



Title	市町村森林行政の現状と施策過程に関する実証的研究 [論文内容及び審査の要旨]
Author(s)	鈴木, 春彦
Degree Grantor	北海道大学
Degree Name	博士(農学)
Dissertation Number	甲第14824号
Issue Date	2022-03-24
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/85576
Rights(URL)	https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Type	doctoral thesis
File Information	Suzuki_Haruhiko_abstract.pdf, 論文内容の要旨



学位論文内容の要旨

博士の専攻分野の名称：博士（農学）

氏名：鈴木 春彦

学位論文題名

市町村森林行政の現状と施策過程に関する実証的研究

多様化する森林への社会の期待に応え、持続可能な地域森林管理を実現していくためには、市町村森林行政の役割が重要になってくる。戦後の市町村林政は国政策の展開に大きな影響を受けており、特に2000年前後以降は地方分権化が進行する中で多様な役割が市町村に求められるようになってきた。これに対して戦後の市町村林政研究は、国家政策に対する市町村の対応に関する分析と、一部の先進的な自治体を事例にその施策内容の特徴や展開の分析を主に行ってきた。こうした研究の結果、市町村の林務体制の脆弱性や政策展開の限界が明らかにされたほか、一部の市町村では施策の多様化が見られることなどが指摘された。また、1990年前後には都市部自治体を中心として自然環境保全に関わる主体的な政策展開が始まり、2000年代には市町村が林務体制構築を行いつつ施策展開を進めるなど、市町村森林行政の主体性が高まっていることが指摘された。

しかし、市町村施策のプロセスや、それを担う林務体制・人材に関する研究はほとんどなく、全国市町村の森林行政の状況把握も2014年以降に行われていない。また、2010年代の市町村の主体性発揮の様態についての検討は行われていない。そこで、本研究では、近年の全国市町村の森林行政の状況と2010年代の市町村森林施策について、体制や人材を中心に分析し、今後の市町村森林行政の発展に向けた方向性を検討することとし、次のように目的を設定した。第1に、市町村の現段階の林務体制と政策展開について市町村を対象としたアンケート調査によって検討する。第2に、市町村の独自施策プロセスを把握し、プロセスの運用体制を明らかにする。第3に、市町村の独自施策を充実させるための手法・条件を明らかにする。第2、第3の目的を達成するにあたって、自治体の規模や施策分野の異なる5市町村6施策を事例にし、特に地域人材の役割や相互関係に注目して分析することとした。以上を踏まえて現在の市町村森林行政の林務体制や政策展開について評価を行った。

2018年度に全国市町村を対象に実施したアンケート調査(回収数615通)の結果、多くの市町村では、林務担当体制は小規模で、専門性を持たない職員が他業務を兼務しながら担っている実態が確認された。林業職を採用している市町村は全体の8%で、2009年度に石崎らが行った調査と比較して林務担当職員の専門性確保の状況には大きな変化がないことが分かった。森林計画に関わる業務について都道府県への依存が強いほか、伐採届の運用にも困難を抱え、地域の施業コントロールができているとはいいがたい状況にあった。近年の地方分権化に対する市町村の受け止めは、負担が増えて迷惑などの消極的な意見が多く、森林環境譲与税に対しては歓迎と困惑に意見が分かれた。

一方で、独自計画等の策定や常設の委員会等の設置の動きが広がっており、約半数の市町村は林務担当体制の強化を検討しているなど一部の市町村林政に変化の兆しが見られた。ただし、市町村の脆弱な体制に当面は変化がないと考えられることから、人材育成も含めた市町村の体制づくりに森林政策の焦点を当てることが重要である。

5市町村の独自施策プロセス分析については、施策プロセスは課題設定・内容検討・実施の3段階に区

分でき、施策の内容を決めるのは内容検討段階であることから、この段階に特に焦点を当てて分析を行った。その結果、施策の内容検討を委員会で行う委員会型、自治体の実務職員が施策を具体化する実務職員型、民間企業に検討を委ねる民間活用型の 3 タイプに区分できた。施策形成にかかわる地域人材の協力関係が最も良好に発揮されるように 3 つのタイプが形成されており、自治体に取り組んだ施策分野や自治体の基礎的な性格が施策の検討体制を規定していた。

次に、施策形成に関わった地域人材については、自治体の実務職員、管理職職員、自治体の長、地域の現場林業関係者、林業分野以外の関連する人材に注目した。実務職員は自治体内部では施策形成の中心となってキーパーソンの役割を果たしていたほか、外部のキーパーソンと自治体をつなぐ役割を果たしていた。これら実務職員は専門職採用や林務担当として 5 年以上長期配置されることで専門性の確保が図られていたほか、外部の人材・組織とのつながりの中での学びが、キーパーソンの役割を果たすことを可能とさせていた。研究者などの林業分野以外の関連する人材も施策内容を形成にあたってキーパーソンとして重要な役割を果たしていた。地域人材が市町村施策に貢献できた要因として、地域森林管理等に貢献する明確な意思を持っていたこと、地域課題や地域条件を踏まえて検討を行ったことがまず指摘できた。また、自治体の実務職員については主体的に行動して外部人材との連携関係を維持できたこと、外部の林業分野以外の人材は地域関係者等と対等な立場で議論ができたことが指摘できた。また、十分な検討期間の確保など施策検討計画のデザインを適切に行ったほか、先行事例の参照や地域課題への落とし込み、既存の政策資源の活用など自治体施策を充実させるための多様な手法・条件を採用したことが独自施策の展開を可能とさせていた。

以上の結果を踏まえると、市町村の現段階の林務体制の全般的な評価として、林務担当職員数の少なさ、相対的な業務量の多さ、専門性の不足などの点から体制が脆弱であると評価できた。市町村の政策展開については、多くの市町村では分権化業務の受け皿になれておらず、都道府県や森林組合に依存し、自立できないまま市町村森林行政が運営されている状況であると評価できたが、林務担当体制強化を検討する動きが見られるなど一部の市町村森林行政に変化の兆しが見られた。また、2010 年代の市町村森林行政の主体的取り組みについては、5 自治体の事例から、国から独立した形での市町村の主体的な施策の展開が、より多様な地域課題に対応し、施策の質と実効性を高めながら地理的にも広がっている段階に入ったと評価できた。そこでは、自治体の実務職員と研究者らの外部人材が中心となりつつ、多様な地域人材が協力するローカルガバナンスが構築され、施策段階に応じて体制を変化させながら施策を発展させていた。

今後の市町村森林行政の発展のためには、第 1 に市町村の実務職員の育成と確保を図ることが重要であり、実務職員の配置や専門職採用など人事面での措置のほか、地域の自主研究グループや市町村同士の連携の場の実務職員が積極的に参加し学ぶことが必要である。第 2 に、市町村内で森林・林業の重要度を高めて自治体内部の林務体制を整備していくことが重要であり、そのためには災害防止・地域振興・人材育成など、主要産業論とは異なる地域森林の位置づけが必要である。第 3 に、市町村施策に研究者などの外部人材を巻き込み、これら人材の持つ能力を活かした施策形成が重要で、そのためには多様な外部人材との人脈構築のほか、外部人材が活躍できる環境を自治体で作ることが重要である。第 4 に、都道府県職員の人材育成を図りつつ、都道府県が市町村と対等な立場で「伴走型」支援を行うことが重要である。