

## 論文

## 地域住民による森林整備を支援する森林政策の論点

## —森林・山村多面的機能発揮対策交付金を例に—

高野 涼\* (元岩手大学農学部)  
(現和歌山大学観光学部)

山本 信次 (岩手大学農学部)

伊藤 幸男 (岩手大学農学部)

## 要旨

本稿では、林野庁の森林・山村多面的機能発揮対策交付金の活用実態および公開プロセスの論点、制度改正後の対応について明らかにするため、行政資料の分析と岩手県の活動組織および地域協議会への聞き取りを行った。本交付金は地域の生活者の視点に根差した様々な森林整備活動に貢献していた。しかし、本交付金は公開プロセスにおいて、予算の無駄の削減や事業の効率的な実施の観点から、「事業全体の抜本的な改善」または「廃止」という厳しい評価を受けた。その対応として、交付金単価の減額と市町村による上乗せ支援、森林整備の成果を定量的に評価するためのモニタリング調査の義務付けがなされた。制度改正後、全国的に交付金を活用する活動組織数は大きく減少した。一方、岩手県では制度改正後も多くの活動組織が交付金を活用していた。これには、活動組織の力量に応じてモニタリング調査方法を助言する地域協議会の役割が大きいと考えられた。

キーワード：森林・山村多面的機能発揮対策交付金、地域住民、森林整備、行政事業レビュー「公開プロセス」

## 1. はじめに

戦後、わが国の林政は一貫して林業振興を重視してきた。その基調は生産力主義かつ中央集権的であり、森林から森林所有者や地域住民を排除していると批判されている。地域の特性に合わせた多様な森づくりを推進するためにも、地域住民が地域の森林資源を改めて見直し、保全および利用することを支援する政策の必要性が主張されている<sup>1)</sup>。実態としても、森林資源の保全活動を実施している集落数が2000年代後半から増加しているという指摘のほか<sup>2)</sup>、薪や山菜採取などの林野利用や<sup>3)</sup>、木の駅プロジェクトの取り組みなど<sup>4)</sup>、地域住民と森林との関わりが継続・活発化しているという報告がある。森林を専門家だけの関心事ではなく、国民に近親性のあるものにするためにも、こうした取り組みを支援していくことは重要であろう。

一方で、林野庁では2013年度より、地域住民等が協力して行う森林の保全活動および山村地域の活性化に資する取り組みに対して支援する「森林・山村多面的機能発揮対策交付金」(以下、本交付金)に取り組んでいる。本交付金の特徴は、通常の木材生産を主目

\*責任著者 (Corresponding author) E-mail: takanoryo1105@yahoo.co.jp

TAKANO Ryo, YAMAMOTO Shinji, and ITO Sachio “Issues in Forest Policies Supporting Local Residents for Forest Management Practices : A Case of Grant for Forest and Mountain Village Multi-functionality Improvement”

的とした森林整備では対応できない森林の多面的機能を、コミュニティの関心や活力を向上させることで発揮しようとする点である。これまで全国で2,000を超える活動組織が本交付金を活用し、里山林の保全や山村地域の活性化に資する取り組みを行ってきた。

しかし、2016年度の行政事業レビュー「公開プロセス」(以下、公開プロセス)において、本交付金は効率性や客観性の観点から非常に厳しい評価がなされ、「事業全体の抜本的な改善」または「廃止」が必要とされた。それを受けて、林野庁はモニタリング調査の追加等の改正を行い、2017年度から2021年度までを第2期対策として取り組んでいる。

既往研究では、地域住民主導による森林整備活動の報告のほか、技術習得や活動資金を支援する必要性が指摘されているが<sup>5)</sup>、本交付金の制度的特徴や公開プロセスにおける論点について分析したものはない。地域住民による森林整備を支援していく上で、本交付金の制度的特徴と活用実態、公開プロセスにおいて提起された問題点やその後の対応を明らかにすることは不可欠であろう。以上を本稿の課題とし、具体的には次のような視点から分析を行った。

第一に、行政資料から、本交付金の制度的特徴について整理した。第二に、本交付金を活用した活動組織数が多い岩手県を対象に、活動目的や組織形態が異なる三つの活動組織を取り上げ、交付金の活用事例を紹介した。第三に、公開プロセスにおける議論を整理し、本事業に投げかけられた問題点を整理した。第四に、公開プロセスの結果を踏まえた制度の改正点と、それに関する検討委員会の見解を整理した。第五に、モニタリング調査の追加という制度変更に対して、現場ではどのような対応がとられたのかについて、岩手県の事例から明らかにした。

上記を行うにあたり、Web等で公開されている各種行政資料を参照するとともに、岩手県の活動組織および地域協議会、林野庁の担当部局へのヒアリングを行った。

## 2. 森林・山村多面的機能発揮対策交付金の概要と制度的特徴

### 2.1. 事業内容

本交付金は、森林所有者や地域住民等が協力して行う森林の有する多面的機能を発揮させるための保全活動および山村地域の活性化に資する取り組みに対して、一定の費用を助成するものである<sup>6)</sup>。支援内容には、メインメニューとして地域環境保全タイプ(里山林保全活動(里山林景観を維持するための活動、風倒木や枯損木の除去活動等)および竹林整備活動(侵入竹の伐採・除去、荒廃竹林の整備活動等))、さらに森林資源利用タイプ(集落周辺の広葉樹等の伐採、搬出活動等)がある(表-1)。交付額は、採択申請年度に活動する森林面積に面積当たり単価を乗じて算出される。単価は、里山林の景観維持と森林資源利用が12万円/ha、侵入竹の伐採・除去が28.5万円/haとなっている<sup>7)</sup>。また、サイドメニューとして、森林機能強化タイプ(歩道や作業道等の作設・改修、鳥獣害防止柵の設置・補修等)があり、そのほかに活動の実施に必要な機材および資材の整備に対する助成が受けられる。活動組織は、対象とする森林の状況に応じてこれらのメニューを組み合わせることもできるが、サイドメニューは単独では実施できず、メインメニューと組み合わせることにより実施できる。初年度のみ、現地の林況調査、活動計画を実施するための話し合い、研修等にかかる費用として活動推進費が支払われる。1組織当たりの交付額の上限は、単年度で500万円であり、次年度以降も同じ森林で活動する場合、支援期間は原則3年間である。交付金の交付は都道府県ごとに設置された地域協議会を通じて行われる。地域協議会は、都道府県・市町村・学識経験者・関係団体等から構成され、活動計画書の審査および採択、活動組織への助言を行う。

表－1 森林・山村多面的機能発揮対策交付金の事業内容

	メニュー	単価	対象となる活動(例)
メインメニュー	①地域環境保全タイプ		
	a. 里山林保全	120,000円/ha	雑草木の刈払い・集積・処理、落ち葉掻き、歩道・作業道の作設・改修、地拵え、植栽、播種、施肥、不要萌芽の除去、緩衝帯・防火帯作設のための樹木の伐採・搬出、風倒木・枯損木の除去・集積・処理、土留め・鳥獣害防止柵等の設置、以上の活動に必要な森林調査・見回り、機械の取扱講習、安全講習、施業技術に関する講習、活動結果のモニタリング、傷害保険等
	b. 侵入竹除去、竹林整備	285,000円/ha	竹・雑草木の伐採・搬出・処理・利用、以上の活動に必要な森林調査・見回り、機械の取扱講習、安全講習、施業技術に関する講習、活動結果のモニタリング、傷害保険等
	②森林資源利用タイプ	120,000円/ha	雑草木の刈払い・集積・処理、落ち葉掻き、歩道・作業道の作設・改修、木質バイオマス・炭焼き・しいたけ原木・伝統工芸品原料のための未利用資源の伐採・搬出・加工、特用林産物の植付・播種・施肥・採集、以上の活動に必要な森林調査・見回り、機械の取扱講習、安全講習、施業技術に関する講習、活動結果のモニタリング、傷害保険等
サイドメニュー	③森林機能強化タイプ	800円/m	歩道や作業道等の作設・改修、鳥獣害防止柵の設置・補修、これらの実施前後に必要な森林調査・見回り
	④資機材への支援	1/2以内を支援する資機材	刈払機、チェーンソー、丸鋸、ウインチ、軽架線、チップャー、わな、苗木、電気柵・土留め柵など構築物の資材、あずまや(休憩や作業を行うための簡易建屋)、資機材保管庫、移動式の簡易トイレ、携帯型GPS機器、設置費等(汎用性のある物品等は対象外)
		1/3以内を支援する資機材	林内作業車、薪割り機、薪ストーブ、炭焼き小屋
	⑤活動推進費 (事業開始の初年度のみ)	112,500円(上限)	現地の林況調査、活動計画に基づく取り組みに関する話し合い、研修等

資料：森林・山村多面的機能発揮対策交付金資料より筆者作成。

注：サイドメニューはメインメニューと組み合わせることでのみ実施可能。

支援対象となるには、地域住民や森林所有者等3名以上で構成される活動組織を設立した上で、活動計画書を地域協議会に提出する必要がある。構成員が3名以上の自治会やNPO法人、森林組合等が単独で活動組織になることも可能である。そのほか、活動対象とする森林は、原則、活動組織の事務所と同じ都道府県内でなければならないこと、これまで長期間にわたり手入れがなされていない里山林で新たな活動を開始するものを優先的に採択することとなっている。

本交付金の予算についてみると、2013年度から2014年度は約30億円/年、2015年度から2016年度は約25億円/年で推移している。2016年度の公開プロセス後は大きく減少し、2020年度は約13億円/年と初年度の半分以下になっている(表－2)。

表－2 森林・山村多面的機能発揮対策交付金の予算額の推移(単位：百万円)

2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度
2,985	2,985	2,485	2,452	1,685	1,483	1,413	1,344

資料：林野庁提供資料。

## 2.2. 制度的特徴

本事業の趣旨をみると、山村の過疎化・高齢化により、里山林と地域住民の関わりが希薄になり、その結果、森林の荒廃が進み森林の多面的機能の発揮が難しくなったことが課題として挙げられている<sup>8)</sup>。その上で、こうした集落周辺の森林の保全については、「通常の木材生産を主目的とした森林整備では対応できないものであり、コミュニティの関心や活力を向上することで対応を促すことが最も効率的かつ効果的である」<sup>8)</sup>とされている。

従来の森林政策が、林業が発展すれば森林の多面的機能が向上するという予定調和論から脱却できていないと批判されてきた点とは異なる視点である。また、「森林の有する多面的機能を発揮させるための保全活動及び山村地域の活性化に資する取組に対し支援する」<sup>8)</sup>とあるように、単に森林の保全のみを目的としているのではなく、森林の保全を通じた山村地域の活性化まで視野に入れている点が特徴である。

次に、本交付金の特徴について、構造政策的で地域住民に対して排他的であると批判されている森林経営計画および森林環境保全直接支援事業制度と比較しながら説明する。

まず、森林環境保全直接支援事業の支援対象になるためには、原則として森林経営計画の作成と、一計画当たり5ha以上の間伐を行うことが求められる。森林経営計画には林班計画、区域計画、属人計画の3種類があり、いずれも面的なまとまりを確保して施業の効率化を図ることが狙いである<sup>9)</sup>。また、実施箇所1ha当たり10m<sup>3</sup>以上の木材を搬出することが条件であり、搬出材積量が10m<sup>3</sup>増えるごとに支払額が増加する仕組みとなっている。さらに、対象行為と支払額については、国が標準となる工程を示し、都道府県が域内の賃金や苗木単価等を用いて算出した標準単価を基に決定される。こうした点について、間伐面積および搬出量の下限をクリアできない小規模林家、単位面積当たりの蓄積量が少ない地域、集約化の進まない地域などで森林管理意欲の低下を招くおそれが指摘されているほか、中央集権的かつ複雑な制度設計であると批判されている<sup>10)</sup>。

それに対して、森林・山村多面的機能発揮対策交付金は、森林経営計画が策定されていない0.1ha以上の森林であれば支援の対象となる。そのため、集約化のハードルや5haの間伐面積の下限は問題にならない。また、活動面積に応じて交付金が支払われる仕組みであるため、伐採した材の搬出や施業工程については活動組織の裁量が大きく、交付額もわかりやすい制度だといえる。

さらに、両制度の違いとして計画書に記載すべき内容に注目したい。森林経営計画には、市町村森林整備計画に適合する形で、森林の経営に関する長期の方針、計画対象森林の現況並びに間伐および主伐の施業履歴、伐採（主伐・間伐）、造林および保育の実施計画、鳥獣害防止森林区域における鳥獣害の防止の方法、森林の保護に関する事項、森林の施業および保護の共同化に関する事項、路網整備に関する事項、必要に応じて森林経営の規模拡大およびそのために必要な路網整備等の目標の記載が必要である。

一方、本交付金の活動計画書に記載すべき内容は、活動組織名、所在地、地区の概要、取り組みの背景等、取り組みの概要、構成員の概要（参加地域、職種、経歴、所属団体等）、地域活性化への寄与、年度別の活動計画、モニタリング調査方法、実施する安全講習等の内容、安全のために装備する物品および傷害保険の名称、計画図（活動の対象としている区域の図面）、実施箇所の写真、活動組織の収入（会費、林産物収入等）、取り組みの委託に関する事項（取り組みを委託する場合）等である<sup>11)</sup>。

以上が、森林経営計画および森林環境保全直接支援事業と森林・山村多面的機能発揮対策交付金の相違点である。前者は施業の共同化や間伐材の搬出といった林業的な森林管理が前提となっており、森林経営に関する記載事項を理解する力が求められる。それと比較して、後者の本交付金はシンプルな制度設計であり、活動計画書への記載事項にも難解なものは少ない。ただし、後述するモニタリング調査方法については、活動組織が各自適した方法を理解して実施する必要がある。そのほか、記載事項に「地区の概要」や「地域活性化への寄与」がある点も、森林整備と同時に山村地域の活性化を目的とする本交付金の特徴といえる。

### 2.3. 活動組織の基礎情報

本節では、「森林・山村多面的機能発揮対策評価検証事業報告書」より本交付金の活用状況と活動組織の基礎情報について概観する。

交付金を活用した活動組織数の推移についてみると、制度が導入された2013年度は966組織であったが、2015年度には1,890組織まで増加した。しかし、公開プロセス後の2017年度には1,228組織、2018年度は1,275組織と大きく減少している（表－3）。

表－3 交付金を活用した活動組織数の推移

	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
全国	966	1,727	1,890	1,807	1,228	1,275	—
岩手県	32	86	95	99	87	95	101

資料：林野庁および岩手県地域協議会提供資料。

注：2019年度の全国の活動組織数は林野庁が集計中。

2017年度の都道府県別の活動組織数は、岩手県が87組織と最も多く、次いで新潟県が68組織、北海道が62組織であった<sup>12)</sup>。一方で、活動組織数が少ない都道府県は、愛知県と鹿児島県が3組織、山梨県が2組織と、交付金の活用数に関して都道府県による差が大きい<sup>13)</sup>。

交付金を活用した活動組織の形態についてみると、2016年度および2017年度には全体の75.8%に当たる935団体が任意団体であり、次いでNPO法人が11.7%（144団体）となっている。このことは、本交付金を活用する組織の多くは地域住民等の自主的な集まりであり、NPO法人のように補助金申請等の事務経験が豊富な組織は少ないことを示唆している<sup>14)</sup>。

活動組織の活動目的については、「景観を良くしたい」と回答した活動組織が最も多く、945組織（76.6%）であった。次いで、「森林から得られる森林資源を活用したい」（625組織、50.7%）、「活動に関係する人々の交流を深めたい」（619組織、50.2%）、「森林を利用した教育活動や自然体験活動を行いたい」（579組織、47.0%）など、森林資源の活用や人々の交流を目的とした活動が多かった。そのほかの回答では、「地域の生物多様性を守りたい」（441組織、35.8%）、「森林の有する水源涵養機能を守りたい」（358組織、29.0%）といった森林の公益的機能の向上のほか、「道路、住宅、農地等への樹木や竹の倒伏・侵入の被害を防ぎたい」（359組織、29.1%）、「森林周辺の農地等における鳥獣被害を軽減したい」（329組織、26.7%）といった、生活環境の改善に関する目的が多くみられた<sup>14)</sup>。

## 3. 岩手県における活用事例

### 3.1. 岩手県の活動組織数

本章では交付金を活用する活動組織数が最も多い岩手県を例に、交付金の活用事例について紹介する。取り上げるのは、間伐による森林整備に取り組むNPO法人、獣害被害の軽減を目的とした森林の見直し改善を行う地域団体、景観や生活環境の改善に取り組む地域団体の事例である。なお、モニタリング調査に対する協議会の指導方針や活動組織の対応については後述する。

岩手県における活動組織数の推移を表－3に示した。岩手県は本交付金を活用する活動組織の数が全国で最も多く、2014年度以降は90団体前後で推移している。また、全国の活動組織数が減少した2017年度以降も高い水準を維持している点が特徴である。地域

協議会によると、活動組織数を増やすための宣伝は特に行っておらず、口コミで広まっていると考えられる<sup>15)</sup>。交付金の活用が終了した組織の数だけ、新たな活動組織の申請があるような形で推移している。地域協議会では、本交付金は林業の対象とならないような森林の整備に活用され、かつ山村地域の活性化にも寄与しており、非常に評判の良い事業であると評価している。

活動組織の採択にあたり地域協議会が重視している点として、必要な提出書類が揃っているか、記載事項に漏れはないか、森林経営計画が策定されていない森林等の条件を満たしているか、といった基本的な点が挙げられる。そのほか、活動面積が非常に小さい一方で資機材の購入額が大きい活動組織に対しては、活動面積を増やすように助言するなどの対応を行っている。こうした対応は、本交付金は資機材の購入も支援対象となるが、あくまでも森林整備が目的であるという考えに基づいている。

### 3.2. NPO 法人いわて森林再生研究会

いわて森林再生研究会は、荒廃した森林の再生と人材育成を目的に 2003 年度に設立された NPO 法人である。主な活動は、盛岡市内の森林整備や間伐材の活用（炭焼き、薪づくり、木工など）である。そのほか、ベテランの会員が中心となり会員に対する森林整備の技術研修（チェーンソーの使い方や安全な伐倒の仕方など）や講師の派遣も行っている。2020 年現在の会員数は 130 名であり、会員の多くは林業関係者ではないが、森林整備に関心があり参加する人が多く、年齢も様々である。個人レベルの動機には、森林整備で汗を流したり仲間との交流を楽しんだりしたいというものも多い。ほかに、本人やその親族が森林を所有しており、その森林の荒廃が気になっているという会員も一定数存在し、そうした会員の森林を活動場所としている。2019 年度は、盛岡市東部の手代森地区にある会員が所有するスギ林 5.5 ha において藪払いや間伐を行った。間伐材は搬出可能な分については搬出し、薪や木炭、椅子などに加工して会員が自家消費している。

いわて森林再生研究会は、これまで民間の助成金を活用して活動を行ってきた。これらと比較した本交付金の長所として、人件費として支払えること（民間の助成金や岩手県の森林環境税は、保険代や講師への謝金には使えるが、整備活動に対する人件費として支払うことができない）、資機材の購入費用の半分までを支援してもらえること（民間の助成金は資機材の購入支援の上限が 5 万円などと決まっていることが多い）、の 2 点を挙げている。

### 3.3. 船久保里山会

船久保里山会は、紫波町船久保集落の果樹農家を中心とした 15 名を会員に、2017 年度に本交付金の受け皿として設立された。紫波町は岩手県のほぼ中央に位置し、船久保集落がある東部は北上高地に抱かれた丘陵地帯で、特に果樹の生産が盛んである。2018 年度の活動実績は 25 ha であった。活動目的は、獣害被害の軽減を目的とした見通しの良い森づくりであり、農地周辺の雑木林やスギ林で雑木の伐採やつる伐り、ササの刈払いを行っている。見通しの改善以外にも、地域住民同士の交流の場が生まれたことや、小規模森林所有者が森林の手入れに関心を持つようになってきたこと、景観が改善したため散歩歩いて気持ちが良いなど、副次的な成果もあったという。また、船久保集落には縄文時代の居住跡とされる石灰岩の洞窟があり、岩手県の指定史跡となっている。地域の宝であるその価値を高めたいという代表者の考えにより、交付金を活用して船久保洞窟入り口周辺の下刈りによる整備も行われた。

なお、紫波町には船久保里山会のように集落名に里山会を加えた名称の活動組織が

2019 年時点で 15 団体存在する。活動目的も同じく獣害被害の軽減を目的とした見通しの良い森づくりとなっており、他の集落の取り組みに刺激を受けて広がっている。また、紫波町にはコミュニティ活動の支援を行う NPO 法人が存在し、活動の一環として本交付金の申請書類の作成支援を行っている。以上が紫波町における活動組織が多い要因として挙げられる。

### 3.4. 盛岡里山フォレストリー

盛岡里山フォレストリーの活動場所である上米内地区は、盛岡市の中心部から 10 km 程北東に位置する山間地域である。当会の代表者は 50 代の男性であり、実家を継ぐため 2014 年に東京都から上米内地区に U ターンしたものである。地元でできる仕事を探す過程で自伐型林業に関心を持ち、NPO 法人自伐型林業推進協会の会員となった<sup>16)</sup>。その紹介で本交付金について知り、共に活動する仲間を募る中で、里山保全と地域振興を志すようになったという。現在の会員は 9 名で、森林所有者や農家、会社員、退職者などで構成されている。2018 年度の活動実績は 3.4 ha で、内容は次の通りである。第一に、上米内地区にある高洞山の登山道および頂上の景観整備を行った。高洞山は、オオムラサキの生息地であり、地元小中学校の校歌や宮沢賢治の作品にも登場する地域のランドマークともいえる山である。第二に、手入れされずに放置されていた木が、地域住民の生活道路に日陰を作り、冬季には道路が凍結する原因となっていたため、その木を撤去した。それにより、生活道路の凍結を緩和することができた。第三に、地域住民の畑を囲むように斜面に生えた樹木の見通し改善を行った。これは、高齢者が畑で農作業を行っているときに、樹木があることで見通しが悪く、家族が心配しているという話を聞いて取り組んだものである。さらに、2019 年度からは皆伐跡地に交付金を活用してウルシの苗を 3,000 本植栽した。上米内地区はかつてウルシの生産地であり、ウルシの活用を通じた生業の形成と地域振興、地域住民の山への関心を取り戻すことを目的とした取り組みである。

## 4. 行政事業レビュー「公開プロセス」における論点

### 4.1. 公開プロセスの概要

2016 年度に実施された行政事業レビュー「公開プロセス」において、本事業は「事業全体の抜本的な改善」または「廃止」という非常に厳しい評価を受けた。以下では、公開プロセスにおいて外部有識者から提起された問題点について整理する<sup>17)</sup>。

なお、行政事業レビューとは、各府省自らが全ての事業について、予算の執行状況を公表し事業の自己点検を行うことである。行政事業レビューのうち、一部の事業について外部の視点を活用して公開の場で行うのが公開プロセスである<sup>18)</sup>。公開プロセスでは、6 名の外部有識者が事業の担当部局と議論し、事業の課題や見直しの方向性を提示する<sup>19)</sup>。議論の様子はインターネットなどで公開され、各府省はその内容を次年度の予算の概算要求に反映させなければならない。森林・山村多面的機能発揮対策事業の公開プロセスは 2016 年 6 月に行われた<sup>20)</sup>。

### 4.2. 公開プロセスの論点

はじめに、林野庁の担当部局から事業の概要や成果目標および実績について簡単な説明があった<sup>21)</sup>。本事業の成果目標は、2016 年度までに、①長期にわたり手入れをしていなかったと考えられる森林を整備した面積を 5,500 ha（累計）とする、②活動組織に対するアンケートにおいて、里山の保全に関する活動と住民間とのつながり再生に関する効果の

両方に効果があったと回答した団体の割合を80%とする、と設定されていた。

続いて、事業内容や実績について、外部有識者から様々な意見や疑問が出された<sup>22)</sup>。

論点の一つ目は、事業の効率性すなわち費用対効果に関するものである。まず、そもそも本交付金の対象となる整備すべき森林の面積、すなわち人の手が入らなくなり荒廃した里山林は一体何haあるのかということが問われた。林野庁はこの質問に対して、しっかりと把握はしていないが、数十万haから100万ha程ではないかと回答した。これを踏まえ、予算の投入規模（3年間で約80億円）に対して整備実績が5,500ha/100万haでは、事業の効率性は極めて低いのではないかという意見が出された。

論点の二つ目は、事業成果の客観性についてである。本事業では森林保全の効果について、活動組織に対するアンケートから主観的に把握していた。しかし、事業評価としては、どれくらい水源が涵養されたのか、どれくらい災害が減少したのかなどを定量的に把握すべきではないかと指摘された。同様に、「成果指標が主観的なものに偏っている」、「成果目標は客観的に定量判断のできるものにするべきである」といった意見が複数の委員より出された。林野庁はこれに対して、森林の多面的機能には様々な種類があり、短期的には整備の効果が現れないものや、広域で発揮されるものもあるなど非常に複雑で評価が難しいと説明した上で、多面的機能の発揮を定量的に評価できるような手法を検討したいと回答した。

三つ目の論点として、活動組織によって森林整備の質にバラつきがあるのではないかという疑念が投げかけられた。林野庁は、地域協議会が活動組織に対する指導を行うことで対応していると回答した。しかしそれに対し、地域協議会ごと（すなわち都道府県ごと）に整備の質を判断する基準が異なるのではないかと追及された。国が費用を負担する以上、事業成果はある一定以上の共通した基準で質が担保されるべきということであった。

論点の四つ目は、活動組織の自立性についてである。活動組織が補助金に依存することで、経済的に自立できなくなることは避けるべきという意見が出された。関連して、本事業による支援が終了すると同時に、活動組織が活動をやめてしまうようでは困るという意見が示された。要するに、支援終了後も活動組織が自立して活動していけるための方策を検討する必要があるという指摘である。これに対して林野庁は、活動組織の自立性については重要な課題として認識していると回答した。

五つ目に、そもそも本事業は国が実施する必要性はあるのかという点が論点となった。例えば、国は本事業のような取り組みよりも、所有や境界の不明確といった課題の解決に重点を置いて取り組むべきであるという意見が出された。また、本交付金と類似した取り組みは、都道府県の独自の事業で既に推進されており、国が支援をしなくても自治体や民間の支援を受けて実施できるという主張もあった。仮に国が支援するのであれば、自治体や民間だけでは対応できない場所、あるいは災害の危険性が高いといった緊急性を要する場所などに対象を絞るべきであるという意見も出された。以上の意見に対して林野庁は、所有や境界確定の重要性は理解しており、そうした課題に対応する施策も別枠で進めていること、一部の先進的な都道府県では類似する取り組みを行っているかもしれないが、全国を押しなべてみた場合は放置されている森林が圧倒的に多く、国が推進する必要性はあると考えていること、所有や境界を明確化しただけでは森林整備は進まないため、所有の明確化と同時に地域コミュニティや森林所有者が意欲を持って森林整備活動に取り組む体制を整えることが必要であると考えていると説明した。

以上をまとめると、①事業の効率性、②成果の客観性、③質の均一性、④支援終了後の継続性、⑤国が実施する必要性といった観点から疑問が投げかけられたといえる<sup>23)</sup>。

## 5. 林野庁による制度改正

公開プロセスの指摘を踏まえ、林野庁は本事業について 2017 年度に次のような改正を行った<sup>24)</sup>。

第一に、成果目標を次のように見直した。すなわち本事業の成果目標は、2021 年度までに、①自立的に森林整備等の活動を行う団体を 2,600 団体（累計）に増やす、②支援メニューごとに設定された森林の多面的機能の発揮に関する目標を達成した活動組織の割合を 80%とする。以前は森林を整備した面積を成果目標としていたが、実施面積を取り上げて事業の効率性を評価されることを避けたのだと思われる。同時に、「里山の保全と住民間のつながり再生に効果があった」という活動組織の主観的評価に依存する項目は削除された。

第二に、活動組織の採択前に市町村と事前に協議を行い、活動内容の有効性等を市町村が確認することを義務付けた。市町村が関与することで、活動の優先順位の高さや重要性を保証しようとしたと考えられる。ただし、市町村が有効性を判断するための基準について、特に林野庁からは示されていない。

第三に、活動組織を採択するにあたって、①会費を徴収するなど財政的な基盤があり、②安全研修を計画しているなど一定の安全技術の向上が期待できる、という要件を満たす組織のみを採択することになった。前者については、活動組織に対して経済的に自立することを促すメッセージと受け取れる。

第四に、交付金の単価がそれぞれ 4 分の 3 に減額され、その差額は都道府県と市町村から 2 分の 1 ずつ上乗せ支援されることとなった。上乗せ支援は義務ではないが、地方公共団体による支援のある活動組織を優先的に採択することとした。

第五に、活動組織によるモニタリング調査の実施が義務付けられた。詳細は後述するが、モニタリング調査によって、活動組織による客観的・定量的な事業成果の提示を求めると同時に、最低限の施業の質を確保したといえる。

## 6. 行政事業レビューの論点に対する検討委員会の見解

次に、公開プロセスで提起された課題に対して、森林・林業の専門家の側からどのような見解が示されたのかについて整理したい<sup>25)</sup>。ここでは森林・山村多面的機能発揮対策評価検証事業における検討委員会の見解に注目する。評価検証事業とは、4～5名の有識者からなる検討委員会を設置し、事業について専門的な見地から検討を行い、今後の制度のあり方について議論する場である<sup>26)</sup>。具体的な内容として、地域協議会の課題や安全対策についての意見交換、活動組織による活動報告などが行われているが、公開プロセス後はその結果を踏まえた制度のあり方が議論の中心となった。

検討委員会では、特に事業の成果を客観的・定量的に示すことに関して議論が集中した。森林に手を加えても多面的機能の改善は直ちに確認できるものではないこと、予算規模がそれほど大きくない本事業で活動組織に事業成果を詳細に提示させることに対する疑問などが示されたが、国の予算に基づく交付金である以上、交付金の効果を国民に説明するためにも、結果を数値として示すことは必要だということにまとまった。

ただし、活動の成果として森林の多面的機能が向上したことを示すことは、極めて複雑になるため不可能に近いとされた。そこで、活動組織が自ら活動目標を定め、その目標を達成するための最低限の条件について活動前後の変化を定量的に把握し、その条件が改善

されていれば多面的機能が向上したといえるのではないかという考えが示された。例えば、活動組織の目的が人工林の整備の場合、相対幹距比や間伐率を調査し活動前後の変化を定量的に把握する。そしてその数値が改善されていれば、多面的機能の向上が図られたと高い蓋然性をもっていえる、ということである。その際に、数値が改善された意味、すなわち相対幹距比等が改善されたことで、どのような森林の多面的機能が向上したと考えられるのかについては、既往研究などから学術的に専門家が解釈・説明すればよいという見解が示された。つまり、活動組織が定量的な調査を行うことで活動成果の数値化と最低限の施業の質を確保し、その数値をもって森林の多面的機能が向上したという意味付けは専門家が保証するということである。公開プロセスの論点のうち、特に「成果の客観性」と「質の均一性」に応えようとしたものであり、この考え方がモニタリング調査の土台となっている。

ただし、本交付金による活動の成果には、景観改善や獣害軽減を通じた生活環境の向上、共同作業の促進による山村地域の活性化など、森林を対象としたモニタリング調査では把握できないものや、定量化が困難なものも存在する。そのため、モニタリング調査で把握できない効果についても評価できる手法等について、活動組織の追加的負担を極力少なくする形で検討することが求められた。

モニタリング調査のガイドラインの作成にあたっては、検討委員会では次の点が重視された。第一に、目標林型とそれに応じた調査項目の例を具体的かつシンプルに示すことである。第二に、調査項目の数は目標林型を達成するために必要な条件を網羅的に調べるのではなく、一つか二つに絞ることで活動組織の負担を減らすことが主張された。第三に、モニタリング調査のガイドラインで示す数値目標は、活動のノルマとして捉えるのではなく、地域の実態を踏まえて変更可能な目標として柔軟に捉えてもらうべきとされた。第四に、活動組織が誤りそうな施業に対する注意点がガイドラインに盛り込まれた。例えば、間伐が遅れた森林で一度に強度な間伐を行うと、地域によっては風雪害を受ける危険性が高まる。そのような場合は早急に間伐を進めるのではなく、時間をかけて少しずつ進めることなどがモニタリングのガイドラインに明記された。

また、モニタリング調査を通じて、漫然と木を伐るのではなく論理的に森林整備に向き合う住民が育つことが期待された。モニタリング調査の意義は、社会への説明責任として活動結果を定量的に示すという側面のほかに、活動組織が森林整備の技術や知識を身につけるための手段として位置付けうるという主張である。

そのほか、支援終了後も活動組織が自立して活動していくための方策を検討すべきという論点に対して、検討委員会からは次のような見解が示された。一つは、本事業は木材生産を期待できないような森林を整備する対価として交付金を支払うものであり、活動組織に経済的自立を求めるのはおかしいのではないかという見解である。もう一つは、本交付金を活用している組織には地域コミュニティから NPO 法人まで多様性があり、後者は他の助成金の活用や事業展開によって自立的な活動に移行することも期待できるが、前者は必ずしも資金面における自立が求められるとは思われず、このことを踏まえた支援のあり方を検討する必要があるとされた。

## 7. 岩手県におけるモニタリング調査への対応

### 7.1. モニタリング調査の概要

本章では、モニタリング調査の義務付けに対して、地域協議会の指導方針や事例として紹介した活動組織がどのように対応したのかについて記述する。

はじめにモニタリング調査の概要について述べる。まず、活動対象地となる森林において、どのような森づくりを目指すか目標（目標林型）を決め、それに応じてモニタリング調査の方法を決める。次に、活動を開始する前の対象森林の現状を把握するために初回調査を行う。初回調査の結果を踏まえ、活動期間終了時に達成すべき数値目標を定める。そして、毎年度の活動終了後に年次調査を実施し、目標に向けた森林整備の進捗状況を報告する<sup>27)</sup>。林野庁は「モニタリング調査のガイドライン」を公開しており、基本的な目標林型とそれに応じた調査方法の例を示している<sup>28)</sup>。

実際に活動組織が行ったモニタリング調査方法について、全国と岩手県を比較したものが表－4である。この表からわかるように、岩手県では竹の本数調査を実施している活動組織数が全国と比べて圧倒的に少ない。これは、岩手県に竹林整備を目的とした活動組織が非常に少ないためである。こうした違いのほか、ここでは特に次の点を指摘したい。全国では相対幹距比調査と間伐率調査を行う活動組織数はそれぞれ36.8%、22.9%あるが、岩手県ではどちらも8.9%と、全国と比べて非常に少なくなっている。それに対して、岩手県では見通し調査を行う活動組織数が62.4%と、全国の22.6%と比べて非常に多い。

表－4 モニタリング調査別の活動組織数

調査の種類	活動組織数		割合(%)	
	全国	岩手県	全国	岩手県
相対幹距比調査	276	9	36.8	8.9
間伐率調査	172	9	22.9	8.9
胸高断面積調査	92	2	12.3	2.0
下層植生調査	105	0	14.0	0.0
萌芽再生率調査	62	1	8.3	1.0
樹木の本数調査	202	22	26.9	21.8
見通し調査	170	63	22.6	62.4
苗木の活着状況調査	48	1	6.4	1.0
竹の本数調査	251	1	33.4	1.0
木材資源利用調査	93	15	12.4	14.9
特用林産物等利用量調査	18	0	2.4	0.0
植栽木の成長量調査	48	0	6.4	0.0
その他	40	4	5.3	4.0

資料：令和元年度森林・山村多面的機能発揮対策評価検証事業報告書（全国）および活動計画書（岩手県）。

注：全国の値は、2018年度に活動を実施した活動組織および2019年度に活動を実施予定の活動組織（合計1,363団体）にアンケート調査を行い、751団体が回答したものであり、報告書より引用した。岩手県の値は、2019年度に活動を実施した101団体全ての活動計画書を岩手県の地域協議会より入手し、モニタリング調査方法について抽出した。なお、二つ以上のモニタリング調査を行う活動組織があるため、合計数は一致しない。

ここで、モニタリング調査方法について簡単に説明する。相対幹距比とは、木の混み具合を示す指標であり、調査区内の上層木の本数と樹高から求められる。主に針葉樹林の間伐して立木密度を下げ、下層植生を発達させる場合などの指標となる。針葉樹林で木の混み具合を把握する方法として、相対幹距比調査のほかに間伐率調査がある。林野庁のガイ

ドラインでは、材積間伐率ではなく本数間伐率が紹介されている。広葉樹林を対象とした木の混み具合を把握する方法が胸高断面積調査であり、こちらは胸高直径を計測して求める。見通し調査とは、林内の見通し改善を目的とした調査であり、林縁部に定点調査地を数か所設置し、調査地から森林の中央部に向かって視認できる距離を計測するものである。木の混み具合調査は、林内に 100 m<sup>2</sup> 程の調査区を複数設置した上で、樹高や胸高直径を計測し、野帳へ記録した後に計算を行う必要があるのに対し、見通し調査は比較的容易な方法であるといえる。

## 7.2. 地域協議会の指導方針

岩手県で見通し調査を行う活動組織の割合が高い要因としては、景観の改善や獣害被害の軽減を目的とする活動組織が多いことが考えられるが、ここでは地域協議会の指導方針に注目したい。

地域協議会によると、モニタリング調査が導入された当初は戸惑う活動組織も少なからずあった。その理由は、モニタリング調査自体が難解すぎるというのではなく、高齢でパソコン操作に不慣れなため書類作成が負担となっていた活動組織が、モニタリング調査関連の負担がさらに増えたことで活動への意欲が減退したことや、第三者への説明として自分たちの活動成果を数値化するという考え方に馴染みがなかったことが原因であった。ただし、岩手県の活動組織数はモニタリング調査導入後も横ばいであり、モニタリング調査の導入が活動組織数の大幅な減少につながったということはない。

地域協議会が活動組織の指導を行う際は、林野庁のモニタリング調査のガイドラインを参考にしながら、活動組織の力量に応じて助言している。活動組織の力量は、構成員や提出書類の完成度からある程度推察される。例えば、森林組合の OB や森林整備に取り組んできた NPO 法人等は、相対幹距比調査や間伐率調査の内容を理解して取り組むことができる。しかし、林業未経験者のみで構成された活動組織の中には、申請書に相対幹距比調査に取り組むと記載しているものの、その内容を十分に理解していないように見受けられる組織もある。そうした活動組織に対しては、活動目的を逸脱しない範囲で見通し調査のように比較的容易なモニタリング調査方法に変更することを地域協議会では勧めている。

## 7.3. 森林整備に取り組む NPO 法人の例

事例として紹介した、いわて森林再生研究会では、森林の現況をいくつかの方法で調査し、整備の数値目標を決めている。具体例を挙げると、未間伐で幹が細い、もやし状の森林の場合は、風雪に弱いため年間の間伐率を 10% に抑える、樹高に合わせた適正本数を確保したい場合は、相対幹距比を 20% にする、などである。このほか、モニタリングの結果報告書には記載していないが、森林の状態を把握するために形状比を計測することもある<sup>29)</sup>。これらの調査方法は、当会が会員向けに刊行している森林整備の技術に関してまとめた冊子にも記載されている。ただし、厳密な理論や計算式が示されているのではなく、例えば相対幹距比については、「隣の木との間隔が木の高さの 5 分の 1 離れているときの本数が適正本数である」というように簡易的な説明になっている。また、樹高を計測する際は、高価な樹高測定器を用いるのではなく、プロット内の平均的な高さの木を伐倒し、その木を実測することで樹高の平均値としている。会員に普及させるためにわかりやすさを重視しているほか、実際の作業現場での負担を減らすといった理由からこのような簡易的な方法をとっている。

いわて森林再生研究会では、本交付金にモニタリング調査が義務付けられる以前からこうした森林調査を行ってきた。その理由には、当会の設立理念が関係している。当会で

は、NPO 法人化する前から任意団体としてボランティアによる森林整備を行っていた。当時は施業技術や森林整備に関する知識が不足していたため、森林を劣化させてしまい森林所有者から苦情を受けることがあった。その経験から、ボランティアといえども所有者から森林を借りて活動する以上、森林整備に関するしっかりとした知識と作業技術を身につける必要があると考え、施業技術や森林調査の研修を行うに至った。また、所有者と交渉する際に、森林をどのように整備するのかを論理的に説明することが所有者の納得を得る上で重要であり、森林調査にはそうした意味も含まれている。以上の理由から、モニタリング調査については会員間に抵抗はなく、当然のこととして受け入れられている。

#### 7.4. 獣害対策や景観改善に取り組む活動組織の例

船久保里山会と盛岡里山フォレストリーは、それぞれ獣害被害の軽減と地域の景観や生活環境の改善を目的としている。モニタリング調査では、どちらの活動組織も見通し調査を行っている。盛岡里山フォレストリーでは、景観の改善として 50m 見通せる森づくりを目標とし、そのほかに植栽したウルシ苗の本数調査を行っている。モニタリング調査方法については、地域協議会からアドバイスをもらっている。船久保里山会では、雑木林では林縁部より 50m、スギ林では 100m の見通しを確保することを目標としている。紫波町で活動する類似の組織は全て同じモニタリング調査方法を採用しており、これは活動目的が共通して獣害軽減であること、紫波町にある NPO 法人が活動組織の書類作成支援を行っていることの影響が大きい。

どちらの活動組織も、モニタリング調査自体は難しくなく、しいていえばモニタリングに伴う森林整備の前後の写真撮影、報告書への添付などの事務作業を負担に感じていた。モニタリング調査が義務付けられていることについては、どちらの活動組織も、「面倒だが税金を使わせてもらっている以上は仕方がない」、「事業の成果を説明する必要性は理解できる」と受け止めていた。

### 8. まとめと今後の課題

以上、森林・山村多面的機能発揮対策交付金の制度的特徴と活用事例、行政事業レビュー「公開プロセス」における議論、それを受けた制度改正と検討委員会の見解、モニタリング調査の義務付けに対する地域協議会の指導方針および活動組織の対応についてみてきた。

本交付金の特徴として、次の点が指摘できる。第一に、森林資源の利活用や人々との交流を目的とする活動のほか、地域の景観改善や生活環境の改善など、身近な課題に取り組む活動が多い。地域の生活者の視点に根差した活動に交付金が活用されているといえる。第二に、活動規模でみれば比較的小規模な活動や点在的な活動が多く、従来の森林政策では対象にならなかった活動が本交付金により取り組まれたと考えられる。総じて、地域住民が森林との関係を再構築する契機となっており、山村地域の活性化や地域の魅力向上にも資する制度だと評価できる。

現行の森林政策では、一定以上の計画面積や間伐の実施、材の搬出量といった条件をクリアしなければ支援対象とならない選別的な制度設計が疑問視されていた。本交付金にはそうした制限はなく、非選別的な制度設計であり活動組織の裁量が大きいといえる。加えて、人件費や資機材の購入も一部支援対象となる使い勝手の良さが、本交付金が様々な活用された要因であろう。

しかしながら、2016 年度に実施された公開プロセスにおいて、本交付金は「事業全体

の抜本的な改善」または「廃止」という厳しい評価を受けた。そこでの主な論点は、①事業の効率性、②成果の客観性、③質の均一性、④支援終了後の継続性、⑤国が実施する必要性であった。これらの問いは、地域住民にとって使いやすい森林政策はどうあるべきかという問題意識から出されたものではなく、予算の無駄の削減や事業の効率的な実施、国民への説明責任の確保といった観点から出されたものであった。

公開プロセスの結果を踏まえて、林野庁はいくつかの制度改正を行った。大きな変更点として、交付金の単価が減額され、自治体の上乗せ支援が求められるようになったこと、本交付金の成果を客観的に評価するために活動組織にモニタリング調査を義務付けたことが挙げられる。制度改正以降、国の予算額と本交付金を活用した活動組織数は大きく減少した。

交付金の成果を外部に説明するとともに、自然資源管理である以上、ある程度科学的な考え方に基づいて行われる必要があり、その意味でもモニタリング調査の必要性は理解できる。しかし、モニタリング調査が難解で複雑なものになれば、活動組織が交付金を活用するハードルが高くなり、里山林と地域住民の関わりを再生するという本事業の趣旨に逆行するおそれがある<sup>30)</sup>。モニタリング調査のあり方を検討する上で、検討委員会が地域住民にとってわかりやすく、実践しやすいシンプルな仕組みにすることを重視していたことは、こうした問題意識からも評価できる<sup>31)</sup>。

岩手県では、制度改正後も多くの活動組織が本交付金を活用しており、モニタリング調査の導入が活動組織の活動を大きく阻む結果にはならなかった。その理由として、活動組織の力量に応じてモニタリング調査方法を助言する地域協議会の役割が大きいいえる。活動組織との距離が近く、活動目的や構成員について概要を把握しうる地域協議会が間に入ることで、活動組織が必要以上にハードルが高いモニタリング調査に取り組むことを防いだと考えられる。

なお、活動組織の力量に応じた助言では、容易さを優先するあまり活動目標に対して不適切なモニタリング調査方法を指導しているのではないかという懸念も指摘できる。しかし、事例として取り上げた活動組織の形態と活動目的に注目すると、こうした指導方針はむしろ活動組織の実態に即したものであったと考えられる。いわて森林再生研究会は、交付金の活用前から間伐による森林整備に取り組んできたNPO法人であり、相対幹距比調査や間伐率調査といったモニタリング調査方法については以前から組織内で共有するなど、森林整備に関する専門的知識を持っていた。対して、船久保里山会と盛岡里山フォレストリーはこれまで森林整備に取り組んでこなかった地域住民による組織であるが、地域の生活者の視点から獣害被害の軽減や景観の改善を目的としており、簡易な見通し調査が調査方法としても適していたといえる。

モニタリング調査のガイドラインで最初に挙げられている調査方法は、相対幹距比調査や間伐率調査、胸高断面積調査といった木の混み具合を調べるものであるが、これらは全て密度管理の考え方を基本としている。確かに森づくりを考える上で密度管理は重要な概念であるが、獣害対策の軽減や景観の改善を目的とした森林整備については、密度管理の考えで取り組む必要性は低いだろう。こうした目的については、見通し調査で十分に目的が達成できると考えられるためである。活動目的を逸脱しない範囲で多様なモニタリング調査方法を認めることは、森林と地域住民の多様な関係を認めることにもつながり、本事業の趣旨に照らしても重要な点である。

一方で、検討委員会の主張にあった、モニタリング調査を通じて森林整備に論理的に取り組む姿勢を身につけることが期待できるという点については、活動組織の目的や組織形態に左右されるように思われる。いわて森林再生研究会のように、密度管理の考え方に基

づいて森林整備を行う活動組織も存在するが、景観改善や獣害被害の軽減を目的として森林整備に取り組む活動組織は、交付金を受ける必要上から見通し調査を行っているというのが実態だからである。ただし、このことは批判されるべきではないだろう。コミュニティの関心を向上させることで森林整備を推進するというのが本事業の趣旨であり、その目的は果たされているからである。

最後に、行政事業レビュー「公開プロセス」の論点で残された課題として、次の2点を挙げておきたい。

一つは、事業の効率性すなわち費用対効果の検証についてである。モニタリング調査の導入により、本交付金を活用した活動がどのように森林の状態の改善に寄与したのかについては、ある程度は数値に基づいて説明できるようになった。しかし、本交付金の成果には、生活環境の改善や地域住民の活力の向上など、森林を対象とするモニタリング調査では把握できない効果もある。特に、盛岡里山フォレストリーの例のように、その森林が整備されることが地域にとってどのような意味があったのか、なぜその森林を整備したのかについて、地域住民の文脈でしか理解できない場合、その意義を客観的に評価することは極めて困難になる。

この点に関して、政策評価は客観的評価が可能な指標のみで行い、ほかは政策の副次的な効果としつつ、政策評価には含めないという考え方もあるだろう。しかし、数値化が容易な指標だけで判断してしまうと、地域にとっての多様な意義を踏まえ、本交付金の意義を矮小化して捉えることになりかねない。その結果、本交付金の費用対効果はそれほど大きくないと判断され、制度の廃止につながるおそれもある。検討委員会の指摘にもあったように、モニタリング調査で把握できない効果についても、活動組織の負担を極力少なくする形で評価できる手法を検討することが必要であろう。

もう一つは、活動組織への支援の継続性についてである。公開プロセスでは、交付金による支援は永続的なものではなく、将来的には活動組織に経済的に自立してもらうことを前提とした議論がなされた。しかし、この問題について、財政の効率化や活動組織の自立を重視する観点からのみ論じてよいのか疑問である。そもそも本事業の趣旨にもあるように、里山林の荒廃の背景には山村の過疎化がある。特に、1990年代以降のグローバル化による周辺型経済の崩壊と公共事業費の削減による山村への再配分の大幅な削減が、近年の山村の過疎化を招いた大きな要因と指摘されている<sup>32)</sup>。この指摘を踏まえれば、過疎問題の解消のためには、山村への新たな資金の流れを生み出し定住条件を確保することが必要であり、山村の自助努力のみにそれを求めるのではなく、政治的再配分の強化も必要となろう。ただし、再配分はかつて必要性が疑問視された箱物行政のような公共事業に偏重するのではなく、景観や生活環境の改善により地域の魅力を高めるような活動を通じて行うことが望ましい。その手段の一つとして、地域住民による森林整備と地域活性化に資する取り組みを支援する本交付金が位置付けられよう。また、政治的再配分により山村の定住条件を確保するには、都道府県や市町村よりも国の役割が大きいと考えられる。このことは、残された論点である「国が実施する必要性」にも関わる内容であり、より深い議論が必要である。

本交付金は、森林と地域住民との関係を再構築する上で様々な示唆に富む制度であり、森林政策に新たな視点をもたらす可能性がある。同時に、外部の視点からの森林政策の評価においても多くの論点を含んでおり、今後の動向を注視する必要がある。

## 謝辞

本研究は、(独)環境再生保全機構の環境研究総合推進費(JPMEERF19S20509)によ

り実施した。

#### 注および引用文献

- 1) 佐藤宣子 (2013) 「森林・林業再生プラン」の政策形成・実行段階における山村の位置づけ. 林業経済研究, 59(1): 15-26.
- 2) 佐藤宣子 (2014) 地域再生のための自伐林業論. 『林業新時代』(佐藤宣子・興梠克久・家中茂編著) 農山漁村文化協会: 11-84.
- 3) 相川陽一 (2016) 現代山村における地域資源の自給的利用と定住促進の可能性. 『現代社会は「山」との関係を取り戻せるか』(藤村美穂編) 農山漁村文化協会: 145-182.
- 4) 家中茂 (2014) 運動としての自伐林業. 『林業新時代』(佐藤宣子・興梠克久・家中茂編著) 農山漁村文化協会: 153-279.
- 5) 笹田敬太郎・都築伸行 (2020) 住民組織主導による荒廃林整備と森林空間利用の展開と可能性. 林業経済, 73(6): 1-20.
- 6) 森林・山村多面的機能発揮対策の事業内容は、林野庁 HP 森林・山村多面的機能発揮対策交付金 (<https://www.rinya.maff.go.jp/j/sanson/tamenteki.html>, 2020 年 4 月 1 日閲覧)。
- 7) なお、2016 年度までの交付金の単価は、里山林の景観維持活動と森林資源利用が 16 万円 / ha、侵入竹の伐採・除去活動が 38 万円 / ha であった。2017 年度より国の交付単価がそれぞれ 4 分の 3 に減額され、その差額を都道府県、市町村が代わりに上乗せすることとなった。
- 8) 森林・山村多面的機能発揮対策実施要綱 (<https://www.rinya.maff.go.jp/j/sanson/attach/pdf/tamenteki-77.pdf>, 2019 年 6 月 15 日閲覧)
- 9) それぞれ次の要件を満たす必要がある。林班計画は、林班または隣接する複数林班の面積の 2 分の 1 以上の面積規模であって、林班または隣接する複数林班内に自ら所有している森林および森林の経営を受託している森林の全てを対象として作成するものである。区域計画は、市町村長が定める一定区域内において、30 ha 以上の面積であって、区域内に自ら所有している森林および森林の経営を受託している森林の全てを対象として作成するものである。林班計画および区域計画については、「森林所有者」または「森林の経営の委託を受けた者」が単独または共同で森林経営計画を作成することが認められている。一方、属人計画は、自ら所有している森林の面積が 100 ha 以上であり、その所有している森林および森林の経営を受託している森林の全てを対象として作成するものである。
- 10) 佐藤宣子 (2016) 2000 年代以降の森林・林業政策と山村—森林計画制度を中心に—。『現代社会は「山」との関係を取り戻せるか』(藤村美穂編) 農山漁村文化協会: 31-58.
- 11) 地域の活動組織が持続的に里山林の整備や利用活動を実施することを基本として、森林整備の作業で危険を伴う作業や専門的な技術が必要な作業等については、地域の森林組合などに作業の一部を委託することが可能である。
- 12) 各年度における本交付金を活用した都道府県別の活動組織数は公表されていないため、公表されている 2017 年度の情報について記した。なお、筆者は林野庁から都道府県別の活動組織数の年度別推移を記載した資料を入手したが、公表の承諾が得られなかった。本交付金の成果を評価するためにも、行政資料の公表は必要だと考える。農林水産省では 2014 年度より、地域共同で行う多面的機能を支える活動や地域資源（農地、水路、農道等）の質的向上を図る活動を支援する「多面的機能支払交付金」に取り組んでおり、こちらは活動組織数、活動面積、交付金額について都道府県別（2017 年度からは市町村別）の情報が公表されている ([https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/tamen\\_siharai.html](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/tamen_siharai.html), 2020 年 12 月 21 日閲覧)。
- 13) 平成 30 年度森林・山村多面的機能発揮対策評価検証事業報告書 (<https://www.rinya.maff.go.jp/j/sanson/attach/other/tamenteki-6.zip>, 2020 年 5 月 3 日閲覧)
- 14) 2017 年 10 月に林野庁が行った活動組織に対するアンケート結果より。2016 年度に活動を実施した活動組織および 2017 年度に活動を実施予定の組織全てを対象として行われた。計

- 1,990 組織、回収率 62.0 % (1,233 組織)。そのうち 2016 年度に交付金を取得した組織は 1,115 組織、2017 年度に交付金を活用予定の組織は 784 組織。なお、ここでは 2016 年度に活動を実施した活動組織の結果を記載した。複数回答のため合計数は一致しない。平成 29 年度森林・山村多面的機能発揮対策評価検証事業報告書 (<https://www.rinya.maff.go.jp/j/sanson/attach/pdf/tamenteki-59.pdf>、2019 年 7 月 3 日閲覧)
- 15) 岩手県の地域協議会は、岩手県農林水産部森林整備課長、市町村の農林課長、森林インストラクター、いわて森林づくり県民税事業評価委員会、NPO 法人等で構成されており、NPO 法人みどりと自然を育む会が事務局を担っている。事務局の代表者は岩手県庁の林業職員の OB であり、そのほかパート 4 名を含む 5 人で業務を行っている。申請書類の確認や現地確認、活動組織への助言等は事務局が主に行うため、事務局の代表者に地域協議会としての対応を聞いた。
  - 16) NPO 法人自伐型林業推進協会では、会員向けに森林・山村多面的機能発揮対策交付金について情報提供を行っている (<https://zibatsu.jp/info/news/tamenteki>、2020 年 8 月 14 日閲覧)。
  - 17) 2016 年度農林水産省公開プロセスの資料として、事業の概要、外部有識者のリスト、外部有識者のコメント、議事録等は次の URL から閲覧できる。<https://www.maff.go.jp/j/budget/review/h28/koupro.html> (2019 年 6 月 6 日閲覧)
  - 18) 外部有識者は、公開プロセスにおける議論を経た後、「廃止」、「事業全体の抜本的な改善」、「事業内容の一部改善」、「現状通り」の四つのいずれかに投票する。森林・山村多面的機能発揮対策事業の評価については、「事業全体の抜本的な改善」3 名、「廃止」3 名という結果であった。
  - 19) 外部有識者の肩書は、公認会計士、弁護士、現代教養学部教授、構想日本総括ディレクター(政策シンクタンク)、経済学部教授、三菱商事株式会社調査部シニアアドバイザーとなっており、森林・山村分野の専門家はいなかった。行政事業レビュー外部有識者リスト (<http://www.maff.go.jp/j/budget/review/h28/attach/pdf/koupro-13.pdf>、2019 年 6 月 6 日閲覧)
  - 20) 公開プロセスにおける議論の時間は、林野庁からの事業の説明を含めて約 50 分であった。
  - 21) 森林・山村多面的機能発揮対策交付金の担当部署は、林野庁森林利用課山村振興・緑化推進室である。
  - 22) 平成 28 年度農林水産省行政事業レビュー公開プロセス議事録 (<http://www.maff.go.jp/j/budget/review/h28/attach/pdf/koupro-28.pdf>、2019 年 6 月 6 日閲覧)、および公開プロセスの結果 (<http://www.maff.go.jp/j/budget/review/h28/attach/pdf/koupro-36.pdf>、2019 年 6 月 6 日閲覧)。なお、公開プロセスの動画は次の URL から視聴可能である。<https://www.youtube.com/watch?v=5MLIrH8Ra14&feature=youtu.be> (2019 年 6 月 6 日閲覧)
  - 23) そのほかの論点として、森林を整備した面積が、本事業と都道府県独自の事業で二重計算になっている可能性があるという指摘も出されたが、それに対して林野庁は国の事業と都道府県の事業では棲み分けがなされており、整備面積の二重計算にはなっていないと回答した。
  - 24) 「森林・山村多面的機能発揮対策の事業内容の変遷」、林野庁提供資料
  - 25) 公開プロセスの論点に対する検討委員会の意見は、各年度の検討委員会の議論の要旨より抜粋した。平成 28 年度森林・山村多面的機能発揮対策評価検証事業報告書 (<https://www.rinya.maff.go.jp/j/sanson/attach/pdf/tamenteki-6.pdf>、2019 年 6 月 5 日閲覧)、および平成 29 年度報告書 (前掲 14))、平成 30 年度報告書 (前掲 13))
  - 26) 検討委員の肩書は、農学部准教授、森林管理活動を行う NPO 法人の代表者、自治体の農林課課長等であり、森林・山村分野の専門家で構成されている。
  - 27) 活動組織は年次調査の結果に基づいて、必要な場合は次年度の改善策を活動計画に反映する。数値目標やモニタリング方法の見直しが必要と思われる場合は、理由を地域協議会に示して承諾が得られれば変更することができる。

- 28) 森林・山村多面的機能発揮対策交付金モニタリング調査のガイドライン (<https://www.rinya.maff.go.jp/j/sanson/attach/pdf/tamenteki-72.pdf>、2020年5月9日閲覧)
- 29) 形状比は樹高÷胸高直径で求めることができる。理想的な形状比は地域ごとに降雪量などを考慮して決まり、岩手県では80が適正とされている。ただし、もやし状の森林が間伐後すぐに理想的な形状比になることは考えにくいいため、本交付金のモニタリング調査のように、活動の成果を短期的に評価することが求められる調査方法としては向いていないと考えられる。
- 30) 松村は、今日の里山ボランティア活動に対して、生態系管理のための順応的管理を根づかせようとする生態学的ポリティクスが働いていると指摘し、それがいき過ぎてしまうと、多様な考えを持って里山と関わっている人々の活動意欲を損ないかねないと警告している。松村正治(2007) 里山ボランティアにかかわる生態学的ポリティクスへの抗い方。環境社会学研究, 13: 143-157.
- 31) 前掲12)の通り、農林水産省では地域共同で行う多面的機能を支える活動などを支援する「多面的機能支払」に取り組んでおり、そちらでも定量的な政策評価が課題とされている。農業・農村分野と森林・山村分野の定量的な政策評価の比較は今後の課題としたい。中谷朋昭(2016) 農地・水・環境保全向上対策の評価と多面的機能支払いへの展望—政策目標と政策効果—。農業経済研究, 88(1): 99-114.
- 32) 佐無田光(2014) 現代日本における農村の危機と再生。『自立と連携の農村再生論』(寺西俊一・井上真・山下英俊編) 東京大学出版: 7-43.

(2020年6月2日受付、2020年12月28日受理)