

# 森林・林業政策における国と地方自治体

石 崎 涼 子

## 1. はじめに

森林・林業政策において、国と地方自治体の関係は非常に重要である。

森林は一般的に人口の少ない地域に偏在している。広大な森林地域を抱える自治体は、多くが深刻な過疎と高齢化に悩んでおり、財政力も弱い場合が多い。一方で、森林がもつ機能には様々なものがあり、それぞれが様々な地理的範囲に影響を及ぼしている。したがって、森林に関わる政策課題は様々なレベルで現れてくる。例えば、森林のもつ二酸化炭素の固定に着目するならば国際的な課題となり、水源かん養機能に着目するならば流域ごとの上流－下流（多くの場合、山間部と都市部）の問題となる。また、山地保全という視点に立つならば、災害時に被害が及ぶ範囲は地理的に限られるが、国民生活上の安全を確保するという観点から国家として保障すべき政策課題ともなる。木材生産という活動をみた場合は、通常私的に営まれる経済活動として捉えられる。だが、例えば木材生産に関わる行為であっても間伐などは森林のもつ公益的な機能を高める場合もあるとされており、個々の問題を切り離して論じることは難しい。

近年、国と地方自治体の見直しに関わる様々な改革が進展してきた。1995年の地方分権推進法の制定、1999年の地方分権一括法の制定、2003～05年度にかけて大規模に進んだ「平成の大合併」、2004～06年度にかけて進められた「三位

一体改革」と呼ばれる財政面での地方分権改革など、1990年代後半から2000年代半ばにかけては国と地方自治体の行財政関係に関わる歴史的ともいえる変化が次々と起こった。森林・林業に関わる政策においても、地方自治体の役割強化を図る動きや、地方自治体が独自に主体性の強い施策を展開する動きなどが広がってきた。

特に2000年代に入ってから、長野県知事による「脱ダム」宣言や和歌山・三重両県知事による「緑の雇用事業」の提唱、高知県を皮切りとしたいわゆる「森林環境税」の創設の拡大など、都道府県による各種の森林保全のための制度や施策の創設が広がってきた（石崎, 2008a, pp. 267-286）。とりわけ「森林環境税」の創設に対しては、分権型社会において住民自治を試みる動き（高井, 2005, pp.69-81）、また環境政策における地方自治体の先進性を示す動き（藤田, 2008, pp.173-213 および金澤, 2007, pp.2-6）などとして、地方分権の文脈で広く注目を集めている。こうした都道府県による新たな動きの地方分権という観点での意義を明確にするには、森林・林業政策にける国と都道府県、市町村の関係の実態とそのあり方に関する検討が必要となろう。

以上を踏まえて、改めて森林・林業政策における国と地方自治体の関係のあり方を問い直した場合、どのような課題が浮かび上がるのだろうか。本報告では、森林・林業政策の行財政システムの実態と地方分権下における変容を分析したうえで、森林・林業政策における国と地方自治体の関

係のあり方について検討していきたい。

## 2. 森林・林業政策の特徴

### 2.1 森林・林業政策の目的

まず、わが国における森林・林業政策が何を目的として実施されてきたのかを法律上の規定を中心にみていきたい。

森林・林業政策の重要な基礎となる法律の1つに森林法がある。明治期から第一次森林法(1897年)、第二次森林法(1907年)と呼ばれる法律が制定されてきたが、戦後、1951年に従来の法を廃して新しく定められた第三次森林法が一部改正を繰り返して現行の法となっている。森林法は、「森林の保続培養と森林生産力の増進とを図り、もって国土の保全と国民経済の発展とに資すること」(森林法第一条)を目的とし、国土保全のために法的な規制を課す保安林制度や森林整備の目標を示す森林計画制度などを規定している。

森林法に基礎を置いた政策は森林の公益的機能と生産保続の確保のための「資源政策」とされるが、これに対して、林業の産業としての発展を指向した「経済政策」への転換を意味する法と捉えられた(塩谷, 1973, p.251)のが1964年に制定された林業基本法である。以後40年近くにわたり、森林・林業政策は同法をベースに展開してきた。

林業基本法では、林業政策の目標として、産業としての林業の発展と林業従事者の所得向上が掲げられ(林業基本法第一条)、そのための基本的な施策が規定されている。林業という産業は「自然的経済的社会的制約による不利」をもつものと捉えられ、林業政策を通じた不利の補正によって他産業との格差を是正することが意図されている(林業基本法第二条)。森林資源の確保や国土保全については、法律の目的を示す条文のなかで触れられてはいるものの、いわば「付け足し」のような取り扱いであり(筒井, 1998, pp.17-18)、林業基本法の力点は法律全体からみても「産業発展の方向に指向されていることは明らか」であった(倉沢, 1965, p.31)とされる。林業基本法の検討

が進められた1960年前後は、木材需要の伸びに対する供給不足が続き、木材価格が高騰し、木材の増産や価格安定が政治的な問題にまで発展するという特異な時期にあった。

ところが、林業基本法が制定された頃から、外国産の木材が大量に輸入されるようになり、用材の自給率は急激に低下していった。一方で、森林の持つ公益的機能に対する社会的な関心が次第に高まり、徐々に公益的機能の発揮を図る施策も重視されるようになってきた。

2001年には、産業発展を謳った林業基本法が大きく改正され、森林・林業基本法となった。同法に定められた森林・林業政策の基本理念は、適正な整備・保全による森林の有する多面的な機能の持続的な発揮である(森林・林業基本法第二条)。森林の「多面的な機能」には、森林のもつ公益的機能の他、木材供給等の機能も含まれる。前林業基本法と比較して、森林の持つ公益的機能の発揮が前面に打ち出されているが、同時に林業は森林のもつ多面的機能の発揮に重要な役割を果たすものとされ、その持続的かつ健全な発展を図る必要があると規定されており(森林・林業基本法第三条)、林業の発展を手段とした多面的機能の発揮が主軸とされている。

### 2.2 国有林政策と民有林政策

日本の森林は、所有形態からみると、国が保有する国有林(森林面積の約3割)と、民間の世帯、団体等が保有する私有林(同6割)、地方自治体が保有する公有林(同1割)に分かれており、後2者は「民有林」と呼ばれている。

森林・林業政策を実施する行政組織や予算の流れは、国有林と民有林で異なっている。国有林の場合、木材販売や土地売却などの事業収入と借入金、林野庁関係一般会計予算から補助金や利子補給等を収入として国有林野事業が営まれている。予算は国有林野事業特別会計の国有林野事業勘定から支出されており、森林管理署など国の地方機関が直接実施にあたっている。これに対して、民

有林政策の場合は、予算が林野庁関係一般会計予算や都道府県の林業費、市町村の林業費から支出されており、主に都道府県や市町村で執行されている。林野庁が行う施策のほとんどは、林野庁が直接行うのではなく都道府県等に補助金等として交付されている。林野庁関係の補助金等の8割近くは都道府県に交付される補助金であり、このうち半分強は都道府県が直接実施する事業に充てられ、残りは市町村や森林組合などにさらに補助金として交付される（石崎，2008b，pp.70-71）。

森林・林業政策における国と地方自治体の関係について検討する場合、森林・林業政策のなかでも民有林政策のあり方が非常に注目されるため、以下では主に民有林政策に関して論じていきたい。

### 3. 森林・林業政策における国と地方自治体の関係の変化

#### 3.1 法制度上の国と地方自治体の関係

##### 3.1.1 国と地方自治体の施策

旧林業基本法や現行の森林・林業基本法においては、森林・林業に関する国と地方自治体の施策の位置づけが規定されている。

1964年に制定された林業基本法では、国が「政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講じなければならない」（林業基本法第三条）とされたのに対して、地方自治体は、「国の施策の方針に従ってその施策を講ずるべきであるという考え方」（森林・林業基本政策研究会，2002，p.56）から、「国の施策に準じて施策を講ずるよう努めなければならない」（林業基本法第五条）と規定されていた。地域の自然的経済的社会的諸条件については、国が施策を講じる際に考慮すべき事項とされていた（林業基本法第三条二項）。あくまでも国の施策が主との位置づけといえる。

だが、2001年の森林・林業基本法においては、国が「森林及び林業に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する」とされているのに対して、地方自治体は、「国と対等の立場と

して、自らの責任において施策を推進していくことが求められて」（森林・林業基本政策研究会，2002，p.56）いることから、「国との適切な役割分担を踏まえて、地域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」（森林・林業基本法第六条）とすると規定されている。地方分権一括法において国と地方自治体との対等・協力関係が示されたことなどを受けて、地方自治体が地域の諸条件に応じた施策の策定及び実施主体として積極的に位置づけられたものと考えられる。

では、国と地方自治体の間の「適切な役割分担」とは具体的にどのようなものなのだろうか。また、都道府県と市町村の間の関係はどうなっているのだろうか。以下では、森林計画制度を例に、国と都道府県、市町村の具体的な関係とその変化をみていきたい。

##### 3.1.2 森林計画制度における国と都道府県、市町村の関係

森林計画制度は、国や地方自治体が森林法に基づいて、森林所有者などに対して森林における伐採、造林、保育などの諸行為（以下、「森林施業」と記す）に関する指針や規範等を示し、森林の多面的機能の発揮などの政策理念の実現を図る制度である。その仕組みは、次のようになっている。

森林・林業基本法においては、政府が森林及び林業に関する施策についての基本的な方針や森林の有する多面的機能の発揮等に関する目標、政府が講ずべき施策などを示す森林・林業基本計画の策定が定められている。この森林・林業基本計画に即して、農林水産大臣が、全国的な視野に立った統一的な森林に関する政策の考え方と森林施業上の指針及び規範を定める全国森林計画を定める。この全国森林計画に即して、都道府県知事は、「流域」を単位として、地域の実情に応じた施策の実施や森林施業上の指針を定める地域森林計画を策定する。さらに、市町村長は、この地域森林計画に適合する市町村森林整備計画を策定する

ことで、森林施業の規範、森林整備の合理化のための条件整備を進める上での指針などを示す。森林所有者等には、地域森林計画および市町村森林整備計画の遵守義務が課せられており、地方自治体が定めた指針等に乗った森林の取り扱いを求められる。このように、森林施業に関する指針や規範等は、国から都道府県、市町村へと指示が流れて具体化され森林所有者等に示される、トップダウン型の制度となっている。

森林所有者等に遵守義務が課せられるのは地域森林計画と市町村森林整備計画だが、このうち遵守の実効を確保するような権限、すなわち施業の勧告等の権限を有するのは市町村であり、森林の多面的機能の発揮のために実際に森林施業を監督する役割は市町村に与えられている。現在のように市町村が森林施業の指導や監督に関わる重要な権限を有するようになったのは、主に1998年の森林法改正による。森林計画制度は、現行の森林法が制定された1951年当初、農林大臣が定める森林基本計画と都道府県知事が定める森林区施業計画および森林区実施計画から成っていた。森林施業に関わる具体的な基準等を定めるのは都道府県知事が策定する計画においてであり、森林計画の遵守を担保する権限等も都道府県に与えられていった。だが、1980年代に入ると、林業生産活動が停滞し、生育途上の人工林において必要な間伐が十分に行われない状況が懸念されるようになるなかで、1983年に、地域に密接な行政主体である市町村の主導のもとに人工林の間伐、保育を推進していくことを目的として市町村長が森林整備計画を樹立する制度が導入された。その後、1991年の市町村森林整備計画の拡充を経て、1998年に、森林施業に関する指導・監督の主体を都道府県から「顔の見える」行政たる市町村に移行するため、市町村森林整備計画が大きく拡充されると共に森林施業に関する権限が都道府県知事から市町村長に大幅に委譲された。この都道府県から市町村への森林施業に関する権限委譲は、森林・林業政策における最も大きな法制度上の「地方分権」

といっても過言ではない。森林・林業政策における「地方分権改革」は、国と地方自治体の関係再編というよりも、主に都道府県と市町村という地方自治体間との関係再編として進められてきたといえる。

1999年には、地方分権一括法の制定公布によって、地域森林計画や市町村森林整備計画の樹立等は機関委任事務から自治事務へと変更され、国による関与は弱められることとなった。

### 3.1.3 市町村の役割強化と森林行政組織

上述のような市町村の役割を強化する動きは、国庫補助等を用いて実施される森林・林業関連施策の制度設計においても同様に進められてきた。だが、そうした拡大する役割を実際に担う行政組織や人的資源に関しては、特に具体的な措置がとられないまま今日に至る。

例えば、国の官庁や地方機関等には、森林・林業に関する一定の専門性を有する職員が千人ほどいる<sup>1)</sup>。また、都道府県には、自治体によってばらつきがあるが各自治体に数百人規模の専門職員がいる。戦後、森林計画制度が定められるのと同様にして、都道府県には森林施業などの技術を指導・普及するための専門職員が配置され、森林所有者や林業事業者等の現場の指導などにあたる体制が築かれてきた。一方、市町村においては、通常は森林・林業を専門とする職員として採用される職員はおらず、小規模な市町村では1、2名の職員が森林・林業行政担当として配属されるか農業行政など他の分野との兼務で配属されるケースが多いのが一般的であった<sup>2)</sup>。職種間の人事異動も一般的に行われており、国として森林・林業分野の専門性を持つ行政職員を育成する仕組みなどは特に設けられていない。こうした体制の市町村に対して、地域における森林施業の指導や監督といった技術的な知見や現場の実態把握が求められる業務や権限を委譲してきたのである。実際には、これらの業務すべてを市町村の担当者のみでこなすことは難しく、森林組合や都道府県職員の

サポートなどに依存するケースも多くみられる。

2003～05年度にかけて大規模に進められた市町村合併は特に山村において激しく進行し、広大な森林地域を抱える町村の多くが合併によって消滅し、より区域が広大で行政組織も大きな自治体の一部となった。中山間地域が関わった合併市町村の地域類型別の合併パターンをみると、35%は中山間地域の自治体が都市地域の自治体と合併したケースとなっている<sup>3)</sup>。その結果、一市町村内に10～40名程度の森林・林業行政担当者が配置され、森林・林業行政の担当部署が森林課等と独立して設けられる事例も生まれている。

例えば、現在の静岡県浜松市は<sup>4)</sup>、2005年7月に自動車産業など中心に栄えてきた旧浜松市から全国的にも有名な林業地である天竜地域までを含む12市町村の合併により誕生した。新市域は天竜川の上流、中流全域から下流西岸域を含んでおり、一市内が天竜川流域の大部分に及んでいる。森林計画制度において都道府県知事が策定する地域森林計画の策定単位である「流域」と比較しても、一流域の大部分が新浜松市でカバーされることとなった。市町村合併後、浜松市本庁と旧天竜市に置かれた機関<sup>5)</sup>には森林・林業行政を担当する課が設置され、静岡県から出向する林業専門職員1名を迎えて森林・林業行政の担当者数も合

計で30名前後となった。新浜松市では、合併後、市として独自に森林・林業ビジョンを策定し、都市から山村までを含む市域を活かした森林・林業行政の展開を図っている。

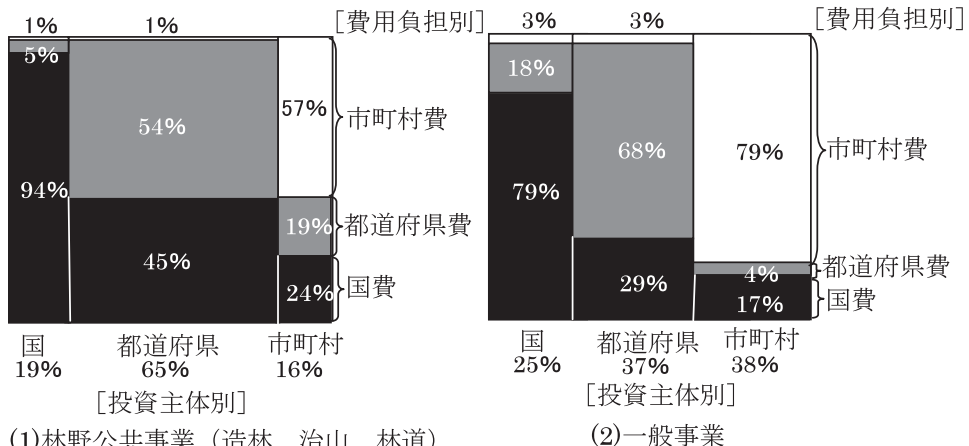
一方、平成の大合併期を経て合併しない道を選択した山村においても、独立の道を選んだ山村として森林資源を活用した地域活性化方策を探るべく独自の森林・林業行政を展開するケースが生まれている<sup>6)</sup>。大規模な市町村合併の進行は、実際に合併をしたか否かにかかわらず、市町村自治に関する主体的な見直しの契機を生み出しており、そのなかで一部では、森林・林業行政の積極的な展開も生まれている。こうした事例においては、都道府県の林業専門職員の出向を受けるなど、何らかの専門技術的な側面でのサポート体制が築かれている点が注目される。市町村による森林・林業行政の展開には、こうした人材面を含めた体制構築が重要な意味を持つものと考えられる。

### 3.2 財政支出における国と地方自治体の関係

#### 3.2.1 森林・林業政策における財政支出の特徴

森林・林業政策に関わる財政支出の基本的な特徴は、公共投資の多さ、投資主体としての都道府県の占める位置の大きさ、地方自治体の支出に占める国費の投入割合の高さにある。

図1. 林野公共事業の投資主体別、費用負担別比率



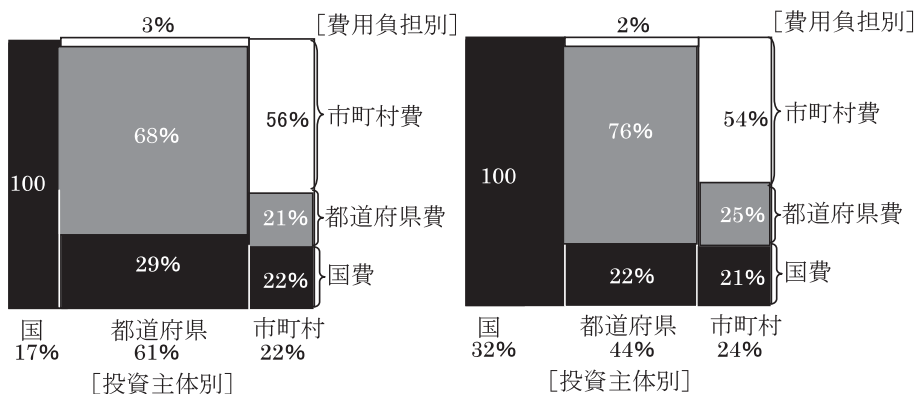
出所) 総務省自治行政局『行政投資実績』2005年版，2007年より作成。

森林・林業に関わる主要な公共投資は、造林（造林や間伐などの保育に関する補助等）、林道、治山（治山ダムの建設や保安林の森林整備等）の3種である。これらの公共投資における国と都道府県、市町村の関係を投資主体別、費用負担別の比率で示したのが図1である。各種分野の投資を合計した「一般事業」のそれと並べてみると、森林・林業関係の投資は、都道府県が主体となる投資の占める割合が非常に高く、逆に市町村による投資が占める割合は低い点に特徴がみられる。市町村

の役割強化が図られてきた森林施業と強く関連する「造林」に限ってみても、都道府県が主体となる投資の占める割合は市町村のそれに対して非常に大きく、また1990年度の投資実績と比較すると都道府県のウエイトは高まっていることが分かる（図2）。

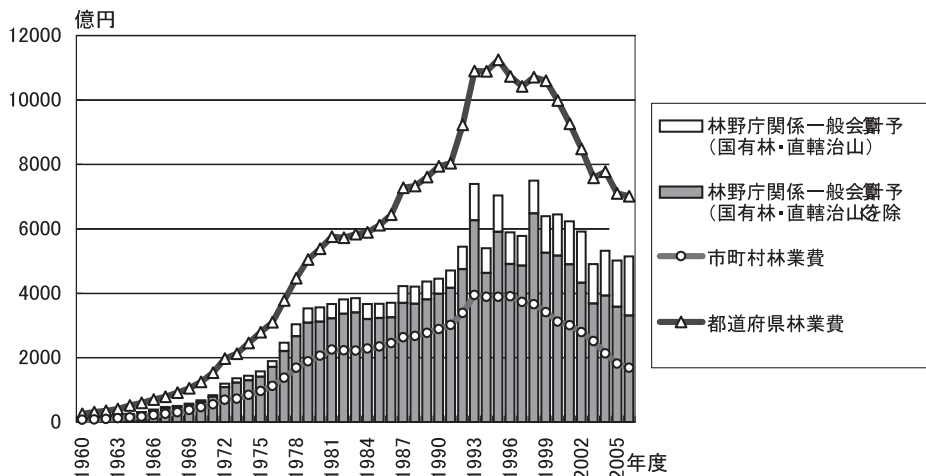
2006年度現在、林野庁関係一般会計予算、都道府県林業費、市町村林業費はそれぞれ5,146億円（国有林に対する支出を除くと3,303億円）、7,011億円、1,684億円である。支出額が最も大きい

図2. 造林事業の投資主体別、費用負担別比率



(1)2005年度 造林 (1,016億円) (2)1990年度 造林 (1,511億円)  
出所) 総務省自治行政局『行政投資実績』2005年版, 2007年, 同1990年版, 1992年より作成。

図3. 森林・林業政策に関わる財政支出の推移



注) 国から都道府県に対する国庫支出金、都道府県から市町村に対する都道府県支出金などは、それぞれの支出額に重複して含まれている。  
出所) 林野庁編『森林・林業統計要覧』各年版, 林野弘済会および地方財政調査研究会編『地方財政統計年報』各年版, 地方財政協会より作成。

は都道府県林業費であり、国有林に対する支出を除くと、国と市町村の支出額を単純に合計した額よりもさらに大きい。

### 3.2.2 財政支出の推移

森林・林業政策に関わる国、都道府県、市町村の支出額の推移をみたのが図3である。公共投資が大部分を占める森林・林業関係の財政支出は、基本的に国の公共投資政策に応じて変動してきた（石崎，2008b，pp.64-69）。森林・林業に関わる財政支出は、1990年代半ばまで長期にわたって増大する傾向にあったが、2000年度以降は大幅な減少に転じている。財政支出が増大する時期にあつては、既存の施策に足りない部分を新たな追加的な施策で補うという視点を中心として政策を展開することが可能であったが、減少に転じた現在、既存施策の見直しも含めて抜本的に政策のあり方を再検討すべき局面に置かれている。

支出額の推移を国、都道府県、市町村別にみてもよい。基本的に役割強化や権限委譲が進められてきたはずである市町村の林業費支出は、1990年代半ばに林野庁関係一般会計予算や都道府県林業費に先駆けて減少に転じている。図4は都道府県林業費および林野庁関係一般会計予算に対する市

町村林業費の相対的な規模の推移をみたものであるが、1960年代後半に市町村林業費が相対的な伸びを示して以後、横ばいの状態が続き、1990年代末以降は減少に転じている。とりわけ都道府県林業費に対しては、1980年代後半から緩やかな相対的減少が始まり、2000年代半ばには1960年代前半より低い数値となっている。財政支出の規模をみる限りでは、1960年代後半の一時期を除いて、市町村の役割強化の動きを読み取ることはできない。

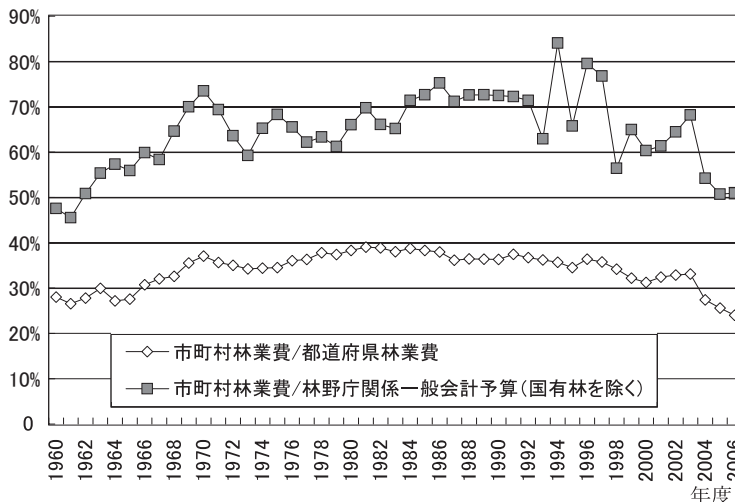
### 3.2.3 都道府県における投資的経費

次に、森林・林業政策に関わる財政支出の大きな部分を占めてきた都道府県における林業費の推移を詳細にみたい（図5）。

支出の大部分は、投資的な経費である補助事業費と単独事業費が占めている。前者は国庫補助を伴う事業の経費であり、後者は国庫補助を伴わない事業の経費である。都道府県の林業費においては国庫補助を伴う投資的な経費が最も大きな割合を占めているが、その割合は1980年代以降、緩やかな減少傾向にある<sup>7)</sup>。

一方、国庫補助を用いずに地方自治体が実施する単独事業費は、1980年代後半から1990年代

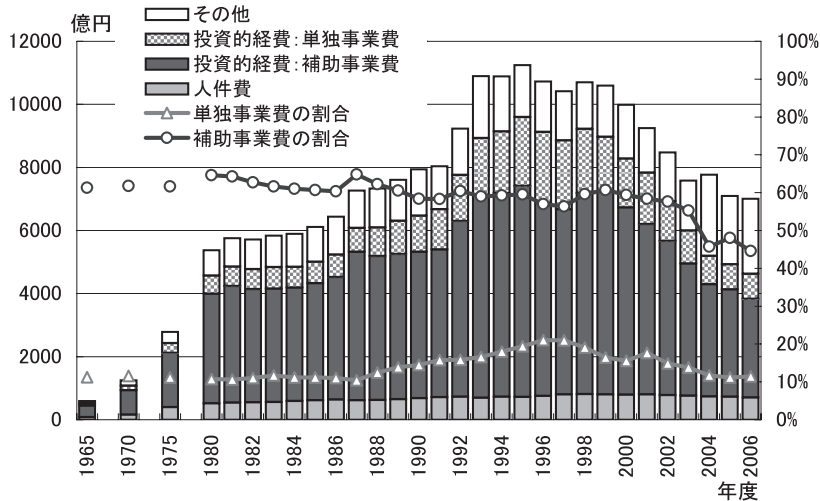
図4. 国および都道府県に対する市町村の財政支出の割合の推移



注および出所) 図3.に同じ。



図5. 都道府県における林業費の推移



出所) 地方財政調査研究会編『地方財政統計年報』各年版, 地方財政協会より作成。

半ばにかけて倍増したものの1990年代後半以降は減少しており、現在では1980年代前半と同水準まで落ち込んでいる。1980年代後半の伸びは、好況期における地方税収増を背景として、東京都や大阪府、神奈川県などの都市部の都府県の一部が林地転用の回避や公園用地の確保等のための森林購入などに大規模な支出をしたことによる部分が多い(石崎, 2006, p.56)。また、1993年度以降の伸びは、国土庁・自治省・林野庁が地方交付税や地方債を活用した地方単独事業の支援策(森林・山村対策)を導入したことによる部分が多い(石崎, 2006, p.56)。なかでも大規模に展開したのは地方債と地方交付税を用いた財政措置<sup>8)</sup>による林道整備事業である。こうした国の財政措置を伴う事業は、国庫補助金こそ投入されないものの、国の政策誘導的な性格を帯びた事業と捉えることができる。また、それらを除く単独事業費のなかには、国の施策と目指す方向性は同一であっても国が定める「標準的行政」の枠から外れた森林に対する事業、例えば全国平均より早くから植林された高齢級の森林の整備に対する事業や零細な所有者を対象とした事業などに充てられる部分も少なくない。これらの点を踏まえる

と、都道府県が自主財源を用いて独自の発想で導入する事業に充てられた経費は、1980年代の一部の都市部による支出を除くと、非常に限られていたものと考えられる。

### 3.2.4 森林整備の重点化と森林環境税の創設

近年、森林環境税の創設等のなかで重視されてきた森林整備に関わる事業費は、概ね都道府県における「造林」の経費に含まれるものが多いと考えられる。1999年度の支出額を100とした時の2006年度の支出額をみると<sup>9)</sup>、林道の事業費で39、治山の事業費で48と大幅に縮小しているのに対して、造林の事業費は68に止まっており、他の事業費と比べて事業費減少の規模が小さい。各種分野を合わせた普通建設事業費全体の同値をとると53であり、造林の事業費は、通常の公共事業に対して相対的に重視され、事業費減少の規模が小さく押さえられてきたものと考えられる。また、造林の事業費のうち国庫補助を受けずに行われる単独事業費についてみると(表1上段)、47都道府県の合計値では2006年度の支出額が1999年度の支出額の48まで縮小しているが、17都府県、割合にして36%の都府県においては、1999



**表 1. 都道府県別にみた造林事業費の増減（1999-2006 年度）**

	造林事業費		
		うち補助 事業費	うち単独 事業費
47都道府県（合計）	68	73	48
うち100以上の団体の割合	11%	17%	36%
06年度までに森林環境税導入済みの16県	69	72	121
うち100以上の団体の割合	0%	13%	50%

注) 1999 年度の支出額を 100 とした時の 2006 年度の支出額の値。  
出所) 地方財政研究会編『都道府県決算状況調』各年度版，日本加除出版より算出。

年度よりも事業費が増額されている。造林の単独事業費の増減は、団体による差異が非常に大きいことが分かる。

さらに、2006 年度の時点で森林環境税を導入していた 16 県について、造林事業費の増減をみると（表 1 下段）、国からの補助を受けずに行う単独事業費については、半数の県が 1999 年度より事業費を増額しており、16 県の増減比の平均をとっても事業費が 1999 年度より増額されるなど、自らの財源で主体的に実施する事業の経費が増えていることが分かる。だが一方で、造林事業費の全体をみると、1999 年度より事業費が増えた県は一つもなく、増減比も 47 都道府県全体とほぼ同程度である。以上のように、森林環境税の創設が森林整備に関わる財政支出に及ぼした影響は、地方自らの財源による事業の拡大に顕著に表れており、森林整備に関わる施策の量的な変化よりも質的な変化をもたらした側面が大きいものと考えられる。

### 3.3 地方自治体による主体的な動き

#### 3.3.1 施策の開発

法制度的な国と地方自治体の関係や財政支出面での動向において地方自治体の主体性を強める変化が限定的なものに止まっているのに対して、実際には地方自治体による様々な主体な動きが起り広がってきた。

その一つは、国が国庫補助等を用いて実施する各種施策に対して、地方自治体が地域実態に即した調整の実施や実行計画の策定等を行うことで、主体的に対応しようとする動きである。例えば、

1993 年度に先述の国による地方単独事業の支援策である「森林・山村対策」が創設された際、岐阜県ではその新たな施策を地域実態に即して最大限に活かすべく、部局横断的な「森林・山村再生戦略研究会」を設置して検討課題をとりまとめ、以後 3 年かけて住民参加によって森林・山村活性化に関する施策の点検を行うなど主体的かつ積極的に取り組んできた。

一方、国の施策の受け止め方に止まらない、より積極的な意味での主体的な動きの先駆けとして注目されるのは、1980 年前後に始まった神奈川県における動きであろう（石崎，2002，pp.17-26）。神奈川県では、「地方の時代」を提唱した当時の長洲県知事による「県民との共同作品」としての県政を目指す機運の中、多様な利害関係者の参加による協議や一般住民を集めての度重なる討論等を通じて森林・林業政策のあり方を検討した上で次々と独自の事業を展開していった。大都市を抱え財政力の豊かな自治体が、豊富な自主財源を活用して、多様な主体による協議に基づきながら、都市的なニーズに対応する新たな施策を開発し導入する動きといえる。

だが、2000 年代に入ると、必ずしも財政力が豊かとはいえない地方圏の自治体において、独自の大規模な施策を開発する動きが目立つようになった。2001 年に相次いで示された長野県知事による「脱ダム」宣言や和歌山県・三重県知事による「緑の雇用事業」の提唱、2003 年以降に各地で導入が広がったいわゆる森林環境税の創設などがそれである。背景の一つには、地方分権改革の進展による自治体の権利の拡充があった。また、国と

地方自治体が対等な関係にあるとの意識変革が浸透するなかで、国庫補助を受けた事業であっても、自らの施策ビジョンに基づいて積極的に取捨選択やアレンジを施し、活用しようとする動きも広がっていった。一方で、地球温暖化対策を巡る国際交渉が進展するなかで森林による二酸化炭素吸収が日本の温暖化対策の主たる手段と位置づけられるなど、環境保全政策としての森林整備施策が広く注目を集め、予算の重点的な配分や積極的な施策開発、新たな財源確保策の導入などの取組へ結びついていった。こうした動きを先導する事例においては首長等のリーダーシップが強く発揮されるケースが多く<sup>10)</sup>、国や他県等に先駆けた新たな性格をもつ森林整備施策を導入することで、自県の環境保全政策に対する積極的な姿勢と施策開発能力を対外的に強くアピールしようとする姿勢がみられる。自治体における競争的な意識が新たな施策開発の重要な契機となってきたと考えられる。

### 3.3.2 住民参加に基づく政策形成

地方自治体による主体的な動きは、新たな施策の開発に止まらず、住民参加のもとに森林に関わる政策のビジョンや施策方針を築き、展開していこうとする動きも起こっている。県の総合計画のもとに個別分野計画として策定されてきた森林・林業関係施策の行政計画の策定過程において、1990年代以降、住民参加の手法の積極的な導入や部局横断的な協議や連携の強化を図る動きが広がってきた(成田, 1997, pp.11-18)。2002年以降は、道府県が森林・林業政策に関わる方針等を定める条例、いわゆる「森林づくり条例」を制定する動きが広がっており、そのなかで森林に関わる政策のビジョンや施策方針を示した行政計画の策定や策定過程における住民参加などが規定されるようになってきた(石崎, 2009a, pp.1-16)。2008年度現在、13道府県でこうした条例が制定されている。

住民参加のもとに施策方針等を定める自治体の

なかには、その自治体としての施策方針等をトップダウン型の森林計画制度における地域森林計画の中に盛り込むことで、従来ともすれば「知らない、わからない、使わない」計画(木平, 2003, p.3)などと批判されてきた森林計画制度に新たな改良を加え始めている。さらに、例えば三重県のように、森林施業に関する権限を有する市町村における市町村森林整備計画の策定にあたり市町村職員を指導、支援する制度を設けている県もある。このように、いくつかの都道府県では、国の制度の質的な向上や市町村に与えられた権限や役割の実質化へ向けたサポートの取り組みが進められている。

都道府県による住民参加に基づく政策形成への積極的な取組は、森林計画制度の充実や市町村の森林・林業行政のサポート体制の強化など、国や市町村との関係の再構築に関わる領域に及び始めている。

## 4. 森林・林業政策における地方自治体

以上のように、森林・林業政策においては、(1)主に国と都道府県が大きな役割を果たしてきた点、(2)法制度上、市町村の役割強化が図られてきたが、それを担う人材面での対策が採られることはなく、財政面での強化も限られており、実際には多くの自治体が期待された役割が果たせずに森林組合や都道府県などに依存してきた点、(3)従来、法的には国の施策の実施機関として位置づけられていた都道府県が、財政面では国庫補助事業が大部分を占めるなど国との強い関係にありながらも、住民参加に基づく政策形成や新たな施策の開発に主体的に取り組んできたことなどが明らかとなった。

地方分権や地方自治といえば、ともすれば市町村ばかりが強調されがちであるが、森林・林業政策の実態をみる限り、都道府県が自治体として果たしてきた役割は非常に大きい。その際、重要な要素となってきたと考えられるのは人材面での基盤と自治体としての意識や意欲であり、制度的な

国との繋がりや財政面での国費の投入がストレートに地方自治体の主体的な動きを阻害してきたわけではない点が本稿の検討から指摘できる。

もし、森林・林業政策における市町村の役割強化を実際に進めようとするのであれば、それを担いうる人材を如何に確保するかをまずもって検討する必要があると考えられる。現在、国や都道府県が多数有している専門職員を市町村に再配置するのか、もしくは森林組合など外部の専門的、技術的な知見を活用しうる仕組みを構築するののかといった点が検討される必要があるだろう。他方で、地方分権が重要であるとしても、果たして森林・林業という政策分野の展開において、市町村という単位をどの部分でどこまで重視する必要があるのかも検討の余地があるように思われる。

他方で、都道府県において高まってきた主体的な施策開発や住民参加に基づく政策形成の動きを活かした森林・林業政策のあり方を考える場合、国費の投入を減らすことよりも、具体的な施策の設計や実効性を担保する仕組みづくりなどについて地方自治体の責任と役割を強めるなどといった国と地方自治体の関係の再構築が求められるだろう。森林のもつ機能の重要性と森林の偏在性を考えた場合、森林・林業政策に対して国が持つ責務も極めて重要である。こうした点を踏まえると、国が森林・林業に関わって国家として目指すべき方向や目標などを定め、それを実現する地方自治体の取組に対しては一定の財政負担をする一方で、具体的な手法や制度設計などについては地方自治体に任せるといった方策も一つと考えられる。

ともかくも進められた「地方分権」を実質的な意義のあるものとするには、制度設計と人材配置、財政負担を適切に組み合わせ、実態に即して変革していくことが重要であろう。

（森林総合研究所林業経営・政策研究領域 主任研究員）

## 注

- 1) 国家Ⅰ種、Ⅱ種試験等を通じて林学等の分野で採用された職員および専攻科の修了者を指す。
- 2) 市町村における森林・林業行政組織の実態を調査した事例は限られているが、例えば、1993年に北海道内の171市町村に対して行われたアンケート調査では、林業担当職員は平均で2.6人とされている（宇山，1994，pp.35-40）。
- 3) 小田切（2007）の表2より算出した。なお、ここでいう地域類型は農業地域類型を指している。都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域に分かれており、後2者を併せて「中山間地域」と呼んでいる。
- 4) 浜松市の事例については、（財）森とむらの会の調査事業として行った調査結果に基づく（石崎，2007，pp.17-35）。
- 5) 2007年4月の政令指定都市化以前は天竜総合事務所、政令指定都市化以後は天竜区。
- 6) 例えば、鳥取県智頭町など（石崎，2009b，pp.30-45）。
- 7) 2004年度以降の割合の大幅な下落は、岡山県において巨額の公社債務対策費が計上され貸付金が急増したことによる部分が大きい。この事例を除くと、補助事業費の割合の減少は、2003年度までと類似の緩やかな下降に止まるものと思われる。
- 8) 特定事業の経費として地方債の発行を認めるとともに、後年度にその元利償還金の一定割合を地方交付税の基準財政需要額に組み込む財政措置。
- 9) 地方財政研究会（各年度版）より算出した。
- 10) 長野県、三重県、高知県などに対するヒアリング調査による。また、各都道府県担当者を対象としたアンケート調査においても、初期に森林環境税を導入した県では提案者が知事であった例が多いことが報告されている（笹倉ら，2007，p.208）。

参考文献

- 石崎涼子 (2002) 「自治体林政の施策形成過程－神奈川県を事例として－」『林業経済研究』48(3), pp.17-26.
- (2006) 「都道府県による森林整備施策と公共投資」日本地方財政学会編『持続可能な社会と地方財政』勁草書房, pp.49-68.
- (2007) 「静岡県浜松市」『「市町村合併における森林行政の変貌と対応」に関する調査研究報告書』森とむらの会, pp.17-35.
- (2008a) 「都道府県の森林環境政策にみる公私分担」金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社, pp.267-286.
- (2008b) 「森林政策の財政支出」遠藤日雄編『現代森林政策学』日本林業調査会, pp.63-77.
- (2009a) 「2000年以降の都道府県による森林ゾーニングの性格」『林業経済』62(4), pp.1-16.
- (2009b) 「鳥取県智頭町」『「市町村合併における森林行政の変貌と対応」に関する調査研究報告書』森とむらの会, pp.30-45.
- 伊藤修一郎 (2002) 『自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会.
- 宇山雄一 (1994) 「市町村林業行政の現状と課題」『林業経済研究』126, pp.35-40.
- 小田切徳美 (2007) 「市町村合併下における農山村地域の現状と課題」『「市町村合併における森林行政の変貌と対応」に関する調査研究報告書』森とむらの会, pp.6-16.
- 金澤史男 (2007) 「地方新税の動向と地方環境税の可能性」『地方税』58(4), pp.2-6.
- 倉沢博 (1965) 「政策座標軸としての林業基本法」倉沢博編『林業基本法の理解』日本林業調査会, p.31.
- 木平勇吉 (2003) 「森林計画学の再構築」木平勇吉編『森林計画学』朝倉書店.
- 笹倉良太・小池正雄 (2007) 「森林環境税に関する一考察－各県の森林環境税担当者に対するアンケート結果より－」『中部森林研究』55, pp.207-210.
- 塩谷勉 (1973) 『林政学』地球社.
- 森林・林業基本政策研究会編 (2002) 『[逐条解説] 森林・林業基本法解説』大成出版社.
- 高井正 (2005) 「森林環境税の論点と住民自治」『都市問題』96(7), pp.69-81.
- 地方財政研究会編『都道府県決算状況調』各年度版, 日本加除出版.
- 筒井迪夫 (1998) 「公益性を重視した林業基本法を」『林業経済』600, pp.17-18.
- 成田雅美 (1997) 「地方自治体と森林管理」『林業経済研究』43 (2), pp.11-18.
- 農林法規研究委員会編『農林法規解説全集』大成出版社.
- 藤田香 (2008) 「流域ガバナンスのための費用負担と参加－日本における森林・水源税の課題」大塚健司編『流域ガバナンス：中国・日本の課題と国際協力の展望』日本貿易振興機構アジア経済研究所, pp.173-213.