

森林の多面的機能と「直接支払い制度」：森林整備 地域活動支援交付金制度の実績を踏まえて（上）

佐藤，宣子
九州大学大学院農学研究院：助教授

<https://hdl.handle.net/2324/6758963>

出版情報：山林. 1469, pp.20-25, 2006-10. 大日本山林会
バージョン：
権利関係：



森林の多面的機能と「直接支払い制度」

— 森林整備地域活動支援交付金制度の実績を踏まえて — (上)

佐 藤 宣 子

一 はじめに

周知のように、二〇〇一年に森林・林業基本法が改正され、我が国の森林政策は森林の多面的機能の持続的な発揮ということが同法の第一目標に掲げられた。基本法改正を受けて、同年度中に森林法が改正され、民有林への三つの機能別ゾーニングが導入され、森林施業計画を森林所有者以外が策定できるようにする等の森林計画制度の改定がなされた。その後、二〇〇二年度に新たな施策として登場したのが森林整備地域活動支援交付金制度（以下、支援交付金と略）である。

同制度は五年を一期としており、二〇〇六年度は最終年度

にあたる。二〇〇五年度には林野庁内に検討委員会が設けられ、制度導入の成果と課題、次期対策への見直し点などが議論された。筆者は同検討会に委員として参加し、また制度の成果と課題に関する現地調査を独自に実施してきた。本稿では、こうした過程で明らかとなった支援交付金制度の特徴と実績を踏まえ、森林に対する「直接支払い制度」導入に関する私見を述べたい。

二 支援交付金制度の仕組みと特徴

支援交付金制度は、二〇〇〇年度に農政で初めて導入された中山間地域等直接支払い制度（以下、中山間直払いと略）

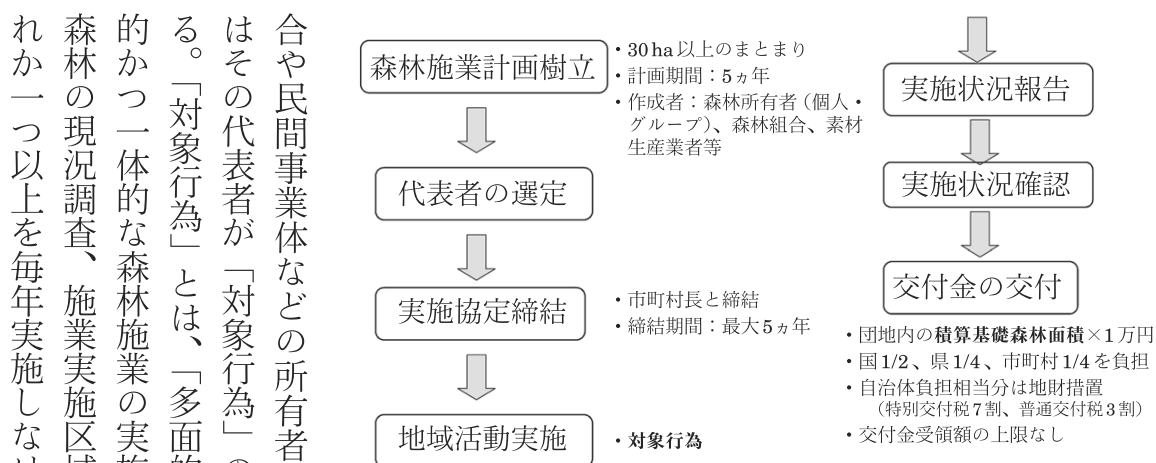


図1 「支援交付金」の仕組み

の影響を受けると同時に我が国の森林所有構造の多様性や森林を巡る諸課題に対応すべく、これまでの森林・林業施策とは異なる特徴的な制度の設計となっている。

図1は支援交付金制度の仕組みをまとめたものである。三〇ha以上のまとまりのある森林施業計画を樹立した作成者（〇

一年森林法改正によって施業計画の策定は所有者のみではなく、施業の受託契約を締結した森林組

合や民間事業体などの所有者以外でも可能となった）、またはその代表者が「対象行為」の実施協定を市町村長と締結する。「対象行為」とは、「多面的機能の発揮を図るために計画的かつ一体的な森林施業の実施に不可欠な地域活動」とされ、森林の現況調査、施業実施区域の明確化、歩道の整備のいずれか一つ以上を毎年実施しなければならない。この点が、中

山間直払いとは異なる点の一つである。中山間直払いは平地との生産費格差の是正を根拠とし、条件が悪い土地条件のところでは農業生産を維持すればその交付金の使途は限定されないのに対して、林業の場合には既に、植林や下刈り、除間伐などの保育作業や林道・作業路開設に対する補助金制度があるために、二重補助にならないような「地域活動」に限定されている。ただし、その「地域活動」量や方法に関してはその地域の現状に応じて柔軟な活用が可能である。その点で支援交付金制度は既存の造林補助体系とは異なり、直接支払い「的」だといえる。

協定締結後、「地域活動」を実施し、その実施状況を市町村に報告し、確認作業を経て交付金が交付される。交付額は団地内の積算基礎森林面積1ha当たり一万円である。積算基礎森林とは、①三五年生以下の全ての人工林、②三六年生以上四五年生以下の人工林のうち三つの要件を全て満たす森林、③六〇年生以下の育成天然林である。交付金の負担割合は、国が二分の一、県と市町村が四分の一ずつである。②の三つの要件とは、第一に、市町村森林整備計画で定める公益的機能別施業森林区域内に存すること、第二に、協定締結後、協定期間中に施業を計画している森林であること、第三に、当該施業が三五年生以下の人工林と一体的な施業が行われる森林であることである。また、所有者として交付対象となるの

は、緑資源公団の水源林造林事業造林地と大企業森林を除いた私有林である。

以上が、支援交付金制度の概要であり、その制度的特徴をまとめると、第一に森林施業計画とのリンク、第二に支援先（Ⅱ交付対象者）の多様性、第三に地方裁量主義という三点を指摘することができる。⁽³⁾特に、森林施業計画とのリンクについては、施業計画策定者との間で地域活動に関する協定を行うという他にも、積算基礎森林の要件の一部に施業計画通りの施業実施を盛り込むことによって、変更を前提とした計画とも言われてきた森林施業計画の実効性を高めることが意図されている。

三 支援交付金制度の実績

(一) 実績の概要

表1は支援交付金の年度別実績を示している。制度導入の二〇〇二年度は対象市町村数の七三％であったが、二年度目には約九割の市町村が取組み、その後は徐々に実施市町村率（市町村数はこの間進んだ市町村合併の影響で減少している）、協定締結数、交付額が増加している。二〇〇四年度の実績は、一、七二五市町村が一五、五六三の森林施業計画団地で地域活動実施の協定を締結し、一六〇億円が交付された。一市町

表 1 「支援交付金」の年度別実績

	対象森 林を有 する市 町村数	実施市 町村数 〈実施市 町村率〉 (%)	協定 締結数	積算基礎森林面積（千 ha）				交付額 (億円) 〈交付達 成率*1〉 (%)	私有林 35年生 以下の うち協 定面積 率*2 (%)
				35年生 以下 人工林	36～45 年生で 交付を 満たす 人工林	60年生 以下 育成 天然林	合計		
2002年度	2,249	1,648 〈73.2%〉	11,863	1,091	41	59	1,191	119 〈54.8%〉	35.1%
2003年度	2,166	1,908 〈88.1%〉	14,867	1,396	54	76	1,526	153 〈70.3%〉	44.9%
2004年度	1,930	1,725 〈89.4%〉	15,563	1,463	60	80	1,602	160 〈73.7%〉	47.0%
2005年度 (見込み)	1,796	1,616 〈90.0%〉	15,604	1,485	60	80	1,625	163 〈75.1%〉	47.8%

資料：林野庁資料及び森林資源現況表より作成。

注：①「交付達成率」とは当初交付予算額 217 億円に対する実交付額の割合を示している。

② 協定面積率は、交付対象面積として 5 条森林の私有林人工林のうち 35 年生以下面積を用い、積算基礎森林・35 年生以下人工林を除いて求めた。「支援交付金」の交付は大企業森林を対象としていないので、実際の交付対象面積は縮小するので、協定面積率は表出した数字よりも高い。従って、あくまでも参考値である。

村当たり協定数は九つ、一協定当たり積算基礎森林面積は一〇三haである。

交付額の基礎となる積算基礎森林（一六〇万二、〇〇〇ha）の内訳をみると、その九割以上に当たる一四六万三、〇〇〇haが三五年生以下の人工林であり、六〇年生以下の育成天然林が八万ha、先に示した三要件を満たす三六〜四五年生的人工林は六万haであった。人工林の林齢構成を考えると、当然、三六年生以上は協定団地内で一定面積を占めるが、要件不履行の場合には交付金返還にもなりかねず、施業が予定されている場合であっても多くは積算基礎森林面積への算入が見送られたことがわかる。

積算基礎森林の大部分を占めた三五年生以下の人工林について、「協定締結面積率」を私有林三五年生以下の人工林面積を分母として求めると、全国平均で四七％である。正確には、交付対象にならない公団造林地や大企業所有森林を分母から除かなければならないので対象地の五割程度がカバーされたと考えられる。また、当初交付予算額二一七億円との関係で言うと、七五％程度の達成率である。

以上の数値を高いとみるか、低いとみるかは意見の分かれるところであるが、ほとんどの対象市町村が取り組み、保育過程にある三五年生以下人工林の約半分（一四六万三、〇〇〇ha）を交付対象として、ha当たり一万円が毎年、交付され

たという点では、これまでの除間伐補助（二〇〇四年度の民有林間伐実績は二七万七、〇〇〇ha⁴）ではカバーされなかった森林を対象にしたといえる。逆にいうと、森林管理の最も基本である現況調査や境界画定という作業に関してさえも、施業計画策定後に市町村と協定できない森林が残されているともいえる。そのことは森林所有者側の問題だけでなく、市町村が財政的な事情などから消極的で、一部の積算基礎森林面積の除外や在村者に協定を限定している市町村があるということも協定締結を阻む要因となっている。林野庁が実施した市町村アンケートによると、何らかの限定を設けた市町村は約二割となっている。

（二）交付対象者の特徴

支援交付金の第二の特徴としてあげた支援先（＝交付対象者）の多様化という点についてみてみたい。表2は交付対象者別に交付金額を示している。二〇〇四年度実績で、森林所有者以外に約三五％が交付されている。そのほとんどの五四億五、四〇〇万円（全体交付額に対して三四％）が森林組合であり、林業事業体が五、五〇〇万円（〇・三％）、その他が六、九〇〇万円（〇・四％）である。森林所有者の内訳をみると、三〇・七％が複数所有者による共同施業計画の策定だと思われる五〇ha未満の林家等であり、九・八％が五〇ha

表 2 交付先別交付額と都道府県の特徴（2004 年度）
（単位：百万円）

	森林所有者				森林所有者以外の者			合計
	個人		会社	その他	森林組合	林業 事業体	その他	
	50 ha 以上	50 ha 未満						
全国計	1,573	4,913	818	3,142	5,454	55	69	16,024
比率	9.8%	30.7%	5.1%	19.6%	34.0%	0.3%	0.4%	100.0%
上位10都道府県とその比率	静 岡(52.4)	佐 賀(93.3)	三 重(31.4)	富 山(80.4)	福 岡(96.4)	静 岡(2.4)	新 潟(4.7)	
	長 野(35.1)	茨 城(78.0)	北海道(14.9)	石 川(55.3)	鹿児島(83.5)	鳥 取(2.1)	兵 庫(3.6)	
	三 重(30.2)	香 川(70.6)	茨 城(10.5)	島 根(51.4)	東 京(81.3)	長 野(1.8)	秋 田(2.4)	
	埼 玉(29.0)	青 森(68.8)	徳 島(9.2)	山 梨(49.8)	奈 良(77.2)	徳 島(1.3)	埼 玉(2.3)	
	宮 城(27.5)	広 島(61.8)	和歌山(8.7)	滋 賀(47.2)	愛 知(76.8)	島 根(1.1)	岩 手(1.4)	
	香 川(25.7)	大 分(61.0)	京 都(8.0)	長 崎(47.0)	和歌山(75.9)	高 知(1.1)	岐 阜(1.0)	
	岩 手(23.0)	京 都(58.8)	奈 良(7.9)	宮 城(41.9)	千 葉(70.1)	石 川(1.0)	群 馬(0.8)	
	北海道(22.1)	宮 崎(56.3)	宮 崎(7.2)	鳥 取(40.7)	山 口(62.5)	鹿児島(1.0)	佐 賀(0.5)	
	兵 庫(20.1)	北海道(50.6)	高 知(6.0)	山 形(39.3)	山 形(58.9)	岩 手(0.6)	大 分(0.3)	
	京 都(16.1)	愛 媛(48.5)	静 岡(4.9)	岡 山(37.8)	熊 本(57.9)	栃 木(0.4)	長 野(0.3)	

資料：林野庁資料より作成。

注：① 上位県とは絶対額ではなく、各県の交付金総額に対する交付先別比率が高い県という意味である。（ ）内はその割合を示している。

② 同数字は各都道府県担当者が林野庁に実績報告したものを積み上げた数字である。

以上の林家等、五・一％が会社である。このように、所有者が自ら策定者となった場合、小規模所有者による共同策定という形態が最も多いこと、一方、交付先の三分の一以上が森林所有者以外となり、そのほとんどは森林組合が施業計画の策定者となっていることが指摘できる。

（三）都道府県別にみた制度実績の差

支援交付金の第三の特徴としてあげた地方裁量主義という点に関連して、支援交付金の実績を都道府県別にみると、「協定面積率」や交付先について非常に大きな差異が存在する。

まず、表1の右欄に掲載した私有林三五年生以下人工林のうち協定締結の積算基礎森林面積率をみると、全国平均が四七％（二〇〇四年度）なのに対して、最も高かったのは奈良県の八七％、次いで佐賀県（八四％）、七〇％台が二県（和歌山県、福井県）、六〇％台が岡山県、宮崎県、熊本県、秋田県、大分県の五県である。一方、同面積率が低かったのは、神奈川県、大阪府、沖縄県の三府県は実績なし、一〇％未満が千葉県、香川県の二県、一〇％台が三重県と青森県の二県である。

支援交付金制度は、私有林における人工林三五年生以下の割合が高い戦後の後発林業地域において一団地当たりの交付金額が高くなるため、経済的なインセンティブという点で大

きくなる。しかし、同様の資源構成だと考えられる先進林業地（人工林の齡級構成が高い）の奈良県と和歌山県では高い協定率だが、隣接県の三重県では低調であり、支援交付金制度の活用に対して都道府県で温度差が大きいことがわかる。

次に、交付先Ⅱ施業計画の策定者がどういう主体であるかも都道府県によって大きな違いがある。表2の下欄には、交付先別の交付額割合が高い上位一〇県を掲載している。

森林所有者を交付対象者とするもののうち最も事例が多い、五〇ha未満の所有者を対象者としているのは、佐賀県（九三％）、茨城県（八九％）、香川県（七一％）等である。佐賀県の場合、在村の農家林家の所有者が多いという特質を踏まえ、今後、適切な森林管理を進めるためには、森林所有者が自らの所有森林の実態把握をすることが重要だと支援交付金を位置づけている。同県では「森を守る交付金」と馴染みやすいように事業の通称名を作り、所有者に事業内容を説明するパンフレットを独自に作成するなどの取り組みを行っている。その結果、先にみたように、三五年生以下森林の協定締結率も八四％と高く、施業計画の範囲は集落をベースとした場合が多いといった特徴を有している。

一方、森林所有者以外の施業計画作成者に対する交付をみると、森林組合への交付率が高いのは、福岡県（九六％）、鹿児島県（八四％）、東京都（八一％）などである。林業事

業体に関しては、最も高い静岡県でも二％台である。森林所有者以外の「その他」とは、近隣の林家、林業第三セクター、NPO法人、JAなどであり、新潟県が五％、兵庫県が四％で、秋田県と埼玉県が二％台である。

森林所有者の森林管理能力が低下している中で、所有者以外のものが施業・経営を集約化するための契機としても支援交付金制度は位置づけ得る制度である。特に、森林組合への交付率が高い県は県レベルでそのことを推進したということができる。例えば、鹿児島県では一ha未満の零細所有者が多く、高齢化が進行しているため、同制度導入を機に森林組合への施業の長期委託と施業の団地化を進めている。一部の森林組合では間伐実行率が高まるなどの成果も上がっている。しかしその一方で、県レベルで森林組合による施業計画策定を推進したために、森林所有者や他の事業体に対する説明が十分となり、一部では個別森林所有者自身による施業計画策定の希望が認められなかった県もある。

我が国における森林・林業構造は多様であり、交付対象者に関しては、それが地域の森林管理の担い手構造にマッチした形態であるかどうか支援交付金の効果を左右すると考えられる。

（九州大学大学院農学研究科・助教授）