

論文

九州・四国における森林整備地域活動支援交付金制度の活用実態^{*1}

—市町村アンケートの分析から—

佐次俊一^{*2} ・ 佐藤宣子^{*3}

佐次俊一・佐藤宣子：九州・四国における森林整備地域活動支援交付金制度の活用実態 九州森林研究 58：9-16, 2005 「森林整備地域活動支援交付金」は森林政策史上初めての「直接支払い制度」と言われ、森林計画制度とのリンク、支援先の多様性、地方裁量主義という3つの特徴を有し、30ha以上の団地設定は森林整備計画に準じて設定できる。森林政策として新しい制度設計であるが、研究蓄積は少なく、全国的な実施状況も把握されていない。そこで本研究では、本制度の実績に関する林野庁・各県庁への資料収集、及び九州・四国の市町村担当者へのアンケートを元に、九州・四国における活用実態を分析、考察した。その結果、県によって実施状況が異なる傾向があること、主な交付形態の中で森林組合が交付先や交付金の経由点として関わる場合が多いこと、交付金の有効性には肯定的だが見直しを求める意見が多いこと、交付金の主な支援先の違いで市町村の制度評価が異なること、などが明らかになった。

キーワード：森林整備、地域活動、交付金、直接支払い制度、森林組合

I. はじめに

近年、林業採算性の悪化による林業生産活動の停滞や、森林所有者の高齢化、不在村化等を背景として、適時適切な森林施業の実施に不可欠な森林の現況の把握、歩道の整備等の活動が十分に行われなくなっており、この結果、間伐等の森林施業が十分に行われない人工林が発生するなど、このままでは森林の有する多面的機能の発揮に支障をきたす恐れがある(2)。このような状況に対して、森林の有する多面的機能が十分に発揮されるように、2001年度の森林・林業基本法改正後に、森林施業推進に必要な地域活動を支援する制度として「森林整備地域活動支援交付金制度(以下、「支援交付金」)」が導入された。しかし、現時点で、支援交付金に関する課題や問題点を総合的に議論するために必要な具体的な実施状況は明らかにされていない。

そこで本研究では、支援交付金制度実績に関する林野庁・各県庁への資料収集と九州・四国の各市町村担当者へのアンケートを実施し、九州・四国における本制度活用の実態の考察を目的とする。

II. 本制度の特徴と全国実績

支援交付金は、森林施業の実施に必要な地域活動(=交付対象行為)を市町村との協定に基づき実施することで積算基礎森林1ha当たり1万円が交付されるという、森林政策としては初の「直接支払制度」といわれている(1)。直接支払制度は、農業の「中山間地域等直接支払制度」として既に4年の実績があり、小田切は制度の特徴として①集落重点主義、②農家非選別主義、③地方裁量主義の3点を挙げている(3)。これと比較すると「支

援交付金」は30ha以上の森林施業計画の策定者と市町村長との間での協定が必要であり、その協定範囲や交付先は地方の裁量に任せられている。なお、2002年の森林法の改正によって、森林計画制度が改正され、森林所有者以外の者も所有者と受委託契約を結ぶことによって森林施業計画を作成することが可能となった(1)。従って、先の小田切の議論を参照にすると、「支援交付金」は①施業計画制度とのリンク、②支援先の多様性、③地方裁量主義、という特徴を有すると言える。

支援交付金の全国実績をみると、2003年度の実施市町村数は2,166であり、これは対象森林を有する市町村数の88%に該当する。

表-1は同年度における交付額を各県ごとに交付先別に示したものである(対象範囲は今回アンケートを行った8県)。これを見ると県によって交付先の内訳が大きく異なっていることがわかる。交付先としては森林組合と50ha未満の森林所有者が大きな値を示しており、次いで林業公社などの森林整備法人への交付が、高知、熊本、大分、宮崎、鹿児島などで見られることが分かる。

III. アンケートの方法と単純集計結果

1. アンケートの方法

アンケート調査は2004年3～4月に、長崎を除く九州6県と愛媛、高知県の8県の各市町村の支援交付金担当者を対象として、郵送で行った。その結果、有効回答があったのは制度実施市町村が171、未実施市町村が80であり有効回答率は47.9%となった。また、アンケートの設問項目は県名・市町村名、制度への取組状況、取り組み実績と協定団地設定、交付金の支給形態、制度理解のための取り組み、支援交付金の効果、制度の総合評価、見直し

^{*1} Saji,T.,and Sato,N.:The current pattern of "Shinrin Seibi Chiiki Katsudo Shien Kofukin" forestry grant in Kyushu and Sikoku regions

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

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

希望項目等である。

2. 未実施市町村の分析

図-1は、支援交付金を実施していないと回答した80の市町村について、その理由を2つまでの回答で質問した結果である。最も多かった回答は「対象となる私有林や公社造林地の面積が少ないため」であり、7割以上の回答があった。これに次いで「市町村に担当職員が少ないため制度に対応できない」「積算基礎となる森林面積の割合が小さい」等がそれぞれ10%程度であった。

3. 実施市町村の分析

1) 次に、支援交付金を実施していると回答した171の市町村について見ていく。協定団地の範囲設定を1つ回答する設問に対して(図-2)、最も多かったのは「1市町村に1団地」で23%、次に「1団地はまとまらず個別所有者の飛び地をまとめて1団地とする」が16%となった。なお、「概ね大字単位」「概ね農業集落単位」の2項目は、以下の分析では「地域コミュニティ単位」として一括して扱うものとする。

2) また、支援交付金の主な支援先、すなわちどのような方法で誰に交付されているか、その主なものをひとつ回答する設問で

表-1. 平成15年度 交付金実施状況

都道府県	民有林35年生以下人工林のうち協定積算森林の占める比率(%)	交付額(百万円)	交付金の支給先別 交付金全体に占める比率(%)						
			森林所有者				森林所有者以外の者		
			森林整備法人	会社	その他		森林組合	林業事業体	その他
				50ha以上	50ha未満				
福岡	33.6	215	0.0	0.2	3.1	0.6	96.1	0.0	0.0
佐賀	45.7	186	0.0	0.6	3.5	88.8	6.1	0.0	0.9
熊本	44.7	619	12.4	3.9	3.4	28.1	52.0	0.2	0.0
大分	47.4	746	11.8	2.8	2.1	33.2	49.8	0.3	0.0
宮崎	41.0	749	11.6	7.9	4.5	61.6	13.4	0.7	0.2
鹿児島	34.7	529	15.6	0.4	0.7	0.0	82.3	1.0	0.0
愛媛	24.2	252	0.0	2.6	1.5	54.7	41.2	0.0	0.0
高知	24.2	426	18.3	6.2	2.7	47.9	23.9	0.9	0.0

資料：林野庁林政部企画課の資料より作成

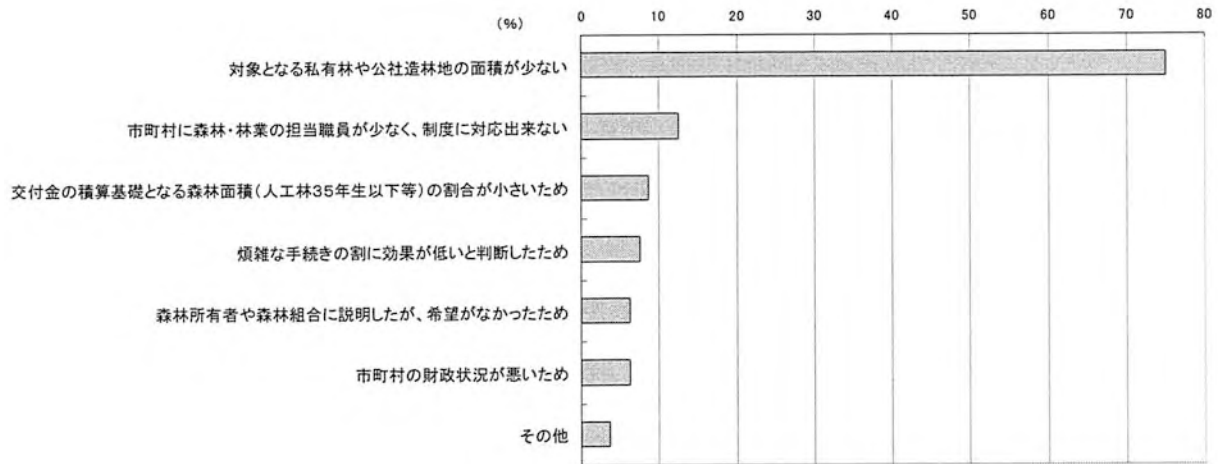


図-1. 本制度未実施の理由 (2つまで複数解答)
資料：アンケート調査より (図-2以降同じ)

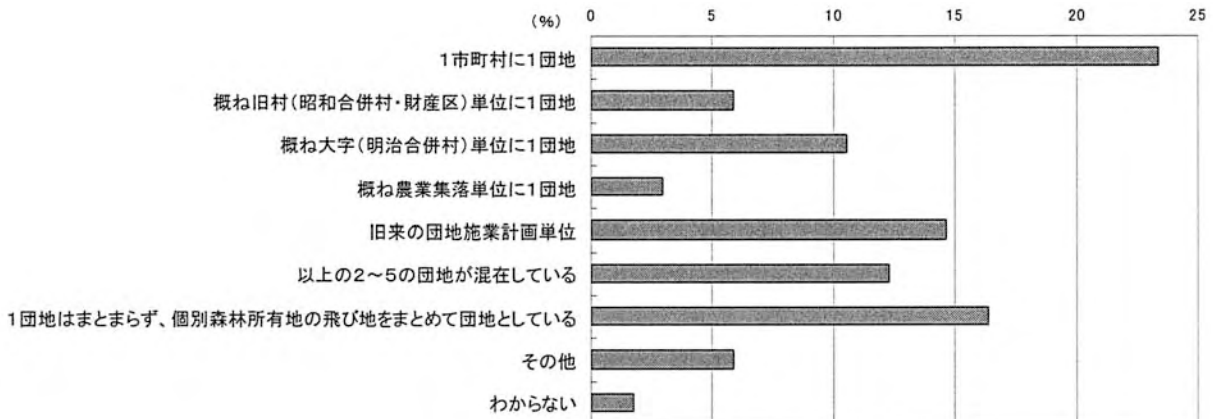


図-2. 協定団地の範囲設定

は(図-3)「森林組合が施業計画の策定者、管理受託者として交付対象となる」と「森林組合が事務代行・代理受領などを行った上で個別所有者へ交付される」の2つが共に40%前後を占めた。両者を合わせると8割強となり、本制度の運用に森林組合が強く関与していることが指摘できる。

3) 各市町村が行った取り組みでは(図-4)「森林組合との協議」が最も多く実施率85%, 次いで「集落座談会を開催」した市町村が61%であった。その他の回答として「森林組合以外の事業体と協議や説明会」「不在村所有者や組合員以外へのDM送付」等はいずれも20%前後であった。

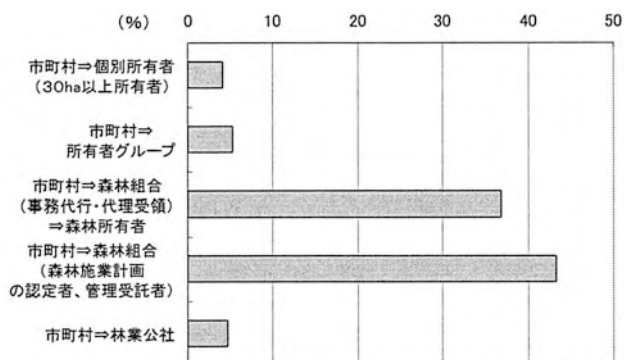


図-3. 交付金による主な支援先

4) 図-5は交付対象行為別に見た支援交付金の効果についての質問結果であるが、対象行為の違いによって大きな効果の違いは現れず、どの対象行為についても概ね効果があるという結果が得られた。

5) 他に支援交付金が地域へ与えた効果を3つまで複数回答する設問については(図-6), 主な回答として「森林組合の事業確保が進んだ」が54%, 「組合への施業委託が進んだ」が48%, 「無関心だった所有者の整備に対する意欲の向上」が44%「森林施業計画を遵守する意識の高まり」が23%となった。

6) 最後に支援交付金の総合的評価に関する設問では(図-

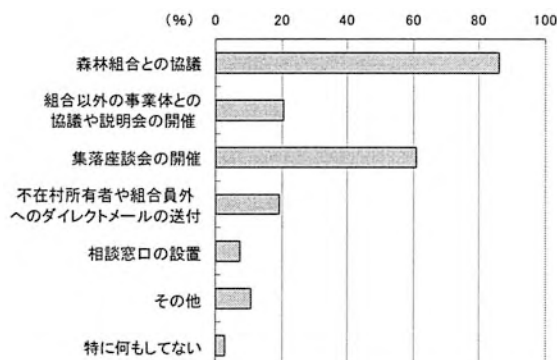


図-4. 市町村の制度普及の取り組み (複数回答)

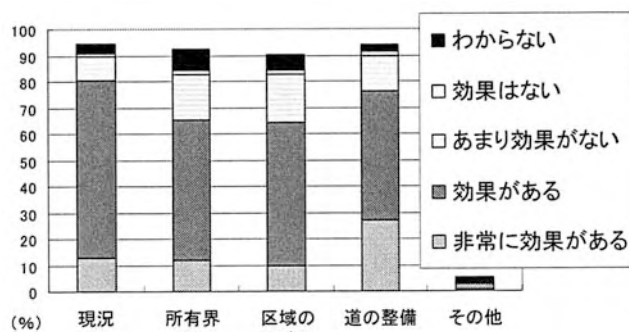


図-5. 対象行為別 交付金の効果

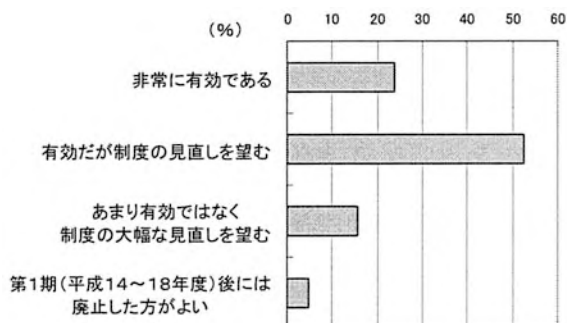


図-7. 制度の総合評価

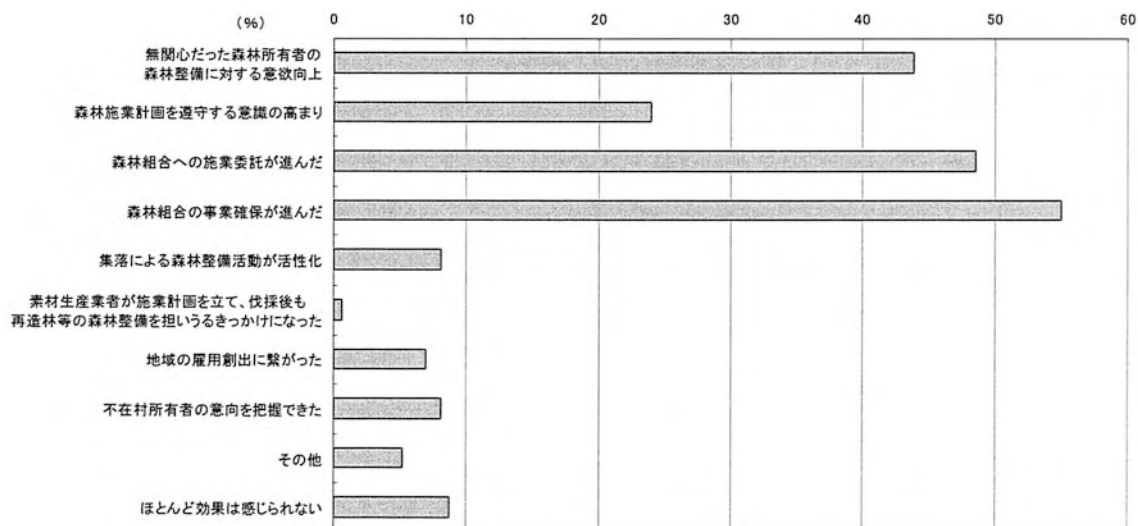


図-6. 地域への効果 (3つまで複数回答)

7)、「有効だが制度の見直しを望む」が52%、「非常に有効である」という回答が24%であった。このように、概ね有効性は認められるが、制度の見直しが必要であるという意見が強いことが分かった。

7) 具体的に見直しを希望する点を複数回答で質問したところ(図-8)、最も多かったのが「市町村の財政負担の軽減」で47%となり、次いで「小規模所有者や実際に森林整備を行う林業労働力を支援できる仕組みに変更」が43%となった。以下、「対象行為の拡充」、「積算基礎森林基準の見直し」などが続く。

IV. 県別及び支援先別にみた支援交付金活用実態

1. 県別にみた協定団地設定と支援先

以下ではアンケート結果を各県別に分類し、地域性を見ていくことにする。

1) 図-9は協定範囲の設定を県別に分けたものである。高知では「飛び地をまとめて団地とする」形態、福岡では「1市町村

に1団地」、佐賀では「地域コミュニティ単位」がそれぞれ高い比率を占めており、県によって協定範囲設定が異なることが分かった。

2) さらに、県別に主な支援先を見ると、(図-10)福岡、熊本、鹿児島では森林組合が施業計画の策定者となっている比率が高く、愛媛、佐賀、宮崎では組合を介して所有者に支援が行く形態が多いことが分かった。既に林野庁の資料でも指摘したように、協定範囲ほどではないが、県によって傾向が異なることを示している。

2. 主な交付先別にみた交付金の実態

支援交付金制度においては、交付金を如何に活用するかという観点から、主な交付先の設定は重要である。そのため、以下では、主な支援先と各設問とのクロス集計による分析を行う。

1) まず、各協定範囲について主な交付先で内容を分類したところ(図-11)、「1町村1団地」、「概ね旧村単位の1団地」、「旧来の団地施業計画単位」、「飛び地をまとめて団地とする」市町村では森林組合が主な交付先となっているのに対し、「地域コミュ

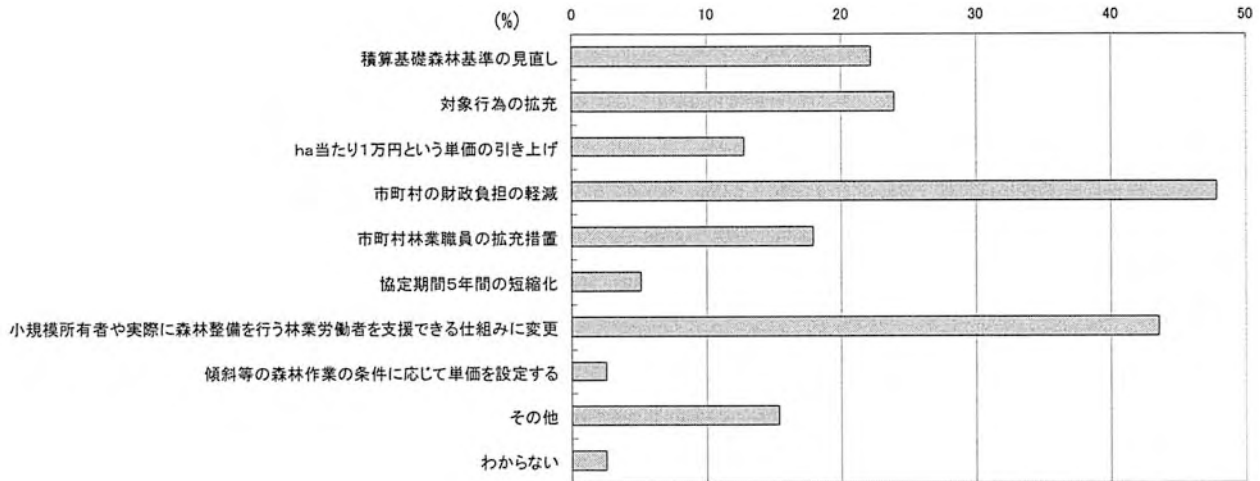


図-8. 本制度への見直し希望項目 (複数回答)

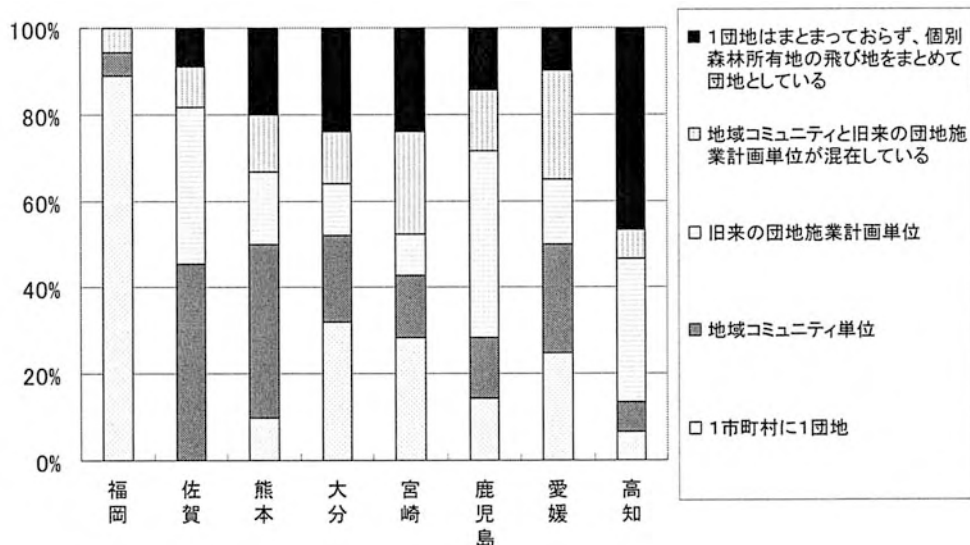


図-9. 県別分析 1～協定範囲

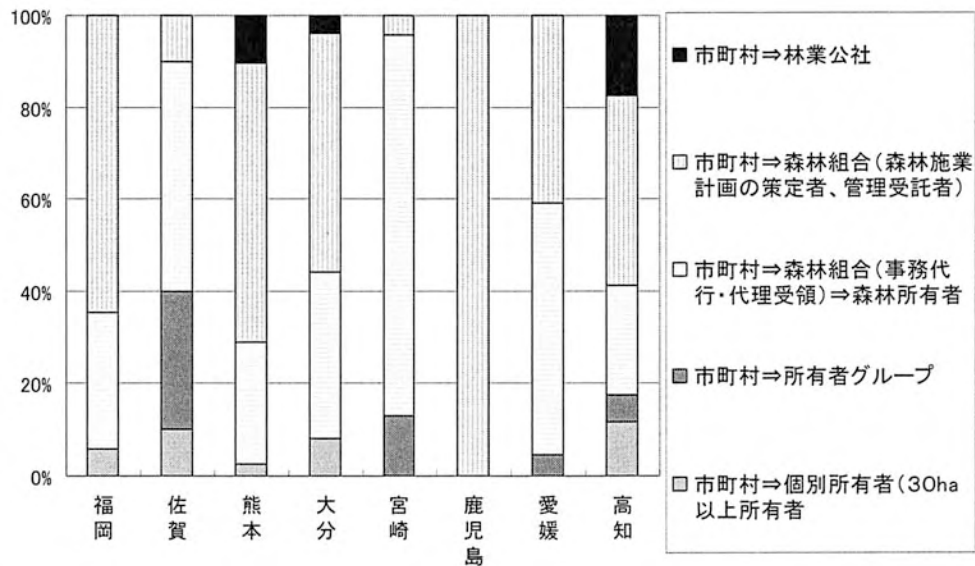


図-10. 県別分析2～主な交付先

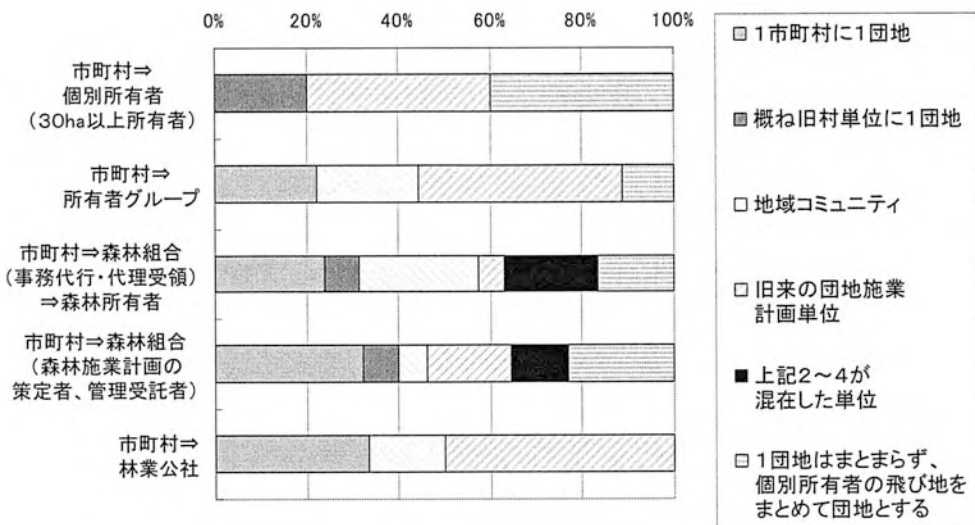


図-11. 主な交付先別分析1～協定範囲

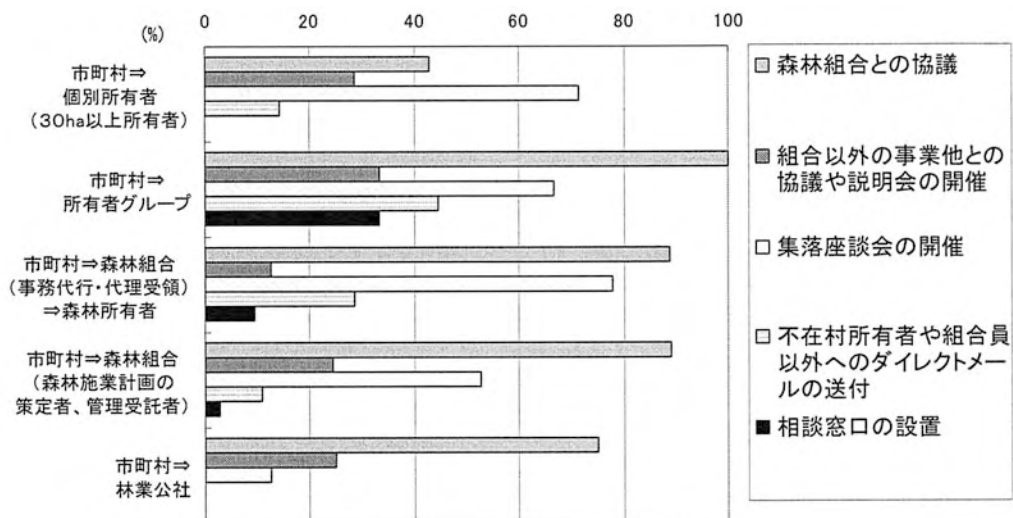


図-12. 主な交付先別分析2～市町村取組み (複数回答)

ニティ」,「上記2～4の形態が混在」の市町村では組合を介して所有者への交付形態の比率が高かった。いずれの場合でも、この2つの交付形態が大半を二分していることが多い。

2) 次に、各市町村の取り組みについて交付先別に見ると(図-12), 主な交付先が個別所有者の場合、組合との協議を行う市町村は比較的少なく、集落座談会を重視していることが分かった。交付先が所有者グループの場合、全市町村で組合との協議を行っており、それ以外の項目でも取り組み率は高かった。組合を経由して所有者へ交付する場合は、組合との協議、集落座談会を行う市町村が8割前後と多く、森林組合が支援先の場合、市町村が集落座談会を開催する比率が50%前後と比較的低くなっている、などが分かった。

3) さらに交付先別に有効な対象行為を分けた結果(図-13), 林業公社を主な交付先とする市町村は、全ての対象行為について他市町村と比べて対象行為への有効性を低く評価しているという

傾向が見られた。

4) またその他の地域への効果を見ると(図-14), 個別所有者を主な交付先とする場合、「森林組合の事業確保」「施業計画遵守の意識向上」に約半数が効果ありと答えた。所有者グループを交付先とする場合では、9割の市町村で「無関心だった所有者の整備意識が向上した」と回答し、また6割が「施業計画遵守の意識向上に効果があった」とした。比率は低いものの「集落による整備活動」「不在村所有者の意向把握」に効果があるという回答も得られた。組合経由で所有者に交付する形態では、5割の市町村で、「所有者の整備意欲の向上」,「組合への施業委託・事業確保が進んだ」と答えた。組合が主な交付先の場合、「組合への施業委託・事業確保が進んだ」とする市町村が6割,「無関心だった所有者の意欲が向上」したと回答したのが4割であった。

5) 最後に、総合評価を主な交付先別に分析した結果(図-15), 個別所有者に直接と組合経由で所有者に交付する市町村で

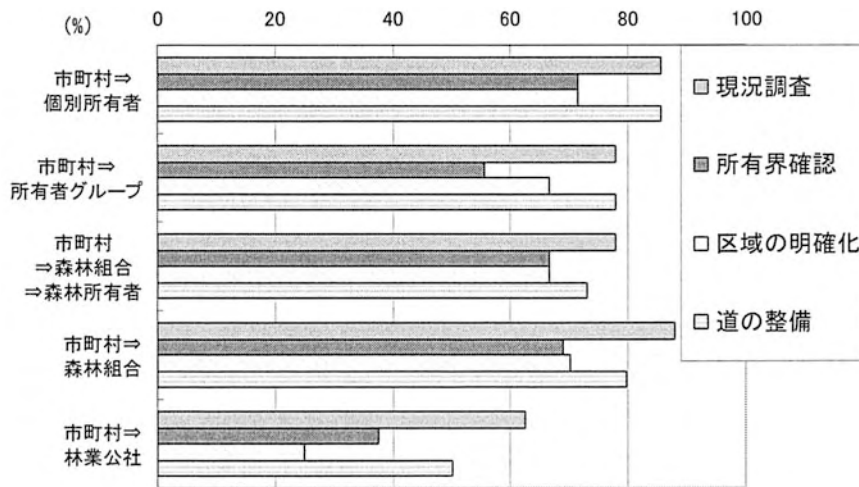


図-13. 主な交付先別分析3～有効な対象行為

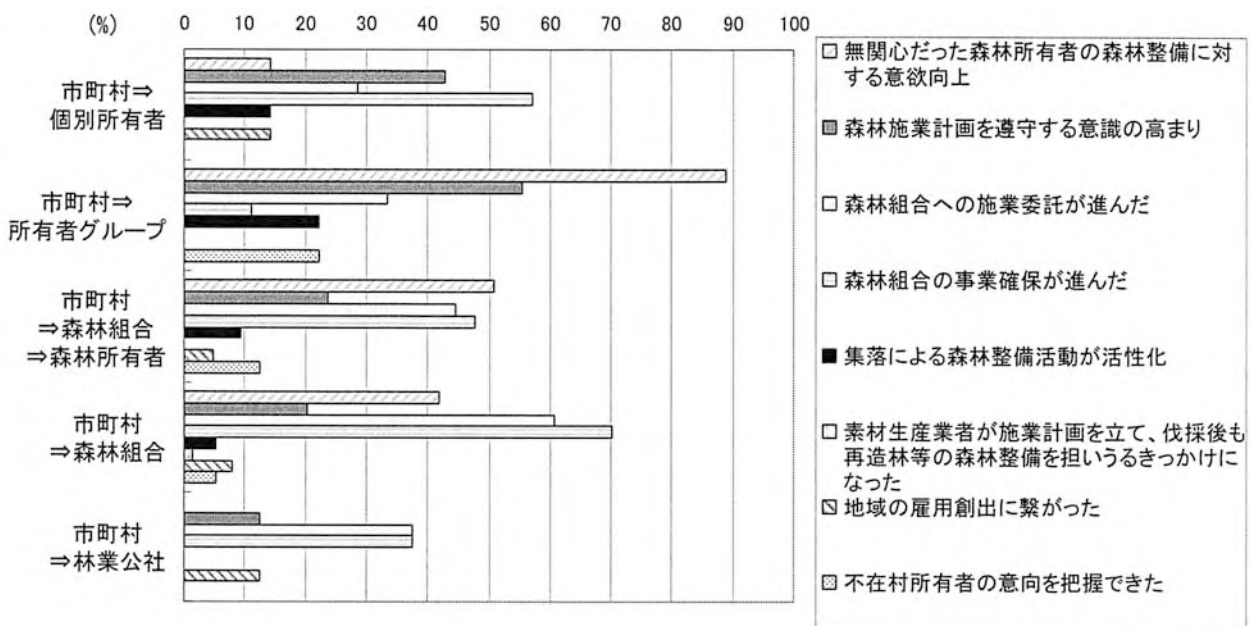


図-14. 主な交付先別分析4～地域への効果(3つまで複数回答)

は評価と見直しの意見が分かれた。交付先が所有者グループと森林組合の場合には、有効性を認めつつも見直しを希望するものが多いなど、支援先により有効性や見直しを希望する割合に違いが見られた。

6) また、具体的な見直し希望項目としては(図-16)、個別所有者が主な交付先の場合、全体的に見直しを希望する市町村は少なく、「積算基礎森林基準見直し」と「市町村の負担軽減」以外ほとんど希望が見られなかった。所有者グループが交付先の場合、市町村の7割が「小規模所有者や林業労働者への支援適応」を希望し、「財政負担の軽減」を挙げるものが4割となった。組合経由で所有者に交付される場合、全体的に見直し希望はあるが、「小規模所有者や林業労働者への支援適応」や「市町村の負担軽減」以外はわずかだった。森林組合を交付先とする場合は、「市町村の負担軽減」や、「小規模所有者や林業労働者への支援適

応」を挙げた以外は特に目立った希望は見られなかった。

7) 小括

これらのアンケート結果から見る支援交付金活用実態の特徴をまとめると、実施状況を県別に見た際ばらつきがあること、主な交付先が2つの交付形態(森林組合に交付する形態、森林組合を経由して所有者に交付する形態)で大半を占めるなど森林組合が制度に関与していることが多いこと、交付金の有効性に対しては肯定的だが見直しを求める意見が多いこと、交付金による主な交付先の違いで市町村の制度評価が異なること、などが挙げられる。

ここで、主な2つの交付形態について具体的に特徴をまとめると、

①主な交付先が、施業計画の策定者としての森林組合となっている市町村では、市町村の取り組みとして集落座談会を開催する比率が比較的低い。地域への効果として、「組合への施業委託・

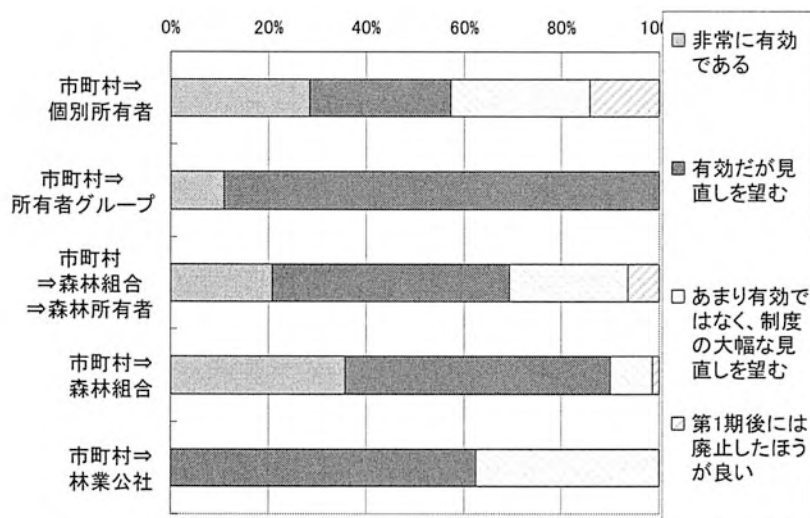


図-15. 主な交付先別分析 5～制度総合評価

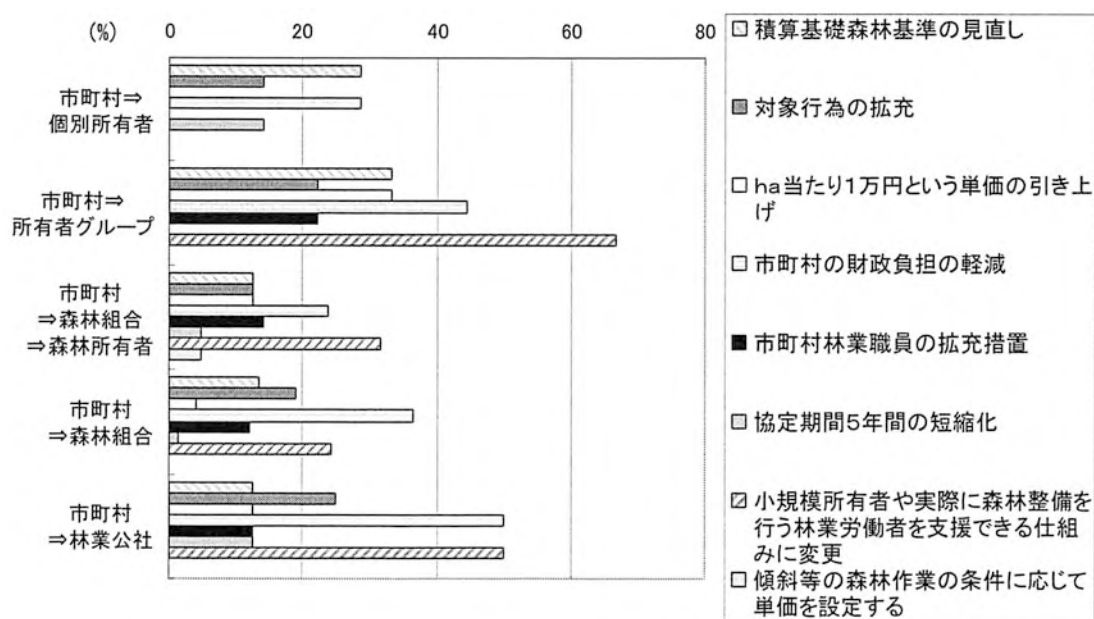


図-16. 主な交付先別分析 6～見直し希望項目 (複数回答)

事業確保」「所有者の森林整備意欲向上」という評価が高いが、それ以外の効果は比較的低い。制度への評価では、制度の有効性は評価するものの6割が何らかの見直しを希望しており、具体的には「市町村の負担軽減」が4割弱、「小規模所有者や林業労働者への支援適応」を2割程度が希望した、などがある。

②森林組合が事務代行・代理受領を行った上で主に個別所有者に交付している市町村では、市町村の取り組みとして「組合との協議」「集落座談会」を行う市町村が多く、「不在村所有者・組合員以外へのDM送付」なども行っている。地域への効果では半数が「所有者の森林整備意識の高まり」「組合への施業委託・事業確保」に効果があるとし、組合が関与しない交付形態に比べて「施業計画の意欲向上」の効果は薄いという結果である。制度評価では各市町村の評価にばらつきが見られ、見直しを希望する市町村はやや少なく、主に「小規模所有者や林業労働者への支援適応」「市町村の負担軽減」などがある。

V. 終わりに

これまでの分析結果から、支援交付金は県により協定範囲や交付先など実施状況が様々に異なっており、また、交付先の違いで市町村の制度評価が異なることが分かった。制度の効果は、対象行為の進展の他に所有者の意識向上や森林組合への施業委託が進

んだなどが評価されているものの、制度を見直す意見が強いことが分かった。

今後の研究課題として、今回の調査結果が県や市町村によって何故異なるのか、地域の森林・林業構造との関連付けを通してその原因を探ることが必要である(4)。また、支援交付金制度と関わりが強い森林組合を対象に、今回の市町村アンケートと同範囲で既の実施したアンケートを分析することで、より詳細な支援交付金の活用実態を把握することが挙げられる。

さらに各地の実地調査などを行い、支援交付金のより具体的な活用事例を調査することを通じて、森林・林業における「直接支払い」の課題を把握することを目標としたい。

なお、本論文は平成15年度ニッセイ財団環境問題研究助成を受けて行った研究成果の一部である。

引用文献

- (1) 堀靖人 (2004) 林経協月報 516: 2-9.
- (2) 森林・林業基本政策研究会 (2002) 森林整備地域活動支援交付金制度の解説 [一問一答], 227pp, 大成出版社, 東京.
- (3) 小田切徳美 (2004) 農村と都市をむすぶ 632: 26-28.
- (4) 山下誠護・藤掛一郎 (2004) 九州森林研究 57: 6-9.
(2004年11月9日 受付; 2005年1月7日 受理)