

造林補助金における都道府県の情報伝達

芳賀大地・永田 信・古井戸宏通・竹本太郎(東大院農)

要旨：現在、林政の変革期にあり制度や体制が変わりゆく中、造林補助においても多角的な分析が求められるが、その林家への情報伝達に注目した研究は行われていない。小論では、代表的な造林補助事業である森林環境保全整備事業における情報伝達に注目し、全都道府県の本庁における担当者に対してアンケート調査を行った。その結果 33 都道府県から回答を得て、以下の 3 点が示唆された。出先単位ではごく少数の人数によって造林補助事業は担われており、普及指導の現場も含めて各職員の技量や判断、経験によって情報伝達が左右される。実施過程においては森林組合の存在が大きく、周知に関しても森林組合の働きは大きい。県が主体として行う林家への周知は、林業への関心が高い層へは比較的充実していると考えられるが、関心が低い層に対する訴求力は限定的である。

キーワード：造林補助，森林環境保全整備事業，都道府県，情報伝達

Abstract: In this study, we investigate how information on the afforestation subsidy is transmitted to forest owners. We sent questionnaires to the staffs of all 47 prefectures, receiving from 33 prefectures. As a result, following three points were suggested. First, information transmission depends on the ability and the judgment of each staff including Forestry Extension staff, because the staffs in a prefectural branch office who handle afforestation subsidy are few in number. Second, the forestry owners' cooperatives play important roles not only in the implementation process but also in the information transmission. Third, prefectures transmit sufficient information to the forest owners who have interest in forestry, but the effect of information transmission to the owners with lower interest is limited.

Keywords : afforestation subsidy, prefecture, information transmission

I はじめに

現在、林業経営において補助金は必須ともいえる状態であり、経営判断に関わる重要な要素である。林野庁による造林補助金政策については様々な検討が行われてきた。相川は先進国林業における造林補助金の一般性を指摘している(1)。一方、石崎の整理によれば日本における造林補助に関してはこれまで批判も多い(2)。これまでの研究を振り返ると、1980年代までは山岸(3)など、財政的な視点から検討がなされ、1990年代以降は栗山(4)など、計量経済学的手法による分析が主流となっている。実際の運用面については、愛知県の一集落を対象にした鶴(5)や、愛媛県久万町を対象にした松本ら(6)な

ど、金額ベースでの補助金の配分について明らかにしている研究が散見される。この様に補助金の使われ方、効果に関する研究は多いものの、経営の要素である補助金の情報がどの様に林家に伝えられているのか、といった視点での研究は筆者の知る限り存在しない。

II 目的と手法

以上の背景を踏まえ、小論では造林補助の情報伝達構造を明らかにし、その観点から造林補助の有効性と課題を検討する。

検討する補助事業としては、森林環境保全整備事業を対象とした。以下では、同事業を一般造林事業という。

Daichi HAGA, Shin NAGATA, Hiromichi FURUIDO, Taro TAKEMOTO(The University of Tokyo, 1-1-1 Yayoi Bunkyo-ku Tokyo 113-8657), Information transmission from prefectures on the afforestation subsidy

同事業は、民有林に対する森林整備事業の中でも最も予算額が大きい事業である。また実施計画、補助金交付等の実務において都道府県がその役割を担う事になっている。調査は、都道府県（以下、県と表記する場合、都道府も含意する）を対象に2012年9月～10月にかけて、47全県の本庁における造林補助担当者にメールにて質問状を送信し、回答に対して適宜メールで内容の確認を行い、回答があった33県を分析の対象とした。調査項目は一般造林事業の担当職員数、実施計画の事業量調査の過程、事業実施の調整法、林家への周知状況、普及指導員との連携状況などである。

ここでバイアスの可能性について検討する。本調査は県本庁の担当者に対して調査を行ったものであり、出先機関における個別の動きについては把握していない可能性がある。また、担当者の一般造林事業に関する業務歴が浅いなどの理由で全体像を把握していない場合が考えられる。以上の理由から県の情報伝達について過少評価している可能性があることには注意が必要である。

分析はまず、森林環境保全整備事業の概要を整理し、情報の発信源となる県の造林補助担当職員の人員体制を把握した。次に補助業務の実施過程における情報伝達の可能性を検討した。さらに、県から林家への意図的な情報発信の状況について整理し、最終的な検討を行った。

Ⅲ 結果

1. 森林環境保全整備事業の概要 林野庁の民有林に対する森林整備事業の中で、同事業が占める予算割合は、2011年度で54%、2012年度で53%である。これは水源林造成事業の40%、43%を上回って、最も大きな予算額となっている。2011年度予算は約304億円、2012年度予算は約300億円である。

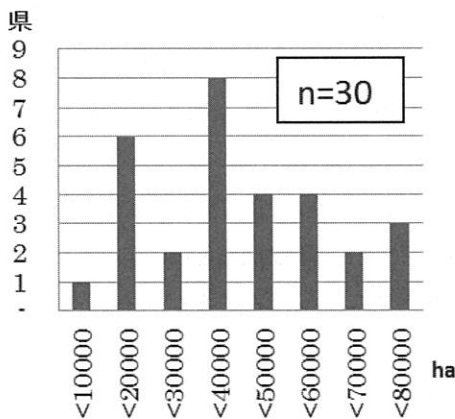
「森林環境保全整備事業実施要領」を参考に一般造林事業の内容を整理する。なお、同要領は2012年10月22日現在で、2012年3月30日に最終改正されている。しかし、今回の調査では2008年12月1日改正における内容が反映されていると考えられる為、2008年版を基に整理する。一般造林事業の実施内容は整理伐、

人工造林、単層林改良、保育(植栽型)、下刈、雪起こし、倒木起こし、枝打ち、除・間伐、特定高齢級間伐などとなっている。事業主体は、地方公共団体、森林組合、生産森林組合、森林施業計画の認定を受けた者の他、法令で定められた様々な主体が定められている。このように法令上で造林・保育の多くの種目に対応し、事業主体も幅広い主体が補助対象となっている。施業要件としては、1施業地の面積が0.1ha以上、様々な例外規定があるものの施業地の合計面積が4ha以上などとなっている。

事業実施にあたって、知事は翌年度の実施計画を毎年林野庁長官に提出することになっており、事業主体は事業実施後、補助金の交付申請を行う。よって、各県は翌年度の実施計画を作成するために事業量調査を毎年行っている。つまり、県は事業主体が同事業実施の申請を行う前年に、事業主体との情報交換をする必要がある。

2. 人員体制 回答のあった全ての県において出先機関に造林補助担当職員が配属され業務を行っている。各職員の造林補助担当年数を聞いたところ、正確に把握していない県が多く、また、大半の県において担当1年目の職員が就いていた。出先機関における担当者数を出先機関の数で割った平均担当者数を見ると、正確な数値を把握できた29県中19県では1出先あたりに1人に対応しており、平均で2人以上の担当者がいたのは3県のみであった。一部の県では森林資源の状況への対応が見られ、例えば、北部に森林が偏在する茨城県は、県北農林事務所8人、県央農林事務所2人、残りの3カ所の農林事務所には1人ずつとなっている。

2010年世界農林業センサスの森林面積の値から、出先職員1人あたりの独法等所有を除いた民有林面積を見ると(図-1)、佐賀県の7,619haから山形県の76,932haまで、最少と最大で約10倍の差があり、またその分布は一様に近い。なお、北海道は担当職員数について正確な回答が無かったためここまでの分析には含まれていないが、担当職員数は出先機関14カ所に約60人との事である。



注：2012年世界農林業センサスにおける民有林から独法等有を除いた面積を出先の担当者数で割ったもの

図一. 出先職員一人当たり森林面積の分布

Fig. 1 Histogram of forest area per branch staff

次に、実際に現場で林家と接する機会が多いと思われる普及指導員による一般造林事業の指導状況を見ると、回答のあった23県のうち、9県では指導員の技量、判断によるものが大きいと回答した。3県では基本的には一般造林事業を指導する担当が決まっていた。愛知県は造林担当と連携していると回答し、富山県は普及指導方針に基づき、各指導員が行うとした。宮崎県では規程に基づき共通の認識で行っているとした。新潟県では、方針や内規まで明確なものではないが、国の補助採択と県の運用上相違する点をまとめた表を作成して利用し、指導の平準化を図っていた。

造林補助担当と普及指導担当の連携については、14県が共通した人材であると回答した。その中でも新潟県は会議等で情報共有等を行っていた。埼玉県は現在、経営計画作成を通じて連携していると回答した。

3. 実施経緯 実施計画の調査対象としている主体について質問したところ、明確に回答したのは21県であった。全ての県が森林組合に対して調査を行っているとは回答した。このうち林家に対して調査を行っているのは9県あり、43%である。会社に対して行っているのは13県あり62%である。福島県と奈良県は市町村を通じて調査している。

予算、事業量の決定方法について何か内規や目標設定があるかという質問に対し、24県は事業量調査以外に予算の判断基準は示さなかった。秋田県、山梨県、岐阜県、徳島県、熊本県、大分県、静岡県は7県は二酸化炭素吸収源対策などを基にした県独自の目標設定により予算を決定するとした。なお、地域森林計画について言及した県はなかった。石川県は森林資源量から決定するとした。また、北海道は国土交通省によって北海道開発予算として計上される。そのため8月における国の概算要求に合わせて要望を行い、12月の概算決定によって造林補助の予算が決定する。結果、予算決定時期が他県に比べて早い。そのため前年度実績と整備すべき森林面積により決定しているとのことであった。

事業地の調整方法については28県が回答した。予算が十分に確保されていると回答したのが14県あり、2県ではむしろ事業量確保のために、事業体に申請を働きかけることがあるとの事であった。一方で予算が確保されている中でも、事業量調査時とは異なる箇所が申請される事も多く、その調整が負担になっているという県もあった。また、予算を翌年に繰り越して利用した県もあった。和歌山県と愛知県では予算が不足する場合、他の補助品目(非公共事業の森林整備加速化事業など)によって実施するとのことであった。10県では各事業体に配分する、または目安を提示すると回答し、そのうち神奈川県と岐阜県は出先で配分を決定するとのことであった。2県では一部を翌年度に申請することを要請するとのことであった。

4. 周知状況 26県が一般の林家に対して一般造林事業を周知する何らかの取組を行っていると回答した。一般の広報誌(市町村の広報誌を含む)や一般造林事業のパフレットなどを利用して、属性に関わりなく住民に周知しているのが12県あった(ただし徳島県は要望のあった市町村に対して)。林家や事業体も対象に本庁や出先における説明会を行っているのが13県であった。地域座談会における説明を行っているのが9県であった。但し、その中の少なくとも4県では森林組合主催の地域座談会である。その他、行われていた周知方法とし

ては、林経協会員約 1000 人に広報誌(茨城県)、個別に林家訪問(神奈川県)、大規模所有者向けに要請に応じて説明会(岐阜県)といった回答があった。また、森林組合を通じて、パンフレットなどの配布や座談会の説明を行っている県が 13 県あった。その他、森林組合や市町村の動きを明示的に質問したわけではないが、森林組合や市町村が独自に動いていると回答する県も多かった。

IV 考察

多くの県の出先機関において一般造林事業の担当者は一人で業務にあたっており、同僚や上司の補助も考えられるものの、毎年細かに変化する制度を完全に理解している人材は少ないと考えられる。また、一人あたりの森林面積は県によって大きく異なっているため、一人あたりの負担は県によって大きく異なる事が示唆された。担当が共通している等、通常業務において普及指導員との連携しやすい環境の県が多いものの、造林補助に関して特別な連携を取っている例は少ない。そのため、普及員から林家への現場レベルでの情報伝達は普及員の技量等、個人差に影響されている事が予想される。

林家が事業量調査の対象になっている県は 4 割程であり、会社についても 6 割程であり、多くの県では未だ民有林の補助事業は森林組合を通じた事業となっている。また、周知状況についても、森林組合を通じた展開が多く、回答にない範囲でも森林組合による周知が考えられることから、森林組合が情報伝達に果たす役割が大きい状態である。

14 県では一般造林事業の予算が確保されている状態であり、さらなる利用の促進が可能である。一方で 10 県では予算を越える一般造林事業の申請に対して、事業量を抑える調整を行っている。その場合、事業量の規模が大きい森林組合との調整が中心になり、森林組合への情報伝達が中心になると考えられる。

広報誌等を利用している県は 12 県であり、様々な林家に広く周知を図ると言う点では、不十分な県も多いと思われる。13 県では県の出先等で一般造林事業の説明会を行い事業の周知を行っているが、こういった形での

説明会に参加するのは、林業にかなり関心のある層に限られると考えられる。一方で地域座談会等での説明は比較的様々な林家を集めることができると考えられるが、主催が森林組合であるか、他にどういった目的をもった座談会であるかといった個別事例にも左右されると考えられる。その他、個別訪問など県によって特徴のある周知の方法も見られるが、その多くが林業への関心が高いと思われる限られた層に対するものであった。

以下、三点に分けて結論をまとめる。

出先単位ではごく少数の人数によって一般造林事業は担われており、普及指導の現場も含めて各職員の技量や判断、経験によって情報伝達が左右される点が大きいのと思われる。

実施過程においては森林組合の存在が大きく、周知に関しても森林組合の働きは大きいと示唆される。

県が主体として行う、林家への周知は、林業への関心が高い層へは比較的充実していると考えられるが、関心が低い層に対する訴求力は限定的である。

引用文献

- (1)相川高信(2009)先進国型林業のマネジメント--その法則を探る(11)補助金制度は、評価され、見直される、現代林業 521, 46-51
- (2)石崎涼子(2010)森林・林業の改革方向と地域森林管理、林業経済研究 56(1), 29-39
- (3)栗山浩一(1995)北海道における林業政策の影響評価—造林補助金が森林所有者に与えた影響の計測—、林業経済研究 127, 209-204
- (4)松本美香, 泉英二, 藤原三夫(2000)森林・林業に対する公的助成の地域経済波及効果の計測: 愛媛県久万町を事例として、日林誌 82(1), 50-56
- (5)鶴助治(1983)林業補助金に関する若干の考察、林業経済研究 103, 30-35
- (6)山岸清隆(1987)林業財政の展開と森林資源政策: 造林助成制度を中心に、林業経済研究 111, 23-35