

第3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8月9日（火） 10：00～12：00

場 所：都市センター会館7階 707会議室

出席者：横井秀一氏（造林技術研究所 代表、岐阜県立森林文化アカデミー 特任教授）

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：○ゲストスピーカーからの話題提供・意見交換

○調査研究に関する論点について

○執筆分担について

○その他

1. ゲストスピーカーからの話題提供・意見交換

○横井氏による話題提供「市町村が目指すべき森林政策とそれを担う人材」

- ・ 森林・林業における様々な問題の背景には、①エビデンスに乏しい政策・施策②補助金頼みの現場管理・作業があり、そのどちらも人や仕組みに問題がある。その問題とは、①専門技術者を育てる教育が不足していること②優秀な人材がいても生かせない、改革できない組織の存在が挙げられる。
- ・ 業務が山積し、専門職もない多くの市町村が考えるべきは、外部人材の活用方法である。必ずしも市町村に専門職がいる必要はないと考えており、代わりに外部の専門人材に頼ることも検討すべきである。また職員の人材育成については、国や都道府県に任せてもよいのではないか。
- ・ 外部の専門人材を活用する際は、誰をどのように活用するかが重要である。依頼する専門人材が地域を熟知しているか・適切な助言をしてくれるか等を考慮しつつ、慎重な検討が求められる。また、地域林政アドバイザー制度も市町村によっては活用されているものの、国が制度の拡充を目指すあまり、資質に疑問符が付くアドバイザーが登録される恐れもあるため、活用する際は注意が必要である。
- ・ 地域林政アドバイザーについては市町村職員として雇用することが多いが、その場合はアドバイザー以外の業務に忙殺される・所属する組織に気を使ってしまう等の理由で十分に活用できない恐れがある。委託契約とする等、地域林政アドバイザーが活動しやすい雇用形態や環境づくりが重要である。
- ・ 地域林政アドバイザーが活動しやすい環境づくりについては、報酬の低さが問題となっている。行政機関は研修等を受ける・情報を得るといった教育に十分な金銭を支払うという意識が低く、結果的に地域林政アドバイザーの多様な活動が低調になってしまうため、適

正な報酬額を支払うことが必要である。

- ・ 市町村が森林政策を推進するにあたっては、政策の方向性と市町村として担うべき役割を見定める必要がある。例えば、昨今は国の政策を背景として「伐採適齢期」であることを理由に主伐・再造林を推進すべきという論調があるが、本来主伐は森林所有者が森林経営上の判断で行うべきであって、行政が森林経営や森林破壊のリスクを考慮せずに推進する性質のものではない。
- ・ 生物多様性の保全や地球温暖化対策も森林の多面的な機能として注目されており、森林管理の結果としてこれらの機能が発揮されることは好ましいものの、市町村が一般的な森林を対象に敢えて森林管理の目的にする必要はない。
- ・ 市町村の森林政策としてまず優先すべきは防災である。森林が災害発生の原因とならないように、また災害発生時に地域への被害を抑制できるように、森林経営管理制度等を活用しながら適切な森林管理が求められる。
- ・ 森林経営管理制度で市町村が管理することが想定される森林について、都道府県が主導して針広混交林を目指す動きもあるが、針広混交林化を政策目標達成の「手段」としてではなく、それ自体を根拠なき「目的」として推進することには懸念がある。防災をはじめとする政策目標を明確にしたうえでの森林管理手法の検討が重要である。
- ・ 市町村によっては、防災に加えて地域振興を目的とした森林活用も考えられる。地域住民の利益となる森林活用であれば木材生産にこだわる必要はなく、例えば森林空間の利用等、地域に適した方法がよい。また、木材流通も地域内で完結させる必要はないため、木材を高付加価値化(加工等)しながら、地域外に流通させて地域が利益を得ることも検討すべきである。
- ・ 森林管理上、懸念の一つに林地の境界不確定がある。林地は住宅地等と比較して地籍調査が後回しにされることが多く、森林の集約化等で大きな障害となっている。このままでは所有者の死亡等でさらに深刻化する恐れがあるため、市町村が早急に支援すべき課題である。
- ・ 市町村の森林政策においては、優先すべき目的を見極めることが重要である。全国の市町村が森林政策で何を目指すべきか、一つのモデルがこの研究会で示せれば有意義だと思う。

○横井氏による話題提供に関する意見交換

①森林・林業における問題点について

- ・ 国の政策が間伐から主伐再造林に切り替わった経緯としては、国が製材工場の大型化を推進し、大量の木材供給の必要性が生じた結果、木材を安定供給するために主伐が推進されるようになった。一方で、林齢の平準化も長年叫ばれていた問題であり、そのためには伐採後の再造林が必要である。両者の考えが合致し進められているのが主伐再造林である。

- ・ 国の森林・林業に係る施策がたびたび転換しているのは、その時々注目を集めるテーマ（地球温暖化対策等）に踊らされているからではないか。結果、根拠が不明瞭な施策が補助金とセットで考案され、多くの市町村は補助金を無視するわけにもいかず、その時々施策に振り舞わされるというのが現状だと思われる。
- ・ 2000年代前半頃、国は地球温暖化対策を掲げて間伐を推進していたが、現在は気候変動対策と林業成長産業化を掲げて主伐・再生林を推進している。気候変動対策という批判されにくい大義名分を掲げた施策に対して、専門職のいない市町村は従わざるを得ないのではないか。
- ・ 大学では造林学を教える教員が少なくなっており、林業専門職として必要な知識や能力を学生が身に付けることなく国家及び地方公務員に採用されている。専門職の人材育成を担う役割を大学は失いつつある。

②人材の活用について

- ・ 日本型フォレストラーと呼ばれた森林総合監理士は、当初は都道府県職員であっても人事異動せずに地域の課題に長期間取り組むことが期待されていたものの、結局は人事異動の対象となってしまうことが多かったために市町村へ継続した指導ができず、制度を活用できていない。都道府県職員個人が持つ知識や経験を活用するためには、森林・林業分野に精通した職員退職者等が市町村と契約、外部の専門人材になってもらうという方法も考えられる。特に専門性の高い分野については、加えて地域林政アドバイザーや学識者等の助言をもらうといった仕組みがあればなおよいのではないか。
- ・ 林業専門職ではない職員が森林政策形成に関わる利点としては、それぞれの職員がもつ能力を活かして専門職にはない発想で事業を立案すること等が挙げられる。例えば企画に優れた職員が事業を立案する一方、専門的な検討は外部に頼ることで成功に結びつけた事例もある。
- ・ 市町村内部に専門職がいることは利点でもあるが、一方で特定の職員に頼りすぎることによって施策形成の柔軟性が失われるといった弊害も考えられる。また、多くの市町村では専門職を都道府県に頼らざるを得ない状況だが、都道府県職員が必ずしも市町村が望む専門性を備えているとは限らない。そのため、自治体の専門職とは別に外部の専門人材を適宜活用する手段があることは重要である。
- ・ 契約内容次第だが、外部の専門人材が市町村の事業すべてに参画するわけではないため、市町村内部に専門職がいる利点が失われているわけではないと考える。また専門職がいない場合、森林組合や民間業者の意見や提案に対して自治体の立場からの判断ができない恐れもある。
- ・ 市町村と森林組合が一定の緊張関係を保つためには市町村職員が専門的知識を備える必要がある。その際、外部の専門人材の知識・ノウハウを積極的に活用すること

も一考に値する。

- ・ 森林組合と緊張関係を保つうえで市町村職員に求められる知識は、問題点に気づける・疑問を持つことができる程度でよいのではないか。その際に外部の専門人材を活用して解決できることが理想だと感じる。そのためには、職員が最低でも森林組合と同じ現場に赴いて学ぶことが必要である。
- ・ 市町村が専門職を採用する際に重視すべき点として、現場で森林を評価するうえで、市町村の専門職には造林学やその基礎になる森林生態学の知見が必要と考えられる。専門職の確保が困難な市町村では、必要な時にアドバイスをもらえるような専門家が複数いるとよい。さらにその専門家のリストを市町村間で共有すれば、より効率的だと考えられる。
- ・ 森林の構成等は都道府県境を跨いで共通していることも多く、関係者の中には道州制のような括りで林業を考えるべきだという者も多い。市町村や都道府県にこだわらず、植生や木材関係産業や流通等で関連のある地域に精通した専門家の存在が重要である。

③地域林政アドバイザーの活用について

- ・ 地域林政アドバイザーについては、雇用の安定化を図るために、あくまで職員として処遇しているケースが多いと思うが、そのことがかえって本来の活動の幅を狭めているという指摘は重要である。
- ・ 地域林政アドバイザーを職員採用ではなく、委託契約等で活用している市町村はいくつかある。特に専門性が必要となる市町村森林整備計画の見直し時に契約することが多い。森林組合職員として働きつつ自治体とアドバイザーの委託契約を結ぶことで両者のパイプ役になっている事例もある。

④市町村の森林政策の方向性について

- ・ 今後は、森林環境譲与税と都道府県が独自課税する森林環境税との兼ね合いや、住民への使途の説明が問題になると思われる。
- ・ 林業が長年低迷する中で、政策が森林の「管理」に偏重していると思われる。「管理」だけではなく、森林の「活用」にも目を向けて地域振興に森林環境譲与税を活用すべきである。
- ・ 製材用材は積極的に国産材を使用する機運があるものの、チップ用木材の多くが外材である。しかも、ウッドショックを契機に切り出した国産材は結局は結局はストックされている。加えて環境への負荷も大きいため、大規模皆伐には様々なリスクがある。
- ・ 皆伐後に再造林しているのは全体の3割程度であり、そのほかは「天然更新」の名のもとに何も手を入れていないというのが現状である。市町村の役割として重要な

ことは、伐採後の再生林や天然更新によって確実に更新されているかを伐採後3~5年目の検査で確認することだが、実際には人手不足や知識不足で検査を実施できない市町村は多いと考えられる。

- ・ 現在は大径木を扱える製材工場が少なく、オートメーションに適した径よりも太くなると㎡当たりの単価が下がってしまう。かつての産直住宅等は5寸の柱が一般的だったが、現在は大壁工法が一般的なため、より細い柱、例えば3寸5分の柱が好まれる傾向にある。

2. 調査研究に関する議論

○執筆分担について

- ・ 事例を扱う章は後半に配置した方がよい。
- ・ 地方自治の観点からすると、自治体における森林政策は計画・財源含め地域の自発性に基づく多様なあり方があってよいと考えている。それによって、都市と山村等の主体ごと、政策分野ごとの連携による新しいまちづくり・地域づくりの可能性も考えられる。
- ・ 専門知識を持つ者を内部と外部のどちらに持つべきかについては、首長の意向も重要な要素となると考えられる。
- ・ 山村部の再評価、水資源やエネルギー資源は山村部が担っている現実と都市との連携の重要性を再考するきっかけづくりになればと考えている。
- ・ 森林環境譲与税によって、森林政策を進める財源を多かれ少なかれ市町村は得ている。その状況で現在の施策の評価と展望を示し、市町村職員の参考となればと考えている。
- ・ 市町村が森林組合と対等な立場で議論できる体制づくりについて執筆してみたいと考えている。その際、市町村が組織として専門性をどのような仕組みで確保していくのか、具体的な提案につなげていきたい。
- ・ ゲストスピーカーの問題提起及び意見交換の内容についても報告書に掲載できるよう検討する。

3. その他

- ・ 第4回研究会は10月7日（金）に開催予定。