

# 第5回森林管理状況評価指標整備に関する検討委員会

【日時】令和3年8月18日（水）13:00～15:55

【開催方法】WEB会議

【出席者】（敬称略）

＜委員長＞

植木達人 信州大学学術研究院農学系 教授（森林施業・経営学研究室）

＜委員＞

阿部和時 日本大学生物資源科学部 特任教授（森林環境保全研究室）

野村 裕 のぞみ総合法律事務所 弁護士

品川尚子 那須法律事務所 弁護士

河合 智 郡上市 農林水産部 次長兼林務課課長

片山健二 石川県 かが森林組合 代表理事組合長

＜臨時出席＞

古平 明 新潟県糸魚川市 農林水産課 係長

渡辺千鶴 新潟県糸魚川市 農林水産課 主事

永井志穂 新潟県 林政課 副参事

保科 功 新潟県 糸魚川地域振興局 林業振興課 技術専門員

＜林野庁＞

箕輪富男 森林利用課 課長

川村竜哉 森林利用課 森林集積推進室 室長

中山昌弘 森林利用課 課長補佐（森林集積企画班担当）

＜事務局＞

（公財）日本生態系協会 松浦、亀田、小川、井上

## 目次

【開催挨拶】	2
【1. 当面の議題について（第3回からの継続審議）】	2
＜資料1 当面の議題、前回までのポイント、今回ご議論いただきたい事項＞	2
＜資料1 各論②＞	4
＜資料1 各論⑤＞	12
【2. 特例措置活用ケーススタディ】	15
【3. 林野庁からの報告事項】	28

## 【開催挨拶】

中山課長補佐 皆様こんにちは。今年度2回目、通算で第5回目の検討委員会を始めたいと思います。私は、本日進行を務めます林野庁森林利用課の中山です。引き続きよろしくお願いたします。本日は委員の皆様方に加えまして、新潟県糸魚川市から古平係長と渡辺主事にご参加いただいております。加えて、新潟県の林政課から永井副参事、同じく新潟県の糸魚川地域振興局から保科技術専門員にご参加いただいております。どうぞよろしくお願いたします。それではまず、植木委員長から一言ご挨拶をよろしくお願いたします。

植木委員長 少し気になるところは、先週から続いている九州中国地方の豪雨ですね。それによってかなり森林に被害が出ています。私が住んでいる長野県でも土石流が発生して、犠牲者も出たということでした。すなわち森林がこういった豪雨に対して万全ではないということですが、それなりに整備が行われることによって、減災の可能性は多少でも高まっていくということは言えると思います。我々はこういった森林整備をどうやって地域ごとに進めていくかということがこれからの重要な課題として、認識しているわけですから、ガイドラインを作るため、今日の事例を踏まえて有意義な意見を是非出していただければと思います。よろしくお願いたします。

中山課長補佐 委員長ありがとうございました。それでは、林野庁森林利用課長の箕輪からも一言ご挨拶申し上げます。

箕輪課長 ただ今お話にあったように、全国的に雨が多く降っております。この地域だから、また、いつのタイミングだからというのもなくなって、こういう災害が、年がら年中また毎年のように起きているという状況なのかなと思っています。そういう中でやはり森林の整備をしっかりと進めなければいけない、そしてそれは森林所有者が分かっていない地域においても、しっかりと取り組んでいかなければいけないというのが大きな課題だと思っています。この委員会でガイドライン等を取りまとめて、そういう動きをしっかりと支援していきたいと思っておりますので、引き続きよろしくお願いたします。

## 【1.当面の議題について（第3回からの継続審議）】

### <資料1 当面の議題、前回までのポイント、今回ご議論いただきたい事項>

中山課長補佐 ご報告が遅れましたが、これまでこの検討委員会を担当していた係長の室

木が8月から人事異動で交代になりまして、後任に安藤が付いておりますので、どうぞ引き続き皆様よろしくお願いたします。それでは、資料に沿って進めたいと思います。本日お送りしている資料ですが、資料1はこれまでの議題をまとめている資料です。加えて、資料2はケーススタディということで、今回は糸魚川市さんにご登場いただきます。その後、最後に参考資料をいくつか付けております。今回の議題と関係することでありますけれども、間伐をどう考えるかとか、そういったところを我々から話題提供させていただきまして、また次の議論につなげていきたいと思っておりますのでございます。それではまず資料1をご覧ください。

資料1の1ページ目でございます。これは前回、前々回と同じ資料でして、この検討委員会をどう進めていくかというところのおさらいです。ポイントとしては、一番上にあります特例措置は、「所有者不明であるということ」を特別扱いするのではない」という点であります。その意味で中段の「バランスのよい判断の視点」を市町村の方に提供していこうということで、最終的にはガイドラインとして各論を深めていくとともにQ&A集や具体的な事例紹介というのも考えていきたいというところでもあります。

次に2ページ目をご覧ください。これも前回と変わっておりません。議題をどう進めていくかという点について、大きく特例措置の対象とする森林をどう捉えるかということで、「対象とすべき森林」の判断材料という点を各論①～③で議論していこうということになります。そして、そういった森林でどういった経営管理をやっていこうかというのが、この「経営管理の方向性」の判断材料というところになります。これを各論③～⑤で議論して進めていこうというものであります。

次に3ページ目をご覧ください。これは前々回の、昨年度であります、第3回検討委員会のポイントということで、前回の資料に付けておりますものと同じものでございます。特に各論①と③について、およそ整理が進んだ事項であります。説明は省略します。

次に4ページ目をご覧ください。これは前回の検討委員会のポイントということで、新しく整理した資料になります。大きく各論③と各論④についてまとめてあります。まず各論③、「所有者探索・同意取得の注意点」というところでもあります。特にここは、ケーススタディで議論していこうということで、前回鳥取県の若桜町さんと京都府の綾部市さんに事例をご提供いただいて、さまざまご意見をいただいた部分であります。登記名義人ですとか、相続人全員の同意を得る同意の範囲ですね、皆から同意を得ることが原則であります、実質的な所有者であるとか、代表者の同意をもって、全員の同意を得たとする考え方は妥当ではないかという点です。

ただし、このような考え方が許容される事案を示すこともやはりガイドラインとして整理していくには意義があるというところをごさいます、これについて、引き続きケーススタディを重ねてまいりまして、許容される条件や説明方法などを検討してはどうか、としており、議論を継続ということにしております。次でございます。登記名義人の所有者情報が不足している、例えば、地番情報もわからないというときは、公的資料からの探索は困難だということで、探索を打ち切るということを考えてもよいのではないかとこのところでもあります。やみくもにやらないで、所有者不明森林ということで対応すればよいのではないかとのご意見がありました。次に各論④の関係で「合理的と言える経営管理の内容」について整理をしています。森林を健全に育成維持するために経営管理を行うということで、その森林に合った施業を選択するのであれば、利益を伴う間伐や伐採量の大きい間伐でも合理的と評価できるのではないかとのご意見がありました。また、条件不利地で主伐をして林種転換を図るということも現実的にはあるだろうということで、これを管理行為として実施するというのも考えられないか、という論点もいただいており、新規の検討事項として取り上げております。最後に、間伐はその内容によって法律的に見ますと、保存行為なのか、管理行為なのか、変更行為なのか、いずれにも該当し得る行為と言えるというところもあるので、同意取得の範囲と関連付けて、論点整理を試みていきたいということで整理をしています。この関連として最後に、参考資料をお付けしているところでございます。以上、第4回検討委員会のポイントというところでもあります。

次に5ページ目をご覧ください。本日第5回検討委員会でご議論いただきたい事項ということで整理をしております。左側が「優先すべき」と書いてありますが、森林をどう選ぶかというところ、右が「合理的」と書いてありますが、経営管理の内容が合理的だと説明できるものかどうかというところで、関連して各論を①～⑤まで並べております。本日は、前回省略した各論②と各論⑤、市町村の立場、あるいは市民の考えから、優先すべき森林や経営管理の内容の判断をどのようにしていくかというところについて議論を整理していきたいと考えています。

## <資料1 各論②>

中山課長補佐

資料1の6ページ目、各論①をご覧ください。こちらは次回以降にご議論いただきたいと思っておりますが、残った課題として下の方に記載しておりますのがゾーニングの話であります。参考となる事例を紹介しつつ、論点を整理していくということで、また次回以降にしたいと思っておりますので、今回は割愛をいたします。

次に7ページ目でございます。各論②の「対象とすべき森林」を市町村、市民の考えの観点からどう捉えるかというところであります。この内容については、昨年度の最後の第3回検討委員会で、一度ご説明をしているところでございます。これまで委員の皆様からいただいたご意見を反映しながら、このような形になっております。まず上の四角囲いのところでございます。土砂災害ですとか、水害ですとか、住民、生活基盤を保全する。これはやはり第一の検討事項となり得るのだらうというところでございますが、市町村の方針ですとか、地域のニーズに応じては、産業振興ですとか地域振興ですとか、そういった観点での活用も柔軟に判断し得るのではないかと、というご意見をいただいております。また2点目でございます。水源の貯留ですとか、快適環境の形成ですとか、この所有者不明森林に限らず、周囲一帯の森林として機能が発揮される広域的な課題についても、積極的に対応してよいのではないかとという点。そうしますと、なかなかどこから対応していくかというところもありますので、以下に掲げる考慮事項などから、優先順位を付けるというような方法もあるかということで、整理をしております。最終的には柔軟に判断できるとしても、優先順位があった方が活用のハードルが下がるのではないかとというような観点もあり、ここをどう考えるかというご提案であります。まず一番左を見ていただきますと、「局所的課題」ということで、例えば、土砂災害の防止ですとか、そういった課題への対応という視点であります。これが災害の規模というところで行きますと、災害のおそれがあるのであれば、その規模に関わらず対応するというところでよいのではないかと、これはあまり異論がないところかと思っております。またその被害の種類という観点ですが、ご意見をいただいた、人命への危機ですとか、住家の倒壊、インフラの寸断、田畑への土砂流入ですとか、被害の種類で優先順位を付けるということが可能かどうかというところをご意見をいただきたいところであります。優先順位を付けたいというよりも、どう考えるかというような観点です。次に、広域的課題というところで、水源の貯留や洪水防止といった観点でございます。これについては、所有者不明森林単体によって、機能発揮に直ちに影響がないというような課題に対しても、積極的に関与するということも可能とすればよいのではないかとということでもあります。これを局所的課題との関係で行くと、局所的課題は常に優先される、広域的課題が常に劣後すると、そういうことでもないのではないかとということで、市町村の考えに応じて対応すればよいというような考えもあります。ここと被害の種類での優先順位付けをどう考えるかというようなところであります。その下に追加検討と書いてあります。とは言っても、ではどういう危機意識、基準で、災害が起こるかもしれないと認識すべきかということ、難しい部分があると思っております。例えば、各論①でご議論いただきました森林の物的状況、これから優先順位を付けつつ対応するというところで、差し支

えないと言えるかどうか、という点も挙げております。この点もご議論いただきたいと思います。その右にございます、「産業振興」の観点でございます。これまで、委員の皆様のご意見を踏まえ、これは目的の一つとして林業振興ということが可能であるということが前提だろうというところでございます。この場合にも森林管理の適正化を第一義的に説明できるということを前提にしつつ、この産業振興、あるいは地域振興への対応ということも行政運営全体の裁量として行い得るのだろう、あるいはその説明次第だろうというようなところで記載をしております。もう一つ、黒字で書いております所有者不明森林自身における木材生産もあり得るのかという点です。ここもご意見をいただきたいと思います。林業振興を可能とする限りは木材生産もあり得るのですが、下の公益目的と比べて順位を下げるというふうに整理をすべきかどうかというような点についてもご意見をいただきたいところであります。さらに右に行ってくださいますと共有者あるいは地域住民の視点ということで、例えば、明確な意思をもつ一部の共有者がいることをもって優先順位を上げるという判断は一つあるのだろうということ。また地域から手入れしてほしいという要望、これを受けていることを踏まえて、そこの優先順位を上げるというような判断もできるのだろうということで整理をしております。最後に、市町村の方針という点です。市町村森林整備計画等に定める方針に従って優先順位を検討するという前提において、その趣旨から逸脱しない限りは、その市町村の事務量、労力ですとか、費用を検討事項に加えるということは可能であるとしたいということで、記載しております。これまでの議論から、安直にやりたいところからやると、そういったことは望ましくないだろうということでご意見をいただいております。ただ、事務効率を考えるというのはあるのだろうというところで、市町村の方針というところを記載しております。以上、多岐にわたりますけれども、各論②については、対象とすべき森林を市町村、市民の立場、考えからどう対応していくかという点の各論ということで、ご意見をいただきたいと思います。

阿部委員

日本大学の阿部です。災害の話ということで、私ずっとこういう話をしてきましたから、ちょっとお話をさせていただきたいと思います。今のところの一番左の局所的課題のところなのですが、最初に災害の規模という話がありました。こういう森林に関連した災害というのは、やはり崩壊、山崩れですね。山崩れにも表層崩壊と深層崩壊があります。それから地滑りとか土石流ということになると思いますが、この規模を考えると、深層崩壊とか地滑りとかというのは大規模な災害を引き起こすこととなりますが、やはり一般的に皆さんご承知だと思いますけれど、表層崩壊は森林の崩壊防止機能によって防ぐことができるわけです。しかし深層崩壊や地滑りとなると、なかなか森林の機能では難しいと思います。現在日本の人工林を

見ると、50年生、60年生とか、かなり壮齢な森林が増えています。今から30年、40年前は、幼齢林がたくさんあったわけで、そういう林だと表層崩壊が非常にたくさん起こりました。1回の雨で1,000か所とか2,000か所とか、すごく多くの表層崩壊が発生したわけですが、現在は森林が大きくなって壮齢林が増えたので、そういう表層崩壊というのが非常に少なくなっていると思います。今回の雨でも崩壊は起こっていますが、昔と比べたら非常に少なくなっております。森林の効果というものが非常に顕著に表れていると考えてよいと思います。地滑りは地質的なものだからなかなか森林では対応できない。また、土石流は流域の上で崩壊が起こった場合に、崩壊した土砂が流動化して、溪流を流れ下るという現象ですから、崩壊が抑えられれば、土石流も当然少なくなります。森林に関わるのはやはり表層崩壊で、表層崩壊が発生するのはやはり幼齢な森林ということになります。幼齢な森林で、表層崩壊は非常に発生しやすいということです。森林を伐採した後から、10年生、20年生、ときには30年生くらいまで含めてよいのかなとは思いますが、そういう林で表層崩壊が起こりやすいということで、なるべくこの早い時期に1本1本の樹木を大きくしてあげて、壮齢な林に誘導してあげることが一番重要だと思います。「規模に関わらず」という言葉があります。確かに規模は関係ないかもしれませんが、特に森林を考える場合には、森林で表層崩壊を防ぐことができるとか、そのように言うことはなかなか難しいというところは考えに入れておいてもらった方がよいと思います。次の被害の種類ですけれども、これは確かに優先順位というのは必要になって来るかなと思います。特に、山の斜面のすぐ下に住宅があるとか、集落があるとか、そういうところでは当然災害が起こってはいけないところなので、優先順位を上げて森林の整備を早く進めるというようなことが必ず必要かなと思います。追加事項のところですが、最初の文章にあるように、「災害が起こるかもしれない」と認識すべきかとありますが、森林との関連で言えば、先ほども話したように、幼齢林での表層崩壊ということが直接森林の管理、経営管理と関わってくるので、幼齢林がたくさんあるところでは非常に表層崩壊に対する注意というのが必要になると思います。壮齢林では表層崩壊の頻度は抑えられるので、幼齢林と比べてすごく低くなりますので、そういうことはありますが、でも最近の雨の降り方は、今までにないような降り方があるので、表層崩壊が起きないとしても、深層崩壊が起きる可能性というのも非常に高くなってきているわけで、常に、山地斜面ではそういう表層崩壊、深層崩壊が起こるという危機意識をもっていないといけないと思います。そういう崩壊が起きれば、当然、その溪流沿いに土石流になって崩壊した土砂が流動しますので、土石流の危険もあるということだと思います。検討事項最後の文章ですけれども、物的状況から優先順位を付けつつ対応するということがよいとは思いますが、お話ししてきたように、やは

り幼齡林、あるいは間伐の実施が遅れているような林分を優先して、健全な林にもっていくということが必要なのかなと思います。以上です。

中山課長補佐

ありがとうございます。森林で対応できる災害について、表層崩壊と深層崩壊、そこを切り分けて、さらに、森林整備による防止効果が高い表層崩壊を防ぐという観点で、幼齡林、壮齡林を分けて考えるというご視点でご意見いただきました。ありがとうございました。

植木委員長

阿部委員のおっしゃることはごもっともだなと聞いておりました。そういった場合には幼齡林の表層崩壊をどうやって食い止めるのかということになるのですが、現在の我が国の森林では、幼齡林はかなりなくなってきているという気がします。ただここで気を付けなければならないのは、確かに表層崩壊、深層崩壊、あるいは土石流等々を考えればその通りなのでしょうけれども、森林が壮齡林になったとしても手入れがなされないとすれば、土壌が流出する可能性のある森林があるわけですね。例えば、ヒノキの人工林などというのは、ほとんど手入れをしなければ林床は暗くなって、下層植生もほとんどないと。そうすると土壌は流出して沢や川に流れてくるということもよくある。土壌生態系そのものが劣化してくるということもあるわけですから、ここではそういう点も含めて考えるのだらうなという気がいたします。また、土壌生態系の劣化が進むと、今度は水源涵養機能にも影響を及ぼしてきますので、いずれにしましても、幼齡林はもちろんそうなのですが、壮齡林においても森林整備の意義というのは当然考えられるものですから、この「災害の規模」と言った場合と、「被害の種類」と言った場合と、ちょっと意味合いが変わってくるのかなという気がいたします。その辺を少し認識した上で使い分けをした方がよいのかなという気がしております。以上です。

中山課長補佐

植木委員長ありがとうございました。そこは我々も表現ぶりですとか考え方を整理していきたいと思います。

野村委員

ちょっと素人的な話かもしれないのですが、思うところを若干述べさせていただきます。このようにして制度を利用する、費用をかけて何かをやっていくというときに、マイナスを取り除くということが、分かりやすい目的としてはあると思います。災害というマイナスの事象が起こらないために、必要な費用をかけて手入れしていくということも当然有効だと思います。ただ、森林経営管理法の最終的な目的は何かというと、災害防止だけではなく、林業の振興、それによって事業者が維持されて、それを通じて結局日本の森林がよい状態に保たれる、そういうことだと思うのです。何が言いたいかというと、費用をかけて維持していくというより、林業全体が好循環になる、林業がプラスを生み出す産業になり、お金を生み出すも

のになっていくということが本当に望ましいことだと思っています。危険な場所を守るためにこの制度を使うだけではなくて、この先が素人の考えなのですけれども、例えば、何か付加価値の高い木材を産出しやすい条件がそろっている場所や、伐採・手入れがしやすい、コストがかからない場所があるのだけれど利用されていないとか、この制度を使うことによって、よりよい林業、より収益が上がる林業が実現できる場所が特定できるのであれば、そういうプラスの生み出しやすい場所に対して制度を活用していく発想もあってよいと思うのですね。これが産業振興等という方に入ると思うのです。普通にこの議論をしていくと、災害防止みたいな方に自然に話は及ぶと思うのですが、それと同時に何かプラスを生むための選定という可能性というものを選択肢として示して行って、実際そういったところがあるのかどうかといった、そういう発想で制度を利用できますよ、というところを見せてあげるとよいのかなと感じておりました。

中山課長補佐

どうもありがとうございます。産業振興のところも特にそういう所有者不明森林自身の木材生産もあり得るのかなというところで、前向きなよりプラスになるようなやり方、経済の好循環という観点での活用もあるのだろうというところでご意見をいただきました。ありがとうございます。最後に書いておりますが、公益目的の順位付けみたいな話は局所的な部分をどう判断するかとか、全体的な方針でどう捉えるかということでも変わるのかなとは思いますが、一つ重要な観点として、その木材生産という点での活用をより後押しするという側面も、このガイドラインの中に盛り込むとよいのではないかというところだと理解させていただきました。河合委員いかがでしょうか。特に市町村の方針の部分ですとか、そういったところでご意見をいただけるとありがたいなと思います。

河合委員

やはり災害防止というようなことは、優先順位が高いところに来るということは当然かと思っております。他の市町村の方々のお話を聞いていますと、木材生産を目的に経営計画を立ててある周辺を意向調査して、将来的に森林組合や事業者が森林経営計画を立てて木材生産してもらうのだというような方針でやられているところもあるとお聞きしたこともあります。最後に市町村の方針と書いてありますけれども、市町村が災害を優先するのか、林業振興も進めたいのだとか、そういったことを地域の人々や所有者の意向とかを聞きながら、ある程度市町村としての方針を明確にすることによって、どこから手を付けるとかということの判断もしやすくなるのだろうなと思っております。郡上市は、災害を優先にして取り組んでいますけれども、今ウッドショックで木材価格も上がっておりますので、いろいろな森林関係の会義がありまして、森林づくり推進会議といっている意見をいただくところなのですが、その中では木材生産をするためにも、

環境保全林ばかりではなく、木材生産林というところも含めて一体的に意向調査をやって、木材生産ができるところは森林組合や事業者に預けていくべきじゃないかという、そういう意見もいただいているところです。

中山課長補佐

ありがとうございます。河合委員、特に市町村の方針のところを書いておられます、市町村の事務量、あるいは費用、こういったところをやる一つの材料として考えるというところについては、現実的にはこういうことなのだろうなどは思っているのですけれども、郡上市においてはこの点についてどう思われますか。

河合委員

事務量もそうですけれども、費用面ですね。森林環境譲与税は来年増えますし、また、令和6年にはマックスになるのですけれども、郡上市は、全国的に見てもたくさんもらっている方なのですが、それでもやっぱり何かから何までやろうと思うと全然足りないというような状況が、最近分かってきまして、優先順位を付けてどこからやるのかということを確認していくことが必要かなと思います。木材生産ができるところは、森林組合、事業者にお任せするというのが一番よいのかなとは思いますが、民間の事業者ですとなかなか自前で事業地を確保するのが難しいということもございまして、そのようなところで所有者の意向調査みたいなところを手伝ってやるとか、そういったことも今後必要になってくるのではないかと思っています。郡上市のような面積の大きいところはたくさん森林環境譲与税が付くわけですけれども、それなりに意向調査をやるのもそうですし、特に郡上市は境界がほとんど分からないというか、地籍調査がほぼ皆無に等しいので、意向調査をやった後に境界の確認とか、測量とか、そういったものに相当費用がかかるのです。パワーもいりますし。そういったところで、地籍調査がほぼできているようなところは、費用的にも大分助かるのだろうとは思いますが、費用面としてはやはり森林環境譲与税があっても十分ではないなという、そんな気はしております。

中山課長補佐

ありがとうございます。確かに特に市町村管理をどんどん進めていこうとすると、森林環境譲与税だけだと足りないという声はお聞きしております。まさにそこはその範囲内でできるところをやっていくというのが、一つ現実的な判断だと思っております。どうもありがとうございます。片山委員にもお聞きしたいのですけれども、この共有者、地域住民から手入れをしてほしいという要望を受ける、その優先順位を上げるということは、一つ現実的な手法として森林組合でも同じような状況かなと思っておりますが、いかがでしょうか。

片山委員

野村委員からプラスを生み出すようなところを優先的に、という話がありましたが、我々森林組合としてはそのように実施しようと市町村にお願い

して、どちらかというとも森林整備をしています。それも、利用間伐や皆伐といった材を出せるようなところで、ある程度所有者の同意が得られて、要望があるところを優先して実施しましょうと、モデル的にやり始めました。財源的にも限りがある中で、それなりの優先順位を付けていかなければなりません。特に、市町村は優先順位を公に理由付けしなくてはならないので、地元や森林組合の思い通りのところばかり実施するわけにもいかない気がしました。先日、災害が起きると想定されていない場所で、大きな災害が起きました。今までこんなところで災害が起きないだろうと思っていたところで大量の土砂が抜け、田んぼに流出し、降雨の度に流出しているという状況です。石川県の場合は、県の森林環境税で強度の間伐をやりつくしたので、あまり災害が起るようなところはないなという印象でしたから、どちらかというとも、経営的に成り立つような場所を優先的に市町村にお願いして実施していたんですが、つい最近の災害が起きたことを受けてやはり優先的にやらなくてはいけないだろうと感じています。特に、森林環境譲与税などの公の税金を使って整備をするということでは、災害が発生したらそこを優先的に、もしくは周囲に同じような状況の森林を優先的にやらざるを得ないのではないかと思います。今は、災害が起きた周囲の場所を次の場所にしなければならないのではないかと、市と検討していかなければと思っていますところでは。

中山課長補佐

ありがとうございます。災害や産業振興の観点、最後にはバランスよく記載していく必要があるのかなと思います。一方で片山委員がおっしゃったように、整備に使う財源である森林環境譲与税のことを考えていくと、災害防止の観点は一つ重要なポイントであると感じております。概ね、各論②に記載されております内容と大きくかけ離れたご意見はないと思っておりますので、いただいたご意見を溶け込ませながら整理をしていきたいなと思っております。品川委員、いかがでしょうか。

品川委員

災害防止が目的の第一に掲げられるようになったその議論の経緯というのは、私が委員会の初めの時点で森林経営管理法の目的として、自治体のいくつか、災害防止目的ではないという認識を持っている自治体があるという発言をしまして、そのことがきっかけだったように思います。ガイドラインには、ガイドラインに記載がなければ自治体はこういう方向に自然に流れていってしまいがちだから、敢えて旗を振ってこっちの方にも注意を向けてもらわないと困るよね、という目的もあるかと思います。目を向けてもらうための出し方という点にも注意を払うということかと考えております。資料1の4ページ、第4回検討委員会のポイントの資料の各論③関連の「・」三つ目の最後のところですが、これだと典型的な裁定に持ち込めば割と簡単に裁定が下りるところですので、書き方としては、「探索を

打ち切ってよい」というのではなく、こういうところは積極的に裁定の申請をしましょうなど、そういう書きの方がよいという印象を持ちました。

「労力や費用を検討事項に加えることは可能である」と書いてしまうと全部これを理由にして手間がかかることを市町村がしなくなってしまう。私の聞くところだと、こういう市町村も多いようです。書き方の問題だと思いますので最後に気をつけて調整していただけるとよいと思いました。

## <資料1 各論⑤>

中山課長補佐

ありがとうございました。それでは、各論③につきましては、このあとケーススタディで議論していきたいと思います。

次は9ページ目の各論④ですが、こちらは次回以降に議論していきたいと思っております。議論は出そろっておりますが追加検討ということで、林種転換の話など議論していけたらよいと思っております。

次は10ページ目の各論⑤です。どういった経営管理の方向性の判断材料を市町村、市民の考えからやっていくかということで、各論②から被るところがありますが改めて各論⑤で議論させていただきたいと思います。まず、市町村が取り組みやすいところから進めるという考えをどこまで許容できるかという点、また、住民や事業者の意見を聞きニーズに応えるとした場合、どこまで対応をしていくか。市町村がコストや費用対効果を意識することになるが、どこまで負担してでもやるべきかということで、先ほどの品川委員からの意見がありますけれどもこういったところで各論⑤は提示しております。まず、市町村の考えが大きく二つあります。資料の一番左と一番右に記載しております。まずは、市町村の考え、取り組みやすさといった観点での論点はどうかということで、以下の①～④に該当するなら積極的に対応したらどうかということを提示しております。まずは、①確知されている所有者が多く、不明な所有者が少ない。②探索や合意形成において、確知されている共有者の協力が仰げる。③対応を望む共有者が多い。④意向調査を実施している地域であるなど、市町村が事務で関与している。こういったことに該当する場合は、積極的に対応したらどうかということになります。逆に①～④に該当しない、または複数該当しない場合など、事務的負担が比較的大きいと考えられるものは対応を見送ることとするのは不合理かどうか、といった観点であります。次は一番右の市町村の考え、費用対効果といった点であります。一般的な森林の健全性が確保できることを前提に、以下の費用対効果について考慮することは妥当か

どうかということです。コストを低く抑えるため、切捨間伐や列状間伐を選択する。市町村のコスト負担を抑え、林業経営者が対応できるよう、経済性を追求した内容とする。取り組むべきと認識しつつも、コストが嵩むため取り組まないとする、という点です。そういった市町村の考え方と合わせて、住民のニーズ、事業者のニーズがあるだろうということで整理をしたものが真ん中にあります。住民のニーズとして、住民から安全・安心な生活を確保してほしいとのニーズがあり、市町村が必要性を理解できるものは積極的に対応する。また、住民から快適な生活環境を提供してほしいとのニーズがあり、市町村が必要性を理解できるものも対応すればよいのではないかと。住民からニーズはあるものの、主観的なニーズであると感じられ、市町村が客観的に必要性を理解できないものは見送る。次に事業者のニーズということで、事業者のニーズに基づくが、不明所有者にも明確なメリットがあるもの、所有者不明森林の資産価値が向上するものなどは積極的に対応してよいのではないかと。不明所有者がデメリットを回避できるもの、資産価値こそ上がらないが、隣地に迷惑をかけずにすむ等も対応すればよいのではないかと、また不明所有者のメリットが薄く、事業者が一方的なニーズによるものは、対応を見送る、といった考え方があるだろうと思っています。最終的には市町村の考えと、住民のニーズ、事業者のニーズを組み合わせながら判断をしていくということになると思います。こういった市町村の考えが許容されるか、合理的か不合理的かといった部分、また、住民のニーズ、事業者のニーズへの対応としてこういった考え方が妥当かどうか。といった点で委員の皆様のご意見をいただきたいと思っております。

植木委員長 語句の確認ですが、市町村の考え、費用対効果の「ii. 市町村のコスト負担を抑え、林業経営者が対応できるよう、」とありますが、「林業経営者」というのは何を指しているのでしょうか。

中山課長補佐 これは、施業を行う事業体のことを指しております。

植木委員長 事業体ですね。分かりました。ありがとうございます。

中山課長補佐 コスト負担、費用対効果のところですが、先ほどコメントに書かれておりますように「取り組むべきと認識しつつも、コストが嵩むため取り組まないとする」という点は、先ほどの品川委員からの御指摘を踏まえれば表現の工夫が必要かと思えます。ただ、現実的にはお金がないとできないといった点がありますので、こういった観点があるだろうということで記載しています。

品川委員 各論⑤にある内容について、これはこれで素晴らしい内容だと思っております。

ます。要するに組み合わせ次第で、きちんと説明ができるということが重要であるわけです。林野庁であればこういった細かい要素を比較衡量されて、バランスのよい結論が出て合理的な理由付けをしながら導かれていきますが、市町村になった場合にどうかというと、やはり簡単な結論に流れる、簡単に判断したい、悪い言い方をすれば安易に流れます。何とか自分たちに簡単に判断させてくれというなかで、いろんな要素を考慮して丁寧に判断してください、一つひとつ段階を踏んで、合理的な判断過程を経ているのであれば、それはそんなにまずいことではないのですよ、とそこを説得するわけです。一つひとつの森林経営管理計画、権利に対応して、なぜこう判断したのかを、不明所有者の被る不利益と、デメリット、例えば山地災害や林業生産、それぞれの間でどういうふうにバランスをとって絵を描いていったのかということを中心にきちんと説明できるようにしてくださいねと、そこは説得する必要があります。おそらく市町村は、レジユメの表も3点とか5点くらいにして簡単に書いてと言うかもしれませんが、そのところで粘り強く説得していくことが必要だと思いました。

中山課長補佐

ありがとうございます。なかなか難しいところで、あまりにも難しい内容になると、逆に活用も進まないというなかで、一方でしっかり説明ができれば迷いなく使っていただければよいのだ、というようなメッセージをどう伝えるかといった点は、私も各論をご説明していて思ったところです。

河合委員、住民のニーズや事業者のニーズも踏まえながら、実際問題市町村のやりやすさ、取り組みやすさ、という点を踏まえてこういった内容がどうかということをご意見いただきたいと思うのですが。

河合委員

そうですね。品川委員がおっしゃっているように、やはり市町村の職員はやりやすい方へと流れてしまうことが多いかなと思います。今、おっしゃったように、いろいろな条件を加味しながらやっていくべきだろうなと思いました。市町村が考えていることで取り組みやすさですとか、費用対効果と所有者が判明しているかどうか、費用的にどうかということがありますが、そういったものも見ながら、間にある住民のニーズ、事業者のニーズ、生活の安全や安心それから事業者の方も利益が上がるのかそれによって所有者に還元されるわけですから。そういったものを計りながらやっていくべきなのかなと思いました。所有者が不明なところはたくさんあるのですが、それで取り組まないでもし土砂災害が起こって、その地域に住んでいる方々に被害があるということがあってはいけません。全くゼロにはできないところですが、できるだけ災害が起こらないような方法をとることが市町村として大事なことだと思います。費用面とかを考えながらにはなると思いますが、何を一番最初に考えるのかということだと思います。そういう点からすると、住民のニーズなどがあってそれに沿えるように、

所有者不明であれば調べるとか、分からなければ特例措置も検討してみる、費用面からしてもどういった方法なら一番効率的にできるのかといったこともそこで考えていくべきなのかなと思ったところです。

中山課長補佐

ありがとうございます。なかなか取り組みにくくても、住民のニーズですとか、災害防止ですとかそういった部分を考えれば、やる必要があるところはやる必要がある、何を一番に考えるかということでご意見いただきました。やはり画一的には決められないということで、各地域に判断していただくこととなりますけれども。ここの部分は各論②と重複する論点はありますので、混同しないように整理をしていきたいと改めて思っています。

## 【2.特例措置活用のカーススタディ】

中山課長補佐

それでは、各論③の関係ということでカーススタディに移っていきたくと思います。まずは資料2をご覧ください。概略をご説明させていただきまして、糸魚川市さんあるいは、新潟県より補足説明のあと、委員の皆様よりご意見をいただきたいと思ひます。

資料2の1ページ目でございます。糸魚川市の概要ということで、糸魚川市には、約6万4,000haの森林があり、私有林人工林は約9,000haあるが、人工林率が2割という状況です。全国ベースですと4割ですので全国ベースよりは低いことが特徴です。糸魚川市が森林経営管理制度を優先的に取り組む地区を選定するにあたって、地区への聞き取りを行ったことが特徴的だと思います。モデル地区となった大野地区においては地区住民の反応がよかったということで選定されているということです。

次2ページ目であります。大野地区における取組状況です。令和元年度に意向調査を実施した後、現地調査や所有者探索を行い、令和3年6月に経営管理権集積計画を策定済みでございます。下の写真を見ていただくと、水色囲い、黄色囲い、赤囲いの3種類の部分で、集積計画が策定されています。策定にあたっては、宛所無しなど、所有者の所在が不明であった森林については、市内部で戸籍謄本や住民票を確認するほか、他の市町村にも公用請求し、所在を把握されていたということです。しかし、1筆1名分の森林、写真ですとオレンジの囲い部分については、所有者の所在を把握できず、経営管理権集積計画の策定を断念されているという状況です。

次3ページ目をご覧ください。所有者不明森林への対応状況ということで、所有者の所在が判明しなかった森林は、明治21年に所有権保存が行われたA氏の単独所有という状況でした。A氏の登記簿上の住所が、旧大野村で

止まっており、字名や地番が不明であったということでもあります。他方、林地台帳においては、過去の林務部局で把握した情報が載っていたということで、それによると所有者はB氏でした。A氏と同姓であるが、相続人かは不明という状況で、記載があったものの、地番の記載が欠落している状況です。そこで、税務部局に固定資産税の納税義務者を照会し、B氏の所在地と思われるところを把握したけれども、宛所無しで返送がきたということです。住民票の取得を試みましたが、住民票の除票の保存期間が過ぎていたためか、取得できなかった。戸籍やその附票も同様の状況であります。

次は4ページ目です。市が行いたい経営管理の内容ということで、先ほど写真を見ていただくと、大きい水色のエリアがあるのですが、そこに囲まれた1筆地が不明ということでした。水色の部分はスギ等の切捨間伐を行い、手入れ不足の状態を解消するということです。周囲の大半の森林で手入れができるので、所有者不明森林の手入れを行わないことで悪影響はすぐに生じるものではありませんが、一体的に手入れをすることが望ましいということで、そこだけ除外して整備することも苦勞するという状況です。

5ページ目から「検討委員会でご議論いただきたい事項」でございます。今回糸魚川市の事例で論点を大きく3つ整理させていただいております。まず、一つ目、ご議論いただきたい事項としまして、今回のケースは、登記名義人Aの所在を把握する方法がなく、林務部局や税務部局が保有していた所有者と思われるB氏の所在もつかむことができなかった。当然に、BからAを辿ることも困難であり、AとBの関係性も不明。そのため、A及びその相続人を確知できなかったため、所有者不明の特例措置を活用できたと思うがよろしいかという点です。2点目としまして、当該所有者不明森林は、わずか29㎡であり、周囲での手入れが実現されるので、そのまま手入れを行わなくても、差し当たりの支障はないとも考えられるが、一体的な管理の必要性から積極的に対応していくという考え方はあってよいかという点です。3点目です。仮に必要性に乏しいという判断があった場合において、例えば、今回の森林が松林であり、松枯れの被害が生じ、または被害の温床となる可能性がある場合は、積極的に対応を進めるという考え方をしたいが、どのように考えるかという点です。最後4点目になります。今回のように所有者の全員が不明な場合において、県の裁定手続が必要となってまいります。林野庁の運用通知については下に記載しているような内容になっております。市町村が新潟県に申請するにあたり、用意すべき資料にどのようなものがあるか、また、新潟県が裁定するにあたり、判断基準として留意すべき点は何か、といった点についてご意見をいただきたいなと思います。ここまでのところで糸魚川市さんから補足

的にお話をいただければと思います。

糸魚川市渡辺主事 糸魚川市の渡辺と申します。今回、ケーススタディで所有者不明森林というところで取り上げたのですが、今後、代替わりや相続しないなど所有者不明森林が増えることを懸念して課題を挙げさせていただきました。

中山課長補佐 ありがとうございます。それでは糸魚川市の取組の内容とご議論いただきたい事項についてコメントをいただければと思います。

品川委員 検討委員会でご議論いただきたい事項ということで上から順に申し上げたいと思います。一番上、「今回のケースでは特例措置を活用できたと思うがよろしいか」というご質問に対しては、特例措置を活用できるケースだと思います。是非、活用していただきたいと思います。2番目に行く前に、「新潟県が裁定するにあたり」ということで、新潟県では裁定はどのような形でやる予定でしょうか。裁定委員会を設置して、弁護士等を入れる予定でしょうか、また内部で部署を設けて裁定を実施するという県もあると聞いておりますが、新潟県はどうなのでしょう。

新潟県永井副参事 新潟県農林水産部永井と申します。昨年度より糸魚川市からこういったケースがあるといったお話をいただいていたものの、過去にも全く対応したことがないため、県としてもどのように対応してよいか何も決まっていません。法律には裁定するとあるのですが、具体的な運用の方法も不明で、国に聞いたり、他県に似たような事例があるか情報収集をしたりしている段階で、品川委員がおっしゃったような取組が全くないものですから、この場をお借りして逆に参考にお伺いしたい状況です。

品川委員 それでしたら、仮にですが、裁定委員会を設置してその中に弁護士、司法書士、土地家屋調査士など、森林のことに詳しくないが法律や地図には専門であるという人が入っているものと想定してお話しさせていただきたいと思います。2番目の「一体的な管理の必要性から積極的に対応していく」という考え方はあってよいか」という事項について、この考え方はあってよいと思います。裁定委員会では「必要性は何ですか、具体的に言ってください。」といった質問が出るかと思いますが、そうすると、境界を明示しなければならないのが手間だなと思ったとか、伐採木が倒れこんだりしないよう注意しなければならないから手間だなと思ったとか、そういうお答えをされるかと思いますが、それをどういうふうに受け止めてくださるか。最終的には認めていただけるとはと思いますが、言葉の選び方に注意が必要になってくるかと思いますが、そういう前提で積極的に対応していただければよろしいかと思いますが、必要性に疑問が呈された場合、例えば松枯れ被害が生じ、温床になる場合があるというなら必要性がある場合だと思います。

が、そこで裁定委員会に入っている弁護士等は松枯れ被害って何？ということから始まっていきます。ですので、そこで十分な資料を付けて説得していくということになるのかなと思います。ある程度の資料をきちんと付ければ納得してOKを出してもらえるはずですので、そのようにしていただけたらと思います。一方、新潟県が内部で裁定するにあたっては、留意すべき点は所有者探索をきちんとやったかということで、市町村は軽く考えがちなのがあるので非常に怖いかなと思っています。万が一きちんと相続人探索や所有者探索を、言ってみれば裁判手続きでやるようなきちんとした手続きをとらないで安易に進めてしまった場合、野村委員のご意見も伺いたいですけれども、揉めた場合は完全に負けてしまう。取り消すべき行政行為ではなく、無効の瑕疵があるのかなと思うのです。私はそこを強く懸念しますので、そのところはしっかり、資料を要求して裁定手続きに入ってから追加資料を要求して審査していくことが必要だと思います。

中山課長補佐

どうもありがとうございます。野村委員コメントをお願いします。

野村委員

そうですね。本件は特例措置を活用できる事案だと思います。品川先生がおっしゃったこと自体はその通りで、この裁定の中身というのは、私の認識では、基本的には、権利関係を前提に裁定するというものだと思いますので、そういう意味では正しく手続きに従ってやっているのか、条件を満たしているのかということをご判断いただくのかなと思います。本件は、所有者不明・確知できないというところを審査する、その適用条件が満たされているかの審査を都道府県でしていただくことだと思います。本件の事案というのは、相続人の調査ができないというより、最初の一人、権利者となっている人自体が分からないという事案なので、比較的判断はしやすい事案だと思うのです。ですが、林地台帳や税情報を見たけれど、これに該当する人がいない、ですとか、そもそもここに書いてある地名自体、存在しない地名が書いてあるとか、そういった点を資料等で示されていれば、判断可能な事案なのかなと思います。過去にはこれをどこまで調査するのかという問題があって、「では現地に行って聞き込みをして、その結果に基づいてやるのか」みたいな議論もあるわけですが、一応、立法時の議論では、フィールドワークをして所有者や相続人を探索するのをマストとするのではなく、公的な資料、客観的に入手可能な資料というものを調査して、そこで足りるとするのが大きな方向性です。ここでの資料が「まだ不十分だ、まだ不十分だ」という形で安易に「地元の人からの報告書を出してください」というような方向に走らないことが求められるのかなと私は感じております。

中山課長補佐

ありがとうございます。公的資料で確認できる範囲で手続を踏んでやったかどうかということが一つ重要なところだというご意見ありがとうございます。

います。そうしますと今回の事案の場合は、比較的、委員お二人からいただきましたご意見では、比較的判断がつきやすいような事例として現実的にはいけるのではないかというご意見をいただきました。どうもありがとうございました。永井副参事いかがでしょうか。

新潟県永井副参事

そうですね。いろいろ資料を見た上で、今まではどちらかというところ、森林整備の必要性がきちんと提案されているのかとか、経営管理権の必要性とかいう方が重点的になるのかなと、森林法など似たような制度を見ながら思っていました。そうではなくて、所有者探索がきちんとされているのかという部分がマストなのだということが今分かりまして、想像以上に県にも責任が発生するのかなと思ったところです。非常に参考になりました。ありがとうございます。

中山課長補佐

ありがとうございます。ある種、経営管理をやるか、その必要性については市町村で判断をしていただいた上で、県で法律に則った手続きが行われたかをより見るというようなところかなということで委員にご意見いただきました。そこが一つポイントであるといったご意見をいただきました。ありがとうございました。糸魚川市さんいかがでしょうか。

糸魚川市渡辺主事

公的な資料とかをそろえてみると、裁定、特例措置が活用できると聞いたのですが、個人的には、特例措置を使うというのが、ちょっとハードルが高いと感じているところがあります。その辺りを考えていかなければと思っています。

中山課長補佐

ありがとうございます。そうですね。そのハードルの部分を、この検討委員会の議論の成果として、下げるといえるか、参考となる部分を出していきたいと思っています。どうもありがとうございます。

次の6ページ目に進めさせていただければと思います。今回の大野地区で、相続財産法人となった森林があったということで、これについて、相続財産管理人が選任され、その後、新たな所有権の帰属先が決まったという事案があり、最終的には新しい所有者と合意形成を図って経営管理権集積計画を定めるに至った、ということであります。他方で、今回の糸魚川市のように、相続財産管理人が選任されているところは稀なのかなというところですね。相続放棄された森林や相続人のいない森林が相続財産法人として、一向に清算に向かわないということで、いわゆる宙に浮いた状態で手入れ不足になっているケースも多々あるのではないかと考えております。現行民法940条による相続放棄をした者による管理の継続には、経営管理権を市町村に設定するというような新たな権利関係を構築することは想定されていないのかなということで、その相続財産の保存を目的とした管理制度

もないと考えられますけれど、市町村が相続財産法人たる森林の手入れを行いたい場合は、どのような対応があり得るのかという問いでございます。また関連して、令和3年4月28日に公布された改正民法において、保存型の統一的な財産管理制度が始まるということになっております。この管理人の下で、経営管理権を設定し、市町村が管理をしていく、というような運用があり得るか、というようなところで、論点を提示させていただきました。この関係で品川委員何かコメントいただけませんかでしょうか。

品川委員

上から三つ目の「現行民法 940 条による相続放棄をした者による管理の継続には、経営管理権を市町村に設定するというような新たな権利関係を構築することは想定されておらず、相続財産の保存を目的とした管理制度もないと考える」というところなのですが、個人的な見解としては、940 条による相続放棄をした者による管理の継続は、「自己の財産におけるのと同様の注意義務をもって管理せよ」なので、経営管理権の設定自体は可能ではないかと解釈しておりました。その設定するという権利関係の構築に意識を持っていくのではなく、そこで何をやるのかという場合に、それが相続財産の保存、維持、あるいは多少なりともいい状態にもっていき、変更に至らない、よい状態にもっていきということであれば、それは保存行為ですので、保存行為として経営管理権を設定するというのであれば、十分、940 条で可能かなと考えております。ただそこで、不安だからやはり財産管理制度を使っていこうという考え方はありだと思います。財産管理人にやってもらうのであれば、一層安心ということにはなるかと思えます。相続財産管理人は、民法改正で、新しく「相続財産清算人」という言葉になるようですが、その下で経営管理権を設定し、市町村が管理していくという運用は十分あり得ると思います。経営管理権を設定することについて、市町村が利害関係人となり得るかについては、私はでき得ると思います。これについて確定的なことを言い切っている資料というのはなかなかないかと思いますが、私はそのように解釈しております。

中山課長補佐

ありがとうございます。これは関係資料として品川委員からいただいている資料もこの関係でしょうか。

品川委員

そうですね。

中山課長補佐

ありがとうございます。品川委員のご見解については、940 条の相続放棄をした者の管理の継続という点では、自己の財産と同様の注意義務をもってやるということで、保存行為という点では一つ可能なのではないかと考えております。そうすると経営管理の内容として保存行為と言えるような内容にしないといけないということもセットかなということで、その保存行為といえる経営管理の内容はなにか、ということもまた一つ

考えなければいけない点としてはあるのだろうなど。

品川委員 「保存」という言葉にとられるのではなくて、「自己の財産におけるのと同一の」ことをやると。「善良な管理者の注意義務」という概念がありますが、「自己の財産におけるのと同一の注意義務」という概念はその対概念になります。「善管注意義務」より、「自己の財産におけるのと同一の注意義務」の方がラフな判断なのです。ざっくりとしているのです。そのように理解していただいて大丈夫です。

中山課長補佐 ではある程度、判断の幅があると。

品川委員 あります。

中山課長補佐 ありがとうございます。そうなると、相続放棄された森林については、相続放棄をした者の同意があれば一つ道としてはあるかなということでしょうか。

品川委員 はい。私としてはそう考えます。

中山課長補佐 ありがとうございます。この財産管理制度を使うにしても、市町村がその必要において、経営管理権を設定するということですので、利害関係人として財産管理人の選任を申請してもっていけるというような理解ということでしょうか。

品川委員 はい。そのように考えます。

中山課長補佐 ありがとうございます。品川委員にばかり話をふってすいませんでした。もし何かご質問ですとかも含めて何かあればと思いますけれどもどなたかありましたらお願いします。ごいませんようでしたら、次の7ページ「ご議論いただきたい事項③」に進んでいきたいと思えます。

品川委員 でしたら私が準備したレジюмеで説明させていただきます。(品川委員提供資料説明提示) これは何のレジюмеかと申しますと、私がいろいろな県をまわって、市町村研修の講師として財産管理制度の説明をする際に使っているレジюмеです。まずは、土地改良事業の換地処分において、相続財産管理人を活用した事例です。土地改良事業で不整形の土地を整備してきれいな形にするというのが、土地改良区がやっていることなのですが、まず、不整形の土地である「田A」というところが所有者不明の土地です。結果どうしたかという、Aの持分をなくして全部Bが引き受けるという形にした。これはおそらく、申立人は、土地改良区だと思います。他にいなさろうと思えます。土地改良区というのは一つの公的団体ですよね。土地改良区が利害関係人として申立てをして、相続財産管理人が付いて、Aの所

有権をゼロにして全部Bに渡した。Bに渡す時に清算金をもらえますから、その清算金をもらって、相続財産管理人には通常弁護士がついているので、その報酬に充てるという形をとったものだと私は認識しております。次のページをお願いします。

土地改良事業における財産管理制度の活用事例ですが、これは申立人が土地改良区理事長になっています。それから、区画整理したいという目的は、充分利害関係の要件を満たすものと思います。ただこれを弁護士に相談すると、弁護士は自分の経験からものを言いますので、「モノを処分したくて、ただほしいとか、いらぬとかそんな理由で利害関係人になれない」と言う弁護士もいます。そのことはあとでまた説明しますが、とにかく、公益目的である、これ以外に方法はないではないか、ということであればやってみるということが重要だと思います。却下されたところで大したことはないのです。3枚目をお願いします。

「所有者の所在の把握が難しい土地に関するガイドライン+事例集」が発売されていますが、これには、自治体が利害関係人として申立てを行っている事例がたくさん掲載されています。ということで、自治体が申立人になることは十分可能です。事実上、申立人の希望する事務だけを行うための財産管理人を選任することを、スポット運用というのですけれど、これが今、非常に必要な制度と言われています。今回の民法改正で、もう少し明確に制度化されるかと思いましたが、そこまでは至らなかったのですが、裁判所の運用の方向としては、スポット運用を認める方向に行っていると私は考えております。ですから市町村に果敢にチャレンジしていただきたいと思います。次のレジュメをお願いします。

申立てをするときに、帰来可能性の低い不在者の財産管理という制度趣旨と、森林経営管理制度の趣旨を、うまく結合させて申立書を作成する。やはり申立書の中身は「公益」だということを強調することが重要です。資料を少し読んでいきます。「不在者財産管理人、相続財産管理人は不在者の法定代理人の地位にあります。不在者の利益保護のために、不在者の財産を「管理」することを義務としながら、間接的に利害関係人の利益も保護することになります。不在者の利益保護を第一義とするとは言え、不在者の帰来可能性が著しく低い場合にまで、不在者が帰来した場合の利益保護を最優先に考えるというのが仕事ではありません。なぜなら、不在者財産管理制度は、不在者と利害関係人との円滑な法律関係の形成を阻害する不都合を除去する、ということも、その目的にしているからです。」不在者の帰来可能性が低い場合には、不在者がいたならどのように財産管理することを希望したかを念頭に、不在者財産管理人の職務終了までにかかる費用や、通常の利活用方法、不在者が死亡した場合の推定相続人の希望など

も考慮にいられて、事務が処理されていくはずであります。この考え方から先ほどのように、「どうせ不明で帰ってこないのだから、この農地は近所に住んでちゃんと農業をやって田畑を耕してくれるBさんにあげてしまうのがよいだろう」と、相続財産管理人も裁判所もそのように考えたから、先ほど紹介した事例のような処理がされたということだろうと認識しております。次のレジュメです。

「清算人選任申立書」の例からご説明します。これは利害関係人の捉え方なのですが、どういう事案かと言いますと、これは自治体が申し立てたのではなく、申立人は「自治会」です。法的な倒産処理を経た会社の名義の土地が、処分されずに残っておりまして、その土地は今現在、当該自治会の団地内道路として使われています。当該自治会は、その土地を取得して市に寄付して、公道として管理してもらいたいと。そのために、ここに「清算人選任」とありますが、分かりにくければ、ここを相続財産管理人、不在者財産管理人と考えても大丈夫です。要するに破産した会社、不在者の土地、相続放棄された被相続人の土地をもらい受けて、市に寄付したい、そのために財産管理制度を使えるかということで、私は依頼を受けたわけです。当初、私は、破産管財人になった弁護士に清算人をお願いしようと思いましたが、ご承諾いただけませんでした。「そんな申立が、認められるはずもない。」と相手にもされなかったのです。私は困って、当時のボス弁に相談したところ、「とにかくやっごらん、悩んでないでやっごらん、僕が清算人になってあげるからやっごらん」と言われて、とにかくやってみることにしました。裁判所はあっさり認めてくれました。いかに公益上大事かということを強調したわけです。当該自治会の私利私欲でやっているわけではない、これは公益であると。そうすると裁判所としてもなかなかこれを却下しづらい。やはりここを強調することが効くだろうと私は思います。ですからそのように申立書を作って、大概の場合、これで通るのではないかと考えております。利害関係人をどう捉えるかは意外と柔軟です。かつ弁護士によって違うことを言う場面が意外とありますが、それでもやってみる価値があります。その時には、公益を十分に強調するということが重要だと私は思いました。こんな感じで研修をやらせていただいております。以上です。

中山課長補佐

品川委員どうもありがとうございます。ご経験をもとに非常に分かりやすいご解説をいただきましてありがとうございます。まず一步踏み出すところの申立て、公益性というところですね。大変勉強になりました。そういうところで、財産管理人のしくみの活用という点においてここも一つのケーススタディの成果というところで整理をしていきたいと、改めて思っております。どうもありがとうございます。

続きまして、7ページ目「ご議論いただきたい事項③」に進みたいと思います。今回、境界の確定というところで、少し論点を追加しております。境界の確定については、所有権の帰属の範囲を決めるというところで、「処分行為」と解されるのかなというところで、境界の接する相手方の一部又は全部が不明である場合は、どのように対応すべきかという論点であります。厳密な対応を考えた場合、家庭裁判所に不在者財産管理人の選任を申し立て、管理人との間で境界の確定を行うことが考えられますが、例えば、地籍調査が完了している等によって筆界が明らかである場合であるとか、筆界は明らかではないが、客観的資料と樹種・林相から境界を明らかにできる場合、あるいは、筆界が明らかでないが、明らかでない範囲から一步控えて安全をみて、権利設定の線を引いてみるというような場合については相手方の同意不要として管理人の選任をすることなく、経営管理権の設定を行うことを考えてもよいと思われるが、どのように考えるかというところで提示をしております。なかなか、このような考え方が許容されない場合、経営管理権の設定が、裁判所手続を伴う境界確定に律速されてしまうということも一つ懸念されるのかなというところであります。ですから、この境界の確定を周囲一帯としてやるというところで、内在的な問題として処理をして、経営管理権を設定すると、エリアとしてカバーするという考えのもとで特例措置を活用していくという方法もあってよいのではないかと。ただこれをやる場合にも、費用を所有者に負担させない、あるいは利益を所有者に還元しない、発生させないということも、一つ前提としてあるのかと捉えています。今回、糸魚川市のように、所有者不明の土地が真ん中にぼつんとあるようなところ、そこは地域一体としてカバーをするという範囲でやられているわけですが、そうではない場合もあるのかなということで、境界の確定と所有者不明の問題を論点としてご提示させていただきました。一つ先ほどの品川委員にご紹介いただいた財産管理人の選任があるわけなのですけれど、そうではない場合の一つの考えとして、こういった論点はどうかという提示であります。いかがでしょうか、品川委員、少しコメントいただけませんかでしょうか。

品川委員

はい。林野庁のQ&A集のなかで、経営管理権を設定するのに、外枠さえ確定していれば、中の境界が一部不明確な部分があっても、全体として経営管理権を設定してしまってもよろしいのではないかと、そういったことがあったかと思えます。それは、所有者全員のラインアップがそろっていて、そういうことでいいよ、という合意が全員でとれている場合、おそらくそれでよろしいと思えます。この外枠は、確定しているという前提でよろしいのかどうか分かりませんが、その一部が不明であるという場合、ちょっとなかなか難しい問題があるのかなと思えます。①「地籍調査が完了している等により筆界が明らかである場合」に関しては、後は、現地で実

際の境界を決める作業が残っているということですよ。

中山課長補佐

そうです。

品川委員

それを管理の範疇だと言えればよいと思うのです。裁定手続でやってしまっただけでよいと思います。しかし、現実の難しさというのがあります。例えば土地登記簿、あるいは林地台帳で、この範囲で経営管理権の設定をしたということ、それを全部足して、1万haだと。登記簿上全部足すと1万haだと。それを上からGISで測量した場合に、1万haでは全然ないと。9,000haですらないと。下手をすると5,000haですらないとか、そういうことであるわけですよ。そうすると、とても管理の範疇で収まらなくなってしまう。ある意味、もう少し現場に深入りして、先ほどの土地改良区の事案のように、相続財産管理人なり、管理人を選任してもらって、その人に所有権を放棄してもらおうということも、選択肢に入れてよいと思います。逆に、GISで上から測っても、9,000haでしたとか、多少、それぞれ譲歩すれば、境界が定まるのであれば、裁定で進めてしまっただけでよいのかなと思いました。要するにどこまで無理をするかということですので、具体的な面積問題だと思うのです。境界不明の程度や質の問題ですので、やはり個々のケースごとにご相談いただかないとなかなか難しいと思いました。②③も同じで筆界が明らかでないが、客観的資料と樹種、林相から境界が明らかにできる場合は、林地台帳とか、現場の人たちの大体の隣接所有者の意見が一致しているとか、大体齟齬がないという場合、裁定でもよいだろうと思います。明らかでない範囲から一步控えて権利設定を行う場合、これなどは想定されるのは、面積全部足した1万haの場合と、GIS測量結果が9,500haの場合、この差の500haをどう譲ってもらうかという問題が残っている場合に、一步控えて権利設定を行うとか、そういうのであれば、これは本当に抽象論であるので、私が今、言うのは危ないですけど、これはいけそうな感じはしなくはない。抽象論なのでファイナルアンサーではないのでよろしくお願いします。2番目までの議論事項については、そのような感想をもちました。

中山課長補佐

ありがとうございます。今回の糸魚川市のケースでは、まとまった森林の中にぽつんと孤立したような形で所有者不明の森林がある状況です。林層は殆ど同じで、切捨間伐により森林をよくするという点ではあまり問題にならないのかと思いつつも、ここは委員がおっしゃったように、所有者不明のレベル、現地の状況などを踏まえてケースバイケースで考えるしかない、ということになるのかと思いました。ありがとうございます。

野村委員

野村からよろしいでしょうか。おっしゃったとおりで悩みのあるところだと思います。出発点として、そもそも境界の確定がマストなのかどうかと

ということがあると思います。売却するという話とは少し違い、その土地の経営管理をどうするかという話なので、言わば、その土地のどこまでの範囲の樹木に対して管理を施すかという話で、厳密な境界が必ずしも必要な訳ではないように思います。もっと言えば、どの範囲の樹木を今回、権利設定するのかという、そのレベルで齟齬がないのであれば、境界確定がマストという前提からスタートしなくてもよいかと思います。つまり、厳密な線は引けないけれども、例えば、この1mの範囲に収まるし、そこに木がないからよいじゃないか、というようなことがあり得る世界ではないかという話です。また、境界といっても、境界の向こう側と同じような森林同士を地続きで経営管理する計画の場合には、そもそも厳密な境界の設定は不要ということになり得るのではないかと思います。他方、「この先の木を伐ってしまった時に隣の所有者と紛争になるかもしれない」という問題が起り得る場所では慎重にやらなければいけないということになるかと思えます。やはりここは一般論としてあまり書きすぎてしまうと過剰な対応を求めてしまう可能性があるので、少し「余白」を残しておきたいという印象を受ける話題です。非常に難しい問題ではあると思いますので、境界の問題をクローズアップしすぎて動きが止まってしまうように程よいメッセージを出すことが非常に大事で、そこは気をつかうところかと思いました。以上です。

中山課長補佐

確かに委員がおっしゃる通りだと思ったところがございます。ありがとうございます。取り組み内容や状況によって、境界をどのレベルまで求めるかという点についてご指摘の通りかと思えます。その点については今後、表現に気を付けていきたいと思いました。どうもありがとうございます。糸魚川市さんの事例から派生して3つの検討事項ということで議論を進めさせていただきました。ここまでで、糸魚川市さんあるいは新潟県庁の方から何かあればお願いします。いかがでしょうか。

野村委員

その前に1点よろしいでしょうか。先ほど、「検討いただきたい事項」のところ少しミスリーディングな発言をしていたと思ひまして、新潟県さんに対して少し補足したいと思います。都道府県の裁定の内容のところですが、手続きや権利関係の部分のみならず、ルール上、「現に経営管理が行われておらず、かつ、この所有者不明森林の自然的、経済的、社会的諸条件等を勘案して、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」ということが裁定の要件として書かれています。この内容自体は市町村がある程度判断をしたうえで「このとおり、やってよいですか」と県に話を上げることであり、県は自分で計画を立てるわけではないですが、市町村の提案が妥当なのかどうかということも、県としての判断を求められる内容に含まれます。それに関して、「県としてどう判断していくのか悩みがあ

る」とおっしゃっていらした訳ですが、その点は市町村と県とで判断する内容が異なる訳ではありません。今我々がこの検討委員会で議論している市町村へのメッセージは、とりも直さず県に対するメッセージでもありますので、ここで検討しているような内容をいずれ踏まえていただき、それを参考にご判断いただければと思います。

中山課長補佐 ありがとうございます。今の補足のご説明について、永井副参事、よろしいですか。

新潟県永井副参事 はい。分かりました。ありがとうございました。

中山課長補佐 これまでの話を受けて、糸魚川市さんの方から何かコメント等ありましたらお願いします。

糸魚川市渡辺主事 経営的なお話もあったので、少し自分の中でも整理してみたいと思います。貴重なご意見をありがとうございました。

中山課長補佐 私自身も非常に勉強になりました。どうもありがとうございます。

糸魚川市古平係長 1点だけすみません。議論の最初のところですが、公的資料で調べ得るものとして戸籍や林地台帳などがありますが、お話に出てきた「聞き取り調査」は、警察が犯人捜しをするくらいのことまでしなければいけないのか、ということについて少し疑問で、その点のハードルがとても高いように思います。実際に調べるにあたって、3ページにあるように、特にマニュアル化されている訳ではなく、戸籍情報や林地台帳、課税台帳まで見れば、それ以上の公的資料はそもそもないのではないかと思います。それでも、警察のように、近所に聞いて回るようなことまでしなければいけないのかということに甚だ疑問に思い、一筆であってもその分、事務量が増えてしまっているのではないかと懸念しています。意見です。

中山課長補佐 過剰に聞き取りを行わなくても公的資料で「分からない」というところが判断されれば、「所有者が分かりません」と判断してもよいのではないかと、という点については、全体の政策の流れになっているという話です。森林経営管理法上でも過剰な聞き込みをするという整理になっていませんので、そこは公的資料を使って確認できるところで調べていただく対応で基本はよいと思います。例えば、誰が所有者か知っていそうな方がいれば聞いていただくということはあると思いますが、警察のように張り込みをして聞き取りをするといったようなレベルまでは必要がないというところかと思っています。

### 【3.林野庁からの報告事項】

中山課長補佐

参考資料ということでご用意した資料がありますので、内容をご紹介しますと思います。参考1は、資料1でお話をしました間伐の行為を法的に見ると保存、管理あるいは変更なのか、といったあたりの話の論点を整理できないかということで整理したものです。間伐の定義や解釈について、林野庁の作成文書から関係する部分を抜粋したものです。まず、参考1は、森林経営計画制度の運用上の留意事項の通知です。「ア」については、保育のための除間伐など、共有物の変更に当たらない内容については過半数の賛成による計画作成が可能であるとうことで、いわゆる管理行為として捉えているものです。「イ」については、立木の伐採といった共有物の変更に当たる内容のものについては不在者財産管理制度を活用する、といった整理をしています。間伐とは何かという点についての法律上の定義はありませんが、閣議決定された全国森林計画では、間伐について、「立木間の競争が生じ始めた森林において、主に目的樹種の一部を伐採し、それにより森林資源の質的向上を図り、適正な林分構造を維持していく」ものといった説明をしています。また、保育については、「樹木の成長を助け、健全な森林を育成するための下刈り、除伐、鳥獣害防止対策等の作業を行う」ものという整理をしています。除伐については、植えた木ではなく、植えた木を阻害する木を伐る行為としています。以上が参考1についての説明になります。

続いて参考2です。今回の民法改正で、民法251条と252条の改正がありました。改正の経過について、法制審議会の部会資料や議事録の関連箇所から抜粋したものです。民法251条は、共有物の変更という点について、現時点では、他の共有者の同意が得られなければ変更を加えることができないという規定になっている部分。252条については、管理は過半数で決する、保存行為は各共有者が行うことができる、という点について今回改正されました。共有物の変更については、著しい形状の変更がないものは除くといった点などについて、法務省の原案がどのように変遷していったのか、その過程を整理しました。最終的な改正内容は5ページの一番下の囲みのところに、共有物の変更について、「その形状又は効用の著しい変更を伴わないものを除く」ということで、「形状又は効用の著しい変更を伴わないもの」は変更行為ではなく管理行為として解釈できるという整理がされています。これを踏まえてどのように考えるかといった点もご意見をいただきたく、参考2として整理しました。

参考3は、山林における民法251条に関する裁判例として探し出したものを記載しました。これを見ますと、「共有の目的物が山林である場合におい

て、林木を伐採する行為が山林を需要に供し、又は果実を取得するに留まらず、山林を毀損するものとなれば、共有物に変更を加えるものにほかならない」ということで、林木を伐採する時の一つの例になります。もう一例は、「立木の共有者が、単独所有のように任意に処分することはできないとしても、共有持分を分割して単独所有のような状態にあれば伐採を禁止する権限はない」ということを示した判例です。

参考4は、民法251条の改正に関して、「形状又は効用の著しい変更を伴わないもの」を林業における行為で置き換えるとどういふ点に留意すればいいのか、ということでも林野庁として疑問に思っているところを記載しました。つまり、間伐が「形状又は効用の著しい変更を伴わないもの」と言えるかどうかという点です。間伐についてはこれまで、管理行為として取り扱ってきた部分もありますが、厳密に言えばそうではないという見方もあります。森林経営管理法上は全員同意というところでやっている訳ですが、そもそも森林における間伐などの保育行為、主伐などをどういふ形で整理して捉えていくべきかということも本検討委員会のなかで若干の整理ができればと思っています。この点について品川委員と野村委員ともご相談をして、できる部分について対応していければと思っています。前回の検討委員会でいただいたご意見でもありますし、整理できる部分は整理していきたいと思っています。

品川委員

そのあたりの整理が必要ということは前回の検討委員会で申し上げたところで、必要性については異論ありません。最終的な目標、到達点とすればよいということですが、前提として、列状間伐・群状間伐を行う場合と、定性的な間伐を行う場合とを比較して、コスト的にどのぐらい違いがあるのか分かる具体的なデータをいただきたいと思います。どのぐらい安くなるのでしょうか。

中山課長補佐

林野庁で過去に調べたものがあつたと思いますので、調べてみます。

品川委員

「この方が経済的合理性がある」と言ってしまうと、それを前提に議論をする形ではなく、まずは事実関係の確認をさせていただきたいと思いました。

野村委員

少しよろしいでしょうか。樹木は一本一本が財物なので、一本の木を切ることがそもそも変更や処分にあたるのではないかという話があります。法務省の研究会で、共有私道の利用に関する研究会というのがあるのですが、その研究会の議論のなかで、私道の脇に立っている木を切る際に、一人でも所有者・共有者が不明だったらどうなるのかという点について、かなり否定的な結論が出ました。直感的にはあまり正しくない議論だと思います。

が、一本だけ立っている木に対してはそのような判断がされやすいという面があるように思います。他方で、この研究会で目標とするところは結構はっきりしていて、間伐は地域の森林全体をよりよくするための作業であって管理行為であると。間伐において木を一本伐ることを「財産の処分」と言ってしまうと、のちのち手足を縛ることになって望ましくないと思うので、そこを立法によるのか解釈によるのかということだと思いますが、管理行為であるという方向に持って行けるのか、という目的意識を持って議論をしていく必要があるところかと思えます。そもそも間伐とは何かという定義が法律上ないというご指摘を受けていたかと思えます。定義をすることもそうですが、ただ法律の概念として考えるだけでなく、そもそも「あるべき間伐」がどういうものなのか、ということがはっきりしてくると説明しやすくなるのかなと思います。その道のプロの方に「間伐とは何か」、「あるべき間伐とは何か」という点を分かりやすく上手に説明していただけると、法律上で目指しているところに一步近づくことができるのではないかと思います。品川委員のご意見などを拝見していました。今後、可能な限りご協力をしていきたいと思っています。以上です。

中山課長補佐

ありがとうございます。先ほどお話のあったコスト比較のデータについては、都道府県が定めている補助事業の標準単価でみると、定性間伐と比べて列状間伐の方が1割低いということでした。

品川委員

後日、もう少し具体的なデータをいただければ幸いです。

中山課長補佐

わかりました。次に、参考5をご覧ください。これは所有者不明森林の探索の工程やノウハウの整理を試みていこうとしている委託事業の実施内容です。実際に市町村の事例について、本日の検討委員会にもケーススタディとして関係自治体の皆様にご参加いただいておりますが、所有者不明森林の探索を実際に事業として取り組んでいこうということで、今年度の委託事業として、所有者探索の工程、ノウハウを事例的に整理していくことに取り組んでいます。具体的に秋田県大館市と岐阜県恵那市を舞台にして取り組みたいと思っています。委託事業は今月から動き始めていますが、進捗等については本検討委員会のなかでご報告させていただき、委員の皆様からご意見、ご議論をいただくものの一つとして進めていきたいと思っています。次々回以降になるかもしれませんが、情報をご提供していきたいと思っていますので、ご承知おきいただきたいと思っています。これで、本日の議題は一通り終了しましたが、最後に、委員の皆様から何かご意見等ございましたらお願いします。特にないようですので、最後に、植木委員長よりご挨拶をお願いします。

植木委員長

長時間にわたりご苦勞様でした。最終的には法的な問題、特に土地所有権

の問題をどう扱うのかという難しい部分があると思いながら聞いていました。所有者が不明の場合、境界が不明の場合、境界が未確定の場合などにそれぞれどう対応するのかと。おそらく市町村の担当の方はこのあたりで一番ご苦労をされているのではないかと思います。その点について我々の方でいかに分かりやすくガイドラインの中に盛り込んでいくか、ということではないかと思います。例えば、土地所有者が不明の場合に、所有者を特定させる場合とそうでない場合がある、あるいは、境界についても、明確な線引きが必要な場合とそうでない場合もあると。そういうような森林がある程度整理されれば、市町村の担当者としてはもう一步、あるいはもっと前に踏み出せるのではないかという気がします。その整理はぜひ必要で、それが整理できれば森林整備が進む可能性は大いにあるように思います。森林整備が進むということになれば、基本的には安全で安心な、災害にある程度強い森林へのアプローチにもなるでしょうし、あるいは、整備することで森林そのものの価値を高める方向に進むことになれば、わが国全体にとってもプラスの方向になるでしょうし、林業にとっても非常に有益な話になってくると思います。ですので、そういった点も含めて我々として、分かりやすい説明をいかに盛り込むかということを中心に検討すべきだと思います。本日は多岐に渡るご議論をいただき、ありがとうございました。今日の議論では法律についていろいろと勉強させていただきました。野村委員、品川委員におかれましては引き続きよろしく願いいたします。以上です。

中山課長補佐

委員長、どうもありがとうございました。本日は糸魚川市さん、新潟県さんのご参加ありがとうございました。今後、取組を進めて行かれるなかで不明の点など出てきましたら、いつでも林野庁にお問い合わせをいただければと思いますので、引き続きよろしく願います。次回、第6回の検討委員会は11月に郡上市に伺って現地検討会を開催する予定にしております。新型コロナウイルス感染症の先行きが不透明な状況が続いておりますけれども、無事に開催できることを祈っております。委員の皆様におかれましては、引き続きよろしく願いいたします。本日はありがとうございました。