

森林経営計画策定の地域的特徴と制度課題(I) : 認定率と計画種類について

佐藤, 宣子
九州大学大学院農学研究院 : 教授

<https://hdl.handle.net/2324/6758966>

出版情報 : 山林. 1595, pp.21-29, 2017-04. 大日本山林会
バージョン :
権利関係 :



森林経営計画策定の地域的特徴と制度課題（Ⅰ）

―認定率と計画種類について―

佐 藤 宣 子
さとうのりこ

一 はじめに

森林経営計画制度は二〇一二年（平成二四年度）の導入から五年を経過した。同制度の導入は、二〇〇九年以降の森林・林業再生プランの議論の中で、「改革の本丸」^{〔1〕}と位置づけられ、民有林政策の骨格ともいえる制度の変更であった。都道府県や市町村の担当職員はもちろん、森林組合や林業事業体、森林所有者も制度理解と対応に追われた五年間だったと言っても過言ではない。

森林経営計画の目的は、「一体的なまとまりを持った森林において、計画に基づいた効率的な森林の施業と適切な森林

の保護を通じて、森林の持つ多様な機能を十分に発揮させること」^{〔2〕}である。計画の策定者は、森林環境保全直接支援事業（＝造林補助金）の支援対象になるとともに、所得税や相続税の税制優遇や日本政策金融公庫資金の低利融資などを受けることができる。さらに、合法木材の証明や再生可能エネルギーの固定価格買取制度などにも森林経営計画の認定が活用されるようになっていく。

しかし、こうした経済的な誘因を設け、森林施業プランナーという森林経営計画作成を推進する人材養成がなされているにもかかわらず、計画の認定率は目標よりも下回っている。農林水産省の二〇一五年度の政策評価によると、制度導

入の二〇一三年度は目標二五%に対して実績一七%、一三年度は目標三二%、実績二六%、一四年度は目標三九%、実績二八%であることが示されている。目標値と実績値が乖離する中で、二〇二〇年度(平成三二年度)までに認定率を八〇%まであげるとの目標が、二〇一六年度以降の資料では六〇%と下方修正されている。

こうした状況は、まず、どのような条件の地域で計画が策定され、そこでは多面的機能が高まっているのか、逆にどのような条件の地域で策定が困難なのかなど、地域性を踏まえた森林経営計画制度の検証が必要であることを示している。林野庁元次長の田家邦明氏は、制度開始直後の二〇一三年に「要件をクリアできない森林が増加しそれらは未整備のまま放置される可能性」を指摘していたところである。

しかし、農林水産省が実施している政策評価文書では、全国平均の認定率の推移が示されているにすぎない。また、森林経営計画の認定を要件とする森林環境保全直接支援事業と林業専用道の開設事業に関しては、評価地域がビクアップされて費用対効果を算出し、外部委員によって評価がなされているが、森林経営計画制度自体の評価はみられない。

そうした中で、森林経営計画制度を対象とした研究では、一部の都道府県から入手した資料に基づいて計画認定率に地域差が生じていることが明らかにされてきた。⁽⁷⁾しかし、全国

を俯瞰した研究には至っておらず、制度が導入されて五年が経過した今日、行政資料の分析と実証的な検証が求められている。

二 本稿の目的と森林経営計画制度の概要

(一) 目的と資料

そこで本稿は、今後の森林・林業政策を議論するにあたって必要な森林経営計画の認定状況に関する資料を四七都道府県に依頼し、提供いただいた全ての都道府県の行政資料に基づいて同計画の地域的特徴を解明することを目的とした。入手した行政資料は、制度導入三年が経過した二〇一五年三月末の地域森林計画面積、森林経営計画の認定面積(市町村長と都道府県知事認定分)、計画種別の件数と面積、計画認定のうち人工林と天然林面積である。また、筆者が過去に収集していた森林施業計画段階(二〇〇五年三月末)の都道府県別のデータを活用した。⁽⁸⁾

本稿では以下、①森林経営計画の認定率の都道府県別特徴、②新制度導入前の森林施業計画の段階の認定状況との比較、③計画種類別(属地計画である「林班計画」と「区域計画」、および「属人計画」)の認定実態、④「一体的なとりまとめ」という制度導入の眼目であった「林班計画」の一計画当

たり面積を比較した。①～④は都道府県別に、さらに①と④については九州七県の市町村別にデータを入手し地図化して考察した。また、特徴的な都道府県や市町村については、行政担当者や管轄する森林組合への電話調査や対面調査を実施し、特徴的な計画策定となった理由や計画を進める取組、逆に認定が進まない制約などの情報を収集した。

(二) 森林経営計画制度の特徴

森林経営計画制度の仕組みの詳細は林野庁のホームページを参考にしていた⁹⁾が、ここでは、本稿の考察と議論で必要となる仕組みを確認しておく。

森林経営計画は、経営方針の他、施業履歴、施業の計画、森林の保護、施業と保護の共同化、路網整備計画などを記載し、市町村長から認定を受ける必要がある。制度的な特徴としては、①造林補助金制度の名称を森林環境保全直接支援事業として支援を計画作成者に限定したこと（＝選択と集中）、②間伐施業の下限面積（5ha以上かつ標準伐期齢を基準に入工林で必要間伐面積を算出）と間伐下限搬出量（100m³/ha）の設定、③搬出量に応じた補助金額の設定（＝素材生産量の拡大）、④一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）、⑤各施業の支払額は、国が工程を決定し、都道府県が地場の賃金や苗木単価などを¹¹⁾用いて算出（＝国による施業方法の指定）等が特徴である。

森林経営計画の種類は前述のように三つであり、制度開始時は「林班計画」（一つの林班または連単する複数林班で面積二分の一以上の森林をまとめて属地的に樹立）と「属人計画」（200ha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）の二種類であった。認定率が上がらない中で、小規模所有者でも樹立可能なようにと緩和措置として追加されたのが「区域計画」（市町村長が区域を定め、その中で300ha以上の森林をまとめて属地的に樹立）である。本稿で考察した森林経営計画の策定実態は、その「区域計画」導入年度末の状況である。

三 森林経営計画の認定率の地域性

(一) 都道府県別にみた認定率

まず、森林経営計画の認定率についてである。図1は都道府県別に、民有林の地域森林計画対象面積に占める森林経営計画認定面積の比率を地図化したものである。都道府県によつて認定率が大きく異なっていることが分かる。全国平均（大臣認定は除く）の二八・三％に対して、北海道（七〇％）が最も高く、次いで大分県（五三％）、山梨県（五〇％）、宮崎県（四四％）、茨城県（四二％）の五道県が四割以上の県であった。一方、低位なのは沖縄県が作成なし、滋賀県と神

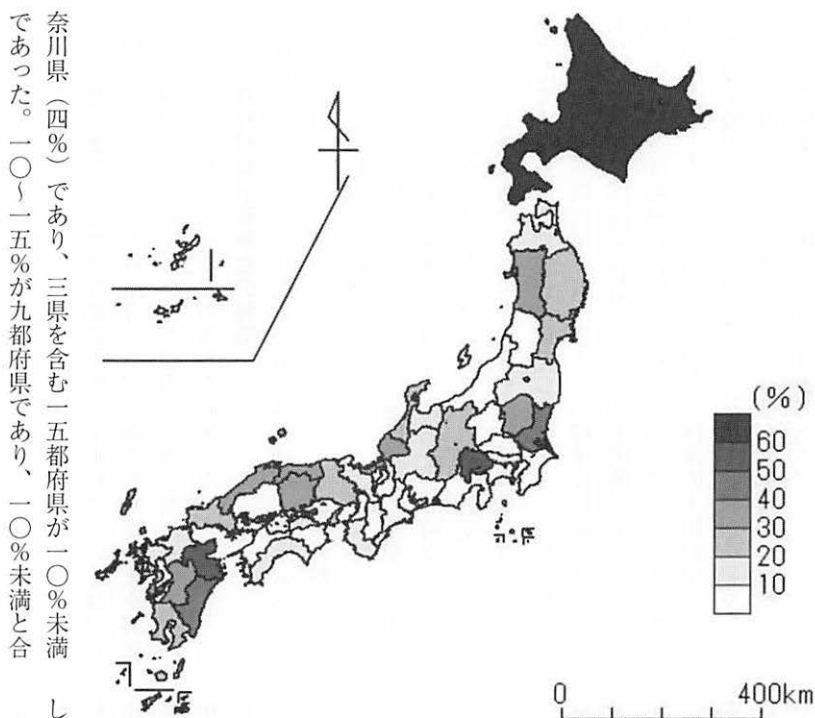


図1 森林経営計画の都道府県別認定率（2015年3月末）

資料：各都道府県の森林経営計画担当課の資料より作成

わせると二四都府県が一五%以下に含まれ、都道府県数でいうと過半を占めた。全国平均二八・三%よりも一〇%以上も低い都道府県が多いということは、最も民有林面積が大きな北海道が全国の平均値をあげているからともいえる。北海道を除いて都府県で認定率を算出したところ、二二・九%であった。

図1から地帯的な特徴をみると、北海道と九州、中国、北関東、東北地方で比較的認定率が高いのに対して、歴史ある林業地が多い近畿、東海、四国地方で認定率が低いという傾向を指摘できる。また、同一地帯であっても山梨県は近隣自治体に比べ高く、広島県や佐賀県は低いというように地帯的な特徴とは異なる動向を示す県も存在していることが分かる。

(二) 施策計画段階（二〇〇五年度末）との比較

こうした都道府県別の計画認定率の差は、森林施策計画段階からどのように変化したのであろうか。表1は、二〇〇五年三月末の森林施策計画の「協定締結率」と二〇一五年三月の認定率を集計した結果である。

森林施策計画は、二〇〇一年の森林法改正で大きな制度改

奈川県（四%）であり、三県を含む一五都府県が一〇%未満であった。一〇～一五%が九都府県であり、一〇%未満と合

表 1 森林施業計画と森林経営計画の都道府県別認定率

	森林経営計画の認定率 [※] (2015年3月末)								都道府県 数計
	5%未満	5~10%	10~15%	15~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50%以上	
森林施業計画「協定締結率」 ^{※1} (2005年3月末)	5%未満	神奈川県、 沖縄県	大阪府						3
	5~10%		三重県、 千葉県		香川県				3
	10~20%		静岡県	東京都、 青森県					3
	20~30%				福島県	宮城県、 長野県	栃木県	茨城県	5
	30~40%		広島県、 群馬県、 愛知県	富山県、 高知県		兵庫県	島根県	山梨県	8
	40~50%		徳島県、 埼玉県	岐阜県、 新潟県		山口県、 鹿児島県			6
	50~60%	滋賀県	愛知県、 山形県	京都府	福岡県	石川県、 長崎県、 岩手県	熊本県、 秋田県、 鳥取県	北海道	12
	60~70%						宮崎県	大分県	2
	70%以上		奈良県	佐賀県、 和歌山県			岡山県、 福井県		5
都道府県数	3	12	9	3	8	7	2	3	47

資料：林野庁（2005年3月末）、森林資源現況表および各都道府県資料（2015年3月末）より作成。

注：1) 2005年3月末の森林施業計画「協定締結率」とは、私有林の人工林35年生以下面積に対する計画認定内森林で「森林整備地域活動支援交付金」の積算基礎森林面積の割合である。

2) 2015年の森林経営計画の認定率には大臣認定は含んでいない。認定率とは、民有林の地域森林計画対象森林面積に占める森林経営計画の認定された割合である。

3) 太線で囲っている部分は全国平均を示している。

4) 太字の道府県は2005年の「協定締結率」よりも2015年民有林の認定率の方が高い府県を示している。

正が行われ、二〇〇二年度から計画認定の作業が始まったので、森林経営計画と同様、制度変更後三年後の二〇〇五年三月末のデータを用いた。ただし、二〇〇五年の数字は、地域森林計画の対象面積に占める計画認定面積ではなく、「協定締結率」という計画認定内で森林整備地域活動支援交付金の交付対象であった三五年生人工林面積を私有林面積で除した数値である。従って、私有林の若齢人工林がどの程度森林施業計画でカバーされていたかを示す数値といえる。ストリートに認定率の変化が議論できるものではなく、留意が必要であるものの、傾向を把握するには十分である。

二〇〇五年の全国平均の「協定締結率」は四六・三%であった。七〇%以上が五県、一方で五%未満が三県と当時から都道府県による差が大きくあったことがわかる。しかし、四七都道府県のうち半分以上の二五道府県は若齢人工林の四割以上をカバーしていた。

両時期を比較して特徴的なことは、第一に、森林施業計画の「協定締結率」が二〇%未満の九府県は全て森林経営計画の認定率も二〇%以下であること、第二に、二〇〇五年に三〇%以上だった道府県のうち五県（北海道、山梨県、島根県、茨城県、栃木県の五道県）は森林経営計画の認定率の方が高いこと、第三に、三〇%以上だった道府県において、森林経営計画の認定率に大きな差異が生じていることである。三

〇%以上だった三三道府県のうち一六は森林経営計画で一五%以下になっていた。特に、奈良県、佐賀県、和歌山県、滋賀県、愛知県、山形県、京都府では五〇%以上カバーしていたが、一五%以下となっている。

つまり、①以前から計画策定が低位だった県、②森林経営計画制度の発足後に低くなった県、③計画認定率を維持、上昇させた県に分けることができるが、②が一六もあり、都道府県段階で制度変更に対応できなくなった自治体が多くあることがわかった。

(三) 九州における市町村別認定状況

図2は、九州の市町村別に森林経営計画の認定率を地図化したものである。九州は相対的にみて認定率が高かったが、同一県内でも市町村によって認定率に大きな差が生じていることがわかる。

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湯前町で八〇%を超えていた。聞き取り調査によると、両自治体は一九九〇年代から

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

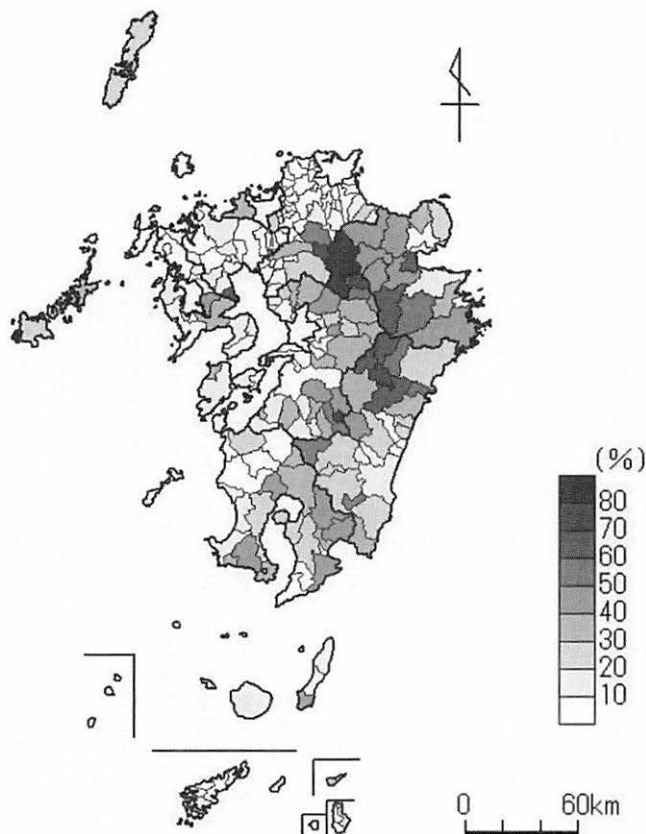


図2 九州における市町村別森林経営計画の認定率(2015年3月末)
資料:九州7県の森林経営計画担当課資料より作成

によって計画樹立が難しいとのことであった。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、私有林の所有規模が著しく零細であること、そして人工林率が低いことによって、間伐の下限面積（5 ha／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。

以上のように相対的に認定率が高い九州においても、市町村別に認定率の差異があることがわかった。認定率の差は、人工林率や地位といった資源条件と森林所有構造に加えて、森林組合による団地化施業の歴史や5 haの間伐下限条件を確実にクリアできる担い手の存在といった条件も関係することが示唆された。

四 森林経営計画の種類にみる地域性

(一) 森林経営計画の種類別内訳

次に、「林班」、「区域」、「属人」という三つの計画種類別に認定状況をみると、四七都道府県計で、林班計画件数が八、一七五件（うち他計画種との重複三一一件）、区域計画九四五件、属人計画が九四五件であった。面積的には、認定面積

四八〇万haのうち林班計画が五六・九％（うち他計画種との重複面積が二・七％）、区域計画が四・〇％、属人計画が四一・八％であった。二〇一四年度に緩和措置として新たに設けられた区域計画による作成は初年度ということもあり低位であり、認定率を上げるまでには至っていないといえる。

計画種別に認定面積を件数で除して一計画当たりの面積を算出したところ、林班計画が三三四ha、区域計画が二〇一ha、属人計画が三、一五九haであった。属人計画は一〇〇ha以上の所有者が樹立することができ、実際に樹立・認定に到っているのは平均で三千haを超える所有者であったといえ、個別林家というよりも公有林や企業の社有林が属人計画を樹立し、認定面積の四割以上が属人計画であることがわかった。このことは、森林・林業再生プランの委員会では、主に林班計画を念頭に、小規模私有林の「施業集約化」による効率的な施業を担保する制度として議論されたが、実際に策定された計画面積の四割が属人経営であったことは、大規模所有林に偏って森林環境保全直接支払事業費が投入されていることが予想される。

(二) 都道府県別にみた計画種の特徴

計画種の都道府県別の違いを示したのが図3である。森林経営計画の認定面積を一〇〇として、計画種別の割合を示したものである（林班計画との重複分は他計画としてカウン

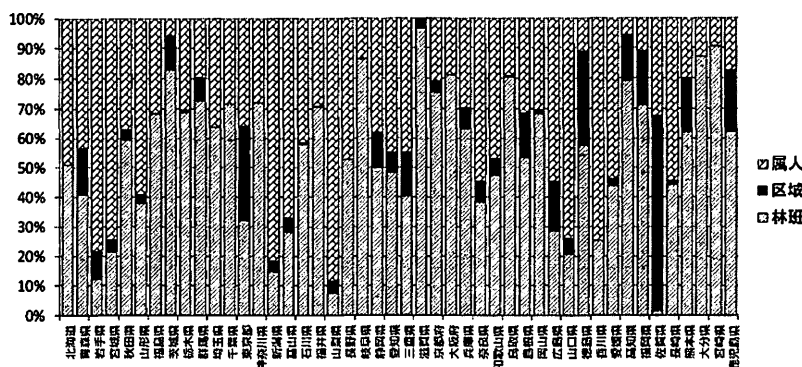


図 3 都道府県別の森林経営計画種別面積割合 (2015 年 3 月末)

注: 林班計画とその他の重複面積はその他にカウントしている。

ト)。計画種においても都道府県によって違いがあることがわかる。

林班計画が主に樹立されている(八〇%以上)のは、滋賀県(九七%)、宮崎県(九二%)、大分県(八九%)、岐阜県(八七%)、茨城県(八三%)、大阪府(八一%)、鳥取県(八〇%)の七府県であった。私人計画の比率が高い(五〇%以上)のは、山梨県(八八%)、岩手県(七八%)、宮城県(七五%)、香川県

(七五%)、山口県(七四%)、富山県(六七%)、山形県(五九%)、広島県(五五%)、長崎県(五五%)、愛媛県(五四%)の一〇県であった。認定率が高い県の場合であっても、私人計画が中心の県(山梨県、北海道も四九%が私人)と林班計画が中心の県(大分県、宮崎県)にわけることができる。電話調査によると、山梨県と北海道は道県有林で私人計画を樹立して認定率を高めることができたことだった。

一方、区域計画の比率が最も高いのは佐賀県の六六%であり、次いで、東京都(三二%)、徳島県(三一%)、鹿児島県(二〇%)が二〇%を超えていた。これらの都県では、二〇一四年度の区域計画の導入によって計画樹立が進んでいくといえる。九州での調査によると、鹿児島県、福岡県、熊本県では区域計画の導入に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。

次号では、林班計画の面積、受委託面積、人工林と天然林割合等の地域性を考察した上で、森林経営計画の制度課題について考察する。

注および参考文献

(1) 岡田秀二『森林・林業再生プラン』を読み解く、日本林業調査会、四七、二〇一二年

- (2) 林野庁「森林経営計画制度の概要」二〇一五年 (http://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/sinrn_keikaku/pdf/gaiyou2704.pdf) (二〇一七年三月一日閲覧)
- (3) 農林水産省「平成二十七年実施政策に係る事前分析表一七森林の有する多面的機能の発揮」二〇一五年 (URL: <http://www.maff.go.jp/j/assess/hanej/ziszeki/h27/attach/pdf/target2.pdf>) (二〇一七年三月一日取得)
- (4) 前掲(3)の平成二十八年度版
- (URL: <http://www.maff.go.jp/j/assess/hanej/ziszeki/h28/attach/pdf/target24.pdf>) (二〇一七年三月一日取得)
- (5) 田家邦明「森林政策と「森林・林業再生プラン」―「森林経営計画」の意味―」『農業研究』第二十六号、一七五頁、二〇一三年
- (6) 林野庁「平成二十七年森林環境保全事業評価事業一覧」(URL: <http://www.rinya.maff.go.jp/j/sekou/hyouka/pdf/28ipe001.pdf>) (二〇一七年二月二十六日取得)
- (7) 小菅良豪・米康充・伊藤勝久「森林経営計画制度における計画策定の進捗条件―素材生産業者の参入の意義と可能性―」『林業経済研究』六二(二)、一一―一二、二〇一六年
- (8) 当時の森林施業計画の地域的な特徴と制度課題は、林野庁からの提供データを用いて佐藤宣子編著「日本型森林直接支払いに向けて―支援交付金制度の検証―」日本林業調査会、二〇一〇年で考察した。また、その一部は佐藤宣子「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」という論稿を『山林』一四六九、二〇一五、同一四七〇、一七二に執筆している。

- (9) 林野庁内ウェブページ「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/sinrn_keikaku/con_6.html) (二〇一七年三月一日取得)

(10) 市町村界を跨ぐ場合は都道府県知事、都道府県界を跨ぐ場合は農林水産大臣から認定を受ける必要がある。なお、本稿は都道府県から提供されたデータを使用しているため、以下の考察では大臣認定分は含まれていない。

- (11) 森林環境保全直接支払事業については、福田淳「森林整備事業の最新動向について―造林補助を中心として―」『山林』一五六九、六〇一六九、二〇一五年に詳しい。

(12) 二〇〇五年の「協定締結率」を公有林も含めた民有林を分母にせず、私有林を分母にした理由は、森林整備地域活動支援交付金は交付対象から、「自治体の長が森林施業計画の作成主体となっている森林、旧緑資源機構の水源地造林事業造林地、大企業社有林が除かれていたためである(詳しくは、前掲(8)を参考にされた)。

- (13) 渡辺尚志編『近世地域社会論―幕領天草の大庄屋・地役人と百姓相続―』岩田書院、一九九九年

(九州大学大学院農学研究科・教授)