

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（下）

佐藤，宣子
九州大学大学院農学研究院：助教授

<https://hdl.handle.net/2324/6758964>

出版情報：山林. 1470, pp.17-22, 2006-11. The Japan Forestry Association
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―

(下)

佐 藤 宣 子
さとうのりこ

四 支援交付金の効果と見直しの要望点

(一) 支援交付金の有効性

では、支援交付金は具体的にどのような効果をもたらしたのだろうか。以下、林野庁が二〇〇五年十二月に実施した「森林整備地域活動支援交付金に係る調査」を見ていきたい。同調査は支援交付金制度の効果と課題を検討する目的で、市町村（配布数、回収数ともに三三二）、森林組合（同三二五）、施業計画を策定した森林所有者（配布数七五一、回収数七三〇）を対象に実施したものである。

まず、どのような地域活動が実施されたかについてである。二〇〇二～二〇〇四年度の平均件数（所有者と森林組合）をみると、森林の現況調査活動が七三％と中心で、歩道の整備等が一一％、施業実施区域の明確化作業が一〇％である。地域活動に対する支援交付金の効果については、最も評価が低い森林の現況調査でも市町村の八四％、森林組合の九一％、森林所有者の九二％が「非常に効果がある」または「効果がある」としている。

次に、同制度によって地域や経営体にどのような効果があったのかについて、複数回答（三つまで）の結果を表3に示している。森林組合に関しては、施業計画を森林組合自ら

表 3 支援交付金が地域や経営体にもたらした効果（3 つまでの複数回答）
（単位：選択率％）

	市町村	森林組合		計	森林所有者（所有規模別）				
		長期施業 受託あり	長期施業 受託なし		5ha 未満	5～ 20ha	20～ 100ha	100～ 500ha	500ha 以上
森林所有者の森林整備意欲向上	62%	46%	65%	69%	56%	73%	72%	66%	85%
森林組合の事業量確保	49%								
森林組合への施業委託の推進	43%	43%	40%	32%	33%	36%	32%	30%	21%
森林施業計画の遵守意識向上	24%	31%	29%	37%	21%	34%	44%	47%	38%
集落による森林整備活動の活発化	19%								
地域の雇用創出	9%								
不在村森林所有者の意向確認	5%	9%	16%						
素材生産業者の森林施業計画樹立 による伐採後再造林等の森林整備 推進のきっかけ	3%								
組合員との接触機会の増加		40%	43%						
作業班員の就業確保		30%	20%						
職員の地域森林事業の把握		29%	16%						
森林組合への長期施業委託（最低 5年間）の推進		27%	6%						
新組合員の組織化		2%	3%						
所有林の現況把握				60%	65%	53%	59%	68%	66%
所有林の境界把握				36%	32%	29%	39%	50%	30%
効果は感じられない	6%	3%	2%	1%	5%	1%	1%	1%	0%
その他	4%	3%	5%	3%	0%	5%	2%	3%	6%

資料：林野庁「森林整備地域活動支援交付金制度に係る調査」（2005 年度）の市町村、森林組合、森林所有者調査結果より作成。

注：3 つの調査では同一の選択肢と異なるものがある。空白部分はその調査については選択肢ではなかったことを示すものである。また、選択肢数も異なるため、それぞれの調査間の比較については参考値である。

策定している「長期施業受託あり」（一八三組合）と所有者が策定している「長期施業受託なし」（一二八組合）に分けて集計した。また、森林所有者は所有規模別に分けて集計した。

市町村の六％は「効果は感じられない」としているが、その他は何らかの効果を感じており、「森林所有者の森林整備意欲向上」が六二％と最も高い。次いで、「森林組合の事業量確保」（四九％）、「森林組合への施業委託の推進」（四三％）、「森林施業計画の遵守意識向上」（二四％）である。また、支援交付金制度は中山間直払いとは異なり、施業計画面積要件が三〇haとしているだけで集落活動の支援は制度上仕組まれているが、市町村の一九％が「集落による森林整備活動の活発化」を指摘している。

森林組合は、「森林所有者の森林整備意欲向上」と合わせて「森林組合への施業委託の推進」と「組合員との接触機会の増加」が四割を超えている。長期施業受託ありの森林組合では、「森林組合への長期施業委託（最低五年以上）の推進」（二七％）と同時に、「作業班員の就業確保」や「職員の地域森林事業の把握」についても受託なしの組合よりもポイントが高い。森林組合を核とした経営・施業の集約化の契機となって

いることが指摘できる。一方、受託森林なしの森林組合では、「森林所有者の森林整備意欲向上」が六五%と高く、「森林組合への施業委託の推進」と「組合員との接触機会の増加」は四割台であり、森林組合が組合員との繋がりを強め、施業委託を進めるという点で支援交付金の役割が大きいことが分かる。

森林所有者においても、「森林整備意欲の向上」(平均で六九%)が最も高く、次いで「所有林の現況把握」(同六〇%)、「森林施業計画の遵守意識向上」(三七%)、「所有林の境界把握」(二六%)である。所有階層別にみると、大規模所有者が高い傾向にあるのは「整備意欲の向上」と「森林整備計画の遵守意識向上」である。五〇ha以上層では八五%が整備意欲の向上を、一〇〇〃五〇〇ha層では四七%が計画遵守意識の向上を指摘している。逆に、小規模所有者で効果があるのは「森林組合への施業委託の推進」である。

五ha未満の所有者では交付額平均(二〇〇四年度)が二・一万円と少額なこともあり、施業計画遵守までの意識向上は到

表 4 森林所有者の規模別施業計画策定方法

(単位:回答数、比率)

	5 ha 未満	5～ 20 ha	20～ 100 ha	100～ 500 ha	500 ha 以上	総計
① 単独作成	1	7	54	48	33	148
② 複数の所有者による共同作成	118	161	145	65	12	506
未回答	14	22	11	3	2	76
計	133	190	210	116	47	730
(%)						
単独作成	1%	4%	26%	41%	70%	20%
複数共同作成	89%	85%	69%	56%	26%	69%
策定方法不明	11%	12%	5%	3%	4%	10%
計	100%	100%	100%	100%	100%	100%

資料:林野庁「森林整備地域活動支援交付金制度に係る調査(施業計画策定森林所有者)」(2005年実施)データより作成。

注:施業計画には30ha以上の団地が必要であるので、制度的には30ha未満の森林所有者が単独で作成することはできない。アンケート結果として掲載しているが、20ha未満の単独作成(網かけ部分)はありえない。

表 5 森林所有者の規模別施業計画策定方別にみた効果の違い
(森林施業計画を遵守する意識向上について)

(選択率)

	5 ha 未満	5～ 20 ha	20～ 100 ha	100～ 500 ha	500 ha 以上	総計
単独作成	0%	29%	48%	52%	42%	47%
複数共同作成	22%	35%	43%	43%	25%	35%
策定方法不明	7%	18%	9%	33%	50%	16%
	20%	33%	42%	47%	38%	36%

資料:林野庁「森林整備地域活動支援交付金制度に係る調査(施業計画策定森林所有者)」(2005年実施)データより作成。

らなかったが（それでも二二％）、所有林の現況把握によって五六％が森林整備の意欲向上になったということは支援交付金の大きな成果だといえるだろう。筆者が行った現地調査においても、「他出している子供が帰省した時に、いっしょに山に行って境界を教えた」という声も聞かれた。

支援交付金の狙いの一つである森林施業計画とのリンクについてみると、森林所有者の施業計画遵守の意識向上効果は計画の単独作成か複数所有者による共同作成かによっても異なっている。表4は所有階層別の施業計画策定方法、表5は遵守意識の向上を支援交付金の効果として選択した所有者率を示している。全体では七割が共同策定、二割が単独策定（一割は不明）であり、前者では三五％の割合なのに対して後者は四七％、二〇ha〜五〇〇ha層では単独策定の概ね五割の所有者が遵守意識が向上したとしている。そもそも意識の高い所有者が単独で策定したともいえるが、大中規模所有者に対しては単独策定の推進が森林施業を計画的に実施する上で有効であるといえる。

（二）制度見直しの要望点

このように、支援交付金制度は様々な面で効果をもたらしており、林野庁アンケートでは市町村の九一％、森林組合の九七％、森林所有者の九九％が制度の有効性を評価している。

しかし、同時に市町村の四九％、森林組合の三九％、森林所有者の二二％が「一部制度の見直しが必要」としている。特に、市町村は財政負担と担当者の負担が大きいこと、加えて数字で支援交付金の成果を明確に把握することが難しいことなどから見直しを求める声が強い。要望する見直し項目については、市町村は「市町村財政負担の軽減」（四七％）に次いで「積算基礎森林の基準変更」（三五％）、森林組合と森林所有者は「積算基礎森林の基準変更」が最も高く、次いで「地域活動の追加」と「交付単価の変更」である。また、森林所有者では「小規模所有者の支援」や「協定期間の変更」についても約二割が希望している。

こうした制度の拡充への要望と同時に、筆者による市町村の聞き取り調査によると、活発に林業振興を図ってきた市町村や集落では、対象行為とされた地域活動はこれまでも当たり前のこととして行っている場合が多く、支援交付金によって森林管理水準が向上したとは実感しにくいことが指摘された。これらの市町村では、地域活動の追加や具体的な施業に対する既存補助金を充実させる等、交付金の使途に柔軟性を持たせることに対して要望が強い。

五 まとめ―森林直接支払い制度への接合を―

以上、二〇〇二年度に導入された支援交付金制度は、既存

の補助金制度とは異なる制度設計がなされており、森林所有者の森林整備意欲の向上や森林組合による経営・施業受託推進の契機になる等、これまでにはない効果を上げると同時に、多くの課題があることがわかった。今年度は第一期の最終年度となるため、第一期目の成果を踏まえて次期対策の制度変更が提起されることになる。

制度導入の経緯からみても、制度の見直しには農政の中山間直払いの変更点も参考にされると考えられる。中山間直払いは第一期から第二期の見直しによって、基礎単価を引き下げた上で、集落で農地集積の担い手育成や多面的機能の発揮等のプラスαの事項を集落計画に盛り込んだ場合、交付金を加算するという交付単価に差をつけるという変更がなされた。もともとの単価設定は平場地帯との生産費差額の八割が補填される条件不利地域対策として導入され、農家非選別を特徴としていた同制度に構造政策的な意味が追加されている⁶⁾。こうした農業での動向を踏まえると、支援交付金の次期対策は施業・経営の集約化や具体的な施業に繋がるような活動を支援する制度へと変更されることが予想される。

しかし、著者が今後の森林政策にとって必要だと考えるのは、支援交付金の成果と課題を踏まえて、森林政策に対して直接支払い制度を全面的に導入することである。農業の場合には「直接支払い制度」と明確に位置づけているのに対して、

森林の支援交付金では既述したように、活動のある地域活動に限定しているため、地域に適切な取り組みを制限する可能性がある。森林に対する直接支払いの導入には既存の造林補助制度を含めて総合的に見直すことによって、森林施業計画制度を実質化させ、多面的機能を増進させる制度設計が必要となる。

その際、課題となる点を二点指摘し、本稿のまとめとした。

第一は、裾野を広く森林管理への感心がない森林所有者の掘り起こしに主眼をおいた制度設計にするのか、逆に森林管理Ⅱ林業生産の主要な担い手に集中した支援を行う制度設計にするのかについてである。森林・林業基本計画の改定議論からも、今後は後者に視点を置いた施策に重点がおかれることが予想される。しかし、意欲ある担い手に施業や経営を集約化させ、支援を集中させるだけでは森林の多面的機能の発揮は実現しない。地域の多様な森林所有と担い手構造を踏まえた柔軟な支援策が不可欠である。

林野庁資料によると、民有林の地域森林計画対象の森林面積（一、七二四万ha）のうち森林施業計画認定面積（九八五万ha）の割合は二〇〇三年度末現在、五七％である。制度導入前の二〇〇一年度末では七八％であったため、カバー率はむしろ低下している。森林法改正前の施業計画と改正後の現

在のカバー率を比較することはあまり意味をもたないと考え
るが、民有林全体の底上げ＝施業計画策定率を高めることは
重要である。その上で、計画的な施業と景観保全や生態系に
対する配慮など環境面での遵守事項を定め、遵守事業体に対
する環境直接支払いを実施する等の二段構えの工夫が必要だ
と考える。

第二は、地域の課題に柔軟に対応しうる制度設計と納税者
への説明責任の両立についてである。地域で柔軟な制度とい
うことは、全国画一の指標で制度を評価することを困難にす
る可能性がある。森林施業計画の実施状況を把握すると同時
に、流域や都道府県レベルで実施状況に対する評価委員会を
設置するなど、透明性を確保し効果を具体的に把握すること
が求められる。

注

- (1) 同検討委員会の「中間とりまとめ」は次のHPに公表されて
いる。(http://www.rinyamaif.go.jp/puresu/h18-5gatu/0530
b2.pdf)。
- (2) 制度の仕組みに関しては、森林林業基本政策研究会『森林整
備地域活動支援交付金制度の解説』体制出版社、二〇〇二年を参
照にした。
- (3) 第一期の中山間支払い制度の特徴として、小田切氏は集落重

点主義、農家非選別主義、地方裁量主義の三点を指摘している
(小田切徳美「中山間直接支払制度と『直接支払政策』の課題」『農
村と都市をむすぶ』六三二号、二四～三四頁、二〇〇四年)。

(4) 間伐面積は平成十八年版、林業白書より。本間伐実績は全民
有林面積で三六年以上も含まれるので、比較している支援交付金
対象となる私有林で三五年生以下となると数字は下がる。

(5) 拙稿「山村集落における『森林支援交付金』の活用と資源管
理」『国土保全奨励制度調査平成十六年度研究報告書』森と村の会
(二〇〇五年)、二七～四八頁

(6) 中山間地域等直接支払い制度の変更に關しては、http://
www.maff.go.jp/soshiki/kambou/joutai/onepoint/public/
chu_top.htm (農林水産省HP内中山間地域等直接支払制度ペー
ジ) 及び、同制度変更を批判的に論じたものとして橋口卓也「中
山間地域等直接支払制度の検証―集落構造と集落協定」小田切徳
美・安藤光義・橋口卓也『中山間地域の共生農業システム』農林
統計協会、二〇〇六年を参考にした。

(九州大学大学院農学研究院・助教授)