

2013（平成25）年度 環境シンポジウム報告書

森林の再生

～林地境界と路網整備の法的課題～

2014年3月

東京弁護士会 公害・環境特別委員会

目次

はじめに	1
講演者・パネリストの紹介	3
第1部 講演	
挨拶	4
基調講演 山本真彦	4
施行集約化の取り組みと課題 浦部秀一郎	12
森林・林業の現状、課題、施策 小坂善太郎	21
第2部 パネルディスカッション	30
浦部秀一郎、小坂善太郎、寶金敏明、小澤英明、 山本真彦（コーディネーター）	
当日配布資料	55
森林の再生～林地境界と路網整備の法的課題～	57
施業集約化の取り組みと課題	63
森林・林業の現状、課題、施策	71
境界問題と筆界特定制度・集団和解	80
アンケート	83
おわりに	84

はじめに

今回のシンポジウムは、東京弁護士会の公害・環境特別委員会の森林部会が中心となっておりますが、当初、森林部会は、花粉症部会との名称で、今や国民的な病気となりつつある花粉症の被害低減をテーマに研究を行っていました。そのなかで、花粉症を低減するためには、花粉の数を減らさざるを得ず、花粉を減らすには発生源（花粉を出す樹齢のスギやヒノキ）を減らさなければならず、発生源を減らすためには誰かが伐採しなければならないが、伐採しても儲からないので誰も伐採しない、という林業の現状に辿り着き、そこから、そもそも林業を何とかしなければならないのではないかと考えるようになりました。

特に、大きな転機となったのは、多野東部森林組合への現地視察と、寶金敏明先生の講演を聞いたことです。

私達は、多野東部森林組合を、「施業集約」によって利益を上げているという成功事例として捉え、視察にうかがいました。しかし、多野東部森林組合が行っている施業集約においては、他の森林組合が容易には真似できないほどの様々な苦勞を抱えていること、その苦勞の元凶が、森林の境界問題と、所有者不明の問題にあることを知りました。さらに、境界問題の根深さを寶金先生の講演で聞き、土地の境界問題が、法律的にも非常に大きなリスクをはらみ、早急かつ根本的な対応が必要とされる一方で、そのことをほとんど知られていない現状があることを知りました。

今回のシンポジウムでは、これらの問題を取り上げるとともに、現行法制度において取りうる対応策を取り上げています。少しでも多くの方に問題意識を知っていただき、また、現行法制度上でできること、できないことを明らかにし、今後のどのように改善していくかを考えるきっかけになっていただきたいと思いますとともに、私たち森林部会においても、さらに研究をすすめ、林業の再生に向けてより有益な提言ができるよう、努めて参ります。

最後に、今回シンポジウムを開催するにあたり、今回の講師、パネリストの皆様はもちろんのこと、それ以外にも、沢山の方々から、ご講演、ご指導、ご指摘をいただきました。特に、林野庁は、沼田正俊長官をはじめ、担当各部の方々に大変お世話になりました。多野東部森林組合の方々も、お忙しい中、視察やその後の問い合わせにご対応いただきました。その他、東京都森林組合の皆様方、慶応大学の米田雅子教授、足利工業大学の築瀬範彦教授、岸修司先生、沖倉製材所の沖倉喜彦社長、すべての方々のお名前をあげることは紙面の都合上できないのが残念ですが、森林に携わるたくさんの方々のご協力をいただきました。この場を借りて心よりお礼申し上げます。

公害・環境特別委員会副委員長
森林部会長 山本真彦

環境シンポジウム「森林の再生～林地境界と路網整備の法的課題～」

日 時 2014年3月1日(土) 13時30分～17時00分
場 所 弁護士会館3階301号室
主 催 東京弁護士会

<プログラム>

開会の挨拶：石本哲敏（東京弁護士会弁護士，東京弁護士会副会長）

第1部 講演

1 基調講演

山本真彦（東京弁護士会弁護士）

2 「施業集約化の取り組みと課題」

浦部秀一郎（多野東部森林組合会計主任）

3 「森林・林業の現状，課題，施策」

小坂善太郎（林野庁森林整備部計画課主席森林計画官）

第2部 パネルディスカッション

林業の現場の立場から : 浦部秀一郎（多野東部森林組合会計主任）

林野庁の立場から : 小坂善太郎（林野庁森林整備部計画課主席森林計画官）

境界問題の専門家の立場から : 寶金敏明（駿河台大学教授，東京第一弁護士会弁護士）

弁護士の立場から : 小澤英明（東京弁護士会弁護士）

コーディネーター : 山本真彦（東京弁護士会弁護士）

閉会の挨拶：坂田洋介（東京弁護士会弁護士，公害・環境特別委員会委員長）

※肩書きはいずれもシンポジウム開催時のもの

講演者・パネリストの紹介

- ・浦部秀一郎（うらべしゅういちろう）

1974年群馬県生まれ。多野東部森林組合会計主任。

1998年に多野東部森林組合に技術員補として就職。2000年に技術員、06年に会計主任となり現在に至る。全国提案型集約化施業定着化促進部会委員、森林・林業再生プラン推進本部 森林組合改革・林業事業体育成検討委員会委員。

- ・小坂善太郎（こさかぜんたろう）

1964年生まれ。林野庁森林整備部計画課首席森林計画官。

林野庁森林整備部治山課課長補佐，同計画課課長補佐等を経て現職。多数の研修会，講演会，シンポジウム等で，林野庁の取り組みについて講演されている。

- ・寶金敏明（ほうきんとしあき）

1946年石川県生まれ。駿河台大学教授，弁護士。

中央大学法学部卒業、1973年、検事に任官。法務大臣官房訟務部付検事、東京地方裁判所判事補、法務総合研究所教官・同研修第三部長、法務省租税訟務課長、東京法務局訟務部長、東京国税不服審判所長、東京法務局長、最高検察庁検事を歴任。退官後、内閣府情報公開・個人情報審査会常勤委員、公証人を経て現職。

主な著書に「里道・水路・海浜」（ぎょうせい）、「境界の理論と実務」（日本加除出版）などがある。

- ・小澤英明（おざわひであき）

1956年長崎県生まれ。西村あさひ法律事務所弁護士（不動産法・環境法），東京弁護士会公害・環境特別委員会委員。

1978年東京大学卒業後，1980年東京弁護士会弁護士登録，1985年東京大学大学院工学系都市工学修士課程修了，1991年コロンビアロースクールLLM修了，1992年NY州弁護士資格取得。

主な著書に「土壌汚染対策法と民事責任」，「温泉法—地下水法特論」，「建物のアスベストと法」（いずれも白揚社）などがある。

- ・山本真彦（やまもとまさひこ）

1977年生まれ。弁護士，東京弁護士会公害・環境特別委員会副委員長。

上智大学法科大学院卒業後，平成21年弁護士登録。

主な著書に「原発事故・損害賠償マニュアル」（共著。日本加除出版）がある。

第1部

(司会) 定刻となりましたので、東京弁護士会主催シンポジウム、「森林の再生～林地境界と路網整備の法的課題～」を始めさせていただきます。皆様、本日はご参加ありがとうございます。私は本日の司会進行を務めます、東京弁護士会公害・環境特別委員会の山田芳子と申します。よろしく願いいたします。初めに東京弁護士会副会長の石本哲敏弁護士より開会のごあいさつを申し上げます。

◆開会挨拶

(石本) ただ今ご紹介にあずかりました、東京弁護士会の副会長の石本哲敏と申します。本年後の公害・環境特別委員会を担当しております。3月になりまして花粉症の季節になってまいりまして、私も数年前から発症してしまいまして、そういうタイムリーな時季にこの森林の再生についての議論をするというのは、すごく意味があると思います。本日はお忙しい中、土曜日であるにもかかわらずたくさんの皆様にお越しいただきまして、ありがとうございます。森林組合の皆さん、それから林野庁の皆さんのお話、それから弁護士として森林の問題に取り組んでいる方にお話しただいて、ぜひ森林の再生について議論を深めていただければと思います。本日はよろしく願いいたします。

(司会) ありがとうございます。ここで初めに1つお断りをさせていただきます。弁護士会の広報用にシンポジウムの最中に、皆様のお顔が写らない形で写真を撮らせていただきますので、どうぞご了承ください。また、シンポジウムの最中は携帯電話が鳴らないように、マナーモード等の設定をお願いいたします。では、プログラム第一部、各講師からの講演に移りたいと思います。最初は基調講演でございます。担当は東京弁護士会公害・環境特別委員会副委員長の、山本真彦がいたします。

1 基調講演

(山本) ただ今ご紹介にあずかりました、東京弁護士会公害・環境特別委員会副委員長の弁護士の山本と申します。本日は皆様お越しいただきまして、誠にありがとうございます。

最初に私の方から基調講演と題しまして、今回のシンポジウムの趣旨と、森林の現状とどういった課題があるのかということ、簡単にご説明させていただきたいと思えます。お手元の資料をご覧になりながら、一緒にパワーポイントを見ていただければと思います。



◆森林再生の必要性・急迫性

まず、森林の再生の必要性、それから急迫性ということですが、皆さん森林にご関心をお持ちで、こちらの方にいらっしゃっているかと思えます。日本の林業というのは、衰退の一途をたどってきました。その結果、森林が持っている各種機能、例えば、そもそもその森林ということでは林産、木材としての価値があります。それから生物の多様性といったところもあります。それから森林が水を蓄えるといった機能というものが、森林の荒廃とともに失われていってしまう。それから林齢構成の不均衡。これは木材として使えるようになるには、およそ 30 年から 50 年以上の時間がかかります。なので、育てた木を切っている間に、また新しい木を育てていくということで、本来であればある程度若い木の量が多くて、そこから先にだんだん切っていくとだんだん減っていくというような形になっていくのが、理想的なところであります。

しかしながらご覧いただいた通り、日本では戦後の拡大造林のときに大量に植林された結果、その時期の林齢の木が非常に多いので、その後の林業の衰退の結果、その後植林があまり進まなかったということで、若い木というのが少ないという傾向にあります。そうすると、今 21 から 40 年と書いてある林齢の部分、これを切っている間に新しいものを育てていかなければならないというようなところで、不均衡というのが出てきてしまうというようになっています。さらに、今、国産材の自給率というのが 30%程度しかありません。それ以外の部分については、当然外国の材を使っているということになります。

日本の森林が非常に豊かになっている一方で、海外産の木材を使っているということは、海外の森林破壊ということにもつながっていく問題が、あるのではないかとというのがあります。それからさらに、これは後ほどお話ししますが、誰が森林を持っているのか。あるいはどこに森林の境界があるのか。こういったものが時間がたてばたつほど、それを知っている人、あるいはそれのために残した情報というのが失われていってしまうと。これを今のうちから対処していかなきゃいけないというのが、現在の問題点であります。ただ、そもそも森林を再生しなければならないのか、自然のままじゃいけないんですかというようなことを、もしお考えになる方もいらっしゃるかもしれませんが、森林も、これはもう畑と同じです。人の手が入らなければ、荒れていってしまいます。荒れていった結果、災害に弱い、台風や大雨、大風といったときに森林、山が崩壊してしまうというリスクも抱えていってしまうと。従って、森林を放置して自然のままでもいいということにはならないと、いうことになります。

今どういう状況になっているかといいますと、これは森林の蓄積というものを図にしたものです。昭和 41 年に比べて、これは平成 19 年ですが、倍近く森林の蓄積というのが増えてきたんですね。これは林業が衰退してしまうことによって、伐採量が減ってしまって、その結果日本の森林が豊かになっているということを、示しており、今日本には非常に豊かな森林があります。これを今まで衰退していった分、資源として活用していこ

うと。逆に今活用していかなければ、この蓄積というのは今後荒廃していつてしまうという現状にあると。従って、今ここで森林を再生していこうということが必要になってきます。

◆施業集約

森林を再生させるためには、当然森に入って手を入れる担い手というのが必要になってきます。しかしながら、林業を取り巻く環境というのは非常に厳しい状況にあります。例えば木を切る、これは当然技能的にはチェーンソーで手作業で切っていくと。危険を伴う作業です。なかなか若い担い手がおらずに、林業家というのが高齢化している。また、日本の森林の所有者というのは規模が小さい。5ヘクタール以下の森林所有者というのが、全体の75%ぐらいを占めているという、そういう規模の小さい森林所有者が多い。このため、大規模で効率的にやるというようなことができないというのがあります。

また、日本のその路網というのが他国に比べて少ないということで、搬出にコストが掛かる。さらに加工製材の段階については、加工製材に十分な資材、技能を持っている、できるところが少ないということで、品質が外国産に比べて不十分であると。あるいは大量生産に対応できていない、加工製材所が多いというような問題もあります。また、そもそも我々消費者の意識として、木材で使うといった意識が、高度経済成長以降失われ、そもそも木材に対する需要が多くないということも、問題点として挙げられると思います。

そんな林業を取り巻く厳しい環境の中で、その林業の再生のためにということで1つ、施業集約という考え方がございます。これは小規模な森林所有者を集めて、1つの大きな作業地区をつくと。その中で道路を入れて機械を入れて、大規模で効率的な作業を行うというような考え方です。こちらにあるグラフですね、これは上の段が面積別の森林所有者の比率ですけれども、5ヘクタールまでの森林所有者が全体の75%を占めています。ただ、その全体の75%の人が面積的な割合でいうと27%程度しか持っていないと。すなわち、小さい森林を持っている人たちがたくさんいるということで、この小さい森林を持っている人たちを集めて、大規模に施業を行っていく、効率的に施業を行っていくというのが、林業再生のための1つの方策ということになります。このシンポジウムにおいてはこの施業集約ということを1つの前提としまして、その施業集約に当たってどういう障害があるのか、それをどう乗り越えていくのかというのを、今回の1つのメインのテーマと考えております。

◆施業集約の障害

施業集約は小さな森林所有者さんたちを集めるということで、承諾を取り付けてどの範囲で施業を行うかというような、範囲を確定する必要があります。ですが、そもそも森林の価値が落ちてきた結果皆さんが関心をなくして、それでちゃんと管理できない。その結果放置されていて誰が所有者か分からない、あるいは森林と森林の境界がどこにあるのか

分からないというような問題があります。所有者を探して範囲を確定しなければいけないのに、所有者が誰か分からない、その境界も分からないというような現状というのがあります。

また、日本というのは例えばドイツとかオーストリアに比べて路網、森林の中に通る道路が短いというふうにいわれています。そのために、効率的な路網を整理していかなければいけない。コストを下げるためには効率的な路網が必要なんですけれども、これがまだ十分に備わっていないというのも障害であります。

◆所有者情報問題

次に、今挙げた個別の問題点について述べていきますけれども、まず、所有者が誰か分からないという点で、そんなの登記を見ればいいんじゃないかというような話が出てきます。土地の所有者は当然登記になっています。しかしながら、登記の申請は任意です。すなわち土地を買った、あるいは相続したといっても、それを届け出なければ登記簿には反映されません。

じゃあ、ほかに何かあるのかというと、都道府県が管理している森林簿というのがあります。これは登記情報プラス現況情報というふうに書いてありますけれども、これは実は都道府県によって、どういう情報を載せているのかというのはまちまちです。森林簿自体は残念ながら、法律上に森林簿という言葉は載っておりません。森林簿についてどういう情報を載せるのかというのは、農水省の通知に基づいて各都道府県が書くことになります。ということで、積極的に載せているところはかなり重要な情報が入っていたりしますが、場合によってはずっと昔の昭和初期、あるいはそれより昔の情報がそのまま残っていたというような場合もあります。

それから、林地所有者台帳というのがあります。平成23年の森林法改正で森林所有者になった際の届け出というのが義務付けられております。これに基づいて作られている台帳が林地所有者台帳となります。これによると森林の所有権を取得した人が申請しなければならぬんですけれども、必ず登記をする必要というのがあります。すなわち登記の情報、登記名義人である人とはまた別の人が、この台帳に名前を書くという可能性があります。それから固定資産台帳ですね、これは土地の固定資産税を払っている人の名前が載っています。相続され相続登記はされていないが、相続人が固定資産税を払っているような場合には、その方の名前が載るといったようなこととなります。

先ほども説明したように登記というのは、任意に申請しなければ登記の情報というのは載りません。現行の制度はそうっております。ただ、それがいいのかどうかというのは、考えていかなければならない問題であると思っております。というのも、限りある我が国の国土を誰が所有しているのか分からない、あるいはその相続登記がなされていない、死んだ方の名前がそのまま残っているという状況、存在しない人の名前が法的な情報として残っているという、こういう現状がよいのかというのは問題があるのではないかと思います。

す。

それから次に森林簿ですね。森林簿という言葉は先ほども申した通り、法律上には言葉はありません。都道府県が作る地域森林計画というものがあります。このために付属する資料として一定の事項を記載したものを要求されています。これを森林簿という形で呼んでいます。どういうものを記載するのかというのは、林野庁の通知に基づいて記載されていますけれども、具体的にどういうものを載せているのかというのは、その通知を前提にして各都道府県がそれぞれ判断しています。非常にたくさんの項目を載せている都道府県もあれば、最低限のものしか載せていない都道府県というものもあります。

そういう意味では、法律上の位置付けという意味では、あまり重きの置かれていない森林簿なんですけれども、森林行政において森林の情報を1つにまとめる情報簿冊というのが、森林簿以外に考えられないものですから、今はその森林情報の中心として位置付けられているという扱いになっております。

林地所有者台帳、これは先ほどご説明した通り、平成23年4月の森林法改正によって、届け出が義務付けられました。これによって管理されている台帳です。こういったそれぞれの情報が、並立して存在している状況にあります。

まず、そもそも登記が任意であるということ自体が問題、それから登記森林簿、林地所有者台帳という、それぞれ異なる所有者情報が載っている可能性もあると。食い違いがある場合は、どう対応していくかということですね。さらに、登記森林簿、林地台帳といった所有者情報を、これは公官庁が持っている情報になります。これを施業集約を行う実際の林業家、事業主体にどうやって利用させていくのか。また、それぞれの情報の内容をどうやって充実していくのかというのが、問題になります。

◆境界問題

次に境界の問題をというのを取り上げていきます。そもそも境界と一言言ってもいろいろな境界があります。森林との関係で問題となってくる境界は3種類、1つは「筆界」、もう1つは「所有権界」、それから「施業界」というものがあります。これがそれぞれどういうものかといいますと、まず「筆界」ですね。これは公法上、公的な境界です。仮に登記の所有名義人の意思があっても、動かすことはできません。これがどういうふうに設定されたかと申しますと、不動産登記法の123条に「当該一筆の土地が登記されたときにその境を構成するものとされた・・・直線」というふうに定義されております。

では、当該一筆の土地が登記されたときはいつかという、これは明治時代です。繰り返しますが「筆界」は、所有名義人、所有者であっても動かすことはできません。すなわち、明治期につくられたこの境界というのが、今でも公法上の境としての効力を持っています。これは逆にいうと、現在自分がどの土地を所有しているかというその境界とは別に、明治期にここが境界だということであれば、もうその明治期の境というのが境界、公法上の境界だと。これはもう基本的には動かせません。

それから次に「所有権界」、これは分かりやすいですね。隣接する土地所有権同士の境界の線。どこまでが自分の所有権かという境になります。これは当然所有権の範囲の話ですので、当事者自身によって動かすことも可能です。それから最後に「施業界」、これは林業の言葉ですが、森林施業というのは森林に入って林業としての作業を行う、その範囲を確定するための境界ということになります。従って、木があまり生えていない部分といったところは、そもそも森林の施業を行いませんのでここに入ってこない、といったようなことになります。

まず「筆界」についてですが、この「筆界」というのがどういうふうに分められているかと申しますと、法務局に地図として備え付けてあると思います。これは地籍調査が行われれば地籍調査の結果として地図が、法務局に備えられる。法律用語でいいますと不動産登記法 14 条に定められていることから、法 14 条地図というふうに申します。地籍調査がされていない場合には、地図に準ずる書面として公図といわれる、昔作られた図面が備え付けられることとなります。地籍調査が行われれば、この 14 条地図というのが備え付けられます。これまだない段階は公図が、昔作られた公図といわれる図面が備え付けられています。

ただ、この公図というのは精度が高い場合もありますが非常に低い場合もあります。精度が低いとその公図を持って行って現地を見たときに、境界が確認できない。現地復元性がない。例えばこれはよく団子絵図といわれますが、丸く団子が点々としているかのように境界が書いてあって、団子絵図といわれるんですけども、森林の公図が実際にこういう形で残っていると。これを現地に持って行って境界が分かるのか、全然分からないというようなこととなります。なので、地籍調査が進んでいかなければならないところなんですけれども、今の日本で地籍調査がどこまで進んでいるかというところ、これは平成 24 年末の段階ですけど、50%までしかできていません。50%が多いか少ないかというところ、平成 20 年の段階ではこれは 48%でした。すなわち、4 年かかって 2%しか進んでいない。これは日本国土が全部終わるまであとどのくらいかかるかというところ、推して知るべしということになります。

というわけで、地籍調査を待ってられないと。地籍調査を待ってられないけれども、地籍調査がされていないから法 14 条地図はないし、公図もあてにならないというところ、じゃあ、どうしようかと。所有者としてどうやって境界を確定していかうかといったところに、そこに 1 つ筆界特定制度というのがあります。これは所有者が申し立てます。所有者の申し立てを受けて、法務局の筆界特定登記官が、どこに筆界があるかを調査する制度になっています。それからもう 1 つ集団的和解、もしくは集団和解といわれるものがあります。これはもう地図も公図もまったく役に立たないような場合に、ある一団の所有者たちが、これが皆さんで境界を合意したときに、もうこれでいこうというような状況を、もうそのまま境界として認めてしまう。これは法令上の根拠はありません。法務局の実務として行われている手法というのがあります。詳細についてはまたあらためてご説明しま

すけれども、この基調講演ではこういう制度というのがあるということをご記憶しておいていただければと思います。

境界についての問題点のまとめですけれども、地籍調査がされていない、公図も信用できない、筆界特定制度あるいは集団和解といった制度を利用できない場合。こういう場合にそれでも施業を集約して、大規模な林業を行おうとした場合、結局その施業主体が頑張っ所有者を確認して所有者を立ち合わせて、境界を一つ一つ確認していかなければいけない。これが非常に大変な作業だというふうに聞いております。また、林業が衰退していった森林について関心が持たれなくなって久しくて、結局どこが境界なのかについて資料がなくなっていく。昔打ったくいがなくなってしまったり、あるいはその境界を知っている人が、お年を召した方だったりというようなことがあって、境界の復元作業というのが非常に大変である。これはもう現在進行形で、どんどん失われているというような状況にあります。

◆路網整備問題

次に3点目、路網整備の問題というのがあります。効率的な森林の施業を行うためには、林業機械を入れて作業を行います。また、伐採した木材を搬出するためのコストというのを抑えていく必要というのもあります。先ほどから申しておる通り、この図は路網の密度です。1ヘクタール当たり何メートルぐらい、道路が入っているかという図面なんですけれども、林業の先進国といわれるドイツもしくはオーストリアに比べると、日本が非常に少ないということが分かるかと思えます。もちろんドイツやオーストリアと日本というのは、環境も違いますし地形も違いますので、一概に比べるというわけにはいかないんですけれども、ただ比較して日本が非常に少ないということは、印象としては分かっているかと思えます。

そもそもじゃあ、路網というのはどんなものがあるんですかということです。1つは狭義の林道。今ここに上っている3つ、全部含めて林道という言い方をする場合もあるんですけれども、あくまで狭い意味での林道というと、これは一般的な道路と同じように、ちゃんとアスファルトで舗装されていて、大型の車両が通っても大丈夫。国もしくは県が管理するような道路である林道が、メインの基幹路線としてあります。次に、林業専用道というものもあります。これは大型のトラックが走れるような、アスファルトでまでは舗装されていないけれども、砂利道として通れる程度の道と。これが基幹道である林道から森林の近くまで行くと。これは基本的には、市町村が管理している道路ということになります。

森林作業道、これは主にその施業集約を行う事業主体が、自分の森の施業のために通す道路です。林業の機械とか、あるいは森林の中を通る小型のトラックとかいったものが走行するための、「仮設の道路」というふうに書きましたけれども、当然風雨で簡単に崩れるようでは使えませんし、また施業を行うたびにそこを使うこととなりますので、ある程度恒久的に使えるような形での、強度を持った道というのが造られます。これは施業集約

を行う事業主体、主に森林組合等が管理されている道路ということになります。1つの太い基幹、そこから森林の近くまで通る比較的しっかりとした道、そこからさらに作業をするための道路というものが有機的につながることによって、路網というのが利用できるようになる。これがどの程度うまくつながるかによって、その搬出のコストというのが変わってくるということになります。

その3種類のうち、これを効率よくつなげていく必要があるんですけども、じゃあ、誰がどうやって効率性を考えて路網の計画を立てるのかというのが、路網整備の問題点になってきます。基本的には市町村、「地域に密着している市町村」というふうに書いてありますけれども、その市が持っている森林について一番詳しいのは、都道府県ではなくて市町村ということになるかと思しますので、市町村が主体になって行っていくというのが、ある意味理想的なものだと考えられます。ですが、都道府県と違って規模の小さい市町村においては、林業の業務を担当する専門の職員というのを、置けないことがほとんどです。

特に森林を多く持っているような市町村というのは、市町村としての規模が小さいことが考えられる。そうすると、市町村の一職員がたまたま林業局に入って、そこでたまたま路網整備を担当していると。道路を造るための、道路を計画するための知識、経験もないというような人が担当して、数年たったらまた異動して新しい人が来るというような状況にあるのが、現実であるというように聞き及んでいます。これについてはそれをどのようにフォローしていくのかというのが、路網整備の問題として残っていることになるかと思えます。

◆まとめ

今申した土地の所有者の問題、それから土地の整備の問題、それから路網の整備の問題という、この3つの問題というのが現在森林の施業集約、大規模効率化といったことのハードルになっているところであります。これらについてこの後林野庁の方、それから森林組合の方から、それぞれのお立場でどういった苦労があるのか、どういった取り組みをされているのかというようなお話をさせていただきますので、その上で最後にパネルディスカッションとして、それぞれの立場、お考えからさらに踏み込んだお話をさせていただきます。以上で私からのお話は終わりになります。ご清聴ありがとうございました。（拍手）

（司会） ありがとうございました。続きまして、多野東部森林組合の会計主任でいらっしゃいます浦部秀一郎様より、「施業集約化の取り組みと課題」と題して、森林組合の取り組みをお話いただきます。多野東部森林組合は提案型の施業集約を積極的に進めておられて、行政および他の森林組合からも注目されています。また浦部様は、全国森林施業プランナー育成委員会ワーキングチーム等でも活躍されています。それでは、よろしくお願いたします。

2 講演～「施業集約化の取り組みと課題」

(浦部) 多野東部森林組合の浦部と申します。今日はよろしくお願ひいたします。私の方からなんですけれども、すみません、最初に言っておきますが難しいお話はできません。それよりも、今日は林業関係者の顔も見られますし、それ以外の一般の方、弁護士の方、そういう方がいらっしゃると思いますので、先ほどのスライドでは林業衰退というお話がキーワードで何度か出てきました。ただ、それだけじゃない、今少し動きつつある林業というものを含めて、お話をさせていただきたいのと、それからそれを今取り組んでいる中で、境界問題等々お話が出てきましたけれども、その辺の課題について現場の立場からお話をさせていただきたいと思います。よろしくお願ひいたします。



それでは 30 分程度ですので、内容としましてはまず多野東部森林組合の内容を、簡単にご説明させていただきます。それから、森林、林業とその現状ということで、今林業というものがどういうところに置かれているのか。これも現場の視点、立場から少しお話をさせていただきたいと思います。それから、施業集約化の必要性。木材価格が低迷してきました。それから、その中で採算を合わせなければいけない。そのためには施業集約化が必要だということで、1つこの必要性であったり、集約化の実際の仕事の手順、そんなものを含めてお話をさせていただきたいと思ひます。それから、その施業集約における課題としまして、どんなことが現場で課題として見えてくるのか。実際の起こっている課題について、お話をさせていただきたいと思ひます。

◆組合の概要

組合の概要はそんなに詳しくなくて結構なんですけれども、我々は群馬県の藤岡市というところに事務所を持っております。管轄地域は群馬県の藤岡市、それから高崎市の一部吉井町というところを管轄しております。森林面積は12,465ヘクタール。人工林率が64%、それから組合員数1,539人、役職員が私を含めて職員8名、それから現場で作業をされている方が18名、役員12名。このような小さい組合でございます。地図を付けてもしょうがないんですけれども、東京の方から関越道で来ますと、新潟の方に行くところと軽井沢とか長野の方に分かれ道があります。藤岡ジャンクションはご存じだと思いますけれども、そこが藤岡、我々の地域になります。

少し森林組合というものについて、お話をさせていただきます。森林組合の設立の目的です。こちらの森林組合は森林所有者が互いに協同して、林業の発展を目指す協同組合ということです。これは、森林組合は森林組合法という法律に基づいて設立されておしまし

て、この法律は組合員の経済的社会的地位の向上を図ることと、森林の保続培養、森林の生産力の増進を図ることを通じて、国民経済の発展に貢献することを目的としています。経済的社会的地位の向上。森林所有者が、山から経済的利益を得られるような活動の手助けをする。なおかつ、そういう活動に基づいて地域の森林を適正に管理していく、それが我々に与えられた目的、使命ということになっております。

◆森林・林業とその現状

少し森林、林業とその現状について触れさせていただきます。先ほども出てきましたが、我が国の人工林の齢級構成という表でございます。齢級という言葉はあんまり聞きなれないかもしれませんが、下にちょっと注意書きが書いてありますが、森林の林齢を5年の幅でくくった単位、それを齢級とっております。一番下、この1というのが苗木を植えた年度を1年生としまして、じゃあ、1齢級というと1から5年生までを1齢級。次の2齢級というのが6から10という形で、5年単位で区切っております。そうしますと、見ていただきますと一番面積的に多いのが9齢級ということになります。9齢級は41年生から45年生が、一番面積的に大きいということになっております。

通常材木を製品として出荷するという段階は、35年生からそれより上という形になるんですけど、現実的に現場で材木を出す期間がどれくらいか、何年生ぐらいになったら材木として製品化していくのかと考えますと、40年生から45年生を過ぎたところから、木材として利用していくというのが、現実的な話かなと思っております。つまり、9齢級が一番面積的に大きくなってきている。要は、これまでずっと我々のしてきた仕事というのは、森を育てるという仕事をずっと続けてきたわけですね。この森を育ててきたものが、ついにこの時期になって利用できる時期になってきていると。ですので、我々の仕事が森を育てる保育という仕事から、木材利用という仕事に変わってきているということでございます。森林資源が充実しているというのが、つまりこの9齢級あたりから量が増えてきたということになっております。

これは赤い線を見ていただければ分かりますように、平成22年国産材の木材自給率ですね、平成22年で26.6%です。国内での需要量に対して、国産材が使われる割合が26.6%ですね。これだけ資源がありながら、26.6%ということになっております。平成12年ごろは18.2%ということで、非常に低い数字になっております。この数字を何とか10年間かけて、50%まで持っていきましようというのが、平成21年の12月に森林林業再生プランでうたわれたことでございます。ただ、当然これから人口が減ってきて、我々が木材を出す第1の目的の中の住宅の着工数が減ってくる。用材の使用率が当然減ってくるということもあります。そんな中で、これからは公共建築物に使っていこうであったり、バイオマスエネルギーの方に材木を使っていこうとかいうようなところで、木材自給率を高めていくという、いろいろな施策が行われているところがございます。

こちら、青い棒線を見ていただければと思います。この線ですね。これはスギの、我々

はだいたい木材として生産しているのがスギ、それからヒノキが中心になってきます。特に多いのがスギになりますので、スギの1立方当たりの素材の価格ですね。平成24年で11,400円です。1立方当たり11,400円ということになっております。丸太の数え方ですけども、末口二乗法というのがあります。丸太というのは下の方が太くて、だんだん細くなっていきますので、細い方の直径を測っていただきます。そうすると例えば20センチだとしますと、長さが3メートルの材木、どのぐらいの材積があるかといいますと、 $0.2 \times 0.2 \times 3$ メートルしていただきますと、1本当たりが、いくつですかね。0.12とかの数字になりますかね。じゃあ、それを8本、9本足したのが1立方という数字になりますので、皆さんはそれが高いと思うのか安いと思うのか、それぞれのお考えがあるかなと思います。我々は安いと思っておりますけれども、現実的に材木の価格というのが年々下がっている状況でございます。

それで、先ほど山本先生のお話でもありました通り人工林ですね。人工林という定義は、人の手によって植えられた樹木の密集地というような話があります。植えた木をそのままほっておくと、勝手に育っていくのかということと実はそうではないんですね。人工林ですから人の手によって植えたものですから、必ずそこでまた人の手によって、管理を続けていかなければならないということになります。管理を怠りますと、細くて長い木がどんどん成長していくわけですね。細くて長いわけですから当然、この間の大雪なんかもそうですし台風なんかで、そういうものに対して非常に被害が発生してしまうということになります。

この表で表させていただいたのは、通常我々は1ヘクタール、100メートル掛ける100メートル、1万平米の面積の中に3,000本の木を植えます。自然枯死といましてその中に優劣が付きまして、枯れる木があったり途中で折れてしまう木があったりしますのでだんだん減っていくんですけども、段階的に間伐という作業を行っています。間伐という作業を10年それから15年周期の中で作業を、本数を減らしていくというやり方です。

もう少し具体的に言いますと、まず3,000本で植えます。その木がだんだん伸びていきます。密集させて植えれば植えるほど、最初は競い合って上に光を求めて伸びようとしていきます。そうすると、まっすぐな木がどんどん育っていくわけですね。ある程度までいきますと、枝をはっていきます。その枝が重なり合いますので、その中で悪い木を切ることによって本数を減らしてやる。そうすると、いい木はより枝を伸ばして幹を太くしながら成長していく。それを繰り返して、最終的にいい木の割合をどんどん高めていく。これがいわゆる人工林ですので、木材生産を目的とした森林をつくっているという、そんな流れになっております。

ただ、途中でやはり木材価格が低迷しました。昔はこの二十何年生、植えてから二十何年生ぐらいまで1回であったり2回の間伐というのを、我々の地域でもそうですけれども、そういう手入れはされておりました。ただ、その後木材価格はどんどんどんどん下がっていきました。そうすると何が起るかといいますと、所有者の方がもう手入れもしなくて

いいという状況が生まれてきたわけですね。そうすると本来この表ですと、50年生で648本ぐらいにいけばいいんじゃないかというこのモデルなんですけれども、じゃあ、現実に50年生の木でヘクタール何本ぐらいの状態になっているかといいますと、1,200本から1,500本、まったくしてないと1,800本、2,000本というような山があります。そういうような山の木はもう本当にひよろひよろと長くて、上の方にちょっと葉っぱが付いているような、そんな山になってしまいます。

林業界の取り組みということで、林業所得の減少が見られます。そんなところから、森林所有者の経営意欲は低迷しております。あと国産材の流通構造改革の遅れ等々ありますけれども、森林所有者に我々は直接対峙します。そうしますと、経営意欲の低迷というのは著しいですね。我々は地区座談会みたいなのを組合員さんを対象にやりますけれども、そのときにどういう言葉が出てくるのかといいますと、山はもういい、やってもお金にならないからほっておいてもらってもいいとか、もうそういうことを我々は面と向かって聞かされるわけですね。我々は、森林所有者の方が出資してできた組合です。皆さんの山をきちんと管理して、経済的に利益を皆さんにお返ししなければならない立場なんですけれども、その出資者である森林所有者が山はもういいんじゃないとか、どこかに寄付したいんだけどみたいな話をされるんですね。これはまずいということで、じゃあ、皆さんが少しでも関心を持ってもらえるような、取り組みというものをしていかなければならないということで、施業の集約化であったり機械化それから道を入れた中で、いかにコストを下げても所有者の方に利益を還元すべきなのか、そんなシステムづくりを早急に始めなければいけないと、いろいろ取り組んでいるところでございます。

◆施業集約化の必要性

提案型集約化施業という言葉があります。集約化施業という言葉だけであったり提案型集約化施業という言葉がありますが、こちらは先ほど説明がありましたので省かせていただきますけれども、複数の所有者をまとめることでコストを下げます。コストを下げて何をするかといいますと、我々の目的は森林所有者の施業に対する関心を高めるということですね。まずは第一歩として、それを行っているわけです。

じゃあ、少し実際に集約化事業というものの流れを、見ていただきたいと思います。後でちょっと写真を出しながらスライドで見ていただきますけれども、まずは団地設定、1つのまとまった林地を団地という呼び方をしておりますけれども、どの場所でやればいいのかというものを決めて団地を設定していきます。そこから当然、所有者情報を出したり境界の確認なんかも行っていくわけなんですけれども。団地設定をしまして次に事業説明会、その後境界の確認、その後にその山にどういう道をその中に通せば、いかに効率的に材木は出せるのかということで作業道ルート、あとは森林デザインというものを見ていきます。それから現況調査をしてプランの提示をして、見積書ですね。所有者の承諾、受託を受けていって、作業を実施するというような流れになります。

これは先ほどのあのお話にありました、森林計画図というものです。林班、小班という項目に、この図では分かれておりますけれども、これは大きく赤い字で11と書いてありまして、11林班ですね、林班ということになります。少し見えづらいと思っておりますけれども、小さい数字が並んでおります。これが小班番号ということになります。それぞれ所有者、いつどんな木を植えたのか、それからそこに蓄積がどれくらいあるのか、そういうような情報が森林簿に書かれておりまして、その森林簿の情報とリンクされている図がこの森林計画図という図です。このまず団地設定がこんな形で、どこの山をどういうふうにやっていくのかというものを作っていきます。

作業前のこれはヒノキですね。これはひと目見て、ヒノキと分かる方がいらっしやいますね。下を見ていただくと、これはもう春先だったんですけども草が生えておりません。下の方に、草が生えておりません。基本的に、日中でも光が届いてないということですね。これは木材という生産物ですね。これは当然光合成であったり根からの吸収であったり、そういう生物を育てているということになりますので、土壌がやせていってしまうというようなことがあります。それから雨が降ればそのまま川の方に、沢の方にどんどん水が直接流れていってしまう。根っこが少し出ていますけれども、こういうような形で土壌が流れていってしまうというような状況です。

ちょっとこの辺の写真を、少し見ていただければと思います。これはスギですね。作業前の様子ですけども、スギの山です。光が入っているところもあって草が生えたりしているんですけども、これは木の太さに対して樹高がものすごい長いですね。葉っぱが付いているのが。これは健全な木というのは樹冠長率という、樹高に対して葉っぱのついてる割合がどのくらいあるのかということによって、木の健全性というのは1つ見る目安等になるんですけども、ここの山はだいたい20%あるかないか、上の方にちょこんと葉っぱが付いているという状況になっております。横に張り出せないわけですね、隣同士が接近して。ですから、上に上に細く細く伸びていくというような状況が発生しているということです。作業前のだいたい入る山というのが、こういうところですね。また地形なんかを見ていただければと思うんですけども、これはだいたい30度ないぐらいの山なんですけれども、境界を確認するということは、こういう山を縦に所有者さんと上がっていくということをするわけです。ちょっと山の状況を覚えておいてください。

その後は、事業の説明というものを行います。こうこうこういう形でこの山の手入れをしていきたいという話、それから道をこんな形で入れていきたいと、今回切る木をこういうものを基準に木を切っていきたい、そんな話を説明会の中でさせていただきます。これは、すみません、私なんですけれども、通常私はこんなスタイルです。これは何か周りちょっと怒られているみたいな雰囲気になってはいますが、怒られているわけじゃないですね。所有者の方に、境界はここで見ていただいているということですね。

それで、これからのが課題の中でも出しますけれども、山の境界を分かる方っていうのは、実はもうこの年代なんですね。60代の方の自分で山を知っている方って、率がものす

ごい低くなります。じゃあ、もう実際に何歳ぐらいの人が知っているという、もう 70 歳、75 歳の方が山の境界を把握しているわけですね。この真ん中に座っている方が総大将みたいな形で、だいたい知り尽くしているという方がいらっしゃるんですけど、現実的に山の境界を分かる方、その地域の山の境界を分かる人というのが、もうこの年代ということになります。山の急傾斜の中、入っていけないんですね。下からここは 100 メーターぐらい上に上がると栗の木があるから、それに巻いてこいとかそんな世界なんですね。現実的にそういうものです。ですから、今知っている方がいる中でどれだけ境界を確定していくのか、非常に急いでいるところでございます。境界を確認してテープを巻いたりですね。

あと、境界ですね。境界の両者が立ち合っただけというお話がなれば、ここに境界のくい、プラスチックのくいとかを打ち込みます。それを後々は GPS の測量の中で、データを図面に落とし込んでいくという作業を行います。このくいなんです、これはプラスチックのくいです。これは結構太いくいなんですけれども、山に行くと何年前に置いたくいがイノシシにかじられていたり、何か珍しいんですかね。かじられたりなくなったり、そういうようなこともありますけれども、少しこういう立派な大きいくいを入れるように努力しています。

それから機械、これは道を造っているところですね。山の中に道を造っているところです。道に対して、道に向けて材木を、木を倒していきます。これはハーベスタという機械なんですけれども、ハーベスタとかプロテスタという林業の機械があるんですけど、これは道で倒した木ですね。もうコンピューター制御されておりまして、3 メーターの材木にする、4 メーターの材木にするというものをセットしておけば自動で木が送られて、中のこの青いところにチェーンソーが内蔵されておりまして、ボタンを押せばウーンと切っただけだと、そんな機械であります。この機械を、ここで切った木を道に置いておきますと、これはフォワーダという機械です。土木なんかのところでも使います。運材車を改造したようなものなんですけれども、これによって道に置かれた材木というものを拾い集めて土場といわれる、要は 10 トントラック等々が来るところに運び出します。これを 10 トントラックで市場であったり、製材工場に入れていくという、こんなような流れになっております。

少し集約化のメリットというものを、まとめさせていただきます。なぜ林地をまとめることが、コスト減につながるのか等々のお話であります。まず基本的には、機械で今は作業をしております。木を切るのは人力ですけども、それ以外の多くを今は高性能林業機械というものを使って作業をしております。当然機械を使いますので、そこには作業道というものを入れることになります。森林作業道というものです。道がないと機械が使えない。機械を使わないで出すと、やはり我々の規模では採算が合わせづらいということになります。あと、非常に大きいところは機械回送代とか、いわゆる固定費的なところですね。1 人が頼まれても発生するもの、10 人がひとまとめになっても発生するもの、重機の回送代って 1 つの現場に重機が 3 台、4 台投入します。そうすると、10 万円ぐらいの経費が掛

かります。もし1人の人の現場で作業をする場合、その人に、1人の方に10万円を請求します。ただその現場に10人いれば、単純に割り算をすれば1人当たり1万円ですね、請求金額は重機回送で。そういう経費を分割できるというのが、いわゆる集約化のお金の面の非常に大きいメリットになります。

それから、作業規模が大きいので結果がはっきり見えるということが、これは実際に仕事をしてみて、所有者の方が非常に喜ばれることですね。我々が造っている一団地というのは、30ヘクタールから40ヘクタールという規模の団地であります。ひと山のここに見えるあたりの半面が丸々変わっているという、きれいになっている。その中に自分の山が含まれているというのを、一番はやはりお金が返ってくるのがうれしいんですけども、その次にやはり自分の山がきれいになっている、その中に自分のものが含まれていると、そんなことが非常に喜ばれるということにつながっております。

これは、作業完了後の写真です。ここは傾斜的には35度ぐらいあります。山はここから緩くて少し棚があって、がくんと落ちているような感じです。変化点が途中途中であるんですね。そういう場所にきちんと道を造って、崩れないような場所にどういうふうに道を配置しているのか等々を考えながら、山をどう仕上げていくのかということをやっています。これが、実は我々の仕事のすべてなんです。途中の境界確認もそうですし、いろいろな作業、コスト削減をどうしたらいいのか、コスト管理をどうしたらいいのかなんていうのも含めて、こういう山づくりをしているのが我々の仕事ということになります。そういう山が例えば2年ぐらいたちますと、林草で非常に草が生い茂ってきます。木同士の間が非常に空いておりますので、そこに枝がはっていきます。そうすると木が太くなります。丈夫な良質の木が精査されるということになります。これを、段階的につなげていくということをやっているわけです。

◆施業集約における課題

それでは、今回の問題とも言えるかもしれないんですけども、施業集約を進めていく上でどんな課題を持っているのか、ということについてお話をさせていただきます。施業集約推進における課題としましては、やはり森林所有者の把握、森林所有者情報の把握ですね。それから現地での境界確定、先ほど来出ておりますお話です。これは非常に時間と労力を要します。時間がかかるのは1ついいとしまして、労力、体力も掛かりますし、心的負担もものすごく掛かりますね。普段、山に行っていない方がほとんどの中で、皆さんの時間を合わせてなおかつ一現場に入って、あの傾斜の山を歩きながら一カ所一カ所確定していく。中には歩いている途中で、ここは俺んちのだ、ここはそうじゃないみたいな話が始まったり、いろいろそんな苦労があります。当然戸籍調査なんかをやっても出てくるんでしょうけれども、やらなければいけないことなんですけれども、ここに労力のものすごい負担が掛かっているというのが現実であります。

これは保有山林規模別林家数ということで、1人の人がいったいどのぐらいの面積を持っ

ているのかというものです。これは群馬県の例なんですけれども、すべての数字を人数で割るとだいたい1人当たり5ヘクタールになるんですけれども、1人でものすごい大きく持っていたり1人で小さい方もいらっしゃいますので、実際にやはりこれは0.3ヘクタール未満、60メートル×50メートルぐらいの面積を持っている方がもう6割ぐらいを占めているわけですね。特に集落の裏側の入り口あたりがそういうものが多いです。昔は畑だったとかかそういうようなことがありますけれども、これだけ小さい規模のところをまとめていかなければならない。0.3ヘクタール未満の方がこれだけの大多数を占めている中で、30ヘクタール、40ヘクタールを区分けしていく。これは非常に労力が掛かるということが、お分かりになるかなと思います。

森林所有者の把握としまして我々がやっているのは、やはりまずは森林簿というものを基本にスタートをしていきます。森林簿それからこれまでやった施業履歴ですね。所有者に立ち合っただいて測量をしたとか、そういうものの履歴から所有者情報を確認していきます。それから、所有者本人にも確認します。森林簿がここにありますがけれども、確かにそうですかという確認をしていきます。それでも、分からない方が中にいらっしゃる場合があります。当然森林簿がすべて合っているという前提でスタートをしていませんので、当然違った場所が出てきます。そうした場合には、隣接者の方それから地域の森林に精通する方、先ほど出てきたおじさんみたいな方ですね。そういう人にあそこは誰なんですかみたいところで、所有者情報を把握していきます。分からない場合は登記所で確認をするということで、これは段階を踏めば所有者情報というのをつかむことはできるということになります。

ただ相続による細分化であったり、不在村所有者の増加によって難しくなっているのは確かですし、それ以上に今は我々の中で問題になるのは共有林の取り扱いですね。この間も、今やっている現場もそうだったんですけれども、5人共有という形で代表者を設定していないところですね。そういう方たちに、じゃあ、当たってもらおうと思ったんですけれども、もうその5人の方がまたさらに細分化されて、もう何人いるか分からない状態になっていて、基本的に全員の承諾をもらわないと伐採届であったり、そういうものが上げられないというようなことで断念したというケースもありますし。我々の管内では誰々ほか80人とかいう共有林がございます、代表を組んでないところで。そこは基本的にもう手が付けられないですね。ですから共有林の問題というのも1つ、これからの森林整備を進めていく上では非常に大きな問題になってくるかなと考えております。

それからやはり一番問題なのは、現地での境界確定になると思います。山林の国土調査で、地籍調査ですね。我々の組合の管内ではほとんど行われておりません、100%に近いほど行われていません。基本的に公図等々を確認するときはありますけれども、現地と公図はほぼ一致しておりません。では、何を基にやっていくのか。当然森林簿、森林計画図、そういうものを見ながらやっていきますけれども、あとは現地で所有者に立ち合っただいて、もう決めていくしかないということになります。ただ山のことを知っている人は

数少ない、行ったことがないという人がほとんどですね。行っても境界が不明というパターンが多いです。それからあのような急傾斜地を、普段山を歩かれない方が歩いたときに非常に危険なんですね。あと、年齢でちょっと歩けないという方もいらっしゃいます。

それから、自己所有林の境界を把握しているほとんどは年配の方で、これは自分で作業をしたことがある人なんですね、自分で植えたり、自分で昔かまで下草刈りをしたり。そういう方っていうのは山へ行ったときに、あそこに石があってこういう木が生えていてみたいなのを覚えていまして、地形でその辺を把握しているということですが、くいととかそういうものの記録はなくて、多くの場合は所有者のそういう記憶の中で、所有界を理解しているというのがほとんどであります。近い将来、山のことを聞いたときに境界を分かる人が本当にいなくなってしまうという、大変な危惧をいただいております。

所有者の承諾を得られないと、例えば26小班というこの方の承諾をこの現場で得られなかったとしたら、どういうことが起こるかといいますと、こちら側に渡っていく道に行けるところがもうここしかないんですね。山には、沢があったり堀があったり谷があったりします。岩が出たり昔崩れた跡であったり、道が通せる個所というのが限定されてくるわけですね。その中でその個所が通れないとなると、左側全域のほかの所有者も含めて、作業ができないということが発生するということになります。当然こういうケースに当たった場合は、これはもう何度も通ってその人の承諾を得るといような形になるかと思えますけれども、実際にそういう状況が生まれたら、こういうことが発生しかねないということになります。

すみません、もう時間ですのでまとめますが、これからの取り組みとしまして、課題の解決は一森林組合の力だけでは難しいと感じています。これは、ただ進めないということではありません。我々は地道に活動をやっていきますけれども、ただもう少しその地籍調査であったり、そういうものの手助けがあれば、非常に推進しやすくなるのではないかなと考えております。我々の使命、組合員の利益還元と適正な地域森林管理ということで、それに向けてできる範囲の中で地道な活動を続けていきたいと。そのためにいろいろな知識とか技術を吸収して、所有者の期待に応えていきたいと常日ごろ考えております。

今回のこのスライドを見て、山を持ってもいいなと思われる方がいれば幸いなんですけれども、こんな山を地域全体に張り巡らせていく、藤岡に来ればこんな山が見られる、そんな状況を私があと二十何年後してやめたときに、こういう状況が生まれていけば非常にうれしいなと思いますし、全国の林業関係者は各地でこういう取り組みを、本当に一生懸命にやられている方がものすごくたくさんいるわけですね。そのことも1つご理解いただければありがたいと思います。私の話は以上とさせていただきます。どうもありがとうございました。(拍手)

(司会) 浦部様、ありがとうございました。続きまして、林野庁森林整備部計画課首席森林計画官でいらっしゃいます小坂善太郎様より、「森林・林業の現状、課題、施策」と題

しまして、林野庁の取り組みをお話しいたします。小坂様は森林法改正の趣旨から改正後の現状まで精通しておられまして、林業の再生に向けた国の取り組みを中心となって進めていらっしゃいます。よろしくお願ひいたします。

3 講演～「森林・林業の現状、課題、施策」

(小坂) ただ今ご紹介いただきました、林野庁計画課首席森林計画官をやっております小坂と申します。まずは本日、東京弁護士会の皆様方、森林の再生ということでこのような盛大なシンポジウムを開いていただきまして、また私も呼んでいただきまして、非常に感謝申し上げたいと思います。今、現場というか浦部さんとかが山の中でいろいろ頑張っていて、最後にきれいなスギの林を見せていただきましたけど、そういう山を日本に広げたいということで我々は一生懸命やっています。そういう中で多くの方が森林のことに興味を持っていただいて、ご理解いただければなと思う次第でございます。



私の方は、今日は「森林の現状、課題、施策」ということで、基本的なところをお話をさせていただくということでございます。冒頭に山本弁護士さんの方から、今日のシンポジウムに至る背景、課題、さらに浦部さんの方から現場から見たお話がありまして、結構ダブるところが出てくるので、ある意味そういうこともひっくるめて、今は日本の森林はどんな状況になっていて、これからどういうことをしようとしているか、そういうことをお話ししたいと思います。

◆我が国の森林・林業の現状

まず最初に、これはもう多くの方がご認識、ご理解いただいているところだと思いますけれども、森林はここに書いていますようにいろいろな機能、多面的機能と言っていますけれども発揮してくれております、災害に対して。日本というのは非常に地形が急峻で雨が多い、災害の起きやすい国土条件にあるんですけど、山に木が生えてくれているおかげで、木の根張り等によって国土が保全される。さらには地球温暖化防止、これは非常に最近注目を浴びてきていますけど、植物の光合成によって、大気中のCO₂を吸収・固定することによって温暖化防止の役割を果たしています。京都議定書の第一約束期間、我が国は1990年比6%分CO₂の排出を削減をするんですよといった国際的な約束のもと取組を進めています。その6%のうち3.8%分、約3分の2を我が国の森林の吸収で賄うと、そういうようなことも行われていて、具体的に数字の見える効果が温暖化防止ということでは出ています。さらには水を育み、洪水を防止する水源涵養、生物多様性、こういういろいろな機能、木材を供給する、そういう機能があるわけですけど、これらはやはり適切に森林

を整備、保全をするということで維持され高度に発揮されるということかと思っています。

例えば木材を生産するとか CO2 を吸収して温暖化に貢献するというのは比較的若い成長が旺盛な森林を循環的に回していくような、森林の整備の仕立てをするというのが有効ですし、水源涵養とかということを考えて伐採時期を延ばす高齢級の長伐期の山をつくるといったふうに機能に応じて山の仕立てを考えていく、機能のベストミックスを考えていくということが、整備、保全の中で重要になるということが、基本的なところだと思っています。

こういう中で日本の森林がどうなっているかというのを、ちょっと過去をさかのぼってお話ししてみたいなと思います。これは、実は江戸時代の絵図です。当時の山の状況を残してくれているということかと思いますが、見ていただくと山に木が生えてないんですね。右の方は坂本宿と書いていますが、街道沿いには松の木があるんですけど、奥の山にはあまり木が生えていない。学者さんもいろいろ研究している中で、日本の森林というのは有史以来ずっと過度の利用で荒廃し続けてきたと言ってます。これは日本だけじゃなくて、どんな文明もそうなんです。森林というのはやはり荒廃の歴史というものが必ずあると、日本でもあったということかと思っています。

それは何かというと、日々の暮らしの燃料とか神社仏閣、お屋敷とか、さらには例えば製鉄、たたら製鉄ってあるんですが木をいっぱい使います。例えば塩田、すべてそういうものはやっぱり山の木を資源として使ってきて、過度の利用によって森林の荒廃が起こり、そしてここに書いていますが森林を保護する政策が、なんとこの 676 年というのは飛鳥時代なんですけど、天武天皇が伐採を禁止するような勅令を出したという史実があります。そういうふうに我が国は保護策と利用、災害とかの教訓みたいなものもあって、現在の森とのかかわりが築かれてきているのかなと思います。

直近で言うと戦後ですね。この写真は神戸の六甲山なんですけど、見ての通り木があまり生えてない。いわゆるはげ山というような状況にありました。これは何かというと、やっぱり戦時下にかなり軍需というのもあったでしょうし、森林を伐採していました。当時、年間 1 億立方ぐらい木を切っていたということですから、今の我が国の伐採量は 2,000 万立方ですから 5 倍ぐらいの木を切っていたということです。そういうことで、国内いろいろなところでこういう荒廃した森林があった。当時、確か昭和 22 年ですか、カスリーン台風が来て関東に大水害を起こしましたし、昭和 34 年には伊勢湾台風と、非常に度重なる大水害が起きていました。そういうのが本当に 70 年前、60 年前の日本の状況でありました。

そういう中で昭和 25 年に第 1 回の植樹祭が行われました。このときのキャッチフレーズがなかなか素敵なんですけど、「荒れた国土に緑の晴れ着を」ということで、国民挙げての植林運動が展開されました。政府も植林政策を進め、そういうことを戦後やってきた結果、神戸もこれはすべて植えた山じゃないんですけど緑の晴れ着ということで緑が戻ってますし、今はそういうはげ山みたいなものは、国内では見られないような状況にはなってきているというのが現在の状況だと思います。

そういう中で、現在の我が国の森林資源はどんな状況かというのをちょっとデータを並べてお話しします。これはもう先ほどのお2人のお話にもありましたように、この左側がいわゆる蓄積、山の木の体積ですね、生えている木のボリューム。戦後、ぐんぐん増えてきました。特に下の水色の部分が人工林です。人が植えた人工林、それが旺盛な成長を見せています。それで最近でいうと、毎年1億立方、日本の山は育ってくれています。我が国の木材需要が7,000万立方ぐらいですから、我が国全体で使う木材以上のものが、毎年毎年日本の山では増えてくれています。だから、温暖化ということでも貢献ができるというような状況です。右の方は、これも浦部さんの方から話があった人工林の林齢別の棒グラフで、まさに今は利用期を迎えている。言ってみれば戦後先人が一生懸命、やっぱり国土の緑化とかいろいろな理由があったと思いますけど、人工林を植え育ててくれて、まさに今使える状態になっているということです。

というようなことを話すと、何かすごくうまくいっているような感じなんですけど、なかなか実はうまくいってないというのが現在の状況です。何でうまくいってないんだろうというのを、データで考えていきたいと思います。その前に、日本の森林がどういう状況になっているかという、さっきの浦部さんの話にあるみたいに、間伐が行われないので真っ暗になって草が生えない。形状比という話もありましたけど、モヤシのような人工林なので雪が降ると、風が吹くとかこういうふう倒れちゃう。災害に弱い。そういうような人工林が、やはり見られるような状況になっています。

それは、大きく1つは林業の採算性が大きく悪化して、森林に対する関心が低下して、利用されない、手入れがされない、そして森林が荒廃し、機能が下がるという悪循環が生じてます。だから一番右にあるみたいに、最終的に主伐、収穫した後に木を植えないという事態も生じてます。もうからないからです。そういうことも懸念されるような状況になっているというのが今の状況かなと。ある意味、最初にお話ししましたが、昔は過度の利用、いろいろなことに森林を利用していましたので、利用して切り過ぎて荒廃し水害が起きる。そういう構図だったんですけど、今は逆に、利用されないが故に、山がやはり荒廃してくる。昔と違う形で荒廃が生じているのかなと思います。

それでは、なぜそういう状況かということをやっと分析したいんですけど、これも先ほどお話がありましたように、外材、輸入材というものが7割強占めています。国産材の自給率は28%程度、それぐらいしか使われていないという現実があります。これは、1つは戦後、復興とか高度成長で木材が国内で足らなかった。それで、昭和39年に丸太は完全自由化をして、輸入材が入ってくるようになった。それによって国内の森林も守られた面があるんですけど、そういうことで輸入材が一気に入って来るようになって、なかなか国産材が競合の中で目が出ないという実態があります。一方、自給率は一時期18%まで下がったんですが、最近では28%くらいまで上がってきている。というのは、最近国産材利用に向けたいい動きが出てきています。戦後植えた人工林が資源として使われ始めて、特に合板みたいなところでスギの間伐材が使われるとか、これには技術的な革新も背景にあるん

ですが、国産材が使われてくるというような兆しも出てきています。けど、まだまだ外材の方が主体というのが、要因の1つあります。

そうしたら、何で輸入材になかなか対抗し切れないのかというようなことの要因に、1つは価格の問題があるんじゃないかと思ってます。これは3層構造の価格になっていますけど、一番下の緑色の部分が山で生えている木の値段、山で生えている木を伐採して丸太を生産しますけど、その経費を足した値段が赤、さらにその丸太を製材所で柱とか板にする、その最終製品の値段が一番上だと思っていただければいいと思います。木材価格というのは昭和55年をピークにずっとおおむね低下傾向で推移し、最近はやっばいになっているということです。価格が下がったというのはいろいろな要因があるんですけど、1つはやっぱり為替というものがあつたんじゃないかなと思っっています。ご案内の通り、日本は360円のレートから変動になって、当時でも300円ぐらいしていた為替が今は100円ぐらいですから、輸入材はそれで価格競争力を持つ。丸太は自由化されて国際競争下にありますから、輸入材につれて価格が下がってくるというようなことで、非常にその価格が低迷している実態にあります。

そこでもう1つ注目してほしいのは、この緑色の価格がどうなんだということです。昭和55年とか50年代当時から10分の1ぐらいまで下がっちゃっているんですよ。やっぱり丸太にする作業工程というのは、ここでもお金が掛かりますし、製材するのにもお金が掛かります。一番しわ寄せがきているのが、山に生えている木の値段ということになって、結局山持ちさんは山は持っているけれど投資が回収できない。ですから先ほどちょっと浦部さんの話があつたみたいに、間伐をやったってお金にならないし、山なんて赤字ばっかりだみたいな構図がやっぱりあります。すると、山に関心を持たないし手入れもしない。先ほど言ったみたいに、いわゆる利用されないことによる荒廃みたいなそういう悪循環になっていくということです。そういう中で我が国の所有構造は、これも先ほどお話がありましたように小規模零細ですし、不在村者といって都会に出て山村にいないような所有者も増えている。そういうような構図もあり、問題を悪化させていると言えます。

そこで1つ考えてみたいんですが、これもさっき話に出ましたが、ドイツとかオーストリアという北欧の国なんですけど、ここでは林業が産業として大きな位置付けになっていますし、ここに自給率というのが書いていますけど、これらの国では100%ぐらいですね、ドイツ87%、オーストリア100%。非常に日本と違って、林業の元気がいい。さらにこれらの国からはホワイトウッドという形で、船賃をかけて日本に木材が輸入されていて、日本のスギと競合しているというような実態にあります。そこで何が違うかということを見てみると、1つは道の入り方が違うんですよ。日本ではこういうふうに、これはちょっと見にくいですけど、要は沢に道が入っているだけという状況です。それでドイツ、オーストリアはある意味、碁盤の目のように道が入っている。そして、生産性、効率性が高い林業が行われている。そういうことからすれば、道を入れる、インフラを整備するというのが我が国の林業の1つ課題としてあるのかなと考えています。下に参考的に木製品を

生産するコストを書いていますけど、要は海を越えてはるばるヨーロッパから来る木材製品に、コスト面で負けていると。負けているというのは逆にそれを乗り越えれば日本の方が地理的には有利なわけですから、対抗できるんじゃないかということにつながっていると思います。

今まで申しましたように、我が国の森林は、資源は充実して利用できるようになっていながらもかかわらず、非常に採算性が低くて山に関心を持ってもらえない。そういう中で我々が今やりたいなと思っているのは、先ほどの 3 層構造のグラフをこれは横にした感じなんですけど、一番左が立木の価格で、真ん中に丸太を生産する経費、一番右に柱にする経費と、各段階のコストダウンを図っていけば、この立木価格、所有者さんに還元する額も増やせるでしょうし、全体としての価格も輸入材と対抗できるでしょうし、そういうものが築けないかなと、築くことが可能なんじゃないかなということで、色々な施策を進めているということでございます。浦部さんの方から提案型施業で集約化というお話がありましたけど、まさにああいう取り組みをすることによって山元への還元を増やし輸入材にも対抗できる、そういう国内の林業をつくるということで今は頑張っているということでございます。

◆森林・林業の再生に向けた取組

それでは、具体的にどのような施策をしているのかというお話に移りたいと思いますけれど、この絵は川上、山側の施策の全体の姿を描いています。すべての森林を利用して、すべての森林を林業の取組で整備していくというのは、やっぱり無理だと思っています。奥地であるとか急峻な地形のところ、そういうところは森林の公益的機能を維持するという観点で、利用と言うより保全を中心とした施策を進めて行く。右下の方に道が入ってまともまっているところがあるんですけど、そうやって林業的に回すところ、そういうところを見定めて林業的にやるところは林業的な施策を進めていく。ということが重要と考えます。日本の人工林が森林の約 4 割、その 4 割のうち 7 割ぐらいが林業的に条件が良いところと考えてます。ですから森林のだいたい 3 割ぐらいが効率的な林業生産をするエリアになるというようなマクロな数字の目標も、実は森林・林業基本計画の中に位置付けて施策を進めているところです。

そして、こういう効率的な施業をやるようなエリアでは、これはもう先ほどの浦部さんの話があったみたいに、集約化をして効率的な道を入れて機械を活用して、低コストに安定的に国産の丸太を供給していく。そのために経営体の育成であるとか、道、機械への支援とか、人材の育成とか、集約化のための経費支援とか、そういうことを進めて、こういう形になるように一生懸命やっているということです。

これは山から木を切るのはどんなことかということイメージして頂くため、ちょっとスライドをご用意したんですけど、先ほどの浦部さんの話で、山で木を切る作業というのはいかに大変で危険かということは、皆さんご理解いただけたのではないかなと思います。

20 メーターの高さの木を切って、それを丸太にして運ぶというのは、それも平らではなく傾斜地で行うことは大変なことです。現場で直接こういうのを見たら、すごいなとたぶん皆さんも思われると思います。こういうことを効率的にする上ではやっぱり道が入ってないとどうにもならない。そのためには、施業地の集約化を図っていきながら道を入れていくことが重要です。面的なまとまりを確保して、効率的な林業ができるような姿にしていくということが重要だと思っていますし、まさにそれを進めるに当たっては、今日のテーマである所有者とか境界の問題というのが、大きく課題として出てくるということかと思っています。

さらに、山側で山をまとめて効率的に安定的に丸太を生産するという事は、これは川中、川下の絵なんですけど、製材分野、丸太を製材する製材工場で、最近ここもかなり大規模な、欧米に匹敵するような低コストの製品ができるような工場ができてきました。そういう工場というのは安定的に原木を供給してあげないと、工場がストップして効率性が悪くなっちゃうので、だからそういう意味で、川上と川中との連携をきっちり図って、安定的に丸太を供給する取り組みであるとか。さらには、今日は多くの方が来られていますけど、いろいろところで木材を使っていくような、それも国産材を使っていただく、そういうような国産材の需要拡大の取り組みを進めていく必要があります。そうすることによって、木を使うことによってこういう縦のラインができて循環的に山に戻っていくと、そうすると森林もよくなります。そういうような山側の取り組みと川中、川下の取り組み、こういうものをセットで総合的にやっていくという取り組みを進めております。

以上ざっとお話ししましたが、今我が国における森林の資源は充実してきている、利用期を迎えている。それをいかに寶の山に変えて地域のために使えるような姿、林業をつくるかということを目指して、今申したような川上から川下に至る施策を林野庁も進めておりますし、現場の方もやっていたいただいているところであります。

そういう中で今日のテーマである所有者、境界問題、これも先ほど来話がありますけど、ベースとして地籍調査というのが山林は43%、半分もまだ行ってない。所有者不明というのは、これはアンケート調査なんかで調べた結果なんですけど、約5%が今はいるんじゃないかと。でも、こういう問題は先ほど来の基調講演にもありましたけど、これからもっと顕著化していくでしょう。特に今、僕が個人的に思っているのは、やっぱり相続手続き未了というのが許される世界です。そうすると当然、先ほど共有林の話もありましたけど、もう所有者がますます分からなくなっていくし、境界も分からなくなっていく。そういうことがこれからどんどん起きる可能性がありますし、浦部さんの話にもありますように、山の境界が分かる方が高齢化してだんだんいなくなっていくと。そういう意味では、何とかしなきゃいけない重要な課題と思っています。

そのため、下にちょっと書いているんですけど、境界、所有者の明確化活動、そういうものに対する支援を林野庁独自で行っていますし、やっぱり地籍調査、そして14条の図面に反映させる。そういうところが必要ですから地籍調査との連携、そういうような取り組

みであるとか、あとは制度面の手当てということで所有者の届け出制度とかもろもろ両面で進めているということです。この辺の施策の関係を、ちょっと今からご紹介させていただきたいと思います。

その前に、じゃあ、山の所有ってどんなふうになっているんだということの感覚をつかんでいただくために、これは岐阜県の森林GISの図面ですが、適当にインターネットから引っ張ってきました。この図面は森林簿とリンクしている森林計画図という図面で、ここに一個一個区画がありますけど、これは小班といって樹種の違いとか林齢の違いとか所有者の違いとかで区分しており、おおむね所有者の違いだと思っていただければいいと思うんですけど、例えばある里に近い人工林主体の山を見てみると、これだけ細かい区分となっています。

先ほど森林組合の方なんかは、この一筆一筆の所有者をまず特定して、その人に施業をやりませんかという提案の働き掛けをして同意を取る、こういう膨大な作業が出てくるということです。これは森林計画図ということで、森林行政側が用意している台帳なり図面です。一方、登記所にいわゆる公図があって登記簿がございます。今、浦部さんから話のあった群馬県の状況というのは地籍調査が全然行われていないということですから、登記所へ行けばたぶん団子図みたいな図面があって、登記の情報だけでは、どこに誰が所有して境界がどうというのは、たぶんまったく分からないような状況になっているというようなことが、現実にもいろいろあるところであると考えます。このため、こういう森林計画図、森林簿中心に所有者情報を特定して、登記も参考にしながら取り組みをやっているということかと思います。これは地籍調査の計画で、今林地は43%で、第6次計画で50%にするとなっています。一気に100%にすればいいじゃないかという話がありますが、言うやすし行うは難しで、なかなかそんな簡単にはこれも進まないというのが実態です。

そういう中で林野庁では森林整備地域活動支援交付金、これは集約化に向けたいろいろな活動、作業に対して支援している交付金なんですけど、合意形成の前段になる境界の確定、確認行為であるとか森林の調査、所有者を探したり、そういうものに対して支援策を講じて、先ほど多野東部森林組合の例もありましたけど、所有者のとりまとめ、集約化に向かった活動を進めていただいています。さらに、このように林野庁の方が境界の明確化ということを進めているんですけど、右側に国土交通省さんの方、そちらの方で地籍調査をやっていただいて、そういう場所をどうしますかというような連携もありますし、林務側でやったそういう境界の確定のいろいろなデータを、土地部局に提供して地籍調査に役立てていただく、そういうようなことも今は進めているところです。最終的にはやはり地籍調査につなげて、きっちり登記の世界にデータが保存され、保持される、そう持つていくべきだと当然思いますので、こういう取り組みをしながら所有者とか境界の明確化の推進をしているところということです。

さらに、冒頭に制度面もいろいろやっていますというお話をしました。平成23年に森林法を改正しまして、これは山本さんの話にもありましたように、上の黄色いところは新た

に森林の土地の所有者になった人は、届出を出してくださいねというものをスタートさせています。それによってフローの所有者情報をきっちり蓄積すれば、確認できるように今後なっていくということです。さらにいろいろなところ、例えば地籍であるとか登記であるとか固定資産税であるとか、いろいろな部局が持っている森林所有者情報を、共有することができるという規定も森林法に盛り込まれましたので、ここに、黄色に書いていますように、例えば登記所からデータを一筆ごとじゃなくて電子データでがばっと丸ごといただけるとか、そういうようなことも実は近年できるようになってきて、今言った所有者情報の収集高度化を進めているということです。

これが届け出制度の概要、新たに森林の土地の所有者になった人が市町村長に届ける制度の内容です。これは確か去年1年間に全国で1万7,000件か、届け出が上がってきています。このデータはフローのデータですけど、これを積み重ねていけば所有者が年々年々ちゃんと分かっていくということです。これは売買だけじゃなくて相続の場合も届けることになっていますので、こういうものをきっちり使って所有者情報を積み重ねていくというようなことをスタートしたということです。

さらに、所有者とかが分かることが一番いいわけですけど、分からない場合も間伐をできないと、法律的に何とか抜くことができないかということの観点から、実はこれも平成23年の森林法改正で24年の4月から施行しているんですけど、要間伐森林制度という間伐されていなくて公益上問題があるような森林について、誰かが代わりに間伐をやるということを最終的に知事が裁定して、強制的に代行させることができるという制度なんですけど、これにですね、お手元の資料を見てもらえば分かるんですけど、所有者不明の場合も通知を掲示すれば、到達擬制ということで最終的に裁定まで持っていけると、そういう制度を作っております。

さらに、先ほど浦部さんの方の話にも出た道に入れるときに、あるいは所有者が反対しているという例ですけど、例えば所有者が不明で取り付けの道が入れないというとき、この使用権設定制度というものを使えば最終的には裁定によって道を通すことができると、こういう制度も実は平成24年からスタートしているということでございます。これらの制度は始まったばかりで、実例は当然まだ上がっていません。さらに、この要間伐森林制度というのはかなり前からあるんですけど、やっぱり最終的には裁定ということなので、いわゆる首長さんにとってみれば訴訟リスクとかいろいろなものがあって、なかなか伝家の寶刀ということで使いがたいということがいわれ続けていたんですけど、まさに今こういうように集約化を進めるという中で、こういう法的な措置も実行性のある形で使われるようにこれからやってきたいなと思っているところです。ちょっと駆け足になりましたけど、所有者の不明などに対する現在の支援措置であるとか、制度についてお話をさせていただきました。

最後に個人的な考えも含めてちょっとお話ししたいと思うんですけど、要は日本の森林は先人のおかげで非常に使えるポテンシャルというんですか、チャンス、可能性がある資

源としてあると思っています。一方、山村は過疎化、高齢化ということで非常に疲弊していますし、最近は限界集落という言葉が一般化されるぐらいに、やっぱり何とかしなきゃいけない状況にあります。そうなってきたときに、山村とか中山間地域の大きな武器としてこの森林の資源がある、林業を成長産業化させることがあるんじゃないかと思っています。そういう中で今日のこのテーマみたいに、所有者が分からないとか境界が分からないということで、その森林を使いことができない、その地域のために森林を活用しようと思っても、活用することができないというようことはやっぱり避けなきゃいけないなと思っています。

そういう中で地籍調査もそうですし林野庁独自の事業、所有者が分からないときの法的制度、そういうものをいろいろ仕組んでいるんですけど、例えば地籍調査をやるときもあれば境界立ち合いが原則なので、立ち合えない場合は筆界未定という扱いになってしまいます。どうしても到達しない、非常に難しい問題というのはたぶんあると思っています。しかし、そういうものを、これから仕組みも含めてどう考えていかなきゃいけないのかなと。まだ当面は所有者や境界が分かるところで施業をやっていきやすいですけど、いずれ分からないところが大きな壁になって出てきますので、そのときに足で、地籍調査で確定させるということも当然やるんですけど、やっぱり確定されないような場合、そういう時ってどうすればいいのかなということを考える必要があると思っています。

例えば、当然財産権というのは尊重すべきです。でも、権利には義務があるんですから、例えば土地を持っている人はその持っているものを、対外的に分かるようにしなきゃいけない義務を課すとかですね。登記はご案内の通り対抗要件の具備のための任意の制度で、それはそういう制度でございますけれど、やっぱり土地を持っている者が、第三者に分かるようにしなければならぬといった仕組みなんかを考えていくということも、これから必要なのかなと思っています。これは林野庁というより私個人の思いですけど、だからそういうことも考えていかなきゃということを、今日お集まりの皆様方も、法律のプロの方も多くおられますので、いろいろご提案とかをいただければありがたいなということを、最後にちょっとお願いも含めてお話しさせていただきました。それではいろいろお話ししましたが、私の話は以上とさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。(拍手)

(司会) 小坂様、どうもありがとうございました。3名の皆様、大変分かりやすいご講演をありがとうございました。これから10分間の休憩とさせていただきます。今だいたい26分ぐらいですので、35分から再開させていただきたいと思います。お手洗いは各階にあります。また、喫煙場所は一階にありますのでご利用ください。

第2部

(司会) それでは35分になりましたので、プログラム第2部パネルディスカッションを始めさせていただきます。初めに、パネリストの方々をあらためてご紹介させていただきます。スクリーンの左側から紹介させていただきます。寶金敏明先生。寶金先生は、第一東京弁護士会所属の弁護士でいらっしゃいまして、駿河台大学の教授でもいらっしゃいます。境界問題の行政に携わってこられた経験をお持ちで、日本加除出版から出版されております『境界の理論と実務』などのご著書がございます。また、山村の境界に関する訴訟も手掛けられていらっしゃるなど、境界問題や長狭物の問題において法律と実務の双方に精通しておられます。

スクリーンの右側ですが、先ほどご講演いただきました浦部秀一郎様がいらっしゃいます。

(浦部) よろしくお願ひします。

(司会) そのお隣が先ほどやはりご講演いただきました小坂善太郎さんでいらっしゃいます。

(保坂) よろしくお願ひします。

(司会) 遠くになりますが、小澤英明弁護士です。

(小澤) よろしくお願ひします。

(司会) 小澤弁護士は、東京弁護士会所属の弁護士で、公害・環境特別委員会として環境問題に取り組んでおられるほか、不動産取引にも精通しておられます。コーディネーターは山本真彦弁護士が務めます。

(山本) よろしくお願ひいたします。

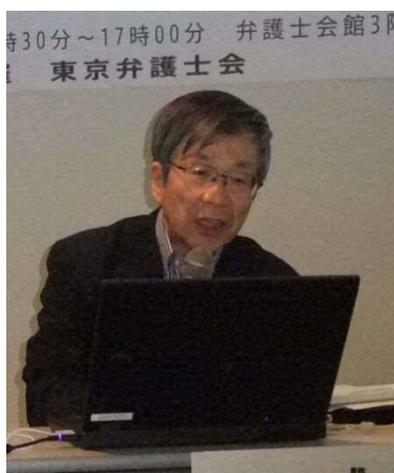
(司会) よろしくお願ひいたします。

(山本) それではパネルディスカッションの方を始めさせていただきます。パネリストの皆様、どうぞよろしくお願ひいたします。まず、最初に、先般から出ております土地の境界の問題ですね。先ほど私の基調講演の方で筆界特定制度、それから集団和解というも

のについて後ほどというお話をさせていただきましたので、ここで森林の境界、それから筆界特定制度、集団和解といったものについて、寶金先生の方からスライドをご利用してご説明いただきたいと思います。よろしく願いいたします。

◆境界問題と筆界特定制度・集団和解

(寶金) 座ったままで失礼させていただきます。先ほどからの話と重複しないように、特に裁判とか実務で経験してきたその立場から若干付け加えさせていただくという程度でお話をさせていただきたいと思います。先ほどからお話がありますように、確かに山林の旧公図の大部分は団子図みたいな図面です。しかしながら、私ども裁判に携わる者の実感としては、そんな図面ばかりじゃないよという思いがあります。そのところをひとつ、特に弁護士の先生方は山林だからといってあきらめずに、筆界を再現できる場合もあるんだということを頭に置いていただきながら仕事を進めていただきたいと思います。



私の場合は仕事柄、全国の土地家屋調査士さんとの勉強会を繰り返すというように多いわけですが、その先生方がこのスライドのように現地復元性のある山林公図がたくさんありますよというようなことを教えてくれるということでして、このスライドは見にくいかもしれませんがこのような図面は、土地家屋調査士ですとかなり容易に現地復元、再現が可能だということです。また、私がやっていた事件でかなりの有名なものとしては、宮城県と山形県の県境の山林ですね。そこがどこに境界があるのかというような事案でしたが、そこでは、それは国有林だったせいもあるんですが、人が2人がかりでも抱えられないような大きな境界石がたくさん埋設されておりまして、その埋設されている境界石の位置が正しいのかどうかというものが争われたというようなのが私がやっていた事件なんです。そういったケースは本当に都会の中の事件とそう大きな違いがないというようなしっかりした境界査定が行われていたため、そういったものがそろっている事案でございました。

反対の事案もございました。雑談で恐縮なんです。北海道の下北半島に行ったことのない人が地図を作ったというケースだったんですが、ここから見えるのは北海道だと言われて、北海道は北にあるんだと思いついて図面を作っているんですね。コンパスも見なかったそうなんです。ところが実際には下北半島佐井村から見たら北海道は真西にあるんですね。そういったことでむちゃくちゃな図面ができていた。そういうところで、ヒバの78億円もする土地の境界争い。境界争いと言っても土地全体がどっちがその番地だったのかというのが争点だったんですが、そういったものもありまして、その辺はもうほとんど団子図のような図面ではないかということでありました。

特に法務局なんかに行っても分からないんですが、地元のいろいろな資料を調査してみ

ますと、当時、明治の初めでありながら、コンパス測量とか、それから平板測量をやっているという山林も結構あるということでした。そこはしっかり弁護士の先生方にはご理解しておいていただきたいと思います。特にいいのがある可能性の高いのは、例えばこのスライドなんかはほぼ完璧に、あ、ごめんなさい、これはご本人の許可を得ていないのでスライドで映すことだけしか許可を得てないので、皆さん方のレジュメには入れてないんですが、この図面は明治の初めに作られた山の測量図を復元したという実例ですが、ものの見事に現地と合っているというような図面です。このようなものもあるんだということを知っておいていただきたいと思います。

特にある可能性が高いのは、このレジュメの 23 ページに、小さな 3 ページと書いてありますけれども、これは、山林筆界情報であっても現地復元性がかなり高いということですので、1 つ目は今私がお話ししました営林署が持っている林班図です。林班図は先ほどのお話のように森林施業図ですが、これは民間が持っているものと、それから営林署が持っているものがあるわけですが、営林署は昔から相当な高い精度の測量を明治の初めからやっておりましたので、そこが作った林班図というのは多くの場合正確性が高い、したがって、営林署保管の林班図に境を接する私有山林等の境界情報も精度が高い、ということです。

それから、旧国鉄が作った保線区ですね。施設管理図というもの。これも少なくとも旧国鉄との土地の境界に関してはびかいちだそうです。それから私が多く担当して、担当というのは、自分自身が訴訟をやるというだけじゃなくて、いわば行政の一職員として多くお目にかかったというのが、旧国有林野法とか、旧国有財産法上の官民境界査定というものが行われているところが日本はたくさんあるわけですが、この官民境界査定図というのは非常に高い精度が保たれております。また、特に注目しなきゃいけないのは、ここではほかの今までのお話と違って官民境界がこの線で査定されますと、境界が再形成されたんです。つまり境界を作り変えることができたんですね。ですから公図と違ってこの官民境界査定図の方が正しいという判断になります。というような極めて特殊な効果を持った図面もあるので、こういうものを見逃さないで適切な処理をお願いしたいというふうに考えます。

山林に関する筆界情報の正確性については、一応、時間もございませんのでこの程度にとどめさせていただきまして、あと、時々話が出ておりました筆界特定制度ですかね。これはレジュメの 23 ページの小さな 4 のところに書いてあるんです。これは法務省のホームページから取ったものです。確か平成 17 年立法で平成 18 年スタートかな、という制度ですが、これはご利用されるとお得ですということですが、どういうことかという、筆界特定登記官のところに行って、私の土地と隣の土地の境界がよく分からないんですけどどこにあるんですかと聞けば教えてくれるという制度ですね。裁判じゃないんです。そういったことで、相手方との対立関係にあるという仕組みではないという、そういった意味で使いやすい制度ではないかと思っております。

ただ、この筆界特定制度は本当に思った以上に盛況でございまして、予想の倍ぐらい事

件が出ていますので、もともと 3 カ月以内にすべて処理するというのが原則だったんですが、現在では相当時間がかかってしまっているというのが問題といえば問題です。そして、この制度の 1 つ問題なのは、クエスチョンの 10 というところに出ておりますが、必要な経費、測量を要することがあると、そのときには測量費用を負担してくださいと、この仕組みがこの筆界特定制度の最大の弱点の 1 つです。先ほどからお話に出ております地籍調査とか、それから法務局自身による法 14 条地図作りの場合には、そこで要する測量費用はすべて国庫負担ということになります。あるいは市町村負担ということですね。

それに対して、筆界特定制度は自ら任意で個人として筆界の特定を求めるという仕組みですので、測量費用は一応全額負担ということになりますが、先ほど林野庁の方からお話があったように、これを何とかうまく山林のいろいろな補助事業を活用して、そのところはクリアしていただきたいなという感じはいたしております。

筆界特定制度を山林の事業との関係で活用するという意味では、やはりこれには大きな欠陥がございます。そのレジュメの 24 ページの左側の方に書いてあるんですが、法務省が制度設計したのは左側の要綱案と書いてあるものなんですが、実際に出来上がってしまったのはいろいろないきさつの中で、右側に書いてある現行の筆界特定制度というものです。

これは何が一番つらい制度かというところ、山林なんかの場合、今お話がありましたように隣の土地の人とか言ったって、非常にたくさんの方が絡んでくるわけですよね。そういった場合、ただ 1 カ所だけの筆界を、それを特定するだけじゃなくて、その関連するその地域のすべての筆界を一緒に特定できたらしたいなということがあるわけですが、それができないという仕組みになっております。<10>というところ、「職権による手続の開始」というところなんですが、左側の方は職権による筆界確定を行うということは可能という仕組み、法務省はそういう仕組みを考えて国会に提出したわけですが、そんなのはだめだと。あくまでも個人による個人のための申請という仕組みでなければだめだということで、このように中途半端な仕組みになってしまった。

ですから、中に虫食いの筆界が分からないところがあって、しかもそれについて当事者である所有者が筆界特定の申し立てをするという意欲がないときには、この制度は役に立たないということになってしまうということですね。そういう悩ましさが残った制度となっております。

(山本) はい、ありがとうございます。まずは今ご紹介いただいた筆界特定制度、その有用性について手続き的な側面、それから効果の面で小澤先生、弁護士の立場としてどのようにお考えになりますか。

◆筆界特定制度について

(小澤) 私は不動産取引をよくやっているんですけど、そのたびごとにと言うとちょっと大げさかもしれませんが、境界確認書売り主のところから取って買い主に渡す

ということをよくやっています。東京では全然珍しくなくて、私も先日、世田谷の自宅を売ったんですけど、その決済のときに買い主に境界確認書を4つぐらい渡したんです。私とその自宅を取得する前から2つぐらいあったものですから、それを渡したのと、私はその自宅を10年間ぐらいしか保有してなかったんですけど、その間に4つ新たな境界確認書を取っており、それらも渡しました。なぜ4つ新たなものができたのかと言いますと、北側にマンションができた時に求められて作りました。それがひとつ目です。その後、南側にまたマンションができたのですけれども、その土地は戸建て業者からマンション業者へと転売されたので、戸建て業者とマンション業者、両方から求められました。あと、最近では東側の土地も売却されたので、そのときにも求められてつくりました。そういうふうなことをやって土地取引しているんですよね。こんなことを繰り返すなんて、なんとばかりのさだめという感じを常々もっていました。

これは実は、例えばアメリカの人とかに説明するのはなかなか難しい。いったいこれは何をやっているんだと、この境界確認というのは、どういう意味があるんだと。これは外人に説明しづらいというだけじゃなくて、日本の国内の人にも説明しづらいし、弁護士の若手にも説明しづらい。いったいこれはどういう意味があるんですかということなんです。

結局は、先ほど山本弁護士が講演で話しましたように、境界の確認というのは、建前としては、明治時代にできた筆界というのを確認する作業だということではあるんですけども、そういう土地取引で実際にやられている境界の確認と

いうのは、お互いここを境界とすることについて異議ないよねという、そういう私的な認識の確認みたいなものにすぎません。要するに紛争がないという、そういう確認なんですね。

そういう意味では意味があるわけです。今日は山林だけの話なんですけど、実は都市部だっているいろいろな問題があります。例えば隣がマンションだとしますと、マンションの土地というのは区分所有者全員の共有になっちゃうんですよね。従って、本当は境界の確認をやろうと思うと全員の同意を取らないと意味ないじゃないかというような、くだらないと言ってはあれですけど、そういう話になったりしますが、ただまあ境界確認というものが紛争がないということを確認するだけなんだとしたら、管理組合の理事長さんの確認でいいんじゃないかとそういう話に落ちついたりするわけです。そういうこともありまして、日本の境界確認って一体どうなんだということを常日頃感じているしだいです。

その背後には結局は、山本弁護士も説明しましたが、所有権の移転を最終的にといたしますか、対外的に公示するというか、いろいろな人に、要するに第三者に主張するためには登記するしかないのですが、登記は地番ごとにできているわけですので、地番ごとに正確な地図があれば全然問題ないわけです。その正確な地図という意味は、その地図を持っ



て現地に行けば現地復元性があるということですね。

先ほどから公図というのが出てきましたけど、あれはそういう地図ではなくて、地番と地番の位置関係とか形状とかそういったものを示すだけなんです。だから公図は全然決め手にならないわけで、現地復元性のある地図が本来は重要なんです。ただそれが各地番ごとに必ずしも備わってないということが問題で、都市部ではあまり備わっているとは思えません。森林だってそういうことなんです。だから本当は各地番ごとにそういうものが存在すればいい。

アメリカの土地取引で、私は、アリゾナ州の土地の取引の経験がありますけれども、そのときの土地の特定の仕方は、このポイントから北北西に何度何分とかそういう形で、その表記を見ればその土地がどの範囲だとか見えてくるようになるという、そういうやつでした。そんなことが日本ではなかなか難しいのは、分筆とか合筆がまったく自由にできるからなのではと思ったことがあります。アメリカでは、まあ、少なくとも、全部かどうか分かりませんが、すべての州かどうか分からないですが、そういう分筆、合筆とかいうのは自由じゃないんです。そういうこともあって、どうも日本の登記制度では分筆合筆が自由になっていることが本質的に問題があるのではないかなと思ったことがあります。ただ、長いことやってきたことなので、分筆合筆の自由を簡単に覆すことはできないし改正もできないと思いますが。

先ほどから言及があった筆界特定制度というのができたときに、私が最初に受けた印象は、せっかく登記官でやってくれるんだったら、それで境界を確定してほしいよねということでした。ただ先ほどお話があったように、それで確定するような、そういう行政処分じゃないという位置付けのものになりました。

そういう位置付けの制度なので、ちょっと期待外れという気持ちはあったんですけど、去年だったと思いますが、寶金先生からどうしてそういうことになったのかというお話を伺いました。法務省の作成した要綱案というのが最初にあって、法務省はそこでは違うことを考えていたとお聞きしました。寶金先生は今弁護士をされていますが、もともとは、ずっと法務省におられてこういうことにむちゃくちゃ詳しいんです。その背景の事情はどうも本当は行政処分でやりたかったということのようです。あと、所有者だけじゃなくて、行政からも申請手続を進められるようにしたかったということのようです。

しかしそれができなかった背景にはいろいろあるということなんですけど、1つは、そのときは口ごもられたんですけど、弁護士会が反対したんじゃないかと。どうもそういうこともあったようです。その後、不動産登記法の改正の時の国会の議事録を見ますと弁護士会の代表の人の発言があり、そういう制度を入れると寝た子を起こすような話になるんじゃないかということをおかれておまして、弁護士会の反対があつて、もとの案どおりにはできなかったという事情もあったらしい。

最初は筆界特定制度って中途半端だと思ったんですけど、実はそういうことを聞いて、確かに行政処分、ここここは境界ですよということを決めちゃったら、それは法的な

効果を直ちに持つということになるんですね。それに不服な人が当然訴訟を起こすということになって、すると大混乱に陥るといふ、そういう気持ちも分かると思いました。というのは、境界の確定訴訟とか弁護士は非常に嫌がるんです。隣人同士の非常に難しい関係があるのと、なかなか決め手がない。おそらく裁判官も非常に嫌がる。

そういう背景を考えると、森林だけフォーカスするこの筆界特定制度はどうかというのがありますけれども、わりと知恵のある制度ではないかと思うようになりました。要するにそれ自体直ちに法的な効果を持たないという点では中途半端なんですけど、ただ、登記官が、自分はここが境界だと判断したということ調査の上で示して、その判断の結果が法務局に残るわけです。これを争いたければ当事者同士で、Aさんが隣のBさんを相手に筆界の確定訴訟を起こしてくださいということになるのですが、それはとんでもなく大変なわけです。面倒くさくて。よくよく考えるとそういう訴訟が起こらないまま、一度筆界特定というもので筆界が決まってしまうと、決まってしまうというか、それは今の制度で登記官の認識が示されただけなんですけど、法的効果はないんですけど、それが現実的には非常に大きな意味を持つということになるのかな、ということです。というわけで、いろいろ問題はあるとは思いますが、筆界特定制度というのは現状はそれなりにというか、かなり知恵のある、そういう制度なのかなというふうに今認識をあらためているところです。

それで、これを森林の境界のところでは本当に使えるようにすればなかなかいいのではないかなと思っているのですが、先ほどから話がありましたように、これは所有者しか申請できません。しかし、申請者を別に所有者に限る必要はないんじゃないかなと思います。行政が公的な観点からそういうのできるように、また、森林組合からも申請できるようにすればいいかなというふうに思うんです。ただ、筆界特定制度をうまく森林でも使えるようにするためには、筆界を特定する何らかの根拠がそれなりにないと難しいだろうと思います。

先ほどの団子図のようなものしかなければ、これは登記官だって勇気を持って、ここが境界だと私は判断しますなんてとても言えないと思うのです。それなりに根拠のある資料が調べていけば十分使える制度かなと思うんですけど、そうでなければその辺やっばり難しく使いづらいかなど。行政が仮に申請者になって対応できるとか、森林組合が申請してできるというふうに改正しても、資料自体が乏しければなかなか難しいところかなと思ったりしました。

(寶金) 今のお話との関係で付け加えさせてください。森林との関係でね。24ページの右下に書いてありますが、先ほどから問題になっておりました所有者不明の問題。所有者が例えばどこにいるか分からないとか、あるいはたくさんいて誰が所有者なんだか分からないというときには、筆界特定制度を利用する場合にはすでに立法的に解決されております。その場合には、先ほどからちらっと話にも出ているわけですが、相手方が誰か特定で

きなくとも、いわば相手方が所在不明のケースの他、所有者が誰か分からなくともこの制度を利用できるという形になっております。ということも1つ付け加えさせていただきます。そういった意味で山林でも若干使いやすいのかなというところ。

それから、団子図、実はもう話せば長い物語で話さないんですが、団子図ほどひどいのはあんまりなくて、ある程度特定できるものもあるわけで。その場合、登記官はどうかという幅による特定を行います。例えばつい最近あった事案では、2〜3メートル幅、だいたいその辺のところに山林の境界がありますよという、そういった筆界特定が出ております。そういった場合、一般的には、家を建てるとか何とかいうときには2〜3メートルも狂っているんだったらどうしようもないやという話になるわけですが、山林の場合どうなんでしょうか。山林の施業をやる時、端っこの2〜3メートルがどうだって関係ないですよ。というようなことで、山林の場合には一定の使い勝手がある。つまり幅による特定でも、それなりに価値がある場合があるのではないかなということも付け加えさせていただきます。以上です。

(山本) はい、ありがとうございます。山林の場合に一定の使い勝手があるのではないかというお話があったんですけども、申請者が所有者に限定されているという現行法の問題もあるんですけども、例えば森林組合としてこの制度を使おうとした場合に、使い勝手についてどうお考えになるのかというのを浦部さんにお伺いしたいんですけども。

(浦部) はい。基本的に境界を特定できるということは非常にありがたいと思うんですけども、我々は山の作業をするときにはやはり一番の境、所有権の境というのがありますけれども、基本的には所有権の境を中心に。先ほどスライドでは施業界という話になっていましたけれども、この木までは誰のものか、それからここからこの木はどっちの分なのか、それを確定して作業をしていくというものが必要になってきますので、そこまで登記、筆界の確定というところまで組合がまず入っていくところはどうなのかという思いが1点あるのと、あと、我々は基本的には地元ですとこの組合がある限り継続しているという形になりますので、特に山の方たちとのかかわりというんですかね、その辺が非常に深いものがありますので、森林組合で率先してその辺の確定というものを行った上で、逆にそこで発生するようなトラブルというのを心配という点ではあるかなと思っております。

(山本) 今は地元の森林組合さんで境界を立ち会いで確定するようになって、どういう形でやっていますか。

(浦部) 隣接する両者2人だけという場合もありますし、それからある程度の、例えば2ヘクタールとか3ヘクタールの区域の中に5名いるのであれば、5人をまとめて呼ばせてい

ただいて、その中に 1 人、例えばその辺の山のことをよく分かる人なんかに入っていたきながら、お互い話し合いの中でこの辺が区域じゃないかというところできいを落としていくという、まあ、そんなやり方で。

(山本) 何か合意の書面とかいうのはあるのでしょうか。

(浦部) 両者が出てきた場合は、それは写真等々撮らせていただいてきいを落とすという作業をしますし、例えば片方の方だけしか出てこないということであれば、隣接者の方の境界確認で作業を進めていかというので一筆いただくとか、そのような形を取っています。

(山本) ありがとうございます。それから先ほど、寶金先生のご説明の中にあっただすけれども、費用の問題ですね。これについては、制度上、費用は基本的には申請者の負担ということになっておるんですけれども、先ほど小坂さんのスライドの中で、境界の整備について補助が出ているというようなスライドが、18 ページの小さい 22 のところですね。左側の森林整備等のところにちょっと小さく書いてあるんですけれども、境界整備の補助についてここには 3 つ挙げられていると。こういった森林の施業としての補助を筆界特定制度を利用する際に利用できるのかどうかというのを、小坂さんにお伺いしたいんですけれども。

(小坂) 補助の対象になるのかというお話でいえば、補助の対象になります。要は筆界特定する場合、1 つは所有者が申請する場合の費用ですよ。それが 4,000 万円の物件だったら 8,000 円ぐらいの費用ということですけど。その費用と、あと、一番大きくかかるのは実測する費用となります。林野庁の事業というのは、境界を、施業する上で境界なり筆界なりその辺、言葉遣いが難しいんですけど、境を確定してください、そのために必要な経費について補助の対象にしていいますよということですから、やるに当たって、その筆界を特定しないとやっぱり間伐が進まない。そのためには筆界特定制度を使って特定させる必要がある。ということであれば、そのために必要な経費は補助の対象になるということです。

ただし、先ほど来から話が出ているみたいに、この制度は所有者が申請する、その実測の費用も申請者である所有者の費用ということになります。一般的に今、境界の確定とかは、まさに浦部さんみたいに、森林組合が地域の山の合意形成を図る上で、あなたの山とあなたの山の境はこれでいいですかと、要は森林組合なんかが主体的にやっているわけなんです。それでこの事業が、森林組合のそういう活動に必要な経費に支援するという立て付けになっているので、それが所有者の費用に対してはということになると、補助の対象は所有者にならないですから、その辺の整備が必要なと思います。やっぱり先ほど来話

が出たみたいに、所有者ではなく、森林組合とか行政がこの筆界特定事業が使えるようになれば確かに素晴らしいんだろうなと思います。

私も最近この制度をいろいろ、まあ、実は前から興味を持っていて、これを使えば結構爆発的に筆界が特定できるんじゃないかなと思ったんですけど、所有者って自分の山というのは、間伐やって例えばヘクタール数万円ぐらい金が入ってくるようになってきたんですけど、まだ山の価値って低いんですよ。だから、所有者が自発的に自分の山の筆界を特定しようという動機ってやっぱりまだまだなかなか出てこない。

一方、山って何なのかって、これはなかなか説明が難しいんですけど、所有者にとっては大して金が入らないかもしれないけど、例えば地域で林業ということで山の手入れを行えば、雇用が発生して、地域の、1つの産業になると思うんですよ。そういう意味であったら、森林組合なんかやっぱり地域の産業として林業をやりたい。そうするためには、いわゆるスポンサーさんである森林所有者から承諾を得ないといけない。そのときには境界もはっきりしてあげなきゃいけないみたいな、そういうようなことで、どっちかという所有者が自らやるよりかは、森林組合がアプローチをかけながら山をまとめてやっていくというのが多くのケースになっているので、そうなってくるとますますこの制度が所有者が申請することがネックになるのではと思います。でもこの要綱案を見ると、行政側の発動ということで、先ほど寶金さんの説明がありましたように、職権の、そういうことまで考えられたということなので、できればそういうふうに申請者が広がっていけば非常に使える制度になるんじゃないかなと思いました。

あと、それともう1点。今たぶん浦部さんがお話ししたやつ、皆さんに伝わりきってないかなと思うのでちょっと補足してお話します。浦部さん、違ったら言ってくださいね。森林組合は作業とかやるときに境界、所有界を明確化しますということはやるんですけど、実はその先に、例えば筆界特定事業などを使って登記にそれを持っていくとか、そういうところまで森林組合が所有者の間で行司役としてやろうと思うと、実は結構ハードルが高いところが、現場実態があるということですね。

つまり、作業をやるときに、ここの境界はこうですよということ、じゃあ、ここを間伐やっていいですかという部分のレベルと、それを最終的に登記まで持って行って確定させるという、まあ、例えば筆界特定事業を使って、それは確定じゃないんですが、そういうことまで持っていきこうと思うと、実は現場実態としてちょっとしたハードルが、まあ、結構なハードルがあります。ケース・バイ・ケースでしょうが、たぶんそういうことだということです。

(山本) ありがとうございます。

(小澤) ちょっと今のところでいいですか。たぶん確かに事実としては、森林組合がイニシアチブを取って申請者になったりすると目を付けられると思うんですけど、制度自体

はもちろん申請者が特定するわけじゃなくて、法務局の担当の登記官が責任を持って判断するわけです。そのとき資料をもとにいろいろヒアリングをしたりするわけなので、ある意味では登記官に責任を押し付けることができる制度ではあります。ただ、そういうことをやった人が恨まれるというのはありそうな話なので、そんな簡単な話じゃないかとも思いますが、一応、制度としては、登記官が責任を持って判断をするということになっているというふうに理解しています。

(山本) 筆界特定制度は、制度としては「決める」のではなくて、もともとあったものを「探し出す」、すなわち、申請した人が登記官に探し出してほしいとお願いベースの制度になっている、ということですね。ただ一方で、筆界というのがはっきりすることに対する敬遠というか、遠慮してしまう部分というのは根強いのかなというところの問題もあるのかもしれない。

申請が所有者のみという点に関しては、福島の復興特別措置法で、所有者ではなくて事業主体ができるというような、あくまで特別措置法上の措置ですけれども拡大がされている面もあります。なので、不動産登記法改正によらずとも、そういった形での拡大というのも1つ考えられるところなのかなというふうに個人的には思うところです。

続きまして、筆界特定制度の次に話に出ました集団和解について、寶金先生、いま一度ご説明をお願いしますでしょうか。

◆集団和解について

(寶金) 筆界特定というのは、今お話があったように、使い勝手としてはなかなか制限されていてやりにくい。そうすると、せっかく組合の方で音頭を取って、じゃあ、所有権界ですね、所有権の範囲をここにしようねというふうに合意ができたときどうするか。それを単なる組合の中の合意資料として置いておくんじゃなくて、それを公図に代わる図面として公のものとして、法務局の方で保管しておいてもらえないかと、こういう問題が起こってくると思います。それにつきましては、法律上明確な規定はないんですが、実務上はこのレジュメの25ページの10という小さな番号が振ってあります。この集団和解という仕組みがあって、それを使うのが合理的じゃないかというふうに考えられます。

具体的にどういうことかと言うと、その山については誰が所有者か、誰がどこからどこまでの所有者かということ、みんなで話し合いで決めました、よく分からないから決めちゃいました、それゆえあんな団子図の代わりにみんなで決めた集団和解図、これを新しい地図として保管してください、こういうふうに言うことができる、このような仕組みですね。

レジュメを熟読していただくと分かると思いますが、そんなに難しい要件はございません。「現地が境界標等により明確に区画されており」というのは自分たちが区画すればいいわけです。ここからここまではAさん、ここからここまではBさん、ここからここまでは

Cさんにしようねとやればいいわけです。そういうことが確認されますと、登記官も現地を見て、ああ、そうかと。ここに書かれた境界で全所有者が争いがないというんだったら、こういう図面を作りましょうということで、こんな団子図が皆さんの作った集団和解図に置き換えられます。地図訂正の手段とすることができるというわけです。

なぜそんなことができるかという、これはそもそも集団和解ができるのは地図混乱地域、つむじが平というのはご存じですか。あそこは誰かがくいを埋めると、次の日は誰かがそれを抜いてしまうというすさまじいところがあるわけですが、そんなところとか、それから地図空白地域、地図が作られていないところについて、結局集団和解をやるしかないだろうという仕組みがあるわけですが、まさにこの団子図地域というのは地図空白地域に準ずるものが考えられますので、この集団和解の方式は有効なんじゃないか、こういうことでございます。

(山本) 先ほど浦部さんの講演の中で、林班という形で1つの山の半面ぐらいを施業集約という形で作業をするというお話がありましたが、寶金先生、その範囲、1つの山の半面分ぐらいをまとめて施業集約をすることに成功しました、というような場合に、この集団和解というのは使えるのでしょうか。

(寶金) 実際にはこの集団和解を認めているのは街区、外枠を街区で囲まれた、その中全体というイメージで使われています。ですから、今おっしゃったような場合に本当に使えるようにしてほしいんですが、それは今後の皆さん方の努力にかかっていると、法務局に対する説得だと思います。

(浦部) 私どもはだいたい団地をつくるという形になりますと、その大枠はやはり尾根、それから沢、そういう区切りのいいところで1つの団地というものを囲っていく形になりますので、そういう面では最終的に作った図面というものが集団的和解という形でいけるんじゃないかなと考えております。ただ、今の現状でいきますと、我々は場所が分からないというところが、やっぱり確定できないという率が全体の面積からしますと、5%ないんですね。2~3%の地域でありますので、今それをどういうやり方をしているかといいますと、もうそれはそのまま手を付けなくて置いておくという形です。承諾を得られない方もそうですし、どうしても分からないというところであれば、併せてそこはちょっと手を付けなくて、山のことですので次回、その次という5年、10年後の循環の中で、次にもしやっていたらいいのであればやっていただくという、そんな認識の中で今のところは動いています。

(山本) 林野庁の立場として、いかがでしょうか。

(小坂) なかなか面白い仕組みなので、ちょっと教えてほしい、逆質問で悪いんですけど、これははっきりした外縁の中の全員を対象にしなきゃいけないということでしょうか。何か1つでもぼこっと穴が開いていたらどうなりますか。

(寶金) はい、おっしゃる通りそれが欠点です。結局1人がどうしても嫌だということになると、例えば100人いて1人がどうしても嫌だと言ったら、結局後の99人がその1人の分を不当に侵害している可能性があるわけですね。ですから、それは許されないということになります。

(小坂) 分かりました。やっぱり一定エリアの中の全員というのは、結構ハードルが高いと思います。この制度のみそは、たぶん所有者と境界を特定するときに1つ問題になるのは、まず話し合いなんかで所有者とか境界を特定する、そこの大変さがありますということじゃなくて、そうやって大変な思いをした成果を将来にきっちり残しましょうという面でしょうから、そういう意味では苦労した結果を将来のトラブルにならないように残すということは、魅力的な制度であると思います。でもやっぱり全員というのは、なかなか現実問題、しんどいのかもしれません。

(寶金) その場合には抜かされる人の分だけは筆界特定で特定しておいて、その人を抜かして、それ以外で全部自分たちの土地ということでやるということができるかと思えますし、組合の方でしっかりした図面を作っていただいて、そこを14条地図に準ずるものとして法務局に備えていただくと。その方法はぜひ入れて林野庁の方で考えていただきたいなと思えますし、積極的に推進していただきたいと思えます。

(小坂) それは地積調査の方で民間測量結果を使うという世界の、あのやつですか。

(寶金) はい。

(小坂) そうなんですよ。それは私自身も意識していて、結構今うちの方の補助で境界の確定みたいなことを支援しているんですけど、そのときには測量レベルを、そういう14条の5号ですか、それに使えるようなレベルの測量までできるような制度設計にしまして、そういうことをぜひ進めていきたいとは思っております。

(山本) 今のお話は、林野庁されている測量、実際には森林組合に依頼して行う測量を、これは筆界の特定のための測量ではないんですけども、測量しているというその結果を何とか地積調査の方にも反映していこうという、そういう取り組みをお話しているところですね。どうもありがとうございます。そういった制度がありますけれども、なかなか利

用についてもハードルは高いですけど、利用の可能性自体はあるのではないかとこのころで、続きましてちょっとお時間がないので。

(小澤) ちょっと1ついいですか。

(山本) はい、どうぞ。

(小澤) 正式な、いわゆる法務局に備わるべき地図なんですけど、これは寶金先生からお話を伺ったら、それを作るときには所有者の立ち会いが必要だということのようなんですけど、所在が不明な場合はたぶんそれなりの方法があると思うんですけど、所在がちゃんと分かっている、例えばここにいると分かって、ただその人が協力しない、立ち会いにも確認も協力しない、出来上がった案にも、これは自分は受け入れられない、それを根拠もなくそういうようなことを言った場合も、結局その部分は筆界が確認できないという筆界未定でしたか、そういう縛りになってしまうということなんですか。そこはちょっとお聞きしたいんですけど。

(寶金) まず14条地図、地籍図もそうですが、国調の地籍図もそうですが、あれがなぜ信頼性が高いかということ、相隣接する所有者が、お互いにそこが境界だよということについて争いが無い。そういった境界情報だから信頼性が高いんです。そうすると、安心してその土地を買うことができるということになる。ですから、それが境界に争いがある場合には、そこにはうかつに線を引けないということで、もしそこで争いがあるのに地図製作者が線を書き入れてしまったら、またそこはトラブルのもとになるということで、そこは引かないのを原則とすると。筆界未定と表記するのを原則とされているんですが、それではあちこちに虫食いができてしまう可能性がある。

だからそういう場合にこそ職権で筆界特定の制度を利用することができて、そこで筆界未定を埋めていくという仕組みにしようとしたのが最初の法務省要綱案であるわけということですね。それがつぶれてしまったので、今の仕組みですと、やはり筆界を見てずっと地図上は空白のままということになってしまう、不安定な土地ということで放置されてしまうこととなります。

(小澤) 分かりました。そうすると結局なかなか決められないところが虫食的に相当存在していくということになって、将来的にそれが好転するという見込みもないといひますか、だんだん材料も乏しくなってくるし、分かっている人も少なくなってくるとなると、放置していてそれがいい方向に向かうとは、ちょっと思えないですね。そうするとそういう立ち会いおよび確認がなければ、地図として認めないという従来のいき方が本当にいいのかどうか、そこはどうでしょう。

(寶金) ですから私としては手前みその議論になるけれども、結局はもともと法務省が考えていた要綱案で、あれを復活させて職権でそういうところをどんどん埋めて、そして争いのあるところは役所もそこに線を引いてあげる。こういう仕組みで補えばいいんじゃないかなと思っています。

◆所有者情報問題について

(山本) ありがとうございます。続いて所有者情報の話に移っていきたいと思います。先ほど来、登記というものがお話に出てきて、一方で森林簿というものもお話に出てきました。森林簿、この扱いについて林野庁として森林簿はどういうふうな位置付けなのか、お伺いさせていただいてもよろしいですか。

(小坂) 森林簿は冒頭で山本弁護士からも説明がありました。山本さんが説明したやつにちょっと補足をする、基本的には国で必要だという項目を示させて頂いて、各都道府県すべて森林簿の中にこのデータを用意していただいているということです。その中には森林の所有者の情報も入っています。だけれども、それは精度が低いといった実態もあります。登記の世界できっちり土地の所有者なり区画がはっきりすれば、当然そのデータに基づいてさまざまな経済活動、行政活動をすればいいんですけど、現実問題としてそうはなっていない中、やはりその森林行政サイドとしては、そういう森林簿を整理して、その中で所有者情報を整理するという必要があると考えます。

ただしそれはあくまでも行政的な行為であるとか、あとは森林組合等がそれらを活用したりということで、所有者とか所有界を法的に担保、確定するものじゃないんですけど、行政的なデータとして、それを整備して使うというのが現状だと思っています。

(山本) 森林簿、行政としても集めている情報として、今、お話の中に森林組合さんの方が活用してもらってというようなお話があったんですけども、浦部さん、森林簿の情報もしくは地籍調査を行った群馬県の藤岡市が持っている情報を使って、所有権を確定されていかれたというご経験というのはいかがですか。

(浦部) 先ほどのお話でもさせていただきましたけれども、基本的には森林簿を物事の、例えば所有者情報であったり、境界の形等々含めて森林簿からスタートします。説明会、誰を集めるからですけども、そこからスタートするんですけども、基本的にはそれが私どもの制度が、やはり低いものであるという認識の中で動いております。これは5年に1回改善されるんですけども、そのときに間違っているなと思っているところを我々は、また行政の方に上げて、それが直ってくるという、直って新しいものが来るというような形になるんですけども、直ってきた段階でまた違うところが今度前とまた変わっていた

り、そういうような状況が現実問題あります。ですので、森林簿自体を完全にこれを信じ込んで何か物事を進めてしまうと、やはり問題が起きるということでもあります。

それから先ほどこよっといろいろな法的な話題という中で話が出てきますけど、ちょっと所有者でその辺と関心といいますか、意識というものをお話させていただきますと、山の方のところに作業をさせてくださいという中で、例えば筆界特定制度とか、いわゆる法的な何か取り決めみたいな話をする、非常に引くところがあります。それによって、もうそういうのはいいから放っておいてくれということになり得ないのが、非常に我々としては怖いところだと思っていますところ。

(山本) ありがとうございます。今の話で登記と森林簿という、登記という法務局が持っている情報と、それから森林行政が持っている情報という2列並列になっているんですけども、この点について小澤先生、法的な仕組みはいかがですか。

(小澤) 我々弁護士とか法律家の常識からすると、所有者は登記で決めるんです。要するに第三者的に主張できる権利というのは登記なので、だから登記でないもので決めるということは本来あり得ない。ただ当事者同士だけの問題であればまた別なんですけど、対世的というか、すべての人に主張できる権利として、それを確認できるものは登記しかありません。そのために登記があるという理解なんです。森林簿というのが行政の内部的な便宜のために作成されるというのであれば、それはそれでその目的のために使われるということであれば、それを第三者の他の人が、とやかく言う必要はないかもしれません。

私の方で特に驚いたのは、先ほども出ましたけど、森林の土地を取得したら届け出なきゃいけないという、届け出なかったら罰則もあるという、平成23年の制度について、私がそれを最初に山本弁護士から聞いたときに、法務局に登記がされるんだから、その情報は自動的に法務局からただもらえばいいだけの話で、何のためにこんな制度をつくるんだということ言ったんです。

そうしたら山本弁護士が、いや、これは登記がなくてもできるんですよというんです。要するに売買契約をしたら、それで届け出るみたいな話なんです。それは、我々の法律家からすると非常識です。というのはなぜかという、AからBに売却して、その後Aのまま登記になっているところ、その後AがCに売却してCが登記してしまうとCの方がBに勝つというのは、法律を学ぶ者が一番最初に学ぶことなのです。結局登記で決めるわけです。登記もしていないのに私が所有権を取得しましたということはおかしいので、しかもその届け出を義務化するというのは、私の法律家的な常識からすると、かなり疑問なのです。

要するに先ほどの森林簿は、純粋な行政的な便宜のための道具と位置付ければ理解ができるんですけど、森林の土地取得の届出制度にはかなり違和感を感じました。

(小坂) 確かに法律的な立て付けで見た場合は、そうなるのかなと興味深くお話を聞かせていただきましたけど、言うなれば登記で結局、今、山で起きている、例えばよくない行為をしていることに対して、法律的には指導勧告をする、命令をするというものがあるんですけど、それがやはり登記の情報だけだと、現にそれはできないというものがやっぱりあるんでしょう。そういう中で行政として、森林の機能を維持するための行政的な措置を、やはりきっちりできるようにするという意味で、森林法の中で新たに土地の所有者になった旨の、それが売買だけじゃなくて相続を含めて提出していただくというようなことが措置されたということだと思います。この問題はやっぱり登記で、きっちり所有者と場所が特定できるのであればということになるんだと思います。

森林簿というのは所有者情報というのは基本的にメインじゃなくて、メインは資源情報です。だから、どここの山に何年生のスギの木が植わっている。例えば間伐をいつやらなきゃいけないとか、日本の森林の資源がどういう状況になっているか。その資源管理のための簿冊であるわけですから、一番望ましい姿は当然登記で場所も分かって、その地番とリンクした形で森林簿を見れば、その資源のデータが分かるということでしょう。

ちょっと長くなっちゃいますけど、森林簿の所有者情報ってのは今まで精度が低くて、実はつい最近まで、他界されたじいちゃん、ひいじいちゃんとかの名前が並んでいたんです。昔は結構、田舎はそれなりに人がいたので、所有者は、田舎の地区ごとに聞けばだいたい分かって、森林組合も分かっていたというような時代が、やっぱりここ 20 年ぐらいで、地元でも分からなくなってきたということが背景にあると思います。

そうなってくると、やっぱり森林簿の中にそういう所有者データをきっちり入れないと、行政的なことができないという、田舎も含めた社会情勢の変化みたいなものから、実は今、森林簿の中に所有者データをきっちり入れようと。新たに届け出制度のデータを入れようということになっています。そういう社会背景もあるのかなと思います。いずれにしても一番いい姿は、やっぱり登記があって、それに森林簿って基本的には森林の資源データであるという形だと思います。

(小澤) ちょっと一言だけ。森林簿に所有者の名前を書くことになっていますが、それは森林所有者ということになっていて、それは森林の土地の所有者ではないんです。その森林所有者というのは森林法の中で定義があって、正確には忘れましたが、樹木を生育したりすることができる権利を持つ人ということです。

そうすると土地の所有者と必ずしもイコールじゃなくてもいいということです。それはそれで十分あり得るかなと思うんですけど、私が疑問に思ったのは、土地を所有したときに届け出なさいとなったときに、登記してなくても届け出なきゃいけないというところに疑問があったのです。行政上土地の所有者が分からず困ると言っても、名義人はそこに存在するわけですね。

だから仮に A から B に売却していても、A が名義人になっている以上は、A を所有者と

していろいろな施策をすればいいだけの話で、Bのことを考える必要はないんじゃないかなと思うわけです。土地所有者という観点からは。ただ、森林所有者という樹木のことまで考えると、また別の話かなというふうには思います。ただ、先ほどおっしゃったように、問題はむしろ土地取引で元の名前になっているというよりも、元の名前の死んでしまっている人たちの名義をずっと放置できるということだろうと思います。要するにもう存在していない人が名義人になっているわけで、その人を相手には当然できないわけだから、相続人とかそういう人を相手にしないといけないのに、そういう情報が登記にないということが問題だと思います。

(山本) 存在しない人の名義がそのまま登記に残っているということは大きな問題だと思うんですけども、寶金先生、何かお考えはありますか。

(寶金) 登記法の仕組みとして、表示の登記の方は、これは実態が変わったよということであれば、これは所有者は登記所に報告する義務があるんです。権利の登記の方は、権利は煮て食おうが焼いて食おうと自由だから、所有者が替わったって登記しなくてもいいんじゃないかと、そういう仕組みになっちゃっているんですね。果たして本当に今のお話、今の時代、それでいいのかという問題がございます。

特に面白いのは、今、堂々と二重帳簿方式をやっているわけですね。登記所にある表の情報と裏帳簿、森林簿である裏帳簿。こういうふうに法律上、二重に所有者情報があることが許されている。私、前、内閣府の情報公開審査会の委員をやっていたんですが、情報公開請求が来たら大変なことになるんですよ。果たして裏帳簿に書かれている所有者の名前というのは公情報なのかどうか。国民に開示していいのかどうかという問題が起こってくるんです。

この事案を今、聞いていて、このままでは大変なことになるだろうなと思いました。やはりもっと国全体としてまとまった1つのコンセプトをつくって、そこで公情報か秘匿すべき情報なのかということをしっかり切り分けて、それから行政目的が違ったって、やはり国民にとっては所有者は1人なんですから、そこを統一的に扱うという仕組みをつくと。それをまず考えていくべきだろうという感じがしています。

(山本) ありがとうございます。行政情報と登記情報という形で、所有者情報を集めていって、その所有者が不明という情報がないようにという形での並立の存在ということになるんでしょうけれども、それらの手段を講じても結局、最終的に、どうしても所有者が分からない場合は出てきてしまう場合があるかと思うんですけども、浦部さん、森林組合の方でそういう事例は多いのかとか、あるいはそういうのがあった場合にどのように対応されていくのかというのを、ちょっとお伺いできればと思います。

(浦部) 先ほどお話しした通り、事例としては全体のほんの数パーセントが分からないという状況です。今後も含めて、ちょっと話がずれてしまうかもしれないんですけども、いろいろな制度の中で地番を特定していくような動きであったり、施策なんかが講じられているんですけども、客観的に私なんか考えているのは、なぜ地籍調査が進まないのかというのがそもそもの話で。それはいろいろな財政的な問題もありますし、マンパワーの問題もありますし、あとは関連しているところで実際調べてみたらどうなるのかというところもあるかもしれないんですけども、やはり具体的にはそこをどういうふうにやれば、じゃあ、進まないのであれば、どういうふうに早く進んでいくのか。その地図がきちんと備えられるような形になるのかというのを、ぜひその辺の制度化を進めていただければ非常にありがたいなと思っております。

(山本) 先ほど小坂さんの講演の中で、所有者不明の場合、使用権設定というお話がありました。ある意味、伝家の寶刀的なものかと思うんですけども、これについて実際に使われた実績というのはいかがなんでしょうか。

(小坂) 所有者不明に対してあの制度ができるようになったというのが、実は平成 23 年の森林法改正で平成 24 年の 4 月施行ということです。まだ生まれたばかりなんです。だからこれからあの制度を普及させて使っていただくようなことを、まさに今やっているという状況です。実は所有者不明じゃなくて、所有者が分かっている場合、例えば間伐をやらない、道を通したくないと、そういう人たちに対して間伐を誰かに代行させる制度は前からあったんですけど、それは今おっしゃったように伝家の寶刀ということで、なかなか使った実績はなかったという状況です。

やっぱり首長さんが何かの命令なり裁定行為をやるというときに、どうしても訴訟リスクを考えると、例えば地域の中の不公平感というんですかね、何か文句が出てくるんじゃないかとか、いろいろなものがやっぱりあるので、そういうのを乗り越えなきゃいけないなと考えています。

そうなってくると今回の改正は所有者不明ですから、ある意味、首長さんだつて不明だから別に訴訟されることは少ないですよとか。だからあの制度は使いやすくなるんじゃないかなというの、実は期待しているんです。やっぱり誰かに対して間伐をしないと許さないぞというふうに命令するって、結構しんどいと思うんですけど、不明の場合というのは、後で出てきたら当然整理するにしても、使いやすい面があるので、ぜひこの制度は実効性のある形に持っていきたいと思っております。

(小澤) ちょっと 1 ついいですか。所有者不明という場合、所有者の所在が不明というのは分かるんですけど、所有者が誰か分からないということ、そんな簡単に判断しているのかというのが疑問です。昔の人の名前を出ているわけです。法定相続人というのは戸

籍を追っていけば分かるんですよ。

ただ、一般の人はもちろんそれにアクセスできませんけれども、やろうと思えば法定相続人は分かる。ただ、戸籍が欠落しているとか何かということで、どうしても分からないということはあるかもしれませんが、そういう場合は非常に限定的で、本来は戸籍を追えば分かると思います。私はそういう認識なので、だから所有者が不明だということはどういった場合に言えるのかが、むしろ疑問があって、そこは寶金先生とかにお聞きしたいんですが。

(寶金) 実際に問題になっているのは、極端な事例で平成 21 年の最高裁判決の事案がそうだったんだけど、墓地としか書いてなくて、あるいは山林としか書いてなくて、所有者については全然登記もないというのがあったんですね。そういった場合は典型的な所有者不明です。あとは耳登記しかなくて、A ほか何名、さっきちらっと話が出てきましたね。惣代登記しかない。A ほか何名ではいったいほかに何人があるか分からないと。そんな事案が結構あるんですね。

おっしゃる通り、普通の事案であれば、まともな司法書士さんだったら完璧に皆さん情報をそろえてみせますよね。登記のある事案。最初に誰か、何の誰兵衛、1 人だけであればですね。

(山本) 改正森林法でつくられたその制度、所有者不明の制度について、林野庁としてはどういうふうに「所有者不明」ということお考え方なのでしょうか。

(小坂) その辺、今のお話を聞きながら、個人的に確かに難しい問題だなと思いました。戸籍を追えばいい、住民票を追えばいいということの中で、どうなんですかね。どこまで探せば所有者不明として認知されるかどうかというのは、ちょっといろいろ考えなきゃいけないのかなという気がします。

でも、いずれにしても、この制度は市町村に掲示することによって到達擬制が生じると



いった制度ですから、その前段としてどこまで探索して不明というふうに割り切るかというのは、社会通念上常識の範囲ということになると思いますが、今後、今日の話なんかを聞きながら研究してい

きたいと思います。

(山本) どうもありがとうございました。だいぶ押してしまって申し訳ないんですけども、路網整備の話までたどり着けませんでした。パネルディスカッションは以上で終わりにしたいと思います。続きまして。

(司会) それでは会場の皆様からご質問等ございましたら、残りの時間わずかですけども、お伺いしたいと思います。マイクをお回ししますので挙手をお願いいたします。

◆質疑応答

(H) Hと申しますが、土地問題は非常に重要なことですが、小澤先生に先ほど冒頭のご説明のときにちょっとありましたけれども、アメリカの事例をお話しになっていましたが、日本の場合は特異な状況で、諸外国ではこういう事例はあまりなくてということなのか、諸外国でもやっぱり同じような状況で、これを解決するような制度、方策というものが取られているのかどうかということをお聞きしたいんですが。

(小澤) 私、仕事で把握した限りで、アメリカでは土地の特定に関してそういう記載がありまして、これだと極めて明確だと。要するに、その記載で現地復元性があるわけですね。あと、先ほど申し上げたように、私はアメリカの制度に接したときにびっくりしたのは、分筆とかが自由じゃないというところです。

要するに登記に値するような形のものでなければいけないということに、おそくなっているんです。すべての土地かどうか分からないけど、市街地だけかもしれないけど。諸外国、ほかの国は分かりません。

(H) ありがとうございます。

(山本) 私の方から若干補足させていただきます。私も聞いた話なんですけれども、例えばドイツなどで森林の境界というのははっきりしてまして、日本の土地区画整理というのは森林には適用できませんけれども、ドイツにおいては森林においても土地区画整理を行うような事案があると聞き覚えております。それだけ境界がはっきりしているというところになるのかなと思います。

(寶金) 1つ付け加えさせていただくと、そもそもドイツにしる、フランスにしる、イギリスにしる、そういった国々では筆界と所有権界なんて明確に分かれてないんですね。要するに所有権界があるのみなんです。ですから、今の日本みたいに、私、イスラム原理主義じゃないけど、筆界原理主義と呼んでいるんだけど、明治の初めにさかのぼって当時引

いた境界がどこにあるか探すなんて、そんな頑固な制度になってないわけですよ。みんな話し合いで決めることができるようになっていく。

ですから今、我々がやっているような悩ましい問題というのは、一切よその国では起きてない、いろいろな文献から推測しております。

(山本) ありがとうございます。

(司会) ほかにございましたら。

(O) 本日は貴重なお話をありがとうございました。Oと申します。今、寶金先生がおっしゃったところは極めて関心があるんですけども、先ほど浦部さんのお話ですと、施業集約をするために別に所有権界が特定されていればいいと。要するに木を切りたいわけですから、所有者が確定していてそこを通過していい、そこを切つていいと言ってくればできるというお話だと思ったんですけども、そのような中であえてなぜ、筆界、所有権界と区別された筆界というものを特定する必要がある、この森林再生のために必要なのか。そこら辺のお考えを伺えればというふうに思っております。

(寶金) 必要？

(尾谷) 申し訳ございません。必要なのかも含めて、筆界確定の、筆界の特定の必要性があるとしたら、それがどういうところにあるのか、お考えを伺えたらと思っております。

(寶金) 今日、省略したものすごく長く深い問題の話になってしまうので、一言では無理なんですけど、要は日本では独特の最高裁判例というものが確立されておまして、境界確定訴訟では所有権界ではなくて、筆界こそが登記情報のすべてなんだと。こういう仕組みになっているわけですね。従いまして、所有者がどう話し合おうと、それは地図に当然には反映しない。地図に反映させるためには分筆、合筆を繰り返して、そして現在の筆界を合理的に動かさなければいけないと。こういう大変ややこしい仕組みが最高裁判例の中でつくられちゃっているわけで、そのためにうっとうしい仕組みになっている。

法務省ではそれをもっと柔軟に、法務局においてややこしく所有権界と筆界と離ればなれになってしまった境界情報をADRの仕組みを活用して柔軟に再形成するという仕組みができないか考えたわけですが、それはだめだと言われたと。誰のせいとは私、一言も言っていないので。だめだと言われたのでこういう仕組みになってしまっているということです。

(尾谷) よく分かりました。ありがとうございます。

(司会) では、もう一方ぐらい、前の方。

(K) Kと申します。今日は大変貴重なお話をありがとうございました。それから多野東部森林組合の成功例、大変参考になりました。テーマからちょっとそれちゃうんですけど、林野行政についての希望というところを含めて述べさせていただきますと、現段階では僻地、中山間地の山林は荒れ放題だと思うんです。そういうところについて今、多野東部森林組合のような成功例が導入されないとするならば、少なくとも間伐だけでも適正な時期、適正にするという必要が出てきていると思うんですね。

個人ができないのであれば、将来それを回収するようなこととして、行政的にむしろ間伐してしまうと。間伐すれば非常に山林もきれいになって、ポテンシャルももっと上がるだろうと思うので、そういうような施策についてご検討いただけないかということが1つです。

もう1つは、日本の山林のポテンシャルは非常にあったという段階で、これは国策というか、国益の問題でもありますが、むしろ外国からそういうポテンシャルを狙われる恐れがないかという点です。例えば北海道の森林が買い占められて、水源が危なくなるという危機的な状況も出てきておりますので、国際関係から見たら日本のポテンシャルを狙われて、むしろはげ山にされてしまうとか、そういうところも今後検討していかなくてはならないような状況が出てきていると思います。計画造林も含めて、そういうところについての何らかの施策を、もう早急に検討していった方がいい時期にきているんじゃないかなと思うので、勝手なことを申しました。

(小坂) どうもご提言ありがとうございます。今、おっしゃった間伐の事業は、例えば森林組合さんが一生懸命集約化を進めつつ間伐をやっていただく事業とは別に、市町村が所有者と協定を結ぶとか、公的に間伐をするような事業も用意してまして、ある意味、集約化して効率的に採算が合う取り組みのできるところはそういう事業で、そういうもので間伐ができないところは、こういう公的主体が間伐する事業といった形で取り組んでいます。また、市町村が間伐を行う場合、必要な費用に対して地財措置を含めて98%ぐらいまで国費が入る仕組みをつくっているんで、そういうのを活用していくのかなというふうに思っています。しかし、現実的にそれが本当にきちっとうまくいっているかといったら、まだまだな面がありますので、そういうのをきっちりやるようにやっていきたいなと思います。

もう1点お話があった外国の人が日本の森林を狙うんじゃないかと。僕自身も今日も結構しゃべりましたが、日本の森林はポテンシャルがあると言っているわけですから、ある意味、外資が日本の山に投資するんじゃないかなとか、それぐらいのことにならないと

いけないなと思っているんですけど。その世界で言うと、今、外国資本がどれだけ日本の森林を買っているかというのを、毎年、国交省さんとも連携して調査しています。

その結果を見ると、北海道なんかで買われているんですけど、面積的にもそんなに大きくない状況です。それと何で買っているかという、やっぱり資産保持みたいな。例えば別荘地の周辺とか、そういうのが現状になっています。山を買って、例えば間伐して林業的に一もうけしようというような山を買っている実態にはございません。

ですから、そういうのはこれからも外国資本がどういう森林を買っているかというのは、引き続きウオッチしていくということと、もう 1 つが、これも当然なんですけど、我が国は法治国家ですので、外国人であって、日本人であって、誰であってでも森林法に基づく規制はかかります。切った後、特に保安林なんかで切った後、そのまま放置すれば、当然森林法に基づく命令対象になるわけですから、そういう法に基づくこともきっちり運用するということがございます。

(K) 今の補充ですが、土地所有、森林、山林所有ということではなくて、成果を買い付けるということで、契約上でそういう動きがあるのではないかというふうに私は疑っている情報がいくつかありまして、その心配、むしろそういったものも心配しているというのが補足です。

(小坂) 了解しました。

(司会) ありがとうございます。まだまだ議論は尽きないかと思いますが、ちょっとお時間の具合で第 2 部、この辺で終了とさせていただきますと思います。パネリストの皆様、どうもありがとうございました。(拍手)

それでは最後に閉会のごあいさつとして、当委員会委員長の坂田洋介弁護士よりごあいさつ申し上げます。

◆閉会の挨拶

(坂田) 今日は講師の皆様、長い時間、どうもありがとうございました。ご参加の皆様も当初のこちら側の予想にうれしく反して、たくさんのご参加をいただきありがとうございます。東京の弁護士会は東京弁護士会以外にも第一東京弁護士会、第二東京弁護士会という 3 つの弁護士会があるんですが、そのうちの東京弁護士会、第一弁護士会は、この森林問題について研究している部会が存在しています。

というのは、これは別に連携してやっていたわけではなくて、それぞれの自然発生的に問題意識があり、この森林というのをどうすればいいのか、どうしたらいいのか。やはり東京としてきちんと考えなきゃいけないんじゃないか、弁護士会として考えなきゃいけないんじゃないかというのが、自然発生的に問題意識があり、今研究しているところです。

今日のシンポジウムというのは、これは別にゴールとして考えているわけではなく、今後弁護士会としてどういうことにかかわっていけるのか。弁護士会というか、弁護士なので法律問題にはなるとは思いますけれども、そういうことを今後も研究していかなければいけない。今日は山本弁護士が中心にはなっていますが、今後も山本弁護士が中心になって研究していかなきゃいけないと考えています。

今日ご参加いただいている方は、一般の方もいれば、森林関係に関する団体の方も多く参加されていらっしゃるかと思いますので、今後もこういう法律問題、弁護士に何か相談することがあるのではないかとというときは、積極的に当弁護士会の公害・環境特別委員会に問い合わせをいただき、何か連携ができるんじゃないかということ、積極的にご意見等をいただければと思っております。

今日だけではなくて、今後もいろいろと関係していきたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。本日はどうもありがとうございました。(拍手)

(司会) 以上をもちまして本日のプログラムは終了とさせていただきます。皆様長時間にわたりお付き合いいただきましてどうもありがとうございました。最後にアンケートの回収をしておりますので、今後の活動の参考とさせていただきたいと思っております。ぜひご協力の方、お願いいたします。出口のところで回収させていただいております。

またお帰りの際は地下1階の出入り口が閉まっております関係で、1階の日比谷公園側の出入り口をご利用くださいますよう、お願いいたします。本日はどうもありがとうございました。(拍手)

環境シンポジウム

森林の再生

～林地境界と路網整備の法的課題～

日 時：2014年3月1日（土）13時30分～17時

場 所：弁護士会館 3階 301 ABC 会議室

司 会 山田 芳子（弁護士／東京弁護士会公害・環境特別委員会委員）

【プログラム】

開会挨拶 石本 哲敏（弁護士／東京弁護士会副会長）

- 第一部
- | | | |
|---|--------------------------------|-------|
| 1 | 基調講演 | 13:40 |
| | 山本 真彦（弁護士／東京弁護士会公害環境特別委員会副委員長） | |
| 2 | 講演 ～森林組合の取り組み～ | 14:15 |
| | 浦部秀一郎（多野東部森林組合会計主任） | |
| 3 | 講演 ～林野庁の取り組み～ | 14:50 |
| | 小坂善太郎（林野庁森林整備部計画課 首席森林計画官） | |

～～～ 休憩 10分 ～～～

- 第二部 パネルディスカッション 15:30
- | |
|-----------------------------|
| 浦部秀一郎（多野東部森林組合会計主任） |
| 小坂善太郎（林野庁森林整備部計画課 首席森林計画官） |
| 寶金 敏明（第一東京弁護士会弁護士／駿河台大学教授） |
| 小澤 英明（弁護士／公害・環境特別委員会委員） |
| 山本 真彦（弁護士／公害・環境特別委員会委員副委員長） |

閉会挨拶 坂田 洋介（弁護士／東京弁護士会公害・環境特別委員会委員長）
16:55

※ お帰りの際はアンケートにご協力ください。

山本 真彦 弁護士 資料

森林の再生～林地境界と路網整備の法的課題～ 基調講演

..... 1

浦部秀一郎 氏 資料

施業集約化の取り組みと課題

..... 7

小坂善太郎 氏 資料

森林・林業の現状、課題、施策

..... 15

寶金 敏明 教授 資料

..... 24

森林は再生しなければいけない？

自然のままではいけないのか？



畑と同じ，人の手が入らなければ荒れてしまう。

- ・樹木が乱立し光が届かなくなる
- ・樹木は痩せ，下草が育たないため，地面が露出。露出した地面から，風雨により土が流出。
- ・災害に弱く，財産的価値の低い森林が増えていく。

シンポジウム 森林の再生 ～林地境界と路網整備の法的課題～ 基調講演

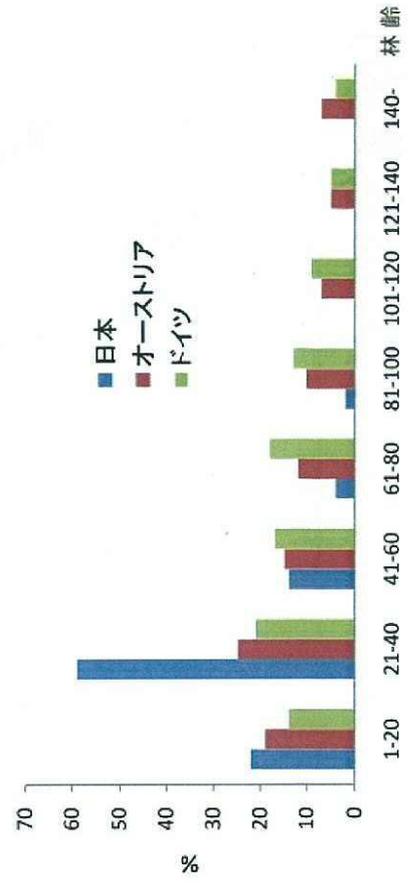
東京弁護士会 公害・環境特別委員会
弁護士 山本 真彦

森林の再生の必要性と急迫性

- ・林業の衰退
森林が荒廃し，森林の各種機能が失われる。
林齢構成の不均衡の拡大
- ・外国産材を利用することによる弊害
海外の森林破壊の助長
- ・土地所有者問題，土地境界問題の悪化
時間がたつほど，人的，物的情報は失われていく

林齢構成の不均衡

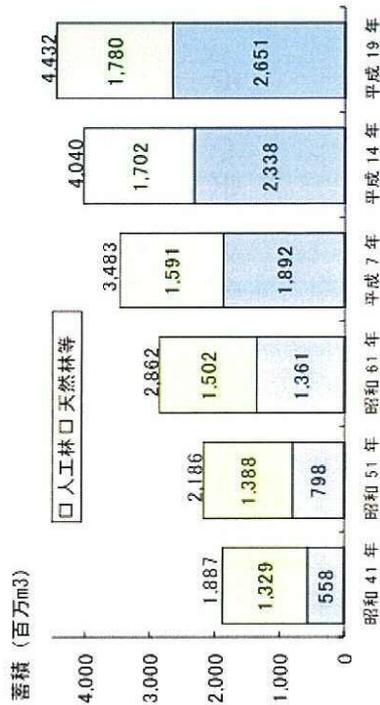
日本と欧州の林齢構成



※森林・林業白書、オーストリア森林在庫調査、BWI

森林の再生の必要性和急迫性

○ 我が国の森林資源の推移



資料：林野庁業務資料

・林業が衰退したことにより、伐採量が減り、森林の蓄積は増えている。

林業の再生の必要性

森に入って、手を入れる担い手が必要

しかし、林業をとりまく環境は厳しい

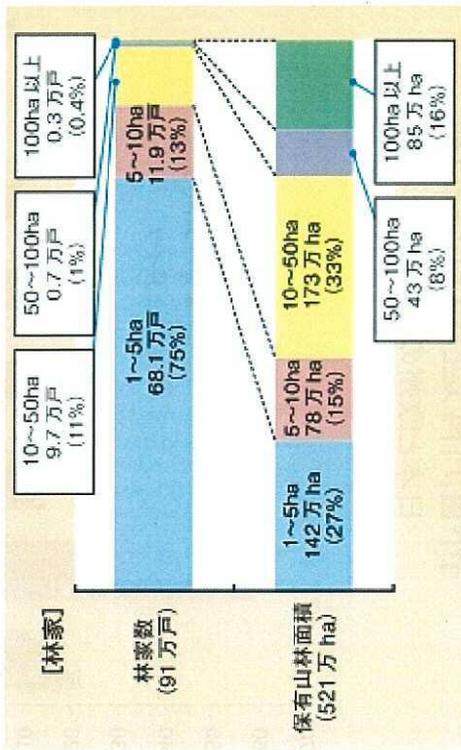
・伐採 → 手作業による伐採、危険をともなう作業、高齡化。小規模の森林所有者が多く、大規模化による効率アップが難しい。

・搬出 → 路網整備不十分によるコスト高

・加工・製材 → 品質管理が不十分。大量生産できない。

・販売 → 消費者の意識

林業の再生のための「施業集約」



・小規模森林所有者を集めて、大規模化することにより、コストを下げるとともに、効率的な施業をおこなう。

「施業集約」の障害

施業集約を行うためには、それぞれの林地所有者から承諾をとりつけ、施業範囲を確定する必要があります。

・そもそも、誰が所有者なのかわからない。

・林地の境界が不明で、施業の範囲を確定できない。

・効率的な路網の整備

森林再生の法的課題1 「土地所有者情報問題」

併存する土地所有者情報

- 登記簿(法務局管理) → 任意の申請による
- 森林簿(都道府県管理) → 登記情報+現況情報(各都道府県による)
- 林地所有者台帳(市町村管理) → 所有権を取得した人(登記は必ずしも必要ない)
- 固定資産台帳

任意の「登記」

- 登記がなければ、対外的に自分が所有者であることを示せない。しかし、このような不利益も含めて、登記をするかしないかは、所有者の自由とされている。
- 登記が実際の権利者を示しているとは限らない
- 限りある我が国の国土を、誰が所有しているのか、登記を見てもわからない
- 相続登記がなされない場合、存在しない人物が登記名義人として残ってしまう

森林簿とは

様式第3号(第5条関係)

森林再生計画実行調査報告書

(上段:計画, 下段:実績)

区 市 町 村	森林の所在		伐新				計画				調査				林				
	地 区 番 号	林 小 班 番 号	伐 新 種 別	伐 新 時 期	伐 新 材 積 m ³	伐 新 面 積 ha	計 画 種 別	計 画 時 期	計 画 材 積 m ³	計 画 面 積 ha	実 行 種 別	実 行 時 期	実 行 材 積 m ³	実 行 面 積 ha	実 行 種 別	実 行 時 期	実 行 材 積 m ³	実 行 面 積 ha	抽 出 率 %

森林法5条3項

「地域森林計画においては、前項各号に掲げる事項のほか、森林の整備及び保全のために必要な事項を定めるよう努めるものとする。」

森林法施行規則3条

「地域森林計画に記載しようとする法第五条第三項に規定する事項を記載した書類」

※都道府県が作成する地域森林計画の付属書類という位置づけ

- 法令上に「森林簿」という言葉はなく、記載事項も各都道府県で差がある。しかし、他に集約できる簿冊がないことから、森林情報の中心として位置づけられている。

林地所有者台帳

- 平成23年4月の森林法改正により、森林所有者となった際の届け出が義務付けられ、その情報は、林地所有者台帳によって管理される。
- 林地所有者情報も、森林に関する情報として、森林簿に情報が集約されることが期待されている。

問題点

・死者名義の登記が許容されている現在の不動産登記制度自体の問題

・登記と、森林簿や林地所有者台帳等の森林行政保有情報とで、食い違いがある場合の情報の混乱

・施業集約のために、情報の充実と、その情報を施行集約の事業主体に反映できる仕組みの構築

森林の法的課題2 「林地境界問題」

そもそも、境界とは？



- ①筆界
- ②所有権界
- ◎施業界

境界の整理

①筆界：公法上の境界。所有名義人の意思によっても動かすことはできない。

「当該一筆の土地が登記された時にその境を構成するものとされた二以上の点及びこれらを結ぶ直線をいう」(不動産登記法123条)

→ 明治期に一筆の土地となった際の境界が今でも筆界となっている。

境界の整理

②所有権界：隣接する土地所有権同士の境界。当事者の意志によって動かすことも可能。

◎施業界：森林施業を行う範囲。

①筆界については、地籍調査の結果が法務局に地図として備えられる形で明らかになる。

森林の法的課題2 「林地境界問題」

不動産登記法

14条1項

「登記所には、地図及び建物所在図を備え付けるものとす
る。」

→ 「14条地図」と呼ばれ、地籍調査等によって作成され、
制度が高く、現地復元性が高い地図が備え付けられる。

14条4項

「第一項の規定にかかわらず、登記所には、同項の規定によ
り地図が備え付けられるまでの間、これに代えて、地図に準
ずる図面を備え付けることができる。」

→ いわゆる「公図」が地図に準ずる図面として備え付けら
れていることが多いが、公図は、精度が低く、現地復元
性にも欠ける。

森林の公図

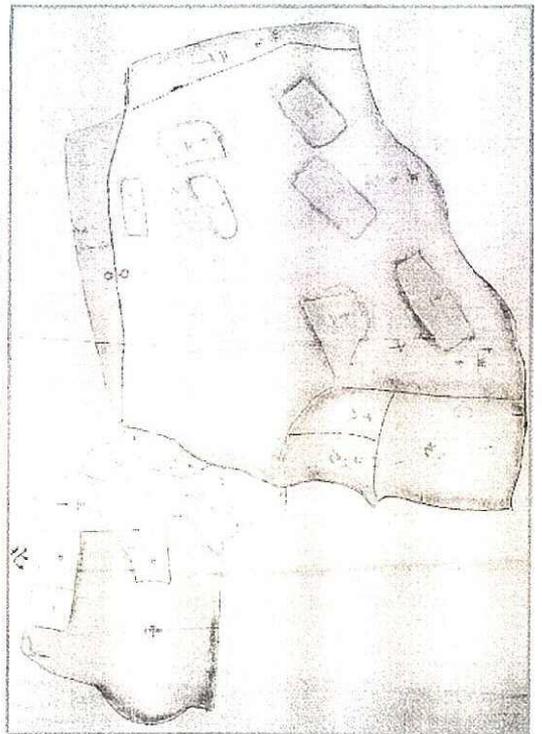


図 1.5 山の団子絵図（「19世紀の遺産」より）

「地図」の現状

国土交通省資料

対象面積 (km ²)	実績面積 (km ²)	進捗率 (%)	
DID (人口集中地 区)	2,759	12,255	23
DID以外	宅地	17,793	52
	農用地	72,058	72
	林地	184,094	43
合計	143,449	286,200	50

地籍調査の進捗率は50%で、地図の整備は遅れている。
特に、森林については、地籍調査の進みが遅いことに加えて、
地図に準ずる図面である公図の精度が著しく低い場合が多
い。

境界不明とその対処

14条地図もなく、公図もあてにならない



・「筆界特定制度」

筆界特定登記官が、筆界調査委員の意見を踏
まえて土地の筆界の現地における位置を特定
する制度

・「集団的和解」

問題点

・地籍調査がされおらず、かつ、筆界特定制度や集団的和解を利用できない場合には、施業を行う事業主体が、所有者本人立会いのもとで、その都度、施業に必要な境界を確認しているが、多大な負担を強いられている。

・林業の衰退により、森林所有者の森林に対する意識の低下により、記録、記憶が保持されない。

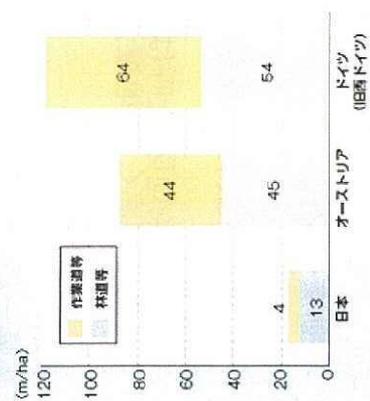
→ 時間の経過により、境界資料、境界を知る人材が現在進行形で失われている

森林の法的課題3 「路網整備問題」

効率的な森林施業を行うためには、伐採した樹木を搬出するための路網整備が不可欠である。

しかし、日本の路網密度は諸外国と比べ低い。

図1-11 林内路網密度の諸外国との比較



資料：BFW (Österreichische Waldinventur), BMELV (Bundeswaldinventur (BWI)), 林野庁業務資料
注：オーストリアは、Österreichische Waldinventur 1992/96による生産林の数値。ドイツ(旧西ドイツ)は Bundeswaldinventur 1966/1969による数値。日本は林道調査報告による平均19 (2007)年現在の調査結果の数値。

森林白書

路網の種類

- ・(狭義の)林道：一般の道路とほぼ同様(国、県が管理)
- ・林業専用道：大型トラックが走る砂利道(市町村の管理)
- ・森林作業道：林業機械や小型のトラックが走行する施業のための仮設道路(森林組合等施業主体が管理)

路網の整備

3種類の「道」を効率よくつなげる必要がある。誰が、どのように効率性を考えて、路網の計画をたてるのか。



地域に密着している市町村において行われることが期待されるが...

施業集約化の 取り組みと課題

2014.3.1

多野東部森林組合
会計主任 浦部秀一郎

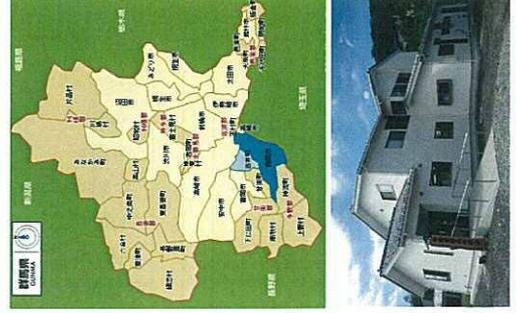
多野東部森林組合の概要

内 容

1. 多野東部森林組合の概要
2. 森林・林業とその現状
3. 施業集約化の必要性
4. 施業集約における課題

組合の概要

設 立	昭和51年2月13日
地 区	群馬県藤岡市 群馬県高崎市吉井町
森林面積	12,465ha
組合員数	1,539人
役職員数	役員 12人 職員 8人 従業員 18人



森林組合の目的

■ 森林組合は、森林所有者が互いに協同して林業の発展をめざす協同組合です。「森林組合法」という法律に基づいて設立されており、この法律は、組合員の**経済的社会的地位の向上**を図ることと**森林の持続培養**、**森林生産力の増進**を図ることを通じて、国民経済の発展に貢献することを目的としています。

森林・林業とその現状

資料Ⅳ-7 我が国の人工林の年齢構成

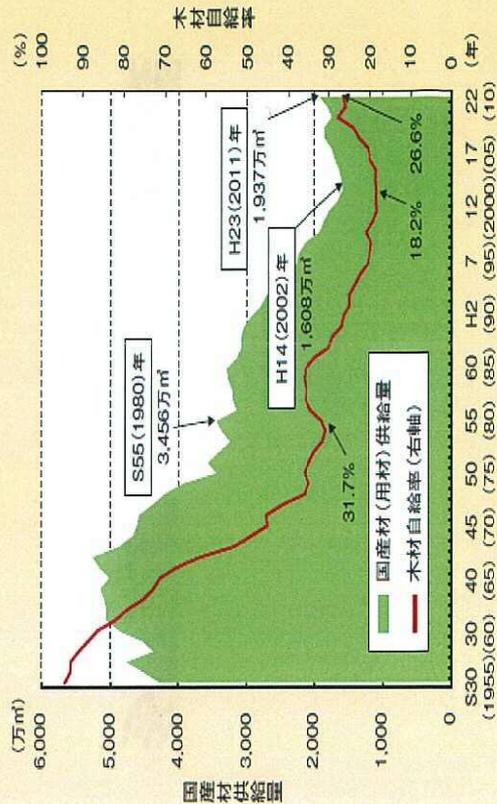


注：「森林法」第5条及び第7条の2に基づく森林計画の対象森林の面積（平成19（2007）年3月31日現在）。
資料：林野庁「森林・林業誌要覧 2012」

*2 森林の齢階を5年の幅でくくった単位。人工林は、苗木を植栽した年を1年生とし、1～5年生を「1齢階」、6～10年生を「2齢階」と数える。

資料：平成24年度 森林・林業白書

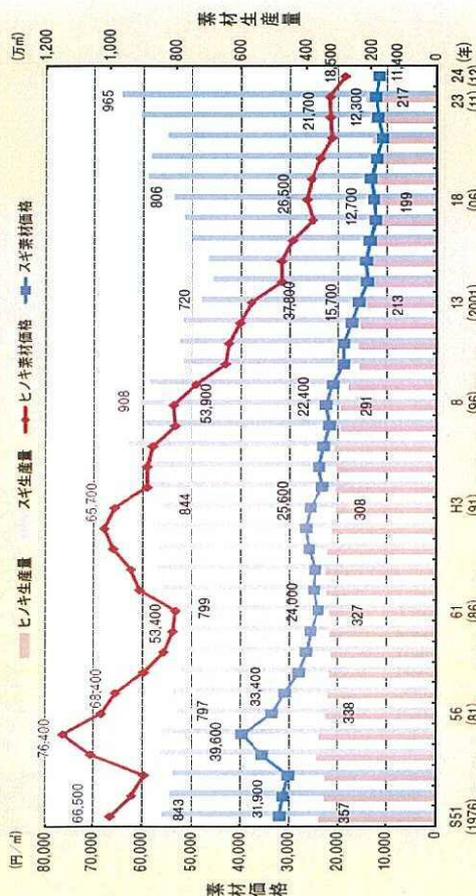
資料Ⅰ-2 国産材供給量と木材自給率の推移



資料：林野庁「木材需給表」

資料：平成24年度 森林・林業白書

資料V-2 スギ・ヒノキの素材生産量・素材価格の推移

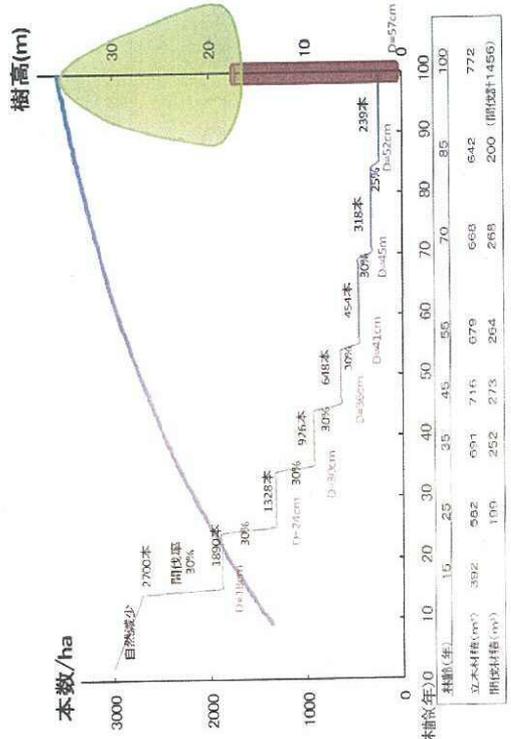


注：「スギ素材価格」、「ヒノキ素材価格」は、それぞれの中丸(径14~22cm、長さ3.65~4.00m)の価格。
資料：農林水産省「木材需給報告書」、「木材統計」、「木材価格」

資料：平成24年度 森林・林業白書

人工林の手入れ (例)

図表 16 長伐期林の施業体系モデル



※ 愛媛県スギの収穫表 (2005年調整) の地位1等級の計算式より再調整したもの

資料：提案型集約化施業システム

林業界の取り組み

- 林業所得の減少
- 森林所有者の経営意欲の低迷
- 国産材の流通構造改革の遅れ



施業の集約化や路網整備、人材の育成を軸に森林の整備を図りつつ、効率的かつ安定的な林業経営の育成、木材の加工・流通体制の整備、木材の利用拡大等に取り組み

施業集約化の必要性

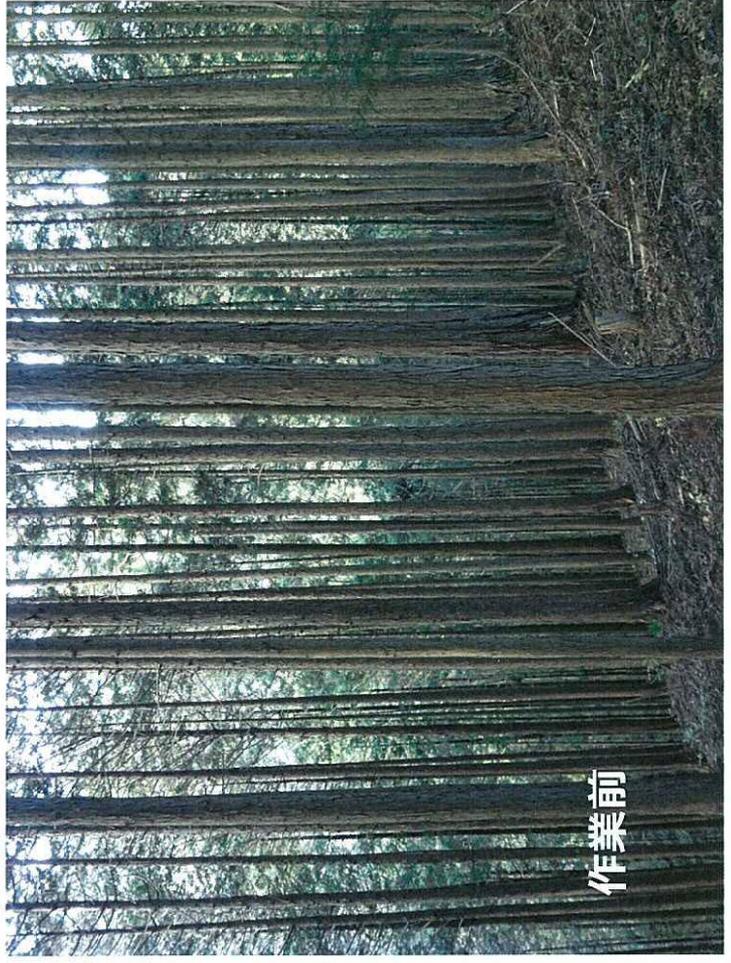
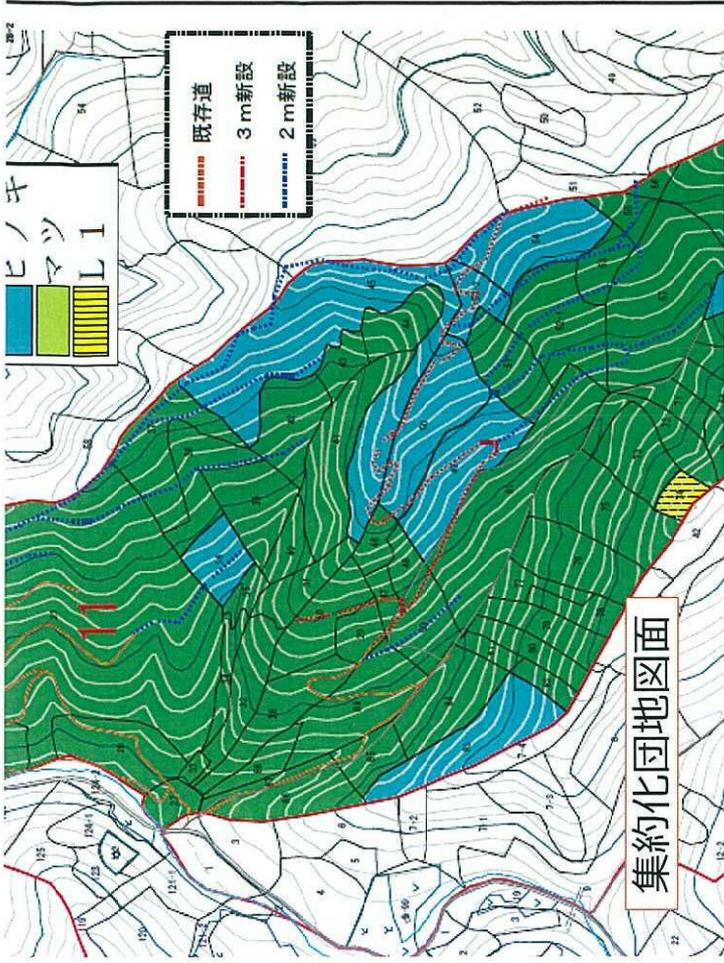
提案型集約化施業とは？

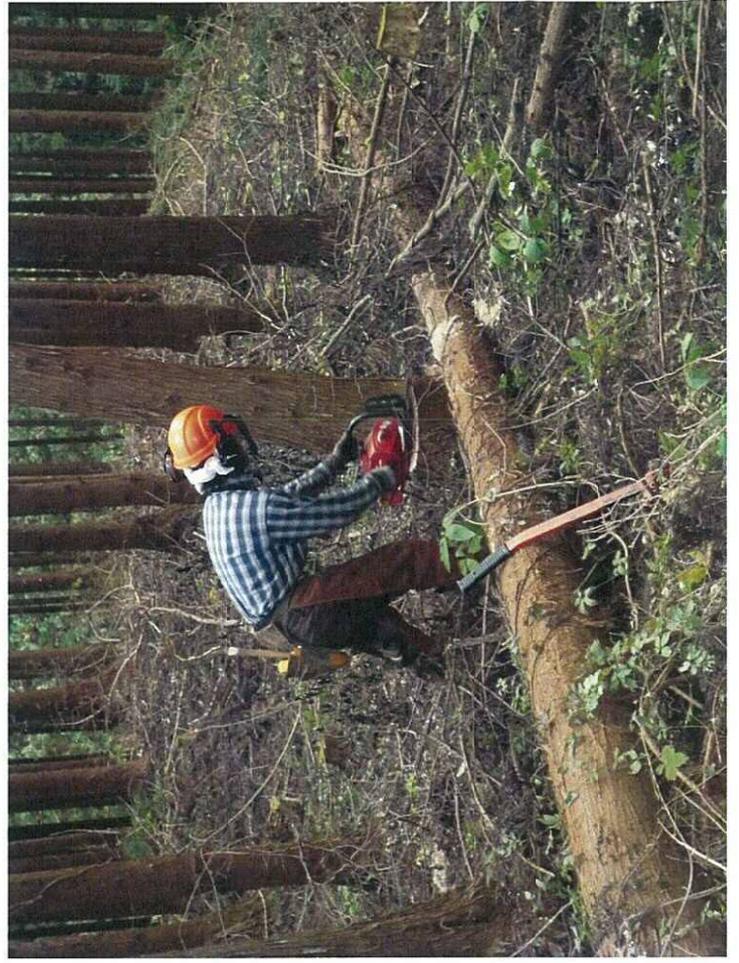
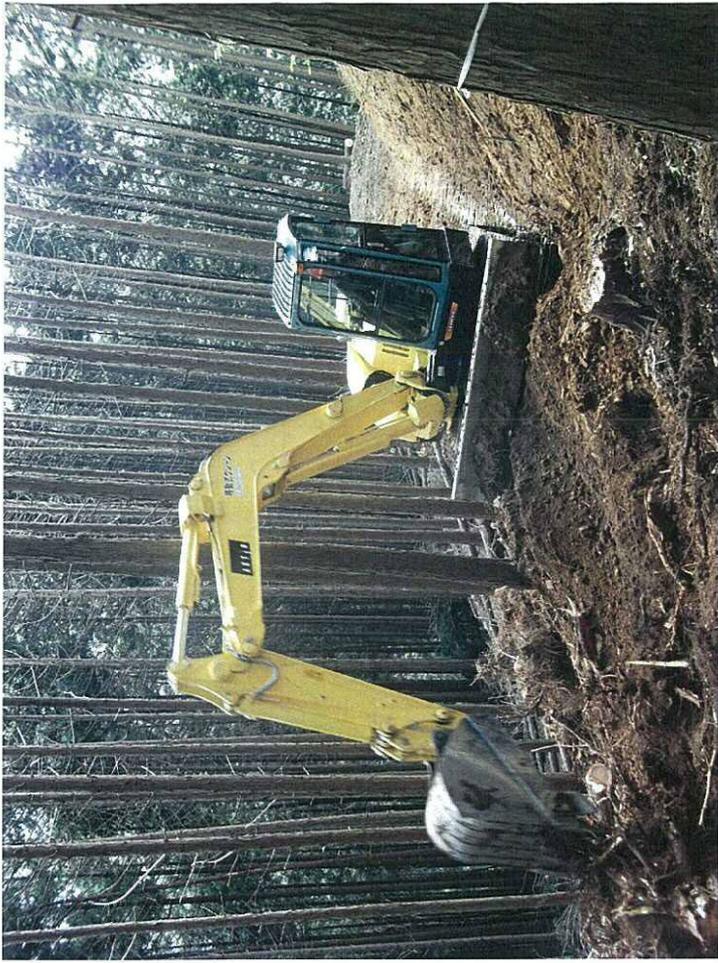
『複数の森林所有者に対し施業内容、施業実施に必要な経費および木材の販売額など、事業を実施した場合の収支を明らかにした見積り（森林施業提案書）を提示して、森林所有者の施業に対する関心を高め、森林経営受託契約等を締結しつつ、集約化して施業を行う取り組み』

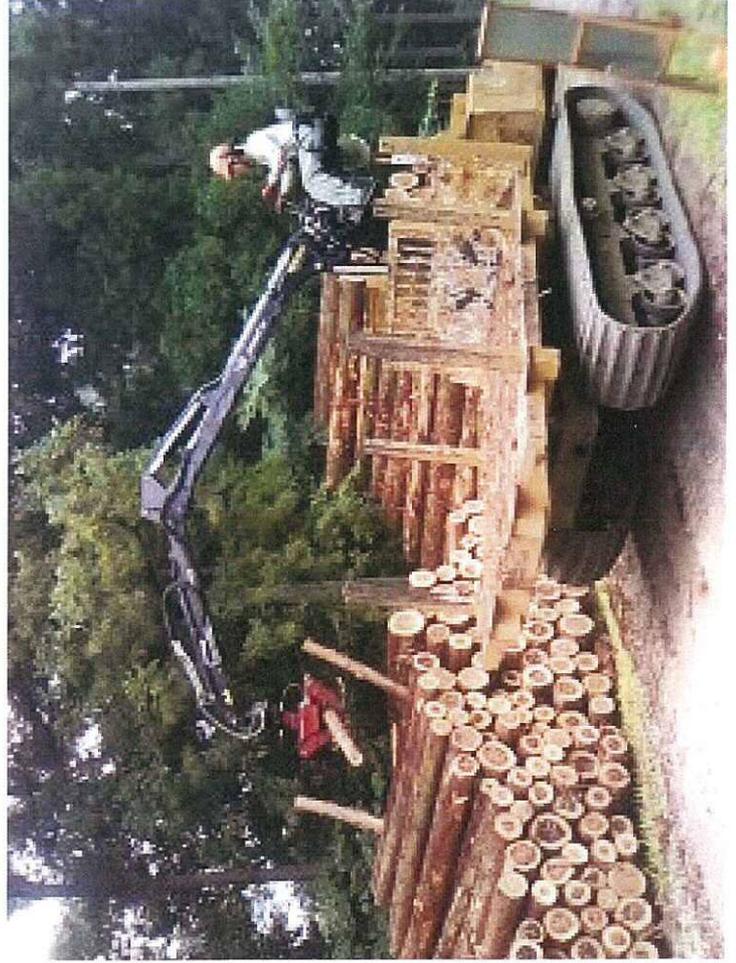
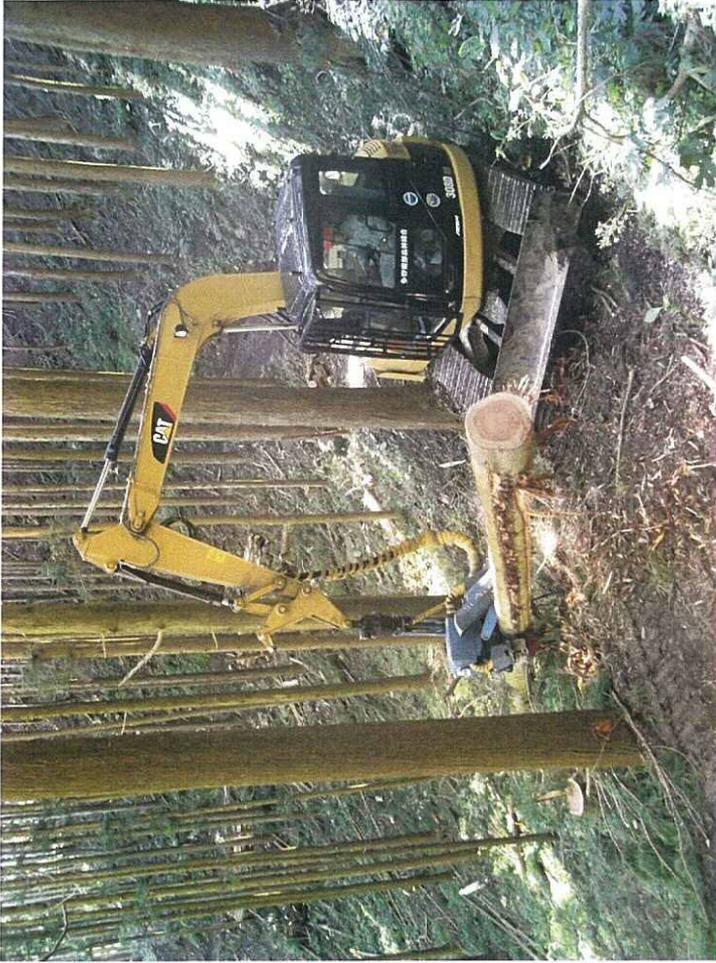


施業実施までの順序

- 1 団地設定
- 2 事業説明会の開催
- 3 境界の確認
- 4 踏査して作業道ルートと森林デザイン決定
- 5 所有者ごとの森林現況調査
- 6 森林プランの提示
- 7 施業受託、実施







集約化のメリット

- 効率的な作業道が設置可能
- 高性能林業機械を活用できる
- 連続した作業によりロスが少ない
- 機械回送代を分担できる
- 小規模所有者も実施
- 作業規模が大きいため、結果（大きな変化）がはっきりと見える



施業集約推進における課題

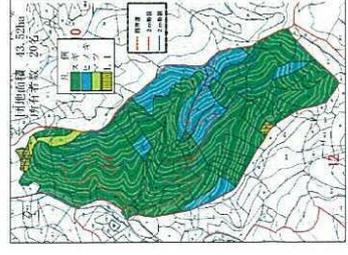
- 森林所有者の把握
- 現地での境界確定

非常に時間と労力を要する

施業集約における課題

森林所有者の把握

- 森林簿や施業履歴から所有者情報を確認
- 所有者本人に確認
- 隣接者や地域の森林に精通する方に確認
- 不明の場合は登記署（または市町村）で確認



相続による細分化や不在村所有者の増加

現地での境界確定

- 山林の国土調査はほとんど行われていない
(当組合管内)
- 現地と公図が一致していない
- 隣接する所有者どうしが現地で境界を確認して
いくしかないが、困難(境界不明、急傾斜地)
- 自己所有林の境界を把握している人はほとんど
年配の方(自分で作業した経験がある等)
- 山林に杭などの記録はなく、多くの場合が所有者
者の記憶による

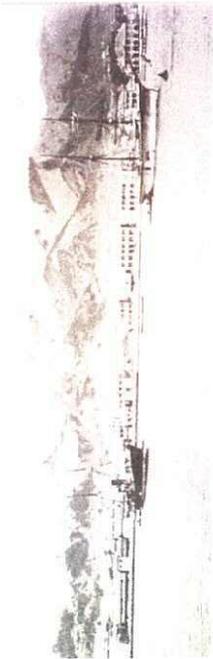
近い将来、山の境界をわかる人がいなくなってしまう

これからの取り組み

- 課題の解決は、一森林組合の力だけでは難しいと感じる
- 森林組合の使命は組合員への利益還元と適
正な地域森林管理
- 山は所有者の財産、その価値をいかに向上さ
せていくか
- 森林・林業に関する高度な知識と技術を有し、
森林所有者の信頼に応え続けていく
- 目的を明確にとらえ、自分たちで考え、行動す
ること

森林の回復

- 昭和24年「拳国造林に関する決議」。翌年、第1回植樹祭開催。
- 伐採跡地への植林、拡大造林が進展。



伐採によりはげ山の神戸の姿(明治中期)

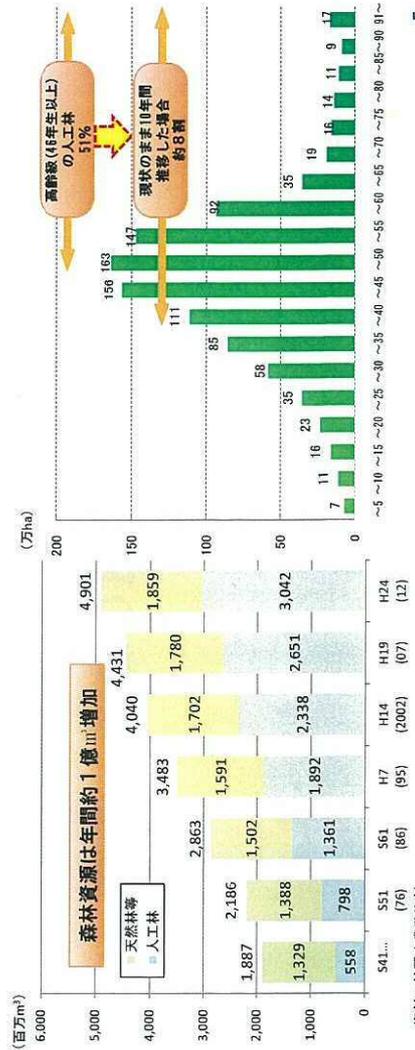


に覆われた神戸の姿(平成16年)

我が国の森林資源

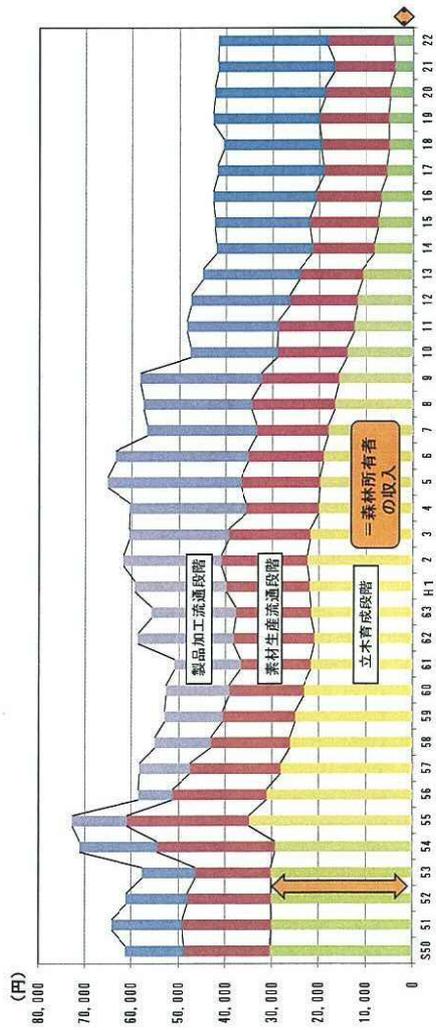
- 森林の蓄積は約44億m³。人工林を中心に、毎年、日本の木材需要量を超える約1億m³増加。戦後造成した人工林が利用期を迎える状況。

■ 森林資源(蓄積)の推移



製材品(スギ正角)の価格の内訳

- 我が国の木材価格は、昭和55年をピークとして長期的に下落傾向にあるが、近年は下げ止まりの傾向。
- 製品段階は昭和50年頃から約3割下落。立木段階では1/10に下落。

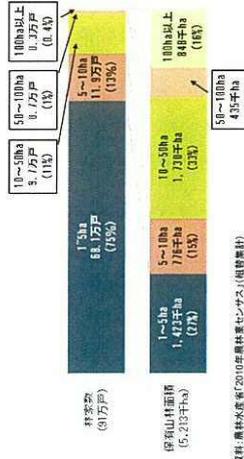


出：(特) 日本不動産研究所「山林地価及び山元立木価額情報」、農林水産省「木材需給年報年表(平成5年～平成20年)」、「木材需給報告書(平成6年～20年)」
 ※「森林所有者の収入」は「立木形成段階」の収入から製材品への歩留まりを65%として計算。

林業経営体、生産性の現状

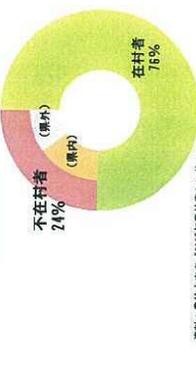
- 森林所有者、林業経営体は、小規模なものが多数。

■ 林家の面積規模別戸数と保有面積



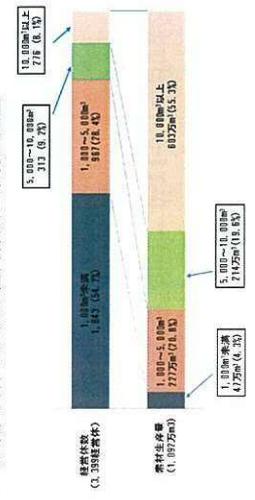
資料：農林水産省(2015年産林業センサス) 注：山林地とは所有山林面積が10a以上の者。

■ 不在村者保有の森林面積の割合

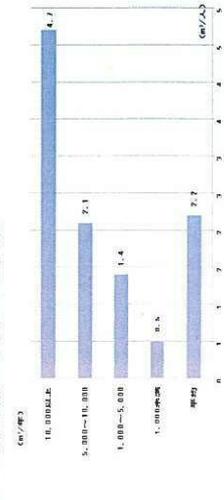


資料：農林水産省「2015年産林業センサス」注：不在村者は、産出地を有するが、森林の所在する産出地の区域に居ない。在村者は、産出地を有するが、森林の所在する産出地の区域に居ない。産出地を有するが、森林の所在する産出地の区域に居ない。産出地を有するが、森林の所在する産出地の区域に居ない。

■ 林業経営体の規模別経営体数と製材生産量



■ 林業経営体の規模別の生産性



林業の現状

- 効率的な施業・木材搬出に必要な路網整備水準は低位。

日本

林内路網密度: 17m/ha

傾斜が比較的急で、路網密度も低い
※ 白線が林内路網

森林面積	2,512万ha
木材生産量	1,760万m³
木材輸出货量	70万m³

※ 日本の木材輸出货量の多くが、紙、パルプ製品。
自給率: 28%

ドイツ

林内路網密度: 118m/ha

緩傾斜な林内に高密度な路網が整備されている

森林面積	1,108万ha
木材生産量	4,810万m³
木材輸出货量	2,920万m³

※ 木材輸出货量には、丸太を輸入して木製品を輸出した量が含まれる。
自給率: 87%

オーストリア

林内路網密度: 89m/ha

傾斜が比較的急だが等高線に沿った高密度な路網が整備されている

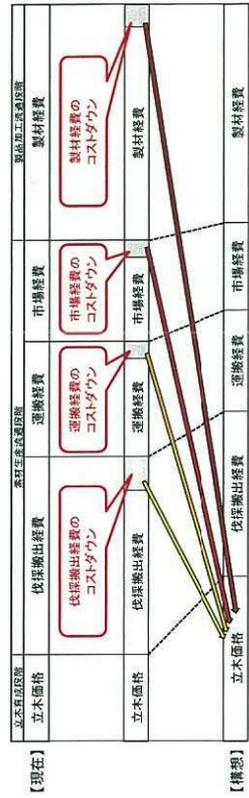
森林面積	386万ha
木材生産量	1,210万m³
木材輸出货量	1,370万m³

※ 木材輸出货量には、丸太を輸入して木製品を輸出した量が含まれる。
自給率: 100%

(参考) 伐採搬出コスト(主伐) 製材・乾燥コスト 製材品価格
 日本 9,000円/m³ 40,700円/m³ 約60,000円/m³
 ドイツ 4,900円/m³ 27,200円/m³ 約45,000円/m³

山元への利益還元

- 素材生産の効率化、加工施設の大型化、流通の合理化等によるトータルコストの低減を図ることにより、その利益を山元に還元することが必要。



各段階でのコストダウンの中から山元へ還元

持続的な森林整備・木材生産の推進

川上から川下に至る総合的な施策の展開 林業の持続的かつ健全な発展に関する施策

主な施策

- 効果的かつ安定的な林業経営の育成
 - 森林経営計画の作成の推進、低コストで効果的な林業の実行
 - 意欲ある者の取組の推進
 - 森林組合と民間事業者のイコノムフットワーキングの確保



- 低コストで効果的な作業システムの整備等
 - 路網の整備、高性能林業機械の導入
 - 焚火帯など地境の要因に即した路網の開発、伐採木の大型化等に対応する林業機械の開発



- 施業集約化等の推進
 - 採集型施業の普及・定着
 - 森林情報収集の取組、境界の明確化、森林所有者との合意形成等の諸活動に対する支援

地域における合意形成



人材の育成・確保等

- 森林総合監理士(フォレストナー)、森林施業プランナー、理髪技能者を戦略的・体系的に養成
- 雇用の改善、労働安全衛生の向上



12

II. 森林・林業の再生に向けた取組

森林づくりの施策

- 面的なまとまりをもった森林経営の確立、多様で健全な森林への誘導により、木材生産はもとより森林の有する多面的な恩恵を国民が享受。
 - 面的なまとまりをもった森林経営の確立
 - 差別性の高い森林経営計画の策定・定着
 - 路網整備の推進
 - 森林調運情報の収集・提供の推進
 - 面的なまとまりの下で森林経営を行う計画(森林経営計画)
 - 森林調運情報の収集・提供の推進

主な施策

- 面的なまとまりをもった森林経営の確立
 - 差別性の高い森林経営計画の策定・定着
 - 路網整備の推進
 - 森林調運情報の収集・提供の推進



- 森林を支える山村の振興
 - 地球環境の悪化等による山村の就業機会の増大
 - 重山林など山行困難の未利用資源の活用
 - 都市と山村の交流を通じた山村への責任の促進



国土の健全な再生等の推進

- 国土の健全な再生等の推進
 - 保安林の適切な指定・管理の推進
 - 国産の安全・安心の確保のための効果的な国土の再生
 - 治山事業の推進
 - 松くい虫等の病害虫防除対策等
 - 野生鳥獣の生態動向に応じた効果的な森林被害対策の推進

林道	林道	林道	林道
地形等、作業区分に応じた路網の区分	林道	林道	林道
一般、セミトレーラーの車両も想定し安全施設を整備	林道	林道	林道
森林施業用に限定フォワーダ等の林業機械の走行を想定	林道	林道	林道

効果的な森林整備

- 効果的な森林整備
 - 林業専用道
 - 森林作業道
 - 林道



14

効果的な作業システムの導入

- 複数の林業機械を適切に組み合わせ、作業システムを最適化。



伐倒

伐倒

伐倒

伐倒



木寄せ

木寄せ

13

15

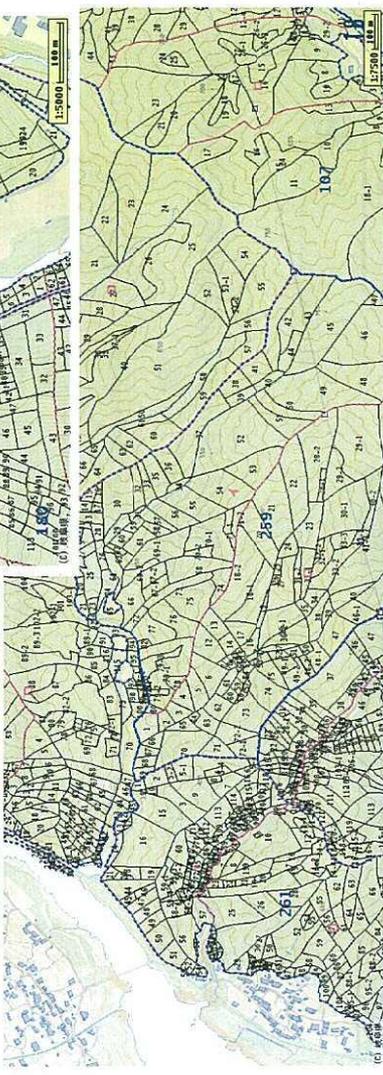
川上から川下に至る総合的な施策の展開

林産物の供給及び利用の確保に関する施策



川上・川下のマッチング・安定的取引 「見える化」の推進

森林の所有状況



森林整備を進めるに当たっての重要な課題

- 山林の地籍調査 43%
 - 所有者不明の森林 約5%
 - 相続手続未了の顕在化 → 境界、所有者の不明瞭化
- 森林の利用に当たって、境界、所有者の確定が重要。
- 境界・所有者の明確化活動に対する支援、地籍調査との連携
 - 制度面での手当（所有者届出、行政間の情報共有、不明者対策）

地籍調査の実施状況（進捗率）

〔国土交通省資料より〕

	対象面積 (km ²)	実績面積 (km ²) (H24年度末)	進捗率 (%) (H24年度末)
D I D	12,255	2,759	23
非 D I D	17,793	9,324	52
農用地等	72,058	52,011	72
林地	184,094	79,355	43
合計	286,200	143,449	50

■ 対象面積は、全国土面積 (377,880km²) から国有林野及び公有水面等を除いた面積である。
 ■ DIDは、国勢調査による人口集中地区のこと。Densely Inhabited Districtの略。人口密度4,000人/km²以上の国勢調査上の基本単位数が互いに隣接して、5,000人以上の人口となる地域。

● 第6次計画 (H22~H31) の目標 林地: 50%

所有者不明等の森林の現状

所有者不明等森林の割合の推計

○ 森林組合へのアンケート調査(全国611組合、約1,007万haから回答)では、森林組合員の所有する森林のうち約5%(約52万ha)が所有者不明又は連絡不可能な状況となっておりと推計。

森林組合に対する森林所有者の把握状況に関するアンケート調査(林野庁(平成23年度))における推計

全国の森林組合に対し、連絡が取れなくなっている組合員の割合等の質問に対する回答結果から、所有者が不明等の森林面積を推計。
なお全国の森林面積は約2,500万haであり、所有者が明確な国有林・公有林を除く私有林は約1,400万ha。

$$\sum \left(\begin{array}{l} \text{各々の森林組合の組合員所} \\ \text{有森林面積} \end{array} \right) \times \left(\begin{array}{l} \text{約52万ha} \\ \text{} \end{array} \right) = \left(\begin{array}{l} \text{全体の組合員森林面積1,} \\ \text{007万haの約5\%} \end{array} \right)$$

○ 国土交通省のアンケート調査でも、森林所有者の5%程度(約16万人)について所在の把握が難しいと推計。

農地・森林の不在村所有者に対するインターネットアンケート調査(国土交通省(平成23年度))における推計

インターネットアンケート結果により、農地・森林の不在村所有者のうち、相続時に何も手続きをしていない所有者を2割と推計し、農林業センサス(2005)における不在村私有林面積比24%から、所在の把握が難しい森林所有者の割合を5%程度(森林所有者約324万人のうち約16万人)と推計

森林所有者数 ①	324万人	不在村森林所有者割合 ②	24.4%	不在村森林所有者数 ③	80万人	不在村所有者のうち相続時未手続比率の割合 ④	2割	所在の把握が難しい森林所有者数 ⑤	16万人
※数字は概数									

森林整備地域活動支援交付金

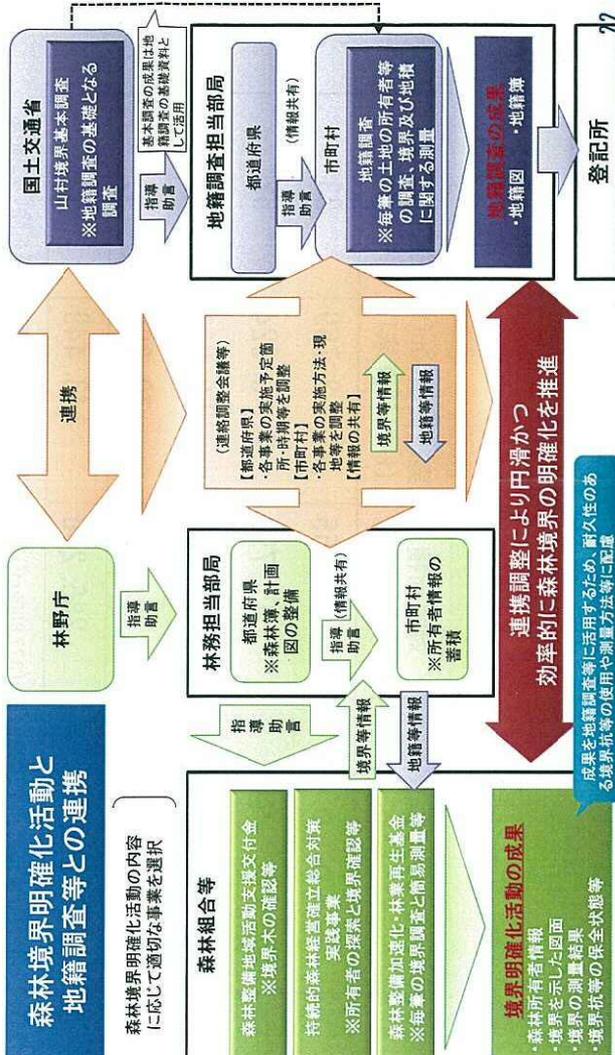
○ 趣旨
小規模で分散している森林をとりまとめて、一体的に施策を進めることにより、効率的な林業生産活動につなげていくことが重要であり、この集約化に必要な所有者や境界の確認、各種調査や間伐実施の森林所有者の同意取り付けなどにかかる手間や、経費について支援。

○ 支援の対象者(交付対象者)
支援の対象となる活動を実施しようとする森林所有者、森林組合、事業体などが対象。

支援の内容 (H25)	支援の対象となる活動	共同施業型	経営委託型
森林経営計画作成促進 ①森林経営計画が作成されていない森林への支援	①森林等からの取集 ②合意形成活動 ③森林調査(立木調査・路網調査等) ④境界の確認	白地から森林経営計画を作成する育成林1haあたり 4,000円/ha	森林経営計画期間内に間伐を実施する森林1haあたり 27,000円/ha(境界確認有) 19,000円/ha(境界確認無)
森林経営計画作成促進への支援 ②施業集約化の促進	①森林調査(立木調査・路網調査等) ②境界の確認 ③合意形成活動	集約化間伐を実施する森林1haあたり 23,000円/ha(境界確認有) 15,000円/ha(境界確認無)	

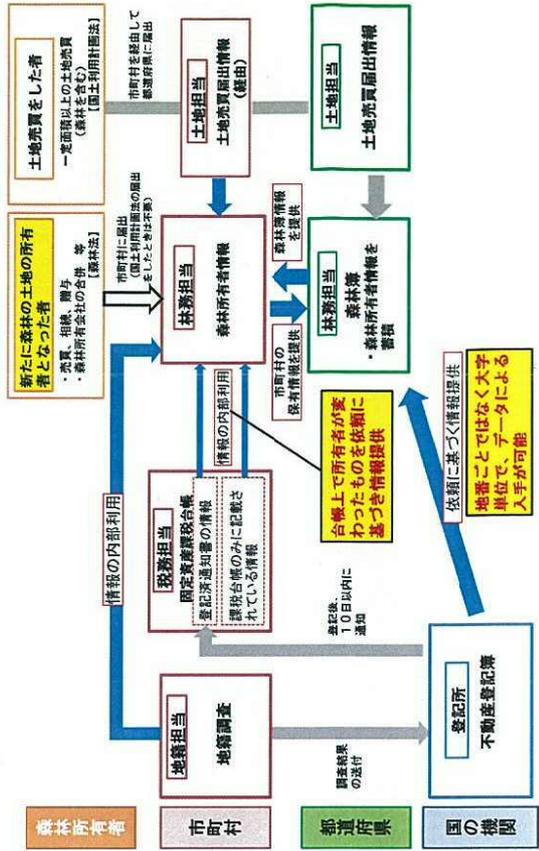
H26年度予算において、不在村森林所有者への働きかけや境界の確認、路網の修繕等にかかる支援の拡充を予定

行政間の連携による森林境界・地籍調査等の推進



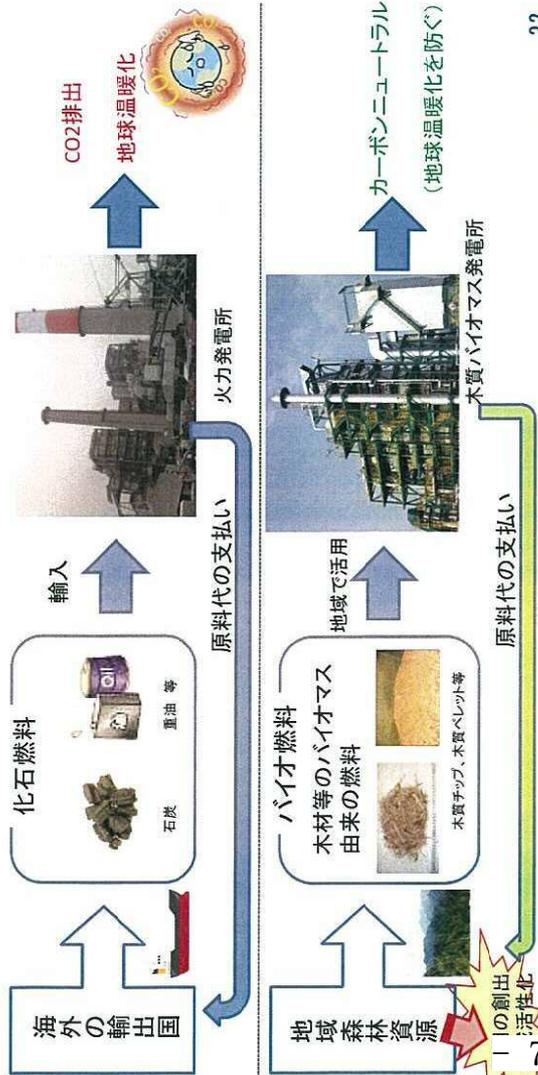
森林所有者情報の共有

○ 平成23年4月から、他の行政機関・部局が保有する森林所有者情報の利活用が可能となり、森林所有者情報を円滑に把握。



木質バイオマス利用

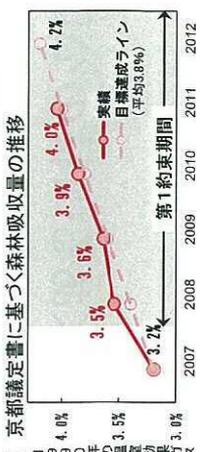
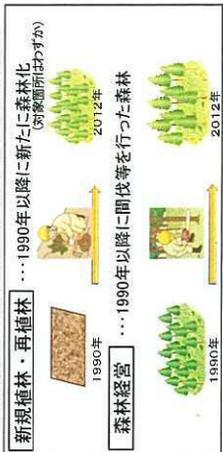
- 木質バイオマス発電は、海外の化石エネルギーではなく、地域の燃料を活用するもの。また、カーボンニュートラルであり、地球温暖化防止にも貢献。



地球温暖化対策と森林

- 地球温暖化対策において、温室効果ガス（CO2）の排出抑制とともに、その吸収源である森林の整備（「森林吸収源対策」）が重要な役割。
- 京都議定書の第1約束期間（2008～2012年）では、我が国の削減約束6%（1990年比）のうち3.8%分を森林吸収量で対応。このため、2007年度から6年間で330万ha（年間55万ha）の間伐等を実施。
- 2013年以降の第2約束期間でも、我が国は気候変動枠組条約の締結国として、森林吸収量の最大限の確保（3.5%分）を目指した。年間約57万haの間伐等の森林整備、木材利用の拡大等を推進する方針。

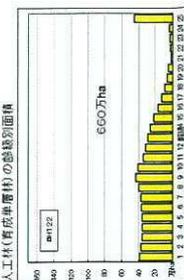
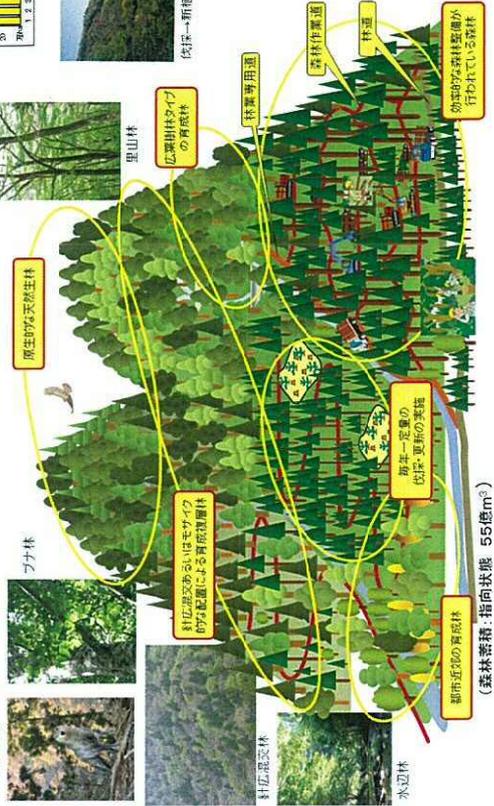
京都議定書で森林吸収量の算入対象となる森林



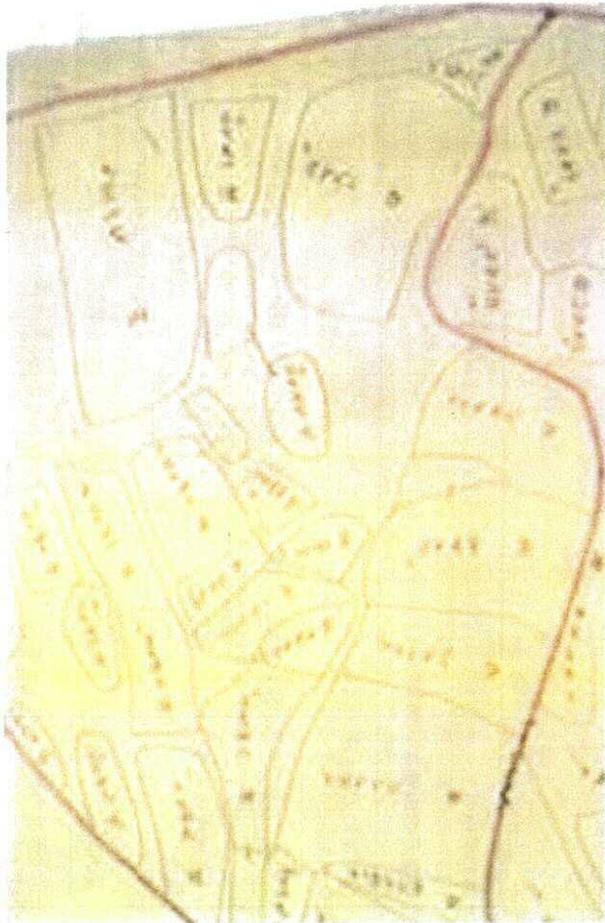
京都議定書に基づき森林吸収量の推移

100年後の森林の姿（イメージ）

- 自然条件・立地条件に適した様々な生育段階や林相で構成される森林がバランス良く配置され、国民のニーズに応えていくことが目標。
- 木材等生産機能の発揮が期待される660万haの育成単層林においては、長伐期・高蓄積の森林等が育成され、毎年4,000万m³以上の木材生産を期待。



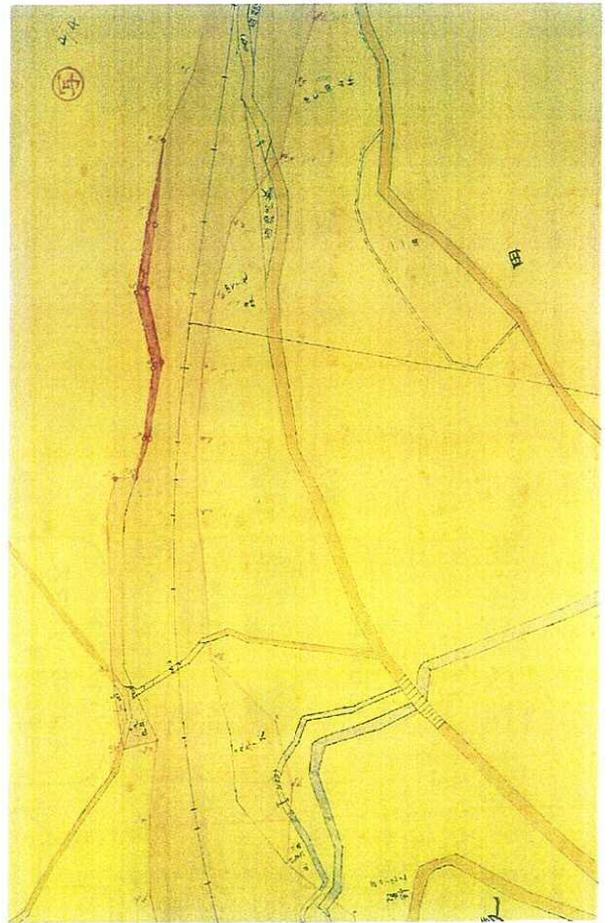
よくある山林の公図(ダング図)-国交省HPより



特に正確性の高い山林筆界情報

- ① 営林署の林班図
- ② 国鉄保線区の施設管理図
- ③ 旧公有林野法・旧国有財産法上の官民境界
査定図

現地復元性のある山林公図も多数ある



筆界特定制度のポイント

- Q1 筆界特定制度とは...筆界特定登記官が、筆界調査委員の意見を踏まえて土地の筆界の現地における位置を特定する制度
- Q4 筆界の特定とは...新たに筆界を決めるものではなく、登記された時に定められたもとの筆界を、筆界特定登記官が明らかにすること
- Q5 特定の方法...筆界調査委員が土地の实地調査や測量を含む調査を行った上、筆界に関する意見を筆界特定登記官に提出し、筆界特定登記官が、その意見を踏まえて筆界を特定
- Q6 申請者...土地の所有者として登記されている人及びその相続人など(抵当権者・借地人はダメ)
- Q9 手数料...対象土地の価額 ex. 対象土地(2筆)の合計額が4,000万円の場合、申請手数料は8,000円
- Q10 必要な費用...測量を要することがありその時には測量費用を負担
- Q11 成果...筆界特定書の写しの交付請求等にて公開。登記記録に、筆界特定がされた旨が記録される

要綱案と筆界特定制度

(「境界の理論と実務」363p)

森林計画図の筆界情報該当性

- ① 不登法123条1号...筆界は「表題登記がある一筆の土地とこれに隣接する他の土地(表題登記がない土地を含む。)との間にあって、当該一筆の土地が登記された時にその境を構成するものとされた二以上の点及びこれらを結ぶ直線をいう。」←当該山林の地番境は明治初年に形成されたものであったとしても、その時点での筆界を把握し得るものである限りは(たゞ多額の筆界復元費用を要したとしても)その線以外は筆界とは認めないというのが、不登法の建て前。
- ② 筆界の確認には「土地登記名義人」(不登法123条5号。現実の所有者ではないことに注意。ただし地籍調査作業規程準則2条等は「所有者」である。)の立会が必須となっている。
- ③ ところが、上述のとおり、森林法に基づく森林計画図は、筆界認定の資料としての①②の基本的要件をいずれも欠いている。(地籍図としては悪しき現況主義であり、正当な所有者の同意すら欠いている。)

筆界特定→立法的解決

- ① 隣接地の所有権登記名義人等の所在が判明しないとき...筆界特定の申請・筆界特定の通知を公示送達(法133条2項・144条2項)
- ② 隣接地所有者が誰か知れない場合...上記①の規定上は、上記の所有権登記名義人等(関係人)が「所在」不明の場合だけ特例が適用されるにとどまる。しかし同規定を受けた執行通達141では、「関係人を特定することのできない場合」であっても「法133条2項(144条2項)の方法によって通知をしても差し支えない」として救済。

	要綱案	筆界特定制度
①判断の対象	筆界の位置	筆界の位置
②審理の性質	官が設定したはずの筆界を探し出し、不明のときは改めて引き直す	官が設定したはずの筆界を探し出す
③手続の本質	筆界の確定と再形成 ⇒筆界確定判決と同じ	登記官による筆界判定作業の延長 ⇒分筆・地積更正・地図訂正の前提作業たる筆界調査の発展型
④筆界確定訴訟との関係	筆界確定訴訟は廃止	(筆界確定訴訟は別途存続)
⑤証拠が乏しいとき	それでも筆界を再形成	できる範囲で特定する→できなければ面で特定
⑥判断の性質	形成的効力を伴う行政処分(公定力あり)	法的効力はない(事実上の証明力があるだけ)
⑦手続の主宰者	境界確定委員会	筆界特定登記官(行政委員会制度を採用せず、筆界調査委員を置く)

	境界確定登記官	筆界特定登記官
⑧判断権者	境界確定登記官	筆界特定登記官
⑨事務の所管者	本局・支局	(地方)法務局の本局のみ(支局・出張所は所管せず)
⑩職権による手続の開始	可能	不可
⑪手続の効力	第三者に及ぶ(対世的形成効あり)	第三者に及ばない(元来、形成効なし)
⑫所有権界への権限	調停を行うことも可能	権限なし(民間ADRを併用する以外にない)
⑬登記・地図情報等との連携	連動	当然には連動しないが、成果の存在を明記
⑭境界標の設置義務	設置義務あり	設置義務なし(通達で努力義務を明記)

地籍の種類	財政地籍	民事地籍
記載の対象	登記時点の筆界(法123条)	相隣接地所有者の認識が一致する筆界
存在理由	筆界=取引・交換価値・強制執行・課税の指標	地図=事象をありのままに記述・情報化。所有者意思の投影
占有界との関係	一つの判定資料	重要な判定資料
判定の根拠規定	法143条	地籍調査業準則30条1項
主な資料	登記記録・公図・地形地物	慣習・筆界関係文書・所有者等による確認
無番地同士の境	記載せず(賢金20頁=反対)	記載する
病理現象	「筆界原理主義」	「悪しき現況主義」

集団和解

- ①所有者・抵当権者etc利害関係人全員の所有権界に係る合意&関係市町村等の協力が得られる,
 - ②現地が境界標等により明確に区画されており,将来とも係争が生じるおそれがない,
 - ③里道・水路等のうち,無断で付け替えられ,あるいは占拠されているものについて,付け替え,払下げ等が可能
 - ④登記事務に活用し得る現況図面の作成が可能,
 - ⑤登記・地図訂正の事務手続等につき,取りまとめ役=申請代理人等の選定が可能,
 - ⑥地図訂正の申出書&同添の同意書等に印鑑証明書の添付が可能
- ⇒地図訂正の申し出が可能<実務>

集団和解→筆界を再形成? <以下は私見>

1. 「筆界は不動」と矛盾?
⇨真の筆界が分かっていたら、和解できず。
2. 「筆界不明」なのに集団和解で地図書ける?
⇒「暫定的な筆界記載」で「事実上の推定力」
3. 偽の筆界を記載して良いのか?
⇒筆界確定訴訟が提起されてもそこが筆界として筆界が再形成されるはず。
4. 筆界特定で(1)集団和解と異なる線を特定できるか? (2)集団和解の線を特定できるか?
⇒いずれも可能。(⇨(2)には異論もあろう)

...**そうであるなら,迅速処理できない?**

- ①地図訂正・地積更正→明らかに違法。
- ②**原始筆界が明確な地域の地図作製→所有権移転登記がないのに,移転後の地積を表示**
∴違法性が強い(第三者を害する恐れ)
- ③**地図混乱地域における地図作製→そもそも原始筆界a-bが特定できない**
∴「1-2」の土地範囲⇒特定不可。現況表示しか方策がない?

おわりに

森林は、その機能を数え上げるまでもなく、人間が生物としてのバランスを維持又は回復するために他に替えがたい価値があります。日本はこの貴重な森林資源に恵まれています。現在の森林資源の存在は、日本の自然環境のおかげでもあります。また、先人たちの努力のおかげでもあります。

ところが、このような日本の豊かな森林資源も最近では手入れが行き届かず荒廃が進んでいると言われていています。その荒廃の背景には、日本材が輸入材との競争で負け、需要が乏しいために、林業がすっかり衰退してしまっているという事情があります。また、かつては、貴重なエネルギー源であった薪炭が今や石油や石炭や天然ガスという化石燃料にすっかり代替されてしまっているという事情もあります。

森林は社会においてその貴重な役割を担っているが、森林から産出される木材が現代の商品経済の中で十分な貨幣価値をもたらすことができないのが日本の現状です。そのため、貴重な森林が時には見捨てられ、時には敵視され（花粉症の元凶などと言われて）、その本来の輝きを失いつつあります。このような現状を目にして、多くの論者が森林の再生について提言されています。

森林の再生を願う多くの人々の共通認識は、施業のしやすい路網を整備し、施業の集約をはかり、効率的な林業をめざすべきというものです。私もそう思います。いかなる計画が合理的かについてはさまざまな議論がありえますが（計画的な放置もありえます）、無計画がいいという議論はありえないと思います。

しかしながら、森林を計画的に管理しようとしても、森林組合等の施業の現場では、土地の境界がわからない、土地の所有者がわからないということが頻発しています。これらの問題の解決に、施業現場の方々の労力の多くが割かれているということをお聞きして、われわれ弁護士は少なからず驚きました。

土地境界や土地登記制度の問題は、日本の森林がおかれている自然や社会や経済の問題ではなく法制度の不備の問題です。法制度を整備することによって、無駄なコストや時間を大幅にカットできるはずです。これらは、法律家がとりくむべき課題であり、これらを放置したのでは社会に対して法律家が責任を果していないことになるだろうと考えます。

このシンポジウムは、森林再生にあたってのこれら法制度上の課題の整理を行いました。いかに課題を解決すべきかは、土地境界や土地登記制度が林地だけでなくすべての土地に通じる問題ですので、簡単には答えが出ません。ただ、これらの問題は、林地を念頭において議論を行うにふさわしく、このシンポジウムがこれら法制度改善の一助になるとしたらうれしく思います。

このシンポジウムには多くの人々のご協力を得ました。中学以来の友人である沼田正俊林野庁長官には特にお世話になりました。

公害・環境特別委員会
委員 小澤英明