

都道府県総合計画にみられる森林・林業関連数値目標

～2013年時計画と2018年時計画との比較を中心とした一考察～

辻井 寛¹・山下詠子²・関岡東生³

1 静岡県

2, 3 東京農業大学

要旨：本研究においては、2013年および2018年時点の各都道府県において実効の都道府県総合計画に着目し、それらに含まれる森林・林業関連数値目標を分析することにより、各都道府県林政の推進の方向性の把握・検討を行った。

その結果、(1)44都道府県が、総合計画において、森林・林業施策が政策的に重要な分野と位置づけ、348にもおよぶ多様な項目を掲げ、数値目標を明示しつつ、政策評価しようとしていること、(2)2013年時計画と比較し、延べ項目数で31増加していること、(3)木材増産および林業労働、治山・保安林（海岸防災林含む）、野生鳥獣被害対策の項目が増加する一方、森林整備関連や森林教育関連項目は減少するなど、重要と位置付けられる政策分野が変化していることが明らかとなった。

キーワード：総合計画、数値目標、森林・林業関係施策

**Forestry-related numerical targets in prefectural comprehensive plans
A comparative consideration about prefectural comprehensive plans as of 2013 and 2018**

Hiroshi THUJII¹, Utako YAMASHITA², Haruo SEKIOKA³

Shizuoka Prefecture Office 1

Tokyo University of Agriculture 2,3

Abstract : In this research we examined the direction of promotion by each prefectural forestry administration by means of analyzing forests and forestry-related numerical targets, which are stated in prefectural comprehensive plans effective as of 2013 and 2018. As a result, we found the following three points. (1) The 44 prefectures in Japan regard forestry policy as an important policy-oriented field in prefectural comprehensive plans. They are also trying to evaluate policies by clarifying numerical targets for as many as 348 items. (2) The total number of items has increased by 31 in the plan of 2018 compared with that of 2013. (3) The policy realms regarded as important have changed as follows: the items concerning forestry workers, forest conservation, protection forests, wildlife damage control are increased, while the ones about forest maintenance and forest education are reduced.

Keywords : comprehensive plan, numerical target, forest/forestry policy

I はじめに

総合計画は、1969年の「地方自治法」改正により市町村に策定が義務づけられ、1970～80年代には、策定義務こそ課されないものの、多くの都道府県において策定される、概ね10年を一期とする計画である。1990年代には「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」や小泉内閣による三位一体改革など、地方への権限・財源移譲、行財政改革の流れの中で、地方独自の政策推進を図りながら、現在も地方公共団体における最上位計画として位置づけられている。

現在、わが国の各都道府県行政機関においては、これまで以上に計画的な行政運営の実施が求められている。こうした状況下においては、都道府県総合計画（以下、

総合計画）の重要度も相対的に増大する傾向にある。

総合計画に示される政策項目は、知事公約などを反映し、予算が最優先に配分されるため、その成果や達成度を計る数値目標項目（以下、項目）および数値目標が掲げられる。つまり、総合計画に掲げられた項目や数値目標に注目することにより、各都道府県林政の推進方向を知ることができる。

上記を踏まえ、本稿では、2018年時点において実効の総合計画（以下、2018年時計画）にみられる数値目標に注目し、各都道府県における林政上の重点と方向性を概観するとともに、これを2013年時のもの（以下、2013年時計画）と比較し、都道府県林政の変遷について考察を試みた（注1）。

II 調査方法

47 都道府県を対象に、各都道府県のホームページや総合計画の冊子から、総合計画の策定実態の有無や各総合計画に掲げられ、数値による政策評価が可能な全ての項目数の把握を行った。なお、調査対象とした総合計画の計画期間は、各都道府県によって異なり、2013 年時計画の開始時期は、2009 年から 2011 年、2018 年時計画では、2009 年から 2016 年である（注 2）。

あわせて、総合計画に掲げられた項目のうち、森林・林業施策に関わる項目の設定状況を把握するとともに、『平成 29 年度版森林・林業白書』が掲げる施策分野を基に項目を分類・整理した。

なお、本稿では、「森林・林業に関わる数値目標項目」の定義を、上記に加え「森林・林業施策に関わる文言が盛り込まれるもの」および「森林・林業関係以外の他分野に跨るものであっても、森林・林業施策と連携及び密接に関わるもの（注 3）」とし、これらの項目を調査の対象に加えた。

III-1 2018 年時計画中の全項目における森林・林業項目の割合と位置付け

総合計画は、2018 年 8 月時点で、高知県を除く 46 都道府県で策定されており、そのうち、森林・林業施策に関する項目を掲げる都道府県は、青森県と大阪府を除く 44 都道府県であった。

また、各都道府県が 2018 年時計画に掲げる項目数の合計は 8,206 にのぼり、これに含まれる森林・林業施策に関する項目は 348 であり、全項目数の 4.2% を占めることが明らかとなった。

なお、以下の記述を含め、調査結果の詳細は、本稿末尾に表-1 として掲げた。

森林・林業施策に関わる項目は、ほぼ全県において掲げられ、単純平均では、1 都道府県につき 8 項目程度で、それらの内容としては、「素材生産量」や「林業就業者数」などが各都道府県に共通する項目として掲げられていることも明らかになった。

全項目に対する森林・林業に関わる施策の設定割合が一番高いのが、全 79 項目のうち 24 掲げた滋賀県（30%）、全 26 項目のうち 4 つを掲げた岐阜県（15.4%）。次いで、奈良県（13%）、鳥取県（12%）であった。

III-2 森林・林業における施策分野からみた設置項目の現状

行政が重点的に推進していこうとしている政策分野を把握するため、『平成 29 年度版森林・林業白書』を活用し、分類・整理した。

その結果、各都道府県は、森林・林業再生プランなどの国の施策を考慮しつつ、地域の実情も踏まえ、独自の項目を掲げるなど工夫をしつつ、多様な項目を設定していることが明らかになった。その多様さが顕著なのが、24 項目を掲げる滋賀県をはじめ、徳島県の 21、三重県および愛媛県の 15、福井県および京都府の 14 などである。

また、当該県の特徴・特異性に根ざした独自の項目として、「尾瀬で自然学習を行った児童・生徒数・実施率」（福島県・群馬県）や「優良無花粉スギ「立山森の輝き」植栽面積」（富山県）なども確認され、これらを重要施策として位置づける県の存在も確認された。

2018 年時計画の項目についてみると、348 項目のうち設定割合が高い分野は、「森林整備（造林面積含む）」25（7%）、「環境教育・自然体験学習（木育含む）」25（7%）、「治山・保安林」（海岸防災林含む）31（9%）、「生物多様性・自然環境保全」35（10%）、「素材生産」31（9%）、「林業労働（林業就業者等）」39（11%）、「再生可能エネルギー（木質バイオマス含む）」28（8%）となっている。

III-3 2013 年時計画と 2018 年時計画の比較

2013 年時計画と 2018 年時計画とを比較して、分野ごとの項目数がどのように変化しているか調査した。

全項目数については、2013 年時の 317 に対し、2018 年時の方が 31 多く 348 であった。

分類別（各項目別）で大きく増加し、より政策的な重要性が増している項目は、造林面積（+8）、野生鳥獣被害対策（+8）、素材生産（+10）、林業労働（林業就業者数等）（+11）であり、大きく減少している項目は、森林整備（下刈および間伐面積等）（-12）、環境教育・自然体験学習（-6）であった。

IV 考察

前述の傾向について概観すると、①森林整備関係項目、②野生鳥獣被害対策関係項目、③防災関連項目、④素材生産関連項目、⑤林業労働関連項目、⑥再生可能エネルギー関連項目、⑦森林教育関連項目に特徴がみられた。以下、それぞれについて若干の考察を試みたい。

①森林整備関連項目については、間伐面積など森林整備に関するものが減少している一方、造林面積が増加した。皆伐が進む秋田県や鹿児島県などで「再造林面積」を項目化しており、国の主伐・再造林施策の推進も背景にあるものとする。また、花粉発生源対策に寄与する少花粉苗木の植栽などが造林面積の項目でみられる。

②野生鳥獣被害対策関連項目については、深刻な被害発生がみられる現状から各都道府県が対策に迫られており、それを裏付けた形で項目を掲げる都道府県が増加し

ている。今後も増加すると考えられる。

③防災関連項目については、治山・保安林（海岸防災林含む）の設定割合が高いのは、近年多発する豪雨や地震等による山地災害等が影響していると考えられる。

④素材生産関連項目については、「森林・林業再生プラン」の策定から5年が経過し、利用間伐による素材生産が定着する中、項目数が大きく増加していた。森林資源の成熟化を背景に、素材生産の重要性が増しており、素材生産を行う上で欠かせない林業就業者数等の林業労働力に関する指標も増加していることから今後、素材生産関連項目と林業労働関連項目をセットで考え、注視していくことが必要であると考えられる。

また、林業産出額については、人口減少問題や産業分野に関する項目が増加しており、「地方創生総合戦略」の影響を窺い知る結果となった。その他、木材輸出を掲げる県は、徳島県と長崎県の2県だけだが、農林水産物の輸出額等までカウントすると11にものぼる（注4）。

国が、主伐・再造林を重点施策に掲げ始め、東北地方や九州地方で皆伐が進んでいることから、「再造林」関連項目の増加を予測していたが4県に留まる結果となった。それでも、今後の林政の推進方向を知る上で、重要な項目であると考えられる。

⑤林業労働関連項目については、各都道府県において、2015年頃から人口減少対策や雇用促進、産業振興に取り組む「地方創生総合戦略」の策定を進めていることが、林業就業者数等の項目が増加している要因と示唆される。

当該戦略は、総合計画中の分野別計画に位置付ける都道府県が多く、産業や医療など人口減少対策に関わる施策項目を設定している。産業分野の指標を表す「林業産出額」も増加傾向も、この戦略の影響と考えられる。

⑥再生可能エネルギー関連項目については、項目数の増加はないが、記載内容に変化がみられる。2013年時計画では、「新エネルギー」という表記が多かったが、2018年時計画では、「再生可能エネルギー」に改められ、7県では、「木質バイオマス」と明確に表記している。

⑦森林教育関連項目については、環境教育・自然体験学習分野で項目数が減少していた。ただし、「木育」など、新たな指標を掲げ、施策を評価する動きも確認された。

V まとめ

森林・林業関係項目は、44都道府県の総合計画で348設定され、森林・林業施策を多様な指標で評価していることがわかった。また、延べ項目数も5年前より31増加していることもわかった。

具体的には、木材増産および林業労働、治山・保安林

（海岸防災林含む）、野生鳥獣被害対策の各関連項目において設定割合が高くなっていた。

2013年時計画の数値目標の設定状況と2018年時計画のそれとを比較したところ、木材増産および林業労働、野生鳥獣被害対策分野で数値目標を設定する都道府県が増加していた。

一方で、森林整備関連項目や森林教育関連項目等の減少した指標に関しては、政策的に重要ではあるものの、新たな政策課題の出現や緊急度が高い分野を優先させるなどの影響が考えられる。

大型製材・合板工場やバイオマス施設建設が続く「再生可能エネルギー」や「木材・木製品製造業出荷額」は、素材生産とも関連が深く、今後注目していくべきであろう。その他、「木材・林産輸出」、「野生鳥獣被害対策」もさらなる増加が予想される。また、今後は、森林環境税・森林環境譲与税の使途・活用方法等により、指標項目や目標値が新規に設定されることも予想され、今後の動向を注視していきたい。

今回の研究では、項目数やその内容に焦点を当てたが、今後は、各項目で設定された目標値についても調査・分析を進め、地方林政のより詳細な実態や推進方向について明らかにしていきたい。

脚注

注1) 2013年の林業経済学会秋季大会（高知大学）において口頭発表を行った。

注2) 2時点で同一計画が重複実効する計画はない。

注3) 「鳥獣被害対策関係」「土砂災害」、「森林環境教育を含む環境教育や自然体験活動」、「自然公園関係」「木質バイオマスを含む再生可能エネルギー」等。

注4) 木材輸出については、「農林水産物等の輸出額」等まで含めカウントすると11件にのぼる。

参考文献

- (1) 玉村雅敏 (2014) 総合計画の新潮流—自治体経営を支えるトータル・システムの構築— 公人の友社
- (2) 林野庁編 (2017) 平成29年度版森林・林業白書 (一財) 全国林業改良普及協会

表 - 1. 分野別数値目標項目の変化

Table 1 Changes in numerical targets items classified by categories

| 白書目次 | 取組分野 | キーワード | 2013年時計画 | | 2018年時計画 | | 増減 |
|----------------------|---------------|-----------------------|----------|------|----------|------|-----|
| | | | 数値目標項目数 | 割合 | 数値目標項目数 | 割合 | |
| 森林の整備と保全 | 森林整備 | 森林計画 | 5 | 2% | 6 | 2% | 1 |
| | | 森林整備 | 25 | 8% | 13 | 4% | -12 |
| | | 造林面積 | 4 | 1% | 12 | 3% | 8 |
| | | 森林づくり活動 | 16 | 5% | 15 | 4% | -1 |
| | | 環境教育・自然体験学習 | 29 | 9% | 23 | 7% | -6 |
| | | 林業普及 | 3 | 1% | 0 | 0% | -3 |
| | 森林保全 | 治山・保安林 | 26 | 8% | 28 | 8% | 2 |
| | | 海岸防災 | 1 | 0% | 3 | 1% | 2 |
| | | 生物多様性・自然環境保全 | 34 | 11% | 35 | 10% | 1 |
| | | 自然公園 | 7 | 2% | 8 | 2% | 1 |
| | | 野生鳥獣被害対策 | 19 | 6% | 27 | 8% | 8 |
| | | 森林病虫害対策 | 1 | 0% | 1 | 0% | 0 |
| | 国際的な取組 | 森林認証 | 0 | 0% | 2 | 1% | 2 |
| 地球温暖化対策 | | 6 | 2% | 4 | 1% | -2 | |
| 小計 | | | 176 | 56% | 177 | 51% | 1 |
| 林業と山村 (中山間地域) | 林業生産・ 林業経営 | 林業産出額 | 9 | 3% | 14 | 4% | 5 |
| | | 素材生産 | 22 | 7% | 32 | 9% | 10 |
| | | 林業労働 | 28 | 9% | 39 | 11% | 11 |
| | | 生産性の向上・路網整備 | 4 | 1% | 4 | 1% | 0 |
| | | 施業集約・機械化 | 3 | 1% | 3 | 1% | 0 |
| | 特用林産物 | 特用林産生産額 | 2 | 1% | 3 | 1% | 1 |
| | 山村の活性化 | 都市との交流・ 農山村環境保全 | 11 | 3% | 11 | 3% | 0 |
| | | 里山林等の保全・管理 | 5 | 2% | 3 | 1% | -2 |
| 小計 | | | 84 | 26% | 109 | 31% | 25 |
| 木材産業と 木材利用の 動向 | 木材需給 | 木材供給量・自給率 | 4 | 1% | 4 | 1% | 0 |
| | | 木材輸出 | 2 | 1% | 2 | 1% | 0 |
| | 木材産業 | 木材・木製品製造業出荷額 | 14 | 4% | 15 | 4% | 1 |
| | 木材利用 | 住宅・公共建築の木材利用 | 7 | 2% | 11 | 3% | 4 |
| | | 木質バイオマス・ 再生可能エネルギー | 30 | 9% | 28 | 8% | -2 |
| 木育・木材利用普及 | | 0 | 0% | 2 | 1% | 2 | |
| 小計 | | | 57 | 18% | 62 | 18% | 5 |
| 合計 | | | 317 | 100% | 348 | 100% | 31 |

※項目数のカウントは、該当するキーワードを含む項目を各都道府県毎に項目を集計し、全県の集計値を表した。