

北海道における林業普及指導事業の現状と今後の役割

北海道大学大学院農学院 伊藤 翔平

はじめに

林業普及指導員（以下、普及指導員）に、新たに日本型フォレスター（以下、フォレスター）としての役割が位置づけられることとなった。

2009年に作成された「森林・林業再生プラン」により、日本型フォレスター制度が創設され、2013年度から普及指導員の資格試験の中に組み込まれる形で、その資格認定が開始された。普及指導員においては、2011年の森林法改正により、その職務に市町村森林整備計画策定及びその達成にあたって、市町村の求めに応じて専門的な知識・技術の面から支援を行う旨が追加されている。また、今後の林業普及指導事業において、普及指導員は、これまで主眼に置いていた森林所有者等に対する「点」としての活動から、地域の森林を「面」的に捉えたフォレスターとしての活動に軸を移していくとされている(1)。フォレスターの主たる具体的活動は、市町村森林整備計画の作成・実行管理の支援である。

林業普及指導事業は、1947年に連合軍総司令部の天然資源局の勧告に基づき発足した。当時は、木材生産の合理化と安定化を通じて林家の私経済に寄与することを目的として始まった。しかし、国民の森林への期待が林業から環境保全へと変化したことにより、事業内容の広範化が生じた。また、林業普及指導事業の普及客体に林業従事者や後継者、一般住民もその対象に加わり、普及客体の多様化が生じた。一方、職務統合や行財政改革により、普及指導員や普及指導事務所の数は減少した。その結果、当初の普及客体である森林所有者への普及指導活動が減少し、発足当初の事業本旨からの乖離が生じているとされている(2)。

今後、普及指導員がフォレスターとしての活動を行っていく上で、普及指導員の位置付けや役割を見直す必要があると考えられる。そこで本研究では、北海道を対象として林業普及指導事業がこれまでどのような業務を行ってきたのか、現在どのような業務を行っているのかを明らかにすることを目的とする。それらを踏まえ、今後の林業普及指導事業の課題とその対応について検討する。

調査は普及指導員を対象に聞き取り調査を行った。調査では、担当地域全体の林業普及指導の現状や課題について伺った。具体的には、担当地域ではどのような事業を行ってきたのか、現在ではどのような業務を行っているのかについてである。また、林業普及指導事業をどのように捉えているのか、新たに追加されたフォレスターとしての業務についてどのように考えているのかについても併せて伺った。調査は、北海道庁及び美唄普及指導員室と道内全ての森林室と事務所で行い、計73名の普及指

導員に調査を行った。

林業普及指導事業の概要

林業の普及指導は、森林所有者をはじめとした林業に従事する者が計画的で合理的な林業経営を行えるように、国や自治体、関係諸団体などが林業技術者を配置して、林業に関する知識や技術を林業に従事する者とともに学び合い、その成果を普及することを目的としている。

林野庁では、都道府県の林業普及指導事業の全国的水準を確保するため、おおむね5年ごとに、「林業普及指導運営方針」を定めている。「林業普及指導運営方針」を基本として、都道府県知事が、同じくおおむね5年ごとに、当該都道府県に係わる「林業普及指導実施方針」を定める。道内の各管内の森林室では、「林業普及指導実施方針」の普及活動の課題に合わせた3～5年間の活動計画書を作成している。各管内の現状や課題に合わせ、重点課題を設定し、経常業務と合わせて日々の活動に取り組んでいる。

林業普及指導事業の変遷

全国的な林業普及指導事業の内容の変遷は、図-1、2に示すとおりである。北海道では近年、この流れを受けて、以下のように普及指導を行ってきた。

森林所有者への指導時間の減少を背景に、北海道では、2002年から「1万人林家ファイルづくり活動」を展開してきた。普及指導活動の基本である、森林所有者に直接接しての教育的指導に加え、森林施業を自主的に管理できる森林所有者の育成と確保を重要視していた。この活動は10年間続き、概ね目標を達成し終了した。2012年からは、新たな重点活動として指導林家の育成・確保を目的とした「未来につなぐ人づくり活動」に取り組むこととしている。これまで取り組んできた「1万人林家ファイルづくり活動」に関しては「林家ステップアップ活動」として、経常業務に移行し、活動を展開していく。

また、2002年からは、人工林の利用推進のための取り組みも普及業務に付加された。これにより、北海道では、木材利用の推進や川上、川下の一体化による産地形成も進めていくこととなった。

2009年～2011年には、「森林施業集約化普及・定着促進事業」が行われた。この事業では、地域全体の合意形成を図る観点から森林・林業・木材産業関係者のほか、地域住民や他産業からの参加・協力を得て「地域森林管理推進協議会」が設置された。施業技術研修会では、市町村や森林組合等林業事業体職員、森林所有者等を対象に、普及指導活動のパートナーである指導林家、試験研

究職員の協力を得て施業の集約化を進めるための手法・技術等について習得した。森林所有者への個別指導では、森林整備の必要性を理解してもらうとともに集約化施業のメリットを提示し、市町村・森林組合等林業事業体（森林施業プランナー・指導林家）と連携のもと戸別訪問により、具体的な施業提案を行い、施業集約化を図った。

現在の普及指導業務について述べる。従来の普及指導業務は、森林所有者等を対象とした森林・林業に関する技術・知識の普及指導や研究成果の普及といった「点」としての活動であり、普及客体の森林管理をサポートする裏方のような役割を担っていた。一方、新しく追加されたフォレスターとしての業務では、地域全体を考えた「面」としての活動を行うこととなっており、地域の森林・林業のリーダーとして位置付けられている。業務内容としては、市町村森林整備計画の作成と実行管理支援に関わる業務で情報収集や関係者間の合意形成、制度や予算等を活用した構想実現の推進が挙げられる。

活動の際には、林務課、森林組合、市町村、指導林家、青年林業士、林業グループ等の様々な主体と連携を図っている。

北海道における現在の普及指導業務

聞き取り調査と文献調査を基に、北海道における現在の普及指導員の業務内容について述べる。

組織体制は、2002年の機構改革により、林業指導事務所が廃止され、道有林部門と統合した17の森づくりセンターと10カ所の事務所が配置されることとなった。2010年には森づくりセンターは森林室へと改称された。北海道では、各振興局に1つまたは2つの森林室が設置され、担当地域の広さ等に応じて事務所が配置されている。事務所の数と指導員数は共に減少しており、現在では事務所が27カ所、指導員が127名となっている。

森林室内では、役職ごとに表-1のように役割が定められている。

現在、北海道ではこれまでの普及指導内容の流れを受けて、主に以下の4つの活動と展開している。「点」の活動は、個々の普及客体に対しての普及指導活動のことを指し、「面」の活動は、川上や川下、市町村といった空間的に広い範囲を対象とした普及指導活動として区分した。「施業集約化の推進」は、「面」的に施業の調整を行っていくものである。しかし、普及指導員が担っているのは、個々の森林所有者への集約化施業の提案であるため、ここでは「点」の活動として区分する。

①「点」の活動：意欲ある森林所有者の育成

この活動では、森林所有者へ戸別訪問し、直接普及指導を行っていた。指導内容は、森林整備の必要性についての理解の醸成、多面的機能の発揮や環境保全に関する知識について行っていた。近年では、木材価格の低迷や世代交代による森林所有者の施業意欲の低下が課題となっている。そのため、普及指導員は森林所有者に森林整備を始めるきっかけ作りを行っていた。また、所有者の価値観が多様化していることから、普及指導員もそれに対応するために幅広い知識が求められている。

②「点」の活動：施業集約化の推進

路網や森林状況を考慮した集約化団地を設定し、その団地内の所有者に集約化への理解の促進や施業提案を森林組合と連携しながら行っていた。普及指導員が集約化を進める理由は、低コスト施業により、森林施業に対する金銭面に対するハードルを低くすること、森林所有者に少しでも多くの利益を出してもらうためである。また、集約化施業を行うと利益が出るという成功事例を作ること、団地周辺の森林所有者への波及効果を期待していることも理由として挙げられた。

③「面」の活動：木材利用の推進

これまで川上と川下では情報のやり取りが無く、大きく育てた材もパルプ等の価格の安いものに加工され、利益が上がないという事態が起きていた。それを防ぐため、川下側から「どのような材が欲しいのか」という情



図-1 普及指導内容の変遷



図-2 普及客体の変遷

報を仕入れ、森林施業に活かすという活動を行っていた。また、一般住民への木材利用推進のPRも行っており、木造施設の見学ツアーや木質燃料の展示会等を開催していた。

④「面」の活動：市町村行政の支援

市町村森林整備計画の指導・協力を行っていた。具体的には市町村森林整備計画の作成、実行管理の支援やそれに関わる情報提供を行っている。

また北海道においては、市町村森林整備計画の作成や実行管理を多様な主体で構成されたチームで行っている。普及指導員はそのチームの事務局としての役割も担っていた。チームでの活動を行うことで、国有林や道有林等、これまで普及とつながりの薄かった主体との関係が構築されていた。

これらの業務に加えて、資料作成等の行政的な業務が増えてきている。これは、2002年の森づくりセンターへの統合から顕著になっており、機構改革による林務課との連携の推進や業務の簡素化が背景となっている。

普及指導業務への認識

次に、個々の普及指導員の聞き取り調査を基に、普及指導員が普及指導の業務内容についてどう考えているのかを述べる。

普及指導員は、事業本来の普及客体である森林所有者への普及指導が最も重要であると考えていた。業務のやりがいに関しても、森林所有者が森林整備を行い「山がキレイになった」「利益が出た」と喜んでくれた時が一番嬉しいと語っていた。また、森林所有者等の普及客体と現場で直接関わってきたことを強みとしており、「(現場の生の声は)行政では得られないもの」として認識していた。

フォレスターについての認識について、「これまでの普及指導業務とどこが違うのか？」というフォレスターと普及指導員の境界が不明瞭であることによる戸惑いの声が多く聞かれた。また、「(計画を作成する際)森林所有者目線で作成するが、それでは地域全体を考えた計画にならない」といった視点の変化に関する声が聞かれた。これまでは、森林所有者を主眼に置いた業務を行っていたものが、地域全体を考えた業務へと変わり、その違いに困惑していた。

フォレスターとしての業務に関わらず、普及指導員は、このような業務の広範化・多様化が生じて、「森林所有者のために」なっていると思ひ、活動を行ってきた。

しかし、「行政的な仕事が増え、普及の重点課題や森林所有者への時間が減ってしまった」という声が聞かれた。今回調査した普及指導員の約4割は、前述した行政的な業務の増加してきていると感じていた。ある普及指導員は、「昔は普及業務が8~9割くらいだったものが、今では5~6割くらいになっている」と語っていた。行政的業務に関しては、補助金を用いた事業の推進、補助金関係の資料作成等を挙げる者が多かった。新たに追加された市町村森林整備計画に関するチームでの連絡調整や会議の場作り等に関しては意見が分かれた。行政的な業務が増加してきていると答えた普及指導員の内の約2割は、

表-1 普及指導員の役職

役職名およびその役割
普及推進主査
普及計画の作成、普及指導業務全体を担当
人材育成主査
指導林家、青年林業士、森林所有者の活動支援
木材利用主査
木材利用の推進、木材工場での情報収集
計画推進主査
計画制度を活用して森林整備を推進

行政的な業務として捉えているといたが、約1割は普及業務として捉えていた。

まとめ・考察

調査結果より、林業普及指導事業は川上から川下までをカバーし、計画の作成・実行管理に関わるなど、フォレスター制度が始まる前から徐々にフォレスターとしての性格を持ち始めるようになってきた。そのため、上述したようにこれまでの普及指導業務にフォレスター業務が追加されたわけではなく、徐々に普及指導業務の範囲が広がり、フォレスターとしての性格を持ち始めたと考えられる。

しかし、フォレスターとしての活動を求められる中で、「点」から「面」への視点の変化が求められており、現場の普及指導員からは困惑の声が上がっている。また、行政の機構改革によって生じた行政的業務の増加が普及指導時間の減少を引き起こし、本来の業務が疎かになるという事態が生じている。普及指導業務の減少は、普及指導員のやりがいや強みの喪失にもつながる。

上記より、今後の林業普及指導事業の課題として、視点の変化の対応と普及指導員の業務内容の見直しが必要と考える。視点の変化への対応については、普及指導員とフォレスターの間を整理し、どこまでが普及指導員の担う業務で、どこまでがフォレスターが担う業務なのかを明確に取り決める必要があると考える。「普及指導員かつフォレスター」という位置付けではなく、「普及指導員とフォレスター」といったように住み分けをして活動を行っていくべきだと考える。業務内容の見直しについては、普及指導業務と行政的な業務に関して一度内容を整理する必要がある。特に、行政的な業務に関しては、普及指導員の間でも認識に差異が存在している。そのため、普及指導員だけにとどまらず、林務課等の行政側も交えた業務内容の整理が必要であると考えられる。

引用文献

- (1) 准フォレスター研修基本テキスト作成委員会編 (2015) 准フォレスター研修基本テキスト。
- (2) 関岡東生 (2008) 林業普及制度。現代森林政策学：255-267。

