

長野県木曾郡の森林経営管理制度運営における広域連合の役割

筑波大学大学院生物資源科学学位プログラム 修士1年 ○江田 星來
筑波大学 生命環境系 立花 敏
東京農業大学 地域創成科学科 茂木 もも子

要旨

森林経営管理制度の運用において市町村の業務負担増加・人員不足が指摘されており、その対応策の1つとして広域連携が導入されています。本研究では、本制度における広域連携の役割及び各主体の連携構造の解明を目的に、全国で唯一「広域連合」の組織内に新設した森林整備推進室を中核に運用を進める長野県木曾郡を対象に、6町村、3森林組合、木曾広域連合の担当者へ聞き取り調査を行いました。その結果、森林整備推進室が実務全般に関わることで、6町村全ての業務量が軽減されていることが把握されました。

はじめに

「森林経営管理制度」(以下、本制度)は、現行の制度では行政が関与出来ない適切に管理されていない森林や所有者不明森林への対応として施行されました。本制度の運用については、運用の主体となる市町村の業務量増加や専門職員の不在等、市町村の人的資源の不足が重要な課題として指摘されています(香坂他2020、石崎他2022)。その対策として、複数市町村が協働で取り組む広域連携を立ち上げ、都道府県や森林組合等の協力を得て本制度の運用が行われています。本研究では、本制度について全国で唯一「広域連合」の組織内に新設した部署(森林整備推進室)を中核に運用を進める長野県木曾郡6町村を対象に、広域連携の構造と導入後の各主体への役割、推進における課題等を明らかにすることを目的としました(図1)。

仮説：業務委託や情報共有により市町村の業務負担軽減に貢献している リサーチクエスチョン
目的：森林経営管理制度における広域連携の一形態である広域連合の構造と各主体に与える効果の解明

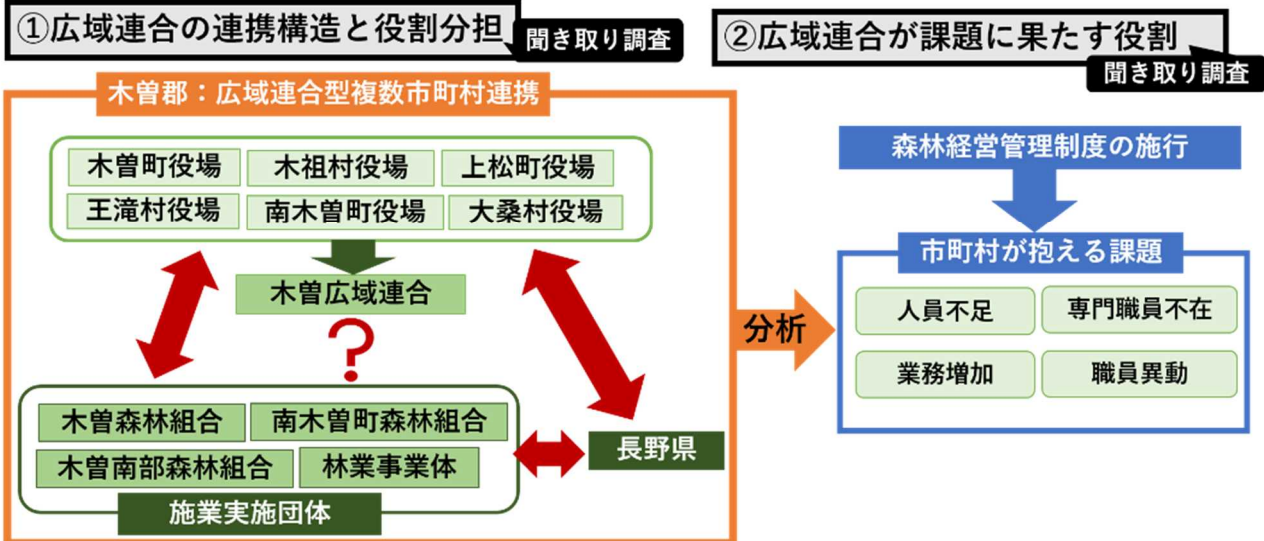


図1 本研究の概要

1 調査手法

本研究では、2022年8月17～19日に6町村役場の担当者及び木曽広域連合森林整備推進室（以下、推進室）の担当者、2022年11月7～8日に木曽地域振興局の担当者及び木曽郡内3森林組合の担当者を対象に聞き取り調査を実施し、本制度運用に関わる業務分担、他機関との情報共有等のやり取り、運用の成果や推進に向けた課題等について把握しました（表1）。聞き取り調査をもとに、本制度における対象地での連携構造について「ヒト・組織」「モノ・カネ」「情報」「業務」の4項目に着眼して分析を行いました。広域連合が果たす役割については、推進室が設置されなかった場合を想定した対応と現在の対応状況とを対比させながら聞き取り、その内容を評価しました。

表1 聞き取り調査対象一覧

調査日	団体名	担当	職位	担当者	組織分類
2022年8月8日 ¹	南木曽町役場産業観光課	農林係	林務担当係長	1名	町
2022年8月17日	木曽町役場建設農林課	森林政策係	森林政策係長	1名	町
	大桑村役場産業振興課	農林係	主任	1名	村
2022年8月18日	上松町役場産業振興課	農林係	課長、支援職員	1名	町
	木祖村役場産業振興課	林務部	職員2名	1名	村
	王滝村役場経済産業課	林業振興係	主任	1名	村
2022年8月19日	木曽広域連合	森林整備推進室	室長、推進係長	4名	広域連合
2022年11月21日	長野県木曽地域振興局	林務課普及林産係	課長補佐兼普及林産係長 課長補佐兼林務係長	6名	県
	木曽南部森林組合	業務課	主任	1名	森林組合
2022年11月22日	南木曽町森林組合	業務課	課長(民有林振興)	1名	森林組合
	木曽森林組合	業務課	課長	1名	森林組合

注1:南木曽町役場産業観光課のみオンラインで実施しました。

2 調査結果

(1) 木曽郡の概要

長野県木曽郡は、上松町、南木曽町、木祖村、王滝村、大桑村、木曽町の6町村で構成される地域で長野県西部に位置しています(図2)。木曽郡は、森林面積が144千haで森林率が93%と長野県内で最も高く、6町村全てに国有林が所在しており、国有林の割合が高い(89,135ha、62%)ことが特徴として挙げられます(図3)。また、周囲を急峻な山地に囲まれており、年平均気温が12℃、年降水量が2,400～4,000mmと長野県内でも降水量が多い地域です。一般社団法人全国過疎地域連盟及び木曽地域振興局によると、木曽郡6町村では人口が1980年から2040年の50年で半減すると予想されており、木曽郡全域が過疎地域に指定されていることから人口が少ない地域といえます。

木曽地域振興局によると、木曽郡の民有林の人工林率は48%と県平均の50%より低く、年齢構成では11～13年齢(林齢51～65年)が全体の56%を占めており、森林資源が充実しているが若齢林が少ない傾向があります。本制度となる私有林は45,722haで民有林の83%を占めています。

林業事業者は20事業者あり、個人事業主3、会社14、森林組合3で、従業員数は204名です。本制度における木曽郡の広域連携の位置づけとして、全国で唯一広域連合を用いて本制度を実施していることと、本制度導入に伴い広域連合内に専門組織(森林整備推進室)を設立したことが挙げられます。



図3 木曽郡の位置

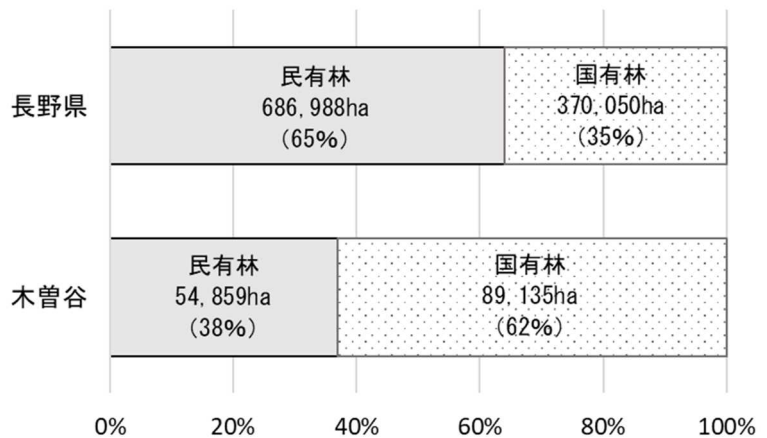


図2 民有林・国有林別の森林面積と割合

資料：長野県木曽地域振興局「第14期木曽谷地域森林計画書」より筆者作成。

木曽郡には、木曽森林組合、南木曽町森林組合、木曽南部森林組合の3つの森林組合があります。3つの森林組合は町村単位で管轄が分かれており、木曽森林組合は木曽町、木祖村、王滝村、木曽南部森林組合は上松町、大桑村、南木曽町森林組合は南木曽町を管轄しています(図4)。表2に示したように、3森林組合はそれぞれ特徴が異なります。民有林率、作業員数、管轄面積では木曽森林組合、不在村率では南木曽町森林組合が最も高くなっています。主要樹種構成では、北部はカラマツが多く、南部は広葉樹が多くなっているため、木曽森林組合ではカラマツ(50%)、木曽南部森林組合では広葉樹(48%)、南木曽町森林組合では広葉樹(40%)とヒノキ(37%)が優占しています。どの森林組合も担い手不足を最重要課題として捉えていました。

図4 木曽郡の3森林組合の位置

資料：中部森林管理局「木曽森林管理署」を引用し、木曽郡の各単位森林組合の管轄エリアを筆者が青線にて示しました。

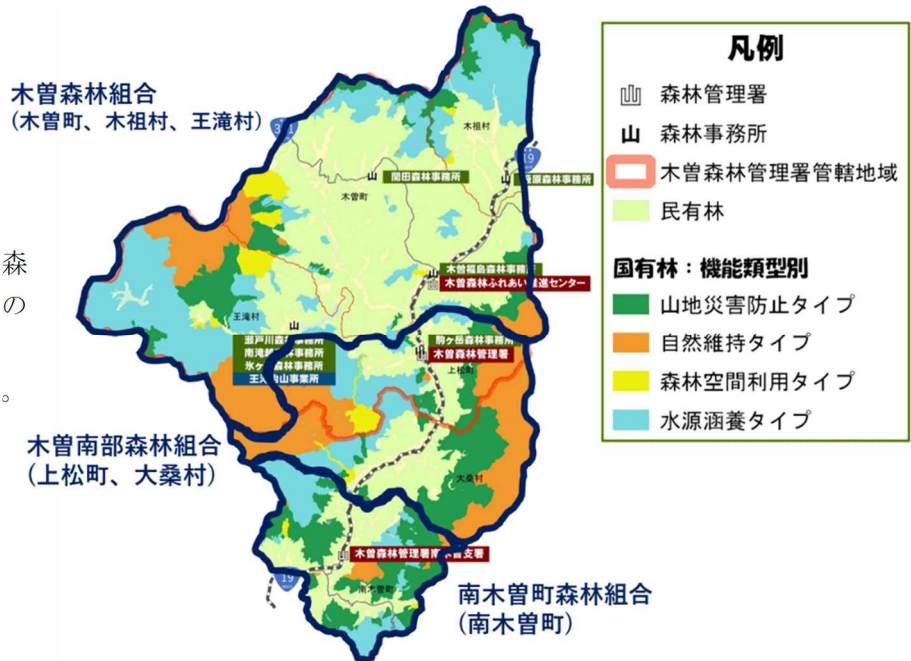


表2 木曽郡の3森林組合の概要

名称	木曽森林組合	木曽南部森林組合	南木曽町森林組合
管轄	木曽町、木祖村、王滝村	上松町、大桑村	南木曽町
管轄面積	97,501ha	38,216ha	20,266ha
国有林率	55.7%	74.3%	70.0%
組合員数	2,740名	1,060名	904名
不在村率	9.8%	12.6%	22.10%
作業員数	28名	11名 造林班表1名、生産班長1名	7名 (造林5名、生産2名)
作業班	造林3班、生産3班 (うち、特殊伐採1班)	班長以外の他作業員は 流動的	現在は造林のみ
主要樹種	カラマツ(50%) 広葉樹(22%) その他(28%)	広葉樹(48%) ヒノキ(27%) その他(25%)	広葉樹(40%) ヒノキ(37%) スギ(14%)、その他(9%)

注：聞き取り調査より筆者作成。

(2) 木曽郡の広域連合の経緯及び概要

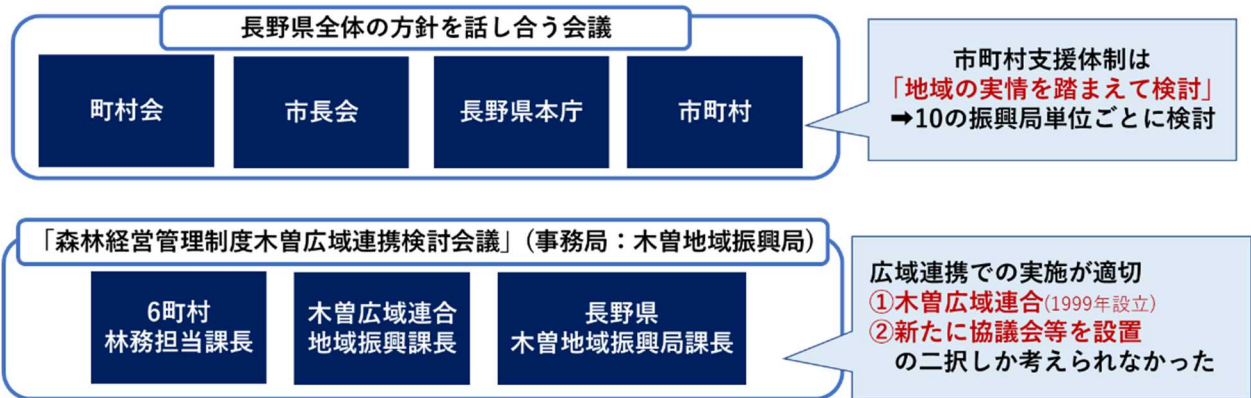
ア. 木曽郡の本制度における広域連携の導入経緯

木曽郡の本制度における広域連携の導入経緯を図5に示しました。本制度の施行に伴い、長野県全体で林業部門職員が不足していることと、市町村単独での制度運用が困難なことが課題に挙げられました。課題を受けて、長野県本庁と長野県全体の方針を話し合うワーキンググループを設置して議論を行った結果、「森林経営管理制度に対する市町村支援体制は、地域の実情を踏まえて検討する」とし、具体的には長野県内の10の広域圏ごとに検討する方針に決定したとのことでした。

木曽郡では、「森林経営管理制度木曽広域連携検討会議」を設置して、その会議を通じて広域連携での実施が適切との判断が下されました。具体的な実施方法として、1999年に設立した木曽広域連合内で実施するか、新たに協議会などを設置するかの2つの案が検討されました。最終的に、木曽広域連合からの同意を得られたこと、既存組織のため規約変更等のコストがかからないこと、既に地域住民との信頼関係があることから、木曽広域連合で実施することに決まり、具体的に事務を担当する森林整備推進室を木曽広域連合内に設置しました。森林経営管理制度木曽広域連携検討会議は、年に1、2回広域連合が主となって開催されており、主に木曽郡全体の本制度の運用方針、来年度予算の説明、各町村のアンケート結果や課題の共有、長野県庁森林経営管理支援センター職員からの本制度に関する情報提供を実施しています。推進室は、6町村の森林環境譲与税を用いた負担金を基に運用されています。

森林経営管理制度の施行

長野県全体で林業部門職員が不足、市町村単独での制度運用が困難



→①木曾広域連合で実施に決定 (木曾広域連合からの同意を得られた、既存組織のため規約変更等のコスト低減、信頼関係)
本制度の事務を担当する「森林整備推進室」を木曾広域連合内に設置

図5 木曾郡における広域連携導入の経緯

注：聞き取り調査より筆者作成。

イ. 木曾郡の広域連合の概要

広域連合とは、地方自治法上の広域連携の1形態で、「地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体のこと」です。広域連合の特徴として、法人格を有するため、独自財源保有や選挙による議会の設置が可能なこと、市町村のもつ情報を広域連合が取得可能なことが挙げられます。また、国や都道府県からの直接権限の委譲が可能な点が他の広域連携と大きく異なります。

木曾広域連合は、ケーブルテレビや消防の連携を目的に1999年に設立されました。現在は、森林経営管理制度を含めた合計33種類の業務を担当しています(図6)。職員数は134名(2022年4月1日現在)で、広域連合事務局が33名、広域消防

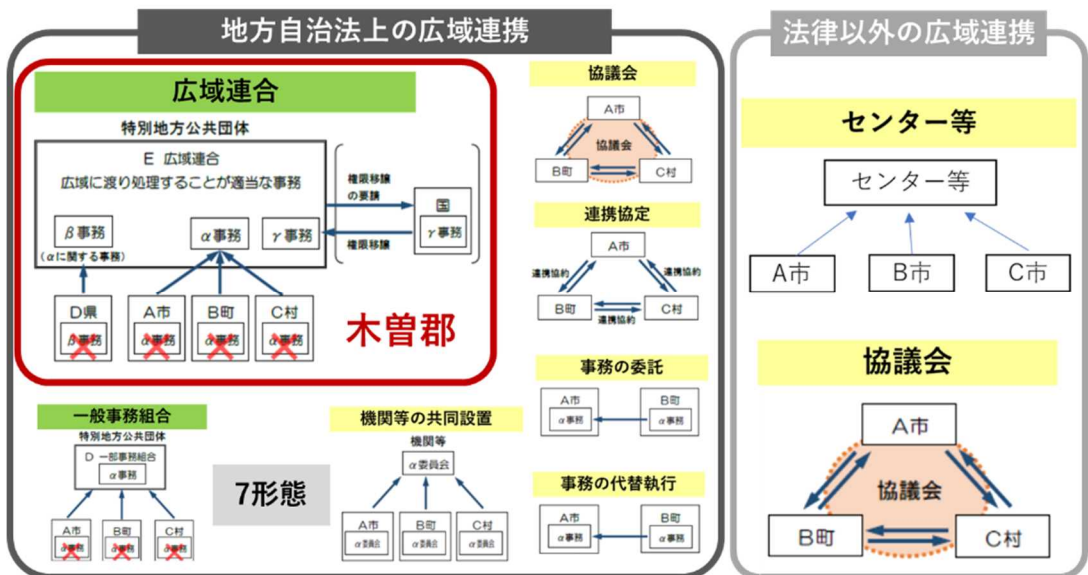


図6 広域連携の形態一覧及び木曾郡の連携形態

注：総務省「広域連携について」、名古屋市総務局「第3章広域連携の現状と課題」を参照し、筆者作成。

が69名、その他付属機関が23名と、広域消防職員が最も多くなっています。2022年8月時点で、推進室には木曾広域連合職員1名、大桑村からの派遣職員1名、長野県林業職OB職員2名が在籍し、6町村担当者と連携しながら本制度の運用を行っています。また、森林環境譲与税を用いた各町村の負担金により、大桑村からの派遣職員と県林業職OBの人件費などが拠出されていました。

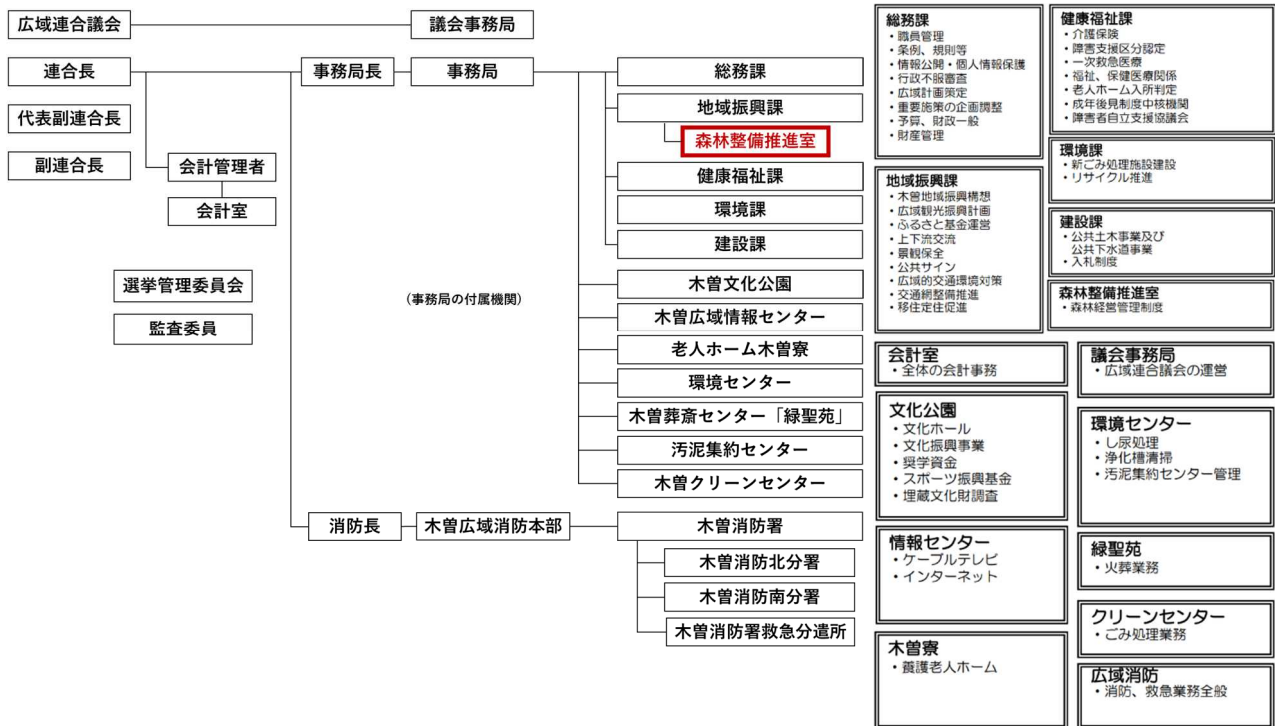


図7 木曾広域連合の組織図及び業務内容

注：木曾広域連合「木曾広域連合の組織 事務局及び付属施設等 別記」を参照し、筆者作成。

(3) 木曾郡の本制度における連携構造

木曾郡の連携における役割分担では、町村の担当者が計画作成等の運用方針や委託後の大枠を決める業務を担い、推進室が森林所有者への意向調査の準備や実施、集計、集積計画・配分計画の策定、説明会資料の作成及び森林所有者への説明等を行い、6町村における本制度の業務の大半を担当していました。木曾地域振興局は、林業事業体や町村職員への助言・指導などの主にアドバイザーとして機能していました。森林の具体的な施業などについては、管内の3森林組合が情報提供の主な担い手となっていました。林業事業体については、聞き取り調査時点では関与が認められませんでした。その理由としては、地域振興局の聞き取り調査より、林業事業体の業務は国有林事業が大半を占めており、民有林事業のノウハウが蓄積されていないためと指摘がありました。今後、林業事業体についても本制度における森林の委託先となることを想定して、木曾地域振興局が計画作成等の指導を行っていました。

木曾郡の連携構造について、「ヒト・組織」「モノ・カネ」「情報」「業務」の4項目に着眼して分析を行いました。「ヒト・組織」では、大桑村から森林整備推進室に職員を派遣していること、木曾広域連合と推進室を6町村が設立したことが挙げられます。「モノ・カネ」では、6町村の森林環境譲与税を用いて森林整備推進室の負担金を拠出しており、森林整備推進室の人材雇用や大桑村職員派遣者の賃金に活用されていました。「情報」では、6町村間での事例や業務情報の共有、森林整備推進室から6町村への進捗状況や森林所有者の情報提供、木曾広域連合と森林組合間での委託後の施業や現況の森林状況に関する助言、森林組合から6町村に意向調査森林の選出に関する助言が実施されています。木曾地域振興局からは

6 町村・木曾広域連合に制度関連の助言が行われていました。最後に「業務」では、6 町村から木曾広域連合への実務委託、木曾広域連合から 6 町村への結果報告や計画公告依頼、木曾地域振興局から林業事業体に本制度に関わる計画策定などの指導を行っていました。現在、森林経営管理制度関連では実施されていませんが、国有林事業などで人手が足りない場合に、林業事業体と森林組合間で連携して事業を行っており、今後連携が進む可能性が期待されていました。

3 考察

本制度における広域連合の役割について、推進室が実務全般に関わることで、6 町村全てにおいて業務量が軽減されていることを把握しました。また、広域連合を中核とする広域連携により、町村役場担当者が森林・林業関連の業務を初めて担当する場合でも推進室が関与することで円滑に業務を行えること、推進室の専門職員が継続的に本制度の運用に携わることでノウハウの蓄積や引き継ぎの容易さに繋がること等が分かりました。さらに、推進室が町村担当者と連携して森林所有者の個人情報を得て意向調査を行うため、課税台帳等の取り扱いという面でも業務負担軽減に繋がる可能性も示唆されました。

今後注視すべきこととして、集積計画策定後の施業委託先確保、本制度により新たに町村が管理する森林が生じた場合の業務増加への対応、意向調査や集積計画の対象拡大に伴う推進室への負担増加や町村との業務分担、広域連合での人材確保が挙げられます。

おわりに

木曾郡の本制度における広域連合の活用は、業務軽減、進捗状況の進展、情報集約化、業務効率化へ繋がり、6 町村の担当者の業務負担の軽減に貢献することが示唆されました。これらは、今後の本制度における連携について他地域が検討する上でも重要な成果になると考えています。本発表集では、各組織間の連携構造を中心に分析を進めたため、連携が果たす役割に関する詳細な分析は追加調査も検討しつつ実施していきたいと考えております。

謝辞

本研究に際して聞き取り調査にご協力を頂いた長野県木曾地域振興局、木曾広域連合森林整備推進室、上松町役場産業振興課、南木曾町役場産業観光課、木祖村役場産業振興課、王滝村役場経済産業課、大桑村役場産業振興課、木曾町役場建設農林課、木曾森林組合、南木曾町森林組合、木曾南部森林組合の御担当者の皆様にこの場を借りて厚く御礼を申し上げます。

参考文献

- ・石崎涼子・鹿又秀聡・笹田敬太郎. 市町村における森林行政担当職員の規模と専門性—市町村森林行政の業務実態に関するアンケート調査(2020年実施)結果より—. 2022. 日林誌104:214-222頁
- ・香坂玲・大澤太郎・内山愉太. 森林環境譲与税を介した都市—農山村連携—埼玉県秩父市と東京都豊島区の事例から—. 2020. 日林誌102(2):127-132頁
- ・星野敏. 市町村の広域連携による地域活性化の課題と展望—中国山地県境市町村連絡協議会(県境サミット)の事例から—. 2001. 農林業問題研究141:185-188頁
- ・古谷賢一. 木曾広域連合による森林環境譲与税を活用した森林経営管理制度の推進. 2021. 林業普及改良普及双書199『続・実践事例に見る市町村等の森林環境譲与税活用術』:134-144頁
- ・江田星來・立花敏・茂木もも子. 森林経営管理制度における広域連携の役割—長野県木曾郡を事例に—. 2022. 林業経済学会2022秋季大会発表要旨集:7頁

- ・一般社団法人全国過疎地域連携．長野県．<https://www.kaso-net.or.jp/publics/index/47/>（2023年2月27日参照）
- ・木曾広域連合．木曾広域連合の組織 事務局及び付属施設等 別記．
<http://www.kisoji.com/kisokoiki/organization/sosiki.html>（2023年2月25日参照）
- ・木曾広域連合．木曾広域連合の概要．
http://www.kisoji.com/kisokoiki/organization/about_kisowidearea.html（2023年2月26日参照）
- ・総務省．広域連携の現状と課題について．1-50頁
- ・総務省．広域連携の仕組みと運用について．2013．内閣府消費者委員会地方消費者行政専門調査会報告書資料9～資料10：47-55頁
- ・総務省「広域連携について参考資料」https://www.soumu.go.jp/main_content/000663947.pdf（2023年2月28日参照）
- ・総務省第32次地方制度調査会．2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために 必要な地方行政体制のあり方等に関する答申（令和2年6月26日告示）．2020．1-27頁
- ・中部森林管理局．木曾森林管理署管内概要．<https://www.rinya.maff.go.jp/chubu/kiso/index.html>（2023年2月27日参照）
- ・長野県林務部．令和4年度長野県林務部業務概要．2022．1-47頁
- ・長野県木曾地域振興局．第14期木曾谷地域森林計画書（木曾谷森林計画区）．1-140頁
- ・名古屋市総務局企画部．第3章広域連携の現状と課題．
<https://www.city.nagoya.jp/somu/page/0000046654.html>（2023年2月27日参照）
- ・林野庁森林利用課．森林経営管理制度に係る取り組み事例集Vol.2．2021．1-158頁
- ・林野庁．森林経営管理法（森林経営管理制度）について（2020年4月策定）．
<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/keieikanri/attach/pdf/sinrinkeieikanriseido-24.pdf>（2023年2月27日参照）
- ・若生幸也．広域連携手法のメリット・デメリットと活用イメージ．2018．地方財務8：198-205頁