

日本学術会議公開シンポジウム

「気候変動時代における市町村による新たな森林管理とゾーニング」 2022年11月20日

# 市町村による 新たな森林管理の時代を迎えて

土屋俊幸

(一財)林業経済研究所／(公財)日本自然保護協会

東京農工大学名誉教授

# 簡単な自己紹介

- 所属：2019年度まで、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 →東京農工大学 名誉教授
- 現在は、（一財）林業経済研究所 所長、（公財）日本自然保護協会 専務理事など。
- 専門：林政学 （主な活動学会は「林業経済学会」）
- 研究分野：自然資源管理、保護地域管理、観光レクリエーションなど。
- 最近の研究テーマ：国立公園等の保護地域における住民参加による協働型管理
  - 主な現場：屋久島世界自然遺産地域、妙高戸隠連山国立公園、赤谷の森（赤谷プロジェクト）・みなかみユネスコエコパーク、やんばる国立公園、中部山岳国立公園南部地域（上高地）など。

# 簡単な自己紹介

## □社会貢献活動（森林関係）

➡あまり役に立たない「御用学者」

□水源環境保全・再生かながわ県民会議 座長

□東京都森林審議会 会長

□農林水産省（林野庁）林政審議会 会長 2019年～

□ 2015-2018年 林政審 施策部会長

□ →2017年 総務省 地方財政審議会

森林吸収源対策税制検討会 委員

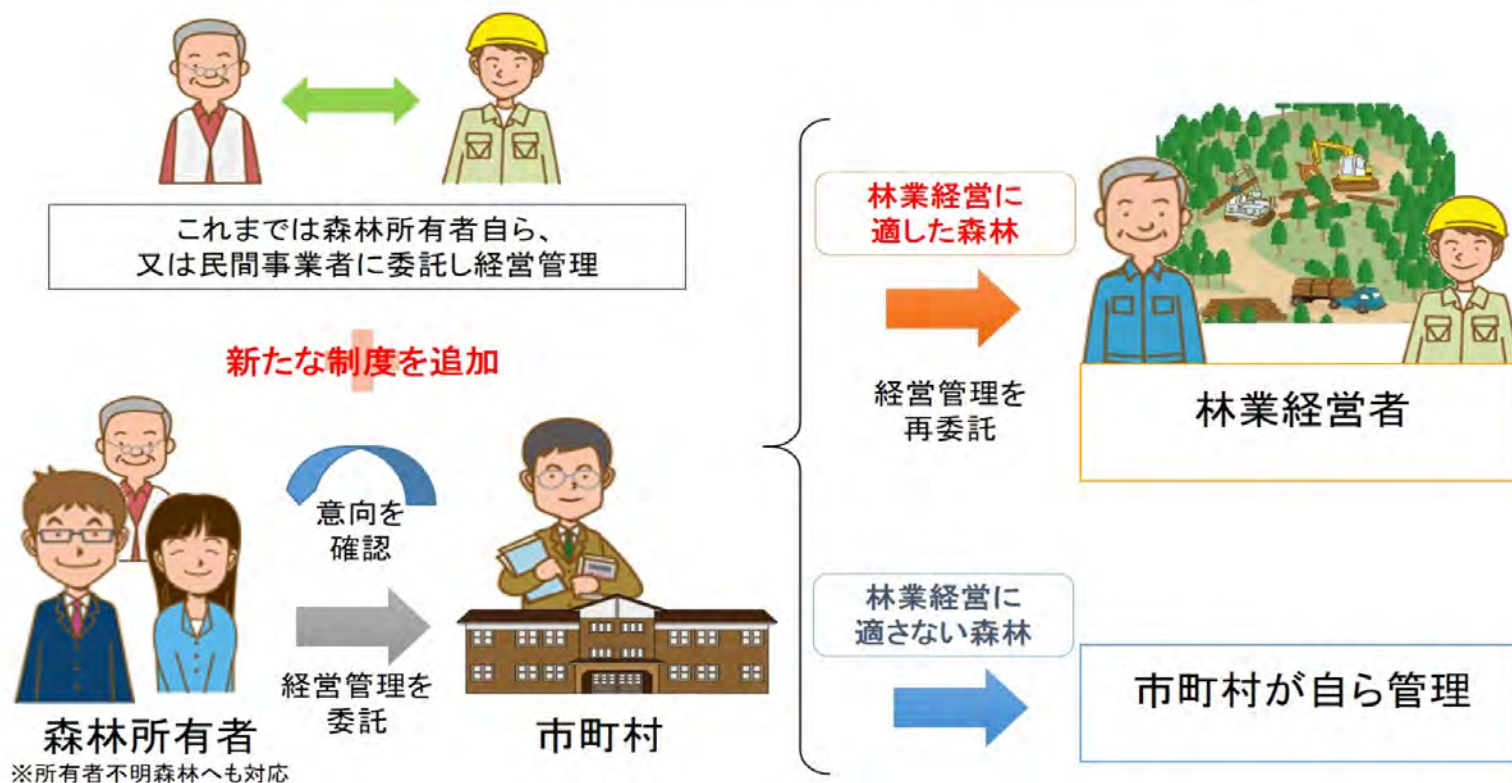
# 目次

- 1. 森林経営管理法、森林環境税・森林環境譲与税の成立過程と議論
- 2. 森林経営管理法、森林環境譲与税の実施状況と議論
- 3. 市町村と森林・林業行政
  - 関係の推移と今回の「改革」の位置づけ
- 4. 国土管理専門委員会での議論
- 5. 市町村による「新たな森林管理の時代」へ向けて

# 0. 森林経営管理法、森林環境税・森林環境譲与税の概要

## 森林経営管理制度（森林経営管理法）

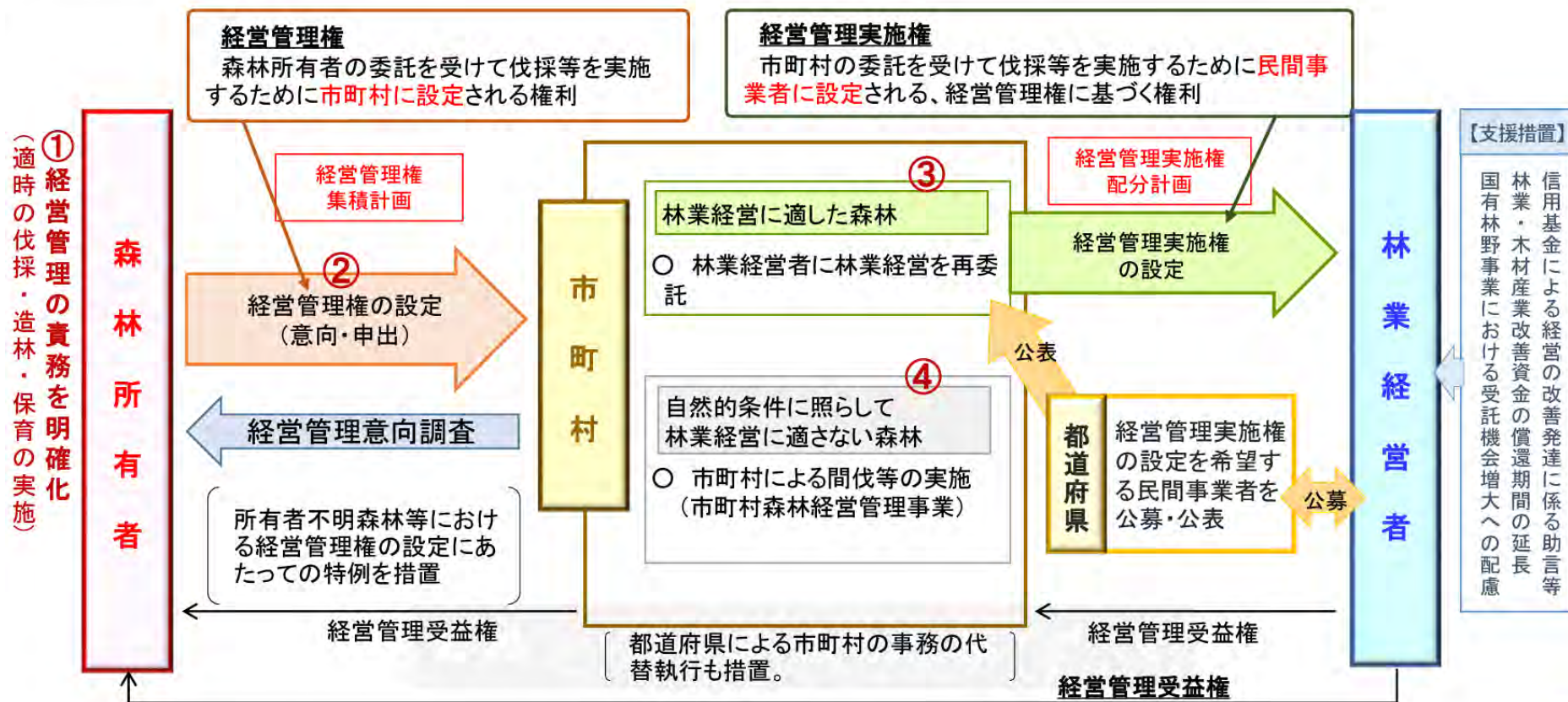
経営管理が行われていない森林について  
市町村が仲介役となり森林所有者と担い手を繋ぐ仕組みを構築





# 森林経営管理法（森林経営管理制度）について

- ① 森林所有者に適切な森林の経営管理を促すため責務を明確化
- ② 森林所有者自らが森林の経営管理を実行できない場合に、市町村が森林の経営管理の委託を受け
- ③ 林業経営に適した森林は、林業経営者に再委託
- ④ 再委託できない森林及び再委託に至るまでの間の森林においては、市町村が管理を実施



# 森林環境税及び森林環境譲与税の仕組み

令和6年度から施行

国

令和元年度から施行

交付税及び譲与税 配付金 特別会計

都道府県

市町村

国 税	森林環境税	1,000円/年 (賦課徴収は市町村が行う)
個人 住民 税 均等 割	道府県民税	1,000円/年
	市町村民税	3,000円/年

注：一部の団体においては超過課税が実施されている。

賦課決定

納税義務者

約6,200万人

森林環境譲与税

私有林人工林面積(林野率により補正)、林業就業者数、人口により按分

都道府県

●市町村の支援等

インターネットの利用等  
により使途を公表

市町村

- 間伐(境界画定、路網の整備等を含む)
- 人材育成・担い手確保
- 木材利用促進、普及啓発等

インターネットの利用等  
により使途を公表

公益的機能の発揮

地球温暖化  
防止機能

災害防止・  
国土保全機能

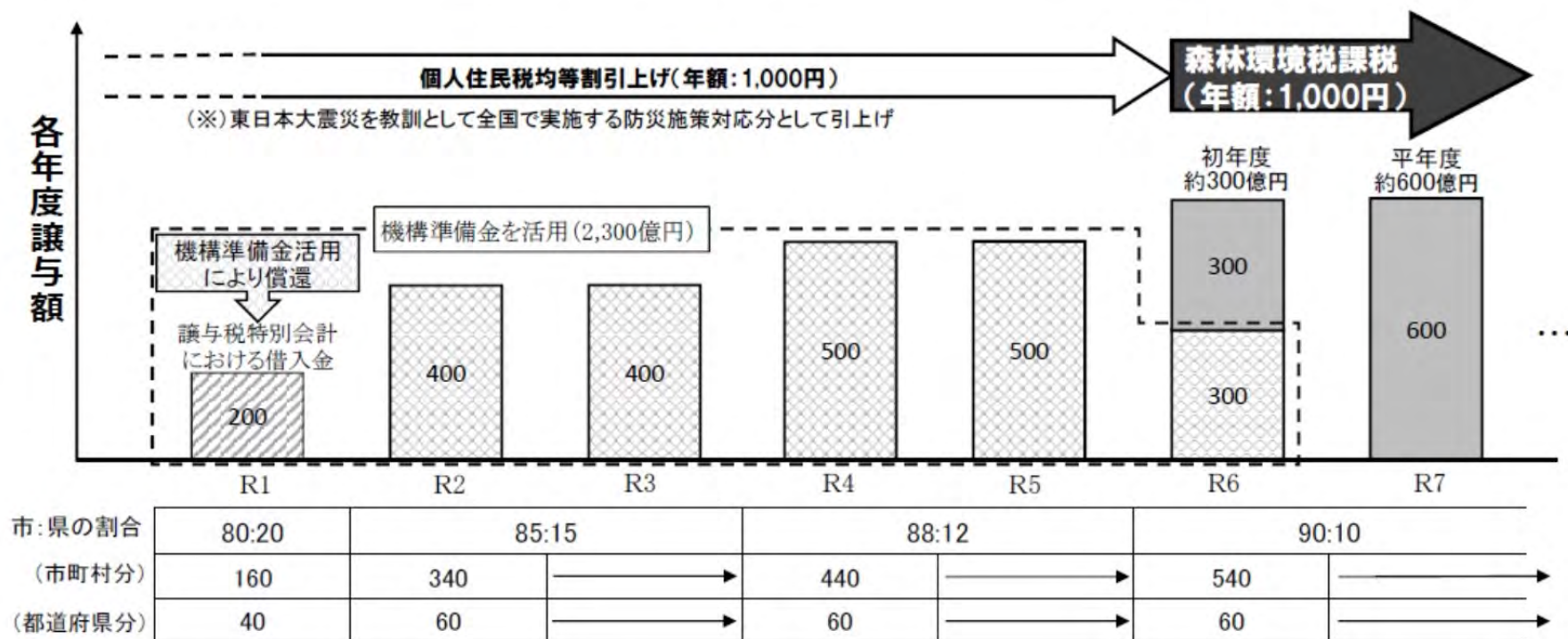
水源涵養機能

等



# 森林環境譲与税の譲与額と市町村及び都道府県に対する譲与割合及び譲与基準

- 市町村の体制整備の進捗に伴い、徐々に増加するように譲与額を設定。
- 令和6年度までの間は、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金を活用。
- 森林整備を実施する市町村の支援等を行う役割に鑑み、都道府県に対して総額の1割を譲与。  
(制度創設当初は、市町村の支援等を行う都道府県の役割が大きいと想定されることから、譲与割合を2割とし、段階的に1割に移行。)



## 【譲与基準】

市町村分	50%	私有林人工林面積	(※以下のとおり林野率による補正)
	20%	林業就業者数	
	30%	人口	
都道府県分	市町村と同じ基準		

林野率	
85%以上の市町村	
75%以上85%未満の市町村	

林野率	補正の方法
85%以上の市町村	1.5倍に割増し
75%以上85%未満の市町村	1.3倍に割増し



# 目次

- 1. 森林経営管理法、森林環境税・森林環境譲与税の成立過程と議論
- 2. 森林経営管理法、森林環境譲与税の実施状況と議論
- 3. 市町村と森林・林業行政
  - 関係の推移と今回の「改革」の位置づけ
- 4. 国土管理専門委員会での議論
- 5. 市町村による「新たな森林管理の時代」へ向けて

# 1. 森林経営管理法、森林環境税・森林環境譲与税の成立過程と議論

## ■ 1) 森林環境税・森林環境譲与税の成立過程での議論

- 税の目的は、地球温暖化防止、災害防止・国土保全などの森林の持つ公益的機能を十全に発揮させるため、
- 経済ベースでは森林の整備が困難な、条件不利な森林（人工林）について、整備を進めるために必要な経費を賄うこと。
  - ←経済ベースで経営が可能な森林は対象としない。
- 既存の37府県・1市の超過課税（森林環境税）の経験（2003年度～）を活かすことの重要性。
  - 透明性、順応性
  - ➡使途の公表（インターネット）
    - （5年後の見直し）←法律には明記されていない

# 水源税、森林環境税構想の推移

年度	農林水産省 税制改正要望等
H16	<div>【平成17年度要望】 環境税(地球温暖化対策税)</div> <p>平成17年2月 京都議定書発効</p>
~	
H18	<p>全国森林環境税創設促進連盟結成 全国森林環境税創設促進議員連盟結成</p>
~	
H24	<div>平成24年10月1日~ 地球温暖化対策税導入 (石油石炭税の税率の特例)</div> <div>森林吸収源対策は 使途に含まれず</div>
H25	<div>【平成26年度要望】 森林環境税</div>
H26	
H27	<p>11月30日~12月11日 COP21(パリ) パリ協定の採択</p>
H28	<p>11月4日 パリ協定発効</p>
H29	
H30	<p>H31.3 森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律 成立</p>

◎1984-85年 林野庁、水源税創設運動／1985年 建設省・林野庁、森林・河川緊急整備税創設運動／1991年 和歌山県本宮町、森林交付税創設運動開始（森林交付税創設促進連盟）／2003年、森林環境水源税創設運動（2006年から森林環境税）

□2003年 高知県、森林環境税創設

■ H24(2012)年度与党税制改正大綱：森林吸収源対策について総合的な検討



■ H29(2017)年度与党税制改正大綱：市町村が実施する森林整備の財源に充てるため、森林環境税（仮称）の創設の具体的な検討を行い、H30年度財政改正で結論を得る。

# 1) 森林環境税・森林環境譲与税の成立過程 での議論

## ■ 税の創設の制約条件

- ① 府県の森林環境税とのバッティングはなるべく避ける。
- ② 市町村への過重な負担を避ける。  
← 市町村が担い手であることは前提。

## ■ 税収の使途

- 税の目的に沿った使途に限定すべき。



- 市町村の実施力を考慮して、使い勝手の良い使途へ。



- 都道府県にも配分して、市町村を支援させる。
- 使途をなるべく広げる。



# 1. 森林経営管理法、森林環境税・森林環境譲与税の成立過程と議論

## ■ 2) 森林経営管理法への政策の流れ

- 2009年12月 「森林・林業再生プラン」

- 2010年 「新成長戦略」

- 「「森林・林業再生プラン」に基づく林業の成長産業化」

- 2016年6月 「日本再興戦略2016」

- 「林業の成長産業化」が位置付けられた。

- 2016年 森林・林業基本計画

- 「林業の成長産業化の早期実現を図る」

## 2) 森林経営管理法への政策の流れ

- 2017年 未来投資戦略 2017（未来投資会議）
  - III 地域経済好循環システムの構築＞2.攻めの農林水産業＞【林業・水産業の成長産業化】
- 2018年 未来投資戦略 2018
  - 未来投資会議での議題：地域における生産性革命（林業の成長産業化）
    - 「林業改革」の中で、「**新たな森林管理システム**」「**森林環境税・森林環境譲与税（仮称）**」に言及。

# 1. 森林経営管理法、森林環境税・森林環境譲与税の成立過程と議論

## ■ 3) 新たな制度で配慮すべきこと

### ■ 森林環境税・森林環境譲与税の成り立ちから

#### ■ 透明性

##### ■ ←府県の「森林環境税」の経験

##### ■ 全国民から一律に徴収することの重み。

#### ■ 正当性

##### ■ ←復興税の後継であることの意味。

##### ■ 震災復興と同等の正当性が求められる。

##### ■ =地球温暖化対策の一環である「森林吸収源対策」としての、条件不利な人工林の整備。

### 3) 新たな「森林経営管理制度」で配慮すべきこと

- 森林経営管理法の性格から

- 不完全性

- 全過程を実施する（できる）ケースの少なさ。

- 不確実性

- これまでの実績等から成果を予測することが困難。

- 地域性

- 地域の森林、林業の状況によって実施内容に大きな相違。

- 森林環境譲与税の使途も同様。



### 3) 新たな「森林経営管理制度」で配慮すべきこと

#### ■ 森林経営管理法の問題点

- 管理が行き届かない人工林の経営管理を森林所有者が市町村に委託することを促す必要性。



- 初めて森林所有者の経営管理の「責務」を法的に明確化したこと。
- 共有者不明森林・所有者不明森林に係る特例措置によって「同意みなし」を認めたこと。

- 森林所有のあり方に関わる重要な変更。

# 目次

- 1. 森林経営管理法、森林環境税・森林環境譲与税の成立過程と議論
- 2. 森林経営管理法、森林環境譲与税の実施状況と議論
- 3. 市町村と森林・林業行政
  - 関係の推移と今回の「改革」の位置づけ
- 4. 国土管理専門委員会での議論
- 5. 市町村による「新たな森林管理の時代」へ向けて

## 2. 森林経営管理法、森林環境譲与税の実施状況と議論

- 実施状況は、林野庁HPから取得。森林利用課森林集積推進室発行の森林経営管理制度・森林環境譲与税ニュース「シューセキ！」等を参照。

### ■ 森林経営管理制度

- 森林所有者等への意向調査など、私有林人工林の9割で取り組みは始まっている。ただし、最終的な林業経営体による事業は累計で122ha。
- 回答率5割、うち4割が市町村への委託を希望（面積ベース）。
- 市町村の経営管理権集積計画策定、市町村森林経営管理事業実施はまだ限られる。
  - 2021年度末：集積計画累計1万ha弱←全国私有林人工林657万ha
- 経営管理実施権配分計画は僅少（2021年度末：累計約1千ha）
- 都道府県による支援も、多様な手法による取組が整いつつあり、また都道府県の支援などにより、複数の市町村の共同の取組も。

## 2. 森林経営管理法、森林環境譲与税の実施状況と議論

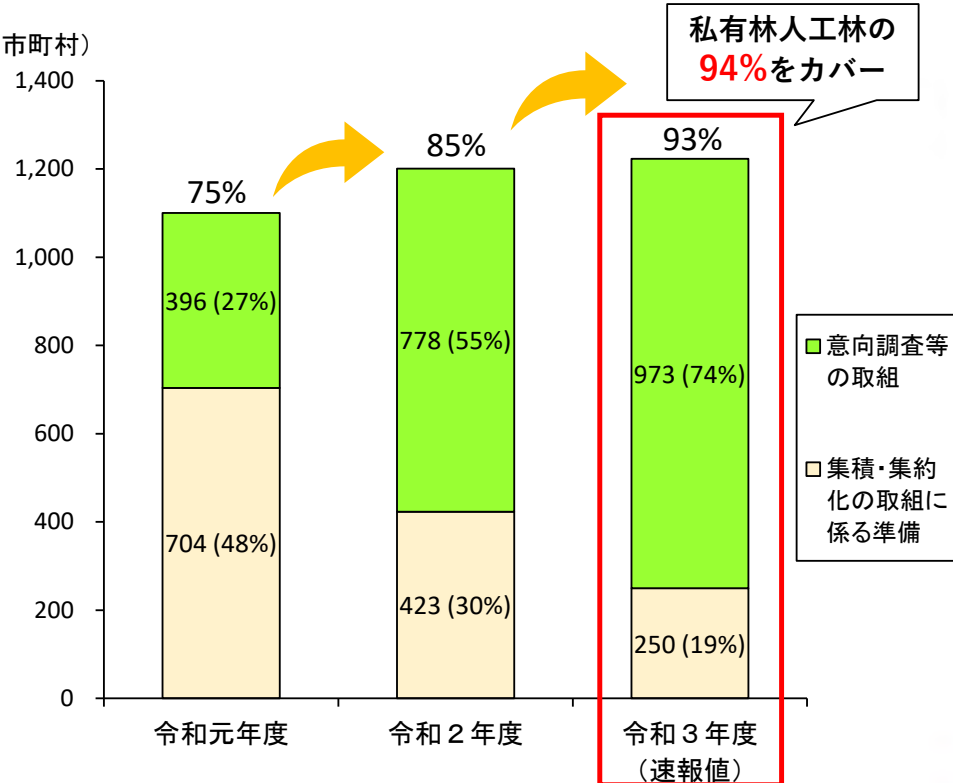
### ■ 森林環境譲与税

- 3年目を終わり、ほとんどの市町村が何らかの取り組みを開始。
  - 特に市有林人工林が多い市町村は。
    - ←基金として積み立てることに、マスメディア等から批判。
  - 都市部を中心に多様な取り組み。
- 配分割合として人口割が3割であること。←批判多し。
  - 森林整備が必要な山村部への配分が少なくなる等の問題。
  - 一方で、全市町村が、森林・木材について、考えざるを得なくなり、何らかの施策を実施しなければならなくなったことの意義は大きい。
    - 都市と山村の協働の可能性等も。



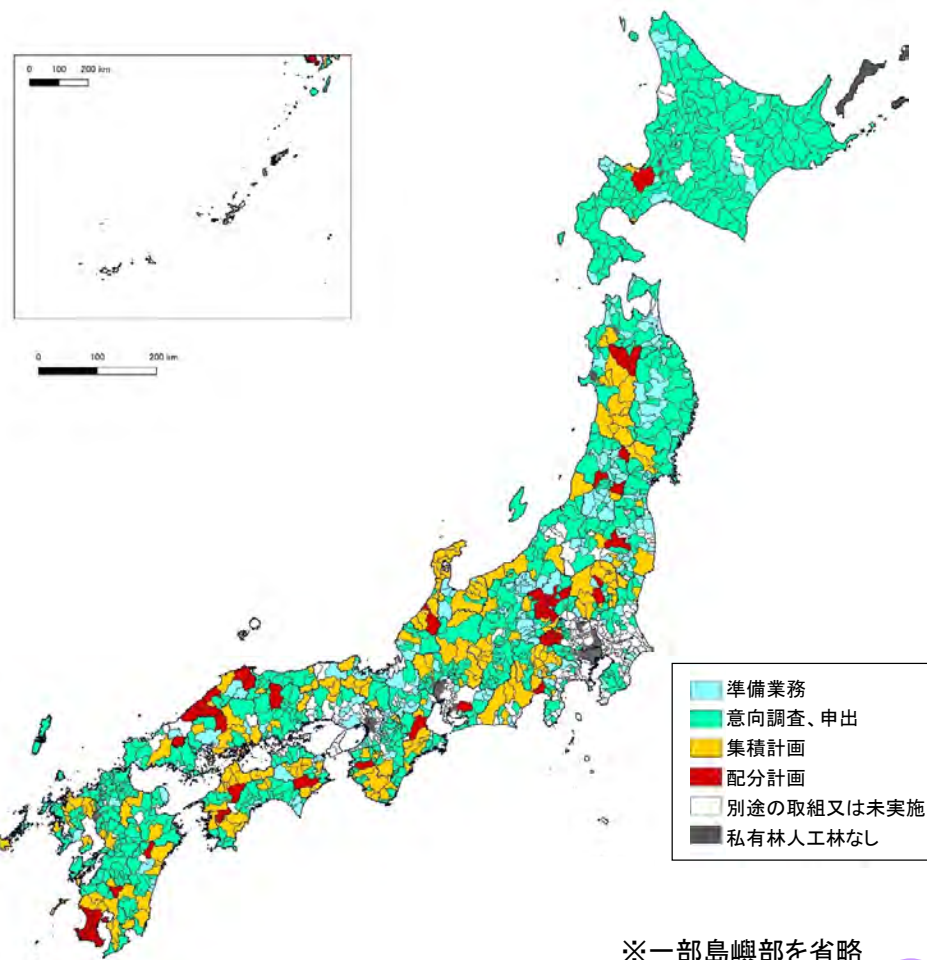
# 森林経営管理制度の取組状況①【全体状況】

- 令和3年度末までに、私有林人工林があり、制度の活用が必要な市町村の約9割で、意向調査の準備を含む森林経営管理制度に係る取組を実施。これらの市町村で、全国の私有林人工林面積の94%をカバー。
- 制度の活用が必要な市町村の約7割で、森林経営管理制度に基づく意向調査を実施。



- 注: 1) ( )内は私有林人工林があり、制度の活用が必要な市町村数(R1:1,470、R2:1,408、R3:1,312)に対する割合。  
 2) 「私有林人工林があり、制度の活用が必要な市町村」とは、私有林人工林がある市町村から、私有林人工林が極めて少ない等整備・活用の必要性が低い市町村、既存の仕組みで経営管理を進める市町村、既にほとんどの人工林で経営管理が行われている市町村を除いたもの。  
 3) 「意向調査等を実施」には、意向調査の実施、申出受理、経営管理権集積計画・経営管理実施権配分計画の策定を含む。  
 4) 「集積・集約化の取組に係る準備」には、森林資源情報や所有者情報の整理・分析・精緻化を含む。  
 5) 表記している令和3年度実績については速報値。

森林の経営管理の集積・集約化に係る取組状況 (市町村数)

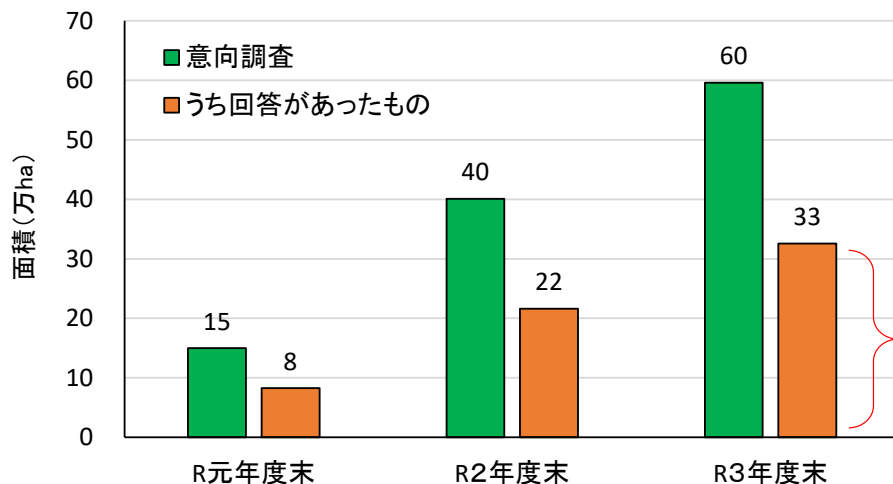


森林の経営管理の集積・集約化に係る取組状況 (全国図)

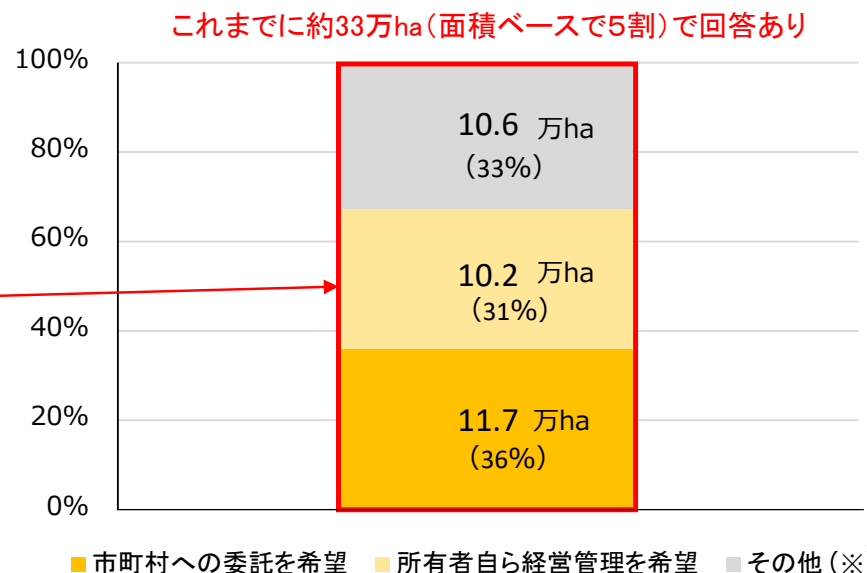
## 森林経営管理制度の取組状況②【意向調査等の結果】

- 令和3年度における意向調査の実施面積は約19万ha。制度開始から3年間で約60万haを実施。
- 全国の回答率は約5割（面積ベース）。回答のうち、「市町村への委託希望」は約4割（面積ベース）。
- 令和3年度末までに、意向調査の対象でない森林所有者から、3,333haの森林について、集積計画作成の申出あり。

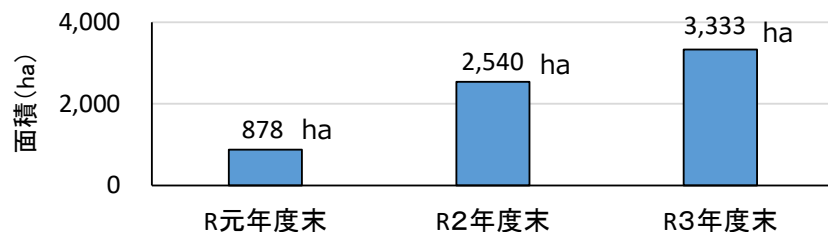
### ■ 意向調査の実施面積と回答面積（累計）



### ■ 回答があった面積の内訳（累計）



### ■ 申出のあった面積（累計）



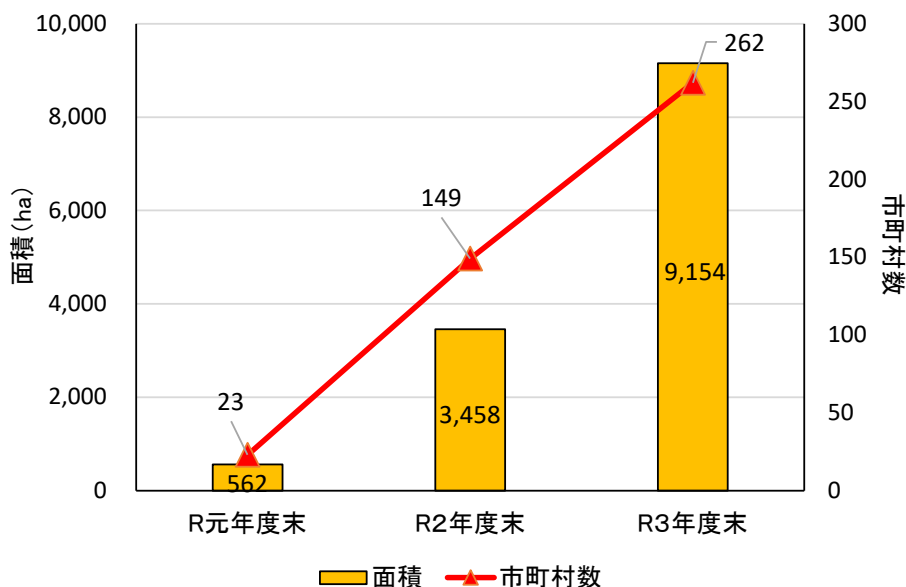
※既に他者に委託済み、自分で委託先を探す等

# 森林経営管理制度の取組状況③【経営管理権集積計画等】

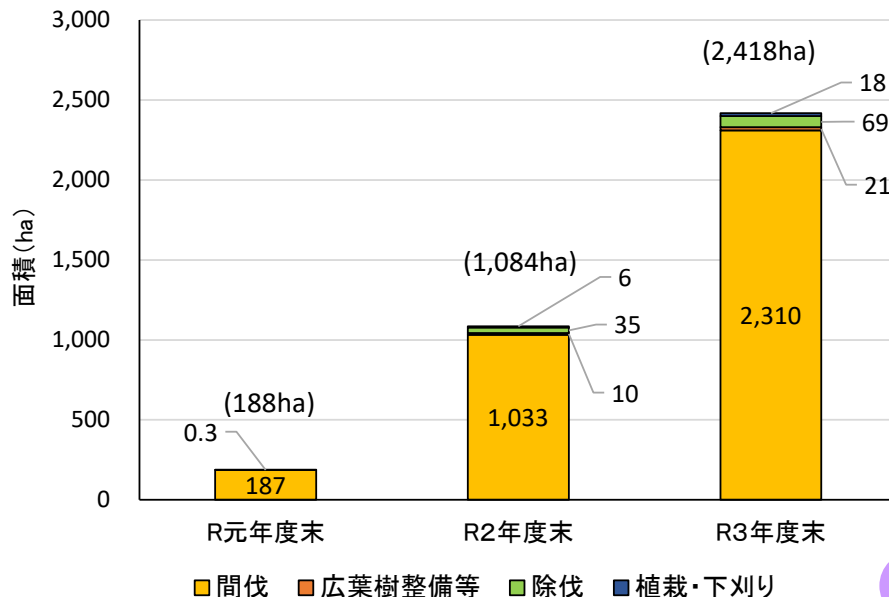
- 経営管理権集積計画については、令和3年度末までの累計で、38道府県262市町村が、9,154haで策定。前年度末から、約3倍に増加。
- 令和3年度末までに、経営管理権集積計画を策定した市町村の約6割(158市町村)で、森林整備(市町村森林経営管理事業)を2,418ha実施。森林整備の内容は間伐が中心。

	令和元年度末		令和2年度末（累計）		令和3年度末（累計）		（参考）令和3年度分	
項目	市町村数	面積（ha）	市町村数	面積（ha）	市町村数	面積（ha）	市町村数	面積（ha）
集積計画の策定	23	562	149	3,458	262	9,154	210	5,697
市町村森林経営管理事業	11	188	77	1,084	158	2,418	140	1,333

## ■ 集積計画の策定状況（累計）



## ■ 市町村森林経営管理事業の実施状況（累計）

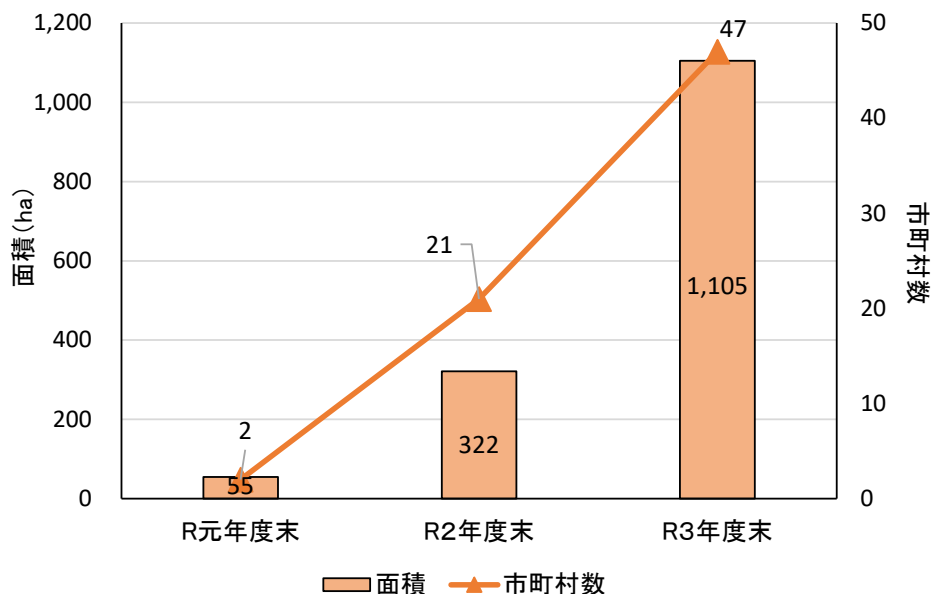


# 森林経営管理制度の取組状況④【経営管理実施権配分計画等】

- 経営管理実施権配分計画については、令和3年度末までの累計で、19道県47市町村が、1,105haで策定。前年度末から、約3倍に増加。
- 令和3年度末までに、経営管理実施権配分計画を策定した市町村の約3割(14市町)で、林業経営者による森林整備を122ha実施。林業経営者による主伐・再造林は8市町で実施(予定)。

	令和元年度末		令和2年度末(累計)		令和3年度末(累計)		(参考) 令和3年度分	
項目	市町村数	面積(ha)	市町村数	面積(ha)	市町村数	面積(ha)	市町村数	面積(ha)
配分計画の策定	2	55	21	322	47	1,105	33	783
林業経営者による事業	0	0	5	48	14	122	13	74

## ■ 配分計画の策定状況(累計)



## ■ 林業経営者による森林整備の実施状況(累計)

都道府県	市町村	間伐(ha)	主伐(ha)	植栽等(ha)	計
秋田県	大館市		1	1	2
山形県	最上町	13			13
栃木県	矢板市		1	1	2
埼玉県	長瀬町	5			5
石川県	白山市	19			19
静岡県	富士市	49			49
愛知県	岡崎市	7		0.2	7.2
島根県	松江市		0.3	0.3	0.6
島根県	浜田市		5		5
島根県	安来市		3		3
島根県	邑南町		1	1	2
愛媛県	久万高原町	0.4			0.4
宮崎県	えびの市	6	2		8
宮崎県	日之影町		3	3	6
計		99	16	7	122



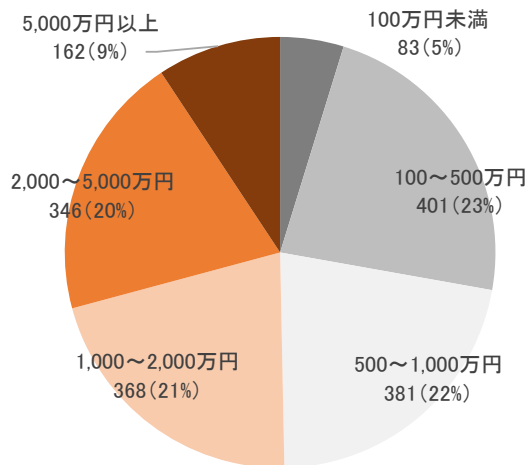
# 森林環境譲与税の譲与額の状況(市町村分)

○令和3年度の森林環境譲与税の譲与額の金額規模の状況は、以下のとおりです。

- ・市町村全体では、平均値が1,953万円（2,000万円以上が3割、500～2,000万円が4割、500万円未満が3割）。
- ・私有林人工林1千ha以上の市町村では、平均値が2,842万円（2,000万円以上が5割）。
- ・私有林人工林1千ha未満の市町村では、平均値が816万円（500万円未満の市町村が6割）。

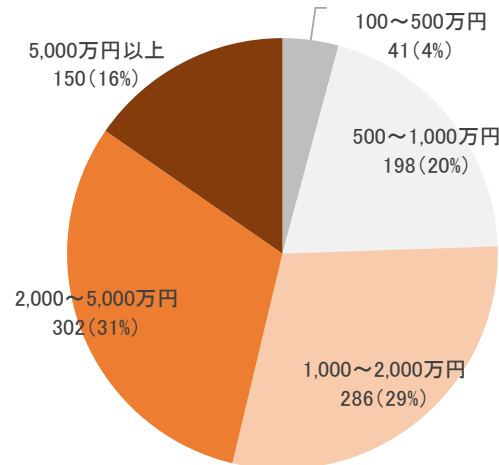
全 体  
(1,741市町村)

〔平均値:1,953万円〕



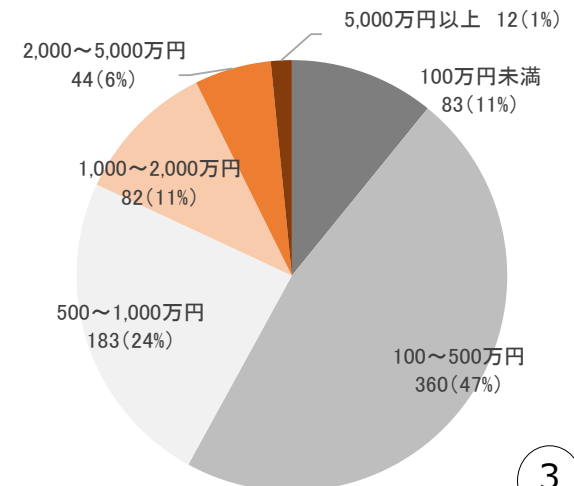
私有林人工林1,000ha以上  
(977市町村)

〔平均値:2,842万円〕



私有林人工林1,000ha未満  
(764市町村)

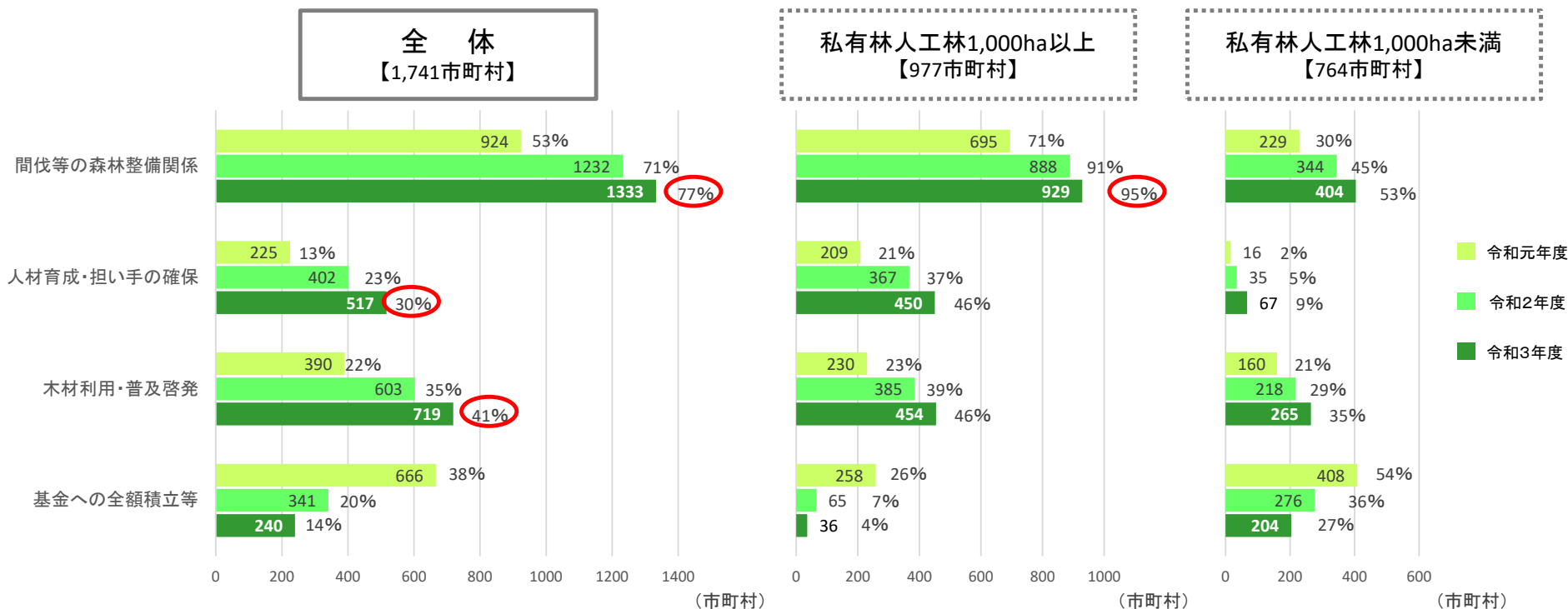
〔平均値:816万円〕



# 森林環境譲与税の市町村における取組状況 ①取組市町村数

- ・令和3年度に間伐等の森林整備関係に取り組んだ市町村の割合は77%、人材育成は30%、木材利用・普及啓発は41%となりました。森林整備関係の取組を中心として、取組市町村数は増加しています。
- ・特に、私有林人工林1千ha以上の市町村では、森林整備関係へ取り組む割合は95%と高くなっています。
- ・基金への全額積立の市町村は減少しており、全体で14%となっています。

## ■ 森林環境譲与税の取組市町村数(令和元年度～3年度)



※ 総務省・林野庁調べ、1,741市町村から回答。項目は複数選択可。

※ グラフ内の実数は市町村数。割合は、上枠の【 】内の市町村数に対するものを表示。

※ 私有林人工林面積による市町村の区分は、令和元年度及び2年度は「森林資源現況調査(平成29年3月31日現在)」、令和3年度は「農林業センサス2020」の数値に基づくものであり、私有林人工林1,000ha以上及び未満のグラフ中の割合は、令和元年度及び2年度分については、それぞれ981市町村、760市町村を母数として算出。

## 森林環境譲与税の市町村における取組状況 ②活用額

- ・市町村における森林環境譲与税の活用額は毎年増加しており、令和３年度には約217億円となりました。
- ・用途の区分別に見ると、間伐等の森林整備関係に最も多く活用されており、次に木材利用・普及啓発に活用されています。

### ■ 森林環境譲与税の市町村における活用額（令和元年度～３年度）

	令和元年度	令和２年度	令和３年度
活用額	65億円	163億円	217億円
うち 間伐等の森林整備関係	43億円	107億円	146億円
うち 人材の育成・担い手の確保	５億円	12億円	17億円
うち 木材利用・普及啓発	17億円	44億円	54億円

## 森林環境譲与税の市町村における取組状況 ③主な取組実績

- ・ 森林環境譲与税による市町村の主な取組実績は、ほとんどの項目で毎年増加しています。
- ・ 例えば、令和3年度の森林整備面積は、令和元年度の約5倍となるなど、着実に取組は進展しています。

### ■ 森林環境譲与税の市町村における主な取組実績(令和元年度～3年度)

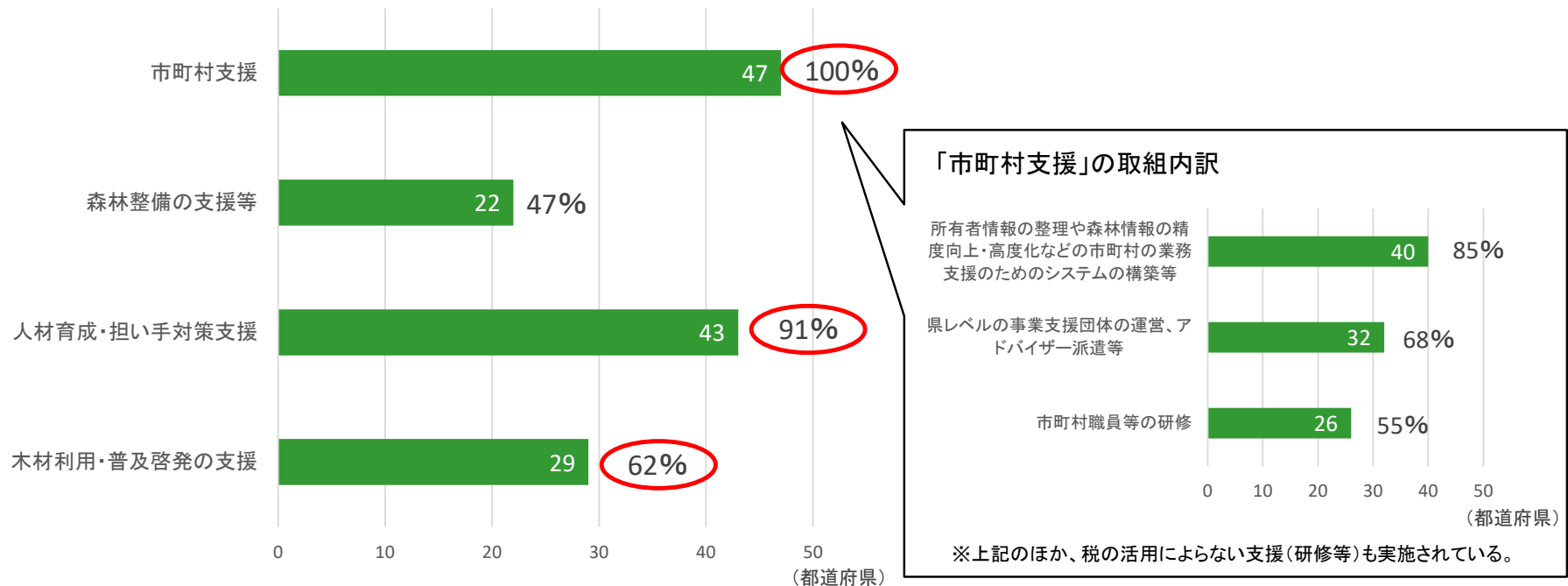
区分	主な取組実績	令和元年度	令和2年度	令和3年度
間伐等の森林整備関係	意向調査実施面積	約12.5万ha	約21.6万ha	約18.0万ha
	森林整備面積 (うち間伐面積)	約5.9千ha (約3.6千ha)	約17.9千ha (約10.3千ha)	約30.8千ha (約14.2千ha)
	森林作業道の整備	約89千m	約233千m	約406千m
	林道・林業専用道の整備	約1千m	約5千m	約14千m
人材の育成・担い手の確保	研修等の参加者数	約6.5千人	約5.0千人	約6.4千人
木材利用・普及啓発	木材利用量	約5.4千m <sup>3</sup>	約13.4千m <sup>3</sup>	約22.5千m <sup>3</sup>
	イベント、講習会等	約900回	約1000回	約1800回
	参加者等	約88千人	約56千人	約125千人

※ 本実績値には、森林環境譲与税と他の財源を組み合わせで行った事業の実施分も含まれている。  
市町村によって取組の内容は様々であり、「主な取組実績」は、代表的なものを提示している。

# 森林環境譲与税の都道府県における取組状況

- ・令和3年度は、令和元年度及び2年度に引き続き、全ての都道府県が市町村支援に取り組んでいます。具体的には、市町村に提供する各種情報の精度向上・高度化、県レベルの事業支援団体の運営支援、アドバイザーの派遣、市町村職員の研修などを行うところが多いです。
- ・県レベルで林業の担い手対策（9割）や木材利用・普及啓発（6割）に取り組むところも多いです。

## ■ 森林環境譲与税の取組都道府県数(令和3年度)



※ 林野庁及び総務省調べ、47都道府県から回答。項目は複数選択可。

※ グラフ内の実数は都道府県数、割合は、全都道府県数(47)に対するものを表示。

# 【参考】都道府県別の市町村支援の取組状況

## ■ 都道府県による令和元年度～3年度の市町村支援の取組内容（森林環境譲与税の活用によらない支援も含む）

	県レベルの 事業支援 団体の運営	新たな 担当部署等 の設置	アドバイザー 等の市町村 への派遣	市町村職員等 を対象とした 研修の実施	協議会の 開催	森林情報の 高度化など 事業支援 システムの 整備
北海道	○		○	○	○	○
青森県	○		○	○	○	
岩手県		○	○	○	○	○
宮城県	○			○	○	○
秋田県	○		○	○	○	○
山形県	○	○	○	○	○	○
福島県	○			○	○	○
茨城県	○		○	○		○
栃木県	○		○	○	○	○
群馬県		○	○	○	○	○
埼玉県			○	○		○
千葉県	○	○	○	○	○	○
東京都		○	○	○	○	○
神奈川県	○		○	○		○
新潟県		○	○	○		○
富山県		○		○		○
石川県			○	○	○	○
福井県			○	○	○	○
山梨県	○	○	○	○	○	○
長野県		○	○	○	○	○
岐阜県	○		○	○		○
静岡県		○	○	○	○	
愛知県		○		○	○	○
三重県	○		○	○	○	○

	県レベルの 事業支援 団体の運営	新たな 担当部署等 の設置	アドバイザー 等の市町村 への派遣	市町村職員等 を対象とした 研修の実施	協議会の 開催	森林情報の 高度化など 事業支援 システムの 整備
滋賀県	○		○	○	○	○
京都府	○		○	○	○	○
大阪府	○		○	○		○
兵庫県	○		○	○		○
奈良県		○		○		○
和歌山県	○			○		○
鳥取県	○		○	○	○	○
島根県	○			○	○	○
岡山県	○		○	○	○	○
広島県		○	○	○	○	○
山口県	○			○	○	○
徳島県			○	○	○	○
香川県				○		○
愛媛県	○	○	○	○	○	○
高知県		○		○	○	○
福岡県	○		○	○		○
佐賀県			○	○		○
長崎県				○		○
熊本県	○	○		○		○
大分県	○	○		○	○	○
宮崎県	○	○		○		○
鹿児島県	○	○	○	○	○	○
沖縄県			○	○		○
合計	28	19	33	47	30	45

※ 総務省・林野庁が、都道府県から令和元年度～3年度の各年度の取組状況を聞き取ったものを集計（いずれかの年度で該当していれば○を記載）。



# 目次

- 1. 森林経営管理法、森林環境税・森林環境譲与税の成立過程と議論
- 2. 森林経営管理法、森林環境譲与税の実施状況と議論
- 3. 市町村と森林・林業行政
  - 関係の推移と今回の「改革」の位置づけ
- 4. 国土管理専門委員会での議論
- 5. 市町村による「新たな森林管理の時代」へ向けて

### 3. 市町村と森林・林業

- 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、特定の市町村に限られていた。
- 特定の市町村のみが関わる。
  - 従来から、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
  - 1960年代 林業構造改善事業開始
  - 1970,80年代 「地域林業」政策
    - 市町村がコーディネータ的役割
  - 1983年 市町村森林整備計画
    - 任意。
    - 間伐対策としての意味合い。

### 3. 市町村と森林・林業

- 1995年 地方分権推進法

- 1998年 森林法改正 市町村の役割強化

- 市町村森林整備計画の義務化

- 森林施業計画の認定

- 伐採届の受理

- 1999年 地方分権一括法

- 1999年 改正合併特例法

- 合併特例債の新設などによる手厚い財政優遇措置←市町村の効率的な財政運用の要請

# 3. 市町村と森林・林業

## ■ 1999年－2010年 平成の大合併

■ 市町村数：1999年3月 3232－2010年3月 1727

### ■ 「広域」市の誕生

■ 大規模な都市＋周辺の小規模農山村

■ 農山村の市町村の広域合併

### ➡多様な対応

■ これまで森林・林業との関係が薄かった都市部の市が新たに関与。

■ 広域化で森林・林業担当者を配置する余地。

■ 合併を選択しなかった町村での「生き残り」のための施策としての森林・林業。

### ※相模原市

■ 2006年・2007年の合併で旧津久井郡全域を包含。林野率  
2005年4%（391ha）→2020年57%（18,794ha）。

■ 2011年「さがみはら森林ビジョン」策定。

■ 2021年度森林政策課新設。

# 3. 市町村と森林・林業

## ■ 2001年 森林・林業基本法

- 森林法改正で、市町村による森林のゾーニング（3区分：水土保全林、森林と人との共生林、資源循環利用林）区分。

## ■ 2011年「森林・林業再生プラン」

- 市町村森林整備計画のマスタープラン化。
  - 全国一律のゾーニングは機能せず、独自のゾーニングに。
- 森林経営計画制度創設。
  - ←市町村による認定
- 森林を新たに取得した際の届出の義務化。
  - →市町村へ
- 認定フォレスト（森林総合監理士）による市町村支援。

### 3. 市町村と森林・林業

- 今回の改革

- 財源と法的位置づけの強化

- 2018年 森林経営管理法

- 法律実施の要としての市町村

- 2019年 森林環境税・森林環境譲与税

- すべての市町村が、森林環境税の徴収に当たる。

- すべての市町村が、森林環境譲与税の交付を受ける。

### 3. 市町村と森林・林業

■ 1990年代半ばから、段階的に、かつかなりのスピードで、市町村の役割が強化されてきた。

■ 1995年



■ 2001年



■ 2011年



■ 2018年・2019年

■ このスピードに、市町村は追いつけているのか？ 追いつくべきなのか？



# 3. 市町村と森林・林業

## ■ 市町村の林務行政の現状

### ■ 担当職員数は漸減。

- 都道府県9000人弱、市町村3000人。

- 市町村の担当職員は、平均1.8人。

- 2018年の数字（森林経営管理制度は2019年）。ただし総計は2018年3073人に対して2021年は3024人でむしろ減少）

### ■ 市町村内でも大きな格差。

- 「なし」「1人」で6割。

- 10名以上も11市町村。

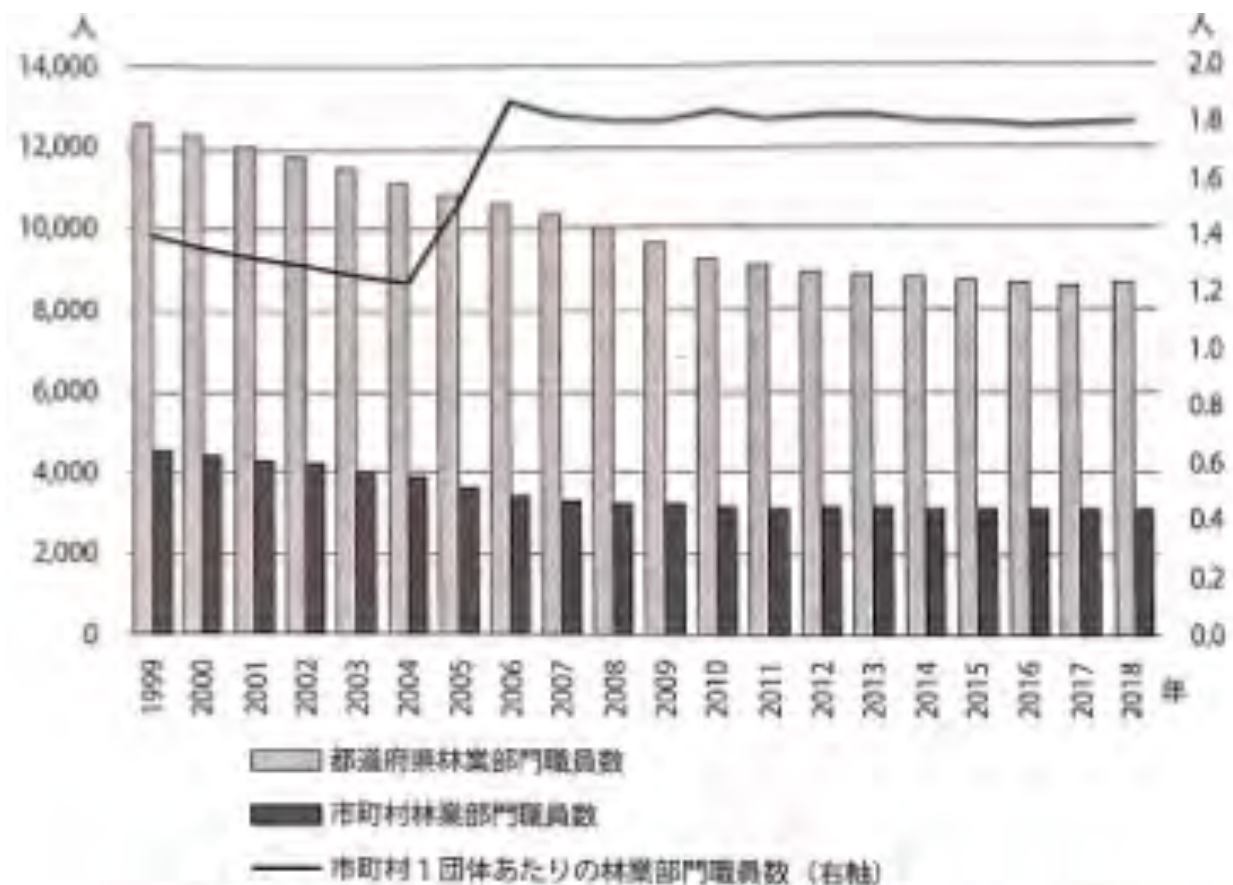
## ➡ 森林総研の調査

森林環境譲与税および森林経営管理制度の創設（2019年度）前後の変化をアンケート調査。

- 市町村森林行政担当職員数は、一部で若干増えたか？

- 業務量は、相当増加したか？

### 3. 市町村と森林・林業



図ー1 都道府県および市町村における林業部門職員数

資料：総務省「地方公共団体定員管理調査」([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/teiin/190325data.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/190325data.html)) より筆者作成。

### 3. 市町村と森林・林業

表－1 林業部門職員数別にみた市町村数（2018年4月1日現在）

	全 国			
	団体数		林業職員数	
なし	665	39%	0	0%
1名	425	25%	425	14%
2名	244	14%	488	16%
3、4名	200	12%	672	22%
5～9名	143	8%	910	30%
10～19名	7	2%	462	15%
20名以上	4	0%	116	5%
	1,718	100%	3,073	100%

注：特別区（すべて林業部門職員なし）および一部事務組合（26人）を除く。

資料：総務省『地方公共団体定員管理調査』（[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/teiin/190325data.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/190325data.html)）

出典：石崎涼子「市町村森林行政の現状と課題」柿澤編著『森林を活かす自治体戦略』日本林業調査会、2021年

# 3. 市町村と森林・林業

## □ 最近の林政学系の研究者の研究成果

## □ 柿澤宏昭編著『森林を活かす自治体戦略―市町村森林行政の挑戦』日本林業調査会、2021年

### □ これまでの研究での結論

- 森林管理政策は様々な問題が山積→漸増主義的政策変革の積み重ね→極めて複雑な制度の組み上げ→大きな変革困難。
- 政策の変革を構想し、変革を担おうとする主体の不在→日本における森林管理政策は**限界に逢着**。

### □ 市町村森林行政への**期待**

- 「挑戦」を支援するため、先進事例における「森林を活かす」自治体戦略の紹介。
- ポジティブな記述による、自治体の役に立つ資料集を目指す。
- 5つのトピック
  - 森林組合との連携／市町村有林の活用／木質バイオマスの活用／施業コントロール／原子力災害



# 3. 市町村と森林・林業

## □ 最近の林政学系の研究者の研究成果

■ 志賀和人「地域公有林の系譜と未来」『山林』2021年4月号～11月号

■ 経路依存性を脱却できない国の森林政策への**批判的視点**・官僚の支配構造が国以上の完徹している都道府県有林経営への**幻滅**。

→市町村、市町村有林への**期待**。

## ■ 地域公有林

■ 市町村・財産区を主体とした公有林、部落有林野の系譜を持つ社団・財団法人、生産森林組合、記名共有等の「私有林」を含む。

■ 「地域森林管理の未来構築」のためのキーとなる存在。

### 3. 市町村と森林・林業

- 志賀和人「地域公有林の系譜と未来」『山林』2021年4月号～11月号
- 地域公有林：「地域森林管理の未来構築」のためのキー。
- 大規模市有林または中小規模市町村有林の統合組織
  - 森林組合に経営を委託
    - 市と森組の協働の積み重ね
    - →地域森林の経営オペレーションのノウハウ獲得
- ➡地域森林管理の担い手として一つ上の段階に成長。





# 3. 市町村と森林・林業



- 学会での議論
- 林業経済学会2019年秋季大会 シンポジウム
  - 鼎談「徹底討論：林政の新展開を問う」
    - 本郷浩二林野庁長官（当時）×柿澤宏昭北海道大教授×枚田邦宏鹿児島大教授
- 市町村は「やらされ」林政に振り回されている。〈柿澤〉
  - 森林環境譲与税は、今はもう本当に市町村が勝手に使ってくださいと言わざるを得なくなっている。「やらされ」林政ではない。〈本郷〉
  - 市町村森林整備計画以降、市町村にいろいろなものを下ろすような地方分権の流れがある。一方で、総務省の自治行政局が地方自治体に義務付けするような仕事をさせてはダメだとチェックしているので、「やらされ」感みたいな仕事にはなっていない。〈本郷〉
- 市町村は何を見ているのかと言うと、民政なので人を見ている。住民なんです。極端に言ったら、森林はどうだっていいんです。〈枚田〉
  - 林野庁の森林計画制度の流れから言うと、こちらは人ではなくて森林。森林をどう整備するか、どう放置されないようにするかという視点。
  - いつも、そこでずれがある。



# 目次

- 1. 森林経営管理法、森林環境税・森林環境譲与税の成立過程と議論
- 2. 森林経営管理法、森林環境譲与税の実施状況と議論
- 3. 市町村と森林・林業行政
  - 関係の推移と今回の「改革」の位置づけ
- 4. 国土管理専門委員会での議論
- 5. 市町村による「新たな森林管理の時代」へ向けて

## 4. 国土管理専門委員会での議論

- 国土審議会計画推進部会 国土管理専門委員会（2016年-2021年）
  - 国土形成計画（2015-2025）の推進と次期計画策定のための具体案の検討のために、2016年に、企画・モニタリング、稼げる国土、住み続けられる国土、国土の長期展望の各専門委員会と共に発足。
    - 都市計画、農村計画、森林管理、防災、土地法制等の有識者で構成。
  - 「人口減少下における持続可能な国土の管理・利用を推進するための施策のあり方について調査」が目的。
    - これまでのような、すべての国土をどのように効率的に利用していくかという視点ではなく、選択的利用、つまり利用すべき土地は集中的に効率的に利用するが、一方で粗放な利用、あるいは最低限の管理に止める土地の存在も認める必要があるという視点。
- ➡ そのための合理的区分のあり方の調査検討。
  - 「撤退の農村計画」等も議論に。

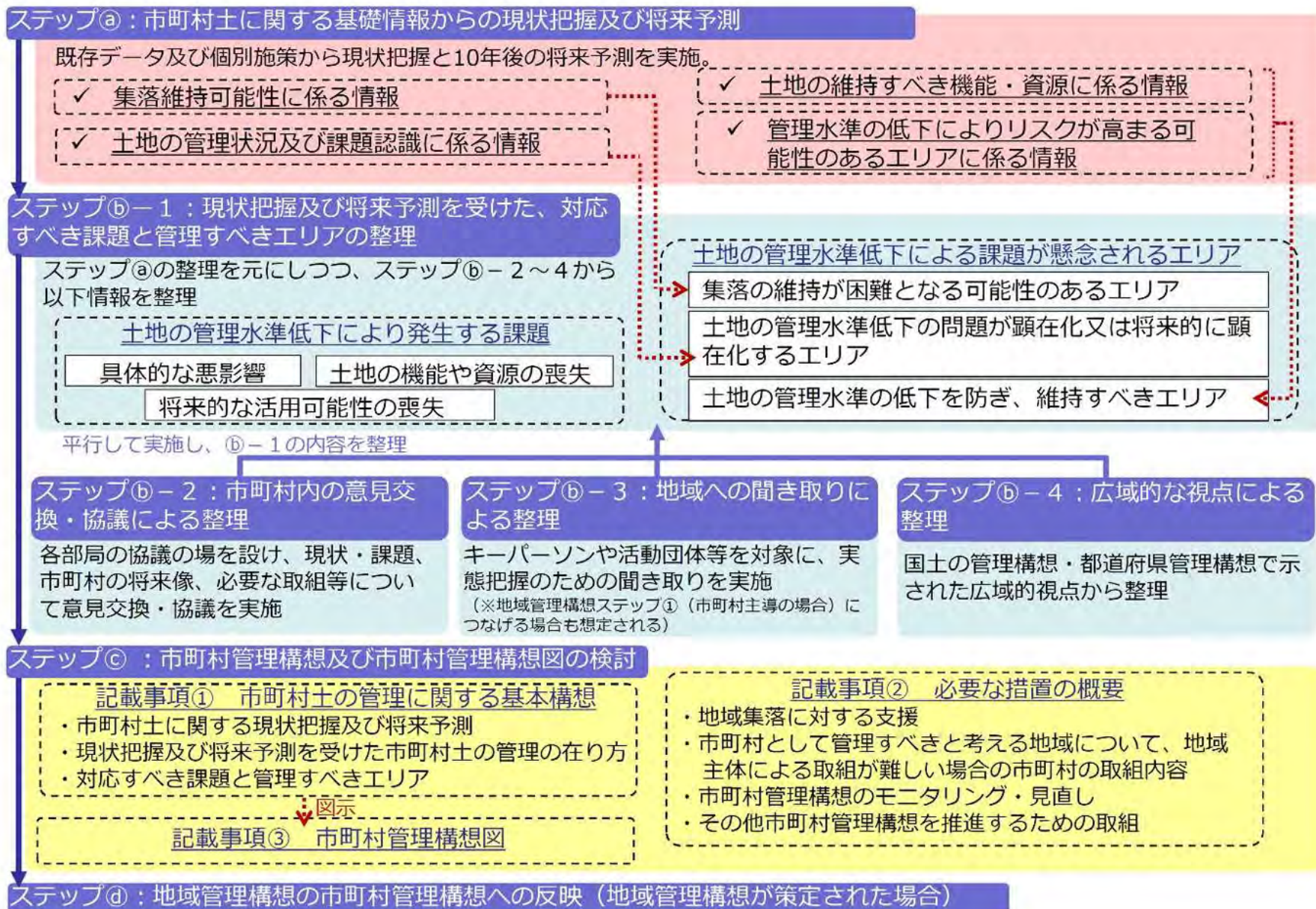


図 19 市町村管理構想の策定プロセス

## 4. 国土管理専門委員会での議論

◎現地調査、ヒアリング、現場での実際の計画策定支援等と、5年間21回の議論の末に辿り着いたのは、最終報告は「国土の管理構想」制度の提案。

- 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。
- 合意の基礎的単位は、集落、大字、小学校区等の「**地域**」におくが、市町村による補完や支援が必要な地域が多い。
- **森林**の保全・利活用も、他の土地利用との相互関係を踏まえて、総合的に検討、決定されるべき。
- ゾーニングの重要性
  - 合意に基づくゾーニングができるのは**市町村**だけ。



# 目次

- 1. 森林経営管理法、森林環境税・森林環境譲与税の成立過程と議論
- 2. 森林経営管理法、森林環境譲与税の実施状況と議論
- 3. 市町村と森林・林業行政
  - 関係の推移と今回の「改革」の位置づけ
- 4. 国土管理専門委員会での議論
- 5. 市町村による「新たな森林管理の時代」へ向けて

# 5. 市町村による 「新たな森林管理の時代」へ向けて

## ■ 市町村

### ■ 森林経営管理制度

- 管内の私有人工林について、森林所有者の意向を聞き、森林所有者が経営の委託を望む森林については市町村として経営管理権を設定し、その内、木材生産に適した森林については林業経営者に再委託すると共に、適さない森林については、自ら適切な施業・管理を行う必要がある。

### ■ 『適さない森林』

- 別の視点から見れば、国土保全、生物多様性、レクリエーション等のための管理利用に「適した森林」。

### ■ 国土管理専門委員会の考え方に沿えば、

- 市町村は持続可能な国土の管理利用を図る主体として、森林についても森林経営管理法の枠組みを超えた役割を担う必要がある。
- ➡森林の多面的機能を見極め、適切な誘導を行っていくためには、森林の客観的な基準に基づき、関係者の合意に基づいた区分（ゾーニング）が必須。

### ■ 森林環境譲与税の適切な活用

- ゾーニングを含めた総合的な計画づくりが先ず求められる。

## 5. 市町村による 「新たな森林管理の時代」へ向けて

■最後にちょっと考える。

■ 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からして、森林管理は市町村の役割なのか？

■ 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？

■ ヨーロッパでの例

■ 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得るのでは。

■ 市町村よりも広域の公共性を持った管理主体の必要性？



## 5. 市町村による 「新たな森林管理の時代」へ向けて

■ 最後にちょっと考える。

■ 2) 市町村に代わる地域の森林管理主体の可能性は？

■ 協議会（市町村＋県の出先機関＋森組＋「林業経営体」）の成長（管理主体化）

■ 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→地域管理主体化

➡ドイツ語圏の国々のような、郡単位ぐらい大きさの地域での「フェルスター」の存在は展望できないか？

# 5. 市町村による 「新たな森林管理の時代」へ向けて

- 様々な側面から、
    - 市町村は「新たな森林管理の時代」の主役とならざるを得ない。
      - より広域の主体の可能性も探りつつ、多様な試みを続けていくべき。
    - そのためには、政策的な支援の格段の充実だけでなく、
    - 今回のようなアカデミアからの助言も含め、社会的な認識と協力が欠かせない。
  - 最後に注目すべき事例を紹介して終わります。
    - 高知県本山町の事例
      - 決して、先進林業地ではない。
      - 「土佐本山コンパクトフォレスト構想」
        - 本山町森林・林業ビジョン 2022-2072(第1期 -2032)
        - 高校生、自伐型林業者（移住者）も巻き込んだの合意形成。
        - 多面的なゾーニングの試み。
          - 民間フォレスターによるゾーニング（開始）。
        - 地域担当フォレスターの配置（公募中）。
- 楽しそうな、夢のある計画。

# 土佐本山コンパクトフォレスト構想

～日本最狭＆最強の拓かれた森に包まれて～

1. 理念-philosophy-

なないろの森をつくり、多様性と可能性を。

神聖の森

-god white-

清流の森

-pure blue-

継承の森

-deep green-

更新の森

-light green-

恩恵の森

-gold yellow-

燃料の森

-fire orange-

童心の森

-heart pink-

価値観-values-

“めぐみ、なごみ、おしえ、そなえ”で、  
きらきら七色に輝くライフスタイルを。

目標-goals-

共存する世界観  
(循環型社会)をつくる。

方針-policy-

顔の見える関係、理念共感型の仲間たちで、  
地域参画型の活動を展開する。

使命-mission-

日本で最狭の地域に、最強の森を後世へ。

土佐本山コンパクトフォレスト構想


～日本最狭＆最強の拓かれた森に包まれて～

2022～2072＊  
第1期(～2032＊)

高知県  
本山市





A photograph of a forest path. In the foreground, two people are walking away from the camera on a wet, dark path. One person is wearing a blue jacket and holding a blue umbrella, while the other is wearing a red jacket. The path is surrounded by lush green foliage and trees. In the background, a large, dark evergreen tree stands prominently. Above the trees, a vibrant rainbow is visible in the sky, arching across the frame. The overall atmosphere is serene and natural.

聞いていただいて  
ありがとうございます。