

第5章 平成26年度事業の課題と対策

1. 地域活動団体アンケート調査にみる事業活用上の課題

地域活動団体アンケートでは、今後の事業活動にあたってどのような支援が必要かという設問を行っている。その結果は、5-1-1のように示すことができる。

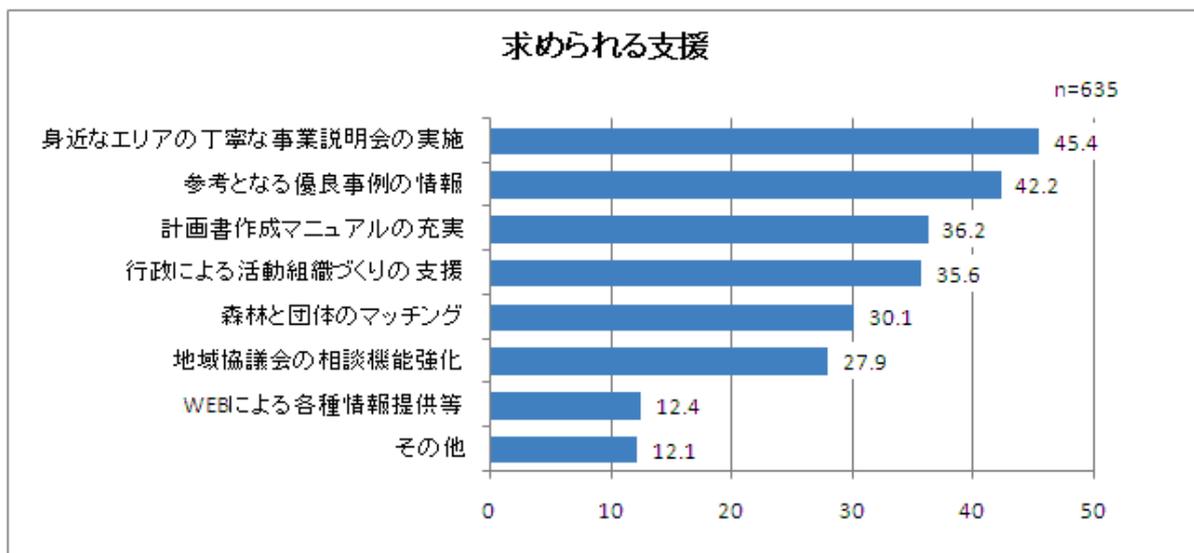


図 5-1-1 制度活用のために求められる支援

本年度事業を活用した地域活動団体は、2章でみたように、活動計画の作成、計画対象エリアの設定の考え方、計画対象エリアで実施すべき活動内容の捉え方など、本事業においてどのような活動が可能なのかを理解するのに苦労していることがうかがわれる。本年度活動団体への情報提供は、都道府県からの情報提供と、都道府県経由の市町村による情報提供が中心である。そのため、地域団体の本事業に対する理解は、身近な市町村や都道府県がサポート役となって行っている。

申請団体の6割は既に地域の里山林で何らかの保全活動を行っている団体で、従来から行政とのコミュニケーションを行っている団体が情報提供の対象となっていると推察できる。

もちろん、本年度は地域活動団体の募集を行っていない都県があるが、既存のネットワークを生かして積極的に参加に応じた意欲的な団体、いわゆる「先駆者」となる主体の掘り起しは、本年度で一巡したとみることができる。社会制度の普及メカニズムの知見を援用すれば、次年度以降の新たなターゲット

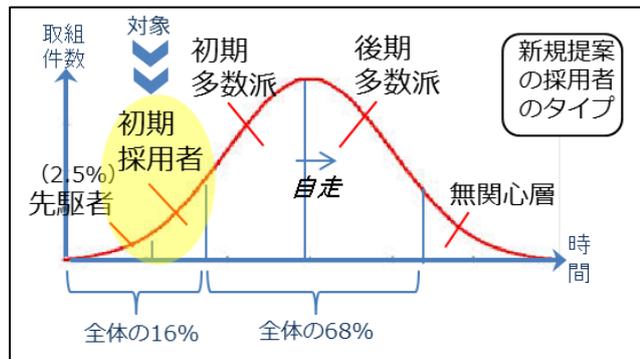


図 5-1-2 制度普及メカニズムと次なるターゲット

としては、既存のネットワークの外側にいる新たな主体を発掘し、本事業の初期採用者となるべく、普及活動を展開していくことが求められる。

そのポイントとしては、アンケート結果にあるように、事業の目的、内容、そして手続きを分かりやすく説明するツール、機会を拡充することだといえる。

2. 今後の事業展開に求められる対策

情報提供上の課題とともに、今後の事業運展開に求められる対策は、以下のとおり示すことができる。

2-1 新たな主体発掘のために

(1)課題解決型活動モデルの検討と提案

初年度に行われた都道府県→地域協議会→市町村という情報伝達ラインだけでなく、別のチャンネルを開拓することが必要となる。そのため、各種の全国組織が有する団体ネットワークを活用することが求められる。このためターゲットとなる団体の「課題解決モデル」の提案と合わせた普及PRを展開することが考えられる。例えば、次のようなモデルを提案し、全国組織のチャンネルで普及し、新規ターゲットを発掘することが考えられる。

<「里山林交付金」を活用した課題解決型活動モデルイメージ>

- 「レクリエーションの森」、「ふれあいの森」における交流施設周縁部の森林管理活動、遊歩道の再生モデル→市町村、森林組合、山村集落・レク機能再生
- 中山間地域における住宅背後地等の里山林整備による鳥獣害対策活動＋農地転用手続きを伴う管理活動モデル→中山間地域直接支払制度の活用集落
- 森林経営計画対象地域における非生産林（広葉樹、竹林）での森林資源活用モデル（特用林産物活用など）→市町村、森林組合、森林所有者
- 里山林保全活動での境界確定調査等を盛り込んだ管理活動モデル→市町村・森林組合

など

なお、これらのモデルの普及先としては、次のようなターゲットが想定できる。

- 学校林を保有する学校：小学校・中学校・高等学校 2677校（国土緑化推進機構）
- 緑の少年団：3829団体（国土緑化推進機構）
- 里山保全活動等を行うNPO団体等：全国森林ボランティア団体 570団体（国土緑化推進機構）
- 里山イニシアティブ推進ネットワーク：101団体（事務局：石川県環境部里山創生室）
- 造園関連業者：（一社）日本造園建設業協会 ※この他、都道府県単位の造園業協会あり
- 林業研究グループ：（一社）全国林業改良普及協会
- 森林インストラクター会：（一社）全国森林レクリエーション協会

(2)活動エリア確定の手法の提案

対象森林と地域活動団体の関係において、事業申請にあたり新しく組織をつくったという団体は、この事業を契機に対象森林での活動を始めたという団体の割合が多い。そして、新しく対象森林で活動している団体では、「森林所有者との境界確定」を難しかったと回答する団体が多い（図 5-2-1、2）。

こうした回答には、地籍確認などが難しく活動エリアを確定しにくいという状況が反映されたものといえる。森林は森林簿上の面積と実測が異なることが申請しにくさの根底にある。対象とする森林面積の測量と地籍確認を要求されていることで、事業申請を相談された市町村の担当者が尻込みしてしまうことも想定される。

このため、地籍確認ができていない場合は、簡易GPSでの測量で可とし、その算出方法をマニュアル化するなど、各地での実践例を公表し、実務的なやり方を共有することで、申請にあたって準備作業のハードルを下げる工夫が求められる。

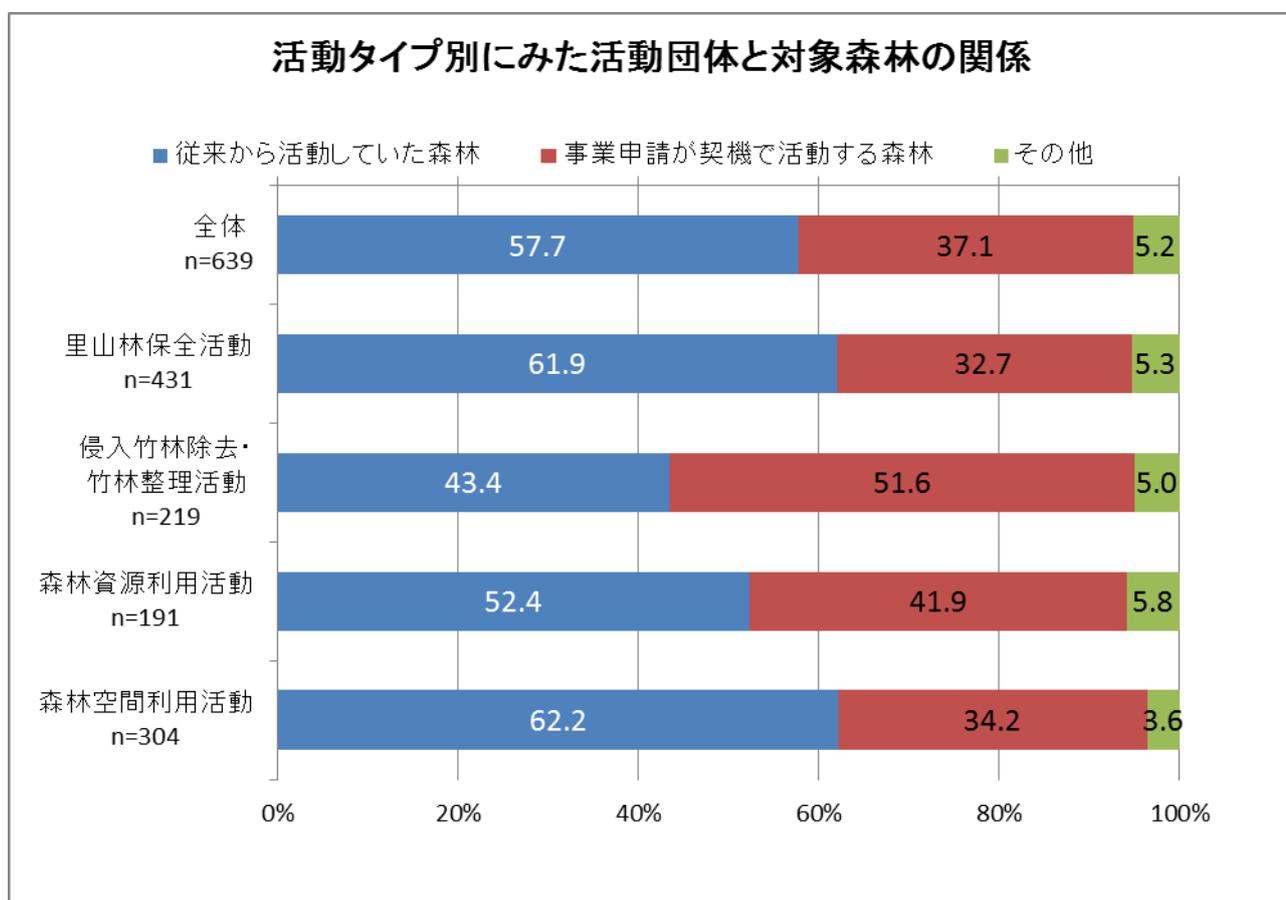


図 5-2-1 活動タイプ別にみた活動団体と対象森林の関係

既存・新規活動地別にみた事業申請で難しかったこと

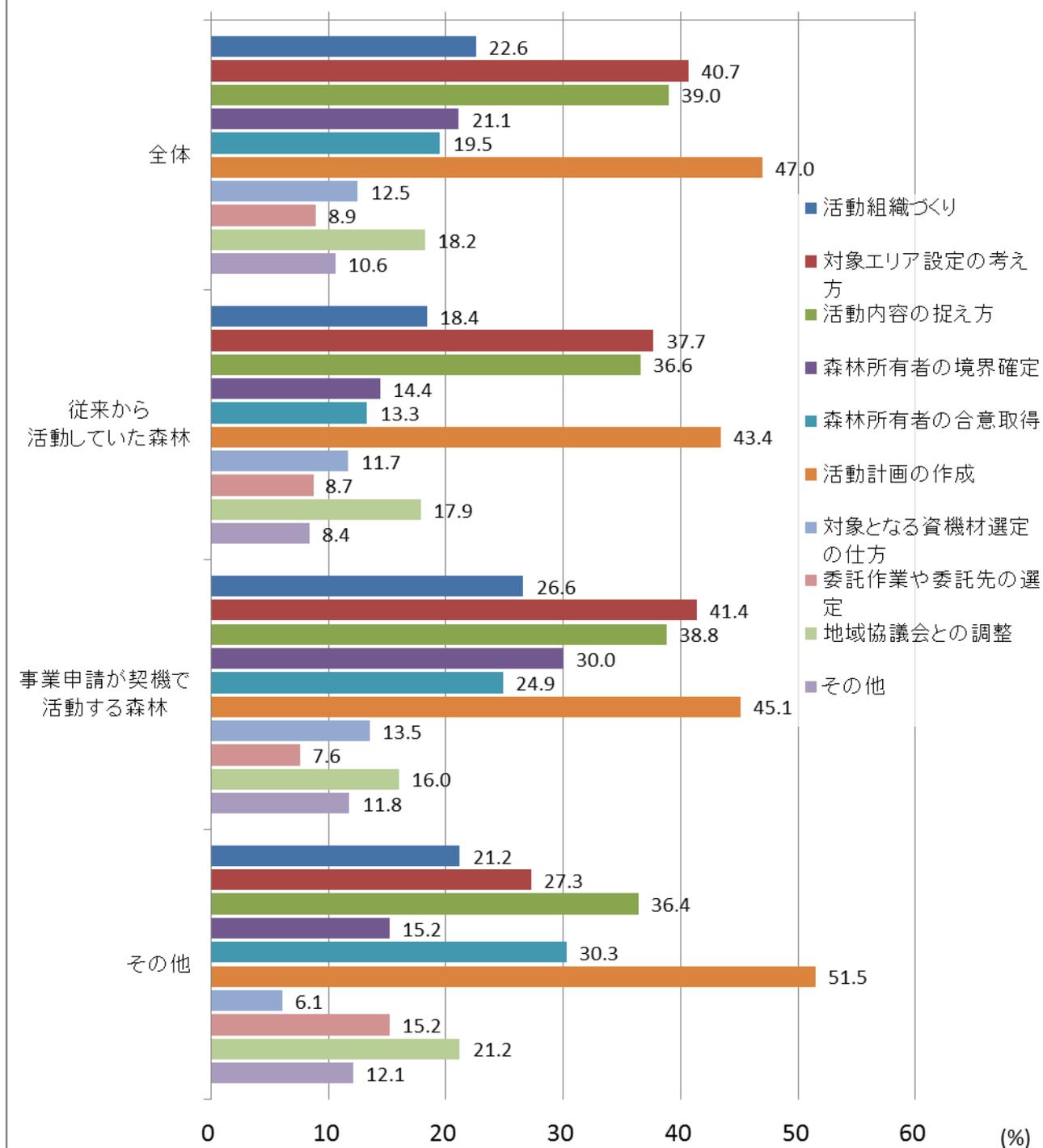


図 5-2-3 既存・新規活動地別にみた事業申請で難しかったこと

(3)申請の手引き、Q&Aの拡充

地域活動団体アンケートの自由回答をみると、「本事業の事務手続きは煩雑だ」、「もっと手続きを簡素化して欲しい」という意見が多い。しかし、公的資金の利用にあたっては、やむを得ない側面があり、地域協議会、行政職員等によるアドバイスを受ければクリアできるレベルにあるとも判断できる（図5-2-4）。

むしろ、こうした意見の背景には、事業説明資料や申請手続きマニュアルといった地域活動団体が参照できるツール等が不足していたことがあげられる。

本年度は初年度であり、制度運用と並行しながらQ&Aを作成していくという状況にあり、本事業の目的や内容、交付金が見えるモノ・コトの具体例、清算手続きの解説などの説明資料類は、必ずしも十分とはいえない。

このような点をふまえ、平成26年度では、本年度作成したQ&A集、本調査事業で実施した事例調査の成果等を活用したPR用事業紹介資料や事業申請の手引き（先述の境界確定手法のアイディア等も含む）など、地域活動団体向けの申請の手引き、Q&Aを拡充することが必要である。

具体的な取組イメージを示せば、以下のとおり。

○事業PRパンフレットの作成

活用パターン・先事例なども入れた事業紹介パンフ、希望団体のコンタクト窓口（地域協議会等）、申請の流れ、年間スケジュール等

○事業申請の手引きの作成

要綱、様式、申請書類作成のポイント、事業モデル別申請例、できないこと、使えないことリスト

○事業専用ホームページの開設

上記、広報ツールのダウンロード、地域協議会リンク集（各道府県、公募スケジュール情報、都道府県採択団体リスト

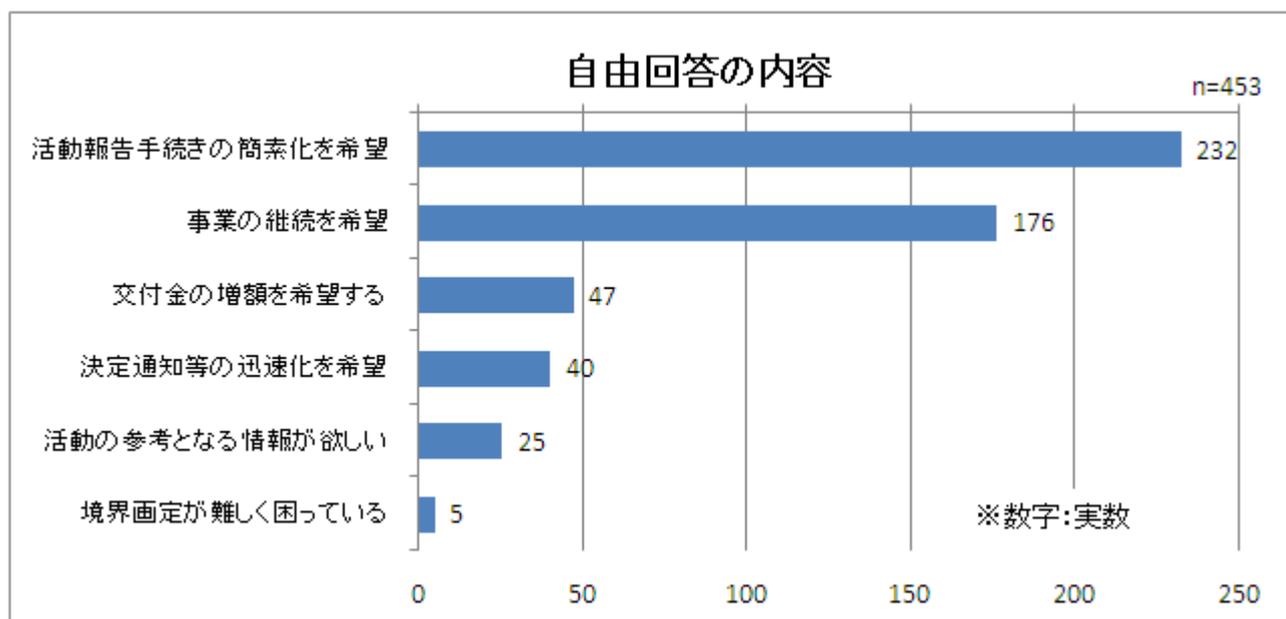


図 5-2-4 自由回答欄の主な意見

2-2 地域協議会間の情報共有ネットワーク形成と良い実践事例の情報共有

(1)協働による「協議会事務局事業の運用ガイドライン」の作成

本事業における交付金の運用は、各都道府県協議会の独自基準によって運用を行う制度となっている。このことは、森林・水源税等の有無など地域の特性に配慮した柔軟な制度運用においては優れている。

一方で、都道府県担当者、地域協議会担当者には、事業費の使途・清算に関する考え方が十分に共有されていない面が多々みられる。交付金活用にプラスになる独自の運用であれば問題ないが、各地域の独自基準が、地域活動団体の制度活用において、制約となるようなケースについては、見直しを図ってもらう工夫が必要である。

例えば、本事業の目的は、「地域住民との関係性が希薄になり荒廃が進んだ里山林において、地域住民が森林所有者、NPO 法人、民間団体などと一緒に活動組織を作って、里山林の保全管理や資源を利用するための活動を支援し、森林の多面的機能の維持増進および山村の活性化に資すること」にある。この目的達成のために重きが置かれるべきは、活動に取り組んだ地域住民や都市住民の数であり、整備された森林面積ではないという点が、きちんと理解されていない協議会も見受けられる。そのため、対象森林面積＝年度別の施業面積というような指導が地域活動団体に対して行われるケースもある。

結果として、対象森林面積が小規模化し、申請できる交付金も少額となる。少人数のグループによる取組となり、手続きの煩雑さが重なり、本来目的である里山林の多面的機能発揮対策が困難と判断され、応募が増えないといった事態も懸念される。

加えて、地域活動団体に対して支給可能な日当等の上限が他の都道府県と比較して著しく低い設定がなされているケースも（日当基準で10倍近い差異）ある。

このような状況の改善のため、地域協議会ごとの制度運用の幅を小さく、地域活動団体が活用しやすいように考え方を示していくことが必要となるが、運用ガイドラインを国が一方向的に定めることは、地域事情に応じて柔軟に進めるべきとする本事業の運用コンセプトにそぐわない面もある。

このため、都道府県担当課と各地域協議会の事務局担当者、林野庁との協議の場を設け、全国の地域協議会の運用状況の調査や良い実践事例をベースに望ましい運用基準を検討し、全国的で共通化可能な運用ガイドラインをボトムアップ方式で作成することが考えられる。

具体的には、「森林・山村多面的機能発揮対策推進会議（仮称）」の設置、全国ネットワークとして、ガイドラインを検討していく。この検討会の設置により、各地域協議会の里山林の多面的機能発揮対策を自主的に活用していくスキームを構築する。なお、検討会への地域協議会担当者の参加交通費等は、協議会推進費を活用するのも一考である。

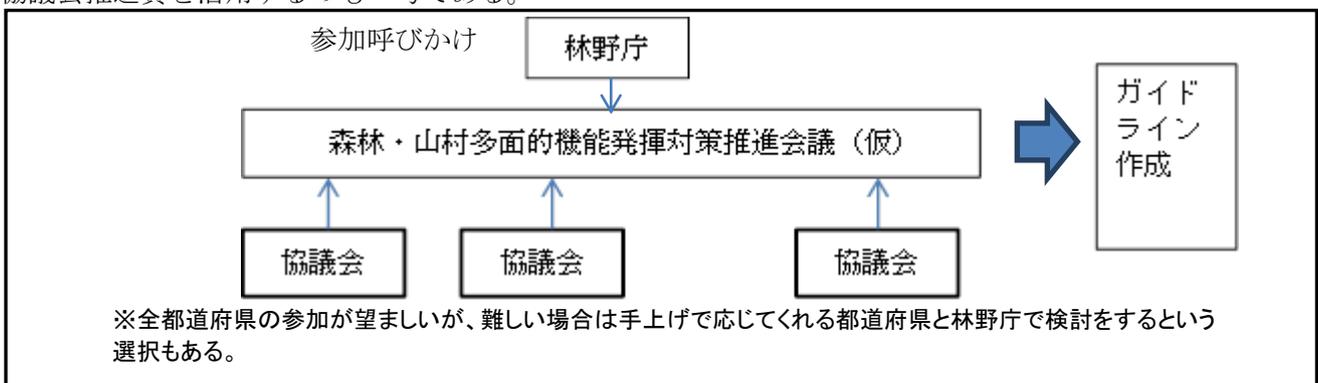


図 5-2-4 協働による「協議会事業の運用ガイドライン」の作成手法のイメージ

(2)良い実践例(ノウハウ集)の発掘と共有

本年度の評価検証事業では、多面的機能発揮対策という視点から、さまざまな機能の良い実践例として、次年度以降の参考になるという視点から事例抽出を行った。また、多様な主体の参加という側面から、森林組合、学校、福祉団体、Iターン者・地域おこし協力隊など、多様な主体が地域活動団体の核となって取り組んでいる事例を抽出した。

本年度の地域活動団体アンケート調査の結果をみると、平成25年度の地域団体の主体は、自治会組織や地元の有志住民が多く、相対的に、交付金等の事務手続きなどには不慣れな団体といえる。今後、活動団体が増加するに伴い、様々な実務面のノウハウが現場で求められると予想される。

ある県では、ノウハウを有する地域活動団体が県地域協議会との協議の下、森林所有者の境界確定が困難なケースに対応するための簡易測量方法を検討し、県内の地域活動団体間でマニュアルを共有するといった取組も行われている。

水産庁が同じく平成25年度から実施している水産多面的機能発揮対策では、全国から活動団体を集めた成果報告会や事例集を作成するなど、活動団体間の情報共有の取組が行われている。

新しい提案や制度が普及するためには、気づきの知識、ハウツーの知識、原理的知識が3つの知識が必要とされる。本年度の事例調査や、先述した課題提案型モデルのデザインと普及展開は、気づきの知識に相当するものである。

今後は、実務面のハウツー知識や森林の多面的機能の維持増進および山村の活性化に資する活動モデルに関する知見を、地域活動団体の現場から集め、成果報告会や事例集というスタイルで形にしていこうことで、良い実践例をボトムアップで共有していくことが重要となる。

平成26年度の評価検証事業では、事例調査等の対象選定にあたっては、上記のような視点を反映させることも必要である。

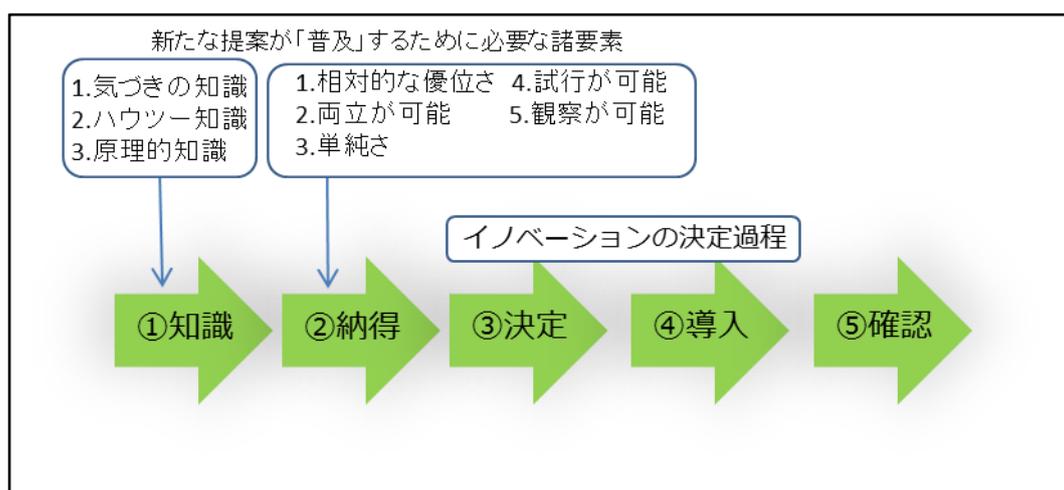


図 5-2-5 新しいアイデアが普及するプロセス

(3) 「地域協議会」のサポート体制の強化

地域団体アンケート調査からは、申請団体に対する各種サポートは、申請団体に近い「市町村」が大きな担い手となっていた。本来、その役割が期待された地域協議会のパフォーマンスは、都道府県によって濃淡が大きい。

支援ニーズの中で最も多いものは、詳しい事業説明会の実施である。今後の活動団体の拡大のためには、地域協議会の役割はますます重要である。

そのためには、都道府県を經由しない林野庁と地域協議会、地域協議会同士の直接的なコミュニケーションのチャンネルを拡充する方策も有効である。

具体的には、地域協議会事務局担当者会議の開催や、メーリングリスト等による事務連絡、Q&A 照会等の情報を全体共有できる仕組みを充実するなどの方策が考えられる。

また、里山林交付金事業のスキームは、都道府県、市町村が活動団体の存在を認識していない団体からの申請もあり得る。特に平成 26 年度からは、初年度、実施されなかった 9 都県において地域活動団体の募集が行われる。また、同年度からは、地域活動団体と対象森林が同一都道府県内であれば申請可能となるため、対象森林のある市町村が本取組に参加する団体が活動していることを知らない、地域活動団体からの問い合わせ窓口が明確になっていない等の現象が発生することも懸念される。

こうした観点からも、林野庁と各地域協議会との連携の強化が重要となるが、一方で、地域協議会の事務局を担う各種団体の事務体制はそれぞれの地域事情もあり、人的リソースやノウハウに余裕のある団体もあれば、各種申請事務手続きの処理で手一杯といった組織もある。

このため、PR ツールの作成、協議会の運営マニュアル作成、事業説明会の運営などを行う、地域協議会サポート体制を具体化することが求められる（図 5-2-6）。

地域協議会向けのサポート内容としては、次のようなものが想定される。

- ホームページ開設による情報提供、地域協議会リンク・・関連情報のポータルサイト化
- 地域協議会と連携した都道府県説明会の実施支援（地元市町村、申請希望団体）
- 地域協議会、市町村、申請希望団体からの電話、メールによる相談受付と Q&A 情報の共有
- 新規ターゲット発掘に関わる全国組織等への情報提供
- 都道府県別採択件数、採択団体情報の公開 など

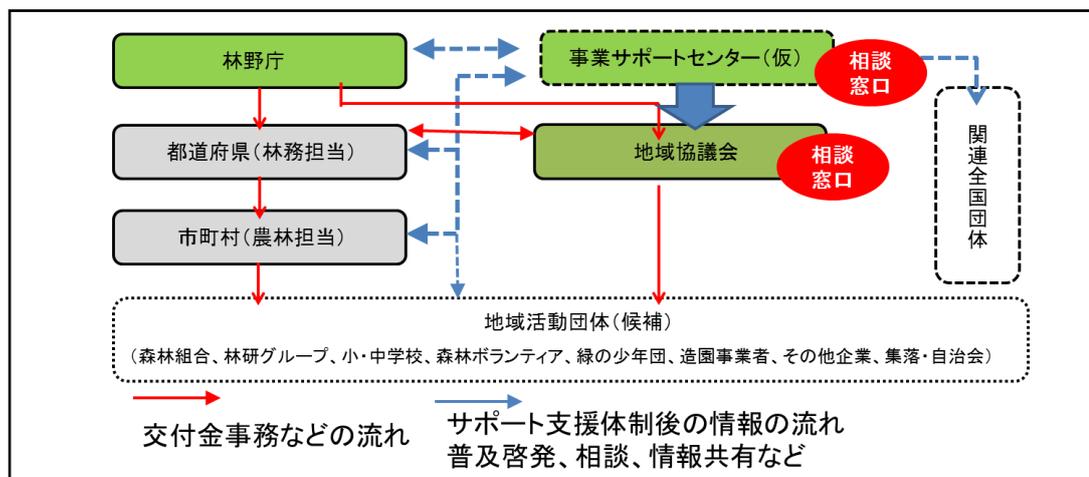


図 5-2-6 「地域協議会」のサポート体制のイメージ

5-3 次年度以降の評価検証事業のための留意点

平成 26 年度以降の評価検証事業へ向けての課題は、有識者会議での提案も含め以下のとおりである。

(1)「地域活動計画」のデータベース化による情報共有

平成 25 年度は、評価検証事業が地域活動団体の募集・採択と並行して実施されたため、「計画」ベースでの実態把握を行った。平成 26 年度以降は、既存団体には平成 25 年度実績と平成 26 年度計画を含めた情報にもとづく評価検証が必要である。また、上記データをもとに、アンケート調査結果と地域活動計画の情報を合わせたデータベース化が望まれる。

(2)地域協議会への運用制度に関する情報の把握

地域協議会を対象に良い実践例に関するアンケートとヒアリング調査を実施し、調査結果をもとに、地域協議会担当者連絡会議等を開催し、より良い運用のあり方等の検討を行うことが考えられる。

(3)評価指標としての多様な主体の参加と「活動人数」の把握

既筆のとおり、多面的機能発揮対策活動への交付金が、精算段階では里山林の整備の実面積に面積単価を乗じた金額で評価する錯誤が生じている県がみられる。その結果、多面的機能の発揮に寄与できず、地域活動団体による活動面積が積み上がらないという状況が生じている。これは「里山林交付金」の活動評価が、担当部局の多くが人工林の施策に対する間伐補助という発想で、均等に植林された杉の面積に対する間伐程度の認識で、「面積」による評価に縛られていることが問題の根底にあるといえる。

里山林交付金の事業のねらいの本質は多面的機能発揮対策であり、山に向き合う人を増やすことを通じて里山集落の暮らしを支えることにあり、そこを評価する指標を明示し、人が山に向きあって人が山に入ること、仲間を増やしていくことが最大のミッションであるということ、都道府県担当者、地域協議会、地域活動団体と共有していくことが必要である。

一方で、活動実績はきちんと記録する必要があるため、施業面積でなく、多様な主体参加という視点から、活動に携わった地域住民等の延べ人数を評価する基準づくりが必要である。

このため、多様な主体の参加の考え方、人日の規模感と延べ人数、総量の評価軸の検討に必要な情報の収集を次年度の評価検証事業で調査を実施することが必要である。

(4)森林・山村の多面的機能としての経済効果の把握

森林資源利用タイプのアンケート結果では、利用方法の 4 割が直売所等へ出荷、4 割が自家用という結果が得られた。この実態をもう少し掘り下げること、表には出てこない山村が有する価値を読み取る指標として活用が可能となる。

里山林交付金を使うことで、森の恵みを実際使えたのかを評価する。申請団体の数が一定量が増えていけば、評価検証事業の全国の数値を積み上げたり、調査結果のデータを用いた推計値を算出等によって、山村には内部経済が相当あることを示すことができる。このような外部経済にならないものを評価し、山村振興への効果として活用できるよう工夫することが必要である。

(5)森林組合等のプロフェッショナルとの協働による活動モデルの構築

地域活動団体のうち、保全作業の一部を外部委託した団体は3割であった。地域活動団体が自力で作業を完徹することは望ましいことであるが、荒廃竹林や広葉樹等の放置された里山林の整備は、森林組合等のプロに任せざるをえない林がほとんどである。このため、「委託」の費目を有効に活用し、森林組合等のプロフェッショナルと協働した活動の拡大を図ることが重要である。このため、活動参加者の事故防止や安全確保の面でも、次年度の評価検証事業では、森林組合等のプロとの協働手法について情報発信を行うことで、放置された里山林の再生モデルを事例調査で把握し、情報共有を図ることが必要である。

併せて、皆伐後の広葉樹林の再生は課題であり、育苗等の技術が継承されていないのが現状である。そのため、植林方法や技術の継承と組み合わせる地域での森の再生につなげるという取組などもアンケート調査や事例調査などで把握することも必要である。