

## 第5章 今後の森林・山村多面的機能発揮対策に向けて

活動組織・地域協議会を対象に実施したアンケート調査、ヒアリング調査で把握できた課題や取組状況、検討委員会における検討結果等をふまえ、今後の森林・山村多面的機能発揮対策の事業展開にあたって求められる対策・制度運用のあり方を検討する。

### 1 平成27年度以降の事業展開に求められる対策

#### 1.1 活動組織の交流・優良事例の情報提供

活動組織アンケートの結果をみると、地域協議会に求める支援として、活動組織同士の交流の機会や、優れた取組を紹介する機会を作ってほしいとの意見が多くなっている。

昨年度の評価検証事業の調査結果によれば、活動組織の4割が本交付金を契機として、新たに組織された団体であり、森林内の作業や交付金に関する事務手続きなど手探りの状態ながら、意欲をもって里山林保全に取り組んでいる状況がうかがえる。これらの活動組織が集まり、活動上の悩みやノウハウを共有していくことができれば、本対策の普及・啓発のみならず、各団体の活動の継続、森林ボランティアの育成、地域活性化等といったさまざまな効果が期待できる。地域協議会にかかる負担は大きくなるが、可能な限り活動組織間の交流の機会を増やしていくことが求められる。

全国の地域協議会のなかには、既にこうした取組を開始している組織も多くみられ、活動組織が自身の取組を発表する事例発表会や、専門家を招いたシンポジウム、活動組織が活動する現場を見学する視察会、チェーンソーなどの取扱いを学ぶ研修などが開催されている。以下では、2つの地域協議会の取組を紹介したい。

#### A 地域協議会

新たに活動を始めた活動組織が円滑に事業を実施できるよう技術講習会、情報交換会を実施した。技術講習会では、チェーンソー、刈払い機の取扱いや、活動時の注意点などについて指導を行い、森林内での活動経験の少ない団体も安全に作業できるよう配慮している。情報交換会では、いくつかの活動組織に取組状況を発表してもらった後、グループに別れて日頃の活動状況や、問題点を話し合い、意見交換や熟練者から指導を受けている。活動組織からは非常に好評だった。

## B 地域協議会

良い取組をしている3つの活動組織が整備する森林に出向き、活動状況を見てもらう視察会を実施した。日頃困っていることなどを直接質問し、効率的な作業の仕方を目で見えて覚えることができ、参加者に喜んでもらった。多くの活動組織が参加したワークショップとシンポジウムも開催した。ワークショップでは、みんなの悩み、問題点を話し合ってもらうが、活発な意見交換ができています。活動組織の交流を深めることが各団体の活動を継続するために必要だと考えており、そのための仕掛けを地域協議会として提供している。

### 活動組織の交流機会のイメージ



写真提供：大阪さとり地域協議会・矢作川水系森林ボランティア協議会

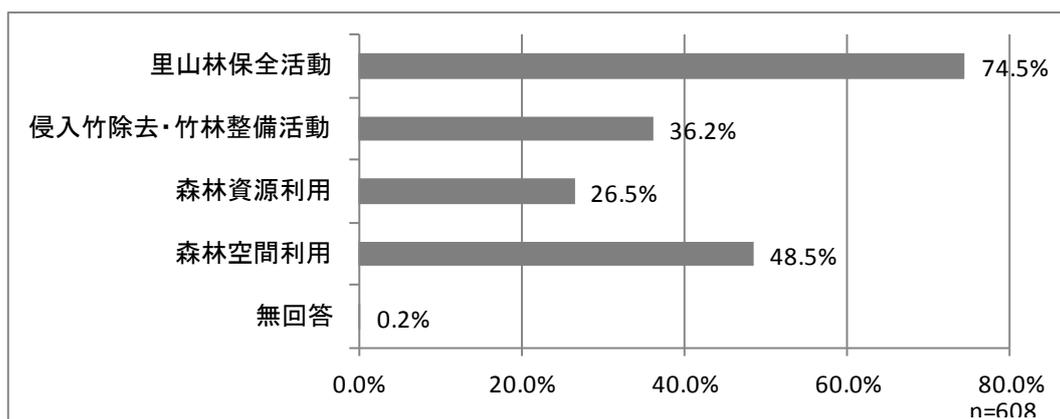
## 1.2 森林資源利用タイプの普及・促進

平成 25 年度は、4 つの活動タイプを利用することができたが、森林資源利用タイプで交付金の支給を受けた活動組織は少なくなった。また、森林資源利用タイプで活動したケースでも、資源の販路を確保している団体は少数にとどまった。

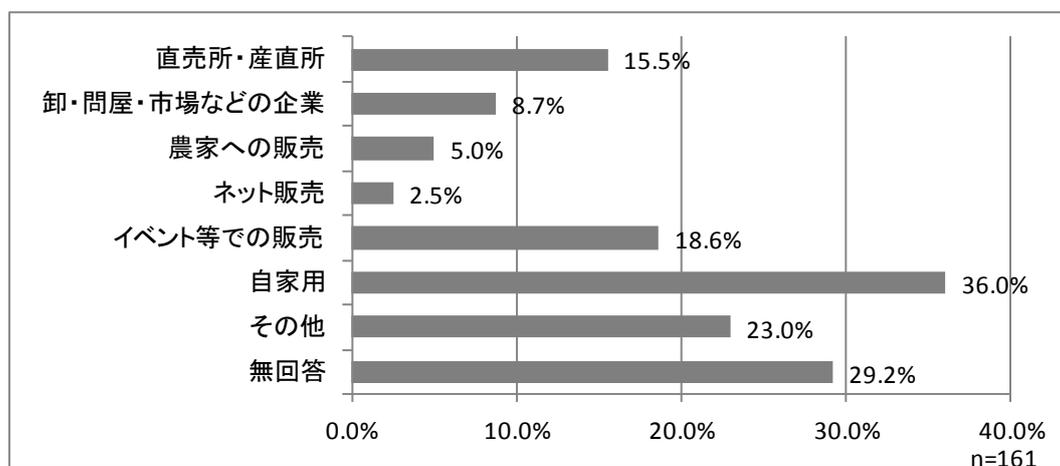
森林資源を有効に利用できれば、活動資金の確保や新たなビジネス機会の創出が期待でき、活動組織の将来にわたる森林保全活動の継続が可能となる。第 4 章の活動事例集では、馬搬という伝統技術で木材を搬出するストーリー（物語）づくりにより、木材の付加価値を高め、大手家具メーカーと連携した家具作りに取り組む活動組織と、林地残材を地域が一体となって活用し、地域内での経済循環を図る活動組織を紹介した。

このように、森林資源を有効に利用している活動組織の取組事例を、林野庁、地方公共団体、地域協議会が全国に広く紹介し、森林資源利用タイプの普及・促進を目指すことを検討していく必要がある。

交付金の支給を受けた活動タイプ（再掲）



森林資源の販売先（再掲）



### 1.3 制度運用に対する考え方

本対策は、荒廃の深刻化が進む里山林について、地域住民や山林所有者、自伐林家などの多様な主体が協力して実施する保全管理、資源利用等の活動を支援するものである。里山林の状況や地域が抱える課題はさまざまであり、それぞれの実態に応じた制度運用が行えるよう、活動組織に求める活動量等に関する作業水準は設定しておらず、地域協議会の認める活動であれば交付金申請の採択が可能となっている。

地域の実態に応じた柔軟な制度運用が可能である点は本対策の大きな特徴であり、交付金を活用した活動組織から高い評価を得ている一方で、地域協議会による独自の作業水準により活動が阻害されたとする意見も一部にみられた。作業水準以外にも、人件費の上限額と対象森林の面積算定の方法に関して、地域協議会による運用の違いがみられた。

本対策の制度全般に統一的な基準を設けることは、本対策の趣旨や目的に沿うものではないと考えられるが、上記の3点（活動量等の作業水準、人件費の上限、面積算定の方法）については、地域ごとに異なる事情を考慮する中で、以下のような検討がなされることが望まれる。

#### (1) 活動量等の作業水準

多くの地域協議会は作業水準を設定していないが、一部では間伐本数や集材する材積等に基準を設けている例がみられる。効率的な審査や、活動組織による活動量のバラつきを抑制するうえでは効果があるとみられるが、作業水準のレベルによっては、森林整備の経験が少ない団体の活動が困難になる恐れがある。

交付金を活用した活動が適正に実施されることは、非常に重要であるが、現地調査や活動記録の確認の徹底により、十分な指導が行えるとも考えられる。作業水準そのものを否定するものではないが、作業水準を設定する場合は、活動組織のニーズや意欲を阻害するものとならないよう、慎重な検討を行う必要がある。

#### (2) 人件費の上限

本対策は、里山林保全の進展や地域コミュニティの強化を目的としたものであり、支払われる人件費・日当が適正な水準となるよう配慮する必要がある。そのため、人件費・日当に上限を設定している地域協議会は3割に上っており、上限を設定した地域協議会からは、活動組織のボランティア精神を阻害しないよう配慮しているとの意見が多く聞かれた。上限額は、地域の最低賃金を基に算定しているケースが目立った。

人件費・日当に基準を設けることは、活動を志向する団体や構成員にとってプラスになる面もあるとみられるが、一部では、著しく低い上限額を設定しているケースがあり、活動組織に混乱を与える懸念がある。近隣の地域協議会との情報交換等によって、人件費に対する考え方の共有化を図り、地域の実態に応じた適正な水準を検討していくこと

が望まれる。

### (3) 面積算定の方法

面積算定については、実測のほか、森林簿と森林計画図による算定、森林計画図による図測、地籍図と登記簿による算定が認められているが、地域協議会によっては全てのケースで採択後の実測を義務付けている例がみられた。

図測結果や登記簿と実際の面積が異なる場合があるため、こうした運用を行っていると考えられるが、活動組織にとって費用と労力の面で大きな負担となっている。申請した面積と現況が明らかに異なる場合は、実測を行う必要があるものの、できる限り簡便な方法を用いて面積算定がなされることが望ましい。

## 1.4 地域が一体となった推進体制の構築

活動組織が本対策に関する情報を初めに入手した先は、都道府県、市町村である例が多く、事業の周知に果たした役割は大きい。都道府県は、本対策の立ち上げにあたって中心的な役割を果たした経緯があり、事業開始から 2 年が経過した現時点でも、地域協議会の支援や活動組織の募集に関与しているケースが目立つ。一方で、市町村については、活動組織からの相談や事業の周知にきめ細かく対応する市町村も存在するものの、多くが都道府県から本対策に係る推進交付金の交付を受けておらず、関与が希薄となっている。

地域協議会の規模や体制はさまざまであるが、マンパワーに欠け、交付金申請の審査、実績報告書の確認といった事務手続き以外の業務に手が回らない組織も多くなっている。そこで重要になるのが、活動組織に近い市町村の関与であり、地域協議会のサポート役としての役割をより積極的に担うことが期待される。また、都道府県についても、市町村に対して本対策の活用を呼びかけるとともに、地域協議会への支援の強化を図り、地域が一体となった推進体制を構築することが求められる。

## 1.5 地域協議会の連携強化

活動組織の取りまとめや指導など、本対策全般の推進役となる地域協議会では、多くの団体からの申請、相談に対応し、現地調査も行うなど幅広い業務にあたる必要がある。規模や体制はまちまちであり、業務に大きな苦労や負担を感じている地域協議会も多い。

こうした課題を解決するためには、先述したとおり、地域協議会をサポートする都道府県、市町村の積極的な関与を促すことが有効であるが、地方公共団体の職員も多くの業務を抱えているなかで、支援体制の飛躍的な充実を期待するのは困難であることも予想される。そこで、地域協議会の横のつながりを深め、運営上の課題を共有し、効率的かつ有効な協議会運営のあり方を検討、具体化していく必要がある。

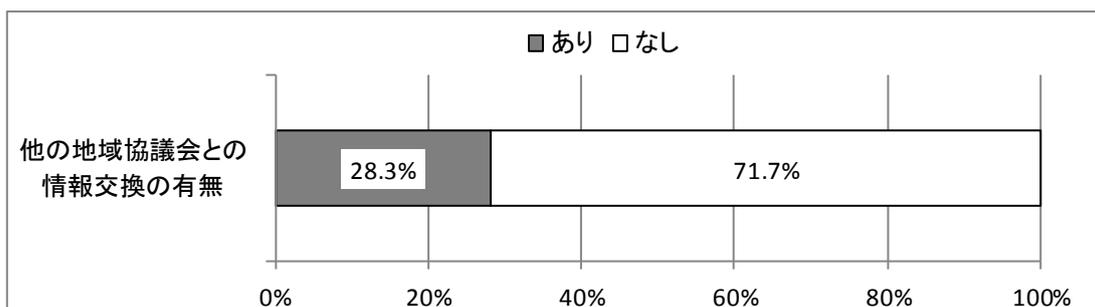
地域協議会アンケートでは、他の地域協議会と情報交換を行っているのは約 3 割にと

どまっております、地域協議会との連携は進んでいない状況が明らかとなった。しかしながら、多くの地域協議会が情報交換の必要性を感じていた。一部の地域では、近隣の地域協議会が集まる定例的な会議を開いている例や、他の地域協議会の視察を行い、有効な指導方法などの共有化を図っている例がある。

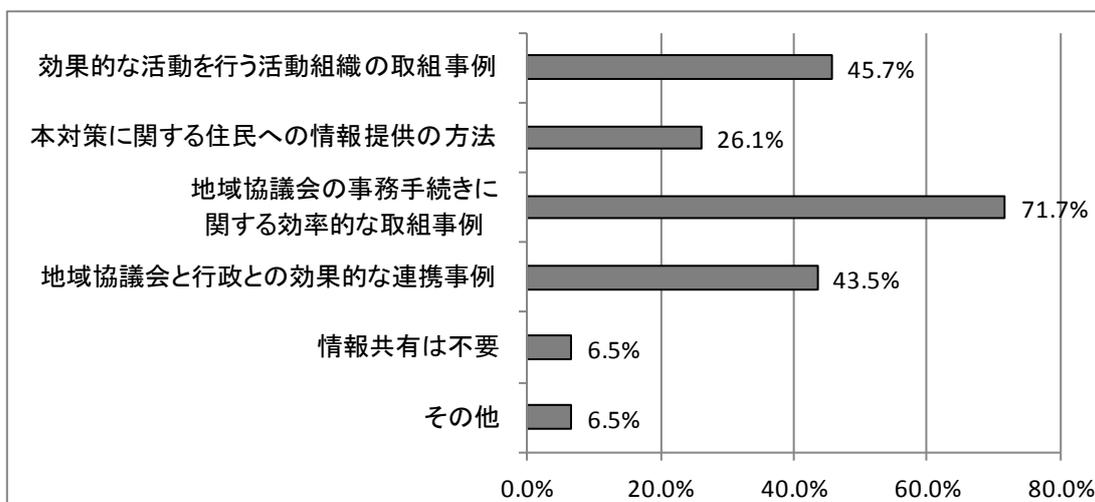
近隣の地域協議会との情報交換が活発になれば、地域の実態に応じた柔軟な制度運用、地域協議会の支援ができる可能性が高まり、現時点の課題である、地域協議会による制度運用の過度な差異を是正するうえでも有効であると考えられる。また、事業説明会や活動組織の交流機会などについても、近隣の地域協議会で共同実施することができれば、事務負担の軽減や、活動組織の交流の輪の拡大なども期待できよう。

こうした地域協議会との連携強化の動きに対しては、地域協議会運営費の確保などの支援が求められる。また、地域協議会の体制によっては、頻繁な情報交換が困難であるケースも考えられるため、連携強化の方策を一方向的に定めることは避ける必要がある。

他の地域協議会との情報交換の有無（一部修正して再掲）



他の地域協議会と情報共有が必要な事項（一部修正して再掲）



## 1.6 実施体制の発展

### (1) 活動組織に対する支援体制の充実

活動組織では、本対策に取り組むうえで事務手続きが課題となっているが、ある県では、補助金・交付金等の支給を受けた実績を持つ活動組織がリーダー役となって近隣の活動組織をまとめ、活動計画書の作成、金銭出納簿、活動記録、写真整理等の事務手続きや活動の管理を支援している事例がある。また、個人が複数の活動組織に所属して、事務手続きや地域協議会とのやり取りを担当するケースも生まれている。

現在、活動計画書や各種資料の作成支援は主に地域協議会が行っているが、人員などの制約がある場合も多く、地域協議会以外の組織、団体等による支援体制の充実が求められる。上記のようなリーダー役となる活動組織や個人のほか、地域の森林に関わりが深く、各種の事務手続きや書類作成にも習熟している市町村、森林組合、NPO等の多様な主体による協力を得て、支援体制の充実が図られれば、活動組織の効率的な活動、適正な交付金の支出、活動組織同士の交流の活発化などが期待でき、本対策の実施体制を大きく発展させる可能性がある。

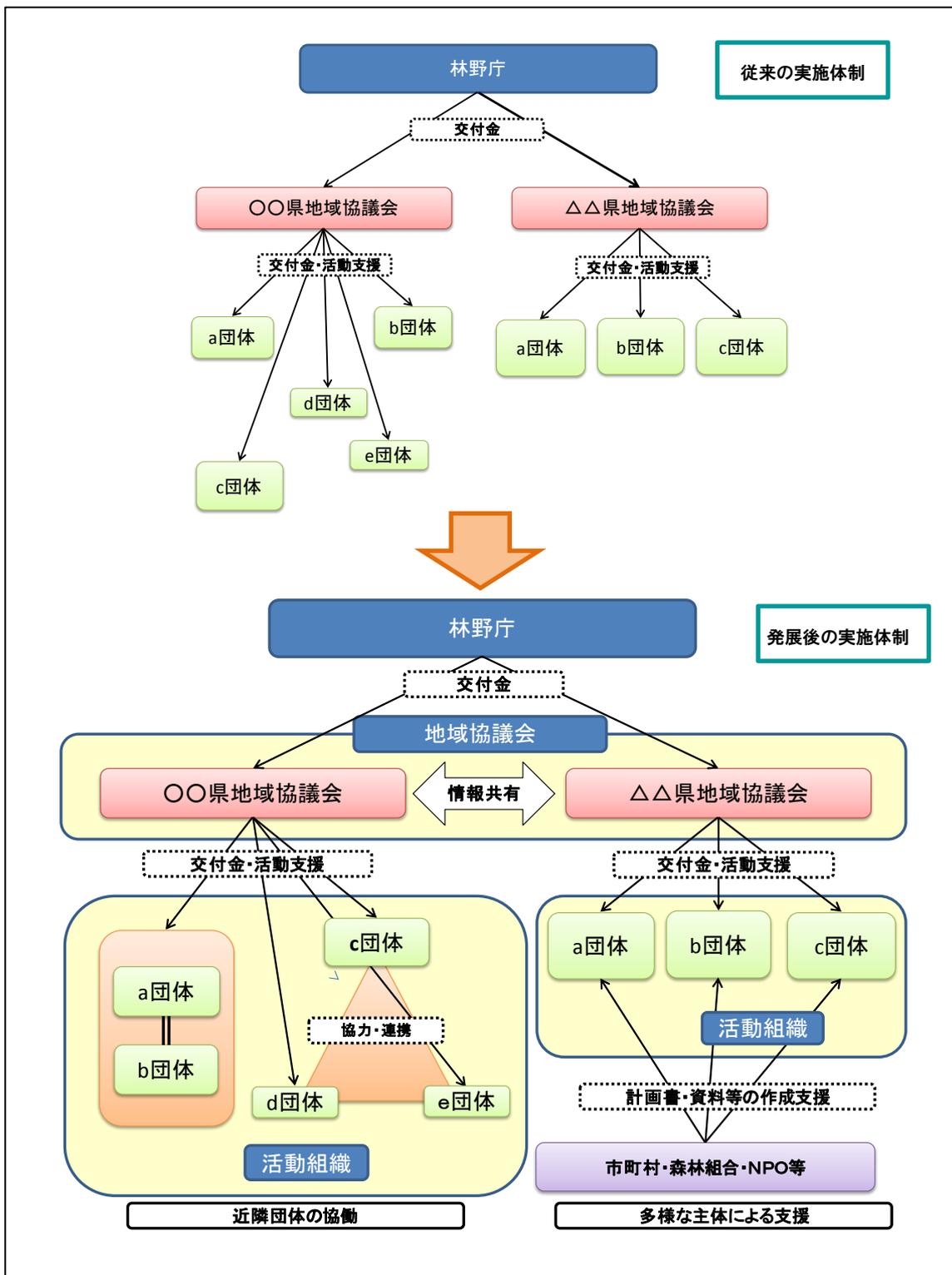
### (2) 活動組織の協働

平成26年度に交付金を活用した活動組織は1,700団体を超え、本対策は全国に広く普及しつつあるが、1団体あたりの対象森林の面積は比較的小規模にとどまっている。小規模な活動を展開する活動組織では、事務手続きの負担が大きく、交付金を事務費に充当できないケースもみられる。

今後の活動組織のあり方として、近隣の団体とのつながりを深め、活動計画の共同申請や、活動に関する相互支援などの協働が実現すれば、事務手続きの効率化が期待できるだけでなく、ノウハウやアイデアの共有により活動の充実を図ることが可能になる。

また、体制の充実やモチベーションの向上も期待できるため、本対策による事業完了後の活動の継続、発展にもつながるとみられる。活動組織の協働を促すためには、地域協議会、都道府県、市町村による呼びかけのほか、前述した交流機会の提供、活動組織に対する支援体制の充実が有効であると考えられる。

発展後の実施体制のイメージ



## 2 平成 27 年度以降の評価検証事業に対する提言

### 2.1 活動組織アンケートの継続実施と設問の簡素化

本年度の評価検証事業では、本対策が活動組織にどのように活用され、どのような効果が得られたか把握するため、昨年度に続き、活動組織を対象とするアンケート調査を実施した。複数年にわたって実施する事業について、取組状況や成果の経年変化を把握することは重要であり、平成 27 年度以降の評価検証事業においても、活動組織アンケートの継続実施が求められる

本年度の活動組織アンケートでは、活動組織の属性、取組状況、本対策の効果等を詳細に把握するため多数の設問や付問を設けたことにより、調査票のボリュームが前年度を大きく上回った。多くの活動組織から協力が得られたが、回答率は 65.4%となり、前年度から 6%ポイントあまり減少した。また、付問や該当者のみが回答する設問も多数あったため、データクリーニングにも多くの時間を要した。

本年度の回収率は 6 割を超えており、サンプル数も十分であるため、調査結果に関して精度等の問題はないものと思料されるが、意見や要望等を広く収集するためには、より多くの活動組織から回答を得ることが望ましい。複数年にわたる定点観測が必要な調査項目を精査したうえで、回答者の負担に考慮した調査票を設計する必要がある。

### 2.2 地域協議会アンケートの継続実施と設問の見直し

地域協議会を対象にしたアンケートは本年度の評価検証事業で初めて実施し、実施体制や制度運用の状況を把握した。本年度の調査では、地域協議会によって制度運用が異なる分野が一部にあることなどが明らかとなったが、制度運用に関するそれぞれの地域協議会の考え方まではアンケートで把握できず、一部の地域協議会に対してヒアリングを実施し、調査結果を補完した。平成 27 年度の評価検証事業では、本年度に把握した実施体制や制度運用の実施状況に加え、制度運用に関する考え方、背景などを把握できるよう設問を見直し、今後の本対策の運用のあり方についてさらに検討を進める必要がある。

### 2.3 地域協議会等を対象にしたセミナー・情報交換会の開催

本年度は、全国の地域協議会と都道府県の本対策担当者を対象とした普及セミナーを開催し、本対策を展開する際の課題と解決策等について共有化を図った。普及セミナーは、本対策の意義や目的を改めて見つめ直す機会として位置づけ、基調講演、優良事例の発表、パネルディスカッションを実施したが、いずれのプログラムも参加者からの評価が高く、参考になったとする意見が大勢を占めた。

地域協議会アンケートの調査結果では、地域協議会の運営状況やあり方に関する情報共有の必要性を認識しているものの、実際に他の地域協議会と情報交換を行っているケースは少ないことが明らかとなっており、次年度以降も評価検証事業の一環として、セ

セミナーや情報交換会等を開催し、より良い運営のあり方、ノウハウ等の共有機会を提供していくことが求められる。

## 2.4 取組の持続・継続を促す事例把握とモデル化

本対策は、さまざまな活動に交付金を活用することができるため、これまで森林に対して関心の薄かった地域住民など、多くの人々が放置されてきた山に向き合い、自らの手で整備を始める契機となった。また、森林ボランティア団体など、これまで里山林の保全活動を行ってきた団体も、本対策によって活動の充実を図ることが可能となった。

このように、本対策の全国的な普及によって里山林の保全管理、資源利用等が進展した一方で、事業終了後の活動継続をどのように図るかといった大きな課題も生まれている。今後は、全国の活動組織による取組を持続、継続させていくための仕組みづくりが求められるが、本年度の評価検証事業では、そうしたモデルの提示までには至っていない。

アンケートや事例調査で把握した活動組織の取組には、間伐材や木質チップの販売により活動資金の確保を目指すもの、企業と連携し地域通貨の導入や森林資源の高付加価値化を目指すもの、エコツーリズムなどの観光産業と森林保全を結びつけるものなど、ヒントとなり得る事例が確認できた。次年度以降の評価検証事業では、交付金を活用した活動状況の把握、紹介にとどまらず、事業期間終了後の活動継続に必要な仕組みの参考となる事例を把握、モデル化し、情報共有を図ることが求められる。

また、平成 27 年度の評価検証事業においては、平成 25 年度に開始となった森林・山村多面的機能発揮対策事業及び評価検証事業について、3 年目を迎えることから、事業開始後 3 年間の成果と課題を取りまとめる必要がある。その意味で、平成 27 年度評価検証では 3 年間の実施内容を取りまとめ、評価検証することが求められる。

さらに、今般の森林・山村多面的機能発揮対策事業終了後、どのような対策が有効か、次期対策における実施項目について検討を開始することが必要である。