

森林政策と自治・分権
— 「連携」と「人材」の視点から —



公益財団法人 日本都市センター

森林政策と自治・分権 — 「連携」と「人材」の視点から —



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

我が国の国土の3分の2以上を占める森林は、水源涵養や防災、景観、生態系保全、CO₂吸収等の多様な機能を有することが認められている。また近年では、脱炭素社会や資源・エネルギーの地域内循環型社会への構造転換が迫られる中で、森林から産出される木材が再生産可能な資源である点も注目されている。このように、多様な機能を有し持続的な社会の構築に欠かせない森林に対する社会的な期待は大きいと言える。一方で、戦時体制下と戦後復興期の過剰伐採とその後の拡大造林政策、外国産材の輸入自由化といった度重なる環境の変化を経て、今日では林業経営の悪化や過疎化等に起因する森林の管理問題が顕在化して久しい。

それに対して市町村は、森林法に基づく市町村森林整備計画の策定や各種届出の受理、勧告、命令等の多くの権限を有するのみならず、2019年度より開始された森林経営管理制度や森林環境譲与税においても制度実施の主体として位置づけられ、さらには森林・林業に関する地域課題への対応を求められている場合もある。そのような中で、それぞれの自治体では自らの判断で方針・実施体制を整備しつつ、時には独自の施策を講じながら対応している。

市町村合併によって広大な森林を抱えることとなった自治体が多く存在することに加え、冒頭に挙げた森林からの恩恵を大都市圏の自治体も享受していることを考慮すれば、すべての自治体に関わるテーマとして自治体森林政策を展望する必要性は高いと考えられる。

以上のことから、日本都市センターでは2022年度に学識者や自治体実務担当者からなる「都市自治体の森林政策に関する研究会」（座長：西尾隆 国際基督教大学教養学部特任教授）を設置し、調

査研究を進めてきた。

研究会で話し合われた論点は、国の森林政策の問題点と市町村への影響に始まり、森林経営管理制度・森林環境譲与税の対応や地域に資する林業支援といった各種施策、市町村と森林所有者及び森林組合との関係・役割分担のあり方、組織体制については、森林政策に必要とされる専門性とその確保方法、職員の人材育成と現場を知ることの重要性等、広範にわたった。最終的には、それぞれの自治体が地域の森林に対していかなる政策を実施すべきかを自律的に選択し実行する「自治・分権」と、政策プロセスにおける都道府県・他市町村や森林組合等の関係機関との連携、山村部と都市部の連携、さらには異なる政策分野間の連携等、様々な主体や要素が結び付く「連携」の重要性に関する議論へと昇華した。

本報告書は、上記の議論の成果及びゲストスピーカーとして招聘した有識者の講演に加え、5つの市町へ実施したヒアリング調査の結果を取りまとめたものである。本報告書が、これからの自治体森林政策を考える上で参考となれば幸いである。

最後に、ご多用中にもかかわらずヒアリング調査へご協力いただいた自治体関係者の皆様には厚く御礼申し上げます。また、西尾座長をはじめ研究会に参加された委員・ゲストスピーカーの方々には、研究会の議論や報告書のとりまとめにあたってひとかたならぬご尽力をいただいた。ここにあらためてその旨を記し、御礼を申し上げます。

2023年3月

公益財団法人日本都市センター

目 次

はしがき	i
エグゼクティブ・サマリー	vi

第1章 自治体森林政策の現状と課題

～自治・分権からみた問題状況～… 1

国際基督教大学教養学部特任教授 西尾 隆

はじめに	2
1 戦後史の中の都市自治体森林政策	4
2 自治体計画と個別政策の総合化	9
3 自治体の人事政策と林業専門職	15
おわりに	20

第2章 都市・山村連携と自治体の役割 ……21

高崎経済大学地域政策学部教授 西野 寿章

はじめに	22
1 グローバル化によって分断されてきた 都市・農村・山村連携	23
2 グローバル化によって歪となった日本林業の一断面	26
3 地域連携を取り戻すための政策的視点	37
おわりに－国土構造に見合った都市山村連携の必要性	41

第3章 市・県・森林組合の相補関係に基づく

自治体林政の体制づくり…45

北海学園大学経済学部教授 早尻 正宏

はじめに	46
------	----

1	林政業務の負担増と執行体制の脆弱性	47
2	岐阜県高山市の人事交流	53
3	愛媛県宇和島市の広域連携	58
	おわりに	64
第4章	豊田市における森づくり施策の展開	67
	豊田市産業部農林振興室森林課担当長 小山 剛	
	はじめに	68
1	豊田市の取組みの経緯	68
2	間伐推進のための森づくり会議・団地方式	71
3	人材育成の取組み	75
4	森林環境譲与税の取組み	77
5	豊田市の課題	79
6	今後の市町村行政について（提言）	80
第5章	自治体における森林行政の実践と展望	
	－秩父市・横瀬町・高山市・真庭市・宇和島市	
	の事例から－	83
	日本都市センター研究員 田中 洗次	
	はじめに	84
1	秩父市・横瀬町－「秩父地域森林林業活性化協議会」	
	による森林経営管理制度の推進－	88
2	高山市－防災を目的とした市独自の森林整備事業－	96
3	真庭市－製材業者や森林組合等と連携した林業支援－	101
4	宇和島市－「南予森林アカデミー」による	
	林業従事者育成－	106
	おわりに	113

(資料) 都市自治体の森林政策に関する研究会

ヒアリング項目… 116

第6章 講演

—市町村が目指すべき森林政策とそれを担う人材—…………… 119

造林技術研究所代表 横井 秀一

1 今日の森林・林業の問題の原因と背景 …………… 120

2 市町村が目指すべき人材の活用 …………… 120

3 外部の専門人材の活用方法 …………… 121

4 市町村の森林政策の方向性 …………… 123

5 森林の境界不確定問題 …………… 125

6 意見交換 …………… 126

終章 自治体森林政策の方向性…………… 129

国際基督教大学教養学部特任教授 西尾 隆

資料編 都市自治体の森林政策に関する研究会 資料

構成員名簿…………… 134

研究会の開催日程…………… 135

ヒアリング調査の実施概要…………… 136

プロフィール…………… 137

エグゼクティブサマリー

第1章 自治体森林政策の現状と課題

～自治・分権からみた問題状況～

国際基督教大学教養学部特任教授 西尾 隆

自治体森林政策をとりまく環境変化は、資源・経済・制度改革のどの面から見ても両義的であり、期待ももてるが、楽観もできない。各自治体は、自治・分権と補完性の原則に立って地域ごとに林政の課題にとり組む必要がある。戦後史の中で、国の縦割り事業を総合化する契機は自治体の基本計画だったが、2000年以降は個別計画の義務づけが集権化の傾向を生んできた。新しい森林経営管理制度についても、計画による総合化を軸に都市自治体の政策的自立が求められる。その際、人事は「政策システム」の重要な柱であり、予測・対話・調整といった計画の実質を担うのも職員である。林業専門職の配置と異動、組織内外の関係者による協働、広域連携の視点から、現在は自治体ごとの人事政策を模索する時である。

第2章 都市・山村連携と自治体の役割

高崎経済大学地域政策学部教授 西野 寿章

本章では、最初に政治経済のグローバル化によって、島国である日本における歴史的な都市と農村、山村の関係が希薄になってきたことを論じ、次いで、日本林業の現状について、統計データから検証する。そして、山村再生のためには、都市において木材を消費することが必要であり、そのためには地方分権的に、都市と山村が連携した地域政策の創造が重要であることを論じる。近年の木材自給率の上昇は、林業が再生したということではなく、日本に課せられた地球温室効果ガスの削減の多くを間伐に依っていることによっても

たらされている。山村の厳しい現状を緩和して行くには、都市において流域上流にある木材資源を消費することが重要であり、そのための人材養成が目下の課題である。

第3章 市・県・森林組合の相補関係に基づく

自治体林政の体制づくり

北海学園大学経済学部教授 早尻 正宏

1990年代以降、市町村の責任と権限の強化に力点を置く森林政策が本格化する。その総仕上げが2019年に創設された森林経営管理制度および森林環境税・森林環境譲与税である。前者では、手入れの行き届いていない森林の把握とその適切な管理が、後者では、国から譲与される財源に基づき森林整備に関わる具体的な措置を講じることが、市町村に対して求められている。ここに来て市町村への負荷がより一層増しつつあるが、市町村が執り行う種々の施策の中でも林政分野の優先順位は総じて低く、引き続き行政のスリム化の傾向も相まって、その執行体制は依然脆弱である。市町村が今後、「持続可能な森林経営」への道筋を付ける有効な手立てを見出せるかどうかは、地域森林管理とともに担う都道府県および森林組合との間で実効性を伴う相補関係を築けるかどうかにかかっている。

第4章 豊田市における森づくり施策の展開

豊田市産業部農林振興室森林課担当長 小山 剛

車の街である豊田市がなぜ森林都市となったのか。

豊田市は15年前から全国に先駆け「森づくり条例」「100年の森づくり構想」を策定し、森林の持つ公益的機能が高度に発揮される独自の森林施策を展開してきた。これまで一定の成果を出してきたところであるが、見えてきた新たな課題やこれからの方向性について、考える時期になってきている。

市町村の森林行政の権限や役割が増大した今日、豊田市の森林施策の歩みや今後について紹介することにより、市町村が森林施策を主体的に考えていく上での参考になることを期待する。

第5章 自治体における森林行政の実践と展望

—秩父市・横瀬町・高山市・真庭市・宇和島市の事例から—

日本都市センター研究員 田中 洸次

自治体は森林政策を進めるため、地域の実情に応じて組織体制を整えつつ多彩な取り組みを行っている。本章では、秩父地域森林林業活性化協議会によって森林整備を進める埼玉県秩父市・横瀬町、防災を目的とした市独自の森林整備事業に取り組む高山市、地域の製材業者や森林組合と連携して林業支援を行う真庭市、南予森林管理推進センターによる森林整備と林業従事者育成に取り組む宇和島市の事例を紹介する。

第6章 講演—市町村が目指すべき森林政策とそれを担う人材—

造林技術研究所代表 横井 秀一

本章では、市町村森林政策の方向性と求められる人材像及びその確保について、第3回「都市自治体の森林政策に関する研究会」で造林技術研究所代表の横井秀一氏に講演いただいた内容と座長委員との意見交換をまとめている。

市町村森林政策は、第一に防災を目的とする適切な森林管理に取り組むべきである。そのうえで必要に応じて、地域振興に資する森林活用に取り組むことが考えられる。その際に必ずしも林業専門職が市町村内部にいないわけではなく、地域を熟知した外部の専門人材の活用も考慮すべきである。

終章 自治体森林政策の方向性

国際基督教大学教養学部特任教授 西尾 隆

自治とは地域ごとにその課題に向き合い、地域資源をよく見きわめ、計画的・持続的に課題解決に取り組むことである。「新しい森林管理システム」はゼロから出発するよりも、既存の制度やネットワークに修正を加えつつ、連携と協働を強化することが鍵となる。その際、重要なことは専門人材の育成と確保、多次元の広域的連携、林政以外の分野との政策再編、分野横断的な市民と行政の協働である。先進自治体への視察をとおして新たな交流を模索することも効果的であろう。

第1章

自治体森林政策の現状と課題 ～自治・分権からみた問題状況～

国際基督教大学教養学部特任教授 西尾 隆

はじめに

本章では、戦後日本の自治体森林政策をふり返りつつ、その現状と課題を自治・分権の視点から概観する¹。具体的には自治体の計画行政と人事政策にフォーカスを当てるが、関連する論点は多い。主なものだけでも、急激な都市化とグローバル化の影響、木材価格の低迷と林業の衰退、過疎過密問題と国主導の地域開発の功罪、2000年の第一次分権改革とその後の変化、全国的な人口減少と自然災害の増大、カーボンニュートラルの動向、ITや木造建築の技術革新など多岐にわたる。

これらすべてを議論するわけにはいかないので、地域内に森林をもつ都市自治体にとっての課題と可能性を抽出すべく、論点を整理していきたい。なお、グローバル化が林業と山村に与えた影響については第2章で、自治体林政の執行体制については第3章で詳論する関係で、本章では重複を避け、自治・分権の文脈における都市自治体の計画行政の動向と人事政策の諸課題を中心に論じたい。

日本の森林・林業に関してまず指摘されるのが、国土面積の3分の2を占める森林率の高さであろう。面積のみならず蓄積からみても、日本は世界有数の森林大国に位置づけられる。他方、GDPに占める木材生産の割合は0.04%まで低下した²。林業従事者も今や全

1 以下、本稿では「森林政策」という表現を一般的に使うが、戦前は所管庁が農商務省山林局だったことから「山林政策（行政）」の呼称が多く、戦後は林野庁に改組されたため「林野政策」が一般的となった。1964年の林業基本法制定後は産業としての自律化への期待から「林業政策」の語が増え、その後は林業の衰退と「森林文化」運動、2001年の林業基本法から森林・林業基本法への改称もあって、資源・環境政策の意味合いを含む「森林政策」の呼び方が浸透している。本稿では林業再生を軽視するわけではないが、森林の多面的機能の発揮にも注目して「森林政策」を使いたい。なお、森林・林業にかかわる政策と行政全般を包含する表現として「林政」の語を使うこともある。

2 本章における基本データは断りのない限り、林野庁『森林・林業白書』（令和3年版）農林統計協会、2022年による。

就業者数の0.07%に過ぎず、国内の産業としては壊滅状態に近い。これを基礎自治体から見た場合、森林率が仮に7割を超えていたとしても、それが直ちに「地域資源」の豊かさを意味するとは限らない。むしろ手入れ不足の森林の存在は自治体にとって負担や災害リスクを意味するかもしれず、森林経営について国から指導されることに戸惑い、時には迷惑とを感じる自治体もあるだろう。

次に、2000年前後に2割以下まで低下した木材自給率が約4割まで回復し、長らく低迷していた木材価格も上昇しつつある。国内林業には好材料ととらえられ、特に2020年の新型コロナウイルスによる供給減から木材価格が高騰するウッドショックが生じ、林業への追い風かと見られた。だが、これらの動きが示唆するのは、森林・林業をとり巻く経済状況を見通すことのむずかしさであり、各自治体は価格・需給・国際情勢の予期せぬ変動を前提に、その森林政策を柔軟に修正する必要がある。

さらに、分権改革の動向にも曲折がある。2000年の地方分権一括法施行前後は、自治体が政策的に自立し、国から縦割りで降りてくる諸事業の地域総合化が進み、現場での先進的取り組みが他地域に波及することへの期待も高まった。だが市町村合併や三位一体改革によっても自治体の行財政資源は向上せず、その後は国から地方への計画策定の義務づけが急増した。自治体の政策的自由度はむしろ低下したといっても過言ではない。2019年の森林経営管理法と森林環境譲与税の導入には、国からの財政支援と計画による集権化傾向が同居しており、その評価は一筋縄ではいかない。

こうして、自治体森林政策をとり巻く環境は資源・経済・行財政制度のどの面から見ても両義的であり、期待がもてる反面、楽観もできない。現状把握についても課題対応に関しても一般論では語ることはできず、地域ごとの観察、課題ごとの検証が不可欠であろう。そこで以下、戦後史の中の都市自治体とその森林政策をふり返り、

行政制度のうち自治体計画と人事政策にフォーカスしてその課題と対応策を探っていきたい。

1 戦後史の中の都市自治体森林政策

(1) 戦後林政の歩みと自治体計画

戦後の林業の動向は、『農林水産省百年史』の整理を借りれば、復興期（～1951年）→発展期（～1961年）→外材進出期（～1973年）→停滞期（それ以降）に区分され³、最後の停滞期は現在まで約半世紀近く続いていることになる。この間の重要な制度改革として、戦後の林政統一（御料林と北海道国有林の国有林野への一元化）、国有林野特別会計制度の創設と廃止、昭和と平成の二度の市町村合併、2000年の地方分権改革などがあげられる。だが、都市化とグローバル化という社会経済の巨大な変化と比べると、そのインパクトは限定的というべきである。国有林から公有林・私有林、さらに個々の林家の経営と生活に至るまで、戦後の社会経済の変化という大波が計画的で自律的な森林経営を阻んできたことは疑いない⁴。

都市自治体に目を向けると、比較的最近まで市町村が森林政策に主要な役割を果たすことは稀であった。転機となる制度改革として、1991年の「市町村森林整備計画」の導入があり、都道府県の地域森林計画の対象となる民有林が存在する市町村は、地域に最も密着した行政主体として森林整備計画を立てることになった。計画事項は伐採・造林・保育から、間伐の標準的な林齢と方法、公益的機能別施業森林区域の設定（ゾーニング）、作業路網の整備、鳥獣害防止、病虫害・火災の予防まで多岐にわたる。

3 農林水産省百年史編纂委員会『農林水産省百年史』下巻、同刊行会、1979年、437頁以下参照（執筆は手東平三郎）。

4 戦後林政の展開に関しては、西尾隆『日本森林行政史の研究』（増補版）東京大学出版会、2021年、第5章および補論参照。

だが、同制度の導入から12年後の2003年に総務省行政評価局が行った評価では、調査対象となった48市町村のうち、長伐期施業・複層林施業・広葉樹等転換の森林区域の設定がそれぞれ20、38、40の自治体で行われていなかった。さらに要間伐森林に関しても、指定したものの確実な実施が見込めないとして改定後に再指定しなかったもの（5自治体）、森林所有者の意欲の減退や意向確認ができずに指定しなかったもの（22自治体）、あるいは位置が不明のものなどもあったとされている。西尾勝は、総務省の勧告を紹介した上で、「林業経営を前提にして構築されてきたこれまでの森林管理システムはすでに崩壊の危機に瀕しているのではないかと述べている⁵。

他方、1970年代以降の市町村計画の進展に目を転じると、近年の森林・林業の動向に思いがけない可能性をもたらしつつあることに気づく。この変化は時期的に林業の停滞期と重なり、基礎自治体の中長期計画の中に地域資源としての森林をどう位置づけるかという課題として浮上してきた。K. マンハイムによれば、「計画」(planning)とは「発見」、「発明」に次ぐ文明史上の画期となる活動であり、自然の因果関係の発見から、自然への人為的介入である近代の発明の段階を経て、20世紀は複雑な因果関係を相互に調整する計画の能力が社会の進化の条件となってきたと見る⁶。

いま日本の自治体は約半世紀の計画行政の経験と試行錯誤を経て、地域の課題解決のために地域資源の発掘と活用、政策の開発と再編を試みている。人口減少や財政逼迫という負の条件下にあって、自治体は計画と調整の力量を試されているとあってよい。

5 西尾勝「分権改革と森林管理システム」西尾隆編『分権・共生社会の森林ガバナンス』風行社、2008年、51頁。

6 K. マンハイム、福武直訳『変革期における人間と社会』みすず書房、1962年、西尾隆「自治体政策と市民」同編『現代の行政と公共政策』放送大学教育振興会、2016年参照。

(2) 都市化とシビルミニマム

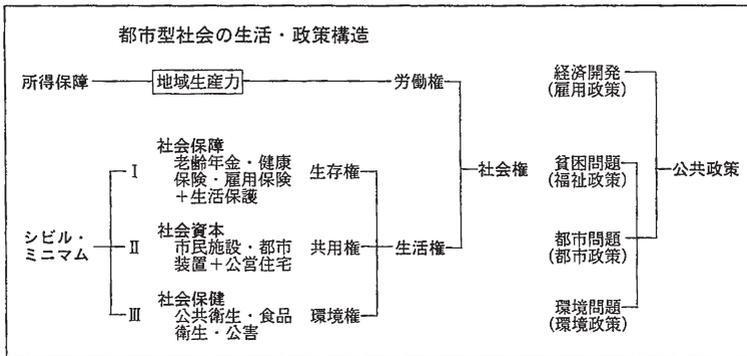
戦後の日本は急激な都市化を経験し、農山村部から都市部、地方から首都圏への持続的な人口移動により、過疎と過密の進行という現在まで続く課題に直面することになった。もっとも国が政策的にこの人口移動を推し進めたわけではなく、「地域間の均衡ある発展」を目標に策定された1962年の「全国総合開発計画」以来、ほぼ一貫して都市と農村の人口・産業・所得の不均衡の是正を試みてきた。だが、現実には1960年代前半をピークに、75年まで三大都市圏（東京・大阪・名古屋）への人口の転入超過が続き、東京圏に限っては94～95年と最近のコロナ禍による例外を除き、多い年で30数万人、21世紀以降も年数万人の転入超過が続いている。

また、基礎自治体のうち「市」の数は増加し、終戦時の205から現在の792に増えた。だが二度の大合併で市町村数は10520から1718に減少し、全市町村に占める市の割合は終戦時の2%から現在の46%に増加している。この間、1954年の地方自治法改正で市の人口要件は3万から5万に引き上げられており、都市部の拡大は数値以上といえる。こうして政策的にというより社会経済的要因によって、数の上では全市町村の6.4%に過ぎない人口20万以上の市に、国民の53%が住んでいるのが今日の都市化の実態である。今や「地域」ないし「自治体」の課題の大半は農山村問題ではなく、都市問題なのである。そして合併により市の多くが周辺の農山村部を吸収したことで、都市自治体の行政課題の中に森林管理も含まれることになった。

この変化を都市自治体の立場から見ると、次々と生じる新たな行政需要に対応するべく、上下水道から道路・公園・学校・保育所などのインフラ整備、さらに公衆衛生や食の安全確保まで、さまざまな政策課題に計画的にとり組む必要に迫られた。松下圭一によれば、都市型社会における生活権の保障は、生活保護や老齢年金など国に

よる「ナショナルミニマム」(生存権)の保障だけではならず、共用権の保障としての都市基盤の整備、環境権の保障としての公害対策なども求められるに至った。松下はこれらを包含する「シビルミニマム」の考え方を提示し、その政策構造は図1-1に示されている。

図1-1 都市型社会の生活・政策構造



出典：松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991、32頁

では、この政策構造のどこに森林政策は位置づけられるのだろうか。森林を一種の社会資本と見るならば、森林管理は市民のリクリエーション用の空間整備と見ることができるし、環境の一要素とみるならば広義の社会保健に加えられる。また、林業への支援として産業政策の一部ととらえるならば、労働権と所得保障にかかわる地域生産力の強化策に関係してくるだろう。だが、戦後しばらく続いた官治集権体制の下では、森林政策は半ば国策として国から都道府県の農林部門までは降りてくるものの、都市自治体にとって主要な政策課題ではなく、市民生活にかかわる切実なテーマとはとらえられてこなかった。森林経営管理制度など近年の変化を自治体計画の中に位置づけるために、次に自治・分権と補完性の原理について整理しておきたい。

(3) 自治・分権と補完性の考え方

1995年設置の地方分権推進委員会は、分権改革は国と地方を「上下・主従」から「対等・協力」の關係に改め、自治体の「自己決定・自己責任」を高めることとした。2000年の地方分権一括法でとくに重要な制度変更は、従来の機関委任事務を廃止し、自治事務と法定受託事務に振り分けたことである。機関委任事務とは、知事・市町村長を大臣の「機関」(エージェント)ととらえ、通達をとおして中央省庁が自治体を監督下に置く官治集権型システムの支柱のような制度であり、その廃止は国の関与の大幅な縮小を意味した。森林法関係では、機関委任事務だった都道府県知事の地域森林計画策定および市町村森林整備計画の策定が自治事務とされたことが大きい。

また、改正地方自治法で注目すべきこととして、欧州の政府間關係が立脚する「補完性の原理」が読みとれる。補完性とはもともと、「個人が自発的に処理できる事柄を共同体が個人から奪ってはならないのと同様に、下位の団体が十分処理できる事柄を上位の団体に与えてはならない」というカトリックの社会思想を基礎にしていた。この理念は、1988年の「欧州地方自治憲章」や、EU創立の文書となった1992年のマーストリヒト条約に明示されている。日本語では、個人の「自助」を基礎に、近隣や地域による「共助」がこれを支え、さらに自治体や国が「公助」として共助を超えるサービスを提供するという考え方に近い。

地方自治法は、国は「国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として・・・地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に發揮されるようにしなければならない」(1条の2)として、国の関与の抑制を明記し、続く第2条では、「基礎的な」団体である市町村と「広域の」団体である都道府県の補完的な關係を規定している。人口規模で数百人

から300万超まできわめて多様な市町村の立場から見れば、団体自治の能力に応じて国には関与の縮小・抑制への努力と同時に、適切な補完と支援が求められているといえる。

林政分野において、国が市町村に新たな森林管理の責務を負わせるのであれば、自治・分権の視点に加え、補完性の観点から財政的・技術的・人的な支援を行うことが国の責任になったというべきであろう。

2 自治体計画と個別政策の総合化

(1) 市町村基本構想の義務づけとその解除の意味

戦後自治史の中で市町村が政策的に自立する契機となったのが、1969年の地方自治法改正による市町村への基本構想策定の義務づけである。当時の自治省がもっていた懸念に、建設・農林・運輸など各省の個別計画が中央で調整されないまま現場に降りてくるといふ問題があった。そこで基礎自治体レベルでの総合化の契機が必要になり、市町村による中長期的な基本計画の策定が義務づけられることになった⁷。都道府県ではなく市町村に焦点が当てられたのは、都道府県には自治省からの出向者も多く、能力面からも必要性からも市町村レベルでの計画による総合化が急がれたといえる。

ここで「計画」とは、複数の課題と対応策を時間軸で調整する手法と要約しうる。各省から下降する機能別の事業には現場で重複や矛盾が生ずるため、基本計画には地域ごとの課題の整理と優先順位の決定という役割が期待された。例えば都市河川の改修に関しては、

7 法文上は「議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め」（地方自治法2条5項＝制定時、2011年削除）とされていたが、議決を要する基本構想の下、より具体的な約10年単位の基本計画、3年前後の実施計画がセットとして策定されていく。一般に市町村の「基本計画」という場合、自治体による呼称の違いはあるが、基本構想・基本計画・実施計画という構造と参加および改訂（ローリング）の手続の総体を指すことが多い。西尾隆、前掲「自治体政策と市民」参照。

治水・利水に加え、防災・環境・教育、さらに景観・保健・コミュニティ形成など多様な機能が求められるようになった。コンクリート三面張りを柵で囲むような治水に特化した改修などは、いまや生活者の視点から設計思想の転換を迫られている。また都市部における水の確保に関しても、水道施設の整備にとどまらず、上流域の水源地の保全や市街地の膨張抑制などの施策とリンクする必要性が生じる。こうして自治体の計画行政とは市民の参加、広域的な連携、計画間の調整を含む複雑な政治過程となり、必然的に自治・分権型の政治行政システムへの移行を促すことになった。

さて、1960年代以降の高度経済成長と都市化が進む中で、自治体計画の優先順位は道路・学校・保育所などの施設整備に置かれることが多かった。とはいえ、首長のリーダーシップや市民の意向で図書館や公民館などの文化施設を優先する自治体もあり、ハードより福祉サービスなどソフト面を重視する自治体もあった。1969年に千葉県松戸市に設置された「すぐやる課」は、人口急増でインフラ整備が追いつかない中、「すぐやらなければならないことで、すぐやり得ることは、すぐにやります」との精神で、御用聞き的サービスをコミカルに演出し、全国の注目を浴びている。こうして自治体ごとに計画の重点や政策の優先順位が異なるのは、地域課題とその認識の違い、首長と住民の価値判断の差異、何がシビルミニマムかについての市民合意の多様性にほかならず、まさに「自治」の成長を示すものであった。

(2) 平成の大合併による自治体計画の変化

1970年代から90年代にかけて、量充足から質整備に自治体政策の重点が移ったことから、音楽ホール建設などの文化政策や生活環境の改善も「ミニマム」の一部となる。都市自治体では緑と水がまちづくりの戦略的な要素となり、公園・街路・住宅街の緑化が進

められた。だが、それを超えて森林が基本計画の項目に入ってきた契機として、1999年以降の平成の大合併の影響はきわめて大きい。合併はあくまで自治体の自発性に基づき、強制ではないとされたものの、国が合併特例債というアメを用意し、行政効率を上げるために上から進めた運動とあってよい。その是非はさておき、人口は過疎だが広大な森林を有する町村を編入する形で多くの都市自治体の市域が拡大し、新市建設計画の中で森林管理も都市づくりの一環ととらえられるようになった。

一例として、筆者の郷里である広島県廿日市市の例を紹介しておく⁸。旧廿日市市は瀬戸内海に面する臨海都市だったが、県の合併推進の方針もあり、1999年から周辺町村との合併協議が進んだ。その結果、2003年に山村部の佐伯町と吉和村を編入、ついで2005年に大野町と厳島のある宮島町を編入し、新廿日市市となる。旧吉和村は中国山地の林業地帯であり、臨海部にある大手建材メーカー・ウッドワンの前身の中本林業は吉和村の広大な山林で事業を営んでいた。だが、素材を廿日市港から入る外材にシフトさせ、「まち」と「ヤマ」のつながりは弱まった。これは、川上から川下への伝統的な木材の流れが、海から都市部へと転換する戦後の木材供給の変化を象徴している。そこに、平成の大合併が再び臨海部と山村部を結びつける契機となったのである。

2002年の3市町村による「合併建設計画」には、「都市と農山村の連携イメージ」が示されている。旧廿日市市は「都市ゾーン」、旧佐伯町は「田園ゾーン」、旧吉和村は「中山間ゾーン」とされ、連携・交流を支える道路と公共交通のネットワークづくりが提案されていた。この連携イメージ図は、現在の第6次総合計画（2016

8 現在の廿日市市の人口は11万4千人、面積489km²。合併の経緯については、西尾隆「制度改革・地域再変化の日本の森林と林業」同、前掲『分権・共生社会の森林ガバナンス』71頁以下参照。

年策定)にも都市構造の「森と文化の交流ゾーン」として継承されている。同時に総合計画の「後期基本計画」(2021～2025年度)では、重点施策の一つである「地域資源の活用」の中の「農林業の振興」として、「市が仲介役となって森林所有者と意欲と能力のある林業経営者をつなぐこと」があがっている。加えて、「農林水産業、商工業、観光関連産業の連携」や「6次産業化」の文言もあり、都市部と農村部の交流にとどまらない産業政策としての林業についてのプランも提示されている。

今回の研究会で訪問した埼玉県秩父市も、ほぼ同じ時期の2005年に周辺の3町村(吉田町、荒川村、大滝村)と合併し、森林面積も広がった(第5章参照)。合併時の「新市まちづくり計画」では、新市の将来像として「まち輝き むら際だち 森と水のちからほとばしる 助けあい 温もりのまち ちちぶ」を掲げ、木材生産にとどまらない森林資源の積極的活用を強調している。また2013年版のまちづくり計画では、森林政策に関して、「高度な技術や能力を持った林業労働力の育成や、住民参加の森林づくりなどを目指し、新たな雇用の場の創出」を提案している。

秩父市は合併協議当初、「秩父はひとつ」のスローガンの下、合併しなかった秩父郡5町村とも合併の検討をした経緯があり、2009年に隣接する4町と「ちちぶ定住自立圏」を形成している。林政分野では2012年に秩父地域森林林業活性化協議会を設立して、広域的な森林政策の展開を行っている点も重要である。合併した町村だけでなく、しなかった周辺町村にとっても、秩父市は広域的な森林政策の中心的存在になっている。

合併協議には多元的で神経戦的な交渉と成り行きがあり、庁舎の移転、職員の異動と移動、首長・議員の失職も伴うため、純粋に行財政的な合理性の観点から検討されるわけではない。むしろ合併後も政策分野ごとの広域的な連携を模索し、不断に自治体間の対話と

計画間の調整を続けることが不可欠であろう。

(3) 国からの計画策定要請と森林経営管理制度

1970年代以降、市町村の計画行政の進展は都市自治体の政策的自立を促し、市民参加と職員の計画策定への習熟とも相まって2000年の分権改革を準備したといえる。だが、平成の大合併が国主導で進められたように、2000年以降の国－地方関係が着々と分権化の方向に進んだわけではない。むしろ国からの計画策定要請が急増し、その意味では予期しない集権化の力が働きだしたとみることもできる。

今井照によれば、法律によって策定が要請されている市町村計画は2000年以降に急増し、数え方による違いはあるものの、2020年には315もの計画があるという⁹。増加のペースは2000年までは最多でも年6件だったが、2003年以降は多い年は14から19のペースで増えている。なお、2009年と2010年がともに3件と減少しているのは、地方分権改革推進委員会が国による「義務付け・枠付け」緩和の一環として「計画等の策定」をとり上げたことの影響とみられる。これら市町村計画のうち、策定義務が112件、努力義務が50件で、どの自治体もすべての計画を策定しているわけではないが、計画策定に要する労力の大きさを考えると、この数は異様に映る。分野別では経済、総規、建設の順位に多いが、義務と努力義務の割合を見ると、福祉、教育、交通、衛生、都市計画の順となる。

さて、2019年の森林経営管理法は「市町村は、その区域内に存する森林の全部又は一部について・・・経営管理権を当該市町村に集積することが必要かつ適当であると認める場合には、経営管理権集積計画を定めるものとする」（4条）と規定し、新たな計画策定を義

9 今井照「国法によって策定要請される自治体計画リスト」（研究ノート）『自治総研』515号、2021年9月号参照。

務づけた。同計画には、対象森林の所在・地番・地目・面積、所有者の氏名・住所の同定に始まり、経営管理にかかわる諸般の項目が含まれており、全国に拡散する山林相続人の実態を考えると、その作業が自治体にとって大きな負担であることは容易に想像できる。さらに、「民間事業者に経営管理実施権の設定を行おうとする場合には・・・経営管理実施権配分計画を定めるもの」とされた（35条）。

この立法にあわせて森林環境譲与税の導入が決まり、国税である森林環境税の徴収は2024年からになるが、配分は2019年度から始まっている。その意味では、計画の義務化とセットで財政的支援が約束されたともいえる。筆者は同法制定後の2018年夏、域内に森林をもつ埼玉県と群馬県の市町村を訪問し、これから始まる計画策定の見通しについてヒアリングを行った。町村では、予想される譲与税の配分額では職員を増やすことも困難だとして戸惑いの声が多く、唯一秩父市が積極的に準備を進めていた。2018年9月にこれをテーマに「自治のゆくえ」と題するセミナーが開かれ、森林政策の先進自治体から前向きな報告と同時に、都道府県ではなく、市町村に計画を義務づけることへの懸念も表明されている¹⁰。

本節の最後に、先に紹介した地方自治法による市町村基本構想の義務づけが2011年に解除されたことに触れておきたい。この法改正は、義務付け・枠付けの緩和を総務省自らが行ったものといえるが、他省庁や官邸筋から市町村に対して、個別計画の策定要請がこれほど増えるとは想像できなかったともいえる。基本構想・基本計画は都市自治体の計画行政の要に位置し、将来予測、市民参加、計画間調整という自治体運営のきわめて重要な機能を担ってきた。義務を解除した背景として、義務づけから40年を経て定着した制度である以上、むしろ各自治体の自発性に委ねた方が実質的な政策的

10 飛田博史編『自治のゆくえ 自治体森林政策の可能性』公人の友社、2018年参照。

自立に結びつくとの考えがあったのだろうか。

適切な譬えかどうかかわからないが、子どもが夏休みの計画を強制されることで、形だけの計画を作り（友人に作ってもらい）、時間やお金という資源の有効活用を自発的に考える契機が阻害されることは大いに考えられる。その意味でも、森林経営管理制度の導入は市町村の自治にとって両義的な性格をもつというべきであろう。

3 自治体の人事政策と林業専門職

(1) 自治体の政策システムと人事政策

前節では、計画が自治体の政策的自立にとって重要であることを述べたが、そもそも計画とは形式的な冊子などではない。データと時には直感に基づく予測、対話を基調とする市民参加、個別計画間の困難な調整、異なるアイデア同士の苦しい擦り合わせという実質的な政治過程こそ重要であり、自治の総合力はそこから生まれる。実のある計画策定ができれば、実施はその延長上で前進し、評価や計画の見直しもそれに続く。そこには首長の決断、組織のとり組み、職員のコミット、市民の協力が不可欠で、そうした各主体の能力・経験・関係の総体を「政策システム」と呼ぶことができる。3章で論じられる「執行体制」の概念もこれに近い。システムが閉鎖的で外部との交渉を拒めば「政策サブシステム」と呼ばれ、原子力村などはその典型である。そして政策システムの重要な要素に、自治体の職員を組織する人事政策および制度がある。

ここで戦後日本の公務員制をふり返るゆとりはないが、国と地方にはいくつかの共通点がある。採用時の資格任用制（メリット原則）、試験区分による入口選別制、正規職員の終身雇用制、閉鎖型人事管理、ジェネラリストの重視（頻繁な異動）、労働基本権の制限、職階制の未実施によるメンバーシップ型に関して国も地方もほぼ同様

である。他方、市町村レベルでは国のようなセクショナリズムの弊害は少なく、外部人材の政治任用は稀だが、大臣と異なり首長は人事に深く関与しうる。

1990年代に始まる公務員制度改革関連の文言を見ると、従来から求められている専門性、中立性、能率性、安定性に加え、新たに簡素・効率化、総合性の確保、国民の信頼の確保が指摘され、方向性として開放化、多様・柔軟化、透明化、能力・実績主義、自主性の重視が示されている¹¹。だが、これらの方向性が改革によってどこまで進んだかといえば、国も地方も「簡素・効率化」に傾斜するあまり、制度改善が進んだとは考えにくい。むしろ過去20年の最も顕著な変化とは、公務員数の大幅削減と、結果としての公務部門の人手不足であろう¹²。実際この20年間で、国立大学法人化と郵政民営化の影響もあって国の一般職は64%減、地方の一般職でも15%減となっている。警察・消防職員が増加した分、地方の一般行政職は2割減である。

近年の傾向である若手官僚の離職問題は、地方では国ほどの深刻さはないものの、土木・建築など技術職の採用難は多くの自治体が直面している。コロナ禍で保健師をはじめとする医療スタッフの不足と激務が表面化したのが、それ以外でもワクチン接種などで自治体の職場の多くが非日常的な働き方で対応している。それでも3年続く危機状況を何とかしのいでいるのは、一つには多数の非正規職員の存在があり、もう一つにメンバーシップ型と呼ばれる雇用のスタイルがある。後者は、公務の内容をジョブとして切り出さず、正規職員は誰もが自治体業務全体を支えるメンバーとして、いわば一括して採用するような制度といえる¹³。だが、そうした職員の柔軟

11 公務員制度改革の動向に関しては、西尾隆『公務員制』東京大学出版会、2018年、4章参照。

12 自治体の人手不足に関しては、『都市問題』109号、2018年1月号の特集参照。

13 民間を中心に論じたものだが、濱口桂一郎『ジョブ型雇用社会とは何か』岩波新

なやり繰りも限界に近づいているのが実情であろう。

森林を離れて人事一般の話が長くなったが、こうした状況下で、都市自治体は森林政策の新たな課題に対し、どんな人事政策を立て職員をどう手当すべきだろうか。まず、国からの効果的アイデアはほとんど期待できないことを想起すべきである。専門性、能力向上という文言がくり返されても、2014年に能力評価制度を課した以上の対応は見られない。現場レベルで「自主性の重視」を図ろうにも、増え続ける計画要請が裁量の余地を狭めている。さらにどの政党も政治家も、コスト削減に熱心な姿勢は見せるものの、職員増や人件費増を提案することはない。

だが、それゆえにこそ、自治体は限られた資源を有効に活用し、組織内外で協働を進め、広域的な連携を広げて地域の課題に向き合う必要がある。自治とは、逆説的ではあるが、自治を阻むような困難な状況の中で立ち上がることが少なくないからである。

(2) 職員の専門的背景と人事政策

国から自治体への計画策定義務の増加傾向を分析した今井は、森林政策の担い手となる市町村職員に林業職がきわめて少ないことに注目している¹⁴。2017年の時点で、全国の市町村に約3千人の林業職員が勤務するが、その職員数の内訳から見ると、ゼロが680団体で最も多く、1人が430団体（以上で市町村の65%）、2人が246団体となっている。森林経営管理制度に伴う業務は市町村にとってほぼ純増となることから、今井は現行の職員体制で担えるものではないと指摘する。これについては、本書第3章がより詳しいデータと人事の実態を紹介しているのでそれに譲るが、人事ロー

書、2021年参照。

14 今井照「『計画』による国－自治体間関係の変化～地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」『自治総研』477号、2018年7月号参照。

テーションの頻度によっては専門性の蓄積が阻害されることに留意しておきたい。

以下、筆者が今回訪問した2つの自治体の例から、職員の専門的背景とキャリア形成について考えてみる（第5章の紹介も参照）。まず、秩父市では環境部森づくり課の6名の職員のうち3名が林業職採用であり、それ以外に林業関係者のネットワークがある。一つは埼玉県農林部の林業職員であり、10年前から8年間、4人を2年ずつ出向として受け入れてきた。筆者が2018年夏に同市を訪問した際、市の技監が県からの出向職員だった。この時、大学院で環境緑地学を修めて同課に配属された女性の市職員がいて、森林業務に意欲を見せていたが、林業職ではないこともあり今回は他部署に異動していた。もう一つのネットワークは林業振興担当の地域おこし協力隊員の3名であり、市は2023年1月時点で1名の追加募集をしている。卒業した元隊員、県職員OB、森林組合の職員もネットワークのメンバーに数えられる。

森づくり課の中で林業職3名という数については、技術や知識の継承という観点から、1つの案件を複数の職員で扱う機会が重要と考えられ、妥当な人数であろう。2人しかいないと、1人が他の部署に異動して市政全般での経験を広げることがむずかしくなる。また、多ければ多いほどよいかというと、上述の環境系の職員など、林業に関係する多様な背景の職員がいた方が専門の幅が広がり、政策再編の際にも有効だと考えられる。キャリアについては、地域の課題にとり組む中で本人の興味が変化し、異動についての新たな希望をもつことは健全な成長であり、「自主性の重視」という意味でも、大学での専攻を固定的に考えすぎて従来の人事慣行に縛られない方がよいだろう。

次に、真庭市の林政部門は産業観光部の林業・バイオマス産業課であり、職員数は課長を含め8人だが、林業の専門職員はいない。

秩父市と比べると、真庭市の人口はやや少ないが面積は広く、林業・製材業の伝統に加え、CLT 建築・バイオマス発電などの取り組みは海外でも知られているので、専門職の不在はやや意外であった。また課の職員のうち3名に兼務がかかり、森林政策のみの担当は3名なので、秩父市より多いとはいえない。加えて人事異動が約3年であることから、職員が林業や森林政策に習熟することがむずかしく、ベテラン職員も育てていない。市にとって必要な林政情報・知識は森林組合から得ているとのことであった。

では、森林林業に関して真庭市の人事政策に問題はあるのだろうか。ヒアリングを通じて職員をもう1～2名を配置し、林業職もいた方がよいのではとの印象をもった一方、地域の林業と木材産業が十分発達し自立していることから、行政の関与をさらに強める必要はないようにも思われた。実際、市の森林環境譲与税は、高性能林業機械（伐倒機）の実証実験と導入に要する費用として、市内の林業事業体に委託しており、用途が見つからずに困惑する多くの市町村とは状況がまったく異なっているのである。

筆者は真庭市役所訪問の前に、今年創業100年を迎える同市内の銘建工業を訪問し、中島浩一郎社長から製材、集成材、CLT 建築、バイオマス発電までの事業展開の話を知り、その勢いに圧倒される思いだった。補完性の原理からいえば、自立した地域産業に対して自治体による補完がとくに必要のないケースもあり、真庭市の森林林業に関する人事方針にはそれなりの合理性があるように思われた。

以上本節では、自治体の人事政策一般について性格と課題の整理を行った上で、ヒアリングを行った秩父市と真庭市の例から論点の抽出を試みた。限られた視察情報に基づく感想の域を出ないが、変化の時代の自治体人事政策に一般論や共通解はありえず、まさに地域の「自治」の問題であることを強調しておきたい。

おわりに

紙幅も尽きたので、ここまで本章のテーマに関係しながら、議論の流れとの関係で言及できなかった3つの論点に触れておきたい。

まず、筆者の考え方の基礎には自治・分権の重要性があるが、分権が常に正しい方向で、集権は誤りだと考えるものでは決してない。むしろJ. S. ミルの「権力は分散するも知識は集権すべし」とのテーゼのごとく、森林・林業に関する知識・情報の収集と提供、IT・AI・木造建築など新しい技術の開発と普及は国の重要な責務である。知識や情報は容易に権力に転化しうるが、あくまで支援と補完の観点から、国および都道府県は市町村への積極的な情報提供と技術的助言を行う必要がある。

次に、知識や情報は紙や電子媒体でやり取りできそうだが、現場での適切な使い方には人を介してのみ伝達しうるものも多い。同時に、現場における知識の適用や応用から新たな知見が見つかる場合もある。森林と林業の知識・情報・技術が開発途上であること、その担い手の育成も課題であることを認識する必要がある。加えて、計画の重要性も突き詰めれば予測・対話・調整など職員の実力にかかっており、リスクリングの機会拡大も含め、人事政策の刷新は急務であろう。

最後に、経済・雇用・子育て・教育など、自治体が日々直面する切実な生活課題から見ると、森林問題はまだ遠い話のようでもある。他方、災害と森林保全の関係は新しい段階を迎えており、従来の水害や土砂災害に加え、風倒木による大規模停電、地球温暖化、感染症の起因としての森林破壊など、人々が感じるリスクと森林問題は多方面で関連している。そのこと自体の解決に加え、都市に暮らす人々が森林というテーマを身近に感じ、森林文化に触れ、自分事として議論するローカルな場を増やすことも大切だろう。

第2章

都市・山村連携と自治体の役割

高崎経済大学地域政策学部教授 **西野 寿章**

はじめに

日本の木材資源は、戦後復興期の再造林、木炭生産の終了に伴う拡大造林政策による広葉樹林の針葉樹林化、林種転換によって造林された林分が成長し、年々木材資源量は充実してきている。しかし、高度経済成長期における国産材価格の高騰を契機として1961年に実施された木材輸入自由化政策によって、日本の木材市場は安価な外材が卓越するようになり、1980年以降、国産材価格は下落し続けてきた。

1985年のプラザ合意以降における急激な円高は、外材輸入を有利とし、さらに国産材価格の下落が続いた。その結果、1985年では35.6%まで低下していた木材自給率は、さらに2000年には18.2%まで低下した。これは日本に木材資源がないということではなく、第二次世界大戦中の乱伐の反動、政治経済のグローバル化による結果と捉えられ、日本林業は1990年代後半には人知れず不況産業に陥っていた。この間、山元立木価格が低下し続けたことから、山林所有者は新たな資本投下を行えず、間伐などの人工林の整備が滞るようになった。ところが近年においては木材自給率が上昇し、2020年では1980年の水準まで戻している。これは、日本林業が復活してきたということなのだろうか。

地球温暖化が進み、異常気象が頻発するようになって、温室効果ガスの削減が先進国に求められるようになり、日本も削減目標を消化する必要が出てきた。本来であれば、火力発電所の再生可能エネルギーへの転換、ドイツをはじめ、ヨーロッパの都市に見られる路面電車を日常的移動の中心に据えた持続可能都市を形成するなどして、化石燃料への依存度を低下させることが必要であるが、日本では課せられた温室効果ガス削減の6割以上を人工林の間伐に充てて、国際的な責任を果たそうとしてきていることが木材自給率の上昇に表れているのである。

そのため国では、2019年に森林環境税の創設を決定した。国民からの徴税は、東日本大震災復興税の徴収終了後の2024年度からであるが、都道府県、市町村への森林環境譲与税の交付を2019年度から前倒しして開始している。その際、間伐を推進するために、山林地主が経営を放棄する山林利用権を市町村に委ねることのできる「新しい森林管理制度」も創設している。皮肉なことに、林業不況によって山林所有者が保育を放棄した人工林が温室効果ガス削減に一役買っているのである。

しかしながら、産業としての「林業」が復活してきたわけではなく、少なくとも、山林所有者の手取りである山元立木価格は低迷したままである。こうした状況下における森林環境税の創設に多くの市町村は困惑しているようにも捉えられる。間伐に熱心な自治体においても、間伐以後の山林利用、林業への確かな展望があるわけではなく、森林環境譲与税の消化への対応に四苦八苦しているのが現状のようでもある。

本章では、まず政治経済のグローバル化が都市と山村の関係をどのように変化させてきたのかを考察する。グローバル化は、日本の全産業を世界市場に放り込むことになり、世界市場で生き残れる産業と生き残れない産業を明瞭とした。林業はその典型であるように捉えられる。その結果、林業を基幹産業としてきた山村がどのように変化してきたのかについて検討する。次いで、間伐を中心とした日本林業の現状をデータから考察し、そのうえで、都市自治体と山村自治体の連携を取り戻すための地域政策の方向性について検討したい。

1 グローバル化によって分断されてきた都市・農村・山村連携

日本は島国であり、かつ森林が国土の約66%を占めている。歴史的には、川の流れに沿うように林産物、農産物が都市に運ばれ消

費され、都市と農山村は経済的に連携していた。しかし、1980年代に進展した情報化を伴ったグローバル化は、日本企業の活躍の場を広げるだけでなく、文化面の交流も含め多様な長所を有する一方、あらゆる産業が世界市場に放り込まれ、市場競争によって小規模農業、山間農業の淘汰、林業の衰退を進めた側面も持ち合わせている。グローバル化の進展に際して、それに伴う足下の経済への影響を政策的に加味せず、市場主義へと突き進んだからでもある。2000年から始まった中山間地域等農業直接支払制度も、眼目とした後継者育成の達成度は低い。その結果、山間集落では人口減少に高齢化が加わり、いわゆる限界化が進んだ。

こうした状況におかれている山村への財政投資を無駄とし、山村住民を社会資本整備の整った都市へ移住させることが望ましいとするやや乱暴な意見が散見される。歴史的に見れば山村は、都市の発展のために大きく寄与してきた。戦後の国土復興期、高度経済成長期においては、水資源開発、電源開発に大きく寄与し、人口が増加する都市へ水、電力、用材、林産物、農産物を供給して、国民生活を支えてきた。それゆえに、近年の山村の状況だけをみて、新自由主義、経済効率の視点からだけで山村のあり方を語るのには一考を要する。

時恰も、2022年2月から始まったロシアによるウクライナ侵攻は、日本のエネルギー、食料など、多くの分野に影響を与え、エネルギーや食料の安全保障の必要性も議論されるようになった。1980年代からの情報化を伴ったグローバル化は、世界を一つにして貿易をさらに活発化し、我々の生活を便利かつ、豊かなものにしてくれたが、市場経済に委ね続けてきた結果、歴史的に形成されてきた都市と農山村間の地域連携が綻び、地産地消的な生産体系も弱体化した。そのことに気づくのは、有事によって世界平和が崩れ、日本においてエネルギー問題や食料問題、物価高騰に直面してからのことではなかっただろうか。それゆえに、綻びた都市と農山村間の地域連携を再構

築する必要のあることを認識する必要性があるようにも思われる。

ところで日本林業は、第2節で説明するように歪な構造を形成するようになった。それは、温室効果ガスの削減のための間伐が、「新しい森林管理制度」の創設を伴いながら急速に進められたものの、産業としての林業、とりわけ山元段階での林業は低迷したままとなっている。林業は、いうまでもなく造林してから収穫を得るまで長期間を要する産業である。また、日本の山林保有規模が極めて零細であるという構造的な問題もある。しかしながら、このまま推移すれば、温室効果ガスの吸収源対策としての間伐が進められても、山元から日本林業の衰退がさらに進展することは想像に難しくない。

温暖化によるゲリラ豪雨や台風の大型化などの異常気象が今後も続くと予想され、下流域住民の命と財産を守るために、森林の公益的機能の維持、増進が求められているが、環境面ばかりが強調され、山村経済再生への議論が希薄のようにも思われる。地域おこし協力隊制度は、都市部から農山村へ若年者を中心とした移住を促す役割を果たしているものの、農山村の経済的基盤がしっかりしているこそ、移住を促すことが可能となろう。また移住と定住の違いにも留意する必要がある。筆者の調査によれば、若年者の多くは、移住はできても定住へのハードルが高いと捉えている傾向が見える。山村に安定的な生活が営める経済的条件があることが定住の第一条件となることはいうまでもない。土地所有者となって地域に根を下ろすことも、やはり経済的条件を満たす産業のあることが前提となろう。それゆえに、山村に産業を再構築していくことが何よりも重要であることはいうまでもない。しかし、山村が単独で産業を再構築することはできない。前述したように、山村、農村は、消費地である都市と連携できてこそ産業再構築の可能性を持つのである。現状は、グローバル化の進展によって、都市と農山村の連携は、知らぬ間に弛緩し、場合によっては途切れ、有事が発生してから、このこ

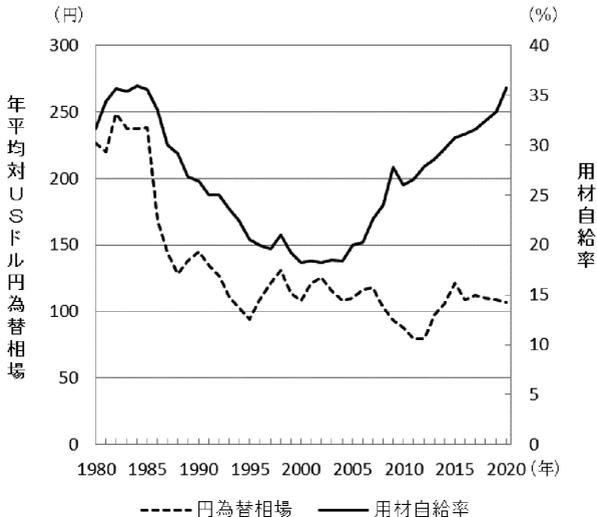
とに気づいているのが現状ではないだろうか。

2 グローバル化によって歪となった日本林業の一断面

この節では、日本の林業の現状について、データを用いながら概説する。国の森林環境税の導入の第一義は、温室効果ガス削減の代替となる間伐を推進することであり、残念ながら、山村振興、産業としての林業の再生への強い政策的スタンスは窺われない。

図 2-1 は、1980 年以降における年平均対 US ドルの円為替相場と木材自給率の推移を示したものである。1961 年の木材輸入自由化以降、安価な外材が日本の木材市場を席捲するようになり、1980 年において主に住宅に用いる用材の自給率は 31.7% となっていたが、1985 年のプラザ合意以降の円高は外材を有利とし、日本林業にさらに打撃を与えた。

図 2-1 用材自給率と年平均対 US ドル円為替相場



出典：農林水産省資料より筆者作成

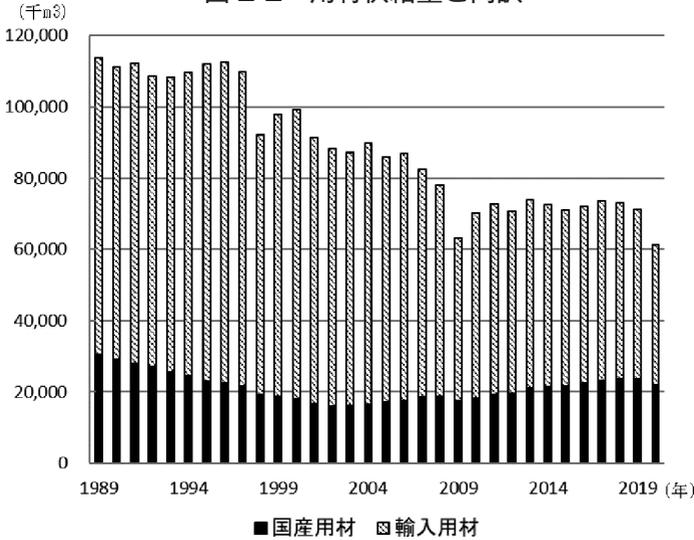
用材自給率の推移を見ると1984年の36.0%をピークとして低下し続け、1990年には26.4%、2000年には18.2%まで低下した。その後、2009年には27.9%まで戻し、2015年には30.8%、2020年には35.8%まで戻している。最新の2021年の木材自給率は41.1%まで回復している。一方、年平均対USドルの円為替相場の推移を見ると、1985年の238.5円は、翌1986年には168.5円へと急激に円高が進み、1995年には94.1円まで円高が進んだ。その後、1998年まで円安が続いた後、円高に転じ、2001年以降は2008年まで円高と円安が交互に続いて、2009年には93.6円まで円高が進んだ。

円高は、円の経済価値が評価された結果と捉えられるが、円高が進めば進むほど外国からの輸入品価格が安くなる。日本の木材市場も、円高が進むにつれて自給率が低下した。図2-1によると1985年から2000年までは円高に歩調を合わせるように用材自給率が低下しているが、2005年以降は、為替相場に関係なく用材自給率が上昇始めている。それはなぜなのであろうか。

そこで図2-2には、1989年以降における用材供給量の推移を国産材と輸入用材の供給量により示した。それによれば、用材供給量は1996年の112,502千 m^3 をピークとして、やや波があるものの2009年まで減少傾向にあった。その後、増加に転じているが、2019年は71,269千 m^3 とピーク時の65%程度となっている。内訳を見ると、1989年段階で用材供給量113,853千 m^3 に対し、国産30,589千 m^3 、輸入83,264千 m^3 と輸入用材の割合はすでに73.1%に達していた。国産用材の供給量の底となった2002年における供給用材に占める輸入材の割合は81.8%まで上昇していた。2002年以降、用材自給率は徐々に増加し、2019年では33.4%まで戻している。これは、国産用材の需要が増加したということなのであろうか。

木材を最も利用するハウスメーカーが利潤を最大にするためには、

図 2-2 用材供給量と内訳

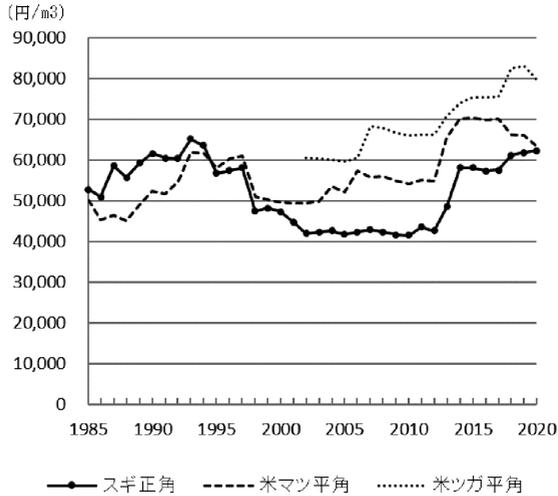


出典：農林水産省資料より筆者作成

素材や部材を大量に仕入れてコストを削減することが必要となり、柱材をはじめとした構造材も、同一規格の製材品を大量に仕入れることによりコストを下げるができる。そのためには、素材や部材、調度品の購入ルートから建設までを一貫したシステムを構築する必要があり、その多くは輸入製材品によっている。このことが、国産材が安価になっても需要が増加しない原因の一つと考えられる。

図 2-3 は、スギとその代替材である米マツ、データは 2002 年以降に限られるが米ツガの 1 m³ 当りの製材品卸売価格の推移を示したものである。それによると、1985 年ではスギ 52,800 円に対して、米マツ 50,100 円となっており、外材の方が僅かに安価となっている。この傾向は、1994 年まで続くが、1995 年においてスギと米マツの価格が逆転して、米マツ 58,100 円、スギ 56,800 円と外材の方が高くなっている。1995 年は、対 US ドルの円為替相場の年平均が 2000 年以前では最も高い 1 ドル 94.1 円まで円高が進んで輸

図 2-3 スギ、米マツ、米ツガ 製品卸売価格の推移



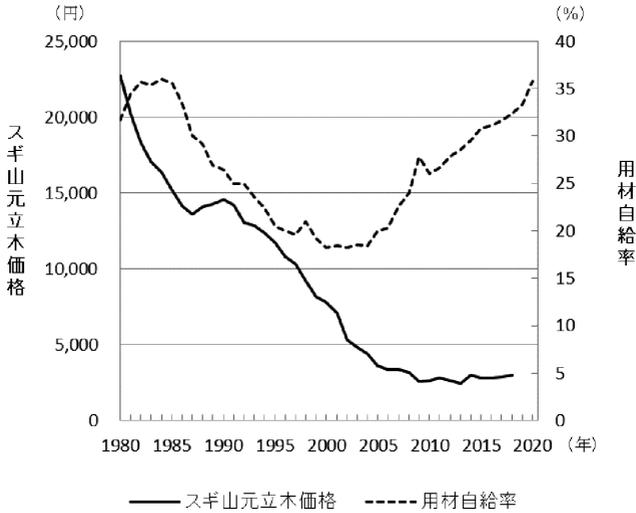
出典：木材需給表より筆者作成

入に有利な状況となったことが背景にあったものと考えられる。

ところで用材自給率は、円高が進めば進むほど下がり続けたものの、2009年から2013年にかけての円高期において自給率は上昇しており、1990年前後とは異なった動きをしている。用材供給量全体は1997年以降において減少を続けているものの、国産材供給量の比率が徐々に増加している。1995年以降、国産材より外材の方が高い状態が長く続いたが、2013年以降、スギの製材品価格が上昇し、2020年は米マツ価格に僅差まで上昇した。これは国産材需要が増加したと捉えられるが、林業が再生したといえるのであろうか。

図2-4は、山林所有者に支払われる山元立木価格の推移を用材自給率とともに示したものである。それによると、バブル期の好景気により1987年から1990年まで山元立木価格が若干上昇しているものの、用材自給率のピークであった1982年以降、用材自給率の低下と並行するようにスギ山元立木価格が下落し続けている。その下落

図 2-4 用材自給率とスギ山元立木価格



出典：農林水産省資料より筆者作成

は、輸入用材が日本の木材市場を席捲し、国産用材需要が減少したこと、円高がそれに拍車を掛けたことによる。ところが用材自給率は2002年の18.2%から上昇し、2010年には26.0%、2015年には30.8%、2020年には35.8%と、外材卓越下ではあったものの、未だ円高の影響を受けていなかった1980年代の水準に回復している。

しかしながら、2005年以降の山元立木価格は、多少の波があるものの、全体としては下落しており、1 m³ 当りの価格は、2020年では2,900円と1980年の22,707円の12.8%の水準にまで下落している。一般に需要が増加すれば価格も増加するはずであるが、山元立木価格については、そのような動きにはなっていない。つまり、大量の間伐材が市場に出てくることによって木材自給率は上昇しているにもかかわらず、却って価格上昇を抑えていると見ることができる。その際、大量の間伐材は国の補助金によって伐り出されていることを市場が加味しているようにも捉えられる。

近年の間伐は、元々、林業振興を図ることが目的でなく、温室効果ガスの吸収源対策が第一義となっている。温暖化防止のための間伐施業の結果、用材として使用可能な木材が多く生産され、用材自給率を高めてきたと見ることができる。木材市場では、家具などを製作するための大径木需要は影を潜め、建築基準に整合した柱材、あるいは集成材に加工可能な口径の木材需要が高まっているものと考えられ、大量に伐り出されている多くの間伐材の口径が市場の求める口径に合致しているものと考えられる。

図2-5は、2000年から2020年までのスギの山元立木価格とスギ製材品価格の推移を示したものである。それによると、スギの立木価格は2000年から2009年まで下落し続け、その後は平均価格で2,800円前後を推移している。一方、スギ製材品価格は、2002年から2012年まで平均価格で42,000円前後を推移した後、2013

図2-5 スギの山元立木価格と製材品卸売価格の推移



出典：日本不動産研究所ならびに農林水産省資料より筆者作成

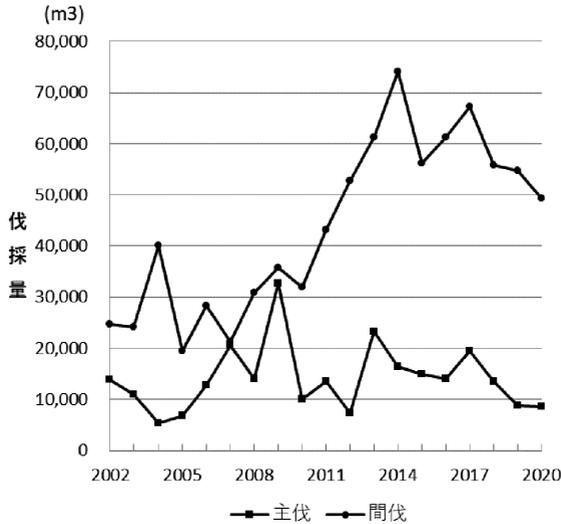
年から翌年にかけて約1万円値上がりして2018年には61,200円となった。図2-5から、スギの山元立木価格は下がり続け、低水準を推移している一方、スギ製材品価格は横ばいから上昇に転じている。製品価格の価格上昇は、住宅需要増加に伴い国産材需要が増加したものと理解される。

こうした現象が起こるのは、製材部門はプレカット工作機をはじめとした設備投資を必要とし、電力量や地代などの経費も規模に応じて必要となることから製材品価格が高くなるのは必然的であるが、製材業における需要増加が山元立木価格に反映されていないのは、間伐によって大量に丸太が市場に出されてきていることと無関係ではないようにも思われる。

以上を簡単にまとめるならば、用材自給率、スギ製材品価格は上昇しているにもかかわらず、山元立木価格だけが低迷している歪な状況を呈している。こうした歪な状況を形成している要因は、京都議定書が定めた温室効果ガスの削減目標の達成のための間伐に力が入れられてきたからであり、山元立木価格が長期低迷している状況から、産業としての林業振興を図っていない表れと捉えられる。

図2-6は、2002年以降における全国の森林組合における主伐と間伐の伐採量の推移を示したものである。主伐は、政策的に長伐期施業体制がとられてきたことから間伐量より少なくなっている。これに対して間伐は、2004年に4万 m^3 と突出した年もあったが、2万 m^3 台を上下していた。ところが、2011年から2014年にかけて間伐量が急増している。2010年の間伐量は31,958 m^3 であったが、2011年では43,100 m^3 、2012年52,773 m^3 、2013年61,240 m^3 、そして2014年では74,181 m^3 まで急増している。用材自給率が上昇しているのは、現在の木材価格では山林所有者が新たな投資を行うと考えにくいことから、多くは京都議定書、カンクン合意に基づく間伐の推進によるところが大きいとみられる。

図 2-6 全国の森林組合における主伐・間伐別材積の推移

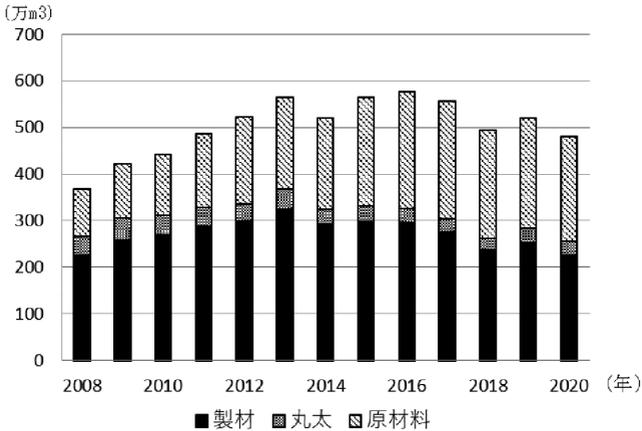


出典：森林組合統計より筆者作成

林野庁の資料によれば、2008年から2020年までの間の「森林吸収源対策」のための間伐実績は、全国で613万ha、この内、民有林が464万haと75.7%を占めている。そして、間伐材利用量は、民有林と国有林合わせて9,609万 m^3 におよび、その内、民有林から伐り出された間伐材の利用量は6,518万 m^3 となっている。

では、間伐材は、どのように利用されているのであろうか。図2-7は、間伐材の利用実績をまとめたものである。それによると、民有林間伐材6,518万 m^3 の内、54.3%は建築材、梱包材等の製材へ廻され、38.7%は木材チップ、おがくずとなり、紙や木質ペレットに活用されている。丸太(7.0%)は、足場丸太、支柱等に使用されている。木材市場では、国内需要に効率的に対応するため自動選別機が導入されていることから、需要のない大口径の長齢級の丸太は敬遠される傾向にあるが、戦後に植林された木々が成熟し、現

図 2-7 民有林・間伐材の利用実績

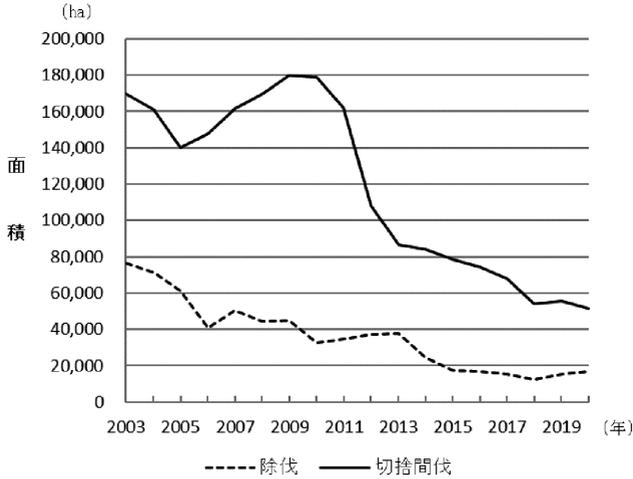


出典：農林水産省資料より筆者作成

代の長伐期施業の流れの中では間伐材として搬出、製材されて建築材などとなっている例もあると思われる。

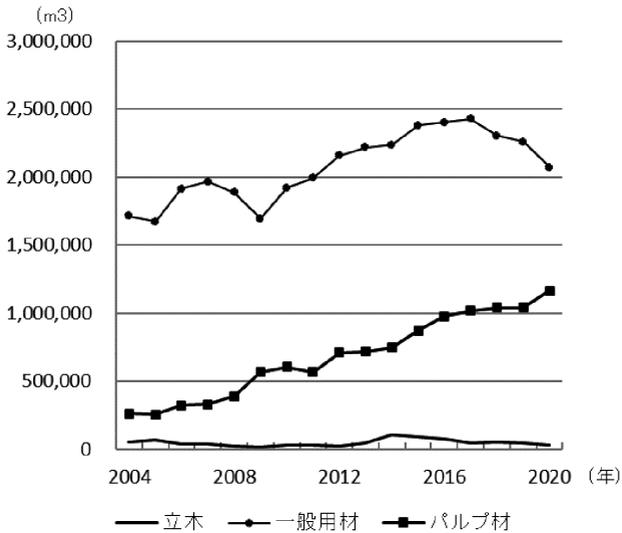
その一方、切捨間伐の蓄積も増大している。図 2-8 は、切捨間伐に関するデータが得られる 2003 年から 2020 年までの 18 年間における全国の森林組合の除伐と切捨間伐量の推移を示したものである。除伐量は、新植の減少に伴い年々減少している一方、切捨間伐は膨大な面積で行われていることがわかる。切捨間伐は、2003 年から 2011 年までの 9 年間で年平均 16 万 ha、計 147 万 ha において切捨間伐が行われ、2003 年から 2020 年までの 18 年間では 213 万 ha に達している。切捨間伐は、搬出費用が附属してない間伐施業か、搬出しても市場に流通できない木材が伐採したまま放置される場合が多い。統計によると 2008 年から 2020 年までの民有林と国有林を合わせた間伐面積 613 万 ha から 9,609 万 m³ が利用されている。図 2-9 は、全国の森林組合の販売実績の推移を示したものである。それによると、主に建築材に用いられる一般用材が中心となっている。この用材が主伐で収穫されたものなのか、間伐材なのか、その

図 2-8 全国の森林組合における除伐・切捨間伐面積の推移



出典：森林組合統計より筆者作成

図 2-9 全国の森林組合における販売実績の推移



出典：森林組合統計より筆者作成

内訳は不明であるが、近年では毎年 200 万 m^3 が販売されている。

全国の森林組合における施業実績をみると、2011 年から 2014 年にかけて間伐が急増している。これは、京都議定書の第 1 約束期間（2008 ～ 2012 年）と数年のズレがみられるが、急増の仕方から、温室効果ガス削減のための間伐が急速に進められたことによるものと考えられる。日本は京都議定書の第 2 約束期間（2013 ～ 2020 年）には参加していないが、2010 年のカンクン合意（COP16）に基づく温室効果ガス削減のための間伐によるところも大きく、2009 年には間伐を促進するための「間伐等特措法」が制定され、間伐を進める市町村に直接交付する「美しい森林づくり基盤整備交付金」が開始され、政策的に地球温暖化防止のための間伐に取り組みられてきた。

林野庁の説明資料によれば、2007 年～ 2012 年の 6 年間で 330 万 ha の間伐を実施し間伐の遅れを解消し、100 年先を見据えた森林づくりを政策目標とし、森林・林業・木材産業による「グリーン成長」を今後の施策の方向に据え、森林資源の適正な管理・利用、新しい林業に向けた取り組みの展開、木材産業の競争力の強化、都市等における第 2 の森林づくり、新たな山村価値の創造をめざすとしている。温室ガス吸収源対策は、昨今の異常気象の様相から重要であるものの、足下で発生している山村問題が改善されるような具体的な政策は残念ながら見えていない。間伐施業の推進は、森林組合の事業量を確保するという点では経済効果が認められるものの、100 年先を見据えた森林づくりをして、山村をどのような方向へ導こうとしているのかについても明確ではない。

今後についても、日本の人工林の高齢化に伴い、1ha 当たりの吸収量、間伐必要量が減少することから、主伐後の再生林を増やしていく必要があるとし、2021 から 2030 年までの間に約 7 万 ha の再生林が必要としている。そのため、これまで抑制してきた皆伐を促進しようとしている。しかし、これらは、あくまでも温室効果が

ス吸収源対策としての主伐、再造林であり、林業再生への道筋がつけられているということではない点に留意しておきたい。

3 地域連携を取り戻すための政策的視点

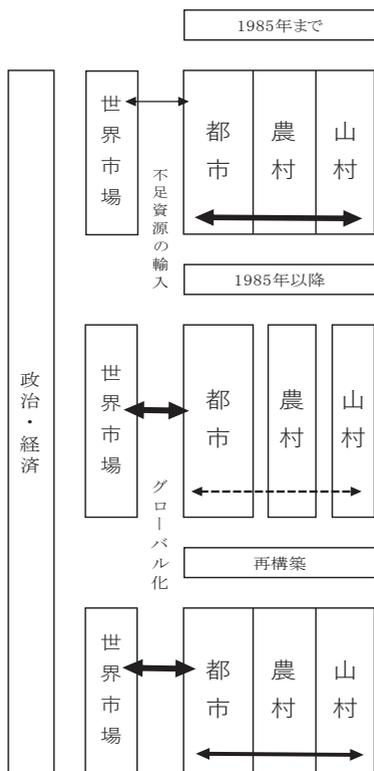
前節では、日本林業の現状について、データを元に概説した。判明したことは、皮肉なことに日本林業の停滞状況は、京都議定書以来、日本に与えられた温室効果ガス削減目標を達成するのに好都合であったことである。間伐の推進は、森林組合の事業量確保には好都合であるものの、山林所有者の手取りはほとんど増加していない現状も理解された。山元立木価格が低水準で推移する限りにおいて山林所有者の多くは保育を行わない。すなわち、放置人工林が増加することになる。

国では、こうした状況を見据えて、さらに間伐がスムーズに進められるように2020年に森林環境譲与税制度とともに「新しい森林管理制度」を制定し、山林所有者が経営を断念した山林を市町村に預け、その利用権を市町村が保有する道筋がつけられた。この内、経営可能な山林については林業事業体に経営を委ね、経営が困難な山については市町村が管理することになっている。こうした動きは、山村再生にどのように資するのであろうか。

山村の現状を考えると、温室効果ガスの削減だけでなく、間伐後の木材資源の利用にも知恵を絞るべきではないのだろうか。その際、日本林業の現状を鑑みたとき、市場経済に委ねたままで再生は難しく、一定の水準に回復するまで政策的に林業振興を図る必要性についても検討する必要がある。その視点は、かつては当たり前であった都市と山村の関係、すなわち、木材の生産と消費の地域間関係を取り戻すことにある。

図2-10は、こうした視点から、都市と農村、山村との地域連携

図 2-10 都市・農村・山村連携の変化とこれから



出典：筆者作成

の変遷と将来像を描いたものである。1985年以前については、戦後復興の一環として、1960年代以降、多くのダムが建設され、都市と産業を支えるための水資源開発、電源開発が行われ、山村は都市を支えた。木材については、木材価格の高騰を要因とした1961年の木材輸入自由化によって、外材丸太が山村の製材所へも遡上していたものの、主要な林業地域では、未だ一定の林業経営が成立していたとみられる。しかし、1985年のプラザ合意以降においては、日本の農業、林業が世界市場に放り込まれ、林業については、急激

な円高が柱材など大量生産に長けた外材の攻勢を強めさせることになった。1995年の阪神淡路大震災を契機に地震に強い2×4住宅や集成材への評価が高まったことも影響したとみられる。

ロシアによるウクライナ侵攻が続いている今日、世界は不安定化し、自由貿易が阻害されるなど、さまざまな農産物、林産物の需給にも影響が出ていることは周知の通りである。木材について、外材一辺倒であると、有事の際に供給が滞ることも予想される。それゆえに、再度、都市が農村、山村と連携して、農産物、林産物、木材の消費と生産の関係を、市場に委ねないで、政策的に再構築していくことも考えられる。例えば、個人住宅への国産材、地域材、流域材の利用促進のための助成制度をはじめ、消防法に留意しながらの幼稚園・保育園、小中学校・高等学校、図書館、病院、福祉施設などの公共施設の木質化は、都市の森林環境譲与税、森林環境税の使い道として、最もわかりやすい例であろう。

問題は、こうした木質化を進める際、市場に委ねたままでは、持続的な山村振興に結びつきにくいことから、山元立木価格については政策的に設定することについて十分に検討することが重要であると考えられる。いうまでもなく、政策は市場経済によって地域に問題が生じた際に展開するものでもあるからである。

例えば、住宅に使用する木材は、伐採されて市場に出され、製材所で製材され、製品市場に出荷されてから建築現場に達する。この間に、森林組合や素材生産者、製材所、製品卸業者などを経て、移動させるたびに運賃も発生し、それぞれのセクションでは、そのセクション維持のためのコストを価格に転嫁する。自らの利潤を最大にするには、自らより上手のセクションから安価で仕入れることが必要となる。結果として、価格形成のしわ寄せが山元立木価格となっているのである。

仮に地域政策的に公共施設の木質化を進めるとするならば、こう

した木材流通過程の影響を反映させない山元立木価格を設定することが必要となる。新自由主義においては、市場判断が全てと捉える。市場原理によって淘汰されてきた山村の状況を是認するのであれば、あえて地域政策を講じる必要はないが、足下の地域変化を見通せずグローバリゼーションに突き進んだ結果として現状があるとするならば、それを是正する政策が必要となる。それは国の政策ではなく、地方自治体が連携して思考する地域政策であり、広域単位や流域単位において、地方分権的に展開することが求められる。

農業においては、仲買者（仲買市場）と農家あるいは協同組合、農業会社等があらかじめ買い取り価格を決定して、契約した生産量を全量買い取る「契約農業」が進められている。農家は、土づくりから収穫まで徹底した管理によって仲買との信頼関係を築いており、これにより安定した農業経営を実現している。

林業において契約的な育林、素材生産が行われるケースは稀で、市場取引が一般的である。筆者が知る兵庫県宍粟市の事例では、地元の工務店の要望に応じて、生産森林組合が天然乾燥材を販売し、それにより組合員に配当を実現した事例がある。工務店の山村、林業の現状への理解によって、市場取引ではない、いわば契約林業を実現している。筆者の生産森林組合の組合員へのアンケート結果によると、こうした配当実績は生産森林組合への関心を高め、コミュニティへの参加度を高めていることが判明している。木材を消費する側の山村、林業への理解と、その理解に応える素材生産が功を奏し、共存共栄が図られた例である。

都市と山村が連携した広域的あるいは流域的な地域政策的方向性として、買い取り価格を政策的に決定する「契約林業」が施行されてもよいようにも考えられる。これまでも、都市の水資源の確保のために、河川下流の都市が上流の山村に森林管理のための費用を負担するケースは見られ、これを木材の流通に応用することも十分

に考えられる。流域単位、広域圏単位で、こうした地域政策が展開されることの必要性を熟考することが必要ではないだろうか。

おわりに―国土構造に見合った都市山村連携の必要性―

以上見てきたように、現在進められている温室効果ガス吸収源対策のための間伐、皆伐は、山村所有者が保育、再造林への投資意欲を高めることにつながっておらず、残念ながら、日本の森林を支えてきた山村の再生に寄与させる動きになっていないことが明らかになった。現状は、大量に間伐材が市場に出されることによって木材自給率は戻ってきているものの、国産材が安価に留まっているからである。森林が公益的機能を高めることによって下流住民の命と財産を守ることは重要であるが、そのためには、森林の生態を熟知し、山村の生活設計に熟知した人々によって森林が保続培養されていく必要がある。

仮に都市側が山村持続のために山村と連携した地域政策を展開するとするならば、都市にとっての山村の必要性についても十分に認識する必要があり、政策理念に反映させる必要もあろう。市場任せでは、地域連携は取り戻せず、理に適った地域政策の立案と実行が必要だと考えられる。そして、仮に都市でこのような動きが出るならば、山村側も、小規模山林地主の卓越地帯では集落単位で共有林化するなどして、合理的に素材生産が行われ、所有者に利益が配分されるように山林の所有構造を改変することも発想されてよい。なぜならば、木材価格の高い時代は、近世の入会林野に起源のある共有林が村落の社会的紐帯として機能していた歴史があるからでもある。これまでも、間伐施業の集団化、団地化が実行されている地域や森林組合がある。そうした取り組みをモデルにすることも不可能ではないだろう。

都市居住者の元村民も含めた集落構成員に利益が分配され、最小限の人口で地域を維持し、転出者も常にふるさとと関係を維持する社会的仕組みを用意する必要もあると考えられる。こうした仕組みによってUターン者が誘発され、Iターン者も協調していくことができれば、新しい山村社会が構築されていく可能性もある。

安易に市場経済論、効率論で山村を断ち切るのではなく、都市と山村の共存発展を自治体連携による地域政策の展開によって再構築していくための熟慮熟考こそが求められているようにも考えられる。なぜならば、日本は島国であり、国土面積の7割を森林が占めているからである。山村の崩壊は、国土の崩壊にも結びつくということを念頭に置いておく必要がある。

森林環境譲与税、森林環境税は「市町村においては、間伐や人材育成・担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発等の「森林整備及びその促進に関する費用」に充てる」こととされている。しかし、多くの自治体では森林環境譲与税の使い道に苦慮し、基金化されている（2022.3.12 日本経済新聞）。国民においても、国が恒久法として森林環境税を制定し、2024年度から徴税されることを、どれだけの人々が知って理解しているであろうか。それゆえに、自治体においては、森林環境税についてすでに広報していることと思われるが、徴収された税がどのように活用されているのかを、目に見える形とすることも検討する必要がある。

その意味において、学校、病院、福祉施設、図書館、公民館などの公共施設の木質化は住民にわかりやすい。森林資源は、用材利用に留まらず、カーボンニュートラル政策に対応した木質ペレットによる地域冷暖房への取り組みも可能性として高く、このことは林地残材の活用、間伐林の針広混交林化による資源循環型エネルギーの供給、取り組み次第では広域的な地域資源循環経済システムの形成にも結びつく可能性もある。流域的、広域的な政策立案とその実行

に際しては、自治体同士で森林環境譲与税、森林環境税を拠出し合うことも発想されてよい。

現時点においては、こうした都市山村連携を担う人材育成と政策的思考の積み重ねが都市自治体として重要となろう。そして、日本の国土構造を熟知した上で、都市山村連携による地球環境教育、森林環境教育、流域環境教育の推進とともに、流域単位、広域単位による地域連携体制の検討が肝要であることを指摘しておきたい。このことは、グローバル化によって知らぬ間に分断されてきた都市と山村、都市と農村の地域間連携の再構築に結びつくからでもある。

参考文献

- 西尾隆編（2008）『分権・共生社会の森林ガバナンス－地産地消のすすめ』、風行社
- 西野寿章（2013）『山村における事業展開と共有林の機能』、原書房

第3章

市・県・森林組合の相補関係に基づく 自治体林政の体制づくり

北海学園大学経済学部教授 早尻 正宏

はじめに

国は1990年代以降、森林政策を巡る市町村の責任と権限を強化する方針を鮮明にし、市町村は森林管理を主導する地位に引き上げられていく。その総仕上げが2019年に創設された森林経営管理制度および森林環境税・森林環境譲与税である。これにより、市町村は現在、両者を軸とする「新たな森林管理システム」の実施主体として、より踏み込んだ対応を求められてきている。

他方で、市町村の森林政策（以下、自治体林政という）の執行体制は盤石とは言い難い。そもそも市町村が手掛ける種々の業務の中で林政業務の優先順位は決して高くない。加えて、行政のスリム化も続いている。市町村は「国－都道府県のラインで降りてくる仕事を受け止めるだけで精いっぱい」¹であり、「持続可能な森林経営」に向けた「新しい森林管理システム」が国の思惑通りに市町村に浸透するのか、その見通しは立っていない。

「持続可能な森林経営」は、1992年の国連環境開発会議（地球サミット）以来、国際社会が追求してきたグローバルな目標であり、現在はSDGs（持続可能な開発目標）がそれを引き継ぐ。その成否は、各国・地域がローカルなレベルで種々の実践を積み重ねていくことができるかどうかにかかっている。こうした「グローバル」な目標の実現に向けて、コミュニティの実情を誰よりも知る市町村が関与すること自体に異論はない。

自治体林政の論点の一つは、矢継ぎ早にあるいは唐突に打ち出される「地方分権の『装い』を持った集権的な政策展開」²に市町村が振り回されているという点にある。この先、市町村は、森林政策を

1 早尻正宏（2021）「市町村林政と原子力災害」柿澤宏昭編著『森林を活かす自治体戦略－市町村森林行政の挑戦』日本林業調査会、p.247

2 柿澤宏昭（2021）「事例編」柿澤、前掲書、p.35

巡る責任と権限の強化という国の要請にどう折り合いを付けながら、「持続可能な森林経営」の実現を図るのか。市町村がその余力に乏しいとすれば、その代わりにどのような手立てがあり得るのか。都道府県は市町村にどう寄り添い、森林組合はどう関わるのか――。

本稿では、市町村の「自らの意思」に基づくボトムアップ型の森林政策として「森林管理の地方自治」を実現していくために必要な執行体制の在り方について、自治体林政を巡る全体状況を概観した上で、2022年に筆者が実施した岐阜県高山市（9月）および愛媛県宇和島市（11月）の聞き取り調査の結果から考えてみたい。

1 林政業務の負担増と執行体制の脆弱性

国は1970年代から「現場レベルで実効性をもって政策を実施するためという論理をもって市町村の森林政策への巻き込み」³を進めてきた。こうした政策姿勢が鮮明化したのが1990年代であり、1993年の「地方分権の推進に関する決議」（衆参両院）に端を発する一連の地方分権改革を起点にして、国による市町村の「巻き込み」は一段高いレベルに押し上げられていく。

(1) 自治体林政における業務の増大と難化

今日に続く自治体林政の方向性を決める転機が1998年の森林法改正である。

同法の改正により、それまで都道府県の指定する市町村で策定されていた市町村森林整備計画（1991年創設）が、地域森林計画⁴の

3 柿澤宏昭（2021）「市町村森林政策を巡る展開過程」柿澤、前掲書、pp.15-16

4 地域森林計画は全国に158ある森林計画区の向こう10年間の民有林（国有林を除く森林）の整備方針等を定めるもので、都道府県知事が全国森林計画に即して5年ごとに立てる。なお、民有林に関する森林計画制度の体系は、①森林・林業基本法に基づく森林・林業基本計画（政府が概ね5年ごとに変更）、②全国森林

対象となる民有林の分布する全ての市町村で策定されることになった。その内容についても、従来の間伐や保育を中心とするものから、造林から伐採に至る森林施業に関する総合的なものに拡充された。これに併せて、森林施業計画（現・森林経営計画）の認定、伐採の届出の受理、伐採計画の変更・遵守命令、施業の勧告の権限が都道府県知事から市町村長に委譲されている。

このように、地方分権改革の一環として、「最も地域に密着した行政主体である市町村が、森林、林業行政に従来以上に主導的な役割を果たしていけるよう」⁵な制度が整備されたわけだが、それは同時に自治体林政の業務の増大と難化をもたらすことになった。

自治体林政の責任と権限の強化の動きは、2009年に発足した民主党政権が打ち出した「森林・林業再生プラン」（2009年）により加速化する。

「森林・林業再生プラン」を法制面で具体化した2011年の森林法改正では、森林づくりのマスタープランとして市町村森林整備計画が位置付けられ、市町村には主体的にゾーニング（森林の機能・目的・用途に応じて森林を区分すること）を行い、ゾーンごとに森林施業の規範を示すことが求められた。また、マスタープランに沿って、①森林経営計画制度、②無届伐採に対する行政命令と要間伐森林の通知・施業代行制度、③新たな森林所有者の届出制度——が新設された。

①は、森林所有者や森林経営の受託者が「面」として一体的に森林を取りまとめ、作業路網の設置等により森林施業の集約化と効率化を図るというもので、市町村長が認定を行う。②は、「伐採及び

計画（①に即して農林水産大臣が5年ごとに立てる15年計画）、③地域森林計画、④市町村森林整備計画（③に適合して市町村長が5年ごとに立てる10年計画）、⑤森林経営計画（④に適合して森林所有者等が立てる5年計画）——となっている。

5 林野庁（2000）『平成11年度林業白書』日本林業協会、p.59

伐採後の造林の届出」がないまま伐採が行われ災害発生の恐れが生じた場合、市町村長が伐採の中止や伐採後の造林を命令できる制度である。これに併せて届出制度に関する罰則も強められた。また、早急に間伐が必要な森林の所有者に対する通知と施業代行を可能にする仕組みが新設された。③は、森林施業の集約化に不可欠な所有者情報の把握を目的に、新たに森林の土地の所有者となった者に市町村への届出を義務付けるものである。

「森林・林業再生プラン」による一連の改革以降も、自治体林政を巡ってはさまざまな政策変更が行われてきている。

例えば、2016年の森林法改正では林地台帳制度が創設された。準備期間を経て2019年から運用が始まった同制度は、市町村が森林所有者や森林の境界等の情報を一元的にとりまとめるというものである。その狙いは、森林組合や林業事業体に台帳情報を活用してもらい、森林施業の集約化を促すことにある。また、2017年には、市町村森林整備計画の実行性を高めることを目的に、「伐採及び伐採後の造林の届出」をした者は市町村長に対して伐採後の造林に関する森林の状況を報告することが追加で義務付けられている⁶。

以上のような一連の改革により市町村の負荷が高まる中で登場したのが、森林経営管理制度と森林環境税・森林環境譲与税を二本柱とする「新しい森林管理システム」である。この「新しい森林管理システム」においても、市町村は主導的な役割を果たすべき主体として位置付けられている。

森林経営管理制度は、適切な経営管理が行われていない森林等の所有者に対して市町村が意向調査を実施し、経営管理を市町村に委

6 2021年の森林法施行規則の改正により、2022年以降は伐採後の森林の状況の報告が追加で必要となった。したがって、森林所有者や立木を買い受けた伐採業者などは現在、①伐採の事前に「伐採及び伐採後の造林の届出」、②伐採完了時に「伐採に係る森林の状況報告」、③造林完了時に「伐採後の造林に係る森林の状況報告」——を市町村長に提出する必要がある。

託する意向が示された森林について、林業経営に適した森林は林業経営者に委ねる一方で、林業経営者に委ねることができない場合は市町村が自ら経営管理するという仕組みである。

森林環境税は2024年度から国税として一人当たり年額千円を徴収するものである。森林環境譲与税は市町村の森林整備の財源となるもので、森林経営管理制度の導入に合わせて2019年度から市町村と都道府県に譲与されている。譲与税は私有林人工林面積、林業就業者数、人口に応じて配分されており、市町村では「森林の整備に関する施策」（間伐など）と「森林の整備の促進に関する施策」（人材育成、木材利用、普及啓発など）の費用に、都道府県では「森林整備を実施する市町村の支援等に関する費用」に充てられる。

(2) 執行体制の脆弱性

本来であれば、自治体林政の業務の増大と難化に併せて執行体制の強化が図られて然るべきである。しかし、この間、執行体制が強化されてきているとは言い難い。この点について職員配置に焦点を当てて確認しておこう。

2010年と2021年の林業職員数別の市町村数は、両年とも林業職員数が0人の市町村数が最多であり、職員数1人、職員数2人の順で続く（表3-1）。職員数2人以下の市町村数が全体の7割を占める状況も両年で変わらない。

なお、林業職員数が0人の市町村にも、森林がない一部の自治体を除けば、他部門と兼務して林政業務を担当する職員が存在する。2020年11～12月に実施された市町村森林行政担当者に対する全国アンケート調査では、他部門と兼務する当該職員の業務量全体を1としたときの林政業務への従事割合に基づき実人員数が割り出されているが、それによれば、一市町村当たりの実人員数は2.1人、うち専従職員数は1.4人、兼務職員は0.7人となっている⁷。

表 3-1 林業職員数別にみた市町村・市数の推移

(単位：市町村、市)

	2010年4月1日現在		2021年4月1日現在		
	自治体数	構成比	自治体数	構成比	
市町村	0人	660	38.2%	667	38.8%
	1人	439	25.4%	40	23.7%
	2人	237	13.7%	238	13.9%
	3人	129	7.5%	138	8.0%
	4人	77	4.5%	81	4.7%
	5～9人	135	7.8%	137	8.0%
	10～14人	35	2.0%	35	2.0%
	15～19人	10	0.6%	12	1.7%
	20人～	5	0.3%	3	0.2%
	計	1,727	100.0%	1,718	100.0%
市	0人	287	36.5%	287	36.2%
	1人	115	14.6%	123	15.5%
	2人	101	12.8%	96	12.1%
	3人	78	9.9%	80	10.1%
	4人	51	6.5%	52	6.6%
	5～9人	105	13.4%	108	13.6%
	10～14人	34	4.3%	31	3.9%
	15～19人	10	1.3%	12	1.5%
	20人～	5	0.6%	3	0.4%
	計	786	100.0%	792	100.0%

出典：「平成22年地方公共団体定員管理調査結果」（総務省）、「令和3年地方公共団体定員管理調査結果」（同）

市に限ってみても、林業職員数が0人の市が最多で、その次に多いのが職員数2人であるのは市町村の集計と同じである。他方で、職員数5～9人の市数が3番目に多いこと、また職員数2人以下

- 7 石崎涼子・鹿又秀聡・笹田敬太郎（2022）「市町村における森林行政担当職員の規模と専門性—市町村森林行政の業務実態に関するアンケート調査（2020年実施）結果より—」『日本森林学会誌』第104巻第4号、pp.214-222。同論文は、自治体林政の執行体制を巡る最新情勢をアンケート調査の結果から詳細に明らかにしたものであり、今日における自治体林政の全体状況とその論点を知る上で有意義な論考である。

が全体に占める割合が6割台であることが市町村とは異なる。両者の差異は、市の方が町村よりも行政規模が大きいことによるものであろう。

以上の結果が示すのは、この間、市町村森林整備計画のマスタープラン化や「新しい森林管理システム」など自治体林政の役割を強化する政策が続いてきたにもかかわらず、市町村の林業職員数は増加しているわけではないという現実である。

全国の市町村を対象にした2009年度（2010年2月実施）のアンケート調査結果によれば、大多数の市町村の林政部署では職員は3～5年で異動を繰り返し、また、林業に関する専門性を持つ職員を採用する市町村の割合は一桁台で、林政部署に専門職が配置されているケースは数少ない⁸。2018年度（2018年12月～2019年1月実施）のアンケート調査結果でもほぼ同様の傾向が得られている⁹。

なお、2018年度のアンケート調査では、森林・林業関連業務の担当職員の兼務状況が調べられており、兼務職員がいると答えた市町村数が全体の7割に上った。兼務業務で多かったのは「農業関係」（兼務職員がいる市町村の5割）と「有害鳥獣関係」（同4割弱）であった¹⁰。

ここで引用したアンケート調査が実施された2010年代は、前述したように、自治体林政の業務が量的に増大かつ質的に難化していった時期に当たる。しかしながら、この間、一連の改革でより一層の専門性が求められるようになったはずの職務を担うのが、林政部署に配属されて一から知識・ノウハウを身につけていく、そして

8 石崎涼子（2012）『『平成の大合併』後の市町村における森林・林業行政の現状—担当者に対するアンケート調査の結果報告』『林業経済』第65巻第6号、pp.1-14

9 鈴木春彦・柿澤宏昭・枚田邦宏・田村典江（2020）「市町村における森林行政の現状と今後の動向—全国市町村に対するアンケート調査から」『林業経済研究』第66巻第1号、pp.51-60

10 同上。

3～4年ほどで異動していく少人数の職員であるという状況に変わりはない。

2 岐阜県高山市の人事交流

高山市は岐阜県の北部に位置し、長野県、富山県、石川県、福井県と境界を接する。春と秋に開催の高山祭や、江戸幕府の直轄領として同地を治めた陣屋や古い街並みで有名な国際観光都市である。

高山市は2005年2月、丹生川村、清見村、荘川村、宮村、久々野町、朝日村、高根村、国府町、上宝村の9町村が旧高山市に編入して発足した。新・高山市はこれら10市町村の合併により東京都に匹敵する日本一面積の広い自治体となった。

2020年の人口は84,419人で、2015年の89,182人から5千人ほど減少した（国勢調査、以下同じ）。人口減少率は人口の少ない旧町村部ほど高くなっている。市全体の人口の7割（59,639人）が旧高山市に集中し、旧町村の人口は高根村の281人から国府町の7,537人までばらつきが大きい。旧市町村別の人口密度は1km²当たり1.3人（高根村）～427.3人（旧高山市）であり、人口の分布にも偏りがみられる。

市の面積は217,761haで、標高436～3,190メートルに位置する市域の92%¹¹（200,425ha）が森林で覆われている（表3-2）。市内には国有林が広がり、森林面積のうち40.2%を国有林（80,667ha）が占める。民有林は全体の59.8%（119,757ha）であり、その人工林率は37.8%（45,240ha）と県内の他地域に比べて低い。高山市では、人工林の39.8%を占める3～9齢級の間伐の実施、および同45%を占める10～12齢級の「手遅れ間伐」への対応が

11 小数第2位を四捨五入。以下、百分率は同様に処理した。

表 3-2 高山市の総面積と森林面積

(単位：ha)

総面積	森林面積	森林面積の内訳			
		国有林	民有林	うち人工林	人工林率
217,761	200,425	80,667	119,757	45,240	37.8%

出典：「岐阜県森林・林業統計書 令和2年度版」（2022年3月）

課題となっている¹²。

高山市では、岐阜県が定める「宮・庄川地域森林計画」に即して「木材生産区域」、「環境保全区域」、「観光景観区域」、「生活保全区域」の4つの区分でゾーニングを行い、「100年先をみすえた森林づくり」を進めるとともに、市産材の利用拡大、森林資源の有効利用、木材利用の普及啓発など「市産材利用に向けて森林づくり」と、林業の担い手の確保・育成、多様な林業事業者への支援、森林・林業に係る普及啓発など「森林・林業を支える人づくり」に取り組む。

(1) 林政部局の組織と人事

高山市の林政業務を主に担うのが市役所本庁舎にある林政部である¹³。2019年度に農政部（農政課、畜産課、林務課）から分離した林政部は1課2系の体制をとる。このほか、旧町村ごとにある支所の基盤産業課に当該エリアの林政業務を所管する職員が配置されているが、その主な役割は各種届け出の受理や現地確認など限定的なものとなっている。なお、旧高山市の林政業務は本庁林務課が行う。

12 この段落と次の段落の記述は「高山市森林整備計画」（計画期間：2020年4月～2030年3月）に基づく。

13 以下では、高山市の林政部局の執行体制や人事の特徴について言及する。同市の林政施策の詳細は第5章の現地ヒアリング調査報告に記載されているので、そこらも併せてご覧いただきたい。次節の愛媛県宇和島市の事例紹介も同様である。

表 3-3 高山市林政部の職員配置とその特徴

部署（人数）	森林・林業に関わる経歴や資格
林政部（1人） 部長	—
林務課（1人） 課長	<ul style="list-style-type: none"> ・課長：森林科学系大学卒業者
林業振興係（6人） 係長、事務職員2人、 会計年度任用職員3人	<ul style="list-style-type: none"> ・係長：森林科学系大学卒業者 ・事務職員（2人）：県派遣経験あり ・会計年度任用職員（3人）：飛騨高山森林組合から派遣、うち1人が岐阜県地域森林監理士
森林整備係（3人） 係長、事務職員2人	<ul style="list-style-type: none"> ・係長：岐阜県林業短期大学校卒業者
林業振興アドバイザー（1人）	<ul style="list-style-type: none"> ・岐阜県森林文化アカデミー特任教授・元岐阜県林業職員・元高山市林務課長（県派遣）

出典：筆者聞き取り調査結果

注：表には、林業振興係の事務補助員（会計年度任用職員）2人は含まれない。

高山市における林政部局の職員は全員が一般行政職であり、林業専門職は配置されていない。その中で、同市の執行体制の特徴は、専門的知見を要する林政業務を円滑に遂行するため、組織として専門性を保持することができるような人事の仕組みがある程度採用されている点にある（表 3-3）。

一つ目が、岐阜県の林政部局との人事交流である。高山市と県は2006～2020年度まで、それぞれの林政部局に職員を派遣し合う人事交流を実施していた。派遣期間は2年である。県の職員は2018年度まで農政部林務課の課長を、2019～2020度は林政部長の役職を務めた。市は若手職員を県に派遣し、林政業務の経験を積ませた¹⁴。

14 ただし、県に派遣された職員が林政部局に必ずしも勤め続けるわけではない。実際、2021年度には2人が福祉関係など他の部署に異動している。

二つ目が、飛騨高山森林組合¹⁵の職員派遣である。同森林組合では2019年度から職員3人を市に派遣している。いずれも会計年度任用職員として林業振興係に配属され、森林環境譲与税の関連業務に従事する。役職はそれぞれ林業専門員(2人)と林業事務員であり、林業専門員のうち1人が岐阜県地域森林監理士¹⁶となっている。林業事務員は林業専門員より職務経験が少ない職員となる。派遣職員は概ね2年で入れ替わるが、現在、任期を延長する方向で検討している。森林組合からの派遣職員の人件費は森林環境譲与税(森林組合への負担金)と県の補助事業(岐阜県地域森林監理士の人件費の一部)で賄われている¹⁷。

第三が、林業振興アドバイザーの任用である。高山市では、岐阜県立森林文化アカデミーの特任教授を高山市林業振興アドバイザーに任命している。アドバイザーは岐阜県の元林業職員であり、かつて県の派遣により高山市の林務課長を務めたことがある。アドバイザーは月に1、2回来庁して業務全般に対する助言を行う。その謝金には2022年度から森林環境譲与税を充てている。

第四が、職員の教育歴を考慮した人員配置である。林務課長は大学で森林科学を専攻し、合併以前も含め林政部局で長年働いてきた。林業振興係長も大学の専攻が森林科学であるほか、森林整備係長は岐阜県林業短期大学校(現・岐阜県森林文化アカデミー)の卒業者

15 飛騨高山森林組合は高山市と白川村を組合地区とする、県内有数の組織・事業規模の森林組合である。2005年に8組合が合併して設立され、本所を旧清見村に構える。2022年5月時点の組合員数(准組合員を含む)は6,910人、出資金額は651,858千円、雇用人数は職員が47人、森林技術員が64人(通年雇用57人、短期雇用7人)、施設従業員(木材加工、原木土場)が28人の計139人である。高山市は同森林組合に約2億円を出資し、地域の林業振興に取り組む「パートナー」(林務課長談)として同森林組合を位置付けている。

16 岐阜県地域森林監理士とは、森林の管理経営に必要な専門的知識を持ち、市町村林政の支援や民有林経営への助言などを行う専門家である。岐阜県が独自に養成し、認定・登録する。

17 このほかに事務補助員として林業振興係に会計年度任用職員が2人在籍する。

である。

以上のように、高山市林政部では業務負担が年々重くなる中で、森林環境譲与税を適宜活用して、県および森林組合のバックアップを受けながら林政業務の専門性に配慮した人事が行われている。

(2) 公募型プロポーザル方式による市有林事業

高山市では6,677 haの市有林を所有している。市町村有林としては全国的にも規模が大きい。山あいの10市町村が合併したという経緯もあり、市有林は市内各所に点在する。その管理経営は本庁で一括して執り行うが、現状の執行体制では広大かつ点在する市有林に目を行き届かせるのは簡単ではない。

そのため、高山市では2012年度から、民間から提案を受けるプロポーザル方式で事業者を募り委託する方式を導入している。公募型プロポーザル方式は他自治体の信託方式などを参考に制度化したもので、市は毎年度、1～2団地を対象に経営計画を公募し、審査により選定した林業事業体に森林経営業務を5年間委託する。市が委託費等を支払うことはなく、委託業者は補助金や林木売り払い収入などを活用して森林施業を行い、事業収入は市と事業者で折半する仕組みとなっている。これまで（2022年11月時点）の発注実績件数は15件で、2021年度からは間伐に加えて主伐の提案も行われている。

公募型プロポーザル方式の市有林事業に応じるのは、飛騨高山森林組合とたかやま林業・建設業協同組合の2事業者である。後者は2010年、林業労働力不足および公共事業の減少に伴う建設業者の雇用不足に対処するため、「林建協働」を旗印に建設会社10社と飛騨高山森林組合が設立した林業事業体である（現在は19組合員）。

ところで、高山市では、森林経営管理制度に基づく森林整備には着手していない。前節で述べたように、同制度では、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することが求められる。高山市では、運用の仕方によっては市有林と同じように管理をしなければならぬ森林が拡大していく恐れがあることから、今後の進め方について検討しているところである。

高山市の市有林整備事業における公募型プロポーザル方式の導入には、市町村合併による市域の拡大に起因する止むに止まれぬ対応という側面がある。林政業務を本庁で一括処理する執行体制の下では、それぞれの地域事情に知悉した地元事業者をおいてほかに、広大かつ点在する市有林の適切な整備は事実上、不可能とってよい。

このような問題状況は他市町村にもみられる。実際にプロポーザルに応じることのできる事業者が二つにとどまる中で、どこまでこの仕組みが持続可能かという懸念は残るものの、高山市有林の取り組みは市町村有林の管理経営のバリエーションの一つとして他市町村にも参照され得るものといえよう。

3 愛媛県宇和島市の広域連携

宇和島市は愛媛県西南部の南予地方に位置し、県庁所在地の松山市とは在来線の特急で2時間程度で結ばれている。市の西部は豊後水道に面し、東部は1,000 m級の鬼ヶ城山峰が連なり、南部は高知県の宿毛市と四万十市に接する。

現在の宇和島市は2005年に旧宇和島市、吉田町、三間町、津島町が合併して発足した。2020年の人口は70,809人である。合併時(92,602人)から15年間で23.5%減少しており、愛媛県内でも人口減少が目立つエリアとなっている(国勢調査)。

宇和島市の面積は46,819 ha、森林面積は33,447 ha、森林率は71.4%である。森林面積のうち国有林が17.1%(5,706 ha)、民有林が83%(27,742 ha)を占める。民有林のうちスギ、ヒノキ、ク

ヌギなどの人工林面積は12,519 ha、人工林率は45.1%である。国内の多くの地域と同様、担い手の高齢化や木材価格の低迷による林業離れが進む¹⁸。

(1) 林政部局の組織と人事

宇和島市では産業経済部農林課林業係が林政業務を担う。林業係は、森林経営管理制度と森林環境譲与税の運用開始による業務増に対応するため、2021年度に農業振興係から分離する形で設置された。旧3町にある支所の産業建設係に林務担当者は配置されておらず、林業係が市全体の林政業務を執行する。なお、同市は2,593 haの市有林（分収林等を含む）を有するが、その所管は財政課管財係であり、林業係は管理経営に関与していない。

前身の農業振興係では林務担当者は1人であったが、林業係の設置に伴い林務担当者は実質1人増員された。現在の林業係は総括および林務を担当する係長、林務担当の主事、鳥獣・畜産担当の主査の3人体制であり、職員はいずれも行政事務職である。なお、農林土木係には林業土木を担当する技師が1人配置されている。

現在の林務担当者（主事）は2022年度に税務課から異動してきた。地元の大学で経営学を専攻した行政事務職で、入庁4年目である。同氏によれば、宇和島市では概ね2、3年で人事異動が繰り返されるが、その際に高校や大学の専攻が考慮されることはないという。

主事は着任後、林政業務に関する知識を得るため、前任者の勧めで、愛媛大学農学部森林環境管理学リカレントプログラムを受講している。社会人対象の同プログラムでは森林・林業技術の基礎から応用まで年間を通して学ぶことができ、森林経営管理制度を担う人材の育成にも取り組む。主事は通常業務との兼ね合いをみながら受

18 この段落の記述は、「宇和島市森林整備計画」（計画期間：2022年4月～203年3月）に基づく。

講しているが、多忙により受講機会はかなり限定されるようである。

以上のように、林業係の新設により担当者1人が増員され、担当者は社会人教育を通して研鑽に努めている。しかしながら、市町村の多くがそうであるように、マンパワーや専門性が十分に確保できているとは言い難い。こうした状況に宇和島市はどのように対応してきたのか。南予森林管理推進センターの実践を次に紹介したい。

(2) 南予森林管理推進センターの市町支援

森林管理推進センターとは、高度な技術力や判断力を市町（愛媛県内に村はない）に求める森林経営管理制度の運用開始に当たり、県の後押しで県内5ヵ所に設置された市町の連携組織である。県は、市町職員のマンパワーと専門技術の不足が懸念される中で、同センターに常駐の技術職員を配置したり¹⁹、県職員を併任の形で派遣したりすることで、市町における森林経営管理制度の運用支援に当たっている²⁰。

一般社団法人南予森林管理推進センター（以下、南予森林センターという）はその先頭を切って、2019年12月、宇和島市と北宇和郡の松野町と鬼北町の1市2町、南予森林組合²¹、宇和島地区林材

19 愛媛県では森林環境譲与税を活用して、公益財団法人愛媛の森林基金に森林管理支援センターを設置している。この森林管理支援センターから各森林管理推進センターに一人ずつ計5人の技術職員（常駐）が派遣されている。

20 愛媛県内の市町全てが森林管理推進センターに参画しているわけではない。また、推進センターの設置形態はさまざまであり、法人格を取得しているところもあれば、任意団体のところもある。ただし、県の職員2人と森林管理支援センターの職員1人が配置されている点は共通である。

21 南予森林組合は宇和島市、松野町、鬼北町を組合地区としており、鬼北町に本所を構え、宇和島市（旧津島町）と鬼北町日吉地区（旧日吉森林組合）に事業所を置く。2000年に宇和島市森林組合、三間町森林組合、広見町森林組合、松野町森林組合の4組合、2005年に津島町森林組合、2007年に日吉森林組合が合併して現在に至る。2021年6月時点の組合員数は5,618人、出資金額は279,212千円、雇用人数は職員が23人、林業士（林業労働者）が38人である。主要事業は森林整備事業となっている。

表 3-4 愛媛県南予地方の市町間のつながり

行政・団体	宇和島市	北宇和郡		南宇和郡
		松野町	鬼北町	愛南町
県出先機関 (林政)	南予地方局森林林業課			南予地方局 森林林業課 愛南森林林 業振興班
森林組合	南予森林組合			南宇和 森林組合
森林管理推進 センター	南予森林管理推進センター			—
一部事務組合	宇和島地区広域事務組合			

出典：筆者作成

業振興会議により設立された。1市2町が県の構想にいち早く反応できた背景として、以下のような広域行政の中で培われた1市2町の「まとまり」の強さを指摘できる。

1市2町と愛南町は宇和島地区広域事務組合を構成しており、老人福祉・児童福祉・救護施設、消防施設、廃棄物・し尿処理施設、火葬場の設置および管理運営を共同で行っている。なかでも隣接し合う宇和島市と松野町、鬼北町の結び付きは強く、こうした広域行政の延長線上に林政業務の共同化も位置付けられている（表3-4）。また、愛媛県の出先機関の南予地方局森林林業課の管轄区域と南予森林組合の組合地区は1市2町であり、このことも市町・県・森林組合の三者連携を促す要因の一つになっている。

南予森林センターでは、森林経営管理制度の運用支援を行う「森づくり事業」と同センターの独自事業である「人づくり事業」に取り組む。後者の事業内容は、2021年度に開講した林業大学校「南予森林アカデミー」の運営、林業事業体に対する安全講習の開催、幼稚園・小中高校向けの森林環境教育などである。

南予森林センターは、各市町の森林環境譲与税額の比率に応じた

負担金で運営されており、2021年度の負担金額は宇和島市が7,003千円、松野町が2,512千円、鬼北町が8,585千円である。愛媛県の財政負担はない。こうした市町の負担金が各種事業の財源および次に述べる同センターの事務局職員の人件費に充てられている。

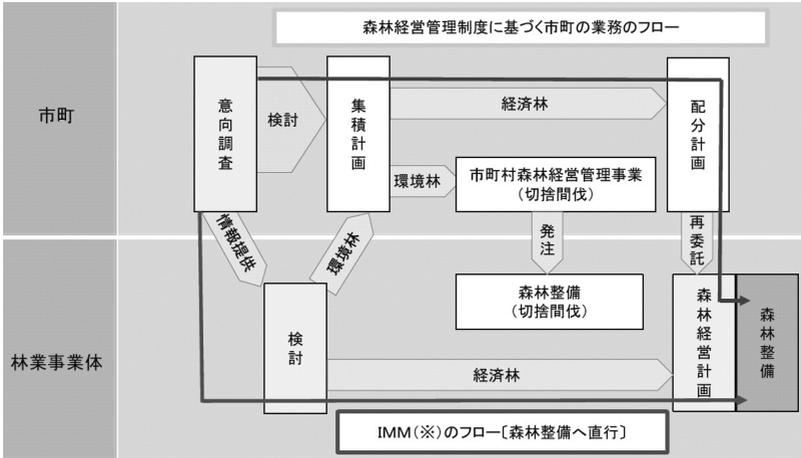
南予森林センターには、事務局長、事務局次長、臨時職員の3人、森林管理支援センター（注19参照）から派遣された主任技師1人、愛媛県南予地方局森林林業課の職員2人、1市2町の林務担当者が各1人、南予森林組合職員1人が所属する。南予森林センターに常駐するのは事務局の3人と森林管理支援センターの主任技師である。県職員、市町職員、森林組合職員は通常、業務内容に応じて顔を出す。メンバー全員が顔を揃える全体会議が週1回のペースで開催されている。

事務局長と事務局次長は2021年度に着任した元県職員だが、林政業務の経験はない。事務局次長は「人づくり事業」（森林アカデミー）の専任である。県職員と市町職員は森林経営管理制度に関わる業務に専ら従事するが、「人づくり事業」のイベント等に手を貸すこともある。なお、森林経営管理制度に基づく各種事業の発注業務は各市町が自ら執り行う。

「森づくり事業」の中核を担う森林管理支援センター派遣の主任技師は、南予森林組合や民間企業での勤務を経て2020年に着任した。職務内容は森林経営管理制度の運用に関わる指導や助言であり、現地調査にも取り組む。森林管理支援センターからの派遣という立場だが、地域色の濃い専門的な業務であることから異動は恐らくないという。

南予森林組合の職員は、森林経営管理制度の運用に関する業務については、事業受発注を巡る利益相反の観点から関与せず、「人づくり事業」のイベントなどに協力するなどして南予森林センターの運営に関わる。なお、南予森林組合では組合事務所の一部を同セン

図 3-1 南予森林管理推進センターの森林経営管理制度の実施体系



出典：宇和島市・松野町・鬼北町（2022）「市町が連携した地域の『森づくり』と『人づくり』」『林野』第186号、p.13

ターの事務所と森林アカデミーの教室を無償で提供している。

森林経営管理制度の運用を巡る南予森林センターの特徴として IMM（Informed Management Method：情報に基づく経営管理方式）を挙げることができる（図3-1）²²。その仕組みは次の通りである。

まず、森林経営管理制度に基づく森林所有者への意向調査の中で、林業事業体に調査結果を提供してよいかどうかを所有者に尋ねる。次に、所有者から同意を得られたものについて、南予流域の認定林業事業体及び意欲と能力のある林業経営者（11事業者）との間で情報共有を行う。その上で、各林業事業体は南予森林センターから提供された情報に基づき主体的に森林整備を進めていく、というものである。

22 宇和島市・松野町・鬼北町（2022）「市町が連携した地域の『森づくり』と『人づくり』」『林野』第186号、p.13

IMMは南予森林センターが手掛けるため、市町の負担は減ることはあっても増えることはない。森林経営管理制度の仕組みを利用した取り組みの成否が注目される場所である。

最後に、南予森林センターの市町職員の教育機能について触れておきたい。自治体林政の現場では、担当者の異動に伴い業務の継続性が途切れたり、担当者の能力や熱意の有無により業務の質が左右されたりするケースが往々にしてみられる。こうした中で、三市町の職員は専門家が集う同センターでの日常的な共同作業を通し、林政業務に関わる知識やノウハウを実地で学んでいる。このような林政業務の継続性や安定性を支える市町職員の教育機能は、同センターの設立当初は想定されていなかったものである。しかし、現在では事実上、「人づくり事業」の一つとしてひときわ存在感を放っている。

おわりに

地方分権このかた、国は市町村の責任と権限の強化を旗印に、技術面でも組織面でも相対的に独立した執行体制を確立するよう市町村に働きかけを続けてきた。しかし、地方分権の理念とは裏腹に、結局は一律の対応を促す集権的な政策に戸惑い、立ち往生する市町村は少なくない。そしていま、「新しい森林管理システム」が自治体林政にますます難しいかじ取りを迫りつつある。

岐阜県高山市と愛媛県宇和島市の二つの事例に共通するのは、各自治体で処理すべき林政業務が増大かつ難化する中で、業務遂行レベルの維持・向上を図るため、担当職員の知識・ノウハウを途切らせないような仕組みがそれぞれの方法でつくり上げられている点である。以下では、こうした取り組みの鍵を握るものとして、市・県・森林組合の相補関係を指摘しておきたい。

高山市の取り組みのポイントとして、自治体林政をバックアップする県および森林組合の役割を挙げることができる。

岐阜県のバックアップは高山市だけでなく県内全体でみられるものである²³。岐阜県立森林文化アカデミーや岐阜県地域森林監理士制度の存在も見逃せない。岐阜県には、各市町村が「自らの意思」で林政を動かすことのできる「土壌」が県内全域に分厚く形成されているとあってよい。

加えて、飛騨高山森林組合というパートナーの存在も重要である。「新しい森林管理システム」の運用は、地域事情に知悉した専門家集団である同森林組合の職員派遣に拠るところが大きい。また、公募型プロポーザル方式による市有林事業においても同森林組合は重要な役回りを演じている。

宇和島市の取り組みのポイントは、南予森林センターという市町・県・森林組合の連携組織の取り組みにある。

ここで注目しておきたいのが、南予森林センターに集う3市町は福祉や消防、衛生などの政策領域で共同事業を積み重ねてきた実績を有し、その延長線上に林政業務の共同化があるという点である。この事実が示唆するのは、自治体林政は一つのまとまりある市町村業務の一つに過ぎず、それだけで広域行政を追求するのは現実的ではないということである。

加えて、南予森林センターは、隣接市町として広域行政を展開してきた3市町、3市町（のみ）を所管する県の出先機関、そして3市町を組合地区とする南予森林組合という、同じ時空間を共有する当事者たちの重なり合いの中で成立している点もあらためて強調しておきたい。

これまでみてきたように、高山市では市・県・森林組合の人事交

23 相川高信（2021）「岐阜県一人員派遣と市町村森林管理委員会によるサポート」柿澤、前掲書、pp.288-291

流が、宇和島市では市町・県・森林組合の集う南予森林センターが「新しい森林管理システム」の運用を支えている。両市の取り組みは「新しい森林管理システム」の落とし子だが、それは同時に「森林管理の地方自治」——一方的なきらいのある国の要請をしたたかに読み替え、「自らの意思」で持続可能な森林経営を多様な形で実現していくボトムアップ型の自治体林政——の在り方を示唆してくれている。

これから先、「森林管理の地方自治」の道は、市・県・森林組合の相補関係を基盤にして切り拓かれていくに違いない。

第4章

豊田市における森づくり施策の展開

豊田市産業部農林振興室森林課担当長 小山 剛

はじめに

“森づくりは百年の計である”と考え、2007年（平成19年）に豊田市が全国に先駆けて森林の持つ公益的機能を高度に発揮させることを目的とした「森づくり条例」「豊田市100年の森づくり構想」等を策定し、これらの実現に向けた独自の森林施策を展開し始めてから、15年が経過しようとしている。この間森林を取り巻く社会情勢の変化により、市町村の権限は大きくなり、各市町村は多くの課題に主体的に取り組まなくてはならない状況になってきた。この章では、こうした状況下で展開してきた豊田市の森林施策の歩みや今後の方向性について紹介する。

1 豊田市の取組みの経緯

(1) 豊田市の概要

愛知県豊田市は、自動車産業を中心とする産業都市であるとともに、2005年（平成17年）の平成の大合併により周辺の町村と広域合併し、広大な森林を有する森林都市となった。市域の面積は約92,000haとなり、このうち約68%にあたる約63,000haを森林が占めている。特に人工林面積は約35,000haで、東京都や神奈川県的人工林に匹敵する大きさである。こうした広大な森林において、地域の特性を考慮した森林施策を展開するには、都道府県級の施策立案力と推進体制が必要である。また市内の森林率や人工林率、さらに人口と産業が密集する都市と少子高齢化が進む山村に地域が分かれている状況から見ても、日本の縮図と言える自治体である。

(2) 山村地域との合併と原点「東海豪雨災害」

豊田市の中心を流れる矢作川は、長野県南部の大川入山を源流と

し、長野・岐阜・愛知県にまたがって流れており、愛知県西三河地域の飲み水をはじめ農業・工業などに広く利用され、生活していく上でなくてはならない存在である。また、矢作川流域では、以前から「流域はひとつ、運命共同体」という共通認識のもと、流域が一体となり様々な課題に取り組んできた歴史がある。その矢作川の上流域で2000年（平成12年）9月に東海（恵南）豪雨が発生した。長野県下伊那郡、岐阜県恵那市及び現豊田市の山村地域で山地災害が多発するとともに、矢作川の増水により中流域である豊田市都市部が水没寸前の危機に見舞われた。その原因の一つとして、過密人工林がクローズアップされ「上流域の人工林を適切に管理することが、中下流域の都市部の安全・安心に不可欠である」と強く認識された。これが豊田市の合併を進める大きな要因の一つとなり、市の森林施策の原点となった。

(3) 森林課の創設

合併が決まり豊田市がまず取り組んだことは、専門的な森林施策が実行できる体制づくりとして、森林課を創設したことである。合併前の林務行政は、旧豊田市では農林課の林務畜産担当が5名、旧町村では産業課等の林政係が所掌しており、旧町村で1～3名程度と少人数で業務を行っていた。

合併後は、広大な森林を適切に管理していくためには、専門的な視点が必要であるとし、愛知県に専門職の派遣（後に、市に転籍）を依頼した。また、森林課職員には地域との調整や地理的な知識を考慮し、旧町村での林務行政経験者を集め、総勢18名でスタートすることとなった。さらに、森林課の事務所は、旧豊田市中心部にある本庁ではなく、現場に近く山村地域の中心である足助に置くことで、同じ地域に事務所を置く豊田森林組合の本所や県事務所森林整備課との連携を重視した。

(4) 森づくり委員会・条例・構想・基本計画の策定

森林課の創設に続いて、合併後の広大な森林を管理していくためのビジョンを専門的かつ客観的な立場から検討する組織として「とよた森づくり委員会」を設置した。委員には、森林研究者等の学識者、森林所有者、森林ボランティア、木材関係者、公募市民等が就任し、2年間かけて議論を行った。議論は白熱し、当初予定していた委員会の回数では時間が足らず、委員が自主的に集まった会議を含めるとその回数は35回にも達し、2007年（平成19年）3月に基本的スタンスを示した「豊田市森づくり条例」の制定と、森づくりの方向性を明らかにした「豊田市100年の森づくり構想」の策定にこぎつけることができた。この構想の大きな特徴は、“公益的機能が高度に発揮される森林”を森林管理の目標としている点である。その後の2007年（平成19年）10月に策定した「豊田市森づくり基本計画」では、20年後までに過密人工林を一掃するため、間伐を強力に推進することが目標とされた。

表 4-1 豊田市の森林行政のあゆみ

年 月	内 容
2000年4月	豊田市水道水源保全事業が開始される。
2000年9月	東海豪雨により被災する。
2005年4月	市町村合併により豊田市森林課を設置する。 森林組合の合併により豊田森林組合が発足する。
2005年6月	第1回矢作川森の健康診断が実施され、 市内の人工林の60%～80%が過密人工林であること明らかになる。
2005年8月	「とよた森づくり委員会」が発足する。
2006年5月	「とよた森林学校」（普及啓発・人材育成）を開校する。
2007年3月	「豊田市森づくり条例」 「豊田市100年の森づくり構想」を策定する。
2007年4月	森づくり会議・団地方式がスタートする。

2015年10月	西垣林業(株)と中核製材工場立地の協定を締結する。
2018年3月	岐阜県立森林文化アカデミー・豊田森林組合・豊田市で人材育成にかかる連携協定を締結。
2018年3月	「新・豊田市100年の森づくり構想」を策定する。
2019年12月	皆伐や路網のルールを設定した「豊田市森林保全ガイドライン」を策定する。
2021年10月	森づくり会議・団地方式による集約化が、市内人工林面積の50%を超える。

2 間伐推進のための森づくり会議・団地方式

(1) 概要

構想の実現に向けて15年間で表4-1のとおり様々な施策を展開してきたが、中でも最も重要な施策である「森づくり会議・団地方式」について紹介したい。

過密人工林の一掃に向けた間伐を効率的かつ効果的に推進していくためには、まず市内の人工林の大半を占める私有林の境界を明確にする必要がある。次に森林の測量・調査を行い、森林所有者に間伐手法等について同意を得なければ、間伐を進めることができない。ところが、豊田市では森林部分の地籍調査はほとんど実施されていないことや森林簿の精度と鮮度も芳しくないことなど、間伐を進める基盤は、ほぼ揃ってない状態であった。このような中、森林所有者が主体的に森づくりを考え、間伐を進めるため、森林所有者に賛同を求めたうえで『地域森づくり会議』¹を設置した。この「地域森づくり会議」と森林組合、市の3者で互いに補完・協力し合いながら間伐の前段階（とりまとめ）までを行い、間伐につなげている。

1 町・自治区などの地域ごとに、山主が集まって立ち上げる組織で、地域の山主が一堂に会し、市や森林組合と一緒に境界確認や森林整備の方向性（森づくり団地計画）の検討などを行う。なお、計画を樹立した5～50ha程度の人工林のほとんどの区域を森づくり団地と言う。

(2) 推進体制

「森づくり会議・団地方式」を実行する体制として市森林課職員5～6名、森林組合職員5～6名、団地化推進員²8名～10名による「団地間伐促進チーム」³を立ち上げた。このチーム内で各地区担当制をとり、地域密着型で境界確認から間伐計画作成までを担うことで、地域との連携を円滑にすることができた。また、市職員も積極的に現場作業に出向くことにより、職員のスキルアップに繋がり、森林所有者の声を直接聴くこともでき、次の施策立案に生かされている。さらに、団地計画に沿った間伐を実施する場合は、高率な補助や地域森づくり会議への交付金を用意し、間伐事業を促進させた。本市の「森づくり会議・団地方式」は、あくまでも団地全体で集約化を行い、地域全体での森林管理の機運を高めることが狙いであり、一般的な施業の効率化を目的とした間伐事業ごとの集約化とは異なっている。このため、集約化した概ね5～50haのまとまりの中に、切置き間伐⁴、搬出間伐、自力間伐などが混在することが特徴であり、搬出間伐中心ではなく、切置き間伐による過密人工林の一掃を優先するための、効果的な手法と言える。

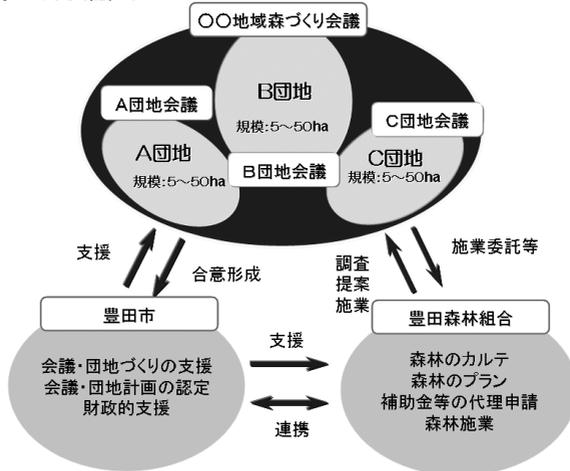
(3) 実績

最初の数年は、森づくり会議設立の依頼に注力し、毎晩のように山村地域の寄り合いを訪問し説明会を開催していた。次第に会議設立に協力する地域が増え、担当者の地域への手厚いフォローも評判を呼び、山村地域を中心に会議設立が広まっていった。会議設立後

-
- 2 団地化に必要な測量・森林調査などを専属的に実施する豊田森林組合の単年度契約職員。費用の8割を市が補助。
 - 3 市内を5地区に分け、各地区に市職員1名、森林組合職員1名、団地化推進員2名を配置、その他に統括者で構成される。地区に密着し、地域森づくり会議立ち上げから間伐までの総合コーディネートをを行う。
 - 4 間伐により伐採された樹木を搬出することなく林内に据え置き、土留めや肥料に利用すること。一般的には、切捨て間伐と呼ばれている。

は、地域森づくり会議と森林組合、市で着実に団地化を進めていき、13年目の2021年（令和3年）には、団地化した面積が14,336haに達した。これは、市内の私有人工林の53%にあたり、会議が設立された区域の72%となる。

一 森づくり会議と団地化のイメージ



団地化以前の間伐といえば、比較的大面積の森林を所有している林業経営に熱心な森林組合員の要望により間伐するいわば「お得意様間伐」が主流であった。そのため、ある程度管理された森林は繰り返し間伐される一方、放置され続けていた過密人工林の解消には繋がりにくかった。しかし、団地化したことで、これまで森林に関心がなかった所有者を巻き込んだ、境界確認や間伐の提案ができるようになった。もちろん、会議への参加は自由だが、団地化により、これまで全く手の入っていなかった人工林の間伐が面的に進み、過密人工林の一掃に大きく貢献することができた。現在、安定的に年間1,000 ha前後の間伐が市内で実施され、過密人工林も合併時の半数程度に減少している。

(4) 課題

団地化が進む一方で、森づくり会議・団地方式の課題も見えてきた。制度上は地域森づくり会議が主体的に境界確認や間伐計画の作成をすることとなっているが、山村地域では高齢化が進み、地域が主体的に活動することが困難になってきているため、実際は市や森林組合が主となっている。また、年々境界確認にも参加しない所有者が多くなり、ほとんどが委任状で境界確認が進むことも珍しくない状況であるがそれでも、森林組合や市の実行力により、数量的には順調に団地化は進んでいる。さらに、「森林のことは市役所や森林組合に任せとけば安心だ」との声も聞かれるようになってきたのも問題である。有難い言葉ではあるが、これでは地域の自治力や自主性を落とすことになり、森林所有者の山離れを助長するという懸念もある。また、団地化後に森林所有者が世代交代した場合は、所有林を確認する機会もなくなっている。

(5) 新たな方向性

こうした山離れや世代交代に対する課題と持続的な森林管理に向けた人材不足を補う施策として、2020年（令和2年）から「地域づくりと一体となった森づくり」を模索するモデル事業を実施している。この事業は、団地化が完了した森づくり会議を中心にその地域で森林に関わる団体も含めて、森林を活用した地域づくりについて意見を出し合い、その中から地域がやりたいこと、市役所で支援できることを探るものである。現在取り組んでいるモデル地域からは、炭焼き、自然観察会、森林の貸出し、竹林活用、ハイキングルート設置等の意見が出ており、国や県の補助金を活用しながら、事業化に向けて進めている。

また、団地化以外の集約化の手法として、所有者ごとの境界を確認せずに字単位等での外周のみ境界を確認し集約化する一括協定方

式も実施している。集約化する森林内の個別の所有界を確認しないため、範囲内の所有者全員から同じ施業内容での同意が必要であるが、所有界が分からない場合や細かい場合に効果的である。この手法は、次回の間伐時も全員の承諾が必要であることなど課題を残しているが、喫緊の課題である過密人工林の一掃には貢献できる手法である。

3 人材育成の取組み

(1) 経緯

構想策定から10年が過ぎ、リニューアルした「新・100年の森づくり構想」では、前構想の過密人工林の一掃という大目標に加え、持続可能な森づくりの推進に向けた体制の構築も掲げており、長期的な視点から安定的な木材供給や目標林型を意識できるような、高い技術や知識を持った人材が求められるようになった。その担い手となる専門的な人材の育成が新たな課題となっており、ここでは、課題に対応するための森林施業プランナー、森林作業員及び市職員の人材育成について紹介する。

(2) 森林施業プランナーのステップアップ研修

豊田市では、2018年（平成30年）から4年間、岐阜県立森林文化アカデミーと豊田森林組合とで人材育成に関する連携協定を結び、中堅森林組合職員を対象とする森林施業プランナーのステップアップ研修を実施した。この研修の特徴は、「新・100年の森づくり構想」に掲げる「将来木施業（目標林型に向かって逆算方式で施業を行う考え方）」を基に、岐阜県立森林文化アカデミーと連携し豊田市の地域性を意識した独自の研修プログラムを開発した点と、現場で働きながら定期的に学ぶ研修スタイルにより、学んだことを現場ですぐに実践できる点が挙げられる。このプログラムの中では、

受講生自身が試験的に目標林型を目指して施業を行った箇所（モデル林）を豊田市内で設定した。1期2年のカリキュラムであり、1期生6名、2期生6名の全12名が受講し、現在、各現場で活躍している。今後はモデル林も活用し、中長期的な森づくりの視点を養う研修プログラムを検討している。

(3) 森林作業員の育成

市内の間伐の7割以上を担っている豊田森林組合は、合併以降、緑の雇用研修生制度を活用し、新規作業員を確保しようとしたが、定着率が芳しくない状態であった。森林作業員は、2010年（平成22年）のピーク時は、約120名所属していたが、現在は50名程度に減少している。そこで、森林作業員の確保や定着率アップに向けて、給与形態の月給化、雇用形態の見直しや人事評価制度の導入などにより、組織体制の強化を図った。さらに、2020年度（令和2年度）から県内の林業系の高校に求人を出し、新卒者を採用した後、岐阜県立森林文化アカデミーや長野県立林業大学校に2年間就学させている。その間に、技能職から総合職に登用した7名の森林作業員を対象に安全作業と新人指導者に特化した研修を行い、林大修学後の新規作業員の受け入れ体制を整えた。現在、1期生3名が森林組合に戻っており、通常の作業班とは異なる、育成を重視した育成班において、総合職の指導者のもとOJT⁵で研鑽を積んでいる。この取組は、今後10年間継続する予定であり、森林組合の森林作業員は70名～80名になる計画である。

(4) 市職員の育成

森林課職員の大半は一般事務職で構成されているが、発足以来、

5 On-the-job Training 現場業務に従事させることで、森林作業員の育成をすること。

林業専門職も配属している。近年では経験者採用や林業系大学の新卒生を採用することで、専門職の年齢構成のバランスもとれてきている。また、一般事務職であるが岐阜県立森林文化アカデミーに研修生として派遣した職員や森林のエキスパート系の職員も配属されており、時代の変化に応じた専門性及び継続性が高い森林施策が展開できる体制を維持している。加えて、人事異動で森林課に配属された一般職も、現場業務や外部の研修等を通じて森林の知識や経験を取得し、全体的なレベルの底上げを行っており、課内全体で施策に関する議論ができる体制が整えられている。

4 森林環境譲与税の取組み

(1) 背景

豊田市は、1994年（平成6年）4月から水道使用料1t（ m^3 ）あたり1円を上乗せし、水道の水源保全に充てるための積み立てとして「豊田市水道水源保全基金」を全国で初めて創設した。2000年度（平成12年度）からは、この基金を活用し、水源保全を目的とした森林整備事業を実施してきた。この森林整備事業では、合併前の上流域の町村（現在は全て豊田市）と協定を締結し、私有人工林の間伐を中心とする公的管理を20年間行っていた。この取組が全国の自治体に広まり、各都道府県・国の森林環境税創設のきっかけの一つになったとも言われている。

また、合併後も森林組合が森林所有者との委託契約により実施する間伐の実行経費の9割～10割を補助する間伐促進事業を一般財源で実施し、森林所有者の負担を大幅に軽減することで、過密人工林の一掃を推進してきた。さらに、2009年度（平成21年度）から愛知県の環境税である「あいち森と緑づくり人工林整備事業」を活用し、切置き間伐を加速させてきた。このように、2019年度（令

和元年度)に森林環境譲与税の譲与が開始される前から既に森林整備に係る事業を実施している。

(2) 森林環境譲与税の活用方針

林野庁は、森林環境譲与税創設の背景として、「森林の有する公益的機能は、地球温暖化防止のみならず、国土の保全や水源の涵養等、国民に広く恩恵を与えるものであり、適切な森林の整備等を進めていくことは、我が国の国土や国民の生命を守ることにつながる一方で、所有者や境界が分からない森林の増加、担い手の不足等が大きな課題となっています。」としている。

先に述べた通り、豊田市では既に森林整備やそれに繋がる集約化を独自に実施しており、新たな財源である森林環境譲与税をどのように活用していくべきかは、悩ましい課題であった。そこでまず、本市が抱える森林整備の現状を整理したところ、次の3点が浮かび上がってきた。①慢性的に不足する森林整備を担う人材の確保 ②森林所有者の森林離れが進む中、持続可能な森林整備を実施できる仕組み構築 ③市の財政が一層厳しくなると予測される中での財源の安定確保 これらの現状の課題を踏まえた独自の活用方針を示すこととした。

方針の大前提として、森林整備の安定的かつ着実な実施を挙げた。また、持続可能な森林整備に向けた課題である、人材育成、効果的な森林整備手法及び森林管理体制の構築などにも活用することとした。なお、基金への積み立ては、明確な目的や用途がない限りは行わないこととした。これらの方針をもとに、森林整備に加え前節でも紹介した人材育成の取組などに力を入れることができたようになった。今後は、日進月歩であるデジタル技術を活用した効率的な森林整備などにも活用していく予定であり、森林環境譲与税の本筋である、森林整備を継続的に進めるための財源としていきたい。

5 豊田市の課題

豊田市では、これまで過密人工林の一掃を最重要課題と捉え、強力に間伐を推進してきた。しかし、一途に間伐を推進するだけでなく、他の施策についても検討すべき時期にきている。外部環境においてもウッドショック、カーボンニュートラル、デジタル化の動き等により、森林を取り巻く環境はめまぐるしく変化している。

こうした転換期にあるなか、2028年（令和10年）策定予定の次期構想を見据えて、新たな施策の布石を打ち始めている。例えば、これまでは、過密人工林の一掃に目が向くあまり、後回しになっていたゾーニング・目標林型の実施やその実現に向けた施業方法の確立についても検討を始めた。また、森林所有者の高齢化や森林離れが加速するなか、新たな森林管理方法として国が進める森林経営管理法や相続土地国庫帰属制度よりも効果的な独自の仕組みの検討を進めている。

それらに加え、まだ方向性も見えていない課題も存在する。近年、国は皆伐再生林を推進しているが、林業を主要な産業としていない豊田市においては、行政主導で積極的に再生林して、税金による森林整備費を強いることは未来への負担となり適切でないと考えている。一方で収穫期を迎えたスギ・ヒノキをどうしていくべきかは、大きな課題となっている。

そのほかにも、2018年（平成30年）に市が公募で中核製材工場を誘致し、稼働後5年が経過したものの市内からの出荷量は当初の目標（28,800m³/年）を下回っている状況や市内への地域材流通が構築できていない点も重要な課題と捉えている。

今後は、このような新たな課題を解決し、森林行政のトップランナーと言われるよう、努めていきたい。

6 今後の市町村行政について（提言）

豊田市の森林施策の原点である東海豪雨災害のような大きな災害を再び起こさせないためには、市内の森林だけでなく、矢作川流域全体での森林の公益的機能の高度発揮が必要であり、流域が一体となった森林施策が必要である。これまでも「流域はひとつ、運命共同体」を合言葉に、（公財）矢作川水源基金による間伐補助や「矢作川森の健康診断」⁶「矢作川流域圏懇談会」⁷などの活動も行われてきた。また、数年前から国土交通省主導で流域治水プロジェクトも進められており、流域単位での森林整備が重要視されている。また、森林環境譲与税の譲与基準に人口が入っていることで、森林をあまり有さない都市部も一定額が譲与される仕組みとなっており、流域内の自治体間での交流事業などにも注目が集まっている。加えて、居住地の枠を超えた森林関係人口も拡大しており、市町村の枠を超えた施策が必要となっている。

今こそ、流域が一体となって、広域行政により森林施策を担うべきであると思う。

参考文献

- 蔵治光一郎（2007）「「地域森林の自治」をめざして 豊田市森づくり条例・豊田市 100 年の森づくり構想の取り組みから」『現代林業』2007 年 4 月号 pp.16-25
- 全国林業改良普及協会編集部「市町村の森林政策立案能力が試され

-
- 6 矢作川水系森林ボランティア協議会や矢作川森の研究者グループ、市民などが流域の人工林に入り、森林の状態を科学的に調べ、五感で体験するイベント。平成 17 年から 10 年間実施された。
- 7 平成 22 年に矢作川流域の多様な課題の情報共有・意見交換の場として個人、市民団体、関係団体、学識経験者、行政機関で構成された組織。「市民部会」「山部会」「川部会」「海部会」などがある。

る時代へ 原田裕保豊田市森林課長インタビュー」『現代林業』2007年4月号 pp.26-29

深見隆之助（2014）「愛知県豊田市大字単位の「地域森づくり会議」方式」全国林業改良普及協会編『協議会・センター方式による所有者とりまとめ - 森林経営計画作成に向けて』pp.110-131

鈴木春彦（2019）「新・豊田市 100年の森づくり構想と人材育成」『森林利用学会誌』34(1) pp.73-78

柿澤宏昭編（2021）『森林を活かす自治体戦略 ―市町村森林行政の挑戦―』日本林業調査会

第5章

自治体における森林行政の実践と展望

－秩父市・横瀬町・高山市・真庭市・宇和島市の事例から－

日本都市センター研究員 田中 洸次

はじめに

市町村の森林行政は、一般的に小規模な体制であることが多い。それにもかかわらず、森林法における市町村森林整備計画の策定や各種届出の受理、勧告、命令等多くの権限を持ち、森林経営管理制度においても制度実施の主体として位置づけられている。さらには地域の実情に応じて、林業の担い手の確保・育成や木材の地産地消を目的とした地域産材活用促進等の施策を実施している場合もある。このように、市町村は組織体制に課題を抱えつつも、森林の管理と活用を主体的に担う役割が求められていると言える。

本研究会では、自治体がどのような組織体制のもとにいかなる取組みが行われ、また課題が存在するのかを知るため、埼玉県秩父市、埼玉県秩父郡横瀬町、岐阜県高山市、岡山県真庭市、愛媛県宇和島市にご協力いただき、各自治体の森林行政の体制や施策等についてヒアリング調査を実施した。本章では、各自治体の取組み状況を項目ごとに分類した一覧表（表 5-1）と各自治体の個別の取組み事例を紹介する¹。

本章の最後には、ヒアリング調査の際に使用した質問項目を掲載しているので、ご活用いただければ幸いである。

(1) 各自治体の体制及び取組み一覧

表 5-1 は、各自治体における森林行政を担う部署の体制や森林経営管理制度並びに森林環境譲与税の対応、関係機関との連携状況等を項目ごとに分類している²。また、本研究会の小山委員にご協力い

-
- 1 本報告書の記述は各市町へのヒアリング及び各市町ホームページ掲載資料等を基に筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各市町の見解について報告するものではない。本報告書に残り得る誤りについての一切の責任は筆者が負う。
 - 2 詳細は各市町の事例紹介部分を参照されたい。なお、各市町では本報告書で取り上げていない取組みも実施していることを申し添える。

ただき、参考として愛知県豊田市の事例も掲載している（豊田市の取組みについては第4章「豊田市における森づくり施策の展開」を参照。）。

表 5-1 各自治体の取組み状況³

	秩父市	横瀬町	高山市	真庭市	宇和島市	豊田市	
人口	59,674	7,979	84,419	42,725	70,809	422,330	
森林面積 (自治体面積に占める割合)	49,851 ha (86.3%)	4,035 ha (81.7%)	189,417 ha (87.4%)	65,326 ha (79.0%)	33,165 ha (70.8%)	62,335 ha (68.0%)	
民有林	面積	38,392 ha	4,035 ha	119,687 ha	58,897 ha	27,670 ha	61,215 ha
	人工林面積	16,752 ha	2,666 ha	45,367 ha	34,734 ha	12,610 ha	35,160 ha
市有林	面積	3,099 ha	128 ha	7,604 ha	11,560 ha	450 ha	1,335 ha
	管理经营状况	収入間伐、自伐型林業の研修の場、としまの森、森林認証取得	収入間伐、町内小学校の木質化	プロポーザル方式による森林経営業務委託	年間約 60～70 ha の収入間伐、主伐再造林の実証実験、大学との連携	管財部署の管理	年間数 ha を切置き間伐・利用間伐 現在、市有林活用計画を策定中
森林活用	ウッドスタート事業	地域材の住宅建築補助	地域材の住宅建築補助	官民によるバイオマス発電の推進、地域材の住宅建築補助	地域材の住宅建築補助	市が西垣林業(株)豊田工場を誘致（消費量 4.5万 m ³ /年）	
所在する森林組合(管轄区域の自治体)	秩父広域森林組合(1市4町)	秩父広域森林組合(1市4町)	飛騨高山森林組合(1市1村)	真庭森林組合(1市) びほく森林組合(2市1町)	南予森林組合(1市2町)	豊田森林組合(1市)	

- 3 本章で取り上げる自治体の現況森林・民有林・民有林人工林・市有林の面積については、2020年農林業センサス報告書から引用した。第3章で高山市・宇和島市の事例を取り上げた際の上記面積とは、引用元が異なるために数値が一致しないことを申し添える。

		秩父市	横瀬町	高山市	真庭市	宇和島市	豊田市
組織体制	人員管理職除く	森づくり課：5名	振興課農林グループ森林林業担当：1名	林務課：9名（森林組合からの派遣職員3名含む）	林業・バイオマス産業課エネルギー政策室（森林林業担当）：6名（庶務担当3名含む）	農林課林業係：3名	森林課：17名
	林業採用職員	3名	0名	0名	0名	0名	3名
	地域林政アドバイザー	0名（過去に1名あり）	0名	0名	0名	0名（今後採用を検討）	0名
	人材育成・専門確保	過去に県・林野庁から出向職員を受入れ		過去に県との人事交流、林業振興アドバイザーの任命、大学等の専攻を考慮した人事、市町村合併前からの林政経験者が在籍	市町村合併前からの林政経験者が在籍	林業係を新設、愛媛大学の「森林環境管理学リカレントプログラム」の受講	森林専門職を定期的に採用（累計4名） 森林行政経験が10年以上の職員が在籍
	課題等		森林林業担当者は他担当も兼務、全庁的な人手不足	林学全般に詳しい職員の不足	人事異動によりベテラン職員が少ない	全庁的な人手不足	専門職や経験年数が長い職員を育成する仕組みの構築
森林経営管理制度	対応状況	共同推進組織（1市4町）による意向調査等の実施、経営計画が樹立できる森林を優先的に集約化	共同推進組織（1市4町）による意向調査等の実施、経営計画が樹立できる森林を優先的に集約化	「災害に強い森林づくり」を速やかに進めるために市の独自事業である「重点区域森林整備事業」を実施	配分計画を樹立した森林をモデル地区として推進	共同推進組織（1市2町）による意向調査等の実施	森林経営管理制度は活用していない 市独自の「森づくり会議・団地方式」で市内人工林の半数が集約化済み
	課題等	意向調査の際に、制度を知らない・理解が進んでいない等の理由で無回答と思われる所有者もいる	小規模森林所有者や不在村所有者が多く意向調査の回答率が低い、町内の林業事業体が少ない	地籍調査が完了しているなど、森林境界が明確化されている森林が多いため、整備実施個所の選定に苦慮	小規模森林所有者や不在村所有者が多く意向調査の回答率が低い	林業事業体が少ない	森林所有者が多数存在するなど集約化の労力が極めて大きい場所や小規模な人工林が点在し、地域全体では間伐の必要性が低い場所の対応

		秩父市	横瀬町	高山市	真庭市	宇和島市	豊田市
森林整備の担い手	担い手の確保・育成	地域おこし協力隊などによる自伐型林業の推進、地元高校向けの職業体験、ボランティアによる森林整備の支援	地域おこし協力隊等による自伐型林業の推進、地域おこし協力隊を森林組合に出向させて技術を習得	県立森林文化アカデミーの学生支援、移住者支援	新規就労者向けインターンシップ研修への助成	移住者支援、「南予森林管理推進センター」が運営する「南予森林アカデミー」による新規就労者の育成	森林組合新規採用職員（県内林業系高卒生）の林業大卒校等への派遣にかかる費用の補助 Woodsmen Workshopによる若手林業作業員向けの安全技術習得に向けた研修の実施
	課題等	地域おこし協力隊の場合、任期満了後に自伐型林業で自立するかは本人次第であり、自伐型林業に就きやすくする環境づくりが課題		林業新規就労者が少ない、定着しづらい	林業新規就労者が少ない、定着しづらい	林業新規就労者が少ない	市内の林業事業者が少ない
森林環境譲与税	金額(2022年度)	74,988千円	10,485千円	197,000千円	135,178千円	51,396千円	163,924千円
	使途	協議会負担金(森林経営管理、担い手育成)、林道等整備、木育推進、公共施設木質化、担い手育成など	協議会負担金(森林経営管理、担い手育成)、支障木伐採補助、担い手育成支援 民有林の管理など	森林経営管理アドバイザー等配置、森林境界調査、重点区域森林整備、担い手確保など	林道・作業道の開設・補修支援、高性能林業機械導入支援、地域材住宅補助、里山整備事業など	森林経営管理、推進センター負担金、新規就労者支援、木材利用促進など	森林整備事業(単独市費間伐補助、協定林間伐、団地化推進交付金) 人材育成事業(新規就労者育成補助、団地化推進員補助) 木材利用(小中学校の学習机・椅子の導入)など
	今後の展望	自伐型林業や木育の支援拡充	公共施設木質化	未定(公共施設木質化等)	公共施設木質化	担い手確保・育成の促進 林業事業者の体制・経営基盤強化の支援	森林作業員の確保・育成 森林資源状況の正確な把握
	課題等	職員のマンパワー不足、森林の境界不明確化、不在村・所有者不明森林への対応		林政部署から森林整備以外の使途を提示することが難しい	市の方針に合った使途を考案することが難しい	森林環境譲与税によって森林整備を受け皿の不足(林業事業者)	他部署からの森林環境譲与税を活用したいとの要求がある

		秩父市	横瀬町	高山市	真庭市	宇和島市	豊田市
関係機関との関係	都道府県	過去に県職員の出向あり 県から森林環境譲与税に関する要請（使途の8割は森林整備へ）	県から森林環境譲与税に関する要請（使途の8割は森林整備へ）	過去に県との人事交流あり	事業の相談や調整窓口	助言及び指導	合併当初は、県職員の出向あり
	他市町村	秩父地域森林林業活性化協議会、豊島区との森林整備協定	秩父地域森林林業活性化協議会	千代田区との森林整備協定	新見・真庭地区森林管理協議会	南予森林管理推進センター	隣接の岡崎市、新城市と定期的に意見交換会 近畿・東海・北陸市町村森林フォーラム
	森林組合	集約化推進員として森林組合職員1名が出向（活性化協議会）	地域おこし協力隊1名の出向先、集約化推進員として森林組合職員1名が出向（活性化協議会）	重点区域森林整備事業の対象地選定や地権者交渉を担当として職員3名が出向	新規事業の相談先、市有林管理委託先	南予森林管理推進センターの構成員	森づくりのパートナーと位置づけている 森づくり会議・団地方式を共同で実施 人材育成などでも支援

（出典：各市町へのヒアリング調査、令和2年国勢調査、2020年農林業センサス報告書を基に筆者作成）

1 秩父市・横瀬町 —「秩父地域森林林業活性化協議会」による森林経営管理制度の推進—

埼玉県西部に位置する秩父地域（秩父市、横瀬町、皆野町、長瀬町、小鹿野町の1市4町）（図5-1）では秩父市を中心市とする、ちちぶ定住自立圏⁴を形成している。2012年からは、ちちぶ定住自立圏構想における森林林業分野の取組みとして位置づけられている、秩父地域森林林業活性化協議会（以下、活性化協議会という。）を設立し、森林経営管理制度を含む様々な森林・林業関係の取組みを進めている。

ここでは秩父市・横瀬町それぞれの概要及び組織体制に触れなが

4 2009年9月に「ちちぶ定住自立圏形成協定調印式」が行われ、2022年8月現在、15分野で連携が行われている。

の市域を有する秩父市が誕生した。合併に伴い面積は約 577.83 km² となり、県内で最も広い面積を有する市町村である。

市の面積の 86% にあたる 49,851 ha の森林のうち、民有林は 77%、民有林のうち人工林は 44% となっている。市有林は 3,099ha あり、年間数 ha 程度搬出間伐等を行っているほか、後述する地域おこし協力隊の実習現場としても活用されている。

埼玉県秩父郡横瀬町は人口約 8,000、面積約 49.36 km² である。町の北西部を前述の秩父市と隣接しており、町の中心部を西武鉄道の西武秩父線と国道 299 号線が東西に走っている。町内には標高 1,304 m の武甲山や県内最大級の棚田である「寺坂棚田」など豊かな自然が広がっている。

町の面積の 82% を占める森林 4,035 ha はすべて民有林であり、人工林率は 66% である。

(2) 秩父市・横瀬町の組織体制

秩父市の森林行政は主に環境部森づくり課が担当している。2022 年 8 月時点では課長 1 名、課員 5 名の体制となっており、そのうち 3 名は専門人材である林業職採用の職員である。市内には森林科学科を持つ県立秩父農工科学高等学校があり、林業職の職員には同学科の卒業生もいる。

森づくり課では過去に県や国の職員の出向を受け入れていたことがある。県職員については 2012 年度から 8 年間、2 年ごとに 4 名が県農林部から出向しており、県職員の受入れ終了後に林野庁から職員を受け入れていた時期があった。出向職員は業務に携わりながら職員の指導等に力を発揮していたほか、地域全体を俯瞰的に見ることができる人材が市にいることは、活性化協議会といった自治体連携においてもプラスに働いていたという。

一方、横瀬町で森林・林業関係の事業を担当しているのは振興課

の農林グループに所属する林業担当者1名である。担当者は森林・林業以外にも有害鳥獣対策事業等も兼務しているため、実質的には1名以下の人員で業務にあたっている。

森林経営管理制度が開始される以前の業務は担当者1名でもなんとかこなせる事務量だったそうだが、同制度の開始以降は意向調査をはじめとする様々な事務が発生し、人手が足りているとはいえない状況である。林業担当の体制を増強する必要性は感じているものの、役場全体が慢性的な人手不足のため、人員を増やすことは現実的に困難である。

(3) 秩父市・横瀬町の取組み

ア 自伐型林業の推進（秩父市・横瀬町）

秩父市では自伐型林業者の育成に力を入れており、将来的には森林の規模に応じた森林組合と自伐型林業者の役割分担を想定している。そのため、地域おこし協力隊の隊員等が自伐型林業者として自立できるよう、支援する施策に取り組んでいる。

2022年8月時点で3名の地域おこし協力隊の隊員が林業振興に携わっており、市有林をフィールドとして作業道の開設や伐採・集材等の技術を学んでいる。また、後述する活性化協議会による自伐型林業支援も用意されているため、地域おこし協力隊の活動から任期满后の自立に至るまで、手厚いサポートを受けることが可能となっている。秩父市としては、任期满后は秩父地域に定着して自伐型林業を営んでもらうという狙いがある。

一方、任期满后の道筋は当然ながら本人次第である。上記のような秩父市の思いはあるものの、結果的に地域を離れた卒業生もいるため、いかに地域に定着させるかが課題である。また、自伐型林業には施業地となる私有林を借りる必要があるが、中には見知らぬ自伐型林業者に山を貸すことに難色を示す山主もいる。今後は自伐

型林業を目指す者を積極的に地域になじませ、山主の信頼を得ることも必要である。

横瀬町については、2022年8月時点で林業振興に携わる地域おこし協力隊1名が在籍している。秩父市と同様、自伐型林業者としての自立に向けた育成を行いたいと考えているが、林業専門職がない横瀬町では、町単独で自伐型林業者に必要な技能を身に付けさせることは困難である。

そこで横瀬町では隊員を秩父広域森林組合に出向させることで、森林組合の業務を通じて知識や技能を習得させている。ゆくゆくは複数の自伐型林業者が町内で活動し、森林組合と役割分担をしながら森林整備を担ってもらいたいという考えがある。

イ 豊島区との連携による市有林整備（秩父市）

秩父市では東京都豊島区と2019年に締結した協定に基づき、市有林の一部約1.9haについて同区の森林環境譲与税を活用した整備を行っている。「としまの森」と名付けられたこの森林は、豊島区が森林環境譲与税から森林整備負担金を拠出し、秩父市が森林整備を行うことで、森林整備をした分のCO₂吸収量を豊島区のCO₂排出量と相殺⁶している。なお、「としまの森」では森林整備以外にも、豊島区が区民向けの森林環境交流ツアーを開催している。

ウ 危険木伐採を通じた里山管理（横瀬町）

横瀬町では、かつてのように利用されずに放置された里山が増えていくことを問題視している。里山が放置され藪が深くなるにつれてイノシシやシカなどの住処となり、農産物を食い荒らすといった被害が出てしまう。しかし、町には農業被害を理由に私有林の藪を刈る権限

6 「埼玉県森林CO₂吸収量認証制度」を活用してカーボン・オフセットを実施している。

はなく、管理するか否かは所有者次第となっていることが課題である。

課題に対して横瀬町は、2022年度から森林環境譲与税を活用し、道路や住宅等に被害を与える危険性のある樹木（危険木）を所有者が伐採する場合に補助金を交付している。補助対象はあくまでも道路や住宅等へ影響のある危険木であり、危険木の伐採が直接的に里山の藪を防ぐものではないが、町の林業担当者は補助手続きを行う中で、森林所有者に里山管理の必要性について呼び掛けを行っているという。呼び掛けをきっかけに所有者が里山管理の意識を持ち、藪を刈ってもらいたいという狙いがある。

行政による捕獲や電気柵といった獣害対策には限界があり、住民も巻き込みつつ、地域全体で獣が住みにくい里山の環境づくりに取り組むべき時期に来ているという。

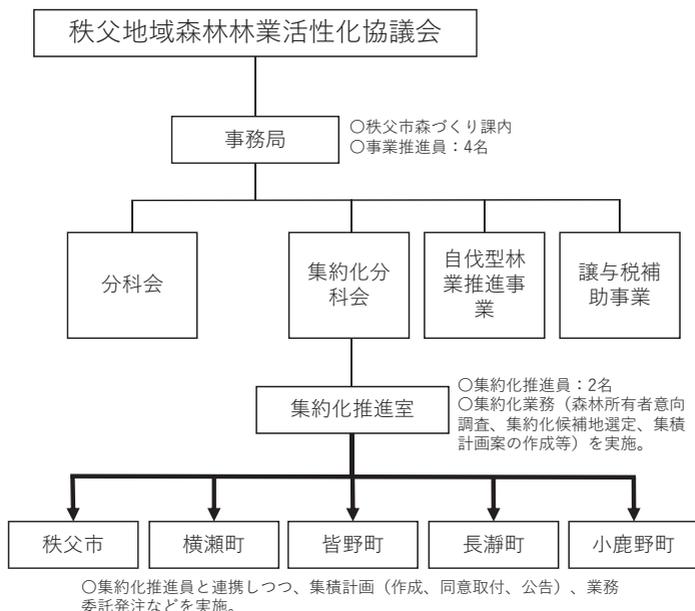
(4) 秩父地域森林林業活性化協議会の取組み

活性化協議会は秩父地域1市4町のほか、林野庁や埼玉県、森林組合、木材協同組合等によって構成され、事務局は秩父市森づくり課内に設置されている。

活性化協議会では、主に森林経営管理制度における森林集約化や自伐型林業者の支援等の補助事業、イベント出展等の啓発事業、森林活用等創出支援事業、木の駅プロジェクト等を実施している⁷。森林集約化業務については、1市4町や秩父広域森林組合等で構成される集約化分科会とその下に設けられた集約化推進室が担っており、2名の集約化推進員が業務にあたっている。また、2022年度からは県OBや地域おこし協力隊の卒業生で構成される事業推進員4名が事務局にて勤務しており、森林集約化に加えて自伐型林業推進のための研修や森林環境譲与税による補助事業を担っている。

7 詳細は、<https://morinokatsujin.com>（最終閲覧日：2022年12月6日）を参照。

図 5-2 秩父地域森林林業活性化協議会の推進体制



（出典：秩父市資料を基に筆者作成）

ア 森林集約化の推進

集約化推進室が設置されたのは2019年度である。秩父地域では秩父市を除く4町の林務担当職員がそれぞれ1名のみであったため、町単独で森林経営管理制度に対応するには人手や専門知識の面から懸念があったという。そこで当時の秩父市長が秩父地域全体で森林集約化を行うことを提案、これが設置のきっかけとなった。

集約化推進室の業務内容は、秩父地域全体の森林を対象とする森林所有者の意向調査や集約化候補団地の選定、集積計画案の作成等である（図5-2）。運営費は1市4町に交付された森林環境譲与税から拠出されており、各自治体が負担する金額は森林環境譲与税の交付額を按分して決定している。なお、2022年度からは森林集約

化だけではなく、自伐型林業推進事業や一部の補助事業にも森林環境譲与税を充てている。

業務を担う集約化推進員は秩父広域森林組合及び市内に所在する製材会社から出向した職員である。2名とも森林施業プランナーの資格を有し、行政職員と異なり人事異動がないため、出向元の専門知識や経験を活かして長期的に業務にあたることができる。集約化業務は市町職員と分担しながら進めており、例えば意向調査についてはヒアリングをした横瀬町の場合、集約化推進員が森林簿等に基づき意向調査先の情報を整理し、現地調査を経て集約化の候補地を検討・決定する。町職員は所有者への説明会や最終的な同意取得等を行い、技術的な話があれば適宜、集約化推進員も同席している。

イ 自伐型林業の推進

自伐型林業を秩父地域で普及させるために、活性化協議会では様々な支援に取り組んでいる。

前述のとおり、秩父市では以前から地域おこし協力隊等を活用した自伐型林業者の育成に取り組んでいるが、活性化協議会でも2021年度から市町の森林環境譲与税を活用して自伐型林業者を育成する補助事業を実施している。自伐型林業は作業道等の基盤整備も自ら行う必要があり、自立し収入を得るまでに時間がかかることが多いため、小型林業機械のレンタル費や安全装備品購入費等の補助⁸、間伐等森林整備の補助を実施している。

2022年度からは自伐型林業を推進しているNPO法人自伐型林業推進協会に委託し、「秩父地域自伐型林業フォーラム」の開催や自伐型林業初任者向けの体験研修等も実施しており、秩父地域全体で自伐型林業を推進している。

8 特に安全装備品購入費等の補助については、資金の少ない初任者がチェーンソー防護ズボン等を購入する負担が軽減されるため好評とのことである。

(5) まとめ

以上のように、秩父地域の1市4町では活性化協議会を組織し、森林環境譲与税を原資とする負担金によって森林経営管理制度や自伐型林業の推進等に取り組んでいる。

森林環境譲与税は市町村の私有林人工林面積の他、林業就業者数と人口を基準として算定されるため、林業就業者や人口が少ない市町村の場合は交付される額が少なくなってしまう、十分な施策を実施できない恐れもある。その点で活性化協議会は、1市4町の森林環境譲与税の金額に応じて按分した負担金によって事業を実施しているため、町単独で取り組むよりも利点が大きいと思われる。

なお、活性化協議会に集約化推進室が設立された契機は当時の秩父市長の呼びかけだったが、その背景には長年秩父地域の自治体同士が連携を続けてきた実績があり、信頼関係がすでに構築されていたことが奏功したと考えられる。また、秩父市と横瀬町では活性化協議会によって一部の施策を共同化しつつも、それぞれの自治体を持つ他自治体とのつながりや問題意識に基づく施策も展開しており、このような柔軟な取組みが地域ごとに異なる森林の課題解決へとつながっていくと思われる。

2 高山市 ー防災を目的とした市独自の森林整備事業ー

(1) 高山市の概要

岐阜県高山市は県北部に位置し、東に飛騨山脈、西に両白山地を望む人口約8.4万の山岳都市である。全国の市町村で最も広い市域を持つ自治体であり、その面積は2,177.61 km²に及ぶ。市の中心部が広がる高山盆地を南北に貫くようにJR東海の高山本線が通っている。

市域の87%を占める森林面積は約189,417 haにのぼり、全国の

市の中で最も広い森林面積を有している。そのうち民有林の割合は63%、民有林の人工林率は46%である。

(2) 高山市の組織体制

高山市の森林行政を担う林政部林務課は、2022年9月時点で課長1名、林業振興係6名、森林整備係3名で運営されている（図5-3）。林業振興係は伐採届等の各種届出の受理や地籍調査、森林づくり交流事業等のソフト面を、森林整備係は林道維持管理や治山事業等のハード面を担当している。

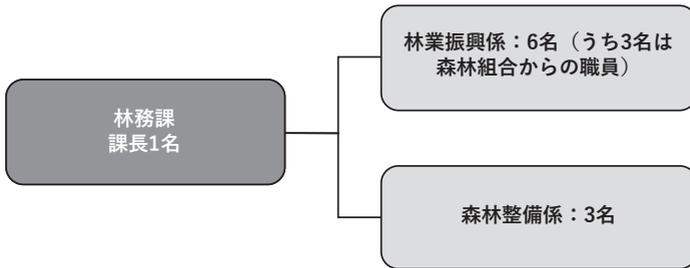
高山市では林業専門職を採用しておらず、全員が一般行政職である。ただし、課長と林業振興係長は大学で林学系の学部を専攻し、森林整備係長も岐阜県林業短期大学校（現・岐阜県立森林文化アカデミー）⁹の卒業生であり、課内には林学全般の知識を持つ職員が複数在籍している。また2020年度までは、高山市林務課と県林政部との人事交流が行われており、2019年度に高山市林政部が設置されるまでは市の林務課長を県からの出向者が担っていた。なお、市の林務課職員のうち3名は県への出向経験者である。

高山市は外部の専門人材の活用にも取り組んでおり、2019年度から飛騨高山森林組合の職員3名が会計年度任用職員として林務課に派遣されている。それぞれ地域森林監理士¹⁰、林業専門員、林業事務員が1名ずつおり、後述する重点区域森林整備事業における整備対象の森林の選定や所有者との交渉等を主に担っている。森林組合職員の派遣にあたっては、以前から森林組合と良好な関係を築いていたことが要請を受け入れてもらえた要因だったと思われる。さらに、森林行政の専門性を確保するため2021年度からは高山市

9 1971年開校、2001年に岐阜県立森林文化アカデミーに改組、開校した。

10 岐阜県が独自に市町村森林行政の支援や民有林経営の助言等を行う人材を「岐阜県地域森林監理士」として養成及び認定している。

図 5-3 林務課組織図



（出典：高山市資料を基に筆者作成）

林業振興アドバイザー¹¹を設置しており、岐阜県職員 OB で市の森林行政にも精通し、現在は県立森林文化アカデミーの特任教授を務めている人物を任命している。

このように、多彩な人材が森林行政に携わっていることが高山市林務課の特長だと言える。

(3) 高山市の取組み

高山市では手入れが必要な人工林について、私有林では森林環境譲与税を活用した森林境界調査と地籍調査の手法による森林境界の明確化を進めつつ、災害の恐れがある箇所周辺の森林に絞って重点区域森林整備事業による森林整備を実施している。また、市有林の管理経営については、プロポーザル方式で選定した林業事業体に森林の管理業務を委託している。

ア 森林境界明確化の推進

一般的な森林境界の明確化事業は、一筆ごとの境界ではなく所有者ごとの土地境界を対象としている点や基準点の設置が必須ではな

11 市の森林行政に対して長期的・広域的な視点から指導・助言を実施するため、市が独自に設置している。

い点など、国土調査法に基づく地籍調査の手法とは異なる点があるため、成果をそのまま地籍調査に引き継ぐことは難しい。

高山市も2019年度は一般的な手法による森林境界の明確化事業を進めていたが、いずれ地籍調査を行う際には、改めて現地立会等の手続きが必要になってしまうことが予想され、森林所有者の負担になるとの懸念があった。そのため高山市では、森林境界の明確化に際してできるだけ地籍調査に引き継げる手法で行うよう取り組んでいる。

具体的には、2020年度以降は地籍調査の手法を一部取り入れ、所有者立会のもと境界杭を設置している。2020年度～2021年度は境界杭の設置までとし、測量は実施していないものの、今後は基準点を用いた測量や登記も行う方向で検討しているという。

イ 重点区域森林整備事業

重点区域森林整備事業は、土砂災害防止法¹²における土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域周辺に位置する人工林を対象として、10年以上整備がされていない場合に市が森林環境譲与税を活用して間伐等を実施するものである。

該当する人工林の所有者が自ら管理できない場合に、意向調査や森林境界明確化等の手続きを踏んだうえで整備を行う。初年度の2021年度は約79haの実績がある。2022年度は森林整備に係る作業道の修繕、周辺の倒木処理も併せて行っている。

高山市としては森林経営管理制度における集積計画作成等の手続きに時間がかかるため、森林災害の防止を目的とする森林整備を優先したいという考えがあった。また、経営管理権の取得を進めた場合、市が森林経営に適さない森林を大量に抱え込む懸念もあったという。

12 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成12年法律第57号）

ウ 市有林の管理

高山市の広大な市有林を市職員が管理することは人力的に負担が大きい。そこで、プロポーザル方式によって選定した林業事業者による森林経営業務委託を採用している。

他自治体の信託方式等を参考に 2012 年度から実施しており、毎年度、市有林の 1 団地から 2 団地ほどを対象に事業者を公募している。事業者の選定は、入札に参加する事業者が作成した経営計画等を基に決定し、原則 5 年間の管理を委託する。受託した事業者は提出した経営計画に基づき、造林補助金や材木売り払い収入を財源として対象の森林の管理経営を行うため、市は原則的に委託費の支払いは行わない。

現在までのところ 15 団地で実施した実績があり、これまでは利用間伐が多かったが、2021 年度からは主伐の提案も出始めている。

(4) まとめ

高山市は広大な森林面積を効率的に管理するため、市有林はプロポーザル方式によって選定した林業事業者による森林経営業務委託、私有林については重点区域森林整備事業による森林整備を優先して実施している。人員に限りがある市町村にとっては、重点区域森林整備事業のような「防災」に的を絞った森林整備は重要である¹³。

組織体制については、大学等で林学を学んだ職員が複数いることに加えて、県出向経験者や森林組合からの派遣職員など多彩な経歴を持つ職員が在籍し、さらに外部のアドバイザーも任命している。このような多様な専門性を持つ人材の存在は、市の施策を実施するうえで推進力となっていると思われる。

13 第 6 章「講演－市町村が目指すべき森林政策とそれを担う人材－」を参照。

3 真庭市 —製材業者や森林組合等と連携した林業支援—

(1) 真庭市の概要

岡山県北部に位置する真庭市は、2005年に真庭郡8町村と上房郡1町の合併によって誕生した。人口は約4.2万、面積は828.53km²と県内で最も広い自治体である。市の北部は中国山地に属し、南部は兵庫県や広島県にまたがる吉備高原に含まれている。中央部には旭川が東西に貫流し、平坦地に市街地が形成されている。

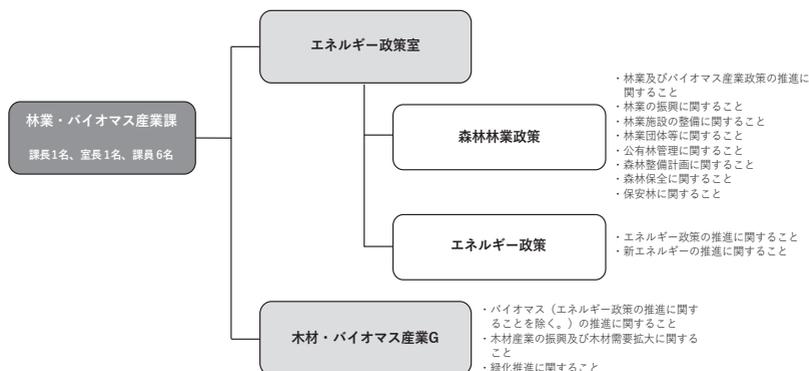
森林率は79%で面積が65,326haとなっており、そのうち民有林は90%、民有林の人工林は59%である。人工林率は県平均の37.6%を上回っている。

真庭市が位置する美作地域は国内有数のヒノキの産地であり、同地域から産出されたヒノキは「美作檜」として有名である。また、市内には製材業者約30社、素材生産業者は約20社あり、原木市場も3つあるなど、伝統的に林業や製材業が盛んな地域である。

(2) 真庭市の組織体制

真庭市の森林・林業行政を担うのは産業観光部林業・バイオマス産業課である。林業・バイオマス産業課は課長1名、エネルギー政策室長1名、課員6名体制で、バイオマスの推進や木材産業振興、緑化推進等を所管する木材・バイオマス産業グループとエネルギー政策室から構成される。エネルギー政策室はさらに林業振興や森林整備計画、森林保全等を担う森林林業政策と、エネルギー政策及び新エネルギーの推進等を担うエネルギー政策の2グループに分かれている(図5-4)。なお複数のグループを兼務している課員も多く、例えば木材・バイオマス産業グループを担当する3名は、森林林業政策かエネルギー政策を兼務している。そのため森林林業政策を担当する6名のうち、兼務でない職員は3名のみとなっている。

図 5-4 林業・バイオマス産業課組織図と所管業務



(出典：真庭市資料を基に筆者作成)

組織体制上の課題は、3年程度で人事異動することが多く業務や地域に精通したベテラン職員が少ないことである。一方で、現時点で地域林政アドバイザー等の必要性についてはそれほど感じていないという。それと言うのも、真庭森林組合が地域をよく知るアドバイザー的存在だからであり、林業の課題等を森林組合から聞きながら新しい施策の検討等に役立てている。実際に、後述の高性能林業機械の導入支援の実施に際しては林業事業者のニーズを把握するため、真庭森林組合の意見も参考にしていたという。

(3) 真庭市の取組み

前述のとおり真庭市内には木材関連産業が集積しており、2017年度の木材関連産業の生産額は市内全産業で最も大きい¹⁴。このような特徴を生かして、真庭市では事業者と連携しながら域内経済循環にも資する林業活性化の取組みを進めている。

14 「真庭市経済産業ビジョン」

<https://www.city.maniwa.lg.jp/uploaded/attachment/27701.pdf>（最終閲覧日：2022年12月6日）。

ア 真庭バイオマス発電所

真庭市では、市内外から集められた間伐材や林地残材、製材時の端材等からできる木質チップを原燃料とする、真庭バイオマス発電所¹⁵が2015年から稼働している。

発電所の運転は、市内の大手製材会社の銘建工業株式会社と真庭市、真庭森林組合、真庭木材事業協同組合等合計10団体が出資する真庭バイオマス発電株式会社が担っており、発電の一部を地域新電力会社である真庭バイオエネルギー株式会社を通して市が購入し、市役所や小中学校、上下水道施設等へ供給している。

燃料である木質チップの多くは、同じ真庭産業団地内にある木材事業協同組合の真庭バイオマス集積基地から供給されている。この集積基地では市内外から林地残材や製材時の端材を買い取り、バイオマス発電の燃料である木質チップ等に加工・販売している。

これまで間伐材や林地残材は山林内に切り捨て、製材時に発生する樹皮等は有償処分¹⁶していたが、真庭バイオマス発電所の稼働によって廃棄物処分費の削減や山元への還元が可能となっている。

イ 高性能林業機械の実証実験及び導入支援

2020年度から、フェラーバンチャー（伐倒機）等の高性能林業機械の実証実験と導入に係る経費の補助を実施している。高性能林業機械の導入にあたっては、地域に適合した運用が可能かどうかの検証や導入経費が課題となるため、真庭市では森林環境譲与税を活用して市内の林業事業体に委託、実地での林業機械の実証実験を行うことで有効性を確認している。実証実験後は、有効性を確認できた林業機械を林業事業体が導入する際の経費を補助しており、実績

15 発電規模：10,000 kW、年間出力：約 79,200 MWh、利用燃料：148,000 t/年。

16 水分量が多い樹皮などは燃料利用ができず、1 t 当たり約 5,000 円～10,000 円の処理費用が発生していたという。

として 2021 年度は 3 件、2022 年度は 12 月 1 日時点で 8 件の補助を行った。

高性能機械導入によって林業の省力化・低コスト化を図ることができ、人手不足への対応や林業事業体の経営の安定化に貢献している。

ウ 地域産材の住宅補助、リノベーション補助

真庭市では地域内の資源循環や木質資源の需要拡大を目的として、各種補助制度を充実させている（表 5-2）。

「真庭市省エネ・新築木造住宅支援事業補助金」「真庭市木材活用リノベーション事業補助金」は、住宅の建築やリノベーションの際に真庭産材を一定量使用した場合に建築費用の一部を補助するものである。なお、2022 年度からは ZEH¹⁷ 認定の要件を満たした新築木造住宅の場合はさらに補助を上乗せしている。木材需要の拡大と併せて、脱炭素社会の推進という政策目標達成のための意味合いもある¹⁸。

他にも、CLT¹⁹ の普及促進を図る「真庭市 CLT 利用促進支援事業補助金」や、木質ペレットを主燃料とする家庭ストーブや事業用ボイラーの購入・設置費を補助する「真庭市木質バイオマス利用開発推進事業補助金」等がある。木材関連産業は市内経済における比重が大きいだけでなく、前述の真庭バイオマス発電所の事例のように市の森林・林業政策の重要な担い手・パートナーでもあるため、

17 ZEH（ネット・ゼロ・エネルギー・ハウス）。通称ゼッチ。断熱性能の向上や効率的な設備システムの導入によって大幅な省エネルギーを実現し、かつ再生可能エネルギー等の導入と組み合わせることにより、年間の一次エネルギー消費量の収支をゼロにすることを目指した住宅。詳細は、資源エネルギー庁「ZEH（ネット・ゼロ・エネルギー・ハウス）」

https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saving/general/housing/index03.html（最終閲覧日：2022 年 12 月 6 日）を参照。

18 真庭市は環境省により第 1 回脱炭素先行地域に選定されている。

19 CLT（Cross Laminated Timber）。集成材を繊維方向が直交するように積層接着した木質系材料。欧米諸国で高層建築を含む様々な建築物に利用されている。

このような木材関連産業の活性化策を充実させる重要度は高いと考えられる。

表 5-2 地域産材を使用した住宅補助等

補助金名	省エネ・新築木造住宅支援事業補助金	木材活用リノベーション事業補助金	CLT 利用促進支援事業補助金	木質バイオマス利用開発推進事業補助金
内容	市内製材所で製材した国産材を使用した住宅新築に関する補助	真庭産材を使用した住宅リノベーション工事、別荘の新築等に関する補助	CLT を活用した公共的建築物及び戸建て住宅に関する補助	木質ペレット等を主燃料とするストーブ及び事業用ボイラーの設置に関する補助
交付実績(2021)	23 件	23 件	2 件	12 件

(出典：真庭市資料を基に筆者作成)

(4) まとめ

真庭市では伝統的に木材関連産業の企業が多く立地していることを活かして、官民連携のバイオマス発電や高性能林業機械導入支援による林業振興、各種補助金事業による木材需要拡大策を実施している。また、本報告書では取り上げていないが、真庭市では管理がおろそかになった広葉樹林について、広葉樹をバイオマス燃料にする事業を官民挙げて検討しており、里山の循環利用を復活させる取組みにつなげようとしている。

組織体制については、真庭市に林業専門職はいないものの真庭森林組合が相談できる存在となっている。地域の森林や林業をよく知る森林組合の知見は、真庭市の森林行政において欠かせないものとなっている。

真庭市がバイオマスを活用したまちづくりを進める「バイオマス産業杜市」となった契機の一つは、地域の木材事業者や製材事業者が中心となって 1993 年に立ち上げられた勉強会「21 世紀の真庭

塾」²⁰である。それから約30年間、地域の関係者が主体となって木の有効活用や資源の地域循環等の実現に向けた努力が続けられてきた歴史がある。市は地域の関係者と連携しつつ、その取組みに対して積極的に支援策を講じることで、このような政策を展開できたと考えられる。

4 宇和島市 「南予森林アカデミー」による林業従事者育成一

(1) 宇和島市の概要

愛媛県宇和島市は、県西南部に位置する人口約7万の市である。北は西予市、東は松野町・鬼北町、南は愛南町・高知県宿毛市・同県四万十市に接している。また、西の宇和海と東の鬼ヶ城山系に挟まれた起伏の多い地形となっている。産業については第三次産業が最も生産額が大きいものの、水産業や農林業といった第一次産業も盛んなことが特徴である。

宇和島市の森林面積は市域の71%を占める33,165 haである。そのうち民有林は83%となっており、民有林の46%はスギ・ヒノキ・クヌギ等の人工林である。

宇和島市と後述する一般社団法人南予森林管理推進センター（以下、南予森林管理推進センターという。）を共同で運営する松野町、鬼北町は県内でも比較的人口減少が進んでいる地域であり²¹、人口減少に伴う労働力の低下や地域経済の縮小、地域の後継者不足などが喫緊の課題である。林業についても林業事業体の減少や従事者の不足及び高齢化が進んでいるため、森林経営管理制度等の市の森林

20 詳細は、真庭 SDGs・バイオマスツアー「バイオマス産業杜市「真庭」の歩み」<http://biomass-tour-maniwa.jp/history/>(最終閲覧日：2022年12月6日)を参照。

21 国勢調査の人口等基本集計結果における、2015年度から2020年度の人口増減率は次のとおり。宇和島市(△8.59%)、松野町(△9.77%)、鬼北町(△9.56%)。いずれも県内市町の平均値(△6.73%)より減少率が大きいの。

行政を進めるうえで大きな課題となっている。

(2) 宇和島市の組織体制

宇和島市で森林行政を担当するのは産業経済部農林課林業係である。林業係は、森林経営管理制度や森林環境譲与税の導入に伴う業務増加に対応するために2021年度に新設された。それ以前は農林課農業振興係内に林業担当者が1名いるのみだったが、林業係では係長、主査、主事が1名ずつ計3名体制となっている。

2022年11月時点では、上記の主事1名が南予森林管理推進センターでの業務も担っている。なお、林業専門職はいないものの将来的に地域林政アドバイザーの雇用を検討している。

職員研修については市独自の研修はないものの、林業係に配属された職員は愛媛大学が提供する「森林環境管理学リカレントプログラム」²²を任意で受講している。内容は基礎知識の習得や専門性確保を目的とした座学及び実技講座となっており、業務繁忙等で受講できない場合もあるものの、未経験で異動してきた担当者にとっても有益な内容であるという。

(3) 宇和島市の取組み

ア 森林整備の推進

宇和島市では森林経営管理制度の方針について、10年程度で市内全域の調査を終了させる計画としており、2021年度には集積計画に基づき市町村森林経営管理事業による私有林の整備を実施している。

また、森林環境譲与税の1/2以上を市町村森林経営管理事業に充てることを将来的な目標としている。そのためには各種支援策による林業事業体の体制・経営基盤の強化や担い手確保・育成の促進が

22 詳細は愛媛大学「森林環境管理学リカレントプログラム」
<http://morinokuni.agr.ehime-u.ac.jp>（最終閲覧日：2022年12月6日）を参照。

必要となるが、林業事業体の数が少ない上に人口減少に伴う労働力の確保が難しい現状では、目標達成はたやすくはない。

そのため、宇和島市では以下のような担い手の確保の取組みを展開している。

イ 林業就業希望者の確保

課題である人口減少と林業事業体の担い手不足に対して、都市部からの移住による林業新規就業者の確保を目指している。

2015年度から東京や大阪で開催される各種の移住・就業フェアや林業就業希望者向け説明会に参加し、移住希望者や林業就業希望者に対して宇和島市の林業を紹介している。また、県外からの移住就業者に対しては、市が就業支援金や家賃補助等の金銭面のサポートも行っている。

最近では、次に説明する南予森林管理推進センターと共同でフェアや説明会に参加することもある。同センターは林業事業体の担い手育成を目的とする南予森林アカデミーを開設しており、市としても林業新規就労者の定着を図るために受講希望者の募集も行っている。このように、宇和島市は担い手確保と共に関係機関と連携しながら担い手育成へつなぐ窓口の役割も担っている。

(4) 南予森林管理推進センター

愛媛県は森林経営管理制度を推進するため、流域を同じくする市町が共同で「森林管理推進センター」²³を設立することを支援してきた。

宇和島市は2019年12月に隣接する松野町、鬼北町と1市2町を管理区域とする南予森林組合及び宇和島地区林材業振興会議と共

23 県内に5地区の森林管理推進センターがあるが、団体の社団法人化や運営方針、事業内容等は、構成する各市町の取組みによって異なる。

に南予森林管理推進センター²⁴を設立した(図5-5～5-7)。南予森林管理推進センターは森林経営管理制度の運用を担うとともに、他

図5-5 南予森林管理推進センターの管轄範囲



(出典：宇和島市)

図5-6・5-7 南予森林管理推進センター(外観・内観)



(出典：左…(一社)南予森林管理推進センター、右…筆者撮影)

24 各市町の首長等が理事を務め、センター長は宇和島市長が務めている。運営費については、1市2町の森林環境譲与税から拠出している。

地域の森林管理推進センターにはない珍しい事業として、市町単独では対応が難しい、林業の担い手育成のための教育機関の運営等に取り組んでいる。

ア 組織体制

南予森林管理推進センターには2022年11月時点で事務局長、事務局次長、臨時職員の3名と技術的指導及び助言のために愛媛県森林管理支援センター²⁵から派遣された技術職員1名の合計4名が常勤している。加えて県南予地方局森林林業課の職員2名、1市2町の林務担当者各1名が必要に応じて南予森林管理推進センターに赴き業務を行っている。

イ 森林経営管理制度の推進

南予森林管理推進センターでは愛媛県森林管理支援センターの技術職員の指導のもと、1市2町合同で森林経営管理制度に基づく意向調査や現地調査等を進めている。一方で「経営管理権集積計画」公告後の対応については各市町の方針にゆだねられており、南予森林管理推進センターはそれぞれの手続きの進捗を管理しつつ、各市町の意向に合わせて柔軟に対処している。

各市町の林務担当者は全員林業専門職ではないため、愛媛県森林管理支援センターの技術職員の指導や助言を適宜受けながら業務にあたっている。これにより市町職員が業務を通して専門知識や技術を学ぶ機会が生まれるという、当初は想定していなかったメリット

25 森林管理推進センターを支援するため、公益財団法人愛媛の森林基金内に設置されている。愛媛県からの委託に基づき、県内5カ所の森林管理推進センターに技術職員各1名を派遣し、森林経営管理制度等に係る技術的な支援を行っている。詳細は、愛媛県「森林管理支援センターによる市町支援」
<https://www.pref.ehime.jp/h35900/documents/03-r2-support-center.pdf>（最終閲覧日：2022年12月6日）参照。

があるという。

ウ 南予森林アカデミーによる担い手育成

南予森林アカデミーは、林業従事者養成を目的として南予森林管理推進センターが運営している。

地域の林業事業体への新規就業希望者を対象に資格習得を目的とした座学や現場実習等を実施している。研修期間は約1年間（2023年度からは約4か月間のコースも用意している）、受講料は無料で特に受講生の年齢制限は設けていない。2022年度は3名の受講生が在籍しており、県外からUターンした受講生や自伐林家になることを目指して技術習得を目的としている受講生もいる。

南予森林アカデミーが開講したのは南予森林管理推進センター設立の約2年後にあたる2022年4月だが、林業従事者養成の構想は南予森林管理推進センター設立の検討段階からあったという。宇和島市をはじめ松野町や鬼北町でも林業事業体の人手不足が課題となっていた中、林業を担う人材を確保したいという1市2町の強い思いがあったため、2年間の準備期間を経て開講したという経緯がある。そのため、卒業生は受講料が無料である代わりに1市2町のいずれかで林業に就いてもらうことを受講条件としており、受講前の面接でも念押しして確認をしているという。

今後の課題としては受講生の確保が挙げられる。上述の受講条件があるために、どうしても応募者数は限られるという。そこで南予森林管理推進センターでは応募者数を増やす方策として宇和島市と連携し都市部でのフェアや説明会で周知に努めているほか、2023年度から受講期間が約4か月間と短いコースを用意し、早期に就職したい受講生のニーズに込めている。さらにカリキュラムの充実にも力を入れており、例えば現在は外部に依頼している講師について、今後は常勤の専任講師を雇用する予定である。演習林について

も現在は所有者の理解を得られた民有林のみだが、国有林を演習林として利用するために森林管理署へ協力を要請している。

南予森林アカデミーは開講から日が浅いものの、様々な工夫を凝らして地域の担い手育成に取り組んでいる（図 5-8）。

図 5-8 南予森林アカデミー募集チラシ

南予森林アカデミー
第2期生 研修生募集

林業を志す人
アカデミーで学びませんか？

令和5年4月～令和6年3月
約4か月

5名程度

1次募集：令和4年7月1日～令和4年9月30日
2次募集：令和4年11月1日～令和5年1月31日

宇和島市、松野町、鬼北町で林業関係に就業希望のある方を募集します。
〔自伐林業を目指す方はアカデミーへご相談ください〕
林業就業に必要な資格を取得できます。

入学金・研修費 **無料**
（研修生は3000円）
（研修生は1000円）

南予森林管理推進センター TEL 0895-49-5083
http://nanyo-forest.com/

（出典：（一社）南予森林管理推進センター提供資料）

（5）まとめ

宇和島市では森林経営管理制度を着実に進めつつ、森林管理の担い手である林業事業者の人手不足に対応するため、都市からの移住者・新規就業者の獲得に努めている。一方で多くの市町村と同様に林業専門職がおらず、人員も十分とは言い難い。その点で宇和島市

は、南予森林管理推進センターによる1市2町合同の森林経営管理制度の運用、南予森林アカデミーによる担い手育成といった外部連携によって専門知識や人員の不足を補っていると言える。

また、愛媛大学の森林環境管理学リカレントプログラムを利用した職員研修があることや、南予森林管理推進センターで技術職員の指導のもと知識や技能の習得ができることも注目される。林務担当職員の人材育成の機会が用意されていることは、人事異動が頻繁に行われる市町村にあっては重要な点であると思われる。

おわりに

本章では5市町の事例を紹介したが、市町村森林行政の大きな課題だと思われる、組織体制の強化と林業の担い手の確保・育成について各自治体の取組みを改めて取り上げつつ、若干の考察を行いたい。

まず組織体制について、各自治体では他市町村・森林組合等の関係機関と連携しながら、専門性を持つ出向職員の受入れや秩父地域森林林業活性化協議会・南予森林管理推進センターのような共同推進組織の設立等によって組織体制の強化を図っていた。

高山市では森林組合から3名の職員を受け入れており、地域の森林とその所有者に詳しい利点を活かし、重点区域森林整備事業を実施する対象地の選定等に従事している。真庭市では職員の派遣はされていないものの、森林組合とは良好な関係を築いており、地域課題の発見や施策立案等で協力を得ている。両市とも、地域を熟知する森林組合ならではの役割を担ってもらう点が特徴である。秩父市と横瀬町、宇和島市の3市町では、森林経営管理制度の推進のため、森林・林業に精通した専門人材を共同推進組織によって確保していた。また、林業の担い手の確保・育成を共同推進組織の事業で取り

組んでいる点でも共通しており、地域の森林・林業に関する課題解決のために共同推進組織を柔軟に活用していることが分かる。なお、3市町の共同推進組織については、以前から構成自治体同士による一部事務組合等のつながりがあった点、また県や森林組合等の関係機関が組織に人材を派遣している点が共通している。実績がある連携の枠組みを活用しつつ、その枠組みの中で外部の専門人材を確保していることが、実効性のある共同推進組織を設立・運営できた要因だと考えられる。

このように各自治体では森林行政の専門性や人員を補完する諸種の取組みが見られたが、それでもなお、すべての自治体から人員不足を課題とする声が聞かれた。人員不足は全国の自治体が抱える共通の課題であり、今後も短期的に解消する兆しは見えない。限られたマンパワーで効果的な施策を実施するためには、例えば高山市の重点区域森林整備事業のように地域の森林・林業が抱える課題を正確に把握し、重点的に取り組むべき施策を選択し実行することも必要になると思われる。

担い手の確保・育成については、ヒアリング調査をした大半の自治体が課題として林業従事者の不足を指摘していた。地域の森林整備の担い手をいかに確保し育成するかは、組織体制の強化と併せて自治体の森林政策を進めるうえで重要である。

岐阜県立森林文化アカデミーの生徒を対象として、卒業後に市内で林業関連技術業務に就業すること等を条件に就学に必要な経費を補助する高山市、市内の林業事業者が林業希望者に対して行うインターン研修の費用に対して助成している真庭市は、関係機関や事業者が行う事業を支援することによって担い手が地域内で就業しやすいよう工夫している。秩父地域森林林業活性化協議会の場合、森林整備の担い手として位置づける自伐型林業者の育成のため、彼らが自立する際の課題を精査したうえで様々な補助事業を用意してい

る。また、南予森林管理推進センターは宇和島市と共に移住希望者説明会等に参加し南予森林アカデミーについて説明することで、連携して林業就業者の確保と育成に取り組んでおり、どちらの共同推進組織も担い手の育成・確保を重要な事業として位置づけている。

さらにいくつかの自治体では今後も担い手関連施策を拡充する方針があると推察され、ヒアリング調査では森林環境譲与税の用途の展望として、公共施設の木質化に次いで担い手関連（自伐型林業の支援拡充、担い手確保・育成促進）が複数挙げられている（表5-1）。一方で就業した者の定着率が悪い、新規就業希望者が少ないといった課題も挙げられていたため、林業事業体の就業環境の改善や林業大学校等による職業教育の拡充等が今後の検討課題になると考えられる。

今回紹介した事例が全国の自治体にとって少しでも参考になれば幸いである。

都市自治体の森林政策に関する研究会 ヒアリング項目

- ①貴課の執行体制について、人員（担当人数、専門職の有無等）の推移と現状をご教示ください（可能であれば、事務分掌表もいただけますと幸いです）。

森林経営管理制度・森林環境譲与税の導入に伴う増員や、地域林政アドバイザーの導入の有無・活用方法についても併せてご教示ください。

また、市町村合併における旧町村と新市の森林行政の体制の変化（拡充・減少等）がございましたらご教示ください。

- ②貴市の森林・林業の情勢についてご教示ください。

- ③市有林の有無について、有の場合は管理経営の状況についてご教示ください。

- ④「市町村森林整備計画」のほかに市独自の森づくりに関する計画がありましたらご教示ください。

- ⑤森林経営管理制度の対応・進捗及び課題について、差し支えない範囲でご教示ください。

また、森林経営管理制度や森林環境譲与税の創設を背景として私有林に対して市が関わる森林整備が今後進むことが想定されます。新たな事業となることから、事業の担い手の育成・確保について具体的な施策がありましたらご教示ください。

- ⑥森林環境譲与税について、使途や今後の展望・課題についてご教

示ください。また、譲与税の用途の決定について、どこの部署が主導しているかご教示ください（森林・林業部署が主導、財務部署が主導など）。

- ⑦森林行政の運営における国や県の関わりについてご教示ください（例：出向職員の受け入れ、助言・指導など）。また、政策や施策を計画・立案・実施する際にどのような影響があるかご教示ください。
- ⑧他の市町村と連携して取り組む事業や他の市町村が参加する協議会等がありましたらご教示ください（例：周辺自治体との共同森林管理、遠隔の都市部自治体との森林活用に係る協定など）。
- ⑨市内の森林組合の活動状況及び貴市との関わりについてご教示ください（例：政策・施策への関与・提案、森林行政における技術的問題への支援、林政業務の受託、貴市による研修機会の提供など）。また、民間企業やNPO等と同様の関わりがありましたら併せてご教示ください。
- ⑩林務担当の職員が参加する外部・内部の研修がありましたらご教示ください。また、担当の人員・専門性確保のために特徴的な取り組み（人事ローテーション等）がありましたらご教示ください。
- ⑪森林の資源情報について、独自にレーザ測量等の計測機器による把握等をしておりましたらご教示ください。
- ⑫木材利用促進施策の一環として、円滑な木材流通体制の構築があります。このような体制構築のために市の政策として実施されて

いることがありましたらご教示ください。（例：共同施業団地の設置、木の駅プロジェクト（未利用材の利活用を含む）への支援、乾燥・加工工場の誘致等）

- ⑬ウッドショックやロシアのウクライナ侵攻に伴う木材需要の高まりに対して、市の施策として検討もしくは実施されていることがありましたらご教示ください。

第6章

講演

－市町村が目指すべき森林政策と それを担う人材－

造林技術研究所 代表 **横井 秀一**

2022年8月9日に開催した第3回「都市自治体の森林政策に関する研究会」では、造林技術研究所代表や岐阜県立森林文化アカデミー特任教授等を務める横井秀一氏をゲストスピーカーとしてお招きし、講演及び研究会座長委員との活発な意見交換が行われた。本稿では、その模様を紹介する。

1 今日の森林・林業の問題の原因と背景

今日の森林・林業に様々な問題があることは、皆さんもご存じのことかと思う。すべてを挙げては切りがないためここでは割愛するが、問題が生じた原因は、行政がエビデンスを持たない政策や施策を立案し、現場ではその政策や施策をそのまま受け入れ、補助金に頼って現場管理・作業を行うという流れが常態化してしまっていることだと考えている。そして、そのような背景には、林業の専門技術者を育てる教育が不足していることや、優秀な人材がいても活かせない、組織の改革ができないといった根深い問題が存在している。

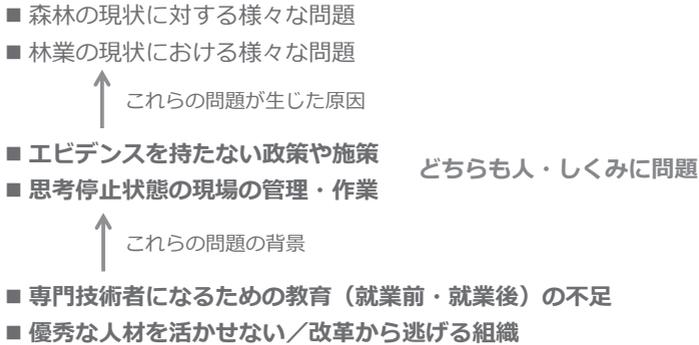
2 市町村が目指すべき人材の活用

上記のことから、市町村が森林政策を進めるためには専門人材の活用に取り組みなければならないが、多くの市町村では業務が山積し、専門職もないというのが現状だと推察される。そのような市町村は、外部の専門人材の活用方法を考えてほしい。

私は必ずしも市町村に林業専門職がいる必要はなく、また、行政マンだからこそできることもあると考えている。その代わり、外部の専門人材の活用方法に知恵を絞るべきだと思っている。

図 6-1 森林政策を考える上での大きな問題

森林政策を考える上での大きな問題



（出典：講演者提供資料）

3 外部の専門人材の活用方法

外部の専門人材については、誰をどのように活用するかが重要となる。市町村に求められているのは、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などを考慮しつつ、慎重な人選を行うことである。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ている恐れもあるため、その活用には注意が必要である。

この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ケースが多いのではないと思う。しかし、市町村職員になってしまうと、時間で管理されるためにアドバイザー以外の業務をしなくてはならなくなり、例えば専門人材としての業務遂行に必要な知見を習得する時間・機会を持てなかったり、所属する組織に気を使ってしまう必要な指摘ができなくなったりするという問題が生じると

考えられる。地域林政アドバイザーごとに就業形態の希望は異なると思うが、雇用契約ではなく身軽に活動できる委託契約も選択できるようにするなど、活動しやすい就業形態や環境づくりが求められる。

他にも、私は市町村や都道府県が外部の専門人材にアドバイザーや研修講師を依頼する際の報酬の低さを問題視している。例えば木造建築の設計に係る研修では、研修費用が高額でも最新の情報を得ようと建築士らが多く集まり、講師に支払われる報酬も十分な額である。

ところが、林業の業界では研修の講師に支払われる金額は少なく、業界全体が情報や技術の習得に適正な対価を支払うという意識が薄いと感じる。行政機関も同様で、研修の講師を担う専門人材に対して適正な対価が支払われているとは言いがたい。

専門人材に適正な報酬が支払われなければ、アドバイザーなどの活動も低調になってしまう恐れがあるため、市町村はアドバイザーの確保という意味でも、適正な報酬額を支払うことを意識してほしい。

図 6-2 地域林政アドバイザーの活用

地域林政アドバイザーをしっかりと活用

- アドバイザーが実力不足
 - アドバイザーとして活動しにくい雇用形態
- ↓ 市町村ができるこれらへの対処
- **実力のあるアドバイザーの見極め**
 - **アドバイザーが活動しやすい形での仕事の依頼**
 - **十分な報酬**

(出典：講演者提供資料)

4 市町村の森林政策の方向性

市町村の森林政策については、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。

林野庁は一時期、間伐の推進をしていたが、昨今は180度と言ってもよいほど方向性を変えて主伐再造林を推進している。国の政策が方針転換したことを背景として、森林が「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だという論調があるが、森林は農作物とは異なり、伐採しなければ腐ってしまうということはなく、100年後や200年後でも収穫できることが利点である。そのため、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、森林組合のプランナーなどが森林経営上の観点から勧めるならいざ知らず、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。

また、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、これらの機能が発揮されることは当然好ましいと思う。しかし国や都道府県ならまだしも、市町村の森林政策というスケールでは、後述する市町村が優先すべき政策目的を脇に置いてまで目的の第一に据える必要はないと考えている。

それでは、市町村の森林政策で優先すべきものは何かと言うと、第一に防災である。森林が災害発生の原因とならないように、万が一森林で災害発生した際は民家などの保全対象への被害を抑制できるように、市町村が適切な森林管理を行うことが求められる。

適切な森林管理については、最近では都道府県の主導により、森林経営管理制度によって市町村が自ら管理する森林の針広混交林化を目指す動きがある。実際に私の元にも針広混交林化に関する研修の依頼が来ることがある。しかし、針広混交林化はあくまで防災や環境保全等の政策目的達成の「手段」であり、その部分の丁寧な検討

図 6-3 市町村が優先すべき森林政策

市町村が優先すべき森林政策

■ 防災

- 森林が災害の発生起点にならない／災害を誘発しない
- 森林が災害から保全対象を守る

■ 地域振興

- 地域の中でしっかり稼ぐ
- 地域住民が豊かになる（金銭的なことだけでなく）
- 単なる林業振興にあらず 木材生産以外にも広く目を向ける
 - 林業が主要産業であれば林業振興であつてもいい
- 木材流通が地域内で完結する必要はない
 - できるだけ付加価値をつけて地域外へ流通

（出典：講演者提供資料）

をせず、十分な根拠もないままに針広混交林化を自己目的化することは避けなければならない。そのため、私はエビデンスなき針広混交林化を目的とした研修についてはお断りしているが、針広混交林化を手段の一つとしつつ、防災などの目的のために市町村ができる範囲で何をすればよいのか、その話題を提供するので一緒に考えましょう、という研修であればお受けしている。

重要なことは、防災をはじめとする政策目標を明確にしたうえでの、目標達成のための森林管理手法の検討である。

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。ここでいう地域振興とは、金銭を稼ぐことはもちろん、住民らの心の豊かさも含めて地域全体が潤うことである。

その方法としては、木材生産以外にも広く目を向ける必要がある。地域住民の利益となる森林活用であれば、例えば森林空間の利用など、地域に適した方法があつてもよい。また、木材の生産から消費まですべてを地域内で完結させようとする、どこかで無理が生じ

る可能性があるため、地域内でできるだけ木材に付加価値（製材・乾燥・加工など）を付けた上で、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。

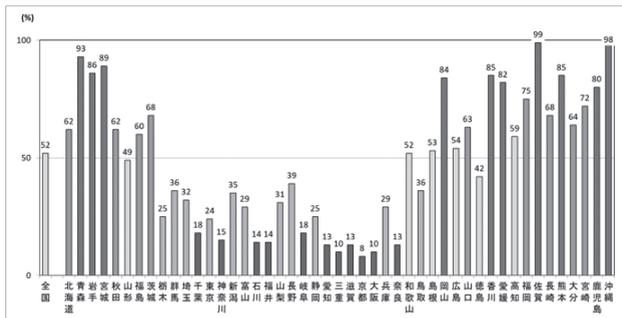
5 森林の境界不確定問題

森林管理における懸念の一つに林地の境界不確定がある。これはかなり前から指摘され続けてきたが、今日もなお大きな問題として残っている。林地は住宅地などと比較して地籍調査が後回しにされることが多く、森林の集約化の際に大きな障害となっている。このままでは所有者の世代交代でさらに深刻化する恐れがあるため、市町村も積極的に支援して解決すべき課題である。

繰り返しになるが、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指すべきか、一つのモデルをこの研究会で示すことができれば有意義

図 6-4 全国の地籍調査進捗率

ついて回る林地の境界不確定



地籍調査進捗率(令和3年度末時点、令和4年6月調べ)

[全国の地籍調査実施状況 | 地籍調査Webサイト \(chiseki.go.jp\)](http://chiseki.go.jp)

(出典：講演者提供資料)

だと思う。

6 意見交換

Q1. 市町村は外部の専門人材を活用するにあたり、適任者を見つけることが最も難しいのではないか。現状は都道府県に頼る市町村が多いと考えられるため、都道府県の役割も大切だと思われる。この点について、県の役割も含め教えていただきたい。

○横井氏 ご指摘の通り、市町村林政への支援は都道府県の林業普及指導員が主に担っている。さらに、長期的広域的な視点からの地域の森林づくりや市町村への指導・支援を目的として、2013年には森林総合監理士制度も創設されたが、実際には林業普及指導員に屋上屋を架しているに過ぎず、うまく活用できているとは言えない。

制度の創設当初は、森林総合監理士資格を持つ都道府県職員が地域課題に長期間取り組むことが期待されていたものの、国が具体的な制度の活用のある方を示さないまま都道府県に丸投げしてしまったことが活用できない原因だと思われる。また、都道府県においても、森林総合監理士の有資格者であっても通常の人事異動に組み込まれてしまっているため、市町村支援の担当から外れてしまうことがある。これでは、市町村ごとの課題に対して都道府県職員が腰を据えて取り組むことができない。

都道府県職員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が退職後に市町村と契約し、アドバイザーになる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、それに加えて専門技術者や学識者など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。

Q2. 地域林政アドバイザーについては、雇用の安定化を図ることを目的に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。事例があれば教えていただきたい。

○横井氏 地域林政アドバイザーを職員採用ではなく、委託契約で活用している市町村は岐阜県内や静岡県内にいくつかある。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。

Q3. 林業専門職がない市町村でも外部の専門人材の活用は可能か。

○横井氏 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、それぞれの職員が持つ能力を活かして、専門職にはない発想で事業を立案することなどが挙げられる。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人材に頼ることで成功に結びつけた事例もある。

とはいえ、市町村内部に林業専門職がいる必要はまったくないかと言えば、そうとも言い切れない。契約の内容次第だが、アドバイザーが市町村の事業すべてに参画するわけではなく、また専門職がない場合、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。

Q4. 国が進める主伐再造林の方針が与える市町村への影響を教えてください。

○横井氏 大規模な主伐（皆伐）は環境への負荷も大きいいため、様々

なりリスクが伴う。また、小規模であっても、伐採後は「天然更新」の名のもとに何も手を入れないことが多い。市町村の役割として重要なことは、再生林や天然更新で森林が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である。しかし、実際には人手不足や知識不足で検査を十分に実施できない市町村は多いと考えられる。

Q5. 外部の専門人材を選ぶ基準として、「地域を熟知しているか」を挙げられていたが、具体的にはどのようなことに熟知した者が良いと考えられるのか。

○横井氏 「地域」については、森林の構成などが都道府県境を跨いで共通していることや、木材が県外へ流通していることも多く、関係者の中には森林政策は道州制のような地域の括りで考えるべきだという人もいる。市町村が専門人材を選ぶ場合、当該市町村と共通する植生や木材関係産業、木材の流通経路で形作られる「地域」に精通しているかが重要と思われる。

Q6. 市町村が林業専門職を採用する際、どのような知識・能力を重視すべきか。

○横井氏 市町村職員の業務としては現場で森林を評価することが重要なので、造林学やその基礎になる森林生態学の知見を持つ林業専門職がいるとよいのではないかと。そのような林業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外部の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る。

終章

自治体森林政策の方向性

国際基督教大学教養学部特任教授 **西尾 隆**

本報告書では、都市自治体の森林政策をめぐる問題状況を整理した上で、都市と山村の連携課題、自治体の業務体制の実態をふり返り、豊田市および林政の先進自治体におけるユニークな取り組みを紹介してきた。議論のエッセンスはすでに各章で示されているが、最後に自治体森林政策の方向性を記し、まとめに代えたい。

自治とは、地域ごとにその固有の課題に向き合い、自然・産業・人材などの地域資源をよく見きわめ、計画的かつ持続的に課題解決にとり組むことだと要約しうる。地球温暖化や木材需給をはじめとするグローバルな動向、国の法令や税制など制度環境の変化は容易に見通せないとしても、安易な楽観も過度の悲観もせず、地域でできることを着実に進めることが分権時代の自治体の役割であろう。とはいえ、国・都道府県という上位の政府による補完は不可欠であり、近隣自治体との広域連携、森林組合など地域の諸団体や市民との協働を欠いて効果的な森林管理は望めない。

「新しい森林管理システム」といってもゼロからスタートするわけではなく、既存の制度やネットワークに修正を加えながら、連携と協働の強化を目指すことが鍵になると思われる。その際まず必要なことは、森林政策にコミットしうる人材の確保であろう。ただ、都市自治体には林業専門職が不在か少数のことも多く、育成には時間がかかり、自前主義は困難かもしれない。だとすれば、都道府県からの職員の出向、森林組合や企業との人的交流、外部のアドバイザーの活用、地域おこし協力隊による支援などがより簡便で効果的な方策となるだろう。

第2に、広域連携に関しては、郡制など古くから続く地域的つながりの再確認、かつて川上と川下を結んでいた木材の生産・加工・消費経路の再構築、消防・衛生・福祉など他分野で行われている事務の共同処理による連携の拡大などが考えられる。平成の大合併でできた都市部と山村部の一体化に加え、合併協議では実現しなかつ

た自治体同士の協力を改めて検討してもよいだろう。中心となりうる都市自治体には、ぜひ広域連携のイニシアティブをとってもらいたい。

第3に、自治体組織の内外でのネットワークづくりが考えられる。森林林業分野に近い農業分野に加え、環境保全や観光、スポーツ・レクリエーションを担当する教育委員会との連携、さらに異なる分野間の政策再編にもシナジー効果が期待できる。それらの分野では行政と市民が協働関係を築いていることも多く、そこから森林政策にも新たな展開の可能性が生まれてくるだろう。

2019年から自治体への森林環境譲与税の配分が始まったが、多くは有効に使われず、半分以上が基金に回されているという。筆者が担当職員であれば、ドイツや北欧と言わないまでも、森林政策の先進自治体への視察旅行を提案したいところである。自治体間の連携には近隣だけでなく、遠隔地の自治体との人的・技術的・文化的な交流も考えられる。そしてその延長上に、国境を越えた森づくりの国際協力があってもよいだろう。

資料編

都市自治体の森林政策に関する研究会
資料

都市自治体の森林政策に関する研究会
構成員名簿

【座長】

西尾 隆 国際基督教大学教養学部特任教授

【委員】

西野 寿章 高崎経済大学地域政策学部教授

早尻 正宏 北海学園大学経済学部教授

小山 剛 豊田市産業部農林振興室森林課担当長

【事務局】

米田 順彦 日本都市センター理事・研究室長

加藤 祐介 日本都市センター研究室 主任研究員

田中 洸次 日本都市センター研究室 研究員

中川 豪 日本都市センター研究室 研究員

佐々木 伸 日本都市センター研究室 研究員

(順不同)

※肩書等は2023年3月現在のもの。

研究会の開催日程

- 第1回研究会 日 時：2022年5月26日 15：00～17：00
場 所：都市センターホテル 604会議室
- 第2回研究会 日 時：2022年6月30日 10：00～12：00
場 所：都市センターホテル 703会議室
ウェブ会議サービス Zoom（併用）
- 第3回研究会 日 時：2022年8月9日 10：00～12：00
場 所：都市センターホテル 707会議室
ゲストスピーカー：造林技術研究所代表
横井 秀一 氏
- 第4回研究会 日 時：2022年10月7日 18：00～20：00
場 所：都市センターホテル 705会議室
ウェブ会議サービス Zoom（併用）
- 第5回研究会 日 時：2022年12月21日 10：30～12：30
場 所：都市センターホテル 703会議室

ヒアリング調査の実施概要

埼玉県秩父市

日 時 2022年8月16日10:00～12:00
調 査 先 秩父市環境部森づくり課
調 査 者 西尾座長、西野委員、事務局
方 法 現地調査

埼玉県秩父郡横瀬町

日 時 2022年8月16日13:40～15:40
調 査 先 横瀬町振興課
調 査 者 西尾座長、西野委員、事務局
方 法 現地調査

岡山県真庭市

日 時 2022年8月30日15:00～17:00
調 査 先 真庭市産業観光部林業・バイオマス産業課
調 査 者 西尾座長、事務局
方 法 現地調査

岐阜県高山市

日 時 2022年9月22日13:00～14:30
調 査 先 高山市林政部林務課
調 査 者 早尻委員、小山委員、事務局
方 法 現地調査

愛媛県宇和島市

日 時 2022年11月11日9:30～11:30
調 査 先 宇和島市産業経済部農林課
(一社)南予森林管理推進センター
調 査 者 早尻委員、事務局
方 法 現地調査

プロフィール

西尾 隆（第1章・終章執筆）

国際基督教大学教養学部特任教授

1955年広島県生まれ。国際基督教大学大学院行政学研究科博士後期課程修了（学術博士）。2020年3月まで国際基督教大学教養学部教授、4月より特任教授。この間、プリンストン大学、ロンドン経済大学（LSE）客員研究員、参議院客員調査員など。専門は行政学・地方自治論。著書に『公務員制』、『日本森林行政史の研究』（共に東京大学出版会）、編著に『現代の行政と公共政策』（放送大学教育振興会）など。

西野 寿章（第2章執筆）

高崎経済大学地域政策学部教授

1957年生まれ。愛知大学大学院経営学研究科修士課程修了。専攻：経済地理学、地域開発論。博士（地域社会システム 愛知大学）。単著に『日本地域電化史論』（日本経済評論社、2020年、人文地理学会賞・学術図書部門受賞）、『山村における事業展開と共有林の機能』（原書房、2013年、地理空間学会賞・学術賞受賞）などがある。所属学会：日本地理学会、人文地理学会、地理空間学会、東京地学協会など。

早尻 正宏（第3章執筆）

北海学園大学経済学部教授

1979年広島県生まれ。北海道大学大学院農学研究科博士後期課程修了。博士（農学）。専門は林業経済学、協同組合学、地域経済学。著書に『福島に農林漁業をとり戻す』（共著、みすず書房、2015年）、

『地域の再生と多元的経済－イギリスのサードセクターと社会的企業に学ぶ－』（共編著、北海学園大学出版会、2021年）、『森林を活かす自治体戦略－市町村森林行政の挑戦－』（分担執筆、日本林業調査会、2021年）など。

小山 剛（第4章執筆）

豊田市 産業部 農林振興室 森林課 森づくり担当 担当長

2002年稲武町役場入庁、2005年市町村合併により豊田市森林課発足時メンバー。

2015年から地域振興部地域支援課で山村振興等を担当。その後2020年から現職（林政15年）。現在は、間伐推進、計画策定、人材育成等を担当。2015年森林総合監理士（フォレスター）登録。

横井 秀一（第6章ゲストスピーカー）

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

千葉大学大学院園芸学研究科修了。博士（農学）。専門は造林分野。共著書に『森林未来会議』（築地書館）、『広葉樹の森づくり』（日本林業調査会）、『雪国の森林づくり』（日本林業調査会）など。飛騨市広葉樹のまちづくり推進アドバイザー、フォレスターズ合同会社アドバイザー。

森林政策と自治・分権 —「連携」と「人材」の視点から—

2023年3月発行

編集・発行 公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

TEL 03(5216)8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

URL <https://www.toshi.or.jp>

印刷 株式会社 報光社

〒691-0001 鳥根県出雲市平田町993

TEL 0853(63)3939

ISBN 978-4-909807-32-8 C3031

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。
This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-909807-32-8

C3031 ¥1500E

定価1,650円
(本体価格1,500円+税10%)



9784909807328



1923031015005

