

林業普及指導事業の今日的展開

関岡東生（東農大）

要旨： 森林・林業再生プランに位置づけられる日本型フォレスター制度の具体化が進められるに伴い、普及制度も大きな影響を受けることとなり、わが国における林業普及指導事業は大きな転換期を迎えつつある。本研究では、1956年に実施された林業経営指導員との職務統合、1982年の普及関連予算の定率補助方式から定額交付方式への切り替え、1991年の森林法改正による影響、2001年の森林・林業基本法制定、2004年の小泉構造改革等による影響等の歴史を振り返ることから、現在迎えつつある転換について若干の考察を行った。その結果、わが国における林業普及指導事業が、森林計画制度の影響を強く受けてきた歴史を確認するに至った。

キーワード： 林業普及指導事業、森林計画制度、日本型フォレスター、森林・林業再生プラン

Abstract : The realization of forester system in Japan resulting from designated the forest-forestry reproduction plan is now on the way. In consequence, extension service systems about forest are much influenced by the situation, and forestry extension service are now standing at the crucial turning point. In this paper the following problems will be discussed in the historical context and some investigations and comments will be made on the changes from which we are suffering for the moment. (1) the synthesis of forestry extension officer with forestry management officer in 1956. (2) the drastic change of subsidiary system about forest management in 1982. (3) quite a few influence by the amendments of Forest Act in 1991. (4) Constitution of Basic Law for Forest and Forestry in 2001. (5) the impact on forest and forestry by what is called “Koizumi Structural Reform”.

Key words : forestry extension service, forest planning system, forester, forest-forestry reproduction plan

I はじめに

森林・林業再生プランに位置づけられる日本型フォレスター制度の具体化が進められ、林業普及指導事業（以下、普及事業）が大きな転換点を迎えつつあることから、わが国における普及事業の展開過程を整理・再確認し、今回予定されている転換について考察する必要がある。

わが国における普及事業は、国と都道府県行政との協働事業として1949年に開始され、事業名称を度々変化させながらも、一貫した制度として現在に至る（現在の事業名称は「林業普及指導事業」）。

林野庁では同事業を「林業技術の改善、林業経営の合理化、森林の整備等を促進し、林業の振興を図るとともに、森林の有する諸機能の高度発揮に資するため、都道府県に林業普及指導員を置き、これらの者が森林所有者等に対し、林業に関する技術及び知識の普及と森林施業に関する指導等を行う事業」(1)として定義している。

同事業では、制度発足以来現在にいたる普及担当者の職務として、①森林管理および林業経営の主たる担い手と従事者を見定め、彼らの必要とする情報と技術とがど

のようなものであるのかを把握すること、②国および都道府県に試験研究機関を設置し、担い手及び従事者の必要とする情報の蓄積と技術の開発を行うこと、③蓄積された情報と開発された技術を森林管理・林業経営の現場に還元すること、の三点が定められている。

また、同事業は、独立した根拠法をもたず、森林法および森林・林業基本法を根拠法として展開し、それぞれ以下のような位置づけが与えられる。

森林法上では第14条において、「都道府県に林業普及指導員を置き、その都道府県の職員をもって充てる」として普及担当職員の必置義務が明記され、①試験研究機関と密接な連携を保ち、専門の事項について調査研究を行うこと、②森林所有者その他林業を行う者又は林業に従事する者に接して林業に関する技術及び知識を普及すること、③森林施業に関する指導を行うこととされる。

一方、森林・林業基本法上では、第14条において、「国は、森林、林業並びに林産物の流通及び加工に関する技術の研究開発及び普及の効果的な推進を図るため、これらの技術の研究開発の目標の明確化、国、独立行政法人、

都道府県及び地方独立行政法人の試験研究機関，大学，民間等の連携の強化，地域の特性に応じた森林及び林業に関する技術の普及事業の推進その他必要な施策を講ずるものとする定められる。

II 林業普及指導事業の発足

まず，わが国における普及事業の発足の経緯を振り返っておきたい。

同事業は，1949年にGHQ（NRS）の勧告により発足し，発足当初は農地改革を基調に農村の民主化に重点をおくものであった。当初は，農・林・養蚕・水産部門を一括した計画を構想したが，別建てで実現することとなり，その際に，農村生活分野は農業技術分野と併せて農業普及が担うこととなった経緯を有する(2)。しかし，実際の制度運用に際しては国益を優先する性格を強く持ち，1949年の林野庁長官通達では「森林所有者とその他の林業者はその森林から，林産業者はその企業から，何れも現在より一層多くの収益を挙げ得るよう導かなければならない。併しながら，如何なる場合といえども国民経済上の立場から公益性が優先することを忘れぬよう普及の徹底を期し，その措置が実施されなければならない」(2)ことが明記されている。

1951年の森林法改正によって法的根拠をもつに至るが，国益優先の姿勢に変化は見られなかった。この時期の普及事業にNRSが大きな影響を与える。NRSは，わが国林業行政に対し「農山村民の生活意識の近代化を図り，自主的に考える農民を育成することが肝要である」という示唆を与えた。これを受け，1953年には「民有林の経営を改良して，その私経済を向上するとともに，農山村民の自主性を確立して明るい豊かな農山村を建設する」ことが新たな目的として定められ，普及事業は教育事業であることが事業要項に明記されることとなる(1)。つまり，同事業に教育的手法が加味され，農山村経済の振興，農民生活の向上・安定を主眼とする方向性をもち，林家の私経済を優先する事業として再スタートしたのである。

II 林業経営指導員との職務統合

前述の様相は，早くも1956年には，転機を迎えることとなる。森林計画制度との融合である。

森林計画制度（以下，計画制度）は，1951年の森林法改正を機に1952年にGHQの勧告をもとに発足した制度である。当時，計画制度においては，国家の利益のために林業計画が編成され，遂行されることを確実にするため，森林区に1人またはそれ以上の林業技術者を置くこ

とというGHQの勧告が出され，これに基づいて林業経営指導員がA級，B級，C級の三区分をもって設けられたが，1956年の林野庁長官通達によって，計画制度の意図する内容を個々の林業家に理解せしめ政策への積極的協力を得るためには，普及事業と計画制度というダブルスタンダードの存在は望ましいものではなく，両者の統合が必要とされたのである。この通達を受け，同年中には，当時普及事業に位置づけられた林業専門技術普及員と計画制度に位置づけられた林業経営指導員（A級）が統合され，林業専門技術員（Sp）に，地区林業技術普及員と林業経営指導員（B・C級）が統合され，林業技術員（Ag）へと変化した（図-1参照）(3)。

この変化は，造林・林道等の公共事業の監督，補助金関連の検査業務が普及担当職員の業務に付加されるという事態を招き，その結果として，経営指導員は「監視人」，普及員は「相談相手」という林家との関係を阻害・破壊するとともに，試験研究機関に置いても現場の欲する研究が困難になる等の弊害をもたらすものであった。

III 林業基本法下の林業普及指導事業

1964年に林業基本法が制定され，翌1965年には林業構造改善事業が開始される等，いわゆる基本法林政が展開することとなると，普及事業も転換を求められることになる。具体的には，普及担当職員の分掌として林業構造改善事業の計画・立案・指導が付加されることとなり，施業計画認定制度から団地共同施業制度（1968年，1972年，1974年）に関する業務とも相俟って，主たる普及対象として措定されていた個別林家の私経済の向上をサポートする業務にも増して，国家林政の浸透を図る「行政事務のエージェント」としての性格を強くすることとなった。これは，先に見た「職務統合」の弊害が強化されたと捉えることができよう。

こうした中であって，「林業普及指導実施要領」が1973年に制定される。そこでは，森林施業の多様化，林業経営の改善を図るための各種対策事業の進展と，造林から生産・販売に至る一貫した技術体系の開発および普及といった当時の要請に対応することが明記されている。

こうした動向に対しては，①環境保全と森林の公益性に関する要請の高まり，②過疎化や脱林業化に伴う後継者難，③除間伐の不振等，当時の直面する課題に普及事業が応えられていないとする指摘が各方面から出されている(1)。こうした課題を阻む要因としては，①普及対象との接触が希薄なものとなっている，②普及事業に地域対策的視点が欠如している，③普及担当職員の資質に不

足する面が多い、④予算上の制約のため十分な活動が期待されにくいといった諸点が指摘された(1)。

IV 臨調行革路線下の普及事業

次いで普及事業の変貌を余儀なくしたのは 1980 年代に顕在化する国家の財政難であった。

第二次臨時行政調査会の答申が 1982 年に示されると、そこでは、地方公務員に対する人件費補助は 2 年以内に一般財源措置に移行することが勧告された。普及事業においては、地方固有の事務として地方税や地方交付税等の一般財源から支出すべきであることなどを理由に、普及指導員の設置および活動に必要な経費について、定率補助方式から定額交付方式への切り替えがなされ、実質的な予算削減を招いたのである。

さらに、翌 1983 年には、林野庁が「林業普及指導推進要綱」を定め、高度技術の普及定着、林業後継者等の担い手の確保等と併せ、広く一般に森林や林業についての普及活動を行うことが示され、普及対象が一般市民にまで大幅に拡大され、従来からの普及対象である個別林家とのさらなる乖離が進行することとなった。

V 流域管理システムの登場と普及事業

1991 年に森林法が改正されると、森林計画制度の具体的実行プランとして「森林の流域管理システム」が登場

する。これに伴い、「地域の合意形成の実行主体」として林業普及制度が位置づけられることとなり、国家財政の破綻に伴って浮上した「国民参加」路線の中で、都市と農山村の交流促進も普及担当職員の業務として課されるに至った。具体的には、「体験の森整備事業(1991 年)」が業務の一つに位置づけられるとともに、「森林・林業教育」の推進と強化(1995 年)が業務の柱の一つとして付加された。その結果、普及事業はそれまで以上に、林野行政の主要施策に翻弄されるとともに、普及対象の拡大がさらに進展し、本来の普及対象であった林家・林業者との乖離の一層の進展を余儀なくされた。

VI 森林・林業基本法の制定と普及事業

2001 年に林業基本法が全面的に改正され、森林・林業基本法制定された。産業振興法としての性格を強く持った基本法体系が、「環境」法体系へと大きな転換を遂げたことになる。この転換は、農林業(農山村)切り捨て基調の顕在化を直截に意味するものであったが、普及事業についてもこの影響を強く受けることとなった。

森林・林業基本計画には、普及事業については「指導的林業者等を対象とした重点的な普及、自然条件や個々の林業経営の実態に即したきめ細かな普及等に勤めるなど、地域の特性に応じて効率的かつ効果的に推進する」ことが定められ、普及対象の選別化を企図した変化と、

表-1. 交付金総額および担当職員数の推移
Table-1 Transition of national subsidy and the number of the person in charge about forestry extension service

単位、上段：百万円、下段：人

区分	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
交付金総額	4,173	4,089	4,008	3,635	3,384	2,999	520
対2000年比	100.0%	98.0%	96.0%	87.1%	81.1%	71.9%	12.5%
担当職員数	2,198	2,163	2,122	2,046	2,006	1,811	1,638
対2000年比	100.0%	98.4%	96.5%	93.1%	91.3%	82.4%	74.5%
区分	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	
交付金総額	520	520	520	520	443	363	
対2000年比	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	10.6%	8.7%	
担当職員数	1,539	1,434	1,425	1,398	1,370	1,353	
対2000年比	70.0%	65.2%	64.8%	63.6%	62.3%	61.6%	

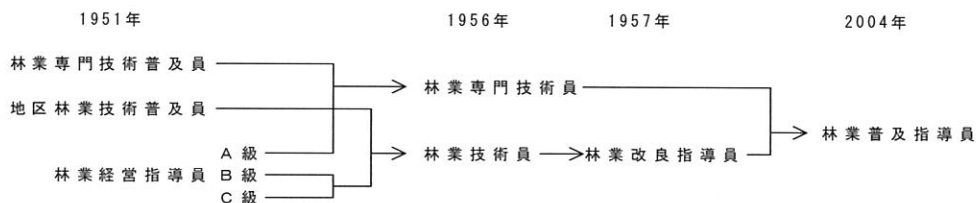


図-1 担当職員の職務統合
Fig-1 Transition of the person in charge about forestry extension service

従来、農山村住民の生活を支える基幹産業の一つであった木材生産としての林業からの撤退をも含む内容が示されている。

さらに、2004年には、財政危機を背景とする、いわゆる「三位一体の構造改革」と呼ばれる小泉内閣による経済構造改革が示され、①国庫補助負担金の廃止・縮減、②税財源の移譲、③地方交付税の一体的な見直しが実行されることとなった。

当然のことながら普及事業もこの影響下におかれ、普及担当職員数の減少・普及指導事業交付金の減額（2006年度開始）として問題が顕在化することとなった。

その結果、2012年には、表-1に示されるように、交付金総額において、僅か8.7%（対2000年比）にまで減額され、担当職員数も61.6%にまで減員されている。また、図-1に見られるように、林業専門技術員（Sp）、林業改良指導員（Ag）の区分を廃し、林業普及指導員（Ag）への一本化も実行に移されている（2004年決定、2006年より実施）。

Ⅶ 森林・林業再生プランが普及事業に与える影響

これまで概観してきたように、林業普及指導事業は森林計画制度に包摂されながら業務範囲は拡大の一途を辿り、一方では、国家の財政難の中にあって予算（交付金）は激減するという極めて厳しい状況下におかれ、その結果として普及対象との乖離が進展するという悪循環までもが生じている。いわば、林家・林業者の私経済を支える制度としての普及の本質からの乖離の歴史を歩んできたと評しても過言ではないだろう。

こうした中で、2009年に森林・林業再生プランが打ち出された。これは、路網の整備、森林施業の集約化および必要な人材育成を軸として、効率的かつ安定的な林業経営の基盤づくりを進めるとともに、木材の安定供給と利用に必要な体制を構築し、日本の森林・林業を早急に再生していくための指針として出されたものであるが、これもまた、森林計画制度の具体的実行プランとしての位置づけを与えられている。同プランは、日本経済の成長を目的とした国家政策として、翌2010年に民主党政権下において登場した「新成長戦略」にも組み込まれることとなった。

同プランにおいては「人材育成マスタープラン」が提唱された。これは、林野庁が森林・林業再生プランに基づいて設定した人材育成計画であり、効率的な森林経営に必要な能力を持った人材を戦略的・体系的に育成するための基本的な計画として作成された。生物多様性の保全等、森林の公益的機能の発揮を確保しつつ、高性能林

業機械を活用した作業システムの導入・運用、これらに必要な路網のルート設定や開設、小規模森林所有者の森林をとりまとめる施業の集約化等を進めていくために必要とされる、専門的かつ高度な知識・技術を備えた人材の育成が狙いとされている。

さらにこの人材育成マスタープランにおいて位置づけられる人材の一つとして「日本型フォレスター」が挙げられている（2013年度より実施予定）。

「日本型フォレスター（以下、フォレスター）」は、市町村森林整備計画の策定支援を通じて、地域の森林づくりの全体像を描くとともに、市町村が行う行政事務の実行支援を通じて、森林所有者等に対する指導等を行う人材として指定されるが、実際の資格認定にあたっては、普及指導資格の認定試験制度上に位置づけられることが決定されている。具体的には、普及指導員資格の専門項目の一つとして「地域森林総合監理（仮称）」を新設し、当該試験の合格者の内、フォレスター業務への任用を希望する者が登録されるという形態が想定されている。

この運用に関する詳細は未決定であるが、①フォレスター制度の運用に関わる予算措置の問題、②普及員資格としての「地域森林総合監理（仮称）」の活動の場・機会の有無等、検討を要する課題は山積している。

また、准フォレスター研修の内容には、林家の経営診断や経済分析の項目は設けられておらず、市町村森林整備計画の策定の主体としてのフォレスターの育成に関して不十分さも否めない等の問題も散見される。

本来の普及対象たる森林所有者の現状を把握し、経営意思を尊重することの重要性が依然として存在する中であって、業務内容の拡大、それと相反する傾向としての予算や人員の削減等が、今回再び繰り返されたこととなり、わが国の普及事業は、現在、再度の転換点を迎えている。この転換が如何に今後の普及事業に影響を与えるかについては継続的な研究が必要とされるが、仮に、森林・林業再生プランおよびフォレスター制度がいかに期待しうる制度であったとしても、本来の普及制度を圧迫することになれば、それは問題視しなくてはならない。

参考文献

- (1) 関岡東生（2008）林業普及制度，遠藤日雄（2008）現代森林政策学，日本林業調査会：p255
- (2) 関岡東生（1997）転換期の林業普及制度，林業経済研究，林業経済研究所，pp9-19
- (3) 関岡東生（2008）林業普及制度，遠藤日雄（2008）現代森林政策学，日本林業調査会：pp258-259