



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 [全文の要約]
Author(s)	鈴木, 春彦
Description	この博士論文全文の閲覧方法については、以下のサイトをご参照ください。 https://www.lib.hokudai.ac.jp/dissertations/copy-guides/
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/2115/85578
Type	doctoral thesis
File Information	Suzuki_Haruhiko_summary.pdf



学位論文の要約

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

第1章 研究の背景と目的の設定

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、その展開過程を「①敗戦～1980年代」「②1990年代」「③2000年前後以降」の3期に分けて整理すると、①では1964年の林業構造改善事業を皮切りに国政策に市町村を巻き込む形で政策展開が始まり、②では国内林業の苦境を打破するため流域管理システムが1991年に導入され、③では地方分権化が進行し様々な役割が市町村に求められ、2019年の新たな森林管理システムと森林環境譲与税の創設に行き着いた。

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年代には市町村が森林行政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。

第2章 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

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。一部に職員規模の大きな市町村はあるものの、約 6 割は職員数 3 名に満たない小人数の体制だった。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ない状況にあった。

近年の地方分権化に対する市町村の受け止めは、「ぜひ推進すべき」と答えた市町村はわずかで、「国や都道府県が責任をもって実施すべき」「負担が増えて迷惑」という否定的な意見や、「林務専門職を配置すべき」という体制強化を望む意見が多かった。森林環境譲与税に対しては、「独自の森林予算が増えるので歓迎」とこの税制を歓迎する市町村は 40%だったが、迷惑と感じているなど消極的な受け止めは半数を超えて、市町村の意見は分かれた。

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。市町村による独自計画等の策定は、市町村の森林管理に対する意欲の現れと見ることができ、計画等に沿って政策を展開し実効性を高める自治体が増えてこれば、地域森林管理を前進させていくことができる。委員会や審議会の設置は、新たな主体や多様な主体を市町村林政に組み込むことであり、地域住民の意見の汲み上げや適切な地域課題の設定、新たな解決法の提案などにおいて議論が活発になっていけば、地域の実情に即した課題解決型の市町村林政が展開していく可能性がある。今後の市町村の林務体制の強化に向けて、約半数の市町村が林務担当職員数の増や林業職採用などを検討し、森林環境譲与税の使途として地域林政アドバイザーの雇用に充てるなど、新しい制度を用いて専門的人材を確保しようと計画する自治体も出てきた。分権化が進む中でも、これまでは林務体制を強化する動きは少なかったが、森林経営管理法や森林環境譲与税の創設を受けて体制強化を「検討」する市町村が広がっているといえる。

しかし、これらの林務体制強化の動きの多くは検討段階であり、当面は、多くの市町村は既存の体制を維持しながら分権化に対応していくことになる。市町村の林務体制は急激に変わらないという視点に立って、一部市町村の変化の兆しを丁寧に追いながら、今後の地域森林管理や分権化の議論を深めていく必要がある。

第 3 章 市町村森林行政における施策形成・実施の体制と地域人材の役割： 5 自治体の独自施策を事例として

5 市町村の独自施策プロセス分析について、本研究で事例とする施策分野は先行研究（柿澤編、2021）の区分に倣い、独自の施業ルール等の森林管理政策として「森林計画・施業規制」、地域材利用等の森林林資源活用政策等として「木材利用」、地域の担い手育成などの「現場人材育成」の 3 分野に注目し、それぞれ先駆的な独自施策を展開している自治体を選定した。「森林計画・施業規制」に関わる自治体として愛知県豊田市・岐阜県郡上市、「木材利用」に関わる自治体として北海道中川町と岐阜県飛騨市、「現場人材育成」に関わる自治体として鳥取県日南町を選定した。

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。委員会型は郡上市と豊田市の 2 市、実務職員型は中川町と日南町の 2 町、民間活用型は飛騨市である。

独自施策プロセス分析の結果、委員会型の 2 市では、常設委員会で協議した上で施策を課題設定し、内容検討は一時的な委員会、実施は自治体、進捗管理を常設委員会が行っており、自治体が設置した常設、一時的な委員会が各段階で役割を果たしていた。

実務職員型の 2 町では、市町村長が課題設定し、内容検討は実務職員、実施は自治体（外郭団体含む）が担うという体制変化だった。自治体の長が自治体の主要課題として位置づけ、これに実務職員が応えるという形で施策形成と実施が図られた。

民間活用型の飛騨市では、市町村長が課題設定し、内容検討は実務職員を經由して民間コンサルタントが行い、実施は第 3 セクターが担うという体制の変化だった。実務職員型と同様に自治体の長が課題設定し、民間企業を巻き込んで施策形成と実施が図られた。

このような各タイプの施策体制の変化を踏まえ、本研究で特に焦点を当てた内容検討段階における施策の検討体制の特徴として、第 1 に各タイプの施策は、それぞれ特徴を持った検討体制を構築する中で施策が具体化されていたこと、第 2 に各タイプの施策形成において、施策のキーパーソンがそれぞれの強みを活かして貢献していたこと、第 3 に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こと、第 4 に各タイプの施策形成を可能にした要因として、地域における協力体制を構築できたことの 4 点が指摘できた。

次に、施策形成に関わった地域人材については、5 自治体の自治体の実務職員、管理職職員、自治体の長、地域の現場林業関係者、専門家の 5 種類の人材に注目して分析した。

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。管理職職員は実務職員をサポートし、施策決定プロセスや施策の継続等においても役割を果たし、自治体の長は課題設定や施策形成のバックアップしていた。地元の林業事業者や森林組合、製材工場などの地域の林業関係者は、木材生産や木材加工、現地実習の受入れ、委員会への参加など自治体の施策に協力していた。専門家は、研究者は専門的知見や技術の提供、民間コンサルタントは施策の組み立て自主研究グループの技術者は専門技術の提供などで、時にキーパーソンとして施策をリードし、自治体の施策プロセスに大きな役割を果たしていた。

これらの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た検討ができたこと、自治体の実務職員は主体的に行動し、外部人材を巻き込んで関係を維持できたこと、専門家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、5 自治体の施策プロセスにおいて、独自施策を充実させるための手法・条件について分析した。まず、自治体がどのような検討計画を立てて臨んでいたかの施策検討計画のデザインについては、第 1 に施策形成に必要な検討期間を十分に確保していたこと、第 2 に自治体の森林にかかわる構想等に独自施策を位置付けていたことが指摘できた。

次に、施策検討に際して、自治体が採用していた施策を充実させるための手法や条件については、第 1 に全国の先行事例を参照して、施策形成に活かしていたこと、第 2 に先行事例の欠点や自らの地域の条

件との違いを踏まえた施策検討が行われていたこと、第 3 に地域条件に適った施策内容へ落とし込みには、現地検討会の開催や地域の調査データの活用が有効だったこと、第 4 に研究者や林業技術者を巻き込み、専門性を確保する形での施策形成と実施が図られていたことが指摘できた。

さらに、既存の政策資源の活用については、第 1 に森林計画・施業規制の分野では、市町村森林整備計画など国の制度に施策を位置づけることによって、独自施策の実効性が担保されていたこと、第 2 に国の補助事業を有効に活用した施策展開が図られていたこと、第 3 に独自施策の形成や実施のために市町村有林が有効に活用されていたことが指摘できた。

このように、事例の 5 自治体では、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。

第 4 章 まとめと市町村森林行政の評価・提言

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林政に変化の兆しが見られた。また、2010 年代の市町村林政の主体性の現局面の評価は、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森林行政の展開が、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横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。