

市町村合併が私有林管理に与える影響

—群馬県旧倉淵村を事例に—

杉野卓也*・根津基和**・宮林茂幸*

(平成 18 年 2 月 28 日受付/平成 18 年 6 月 8 日受理)

要約：木材価格の低迷が続き林業経営の採算性の低下が続くなど林業を取り巻く環境が厳しいなかで森林所有者（特に小規模所有者）の森林管理意欲が低下し森林荒廃の問題を引き起こしている。我が国の森林管理においてその担い手と位置づけられる森林所有者の森林管理意欲の低下は今後さらなる問題を引き起こす可能性がある。他方、近年平成の大合併と呼ばれる市町村の合併・再編が多くみられ新たに発足した市町村では地域政策の転換が図られている。林業においてもこの動きは重要な問題であり特に森林所有者と近い関係にある市町村の森林管理に対する施策の変更や継続は森林所有者の森林経営および管理意欲に大きな影響を与えるものと考えられる。そこで本論では市町村合併が林業に及ぼす影響を考察するとともにアンケート調査を基に市町村合併前の森林所有者の森林管理意識について明らかにした。

キーワード：市町村合併 私有林管理 流域管理 所有者意識

1. はじめに

我が国における近年の林業を取り巻く状況は木材価格の低迷などから依然として厳しく、林業経営の採算性が危ぶまれ、特に我が国の森林所有規模形態の特徴である小規模森林所有者の森林経営はほとんど採算を見込めない状況が続いている。このような状況の中でこれら小規模所有者の森林にも育林・施業管理の遅れ、放置などが多くみられるようになり森林荒廃として各所で問題が指摘されている。

他方、我が国の森林管理について見ると森林計画制度を頂点に市町村が策定する市町村森林整備計画、さらには森林所有者が作成する森林施業計画へとその最終的な森林管理の担い手は市町村および森林所有者という位置づけとなっている。

このような中、近年では森林管理に大きな影響を与える要因の一つになると考えられる市町村合併が全国的規模で進められており、その合併形態の特徴から今後市町村の森林施業計画および森林所有者の森林管理意識へ何らかの影響を及ぼすと考えられる。そこで本論では 2006 年 1 月 23 日に周辺 5 市町村と合併し群馬県高崎市となった群馬県旧倉淵村の森林所有者を対象に行われたアンケート調査を基に市町村合併が森林所有者の森林管理に与える影響を考察していく。なお、合併後の旧倉淵村の森林所有者に対するアンケートは今後行う予定であり、本論では今後行う分析・考察の前段階として市町村合併が森林管理に与える問題および合併前の森林所有者の森林管理意識を中心に考察していく。

2. 市町村合併の特徴と問題

(1) 我が国の市町村合併の経緯と特徴

我が国ではこれまでに短期間の内に多数の市町村が合併するといういわゆる大合併と呼ばれるものが明治期、昭和期にそれぞれあり、近年見られる平成に入ってから平成の大合併で 3 度目となる。以下にそれぞれの合併の経緯と特徴に付いてみる。

a) 明治の大合併

明治の大合併では、それまでの江戸時代から自然発生的に生まれた町村を 1889 年の市制・町村制の施行によって 71,314 町村から 15,859 市町村に合併している。この目的は近代的な地方自治制度を施行し、戸籍管理や小学校や消防などの多様な行政機能の充実を図るために進められたものである。これにより近代的な地方自治行政の基礎的な条件が整備されたといえる¹⁾。

b) 昭和の大合併

戦後の新憲法の下で地方自治の確立が課題となり、これまで国がおこなってきた事務や権限を地方公共団体、特に市町村に委譲することとなった。しかし、当時の市町村には委譲された多くの事務処理を行うには規模が小さいなど行財政上の能力が乏しいものが多く、新たな市町村体制が必要とされるようになった。これらを踏まえ 1953 年に「町村合併促進法」が制定され人口規模 8,000 人を標準として全国一律に町村合併が進められ、さらにこの法律を補完するものとして 1956 年に「新市町村建設促進法」が施行された。この 2 つの法律により昭和の大合併は進められることになりこれにより 1953 年に 9,868 あった市町村は 1961 年（「新市町村建設促進法」失効時）には 3,472 市町村となり

* 東京農薬大学地域環境科学部森林総合科学科

** 東京農薬大学生産産業学部産業経営学科生物産業学専攻

約三分の一に減少している²⁾。

c) 平成の大合併

平成の大合併は1999年の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(以下、地方分権一括法)によって推進されることとなった。また、2000年に閣議決定された行政改革大綱の中で合併推進の背景および基本的な考え方について①地方分権の推進、②少子高齢化対策、③広域的な行政需要が増大した、④構造改革の推進への対処などが挙げられ、これらの問題に対処するために行財政基盤の強化が必要であるとの観点から市町村合併の必要性が説かれている。また、先の2回の大合併と異なる点は住民発議制度を設けるなど自主的な合併の選択肢を用意している点である。これらの合併推進の動きにより1999年3月に3232あった市町村は2006年4月の時点で1820にまで減少することが決定している。

以上のように、これまでの3回の大合併の特徴に付いてみるとそれぞれに共通することは国側からのトップダウン形式で行われているという点である。また、明治・昭和の大合併については社会システムの大きな変革の中で市町村の行政機能を充実させるということが第一の目的であり政府の事務処理の受け皿、政策実行機関を設けるという意味で合併が促進されたとも言える³⁾。また、平成の大合併については財政上の問題を解決することが主眼におかれていることがこれまでも各者によって指摘、論じられているように明らかである。つまり、住民側の生活面や産業面についてはあまり深く考慮されていないとみることができる。

(2) 市町村の大合併から考えられる新しい森林管理および林業問題

森林管理および林業との関連で見ると、我が国の森林管理政策の根幹をなす森林計画制度の中に市町村森林整備計画の作成が義務づけられ、その目的を「市町村における森林関連施策の方向や森林所有者が行う伐採や造林等の森林施業に関する指針等を定めるとともに、地域にもっとも密着した行政主体である市町村が、地域の実情に応じて地域住民等の理解と協力を得つつ、都道府県や林業関係者と一体となって関連施策を講じることにより、適切な森林整備を推進することを目的とする」としており、地域の特徴を把握しきめ細かい計画の立案が必要であるにもかかわらず、現在の大合併による計画策定規模の増大化の動きはこの理念に反するものとして問題があると考えられる。さらには合併する市町村が本論で取り扱う群馬県の旧倉淵村と高崎市のように山間部と都市部の市町村のように、それぞれの産業構造やこれまでの林業政策が大きく異なる場合、今後一つの自治体として森林管理・林業政策についていかに整合を図るかという点も今後の課題・問題として顕在化してくると思われる。また、流域管理システムに代表される木材の利用・流通の概念についても、これまで上流域と下流域という関係でそれぞれに施策を講じていたものが同一市町村になることによって、これまでとは異なる流域の概念を生み、それを新しく捉えなくてはならな

いという課題が出てくると考えられる。

そして、これらの市町村行政における問題はそこに生活する住民である森林所有者にも大きな影響を与えると考えられ今後の森林管理、林業経営に何らかの意識変化が現れると考えられる。

3. 市町村合併前の森林所有者の意識

以上に見てきたように市町村合併を通して森林所有者の意識に今後変化が現れると考えられることから、今後、比較調査を行うために本章では市町村合併前の森林所有者の意識として群馬県旧倉淵村(現高崎市)において実施されたアンケート調査を基にその意識を明らかにしていく。

(1) 群馬県旧倉淵村の概要

群馬県旧倉淵村は群馬県の西端にあり、2006年に合併した旧高崎市に対して烏川の上流域に位置しており、総面積は12,726 haである。このうち林野面積は10,837 haで林野率85.2%、人工林率は69.7%となっている。また、私有林面積は6,240 ha(約49%)となっており、林家数は313戸で個人森林所有者の動向は無視できない規模となっている。

人口についてみると各年の国勢調査で見た場合1955年の8,351人(1,563世帯)をピークに減少を続けており、合併直前の2006年1月では4,683人(1,527世帯)となっている。

産業については表1、表2のようになっている。農業については1970以前は米・麦に加え畜産・養蚕さらにこんにゃく栽培を行うなど基幹産業として位置していたが近年に近づくにつれて就業者が減少し2000年には624人と大きく減少している。また、農業生産額でも1985年に約11.7億円であったものが2003年には約10.6億円へと減少傾向になっている。なお、1995年に農業生産額が一時的に落ち込んでいるが原因は不明である。林業についても1970年には120人であった就業者が2000年には29人にまで減少しており、特用林産物を含めた林業生産額も村の総生産額に占める割合で見ると1960年の25%から減少を続け1995年には2.4%、2003年には0.9%とその割合を大きく減らしている。このように旧倉淵村において農林業離れが進んでいるということが明らかとなっている。第2次産業についてみても就業者数では1980年頃、出荷額、生産額1995年をピークに減少傾向となっている。他方生産額、生産額割合ともものにのびてきているのが第3次産業であり、特に、温泉施設やクラインガルテンを利用した観光業がその牽引役となっている⁴⁾。

(2) 旧倉淵村森林所有者アンケートの結果

a) アンケート実施概要

アンケートは旧倉淵村の森林所有者に対して実施されたものであり、これまでの森林管理の状況と今後の森林管理に対する意向を聞いたものである。旧倉淵村役場の協力を得て2003年に実施されアンケート発送総数は645件、回答数は369件であり、回収率は56.6%であった。

表 1 群馬県旧倉淵村の各産業就業者の推移

(単位:人)

産業		1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
第1次産業	農業	1,774	1,272	1,011	962	854	731	624
	林業・狩猟業	120	77	72	53	43	45	29
	漁業・水産養殖業	2	3	4	5	3	5	6
	計	1,896	1,352	1,087	1,020	900	781	659
第2次産業	鉱業	6	14	3	2	8	3	7
	建設業	315	339	445	396	384	383	329
	製造業	664	596	681	750	735	625	535
	計	985	949	1,129	1,148	1,127	1,011	871
第3次産業	卸売り小売業	284	318	323	324	339	355	300
	金融保険不動産業	11	27	33	26	32	27	25
	運輸通信業	112	93	110	99	109	104	104
	電気ガス水道業	1	2	4	4	2	2	4
	サービス業	269	367	364	384	453	494	549
	公務	73	97	110	112	103	94	99
	計	750	904	944	949	1,038	1,076	1,081
分類不能産業	1	5	6	1	3	0	0	
合計	3,632	3,210	3,166	3,118	3,068	2,868	2,611	

出所:各年国勢調査より作成。

表 2 各次産業別生産額の推移

(単位:百万円、%)

	総額	第1次産業				第2次産業		第3次産業	
			うち農業						
1970年	2,674	836	31.3	674	25.2	991	37.1	847	31.7
1975年	4,902	1,554	31.7	1,257	25.6	1,527	31.2	1,821	37.1
1980年	7,395	1,517	20.5	1,076	14.6	2,577	34.8	3,301	44.6
1985年	9,165	1,585	17.3	1,168	12.7	4,024	43.9	5,307	46.6
1990年	11,394	1,430	12.6	1,062	9.3	4,657	40.9	5,307	46.6
1995年	11,351	818	7.2	540	4.8	4,742	41.8	5,791	51.0
2000年	10,090	1,308	13.0	1,141	11.3	1,919	19.0	6,864	68.0
2003年	10,120	1,151	11.4	1,060	10.5	2,170	21.4	6,799	67.2

出所:各年市町村民所得統計より作成

b) 回答者の属性

まず、回答者の属性については表3のようになっており、60代が29.9%と最も多く、次いで50代(26.6%)、70代(25.8%)となっている。つまり、森林所有者の高齢化が進んでいるということが明らかとなっている。なお、男女比割合については男性が85.2%、女性が14.8%となっている。

次に回答者の職業については表4に示すように「年金・恩給等」が25.7%、「会社員、役場職員等恒常的勤務」が25.4%、「自営農業」23.2%の順となっている。先に見たように回答者の年齢が高齢化していたために年金、恩給等の割合が最も高くなったと考えられる。また、自営農業については年代別に見た場合では60代、70代の回答者に多く農業においても高齢化が進んでいることが明らかであるとともに、会社員等の定年後、農業に携わっているという回答者も少なからずいると考えられる。

c) 森林所有規模および生育、管理状況

森林所有者の所有規模については表5のようになっており、「1~5ha未満」が26.6%と最も多くなっている。ついで「0.5~1ha未満」19.4%、「0~0.5ha満」14.5%となっている。5ha未満での所有が60.5%となっており、その他の

所有規模の分布状況を見ても旧倉淵村において森林所有者の所有規模は、小規模所有がほとんどであることが明らかとなった。また、所有規模が「わからない」という回答が8.3%あり、さらに森林所有者に対して送られたはずであるにも関わらず「所有していない」というものまで含めると所有者の約2割が所有規模を把握していないということになる。

森林の生育状況については表6より「26~40年生」が53.7%となっており、次いで「41~80年生以上」が24.4%となっていることから現時点で間伐等の育林施策が必要な森林が未だ多くみられるということが明らかである。しかし実際の育林作業の実施状況については後に明らかにするように十分に実施されていないことも少なくない。

また、森林をどのように取得したかについては表7より「相続による取得」が最も多く78.4%となっている。この「相続による取得」は、筆者らが他の調査地において行った調査でも高い割合を示しており、森林が土地資産という面でも併せ持っていることから、基本的に相続によって引き継がれていくことが明らかになっており、流動性という面では都市部の宅地に見られるように、他の用途地に比べ低い

表 3 森林所有者の年齢

(SA) n=364			
カテゴリ	件数	割合(全体)	有効回答割合
20代	1	0.3	0.3
30代	7	1.9	1.9
40代	36	9.8	9.9
50代	97	26.3	26.6
60代	109	29.5	29.9
70代	94	25.5	25.8
80代以上	20	5.4	5.5
無回答	5	1.4	
合計	369	100.0	364

表 4 森林所有者の主たる職業

(SA) n=362			
カテゴリ	件数	割合(全体)	有効回答割合
自営農業	84	22.8	23.2
自営林業	0	0.0	0.0
自営農林業	14	3.8	3.9
出稼ぎ	3	0.8	0.8
その他の自営業	44	11.9	12.2
会社員、 役場職員等恒常的勤 務	92	24.9	25.4
日雇い、臨時雇い	16	4.3	4.4
年金、恩給等	93	25.2	25.7
無職	14	3.8	3.9
その他	2	0.5	0.6
無回答	7	1.9	
合計	369	100.0	362

表 5 森林所有規模について

(SA) n=289			
カテゴリ	件数	割合(全体)	有効回答割合
0~0.5ha未満	42	11.4	14.5
0.5~1ha未満	56	15.2	19.4
1~5ha未満	77	20.9	26.6
5~20ha未満	33	8.9	11.4
20~50ha未満	4	1.1	1.4
50~100ha未満	8	2.2	2.8
100ha以上	3	0.8	1.0
わからない	24	6.5	8.3
所有してない	42	11.4	14.5
無回答	80	21.7	
サンプル数(%ベース)	369	100.0	289

表 6 所有林の生育状況

(SA) n=205			
カテゴリ	件数	割合(全体)	有効回答割合
0~5年生	6	1.6	2.9
6~15年生	11	3	5.4
16~25年生	28	7.6	13.7
26~40年生	110	29.8	53.7
41~80年生以上	50	13.6	24.4
無回答	164	44.4	
合計	369	100.0	205

表 7 森林をどのように取得したか

(SA) n=236			
カテゴリ	件数	割合(全体)	有効回答割合
相続による取得	185	50.1	78.4
購入による取得	25	6.8	10.6
譲渡・贈与による取得	20	5.4	8.5
その他	6	1.6	2.5
無回答	133	36	
合計	369	100.0	236

表 8 一年間に森林を見に行く回数

(SA) n=223			
カテゴリ	件数	割合(全体)	有効回答割合
10日未満	147	39.80	65.9
10~30日	60	16.30	26.9
30~90日	10	2.70	4.5
90日以上	6	1.60	2.7
無回答	146	39.60	
合計	369	100.00	223

ことも明らかとなっている。

また、森林所有者が自分の森林の様子をどの程度見に行っているかについては表 8 のようになっており、「10日未満」が 65.9% と最も多く、次いで「10~30日」が 26.9% となっている。この回答割合については森林を見に行く回数が少ないと考えられるが、その要因としては ① 育林作業がほとんど終わっている、② 表 3 に見たように高齢化による体力の低下、③ 林業状況の悪化による森林の放置・放棄化などが考えられる。

d) 育林管理の方法および実施状況

これまでの育林作業の方法については表 9 のようになっている。「主に自家労力」が 67.3% と最も高く、次いで「森林組合に単発で頼む」が 16.6% となっている。基本的には自家労力で森林管理や施業を行っているようであるがそれ以外の場合は森林組合に作業委託をすることがほとんど

であることが明らかとなった。また、雇用労力も少なからず利用していることも同時に明らかとなっている。また、施業の依頼方法については各施業ごとに単発で頼むことがほとんどであり、近年各地の森林組合や林業関連業者等で取り組みが始められている複数年契約による施業委託は旧倉淵村では分収契約を除いて見られなかった。

また、紙幅の関係上集計結果を提示することができないが、年代別に見た場合では 40 代において雇用労力の割合が高くなっており、また 60、70 代の高齢な所有者になるほど森林組合に単発で頼む割合が増加している。森林の育成段階から推察した場合、間伐や枝打ち作業であると考えられ、技術面、体力面を要因として森林組合への委託が増加するものと考えられる。さらに職業別で見た場合には自営農業で「主に自家労力」の割合が高く約 80% となっているが、これ以外の職業ではあまり差をみることはできず 65%

表 9 これまでの森林管理・育林施業の方法

No.	カテゴリ	(SA) n=205		
		件数	割合(全体)	有効回答割合
1	主に森林組合に単発で頼む	34	9.2	16.6
2	主に森林組合と複数年契約し作業全般を頼む	1	0.3	0.5
3	主に業者に単発で頼む	3	0.8	1.5
4	主に業者と複数年契約し作業全般を頼む	0	0.0	0.0
5	主に雇用労力	10	2.7	4.9
6	主に自家労力	138	37.4	67.3
7	主に分収契約(公社、公園、市町村、森林組合、その他)	1	0.3	0.5
8	その他(貸付、信託)	4	1.1	2.0
9	森林ボランティアの導入	0	0.0	0.0
10	作業の対象地がない	14	3.8	6.8
	無回答	164	44.4	
	合計	369	100.0	205

表 10 育林作業の実施状況 下刈り

カテゴリ	(SA) n=160		
	件数	割合(全体)	有効回答割合
十分実施した(可能面積の8割以上)	44	11.9	27.5
実施したが不十分(8割以下)	72	19.5	45.0
実施しなかった	28	7.6	17.5
該当する森林がない	16	4.3	10.0
無回答	209	56.6	
合計	369	100.0	160

表 11 育林作業の実施状況 販売間伐

カテゴリ	(SA) n=130		
	件数	割合(全体)	有効回答割合
十分実施した(可能面積の8割以上)	14	3.8	10.8
実施したが不十分(8割以下)	31	8.4	23.8
実施しなかった	56	15.2	43.1
該当する森林がない	29	7.9	22.3
無回答	239	64.8	
合計	369	100.0	130

前後の割合がほとんどであった。これについては職業による経験や知識が関係しているものと考えられる。

次に各作業ごとの実施状況についてみると下刈りについては表 10 のとおりで「十分に実施した」が 27.5% に留まっており、他方「実施したが不十分」45.0%、「実施しなかった」17.5% と合わせると 62.5% になっており、所有者の半数以上が下刈りを十分に行わずに育林していることが明らかとなった。また、年代別にみると 40 代、50 代で「実施しなかった」の割合が高く、反対に 70 代以上で十分に実施したの割合が高くなっており、高年齢層ほど下刈りを丁寧に実施している傾向がある。職業別でみた場合では「その他自営業」で「実施しなかった」の割合が高く(33.3%)、「会社員等、恒常的勤務」で「実施したが不十分」(59.2%)の割合が特に高くなっている。しかし現在の生育年数別でみた場合どのカテゴリでも差はみられなかった。つまり、26~40 年生を中心に考えた場合、少なくとも 20 年ほど前から下刈りが十分に行われない傾向があったと考えられ、このような傾向は林業の低迷や産業および就業構造に連動していると考えられる。

次に、間伐作業についてみると販売間伐(表 11)と切り捨て間伐(表 12)のそれぞれの間伐について聞いているが、販売間伐については「実施しなかった」が 43.1% となっており、約半数に達する一方で切り捨て間伐については「実施しなかった」が 23.2% であることから、旧倉淵村については販売間伐ができず切り捨て間伐にならざるを得ないという状況が明らかとなっている。そしてさらに、切

表 12 育林作業の実施状況 切り捨て間伐

カテゴリ	(SA) n=142		
	件数	割合(全体)	有効回答割合
十分実施した(可能面積の8割以上)	30	8.1	21.1
実施したが不十分(8割以下)	61	16.5	43.0
実施しなかった	33	8.9	23.2
該当する森林がない	18	4.9	12.7
無回答	227	61.5	
合計	369	100.0	142

り捨て間伐でも「十分に実施した」の割合は 21.1% であり、下刈り同様に間伐についても施業の遅れが出ているということが明らかとなった。生育年数別にみた場合でも 26 年生以上で「十分に実施した」の割合が販売間伐で約 10%、切り捨て間伐で約 25% となっていることから相当数の森林が間伐が不十分なままに主伐期を迎えていると考えられる。また、職業別についてみた場合では下刈り施業と同様に「その他自営業」、「会社員等、恒常的勤務」の所有者で「実施しなかった」の割合が高くなっている。

e) 販売、生産および林業収入

つぎに木材生産と販売(表 13)についてみると「該当無し」が 56.1% と最も高くなっており、表 14 にも示すとおりこれまでに木材生産の実績がない所有者が多いことが明らかとなっている。生育年数では十分に主伐期に達している森林もあるなかで現在の木材価格の低迷に影響された状

表 13 木材生産・販売について

カテゴリ	(SA) n=180		
	件数	割合(全体)	有効回答割合
主に森林組合に生産・販売を委託している	13	3.5	7.2
主に業者などに立木売りしている	32	8.7	17.8
主に雇用労力で生産し、販売を森林組合に委託	3	0.8	1.7
主に自家労力で生産し、販売を森林組合に委託	4	1.1	2.2
主に雇用労力で生産から販売(原木市場へ出荷)	6	1.6	3.3
主に自家労力で生産から販売(原木市場へ出荷)	10	2.7	5.6
その他	11	3	6.1
該当なし	101	27.4	56.1
無回答	189	51.2	
合計	369	100.0	180

表 14 最後に林業で収入があった時期

カテゴリ	(NA) n=90		
	件数	割合(全体)	有効回答割合
1940～1949年	2	0.5	2.2
1950～1959年	11	3.0	12.2
1960～1969年	10	2.7	11.1
1970～1979年	9	2.4	10.0
1980～1989年	19	5.1	21.1
1990～1999年	25	6.8	27.8
2000年以降	14	3.8	15.6
無回答	279	75.6	
合計	369	100.0	90

表 15 間伐収入が主伐による収入かどうか

カテゴリ	(SA) n=95		
	件数	割合(全体)	有効回答割合
間伐	30	8.1	31.6
主伐	47	12.7	49.5
その他	18	4.9	18.9
無回答	274	74.3	
合計	369	100.0	95

況が明らかとなっている。このような中で販売実績があった所有者についてみると、「主に業者などに立木売りしている」が17.8%と高くなっており、次いで「森林組合に生産・販売を委託している」(7.2%)となっている。また、採算的、体力的な問題が関係していると考えられるが、自家労力および雇用労力で生産は両者ともに低い割合となっている。また、最後に林業で収入があった時期については表14のとおりであるが1990年代、1980年代が林業での最後の収入であったとする所有者の割合が高い。これについて表15とクロス集計をした結果、1980年代までは主伐での収入の割合が多くなっているが、1990年代以降では間伐による収入の割合が高くなっており、この時期から始められた国の間伐対策事業や村単独の間伐費上乘せ補助などの効果がある程度あったとみられる。

また、近年(5年間)における林業の年間収入についてみると表16のようになっており、「なし」(81%)というものが最も多く、ほとんどの所有者が近年では林業から収入を得ていないということが明らかとなっている。さらに、収入があった場合でも50万円未満の割合が高くなっている。

表 16 林業による一年間の収入(過去5年の平均)

カテゴリ	(SA) n=200		
	件数	割合(全体)	有効回答割合
なし	162	43.9	81.0
15万円未満	11	3	5.5
15～50万円	16	4.3	8.0
50～100万円	4	1.1	2.0
100～200万円	2	0.5	1.0
200～300万円	1	0.3	0.5
300～500万円	0	0.0	0.0
500～700万円	0	0.0	0.0
700～1000万円	0	0.0	0.0
1000～1500万円	0	0.0	0.0
1500～2000万円	0	0.0	0.0
2000万円以上	0	0.0	0.0
わからない	4	1.1	2.0
無回答	169	45.8	
合計	369	100.0	200

また、100万円以上の収入があった3件のうち2件は職業が「自営農林業」であった。このことから近年においては普段森林に関わる事のない職業に就くほとんどの所有者では森林から収入を得ることが難しいということが明らかとなった。

f) 伐採後の林地管理

次に伐採跡地の管理についてである(表17)。これまでみてきたように林業生産がほとんど行われていないことも理由の一つとして考えられるが無回答の割合が高くなっている。また、「なし」としたものも172件になっているが、表14にみたようにこれまで林業収入があった90件を上回っているためほとんどの所有者に対象地がないものとして考えられる。こうした中で伐採跡地に植林していない所有者についてみると18件であることがわかる。先程も述べたようにこの質問の有効回答者数が減ると考えられるために割合は表17中の9.5%よりも高くなると考えられる。また、年齢別にみた場合では40代で3件、50代で2件、60代で6件と中・高齢層で多くみられるが40代で特にその割合が高くなっている。さらに、職業別でみた場合には「自営農林業」と「年金・恩給」でそれぞれ7件となっているが高齢者が多かった。

また、伐採後植林を行っていない林地の面積についてみると(表18)、「0～1ha」というものが81.8%と最も高く、

表 17 伐採後植林していない林地

(SA) n=190			
カテゴリ	件数	割合(全体)	有効回答割合
ある	18	4.9	9.5
なし	172	46.6	90.5
無回答	179	48.5	
合計	369	100.0	190

表 18 伐採後植林していない林地の面積

(NA) n=11			
カテゴリ	件数	割合(全体)	有効回答割合
0~1ha	9	50.0	81.8
2~3ha	1	5.6	9.1
4~5ha	0	0.0	0.0
6~7ha	0	0.0	0.0
8~9ha	0	0.0	0.0
10ha以上	1	5.6	9.1
無回答	7	38.9	
合計	18	100.0	11

表 19 伐採後植林していない理由

(SA) n=12			
カテゴリ	件数	割合(全体)	有効回答割合
再造林の費用がない	1	0.3	8.3
採算がとれなさそう	2	0.5	16.7
自分でやる体力がない	3	0.8	25.0
もう林業をやる気がない	2	0.5	16.7
その他	4	1.1	33.3
無回答	357	96.7	
合計	369	100.0	12

表 20 今後の森林管理について

(SA) n=185			
カテゴリ	件数	割合(全体)	有効回答割合
何らかの方法で管理したい	100	27.1	54.1
そのままにしておく	67	18.2	36.2
わからない	18	4.9	9.7
無回答	184	49.9	
合計	369	100.0	185

次いで「2~3ha」(9.1%)となっており、比較的小規模面積での未植林となっているが、所有者の規模別についてみると「1ha未満」の所有層において3件、「1~5ha未満」の層でも3件となっており、小規模所有層が伐採後の林地を放置している傾向が見られ、さらには所有している面積の大部分が放置されている可能性が高いことが明らかとなった。

所有者が伐採後植林を行っていない理由については表19のようになっており、体力面での理由が一番に挙がり、次いで採算、費用等の資金面を理由に挙げている。また、「もう林業をやる気がない」としたものは2件ともに70代の高齢者であったが、所有面積でみると「1~5ha未満」、「50~100ha未満」がそれぞれ1件ずつとなっており、小規模所有層のみならず大規模所有層においても意識を低下させているものがあることも明らかとなった。

g) 今後の森林管理意向

これまで、旧倉淵村の森林所有者の現状を明らかにしてきたが、ここでは合併前の段階における今後の森林管理に対する意向を明らかにしていく。まず、管理意欲そのものについては表20のようになっており、「何らかの方法で管理したい」とするものは54.1%となっており、他方で「そのままにしておく」(36.2%)、「わからない」(9.7%)とする消極的な所有者も4割強になっている。また、無回答まで含めた全回答の割合で見た場合では「何らかの方法で管理したい」は27.1%となり、今後も森林を管理し続けると明言している所有者は全体の3割に満たないことから所有者の森林離れが明らかとなっている。また、「そのままにしておく」という放置化・放棄化の傾向を示している所有者についてみると年代別では高齢になるに従いその割合が増加する傾向にあり、特に60代、70代において顕著にその傾向を示している。職業別についてみたばあいでも高齢の従事者が多いこともあるだろうが「自営農業」、「無職」で放置化の傾向が見られる。また、所有規模が小さくなるに従

い放置化の傾向があることも明らかとなった。

また、「そのままにしておく」という所有者のこれまでの育林管理状況についてみると下刈り、販売間伐、捨て切り間伐のすべてにおいて「十分に実施した」の割合が小さくなっており、十分に施業されていない森林がそのまま放置される可能性もあることが明らかとなっている。

次に今後の森林管理について(表20)で「何らかの方法で管理したい」とした所有者に対し管理の方法を聞いたものが表21となっている。複数回答であるが「主に自家労力」が71.9%と最も高く、次いで「主に森林組合に単発で頼む」(45.8%)となっており、大半の所有者は森林管理を自分で行うとしている。また、両者を組み合わせて森林を管理していくという意向も多くみられた。他方、「所有権は手放さないが放置する」(12.5%)と森林放置の意向を示しているものも少なくない。さらには、民間の林業者や公的機関に「山林を売却したい」という、森林や林業そのものへの関心がかなり薄れ、森林そのものの管理を他者に委ねたいと考えている所有者も全体の5%程度いることが明らかとなった。これらについて自家労力や森林組合を通じて管理をしていくものを積極的所有者、「放置する」・「売却したい」としたものを消極的所有者とした場合、年齢別にみた場合では40代、50代で積極的所有者が多く、70代以上になると消極的所有者が増加する傾向が見られた。また、職業別にみた場合では会社員や年金・恩給の職業に積極的な意向が低くなっており放置化の傾向が見られる。今後の森林管理の意向とこれまでの森林施業の関係については下刈りや間伐等を「十分に実施した」とする所有者では積極的所有者が多く、特に「主に自家労力」とする割合が高い。反対に「実施したが不十分」、「実施していない」というものはそのまま消極的所有者となっている傾向が見られ、管理不十分な森林が今後も放置されるもしくは売却される可能性が高いことが明らかである。

また、新たな森林管理の方策として、市町村が中心と

表 21 今後の森林管理の方法

カテゴリ	(MA)		有効回答割合
	件数	割合(全体)	
主に自家労力	69	69.0	71.9
主に雇用労力	12	12.0	12.5
主に森林組合に単発で頼む	44	44.0	45.8
主に森林組合に複数年契約で作業全般を頼む	5	5.0	5.2
主に業者に単発で頼む	14	14.0	14.6
主に業者に複数年契約で作業全般を頼む	0	0.0	0.0
主に分取契約(公社、公団、市町村、森林組合、その他)	5	5.0	5.2
主に貸付(他人に貸付で毎年賃借料を得る)	1	1.0	1.0
主に信託(他人に手数料を払って山林という資産の運用を任せる)	1	1.0	1.0
民間の林業者に山林を売却したい	2	2.0	2.1
公的機関に山林を売却したい	3	3.0	3.1
林業以外の目的で山林を売却したい	0	0.0	0.0
開発業者に山林を売却したい	2	2.0	2.1
所有権は手放さないが放置する	12	12.0	12.5
市町村に管理を委託したい	4	4.0	4.2
分からない	9	9.0	9.4
下流域の住民と連携して管理する	5	5.0	5.2
下流域の行政と連携して管理する	3	3.0	3.1
その他	6	6.0	6.3
無回答	4	4.0	
合計	100	100.0	96

表 22 今後市町村が中心となって森林管理を行うとなった場合どのような意向を持ちますか

カテゴリ	(SA) n=178		有効回答割合
	件数	割合(全体)	
10年以上での長期作業委託をしたい	15	4.1	8.4
10年未満での作業委託をしたい	17	4.6	9.6
相当額で売却したい	16	4.3	9.0
相当額より低い価格で売却してもよい	1	0.3	0.6
寄付してもよい	2	0.5	1.1
自分で管理し続ける	123	33.3	69.1
その他	4	1.1	2.2
無回答	191	51.8	
合計	369	100.0	178

なった森林管理への意向を聞いたところ(表 22)、最も多い回答は「自分で管理し続ける」(69.1%)であり、自分で管理し続けるという意向が強く見られ、その他の選択肢の「長期委託」や「売却したい」は1割程度であった。しかし、同時に聞いた回答理由をみると、「具体的な施策がわからない」、「費用負担の面が不明確」、「収益がでた場合の分配」などが不明な点として多く挙げられているものの、年齢による体力面や就労状況からの時間的な問題を理由に市町村での森林管理自体には関心があるとみられた。よって今後、上記のような問題を解決、明示できれば所有者の関心を引きつけることが可能となり、森林政策の一つとして取り組むことが可能であると考えられる。

4. おわりに —今後の課題—

以上、アンケート結果からの分析を進めてきたがこの結果みられた合併前における旧倉淵村森林所有者の傾向および問題点を整理するとともに、今後市行政側が取るべき対応も併せて考察する。まず、森所有者の傾向としては、第1に森林所有者の高齢化と農林業離れが明らかとなってい

る。とくに旧倉淵村においてはその傾向が強く見られ70代以上の所有者が全体の3割を占めるに至っている。これより数年後から森林の相続が多数発生すると考えられるが、前述のように基本的に森林(林地)は流動性が低く相続によって引き継がれていくということを考慮した場合、被相続世代への森林管理に対する啓蒙や理解協力の要請が新たな問題として考えられその対策が必要である。

第2に育林・管理状況については育林施業の実施状況が非常に悪化しており全体の半数以上が施業管理不十分な状態となっている。また、これらの傾向は40代・50代の恒常的勤務者において強く表れている。これら育林施業・管理については林業の採算面から生じる育林費用への精神的な負担を軽減することも必要であり、旧倉淵村で行われていた補助金の上乗せ事業などは有効であると考えられる。しかし合併後の高崎市では現在実施されておらず、今後検討することも必要であると考えられる。

第3に今後の森林管理の意向については高齢者を中心に多くの森林所有者が放置化、放棄化の意向を示しており、さらに、管理されている森林と管理されていない森林が二

極化する可能性がある。これについては育林施業管理同様に補助金などを通じて費用負担の軽減措置を行うことで意識の改善を図るとともに、管理がなされていない森林については要施業地としてリストアップすることで現状を公的に把握しておくことが必要であると考えられる。また、本村のように森林所有者の多くが高齢者で体力的な面からも今後の森林管理に意欲を低下させている場合には施業補助・代行のようなシステム構築の可能も検討すべきである。

本論では、市町村合併前の森林所有者の意識を明らかにすることを中心都市考察を進めてきたが、今後の研究では旧倉淵村と高崎市のように山間部と都市部で、これまでの林業政策が大きく異なる自治体が、一つの自治体として森

林管理・林業政策についてどのように整合を図り、それが当地域の森林所有者の森林管理意識にどのような影響を及ぼしたかについて考察を進めていく。また、上流域と下流域におよぶ広範囲での合併による森林管理における地域・流域の概念の変化についても考察をする必要があると考えられる。

参考文献

- 1) 佐々木信夫, 2002. 市町村合併. 筑摩書房, 26.
- 2) 岡田知弘・京都自治体研究所, 2003. 市町村合併の幻想. 自治体研究社, 16.
- 3) 岡田知弘, 前掲書, 37.
- 4) 群馬県倉淵村, 2000. 倉淵村総合計画, 12.

The Influence that Merger of Cities, Towns and Villages Gives Private Forest Management

By

Takuya SUGINO*, Motokazu NEZU** and Shigeyuki MIYABAYASHI*

(Received February 28, 2006/Accepted June 8, 2006)

Summary : Influential factors on the will of forest owners (particularly small owners) to managing forest include the continuing slump of wood price and profit of forestry management-related activities, while conditions of surrounds forestry are severe enough to cause forest dilapidation. A fall of forest management will of the forest owner who are a leading figures of forest management may cause problems in the future. On the other hand, in recent years changes in policy in the cities, towns and villages are leading to the merger of cities, towns and villages. This is a new phenomenon and should be closely observed. This movement is an important problem in forest management. The change and continuation of measures for forest management in cities, towns and villages in particular have a big influence on forest management and management will of forests. The main focus of this paper is the influence that merger of cities, towns and villages have on forestry. I investigated the forest management awareness of forest owners before merger of cities, towns and villages, based on questionnaire survey.

Key words : Forest management, merger of cities, towns and villages, forest owner, Forest management awareness, a local policy

* Department of Forest Science, Faculty of Regional Environment Science, Tokyo University of Agriculture

** Department of Business Science, Graduate School of Bio-industry, Tokyo University of Agriculture