

「計画」による国—自治体間関係の変化 ～地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に

今 井 照

はじめに

本稿では、とりわけ2000年以降、市町村に策定が求められている計画が増大している実態を整理し、このことが単に市町村行政の多忙化を生み出す要因のみならず、政策の結果責任を市町村に転嫁することで、国によるポスト分権改革期の新しい自治体統制手法になっていることを示す。その事例として、地方版総合戦略の策定過程や国税森林環境税⁽¹⁾の導入とセットになった森林経営管理法体制を取り上げる。

1. 国—自治体間関係の現状

(1) 新潟県聖籠町からの問題提起

2014年5月16日、内閣府に置かれている地方分権改革有識者会議で、新潟県聖籠町（せいろまち）の渡邊廣吉町長が「『分権がもたらす豊かさ』とは」というプレゼンテーションを行い、国から日々求められる調査・照会事項や、法律などで半ば義務化されている計画の策定が、町村の行政執行を阻害している現実を報告した。

聖籠町では国からの調査・照会事項が年間420件あり、それに応じるためには、延べ656人の職員が1日中働く計算になる。また各種の計画を策定するのに要する業務量は延べ1,800人の職員が1日中働くことに等しいという。聖籠町の一般行政職員は94人なので⁽²⁾、役場やその職員にとってこれらの負担はきわめて重い。

(1) 既にいくつかの自治体で、独自課税としての森林環境税が施行されているので、それらと区別するために国税森林環境税と表記する。

(2) 総務省「平成29年度地方公共団体定員管理調査」による。

これまでこのようなことが問題提起されてこなかったわけではない。自民党から民主党への政権交代期に跨って存在した地方分権改革推進委員会（2007年4月～2010年3月）は第3次勧告（2009年10月7日）のなかで、「義務付け・枠付け」緩和の一環として、「計画等の策定」等について、具体的に講ずべき措置を明示した。これらは、政府計画である「地方分権改革推進計画」として閣議決定されている（2009年12月15日）。その翌年、この内容が反映された一括法も成立している。

しかし自治体に求められる計画が目に見えて減少することはなかった。「地方分権改革推進計画」の俎上に残った市町村の計画策定義務はわずか3件⁽³⁾で、廃止されたのは地方自治法に規定されていた基本構想だけだった。あとは「できる」規定（計画を策定することができる）化か「努力義務」規定（計画を策定するように努める）化が示されただけである。

そもそも「義務付け・枠付け」の緩和を主眼としていた議論の対象からは、多くの法律にある「できる」規定や「努力義務」規定による計画策定要請は除かれていた。自治体にとっては、法律の文言が「できる」規定や「努力義務」規定に変わっても、実質的にはあまり意味がない。現実には国から計画策定を強く求められるからである。

しかも、これらは、あくまでも法律の文言上に明示された計画策定のみだった。実際には、この他に国からの通知や要綱で計画策定が求められることも少なくない。補助金や交付金の申請時に、計画の添付が求められることもある。これらの実態を踏まえた検討はこれまで行われたことはない。もちろん、聖籠町が問題とした国からの調査・照会事項の多さも視野の外にある。

（2） 法律で規定される自治体の計画策定や責務

近年は、自治体に策定が求められる計画が一段と増えている。もはや国法のデフォルト（初期設定）と化していると言っても過言ではない。すなわち、国が基本的な方針を策定し、それをもとに都道府県が計画を策定して、さらにそれに基づいて市町村が計画を策定するという構造になっている法律が少なくない。

図表1は、2016年1年間に公布された新規立法のなかで、市町村に策定が求められている計画の一覧である。また図表2は、同じく2016年1年間に公布された新規立法のうち、市町村の責務を規定している法律となる。それぞれ6本と7本であり、合計

(3) 地方自治法（2条4項）、辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律（3条1項）、過疎地域自立促進特別法（6条1項）。

図表1 2016年の新規立法で市町村に策定を求められている計画

成年後見制度利用促進基本計画
市町村官民データ活用推進計画
地方再犯防止推進計画
市町村無電柱化推進計画
特定複合観光施設区域の整備構想
市町村自殺対策計画

〔出所〕 法律検索サイトから筆者作成

図表2 2016年に市町村の「責務」を規定した新規立法

部落差別の解消の推進に関する法律
義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律
外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律
国外犯罪被害弔慰金等の支給に関する法律
真珠の振興に関する法律
本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律
有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法

〔出所〕 法律検索サイトから筆者作成

13本の新規立法が、何らかの形で市町村に対して計画策定やその他の施策を求めている。

ちなみに、2016年1年間に制定された新規立法は23本である。半数以上の13本で市町村への計画策定その他の責務を課していることになる。実は、新規立法のほかに、2016年1年間で延べ619本の法律が改正されている。この619本の改正法のなかに、市町村に対して新たな計画策定や責務を規定したものがあるかもしれないが、こちらは調べ切れていない。

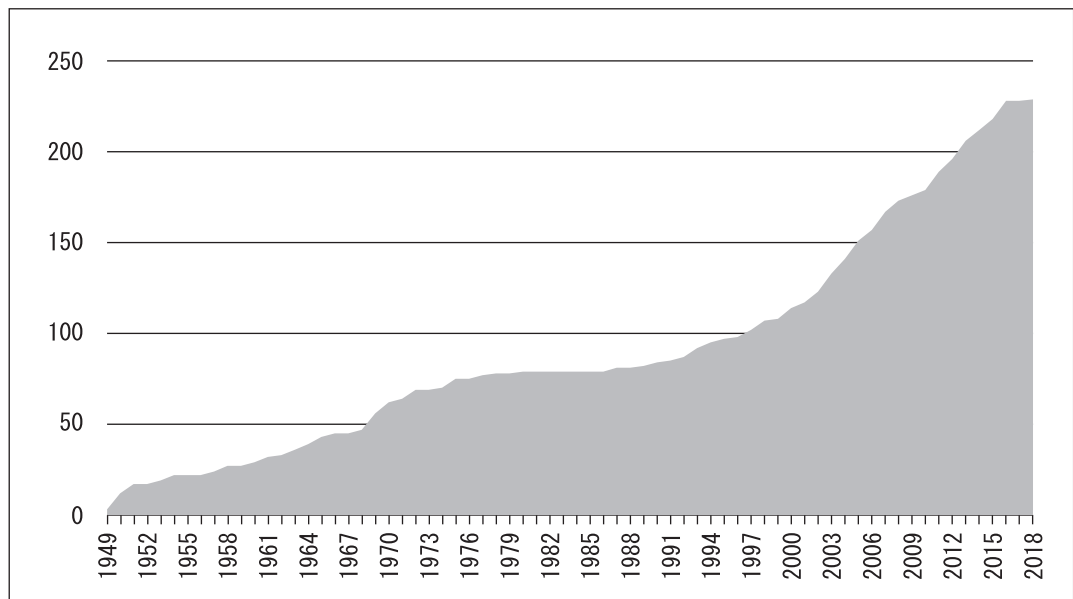
法律検索サイトを活用しながら、現在の法律で市町村に策定が求められている計画をピックアップすると、2018年4月時点で229計画となった⁽⁴⁾。これらの計画が、い

(4) 集計にあたっては、先行研究である、西谷剛（2003）『実定行政計画法』有斐閣、西谷剛（2015）「＜資料＞実定行政計画法その後」『行政法研究』9号、も参照した。

つ公布された法律に基づいているのかを集計したものが**図表3**になる⁽⁵⁾。2000年以降、グラフの傾きが厳しくなって、一段と増えていることがわかる。この集計は、あくまでも法律に明示された計画を対象にしたものであり、国からの通知、要綱、補助金等申請に伴う計画は含まれていない。また都道府県に対する計画策定要請は除き、市町村レベルのものだけを集計している。

図表4はそれを分野別年代別に見たものである。かつては、建設、都市計画の分野がほとんどを占めていたが、とりわけ2000年以降は、環境保全、教育、経済、福祉等、

図表3 法律で市町村に求められている計画数の推移



〔出所〕 法律検索サイトから筆者作成

(5) ただし、この集計はあくまでも暫定値に過ぎない。調査対象は基本的に新規立法に限られている。過去の改正経緯を追うことができたもので、かつ改正法で新たに計画策定が盛り込まれたとわかる計画は、改正時点で集計しているが、過去の経緯が不明なものについては、公布時点で集計している。既に廃止もしくは別の計画名に変更されたものは除外している。また、法律に規定された計画はすべての市町村を対象にしたものとは限らず、たとえば保健所設置市など、特定の要件を満たした市町村に課されているものも含まれている。調査方法は、既存の法律検索サイトを活用しながら、新規立法について目視で計画を拾い上げたものであり、見逃しや誤読の可能性もある。以上のような意味で、暫定的な集計としてご理解願いたい。

図表4 法律で市町村に求められている計画数（分野別年代別）

	衛生	環境 保全	教育	経済	建設	交通	財務	住宅	消防	人事	水道・ 下水	総規	都市 計画	福祉	労働	計
～1959	0	0	0	0	18	0	0	0	0	0	3	3	3	0	0	27
1960～1969	0	0	0	5	4	0	1	0	0	0	0	2	16	1	0	29
1970～1979	2	1	0	2	1	2	0	0	0	0	2	3	9	0	0	22
1980～1989	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	4
1990～1999	1	4	0	5	3	1	0	1	0	0	0	1	6	3	1	26
2000～2009	4	8	8	6	6	8	8	1	1	1	0	5	5	7	0	68
2010～	2	7	5	11	10	1	1	2	0	0	0	8	2	2	2	53

〔出所〕 法律検索サイトから筆者作成

どのような政策分野においても広がっていることがわかる⁽⁶⁾。

(3) 2000年分権改革のインパクト

なぜ2000年を画期として計画数が増加しているのか。容易に想像できるのは90年代後半の地方分権改革の影響である。ここで、国と自治体とは対等・協力の関係であることが強調された。機関委任事務が廃止され法定受託事務と自治事務に整理された。

言い方を変えると、国と自治体との関係は行政統制から立法統制に変化した。つまり国の府省が自治体の行政組織をダイレクトに利活用することは、（少なくとも法制度上は）できなくなり、その前段に、立法過程が入ることになった。したがって、国が望む政策を自治体に執行させるためには、法律によって、それが自治体の仕事（責務）であることを定めた上で、たとえば補助金の申請と決定など、国と自治体との行政組織間の関係を作り出す必要が生じたのである。計画策定はその触媒として多用されている。

したがって従前は、広域的調整が必要と思われる建設や都市計画などの分野に限られていたものが、現在ではあらゆる政策分野で計画策定が要請されている。性格が変質したのである。

(6) 1980年代に計画数が減少している要因は不明である。想定されるのは、それ以前に制定されていた法律がこの時期に改正され、新たな計画策定が要請されたことがあっても、参照する法律検索サイトでは改正経緯とその内容を追うことに限界があるため、見かけ上、減少している可能性がある。

しかしそれだけでは自治体に要請される計画数が増加した要因についての十分な説明にはならない。このような行政統制から立法統制へという改革は自治体側も求めていたことだからである。つまり、国にとっては、単に面倒なひと手間が増えただけではなく、国にもメリットがあったから、自治体に策定を求める計画数が増えたのではないか。

それが政策結果責任の転嫁である。分権改革以前のように、中央府省が自治体の行政組織に対してダイレクトに国の政策執行を求めれば、その結果責任を国が負うのは当然のことであった。しかし、立法過程を通じ、国が立案した政策が自治体の仕事として規定され、それに基づいて自治体そのものが計画を策定するということになれば、その結果責任は自治体が負うことになる。国は自治体に対してK P I（重要業績評価指標）を策定させ、それを評価する立場に転位する。

ところが、もとを糺せば、これらは国の政策であり、自治体が策定した計画も国の方針に基づいて立案されたものである。補助金等申請の要件審査などを通じて、国は自治体が立案した計画に関与することもある。にもかかわらず、結果責任は自治体が負い、国はそれを評価する立場に転位している。無意識のうちにも、このような手法は分権改革後の新しい自治体統制システムとして有効であると国が感じ取ったがゆえに、2000年以降、自治体に策定を求める計画数が増加したのではないか。このことについて「地方版総合戦略策定過程」と「国税森林環境税・森林経営管理法体制」の二つの事例から考えたい。

2. 地方版総合戦略策定過程の検証

(1) 「国の真意」の伝達

地方版総合戦略は国策としての地方創生政策により、全国の自治体に策定が求められた計画である。地方自治総合研究所は、この地方版総合戦略の策定過程に関する全市町村の担当者に対するアンケート調査を実施した。その概要と解題は坂本誠によって公刊されている⁽⁷⁾。また、国策としての地方創生政策に対しては多くの批判があ

(7) 坂本誠(2018)「地方創生政策が浮き彫りにした国—地方関係の現状と課題——『地方版総合戦略』の策定に関する市町村悉皆アンケート調査の結果をふまえて——」『自治総研』474号(2018年4月号)。

るが、ここでは割愛する⁽⁸⁾。本稿では、アンケート調査に書かれている担当者の自由記述を参照しながら、それぞれの市町村において、地方版総合戦略がどのように策定されたのかを事例として整理する（図表5）。

地方版総合戦略を定めたまち・ひと・しごと創生法が成立したのは2014年11月21日で、28日に公布されている。公布日には、「内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局代理」である内閣審議官の名義で、都道府県知事あてに「まち・ひと・しごと創生法の公布及び施行について」という文書が流れている。国から都道府県への文書の大部分がそうであるように、ここでも「貴都道府県内の市区町村に対してもこの旨周知」するように書かれている。

図表5 地方版総合戦略策定までの経過（事例）

2014年10月20日	〔通知〕「『地方人口ビジョン』及び『地方版総合戦略』の策定に向けた人口動向分析・将来人口推計について」（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局）。
11月5日	地方創生政策に関する市町村対象のA県説明会。「法律上は努力義務だが、必ず策定することが国の要請」。
11月21日	まち・ひと・しごと創生法成立（28日公布）。「定めるよう努めなければならない」。
11月28日	〔通知〕「まち・ひと・しごと創生法の公布及び施行について」（創生本部事務局）。「定めるよう努めなければならないとすること」。
12月27日	国が定める「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を閣議決定。 〔通知〕「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生戦略の策定について」（創生本部事務局）。「遅くとも平成27年度中には、地方人口ビジョン及び地方版総合戦略を策定していただきたい」。
2015年1月	内閣府地方創生推進室が「地方版総合戦略策定のための手引き」と「地方人口ビジョンの策定のための手引き」を各自治体に送付。
2月3日	地方創生政策を含む補正予算成立。
3月16日	地方版総合戦略策定経費を含む「地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付金（地方創生先行型）」申請（24日交付決定）。
3月19日	「地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付金（地域消費喚起・生活支援型）」申請（24日交付決定）。
7月21日	地方版総合戦略策定委託契約（2018年3月25日まで）。

〔出所〕 A県B町における聞き取り調査により筆者作成

(8) たとえば、山下祐介・金井利之（2015）『地方創生の正体 — なぜ地域政策は失敗するのか』筑摩書房、今井照（2017）『地方自治講義』筑摩書房、等。

この文書では本稿に関連する地方版総合戦略についてどのように書かれているか。まず法律には次のように書かれている。

「市町村（特別区を含む。以下この条において同じ。）は、まち・ひと・しごと創生総合戦略（都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略が定められているときは、まち・ひと・しごと創生総合戦略及び都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略）を勘案して、当該市町村の区域の実情に応じたまち・ひと・しごと創生に関する施策についての基本的な計画（次項及び第三項において「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」という。）を定めるよう努めなければならない」（10条）

先に触れた通知文では、法律の文言をそのまま引用して、「定めるよう努めなければならないとすること」としている。

この条文にある「まち・ひと・しごと創生総合戦略」とは、政府が閣議決定で定めるものである（8条）。これについては「定めるものとする」となっているので、法は政府に策定を義務づけている。この総合戦略とそれを勘案して策定される都道府県総合戦略との二つを勘案して、市町村は市町村総合戦略を策定するしくみになっている。法律の文言上は「定めるよう努めなければならない」であるから、自治体にとっては努力義務であって、策定は任意のはずであるが、結果的にはただ一つの自治体を除いて、全国すべての自治体が策定した。

法の成立に先立つ11月5日、A県では市町村対象の説明会が開かれている。おそらくその前段階に国から都道府県への説明があったと思われるが、県の担当者は市町村に対して「法律上は努力義務だが、必ず策定することが国の要請」であると述べている⁽⁹⁾。こうして法律の文言とは異なる「国の真意」の伝達が、法律の成立以前に行われている。さらに付言すれば、もっと遡る10月20日付で、「『地方人口ビジョン』及び『地方版総合戦略』の策定に向けた人口動向分析・将来人口推計について」という文書（資料）が事務局から示されている。

アンケートの自由記述から、地方版総合戦略そのものについての意見を拾うと次の

(9) 以下の事例は、A県B町の担当者一人に聞き取りをしたものであり、あくまでも事例の一つとしてご理解願いたい。

とおりである⁽¹⁰⁾。

地方版総合戦略そのものについて

【類団区分⁽¹¹⁾町村Ⅰ－Ⅱ】国が示した地方創生の計画に則り、国が示した期日までに自治体の未来を創生する計画を策定することや、総合戦略を策定しないと交付金による支援は無いという考え方は、国と地方が対等・協力関係ではなく依然として主従関係にあると感じる。

【類団区分特別区】総合戦略の策定が新型交付金の要件となっていたり、DVD等を通じて再三にわたり策定を促したりするなど、努力義務とは言い難く、総合戦略策定ありきで、自治体独自の取り組みを支援するものとはなっていなかった。

(2) 詳細なマニュアルによる画一化

政府が策定する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定されたのは、暮れも押し詰まった12月27日である。同日付で各都道府県知事あてに「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生戦略の策定について」という文書が、前回と同様に、「内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局長代理」である内閣審議官の名義で出ている。政府が決定した総合戦略を「勘案」して、地方版総合戦略を「策定していただくようお願いいたします」という主旨の通知になっている。例のごとく「この通知は地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4（技術的な助言）に基づくものです」と付記されている。

その内容は、Ⅰ基本的な考え方、Ⅱ地方人口ビジョン、Ⅲ地方版総合戦略、の3章立てになっており、全8ページにわたるものである。Ⅰ基本的な考え方のなかには「遅くとも平成27年度中には、地方人口ビジョン及び地方版総合戦略を策定していただきたい」とある。素直に読めば、県の担当者が説明会で語ったように、「法律上は

(10) 以下、アンケートの自由記述からの引用はそれぞれの担当者の見解であり、当該自治体や自治体全体を代表する意見ではない。

(11) 総務省は人口と産業構造（産業別就業人口の構成比）の二つの指標の組み合わせで、全国の市町村を類型化している。ここで示した「類団区分」とは、一般市と町村に分けたそれぞれの類似団体区分のことを指す。ローマ数字は人口規模を示し、小さい数字のほうが人口も少ない。アラビア数字は産業構造を示し、小さい数字のほうが三次産業就業者の比率が高い（一般に大きい数字のほうが農山村地域になる）。指定都市、中核市、特例市、特別区はそれぞれ1区分になっている。詳しくは総務省のウェブサイトを参照。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/j-k_system/

努力義務だが、必ず策定することが国の要請」というふうを受け止められる。

市町村からは次のような意見がある。

地方版総合戦略の性格について

【類団区分町村Ⅳ－０】地方では以前から人口減少対策について様々な取り組みを行っており、これまでにないような新たな取り組みをしないと、まるで何も取り組んでいないかのようなとらえ方をされるような風潮に困惑している。

【類団区分一般市Ⅰ－２】市の総合計画があるほか、もともと外部有識者による外部行政評価もおこなっていたため、新たに総合戦略を策定し、事業評価を行うことは二度手間となっており非効率的であると感じられる。

この文書では計画の策定方法も具体的に示されている。「地方版総合戦略の策定に当たっては、例えば、住民代表や産業界・行政機関・大学・金融機関・労働団体（産官学金労）で構成する推進組織で審議する」「地方版総合戦略の策定に際しては、地域課題に対する適切な短期・中期の政策目標を設定し、実施した施策・事業の効果を検証し、改善を図るPDCAサイクルを確立する」等である。策定方法やPDCA、KPIについては次のような意見があった。

策定方法について

【類団区分町村Ⅱ－２】国の進める地方創生政策は、常に先駆性や産官学金学連携を求めているため、事業発案が可能な企業、経営に比較的余裕のある企業や事業所、また、大学等が存する地方都市を対象とした事業であるように感じる。

【類団区分町村Ⅰ－１】中山間地域の自治体では、「産官学金労」と示された審議会設置について、地方では人材を確保することが困難な状況であった。また、当初の説明では任意とされていたが、国の担当官との協議の場では必須となっていた。

PDCAについて

【類団区分一般市Ⅰ－１】KPI等事業の効果、目指すところ自体に一律の考え方をあてはめすぎている感があり、地方の実情・独自性を反映した事業への採択が厳しいと思われる。

【類団区分中核市】根本の大きな目標は人口減少の抑制であるが、2、3年の短期間で成果が目に見えるものではなく、目標達成の評価に苦慮している。

2015年1月には、内閣府地方創生推進室から「地方版総合戦略策定のための手引き」と「地方人口ビジョンの策定のための手引き」が各自治体に送付されている。これらの手引きはさらに詳細な策定マニュアルになっている。このマニュアルのなかで自治体の担当者が戸惑った記述が二つある。一つは、「起草作業自体は、住民や産官学金労の参画を得ながら、地方公共団体自らが行うようにお願いします」であり、もう一つは「地方版総合戦略と総合計画等は別に策定してください」である。

坂本（2018）のとおり、調査では全国市町村のうち、地方版総合戦略策定の委託をしなかった市町村は22.7%となっている。その市町村に委託をしなかった理由を書いてもらったところ、「国から外注は望ましくないと指導があった」「国や府から委託は原則認めないとの話があった」「策定に関して業務委託すべきでないという国の指導があったと認識している」という記述が寄せられている。これらは特定の都道府県に偏っていないので、県別の説明会等が出た話題ではなく、個別に国と折衝したり、文書から判断したものと推測される。

その一因がマニュアルで「地方公共団体自らが行うように」と書かれていたことにあると思われる。また、後者の「地方版総合戦略と総合計画等は別に策定」という文言によって、ほとんどの自治体は総合計画と内容が重複する新たな計画を策定することを強いられた。

（3） 会計検査と効果検証

こうして2014年度半ばから動き始めた国策としての地方創生政策であるが、当初予算の時点にはまだ影も形もなかった事業であるから、国も自治体も年度末の補正予算を目指して動くことになった。各自治体は年度末までに二つの交付金申請を行った。「地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付金（地域消費喚起・生活支援型）」と「地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付金（地方創生先行型）」である。

地域消費喚起・生活支援型は、地方創生というよりは経済政策として立案されたものだが、創生本部が立ち上がったことにより、国策としての地方創生政策の第一弾となった。予算額は2,500億円にのぼり、全国の自治体はこれを原資に「プレミアム商品券」や「半額旅行券」を発行した。他の用途に使用できないこともなかったが、年度

末のわずかな期間に申請して国を通すためには、国が例示した商品券や旅行券の企画を出すほかなかった。

補正予算の国会成立が2015年2月3日で、その後に通知等があり、実際にB町で申請を出したのが3月19日、県知事からの交付決定通知書は3月24日付になっている。年度内に残された期間はわずか1週間であり、当然ながら、どの自治体でも年度内執行はできず、単年度予算の例外として、翌年度に執行を繰り越すことになる。

そもそも「プレミアム商品券」や「半額旅行券」を発行することが自治体や国の仕事なのか、「プレミアム商品券」や「半額旅行券」で地方創生や人口減少の克服ができるのか、という根本的な疑問もあるが、会計検査院は、これだけの公費を投入してどれだけの成果があがったのかについて会計検査をし、2017年3月に報告書を出している⁽¹²⁾。

地方版総合戦略策定に関係するのは、もう一つの交付金である地方創生先行型である。こちらもB町では年度末の3月16日に申請し、県庁からの交付決定が3月24日付になっている。年度内の事業執行は不可能であり、翌年度に繰り越される。この交付金のうち、かなりの部分を占めるのが地方版総合戦略の策定経費であり、その過半は策定のための委託料になる。

その後、年度を追って「地方創生先行型（上乘せ）交付金」「地方創生加速化交付金」「地方創生拠点整備交付金」「地方創生推進交付金」と、名称を微妙に変えつつ、交付金が続く。これらの交付金に対する担当者アンケートの記述から目についたものを引いておく。

交付金について

【類団区分町村V-0】国の地方創生交付金にかかる実施計画書については、なかなか採用してもらえなかった。提出のたびに細かな修正協議を迫られ、何度も修正し提出したが、途中で担当者が変わったからとの理由で、最初からやり直させられることもあった。

【類団区分町村V-1】地方で政策を考えるように制度設計しながら、採択権は国にある。国の担当者が地方の実情を本当に理解しながら、政策の可否を行っているのか疑問に感じる。

(12) <http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/29/h290315.html>

3. 国税森林環境税・森林経営管理法体制

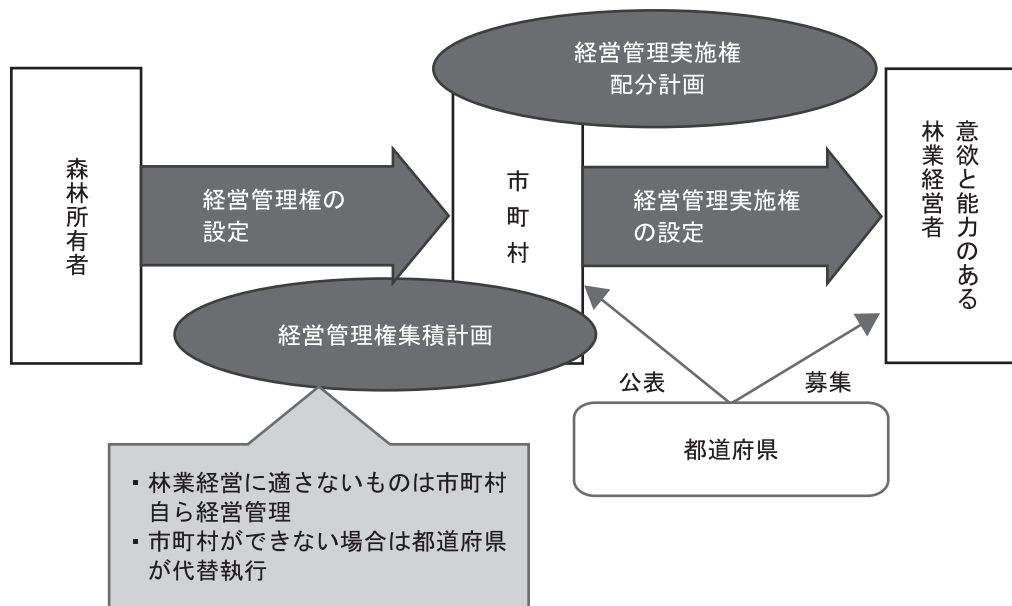
(1) 新たな二つの市町村計画

森林経営管理法が2018年5月25日に成立した。共産党と自由党系の一部（衆院では賛成したが参院では反対に回った）が反対したが、野党を含む大多数の国会議員が賛成した。この経緯については、地方自治総合研究所内に置かれた地方自治関連立法動向研究会によって、別途、レポートがまとめられる予定である。

この法律によって、市町村に義務付けられる計画がまた二つ生まれることになった。森林政策には困難な課題が山積しているが、本稿では、自治体に策定を要請される計画が、現実的には実効性を持たない机上のプランになっていて、結果的に国から自治体へ政策結果責任を転嫁する構造が見られる、という側面から言及することとする。

森林経営管理法の概要は図表6のとおりである。まず、市町村は、「森林管理権集積計画」を策定し、森林所有者から立木の伐採、木材の販売、造林、保育（下刈り、除伐、つる切り、枝打ち、雪起こしなど植林後から主伐直前までの作業のこと）など

図表6 森林経営管理法案の概要



〔出所〕 林野庁説明資料から筆者作成

を行う権利（経営管理権）を取得できるようにする。次に、都道府県知事は、国の法定受託事務として、「意欲と能力のある林業経営者」を募集し、市町村に斡旋する。そこで市町村は「経営管理実施権配分計画」を策定し、その林業経営者に向けて経営管理実施権を設定し、森林経営を委託する。

単純化すると、市町村内にある荒れた森林の所有者から、市町村が森林の経営管理を請け負い、「意欲と能力のある林業経営者」にその管理を委託するという流れである。この場合、もし、適切な林業経営者がいない場合、市町村自らが森林の経営管理をすることになる。こうして市町村の手元には、誰も世話をすることのない荒れた森林が残る。はたしてどれだけの面積の森林が市町村の手元に残るのかは不明だが、可能性としては、市町村内の大部分の森林を市町村が直接に管理しなければならない事態までもが想像される⁽¹³⁾。

そこで、この法律では、市町村と都道府県が協議をして合意すれば、都道府県が市町村の名において森林の経営管理を代替執行するというしくみを用意している。ただし、地方自治法にある似たような制度では、どの自治体からも申し出が可能だが（252条の16の2）、この法律では都道府県側からしか発意できず、市町村から支援を申し出ることにはできない。そもそも都道府県自身にどれだけ森林の経営管理を受け入れる余力があるのか、全くわからない。

確かにこれまでも森林管理に力を入れてきた市町村の先進事例はある。また「意欲と能力のある林業経営者」も全国に散在している。この法律はそれらの成功体験を、制度化したものと考えてもよいかもしれない。しかしそれを全ての市町村に対して画一的に義務化すれば豊かな森林が生まれるということにはならない。やれる・やりたいという市町村に、国や県の仕事を一つひとつ、財源とともに移譲していくことは分権だが、全国一律、画一的にすべての市町村に新しい義務と負荷を与えることは集権であり、机上のプランに過ぎない。

以上のように、森林経営管理法では、市町村に対して新たな2つの計画策定が求められている。法律の文言では「定めるものとする」になっているので、義務と解釈される。計画とは、ものごとを実現するための工程表であるから、計画を立てるとい

(13) 国会答弁によれば、私有人工林のうち、約220万ヘクタールは適切に経営管理されている。残る約450万ヘクタールの内、この法によって集積化することで、約240万ヘクタールを「意欲と能力のある林業経営者」に委託し、市町村は約210万ヘクタールを経営管理することが想定されている（衆議院・農林水産委員会、2018年4月17日）。

ことは、「こうすれば実現できる」ということを示すことになる。仮に現実的には実現できそうもないと思われても、法律によって義務化されている以上、市町村は実現を前提として策定しなければならない。市町村の立場から考えると、そもそもこれらの計画は市町村が求めたものではなく、あくまでも法律ができたから作らなければならないのである。後述するように、ほとんどの市町村にとってこれらの計画は実現可能性が低いので、結果的に荒れた森林は放置され、その責任は市町村に転嫁されることになりかねない。

(2) 合成の誤謬

どうしてこのような法律や制度が出来上がってしまったのか。結論を先取りすると、関係アクターのさまざまな思惑が呉越同舟した結果、実効性が伴わない政策がアウトプットされることになったのである。その犠牲になるのが全国の多くの市町村であり、結果的には市民生活や地域社会ということになる。主だったアクターは次の五者になり、森林の概念は図表7のとおりである。

- ① 全国町村会 小規模町村に対する財政調整額を確保したい
- ② 環境省 CO₂吸収源としての森林環境を維持したい
- ③ 林野庁 民有林の整備を進めるための独自財源を確保したい
- ④ 内閣官房 成長戦略のひとつとして「規制緩和」による林業の集約化をしたい
- ⑤ 総務省（財務省） 既存の地方交付税制度以外に財源を求めたい

まず②③④の立場は相互に微妙な関係にある。②は環境政策、③は林野行政、④は経済政策の立場にあるが、必ずしも整合的ではない。「林業の成長産業化」を目指す

図表7 森林の概念と面積

(単位 万ヘクタール)

		総数	人工林	天然林	その他
総数		2,508	1,029	1,343	136
民有林	公有林	292	129	150	14
	私有林	1,449	668	722	60
国有林		767	233	472	63

〔出所〕 林野庁「森林資源の現況（平成24年3月31日現在）」から筆者作成

④から見ると森林政策は主伐⁽¹⁴⁾を意味する。伐採して売って儲けることが目的である⁽¹⁵⁾。したがって関心のあるのは「私有林」でかつ「人工林」である668万ヘクタールの部分だけとなる。このうち、林業として活用されていない部分を少しでも集約して大規模化すれば、効率化して「成長産業」になるというのが目論みである⁽¹⁶⁾。したがって森林全体からみれば、局所的な視点となる。

一方、②の立場から見ると、森林全体が対象であり、「人工林」を伐採すれば、仮に新しい苗を植えたとしても、むしろCO₂吸収力は低下するので④とは利益が相反する。③は林野行政を統括する立場にあるが、伝統的には国有林の管理が中心で、「私有林」における森林管理の責任を、可能な限り回避したい。

①と⑤が絡んでくるのは、あくまでも財政の立場からである。①は、単に人口や面積だけではなく、国土を保全している立場を反映させた財政調整を求めている。森林というよりは自治体や地域社会全体が関心の対象であった。しかし森林経営管理法は、「私有林」の管理責任を市町村に義務付けることになる。

⑤はその財源を自分たちが管理している財布（国税や地方交付税）からではなく、できれば別の財源で確保したいという思惑がある。こうした①～⑤のアクターがそれぞれに持っている方向性を合成させたところで、森林経営管理法体制とでもよぶべき動きが形成された。

その矛先（しわ寄せ）は市町村に向けられている。分権型社会を目指しているのだから、市町村が森林管理をする主体になるべきであるというのが、その背景となる理念であり、一見すると①にとっては反対することができない「正論」のように見える。

このような構図を把握すると、森林経営管理法体制が成立した背景には、②～④の思惑だけではなく、①と⑤における財政上の判断が大きい。すなわち、森林経営管理法と国税森林環境税とがセットになることによって、森林経営管理法体制が出来上がっているのである。

国税森林環境税は2024年度から徴収されることが政府税調で決まっている。ただしそれに関連する法案はまだ出ていない。国税森林環境税の歳入を先食いすることに

(14) 生育した立木を、用材等で販売するために伐採すること。

(15) 規制改革推進会議「規制改革推進に関する第2次答申」（2017年11月29日）、参照。

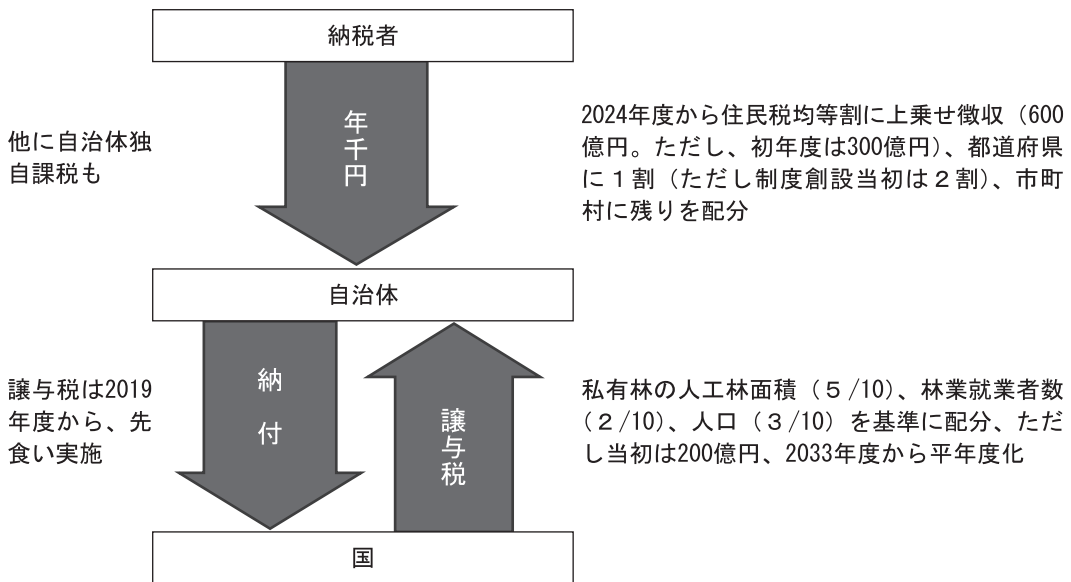
(16) このような考え方には批判もある。たとえば自伐型林業が提起されている（自伐型林業推進協会 <http://jibatsukyo.com/>）。

なっている森林環境譲与税は、一足早く2019年度から始まり、自治体に配分される⁽¹⁷⁾。つまり税の徴収に5年も先だって市町村は取り組みを開始しなければならない。

図表8は国税森林環境税のしくみを図にしたものである。国税森林環境税の納税者は市町村の個人住民税の均等割を納めている人ということになっている。生活困窮者など、一定の範囲の人たちは非課税になっているが、その他の市民のほとんどが国税森林環境税を納めることになる（年額1,000円）。これまでこのように自治体の地方税に乗っかって国税を徴収する事例はない。政策のあり方以前に、税についての基本的な考え方から逸脱している。

第一に納税者の権利と義務という観点から逸脱する。たとえば給与生活者の大部分は住民税を給料から源泉徴収されている。給与明細に「住民税」と表記されているものの一部が、実際には国税であるということになる。納税者にとっては、そもそもこの税が誰に対して何のために納められるものなのかが見えにくくなる。自治体の側も、

図表8 国税森林環境税のしくみ



〔出所〕 林野庁説明資料から筆者作成

(17) 後述するように、森林環境税は平年度で600億円が見込まれているが、このようにあらかじめ先食いするため、当初は200億円となり、平年度化するのには2033年度（15年後）という想定になっている。

使い方について自らに決定権のない税金を徴収して、国に引き渡すことになる。

第二に住民税の均等割についての非課税対象者の範囲は、最終的には市町村の条例で定める所得金額以下となっているので、市町村によって異なる可能性がある。地方税であれば、自治体ごとに多少の違いがあっても問題はないし、現にそのような事例はたくさんあるが、住んでいる自治体によって国税が異なるということはあるだろうか⁽¹⁸⁾。

第三に、第二の論点とも重なるが、そもそも個人住民税の均等割は住民票のある人たちだけにかけているわけではない。たとえば別荘などの固定資産を抱えている人には、住民票がその自治体になくても均等割が課されることがある。二地域に関係していて、それぞれの地域に住民税を支払うことは、理屈上も実際にもありうる話であるが、このままだと今回の国税は二重に課されることになる。

以上が国税森林環境税の徴収についての論点であり、これだけでも大問題であるが、本稿の主旨から考えると、むしろ枝葉の問題に見えてくるほど、そもそもの根本的な大問題が存在する。すなわち、このようなしくみで全国の民有林の管理が適切にできるのかということである⁽¹⁹⁾。

(3) 森林環境は改善されるか

林野庁の資料によれば、国税森林環境税の税収規模は平年度で約600億円（初年度約300億円）と想定されている。ここから、都道府県に1割（ただし制度創設当初は2割）、市町村に残りが配分される。配分基準は、私有林の人工林面積（5/10）、林業就業者数（2/10）、人口（3/10）によるとされている。

この600億円は、森林経営管理法体制によって、新たに自治体が行う森林管理に要する経費を積算して算出されたものではない。住民税の均等割納税者から1人当たり1,000円を徴収したら、600億円になったというだけのことに過ぎない。これを自治体数で割り返すと、平均が約3,300万円になる（しばらくの間は、譲与税として先食いするために約1,100万円）。これは東京都のような人口1,400万人弱の自治体から人口165人の青ヶ島村までを平均したもののだから、多いところと少ないところがある。

(18) 神山弘行（2017）「住民税の均等割に関する一考察：森林吸収源対策税制／森林環境税（仮称）を題材に」『税研』195号（2017年9月号）、神山弘行（2018）「森林環境税（仮称）と租税法律主義に関する覚書」『地方税』2018年4月号。

(19) 「森林経営管理法・森林環境税で日本の森林を破壊するな」『現代農業』（2018年7月号）、参照。

説明資料によれば、その使途は次のように書かれている。

- (市町村) 間伐や人材育成・担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する費用
- (都道府県) 森林整備を実施する市町村の支援等に関する費用

これらを素直に読む限り、これまで述べてきた森林経営管理法体制を市町村が執行するための経費の大部分が含まれていない。つまり制度上は、森林経営管理法体制と国税森林環境税とは切り離されているように見える。すなわち、森林経営管理法体制を維持するための財源として国税森林環境税が位置づけられているわけではない。前述のように、そもそも森林経営管理法体制のためにどれだけの経費と人員が必要かということが計算されているわけではないから、ある意味、当然である。だが、政策立案過程ではこの両者はセットとして考えられている。

それではこの任務を義務付けられた市町村はどのように執行すればよいのか。おそらく、全国自治体の平均額である約3,300万円では、経営管理権を取得したものの、それを「意欲と能力のある林業経営者」に委託できなかった森林の「間伐」だけでも全く足りないだろう。では地方交付税に必要な経費や人員が算定されるのか。現時点では不明だが、もともと地方交付税の考え方は、大枠が確定した後の配分であるから、何かが伸びれば何かが縮むしくみになっていて、仮に交付税措置をされたとしても、目に見えて市町村の歳入が増えるわけではない。

さらに職員の現況について見ていくと、地方公共団体定員管理調査によれば、2017年4月現在、市町村において林業を担当している職員は2,893人、指定都市では152人であり、約3,000人となっている。おそらく林業の専門職はいなくて、ほとんどすべてが一般行政の事務職ではないかと推測される。市町村ごとに内訳を見ると、約4割の680の市町村には林業を専任としている職員がいない(図表9)。専任職員が一人しかいない市町村を合わせると1,110になり、三分の二近くになる。

森林経営管理法体制に伴う業務は市町村にとっては、ほぼ純増の業務になる。少なくとも現行の体制のままでは担えるものではない。たとえば、聞き取りをしたC県D町の事例では、町内に林業事業者が2社(それぞれ従業員数が20~30人程度)あり、その他に広域の森林組合がある。林業の担い手という観点からは恵まれている自治体であろう。この3者で管理できる森林は最大限で100ヘクタール、現実的には作業でき

る期間が夏から秋に限られることから、50ヘクタールだろうと言われている。

一方、その町の森林面積は約2万ヘクタールである。国有林を除いても1万9千ヘクタール、さらに天然林を除くと約5,000ヘクタールになる。このなかには森林所有者自らが適切に管理しているものも含まれているだろうが、どんなに控えめに見ても、半分以上は森林経営管理法体制が想定している「荒れた森林」にあたるだろう。これらのうち、受託能力が50ヘクタールとすると、わずか2%しか委託できないことになる。その残りの98%もの森林を市町村が直接管理することになる。明らかに非現実的である。

それ以前に、現在、市町村の林業担当が抱え込んでいるのは「林地台帳」

の整備である。これもまた2016年森林法改正により、新たに市町村に義務付けられたものであり、2017年4月1日から施行されている。本来は不動産の「登記簿」をもとに土地の所有者を把握できるはずであるが、権利関係の対抗要件（第三者への主張）を意味する「登記簿」では、仮にその必要がなければ所有者を書き換える動機にはならず、特に森林では放置されていることが少なくない。境界が確定していない場合もある。そこで各都道府県は地域森林計画の基礎資料として「森林簿」を作成してきた。しかし「森林簿」には森林所有者⁽²⁰⁾情報はあがるが、土地の所有者を整理したものではない。

また、外国資本が水源地を買い占めているという危機感から、2011年に森林法が改

図表9 林業担当者数別の市町村数

林業担当職員数	市町村数
0	680
1	430
2	246
3	126
4	73
5	38
6	28
7	27
8	17
9	17
10	9
11	10
12	4
13	3
14	7
16	2
19	1
21	1

〔出所〕 総務省「平成29年地方公共団体定員管理調査」から筆者作成(指定都市を除く)

(20) 森林所有者とは、土地の所有者ではなく「権原に基き森林の土地の上に木竹を所有し、及び育成することができる者」とされている（森林法2条2項）。すなわち森林を使用する権利を持つ人のことを指すようである。

正され、新たに所有者となった者の届け出に従って「林地所有者台帳」（森林の土地の所有者届出制度）が整備されることになった。不動産登記とは別に土地の所有者を公的記録で認定するものである。このように次々と所有者を確認する作業が上乘せされてきたが、結果的に、それぞれの台帳で土地や森林の所有者の整理がばらばらになるという事態を引き起こしている。そこでこれらを統合するという目的で、新たに「林地台帳」の整備が市町村に課せられたという経緯である⁽²¹⁾。

しかし、当然のことながら、これまで施行されてきたどのしくみもうまくいかないからこそ問題が生じているのであり、新たに台帳を整備すれば、自動的に情報が整理できるわけではない。結果として多くの市町村が途方に暮れているという状態である。そこに今回の森林経営管理法体制がかぶさってきた。もはや人や金を準備すれば何とかなるといレベルではないが、人や金さえも決定的に不足している。

このように財源も人員もないなかで市町村が取り得る選択と言え、結局、できる範囲のことを可能な限りやるということにならざるを得ない。たとえば「荒れた森林」の経営管理権をむやみに取得せず、「意欲と能力のある林業経営者」に委託できる範囲内で取得することである。それすらかなりの業務量になると思われるが、その結果、大部分の森林には手が付けられず、森林環境も大きくは変わらない。変わったのは森林管理の結果責任が市町村に転嫁されたことである。

仮に、このような制度を設計するとしても、本来であれば地方交付税の原資となる税を上げれば済む。ところが、本来、その仕事を担うべき⑤の主体は、前述のように自らの財布が傷つかないように行動する。そこで結果的に、林野庁所管の特別会計として、目的税的な新税が誕生することになる。府省所管の特別会計は財務省による財政統制が行き届かないこともあり（むしろそれを意図している）、個別の府省の既得権を生み出し、結果的に財政の硬直化を招くと言われている。

もう一点、付言すれば、森林経営管理法体制が際立っているところは、森林所有者が不明の場合、一定の手続きを経て、市町村がその森林に関する経営管理権を設定することができるということである。また市町村の経営管理集積計画に同意しない所有者や共有者がいる場合、市町村は同意を勧告することもできるようになる。公共目的というよりは、集約化による産業の効率化に資するためであり、成長戦略のために

(21) 小澤英明ほか（2018）「林地台帳の法的性格について」『自治研究』1132号（2018年6月号）。

個人の土地や森林の所有権が侵害されることになりかねない⁽²²⁾。

この法とほぼ同時に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が成立している（6月6日可決、13日公布）。ここにも同様の強権的な措置が規定されている。ここでは、公共事業や「地域福利増進事業」を展開するために必要な場合、一定の手続きを経て、所有者不明の土地に所有権や上限10年間の利用権を設定できる。これまでは収用委員会にかけられるべき案件についても、「規制緩和」により都道府県知事が裁定することになる。

さらに問題なのは、このときの「地域福利増進事業」とは何かということである。例示されているのは道路、図書館など公立公営の事業ばかりではなく、学校、病院、住宅、購買施設（つまりショッピングセンター？）なども含まれるので、民間事業者がこの制度を利用することも想定されている。その他、「政令で定めるもの」という項目もあり、その範囲がさらに広げられることも考えられる。そうなると、強権的なまちづくりが可能になるばかりか、住民の意思を無視した各種の迷惑施設の建設にも拍車がかかることになる。

森林経営管理法体制はこのような側面からも注目に値する。広く考えれば、資本主義が想定していた「所有」概念が転換を迎えているのかもしれない。しかもそれは市民に開かれていく方向ではなく、逆に国家が占有する方向に向いている。

おわりに

計画行政という言葉があるように、あらかじめ市民とビジョンを共有し、その実現のために計画を立案して行政を執行するということは、政治・行政における基本的なプロセスである。当然ながら計画一般が否定されるわけではない。

しかし、本稿で整理したように、近年の国—自治体間関係における「計画策定」の多用化は、「できない」ことを、あたかも「できる」ことのように偽装するフィクションとして機能しているばかりか、市町村にその計画策定を強要することで、「できない」ことの結果責任が転嫁され、それを「評価」する国が自治体統制を強化する手段として利活用す

(22) 憲法違反の疑いも指摘されている（『AERAdot.』（2018年4月23日）
<https://dot.asahi.com/dot/2018042300003.html?page=1>）。

ることになる。その犠牲となるのは、いつまでも政策課題が解決しない地域社会や市民生活である。もう一度、ポスト分権改革期の自治のあり方を突き詰めていかなくてはならない。

(いまい あきら 公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員)

【追記】

本稿の最終校正段階で、総務省に置かれた自治体戦略2040構想研究会の第二次報告が公表された。この報告で市町村が脱却するべきとされる「行政のフルセット主義と他の市町村との勝者なき競争」こそ、本稿でその一端を示したように、「地方創生」に象徴される国策が推進してきたことそのものである。この研究会に参加された研究者たちの思い（『自治実務セミナー』2018年7月号）にもかかわらず、この報告の結論は原因と結果を取り違え、持続可能な社会とは正反対の「破壊的技術」を選択している。

キーワード：行政計画／地方版総合戦略／森林経営管理法／森林環境税