

VI 特別講演

「森林・林業再生プランと
北海道国有林」

北海道大学大学院

農学研究院

教授 柿澤 宏昭

森林・林業再生プランと北海道国有林

北海道大学大学院農学研究院

教授 柿澤 宏昭

1 はじめに

ただいまご紹介にあずかりました、北海道大学の柿澤と申します。どうぞよろしくお願ひいたします。今ご紹介いただきましたように、私、森林・林業再生プランの検討に関わったということがございまして、それで今日は国有林と森林・林業再生プランという形でお話しをさせていただきます。まず初めにお断りしておきたいのは、再生プランの中では国有林は対象外で民有林を中心とした林業再生を考える内容でした。実際に検討を進めて最後に林業再生の改革の姿という最終報告が出されましたけれども、その中ではいわゆるフォレスター-これから先の森林計画制度の中心を担う人材-の育成に国有林が関わるという形で、国有林との関わり合いというものが書かれております。そこで今日は人材育成に焦点を当て、より広く北海道の森林林業の再生の文脈に位置付けながら、私自身の考えを入れつつお話しをさせていただきたいと思ひます。

2 森林行政などに関わる職員数

道庁が出している北海道林業統計をみると、今北海道にいる森林行政に関わる職員数は北海道庁が1,034人、うち技術系が724人、それから北海道森林管理局が1,003人となっています。現在道内には179の市町村がありますが、各市町村に配属されている林務担当職員数は少なく、また専門性を持った方は極めて限られています。全道の色々な地域に分散している森林組合に571人の職員がいます。ということで、やはり北海道森林管理局、北海道庁というものは北海道内の森林管理を担う専門家集団としては非常に重要な位置にある。特に森林管理局が1,003人という技術者集団を持っているということが、これは北海道林業、森林管理に関して果たす役割は非常に大きい。そういった面で私も期待していますし、北海道で森林・林業に関わる人々は、ここに集まっておられる皆さんの専門性、あるいはその森林にかける思いに非常に期待が大きいと思ひます。

3 森林・林業再生プランの課題

そういった中で今、森林・林業再生プランの課題について、今までの検討経緯も含めてお話しをしたいと思います。一昨年の12月に出された森林・林業再生プランは、目標自給率50%を掲げつつ、コンクリート社会から木の社会へという副題がつけられているように、単に林業再生をするだけではなくて、森林の多面的機能の確保、森林と社会の関係を再構築するということが基本理念としています。この再生プランを具体的に検討するために、大臣を本部長とする推進本部が設けられて、その下に個別的な課題を検討するための、色々な委員会が設けられました。私は制度的課題を検討する森林・林業基本政策検討対策委員会というところに参加をさせていただきました。このほかに、具体的な課題を検討するために4つの検討会が設置されました。ここで重要なのは、人材育成検討委員会、路網・作業システム検討委員会という委員会が作られ、検討の中心となってきた、ということです。単に政策を変えることだけではなく、林業の基本となるインフラをどうするかということ、それから実際に改革を担う人材をどうやって育てていくのかを

改めて考えようとした時点で、今までの林政に関わる改革と異なってきていると思います。中でも特に人材育成が焦点となったことは、現在、森林・林業に関わる専門家というものが十分育っていないのではないかと問題意識にたっていることを意味します。これからどうやって林業に関わる専門性を持った人材を育てていくかが改革の成否のカギを握っています。

4 「改革の姿」の内容

実際にその改革の姿の中身については、ほとんどの皆さんはご存じだと思いますので、簡単にさせていただきますけれども、森林計画制度を改正して、できるだけ地域・市町村が主体となって、地域に即したような市町村森林整備計画というものをたてていこう。具体的に持続的な森林管理をきちんと確保するために適切な施業を行う仕組みをたてよう。それから先程お話しにありましたように、担い手となるような事業体や、人材育成をしていこう。それから低コスト作業システムを確立するような条件をどう整備していく。出口として木材製品の整備加工、流通体制づくりの利用拡大というものをどう進めていくか、こういった形で方向性が出されてきています。

5 おさえるべきこと

色々とお話を聞いていると、今回の改革は後がない改革じゃないかと思います。今の政権の性格というものもあるのかもしれませんが、林業を自立化させていこうという志向が非常に強い。総理大臣が、これだけ林政に関心を持っていた政権というものは今までになかったということが言われ、確かにそうだと思いますが、関心の持ち方が違っていると思います。以前は林業が大事、森林が大事だから、そこに補助金をたくさん投下しようという姿勢でした。現在はそうではなく、必要なところには助成金はつぎ込むけれども、今の日本の財政の状況ではそれは続かない、林業は今までは資源を育成してきたけれど、これからはそれを活用して自立をしていく必要がある、その自立に対してお手伝いを積極的にしますというスタンスです。逆にいえば、自立できなかったら後は知らないよといわれてもしょうがない、そういう状況に今はあるのではないかと思います。

もう一つは先程も少しお話ししましたが、単に政策をかえるというよりも、システムを根本的に変えようという方向性です。その中で人材を育成するということが非常に大きな位置づけにあります。いくら政策を変えても実際に実行する人たち、あるいは現場で森林を管理する専門家集団がない限りは、それは絵に描いた餅に終わってしまう。人を育成して、その人達が、やりがいを持って出来るような仕組みを設けて、それで森林・林業を再生していこう、大きく変えていこうスタンスです。

もう一つは地域の力が試されることになることです。計画制度の分権化をし、今までの三機能区分をやめ、地域に即したゾーニングをすることとなっています。それを本当に生かして、その地域に即して、地域の環境を守りつつ、地域の持続的な森林管理を進められるような計画を作り実行できるのか、そういった力量が地域に、北海道に試されている。

そして改革の中身が深いだけに、すぐに完成形に至るということはず、人材を育成しながら、なおかつ政策を実行し進化させていくことが求められているというのが、今回の改革なのではないかと思います。

6 「改革の姿」の弱点

改革の弱点と言うことで、私も検討に入っていて、感じた幾つかの点をお話しさせていただきます。まず、分権化-国の権限は都道府県、都道府県の権限は市町村一の流れのなかで、市町村を森林行政の中心に置かざるを得ないという問題があります。市町村が地域の森林のマスタープランを作り、たとえば森林経営計画を認定するといった形で、地域の森林管理の中心としていく。ただ、これもご存じだと思いますが、ほとんどの市町村には、林業・森林に関わる専門職員がおらず、こうした役割を果たすにはあまりにも弱体な状況にある。そういった中で、たとえば都道府県と市町村、あるいは国有林との連携、あるいは市町村間の連携体制をどう作るのかということが、これから検討しなければなりません。

それと今回の改革の一つの目玉として、人材育成の中でフォレスターという専門家を育てようということになっています。少なくとも現状では、この制度というものは中途半端な状況、仕組みなのかと思います。弱体な市町村を支援するというのがフォレスターの基本的な目的になっているので、都道府県の指導普及員の方をフォレスターとして育成し、その方が市町村を指導する役割を担うことになる。権限は市町村にあるのですが、市町村にそれを担える人間がいないから、都道府県や、国有林の教育を受けて認定されたフォレスターがそこに支援に入る。権限はないけれども、地域の森林管理の中心的な役割を担わざるを得ないと状況に置かれることになるわけです。またフォレスターを国家資格などきちんとした資格制度にしたほうがいいのかという議論もありましたが、制度的に難しいこととなりました。資格、専門性、権限において中途半端な状況になってしまっているのかなと思います。いずれにしても、まだおおまかな方向性が出されているだけの段階なので、将来像をどのようなかたちで専門家を育成するかというのは、これからの課題であります。

7 「改革の姿」実現の課題1

具体的に改革の姿の実現の課題について、国有林と関わる点をお話したいと思います。今回、市町村それぞれがたてる森林のマスタープランの中で、地域に即したゾーニングを設定できるようになりました。ここで生物多様性の保全ですとか、あるいは具体的にどのような山づくりの目標をもって施業をしていくのか、それぞれごとに考えてつくり上げていく、北海道型ゾーニングシステムの確立といったかなり難しい作業が必要です。また、皆伐の上限の制限をルール化しようということにあっていました、一律に義務設定を行うことが難しいということになりました。そうすると、地域の人たちがどういう施業ルールをつくり、それをみんなで自主的に守る仕組みをつくれるのかということが問われることとなります。そういった面で国有林自身が生物多様性保全などに積極的に取り組んできたという経験を持っており、また国有林が持っている知識、専門性というものを生かせる機会もあると思います。また、民有林での経験をあわせてともに学びあいながら、北海道としてこれから先どういうゾーニング、森づくりをしていくのか、一緒に考えていくきっかけにもなると思います。

8 「改革の姿」実現の課題2

もう一つは人材育成ということで、全国一律ではなくて、北海道に即した人材の育成というものが必要になり、そこでは北海道に関わる、いろんな森林業に関わる人たちが知恵を出し合って、

どのような人材が必要なのか、どのようなプログラムで人材を育成していくのかを考えて、確立をしていく必要があります。また、座学だけでは人材育成はできず、国有林がフィールドとして考えられるということなので、フィールドでの研修をどのように組み立てていくのか考えていくことも課題です。人材育成というのは長期的な課題で、私たち大学の人間も今回の議論もあって、大学がどのような人材を育成するか、人材育成にどう関わるか、これまでの教育のあり方を反省して、今後の方向性を考えなければいけないと話し始めています。そういった点で、国有林・道・大学など関係機関が協力して人材育成のあり方を考える必要があると思います。

再生プラン全体が、先程も言いましたようにすぐに完成形をつくれるというものではなく、人材を育成し、試行錯誤しながら展開していくことが必要です。人材育成も、本当にうまくいっているのか、どういうところに問題があるのか、きちんと把握をしながら進めていく必要がある。国、都道府県、市町村、それぞれで考えなくてははいけないのですが、どうそれを総合して評価して、次につなげるのか、ここでも連携が必要と思います。

9 「プラン」自体の弱点

森林・林業再生プランを今実行する上で、どんな課題があるのかという話をしてきましたが、研究者や森林・林業に関わっている方々から、そもそもプラン自体が弱点をかかえているのではないかという指摘があります。プランというものが林業再生ということを中心に据えているがゆえ、地域・山村の活性化をさせる視点が弱いのではないか。それから、自然環境の保全や生物多様性の保全を総合的に考えるという視点が弱いのではないかという指摘があります。

10 目指すべき方向性

以上の弱点を克服するためには、地域に視点をおいて、所有を超えた総合的な森林管理や、野生生物なども含めた総合的な自然環境管理というもの確立する必要があると思います。そうして考えていくと、これは夢物語みたいな話になりますが、最終的に地域の森林の管理に関わる人たちというのが、みんな集まってきて、所有の枠をこえて、森林の管理を考えるべきではないか。ドイツには、州有林から民有林まで一括して管理する統一営林署という仕組みがありますが、こうした仕組みが必要ではないのか。これから先この行革の中で森林行政に配属される人数が増えるとも思えません。地域でがんばっている人々がみんな協力し合って一番効率よく森林管理の仕方を考えるということが求められているのではないかと思います。そして地域の総合的な森林管理や、環境管理ということ考えたときにはより高いレベルでの人材育成というものも考えなければいけないと思います。

11 森林・林業再生のために

市町村を支援する人たちをフォレスターとして新たに育成することとされていますが、人材育成は森林林業に実際に関わっている人すべてにとって人ごとではなくて、それぞれがより高いレベルの専門性を持って活動することを志向していく必要があります。私たち大学自身もそれに関しては深刻に反省しています。今まで自信を持って森林管理をできるような人材を送り出せるようなカリキュラムを組んでいたのか、そのために教員が努力してきたのか、あるいはそれを教えるための研究等を結びつけるような努力をしてきたのか、というと否定せざるを得ない。私た

ち自身も変えなくてははいけない。国有林、道庁、市町村、森林組合、みんなそれぞれの場で、今でも皆さんそれぞれに頑張っていると思いますが、より一段高い専門性を持って、それぞれの人が協力し合うような仕組みをつくらなければ、今までお話ししてきたような課題というものは解決できないのではないかと思います。目指すべきは、地域の総合的な森林管理体制をどうやって確立していくか、そのためにどうやって色々な人たちが協力していくか。人材育成というのは、「改革の姿」に描かれているフォレスターだけではなくて、森林林業に関わるすべての人の課題であり、すべて国有林で働いている人、道庁で働いている人、市町村で林業に関わっている人というのは、基本的に森林に関わる高度な専門職である「フォレスター」であるべきだと思いますし、大学自身としてもそういった人材が輩出できるようにしていきたいと思っています。

12 北海道の中の国有林職員

(1) 風通しの悪さ

次に北海道の中での国有林の職員ということでお話しをしたいのですが、きつい言葉ですが、風通しが非常に悪いと私は思います。役所の間、部署の間で、あまりきちんとした意見交換やお互いの相互理解がされていないというのが今の現状ではないでしょうか。国有林以外の森林関係の人たちとお話しすると、国有林にたいして、けっこうきつい意見を言う人たちというのがたくさんいらっしゃいます。あの人達すぐが変わってしまって、あまりきちんとお話しできませんよねとか、あるいは最近、国有林をフィールドにフォレスターの研修といっても、国有林ってそういうフィールドを持っているのかなど、そういった厳しい意見を色々なところで耳にします。国有林の中でも、色々な仕事が縦割りで行われているし、かなり頻繁な異動があるということで、フォレスターの要件とされるような専門性をもって、総合的に森林のことを考えて、地域に根ざした森林管理ができるような専門家が育成をされるかということ、なかなか難しい状況ではないかというふうに思います。

ここで話ししたいのは、国有林の内と外で、きちんと話ができているのではないか。それゆえ、国有林の管理は今どういう状況にあるのか、国有林の職員の人たちがどういう専門性を持っていて、どういうところに強みを持って、逆にどういうところに弱みを持っているのか、といったことがわかりあえていないということです。これは同じように道庁の職員、道有林の職員、あるいは森林組合の人たちにも言えて、その人達がどのような専門性をもってどのように仕事をしているのか、ほとんど相互に理解しあえていないというのが今の現状ではないかと思っています。

(2) 「出発点」を共有する必要性

人材育成をするにあたっては、現在いる位置がどこにいるのを認識することが出発点となります。それがわからないかぎりには、将来目標を設定しても、将来目標にいくために何が必要か、どういうステップが必要かということはわかりません。森づくりにとりくむために、どういう森づくりを目指すのか、そのためにはどんな知識が必要とされているのか、それに対して自分たちが今持っている知識や専門性をもとにどこまでできて、何ができないのかをはっきりさせる必要があります。そして、これは一人だけではできないだろうし、一つの組織だけではカバーしきれないかもしれない。そうであれば、それぞれの人・組織の特性を生かして、どうやってみんなで協

力していくのかといったことを考えていく必要があるのではないだろうかと思います。

(3) 相互学習の必要性

国、道、市町村、民、大学も入ると思いますが、そういった枠を超えて、お互いに自分たちの持っている問題点や、自分たちが持っている専門性、どんなところに自分たちが専門性を培ってきたのかということ、きちんと学びあって認識しあう必要があるのではないかと感じています。

天塩川流域森づくりの集いというのがあります。これは上川北部のほうで、国有林、道、市町村、森林組合、事業体、さらには一般市民の枠を超えて、みんなで年に一回、研究集会ですとか、集いみたいなことをするのですが、それ以外にも、みんなで国有林の現場に行ったり、市町村の現場に行ったり、森林組合のやっている現場に行ったりして、それぞれの現場の課題を学びあったり、どういうところに問題があるのか、そこでどんなことをやっているのかをお互いに学びあっていました。こうした現場からの動きというものはぜひ必要で、それがないと人材育成をするといっても、単に研修プログラムを設けても、実際に人材は育っていかないのではないかと思います。

そうした点で国有林をフィールドとしたフォレスター研修は、みんなでお互いに学習していくひとつの非常に大きなきっかけになるのではないかなと思っています。国有林をフィールドとしたフォレスター研修というものは、国有林だけではなくて、色々な人たちが協力し合いながら、中身を豊かなものにしていき、そこに参加した人々が、「本当にここに来てよかった、これで道が見えてきた」そういったものをできるかどうかということが分かれ目になる。逆に、あれに参加してもしょうがなかったなと思われると、せっかく連携ができる機会が無駄になってしまう。その第一歩というものが非常に重要だなというふうに思います。

14 海外の国有林職員

(1) アメリカ

海外の国有林職員についても対比という意味でお話しします。

アメリカの国有林の職員ですが、もともと専門家によって構成されるような組織となっています。数が多いのは森林官ですが、そのほかにも例えば野生生物だとか、一般の土木工学あるいは魚類だとか、あるいはコミュニケーションを専門としているようないろんな専門家の人たちが構成されています。日本はジェネラリスト養成型で、欧米系の組織は専門性を重視するといった違いが根底にあるのですが、アメリカの場合も専門家の主体性が強くて、色々話を聞くと、森林官なり、野生生物をやっていたり、魚をやっていたり、そういう人たちが、俺はたまたまアメリカのフォレストサービスに雇われているけれども、でも俺は野生生物の管理の専門家である。自分が忠誠をつくすのは、もちろん雇用先とそこで行われる仕事であるけれども、一方で俺は専門家として、専門家の良心に従って、専門家として恥じないような仕事をするんだ、という思考性が強くある。で、そういう専門性を持った人たちの共同作業で組織が成り立っています。

具体的に彼らは、総合的な森林計画をつくることと、個別的なプロジェクトを実行するということが双方にかかわります。例えば森林管理のマスタープランとして計画を作るとなると、アメリカは環境保全について厳しいので、きちんとした環境影響評価が義務づけられます。そうすると

環境影響評価をするために、例えば木材生産をこのような計画で実行したときに、どうかたちで野生生物に影響があるのか、あるいは流域に影響があるのか、人間のレクリエーション利用に影響があるのか、そういったことをみんなで考え、色々検討しながら、負荷が少ない計画を作りあげる。また、個別計画であれば、例えば個別的な立木販売に関わって、森林官がこのような木材生産が必要だということに対して、野生生物への影響でこういった問題があるのではないかと、そういった議論を積み重ねながら計画を作っていきます。もう一つは草の根民主主義の国なので市民参加を徹底的にやるということが基本方針です。訴訟社会なので、いくら計画を作って最後までもってきて、そこで住民側からその計画がちゃんと環境に配慮していないと訴訟を起こされたら、それで一気に振り出しに戻るといった状況がある。そうするといかに徹底的に住民の意見を入れつつ、専門性を確保しつつ計画をつくるのかということをやらなければいけない。これは個々のプロジェクトでも同じなのですが、そういった面で、専門性をきちんと確保しながら、なおかつ市民とのコミュニケーション能力を確保していくというのが、国有林で働くうえでの必須の能力になってきています。

もう一つは国有林の境界を越えてということで、国有林のみでは完結できない、流域保全や野生生物の管理ということに関して、国有林の持っている専門性を提供しながら地域全体としてどうかたちで国有林を含めて管理をしていくか、そうしたプロジェクトに国有林の職員は参加をしています。専門性の発揮ということと、地域との共同関係をどうやって構築するのかということが強く求められている状況です。

以上を進めるために職員は常に勉強をしていないと対応できない状況になっている。専門性の確保にしても、例えば野生生物管理でも鳥、虫、ほ乳類などいろんなものが関わってくる。また鳥の中でも種類によって生態が異なり、それぞれごとの専門性が問われる。そうするとそれは一人ではできないので、同じ地域にいる他の野生生物の専門家とネットワークを作って、俺はこの分野が得意だからこの分野を集中して勉強する、といった役割分担を行い、それでそれぞれ助け合いながら専門性を確保するということをしていく。また住民との共同でいえば、たとえば野生生物のモニタリングを住民たちと一緒にするとか、日常的な協力関係を作っていくことを通して、地域との関わり合いを絶やさない工夫をしている。こういう色々な努力をして専門性を確保しつつ、地域の人たちの合意を基にした管理・経営していこうというのが、アメリカの国有林の現状だと思います。それが全てうまくいっているわけではないのですが、そういう形で現場の職員は頑張ろうとしているし、それができるように職場の環境だとかを整えようとしています。

(2) ドイツ

次にドイツの話です。州によって森林行政組織は異なりますが、そのなかに統一営林署という組織があります。ドイツは連邦制をとっていて、州が基本的に資源管理の中心を担っているのですが、州に置かれている営林署が、州有林の管理だけではなくて、民有林の指導・助言も行うという仕組みがつくられている州があります。そこでは資格を持った森林官がいて、民有林の助言指導をする。単に助言をするだけではなく、計画作成だとか、請負業者の監督といったサービスを提供する場合があります。一般的に森林官の任期は、きわめて長期で、自分の森林官の生涯を一つか二つの営林署で勤め上げます。地域に根ざして、地域のことを学びながら、新しい知識を学びながら、いかにサービスを提供できるかということを考えて、常にスキルアップしながら仕事をしています。

15 より良い森林管理に向けて

最後になりますが、みなさんにお伝えしたいことは、一段上の専門家を目指して、それぞれが頑張り、また一人では大変なので、頑張る人々をネットワークで繋いでいくことが必要だということです。皆さんそれぞれの立場で頑張っておられるとは思いますが、森林に関わる色々な調査・研究、あるいは生物多様性に関する調査・研究というのは、日進月歩です。これから先の森林管理をするためには、そういった最新の情報を得ながら、一番良い情報、良い知識をもって、実際に管理をしていくことが必要で、そういったことができる専門家として、一人一人が頑張る必要がある。また、単に専門性だけではなくて、地域の森林全体をみたときに、自分がどういう形でそこに携わるのか、将来像をどういうふうに思い描くのかを考えていく必要があるし、それができる職場環境を作っていく必要がある。

ただ、これを一人だけの努力してやろうとすると疲れ果ててしまいますし、そもそも不可能です。心を同じくする人たちで、地域の中、あるいは専門性でネットワークを作って、互いに刺激をしながら専門性を高めていくことが必要です。そこではフォレスター研修というのが入口になる可能性を持っていると思います。せつかくある機会を生かしながら、ステップを踏みながら、より良い専門性を持った、総合性を持った、地域に根ざした専門性を持った人々を育てていくことが大事です。みんなで助け合いながら、より良い森林管理を進めていくというのが必要だと思います。それを私からのメッセージとしたいと思います。

大学としても、これから人材育成にきちんと取り組みたい。学生の教育はもちろんですが、今、現場で働いている人たちとの情報の交換・議論や、こちらでできる知識の提供ですとか、そういうこともできればと思っています。色々な形でネットワークを組み、連携を組んで、これから先のより良い森林管理について、頑張っていければと思っています。