

森林経営管理法の所有者不明森林等の特例措置 に関する見解調査（協力依頼）

我が国の森林では、森林所有者の高齢化や不在村化に加え、立木価格の低迷（資産価値の低下）等により、森林所有者による適切な経営管理がなされていない森林があることが課題となっています。併せて、相続登記等が適切に行われていない等を理由に森林所有者の所在が分からなくなる 所有者不明森林の発生が問題となっています。

このような中、平成31年4月に「森林経営管理法（平成30年法律第35号）」が施行され、森林所有者自らが適切な経営管理を行うことのできない森林について、市町村が森林所有者から経営管理の委託を受け（経営管理権を取得し）、市町村自ら又は市町村から再委託を受けた林業経営者が当該森林の経営管理を行うことが可能となりました。

また、森林所有者の一部又は全部が不明である森林については、市町村による不明森林所有者の探索をし、それでもなお森林所有者が見つからない場合、市町村による公告等の手続を経て、「みなし同意」により市町村による経営管理権の取得を可能とする特例措置が講じられています。

しかしながら、本特例措置は、森林所有者本人からの直接的な同意を得ることなく経営管理を行うことになるため、運用する市町村としては、どのような森林において本措置を活用すべきか、とりわけ、森林の経営管理の必要性と財産権保障のバランスの観点から判断し兼ねる状況にあります。

そこで、法律的な知見を整理し、本特例措置を活用していくための基礎資料とさせていただきます。本調査を行うこととしました。本措置に関する補足資料等を添付いたしますので、ご参照の上、次項の質問への回答にご協力賜りますようよろしくお願い申し上げます。【回答期限：令和2年6月30日】

※ 本件は、林野庁「令和2年度森林経営管理制度実施円滑化事業」において、林野庁及び当該事業の受託者、（公財）日本生態系協会において実施しております。本調査は、本事業で別途おこなう検討委員会で使用する以外には用いません。

<内容に関する問合せ>

● 林野庁 森林利用課 森林集積推進室
担当者：三間、室木
電話：03-6744-2126
FAX：03-3502-2887
メール：tomoya_mima860@maff.go.jp
naoki_muroki360@maff.go.jp

<回答の提出先>

●（公財）日本生態系協会
担当：堀内、亀田
電話：03-5951-0244
FAX：03-5951-2974
メール：k_horiuchi@ecosys.or.jp
a12_kameda@ecosys.or.jp

はじめに（論点）

森林には、山崩れや洪水などの災害を防止する働きや、地球温暖化を防止する働き、水資源を蓄える働きなど、公益性の高い様々な機能があり、国民はその恩恵を広く享受しています。そして、森林がこれらの機能を発揮させ、国民がその恩恵を享受するためには、森林の経営管理が不可欠です。

このような森林の公益性を鑑みると、森林所有者の一部又は全部が不明である森林について、経営管理を行うことの必要性が公共の福祉に適合するものであれば、市町村が森林経営管理法の特例措置を講じ、みなし同意により、所有者に代わって経営管理を行うことが合理化されると考えられます。

他方、森林の経営管理には、樹木の成長に合わせて、樹木を数本に1本の間隔で伐採（間引き）し、残した樹木の成長を促進させるという行為や、場合によっては、今ある樹木を全部伐採し、新たに苗木を植え付けるなどの行為が必要です。

この樹木を伐採する行為については、山崩れや樹木の倒壊等の被害を防止するなど、資産の維持に必要な行為という側面や、残した樹木を成長させ、木材としての価値を高めるという側面があるなど、管理行為としての性格を有しています。他方、伐採する行為は、資産価値のある樹木を伐採するという側面から、処分性のある行為としての性格も有するなど、さまざまな側面を持ち合わせています。

なお、経営管理権（市町村が経営管理を行う権利＝債権）が設定されると、森林所有者は自ら樹木を伐採する権利が制限されるとともに、権利移転後の所有者にもその地位が継承されることになるなど、一定程度の財産権の制限が加わることとなります。

そのため、森林経営管理法の特例措置を活用するにあっては、森林の公益性（経営管理の必要性）と財産権の保障という観点を比較考量し、当該特例措置の適用範囲を明確にする必要があるところです。そこで、具体的なケースを7パターン用意しましたので、それぞれについてご意見をお聞かせ願います。

森林経営管理法の特例措置を講じるまでの主な流れ

市町村が当該森林の経営管理を行うことが必要かつ適当と認める場合は、森林所有者全員の同意を得た上で、経営管理権集積計画を定め、森林所有者から経営管理の委託を受ける（経営管理権を取得する）【法第4条】



市町村が経営管理権集積計画を定める場合は、森林所有者に経営管理の意向を確認する（経営管理意向調査を行う）【第5条】



森林所有者の一部が不明の場合※



森林所有者の全部が不明な場合



不明な共有者を探索する【第10条】



不明な所有者を探索する【第24条】



共有者の一部が不明であった旨と定めようとする経営管理権集積計画を6月公告する【第11条】



森林所有者が不明であった旨と定めようとする経営管理権集積計画を6月公告する【第25条】



不明な共有者が現れなかった場合は同意したものとみなす【第12条】



所有者が現れなかった場合は、都道府県知事に裁定を求める【第26条】



※確知森林所有者の全員の同意が前提

都道府県知事の裁定があった場合は、同意したものとみなす【第28条】

各ケースの共通事項

(1) 山林 X の所有状況

山林 X は、亡甲の単独所有名義で登記がなされており、甲の相続人は子 A、B、C の 3 名で他にいない。遺言書はなく、遺産分割も未了である。

(2) 山林 X の経営管理の状況

山林 X は、甲の死後、20 年間^(注)にわたり経営管理が全くなされておらず、相続人である A、B 及び C は、相続財産の一部に山林 X があることを知らず又はあることは知っていても、山林 X の正確な場所も分からなければ、自ら経営管理を行う意識もない。

(注) 山林に関心のある者であれば、10 年や 15 年に一度は樹木を伐採するなどの管理をおこなうものであり、その期間を超えているということで、放置されていると判断できる年数です。

(3) 相続人 A、B 及び C の居所等

山林 X の現所有者と考えられる相続人 A、B 及び C は、山林 X の所在する市町村には住民票や戸籍がなく、別の市町村に住んでいる。A、B 及び C は、居所を転々としたり、本籍の手がかりもないため、法第 10 条（または法第 24 条）に基づき、戸籍や住民票などを活用し探索を行っても所在が分からない（生死すらわからない）ことがあることを前提とする。

そこで、A、B 及び C について、

- ① 2 人（持分の過半数以上）の所在が分かり、1 人が不明である場合
- ② 1 人（持分の過半数未満）の所在がわかり、2 人が不明である場合
- ③ 3 人全員の所在が不明である場合

の 3 パターンを想定し、それぞれ設問を設けている。

(4) 市町村が行う経営管理の内容

市町村が経営管理権を取得し、所有者に代わって経営管理を行う場合は、次の 2 パターンの管理方法が想定され、それぞれ設問を設けている。ただし、いずれのパターンも経営管理の結果として、残された樹木の成長が促進され、山林の価値は増大するものとする。

- ① 市町村が、生育する樹木の一部を伐採し、その費用も市町村が負担する。

この場合、当該伐採は、管理に必要な最低限の範囲とし、伐採した樹木は山林内に残置する（木材加工業者に販売する売上よりも、伐採する費用

と山林から伐採樹木を運び出す費用の合計の方が高くなるため販売しない。そのため、市町村にも森林所有者にも収受する金銭は発生しない。)

つまり、森林所有者は、樹木の一部を伐採されるという財産権の制限を受けるが、費用を自己負担することなく、山林の価値を高めてもらえるという利益を得ることになる。

- ② 市町村が、生育する樹木の一部を伐採するが、その費用については、森林所有者が負担する。

この場合、当該伐採は、管理が必要な範囲で最大限とし、伐採した樹木を木材加工業者等に販売し、その売上げを費用に充当する(結果的に費用は森林所有者の負担となる)。なお、売上げに残余がある場合は、森林所有者に支払うこととする。

つまり、森林所有者は、樹木の一部を伐採され、当該財産の一部を管理費用に充てられるという財産権の制限を受けるが、それ以外の自己負担をすることなく、山林の価値を高めてもらえるという利益(場合によっては、当該財産の一部が換価された金銭も)を受けることになる。

(注1) 森林所有者が不明であった場合は、森林所有者に支払うべき金額を山林Xの所在する供託所に供託するものとする。

(注2) 伐採に要する費用と山林から運び出す費用の合計が、木材加工業者に販売する売上と同額である場合は想定しない。

想定する具体的なケース

ケース 1 (山地災害を防止する目的；災害が起きる蓋然性が高い)

山林 X と境界を接する隣地には、P 氏の住居がある。P 氏は山林 X の樹木が倒壊したり、土砂が流出したりして住居及び敷地、また家族の生命身体にかかわる事態になることを懸念し、市町村に相談をした。

市町村は、山林 X が 20 年来経営管理がなされず、例年の梅雨の長雨程度でも災害が起きるほど、予断を許さない危険な状態であると考え、P 氏の生命や財産への被害を防ぐため、山林 X の経営管理を行うこととした。

このようなケースにおいて、次の問 1～3 のような場合、法第 10 条～第 12 条の共有者不明森林に係る特例の手続、あるいは、法第 24 条～第 29 条の所有者不明森林に係る特例の手続を経て、みなし同意により、市町村が経営管理権を取得し、経営管理を行うことは可能か。

↑
↓
違いは災害が起きる蓋然性です

ケース 2 (山地災害を防止する目的；災害が起きる蓋然性が低い)

山林 X と境界を接する隣地には、P 氏の住居がある。P 氏は山林 X の樹木が倒壊したり、土砂が流出したりして住居及び敷地、また家族の生命身体にかかわる事態になることを懸念し、市町村に相談をした。

市町村は、山林 X が 20 年来経営管理がなされず、例年と同程度の降雨では災害は発生しないが、100 年に一度とも言われる台風や豪雨が来れば、災害が起きかねないと考え、P 氏の生命や財産への被害を防ぐため、山林 X の経営管理を行うこととした。

このようなケースにおいて、次の問 1～3 のような場合、法第 10 条～第 12 条の共有者不明森林に係る特例の手続、あるいは、法第 24 条～第 29 条の所有者不明森林に係る特例の手続を経て、みなし同意により、市町村が経営管理権を取得し、経営管理を行うことは可能か。

ケース 3 (洪水や濁水を防ぐ目的；被害が起きる蓋然性が高い)

市町村が山林の管理状況についてパトロールしていたところ、山林 X は水源の源流域に位置しているものの、これまで 20 年間にわたり経営管理がなされておらず、そのまま放置すると、例年の梅雨の長雨や、真夏の連日の日照り程度でも、洪水や濁水が生じるおそれがあるのではないかと危惧している。そこで、市町村は、山林 X の経営管理を行うことは、下流域の住民の生命身体の安全のために必要な行為であると考えた。

このようなケースにおいて、次の問 1～3 のような場合、法第 10 条～第 12 条の共有者不明森林に係る特例の手続、あるいは、法第 24 条～第 29 条の所有者不明森林に係る特例の手続を経て、みなし同意により、市町村が経営管理権を取得し、経営管理を行うことは可能か。

↑
↓
違いは被害が起きる蓋然性です

ケース 4 (洪水や濁水を防ぐ目的；被害が起きる蓋然性が低い)

市町村が山林の管理状況についてパトロールしていたところ、山林 X は水源の源流域に位置しているものの、これまで 20 年間にわたり経営管理がなされておらず、そのまま放置すると、100 年に一度とも言われる台風や豪雨、気温 35 度を超す猛暑日が 1 ヶ月以上続くような異常気象に遭遇すれば、洪水や濁水が生じるおそれがあるのではないかと感じている。そこで、市町村は、山林 X の経営管理を行うことは、下流域の住民の生命身体の安全のために必要な行為であると考えた。

このようなケースにおいて、次の問 1～3 のような場合、法第 10 条～第 12 条の共有者不明森林に係る特例の手続、あるいは、法第 24 条～第 29 条の所有者不明森林に係る特例の手続を経て、みなし同意により、市町村が経営管理権を取得し、経営管理を行うことは可能か。

ケース 5 (森林の経営管理自体が目的)

山林 X は、町の主要産業である林業生産地の中心にあり、山林 X を通行する形で管理道^(注)を設置し、一体となって事業の計画を立てなければ、山林 X の奥に位置する周囲の山林は、経営管理ができない状況にある。山林 X が通行できないとなれば、周りの山林の所有者や林業会社は、遠くから迂回して所有山林にアクセスするほかなく、採算がとれず、管理も満足にできないため、何とかしてほしいと市町村に相談をもちかけてきている。

これを受けて、市町村は、山林 X の経営管理を行うことは、山林 X 自身の経営管理を行うのみならず、山村地域の産業の維持につながるるとともに、周辺の山林の経営管理をより一層促進するという観点からも必要な行為であると考えた。

このようなケースにおいて、次の問 1～3 のような場合、法第 10 条～第 12 条の共有者不明森林に係る特例の手続、あるいは、法第 24 条～第 29 条の所有者不明森林に係る特例の手続を経て、みなし同意により、市町村が経営管理権を取得し、経営管理を行うことは可能か。

(注) ここで言う管理道とは、舗装道路のような恒久的な施設ではなく、森林の手入れのために開設し、作業員の通勤や重機の走行に供される簡易な道です。

ケース 6 (市民の快適な生活環境を維持する目的)

山林 X は市街地から比較的近い位置にあり、経営管理がされていた頃は、道路を走行する車の騒音を遮断したり、海から吹き付ける強風を遮ったりと、快適な生活環境の提供に寄与していた。しかしながら、経営管理が全くされなくなった以降、樹木が混み合ってしまう、十分に枝葉を伸ばせず、遮る効果がなくなりつつある。近隣の住民は、柵を設けるなどの対策は講じているが、手に負えなくなり、市町村に相談にやってきた。

これを受けて、市町村は、山林 X の経営管理を行うことは、市街地住民の快適な生活環境を維持するという観点からも必要な行為であると考えた。

このようなケースにおいて、次の問 1～3 のような場合、法第 10 条～第 12 条の共有者不明森林に係る特例の手続、あるいは、法第 24 条～第 29 条の所有者不明森林に係る特例の手続を経て、みなし同意により、市町村が経営管理権を取得し、経営管理を行うことは可能か。

ケース7 (レクリエーション目的)

山林 X は、その町の観光資源となっている風光明媚な山村景観の一部となっており、中心街や展望台からも目に付くところに位置するが、近年、荒れた様子が口コミで広がり、観光客の減少につながっている。地元の観光協会から、山林 X を手入れできないか相談を受けているところ。

これを受けて、市町村は、山林 X の経営管理を行うことは、山村地域の産業や人々の暮らしの維持につながるという観点からも必要な行為であると考えた。

このようなケースにおいて、次の問1~3のような場合、法第10条~第12条の共有者不明森林に係る特例の手続、あるいは、法第24条~第29条の所有者不明森林に係る特例の手続を経て、みなし同意により、市町村が経営管理権を取得し、経営管理を行うことは可能か。

設問

上記の7つのケースについて、さらに、下記の間1~3の状況を加えた場合、森林の公益性（経営管理の必要性）と財産権の保障という観点を比較考量し、森林経営管理法の特例措置が活用可能か、考えに近いものを①~④の中から一つお答えください。併せて、そのように判断した理由も記載いただくと幸いです。

問1 共有者のうち、2人は所在が分かり、経営管理権を設定することについて同意を得られたが、残りの1人の所在が分からない場合

- ① 市町村が、管理に必要な最低限の範囲に限って、生育する樹木の一部を伐採し、費用は市町村が負担する場合に限り、特例により経営管理権を取得することが可能
- ② 市町村が、管理に必要な範囲で最大限、生育する樹木を伐採し、伐採樹木を販売し、伐採等に係る費用を捻出する（実質的に森林所有者が費用を負担する）場合であっても、特例により経営管理権を取得することが可能
- ③ このケースでは、特例により経営管理権を取得するのは難しい
- ④ 判断できない

問2 共有者のうち、1人は所在が分かり、経営管理権を設定することについて同意を得られたが、残りの2人の所在が分からない場合

- ① 市町村が、管理に必要な最低限の範囲に限り、生育する樹木の一部を伐採し、費用は市町村が負担する場合に限り、特例により経営管理権を取得することが可能
- ② 市町村が、管理に必要な範囲で最大限、生育する樹木を伐採し、伐採樹木を販売し、伐採等に係る費用を捻出する（実質的に森林所有者が費用を負担する）場合であっても、特例により経営管理権を取得することが可能
- ③ このケースでは、特例により経営管理権を取得するのは難しい
- ④ 判断できない

問3 共有者3人全員の所在が分からず、経営管理権を設定することについて、誰からも同意を得られていない場合

- ① 市町村が、管理に必要な最低限の範囲に限り、生育する樹木の一部を伐採し、費用は市町村が負担する場合に限り、特例により経営管理権を取得することが可能
- ② 市町村が、管理に必要な範囲で最大限、生育する樹木を伐採し、伐採樹木を販売し、伐採等に係る費用を捻出する（実質的に森林所有者が費用を負担する）場合であっても、特例により経営管理権を取得することが可能
- ③ このケースでは、特例により経営管理権を取得するのは難しい
- ④ 判断できない

森林経営管理法の所有者不明森林等の特例措置に関する
見解調査 回答用紙

【回答期限：令和2年6月30日】

※①～④の数字でお答えください。

ケース	問1 (1人不明)	問2 (2人不明)	問3 (全員不明)
1 目的；山地災害防止 蓋然性；高			
2 目的；山地災害防止 蓋然性；低			
3 目的；洪水・濁水防止 蓋然性；高			
4 目的；洪水・濁水防止 蓋然性；低			
5 目的；森林の経営管理			
6 目的；生活環境維持			
7 目的；レクリエーション			

判断基準（自由記載）