

# 地域課題の展開に向けた 森林政策の展開

鹿児島県始良・伊佐地域振興局農林水産部林務水産課 林業普及指導員  
長濱 孝行



## 1 市町村における森林政策の課題

我が国の森林は、戦後の拡大造林施策により人工的に植栽されたものが多く、スギ・ヒノキなどの人工林が順次成熟期を迎え、木材として利用可能な資源として充実している。外国産木材に傾倒する時代が久しく続いたが、昨今は国産木材の自給率が上昇し、平成29年には、過去30年で最高水準の36.2%に至っており、「伐って、使って、植えて、育てて」という、森林を循環的に維持していくべき時代に突入している。

一方で、森林の所有形態は小規模かつ分散的で、長期的に続いた木材価格の低迷や森林所有者の不在村化などにより、森林所有者の森林経営に対する関心は薄れ、管理不十分な森林の増加や、伐採後に植栽（再造林）しないといった課題が生じている。国内の8割以上の市町村が、管内の民有林（国有林を除いたもの）の手入れが不足していると考えており、このまま、森林の適切な経営管理が行われなければ、森林の持つ公益的機能、例えば水資源の涵養、土砂災害の防止、地球温暖化の防止といった重要な機能が損なわれる可能性が危惧されている。加えて、森林所有者の特定や森林境界の明確化などの課題も生じ、森林の経営管理に多大な労力やコストが必要になるといった事態が深刻化している。

このような中、平成30年5月25日に新たな法律「森林経営管理法」が可決・成立し、平成31年4月1日に施行され、「森林経営管理制度」がスタートした。

簡単に説明すると、適切な経営管理が行われていない森林を、その地域に最も密着した行政機関である市町村が、森林所有者の意向を踏まえた上で集積・管理し、意欲と能力のある林業経営者に委ねる、或いは市町村自らが管理を行うのである。

しかしながら、国や都道府県と異なり、市町村には森林経営等を専門に担当する技術系職員が少ない。前出の制度の目的を達成するためには、相応の知識や現場経験に基づく構想力、合意形成能力、実行力などが必要となる。このことは、森林経営管理制度だけに限ったことではなく、各地域に応じた森林・林業の諸課題に対応する観点からも必要視されてきた。つまり、「市町村の森林政策」は、これまでも重要な位置づけにあり、今後ますます重要視されることになる。

## 2 地域課題の総合的な展開策

市町村に対する支援策の一助として、各都道府県には林業普及指導員が配置されている。林業普及指導員の資格試験は、昨今の改正により「林業一般」と「地域森林総合監理」に区分され、特に後者に合格すると森林総合監理士（フォレスターとも呼ばれる。）として登録される。鹿児島県（以下、「当県」という。）においても、森林総合監理士を含む林業普及指導員が、森林経営管理制度を含めた「市町村の森林政策」の支援活動を展開している。

本稿は、市町村が取り組むべき、或いは県機関等と連携すべき地域課題の解決に向けた取組の一例として、筆者が取り組んできた、当県の始良・伊佐地域における総合的な展開策について、以下のとおり述べる。

当県では、森林・林業振興基本計画に掲げる目標（平成32年度の木材生産量100万 $m^3$ ）の早期実現を図るため、平成26年度に木材生産総合対策本部を設置し、全県的な諸策の展開と併せて、地域主導の総合的な実践活動を図ることとしてきた。当対策の主軸である「木材生産推進プラン」を、森林総合監理士等が広域的・長期的な視野を持って、地域関係者と合意形成を図りながら実行監理していくこ

とをコンセプトとすべく、本庁在籍時に当該対策の構想作成（図1）に携わり、平成29年度には、現職の始良・伊佐地域（以下、「当地域」という。）に就いた。

当地域は、私有林の人工林率が県平均値を上回るほか、「蒲生メアサ」、「伊佐檜」、「霧島杉」などの在来品種に代表される、古くからの林業圏である。当地域の森林・林業振興に資するべく、始良・伊佐地域木材生産推進プラン（以下、「プラン」という。）の担当となった。プランを換言すれば、森林整備に基づく木材生産の羅針盤のようなもので、森林施業地等の集約化、人材の育成・確保、森林整備の実行、生産基盤の強化、生産性等の向上、木材の増産等について、平成32年度までの数値目標や取組方針を掲げた構想である。

一方、当時現在進行形であった、間伐等の実行計画に係る「生き生き間伐推進5箇年計画」、再造林等に係る「未来の森林づくり推進方針」に加えて、前出の新たな森林経営管理制度という、当県の主要3施策がプランの実行監理と密接に関連していることから、取り組むべき事項を類型化することとした。その結果、「合意形成」、「森林整備」、「人材育成」及び「技能向上」の4区分に概ね収束できたことから（図2）、これらについて、関係者と一

体となって総合的に展開していくこととした。

### 3 共通課題の主な取組内容（図3）

#### (1) 合意形成

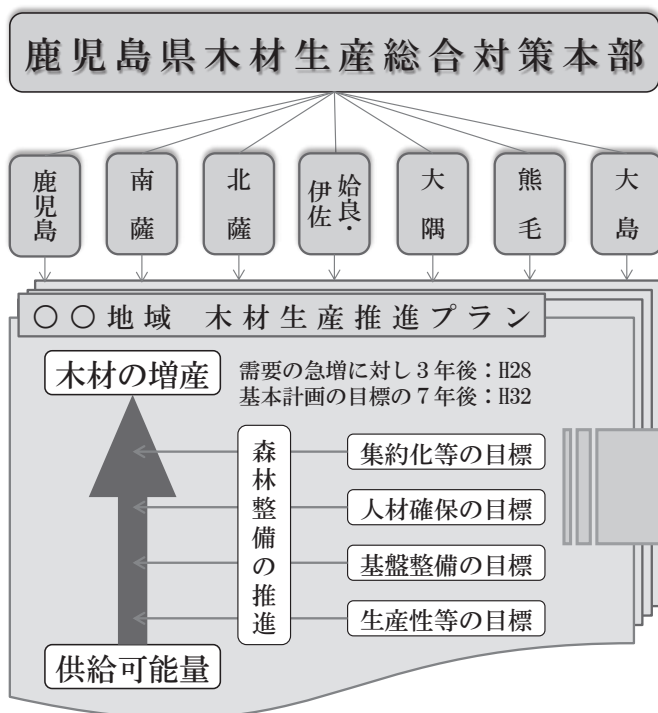
プラン及び主要3施策（以下、「プラン等」という。）を推進するためには、関係者の意識付けや動機付けとなる「合意形成」や関連活動が必要となる。

管内の市町や森林・林業関係者に対し、各種会議の場を活用したプランや主要施策に係る現状説明を行い、施策推進上の課題や目標数値等に対する意識を醸成するほか、市町林務担当者定例会を四半期ごとに開催し、市町間の情報交換等に必要な横断的な連携体制を構築した。このような機会を重ねることで、施策目標や課題を共有化することができ、関係者の意識が前向きに変化していくことを感じた。

また、始良市議会の森林・林業活性化議員連盟の要請に基づき、県の森林政策の出前講義を行い、市政における森林・林業分野の強化を依頼した。地元に着した議員の質疑は手厳しくもあったが、結果的に森林・林業政策への理解を得ることができた。

関連して、各市町森林整備計画遵守項目の代表格である「伐採届等」の取扱いについては、

図1 鹿児島県木材生産総合対策



県森林・林業振興基本計画に掲げる目標（H32の木材生産量100万 $m^3$ ）達成に向けた地域課題の総合的な展開策

#### 地域主導＞画一的施策

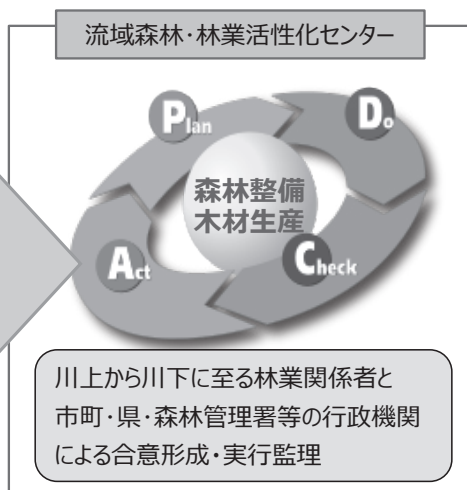


図2 主要3施策との共通課題

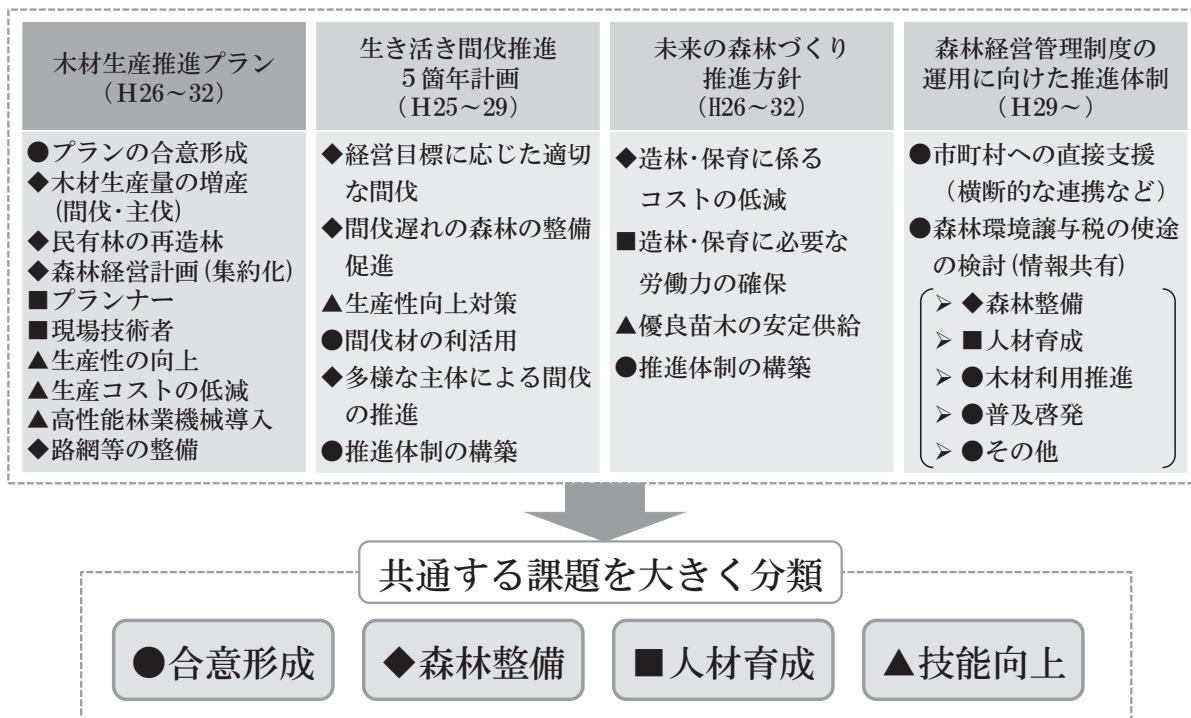


図3 共通課題の主な取組内容



伐採の速度が加速化している隣接流域の取組事例等を訪問調査して、当地域の担当職員の危機感を高めることができ、後に施行される見込みであるが、再造林推進の一助と併せた「伐採届の厳格化」を運用することになる。

このほか、再造林推進の普及啓発用職<sup>のぼり</sup>を公道等付近に設置（「見える化」）するなど、各市町の意見を反映させながら、その時々に必要な合意形成関連活動を展開してきた。

加えて、平成31年4月から運用が開始された森林経営管理制度等については、運用日以前から市町の担当で構成するワーキンググループを開催し、制度やマニュアル等の勉強会、モデル地区の設定について支援した。また、市町の課長級で構成する広域協議会も設置し、制度の運用方針や森林環境譲与税の予算措置等に係る情報共有を図る場を提供するなど、市町の森林政策を牽引してきた。県内でも先導的に実施したこの取組は、少なからず評価されていると自負している。

## (2) 森林整備

プラン等を実働させる「森林整備」については、現場の最前線で活動する林業事業者への指導・助言や連携が不可欠である。「合意形成」では概観的な意識付けに収束することが多いが、実務については、さらに掘り下げた意識付けや指導が必要となる。

管内の林業事業者の事務・現場担当者を招集して森林整備事業検討会を開催し、関係者間での情報交換や意見交換の場を提供するとともに、定期的に行う森林整備関連事業の進捗管理と併せて、生産コストを把握するための経理方法などの個別指導を行った。このことにより、当方と各市町担当者との、或いは林業事業者の担当者同士で森林整備の推進に必要なコミュニケーション能力が向上した。特に、次世代の若い人材には効果的であった。

別な側面で、森林整備に不可欠な林道等路網整備において、森林管理道の全体計画で示される路網線形に対し、森林整備の実行面について必要な提案等を現地で行うとともに、当該路網の受益者等に対して、地域の森林整備に及ぼす効果などの説明を行い、関係者相互の理解を得た。

このほか、市や町が委嘱する森林づくり推

進員等に対する間伐技術等の講習に加えて、各市町に提出される「伐採届等」において、伐採後の更新方法が天然更新である場合には、市町担当者と森林施業プランナー（森林所有者に対して森林施業や森林経営について提案できる技術を有する者）とが連携し、森林所有者等に対して再造林等を督励するなど、森林所有者と市町村・林業事業者を繋ぐ展開策を講じたことにより、間伐や再造林を推進する上での一助となった。

また、フリーソフトであるQGISを活用した実務研修を開催し、森林経営計画等の集約化や現場管理技術の効率化に資する業務改善の提案を行った。

さらには、民有林と国有林の関係者が一堂に会する機会として、再造林等推進関連の先進地研修及び苗木管理技術研修を開催した。双方が持つ技術・情報交換の場として有意義なものとして位置づけられており、今後も継続した連携を図ることが期待されている。

## (3) 人材育成

いずれの産業においても直面する課題が労働力の確保である。産業別死傷率が最も高い林業においてはことさら深刻である。機械化が進みつつあるものの、人力に頼る作業も多いことから、早急の人材確保が必要なことと併せて、ベテランの高齢化が進んでおり、若手人材の確保も重要である。

当県では平成19年度から継続している森林施業プランナーの育成について、当地域の状況に応じた地域実践研修を開催し、若手人材等の資質向上を図った。若いうちから林業に関する視点の強化を図ることで、旧態依然とした経営体制からの脱却等を試みたいと常にも思う。

また、未来の人材確保の一環として、林業系高校生に対するインターンシップはもとより、工業系高校の建築科等の生徒を対象に、建築等資材の提供源となる伐採現場へ引率し、林業へ興味を誘う機会を設けた。生徒の反応も良いことから、建築科等だけでなく、機械科や土木科にターゲットを仕向ける方向を模索している。

さらに、第一工業大学と連携し、環境工学分野の学生に対する森林環境教育や現場見学

会を実施して、環境面から森林・林業を考えるカリキュラムを導入するとともに、市民公開講座「地域林業の進むべき道を探る～産学官による発想の転換～」を開催して、広く森林・林業の普及啓発を図った。この結果、林業分野への大学へ進む学生もいれば、地元林業事業体の面接を希望する学生も散見されている。

このほか、人材の質的な向上を図るため、市町や林業事業体等で経験の浅い人材を招集し、必要な基礎知識の習得や応用的な考え方への展開方策などを講義する森林・林業講座を開設した。

また、筆者の通常業務である森林所有者等への個別技術指導に加えて、新たな林業事業者に対して、雇用改善計画の指導や林業事業者名簿の登録・公表に向けた経営指導を展開した。今後も意欲ある森林所有者や林業事業者の声に応えていきたい。

#### (4) 技能向上

限られた労働力で、かつ、大幅な増加が見込めない現状を踏まえると、現場の生産性の向上や生産コストの低減など「技能向上」が必須となる。これまでも取り組んできているが、生産性や生産コストの改善については、労働安全衛生対策上で限界があることから、現場目線での「気づき」や、スポット的な技術向上策などを実施した。

通常の経営指導の際に、各種作業経費の労働生産性や生産コストを分析することで、現状からの改善策を検討させる等の指導を行うことにより、自ら或いは所属組織が持つ既成概念からの脱却を進めている。即時に効果が出るものではないが、いずれ対象者が上席に立つ際に役に立つであろう。

現場支援策として、森林施業に不可欠な森林作業道（林業機械が走行する路網）については、出来形管理が不十分で、補助金の支給対象外となることも散見されることから、関係者を集め、測量から製図に至る出来形管理技術研修を開催した。請負作業を除いた受託事業等では、森林所有者の負担金を軽減する関連からも、当該補助金を活用することを期待する。

このほか、生産性の隘路となりがちな集材工程（伐倒した立木を森林作業道まで寄せる

作業）に着目した「スペシャリスト養成実践研修」や、伐採作業中に次の作業（再生林のための地拵え）を見越した作業を連動して行う「循環型森林整備オペレーター研修」などをスポット的に開催し、その時々で課題となる技術研修会を開催している。

また、木材市場の共販・与信機能を活用した市場外流通（直送）も試行しており、現場から産出される木材の流通構造の効率化や低コスト化を図り、森林所有者への還元を向上させる取組も展開した。関係者の意識は市場依存の部分もあり、このことは木材価格形成上必要なことと十分に認識しているが、森林所有者が森林で儲かるという意識を持つためには、あらゆる努力を惜しんではならないと思っている。そのためにも、現場関係者が日頃感じている改善策等を、一行政担当者として具現化していきたい。

## 4 取組の主な結果と課題

数値で見ると主な成果は次のとおりである（図4）。

- ①木材生産量約192千m<sup>3</sup>  
（プラン策定時に対して132%）
- ②再生林面積116ha  
（プラン策定時に対して276%）
- ③間伐面積1,055ha（県内のシェア1位）

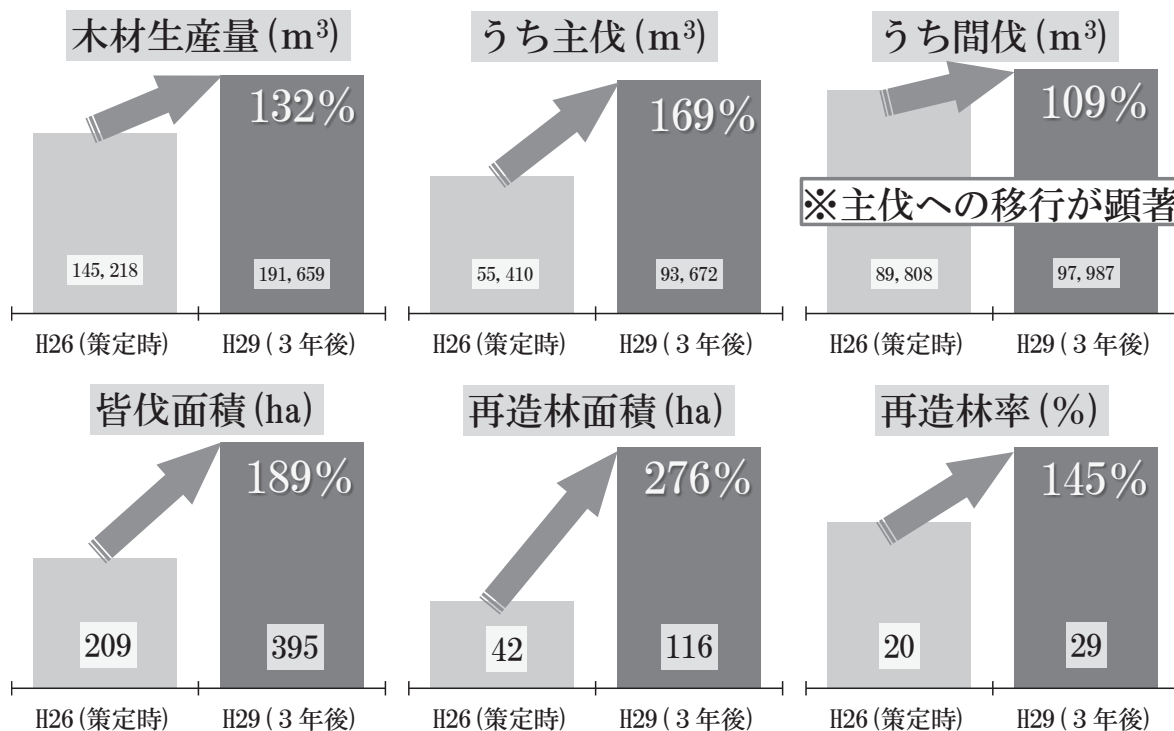
加えて、森林経営管理制度の推進体制を県内でも先導的に構築し、意向調査から経営管理権集積計画に至るモデル地区を設定して、制度運用に向けた準備を着実に進めているところである。

取組を進めていく課程で、個別課題だけに目を奪われないよう、総合的な展開策を講じてきたが、広域のかつ長期的な視野で活動する一方で、普及指導の深度やきめ細やかさを求めていく必要がある。

また、林業労働力が横ばいの中、間伐と主伐・再生林に対する投下労働力の配分など天秤状態が続くため、適切な森林整備による木材生産を監視しなければならない。

さらに、森林経営管理制度等については、県や市町も未だに手探りの部分が多く、より一層連携しながら注力していくことが必要と思われる。

図4 主な成果（木材生産&再造林）



## 5 市町村の森林政策への期待

これまで述べた内容は、筆者が所属する県が主導となって、関係者との信頼関係を強化して合意形成を図り、制度と予算を効果的に活用しながら、プラン及び主要3施策の実行監理を行ってきたものである。市町村が主導的になすべき業務とするには、3年程度での人事異動や林業専門職の採用など、現状ではハードルが高い。

しかしながら、市町村の森林政策を取り巻く人的環境として、筆者のような林業普及指導員に加えて、国や都道府県の林業系技術職員や、地域に精通した林業関係者が多く存在しており、市町村の意欲次第で、自ら或いは関係者との連携により森林政策をいかようにも展開させることが可能である。今後も、多様化する森林政策において、市町村での組織内の業務連携・効率化など、組織力の高度化に努める必要もある。また、隣接市町村との広域連携等により、単一の市町村では解決しない課題への打開策も見いだせる可能性は十分にあり得る。冒頭に述べたとおり、「市町村の森林政策」は、これまでも重要な位置づけにあり、今後も益々重要視されるのである。

国が全国16箇所において、「林業成長産業化

地域」を選定し、そのモデル効果が期待されているが、それ以外の市町村においても、現状を的確に捉え、課題解決に向けた合意形成を図り、高みを望んで実行に移せば、自ずと林業成長産業化地域への道は拓かれていく。

### 著者略歴

長濱 孝行（ながはま・たかゆき）

1994年鹿児島県庁入庁。鹿屋農林事務所林業普及指導員。1998年林業試験場育林部研究員。2006年県庁林業振興課流域林業推進係。2010年熊毛支庁林業普及指導員。2013年県庁かごしま材振興課木材生産係。同年森林総合監理士登録。2015年林野庁年度森林総合監理士等育成対策事業（森林・林業人材育成対策調査事業）検討委員会委員。2017年始良・伊佐地域振興局農林水産部林務水産課林業普及指導員。2018年学校法人都築教育学園第一工業大学「森林生態学」派遣講師。同年同学における市民公開講座「地域林業の進むべき道を探る～産学官連携による発想の転換～」コーディネーター。