

第一期「森林支援交付金」制度の成果と課題

～森林所有者へのインパクト～

森林政策学研究室 池江 真希子

I. はじめに～研究の背景

近年我が国では、林業経営不振や森林所有者の高齢化、山村地域の過疎化等によって適切な森林整備がなされず、森林の多面的機能の発揮が脅かされている。農政分野においては耕作放棄地等による農地の多面的機能の低下が危惧される中、2000年度より「中山間地域等直接支払制度」が導入され、農家の営農継続と集落活動にインセンティブを与え、耕作放棄を防止する政策がなされている(1)。

農政分野での直接支払制度導入に影響を受ける形で、林政分野でも森林所有者等による地域活動を支援し、森林の多面的機能の発揮を目的とした、「森林地域活動支援交付金制度（以下、『森林支援交付金』制度と略）が導入された。第一期「森林支援交付金」制度は2002年度からの5年間とされ、2007年度以降は一部見直しを経て、第二期対策へと移行することが決定している。現在、その第一期の事業効果を検証することが森林政策上、課題となっている。

制度の特徴は、交付対象者を森林所有者だけではなく、長期施業計画を策定した所有者以外の者でも対象者となるため、これまでの「森林支援交付金」研究は森林組合の取り組みを中心に上げており、所有者への影響まで検討したものは非常に少ない。

所有者への影響を考察した既往の研究を見ると、堀は新潟県の森林組合を事例に取り上げ、森林組合がまとめて交付金を受け取ることのメリットは、行政と森林組合が共に業務の簡素化を図れたことや、組合員（森林所有者）の委託費負担軽減につながったことを挙げている(2)。一方、五十石は中部地方にある複数の森林組合を取り上げ、森林組合が「森林支援交付金」制度に取り組むことで事業確保がなされた点を評価しつつも、制度が複雑で運用事務が困難であることを指摘し、「森林所有者に対しても報酬が見える制度」にすべきだと述べている(3)。しかし、いずれの研究もどのような所有者が交付金を活用し、どのよ

うなインパクトがあったのかを地域の森林・林業構造と関連づけた考察は行っていない。「森林支援交付金」制度は、地域裁量が大きな制度設計となっていることから(4)、地域の森林所有及び林業構造との関連で成果を検証することが必要である。

II. 研究の目的と方法

本研究は、第一期「森林支援交付金」制度が森林所有者に対してどのようなインパクトを与えたのかを整理し、「森林支援交付金」制度の成果と課題を明らかにし、第二期制度に向けた課題を考察することを目的とする。

まず、林野庁資料から第1期「森林支援交付金」制度の実績と特徴を整理する。

第2に、森林所有構造が異なる3つの市町村（熊本県球磨村、熊本県小国町、佐賀県佐賀市富士町）において「森林支援交付金」制度の活用実態と問題点等を明らかにする。その際、各事例とも「森林支援交付金」制度の運用において、中心的役割を担っている森林組合の位置づけを明確にしなが、森林所有者による「森林支援交付金」制度運用との関係性をまとめる。

以上から示唆された第一期「森林支援交付金」制度による成果と課題をもとに、次期制度のあり方や森林所有者による取り組み方、またそれを左右する森林組合の役割を考察する。

III. 第一期制度の概略と全国的な実績

「森林支援交付金」制度では、森林施業計画策定者が市町村と協定締結し、毎年対象行為を実施後、その報告書を市町村に提出することで、交付金が交付される。具体的な仕組みについては表1-1に示している。

実際の交付対象者は、大きく森林所有者（個人の所有者や会社等）と森林所有者以外の者（森林組合や林業事業者等）とに分けられる。2004年度の交付総額のうち、個人の森林所有者への交付が40.5%を占め、そのうち所有規模が50ha未満の所有者への交付が30.7%、50ha以上の所有者への

表－1 「森林支援交付金」制度の仕組み

対象森林	認定を受けた森林施業計画の対象とする森林 (30ha以上のまとまりを有する団地)
交付対象者	対象森林に係る森林施業計画の作成主体者
対象行為	森林の現況調査、施業実施区域の明確化作業、歩道の整備等
交付金額	積算基礎森林*1ha当たり1万円
*積算基礎森林とは以下の条件である。(ただし林齢は協定締結時点のものである。)	
ア 35年生以下の人工林	
イ 36年生以上45年生以下の人工林で、次の要件を全て満たす	
a 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に存する	
b 協定締結後協定期間中に施業を計画している	
c 当該施業が35年生以下の人工林と一体的な施業が行われる	
ウ 60年生以下の育成天然林	

資料：「検討会報告中間とりまとめ」より作成

交付が9.8%となっている。一方で森林組合への交付は34.0%を占めており、個人の森林所有者と森林組合両者の交付を合わせると、74.5%を占める。

次に2005年度までの「森林支援交付金」制度の実施状況(表－2)を見ると(5)、協定締結数、交付総額が年々増加してきていはいはいるものの、2003年度からの伸びの鈍化を見ると、制度の広がりは頭打ちとなったのではないかと推測される。また、積算基礎森林は35年生以下人工林への交付の割合が圧倒的に多い。

表－2 「森林支援交付金」制度実施状況

		2002年度	2003年度	2004年度	2005年度 見込み
対象森林を有する市町村		2,247	2,166	1,930	1,796
実施市町村数		1,648	1,908	1,725	1,616
実施市町村率		73%	88%	89%	90%
協定の締結数		11,863	14,876	15,563	15,604
(単位：千ha)	積算基礎 35年生以下人工林	1,091	1,396	1,463	1,485
	60年生以下育成天然林	60	76	80	80
	36～45年生人工林	40	54	60	60
	合計	1,191	1,526	1,602	1,625
交付総額(単位：億円)		119	153	160	163
実施率※		55%	70%	74%	75%

資料：「検討会報告中間とりまとめ」より作成

注：※当初事業予算額(217億円)に対する交付総額の比率である。

IV. 森林所有者に対するインパクト

(1) 不在村大規模所有者～球磨村

熊本県球磨村において「森林支援交付金」制度は主に球磨村森林組合によって活用されており、村内の所有者による取り組みはない。球磨村森林組合は、制度発足以前から地元小規模所有者と一部不在村所有者との間で長期施業受委託契約を

結んでいたため、森林組合が施業計画を策定するのは自然な流れであった。球磨村森林組合への交付額は約1,700万円で、球磨村における交付総額の約6割を占めている。他は会社や大規模所有者、森林整備法人への交付である。同森林組合は「森林支援交付金」をもとに各団地の作業道補修事業を行っており、施業推進へとつなげ、また、GISの導入経費とするなど森林施業の効率化を図っている。

このような球磨村森林組合の取り組みがある中で、同村において唯一個人の森林所有者として「森林支援交付金」制度を活用しているのが、不在村所有者A氏である。関西在住のA氏は山林業の他不動産業を営んでおり、1980年に球磨村の山林118haを取得し、造林を行った。現在も年に数回村を訪れ所有林の管理を行っており、間伐材の販売収入を得ている。施業の実施には球磨村の地元住民を雇用しており、また作業道開設は球磨村森林組合に委託している。間伐木の選木など細かい施業内容についてもA氏が指示を出している。

A氏が球磨村に所有する森林への「森林支援交付金」は約80万円だが、A氏は近隣の市町村にも300ha近く所有しているため、その分を含めるとA氏への交付額は総額約260万円である。不在村のため交通費等がかさむA氏にとっては貴重な助成であると同時に、対象行為は日頃の施業をしていけば当然行うべき活動で、特別新しいことに取り組んだということではない。A氏の要望としては、積算基礎森林の年齢をあげてほしいということである。また、球磨村森林組合や行政の制度について認識不足や、所有者に対する説明不足を指摘した。

(2) 在村中規模所有者～熊本県小国町

熊本県小国町の「森林支援交付金」制度は小国町森林組合と町が協定を締結している。森林組合が「森林支援交付金」制度導入を機に、町内すべての所有者と長期施業受委託契約を結んだ。森林組合が町内の森林に係る交付をまとめて受けている点は前述の球磨村の事例と同様で、小国町における交付総額3,420万円のほとんどを小国町森林組合が受け取っている。しかし、小国町森林組合の場合は、個人の森林所有者が対象行為を実施することで交付金を還元する措置をとっている。

制度初年度においては、対象行為（主に現況調査）を行った所有者に対して 5,000 円/ha（積算基礎森林）の還元を行った。つまり、小国町では森林組合を通して個人の森林所有者も「森林支援交付金」を受け取ることができる仕組みとなっている。

小国町内に約 90ha の山林を所有する町内在住の K 氏は、昔からの林業家であり施業も自身で行ってきた。「森林支援交付金」制度の現況調査も自力で行うことができたため、毎年作業を実施して森林組合に報告、「森林支援交付金」の還元を受けてきた。還元額は初年度で約 25 万円あったが、2004 年度は約 17 万円に減額された。これは、小国町森林組合からの還元される金額の単価が下げられたことや、組合に対する出資金を差し引かれているためだと考えられる。このように、所有者の受け取れる額も限られており、K 氏は場合現況調査も日頃の施業の実施によってまかなえるので、「森林支援交付金」制度によってもたらされる影響は小さいと言える。さらに、制度導入時に結ばれた長期施業受委託契約について、K 氏は意義を感じておらず、2007 年度から K 氏は契約を解約し、個人で施業計画を策定し「森林支援交付金」を受け取ることが希望している。このような考えをもつ森林所有者は他にも町内で 30 人以上が申し出ている。小国町森林組合はそのような意向に応え、2007 年度以降は長期施業受委託をするのか、それとも個人で施業計画策定するのかの判断を所有者と協議し決定することとした。

（3）集落組織による取り組み～佐賀県富士町

小規模所有者が多数を占める富士町における「森林支援交付金」制度は、富士大和森林組合によって独自の活用がなされている(6)。協定締結は町と集落でなされ、交付金は集落を通じて森林所有者へと交付されている。富士町における交付総額は約 3,400 万円で、そのうちの 20% を事務手数料として富士大和森林組合が受け取っている。富士町は第一期中に所有者による森林の現況調査を推進した。

富士町は集落組織が健在で、「森林支援交付金」制度においても集落単位で取り組んでいるケースが多く、施業計画策定率も 94% と非常に高い。その中でも特に生産森林組合による取り組みが盛んである。富士町の中でも林業が盛んな北部の

A 集落の A 生産森林組合は、所有面積 20ha、組合員数 18 名の小規模な組合であるが、組合員の自力による森林施業を維持している。A 生産森林組合に対する「森林支援交付金」は十数万円であるが、組合員の森林管理に対する意欲が向上したという意見が聞かれた。

現在ダム建設が進む地域にある O 集落の O 生産森林組合は、所有面積 85ha、組合員数 47 名の生産森林組合である。組合員はダム建設のため佐賀市や町内の他の集落へと余儀なく転居をすることとなった。このように組合員の住居が各地に散ってしまいがちながらも、O 生産森林組合は解散せずに活動を続けている。年に数回、組合員が各地から集まり所有林の手入れを行っている。「森林支援交付金」の交付額は約 44 万円で、現地の作業道補修等に使っている。収入の多くが補助金によってまかなわれている O 生産森林組合にとって「森林支援交付金」制度は活動維持のための貴重な財源である。

農業が盛んで、比較的若い世代が多い S 集落の S 生産森林組合は、所有面積 387ha、組合員数 36 名の活発な生産森林組合である。「森林支援交付金」は 115 万円で、S 集落への交付額の 8 割以上を占めており、生産森林組合が集落地域の森林管理の主体となっている。S 生産森林組合は「森林支援交付金」を利用して作業道補修を行い、集落の農林地保全を図っている。一方で組合員の高齢化に伴い、生産森林組合による森林管理が維持できるかが危惧されている。これに対し、地元住民によって森林管理を維持する目的で、2000 年頃に S 集落住民を中心とした請負作業班が設立された。事業は主に S 集落の森林を対象としており、その確保は富士大和森林組合からの請け負いと S 集落住民および S 生産森林組合からの直接委託とが半々である。今後、S 生産森林組合からの委託が増加し、その委託費として「森林支援交付金」が利用されることが想定され、「森林支援交付金」によって森林管理の新たな担い手の活動が維持されると期待できる。

V. まとめと考察

今回取り上げた 3 市町村の「森林支援交付金」制度への取り組みを表 3 にまとめた。

表-3 3市町村における取り組み状況

	球磨村	小国町	富士町
民有林面積(A)	16,493ha	10,327ha	9,989ha
施業計画策定面積(B)	9,490ha	7,841ha	9,343ha
施業計画策定率(B/A)	57.5%	75.9%	93.5%
人工林率	72.0%	77.9%	90.6%
林家数	628	683	781
不在村者所有率	25.6%	7.7%	6.5%
齢級構成のピーク	36~45年生	31~40年	26~35年
長期受委託	全組合員	全組合員 (2007年度以降は希望者のみ)	なし(施業委託のみ)
交付額	2,500万円	3,400万円	3,400万円
森林組合への交付額	1,700万円	3,400万円	680万円
所有者への交付・還元	×	△	○
所有者への周知	×	△	◎

球磨村は不在村率が高く、森林組合との長期施業受委託契約が成立しているため、所有者個人による施業体制がもともと備わっていなかった。また、人工林の齢級構成が比較的高いため、積算基礎森林面積が小さくなり、「森林支援交付金」の交付額が伸び悩んだ。これらを要因として、球磨村の森林所有者への「森林支援交付金」制度の直接的なインパクトは小さかったと思われる。しかし、「森林支援交付金」制度によって球磨村森林組合が大規模な作業道補修事業に取り組んだことは、間接的ではあるが球磨村の森林所有者にとっても意義のあるものと言える。また、一部の熱心な不在村所有者にとっては持続的な森林管理を維持する上で大きな意味があった。

小国町においては、対象行為を実施した所有者に対して「森林支援交付金」を還元することによって、所有者による森林整備を支援することができた。しかし、もともと森林整備に関心のない所有者に対するインパクトは小さい。

小規模所有者が多い富士町の場合は、「森林支援交付金」が生産森林組合などの集落単位による森林管理活動を維持することとなり、今後も地域が一体となって森林整備を行っていくことが期待できる。森林所有者へ直接交付されることで、所有者の森林管理への意識が高まり「森林支援交付金」制度が森林所有者に深く定着している。今後、具体的に計画に基づいて施業を推進することが課題となっている。

このように3市町村における「森林支援交付金」制度の効果は異なるが、森林組合と森林所有者との関係がその効果を大きく左右していることが分かる。つまり、森林組合が森林所有者の置かれている状況を的確に判断し、それに見合った制度運用がなされているかどうか、また森林所有者に対して積極的な制度の周知がなされているかどうかは鍵となる。球磨村のように森林組合の判断で大規模な事業に取り組んだことや、富士町のように集落組織をうまく利用して森林所有者と制度を直接結びつけたことで得られた成果は評価できる。しかし、小国町のように森林整備に関心のある所有者とそうでない所有者とが混在している場合は一様な成果を得ることは難しい。

第二期制度では、第一期の対象行為の内容が縮小し、交付額も減額される一方で、施業・経営の集約化に対して新たに支援されることとなっている。第一期以上に個別の森林所有者が取り組みにくくなることが予想されるが、施業・経営の集約化を推進するためにはまず、所有者への制度の周知を確実に行うことが必要である。その上で、所有者による自力での森林管理が可能かどうかを判断し、可能であれば所有者による施業計画策定と対象行為の実施をサポートし、困難であれば森林組合による施業受委託を推進する。これにより、施業の足並みがそろい施業・経営の集約化へとつながることが期待される。

第二期「森林支援交付金」制度において、制度の積極的な周知活動と所有状況の異なる森林所有者をとりまとめに重点を置くことが、所有者の収益確保や持続的な森林管理といった成果をあげるポイントとなりうると思われる。

引用・参考文献

- (1) 須田敏彦 (2002) 「中山間地域等直接支払制度の実施状況と今後の課題」 農林金融 673 : 2-25
- (2) 堀 靖人 (2005) 56 回日本森林学会関東支部大会論文集 : 165-167
- (3) 五十石友洋 (2005) 2005 年林業経済学会秋季大会発表資料
- (4) 佐藤宣子 (2006) 「山林」 2006.10 : 20-25
- (5) 林野庁 (2006) 森林整備地域活動支援交付金制度に関する検討会報告 中間とりまとめ
- (6) 池江真希子、他 (2006) 「生産森林組合における支援交付金制度の活用実態」：九州森林研究第 59 号 : 1-5