

「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(素案)

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在り方の見直しの必要性
3. 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基本的役割と機能
 - (2) 林業普及指導事業の取り組むべき課題
 - (3) 地域における弾力的な事業運営
 - (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(素案)

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、林業技術の向上、林業経営の合理化、森林の整備等を通じて、林業の振興と森林の有する諸機能の高度発揮に資することを目的として、都道府県の普及指導職員が森林所有者等に直接的に、森林・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う事業である。

普及事業は、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必要性から、国と都道府県との調整を図りつつ、統一した方針の下で、国と都道府県の協同事業として実施してきた。また、昭和24年の制度発足当初から、試験研究機関と個々の森林所有者等との橋渡し役という役割を担い、開発された技術を地域の条件・特性に応じた実用的技術として移転を図ることによって、森林所有者等の林業技術の向上等に向けた自主的な取組を助長し、我が国林業の発展に大きく貢献してきた。

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、森林の多面にわたる諸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、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いる。また、地球温暖化防止のための気候変動枠組条約京都議定書において、森林が温室効果ガスの吸収源として位置づけられたことにより、地球温暖化防止の観点から適切な森林整備と木材の利用推進を図っていくことが林政の重要な課題となっている。

「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3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在り方の見直しの必要性

これまで普及事業は、昭和20年代には、伐採後の適切な更新の普及、民有林経営の近代化を通じた山村経済の向上により、荒廃した林地の復旧と明るい山村づくりに貢献した。昭和30～40年代には、集材機やチェーンソー等の林業機械及び造林木の優良品種の導入等により、林業の生産性を高め林業者の所得向上に貢献した。また、昭和50年代以降は、林業技術の向上や担い手の育成等の取組を通じ森林整備の推進や森林・林業を巡る社会的ニーズにも対応し、貢献してきた。このように、普及事業はその時々々の林政の課題に対応しつつ事業を運営してきており、その結果、1千万ヘクタールに及ぶ人工林の造成、林業と農業あるいは特用林産物の生産と組み合わせた複合経営の推進、森林施業計画認定面積の拡大等の成果を挙げてきたところであり、現在は、森林整備を受け皿とした新規雇用創出対策、森林・林業教育の推進等にも領域を広げて活動しているところである。

以上のように、普及事業では、これまで時代に応じた多様な要請に応え一定の成果を挙げてきたが、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。

一方、林政においては、人工林単層林を適切に育成複層林へ移行させる等による森林の有する多面的機能の持続的な発揮、木質資源の循環的利用の推進に

よる林業の持続的かつ健全な発展と林産物の供給及び利用の確保をはじめとして、森林の整備等の森林吸収源対策の推進、都市と山村の共生・対流の推進等が重要な課題となっている。

このような状況で、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、普及事業のより一層の重点化、効率化を図る必要があると考えられる。そのためには、普及事業としての特質は何か、他の行政組織では対応し難い分野は何かを明確にして、活動内容をそこに重点化し、効果的な事業の実施を図ることが必要となる。

このため、普及事業の基本的役割について改めて検討し、その在り方の見直しを行うとともに、普及事業の取り組むべき課題についても明らかにする必要がある。検討においては、国と都道府県との協同事業としての意義、必要性について明らかにするとともに、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べきである。

また、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についても検討する必要がある。

3．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基本的役割と機能

普及事業は、制度発足以来、都道府県の普及指導職員が森林所有者等に直接的に、森林・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、林業経営の合理化、森林の整備等を促進し、林業の振興や森林の有する諸機能の高度発揮を図ってきた。

具体的には、林業経営、造林、森林保護、林産等個々の専門分野での専門的知識と技術を有する普及指導職員が、試験研究機関で開発された人工林の育成手法や病虫害の防除方法等林業、林産業に関する様々な分野の技術を地域の条件・特性に応じた技術として組み立て、実証し、森林所有者等に移転してきた。また、こうした技術を地域に広く浸透させ、関係者の連携を促して、地域材や特用林産物の産地形成等様々な課題への取組に貢献してきた。

このように、普及事業は、資格試験により技術の水準を認定された普及指導職員が、地域に適用可能な技術を身につけて直接森林所有者等と接することにより担ってきており、これまで、普及活動の対象である森林所有者等関係者からは、その技術力を裏付けとした人間関係及び行政としての公平・中立的な立場に基づいて信頼を得てきたと考えられる。

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、技術を持った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、試験研究機関で開発された高度な技術を普及し地域に浸透させていくことであり、これが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。

こうした基本的役割の下での基本的機能については、以下のように考えられる。

検討に当たってはまず、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。森林所有等に内在する責務として、まず、森林所有者等の自助努力により、森林が適性に整備、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。しかしながら、林業を巡る厳しい情勢の中で、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や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、教育的手段により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的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。

森林所有者等の技術を向上し地域の森林・林業の抱える課題に対して技術的な打開策をもたらすためには、普及事業は、試験研究成果を地域の条件・特性に応じた実用的技術として組み立て、実証した上で森林所有者等に普及させる必要がある。林業分野における試験研究と技術開発は、主として公的試験研究機関で行われるが、これらの成果を現場に適用するためには、その現場実証の過程が必要である。例えば、新たなキノコの人工栽培方法を確立するために、地域で得られるほだ木や人工培地の特性、地域の気象条件等に合わせた栽培方法を検証していくことが必要であり、害虫被害の防除については地域の害虫の発生型や林木の特質、気候条件等に応じた防除方法の検討が必要となる。このため、地域の試験研究機関と地域の林業の関係者とがそれぞれの分野で専門的な知識・技術を有する普及指導職員と連携して、基礎的な成果を現地に適用可能な技術となるよう検証し、改良を加え、地域の技術体系として組み立てることが必要である。このことは、技術を持った専門家集団としての普及指導職員が果たすべき最も基本的な機能といえる。

また、こうして得られた地域に適合した技術を直接森林所有者等に指導し移転するとともに、地域の中で面的な浸透を図ることにより初めて、地域全

体としての課題の解決につながるものであり、そのためには、大学・民間を含めた試験研究機関、地方自治体、森林組合、民間事業体、森林所有者等森林・林業の関係者が連携し、それぞれの役割を果たして取り組むことが必要である。このためには、関係者の合意形成を図り連携・調整を促す役割が必要であり、これが直接的に人と接することを基本的役割とする普及事業に必要な機能である。

(2) 林業普及指導事業の取り組むべき課題

ア 検討の視点

普及事業に対するニーズが多様化してきている中で、普及事業は、森林所有者や森林組合、市町村職員等林業に関わっている者のみならず、新規参入者、児童生徒、教育関係者、森林ボランティア、一般市民等幅広い対象に対する多様な課題について取り組んでいる。

普及事業の効率的推進の観点から、重点的、効率的に事業を実施していくことが必要であり、今後、普及事業が取り組むべき課題及び普及事業の関わり方の程度については、上記3.(1)に記述した基本的役割と機能に照らして、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、効率的であるか。

市場メカニズムに委ねるべき課題かどうか。

イ 林業普及指導事業の取り組むべき課題について

高度な技術支援

現在林業活動が停滞している背景には、立木価格が低迷しているため、林業の収益性が大幅に悪化し、林業経営意欲が低下しているという事情がある。こうした状況の下で、森林所有者等に施業実施を促すためには、高性能林業機械を用いた効率的な作業システム、効率的な木材乾燥技術、新たなキノコの栽培方法等、費用削減、付加価値増大をもたらす実用的技術を森林所有者等に普及することが重要である。

また、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森林の多面的機能発揮のための森林施業等森林の多面的機能発揮に資する高度な技術の普及は新たな林政の展開に即して今後ますます重要となっていく

る。

こうした技術は、試験研究機関の成果を地域の条件・特性に応じた技術として実証し、地域に適用可能な技術として組み立てた上で、森林所有者等に普及する必要がある。

このような課題の取組は、森林所有者等の自発的努力に期待できる状況になく、また、このような課題を担う者は、十分な知識と技術の水準を有することが不可欠であり、一般の行政職員がこれらに対応することは困難である。さらに、林業の採算性が悪化する中では、こうした課題を市場メカニズムに委ねることも困難であり、一定水準以上の知識と技術を有する普及指導職員がこうした課題に主体的に取り組んでいくことが最も適切である。

更に、森林を管理経営していく上で、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等個々の森林所有者等が日々直面する問題は数多くある。こうした場合、森林所有者等が相談できる民間の専門家はほとんど発達していないのが現状であることから、技術を有して直接森林所有者等に指導する機能を持つ普及指導職員が中心となってこうした課題に対応する必要がある。

地域の関係機関等の連携による取組の推進

間伐の促進、木材の流通加工体制の整備による地域材の産地形成、特用林産物の利用推進等地域全体としての林業振興のための課題については、林業、木材産業、流通、販売の関係者等川上から川下まで地域の幅広い関係者が連携して取り組むため、求められる技術・知識を地域に浸透させる必要がある。このためには関係者を調整して合意形成を図り、役割分担を明確にした取組体制を作って対応することが必要である。

このように関係者が多岐にわたる課題の取組は、中立的な立場で関係者の利害の調整を図るという意味で公益・共益的な視点で取り組むことが必要であり、行政としての普及事業が主体的に取り組むことが最も適切である。

地域の行政施策実施に対する支援

新規就業者確保対策、管理放棄された森林を含む地域ぐるみでの森林管理の体制づくり、都市と山村の共生・対流の促進、森林環境教育やボランティア活動の促進による社会全体で森林整備を進める機運の醸成等は、近

年の林政上の重要な課題となっている。こうした施策の実施のためには、必ずしも普及指導職員の技術水準が必要とされとは言えず、原則として市町村を含めた一般行政が対応することが適当であると考えられる。技術水準については、例えば、技術系の一般行政職員や組合員に対して森林の管理経営の指導を実施している森林組合職員等で対応可能と言える。

但し、こうした課題の実施においては、森林所有者、一般市民、他産業従事者等下流域も含め多様な関係者の合意形成と連携が不可欠であり、普及指導職員が有する連携・調整の機能を発揮することにより支援することも想定される。

また、新規就業者確保対策や森林環境教育、ボランティア活動促進等の課題については、直接人に接して行う指導という点が要求されることから、地域の実情に応じて普及指導職員が指導者養成等技術的支援に関わることが適当であると考える。

その他

林業においては、産業としての脆弱性により、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といえる。このため、普及事業は、経営面や技術面での助言を与えるものとして森林所有者等にとって必須となっている。

こうした中で、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いる。

効率的な普及事業の運営のためには、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、市場メカニズムに任せの方が、専門的な知識・技術を効率的に森林所有者等に移転させることが可能と考えるべきである。普及指導職員は、これらに関する知識・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に役割を限定するのが適切である。

しかしながら、市場メカニズムで対応できる状況は地域によって差があ

ることから、地域の実情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必要がある。

(3) 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、地域の重点課題の解決、地域の特性に応じた実用的技術の普及指導等を通じ、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、都道府県の直面する多様な課題に対応するため、都道府県が、国の基本的な方向に即しつつも、「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するとともに、普及方法についても地域の実情に即して最も効率的効果的な手法を用いて実施できることとすることが必要である。

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性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

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、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の活動をする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。しかし、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

有益とも考えられる。

このため、都道府県においては、地域の実情に合わせて、普及指導職員が基本的役割とその機能を十全に果たすために、最も適切な配置や勤務体制が確保されるべきである。

また、これからの普及指導職員には、専門的技術に関する調査研究を行うスペシャリストと、林業者に接して知識・技術を普及する地域のアドバイザー、及び関係者の連携・調整を図るコーディネーターという職能が求められる。

技術を持った専門家集団である普及指導職員が関係者の連携・調整を促進し、試験研究機関で開発された高度な技術を普及し地域に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、スペシャリストはもちろん、アドバイザー、コーディネーターとしても普及指導職員が十分な知識や技術を有していることが必要である。また、今後、森林の有する多面的機能の持続的発揮に必要な、複層林施業に関する技術、生物多様性に配慮した森林等多様な機能の発揮に向けた森林を整備する技術等一層高度な技術が要求されてくる。

従って、普及事業を実施する組織体制の検討に当たっては、高度な技術レベルを有した普及指導職員を継続的に確保・供給するとの観点から、S、P、A、Gという従来の普及指導職員の区分にとらわれず、その任用、資格の在り方について検討するとともに、普及指導職員の資質向上及び養成の方策について十分検討していくことが必要である。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、
普及指導職員の必置規制
林業普及事業交付金
について、更に検討する必要がある。