

地方自治体における森林管理政策の動向^{*1}

— 熊本県の間伐対策 —

佐藤 宣子^{*2}

I. はじめに

90年代になって「地方分権」の流れの中で、国から地方への税配分が補助金から交付税措置に重点が移行している。森林・林業政策においても、1993年度に「森林・山村対策」、1998年度には「国土保全対策」が創設され、地方財政措置が行われている。更に、昨年の森林法の改正によって、森林整備における市町村の役割が強化されることとなった。

こうした政策変化及び林業の経済環境の悪化の中で、単独事業による独自の森林管理及び林業振興策を樹立する地方自治体が全国的に増加している。

これまでの研究では、こうした政策変化を指摘し、森林の分権的管理の芽生えとして高く評価しているが、その具体的な内容や効果についてはまだ分析されていない(1)。そこで、本報告では熊本県の間伐対策を分析することによって、「分権化時代」の森林管理政策の動向及び今後の研究課題について検討する。

II. 熊本県の間伐対策事業の背景と内容

(1) 熊本県の森林・林業の概要

熊本県の森林資源の特徴は、人工林率が61%と全国平均の40%よりも高いこと、その中で国の間伐事業の対象外となる8齢級が18%と高いことである。これらの人工林資源を背景に、熊本県の製材用素材の生産量は97年で約73万m³で、全国4位である。しかし、木材価格が長期に低迷する中で、間伐実施面積は1989年1万2千haから1997年は7千haに停滞している。更に、皆伐後の再造林放棄地が増加、森林管理上大きな課題として浮上している。

(2) 間伐対策事業発足の経緯

以上のような状況をふまえ、97年8月に熊本県森林整備協議会を作って森林管理の方向を討議していたが、国土保全対策の創設を機会に、98年12月の補正予算で県単独の間伐対策事業を予算化した。

事業は2本建てになっており、1つは3-7齢級の間伐に対する「間伐流通促進対策事業」、もう一つは8-11齢級の高齢級間伐に対する「公益的機能発揮整備促進支援事業」である。両事業とも補助事業者は市町村であり、市町村が補助を行った額の半分について県が助成することになっている。補助額も上限までであれば市町村が独自に決定できる仕組みである。

(3) 間伐材流通促進対策事業の仕組み

当事業の補助対象は、間伐を素材市場等に出荷した場合に、その生産経費に対して、出荷材積当たりで交付される。補助額は市場出荷した場合が1m³当たり2,300円(市町村分と合わせると4,600円)、市場外出荷は1,800円(計で3,600円)が上限で、市場出荷を奨励するものとなっている。現在の木材価格水準からすると、かなり大きな補助率になる。また、ここでの「市場」というのは熊本県の事業であるため、県内素材市場への出荷に限定される。従って、当事業は川下に対して安定的に原木供給を行うということが第一の狙いであり、生産振興的な意味合いが強いといえる。

補助対象の条件は他に、森林組合との受託契約の必要性、私有林及び分収林のうち立木所有が私有であること、林道から100m以上の搬出距離であること、1件当たり3m³以上であることとなっている。

(4) 公益的機能発揮森林整備促進事業の仕組み

当事業は目的が一斉大面積皆伐の回避と齢級の平準化によって公益的機能の維持増進をはかることとなっている。当初は伐採放棄地への再造林補助も盛り込む予定であったが、財政当局との協議によって高齢級間伐に対する補助事業のみが認められた。

採択条件として、第一に、標準伐期齢未満の林分については伐期齢よりも10年間皆伐をしないこと、伐期齢以上についても交付時から10年間皆伐をしないこと、となっている。1施業地面積0.1ha、1補助事業者(つまり1市町村)の申請面積が3haと小面積でも申請が可能であり、間伐率も10~50%とかなり弾力的で、強度間伐まで採択

*1 Sato, N.: Forest policy for sustainable management by the local government — Policy measures for thinning practice in Kumamoto Prefecture —

*2 九州大学農学部 Fac. of Agric., Kyushu Univ., Fukuoka 812-8581

される。年間事業計画は年間1300haであり、上限の補助額は面積あたり45,200円(市町村分と合わせると90,400円)である。

Ⅲ. 事業実施状況

(1) 県全体の事業実施状況

次に、実施状況についてみる。両事業とも、初年度(1998年度)は12月の事業発足だったため、計画の6割弱の消化で、事業実績は高齢間伐が22市町村、298ha、流通対策間伐が40市町村、約2万m³(面積換算661ha)であった。しかし、99度は60を超える市町村が事業に取組み、県の当初予算を上回る事業承認がなされている。民有林が100ha以上の町村数は86であるが、その約7割で事業に取り組みされていることになる。間伐流通対策では、県の当初計画の122%、7万2千m³が市町村から要望があり、県の補助額は約1億6千万円にのぼる。

(2) 市町村別にみた「流通促進事業」への取組状況

市町村別に取組状況をみる。図-1は、横軸に民有人工林のうち3-7齢級の面積を、縦軸に99年度の事業予定材積をとって、市町村ごとにプロットしている。事業予定材積が12,500m³と突出しているのは球磨村であり、当村は村費で約3千万の予算を組んでいる。次いで、4千~6千m³が高森町、蘇陽町、小国町、水上村、波野村である。事業実施の61市町村のうち、50は予定材積が2000m³未満、42町村は1000m³未満である。

予定材積を対象面積で割ると、面積が広い五木村、芦北町、泉村ではha当たり0.5m³以下である。一方、2m³をこえるのは、球磨村を含めた5町村である。

(3) 市町村別にみた「公益的機能森林促進対策事業」への取組状況

図-2は同様に、11年度の高齢間伐の事業予定面積と8-11齢級の面積の散布図である。特徴点をあげると、①対象面積が1000ha未満では、事業予定が0もしくは最低採択面積の3haという市町村が多い、②1000ha~3000haの町村は町村によって取組方に大きな差がある、③3000ha以上の対象面積を有する町村は多くて60haであり、実施率は1.5%未満にとどまっていることがわかる。

事業予定面積が60ha以上であるのは、順に南小国町、

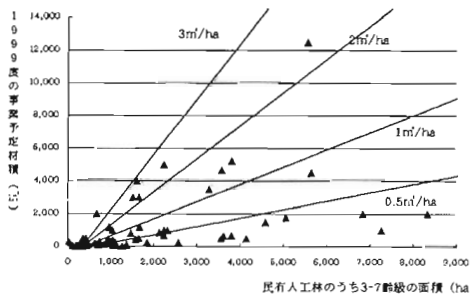


図-1 間伐剤流通促進対策事業(3-7齢級)への市町村の取組状況

資料：熊本県森林整備課資料および「熊本県民有林資源表」(平成11年4月)より作成。

鹿北町、小国町、菊鹿町、菊池市であり、南小国、鹿北、菊鹿町は対象面積で除した実施率が5%を超える。一方、流通対策事業では積極的である球磨村は、8-11齢級が5千haを超えるのに当事業予定はわずか5haにとどまっており、どちらの事業に重点を置くのかについては市町村の独自性がみてとれる。

Ⅳ. まとめ~事業効果と今後の研究課題~

事業の発足が1998年12月であるため、効果について十分な資料が入手できない段階である。しかし、今回の熊本県の間伐事業は両事業合わせて3,125haが予定され、これは97年度の間伐面積の45%をカバーする面積である。また今年度の町村からあがってきた事業計画が当初の予算計画よりもオーバーするなど、間伐の促進にきわめて大きなインパクトを与えると考えられる。同時に、市町村間に取組に対する温度差があり、特に森林面積が大きな市町村における実施率が低いことが今回、明らかになった。

以上をふまえて、今後の研究課題について述べて、まとめとする。

第一に、市町村の取組差の要因分析についてである。地域経済における林業の位置、森林組合の活力、市町村自治体の財政状況、自治体職員の配置、首長の林業への配慮などが要因として考えられるが、特に、政策論としては、地方交付税措置の有効性とも関連づけて検討する必要がある。

第二は、当事業の効果と影響についてである。間伐の促進といった本来の事業効果とは別に、木材価格への影響(つまり、価格低下の誘引とならないか)や木材流通への影響等についての分析が求められる。

最後に、これらを通じて、今後の「分権化時代」における都道府県の役割あるいは森林管理政策における、国、県、市町村の分担関係について検討すべきだと考えている。

引用文献

- (1) 成田雅美：林業経済学会誌, 43 (2), 10-17, 1997

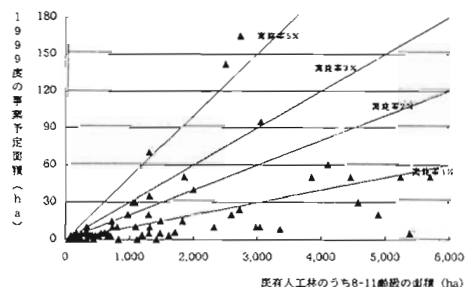


図-2 公益的機能森林促進対策事業(8-11齢級)への市町村の取組状況

資料：前図と同じ。