

森林整備における地方自治体の役割^{*1}

—間伐における地方単独事業の分析—

森 信宏^{*2} ・ 佐藤 宣子^{*3}

公益的機能の発揮のためには間伐の推進が必要であること、及び森林・林業政策の動向を明らかにする上で、地方単独事業について把握することが重要であることから、間伐に関する地方単独事業の分析を行った。間伐促進事業について予算額・事業開始年度等について都道府県を中心に分析したところ、ここ数年で地方単独事業が急激に増加していた。事業の中身も間伐材の搬出、作業道整備、間伐用機械整備に対する補助を行う事業が増え、積極的に間伐材生産を拡大する方向へと進んでいる。また、都道府県間で比較分析したところ、民有人工林面積は少ないにも拘らず積極的に独自事業を展開しているところは東京都、香川であり、民有人工林面積が大きく間伐事業高も比較的大きいところは、鳥根、岐阜、高知、熊本であり、前者は伐倒に対して、後者は作業道整備、間伐材搬出に対して積極的な支援がなされていた。

I. はじめに

木材価格の長期低迷、林業労働力の減少・高齢化などにより、適切に管理されていない森林が拡大している。森林の持つ公益的機能の発揮のためには、森林の適切な管理・間伐の推進が必要である。また、中央集権型社会から分権型社会へという流れがある中で、1998年度の森林法の改正に伴い、「国土保全対策」として2,100億円ほどの地方財政措置が開始されたことを契機として、独自の森林管理及び林業振興策を展開している地方自治体が全国的に増加している。森林・林業政策の動向を明らかにする上で、地方単独事業について把握することが不可欠となっている。

地方自治体の森林・林業施策に関してこれまで志賀や成田によって特色ある自治体の事例分析がなされている(1, 2)が、自治体間の比較分析は不十分である。地方自治体独自の森林管理が各地に見られるようになってきている中、地方単独事業の全体像を把握する上で、自治体間の比較分析が必要である。そこで本報告では、間伐に対する地方単独事業(主に都道府県事業)に関して自治体間の比較分析を行い、森林整備における地方自治体の役割について検討した。

II. 分析資料

分析資料としては、林野庁配布の『間伐にかかる地方単独事業(平成13年版)～地域の森林整備をめぐる多様な取り組み～』を用いた。これには都道府県の間伐に関する取り組み事例が92件、市町村の間伐促進に関する取り組み事例が340件掲載されている。

この資料の内容は主に、事業区分(独自事業、上乘せ事業)、

補助対象別(伐倒補助、間伐材搬出への助成、機械整備への補助、作業道整備への補助、その他(普及活動、間伐材利用製品の展示施設設置経費補助等))、予算額、補助率、実施主体、事業期間、事業創設背景などである。但し、同資料は都道府県事業についてはほぼ網羅されているが、市町村については提出率(県によってばらつき大)が低いという制約を有している。

III. 間伐促進事業の概要

間伐を促進するための政策手段は補助対象行為によって大きく4つに区分される。

1. 伐倒補助 独自に間伐材伐倒補助を行っている県は26県であり、森林所有者が森林組合に施業を委託して、森林組合が県(もしくは市町村)に補助金を申請する仕組みを取っているものがほとんどである。補助率は平均41%で、実質平均補助額は約87,000円/haとなっている。補助率についてはあまりばらつきがないが、実質補助額は最高額で埼玉県の147,000円/ha、最低額は青森県の61,740円/haと地域によって差が大きく出ている。実施主体は森林組合、市町村である。また、国庫補助対象とならない小規模な森林や高齢級間伐(特に京都や群馬で12齢級まで、富山では13齢級まで)を対象としているものがほとんどである。

2. 搬出助成 搬出助成を行っている都道府県は、宮城、秋田、福島、茨城、埼玉、千葉、神奈川、富山、福井、山梨、岐阜、静岡、京都、奈良、鳥取、鳥根、高知、長崎、熊本であり、補助率は1/2～1/3の範囲に収まる。実質補助額は2,000円/m³～3,000円/m³となっている。これらの府県の内、伐倒補助も行っている府県(上記から、秋田、福島、神奈川、奈良、高知、長崎

^{*1} Mori, N. and Sato, N. : Roles of local governments in forest managements—A study on solitary policy measures by local governments for thinning

^{*2} 九州大学大学院生物資源環境科学府 Grad. Sch. Biores. and Bioenvir. Sci., Kyushu Univ., Fukuoka 812-8581

^{*3} 九州大学大学院農学研究院 Fac. Agric, Kyushu Univ., Fukuoka 812-8581

をのぞく12県)の伐倒平均補助率をとると33%であり、全都道府県の平均値41%を下回り、間伐材の搬出に力を入れた分だけ伐倒に対する助成が小さくなっている。逆に、伐倒補助事業のみの県は、事業創設理由が自然災害防止や森林整備の立ち遅れが目立つなど、緊急に間伐を要する森林が多いために手厚い助成となっている。また、実施主体は森林組合であり、補助条件として県内の市場や製材所へ出荷が義務付けられており、補助対象は末口径(5cm以上;静岡,6cm以上;福井,13cm以下;岐阜・宮城,等)や道路からの距離(道路から45m以下の距離にあるスギ間伐材は除く;静岡,集積土場から100m以内の森林は対象としない;熊本)等によって決定されている。

3. 作業道整備補助 作業道等整備補助を行っている府県は、青森、宮城、秋田、茨城、栃木、千葉、石川、静岡、京都、大阪、鳥取、島根、岡山、高知、大分、鹿児島である。補助率は事業費の1/2~1/3であり、実施主体は森林組合、市町村、林業公社となっている。補助対象はほとんどが幅員2m前後から3m以下の作業道(路)であり、林内作業車が走行可能な道路を整備し、生産コストの低減によって間伐材利用の促進を目的としている。

4. 機械整備補助 機械整備補助を行っている県は群馬、新潟、福井、岐阜、鳥取、香川、鹿児島であり、補助率はほとんど全ての県が50%である。間伐材搬出に必要な機械の導入にかかる費用や間伐材加工施設の整備に対する費用について補助をしており、間伐材生産コストの低減のみならず、高付加価値化とともに品質の安定化及び流通過程におけるコストの低減化を図っている。

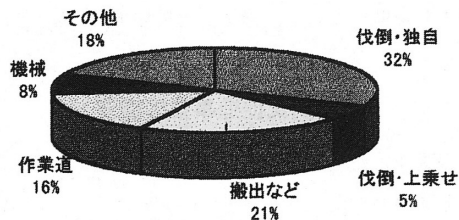


図-1. 都道府県間伐促進事業種類別割合

図-1は都道府県間伐促進事業の事業区分・種別の割合を、図-2は市町村の割合を示している。都道府県間伐促進事業では、伐倒補助への独自事業・間伐材搬出への助成事業が大きな割合を占める。市町村間伐促進事業では、伐倒助成への上乗せ事業がかなり大きな割合を占めている。また、搬出への助成9%のうち3%,作業道等整備への助成24%のうち8%が、上乗せ事業となっている。つまり、市町村の間伐促進事業の内、56%(伐倒助成45%+搬出助成3%+作業道整備8%)が県又は国に対する上乗せ事業となっている。

IV. 事業予算

間伐促進事業の平成12年度と平成13年度(要求中)の都道府県を平均した予算を図-3に示している。作業道等整備への助成事業予算が約84,000千円と高い値を示しているが、これは鳥根県の間伐作業道緊急整備事業が630,000千円(H12年度)、高知県の地域林業総合支援事業が243,000円(平成12年度,間伐材の搬出へ

の助成も含む)、大分県の間伐促進基盤整備総合対策事業が133,000千円(H12年度)と作業道等整備へ高い予算を組んでいる県があるからである。

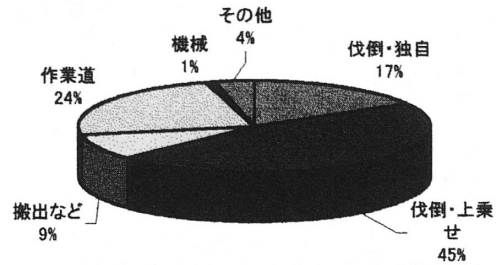


図-2. 市町村間伐促進事業種類別割合

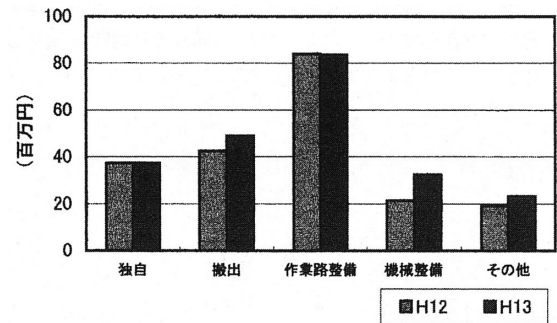


図-3. 都道府県間伐促進事業予算平均値

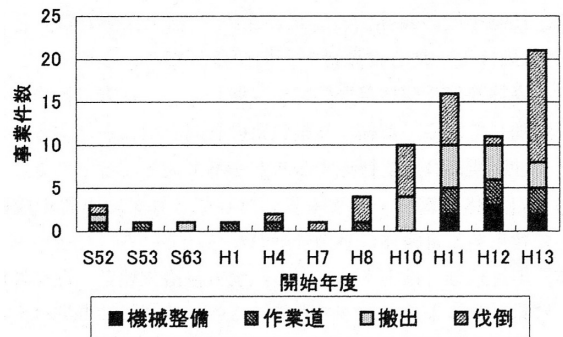


図-4. 都道府県間伐促進事業開始年度

V. 事業開始年度

図-4は、都道府県単独の間伐促進事業における創設年度別件数を示したものである。近年、特に平成10年度以降間伐促進事業数は急激に増加している。国の間伐施策は、①「地域林業」政策化の1981年度間伐促進総合対策の発足による本格的補助の実施、②1991年森林法改正による「流域管理」政策の展開と1995年流域間伐促進総合対策の創設、③1998年森林法改正及び間伐などの森林整備に対する地方財政措置の導入と2000年度からの緊急間伐総合対策の創設を画期として展開しているが(2)、特に③の地方財政措置の導入が、平成10年度に地方独自の間伐促進事業数が急増した要因になったと思われる。その中身も伐倒に対する助成だ

けでなく、間伐材搬出助成、作業道整備、機械整備への補助など、経費削減・基盤整備に力を入れるようになってきており、積極的に間伐材生産を拡大する方向へ進めている。

Ⅵ. 間伐促進事業取り組み状況

図-5は、緊急に間伐が必要な3～8齢級民有人工林面積を横軸に、平成12年度間伐促進事業予算を縦軸にとって、都道府県ごとにプロットした図である。なお、複数の事業を行っている県では全事業の平成12年度予算の合計値である(注1)。図-5で予算額で突出しているのは鳥根県であり、民有林面積が広いのは北海道である。図-6は、図-5から突出している鳥根県、北海道を除いたものである。

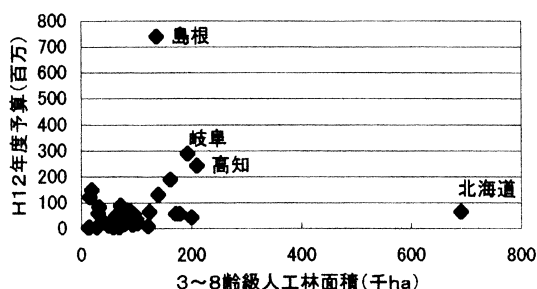


図-5. 単独間伐促進事業取り組み状況

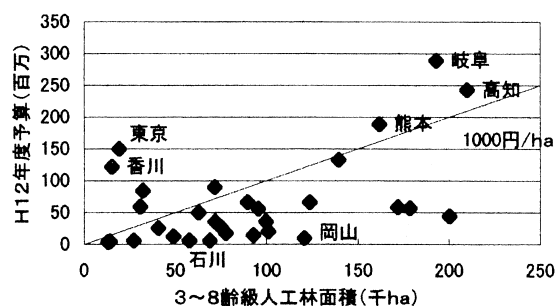


図-6. 単独間伐促進事業取り組み状況

図-5、図-6をみると都道府県によって間伐対策の取り組み方に大きな差があることがわかる。3～8齢級の民有人工林1haで除した平成12年度事業高をみると、鳥根県では5,407円に対して隣県の岡山県は83円である(表-1)。間伐に対する取り組み姿勢を3～8齢級の人工林面積当りのH12年度補助事業高で評

表-1. 間伐促進事業予算と民有人工林面積

都道府県名	H12年補助事業高 (千円)	3～8 齢級人工林 面積 (ha)	予算÷面積 (円/ha)
香川県	121,900	15,142	8,050.46
東京都	150,377	18,993	7,917.50
鳥根県	740,130	136,890	5,406.75
熊本県	189,362	161,544	1,172.20
高知県	242,862	209,867	1,157.22
岐阜県	289,244	193,019	1,498.53
石川県	6,000	57,407	104.52
北海道	65,100	690,866	94.23
岡山県	10,000	120,715	82.84

価し、以下のように分類した。Aタイプ：3～8齢級人工林面積は少ないにも拘らず積極的に独自事業を展開している都県(東京、香川)、Bタイプ：3～8齢級民有人工林面積が大きく事業高1,000円/ha以上の県(鳥根、岐阜、高知、熊本)、Cタイプ：3～8齢級民有人工林面積に対して事業高150円/ha未満である道県(北海道、石川、岡山)について、それぞれの県の事業について述べ、検討する。

1. Aタイプ 東京では、緊急を要する民有林の間伐を促進するために『間伐促進事業』として独自の伐等補助事業を行っている。補助対象は3～10齢級の0.1ha以上の全ての人工林で、立木本数の約20%以上伐採することで、普通林で60%、保安林で70%という高い補助を受けることができる。

香川県では、森林組合等で通年雇用が課題となっていたこと、平成3年度の調査で森林の荒廃状況の把握が行われたことから、平成4年に『森林荒廃地緊急整備事業』を立ち上げている。補助対象は県営事業であり、市町村からの申請に基づき、県が調査・設計を行い森林組合への請負により荒廃地整備を実施している。また、平成11年度から『環境保全森林整備活用事業』として、集運材・作業路・作業歩道開設などに必要な機械の整備、集積場・倉庫等のストック施設の整備、加工機及び作業施設の整備に補助を行っている。

Aタイプである東京都、香川県は共に、間伐促進事業創設の理由として、森林の荒廃により間伐の必要性が急務であったことを挙げている。そして、その森林の荒廃に対して、東京では伐倒に対して高い補助率を用意すること、香川では県営事業を市町村に請け負わせることにより対応を行っている。このように森林の荒廃に対して、それぞれの地域に応じた独自の事業を展開している。

2. Bタイプ 鳥根県では、路網の未整備や間伐経費の増高等により間伐の実施率は24%、利用率は6%と低い水準にあった。そこで、平成11年度から『21世紀しまねの森育成事業』として、伐倒補助、搬出助成、作業道整備に予算を組み、間伐の推進、間伐材の安定供給、間伐材の利用拡大を図っている。とくに作業道整備へ事業高630,000千円と力を入れている。その事業内容は、公益的機能の高い間伐対象森林が集団で存在している地域に、高性能林業機械が活用できる作業道を整備することである。一団地当たり概ね100ha以上で人工林率が50%以上の団地に、幅員3mの作業道を導入している。

高知では、平成11年度から『地域林業総合支援事業』として、間伐材の搬出・作業道整備に補助を行っている。搬出に関しては、Ⅷ・Ⅸ齢級の間伐実施に係る搬出・出荷に要する経費に対して3,000円/m³の定額補助を行っている。補助条件としては1施業地0.1ha以上、1ha当たり素材材積10m³以上100m³以下、間伐率20%以上であり、市町村有林は補助対象外となっている。作業道に関しては、幅員3m以上の作業道開設に要する経費に対して1,500円/m³、幅員1.5m以上3m未満のみに作業道開設に要する経費に対して700円/m³の定額補助を行っている。補助条件としては、利用区域内で間伐事業、その他林業経営に必要と認められる事業の合計が1ha以上で3年以内に施業することとなっている。

熊本では、『間伐材流通促進対策事業』と『高齢級間伐促進事業』が平成10年から開始されている。『間伐材流通促進事業』で

は、素材市場等に出荷された3～7 齢級の間伐材に対し市町村が助成する額の2分の1を補助しており、2,300円/m³が上限である。市町村分と合わせると4,600円/m³となり現在の木材価格水準からするとかなり大きな補助率である。『高齢級間伐促進事業』では、標準事業費の10分の2を限度として、補助事業者（市町村）が事業主体に対し補助した額の2分の1以内を補助している。補助対象は県有林および市町村有林以外の8～11 齢級人工林の間伐であり、伐採年齢を長期化するとともに齢級の標準化を図り、公益的機能の高度発揮を促進させるために行う間伐に対して助成を行っている。

岐阜では、『防災環境対策地域間伐実施事業』、『間伐材利用搬出促進事業』、『防災環境確保間伐生産・加工低コスト化事業』、『間伐材利用高度化施設整備事業』が行われている。『防災環境対策地域間伐実施事業』では、流木災害監視地域に標準事業費の90～95%以内の補助を、緊急間伐団地内に標準事業費の90%以内、それ以外の地域でも76.5%以内の補助を行っている。『間伐材利用搬出促進事業』では、林道端から木材市場までの運搬経費のかかる経費を2,000円/m³補助している。『防災環境確保間伐材生産・加工低コスト化事業』では、間伐材の生産・加工に必要な機械施設の整備に必要な経費の55%を上限として補助を行っている。また、『間伐材利用高度化施設整備事業』では、間伐材の利用高度化を図るために、新工法（パネル化・キット化）や新用途（橋・フェンス・防護壁など）に間伐材を利用した施設を設置する経費の一部（50%以内）を助成している。

Bタイプの特徴としては、間伐材の搬出や作業道整備などの利用間伐の推進に力を入れていることを挙げることができる。間伐材の生産に力を入れているのは、全体的にいえることだが（図-4）、高い補助額を設定したり、複数の事業を行ったりなど積極的に取り組んでいる。また、いずれも間伐材搬出に対して、面積に応じてではなく材積に応じて補助をしており、その点で間伐材の価格支持による生産刺激策という意味合いが強い。

3. Cタイプ 北海道では、間伐材の用途であるパルプ材の価格低下と需要減が平成11年度より顕著になり、間伐への影響が懸念されること、長期間放置されている林分が多く、無間伐林分の解消が不可欠であることから平成12年度から『北の森づくり緊急対策費補助金』を設立した。これは市町村が14,000円/ha以上所有者に補助する場合に、道が市町村に7,000円/ha補助するもので、今まであった公共事業への上乗せ事業である。間伐事業費を22万3千円とした場合に本事業の補助率は3%程度である。補助対象は一般民有林のうち、4～6 齢級の間伐材が放置されている人工林であり平成12年度では9,300haがその対象であるので、予算が7,000円/ha×9,300ha=65,100千円となっている。事業のねらいとして、国と併せて対策を実施することで大きな効果を期待している。

石川県では、作業路等の生産基盤の充実を図りつつ、間伐材の利用をいっそう推進し、資源の利用を図るために、平成8年度から『間伐促進総合対策事業』を創設している。補助率は50%であり、間伐の実施及び間伐材の搬出に要する既設作業路等の改良整備及び間伐の搬出に要する集材路の開道を補助対象としている。補助の条件は、間伐実施面積が1ha以上かつ間伐材搬出量が概ね15m³以上見込まれることである。

岡山では、外材に対抗しうる高品質材の生産を図るため、国庫補助事業の対象とならない地区を中心に生産コスト低減のための作業道整備を行うために『県産優良材育成強化事業』を創設している。補助対象は幅員3m以内で、利用区域において間伐を主体とした作業を1ha以上実施すること、延長は作業実施面積1ha当り概ね200mとすることを補助条件としている。

Cタイプは3～8 齢級民有人工林面積に対して事業高の低い地域であるが、特に補助率が低いということでもなく（北海道の事業は上乗せ事業であり、森林所有者負担は約27%程度である）、事業高の高い地域が複数種の作業を補助対象にしているのに対し、補助対象を限定し、事業枠を抑えている。

Ⅶ. まとめ

林務行政組織として市町村が弱体であることは否定できない事実ではあるが、平成10年の森林法改正によりその役割が強化され、住民に最も近い行政組織として市町村に期待が寄せられている。今回の分析においては、市町村の間伐促進事業の半数以上が国もしくは県事業への上乗せ事業であった（図-2）。そこで、国に頼らず地域独自の補助事業を行う場合には、県と市町村が連携してゆくことが重要であり、地域森林整備において市町村のみならず県の果たす役割もますます大きくなっている。

1990年代後期における自治体間伐施策の特徴の1つとして、間伐材を積極的に搬出、利用することを施策の狙いとしていることが挙げられており、このような間伐材利用を推進する事業の数も増えてゆくことが予測されているが（1）、今回その傾向をはっきりと見ることができた（図-4）。また、民有人工林面積が少ないにも拘らず積極的に独自事業を展開している都県（東京都、香川）では、森林の荒廃のために緊急に間伐を要する地域であった。適切に管理されていない森林が、今後とも増加してゆく場合、地方単独事業の必要性はますます高まっている。

森林所有者が間伐を実施していない理由として、経済的理由（材価の低迷）を挙げているものが多く（注2）、間伐材を売却しても、伐採作業や林内からの搬出・運搬経費などを賄える収入を得られないことが問題となっている。そこで、間伐材の搬出・運搬経費に対する補助、そして作業路整備への助成による間伐コストの低減が必要であるが、民有人工林面積に対し比較の間伐促進事業高が比較的高い県（鳥根・高知・岐阜・熊本）は、このような利用間伐の補助に積極的な県である。間伐材売却によって森林所有者が所得を獲得できるような利用間伐補助事業に、積極的に取り組む地方自治体が今後とも増えることを期待すると同時に、間伐材の需要拡大策が急務であることを指摘しておきたい。

引用文献

- (1) 志賀和人（1999）間伐・里山林整備をめぐる自治体施策と森林組合：5-10.
- (2) 志賀和人・成田雅美（2000）戦後造林地の利用間伐期への移行と人工林管理。（現代日本の森林管理問題，535pp，全国森林組合連合会），278-292.

注

注1. 例えば茨城県の場合、『さわやか樹林帯整備事業（伐倒補助）・5,187千円』、『良質材生産対策推進事業（搬出助成）・13,139千円』、『間伐作業開設事業（作業道整備補助）・7,400千円』の合計値25,726千円であり、平成13年度から開始され

た『森林機能強化緊急間伐実施事業（伐等補助）・3,984千円（平成13年度予算）』は計算に入れていない。

注2. 林野庁業務資料より、間伐を行わない理由として経済的理由（材価の低迷）が70%を占めている。

（2001年11月25日 受理）