

森林経営管理法案をめぐる論議

— 林業の成長産業化と森林資源の適切な管理 —

喰代 伸之

(農林水産委員会調査室)

《要旨》

「森林経営管理法案」は、市町村が仲介役となり、森林の経営管理を意欲と能力のある民間事業者を集積・集約するとともに、民間では経営管理ができない森林の管理を市町村が行う、新たな森林管理システムを構築しようとするものである。この新たな森林管理システムを前提として、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）を創設する方針とされている。

森林経営管理法案の主な論点として、①森林経営の拡大意欲のない林業者の扱い、②経営管理権の設定と林業経営の持続可能性、③新たに参入する民間事業者への対応、④実施体制が不十分な市町村に対する支援、⑤新たな森林管理システムと森林環境税の関係等が取り上げられた。同法案は、30年5月25日、参議院本会議で可決・成立した。31年4月1日から施行される。

1. 森林経営管理法案の提出経緯及び概要

(1) 森林経営管理法案の提出経緯

我が国の森林の現状について、林野庁は、人工林（約1,000万ha）の約半数が本格的な利用期（主伐期）を迎えつつあるが、その資源の年間成長量相当の6割が利用されていないとの認識を示している。また、林業経営の現状については、森林所有面積10ha未満の林家が全体の約9割を占めるなど小規模・零細の所有構造となっており、その大部分が経営拡大の意向がないとしている。木材価格の長期的な低迷や担い手の高齢化も相まって、適切な林業経営を続けることが困難となっており、このような状況が、所有者不明の森林や、手入れの行き届かない森林の増加をもたらしているとの認識を示している。

このような現状を踏まえ、林野庁は、森林所有者の自発的な施業を補助事業によって促す現行の施策では、適切な森林管理を続けることは困難であるとの考えから、新たに森林現場や所有者に近い市町村の主体的な役割を明確化し、公的主体による関与を強化するた

め、平成 29 年度より、新たな森林管理システム（以下「新システム」という。）の構築に向けた検討を進めてきた。

さらに、この新システムの検討と共に、市町村が自らの事業として実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、国民一人一人が負担を分かち合って森林を支える仕組みとして森林環境税（仮称）の創設に向けた検討が進められた。

29 年のいわゆる骨太の方針¹においては、「森林の管理経営を意欲のある持続的な林業経営者に集積・集約するとともに、それができない森林の管理を市町村等が行う新たな仕組みを検討する」、「市町村が主体となって実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、個人住民税均等割の枠組みの活用を含め都市・地方を通じて国民に等しく負担を求めることを基本とする森林環境税（仮称）の創設に向けて、地方公共団体の意見も踏まえながら、具体的な仕組み等について総合的に検討し、30 年度税制改正において結論を得る」とされた。

さらに、29 年 12 月 22 日、30 年度税制改正の大綱が閣議決定され、その中で、森林吸収源対策に係る地方財源の確保のため、「次期通常国会における森林関連法令の見直しを踏まえ、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。」と明記された。

このように、新システムの構築に向けて検討を進めてきた政府は、森林環境税の創設に先立ち、30 年 3 月 6 日、「森林経営管理法案」（閣法第 38 号。以下「本法律案」という。）と、本法律案の規定に対応した独立行政法人農林漁業信用基金²の業務規定の追加、林業信用保証の対象者拡大等を内容とする「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」（閣法第 39 号）を閣議決定し、第 196 回国会（常会）に提出した。

（２）本法律案の概要

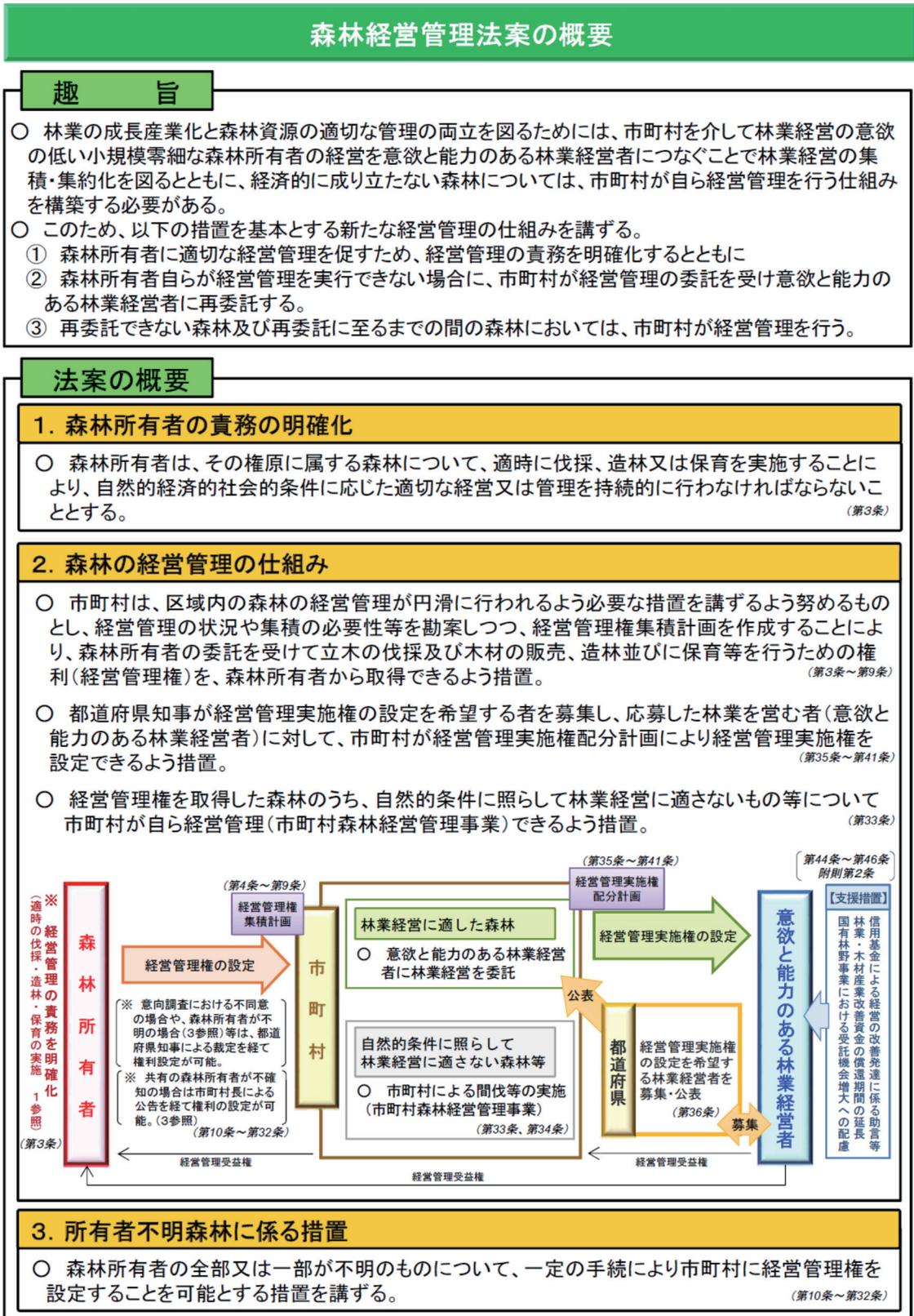
衆議院では平成 30 年 3 月 29 日、本会議において趣旨説明聴取及び質疑が行われ、その後、農林水産委員会において二度の対政府質疑及び参考人に対する質疑が行われた。4 月 17 日の同委員会及び 19 日の本会議で多数をもって可決され、参議院に送付された。参議院では、5 月 16 日に本会議で趣旨説明聴取及び質疑が行われた後、農林水産委員会において二度の対政府質疑及び参考人に対する質疑を行い、24 日の同委員会及び 25 日の本会議で多数をもって可決された。なお、衆参の農林水産委員会において、附帯決議が行われた。

本法律案の概要は図表 1 の通りである。

¹ 「経済財政運営と改革の基本方針 2017」（平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）

² 独立行政法人農林漁業信用基金は、認可法人農林漁業信用基金及び農業共済基金の業務を承継する形で、平成 15 年に設立された。独立行政法人農林漁業信用基金法（平成 14 年法律第 128 号）に基づき、民間融資機関による資金の融通が難しい農林漁業者の信用力を補完し、経営に必要な資金の融通を円滑にすることにより、農林漁業の健全な発展に資することを目的としている。

図表 1 森林経営管理法案の概要



(出所) 農林水産省資料

2. 国会審議における主な論議

(1) 総論

ア 本法律案の目的及び新法制定の理由

審議において、上月農林水産大臣政務官は、本法律案の目的について「我が国の森林は、資源が充実し主伐期を迎えつつある一方で、経営規模を拡大する意欲のある森林所有者が少なく、所有者不明の森林が増加するなど、適切な森林整備が進んでいない現状がある。このため、本法律案において、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理を両立するため、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は意欲と能力のある林業経営者に集積・集約化し、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新システムを創設するとしたものである」旨の説明をしている³。

また、森林に関する基本的事項を定めた森林法（昭和 26 年法律第 249 号）を改正するという手法ではなく、新法を制定することとした理由について問われ、林野庁は、「本法律案は、森林・林業基本法（昭和 39 年法律第 161 号）における林業の持続的かつ健全な発展に関する施策（林業政策）と森林の有する多面的機能の発揮に関する施策（森林政策）の両要素を併せ持ち、これらの課題を一挙に解決するものとして措置されている。一方、森林法は、主に森林政策を担う法律としての性格を持つものであり、森林政策と林業政策の両面に対する内容を備えたものは森林法を含めた従来の法体系では措置されていないため、今般、新法制定という形で対応することとした」旨の答弁を行った⁴。

イ 林業の成長産業化

林野庁は、提案理由説明の中で、本法律案の目的を、「林業の成長産業化と森林資源の適切な管理を両立するため」としているが、この「林業の成長産業化」とは何を意味するかについて問われた。

これに対して、齋藤農林水産大臣は、「林業の成長産業化とは、林業の生産性の向上あるいは木材の需要拡大などを通じて、森林所有者や林業者の所得向上を図り、林業の持続的発展を実現していくことである」旨の答弁を行った⁵。

ウ 経営集積のイメージ

新システムの下、新たに民間事業者による経営管理が実施される面積ほどの程度と推計されるかについて、質問があった。

これに対して、谷合農林水産副大臣は、「我が国の私有人工林（約 670 万 ha）のうち、約 3 分の 1（約 220 万 ha）は既に適切な経営管理がなされており、残り約 3 分の 2（約 450 万 ha）は経営管理が不十分な状態にある。経営管理が不十分な森林のうち、経済ベースに乗る森林は約 240 万 ha、経済ベースに乗らない森林は約 210 万 ha と推計している。

³ 第 196 回国会参議院農林水産委員会会議録第 16 号 8 頁（平 30.5.22）

⁴ 前掲脚注 3

⁵ 第 196 回国会参議院農林水産委員会会議録第 16 号 5 頁（平 30.5.22）

経済ベースに乗らない森林は、複層林⁶化により自然に近い森林に誘導し、市町村が経営管理を進める」旨の答弁を行った⁷。

エ 経営意欲の考え方

林野庁は本法律案の提出に際し、背景説明資料⁸の中で、我が国の森林経営の現状について、「我が国の森林の所有形態は零細であり、約8割の森林所有者は森林の経営意欲が低い」旨の記述をしていた。この説明の根拠となっているのは、農林水産省が平成27年10月に実施した調査⁹であるが、同調査は、林業経営の規模に関する意向について、「経営規模を拡大したい」と答えた者の割合が14.6%、「現状を維持したい」が71.5%、「経営規模を縮小したい」が7.3%、「林業経営をやめたい」が6.5%との結果を示している。

審議においては、「経営規模を拡大したい」以外の者をひとくくりにして、「経営意欲が低い」と表現したことを問題視する指摘が相次いだ。参議院における本法律案の審議に先立つ30年4月19日の農林水産委員会においては、「27年10月の調査は経営規模を今後どうするかを聞き取ったものであり、経営意欲と直接の関係はない。経営規模を維持又は縮小する意向を示していても、経営意欲を持って取り組んでいる場合があり得る。林野庁は、森林所有者の経営意欲が低いことを理由に新システムを導入しようとしているが、これは結論を誘導するための恣意的なデータの引用である」旨の指摘があり、これに対して齋藤農林水産大臣は、「表現ぶりが稚拙であったため、根拠となっている基の調査の表現に改めたい」旨答弁した¹⁰。

これを受け林野庁は、背景説明資料の当該部分を修正し、5月22日に参議院農林水産委員会で行われた本法律案の審議の冒頭で、「調査データの整理の仕方について、本委員会等で、誤解を与えるといった指摘や基となった調査結果をありのまま出すべきとの指摘があったことを踏まえ、今回、基となった調査結果の表現をそのまま使用するよう修正した。あくまでデータの整理の仕方について正確性を期したものであり、今回の修正により、本法律案の必要性や前提が変わるものではない」旨の説明を行った¹¹。

その後も、経営意欲の考え方について、質疑が相次いだ。

『経営意欲が低い』から『経営規模の拡大への意欲が低い』と表現が修正されたが、規模を拡大することが本法律案を提出する理由だとすると、現状維持を望む者など多くの森林所有者は、本法律案の支援する対象から外れるのではないかと、この質問があり、これに対して林野庁は、「本法律案は、経営意欲が低下している森林所有者の森林を今後誰が担うのかを主眼としており、経営規模の拡大を望む経営者に着目している。しかし、現状維持を望む森林所有者についても、これまで通り森林整備をしていただきたいと思います」と考

⁶ 様々な樹齢、樹種で構成される森林のこと。

⁷ 第196回国会参議院農林水産委員会会議録第17号（平30.5.24）

⁸ 林野庁「新たな森林管理システムに関する検討状況」（平成29年10月）

⁹ 農林水産省「森林資源の循環利用に関する意識・意向調査」（平成27年10月）

¹⁰ 第196回国会参議院農林水産委員会会議録第12号13～14頁（平30.4.19）

¹¹ 第196回国会参議院農林水産委員会会議録第16号1頁（平30.5.22）

えており、彼らに対しても支援を続けていきたい」旨の答弁を行った¹²。

また、「長伐期施業¹³を行う自伐林家¹⁴は、数百年、千年を視野に、間伐¹⁵・再造林を行っている。長年の実績から経営スタイルを確立しており、現状維持を望んでいる。本法律案により、このような自伐林家は経営意欲を失うことにならないか。また、このような自伐林家の、現状を維持したいという考えは否定されるべきことなのか」との質問があった。

これに対して、林野庁は、「本法律案は、自伐林家がこれまで経営管理してきた森林を集約・集積化するものではない。これまで森林の経営管理を行ってきた者は、引き続き意欲を持って経営管理に当たっていただきたい。また、自伐林家が現状維持を図るということについては、本法律案で否定するものではない」旨の答弁を行った¹⁶。

(2) 森林所有者の責務

ア 森林・林業基本法との比較

森林所有者の責務について、本法律案第3条は、「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」と定めている。

一方、森林・林業基本法第9条は、「森林の所有者又は森林を使用収益する権原を有する者は、基本理念にのっとり、森林の有する多面的機能が確保されることを旨として、その森林の整備及び保全が図られるように努めなければならない」と規定している。

審議においては、「本法律案には、基本法にあるような多面的機能の確保についての言及はないが、表現の違いについてどのように考えればよいか」との質問があった。

これに対し、林野庁は、「目指す方向性は基本的には同じである。基本法は、森林の有する多面的機能の発揮と林業の持続的かつ健全な発展とする森林・林業施策全般にわたる基本理念を定めたものであり、その中で森林所有者に森林の整備や保全に関する一般的な責務を課している。しかしながら、昨今では立木の伐採後に再造林が必ずしも行われないなどの状況が見られることから、本法律案において、基本法で定める責務を実現するための具体的な行為を『森林所有者の責務』として新たに規定することとした」旨の答弁を行った¹⁷。

イ 外国資本への対応

外国資本が森林を買収し森林所有者となっている場合の対応について、「北海道では、近年、外国資本による森林買収面積が急増している。外国資本の中には、その住所地が

¹² 第196回国会参議院農林水産委員会会議録第16号16頁(平30.5.22)

¹³ 伐期を標準的な伐採年齢(40~50年)の2倍程度として主伐を行う施業。

¹⁴ 自ら所有する森林の経営管理を、森林組合等に任せるのではなく、自力で行う林家。

¹⁵ 材木として利用できる立木を選び、十分な空間を確保するため、それ以外の育成不良の木を切り捨てること。

¹⁶ 前掲脚注7

¹⁷ 第196回国会参議院農林水産委員会会議録第16号6頁(平30.5.22)

租税回避地¹⁸とみられるものも含まれている。このような住所地や所有者の特定が困難な外国資本に対して、所有者の責務をどのように果たさせるのか」との質問があった。

これに対し、上月農林水産大臣政務官は、「外国人や外国資本の会社についても、本法律案第3条の責務の対象となる。所在が不明な場合は、最終的には市町村が経営管理権¹⁹を取得して森林を守るという形になるが、まずは市町村が、登録されている連絡先を管理することが前提となり、住所地や連絡先が外国にあっても所有者の責務を果たしてもらおう、指導するなどして対応することが重要である」旨の答弁を行った²⁰。

(3) 民間事業者による林業経営

ア 民間事業者の選定基準

本法律案第36条は、経営管理実施権²¹が設定される民間事業者（「意欲と能力のある林業経営者」）の選定等について規定しており、同条第2項は、要件として「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」（第一号）及び「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」（第二号）を定めている。

具体的な判断基準について、林野庁は、「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、また伐採、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おり、規模の大小は問わない」旨の説明をしている²²。

この点について、「所有者が経営意欲を失った森林に新たに経営管理実施権を設定することになるため、実際には、設定期間は長期にならざるを得ない。この場合、素材生産業者に設定するというのはリスクがある。50年以上も存続する中小企業は、数としてそれほど多いわけではない。したがって、経営管理実施権を長期で考える場合には、森林組合を中心的な担い手とするべきである」旨の意見があり、これに対して林野庁は、「60年から70年の長期の経営管理実施権を設定する場合には、単純に伐採だけを行う業者のみならず、地域の森林の経営管理の重要な担い手である森林組合についても、十分想定をしているところである」旨の答弁を行った²³。

イ 持続可能な林業経営の見通し

民間事業者は、森林経営によって利益を上げることが可能だと自ら判断した森林において、経営管理実施権の設定を受けることとなっている。したがって、経営が結果として赤字になった場合について、林野庁は、経営を行う民間事業者が責任を負うこととなるとの見解を示している²⁴。

¹⁸ 法人税や所得税などの税金がゼロか極めて低率な国や地域。タックスヘイブンとも呼ばれる。

¹⁹ 経営管理権とは、森林所有者の委託を受けて立木の伐採及び木材の販売、造林並びに保育等を行うための権利で、市町村に設定される。

²⁰ 第196回国会参議院農林水産委員会会議録第16号10頁（平30.5.22）

²¹ 経営管理実施権とは、市町村の委託を受けて伐採等を実施するための権利で、民間事業者に設定される。

²² 前掲脚注7

²³ 前掲脚注7

²⁴ 前掲脚注7

この点について、「民間事業者は利益が出ると見込んで参入するが、木を伐採した後、赤字になるとの懸念が生じた場合には、その後造林や保育を行わずに逃げてしまうおそれがある」旨の指摘があった。これに対して林野庁は、「そもそも赤字と見込まれる森林では、経営管理権の設定を受けて民間事業者が林業経営を行うとは想定をしておらず、市町村が管理をすることになる。また、民間事業者が倒産した場合、経営管理実施権に係る委託関係は解除されるが、経営管理権に係る市町村との委託関係は存続するため、その森林において市町村の責任の下で経営管理が実施されるか、又は新たな民間事業者を選定して経営管理実施権を再設定するということになる」旨の答弁を行った²⁵。

また、参考人質疑において、民間事業者による過剰な伐採が森林資源の枯渇を招くのではないかと懸念の声があり、参考人に対して所見が求められた。参考人からは、「全国の森林の状況を考えてみれば、むしろ手を入れなければいけない部分が多く、野放しになっている。新システムにより、過剰な伐採が行われる心配は今の時点ではない」旨の意見があった一方で、「素材生産業者に、仮に伐採後の造林・保育を義務付けるとすれば、もうかる林業ではなくなる。伐採を専門としてきた素材生産業者が、次世代のことまで考慮に入れ、造林・保育を実施するというのは、想定としては難しい」旨の意見もみられた²⁶。

ウ 新規参入業者への対応

民間事業者の選定に当たり、森林施業の経験を有しない業者も対象になるかということが論点となった。この点について、林野庁は、「森林施業の経験のない企業の参入について想定はしていないが、排除するものではない」旨の見解を示した²⁷。

また、「新たな企業が参入した場合、森林施業の経験のない労働者が、死亡事故を含む深刻な労働災害に遭うリスクがあり、問題である」旨の指摘があった。

これに対し、林野庁は、「林業の安全を確保しない限り、参入してくる人自体がいなくなってしまうため、労働安全に対する研修を緑の雇用事業²⁸などを通じてしっかりと支援をしていきたい。募集の要件については、基本的に、全く林業経験を有していない者は想定をしておらず、参入の前年の一年間に森林・林業に参画して経験をしているという者を想定している」旨説明を行った²⁹。

さらに、「この新システムの運用に当たっては、今後相当に長い期間での戦略を立て、検討していく必要がある。経営管理実施権が設定される民間事業者は、一年間のみの経験を有するといった者ではなく、相当な経験及び実績を持つ者でなければならない」旨の意見があった。

これに対し、林野庁は、「林業経験が一年程度の業者については、都道府県の公募の要

²⁵ 前掲脚注 7

²⁶ 第 196 回国会参議院農林水産委員会会議録第 16 号 25、26 頁（平 30. 5. 22）

²⁷ 前掲脚注 20

²⁸ 林野庁は、林業労働力の確保の促進に関する法律（平成 8 年法律第 45 号）に基づき都道府県の認定を受けた事業者が新規就業者を雇用して行う研修等に対して支援を行っている。

²⁹ 前掲脚注 20

件からは排除されるものではないが、市町村が選定の段階で様々な条件を課して推薦していくので、結果的には厳しいのではないかと。林業経営は、容易に引き受けてもらえるような仕事ではないので、しっかりした戦略を詰めていきたい」旨の説明を行った³⁰。

(4) 市町村の実施体制

ア 市町村への支援

本法律案第3条第2項が、「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努めるものとする」と定めているように、新システムにおいては、市町村は、林業経営に適さない森林の経営管理を行う（第33条）ほか、経営管理権の設定・取消（第4条～9条）、経営管理実施権の設定・取消等（第35条～41条）、重要な役割を担っている。

「市町村の中には、十分に実施体制が整っていないところもあり、新システムが円滑に機能しないのではないかと懸念の声がある。新システムを円滑に推進できるよう、市町村に対してどのような支援を検討しているか」との質問があった。

これに対し、林野庁は、「市町村が主体的に取り組むことが求められるため、その実施体制の整備が重要な課題である。そのため、市町村が林業技術者を地域林政アドバイザー³¹として雇用する取組を推進するとともに、近隣市町村と連携して共同で事業を行うことが可能であるほか、本法律案においては、都道府県による市町村の事務の代替執行（同第48条）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いる。さらに、都道府県や市町村への説明会を通じて意見、要望などを把握した上で、新システムの運用に関するガイドライン等を作成することとしており、市町村が経営管理を円滑に実施できるよう、適切に指導助言等をしてまいりたい」旨の答弁を行った³²。

関連して、「市町村には、林業分野のプロとしての職員がほとんどいないと伺っている。市町村は林業技術者として地域林政アドバイザーを雇用するとのことだが、地域林政アドバイザーは嘱託職員等となっている。外部人材を非常勤職員として活用するのではなく、市町村が自ら専門職員の増員・育成を行うことができるような支援をすべきではないか」との指摘があった。

これに対して、林野庁は、「本法律案は平成31年度からの施行を目指しているところであり、市町村が円滑に業務に取り組めるよう、市町村職員を対象とした研修やフォレスタ（森林総合監理士）³³による技術的支援、指導による市町村職員の育成を進めるとともに、市町村へ施策の重要性について丁寧に説明する中で、市町村の体制の構築につ

³⁰ 前掲脚注7

³¹ 林野庁は、民間の林業技術者や地域の人材で一定の資格を有する者及び一定の研修を受けた者を「地域林政アドバイザー」として位置付け、直接雇用や業務委託により、市町村の森林・林業行政を支援する体制の構築に取り組んでいる。

³² 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第10号6頁（平30.4.17）

³³ 森林・林業に関する専門的知識・技術及び現場経験を有し、長期的・広域的な視点に立って地域の森林づくりの全体像を示すとともに、市町村、地域の林業関係者等への技術的支援を的確に実施する者。

いても必要があれば助言をしまいたい」旨の答弁を行った³⁴。

イ 境界確定の方策

市町村への経営管理権の設定や、民間事業者への経営管理実施権の設定に当たっては、対象となる森林の境界が明確である必要がある。市町村には、地籍調査³⁵を進めることにより、森林の境界確定を推進することが求められる。

この点について、「現状では、宅地や農用地に比べて森林における地籍調査は遅れている。平成 28 年の森林法改正により、林地台帳³⁶の整備がされることとなり、31 年度から制度の運用が開始されるが、今後、どのように境界確定を進めていく方針か」ということが問われた。

これに対して、林野庁は、「森林の経営管理を集積・集約化するためには、森林境界の明確化を進めることが重要である。森林所有者の所在確認や森林境界の確認等の活動を森林組合などが担っている場合には、森林整備地域活動支援交付金を措置し、支援している。また、所有者の確定や境界の明確化に要する地方団体の経費について、地方財政計画に計上され、地方交付税措置が講じられている。なお、地籍調査に関しては、国土交通省によると、29 年 3 月末時点の全国の進捗率は、面積ベースで約 52%であるが、林地の進捗率は 45%となっている。林地の進捗率を高めるため、森林施業のために行ってきた境界明確化に係る調査、測量結果を地方自治体の林務部局と地籍担当部局が共用することにより、地籍調査の進捗を促す取組を進めているところである。今後も、こうした取組を総動員し、森林境界の明確化を推進してまいりたい」旨の答弁を行った³⁷。

(5) 所有者不明森林、所有者不同意森林への対応

本法律案は、経営管理権が設定される森林の所有者が不明であったり、所有者が権利設定に同意していない場合、一定の手続により、市町村に経営管理権を設定することを可能とする手続について定めている（第 10 条～32 条）。

審議においては、特に所有者が権利設定に同意していない場合の対応について、論点となった。本法律案は、所有者が権利設定に同意していない場合、市町村は当該所有者に同意すべき旨を勧告することができるとしている（第 16 条）。勧告後、2 か月以内に同意が得られないときは、市町村は、勧告後 6 か月以内に都道府県知事による裁定を申請することができる（第 17 条）、都道府県知事は、当該所有者に意見書提出の機会を与えた上で、裁定をするものとしており（第 18 条、19 条）、裁定を受け、森林所有者は集積計画に同意したものとみなすと定めている（第 20 条）。

この一連の手続について、「森林所有者が同意していない中で、当該森林に係る権利を取り上げることにつながる懸念があり、強権的なものである」旨の意見があった。これ

³⁴ 前掲脚注 7

³⁵ 国土調査法（昭和 26 年法律第 180 号）に基づき、主に市町村が主体となって、一筆ごとの土地の所有者、地番、地目を調査し、境界の位置と面積を測量する調査。

³⁶ 市町村が統一的な基準に基づき、森林の所有者や境界に関する情報を整備し、公表するもの。

³⁷ 前掲脚注 7

に対し、林野庁は、「市町村が森林の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可能性がある場合において、市町村が当該森林の所有者に対し経営管理の意向を調査することとされている。そこで、所有者自ら経営管理を行う、又は所有者が第三者に委託して経営管理を行う意向を示した場合には、市町村は経営管理権を設定するとの判断はしないものとする。まずは、所有者の意向を反映するため、強制的に取り上げるということは基本的にないものとする」旨の答弁を行った³⁸。

(6) 森林環境税、森林環境譲与税

ア 創設の趣旨

森林環境税及び森林環境譲与税は、本法律案に直接の規定はないものの、本法律案が規定する新システムを前提として、平成 31 年度税制改正において創設する方針とされていることから、審議においても論点となった。

なお、30 年度税制改正大綱によると、森林環境税は国税とし、国民が等しく負担して、森林吸収源対策を支える仕組みとされている。森林環境税として徴収された金額は、国の一般会計を経ずに、交付税及び譲与税配付金特別会計に払い込まれ、市町村及び都道府県に対して、森林環境譲与税として譲与されることとなっている。

森林環境税及び森林環境譲与税の創設の趣旨について問われ、上月農林水産大臣政務官は、「本法律案によって新たに市町村が担うこととなる森林の管理、人材育成や担い手の確保、木材利用の促進、普及啓発などの財源として創設されるものである」旨の答弁を行った³⁹。

また、これを租税として実施していく方針について問われ、総務省は、「森林環境税は、国民に対して広く定額の負担を求めるものであり、その負担感に十分配慮する必要がある。31 年 10 月に消費税率の 8% から 10% への引上げが予定されていることや、東日本大震災を教訓として全国の地方団体による防災施策の財源を確保するため、個人住民税均等割が 35 年度まで 1,000 円引き上げられていることなどを勘案し、36 年度から課税をすることとしている。一方、地方団体への譲与については、本法律案によって市町村自らが森林管理を行う新たな制度が創設され、31 年の 4 月に施行される予定であることを踏まえ、これに合わせて 31 年度から行うこととしている」旨の答弁を行った⁴⁰。

加えて、「新たな施策を講じようとするならば、まずは既存の予算を見直して財源を捻出するのが本来の在り方である。使途を限った特定財源は、集めた税金を使い切ろうとするため、無駄遣いの温床になる」旨の意見があった。

これに対して、齋藤農林水産大臣は、「森林現場には、管理が不十分な私有林が多く存在をしていて、その所有者の自発的施業への支援を基本とする従来の予算事業のみでは必要な森林整備を進めるのが困難な状況になっている。このような中、引き続き国の予算の適切な執行に努めるものの、自発的な経営管理が行われていない森林についての対

³⁸ 第 196 回国会参議院農林水産委員会会議録第 16 号 9 頁（平 30.5.22）

³⁹ 前掲脚注 3

⁴⁰ 前掲脚注 5

応はどうしても必要であることから、本法律案を踏まえ、市町村が行う公的な管理を始めとする森林整備等の財源として、森林環境税を創設させていただきたいと考えている」旨の答弁を行った⁴¹。

イ 森林環境譲与税の配分及び用途

森林環境譲与税が市町村へ配分される際の配分額の基準と考え方について問われた。

これに対して、総務省は、「森林環境譲与税の用途は、間伐等の森林整備、人材育成、担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発などとしている。譲与基準については、これらの用途と相関の高い指標として、私有林人工林面積、林業就業者数及び人口の三つを用いることとしている。その割合は、森林整備等が用途の中心であること、木材利用を促進することが間伐材の需要の増加に寄与すること、納税者の理解が必要であることなどを勘案し、それぞれ5割、2割、3割と設定している」旨の答弁を行った⁴²。

配分額の考え方については、参考人質疑の際にも議論となった。参考人からは、「林業の現場である山村地帯は、人口の少ない地域であるので、人口割りの部分に3割という配分は大きすぎるのではないか」、「都市部の自治体や企業と連携し、山村地帯の木材を都市部で生かす取組が進んでいる。森林環境税が、都市と山村の交流の中で、お互いが理解できる財源となれば良い。傾斜配分については、都市部でも理解していただき、その配分を山村地帯に還元できれば良い」旨の発言があった⁴³。

3. おわりに

本法律案は平成31年度から施行され、あわせて、森林環境譲与税の地方団体への譲与が開始されることとなっている。

審議では、新システムについて、制度設計の基本的方向性には賛成の意見が多かった一方、それが政府の想定通りに機能するのか、疑問視する声も少なからずあった。特に、新システムの運用に当たり、民間事業者による主伐後の再造林が適切に実施されるための支援や、自伐林家への支援の継続を求める意見が多く、これらの事項は、衆参の農林水産委員会で行われた附帯決議に盛り込まれた。

安倍内閣総理大臣は平成30年1月の施政方針演説において、「戦後以来の林業改革に挑戦する」と宣言し、林業の成長産業化を推進しようとしているが、同時に、附帯決議の趣旨も踏まえ、林業の持続的かつ健全な発展が促され、引き続き森林の有する多面的機能が十分に発揮されるよう⁴⁴、政府には新システムの適切な運用が求められる。

(ほおじろ のぶゆき)

⁴¹ 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第8号18、19頁(平30.4.11)

⁴² 第196回国会参議院農林水産委員会議録第16号5、6頁(平30.5.22)

⁴³ 第196回国会参議院農林水産委員会議録第16号33頁(平30.5.22)

⁴⁴ 「森林の有する多面的機能の発揮」及び「林業の持続的かつ健全な発展」は、森林・林業基本法において基本的な理念として位置付けられている。