

森林経営管理制度と入会林野について

三重野裕通（林野庁経営課）

1. 趣旨

我が国の入会林野は、昭和41年に入会林野近代化法（以下「近代化法」という。）が定められ、農林業上の利用増進が図られるよう整備が進められてきた。近代化法により、これまで約58万haの入会林野が整備されてきたが、昭和61年度までに約50万haが整備されたものの、直近の10年間（平成19年度から29年度）の整備面積は約1万haに留まっており、林業生産活動の低迷や入会集団の高齢化等により近年では低調な整備状況となっている。

こうした中、本年4月から施行された森林経営管理法においては、森林の所有者に対し適切に経営管理を行う責務が課せられる一方、自ら経営管理を行い難い森林については市町村に委託する仕組みが我が国で初めて整備された。

本論では、この仕組みを活用し、これまで手つかずであった入会林野の整備につなげる制度活用の在り方を論じるものである。

2. 入会林野の整備に資する森林経営管理制度

(1) 森林経営管理制度の概要

我が国の森林について長期的な林業の低迷や森林所有者の世代交代等により森林への関心が薄れ、森林の管理が適切に行われないなどの課題が発生している中、本年4月に施行された森林経営管理法では、これまで森林所有者自ら経営管理を行うほかなかった森林について、市町村が仲介役となり森林所有者と林業経営者をつなぐシステムが構築された。

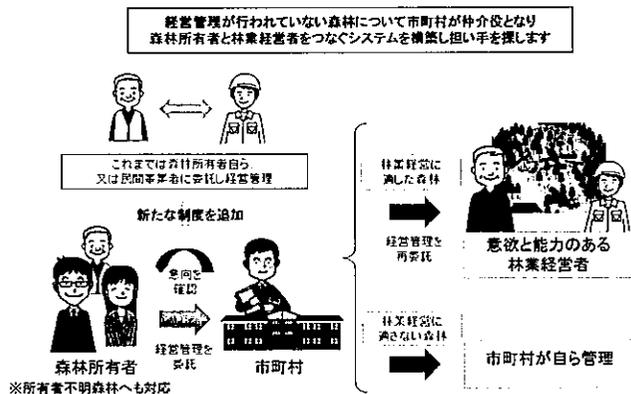


図1 森林経営管理制度の概要
(資料：林野庁HP)

(2) 自ら経営管理を行う意向がない森林について市町村に委託する仕組みが整備された

これまで入会林野については、入会林野近代化法に基づき入会権を消滅させる代わりに旧入会権者に所有権を付与した上で生産森林組合に移行するなど活発な農林業利用を前提とした制度が用意されてきたが、過疎化や高齢化、林業生産活動の低迷などにより制度の前提は大きく変化してきている。

国においても、入会林野整備後の姿の一つである生産森林組合について認可地縁団体への組織変更を可能にする制度改正を平成28年度に行うなどの改善が図られてきたところであるが、そもそも事業活動が低調な森林を扱う方策はなかった。

こうした中、本年4月に施行された森林経営管理制度においては、事業活動が低調な森林、言い換えれば、自ら適切な経営管理を行う意向がない森林について、市町村が森林所有者から委託を受け、適切な経営管理を行う制度が新たに創設された。

市町村が委託を受けるに当たっては、森林所有者との間で経営管理権集積計画を定めることとなるが、この計画の対象は地域森林計画対象の私有林でありこれに入会林も含まれている。今後15年程度かけて市町村の全域について森林所有者への意向調査が行われることとなっており、この枠組みの中で入会林の今後の取扱いについて入会集団内での協議を進める契機となることが期待される。

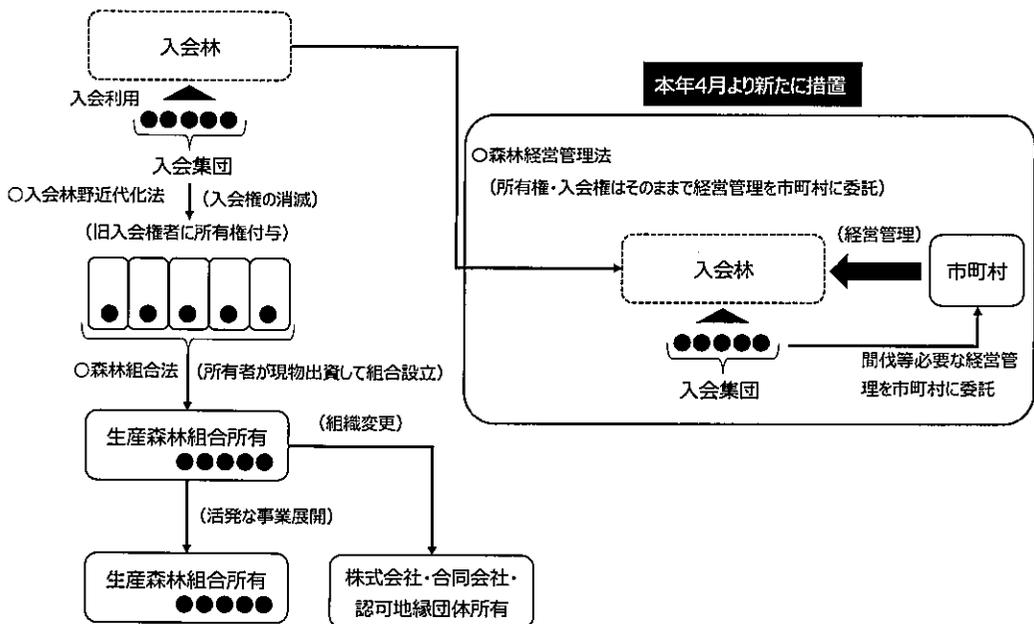


図2 今後の入会林野の整備方向

(3) 市町村が行う経営管理意向調査の際に入会集団としての入会林の経営管理意向について意思表示を行う必要がある

市町村が経営管理権集積計画を定めるに当たっては、省令で定めるところにより、

集積計画対象森林の森林所有者に対し、経営管理についての意向調査を行うこととされており、林地台帳に記載された所有者等に対し、所有山林の今後の管理や経営のあり方を尋ね、市町村に経営を委ねることを検討するとした場合には当該計画の作成が進められることとなる。

意向調査を行う先については、平成28年に改正された森林法に基づき、市町村が森林林の土地の所有者等に関する情報を整備・公表した林地台帳を活用することとなる。

具体的には、林地台帳に記載されている「現に所有している者・所有者とみなされる者」が優先され、それが不明な場合「登記簿上の所有者」に対して行うことが基本とされている。

入会林については、入会集団の代表者等が登記簿上の所有者となっていることが想定されるが、入会林の権利関係は入会集団全体に及ぶと考えられることから、意向調査の段階において、入会集団として今後の経営管理に係る意向を確認する必要がある。

入会集団にとっては意向調査への回答協議を通じ、長らく手つかずであった入会林の経営管理を改めて考えることとなるが、今回の制度では、既存の入会権や所有権には影響が及ばず、森林の整備についても行政側の受け皿が用意された上での協議となることから、これまで活動が低調であった入会集団についても将来像を描きやすい協議となることが想定される。

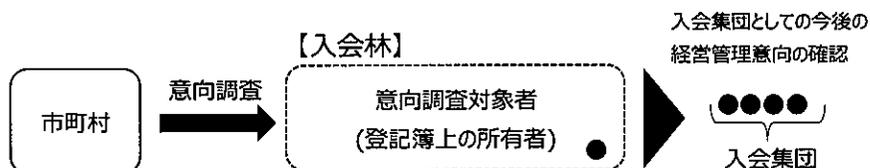


図3 市町村から入会林への意向調査の流れ

表1 経営管理権意向調査に関する規定

<p>森林経営管理法（抄） （経営管理意向調査）</p> <p>第五条 市町村は、経営管理権集積計画を定める場合には、農林水産省令で定めるところにより、集積計画対象森林の森林所有者（次条第一項の規定による申出に係るものを除く。）に対し、当該集積計画対象森林についての経営管理の意向に関する調査（第四十八条第一項第一号において「経営管理意向調査」という。）を行うものとする。</p> <p>森林経営管理法施行規則（抄） （経営管理意向調査）</p> <p>第三条 法第五条の規定による経営管理意向調査は、次に掲げる事項について、書面により行うものとする。</p> <p>一 当該集積計画対象森林についての経営管理の現況 二 当該集積計画対象森林についての経営管理の見通し 三 その他参考となるべき事項</p>

(4) 入会集団は市町村へ経営管理を委託するに当たり入会利用についての取り決めを定める必要がある

入会集団が経営管理の委託を希望し、市町村が受ける場合、市町村は経営管理権集積計画を作成・公告することとなる。市町村が委託を受けた後（市町村から林業経営者に再委託（経営管理実施権の設定）した場合も含む）も入会権が消滅することはないが、入会権が存置していることを明確化するため、経営管理権集積計画や経営管理実施権配分計画に「本森林は入会地であり、別途定める入会権者の入会権が存在することから、施業の実施など特別な場合を除き〇〇の採取、〇〇など入会利用を認めるものとする。」等の記載及び入会権者名簿の添付を行い、必要な権利を保全することが望ましいと考えられる。

このため、入会集団においては、市町村への経営管理の委託に当たり、現時点での当該入会地に関する取り決めの文書化や、入会権者名簿の整備など入会集団の権利関係を整理しておくことが今後の適切な入会林の管理において重要である。

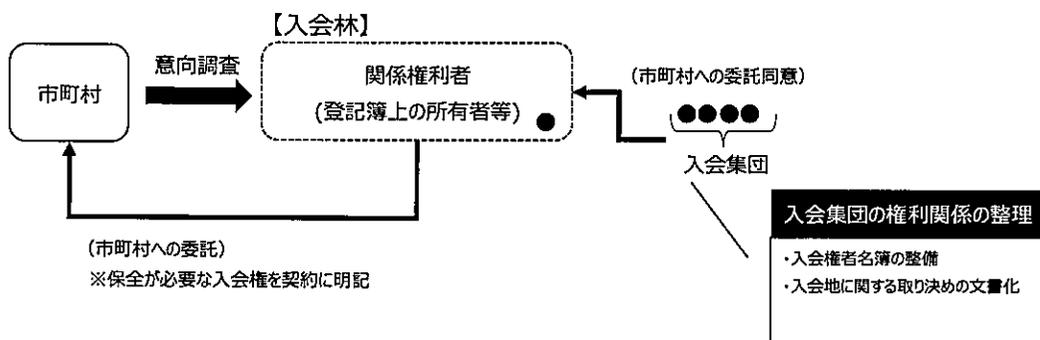


図4 市町村への委託に当たっての入会集団の権利関係の整理

3. 課題と対応

(1) 市町村の準備と関係機関の協力

意向調査の実施に当たり、市町村側では既存の調査結果などを活用し入会権が設定されている入会地や入会権者を可能な限り調査し林地台帳に記載する必要があるが、市町村において十分な情報が無い場合があり、都道府県や森林組合等に情報提供等の協力を得る仕組みを整える必要がある。

(2) 意向調査対象者が入会集団としての意向確認を拒否した場合の扱い

意向調査対象者に入会集団としての意思確認のとりまとめを求めた結果断られるケースとして、ア.入会集団の全体像が不明、イ.高齢化等によりとりまとめを行う労力を確保できないなどの理由が想定されることから、市町村側に入会集団に対する助言を要請するなどの協力体制の整備が必要である。

(3) 意向調査において入会集団の総意が取れない場合の扱い

入会集団の構成員が把握され、意向調査対象者から意向確認が行われた段階で意見がまとまらない場合については、入会集団として適切な経営管理を行うこととなる。

(4) 意向調査の際に入会集団全員の探索が行えない場合の扱い

入会集団の構成員全員が把握されておらず一部に限られる場合については、知れたる一部の構成員全員に対して意向確認を行った上で、共有者不明森林に関する特例を活用し不明森林共有者の探索・公告を経た上で市町村に経営管理権を設定することとなる。

(5) 市町村への経営管理の委託の判断について総意とすることの是非

市町村への経営管理の委託に当たっては、共有者については全員の同意が必要とされているが、経営管理権は立木の伐採や木材の販売、造林や保育を実施するための権利に過ぎず、所有権や入会権に及ぼす影響は限定的であることから入会集団が定める重要事項に当たるかどうかは今後慎重に確認していく必要がある。

4. 今後の展開

今回論じてきた森林経営管理制度を活用した市町村への経営管理の委託の仕組みについては、今回の制度改正によって初めて実現可能となったものである。

今後、学識経験者や行政機関の協力も得ながら実務面での課題や対応策の検討、市町村への経営管理委託を行う際の適切な意思決定方法などを明らかにし、国の手引き等に反映させるなどにより手続の一般化を図っていくことにしたいと考えている。