

当面の議題 第4回ver.

令和3年6月
林野庁

※令和3年1月18日付の第3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）

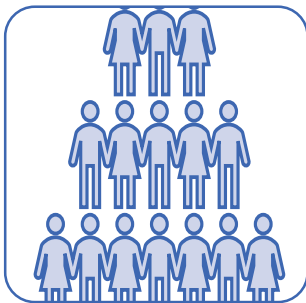
- 各々の森林に応じた「経営管理を柔軟に選択していく」という方向性の下で議論する
 1. 市町村の裁量で選択していく上で、「**合理的な（合理的ではない）判断とは何か**」を整理した上で、
 2. 合理的な判断であると裏付ける**具体的な指標**を置きたい
 3. さらに、合理的でないと言われる場合の**具体事例**を整理したい
- 1.~3.をもとに、市町村が「安心して使える」と判断できる材料としたい

対象とすべき森林をどのように把握するか（各論①関連）



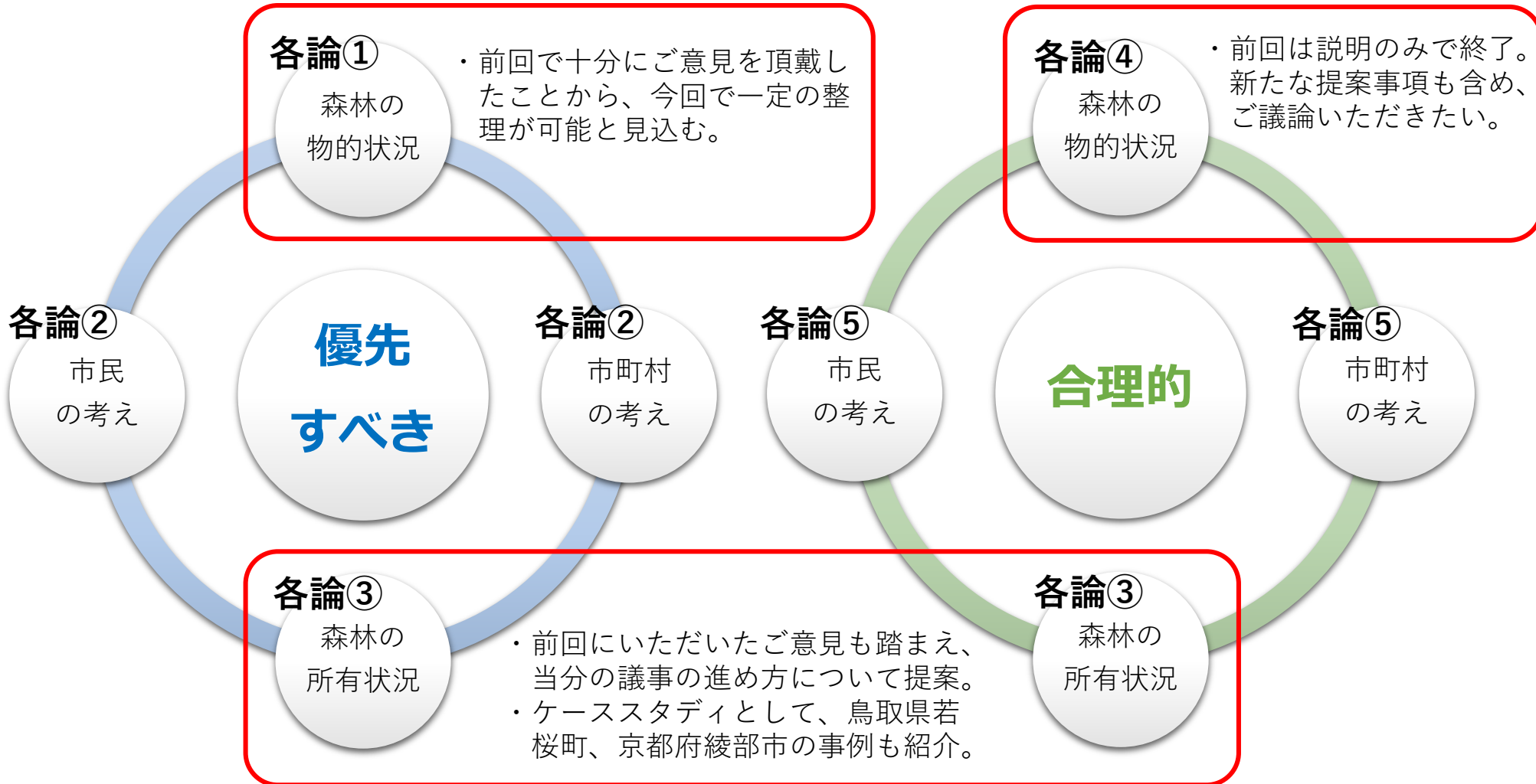
- まずは手元にある既存の資料や簡易に取得できる現地情報（写真撮影）などから、経営管理を行う必要性を把握すればいいのではないか
- ただし、少なくとも森林整備を実施するまでには、現地調査をし、対外的に説明できる資料を用意しておくべきではないか
- 特例措置を講じるにあたり、特別な数値指標を整備する必要はなく、通常の経営管理を行う場合と同様の判断でよいのではないか

不明とされる所有者の割合はどの程度留意するか （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
- 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）

第4回検討委員会でご議論いただきたい事項



➡ 前回に引き続き、「森林の物的状況」と「森林の所有状況」について議論し、対象とする森林（いわゆる“物”の観点）について一定の意見の整理を図りたい。その上で、第5回に、市町村や市民（いわゆる“人”の観点）の議論をしていきたい。

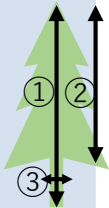
各論① 「対象とすべき森林」 ～森林の物的状況から～



- 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 ÷ ①
 - 40%以下を目安とする
- **形状比** ① ÷ ③
 - 80以上を目安とする
- **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

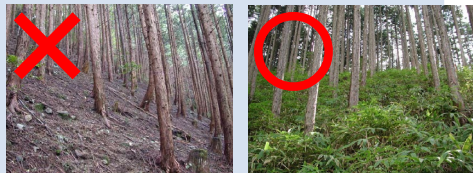


Step 2

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**
 - 災害防止を目的とする場合は、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ことだろうか
- **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だけとしてはどうか（地形や地質について、現地調査を求めることは過重ではないか）
 - 防災目的で特例措置を活用する場合は、地形や地質で優先順位を付けることも考えてはどうか（その場合、どのような地形・地質要素を考慮に加えるとよいか）。

法指定等

- 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考へることも一つの選択肢であり、都道府県の治山事業の計画と調整して対応する（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など）

追加検討

- 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（都道府県の研究機関等が普及する知見に基づいて対応する等）としてよいか。

- 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り、改めて把握し直す手間が省け、対外的にも説明しやすい材料になると考へるが、市町村にどの程度の水準を求めることを目標とするか。



- 土砂災害や水害から住民、生活基盤を保全することを第一の検討事項となり得るが、市町村の方針、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ものについても、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

- 一義的な目的を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したい

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アンテナで「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
- **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していきたい

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～



- 搬出間伐を実施することも可能としつつも、管理の性質や経済的観点でどこまで許容できるか
- 列状間伐も取り得る選択肢としつつ、施業体系上無理のない範囲とする
- 対象森林の考え方と同様、存続期間についても、特段の差異を設けないものとする

搬出間伐

- 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
- 形質の悪い木を伐っただけでは間伐の効果が不十分であれば、価値のある木も伐採することも可能とする
- 経費負担を下げるため、積極的に価値のある木を伐ることは可能か（どこまで経済性を優先できるか）
- 地形（急峻、谷沿い）や立地（道路や住家の上部）等を考慮し、作業上困難な場合を除き、搬出間伐を選択することを積極的に考えることとしてはどうか
- 無理に搬出すると経費が掛かり増しになるときは、伐倒木の片付けを実施し、リスクを下げることでどうか

定性・列状間伐

- 森林の物的性質を考えると、伐採方法の選択としては定性間伐とすれば合理的であるということ为前提とする
- その上で、列状間伐などの伐採方法の簡素化も合理的と言えるケースも多々あると思われるので、例外的に列状間伐などが否定されるケースを整理することとする（体系的に記述することからも困難と想定されることから、**Q&A形式を想定**）

【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
- ⑤ 強度伐採（●伐○残）
- ⑥ 2回連続の実施 等

存続期間

- 通常の場合（所有者が確知されている場合）と同様の扱いとすることを前提とする
- 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こととする
- 必要な経営管理を実施すべきであり、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こととする

伐採の上限量

- 森林の状況に応じて適切な伐採をすることは前提としつつも、伐採量（とりわけ上限量）について留意すべき事項はあるか

【一例】

- ① 管理行為として行うものであるから、資産価値（資源の量又は質）は維持される範囲に留めるべきか
- ② 変更行為とも捉えかねないが、場合によっては、資産価値（資源の量や質）の低下を招くことは許容されるか
→許容される場合は具体的に何が想定されるか

※路網の作設や間伐の実施に関しては【参考資料】も参考としながら留意することとし、本検討委員会で整理するガイドラインでは代表例を例示するに留め、体系的に位置づけることはしないこととしたい



- 市町村が取り組みやすいところから進めるという考えは、どこまでが合理的と言えるか
- 住民や事業者の意見を聞き、ニーズに応えることは、どこまでが合理的と言えるか
- 市町村はコストや費用対効果を意識することになるが、どこまでが合理的と言えるか

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
はどこまで組み入れても合理的と言えるか

- ① 速やかに取組を進められるよう、直ちに所在が不明な所有者が少ない
- ② 確知されている共有者の協力が仰げる
- ③ 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

※ ①～③に該当しない
(又は複数該当しない)
場合は対象としないとする
ことは不合理か

住民のニーズ

- a. 住民の安全・安心な生活を確保するものとして、市町村がそのニーズを理解できるもの
- b. 住民に快適な生活環境を提供するものとして、市町村がそのニーズを理解できるもの
- c. 住民の主観的なニーズに過ぎないもの(市町村が客観的に判断することが困難な個別具体のケース)

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)
- 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)
- C) 事業者のニーズに基づき、事業者のメリットが勝るもの(事業者が一方的に、所有者不明森林を使いたいもの等)

市町村の考え (費用対効果)

・ 費用対効果について、どこまで組み入れても不合理と
言われないか

- i. コストが低いからという理由だけで、切捨間伐や列状間伐を選択する
- ii. 林業経営ベースで管理を行うことで、市町村のコスト負担がなくなるという考えだけで林業経営者への再委託を選択する
- iii. 取り組むべきと認識しつつも、コストが嵩むからという理由で取り組まないとする

※ コストや費用負担について、特例措置であることを特段意識する必要はないとする考えはあり得るか



これらの組み合わせも検討

【一例】

- ・ 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