

「林業普及指導事業の在り方に関する懇談会」中間論点整理(案)

林業普及指導事業の在り方に関する懇談会

目 次

- 1．はじめに
- 2．林業普及指導事業の基本的役割
- 3．林業普及指導事業の現状
- 4．林業普及指導事業の在り方の見直しの必要性
- 5．林業普及指導事業の在り方の見直しの方向
 - (1) 林業普及指導事業の取り組むべき課題
 - (2) 民間との連携の在り方
 - (3) 今後の事業運営の在り方
 - (4) 組織体制の在り方と普及指導職員の養成方法
 - (5) 国の関与の在り方

「林業普及指導事業の在り方に関する懇談会」中間論点整理(案)

林業普及指導事業の在り方に関する懇談会

1. はじめに

林業普及指導事業(以下「普及事業」という。)は、昭和25年に発足して以来、林業専門技術員及び林業改良指導員(以下「普及指導職員」という。)を通じて、森林所有者等に対し林業に関する技術及び知識の普及並びに森林施業に関する指導を行い、林業技術の改善、林業経営の合理化等に重要な役割を果たしてきたところである。

しかしながら、近年の森林・林業を巡る情勢は、森林に対する国民の要請が、木材生産を中心とするものから森林の多面的機能の発揮へと多様化するとともに、一方で、木材価格の低迷などにより森林所有者の意欲や関心が急速に減退し、管理不十分な森林が増加するなど、きわめて厳しいものとなっている。こうした情勢を踏まえ、平成13年に森林・林業基本法が施行され、森林の有する多面的機能の持続的発揮及び林業の持続的かつ健全な発展を図ることを基本理念として施策を推進することとされており、普及事業の在り方が改めて問われている。

「林業普及指導事業の在り方に関する懇談会」は、こうした状況を踏まえて、普及事業全般について幅広く検討を行い、普及事業の現状と課題及び今後の事業運営の基本的方向や具体的方策等、今後の普及事業の在り方を明らかにすることを目的に、林野庁長官の依頼を受け発足したものである。

本懇談会では、平成14年9月17日の第1回会合以来、これまで4回にわたり議論・検討を積み重ねてきたところであり、本中間論点整理は、これまでの検討の結果を現時点において取りまとめたものである。

2. 林業普及指導事業の基本的役割

検討に当たっては、まず普及事業の基本的役割について再度確認することが必要である。この場合、森林は私有財産であっても公益的機能も併せ有する社会的資産であることを踏まえる必要がある。森林所有者等に内在する責務として、森林所有者等の自助努力により、森林が適正に整備、保全され、森林の有する

多面的機能の発揮が図られることが基本である。このため、森林・林業基本法で森林所有者等の責務として、森林の有する多面的機能が確保されることを旨として森林の整備・保全が図られるよう努めることが規定された。

しかしながら、零細な森林所有者等が森林の多面的機能を発揮させるために必要な森林施業等に関する高度かつ専門的な技術と知識を自己の経営に取り入れ、技術の改善や経営の合理化を進め、森林の整備等を促進していくことには限界がある。このため、補助事業等の行政施策と併せ、地域の実情に適合した技術と知識を個々の森林所有者等に普及し、森林所有者等が技術上及び経営上の問題点を解決しコスト削減や付加価値増大を実現させて、重視すべき機能に応じた森林施業を効率的に行っていくよう促すことが必要である。このような必要性は、森林施業や林業経営に関する分野のみならず、林産物の加工や特用林産物生産の分野においても同様である。

普及事業は、国が都道府県を財政支援し、資格試験により認定を受けた知識と技術を有する都道府県の普及指導職員が国と都道府県との共通の方針に沿い、森林所有者等に直接的に、森林・林業に関する技術と知識の普及並びに森林施業に関する指導を行う、国と都道府県との協同事業としての制度の下に事業を実施しているものである。

具体的には、普及指導職員が地方事務所を含む都道府県の行政組織や試験研究機関に配置され、試験研究機関と個々の森林所有者等との橋渡しとして、専門的知識と技術を背景に行政として公平・中立的な立場で森林所有者等の個々の経営を対象として、技術と知識の普及を行うものである。

このように考えると、他の行政組織では対応し難い普及事業としての特質は、専門的知識と技術を有する専門家集団である普及指導職員が行政として関係者の連携・調整を促進し、森林所有者等の要請に応え、地域の課題を含め林政の展開上重要な課題を解決するために必要な知識や技術を普及することであり、制度発足当初より普及事業が果たしてきたこうした役割が今後とも普及事業の基本的役割であると考えるのが最も適当である。

また、このような技術や知識については、試験研究機関等において開発・考案されたものをそのまま現地に適用することは困難であり、関係者と連携して地域の条件・特性に応じた実用的なものとして組み立て実証した上で普及させる必要がある。このように、普及しようとする技術と知識の組み立て実証も、技術と知識を有する専門家集団としての普及指導職員が今後とも果たすべき基本的役割といえる。

3．林業普及指導事業の現状

現在普及事業は、上記の基本的役割を踏まえ、平成12年3月に策定された国が定める林業普及指導運営方針の下に、地域ぐるみの森林整備と資源の循環利用に資する林業生産活動の推進を図るため、林業経営の担い手の確保等の課題について重点的な取組を進めることとしている。

具体的には、森林整備の推進のまとめ役となるリーダーの育成を図るため、指導的林家や林業研究グループのリーダー等を対象に高度かつ最新の林業技術についての個別指導、U・I・Jターン者に対する林業技術の研修による林業経営への参画促進、森林所有者と森林ボランティアの調整及びボランティアに対する技術指導による住民参加での里山林の再生、地方公共団体、森林組合等関係機関との連携による森林整備の促進等、様々な課題に取り組んでいる。

普及事業を担う普及指導職員は、林業専門技術員（SP）と林業改良指導員（AG）の2区分により任用されている。平成14年度のSPの任用数は324名で、主として都道府県本庁と試験研究機関に配置され、専門の分野についての調査研究やAGに対する指導等を行っている。また、AGの任用数は1,800名で、都道府県の出先機関に配置され、行政管轄区等を考慮して都道府県が設定する普及指導区を事業実施の単位として、森林所有者等への直接的な技術及び知識の指導、普及対象者の要請等の情報の整理等を行っている。

また、普及指導職員の職務の特殊性に鑑み、都道府県の条例で定めるところにより、農林漁業改良普及手当（以下「普及手当」という。）（SPは給料の8%以内、AGは給料の12%以内）を支給できるものとされている。

4. 林業普及指導事業の在り方の見直しの必要性

林政においては、森林に対する国民の要請の変化や林業を巡る厳しい情勢に対応すべく、平成13年に林業基本法が37年ぶりに改正され、従来の木材生産を主体とした政策を転換し、森林・林業基本法の下に森林の有する多面的機能の発揮とこれを支える林業の持続的かつ健全な発展を基本理念として、これに則り森林及び林業に関する施策を実施していくこととされている。

しかしながら、こうした林政の新たな理念を実現していくためには、地域において森林・林業を実際に担っている森林・林業関係者のレベルで、

これまで造成してきた育成単層林を育成複層林へ移行させたり広葉樹林を含めた多様な森林を造成する等、森林の有する多面的機能の持続的な発揮を図るための施業技術の地域における広範な定着

地域の森林から産出される木材の搬出・利用に係る多面的機能の発揮に配慮した効率的な作業システムの定着

経営面においては、経営の受託等により林業経営規模の拡大、厳しい経営環境の中でも効率的かつ安定的な林業経営を担いうる林家、林業事業体の育成などの他、場合によれば環境ビジネスとしての森林経営の普及

これまで利用がされていない、あるいは低位にとどまっていた林地残材や端材、間伐材など地域の木質資源の活用促進を図るために、こうした木質バイオマス資源の効率的な搬出、運送システムの定着等バイオマス利用システムの確立

など多くの課題に対応していく必要がある。

また、人と自然が共生する社会の実現を図っていくためには、このような森林・林業関係者のレベルを超えて、上下流の連携等により国民の参画を得て地域ぐるみで森林づくりを進めることが重要であり、森林環境教育の推進を通じた普及啓発や森林ボランティアとの連携が必要となっている。

こうした課題の実施に当たっては、森林・林業に係る専門的知識、技術面での打開、広範な関係者との調整が求められるところであり、このような役割を本来果たすべき普及事業がこうした課題にどのように対応するかが問われている。

しかしながら普及事業に対しては、近年、以下のような点が指摘されている。

多様化している森林・林業行政の課題に対応し普及活動の領域が拡散してきており、普及事業の基本的役割が見えにくくなってきているのではないか。

森林の多面的機能の発揮に対する政策課題は都道府県によって大きな差がある。地方分権の観点からも、国と都道府県との統一方針の下で行う協同事業の位置づけが変わってきたのではないか。

森林所有者はもとより一般国民の要請が多様化・高度化していく中で、普及指導職員の技術水準がこれに十分対応していないのではないか。

これまで普及事業で対応してきた分野でも民間に任せるべき分野があるのではないか。

また、普及事業実施を担う都道府県の普及指導職員の数は、昭和30年代後半の3,183人をピークに以後減少してきており、平成14年には2,124人となっている。都道府県の行財政改革等の流れの中で、こうした普及指導職員の減少や都道府県の行政組織の統廃合等普及事業の実施体制の縮小傾向は、今後とも続くものと見込まれる。

このような状況下で、今後、林政の新たな展開に即した取組を効率的かつ効果的に推進していくためには、普及事業としての基本的役割を踏まえた上で、取り組むべき分野を明確にし、公的普及事業としての実施体制の縮小傾向を踏まえ、活動内容をそこに重点化し、効率的かつ効果的な事業の実施を図ること

が必要となる。

検討においては、民間との連携・役割分担を含め、地域の実情に応じた弾力的な事業運営の在り方についても検討するとともに、こうした検討を踏まえ、今後の普及事業の在り方に対応した普及指導職員の質的な面及び組織体制の在り方、さらには国の関与の在り方についても検討する必要がある。

5．林業普及指導事業の在り方の見直しの方向

(1) 林業普及指導事業の取り組むべき課題

ア 検討の視点

森林の多面的機能の持続的な発揮を旨とする森林・林業基本法の基本理念を具現化するためには、森林所有者等が厳しい森林・林業の現状を克服しつつ持続的な森林経営を確立していくことが重要である。

今後の普及事業は、このような観点から森林所有者等が持続的な森林経営の確立のために必要とする技術及び経営手法等の知識を森林所有者等に移転していくことがまず重要である。

また、このような取組に加え、厳しい状況の中でも地域の多様な関係者が結集した地域林政の課題の克服に向けた取り組みや地域ぐるみの森づくり等広く国民の参画を得た取組に対しても普及事業として積極的に関与していくことが重要である。

なお、今後、普及事業が取り組むべき個々の課題及び普及事業の関わり方の程度については、上記2．に記述した基本的役割と上記4．に記述した見直しの必要性に照らして、以下の観点から検討する必要がある。

技術と知識の普及を基本的役割とする普及事業が取り組むことが最も効果的、効率的な課題であるか。

公益性や商業ベースでの対応の観点から民間の専門家に委ねることはできないか、又は民間が育っていないという理由で公的な普及事業が取り組むべき課題かどうか。

イ 林業普及指導事業の取り組むべき課題について

持続的な森林経営の確立に資する技術の移転

森林の多面的機能の持続的発揮を図るためには、森林所有者等が、育成

複層林施業、景観や生物多様性へ配慮した森林施業などこれまでの経験の蓄積が乏しいが森林の公益的機能発揮に資する高度な技術を、採算性等の面を確保しつつ自己の経営に定着させることが重要である。また、このような技術の定着を図るためには、経営面においてもこれらの個々の技術の組み合わせ、特用林産物生産との組み合わせ等により、経営としてどのように持続性を維持するかが課題である。

このため、今後の普及事業は、こうした観点から、経営体としての持続性を確保し得るよう、森林所有者等に対し、個々の技術はもとより様々な経営手法を含めた知識の移転を行っていくことに重点化していくことが必要である。

こうしたものとしては、例えば、育成複層林施業や長期循環施業における非皆伐施業のための作業道の設計手法や現地に適合した最適な機械の組み合わせを用いた作業システム、景観や生物多様性に配慮した森林施業技術、複層林施業と新たな特用林産物の生産を取り入れた複合経営、エコツーリズム等森林の公益的機能を活用したビジネスを含めた合理的な森林経営手法等が挙げられる。

このような技術や知識は通常公的試験研究機関の成果から得られることになるが、そのままでは森林所有者等が個々の現場の実情に即して利用できるものではないことから、試験研究機関と森林所有者等の連携を図りつつ、まずは個々の現場に即して、費用削減や付加価値増大を通じ採算性を確保できるものとして組立を行っていくことが必要である。

なお、こうした普及事業による取組が進み、列状間伐の実施手法等地域の技術マニュアルの作成等を通じて地域に定着した段階に達した技術については、以後は地域での定着状況に応じ、普及指導職員による主体的な取組から、補助事業等一般行政による取組に対する技術的支援に移行していくことが適切である。

また、長期にわたる森林経営においては、森林所有者等は、風雪害や病虫害の発生、林木の枯損、間伐木の選定方法、森林施業計画の策定、過去の強風被害の製材への影響や苗木の時の病気の成林後の発現等、様々な問題に直面する。こうした問題の解決は、安定的な経営の確立の上で不可欠であるが、対応可能な民間の専門家がいらない中では、試験研究機関と森林所有者等との橋渡し役であるとともに、技術と知識を有して直接森林所有者等に指導する役割を持つ普及指導職員が主導的に対応していく必要がある。

地域全体として取り組む課題実施への参画

森林の多面的機能の発揮のためには、特定の森林がその機能を発揮するような施業を確保するだけでは不十分で、木材が環境への負荷が少ない資源であることを明らかにして木材利用を推進すること等により、流域全体で林業活動を活性化させ、森林整備の促進に結びつける等、流域等を単位とした面的な広がりの中で必要な施業実施を促進し、資源の循環利用と持続可能な森林経営の確立を図ることが必要である。

そのためには、上記 による手法に加え、林業、木材産業、建築関係者等地域における川上から川下までの幅広い関係者が、より広範な視点からその隘路の解消に向けて課題を設定して連携して取り組むことが効果的である。

今後の普及事業は、このような観点から、関係者の自主的な取組や、自ら設定した課題の取組に対し、普及指導職員の有する技術及び知識を背景として取組体制の整備のための合意形成、実施上の連携・調整を図るとともに、技術情報の提供等の面で積極的に参画していくことが適当である。

こうしたものとしては、例えば、地域材住宅の開発普及等地域材の利用推進と連携した間伐の推進、バイオマス施設の拠点的整備に対応した林地残材等地域内のバイオマス資源の利用手法の確立等が挙げられる。また今後、森林の認証・ラベリングや木材製品の環境への負荷を評価するライフサイクルアセスメント（LCA）を活用した循環型の地域社会を目指す取組において、普及事業が果たす役割も期待されるものと思われる。

地域の取組への支援

新規就業者確保対策、森林環境教育やボランティア活動の促進による地域ぐるみの山づくり活動等社会全体で森林整備を進める機運の醸成等は、厳しい森林・林業情勢の中で国民的支援を得つつ持続的経営を確立していくためには重要な課題である。

普及事業は、こうした課題に対して、これまで例えば森林教室の企画や講師としての役割等広範に関与してきたが、今後は普及事業としての基本的役割を踏まえ、指導者の養成や教材の作成等専門的知識が活用される分野や技術的指導が必要な分野及び連携・調整の機能を発揮する分野に重点的に関与し、市町村を含めた一般行政の取組に協力するという観点から関わっていくことが適当である。

(2) 民間との連携の在り方

ア 民間が実施する分野

林業分野においては、産業としての脆弱性等から、経営コンサルティング業務等民間のサービスを十分に得られる条件は需給の両面において十分備わっていない。

しかしながら、分野別に見ると、税務、労務等個々の経営に直接関わり専門性が高い分野については、大規模林家や林業事業体等が民間の専門家から直接指導を受けている場合が多く、また、新しい林業機械やキノコの種菌等については、専門の事業者が販売活動の一環として林業者に情報提供や技術指導を行う場合が多い。

また、普及事業の実施においては、中小企業診断士、税理士、シイタケ種菌メーカーの指導員、素材生産業者等専門的知識や技術を有する者を講習会の講師として活用するなど事業実施において民間の有する知見を活用してきている。

このような現状を踏まえ、今後普及事業においては、こうした商業ベースでのサービスの供給体制が整っている分野については、こうしたサービスを業務として対価を得て提供する民間の専門家に任せることにより、より効率的な技術と知識の移転を図ることとすることが適当である。

イ 民間との連携の在り方

森林組合を含め民間の力の活用が可能な分野については、普及指導職員は、こうした分野に関する知識・技術の普及のための企画や基礎的知識の指導、民間専門家の紹介等知識と技術の移転に係るシステムづくりに役割を限定するのが適切である。

しかしながら、民間の専門家が対応できる状況は地域によって差がある面もあり、民間専門家による対応が困難な地域については、必要に応じてこうした課題に普及指導職員が主体的に対応することも当面は必要である。

(3) 今後の事業運営の在り方

ア 事業運営の仕組み

今後の普及事業の展開に当たっては、上記5.(1)イの記述のように、

取組課題を重点化していくこととすべきであるが、重点課題を効率的に実施するためには、今後の事業運営においては、次のとおり、地域の要請の把握、技術や知識の整理、課題の絞り込み、事業実施の評価とその反映を徹底して実施することとすべきである。

まず、地域の森林所有者等森林・林業関係者や地域住民の要請を的確に把握することが必要である。その上で、これに対応する技術の現状について試験研究機関と連携して普及すべき技術や知識を整理し、必要であれば試験研究機関と森林所有者等と連携して現地に適用可能となる技術として適切に組み立て実証することが必要である。

次に、個々の普及指導職員は、一年間あるいは特定の目標期間に取り組む課題を絞って設定し、普及活動により到達すべき目標を可能な限り数量化して設定することが重要である。

次に、設定した目標に沿って普及活動の成果を定期的に評価することが必要である。評価の結果は活動の実施方針に的確に反映し、目標とした成果を達成するように適切に活動の方針を修正すべきである。

イ 地域における弾力的な事業運営

国にとっては、森林の公益的機能の効果が広範囲に及び、国民生活や経済活動に大きな影響を及ぼすことに鑑みると、森林整備の水準は一定以上に保たれる必要がある。一方、地方にとっては、経営感覚の優れた林業の担い手の育成、地域の特性に応じた森林施業技術の普及、地域材利用の推進等を通じ、地域環境の保全や地域経済の活性化を図る必要がある。

このため、国の林政上の基本的方向に即しつつ、地域の実情に即した普及を推進する観点から、国と地方が協同して普及事業を推進することとし、都道府県が普及事業を実施するに当たっては、統一した方針の下に実施されており、この仕組みは維持する必要がある。

しかし、木材生産、水源かん養、保健休養等の森林の多面的機能の発揮については、政策課題において、重視する機能が都道府県により大きな差があることから、都道府県が国の基本的な方向に即しつつも森林の多面的機能の発揮に関する各々の地域の直面する多様な課題に効果的に対応するため、「林業普及指導実施方針」において、地域住民の意向の反映も含めて弾力的に課題と対象者を設定して取り組むことも必要である。

また、普及指導職員の活動範囲としての普及指導区についても、県全体として重点化した課題への取組、川上から川下までの関係者の連携の下での取組や交通網の発達により、普及事業の活動範囲が広域化することを考

慮すると、活動範囲を画一的に普及指導区に固定する必要はないと考えられる。このため、普及指導区の廃止を含めた普及指導職員の活動範囲の柔軟な設定等による事業の弾力的運営を図ることが必要である。

(4) 組織体制の在り方と普及指導職員の養成方法

ア 組織体制の在り方

都道府県の財政構造改革等により人員削減が続いている状況の中、普及指導職員のうち、林業専門技術員(SP)では74%、林業改良指導員(AG)では82%(平成13年度)が一般行政事務を兼務し、普及指導活動を実施している。一般行政事務との兼務については、普及指導職員が関連する行政の動きを理解して、森林・林業の各種施策を活用して森林所有者等への普及を効果的に実施する上では有益と考えられるものの、直接森林所有者等に接して知識・技術を普及するという本来の普及活動の機会を制限するとともに、普及指導職員の技術・知識のレベルを低下させるとの懸念がある。

このため、都道府県においては、普及指導職員が基本的役割とその機能を十全に果たし、設定した課題について確実に成果を上げるとの観点から、例えば専任の普及指導職員を重点的に配置する等最も適切な配置や勤務体制が確保されるべきである。

イ 普及指導職員の資質と養成方法

技術と知識を組み立て実証し、関係者の連携・調整を図り地域に普及・浸透させていくことが普及事業の基本的役割であることを踏まえると、普及指導職員が十分な知識や技術を有しているとともに、地域の森林・林業に関する情報収集能力を持ち森林所有者等の要請を把握して普及すべき技術と知識を明らかにできること、関係者と接し、連携、調整を図る能力を備えていることが必要である。

今後、普及組織のより一層のスリム化が求められる中で、少数精鋭の体制で多くの課題に対応していくことが求められており、個々の普及職員が、その知識や技術あるいは連携・調整の能力を今以上に高いものとして備えることが必要である。このため、普及指導職員としての資格及び養成方法についてはこうしたことに対応するようその在り方について検討することが必要である。

また、現在のSPとAGの区分の下では、ともすれば、SPは、専門分野の調査研究を偏重し、技術と知識を森林所有者等へ普及する意識が弱くなるきらいがある。一方、AGは、SPへの依存も指摘されるとともに、専門的な技術と知識の水準や、人と接し連携・調整を図る能力あるいは経験が不十分と見られる場合が多い。さらに、こうした区分は、普及指導職員を弾力的に配置して地域の状況に即して取り組むべき課題に柔軟に対応する体制を作るとの観点から見ると支障となる面も考えられる。そこで今後、試験研究機関と普及指導職員の役割、SP、AGのそれぞれの機能と職員の配置の関係について改めて整理することが必要である。

なお、普及手当に関する規定の在り方については、こうした普及指導職員の新たな在り方の具体化とともに検討する必要がある。

(5) 国の関与の在り方

上記のような重点化、効率化の方向を踏まえ、林業普及指導事業交付金等国の関与の在り方について、更に検討する必要がある。