

## 【論文】

2024年度から森林環境税が課税されることとなった。課税された税金は国に一元化された後に市町村と都道府県に配分され、森林整備のための財源として用いられる。森林整備の手法の一つとして森林経営管理制度が創設された。しかし、制度の難解さと実行過程の煩雑さから、2000年代以降に吹き荒れた職員合理化の嵐を経た後の市町村職員にとって大きな負担となっている。秩父地域の現状を踏まえて課題を考察する。

# 自治体職員の手に残る森林経営管理制度 — 業務の高度化に見合う体制強化が成功のカギ —

埼玉県本部／自治労埼玉県職員労働組合・特別執行委員  
(秩父地域森林林業活性化協議会) 志々目千潮

## 1. 森林経営管理制度とは

### (1) 森林環境税の創設

#### ① 森林環境税とは何か

2024年から森林環境税が課税されることになった。この税制は2019年3月に成立した森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律に基づくものであるが、昭和60年代からの水源税論議の延長線上に成立したものである。

- 森林整備のための財源確保については、昭和60年代の「**水源税構想**」の議論に始まる。
- 平成3年に「**森林交付税**」の創設が提唱。「森林交付税創設促進連盟」等が全国規模で運動を展開。
- 林野庁は、**平成16年から、森林吸収源対策の財源となる税の創設を要望**。平成30年度税制改正で、平成31年度に森林環境税・森林環境譲与税を創設することが決定。

#### ② 森林環境税と森林経営管理制度

国民への森林環境税の課税は2024年からだが、森林環境譲与税による自治体への税配分は2020年から始まっている。自治総研の飛田博史は、2018年5月に成立した森林経営管理法による私有林人工林の管理を裏付ける財源と指摘している<sup>(1)</sup>。林野庁が自治体職員向けに実施する研修でも「森林経営管理制度と森林環境譲与税」というテーマが設けられており、森林環境譲与税が森林経営管理制度を推進する上での重要な財源であることは間違いない。この論文では、自治体への影響という観点から関連したものとして扱う。

#### ③ 森林環境税と森林環境譲与税

森林環境税は国民への課税、森林環境譲与税は自治体への財源譲与となっている。概要は下表<sup>(2)</sup>のとおり。

## 1. 森林環境税【令和6年度から課税】

納税義務者等:国内に住所を有する個人に対して課する国税
税 率:1,000円(年額)
賦課徴収:市町村が個人住民税と併せて賦課徴収
国への払込み:都道府県を経由して全額を国の譲与税特別会計に払込み
その他:個人住民税に準じて非課税の範囲、減免、納付・納入、罰則等に関して所要の措置

## 2. 森林環境譲与税【令和元年度から譲与】

譲与総額:森林環境税の収入額(全額)に相当する額
譲与団体:市町村及び都道府県
使 途: (市町村) 間伐や人材育成・担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する費用 (都道府県) 森林整備を実施する市町村の支援等に関する費用
譲与基準: (市町村) 総額の9割に相当する額を私有林人工林面積(5/10)、林業就業者数(2/10)、人口(3/10)で按分 ※私有林人工林面積については、林野率により補正 (都道府県) 総額の1割に相当する額を市町村と同様の基準で按分
使途の公表:インターネットの利用等の方法により公表

## (2) 森林経営管理制度の意味

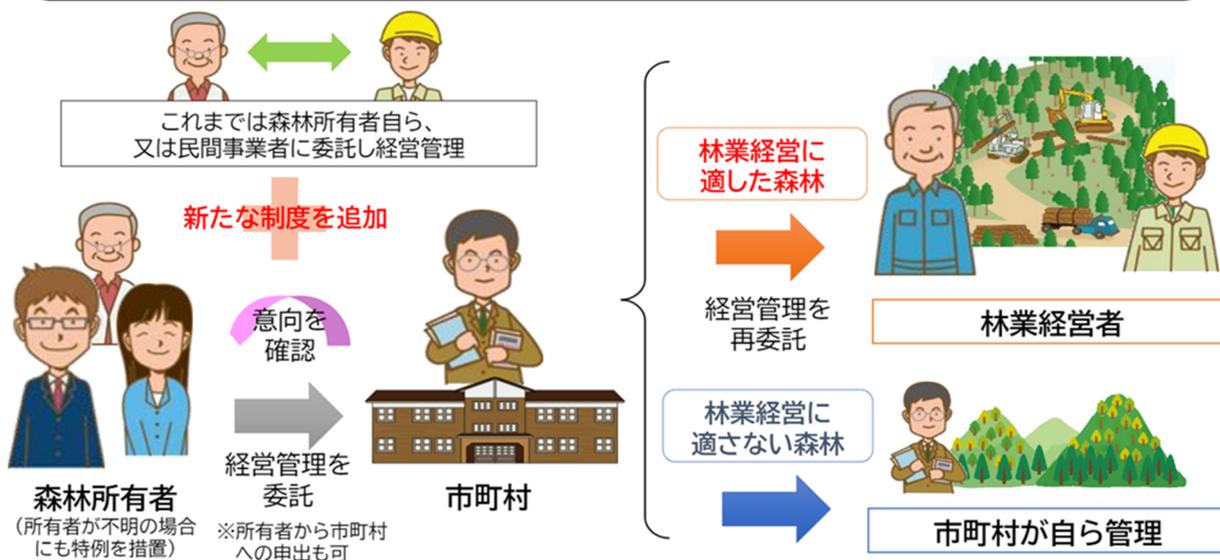
### ① 森林経営管理制度が必要とされた理由

林野庁は充実しつつある森林資源の有効な利用と森林の持つ公益的機能の発揮を図るため、木材生産林と自然回復を図る森林を区分して森林の管理を進めたいと考えている。しかし、林業の収益性低下と森林所有の零細性から効率的な施業（森林の育成や管理のための人間の働きかけを施業と呼ぶ）ができない。そこで、市町村が森林管理を代行するシステムである森林経営管理制度により森林整備を進めていくというものだ。

### ② 森林経営管理制度における市町村の役割

森林経営管理制度では、市町村が森林所有者に意向聴取を行い、市町村への委託希望が多い森林については、図の右側の二つの手法で管理を実施する。

➤ 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、林業経営者に再委託**することや**市町村が自ら管理**することにより、林業経営の効率化と森林の管理の適正化を促進。



市町村が森林経営管理を受託した場合、一定の期間（10年以上が多い）の森林の管理は市町村の責任の下に実行されるが、この間は、立木伐採や販売についての森林所有者の権限は失われる。

### ③ 森林経営管理制度への批判

森林経営管理制度の開始は、安倍政権下での国の林政転換と時期が一致している。間伐施業を中心において持続的林業をめざした森林再生プランから、皆伐再造林を中心においた林業の成長産業化への林政転換だった。したがって産業政策優先の発想で林政方針を再編したとの批判もあった<sup>(3)</sup>。

また、実行部隊である市町村の職員が制度を担えるかという疑問もあった。月刊自治研にも「悪法

をいかに善用するか」とサブタイトルを付けた論文において、職員数の少ない市町村では自ら管理するという選択を行うべきでないという主張が掲載されている<sup>(4)</sup>。

## 2. 埼玉県と秩父地域における課題

### (1) 市町村が抱える困難

#### ① 多くの市町村では人材育成が困難

埼玉県では、森林面積が大きく林業に関する意識が高い秩父市と飯能市以外ではマンパワーの不足が深刻だ。中山間地の市町村であっても、林業担当職員の配置数は1人か2人であり、林業以外の業務と兼務する例も多い。3年程度のサイクルで畑違いの担当と異動が行われ、自治体内部での専門能力の育成は困難である。

#### ② 他業務の経験では対応できない林業の専門性

秩父地域の市町では、伐採届（以下、伐採届）の受理、林地台帳の管理、森林経営計画の認定と実行管理、森林経営管理制度の一連の事務、森林環境譲与税を利用した森林整備事業の実行、林道の建設と管理を実施している。林道については建設担当で所掌する場合もあるし、道路行政に近い部分もあるが、それ以外の内容は林業担当だけに特有な事務である。ほとんどの市町村職員にとって、林業行政は人事異動で初めて担当する業務である。

森林整備事業では対象森林の状況に応じた施業（植林や下刈り、間伐といった人為的行為のこと）の内容決定が必要となる。土木工事の発注や現場管理を経験していても、林業に関する知識がなければ適切な判断ができない。施工面積確認方法やプロット調査の知識がなければ、事業完了時の成果品の内容確認もできない。

さらに問題なのは森林計画に関連した業務である。伐採届の事務が市町村に移管されたのは1998年からであるが、社会的要請や森林林業関係の新たな制度による変更が数年おきに行われる。その都度、確認しなければならない森林林業に関する専門知識の要求水準も高くなっていく。埼玉県では改正項目の説明会を市町村向けに実施しているが、林業に関する知識があることが前提になっている。

#### ③ 基本業務である伐採届と林地台帳

伐採届は、森林の伐採や造林を行う際に事業者（及び森林所有者）が市町村に提出する。伐採後に森林以外になる場合には森林の所在を記録する森林簿から削除するが、一定の面積以上では都道府県の許可制度に移るので判断能力が必要になる。伐採後に森林状態を保つ場合でも、所在地により伐採制限が異なるし、植林の方法が適正なのかを確認する必要がある。不適当な場合はそのまま受理できないし、無届けで伐採が行われれば中止命令や造林命令という強制力を用いるかどうかの判断も必要だ。

報告者自身が秩父地域の林政担当者から聞き取りしたところ、伐採届の保存期間が3年という事例があった。伐採届の事務処理要領には、5年後までに森林再生を確認する必要性が記されている。文書が廃棄されてしまえば確認ができなくなる。120ページもある市町村向けのマニュアルを読み込まないまま保存期間が定められたと推察できるが、もう少ししていねいな制度の説明が必要だったと考えられる。

さらに、2019年から林地台帳制度の運用が始まった。市町村が、森林の所有者や境界の情報を一元的にとりまとめた台帳を作成して管理するというものである。林業行政の守備範囲を超えるような制度だ。事務負担を強いられる当事者からの意見聴取はあったのか、報告者は強い違和感を持った。適正に運用されているとは言いがたく、市町村のPCサーバにデータ負荷を与えるだけの存在となっている。

## (2) 都道府県の責務は果たされているのか

### ① 市町村職員への都道府県による技術指導

市町村職員に対する技術研修の状況をまとめた資料はないようだが、各県のHPを閲覧すると森林環境譲与税を利用した市町村職員に対する技術研修が行われている事例が多いようだ。埼玉県の場合でも、財源が異なるものの市町村職員専門能力研修が開始された。

全国レベルの研修や報告会に参加した印象では、都道府県ごとの日常的な技術指導についての差異が大きいように感じる。報告者の経験では、市町村担当者側から技術指導依頼は発生しにくい。都道府県側からの無理強いに近いアプローチがなければ関係が希薄になりやすい。

### ② 森林整備事業の主役交代と都道府県の役割

埼玉県では、2008年から自動車税の一部を主な財源として県独自の基金を設立し、森林整備事業を行ってきた。しかし、森林環境税・森林環境譲与税の導入に伴い、基金事業による森林整備予算は必要性が低いと判断されて減額となり、間伐事業の実績も減少している。

環境税導入以前の地方自治体における森林整備事業は、主に都道府県が担ってきた。市町村が実施する場合でも県からの補助金利用が多かった。森林環境譲与税が創設されて市町村に対して財源の直接配分されるようになった結果、市町村が森林整備の主体として期待されている。

埼玉県の林業統計は市町村の独自事業が理解しにくい表現になっているが、市町村独自の間伐実績が増えたように読むことができる。報告者の感覚から述べれば、この増加も頭打ちになる時期は近いだろう。一定の水準で森林整備事業が実行できる市町村は限られているためだ。森林環境譲与税による財源が増えたとしても、予算執行を行う市町村担当職員は抑制されたままである。

県で始めた市町村職員専門能力育成研修でも、森林整備事業執行能力については少し触れている程度で、土木部局が行っている土木技術研修に大きく見劣りしている。

### ③ 埼玉県における市町村職員研修の状況

埼玉県では市町村職員専門能力育成研修を実施した。報告者自身も研修講師を3年間務めたが、研修のあり方には多くの疑問を感じた。

まず研修の開始時期が遅いことである。多くの市町村は4月1日に人事異動がある。埼玉県内のほとんどの市町村では林政担当者は1人であり、新任者が林政未経験であることは珍しくない。伐採届はいつでも提出できる制度なので、役場の事情を待ってくれることはない。伐採届の処理だけでも年度開始直後の研修実施が必要だ。

研修内容でも「埼玉県の森林と林業」のような説明に半日も費やしているのは有効でない。県庁職員のお得意分野ではあるが、講師にも受講生にも困難なテーマこそ研修を行う価値があるはずだ。報告者は森林経営計画制度の講義を担当した。電卓を使った塾の勉強のような演習と市町村の責任を強調する面白みのない講義は、参加者アンケートでは最も不評だった。2022年度からは、本県には山間市町村が少ないことを理由に、森林経営管理制度に関する講義とともに、研修項目から除外されてしまっている。

## (3) 協議会形式での支援と限界

### ① 秩父地域森林林業活性化協議会の発足

秩父市以外の各町は林政担当課がない。秩父地域森林林業活性化協議会は、ちちぶ定住自立圏共生ビジョンのもとに2012年に設立され、「森林の循環利用による元気なちちぶ林業の展開」をめざした。協議会の構成団体は、秩父地域の4市町のほか、埼玉森林管理事務所、埼玉県秩父農林振興センター、東京大学秩父演習林、埼玉県農林公社（森林整備法人）、秩父広域森林組合、複数の林業事業体等である。研究者からの協議会による森林経営管理制度支援への期待は高いが<sup>(5)</sup>、事務局機能はこの構想の中心となった秩父市が持っており、秩父市職員には運営上の負担が生じている。

森林経営管理制度の開始により事務負担がさらに重くなることから、集約化推進室を設置した。現在は5人の職員（うち3人は県の林業職OB）を雇用して業務に当たっている。各市町からの負担金

を、職員賃金を含む運営資金に利用している。集約化推進室の設置によって秩父地域では早い時期から実績を上げることができた。

## ② 協議会の運営の限界

秩父地域の取り組みは先進事例として取り上げられることが多い。しかし、その後の歩みは順調とは言えない。林政部門の体制が整っている秩父市とそれ以外の各町で、現実の森林整備につながる事例に差が付き始めている。森林経営管理制度の計画は市町村長が樹立する必要があり協議会の協力に限界があること、軌道に乗りつつある自治体でも人事異動が発生すれば制度の学習という次元に戻るものが原因である。

# 3. 森林経営管理制度を執行する上での課題

## (1) 森林計画、自治体の役割との関係

### ① 森林計画制度上の疑問点

林政の基本には10年単位の森林計画制度が存在する。林野庁は全国森林計画を、都道府県が流域単位の地域森林計画を樹立する。1998年からは市町村も計画樹立が必要になった。市町村森林整備計画という名称の計画で、地域の実情に即した森林整備を進めることになっているが、全国森林計画→地域森林計画の流れに沿う計画が求められている。

森林計画制度の末端には森林所有者等による森林経営計画制度がある。さらに森林経営管理制度の登場によって制度の末端を市町村が担うことも可能となった。森林資源の管理と活用について、国策に沿った組織図の中に地方自治体を書き込んでいるように見える。

### ② 市町村の役割に関する専門家の評価

近年の市町村の役割強化について、富士大学学長の岡田秀二は、国家権力的側面と私的自由の側面の間に立って、「森林が持つ公益的機能発揮と経済性」のバランスある判断ができるとして高く評価している<sup>(6)</sup>。林業経済研究所の志賀和人は、国が定める林政の下請け組織として市町村の機能が期待されていると批判的だ<sup>(7)</sup>。

### ③ 地域にとって意義あるものに

自治労は地方分権を進める立場で自治研活動などを進めてきたはずだ。しかしそれは地域住民の主体性を発揮する地方自治を実現するためである。報告者としては、地域社会の活性化のために、市民との連携を強化して政府による一律的な行政から自立できるかが重要な視点だと考えている。

では、林野庁が主導した森林経営管理制度は本当に地域住民主導の森林行政を実現するものなのだろうか。森林経営の権利を「お上」が召し上げていくという発想も感じられる。ただし、森林所有者の多くには森林経営に関する認識が希薄なもの事実であり、山間地域の産業としての林業についての方針作成は必要だ。森林経営管理制度には、もう一工夫が必要だと考えている。

## (2) 森林林業行政における市町村の役割強化と職場実態

### ① 市町村への権限移譲と新たな役割の付与

林政の基本には森林計画制度が存在する。国と都道府県以外は森林所有者単位で森林の扱いを計画していたが、地方分権が叫ばれた1998年から全ての市町村で市町村森林整備計画の樹立が必要になった。同時に伐採届の事務も市町村に移された。さらに2010年に始まった森林・林業再生プランで、森林整備を推進する制度である森林経営計画制度の認定権者として市町村長が定められた。2019年から林地台帳や森林経営管理制度が創設され、森林林業行政における市町村の役割強化が進んでいる。

### ② 市町村の担当職場は強化されたか

森林総研の石崎らの調査報告<sup>(8)</sup>によれば1998年からの10年間で、市町村の林業担当職員は31%減少したとしている。1998年は都道府県から市町村に伐採届受理の事務が移譲された年であり、公務員制度改革大綱の閣議決定や集中改革プランよりも早い。石崎らは、業務増大期に職員が減少したこと

を明らかにしたうえで「個々の団体においては担当職員が逼迫したと考えられる」と指摘している。市町村合併と林業予算の減少に連動した削減と考えられるが、予算に連動しない事務量の増加を評価できなかった市町村人事管理部門の責任も強く問われねばならない。

### ③ 秩父地域での実態

秩父地域では、平成の大合併で9市町村が5市町へと統合されたが、体制が強化されたのは秩父市のみであり、民有林森林面積の大きな市町村であっても1+1=1という事例や、担当職員数は変わらないが林業以外の業務負担が増大した事例を目の当たりにしている。

## (3) 都道府県の役割の変化と実態

### ① 林業職員数の減少

福島県庁の木村憲一郎の貴重な研究<sup>(9)</sup>によると、2000年から2018年までの都道府県の林務職員の減少率は29.5%である。埼玉県でも2012年頃まで林業職採用数がゼロ人か1人という時期が続き、職場に大きな影響を与えた。少ない職員数で事業の執行を効率的に進めるために予算事業の消化にあわせた組織配置の変更も進んだ。その結果指導部門の定数減を招き、次項で述べる都道府県の役割の変化に対応しにくい状況が生まれている。

### ② 都道府県の役割の変化が生じさせる不安

民有林の森林整備において都道府県の役割は大きかった。戦後復興と経済成長期の造林補助金執行機関や森林整備法人（林業公社）の背景資本として民有林整備の要となっていた。木材価格の下落が始まってからも、公共事業予算が堅調に増加した1990年代後半まで都道府県の役割は大きかったといえる<sup>(10)</sup>。

しかし、前述のとおり1998年から市町村への権限移譲で都道府県の役割の低下が始まった。2010年に始まった森林・林業再生プラン以降は、事業から指導へと役割がシフトしつつある。再生プランで林野庁は、都道府県が市町村を指導するための森林総合監理士（通称フォレスター）や林政アドバイザーという資格を創設した。さらに、森林環境譲与税や森林経営管理法により森林整備の主体として市町村が位置づけられたことで、都道府県は森林整備事業の実行役としては脇役の位置に降りたと言える。都道府県の指導的役割は強化されなければならないが、人事管理部門から定数減のターゲットになりやすい事業分野である。

### ③ 埼玉県における対応の状況

各都道府県では林政の変化への対応として市町村職員の能力向上に取り組んでいる。この動きは各都道府県の判断によって行われており、埼玉県でも実施している。研修の実情については既に述べたとおり十分なものとは言えない。一方で、森林環境譲与税の森林整備事業への利用を推奨しているが、森林整備事業の施工監理を学ぶための機関は設置されていない。

森林・林業再生プラン以後の民有林林政が市町村を主役にしようとしている歴史的状況に対して、埼玉県の林政幹部の認識は十分とは言えないように報告者には感じる。

## 4. 業務高度化に見合う体制の強化を

林野庁職員の多くを組織している森林労連は、「地方分権の流れに便乗した、林業政策の丸投げは認められない」という見解を示している。報告者も、地方分権は市民的感觉からのボトムアップにより実現すべきだと考えており、ボトムアップするための機構を欠いた手法では「丸投げ」と呼ばれても仕方がないと感じている。

市町村への林政移転が始まった1990年代後半は、森林ボランティア活動が全国的に盛り上がった時期でもある。報告者自身も森林ボランティア団体の育成に関わったが、地域の森林のランドデザインに関わりたいという市民の意欲を感じたものである。埼玉県は大都市部の住民に配慮してなのか、森林ボランティア活動支援に積極的である。しかし、活動団体数や参加者の増加には熱心だが、森林計画への

市民参加については森林審議会委員の公募程度しか用意していない。ボトムアップへの意識の低さと市町村支援体制への無関心はつながっているのだろう。

秩父地域森林林業活性化協議会の集約化推進室の取り組みは、市町村を支援するために開始された。しかし既に述べたように、市町村の担当者が交替すれば初歩の実務教育から再スタートとなる。市町村の業務が増えていくにつれて技術的リセットがもたらす弊害も大きくなるだろう。

3年間担当した中堅職員でも異動が決まれば嬉しそうに去っていくのが林政職場だ。ある町の人事異動で、林政担当職員に新規採用者が就き、半年で退職したこともある。理解できない専門用語が示される業務を前にして、孤独感と無力感を感じたことだろう。

森林環境譲与税で森林整備の財源は増えている。同時に始まった森林経営管理制度は、市町村職員のマンパワーと力量が高まらなければ事業が消化できないことを改めて教えている。市町村長には、高度化する業務を支える職員の立場を理解していただき体制の強化をお願いしたい。市町村の能力を超えた民有林林政の主役交代は、林政の崩壊を招きかねない。都道府県は、市町村支援体制の強化を進めなければならない。

- 
- 注(1) 飛田博史 「国税森林環境税・譲与税創設の経緯とその問題点」 自治総研 2019年 通巻487号  
(2) 林野庁 「森林経営管理リーダー育成研修」資料(2023年10月版)より図を引用(他の図表も同様)  
(3) 泉英二 「林政をこのような方向へ大転換させてよいのか」 週刊農林 2018年 2356号～2367号  
(4) 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 2019年12月号  
(5) 江田星來、立花敏、茂木もも子 「森林経営管理制度における広域連携の役割——埼玉県秩父地域を事例に——」 日本林学会誌 2023年 105巻 6号  
(6) 岡田秀二 「森林経営管理法にみる林業経営の行方」 A F Cフォーラム 2019年2月号  
(7) 志賀和人 「現代日本の私有林問題」(終章) 日本林業調査会 2020年  
(8) 石崎涼子、鹿又秀聡、笹田敬太郎 「市町村における森林行政担当職員の規模と専門性」 日本林学会誌 2022年 104巻 4号  
(9) 木村憲一郎 「都道府県林政における組織運営の実態——林業職採用試験の全国動向と福島県の事例——」 林業経済 2020年 2号  
(10) 石崎涼子 「現代日本の私有林問題」(第1章第2節) 日本林業調査会 2020年