

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	森林経営管理の集積・集約化 －森林経営管理法及び森林法の一部改正案－
著者 / 所属	安藤 利昭・徳永 遥那 / 農林水産委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	474号
刊行日	2025-4-14
頁	36-46
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20250414.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

森林経営管理の集積・集約化

— 森林経営管理法及び森林法の一部改正案 —

安藤 利昭

徳永 遥那

(農林水産委員会調査室)

《要旨》

森林経営管理制度は、市町村が森林所有者から経営管理の委託を受け、林業経営に適した森林は林業経営者に再委託するとともに、林業経営に適さない森林は市町村が公的に管理する制度である。

改正案は、林業経営者への再委託が進まないこと等を背景に、経営管理の委託と林業経営者への再委託を一括で行う手続を導入すること等により、迅速な権利設定を図るとともに、経営管理の初期の段階から林業経営体に関与する仕組みや市町村の事務を支援する法人について措置し、森林経営管理の集積・集約化を図ろうとするものである。

1. はじめに

令和7年2月28日、「森林経営管理法及び森林法の一部を改正する法律案(以下「改正案」という。)」(閣法第31号)が閣議決定され、国会に提出された。本稿では、現行法の制定経緯と概要について述べるとともに、改正の経緯と主な改正事項及び論点について紹介する。

2. 現行法の概要

(1) 森林経営管理法の制定経緯¹

森林経営管理法の制定当時(平成30年)、国内の私有林人工林²のうち、経営管理が確認できない森林は、全体の約3分の2を占めていた。加えて、所有者不明の森林や森林所在

¹ 林野庁「令和元年度森林・林業白書」(令2.6.16閣議決定)、林野庁「令和5年度森林・林業白書」(令6.6.4閣議決定)

² 「私有林人工林」とは、私有林で人工林のある森林をいう。森林は、国が所有する「国有林」と国以外が所有する「民有林」に区別され、「民有林」には、個人や企業等が所有する「私有林」と自治体が所有する「公有林」が含まれる。また、「人工林」とは、植栽又は播種により更新した森林をいう。

地域に居住していない者が所有する森林があり、森林の経営管理を図る上で支障となっていた。

一方で、農林水産省の調査³では、林業経営体の7割が規模拡大の意向を有していると回答する等、経営管理が不十分な森林の担い手となり得る者の存在が示されていた。

こうした状況を背景に、森林所有者自らが森林の経営管理を実施できない場合に、市町村が仲介役となり森林所有者と林業経営者をつなぎ、併せて所有者不明森林等にも対応する仕組みとして、平成30年の第196回国会（常会）で「森林経営管理法」（平成30年法律第35号）が成立、平成31年4月に施行され、市町村が主体となって森林の経営管理を行う森林経営管理制度が導入された。

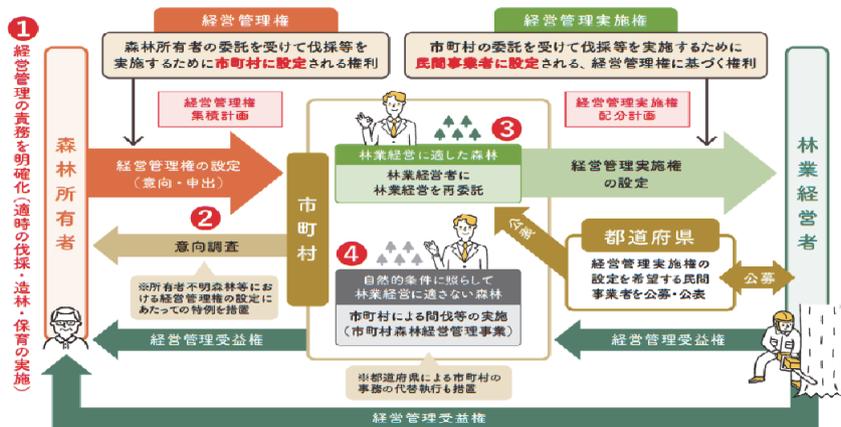
（2）現行法の概要

森林経営管理法は、「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」とし、また、「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」ものとしている（第3条）。

同法の森林経営管理制度とは、森林所有者自らが森林の経営管理を実行できない場合、市町村が森林所有者から経営管理の委託（経営管理権の設定）を受け、林業経営に適した森林は地域の林業経営者に再委託（経営管理実施権の設定）するとともに、林業経営に適さない森林は市町村が公的に管理（市町村森林経営管理事業）をする制度である（資料1）。

資料1 森林経営管理制度の主な流れ

- ① 森林所有者による森林の経営管理の責務を明確化（法第3条第1項「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」）
- ② 市町村が意向調査を実施し、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る（※所有者が不明な場合にも特例を措置）
- ③ 林業経営に適した森林は、市町村が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は、市町村が自ら管理を実施



出所：林野庁「森林経営管理制度パンフレット『あなたの“森林”手入れができていますか?』」

³ 農林水産省「平成27年度森林資源の循環利用に関する意識・意向調査」（平27.10.9公表）

ア 森林所有者から市町村への経営管理の委託（経営管理権集積計画の策定）

（ア）経営管理権集積計画の策定

市町村は、その区域内に存する森林について、経営管理の状況、地域の実情等を勘案し、森林所有者に対する経営管理についての意向調査⁴（第5条）又は森林所有者からの申出（第6条）を踏まえ、「経営管理権⁵」を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、「経営管理権集積計画」を定めることにより、森林所有者から委託を受けて経営管理を行うことができる（第4条第1項）。

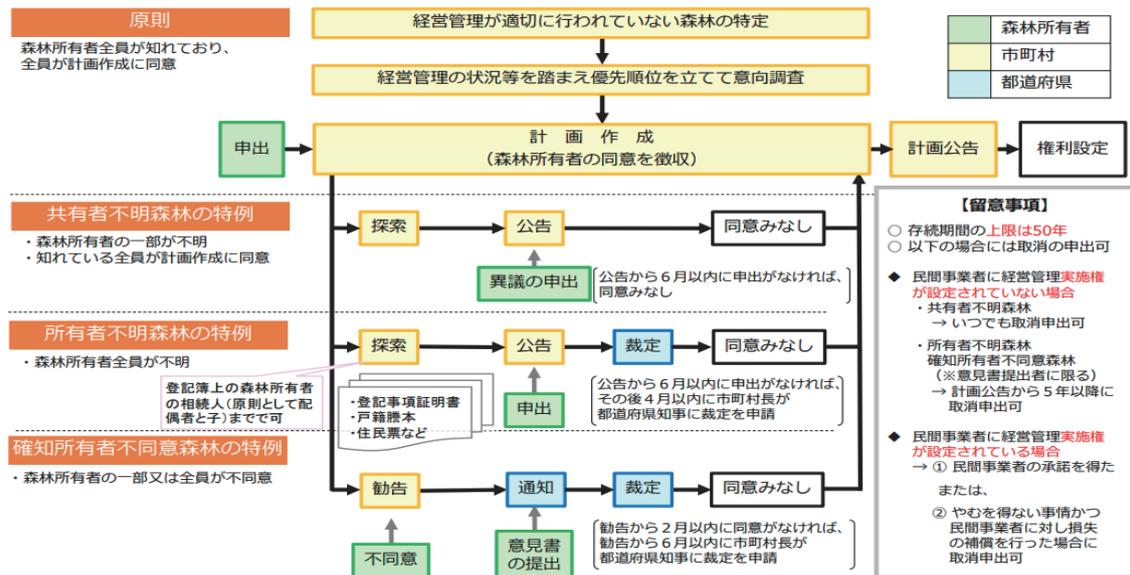
なお、経営管理権集積計画は、森林所有者をはじめとする権利者の全部の同意が得られているものでなければならない（同条第5項）。

（イ）所有者不明森林等に係る特例措置

経営管理権集積計画を定めるには、権利者の全部の同意が必要であるため、森林所有者の一部又は全部が不明な森林や、森林所有者から同意を得ることができない森林は、経営管理権集積計画を定めることができない。

そこで、共有者不明森林の特例、所有者不明森林の特例及び確知所有者不同意森林⁶の特例を設け、一定の場合に不明森林所有者等は経営管理権集積計画に同意したもののみならずものしている（資料2）。

資料2 所有者不明森林等に係る特例措置



出所：林野庁「経営管理権集積計画の作成に係る特例措置の概要」

⁴ 意向調査で森林所有者から市町村への委託希望があった森林について、市町村へ経営管理権を集積することができる。

⁵ 「経営管理権」とは、森林について森林所有者が行うべき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等を実施するための権利をいう（第2条第4項）。

⁶ 「確知所有者不同意森林」とは、その森林所有者（数人の共有に属する森林にあつては、その森林所有者のうち知れている者）が、経営管理権集積計画に同意しない森林をいう（第16条）。

イ 市町村から林業経営体への経営管理の再委託（経営管理実施権配分計画の策定）

市町村は、森林所有者から委託を受けた森林について、林業経営体に経営管理の再委託を行うことができる（第 35 条）。

この場合、市町村は、都道府県が公募及び公表（第 36 条）した民間事業者の中から公正な方法により選定（同条第 3 項）し、市町村が「経営管理実施権配分計画」（第 35 条）を定めることにより、民間事業者に再委託することとなる。そして市町村から委託を受けた民間事業者は、経営又は管理、伐採等を実施するための「経営管理実施権⁷」を有することとなる。

なお、経営管理実施権配分計画は、経営管理権の設定を受ける森林ごとに民間事業者（林業経営体）の同意が得られているものでなければならない（第 35 条第 3 項）。

ウ 市町村による森林の経営管理

森林所有者から市町村が委託を受けた森林のうち、林業経営に適さず再委託できない森林及び再委託に至るまでの間の森林は、経営管理実施権が設定されているものを除き、「市町村森林経営管理事業」として市町村が直接経営管理を行うこととされる（第 33 条第 1 項）。

3. 改正事項の概要

（1）改正の経緯

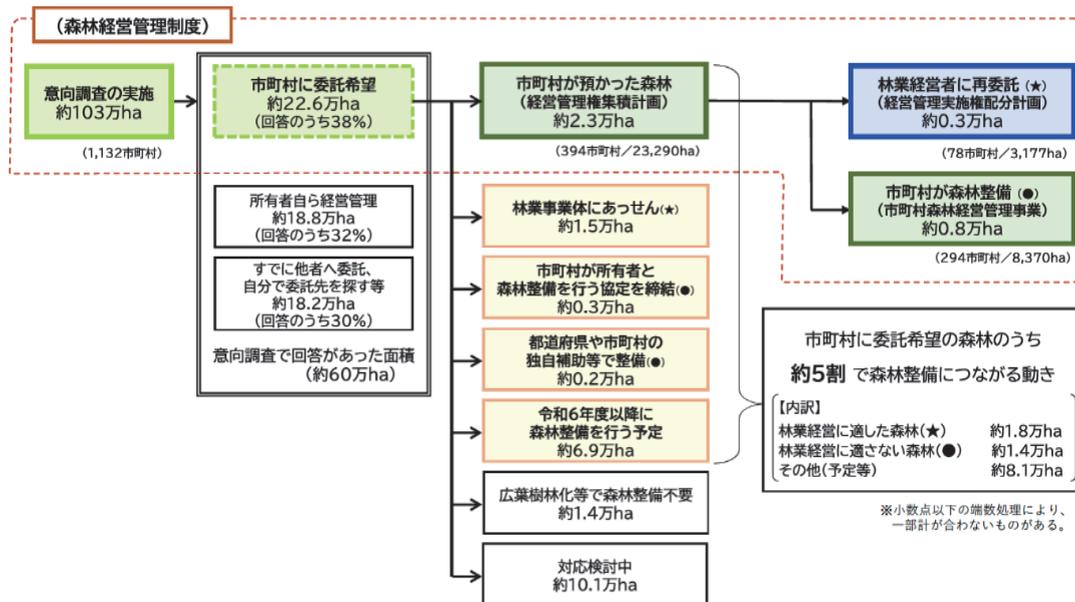
我が国の人工林面積の約 6 割が利用期（主伐⁸期）を迎えており、また、より多くの温室効果ガスを吸収する若い森林への転換を通じて、2050 年カーボンニュートラルを実現する等のため、「伐って、使って、植えて、育てる」森林資源の循環利用が重要となっている。

現行の森林経営管理制度に基づく取組は、平成 31 年 4 月の制度開始から令和 5 年度までに、制度の活用が必要な市町村の 9 割超で実施されている。ただし、林業経営体への集積・集約化については、市町村に委託希望のあった森林約 22.6 万 ha のうち、約 0.3 万 ha（約 1.3%）が林業経営体に再委託されたに過ぎない（資料 3）。そのため、林業経営体等の地域の関係者との連携を強化する新たな仕組みの構築が求められていた。

⁷ 「経営管理実施権」とは、経営管理権を有する市町村が当該経営管理権に基づいて行うべき経営又は管理を民間事業者が行うため、当該市町村の委託を受けて伐採等を実施するための権利をいう（第 2 条第 5 項）。

⁸ 「主伐」とは、材木を収穫するための伐採。

資料3 森林経営管理制度等による森林整備の推進状況（令和5年度まで）



出所：農林水産省「森林経営管理制度の取組状況について」（令6.11）

(2) 森林経営管理法の改正の概要

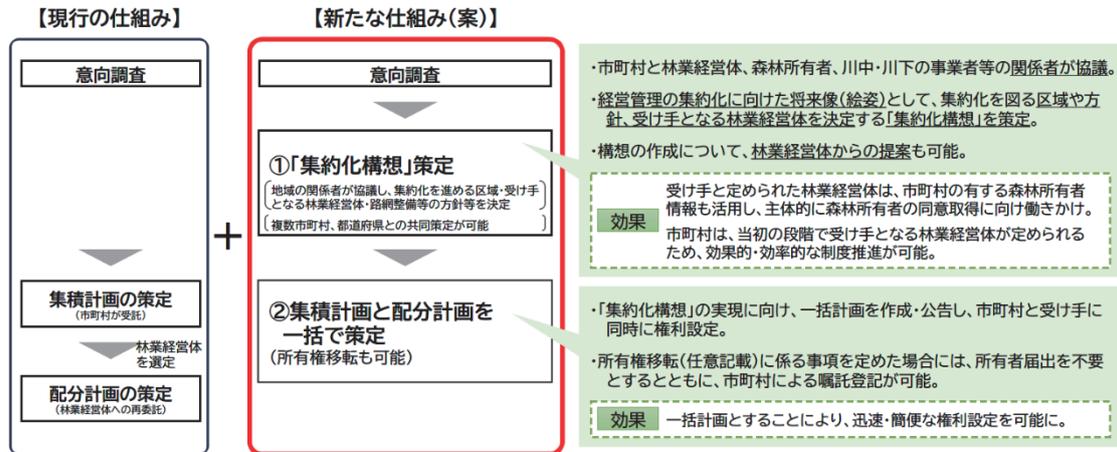
改正案は、現下の森林の経営管理をめぐる状況に鑑み、森林の循環利用を促進するため、市町村等が経営管理の集約化に関する目標等を定める構想を定めた場合、市町村はその実現のため経営管理権及び経営管理実施権を一括で設定することを可能とするとともに、施設整備等の共同化に関する協定を追加する等の措置を講ずるものである。

ア 森林の集積・集約化を進める新たな仕組みの創設

改正案は、森林経営管理制度に「新たな仕組み」を創設する。市町村が単独又は都道府県等と共同で、川中・川下を含む地域の関係者で協議し、林業経営体や路網整備等の方針といった森林の将来像（地域経営管理集約化構想）を定めることで、森林の経営管理のための権利を、森林所有者から林業経営体に迅速に設定又は移転できる権利集積配分一括計画を定めるものである。

現行制度は、市町村が経営管理実施権配分計画を定める段階で、受け手となる林業経営体を選定していたが、改正案では、地域経営管理集約化構想を定める段階で林業経営体を選定することとなるため、効果的・効率的な制度の推進を可能とすることが期待される（資料4）。

資料4 森林経営管理制度の新たな仕組み

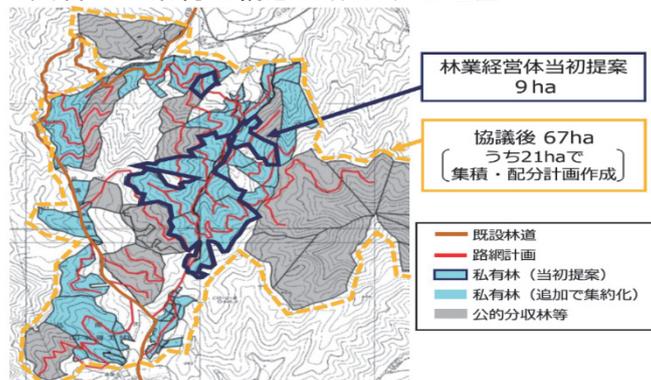


出所：林野庁 林政審議会（令 7.1.23）資料1 「森林経営管理法等の見直しの検討状況について」

（ア）地域経営管理集約化構想

「地域経営管理集約化構想」（以下「集約化構想」という。）とは、一以上の一体経営管理森林⁹が存する地域ごとに定める、当該地域における経営管理の集約化¹⁰に関する構想をいい、市町村は、単独又は他の市町村若しくは都道府県と共同して、政令で定めるところにより、協議の結果を踏まえ、集約化構想を定めることができる（改正案第43条）。なお、林業経営体（適合事業者¹¹）による集約化構想策定の提案も可能である（同第50条）。

資料5 集約化構想で作成する地図のイメージ



注：島根県邑南町の先行事例。黄色の線が一体経営管理森林のイメージ。

出所：林野庁 林政審議会（令 7.1.23）資料1 「森林経営管理法等の見直しの検討状況について」

⁹ 「一体経営管理森林」とは、自然的経済的社会的諸条件、その周辺の地域における土地の利用の動向等を勘案して、一体として経営管理を行うことが適当と認められる森林をいう（改正案第42条第1項）。

¹⁰ 「経営管理の集約化」とは、一体経営管理森林の区域において、必要な作業路網の整備その他の措置を講じつつ、当該区域内の森林ごとに必要な経営管理実施権の設定その他の措置を講ずることにより、一体かつ効率的な経営管理の実施を実現することをいう（同第42条第1項）。

¹¹ 「適合事業者」とは、都道府県が行う公募において、当該集約化構想において定められる森林について経営管理を行うことを希望する民間事業者をいう（同第43条第3項第2号）。このうち、都道府県が公表し集約化構想に定めた適合事業者を「構想適合事業者」という（同第44条及び法律案要綱を参照）。

現行制度では、林業経営体等の地域の関係者と市町村との連携が不十分であるため、林業経営体への集約化につながっていない状況があった。

そこで、市町村等は、集約化構想を定める場合、農林水産省令で定めるところにより、経営管理の集約化を図るために必要な事項について、適合事業者及び森林所有者、木材関連事業者その他の地域関係者との協議の場を設け、その協議の結果を取りまとめるものとし（同第45条第1項）、集約化構想を定める市町村は、地域の関係者による協議を行う場合、森林所有者に対し意向調査を行うものとしている（同条第2項）。

（イ）権利集積配分一括計画の策定

市町村は、集約化構想の実現のため、当該集約化構想で定められた森林の全部又は一部について、当該市町村への経営管理権の集積（現行の経営管理権集積計画の策定）と当該経営管理権に基づく構想適合事業者¹²への経営管理実施権の設定（現行の経営管理実施権配分計画の策定）とを一括して行うことが必要かつ相当であると認めるときは、「権利集積配分一括計画」を定めるものとしている（同第51条）。

なお、これまでは、経営管理権及び経営管理実施権を設定するものであったが、この権利集積配分一括計画では、立木竹及び土地の所有権の移転も可能としている（同条第4項）。

イ 事務負担の軽減

（ア）同意要件の緩和

数人の共有に属する森林について間伐等経営管理権（間伐、間伐材の販売及び保育を経営管理の内容とする経営管理権）を設定する場合には、権利を有する者の全部の同意を要するとされているが、改正案では、経営管理権の設定手続きの迅速化を図るため、所有者については、当該森林の立木竹及び土地のそれぞれについて2分の1を超える共有持分を有する者の同意で足りるものとしている¹³（同第4条第5項）。

（イ）公告期間の短縮

改正案では、共有者不明森林及び所有者不明森林に係る特例における市町村への経営管理権の設定に関する公告期間について、現行の6ヵ月から2ヵ月に短縮することとしている。

（ウ）経営管理支援法人の指定

改正案では、市町村の事務負担の軽減を図るため、委託を受けて市町村事務を支援する「経営管理支援法人」（以下「支援法人」という。）を、市町村の長が指定できる仕組みを創設することとしている（同第57条）。

支援法人は、経営管理の実施のために必要な支援等を行うこととする（第同58条）ほか、当該市町村に対し、経営管理権集積計画又は集約化構想の策定を提案することができる（同第61条）。

¹² 「構想適合事業者」については、脚注11を参照。

¹³ 共有者不明森林に係る特例（同第10条）、権利集積配分一括計画の策定における市町村への経営管理権の集積に係る事項（同第51条第5項第3号ただし書）についても、同様に、同意要件が緩和される。

(3) 森林法の改正の概要

改正案では、森林施業の効率化を図るため、森林法（昭和26年法律第249号）を改正し、森林施業の共同化を行うための施業実施協定に加えて、作業路網等の施設の利用及び整備の共同化に関する「施業施設協定」を新設することとしている。

施業実施協定は、森林所有者等又は森林の土地の所有者等が森林施業を共同で行うために締結するもので、森林施業を共同化しない場合には、当該協定は締結できない。しかし、新設される施業施設協定は、森林所有者等が単独で森林施業を行う場合に、森林施業に必要な作業路網等の施設の利用及び整備について施設所有者等と共同して行うことができることとするものである（資料6）。

なお、集約化構想が定められた場合、施業実施協定及び施業施設協定は、集約化構想の実現に資するものでなければならないとされる（改正案第10条の11の4第1項第4号、同第10条の11の9第3項）。

資料6 施業実施協定及び施業施設協定の締結内容の比較

施業実施協定	施業施設協定
<ul style="list-style-type: none">・森林所有者等及び森林の土地の所有者等による森林施業の共同化・そのために必要な施設の整備に関する措置	<ul style="list-style-type: none">・森林所有者等が行う森林施業・作業路網等の施設の利用及び整備の共同化

出所：森林法（昭和26年法律第249号）、農林水産省「森林経営管理法及び森林法の一部を改正する法律案」より作成

4. 主な論点

(1) 市町村の役割

森林の「経営管理」とは、森林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されており（第2条第3項）、森林経営管理法において中核的な考えである。この経営管理は、森林所有者が行うことを基本であるが、現実には困難である状況を踏まえ、地域の森林や森林所有者についての情報を把握し、最も身近な行政主体である市町村が経営管理の役割を果たすことが適切であると考えられている¹⁴。

そこで、現行法は、市町村が「経営管理権集積計画」を定め、森林の経営管理を行うために必要な権利（経営管理権）を森林所有者から取得した上で、自然的条件等が良く林業経営に適した森林については、「経営管理実施権配分計画」を定めて民間事業者（林業経営体）に委ねる（経営管理実施権）こととする一方、林業経営に適さない等の森林については、市町村が自ら経営管理を行うことで、林業経営の効率化と森林管理の適正化を図ることとしている。

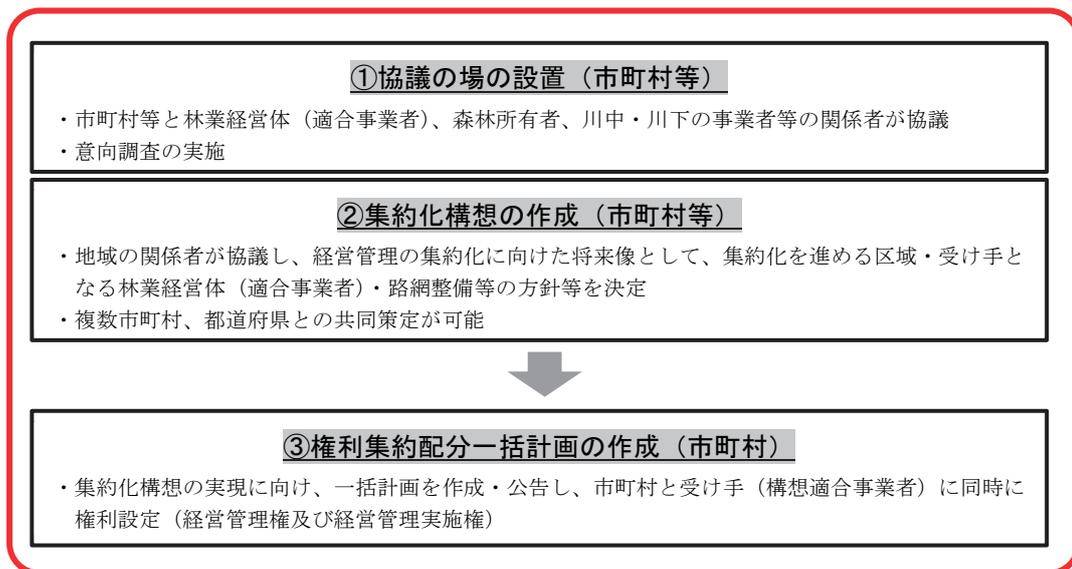
改正案は、現行の仕組みに加え、経営管理権と経営管理実施権を一括して設定することができる「権利集積配分一括計画」を措置しようとしており、これにより法が対象とする森林について迅速な権利設定を可能にするとともに、経営管理の集約化を通じた森林資源の循環利用を進めようとするものである。改正案において、「経営管理の集約化の推進」の

¹⁴ 森林経営管理法研究会編著「逐条解説森林経営管理法」（大成出版社、2020年）3～4頁

章を新たに設け、経営管理の集積にとどまらず集約を図ろうとしていることがポイントと考えられる。

経営管理の集約化を進めるに当たり、市町村等は、①地域の関係者からなる協議の場を設け、協議の結果をとりまとめること（改正案第45条）、②協議の結果を踏まえ、集約化構想を定めることができること（同第43条）、とされている。そして、市町村は、集約化構想を定めた場合において、③「権利集約配分一括計画」を定めること（同第51条）、とされており、改正案においても市町村は重要な役割を果たすこととなる（資料7）。

資料7 森林経営管理制度の新たな仕組みにおける市町村等の役割



出所：林野庁資料より作成

（2）適合事業者の役割

他方で、森林経営管理制度の開始以降、林業経営体への経営管理実施権の設定が低位に推移していること等が課題であることを踏まえ、改正案では、①地域の関係者による協議の場に適合事業者が参加すること（改正案第45条）、②集約化構想において、経営管理を行うべき適合事業者を定めること（同第43条）、③市町村等は集約化構想を定めた場合には、適合事業者の求めに応じ関係権利者に関する情報を提供することができること（同第46条）、④適合事業者は、集約化構想を定めるべきことを申し出ることができること（同第50条）、⑤権利集約配分一括計画において、適合事業者（構想適合事業者）に経営管理実施権を設定すること（同第51条）、を規定しており、新たな仕組みにおいて、適合事業者が大きな役割を占めることとなる。

この適合事業者は、集約化構想が定められる場合に、都道府県が当該集約化構想において定める区域内の森林について経営管理を行うことを希望する民間事業者を公募し、公募に応じた民間事業者のうち経営管理を効率的かつ安定的に行う能力を有する等の要件に適合すると都道府県が認め、公表することとなる（同第44条）。

このように、協議の場から「権利集約配分一括計画」の作成まで、一貫して関与する適

合事業者も想定されるところであり、公募手続や経営管理実施権を設定する適合事業者の選定過程は、公正性と透明性の確保が求められる。

なお、現行の公募手続では、市町村は都道府県に対し、ふさわしい者を推薦することができる旨を省令で定める¹⁵とともに、都道府県は、公募に応じた民間事業者が要件に適合するか否かを判断する基準の設定に当たり、事前に市町村に意見照会し、市町村からの意見を踏まえて基準を定めること（運用通知¹⁶第13の4の(2)）、さらに、意見のあった市町村のみに適用する基準を定めることもできるとしている（同第13の4の(3)）。新たな仕組みでは、協議の場という初期の段階から適合事業者が関与することとなるため、公募手続等の運用がどのようになされるか注目される。

（3）経営管理支援法人の役割

森林経営管理制度は、市町村が大きな役割を担っているが、市町村の体制が必ずしも十分でない中、専門知識や体制を有する法人等に、森林や境界の調査など専門的な業務を委託し、制度を推進している事例が見られる。そこで改正案では、市町村の長は、経営管理の実施を支援するために必要な事業又は事務を行う支援法人を指定することができることとしている（改正案第57条）。

支援法人は、①森林所有者、民間事業者その他経営管理を行おうとする者に対し、経営管理の実施に関する情報の提供又は相談その他の経営管理の実施のために必要な支援を行うこと、②経営管理の実施に関する調査研究を行うこと、③経営管理の実施に関する普及啓発を行うこと、④森林所有者の探索を行うこと、⑤経営管理の実施を支援するために必要な事業又は事務を行うこと、により市町村の事務を支援する（同第58条）。また、市町村の長は、森林所有者の探索のため、森林所有者に関する情報提供の求めがあったときは、支援法人に所有者関連情報を提供することとしており（同60条第2項）、支援法人には一定の規律が求められる。改正案では、市町村の長が支援法人の業務を監督する規定を設けている（同第59条）。

なお、市町村の林業を担う職員は、近年微増傾向にあるが（資料8）、改正案において、支援法人制度を導入し市町村の事務負担を軽減する必要があるということは、制度発足当時の市町村の体制は、必ずしも十分でなかった可能性がある。

資料8 地方公共団体の林務担当職員数

	(単位:人)							
	2009(平成21)年	2014(平成26)年	2019(平成31)年	2020(令和2)年	2021(令和3)年	2022(令和4)年	2023(令和5)年	2024(令和6)年
都道府県	8,690	8,024	7,964	7,968	7,910	7,826	7,834	7,868
市町村	3,187	3,071	3,122	3,178	3,192	3,201	3,224	3,257
合計	11,877	11,095	11,086	11,146	11,102	11,027	11,058	11,125
市町村1団体当たりの職員数	1.8	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9

注1: 林業部門の林業一般の職員数。

注2: 市町村数は、歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島にある「色丹村、泊村、留夜別村、留別村、紗那村、蕊取村」の6村を除いた各年4月1日時点の数。

出所：総務省「地方公共団体定員管理調査」、e-Stat「市区町村数を調べる」より作成

¹⁵ 森林経営管理法施行規則（平成30年農林水産省令第78号）第32条第1項

¹⁶ 森林経営管理法の運用について（30林整計第713号長官通知）

以上のように、適合事業者や支援法人が、経営管理において一定の役割を担うことが予想されるため、市町村の役割や位置付けが相対的に低下するとも捉えられる。しかし、信頼できる主体が制度の根幹を担うべきであり、市町村に対しては、引き続き制度を公正に運用する役割が課されることとなる。

5. おわりに

改正案により、経営管理の集積・集約化が進み、森林の循環利用の促進が期待される場所であるが、内閣府の世論調査¹⁷では、森林に期待する働きとして、地球温暖化防止に貢献する働き（67.6%）、災害を防止する働き（63.2%）、水資源を蓄える働き（55.4%）を挙げる割合が高く、木材を生産する働き（42.4%）を上回っている。森林の公益的機能をより重視する国民の意向を踏まえるならば、森林の経営管理は、林業経営に適した森林に偏ることなく、バランスよくなされる必要がある。市町村には、林業経営の効率化と森林の管理の適正化の一体的な促進を図るための要として、重要な役割を担うことが期待される。

（あんどう としあき、とくなが はるな）

¹⁷ 内閣府「森林と生活に関する世論調査」（令和5年10月調査）