

# 森林行政のガバナンスと市町村行政の課題

——森林の公益的機能を中心に——

小 池 治\*

## 目 次

1. はじめに
2. 日本の森林行政における森林の公益的機能
  - (1) 保安林制度のガバナンス構造
  - (2) 保安林の現況
  - (3) 小 括
  - (4) 森林計画制度のガバナンス構造
3. 森林経営管理法と市町村行政
4. むすびにかえて

## 1. はじめに

人類は森林生態系から多様なサービスを受け取り、健やかな生活（ウェルビーイング）を手に入れている。森林は二酸化炭素を固定化し、酸素を排出して大気を清浄化する。森林を源とする栄養素に富んだ水は農産物や海産物を育み、人類に豊かな食生活を提供する。また、木材などの林産物や森林景観も豊かな人間生活には不可欠である。森林の生態系は多種多様な生物で構成されており、森林の生物多様性が保全されなければ、私たちのウェルビーイングも成り立たない。

日本は国土の3分の2を森林が占める「森の国」であり、古代より人々

---

\* こいけ・おさむ 横浜国立大学地域連携推進機構連携研究員 横浜国立大学名誉教授

は森とともに暮らしてきた。木の実には貴重な食糧であり、薪や炭は生活に不可欠な燃料として取引された。また、多様な樹種で構成される森は、和紙や漆器、木造建築物や彫刻、たたら製鉄など日本独自の文化の発展を導いた。しかし、明治以降の近代化の過程では、森林は経済的資源とみなされ、大規模な伐採により日本中の山々は“はげ山”と化した。戦後になると、急増する木材需要に対応するため「拡大造林」が提唱され、里山の雑木林までがスギやヒノキの人工林に転換された。これにより1000万haの人工林が造成され、日本の山々は緑を回復したが、森林の生態系は大きなダメージを被ることになった。シカの増加による森林被害の拡大はその一端に過ぎない。

一方、国際社会においては、先進国における木材やパームオイルに対する需要の増加から途上国の熱帯雨林が大規模に伐採され、森林破壊が国際的な問題となった。この事態を受けて、1992年のリオ地球サミットにおいて採択されたのが「森林原則声明」である。森林原則声明は、「エコシステムアプローチ」の観点から森林開発における生態系の保全を国際的な原則として定めたもので、これを起点に「持続可能な森林管理 (sustainable forest management)」が提唱され、森林政策の国際規範として定着することになった（小池 2020）。

こうした国際的な流れをうけ、日本政府も2001年に「森林・林業基本法」を制定し、従来の木材生産を中心におく森林政策から、森林の有する多面的機能の発揮を第一の基本理念とする森林政策に転換した。だが、それから20年が経過したが、林業の衰退による山村の過疎化に歯止めはかからず、全国各地で森林の荒廃が進行している。こうした状況を打開するため、政府は2018年に「森林経営管理法」を制定し、新設する森林環境税を財源に、林業経営が見込めない森林を所有者に代わって市町村が管理する新しい仕組みを導入した。しかしながら、いまだ新しい森林管理の姿は見えておらず、先行きはきわめて不透明なままである。

これまで日本の森林行政は、森林を保続培養し、適切に管理すれば水源

涵養や災害防備等の公益的機能が発揮されるとする「予定調和」論にたち、権力的な森林計画制度と保安林制度をつうじて集権的に森林整備を進めてきた。しかしながら、森林の多面的機能の発揮という新たな政策課題に対しては、従来の集権的官僚統制型のガバナンスは不適合であるといわねばならない。むしろ、全国の森林面積の4割を占める人工林を持続的に経営するための行政活動は必要である。しかし、森林行政の守備範囲を森林の多面的機能にまで拡大するとき、人工林の経営管理は森林行政のサブシステム（下位体系）に位置づけられることになる。そのときの森林行政は、もはや林業関係者の王国ではない。例えば、里山の雑木林や都市の緑地には貴重な生態系が保全されており、人々の健康増進や教育文化活動に大きく貢献している。だが、里山林や都会の小さな森は森林法の施業の対象とならないため、現在の森林行政の範疇からは抜け落ちている。こうした身近な森林の公益的機能の発揮までを森林行政に取り込むとき、森林行政は地域社会のさまざまなアクターが多元的に森林管理にたずさわる分権的参加型のガバナンスに移行せざるをえない。

このとき、これまで中央集権的な森林行政の末端に位置づけられてきた市町村は、逆に森林行政の先端に立つことになる。市町村の行政体制は確かに脆弱ではあるが、地域社会のネットワークを活用することで、小さな自治体でも多くのリソースを手に入れることができる。森林を人々の公共資産と位置づけ、その再生と活用を図るガバナンスを再構成するプロセスは、ここから始まる。

## 2. 日本の森林行政における森林の公益的機能

日本の森林面積は、2017年3月末現在で2,505万haであり、国土面積3,780万haの約3分の2を占めている。国有林は全森林面積の31%で、残る69%は民有林である。民有林は私有林と公有林で構成され、私有林が民有林の8割以上を占めている。また、全森林面積の約4割に相当する

1,020万 haが人工林で、その大半が民有林である。森林面積だけをとらえると、日本は緑豊かな国に見えるが、前述したように、国内では静かに森林の荒廃が進行しており、日本の森林は危機的状況にあるといっても過言ではない。

本論文は、その根本原因を森林行政の集権的ガバナンスに求めるものがあるが、森林行政には原生林の保護から民有林における施業方法まで、多様かつ膨大な量の施策が含まれている。そこで、以下の部分では、森林の公益的機能に最も大きく関わる2つの制度——保安林と森林計画制度——に焦点を当て、森林行政におけるガバナンスの問題を考察する。

#### (1) 保安林制度のガバナンス構造

保安林制度の考察から始めるのは、戦前・戦後をつうじて、政府は森林の公益的機能の維持をもっぱら保安林制度に担わせてきたからである。保安林制度は、「一定の公共の目的を達成するために、特定の森林を保安林として指定し、その森林の保存とその森林における適切な施業を確保する制度」（森林・林業基本政策研究会編著 2017）である。保安林は国有林や公有林にも設定されるが、基本的には私有林の所有者に対し適切な施業を義務づける権力的な行政活動といえる。

保安林制度の歴史は古く、明治時代にまで起源を遡ることができる。明治維新後、新政府は森林を国家の重要資源と位置づけ、旧藩が所有していた藩林を官林化（国有林化）した。次いで、ドイツ森林法をモデルとする森林法を1897年に制定し、民有林（私有林・公有林）に対する監督規制の法的基盤を整備した。その柱とされたのが保安林制度である。

保安林制度は、公益上重要な森林を保安林に編入し、編入後は立木の伐採や土地の形状の変更を原則的に禁止するもので、保安林の編入及び解除は、国及び地方長官（知事）が地方森林会の議決を経て行うとした。保安林として設定される森林は、土砂扞止林、水源涵養林、水害防備林、墜石防止林、頻雪防止林、防風林、飛砂防止林、潮害防止林、魚付林、航行目

標林、衛生林、風致林の12種類とされ、多くは国土の保安や災害防止など国家経済に関わるものであったが、衛生林や風致林のように社会的機能に関わるものも含まれていた。衛生林は都会または工場付近において防塵防煙等の作用により公衆衛生に貢献するもので、風致林は社寺名所または旧跡の風致を添えるものとされた(仰木 1968)。

もっとも、統計数字をみるかぎり、戦前期をつうじて政府が森林の公益的機能を重視していたようにはみえない。保安林面積は、制度創設時の50万町歩から大正時代に約190万町歩へと拡大したが、それでも全森林面積の1割にすぎなかった。<sup>1)</sup> 種類別にみると、水源涵養林と土砂扞止林の2種類で9割を占め、風致林と衛生林はわずかであった。風致林の大半は明治維新の際に上地(国有化)された社寺林で、衛生林は昭和初期の時点でも90町歩しかなかった。

ここには、保安林制度における官僚主義が大きく影響している。殖産興業を最優先とした明治の新政府は、保安林を必要最小限のものとする一方、保安林に編入した森林の所有者に対しては厳格な森林管理を命じた。立木の伐採は地方長官の許可を必要とし、違反者は罰金に処せられた。保安林に編入されると租税が免除されたが、禁伐でないかぎり損失補償はなされなかった。また、森林法は保安林の編入解除に直接利害関係をもつ者に対してのみ、地方森林会に意見書を提出する機会を設けていたが、地方森林会は一府県を管轄区域とする国家の諮問機関であり、編入及び解除の決定は大臣の権限事項とされた。地方森林会への意見書提出を直接利害関係者に限定したのは、直接的な利害関係を持たない者を排除するためである。<sup>2)</sup> とどのつまり、保安林の編入も解除も国家の権限であり、政府が森林の公益的機能をミニマムなものとするかぎり、民有林保安林面積の増

---

1) 数字は、宍戸(1930)による。日本で最初の衛生保安林は、1902年の北海道追分町(現在の安平町)とされている。

2) なお、1907年の森林法改正で、保安林の編入解除の申請は、地方長官を経由して主務大臣がなすものとされた。また、編入・解除に異議ある場合の意見書の提出先も地方森林会から地方長官に変更された(仰木 1968)。

加は望むべくもなかったといえよう。

この旧森林法の集権的官僚統制型の保安林制度は、ほぼそのまま戦後の森林行政に引き継がれた。政府は1951年の新森林法において保安林を17種類に増やしたが、カテゴリー（号）は12であり、全体構造は変わっていない（表1）。ただし、後述するように、衛生保安林は「保健保安林」に改称され、目的が国民の保健に拡大された。

保安林制度のガバナンスに関しては、1999年の地方分権一括法により、国の地方自治体に対する権力的関与が弱められている。すなわち、民有林の1号～3号の保安林のうち、重要流域は農林水産大臣の直接執行、重要流域以外は都道府県知事の法定受託事務とされたが、4号以下は、都道府県知事の機関委任事務から都道府県知事の自治事務になった（森林・林業基本政策研究会編著 2017）。

また、旧森林法の地方森林会は「都道府県森林審議会」に名称が変更され、都道府県知事の諮問機関と位置づけられた。都道府県森林審議会に諮問される事項は、地方森林計画の樹立及び変更並びに開発行為の許可であり、保安林の指定や解除は任意事項とされている。これは保安林の指定や解除の申請は都道府県知事に申請するとされているためである。なお、森林法は、保安林予定森林や解除予定森林の告示の内容に異議がある利害関係者に対して意見書の提出を認めており、その場合、都道府県知事は公聴会を開催しなければならない。

## (2) 保安林の現況

表1にあるように、2020年3月末の全国の保安林面積は1,223万haであり、森林面積の49%、国土面積の32%を占めている（統計数字は、林野庁「森林・林業統計要覧2021」による。以下、同じ）。保安林は民有林だけでなく国有林にも設定されており、保安林に占める国有林の割合は56%となっている。また、国有林は、その9割が保安林となっている。

種類別に保安林面積をみると、水源涵養保安林（1号）が全体の7割を

表1 保安林の種類別面積

森林法 第25条 第1項	保安林種類別	面積 (ha)	
		指定面積	実面積
1号	水源涵養保安林	9,235,167	9,235,167
2号	土砂流出防備保安林	2,606,095	2,535,749
3号	土砂崩壊防備保安林	60,089	59,669
4号	飛砂防備保安林	16,156	16,135
5号	防風保安林	56,122	55,977
	水害防備保安林	631	611
	潮害防備保安林	13,873	12,220
	干害防備保安林	126,191	99,935
	防雪保安林	31	31
	防霧保安林	61,614	61,386
6号	なだれ防止保安林	19,169	16,574
7号	落石防止保安林	2,525	2,486
8号	防火保安林	396	303
9号	魚つき保安林	60,039	26,925
10号	航行目標保安林	1,106	319
11号	保健保安林	704,096	92,559
12号	風致保安林	28,043	14,273
合 計		12,991,351	12,230,318
森林面積に対する比率 (%)		-	48.8
国土面積に対する比率 (%)		-	32.4

注：2020年3月31日現在の数値

出所：林野庁「令和2年度森林・林業白書」, p.91

占め、2番目に多い土砂流出防備保安林(2号)と合わせると、この2つで保安林面積の96%を占めている。3番目は保健保安林で、70万haが指

定されているが、後述するように、大半が兼種（重複）指定されており、実面積は9万haにすぎない。これら以外の保安林はいずれも面積はきわめて小さい。

以下では、主な保安林の種類別に保安林の公益的機能についてみていく。

#### （ア）水源涵養保安林

水源涵養保安林は、流域保全上重要な地域にある森林の河川への流量調節機能を高度に保ち、その他の森林の機能とあいまって、洪水及び濁水を緩和し、または各種用水を確保する機能が期待されている。水源涵養保安林の面積は923.5万haで、全保安林面積の71.1%を占めている。特徴的な点は、国有林が約6割を占めていることである。都道府県のなかでは北海道が突出しており、278万haが指定されているが、そのほとんどが国有林となっている。

#### （イ）土砂流出防備保安林

土砂流出防備保安林は、下流に重要な保全対象がある地域のはげ山及び崩壊地またはこれらを含む土砂流出の著しい地域、あるいは地形、地質等の関係から崩壊、流出のおそれがある区域において、林木及び地表植生その他の地被物の直接間接の作用によって、林地の表面侵食及び崩壊による土砂の流出を防止するものである。土砂流出防備保安林の面積は260万haで、やや民有林の割合が高くなっている。都道府県のなかでは、水源涵養保安林と同様に、北海道が際立っており、80万haが指定されている。そのうち52万haが国有林である。

#### （ウ）保健保安林

旧森林法では「衛生林」とされていたが、1951年の森林法改正の際に「保健保安林」に改称されたものである。これは単なる呼称用語の変更ではなく、保健保安林の整備をつうじて、国民の生活環境の保全及び形成を

図るとともに、保健休養の機会を増やすことで公衆の保健に資することを目的に追加したと説明されている(原 1976)。

保健保安林の指定面積は70万haで、保安林の中では3番目に多い。ただし、実面積は9万haで、干害防備保安林よりも少ない。都道府県別では北海道が突出しており、17.7万haが指定されている。このうち12.3万haが国有林である。

前述したように、戦前期において衛生保安林はごくわずかしかなかった。そして、戦後に保健保安林に改称されてからも、ほとんど保健保安林の指定は進まなかった。その背景には、森林の保健機能に対する認識が小さかったこともあるが、行政的には1951年の森林法改正で導入された「保安施設地区」制度の影響があったと考えられる。やや長くなるが、考察しておきたい。

「保安施設地区」は、森林の公益的機能のうち、自然による災害を防止する機能や水源を涵養する機能は特に重要であり、保安林制度によって適切な施策を確保するほか、さらに進んで、国や都道府県が森林の造成事業又は森林の造成や維持のために必要な事業を行うものである(森林・林業基本政策研究会編著 2017)。したがって、保安施設地区の対象には、現に保安林に指定されている森林のほか、保安林の指定を予定している森林や治山事業を行っている森林も含まれる。これらについては、保安施設地区の指定の有効期間が満了したとき森林であるものは保安林に指定される。

既存の保安林のうち、保安施設整備地区の対象となるのは、水源の涵養または災害の防備の目的の保安林(法第25条1項の1~7号)であり、<sup>3)</sup>保健保安林は「保安施設地区」の対象から外れている。そのため保健保安林の整備は治山事業や災害復旧工事などの国庫補助事業の対象にはならず、

---

3) このほかに、水源涵養保安林や土砂流出防備保安林等と異なり、保健保安林や風致保安林は保安林指定を受けた場合の損失補償がないことも、保健保安林の指定が進まなかった理由にあげられるかもしれない。なお、保安林に指定された場合、森林所有者は固定資産税が免除されるほか、相続税や贈与税についても評価の際に控除が受けられる。

それが保健保安林指定が進まない原因となっていた（香川・田中 1995）。そこで国は、保健保安林を公共事業の対象に含める方策を考案し、1971年度から「生活環境保全林整備事業」を開始した。この事業は、都市近郊林の状況からみて、現存する森林を保健保安林に指定するだけでは目的は達成できないとして、保健保安林の機能をより高度に発揮させるため、森林の造成・改良事業を主たる内容とする事業を治山事業の一環として実施したものである（原 1976）。端的に言えば、保安施設地区の対象となる保安林と保健保安林の兼種（重複）指定を認めたのである。行政側にしてみれば、生活環境保全林の指定を受けられれば森林整備や治山事業の補助対象となり、保健休養のための施設整備や道路工事ができるため、きわめて魅力的な事業であったといえる。国は、第3期保安林整備計画（1974～1983年）において、生活環境保全林事業をつうじて保健保安林を重点的に配備するとし、森林整備保全事業計画に必要事業量を盛り込んだ。その結果、この期間をつうじて保健保安林の指定面積は一気に50万haに拡大した。むろん、これは兼種を含めた延べ面積の数字である。

ところで、生活環境保全林には、「環境保全型」と「保健休養型」の区分が設定された。「環境保全型」は、市街地にきわめて近い場所にある森林で、大気の浄化、気象条件の緩和、土砂災害の防止など環境保全機能を期待するものである。一方の「保健休養型」は比較的市街地から離れたところにある森林で、周辺地域の住民に保健休養の場を提供すると同時に、土砂流出の防備や水源涵養などの公益的な機能を発揮するものとされた。また、生活環境保全林整備事業の採択に際しては、a) 公衆のための保健効果が大きく、かつその保健効果が広域にわたるものであって緊急に整備を必要とするもの、b) 地方公共団体において当該事業の用地が確保されるもの、c) 1箇所当たりの面積がおおむね10ha以上という基準が設定された（原 1976）。これは生活環境保全林の対象として、地方公共団体の公有林を予定したことを示している。生活環境保全林は、第3期保安林整備計画の期間に約500か所に整備されたが、その多くは都市郊外の「保健休養型」

であった。林野庁は生活環境保全林をアピールするため、全国の生活環境保全林のなかから優良なものを選び、「生活環境保全林100選」として発表した(全国林業改良普及会 1990)。当然ではあるが、ここには都市郊外の森林公園などの保健・レクリエーション施設が多く含まれている。

また、林野庁は保健保安林の指定を促すため、1973年に都道府県知事に対して「保健保安林指定要綱」を通知した。同要綱は、保健保安林の指定の対象とすべき森林について、(ア)主として市街地若しくは集落地の周辺にあって、大気の浄化、塵埃、煤煙のろ化、騒音の防止、気象の緩和等の保健機能を効果的に発揮しうる安定した生態系を保持している森林又はその積極的な維持造成等を図ることにより当該機能の発揮が期待される森林であって良好な生活環境の保全及び形成に資するもの、(イ)交通網の整備状況等からみて利用しやすい位置にあって、その林相が郷土樹種を中心として安定し、針・広混交複層林相をなし、当該地域の固有の景観と一体をなして優れた自然美を構成し、若しくは原生的な自然環境を保つなど野生動植物が生息若しくは生育している森林又はその積極的な維持造成等を図ることにより、これらの状態に到達することが期待される森林であって公衆の保健休養に資するもの、というガイドラインを示したものである。とくに(イ)では、郷土樹種、針葉樹と広葉樹の混交林、野生動植物の生息などについて記載しており、自然林が有する保健機能や生物多様性保全機能を重視する内容となっていた。<sup>4)</sup>

---

4) 保健保安林に関連する制度として1990年に制定された「森林の保健機能の増進に関する特別措置法」(森林保健機能増進法)により導入された「保健機能森林」がある。これは、林業の衰退によって過疎化が進む山村に対し、森林浴など保健休養の場として森林を整備することで山村地域の活性化を図るもので、国の「森林保健機能基本方針」に基づいて都道府県知事が「保健機能森林区域」の基準を定め、市町村がこの基準に基づいて、対象森林の全部又は一部が保安林であっても、森林保健施設の整備が当該保安林の指定の目的の達成に支障を及ぼさないと認められる場合に、森林保健施設を整備することができるものである。森林計画の認定を受けた森林所有者は、対象森林に係る「森林保健機能増進計画」を定め、市町村の認定を受けることができるが、市町村の長が森林保健機能増進計画を認定しようとするときには、都道府県知事の同意が必要になる。なお、国は、保

その後、森林の保健機能については、2001年の森林・林業基本法の制定を機に、森林計画制度や森林整備保全事業（治山事業）にも盛り込まれることになったが、これについては後述する。

#### （エ）風致保安林

風致保安林は、1951年の森林法改正の際に、指定目的が名所または旧跡の風致の「保存」に変更されたが、実質的な影響はなかったといえる。風致保安林の面積は2.8万ha（実面積で1.4万ha）であり、当初からほとんど増えていない。風致に関しては、国立公園などの自然公園が増えたこともあって、現在ではほとんど着目されない存在となっている。風致保安林は国有林にも設定されており、面積では民有林が14,673ha、国有林が13,371haと民有林がやや多くなっている。<sup>5)</sup> 都道府県別にみると、北海道（9,857ha）が最も多く、広島県（2,899ha）がそれに次いでいる。北海道も広島県も国有林が大半を占めているのが特徴である。

#### （オ）魚つき保安林

魚つき保安林は、「水面に対する森林の陰影の投影、魚類等に対する養分の供給、水質汚濁の防止等の作用により魚類の生息と繁殖を助ける」目的で指定されるもので、2020年3月末の時点で全国に6万ha（実面積は2.7

---

ㄨ 健康機能森林について「おおむね30ha以上であり、かつ、その森林が集団的に存在していること」という基準を設定しており、都市部や都市近郊の市町村にとって健康機能森林の設定はかなりハードルの高いものといえる。

5) 国有林にも「風景林」と「風致探勝林」が設置されている。風景林は「名所、旧跡等と一体となって景勝地を形成している森林」で、483か所（17.9万ha）が指定されている。「風致探勝林」は、「湖沼・溪谷と一体となって優れた自然美を構成している森林、史跡・名勝等と一体となって潤いのある自然景観を構成している森林等」であって、休養施設・宿泊施設等の設置により、自然探勝等の森林内における休養活動を助長することに適した地域」で、層雲峡など108か所（2万ha）が指定されている。なお、風景林と風致探勝林は、自然休養林、自然観察教育林、森林スポーツ林、野外スポーツ地域とともに「レクリエーションの森」に含まれている。

万ha)が指定されている。魚つき保安林は、漁業資源保護の観点から主に沿岸の森林を保全するもので、漁業国である日本独自の制度といわれている。<sup>6)</sup> 魚つき保安林は、戦後の経済成長の過程で減少し続け、一時は1万haを割り込んだが、2000年代から増加に転じている(神田 2005)。なかでも顕著な伸びを見せているのが北海道である。北海道の魚つき保安林の面積は35,731haで、全国の魚つき保安林面積の6割を占めている。北海道では、1988年に北海道漁協婦人部連絡協議会が始めた「お魚殖やす植樹運動」<sup>7)</sup>を機に、漁協による植樹活動が全道に拡大した。そこで、こうした漁業者による植樹を支援するとともに、道として魚つき保安林の指定に取り組んだという経緯がある。<sup>8)</sup>

### (3) 小 括

総体的にみれば、保安林制度は、公益上重要な森林を濫伐や不適切な施業による荒廃から守り、国民の生命や財産を守る重要な役割を果たしてきたといえる。しかし、時代の変遷とともに、保安林制度に内在化された矛盾も顕在化してきている。

その第1は、保安林制度には生物多様性の保全や森林生態系の回復という視点が欠落していることである。<sup>9)</sup> 保安林の目的は、公益目的上重要な森林を適切な施業をつうじて持続的に管理することにあるため、保安林行政において生物多様性の保全は努力義務程度の位置づけしか与えられてこなかった。そして保安林制度そのものが、自由主義経済において必要最低限の外部経済とされたことで、生物多様性や生態系保全の観点から保全されるべき貴重な森林までが開発の対象とされてしまった。1990年代以降、国は都市近郊

---

6) なお、魚つき保安林はいわゆる‘海なし県’の岐阜県、埼玉県、滋賀県でも設定されている。

7) この運動は“100年かけて100年前の自然の浜”をキャッチフレーズに展開されており、北海道庁では、魚つき保安林とは別に、独自の「北の魚つきの森」を認定している。

8) 2004年2月4日の道議会第1回定例会における吉澤廣信副知事の発言。

9) あえて言えば、「魚類の生息と繁殖」を目的とする魚つき保安林が、間接的ではあるが森林の生態系保全に踏み込んでいるということもできる。

の広葉樹林（里山林）が有する生物多様性保全機能や保健機能の重要性に鑑み、保全・整備を進めるとしているが、保安林制度を見直す動きはない。保安林は保安林施設地区という公共事業と一体的に運用され、現在では全森林面積の5割を占めるまでに増えている。だが、整備が十分に行われず公益的機能の発揮に支障が生じている保安林も出てきており、国はこうした森林を「特定保安林」に指定して森林所有者に整備を働きかけている。<sup>10)</sup>

また、保安林以外の森林についても、水源涵養、災害防止、環境保全といった公益的機能を有しており、国民生活の安定と地域社会の健全な発展に寄与しているとして、国は「林地開発許可制度」を定めて、これらの森林に対する開発行為を規制している。この制度はゴルフ場開発による新森林破壊が社会問題化した1970年代に創設されたもので、地域森林計画の対象となっている民有林について、1 ha以上の開発行為を都道府県知事の許可制としたものである。もっとも、都道府県知事は、当該申請が4つの要件——土砂災害のおそれがない、水害を発生させるおそれがない、水の確保に著しい支障を及ぼすおそれがない、周辺地域の環境を著しく悪化させるおそれがない——を満たす場合には、開発を許可しなければならない。具体的には、開発目的ごとに残存森林率等が設定されており、それらをクリアすれば開発は許可されることになる。近年は、太陽光発電施設の申請が増加しているが、この場合も、おおむね15%以上の残存森林率の確保などの条件を満たせば、開発は許可される。<sup>11)</sup>

---

10) 「特定保安林」制度は、整備が十分でない森林を農林水産大臣が特定保安林に指定し、その区域内に地域森林計画の対象となる民有林がある場合、都道府県知事が「要整備森林」に選定して森林所有者等に対して必要な森林施業の勧告を行い、勧告に従わず協議も不調の場合に知事が森林所有者に代わって保安施設事業を行うものである。この制度は1984年に保安林整備特別措置法で創設され、2004年の森林法改正で恒久化された。総務省は2017年に要整備森林について調査を行い、要整備森林に選定した保安林に対して都道府県による通知が行われていない例などを指摘し、農林水産省に対し、都道府県に適切な対応を図るよう要請する勧告を行った（総務省 2017）。

11) なお、都道府県知事は、開発行為の許可をしようとするときは都道府県森林審議会及び関係市町村長の意見を聞かなければならないが、10ha未満の開発許可申請の場合は都

すでに自明であるが、林地開発許可には生物多様性保全に関する要件はない。そのため、希少生物の保護等については、環境アセスメント条例など他の行政手段に依存することになる。林地開発許可の申請は、保安林の指定がなされていない里山林がターゲットになる場合が多いが、そこでは里山林の生物多様性保全機能などの公益的機能はまったく考慮されていない。これは保安林の解除においても同様である。

第2に、保安林制度は、保安林の指定や解除における住民参加を考慮してしていない。戦前と同様に、森林法は、保安林の指定若しくは解除に利害関係を有する地方公共団体の長若しくは保安林の指定や解除に直接利害関係を有する者は、所定の手続に従い、森林を保安林として指定すべき旨または保安林の指定を解除すべき旨を書面により農林水産大臣または都道府県知事に申請することができるとしている。指定や解除に直接利害関係を有する者とは、特定の森林を保安林として指定しないため又は特定の森林の指定を解除しないために、自己の権利または利益を侵害され又は侵害されるおそれのある者であり、国は機関委任事務が廃止されたことから技術的助言と断りつつ、直接利害関係者の範囲を通知で示している。例えば、保健保安林の場合、「局所的な気象条件の緩和、塵埃・煤煙のろ過作用等」を目的とするものについては「当該森林の隣接する区域内に居住する者及び土地等について正当な権原を有する者」とし、「市民のレクリエーション等の保健、休養の場」を目的とするものについては「その効果、効用の及ぶ範囲はきわめて不特定かつ広範囲に及ぶものであるため、直接利益を受ける者等に該当する者はいない」としている。つまり、保健保安林の指定や解除の申請から一般住民は排除されているのである。また、前述したように、森林法は、保安林予定森林又は解除予定保安林の告示内容に異議のある者に意見書の提出を認めている。ただし、意見書を提出できる者は保安林の指定若しくは解除に利害関係を有する地方公共団体の長若

---

↳道府県審議会に一括事後報告すればよいとされている。

しくは保安林の指定や解除に直接利害関係を有する者であり、一般住民は保安林解除に異議があったとしても意見書を提出することはできない。

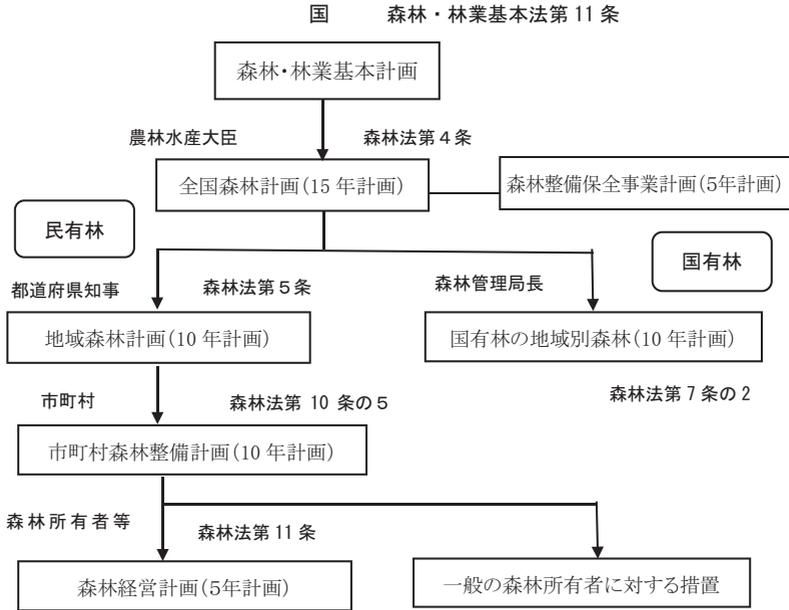
#### (4) 森林計画制度のガバナンス構造

保安林を除く民有林については、1951年の森林法改正で導入された「森林計画制度」に基づいて管理が行われている。図1に示したように、森林・林業基本計画に即して農林水産大臣が「全国森林計画」（15年計画）を策定し、それに即して都道府県知事が流域別に「地域森林計画」（10年計画）を策定する。そして地域森林計画を指針に市町村が「市町村森林整備計画」（10年計画）を策定する。全国森林計画には、森林の整備及び保全の目標、伐採立木材積や造林面積等の計画量、施業の基準等が定められ、これを指針に知事が地域森林計画を作成する。また、農林水産大臣は、全国森林計画に掲げる目標の計画的な達成に資するため、5年間の森林整備保全事業（森林整備事業及び治山事業）の目標や成果指標等を「森林整備保全事業計画」として策定する。森林整備保全事業は、造林、間伐及び保育並びに林道の開設及び改良の事業並びに森林の造成及び維持に必要な事業に関する計画で、森林所有者はこの計画に即して森林経営計画を作成し、森林整備や保全事業を実施する。要するに、国は、私有林まで含めた詳細な森林資源計画を策定し、都道府県や市町村をエージェントとして、森林所有者による立木の伐採や林道工事の詳細にまで国が統制できる仕組みをつくりあげているのである。<sup>12)</sup> 山本伸幸はこれを「世界にも類をみない中央

---

12) ただし、制度発足から暫くの間は、市町村は森林計画制度の体系に入っていなかった。だが、地域に密接な市町村の主導の下に人工林の間伐や保育等を推進するという方針から、1983年に森林法を改正して、市町村を森林計画制度に組み込んだという経緯がある（森林・林業基本政策研究会編著 2017）。はじめは知事が人工林率の高い市町村を指定していたが、1998年の森林法改正により、地域森林計画の対象となる民有林が存在する全ての市町村に対して市町村森林整備計画の策定を義務づけた。それにともない、伐採の届出や森林所有者が作成する森林施業計画（後に「森林経営計画」に改称）の認定等の権限も知事から市町村長に委譲されている。

図1 森林計画の体系



出所：林野庁「森林計画制度の体系図」をもとに作成

集権的な森林計画制度」と評している（山本 2020:24-5）。

この集権的官僚統制型のガバナンスは、1999年の地方分権一括法で機関委任事務制度が廃止されても生き延びた。地域森林計画の策定は都道府県の自治事務となったが、大臣の同意や協議などの手続きは残された。市町村森林整備計画も自治事務になり、知事の関与は協議となったが、市町村森林整備計画は地域森林計画に適合したものでなければならぬため、国が全国森林計画と森林整備保全事業計画を通じて都道府県を指導し、さらに知事を介して市町村を誘導するという中央統制のメカニズムは維持されている。この集権的官僚統制型のガバナンスは、「森林の保続培養と森林生産力の増進とを図り、もつて国土の保全と国民経済の発展とに資する」という森林法の目的を達成するためには、最も効率的な制度であったとい

える。だからこそ、林務官僚は地方分権を皮相的な修正にとどめ、骨格にまでは触れさせなかったのである。

ところが、1996年に転機が訪れる。林政審議会（古橋源六郎会長）が「森林資源に関する基本構想」において、森林計画の中に森林の多面的機能の発揮を定めたのである（古橋 1998）。林政審議会では、「森林原則声明」が掲げる持続可能な森林管理の理念にたち、森林整備の推進方向として、「水土保全」を重視する森林整備、「森林と人との共生」を重視する森林整備、「資源の循環利用」を重視する森林整備という3つの方向性を示した。このうち「森林と人との共生」を重視する森林整備では、「生態系としての森林の重要性を踏まえた生物多様性の保全及び森林とのふれあいを通じた森林と人間との共生を図る観点から、生活環境保全、保健文化機能の発揮を重視する」とし、「特に、身近な自然である都市近郊・里山等の森林や優れた景観を構成する森林の整備を積極的に推進する」とした。

その後、政府は国際世論に押される形で2001年に森林・林業基本法を制定し、「森林については、その有する国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等の多面にわたる機能が持続的に発揮されることが国民生活及び国民経済の安定に欠くことのできないものであることにかんがみ、将来にわたって、その適正な整備及び保全が図られなければならない」と定めて、従来の木材生産中心の森林政策から、森林の多面的機能の発揮を第一の理念とする森林政策への転換を宣言した。「水土保全」、「森林と人との共生」、「資源の循環利用」の3区分は2001年の「森林・林業基本計画」に盛り込まれ、森林法においても、「全国森林計画は、良好な自然環境の保全及び形成その他森林の有する公益的機能の維持増進に適切な考慮が払われたものでなければならない」と定められた。この結果、都道府県は新たな3区分に基づいて地域森林計画の方針を立てることとなり、各地で「森林と人との共生」を推進するためのさまざまな事業が進められていった。

しかしながら、2011年の森林法改正で、この3区分は廃止されてしま

う。「3機能区分の実施方法がわかりにくい」、「市町村における森林整備に利用されていない」などの批判が相次いだためとされている。そして新たに、水源涵養機能、山地災害防止機能／土壤保全機能、快適環境形成機能、保健・レクリエーション機能、文化機能、生物多様性保全機能、地球環境保全機能、木材生産機能という森林の多面的機能の区分が設定された。このうち木材生産機能以外の機能が森林の公益的機能にあたる。<sup>13)</sup> ただし、保健・レクリエーション機能、文化機能、生物多様性保全機能（原生的な森林生態系など属地性があるもののみ）については、それらの維持増進を図るための施業には類似性があることから、これらを1つのものとして取り扱い、「保健文化機能の維持増進を図るための森林施業を推進すべき森林の区域」として設定するとした。市町村は、この機能区分を参考に主体的に公益的機能別施業森林のゾーニングを行い、森林所有者が作成した森林経営計画を認定するとされたのである（表2）。<sup>14)</sup>

問題は、この新しい機能区分が期待通りに機能したのかである。総務省が2017年に公表した「森林の管理・活用に関する行政評価・監視結果報告書」によれば、調査対象の39市町村のうち11市町村では、市町村内に所在する全民有林が水源涵養機能森林に一律に設定されていた。また、調査した市町村の中には、植栽が必要な森林区域に天然更新を認めていた例や、定められた森林施業の方法によらない森林伐採を計画するなど市町村森林整備計画に沿った適切な対応が行われていない例がみられたとしている。

13) 森林の公益的機能の区分は、日本学術会議（2001）が森林の多面的機能として示した8区分を参考につくられた。

14) もっとも、公益的機能の区分に応じて行う施業内容の記載については、国から基準が示されている。例えば、水源涵養機能維持増進森林においては、下層植生や樹木の根を発達させる施業を基本とし、伐期の間隔の拡大を図る森林施業を推進する。水源涵養機能維持増進森林以外の公益的機能別施業森林において、特に公益的機能の発揮を図る森林については択伐による複層林施業、それ以外の森林については複層林施業を推進する。保健文化機能の維持増進を図るための森林施業を推進すべき森林については、憩いと学びを提供する観点からの広葉樹の導入を図る施業や美的景観の維持・形成に配慮した施業を行うとしている。

この調査結果は、市町村森林計画がなかば空文化していることを示唆している。柿澤宏昭（2004）は、市町村の担当者が県のマニュアルに従って数字だけを入れ替えているといった実態があると指摘しているが、同様の状況は専門能力が求められる他の行政計画や事業計画の場面でもしばしば観察されるところである。

表2 市町村森林整備計画において定める事項（森林法第10条5の2）

1	伐採，造林，保育その他森林の整備に関する基本的事項
2	立木の標準伐期齢，立木の伐採の標準的な方法その他森林の立木竹の伐採に関する事項（間伐に関する事項を除く。）
3	造林樹種，造林の標準的な方法その他造林に関する事項
4	間伐を実施すべき標準的な林齢，間伐及び保育の標準的な方法その他間伐及び保育の基準
5	公益的機能別施業森林区域及び当該公益的機能別施業森林区域内における施業の方法その他公益的機能別施業森林の整備に関する事項
6	委託を受けて行う森林の施業又は経営の実施の促進に関する事項
7	森林施業の共同化の促進に関する事項
8	作業路網その他森林の整備のために必要な施設の整備に関する事項
9	鳥獣害防止森林区域及び当該鳥獣害防止森林区域内における鳥獣害の防止に関する事項
10	森林病虫害の駆除及び予防，火災の予防その他の森林の保護に関する事項（前号に掲げる事項を除く。）

(注)森林法では、このほかに努力事項として、林業に従事する者の養成及び確保に関する事項、森林施業の合理化を図るために必要な機械の導入の促進に関する事項、林産物の利用の促進のために必要な施設の整備に関する事項、その他森林の整備のために必要な事項を示している。

この背景には、市町村における森林行政の実施体制の脆弱性がある。2018年の「森林・林業白書」によれば、都道府県には7,902人の林務担当職員がいるが、市町村には3,045人しかいない（2017年数字）。1,000ha以上の私有人工林を有する市町村でも、林務を専門に担当する職員が0～1

名程度の市町村がおおよそ4割を占めているという。<sup>15)</sup>

こうした状況を受けて、林野庁では2013年度から市町村森林整備計画の策定等の市町村行政を技術的に支援する人材として、「森林総合監理士(フォレスター)」の育成を進めている。森林総合監理士は、都道府県の林業普及指導員資格試験のうち地域森林総合監理区分の合格者とされ、2021年3月末現在、都道府県職員や国有林野事業の職員を中心に1,477名が森林総合監理士として登録されている(林野庁「令和2年度森林・林業白書」)。ただし、市町村森林整備計画の策定に際して都道府県の森林総合監理士に相談した市町村はそれほど多くないようである。<sup>16)</sup> また、2017年度から林野庁は、市町村の森林・林業行政を支援する「地域林政アドバイザー」制度を推進している。地域林政アドバイザーの対象者は、森林総合監理士、認定森林プランナー等で、市町村が嘱託職員として雇用する場合の人件費は特別交付税で措置される。林野庁によれば、2020年度に地域林政アドバイザーを活用した自治体は156で、アドバイザーの人数は228人である。<sup>17)</sup>

もっとも、市町村森林整備計画を推進していく際には、市町村組織には、林業の専門知識だけでなく、森林の多面的機能や地域の森林事情に通じた職員が必要になる。そうした職員が配置されていなければ、たとえフォレスターや林政アドバイザーが適切な助言や指導を行ったとしても、市町村森林整備計画は画餅に帰することになる。

また、森林の公益的機能の維持増進を図るプロセスでは、都道府県の支援も重要になる。この点については、2018年に国土緑化推進機構が林野庁

---

15) 三好規正(2020)は、「市町村には、林業に関する専門的な知識・技術をもつ職員がほとんどおらず、他部門から定期異動してきた職員が様々な業務を並行処理しつつ、林務に携わっていることが少なくない」と指摘している。

16) 鈴木春彦らの調査(鈴木ほか2020)によれば、市町村森林整備計画の策定にあたって、都道府県の森林総合監理士に相談したと回答した市町村は21%で、8割強の市町村は都道府県のひな型を参考に作成したり、都道府県の職員に相談したと回答した(複数回答)。

17) 林野庁「地域林政アドバイザー都道府県別活用実績(令和2年度)」<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/attach/pdf/tiikirinnseiadobaiza-11.pdf>(2021年11月30日アクセス)

の委託事業として実施した「都道府県による森林の保健機能の増進に関する支援施策実態調査」<sup>18)</sup>のデータが参考になる。この調査は、林野庁が山村振興の資料とするため、各都道府県の山村振興対策担当課長宛にアンケート票を送付して実施したものである。

回答結果をみると、「森林の保健機能の増進を推進している」と回答した都道府県は61.9%で、約4割の都道府県では「あまり推進していない」あるいは「推進していない」と回答した。「推進している」とした都道府県についても、「補足的・補完的な施策である」という回答が60.5%を占め、「重要な施策である」と回答したのは39.5%にすぎなかった。「森林の保健機能の増進」を推進する目的については、「森林の公益的機能の普及啓発・PR」が78.6%と最も多く、次いで「国民・都道府県民参加の森づくりの推進」(61.9%)、「森林の総合利用の推進」(57.1%)、「林業の普及啓発・PR」(50.0%)と、普及啓発が上位を占めた(複数回答)。それに対して、「地域・都市住民の『予防・健康づくり』への貢献」をあげた回答は14.3%にとどまった。また、同調査では「森林の保健機能の増進」のための独自の条例・計画・指針等の策定状況についても尋ねているが、「策定している」とした都道府県は26.2%、「要領・手引き等を作成している」とした都道府県は2.4%で、約7割の都道府県は「作成していない」という回答であった(国土緑化推進機構 2020)。

市町村森林整備計画は都道府県の地域森林計画に適合したものとして定められなければならないが、その過程で都道府県の担当者は森林の公益的機能別施業森林について市町村の担当者から助言を求められることもある

---

18) この調査は、林野庁の委託を受けた国土緑化推進機構が設置した「森林サービス産業」検討委員会が実施した。調査期間は2018年10月～12月で、42都道府県から回答を得た(回収率89.4%)。林野庁が提案する「森林サービス産業」は、森林空間を活用して観光・教育・健康に関わるサービスを複合的にビジネス化し、林業の成長産業化と山村地域の活性化を図るもので、2021年3月に閣議決定された新しい森林・林業基本計画に盛り込まれた。健康に関しては、森林浴、森林セラピー、クオアルト、ヘルスツーリズムが盛り込まれている。

であろう。そのとき、都道府県が森林の保健機能などの公益的機能の推進に積極的でないならば、その姿勢は市町村にも影響を及ぼすことになる。

### 3. 森林経営管理法と市町村行政

2018年の「森林経営管理法」及び2019年の「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」によって、これからは市町村が森林整備の主体になる。森林経営管理法は、森林所有者みずから経営管理できない森林のうち、林業経営に適した森林については林業経営者に集積、集約化するとともに、林業経営に適さない森林は市町村が公的に管理するとしている。今後、市町村の森林担当部門は、こうした森林の育成複層林化や広葉樹林への誘導など、これまで経験のない難しい事業に取り組むことになる。

もともと、すでに法律は施行され、森林所有者の意向調査や不明所有者の確認など経営管理集積計画の策定にむけた作業が各地で始まっている。新設された森林環境譲与税(2024年から森林環境税に移行)は、市町村に80%、都道府県に20%が配分され、市町村は森林整備(間伐や森林経営管理制度に要する費用など)やその促進(人材育成や担い手の確保、木材利用の促進、普及啓発など)など、法令に定める範囲で幅広く弾力的に事業を実施することができる。例えば、地域林政アドバイザーを雇用するなど森林行政の体制強化を図るために利用することも可能である。しかしながら、総務省と林野庁の調べによれば、市町村の森林環境譲与税の用途のうち、最も多いものは間伐等の森林整備関係の59%であり、逆に人材育成関係は15%と最も少なくなっている。<sup>19)</sup>

もともと、市町村の森林部門の体制さえ強化すれば、それで事業が順調に進むということにはならない。長期間にわたって施業が実施されていない森林を再整備し、木材生産機能、水源涵養機能、生物多様性保全機能、

---

19) 総務省と林野庁の調べによれば、「基金への全額積立」(38%)が「間伐等の森林整備関係」の次に多くなっている(総務省・林野庁 2020)。

保健文化機能など森林の多面的機能を発揮できるようにするためには、森林部門だけでなく、さまざまな部門が関わる必要がある。例えば、森林の保健機能であれば、市町村の保健福祉部門と森林部門がチームをつくって森林資源の活用方策を考えるべきであろう。その際には、都道府県の保健福祉部門、地域の医療機関、福祉団体、森林保全に取り組む住民組織やNPOなども関わってくる。<sup>20)</sup> 森林の教育機能であれば、市町村の教育部門や教育委員会と森林部門が森林学習のプログラムを考える。この作業に地元の保育園や幼稚園、小中学校や高等学校、大学、博物館、NPO、建築家や音楽家・画家などの芸術家が参画すれば、森林教育のネットワークが出来上がっていく。

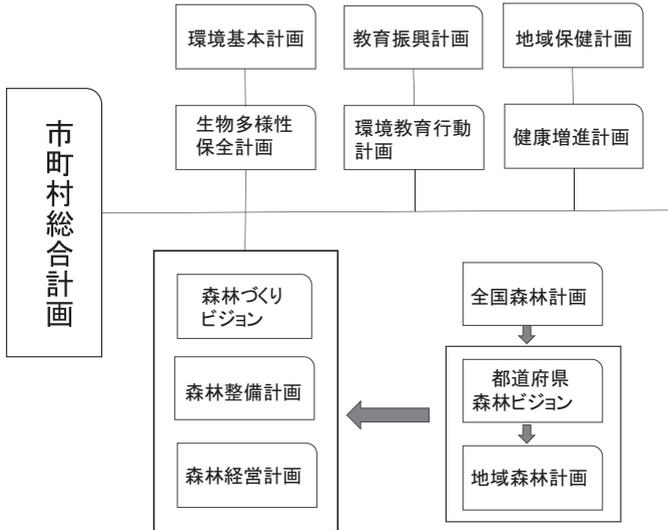
したがって、森林の多面的機能の発揮を森林管理の基本に置かならば、これからの市町村の森林行政のガバナンスは、従来の集権的官僚統制モデルとは正反対の分権型の‘ネットワークガバナンス’に向かわざるをえない。<sup>21)</sup> すなわち、サイロ化した行政分野に閉じこもるのではなく、森林行政を市町村の総合計画と有機的に関連づけるとともに、森林政策を他部門の分野別計画に結びつけ、政府全体（Whole of Government）アプローチにたって持続可能な森林管理に取り組むことが求められる。

図2は、市町村における総合計画、森林整備計画、分野別計画の関係に

20) 2000年に国（厚生省）は、オタワ憲章の国内実施計画として「健康日本21」をスタートさせ、健康増進法を制定して、都道府県や市町村に対し、国の計画を参考に地方健康増進計画の策定を求めた。「健康日本21」は栄養・食生活、身体活動・運動、休養・こころの健康づくり等で構成されているが、森林の保健機能にはほとんど触れていない。「その他」の重要項目のなかの「多様な主体による自発的取組や連携」の例として「森林等の豊かな自然環境の利用促進対策」を記載しているだけである。これは現行の「健康日本21（第二次）」でも同様で、「身体活動・運動」の項目で具体的な指標として示されているのは、「日常生活における歩数の増加」「運動習慣者の割合の増加」「運動がしやすいまちづくり・環境整備に取り組む自治体数の増加」の3つである（「国民の健康の増進の総合的な推進を図るための基本的な方針」厚生労働省告示第430号、2012年）。都道府県や市町村の健康増進計画においても、森林の保健機能への言及はほとんどみられない。

21) ネットワークガバナンス理論については堀（2017）を参照。筆者も日本の地域包括ケアを事例にネットワークガバナンスを論じたことがある（細野・小池 2012）。

図2 市町村森林整備計画と総合計画・分野別計画のネットワーク  
(イメージ図)



出所：筆者作成

についてのイメージ図である。市町村森林整備計画を市町村のマスタープランとして機能させるためには、長期的な森林ビジョンを総合計画のなかに位置づけるべきである。そして、森林の公益的機能に関係する部門の分野別計画に森林政策を関連づけ、森林部門がハブとなって組織横断的に事業を進める。こうすれば、地域社会全体で森林再生に取り組むことができるようになる。例えば、地域の子どもたちと森の生物調査を実施する事業であれば、環境基本計画や生物多様性保全計画と関連づける。そして環境部門と連携して事業を進めることで、森林行政の担当者は生物多様性の専門家らとネットワークをつくることができる。さらに、それを教育振興計画や環境教育行動計画に関連づければ、学校関係者とのネットワークができ、地元のすべての小中学校を巻き込むことができるかもしれない。

例えば、神奈川県秦野市では、市の総合計画のリーディングプロジェクト

トに「はだの一世紀の森林づくり構想」が位置づけられている。同時に、市の環境基本計画や生物多様性地域連携保全計画にも、持続可能な森林づくりや里地里山保全が盛り込まれている。また、教育振興基本計画「はだのわくわく教育プラン」のなかにも、市の特色ある教育として「里地里山自然環境活用学習」が位置づけられている。そして、健康・福祉の分野では、2020年に秦野市全域が「はだの表丹沢森林セラピー基地」の認定を受け、地元の里山保全団体の協力のもとにヘルスツーリズムを展開している。<sup>22)</sup> この秦野市の取組が示すように、たとえ森林行政の体制が弱いものであるとしても、他部門と連携することで、森林行政は多くのリソースを手に入れることができる。

#### 4. むすびにかえて

持続可能な開発目標（SDGs）の達成期限が迫るなか、国際社会はすべての国に対して森林の回復に取り組むことを求めている。日本は国土の3分の2を森林が占める森林国だが、その内部では静かに荒廃が進行し、生態系の攪乱も深刻化している。森林を健全な状態に保ち、森林生態系から得られるウェルビーイングを次世代につなげていくためには、政府公共部門をはじめ、民間企業や市民社会組織、そしてすべての人々が森林の多面的機能の重要性を認識し、社会全体で森林生態系の回復と保全活動に取り組む必要がある。

わが国では、森林の公益的機能は古くから認識されながらも、経済価値を優先させる功利主義思想のもとに、森林の公益的機能は資本主義経済の外部経済としてミニマム化されてきた。本論文で検討した保安林制度は、国民の生命や安全を守るために必要な森林を政府の責任の下に整備保全す

---

22) 「森林セラピー」と「セラピーロード」は、特定非営利活動法人森林セラピーソサエティによって商標登録されている。2021年1月現在、全国の65か所が森林セラピー基地に認定されている。

る制度である。しかし、実際には人工林施業による「保続培養」に主眼が置かれ、森林生態系や人間のウェルビーイングは等閑視されてきた。はたして誰のための保安林なのか。保安林行政においては、地域住民は利害関係者とはみなされず、ガバナンスに関わることもできない。保安林行政の集権的官僚統制型ガバナンスは、地方分権改革や NPM (New Public Management) の荒波の中でも揺らぐが、森林整備保全事業という公共事業を「栄養剤」として生き長らえてきた。しかし、不在村森林所有者が増加するなど、保安林制度の足元は揺らいできている。

一方、森林計画制度は、地方分権によって少し形を変えつつも、いまなお集権的官僚統制型のガバナンスを維持し続けている。森林計画の内容に関しては、森林生態系の保全に重点をおく「持続可能な森林管理」が国際的規範とされたことから、森林計画のなかにも森林の多面的機能が盛り込まれることになった。だが、国は針葉樹人工林の広葉樹林への誘導や里山林における生物多様性保全の重要性をうたいつつも、森林整備の現場では従来型の人工林施業が続けられており、森林の多面的機能の発揮はかけ声倒れに終わっている印象を免れない。

この一つの要因として、本論文では市町村における森林行政のガバナンスの問題を指摘した。森林管理においては、市町村の行政能力の脆弱性がつとに批判されるが、市町村はむしろ集権的官僚統制型のガバナンスの犠牲者であるとみなければならぬ。林務官僚と森林所有者の政策コミュニティは、森林管理を林業技術者の専管事項と位置づけ、森林管理から地域住民を締め出した。その結果、地域の人々は森林に対する関心を失い、市町村も後ろ盾を失うことになった。そして、利用価値を見失った森林はやがて所有者からも見放され、各地で森林荒廃が進んでいる。

集権的官僚統制型のガバナンスは、計画どおりに木材の生産量を確保していくうえでは合理的かつ効率的な仕組みであったかもしれない。しかし、森林の多面的機能に主軸を移し、人間のウェルビーイングの観点から森林再生に取り組む場合には、地域住民や NPO などさまざまなアクター

が多角的に森林管理に関わるネットワーク型のガバナンスが求められる。そのためには、森林行政のガバナンスを集権的官僚統制型から分権的参加型に転換し、地域社会に開かれたものにならなければならない。そして、地域住民の参加のもとに市町村総合計画や基本構想のなかに森林管理の理念や方針を盛り込み、関連する分野別計画にも森林の公益的機能との関係性を明記して、地域社会全体で森林管理に取り組む必要がある。このとき市町村の森林行政の担当者には、林業技術に関する高度な専門知識よりも、地域社会の人々やさまざまな分野の専門家と連携し、ホリスティックな観点から郷土の森づくりを進めていくためのジェネラリスト的な能力が求められる。

2018年の「森林経営管理法」の制定を受けて、これからは市町村が持続可能な森林管理の主体になる。そこでは、市町村の森林部門は、森林行政ネットワークのハブとして全体を統括する役割を担うことになる。その際には、都道府県の役割も重要になる。生態系保全に関しては都道府県の自然環境行政との連携が不可欠であるし、保健機能に関しては都道府県の保健・医療部門との連携が重要になる。都道府県と市町村がそれぞれのリソースを最大活用し、持続可能な森林管理のための新しい行政モデルの開発に取り組むことを期待したい。

#### 参考文献

- 仰木重蔵（1968）『保安林政策100年の変遷』日本林業技術協会
- 香川隆英・田中信彦（1995）「我が国の保安林制度にみる風致施策の展開」『ランドスケープ研究』58(5):201-205
- 柿澤宏昭（2004）「地域における森林政策の主体をどう考えるか——市町村レベルを中心にして——」『林業経済研究』150(1):1-12
- 神田リエ（2005）「山形県の魚つき保安林の歴史と現状」『海岸林学会誌』5(1):13-18
- 小池治（2020）「政策のパラダイムシフトと官僚制——森林行政を事例に——」『横浜法学』29(2):81-131

- (公社)国土緑化推進機構(2020)『『森林資源を活用した新たな山村活性化に向けた調査検討事業』報告書(「森林サービス産業」検討委員会報告書)』  
[https://www.rinya.maff.go.jp/j/sanson/kassei/sangyou/attach/pdf/houkokusyo\\_202003-6.pdf](https://www.rinya.maff.go.jp/j/sanson/kassei/sangyou/attach/pdf/houkokusyo_202003-6.pdf) (2021年11月30日アクセス)
- 宍戸乙熊(1930)「研究報告」『林学会雑誌』12(1):27-49
- 森林・林業基本政策研究会編著(2017)『改訂版 解説森林法』大成出版社
- 鈴木春彦・柿澤宏昭・牧田邦宏・田村典江(2020)「市町村における森林行政の現状と今後の動向」『林業経済研究』66(1):51-60
- 全国林業改良普及会(1990)『生活環境保全林100選』全国林業改良普及会
- 総務省行政評価局(2017)『森林の管理・活用に関する行政評価・監視結果報告書』[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000494020.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000494020.pdf) (2021年11月30日アクセス)
- 総務省・林野庁(2020)「令和元年度における森林環境譲与税の取組状況について」<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/kankyousei/attach/pdf/torikumizyoukyou-1.pdf> (2021年11月30日アクセス)
- 日本学術会議(2001)「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について」<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/shimon-18-1.pdf> (2021年11月30日アクセス)
- 原喜一郎(1976)「生活環境保全林整備事業について」『林業技術』413:11-14
- 古橋源六郎(1998)「『林政の基本方向と国有林の抜本的改革』の答申を終えて」『山林』1366:2-16
- 細野ゆり・小池治(2012)「地域包括ケアガバナンスの変容」『横浜国際社会科学研究』16(6):11-25
- 堀雅晴(2017)『現代行政学とガバナンス研究』東信堂
- 三好規正(2020)「森林法制の現状と課題～森林の多面的機能の維持に向けて～」『自治総研』504:39-64
- 山本伸幸(2020)「日本における森林計画制度の起源」『日本森林学会誌』102:24-30
- 林野庁「森林計画制度の体系図」林野庁ホームページ [https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/sinrin\\_keikaku/pdf/taikeizu24.pdf](https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/sinrin_keikaku/pdf/taikeizu24.pdf) (2021年11月30日アクセス)
- 林野庁「令和2年度森林・林業白書」<https://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/hakusyo/R2hakusyo/zenbun.html> (2021年11月30日アクセス)

森林行政のガバナンスと市町村行政の課題（小池）

林野庁「森林・林業統計要覧 2021」[https://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/toukei/youran\\_mokuzi2021.html](https://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/toukei/youran_mokuzi2021.html)（2021年11月30日アクセス）