

当面の議題 第7回ver.

令和4年1月
林野庁

※令和3年11月8日付の第6回委員会から修正した箇所には下線を引いております。

メモ

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

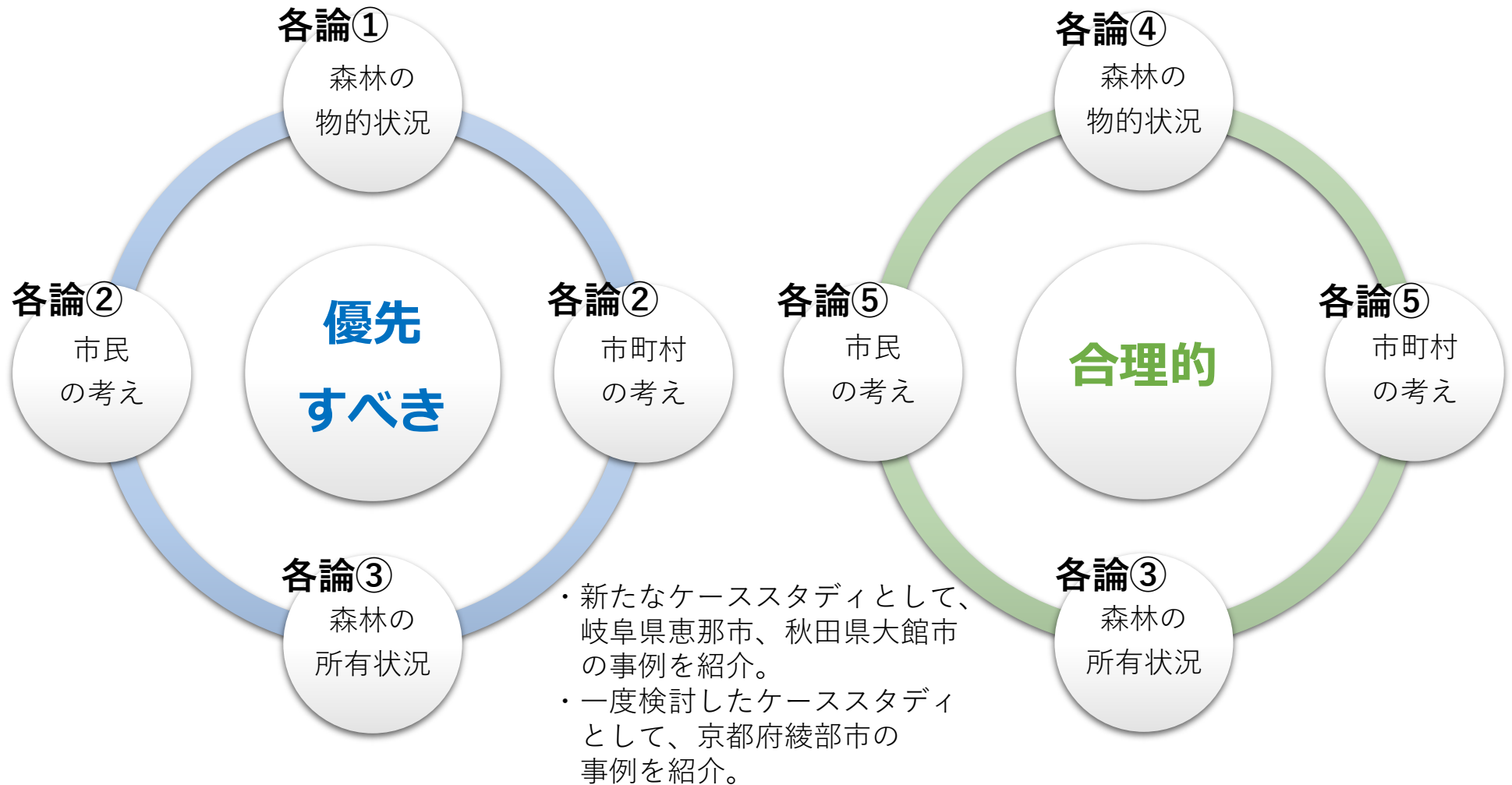
「対象とすべき森林」の判断材料（各論①～③）

- 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、合理的でないと言われる場合の**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

第7回検討委員会でご議論いただきたい事項



➡ **今回は、これまでの議論を整理するとともに、引き続き、特例制度活用の検討事例等（ケーススタディ）を紹介。**

対象とすべき森林の把握の仕方

- 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。
- 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。
- 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。

対象森林を対外的に説明できる指標の整備

- 特例措置の活用を行う際の対外的な説明材料の一つとして、市町村森林整備計画に基づいて定めたゾーニングを活用することは有効。
- ゾーニングの活用にあたっては、ゾーニングの内容と森林経営管理制度で対応する森林の経営管理の内容が合致しているかという点についてはよく確認すべきではないか。

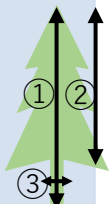
各論① 「対象とすべき森林」 ～森林の物的状況から～



- 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に、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。

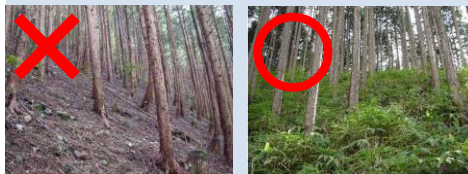


Step 2

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。
 - まずは目視情報を収集するだけでもよい（詳細な調査は後からでも可）



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。

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。

● 樹種や林齢はもちろんのこと、地域によって森林の具体の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。

● 市町村森林整備計画等において、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、対外的にも説明しやすくなるので、参考となる市町村の事例を整理して紹介する。

対象とすべき森林の優先順位付け

- 森林整備による抑止効果が高い表層崩壊を防ぐ観点から、幼齢林を早期に壮齢林に誘導していくことや壮齢林における間伐を進めていく必要。また、住家の上部に位置するなど、人命に関わる状況については優先順位を上げて対応することも必要。
- 木材を活用し、林業振興を進めることで、森林を健全に保ち、災害防止の機能も発揮させていくという視点も大事。この場合、川上から川下まで広がる産業振興、地域振興といった考え方も十分取り得る。
- 一方で林業振興ばかりを優先し過ぎると災害防止の観点がおろそかになってしまう懸念があることから、災害防止等の公益目的の観点はガイドラインでしっかり伝えていくべきではないか。
- 地域の関係者や所有者の意向を聞きながら市町村の方針を明確化していくべき。その際に、市町村の事務量や財源を考慮することはありうるものの、これを持ってのみ、所有者不明森林等に対応しないということは、避けるよう留意する。

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林業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、優先順位を付けることも検討

局所的課題 (土砂災害の防止等)

■災害の規模・種類

- 災害のおそれがあるのであれば、表層崩壊の発生防止を念頭に置きつつ、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とする

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も、**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
- 周囲との一体的な施業の実施のために留まらず、所有者不明森林自身における木材生産もあり得る
- 川上から川下まで広がる産業振興や地域振興といった考えでも十分とり得るが、災害防止の観点がおろそかにならないよう留意すべき。

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
- 方針から逸脱しない範囲で、市町村の事務量（労力）や費用を考慮事項の一つとすることはあり得る

- 昨今の豪雨の発生状況を踏まえ、どこでも災害が起こりうることを常に認識して対応
- 例えば、立地（道路や住家の上部）や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

特例措置活用の必要性

- 共有者不明の特例措置は、県の裁定を経ずに手続としても簡便に利用することが可能であり、共有者の中に不明な人がいればためらうことなく使うという考え方があってよいのではないか。
- （ごくわずかな持分しか持たない）共有者が意思表示や協力しない場合は、法16条の特例を使っても差し支えないのではないか。
- 所有者不明森林そのものが小面積で、手入れを行わなくても差し当たりの支障がない場合も、周辺森林との一体的な管理の必要性が説明できれば、積極的に活用を検討。
- 一体的な管理の必要性が乏しい場合も、病虫害の温床となる可能性がある場合など、経営管理の必要性が説明できる場合は、積極的に活用を進めるという考え方も取り得る。

不明とされる所有者の持分への留意

- 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、共有者不明森林として特例措置を活用していくこととしてよいのではないか。
- 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（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）。

所有者探索・同意取得の注意点

- 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のは妥当ではない（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、登記名義人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する情報も含め、公的資料からの探索が困難なときは、特例措置の活用を積極的に視野に入れて検討する。
- 探索の合理化について特別な策はなく、行政書士等の外部活力の活用による負担軽減を行いながら進めていく必要。

境界確定の必要性

- どういったレベルで境界を確定させるかについては、現地の状況を踏まえ、ケースバイケースで対応していく必要があり、過重な対応とならないように留意。境界が確定しない場所であっても、そこに立木がなければ、境界確定を行わない考え方もあり得る。

財産管理制度の活用

- 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、「自己の財産におけるのと同じ」といえる範囲内で、例えば保存行為としての経営管理権の設定も含まれ得る（R5.4.1からは相続放棄した者であっても現に占有している場合に限られることに留意）。
- 一方で、財産管理制度を活用した方がより安心できる場合は、相続放棄された森林や相続人のない森林について、市町村が利害関係人として相続財産管理制度の活用も検討。裁判所への管理人選任の申立においては、公益性を十分に説明することがポイント。

都道府県の裁定手続の留意点

- 都道府県の裁定等の手続きにおいては、市町村に対し更に過重な資料を求めるといったことがないように留意。

メモ



- 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

合理的と言える経営管理の内容

- 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。
- 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はどうか。 **📌対応を検討**
- 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。 **📌対応を検討**
- 将来的な公益的機能の発揮や森林の経済的価値の向上のために、皆伐し、新たに植栽することは行いうるとしても皆伐行為そのものは一時的には公益的機能を損なうものであり、どのような作業種を取るのかについては皆伐だけではないことを前提とすべき。

各論④ 「経営管理の方向性」の判断材料 ～森林の物的状況から～



- 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

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

- 間伐を行っても森林の有する多面的機能を維持することが難しいと考えられる場合、合理的な理由の整理ができるならば**林種転換等**を実施することも検討。
- ただし、**伐採・更新方法及び植栽樹種**については、今後の経営管理の方向性、当該林分の条件及び市町村のゾーニング等に鑑みて検討することが必要。

経営管理の合理的な判断基準

- 市町村の考え（取り組みやすさ、費用対効果）を判断基準として含めることは可能。
- 上記を判断基準として含める場合、住民・事業者のニーズ、安全性など、ほかの判断材料とどうバランスを取るのか合理的に説明できるようにすることが必要。
- 所有者不明であることを理由に対応せず、地域住民が土砂災害などを被ることは避けるべきであり、可能な限り災害を回避するため、費用面等を考慮しつつ個々の状況を総合的に勘案し、一番効率的にできる方法を採用することが重要。



- 市町村の考え（取り組みやすさ、費用対効果）を判断基準として含めることは可能
- 上記を判断基準として含める場合、住民・事業者のニーズ、安全性など、ほかの判断材料とどうバランスを取るのか合理的に説明できるようにすることが必要

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ではない

住民のニーズ

- a. 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、市町村が必要を理解できるものは積極的に対応する
- b. 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、市町村が必要を理解できるものも対応すればよい
- c. 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

- A) 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
- B) 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
- C) 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。
 - i. 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
 - ii. 市町村のコスト負担を抑え、事業者が対応できるよう、**経済性を追求した内容**とする
 - iii. 取り組むべきと認識しつつも、**コストが高むため**対応を引き続き検討する



組み合わせ次第で、見解も変わり得る

- 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