

当面の議題 第5回ver.

令和3年8月
林野庁

※令和3年6月15日付の第4回委員会から修正した箇所には下線を引いております。

第2回検討委員会のポイント ～議論の進め方～

森林経営管理法の特例措置を活用していくにあたり、

- ① 所有者不明であることを特別扱いするというものではなく（所有者が確知されている森林から特段の差異を設けるものではなく）、
- ② **経営管理権集積計画を定めることが必要か**という観点に立ち、
- ③ 各々の森林の状態に応じた**最適な経営管理**を行う
という方向で議論する

そのため、

- ① 切捨て間伐が想定されるような森林管理を前提として議論をしていくものではなく、
- ② 搬出間伐による木材生産も含め、林業経営も議論の射程とし、
市町村に**バランスのよい判断の視点**を提供する

市町村に活用してもらえるガイドラインとなるよう各論を深めていくとともに、

- ① 議論が煮詰まらないところを**Q&A集**としてとりまとめることや、
- ② **具体的な事例**を紹介
するということも考える

「対象とすべき森林」の判断材料（各論①～③）

- 通常も特例措置の場合も変わらず「健全な森林に育成する」という方向性の下で議論する
 1. 対象となり得る森林が広範に及ぶ一方で、「何を優先すべきか」を整理した上で、
 2. 「優先して経営管理すべき森林」として**具体的な指標**を置きたい
 3. その際、市町村が**判断しやすく**、また、対外的にも**説明しやすい**指標とは何かを考える
- 1.~3.をもとに、市町村が「ここなら使える」と判断できる材料としたい

「経営管理の方向性」の判断材料（各論③～⑤）

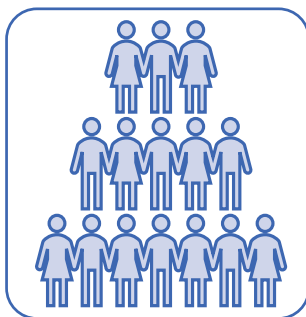
- 各々の森林に応じた「経営管理を柔軟に選択していく」という方向性の下で議論する
 1. 市町村の裁量で選択していく上で、「**合理的な（合理的ではない）判断とは何か**」を整理した上で、
 2. 合理的な判断であると裏付ける**具体的な指標**を置きたい
 3. さらに、合理的でないときとされる場合の**具体事例**を整理したい
- 1.~3.をもとに、市町村が「安心して使える」と判断できる材料としたい

対象とすべき森林の把握の仕方（各論①関連）



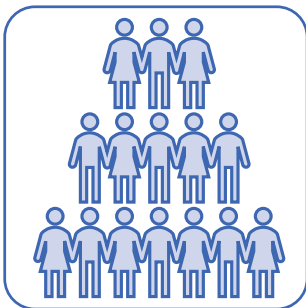
- まずは手元にある既存の資料や簡易に取得できる現地情報（写真撮影）などから、経営管理を行う必要性を把握すればいいのではないかと
- ただし、少なくとも森林整備を実施するまでには、現地調査をし、対外的に説明できる資料を用意しておくべきではないかと
- 特例措置を講じるにあたり、特別な数値指標を整備する必要はなく、通常の経営管理を行う場合と同様の判断でよいのではないかと

不明とされる所有者の持分への留意（各論③関連）



- 持分の過半数に相当する所有者が判明しており、その者が同意しているという状況下であれば、柔軟に活用していくこととしてよいのではないかと
- ただし、経営管理の方法や目的について、どのようなことに留意していくべきかは、持分の過半が判明している・していないという形式的なものではなく、個別の具体事例に沿いながら議論していくべきものではないかと（持分の過半数が判明していない場合でも、活用していけるよう事例を整理していくとよいのではないかと）

所有者探索・同意取得の注意点（各論③関連）



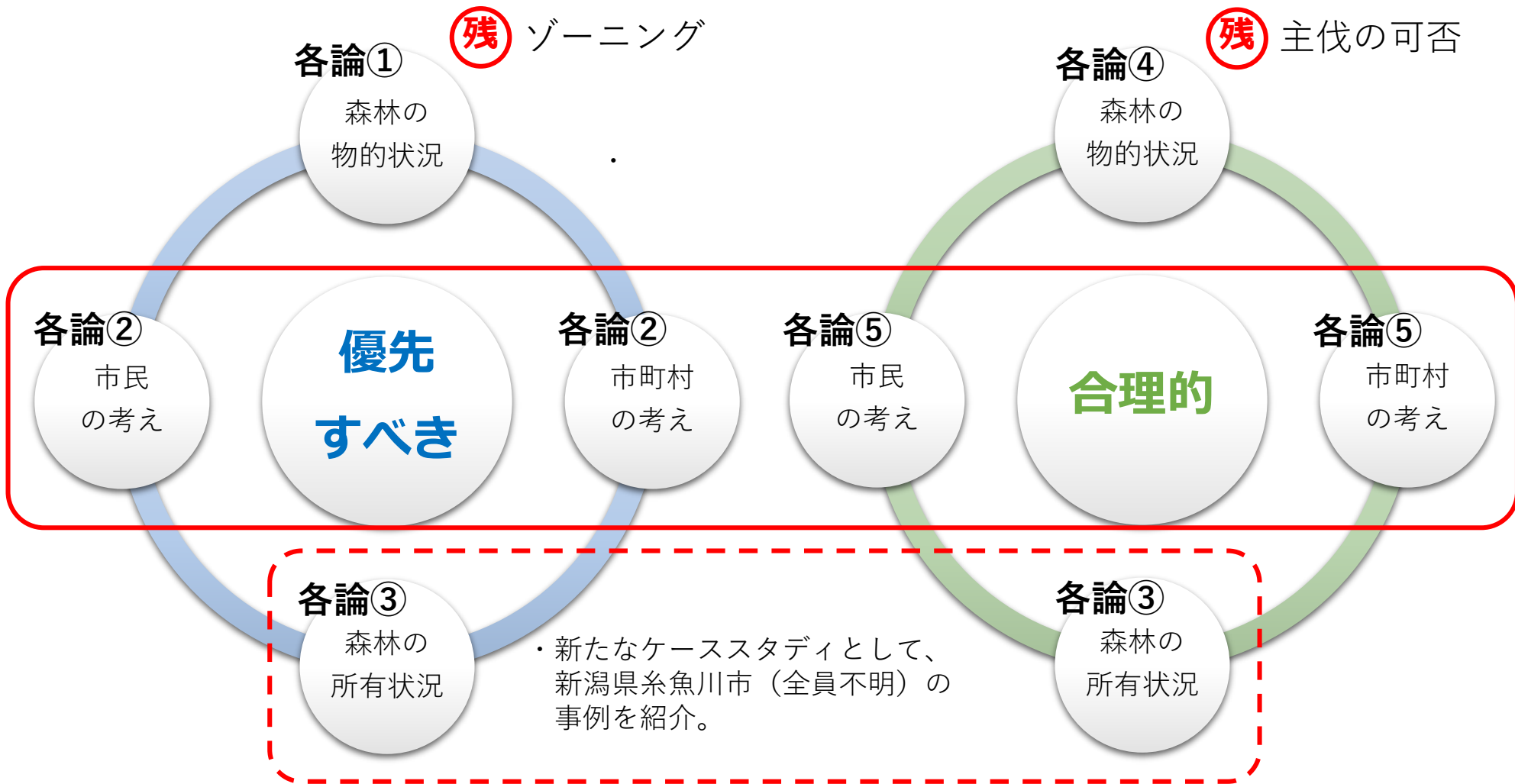
- 登記名義人やその相続人全員の同意を得ることが原則であり、実質的な所有者や代表者の同意をもって関係権利者全員の同意を得たとするは妥当ではない（市町村が“実質”の範囲や“代表者”を決め、本来の同意プロセスから外れる相続人を作り出してしまふことは説明が難しい）。
- ただし、このような考え方が許容される事案を示すことも意義があるので、ケーススタディを重ねて、許容される条件や説明方法については、ガイドラインとして示すことを検討してはどうか **⇒議論を継続**
- 登記名義人の所有者情報が不足する（例えば、地番情報が無い）ときや、戸籍簿や住民票等の除票が廃棄されたときなど、公的資料からの探索が困難なときは探索を打ち切ることを考えてもよい（過重な聞き取り調査や、やみくもな資料請求をしないことで、探索業務を簡素化する）

合理的と言える経営管理の内容（各論④関連）



- 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が大きい間伐であっても、合理的と評価できる
- 条件不利地では、主伐をし、林種転換を図るということも検討すべきであるが、これを管理行為として実施することはできないか **⇒新規の検討事項**
- 間伐は、その内容によっては、法律的にみると、保存、管理、変更行為のいずれにも該当し得る行為であるから、同意取得の範囲と関連づけて、論点を整理してみてもどうか **⇒対応を検討**

第5回検討委員会でご議論いただきたい事項



➡ 今回は、市町村や市民（いわゆる“人”）の観点から議論を整理するとともに、引き続き、特例制度活用を検討事例（ケーススタディ）を紹介。



- まずは、施業履歴の確認や簡易な現地調査（写真撮影等）により、経営管理の必要性を判断。
- 森林整備の必要性を対外的に説明できるよう、詳細な現地調査（立木の計測等）も行うものとするが、その時期や程度は市町村が柔軟に選択。
- 各種資料から把握できる情報を用い、調査を簡素化することも可能だが、一定のデータは必要。

過密状態

- 樹冠長率 $② \div ①$
- 40%以下の森林を整備の対象
- 形状比 $① \div ③$
- 80以上の森林を整備の対象
- 立木密度
- 施業履歴、施業体系図、収穫予想表等から林齢毎の成立本数の妥当性を評価する。
- 留意事項
- 特例措置に限定した特別な数値指標を置く必要はなく、地域で一般的に用いられている指標で対応してよい。

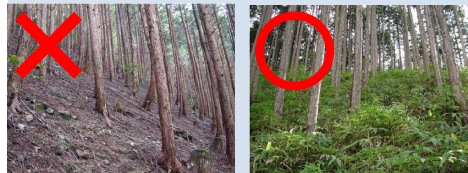


Step 2

Step 1

目視的指標

- 下層植生
- 有り・無しなど、定性的な情報でも構わないので、写真撮影等により説明材料を充実させる。
- 地表
- 落葉落枝（A0）層の流出、細根の露出を一つの目安とする。



地形的要因

- 傾斜
- 災害防止を目的とした運用の場合は、30～35度以上を整備が必要な目安の一つとし、地域の災害発生状況等から地域毎に目安を置く。
- 地形・地質
- 地形や地質の把握は、微地形表現図や地質図といった文献調査を基本とし、現地調査は省略可。
- 留意事項
- 傾斜に限らず、地形や地質について数値指標を置くことを検討。

残

法指定等

- 災害防止を目的とした運用の場合は、山地災害危険地区や保安林等の法制限の状況を踏まえ、対象森林の優先順位を検討する。
- その際、都道府県の治山事業の計画と調整して対応することとし、都道府県において整備する計画がなければ、市町村としても積極的に対応する。

- 市町村森林整備計画において、地形的要因や法指定の状況を踏まえたゾーニングを実施しておけば、特例措置を講じるにあたっても、対外的にも説明しやすくなるので、参考となる事例を紹介しつつ、論点を引き続き整理する。

● 樹種や林齢はもちろんのこと、地域によって森林の具体的な状況は異なるものであり、どのような数値指標に基づいて判断するかは、地域に委ねることとし、都道府県単位で、研究機関等が普及する知見をもとに、対応。

各論② 「対象とすべき森林」 ～市町村、市民の考えから～



- 土砂災害や水害から住民、生活基盤を保全することが第一の検討事項となり得るが、市町村の方針や地域のニーズに応じて産業や地域振興の観点で活用することも柔軟に判断し得る
- 水源の貯留や快適環境の形成など、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課題についても、積極的に対応することとする
- そのような中、以下に掲げる考慮事項などから、優先順位を付ける方法はあるか

局所的課題 (土砂災害の防止等)

■災害の規模

- 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こととする

■被害の種類

- 人命への危機、住家の倒壊、インフラの寸断、田畑への土砂流入など、被害の種類で優先順位を付けることは可能か

広域的課題 (水源の貯留、洪水防止等)

- 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広域的な課題に対して、積極的に関与することも可能とする
- 局所的課題が常に優先され、広域的課題が常に劣後するというものではなく、市町村の考えに応じて対応すればよいとする

産業振興等

- 目的の一つとして林業振興とすることも可能であることを前提とする
- 森林管理の適正化を第一義と説明できることを前提に、法の目的外である産業振興や地域振興に対応することも、市町村全体の行政運営の裁量として行い得る
- 周囲との一体的な施策の実施のために留まるのか
- 所有者不明森林自身における木材生産もあり得るのか
- 産業振興の観点から活用できるとしても、公益目的と比べ、順位を下げると整理すべきか

共有者・地域住民

- 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を可能とする
- 地域から手入れしてほしいと要望を受けていることを踏まえ、優先順位を上げるという判断も可能とする

市町村の方針

- 市町村森林整備計画等に定める方針などに従い、優先順位を検討することとした上で、その主旨から逸脱するものでない限りは、市町村の事務量(労力)や費用を検討事項に加えることは可能であるとする

追加検討

- 災害発生の蓋然性に関わらず関与することを前提としつつも、市町村はどの程度の危機意識で「災害が起こるかもしれない」と認識すべきか
- 例えば、森林の物的状況から優先順位を付けつつ対応することで差し支えないと言えるか



- 持分の過半の所有者が分かり、同意しているときは柔軟に活用できる
- 持分の過半の所有者が分からないときや、所有者全員が分からないときについても、目的をより丁寧に説明することで、柔軟に活用できる
- 本項は抽象的な整理にならざるを得ないため、ケーススタディを重ねつつ、事例集やQ&A方式で論点となるところを整理することとしてはどうか

過半が判明し、同意

- 特例を適用する森林、取り得る経営管理の内容を柔軟に選択できるとする

全員不明

- 所有者自らの経営管理が確実に期待できないことから、積極的に対象とするという考え方も可能とする

過半は不明だが、残りは同意

- 災害が発生するなど、人命・身体・財産への影響が起り得るものは柔軟に対応できるとする
- 人命・身体・財産への影響と比較し、周囲への権利侵害の程度が低いと考えられる山村振興・観光目的は慎重な運用とするなど、判断に悩ましいものは実践的議論を追って実施することとしたい

反対者あり、又は意思表示なし

- 災害が起こる緊急性がある場合等を除き、明確に反対する者がいる場合については、対応の優先順位を下げる、又は対応しないこともあり得る
- **残** 意思表示しない共有者がいる場合、協力しない共有者がいる場合については、法16条の特例を使うことを検討してよいのではないかと
- 例えば、市町村が所有者を探索し、相続人多数となった場合や、共有者不明森林の特例を使おうとする場面等においては、前向きに活用を考えてはどうか

周囲も不明

- 災害が起こる緊急性がある場合等を除き、隣接する森林の所有者がともに不明である場合は、境界を確認することが困難又は労力を要する等の実務上の課題も踏まえ、優先順位を下げることもあり得る
- 境界が不明確であっても、周囲一帯となって経営管理権を設定し、管理するという方向性もあると思うが、具体事例に基づいて議論することとする
- その場合、境界の確認や金銭の算定をどのように行うべきかも具体事例に沿って検討する

最終的なガイドラインを整理していくにあたり、まずは、これらの事例を収集して、具体事例に基づく議論を継続



- 森林に合った施業、必要な施業であれば、その施業種（搬出・切捨、定性・列状、伐採の強度）は柔軟に選択する
- 存続期間の設定は、通常の場合と特段の差異を設けず、必要に応じて長期の設定も検討する

搬出・切捨間伐

- 林業経営者に再委託し、伐採木から費用を捻出することも可能であることを前提とする
- 森林の性質から、搬出間伐を実施できるのであれば、手法として選択すればよい
- 間伐は森林の健全化が第一の目的であり、経済性の観点を軸に、搬出間伐を選択するのは合理的ではない
- 間伐の効果を出すために、価値のある木も伐採することは当然にある
- 地形（急峻、谷沿い）や立地（道路や住家の上部）等からも、施業種を検討する
- 搬出間伐が経費の掛増しになるときは、切捨間伐を選択するが、伐倒木の片付処理も必要に応じて実施する

定性・列状間伐

- 間伐の効果を踏まえ、**定性間伐の実施を第一**とする
 - 施業体系上、列状間伐を実施することでも、間伐の効果が得られる場合は、列状間伐も選択となる
 - ただし、以下のような場合は、列状間伐を実施することは控える
- 【一例】
- ① 急傾斜地
 - ② 地すべり地、崩壊地
 - ③ 火山灰土壌
 - ④ 超過密な森林
 - ⑤ 強度な列状間伐
 - ⑥ 2回連続の実施 等

残

追加検討

- 手入れ不足の森林を健全な森林に再生していく手法のひとつとして、主伐をし、新たに植栽（林種転換）することも検討してはどうか。
- この場合、森林の性質を大きく変えることになるため、不明な所有者・共有者への説明責任として、実施できる条件や理由の整理が必要であると考えるが、Q&Aとして例示できないか

間伐の強度

- 森林の性質を踏まえ、強度な伐採が必要であるときは、それを選択できる
- ただし、手入れ不足の森林である場合は、強度の伐採を行うことで、風雪害のリスクが高まることから留意が必要
- 存続期間を長めに設定し、弱度の間伐を繰り返すことも検討

存続期間

- 通常の場合（所有者が確知されている場合）から差異を設けるべきではなく、経営管理に必要な期間を確保することを前提とする
- 特例を講じることへの不安視から、存続期間を縮減することや、間伐等の施業の実施回数を減らすことはしない
- 不明とされた所有者が後で現れる可能性も少ない中、市町村による**継続的な管理にニーズ**があることから、必要に応じて長期間の設定をすることも前向きに検討する





- 市町村が取り組みやすいところから進めるといふ考えは、どこまでが許容できるか
- 住民や事業者の意見を聞き、ニーズに応えるとした場合、どこまで対応すべきか
- 市町村は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

市町村の考え (取り組みやすい)

- 取り組みやすさという観点から、以下の①～④に該当する場合は積極的に対応してはどうか
- 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
- ①～④に該当しない、又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

住民のニーズ

- 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
- 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
- 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

事業者のニーズ

- 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等）は積極的に対応する
- 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済む等）も対応すればよい
- 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

市町村の考え (費用対効果)

- 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i～iiiのような費用対効果について、必要に応じて考慮することは妥当か。
 - 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に、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



組み合わせ次第で、見解が変わるものがあるか

- aかつiiiで取り組まないのは不合理
- ②かつCなら取り組んでも合理的
- Bならiで対応しても合理的 等