

第7章 今後の森林・山村多面的機能発揮対策に向けて

7-1 交付金事業による成果

7-1-1 全体的な成果

森林・山村多面的機能発揮対策交付金（以下、本交付金）は、平成 27 年度の利用団体が 1,900 団体を超えるなど、我が国の森林整備や、森林を活かした地域振興や資源利用、環境教育等の幅広い分野の促進に大きく寄与している。

本交付金を利用した活動組織は全 47 都道府県に及び、市区町村数で見ると 670 市町村となっている。今年度実施した「活動組織向けアンケート調査」（以下、活動組織アンケート）において、平成 26 年度の各活動組織の活動状況を確認したところ、回答のあった団体の 83%以上が、当初の計画以上に活動を進めることができたと回答しており（73 ページ）、多様な主体の連携・協働による森林の保全管理・利活用は着実に進んでいる。

今年度の活動組織の構成メンバーの総数は、活動組織向けアンケートの回答団体に限っても延べ 16 万人を超えている^{*1}。今年度の各活動タイプの参加者の状況をもとに、平成 26 年度に本交付金を受けて活動に参加したのべ参加者数を推計したところ、総数は約 28 万人以上に上った（表 7-1）。^{*2}

7-1-2 活動タイプ別の成果

（地域環境保全タイプ）

本タイプにおける整備対象面積は、アンケートに回答した活動組織のみでも、平成 26 年度に 4,320.8ha（計 825 団体）、平成 27 年度は 4,442.6ha（計 878 団体）となっている。この数値は、京都議定書に基づく森林吸収量の達成に必要な間伐実績（平成 25 年～32 年まで、年平均約 52 万 ha）の 1%弱に相当する面積が、本交付金により毎年整備されていることを意味する。（65 ページ）

（森林資源利用タイプ）

森林資源の販売先として、平成 25 年度の調査では卸・問屋・市場などの「企業」と回答した活動組織が約 9%だったが、今年度の調査では 18.8%に上昇した。森林資源の自家利用だけでなく、市場等を通じて販路を拡大することで新たな財源の確保を目指す活動組織が増加傾向にあることは、財政面の自立の視点からも好ましいと考えられる。（67 ページ）

（教育・研修活動タイプ）

イベント参加者は今年度のアンケート回答分だけでも推計で延べ 5 万人を超えており（表 7-1）、里山の保全や利活用に関する取組の興味・関心を高め、地域の理解を深める上で大きな役割を果たしていると考えられる。担い手の育成に関しては、機材利用に関する安全講習

(121 団体) や森林施業の研修 (69 団体) などの開催を通じた作業従事者の育成に取り組んでいることが分かる。(68～69 ページ)

イベントの参加者層を見ると親子が最も多く (304 団体)、次いで、小・中学生 (270 団体)、社会人 (222 団体)、活動場所の近隣住民 (189 団体)、幼稚園児・保育園児 (108 団体) の順となっており、将来の担い手育成を見据えて、子ども達を対象としたイベントも多く実施されている。(70 ページ)

※1 活動組織向けのアンケート「問 1-2」参照

※2 参加者の推計方法は以下による。

表 7-1 平成 26 年度の活動への参加人数(推計)

活動タイプ		活動タイプ別 アンケート回 答団体数 ^{※2-1}	1 回あたりの 平均参加人 数 ^{※2-2}	年間平均活 動回数 ^{※2-3}	延べ参加者 数(推計) ^{※2-4}
地域環境保全	里山林保全活動	737	9.4	11.1	77,037
	侵入竹・竹林整備活動	387	7.7	10.4	31,231
森林資源利用		269	6.6	10.65	18,908
森林空間利用	運営側	514	7.0	4.2	15,083
	イベント参加者		25.0		54,034
アンケートへの回答団体のみ推計値 (回答率 63.4%)					196,293
平成 26 年度交付金事業への参加人数の推計値					280,418

※2-1 活動タイプ別アンケート回答団体数は、活動組織向けアンケート「問 3」の回答による。

※2-2 1 回あたりの平均参加人数は、活動組織向けアンケート「問 16」の回答による。異常値を除外するため、上下 20%を除外した平均値を用いた。

※2-3 年間の平均活動回数は、活動組織向けアンケート「問 16」の回答による。異常値を除外するため、上下 20%を除外した平均値を用いた。

※2-4 本交付金事業への参加人数の推計値を算出するための根拠を「アンケートによる参加者数の捕捉率」とし、捕捉率は、アンケート回収率の数値の 1 桁目を繰り上げて 70%と仮定した。

7-2 今後の事業展開における課題

地域協議会、活動組織へのアンケート調査及びヒアリングの取りまとめ、検討委員会での議論等を通じて、今年度の森林・山村多面的機能発揮対策の状況を整理し、今後取り組みを進める際の課題を抽出した。

7-2-1 交付金の制度について

(1) 事務手続の煩雑さが活動組織の負担に

活動組織向けアンケートにおいて、取組の実施に当たり苦勞した点を自由記述式で尋ねたところ、「事務書類・報告書等の書類作業で苦勞している」との回答が最も多く、222件に上った。2番目に回答が多かった「作業人員・参加者の確保や日程調整」（115件）の倍近い数字となっている。（77ページ）

その理由として、「実績報告に掲載する写真撮影に伴う作業負担増」、「事務経費が交付金の対象外となることによる事務作業の増加」などが挙げられている。本交付金の書類作成に際して、パソコンやデジタルカメラなどの電子機器の利用による作成を前提とした説明を各地域協議会で行っているが、活動組織の多くは、定年退職後のメンバーなど高齢者の割合が高く、電子機器の使用に不慣れであることなども原因の一因であると考えられる。

また、地域協議会側でも、苦勞している事として最も多く挙げられているのが、活動組織からの書類に関する対応であった。

ただし、交付金の交付に当たっては、国の予算の適正な執行状況を確認するため、活動の証明が必要であり、一定程度の書類の作成は不可欠である。そのため、書類の事務手続きについては、予算の適正な執行が確実になされていることの信頼性を確保することを絶対条件とした上で、活動組織や地域協議会の負担を軽減する方策を検討する必要がある。具体的な方策として、書類の簡素化や、効率よく手続きを行なえるような支援体制が考えられる。

(2) 事前着手届制度の周知

森林整備の観点から、年度初めから作業を行いたいとの要望が複数の活動組織から寄せられている。

森林整備作業を安全に実施するためには、地域の気候や天候の要素も無視することはできない。夏季は熱中症のリスクなど、作業を行う上で負担の大きい季節である。また、冬季は積雪により、作業そのものできない地域も存在している。そのため、早期に活動に取り組むことができるようにすることで、取組の内容の幅を広げることが期待できる。

ところであるが、地域協議会が採択を決定した後の活動でないと交付金が活用できない仕組みとなっている。出来る限り早く交付金を活用できるよう、事前着手届の提出により前倒しで交付できる制度が存在しているが、地域によって制度の運用状況や認知度に違いが生じていると考えられる。こうした事前着手届制度の周知により、活動組織にとって作業を行いやすい環境づくりに寄与できると考えられる。

7-2-2 地域協議会の取り組みについて

(1) 地域協議会が効果的な支援を行うための意識や経験の共有による全国的な地域協議会の支援機能の向上の必要性

本交付金の運用に際しては、地理的・社会的条件の異なる地域で行われる活動に対して、全国一律の基準やルールを導入することが、多様な主体の連携による幅広い活動の阻害につながる可能性もあることから、各地域の実情に即した柔軟な支援が行われることが望ましいと考えられる。

そのため、交付金の運用や審査、指導等において、地域協議会には大きな裁量がゆだねられている。多くの地域協議会では、独自の取り組みも行っている。(25 ページ)

ただし、そうした裁量が、交付金による活動の質の低下を招いたり、あるいは逆に交付金を利用する事に対する過度の制約を招いたりしないようにする必要がある。そのためには、ある程度の意識や経験の共有が行われることが望ましいと考えられる。

一例として、地域協議会向けアンケートの問 10 で尋ねた「審査時に重視するポイント」への回答において、「安全対策」について、2 地域協議会から「どちらとも言えない」との回答が寄せられている。しかし、安全性の確保は森林作業における前提条件とされるべき、重要な要素である。(18 ページ)

また、安全対策を重視すると回答した地域協議会についても、その取組内容は違いがあるようである。だが、安全対策については、安全性の確保の重要性に関する意識の共有と、取組についての経験の共有によって、日本全国において、本交付金における取組の質的な向上が期待できると考えられる。

安全対策に限らず、本交付金の取組の質的、量的な向上を実現できるように、地域協議会間で取組の経験共有などを進め、全国的に活動に対する支援機能を高めていくことが必要である。

(2) マンパワーの不足

活動組織の取組を事務的、技術的に支援する中間支援組織として、本事業の中核を担う地域協議会だが、職員が少人数、他業務も兼務しているなど、本交付金の運用に関わる作業に十分な時間が割けない等のマンパワーの不足を指摘する声もある。地域協議会の運営における課題として、人材不足と時間の不足を、全国の 3 分の 1 にあたる 15 協議会が挙げている。(27 ページ)

(3) 地域の実情に即した活動支援

平成 26 年度より新たに導入された資機材貸与について、アンケート調査で回答した 44 地域協議会のうち、39 地域協議会が資機材貸与について、検討を行っていない、あるいは資機材貸与を行う予定がないと回答している。資機材貸与を行わない理由として、購入・維持管理費用の不足、貸出・返却時の運搬距離が長い、資機材の保管場所の確保が困難、メンテナンスの対応が困難、などが挙げられている。(23, 24 ページ)

一方、活動組織のアンケート調査においても、過半数にあたる 642 団体が、「資機材貸与については利用する必要がない」との回答があった。(55 ページ)

資機材貸与については、地域協議会と都道府県や市区町村等との連携などにより、地域の実情に即した、運用の工夫が求められる。

7-2-3 活動組織の取り組みについて

(1) 活動の継続性の確保

今年度は、本交付金を利用している活動組織の多くが活動計画の期限（3 年間）を迎えるが、活動の大部分を本交付金に依存している活動組織は、本交付金の支援の終了とともに、活動そのものが終了してしまう可能性があることが懸念されている。

のべ 1,900 団体を超える活動組織が交付金を取得した活動を行うことで、放置され荒廃した里山林や竹林の整備が進んだが、活動が終了あるいは停滞することで、樹木や竹林が繁茂する以前の森林に戻る可能性があることも指摘されている。事業効果を維持するためにも、引き続き、地域の多様な主体により、一定の管理を行うことで健全な里山を維持することが不可欠と考えられる。以上の点から、本事業の新たな政策目標を設定し、本事業の継続が望まれる。

(2) 活動の担い手の確保

多くの活動組織ではメンバーの高齢化や減少と後継者の確保が課題となっている。

今年度のアンケート調査では 74.2%の活動組織において、新たな担い手を確保するためのイベントの開催や、活動内容や成果の広報に取り組んでいることが分かった。

表 7-2 活動組織向けアンケート 問 16（参加者数の増減）と問 18（参加者数を増やすための広報活動）の関係

	広報活動を実施	広報活動を実施せず	広報活動の実施率
全体（活動組織向けアンケート・問 18）	819	285	74.2%
地域環境保全タイプ・里山林保全で参加者が増えた団体	83	18	82.2%
地域環境保全タイプ・侵入竹除去・竹林整備で参加者が増えた団体	41	7	85.4%
森林資源利用タイプで参加者が増えた団体	29	6	82.9%
森林空間利用タイプで参加者が増えた団体	101	12	89.4%

表 7-2 に示すように、平成 25 年度から平成 26 年度にかけて参加者が増えた活動組織の広報状況を活動タイプ別にみると、地域環境保全タイプの里山林保全タイプでは 82.2%、森林空間利用タイプでは 89.4%が広報活動を行っていることが分かった。広報を積極的に行えば、参加者数も多くなることが期待される。

ただし、多くの団体が広報活動を行っているものの、広報活動を行っていない団体も依然として存在している。また、活動組織のみの広報では、情報を広めることができる範囲が限られ、効果が限定されることが懸念される。

(3) 安全対策の充実

本交付金を利用して取組を行ううえで安全確保が最も重要な要素であるにも関わらず、活動組織向けのアンケートでは、安全確保について「あまり重要ではない」と回答した活動組織が複数あるなど、安全確保に対する意識に差異が見られた。(50 ページ)

また、安全性を重要視していると回答した活動組織の中にも、森林内での作業時にヘルメット等の安全対策用の装備を着用していないなど、現場での安全対策が十分でないケースも見受けられた。

7-3 平成 28 年度以降の取組に対する提言

本項では、これまでの取組の成果、課題を踏まえて、森林・山村多面的機能発揮対策を継続するうえで求められる対応を提言として整理した。

(1) 中間支援の充実

(地域協議会の支援機能の強化)

森林・山村多面的機能発揮対策を推進するうえで、交付金の運用をほぼ一任されている地域協議会が「活動組織の取組を支援する組織」としての機能を発揮することが不可欠といえる。事務作業に多くの労力を割かれている地域協議会の現状を改善するうえで、同じ立ち位置にある、他地域の地域協議会が有する「課題解決のノウハウ」を共有することが効果的と考えられる。

全国あるいは地理的に近い地域協議会が、メーリングリストの活用などにより、課題や課題解決のノウハウを共有する機会をつくることで、各地域協議会や個々の担当者が有する工夫や経験などの共有が進み、地域協議会の対応スキルの向上にもつながることが期待される。また、類似の施策や事業を行っている地域の自治体（都道府県、市町村）や森林組合等と連携が可能な部分については、費用やマンパワーの確保、安全対策のスキルなどの技術面などを相互に補完することで、相乗効果を高める等も考えられる。

(地域の実情や、活動組織の実情を踏まえた対応や支援の必要性)

本交付金には、森林作業の初心者から熟練者、事務作業に慣れた人やパソコン作業に慣れていない人、地域住民だけの活動組織や他の都道府県からも参加のある活動組織、本交付金を機に発足した団体や本交付金が始まる前から長年にわたり活動を続けてきた団体など、多種多様な人々や団体が参加している。地域協議会には、そうした多様な参加者が存在していることを踏まえた対応や支援が求められる。

たとえば、書類作成の指導において、交付金申請を初めて行う団体が多いことにも留意しながら、わかりやすい説明資料を作成することなどが望ましい。具体的には、普段、パソコンの利用に慣れている人にとっては常識的な事であっても、パソコンの利用に慣れていない人にとっては難解に感じることもありうる。

相手の立場や事情にも配慮した支援でなければ、どんなに優れた取り組みであっても、それが受け入れられるとは限らないことに留意が必要である。

(活動組織間の相互扶助)

今年度の活動組織へのアンケート調査やヒアリングの結果、活動組織の中にも、他の活動組織の事務作業や技術的な支援など「地域協議会と同様の支援を行う中間支援組織」が存在することが分かった。当該活動組織では、地域協議会と連携して複数の活動組織の活動を申請段階からサポートし、取組成果を地域振興に反映する段階までをトータルコーディネートしている。

このような中間支援を行っている活動組織が活動を行いやすいしくみをつくるとともに、必要としている要素（財源、マンパワー、技術など）を活動組織間で相互に融通する相互扶助のしくみづくりを進めていくことが重要と考えられる。

活動組織間で相互扶助を行う横のつながりを構築することにより、地域協議会側の負担軽減につながることを期待できる。そのためには、地域協議会により、交流会や活動発表会、活動組織を対象としたメーリングリストなど、活動組織間の横のつながりを構築するための取組を行うことが重要である。

既存の成果を共有することにより、解決する課題もあると考えられる。そのため、各地域協議会ですでに行われている事例報告会や優良事例集等の取りまとめを行うことで、本交付金を活用することで可能なことや課題解決手法についての理解を深めることができるようにすることが望ましいと考えられる。

【具体的な対応策（案）】

- ①安全対策などの地域協議会の取組の優良事例をまとめたガイドラインの作成
- ②地域協議会間の経験を共有するためのセミナー・交流会の継続的な実施
- ③地域協議会間で共有可能な取組内容を把握するための追加調査
- ④活動組織間の横のつながりによる相互扶助体制を構築するために、活動組織間の協力・連携関係を促進するための取組の推進
- ⑤全国の地域協議会による活動組織の事例報告会・優良事例集情報の取りまとめ

（２）活動の継続と自立につながる支援

事業開始から３年を迎える今年度は、計画期間が終了し、本交付金の支援が一区切りを迎える活動組織が多いと予想される。本交付金を利用して保全管理を行ってきた里山は、下草刈りや間伐等の人為的な管理を継続することで、山菜や木材等の森林資源を持続的に得る環境が維持されてきた。交付金の交付終了とともに、活動の終了や組織が解散することがないように、活動を継続するための効果的な支援を行うことが重要と考えられる。

活動に必要な資金やマンパワーの確保については、地域の自治体や森林組合との情報交換により、申請可能な公的支援制度や民間のボランティア人材バンク、助成金等に関する情報を共有することも重要と考えられる。

また、マンパワーについては、地域協議会がウェブサイトやメーリングリスト等の情報発信手段により活動組織の広報支援を行うなどの取組を行うことで、新たな参加者を集めることに寄与しうる。また、活動への広報について、口コミが非常に重要な役割を果たしていたことから、活動組織間での横のつながりを構築することで、活動参加者の輪を広げることが期待できる。

この他、効率的かつ効果的な森林管理を行うため、地域協議会等が仲介者となって、活動組織と、森林インストラクター等の専門的知識・技能を有する人材との連携を推進することも考えられる。

森林資源を活用して経済的利益を生み出し、そうして得られた資金で国や地方自治体か

らの交付金に頼らずとも森林整備を継続できるような経済的にも自立した活動を実現できるようにすることが理想的である。そのため、森林整備の経済的負担を少しでも減らし、あるいは、森林から得られる資源を利益に変えることができるような工夫を進めていくことが望ましいと考えられる。

たとえば、伐採した木の搬出コストを抑えるために薪ストーブのユーザーを集めて薪づくりのイベントを開催したり、森林整備を通じて優れた景観づくりを行うことで地域全体の観光的な価値を高めることなど、活動組織 1 団体のみでは難しいことであっても、都道府県や市区町村、あるいは森林と直接関係のない団体とも連携することで可能になることがある。そうした人と人とのつながり、団体と団体とのつながりによって、実現可能な取り組みが広がることをも踏まえ、活動組織や地域協議会が積極的に他団体と連携をすすめていくことが重要であると考えられる。

【具体的な対応策（案）】

- ①交付金を取得した活動組織に対して、該当の地域で利用可能な交付金・助成金・補助金等の支援策の案内ができる多様な主体の連携による体制の構築
- ②地域協議会による活動組織の活動についての広報支援の促進
- ③地域協議会による仲介による活動組織と専門的知識・技能を有する人材との連携の推進

(3) 自立を支援する（促す）だけでは継続が難しい公益的な活動を評価し、支援するための方策の検討

森林の多面的な機能がどのように向上、どのように貢献したのかを評価し、可視化できるようにするための簡易な仕組みや指標をつくることが重要であると考えられる。

このような評価の仕組みは、事業の適正な執行の評価や、活動組織が自らの取組の進展状況や価値を把握することに寄与することが期待できる。

ただし、本交付金においては活動組織が目指す森づくりの目標や方向性は多様である。そのため、評価するための仕組みや指標等については、活動組織の目指す目標や方向性に応じて、多様な活動、多様な森林を評価できるように検討を行う必要があると考えられる。

また、指標作りに当たっては、森林への取り組みに参加しない人々に対して、交付金を得て行う活動の意義を示すことに寄与できるよう配慮することが望ましい。

森林作業を行うことにより、生物多様性の保全や水源林の維持、土砂災害の防止、地球温暖化対策効果など、直接金銭的な価値が生じないとしても、公益的な機能の発揮に寄与することが期待される。そうした公益的な機能の維持などのために、活動組織の取り組みがいかに意義があるのかを把握するための手段として活用できる指標を導入することで、活動組織自らの取り組みの成果を確認することができるようになり、活動のモチベーションの維持につながることを期待される。

また、併せて、経済的な利益が生じにくい、自立を支援する（促す）だけでは継続が難しい公益的な活動に対する支援のあり方についても検討を行うことが重要であると考え

られる。

【具体的な対応策(案)】

- ①既存の森林指標や評価手法等の整理による指標や評価方法の検討
- ②自立を支援する（促す）だけでは継続が難しい公益的な活動に対する支援のあり方の検討

(4) 安全対策の周知・徹底

森林・山村多面的機能発揮対策の取組を推進するうえで、活動に関わる参加者の安全確保が非常に重要である。地域協議会や活動組織によって、安全対策に関する取組意識や、現場での対応が不十分なものにならないように、交付金の申請段階から安全管理が最重要であるとの認識を関係者で共有する工夫が必要と考える。

必要な安全対策をチェックリスト化して、交付金の申請要件として提示するほか、地域協議会の審査時には当該チェックリストに基づいて確認を行う等、必要な安全対策の水準を維持あるいは向上させるしくみづくりを行う必要があると考えられる。

保険については、動力付きの機械を利用した場合には適用対象外となるケースもある。活動組織は、適用範囲についてきちんと理解をしたうえで、それぞれの活動内容をカバーする保険を選択する必要がある。地域協議会は、適用範囲の違いも踏まえて、活動組織に保険の必要について周知することが必要である。

地域協議会には、活動組織の作業の際の安全装備の装着や保険への加入について、義務化などの強い推進策を行うことが求められる。

【具体的な対応策(案)】

- ①都道府県、市区町村、地域協議会等による安全講習会の実施の推進
- ②森林作業を安全に進めるための安全対策の水準の維持・向上を目指す取り組みの推進
(安全装備の装着や保険加入の義務化など)
- ③安全対策のためのチェックリスト案の作成
- ④森林作業やイベントに関する保険についての周知

(5) 都道府県・市区町村との協力関係の強化

地域協議会、活動組織ともに、都道府県・市区町村との連携体制を構築することが活動を推進する上で重要である。

本年度の調査では、都道府県、市区町村との連携により、交付金や活動に関する広報、申請書類等の事務作業についての支援、活動場所や土地所有者への斡旋、補助金や助成金等による資金面での支援、木の駅や地域通貨などの森林における取組を進めるための制度的支援、資機材の利用方法や森林における作業等の講習会や研修の実施、資機材の貸与、森林資源の販売先の斡旋など、幅広い分野において取組の進展に寄与している事例が見られた。

「中間支援の充実」、「活動の継続と自立につながる支援」、「安全対策の周知・徹底」を具体的に実現するためにも、都道府県や市区町村との連携を推進することが重要であると考えられる。このためには、特に地域協議会には、都道府県・市区町村との連携を積極的に推進することが望まれる。