

令和元年6月12日現在

機関番号：30107

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2018

課題番号：26870065

研究課題名（和文）「森林管理の地方自治」の実現に向けた政府間関係の再構築に関する実証的研究

研究課題名（英文）An Empirical Study on the Realization of Forest Policy Based on Municipalities

研究代表者

早尻 正宏（HAYAJIRI, Masahiro）

北海学園大学・経済学部・准教授

研究者番号：50466637

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,300,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、地方林政の最前線の担い手である市町村に焦点を当てて、持続可能な森林管理の推進課題を明らかにした。さまざまな公益的機能を有する森林資源の適切な管理には、総合的かつ長期的な視野が必要である。だが、国や都道府県には地域事情に通じた専門家はおらず、他方で市町村には森林技術に精通した専門家は育っていない。地域の多様なニーズと課題に迅速に対応するためには、地域コミュニティに張り付いた専門的な担い手である森林組合と市町村の関係性を強化することが重要であることを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究では、合併自治体と非合併自治体の双方を対象に、市町村林政部局の再編動向を把握したうえで、地方林政の最前線に立つ市町村職員や森林組合の実態と課題を明らかにすることを通して、地方分権化の動きと軌を一にする今般の林政改革の評価を試みた。その意義は、地域の個性としてだけ捉えられがちな市町村林政の個別具体的な営みを「政府間関係」というマクロな視点から捉え返し、地方林政における市町村の役割を再定義した点、また、森林組合という地域林業に精通した専門的組織の役割とその可能性を彰隆にした点にある。

研究成果の概要（英文）：The focus of this research is to clarify the promotion issues of sustainable forest management, focusing on municipalities that will be at the forefront of local forest administration. Sustainable forest management needs to be implemented with a comprehensive and long-term perspective. However, there are no experts in the state or prefecture that are familiar with the regional situation. On the other hand, there is no expert in the forest technology in the municipalities. In order to realize sustainable forest management, it is important to strengthen the relationship between forest owners' association, a community-based expert, and municipalities.

研究分野：林業経済学

キーワード：森林政策 森林組合 地域再生

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

「森林政策の分権化」は1998年の森林法改正を機に始まった。その政策的ねらいは市町村林政の役割強化にあり、市町村には伐採届の受理など民有林の整備にかかわる権限の多くが移譲され、造林から伐採に至る総合的な森林整備計画を策定することが義務付けられた。

だが、はたして「森林政策の分権化」は森林再生の切り札となりえたのだろうか。権限を市町村に移譲することで、資源成熟に伴う主伐(皆伐)後の再造林放棄など荒廃の度を強める人工林の管理は行き届くようになったのだろうか。

たしかに今後も地方分権の流れが止まることはないだろう。しかしながら、それは国も地方も財政事情がますます悪化する中で「分権化」である。持続可能な森林管理の実現(=森林再生)に向けて、市町村林政の役割強化という「森林政策の分権化」の政策意図が実を結んだのかどうかを、地方分権の理念と現実を見定めたくて改めて検証する時期がきている。

2. 研究の目的

現代の森林政策には、環境政策(環境保全)と産業政策(雇用創出)の二つの角度から、林業振興を一つの核として森林再生を図ることで、最終的には地域の再生に寄与していくという役割が期待されている。他方で、森林地域に位置する市町村の多くは、経済の不振と財政の悪化に直面している。このまま地域経済の停滞と行財政基盤の弱体化が続けば、林業の再建も森林の再生も、そして地域の再生も覚束ない。こうした状況の中では、国や都道府県の役割は今後、小さくなるどころか一層重要になるものと考えられる。

森林と地域の再生に必要なのは、森林政策の「分権化」を進めるだけでなく、市町村林政に「できること」と「できないこと」を見極め、その役割分担をめぐる「政府間関係」(国 都道府県 市町村)を見直したうえで、市町村林政の位置付けを再確認することであろう。中央から地方へ権限を委譲する「分権化」ではなく、住民に最も近い市町村が地域固有の環境資源をいかに持続可能な地域づくりを進めるといふ、住民参加にもとづく「森林管理の地方自治」の展望を描くことこそが必要である。本研究では、「森林政策の分権化」の批判的検討を通じて、「森林管理の地方自治」の展望を示し、その実現のあり方を考えてみたい。

上記の課題に応えるため、本研究で着目したのが市町村林政の執行体制と、森林所有者の協同組織として国内全域をカバーする森林組合である。

具体的には、一つ目として、「森林政策の分権化」と地方行財政改革が同時進行する中で、森林行政の最前線に立つ市町村林政職員の働き方はどう変化したのかという点に着目した。「平成の大合併」の推進目的の一つとされた専門職の採用・増強は人員削減が続く中で実現をみず、市町村林政の役割強化のカギを握る専門職の育成は進んでいない。それは非合併自治体でも同様である。このことは「分権化」に際し、どのような専門性を誰がどう担うべきかという課題を突き付けている。

二つ目が、地域林業に責任をもつもう一つの主体、森林組合の役割である。さまざまな公益的機能を有する森林資源の適切な管理には、総合的かつ長期的な視野が必要である。だが、国や都道府県には地域事情に通じた専門家はおらず、他方で市町村には森林技術に精通した専門家は育っていない。また、国 都道府県 市町村のラインでおこなわれる森林管理は画一的であり、それゆえ「政府」の施策は地域社会のニーズからかい離しがちとなる。必要なのは、地域の多様なニーズと課題に迅速に対応するコミュニティに張り付いた専門的な担い手の存在である。こうした問題意識に基づき、本研究では「協同」を公共の一翼を担う存在と位置付けたうえで、林業分野における「協同」の代表格である森林組合に焦点を当てることとした。

以上のポイントに焦点を当てながら、この間進められた「森林政策の分権化」の実像を、市町村合併の有無、市町村林政の体制と職員の役割、市町村と森林組合の関係性を手掛かりに、住民参加にもとづく「森林管理の地方自治」の道筋を描き、持続可能な森林管理と地域再生に果たす市町村および森林組合の新たな役割の提示を試みたい。

3. 研究の方法

研究の主要な調査対象は国内各地の市町村林政部局と森林組合である。市町村調査では「事務分掌表」などを活用した林政職員への聞き取り調査にもとづき、その業務内容や組織編制、人員配置の推移を明らかにし時系列および地域間の比較分析をおこなった。調査事例地は、原子力災害からの森林、林業、木材産業の復興に向け市町村主体の取り組みを進める福島県、専門職を配置し林業再生の取り組みを強める北海道、市町村合併が進展した西日本のなかでもユニークな森林再生事業を展開する鳥取県、小規模山村自治体が数多く残り林業生産活動も盛んな山形県である。

4. 研究成果

現地調査の結果の概要を以下に示す。

主要な調査事例地の一つ、福島県は、周知の通り、東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故(以下、震災という)により深刻な放射能汚染に見舞われた。同県では、全国で4番目に広い森林面積を有するなど豊かな森林資源を背景に林業が展開してきたが、震災の発生以降、その状況は一変した。とりわけ森林整備(造林、保育)を取り巻く状況は厳しい。県の調べでは、県内民有林の森林整備面積は震災を境におよそ半分に減少しており、

依然、回復することはできていない。

こうした中で、林野庁は2013年度から、森林整備を推進することで放射性物質の削減と拡散防止を図る「ふくしま森林再生事業」を開始した。「ふくしま森林再生事業」とは、除染対象から森林が除外される中で、東京電力が最終的に経費を負担する除染以外の枠組みを設けて、事実上の森林除染を進めるというものである。主たる事業主体は「放射性物質汚染対処特措法」に基づき指定された汚染状況重点調査区域の市町村である。森林整備の再開の切り札として位置付けられる再生事業だが、聞き取り調査の結果から、実行役の市町村では、地域林業に精通した職員が林政部局に配置されていないことや、さまざまな復興事業が展開される中でそもそも人手が足りないこともあって、その進捗はやや遅れ気味となっている。

また、全国で市町村数がもっとも多く、いわゆる「平成の大合併」を経て、合併自治体と非合併自治体が中山間地域に混在する北海道の状況をまとめておく。道内調査では、山村自治体が、地域固有の環境資源である森林にもとづき、どのように地域の未来を描こうとしているのかを、市町村と森林組合との関係に焦点を当てて検証した。現地調査の結果、例えば、非合併自治体である南富良野町では、現在では少数派となった「1町1組合」体制が維持されており、こうした関係性を基盤にして、町は「地区組合」である南富良野町森林組合と協力し、木質バイオマス燃料の生産・販売をはじめ各種の林業振興施策を手掛けていた。

このほか、住民参加に基づき林業再建と地域再生を図る鳥取県智頭町や、「森林文化都市」として多面的な森林利用を推進する山形県鶴岡市の事例収集も行った。

これまでの調査を通じて明らかとなったのは、ユニークな地域づくりを進める自治体は、住民はもちろん対外的にも分かりやすいテーマを掲げて、林業の再建、森林の再生、地域の再興を進めているということである。それぞれの市町村が掲げるテーマは、木育（北海道当麻町）、薬木栽培（北海道夕張市）、森林文化（北海道中川町、山形県鶴岡市）というようにさまざまだが、都市を含む他地域との連携や地元他業種等とのつながりを意識している点や生業（なりわい）の再生という視点を含む点は共通している。

また、上記のテーマを実現するため採られている政策手法にも共通点がある。例えば、アイディアやその実行役を積極的に自治体の外の人材や組織に求めていることなどである。地域おこし協力隊制度を活用して専門家や若者を積極的に呼び込むケース（当麻町、中川町）、森林組合との連携を深めて地域課題の解決に向け協働実践を推進するケース（当麻町、鶴岡市温海地区（旧温海町））などである。

市町村と森林組合の関係性についても整理しておこう。森林組合の組織運営・事業経営の姿かたちは地域ごとに多様であり、市町村との関係性もバラエティに富む。福島県内の複数市町村を組合地区とする「広域組合」のふくしま中央森林組合では、組織運営・管理経営の「分権化」を進め、森林組合への長期施業委託を軸に森林整備を強力に推進するという古殿町の構想を実現するべく力を注いでいた。南富良野町のような「1町1組合」体制に比べれば、どうしてもこうした「広域組合」と市町村との関係性は希薄となりがちだ。だが、専門性を有した人員を欠く多くの市町村にとって、専門家集団を擁する森林組合は地域林業の振興に取り組むうえで不可欠のパートナーとなりうる存在である。こうした中で、ふくしま中央森林組合の事例は、市町村と森林組合の連携強化は、「地区組合」に限らず、森林組合内の「分権化」を進めれば「広域組合」でも推進可能であることを示しており、「森林管理の地方自治」の課題と展開方向を考えるうえで重要な示唆を与えるものである。

本研究で得た知見を糧として、引き続き市町村林政の執行体制、森林組合の組織運営・事業経営、および両者の関係性に着目しながら、地方林政の将来について考察を深めていきたい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 8 件)

早尻正宏、被災山村の地域経済と産業再建の現局面 原発事故と森林組合、森林組合、査読無、No.535、2015、pp.16-20

早尻正宏、小山良太、地域開発・資源管理の展開局面と持続可能性 北海道オホーツク東部地区を中心に、商学論集、査読有、Vol.83、No.4、2015、pp.53-72

早尻正宏、転機に立つ国土開発政策と地域産業振興の課題、山形大学紀要(社会科学)、Vol.46、No.1、2015、査読有、pp.31-61

早尻正宏、中山間地域への再定住を見据えた復興施策の展開と問題点、北日本漁業、査読有、Vol.43、2015、pp.65-73

早尻正宏、自治体と森林組合の連携による森林資源を基盤とした「地方創生」、協同組合研究誌にじ、No.653、2016、査読無、pp.73-81

早尻正宏、「協同」の視点から考える環境資源の地域管理、生活経済政策、査読無、No.234、2016、pp.15-18

早尻正宏、森林の回復に必要なものは何か 生業再建による働きかけの継続、サステイナビリティ研究、査読有、Vol.7、2016、pp.7-22

早尻正宏、国土政策の転換指針と協同セクター、山林、査読無、No.1606、pp.21-29

〔学会発表〕(計 1 件)

早尻正宏、地域林業の原発被災と復興課題、2015年北日本漁業経済学会春季研究集会、豊海

センタービル、2015年4月24日

〔図書〕(計 2 件)

濱田武士、小山良太、早尻正宏、みすず書房、福島に農林漁業をとり戻す、2015

早尻正宏、原子力災害からの山村の復興と森林組合の「協同の任務」、小山良太、田中夏子監
修、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、2015、pp.23-33