

ステークホルダー分析を用いた埼玉県西川地域における

林業関係者の認識課題等の考察

石佳凡¹・納富信¹

1 早稲田大学大学院環境・エネルギー研究科

要旨：本稿では埼玉県西川地域を対象として、飯能市の森林経営管理制度の実行において強い業務関係を有す行政、森林組合、素材生産業者を中心とした林業関係者に対してヒアリング調査を実施し、各林業関係者の森林経営管理制度及び関連の取り組みをめぐる計画段階、実施段階における問題認識を把握した。結果として、これら林業関係者の意見により、計画段階において民間を代表する素材生産業者と行政は問題認識のレベルの違いが見られ、森林経営管理制度に関する取り組みの進め方について意思疎通が十分にできていないと言える。そして、上記の林業関係者の関係性の変遷を整理した上で、林政アドバイザーの介入で行政と森林組合の情報交換の関係が良い方向に向かったことから、民間と行政の間でも各林業関係者を繋ぐ地域コーディネーターの必要性を導いた。

キーワード：林業関係者、関係性、中山間地域、持続的森林経営、ステークホルダー分析

Consideration of the recognition among forestry organizations in the Nishikawa area in Saitama by stakeholder analysisJiafan SHI¹, Makoto NOHTOMI¹

1 Graduate School of Environment and Energy Engineering, Waseda University

Abstract: In this paper, we interviewed the principal persons of the forestry organizations in the Nishikawa area in Saitama, who have a strong business relationship with the forest management system of Hanno, to know their recognition of the forest management system and related initiatives. According to their opinions, there are some differences in the recognition between the logging enterprise and municipal government, which means there is not enough communication about how to proceed with the forest management system. Then, by organizing the change in the relationship among the forestry organizations mentioned, it was found that the forestry adviser improved the relationship between the municipal government and forestry owners' cooperative in the exchange of information, which also led to the need for a regional coordinator to connect the various forestry organizations.

Key-word: Forestry organization, Relationship, Mountainous area, Sustainable forest management, Stakeholder analysis

I はじめに

日本の人工林のうち約半数が10 齢級以上となり、主伐期を迎えるに至ったが、森林資源が十分に活用されていない現状もある(2)。一方、「国民の森林に期待する働き」では、2011 年以降、災害防止、地球温暖化防止、水資源涵養の公益的機能以外では木材生産機能も再び注目されるようになってきた。林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の両立を図るために、2019 年4月に、新たな森林経営管理制度がスタートした。市町村が森林所有者と生産意欲のある林業経営者を橋渡しして、適切に管理されていない森林について適切な資源管理を行うことが期待されている。新たな森林経営管理制度を通じて、

地域のニーズを踏まえ、かつ地域の関係者が一体になった地域の特徴を有す森林整備戦略を作ることが可能とされる一方で、行政組織の林業・森林専門職員の不足で、森林経営管理制度の遂行のハードルが高いという課題も呈されている(4)。地方自治体への支援が講じられる中、自治体と民間林業関係組織の間での十分な目標共有を前提とした連携関係の構築が一層必要になる。

本研究では、江戸時代から良質な木材の供給を始め、地域の一体化で地域産材の安定的な供給を図る埼玉県西川地域(西川林業地)を対象として、地域にて活動をする行政、森林組合、素材生産業者を中心とした林業関係者に対して聞き取り調査を実施し、各林業関係者の新たな森林経

営管理制度及び関連の取り組みにおける計画、実行段階での認識課題を把握することを通し、行政と民間の情報交換の現状を論じ、それを円滑に進めるための地域コーディネーターの必要性和役割を明らかにすることを目的とする。

II 調査対象地と方法

1. 西川地域の概要 西川地域は埼玉県の南西部、荒川支流の入間川・高麗川・越辺川の流域を指し、飯能市、日高市、毛呂山町、越生町が流域内に位置する。“江戸の西の方の川から来る材”という意味で、この流域に生産された木材を“西川材”という名を得た(1)。2009年3月に、西川広域森林組合により「西川材」が標準文字商標として登録され、2018年には持続的な森林経営の実現、西川材の需要の拡大を図るために飯能市森林認証協議会を発足し、2019年に4391.60haがSGECのFM認証されるに至った。西川地域では、飯能市は14569haの森林面積を有し、地域全体の7割である。飯能市の森林の82%が人工林で、約9割が10齢級以上である。6割近くの林家の保有山林規模は3ha以下であり、小規模所有の特徴が見られる。2017年、西川地域の林業生産値は1億円に達し、秩父地域に次いで県内で2位であった。2018年、西川地域における針葉樹素材生産量は9365m³で、間伐での素材生産を中心としている。地域内の林業・木材関連組織については、森林組合1組合、生産森林組合1組合、素材生産業12社、木材関連事業者業16社である。

2. 飯能市の森林経営管理制度 飯能市は西川地域全体の7割の森林資源を有すために、本研究では飯能市の取り組みに焦点を当てて論じていく。森林経営管理制度の開始とともに、第6次飯能市森林整備計画に“森林機能の最適プロジェクト”を重点的な取り組みとして取り上げた。飯能市の森林の中で、林道から300m以上、又は傾斜40°以上、かつ所有者の木材生産意欲が低い、という基準に合う森林を、公益的機能を発揮すべき森林として公的機関が主体となって森林環境譲与税等を生かして育成複層林施業を実施し、生じた伐採木を可能な限り搬出している(3)。残りの部分は木材生産機能発揮の森林として民間素材生産業者が森林施業を行っている。市は西川地域の森林組合と協力協定を締結し、毎年300haの施業を行い、20年間で目標となる6000haの対象林地全てを整備している。1回目の施業後、第2・第3期間で継続的に施業し、計3回の施業サイクルとなる予定である。2018年度から2年の試験期間を経て、2020年に本格に実施を始めた(3)。

3. 調査対象 調査対象とする林業関係者は、飯能市森林づくり推進課、西川地域の森林組合、素材生産業者

(1社)である。その中では、対象とした森林組合は2021年現在6名の従業員がいる。そのうち、4人は作業班員で、2人は事務職員として務めていて、20代・30代が中心である。2019年に作業員が増員され、素材生産量も1707m³に回復してきた。素材生産業者は受託施業を中心に三代に渡って素材生産を行っている。年間4000~5000m³の素材生産を行い、地域全体の約5割に相当する地域内最大の素材生産業者である。現場作業員7人の中の1人が2021年に森林施業プランナーとして認定された。

4. 調査方法 上述の林業関係者に対して聞き取り調査を行った。森林機能の最適プロジェクト立ち上げの経緯を明確にする一方で、立場別に林業関係者のプロジェクトへの関わりと評価を把握するために、質問項目は「森林機能の最適プロジェクトの経緯・進捗」、「各林業関係者の果たすべき役割と課題」及び「組織別に見た森林機能の最適プロジェクトの実施上の問題点及び改善策」とした。「組織別に見た森林機能の最適プロジェクトの実施上の問題点」の回答に対して計画段階・施業段階に分けて問題項目を分類した上で、6つの利害関心レベルに基づいたステークホルダー分析で整理・考察を行った。

III 結果

1. 森林機能の最適プロジェクトの経緯と林業関係者の関わり

①計画段階：森林機能の最適プロジェクトの計画には十年かかり、飯能市森林づくり推進課が主要な計画者である。市は作成した森林整備計画案とともに“森林機能の最適プロジェクト”に関する意見を、飯能市林業振興対策協議会にて聴取した。森林整備計画に関する意見について、市の計画は一般論や理想論的な部分が多く現実的なものが盛り込まれていない、との指摘もあったが、飯能市の独自の取り組みである森林機能の最適プロジェクトに対しては参加者から“進めるべき”という前向きな意見が概ねであった。

②実行段階（施業・残材搬出）：施業段階について、森林組合は育成複層林の基準に相応しい森林を候補地として選択し、行政に提案している。施業対象地が確定された上で、主に森林組合を通じて地域内外の林業会社に施業の再委託が行なわれている。しかし、地元業者が少ないという状況と共に、その業者の多くは素材生産を中心にしたという意向から、地域外の事業者や個人林業事業者にも発注することが多いようである。上述の施業は切り捨て間伐が中心となり、生じた木材はボランティアによって搬出される。森林組合は搬出できる場所を検討した上で、地元の林業経験者が指導員として参加し、ポ

ランティアに搬出に関する指導を行う。そして、山中の残材を、ロープなどを使って人力で林道まで搬出した後、シルバー人材センターの人材を活用して軽トラックで販売先まで輸送する。木材の販売による収入は全てボランティアに還元している。

2. 行政・森林組合間の情報交換の関係の変遷

本来、積極的に森林経営計画を立て林産事業を行うべき森林組合は、現場に詳しい作業員の引退、ノウハウの継承に失敗したことから経営状況が悪化した。さらに、現場作業員の流失と作業機械が少ないことから、以前から大規模間伐と搬出業務ができない状況にある。森林組合の経営不況を救うために、2011年度から飯能市が森林組合への職員出向を開始し、2018年度からは森林組合と飯能市が連携協定を締結して“森林機能の最適プロジェクト”を進めている。行政の関与が強くなったことを受け、森林組合の業務の中心は行政からの複層林育成施業の受託となった。2018～2020年の間は、森林組合と行政との情報交換は、行政から組合に出向した職員が主に担い、それによって森林組合の立場で作業場所の提案以外に意見を言うことが難しい状態となった。行政からの目標数字の達成要求が森林組合に大きく負担をかけ、山を丁寧に管理したい森林組合の作業員が丁寧な作業をできなくなり、それが作業員の定着の阻害要因にもなった。

2021年に上述の出向職員が出向期間を終えたことを受け、スムーズな情報交換を図るために週2回の事業打ち合わせを設置し、その場で林政アドバイザーが参入することとしている。飯能市は2017年度に林政アドバイザー制度を導入しており、森林機能の最適プロジェクトの実行と共に、公益的機能を発揮すべき森林の抽出は林政アドバイザーを中心に行われている。中立的な立場の林政アドバイザーは行政の意思を即時に確定し、自らの説明を加え、森林組合に伝達することで行政から森林組合への業務情報はより正確に理解されるようになった。特に、施業対象の森林を抽出するための調査視点の違いが林政アドバイザーを通じて共有された。森林組合は、公益的機能と共に木材生産機能の発揮も重視し、可能な限り林道を入れて木材を搬出できそうな森林を選択したいが、行政は公益的機能の発揮を中心に、経営に成り立たない森林を対象森林にしたいという立場により解釈が違うことが明らかとなった。解釈の共有により、行政は、組合の事業継続の観点から“施業目標数値、施業対象となった森林の選択基準”に存在する問題を認識するようになった一方、森林組合の立場として、森林組合の声を行政に対して上げやすくなり、行政との間での情報の流通がより密かつスピーディーになった。

森林組合は、林産事業の利益を森林所有者により積極的に還元するなど、本来的な森林組合の役割を充実させたいという意向から、経営状況及び行政依存的な体質を改善させるために、積極的に自社で人材育成に取り組んでいる。新たな社員の雇用及び森林組合の努力によって、現在、林産事業については森林組合が独自で計画・実行し始めていると共に、鳥獣害対策のための伐採や森林の空間利用などの新たな事業展開も検討している。これら取り組みにより、これまでの行政と森林組合の関係が、業務協定の関係からもさらに変化していく可能性もあると考える。

IV ステークホルダー分析による関係者認識の考察

ヒアリング調査の結果を基にして行ったステークホルダー分析の結果を表-1に示す。表中の記号は課題の認識レベルを表している。行政・森林組合・素材生産業者という業務上の強い関わりがある関係者の意見からみると、民間を代表する素材生産業者と行政は問題認識のレベルが違う部分が多く、特に“候補地の選択基準の不適切”“施業目標数値の過大設定”“施業の木材の搬出量の過少”及び“長期的に計画できる人材の不足”で顕著であった。素材生産業者の主な意見は、木材の搬出が最重要であるが、森林組合の体制の脆弱で長期で管理・計画できる人材がないことが根本的な問題であるということである。“森林機能の最適プロジェクト”の施業計画は年度区切りであり、年間300haの目標を達成するための場所探しに多くの時間を要している。その結果、搬出の時期に間に合わなくなり切り捨てざるをえなくなると共に、森林組合の職員が場所探しに多くの時間をかけ、伐採・搬出を経験したり、森林施業プランナー研修に参加することを通じて管理・計画する能力を身につけられなくなった。これらのことから、“施業目標数値の設定”などに素材生産業者は深刻な問題を認識し、目標数値の設定などの早々の見直しを強く求めている。

計画段階での“森林機能の最適プロジェクト”の実施必要性については概ね共有されていたが、実施段階では具体的な進め方（目標数値の設定、施業対象地の選択、施業による木材の搬出計画）に関する意思疎通が十分ではないことがわかった。これは、計画段階での民間林業事業者の関わりが薄く行政と民間事業者の合意形成が不十分であると共に、実施段階で行政への意見伝達が難しいことから、素材生産業者が実施に協力する意欲が低いことに至ったとも考えられる。

次に、問題認識の時間変化について考察する。時間経過と共に三者の問題認識のレベルは類似する傾向が見ら

れ、特に行政は、設定した“目標数値”“施業対象地の選択基準”の不適切なところを認識してきた。行政の問題認識が2021年以前から変化したのは二つの原因があると考えられる。一つ目は、2020年度から300haを目標として本格的に実施し始めたことによって、場所探しによる時間消費や多数の外注先の管理が困難であるなどの側面から、当初の施業目標が高いと認識したことである。二つ目は、前章に述べた林政アドバイザーの参入により、行政と森林組合の意見が共有されたことである。

今後、“森林機能の最適プロジェクト”はいくつかの側面で見直しの段階に入り、森林組合と近い視点を持つ素材生産業者と行政の問題認識の違いを埋めることを考えるならば、素材生産業者の意見とその根拠（目標数値の設定、施業対象地の選択基準など）を行政に伝達し、行政の認知・理解を補助するコーディネーターの設置と積極的な活動が必要であると考えられる。特に、西川地域の林業事業者が減少している実情と民有林の手入れの遅れに必要な課題の優先順位を考慮した上で、各立場の林業関係者間の利害調整と意見調整を担う役割が重要となる。

引き続き、各林業関係者の関係性を考察し、問題認識とその変化を定量的に把握すると共に、コーディネーターの導入効果を検証していく。

謝辞：本調査において、西川地域に関係する飯能市森林づくり推進課、森林組合、素材生産業者の皆さまに丁寧にご対応いただいたことに心より感謝申し上げます。

引用文献

- (1) 川越農林センター（2021）入間地域農林水産業振興計画。川越農林センター，埼玉県川越市，3pp
- (2) 林野庁（2016）森林・林業白書2016。林野庁，東京，36pp
- (3) 埼玉県飯能市（2018）第6次飯能市森林整備計画。埼玉県飯能市：18-19pp
- (4) 全国林業改良普及協会（2020），市町村と森林経営管理制度。全国林業改良普及協会，東京，2pp

表-1. ステークホルダー分析の結果

Table 1. Results of stakeholder analysis

		行政	森林組合	素材生産業者
計画段階	民有林の手入れの遅れ	◎	◎	◎
	“森林機能の最適プロジェクト”に関する行政からの説明（実施必要性に関する説明の不十分さ）	△	△	△
業務実施段階（施業・搬出段階）	民間事業者と行政は施業目標数値，施業対象となった森林の選択基準などに関する意思疎通（意思疎通の不十分さ）	△	○	◎
	長期に施業を計画できる人材（人材不足）	○	◎	◎
	育成複層林施業を行う対象森林の選択基準（基準が不適切）	△	○	◎
	設定された施業目標（300ha/年が過大）	○	○	◎
	切り捨て間伐を基本とした施業手法（手法の不適切さ）	△	△	△
	施業により生じる木材搬出量（木材搬出量の少なさ）	△	言及なし	◎
	施業協定締結時の森林所有者の理解獲得	△	△	-
	施業技術レベルのばらつき	○	○	△
	委託先への依頼内容等の説明（不十分な説明による理解獲得の困難さ）	△	◎	言及なし
	搬出された木材の活用方法（十分に利活用されていない）	△	-	△

※利害関心レベルと記号：関わりなし -；無関心 ×；関心があるが、問題として認識していない △；問題として認識している ○；深刻な問題として認識している ◎

※上段：過去の時点（2019，2020年）；下段：現時点（2021年）