

# 森林管理と市町村

## ～森林経営管理法・森林環境譲与税のもとで～

東京農工大学大学院農学研究院自然環境保全学部門 教授  
土屋 俊幸



### 1 簡単な自己紹介

まずは、なぜ、私がこの研修に講師として参加しているのかについて、簡単な自己紹介をしながら説明したい。私は、大学で林政学を専門としている教員である。林政学とは、森林の経営管理のための学問体系である森林科学あるいは林学において、広く社会科学・人文科学を手法として、森林と人間、あるいは人間社会との関係を研究対象とする分野である。これは広義の説明で、私がやっていることは、この範囲でないとあてはまらない部分が多いのだが、近年、自らの専門を林政学ではなく森林政策学と言い換える同僚が増えており、そうすると、その言葉のとおり、森林・林業の政策を研究する分野が私の専門ということになる。森林政策を専門とする大学教員にとって、社会貢献活動として社会から期待されるのは、「御用学者」として森林・林業政策に関わることである。実際、私も、地方政府、中央政府などで、これまで多くの審議会、委員会、検討会等の委員を務めてきた。その一つとして、農林水産省（林野庁）の林政審議会会長がある。林政審議会では、会長をお引き受けする前は、施策部会長という役にあつたが、施策部会長という肩書きから、いわば役職指定として、2017年に集中的に開催された総務省の「森林吸収源対策税制に関する検討会」に委員として参画した。この検討会は、地方財政審議会の部会として位置づけられており、現在の森林環境税・森林環境譲与税のあり方について検討し、「森林吸収源対策税制に関する検討会—報告書—」（2017年11月）を出して解散している。今回、私が、

全国市町村国際文化研修所の研修に呼んでいただき、また、この原稿の機会をいただいたのは、まさにこの検討会への参画が根拠だろう。

従って、研修では、この検討会での議論をもとに、まず森林環境税・森林環境譲与税の成立過程について概説することから始めている。しかし、本稿では、紙幅の関係から、森林環境税・森林環境譲与税の利用において配慮すべきことを、上記「検討会」での検討過程を踏まえて述べるだけに留める。次いで、昨年成立し、今年度から施行されている森林経営管理法とこの税のセットで「新たな森林管理システム」という言い方を林野庁はこれまでしてきたので、この「新たな森林管理システム」と市町村の関係性について、若干の私見を述べ、最後にはさらに大風呂敷を拡げて、いくつかのことに言及してまとまらない「まとめ」としたい。

ここで少しお断りしておくと、研修での私の報告の表題は「森林管理における市町村の役割—森林経営管理法・森林環境譲与税のもとで—」というものだった。しかし、考えてみれば、本来、市町村は国と対等の立場にあるわけで、国に言われて森林管理をやるわけではないはずなので、この原稿では、「森林管理と市町村」という、よりニュートラルなスタンスの表題に代えさせていただく。前置きが長くて恐縮だが、今回の『国際文化研修』誌の特集における、私以外のお二人の執筆者は、林野庁でこの政策を担当している箕輪富男さんと鹿児島県における県庁のいわゆる出先機関、始良・伊佐地域振興局で、日々、森林・

林業政策の実施過程を担っておられる長濱孝行さんなので、「新たな森林管理システム」の内容や全国各地で試行されている事例の紹介は箕輪さんをお願いしたいし、また、現場での様々な課題・問題、さらには施策の実施に関する様々なアドバイスについては、現場を知悉されている長濱さんにお任せすべきと思われ、結局、私の担当は、現場の市町村の皆さんにとってはあまり役に立たない事柄のみになる危険性がある。この点、あらかじめお断りし、また、そうした内容になってしまったことをお詫びしておく。

## 2 市町村と森林・林業

本論に入る前に、予備作業として、森林・林業政策と市町村の関係について、ごく簡単におさらいしておこう。

ごく大ざっぱに言うと、以前は、市町村が、森林・林業の施策に関連して、行政として何かを実施することは、少数の特定の市町村に限られていたとすることができる。従来から、国公有林が多く存在する地域の市町村、あるいは国公有林でなくても森林が圏域面積の多くを占め、林業が盛んだ地域では、市町村有林経営、財産区運営、国有林の地元対策、林業地域での林業振興等の形で、国や都道府県との間で様々なやりとりがあり、自治体としても、なんらかの行政的施策がとられてきた。しかし、そうした特定の少数の市町村を除くほとんどの市町村では、森林・林業に関連した施策は、行政施策としては極めてマイナーなものとして位置づけられていたと言える。

その後、1960年代以降、つまり、1964年の林業基本法以降、いわゆる産業政策としての林業振興のための様々な施策が国によって打たれるようになる。代表的なものは、林業構造改善事業である。この非公共補助金事業は、その後も第二次、新、等々と名前を少しずつ変えながら連綿と実施されてきた。この事業の特徴は、事業採択を希望する市町村が、自

ら「手を挙げて」振興策を練り、事業の「メニュー」の中から“おらが村”に相応しい事業を選択し、さらにそれを改編・組み直してそれぞれの市町村に適した事業セットを整えることだった。そこでは市町村に、これまではほとんど必要とされてこなかったような企画力が要求されることになった。

そして、1970、80年代、「地域林業」政策の時代を迎えると、市町村の役割はさらに拡がり、地域における森林組合、素材業者、製材業者、原木市場等、これまで利害が対立し、仲が悪かった林業関連の主体を協議の場に巻き込み、合意を形成していくことが要求されるようになる。いわゆるコーディネータ的な役割である。このような流れは、1991年に開始された「流域管理システム」において、さらに広域の流域単位で協議会を作り、流域圏内の市町村、都道府県、そして川上から川下までの林業・林産業者、森林組合、さらに国有林までが加わって、合意形成をもとにした事業を進める中で、異業種間のパートナーシップの要としての市町村の役割がますます求められることになった。

時代は少し戻るが、1983年には、間伐対策としての意味合いが強いが、森林整備計画制度が導入された。当時、この整備計画の策定は任意だったが、地域における林業の位置づけが大きい市町村は、市町村全域を対象とした面的な計画を策定することになる。さらに、国の政策全体の動きとして、1995年に地方分権推進法が制定され、その流れで、1998年に森林法が改正される。狙いは森林計画制度における市町村の役割強化で、具体的には、上記の市町村森林整備計画が義務化され、また、森林施業計画の認定・伐採届の受理業務の市町村への移譲（都道府県から）が実施された。

2001年には、大きな林政上の転換として、森林・林業基本法が成立した。その林政改革の一環として、森林の機能別ゾーニングが開始される。水土保持林、森林と人との共生林、資源循環利用林の3区分に全民有林を区分す

るという大きな事業の実施を市町村が担うことになった。この新しい制度に基づいてゾーニングを本来的に行うためには、地域において合意形成を積み重ねる必要があるが、それはほとんどの市町村にとってたいへんな重荷であり、現実には、保安林等の既存の制度に基づく区分をなぞっただけに終わった事例が多く、地域における効果的なゾーニングを実現することなく2011年に廃止されている。

さらに、「森林・林業再生プラン」の検討が行われた2009年～2010年を経て改正された2011年の森林法下では、市町村森林整備計画のマスタープラン化、市町村が認定権を持つ森林経営計画制度が創設され、また、森林を新たに取得した際の市町村への届出の義務化が行われた。ここでも、市町村の役割はさらに増大したわけで、負担が格段に大きくなった市町村を支援する目的もあり、認定フォレスタ（森林総合監理士）の資格が国家資格として創設されている。

そして、今回の「新たな森林管理システム」制度である。森林経営管理法では、整備が遅れ、所有者が整備意欲を持たない森林の整備に当たって、市町村が中心的役割を期待されている。一方、森林環境税・森林環境譲与税においては、すべての市町村が森林環境税の徴収に当たり、すべての市町村が森林環境譲与税の配分を受けることになった。市町村の役割は、これまでになく重くなり、またすべての市町村が関わることになったという意味でも、今回は画期的である。

以上のようにみえてくると、1998年→2001年→2011年→2018年と、1990年代の後半からの20年ほどの間に、段階的に、かつかなりのスピードで、森林・林業政策における市町村の役割が強化されてきたことがわかる。このスピードに、市町村行政は追いつけているのが問われていると言える。

### 3 「新たな森林管理システム」で配慮すべきこと

まず、森林環境税・森林環境譲与税の運用に関して、われわれが配慮しなければならないこととして、これらの税の検討過程から言えることを2点挙げておきたい。それは、「透明性」と「正当性」である。

「透明性」は、現在、37府県と横浜市で実施されている超過課税としての、いわゆる「森林環境税」に関連している。2003年度開始の高知県での検討以来、県民に新たな税負担を課す以上、その使い道、さらには使った効果については、県民にしっかり説明するべきだという議論が繰り返されてきた。その結果、多くの府県で、丁寧な広報は当然として、県民への報告会の開催、事業の行われた現地の見学会の実施、県民からの意見を聞く場の設定等々の、県民に開かれた事業が実施されてきたのである。このいわば府県版「森林環境税」の伝統は、国税としての森林環境税・森林環境譲与税においても引き継がれるべきだろう。現在の制度では、インターネットでの用途の公表が、最低限の取り決めとして存在するが、国税としての森林環境税と府県市の超過課税としての「森林環境税」が併存する以上、この「透明性」は、森林環境税・森林環境譲与税にも必然的に求められるようになることを認識する必要がある。

次に「正当性」である。これは、森林環境税の徴収が、森林環境譲与税の配分開始よりも遅く2024年度から始まることと関係している。2023年度で終了する復興特別税（住民税への1,000円の上積み）のいわば後釜として、森林環境税の住民税への1,000円上積みが始まるのである。このことは、納税者の側から見れば、東日本大震災の復興事業の財政的支援という非常に正当性の高い税の目的と、同様の正当性がこの森林環境税にも求められるということの意味する。森林環境税の正当性は、地球温暖化対策の一環である「森林吸収源対策」として、また災害防止・国土保全機能等

の森林の公益的機能を維持するために、条件不利な人工林の整備を進めることにある。この正当性をしっかり担保することが、特に市町村には求められていることを強く認識していただきたいと思う。

一方、森林経営管理法に関しては、多くの論者が論じているので、ここでは詳述しないこととしたいが、森林所有者に対して、「適時に伐採、造林及び保育を実施することにより、経営管理を行わなければならない」として、森林所有者の責務を規定したことはやはり大きな転換だったことは改めて強調しなければならない。また、所有権と切り離して経営管理権、経営管理実施権を設定したことも、これまでになかった、森林所有者の持つ経営権を限定する仕組みであり、運用に当たっては丁寧な取組が必要だろう。

そして、最後に、この森林環境税・森林環境譲与税と森林経営管理法は、本来、相容れない2つの異なる政策から来ており、その政策上のギャップを無理矢理接ぎ木している面があることも指摘しておかなければならない。ここでは詳述できないが、前者が地球温暖化対策、そして防災対策、国土保全対策として、規制による保全を重視する森林資源政策の流れであるのに対して、後者は、官邸主導の成長政策、規制緩和政策の流れにある。先に指摘した「正当性」の担保をめぐっては、かなり危ない綱渡りをする必要が出てくるかも知れない。

## 4 これからの市町村と「新たな森林管理システム」

### 1) 対応の異なる3つのタイプ

さて、「新たな森林管理システム」の政策の進展に対して、市町村の対応としては、大きく3つの異なるタイプがあり得るのではないかと考える。

①いわゆる山村の場合、森林率が大きで、人工林面積も大きであり、これまでに林業関係の施策の実施に豊富な経験をもっており、森林組

合や林業・林産業関係の民間事業者も多く存在し、都道府県との連携も様々な実績を持っている。こうした場合は、森林経営管理法のスキームの実施に集中することになる。森林環境譲与税もある程度まとまった額が配分されることから、森林整備に向けて実際的な事業を実施していくことになる。

②これに対して大都市は、森林率は小であり、人工林面積も小であるから、森林経営管理法のスキームはほぼ無関係であり、比較的豊富な森林環境譲与税は、「木造都市」化、木育、都市近郊林の整備等に集中させることになる。譲与税を都市・山村交流や水源地対策へ活用することも考えられ、山村との連携が課題となってくる。

③一方、中山間地域やいわゆる都市「遠郊」に位置するような市町村では、森林率は大きくもなく、小さくもなく「中」程度と言え、人工林面積もそれなりの大きさになるが、現在は、林業生産はほぼ皆無であり、当然、森林所有者の意識も低い。森林組合も弱体な場合が多く、民間業者も少ない。こうした地域では、自治体も林業関係の施策の実施に不慣れで、現状では都道府県の指導助言に依存するところが大きい。

もちろん、この3つのタイプのように、はっきりと状況が区分されることは実際にはないのだが、あえてタイプ分けするならば、③のタイプにおいて、どのような体制を作っていくのか、また何をしていくのかが最も深刻な課題だと言える。しかし、例えば、こうした問題に最も関心の高い研究者の組織と思われる林業経済学会において、2019年6月の研究会や11月の秋季大会の発表や議論で主に対象となったのは、①あるいは①と③の間の地域であり、一方、9月に（一社）林業経済研究所を中心として開催されたシンポジウムで取り上げられたのは、②の大都市あるいはその近郊都市における「木（材）の都市」化であり、③に入れられる地域についての言及はほとんどなかった。

### 2) 解決に向けての障害

それでは、そうした問題・課題の解決に向けての障害としては、どのようなことが考えられるだろうか。一つは、市町村自身が「壁」ではないかという意見がある。例えば、森林組合の全国組織の担当者は、6月の時点の言葉だが、「森林組合から市町村に働きかけても、動きが非常に鈍い。」と嘆いていた。「ついた予算（森林環境譲与税）は、自分（の自治体）だけで使いたい。」という気持ちや、あるいは「隣の町とは、合併協議以来のしこり」があって連携に向けた話し合いや、より初歩的にはお互いの状況や方針の情報共有についても、そのきっかけがなかなかつかめないなどが理由のようだ。

しかし、他の市町村との関係を考える前に、そもそも担当職員の認識不足の問題もある。「何をどうすればよいかかわからない」、「ひとまず、よそ様が何をやるかを様子見したい」といった発言がよく聞かれるのは事実だろう。また、例え、認識不足問題は解決したとしても、「もともとの業務だけでもオーバーフロー状態であり、少々の予算が来たからといって、人が増えないのにやれることは限られる。」という「業務の多さ・人員不足」という根本的な問題がある。2019年9月の時点での総務省・林野庁の全市町村（1741自治体）に対する聞き取り調査の結果によると、32%、558市町村が森林環境譲与税の用途について、「基金への全額積立等」と回答しており（『林政ニュース』618号、2019年12月4日）、税額が少額で積み立てざるを得ない市町村も含まれていると思われるが、当面様子見の市町村が3分の1弱いることは、こうした事情の市町村が一定数存在することを示している。

### 3) 解決の方向性

では、解決の方向性としてはどのようなものが考えられるだろうか。一つは、これは実際に、多くの市町村で実施の方向にあると思われるが、森林組合の活用である。全国森林組合連合会の方針では、「森林組合の体制（態

勢）を強化しつつ、森林組合として積極的に市町村に働きかけ、経済的事業として、着実に取り組む。」となっている。市町村にとって、最も身近にいる専門家集団として、様々な連携を追求することがまず必要だろう。ただし、森林組合との対等な関係を構築するためにも、税を活用した「経済的事業」として進めていくべきだと思われる。

二つ目は、都道府県の活用である。都道府県は、市町村の支援のために、森林環境譲与税の1割の配分を受けるので、ある意味当然であるが、そうした財政的裏付けがなくても、県の出先機関による市町村の支援は日常的に行われており、その役割は極めて大きい。そもそも、森林・林業関連の職員数は、国4,000人、市町村3,000人に対して、都道府県は9,000人に達する。しかも、専門的知見・技術を持つ技術職が多数を占めているわけで、その活用は当然だろう。

三つ目に、市町村間の共同（協働）である。これは、地方自治法上の広域連合、一部事務組合を作ることも可能であるし、共同出資の民間組織を作る場合や民間組織への共同委託等々、いろいろな形が考えられる。要は、それぞれの市町村ではやり切れないことを、例えば郡単位、広域圏単位でまとめてやる形にし、そこに専門職を雇用する形である。民間組織への委託は、例えば、最近設立された「ぎふフォレスター協会」のような団体に委託する形が考えられる。

## 5 おわりに—市町村へのエール

### 1) 市町村が、地域の森林管理の「主役」になることができるのか？

そもそも、補完性原則（まずは基礎自治体である市町村でできることはすべてやり、できないことは、より広域の広域圏、都道府県、国がそれぞれの役割として、空間スケール上適切なレベルでそれぞれ分担する）からして、森林管理は市町村の役割なのかについて、もう一度、考えてみる必要があると思ってい

る。なんでも「地方分権」して市町村に責任を負わせる方向性は正しいのか、とも言える。ヨーロッパでの例では、州（ドイツ、スイス）や国に準ずる公共機関（フランス）、国（スウェーデン）が、地域の森林管理に直接的に関与する仕組みがあり、市町村よりも広域の公共性を持った管理主体の必要性について、改めて検討すべきと思われる。

## 2) 市町村に代わる地域の森林管理主体の可能性

そう考えると、市町村に代わる地域の森林管理主体としては、森林・林業について広域で協議する協議会（市町村+県の出先機関+森林組合+「林業経営体」）が成長（管理主体化）する場合や、先述の数市町村による広域連合・一部事務組合、市町村から都道府県への業務委託、都道府県による市町村事務の代替執行等を通じた県出先機関の事業体化、市町村から民間事業体への業務委託など、その地域に合った様々な形で、市町村よりも広域の地域管理主体が事実上できていく可能性はないのだろうか。

## 3) 人材の問題—本当に専門職は必要か？

2018年度東日本林業経済研究会が、大地震直前の北海道厚真町で開催された。その研究会のテーマは「市町村行政の現状とこれから」<sup>1)</sup>だったが、そこで登壇してそれぞれの市町村の取組とその思いを語ってくれた市町村職員は、中川町の高橋直樹さん（非専門職、10年間在職）、寿都町の土開直樹さん（非専門職、18年間在職）、厚真町の宮久史さん（専門職、8年間在職）と、3人のうち2人が非専門職（行政職）だった。森林系学科出身の1人を含め、在任期間の長さ（首長の信任）、実践の場としての町有林の存在、積極的な町外への働きかけなどによって、それぞれの町に合った、ユニークで質の高い市町村行政をつくり上げることに成功していた。要するに、人材は、本人のやる気と上司の理解・信頼があれば、どこでも育てることができるのではないか。

## 4) 国土管理、自然資源管理の担い手としての市町村

この4年間、国土交通省国土審議会計画推進部会の国土管理専門委員会の委員を務めてきた。10人の委員中、森林系2人、農村計画2人、都市計画3人という構成で議論しているのだが、その委員会での基本的考え方は、人口減少社会の中で、これからの国土管理、自然資源管理の担い手は、住民に最も近く、国土・自然資源の状況も熟知しており、縦割り行政の枠を超えた総合的観点からの合意形成が可能な、市町村しかないということだった。

様々な分野で、市町村の役割が大きくなっている。その一つが森林・林業分野なわけだが、地域に根ざした基礎自治体だからこそ、その枠や重しを突き破り、未来に向けての可能性を開くことができるのではないか。

## 5) 最後に

今回の「新たな森林管理システム」は様々な問題点をはらんでいるが、これまでにない政策制度による大きな実験と捉えることもできるだろう。しかし、実験なのだから、順応的管理が必須であると言える。様々な関係者、そして国民が議論し、成果を着実にモニタリングし、問題点を洗い出し、より良いものにしていく努力をしていくべきだろう。

### 【引用文献】

- 1) 『林業経済』72巻5号、2019年

### 著者略歴

土屋 俊幸（つちや・としゆき）

1955年東京都青梅市生まれ。1982年東京大学大学院農学系研究科博士課程単位取得退学。農学博士。1985年、当時の農林水産省林業試験場北海道支場（現在の森林総合研究所北海道支所）に研究員として入り、経営研究室長等で10年間勤務。岩手大学農学部での7年間を経て、2002年から東京農工大学農学部に勤務。

専門は林政学。自然資源管理論、観光レクリエーション論、自然保護地域論。現在、農林水産省林政審議会・会長。