

第2回 都市自治体の森林政策に関する研究会 議事概要

日 時：2022年6月30日（木） 10：00～12：00

場 所：都市センター会館7階 703会議室

出席者：西尾隆 座長（国際基督教大学 特任教授）、西野寿章 委員（高崎経済大学 教授）、早尻正宏 委員（北海学園大学 教授）、小山剛 委員（豊田市森林課 担当長）
米田研究室長、加藤主任研究員、中川研究員、佐々木研究員、田中研究員（日本都市センター）

議 事：○委員による話題提供

○現地ヒアリングについて

○調査研究に関する論点について

○その他

1. 委員による話題提供について

○早尻委員による話題提供「森林政策を巡る市町村と森林組合の関係性」

- ・ 森林所有者がスギ立木販売収入によって勤労者世帯の収入水準を目指そうとすると、試算によれば、2020年時点では年間7haの伐採面積、伐期齢50年の場合350haのスギ人工林面積が必要になる。したがって、国が唱える「林業の成長産業化」は慎重に議論される必要がある。
- ・ 2020年代における森林政策の大きな変化として、①国有林の市場開放(国有林野管理経営法改正)②森林管理に対する市町村の責任増加(森林経営管理法制定・森林環境譲与税)③森林組合の市場対応力の強化(森林組合法改正)があげられる。
- ・ 国有林では、森林管理署・事務所等の縮小および職員数の減少により、技術・専門性の空洞化が進行している。こうした中で、大規模民間事業者にとって有利な市場開放が進められつつある。市町村の執行体制は脆弱であり、一部の自治体を除けば単独での森林管理は困難である。以上に対して、森林組合は技術職員に加えて現場作業の人材を有し、市町村と連携して森林管理を推進できる体制を維持している。
- ・ 森林組合と市町村の地理的な対応関係をみると、①地区組合タイプ(1市町村1組合)②複数組合タイプ(1市町村内複数組合)③広域組合タイプ(1組合複数市町村)に区分できるが、森林組合の合併の進展により、現在では③広域組合タイプの例が一般的である。
- ・ 市町村では、意欲ある職員がいる間は森林・林業施策を主導するものの、その職員が異動等でいなくなると継続性に問題が生じるという事例もある。一方、県出向者や林業専門職などの異動しない人材がいる場合は、継続性の問題は比較的起こりにくい。

○早尻委員による話題提供に関する意見交換

- ・ 近年の森林組合は、例えば伐採から住宅販売までを一貫して手掛ける等の特徴的な仕組みが少ない。それは木材価格の低下が要因の一つとも考えられるが、森林組合の内発力が乏しくなっている可能性がある。
- ・ 森林組合と市町村の関係は自治と協同のバランスが重要であり、森林組合の自律性を維持するためには、組織運営や事業経営に対する組合員の積極的な関与が求められる。しかし、組合員の結束力は総じて弱い場合が多い。また、組合経営が厳しい場合、事業運営は国や県の政策に左右されがちである。
- ・ 森林経営管理法による森林管理制度が市町村の現状に即していない原因として、国や自治体における現場の人材が不足しており、制度設計に現場の状況が反映されていないことが大きいと考えられる。その点からも市町村の森林政策において、人材の有無が重要な要素であると考えられる。
- ・ 市町村では林業専門職を継続的に採用することは珍しいが、林業専門職や林業部署のベテラン職員がいるか否かは、事業の継続性や地域の森林との密着性等の点で大きな要素となる。

○小山委員による話題提供「豊田市の森づくりについて」

- ・ 豊田市森林課の体制は保全担当、森づくり担当、林道担当に分かれており、さらにデジタル化や森林認証などの担当横断的な課題については、若手職員を中心にプロジェクトを立ち上げている。
- ・ 豊田市は豊田市森づくり条例(2007年施行)、新・100年の森づくり構想(2018年度～2037年度)、第3次森づくり基本計画(2018年度～2027年度)によって森づくりの基本理念や方向性、基本的施策、施策の数値目標等を定めており、その中では2027年度までに過密人工林を一掃する整備目標を最優先課題として掲げている。これは、豊田市では木材生産の優先順位は高くなく、防災などの公益的機能の増進が特に重要だからである。
- ・ 間伐を行うにあたり、所有者、土地境界、森林資源等を調査・把握する必要がある。そのため、豊田市では「森づくり会議・団地方式」として、5～50ha単位で森林を団地化(集約化)し効率的な間伐を推進している。団地内の土地境界は所有者ごとに確定しており、現在は人工林の5割以上をカバーする627団地が設立、団地計画が作成されている状況である。
- ・ 団地化の実行体制は、市職員と森林組合職員、森林組合所属の団地化推進員で構成され、総括者2名含め18名体制(2022年度)である。森林組合と連携しながら、市職員も現場に出て共に汗をかき、地域全体の人工林健全化という目標を地域の人が共有することを目指している。また、団地に放置人工林を積極的に取り込みつつ間伐を推進すること、1つの団地に所有者ごとの意向に沿った間伐事業が混在すること等が豊田市の集約

化の特徴である。

- ・「森づくり・団地化方式」の課題としては、定期的な間伐を実施する財源・人材確保の仕組みの構築、団地化後の所有者意識の低下対策、針広混交林に代わる将来型の提示などがあげられ、課題解決の取組みとして、森林組合によるフォレストリーダー(現場管理責任者)型人材の採用・育成を提案・支援、地域づくりにも寄与する持続可能な森づくりを地域が話し合う機会の創出と支援等がある。
- ・森林組合の人材確保については、森林組合に対して森林作業員の一部総合職化、県内の農林高校からの継続的な採用、新規就業者の岐阜県立森林文化アカデミーへの派遣を提案しており、対して市は人件費等の補助や新規就業者への研修を実施している。
- ・森づくりを地域が話し合う機会の創出については、モデル地区の会議に市の地区担当を配置し、自伐型林業や森林サービス業などの地域の自発的なアイデアの創出を支援している。
- ・豊田市の森林環境譲与税の活用方針は、①森林整備の安定化②持続可能な森林整備に向けての課題への投資③譲与税を直接当てにくい施策への一般財源の配分の3本柱である。譲与税を継続的な森林整備や人材育成等に充て、余裕が出た一般財源を先進技術等へ配分している。更なる取組みを推進するためには、森林環境譲与税の配分における人工林面積割合の増加が必要と考えられる。

○小山委員からの話題提供に関する意見交換

- ・豪雨災害を一つの契機とした市町村合併において、旧町村部住民に向けた施策として森づくりは重要な位置づけだった。現在も森林施策を重視する市の姿勢は一貫しており、市内の財政的な優先度も高い。
- ・森林課には林業専門職以外に、専門職ではないものの森林・林業分野に精通した職員が複数おり、それらの職員が持つネットワークや知識・経験の積み重ねによって、各種補助金の組み合わせをはじめとする複雑な業務にも対応できる。また、森林課が先駆的な取組みを可能としている理由として、国や県の政策へ盲目的に追従するのではなく、市の目標を常に意識して達成のための取組みを追及していること、職員が積極的に現場へ出ることによって肌感覚を養い、現場の事情に即した施策を立案していることがあげられる。
- ・豊田市には異動先の希望制度があるため、森林課の取組みが市内にも広がり異動を希望する職員もいる。
- ・団地内には切置き間伐と利用間伐が混在しているが、事前に土地境界を確定しているため利用間伐による利益は所有者一人一人に渡すことができる。
- ・間伐後の針広混交林化については、広葉樹の育成費用等の課題もあり、間伐後の森林資源の利用を見据えなければ、森林を有する山村部の維持は難しいと考えられる。森林管理の持続性という点では、木質ペレット等の山村と都市の経済的結びつきの構築が必要である。

2. 調査研究に関する議論

○現地ヒアリング調査について

- ・ ヒアリング先への質問について、ヒアリング先同士の比較をしやすいするため、統一的な質問項目を作成することとする。

○論点について

- ・ 先進事例からは、自治体による手厚いサポートによって、むしろ森林所有者が行政に依存してしまうという課題が確認できる。ここから、森林所有者による「自助」、森林組合による「共助」、自治体による「公助」の役割分担が大切であると考えられる。経済活動における「公助」は本来補完的な性質をもつものであることから、多くの森林所有者にとって日常的な経済活動ではない林業の特殊性、林家ごとの行政サポートに対する考え方の違い、自治体が施策によってイニシアティブを取ることの重要性と課題等を考慮しつつ、皆伐・間伐をした後、その地で林業が産業として成り立たせられるかが重要な論点だと考えられる。
- ・ 政策分野にもよるが、国と地方の関係はあまり分権化していないという認識がある。自治体ごとに、森林経営管理制度や森林環境譲与税が森林管理の自由度においてプラスになっている自治体もあれば、ますます自棄性を失っている自治体や、県などの支援を受けながら広域的な連携などの対応を取っている自治体もあると思われ、それらの類型化について関心がある。
- ・ 市町村森林整備計画は作成を義務付けられているものの、形骸化していることが多い。都道府県によっては、計画に市町村の創意工夫を入れさせずにフォーマットどおりに作成することを要求する例もある。
- ・ 群馬県内には、広葉樹林が多いために木質ペレット生産施設を整備し、地域内のエネルギー自給にも積極的に取り組んでいる市町村事例があるが、山村部だけで完結させることは難しいため、都市部に木質ペレットをいかに流通させるかが課題である。都市部と山村部の連携に森林環境譲与税も活用できないかという論点を組み込みたいと考えている。

3. その他

- ・ 第3回研究会は8月9日（火）に開催予定。