

森林経営管理法

(平成30年6月1日法律第35号)

其 田 茂 樹

はじめに

森林経営管理法（以下、本法律という）は、2018年3月6日に閣議決定、同日、第196回国会に提出されたものである。同年3月29日に衆議院農林水産委員会に付託され、4月17日に同委員会で可決、同19日に本会議で可決（賛成会派：自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本維新の会、自由党、社会民主党・市民連合、反対会派：日本共産党）された後、審議の舞台を参議院に移している。参議院においては、5月16日に農林水産委員会に付託、同24日に同委員会で可決、翌25日には本会議で可決（賛成会派：自由民主党、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会、日本維新の会、希望の党、無所属クラブ、沖縄の風、国民の声、反対会派：日本共産党）されている⁽¹⁾。本法律の公布は、2018年6月1日である（法律番号35、施行日は2019年4月1日）。なお、両院それぞれで付託された農林水産委員会においては、独立行政法人農林漁業信用基金法の一部を改正する法律案とともに審議されている。

本稿の課題は、これらの法律改正の概要や可決に至る過程での論点、地方自治体への影響等を整理することである。

本来、本法律は、本法律の施行と同時に導入されることとなる森林環境譲与税、2024年度から導入される予定の森林環境税と併せて論じられるべきであると思われるが、ここで

(1) 希望の会（自由・社民）は、会派内で賛否が一致していない。

は、本法律を単独で扱うこととする⁽²⁾。

1. 本法律の概要

農林水産省ウェブサイト掲載の資料により、本法律の趣旨及び概要を整理すると以下のようになる⁽³⁾。

まず、趣旨において、「林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の両立を図るためには、市町村を介して林業経営の意欲の低い小規模零細な森林所有者の経営を意欲と能力のある林業経営者につなぐことで林業経営の集積・集約化を図るとともに、経済的に成り立たない森林については、市町村が自ら経営管理を行う仕組みを構築する必要がある」として、新たな立法の必要性を主張する。そこで、「①森林所有者に適切な経営管理を促すため、経営管理の責務を明確化するとともに／②森林所有者自らが経営管理を実行できない場合に、市町村が経営管理の委託を受け意欲と能力のある林業経営者に再委託する。／③再委託できない森林及び再委託に至るまでの森林においては、市町村が経営管理を行う」という新たな措置を盛り込んだものとなっている。

本法律の概要としては、①から③の新たな措置に対応する形で、森林所有者の責務の明確化、森林の経営管理の仕組み、所有者不明森林に係る措置をそれぞれ定めたものとなっている。当然、中心となるのは森林経営管理の仕組みであるが、まずは、それ以外の点について法律の条文、要綱等に従って整理しておきたい。

まず本法律の目的であるが、「森林法（昭和26年法律第249号）第5条第1項の規定によりたてられた地域森林計画の対象とする森林について、市町村が、経営管理権集積計画を定め、森林所有者から経営管理権を取得した上で、自ら経営管理を行い、又は経営管理

(2) 今井照は、本法律と対応する税制に関して「この両者は無理やりリンク『させられた』感があり、必ずしも整合的ではないし、制度設計も現実的ではない。」と評している（今井照（2018）「国税森林環境税と森林経営管理法の概要と論点について」『政策法務Facilitator』VOL.60、飛田博史編『自治体森林政策の可能性』自治総研ブックレット22、公人の友社、2018年も併せて参照のこと）。国税の森林環境税については、『自治総研』誌上における特別連載「国税・森林環境税の問題点」（2019年2月号より）、拙稿「森林環境税（仮称）導入の課題——森林環境譲与税（仮称）導入を前にして」『月刊自治研』2019年2月号なども参照されたい。

(3) 農林水産省ウェブサイト「森林経営管理法の概要」
(<http://www.maff.go.jp/j/law/bill/196houritsu/attach/pdf/index-41.pdf>) 参照。

実施権を民間事業者に設定する等の措置を講ずることにより、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り、もって林業の持続的発展及び森林の有する多面的機能の発揮に資すること」（本法律第1条より）とされている。

次に、「森林」、「森林所有者」、「経営管理」、「経営管理権」、「経営管理実施権」の各用語を定義づけている（第2条）。たとえば「森林」は、森林法第2条第3項に規定する民有林としている⁽⁴⁾。法律名に「経営」とあることから、目的のうち、林業経営の効率化による林業の持続的発展が重視されていることは明らかであるが、森林の有する多面的機能を考えるとき、森林面積2,505万haのうち766万haを占める国有林についてもこれに資するための規定が設けられる必要があるように思われる⁽⁵⁾。

概要の冒頭にある森林所有者の責務の明確化については、第3条に「森林所有者は、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」とし、第2項においては、「市町村は、その区域内に存する森林について、経営管理が円滑に行われるよう、この法律に基づく措置その他必要な措置を講ずるように努めるものとする」としている⁽⁶⁾。この第2項については、森林経営管理の仕組みとして新たに創設されるものである。

住宅地についても空き家対策において問題となっているように、森林においても所有者不明森林の問題が横たわる。本法律では、経営管理の仕組みとして市町村が作成することになる経営管理権集積計画の作成手続きの特例として、①「共有者不明森林に係る特例」、

(4) 森林法第2条第3項は、「この法律において『国有林』とは、国が森林所有者である森林及び国有林野の管理経営に関する法律（昭和26年法律第246号）第10条第1号に規定する分収林である森林をいい、『民有林』とは国有林以外の森林をいう。」と定めている。

(5) さらに、これらの施策の財源となる森林環境税（仮称）、森林環境譲与税（仮称）については、「パリ協定の枠組みの下におけるわが国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止を図るための地方財源を安定的に確保する観点から、次期通常国会における森林関連法令の見直しを踏まえ、平成31年度税制改正において、森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）を創設する。」（平成30年度税制改正大綱より抜粋）とされていることから、本法律の目的からすれば主として多面的機能の発揮のための税制である。ただし、税制改正大綱においても、森林整備を進めるための課題として本法律に掲げる所有者の経営意欲の低下などが挙げられているが、このあたりにも本法律とこれらの税制との「無理やりリンク」があるように思われる（注(2)参照）。なお、森林面積の数値は林野庁ウェブサイト「森林資源の現況（平成29年3月31日現在）」より引用した。

(6) 本法律第2条では、森林所有者とは、「権原に基づ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」、経営管理とは、「森林（略）について自然的経済的社会的諸条件に応じた適切な経営又は管理を持続的に行うこと」と定義づけている。

②「確知所有者不同意森林に係る特例」、③「所有者不明森林に係る特例」が定められている（第10条～第32条）。

①では、まず、森林所有者の一部を確知できず、かつ、当該森林所有者で知っているものの全部が当該森林経営管理権集積計画に同意しているときは、相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により、確知することができないもの（不明森林共有者）を探索する（第10条）。

次に、探索によってもなお不明森林共有者を確知できないときは、表1の内容について公告することとなっている。表1にあるとおり、公告された不明森林共有者は、規定する期間内に異議を述べなければ経営管理権集積計画に同意されたものとみなされることとなる（第12条）。以下、その場合においても同意したとみなされる森林所有者が市町村の長に対し、当該経営管理権集積計画のうち当該森林所有者に係る部分の取消しを申し出ることができる旨を規定している（第13条、第14条）。第15条には、取消しについても市町村

表1 共有者不明森林に係る特例における公告事項

1	共有者不明森林の所在、地番、地目及び面積
2	共有者不明森林の森林所有者の一部を確知することができない旨
3	共有者不明森林について、経営管理権集積計画の定めるところにより、市町村が経営管理権の設定を、森林所有者が経営管理受益権の設定を受ける旨
4	前号に規定する経営管理権に基づき、共有者不明森林について次のいずれかが行われる旨 イ 第33条第1項に規定する市町村森林経営管理事業の実施による経営管理 ロ 第35条第1項の経営管理実施権配分計画による経営管理実施権の設定及び当該経営管理実施権に基づく民間事業者による経営管理
5	共有者不明森林についての次に掲げる事項 イ 第3号に規定する経営管理権の始期及び存続期間 ロ 第3号に規定する経営管理権に基づいて行われる経営管理の内容 ハ 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おいて森林所有者に支払われるべき金銭の額の算定方法並びに当該金銭の支払の時期、相手方及び方法 ニ イに規定する存続期間の満了時及び第9条第2項、第15条第2項又は第23条第2項の規定によりこれらの規定の規定する委託が解除されたものとみなされた時における清算の方法
6	不明森林共有者は、公告の日から起算して6月以内に、農林水産省令で定めるところにより、その権原を証明する書面を添えて市町村に申し出て、経営管理権集積計画又は前三号に掲げる事項について異議を述べることができる旨
7	不明森林共有者が前号に規定する期間内に異議を述べなかったときは、当該不明森林共有者は経営管理権集積計画に同意したものとみなす旨

(出所) 本法律第11条より筆者作成。

は農林水産省令の定めるところにより遅滞なく公表すること等が規定されている。

②では、市町村はまず、集積計画対象である森林所有者のうち知っている者（確知森林所有者）のうち、当該経営管理権集積計画に同意しないもの（確知所有者不同意森林）があるとき、農林水産省令で定めるところにより、当該確知森林所有者に対し同意すべき旨を勧告することができる（第16条）。

勧告した日から起算して2月以内に当該勧告を受けた確知森林所有者が経営管理権集積計画に同意しないときは、当該市町村の長は、当該勧告をした日から6月以内に、農林水産省令で定めるところにより、都道府県知事の裁定を申請することができる（第17条）。

都道府県知事は、裁定の申請があったときには、確知所有者不同意森林の確知森林所有者に対し、意見書を提出する機会を与え（第18条）、裁定することとなる（第19条、表2参照）。第21条から第23条においては、経営管理権集積計画の取消し、その公告についてが規定されている。

③については、①と同様にまず探索を行い（第24条）、さらに、公告を行う（第25条、表3参照）。

その後、期間内に申出がない場合において当該市町村の長は、当該機関が経過した日から起算して4月以内に農林水産省で定めるところにより、都道府県知事の裁定を申請することができる（第26条）。

裁定については、②における場合同様に実施され（第27条）、裁定した都道府県知事は、

表2 確知所有者不同意森林について裁定を行う際に定める事項

1	確知所有者不同意森林の所在、地番、地目及び面積
2	確知所有者不同意森林の確知森林所有者の氏名又は名称及び住所
3	市町村が設定を受ける経営管理権の始期及び残存期間
4	市町村が設定を受ける経営管理権に基づいて行われる経営管理の内容
5	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おいて確知森林所有者に支払われるべき金銭の額の算定方法並びに当該金銭の支払の時期、相手方及び方法
6	確知所有者不同意森林について権利を設定し、又は移転する場合には、あらかじめ、市町村にその旨を通知しなければならない旨の条件
7	第3号に規定する存続期間の満了時及び第9条第2項、第15条第2項又は第23条第2項の規定によりこれらの規定の規定する委託が解除されたものとみなされた時における清算の方法
8	その他農林水産省令で定める事項

(出所) 本法律第19条第2項より筆者作成。

農林水産省令で定めるところにより、遅滞なく、その旨を、当該裁定の申請をした市町村の長に通知するとともに、公告し、一方、通知を受けた市町村は速やかに裁定において定

表3 所有者不明森林に係る特例における公告事項

1	所有者不明森林の所在、地番、地目及び面積
2	所有者不明森林の森林所有者を確知することができない旨
3	不明森林所有者は、公告の日から起算して6月以内に、農林水産省令で定めるところにより、その権原を証する書面を添えて市町村に申し出るべき旨
4	前号に規定する申出がないときは、所有者不明森林について、都道府県知事が第27条第1項の裁定をすることがある旨
5	所有者不明森林について、経営管理権集積計画の定めるところにより、市町村が経営管理権の設定を、森林所有者が経営管理受益権の設定を受ける旨
6	前号に規定する経営管理権に基づき、所有者不明森林について次のいずれかが行われる旨 イ 第33条第1項に規定する市町村森林経営管理事業による経営管理 ロ 第35条第1項の経営管理実施権配分計画による経営管理実施権の設定及び当該経営管理実施権に基づく民間事業者による経営管理
7	所有者不明森林についての次に掲げる事項 イ 第5号に規定する経営管理権の始期及び存続期間 ロ 第5号に規定する経営管理権に基づいて行われる経営管理の内容 ハ 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おいて供託されるべき金銭の額の算定方法及び当該金銭の供託の時期 ニ イに規定する存続期間の満了時及び第9条第2項又は第32条第2項の規定によりこれらの規定に規定する委託が解除されたものとみなされる時における清算の方法
8	その他農林水産省令で定める事項

(出所) 本法律第25条より筆者作成。

表4 所有者不明森林について裁定を行う際に定める事項

1	所有者不明森林の所在、地番、地目及び面積
2	市町村が設定を受ける経営管理権の始期及び残存期間
3	市町村が設定を受ける経営管理権に基づいて行われる経営管理の内容
4	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おいて供託されるべき金銭の額の算定方法及び当該金銭の供託の時期
5	所有者不明森林について権利を設定し、又は移転する場合には、あらかじめ、市町村にその旨を通知しなければならない旨の条件
6	第2号に規定する存続期間の満了時及び第9条第2項又は第32条第2項の規定によりこれらの規定に規定する委託が解除されたものとみなされた時における清算の方法
7	その他農林水産省令で定める事項

(出所) 本法律第27条第2項より筆者作成。

められた内容の経営管理権集積計画を定めるものとされている（第28条）。

第29条では、供託について定め、第30条から第32条においては、経営管理権集積計画の取消しとその公告について規定されている。

本法律の主要な部分である森林の経営管理の仕組みについては、前にも触れた第3条第2項において、市町村に対し、必要な措置を講ずる責務が与えられている。具体的には、市町村は、その区域内に存する森林の全部又は一部について、当該森林についての経営管理の状況、当該森林の存する地域の実情その他の事情を勘案して、当該森林の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に経営管理権集積計画を定める（第4条）。その場合、農林水産省令で定めるところにより、集積計画対象森林の森林所有者に対し、経営管理の意向に関する調査（経営管理意向調査）を実施する（第5条）。森林所有者は、農林水産省令の定めるところにより、その権原の属する森林について、当該森林所在地の市町村に対し、経営管理権集積計画を定めるべきことを申し出ることができ、市町村は、申出のあった森林を集積計画対象森林としないときにはその旨及びその理由を当該申出をした森林所有者に通知する（第6条）。

経営管理権集積計画を定めた市町村は、農林水産省令で定めるところにより、遅滞なく、その旨を公告し、その公告があったときは、市町村に経営管理権（森林について森林所有者が行うべき自然的経済的社会的諸条件に応じた経営又は管理を市町村が行うため、当該森林所有者の委託を受けて立木の伐採及び木材の販売、造林並びに保育を実施するための権利）が、森林所有者に金銭の支払を受ける権利（経営管理受益権）がそれぞれ設定されることとなる（第7条）。

第8条、第9条は、経営管理権集積計画の取消しとその公告について定めている。

市町村は、経営管理権を取得した森林について、経営管理を行う事業（市町村森林経営管理事業）を実施し、その際、民間事業者の能力の活用に配慮しつつ、当該市町村森林経営管理事業の対象となる森林の状況を踏まえて、複層林化その他の方法により、当該森林について経営管理を行うものと規定され（第33条）、農林水産大臣は、市町村森林経営管理事業を実施する市町村に対し、実施状況等の報告を求めることができる（第34条）。

市町村は、経営管理権を有する森林について、民間事業者に経営管理実施権の設定を行うおうとする場合には、農林水産省令の定めるところにより、経営管理実施権配分計画を定めるものとされている（第25条）。これは、第23条第2項において「民間事業者の能力の活用に配慮しつつ」とあることから、また、市町村において全ての事業を実施することが現実的でないと思われることから、定めることが原則であると思われる（第35条）。

そこで、経営管理実施権を配分する民間事業者を選定し委託することになるが、その選定は、都道府県が行う。都道府県は、農林水産省令で定めるところにより、都道府県が定める区域ごとに、経営管理実施権配分計画が定められる場合に経営管理実施権の設定を受けることを希望する民間事業者を公募し、「経営管理を効率的かつ安定的に行う能力を有すると認められること」、「経営管理を確実に行うに足りる経理的な基礎を有すると認められること」という要件に適合するもの及び応募の内容に関する情報を整理し、公表するものとされている（第36条、同条第2項）。

第37条は、市町村が経営管理実施権配分計画を定めたときは、それを公告し、その公告があったときには、当該計画に定めるところにより民間事業者に経営管理実施権が、森林所有者及び市町村に経営管理受益権がそれぞれ設定されることとなる旨等を定め、第38条は、林業経営者は、販売収益について伐採後の植栽及び保育に要すると見込まれる額を適切に留保し、これらに要する経費に充てることにより、計画的かつ確実な伐採後の植栽及び保育を実施しなければならない旨を定めている。

第39条は、市町村が林業経営者に対し、当該経営管理実施権の設定を受けた森林についての経営管理の状況その他必要な事項に関し報告を求めることができる旨を、第40条は、林業経営者の経営管理実施権を取り消す要件を定め、第41条においては、取消しの公告等について定めている。

第42条は、伐採又は保育が実施されておらず、かつ、引き続き伐採又は保育が実施されないことが確実であると見込まれる森林について、土砂の流出その他の災害の発生、水害の発生、水の確保に著しい支障を及ぼすこと、環境を著しく悪化させることをそれぞれ防止する措置（災害等防止措置）について規定し、第43条はそのための代執行等に係る規定がなされている。

第44条は国有林野事業における配慮（国有林野事業に係る伐採等を委託して実施する場合には、林業経営者に委託するように配慮する）等を、第45条は国及び都道府県による指導及び助言、第46条は、独立行政法人農林漁業信用基金による支援をそれぞれ定めている。

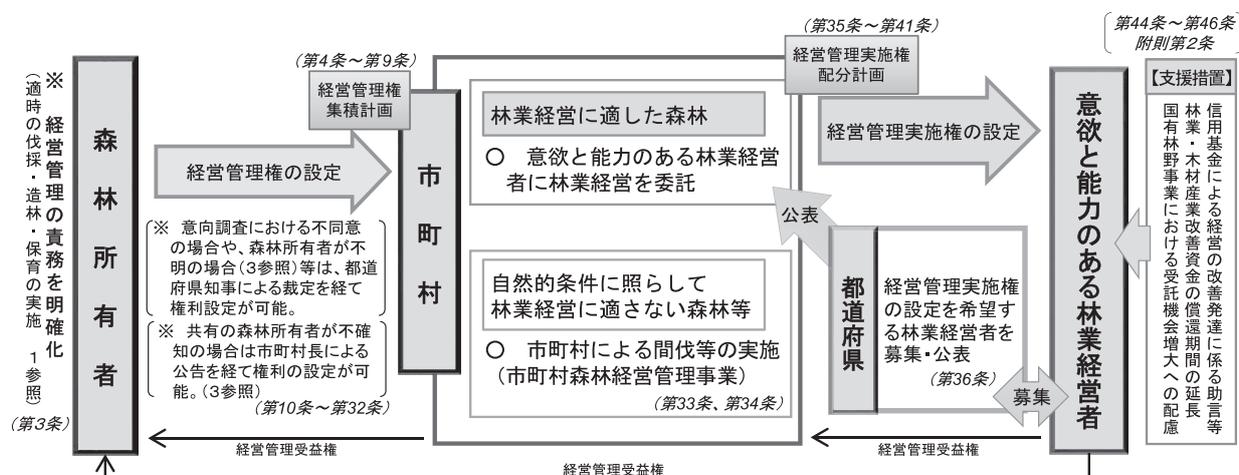
第47条以降は雑則とされているが、ここでは、第48条に触れておきたい。同条は、森林経営管理事務の代替執行を定めており、具体的には、経営管理意向調査、経営管理権集積計画の作成、市町村森林経営管理業務、経営管理実施権配分計画の作成について、都道府県がその区域内の市町村における事務の実施体制の整備の状況その他の事情を勘案して、当該市町村の当該事務の全部又は一部を、当該市町村の名において管理し、及び執行することについて、当該市町村と協議し、その同意を求めることができるとするものである。

この際、この同意があった場合、地方自治法第252条の16の2第1項の求めがあったものとみなすこととなっている。

附則についても若干触れておくと、附則第3条において、政府はこの法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認められるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとしている。

以上述べてきた森林経営管理の仕組みについてまとめたのが図1である。

図1 本法律に基づく森林の経営管理の仕組み



(出所) 農林水産省ウェブサイト。

2. 審議の経過等

ここでは、国会における質疑から本法律における論点を検討したい。まず、衆議院本会議第13号（2018年3月29日）における大河原雅子氏（立憲民主党）の質疑の一部及びそれに対する答弁の一部を抜粋しておこう。大河原氏の質疑に概ねの論点が網羅されているように思われるからである。

なお、引用中の一部用語について修正を加えている。

大河原雅子氏

「そこで、まず、林業の成長産業化に向けて、この法律が果たす役割について伺います。また、林業の成長産業化のためには、木材自給率だけでなく、木材消費量を伸ばしていく必要があります。そのために、木材等の需要拡大、販売促進などの政策も必要ですが、こ

れらについて、別途検討するのか、あわせてお答えください。

本案により、これまで放置してきた森林所有者は、所有する森林に経営管理権が設定された場合には、新たな経済的損失なく、森林所有者の責務を果たすことになります。さらに、経営管理実施権が設定された場合には、販売収入の中から利益を得る可能性もあります。

これまで熱心に林業経営に取り組んできた森林所有者が、みずから管理しなくとも利益が得られるのであれば、経営管理権集積計画の作成を希望することもあり、逆に意欲をそぐ可能性があるのではないかと危惧されます。

また、意欲があり、これまで長年の取組で培ってきた能力の高い経営者は、利益の一部を森林所有者に還元することが必要であり、手元に残る利益が減ることから、新しい森林管理システムを活用するインセンティブがわかりにくいと思われれます。この点について、政府の考えを伺います。

林業は、植林から伐採、収穫までに数十年を要します。長期間の経営管理を行える林業経営者を十分に確保できる見込みがあるのか、また、そのような経営者をどのように選定するのも、あわせてお聞かせください。

次に、所有者不明森林に係る措置についても伺います。

所有者が不明の場合や共有者が不明の場合、相当な努力が払われたと認められる探索の方法は政令で定めることになっています。公簿での探索、登記簿上の所有者とその配偶者、また子までを範囲とする方向で検討されておりますが、政令で定める具体的な探索方法、また、事後に森林所有者があらわれた場合にどう対処していくのか、政府の考えをお聞かせください。

日本の森林面積は2,500万ヘクタール。このうち本案が対象とする民有林は7割であり、残り3割は国有林です。

本案の対象を民有林に限った理由について御説明ください。

また、民有林には私有林と公有林が含まれます。都道府県、市町村等が森林所有者である公有林について、経営管理権を設定することがあり得るのでしょうか。公有林に経営管理権を設定することがあるとすれば、公平性、透明性が求められます。

市町村の場合には、公有林の管理を行う者と経営管理権集積計画を作成する者が同じと想定されますが、その際の公平性、透明性はどのように担保されるのでしょうか。この点についても、政府の考え方を伺います。

最後は、市町村の実施体制についてです。都道府県、市町村の責務について伺います。

市町村は、本案によって、森林管理が円滑に行われるように必要な措置を講ずるよう努めることになっています。

新たに創設される森林管理システムでは市町村が中心的役割を果たしますが、業務の増大が想定されます。市町村は、これまでの森林・林業政策にかかわる業務に加えて、経営管理権集積計画の作成や、所有者や共有者不明森林の所有者の探索等、新たな業務が生じ、人員や活動経費などの体制整備が必須です。市町村の実施体制への支援について、政府の方針を伺います。

また、市町村が中心的役割を担うとしても、都道府県の役割が不明確です。この点についてもあわせてお答えください。」

齋藤健氏（農林水産大臣）

「森林経営管理法案が果たす役割と木材の需要拡大についてのお尋ねがありました(1)。

我が国の森林は、国土の保全、水源の涵養、温暖化防止などの公益的機能を有しているほか、資源が充実し、主伐期を迎えつつあることから、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理を両立していく必要があります。

しかしながら、森林所有者の経営意欲が低下している中、所有者不明の森林の増加も相まって、適切な森林整備が進まず、林業の発展のみならず公益的機能の維持にも支障が生ずることが懸念されているところであります。

このため、本法案においては、森林所有者みずから経営管理できない森林のうち、経営ベースに乗る森林については、その経営管理権限を市町村を介して意欲と能力のある林業経営者に集積、集約するとともに、経済ベースに乗らない森林については、市町村が公的に管理するという仕組みを創設することとしております。

また、これにより木材の供給力の増大が図られることから、あわせて木材需要の拡大を図ることが重要です。

このため、木材需要の拡大に向けて、公共建築物を始め、これまで余り木材が使われてこなかった中高層、中大規模、非住宅など新たな分野におけるCLTの活用促進も含めた建築物の木造化、内装木質化、あるいは木質バイオマスのエネルギー利用、付加価値の高い木材製品の輸出拡大、さらに、木のよさや価値を実感できる木材製品の情報発信や木育などの普及啓発等の取組を進めていく考えです。

このような取組を通じ、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理を実現してまいります。

森林所有者や林業経営者に対する本法案の影響についてのお尋ねがありました(2)。

林業経営に熱心に取り組む森林所有者を含む林業経営者については、経営規模を拡大したいと考える者が多い一方で、事業地の確保が困難となっているなど、林業経営者が事業規模を拡大する上で、みずからの努力では解決し得ない問題が多いものと認識しています。

このため、本法案により、経営意欲の低い森林所有者の森林を意欲と能力のある林業経営者に集積、集約化することで、林業経営者の事業規模の拡大や経営の安定化が円滑に推進することが期待されます。

林業経営者の確保と選定についてのお尋ねがありました(3)。

森林の適切な経営管理が行われるためには、経営管理実施権の設定を受ける林業経営者の役割が重要であることから、本法案においては、林業経営者に対する金融支援措置や国有林野事業の事業委託の配慮等の支援を通じて、林業経営者の育成、確保に努めてまいります。

また、林業経営者については、都道府県が経営管理実施権の設定を希望する者の募集、公表を行い、市町村は公表された中から公正な方法により選定する、そういうふうに行っているところでございます。

所有者不明森林の対処についてのお尋ねがありました(4)。

不明な森林所有者の探索については、公簿による探索など、市町村として相当な努力を払ったと認められる方法を今後検討してまいります。

また、後に不明な森林所有者があらわれた場合については、その森林所有者は、林業経営者に経営管理実施権が設定されている場合には、林業経営者の承諾が得られたときなど一定の条件を満たすとき、その他の場合には、原則として無条件で、市町村に対し経営管理権を取り消す申請を行うことができることとしております。

本法案の対象森林についてのお尋ねがありました(5)。

本法案の対象は、森林所有者がみずから経営管理できない森林で、市町村に経営管理に必要な権利を集積、集約化を図る必要がある森林となります。

そのため、国が所有者であり、既に経営管理に必要な権利を集積、集約化する必要のない国有林を除いて、民有林のみを本法案の対象とするものであります。

公有林への対応についてのお尋ねがありました(6)。

都道府県や市町村などが森林所有者である公有林については、経営管理に必要な権利を集積、集約化する必要がないので、基本的には本法案の対象としては想定しておりません。

しかしながら、公有林については、住民が共同で管理するなどさまざまな形態があることから、今後、地域から経営管理権の設定が求められる場合には、当該公有林の実態を踏

まえて、公平性、透明性にも配慮しつつ、具体的な対応を検討してまいります。

市町村の実施体制への支援についてのお尋ねがありました(7)。

御指摘のとおり、市町村には、地域の森林の経営管理が円滑に行われるように主体的に取り組むことが求められるため、実施体制の整備が重要な課題と認識しております。

そのため、市町村が林業技術者を地域林政アドバイザーとして雇用する取組を推進するとともに、本法案においては、都道府県による市町村の事務の代替執行ができるなどの制度を導入しており、必要な体制整備に向けた取組を進めることとしております。」

以上の質疑応答において答弁にカッコ数字で示した7つの論点が提示された。

(3)に関連してはいくつか派生的な質疑もつけ加えておこう。

(3-1) 人手不足の解消につながるか

岩田和親氏（自由民主党）（2018年2月21日 衆議院予算委員会第6分科会）

「人手不足をどうするかというところにやはり光を当てていかなきゃいけないんですけども、問題は、森林環境税を集めることで、この人手不足の一番キーになる部分に関してきちんと解消していけるのか、ここの部分について非常に国民の皆さん関心が高いと思うんですが、ここの点に関して農水省としてどのようにお答えになるのか」

沖修司氏（林野庁長官）

「林業経営の現状につきましては、経営規模を拡大したいと考える林業経営者が多い一方、森林の経営意欲の低い小規模零細な森林所有者が多いことから、事業地の確保が困難となっているなど、林業経営者が事業規模を拡大する上で、みずからの努力では解決し得ない問題が多いものと認識してございます。

このため、経営意欲の低い森林所有者の森林を意欲と能力のある林業経営者につなぎまして、集積、集約化することが必要と考えております。これを実現するために、新たな森林管理システムを創設する関連法案を今国会に提出するための準備を進めているところでございます。

このシステムが創設されますと、活用されることとなりますれば、林業経営者の事業規模の拡大や経営の安定化が円滑に進むことが期待されまして、林業への新規就労の促進にも資するものと考えております。

また、これらの林業経営者に雇用されます林業従事者につきましても、新規就業者を確保し、若年労働者の比率を高めることが課題となっており、緑の雇用事業などを実施していくことによりまして、人材の確保、育成を着実に図っていきたいと考えております。」

(3-2) 森林組合へのサポート体制は

緑川貴士氏（希望の党）（2018年3月29日 衆議院本会議第13号）

「林業経営者の事業体の一つに森林組合がありますが、森林組合は時代とともに合併が進み、組合員の数も減少しています。林業の成長産業化を進める上で、地域林業のこの中核的な担い手である組合を本法案ではどのように位置づけ、事業量の拡大、経営基盤の強化、施業集約化に当たって具体的に国としてどうサポートしていくのか、お尋ねいたします。」

齋藤健氏

「森林組合は、地域の森林の経営管理の主たる担い手として現在も大きな役割を果たしており、林業の成長産業化を進める上で重要な存在であると考えております。」

本法案による新たな森林管理システムにおいては、森林組合は、経営管理実施権の設定を受ける意欲と能力のある林業経営者としての役割や、市町村がみずから経営管理する森林の施業を受託すること、さらには、市町村が行う意向調査等に協力、支援を行うことなどの役割が期待されているところでございます。

これらの役割が期待される森林組合に対し、今後、事業量の拡大、経営基盤の強化等に向けて、路網整備や高性能林業機械導入、主伐、再造林の一貫作業の推進、製材業者との直接的な取引など、川下との連携強化等の取組を支援していく考えであります。」

以上のような議論を経て可決・成立した本法律であるが、衆参両院において附帯決議が付されている。以下に引用する。

森林経営管理法案に対する附帯決議（衆議院）

我が国の林業は、木材価格の低迷、森林所有者の世代交代等により、森林所有者の経営意欲の低下や所有者不明森林が増加するなど、依然として厳しい状況にある。このような中、持続可能な森林経営に向けて、森林の管理の適正化及び林業経営の効率化の一体的な促進を図ることは、森林の有する多面的機能の発揮及び林業・山村の振興の観点から極めて重要である。また、森林吸収源対策に係る地方財源確保のため、平成31年度税制改正において創設するとされている森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）については、創設の趣旨に照らし、その用途を適正かつ明確にする必要がある。

よって政府は、本法の施行に当たり、左記事項の実現に万全を期すべきである。

記

一 本法を市町村が運用するに当たって、「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。

- 二 経営管理権及び経営管理実施権の設定等を内容とする新たな森林管理システムが現場に浸透し、林業の効率化及び森林管理の適正化の一体的な促進が円滑に進むよう、都道府県及び市町村と協力して、不在村森林所有者を含む森林所有者、森林組合、民間事業者など、地域の森林・林業関係者に本法の仕組みの周知を徹底すること。また、経営管理実施権の設定に当たっては、市町村が地域の実情に応じた運用ができるものとする。
- 三 市町村が区域内の森林の経営管理を行うに当たっては、その推進の在り方について広く地域住民の意見が反映されるよう助言等の支援を行うこと。
- 四 経営管理実施権を設定した林業経営者に対して、市町村が指導監督体制の確立に努めるよう助言等の支援を行うこと。さらに、国は、民間事業者の健全な育成を図るため、森林に関する高度の知識、技術、経営に関する研修計画を企画し、実施すること。経営管理実施権の設定に当たっては、生産性（生産量）の基準だけでなく、作業の質、持続性、定着性などの評価基準も重視すること。
- 五 森林の育成には、林業労働力の確保・育成は不可欠であり、林業就業者の所得の向上、労働安全対策をはじめとする就業条件改善に向けた対策の強化を図ること。
- 六 所有者不明森林の発生を防ぐため、相続等による権利取得に際しての森林法第10条の7の2の届出義務の周知を図るとともに、相続登記等の重要性について啓発を図ること。また、所有者不明森林に係る問題の抜本的解決に向けて、登記制度及び土地所有の在り方、行政機関相互での土地所有者に関する情報の共有の仕組み等について早期に検討を進め、必要な措置を講じること。
- 七 経営管理権集積計画の策定に当たり、まず前提となる森林法の趣旨にのっとり、林地台帳の整備、森林境界の明確化等に必要な取組に対する支援を一層強化すること。
- 八 市町村が、市町村森林整備計画と調和が保たれた経営管理権集積計画の作成等の新たな業務を円滑に実施することができるよう、フォレスター等の市町村の林業部門担当職員の確保・育成を図る仕組みを確立するとともに、林業技術者等の活用の充実、必要な支援及び体制整備を図ること。
- 九 市町村が、「確知所有者不同意森林」制度を運用するに当たって、森林所有者の意向等を的確に把握し、同意を取り付けるため十分な努力を行うよう助言等の支援を行うこと。
- 十 「災害等防止措置命令」制度の運用に資するよう、国は、災害等の防止と森林管理の関係についての科学的知見の蓄積に努めること。

- 十一 路網は、木材を安定的に供給し、森林の有する多面的機能を持続的に発揮していくために必要な造林、保育、間伐等の施業を効率的に行うために不可欠な生産基盤であることから、路網整備に対する支援を一層強化すること。なお、路網整備の方法によっては土砂災害を誘発する場合もあることから、特段の配慮をすること。
- 十二 森林資源の循環利用を図るため、新たな木材需要を創出するとともに、これらの需要に対応した川上から川下までの安定的、効率的な供給体制を構築すること。また、森林管理の推進に向けて、その大きな支障の一つである鳥獣被害に係る対策を含め、主伐後の植栽による再造林、保育を確実に実施する民間事業者が選定されるよう支援するとともに、他の制度との連携・強化を図ること。
- 十三 自伐林家や所有者から長期的に施業を任されている自伐型林業者等は、地域林業の活性化や山村振興を図る上で極めて重要な主体の一つであることから、自伐林家等が実施する森林管理や森林資源の利用の取組等に対し、更なる支援を行うこと。
- 十四 地球温暖化防止のための森林吸収源対策に係る地方財源の確保のため創設するとされている森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）については、その趣旨に沿って、これまでの森林施策では対応できなかった森林整備等に資するものとする。

右決議する。

森林経営管理法案に対する附帯決議（参議院）

我が国の林業は、木材価格の低迷、森林所有者の世代交代等により、森林所有者の経営意欲の低下や所有者不明森林が増加するなど、依然として厳しい状況にある。このような中、持続可能な森林経営に向けて、森林の管理の適正化及び林業経営の効率化の一体的な促進を図ることは、森林の有する多面的機能の発揮及び林業・山村の振興の観点から極めて重要である。また、森林吸収源対策に係る地方財源確保のため、平成31年度税制改正において創設するとされている森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）については、創設の趣旨に照らし、その用途を適正かつ明確にする必要がある。

よって政府は、本法の施行に当たり、次の事項の実現に万全を期すべきである。

- 一 本法を市町村が運用するに当たって、「森林の多面的機能の発揮」「公益的機能の発揮」「人工林から自然林への誘導」「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。
- 二 経営管理権及び経営管理実施権の設定等を内容とする新たな森林管理システムが現場

に浸透し、林業の効率化及び森林管理の適正化の一体的な促進が円滑に進むよう、都道府県及び市町村と協力して、不在村森林所有者を含む森林所有者、森林組合、民間事業者など、地域の森林・林業関係者に本法の仕組みの周知を徹底すること。また、経営管理実施権の設定に当たっては、超長期的な多間伐施業を排除することなく、市町村が地域の実情に応じた運用ができるものとする。

三 市町村が区域内の森林の経営管理を行うに当たっては、その推進の在り方について広く地域住民の意見が反映されるよう助言等の支援を行うこと。

四 経営管理実施権を設定した林業経営者に対して、市町村が指導監督体制の確立に努めるよう助言等の支援を行うこと。さらに、国は、民間事業者の健全な育成を図るため、森林に関する高度の知識、技術、経営に関する研修計画を企画し、実施すること。経営管理実施権の設定に当たっては、生産性（生産量）の基準だけでなく、作業の質、持続性、定着性、地域経済への貢献、労働安全などの評価基準も重視すること。

五 森林の育成には、林業労働力の確保・育成は不可欠であり、小規模事業者の経営者や従業員を含む林業就業者の所得の向上、労働安全対策をはじめとする就業条件改善に向けた対策の強化を図ること。

六 所有者不明森林の発生を防ぐため、相続等による権利取得に際しての森林法第10条の7の2の届出義務の周知を図るとともに、相続登記等の重要性について啓発を図ること。また、所有者不明森林に係る問題の抜本的解決に向けて、登記制度及び土地所有の在り方、行政機関相互での土地所有者に関する情報の共有の仕組み等について早期に検討を進め、必要な措置を講じること。

七 経営管理権集積計画の策定に当たり、まず前提となる森林法の趣旨にのっとり、林地台帳の整備、森林境界の明確化等に必要な取組に対する支援を一層強化すること。

八 市町村が、市町村森林整備計画と調和が保たれた経営管理権集積計画の作成等の新たな業務を円滑に実施することができるよう、フォレスター等の市町村の林業部門担当職員の確保・育成を図る仕組みを確立するとともに、林業技術者等の活用の充実、必要な支援及び体制整備を図ること。

九 市町村が、「確知所有者不同意森林」制度を運用するに当たって、森林所有者の意向等を的確に把握し、同意を取り付けるため十分な努力を行うよう助言等の支援を行うこと。

十 「災害等防止措置命令」制度の運用に資するよう、国は、災害等の防止と森林管理の関係についての科学的知見の蓄積に努めること。

十一 路網は、木材を安定的に供給し、森林の有する多面的機能を持続的に発揮していくために必要な造林、保育、間伐等の施業を効率的に行うために不可欠な生産基盤であることから、路網整備に対する支援を一層強化すること。なお、路網整備の方法によっては土砂災害を誘発する場合もあることから、特段の配慮をすること。

十二 森林資源の循環利用を図るため、新たな木材需要を創出するとともに、これらの需要に対応した川上から川下までの安定的、効率的な供給体制を構築すること。また、適正な森林管理の推進に向けて、その大きな支障の一つである鳥獣被害に係る対策を含め、主伐後の植栽による再造林、保育を確実に実施する民間事業者が選定されるよう支援するとともに、森林法による伐採後の造林命令など他の制度との連携・強化を図ること。

十三 自伐林家や所有者から長期的に施業を任されている自伐型林業者等は、地域林業の活性化や山村振興を図る上で極めて重要な主体の一つであることから、自伐林家等が実施する森林管理や森林資源の利用の取組等に対し、更なる支援を行うこと。

十四 地球温暖化防止のための森林吸収源対策に係る地方財源の確保のため創設するとされている森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）については、その趣旨に沿って、これまでの森林施策では対応できなかった森林整備等に資するものとし、その用途の公益性を担保し、国民の理解が得られるものとする。

右決議する。

両院ともほぼ同趣旨の内容であるが、参議院のものには、若干の文言が付記されている。最も議論されるべきと思われるのは、市町村を中心とした地方自治体がこれらの事業を実施するための財源についてであると思われる。これは、ここでは切り離して論じることとなっている国税の森林環境税を原資とした森林環境譲与税によるものであるとされている。附帯決議にも森林環境税に関しては言及されていることが確認できる。これらに関する議論も国会ではなされているが、ここでは取り上げず、極めて重要と思われるものに関してのみ次節で若干言及する。

3. 地方自治体等への影響等（小括にかえて）

第1節でみたとおり、本法律により、市町村は第3条第2項により責務、経営管理権集

積計画の作成やそのために必要な経営管理意向調査、不明森林共有者・不明森林所有者の探索、確知所有者不同意森林について当該確知森林所有者に対する勧告等を実施、さらには、市町村森林経営管理事業を実施するが、その際には、経営管理実施権配分計画を定めることとなる。

都道府県については、各種の裁定、「意欲と能力のある林業経営者」の募集等、市町村や林業経営者に対する指導・助言等を行うほか、市町村の事務の全部又は一部を当該市町村の名において管理し、及び実行すること（森林経営管理事務の代替執行）ができるようになる。

これらから、本法律が、森林を有する都道府県・市町村にとって影響の大きい法律であることはいうまでもない。

施行までの期間において地方自治体（特に市町村）の準備が急がれるが、法律の規定の多くは詳細が農林水産省令に委ねられており、その省令の姿は現時点で判然としていない。

また、本法律は、森林環境税、同譲与税とは切り離して扱うこととしてきたが、本法律とは別に取り扱われることになるであろうこれらの税制と本法律との関係において重要と思われる部分を抜粋しておきたい。

石川香織氏（立憲民主党）（2018年4月10日 衆議院農林水産委員会第8号）

「使途としては、具体的に、今回の新たな森林管理システムに要する費用でありましたり、森林整備、担い手確保など、いろいろなものが考えられるかと思います。ただ、何に使うかは市町村に一定の裁量がございます。その使途については、これからの議論にもよるとは思いますけれども、安易な目的税ではないというところの意義をしっかりと示していくのが、現場の混乱、特に自治体でありますけれども、混乱を避けるために必要だと思いません。」

沖修司氏

「森林環境税、まだ仮称でございますけれども、これは、パリ協定のもとでの我が国の温室効果ガスの排出削減目標の達成や、災害防止などを図るため、森林経営管理法により新たに市町村が行うこととなる森林の公的な管理を始めとする森林整備等の財源として創設されるものでございます。」

この答弁に、本法律の矛盾が凝縮されているように思われる。

本法律における森林経営管理制度は、「林業の成長産業化と森林資源の適正な管理の両立を図る」ものとしてウェブサイトをはじめとする政府資料には紹介されている。一方、森林環境税は、パリ協定のもとでの吸収源対策に端を発するものである。この「成長産業

化」と「吸収源対策」を結びつけるものとして「森林資源の適正な管理」が用いられているように思われる。

本法律第33条の市町村森林経営管理事業では、「複層林化その他の方法」により経営管理を行う旨を規定している（第2項）が、複層林化について、「公益的機能を持続的に発揮し、将来の森林管理コストの低減にも寄与」するものとして評価されている⁽⁷⁾。吸収源対策に資することは公益的機能の発揮ではあるため、まったく無関係とまでは断定できないものの、吸収源対策が後景に退いたとの評価は免れないと思われる。

少なくとも、森林環境譲与税の制度設計、特に、配分基準をみる限り、本法律に基づく事業に各自治体が用いるべき財源とは大きな過不足を生じると思われることから、これに要する財源の措置は、吸収源対策のための森林環境税とは切り離して実施される必要があると思われる。

そうでなければ、参議院の附帯決議に書き加えられた「その用途の公益性を担保し、国民の理解が得られるものとする事」は非常に困難ではないかと思われる。

（そのだ しげき 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

(7) 経済財政諮問会議 国と地方のシステムワーキング・グループ第2回会議(2017年3月6日) 資料2-2-2参照。