

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。

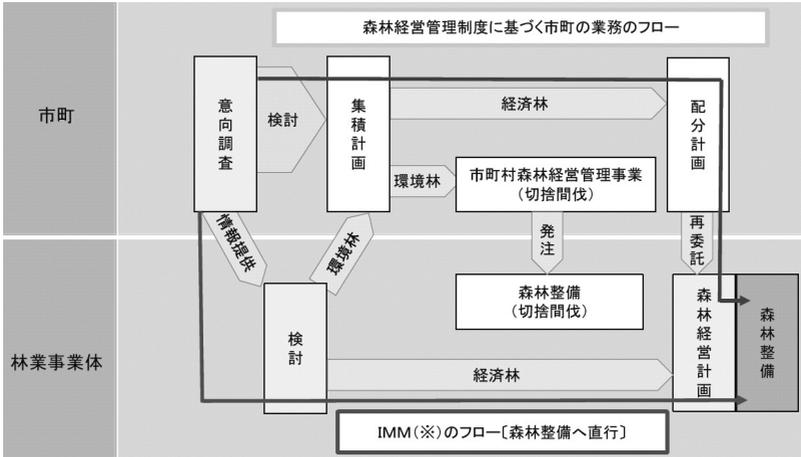
南予森林センターには、事務局長、事務局次長、臨時職員の3人、森林管理支援センター（注19参照）から派遣された主任技師1人、愛媛県南予地方局森林林業課の職員2人、1市2町の林務担当者が各1人、南予森林組合職員1人が所属する。南予森林センターに常駐するのは事務局の3人と森林管理支援センターの主任技師である。県職員、市町職員、森林組合職員は通常、業務内容に応じて顔を出す。メンバー全員が顔を揃える全体会議が週1回のペースで開催されている。

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で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—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。