

# 山村の現状と活性化

—令和元年度森林・林業白書から—

政府は、令和2年6月16日の「令和元年度森林・林業白書」を閣議決定し、公表した。そのうちから、「第2章 林業と山村(中山間地域) 第3節 山村(中山間地域)の動向」及び「トピックス1. 森林経営管理制度、森林環境譲与税のスタート及び国有林野管理経営法の改正及び4. スマート林業のフル活用を始めとした「林業イノベーション」の推進」を紹介する。

なお、白書の構成は、次のとおりとなっている。

はじめに

特集 持続可能な開発目標 (SDGs(エスディージーズ)) に貢献する森林・林業  
・木材産業

トピックス

第1章 森林の整備・保全

第2章 林業と山村 (中山間地域)

第3章 木材需給・利用と木材産業

第4章 国有林野の管理経営

第5章 東日本大震災からの復興

## 第2章 林業と山村 (中山間地域)

### 3. 山村(中山間地域)の動向

その多くが中山間地域に位置する山村は、住民が林業を営む場であり、森林の多面的機能の発揮に重要な役割を果たしているが、過疎化及び高齢化の進行、適切な管理が行われない森林の増加等の問題を抱えている。一方、山村には独自の資源と魅力があり、これらを活用した活性化が課題となっている。

以下では、山村の現状と活性化に向けた取組について記述する。

#### (1) 山村の現状

##### (山村の役割と特徴)

山村は、人が定住し、林業生産活動等を通じて日常的な森林の整備・管理を行うことにより、国土の保全、水源の涵養等の森林の有する多面的機能の持続的な発揮に重要な役割を果たしている。

「山村振興法」に基づく「振興山村」は、令和元(2019)年5月現在、全国市町村数の約4割に当たる734市町村において指定されており、国土面積の約5割、林野面積の約6割を占めているが、その人口は全国の3%の360万人にすぎない。振興山村は、まとまった平地が少ないなど、平野部に比べて地理的条件が厳しい山間部に多く分布しており、面積の約8割が森林に覆われている。産業別就業人口をみると、全国平均に比べて、農業や林業等の第1次産業の占める割合が高い。

また、山村の生活には、就業機会や医療機関が少ないなどの厳しい面がある。平成26(2014)年6月に内閣府が行った「農山漁村に関する世論調査」によると、農山漁村地域の住民が生活する上で困っていることについては、「仕事がない」、「地域内での移動

のための交通手段が不便」、「買い物、娯楽などの生活施設が少ない」、「医療機関（施設）が少ない」を挙げた者が多い。都市住民のうち農山漁村地域への定住願望がある者が定住のために必要だと思うことについても、「医療機関（施設）の存在」、「生活が維持できる仕事があること」を挙げた者が多い。

令和元（2019）年10月に内閣府が行った「森林と生活に関する世論調査」によると、農山村地域への定住願望がある者の割合は20.8％であった。

林業は、所得・雇用の確保等を通じて、山村の振興に貢献する産業である。これらの地域の振興を図る上でも、林業の成長産業化が大きな政策的課題となっている。

### （山村では過疎化・高齢化が進行）

山村では、高度経済成長期以降、若年層を中心に人口の流出が著しく、過疎化及び高齢化が急速に進んでいる。昭和40（1965）年以降、全国の人口が増加してきた一方で振興山村の人口は減少を続け、また、65歳以上の高齢者の割合（高齢化率）も上昇を続け、全国平均27％に対して38％となっている。

また、過疎地域等の集落の中でも、山間地の集落では、世帯数が少ない、高齢者の割合が高い、集落機能が低下し維持が困難である、消滅の可能性がある、転入者がいないなどの問題に直面する集落の割合が、平地や中間地に比べて高くなっている。

平成30（2018）年3月に厚生労働省国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の地域別将来推計人口」によると、令和27（2045）年における総人口が平成27（2015）年に比べて2割以上減少する市区町村は、全市区町村数の73.9％を占める1,243に上り、また、65歳以上の人口が50％以上を占める市区町村数は、全地方公共団体の3割近くを占める465に上ると推計されている。このような中で、山村においては、過疎化及び高齢化が今後も更に進むことが予想され、山村における集落機能の低下、更には集落そのものの消滅につながる懸念される。

### （過疎地域等の集落と里山林）

平成28（2016）年に国土交通省及び総務省が公表した「過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査」の結果によると、条件不利地域における平成27（2015）年4月時点の集落数は75,662集落あり、また、99市町村において190集落が平成22（2010）年4月以降消滅している。消滅した集落における森林・林地の管理状況については、これらの集落の59％では元住民、他集落又は行政機関等が管理しているものの、残りの集落では放置されている。また、過疎地域等の集落では、空き家の増加を始めとして、耕作放棄地の増大、働き口の減少、獣害や病虫害の発生、林業の担い手不足による森林の荒廃等の問題が発生しており、地域における資源管理や国土保全が困難になりつつある。

特に、居住地近くに広がる里山林等の森林は、かつては薪炭用材の伐採、落葉の採取等を通じて、地域住民に継続的に利用されることにより維持・管理されてきたが、昭和30年代以降の石油やガスへの燃料転換や化学肥料の使用の一般化に伴って利用されなくなり、藪化の進行等がみられる。

また、我が国における竹林面積は、長期的に微増傾向にあり、平成29（2017）年には16.7万haとなっているが、これらの中には適切な管理が困難となっているものもあり、放置竹林の増加や里山林への竹の侵入等の問題が生じている地域がみられる。

中山間地域で深刻な問題となっている農地としての再生利用が困難な農地（荒廃農地）を、森林として活用することを目的に早生樹等を植栽する取組もみられる。

### 事例 荒廃農地にセンダンを植える取組

センダンは、20 年程度の短伐期で家具材として利用が可能となるなど、成長が早く優良な木材資源として注目されている。

熊本県では、これまで県内各地で植栽を進め、適切な植栽密度や芽かきのタイミング等の研究によって、センダンの施業体系の確立を図ってきた。さらに、これまでの調査によって、植栽適地は土壌養分・水分が豊富な谷筋や平地であることが分かり、山地よりも傾斜が緩やかでアクセス面でも有利な荒廃農地（農地としての再生利用が困難な農地）がセンダンの植栽に適していることが分かった。

今後、安定したセンダン材の供給を目指すため、熊本県では荒廃農地にセンダン等の早生広葉樹を植栽する取組を支援し、センダン造成地の拡大を推進している。

また、佐賀県太良町においても、令和元（2019）年 10 月、佐賀県杵藤農林事務所が中心となって荒廃農地にセンダン苗木 70 本を植林した。この植栽地は、今後、試験林として研修会等に活用していくこととしており、こうした取組が中山間地域の課題解決や林業振興につながることを期待されている。

### （山村独自の資源と魅力）

一方、山村には、豊富な森林資源、水資源、美しい景観のほか、食文化を始めとする伝統や文化、生活の知恵や技等、有形無形の地域資源が数多く残されていることから、都市住民が豊かな自然や伝統文化に触れる場、心身を癒す場、子供たちが自然を体験する場としての役割が期待される。

山村は、過疎化及び高齢化や生活環境基盤の整備の遅れ等の問題を抱えているが、見方を変えれば、都市のような過密状態がなく、生活空間にゆとりがある場所であるとともに、自給自足に近い生活や循環型社会の実践の場として、また、時間に追われずに生活できる「スローライフ」の場としての魅力があるともいえる。

平成 26（2014）年 6 月に内閣府が行った「農山漁村に関する世論調査」によると、都市と農山漁村の交流が必要と考える者の割合は 9 割に上り、そのような交流等の機会を学校が提供する体験学習について、「取り組むべき」と考える者の割合も 9 割を超えている。

平成 27（2015）年に農林水産省が実施した「森林資源の循環利用に関する意識・意向調査」によると、緑豊かな農山村に一定期間滞在し休暇を過ごすことについて、「過ごしてみたい」と回答した者の割合は 8 割であった。令和元（2019）年 10 月に内閣府が行った「森林と生活に関する世論調査」によると、農山村に滞在して休暇を過ごす場合、してみたいことについては、「森林浴により気分転換する」、「森や湖、農山村の家並みなど魅力的な景観を楽しむ」の割合が高かった。

平成 27（2015）年の国勢調査を基に都市部から過疎地域各区域への移住者の増減について分析を行った総務省の報告書では、平成 22（2010）年から平成 27（2015）年にかけて、過去の国勢調査時点に比べて、都市部からの移住者が増加している区域数が多くなっていることや、人口規模の小さい区域の方が増加区域数の割合が高くなっている等の報告がなされている。また、民間団体による国勢調査を用いた人口動態等の分析においても、過疎指定市町村（平成 28（2016）年 4 月時点）の約 4 割で 30 代女性が増加して

いる等の傾向が明らかになっている。

## (2) 山村の活性化

### (地域的林業・木材産業の振興と新たな事業の創出)

山村が活力を維持していくためには、地域固有の自然や資源を守るとともにこれらを活用して、若者や UJI ターン者の定住を可能とするような多様で魅力ある就業の場を確保し、創出することが必要である。

令和元年(2019)年12月に閣議決定された第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においては、林業の成長産業化が地方創生の基本目標達成のための施策の一つに位置付けられている。

林野庁は、平成29(2017)年度から、地域の森林資源の循環利用を進め、林業の成長産業化を図ることにより、地元へ利益を還元し、地域の活性化に結び付ける取組を推進するため、選定した地域を対象として「林業成長産業化地域創出モデル事業」を実施している。この中で、地域が提案する明確なビジョンの下で実施される ICT 活用、ブランド化等のソフト面での対策に加え、ソフト面での対策と一体的に行われる木材加工流通施設等の整備に対して重点的に支援しており、成功モデルの横展開による林業の成長産業化の加速化を図っている。

農林水産省においては、山村の活性化を図るため、「山村活性化支援交付金」により、薪炭・山菜等の山村の地域資源の発掘、消費拡大や販売促進等を通じ、所得・雇用の増大を図る取組への支援を行うとともに、林業と加工や販売等を融合し、地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を行う「6次産業化」の取組を進めており、林産物関係では令和元(2019)年12月27日現在で103件の計画を認定している。

さらに、農林水産省及び経済産業省は、農林漁業者と中小企業者が有機的に連携し、それぞれの経営資源を有効に活用して新商品開発や販路開拓等を行う「農商工等連携」の取組を推進しており、林産物関係では令和元(2019)年10月11日現在で47件の計画を認定している。

さらに、内閣官房及び農林水産省は、「ディスカバー農山漁村の宝」として、農山漁村の有するポテンシャルを引き出すことにより地域の活性化、所得向上に取り組んでいる優良事例を選定し、全国へ発信している。

### (里山林等の保全と管理)

森林の有する多面的機能の発揮には、適切な森林整備や計画的な森林資源の利用が不可欠であるが、山村の過疎化及び高齢化等が進む中で、適切な森林整備等が行われない箇所もみられる。このような中、里山林等の保全管理を進めるためには、地域住民が森林資源を活用しながら持続的に里山林等と関わる仕組みをつくる必要がある。このため、林野庁では、「森林・山村多面的機能発揮対策交付金」により、里山林の景観維持、侵入竹の伐採及び除去等の保全管理、広葉樹のしいたけ原木等への利用と、それらと組み合わせた路網や歩道の補修・機能強化等について、地域の住民が協力して行う取組に対して支援している。また、森林整備事業により、間伐等の森林施業を支援するとともに、間伐等と一体的に行う侵入竹の伐採及び除去等に対しても支援している。

### (農泊等による都市との交流により山村を活性化)

近年、都市住民が休暇等を利用して山村に滞在し、農林漁業や木工体験、森林浴、山

村地域の伝統文化の体験等を行う「山村と都市との交流」が各地で進められている。

平成 30（2018）年に実施された世論調査では、農山漁村に滞在するような旅行について、約半数が「今後旅行してみたい」と回答しており、このうち約6割が「自然・風景（山、川、海、棚田など）」を興味があることとして挙げた。

このような中、農林水産省では、インバウンドを含めた旅行者に農山漁村に滞在してもらう「農泊」を、農山漁村の所得向上や雇用創出に向けた重要な柱として位置付け、平成 29（2017）年度から、各地の取組を支援している。この一環として、美しい森林景観や保養・レクリエーションの場としての森林空間を、観光資源として活用するための体験プログラムの作成等に対する支援も行っている。森林散策や林業体験等を中心とした農泊の取組の中には、国有林の「レクリエーションの森」を観光資源として活用する取組もみられる。

また、「子ども農山漁村交流プロジェクト」を通じて、子供の農山漁村での宿泊による農林漁業体験や自然体験活動等を推進できるよう、農林水産省では山村側の宿泊・体験施設の整備等に対して支援している。

### （多様な森林空間利用に向けた「森林サービス産業」の創出）

人口減少・少子高齢化が進む中で、森林を適切に管理していくためには、その基盤となる山村地域の活性化に加え、国民の森林への関心を高めていく必要がある。また近年は、人々のライフスタイルが変化する中で、森林環境教育の場、アウトドアスポーツ等のレクリエーションの場に加え、メンタルヘルス対策や健康づくりの場等として、森林空間を利用しようとする新たな動きもある。

令和元（2019）年 10 月に内閣府が行った「森林と生活に関する世論調査」によると、日常の生活の中で、森林で行いたいことについては、「心身の健康づくりのため森林内の散策やウォーキング」の割合が高かった。

このような中、令和元（2019）年 8 月に林野庁は、健康、観光、教育等の多様な分野で森林空間を活用して、山村地域における新たな雇用と収入機会を生み出す「森林サービス産業」や、森林の未利用資源を利用し植物精油としての活用を図る「香ビジネス」の創出・推進に向けた課題解決方策を検討する「森林サービス産業」検討委員会を開催し、森林がもたらす健康面でのエビデンスの取得や、推進体制のあり方などについて検討を行った。

さらに、「森林サービス産業」の創出・推進に関心のある民間企業・団体、研究機関等の多様なセクターが集い、意見交換や情報共有等を図ることを目的とした「Forest Style ネットワーク」を立ち上げ、令和元（2019）年 11 月にキックオフ・イベントを開催し、長野県、静岡県による基調報告等が行われた。ネットワークには発足時点で、56 の企業・団体・地方公共団体が参画し、今後情報共有を進めて会員の拡大を図ることとしている。

## トピックス

### 1. 森林経営管理制度、森林環境譲与税のスタート及び国有林野管理経営法の改正

国内の森林は、戦後、高度経済成長期にかけて植栽された人工林が大きく育ち、木材として利用可能な時期を迎え、「伐って、使って、植える」という森林を循環的に利用していく新たな時代に突入しました。

このような中、林業の成長産業化の実現と森林資源の適正な管理の両立を図っていくことを目指し、平成 31（2019）年 4 月 1 日に「森林経営管理法」が施行され、森林経営管

理制度がスタートしました。

森林経営管理制度は、経営や管理が適切に行われていない森林について、市町村が仲介役となり森林所有者と「林業経営者」をつなぐ仕組みを構築し、林業経営に適した森林の経営管理を林業経営者に集積・集約するとともに、林業経営に適さない森林については、市町村が自ら経営管理を行っていくものです。また、平成 31（2019）年 3 月には、「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」が成立し、森林整備等の新たな財源として、同年 9 月より全ての市町村と都道府県に対する森林環境譲与税の譲与が始まりました。さらに、近年、自然災害による甚大な被害が発生しており、災害防止等の観点からも森林整備の推進が喫緊の課題となっていること等を踏まえ、令和 2（2020）年度から令和 6（2024）年度の各年度における森林環境譲与税の譲与額を前倒しで増額することとなりました。森林経営管理制度と併せて、森林環境譲与税を活用することで、これまで手を入れることができなかった森林の整備等が進展することが期待されます。

森林経営管理制度の初年度にあたる令和元（2019）年度から、森林の経営管理の状況や今後の意向を森林所有者に確認する意向調査の実施を中心に、各地で地域の实情に応じた取組が展開されつつあります。令和元（2019）年 6 月には、埼玉県秩父市が全国初となる経営管理権集積計画（2 件、3.88ha）を公告し、市が森林所有者から森林の経営管理を行う権利（経営管理権）を取得しました。既に、林業経営に適した森林については林業経営者への再委託（経営管理実施権の設定）が行われ、林業経営に適さない森林については森林環境譲与税を活用した森林整備が行われています。また、秩父地域では、秩父市が中心となって、1 市 4 町（秩父市、横瀬町、皆野町、長瀬町、小鹿野町）、県、森林組合、木材協同組合等からなる「秩父地域森林林業活性化協議会」を活用し、森林経営管理制度に係る取組等を進めています。

このほかの市町村においても、森林環境譲与税を活用した森林整備が始まっています。兵庫県養父市では、森林組合と連携し、経営管理の委託を希望する森林所有者から申出をしてもらうことで、市が経営管理権を取得し、森林環境譲与税を使った間伐に新たに取組んでいます。和歌山県かつらぎ町では、独自の補助制度を創設し、木材搬出が困難な森林での間伐や災害等で不通となった作業道の復旧等について支援することで、間伐等を進めています。

また、都道府県においても、森林環境譲与税を活用した市町村支援等に取り組んでいます。島根県では、新たに「森林経営推進センター」を設立し、県内市町村における森林整備に係る技術的な業務を効率的にサポートしています。

林野庁では、森林経営管理制度や森林環境譲与税を活用した森林整備等が円滑に進むよう、取組の中心を担っていく市町村の実施体制の確保に向け、地域林政アドバイザー制度の活用による林業技術者の確保や、実務研修の実施による林務担当者の育成等を通じて、市町村の支援に取り組んでいます。

さらに、森林経営管理制度の要となる林業経営者の育成を後押しする新たな仕組みとして、令和元（2019）年 6 月 5 日に「国有林野の管理経営に関する法律等の一部を改正する法律」が成立し、令和 2（2020）年 4 月から施行されることとなり、国有林野の一定区域において、木材需要者と連携した上で、一定期間・安定的に樹木を採取できる「樹木採取権制度」が創設されました。

樹木採取権の設定を受けた者（樹木採取権者）は、樹木採取区として指定された国有林野に生育している樹木を、一定期間、安定的に採取することが可能となり、長期的な事業の見通しを立てられることで、計画的な雇用や林業機械の導入が進展し、経営基盤

の強化につながることを期待されています。また、樹木の採取跡地における植栽については、従来どおり国が確実に実施しますが、採取と植栽を一体的に行うことが効率的であるため、樹木採取権者が伐採と併せて植栽の作業を行う仕組みとしています。

民有林における森林経営管理制度及び森林環境譲与税に加えて、国有林における樹木採取権制度を活用しながら、森林整備が適切に進展するよう林野庁としても後押ししていきます。

#### 4. スマート林業のフル活用を始めとした「林業イノベーション」の推進

我が国における人口減少・少子高齢化の急速な進展は、これまで世界的にも前例がないものであり、我が国の経済・社会が直面する最大の壁となっています。特に、林業が営まれている山村地域では、若年層を中心に人口の流出が著しく、過疎化や高齢化が更に進み、所有者が不明な森林の増加や林業労働力の不足といった問題が顕在化しています。山村地域に人が住み続け、森林を育てることができるよう、林業の成長産業化を図ることが重要です。しかし、日本の厳しい地形条件、夏場の下刈りなどに起因する「きつい・危険・高コスト」の3 K 林業といった現状や、記憶・経験に頼る作業が多いことなど、労働生産性の低さや労働災害発生率の高さといった林業特有の課題が生じています。

このような状況の中、政府は、「経済財政運営と改革の基本方針 2019 ～『令和』新時代：『Society 5.0』への挑戦～」(令和元(2019)年6月21日閣議決定)において、課題先進国として課題解決のモデルを提供し、世界をリードしていくよう、具体的な施策を含めた先端技術の活用に取り組むこととしています。また、林野庁では、同年12月に林業イノベーション現場実装推進プログラムを策定しました。これらに基づき、林業・木材産業の成長産業化に向けた、セルロースナノファイバー(CNF)の研究開発、高精度な資源情報を活用した森林管理、AIを組み込んだ自動化機械の開発、情報通信技術(以下「ICT」という。)による木材の生産管理等によるスマート林業等の「林業イノベーション」を推進することとしています。

林野庁では、平成30(2018)年度からICT等の先進的な技術を現場レベルで活用する実践的取組を支援し、各実践地域の3年間の事業計画に基づいて、スマート林業の構築を推進しています。各実践地域においては、航空レーザ計測等による森林資源や森林境界の把握、路網設計支援ソフトの導入、スマートフォンを活用した木材検収システムの活用、ICT生産管理システムの開発、クラウドを活用した需給マッチング支援システムの構築等の様々な取組が進められています。これらのICTを活用した地域の取組を引き続き支援し成果の普及を図るとともに、リモートセンシング技術を活用した造林手法の実践や、国有林のフィールドを活用した先進的な技術の実証・導入を図ります。また、造林から収穫までを一代で可能とし造林投資の早期回収が期待できる、成長に優れた早生樹やエリートツリーの利用拡大、生産性や安全性の向上を目指す伐採等の無人化・自動化に向けた機械の開発や、林業の枠を超え、化石燃料由来のプラスチックを代替できる改質リグニンなど木材の新たな需要を創出する木質系新素材の開発等を推進します。

スマート林業のフル活用を始めとする、これらの「林業イノベーション」の取組を通じ、デジタル管理・ICTを駆使した林業、安全で高効率な自動化機械による林業、造林コストが低く収穫サイクルが短い林業を定着させることを目指します。将来的には、スマート林業等の導入による林業収益性の飛躍的な向上や、自動化機械により伐採等の危険な作業を根絶することで、3 K 林業のイメージを払拭し、林業を若者や女性にとって魅力ある産業にしていきたいと思います。