

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和元年6月10日現在

機関番号：10101

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2018

課題番号：16K07764

研究課題名（和文）森林を基盤とした地域再生のための自治体戦略の策定・実行手法の研究

研究課題名（英文）A study on the formation and implementation of local government strategy for regional revitalization based on forest resources

研究代表者

柿澤 宏昭（Kakizawa, Hiroaki）

北海道大学・農学研究院・教授

研究者番号：90169384

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,600,000円

研究成果の概要（和文）：地域再生のための森林に関する自治体戦略について実態調査をもとに分析を行った。森林管理だけを対象とした戦略から、森林利用や地域活性化までも含めた戦略まで幅広い内容を持っていた。後者の戦略策定にあたっては理事者の積極的な関与が不可欠であった。これら戦略の円滑な策定・運用にあたってキギとなっているのは、専門性を持った職員が存在・育成と、外部の主体との連携の構築であった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、森林に関する自治体戦略について、その内容と自治体の属性をかかわらせて初めて分析を行ったものである。こうした研究の結果、戦略が地域活性化など自治体施策の根幹にかかわる場合、首長などの関与があった戦略が策定されること、戦略策定には専門的職員の存在が不可欠であるが、専門教育を受けていなくても外部の支援の活用によって専門性獲得は可能であることなどを明らかにすることができた。今後自治体が森林にかかわる戦略を策定する場合、どのような条件を整備すれば策定・実行が可能かを、戦略の内容ごとに提示することができた。

研究成果の概要（英文）：Formation and implementation of local government's strategy for regional revitalization based on forest resources were analyzed. Content of these strategies were broad, from strategies that cover only forest management to strategies that include forest use and regional revitalization. Active involvement of the board members was essential in formulating the latter type of strategy. The key to the smooth formulation and operation of these strategies has been the presence and development of staff with expertise and the building of collaborations with external actors

研究分野：森林政策

キーワード：自治体森林政策 地域森林管理 地域再生 森林行政職員

1. 研究開始当初の背景

(1) 地方消滅の危機が喧伝される中で、政府は地方創生政策を開始し、自治体に対して地方版総合戦略の策定を促しており、森林資源活用を基盤とした戦略策定も各地で行われているが、多くの自治体がコンサルに依存しており、有効な戦略とならないことが強く懸念されている。

(2) 分権化の中で先進的な自治体が独自の森林・地域づくりに取り組み、成果を挙げつつあり、こうした成果を踏まえて、自治体戦略策定・実行を進める必要がある。

2. 研究の目的

(1) 森林を基盤とした地域再生のための自治体戦略の展開方向と、戦略が有効に機能するための戦略策定・実行手法を明らかにする。どのような戦略の策定・実行が策定されているのかの内容を明らかにするとともに、子の策定・実行のために各自治体が森林行政体制をどのように強化し、多様な主体の連携を構築してきたのかを明らかにし、自治体林政が森林の持続的管理・保全と地域再生にどのように貢献できるのかを明らかにする。

(2) 本研究は地域振興や森林管理の現場に直接的に関わる市町村に絞って行う。また、地域森林管理と活用を総合的に構想し、具体化する計画の総体を自治体戦略ととらえることとする。

3. 研究の方法

(1) 第1に市町村がどのような戦略をどのような経路を経て策定し、どのような成果を上げたのかを政策過程・政策手法の観点から分析を行った。第2に上記の成果を達成するにあたって、どのように市町村森林行政の脆弱性を克服し、他の主体との協働関係を構築したのかについての分析を行った。

(2) 以上のような分析を行うにあたって、市町村は規模やその性格が多様であることから、属性区分を行った。まず職員規模が大きく影響すると考えられることから、合併市町村と小規模市町村を区分した。また当該市町村における森林・林業の重要性、理事者層の森林・林業問題に対する政策課題意識、担当職員の専門性の有無が大きく影響すると考えられるので、これらの属性を組み合わせ、市町村における戦略形成とそれを支える仕組みの分析を行った。

4. 研究成果

(1) 市町村林政の全体的な状況についてみると、平成合併後の日本の森林は半分以上が市にあり、平均値をみると大都市ほど域内の森林面積が広い。浜松市や静岡市のように、市域内の森林面積が神奈川県や東京都の森林面積よりも広いという例もあり、こうした自治体では都市地域の住民だけではなく、人口としては圧倒的にマイノリティな「隠れ山村住民」が存在するといった状況にあり、森林問題を自治体の問題として設定するための困難性が祖残した。一方で、小規模市町村は行政リソースは少ないが、農林水産業の重要性に対する認識は概ね町村内で共有しやすい条件にあるといえる。

(2) 民有林に関わる森林行政を担う人材面をみると、大雑把に言って、国、県、市町村でそれぞれ500人、8,000人、3,000人ほどがいます。市町村で林業の専門職として採用された職員もしくは林業に関わる教育を受けた経験のある職員がいる団体の割合は約1割にとどまり、平成の大合併で1団体あたりの職員数が増えたとはいえ、一団体当たり1.2人だったところが1.9人になったというレベルです。全国市町村のうち40%は、森林行政の担当職員がゼロであり、一般的に体制が脆弱である。

(3) 市町村森林行政にかかわる分野とそこで必要とされる担当者の能力についてまとめると

表1 市町村森林行政にかかわる分野とそこで必要とされる担当者の能力

分野	業務内容	担当職員に必要とされる能力
森林管理	「林務行政」の日常的な遂行	林務行政の理解、最低限の森林管理についての理解
	地域独自課題への対応	森林管理に関する専門知識、課題発見・設定・政策形成能力、役場内・対外連携構築能力
	市町村有林管理	森林管理に関する専門知識
森林「活用」	森林活用とまちづくり	企画、役場内・対外連携構築能力

表1のようになった。大きくは森林管理分野と森林活用分野に分かれる。前者が狭義の森林行政であり、主として森林法体系の下での施策展開であるが、定型的な業務を行うだけでなく、地域課題への独自課題への対応や市町村有林の行政課題への活用に独自戦略が関わってくる。また、森林の活用は地域活性化戦略の一環として設定される場合が多く、森林行政の枠を超えた地域戦略の性格を持つ。

(4) 小規模市町村で専門性を持った職員がいる場合、専門性を基礎とした独自の森林行政の展開が可能となる。例えば、北海道I町では、町行政の中で森林行政の位置づけは高くはないものの、専門知識のある担当が、町有林基金を活用しつつ、年齢平準化、町有林を基礎とした技術開発、林研グループとの協働など、独自の森林管理政策を町有林経営を核としつつ展開してきている展開。この際、町内大規模社有林管理担当者などとチームを作成しているほか、林研グループの活動をテコとして自伐林家の育成を図っている。市町村行政の中での森林行政の位置づけが高いと、森林の活用なども含めた多様な展開が可能となってくる。例えば北海道A町では、持続的森林管理をめざして皆伐抑制独自ルールをめざしたり、担い手育成などの取り組んでいるほか、移住・起業など地域活性化政策との連携を図っている。また北海道S町では、北海道林務職員を長職員として採用し、スギ地域材の有効活用に関わって、公共建築やバイオマスに取り組んでいるほか、移住政策とのリンクや町産材活用のための町内事業体との連携構築を行っている。

(5) 小規模市町村では、森林に関する専門的な教育を受けずに、自ら学習しつつ、独自戦略の展開を行っている事例も見られた。例えば北海道N町では、林務担当となった職員が、森林・林業に関心を持ち、地域の森林管理技術者や大学研究林などの職員とともに相互学習・現場交流の組織をつくり、専門知識独自習得しつつ、町有林の広葉樹施業・ニッチ市場を狙った地域資源有効活用など新たな森林行政政策を展開してきた。一方、長野県S町では、林務担当であった職員が、民間レベルでの森林セラピーの取り組みと連携する中で、この分野の知識を蓄積して、町の政策としてもこれを取り込むことを主導し、民間主導での地域連携による森林療法を地域活性化の中心的な取り組みへと押し上げていった。以上のような動きには首長がこれら取り組みを評価し、町全体の取り組みへと位置付けてきたことが推進力となった。こうした点で、首長が主導で森林行政へのテコ入れを行うところもある。例えば、北海道T町では町長が「食育・木育・花育」を町政の中心と位置づけ、木育をキーワードとして森林・林業教育だけではなく、町産材の活用や、町有林の有効活用など森林・林業行政全般のテコ入れを行ってきており、また森林組合との密接な連携を形成している。職員集団もこの取り組みにこたえ、「食育・木育・花育」が町行政のかなりの部分に関わっているため、多様な業務をこなしながらこの政策目標達成のための経験を積んできている。

(6) 合併によって誕生した規模の大きな市町村で、もともと森林・林業が重要な政策課題であった地域では、行政体制を強化しつつ森林に関わる地域戦略を形成しているところが多く見られた。中部日本の5自治体に対して行った調査では、計画が、森林政策の基本理念や、森林・林業の将来像を明らかにしており、森林行政や森林づくりの基本文書とすることを目指していた。計画の策定段階では、全ての市が市民参加した委員会を設置し、多様な主体による有効な議論を行うための様々な工夫がなされ、十分な検討時間が確保されていた。計画の効果的な実施のため、市役所職員が計画の策定と実施に継続的に関与していた他、市町村と地域関係者との協働体制を発展させていることが明らかになった。このほか計画の目標や基本的な枠組みの設定と、委員会議論の主導において、市役所で中心的な役割を果たした職員がナレッジ・プロデューサーとして活動していたことが重要であった。計画の策定・実施を通じて、市町村独自の森林政策が発展していたことが示された。

(7) 合併市町村の中には、合併の結果大きな森林面積を抱えることになったため、新たに森林・林業にかかわる総合的な戦略を策定し、総合的な施策展開を試みようとするところがあった。例えば長野県I市では、市長が森林長期ビジョン策定提唱を提唱し、多様な主体の協働によってビジョン策定を行い、これに基づいてゾーニング等の施策展開を行おうとしている。また神奈川県S市では政令指定都市となったことをきっかけに県水源環境税を活用した森林づくりから森林の多面的な活用、普及教育などを含めて総合的な計画を策定し、NPOとの連携での地域材活用等に取り組み始めている。

(8) 市町村の体制強化に関しては、都道府県の役割も重要であった。例えば岐阜県で規模の大きな合併市町村が森林面積のかなりを所管しており、これら市町村と県が戦略的に人事交流を行うことで市町村行政テコ入れや人材育成を行っている。また、北海道でも、森林室が中心となって市町村森林行政を支援するための市町森林整備計画実行監理チームを設置し、森林整備計画の実行に関わる課題について支援を行っている。こうした支援は、特に森林行政体制が弱体な市町村にとっては有効であり、最低限の森林行政の確保に重要な役割を果たしている。一方で、支援内容は専門的な森林技術に関わることが主体であり、地域づくりなどとの連携した企画など自治体独自の施策形成や運用などには十分機能しているとは言えない。なお後志振興

局管内では、町職員の中で自覚的に森林行政の専門性を磨いてきた職員が、道庁と近隣他市町村との橋渡しをして、道庁による支援が有効に機能するように支援する取り組みをしている者もいる。また前出のA町は近隣市町村の林務担当職員と情報交換・政策議論の場を設けて、地域全体の市町村森林行政の底上げを図る動きもある。このような市町村の横のつながりによる市町村森林行政の体制強化が今後重要となってくると考えられる。

(9) 市町村においては内部に独自に専門的森林行政展開のための仕掛けをつくることが出てきている。例えば長野県S市では森林公社を設立し、木の駅、GISデータ整備・応用、交流事業などを担当するようになった。またS県N市では、村の森林資源と都市側のニーズをつなぎ、就業機会の促進や産業の創造を支援するための組織を設置した。この組織では森の地域資源活用の可能性調査、都市住民を対象とした体験イベント、専属アドバイザーなどによる森林山村地域の情報集積・住民の相談窓口などの取り組みを行っている。こうした組織は、自治体組織本体では頻繁な人事異動などで森林に関わる専門的な人材を育成し専任的にこれにあたるのが難しい中で、これを克服する仕組みとなる可能性がある。

(10) 市町村による戦略策定は、大規模・小規模含めて、林産業に関してはニッチ的な分野を主体として構成される場合が多い。大規模加工流通体制について市町村レベルでは主体的・能動的に関与することは難しく、受動的な木材供給者とならざるをえないが、これだけでは市町村の独自性が打ち出せないために、それぞれの地域を区制を踏まえたニッチを狙った戦略を形成している。また森林施業規制に踏み込むところはほとんどないが、水産資源保全とのかかわりで河畔林保全に取り組むところや、皆伐の進行に対応して自主的なガイドラインの策定するところなどが表れ始めている。

(11) 今後の自治体戦略の形成・実行に向けて、市町村体制の強化を考えた場合、以下の表のような対応が考えられる。

表2 市町村林務体制強化の方向性

	自治体で森林・林業が重要な課題	自治体で森林・林業の位置づけが低い
担当者能力あり	ネットワーク化、課題別支援プログラム	ネットワーク化、担当者支援プログラム
担当者能力不足	理事者への人材育成・確保策の提案	都道府県介入による最低限の林務行政の確保

## 5. 主な発表論文等

### 〔雑誌論文〕(計 3件)

早尻正宏、福島県の林業再生の展望と課題、グリーン・パワー、査読無、460号、2017、24-25

相川高信・柿澤宏昭 森林施業プランナー研修における転移過程とその成果の評価、林業経済研究、査読有、63(2)、2017、1-12

早尻正宏、森林の回復に必要なものは何か-生業再編による働きかけの継続、サステナビリティ研究、査読有、7、2017、7-22

### 〔学会発表〕(計 4件)

柿澤宏昭、小規模市町村における森林行政の展開、日本森林学会大会、2018、高知

石崎涼子、市町村森林行政の現状と課題、可能性 - 全国的な動向と北海道の特徴 -、東日本林業経済研究会、2018、厚真町

柿澤宏昭、自治体林政に関する研究史、林業経済学会秋季大会、2016、松江

曾我部萌・柿澤宏昭、小規模自治体における森林資源活用の取り組み-北海道中川町を事例にして、林業経済学会秋季大会、2016、松江

### 〔図書〕(計 4件)

柿澤宏昭他、築地書館、保持林業、2019、372

柿澤宏昭、日本林業調査会、日本の森林管理政策の展開、2018、238

石崎涼子他、森林文化協会、森林環境 2018、2018、221

早尻正宏他、筑波書房、原発災害下での暮らしと仕事・生活・生業の取戻しの課題、2016、193

### 〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

取得状況(計 0 件)

[その他]

ホームページ等 特になし

## 6. 研究組織

### (1)研究分担者

研究分担者氏名：石崎 涼子

ローマ字氏名：(ISHIZAKI、Ryoko)

所属研究機関名：国立研究開発法人森林総合研究所

部局名：林業経営・政策研究領域

職名：主任研究員

研究者番号(8桁)：10353575

研究分担者氏名：早尻 正宏

ローマ字氏名：(HAYAJIRI、Masahiro)

所属研究機関名：北海学園大学

部局名：経済学部

職名：准教授

研究者番号(8桁)：50466637

### (2)研究協力者

研究協力者氏名：相川 高信

ローマ字氏名：(AIKAWA、Takanobu)

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。