

林業公社における共有名義分収造林契約の現状と 契約変更に向けた制度的手法

福田 淳（林野庁整備課課長補佐）

1. 研究の趣旨

(1) 林業公社の現状

「林業公社」は、戦後、国、地方公共団体、森林・林業関係者が一体となって造林を進める中、森林所有者による整備が進みにくい地域において、分収方式による造林を推進するため、昭和40年代を中心に、都道府県によって設立された社団法人・財団法人である。林業公社の経営は、個々の林業公社により差はあるものの、木材価格の低迷等の社会情勢の変化や森林造成に要した借入金の累増等により、総じて厳しい状況にある¹⁾。

平成21年度以降、12の林業公社が解散・合併、債務整理、県営化などの抜本的な経営の見直しを行ってきた結果、平成27年度当初現在、林業公社の数は、全国27都県の29公社まで減少しており、これらの公社が管理する分収林は、全国で約33万ha（民有林の約2%）となっている。

(2) 分収造林契約の変更

現在、各地の林業公社は、分収造林契約の変更により、契約期間の延長を進めている。分収造林契約の契約期間は、通常50年程度に設定されていることから、既に、満期に達する契約が現れつつあるが、当初予定通りに主伐を実施した場合には、木材価格の低迷が続く中、十分な収益を上げることができないままに、伐採跡地が土地所有者に返還されることになる。この場合、土地所有者が手にする分収交付金が少ないことから、再造林経費を十分に賄うことができず、大量の造林未済地が発生することになりかねない。このため、各林業公社では、当面の課題を回避する観点から、主伐時期の先延ばしに取り組んでいる。

このような契約変更を進める中、分収造林契約の契約名義人が複数となっている共有名義の契約については、名義人の一部が所在不明となることにより、契約名義人全員からの同意を得ることができず、契約変更を実施できないという事態が現場で生じている。しかしながら、共有名義の分収造林契約がどの程度あるのか、契約変更に向けて何が可能であるのかについては、必ずしも明らかになっていない。

(3) 研究の目的と手法

そこで、本研究では、上記の趣旨を踏まえて、林業公社による契約変更の支障となっ

ている共有名義の分収造林契約を対象として、①全国における契約の現状と契約変更の進展状況を明らかにした上で、②各公社において採られている契約変更を円滑に進めるための制度的手法を分析することを目的とした。

筆者らは、平成27年3月に、全国の林業公社を有する27府県全てを対象として、共有名義分収造林契約に関するアンケート調査を実施した。アンケート調査では、共有名義による分収造林契約の現況を尋ねた上で、契約変更を円滑に行うために適用可能な制度的手法として、①昭和41年に定められた「入会林野近代化法」の適用、②平成3年の地方自治法改正により導入された「認可地縁団体」の設立、③全員同意ではなく、一定割合以上の名義人の同意による契約変更について、各公社の現状や考え方を質問した。

アンケート調査に対しては、調査対象とした27府県全てから回答が得られ、岐阜県については、県内に所在する2つの林業公社分として別々の回答があった。このため、アンケートへの回答数は28となった。

2. 調査結果

(1) 共有名義分収造林契約の現状

(趣旨)

林業公社における分収造林契約の変更に当たっては、一つの契約における契約者が複数となっている「共有名義」の契約の場合、契約名義人の一部が不明となると、契約変更の手続きを行うことができなくなるという問題がある。

これは、分収林特別措置法第2条により、分収造林契約に基づいて植栽された樹木については、契約条項中に、各契約当事者の「共有」とすると約定することとされており、また、民法第251条では、共有物については、「各共有者は、他の共有者の同意を得なければ、共有物に変更を加えることができない」とされていることから、「共有物の変更」に当たる契約変更には、名義人全員の同意が必要であると解釈できるためである。

このような共有名義の契約の中には、一定地域（集落）の住民が昔からの慣習に従って共同で所有してきた「入会林野」を対象として、当該集落における入会林野の権利者を契約名義人としたもの（慣行共有名義）と、契約の締結を効率的に行う観点から、複数の個人所有地をまとめた一定の広がりのある林分を対象として、当該土地所有者全員を契約名義人としたもの（複数個人名義）の2通りがある。

このため、本調査では、まず、慣行共有名義と複数個人名義のそれぞれについて、共有名義契約の現状を把握することとした。

(結果)

調査の結果、全国28の林業公社が締結している分収造林契約のうち、契約相手方の名義人が共有となっているものについては、全体で7,547契約、慣行共有名義が1,840契約、複数個人名義が5,707契約であり、慣行共有名義の占める割合は1/4程度であった。

これらの契約におけるのべ契約者数は、全体で65,732名、慣行共有名義が25,352名、複数個人名義が40,380名であった。従って、1契約当たりの平均契約者数は、全体で8.7

名、慣行共有名義で13.8名、複数個人名義で7.1名となり、慣行共有名義の方が契約者数は多いことが分かった。

これらの共有名義契約のうち、既に何らかの契約変更が行われている契約は、全体で4,731件（うち慣行共有1,003件、複数個人3,728件）であった。契約変更済みの割合としては、全体で63%、慣行共有名義で55%、複数個人名義で65%となっており、複数個人名義の方が契約変更の取組が進んでいる。

他方、契約変更済みの契約のうち、契約変更に伴う地上権登記の変更までを終えている契約は、全体で1,545件（うち慣行共有385件、複数個人1,160件）、契約変更済みの契約に占める地上権登記の変更までを終えた契約の割合は、全体で33%、慣行共有名義で38%、複数個人名義で31%であり、慣行共有名義の方が登記の変更が進んでいる。

従って、慣行共有名義であるがために、登記変更も含めた契約変更の手続きが一層困難になっているとは限らないことが分かった。

契約者数別にみると、共有名義契約の76%（慣行共有の62%、複数個人の81%）が比較的人数の少ない「2～10名」の契約となっているが、のべ契約者数で見ると、11名以上の契約における契約者数の全契約者に対する割合は、66%（慣行共有で79%、複数個人で57%）となっており、契約者数の多い契約が大きな割合を占めている。特に、「51名以上」の契約の中には、契約者数が100名を超えるものも見受けられ、最大で契約者数284名の契約があった。

(2) 契約変更を円滑に進めるための制度的手法

(ア) 「入会林野近代化法」の適用

(趣旨)

共有名義の分収造林契約については、契約相手方の一部不明などにより、契約変更が進まないと言われているが、共有名義契約のうち、「慣行共有」、即ち、入会集団を契約相手方とするものについては、昭和41年に定められた「入会林野近代化法」による権利関係の整理を行った上で、生産森林組合等に当該土地等の所有権を取得させることにより、林業公社との契約変更を行うことが可能になる。

権利関係の整理に当たっては、入会権の権利者全員からの合意を取り付けることが必要であるが、通常、入会権には「離村失権」のルールがあり、当該部落から転出して行方不明となっている者については、権利を失っていることから、当該部落内に居住する者に限って、同意取り付けを行うことができれば、権利関係の整理を行うことが可能である²⁾。

このような観点から、本調査では、慣行共有名義の契約のうち、どれだけについて、「入会林野近代化法」の手続きを適用することが可能であるかを質問することとした。

(結果)

調査の結果、慣行共有名義の契約がないとした公社を除く20公社のうち、「入会林野近代化法の手続きを適用することが可能」と回答した公社は、11公社であった。これら公社において、入会林野近代化法を適用可能な契約件数は、合計314件であった。これは、

慣行共有名義で契約変更未了となっている契約742件のうち、42%を占めている。

他方、「入会林野近代化法の手続きを適用できる契約はない」と回答した公社は、9公社であった。これらの公社からは、その理由として、主に、以下のような回答があった。

- ・入会林野整備に一部の構成員が反対している場合が多く、全員の同意を得ることが困難であるため。
- ・入会林野整備により生産森林組合を組織しても、収入の見込みがない中で、法人税の支払いが必要になるなど、構成員にとってメリットがないため。
- ・世代交代等により、入会集団が所有森林に対する関心や意欲を失っていると同時に、世話人のなり手がなくなっているため。また、集落を維持するために認可地縁団体を設立して、同団体により入会林野を管理しようとする動きがあるため。

(イ) 認可地縁団体の設立

(趣旨)

入会集団は、「権利能力なき社団」の一つであり、入会集団として土地の所有権等を登記することができない。このため、入会集団が保有する不動産は、構成員全員の共有名義や代表者の個人名義で登記されることが一般的となっている。しかしながら、土地所有権の登記後、相当の時間が経過して、登記名義人の一部が死亡することなどにより、名義人全員による意思決定を行うことができず、登記の移転を伴う不動産の処分等を行うことが困難となる事例が増加しつつある。

このような状況に対して、入会集団については、2.2.1.で述べたように、従来から、入会林野近代化法に基づく入会林野整備の手続きにより、入会集団の権利関係を整理し、入会集団の構成員から成る生産森林組合等を新たに設立して、当該生産森林組合等に当該土地等の所有権を取得させることが可能となっている。

しかしながら、各地の入会集団では、入会林野近代化法の手続きを経ることなく、「認可地縁団体」を設立することにより、入会集団の保有する土地の所有権を認可地縁団体に移転させる事例が増加しつつある。「認可地縁団体」とは、平成3年に改正された地方自治法第260条の2により、地域的な共同活動のための不動産等を保有することを目的として、市町村の認可を受けた地縁団体（自治会、町内会、町会、部落会、区会、区等）である。認可地縁団体には、法人格が付与され、不動産の所有権等の登記名義人となることができる。

このような認可地縁団体が設立された場合、林業公社は、分収造林契約の変更のために、契約相手方となっている共有名義人全員から同意を得る必要はなくなり、同団体の代表者との手続きのみで、契約変更を行うことが可能となる。

入会集団が認可地縁団体を設立する動きについては、山下（2011）³⁾が長野県における動向を詳細に調査しているものの、全国的な動向については、十分に把握されていない状況にある。

このため、本調査では、各林業公社の契約相手方となっている集落において、認可地縁団体を設立している事例があるかどうかについて、質問することとした。

(結果)

調査の結果、慣行共有名義の契約がないとした公社を除く20公社のうち、14公社と慣行共有名義のない1公社（和歌山県）⁴⁾、合わせて15公社から、契約名義人が居住する集落が認可地縁団体を設立しているものがあるとの回答が得られた。6公社からは、認可地縁団体を設立している集落はない、又は不明との回答があった。

認可地縁団体が契約相手方となっている分収造林契約の数は、15公社の合計で542件（1公社当たり平均36件）であった。認可地縁団体を設立する以前の土地所有名義としては、複数個人のほか、市町村、財産区、財団法人、神社、生産森林組合などが見られた。

(ウ) 一定割合以上の名義人の同意による契約変更

(趣旨)

分収造林契約の変更に当たっては、契約相手方の名義人が共有となっている場合、民法の規定に基づき、名義人全員からの同意を得ることが原則となる。しかしながら、共有名義、特に、慣行共有名義の分収造林契約については、契約名義人が多数にのぼり、これら名義人の一部の死亡や行方不明などにより、名義人全員からの同意を得ることが困難となりつつある。

このような中、一部の林業公社では、顧問弁護士との相談等により、必ずしも名義人全員からの同意を得られない場合であっても、契約の変更を行っている事例が見受けられる。

このような契約変更は、民法の規定を踏まえれば、必ずしも望ましい方策ではないが、①各公社が名義人の所在確認に最善の努力を尽くしたのであれば、同意を得ることができなかった名義人が再び現れて、契約変更にも異議を申し立てる可能性は低いこと、②分収造林契約は、民間団体である林業公社と森林所有者との間で結ばれる「民民契約」にすぎず、第三者からの異議申し立てがなければ、両者の合意の範囲内で契約を変更することに何ら問題はないことから、必ずしも、否定されるべきものではないと考える。

このため、本調査では、各公社において、分収造林契約の契約相手方の名義人が多数であって、名義人の一部が不明となっている場合であっても、不明者以外の名義人が一定割合以上であり、かつ、それら名義人全員からの同意が得られた場合には、契約の変更を行っているかどうかについて、質問することとした。

(結果)

調査の結果、全国28の林業公社のうち、15公社が「不明者が1名でもいれば、契約の変更は行っていない」と回答した。これに対して、12公社が「不明者以外の名義人が一定割合以上であり、かつ、不明者以外の名義人全員から同意が得られた場合には、契約の変更を行っている」と回答した。1公社からは明確な回答が得られなかった。

このような契約変更を行っているとは回答した12公社の具体的な回答内容は、名義人の半数以上からの同意により契約変更を行っているとは回答したのが6公社、名義人の8割以上からの同意により契約変更を行っているとは回答したのが1公社、不明者以外（ほぼ）全員からの同意により契約変更を行っているとは回答したのが4公社、集落総会の決議に

より契約変更を行っている」と回答したのが1公社であった。

また、このような契約変更を行っている」と回答した12公社のうち6公社からは、これらの手法により、契約期間の延長のみならず、分収割合の変更もあわせて実施している又は実施する予定との回答があった。

このように、多くの林業公社は、不明者が一人でもいれば、契約変更を行わないという厳格な運用を行っているものの、名義人の半数ないしは不明者以外全員からの同意があれば、契約変更を行っている林業公社も少なからず見受けられた。

3. 考察

本研究では、林業公社の共有名義分収造林契約をめぐり、契約相手方では、認可地縁団体を設立する動きが広がると同時に、林業公社側では、一定割合以上の同意による契約変更の動きが広がっていることが明らかになった。

本来であれば、契約相手方では、入会林野近代化法の適用、林業公社側では、民法の「全員同意」原則の適用が基本となるはずであるが、現場における課題を解決するために、現実的な解決手法が模索されていることが分かった。

ただし、認可地縁団体の設立や一定割合の同意による契約変更の法的な是非については、必ずしも明確ではなく、今後、判例を積み重ねることにより、一定の判断を形成していく必要がある。共有物に由来する問題の根本的な解決には、将来的に、民法における共有物の取扱に関するルールを見直す必要があるが、この点については、憲法の保障する財産権に係ることから、ハードルは相当高く、見直しには長い時間がかかると思われる。その間は、極力リスクを下げながら、現実的な解決手法を模索していくことは、やむを得ないと考える。

注

- 1) 林野庁『平成26年度森林及び林業の動向』55～56頁、2015年
- 2) 中尾英俊『入会林野の法律問題 新装版』385～387頁、勁草書房、2003年
- 3) 山下詠子『入会林野の変容と現代的意義』東京大学出版会、2011年
- 4) わかやま森林と緑の公社（和歌山県）については、慣行共有名義契約はないものの、契約相手方である町や財産区、森林組合、財団法人が認可地縁団体に移行していた。

付記

本稿は、「林業経済研究」Vol.61（3）に掲載された論文「林業公社における共有名義分収造林契約の現状と契約変更に向けた制度的手法」（福田淳・川崎秀親）の要約である。詳細については、同論文を参照願いたい。