

報告Ⅱ

森林経営管理制度における「所有者不明森林等の特例措置」について

福田 淳（林野庁森林利用課長）

はじめに

近年、森林所有者の不在村化や世代交代により、所有者が不明となる森林が多く生じている。国土交通省の調査によれば、登記簿上の登記名義人の住所に調査票を送付した結果、返送された割合は林地で30%に上る¹⁾。

他方、森林については、既に、令和元年度から始まった森林経営管理制度の「所有者不明森林等の特例措置」により、森林の所有者が不明であっても、市町村が当該森林の手入れを行うことが可能となっている。本日は、この特例措置について紹介したい。

1. 森林経営管理制度²⁾

(1) 背景

森林経営管理制度は、森林所有者自らでは森林の経営管理を行うことができない場合に、森林経営管理法に基づき、市町村が当該森林の経営管理の委託を受けることを可能とする制度である。同制度が導入された背景としては、森林整備の推進、施業の集約化の推進、所有者不明森林への対応の3点を挙げることができる。

①森林整備の推進

「森林・林業基本計画」では、自然的条件に照らして林業経営に適した人工林は、適正な伐採と再生林の確保を図る一方で、それ以外の人工林は、針広混交林へ誘導していくこととしている。人工林のうち私有林は、全国に657万ha存在し、このうち244万haでは、森林経営計画の策定等により適切な経営管理が行われている一方、それ以外では、経営管理が不十分となっているおそれがある。このため、これまでの施策では経営管理が不十分となっているおそれのある私有林人工林を対象に、特に林業経営に適さない森林では、公的主体も関与しながら、森林整備を進める必要がある。

②施業の集約化の推進

林野庁では、森林施業の効率化に向けて、隣接する複数の者が所有する森林を面的に

とりまとめて、路網整備や間伐等の森林整備を一体的に実施する「施業の集約化」を進めてきた。しかしながら、近年では、森林所有者の不在村化や世代交代等により、林業事業体による民間の取組だけでは、所有者から受託の同意を取り付けることが困難になりつつある。このため、施業の集約化の一層の推進に向けて、公的主体も関与しながら、林業事業体への森林の経営管理の委託を更に進める必要がある。

③所有者不明森林への対応

近年、林業事業体が森林所有者から施業の実施に対する同意を取得しようとしても、森林所有者が不明となっているために、円滑に同意を取得できない事案が多数発生している。具体的には、相続の発生等により、不動産登記簿だけでは権利者全員を特定できない、戸籍等を用いた探索により権利者を特定できても、所在が把握できない、権利者の所在を把握できても、回答が得られないなどの場合がある。

このような中、林野庁では、累次の森林法の改正により、森林の土地所有者届出制度（H24～）、共有者不確知森林制度（H29～）、林地台帳制度（R元～）を導入して、主に所有者不明森林の発生防止に取り組んできた。しかしながら、所有者全員が不明である場合などには、所有者から同意を取得することが不可能であることから、施業の実施を可能とするためには、公的主体の関与による抜本的な対策をとる必要がある。

（2）森林経営管理制度の概要

（ア）仕組み

森林経営管理制度では、まず、市町村が、適切な経営管理が行われていないと見られる森林を対象に、森林所有者の経営管理に対する意向を確認する調査（意向調査）を実施する。意向調査の結果、森林所有者から「市町村への委託希望」の回答があった場合、市町村は、「経営管理権集積計画（集積計画）」を定めて、森林所有者から森林の経営管理の委託を受けることができる。

集積計画を策定した森林のうち、林業経営に適した森林は、市町村が「経営管理実施権配分計画（配分計画）」を定めて、林業経営者に経営管理を再委託することができる。他方、林業経営に適さない森林は、市町村が「市町村森林経営管理事業」により、自ら経営管理を行う（財源は森林環境譲与税を想定）。このほか、本制度には、森林所有者が不明であっても、市町村に経営管理権を設定することを可能とする特例措置がある（後述）。

(イ) これまでの実績

①意向調査

令和3年度における意向調査の実施面積は約19万haで、制度開始から3年間の累積実施面積は約60万haとなった。森林所有者からの回答率(累計)は約5割(面積ベース)で、回答のうち、「市町村への委託希望」は約4割(同)となっている。

②集積計画

令和3年度末までに、38道府県の262市町村が、計9,154haで集積計画を策定した。集積計画の策定面積は、前年度末から約3倍に増加した。このうち、158市町村が、計2,418haで市町村自らによる森林整備(市町村森林経営管理事業)を実施した。森林整備の内容は、間伐(2,310ha)がほとんどである。

③配分計画

令和3年度末までに、19道県の47市町村が、集積計画策定森林のうち計1,105haで配分計画を策定した。配分計画の策定面積も、前年度末から約3倍に増加した。このうち14市町村の計122haで、林業経営者による森林整備が実施された。森林整備の内容は、間伐(99ha)が大部分を占めるが、主伐(16ha)、植栽等(7ha)も実施されている。主伐・再造林の事例としては、ある町で1.95haの森林を対象に、集積計画・配分計画を策定して、主伐と地拵えを実施した結果、経費1,040万円に対して、1,160m³の木材の販売により1,894万円の収入を上げ、差し引き収益が854万円(438万円/ha)となった。

2. 所有者不明森林等の特例措置³⁾

(1) 仕組み

森林経営管理制度には、森林所有者が不明であっても、森林所有者の探索や公告等の一定の手続きを経た上で、市町村に経営管理権を設定することを可能とする「所有者不明森林等の特例措置」がある。

本特例には、①森林所有者の一部が不明な場合に適用する「共有者不明森林の特例」、②森林所有者の全てが不明な場合に適用する「所有者不明森林の特例」、③森林所有者の一部又は全部が集積計画の策定に不同意である場合に適用する「確知所有者不同意森林の特例」の3つのパターンがある。

① 共有者不明森林の特例

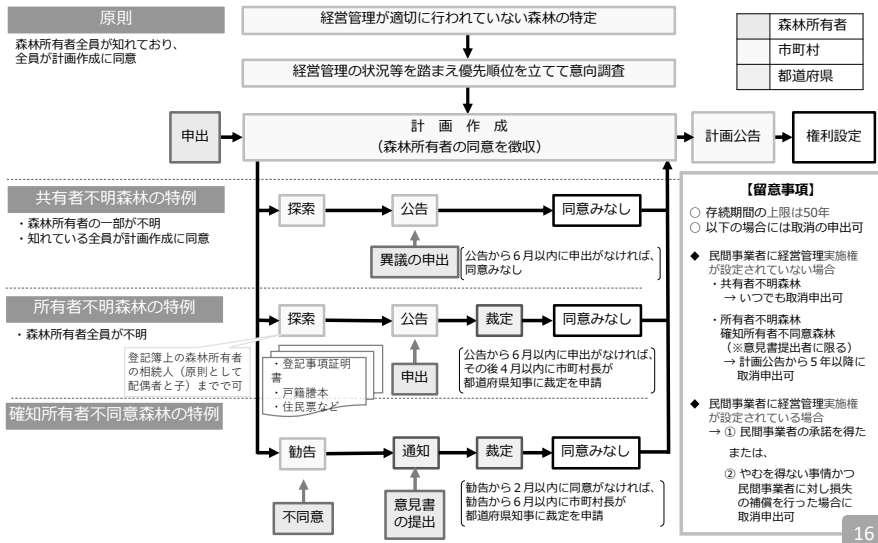
私有林では、森林所有者が死亡しても、遺産分割が行われず、更に数次の相続を経て、多数の者による共有状態となっているケースが見られる。多数の者による共有状態の森林では、相続登記が行われておらず、登記名義人の戸籍等により探索を行っても、当該森林の全ての所有者を確知できない場合がある。

これに対して、「共有者不明森林の特例」では、森林所有者の一部が確知できない場合、市町村が不明となっている所有者の「探索」を実施した上で、集積計画の策定に関する「公告」（6ヶ月間）を行い、公告期間中に異議の申出がなければ、不明森林所有者が「同意したものとみなす」ことが可能となっている。

②所有者不明森林の特例

森林所有者の世代交代等により、所有者の一部のみならず、森林所有者全員を確知できない場合もある。このような森林では、通常、経営管理が全く行われておらず、市町村が森林所有者に代わって経営管理を行うことが必要である可能性が高い。

これに対して、「所有者不明森林の特例」では、森林所有者の全員を確知できない場合に、「共有者不明森林の特例」と同様に、「探索」と「公告」を行った上で、公告期間中に申出がなければ、更に、都道府県知事の「裁定」を受けることで、不明森林所有者が「同意したものとみなす」ことが可能となっている。



図：所有者不明森林等の特例措置

③確知所有者不同意森林の特例

意向調査票を書留郵便等の到達が確認できる手段で送付した結果、森林所有者に到達したことが確認できたものの、何らかの理由で返答がなく、同意が得られない場合がある。また、森林所有者が、当該森林について、「自分は森林所有者ではない」、「関わりたくない」などと主張する場合もある。

これに対して、「確知所有者不同意森林の特例」では、意向調査を実施しても森林所有者が経営管理の意向を示さない場合、まず、当該森林所有者に対して、集積計画に同意するよう求める「勧告」を行う。同意しない場合、市町村長は都道府県知事に「裁定」を申請して、都道府県知事は、当該森林所有者に、意見書の提出を求める。その上で、都道府県知事が「裁定」を行うことで、当該森林所有者は集積計画に「同意したものとみなす」ことが可能となる。

(2) 所有者の探索

特例措置の適用に当たって、市町村は「登記簿」や「戸籍簿」、「住民基本台帳」などの情報を基に、不明森林所有者の「探索」を行う必要がある。探索に当たっては、まず、当該森林の「登記事項証明書」から登記名義人の氏名と住所を確認した上で、当該住所の市町村から、当該名義人の「住民票」を取得して、現住所を確認する。(転出が判明した場合には、現住所が確認できるまで同じ手続きを繰り返す)。

この手続きにより、登記名義人が亡くなっていることが判明した場合には、相続人の探索を行う。探索に当たっては、取得した「住民票」から登記名義人の本籍地を確認した上で、当該本籍地の市町村から、登記名義人の「戸籍謄本」と相続人の「戸籍の附票」(※戸籍を定めてからの住所の移転の履歴を記録した文書)を取得する。

探索を行う「相続人」の範囲は、法令の規定(森林経営管理法施行令第1条)により、原則として、登記簿上の所有者(登記名義人)及びその戸籍謄本から判明する相続人(一般的には、配偶者と子)に限定されている。基本的に、登記名義人の孫世代以降について、相続人を探索する必要はない。

以上の探索を経て、登記名義人又は判明した相続人の所在が不明であることが確定した場合(生死自体が不明(戸籍が見つからない)、最終住所が判明したものの郵便物が宛先不明で返送された等)、特例措置の手続きに進むことができる。

3) 実績

これまでに、全国の6市町が特例措置を活用しており、このうち、所有者不明森林の特例は1町（青森県三戸町）、共有者不明森林の特例は5市町（北海道千歳市、群馬県甘楽町、京都府綾部市、鳥取県若桜町、長崎県波佐見町）、確知所有者不同意森林の特例は1市（京都府綾部市）がそれぞれ活用している。

このうち、鳥取県若桜町では、雪害防止を目的として、町道沿いにある森林の伐採を行うために、集積計画を策定しようとしたが、対象森林の所有者の一部が不明であったことから、共有者不明森林の特例を活用した。京都府綾部市では、モデル地区で森林経営管理制度の取組を進める中で、一部の所有者が不明であることが判明するとともに、一部の所有者が「関わりたくない」などの意思表示をしたことから、共有者不明森林の特例と確知所有者不同意森林の特例の両方を適用した。青森県三戸町では、町役場に近しい森林を整備しようとしたところ、所有者全員が死亡していることが判明したことから、所有者不明森林の特例を適用した。

3. まとめ

所有者不明森林等の特例措置は、これまで、災害防止等のために手入れが必要でありながら、所有者が不明であるために、手入れができなかった森林であっても、森林整備を可能とする強力なツールである（極論すれば、市町村や林業経営者への委託は、森林経営管理制度を使わなくても可能であるが、所有者不明森林への手入れは、特例措置を使わなければ不可能である）。特に、共有者不明森林の特例は、市町村のみで手続きが完結することから、比較的簡便に活用することが可能である。

今後、森林所有者の世代交代が進むことにより、所有者不明森林は一層増加すると見込まれ、特例措置の重要性は高まることが予想される。各都道府県、市町村におかれては、是非、特例措置の積極的な活用をご検討願いたい。

【注】

- 1)国土交通省「令和2年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」（2020年）
- 2)以下の記述は、福田淳（2023）森林経営管理制度の普及に向けて－令和三年度末実績を中心に－. 山林, 1665: 40-48.による。
- 3)以下の記述は、安藤竜介（2023）森林経営管理制度における「所有者不明森林等の特例措置」の活用に向けて. 現代林業, 684: 14-20.による。