への聞き取りから)。また、対象地が長年整備されていなかったことや急傾斜で日当たりが悪かった点から価値の高い材が育ちにくく、利用間伐ができなかったという点も挙げられる(水窪町森林組合への聞き取りから)。2つ目として、水窪地域から静岡県森林組合連合会木材市場までの距離が他地域に比べ遠い点にある。また、龍山森林組合では、コスト面や集材技術者不足により保育間伐をせざるを得ないことも利用間伐が進まない要因となっている。龍山森林組合では、

表-2. 浜松市の意向調査の結果

	天竜	春野	水窪町	佐久間	龍山	引佐
意向調査数(人)	22	46	20	28	80	60
組合員に占める意向調査実施の割合(%)	0.88	4.08	1.99	1.12	10.4	3.52
森林整備同意割合(%)	100	67.4	65.0	67.9	96.3	60.0
内、利用間伐の同意割合(%)	77.3	87.1	0	68.4	46.8	97.2
内、保育間伐の同意割合(%)	13.6	12.9	100	15.8	44.2	2.8
内、両間伐の同意割合(%)*	9.1	0	0	15.8	9.1	0

\*利用間伐と保育間伐の両方に同意を得た割合。

出典：浜松市のウェブサイトおよび各組合への聞き取り調査より筆者作成



近年になり、奥地等の管理が進んでいなかった森林の施業を開始したため、架線でない集材できない急斜面が施業対象地となることが増えてきた。架線集材には技術が必要であるが、若い林業従事者はその技術を受け継いでおらず技術者が不足している(龍山森林組合への聞き取りから)。このことから、基本的には木材生産・加工・流通のサイクルをつくるために林業経営を営む森林として管理し、利用間伐を推進しているが、地域の厳しい地理的条件によるコストの問題や集材技術の継承がなされていないことによる担い手不足よってやむを得ず保育間伐とせざるを得ない場合もある事が明らかになった。

#### IV 考察

##### 1. 浜松市における森林環境譲与税の活用状況

浜松市は、これまで森林経営・管理できていなかった森林が放置されている実情を把握し、森林管理を進めるべく意向調査に取り組み、譲与税を有効活用しながら多面的に森林整備をすすめている。また、浜松市が森林経営管理制度に基づく意向調査の方針を決定するだけでなく、意向調査等の譲与税を主な財源とした業務を森林組合に委託するなど、実務面での連携も確認された。浜松市は譲与税を活用しながら森林組合との連携によって森林整備を行っている。また、浜松市は森林経営管理推進事業を通じて譲与税を有効活用しながら森林経営管理制度の事業も進めていると言える。

##### 2. 浜松市における森林環境譲与税の活用の展望

譲与税の活用により利用間伐が推進され、その対価が所有者に還元されることにより森林整備が促進されることが期待されている。しかしながら地域によっては利用間伐をすることができず、対価が所有者に還元されないため、資産として山を所有したい思いや山に対する関心が薄れ、中長期的に森林整備への同意が得られにくくなる懸念される。したがって、傾斜がきつい地域には木材搬出の補助額や割合を高くすることが必要であると考えられる。

#### 謝辞

本研究は公益財団法人角文・鈴木環境財団の助成を受けて行った研究成果の一部である。浜松市産業部林業振興課および浜松市内の6組合の皆様には調査にご協力いただいた。査読者の方からは重要なご指摘をいただいた。この場を借りてお礼申し上げたい。

#### 引用文献

浜松市(2022) 森林環境税及び森林環境譲与税。  
<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/ringyou/20200805.html> (2022年12月13日閲覧)

春野森林組合(2022) 森林組合データ。

<http://www.harusin.or.jp/> (2022年12月13日最終閲覧)

引佐町森林組合(2022) 森林組合概要。

<http://inasa.jp/%e6%a3%ae%e6%9e%97%e7%b5%84%e5%90%88%e6%a6%82%e8%a6%81/> (2022年12月13日最終閲覧)

香坂玲・大澤太郎・内山愉太(2020) 森林環境譲与税を介した都市-農山村連携: 埼玉県秩父市と東京都豊島区の事例から. 日本森林学会誌 102(2):127-132

水窪町森林組合(2022) 組合概要. <https://misakuboshinrin.jimdofree.com/%E7%B5%84%E5%90%88%E6%A6%82%E8%A6%81/> (2022年12月13日最終閲覧)

林野庁(2022) 森林経営管理制度(森林経営管理法)について。

[https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/keieikanri/sinri\\_nkeieikanriseido.html](https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/keieikanri/sinri_nkeieikanriseido.html) (2022年12月13日最終閲覧)

龍山森林組合(2022) 組織概要. <http://tatsumori.galaxy.bindcloud.jp/pg3170790.html> (2022年12月13日最終閲覧)

天竜森林組合(2022) 会社概要. <http://www.tenmori.jp/about/index.html> (2022年12月13日最終閲覧)

吉弘憲介(2019) 森林環境譲与税の譲与基準の試算及びその検討について. 自治総研 484:3-20