

速報

九州における森林経営計画認定の市町村別特徴と制度課題^{*1}佐藤宣子^{*2}

佐藤宣子：九州における森林経営計画認定の市町村別特徴と制度課題 九州森林研究 70：53－56, 2017 本研究の目的は、九州における森林経営計画制度の認定状況の地域的特徴を把握し、制度の課題を抽出することである。行政資料を収集し、都道府県別認定状況および九州7県の市町村別認定状況を分析するとともに、行政担当者への聞き取り調査を実施した。その結果、九州、特に素材生産が活発な宮崎県、大分県、熊本県は全国平均に比べ認定率が高く、属地的な林班計画比率が高いこと、1林班計画あたり面積が大きい傾向にあった。市町村別にみると、同一県内でも認定率と1林班計画あたり面積に違いがあることがわかった。それらの違いには、経営計画制度以前からの施業団地化の取り組み、公有林率、私有林の所有規模、人工林率、「補助金活用調整力」、所有者の主伐意向などが影響することが示唆された。また、森林経営計画が無秩序な主伐を抑制する制度として機能していないこと、林班計画が路網や施業の合意形成の場とずれを生じていることなどの問題を指摘した。

キーワード：森林経営計画、森林計画制度、森林法、市町村、森林管理・環境保全直接支払

I. はじめに

2011年の森林法改正によって森林経営計画制度が導入され、2012年度から計画の樹立と市町村長（市町村界や都道府県界を跨がる場合には知事や大臣）による認定作業が行われている。同制度の導入は、森林・林業再生プランの議論の中で「改革の本丸」（岡田、2012）と位置づけられた。それ以前の森林施業計画と比べ、森林経営計画制度は、①造林補助金制度とのリンクによって森林管理・環境保全直接支払を計画作成者に限定（＝選択と集中）、②間伐施業の下限面積および下限搬出量の設定、搬出量に応じた補助金額の設定（＝素材生産量の拡大）、③1主伐当たり面積と伐採量の上限設定（＝無秩序な主伐の制限）などが特徴である（福田、2015；當山、2016）。本制度の変更を受けて、再生可能エネルギー電力の固定価格買取制度や木材・木材製品の合法性証明などにも森林経営計画制度の認定が活用されるようになってきている。従って、森林経営計画の認定状況の地域性を把握し、計画認定の効果と課題を検証することは、森林政策の制度評価にとって重要である。

しかし、農林水産省の施策評価では、全国の認定率が目標値よりも下回っていることが示されているに過ぎない（農林水産省、2015）。認定が進まない状況の下で、当初は「林班計画」（一つの林班または連単する複数林班で面積1/2以上の森林をまとめて属地的に樹立）と「属人計画」（100ha以上の森林所有者が全ての所有森林と受託森林で属人的に樹立）の2種類であった計画種が、2014年度より「区域計画」（市町村が区域を定めて、その中で30ha以上の森林をまとめて属地的に樹立）が緩和措置として追加された。しかし、全国の認定率は2013年度末の26%から2014年度末の28%へと2ポイントしか上がっておらず、2014年度の政策目標の39%を大きく下回っていることが政策実績評価結果として示されている。

森林経営計画制度を対象とした既往研究をみると、都道府県別に認定率と計画種に大きな差異が存在し、林班計画の認定率を上げるために計画樹立の範囲を大きくする地域があること（佐藤、2015）、公有林において属人計画を樹立している道県で認定率が高い傾向にあること、区域計画の導入によって素材生産事業者による計画樹立が見られること（小菅ら、2016）、面積あたり搬出間伐量の増加効果は見られるものの総間伐面積の減少がみられること（広嶋、2016）などが報告されている。これらは、都道府県別のデータの分析や計画作成者への事例調査に基づくものであり、市町村別のデータに基づいて認定実態の地域性を考察した研究はない。今後、制度の課題を議論するためには、市町村や森林組合が経営計画制度に取り組んでいるかという主体的条件とともに、資源状況や社会経済条件を踏まえた考察が必要である。

II. 目的と方法

以上を踏まえ、本稿は、九州7県を対象として、区域計画が導入された2014年度末時点について、都道府県別に加えて市町村別に森林経営計画の認定実態の特徴を明らかにし、その背景を考察することで制度課題を把握することを目的とした。

研究方法は、第1に、2014年度末の森林経営計画認定状況に関して47都道府県の森林経営計画担当課から都道府県別認定状況と九州7県からは市町村別認定状況の行政データを収集し分析した。認定状況データとは、地域森林計画対象森林面積、認定件数、計画種別計画認定面積である。また、九州7県と市町村（宮崎県諸塚村、熊本県小国町）、森林組合（日田市森林組合、天草地域森林組合、佐伯広域森林組合、南那珂森林組合、富士大和森林組合等）の森林経営計画担当者に対して対面・電話調査を実施し、計画樹立の特徴、認定を進める取組、進まない制約条件などに関する情報を収集した（2014年5月～2016年9月）。

^{*1} Sato, N.: Characteristics of authorization of forest management plan by municipality in Kyushu and issues of the policy measures.

^{*2} 九州大学大学院農学研究院 Fac. of Agric., Kyushu Univ., Fukuoka 812-8581, Japan.

Ⅲ. 結果と考察

1. 森林経営計画認定率の九州の特徴

図-1は都道府県別、図-2は九州7県の市町村別の認定率を地図化したものである。都道府県別には、北海道が最も高く、九州7県平均で34.2%であり、全国平均(大臣認定は除く)の28.3%よりも高かった。大分県、宮崎県、熊本県の3県が全国平均よりも高く、長崎県と鹿児島県が20%台、福岡県17.3%、佐賀県では4.2%であった。森林管理・環境保全直接支払の補助なしには間伐や再造林が進まない状況において、素材生産が相対的に活発な都道府県で計画樹立が推進されたことが伺える。

市町村別にみると、同一県内でも認定率に大きな差が生じていることが明らかとなった。九州の脊梁地域の市町村で認定率が高く、大分県日田市と熊本県水上村で80%を超えていた。両自治体は1990年代から森林組合が中心となって施業団地を設定して、路網の開設と間伐を推進していたため、施業の受託契約が容易にできたとのことであった。一方で、全国的にみて認定率が高い宮崎県においてさえ宮崎市近郊では森林に関心のない所有者の増加によって計画樹立が難しいとのことであった。また、熊本県の天草地区と鹿児島西部については、歴史的に分割相続地帯であることも影響して(渡辺, 1999)、私有林の所有規模が著しく零細であること、また人工林率が低いことによって、間伐の下限面積(5ha/年)を満たす森林面積を確保することが難しいとのことであった。また、天草地区は、地位が低く、ヒノキ比率が高いため、間伐の搬出材積量が少なくならざるをえず、ha当たり補助金額が少ない状況にあった。

以上より、間伐施業の団地化を進めてきた森林組合の取組の歴史の他、所有構造や資源構成によって計画樹立の難易度が違うことが示唆された。造林補助金制度を再編し、わが国林政史上初の直接支払制度として導入された「森林管理・環境保全直接支払」であるが、所有や資源構成などで条件不利な地域にとっては計画の作成が難しく、結果として一部の都道府県や市町村に集中した支援となっているといえる。

2. 計画種類別にみた認定状況の特徴

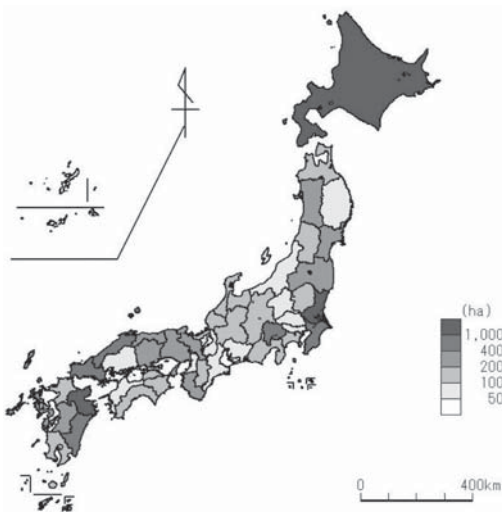


図-1. 森林経営計画の認定率(都道府県別, 2015年3月末)
資料: 各都道府県の森林経営計画担当課の資料より作成
(以下の図表全て)

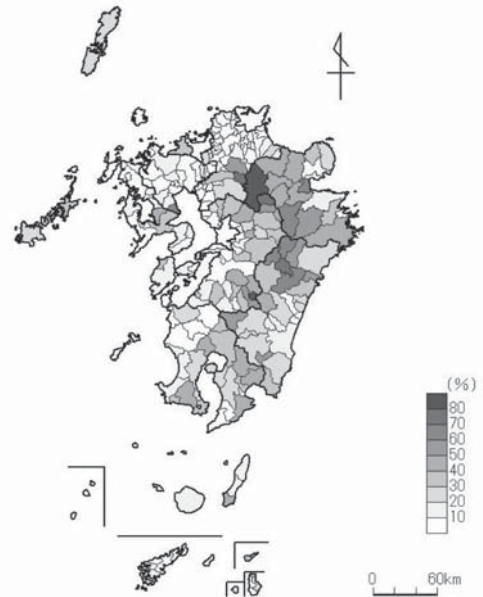


図-2. 九州における計画認定率(市町村別, 2015年3月末)

表-1は、計画種類別の状況を示している。全国では認定面積のうち林班計画が56.9%(うち他計画種と重複で樹立された面積が2.7%)、区域計画が4.0%、属人計画が41.8%であった。

九州7県では、林班計画76.8%(同2.6%)、区域計画が8.2%、属人計画が17.6%であり、全国に比べて林班計画の面積が高いことが特徴である。特に、宮崎県(92.1%)と大分県(89.3%)は林班計画の比率が高い。両県は森林経営計画制度が導入された初年度(2012年度)に県が推進して林班計画の樹立を進めたのが特徴であった。

一方、佐賀県は前述のように認定率が全国平均よりも低いが、認定面積に占める区域計画の割合が66.0%と全国でも最も比率が高く、2014年度の区域計画の導入によって計画樹立が進んでいるといえる。鹿児島県、福岡県、熊本県で区域計画が約2割を占めている。佐賀県では森林経営計画の導入にあたって、それ以前の施業計画作成の範囲では5年間の間伐下限となる25ha(5ha/年の5年間)を取りまとめるのに時間を要すると判断し、2011年度に旧森林施業計画を全て樹立・認定しなおしていた。区域計画の導入によって30haのとりまとめが一気に進んだといえる。また、鹿児島県、福岡県、熊本県でも区域計画の導入に

表-1. 全国および九州7県の森林経営計画認定の計画種別割合(2015年3月末)

| | 認定面積 (ha) | 計画種別割合(%) | | |
|-------|--------------|-----------------|------|------|
| | | 林班計画 (うち重複分) | 区域計画 | 属人計画 |
| 全国 | 4,801,372 | 56.9 | 2.7 | 41.8 |
| 北海道 | 1,743,223 | 56.5 | 5.5 | 49.0 |
| 都道府県 | 3,058,149 | 57.2 | 1.1 | 37.8 |
| 九州7県計 | 733,253 | 76.8 | 2.6 | 17.6 |
| 福岡県 | 34,009 | 71.0 | 0.0 | 11.0 |
| 佐賀県 | 11,609 | 1.4 | 0.0 | 32.5 |
| 長崎県 | 61,946 | 56.9 | 12.7 | 54.5 |
| 熊本県 | 128,968 | 63.3 | 1.2 | 20.0 |
| 大分県 | 212,323 | 89.3 | 2.3 | 12.9 |
| 宮崎県 | 180,360 | 92.1 | 1.8 | 9.3 |
| 鹿児島県 | 104,037 | 63.9 | 1.6 | 17.3 |

注: 各都道府県資料の積み上げであり全国計に大臣認定分は含まれていない。

よって小規模所有地域において計画樹立が容易になったとの声が聞かれた。

また、長崎県では属人計画が54.5%と他県よりも高く、林班計画のうち属人計画との重複計画が多い点が特徴である。全国的にみると、山梨県、北海道、岩手県のように公有林や公社造林比率が高い道県では属人計画の比率が高い傾向にあり（佐藤, 2016）、長崎県でも同様に公社造林地を属人計画で作成していると考えられる。同時に、林班によっては周りの私有林をとりまとめて林班計画を樹立していることが重複率の高い理由であった。

九州の市町村別に計画種別の割合をみたところ、林班計画の比率が高いか、区域計画比率が高いかは都道府県の傾向と同様であった。また、属人計画は九州7県合計で71計画あり、うち30計画が複数市町村にまたがる知事認定であった。

3. 林班計画面積と範囲の特徴

次に、林班計画の1計画あたり平均面積を考察した。森林経営計画制度導入の眼目は施業集約化による効率的な森林施業の推進であり、林班計画の樹立が目指された。林班とは、「原則として字界、天然地形又は地物をもって区分した森林区画の単位（面積はおおむね50ヘクタール）」（林野庁, 2012）である。小流域程度で、その社会的なまとまりは農業集落や大字程度で所有者と計画策定者によって話し合いを行い、合意形成を図りうる範囲をイメージできる。

図-3は林班計画あたり平均森林面積の都道府県別、図-4は同じく林班計画あたり面積の九州7県の市町村別データを地図化したものである。図-3は林班計画の1計画あたり面積が都道府県によって異なっていること、つまり林班計画で論じる範囲概念が相違していることを示している。都道府県別にみると、大分県が最も大きく（1,805 ha）、北海道、茨城県で1,000 haを超えているのに対して、最も小面積なのは佐賀県（42 ha）であった。大分県と佐賀県では林班計画の平均面積が40倍も開きがあった。九州7県では、大分県に次いで宮崎県（597 ha）、熊本県（233 ha）、鹿児島県（180 ha）、長崎県（237 ha）、福岡県（173 ha）であり、認定率が高い県で林班計画あたり平均面積が大きいことがわかった。この点、一計画面積は小さくとも市町村内に多くの計画を作成することで認定率を高める県が存在していた2006年度の施業計画の認定実態を考察した結果とは異なるものである（佐藤, 2010）。

市町村別に林班計画の平均面積をみると、大分県の南部では平均3,000 haを超える市町村もあった。例えば、佐伯市では基本的には平成合併前の旧市町村単位、一部はそれを超えて大きく林班計画の範囲をとることで、所有者の施業意向の変化に森林組合が柔軟に対応できるとのことであった（佐藤, 2015）。その対応ができるのは、森林組合が制度を熟知して現実の施業を調整する、「補助金調整力」ともいえる事務力を有していることが挙げられた。また、佐伯市では生産森林組合有林や共有林の林班計画への参加を促すことで認定率を向上させることに繋げていた。一方で、間伐対象林分が増加することで計画間伐量が増加する結果となり、労働力の確保が課題として挙げられた。

一方、佐賀県では、森林施業計画段階では農業集落を範囲として小規模私有林や生産森林組合有林を取りまとめたことが明らかにされている（池江ら, 2006）。集落を範囲として間伐の実施が確実な面積を集めることが模索されたが、林班計画の要件で



図-3. 林班計画の平均認定面積（都道府県別, 2015年3月末）

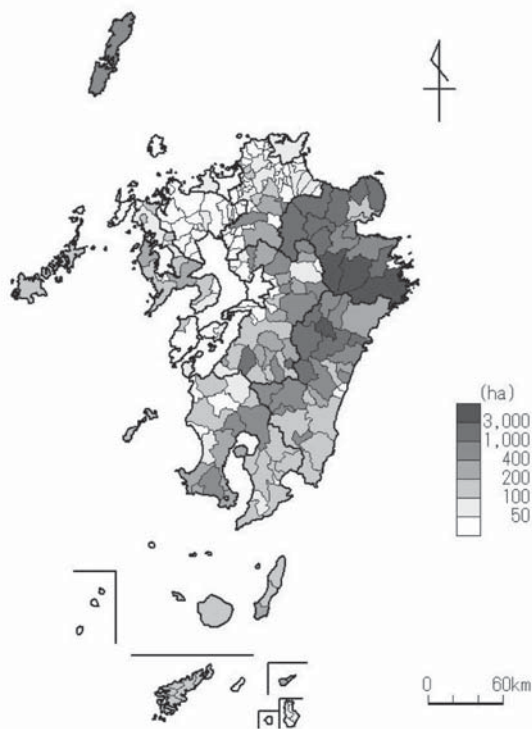


図-4. 九州における1林班計画の平均認定面積（市町村別, 2015年3月末）

ある5年間で25 haの間伐地、および計画範囲内の1/2の森林の取りまとめを短期間で行うことは困難だったとのことであった。

4. 宮崎県における市町村別認定率と林班計画あたり面積

宮崎県は森林経営計画の認定率と林班計画あたり面積ともに、市町村によって大きく異なっていた。それら2つの指標の関係を散布グラフに示したのが図-5である。市町村単位でも認定率が高い程、林班あたり平均面積が大きいという傾向が見られた。

宮崎県で最も認定率が高い諸塚村（76.6%）は、4つの林班計画を樹立している（林班計画の平均面積は3,340 ha）。同村は16ある自治公民館組織が林内路網の計画や間伐推進の単位であり、森林施業計画の段階では、その自治公民館の範囲と一致するように計画を樹立していた。しかし、制度の変更によって、森林経営計画の要件である年間5 ha以上の間伐下限面積に対して、実行

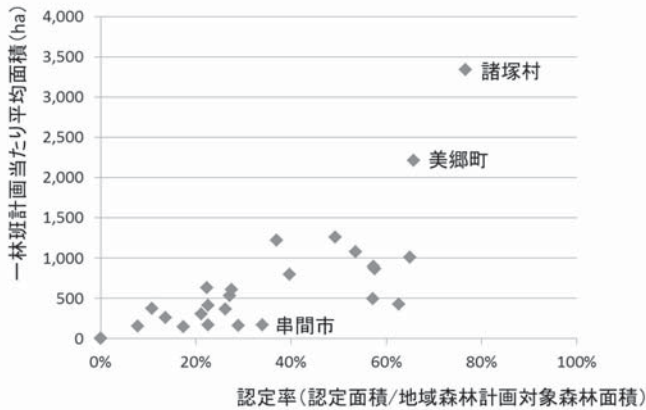


図-5. 宮崎県における市町村別認定率と林班計画規模の関係

が難しい団地が存在したことから、16団地を4団地に再編し、森林組合が受託者となって林班計画を樹立するようになった。しかし、実際の計画樹立の経緯をみると、計画樹立にむけて実施される所有者への説明会と施業量の取りまとめは現在も16自治公民館単位で行い、その単位で一旦取りまとめている。その後、役場の産業課と森林組合が調整した上で、森林組合が受託森林について計画を樹立していた。その際、自伐林家による自家労働力による施業の計画も包含していた。前述の佐伯市と同様、大きく領域をとることで、人工林の標準伐期齢を基準として林齢別面積から割り出される間伐計画面積が600haとなり、労働力と間伐施業地の確保が課題として挙げられた。

一方、宮崎県南の串間市（認定率34.2%、林班計画の平均面積172ha）では、間伐実施が確実であることを所有者に確認できた森林のみを対象に森林経営計画を樹立している。その理由として、同市は主伐による素材生産が増加している地域にあり、経営計画の主伐上限の面積や伐採材積の要件に主伐量を抑制できない可能性があることが挙げられた。つまり、素材生産量が多い地域は計画認定率が高い傾向が指摘されているが、主伐が非常に活発な地域では森林経営計画による適正な伐採への誘導の目的が果たせていないことが示唆された。

IV. まとめと課題

以上、森林経営計画の樹立・認定状況について都道府県別に九州7県の特徴と市町村別に考察をおこなった。

九州は、森林経営計画の認定率が相対的に高く、林班計画の比率が高いことが特徴であった。ただし、九州での認定率は南北差があった。計画種別にみると、佐賀県は区域計画、長崎県は属人計画の比率が高かった。さらに、同一県内でも市町村によって森林経営計画の認定率と林班計画あたり林班計画面積は異なっていた。このことは、公共事業費である「森林管理・環境保全直接支払」が一部の都道府県、市町村に集中していること、そして人工林率や地位が高い林業優等地に有利であることを意味する。

認定率や計画種、林班計画面積の違いに関連する事項として、素材生産の活発度、森林所有構造（公有林比率、私有林の所有規模）、経営計画制度以前からの森林組合による施業団地化の取り組み、森林所有者の主伐意向、森林資源状況（人工林率、成長量）、林業労働力の保有状況、市町村や森林組合の「補助金調整

力」が考えられた。調整力を有し認定率が高い市町村では、森林経営計画の作成範囲を集落や小流域などの路網や施業実施の合意形成をはかるための範囲ではなく、補助金の要件をクリアするための範囲に組み替えていた。

さらに、森林経営計画制度に埋め込まれている皆伐抑制（當山ら、2016）の効果を期待できない市町村が存在することが明らかとなった。このことは、主伐・再造林の必要性が主張される状況下において、適正な伐採のあり方へ誘導する施策を議論することが重要であることを示すものである。そのためにも、森林経営計画制度の制度評価が求められる。

最後に、持続的な森林管理に向けた制度のあり方を議論するために、今後の研究課題として次の2点の必要性を指摘しておきたい。第1に、経年的な変化の把握と計画策定者を対象とした実証的な考察を深めること、第2に本稿で計画樹立に関連すると予想された事項を用いて、全国の市町村データを対象に、多変量解析など計量的な分析を行うことである。

IV. 謝辞

本研究は、日本学術振興会科学研究費補助金（B）（課題名：東アジアにおける木材自給率向上政策の展開と山村への社会経済的影響）（研究課題番号：2529209）の助成を受けた研究成果の一部である。なお、マップの作成は青木祐海子（九州大学テクニカルスタッフ）が担当した。記して謝意を表したい。

引用文献

- 福田淳（2015）山林1569：60-69。
 広嶋卓也（2016）森林計画学会誌49（2）：83-81。
 池江真希子ほか（2006）九州大学大学院農学研究院学芸雑誌61（2）：289-296。
 小菅良豪ほか（2016）林業経済研究62（2）：11-22。
 農林水産省（2015）政策評価実績評価結果。URL：http://www.maff.go.jp/j/assess/hanei/zissekai/h27/pdf/sankou26_13.pdf（2016年3月20日利用）。
 岡田秀二（2012）「森林・林業再生プラン」を読み解く、p47。日本林業調査会、東京。
 林野庁（2012）平成23年度 森林・林業白書、p78。全国林業普及協会、東京。
 林野庁（2014）森林所有者又は森林の経営の委託を受けた者がたてる「森林経営計画」。URL：http://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/sinrin_keikaku/con_6.html（2015年10月1日利用）。
 佐藤宣子（編著）（2010）日本型森林直接支払いに向けて－支援交付金制度の検証－、257pp。日本林業調査会、東京。
 佐藤宣子（2013）林業経済研究59（1）：13-24。
 佐藤宣子（2015）九州森林研究68：1-5。
 佐藤宣子（2016）年報村落社会研究52：31-58。
 當山啓介ほか（2016）森林計画学会誌49（2）：75-81。
 渡辺尚志（編）（1999）近世地域社会論～暮顔天草の大庄屋・地役人と百姓相続、490pp。岩田書院、東京。
 （2016年11月22日受付；2017年1月23日受理）