

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なので、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

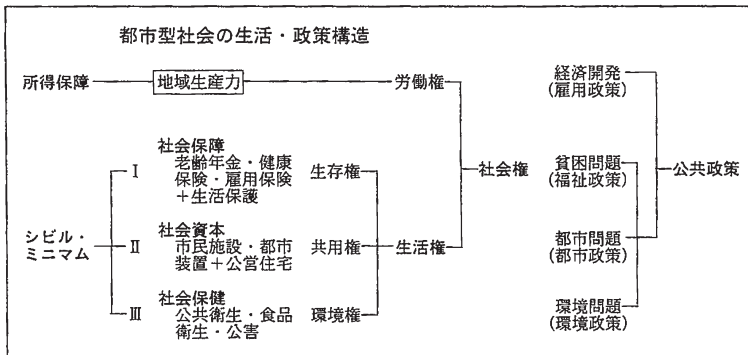
戦後の日本は急激な都市化を経験し、農山村部から都市部、地方から首都圏への持続的な人口移動により、過疎と過密の進行という現在まで続く課題に直面することになった。もっとも国が政策的にこの人口移動を推し進めたわけではなく、「地域間の均衡ある発展」を目標に策定された1962年の「全国総合開発計画」以来、ほぼ一貫して都市と農村の人口・産業・所得の不均衡の是正を試みてきた。だが、現実には1960年代前半をピークに、75年まで三大都市圏（東京・大阪・名古屋）への人口の転入超過が続き、東京圏に限っては94～95年と最近のコロナ禍による例外を除き、多い年で30数万人、21世紀以降も年数万人の転入超過が続いている。

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）の手續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質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。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、ベテラン職員も育っていない。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伺い、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いない。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。