

論文

森林経営管理制度における市町村から外部組織への業務委託の現状と課題

笹田敬太郎^{*,†}, 石崎涼子^{*}, 鹿又秀聡^{*}

^{*}国立研究開発法人森林研究・整備機構森林総合研究所

Current Outsourcing Issues from Municipal Forest Administrations to External Organizations within the Private Forest Management Entrustment System in Japan

SASADA Keitaro,^{*,†} ISHIZAKI Ryoko,^{*} and KANOMATA Hidesato^{*}

^{*}Forestry and Forest Product Research Institute, Forest Research and Management Organization, Tsukuba, Japan

森林経営管理制度の導入に伴い、市町村森林行政の役割や管轄業務は増えている一方、その実施体制は脆弱だと指摘されている。本研究では、こうした市町村森林行政を補完する方策として、森林組合・コンサル・測量会社などの外部組織への業務委託に注目し、全国の1,612市町村および47都道府県を対象としたアンケート調査結果などをもとに、森林経営管理制度における業務委託の実態を明らかにした。その結果、森林経営管理制度関係業務の委託割合は森林法関係業務より高いものの、同制度を実施する市町村の約7割は自前で業務を行っていた。業務の委託先で最も多いのは森林組合であるが、データの取得や分析の業務はコンサル・測量会社への委託も多かった。また、市町村をサポートする組織の存在が業務委託の推進に影響していることが示唆された。業務委託を行う市町村ほど、森林経営管理制度に係る各業務の実施率が高くなっており、業務の進捗スピードの向上や高度化といった面でメリットがみられた。一方で、委託できる業務には限りがあること、人員が限られている市町村ほど委託が難しく、仕様書の作成や積算根拠の算定面でサポートが必要となるなどの課題も明らかとなった。

キーワード：市町村、森林行政、森林経営管理制度、業務委託、支援組織

Although the roles and jurisdictional tasks of municipal forest administration have increased with the implementation of the Private Forest Management Entrustment System in Japan, it has also identified the inadequacies of the staffing and system. In this study, we examined the status of outsourcing within this system based on the results of questionnaire surveys of 1,612 municipalities and 47 prefectures in Japan. The results revealed that the outsourcing rate of Private Forest Management Entrustment System-related tasks were higher than those of forest law-related tasks, however, approximately 70% of the municipalities were still conducting these tasks independently. Moreover, forest owners' cooperatives were primarily tasked with outsourcing partners, while consulting companies were the most common for data acquisition and analysis. Furthermore, the existence of organizations supporting municipalities affected outsourcing promotion. Specifically, municipalities with more outsourced operations had a higher implementation rate of each Private Forest Management Entrustment System-related task, indicating rapid and sophisticated progress. However, the results also revealed that not all tasks could be outsourced; furthermore, outsourcing is difficult for municipalities with limited human resources, and support is needed for specifications and calculating the basis for cost estimations.

Key words: Municipality, Forest administration, Private Forest Management Entrustment System, Outsourcing, Support organization.

I はじめに

2019年4月から森林経営管理法の施行および森林環境譲与税の譲与が開始され、市町村森林行政への役割と期待が増大している。一方で、市町村森林行政職員の数や専門性が十分ではないことなどから⁽¹⁾、森林経営管理制度は、その実効性が懸念されている（今井、

2018, 柿澤, 2020など）。森林経営管理制度は、経営管理を行う必要があると考えられる森林について、市町村が森林所有者の意向を確認後、森林所有者の委託を受け、民間の林業経営者に再委託することなどにより、林業経営と森林の管理を実施するものである。同制度を進めていく上では、GIS等を用いた経営管理の対象森林の抽出や林地の経営可能性の判定など、担当者には一定の技術や専門性が要求される。そのため、市町村の人員体制の整備とともに、都道府県による技術

[†]連絡先 E-mail: sasada0606@affrc.go.jp

的・専門的な支援や外部への業務委託など外部組織との連携を含めた方策を検討する必要があるだろう。とくに、森林組合や公社等外郭団体、コンサルタント企業（以下、「コンサル」と記載）といった外部組織は、森林空間情報解析や航空測量など、一般の行政職員にはない技術や専門性を有することから、これら外部組織への業務委託は、市町村の業務負担を軽減しつつ制度を推進していく上で重要な手段の1つになると考えられる（箕輪，2020）⁽²⁾。また、近年、各地で森林経営管理制度を推進するためのサポート組織（以下「市町村サポート組織」と記載）⁽³⁾が設置されており（全国林業改良普及協会編，2020），これらの役割についても検討する必要がある。

森林経営管理法施行後の市町村森林行政への支援に関する既往研究には、各県の支援方針に関する事例分析（相川，2020，柿澤編，2021）や森林環境譲与税を活用した都道府県の市町村支援の実態把握（香坂・内山，2019，香坂・内山，2021）などがある。しかし、木村（2017）が指摘するように、近年、都道府県の森林行政においても、求められる行政ニーズが多様化する一方で、林業職員数は大幅に減少していることから、人手不足が大きな課題となっている。また、日本全体が人口減少社会にある中で、今後も地方自治体の人手不足は拡大することが予想されるため、業務範囲の見直しが必要との指摘もある（蜂屋，2021）。森林経営管理制度に関する業務についても、それぞれの果たすべき役割の見直しや役割分担のあり方を行政外部への委託も含めて検討する必要があると考えられる。だが、これまで森林行政の業務委託に関しては、市町村有林の造林・保育、間伐等の森林組合への委託に関する報告が散見されるもの（岡，1984，藤掛・大地，2015，柿澤編，2021），近年の森林経営管理制度関係業務に関わる業務委託や多様な外部組織との連携についての動向は十分に明らかとなっていない。

そこで、本研究では、市町村森林行政が実施する業務のなかでも森林経営管理制度関係業務を取り上げ、その進捗状況を整理したうえで、外部組織への委託状況、委託先、および業務委託の成果と課題について明らかにすることを目的とする。

そのために、まず全国の市町村森林行政の実態と体制整備状況を概観したうえで、森林経営管理制度関係業務の進捗状況を把握・整理し、同業務の各工程のなかで業務委託がどの程度実施されているのか、業務内容や外部の支援状況等に応じて委託の有無や委託先の違いはあるのか、業務の外部委託は市町村に何をもた

らし、何が課題として残っているのかについて明らかにしていきたい。以上の点を踏まえた分析を行い、市町村森林行政の体制を補完する方策のうち、とくに市町村森林行政における外部への業務委託の可能性について検討したい。

II 調査の概要

1 研究方法

本研究では2020年度に全国の市町村の森林行政担当者と都道府県の市町村森林行政支援担当者を対象にアンケート調査（以下、「2020森林総研調査」と記載）を実施し、あわせて2019年4月から2022年2月までに19市町村および4都道府県にある5つの市町村サポート組織に対する聞き取り調査を実施した。

これらの結果や既往文献・資料をもとに、森林経営管理制度関係業務の実施状況と外部委託の状況、委託に関わる課題について実態把握およびデータ分析を行った。

なお、本研究では、市町村における森林行政担当部署を、森林法に基づく林地台帳関係業務、伐採届関係業務、森林経営計画関係業務、および森林経営管理法に基づく森林経営管理制度関係業務を一部でも担当する者が所属する部署として把握した。

2 2020森林総研調査の概要

市町村を対象とするアンケート調査⁽⁴⁾では、2020年11月に民有森林計画対象面積（以下、「民有林面積」）1ha以上の森林を持つ1,612市町村の森林行政担当者を対象に調査票を発送し、同年12月までに856市町村から回答を得た。回収率は53.1%であった。民有林面積が100ha未満の市町村における回収率は48.7%、4万ha以上の市町村における回収率は73.8%で、回答市町村が管轄する民有林面積の合計は全体の60.8%となり、民有林面積が大きな市町村の回収率が相対的に高い。47都道府県を対象としたアンケート調査では、調査票を2021年1月に発送し、同年3月までに46都道府県から回答を得た。回収率は97.9%であった。

設問内容は、データ整備状況⁽⁵⁾、森林環境譲与税の用途、業務における課題に対する認識など多岐にわたるが、本論文では、森林経営管理制度関係業務と市町村サポート組織に関する項目の回答結果を中心に分析を行った。

3 本論文の構成

続くⅢでは、2020森林総研調査の結果を用いて、現在の市町村森林行政の体制と森林経営管理制度に対応した体制整備の状況を明らかにする。Ⅳでは、同2020森林総研調査の結果と関連する参考資料の分析、および聞き取り調査の結果等を用いて、近年の森林経営管理制度関係業務の進捗状況、委託状況、ならびに委託の成果と課題を明らかにする。最後に、Ⅴにおいて本論のまとめを行うとともに、課題解決の方向性と今後の課題を提起する。

Ⅲ 市町村森林行政の概要と業務体制整備状況

1 市町村における森林行政の業務の概要

まず、市町村における森林行政の業務内容について、既報（石崎ら、2022）等から概観しておきたい。表一1に市町村森林行政担当部署が行っている業務内容と業務割合を示した。伐採届の受理などの森林法関係業務と森林経営管理制度関係業務、森林環境譲与税を活用した業務の実施率が高い一方、造林、林道、治山関係の業務や市町村有林の管理・経営業務の実施率は5～6割ほどとなっている。市町村森林行政担当者の

兼務状況も反映した実人員数（当該職員1人が担当する業務全体を1としたときの森林行政への従事割合を乗じ足し合わせたもの）は、平均して2.1人となっており、その内訳は専従職員1.4人、兼務職員が0.7人となっている⁽⁶⁾。回答市町村の約75%が実人員2人以下、約53%が実人員1人以下となっており、実人員が0.5人以下は270市町村（回答市町村の31.5%）存在した。

同じ2020森林総研調査をもとに、石崎ら（2022）は実人員規模によって従事する業務のウエイトに差異がみられることを指摘している。実人員が少ない小規模な市町村ほど伐採届関係業務や林地台帳データの整備・管理等を含む森林法関係業務の森林行政担当業務に占めるウエイトが高く、逆に実人員が多い大規模な市町村では、造林・林道・治山や市町村有林の経営・管理、その他森林行政業務の占めるウエイトが高く、幅広い業務を担っている傾向にあった。一方、森林経営管理制度関係業務や森林環境譲与税を活用した事業のウエイトは、相対的に、実人員規模による差が小さく、これらの新規業務は、従来は森林法関係業務をメインに森林行政業務を行ってきた小規模な市町村においても規模の大きな市町村と同程度の割合の業務量増加をもたらしたと考察している。

表一1 市町村における森林行政担当の管轄業務

	a	b	c
	森林行政担当の管轄業務と 回答した団体の割合 (n=843)	森林行政業務全体に占める ウエイト (n=815)	業務ごとの実人員数（人） (n=803)
森林法関係業務			
林地台帳データの整備・管理	96%	8%	0.11
伐採届関係業務	98%	12%	0.17
森林経営計画関係業務	86%	6%	0.13
届出と異なる伐採等への対応	78%	4%	0.07
市町村森林整備計画の樹立・変更業務	86%	6%	0.09
森林経営管理制度関係業務	89%	12%	0.24
森林環境譲与税を活用した事業	87%	11%	0.21
造林、林道、治山			
造林補助等の森林整備事業	65%	7%	0.16
森林土木（林道関係）	56%	7%	0.21
森林土木（治山関係）	50%	4%	0.09
市町村有林の管理・経営	58%	5%	0.14
その他森林行政担当業務			
県から移譲を受けた伐採・開発許可関係業務	24%	1%	0.03
鳥獣害対応	54%	9%	0.19
その他	42%	8%	0.25
合 計		100%	2.09

注：a列の数値は、森林行政担当部署で管轄する業務と回答（複数回答）した市町村の割合。b列の数値は、各回答市町村が記載した業務ごとのウエイト（森林行政業務全体を100%としたときの各業務の占めるウエイト）の平均値。c列の数値は、各回答市町村が記載した業務ごとのウエイトに各回答市町村の実人員数をかけて算出した業務ごとの実人員数の平均値。「県から移譲を受けた伐採・開発許可関係業務」は、保安林関係の伐採や1haを超える林地開発の許可を都道府県から権限移譲を受けている市町村の結果を示している。

出典：石崎ら（2022）における表一1から引用。

森林経営管理制度に関する業務は平均すると業務量全体の12%を占めていたが、一部の市町村では業務量の過半数を森林経営管理制度関係業務が占め、その対応に追われている。回答市町村の過半数は実人員数1人以下の市町村だが、その多くは担当者が他業務との兼務で、伐採届の受理など森林法に定められた業務とともに森林経営管理制度関係業務にも取り組まざるをえない状況にある。

2 実施体制の整備に向けた取り組みの現状

森林経営管理法の施行に伴い市町村の役割や権限が増す中で、市町村森林行政担当部署がその実施体制を整えるためには、表—2に示すように市町村が自ら体制を整備していく方策と業務委託などによる外部組織との連携を図る方策の大きく2つが考えられる。そこで以下では、先行研究と今回の調査結果をもとにそれぞれの方策への対応状況についてみていきたい。

まず1つ目の市町村森林行政の体制整備について、石崎ら(2022)は総務省統計データから2016年から2020年の4年間で市町村の林業部門職員数が4%増加していることを明らかにしている。また、2020森林総研調査において、地域林政アドバイザーを雇用している市町村は66(全体の8%)、都道府県などからの出向を受け入れている市町村は41(全体の5%)あり、全体の12%にあたる101市町村が専門的な人材を受け入れて体制整備を行っている。

2つ目の外部組織との連携を図る方法としては、都道府県等のサポート、日常的な情報交換を行う関係者間による協議会の開催、市町村サポート組織の設置、業務委託などが挙げられる。鈴木ら(2020)は、市町村林務担当職員と地域の関係団体との連携状況を明ら

かにしており、森林組合や「都道府県の林務職員・普及指導員」との連携は他の団体との連携よりも回答数が多く、連携レベルが高いと指摘している。また、市町村森林整備計画の策定時など一時的に設置される協議体だけでなく、「森づくり委員会」や「森林審議会」など常設の会議体を約5分の1にあたる136市町村が設置していることについて、多様な意見を反映した方針設定や実行管理など地域の実情に即した課題解決型の市町村林政に展開していく可能性が広がったことを示すものとして評価している。また、香坂・内山(2021)は、森林環境譲与税を契機とした市町村支援について、市町村サポート組織や情報交換会の設置を含めた都道府県と市町村の連携状況を明らかにし、既存組織の活用、新設、個別の相談対応の3つのパターンに分類し、都道府県によって対応が異なっていることを指摘している。

2020森林総研調査においては、協議や審議を行う会議体ではなく実務的に業務の支援を行う組織に着目し、検討委員会、審議会などを除いた市町村サポート組織の有無を尋ねた。その結果、103の市町村(全回答市町村の12%)が、市町村サポート組織があると回答した。組織数でみると31都道府県に57の組織が存在しており、このうち80の市町村をカバーする38組織が業務内容として森林経営管理制度関係業務を挙げた。市町村サポート組織を設置範囲(エリア)別にみると、設置範囲を回答した54組織のうち、単独市町村で設置されているものが13組織、複数市町村単位(都道府県全域を除く)で設置されているものが22組織、都道府県単位で設置されているものが19組織であった。森林経営管理制度関係業務を業務内容と回答したものと比べると、単独市町村が6組織、複数市町村単位が16組織、都道府県単位が16組織であった。また、2020森林総研調査の回答時点では市町村サポート組織の設置を検討中と回答した市町村や都道府県も複数存在していたが、その中には「千葉県森林経営管理協議会」(2021年3月)や岐阜県の「地域森林管理支援センター」(2021年10月)(日本林業調査会, 2021)のように実際に設置されたものもあり、2020年の調査時点よりも市町村サポート組織の組織数はさらに増えている。

つぎに、外部への業務委託についてみると、表—3に示すように伐採届関係業務や森林経営計画関係業務では登録情報との照合作業等、届出と異なる伐採等への対応では森林パトロールや見回りの業務において委託がみられるものの、これらの委託割合は多くても3%程度だった。それに対し、森林経営管理制度関係

表—2 市町村森林行政の業務と体制改善に向けた方策

①市町村の実施体制整備	<ul style="list-style-type: none"> 市町村担当職員の増員 職員の技術向上・スキルアップ 地域林政アドバイザーの雇用 出向者の受け入れ
②外部組織との連携	<ul style="list-style-type: none"> 都道府県等の支援サポート 関係者間での協議会の開催 市町村サポート組織の設置 外部への業務委託

資料：箕輪(2020)を参考に笹田作成。

表—3 森林法関係業務と森林経営管理制度関係業務の実施状況と委託状況

業務内容	回答 市町村数 (A)	業務実施		うち業務委託	
		市町村数 (B)	割合 (=A/B)	市町村数 (C)	割合 (=B/C)
森林法関係業務					
伐採届関係業務					
登録情報との照合	832	490	59%	16	3%
伐採後の現地での状況確認	827	434	52%	3	1%
更新完了後の森林状況と伐採届との照合	818	427	52%	3	1%
森林経営計画関係業務					
森林経営計画の認定—書面図面所有者リストとの突合	788	434	55%	10	2%
森林経営計画の認定—登録情報との照合	778	383	49%	7	2%
届出と異なる伐採等への対応					
森林パトロール、見回り	776	186	24%	5	3%
森林経営管理制度関係業務	788	543	69%	162	30%

注：業務実施市町村には、「場合により実施」「その他実施あり」と回答した市町村も含まれる。

資料：2020森林総研調査より作成。

業務では、委託割合が30%となっており森林法関係業務と比べ高くなっていった。

これらの市町村森林行政の体制整備においては、森林環境譲与税の存在も大きい。市町村サポート組織が管轄エリア内の市町村から委託料として拠出金を集め運営されている事例もあり、市町村サポート組織の設置や運営、および外部への業務委託において森林環境譲与税を活用している事例も少なくない。こうした森林環境譲与税を活用した外部連携と業務委託や森林経営管理制度関係業務の進捗との関係などについては、後ほどみていきたい。

以上から、森林経営管理法の施行に伴う市町村森林行政の業務量の増加に対しては、森林環境譲与税を活用して地域林政アドバイザーの雇用や外部組織との連携を図る自治体、実務作業を行う市町村サポート組織の設置ないしは既存組織の活用、および業務の外部委託を進め対応する自治体があることが分かる。

IV 森林経営管理制度と業務委託

1 森林経営管理制度の進捗状況

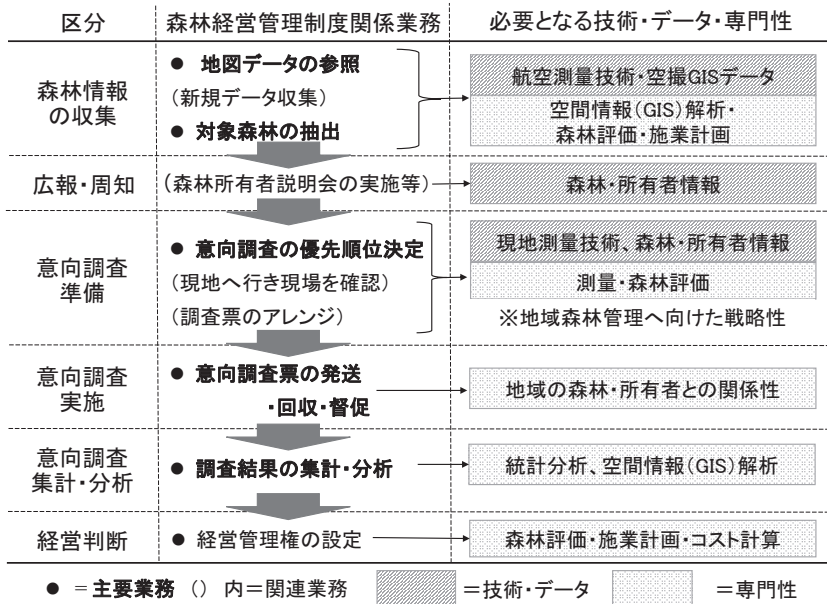
それでは、森林経営管理制度の取り組みは具体的にどの程度進んでいるのだろうか。森林経営管理制度では、まず、地図データの参照、管理されていない対象森林の抽出などのデータ収集がなされ、それらをもとに調査地域の優先順位決定など、意向調査の準備がなされる。その後、調査票の発送と回収、集計、経営管理権の設定、および経営管理実施配分計画の作成といった業務が行われる。

2020森林総研調査結果から調査時点（2020年末）での上記の業務別の実施状況を見ると（表—4）、地図

データの参照（52%）、対象森林の抽出（49%）、新規データ収集（35%）の順に業務の実施割合が高くなっていった⁷⁾。広報・周知や調査票のアレンジ、現場確認の実施割合は、それらに対して低くなっており、一部の市町村が選択的に取り組んでいる業務（関連業務）であると考えられる。

また、意向調査の発送・回収・督促は33%の267市町村が実施しており、市町村森林経営管理事業の実施は35市町村（4%）、経営管理実施配分計画の作成は9市町村（1%）にとどまっていた。なお、林野庁（2022）によると、意向調査等を実施した市町村数は2019年度末で396（全体の25%）、2020年度末で778（全体の49%）であった。

これらの業務実施状況から推定される森林経営管理制度に関する主な業務の流れと、各段階で求められると考えられる技術・データ（情報）・専門性を示したのが、図—1である。一口に技術やデータ、専門性といっても、たとえば、データの参照、新規データ収集の面では航測測量技術などが必要となる場合もあり、森林所有者との折衝の面では森林所有者情報や技術・専門性に基づく所有者との信頼関係も必要となるだろう。対象森林の抽出や森林の経営可能性の判断においては、林分調査や作業システムの検討、立木の評価などの森林測量や森林経営に関する専門性が必要となると考えられ、それぞれの段階で必要となる技術やデータ、専門性は異なる。これらの技術と専門性を確保する方法には、都道府県の林業普及指導員による支援や市町村担当職員向けの研修の実施、専門職採用による自前での実施など様々あるが、外部組織への業務委託も1つの方法となろう。以下では、その状況についてみていきたい。



図一 森林経営管理制度関係業務の流れと必要となる技術・データ・専門性

表一 森林経営管理制度関係業務の実施と委託状況

森林経営管理制度関係業務	回答 市町村数 (A)	業務実施		うち業務委託			
		市町村数 (B)	割合 (=A/B)	市町村数 (C)	割合 (=B/C)		
主要業務	森林情報の収集	地図データの参照	824	430	52%	62	14%
		対象森林の抽出	810	394	49%	75	19%
	意向調査準備	意向調査の優先順位決定	804	271	34%	32	12%
		意向調査の発送・回収・督促	799	267	33%	65	24%
		意向調査のデータ入力・集計	658	172	26%	55	32%
		市町村森林経営管理事業の実施	819	35	4%	3	9%
		経営管理実施配分計画の作成	803	9	1%	1	11%
関連業務	森林情報の収集	新規データ収集	806	280	35%	44	16%
	広報・周知	住民一般への周知	829	268	32%	3	1%
		所有者への郵送案内	775	133	17%	14	11%
		森林所有者説明会の開催	826	125	15%	21	17%
	意向調査準備	現地へ行き現場確認	823	177	22%	41	23%
	調査票のアレンジ	801	160	20%	27	17%	

注：業務実施はアンケートの設問の選択肢である「実施中」、「検討中」、「未実施」のうち「実施中」を回答したものを指す。なお、太字は回答市町村数が多いもしくは割合が高い上位3つの業務内容を示している。

資料：2020森林総研調査による。

業務内容別に委託実施市町村数とその割合をみると(表一)、対象森林の抽出や地図データの参照、意向調査の発送・回収・督促といった業務において委託団体数が多く、意向調査のデータ入力・集計や現地への現場確認の業務において、委託割合が高くなっていることが明らかとなった。図一と委託業務を併せてみると、大きく分けて以下の2つの異なる目的のもとで委託が行われていると考えられる。1つ目は、対象森林の抽出や地図データの参照では航空測量技術やGIS

データを取り入れた外部技術ノウハウの導入によって業務の高度化を図るものであり、2つ目は意向調査の発送・回収、現地の現場確認などの面で市町村担当員の作業労力の省力化を図るものである。

また、委託の有無および市町村サポート組織設置の有無に基づき、業務の実施状況を見ると(図二)、何らかの業務の委託を行っている市町村(「実施あり業務あり」)では意向調査の実施、データ入力・集計などの実施割合が高いなど進捗が速く、選択的に実施し

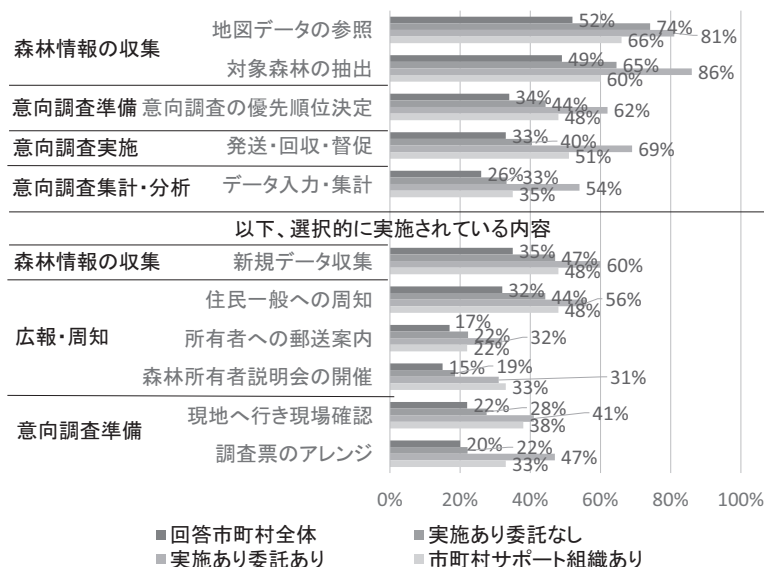


図-2 委託および市町村サポート組織の有無からみた森林経営管理制度関係業務の実施状況の違い

注：それぞれの回答数を100%としたときの回答割合を示している。「実施あり」とは表-4に示した森林経営管理制度関係業務のうちいずれかの業務を実施していることを指す。
資料：2020森林総研調査より作成。

表-5 森林経営管理制度関係業務の委託先

業務	市町村数 (割合)	委託先 (割合)				
		森林組合	コンサル測量会社	外郭団体	市町村サポート組織	
森林経営管理法関係業務の外部委託を実施	150 (100%)	90 (60%)	43 (29%)	13 (9%)	9 (6%)	
主要業務	森林情報の収集	62 (100%)	22 (36%)	22 (36%)	10 (16%)	2 (3%)
	地図データの参照	75 (100%)	27 (36%)	29 (39%)	10 (13%)	3 (4%)
	対象森林の抽出	32 (100%)	13 (41%)	13 (41%)	2 (6%)	3 (9%)
	意向調査準備	65 (100%)	36 (55%)	12 (19%)	7 (11%)	5 (8%)
	意向調査の優先順位決定	55 (100%)	30 (55%)	10 (18%)	4 (7%)	5 (9%)
関連業務	森林情報の収集	44 (100%)	18 (41%)	14 (32%)	7 (16%)	1 (2%)
	新規データ収集	3 (100%)	1 (33%)			1 (33%)
	住民一般への周知	14 (100%)	10 (71%)		2 (14%)	2 (14%)
	所有者への郵送案内	21 (100%)	15 (71%)	1 (5%)	2 (10%)	2 (10%)
	森林所有者説明会の開催	41 (100%)	31 (76%)	2 (5%)	4 (10%)	1 (2%)
意向調査準備	27 (100%)	11 (41%)	9 (33%)	2 (7%)	2 (7%)	
現地へ行き現場確認						
調査票のアレンジ						

注：森林経営管理法関係業務の外部委託を実施した市町村の数は、委託先を不明或未回答とした市町村を除いた数である。「外郭団体」とは、都道府県森林組合連合会、林業公社、造林協会などを指す。それぞれの業務内容の委託先で最も割合が高いものを太字で示している。

資料：2020森林総研調査による。

ている関連業務の実施割合も高いことから、より多くの幅広い業務に取り組んでいる傾向にある。とくに、対象森林の抽出、意向調査の実施およびデータ入力・集計といった業務において実施割合に大きな違いがみられた。空間情報の解析など、より専門性が求められる業務において、他の委託可能な業者の存在が業務推進につながっていることが示唆された。

2 森林経営管理制度に係る業務の委託先

表-5に示すように森林経営管理制度関係業務の主な委託先としては、森林組合、コンサル・測量会社、外郭団体、市町村サポート組織が回答に挙げた。これらの中で委託先として最も多かったのは森林組合であり、広報・周知から意向調査の準備、データ入力・集計と、委託内容は幅広くなっていた。とくに説明会

の開催や現場確認、意向調査の発送・回収など、森林所有者との関わりが必要となる業務においては、委託先に占める森林組合の割合がとくに大きくなっていった。つぎに多かったのはコンサル・測量会社であり、地図データ参照、新規データ収集、対象森林の抽出、優先順位決定など、地図・測量データの収集・分析を主に受託していた。

その他、都道府県森林組合連合会、林業公社、造林協会などの外郭団体が業務の一部受託を含めサポートしている自治体や地域もみられた。都道府県が市町村支援業務を外郭団体へ委託し、その外郭団体が市町村サポート組織を設置するケースもある。また、外郭団体が新規データの取得や現地確認、測量業務、集積計画の作成を行うケースも存在する⁽⁸⁾。

市町村サポート組織がある自治体や地域では、市町村とサポート組織が一体となって方針等について協議を重ねながら森林経営管理制度関係業務を進めることが可能であると考えられる。市町村サポート組織がある市町村のうち委託先として市町村サポート組織を回答した市町村は数としては少ないが、中には市町村サポート組織が広報・周知から、意向調査の実施・集計分析、集積計画の作成まで幅広く受託し、森林経営管理制度関係業務に取り組んでいるケースもあった。

既報に記された森林経営管理法施行以前と、今回のアンケート調査で把握した同法施行後の市町村森林行政における外部委託状況とを比べると、技術・専門性を要する業務に係る委託内容の高度化とそれに伴う委託先の広がりが見られた。かつては、公有林の管理や林道開設を中心に地域の森林組合や土木建設業者などが主な委託先となっていた(岡, 1984, 柿澤編, 2021)が、森林経営管理法の施行に伴い空間情報の収集や分析が必要となったこと、委託に係る財源として森林環境譲与税の譲与が始まったことで、コンサル・測量会社や外郭団体、新たに設置された市町村サポート組織などへも委託先が広がったものと考えられる。

3 業務委託実施市町村の特徴について

森林経営管理制度関係業務と業務委託の有無によって回答市町村を3つのグループに分け、各グループの特徴をみたのが表—6である。森林経営管理制度に関する各種業務をまだ実施していない市町村(「経営管理制度未実施」団体)は、森林行政担当職員の実人員数、管轄面積ともに少ない。それに対し、森林経営管理制度に取り組み、かつ業務委託を実施している市町村(「実施あり・委託あり」団体)では職員の実人員数が2.87人と多く、管轄する民有森林計画面積も広いことが分かる。また、森林経営管理制度関係業務に携わる実人員数と業務割合をみると、委託を実施している市町村の平均(0.38人, 14%)は、委託を実施していない市町村(「実施あり・委託なし」団体: 0.30人, 12%)に比べ若干多くなっている。外部委託により減少した分の時間・人工は、主に森林経営管理制度関係業務内の他の工程に振り向けられており、幅広く当該業務に取り組むとともに、工程の進捗を速めることに貢献していると考えられる。つまり、外部委託に積極的な団体は森林経営管理制度自体に積極的な市町村が多く、森林経営管理制度関係業務により多くの業務量を割いていることが分かった。

ただし、実人員数1人当たりの管轄民有森林計画面積をみると委託の有無による大きな違いはあまりみられなかった。一方で、森林環境譲与税の譲与額をみると、森林経営管理制度関係業務が未実施である市町村では譲与額が少なく、実施している市町村では多い傾向が見られた。実施している市町村の中でも委託を行っている市町村の平均譲与額は委託を行っていない市町村に比べ多くなっていた。また、森林環境譲与税の用途として「森林経営管理制度関係」を実施中・実施済と回答した割合は、「実施あり・委託あり」団体では、86%であったのが、「実施あり・委託なし」団体では53%、「経営管理制度未実施」団体では4%となっていた。したがって、森林環境譲与税の譲与額の

表—6 森林経営管理制度関係業務の実施と業務委託の有無からみた回答市町村の特徴

森林経営管理制度関係業務の実施状況・委託状況	回答市町村数	森林行政担当者数(実人員数)			管轄民有森林計画面積(ha)(B)	実人員数1人当たり管轄民有森林計画面積(ha)(C=A/B)	森林環境譲与税譲与額(千円)	森林環境譲与税の用途: 森林経営管理制度を実施済み・実施中と回答した割合
		全体(人)	うち森林経営管理制度関係業務に充てられたもの					
		(A)	実人員数(人)	割合				
回答市町村全体	856	2.09	0.24	12%	12,293	5,882	23,810	44%
関係業務未実施	245	1.03	0.06	6%	5,478	3,300	15,147	4%
実施あり・委託なし(予定含む)	385	2.50	0.30	12%	15,012	6,011	26,328	53%
実施あり・委託あり	158	2.87	0.38	14%	18,171	6,331	34,709	86%

資料: 2020森林総研調査による。

多寡や活用の有無が業務の実施や委託の有無にも影響していると考えられる。

森林行政担当職員の実人員数と森林経営管理制度の実施状況の関係をみると、表一7に示すように森林行政担当職員の実人員が多い市町村ほど森林経営管理制度関係業務の実施割合（構成比）は高くなっていた。それに対し、実人員数0.01~0.3人では実施割合（構成比）が36%と他の階層に比べ大幅に少なくなっていた。森林行政担当職員の実人員数と委託率についてみると、0.01~0.3人では委託率が13%と低いのに対し、実人員数4.01人以上では委託の割合が36%と高い。以上から、森林行政担当職員の実人員数の規模が、森林経営管理制度関係業務の実施状況や委託の有無にも影響していると考えられる。実人員数が少ない市町村では、業務において必要となりそうな知識等について意識が及ばない場合が多いことが指摘されており（石崎ら、2022）、その他の業務のボリュームが大きく森林経営管理制度にも取り組む余裕がないため、業務委託の発注にも手が付けられない状況にあると考えられる。一方、実人員数が多い市町村では森林環境譲与税の譲与額も多い傾向にあり（石崎ら、2022）、実人員数と譲与税額ともに充実していることから森林経営管理制度関係業務の実施および外部への委託も行いやすい環境にあると考えられる。

市町村森林行政担当職員の実人員数別に業務の委託先をみると（表一8）、実人員数が少ない市町村と多い市町村で委託先に違いがみられた。実人員数が多い市町村ではコンサル・測量会社を委託先としている割合が高い一方で、0.3人以下あるいは実人員数がない市町村では委託先が森林組合に限られていた。また、実人員数が1.0人以下の市町村において外部委託を実施している団体は表一7に示すように市町村数、割合ともに少ないものの、森林組合、コンサル・測量会社、外郭団体、市町村サポート組織といった幅広い組織に業務を委託し、森林経営管理制度に取り組んでいることが明らかとなった。その中には、後述するように市町村サポート組織などの外部組織が市町村職員に不足している専門性や労力をカバーすることで意向調査や集積計画の作成につなげている事例も存在した。これらは、森林行政担当職員の実人員数が限られている市町村においても、外部組織の技術ノウハウのサポートや業務の受託・代行による補完が可能であることを示しており、注目に値する。

表一7 森林行政担当職員の実人員の規模別にみた森林経営管理制度関係業務の実施割合と委託割合

実人員数	回答市町村全体					
	市町村数 (A)	森林経営管理制度関係業務実施あり				
		市町村数 (B)	構成比 (= B/A)	うち委託あり		
市町村数 (C)	構成比 (= C/A)			委託率 (= C/B)		
なし	6	5	83%	2	33%	40%
0.01~0.3人	135	48	36%	6	5%	13%
0.31~0.5人	128	76	59%	20	16%	26%
0.51~1.0人	179	122	68%	33	19%	27%
1.01~2.0人	168	124	74%	40	24%	32%
2.01~4.0人	116	99	85%	27	23%	27%
4.01人~	98	89	91%	32	33%	36%
回答市町村全体	830	563	68%	160	19%	28%

注：「森林経営管理制度関係業務実施あり」は、表一4に示した項目を一つでも行っているかどうかで判別している。実人員数なしの6市町村は、担当の職員はいないものの、地域林政アドバイザーや再雇用職員、会計任用職員を雇用し森林行政業務を実施している市町村である（石崎ら、2022）。

資料：2020森林総研調査による。

表一8 森林行政担当職員の実人員規模別にみた森林経営管理制度関係業務の委託先

実人員数	市町村数 (割合)	委託先 (割合)			
		森林組合	コンサル 測量会社	外郭団体	市町村 サポート 組織
なし	2(100%)	2(100%)	—	—	—
0.01~0.3人	6(100%)	5(83%)	—	—	—
0.31~0.5人	19(100%)	12(63%)	4(21%)	2(11%)	1(5%)
0.51~1.0人	32(100%)	15(47%)	9(28%)	5(16%)	4(13%)
1.01~2.0人	35(100%)	25(71%)	8(23%)	2(6%)	—
2.01~4.0人	22(100%)	15(68%)	7(32%)	—	2(9%)
4.01人~	30(100%)	13(43%)	14(47%)	4(13%)	2(7%)
計	146(100%)	87(60%)	42(29%)	13(9%)	9(6%)

注：委託先が複数ある市町村もあるため委託先割合の合計が100%を超える階層も存在する。委託先割合の平均を超えているセルの文字を太字で示している。

資料：2020森林総研調査による。

4 森林経営管理制度の実施や業務委託へ影響を与える要素

つぎに、どういった特徴を持つ市町村が森林経営管理制度に取り組み、業務委託を進めているのかについて定量的に明らかにするために、森林経営管理制度関係業務の実施と業務委託の有無をそれぞれ目的変数とした二項ロジスティック回帰分析を行った。森林経営管理制度関係業務の実施の有無は、表一4に示した項目を一つでも行っているかどうかで判定した。想定した説明変数は、自治体森林行政担当部署の実人員数、専門教育を受けた職員の有無、長期経験者（通算5年以上）の有無、市町村サポート組織の有無、都道府県による森林経営管理制度関係のマニュアル作成（以降、

都道府県によるマニュアル作成)の有無, 民有林面積である⁹⁾。業務委託の有無については, 森林経営管理制度関係業務を実施している市町村を対象とし, 想定する説明変数として森林経営管理制度に関連する業務量割合を加えた。なお, 説明変数の投入する値は変数間の比較ができるように標準化を行った。解析方法はBellcurve社の解析ソフト「エクセル統計」を使用し, 二項ロジスティック回帰分析では想定した全ての変数を投入し分析を行い, その結果のうちAICが最小であったモデルを選択した。

その結果, 表一9のとおり業務実施については, 森林行政担当の実人員数, 長期経験者の有無, 市町村サポート組織の有無, 都道府県によるマニュアル作成の有無, 森林計画対象面積が有意の関係にあった。オッズ比は民有林面積が最も高く, 長期経験者の有無, 森林行政担当の実人員数, 都道府県によるマニュアル作成の順となっていた。

業務委託については, 民有林面積と市町村サポート組織の有無, 都道府県によるマニュアル作成の有無が有意となった。オッズ比をみると, 民有林面積, 市町村サポート組織, 都道府県によるマニュアル作成の順に高くなっていた。一方で, 専門教育を受けた職員の有無, 森林経営管理制度に関わる業務量に関しては,

モデルの変数として選択されなかった。

業務実施, 業務委託ともに, 民有林面積の大きさが最も影響しているものの, 業務実施においては, 長期経験者や実人員数, 都道府県が作成するマニュアルの存在が影響していた。実際に市町村において, 人員を充てられるかどうか, 長期に森林行政に携われる経験者がいるかどうか, 実施に影響していると考えられる。そして, 都道府県によるマニュアル作成は業務実施には正の影響, 業務委託には負の影響を与えていた。これは, 都道府県によるマニュアル作成による支援が業務実施へつながり, 委託の必要性も低下させることを示している。また, 委託先として市町村サポート組織を回答するかどうかに関わらず, 市町村サポート組織の存在が制度の推進および業務委託につながっているものと考えられる。

上記の分析結果と同様の傾向は, 林野庁森林利用課(2021, 2022a)の取組事例集(以下, 取組事例集と記載)からも読み取れる。取組事例集で紹介されている25事例は, 全国的にも取り組みが進んでいる事例とみることができるが, 掲載されている25市町村の平均実人員数は4.8人と2020森林総研調査で把握した全国平均(2.1人)の2倍以上となっている。また, 25のうち22の市町村に市町村サポート組織が存在していた¹⁰⁾。取組事例集の内容と併せてみると, 推進方法や実施主体に関する協議の場が設定され, 委託先としても市町村サポート組織の関わりが大きいことがうかがえる。22市町村に存在する市町村サポート組織の内訳としては, 単一市町村で設置されているものが3組織, 複数市町村単位で設置されているものが4組織, 都道府県単位に設置されているものが15組織であり, 2020森林総研調査結果よりも都道府県単位で設置されている組織の割合が高かった(表一10)。都道府県単位で設置されているものは森林協会や森林組合連合会などの既存の外郭団体内に設置されているものが多くみられた。取組事例集の中では実人員数の少ない市町村の事例(徳島県美馬市・つるぎ町, それぞれ担当者1人)も取り上げられているが, そこでも市町村サポート組織が存在し外部への業務委託がなされ経営管理権集積計画の公告まで行われていた。

市町村サポート組織の存在の有無が業務委託の実施の有無へ影響しており, 森林経営管理制度関係業務の進捗も速いなど, 業務委託を進める上で市町村サポート組織の存在の重要性が示唆された。これらは, 市町村や地域においてサポートできる組織や人材がどの程度その地域にいるかといった点とも深く関わると思わ

表一9 森林経営管理制度関係業務の実施と委託の有無に関する二項ロジスティック分析結果

説明変数	目的変数						
	業務実施の有無			業務委託の有無			
	係数	オッズ比	p値	係数	オッズ比	p値	
森林行政担当の実人員数	0.52	1.68	0.016	**	—	—	—
長期経験者の有無(有=1)	0.18	1.82	0.079	*	—	—	—
市町村サポート組織の有無(有=1)	0.17	1.19	0.085	*	0.20	1.22	0.028
都道府県によるマニュアル作成の有無(有=1)	0.29	1.33	$P < 0.001$	***	-0.18	0.83	0.057
民有林(管轄森林計画対象)面積	0.95	2.58	$P < 0.001$	***	0.39	1.47	$P < 0.001$
定数	1.15	3.17	$P < 0.001$	***	-0.94	0.39	$P < 0.001$
N	793			546			
AIC(赤池情報量基準)	857.22			640.48			
判別率	75.9%			71.4%			

注: 説明変数間の比較ができるように量的変数の値を標準化した上で分析を行った結果である。「長期経験者」は5年以上森林・林業行政担当業務に従事している職員を指している。***, **, *はそれぞれ1%, 5%, 10%の有意水準で有意であることを示す。

資料: 2020森林総研調査による。

表一10 市町村サポート組織の組織数と設置単位

	市町村サポート組織			
	組織数 (割合)	設置単位		
		単一市町村 (割合)	複数市町村 (割合)	都道府県単位 (割合)
市町村サポート組織 (2020森林総研調査)	57 (100%)	13 (23%)	22 (39%)	19 (33%)
うち業務内容の設問 に「森林経営管理制 度」と回答した組織	38 (100%)	6 (16%)	16 (42%)	16 (42%)
林野庁取組事例集	22 (100%)	3 (14%)	4 (18%)	15 (68%)

資料：2020森林総研調査，林野庁森林利用課（2021，2022a）より作成。

れる。以上の点も含めて業務委託の可能性と課題をみていきたい。

5 森林経営管理制度に関わる業務委託の可能性と課題

関連する既往研究（大塚，1976，島田編，2000）および聞き取り調査結果から，自治体における業務委託の主な目的（メリット）と課題（デメリット）を整理したものが，表一11である。業務委託の目的としては，業務の効率化，サービス品質の向上，コストの削減，人的資源の有効活用（重要な業務への注力），および高度な知識・技術・ノウハウの導入によって独自ではできない業務が可能になることなどが挙げられる。

森林経営管理制度に係る業務委託に関してみると，森林情報の取得やデータ分析を委託し，森林情報の精度やその解析能力が向上されることによって，経営可否の判断や整備の必要な地域の選定などが迅速かつ容易に行われ，業務のスピードおよび質の向上も実現できると思われる。また，意向調査の発送や現地調査などの作業において，技術的な専門性を有し，地域の森林や森林所有者を掌握している事業体などが作業を請け負うことで，調査の質の向上が期待されるとともに市町村森林行政担当者の業務量が減り，市町村森林行政担当者は他の担当業務へより多くの時間を割くことが可能となると考えられる。

聞き取り調査を行った市町村の中には，実人員数が少ない中でも，調査時点ですでに経営管理権集積計画の公告を行うなど，森林経営管理制度関係業務の進捗が速い事例も存在した。そこでは，市町村サポート組織が現場調査や集積計画の作成を受託していた。また，複数市町村が連携関係を築き，その中心市町村が周辺の市町村の，もしくは広域連携組織（広域連合）が管轄管内の市町村の分の対象地選定やデータ整理などの業務を担う例もみられた⁽¹¹⁾。

一方で，業務委託には課題も存在する。先行研究

表一11 自治体における業務委託の主な目的と課題

目的（メリット）	課題（デメリット）
1. 業務の効率（迅速）化	1. 委託準備段階や検収体制のあり方に課題
2. サービスの質の向上	
3. コスト経費の削減	
4. 人的資源の有効活用 (重要な業務への注力)	2. 知識・技術・ノウハウの継承
5. 専門的な知識・技術・ノウハウ の導入（独自ではできない業務） が可能に	3. 委託先のマンパワー不足

資料：大塚（1978），島田編（2000），聞き取り調査・2020森林総研調査結果をもとに笹田作成。

（大塚，1976，島田編，2000）および聞き取り調査結果を踏まえると，自治体における業務委託に関わる課題（デメリット）としては，委託の準備段階と検収体制に課題があること，知識・技術・ノウハウの継承に課題があること，委託先のマンパワーに限りがあることの大きく3つに整理できる（表一11）⁽¹²⁾。

第1に，委託の準備と検収体制に関する課題である。この課題については，市町村と都道府県それぞれから提起された。他部門で事業発注をした経験のある市町村職員によると，森林・林業に関する業務では見積りの積算根拠や歩掛りに不明瞭な点があり，事業設計面で苦慮するため，積算を簡単に設計できるシステムが必要だと感じるという。また，ある県からは森林整備事業に係る各作業の標準単価は県が決めているが，積算基準となる歩掛は国で示してほしいといった要望が寄せられた⁽¹³⁾。仕様の作成や積算根拠については，林業では土木と異なり，対象が自然物であり地形条件や立地による影響を受けやすいことから統一的な歩掛の作成が難しいといった課題もある。ただし，こうした条件の中でも業務委託を進め効率的に事業を推進するためには，ある程度の指標や基準は必要となっていくものと考えられる。

そして，発注した事業やシステムなどの成果品に対する評価，すなわち検収体制にも課題を抱えている。これは，次に示す「知識・技術・ノウハウ」の継承の問題とも深く関わる点である。

第2に，知識・技術・ノウハウが継承されないことが挙げられる。知識・技術・ノウハウの継承の課題については，委託側である外部組織から市町村への継承と，市町村担当者内での委託に際して必要となる知識やノウハウの継承の2つに分けられる。

前者について島田（島田編，2000）は，業務委託のデメリットの1つとして，業務を外部に依頼した場合，

市町村の中でその業務に関する知識・技術・ノウハウが蓄積されず、関連する技術や知識が失われ、そうした知識・技術・ノウハウが空洞化してしまう恐れがあることを指摘している。

後者については、市町村や都道府県の出先の農林事務所等の担当職員は約2、3年で異動することが多く、とくに市町村の森林行政担当部署内で森林行政担当者が1人以下の場合、業務内容の引継ぎがなされても、知識・技術・ノウハウの引継ぎまでは十分にできない可能性も少なくない。その際、どういった基準で何を行えばよいか、専門用語も多く技術体系も分からない中で、模索しながら業務や委託に着手することになる。このように森林・林業に関する知識・経験が不足しがちな体制で、委託発注者たる市町村は事業発注や検収を行わなければならない状況にある。そのため、1点目の課題である委託の準備や検収体制の構築に向けたサポートも求められるだろう。

事業発注等の市町村森林行政業務のノウハウをいかに引継ぎ、持続的に活かすかは非常に重要な課題であり、これらの課題を解決するには市町村だけでなく、都道府県、事業体も含めて、技術・ノウハウ、専門性が継承される体制を協議・検討していく必要があるだろう。その際、協議会や市町村サポート組織の設置は、これらの課題を解決しうる選択肢の1つとなるだろう。

第3に、委託先のマンパワー不足の課題である。森林経営管理制度の導入や森林環境譲与税の譲与に伴い、各地で森林空間情報の整備や現地調査、意向調査の発送とデータ分析といった関連事業が増加している。それらは、事業を請け負う事業体にとっては大きなビジネスチャンスともなっている。しかし同時に、事業体においても業務量が人員以上に大幅に増加する可能性も包含している。航空測量を行うコンサル会社を例にとれば、これまで、全国規模の測量会社の主要な顧客は47都道府県であったものが、森林経営管理制度の創設によって取引対象となる顧客が、森林計画対象面積100ha以上だけでも1,534市町村へと増えた。コンサル各社によって営業活動がなされ、仕事が確保される一方で、対応人員の確保が追いついておらず、請負企業においては人手不足による過剰業務の問題が顕著となっている⁽¹⁴⁾。

マンパワーの問題を抱えるのは委託先だけではない。外部へ業務を委託しても市町村や都道府県の森林行政の業務量は逆に増える側面もあるなど、森林経営管理制度に付随する業務量は全体として大きく、マン

パワーの問題は制度全体の課題と言える。林野庁は意向調査について15年を目途に市町村全域にて実施することが望まれるとしているが、市町村森林行政の現場で実際に業務に従事する田中（2021）は「全域に意向調査を15年かけてやるのは困難である」と述べており、聞き取り調査においても「やればやるほど業務が雪だるま式に大きくなっていく」⁽¹⁵⁾といった声も聞かれた。市町村担当者の人員の数や専門性が限られる中で対応可能な業務にはある程度の限界も存在すると思われる。外部組織への委託を行った上でも、業務量が増えることが見込まれる状況を鑑みると、森林経営管理制度のあり方、持続的な支援体制の構築などの課題を再検討する必要があるように思われる。

V まとめと今後の課題

1 森林経営管理制度関係業務における外部組織への委託の成果と限界

本研究では、市町村森林行政における担当職員の専門性と人員数の不足を補完する方策の1つとして、森林経営管理制度関係業務における外部組織への業務委託に着目し、その実態と課題を明らかにした。

経営管理を行う必要がある森林のGISを用いた抽出など、森林経営管理制度ではこれまで以上に技術や専門性が求められる業務に対応する必要性が生じている。そうした制度が始まったタイミングに森林環境譲与税の譲与が開始されたことなどによって、市町村は他の業務より高い割合で森林経営管理制度関係業務の外部委託を実施しており、外部委託が森林経営管理制度関係業務の推進に貢献していることが把握された。

こうした業務の外部委託による成果としては、①業務の進捗スピードの向上と効率化、②データの収集、整備、分析面などにおける業務の質の向上、の2点が指摘できる。業務を外部へ委託することによって、市町村の森林行政担当職員だけでは人員数や専門性の点で対応しきれない業務への対応が可能となるとともに、市町村が本来行うべきであるものの十分にできていない他の業務へ注力することも可能となるだろう。

一方、本研究では、外部へ業務を委託しても市町村担当職員の業務量は逆に増える側面もあるなど、委託による業務量の削減には限界があることも示唆された。これは、森林経営管理制度に付随する業務量が多いという制度そのものの問題も起因している。また一方で、外部委託をせずに内部の人材で業務に取り組む市町村の割合は回答市町村の7割に及ぶなど、外部委

託の広がりには課題も存在する。

2 業務の外部委託における課題とその解決に向けて

業務の外部委託に際しては、発注作業や仕様書の作成、見積りの積算など、発注する市町村職員側にも委託準備にかかる手間や負担が発生する。本研究からみえた業務の外部委託に関する課題は、①委託準備と検収体制に関する課題、②知識・技術・ノウハウの継承、③委託先である事業体やコンサル企業のマンパワー不足の問題である。今後、森林経営管理制度を効率的に進めていくためには、委託準備にかかる負担軽減を図るなど、上述の3つの課題を改善し、外部委託を容易にする環境や条件の整備が求められる。そのために必要となる方策としては、以下の点が考えられる。

課題①に関しては、業務の委託準備や検収に係る負担を、市町村サポート組織などによる業務の代行・補助、事務作業を効率的に行うシステムの導入などによって改善することも一案であろう⁽¹⁶⁾。

つぎに、課題②に関して、外部委託を通じて得られたデータ・情報とそれに付随する知識・技術・ノウハウを組織内や地域内でどのように継承していくか、外部組織との連携も含めて検討を深めていく必要がある。これについては、各市町村が単独で検討するだけでなく、都道府県、林業事業体等の関係者を含め、知識・技術・ノウハウを継承、活用する体制を検討し、地域の適切な森林管理のための体制を整備していく必要があると考える。その際に、どこが何を担える（担うべき）のか、地域内外から人材や専門性を確保できるのか（市町村サポート組織による支援など）、必要なスキル・人材はどういったものかなどを整理する必要があるだろう。

課題③については、業務内容に応じて必要とされる技術・ノウハウに対する地域内の事業体のキャパシティを考慮に入れながら対応していくことが求められる。地域内の事業体だけで対応できないものについては、地域外からの事業体の受け入れも検討する必要があるだろう。また、あわせて委託を担いする事業体の育成、創出も重要な課題といえる。また、ロジスティック回帰分析からは、都道府県によるマニュアル作成が委託の必要性を低下させることを示す結果となっていた。都道府県等による支援によって、市町村が独自で行えるようなサポートも併せて重要となるだろう。

これらの課題を解決するうえで、既存の市町村、都道府県、国といった行政内部での改善とともに、地域内外の事業体や市町村サポート組織など、外部組織

との連携の重要性は大きいと考えられる。

以上を踏まえ、最後に今後の課題を2点指摘したい。1つ目は、行政や制度に関わる事務負担に関する分析とその改善である。日本全体が人口減少社会に入っており、市町村森林行政においても、外部組織においても、今後は人手が不足することが予想される。そうした中で、行政における事務作業の負担軽減は避けられない課題であり、業務の一層の省力化・効率化とともに、業務範囲の見直しも求められるだろう。森林行政においては、これまでとくに補助金制度による過剰な事務負担が問題視されてきた（石崎，2010）。こうした中で、今後、行政手続きなど事務の省力化・効率化を図っていくために、事務作業や業務委託に関する負担の発生源や発生要因をさらに詳細に把握・分析し、改善案を検討していく必要がある。

2つ目は、市町村サポート組織の組織化プロセスとその実態解明である。本研究では、森林経営管理制度関係業務の外部委託を進める上で市町村をサポートする組織の存在が重要であることが示唆されたが、市町村サポート組織の設置にはそのためのマンパワーが確保できるかどうか、行政（とくに都道府県）の方針やサポートがあるかどうか、関係者間の合意形成が図られるかどうかといった点が重要な課題となると考えられる。今後は、各地の市町村サポート組織の設置を促した具体的な働きかけや設置プロセスを解明するとともに、市町村、都道府県、林業事業体、市町村サポート組織など各関係主体の役割分担について、明らかにしていくことが求められる。

そして、以上を踏まえると、現行の森林経営管理制度を含め、市町村森林行政の各業務において、市町村担当職員が対応すべきことと外部へ委託あるいは権限委譲が可能なことを整理し見直す必要もあると考える。多様な実施主体の協力のもとでそれぞれの専門性を活かした効率的な事業実施・業務遂行が可能になるような体制、それらの実現のための支援・制度を、行政・民間・研究者が一体となって模索・検討していく必要があるだろう。

謝辞

本研究は、(国研)森林研究・整備機構森林総合研究所交付金プロジェクト(課題番号202010)の研究成果である。また、大変ご多忙の中、多くの市町村や都道府県、市町村サポート組織の皆様アンケートや聞き取り調査にご協力いただいた。関係者の皆様に謝意を表したい。

注

- (1) 市町村森林行政職員が抱える業務量は、林地台帳の整備や森林経営管理制度関係業務などによって、近年、人員増加を遥かに上回る割合で大幅に増加したと考えられ、現在、ほとんどの市町村が人員不足を感じていることが明らかになっている（石崎ら、2022）。
- (2) 自治体業務の外部委託は、人口減少・少子高齢化や行政需要の多様化の下で、質の高い公共サービスを効率的・効果的・継続的に提供することを目的に、国によっても推進されている。こうした民間委託のメリットとしては、業務の効率化や人的資源の有効活用、高度な専門性を持つ外部の知識・技術・ノウハウの導入などが指摘されている（島田編、2000）。なお、林野庁森林利用課（2022b）は、森林経営管理制度に係る事務の手引の「市町村の実施体制の確保」と題する章の中で、「市町村職員の事務負担軽減の観点から、経営管理意向調査等の事務や境界明確化などの作業について、必要に応じて民間に委託することも可能」であると示している。
- (3) 本研究では、市町村サポート組織を市町村の森林行政をサポートするために設置された組織と定義づけ、検討委員会、審議会、森林組合などは含まないとした。
- (4) 同2020森林総研調査の概要や森林行政担当職員の規模と専門性に関する詳細の回答結果については、石崎ら（2022）を参照されたい。
- (5) データ整備状況に関する設問では、地籍調査の進捗率や課税台帳とのデータ連携の有無、GIS上に表示できるデータの種類などを尋ねている。
- (6) たとえば、農業行政と森林行政を概ね同程度の割合で兼務する職員は0.5人となる。また、2020森林総研調査で言う市町村森林行政担当職員には、都道府県や林野庁などから市町村へ出向中の者を含むが、地域林政アドバイザーや森林行政に従事する再雇用職員、会計年度任用職員については基本的に職員数に含んでいない。詳細の回答結果については、石崎ら（2022）を参照されたい。
- (7) 地図データの参照は、GISやクラウド、図面上に載っている森林関係情報の収集を指す。対象森林の抽出は、地図データや所有者情報を集めた上で、森林経営計画策定済みの森林や天然林などを除き、地域内の事業体の意向協議などを踏まえ対象森林を決定するプロセスを指す。新規データ収集は、測量等により新たに森林等の情報を収集することを指す。
- (8) 栃木県および長野県の市町村サポート組織への聞き取り調査結果に基づく。
- (9) 「専門教育を受けた職員」とは、高校・大学などで森林・林業関係の専門教育を受けた職員を指す。長期経験者は通算5年以上森林・林業行政担当業務に従事している職員を指している。なお、森林環境譲与税譲与額については、管轄民有森林計画面積との相関係数が0.76と強く、業務実施と業務委託それぞれとの相関について、管轄民有森林計画面積の方が森林環境譲与税譲与額よりも強かったため、想定される変数からは除

いた。

- (10) 林野庁森林利用課（2021、2022a）の取組事例集に記載されている25市町村はいずれも意向調査まで終えており、24市町村が経営管理権集積計画を公表している。これらは、いずれも全国平均より高い割合となっている。また、実人員数の平均値には、2020森林総研調査のアンケートへの回答があった20市町村の数値はアンケート結果、5市町村の人員数は林野庁森林利用課（2021、2022a）が発行している事例集の担当者数の数値を用いている。
- (11) 埼玉県秩父市、長野県木曾広域連合への聞き取り調査結果に基づく。埼玉県秩父地域は（大澤、2019）、長野県木曾広域連合は（古谷、2022）にて取り組みの概要が紹介されている。
- (12) 聞き取り調査やアンケート（2020森林総研調査）結果ではないが、田中（2021）では、業務委託を含めた市町村担当職員からみた森林経営管理制度の実施状況の課題がまとめられており市町村の実情が記されている。なお、既報においては本稿で指摘した点以外の業務委託の課題として、委託することによって委託者によるコントロールが難しくなること、経費を優先することによって質が低下し非効率となる可能性があること等が指摘されている（大塚、1978、島田編、2000）。
- (13) 栃木県A町への聞き取り調査、アンケート（2020森林総研調査）の結果に基づく。
- (14) 航空測量会社への聞き取りに基づく。
- (15) 長野県市町村サポート組織への聞き取り調査結果および田中（2021）に基づく。
- (16) 実際に、いくつかの都道府県、地域の市町村サポート組織では、林地の経営判断を容易にするシステムや意向調査結果を地理情報へ反映するシステムなどの導入と普及がなされている（都道府県、市町村サポート組織への聞き取り調査に基づく）。

引用文献

- 相川高信「都道府県による市町村支援：岐阜県と長野県を事例に」『林業経済』Vol. 72(10)、2020年、3～15頁
- 藤掛一郎、大地俊介「森林組合への長期施業委託の意義と課題：宮崎県美郷町有林・日向市有林の耳川広域森林組合への委託を事例として」『林業経済』Vol. 67(10)、2015年、17～30頁
- 古谷賢一「木曾広域連合による森林環境譲与税を活用した森林経営管理制度の推進」全国林業改良普及協会編『続・実践事例に見る市町村等の森林環境譲与税活用術』全国林業改良普及協会、2022年、134～144頁
- 蜂屋勝弘「地方公務員は足りているか—地方自治体の人手不足の現状把握と課題」『JRIレビュー』Vol. 2021(4)、2021年、70～94頁
- 今井 照「セミナーを終えて」飛田博史編『自治体森林政策の可能性—国税森林環境税・森林経営管理法を手がかりに—』公人の友社、2018年、102～105頁
- 石崎涼子「森林・林業政策の改革方向と地域森林管理」『林業経済研究』Vol. 56(1)、2010年、29～39頁

- 石崎涼子, 鹿又秀聡, 笹田敬太郎「市町村における森林行政担当職員の規模と専門性—市町村森林行政の業務実態に関するアンケート調査(2020年実施)結果より—」『日本森林学会誌』Vol. 104(4), 2022年, 214~222頁
- 柿澤宏昭「第1報告 森林環境譲与税と森林経営管理法に関する批判的コメント・疑問(林業経済学会2019年秋季大会シンポジウム 徹底討論: 林政の新展開を問う)」『林業経済』Vol. 73(7), 2020年, 2~3頁
- 柿澤宏昭編『森林を活かす自治体戦略—市町村森林行政の挑戦—』日本林業調査会, 2021年, 321頁
- 木村憲一郎「2000年代以降における都道府県林務行政組織の変容に関する実証的研究—林務職員数の変化と福島県の事例調査を中心に—」『林業経済研究』Vol. 63(3), 2017年, 32~41頁
- 香坂 玲・内山愉太「森林環境譲与税の導入と都道府県への影響の分析: —37府県の概況について—」『日本森林学会誌』Vol. 101(5), 2019年, 246~252頁
- 香坂 玲・内山愉太「森林環境譲与税を契機とした都道府県による市町村支援の方向性の分析—使途整理・情報交換・組織設置に関する全国の比較から—」『日本森林学会誌』Vol. 103(2), 2021年, 134~144頁
- 箕輪富男「森林経営管理制度への取り組み—市町村における課題とその解決に向けて—」全国林業改良普及協会編『市町村と森林経営管理制度』全国林業改良普及協会, 2020年, 20~36頁
- 日本林業調査会「地方のトピックニュース」『林政ニュース』No. 663, 2021年, 16~22頁
- 農林水産省「2015年農林業センサス報告書 第1巻 都道府県別統計書(全47冊)」, 2016年 (<https://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/2015/dai1kan.html>) (2022年9月5日閲覧)
- 岡 和夫「経営問題としての公有林野」筒井迪夫編『公有林野の現状と課題』日本林業調査会, 1984年, 179~218頁
- 大澤太郎「全国初の経営管理権設定秩父地域の新たな森林産業育成に向けて」『現代林業』No. 642, 2019年, 14~20頁
- 大塚祐保「自治体における民間委託の論理」『都市問題』Vol. 69(2), 1978年, 64~77頁
- 林野庁「森林経営管理制度の取組状況について(令和2年度)2022年 (<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/keieikanri/attach/pdf/sinrinkeieikanriseido-19.pdf>) (2022年9月5日閲覧)
- 林野庁森林利用課「森林経営管理制度に係る取組事例集Vol. 1」2021年 (<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/keieikanri/attach/pdf/sinrinkeieikanriseido-34.pdf>) (2022年9月5日閲覧)
- 林野庁森林利用課「森林経営管理制度に係る取組事例集Vol. 2」2022年 a. (<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/keieikanri/attach/pdf/sinrinkeieikanriseido-3.pdf>) (2022年9月5日閲覧)
- 林野庁森林利用課「森林経営管理制度に係る事務の手引(その2 経営管理権集積計画の作成手続の特例等編)」2022年 b. (<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/keieikanri/attach/pdf/sinrinkeieikanriseido-14.pdf>) (2022年9月5日閲覧)
- 島田達巳編『自治体のアウトソーシング戦略—協働による行政経営—』ぎょうせい, 2000年, 261頁
- 総務省「令和2年度における譲与額(市町村別)」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000743810.pdf) (2022年9月5日閲覧)
- 鈴木春彦, 柿澤宏昭, 枚田邦宏, 田村典江「市町村における森林行政の現状と今後の動向: 全国市町村に対するアンケート調査から」『林業経済研究』Vol. 66(1), 2020年, 51~60頁
- 田中邦典「森林経営管理制度の実施状況の課題について」『フォレストコンサル』Vol. 163, 2021年, 41~44頁

(2022年10月25日受付; 2023年5月25日受理)