

市町村の森林行政の現状と課題

むかわ町役場 日月 伸

はじめに

近年、地方分権の流れの中、森林分野でも市町村の責任、権限の重要性が増しているが、その一方で自治体では財政難、人員削減が進み、市町村森林行政の体制の弱体化が指摘されている。この発表では市町村行政に携わってきた視点から、市町村の森林行政の現状と課題について述べる。

市町村森林行政の現状とフォレスター制度

北海道内の市町村を対象に行われた森林行政に関するアンケート調査(1)によると、ほとんどの市町村の森林分野担当部署では、森林計画制度、造林補助金関連事務、市町村有林の管理、治山・林道関連事務、林業・木材産業関連補助金事務、野生動物管理、市町村単独事業など、幅広い分野の業務を担っていることが分かる。特定の業務に限定せず、多くの業務を同時並行的に行っているというのが市町村の森林担当者の業務の実態である。さらに、その中で労力を要する上位3つの業務について尋ねた設問の回答では、市町村有林の管理が選択割合79%と突出して高く、以下、野生動物管理(46%)、造林補助金関連業務(39%)と続き、森林計画に関する業務(20~39%)はそれらの後にきている。今般の林政改革では森林計画制度の改革が目玉として強調されているが、市町村の実務においては、それはあくまで全体の中の一部だということがいえる。また、それぞれの業務は独立している訳ではなく、森林計画制度と造林補助制度は密接な関係にあるし、私有林に関する許認可、指導業務を担っている一方で、多くの市町村では自ら一森林所有者として市町村有林の管理・経営を行っている。いわば、地域の森林全体を対象に、その保全・管理に関わる全般的な業務を、調整、指導、実践しながら政策として進めていくのが市町村の森林行政の役割だということがいえるだろう。

次に、市町村の組織体制の課題についてみると、森林・林業再生プランの議論では、「大多数の市町村においては、厳しい要因事情の下、都道府県職員による指導を受けつつ、多種多様な業務・事務を処理している状況にあり、森林・林業に知見を有する技術者を配置している市町村はごくわずかにすぎない」と課題を指摘している(2)。先のアンケートでも、林務関係業務を行う組織体制の課題について78%の市町村が「専門職員の確保が難しく、専門的対応が難しい」を選択し、専門職員がいないことが同様に課題として認識されていることが分かる。

市町村行政は地域に関わる幅広い業務を担っており、森林分野はその中の一分野に過ぎない。例えば、子育て支援、福祉、税、ゴミ処理、北国では除雪等々、数え切れないぐらいの多種多様な業務があり、それら全体のバランスの中で個々の業務への人的、財政的な配分が決定される。昨今の市町村財政は非常に厳しく、人員削減も

続いている中で、多くの市町村で森林分野に専門職員を雇うのは難しいのが実態だろう。しかし、一方では地方分権という流れの中で、権限や業務が市町村に委譲され、業務が増加、複雑化しており、市町村の専門職員の必要性は以前に増して高まっているともいえる。

その状況に対応すべく、いわゆる日本版フォレスター制度が新たに打ち出された。これまで焦点が当てられることのあまりなかった市町村レベルの人材育成について目が向けられたことの意義は大きい。人材育成の議論自体は始まったばかりであり、現時点では、フォレスター制度も課題を抱えていると考える。

課題の一つはフォレスターの業務内容が森林計画制度にほぼ限定されていることである。前述のように、市町村の業務は、森林計画制度に限ったものではなく、地域の森林に関する多岐な分野にわたっている。地域において重要なことは、それぞれの地域で様々な主体が協力、連携、分担し森林づくりを進めていくしくみをいかに築いていくかということであり、フォレスターはその核となって、トータルで関わっていくことが必要と考える。

別の課題としては、フォレスターの役割は自ら「実行」するのではなく、市町村への「支援」と位置づけられており、その権限や責任が明確になっていないことが挙げられる。役割を明確に位置づけることは人材を育てることといわば両輪であろう。現状で課題となっているのは地域に実務者としての専門家が少なくなっていることであり、そこがフォレスターの議論の出発点であると思う。求められるのは、役割と権限を伴った人材が責任をもって地域の森林づくりに関わる体制と考える。

市町村有林の管理

続いて市町村が行っている代表的な業務として市町村有林の管理について紹介する。北海道内の森林の所管別の割合をみると、市町村有林は全体の6%を占めている。人工林のみでみると10%を超え、道有林の面積を上回る(図1)。現在の森林管理の主な対象は人工林であり、その意味では、北海道内で市町村有林は道有林をしのぐ位置を占めているともいえよう。市町村有林の面積は1自治体あたり平均約1,800haで、全道179市町村の2/3に近い113自治体が1,000ha以上を保有している。多くの自治体で、市町村自体が最大規模の森林所有者となっており、アンケートで大半の市町村の担当者が市町村有林管理に労力を要すると回答していたことも納得がいく。

市町村有林の管理は、市町村が自ら森林所有者として森林を管理・経営するという点で、私有林に関わる指導等の他の業務とは異質である。しかし、実践により森林管理の必要性や意義、森林の価値等を自ら認識することは、地域の森林に対する行政としての意識向上にもつながる上、地域の計画策定や私有林への指導等にも活かす

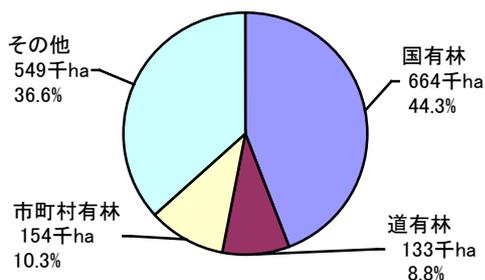


図-1 北海道内人工林の所管別面積割合
(平成 22 年度北海道林業統計より作成)

ことができ、地域全体の森林づくりを考える上でも大きな意義があると考えます。つまり、市町村有林の管理・経営をきちんと行っていくことは、行政として地域の森林づくりに目を向け、ひいては森林行政の体制を考えていく上での起点と成りうるのではないだろうか。

そこで、私はフォレスター等、外部の専門家の地域支援の方法として、まず市町村有林管理に対して働きかけていくのが有効なのではないかと考えている。実際の森林経営には経験や専門知識が必要であり、市町村側からの要請も高いのではないかと考える。1つの具体例を紹介する。旧穂別町（現在は合併してむかわ町）では1960年ごろから町有林造成が始まり、専門職員を中心にきめ細かな管理が行われてきたが、90年代後半には専門職員が不在となり、間伐等の森林整備が十分に行われず町有林事業が停滞した時期がある。そこで担当者から相談を受けた当時の林業指導事務所（北海道の普及組織で現在の森林室の一部）は1週間ほどかけて町有林をくまなく回り、その管理経営計画を策定してくれた。計画は当面の具体的な整備内容とともに、町有林のもつ可能性と公共財としての価値などを示すものであり、手入れと収穫をバランス良く行うことにより、持続的な森林管理を進めることが可能で、そのことは町財政にとってもプラスとなることを示した。それを受けた町はそれまでの方針を変えて町有林事業に力を入れることになり、専門職員も新たに雇うこととなった。これは外部の専門家の「支援」が専門職員の確保につながった事例であり、専門家が具体的に課題や方向性を示すことで市町村の意識をかえる事ができた好例といえる。フォレスターの地域支援の一方策としても参考になるのではないだろうか。

専門職員の必要性和今後の体制

最後に、今後の市町村の体制のあり方を考えるにあたり、ポイントと考える点について述べたい。

1つ目は専門職員の必要性である。森林・林業分野は市町村行政の中でも特殊性の高い分野である。まず求められるのは高い専門性である。政策を進めていくには、一般的なイメージによるのではなく、森林のもつ価値や可能性、あるいは限界などを具体的に示し、そのために

必要な施策を具体的に立案していくことが重要であり、そのために専門職員が必要と考える。また、森林分野の業務には超長期にわたる関わりが必要だという特徴がある。市町村の一般的な職種では通常3~5年程度で異動が行われるが、森林分野では、頻繁な異動では森林の場所を覚えることも覚束ない。長期にわたって一貫した方針で森林づくりを進めるには、ある程度の期間、腰を据えて関わるのできる担当者が必要である。もう1つの大きな特徴は、地域性が必要なことである。森林管理には地域の森林の理解と土地勘が必須であるし、その地域の事業者がどのようなシステムで行っているか、製材工場との距離、流通体系等の社会的な背景も理解した上で地域の森林づくりを考えていかなければならない。そのため、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」が必要と考える。

2つ目は、その専門職員がチームで働ける体制を構築することである。複数の専門職員で仕事をするには、職員が孤立しないこと、職員同士で協力・相談・切磋琢磨できること、情報、経験等を共有、伝達、伝承できること、異動による引き継ぎがスムーズなことなど様々なメリットがある。しかし、現実的には専門職員が複数配置されている市町村は皆無に等しく、これら至極当然のことが簡単ではなく、担当者は苦勞を強いられている。

それらを実現させる方策として3つ目として挙げたいのが、既存の枠組みを超えた連携である。その1つは市町村を超えた横の連携である。1つの自治体で専門職員を確保できなくても複数集まれば雇える可能性は広がる。私が市町村合併を経験して分かったことは、市町村間で森林分野に関わる経常業務に大きな違いはなく、複数市町村の連携により効率化が可能であるということだ。そもそも森林管理は、流域全体での資源管理、木材流通といった広域的に考えるべき側面もあり、必ずしも個別の市町村単位では解決しきれない分野である。森林組合の広域合併が進み、市町村の枠組みで捉えきれない面も既に出てきている。単独の市町村でできるところはそれで良いが、それが難しい地域では共同でやっていくしくみというのも考え得るのではないかと思う。そして、もう1つの連携は国、都道府県等との所管を超えた連携である。現状では、幾つかの権限は市町村にあるものの、技術職員は国、都道府県に多いという偏在がある。フォレスター制度を今後検討していく先には、例えば市町村に一旦委譲した権限を都道府県に再移管するなど、思い切った権限や組織の組み替えも含め、森林管理体制と人材の配置、育成方法等を考えていく必要があると考える。

引用文献

- (1) 柿澤宏昭・川西博史 (2011) 市町村森林行政の現状と課題 林業経済 vol.64 No.9 : 1-14.
- (2) 森林・林業再生プラン 人材育成検討委員会 (2010) 森林・林業の再生に向けた人材育成について(人材育成検討委員会最終とりまとめ)