

縦割りをこえて 日本を元気に

建通新聞社では、あす30日から「縦割りをこえて日本を元気に」を連載する。執筆者は地域建設業、農業、森林再生、地方公共政策などの分野で、分野横断的な研究に取り組む米田雅子氏(慶應義塾大学特任教授)。建設トップランナー倶楽部代表幹事としてワールドワークを重視した知

■ あすから7回連載 ■

見をベースに「林建協働で森林再生」「公道と民道の異なる種類の道をつなぐ」「防災・命の道/異種の道ネットワーク」「寄せ集め施策から脱却し、地方創生を」「平成のデジタル検地を進めよう」「縦割りをこえて国土情報基盤をつくらう」「東日本大震災における縦割り問題」の視点か

ら独自の「地方創生論」を展開性化なくして、『真の』日本開。日本を再生するために必 再生はない」というテーマを要なこと、そして「地方の活 論じる。



プロフィール 2002年に「建設帰農」、03年に「林建協働」を提唱。その後、08年に「複業による地方産業創出」、10年に「次世代林業システム」「平成検地」に取り組む、12年には「異種の道ネットワーク」、その翌年には国産材マーク創設に尽力した。日本プロジェクト産業協議会森林再生事業化委員長、国産材マーク推進会会長、NPO法人建築技術支援協会理事などを兼職する。山口県生まれ、お茶の水女子大卒。主な著書に「縦割りをこえて日本を元気に」(中央公論新社)、「大震災からの復旧―知られざる地域建設業の闘い」(ぎょうせい)、「複業のすすめ―地域建設業の挑戦」(建通新聞社)などがある。

縦割りをこえて 日本を元気に

寄稿
全7回の1

●林建協働で森林再生

一つの業界、一つの省庁ではなかなか解決しない課題でも、現場をよくみて、業種や省庁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」を紹介する。

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機

械を入れられないために、間伐した木材の8割を森林に伐り捨ててきた。「林建協働」というコンセプトは、2003年に熊野本宮で思いついた。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。そこで森林組合に協力して、建設業が作業道をつくり機械化をすすめる、森林組

合による木材の搬出量を増やせば良いと考えた。さらに、建設業は木材のユーザーだ。建設業がもっと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うまれる。

合にするのは遠いみちのりだった。

2008年5月に、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

業道の規格も実現した。「実例」まで5年かかったが、諦めなかつたのは森の神様のおかげである。

現在では、林建協働は岐阜県の6地域で展開中であり、建

「林建協働」全国に広がる

この考えを林野庁と国交省に提案すると、提案自体は良いとは思いますが、どこかに実例はないかといわれた。実例がなければ応援できないという。しかし、森林組合と建設業協会は別々の存在で、両者を協力関係

が連携して林建協働が動き出した。岐阜県、岐阜県建設業協会も熱心に取り組んだ。始めてみれば、建設業・林業ともにウィンウィンとわかり、林野庁と国交省が共同施策で後押ししてく

れた。私たちが提案した基幹作

設トップランナー倶楽部や中部森林開発研究会も森林再生を進め、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。

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おきている。縦割りの壁を乗り越えるには、多大な努力がかかったが、はじめてみれば当たり前のごとで、今まで行ってこなかったのが不思議なほどである。

(米田雅子/慶應義塾大学特任教授・建設トップランナー倶楽部代表幹事)

縦割りをこえて 日本を元気に

寄稿
全7回の2

●公道と民道の異なる種類の道をつなぐ

森林整備のためには作業道が必要であるが、日本の森林の1秒あたりの平均路網は17メートル、林業が自立しているドイツの11.8メートル、オーストリアの87メートルに比べて、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

の2012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・命の道としても役に立つことを知ったからである。岩手県釜石市の尾崎白浜地区では、大津波により沿岸の道路が寸断され、孤立状態となっ

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うまれていた。「津波がきたら、高いところに逃げれば良い。山の中のどこに道があるかを調べておいて、民間の道でも林業用浮かべる。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たくさんある。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、自転車道などである。

「異種の道」つなぎ「命の道」に

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、「作業道をつくっておいて

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見えてく

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、最小のコストで防災・命の道のネットワークをつくることのできる。官と民の縦割りをこえて、私は異種の道ネットワークへの挑戦を始めた。

(米田雅子/慶應義塾大学特任教授・建設トップランナー倶楽部代表幹事)

縦割りをこえて 日本を元気に

寄稿
全7回の3

●防災・命の道／異種の道ネットワーク

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、最小のコストで防災・命の道のネットワークをつくることのできる。

2012年に、岐阜県・高山市・下呂市・国道事務所・森林管理署・森林組合・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。ここは初回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、異なる道の地図を作った。土砂く

ず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、地図にの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

使った舗装、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舗装にも力を入れていく。

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

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」の異種の道の地図つ

の管理上の問題があるが、災害時には地域住民の自助・共助を基本に避難策が検討されている。

公・民道つなぎ避難路整備

回路をつくることを検討している。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

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、どこに道があるか分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

くりを行い、それをもとに避難路をつく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部代表幹事

しかし、道路は国交省、林道は林野庁、農道は農水省と分かれており、その縦割りをのりこえる挑戦が始まった。
(米田雅子／慶應義塾大学特任教授・建設トップランナー倶楽部代表幹事)

縦割りをこえて 日本を元気に

稿 寄
全7回の4

●寄せ集め施策から脱却し、地方創生を

安倍政権は9月、地方創生のために、まち・ひと・しごと創生本部を立ち上げた。最重要課題として人口減少対策や地域活性化に取り組みという。

これまで多くの「地域活性化」の施策があったが、成果をあげてきたとはいえない。政府に本部ができること、各庁から

「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、その実施は従来〇〇省△△課に割り振っていた。

各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。省庁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

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、地方自治体が検討している。しかし、道路は国交省、林道は林野庁、農道は農水省と分かれており、とりまとめの省庁と課が決まらず、前に進まな

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しぼりだし、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

に従う必要があり、これが被災地の動きを鈍らせている。震が関では、省庁の上に「総合的な調整をおこなう組織」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、縦割りの弊害をつんでいる。

地方に向き合う実力ある本部を

ないことが大きな問題だ。

例えば、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小のコストでつくるという、わ

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、地方に生まれた省庁横断型の施策を前に進める体制が必要であ

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ち、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

を提案したい。
(米田雅子/慶應義塾大学特任教授・建設トップランナー倶楽部代表幹事)

縦割りをこえて 日本を元気に

寄稿
全7回の5

●平成のデジタル検地を進めよう

今はグーグルアースの時代である。航空画像、航空レーザーやGIS(地理情報システム)を利用して、正確な国土情報基盤(GIS基盤)ができる。

しかし、日本の公図は明治時代の地租改正の図面を基本としている。これは正確さに欠け、境界を確定しないうちの地籍

は、645年の大化の改新の班田収授の法である。口分田の「田図」が作られた。次の検地は豊臣秀吉が行った1591年の太閤検地である。農民の田畑について、一筆ごとに広さを測り、土地の石高を定めた。こ

調査を行った。当時は課税金額を少なくするため、実際よりも小さな面積を登記する傾向があり、不正確な公図が作成された。

私は、GIS基盤を森林の境界確認に生かす提案をしていく。GIS基盤を森林の境界を知る土地の古老が元気なうちに、境界を確認し

建設業が連携し、境界確認を集中的に進めてはどうだろう。また、森林の施業集約と作業道の計画を立案しておき、境界確認の際に林地所有者の合意をとるのが良いと思う。地籍調査と森林施業の集約化を同時に進める方法であり、新しい形の林建協働ともいえる。国土調査法が改正になり、これまで市町村が行ってきた地籍調査の民間委託が可能になった。これからは、行政だけでなく、民間の力を地籍調査に活かしたい。

GIS基盤を森林の境界確認に

これは日本初の全国規模の調査であり、江戸時代にこの方法は引き継がれた。3度目の全国検地は、明治維新後の1873年の地租改正である。年貢米から土地課税に移行するために測量

る。森林資源の高品質画像や精密な地形情報を作成し、現状の森林簿や森林基本図と重ねる今の検地を進めれば、境界確認の助けになる。山に入っていくのが大変な時や、所有者が都会

なければとりかえしのつかないことになる。今こそ古老の判断力とデジタル情報をあわせた「デジタル平成検地」が必要だ。林地の事情に詳しい森林組合と、測量やGPS技術に詳しい

部代表幹事)

(米田雅子/慶應義塾大学特任教授・建設トッパンナー倶楽部代表幹事)

縦割りをこえて 日本を元気に

稿 6
寄 全7回の

●縦割りをこえて国土情報基盤をつくる

GISを使った国土情報基盤(GIS基盤)は、日本全土の情報を一括して作成し、定期的に更新する仕組みをつくるのが、最も低コストで効果的である。

しかし、現実には、国交省の都市局は都市部、水管理・保全局は一級河川周辺、農水省は農

地、林野庁は国有林と、それぞれの部局が、連携をとらずに部分的にGIS基盤を整備している。地方自治体では、岐阜県や三重県のように、県としてGIS基盤を整備しているところもあるが、整備していない県や市町村も少なくない。GIS基盤がまったく整備されていない

空白地域もある。また整備をしても、更新されずにデータが古くなり使えないところもある。

つまり、省庁の縦割り、自治体別にパーツごとに作成され、

は、あまり指摘されない。私は、日本全国の地図を管理している国土地理院が、全国土のデジタル地図情報を一元的に整備して、共通の情報インフラとして、省庁や自治体にデータ

な更新がされれば、関係機関は常に最新のデータを使うことができる。日本の地籍調査の進捗率から試算すると、現状の進め方では地籍調査が終了するまでに13

GIS 一括作成し定期更新を 基盤

作成者の目的にそって単発的に利用されるため、せっかく公費で作成した情報は、他の部門に利用されにくくなっている。

GISに関する政府の構想は多々あるが、そのコアとなる日本全土の地図情報がないこと

を提供するのが良いと思う。国土地理院は、現在、災害危険地域など部分的にGIS基盤を作成しているが、全国をなめるように一括で作成する方が、日本の政府全体の支出は大幅に削減できる。一括で管理し、定期的

0年かかる。人口が減少するなか、過疎地域では、所有者不明の土地や家が増えている。GIS基盤を整備すると共に、明治時代の公図を脱却したデジタル平成検地をすすめる必要がある。さらに、GIS基盤は、国

土やインフラの管理、災害対策、森林管理など、多種多様な使い方ができる。大災害後の復旧・復興にも必要である。この連載で紹介した異種の道ネットワークの地図も、GIS基盤があれば簡単に作成できる。

グローバルアースの時代に、日本政府が日本国全土のデジタル情報を把握していないという時代錯誤的な状況を改善すべきだ。今こそ、省庁の縦割り、自治体の縦割りをこえて、国土の情報インフラを整備しよう。

(米田雅子/慶應義塾大学特任教授・建設トップランナー倶楽部代表幹事)

縦割りをこえて 日本を元気に

稿 寄
7回の全

●東日本大震災における縦割り問題

東北復興工事を遅らせている要因に、予算の執行における各省ごとの煩雑なルールがある。

2013年6月に、被災自治体に対する一元的な窓口と支援を行う復興庁ができた。しかし、自治体は、復興庁は縦割りの弊害から脱却していないという。復興予算は、各省各課の予算を集めたものである。復興庁は、

で却下されてしまった。防潮堤のように、震災で壊れたものを元にもどす「復旧」事業は認められるが、新規のものは認められないという理由である。防潮堤には巨額の予算がおりても、

いわれたそらだ。その後の折衝で、この問題は改善されたが、こんな状況では新しいまちづくりはできない。

問題の根本は、巨額の復興予算のなかに復興庁の実行予算があれば、復興に関わる各省の

縦割りをこえる力が必要

避難用の小さな道には予算がつかない。さらに、岩手県釜石市では、これまで曲がっていた道路を、区画整理でまっすすにす

ないことだ。復興庁には自らの意思で「被災地に寄り添う横断的な施策」を実施する予算が与えられていない。

政策と予算を集め、被災地の立場にたって施策を組み立てなおすことができたと思つ。また、省庁ごとに類似の政策があれば、

たえば、自治体からあがった避難用の道路を作りたいという要望の多くは、復興庁の査定

私は、東北復興のためには、復興庁自ら実行予算をもち、被災地に向き合う体制をつくるべ

その重複をなくすことで、無駄な予算を削減することもできたはずだ。

復興事業にかかわらず、縦割り行政の本質は予算獲得にある。各省庁の政策競争そのものは、英知を集めることで悪いことではない。問題なのは、集まった諸政策を、省益をこえて横断的に調整する力が弱いことである。政策競争は、野放しになると国家財政の破綻を招きかねない。縦割りをこえる力が必要だ。

(参考) 米田雅子著 「縦割り」をこえて日本を元気に」中央公論新社

(米田雅子)慶應義塾大学特任教授・建設トップランナー倶楽部代表幹事