

入会林野における森林経営計画の策定実態

～大分県佐伯地区を事例に～*1

佐藤宣子*2

佐藤宣子：入会林野における森林経営計画の策定実態～大分県佐伯地区を事例に～ 九州森林研究 68：1－5, 2015 本研究は、大分県佐伯地区の慣行共有の2つの入会林野における森林経営計画の策定経緯を分析し、森林組合の計画策定の推進体制、計画範囲、計画策定主体と集落との関係を考察した。森林組合職員による積極的に地域の要望に沿った具体的な提案（旧市町村単位またはそれ以上の範囲、住民の要望にそった「林業専用道」、適格的な補助事業等）と地域でのとりまとめ役の存在が未整備入会林野の森林経営計画の策定を可能としていた。零細な私有林の核として入会林野が位置づけられ、兼業深化地域では林業収益の個人分配、労働市場が狭隘な漁村地区では集落活動の資金捻出が期待され、他地域への計画策定の普及という効果がみられた。また、経営受託契約を締結し、旧村範囲に拡大した計画策定範囲であっても、道路の維持管理作業は集落に依拠した入会集団が担っており、地域住民が入会林野の存在を再認識し、森林管理への参加を保つ仕組み作りが重要であることが示唆された。一方で、入会管理組織の世代継承、林業労働力の確保、入会地における割山利用地での権利関係の明確化、環境保全に配慮したゾーニングの必要性という課題を指摘した。

キーワード：入会林野、森林経営計画、直接支払、集落、林業専用道

I. 研究の背景と目的

2011年の森林法改正によって森林計画制度が大幅に改定された。特に、森林所有者又は経営受託者が作成し、市町村から認定を受ける森林施業計画が森林経営計画制度へと変更されたことにより、2012年度から森林経営計画（以降、経営計画）への移行・新規策定の作業が進められている。

経営計画への制度変更は、団地化と路網整備、施業（特に搬出間伐）の確実な実施という「施業集約化」を担保するために、間伐の下限面積の設定や搬出量に応じた直接支払が導入された（佐藤, 2013）。造林補助金制度との関連においては、施業計画段階では、計画策定者への補助金の査定係数による優遇であったものが、計画策定者に限定して森林管理・環境保全直接支払が支給されるということに変更された。このことは、森林計画制度と造林補助金制度がリンクされたことを意味する。

林野庁森林整備部の資料によると、2013年3月末の段階で、全国で経営計画の策定は2,886千ha（民有林面積の16.6%）であり、2,115千ha（同12.4%）は森林施業計画（5年の計画途中の場合は継続可とされた）のままであった。策定状況を都道府県別にみると（図-1）、①経営計画の認定率が高い（＝施業計画から経営計画制度への移行がスムーズ）：大分県、宮崎県、北海道等、②施業計画の認定比率は高いが経営計画の比率は低い（＝制度移行が困難）：佐賀県、岐阜県、青森県等、③施業計画の段階から策定比率が低位：沖縄県、大阪府、香川県、千葉県等というように、都道府県によって大きな差が生じていることがわかる。今後、こうした地域性をもたらしている要因と経営計画の制度的な課題を明らかにすることが求められる。

そうした総合的な考察に向けた作業のステップとして、本研究

では経営計画制度の認定率が最も高い大分県の中で、施業計画段階よりも計画策定率が高まっている佐伯地区を対象として、入会林野における経営計画策定の経緯を考察し、計画策定の条件と課題を明らかにすることを目的とする。

入会林野を対象とする理由は、地域の零細私有林を団地化するために近年、生産森林組合や財産区、慣行共有林など入会を起源とする林野を核とする事例が報告されているからである（大地, 2011；林業普及協会, 2014）。入会林野研究は林業経済研究の他、法社会学や環境社会学、人文地理学などの分野で多数の既往研究が存在しているところであり、労働市場や農林業構造、林野の転用需要などの集落の社会経済条件が入会林野の利用（割山利用か団体共同利用か等）や権利関係の変容に影響していることが多くで論じられてきた（川島ほか, 1968；中川, 1995など）。しかし、入会林野の森林経営計画策定に関して、社会経済条件の違いの影響について考察されたものはない。

そのため、本報告では、佐伯市内において労働市場の異なる2つの慣行共有地の事例を比較して考察する。更に、筆者らは、かつて30haの属地的なまとまりが必要とされた森林施業計画と森林整備地域活動支援交付金に関する研究において（池江・佐藤, 2006；佐藤編著, 2010）、佐賀県は集落単位での小規模所有者の共同属地計画が多く、佐賀市旧富士町では、生産森林組合や共有林を核にして集落範囲で計画を策定し、間伐施業が推進されており、計画を人的繋がりのある集落を単位とすることの有効性を指摘した。しかし、図-1に示されているように、佐賀県では経営計画への移行がスムーズに進まず、2012年度末には計画認定率が低位であった。そこで、本報告では、森林経営計画制度に適合する範囲と集落の関係にも注目して考察する。また、慣行共有入会における地盤所有者と入会権利者との違いから生じる所有と入

*1 Sato N.: A study on Formulation of Forest Management Plan on Communal Forests: A Case Study of Saiki Region, Oita Prefecture.

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

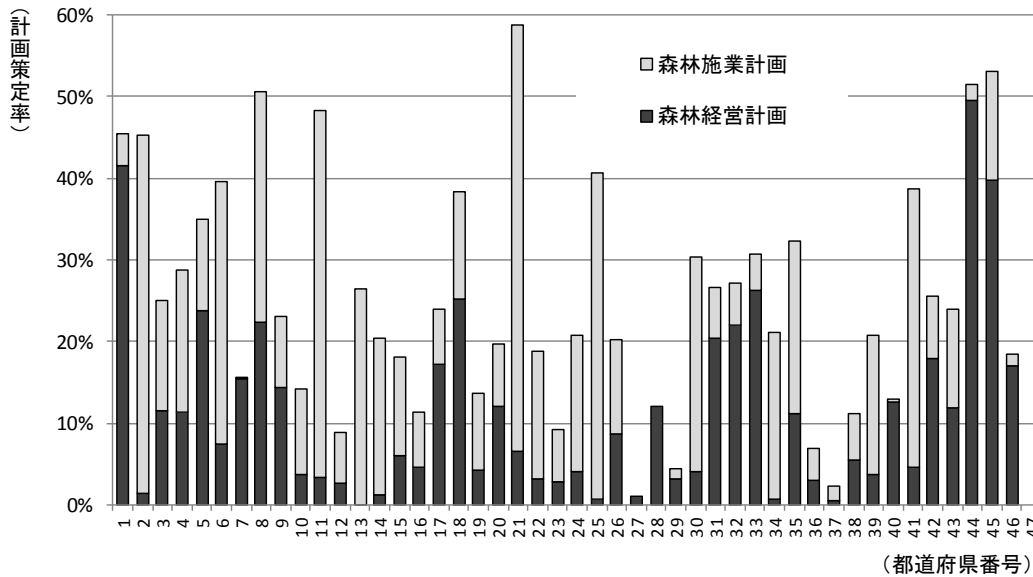


図-1. 森林経営計画および森林施業計画の都道府県別策定率 (2013年3月末)

資料：農林水産省林野庁森林整備部資料より作成。

注：① 2012年度は森林施業計画から森林経営計画制度への移行年にあたり、旧制度である森林施業計画のままの分、新制度である森林経営計画の樹立・認定済みの分がある。計画策定率とは、計画の樹立・認定面積を民有林面積で除した数字である。

② 都道府県番号は下記のとおりである。

01 北海道	11 埼玉県	21 岐阜県	31 鳥取県	41 佐賀県
02 青森県	12 千葉県	22 静岡県	32 島根県	42 長崎県
03 岩手県	13 東京都	23 愛知県	33 岡山県	43 熊本県
04 宮城県	14 神奈川県	24 三重県	34 広島県	44 大分県
05 秋田県	15 新潟県	25 滋賀県	35 山口県	45 宮崎県
06 山形県	16 富山県	26 京都府	36 徳島県	46 鹿児島県
07 福島県	17 石川県	27 大阪府	37 香川県	47 沖縄県
08 茨城県	18 福井県	28 兵庫県	38 愛媛県	
09 栃木県	19 山梨県	29 奈良県	39 高知県	
10 群馬県	20 長野県	30 和歌山県	40 福岡県	

会利用の権利関係の調整といった課題 (山下, 2014) に対して、経営計画策定過程でどのような対応がなされたかについても情報を収集した。

II. 研究方法と調査地の概要

研究方法は、第1に、大分県並びに佐伯地区を管轄する佐伯広域森林組合において資料を収集し、経営計画策定の取り組みと推進体制に関する聞き取り調査を実施した。第2に、経営計画を策定した慣行共有林 (= 入会林野) のうち、労働市場の異なる2地域を選定し、共有林の現・元代表者と役員への聞き取り調査を実施し、経営計画の策定の条件と課題を考察した。

調査地の大分県佐伯地区は、大分県南部に位置し、2005年に1市5町3村が合併し、佐伯市となり、海岸部から九州山地にいたる面積90.3千haと九州最大の行政市である。管内の森林面積は78.8千ha、うち民有林は64.3千ha (民有林率82%) である。民有人工林は35.1千ha (人工林率55%)、スギを主体として人工林の多くが戦後造林であり、2000年の129.8千m³から2012年に

は256.3千m³へと近年素材生産量が増加している (大分県, 2014b)。

旧市町村別に森林所有と素材生産の特徴を概観しておくと、山間部では不在村私有林と公的分収林の比率が高く、農家林家による自伐が盛んであった (岡森, 2003)。しかし、近年、森林組合の作業班に加えて県外の素材生産事業体による主伐が活発化していることが報告されている (小池・佐藤, 2011)。一方、旧佐伯市および海岸部の旧町村は、山間部よりも零細な私有林構造であり、入会林野 (共有名義による慣行共有地)、生産森林組合の所有比率が高いという特徴がある (農林水産省統計情報部, 1991)。

佐伯市を管轄範囲とする佐伯広域森林組合は、1990年に6組合が合併して設立され、組合員5,294人 (加入率29%)、組合員所有面積は49,489ha (カバー率59%) であり (2013年6月末現在)、山間部の宇目、本匠、直川地区に支所を置いている。本組合の特徴は共販所と加工施設を経営している点であり、2008年に乾燥施設を要する大型製材施設を竣工、2010年に拡充し、年間約12万m³の原木を消費している。

Ⅲ. 調査結果

1. 経営計画策定の実態と森林組合による推進体制

2007年に筆者が実施した森林組合担当者への聞き取り調査によると、森林施業計画段階では佐伯地区の計画策定率は約15%であった。しかし、2013年3月末段階で、森林経営計画の策定面積は32,941ha（うち属地計画28,495ha、属人計画4,446ha）、森林施業計画を継続しているのは929haで、民有林面積に占める計画策定率は51%となった（大分県, 2014a）。つまり、施業計画の森林経営計画への移行と共に新規に計画が樹立された森林が多いことを意味する。また、すべての属地計画は森林組合が策定主体であり、森林所有者から長期経営委託をうけた形をとっている。

計画策定率を高めることができた理由は、次の5点を指摘することができる。第1に、森林組合に、計画策定者に限定した造林補助金への制度変更への危機感と組合加工施設への安定的な木材出荷の要請があったことである。そのため第2に、森林組合の森林整備課に施業計画室に施業プランナー研修を受けた森林組合職員を配置し、「施業集約化」の取り組みを強めていたことである。第3に、支所が設置されていない海岸部の組合員に対して、本所の職員が積極的に働きかけ、2010年度から旧町村単位で地区座談会を開催し、林業専用道などの林内路網と施業提案を積極的に実施していたことである。団地化のきっかけとして重視したのが共有名義の入会林野や生産森林組合であり、その周辺の私有地をまとめていった。佐伯管内にある15の生産森林組合のうち14組合が2012年度に森林経営計画に参加している。第4に、森林経営計画の策定領域を旧市町村、場合によっては旧市町村を超えた領域にまとめたことである。大きく領域をとることで、間伐面積の下限（年間5ha以上）などの要件を満たすことができるということであった。第5に、佐伯広域森林組合、佐伯市、大分県南部振興局の連携を強め、制度変更や要件の適合性などの情報共有を図ったことである。

2. 兼業深化農業地帯における経営計画の策定事例

H共有林はH「生産森林組合」と称するものの、登記は共有名義の不整備の入会林野である。旧佐伯市の平地農業地帯に位置し、権利者のほとんどは恒常的勤務の兼業農家であり、定年後の高齢者によって自営的な農業が営まれている。

同共有林は、明治村を領域とする11の農業集落の自家世帯主が権利者である。共有地の面積は104haで、うち人工林は40haである。集落単位で15人の役員を選出し（権利者の多い4集落は複数人数を選出）、組合長、副組合長2名、監事2名を互選して運営している。

同共有林は、戦後1955年に「組合条規」を作成し、その後1966年と1971年の2回改訂、1974年には「財産処分並びに管理細則」を明文化した。現在までその条規と細則に沿って運営されている。74年には、権利者であった530名を組合員として名簿を作成、その530人の共有名義で登記を行い、細則には、離村と廃家は権利消滅すること、新規加入は認めないこと、権利の売買は禁止すること、収入の処分は税金と管理費を残し、組合員に配当することが明記されている。権利者は過疎化の進行によって現在410名まで減少しているが、現組合長S氏が1999年に就任し、

副組合長（公務員退職者）と会計の3名が中心となって、運営が継続されている。S氏は1992年に大阪からUターンし、農業に従事しており、「せっかく山がある、伐採して利益をだして配当もしたい」と考えていたという。しかし、2008年までは、収入がなく組合員から負担金（千円/人）を徴収して管理費を捻出する状況が続いていた。

2009年に森林組合からの働きかけで、森林整備地域活動支援交付金で道を補修し、7haの間伐を実施した。また、この時期からS組合長と担当の組合職員が頻繁に施業方針について情報交換を行い、役員会で説明、組合に長期施業委託をすることを提案していた。

現在、当該地区は国土調査の途中であるが、2010～11年に森林組合がGPSで踏査に3ヶ月を要し、地図化して施業を提案した。それを基に、2012年に旧佐伯市領域の森林経営計画に加わる形で計画を策定した（2014年11月末現在の計画面積は4,821ha）。同年、共有林内に1,500mの林業専用道を開設、11haの間伐を実施した。その間伐材収入に道の支障木収入、道路補助金を加えて、組合員当たり2万円を配当した。2013年度には、条件不利地域対策として助成された5haの切り捨て間伐を実施し、助成制度を活用しながら毎年施業を実施している。将来的には主伐を検討しているとのことである。

H共有林は、間伐施業、および主伐・再造林は森林組合に委託する予定であるが、林業専用道の維持管理については共有林の役員が担当し、補修が必要な際には共有林予算で生コンクリートを購入して作業は役員が実施する予定である。「道があれば役員が定期的に山に行く」、「間伐の必要性と主伐の提案を組合員（＝権利者）に説明する」というように、経営計画にむけた活動が入会集団の森林管理意欲を高めることとなった。また、経営委託を受けたといっても森林組合は定期的に道の管理をできる体制にはないため、地元入会集団による維持管理体制の確立は不可欠であるということであった。平地農業地域で、「権利者が多く、収益を分割すると配当金額は多くはないものの、配当しえたことで私有林を含め地域の森林への関心を高める効果があった」とのことである。今後とも収入があれば個別配当を予定している。兼業深化している地域であるが、1970年代に権利および運営について明文化していたこと、熱心な組合長の存在が現代まで共有入会林野の管理を維持しえてきたといえる。

本共有林の課題として挙げられたのは、役員世代交代が可能かどうかという点である。現在15人の役員の平均年齢は60歳代となっており、50歳代役員を計画的に増加させたいとしている。

3. 漁村における共有林の経営計画の策定事例

I共有林（45ha、地区住民の共有として登記）のあるI地区は、旧米水津村の大字（藩制村）で、労働市場が狭隘なため漁業と出稼ぎの漁村（浦）といわれた地域である。1960年代には約500戸存在していたが、挙家離村によって現在は230戸となっている。しかし、近年はハマチ養殖が活発化し、漁村としての活発な集落活動（祭り、敬老会、共同作業による街灯修理、門松作り）が継承されている。I地区では集落内に一般会計、山林会計、神社社会計があり、45haは集落の山として団体直轄利用地として管理されてきた山林であった。新戸を含めて、男児誕生の世帯は鯉のぼり用の竿を同地から伐採してきたというように、地域住民の生活

と共有林は密接に関係していた。

同地区には、この集落で団体直轄利用している45ha以外に、旧秣場を中心に、小集落単位や個人への割山利用地が共有名義として存在(数百ha)している。しかし、離村者の続出と木材価格低迷の中で、権利関係が不明となっており、森林経営計画は役員によって境界が確定しえた団体利用地45haのみについて策定された。なお、旧秣場の割山の造林地は、国土調査によっても境界が確定できず、「手のつけようがない」状況となっている。

漁村である同地域が造林を開始したのは大正時代からであり、造船用の弁甲材生産を目的として「アオスギ」とヒノキが造林された。区長記録によると、1963年まで下刈り作業を共同作業で実施していた。また、大正時代のヒノキ造林地の一部を約20年前に伐採し8,000万円の収入があったが、権利者に分配することなく、集落事業のために山林会計に入れて、「地区全体で何かをするときに」、「集落の保険代わり」として引き継いでいる。

また、I地区は旧米水津村有林で主に青年団が植林した37haの山林管理を担当している。同地は2005年の町村合併時に旧村を構成していた6地区に無償「払い下げ」を受けたもので、I区長と当時役員の2名の名義で登記されている。木材収入があった場合には、I地区に3割、残りの7割は6地区に人口割で分割して、集落活動費とする取り決めとなっている。町村合併を契機として公有林から共有林に変更された事例であり、慣行的なものではないので入会林野とはいえないものの、地盤所有者と実際の収益権利者が異なる林野が創出されたといえる。

こうした権利関係が複雑な地域における、経営計画策定の経緯は以下のとおりである。まず、2006年から同地域担当であった森林組合職員が元区長Y氏(70代)に団地化を相談し、現地をみながら話し合い、地元説明を繰り返し、森林組合とI地区共有林、更にその周辺の零細私有林もいっしょに、10年間の受託契約を結んだ。2008年に森林組合が同地域をGPSで測量し(2人で約6ヶ月を要した)、図面を作成、それを基に路網と間伐施業を提案した。旧米水津地区の範囲では、経営計画の認定要件(連単する林班、間伐の下限面積)を満たすことが難しいと判断されたため、森林経営計画は隣接する蒲江地区に参入する形で2012年に策定された(2014年11月末現在の計画面積は3,891ha)。「林業専用道」(幅員4m)を作設し、ヒノキ林の間伐を計画している。「専用道」の開設は、共有林役員が軽トラで見回りが可能となったこと、また津波避難道路としても利用できると地域住民からも喜ばれることとなった。路網の複合的な役割を見だし、地域住民が共有林への関心を高めることとなったといえる。

更に、そのことが旧村の区長会で評判となり、I地区以外の区長から森林組合に計画策定(=路網開設)の依頼があるといった予期せぬ波及効果を生むこととなった。担当したH氏によると「国土調査が終わってなくても地区がまとまっていれば、経営計画の策定はできる」という確信をもった事例である。

同地区の課題として挙げられたのは、①境界が不明となっている割山利用地への対応、②共有林管理の世代継承、③林業労働力確保の3点である。特に、森林組合の作業班は山間地域から通勤せねばならず、主伐・再造林が拡大している中で、海岸部を担当する施業の担い手育成が急務となっている。

IV. まとめ

本研究では佐伯地区の2つの慣行共有林(=未整備の入会林野)における森林経営計画の策定経緯と入会権利集団との関係を考察した。計画策定の条件と効果、課題について言及し、まとめとした。

まず、森林組合職員による積極的で地域の要望に沿った具体的提案がなされたこと、地域にとりまとめ役が存在したことが未整備の入会林野で経営計画を策定しえた条件として挙げることができる。具体的提案の重要なポイントが、経営計画の範囲の設定と地域で生きる路網の提案である。H共有林は旧市町村範囲、I共有林は旧町村域を超えた範囲を提示し、間伐下限や搬出量などを調整し、経営計画策定の要件を満たしていた。つまり、国が設定した補助事業に適合しうような範囲を設定したといえる。そのことによって、零細な私有林の核として入会林野が位置づけられ、兼業深化地域では林業収益の個人分配、労働市場が狭隘な漁村地区では集落活動の資金捻出が期待され、他地域への計画策定の普及という効果がみられた。

一方で、佐伯地区では、経営受託契約を締結し、旧村範囲に拡大した計画策定範囲であっても、道路の維持管理作業は集落に依拠した入会集団が担っていた。漁村のI地区では集落活動の維持のための山林であることは変わりがなく、経営計画の範囲は拡大しても、集落範囲での管理ということは継続されていた。地域住民が入会林野の存在を再認識し、森林管理への参加を保つ仕組み作りが重要だといえる。

しかし、集落活動が活発なI地区において、団体直轄利用地は入会のままで管理が継承されてきたのに対して、割山利用地については権利関係が不明化していた。役員の世代継承とともに、割山利用地の権利関係の明確化あるいは入会権整備の検討が急務である。

また、今後の課題として、佐伯地区内における主伐・再造林増加による林業労働力不足問題への対策を挙げることができる。佐伯地区は組合経営の製材工場の拡充に加えて、近隣での木質バイオマス発電計画などによって、山側への供給拡大の要請が高まっているところである。しかし、短期的な需要変化への対応という視点だけではなく、土壌保全など環境面を視野に入れた伐期や将来の人工林配置という観点から、面積的にまとまりのある共有林や生産森林組合の入会林野を起源とする森林の位置づけを議論することも必要だと思われる。

最後に、研究課題について述べると、図-1に示した都道府県別の経営計画策定状況の地域差は、行政や森林組合の努力差というだけではなく、森林所有や担い手の構造、木材生産条件(林地豊度、路網、市場へのアクセス)の違いによって経営計画が策定しやすい地域と困難な地域が存在することを示唆するものである。2014年に、経営計画の策定要件の緩和措置として導入された「区域計画」(100ha未満の所有者であっても市町村が設定した区域内で30ha以上をとりまとめれば経営計画が策定可能)(林野庁、2014)の効果を含め、策定率が低い地域との比較研究をすることが求められる。

謝辞

本研究は日本学術振興会科学研究補助金基盤(B)(25292090)「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」の研究成果の一部である。調査において佐伯広域森林組合の飛騨龍太施業計画室長、共有林役員の皆様に多大な協力をいただいた。記してお礼申し上げます。

引用文献

池江真希子・佐藤宣子(2006)九州大学大学院農学研究院・学芸雑誌 61 (2) : 389-396.
 川島武宜ほか編(1968)入会権の解体Ⅲ, 670 pp, 岩波新書, 東京.
 小池美美・佐藤宣子(2011)(森林総合研究書編, 山・里の恵みと山村振興, 日本林業調査会, 東京) : 175-182.
 農林水産省統計情報部(1991)1990年世界農林業センサス, 第1巻大分県統計書(林業編), 239 pp, 農林統計協会, 東京.

岡森昭則(2003)(堺正紘編著, 森林資源管理の社会化, 九州大学出版会, 福岡) : 76-88.
 大地俊介(2011)村落と環境 7 : 12-21.
 大分県(2014 a)大分県林業統計(平成24年度版), 183 pp.
 大分県(2014 b)木材の統計資料(大分県の木材需給と木材産業の現況 平成24年).
<http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/187748.pdf> < 2014.10.20取得 >.
 中川秀一(1995)人文地理 47 (1) : 46-65.
 林業普及協会(2014)現代林業 2014 (5) : 14-35.
 林野庁(2014)林家のための森林経営計画ガイド(平成26年4月版) : http://www.rinya.maff.go.jp/~j/keikaku/sinrin_keikaku/pdf/gaid2604.pdf.
 佐藤宣子編著(2010)日本型森林直接支払いに向けて, 257 pp, 日本林業調査会, 東京.
 佐藤宣子(2013)林業経済研究 59 (1) : 15-26.
 山下詠子(2014)林業経済 67 (5) : 14-17.
 (2014年12月1日受付; 2015年2月6日受理)