

縦割りをこえて地方創生を 林建協働・異種の道ネットワークの挑戦

慶應義塾大学特任教授 米田雅子

一つの業界、一つの省庁、一つの町ではなかなか解決しない課題でも、現場をよく見て、業種や省庁や自治体の縦割りをこえて考えれば、思いがけない解決法がある。地方創生は現場の自由な発想から生まれる。今回はその例として、「林建協働」と「異種の道ネットワーク」について紹介する。

林建協働Ⅱ林業と建設業が協力して森林再生

日本には豊かな森林資源があるのに、森林に作業道がなく林業機械を入れられないために、間伐した木材の8割を搬出できずに森林に伐り捨ててきた。100%自給できる資源をもっていないが、木材自給率はわずか4分の1、残りの4分の3を海外から輸入している。もし作業道があれば、森林整備を計画的に進め、木材を搬出できる。森林資源は建材、ボード、紙パルプの原料、バイオマス燃料と、そのすべてを利用して、

山間部の産業を興すことができる。

2001年の小泉政権の構造改革以降、公共事業が削減される中で、公共事業に代わる雇用を生むために、私は23道県の自治体職員とともに建設新事業施策研究会を立ち上げ、建設業の新分野進出に取り組み始めた。全国をまわり、手入りをされずに森林が荒廃していく現状を目のあたりにした。ダムなどの工事が減った山間部の地域建設業は、道づくりと重機を扱うのが得意である。そこで森林組合と協力して、建設業が作業道を造り機械化を進め、森林組合による木材の搬出量を増やせばよいと

考えた。さらに、建設業は木材のユーザーだ。建設業がもつ木材を使う努力をすれば、木材自給率を向上させる良い循環が生まれる。この考えを「林建協働」と名付けた。

「林建協働」というコンセプトは、03年に和歌山県主催のセミナーで訪れた熊野本宮で思いついた。これを林野庁と国交省に提案すると、提案自体は良いが、どこかに実例はないかと言われた。実例があればそれを検証して支援できるが、コンセプトだけでは応援できないという。

しかし、現実には、森林組合と建設業協会は別々の存在で、両者を協

力関係にするのは遠い道のりだった。建設業への周知に励みつつ、幾つかの森林組合にも働きかけたが、「公共事業が減ったから、林業の仕事に侵入するのか」と批判された。

08年5月、岐阜県飛騨地域で同じ考えの方と出会い、高山市、下呂市、飛騨市、白川村の森林組合と建設業協会が連携して、ひだ林業・建設業森づくり協議会を結成し、林建協働が動き出した。岐阜県、3市1村、岐阜県建設業協会、岐阜県森林組合連合会も熱心に取り組み始めた。始めてみれば、森林組合は作業道の整備や機械化を歓迎した。中央官庁の

よねだ・まさこ
1956年山口県生まれ。お茶の水女子大卒業後、新日本製鐵、東京大学研究員、NPO役員等を経て2007年より現職。建設業、農業、林業、防災減災、地方公共政策など幅広い分野で、フィールドワークを重視し、分野横断的な研究に取り組む。著書に『縦割りをこえて日本を元気に』（中央公論新社、2014年10月）、「日本は森林国家です」（ぎょうせい）等多数。





建設トップランナー倶楽部による岐阜県高山市のたかやま林業・建設業協同組合が開設した基幹作業道の視察（2012年6月）。

いう「実例」ができるまで5年かかったが、途中で諦めなかったのは熊野本宮のおかげと感謝している。

その後の省庁の動きは速かった。09年2月に林野庁と国交省が共同で施策を打ち出した。私たちが提案した低価格で崩れにくい基幹作業道の規格も実現した。同年6月の国土交通省「建設業と地域の元気回復事業」においては、全体の104件の採択のうちで、林建協働が25件も選ばれた。現在では、林建協働は岐阜県の6地域で展開中であり、福島県三島町、鹿児島県鹿屋市、愛知県新城市など、建設業の力を活かした森

林再生の動きは全国に広がっている。新事業に挑戦する建設経営者の集まりである建設トップランナー倶楽部（写真）や、建設会社など120社が集まる中部森林開発研究会でも、林業への参入が進んでいる。

今では、森林組合が、「林建協働」という言葉も使わず普通のこととして、建設業に基幹作業道の開設を依頼している。建設機械メーカーは林業機械を開発し、レンタルも始めた。建設業には木材をもっと利用しようという機運が起きている。縦割りの壁を乗り越えるには、多大な労力がかかったが、始めてみれば当たり前のこと、今まで行つてこなかったのが不思議なほどである。

異種の道ネットワーク

森林整備のためには作業道が必要だが、日本の森林の1haあたりの平均路網は約17mで、林業が自立しているドイツの118m、オーストリアの87mに比べて圧倒的に少ない。しかし、山を歩いてみると意外な所に道があることに気づく。電力会社の送電網を管理する道、電波塔の道、昔使われて今は地図から消えた里道・赤道などである。昔の道は地形に無理なく造られていて、補強すれば良い作業道になりそう。私はこ

れらの埋もれた道を洗い出して、ネットワーク化することを胸に温めてきた。

この思いは、東日本大震災後の12年に「異種の道ネットワーク」へと結実する。林業の道が防災・命の道としても役立つことを知ったからだ。岩手県釜石市の尾崎白浜地区では、大津波で沿岸の道路が寸断され、孤立状態となった。このとき、集落の山側にある基幹作業道が「命の道」となり、住民の避難路、救助・復旧路として利用された。釜石地方森林組合の高橋幸男参事は、「林業作業道を造つておいて良かった。災害時は避難や救援で人を助けられたし、災害後は山から木を出すことで雇用が生まれている」「津波が来たら高い所に逃げるが、山の中のどこに道があるか調べておいて、民間の道でも林業の道でも、あるものは何でも使つて避難すればいい」という。

異種の道とは、異なる種類の道という意味だ。道路といえば、国道・地方道の公道を思い浮かべる。ところが、地図に掲載されず市町村にも把握されていない道が数多くある。農業の道、林業の道、電力管理道、通信管理道などの民間の道、国有林道、砂防施設管理道、自転車道路などである。市町村の道路地図に

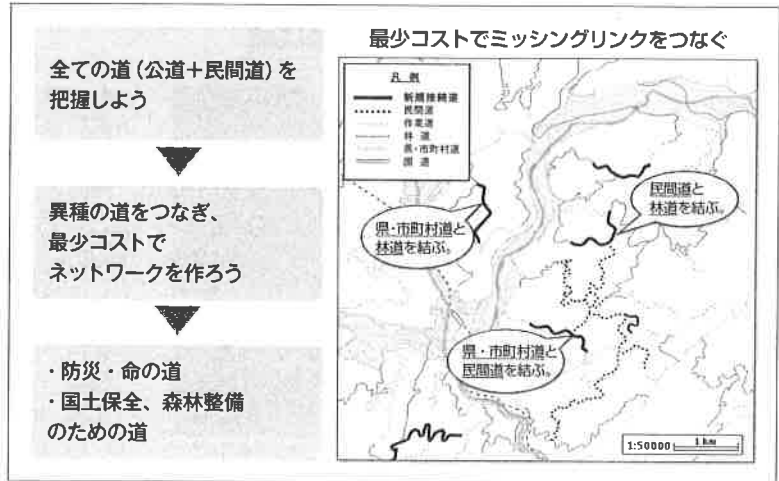
は、国道・県道・市町村道・農道・林道しか載っていない。ところがGIS（地理情報システム）を使い航空測量等で調べると、地図に載っていない道が存在しているのがわかる。実際に岐阜県高山市や下呂市で、実在するすべての道を洗い出したところ、こんなにもたくさんの道があるのかと、地元の方が驚いた。

土砂災害・地震・津波などの災害時の避難路として、公道と民道の異なる種類の道をつなげば、最少のコストで防災・命の道のネットワークを作ることができる。

12年、岐阜県・高山市・下呂市・国道事務所・森林管理署・森林組合・地域建設業が集まり、「ひだ異種の道ネットワーク検討会」が立ち上がった。ここは前に述べた林建協働の発祥地である。

岐阜県ではGIS基盤が整備されている。高山市ではGIS基盤を使い、まず山間部のどこに誰の道があるのかを調べ、異種の道の地図を作った。土砂崩れによる孤立を防ぐために、公道と民道をつなぐ回避ルートも検討している。下呂市では、地図に載っていない国有林の道と民有林の作業道がすでに市道につながっており、このルートを補強することで、災害時の迂回路を造ることを検

図 異種の道をつなぐネットワークづくり



討している。この道は、林業の木材搬出、観光や生活にも役立つ。民間企業も低コストで崩れにくい道の技術開発を行っている。鉄鋼スラグを砂利代わりに使った舗装、早期交通開放型コンクリート舗装、人力で運べる軽い鋼製の土留工などである。生コン車が入っていけない山道用に人力施工にも力を入れている。南海トラフ地震の避難道としても、異種の道ネットワークが期待さ

れる。日本には海岸線に山が迫っている場所が多い。大津波が来る前に、山に逃げようとしても、どこに道があるかわからなければ逃げられない。高い場所に上れたとしても、その場所に物資が届くルートがなければ生き延びることができない。

高知県の室戸岬、三重県・和歌山県の沿岸部に山が迫った急峻な地域で、「山中にどんな道があるのか」の異種の道の地図づくりを行い、それをもとに避難路を造る検討が始まっている。尾根沿いに道をつなぐ提案もある。山の斜面のみかん畑の道や里道も使える。民間の道を使うには、災害時の協定や道路の管理上の問題があるが、災害時には地域住民の自助・共助を基本に避難が検討されている。

異種の道、官と民の道をつないで避難路を造ろう。そして要所要所に太陽光発電と蓄電池を備えた自立型の街灯（避難看板付）を建てておけば、夜間のよき誘導灯にもなる。

寄せ集め施策から脱却し、独自予算をもって地方創生を

安倍政権は9月、地方創生のために、内閣官房にまち・ひと・しごと創生本部を立ち上げ、石破茂氏が担当大臣に就任した。内閣の最重要課

題として人口減少対策や地域活性化に、これまでもは次元の異なる取組みを行うという。

これまで多くの地域活性化の施策があったが、成果を上げてきたとは言いがたい。政府に「地域活性化」の本部ができると、各省庁から「地域活性化」に関連する施策と予算を寄せ集め、「地域活性化のための総合政策とその関連予算」とすることが多かった。本部自体には、実行予算と実行部隊がなく、審議は省庁横断的に行うものの、その実施は従来の〇〇省△△課に割り振っていた。

各省庁の施策の一覧表を作っても、地域の創意工夫は喚起されない。各省庁が全国一律の補助制度を作り、それに地方が従う方式では、地方の活性化は望めない。さらに、省庁をまたがる新しい発想の施策は、〇〇省△△課という所管がないために前に進まないことが大きな問題だ。

例えば、本稿で紹介した異種の道ネットワークは、公道だけでなく既存の民間の道も洗い出して、これらをつなぎ災害時の避難路を最少のコストで造るという、わかりやすい話だ。平時には森林整備や国土保全にも役立つとして、地方自治体が検討を始めている。しかし、それぞれの道路は国交省、林道は林野庁、農道

は農水省と所管が分かれているために、とりまとめの省庁と課が決まらず、なかなか前に進まない。

まち・ひと・しごと本部が、地方創生を実現するためには、本部自体が実行予算をもち、地方発の省庁横断型の施策を前に進める体制が必要である。各省の施策を集めた時に、それぞれの重複や無駄を精査して予算を絞り出し、それを実行予算の原資にしてはどうか。つまり、本部自体が、個別施策の省庁横断の調整を行ったうえで、各省に仕事を割り振る体制を提案したい。

ちなみに、大震災の復興事業でも、復興庁は自らの実行予算をもたず、各省各課の予算に頼っている。それぞれの予算の執行においては、所管課のルールに従う必要があり、これが被災地の動きを鈍らせている。

霞が関では、省庁の上に「総合的な調整を行う組織」を作ることには許容しても、その組織に各省各課の予算を引き渡すことはなかった。縦割り行政の本質は予算獲得にある。この予算獲得競争は、日本の財政赤字の大きな要因になるとともに、縦割りの弊害を生んでいる。地方が自由な発想で、主体的に地方創生に取り組めるよう、省益をこえて、地方に向き合う本部が求められている。