

森林管理法制の現状と課題 ～森林の多面的機能の維持に向けて～

三 好 規 正

1. 森林管理の現状と現行森林管理法制の課題

(1) 森林法制の概要と課題

1897年に制定された旧森林法は、旧河川法、旧治山法と並ぶ治山治水三法と称されており、国土保全や木材の安定供給の観点からの保安林制度や森林警察の規定を置いていた。戦後、1951年に、森林計画制度、保安林制度、森林組合制度を柱とする新しい森林法が制定され、これが現在の森林法の原型をなしている。このうち、保安林制度は、水源のかん養、土砂の流出の防備等の公益目的を達成するために農林水産大臣又は都道府県知事により指定された保安林における規制を定めたものであり、1954年に時限立法として制定された保安林整備臨時措置法（2003年度末で失効）の下で保安林面積は継続的に拡大されてきた。保安林には、水源かん養、土砂流出防備、保健保安、風致など17種類がある。保安林に指定されると、当該保安林の伐採、採掘、開墾等の土地の形質の変更には、原則として都道府県知事の許可を受けることが必要となり（森林法（以下、条数のみ表記）34条）、伐採後は植栽義務が課せられる（34条の4）。保安林の解除については、「指定の理由が消滅したとき」（26条①、26条の2①）又は「公益上の理由により必要が生じたとき」（26条②、26条の2②）に行うことができるが、道路建設などの公共事業やゴルフ場建設などの場合にも容易に解除されやすい。規制的な施策は保安林の中で処理せざるを得ず、生物多様性保全などの新たな課題に対する規制をかえって困難としているという指摘もある⁽¹⁾。

森林整備の基本的な考え方や森林施業の方法などを定めるのが森林計画である。農

(1) 柿澤宏昭『日本の森林管理政策の展開 — その内実と限界 —』（日本林業調査会、2018年）232頁

林水産大臣が定める全国森林計画（4条）、全国森林計画に即して民有林対象に都道府県知事が策定する地域森林計画（5条）、地域森林計画に適合して市町村長が定める市町村森林整備計画（10条の5）に体系化されており、森林の所有者等は、森林計画に適合するように森林施業、保護を実施する必要がある（10条の7）。立木を伐採するときは、市町村長に対する伐採届と造林届の提出が義務付けられている（10条の8①②）。また、森林所有者等は、森林経営計画を作成し、市町村長の認定を求めることができ（11条）、認定を受けると、伐採や伐採後の造林に際して市町村長への届出義務（10条の8）が生じる一方、間伐や作業道の設置、機械施設整備などへの補助金交付等の優遇措置がある。これらの計画大綱や計画数値は国主導で決定され、国の計画に準拠した内容でなければ国庫補助金の対象にならないことから、上位計画としての国の計画の拘束性は強く、補助金の獲得手段として策定されているのが実態といえる。計画内容については難解な用語・数値の羅列が多く、どのような森林像を目指すのか、一般国民はもちろん森林所有者にも具体的にイメージすることが困難⁽²⁾である。このため、森林所有者や地域住民から関心を示されないまま形骸化しており、自治体の意欲もわからず、画一的な森林計画になってしまいがちであるとの指摘もある⁽³⁾。2011年改正により、市町村が市町村森林整備計画の案を作成しようとするときは、森林及び林業に関し学識経験を有する者の意見を聴かなければならないこととされたところであるが（10条の5⑥）、計画は住民や森林所有者の意見も反映したものとすべきである。また、生物多様性など森林の公益的機能の維持・向上については、「森林環境保全計画」など森林施業とは別建ての計画としてビオトープ（生物群集の生息空間を意味するドイツ語）の保全等を図ることも検討すべきである。

森林管理に関する基本的事項を定める森林法は、森林の保続培養と森林生産力の増進とを図ることを目的としており、森林施業に対する規制が中心である。これは、森林の多くは私有財産であり、日本の森林・林業政策は森林所有者が森林の経済的価値を高めるために手入れをするのは林業経営上当然であることから、乱伐や乱開発を規制しておけば十分であるという予定調和的な前提に立っていたことによる。たとえば、林地開発許可制度は、高度経済成長期以降の保安林以外の森林においてゴルフ場等の無秩序な開発が急増したことを背景に1974年の法改正により創設された制度であり、

(2) 木平勇吉編著『森林計画学』（朝倉書店、2003年）51頁～53頁〔柿澤宏昭執筆〕

(3) 畠山武道『自然保護法講義〔第2版〕』（北海道大学図書刊行会、2004年）80頁

地域森林計画の対象となっている民有林において土地の形質を変更する行為で、1 haを超えるものについて都道府県知事の許可を受けることを義務付けるものである（10条の2①）。許可要件については、「周辺地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれ」、「地域における水害を発生させるおそれ」、「地域における水の確保に著しい支障を及ぼすおそれ」、「周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれ」、のいずれの要件にも該当しないときは許可をしなければならないこととされている（10条の2②）。環境に関する消極要件である「環境を著しく悪化させるおそれ」の有無は、残置森林率によって判断されることとなっており⁽⁴⁾、生物多様性の保全自体を目的とした要件規定はない。このため、森林の多面的機能に影響を与えるおそれのある開発行為であっても許可せざるをえないことが少なくない。

「森」の保全に関わる法律は森林法だけでなく、自然環境保全法、自然公園法、鳥獣保護法、河川法、都市計画法など多岐にわたっているが、その所管省庁も農林水産、環境、国土交通の各省にまたがっているため、縦割法制度の下、総合的視点（地域の土地利用、地域景観、生態系保全など）が十分ではない。

森林は、水循環過程の起点であり、森林の表土が下草や落葉落枝等に覆われることで、雨水を吸収して徐々に河川に流出させることによる洪水緩和機能、水質浄化機能、土砂災害防止機能、地球温暖化の主要因とされる二酸化炭素の吸収機能、生物多様性保全機能、保健・レクリエーション機能、文化機能、木材など物質生産機能、といった多面的機能を有しており、私有財産であっても公共財的な性質を有している。2001年に旧林業基本法に代わって制定された森林・林業基本法は、「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等」の「森林の有する多面的機能」の持続的発揮（2条①）を第一の基本原理とした。これは、林業の担い手の高齢化等に伴う管理放棄の発生や木材需要構造の変化を背景に、従来の木材生産を主体とした政策から、森林のもつ多面的機能を将来にわたって持続的に発展させる政策への転換を図ることを旨とするものであった。しかし、林業の生産性の向上の促進、望ましい林業構造の確立（3条）といった規定ぶりからは、林業によって公益的機能を支えるという予定調和論が維持されていたことも指摘されている⁽⁵⁾。

また、わが国における「強すぎる土地所有権」を克服していくための実定法システ

(4) 森林・林業基本政策研究会編著『改訂版 解説森林法』（大成出版社、2017年）100頁

(5) 柿澤・前掲注(1)159頁

ムの形成は、今後の課題として残されている。そもそも土地は、人間による労働生産が不可能な自然の構成要素であり、土地所有権の内容としての空間の「利用」については、それぞれの土地の置かれた自然的、社会的条件に応じて行われなければならない⁽⁶⁾ものというべきである。とりわけ森林の場合、私有財産であっても、林業の対象としての経済的機能だけではなく、流域の地下水や河川表流水の水量・水質や生物多様性にも大きな影響をもたらしていることから、森林の土地所有権は、森林が有している多面的な公益機能を阻害しないように使用、収益、処分すべき内在的制約を有していると考えることが適切である。

(2) 森林管理の現状

日本の国土面積3,780万haのうち、森林面積は2,505万haと約3分の2を占めており、そのうち約4割にあたる1,020万haは、戦後に造林された人工林である⁽⁷⁾。これは、戦災復興期や高度経済成長期に木材需要が急増したため、広葉樹の伐採許可制が廃止されて天然林が伐採され、国策としてスギ、ヒノキ、カラマツ、トドマツなどの針葉樹人工林が造成されたこと（拡大造林政策）に起因する。木材需要の増加に伴い木材価格が高騰したことから、1964年の木材関連の関税の完全撤廃と木材輸入自由化によって安価な外国産材が大量に流入するようになったことなどから、国産材の山元立木価格（林地に立っている樹木の価格で、樹木から生産される丸太の材積1 m³当たりの価格で示される）は、ヒノキ、スギが、ピーク時の1980年にそれぞれ42,947円、22,707円であったものが、2019年には6,747円、3,061円に下落している。また、2015年農林業センサスによると、わが国の林家（保有山林面積が1 ha以上の世帯）は全国で83万戸であり、このうち約9割は、所有面積が10ha未満の小規模林家である⁽⁸⁾。2018年度林業経営統計調査によると、1林業経営体当たりの年間林業粗収益378万円から林業経営費274万円を差し引いた林業所得は104万円⁽⁹⁾であり、林業収入だけで生計を立てることが困難となっている。

(6) 亘理格「憲法理論としての土地財産権論の可能性」『公法研究』59号（1997年）297頁は、「公共的空間の中の一部に対する支配権」である土地財産権は、「周辺地との相互依存性ないし隣接性に伴う特質と制約を内在させる必然性」を有しており、「社会的・客観的条件に適合的な利用方法」が重んじられなければならないとする

(7) 林野庁編『令和2年版 森林・林業白書』54頁

(8) 林野庁編・前掲注(7)111頁参照

(9) 林野庁編・前掲注(7)114頁

生業としての林業の衰退に伴い、森林に対する関心が低下して相続に伴う所有権の移転登記がなされない所有者不明森林が生じ⁽¹⁰⁾、放置されていることも問題である。管理放棄林となった人工林は間伐が行われなため過密となり、日照不足のため、木の生育が阻害されて暴風等で容易に倒木するほか、下層植生の欠乏による表層土の流出、森林生態系の劣化などにつながる。このような森林荒廃の進行は、上流域の土砂災害や下流域の都市水害、生物多様性の喪失など、国土保全や環境保全の面においてさまざまな弊害を生じさせることとなる。

2. 森林経営管理法の制定と課題

(1) 森林経営管理法の概要

森林経営管理法が2018年5月25日に成立し、2019年4月1日から施行された。同法は、2018年3月6日に国会提出されてから2箇月余りでの早期成立であった。同法制定の趣旨は、人工林の約半数が50年生の主伐期を迎え、木材として利用可能となっている中で、経営や管理が適切に行われていない森林について、市町村が必要な権利を取得した上で、「意欲と能力のある林業経営者」に委ねる等の措置を通じて、「林業経営の効率化及び森林の管理の適正化の一体的な促進」を図る（平成30年12月21日30林整計第713号 各都道府県知事あて林野庁長官通知「森林経営管理法の運用について」第1参照。以下、「運用通知」と表記）というものである⁽¹¹⁾。多くの森林所有者が林業経営の意欲をもてずにいる一方で、林業経営を行う民間事業者においては事業規模拡大のための事業地確保が課題となっているという認識が根底にある。林野庁では、本法に基づく集積・集約化の推進を2019年度から2020年度にかけて行い、10年後には、私有人工林のうち約5割にあたる310万haを「意欲ある経営体」に集積・集約し、路網24万キロメートル、高性能林業機械1万台を整備することをK P I（重

(10) 林野庁編・前掲注(7)29頁。国土交通省が実施した2017年度地籍調査における土地所有者等に関する調査によると、不動産登記簿により所有者の所在が判明しなかった土地の筆数の割合は森林について28%となっている

(11) 森林経営管理法の具体的な問題点について、泉英二「森林経営管理法と自治体——悪法をいかに善用するのか」『月刊自治研』61巻723号2019年24頁以下、三好規正「森林管理と森林環境保全に関する法制度の考察」『研究年報 社会科学研究』40号（2019年）32頁以下参照

要業績評価指標)として掲げている⁽¹²⁾。

同法の主な内容は、以下のとおりである。

- ① 森林所有者の責務を「その権原に属する森林について、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。」(3条①)と規定し、生産活動を行うことを森林所有者に義務付けた。「適時に伐採、造林及び保育を実施する」とは、市町村森林整備計画に定められた標準的な施業方法から著しく逸脱せず伐採、造林及び保育を実施することである(運用通知第3の1の(2))。同計画には、標準伐期齢や立木の標準的な伐採方法なども定められる。
- ② 市町村は、その区域内の地域森林計画対象森林について、経営管理の状況等を勘案して、経営管理権を集積することが必要かつ適当であると認める場合には、森林所有者の経営管理意向調査(5条)を行った上で経営管理権集積計画(4条①②)を定め、森林所有者等の同意を得て、これを公告することにより「経営管理権」(2条④)、森林所有者は、金銭の支払を受ける権利である「経営管理受益権」をそれぞれ取得する(7条②)。
- ③ 市町村は、経営管理権を取得した森林について、ア 林業経営に適した森林は、経営管理実施権配分計画(35条①)を定め、これを公告することにより、民間の林業経営者等に「経営管理実施権」(2条⑤)を設定する(37条②)、イ 自然的条件に照らして林業経営に適さず、林業経営者等に経営管理実施権を設定しない森林等は、市町村自ら市町村森林経営管理事業(33条①)を実施する。なお、経営管理実施権の設定を希望する民間事業者については、都道府県が公募し、経営管理を効率的かつ安定的に行う能力を有することなどが認められる者を公表して、公表された民間事業者の中から市町村が選定する(36条①～③)。なお、2019年6月には、全国で初めて埼玉県秩父市が経営管理権の取得と、経営管理実施権の設定等を実施している。
- ④ 森林所有者が経営管理権集積計画に不同意の森林、所有者不明の森林については、市町村による公告と都道府県知事の裁定を経て、市町村に50年を限度とする経営管理権を設定することができるとする、確知所有者不同意森林に係る特例及び所有者不明森林に係る特例の手続(16条～32条)が定められ、以下のような規定が置かれ

(12) 林野庁ホームページ「林業・木材産業の成長産業化に向けた取組について 平成30年7月」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/suishinkaigo2018/nourin/dai14/siryou7.pdf>

ている。

単独所有の森林につき、当該所有者が確知できない場合（所有者不明森林）、その探索（24条）又は公告（25条）の手続を経て、市町村長が都道府県知事に裁定申請を行い（26条）、知事が裁定（27条①）をしたときは、その旨の公告を行えば、当該経営管理集積計画に所有者が同意したものとみなされる（28条①③）。また、共有物たる森林につき、共有者の一部が確知できず、森林共有者で確知されている者の同意が得られている場合（共有者不明森林）、市町村は、不明森林共有者の探索（10条）と共有者不明森林に係る公告（11条）を行い、公告の日から起算して6月以内に異議が述べられなかったときは、当該不明森林共有者は経営管理集積計画に同意したものとみなされる（12条）。さらに、森林所有者が知っている森林につき、当該所有者（確知森林所有者）が経営管理権集積計画に不同意の場合（確知森林所有者不同意森林）、市町村長が同意の勧告（16条）を行った上で、市町村長が都道府県知事に裁定申請を行い（17条）、不同意の確知森林所有者からの意見書の提出（18条①）を経て知事が裁定を行い、その旨の通知をしたときは、確知森林所有者は、経営管理権集積計画に同意したものとみなされる（20条③）。なお、これらの規定の新設に伴い、2011年の森林法改正により新設された要間伐森林の施業代行制度の規定（旧森林法10条の10②～⑧、10条の11～10条の11の8）は削除され、施業の勧告の規定（同10条の10①）のみが残された。

（2） 森林経営管理法の課題

① 森林の多面的機能発揮との矛盾

「林業の成長産業化」を掲げた安倍内閣の方針に沿って、林野庁では「意欲と能力のある林業経営者」を育成し、原木生産の集積・拡大を図ることとした。この背景には、人工林の半数が一般的な主伐期である50年生を超え、本格的な利用期を迎えているとして、50年生前後の人工林を皆伐し、大量かつ安価な木材を川下大型木材産業へ供給⁽¹³⁾するという政策があり、これまでの間伐を中心とした森林整備から、素材生産量増大のための大面積皆伐への転換が図られることになる。この点について問題となるのが、森林の持続的管理を目的としたこれまでの森林政策との矛盾である。前述の森林・林業基本法は、林業について「森林の有する多面的機能の

(13) 泉・前掲注(11)25頁、林野庁編・前掲注(7)7頁

発揮に重要な役割を果たしていることにかんがみ」、「持続的かつ健全な発展」が図られなければならないこと（3条①）を規定している。一方、森林経営管理法は、森林所有者に対し、「適時に伐採、造林及び保育を実施」する責務（3条①）を課しているが、多面的機能の確保についての責務は規定されていない。この点についての与党議員からの質疑に対し、林野庁長官から「本法案に規定する責務は、（森林・林業）基本法に規定する森林所有者の責務に含まれている」⁽¹⁴⁾旨の答弁がされているが、そうであればなぜ、「森林の多面的機能の確保」という文言を直接規定しなかったのか、アクロバティックな解釈をしなくてもすむよう、本法律に明記しておけばよいだけのことである。これは、法律内容が、生物多様性保全や水源かん養など森林の多面的機能の確保とは相反する要素を多分に含んでいることに起因するように思われる。

戦後の高度経済成長期に植栽されたスギ、ヒノキなどの人工林の約半数が主伐期を迎えつつあるとして、11齢級（樹齢55年）以上の上ものは民間事業者に皆伐させて植林、保育していく（「伐って、使って、植える」）⁽¹⁵⁾というのが今回の制度導入の前提である。しかし、スギ、ヒノキなどの人工林は100年生以上まで間伐を繰り返して収穫していくことができることから、生物多様性保全機能、水源かん養機能等の向上のためには100年以上の伐期で、皆伐ではなく択伐を行うことによって広葉樹も混交した複相林としていく施業が望ましいとされる⁽¹⁶⁾。たとえば、樹齢40年～60年生のスギは、人間でいえば10代後半から20代前半の伸び盛りであり⁽¹⁷⁾、この時点での皆伐は、森林生態系の劣化につながるおそれがあること、そもそも熟期のない林木に伐期を設定することはナンセンスであり、主伐の予定がないことと意欲と能力の高低とは無関係⁽¹⁸⁾であることが指摘されている。皆伐は、森林の多面的機能の発揮というこれまでの法目的とも矛盾することとなることから、その上限面積を1haといった具体的数値で法令上明らかにしておくべきであったと思われる。

森林と裸地とのハイドログラフ（流出量の時間変化）曲線を比較した場合、12時

(14) 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第10号（平成30.4.17）3頁

(15) 「森林経営管理法成立～新たな森林管理システム導入へ」『林野』136号（2018年）3頁

(16) 藤森隆郎『林業がつくる日本の森林』（築地書館、2016年）87頁

(17) 田中淳夫『絶望の林業』（新泉社、2019年）208頁

(18) 村尾行一『森と人間と林業 生産林を再定義する』（築地書館、2019年）56頁

間経過後の10分間当たりの流出量では、森林約0.05mmに対して、裸地では約0.5mmと10倍に達し、降雨が直ちに流出してくる量（直接流出量）は、樹木伐採前に比べて1.5倍～2倍に達する⁽¹⁹⁾。また、森林の皆伐に伴い根系が腐朽すると土壌緊縛力が低下するため、表層崩壊の危険性が高くなり⁽²⁰⁾、土砂災害の要因となる。林野庁では、経営体が集積することが見込まれる地域においては、10トン積、20トン積トラックの通行できる路網整備や高性能林業機械の導入を促進することとしている⁽²¹⁾が、過去にも白山スーパー林道、南アルプススーパー林道、奥鬼怒スーパー林道のように自然保護団体からの強い反対を押し切って進められた大規模林道建設による環境破壊⁽²²⁾が問題となっているところである。また、「林道」は森林計画における計画事項の一つに過ぎず、道路法のような建設手続きや技術基準について定めた根拠法が存在しないことも問題として指摘されている⁽²³⁾。

仮に「林業の成長産業化」の名の下に、大型機械を用いた大量伐採によって川下の大規模な一部の林業経営体へのみ利潤をもたらす一方、集中豪雨等の増加により深刻化している山腹崩壊や流木災害が多発することになれば、国土保全上取り返しがつかない事態を招来することは避けられない。たとえば、平成29年7月九州北部豪雨では、24時間降水量が500mmを超える豪雨によって発生した山腹崩壊に伴う流木が下流に大きな被害を与えている。

② 林業経営に適した森林と適さない森林の認定基準

市町村が、「経営管理権を当該市町村に集積することが必要かつ適当であると認める場合」（4条①）とは、経営管理が行われていない森林で、引き続き森林所有者が経営管理を行う見込みがない場合であって、経営管理の集積を図ることにより林業経営の効率化や森林管理の適正化が図られると認められる場合（運用通知第4の1の(3)）がこれに該当するとされている。「経営管理」とは、地域森林計画（森林法5条①）の対象となっている森林について自然的経済的社会的諸条件に応

(19) 高橋裕＝河田恵昭編『岩波講座地球環境学7 水循環と流域環境』（岩波書店、1998年）40頁

(20) 太田猛彦＝服部重昭監修、(財)水利科学研究所編『地球環境時代の水と森 どうまもり・はぐくめばいいのか』（日本林業調査会、2002年）161頁

(21) 林野庁ホームページ・前掲注(12)

(22) 畠山・前掲注(3)106頁以下

(23) 西鳥羽和明「林道の開設法制」『山村恒年先生古稀記念論集 環境法学の生成と未来』（信山社、1999年）270頁以下

じた適切な経営又は管理を持続的に行うこと（2条③）、「適切な経営又は管理を持続的に行う」とは、自然的経済的社会的諸条件に応じて必要な伐採、造林、保育、木材の販売等を持続的に実施することをいう（運用通知第2の1の(2)）とされているが、法律には具体的な基準が示されていない。この点に関する与野党の議員からの質疑に対して、林野庁長官は、間伐などの森林の施業の過去の履歴、間伐の実施状況、路網の整備状況、担い手の活動状況等を総合的に勘案して判断される⁽²⁴⁾と答弁しているが、どの程度間伐等の施業が適切に行われたい状況になっていけば、「経営管理が行われていない」森林に当たるのか、市町村への経営管理の集積、集約を行うための判断基準については明文の規定を置くべきであったと思われる。

また、経営管理が適切に行われていない森林、経営意欲のない森林所有者を市町村がどのように判断、特定するのかという点については、市町村による意向調査に対する回答により特定できる⁽²⁵⁾としているが、森林所有者の主観的な回答に依拠して正確な判定が可能かどうか疑問である。

仮に、長期伐施業（伐期齢40年～50年の2倍程度で主伐を行う施業）を実施してきた自伐林家等に対し、市町村森林整備計画において伐期齢50年での主伐が定められているとして、市町村長の同意勧告を経て、都道府県知事による経営管理権設定の裁定が行われ、裁定取消訴訟が提起されたときは、どのように司法審査がされることになるであろうか。この場合、「林業経営の効率化及び森林の管理の適正化の一体的な促進」という立法目的達成手段として、森林所有者の財産権を制限する一連の規定が必要性、合理性（最大判昭和62.4.22民集41巻3号408頁）を有しているか否かが違憲審査されるほか、具体的な場合における規定の適用が違憲となることも考えられる。裁定に至る知事の判断過程が審査され、個別事情考慮義務違反、比例原則違反等として裁定が違法と判断されることもありえよう。前述のように、確知所有者不同意森林に係る特例規定の創設に伴い、2011年の森林法改正で新設された要間伐森林の施業代行制度の規定については活用された実績がない⁽²⁶⁾として廃止されたが、法制度や政策についての十分なレビューもないままに廃止し⁽²⁷⁾、類

(24) 第196回国会参議院農林水産委員会会議録第17号（平成30.5.24）4頁

(25) 第196回国会参議院農林水産委員会会議録第16号（平成30.5.22）9頁

(26) 参議院農林水産委員会会議録第16号・前掲注(25)17頁

(27) 柿澤宏昭「誰が、なぜ、森林を『管理』するのか」『都市問題』111巻2号（2020年）53頁は、森林所有者の経営意識が低いことを前提とした動員型の森林管理政策の実効性や問題点の検討がないままに、動員をさらに推し進める本法を成立させてしまったと指摘する

似の制度を別の法律により新設したことについて、国会等においても立法事実の十分な説明が尽くされているとは言い難い。

また、法律案の国会審議において林野庁長官は、「森林所有者自ら経営管理できない森林のうち、経済ベースに乗る森林」について林業経営者等に集積、集約することにより、「林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の両立を実現」する⁽²⁸⁾と説明しているが、「経済ベースに乗る森林」とはどのようなものなのか、具体的な森林像が不明である。経営管理受益権を得ることとなる森林所有者は、木材の販売収益から伐採等に要する経費を控除してなお利益がある場合に金銭が支払われることとなるが、必ずしも利益の還元が保証されるわけではない。そもそも、木材価格の低迷によって主伐による収入で育林経費を賄えなくなったことが放置林発生の要因であり、本法の想定する短伐期皆伐を推進して木材の供給量が増加すれば、木材生産量や木材自給率等の数値が上昇したとしても、山元の立木価格の大幅下落を招来し、森林所有者に対する利益還元は不可能となることは不可避であろう。

③ 森林の経営管理実施権の設定を受けられることができる事業者の要件

森林の経営管理実施権の設定を受けられることができる事業者の要件は、①経営管理を効率的かつ安定的に行う能力を有すると認められること、②経営管理を確実に行うに足る経理的な基礎を有すると認められること、が挙げられており（36条②）、伐採及び伐採後の植栽に必要な実施体制を確保しているなど、最低限適切な経営を実行する能力を有していることが必要⁽²⁹⁾とされる。認定要件適合性の判断基準については、国会審議における林野庁長官答弁によると、素材生産や造林、保育を実施するための実行体制が確保されていること、主伐を行った場合には再造林を確実に実施するなど林業生産活動を継続して行えること、伐採、造林に関する行動規範を策定していることなどを想定していること、施業の実績については前年の1年間に森林・林業の施業経験があればよいこと、外国資本の新規参入も排除はできないことなどが説明されている⁽³⁰⁾。しかし、外国資本の森林買収対策が問題となっている昨今、これは倒錯した対応といわざるを得ない。また、要件適合基準の内容は都道府県が定めることとされており（運用通知第13の4の(1)）、法令上の基準ではないことから、事業者を適正にスクリーニングできるかどうかも課題である。経

(28) 参議院農林水産委員会会議録第16号・前掲注(25) 5頁

(29) 森林経営管理法研究会『逐条解説 森林経営管理法』（大成出版社、2020年）114頁

(30) 参議院農林水産委員会会議録第16号・前掲注(25)10頁

営管理実施権の期間は最低15年⁽³¹⁾が想定されているが、法令上明記はされていない。設定を受けた事業者が、採算が合わないとして撤退又は経営破たんした場合には、再造林と保育を放棄して「切り逃げ」の事態に陥るおそれがない。この点については、政府関係者自ら、「木材伐採収入のみではその費用を捻出することが難しい場合もありまして、主伐後の再造林が行われていないケースがございます。」として、再造林放棄の事例があることを認めている⁽³²⁾。また、立木の伐採搬出を業とする「素材生産業者」についても、我が国の丸太の約4割を生産する、いわば林業の担い手として主要な位置にいる⁽³³⁾として、森林組合、自伐林家等とともに、営管理実施権の設定の受け皿として想定されているが、素材生産業者を林業経営の担い手と位置付けることの適否と過剰伐採のおそれについては、与党議員や参考人の中からも疑問や懸念が示されていた。たとえば、泉英二参考人（愛媛大学名誉教授）は、「極論を言えば短伐期皆伐施業の蔓延で、日本の山林が、やや極端に言えば丸裸になる可能性がゼロではない。」とした上で、「資金力の豊富な会社等が素材生産業者等に対して資金援助をして実施権を確保するだけでなく、素材生産者等を直接的に下請化することによって、……大面積の営管理実施権が大手の会社等に集積される可能性も強まっている。」と説明している⁽³⁴⁾。また、進藤金日子議員（自民）の「意欲と能力のある民間事業者が経済的要因のみで木を伐採」して、植林をしなくなるのではないかとの質疑に対し、野口俊邦参考人（信州大学名誉教授）は、「育成林業ではなくて採取的林業をやるとというのが素材生産業者の言わば特性であります。……素材業者がその後のことまでずっと、再造林も含めて保育もしてということをもし義務付けられるとすれば、これは決してうまい産業ではなくなっちゃう……切るものを中心に専門に考えてきた人たちに次の後の体制まで考えるということになると、これはかなり逆にしんどいことなのかなという感じはいたします。」と答弁している⁽³⁵⁾。そもそも林業の現場技術は、植栽、保育、間伐の選木、伐倒、集材、搬出など多岐にわたっており、生物学的、生態学的、

(31) 参議院農林水産委員会会議録第17号・前掲注(24)3頁

(32) 田名部匡代委員に対する谷合農林水産副大臣答弁。参議院農林水産委員会会議録第17号・前掲注(24)9頁参照

(33) 金子恵美委員に対する野中大臣政務官答弁。衆議院農林水産委員会会議録第10号・前掲注(14)18頁

(34) 第196回国会衆議院農林水産委員会会議録第9号（平成30.4.12）6～7頁参照

(35) 衆議院農林水産委員会会議録第10号・前掲注(14)25頁～26頁参照

地質学的、工学的知識と経験が必要とされる⁽³⁶⁾。果たして、商業ベースで皆伐を行った後、自然災害やシカによる食害などにも対応しつつ、主伐から植林、保育を最低15年、次の主伐までであれば数十年にわたる活動を継続していくだけの資力、知識・技術等が、素材生産業者などの新規参入業者に担保され得るのか、疑問であり、このような業者への経営管理実施権の設定は不適切といわなければならない。

④ 市町村の組織体制

森林経営管理法では、森林所有者の意向調査、経営管理権集積計画・経営管理実施権配分計画の策定、所有者不明森林・共有者不明森林の探索と各種措置、確知森林所有者不同意森林に対する各種措置、市町村森林経営管理事業の実施、といった多くの権限が市町村に付与されており、齋藤農林水産大臣自ら、「この法案は、大きな改革でありますし、多くの市町村にかなり大きな御負担を掛けるものでありますので、走りながらいろんなことを手を打っていかなくちゃいけない法案だと思っております。」と答弁している⁽³⁷⁾。

市町村には、林業に関する専門的な知識・技術をもつ職員がほとんどおらず、他部門から定期異動してきた職員が様々な業務を並行処理しつつ、林務に携わっていることが少なくない。とりわけ、森林面積の多い市町村ほど過疎化の進んだ小規模自治体であることが多く、林業や土木等の技術系職員を自前で採用することが困難であるため、専門外の事務系職員が業務を処理していることもある。このため、市町村森林整備計画は、道県などの示したマニュアルの記載例に沿って数値を代入して作成されているのが実態と指摘されている⁽³⁸⁾。2011年の森林法改正により、市町村は、市町村森林整備計画の作成・達成のため必要があるときは、都道府県知事又は関係森林管理局長に対し、技術的援助その他の必要な協力を求めることができること（10条の12）、都道府県の林業普及指導員は、市町村森林整備計画の作成・達成のために行う必要な協力のうち専門的な技術・知識を必要とする事項に係るものを行うこととされた（187条①②Ⅳ）ところであるが、このような現状で、森林法や森林経営管理法に基づき市町村に付与されている様々な権限の適正な行使が担保できるかどうかは疑問である。

(36) 藤森・前掲注(16)103頁

(37) 参議院農林水産委員会会議録第17号・前掲注(24)9頁

(38) 柿澤宏昭「地域における森林政策の主体をどう考えるか——市町村レベルを中心にして——」『林業経済研究』50巻1号（2004年）5頁

総務省が2017年に行った「森林の管理・活用に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」(2017年総務省勧告)⁽³⁹⁾によると、森林経営計画の認定について、調査対象とした39市町村で186計画を抽出調査したところ、認定要件を満たさない内容であるにもかかわらず、森林経営計画の作成者に対し計画内容の修正等を求める指導を行わないまま、市町村が森林経営計画を認定していた例(29市町村59計画)がみられたと指摘されている⁽⁴⁰⁾。また、地域森林計画の対象となっている民有林についての伐採及び伐採後の造林の届出について、市町村森林整備計画に定められた伐期齢に達していない森林を皆伐する計画であったにもかかわらず、必要な是正指導を特段行うことなく、届出書を受理していた例、伐採後は人工造林(人が苗木などを植栽する造林方法)が必要になるにもかかわらず、天然更新(自然に落下した種子等の生育を期待する造林)による造林を計画する届出書を受理している例などがあつたと指摘されている。その理由については、担当職員が1人しかおらず、他の業務も処理しなければならない状況であり、限られた処理期間の中で、全ての認定要件を十分に確認することは困難であること、森林・林業に関する業務を初めて担当するなど専門的知識があるわけではないため、添付書類の有無など形式的な内容の確認にとどまっていること、間伐の下限面積を算出するための計算方法など認定要件が複雑なものの計算を誤る場合があつたことなどがあつた⁽⁴¹⁾。

マンパワーの絶対的な不足の中で、森林経営管理法に基づく新たな権限を適正に行使できる市町村は限られており、大半は都道府県による事務の代替執行(48条①②)に依存することになると考えられるが、県内を広域的に異動することが多い都道府県職員は、各市町村内の現場の状況を熟知しているわけではない。仮に、林野庁の職員が管理職として市町村に出向してきて、補助金配分権限を背景に特定の事業者に対する経営管理実施権配分計画を策定し、皆伐を推し進めるといったようなことがあれば、持続可能な森林管理の観点からは本末転倒である。

仮に同法の枠組みを用いる余地があるとすれば、条件不利地の森林について、経営管理権を取得し、自らが市町村森林経営管理事業を実施することにより公的管理に取り組むことは考えられよう。この場合、「林業振興」とは別に、森林の公益的機能を保全するために「公共空間の管理」を行うという視点が重要であり、森林の

(39) 総務省『森林の管理・活用に関する行政評価・監視結果に基づく勧告』(2017年7月)30頁

(40) 総務省・前掲注(39)14頁

(41) 総務省・前掲注(39)17頁

境界画定や機能区分のためのゾーニング、広葉樹中心の天然林化などの業務を円滑に進めることができるだけの人材の育成と予算の確保が不可欠となる。

森林経営管理法は、2001年の森林・林業基本法制定に基づく持続可能な森林管理という理念と政策を、伐採面積と経営規模の拡大（集約化）を志向するものに大転換する仕組みを内包しており、衆参の農林水産委員会において、「森林の多面的機能の発揮」「公益的機能の発揮」「生物多様性の保全」について、十分に配慮するよう助言等の支援を行うことなど、計14項目にわたる附帯決議がなされている。国が技術的助言や補助金制度などを用いて都道府県を介して市町村に関与することにより、補助金受給のためには皆伐さえすればよいという「モラルハザード」が生じることがあってはならないことはいうまでもない。本法の執行状況については、引き続き国民全体で注視していくことが不可欠である。

3. 森林の公益的機能維持に向けた法政策

(1) 現代的コモンズによる森林管理法制

① コモンズの意義と復活

森林は古来、底地の所有権にかかわらず、入会として慣習法的利用がなされ、入会林における共同的な生産労働が生物多様性や景観の保全、洪水防止などの公益と有機的に結合してきた。入会の構成員は一定範囲で収益権を有し、その内容は慣習によって定まる⁽⁴²⁾。自然資源の枯渇を防ぐための一定のルールの下に資源を総有の権利として利用する入会は、コモンズ（commons：英国の共同放牧地における牧夫たちの共同的管理運営制度に起因する）ともよばれ、自然の再生産力を維持した持続可能な資源管理を可能としてきたといわれる⁽⁴³⁾。1992年の地球サミット・リオ宣言においては、資源の共同利用地としてのコモンズは、その持続的利用を図り地球環境の保全に寄与する営みとして国家の森林政策において制度的に推進されるべきである旨が述べられている⁽⁴⁴⁾。

(42) 我妻栄＝有泉亨＝川井健『民法1』(勁草書房、2005年) 373頁、407頁

(43) 井上真「自然資源の共同管理制度としてのコモンズ」井上真＝宮内泰介編『コモンズの社会学 森・川・海の資源共同管理を考える』(新曜社、2001年) 1頁以下

(44) 間宮陽介「コモンズと資源・環境問題」『環境の経済理論／岩波講座環境経済・政策学第1巻』(岩波書店、2002年) 182頁

居住地に近接する広葉樹林を中心とした里山は、薪炭林や農用林として生活や農業に利用され、薪や下草等の採取が植物にもたらす攪乱・ストレスによる種の競争緩和が植物種と動物種の多様性を高めて健全な生態系の持続⁽⁴⁵⁾につながるという連関を有していた。しかし、1966年成立の「入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律」（入会林野近代化法）は、入会を近代的土地所有制度になじまないものとして、消滅させることとし⁽⁴⁶⁾、入会権者全員の総意によって、単独所有地に分割するか民法上の共有地とすることとした。現行法制度上、里山が放置林化しても所有権のない第三者が関与することはできないことが、森林荒廢の大きな要因となっているのである。そこで、農林業従事者だけでなく、住民、NPO、企業等の多様な主体が行政機関と協働して保全管理する仕組みの制度化を図るべきである。近年、里山の環境財としての価値が見直され、都市住民などが、所有者の承諾を得て森林を利用するという形で、現代的な里山コモンズの模索⁽⁴⁷⁾も行われるようになってきている。これは、かつての生産を目的とした地縁主体の入会とは異なり、森林の「所有」と「管理」を分離し、住民、NPO等が森林にアクセスし、地域の環境資源として管理する協働的な取り組み⁽⁴⁸⁾である。たとえば、鳥取県では、2006年から「とっとり共生の森 育成支援」事業を実施している⁽⁴⁹⁾。これは、伐採跡地など植栽が可能な森林や、間伐等の保育管理が必要な森林について土地所有者と参加企業等の中で5年以上の無償貸与契約を締結してもらい、県と市町村は、企業等との間で森林保全・管理協定を締結し、企業等が市町村森林整備計画に定める基準により保育管理する仕組みである。また、森林経営計画に基づき、複数の里山所有者から森林経営の委託を受けたNPO法人が計102haの里山を管理し、間伐

(45) 武内和彦＝鷺谷いづみ＝恒川篤史編『里山の環境学』（東京大学出版会、2001年）17頁

(46) 中尾英俊「国家権力による入会権の保護と解体」『土地・環境問題と法社会学』（有斐閣、1996年）15頁

(47) 三井昭二「森林から見るコモンズと流域——その歴史と現代的展望」『環境社会学研究』44巻1号（1997年）42頁以下。コモンズ論と土地所有権論をめぐる学説の状況については、牛尾洋也＝鈴木龍也編著『里山のガバナンス——里山学のひらく地平』（晃洋書房、2012年）26頁以下

(48) 三好規正「持続的な流域管理法制の考察——公物管理法制、土地利用規制および住民協働の視点から」高木光＝交告尚史＝占部裕典＝北村喜宣＝中川丈久編『阿部泰隆先生古稀記念 行政法学的未来に向けて』（有斐閣、2012年）451頁～452頁、関東弁護士会連合会『里山保全の法制度・政策』（創森社、2005年）484頁以下

(49) 鳥取県ホームページ (<https://www.pref.tottori.lg.jp/100913.htm>)

材を用いたバイオマス燃料の販売など森林経営を自ら行っている事例⁽⁵⁰⁾など、市民団体等が森林を無償で借り受け、県・地元市町村とともに所有者と保全協定を締結した上で、植栽や下草刈り等の活動を行っている事例は全国的に見られるようになってきている。

② 地域共有資源としての里山管理法制

二次的自然である里山を保全していくためには、「公」（公有財産）と「私」（私有財産）の二項対立を越えた地域による「共」としての管理が不可欠であり、地域の自然資源に対する共同的管理が、地域的ルールの下でなされるべきである。このためには、管理を放棄している所有者から委託を受けて公益的機能の維持のために管理を行う仕組みを構築することが考えられる。そこで、林業行為とは切り離して、森林所有権を持たない地域住民やNPOなどの第三者に対して森林へのアクセス権と利用権を認めることが適切である。このためには、生産目的の人工林と地域環境保全のための天然林を区分することが前提となる。また、多様な関係者相互の利害調整と合意形成を促進するため、地域住民や森林組合などの地域的なコミュニティと学識経験者、NPOなどの市民活動団体をネットワーク化したグランドワーク（生活空間における活動体）による森林保全活動も考えられる。自治体としては、このような活動を法制度あるいは財政面から支援していくべきである。各地域、市町村、流域と、狭域から広域に、入れ子状に組織体を形成することによって、たとえば各種森林計画の立案に際しても、関係主体がラウンドテーブルについた合意形成過程を形成し、ワークショップなどを通じて地域の望ましい森林像を構想していくことも可能となる⁽⁵¹⁾。

近年の森林法改正により、森林施業に対する公的関与の強化が図られてきているが、森林施業の適正化の観点だけでは、集落近郊の二次的自然である里山を、多面的機能の維持のために保全するには十分でない。このため、目的規定（同1条）に「森林の有する多面的機能の持続的発揮」と「多様な主体の参加による森林環境の保全」の趣旨を追加することにより、森林の持つ多様な機能を見直し、環境資源としての位置づけを明確化すべきであり、たとえば、以下のような規定を新設するこ

(50) 里山保全活動の事例については、寺田徹「里山コモンズを現代の文脈でよみがえらせる」『都市住宅学』90号（2015年）63頁以下参照

(51) 三好規正『流域管理の法政策』（慈学社、2007年）24頁～30頁

とが考えられる⁽⁵²⁾。

①生活地域に隣接し、人による維持管理がなされているか又はかつてなされていた森林であって水源林など公益的機能の発揮を重視する森林を市町村長の意見を聴いて都道府県知事が「里山保全地域」として認定し、森林所有者は、森林組合又は当該区域内の森林の維持管理を希望する団体等で知事の指定を受けたもの（以下、「里山管理者」という。）との間で管理委託協定⁽⁵³⁾を締結して知事の認可を受けること（管理協定は知事が当該協定を公示した後に土地所有者となった者にも効力を有するものとする）、②「里山保全地域」内において森林を利用したレクリエーション活動、環境教育等の実施を希望する個人又は団体は、里山管理者とともに知事に届け出ることにより森林立入権を取得し、当該森林に立ち入って高度な施業に至らない森林の維持管理活動を行うことができること（里山管理者が行う間伐、植栽等に要する経費については、県と市町村とで全額助成）、③知事は「里山保全地域」内の森林の適正な維持管理について勧告・指示ができること

このような森林施業とは別の視点から不特定多数の利用権を法的に承認することは、森林の公共的性質を強化し、国や自治体による経済的支援の正当化につながる事となる。この点、ドイツの場合、連邦・州の森林法で市民に民有林を含む森の利用権を開放していることが、森林官による経済的・技術的支援を所有者に与える理由となっている⁽⁵⁴⁾。また、スウェーデンにおいては、慣習法に由来する「万民自然享受権」の概念が制定法上認められており、レクリエーション活動等のための他人所有の林野や池沼への自由な立入りが保障されている⁽⁵⁵⁾。そもそも、森林の所有権と利用権の分離は、大規模伐採の促進ではなく、水害防止、森林生態系の保全など多面的機能を維持する制度として導入すべきものである。

(2) 条例を活用した森林の保安全管理

林業は地域差が大きく、山の気候や地質、地形、扱う樹種によって大きく事情が異

(52) 三好・前掲注(48)453頁～454頁

(53) 自然公園法には、環境大臣又は都道府県知事から公園管理団体の指定（同法49条）を受けたNPO法人が土地所有者との間で協定を締結し、国立公園、国定公園内の里地里山を維持管理できる風景地保護協定制度（同法43条～48条）の規定がある

(54) 岸修司『ドイツ林業と日本の森林』（築地書館、2012年）43頁

(55) 阿部泰隆「万民自然享受権——北欧・西ドイツにおけるその発展と現状1～3」『法学セミナー』296号112頁以下（1979年）、同297号77頁以下（1979年）、同298号108頁以下（1979年）

なる⁽⁵⁶⁾。地域特有の課題が多く、全国一律の規制は必ずしも適切ではないと考えられるため、以下のような点について、ローカルルールである条例を有効活用することにより、自治体の団体意思を明確化すべきである。

① 多様な主体の参加

森林は、権原の所在にかかわらず、公共的な自然資源としての保全管理を行うことが適切である。このためには、地域住民や環境NPOなど多様な主体が、森を利用しつつ、持続可能な管理を進めるという形の協働が必要となる。たとえば、「千葉県里山の保全、整備及び活用の促進に関する条例」は、人里近くの樹林地等を「里山」と定義した上、土地所有者等と里山活動団体が締結した維持管理協定を知事が認定する制度を設けており、認定を受けた活動に対しては、県費助成措置がある。同協定に基づいて活動するNPO法人の中には、樹木伐採、植林、下草刈り、植生調査等を協定に定められた4か所の里山を活動フィールドとして行っているものがある。また、「長野県ふるさとの森林づくり条例」においては、地域住民等が自発的な活動をしようとする里山を里山整備利用地域として認定し、森林所有者と里山の整備・利用を希望する団体等と里山利用協定の締結を図ることなどを規定している。

多様な主体が森林保全活動に参加し、自治体が活動を側面支援していくことは、地域目線で持続的に森林の多面的機能を維持していく上で不可欠といえる。

② 森林機能の区分

森林のもつ機能は、木材生産機能とその他の公益的機能（水源かん養、生物多様性保全機能等）で異なっている。森林の姿（目標林型）をわかりやすくするため、生物多様性の保全や水土保全などの環境保全機能を重視する「環境林」、木材生産機能を重視する「生産林」及びこれらの両方の機能を有する地域の生活に密着した「生活林（共生林）」に機能区分すべきとの提言⁽⁵⁷⁾もなされている。そして、環境林は多様な樹種、樹齢の混交した天然林とし、炭素貯蔵量、生物多様性、水源かん養機能が高い樹齢100年前後の老齢段階に誘導していくことが望ましいとされる⁽⁵⁸⁾。この点に関し、奈良県では、長引く木材価格の低迷等により、間伐等の保育の実施面積が年々減少した結果、施業放置林が増加していることを背景に、スイスの森林

(56) 田中・前掲注(17)38頁

(57) 国民森林会議編『森林の再生に向けて』（日本林業調査会、2006年）84頁・177頁

(58) 藤森・前掲注(16)87頁

環境管理制度をモデルとして、森林の4機能（森林資源生産、防災、生物多様性保全、レクリエーション）を恒久的に発揮し続けさせるための新たな森林環境管理制度の枠組と方向性を定める「奈良県森林環境の維持向上により森林と人との恒久的な共生を図る条例」を2020年3月に制定している。同条例では、森林の植生状態や立地条件等を踏まえて、県内の民有林を(1)恒続林、(2)適正人工林、(3)自然林、(4)天然林のいずれかに誘導することとしている。恒続林とは、地域の特性に応じた複数の種類・樹齢の樹木が存在し、適時・適切な方法による保育及び択伐による継続的な木材生産により環境が維持される森林、適正人工林とは、同程度の樹齢・高さのスギ、ヒノキなどが存在する木材生産を主目的とする森林、自然林とは、スギ、ヒノキと地域の特性に応じた種類の樹木が混交する森林で、自然の遷移により環境が維持される森林、天然林とは、地域の特性に応じた種類の樹木が自然に生成する森林である。特に、道路からの距離、標高、傾斜、の各条件が比較的良好な既存の単純人工林を択伐後、異齢多層の混交林に誘導⁽⁵⁹⁾していくことを企図した恒続林については、今後の拡大可能性が注目される。また、防災・森林環境の維持向上のため、皆伐を行う場合には知事の定める方法による実施と皆伐跡地の確実な更新の義務付け、目指すべき森林への誘導等をつかさどる専門職員として奈良県フォレストラーの設置（2021年度任用予定）など、独自の規定を置いている。

③ 法律実施条例の制定

法令による全国一律の規制だけでは地域の自然的、社会的特性をふまえた対応が困難である場合あるいは法令の定める要件規定が抽象的でこれを明確化する必要があるような場合、既存の法律の規制対象についてその許可要件等を条例で新たに追加、加重又は具体化し、法律の枠組みを用いて執行する、法律リンク型の条例（「法律実施条例」）も有効に活用すべきである。法律実施条例について、近時の

(59) 村尾・前掲注(18)231～232頁

学説は適法性を広く認めようとする傾向にある⁽⁶⁰⁾。したがって、森林法においても、法令の基準のみによっては、地域課題の解決が困難であることを地域的な立法事実から明らかにすることができれば、たとえ法律の委任がなくとも、法律の趣旨・目的の範囲内で、条例により法定要件の具体化、詳細化、追加又は加重を行うことは適法と解すべきである。たとえば、林地開発許可制度は、1 haという「裾切り」があるため、ミニ開発や小規模な工作物設置には無力である。この点に関し、千葉県では、千葉県林地開発行為等の適正化に関する条例により、林地開発行為を行う土地の面積が0.3ha以上1 ha以下のものについても、小規模林地開発行為として知事への届出義務を課し、森林の公益的機能を維持するために必要な措置をとるよう勧告を行うことができることとしている。

また、森林法に定める許可要件の具体化又は詳細化を図る、「具体化条例」についても積極的に活用すべきである。たとえば、林地開発許可においては水の確保に「著しい悪化のおそれ」があるときは許可してはならないとされているが、何をもち「著しい」というのか不明確であり、不許可にできる場合はほとんどないのが実情である。そこで、水源かん養や森林生態系保護についての許可基準、裁量基準を条例により具体化することが考えられる。たとえば、林地開発許可の事務については、2000年の地方分権改革により機関委任事務から自治事務とされ、地方自治法は自治事務については、「地域の特性」に応じた事務処理への配慮（地自法2条⑬）を国に義務付けていることも地域により異なる規制を行う論拠となりうる。

(60) 北村喜宣『分権政策法務の実践』（有斐閣、2018年）82頁は、法律や政省令を1つのベクトルの形状で考えた場合、法律本則や政省令により決定された内容を除く残余の部分には、法令の制度趣旨の範囲内で条例による地域特性適合的対応が認められる余地（オープン・スペース）があると考えべきとする。また、斎藤誠『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）305頁は、地方自治法2条12項の解釈原則をふまえて「自治事務において、法令上の（強化・緩和を含む）基準によっては、地域における行政需要に応じた自主的・総合的な行政実施が困難であり、それを補完する並行条例によっても、当該法令によって並行条例に課される制約によつて的確に対応できない場合」には、法律の適用命令は法令自体においては完結しておらず、条例による実体要件の付加が認められるとする。直近の論稿として、筑紫圭一「法律規定条例の法律適合性審査」原島良成編著『自治立法権の再発見 北村喜宣先生還暦記念論文集』（第一法規、2020年）49頁は、法律規定条例の適法性は、全国一律規制の必要性和財産権保障の必要性の有無により異なる結果となるとする

(3) 専門職員の育成

森林計画の策定など林務行政を担う行政職員は、森林に関する多様な知識を有し、地域の森林事情を知悉していることが必要である。しかし、国や都道府県に採用される技術系公務員は、大学院や大学で座学を受けただけで、就職後は2～3年程度の短期間で異動していくことから現場経験が乏しく、林業政策が現場から遊離した全国一律のものになってしまうとの指摘がある⁽⁶¹⁾。

2009年に策定された「森林林業再生プラン」は、重点方針の1つとして人材育成を挙げており、「人材育成マスタープラン」において、森林総合監理士（フォレスター）や森林施業プランナーという専門人材を育成することとしている。森林総合監理士は「市町村森林整備計画の策定支援を通じて、地域の森林づくりの全体像を描くとともに、市町村が行う行政事務の実行支援を通じて、森林所有者等に対する指導等を行う人材」（日本型フォレスター）⁽⁶²⁾であり、2013年度から始まった林野庁の研修を受講して森林総合監理士として登録された者は、都道府県職員や国有林野事業の職員を中心に1,397名である（2020年3月末現在）⁽⁶³⁾。また、森林施業プランナーは、市町村森林整備計画の策定等の業務の技術的支援、森林所有者に代わる森林経営計画の作成、施業の集約化などを担う人材であり、森林組合や林業会社の職員などが中心である。

このような資格認定制度が創設されたことは、人材育成の点で前進ではあるが、課題も少なくない。森林総合監理士については、その多くが都道府県の林務職員であるが、まだ市町村の認知度が低く⁽⁶⁴⁾、人員削減が進む中で、市町村支援のために配分できる人的リソースには限界がある。また、定期的な人事異動のため、現場で地域住民や森林所有者らとの継続的な情報交換や長期的観点からの対応を行うことは容易でない。地域の森林資源状況、社会的条件から地域の森林管理のマスタープランを創造的に作成するための支援をする役割を担うことが森林総合監理士に期待されているにもかかわらず、都道府県職員は、国庫補助制度の枠組みを前提に、林野庁の文書や指針等を理解する訓練を積み重ねてきているため、型にはまった思考をしがちであるこ

(61) 木平編著・前掲注(2)59頁～60頁、藤森・前掲注(16)140頁

(62) 林野庁ホームページ (http://www.rinya.maff.go.jp/j/ken_sidou/forester/)

(63) 林野庁編・前掲注(7)68頁

(64) 大石卓史＝田村典江「森林・林業再生プランにおける人材育成の現状と課題——森林総合監理士（フォレスター）と森林施業プランナーの育成・活動の評価」『林業経済研究』64巻1号（2018年）22頁

とも指摘されている⁽⁶⁵⁾。

一方、森林施業プランナーについては、地域的偏在や研修内容の標準化と質の確保が進んでいないといった課題が指摘されている。また、所属機関内外での知名度の向上と森林総合監理士や森林経営計画の認定等に関わる市町村担当者等との連携強化、所属機関でのキャリアパスや処遇の改善がなされる必要がある⁽⁶⁶⁾。

外部人材の活用だけでなく、最も重視されなければならないのは、都道府県、市町村のプロパー職員の能力開発と人材育成である。2000年3月まで続いた機関委任事務体制下において自治体職員は、国が立案するさまざまな施策を忠実に執行する役割が求められてきた。しかし、地域の独自性が求められるこれからの時代にあっては、各自治体の現状と課題を理論的に分析して地域特性に応じた政策を立案し、制度設計する能力をもつスペシャリスト職員の養成が不可欠である。このためには、特定分野の専門的能力や経験を持った職員を活用するためのポストを設け、スタッフ専門職として処遇⁽⁶⁷⁾すべきである。森林管理のリーダーとしての真のフォレスター養成のためには、国や都道府県の人事制度の中で、採用時から専門職の区分を設け、組織内での昇進の有無にかかわらず、技術者として誇りを持てる待遇と、政策に対する発言権を保障していくことが重要である。

(4) 広域連合制度の活用と流域自治

持続的な森林管理を実現するためには、上流域の農山村と下流域の都市を結ぶ河川の流域単位で、地域の環境資源としての森林を公的に保全する施策を進めるとともに、各地域の製材業や建築業等との連携の下で山元の林業生産活動を振興させていくことが必要である。そして、地域特性に応じた独自の木材製品を産出できるよう川上の森林所有者、森林組合、素材生産業者と川下の都市住民、流通加工業者、建築業者等との間で合意形成と利害調整を図っていくことが望まれる。環境保全に配慮した、適切に管理された森林から林産物が生産されたことを証明するF S C (Forest Stewardship

(65) 枚田邦宏「森林・林業再生プランにおける人材育成と日本型フォレスターの意味」『林業経済研究』59巻1号(2013年)35頁

(66) 大石＝田村・前掲注(64)23頁

(67) 三好規正「スペシャリスト職員育成に向けた人事システム」『地方自治職員研修』50巻7号(2017年)13頁、同「自治体職員の能力開発のための人事システムと地方公務員制度」山梨学院大学『法学論集』64号(2010年)27頁

Council、森林管理協議会)⁽⁶⁸⁾などの第三者機関による認証と消費者への啓発も推進すべきであり、認証取得は、悪質な伐採業者による乱伐防止にも有用と思われる。また、行政機関としては、林業を活かしたまちづくりを支援するとともに、森林に関する種々の計画策定にあたり、計画案の早期提示を行い、住民や林業関係者、学識経験者等と情報共有して協働する場を設けることが適切である。なお、「協働」とは、複数の主体が対等な資格で、具体的な課題達成のために行う協力関係をいう。

地域主体の持続的森林管理に取り組むためには、行政組織の整備が不可欠であることから、流域単位で治山・治水に取り組む特別地方公共団体を制度化することが考えられる。たとえば、都道府県の加入する広域連合は、一部事務組合とは異なり、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、国の行政機関の権限の受け皿となることができることから（地自法291条の2①）、森林法など関係法令に基づく権限の委譲を受けることも可能となる。2019年4月1日現在で広域連合は全国に計117設置されており、その多くが後期高齢者医療、介護保険、消防等の事務に関するものであるが、たとえば上伊那広域連合（長野県、2市3町3村）は「広域的な環境保全に関すること」、木曾広域連合（長野県、3町3村）は「木曾川上下流交流の推進拡大及び森林整備協定の推進」、揖斐広域連合（岐阜県、3町）は「治山治水及び林業の振興に資するための造林事業に関する事務」を処理することとしている。また、複数の府県が加入するものとして、2010年に設立された関西広域連合（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、大阪市、堺市、神戸市）は、防災、産業振興、環境保全など広範な事務を担当している。県が加入し、かつ河川及び森林の流域一体管理を目的とした広域連合として、「流域連合」のような組織が設立されることにより、大学院で林学を専攻した者や森林総合監理士の有資格者、地域林政アドバイザー⁽⁶⁹⁾など専門的な職員を常勤職員として一定数雇用することも可能となると思われる。

わが国においては、都道府県や市町村は地域の総合行政主体として、法令の定めるところに基づき多層的に事務を処理してきた。多層的な事務処理方式は、国の出先機関

(68) FSCジャパンホームページ (<https://jp.fsc.org/jp-jp/fscnew>)。林野庁編・前掲注(7)98頁によると、FSCなどの認証森林の割合は、オーストラリア81%、ドイツ69%に対し、日本は9%にすぎない

(69) 2017年度に開始された、市町村や都道府県が、森林・林業の知識・経験を有する者を雇用した場合に総務省から特別交付税が措置される制度

の増加を防ぐという国家行政簡素化の見地、中央レベルで縦割りとなっている行政を地域レベルで総合的に行うことが必要であるとする地域総合行政論の見地に基づくもの⁽⁷⁰⁾とされる。このような仕組みは、国の省庁が立案した事務・事業を現場で実施するための総合出先機関として自治体を位置付けるには好都合である反面、地域特性等を踏まえた独自の事務を完結的に行う機会が乏しくなりがちであり、国からのタテ方向の調整や介入、上からの事務の割り当てを伴うシステムを招来しないかどうか、自治システムの自己決定という側面と調和するものか、留意が必要である⁽⁷¹⁾。地域総合行政を前提に、基礎的自治体である市町村に権限を委譲しつつ、その行財政運営の効率性を追求していけば、広域的な市町村合併による規模拡大を進めざるを得なくなるのは必然であるが、市町村合併は、「平成の合併」にみられるように、周辺地域の加速度的な人口流出と地域活力の衰退につながりかねない。むしろ、総合的行政主体としての機能を市町村、都道府県と重層的に積み上げるだけではなく、森林保全などの特定目的の自治体の創設による複線型の制度への転換⁽⁷²⁾を図り、住民やまちづくり団体など多様な主体との協働により地域特有の政策課題を解決していく仕組みも必要と思われる。

なお、森林整備等に必要な財源に関しては、37府県1市が住民税均等割の超過課税を実施しているが、2018年に「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」が制定され、国税としての森林環境税1,000円が、2024年度から個人住民税均等割と合わせて賦課徴収されることとなっている。これに先立ち、2019年度から森林環境譲与税の譲与も開始されている。これは、森林経営管理法の制定に伴い市町村が実施する森林整備等に必要な財源にも充当されるが、森林の公益的機能の維持・向上や人材育成のために真に必要な施策は何か、市町村ごとにその用途を十分に検討して決定すべきである。なお、広域連合には独自課税権が認められていないため、この点についての制度的な見直しが課題と思われる。

自然条件、社会条件が異なる地域ごとに目標とすべき森林像を示して持続可能な森林管理を行うためには、植栽樹種、伐採時期、間伐材の製品化などに地域特性を活かせるよう、流域単位のボトムアップによる合意形成が必要である。そして、このため

(70) 塩野宏『法治主義の諸相』（有斐閣、2001年）392頁、415頁

(71) 斎藤・前掲注(60)26頁

(72) 新藤宗幸「自治体の制度構想」松下圭一＝西尾勝＝新藤宗幸編『自治体の構想2 制度（岩波講座）』（岩波書店、2002年）12頁

には、団体自治と住民自治の観点から、法制度と政策の不断の見直しを進めることが求められる。

(みよし のりまさ 信州大学 経法学部教授)

キーワード：森林法／森林経営管理法の課題／森林の多面的機能／コモンズ／里山