

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。

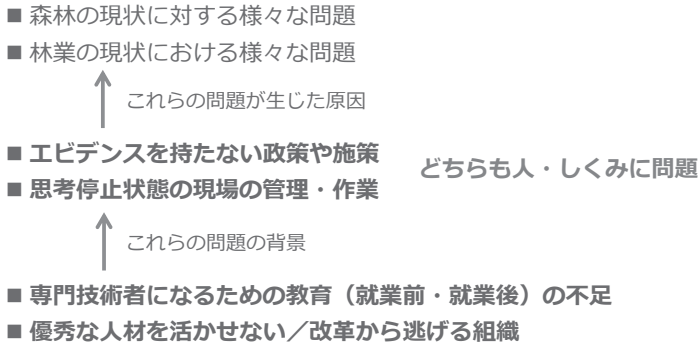
2 市町村が目指すべき人材の活用

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場合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生林を推進している。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生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。

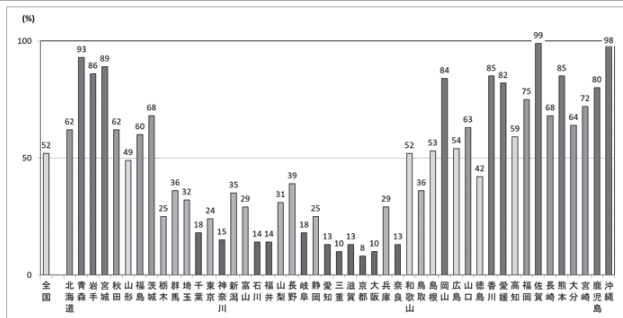
5 森林の境界不確定問題

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。