HOKKAIDO UNIVERSITY

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
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
DOI	https://doi.org/10.14943/doctoral.k14824
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/86643
Type	doctoral thesis
File Information	Suzuki_Haruhiko.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

市町村森林行政の現状と施策過程に関する実証的研究

北海道大学　大学院農学院

環境フロンティアコース　博士後期課程

鈴木　春彦

目次

第１章 研究の背景と目的の設定 1

１． はじめに 1

２． 市町村森林行政の研究史 4

２.１ 地域林業政策と市町村研究の萌芽（敗戦～1980 年代） 4

２.１.１ 市町村有林経営の活発化と地域林業政策 4

２.１.２ 市町村林政研究の萌芽 7

２.２ 市町村林政の位置づけの変化と都市部自治体を対象にした研究（1990 年代） 9

２.２.１ 国による市町村の新たな位置づけと市町村政策の新展開 9

２.２.２ 都市部自治体に焦点を当てた新たな研究 10

２.３ 地方分権化と市町村林政研究の拡大（2000 年前後以降） 13

２.３.１ 地方分権化政策と市町村独自林政の新たな展開 13

２.３.２ 市町村林政研究の拡大 15

２.４ 市町村林政研究の今後の課題 18

３． 研究の目的設定と章構成 20

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 29

１． はじめに 29

２． 研究の目的と方法 30

３． 調査結果 31

３.１ 林務担当の組織体制 31

３.２ 林務担当職員の専門性 35

３.３ 森林計画制度の運用 37

３.４ 市町村独自の取組 39

３.５ 地域内での連携・協力体制 40

３.６ 地方分権化や森林環境譲与税の受け止め 41

３.７ 今後の林務体制強化の見通し 44

４． まとめと考察 46
４.１ 市町村林務体制の脆弱性と地方分権化 46
４.２ 一部市町村で変化の兆し 47
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 51
１． はじめに 51
２． 課題設定 52
３． 研究の方法 53
４． 分析の方法 56
５． 施策検討体制のタイプ区分と施策プロセス 57
５.１ 委員会型（郡上市・豊田市） 58
５.１.１ 課題設定段階のプロセスと体制 58
⑴ 郡上市 58
⑵ 豊田市 59
５.１.２ 内容検討段階のプロセスと体制 59
⑴ 郡上市 60
⑵ 豊田市 63
５.１.３ 実施段階のプロセスと体制 65
⑴ 郡上市 65
⑵ 豊田市 66
５.２ 実務職員型（中川町・日南町） 67
５.２.１ 課題設定段階のプロセスと体制 67
⑴ 中川町 67
⑵ 日南町 68
５.２.２ 内容検討段階のプロセスと体制 68
⑴ 中川町 68
⑵ 日南町 69
５.２.３ 実施段階のプロセスと体制 71

(1) 中川町 71
(2) 日南町 72
5.3 民間活用型（飛騨市） 72
5.3.1 課題設定段階のプロセスと体制 72
5.3.2 内容検討段階のプロセスと体制 72
5.3.3 実施段階のプロセスと体制 74
5.4 各タイプの施策プロセスにおける体制変化と検討体制の特徴 76
6. 施策プロセスにおける地域人材の役割と施策を充実させるための手法・条件 78
6.1 施策プロセスにおける地域人材と施策キーパーソンの果たした役割 79
6.1.1 実務職員の役割と育成確保策 79
(1) 実務職員の果たした役割 79
(2) 自治体の実務職員の育成と確保 81
6.1.2 地域人材と施策キーパーソンの果たした役割と相互関係 82
(1) 委員会型 83
(2) 実務職員型 84
(3) 民間活用型 86
6.1.3 地域人材が市町村施策に貢献できた要因 88
6.2 施策を充実させるための手法・条件 89
6.2.1 施策検討計画のデザイン 89
6.2.2 施策検討の手法・条件 91
6.2.3 既存の政策資源の活用 93
第4章 まとめと市町村森林行政の評価・提言 98
1. 各章のまとめ 98
2. 考察：市町村森林行政の評価 100
2.1 市町村林務体制の評価 100
2.2 市町村森林行政の政策展開の評価 102
2.3 2010 年代の市町村林政の主体的取り組みの評価 103
3. 市町村森林行政の発展に向けた提言 105

あとがきと謝辞. 112

図表リスト

表 2-1　アンケート調査の設問項目
表 2-2　林務担当職員数別の市町村数
表 2-3　民有林面積別の市町村数
表 2-4　過去 5 年間の林務担当職員数の推移
表 2-5　林務職員の異動サイクル
表 2-6　林務職員数別の兼務職員率
表 2-7　林業職採用職員等の配置状況
表 2-8　整備計画策定時に実施した上位 8 項目
表 2-9　伐採届出の運用で困っていること
表 2-10　独自の取組・事業の状況
表 2-11　近年の地方分権の受け止め
表 2-12　森林環境譲与税への受け止め
表 2-13　森林環境譲与税の使途
表 2-14　検討中の強化策
表 3-1　調査対象の 5 自治体の概要
表 3-2　調査地の独自施策の概要
表 3-3　委員会の概要
表 3-4　実務職員の特定と施策形成に果たした役割
表 3-5　独自施策の検討期間

図 2-1　市町村職員に不足している知識・能力
図 2-2　地域関係団体等との連携レベル
図 3-1　地形・地利によるゾーニング区分
図 3-2　委員会型の地域人材の配置と関係性
図 3-3　実務職員型の地域人材の配置と関係性
図 3-4　民間活用型の地域人材の配置と関係

第１章 研究の背景と目的の設定

１．はじめに

現在、森林に対する社会の期待は多様化し、森林管理への期待が高まってきている。2017 年の九州北部豪雨で大量の土砂と流木被害が発生し、人工林の管理不足が被害を増大させたと指摘されたように、近年、局地的大雨等による自然災害が全国各地で発生し、人工林管理のあり方や森林の持つ災害防止機能の発揮等について議論が活発になってきている。また、利用期を迎えた人工林資源をいかに有効に利用していくのかも大きな課題であり、国産材や地域材利用をめぐる議論もされてきている。

内閣府が実施した「森林と生活に関する世論調査」（2019 年）では[(1)]、国民が森林に期待する働きとして、「山崩れや洪水などの災害を防止する働き」が最も多く、次いで「二酸化炭素を吸収することにより、地球温暖化防止に貢献する働き」「水源を蓄える働き」になっており、森林の持つ公益的機能の発揮への国民の期待が高い結果となっている。1999 年以降の同調査結果はこの上位 3 項目の顔ぶれは同じになっているが、1999 年の同調査では 9 位まで下がった「住宅用建材や家具、紙などの原材料となる木材を生産する働き」も、2019 年調査では 5 位まで上昇し、木材利用への関心も高まりつつある。また、1999 年調査では新たに地球温暖化防止の項目が選択肢に設定され、結果でも上位に入ってきたのは、1992 年のブラジル・リオでの地球サミットを皮切りに 1997 年に京都で気候変動枠組条約締約国会議が開催されるなど、持続可能な開発や地球温暖化防止等が国際的な課題として日本でも浸透してきたことの影響があると考えられる。2015 年には温室効果ガス排出削減目標を定めたパリ協定が採択され、2050 年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、カーボンニュートラルを目指すことを国が宣言するなど、森林分野においてもこれらの国際的要請にどのように応えるのかが問われている。

森林の多くが所在する山間部の地域社会に目を転じてみると、人口減少や産業の衰退など取り巻く環境は厳しく、地域活性化やまちづくりなどの取り組みが急務となっている。日本創生会議は 2014 年、少子化や人口移動などが原因で将来消滅する可能性がある自治体のことを「消滅可能性都市」と命名し、該当する全国 896 の自治体名を発表して大きな反響を呼んだ。2016 年に政府は地方創生を進める方針を打ち出して「まち・ひと・

しごと創生法」を成立させ、国は「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定することとし都道府県・市町村に総合戦略策定の努力義務を課したほか、自治体が具体的に施策を展開できるように様々な交付金を用意した。山間部の自治体では、地域の森林・林業を活用して地域活性化の新事業を開始する市町村も登場しており、このような取り組みが今後広がっていく可能性がある[(2)]。

ところで、日本林業の状況は、林業収支は一向に改善されずに、「凋落一方の日本林業」と厳しい評価を受けるまでに至っている[(3)]。これらの要因として、伐出作業や製材加工、木材流通面における効率性の低さや木材価格の低迷のほか、路網の未整備や現場人材の不足、画一的な補助制度等が挙げられており[(4)]、そのしわ寄せを一番上流にいる森林所有者が一手に引き受けていることが指摘されている[(5)]。かくして森林所有者は森林管理への関心を著しく低下させ、管理放棄の進行とともに、森林所有の経営引継ぎなども上手くいかず、総じて「森林所有の空洞化」という事態が進行しつつある[(6)]。

このような状況の中で、国は「林業の成長産業化」を掲げ、路網整備や高性能林業機械の導入、公共建築物の木造化・木質化、木質バイオマス利用などを推進しているが、前述のように地域における生産・流通・利用に関する課題など現場レベルの課題は山積しており、時の政権の単独の政策で解決できる状況ではないことは論を待たないであろう。山本は、林業経営者の立場から、事業環境の良好だった時代への回想や希望的観測に基づく未来展望をベースにして林業の将来性を提唱する姿勢を「仮想現実から脱却できない日本の林政」と喝破し、「実務者としては現状並びに近未来での林業の収益性の回復とビジネスチャンスは極めて可能性が低いと判断せざるを得ない」と述べている[(7)]。

以上のような状況において、本研究で焦点を当てていく市町村森林行政を含む、森林に関わる政策を担う行政機関の今後の方向性として次の 3 点が重要になる。第 1 に、森林の持つ公益的機能の発揮のために行政の果たす役割がますます重要となってくる点である。森林所有の空洞化状況や民間企業等が本来持っている営利性追求の性格などから、個々の森林所有者や民間企業の活動に任せるだけでは公益的機能の発揮は達成できず、行政が計画・補助・規制・普及などの手法を駆使しながら適切に関与し、役割を果たしていくことが必要になっている。なお、林業経営や木材利用が森林の公益的機能の発揮に関わる面もあることからこれまで行政が関与してきたが、公的補助や普及のあり方に

ついてはその弊害が繰り返し指摘されているため[8]、行政機関はこれらの批判を真摯に受け止めた上で政策を展開していく必要がある。

第 2 に、地域条件や地域課題に即した取り組みが求められる点である。北海道から沖縄まで多様な植生や地形を持つ日本において、森林を全国共通でマニュアル的に取り扱うことには限界があり、地域の植生や地形などに即した森林管理が必要となってくる[9]。そして、これを実現するためには、地域の植生や地形などに精通した人材を育成し、これら人材が核となる管理体制を整備していく必要がある。柿澤は、多様な地域条件に応じたビジョンやルールの設定は国レベルで行うことは困難であることから、地域はフォレスターの配置など地域森林管理の体制を整備するとともに、地域に即したビジョンや施業ルールを設定すべきと指摘している[10]。

また、地域社会が抱えるさまざまな課題を、森林の活用を通して解決する取り組みも求められている。本研究でいう森林に関わる「地域課題」とは、森林整備や林業を進めていく上での課題という狭義の森林管理課題に留まらず、地域社会が抱える課題に対して森林を活用することによって解決していく課題まで含めた幅広い用語として用いることにする。地域活性化やまちづくりなどの地方創生に向けては地域資源の活用が重要であり、森林資源を活用した地域振興の事例なども出てきている。水産資源保全のための河畔林整備など地域の他産業との関わりにおける森林管理の事例もあり[11]、地域社会が抱える多様な課題に対して、森林を活用した取り組みが求められている。

第 3 に、基礎自治体である市町村が果たす役割が重要となってくる点である。第 1 の公益的機能の発揮でも、過密人工林対策や生物種の保全、教育などは現場ごとの対応が必要となり、第 2 の地域条件を踏まえた森づくりや地方創生などを進めていく上でも、市町村単位での取り組みが重要となる。このことは近年の地方分権化とも関連しており、地域森林のマスタープラン策定の役割、森林施業に関して森林所有者を指導し地域森林の施業コントロールする役割、森林経営管理法による森林の経営管理権の集積・設置、森林環境譲与税の活用の役割などが市町村に求められ、地方創生においても「まち・ひと・しごと創生法」下における戦略策定や交付金活用などは主に市町村が担うなど、市町村の果たす役割が重要になってきている。

以上のように、多様化する森林への期待に応え、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。こうした状況の中で現在の市町村森林行政に求められていることは、地域課題に沿った森林管理やまちづくり等の展開を政策の中心に置きつつ、国の政策や国際的な要請に対してどのように向き合い対応していくかということあり、それを実現するために地域において人材を育成し管理体制を構築していくことであると考えられる。本研究は、こうした市町村森林行政の確立に貢献することを企図したものである。

以下、第 2 節で市町村森林行政に関わる研究史を把握し、これを踏まえて第 3 節で研究の目的を設定することとしたい。

２．市町村森林行政の研究史

本節では、これまでの市町村森林行政にかかる研究史について、研究史と密接に絡み合っている市町村森林行政の戦後の展開過程を押さえつつ整理する。研究史及び市町村の展開過程の叙述で重要になる時期区分について、戦後の全過程を通覧し、その中で特に市町村森林行政の性格や市町村研究史の内容変化に注目して、これを 3 期に区分した。「地域林業政策と市町村研究の萌芽（敗戦～1980 年代)」、「市町村林政の位置づけの変化と都市部自治体を対象にした研究（1990 年代)」、「地方分権化と市町村林政研究の拡大（2000 年前後以降)」という区分である。

次に各時期の叙述であるが、市町村森林行政の展開と市町村研究史を分けて記述することにする。市町村森林行政の展開は、戦後の市町村林政の展開が国政策の強い影響下において展開していたことから、国政策の展開を中心にして一部の自治体の独自政策にも触れて叙述する。また、市町村森林行政の展開と市町村研究史の記述の中で、市町村の林務体制についても触れていくことにする。

２.１ 地域林業政策と市町村研究の萌芽（敗戦～1980 年代）

２.１.１ 市町村有林経営の活発化と地域林業政策

1947 年、新憲法と同時に地方自治法が施行され、民主化・分権化を主眼とした戦後の地方自治制度が始まった。しかし、敗戦の社会経済の混乱によって市町村の財政状況は

ひっ迫し、人員体制も不足する中での新たな船出となった[12]。戦後の木材価格の上昇に伴い市町村有林経営が活発化し、極めて脆弱だった当時の市町村財政にとって、市町村有林からの収入は貴重な自主財源になった。例えば福島県川内村では、1953～1964 年には一般会計歳入総額に占める村有林収入比（決算額）は約 30～60%を占め、村有林からの収入は学校や保育所、学生寮、母子センターなど地域の基本施設の整備に充てられ[13]、北海道門別町も同様に町有林収入が高いシェアを占め、町有林経営の黒字分を町の一般会計に繰り入れることによって市町村有林は町の基本財産として機能した[14]。これに伴い、1953 年から始まる昭和の大合併前後から、多くの市町村で市町村有林管理業務が増加して林務担当職員が配置されるようになった[15]。

この時期には、都道府県の林業改良指導員は各市町村に駐在し、造林推進を活発に指導するなど市町村有林経営をサポートした。しかし、1962 年に林業改良指導員が森林計画区単位の集合駐在制に切り替わり、その前後の市町村有林の伐採収入の低下などもあって、「市町村と都道府県との林業行政を通じての交流は停滞し、市町村の林務体制の確立も未完成のまま推移」した[16]。

1964 年 7 月に公布された林業基本法に基づき、同年から始まった国の林業構造改善事業（以下、林構事業）は、それまでの市町村森林行政に大きな変化をもたらした。この事業は林業振興を目的に林業組織化や生産基盤整備などの各種事業を重点的・総合的に行うこととし、1974 年度まで計 11 年間で、全国 987 地域で実施された。林構事業は指定された市町村が林業構造改善事業計画を策定し、計画に沿って、森林組合を中心とした林業事業体や市町村が主な事業主体として事業を実施するという、国の林業政策に市町村を巻き込む事業スキームを特徴としていた。このため、この事業に取り組んだ市町村は事業計画の策定・実施主体としての役割を担い、これを基礎として施策を展開する市町村も出てきた。紙野は、林構事業によって市町村が林野行政の中に一般的に登場してきたとし、「地方林政史上画期的なこと」と林構事業を高く評価している[17]。林構事業に取り組んだ市町村の多くは林政に対する企画と実行の経験を持たなかったため、役場内に担当部署を設置してこの事務に当たらせ、市町村森林行政の執行体制を整備する契機ともなった[18]。

低成長期への移行に伴って、1970 年後半から地域が主体となって林業振興を図ってい

く「地域林業政策」が重要視されるようになり、林構事業は第 2 次林業構造改善事業（1972～1985 年度）、新林業構造改善事業（1980～1994 年度）と継続されるとともに、1976 年からは林業振興に中核的な役割を担うことが期待される優良林業地を対象にした中核林業振興地域育成特別対策事業、1980 年から林業後進地域も対象にした林業振興地域育成対策事業が始まった。これらの地域林業政策は、育林経営一伐出業一素材流通業一製材加工業―製品流通業のシステムを、まとまった圏域（地域）を単位として形成するという考え方で進められ、地域内の調整役として市町村が措定された。

1979 年からは森林総合整備事業が発足し、知事が市町村を指定し、市町村長が 5 年を１期とする森林総合整備計画を策定すれば、植栽から保育まで一貫したメニューで補助金を得て集団的・計画的・組織的に森林整備を進められるようになった。1981 年には間伐が十分進んでいないことが問題となり間伐総合対策が創設され、指定された市町村が集団間伐実施計画を策定し、この計画のもとに行われる間伐・路網の開設・加工施設の整備等に助成を行うこととした。

さらに 1983 年の森林法の改正によって森林整備計画制度が創設され、一定の要件を満たした市町村を都道府県知事が指定し、該当市町村は保育・間伐等を主たる対象とする森林整備計画を策定するとした。森林計画体系の中でも市町村を位置付け、地域林業政策を推進しようとしたのである。

この時期、一部の先駆的な市町村において、独自の森林政策を展開する事例が登場した。宮崎県諸塚村は山村の不在村地主の拡大が人口流出や道路網整備（林道・作業道含む）の支障につながることから、山林を手放す場合は村内住民・機関へ売買の斡旋を行うこと、購入資金の金利の一部を利子補給すること等を定めた「諸塚村土地村外移動防止対策要綱」を 1960 年に制定した [(19)]。

宮城県住田町は、1976 年から 2 カ年にわたって岩手大学の支援を受けつつ、地元関係者との協議を重ねて、地域林業の理念や方向性を示した「住田町林業振興計画」を作成した [(20)]。これは、市町村レベルで作成された最初の森林マスタープランであり、計画策定の過程で多様な利害関係者とのたび重なる協議を行ってきたという作成プロセスの点でも画期的だったと指摘できる。

以上のように、戦後の市町村森林行政は、まず市町村有林経営が注目され、次に林構

事業の登場によって国政策に市町村を巻き込む形での政策展開が始まった。それまでの国の事業展開は市町村を媒介せずに、国→都道府県→森林組合→林家というパイプで実施されていたものが、林構事業以降は、県から市町村を通じて森林組合、あるいは市町村から直接林家にというパイプのつなぎかえが進行していったのである[21]。

林構事業以降の市町村は、事業計画の作成・実施主体としての役割等が求められ、また、地域林業政策では地域内の調整役としての役割が求められた。このように林構事業を起点として、国が市町村の役割を規定していく流れが定着していくことになったのである。

このような展開の中で、一部の市町村では林務体制の整備が進んだが、多くの市町村では体制整備は未確立のまま推移し、また、ごく一部を除いて市町村の独自施策の形成は低調のままだった。

２.１.２ 市町村林政研究の萌芽

林政研究において、地方自治体の役割が注目を集めるようになったのは、1970 年代後半以降のことである。その背景には、上述の「地域林業政策」の展開とともに、「地域主義」や「地方の時代」に象徴される時代潮流があった。

早くから市町村森林行政に着目したのは、鈴木喬と紙野伸二である。鈴木は[22]、敗戦から 1970 年代までの市町村林業行政の展開と特徴変化を押さえながら、市町村がクローズアップされてきた背景として、国・都道府県の行政援助・指導が低成長期に入り山村地域の体力が消耗したことによって効かなったこと、山村の過疎化や兼業化の進行によって従来まで集落が果たしていた行政執行上の諸機能を市町村に移行せざる得なくなったこと等を挙げている。そして、民有林面積 1,500ha 以上の市町村を対象にしたアンケート調査結果（回答数 286）を分析し、市町村が重要と考える項目として林道や作業道の路網整備が全体の 1/3 を占め、路網整備に対する市町村の関心は高く、市町村の林業予算が林道関係費を中心に組み立てられている実態を明らかにした。また、林構事業以降の各事業において市町村は事業計画の策定主体となって計画づくりの訓練を積んできたが、それらは事業メニューに必要な項目に限る内容で限界を持っており、総合的な市

町村の林業計画を形成していくには、地域森林計画を基礎としつつ自分の地域に合ったものにする努力の必要性を指摘した。

紙野は、市町村を中心に自治体林政を体型的に論じた『地方林政の課題』を出版し、地方林政の総合的な窓口として市町村林政が開かれつつあるが、「まだまだ、国や県の主導によってすすめられる段階」にあり[23]、多くの市町村はその役割を担うだけの林務体制と財政力を持ち合わせていないとした。また、地域林業計画を策定したモデルケースとして岩手県住田町を取り上げ、住田町林業振興計画の内容を紹介した。さらに、市町村林政の主体性について議論を展開し、市町村は明治以降から長い間、国や都道府県の森林政策の政策客体だったが、林構事業等を契機として総合的な事業の計画、実施の主体になったと位置づけた。その上で今後の課題として、市町村は「単なる国、県の指定する事業の実施主体にとどまらず、事業を自らの計画の中に取り込むための計画主体に上昇発展すべき」、さらに「利害関係者を相互に調整し組織する主体者として内部に下降沈潜すべき」とし、計画者、実施者、調整者としての役割を市町村に期待した[24]。紙野の議論は、国林政が大きな影響力を持つなかで、「地方自治体の主体化も限定的にしか図りえなかった現実」[25]を反映したものと考えられるが、国政策の受け止めの中に市町村の主体性を見出そうとする特徴を持っていたと言えよう。

梶本は、1979年の調査資料を元に、北海道市町村の各種林業施策について詳細に分析する中で、市町村の施策は「一時的・単発的なものが圧倒的に多」く、「地域林業振興に対する明確な将来ビジョンの下で、総合的かつ持続的な施策展開を行っている例はほとんどみあたらない」と厳しく評価し、その理由の第1に市町村の自主財源の乏さを挙げた[26]。

この時期、先進的に林業政策に取り組んだ市町村の首長等が、その内容と経過を記した書籍を相次いで出版したことも一つの特徴で[27]、地方の時代の潮流において市町村の取り組みが注目されていたことを伺わせる。

1980年後半には岡田が、岩手県住田町を事例に、戦後の農林業振興施策の展開と、林業振興計画の実施過程について明らかにした[28]。また、岡田は宮城県陸前高田市の林業財政の変化を分析し、林構事業の導入によって林業財政の規模は急激に拡大し、1980年代に入ると林構事業が縮小して林業振興費に重点を移しつつあるという財政変化を押さ

え、林業振興費も国庫補助を伴う事業が多くを占めていることから、「市の林政全体が……国家との関係を一層深めるようになっている」と指摘した[29]。

以上のように、この時期の市町村林政研究は、地方の時代が注目される中で、少数の研究者によって、市町村林業行政の展開の把握、市町村を対象にしたアンケート調査、林業財政分析などによって始まり、研究段階としては萌芽期と位置付けることができる。そこでは林構事業と地域林業政策が市町村林政に大きな影響を与えたと指摘しつつ、総合的な林業政策を展開していくには市町村の力量は不十分であり、財政力を確保しながら力量を高めていくべきと指摘された。また、先進的な自治体を取り上げ、その計画内容や実施過程について分析する研究も行われた。

２.２ 市町村林政の位置づけの変化と都市部自治体を対象にした研究（1990 年代）

２.２.１ 国による市町村の新たな位置づけと市町村政策の新展開

1991 年に森林法が改正され、国は流域管理システムを導入した。流域管理システムは、全国を 158 の流域に分け、流域ごとに流域林業活性化協議会および流域林業活性化センターを設置し、森林の各種機能を発揮させる計画的な森林管理と、特徴ある林業生産の仕組みを創設することを目的としており、国有林と民有林の連携を図ることも大きな特徴であった。ますます強まる外材体制下で、国は国内林業を流域単位で再編することで状況を打開しようと試みたのである。各流域における森林・林業の将来像は、地元の関係者が合意形成をしたうえで自ら設定するとされたが、これら関係者の中軸には市町村が位置づけられ、市町村森林行政は流域単位の関係者の調整役としての役割が求められた。「地域林業政策」における政策範囲だった「地域」単位から、「流域」単位に拡大し、より多くの関係者との調整が市町村に求められるようになったと言えよう[30]。

1991 年の森林法改正では市町村森林整備計画の内容も拡充され、流域管理システムの下で流域単位の森林保全や木材生産・流通・加工体制を整えるため、森林施業の共同化の促進や林業労働者の養成確保、林産物の利用促進のために必要な施設の整備に関する事項等を新たに追加された。

1993 年には、自治省・国土庁・林野庁の 3 省庁会議において森林山村対策が打ち出され、その一環として自治省による公有林化政策が開始した。公有林化政策は、自治体の

森林取得を支援する 2 つの事業から成り、事業費の 75%までの起債が許可され、後年には元利償還金の 30～55%が交付税として措置され、市町村による公有林化を後押しする仕組みだった。このうちの 1 つの地域環境保全林整備特別対策事業は、民有林に留まらず国有林までも取得の対象として位置づけ、経営の悪化にあえぐ国有林の救済措置としての側面も持っていた。また、これに合わせて林野庁は、1993 年に公的分収林整備推進事業（以下、公的分収林事業）を開始し、私有林において市町村と森林所有者が分収契約を締結し、国等が高率補助し森林所有者の事業費負担なしで造林を促進する事業を創設した。公有林化政策の実績として、たとえば 1993～1997 年の北海道では、計 51 の市町村が多様な取得目的を設定して計 9,139ha を公有林化し、乙部町では取得と公的分収林事業を組み合わせて展開していると報告された [31]。

1990 年前後において、バブル期のリゾートブームによるゴルフ場開発などを受け、都市部・都市近郊の自治体を中心にして森林保全のための開発規制が展開された。1994 年時点で、37%の市区町村が森林や緑地の保全利用を目的とした条例等を策定するなど、開発規制の取り組みが広がった [32]。例えば静岡県掛川市は 1991 年に「生涯学習まちづくり土地条例」を制定して、土地所有者との計画協定により森林を含む土地利用の適正化と土地投機の抑制を図ったほか、大阪府高槻市は 1989 年に「高槻市森林保全資金貸付基金条例」を制定して、森林所有者が、市および森林公社との間で「森林保全協定」を結び、森林保全に協力的な市民や企業にその森林を斡旋、また森林公社が買取る制度を創設した。

以上のように、日本林業の行き詰まりの中で国は流域管理システムを導入し、流域単位での関係者の調整役の役割を市町村に求めたとともに、公有林化政策の受け皿としての役割も求めていった。また、都市部・都市近郊の市町村を中心として森林保全のための開発規制の取り組みが広がり、土地利用計画の中に森林を位置づけ乱開発を防ぎつつ土地利用の適正化を図っていく政策が展開された。

２.２.２ 都市部自治体に焦点を当てた新たな研究

この時期の林政研究では、上記のような森林保全を目的とした都市域を中心とした林

政展開に焦点があてられた。流域管理に関しては政策の成果が上がらなかったこともあり、市町村に焦点を当てた研究はほとんどなく、市町村が調整役として機能しなかったことが指摘された[33]。以下、研究において新たな分野を切り開いた都市型社会に対応した地方自治体の政策に着目した研究を中心に、公有林化政策対応に関わる研究も含めてみていきたい。

成田は、これまでの国の林野行政は官治・集権型支配構造の性格を持ち、農村型社会から都市型社会への移行と成熟化に対応できないでいる中で、地方自治体が都市型社会に対応する新たな森林管理政策を独自に展開しているとした。都市部・都市近郊の市町村では、土地投機・土地開発など住民生活に直接かかわる自然環境破壊に歯止めをかけるため、森林や緑地の保全・利用のための条例や要綱制定の動きが広まっており、掛川市などの事例から、土地利用計画のなかに森林を位置づけ管理するという政策視点が重要であるとし、そこで市町村自治体の果たす役割は大きく、森林管理は実質的に公的管理の方向をとっていると指摘した[34]。志賀和人・成田雅美編『現代日本の森林管理問題』は、これら先進自治体の多くの事例の紹介を行っているほか、公共性をもった土地利用計画とリンクした森林管理のあり方を提起している[35]。これら先進自治体の動きは、これまでの官治・集権型構造が破たんを示す中で、国の影響から独立した形での自治体の施策形成が現れたことを示しているが、土地利用の調整措置や対象森林のゾーニングの現場適用など多くの点で制度として定着しておらず限界を持っていた[36]。

地域課題に対応するために、国の政策を有効に活用している市町村の事例研究も行われた。この時期に始まった公有林化政策について網倉は北海道内市町村を調査し、比較的多くの市町村が面積的には小規模ながら公有林化政策を実施しており、公有林化の目的は、森林レクリエーション、景観保全、漁場保全、生態系保全、地域文化の保護・継承など多様であったことを指摘した[37]。すなわち、木材生産機能・水源涵養機能の発揮といった従来の森林管理の発想というより、まちづくりや地域振興、土地利用計画など地域課題に即した取り組みのために国の事業が有効に活用されていたのである。

また、前述のように地域林業政策によって、川上・川中を一体的に捉えた政策が市町村で展開されるようになったが、この時期には川下も含めた取り組みが進み始めたことが指摘された。神沼らは聞き取り調査及び森林所有者へのアンケート調査をもとに、下

川町の森林・林業について包括的な分析を行った[38]。その中で、下川町が林務課（林務係＋林産振興係）を設置したことに注目し、林務課として町内の川上と川下を総合的に状況把握し、一体的にとらえた政策を提示することが可能になったと評価したが、課題としてはこれまで市町村と結びつきの強かった森林組合のみならず、木材加工分野の私企業まで含めて施策客体になってきたため、より高い政策立案と調整能力が市町村に求められるようになったと指摘した[39]。

しかし、市町村森林行政は全般的には脆弱であり、例えば北海道市町村を対象にして1993年に宇山が実施したアンケート調査結果（回答数171、回収率81%）では、市町村の林務担当職員は2〜3名で財政的にも厳しく「市町村林業行政の体制は概して、現在なお、非常に貧弱なものである」と指摘された[40]。市町村に求められる役割が次第に拡大していく中で、市町村の林務体制や財政状況には大きな変化はなく、それらに対応できていない実態を示す結果になっている。

また、上述のアンケート調査は、前述の鈴木喬の市町村アンケート調査項目を参考に設計されたため[41]、両者の比較検討が可能となっており、1970年代と90年代の市町村林政に関わる状況の相違を見て取ることができる。たとえば市町村が重要と考える項目として、鈴木調査では1位が「林道の開設」で路網整備関係が全体の1/3を占めていたが、今回結果では「林道の開設」は3位に後退し、上位は「造林の推進」「間伐の促進」になっており、市町村の関心が路網整備から造林・間伐にシフトしてきていることが分かる。地域において路網整備が一程度進展してきたこと、地域の人工林が成長し間伐期に入ったこと、それを踏まえた国の間伐対策が展開されていたことなどがその背景として考えられる。

以上のように、この時期の市町村にかかわる林政研究は、都市型社会に対応した市町村の独自政策に注目した研究が行われたとともに、国の事業を地域課題に沿った取り組みに活用している事例や川上・川中を一体的に捉えた政策展開についての事例研究などが行われた。これら研究から、この時期の市町村の独自政策が、まちづくりや土地利用計画の中に位置付けて展開されるなどその幅を広げたことが明らかにされた。

２.３ 地方分権化と市町村林政研究の拡大（2000 年前後以降）

２.３.１ 地方分権化政策と市町村独自林政の新たな展開

1997 年、地方分権一括法が可決成立し、森林・林業分野においても分権化が推進され、その受け皿として市町村が措定された。1998 年の森林法の一部改正により、民有林を有する全市町村に市町村森林整備計画の策定が義務付けられ、その内容も造林から伐採までの総合的なものに変更された。合わせて、伐採届出の受理、伐採計画の変更命令・遵守命令、森林施業計画の認定などの権限も市町村長に移譲された。2001 年には、森林・林業基本法を受けて策定・閣議決定された森林・林業基本計画のもとで、民有林において森林の機能別ゾーニングが導入され、市町村森林整備計画において民有林を「水土保全林」「森林と人との共生林」「資源の循環利用林」の 3 つにゾーニングすることになった。

2009 年から始まった民主党政権下による森林・林業再生プランの下で、2011 年に森林法が改正され、市町村森林整備計画が地域森林のマスタープランとして位置づけられ、従来の 3 区分を廃止し、市町村が独自の区分を設定できるゾーニングが導入された。合わせて、森林施業計画が森林経営計画へ変更されその認定権限は施業計画と同様に市町村になり、無届伐採の際の行政命令も新設された。さらに、2012 年に森林所有者届出制度の導入、2016 年に伐採届出制度の罰則強化が行われたほか、2017 年から林地台帳の整備が始まった。

2019 年度に森林経営管理法、森林環境税及び森林環境譲与税の制度が創設された。森林経営管理法によって導入された新たな森林管理システムは、森林所有者からの申出により経営管理権を市町村が集積・設定することとし、私有林の経営管理に市町村が直接的に介入する仕組みになった。これまで市町村の私有林経営管理への直接的な関わりは公有林化や分収林制度の他はなかったが、この法律によって新たな手法が創設され、その担い手として市町村が措定されたのである。

また、森林環境税は、東日本大震災からの復興施策の財源確保を目的として、個人に対して年額 1,000 円が課税されている復興特別税制度を引き継ぐ形で創設された。その収入を国が地方公共団体へ交付する地方譲与税として「森林環境譲与税」が作られ、経過期間を経て市町村：都道府県＝9：1 の割合で交付され、市町村には私有林人工林面積、

人口、林業就業者数に応じて配分することとした。森林環境譲与税は当初、新たな森林管理システム導入に必要な財源確保のためと説明されたが、最終的には「森林整備及びその促進に関する費用」に充てるとして使途は幅広く設定され、また実際には新たな森林管理システムの対象となるような森林が存在しない市町村に対しても交付されることから、「森林環境譲与税と新たな森林管理システムが直接的に組み合わされているわけではない」と指摘されている[(42)]。

森林・林業再生プラン以降、ようやく国は市町村の林務体制の支援・整備に向けた対策に乗り出した。森林・林業再生プランの中で日本型フォレスター制度が構想され、2011年度から准フォレスター研修の開催という形で育成が開始され、2013年度からは日本型フォレスターについて名称を森林総合監理士として、林業改良普及員の一部門として新たな資格制度とした。また、森林法の一部改正によって、市町村森林計画策定に学識経験者の意見を聴取することとし、森林総合監理士が計画に関与する仕組みを設けた。なお、森林総合監理士は、主として都道府県の林業指導普及員や、一般会計化の下で民有林との連携を図ることとした国有林職員を再教育して市町村森林行政の支援にあたらせることが想定されていた。

また、2017年度には地域林政アドバイザー制度が創設され、市町村の森林・林業行政の体制支援を目的として、市町村が、森林・林業に関して知識や経験を有する者を雇用する、又は技術者が所属する法人等に事務を委託することに対して、特別交付税措置を講ずることにした。2019年度から開始された森林環境譲与税は、地域林政アドバイザー経費に充てることが可能とされた。

この時期に、市町村森林行政の独自政策が全国的な広がりを見せはじめた。柿澤編著『森林を活かす自治体戦略』は約30の市町村の政策展開をまとめた本で、市町村の独自政策が全国に広がりつつあることを示すものとなっている[(43)]。その目次構成は、規模の大きな合併市町村、小規模市町村、市町村林政と森林組合の補完関係、市町村有林の活用、木質バイオマス活用と市町村、施業コントロールを展開している市町村等に分けられ、多様な規模の市町村で、多様な施策内容や形態で独自政策が展開されている。たとえば愛知県豊田市は、自治体の林務体制を整えた上で集落を巻き込んだ間伐推進や現場人材の育成の取り組みを実施しており、北海道標津町も伐採届出制度を活用した河畔林

保全の取り組みや独自の森林マスタープラン策定などに取り組んでいる[44]。

このように市町村の独自政策が全国的に広がりつつあるのは、災害防止や人工林管理、エネルギー利用など地域森林に対する多様な期待が高まっていることのほか、山間地域の過疎化が一層進行し地方創生が地域の大きな課題になっていることも要因として考えられる。

以上のように、2000 年前後以降は国主導による地方分権化が進行し、地域森林のマスタープランを策定する役割が新たに市町村に求められるとともに、森林施業に関して森林所有者を指導する役割も市町村に求められた。後者については、違法伐採や伐採後未造林が問題視された時期だったことから、伐採届業務の権限移譲に留まらず、無届伐採の行政命令の新設や厳罰化などが段階的に行われ、地域森林の伐採コントロールに対して市町村に大きな役割が求められることになった。さらに、新たな森林管理システムの導入によって、森林の経営管理権の集積・設定主体としての市町村の役割が求められるなど、さまざまな役割が国主導で相次いで市町村に求められ、合わせて森林環境譲与税等によって市町村に森林の独自財源が確保されたことが、この時期の市町村森林行政をめぐる大きな特徴と言える。

また、市町村による多様な分野の独自政策が展開され、地域の多様なニーズに応えようとする市町村が全国に広がりつつあることも、この時期の特徴として指摘できる。

２.３.２ 市町村林政研究の拡大

地方分権化の進展によって市町村森林行政の役割が拡大し、地域森林管理の主な担い手として市町村が注目を集める中で、市町村を対象にした林政研究がこの時期に活発になった。林業経済学会の大会においても市町村森林政策が取り上げられ、1998 年には「林政の転換と市町村の役割」、2004 年には「地方自治体による新たな林政と森林管理」をテーマとしたシンポジウムが開催され、2006 年には北日本林業経済研究会が市町村の施策報告を含む「地域発　これからの森林管理・森林政策」、2018 年には東日本林業経済研究会が「市町村森林行政の現状とこれから」を開催した[45]。

この時期の研究の特徴として、地方分権化における権限移譲や新規業務などについて

市町村での実施状況や受け止めを把握する研究が行われた。泉英二は、1998 年の森林法改正直後に市町村への分権化についての評価を行ったが、「市町村の主体性を全面的に発揮できる制度的な保障ができようとしている」としつつも、現状の市町村林務体制では地方分権化の権限委譲を受けることは難しく、施策展開も限定的であるとした[46]。

泉が指摘した林務体制の課題に関しては、市町村を対象にしたアンケート調査が 2010～2014 年に複数回行われたこともこの時期の特徴で[47]、なかでも石崎が 2010 年に実施した調査は全国市町村の森林行政について網羅的に把握したものであり、この時期の代表的な成果である。これによると、市町村の大多数は職員数 1～2 名の小規模体制で、3～5 年で異動を繰り返し専門的な職員は少ないとされ、行財政基盤の強化を期待され断行された「平成の大合併」を経ても予算や林務体制（人員・専門性等）はほとんど変化がなく、むしろ「弱体化した」とみる市町村もあったという[48]。柿澤らも、北海道市町村を対象に 2011 年に実施したアンケート調査結果から、ほとんどの市町村が組織体制に「課題がある」と回答し、小規模な担当体制や専門性の不足などから「市町村は一般的には森林行政の独自展開をするまでの関心を持っておらず、支援を受けるにあたっても森林行政の円滑な遂行と市町村の自主性確保との間で揺れ動いている」と指摘している[49]。

また、市町村森林整備計画を対象に、策定状況や課題をテーマとする研究も相次いだ[50]。独自性を打ち出せない市町村が多いと指摘される中で、浜本は北海道市町村を事例に、一部の市町村において独自性の高い市町村森林整備計画を策定していたとし、その条件として、地域の中で従来から形成されてきた施策や方針があったこと、担当者が経験や専門知識を有して意欲を持って計画策定に取り組んだことの 2 点を挙げている[51]。

ところで、これまでの林政研究が、地方分権化による権限委譲を所与として市町村林政強化論を主張することが多かったことに対し、一部の研究者から疑義が提示された。石崎は、森林・林業政策や財政の変遷と国と地方の関係性について分析するなかで、森林・林業政策分野では都道府県が自治体として果たしてきた役割が非常に大きいと指摘した上で、市町村という単位をどの部分でどこまで重視する必要があるのか検討の余地があると述べている[52]。この問いに対して、市町村が取り組むべき森林政策は何かという課題設定で研究したのが柿澤で、まちづくり分野、行政学分野、フィンランドの森林

管理システムなどを援用しながら、国一都道府県一市町村という従来の固定した枠組にとらわれるのではなく、市町村と広域自治組織との役割分担による分権型森林行政の仕組みなどを検討していく必要があるとした。そして、2000 年前後の下川町の動きに注目し、多様な主体の協働作業によって森林・林業を軸とした地域活性化が行われていることを指摘した上で、市町村レベルの森林政策はまちづくりの一環として機能し、そこでは行政･市民・NPO・企業などの多様な主体が協働で公共政策を形成していく「ローカルガバナンス」が必要となり、市町村はこの構築を支援しその実行に積極的に参加する必要性があると述べた[53]。柿澤の研究は、これまでの市町村林政研究の前提を問い直すものであり、市町村の役割は何かについて今後も検討していくとともに、市町村・森林所有者・森林組合・民間林業事業体・都道府県・NPO など、地域森林に関わる各主体がどのように役割分担をして連携していくかについて検討の必要性を指摘している。

市町村の森林政策自体に関する研究では、前時期までの施策の内容把握を中心に行われた研究を引き継ぎ、柿澤らが実地調査に基づいて多様な規模の市町村が多様な施策内容で施策を展開している事例を紹介し、市町村の独自施策が全国的に広がりつつあることを示した[54]。また、この時期には、行政学等の手法を参考にしつつ施策の策定・実施にかかるプロセス分析という新しいアプローチによる研究が行われた。相川らは、平成の大合併を経験した中部地方の 5 市を事例に、森林・林業に関する自治体計画を対象にして、計画策定・実施にかかる詳細なプロセス分析を行い、自治体管理職職員を中心とする地域での協働体制の中で、地域課題を反映した計画策定から実施まで展開されつつあると指摘した[55]。相川らの試みは市町村政策研究を深化させるもので、今後の市町村の施策研究において、策定過程と実施過程に分けて詳細に把握していく研究を進めていく必要性を示している。

また、市町村林務体制の強化が繰り返し指摘される中で、自治体職員などの人材や施策検討体制に関する議論も始まった。日月は、森林・林業分野の特殊性と地域性から市町村に「地域の実情と森林の状態を理解し、長期にわたって関わっていける『地域の専門家』が必要」とし[56]、石崎は日本の財政支出や補助金の動向を分析した上で、地域森林管理の主体形成について「地域現場に密着しながらも十分な専門的知見を有するフォレスター―の存在が必要」と指摘し、市町村への配置も選択肢の一つとしている[57]。前述

の相川ら（2016）は、自治体の管理職職員（ナレッジ・プロデューサー）が計画の目標や基本的な枠組み設定等において役割を果たしたほか、自治体が設置した委員会が計画策定や進捗管理において役割を果たしたと指摘した。日月や石崎の専門人材の必要論に対し、相川らの研究は自治体計画における人材や体制の役割について実証的に研究したものとして先駆性を持っており、計画以外の個別施策に対しても市町村人材や施策体制の果たす役割について実証的な研究を進めていくことの必要性を示した。なお、石崎のアンケート調査（2012）では、森林・林業の自治体計画の策定に際して委員会を設置したか否か、設置した場合に委員会メンバーの属性についての設問があり、住民参加やガバナンス論等の議論から多様な人材が参画する「委員会」に対して関心が高まっていることを示している。

以上のように、この時期の市町村の林政研究は、地方分権化が加速して市町村が地域森林管理の担い手として期待を集める中で活性化した。これらの研究の特徴は、第 1 に地方分権で権限委譲された業務の実施状況等についての研究で、事例調査やアンケート調査などによって、脆弱な市町村の体制では分権化業務を担うことは難しいことが明らかにされた。第 2 に、市町村が取り組むべき森林政策についての「そもそも論」の研究で、市町村はまちづくりの一環として森林政策に取り組み、地域の関係者とガバナンスを構築して展開していく必要があると指摘された。第 3 に、市町村の独自施策の広がりを捉えた事例研究で、その施策内容が紹介されるとともに、施策の策定・実施のプロセス分析という新しい手法による研究が行われた。第 4 に、市町村林務体制の強化に向けて、自治体職員等の人材育成に関わる議論や施策の検討体制に関する議論が行われるようになった。

２.４ 市町村林政研究の今後の課題

以上、市町村森林行政の展開過程と市町村の林政研究史を見てきたが、市町村林政研究の主たる流れは、地域林業政策や地方分権化などの国家政策に対し市町村がどのように対応しているかを分析することと、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を明らかにしようとすることがその基本的視座であったということができよう。

これら研究の方法や対象を見てみると、前者はアンケート調査や統計資料によって面的な把握を試みるものや個別自治体の調査、後者は個別自治体の調査がほとんどであり、こうした研究の蓄積によって、市町村の林務体制の脆弱性や施策展開の限界、独自施策分野の多様化やまちづくり・土地利用計画とリンクした施策展開の必要性などが明らかにされてきた。

しかし、市町村の森林行政による政策形成・展開という点で多くの自治体で進展が見られないという状況の中で、これを打開するための社会提言型の実践研究が求められているといえよう。そして、それを進めていく上で、推進体制の整備や地域の人材の役割、政策形成のあり方について、より踏み込んだ議論が必要になってくる。特に、市町村森林行政においては、地域課題に即した独自施策の展開が重要であり、それら施策が地域の実情を踏まえつつどのように形成され実施されていたのか、そのプロセスを分析して明らかにすることが求められている。従来の研究では、市町村森林行政の現状把握や独自政策の特徴を分析することが中心的なテーマであったため、市町村森林行政における独自施策の形成と実施のあり方、その中でどのような人材が役割を果たして推進体制が構築されているのか、施策を充実させるための工夫は何かという視点が希薄であった。施策プロセスの研究は相川（2016）が先鞭をつけたが、合併市町村という大規模自治体を対象とし、また自治体計画のみに絞った研究という限界を抱えていた。多様化している市町村の施策を幅広く扱い、また小規模市町村も含めた多様な規模の自治体を対象として、独自施策の形成・実施のプロセスを把握する事例研究が必要であり、この点が、これまでの研究の中で残された重要な課題の一つとして設定される。

また、いくつかの先行研究では、市町村林政の主体性について重要な議論が展開されてきた。紙野は、林構事業と地域林業政策によって市町村が総合的事業の計画・実施主体になったことから国政策の受け止めの中に市町村の主体性を見出そうとしたが[58]、これに対して成田らは、1990年前後の都市部・都市近郊を中心とした先進市町村に着目し、国の影響下から相対的に独立した形において市町村の施策が形成されていたことを明らかにした[59]。この動きは実施段階における施策展開はうまくいっておらず限界を持っているものだったが、市町村において、地域課題に応えようとする主体的取り組みが現れたものと位置づけられ、石崎は「志賀、成田らによる地方自治体研究は、…地方自治体

の森林・林業政策における住民自治に関して検討するものであり、…より積極的な独自性をもつようになった地方自治体による森林・林業政策の内実が問われる段階に入っている」と指摘した[(60)]。

その後、柿澤は2000年前後の下川町の動きに注目し、多様な主体の協働作業によって森林・林業を軸とした地域活性化が行われているとし[(61)]、さらに、相川らは中部地方の合併5市を対象として、自治体管理職職員を中心とする地域での協働体制の中で、地域課題を反映した計画策定から実施まで展開されつつあると指摘した[(62)]。これらの研究は、体制構築を伴いながら市町村政策を実施段階まで展開している自治体が現れたことを明らかにしており、成田らの事例よりも、市町村の主体的取り組みが進展していたことを示すものだった。

このような市町村林政の主体性に関する議論の展開に対し、2010年代の先進市町村の主体的取り組みがどのような内容をもつものか検討することは、市町村林政研究において重要な課題である。とりわけ柿澤や相川らが注目した地域内での協働体制について施策プロセスを詳細に把握する中で明らかにし、2010年代の市町村林政の主体性に関して検討していく必要がある。

さらに、以上のような課題を検討するに際して、全国市町村の林務体制や政策展開、地方分権化の受け止めの状況などを把握した上で議論を組み立てていく必要がある。全国市町村を対象にしたアンケート調査は 2014 年度に実施されたものが最後になっているが（大石 2018)、地方分権化が一層進み、市町村合併も落ち着いてきた現段階において、全国の市町村森林行政を把握することが重要になってくる。

３．研究の目的設定と章構成

以上を踏まえて本研究では、近年の全国市町村の状況と2010年代の市町村施策の展開について、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ため、以下のように研究目的を設定する。

第1の目的は、現段階における全国市町村の森林行政の状況を把握し、今後の動向を検討することである。前節でも触れたように、これまでの研究では全国市町村の状況は

アンケート調査を実施して面的に把握してきたが、2015 年以降は実施されていない。しかし、2015 年以降、地域林政アドバイザー制度の創設や森林経営管理法及び森林環境譲与税等の市町村林政に大きな影響を与える可能性のある新たな国政策が実施されてきており、地方分権化に対する市町村の受け止めの変化や新しい市町村の動きが出てきている可能性がある。また、2003～2005 年にピークを迎えた平成の大合併から 15 年前後が経過し、新自治体による体制が落ち着いてきた現段階において、市町村森林行政の現状を把握することも重要になってくる。そこで、2018 年度に実施したアンケート調査結果をもとにこの目的に迫っていくことにする。これまでの研究で繰り返し指摘されてきた、市町村林務体制の脆弱性と政策展開の限界が現在どのような状況にあるのかを分析する。また、アンケート調査には、森林に関する自治体計画の策定や今後の林務体制の強化の動きについても組み込み、市町村林政の変化についてもできる限り分析を行うこととする。

第 2 の目的は、市町村が展開する独自施策の形成と実施プロセスと検討体制を明らかにすることである。2010 年代に入って独自政策を展開する 5 市町 6 施策を事例として、自治体の独自施策が、どのようなきっかけで課題設定され、どのようなプロセスで内容が検討され、実施はどのようにされているかを一連のプロセスとして把握する。その上で、このプロセスにおいて、課題設定や施策検討、実施をどのような体制で行ったのかを明らかにするとともに、それら体制の特徴について分析する。事例地は多様な規模の市町村と多様な施策分野とすることとして、市町村共通の議論を引き出すこととする。なお、本研究における市町村の「独自施策」とは、地域課題に対応するため市町村が自ら企画して実施する施策のことと定義する[(53)]。

第 3 の目的は、市町村の独自施策を発展・充実させていくための条件や手法を明らかにすることである。これには 2 つの要素があり 1 つ目は、自治体の独自施策において自治体職員や外部の人材がどのような役割を果たしたかである。本研究では、市町村の独自施策に関わった地域等の人材を「地域人材」と呼び、その役割に注目していく。地域人材には、自治体内部の人材と外部の人材がいたことから、それぞれの属性と果たした役割、地域人材の相互関係について分析する。自治体内部の人材については、これまでの研究で市町村の林務体制は小規模であることから、質の高い自治体職員をいかに確保

し育成を図っていくかが重要であり、これをどのように達成しているのかを明らかにしたい。

2つ目は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ことである。施策の充実化を図るために、どのような施策検討計画のデザインをおこない、内容検討の手法・条件はどのようなものだったのかを明らかにする。

以上の 3 つの目的を明らかにした上で、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することにしたい。さらに、事例とした市町村の独自施策から、2010 年代の市町村の主体的取り組みについても評価することにしたい。市町村の主体性の評価は、人材、体制、施策手法などの点から検討するが、多様な主体による協働体制の構築を強調する柿澤のローカルガバナンス論 (64) を援用しつつ議論することにする。

以上の 3 点を本研究の目的として設定し、本研究では本章と 2 つの独立した研究からなる 2 つの章とそれらを踏まえた総合考察を行う 1 つの章の 4 章を配置してこの目的に迫ることとする。

まず第 1 章は研究の背景と課題設定をする章である。

第 2 章では、2018 年度に実施したアンケート調査結果をもとに、現段階における全国市町村の林務体制や政策実施の現状を把握するとともに、近年の地方分権化に対する市町村の受け止めも把握し、市町村林政の今後の動向について考察する。分析にあたっては、2010 年度に実施されたアンケート調査結果（石崎 2012）と適宜比較し、市町村林務体制の近年の変化を把握した上で論じていく。

第 3 章では､自治体の規模や施策分野の異なる 5 市町 6 施策の独自施策を事例にして、市町村の独自施策の形成と実施のプロセスについて明らかにする。冒頭で改めて課題設定した上で、事例地をタイプごとに分けて施策プロセスを把握する中で、検討体制、地域人材の果たした役割と相互関係、市町村の独自施策を充実させるための手法・条件等について分析することにする。

第 4 章では以上までのまとめを行い、市町村の林務体制や政策展開、2010 年代の市町村の主体的取り組みについて評価する。最後に、これらを踏まえて、今後の市町村森林行政の進展に向けた提言を行うことにする。

■注および引用文献

(1) 内閣府「森林と生活に関する世論調査」HP（https://survey.gov-online.go.jp/r01/r01-sinrin/index.html）

(2) 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、2021 年、21～22 頁

(3) 熊崎実『木のルネッサンス：林業復権の兆し』エネルギーフォーラム、2018 年、83-89 頁

(4) たとえば熊崎実ら編『森林未来会議』（築地書館、2019 年、324 頁）での速水亨（序章）、横井秀一（第 7 章）、熊崎実（終章）の論考など。

(5) 前掲（3）、熊崎、252 頁

(6) 泉英二「今般の『林政改革』と森林組合」『林業経済研究』Vol.49（1）、2003 年、31 頁

(7) 山本速水「仮想現実から脱却できない日本の林政」『林業経済』Vol.50（10)、1997 年、26 頁

(8) たとえば、公的補助では画一的な補助制度が多様な林業経営を妨げているという指摘（横井秀一「多様な森林経営を実現させるための技術者育成」『森林未来会議』築地書館、2019 年、209～214 頁）や、木材搬出量を基準とした間伐補助制度が現場の丁寧な造材作業の雰囲気を失わせたほか、木材が供給過多になり木材価格を押し下げているという指摘（速水亨「豊かな森林経営を未来に引き継ぐ」『森林未来会議』築地書館、2019 年、19～23 頁）がある。森林普及制度では、目替わりする新しい技術を持ち出して来て多様なフィールドでの十分な検証を経ないまま「普及」し、しかも失敗があっても反省や修正の説明も無いままに進めているという批判がある（山本速水「仮想現実から脱却できない日本の林政」『林業経済』Vol.50（10)、1997 年、24 頁)。

(9) たとえば、山本信次「林業教育にもとめられる地域性と新規性（日本森林学会大会企画シンポジウム：現代の林業専門教育はどうあるべきか)」『林業経済』Vol.72（10)、2020 年、18～19 頁。

(10) 柿澤宏昭「いまなぜ林政改革なのか」『山林』Vol.1510、2010 年、31～32 頁

(11) 鈴木春彦「市町村フォレスターの挑戦」熊崎実・速水亨・石崎涼子編『森林未来会議:森を活かす仕組みをつくる』築地書館、2019 年、178～208 頁

(12) たとえば北海道標津町は、1959 年に財政再建整備法の適用を受けるなど 1960 年代前半まで厳しい財政状況が続いていた。1947 年の人口 6,690 人に対して役場職員数はわずか 31 人（特

別職は除く）だった（標津町『標津町史』、1968 年、446～482 頁）。その後に行政需要が多様化していくので単純比較はできないが、現在は人口 5,065 人に対して役場職員数 176 人（2019 年度）となっている（標津町は、1947 年以降は市町村合併をしておらず行政区域に変化はない）（『標津町 HP（2021 年 10 月 8 日時点）』（https://www.shibetsutown.jp/））。

(13) 森巖夫『山村経済論』農林出版、1973 年、160～163 頁

(14) 石井寛「地域林業構造に関する実証的研究」『北海道大学農学部演習林研究報告』Vol.37(2)、1980 年、307～478 頁。なお、元標津町長の小田桐四郎氏は当時の標津町財政を回想し、「1960 年代までは町有林からの収入が町財政を支えて、ありがたい存在だった」と筆者に述べている（2003 年頃、北海道標津町役場にて）。

(15) 鈴木喬「市町村林業行政と地域林業：「地域林業」形成における市町村行政の役割」『林業経済研究』Vol.98、1980 年、72 頁

(16) 前掲（15）、72 頁

(17) 紙野伸二『地方林政の課題』日本林業技術協会、1982 年、143 頁

(18) たとえば広島県加計町（現在は安芸太田町）は、林構の後継事業である新林業構造改善事業の実施を契機として、1984 年に産業係から林業係を分離独立させ体制を整えた（船越昭治編『地方林政と林業財政』農林統計協会、1987 年、239 頁）。

(19) 諸塚村は、その後も、若年の林業労働力の確保等を目的とした第 3 セクター「財団法人ウッドピア諸塚」を設立するなど、地域森林管理が直面する課題解決のために独自施策を展開している（志賀和人・成田雅美編『現代日本の森林管理問題：地域森林管理と自治体・森林組合』全国森林組合連合会、2000 年、465～480 頁）。

(20) 前掲（17）、174～187 頁

(21) 前掲（17）、143 頁

(22) 鈴木喬「市町村林業行政の現状について：アンケート調査結果を素材として」『林政総研レポート』Vol.11、1980 年、3～22 頁

(23) 前掲（17）、99 頁

(24) 前掲（17）、198 頁

(25) 石崎涼子「森林・林業政策における地方自治体をめぐる諸論考」加瀬和俊編『東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.15：長期不況下の地方経済と地方行財政』東京大学社会科学研

究所、2004 年、118 頁

(26) 梶本孝博「市町村における林業行政の現状と問題点 : 北海道を事例として」『林業経済』Vol.36（10）、1983 年、4 頁

(27) 静岡県掛川市長の榛村純一は 1979 年に『山とむらの思想：山村振興・林業経営の明日を探る』（清文社）、宮崎県諸塚村長の黒木勝利は 1980 年に『よみがえる山と村 : 諸塚村・複合経営の記録』（清文社）、また首長ではないが静岡県龍山村森林組合長の青山宏も 1979 年に『ある山村の革命―龍山村森林組合の記録』（清文社）を出版した。また、時期区分は 1990 年代になるが、北海道下川町長の原田四郎も 1998 年に『森は光り輝く：北海道下川町再興の記録』（牧野出版）を出版している。

(28) 岡田秀二『地域開発と山村・林業の再生』杜陵高速印刷、1988 年、226～267 頁

(29) 岡田秀二「市町村における林業行財政の展開と現状」『日林論』No.97、1986 年、59～60 頁

(30) しかし、実際は期待されたとおりには進まず、流域意識の醸成や民国連携が進展している地域は少ないと評価されている（神沼公三郎「林業・森林政策の新たな展開と山村問題の焦点」『林業経済研究』Vol.44（2）、1998 年、5 頁）。

(31) 網倉隆「公有林化政策と市町村の対応：北海道を対象として」『林業経済研究』Vol.45（1）、1999 年、99～104 頁

(32) 林地保全利用研究会『都市近郊林の保全と利用』日本林業調査会、1996 年、91 頁。ただしこれら条例の中には、林野庁所管の森林・林業分野以外に、国土交通省所管の都市部の緑地保全や土地利用計画に関するものなども多く含まれている。

(33) 鳥澤園子・植木達人「木曽谷流域における流域管理システムの現状と課題」『林業経済研究』Vol.129、1996 年、129-134 頁

(34) 成田雅美「地方自治体と森林管理」『林業経済研究』Vol.43（2）、1997 年、11～18 頁

(35) 志賀和人・成田雅美編『現代日本の森林管理問題 : 地域森林管理と自治体・森林組合』全国森林組合連合会、2000 年、535 頁

(36) 前掲（35）、510 頁

(37) 前掲（31）、103～104 頁

(38) 神沼公三郎・石井佳子・鳥澤園子・増山寿政・森由美子「北海道下川町における地域林業活性化の現状とその課題 : 自治体、木材加工業、森林組合に注目して」『北海道大学農学部演習

林研究報告』Vol.53（2）、1996 年、156-204 頁

(39) 前掲（38）、201 頁

(40) 宇山雄一「市町村林業行政の現状と課題」『林業経済研究』Vol.126、1994 年、38 頁

(41) 宇山雄一『1980 年代の地方林政の動向と市町村林業行政の役割に関する考察』北海道大学修士論文、1994 年

(42) 石崎涼子「森林環境税における受益と負担」『環境情報科学』Vol.48（1）、2019 年、45 頁

(43) 前掲（2）

(44) 豊田市の施策は次の文献を参照のこと。前掲(9)、39～44 頁。鈴木春彦「100 年先を見据えた森づくりの実践」『人と国土 21』Vol.43（5）、2018 年、19～23 頁。前掲(11)。鈴木春彦「豊田市 100 年の森づくり構想と人材育成」『森林利用学会誌』Vol.34（1）、2019 年、19～23 頁。標津町の施策は次の文献を参照のこと。前掲(9)、228～229 頁。鈴木春彦「市町村における森林マスタープラン策定の実践と課題：標津町森林マスタープランを事例に」『北方森林研究』Vol.60、2012 年、12～16 頁

(45) シンポジウムでの報告内容は、順に次の学会誌に掲載されている。「1998 年秋季大会論文（統一テーマ：林政の転換と市町村の役割）」『林業経済研究』Vol.44（2）、1998 年、3～30 頁。「2004 年春季大会論文（統一テーマ：地方自治体による新たな林政と森林管理）」『林業経済研究』Vol.50（1）、2004 年、1～52 頁。「2006 年度北日本林業経済研究会シンポジウム：地域発 これからの森林管理・森林政策」『林業経済』Vol.60（6）、2007 年、1-23 頁。「2018 年度東日本林業経済研究会シンポジウム：市町村森林行政の現状のこれから」『林業経済』Vol.72（5）、2019 年、17-29 頁

(46) 泉英二「市町村林政の可能性(統一テーマ:林政の転換と市町村の役割、1998 年秋季大会論文)」『林業経済研究』Vol.44（2）、1998 年、11～18 頁

(47) 石崎涼子「『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』Vol.65（6）、2012 年、1～14 頁。柿澤宏昭・川西博史「市町村森林行政の現状と課題：北海道の市町村に対するアンケート調査結果による」『林業経済』Vol.64（9）、2011 年、1～14 頁。大石卓史・田村典江・小原文悟・枚田邦宏・大南絢一・大川智船「市町村による森林総合監理士（フォレスター）の認知と期待：共分散構造分析によるアプローチ」『林業経済研究』Vol.64（2）、2018 年、1～11 頁

(48) 前掲（47）、石崎、13 頁

(49) 柿澤宏昭『日本の森林管理政策の展開：その内実と限界』日本林業調査会、2018 年、206～208 頁

(50) 鈴木健太・石井寛「市町村森林整備計画の内容と今後の課題」『日林北支論』Vol.48、2000 年、201～203 頁。浜本拓也「森林・林業再生プラン下での市町村森林整備計画策定の実態：北海道の市町村を事例として」『林業経済研究』Vol.60（1）、2014 年、45～55 頁。木村憲一郎ら「市町村森林整備計画制度の現実：福島県古殿町を例に」『東北森林科学会誌』Vol.17（1）、2012 年、8～15 頁

(51) 前掲（50）、浜本、53 頁

(52) 石崎涼子「森林・林業政策における国と地方自治体」『日本大学経済学部経済科学研究所紀要』Vol.40、2010 年、97～108 頁

(53) 柿澤宏昭「地域における森林政策の主体をどう考えるか：市町村レベルを中心にして（統一テーマ：地方自治体による新たな林政と森林管理、2004 年春季大会論文）」『林業経済研究』Vol.50（1）、2004 年、3～14 頁

(54) 前掲（2）

(55) 相川高信・柿澤宏昭「市町村による独自の森林・林業政策の展開：合併市における自治体計画の策定・実施プロセスの分析」『林業経済研究』Vol.62（1）、2016 年、96～107 頁

(56) 日月伸「市町村の森林行政の現状と課題」『北方森林研究』Vol.60、2012 年、8 頁

(57) 石崎涼子「森林・林業政策の改革方向と地域森林管理(テーマ：地域森林管理の主体形成と林業・山村問題、2010 年春季大会)」『林業経済研究』Vol.56（1）、2010 年、38 頁

(58) 前掲（17）、198 頁

(59) 前掲（34）、前掲（35）

(60) 前掲（25）、118 頁

(61) 前掲（53）

(62) 前掲（55）

(63) 真山によると、自治体の政策体系には一般的に政策―施策―事業の３レベルがあり、「政策」は自治体で取り上げる諸課題を明確にしてその解決を政策課題とすること（基本方針含む）、「施策」は政策課題を解決するために必要となる具体的な取り組みを関連する分野毎にいくつかのグ

ループに分けたもの、「事業」は前述の具体的な取り組みのことと定義される。真山が「『施策』と『事業』が同義語として使われることも多い」と指摘する通り、実際の市町村では「施策」と「事業」を区分しないことも多いことから、本稿では「施策」を事業も含めた用語として用いることにする。真山達志『政策形成の本質：現代自治体の政策形成能力』成文堂、2001 年、48～49 頁

(64) 前掲（53）。柿澤宏昭「地域環境政策形成に求められるもの：地域環境ガバナンスの視点から」『都市問題研究』Vol.39（10）、2002 年、15～28 頁

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

１．はじめに

1998 年の森林法改正で、すべての市町村に市町村森林整備計画の策定が義務付けられたことを端緒として、伐採届出の受理、森林施業計画の認定業務が市町村に移譲されるなど、森林・林業分野において市町村への地方分権が本格化した。2012 年に森林所有者届出制度の導入、2016 年に伐採届出制度の罰則強化、2017 年からは林地台帳の整備も始まった。しかし、こうした一連の分権化は国主導で行われ、「分権化の構想、市町村の政策形成能力の正確な評価、そして地域森林管理の展望」が欠如したまま進められたため、「ほとんどの市町村は『押し付けられた』分権化として、消極的な対応しかとらなかった」(1)。

地方分権化の「受け皿」となる、市町村の林務担当体制（以下、「林務体制」）の脆弱性はかねてから指摘されてきた。石崎は 2010 年 2 月に、全国市町村を対象にしたアンケート調査（以下、「2009 年度調査」）を実施し、市町村の大多数は職員数 1～2 名の小規模体制で、3～5 年で異動を繰り返し、専門的な職員が少ないこと等を報告している (2)。大石らは、2014 年に実施した市町村アンケート調査から、「一部の市町村を除き、林務担当職員の配置が量的にも質的にも脆弱である」と述べている (3)。柿澤らは 2011 年 1 月に北海道の市町村を対象にしたアンケート調査を実施し、ほとんどの市町村が組織体制に「課題がある」と回答し (4)、小規模な担当体制や専門性の不足などから、「市町村は一般的には森林行政の独自展開をするまでの関心を持って」いないと指摘している (5)。以上のことから、市町村の多くは分権化を生かした新たな政策展開ができていないと考えられる。

しかし、2019 年度から始まる森林経営管理法や森林環境譲与税は、これまでの地方分権化とは一線を画す性格を有している。第 1 に、森林経営管理法の「経営管理権」の登場によって、森林所有者からの申出により市町村が私有林の経営管理に直接的に乗り出すことが想定されることである（条件によっては一部を林業経営体へ委託）。これまで市町村は、公有林化や分収林制度を除いて私有林に関しては間接的に経営管理に関わってきたが、市町村に経営管理権が設定されると、長期にわたり私有林の森林整備を直接担うことになる。そのため、適切な方針で管理すれば地域の森林管理を進展させることが

できる一方で、十分な推進体制を作れない場合は制度が機能しない恐れもある。

第 2 に、森林環境譲与税のスタートにより、市町村が比較的に「自由」に使える財源が生まれることである。一般的に財政状況が厳しい市町村において安定的に予算を確保できる意義は大きいものの、脆弱な林務体制や都道府県の森林環境税とのすみ分けの問題などで有効な税活用が図れない可能性がある。これら大きな制度改正が始まる現時点で、全国市町村の森林行政の現況を調査し、今後の動向を議論することは意義があると考えられる。

２．研究の目的と方法

以上を踏まえて、本研究では、市町村の森林行政の現状と今後の動向を検討するため、以下の事項を明らかにすることを目的とする。

第 1 は、2018 年度における全国市町村の森林行政の林務体制や政策実施の現状を網羅的に把握することである。第 2 は、森林経営管理法の導入など近年の地方分権化に対する市町村の受け止めを把握することである。第 3 は、森林に関する条例・計画の策定など市町村独自の取り組み状況や、今後の林務体制の強化の動きを把握することである。その上で、市町村林政の今後の動向について論じてみたい。

研究の方法は、2018 年 12 月～2019 年 1 月に鹿児島大学が実施した「市町村の林務職員に関するアンケート調査」のデータを用いて分析を行う [(6)]。この調査は、2018 年 4 月時点に存在した全国 1,704 市町村（政令指定都市除く）のうち、2017 年地方公共団体定員管理調査（総務省）で林業関係の職員が 1 名以上在籍する 1,043 市町村を対象に実施された。アンケート方法は、森林・林業行政担当者宛に調査票を郵送し回収した。615 通の回答を得て、回収率は 59%だった。調査基準日は、2018 年 4 月 1 日時点である。

アンケート調査の設問項目は表 2-1 の通りに設定する。

分析にあたっては、2009 年度調査結果と適宜比較して議論することとする。2009 年度調査は、現況森林面積のある 1,678 市町村を対象に 862 市町村からの回答（回収率 51%）の結果を得て分析しており、対象市町村の幅がより広く、回答した市町村も必ずしも一致しないが、市町村合併が落ち着いて、分権化がさらに進んだ現在と 2009 年度を比較することで、市町村森林行政の近年の変化も把握することができると考えられる。

表 2-1　アンケート調査の設問項目

目的	設問項目
林務体制の把握	林務担当の課・係・担当の組織化レベル、林務担当職員数、民有林面積、過去5年間の林務担当職員数の推移、林務担当職員の異動サイクル、兼務状況
林務担当職員の専門性の評価	林業職採用職員等の配置状況、都道府県や国との人事交流の有無、森林・林業に関する知識や能力についての自己評価
政策実施状況と林務体制強化の動き等の把握	市町村整備計画の実施項目、伐採届の状況、市町村独自の取組、地域内での連携・協力体制、常設の会議体の設置の有無、今後の林務体制強化の検討状況、林務担当職員の育成方針
地方分権化に対する市町村の受け止めを把握	近年の地方分権化の受け止め、森林環境譲与税の受け止め、森林環境譲与税の使途

３．調査結果

３.１ 林務担当の組織体制

市町村の組織体制について、まず林務担当が課・係・担当のどのレベルで組織化されているかについて聞いた。組織レベルとは、たとえば課レベルの場合は、「森林課」などの名称で単独の課として設置され、係レベルは「林務係」「林政係」などの名称で単独の係として設置され、「担当レベル」は係内に複数ある担当の 1 つとして林務担当が位置付けられていることを指す。その結果、回答市町村 611 に対して、「課レベル」が 10%、「係レベル」が 48%、「担当レベル」が 41%になり、「係レベル」での組織化が最も多くなった。「担当レベル」も 41%と「係レベル」に次ぐ比率となっており、単独の係としてすら組織化されていない市町村も多かった。組織レベルの平均林務担当職員数を見ると「課レベル」は 6.4 名、「係レベル」は 3.1 名、「担当レベル」は 1.7 名だった。

また、森林・林業行政を担当する職員（以下、「林務担当職員」）数について聞いたところ、回答市町村 609 に対して、職員数「3 名未満」が 59%、「3～4 名」が 25%、「5～7 名」が 11%、「8～14 名」が 4%、「15 名以上」が 1%だった（表 2-2)。林務担当職員数の平均は 2.9 名だった。職員数 3 名に満たない小規模の市町村が約 6 割を占め、全体として市町村の林務体制は少人数体制だった。一方で、職員数 5 名以上の市町村は 16%、8 名以上の市町村は 5%あり、一定の職員数を確保している市町村も一部存在した。2009

表 2-2　林務担当職員数別の市町村数（n=609）

	市町村数	
	数	割合
3 名未満	362	59%
3～4 名	151	25%
5～7 名	64	11%
8～14 名	27	4%
15 名以上	5	1%

資料：2018 年度アンケート調査（以下、図表の資料はすべて同調査）

年度調査でも概ね同様の割合となっており、石崎は平成の合併を通して林務担当職員数の多い市町村が増えたことを指摘している [(7)]。

次に、市町村の管轄する地域森林計画対象民有林面積を聞いたところ、回答市町村 615 に対して、「5,000ha 未満」は 23%、「5,000～1 万 ha」は 26%、「1 万～3 万 ha」は 36%、「3 万～6 万 ha」は 13%、「6 万 ha 以上」は 2%であり（表 2-3）、平均は 15,346ha だった。民有林面積別の林務担当職員数の平均を見ると [(8)]、民有林面積が 1 万 ha 未満までは 2 名程度だが、1 万 ha 以上になると規模に応じて林務担当職員数が増える傾向が見られた。

表 2-3　民有林面積別の市町村数（n=615）

	市町村数	割合	林務担当職員数(平均, 名)
5,000ha 未満	140	23%	1.9
5,000～1 万 ha	161	26%	2.0
1 万～3 万 ha	222	36%	3.0
3 万～6 万 ha	82	13%	5.6
6 万 ha 以上	10	2%	9.4

過去5年間の林務担当職員数の推移について聞いたところ、回答市町村606に対して、約3/4が「横ばい」、「減少」が16%を占めており、「増加」は9%にとどまった（表2-4）。ただし、2009年度調査では、「横ばい」64%、「減少」30%だったことから[9]、減少とした市町村の比率がやや下がってはいるが、分権化がさらに進む中でも現状維持にとどまっていることが分かる。

次に、市町村の林務担当職員の異動サイクルを聞いたところ、回答市町村566に対して、「3年未満」が10%、「3年」が55%、「4年」が17%、「5年」が14%、「6年以上」が4%だった（表2-5）[10]。林務担当職員が3年以下で異動する市町村が65%を占め、5年以下は96%を占める結果となった。この結果から、多くの市町村では林務担当職員の長期配置はされず、3〜4年で異動を繰り返していることが分かる。このことは、林務担当への専門職員の配置が少なく、一般事務職採用職員が通常の人事異動の中で林務業務を担っている実態を反映していると考えられる。

表 2-4　過去5年間の林務担当職員数の推移（n=606）

	市町村数	割合
増加	57	9%
横ばい	449	74%
減少	95	16%
不明	5	1%

表 2-5　林務職員の異動サイクル（n=566）

	市町村数	割合
3年未満	58	10%
3年	311	55%
4年	96	17%
5年	78	14%
6年以上	23	4%

次に、林務担当職員の兼務状況を見てみよう。林務担当職員が森林・林業関連業務を専任しているか、他業務を兼務しているかを聞いたところ、回答市町村 605 に対して、兼務職員がいると答えたのは 462 市町村（76%）で、兼務職員がおらず専任職員のみで林務業務にあたっているのは 143 市町村（24%）に留まった。

林務担当職員の人数別に兼務職員が占める比率を見ると、対象市町村 531 に対して、職員数「3 名未満」が 76%、「3 名以上～4 名」が 57%、「5～7 名」が 39%、「8～14 名」が 17%、「15 名以上」が 7%だった（表 2-6）[11]。林務担当職員数が少ない市町村ほど兼務職員率は高く、林務担当職員数が増えると兼務職員率は減少する結果となった。これにより、少人数体制の市町村は、職員数が少ないだけではなく、他業務を兼務しながら林務業務をこなす脆弱な体制であることが分かった。

そして、兼務職員がいると答えた 462 市町村を対象に、兼務業務の内容について記述式で聞いたところ、「農業関係」が 52%、「有害鳥獣関係」が 37%、「漁業関係」が 9%、「商業・観光関係」が 5%となった[12]。兼務業務としては、「農業関係」と「有害鳥獣関係」の 2 業務が大半を占めている。林務担当職員の兼務業務としては有害鳥獣関係が広く知られているが、今回調査では、農業関係の方が比率は高いという結果になった。

表 2-6　林務職員数別の兼務職員率（n=531）

林務職員数	3名未満	3～4名	5～7名	8～15名	15名以上
市町村数	324	129	52	22	4
兼務職員率(%)	76%	57%	39%	17%	7%
市町村当たりの兼務職員数(名)	1.1	1.9	2.2	1.7	1.3

３.２ 林務担当職員の専門性

林務担当職員のうち林業職（専門職）として採用された職員（以下、「林業職採用職員」）の配置の有無を聞いたところ、回答市町村 615 に対して、48 市町村（8%）が配置していると回答した（表 2-7）。そのうち、林業職採用職員が 1 名だったのは 33 市町村だったが、2 名以上も 15 市町村あり、一部ではあるが複数の林業職採用職員を抱える市町村の存在が確認できた。

表 2-7　林業職採用職員等の配置状況（n=615）

	配置職員数					割合
	1名	2名	3名	4名	合計	
林業職採用職員	33	10	4	1	48	8%
専門校卒職員	49	12	10	2	73	12%

森林・林業系の専門高校・大学校・大学を卒業した職員（以下、「専門校卒職員」）の配置の有無を聞いたところ、回答市町村 615 に対して、73 市町村（12%）が配置していると回答し、このうち 1 名配置が 49 市町村あり、2 名以上は 24 市町村だった [(13)]。

林業職採用職員と専門校卒職員のいずれかを配置、または双方を配置しているのは 90 市町村（15%）に留まり、多くの林務担当職員は一般事務職採用で専門教育を受けておらず、専門性確保という観点からは市町村の体制整備は十分に進んでいない状況と言える。2009 年度調査では、林業職採用職員と専門学校卒職員のいずれかを配置、または双方を配置しているのは 10%と比率だけの記載となっているが、母数から計算すると 83.6 市町村が実施したことになり、大きくは変化していない [(14)]。

専門校卒職員が林業職採用職員よりも高い実施割合となっているのは、一般事務職として採用して採用後は複数課を経験させながらキャリアアップさせることを基本としている市町村において、「林業職」の専門職採用に踏み切るハードルはそもそも高く、一般事務職採用職員の中で森林系の専門校卒の経歴を持つ職員を配置する方が容易であるこ

となどが理由として考えられる。

都道府県や国との人事交流が専門性の向上に貢献すると考えられるため、その有無を聞いたところ、回答市町村 615 に対して、「都道府県とあり」が 61 市町村（10%）、「国とあり」が 15 市町村（2%）、「以前はあったが、現在はなし」が 52 市町村（9%）という回答だった。現在、人事交流を実施している市町村は全体の 12%と少ないが、森林の独自計画の策定や実施を主導する役割を期待して県技術者を出向として受け入れている高山市や郡上市などの事例が報告されており[15]、人事交流が専門性の確保に寄与している可能性はある。

次に、森林・林業に関する知識や能力について、市町村の自己評価をしてもらった。「市町村の林務を担当する上で、以下の各事項に関する能力や知識について、現在のところ、職員に不足していると感じるものはどれですか」という設問で、「森林の生態系や森林土壌」「山地防災や流域保全」「造林や育種」「林業機械や作業システム、路網」「木材流通や木材加工」「野生鳥獣の保護や獣害対策」「森林の法律や政策、制度」の各事項について、「不足している」＝1 と「不足していない」＝5 を両端とする 5 段階で評価してもらった。この結果は図 2-1 に示したが、回答市町村 611 に対して、「森林の生態系や森林土壌」から「木材流通や木材加工」の項目について「1」または「2」と答えた市町村は 69～78%にのぼり、「3」を含めると、どの項目でも約 95%と大半を占めていた。「野生鳥獣の保護や獣害対策」と「森林の法律や政策、制度」は「1」または「2」が順に 46%と 47%で上記と比較すれば低い割合となったが、これは市町村の日常業務としてシカ・クマなどの出没対応や森林計画制度業務に携わり、実務経験を有していることが要因と考えられる。しかし、この 2 つの項目も「3」が順に 33%と 40%となっているので、決して十分な知識・能力を有しているわけではない。つまり、ほとんどの市町村は、設問で例示した森林・林業に関する主要分野すべてに対して、十分な知識・能力を有していないと自己評価していると言える。

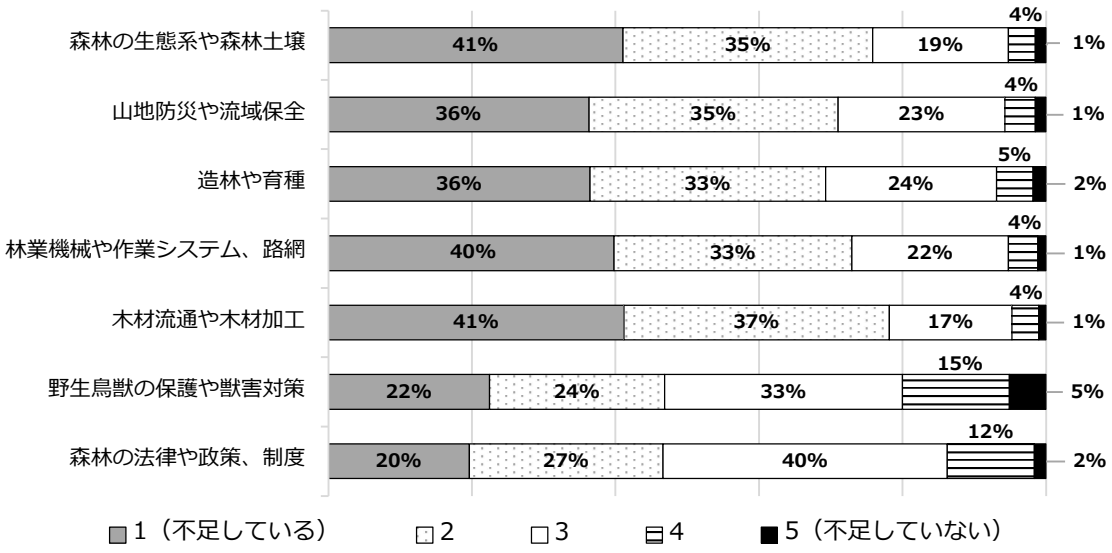

図 2-1　市町村職員に不足している知識・能力（n=611）

３.３ 森林計画制度の運用

それでは次に、森林計画制度の運用状況を見ていきたい。まず、5 年に一度策定する市町村森林整備計画（以下、「整備計画」）において、策定時に実施したことについて聞いたところ、回答市町村 602 に対して、「都道府県のひな形を参照」が 83%、「都道府県職員への相談」が 82%、「関係者へのヒアリング」が 31%、「都道府県の森林総合監理士（フォレスター）への相談」が 21%、「委員会や協議会の設置・開催」が 19%、「市町村独自の事業や施策の盛り込み」が 18%となった（表 2-8）。「都道府県のひな形を参照」と「都道府県職員への相談」の 2 つの実施率が突出して高く、「都道府県の森林総合監理士への相談」と合わせて、整備計画策定においては都道府県への依存が極めて強いことが分かる。「市町村独自の事業や施策の盛り込み」が 2 割を切っていることからも、地域の実情に適った整備計画を策定している市町村はまだ少ないと言える。

表 2-8　整備計画策定時に実施した上位 8 項目（複数回答、n=602）

取組項目	市町村数	割合
都道府県のひな形を参照	502	83%
都道府県職員への相談	493	82%
関係者へのヒアリング	188	31%
都道府県の森林総合監理士への相談	125	21%
委員会や協議会の設置･開催	114	19%
市町村独自の事業や施策の盛り込み	110	18%
森林の現地踏査	46	8%
国有林の森林総合監理士への相談	31	5%

この設問で注目したいもう 1 つの点は、整備計画策定にあたって 114 市町村（19%）が「委員会や協議会の設置・開催」したと回答した点である。2009 年度調査でも同様の設問があり、その結果は 60 市町村（7%）だったことから、委員会等の設置が大幅に増加したことになる。この理由の 1 つとして考えられるは、北海道庁が主導して全道の市町村に「市町村森林整備計画策定のための作業チーム」の設置を働きかけたことがある。これは森林・林業再生プランを契機として、市町村ごとに道庁職員、国有林職員、森林組合職員、指導林家などからなる作業チームを作り、会議を通して整備計画の内容を検討するもので、2014 年には全道で 168 市町村（設置率 94%）になった [(16)]。今回の結果でも、委員会等を設置した市町村のうち道内は 38 市町村で 114 市町村に対して 33%を占めており、北海道の政策が委員会等の設置率の上昇に寄与した可能性がある。

次に、地域の施業コントロールとして重要な伐採届の運用について見ていきたい。伐採届の運用について「困っている」と回答した市町村は、回答市町村 604 に対して 470 市町村 (78%) を占め、多くの市町村が伐採届の運用に困難を抱えていた。「困っている」と回答した市町村に対してその内容を聞いたところ、「専門知識の不足」が 51%、「事務負担の増」が 36%、「皆伐予定地の現場確認をしていない」が 32%の順になった（表 2-9)。「その他」の記述式回答では、無届伐採に対する指導、伐採届出制度の周知不足、再造林放棄、境界の不明確、太陽光発電開発への対応に苦慮しているとの声があった。この結果から、専門性の不足や事務負担増が原因で、伐採業者や森林所有者への指導や現

場確認などができず、地域の施業コントロールが十分に機能していない現状が示されている。

表 2-9　伐採届出の運用で困っていること（複数回答、n=470）

	市町村数	割合
伐採届出件数の増加	89	19%
事務負担の増	170	36%
皆伐予定地の現場確認をしていない	152	32%
専門知識の不足	241	51%
財産権を重視するため指導ができない	53	11%
その他	80	17%

３.４ 市町村独自の取組

市町村独自の取組や事業を実施したかを聞いたところ、実施していたのは 530 市町村で、そのうち「間伐択伐）に関する補助（または上乗せ)」を選択したものが 62%、「植林・下刈に関する補助（または上乗せ)」が 49%、「作業道等路網に関する補助（または上乗せ)」が 42%、「森林に関する条例・計画の策定」が 36%、「植樹祭等の森林イベントの実施」が 34%の順となった（表 2-10)。上位３つは既存の森林整備補助事業への「上乗せ」や、国などが定める補助範囲から広げて対象とする「横だし」、あるいは年変動する補助事業予算に対応するための予備的な予算措置などが考えられる。

この回答の中で注目したいのは、193 市町村（36%）が「森林に関する条例・計画の策定」をしたとしている点で、2009 年度調査では「森林・林業に関わる自治体計画」の策定数は 66 市町村（8%）だったことから [17]、策定数が大きく増加したことになる。2009 年度調査では「条例」を含めていないため、今回結果にはこの上積み分があるとしても、全体の 4 割弱の市町村が独自の条例・計画を持っているという点は注目できる結果である。その内容の精査は今回の結果からはできないが、人工林が利用期を迎え木材利用へ

の期待が高まっていることや地方分権化を受けて、市町村において森林の条例・計画策定の動きが広がっている可能性がある。

表 2-10　独自の取組・事業の状況（複数回答、n=530）

	市町村数	割合
間伐（択伐）に関する補助(または上乗せ)	329	62%
植林・下刈に関する補助(または上乗せ)	258	49%
作業道等路網に関する補助(または上乗せ)	220	42%
森林に関する条例・計画の策定	193	36%
植樹祭等の森林イベントの実施	180	34%
木材利用に関する補助等の実施	156	29%
木育に関する事業の実施	132	25%
森林や林業に関する産業振興、特産品開発	73	14%
その他	55	10%

３.５ 地域内での連携・協力体制

市町村林務担当職員として、地域の関係団体とどの程度連携しているかについて、「連携していない」＝1 と「連携している」＝5 を両端とする 5 段階数値で評価してもらったところ、回答市町村 611 に対して、「4」と「5」の合計値は、「地元の森林組合」は 78%、「都道府県の林務職員・普及指導員」は 75%と高い連携レベルになった（図 2-2）。森林組合との連携は、2009 年度調査においても森林組合が「市町村の森林・林業施策の実施にあたって不可欠の存在」と「強く思う」市町村が 82%になっており [(18)]、現在でもその傾向は変わっていない。一方で「地元の森林組合以外の事業体」は 27%、「森林管理署」は 21%、「林研グループ・地域の篤林家」は 14%と連携レベルは低かった。

次に、住民や関係者から意見を聴取する「森づくり委員会」や「森林審議会」など常設の会議体の設置の有無を聞いたところ、回答市町村 615 に対して、136 市町村（22%）が設置していると回答した。表 2-7 では整備計画策定時に一時的に設置された委員会等の

状況を見たが、この設問は森林にかかる「常設」の会議体の有無であり、継続的に市町村をサポートする組織という点で表 2-7 の会議体とは性格が異なると考えられる。このような組織は国や都道府県レベルでは一般的だが、市町村レベルで約 1/5 の市町村が設置しているという結果は注目すべきであり、多様な意見を反映した方針設定や実行管理などの面において、今後の市町村森林行政に影響を与える可能性がある。

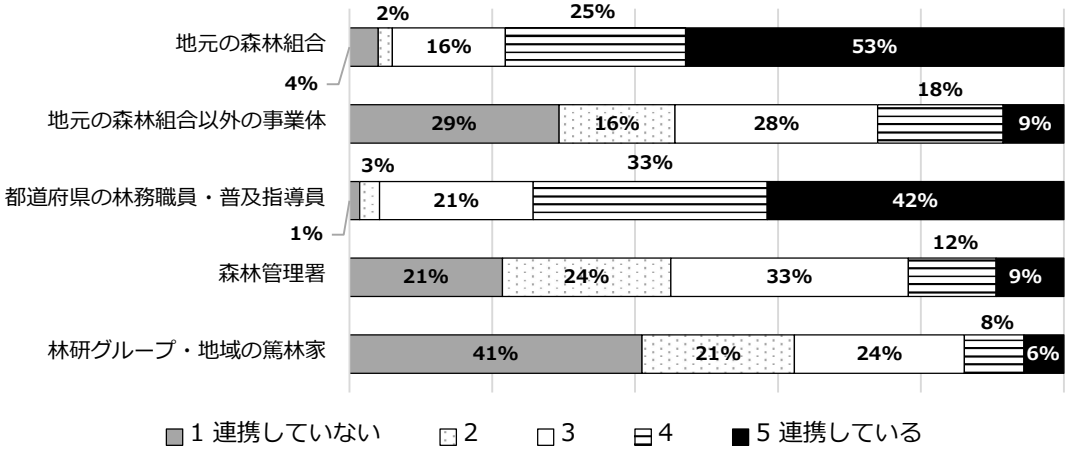

図 2-2　地域関係団体等との連携レベル（n=611）

注：「地元の森林組合」は、広域合併して本所が近隣市町村にある場合も含むとした。

３.６ 地方分権化や森林環境譲与税の受け止め

「新たな管理システム（森林経営管理法）など近年の地方分権化により、市町村の業務負担が増えていますが、どのように受け止めていますか」と聞いたところ、回答市町村 608 に対して、「ぜひ推進すべき」はわずか 10%にとどまり、「負担が増えて迷惑」が 33%、「国や都道府県が責任をもって実施すべき」が 40%になった（表 2-11）。「その他」の記述式回答では、「推進が急すぎる」「仕事の押しつけ」「丸投げされている感じがある」とトップダウンで国から突然降ろされてくる分権化に戸惑う意見や、「市町村の体制ではムリ」として国や都道府県の積極的な関与・支援を求める意見も多くあった。林務体制が整備されない中での相次ぐ分権化に対して、多くの市町村は押し付けられた分権化として否定的に捉えており、実施にあたっては国や都道府県の役割強化を期待する市町村

が多い。そして、「林務専門職を配置すべき」と回答した市町村が 52%と回答の中で最も多く、分権化の「受け皿」として林業職採用職員を配置して林務体制を強化すべきという意見が強いと言える。

表 2-11　近年の地方分権の受け止め（複数回答、n=608）

	市町村数	割合
ぜひ推進すべき	63	10%
負担が増えて迷惑	202	33%
実態は何も変化していない	62	10%
林務専門職を配置すべき	319	52%
国や都道府県の関与を廃止し市町村が実施すべき	5	1%
国や都道府県が責任をもって実施すべき	242	40%
その他	86	14%

次に、森林環境譲与税の受け止めについて聞いたところ、回答市町村 608 に対して、「独自の森林予算が増えるので歓迎」は 40%、「事務負担が増えるので迷惑」が 30%、「都道府県が実施すべき」が 22%になった（表 2-12）。森林行政の独自予算が確保できることから、この税制導入を前向きに捉える回答が地方分権化の受け止めと比べて高いが、それでも 40%に留まって過半数は超えていない。一方で、この税制を迷惑と感じていたり、または都道府県が実施すべき等という消極的な意見を合わせると半数を超えており、前向きに捉える回答をやや上回っている。この税制の受け止めは、市町村でも意見が分かれていると言えよう。

「その他」の記述式回答では、「用途の制約があり、使いづらい。緩和してほしい」という声が多かったほか、林業職採用職員がいないことや「体制が伴っていない」「見切り発車感が否めない」など林務体制の不備および準備期間の短さを指摘する声、さらには「配分額が少なくて役に立たない」という意見もあった。

表 2-12　森林環境譲与税への受け止め（複数回答、n=608）

	市町村数	割合
独自の森林予算が増えるので歓迎	242	40%
既存の森林予算で十分なため必要ない	11	2%
事務負担が増えるので迷惑	183	30%
変わらない	59	10%
都道府県が実施すべき	131	22%
その他	151	25%

次に、森林環境譲与税をどのような用途に活用する方針かを聞いたところ、回答市町村 611 に対して、「森林所有者情報の整備」が 57%、「間伐（択伐）に関する補助（または上乗せ）」は 32%、「事業地の集約化」は 29%、「木材利用」は 24%、「作業道等路網に関する補助（または上乗せ）」は 23%、「現場人材の育成」は 17%だった（表 2-13）。

「森林所有者情報の整備」が多いのは、地方分権化の 1 つで林地台帳整備が義務付けられたことなどが背景になっていると考えられ、所有者情報整備は森林管理の基礎的なインフラのため前向きな動きと捉えることができる。

表 2-13　森林環境譲与税の使途（複数回答、n=611）

取組項目	市町村数	割合
間伐(択伐)に関する補助(または上乗せ)	197	32%
植林・下刈りに関する補助(または上乗せ)	97	16%
作業道等路網に関する補助(または上乗せ)	138	23%
事業地の集約化	178	29%
森林所有者情報の整備	348	57%
現場人材の育成（研修の実施等）	105	17%
木材利用	146	24%
森林ボランティア支援	23	4%
その他	234	38%

「その他」の回答も 38%と割合が高く、記述式回答では「検討中」「未定」「基金積み立て」の回答が最も多く、意向調査など森林経営管理法に沿った取組に充てるという回答もあった。また、地域林政アドバイザーや臨時職員の雇用に充てるという回答があり、専門性確保や人員増に譲与税が使われることになれば、市町村の林務体制強化につながる可能性がある。

なお、本アンケート調査は森林環境譲与税が開始される前年度に行われたため、実施段階に入って森林環境譲与税への市町村の受け止めや使途の内容が変化している可能性があり、今後の動向を見ていく必要がある。

３.７ 今後の林務体制強化の見通し

今後の林務体制強化の検討状況について聞いたところ、回答市町村 608 に対して、「検討している」と回答したのは 278 市町村（46%）だった。また、林務体制強化を「検討している」と回答した市町村に対して検討中の強化策を聞いたところ、「林務担当職員の増」が 47%、「専門職の採用」が 25%の順になった（表 2-14）。「その他」の記述式回答には、「地域林政アドバイザーの採用」や「臨時職員の雇用」が多かった。これまで見てきた通り、市町村の林務体制は脆弱で過去 5 年の林務担当職員数も大きな変化はなかったが、ここにきて約半数の市町村が林務体制強化を検討している結果になったのは注目に値する。その強化策の内容は、林務担当職員数を増やすなど「量」を確保する対策が最も多く、林業職採用や地域林政アドバイザーなど「質」を確保する対策も見られた。ただし林業職採用については、表 2-10 で示した「地方分権化の受け止め」では「林務専門職を配置すべき」という意見が 52%だったのに対し、強化策として林業職採用を「検討している」と回答した市町村は 25%（表 2-10 の n＝608 に対しては 11%）に留まっており、市町村森林行政において専門職を採用することの困難さを示す結果となっている。

また、「近隣市町村、都道府県と連携した広域管理システム構築」と回答した市町村は 14%あり、その詳細は分からないが、これまでに例のなかった自治体連携での林務体制強化が行われる可能性がある。

もちろん検討段階の案件がすべて実施できるというわけではないが、近年の地方分権

化によって、約半数の市町村が各強化策を検討レベルまで引き上げたことは注目すべき結果であろう。

表 2-14　検討中の強化策（複数回答、n=278）

	市町村数	割合
専門職の採用	69	25%
既存職員の固定化(長期配置)	11	4%
県等からの出向の受入れ	32	12%
林務担当職員の増	132	47%
近隣市町村、都道府県と連携した広域管理システム構築	39	14%
その他	68	24%

林務担当職員の育成方針（育成目標、保有資格、役職等の位置づけなど）の有無を聞いたところ、回答市町村 615 に対して、「育成方針がある」と答えたのはわずか 35 市町村（6%）だった。育成方針を有している市町村に、育成のために森林・林業研修を実施しているかを聞いたところ（複数回答)、「外部研修の受講を奨励している」は 100%、「内部研修を実施している」が 11%になった。

次に、受講を奨励している外部研修の内容を複数回答で聞いてみると、「都道府県が主催する研修」は 91%、「森林技術総合研修所の研修など国が主催する研修」は 46%、「森林組合連合会など林業関係の団体が主催する研修」は 40%だった。

ほとんどの市町村は林務担当職員の育成方針を持っておらず、持っていると答えたわずかな市町村でも、その育成手段としては県や国が主催する既存の研修受講にとどまっているという結果になった。市町村の現状は、地域に即した林務担当職員像を描くことができておらず、その育成手段も分からないというのが実態と言えよう。

４．まとめと考察

４.１ 市町村林務体制の脆弱性と地方分権化

今本研究を通して明らかになったことの第 1 は、市町村林務体制の脆弱性である。先行研究で繰り返し指摘されてきた市町村林務体制の脆弱性は、地方分権化がさらに進んだ 2018 年度時点でも大きく変化していないことが分かった。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体制で、職員は 3～5 年で異動を繰り返し、森林・林業に関する十分な知識・能力を持たない職員が、他業務を兼務しながら林務業務を担っている。整備計画策定では都道府県への依存度が高く独自施策の盛り込みも少なく、伐採届では多くの市町村が運用に困っているなど地域の施業コントロールができているとは言い難い。少なくとも市町村レベルでは、日本の森林計画制度が十分に機能しているとは言えない状況であろう。

これに加えて、森林組合や都道府県などの地域の関係団体も課題を抱え、または弱体化している。市町村との結びつきが最も強かった森林組合は、公共事業への依存体質や広域合併による人員不足や現場状況の把握の不十分さなどの課題を抱えており[(19)]、市町村や森林組合をこれまできめ細かくサポートしてきた都道府県も、人員削減など行政改革によって、かつてのような役割を果たせなくなってきている[(20)]。つまり、地域森林管理体制は全体として弱体化しつつあり、明るい展望を描けなくなっているのである。

第 2 には、地方分権化に対する市町村の戸惑いである。地方分権化を「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い。地域森林管理への貢献が期待されて始まった森林環境譲与税の運用も楽観視はできない。この税制を歓迎する市町村は半数を超えておらず、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ている。そして、質と量ともに脆弱な市町村の体制では、この財源を有効に活用できるという保証はどこにもない。この制度はまだ始まったばかりで評価する段階ではないが、地域の実情に沿って有効な活用ができているかについて、今後慎重に見ていく必要がある。

いずれにしても、「受け皿」なき分権化は市町村を疲弊させ、目的とする成果を生まない可能性が高いため、市町村の人材育成も含めた体制づくりや、サポートする体制の構

築などに森林政策の焦点を当てていく必要があろう。

４.２ 一部市町村で変化の兆し

しかし厳しい状況においても、一部の市町村で変化の兆しは出てきている。その第 1 は、市町村で独自の計画策定等の動きが出てきたことである。独自の取り組みとして「森林に関する条例・計画の策定」をした市町村は 36%であり、単純な比較はできないが、2009 年度調査結果と比べて策定数は大幅に増えている。「森林に関する条例・計画の策定」に至った経緯やその内容や質は各自治体で様々と考えられるが、策定の有無は市町村の地域の森林管理に対する「姿勢」を測る 1 つの指標として見ることができる。その動きが 4 割弱の市町村に広がっていることは、森林管理に対する市町村の意識が変化し始めた、つまり森林管理への意識が市町村で高まってきたと指摘できる。相川らは、自治体計画の策定に際して「地域住民の関心や地域課題を特定し、その解決に役立つ適切な目標設定を行」うことが「実効性確保に貢献した」と述べているが [21]、実施段階において実効性を確保する自治体が増えてくれば、地域森林管理を前進させていくことができるだろう。

第 2 には、多様な意見を汲み上げる委員会等の設置の動きが出てきたことである。地域の森林・林業政策に関わる主体の閉鎖性は以前から指摘され [22]、多様な主体や新たな主体を市町村が巻き込んでいくことが期待されているが、今回の調査で「森づくり委員会」や「森林審議会」など常設の会議体を約 1/5 の市町村が設置していることが分かった。整備計画策定のために設置された委員会等は一時的なものが多いが、常設の会議体であれば計画策定時だけではなく、実施段階において計画の進捗管理を行い、継続的に市町村林政をサポートする役割が期待できる。また、豊田市や新城市では、森林ボランティアや NPO メンバー、地域の研究者など多様なメンバーを委員として参加させることで、計画策定に新たな視点やアイデアを導入し、議論の活性化を狙っている [23]。委員会や審議会という方式で、新たな主体や多様な主体を市町村林政に組み込み、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れば、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。

第 3 には、林務体制強化を検討する動きが一部の市町村で出てきたことである。今後の強化策として、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ていた。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ており、日月による「地域の実情と森林の状態を理解し、長期にわたって関わっていける『地域の専門家』が必要」(24) という指摘に応えるような動きも広がりつつある。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。

■注および引用文献

(1) 柿澤宏昭「地域における森林政策の主体をどう考えるか：市町村レベルを中心にして（統一テーマ：地方自治体による新たな林政と森林管理、2004 年春季大会論文)」『林業経済研究』Vol.50（1)、2004 年、3～14 頁

(2) 石崎涼子「『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』Vol.65（6)、2012 年、1～14 頁

(3) 大石卓史・田村典江・小原文悟・枚田邦宏・大南絢・大川智船「市町村による森林総合監理士（フォレスター）の認知と期待：共分散構造分析によるアプローチ」『林業経済研究』Vol.64（2)、2018 年、1～11 頁

(4) 柿澤宏昭・川西博史「市町村森林行政の現状と課題：北海道の市町村に対するアンケート調査結果による」『林業経済』Vol.64（9)、2011 年、 1 ～14 頁

(5) 柿澤宏昭『日本の森林管理政策の展開：その内実と限界』日本林業調査会、2018 年、208 頁

(6) 本アンケート調査は、鹿児島大学が受託した文部科学省「専修学校による地域産業中核的人材養成事業」（2018 年度）において実施され、筆者は鹿児島大学に設置された森林管理技術

者育成プログラム検討委員会の委員として、本アンケート項目の設定や分析に関わった。

(7) 前掲（2）、4 頁

(8) 民有林面積別の林務担当職員数の平均は、「5,000ha 未満」「5,000～1 万 ha」「1 万～3 万 ha」「3 万～6 万 ha」「6 万 ha 以上」という面積別のカテゴリーごとに、林務担当職員数を合計して、それを各カテゴリーの市町村数で除した値である。

(9) 前掲（2）、3 頁

(10) 異動サイクルとして「4.5年」など0.5刻みの回答があったが、これらは小数点を切り捨てた数値として処理した。

(11) 分析の対象とした市町村は、表 2-1 の林務担当職員数データと整合性を取るため、兼務職員数に関する設問の林務担当職員数合計と表 2-1 のそれが一致するもののみとした。兼務職員率は、「3 名未満」「3～4 名」「5～7 名」「8～14 名」「15 名以上」という林務担当職員数のカテゴリーごとに、兼務職員数と林務担当職員数をそれぞれ合計し、前者を後者で除した比率のことである。

(12) 兼務する業務内容を複数挙げた市町村もあったため、それらもすべてカウントした上で、業務内容ごとに n＝462 に対する比率を計算した。農業関係業務には農業委員会事務や土地改良業務を含め、有害駆除関係業務には自然保護業務を含めた。「その他」の業務としては、地籍調査業務、施設管理業務、財産管理業務などがあった。

(13) 専門校卒職員として「0.5 名」と回答した団体が 1 つあったが、1 名にカウントした。

(14) 前掲（2）、4 頁

(15) 相川高信・柿澤宏昭「市町村による独自の森林・林業政策の展開：合併市における自治体計画の策定・実施プロセスの分析」『林業経済研究』Vol.62（1）、2016 年、101～102 頁

(16) 浜本拓也「森林・林業再生プラン下での市町村森林整備計画策定の実態：北海道の市町村を事例として」『林業経済研究』Vol.60（1）、2014 年、47 頁

(17) 前掲（2）、8 頁

(18) 前掲（2）、9 頁

(19) 例えば、枚田邦宏「森林・林業再生プランにおける人材育成と日本型フォレスターの意味」『林業経済研究』Vol.59（1）、2013 年、29 頁。また前掲（2）、9 頁など

(20) 例えば、福島県古殿町を管轄する県出先機関の職員数は 10 年間で大きく減少し、機能低下

が指摘されている。木村憲一郎ら「市町村森林整備計画制度の現実：―福島県古殿町を例に―」『東北森林科学会誌』Vol.17（1）、2012 年、14 頁。また、全国の林業普及指導職員数は 2000 年から 2013 年までに 848 名（39%）が削減されている。林野庁編『森林・林業統計要覧 2013 年版』日本森林林業振興会、2014 年、62 頁

(21) 前掲（15）、104 頁

(22) 内山節『森の列島に暮らす：森林ボランティアからの政策提言』コモンズ、2001 年、182 頁

(23) 前掲（15）、101 頁

(24) 日月伸「市町村の森林行政の現状と課題」『北方森林研究』Vol.60、2012 年、7～8 頁

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

１．はじめに

現在、森林経営管理制度・森林環境譲与税や地方創生など新たな森林政策の展開の中で市町村林政が注目され、一部の市町村では森林管理や森林の利活用による地域の活性化に関わる独自の取り組みを進めている[(1)]。

第 1 章で述べたように、これまでの研究の中で、分権化の中で、強いられた分権化によって市町村が苦慮する状況[(2)]や市町村の林務体制の脆弱性[(3)]が示されたほか、一部の自治体では独自の政策展開に取り組んでいることが指摘され、さらに市町村合併をきっかけに森林に関する自治体計画策定の動きが見られることが指摘された[(4)]。このように市町村の独自森林行政が進展しつつあることが示される中で、筆者らは、全国市町村を対象とした 2018 年度のアンケート調査結果（以下、全国アンケート調査）を分析し、市町村で独自の計画策定等の動きが広がっており、森林管理に対する市町村の意識が高まっていることを明らかにし、「実施段階において実効性を確保する自治体が増えてくれば、地域森林管理を前進させていくことができる」と指摘した（第 2 章）[(5)]。ここでの実施段階における実効性とは、自治体計画に沿って施策をどう効果的に展開するかということであり、市町村森林行政を進展させていくためには市町村が取り組む「施策」が重要になり、研究面においては「施策」を正面から扱う研究が求められている。さらに柿澤らは全国の自治体調査に基づき、独自施策の形成とその実行が各地で進み、実際に森林管理や森林活用・地域活性化に成果を上げていることを示した[(6)]。

自治体の森林に関わる独自計画について、相川らは先行研究のレビューから、策定段階のみならず実施段階までを一連のプロセスとして把握することが重要だとし、平成の大合併を経験した 5 市を事例として、森林・林業に関する自治体計画の策定・実施のプロセスを把握し、検討体制や人材について分析を行った[(7)]。市町村の施策においても策定と実施のプロセスがあることから、これらを一連のプロセスとして把握し、そこでの人材や体制について検討していくことが重要になる。また、相川らは、非合併の小規模自治体まで含めた多様な規模の市町村を対象とした研究の必要性についても指摘している[(8)]。

以上により、地域課題や地域資源の状態に即し展開される市町村の独自施策は、今後の地域森林管理の進展において重要な役割を果たすと考えられ、その形成と実施のプロセスに着目した研究を展開することが必要であり、また、これまで十分な検討が行われてこなかった小規模自治体に目を向ける必要がある。

市町村の「施策」の検討を行う際、これまでの研究を踏まえると以下の 2 点に着目する必要がある。第 1 に、前述のように日本の市町村の林務体制の脆弱性は繰り返し指摘され、量と質ともに限られた状況の中で [9]、市町村の森林施策の形成と実施のプロセスにおいて、市町村職員が果たす役割を明らかにするとともに、市町村職員の人材育成と確保の方策について検討していく必要がある。

第 2 に、市町村の施策は市町村単独で実施できることはほとんどなく、森林所有者や地域の林業事業体などの人材・団体との協力関係の構築が不可欠になるが、森林組合や都道府県などこれまで結びつきが強かった地域の関係団体は課題を抱え、地域森林管理体制は全体として弱体化しつつある [10]。このため、連携できる新たな主体との関係構築を含め、施策検討・実施の体制を再構築していくことが重要になる。

２．課題設定

以上を踏まえて、本研究では、今後の市町村の独自施策の推進について検討するため、独自施策を展開する 5 自治体を事例として、以下の事項を明らかにする。

第 1 は、市町村の独自施策の施策形成と実施のプロセスと検討体制を明らかにすることである。自治体の独自施策が、どのようなきっかけで課題設定され、どのようなプロセスで内容が検討され、実施はどのようにされているかを一連のプロセスとして把握する。その上で、このプロセスにおいて、課題設定や施策検討、実施をどのような体制で行ったのかを明らかにするとともに、それら体制の特徴について分析する。

第 2 は、第 1 を踏まえた上で、自治体の施策プロセスにおいて、自治体施策に貢献する人材が重要であると考えられることから、施策に関わった人材が誰で、どのような役割を果たしたのかを明らかにする。施策に関わった地域人材には、自治体内部の人材と外部の人材がいたことから、施策プロセスにおいて、それぞれの属性と果たした役割お

よびその相互関係について分析するとともに、施策に貢献できる地域人材の条件について論じる。また、施策検討計画のデザインや内容検討の工夫など独自施策を充実させるための手法や条件について明らかにする。

３．研究の方法

柿澤らは市町村施策には大きく、独自の施業ルールづくりなどの森林管理政策、地域材活用などの森林資源活用・地域づくり関連政策等の分野があるとし、さらに地域の担い手育成等の取り組みも展開されていると指摘しているが[(12)]、本研究で事例とする施策分野もこの整理に倣い、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。具体的には、2018 年度に実施した全国アンケート調査に回答した 615 自治体から 3 分野について独自施策に取り組んでいる市町村を抽出し、各種文献・Web 資料による追加調査を実施した上で、「森林計画・施業規制」に関わる自治体として愛知県豊田市・岐阜県郡上市を、「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を選定した。「現場人材育成」に関わる自治体としては鳥取県日南町を選定した。日南町は 2018 年度調査に回答していないが、全国市町村で初めて林業学校を設立し、現場人材育成の分野で先駆的な独自施策を展開していることから選定し、事例地は計 5 自治体とした。

事例地の概要は表 3-1 のとおりである。郡上市と豊田市と飛騨市は 2004 年から 2005 年にかけて市町村合併をしたが、中川町と日南町は平成の合併をしていない。人口規模は豊田市（42 万人）が突出して多く、郡上市（4 万人）と飛騨市（2 万人）が中規模で、中川町（1 千人）と日南町（4 千人）は小規模である。

事例地の民有林面積は中川町を除いて約 3～9 万 ha で、民有林面積 3 万 ha 未満の市町村が全国で 85%を占めていること[(13)]と比較して規模が大きく、区域内の広大な森林の保全や活用が課題となっている自治体だった。民有林の人工林率は日南町（62%）と豊田市（57%）と郡上市（55%）は高く、飛騨市（29%）と中川町（17%）は低く天然林率

が高い。職員数は豊田市（20 名）が突出して多く、次いで郡上市（8 名）で、残りの 3 市町は 3 名と平均的な規模だった [14]。

このように事例地は、施策分野、合併の有無、人口規模、林務体制の規模など偏りがないように留意し、可能な限り多様となるように選定した。

表 3-1　調査対象の 5 自治体の概要

	郡上市	豊田市	飛騨市	中川町	日南町
人口(千人)	38.7	422.5	22.9	1.5	4.1
森林面積(ha)	92,612	62,528	74,131	51,146	30,461
森林率(%)	90%	68%	94%	86%	89%
民有林面積(ha)	89,913	61,249	56,496	16,991	29,142
うち人工林率(%)	55%	57%	29%	17%	62%
合併年	2004 年	2005 年	2004 年		
合併タイプ	山村同士 (7 町村)	大規模市＋山村 (豊田市＋6 町村)	山村同士 (4 町村)		
林務体制(注)	林務課 8 名	森林課 20 名	林業振興課 3 名	産業振興課 3 名	農林課 3 名

資料：各種資料より筆者作成。

注：飛騨市・中川町・日南町は、課内の他分野の担当者を除いた林務担当ライン（課長含む）の職員数。

本研究の事例とした独自施策の概要は表 3-2 のとおりである。森林計画・施業規制分野は、郡上市の 2 施策と豊田市の 1 施策である。「郡上市皆伐施業ガイドライン」（以下、皆伐ガイドライン）は、無秩序な皆伐の広がりを防ぐために施業規制を含めた独自ルールを定め、2014 年度から運用を始めた取り組みである。「森林ゾーニング方針」は、木材生産林と環境保全林の 2 区分に分ける独自ゾーニング方針を設定し、2017 年度から運用を開始した取り組みである。また、「豊田市森林保全ガイドライン」（以下、保全ガイドライン）は、今後の皆伐等の対策として皆伐や路網作設に係る独自ルールや留意事項をまとめたもので、2019 年に策定し運用を始めた事例である。

木材利用分野は飛騨市と中川町の事例である。飛騨市は地域活性化を図るため、2015 年度に広葉樹資源を活用する拠点である「㈱飛騨の森でクマは踊る」（以下、ヒダクマ）を第 3 セクター方式で設立し、新たな木製品の開発や販売等に取り組むとともに、

広葉樹を活かしたまちづくり方針を打ち出し、関連取り組みを展開している。中川町は、広大な天然広葉樹資源を活用するため、町有林広葉樹材等の多様な販売ルートを構築するとともに、移住者を地域に呼び込み木工など担い手育成などにも取り組んでいる。

現場人材育成分野は日南町の事例である。日南町では、森林作業員の不足や町内での林業事故の発生などを受け、市町村としては初となる「にちなん中国山地林業アカデミー（以下、林業アカデミー）」を 2019 年に設立し、森林作業員らを町自ら育成する取り組みを進めている。

表 3-2　調査地の独自施策の概要

		分野	施策名	内容	策定・設立年度
委員会型	郡上市	森林計画・施業規制	皆伐施業ガイドライン	災害防止を目的とした独自の皆伐施業ルールの策定・運用	2013
			森林ゾーニング	地形と地利を軸とした独自ゾーニングの策定・運用	2017
	豊田市	森林計画・施業規制	森林保全ガイドライン	災害防止を目的とした独自の皆伐施業ルールの策定・運用	2019
実務職員型	中川町	木材利用	広葉樹材の販売ルートの構築	町有広葉樹材等の多様な販売ルートの構築	2013
	日南町	現場人材育成	にちなん中国山地林業アカデミー	森林作業員等の育成を目的とした町独自の林業学校の開校と教育	2019
民間活用型	飛騨市	木材利用	（株）飛騨の森でクマは踊る	広葉樹材利用の拠点となる第3セクターの設立と事業展開	2015

資料：各種資料より筆者作成。

調査は、関係者への聞き取り、現地確認と研修会への参加、文献資料調査を行った。聞き取り調査は、独自施策を担った各自治体の担当者や関係者 22 名を対象に、訪問又はオンライン方式、メール問合せによって、2019 年 12 月から 2021 年 3 月にかけて計 40 回実施した[15]。現地の施設確認は、日南町は 2019 年 12 月 6 日に「にちなん中国山地林業アカデミー」の研修施設・演習林、飛騨市は 2020 年 3 月 9 日に「（株）飛騨の森でクマ

は踊る」の事務所・工房等を実施した。また、郡上市で開催された 2018 年 8 月 28・29 日に地元林業事業体を対象にした「将来を見据えた森林づくり研修会」、豊田市の 2018～2019 年に豊田森林組合職員を対象に計 21 回行われた「豊田森林組合リーダー研修」の全日程に参加し、参与観察を行った。

４．分析の方法

第 1 の課題である市町村の独自施策の施策形成と実施のプロセスと検討体制については、以下のように分析を行う。自治体施策のプロセスには、地域課題を見つけ自治体として対応するか否かを決定する「課題設定段階」、課題の背景分析や地域資源の状況などを踏まえて施策案を作成し、決定手続きに乗せて正式決定する「内容検討・決定段階」、実施に必要な細則や基準を設定し実施する「実施段階」の過程がある[(16)]。本研究で扱う独自施策の事例も同様の考え方で、「課題設定段階」「内容検討段階」「実施段階」と 3 つに分けて、各段階のプロセスと体制等の分析を行う。中でも、市町村の特性を生かした独自施策の内容を形成していくのが「内容検討段階」のため、本研究ではこの段階の検討体制に特に着目することにする。

第 2 の課題である地域人材の議論については、地域人材を以下の 5 種類に区分して、その人材を特定し、果たした役割を明らかにする。

(1) 実務職員：独自施策を担当した市町村職員のことである。市町村施策プロセスにおいて、自治体で主担当になった職員の果たす役割が重要であると考えられることから、この立場の市町村職員を「実務職員」と呼ぶことにする。

(2) 管理職職員：実務職員の上司である林務担当の管理職職員で、林務業務を所管する課の課長、課長補佐、主幹などの立場の職員のことを指す。

(3) 自治体の長：自治体のトップリーダーである首長のことを指す。

(4) 地域の現場林業関係者：地元の森林組合、民間林業事業体、製材・LVL 工場、木工作家などの関係者を指す。

(5) 専門家：大学や国・都道府県の研究所に所属する研究者や技術者、森林分野の民間コンサルタントの技術者を指す。

なお、(4)(5)の人材は自治体の外部にいる人材のことから、このような人材を本研究では「外部人材」と呼ぶことにする。

さらに、以上の地域人材の中から、施策形成を主導した施策のキーパーソンを特定する。市町村が独自の施策を形成するためには、内容検討段階において施策の主要なアイデアや知見を提供し、論点整理を行い、施策の骨格部分の組み立てを行った人材の存在が不可欠になる。本研究ではこのような役割を担った人材を施策の「キーパーソン」と呼び、各事例のキーパーソンを特定した上で、キーパーソンの果たした役割を明らかにする。

次に、自治体施策を充実させる手法・条件であるが、施策形成と実施のプロセスを踏まえて、次の 3 点に着目して分析を行う。第 1 に、自治体が施策形成にあたって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である。第 2 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である。第 3 に、国制度や市町村有林など既存の政策資源の活用についてである。これらの点を明らかにすることで、今後の市町村の独自施策の進展に向けた議論を深めていくことにしたい。

５．施策検討体制のタイプ区分と施策プロセス

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とキーパーソンの属性に着目すると、事例とした施策は次の 3 つのタイプに区分することができた。第 1 は施策の内容検討を集中的に行うための一時的な委員会を自治体が設置し、委員会メンバーになったキーパーソンが一時的な委員会の場で施策を具体化した「委員会型」、第 2 に自治体の実務職員がキーパーソンになって施策を具体化した「実務職員型」、第 3 に民間企業のスタッフがキーパーソンになり自治体の施策を具体化した「民間活用型」の 3 タイプである。委員会型は郡上市と豊田市、実務職員型は中川町と日南町、民間活用型は飛騨市の各施策である。これらはそれぞれ特徴を持っていたことから、本章では事例地の施策を 3 タイプに分けて、タイプごとに自治体の施策のプロセスと体制及び地域人材について把握することにする。

５.１ 委員会型（郡上市・豊田市）

５.１.１ 課題設定段階のプロセスと体制

(1) 郡上市

郡上市の皆伐施業ガイドライン（以下、皆伐ガイドライン）は、2010 年頃に市内において 60ha 規模の大規模皆伐が発生し地域で問題になったことや、同時期に原木消費量約 10 万 m^3／年を目指す大規模製材工場の市内進出計画が浮上し、森林伐採の急拡大による災害リスクが懸念されるようになったことが策定の背景になった。2012 年 7 月、市が設置する「郡上市森林づくり推進会議」（以下、推進会議）において議題になり、皆伐ガイドライン策定に向けて検討を進めることと、検討の場として推進会議のワーキング・グループ「皆伐施業のガイドライン検討部会」（以下、ガイドライン部会）の立ち上げが提起され、市は皆伐ガイドライン策定を課題設定した。

郡上市の推進会議は、岐阜県森林づくり基本条例に沿って県の働きかけによって 2006 年に設置された常設の会議体で、これまで郡上山づくり構想策定（2009 年度）や主要施策について定期的に協議してきた。皆伐ガイドラインと森林ゾーニングを検討した 2012～2016 年度は計 20 名の委員体制で、研究者、森林組合、林業事業体、森林所有者、林業グループ、県出先事務所（オブザーバー）など幅広い関係者によって構成されていた。

郡上市の森林ゾーニングは、2011 年の森林法改正で市町村森林整備計画ゾーニングに新たな森林区分の設定が求められたことから推進会議において議論が始まり、2014 年の森林経営計画制度改正による区域計画の登場で市内全域での森林経営計画の樹立が視野に入ったことから、森林ゾーニングと森林経営計画の策定を合わせて議論することになった。また、大型製材工場の稼働が 2015 年度から予定されたことから、市内森林の木材生産ゾーンを明確にして計画的に生産することや、災害防止を目的とする環境保全ゾーンを設定する必要性について意見が出された。2015 年 3 月、推進会議は、市内の森林ゾーニング案を作成すること、森林経営計画案は森林ゾーニング案に沿って作成し推進会議に協議した上で策定すること、これらの検討を行うワーキング組織を設置することを求める提言書を市長に提出し、市は森林ゾーニング策定に向けて動き出した。

郡上市の 2 施策の課題設定では岐阜県立森林文化アカデミー教授 Ha 氏（推進会議委員長）と地元の林業グループ代表 Ya 氏が、森林ゾーニングでは林業事業体代表 Ka 氏も加わり、施策の必要性を問題提起するなど推進会議の議論を主導し、自治体が主要課題として位置づけることを促した。

⑵ 豊田市

豊田市の森林保全ガイドライン（以下、保全ガイドライン）は、全国各地で頻発する局地的大雨等による自然災害への対応と、2013 年頃から検討されてきた中核製材工場（最大 5 万 m^3 程度／年）の誘致計画が具体化したことが背景になった。市の常設委員会である「とよた森づくり委員会」（以下、森づくり委員会）は、市町村合併を契機として市民や専門家から広く意見を聞くために 2005 年に設けられた会議体で、研究者、森林組合、森林所有者、NPO、県出先事務所（オブザーバー）など幅広い関係者による計 13 名の構成で、これまで豊田市森づくり条例制定（2006 年度）や主要政策について定期的に協議してきた。森づくり委員会では、2015～2017 年度の 3 か年にかけて、市の長期方針である「新・豊田市 100 年の森づくり構想」（以下、森づくり構想）策定が協議されており、保全ガイドラインは後半 5 回の会議の議題の一つとして検討された。保全ガイドラインのアイデアは、森づくり構想策定の担当者の実務職員 Sa 氏が、北海道標津町の施業規制などを参考に案を作成し、森づくり委員会の議題に組み入れた。

2018 年 3 月に市が策定した森づくり構想では、災害リスクの高い個所等への皆伐規制を設ける方針が示され、詳細は保全ガイドラインを作成して定めると記載された。

５.１.２ 内容検討段階のプロセスと体制

郡上市と豊田市が設置した委員会・会議・部会を「委員会」、さらに常設されたものを「常設委員会」、施策検討を集中的に行うために一時的に設置されたものを「一時的な委員会」と呼ぶことにする（17）（表 3-3）。

委員会型の郡上市と豊田市の各施策は一時的な委員会において主な内容検討が行われ、所属や立場の異なる委員が同じテーブルについて、意見を出し合う中で意識共有と合意

表 3-3　委員会の概要

	委員会名	委員会の種類	検討した施策	メンバー数	メンバー構成	検討経過
郡上市	森林づくり推進会議	常設	皆伐施業ガイドライン、森林ゾーニング	20	研究者、森林組合、林業事業体、森林所有者、林業グループ、県出先事務所ほか	会議×年 3 回程度
	皆伐施業のガイドライン検討部会	一時的	皆伐施業ガイドライン	18	森林づくり推進会議委員、県出先事務所	部会×4 回(うち現地検討1回)
	森林ゾーニング検討会議	一時的	森林ゾーニング	13	森林組合・林業事業体プランナー(8名)、研究者、県出先事務所	会議×11 回(うち現地検討1回)
豊田市	とよた森づくり委員会	常設	森林保全ガイドライン	13	研究者、森林組合、森林所有者、NPO、県出先事務所ほか	合同会議×5 回(注)
	ガイドライン策定検討委員会	一時的	森林保全ガイドライン	6	研究者、森林組合、県出先事務所ほか	検討会×4 回(現地検討中心)

資料：各種資料より筆者作成。

（注）「新・豊田市 100 年の森づくり構想」策定検討会議のうち保全ガイドラインを議題とした会議の開催回数。

形成が図られ、ガイドラインの骨子が固められた。

(1) 郡上市

郡上市のガイドライン部会は 2012 年度に計 4 回開催し、過去 5 年間の市内皆伐地（23 箇所）の状況や市森林整備計画の施業基準、他地域での取り組み状況等をもとにガイドラインについて協議した。ガイドライン部会は、委員 18 名のうち 15 名は推進会議のメンバーから選出され（研究者、林業事業体、森林所有者、市民）、3 名は県出先事務所の普及職員という構成だった。第 1 回部会では、市内で発生した大規模皆伐を未然に防ぐルール作りの必要性が指摘された一方で、林業経営の立場から厳しい規制には反対する声も出された。第 3 回部会では現地検討を行うなど、現場を踏まえた議論を確保することで委員間の意識共有が図られ、2013 年 2 月に開催された第 4 回部会において、1 か所当たりの皆伐上限面積を 5ha 程度に設定し、天然更新を選択する際は尾根筋や一定面積ごとに母樹を残すこと等の骨子を示した報告書をまとめた。

報告書の内容は 2013 年 3 月に推進会議が市長に提出した提言書に盛り込まれ、2013 年度は具体化に向けて、この報告書の内容を基にして事務局による素案作成の作業に

移った。作業に先立って、市職員と県職員で、皆伐対策に先駆的に取り組んでいた宮崎県と大分県を調査し、特に宮崎県では民間主導で皆伐対策に取り組んでいるNPO「ひむか維新の会」に対して詳細なヒアリングと現地検討を実施した。この団体の作成した「伐採搬出ガイドライン」（2008年策定）の完成度が高く、また郡上市の森林・林業の実態にも適合的と考えられたことから、郡上市の保全ガイドライン作成の際の基礎資料にしたと市の実務職員 Ma 氏は述べている[18]。その後、Ma 氏と県出先事務所の普及職員 Yb 氏・Ia 氏らは、皆伐ガイドライン案と市森林整備計画の施業基準を1つずつ確認し、整合性がとれるように修正作業を進めた上で最終案を作成し、2014年2月の推進会議において承認され、市は皆伐ガイドラインを策定した。これに合わせて、市森林整備計画に皆伐ガイドラインを位置付ける手続き行い、2014年3月に変更計画を樹立した。

課題設定段階で推進委員会の議論を主導したYa氏とHa氏はガイドライン部会委員になり、部会長になった Ya 氏は論点整理などで議論の方向付けをする役割を果たし、Ha氏（推進会議委員長）も他地域の事例をもとにガイドラインに必要な項目を示していくなど施策形成のキーパーソンになった。実務職員Ma氏は、部会の日程調整や資料作成、皆伐ガイドライン本文のチェックや県本庁との調整など自治体サイドの実務を担った。

郡上市の森林ゾーニング方針は、市担当の実務職員 Hb 氏は「当初はどう検討を進めて良いか分からなかった」[19]が、推進会議の元委員で研究者Fa氏に相談する中で出会ったのが県森林研究所の研究員U氏だった。郡上市の施策検討内容とU氏の研究分野が合致したことからやり取りを進め[20]、ゾーニング検討のために設置した「郡上市森林ゾーニング検討会議」（以下、ゾーニング会議）にU氏の参画が決まった。

ゾーニング会議は、森林経営計画を作成する森林施業プランナーを中心にメンバー選定することとし、地元林業事業体の森林施業プランナー8名、県森林研究所の研究員3名（U氏含む）、県出先事務所2名の計13名で構成された（うち2名は推進会議委員）。ゾーニング会議は2016年度に7回開催し、第3・4回会議において地形や地利の2軸で分ける基本コンセプトがU氏から提示され、議論が具体化した。これは、傾斜（30°）と路網からの距離（300m）という2軸を基準に4象限に分け、環境保全林・木材生産林（保全重視）・木材生産林（生産重視）・木材生産林（生産検討）に区分する内容である（図3-1）。環境保全林は環境保全を重視して木材生産を原則想定しないゾーンで、木材生産

林（保全重視・生産検討）は災害リスクに配慮した施業や路網作設置が求められるゾーンである。第 5 回会議では現地検討を行い、基本コンセプトによるゾーニングが現地環境と適合するかという観点で議論された。Hb 氏は「それまでは森林組合等のプランナーには積極性が見られなかったが、現地検討をきっかけに雰囲気が大きく変わり議論が活発になった」と言う[21]。その後も活発な議論が行われて 2016 年度末、ゾーニング会議は森林ゾーニング方針を取りまとめた。

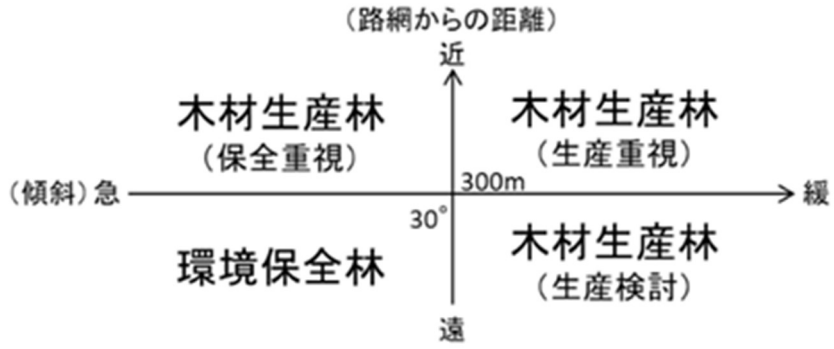

図 3-1　地形・地利によるゾーニング区分

資料：郡上市森林ゾーニング会議資料を参考に筆者作成。

2017 年度は、この方針に沿って森林経営計画単位でゾーニングの案を実務職員 Hb 氏が作成し、林業事業体や大規模所有者と調整を図った上でゾーニング会議を計 4 回開催して合意を形成し、この案を推進会議において協議して市全域の森林ゾーニングを設定した。そして、公告縦覧など必要手続きを進めて、ゾーニングを市森林整備計画に組み込む変更を行った。これに合わせる形で、既存の各森林経営計画も変更認定された。

県森林研究所 U 氏は、4 象限という基本コンセプトの提供や会議での説明などゾーニング会議の議論を一貫して主導し、また個別に市実務職員らと協議し市をサポートするなど施策形成のキーパーソンになった。U 氏は、都道府県の研究所は科学的知見を噛み砕いて現場に適応・普及していく役割があるという信念を持っており、郡上市に関わる際にも「相手の意思の尊重」「わかりやすい表現」「相手の目線に立った助言」「真摯な対応（対話の重視）」等を意識し[22]、自治体に寄り添った丁寧な対応をした。実務職員 Hb 氏はゾーニング会議の立ち上げから会議運営、市森林整備計画への位置づけなど実務を

担った。Hb 氏は、GIS スキルを独学で身につけて U 氏の示した 4 象限のコンセプトを反映させたゾーニングマップを作成するなど、キーパーソンの示した知見や方向性を理解し、次回の会議資料に反映させて議論を前に進めていく役割を果たした。U 氏は「郡上市の Hb 氏らが熱心だったので、それに応えなければという気持ちになった」と言う[23]。また、郡上市の森林ゾーニングでは、Hb 氏の上司の Kb 主幹（2017 年度から課長）がゾーニング会議での論点整理や Hb 氏の相談に乗って後押しするなどの役割を果たした。Kb 主幹は大学林学卒で、郡上市役所（合併前は美並村役場）で林道業務を中心にキャリアを積み森林・林業に詳しかったことから、「災害リスクや植生について現場で教わり、施策検討の方向性についてもアドバイスをもらった」と Hb 氏は述べている[24]。

さらに、皆伐ガイドラインにおける普及職員 Yb 氏・Ia 氏らのように、郡上市の 2 施策では県出先事務所職員が市の施策形成を手厚くサポートした。

（2）豊田市

豊田市の保全ガイドラインは、設定する施業基準に科学的根拠を据えることが重視され、また市内の事業者との合意形成が必要との判断から、実務職員 Sa 氏の発案で、造林分野・地質分野・砂防分野の研究者 3 名と、森林組合、県出先事務所、森づくり委員会会長の計 6 名をメンバーとする「ガイドライン策定検討委員会」（以下、ガイドライン委員会）を設置した（うち 2 名は実施段階の森づくり委員会委員）。研究者 3 名は実務職員 Sa 氏の個人的なつながりから確保された。

委員会での検討に先立って、市職員で先進事例地の視察を実施し、長野県において県が策定した「災害に強い森林づくり指針」（2008 年策定）の調査と 2006 年に発生した岡谷市の土石流災害現場の視察を行ったほか、郡上市では「皆伐ガイドライン」（前述）の調査とガイドラインを適用した指導現場を視察した。

ガイドライン委員会は 2018 年度に 4 回開催されたが、事前レクチャーで委員から「市内の現場を見ながら検討したい」という意見が出されたため、実務職員 Sa 氏が現場を選定し、会議の大半を現場検討に時間を割くという開催形式になった。現場検討において、地質の状態に応じた皆伐上限面積の設定、皆伐と保全対象との距離の考え方、更新基準

などについて専門的な意見が示され、また室内会議において内容の組み立てが行われるなど、ガイドライン委員会の「場」で保全ガイドラインの内容が具体化されていった。

検討プロセスにおいては、長野県と郡上市の先進事例を意識した議論が行われたが、豊田市とは雨量・地質など自然条件が異なることから指針・ガイドラインの内容をそのまま当てはめるのではなく、豊田市の自然条件に応じた内容にすべきだとの意見が出された。ここから、相対的に年間雨量の少ない豊田市では郡上市の基準にある急傾斜地＝即皆伐禁止にするのではなく、住宅などの保全対象との距離に応じた皆伐ガイドラインを設定することとした。また、高密度路網による作業システムを採用している豊田市の素材生産状況に合わせて、路網設置条件を細かく規定することとした。

さらに、施業ガイドラインの設定にあたっては、過去の災害調査データが活用された。2000 年に発生した東海豪雨の被害状況を調査した「東海豪雨災害調査報告書」（2005 年度）は豊田市内の土石流等被害地 70 箇所を調査した報告書だったが、施策検討においてこの調査データを分析し、たとえば東海豪雨で発生した表層崩壊の崩壊距離の 80%が 40m以内に収まっていたことから、皆伐地と保全対象との距離基準を表層崩壊リスクが想定される箇所では 40m に設定するなど、調査データとリンクする形で施業基準の数値を設定することとした。他にも、危険とされる傾斜、危険とされる立木密度、0 次谷における皆伐規制、保全する河畔林の必要幅などは、この調査結果を根拠に設定することとした。

森林組合と県森林環境税事業の事業主体である県は、路網設置にかかる渓畔林の扱いや皆伐上限面積等について事業主体の立場から意見を出すなど、科学的視点と現場視点の双方から検討が進められ、ガイドライン委員会が、保全ガイドラインを運用可能な内容にするための関係者間の合意形成の場になった。

研究者として委員になった長野県林業総合センターKc 氏は皆伐上限面積の設定や更新の基準、森林研究・整備機構　森林総合研究所 O 氏は地質の分類と取り扱い、東京農工大学 G 教授は各地形の災害リスクなど専門的な視点から議論をリードして保全ガイドラインの骨格部分の組み立てを行うなど、施策を具体化させるキーパーソンになった。Kc 氏は「現地検討中心の開催方式が良かった」と言い、そのメリットとして委員同士の目線を合わすことができたこと、個々の現場の状況を踏まえたルール設定ができたこと

を挙げている。また、「大学、国研究所、県研究所と組織の異なる研究者が集まったが、豊田市が所属にとらわれずに各研究者を対等に扱ってくれ、自由に議論させてくれたことが良かった」と、自治体が自由な議論の場を保障することの重要性も指摘している[25]。

実務職員の Sa 氏は、内容検討の「場」としてガイドライン委員会を設置することを企画し委員の選考と確保を担ったほか、視察現場の選定や資料の作成などの実務も担当した。Sa 氏の上司の Fb 課長は、森林保全と木材生産の両立を図ることの重要性を理解し、検討の方向性や関係者との調整など個々の事案について実務職員 Sa 氏の相談に乗り、施策形成を後押しする役割を果たした。

2019 年度は、森林法やその他法令の確認作業や自治体内部の関係課との調整を Sa 氏ら市担当者で進めて最終的な素案を作成し、市森林整備計画に保全ガイドラインを位置付ける変更手続き行った上で、2019 年 10 月に保全ガイドラインを策定した。

５.１.３ 実施段階のプロセスと体制

委員会型の実施体制は、市町村が主体となっている。内容検討の主な舞台になった 2 市の一時的な委員会は実施段階ではすべて解散しているが、常設委員会が施策の進捗管理の役割を果たしていた。

(1) 郡上市

郡上市の皆伐ガイドラインは、2 名の担当体制で伐採届出業務の中で運用している。1 ha 以上の皆伐案件はすべて事前に現場確認を行うなどガイドラインの施業基準の遵守をチェックし、年間の対応件数は 20 件程度になっている。皆伐ガイドラインの運用開始に合わせて、市の働きかけにより市内 24 の素材生産業者による郡上市素材生産協議会が発足し、皆伐ガイドラインに関する普及啓発等が行われ、また 2016 年度からは違法伐採の監視等を目的に、市職員が 2 か月に 1 回の頻度で市内 7 地区を巡回する森林パトロール活動を開始し、違法伐採や森林災害、更新状況などの確認が行われている。

郡上市の森林ゾーニングは、2017 年度に市森林整備計画に組み込まれたことで、森林経営計画作成の際の依拠すべき基準として、また、県森林環境税事業と国補助事業の事業地の区分けの基準として用いられている。変更の必要性がある場合は、森林所有者や

林業事業体からゾーニング変更届を提出してもらい、推進会議で協議した上で、市森林整備計画ゾーニングを変更する対応を取っている。また、市内の森林組合や民間事業体を対象に、県森林研究所 U 氏らを講師とする森林ゾーニングに関する研修会を毎年開催している。

郡上市の常設委員会は施策の進捗管理の役割を果たし、前述のように郡上市のガイドライン部会委員のうち 15 名、ゾーニング会議は 2 名が常設委員会の委員を引き続き務め、議論の継続性が担保されていた [(26)]。郡上市の推進会議は年 3 回開催され、森林ゾーニングの変更は都度協議されて、特に環境保全林→木材生産林の区分変更のケースでは、災害リスクに配慮した施業が計画されているかという観点から議論されている。

施策のキーパーソンは実施段階においても施策に継続的に関わり、皆伐ガイドラインの部会長 Ya 氏と Ha 氏は常設委員会委員として、森林ゾーニングの研究員 U 氏は研修会の講師として施策をサポートしている。

郡上市の 2 施策を担った実務職員 Ma 氏と Hb 氏は実施段階において異動になったが、Kb 主幹が施策の意義や内容について理解し、後任の担当者に対して現場指導をするなど施策理念に沿った運用を担保し、皆伐ガイドラインでは市職員による森林パトロール活動を自ら企画するなど施策を強化する役割を果たした。また、県出先事務所が実施段階でも、推進会議への参加や皆伐ガイドラインの現場同行などで市への支援を継続している。

(2) 豊田市

豊田市の保全ガイドラインは、森林課に実務職員 Sa 氏が継続配置され、Sa 氏を含む 3 名の担当体制で運用している。伐採届出の案件ごとに事前に現場確認を行い森林所有者や林業事業体と協議して、皆伐エリアや路網線形の一部を変更させるなど保全ガイドラインに沿った伐採・路線計画への修正を指導している。2019 年 11 月～2020 年 10 月の 1 年間の指導実績は皆伐案件 20 件で計 21ha、作業道開設は 5 路線だった。市広報や市 HP への掲載、冊子と概要版の関係者への配布など普及活動も積極的に行い、保全ガイドラインの地域関係者への普及・定着を図っている。

ガイドライン委員会の 2 名は常設委員会である森づくり委員会委員を務め、議論の継続性が担保されていた。施策のキーパーソンの森林総研 O 氏は常設委員会委員として、長野県林業総合センターKc 氏は更新基準の設定など市担当者の個別相談に乗るなど施策をサポートしている。

５.２ 実務職員型（中川町・日南町）

５.２.１ 課題設定段階のプロセスと体制

(1) 中川町

中川町は天塩川流域の交通の要所で、かつては林業で栄えた町だったが、1960 年代後半から国有林の伐採量が減少すると製材工場が相次いで閉鎖するなど林業は衰退し、併せて過疎化にも悩まされるようになった。2008 年に林務担当に配属された実務職員 Ta 氏は、地元森林組合が 2006 年に広域合併し、これまでのように森林組合に頼った施業管理ができなくなったこと等から、主要業務の町有林の管理方針について模索するようになった。近隣の先進林業地である下川町への視察調査を実施し、町有林の法正林思想に沿った循環型の人工林経営と町森林施策への組み込みを学び、また、町内にある道立林業試験場道北支場の専門家に相談するなどした。専門家からは中川町有林は下川町有林と比べて面積が少ないこと、人工林率の低さなどから「森林経営というより適切な森林管理を目指すべき」とアドバイスを受けたが、Ta 氏は「針葉樹よりも広葉樹の方が（価格が）高いのに、なぜ人工林率が低いと経営ができないのか」などの疑問を抱いた[27]。

その後、国有林の若手職員、北海道大学研究林（以下、北大研究林）の技術職員 Sb 氏と出会い、課題意識を共有した 3 人は、地域の林業関係者有志が集まる研究会「North Forest Meeting」（以下、NFM）を 2011 年に立ち上げた。この研究会で施業や路網などについて議論する中で、Ta 氏は「地域に適した林業や木材利用のあり方があってよい」[28]と確信し、中川町の豊富な天然林資源を活かした町有林管理経営方針を検討することとした。

2011 年 4 月の中川町長選挙で当選した Kd 氏は、地元林業グループの代表を長年務めるなど森林に対する思いが強く、就任の挨拶でも農業と並んで林業の新しい挑戦に言及

し、林業分野への意欲を見せた[29]。Kd 町長と Ta 氏は次第に 1 対 1 のホットラインで話す関係になり、そこでの協議の中で、広葉樹利用を軸とした森づくりや人材育成、資源利用を進めていく「森林文化の再生」構想を目指していくことが決まった[30]。

(2) 日南町

日南町は、2006 年に町内に森林木材団地を設置し、2008 年には団地内に（株）オロチの LVL 工場が操業するなど、林業活性化の取り組みが進められてきた地域である。しかし、近年急速に拡大する素材生産や木材加工に対して労働者不足が顕在化し、地域の大きな課題になっていた。また、林業作業での労災事故が相次いだことから、自身も森林所有者で林業に関心の高い Mc 町長は「町で林業の種をまく人を養成し、町や周辺地域で働いてほしい」[31] と、町立の「にちなん中国山地林業アカデミー」（以下、林業アカデミー）設立を構想した。そして、事業地の集約化や FSC 認証材の流通拡大など 7 つの重点プロジェクトからなる「林業成長産業化地域構想」を自ら先頭に立って作成し、その 1 つとして「林業アカデミー整備事業」を盛り込んだ。2017 年 4 月、国の「林業成長産業化地域」に選定され、5 カ年計画の「林業成長産業化地域創出モデル事業」（以下、成長産業化モデル事業）が始まった。日南町の林業アカデミー施策は、Mc 町長がトップダウンで課題設定し、担当部署へ検討を指示したことから検討が始まった。

５.２.２ 内容検討段階のプロセスと体制

実務職員型の中川町と日南町では、自治体の実務職員が施策を主導するキーパーソン役を担い、施策の具体化に貢献した。

(1) 中川町

中川町の Ta 氏は、天然広葉樹の立木評価技術等を身に付けるため、町有林での現地指導を北大研究林 Sb 氏に依頼したが、北大研究林の業務として Sb 氏が対応することが認められなかったため、Ta 氏は北大研究林との関係を公的な協力関係に発展させたいと考えるようになった。そこで、Sb 氏を通じて北海道北部地域に所在する 3 研究林等を統括

する北大研究林北管理部長の Yc 教授に相談し、双方で調整を図った上で、2012 年 12 月に、中川町と北大研究林北管理部との間で、天然林管理や生物多様性に配慮した森林経営をテーマに技術支援や人的支援を行う包括連携協定を締結した。

この協定に沿って、2012 年度冬に Sb 氏を含む 3 人の北大スタッフと Ta 氏が町有林の合同調査を実施し、天然広葉樹の立木品等評価や、生物多様性に配慮した選木技術について、Ta 氏は北大スタッフから指導を受けた。選木結果は記録に残し、このデータは、2013 年度から始まる家具作家や家具組合との取引の基礎資料として活用されることになった。

この取り組みと並行して、2011 年から Ta 氏は、町有林広葉樹材の販売に向けた独自調査にも取り組んだ。広葉樹家具産業が集積している旭川市に設置され、家具の常設展示を行っている旭川家具センター(32)に定期的に通い、家具に使われている木材の樹種や規格に関する調査を行った。そして、北海道産オニグルミで家具を作っている作家 Md 氏から個人として椅子を購入し、その縁から本人と連絡を取るようになり、中川町産材に関心を示した Md 氏を中川町へ招待した。中川町有林の木材の色が濃く良質なオニグルミを Md 氏は気に入り、2013 年、Md 氏と中川町との間でオニグルミ材の安定供給協定を締結することとし、供給する径級を末口 30cm 上とした。

中川町の独自施策は、実務職員 Ta 氏が中心になって検討し、必要に応じて Kd 町長に判断を仰ぐ形で進められた。北大研究林との連携協定締結やオニグルミ材の安定供給協定締結は Ta 氏が企画力・交渉力・ネットワーク形成力を発揮して実現し、施策形成のキーパーソンになった。Ta 氏の活動を Kd 町長は強力に後押しして、Ta 氏が判断に迷った時に相談すると、Kd 町長は「基本的にすべて Go！」というスタンスで、「Kd 町長から期待され、それに応えていくことに充実感を覚えていた」と Ta 氏は言う(33)。

(2) 日南町

日南町の林業アカデミーは、校舎は町内の遊休施設を再整備し、演習林はそこから車で 5 分の場所にある町有林の一部（668ha）にすることが決まったが、教育内容の具体化を内部職員が担うことは困難であったため、運営の中心となる人材を外部から確保する

ことで打開を図ろうとした。日南町は近隣の鳥取大学・島根大学と連携協定を締結し交流があったため、大学側に人材紹介を打診し、2016 年に鳥取大学連合大学院で林政学分野の博士号を取得した Ke 氏を、元指導教員の Hc 氏と Ic 氏が紹介した。カリキュラムを自由に決められる環境等に魅力を感じた Ke 氏は林業アカデミー施策への参画を決断し、2018 年度に専門職員として日南町に採用された。

教育内容の検討に際して、Ke 氏ら町職員は近隣の林業大学校調査を実施したが、校舎から演習林まで片道 2 時間の距離があることで実習時間が十分に確保できないことが分かり、校舎と演習林の距離が近い環境で、現場実習を重視したカリキュラムを編成することの重要性を認識した。

林業アカデミーの基本コンセプトは、町の実務職員になった Ke 氏が岡山県施業研究会（以下、施業研）との議論を通して内容を固めていった。施業研は施業方法や林業機械などについて定期的に情報交換を行う、岡山県の素材生産業者の有志 10 社で作る会で、Ke 氏は大学院在学中の調査で知り合い参加するようになった。Ke 氏は林業事業体が欲しい人材像について施業研メンバーと研究会で議論し、チェーンソーなど基礎技術の習得と安全意識を徹底させること、仕事の進め方は事業体ごとに多様なため作業の癖がなく適応力のある人材を育成するという基本コンセプトを設定した。そして、演習林での林業実習を中心とする内容で、科目の設定、時間配分、講師の選択と確保などの組み立てを行い、1 年間のカリキュラムを完成させた。

2019 年 3 月には、森林組合や㈱オロチ、施業研、島根大学、鳥取大学、島根県林業試験場など 14 団体と日南町で林業アカデミー運営に関する覚書を結び、アカデミー運営の協力体制を作った。そのうえで、国の成長産業化モデル事業を財源として確保し、開校に向けて林業アカデミー校舎整備や機材購入などが進めた。

日南町では、実務職員 Ke 氏が基本コンセプト設定とカリキュラム編成、講師手配等の主要部分を担って施策形成のキーパーソンになった。11 年間の林業現場経験と専門知識を持った Ke 氏の企画力、ネットワーク形成力が林業アカデミーの施策形成に活かされた。Mc 町長は、モデル事業を推進するための産官学の組織である中国山地森林未来創造協議会の会長に就任し、林業アカデミーを含む事業全体を推進し、町林務担当は校舎整備・学校設立の各種手続き・補助金関係、協力団体の運営に関する覚書など事務を担っ

た。

５.２.３ 実施段階のプロセスと体制

(1) 中川町

中川町の Md 氏へのオニグルミ材供給は 2013 年度に開始した。この取り組みは地元新聞に取り上げられ、新聞記事を見た旭川家具工業協同組合[34]（以下、家具組合）から「家具組合として中川町の広葉樹材を購入したい」と申し出があり、家具組合を通して各木工作家や工場への広葉樹材等の供給も始まった。業界内での中川町産広葉樹材の知名度は次第に上がり、その他の家具会社、建築会社、広葉樹専門の合板会社などへも取引先を拡大させた。2018 年度までに、樹種・規格・品質によって、家具用材や建築用材、銘木市への出品、パルプ材、薪材などと多様な形態で中川町産の広葉樹材等を販売するルートを構築し、年変動はあるが 250m^3／年程度を販売している。

さらに、地域林業や木材利用に関わる人材が町内に不足していることを背景に、「森林文化の再生」構想に沿った取り組みとして、地域おこし協力隊制度を活用した人材育成の施策を開始した。2014 年からは「木材流通コーディネーター」や「木工クラフト作家」など職務内容を限定して募集を出すなどの工夫をして、2014 年度は 3 名、2015 年度は 2 名、2016 年度は 2 名を採用し、木工や薪販売、鳥獣対策や森林に関わるウェブサイトのデザインなど多様な活動を展開した。期間終了後も木工作家や樹皮細工作家として定住し活躍する協力隊員もいて、担い手育成と地域資源の有効利用は着実に進んでいる。

これらの施策は、実務職員 Ta 氏を Kd 町長がバックアップする形で進められ、2019 年まで継続配置（実施段階の約 5 年間）された Ta 氏が、施策形成・実施の経験を通して知識やノウハウを蓄積して力量を高め、広葉樹材販売先の多様化や地域おこし協力隊制度を用いた人材育成の中心的役割を果たした。北大研究林とは、天然林施業の指導や広葉樹材の共同販売など連携関係を継続している[35]。

⑵ 日南町

日南町の林業アカデミーは、運営主体は町が 100%出資する（一財）日南町産業振興センターになり Ke 氏も転籍した。専任講師は Ke 氏と林業機械を指導する講師の 2 名で、事務系職員 3 名をあわせて計 5 名の運営体制である。実務職員 Ke 氏は座学や林業実習など多くの科目を担当し、さらには次年度のカリキュラム編成や講師の手配、学生募集などを行うなど、林業アカデミー運営の中心を担っている。町の林務担当は、林業実習で使用する町有林の現場調整を担当している [36]。林業アカデミーの運営経費 3600 万円程度／年は森林環境譲与税と町費が充てられ、学生の就学支援には林野庁の「緑の青年就業準備給付金」が活用されている。

外部講師やインターン先は運営協力覚書を締結した団体が協力し、造林学・森林計画学・森林土壌学などの講義は島根大学・鳥取大学・鳥取県林業試験場の研究者が担い、森林組合や施業研、㈱オロチは現地実習や視察、インターンの受入れ等に協力している。県出先事務所は、林業入門などの講義や学生募集活動などに協力している。

林業アカデミーは 2019 年 4 月に開校し、10 代から 40 代までの計 7 名（男 6 名、女 1 名）の 1 期生が入学した。1 年間の課程を経て卒業した 7 名でうち 5 名が地元の森林組合等の林業事業体に就職するなど、地域への人材供給が始まっている。

５.３ 民間活用型（飛騨市）

５.３.１ 課題設定段階のプロセスと体制

飛騨市は 2004 年に 2 町 2 村による市町村合併により誕生したが、その後も人口減少が進行する中で、行政改革を進めた Ib 市長が 2012 年に 2 期目に入り、地域資源を活用した地域振興策を打ち出すことに意欲を示し、担当部署の企画課へ検討を指示したことが独自施策の課題設定になった。企画課に在籍した実務職員 Tb 氏が中心となって企画検討が始まった。

５.３.２ 内容検討段階のプロセスと体制

Tb 氏は、徳島県上勝町と島根県海士町へ先進地視察を実施して検討を進めたが企画を

具体化できず、模索する中で出会ったのが、飛騨市に移住してきた Me 氏だった。森林をフィールドに様々な事業を展開する地域コンサルタント T 社（本社・東京）に所属する Me 氏に相談する中で、Tb 氏は施策を具体化するための仕組みが必要と考えるようになり、2013・2014 年度の 2 カ年の「地域資源の利活用に関する調査」を企画した。この調査委託は、市内の地域資源の発掘とその利活用について外部人材の力を借りて商品・事業開発を行うというスキームで、市から Me 氏が所属する T 社に委託された。

委託事業の初年度は、市内河合地区の住民に対するヒアリング調査を行い、広葉樹材、野草、和紙など地域資源の洗い出しを行った。飛騨市は市域の 9 割を森林が占め、中でも天然広葉樹林が多いことから、「広葉樹材の利活用は当初から想定していた」と Tb 氏は言う[37]。河合地区に焦点を当てたのは、Me 氏の所属する T 社が西粟倉村で展開する事業をモデルにして検討を進めたからであり、当初は西粟倉村と人口規模が近い河合地区に拠点施設を設置する構想だった。

2 年目は、地域資源の有効活用について経験を持つ 3 社に T 社から声をかけ、それぞれと事業化の検討を行い、その中の 1 社である L 社の案で具体化していくことになった。L 社はデザイナーや建築家などのクリエイターをネットワークし顧客とつなぐことでビジネスを展開する会社（本社・東京）で、「針葉樹と違い、多様性のある広葉樹材には商品開発や市場の開拓が必要と考えていたため、数万人のクリエイターネットワークを有する L 社は魅力的だった」[38] と Me 氏は言う。豊富な広葉樹資源と木材加工技術の歴史を持つ市の強みを活かすために広葉樹材利用に焦点を絞り、交流人口重視という視点から、拠点施設はアクセスが良く伝統的な街並みの残る飛騨古川へ変更すること等、クリエイターのモニターツアーや広葉樹製品の試作品づくりを L 社と行う中で、事業計画を具体化していった。その結果、広葉樹利用の拠点になる「㈱飛騨の森でクマは踊る（以下、ヒダクマ）」を第 3 セクター方式で設立し、小径広葉樹利用を中心にした木製品の開発・販売、企業やクリエイター向けの合宿・滞在事業、ものづくりカフェ「FabCafe Hida」での地域交流という 3 つの事業を行う企画が固められた。

市の内部決定プロセスでは、ヒダクマ企画が全国でも失敗例の多い第 3 セクター方式で、組織内の意思決定のハードルが高いと考えられたことから、2014 年 10 月に市長・副市長・農林部長ら市幹部を集めた調査委託の成果報告会を開催した。成果報告会では企

画を作成したMe 氏らコンサルタントが市幹部へ、調査報告ではなく事業提案として、直接説明する機会を設けて市幹部の懸念を低減させ理解を深めた。議会説明など必要手続を経て、2015 年 3 月に最終的な市長決定に至った。

飛騨市の検討体制は、市と地域コンサルタントの T 社、そして後半の検討ではクリエイターをネットワークする L 社の 3 者連携によるものだった。施策の具体化にあたっては、T 社のMe 氏と L 社の経営者 Hc 氏が内容検討のキーパーソンになった。利活用調査の前半は、Me 氏が西粟倉村をモデルにして検討を主導したが、後半の検討では L 社が参画したことで、Me 氏と Hc 氏が中心になる体制に変化した。Me 氏について Tb 氏は「これまで出会ったコンサル関係者は上から目線で苦手だったが、Me 氏は温和な雰囲気で、何でも相談できる方だったから良かった」と言い、自治体と対等な立場で丁寧に対応する Me 氏の姿勢の高く評価している [39]。

自治体の実務職員 Tb 氏は担当者として、調査事業委託を企画し民間主導で検討を進める体制を作り、利活用調査の予算確保から委託契約の業務、河合地区調査の準備、資料作成など自治体側の実務を担った。さらに、Me 氏・Hc 氏らキーパーソンが具体化した施策内容が地域資源の利用と地域活性化に貢献する内容であることを認識し、その意義を自治体内部で説明することで自治体の意思決定を促す役割を果たした。Tb 氏の上司 Yd 氏（課長補佐）は、前述の成果報告会を Tb 氏と相談して前述の成果報告会を企画したことや、幹部や議会への説明など「緊張してうまくできなかった」[40] Tb 氏をサポートし Yd 氏が主になって説明するなど、自治体内部の意思決定に役割を果たした。同施策の課題設定をした Ib 市長は、施策形成を後押しして、2 期目の任期切れの前年度にヒダクマ企画を決定し、任期内での事業化を実現させた。

５.３.３ 実施段階のプロセスと体制

2015 年 5 月、飛騨市・T 社・L 社が出資する第 3 セクターのヒダクマが設立され、内容検討段階で中心となった T 社と L 社が 2 人ずつ役員を出してヒダクマの経営陣を構成し、L 社の Hc 氏が社長、T 社の Me 氏は取締役になった。従業員は事業展開に合わせて徐々に増やし、2021 年 3 月現在は 11 名である。市は設立時の筆頭株主になったが、基本

的には経営に口は出さないスタンスで、Tb 氏を窓口に必要に応じて相談に乗っている。ヒダクマ設立に合わせて、市有林 20ha が飛騨市からヒダクマへ現物出資され、ヒダクマ社有林になった。この社有林は、広葉樹材の新しい利用法についての検討会や市民対象の森林ツアーのフィールドとして活用されている。

ヒダクマは、2016 年 4 月に「FabCafe Hida」をオープンさせた。木製品の開発・販売事業は、L 社のネットワークを活用し、都市部のオフィス内装等において小径広葉樹材を効果的に利用した施工を行っているほか、デザイン性を重視した椅子やキャットタワー（猫用の家具）など、注文に応じた個別製品の製作も手掛けている。ヒダクマ設立 3 年目の 2017 年度に経営の黒字化を達成し、このタイミングで L 社が増資し、2018 年度からヒダクマは L 社の子会社になった。

ヒダクマ設立の施策形成のプロセスを通して、飛騨市は広葉樹利用を軸とするまちづくりの方向性を明確化させ、2016 年に就任した新市長もその方針を継続することとし、2016 年度には、市内広葉樹の資源状況の把握調査を実施した。民間コンサルタントへ調査委託し、航空写真解析や現地調査を行うもので、その財源は内閣府の「地方創生加速化交付金」（以下、創生交付金）が充てられた。広葉樹林は民有林全体の約 7 割を占めている一方で広葉樹の平均直径は 26cm 程度で家具材等としてすぐに使える太さではないことが分かった。この結果を踏まえ飛騨市は、今ある小径木広葉樹の新しい利用法を検討していくこと、用材として利用可能な目標到達期に向け価値ある広葉樹を育てることを 2 本の柱とする「広葉樹のまちづくり」方針を打ち出した。この方針は、2019 年度に市の総合計画である「飛騨市総合政策指針」と市森林整備計画に位置付けられた。市役所の林務体制は、農林課から林務担当を独立させて「林業振興課」を 2017 年度に新設し、県から出向職員を課長職で受け入れて体制を整えた。

2017 年には「広葉樹のまちづくり円卓会議」（以下、円卓会議）を設置し、素材生産業者、製材業者、木製品開発企画業者等の川上から川下の関係者が一堂に会し、広葉樹の活用に関する様々な協議を行う場を作った。さらに、小径広葉樹の新たなサプライチェーン構築を目的とした広葉樹活用推進コンソーシアム（以下、コンソーシアム）を 2020 年 6 月に 16 事業者等と市により設立し、市内に広葉樹材の流通拠点を設置することを計画するなど、広葉樹の利用拡大に向けた取り組みを進めている。

課題設定段階から関わる実務職員 Tb 氏が新設された林業振興課に異動して引き続き同施策を担当し、「広葉樹のまちづくり」方針の設定、円卓会議やコンソーシアムの設立などの関連取り組みを担っており、Tb 氏は施策を具体化するキーパーソンになっている。2017 年には県林業職の N 氏が林業振興課長として出向し、森林アカデミーを含むこれまでの実務の経験を生かし、「広葉樹のまちづくり」方針の柱の一つである広葉樹の育成について、建築・家具メーカーが求めている目標径級に向けて育成木施業の手法で 100～200 年かけて広葉樹を育成していくアイデアを提案したほか、市有人工林の施業を実施して人工林資源利用の可能性を示すなど、施策方針の幅を広げて施策を充実させることに貢献した。ヒダクマの Me 氏は円卓会議やコンソーシアムの主要メンバーとして参加し、Tb 氏の個別相談にも乗って市の施策に協力している。また、ヒダクマに木材を供給している地元の N 製材工場や森林組合など地元の林業団体も同様に、円卓会議やコンソーシアムのメンバーとして参画している。

５.４ 各タイプの施策プロセスにおける体制変化と検討体制の特徴

これまで自治体の独自施策にかかるプロセスから施策形成・実施の体制と地域人材について明らかにしてきたが、ここでは「委員会型」「実務職員型」「民間活用型」の 3 タイプの施策プロセスの進展における施策形成等の体制の変化と、その特徴について考察する。

まず、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経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、次の 4 点が指摘できる。

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という点である。委員会型では、地域の林業事業体や研究者、県出先事務所等から成る一時的な委員会で、現地検討を含めた会議を重ねることによって関係者間での合意形成を図りながら施策を具体化した。実務職員型では、自治体の実務職員が企画力や専門性を活かしつつ関係者と協力関係を構築することによって施策を具体化し、民間活用型では調査事業委託を受託した民間コンサルタントが、クリエイターのネットワークを持つ別の民間企業を巻き込み、民間企業の持つアイデアやネットワークを存分に発揮する体制を作って施策を具体化した。

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という点である。キーパーソンの果たした役割については、節を改めて、施策プロセスにおける地域人材の役割の中で分析することにする。

第 3 に、自治体が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点である。委員会型の 2 市が取り組んだ森林ゾーニングやガイドラインの「森林計画・施業規制」分野は、施策実施の影響が市内森林の全域に及ぶことから、地域関係者等の間で合意形成を図っていく必要があり、一時的な委員会という「場」がこの役割を果たした。さらに、2 市においては、より幅広い関係者の集まる常設委員会が課題設定と進捗管理を行っていたことが合意形成を図る上でも重要であり、施策分野に合致した検討・実施の体制が構築されていたと指摘できる。

一方で、中川町と飛騨市が取り組んだ「木材利用」分野は、広葉樹材の商品開発力や販売先の開拓という、技術力や固有のネットワーク形成が求められる分野であり、そこでは中核となる人材と木材販売に関わるネットワーク作りが不可欠となる。飛騨市では市長のトップダウンで取り組んだことから、民間企業スタッフを中核としたネットワーク形成による施策の具体化が市長らの決断で可能となり、一方、中川町では実務職員 Ta 氏の個人的な思いから取り組みを開始し、町長のバックアップを受けながら実務職員が中核となる独自のネットワークを形成した。

施策の検討体制は自治体が持っている基礎的な性格にも左右され、例えば委員会型では常設委員会や一時的な委員会の運営には労力を要するため、自治体の林務体制に人的余力が必要になる。委員会型の 2 市は林務体制 8 名以上と規模の大きな自治体だった(41)。日南町の取り組んだ「現場人材育成」分野は、施策分野と検討体制の関係性は明確に分析できなかったが、林務担当 3 名という少人数体制では委員会型の施策形成はハードルが高く、Ke 氏を専門職採用して中核に据えることで施策形成を可能にした。

第 4 に、各タイプの施策形成を可能にした共通の要因として地域において協力体制を構築したことが挙げられる。委員会型においては委員会に参加した地元の林業事業体・森林所有者・県出先事務所、実務職員型・民間活用型で施策に協力した森林組合・林業事業体・製材工場・大学など地域関係者との協力体制が構築されたことで、各自治体の施策形成が可能になったのである。

６．施策プロセスにおける地域人材の役割と施策を充実させるための手法・条件

今後の市町村森林行政の進展に向けて、本節では、前節まで述べてきた施策形成・実施のプロセスを踏まえ、地域人材が果たした役割と自治体の独自施策を充実させるための手法や条件について明らかにする。

地域人材については、すでに前節の施策検討体制のタイプ区分と施策プロセスの分析の中でキーパーソンの特定を行うとともに各地域人材の役割についても簡単に触れてきたが、本節では改めて地域人材とキーパーソンの役割と相互関係について詳細な分析を行う。まず、地域人材のうち、本研究で特に重要と考えた自治体の実務職員についてその果たした役割と育成・確保のあり方について分析し、次にその他の地域人材とキーパーソンの役割、地域人材間の相互関係について明らかにする。その上で、施策に貢献できる地域人材の条件について論じることにする。

６.１ 施策プロセスにおける地域人材と施策キーパーソンの果たした役割

６.１.１ 実務職員の役割と育成確保策

(1) 実務職員の果たした役割

独自施策の形成に関わって役割を果たした自治体の実務職員 6 名は表 3-4 のとおりだった。各自治体の実務職員の役職は管理職から係長級、係員まで多様だった。実務職員の採用形態は、大学で林学教育を受け、かつ森林・林業の実務経験を有する人材を専門職採用したのは豊田市と日南町の 2 名で、大学等の林学教育を受けておらず、定期の人事異動で林務担当に配属された一般事務職採用は 4 名だった。施策の策定・設立時における林務担当等の経験年数は、日南町と飛騨市の実務職員を除けば、経験年数 5～8 年と一定期間以上を林務担当として経験した上で独自施策の実務を担っていた。なお、施策の実施段階に入ると、郡上市の 2 名の実務職員は異動したが、その他の自治体では実務職員が 1 年以上は配置され、継続的に施策に関わっていた。

次に、自治体の実務職員が施策形成に果たした役割を明らかにする。実務職員は次の 7 つのいずれかの役割を担っていた（表 3-4)。

第 1 に、委員会運営や予算・委託契約・支払い、関係機関との調整、資料作成などの「庶務」の役割である。第 2 に、一時的な委員会の設置や調査事業委託を企画するなどの「施策検討の場を設定」する役割である。第 3 に、外部人材で施策のキーパーソンになった人材（以下、外部キーパーソン）を個人的なつながりなどから確保する「外部キーパーソンを確保」する役割である。第 4 に、施策の主要アイデアの提供や組み立て等を通して施策形成を主導する「施策のキーパーソン」の役割である。第 5 に、外部のキーパーソンの知見や論点整理をキャッチアップして会議資料を作成し、会議準備などを行う「外部キーパーソンを補佐」する役割である。第 6 に、前述 4-1-2（1）で郡上市の外部のキーパーソン U 氏が実務職員の熱心な姿に「応えなければという気持ちになった」というように、外部の人材が自治体施策に積極的に関わろうとする「外部キーパーソンの意欲を引き出す」役割である。第 7 に自治体内の施策決定プロセスにおいて的確な資料を作成し、説得力を持った説明を行って自治体の「内部の意思決定に貢献」する役割である。

これら実務職員が果たした役割の中で、自治体の施策形成においては第 3 の施策のキー

表 3-4　実務職員の特定と施策形成に果たした役割

		施策名	氏名	役職等(注1)	果たした役割	採用形態	経験年数(注2)	職歴等
委員会型	郡上市	皆伐施業ガイドライン	Ma氏	主査	庶務、外部キーパーソンを補佐、内部の意思決定に貢献	一般事務職	6	
		森林ゾーニング	Hb氏	主任主査	庶務、外部キーパーソンを確保、外部キーパーソンを補佐、外部キーパーソンの意欲を引き出す、内部の意思決定に貢献	一般事務職	5	岐阜県林務部署に2年間出向後に林務課に配属
	豊田市	森林保全ガイドライン	Sa氏	担当長	庶務、施策検討の場を設定、外部キーパーソンを確保、外部キーパーソンを補佐、外部キーパーソンの意欲を引き出す、内部の意思決定に貢献	専門職(林業)	8	他市町村で林務経験(林業職)、大学林学の修士課程卒
実務職員型	中川町	広葉樹材の販売ルートの構築	Ta氏	主任	庶務、施策のキーパーソン、内部の意思決定に貢献	一般事務職	6	
	日南町	にちなん中国山地林業アカデミー	Ke氏	科長	庶務、施策のキーパーソン、内部の意思決定に貢献	専門職(特命)	2	森林組合で作業員経験、大学林学の博士課程卒
民間活用型	飛騨市	(株)飛騨の森でクマは踊る	Tb氏	係長	庶務、施策検討の場を設定、外部キーパーソンを確保、外部キーパーソンを補佐、外部キーパーソンの意欲を引き出す、内部の意思決定に貢献	一般事務職	3	企画課でプロジェクトを担当。2017年度から新設の林業振興課へ異動

資料：各種資料より筆者作成。

（注 1）施策を策定・設立した年度の実務職員の役職。主任主査・担当長は係長級、科長は管理職。

（注 2）施策を策定・設立した年度における実務職員の林務または同施策の担当経験の満年数。

パーソンとしての役割が特に重要であり、本研究の事例では中川町 Ta 氏と日南町 Ke 氏の 2 名がこの役割を果たしていた。

ここでさらに注目したいのは、委員会型と民間活用型の実務職員が担っていた、施策形成の場を設定し（第 2)、外部キーパーソンを確保し（第 3)、これを補佐し（第 5)、その意欲を引き出す（第 6）ことに関わる、外部キーパーソンと自治体をつなぐ役割である。本研究の事例では郡上市 Ma 氏・Hb 氏、豊田市 Sa 氏と飛騨市 Tb 氏が担っていた。市町村の林務体制が質・量ともに脆弱である現状においては、外部キーパーソンの施策への参加と貢献が、今後の市町村の独自施策の進展にとって大きなポイントになる。2018 年度の全国アンケート調査では、22%の市町村が住民や関係者から意見を聴取する常設の会議体を設置していると回答し[42]、これらの自治体では委員会型の施策形成の可能性が出てきている。また、森林環境譲与税などを活用して、計画作成や施策立案などについて民間コンサルタントに委託する動きが出てくることも想定される。これらの動きを自治体の独自施策の進展につなげていくために、本研究の委員会型、民間活用型の実務職員が担っていた、外部キーパーソンと自治体をつなぐ実務職員の役割に注目していく必要がある。

(2) 自治体の実務職員の育成と確保

上記の自治体の実務職員の役割の中で、今後の市町村の独自施策の進展に向けて施策のキーパーソンとしての役割と外部キーパーソンを施策プロセスにつなぐ役割が重要と考えられることから、この 2 つの役割に着目して実務職員の人材育成と確保について議論する。

自治体の施策プロセス分析から指摘できることは、第 1 に、一般事務職として採用された実務職員は、林務担当への長期配置によって自身の能力開発や自治体内外の協力体制を構築した上で、上記の 2 つの役割を担っていたという点である。例えば郡上市の一般事務職 Ma 氏は、2008 年に林務担当に異動した当初は「間伐のことも理解できなかった」と言うが[43]、2009 年度に郡上市山づくり構想策定の担当者になる等で森林・林業の知識を増やして力量を高め、林務担当 5 年目から担当した皆伐ガイドラインでは外部

キーパーソンをつなぐ役割を果たした。全国アンケート調査では林務担当職員が 3 年以下で異動する市町村が全体の 2/3 を占めていたが[44]、市町村施策を進展させるためには、実務職員を 5 年以上の長期に配置し人材育成を図っていくことが今後の方策として考えられる。

第 2 に、2 つの役割を担う実務職員の確保には、自治体による専門職採用が有効だったという点である。特に日南町のように、国補助事業の開始年度が直近に迫っている場合など、特定施策の即戦力が必要な場合には専門職採用は有効な手段となる。全国アンケート調査では林業職採用職員の配置している市町村は全体の 8%とまだ少ないが[45]、施策形成を担う人材確保のためには専門職採用の実施も今後の方策として考えられる。

第 3 に、施策のキーパーソンの役割を実務職員が担うためには、施策形成等のリソースとなる外部の人材・組織とのインフォーマルなつながりと自治体の長の存在が重要だったという点である。実務職員に不足していたアイデアや知識、人脈などに対し、中川町の NFM や日南町の施業研のように、実務職員とインフォーマルにつながった人材・組織がそのリソースとなり、実務職員の企画力・ネットワーク形成力等が強化されていた。また、組織の最終決定権を持っている自治体の長が課題を設定し、施策形成を強力にバックアップしたことが、実務職員の持つ企画力等の発揮を促し、施策のキーパーソンの役割を担う上で重要だった点が指摘できる[46]。

ただし、本事例において施策のキーパーソンの役割を担った実務職員はいずれも林務担当 3 名の少人数林務体制の自治体の職員であったため、大規模体制の自治体では、どのような条件において実務職員がキーパーソンの役割を担うことができるかは今後の研究課題である。

６.１.２ 地域人材と施策キーパーソンの果たした役割と相互関係

ここでは、施策タイプごとに施策に関わった自治体の長、管理職職員、地域の現場林業関係者、専門家の役割を明らかにするほか、施策キーパーソンの役割、地域人材間の相互関係について見ていくこととする。

(1) 委員会型

委員会型の地域人材の配置と役割、関係性については図 3-2 のとおりである。

まず自治体の長は、委員会型では施策プロセスへの貢献は確認できなかった。

次に、自治体の管理職職員は、実務職員のサポートなど重要な役割を果たしていた。たとえば、豊田市の Fb 課長は一般事務職採用で行政経験の豊富な管理職職員だったが、施策形成プロセスの日々の事案に対して実務職員の良き相談相手となり、実務職員が判断に迷った時に対応方針を示すなど実務職員をサポートし、施策形成を前進させていく役割を果たした。また、郡上市の 2 施策では実施段階において各施策の形成を担った実務職員が異動したが、大学で林学教育を受け市役所においても林道業務経験等を積んだ Kb 主幹が、施策理念に沿った運用を担保し施策を継続させていたとともに、新たに森林パトロール活動を立ち上げて皆伐ガイドラインの監視体制を強化するなど施策の強化にも貢献していた。

施策に貢献した外部人材には次の 3 つがあった。第 1 に、委員会に参加した研究者が自治体施の施策プロセスに大きく貢献していたことである。たとえば郡上市の研究者 U 氏は科学的な視点から施策の基本コンセプト提供し、豊田市の研究者 Kc 氏らは、それぞれの専門分野を活かして施策の骨格部分の組み立てを行うなど施策形成に大きな役割を果たした。

第 2 に、地域の現場林業関係者が委員会に参加し独自施策に協力していたことである。自治体が設置した常設委員会、一時的に委員会には、地元の森林組合林業事業体・森林所有者・林業グループ・NPO など多くの林業関係者が参加し、施策の内容検討や地域内での合意形成などに貢献していた。

第 3 に、都道府県普及職員が委員会運営のサポートする役割を果たしていたことである。郡上市の 2 施策では県出先事務所職員が、常設委員会や一時的な委員会への参加にとどまらず、委員会資料の作成や先進地視察の同行など実務職員を中心とした委員会運営を手厚くサポートする役割を果たした。

このような委員会型の地域人材の配置において、施策キーパーソンになった研究者と林業グループ代表は、一時的な委員会の場で科学的知見の提供や論点整理などで議論をリードしていく役割を果たした。また、実施段階においてもキーパーソンは、常設委員

会委員、研修会講師、常設委員会委員、実務職員の相談相手など、様々な立場から自治体施策の展開に貢献していた。

以上のように、委員会型では委員会を中心とした施策体制において、一時的な委員会に参画した研究者らが施策のキーパーソンになって施策形成を主導し、実務職員が管理職職員のサポートを受けつつ自治体と外部キーパーソンをつなぐ役割等を担っていた。常設委員会委員は課題設定を自治体に促す役割や実施段階における進捗管理の役割を果たし、郡上市では県普及職員が実務職員を手厚くサポートするなど、自治体が委員会の「場」において外部人材を巻き込みつつ、人材間の連携しながら施策が形成・実施された。

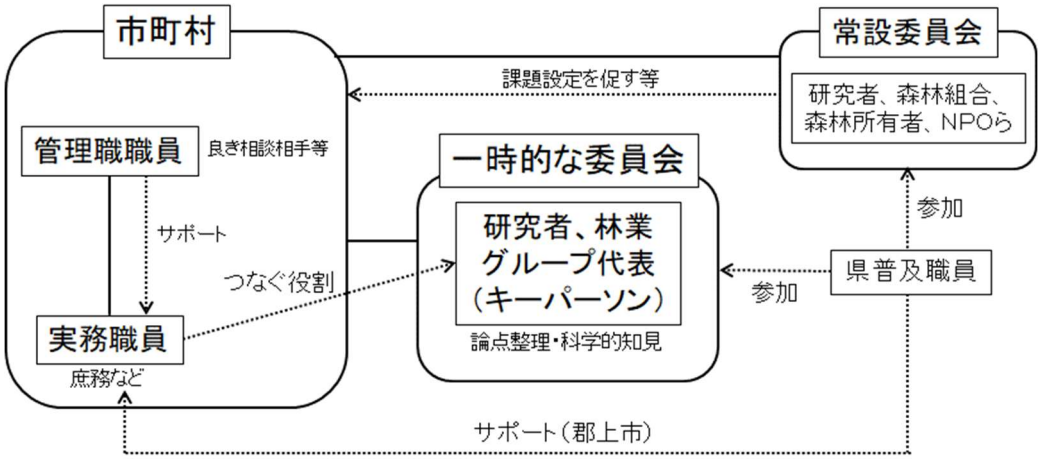

図 3-2　委員会型の地域人材の配置と関係性

（注）実線は組織内または組織間の公式の関係。点線は人材間の役割の関係性。

(2) 実務職員型

実務職員型の地域人材の配置と役割、関係性については図 3-3 のとおりである。

まず自治体の長は、施策形成・実施に大きな役割を果たしていた。中川町 Kd 町長と日南町 Mc 町長は独自施策の課題を自ら設定したほか、施策形成において実務職員をバックアップしていた。特に Kd 町長は、実務職員 Ta 氏の提案の大半を承認し、実務職員が中心になった施策形成・実施を強く支援していた。組織のトップリーダーである自治体

の長の存在は、日南町の専門職採用や、中川町の実務職員の林務担当への長期配置など、実務職員の人事面の措置においても重要だった。

次に、自治体の管理職職員は、実務職員型では施策プロセスへの貢献は確認できなかった。

施策に貢献した外部人材には次の 3 つがあった。第 1 に、大学の教員・スタッフが専門性を生かして自治体施策に協力していたことである。たとえば中川町では北大研究林の技術職員 Sb 氏と Yc 教授が町との包括連携協定や天然広葉樹に関する技術指導に協力して実務職員 Ta 氏の人材育成に貢献していたほか、日南町では林業アカデミーの林学講義を島根大学や鳥取大学の教員らが受け持つなど施策に貢献していた。また、日南町の施策形成・実施にとって重要な存在だった実務職員 Ke 氏は、町からの依頼を受けて鳥取大学教員 Hc 氏等が紹介するなど、自治体への人材供給の面でも大学が貢献していた。

第 2 に、地域の自主研究グループ会員が、自治体に協力して施策形成・実施に貢献していたことである。5.1.1（2）で述べたように、中川町の実務職員 Ta 氏は NFM メンバーとの議論を通して課題意識を醸成し施策形成に活かしていったほか、NFM の Sb 氏を通して北大研究林とつながって連携協定など施策形成を展開させていた。日南町の施業研メンバーは、林業アカデミーの基本コンセプトの設定に貢献し、実施段階における現地実習の受入れ等でも役割を果たしていた。

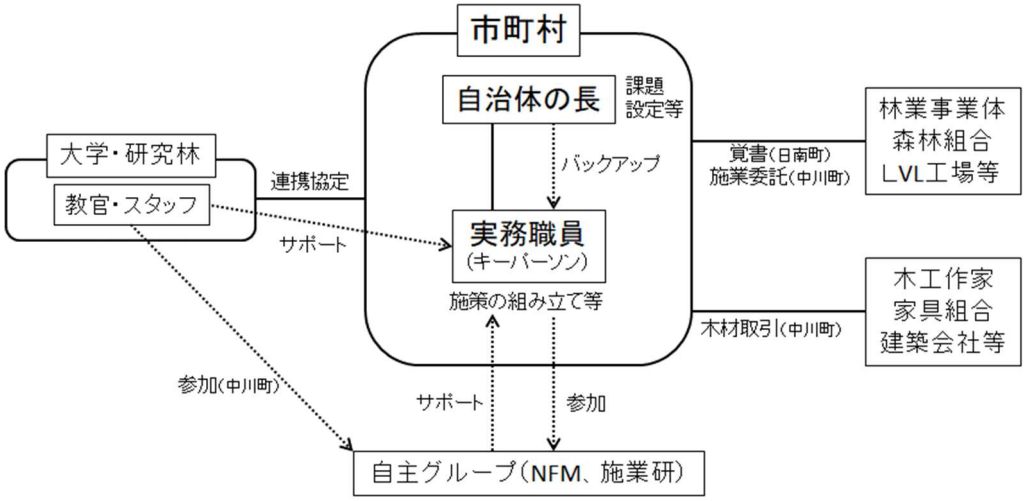

図 3-3　実務職員型の地域人材の配置と関係性

（注）実線は組織内または組織間の公式の関係。点線は人材間の役割の関係性。

第 3 に、地域の現場林業関係者らが施策に協力していたことである。地元の林業事業体や森林組合、LVL 工場など林業関係者が、木材生産（中川町）や現地実習・インターンの受入れ等（日南町）などにおいて役割を果たし、また、中川町では木工作家や家具組合などが木材取引を通して自治体と連携していた。

このような実務職員型の地域人材の配置において、施策のキーパーソンになった自治体の実務職員は、前節で見たように施策の組み立てやネットワーク形成などの役割を果たしたほか、実施段階においても施策実施の中心になって役割を果たしていた。

以上のように、実務職員型では自治体の実務職員を中心とする施策体制において、自治体の長が実務職員をバックアップしつつ、大学の教員・スタッフや自主研究グループ会員が協力し、地域の現場林業関係者などと連携体制を構築しながら施策が形成・実施された。

(3) 民間活用型

民間活用型の地域人材の配置と役割、関係性については図 3-4 のとおりである。

まず自治体の長は、自治体の施策プロセスに大きな役割を果たしていた。飛騨市の Ib 市長は、地域資源を活用した地域振興策に意欲を示して自ら施策を課題設定し、施策形成をバックアップしていた。

次に、自治体の管理職職員は、実務職員のサポートなど重要な役割を果たしていた。内容検討段階で関わった Yd 課長補佐は一般事務職採用で、豊富な行政経験を活かして実務職員 Tb 氏の良き相談相手になり、成果報告会開催や議会説明などを担うなど、施策決定プロセスに大きな役割を果たした。実施段階から関わった N 課長は県からの出向職員で、大学で林学教育を受け県林業普及業務等の経験のある専門的な人材だったが、実務職員の良き相談相手になり、実施段階で飛騨市が打ち出した「広葉樹のまちづくり」方針に育成木施業や林業的な内容を盛り込むなど、専門性を活かして施策方針を充実させる役割を果たしていた。

施策に貢献した外部人材には次の 2 つがあった。第 1 に、民間コンサルタントのスタッフが施策形成に大きく貢献していたことである。民間コンサルタントのスタッフ Me 氏

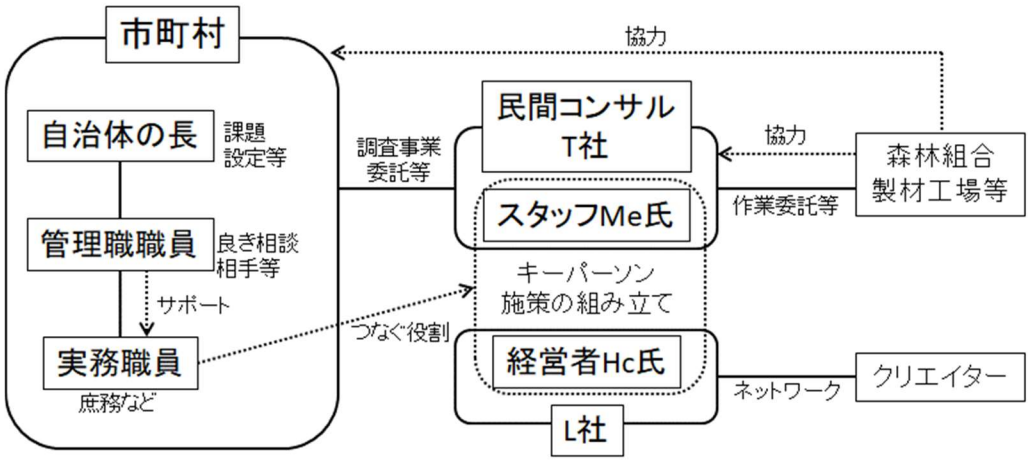

図 3-4　民間活用型の地域人材の配置と関係性

（注）実線は組織内または組織間の公式の関係。点線は人材間の役割の関係性。

と L 社の経営者 Hc 氏は、市からの調査事業委託を通してヒダクマ企画を組み立てたほか、施策に必要なクリエイターや地元の製材工場等との連携体制を構築するなど、施策形成に大きな役割を果たした。実施段階においても、設立されたヒダクマの経営者として両氏は施策実施主体となっていた。

第 2 に、地域の現場林業関係者が自治体施策に協力していたことである。地元の森林組合は木材生産や供給の面において、製材工場は木材加工などの面において自治体施策に協力した。

このような民間活用型の地域人材において、施策のキーパーソンになった Me 氏と Hc 氏の民間コンサルタントは、それぞれの強みを活かして施策の組み立て、ネットワーク形成などの役割を果たし施策を主導していた。

以上のように、民間活用型では、民間コンサルタントが施策形成の中心となる体制において、民間コンサルタントのスタッフが民間企業の持つノウハウやネットワークを活かして施策を組み立て、そこに地域の林業関係者が協力する形で施策が形成・実施された。自治体の長は施策の課題を設定し、管理職職員のサポートを受けた実務職員が、自治体と外部キーパーソンをつなぐ役割等を担い、施策形成と実施に貢献した。

６.１.３ 地域人材が市町村施策に貢献できた要因

以上、自治体の施策プロセスにおいて、実務職員などの地域人材の役割、施策キーパーソン、地域人材間の相互関係について明らかにしてきたが、ここで本節のこれまでの議論から、地域人材が市町村施策に貢献できた要因について整理したい。

要因の第 1 に、市町村施策に貢献した地域人材は地域森林管理等に貢献する明確な意思をもっていたことである。本章の事例では、実務職員、管理職職員、自治体の長が自治体内部で体制を作り、外部からは地域の現場林業関係者、研究者や民間コンサルタントらが関わって施策が形成されたが、これらの地域人材は地域森林管理等に貢献する明確な意思を持って、それぞれの役割を果たしながら施策に貢献していた。

第 2 に、地域人材は地域課題や地域条件を踏まえた検討ができる人材だったことである。5.2.2 で触れたように、各自治体では先行事例をそのまま模倣するのではなく、先行事例と自分の地域との条件の違いを鋭く意識する中で、地域条件に適った施策内容へ落とし込んでいくプロセスが確認された。各立場の地域人材が、地域課題や地域条件を踏まえた検討の重要性を理解し、それを重視した議論を行ったことがこれを可能にしたのである。また、地域課題等を踏まえた検討には、現地検討会の開催や地域調査の実施、既存調査データの活用なども有効だった。

第 3 に、地域人材の中でも、実務職員は自治体内における施策形成の中心になり、主体的な行動によって外部人材を巻き込み、関係を維持できる人材だったことである。内容検討段階では、施策形成に向けて実務職員は自ら考え、情報を集め、先進地視察や専門家へのヒアリングなどを実施した。それらの模索の中で、外部人材と出会い、働きかけ、外部人材が施策に関われる仕組みを作って、外部人材を市町村施策に巻き込んでいった。その後も、実務職員は、外部キーパーソンを補佐し意欲を引き出すなど（時には自ら施策キーパーソンになり）、外部人材のもつ知識や能力が存分に発揮できる環境を作り、外部人材と自治体の関係を維持していた。このような実務職員の主体的な行動が、市町村の独自施策の進展において極めて重要だったのである。

第 4 に、地域人材の中でも、施策のキーパーソンになった研究者や民間コンサルタントらの専門家は、実務職員や地域関係者の意思を尊重するなど、対等な立場で議論ができる人材だったことである。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

施策の組み立てなどそれぞれの強みを活かして施策形成に寄与していたが、ここで注目したいのは、研究者らの市町村への関わり方であり、実務職員や地域の現場関係者に対する姿勢である。郡上市の森林ゾーニングに関わった研究者U氏が「真摯な対応（対話の重視）」などを心掛けていたように、研究者らは地域関係者らと目線を合わせ、相手の意思を尊重する姿勢で市町村施策に関わっていた。自らの知識や経験を一方的に自治体に押し付けるのではなく、対等な立場で実務職員らと議論できる研究者らの姿勢が、地域の現場関係者らの協力を得る上でも、実施段階におけるスムーズな展開においても重要だったのである。

以上のように、本章の事例では、自治体の実務職員と研究者らの人材が中核になりつつ、自治体の長や管理職、地域の現場関係者が協力する体制において市町村の独自施策が形成されていたと言えよう。

６.２ 施策を充実させるための手法・条件

次に、市町村の独自施策を充実させるための手法・条件について明らかにする。本研究の施策プロセスから、自治体の独自施策を充実させるための手法として、第1に施策検討計画のデザインの仕方、第2に施策検討の手法・条件、第3に既存の政策資源の活用の3つが指摘できた。以下、それぞれについて見てみよう。

６.２.１ 施策検討計画のデザイン

市町村の独自施策を充実させるため、施策検討計画のデザインとして第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が指摘できる。事例とした6施策には、課題設定から企画決定までの検討期間は2年から6年間と幅があったが、すべての施策で2年以上の期間をかけて内容検討を行っていた（表3-5）。例えば豊田市の保全ガイドラインは、皆伐制限など私権に関わる基準設定が主題になったことから計4年間の慎重な検討を行い、前半の2年間は常設委員会で検討して保全ガイドラインを策定するという方針を決め、後半の2年間は一時的な委員会において具体的な基準を検討し保全ガイドラインを策定するという2段階の手順を踏んでいた。郡上市の森林ゾーニングも、足

かけ 6 年間の慎重な検討の上で設定された。木材利用分野の中川町・飛騨市、現場人材育成分野の日南町の施策にも 2 年以上の検討期間が設けられていた。

予算の単年度主義や年度を基本とする人事異動のため、行政の施策検討は 1 年以内という短期間に行われることが圧倒的に多い。しかし、本研究の事例地では、課題設定をした自治体の長や常設委員会が、時間をかけて施策検討する必要性を認識し短期間での検討を求めなかったことから、2 年以上という十分な検討期間を確保することが可能になった。このように、課題設定をする主体がリーダーシップを発揮し施策形成に必要な検討期間を十分に確保することが、独自施策を充実させるために重要だったと言えよう。

表 3-5　独自施策の検討期間

		施策	課題設定年度	策定・設立年度	検討期間
委員会型	郡上市	皆伐施業ガイドライン	2012	2013	2年間
		森林ゾーニング	2012	2017	6年間（本格化して2年間）
	豊田市	森林保全ガイドライン	2016	2019	4年間（本格化して2年間）
実務職員型	中川町	広葉樹材の販売ルートの構築	2011	2013	2年半
	日南町	にちなん中国山地林業アカデミー	2017	2019	2年間
民間活用型	飛騨市	（株）飛騨の森でクマは踊る	2012	2015	3年間

資料：各種資料より筆者作成。

第 2 に、自治体の森林にかかわる構想等に独自施策が位置付けられていたことが指摘できる。豊田市の保全ガイドラインでは、常設委員会での検討を通して、市の長期的な森林計画である森づくり構想に保全ガイドライン策定に関する記載を盛り込んだことによって施策課題として設定された。市の森林計画に位置付けられたことで保全ガイドライン策定が市森林行政の任務となり、市は次年度に研究者等を集める一時的な委員会を設置し、保全ガイドラインの具体化作業を進めていくことになった。自治体の森林計画への施策の位置づけが、独自施策の形成を自治体側に強く促したと言えよう。

自治体の森林計画等への独自施策の位置づけは実施段階においても有効であり、たと

えば飛騨市では「広葉樹のまちづくり」方針を市の総合計画や市町村森林整備計画に盛り込んだことによって、市の公式の方針として文書化され、市民や関係者への周知が図られていた。郡上市や豊田市においても、市町村森林整備計画に独自施策が位置付けられたことによって市民や関係者への周知が図られたほか、5.2.3 で後述するように伐採届出制度などを通して強制力を持った施策の実施が確保された。

６.２.２ 施策検討の手法・条件

次に、市町村の独自施策を充実させるため、施策検討の手法や条件として次の 3 点が指摘できる。

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である。先進事例との参照は事例とした 5 自治体すべてにおいて確認され、たとえば飛騨市は西粟倉村の地域再生の取り組みをモデルとして参照し、郡上市の皆伐ガイドラインでは NPO「ひむか維新の会」の「伐採搬出ガイドライン」、豊田市では長野県「災害に強い森林づくり指針」と郡上市皆伐ガイドラインなどを参照していた。先進事例の参照に際しては、先進事例地への現地視察を実施し、関係者ヒアリングなど先進事例の施策内容等の理解を深めた上で自らの施策形成に活かすというプロセスが確認できた。検討前半の段階で、モデルとなる事例があってその模倣から検討に入ることは、目指すべき施策像を関係者間で共有することが可能になり、施策検討を具体化していく上で有効な手法だったと指摘できる。

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である。たとえば飛騨市では、前述のように西粟倉村の取り組みを参照しつつも、西粟倉村が人工林、飛騨市は天然林（広葉樹）を主としているなど自然条件の違いを意識するようになり、広葉樹材には商品開発等が必要になることから、Ｌ社と連携してクリエイターを巻き込んだ施策検討形態に変更するなど、地域森林や地域社会の実態を踏まえた施策が組み立てられていった。中川町では前述のように下川町の影響を受けつつも、民有林の天然林率が 7 割を超えている中川町の森林実態に立ち返り、天然林管理と広葉樹材利用を軸とした施策検討が課題設定された。日南町は、先行事例の調査を

通して校舎から演習林までの距離が遠かった事例地の欠点を意識し、校舎と演習林の距離が近く、現場実習を重視したカリキュラム編成を課題設定した。また、豊田市の保全ガイドラインも、当初は長野県や郡上市の先行事例を強く意識していたが、一時的な委員会での議論の中で、先行事例地との自然条件の違いから豊田市の地域条件に適った施業基準の設定の必要性が指摘され豊田市独自の施業基準が設定された。

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である。たとえば委員会型では、一時的な委員会で意図的に現地検討を行ったことで関係者間において問題意識の共有が図られたほか、個々の現場を丁寧に見ることで地域条件に合致したルール設定が可能になった。また、飛騨市では、内容検討段階の調査委託事業の中で、地域住民を対象としたヒアリング調査を通して地域資源の洗い出しが行われ施策検討に活かされたほか、実施段階では市内の広葉樹資源量調査を実施し、小径広葉樹が多い状況をデータとして把握した上で「広葉樹のまちづくり方針」を策定した。豊田市でも、過去に実施された豪雨災害調査データが内容検討で活用され、保全ガイドラインの各施業基準の根拠に用いられるなど、地域条件に適った施策形成に調査データが有効に活用された。

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である。本章の全事例地において、研究者や林業技術者などの専門家を巻き込んだ施策形成が確認された。委員会型の豊田市と郡上市では、委員会の場に研究者や林業事業体等が参画し研究者らが施策のキーパーソン役を担い、民間活用型の飛騨市でも専門の民間コンサルタントに内容検討を委託する形での検討体制を構築していた。実務職員型の中川町と日南町においても、大学教員やスタッフ、林業事業体のリーダーを巻き込んだ施策形成・実施が確認された。専門家を巻き込むことは科学的な知見や技術的な根拠をもった施策形成に不可欠であるほか、第 3 の地域条件に適った施策内容へ落とし込みにおいても重要になる。

森林・林業管理の現場では、エビデンス（根拠）や技術が軽視され「どう見ても希望的観測をしているとしか思えない、技術的合理性に欠ける施策」があると指摘される現状において[47]、本研究の事例のように、専門性を確保した施策形成を図っていくことは、市町村の独自施策を充実させる重要な条件だったと言えよう。

６.２.３ 既存の政策資源の活用

市町村の独自施策を充実させるため、既存の政策資源の活用として次の 3 点が指摘できる。

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である。郡上市の皆伐ガイドラインと豊田市の保全ガイドラインでは、策定後にその内容を組み入れる市森林整備計画の変更が行われ、これによって森林法の伐採届出制度における運用が可能になり、国の制度を活用した施策の運用が図られていた。郡上市の森林ゾーニングも市森林整備計画に組み込んだことによって、森林経営計画作成の際の依拠すべき基準として、また、県森林環境税事業と国補助事業の事業地の区分けの基準として運用が図られていた。

独自施策を国の制度の中に位置づけて運用することによって、法的な裏付けの中で施策が展開できるようになり、国や県の補助事業に連動させることが可能となった点で、施策の実効性を大きく高めることができたと言えよう。

第 2 に、国の補助事業を有効に活用して施策展開を図っていたことである。日南町の林業アカデミー施策は、国のモデル事業採択を受けて始まった取り組みで、教育施設整備や機材購入など国のモデル事業が財源になっており、独自施策の実現にとって国補助事業が決定的な役割を果たしていた。中川町の実施段階における木材利用人材の育成は総務省の地域おこし協力隊制度を活用し、飛騨市の実施段階における広葉樹資源量調査も内閣府の創生交付金を活用しており、国補助事業を主な財源とした取り組みだった。

市町村の財政状況が厳しい中で、特に小規模市町村では自主財源のみで施策展開することには限界があり、国の補助事業を有効に活用することが独自施策の展開において重要だったと指摘できる。また、事例地においては、林野庁系補助事業だけではなく内閣府や総務省の補助事業も導入しており、森林・林業分野という縦割りの発想に囚われずに幅広くアンテナを張って、自治体の独自施策に適した補助事業を見つけてくる重要性を示していると言えよう。

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点である。たとえば日南町では、安全作業重視・適応力のある人材育成という基本コンセプトを実践するには、一定規模以上で自由に使える演習林の存在が不可欠だったが、町有林の一部 668ha を借り受けることができたことによって、基本コンセプトに沿った教育活動が可能になった。中川町でも、Md 氏へのオニグルミ材供給やその後の広葉樹材の取引のほとんどの木材は町有林から供給されていた。中川町有林が約 2,100ha と面積が大きく、良質のオニグルミ材をはじめ多様な樹種が一定量以上存在していることが中川町の独自施策の展開の基盤となっていた。飛騨市でも、実施段階においてヒダクマに市有林 20ha が現物出資され、技術開発や市民普及の場として活用されていた。このように、人材育成や材料供給のフィールドとして市町村有林の存在は極めて重要だったのであり、自治体がその有効活用を図ることが、独自施策の形成・実施を可能とさせる大きな要因になったと言えよう。

■注および引用文献

(1) たとえば東日本林業経済研究会「2018 年度東日本林業経済研究会シンポジウム : 市町村森林行政の現状とこれから」『林業経済』Vol.72（5）、2019 年、17～29 頁。北日本林業経済研究会「2006 年度北日本林業経済研究会シンポジウム : 地域発 これからの森林管理・森林政策」『林業経済』Vol.60（6）、2007 年、5～12 頁など

(2) 泉英二「市町村林政の可能性」『林業経済研究』Vol.44（2）、1998 年、11～18 頁

(3) 石崎涼子「『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』Vol.65（6）、2012 年、13 頁

(4) 相川高信・柿澤宏昭「市町村による独自の森林・林業政策の展開 : 合併市における自治体計画の策定・実施プロセスの分析」『林業経済研究』Vol.62（1）、2016 年、96～107 頁

(5) 鈴木春彦・柿澤宏昭・枚田邦宏・田村典江「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』Vol.66（1）、2020 年、58～59 頁

(6) 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、2021 年、321 頁

(7) 前掲（4）

(8) 前掲（4）、105 頁

(9) 例えば前掲（3）、前掲（5）

(10) 前掲（5）、58 頁。柿澤宏昭「地域における森林政策の主体をどう考えるか：市町村レベルを中心にして」『林業経済研究』Vol.50（1）、2004 年、4 頁

(11) 前掲（10）、柿澤、11～12 頁

(12) 前掲（6）、302～310 頁

(13) 前掲（5）、53 頁

(14) 2018 年度の全国アンケート調査では、市町村の林務職員数の平均値は 2.9 名だった（前掲（5）、53 頁）。

(15) 筆者は豊田市職員であり、実務職員 Sa として本研究の事例である豊田市の森林保全ガイドライン施策の形成・実施に関わった。

(16) 真山達志『政策形成の本質：現代自治体の政策形成能力』成文堂、2001 年、207 頁

(17) 2 市における常設委員会と一時的な委員会の関係は、郡上市の一時的な委員会（ガイドライン部会・ゾーニング会議）は常設委員会（推進会議）のワーキング・グループとして設置されたが、豊田市の一時的な委員会（ガイドライン委員会）は実務職員の発案で設置されたもので、常設委員会（森づくり委員会）の委員の一部が参加しているものの、常設委員会との組織上の上下関係はない。

(18) Ma 氏への書面調査（2020 年 5 月 17 日、メールにて）。

(19) Hb 氏への聞き取り調査（2020 年 5 月 2 日、オンライン方式にて）。

(20) U 氏は当時「山地災害リスクを低減する技術の開発」に関する研究プロジェクトに参加しており、伐採による災害発生を懸念していた郡上市の施策検討課題と自身の研究課題が重なっていたことが、積極的な関与の動機になった。U 氏への聞き取り調査（2020 年 5 月 3 日、オンライン方式にて）。

(21) Hb 氏への聞き取り調査（2020 年 5 月 2 日、オンライン方式にて）。

(22) U 氏提供資料より引用。

(23) U 氏への聞き取り調査（2020 年 5 月 3 日、オンライン方式にて）。

(24) Hb 氏への聞き取り調査（2020 年 5 月 2 日、オンライン方式にて）。

(25) Kc 氏への聞き取り調査（2020 年 6 月 5 日、オンライン方式にて）。

(26) 一時的な委員会と常設委員会を兼任している委員数は、施策開始年度における常設委員会の委員就任状況を基準にカウントした。豊田市の委員数も同様な扱いである。

(27) Ta 氏提供資料より引用。() 内は筆者が記載。

(28) Ta 氏提供資料より引用。

(29) 中川町『広報なかがわ』2011 年 6 月号、2 頁

(30) 「森林文化の再生」構想はその後にイメージ図にまとめられ、『広報なかがわ』2014 年 4 月号に公表された。

(31) 『日本海新聞』2018 年 3 月 23 日

(32) 旭川家具センターは、2017 年に「旭川デザインセンター」に名称変更した。

(33) Ta 氏への聞き取り調査（2020 年 2 月 28 日、中川町にて）。

(34) 旭川家具工業協同組合は、木工関連会社 42 社による協同組合で、旭川家具センターの運営のほか、共同購買事業や共同物流事業などを行っている。

(35) 中川町と北大研究林の連携は北大研究林側にとってもメリットを生み出し、研究林内から生産された木材の一部を中川町が設置する協議会を通して販売することで北大研究林材の販売先を多様化することが可能となったほか、中川町の協力により北大研究林の高性能林業機械操作研修の開催や中川町での学生実習の受入れなどが行われている。北海道大学北管理部長の Yc 教授は「中川町には本当にお世話になっているという感覚」と言う。（Yc 氏への聞き取り調査、2020 年 2 月 27 日、名寄市にて）。

(36) 林業アカデミーの演習林には皆伐地や再造林地がないため、地拵え・植栽・下刈・除伐の林業実習は町有林で実施している。

(37) Tb 氏への聞き取り調査（2020 年 3 月 9 日、飛騨市にて）。

(38) Me 氏への聞き取り調査（2020 年 3 月 9 日、飛騨市にて）。

(39) Tb 氏への聞き取り調査（2020 年 3 月 9 日、飛騨市にて）。

(40) Tb 氏への聞き取り調査（2020 年 3 月 9 日、飛騨市にて）。

(41) 郡上市と豊田市は、他の事例地と比べて人口が多く、林業関係者の層も厚いため、多様な関係者間で合意形成を図っていく必要性があったことも常設委員会設置の動機になり、市町村の方針や主要施策を常設委員会で協議し進捗管理を行うことが自治体の「文化」になっ

ていたことも背景になった。

(42) 前掲（5）、56 頁

(43) Ma 氏への書面調査（2020 年 5 月 17 日、メールにて）。

(44) 前掲（5）、53 頁

(45) 前掲（5）、54 頁

(46) 自治体の長が役割を果たした 1 市 2 町は、一般行政職員数が約 300 名未満の比較的小規模な自治体だったことから、自治体の長と実務職員の距離が近く、日常的なコミュニケーションが取りやすい環境であったことも、自治体の長が独自施策に役割を果たすことを可能にした 1 つの要因として考えられる。

(47) 横井秀一「多様な森林経営を実現させるための技術者育成」『森林未来会議』築地書館、2019 年、211～212 頁

(48) 前掲（10）、柿澤、11～12 頁

(49) 柿澤宏昭「地域環境政策形成に求められるもの：地域環境ガバナンスの視点から」『都市問題研究』Vol.39（10）、2002 年、21 頁

第４章 まとめと市町村森林行政の評価・提言

本章では、第 1 節で各章のまとめを行い、その結果を踏まえて第 2 節では、現在の市町村の林務体制と政策展開に関して評価するとともに、これまでの市町村に関する林政研究で注目されてきた市町村の主体性について、本研究の成果から 2010 年代の市町村の主体的取り組みについて評価することにしたい。その上で、最後に今後の市町村森林行政の進展に向けていくつかの提言を行う。

１．各章のまとめ

本研究の第 1 章において、現在の日本の森林管理において市町村森林行政の果たす役割が重要になっていることを論じた後、戦後の市町村森林行政の展開と研究史を「①敗戦～1980 年代」「②1990 年代」「③2000 年前後以降」の 3 期に分けて整理した。

研究史と密接に絡み合っている市町村森林行政の戦後の展開は国政策の展開に大きな影響を受けており、①では林構事業を皮切りに国政策に市町村を巻き込む形での政策展開が始まり、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、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。このような状況において、戦後の市町村林政研究は、国家政策に対し市町村がどのように対応しているかを分析することと、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を明らかにしようとすることが主なテーマとされてきた。その結果、市町村の林務体制の脆弱性や施策展開の限界が指摘されつつ、一部の市町村では施策の多様化が見られることなどが報告された。また、いくつかの研究では市町村林政の主体性について重要な議論が行われ、1980 年前後、1990 年前後、2000 年代と市町村林政の主体的取り組みが進展し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、そこでの体制や人材の役割について研究は少なく、全国市町村の全国の状況把握も 2014 年以降に行われていない。また、2010 年代の市町村の主体的取り組み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状況と 2010 年代の市町村施策の展開について、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ため、本研究の目的設定を第 1

に全国市町村の現段階の林務体制と政策展開等の状況を把握すること、第 2 に市町村の独自施策プロセスを把握し、検討体制、人材の役割、施策を充実させるための手法・条件を明らかにすること、第 3 に 2010 年代の市町村林政の主体的取り組みを評価することの 3 つに設定した。

第 2 章では、全国市町村の林務担当職員を対象としたアンケート調査（回収数 615 通）結果を用いて、市町村森林行政の現状と今後の動向について論じた。その結果、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。林業職採用を実施している市町村は全体の 8%で、2009 年度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。近年の地方分権化に対する受け止めは、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が、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性であると指摘した。

第 3 章では、市町村森林行政における独自施策について、独自施策のプロセス、プロセスの運用体制、施策に関わる地域人材の役割とキーパーソン、施策を充実させるための手法・条件に焦点を当てて、5 自治体 6 施策から明らかにした。独自施策の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主体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、自治体が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、専門家に注目した。実務職員は自治体内部では施策形成の中心になって様々な役割を担っていたが、施策キーパーソンの役割と、外部キーパーソンと自治体をつなぐ役割の 2 つが特に重要だった。これら実務職員は専門職採用

や林務担当として 5 年以上の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、実務職員が施策キーパーソンを担うための条件になっていた。研究者などの専門家は施策キーパーソンになって重要な役割を果たしていた。市町村施策に貢献できる地域人材の条件として、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、外部の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を指摘した。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や、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・条件が採用されていた。

２．考察：市町村森林行政の評価

２.１ 市町村林務体制の評価

まず、本研究の第 1 の目的として設定した全国市町村の森林行政の状況把握（第 2 章）から、現在の市町村林務体制の評価として、以下の 4 点が指摘できる。

第 1 に、市町村の林務担当職員数が少ないことである。第 2 章で見たとおり、林務担当職員 3 名未満の小規模な市町村が全体の約 6 割を占めていた。平成の市町村合併によって職員数 5 名以上の市町村も一部は存在していたが、その影響は限定的であり全体としては市町村の林務担当職員数には大きな変化がなかった。戦後の市町村林政の展開では、市町村有林経営の活発化や国の林構事業や地域林業政策に取り組むために林務体制を整えた市町村もあったが [(1)]、それ以外への広がりはほとんどなく、市町村の林務体制は小規模のまま現在に至っていると言える。

第 2 に、林務担当職員数に比べて林務担当の業務量が多いことである。市町村の林務担当業務には、市町村有林管理業務や造林補助金交付業務などの従来からの業務のほか、2000 年前後以降に地方分権化によってさまざまな権限や業務が委譲され市町村の業務量は増加している。また、林務担当職員が農業や有害鳥獣などの業務を兼務している自治体は約 8 割を占め、近年はクマやシカなどの出没対応が急増し [(2)]、森林・林業業務に

専念できない状況も発生している。独自施策に関してほとんどの市町村が林務担当行政の人手が足りないと考えており[3]、林務担当職員数と業務量のアンバランスが顕在化していると言える。

第3に、林務担当職員の専門性が不足していることである。林務担当職員のうち林業職（専門職）として採用された職員がいる自治体は全体の8%しかなく、専門職員の確保が十分に進んでいない状況だった。林務担当職員の異動サイクルが3年以下の市町村は65%を占めて短く、森林・林業分野に精通した職員が育成されないまま林務担当業務を担っているのが実態である。森林･林業に関する知識や能力に対する市町村の自己評価は総じて低評価であり、十分な知識を持ち合わせないまま手探りで林務担当業務をこなしている状況と言えよう。

なお、戦後の市町村林政研究で指摘されてきた市町村の予算不足の問題[4]は、2000年代以降に都道府県の森林環境税が全国に広がって森林整備を主として市町村で活用され、2019 年度からは国の森林環境譲与税が始まったことから状況は大きく変化してきたと言える。森林環境譲与税は「森林整備及びその促進に関する費用」に充てるとして使途が幅広く設定されたが、都道府県の森林環境譲与税とのすみ分けから市町村が求める使途で用いることができないケースや、計算法の影響から交付額の自治体格差が出るなど課題も抱えている。これらの新たな財源の登場によって、市町村の森林行政の予算不足の課題が克服されたかどうかは、これから実態調査をもとに解明していく必要があろう。

第4に、林務体制強化を検討する動きが一部に出てきたことである。全体の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検討する自治体も出てきた。この動きは、2010年代に入ってようやく国が森林総合監理士や地域林政アドバイザーの制度を創設して、市町村林務体制の支援に乗り出したことがその背景の1つとして考えられる。約半数の市町村が林務体制強化を「検討」していることは注目すべき動きであるが、その一方で、これを実現するには自治体内でいくつものハードルを超えなければいけないため、市町村の林務体制強化が全国的に広がっていくかどうかは現段階で分からない。

以上により、現在の市町村の林務担当体制は、業務量の多さに対する林務担当職員数の少なさと専門性が不足しているという点から体制が脆弱であると評価することができる。戦後の市町村林政研究で市町村林務体制の脆弱性は繰り返し指摘されてきたが、現在の市町村林務体制にも同様の指摘ができて、今後に林務体制が整備されていくかは未知数で、当面は林務体制の脆弱性を前提として市町村林政を議論していく必要があろう。

２.２ 市町村森林行政の政策展開の評価

次に、市町村森林行政の政策展開の評価について、第 1 章の先行研究及び第 2 章の結果から以下の 3 点が指摘できる。

第 1 に、市町村森林行政が地方分権化業務の対応に苦慮していることである。たとえば 1998 年に権限移譲された伐採届出業務に対して運用に「困っている」と回答した市町村は全体の約 8 割を占め、ほとんどの市町村が伐採届の運用に困難を抱えていた。また、市町村森林整備計画は、森林・林業再生プランでは地域森林のマスタープランと位置付けられたが独自性を打ち出した市町村は少なく、期待された内容と運用にはなっていないのが実態である [(5)]。このように 2000 年前後以降からはじまった地方分権化は、少なくとも森林・林業分野においてはその受け皿として市町村は機能しておらず、泉が 1998 年に予測した、市町村は権限移譲の受け皿にはなれないという指摘がまさに現実のものになっていると言える [(6)]。

第 2 に、分権化業務を含む市町村の林務業務に関して都道府県等への依存度が高いことである。たとえば市町村森林整備計画の策定時に市町村が実施したことは、「都道府県職員への相談」など上位 4 つのうち 3 つは都道府県の関与が関係するもので、都道府県への依存度が極めて高い状況だった。また、市町村森林整備計画や森林経営計画などの分権化業務だけではなく、森林所有者に対する森林整備の指導や林業技術の普及まで市町村は都道府県に支援を求めており [(7)]、市町村の多くは都道府県への依存体質から抜け出せていない状況であると示唆される。なお、地域の関係団体との連携レベルを聞いた設問では、都道府県とともに地元の森林組合との連携レベルが高く、多くの市町村ではこの 2 団体に支えられながら市町村林務業務が実施されているものと考えられる。

第 3 に、市町村林政の一部に変化の兆しが見られることである。たとえば森林に関する条例・計画を策定した市町村は全体の約 4 割になっており、石崎の 2009 年度調査と比較すると 2018 年度はその策定数が大きく増加したと考えられ、この 10 年間弱で市町村の森林管理への意識は高まってきていると指摘できる。また、森づくり委員会など常設の会議体を設置した市町村は全体の約 1/4 にのぼり、委員会型での施策形成の可能性が出てきたほか、第 3 章のとおり先進市町村で多様な分野について独自政策の展開が見られるようになってきている。

以上のように、市町村林政の変化の兆しはあり市町村の独自施策は広がりつつあるものの、全体から見ればまだ少数であり、市町村森林行政の政策展開は現段階では未だに限定的であると評価できる。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と言えよう。市町村の独自施策が今後さらに拡大していくかは未知数であり、本章 2.1 で見た市町村林務体制の脆弱性の克服と合わせて、今後の動向を見ていく必要がある。

ただし、第 3 章で見てきた先進市町村の独自施策のプロセスの内容は、戦後の林政研究で指摘されてきた市町村森林行政の主体性の議論に寄与するものと考えられる。そこで次節において、2010 年代の市町村林政の主体的取り組みの評価について検討にすることとしたい。

２.３ 2010 年代の市町村林政の主体的取り組みの評価

第 1 章で見たように、戦後の市町村森林行政は、国政策の受け止めの中に市町村の主体性を見出そうとした段階（紙野）から、1990 年前後に国の影響下から相対的に独立した形における市町村の主体的な取り組みが現れた段階（成田ら）、2000 年代に入って地域での協働体制の中で実施段階まで展開するようになった段階（柿澤、相川ら）へと進展してきた。これを踏まえて、第 3 章の先進市町村の事例から、2010 年代の市町村林政の主体的取り組みはどのように評価できるであろうか。

本研究から指摘できることの第 1 は、地域課題に即したボトムアップ型の施策展開が地理的に広がり、自治体規模や施策分野も多様になっていることである。2010 年代の市

町村を扱った相川ら（2016）の研究は大規模自治体、自治体計画分野のみを対象としたが、第 3 章の 5 自治体は地理的には都市部から山間部まで、規模的にも大規模から小規模までの自治体で、その施策分野は「森林計画・施業規制」「木材利用」「現場人材育成」と多様だった。

第 2 に、多様な地域人材が市町村の施策展開を担ったことである。先行研究における人材の議論は、相川ら（2016）が自治体の管理職職員と地域の現場林業関係者の役割に注目したが、第 3 章で見てきた地域人材は実務職員、自治体の長、管理職職員、地域の現場林業関係者・専門家とより多様になっていた。特に、研究者や民間コンサルタントの専門家が大きな役割を果たし、市町村施策は市町村職員や地域の現場林業関係者だけではなく、専門家も関わりながら作られていくものであることを示している。そして、この地域人材の多様性は、行政職員や森林組合職員等を想定した従来の林業技術者論よりも幅広い人材像であり、今後の市町村政策や地域管理における人材の議論は「地域人材」をキーワードに検討していく必要があろう。

また、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、外部の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の 4 点を指摘できた。このことは、市町村施策は、自治体の実務職員が担い、研究者らが関われば良いということではなく、貢献意志や主体的行動などの資質を各地域人材が持ち合わせていたことが、独自施策を進展させる上で重要だったと言えよう。

第 3 に、本研究で見た地域人材による協働体制は、多様な主体が主体的に参加して協働で地域の自治を担っていくローカルガバナンスだったことである。柿澤のローカルガバナンス論(8)は、行政･市民・NPO・企業などの多様な主体がそれぞれの強みを生かして協働で公共政策を形成していく視点を重視しているが、本章における「地域人材」はローカルガバナンス論の「多様な主体」に付合し、地域人材が担った施策プロセスは「協働のプロセスに参加する多様な主体の確立・成長」「ガバナンス構築を進めるための積極的な政策の展開」「行政の自己改革」などのガバナンス構築の条件に合致するものだった。本研究の事例は、まさに現場レベルでローカルガバナンスが構築されていたこと、それ

が複数自治体に広がっていたことを示していると言えよう。

そして、柿澤は2000年前後の下川町の動きを題材にガバナンス論を展開し、そこではガバナンスに参加する主体の役割や関係性について踏み込んで議論しなかったのに対し、本研究ではガバナンスに参加した地域人材の役割と相互関係を明らかにしたとともに、ローカルガバナンスを機能させるために地域人材が備えておくべき4つの資質があることを指摘した。ローカルガバナンスは、貢献意思や主体的行動などの資質を持った地域人材によって担われ、その協働体制が構築されていくのである。

また、市町村施策に関わるローカルガバナンスの形態には「委員会型」「実務職員型」「民間活用型」の3タイプがあり、5.4で見たようにそれらは施策分野や自治体がもっている基礎的性格などから適切に選択されていたほか、各タイプの施策プロセスでは施策が良好に進展するように各段階において施策体制を変化させていた。ローカルガバナンスには、地域課題や地域条件に応じた協働体制の構築していくことが必要なのであり、施策段階に沿ってその形態を動的に変えながら市町村施策を進展させていくと言えよう。

第4に、様々な手法・条件などを採用して市町村施策を充実させ、実施段階での実効性を確保していたことである。行政施策において施策の質や実効性を確保することは大きな課題であるが、本研究の先進事例地では、検討期間、地域課題への対応、専門性、既存の政策資源の活用など様々な工夫を凝らしてそれらを確保していた。

以上のような本研究の成果を、林政研究における主体性の議論の文脈に位置付けると次のようになる。本研究で扱った2010年代の先進市町村の事例から、国から独立した形での市町村の主体的取り組みが、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展開される段階に入ってきたということである。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、施策プロセスの各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とまとめることができる。

３．市町村森林行政の発展に向けた提言

本研究の最後に、今後の市町村森林行政の発展に向けて、いくつかの提言をしたい。

今後の市町村林政にとって、施策形成の鍵を握る地域人材を育成・確保していくことが重要になるため、地域人材の議論を中心に提言することにする。

まず、本研究から提言できることの第 1 は、市町村の実務職員の育成と確保を図っていくことである。これについては、第 3 章で指摘した 5 年以上の長期配置や専門職採用など自治体の人事面での措置が求められ、この対策には林務部署と人事部署、および自治体の長を含む幹部クラスの意識共有と合意形成が必要になる。とりわけ、本研究の事例地では自治体の長のリーダーシップが重要だった。専門職採用は、自治体が求める優良な人材をどう確保するかが大きなポイントであり、日南町では近隣大学が専門人材の供給源になっていた。今後の市町村は大学や林業大学校等の教育機関とのつながりを強化していくとともに、市町村森林行政の仕事内容や魅力について大学生や一般市民に対して積極的な PR 活動を行い、市町村森林行政の認知度を高めていくことも必要になろう[(9)]。また、多くの市町村では林務担当職員増の対策が困難であることを踏まえて、近年に創設された地域林政アドバイザー制度や森林環境譲与税を活用するなど、正規職員以外の人材配置による体制整備も検討していく必要がある。

さらに、第 3 章の事例地では地域の自主研究グループでの学びが実務職員の育成にとって重要だった。市町村の実務職員は、このような地域グループに積極的に参加し、場がないのであれば中川町 Ta 氏のように自身が中心になってグループを立ち上げることが必要になる。外部グループとのつながりの重要性は現場レベルでも近年認識されるようになり、地域研究グループのほかにも、たとえば市町村同士の横の連携として中部地方の合併市町村が中心になった近畿・東海・北陸市町村森林フォーラム[(10)]（2014 年～）、北海道胆振東部の市町村で構成される市町村林務担当者連絡協議会[(11)]などがある。また、市町村職員の枠を超えた林業技術者の広域の集まりとして、日本型フォレスターの相互交流を目指す全国的な集まりであるフォレスター・ギャザリング（2015 年～）、森林施業をテーマにした全国組織である森林施業研究会（1996 年～）、北海道の森林技術者が集まり議論を重ねた北海道森林ガバナンス研究会（2005～2012 年）などがあり、市町村職員を含む林業技術者の情報や課題を共有する場となっている。このように横の連携を意識したグループは地域レベルから全国レベルまで、そのテーマも様々であるが、市町村の実務職員がこれらの場に参加することで自己研鑽を図るとともに、外部人材と

つながりを作る場としても活用していく必要があろう。

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である。自治体の施策形成は実務職員だけが担うのではなく、自治体の長や管理職職員がそれぞれの役割を果たすことが重要だった。市町村でこれらの人材が配置される体制を構築するためには、市町村行政における森林・林業の重要度を高めていく必要があろう。林業が主要産業になる市町村がほとんどないという現在の地域経済構造の中で、森林行政の重要度は一般的に低く、それは職員配置にも反映されている[12]。このような状況において、市町村内で森林・林業の重要度を高めていくためには、本研究の先進事例地のように、災害防止の観点からの森林の位置づけ（郡上市・豊田市）、地域振興としての森林活用（中川町・飛騨市）、人材育成の場としての森林（日南町）など、主要産業論とは別の切り口による森林の位置づけが必要になろう。その他にも、主要産業である漁業を支える河畔林（標津町）や移住・企業政策のフィールドとしての森林（厚真町）などの事例も報告されている[13]。今後の市町村は、これらの事例も参考にしつつ、自らの地域の自然条件や社会条件を踏まえた上で地域森林の価値を再発見し、市町村内で森林・林業の重要度を高め、自治体の体制整備につなげていく必要がある。そして、その際には、第 3 章の結果から、森林計画・施業規制の分野は委員会型、木材利用分野は実務職員型・民間活用型による施策体制を検討することが有効になると考えられる。

第 3 に、市町村施策に専門家を巻き込み、これら人材の持つ能力を十分に活かした施策を形成していくことである。大学などの研究者の巻き込みは、自治体施策の専門性の確保において極めて重要だったし、民間コンサルタントの巻き込みは民間ノウハウの活用やクリエイターとのネットワーク形成において重要だった。そして、専門家は実務職員や自治体とつながりを持っていたことや、自治体が設置する常設委員会に参加していたことがきっかけになり、自治体施策に関わるようになった。第 3 章の事例では、とりわけ実務職員の個人的な繋がりから専門家が確保されており、自主研究グループへの参加やその他のあらゆる機会を捉えて、自治体の実務職員等が多様な外部人材との人脈を築き、自治体施策に活用していくことの重要性を示している。

また、当然のこととして、専門家を確保すれば良いということではなく、これらら外

部人材が十分に活躍できる場を自治体が設けることが重要である。委員会型では、一時的な委員会を設置した自治体が、委員会における自由な議論を保障し、2 年以上の検討期間を設けるとともに、委員会の場で施策内容をある程度設計できる裁量を与えたことが外部人材の活躍には重要だった。民間活用型においても、民間に施策検討を委ねる調査事業委託を市長の決断で実施したことが、民間ノウハウを活かした施策形成を可能とさせた。

さらに、第 3 章で見たように、これら外部人材の活躍には実務職員の果たす役割が大きかった。実務職員が外部キーパーソンを補佐し、外部キーパーソンの意欲を引き出す役割が外部人材の活躍には不可欠だったのであり、ここでも本節の第 1 で見た自治体の実務職員の育成と確保が重要になろう。

第 4 に、都道府県職員の人材育成と、都道府県の市町村への関わり方を見直していくことである。地域森林管理においてこれまで都道府県の果たしてきた役割は大きく(14)、現在でも多くの市町村が森林・林業分野の身近な行政機関として都道府県の支援を求めている。しかし、都道府県の林業普及指導職員は行政改革によって 2000 年代に入ってその数を大きく減らし(15)、また、補助金行政に追われて現場での県職員の人材教育が疎かになっている状況も報告され(16)、量と質の両面において都道府県職員のレベル低下が危惧されている。このような状況において、都道府県職員の育成が急務であり今後の研究課題であるが、今すぐにでもできることには、業務全般の見直しによって現場経験や地域関係者との交流の時間を増やしていくことや、本節の第 1 で指摘した地域研究グループ等への参加を通した自己研鑽などがあろう。また、市町村に出向して市町村森林行政の場に身を置いてみることも、地域森林管理に貢献する都道府県職員の育成にとって重要であろう。

ところで、都道府県と市町村の関係について、都道府県の市町村への関わり方が重要になってくる。本研究の郡上市では、県出先事務所の林業普及職員が資料作成や現地調査などさまざまな場面において実務職員を丁寧にサポートし、委員会型の施策形成に大きく貢献していた。ここで重要だったのは、郡上市に関わった県普及職員が、国や県の考え方を「上」から指導するという姿勢ではなく、市町村と対等な立場で実務職員の相談に乗り市町村の施策形成をサポートする「伴走型」の姿勢で市町村に関わっていたと

いうことである。市町村職員である高橋は、国―都道府県―市町村では森林に期待する役割は異なること、都道府県からの一過性の提案は市町村に混乱をもたらすことなどを挙げて、都道府県の市町村への関与のあり方を問題視している[17]。専門性を有する都道府県が脆弱な市町村を支援するという構図は所与のものとして研究レベル・現場レベルでも認識されているが、ここで重要になるのは都道府県の関わり方であり、「上」からの指導や都道府県事業等の押しつけは、時として市町村「支援」ではなく、市町村林政の足を引っ張っていることを都道府県職員は認識すべきである。郡上市に関わった県職員が示した「伴走型」の市町村への関わり方は、市町村による施策形成を促し、今後の地域森林管理に貢献していくものと言えよう。

これまで見てきたように、多くの市町村の林務体制は脆弱で課題は山積しているが、本研究で明らかになった体制整備や施策を充実させる手法・条件を組み合わせながら独自施策を展開していくことが、今後の市町村森林行政の発展に向けて重要になると考えられる。

■注および引用文献

(1)鈴木喬「市町村林業行政と地域林業：「地域林業」形成における市町村行政の役割」『林業経済研究』Vol.98、1980 年、72 頁。紙野伸二『地方林政の課題』日本林業技術協会、1982 年、143 頁

(2)たとえば鈴木春彦・長田雅裕「標津町におけるヒグマ対策：標津アニマル・プロジェクトと今後の展開」『ヒグマフォーラム 2010 要旨集』、2010 年、4～5 頁。鈴木春彦「市町村フォレスターの挑戦」熊崎実・速水亨・石崎涼子編『森林未来会議:森を活かす仕組みをつくる』築地書館、2019 年、178～208 頁

(3)石崎涼子「『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』Vol.65（6）、2012 年、6～7 頁

(4)たとえば前掲（1）、紙野。梶本孝博「市町村における林業行政の現状と問題点：北海道を事例として」『林業経済』Vol.36（10）、1983 年、4 頁

(5)鈴木健太・石井寛「市町村森林整備計画の内容と今後の課題」『日林北支論』Vol.48、2000 年、

201～203 頁。浜本拓也「森林・林業再生プラン下での市町村森林整備計画策定の実態：北海道の市町村を事例として」『林業経済研究』Vol.60（1）、2014 年、45～55 頁

(6)泉英二「市町村林政の可能性(統一テーマ：林政の転換と市町村の役割、1998 年秋季大会論文)」『林業経済研究』Vol.44（2）、1998 年、17 頁

(7)柿澤宏昭・川西博史「市町村森林行政の現状と課題：北海道の市町村に対するアンケート調査結果による」『林業経済』Vol.64（9）、2011 年、11～12 頁

(8)柿澤宏昭「地域における森林政策の主体をどう考えるか：市町村レベルを中心にして（統一テーマ：地方自治体による新たな林政と森林管理、2004 年春季大会論文）」『林業経済研究』Vol.50（1）、2004 年、9～12 頁。柿澤宏昭「地域環境政策形成に求められるもの：地域環境ガバナンスの視点から」『都市問題研究』Vol.39（10）、2002 年、15～28 頁

(9)後述の近畿・東海・北陸市町村森林フォーラムに参加する有志の自治体は、市町村森林行政 PR を目的として、中部地方の大学を回る市町村森林説明会を 2017 年度から実施している（前掲（2）、鈴木春彦「市町村フォレスターの挑戦」、205～206 頁）。

(10)前掲（2）、鈴木春彦「市町村フォレスターの挑戦」、203～205 頁

(11)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、2021 年、114 頁

(12)2018 年度東日本林業経済研究会シンポジウムでの厚真町職員の宮久史氏の発言（東日本林業経済研究会「2018 年度東日本林業経済研究会シンポジウム：市町村森林行政の現状とこれから」『林業経済』Vol.72（5）、2019 年、28 頁）。

(13)標津町の取り組みは前掲（2）、鈴木春彦「市町村フォレスターの挑戦」、厚真町の取り組みは前掲（17）、113～114p を参照のこと。

(14)石崎涼子「森林・林業政策における国と地方自治体」『日本大学経済学部経済科学研究所紀要』Vol.40、2010 年、97～108 頁

(15)林野庁編『森林・林業統計要覧 2013 年版』日本森林林業振興会、2014 年、62 頁

(16)中村幹広「政策と現場を繋ぐ自治体フォレスターの可能性」熊崎実・速水亨・石崎涼子編『森林未来会議:森を活かす仕組みをつくる』築地書館、2019 年、151～177 頁

(17)2018 年度東日本林業経済研究会シンポジウムでの中川町職員の高橋直樹氏の発言（東日本林業経済研究会「2018 年度東日本林業経済研究会シンポジウム：市町村森林行政の現状と

これから」『林業経済』Vol.72（5）、2019 年、29 頁）。

あとがきと謝辞

市町村森林行政をどうにかしたい、市町村森林行政の発展に資する研究がしたい。筆者が本研究に取り組んだ主たる動機はここにあります。

筆者は、市町村の森林・林業専門職として、北海道標津町という小規模自治体で 10 年間、愛知県豊田市という大規模自治体で 9 年間にわたって市町村森林行政に携わり、この仕事に魅力と可能性を感じてきました。それは、地域森林を俯瞰しバランスを取ってデザインしていく森林計画の創造性であり、現場を直接的に動かしてく市町村有林管理の躍動感であり、森林整備に関わって森林所有者と共に森を歩き語らう関係者との距離の近さであり、小学生や住民を対象とした森林教室開催などの教育・啓発要素などです。

しかし、このような市町村が持つポテンシャルを十分に活かしきれていない、または市町村への期待に応えられない自治体を多く見るにつれ、自分の所属する自治体に留まらず、全国の市町村に対して何か貢献できないかと考えるようになりました。近年、各地の講演会やシンポジウムに呼ばれる機会が増え、また森林総合監理士等育成対策事業(林野庁)や市町村人材育成関連プロジェクト（鹿児島大学）の運営委員会委員を務めるなど、市町村林政代表の立場で発言が求められる機会が多くなったこともその想いを強くさせました。

そこで構想したのが、研究面から市町村林政へアプローチをする方法で、市町村森林行政の現状把握と施策過程の分析によって、市町村森林行政に関わる議論を整理し、今後の進展に向けたポイントを提示することでした。北海道大学大学院農学研究院の柿澤宏昭教授は、私のこの構想を快く受け入れてくださり、社会人ドクター生活を開始することができました。

入学後の研究活動は、柿澤先生とやりとりにおいて、研究計画→調査実施→結果のまとめ→論文化作業→論文投稿の順に進め、論文 2 本の学会誌掲載と博士論文を完成させることができました。愛知県在住の私と柿澤先生のやりとりはメールを基本としつつ、半年に 1 回程度の面談において、論文構成の整合性、事象分析の妥当性、文章表現の正確性など、あらゆる面において丁寧に指導していただきました。柿澤先生の素早いメール返信は非常にありがたく（私も返信は早い方なので、柿澤先生との頻繁なメールのやりとりを私の相方は「ラリー」と呼んでいましたが)、遠隔地で研究する私の作業がスムーズに進むように最大限配慮していただきました。そのほか、短期間ではありましたが大学での学生生活や、事例地へのヒアリング調査など、在学中に私のや

りたかったことのほとんどに対応していただきました。心より感謝いたします。

1 本目の投稿論文「市町村における森林行政の現状と今後の動向」では、枚田邦宏教授、奥山洋一郎助教など鹿児島大学の皆様に大変お世話になりました。枚田先生には市町村人材育成関連プロジェクト（鹿児島大学）に声をかけていただき、アンケート調査や現地調査などを通して多くの示唆をいただいたほか、アンケート・データの使用を快諾いただき，感謝しております。

2 本目の投稿論文「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」の調査地である自治体の皆様には、ヒアリング調査、資料提供、追加質問対応など、大変お世話になりました。特に、河合智氏（郡上市）、高橋直樹氏（中川町）、小菅良豪氏（日南町）、竹田慎二氏（飛騨市）の 4 氏には調査窓口になっていただいたばかりではなく、投稿論文の該当箇所について事前チェックまでしていただき、論文の正確性確保に貢献していただきました。心より感謝いたします。また、松山由佳氏、日置欽昭氏、臼田寿生氏、小森胤樹氏（郡上市）、小山泰弘氏（豊田市）、坂井励氏、吉田俊也氏（中川町）、松本剛氏、中村幹広氏（飛騨市）ほか、ここでは名前を挙げきれませんが、様々な形でご協力いただいた調査地の皆様に感謝いたします。

北海道大学大学院農学研究院の中村太士教授、庄子康准教授には、博士論文の副査として、論文の品質向上のための適切なアドバイスをいただきました。20 代の大学院生の頃から関わりのある両先生に副査になっていただき、ご指導を受けることができたことは私にとって感慨深く、貴重な経験をさせていただきました。ありがとうございました。

自治体研究の専門家である森林研究・整備機構森林総合研究所のチーム長・石崎涼子氏には、学外から副査になっていただき大変お世話になりました。博士課程の各段階で相談に乗っていただき、林政研究史における市町村林政の位置づけ等について多くの示唆をいただいたほか、論文の細部にわたり丁寧なアドバイスをいただきました。心より感謝いたします。

北海道大学名誉教授の石井寛先生には、私の研究進捗について常に気にかけていただき、投稿論文の感想を寄せてくださるなど暖かく見守ってくださりました。市町村の森林・林業専門職として切磋琢磨した日月伸氏（元むかわ町職員、現在は帯広の森・はぐくーむ）からは、現場目線の多くの示唆をいただきました。日月さんのコメントは「現場の人間でしかできない、現場目線の研究をしてください」というメッセージとして受け止め、励みにしました。

仕事を通して学ばせていただいた豊田市森林課の同僚の皆さんにも、お礼を言わなければなりません。また、20 代の頃、同じドクター生として机を並べて議論し、私の問題意識形成に影響を

与えてくれた故藤原千尋、坂田拓郎の両氏にも感謝します。

社会人として在学した大学博士課程の 3 年間はあっという間でした。プライベート時間の大半を論文作業に費やした日々もこれで終わります。最後に、大学での研究活動を一貫して支援してくれた妻と子供たち、両親に感謝します。食後に「戦いだ、戦いだ」と言いつつ 2 階の書斎に上っていく父親の姿から、子供たちが何かを感じてくれたら嬉しく思います。