

DISCUSSION PAPER SERIES

入会林野整備の実績と新たな政策動向に関する
全都道府県アンケートの集計結果

高村学人・山下詠子

2021年8月

RPSPP Discussion Paper No.46

RPSPP

RITSUMEIKAN : POLICY SCIENCE & PUBLIC POLICY

Policy Science Association
Ritsumeikan University
2-150 Iwakura-cho, Ibaraki,
Osaka 567-8570 Japan

1. 調査の目的と実施主体

2020年4月に文部科学省の科研費助成事業・基盤研究Aに採択された「森林・入会の過少利用」研究プロジェクト(研究代表者 高村学人)では、制定から50年以上が経過した入会林野近代化法の今後の運用のあり方を探ることを研究テーマの一つとして設定した。

入会林野近代化法に基づく入会林野の整備実績は、平成に入って以降、全国的に低調傾向が続いている。整備件数が減少した要因としては、木材価格の低下等の経済的な要因がこれまでの研究で重視されてきたが、本研究プロジェクトでは、入会権自体が不明瞭となってきたり、村外に出た者との権利関係の調整が困難となっているため、近代化法の実施が回避されているのではないかと、という仮説をたて、全都道府県の入会林野整備担当者にアンケートを実施した。

また入会林野に関する新たな政策動向として、1)認可地縁団体への移行の容易化、2)森林経営管理制度に基づく利用権の次元での整備、3)表題部所有者不明土地適正化法に基づく字名義地等の変則型登記の解消、といった手段が導入されたので、これらの新たな選択肢につき、入会林野整備の担当者がどのような考えを持ち、どの程度、新たな手段が用いられつつあるのか、を探ることも調査の目的とした。

本アンケート調査は、立命館大学政策科学部教授の高村学人と東京農業大学地域環境科学部准教授の山下詠子とで実施した。本ディスカッションペーパーは、このアンケート結果の単純集計を掲載するものである。

2. 調査の方法

入会林野近代化法を所管するのは、林野庁経営課であるため、調査票を作成するに先立ち、林野庁経営課に資料提供や本調査への助言を求め、森林経営管理制度を担当する林野庁森林集積推進室からも同制度の進捗状況や入会林野との関連につきご説明いただき、調査内容への助言も頂いた。

また本研究プロジェクトでの詳しい調査研究にご協力頂いている京都府と秋田県の入会林野整備担当者にヒアリング調査も行い、京都府からは調査票の素案に貴重な意見を頂けた。

林野庁経営課から各都道府県の入会林野および生産森林組合の担当課のリストの提供をえたので、アンケート調査は、このリストにある各都道府県の担当課へ調査票を郵送する形で実施した。

調査の実施時期は、2021年2月15日～同年3月15日であり、調査票の回収も郵送としたが、アンケートのリマインドのためメールでも調査票を添付ファイルで送信し、ファイルへの記入によるメール返信も可能とした。

アンケートへの回答者は、調査の依頼文にて入会林野整備の担当者か生産森林組合の経営指導担当者をお願いしたいと記し、いずれもがはっきりしない場合は、アンケートが届いた課の方に回答してもらいたいとした。

3. 回答状況

47都道府県全てから回答を得ることができ、回答率は、100%となった。

ただし、入会林野近代化法に基づき設立された生産森林組合が存在しない都道府県が9つあったり、都道府県内に近代化法の対象となる入会林野は存在しないという見解にたつ都道府県もあるため、有効回答数が47となっていない調査項目も多い。

4. 集計方法及び注意事項

次頁以降に各質問項目の回答結果の単純集計をまとめた。

図や表のタイトルにある (n) は、当該質問への有効回答数を示している。各質問の選択肢を選んだ都道府県数は、表の N の欄で示し、この数を有効回答数で割ったものを有効%としてその右に示した。図の中の数値で%の表示がないものは、全て度数（選択した都道府県の数 N）を示す。

自由回答の内容は、回答した都道府県が特定されないようにこちらで修正を施した上で記載した。

5. 結果の概要

1.に記した本調査研究の仮説と関心に照らしてアンケート調査からわかった内容を簡単にまとめる。ここ5年間で入会林野を整備した実績がある都道府県は、14であり、第七期入会林野等整備計画に1以上の整備目標数を設定した都道府県も11に留まり、多くの都道府県で入会林野の担当職員は決まっているものの、入会林野に関する具体的な仕事は行われていない。毎年、林野庁から未整備入会集団の整備意向調査の集約があるが、その調査方法としては、地元から整備の要望があれば、意向ありとカウントする方式としたり、過去に整備意向がないと回答があった集団には新たに調査しない方式としている都道府県が多い。整備実績がある都道府県でも整備をするに至った経緯としては、入会集団から要望があったからという場合が殆どであり、都道府県として積極的に入会林野近代化法に基づく整備を地元働きかけていこうという姿勢は、見受けられない。しかし、未整備のままだと所有者がはっきりせず困るという問題意識もあり、入会権に詳しい地元の方がいるうちに整備を進めたいという考えも見られた。また地域から整備の要望があった場合、整備のノウハウの継承が組織内でなされていないと、上手く対応できない恐れがあるとの意見もあった。

多くの都道府県で整備目標数が設定されなかったり、整備計画自体が策定されない理由としては、既に前の期でもそうになっていたという理由が最も多く、入会権が存続しているか地元でも定かでないという理由は予想したよりも当てはまるとする都道府県が少なく、むしろ村外に出た権利者との合意形成が難しいという理由がこれより多く選択された。このことは、法学説が離村者は自動的に失権すると説明してきたこととは異なる現実があることを示唆する。

2017年に改正された森林組合法に基づく生産森林組合から認可地縁団体への組織変更の実績がある都道府県は、まだ半分であり、2015年の地方自治法改正に基づく不動産登記特例を利用して共有者の一部と連絡がつかない場合でも認可地縁団体を結成し、入会林野の所有の受け皿とする例も多くの都道府県でまだ見られないとのことであった。ただ入会林野の所有名義が認可地縁団体に移行することについては、登記の心配がなくなるといった肯定的な評価が多く、認可地縁団体化に伴い経営意欲がなくなるという心配はあまり見受けられなかった。

未整備の入会林野にも森林経営管理権の設定が今後進むかについては、手続や合意形成が私有林よりも煩雑になるためか、あまり進まないのではないかと、という意見が多く、それを推進することが望ましいかについてもどちらとも言えないという意見が最も多かった。

表題部所有者不明土地適正化法については、それに関連して何か検討を行ったり、問い合わせがあった都道府県は、3にとどまり、まだ周知されていないようであったが、この法律に基づき法務局・地方法務局が中心となって字名義地や所有権登記のない記名共有地の変則型登記の解消を進む

ことを望ましいとする意見が多かった。今後、この法律が入会由来の土地にどのように実施されつつあるか、の調査研究が必要となる。

6. 今後の予定

本ディスカッションペーパーは、アンケートの結果の単純集計を掲載するに留まる。今後は、地方別の集計、設問間のクロス集計、森林・林業統計で公表されている入会林野整備実績等のデータと関連させた統計分析を行い、書籍の刊行を目指していく。

7. 付属資料

次頁からの集計結果のまとめには、調査票の質問文と選択肢の内容をそのまま掲載しているため、調査票自体は、付属資料とはせず、調査への依頼文と回答に際しての Q&A 集を付属資料として集計結果の後に収録した。

入会林野整備の実績と新たな政策動向に関する
全国アンケート集計結果

問1 貴自治体では、入会林野整備担当の課や職員は、どの程度、はっきり決まっていますか。当てはまるもの いずれかに○をつけてください。

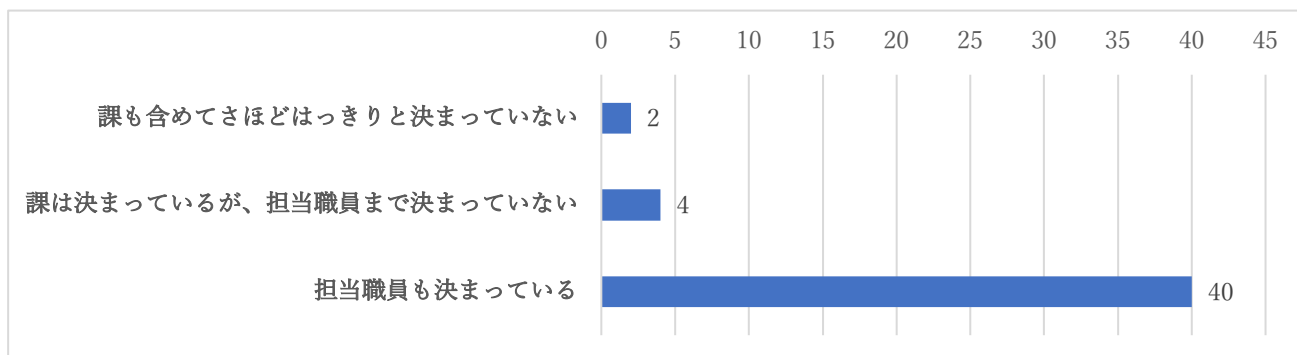


図1 入会林野整備担当者の明瞭度(n=46)

表1 入会林野整備担当者の明瞭度

	N	有効%
課も含めてさほどはっきりと決まっていない	2	4.3%
課は決まっているが、担当職員まで決まっていない	4	8.7%
担当職員も決まっている	40	87%
合計	46	100%

入会林野整備担当の職員がどの程度はっきり各都道府県にて決まっているか、を尋ねたが、ほとんどの都道府県で担当職員まで決まっているという回答結果となった。

林野庁から各自治体に対して入会林野整備と生産森林組合の担当課と担当者の照会が毎年なされており、本アンケートもこのようにして集められた担当課・担当者リストに基づき、回答を各都道府県に依頼したことも担当職員の明瞭度の高さに関係していると思われる。

問2 貴自治体では、入会林野近代化法に基づく第七期入会林野等整備計画(H29～R3)を具体的な整備目標数(1集団以上)を設定する形で策定されましたか。いずれかに○をつけてください。

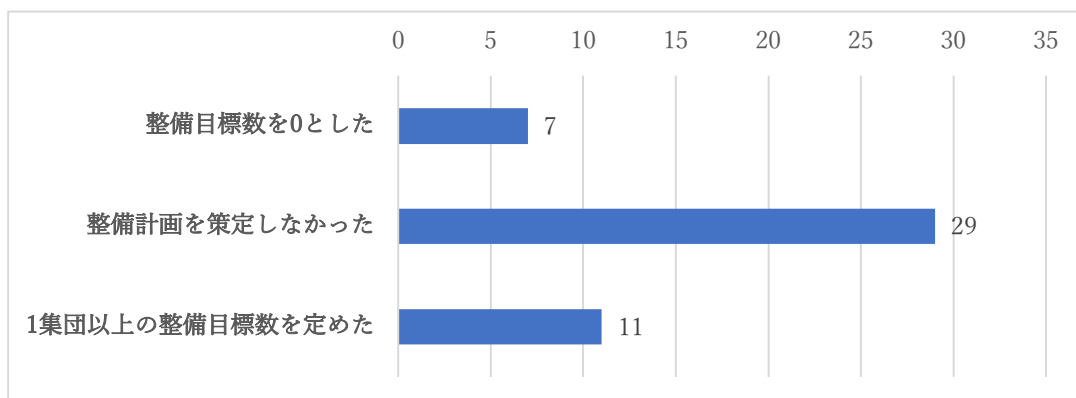


図2 第七期入会林野等整備計画での整備目標数や計画策定の有無(n=47)

表2 第七期入会林野等整備計画での整備目標数や計画策定の有無

	N	有効%
整備目標数を0とした	7	14.9%
整備計画を策定しなかった	29	61.7%
1集団以上の整備目標数を定めた	11	23.4%
合計	47	100%

現在では、5年毎に入会林野等整備計画を各都道府県が定め、そこに整備目標とする入会集団数も記入する形を取っているため、最近の第七期入会林野等整備計画にて各都道府県が整備目標や整備計画をどのように定めたかを尋ねたところ、1集団以上の目標数を定めた都道府県は、11に留まった。また整備計画そのものを策定していない都道府県が6割を占めた。

以下の問2～問4までの設問は、ここでの回答に基づき、設問に回答すべき都道府県を限定しているので、各設問で回答すべき都道府県が回答した結果を集計していく。

問 2-1 問 2 で①か②を選択された自治体に整備目標数や整備計画を定めなかった理由を項目毎にお尋ねします。それぞれの理由がどの程度、当てはまるか、項目毎の欄の中に○をご記入ください。

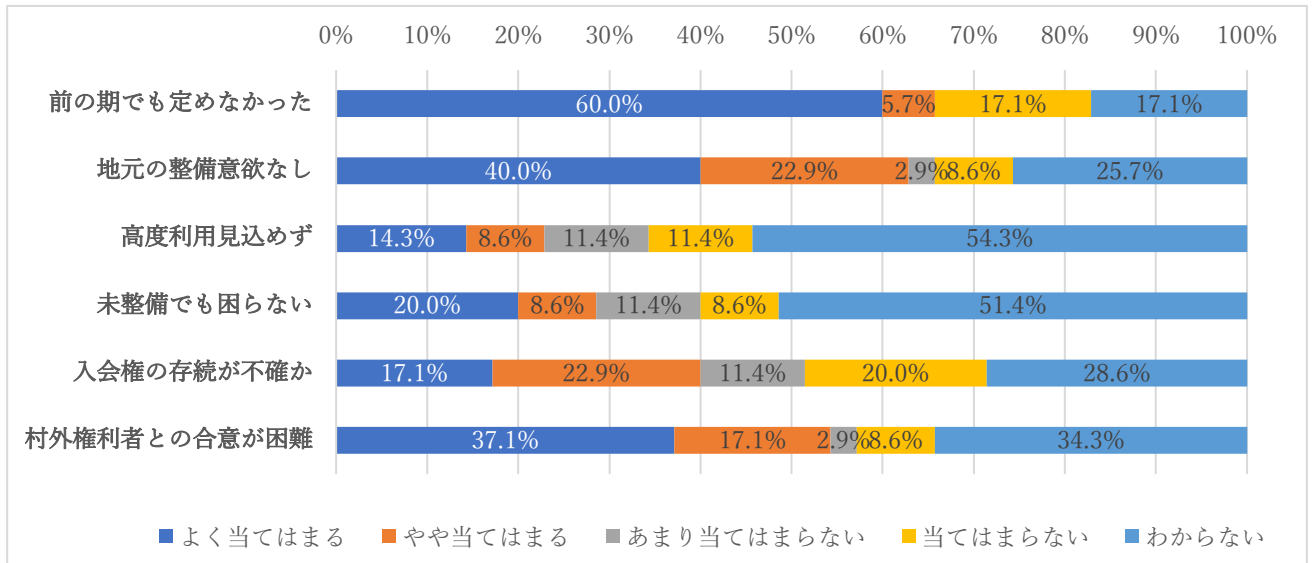


図 2-1 整備目標数や整備計画を定めなかった理由(全て n=35)

表 2-1 整備目標数や整備計画を定めなかった理由

	よく当てはまる	やや当てはまる	あまり当てはまらない	当てはまらない	わからない
それより前の期でも整備目標数を定めなかったから(n=35)	21(60%)	2(4.3%)	0(0%)	6(17.1%)	6(17.1%)
地元でも整備への意欲がないから(n=35)	14(40%)	8(22.9%)	1(2.9%)	3(8.6%)	9(25.7%)
整備しても農林業のための高度利用が見込めないから(n=35)	5(14.3%)	3(8.6%)	4(11.4%)	4(11.4%)	19(54.3%)
未整備でも困ることがあまりないから(n=35)	7(20%)	3(8.6%)	4(11.4%)	3(8.6%)	18(51.4%)
入会権が存続しているか、地元でも定かでないから(n=35)	6(17.1%)	8(22.9%)	4(11.4%)	7(20%)	10(28.6%)
村外に出た権利者との連絡・合意形成が難しいから(n=35)	13(37.1%)	6(17.1%)	1(2.9%)	3(8.6%)	12(34.3%)

ここでは、整備目標数を 0 としたり、整備計画を策定しなかった 35 の都道府県にその理由を尋ねた。「それより前の期でも整備目標数を定めなかった」ことが理由として最も当てはまるとされ、「地元でも整備への意欲がないこと」がそれに続いた。「村外に出た権利者との連絡・合意形成が難しい」という理由も当てはまるとする回答割合が高かったことは、これまで学説上、入会権者は離村すると自動失権すると説明されてきたことと照らして興味深い結果である。

問 2-2 以上の理由以外に整備目標や整備計画を定めなかった理由がもしあれば、教えてください。

自由記述回答で整備目標や整備計画を定めなかった理由について尋ねた。回答した都道府県が特定されないように処理をこちらで施した上でその内容を以下に紹介する。

*権利関係の複雑化(法等)により計画作成が難しくなっている。また意欲のある集団が少数あるものの具体的な整備計画の作成は見込めない状況である。

*入会集団においては、管理境界の確定が困難なこと、権利者が不明なこと等から、ほとんど入会集団についての整備意志が無い状態である。今後は整備意志の確認を行い、整備が可能であれば、実施することとする。

*地元や市町村からの要望に基づき、指導助言することで、入会林野の整備促進を図っているが、第七期計画期間においては、要望がなく、目標を0としていたところであり、今後は林野庁による毎年の「入会林野整備意思等に関する調査」も参考に計画を定める。

*可能な地域では過去に整備されているため

*具体的な整備の計画がないため

*市町村への権限移譲が進むにつれ、身近な市町村へ相談しやすい体制が整い、それまで整備意思を示していなかった整備組合からの申請が多くなっている。これらのことから、入会林野整備の将来計画を把握することが困難となったこと等による。

なお北海道では道内に入会林野は存在しないという認識であるため整備計画も策定していないとのことであり、沖縄県では入会林野は全て登記上の所有名義は市町村にあり、旧慣使用林整備事業が平成6年度で終了したゆえ、整備計画を策定していないとのことであった。

問 2-3 第七期整備計画で整備目標とした集団の数は、貴自治体で幾つになりますか。面積ではなく入会集団の数でお答えください。

表 2-3 整備目標とした集団数(n=11)

整備目標数	N	有効%
1 集団	4	36.4%
2 集団	2	18.2%
3 集団	2	18.2%
6 集団	2	18.2%
8 集団	1	9.1%
合計	11 県(延べ 34 集団)	100%

第七期入会林野等整備計画で 1 以上の整備目標数を定めた 11 の都道府県に設定した目標数(入会集団の数)を記入してもらった。1 集団という目標数が最も多く、最大でも 8 集団に留まった。入会林野整備が活発であった時代と比べて今日では入会林野整備を推進している都道府県でもさほど大きな目標数が設定されない傾向にあることがわかった。

問 2-4 整備目標数を定めた理由を項目毎に伺います。それぞれの理由がどの程度当てはまるか、各項目の欄に○をご記入ください。

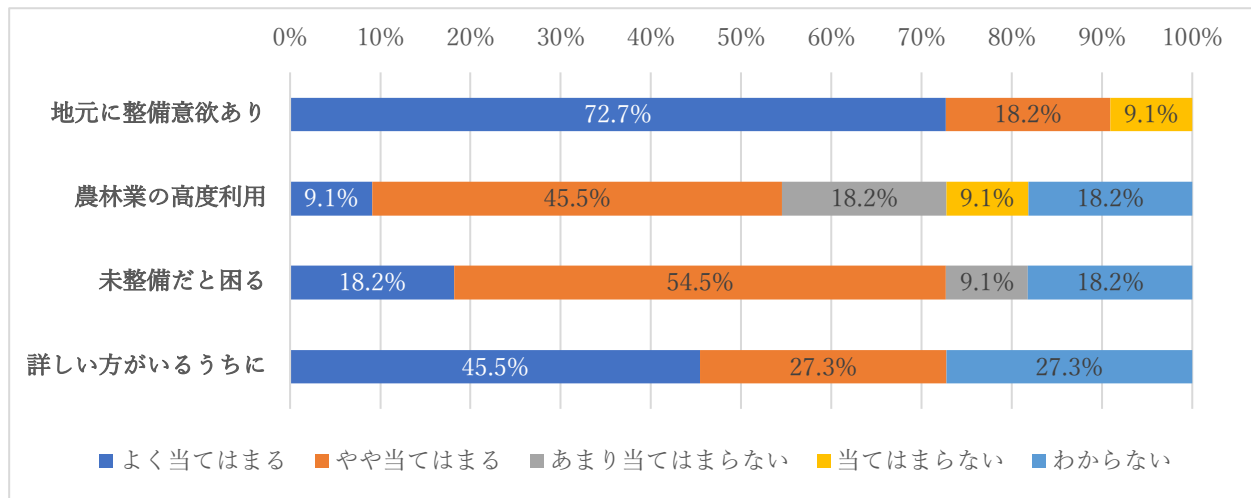


図 2-4 整備目標数を定めた理由(全て n=11)

表 2-4 整備目標数を定めた理由

	よく当てはまる	やや当てはまる	あまり当てはまらない	当てはまらない	わからない
整備意欲のある集団が存在するから(n=11)	8(72.7%)	2(18.2%)	0(0%)	1(9.1%)	0(0%)
整備により農林業のための高度利用をはかれるから(n=11)	1(9.1%)	5(45.5%)	2(18.2%)	1(9.1%)	2(18.2%)
未整備だと所有者がはっきりせず困ることが生じるから(n=11)	2(18.2%)	6(54.5%)	1(9.1%)	0(0%)	2(18.2%)
入会権に詳しい地元の方がいるうちに整備を進めたいから(n=11)	5(45.5%)	3(27.3%)	0(0%)	0(0%)	3(27.3%)

ここでも整備目標数を1以上に設定した11の都道府県に目標設定した理由として当てはまるものを尋ねた。「整備意欲のある集団が存在するから」という理由が最も当てはまるとされたが、これは次の自由記述が示すように整備の要望があれば、整備計画での目標としていることと関係していると思われた。

「入会権に詳しい地元の方がいるうちに整備を進めたいから」という理由も多く選択され、「未整備だと所有者がはっきりせず困ることが生じる」という理由も当てはまるとする回答の方が多かった。

問 2-5 以上の理由以外に整備目標数を定めた理由があれば、教えてください。

* 入会林野整備の相談を受けていた案件が1件あり、第七期の整備目標数とした。

* 整備意思のある集団を目標数と定めている。

問 2-6 第七期以降も入会林野近代化法を用いて未整備入会地を積極的に整備していきたいですか。当てはまるものいずれかに○をつけてください。

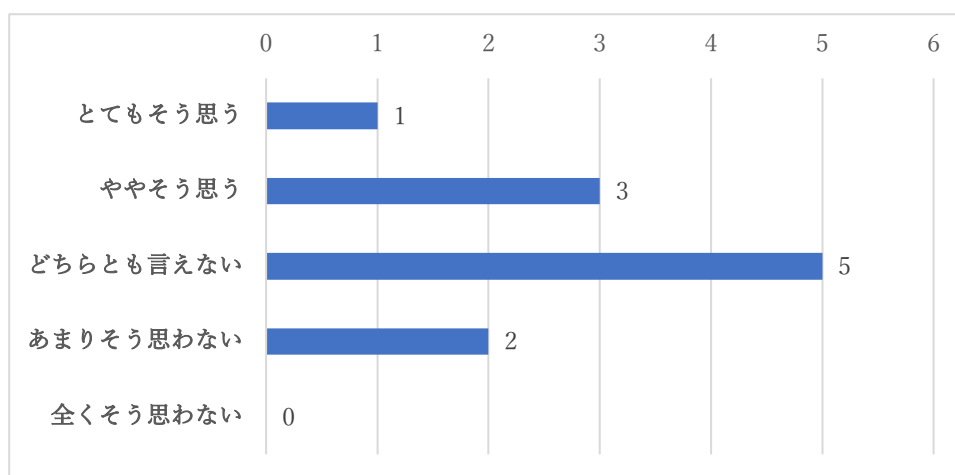


図 2-6 今後の整備意欲(n=11)

表 2-6 今後の整備意欲

	N	有効%
とてもそう思う	1	9.1%
ややそう思う	3	27.3%
どちらとも言えない	5	45.5%
あまりそう思わない	2	18.2%
全くそう思わない	0	0.0%
合計	11	100%

第七期で1以上の整備目標数を定めた11の都道府県に次の第八期での入会林野の整備意欲を尋ねたところ、以上のように「どちらとも言えない」という回答が最も多く選択された。

問3 ここ5年間で入会林野近代化法に基づき貴自治体内で入会林野を整備した実績は、何件ありますか。実績がない場合は、0とご記入ください。

表3 各自治体でのここ5年間の整備実績数

実績数	N	有効%
0	33	70.2%
1	10	21.3%
2	1	2.1%
3	1	2.1%
5	1	2.1%
33	1	2.1%
合計	47 県(延べ 53 集団)	100%

各都道府県にここ5年間で入会林野近代化法に基づき入会林野の整備を行った件数を記入してもらったところ、整備実績が0である都道府県が70.2%となった。また4つの県を除いては、整備実績があってもこの5年間で1件に留まる。他方で33件も整備を行った県もあり、全般的に整備は低調であるが、積極的に整備を行っている都道府県も存在することがわかった。

問3-1 問3で整備実績がある(1以上)と回答された自治体にのみ伺います。それはどういった経緯から近代化法に基づく整備を実施することになったのですか。一番最近に整備した事例につき、あてはまる理由全てに○をつけてください。

表3-1 整備を実施するに至った経緯

	当てはまる	当てはまらない
入会集団から整備の要望があったから(n=14)	13(92.9%)	1(7.1%)
公共事業の用地の一部となり、権利や登記名義の整理が必要となったため(n=14)	2(14.3%)	12(85.7%)
農林業をより高度に行うため(n=14)	1(7.1%)	13(92.9%)

この5年間で整備実績がある14の都道府県に一番最近に整備した事例において整備するに至った経緯として以上の3つが当てはまるか否かを尋ねたところ、「入会集団から整備の要望があった」という経緯が92.9%という高い選択率となった。公共事業関連で入会地の権利整理が必要となったため近代化法が用いられた割合が高いと予測していたが、この理由が当てはまるとした都道府県は、14.3%に留まり、少なかった。

問4 ここ5年間で入会林野近代化法に基づき入会林野の整備に着手したけれども打ち切りになった件数は、貴自治体に何件ありますか。5年間で整備に着手したことがない場合も0と記入し、次頁に進んでください。

表4 ここ5年間で整備に着手したが打ち切りとなった件数

打ち切りとなった件数	N	有効%
0	44	93.6%
1	1	2.1%
2	1	2.1%
4	1	2.1%
合計	47 県(延べ9件)	100%

ここ5年間で整備に着手したけれども打ち切りとなった件数を記入してもらったところ、そのような経験があるのは、3自治体に留まり、延べ件数としても9件となった。この少なさは、そもそも整備に着手することが減っていることとも関連しているかもしれない。

問4-1 問4で整備に着手したけれども打ち切りとなった件数として1以上の数をご記入された自治体のみ伺います。それは、どのような理由から打ち切りとなったのですか。一番最近、打ち切りとなった事例につき、あてはまる理由全てに○をつけてください。

表4-1 打ち切りとなった理由(全てn=3)

	当てはまる	当てはまらない
村外に出た権利者の内、連絡がつかない者がいたため	1(33.3%)	2(66.6%)
誰が入会権者かを特定することが難しかったため	1(33.3%)	2(66.6%)
整備に向けた機運が地元で高まらなかったため	1(33.3%)	2(66.6%)
整備計画がある程度できたものの、入会権者全員の合意を形成できなかったため	0(0%)	3(100%)
境界確定が困難だったため	0(0%)	3(100%)
公共事業の内容が変更となったため	0(0%)	3(100%)
その他	1(33.3%)	2(66.6%)

打ち切り経験のある3つの県にその理由を選択してもらったところ、以上の結果となった。その他の理由も自由記述してもらったところ、「集団の合意形成がとれなかったため」との記述があった。

問5 未整備の入会集団に対して整備意思を確認する意向調査の依頼と集約が林野庁から毎年ありますが、実際にはこの意向調査をどのように行っていますか。当てはまるもの全てに○をつけてください。

表5 入会林野整備意思の意向調査の方法(全て n=46)

	当てはまる	当てはまらない
意向を直接、確認することはこの間、行っていない	20(43.5%)	26(56.5%)
入会林野等整備計画(第七期、H29～)を策定した際、未整備の集団に直接、整備意向を調査した	3(6.5%)	43(93.5%)
地元から整備したいという要望があれば、整備意向ありとカウントする形にしている	23(50%)	23(50%)
過去に整備意向なしと回答があったところは、新たに調査せず整備意向なしという扱いにしている	14(30.4%)	32(69.6%)

毎年、林野庁から各都道府県に対して未整備の入会集団が整備意思を持つか否かの意向調査の結果の集約がなされているので、この意向調査をどのような方法で行っているか、を選択してもらった。半分の都道府県で地元から要望があった場合に整備意向ありとカウントする方法としており、個別にアンケート等で整備意向を尋ねることはしていないことがわかった。

ただ以上に選択肢として挙げた意向調査の方法とは別に余白に「市町村に確認している」旨の記載された都道府県が6つあった。「市町村に確認している」という選択肢がアンケートにあれば、6つよりも多い都道府県がこの方法を行っているとは回答した可能性もある。

問6 上記の林野庁からの照会や入会林野コンサルタント会議やブロック別の入会林野研究会の出席以外に入会林野に関わることで今年度、何か具体的な仕事をされたことはありますか。

表6 具体的な入会林野関連業務の有無(n=47)

	N	有効%
ない	39	83%
ある	8	17%
合計	47	100%

回答頂いた方が入会林野に関する今年度、具体的な仕事をされたか否かを尋ねたところ、83%の方が「ない」を選択された。入会林野整備の担当者は決まっている都道府県がほとんどであるが、具体的な仕事は、実際にはない場合も多いことが伺える。

具体的な仕事をしたという8つの都道府県にその内容を具体的に記述してもらったところ、以下のような内容となり、入会林野の整備を行っている都道府県では、その仕事が担当者としての具体的な仕事内容となっていることがわかった。

②あるをご回答の場合、どのような仕事をされたか、を教えてください。

* 認可手続

* 共有林(入会林野又は近代化法で整備した森林)の管理についての相談

* 入会林野整備を希望している集団1団体に対して、整備計画内容の確認や資料作成等についての指導・助言を行い、認可に向けて手続を進めている。

* 嘱託登記の手続上の事例について、林野庁と該当県に問い合わせを行った。

* 入会林野整備計画に係る嘱託登記(所有者更正、合筆、地積更正、分筆、地目変更、所有権移転)

* 3地区の入会林野整備計画に関する認可事務(適否決定、認可、登記)を行った。

* 入会林野整備計画のある市町村への助言、指導等、所有権移転登記等の嘱託登記事務

* 本研究に対応した資料の整理

問7 森林経営管理制度が導入され、入会慣行に由来する共有林も生産森林組合有を除いては、経営管理権の設定が可能となりました。この事務は、市町村が行うことになっていますが、貴自治体内でも未整備入会林野に対する森林経営意欲の意向調査が新たな森林経営管理制度のもと進んでいきそうでしょうか。おおよその見通しで良いので当てはまるものいずれかに○をつけてください。

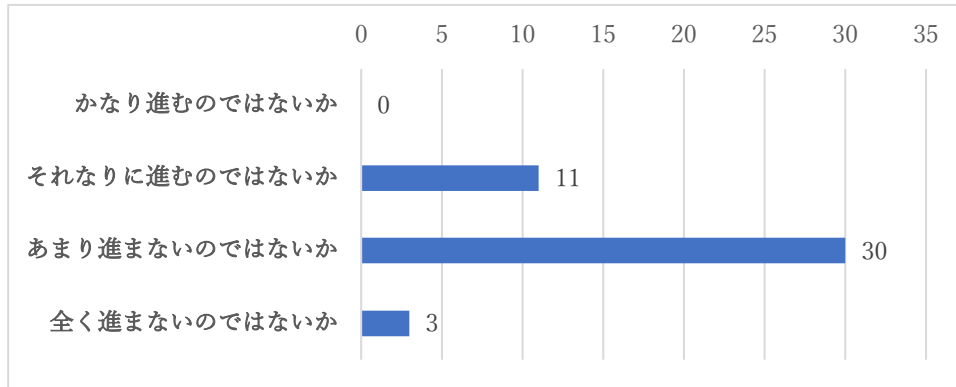


図7 森林経営管理制度に基づく入会林野への経営管理権設定を見越した意向調査の進展の可能性(n=44)

表7 森林経営管理制度に基づく入会林野への経営管理権設定を見越した意向調査の進展の可能性

	N	有効%
かなり進むのではないかと	0	0.0%
それなりに進むのではないかと	11	25.0%
あまり進まないのではないかと	30	68.2%
全く進まないのではないかと	3	6.8%
合計	44	100.0%

森林経営管理制度の導入に伴い入会林野にも経営管理権の設定を見越した意向調査が進みそうか、の見通しを尋ねたところ、「あまり進まないのではないかと」が68.2%の選択率で最も高く、「かなり進むのではないかと」を選択した都道府県はゼロであった。入会林野の場合、権利関係も複雑であるため、経営管理権の設定も通常の私有林よりも困難であることが予想されるため、あまり進まないという回答が多かった可能性がある。

なお森林経営管理権の事務は、市町村が行うためか、この設問に無回答の都道府県が3つあった。

問 8 都道府県の入会林野整備等の担当者としても未整備入会集団の森林に経営管理権を設定する事例が出てくることは望ましいと思われますか。当てはまるものいずれかに○をつけてください。

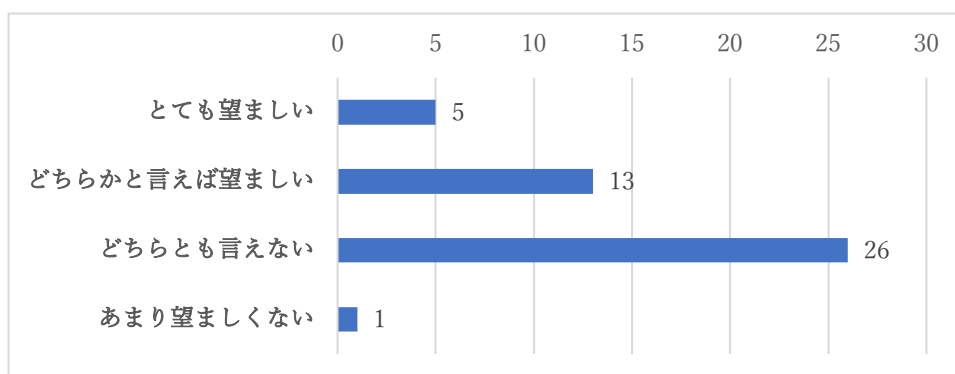


図 8 入会林野にも森林経営管理権設定の事例が出てくるのは望ましいか(n=45)

表 8 入会林野にも森林経営管理権設定の事例が出てくるのは望ましいか

	N	有効%
とても望ましい	5	11.1%
どちらかと言えば望ましい	13	28.9%
どちらとも言えない	26	57.8%
あまり望ましくない	1	2.2%
合計	45	100.0%

森林経営管理制度が創設されたため、入会林野近代化法に基づく所有権の次元の整備ではなく、森林経営管理権の設定を通じた利用権の次元での整備を未整備入会林野に対して実施していく選択肢も生じたため、そのような事例が出てくるのが望ましいか、を尋ねたところ、「どちらとも言えない」という意見が57.8%で過半を占めた。ただし、「とても望ましい」とした都道府県も5つあるため、これらの都道府県で積極的に未整備入会林野に対しても経営管理権の設定が推進された場合、そういった事例が出てくる可能性もある。

問9 未整備の入会林野の森林の管理状況についての印象をお尋ねします。同じ面積規模でほぼ同じ地理的条件にある私有林と比べた場合、入会林野の方がよく管理されていると思いますか。一職員としての印象で良いので、当てはまるものいずれかに○をつけてください。

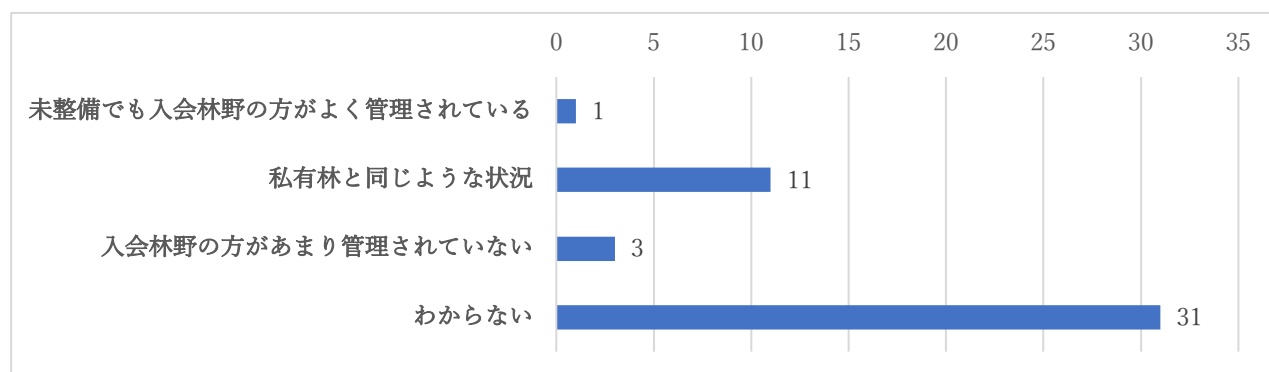


図9 未整備入会林野の管理状況についての印象(n=46)

表9 未整備入会林野の管理状況についての印象

	N	有効%
未整備でも入会林野の方がよく管理されている	1	2.2%
私有林と同じような状況	11	23.9%
入会林野の方があまり管理されていない	3	6.5%
わからない	31	67.4%
合計	46	100.0%

未整備入会林野の管理状況についての印象を私有林との比較で回答してもらったが、一般化が困難からか「わからない」という回答が67.4%と多かった。入会林野近代化法が制定されたのは、入会林野が粗放な状態にあるという問題認識を立法者が持ったからであるが、「入会林野の方があまり管理されていない」を選択した都道府県は、3に留まった。ただし、「入会林野の方がよく管理されている」を選択した自治体も1つに留まる。

問10 2017年の森林組合法改正により生産森林組合から認可地縁団体への組織変更が森林組合法に基づく都道府県知事の認可によりできるようになりました。貴自治体では、この法改正に基づき生産森林組合から認可地縁団体への組織変更を行った実績は、これまでの延べ件数でどの位ありますか。実績がない場合やそもそも生産森林組合が都道府県内にない場合は、0とご記入ください。

表10 森林組合法に基づく生産森林組合から認可地縁団体への組織変更の実績数(n=38)

組織変更の数	N	有効%
0	19	50.0%
1	5	13.2%
2	4	10.5%
3	2	5.3%
4	2	5.3%
7	1	2.6%
9	2	5.3%
12	2	5.3%
17	1	2.6%
合計	38 県 (変更数延べ 93 件)	100.0%

2017年の森林組合法の改正により可能となった生産森林組合から認可地縁団体への組織変更の実績数を尋ねた。そもそも入会林野近代化法に基づく生産森林組合が存在しない都道府県が平成30年の森林組合統計に基づけば、9つ(茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、山梨県、静岡県、愛知県、熊本県、沖縄県)あるため、これらの都道府県については、上の表では除く形で集計した。

半分の都道府県でまだ組織変更の実績はないが、変更数が多い都道府県も存在し、今後、組織変更のためのノウハウが共有されれば、さらに増えていく可能性が伺える。

問 11 生産森林組合から認可地縁団体への組織変更ではなく、未整備の入会集団が認可地縁団体を結成し、その入会林野の所有権を認可地縁団体の名義とすることも 2015 年の地方自治法改正による不動産登記特例により容易になりました。貴自治体内でも未整備の入会集団が入会林野近代化法による整備ではなく、直接、認可地縁団体となり、入会林野の所有の受け皿となることが増えていますか。印象で良いのでわかる範囲で当てはまるものいずれかに○をつけてください。

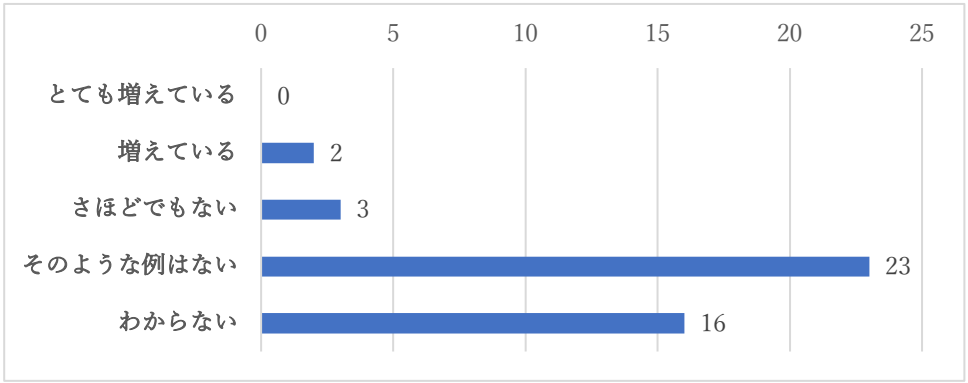


図 11 不動産登記特例に基づき入会林野の所有権が認可地縁団体名義となる傾向が増えているかについての印象(n=44)

表 11 不動産登記特例に基づき入会林野の所有権が認可地縁団体名義となる傾向が増えているかについての印象

	N	有効%
とても増えている	0	0.0%
増えている	2	4.5%
さほどでもない	3	6.8%
そのような例はない	23	52.3%
わからない	16	36.4%
合計	44	100.0%

2015 年の地方自治法改正により共有名義で登記された地縁団体の不動産を認可地縁団体所有へと移行させる際に共有者の一部と連絡がつかない場合でも市町村長による公告手続を経れば、認可地縁団体に移行できる不動産登記特例が設けられたので、この特例に基づき未整備入会集団が入会林野近代化法ではなく、直接、認可地縁団体になるケースが増えているかについての印象を尋ねた。

認可地縁団体の認可は市町村の事務となるためか、無回答が 3 つあり、わからないという回答も 16 あったが、回答があった都道府県の 52.3%では、「そのような例はない」とのことであった。

なお総務省が行っている調査に基づけば、2015 年～2017 年度までの全国延べで 854 の地縁団体がこの不動産登記特例に基づく認可地縁団体設立の申請を行ったとされる(美馬拓人(2019)「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果」について」住民行政の窓 468 号 45-62 頁)。ただし、ここでは、地縁団体が所有する不動産の中に入会林野に由来する土地があるか否かは、調査されていないため、実態解明には、各市町村への調査を要するであろう。

問 12 入会に由来する共有林の所有名義が認可地縁団体名義へ移行していくことに関わる以下の論点につき、それぞれどう思われるか、最も当てはまる欄に○をご記入ください。

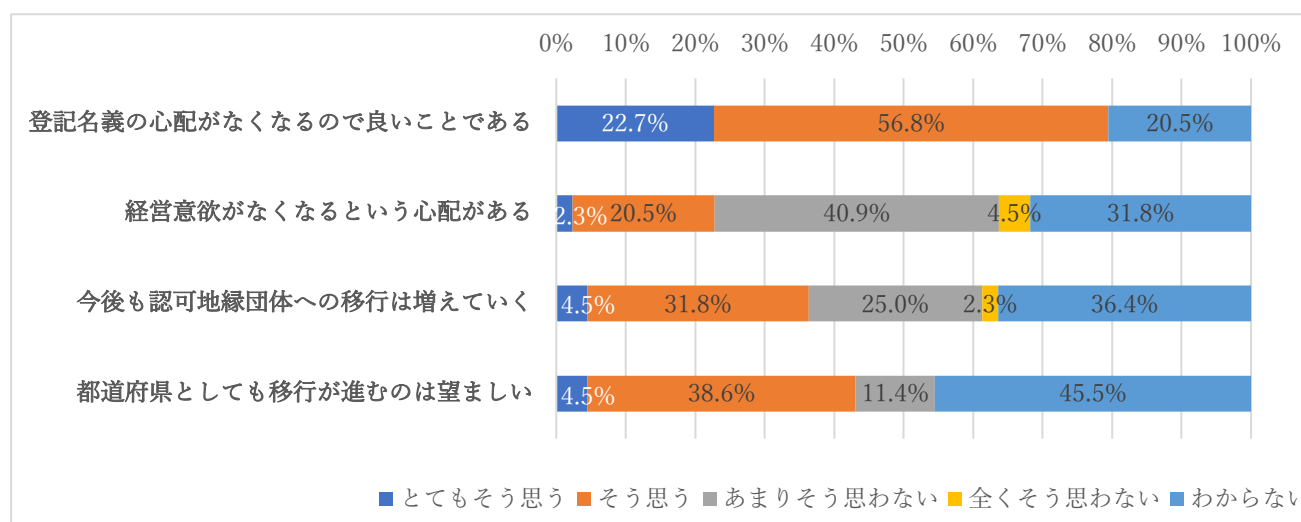


図 12 入会共有林が認可地縁団体名義に移行していくに際しての見解(全て n=44)

表 12 入会共有林が認可地縁団体名義に移行していくに際しての見解

	とてもそう 思う	そう思う	あまりそう思 わない	全くそう思 わない	わからない
登記名義の心配がなくなるので良いことである	10(22.7%)	25(56.8%)	0(0%)	0(0%)	9(20.5%)
経営意欲がなくなるという心配がある	1(2.3%)	9(20.5%)	18(40.9%)	2(4.5%)	14(31.8%)
今後も認可地縁団体への移行は増えていく	2(4.5%)	14(31.8%)	11(25%)	1(2.3%)	16(36.4%)
都道府県としても移行が進むのは望ましい	2(4.5%)	17(38.6%)	5(11.4%)	0(0%)	20(45.5%)

ここでは、入会に由来する共有林が認可地縁団体の所有名義に移行していくことについての意見を論点ごとに尋ねた。「登記名義の心配がなくなるので良いことである」という設問には、「とてもそう思う」「そう思う」といった肯定的な見解が多く選択された。認可地縁団体になることで「経営意欲がなくなるという心配がある」という設問には、「あまりそう思わない」を選択した都道府県が最も多い結果となった。

問 13 2018 年に表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律が制定され、字(あざ)名義地や表題部に共有者外何名と記されているだけの記名共有地については、地方法務局が所有者の探索調査を行い、登記官の職権でこれらの変則型登記を解消していくことになりました。入会慣行に由来する共有林もこの法律に基づき変則の解消が進んで行く可能性があります。この法律に係る形であなたの課で何か検討したり、問い合わせがあったことはありますか。ある、ないかでお答えください。このアンケートで初めてこの法律の存在を知った場合は、ないをご選択ください。

表 13 表題部所有者不明土地適正化法に関連した検討や問い合わせの有無 (n=47)

	N	有効%
ない	44	93.6%
ある	3	6.4%
合計	47	100%

字名義地や所有権登記がない記名共有地の変則登記の解消を目指す表題部所有者不明土地適正化法に関して検討や問い合わせの経験を尋ねたところ、あるという回答は、3 都道府県に留まった。

問 13-1 **上であると選択された自治体のみ伺います。貴課で行った検討内容としてあてはまるもの全てに○をしてください。**

表 13-1 表題部所有者不明土地適正化法に関連して行った検討内容 (n=3)

	ある	ない
総務課等からこの法律に基づき適正化したい所有者不明土地があるかの照会があった	1	2
課内でもこの法律に基づき未整備の入会林野の変則型登記を解消するかを検討した	0	3
課からもこの法律に基づき変則を解消したい土地を総務課等や地方法務局に伝達した	0	3
この法律に基づき所有者の探索調査を行う地方法務局や探索委員から、ある土地が入会に由来するかの問い合わせが課にあった	0	3
その他	2	1

その他の自由記述の内容

* 森林経営管理制度の推進会議において、この法律の活用等について周知した。

* 登記官から表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律第 8 条に基づき、森林簿の写しの提供依頼があった。

表題部所有者不明土地適正化法に関連して行った検討内容を 3 つの県に回答してもらったところ、総務課等から探索したい所有者不明地があるかの照会があったのが 1 県であり、それ以外は、その他の記述内容に記された検討を行ったとのことであった。

問 14 全ての自治体に伺います。問 13 で説明した表題部所有者不明土地適正化法に基づき、都道府県の林務関係の課ではなく、地方法務局が中心となって入会慣行に由来する字名義地や記名共有地の解消が今後、進んで行くことは、望ましいと思われませんか。当てはまるものに○をつけてください。

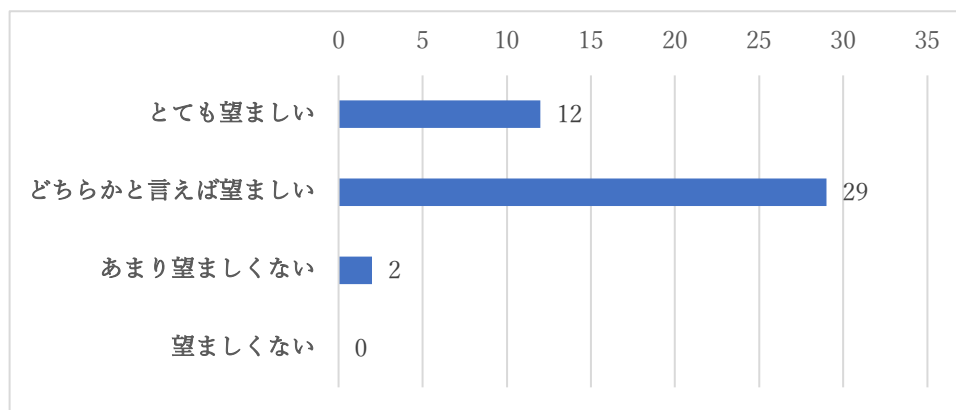


図 14 表題部所有者不明土地適正化法に基づき入会慣行に由来する土地の変則解消が進んで行くことは望ましいか(n=43)

表 14 表題部所有者不明土地適正化法に基づき入会慣行に由来する土地の変則解消が進んで行くことは望ましいか

	N	有効%
とても望ましい	12	27.9%
どちらかと言えば望ましい	29	67.4%
あまり望ましくない	2	4.7%
望ましくない	0	0%
合計	43	100%

表題部所有者不明土地適正化法に基づき入会慣行に由来する字名義地や記名共有地の変則型登記の解消が地方法務局を中心に進んで行くことが望ましいか、を尋ねたところ、望ましいとする肯定的な意見が多かった。前頁の問 13 の結果のように、まだこの法律は、林務行政担当課にその存在が周知されていないが、この法律による変則解消への期待は、林務行政の側にもあり、この法律の実施が入会権や地縁団体による管理の実質を損ねるものとならないか、注視していく必要がある。

問 15 最後に本アンケートへの感想や入会林野や生産森林組合の指導を担当していただいていると思われることがあれば、ぜひ教えてください（自由記述回答）。

最後にアンケート調査への感想や入会林野・生産森林組合の担当者としてお考えのことを自由記述で回答してもらった。ここでも回答した都道府県が特定されないよう修正を施した形で回答内容を紹介していく。

*入会林野整備に関する新しい情報に触れる機会は少なく、本アンケートや Q&A において初めて知ることが出来たものもありました。

*本県では、入会林野整備や生産森林組合の解消について積極的に動いていない。担当も数年単位で替わるため、分からないことが多い。分かりやすい解説本があれば購入したい。

*本県では、平成 19 年度以降整備実績がなく、今後、集団から整備したい意思が示されれば整備に向けた支援を行うこととしているが、具体的にどのような支援ができるのか、分からない。

*時間の経過とともに所有者も行政も制度自体を知っている者が少なくなり、何かあっても対応ができなくなりつつある。課題の早期解消に向け、取り組みの強化が必要

*原木価格の低下や組織管理の煩雑さが重荷となり、活動を休止している生産森林組合もある。解散や組織変更するとしても山林の所有者をどうするか、今後の管理をどうするかという課題がある。森林の多面的機能の発揮のため、昨年度より始まった森林経営管理制度などを活用し、森林の適正な管理を一層推進する必要がある。

*近代化法により権利関係を明確にするのは良いことであるが、個人に小規模で分散した場合は、零細な所有構造になってしまい、森林の経営・管理上は好ましくない状態を招いてしまう。

*入会集団の高齢化や木材価格の低迷等により、今後、近代化法による整備は困難になると思われる。

*認可地縁団体に安易に移行することは、入会集団や生産森林組合の森林経営が困難になる他、慣習に基づいて利活用してきた入会権者の権限が損なわれる可能性がある。

*生産森林組合は、木材価格の低迷等により経営が厳しいうえ、組合員の減少等もあり、今後の適正な森林経営に課題を抱えている。

*入会については、近代化法がもっと入会林野整備を容易となるよう改正されることを望みます。生産森林組合については、森林組合法に基づいて設立・運営されているが、現状に即さない部分が多々ある（総会の運営など）ので、改正されることを望みます。入会・生産森林組合いずれも林野庁は力を入れないと感じるのが正直なところです。

*生産森林組合については税や登記、地縁団体など林野関係以外の分野での課題も多いため対応が難しいと感じる。入会林野については普段業務がほとんどない状態。実態がつかみきれないのが現状。

入会林野認可実績は、H22年度を最後に、近年実績がありません。また、未整備の入会林野については、地元においても状況が把握できない・・・同意形成が困難という理由もあれば、大字等により適正に管理されており問題がないという理由も両者存在すると思われます。入会林野に限らず、森林の所有者情報の整備は重要な課題であり、土地の権利関係整備が進むことは望ましいことと思います。しかし、本県においてはここ10年動きがないこと、また森林経営管理制度もあまり進んでいないことから（令和二年度において意向調査を実施予定の市町村が約半数で、意向調査の実施も森林所有者の把握が比較的容易な地域からとなっています）、今後も地籍調査が完了するなどの場合を除き、大きな変化は見込めないと考えています。

*入会林野については、その多くが、過去に市(町)有林、財産区、生産森林組合として整理されており、現時点で業務上、入会権を整理すべき森林は少ないと思います。現在は、入会林野を含めた森林所有者の意識が、森林から離れることによる課題の方が深刻です。つまり、入会林野と同等に所有権者の意思を確認できない森林が増えているため、財産権を守るための手続保障を簡便にする法制度改正が加速することが望まれます。

*入会林野整備は、市町村役場の主体性や組織体制の影響が大きい。市町村役場の積極的な取組がなければ整備が進まない。

*入会林野整備は、年毎の件数が少ないが、審査資料が膨大にあり、関連する法令も多く、知識や経験が必要とされる。全国的な取組事例や担当者同士で実務的な情報を共有する必要性を感じる。

*所有者不明土地について入会林野整備では、関係権利者の同意書・確認書の取得等により移転登記はできる。近代化法によりなされていた移転登記が地方法務局が進めていくとなると、入会林野等の名義人変更は今以上に時間を要すると思われる。

付属資料 1 調査の依頼文

入会林野整備の実績と新たな政策動向に関する全国アンケートへのご協力をお願い

入会林野整備および生産森林組合の経営指導
をご担当の職員様

時下、ますますご清祥のこととお慶び申し上げます。

この度、下記の者を研究代表者とする科研費研究プロジェクト「森林・入会の過少利用」では、制定から50年以上が経過した入会(いりあい)林野近代化法の今後の運用のあり方を研究するため、全県の入会林野整備担当者への調査を林野庁からのご助言と資料提供を得て実施することになりました。

入会林野近代化法に基づく入会林野の整備実績は、この10年間、全国でも毎年10件程度に留まり低調傾向が続いています。しかし、新たな森林経営管理制度の導入に伴い利用権の次元での整備が可能となったり、所有者不明土地問題を背景に法務省が制定した表題部所有者不明土地適正化法(2018年)により字(あざ)名義地や昔の記名共有地の所有名義の変則解消を地方法務局が推進する事業が新設されるなど、新たな政策動向が生じてきました。また森林組合法の改正(2017年)により生産森林組合から認可地縁団体へ組織変更できる道も開かれ、生産森林組合が多い都道府県では、このような組織変更の事例が増えつつあるようです。

そこで本調査では、この新たな政策動向につき入会林野の整備や生産森林組合の経営指導を担当されている職員の方がどのようなお考えをお持ちか、これまでの入会林野整備の実績や課題はいかなるものか、認可地縁団体への組織変更がどのように進んでいるか、をお尋ねさせて頂くことにしました。

ご回答は、各都道府県で入会林野の整備か森林組合への経営指導を担当されている職員の方にお願いします。この調査票を送付させて頂いた課の名称は、林野庁経営課から入会林野等整備計画の策定を依頼した課の名称として資料提供頂いたものに基づいています。もし入会林野の整備担当者がはっきりしていない場合は、この調査票を郵送させて頂いた課の職員の方にご回答をお願いします。

ご回答頂く内容は、都道府県や課としての組織見解ではなく、ご回答頂く方のわかる範囲でのご認識やご意見を記入して頂く形をお願いします。

ご回答は、3月15日までをお願いします。同封した返信用封筒に調査票を封入し、ご投函ください。

調査の結果は、報告書にまとめ、調査にご協力頂いた全都道府県に送付し、林野庁経営課にも提出する予定です。ブロック別の入会林野研究会でも発表し、皆様から講評を得たいと考えております。

なお調査に際してご不明な点等ありましたら、以下の調査実施責任者までご連絡ください。なお別紙にてQ&A集も作成しましたので必要があれば、ご参照ください。

調査へのご協力のほど、何卒よろしく申し上げます。

研究代表者・調査実施責任者
立命館大学 政策科学部 教授 高村学人
〒567-8570 大阪府茨木市岩倉町 2-150

研究分担者・調査担当者
東京農業大学 地域環境科学部
助教(当時) 山下詠子

* E-mail アドレスも掲載

付属資料2 アンケート調査に関する Q&A 集

アンケート調査に関する Q&A 集

アンケート調査に回答するに際して、わかりにくい点についての Q&A 集を作成しました。必要に応じてご参照ください。

Q. 回答した内容は、どのような形で報告書としてまとめられるのですか？

A. 各質問項目の回答を集計したり、入会林野の整備実績があるところとないところとの回答傾向の違い等を統計的に分析する形で報告書を作成します。各都道府県がそれぞれの質問項目にどのような回答をしたかまでは報告書に掲載しません。

Q. 入会林野(いりあいりんや)や入会権(いりあいけん)とは、そもそも何でしょうか？

A. 入会林野とは、村落共同体が草刈、薪取り、家畜の共同放牧、天然木の伐採、人工造林、山菜・キノコ取りなどを行うための慣習的権利に基づき共同利用してきた林野になります。民法でも制定当初から二つの条文でこのような慣習的権利を入会権として認めてきました。地盤所有者が村落でない場合も慣習が存続する場合、慣習的な利用を行う入会権者の利用行為が権利として保護されます。

Q. 入会林野の整備や未整備とは、何を意味していますか？

A. 入会権が認められる土地の権利関係の近代化を推進するため昭和 41 年に入会林野近代化法が制定されました。入会林野を農林業の高度利用のために用いる計画を入会権を持つ集団が策定し、入会権を消滅させることにつき全入会権者の合意が得られた場合、都道府県知事の認可により当該土地の権利関係が近代的なものに整理されます。これを入会林野の整備と呼んでいます。整備後の土地の所有形態としては、1)生産森林組合が結成され、この組合法人が所有主体となる場合、2)入会地が分割され個人毎で所有する場合、3)民法上の共有という形で共同所有する場合の 3 つがあります。また入会林野近代化法を用いてまだ整備されていない入会林野は、未整備入会林野と呼ばれています。

Q. 第七期入会林野等整備計画(H29～R4)とは何ですか？ 本県では整備目標数を設定していませんが回答して大丈夫でしょうか？

A. 入会林野近代化法の制定以降、10 年ないし 5 年毎に期間を定め、整備を推進する計画を各都道府県で策定する形を取ってきています。第七期の入会林野等整備計画は、平成 28 年 12 月 9 日に林野庁経営課から各都道府県の入会林野担当課長宛に策定依頼の連絡がなされています。ただし、**実際に整備目標数を具体的に設定した都道府県は、12 に留まるようです。この調査の目的は、どうして整備が行われにくくなったのか、の理由を探ることにあるので、整備計画を策定していない都道府県であっても必ずこのアンケートにお答えください。**

Q. 本県には生産森林組合が存在しませんが、どうしてでしょうか？ どう回答したら良いですか？

A. 森林組合統計に基づけば、9 つの県では、入会林野近代化法に基づき生産森林組合が結成された例がないようです。県によっては、生産森林組合よりも個人分割を促す形で近代化法を運用していたようです。生産森林組合から認可地縁団体の組織変更実績を尋ねた問 10 は、0 の回答で良いので**生産森林組合が存在しない都道府県であってもこのアンケートに必ずご回答ください。**

Q. 森林経営管理制度については、これを担当する別の課に聞かないとわからないのですが、どのように回答したら良いですか？

A. 森林経営管理制度につき質問している問7と問8の設問は、森林経営管理制度を担当している課の職員の方と相談しやすい場合は、担当課にお尋ねの上、ご回答頂ければと思います。ただし、今回のアンケートは、各都道府県の公式見解ではなく、あくまで入会林野整備や生産森林組合を担当されている職員の方の見通しやご意見をお尋ねしているので、ご回答いただく方のわかる範囲でご回答いただければ大丈夫です。

Q. 表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律とは、どんな内容ですか？

A. 所有者不明土地問題を背景として法務省により2018年に制定された法律になります。土地の登記記録は、客体としての土地を同定するための所在地、地番、地目、面積等からなる表題部と、この土地に対する所有者と所有権の上に設定されている物権を示す権利部の二つから構成されています。土地の中には、この権利部に所有者名が登記されておらず、表題部のみになっているものも存在します。権利部に登記がなく、表題部の所有者欄が、①字（あざ）名義、②〇〇外何名となっている記名共有地、③個人の氏名はあるが住所の記載がない場合の3つのケースは、変則型登記と呼ばれています。この法律は、これらの変則型登記の土地の解消を目的に制定され、地方法務局の登記官にこれらの土地の所有者探索と変則解消のための更正登記を職権により行う権限を与えました。現在は、各県で200筆程度の土地への所有者探索が始まったばかりですが、未整備の入会林野も①、②、③のいずれかに当てはまることが多いため、この法律に基づく変則解消が地方法務局によって行われていく可能性があります。

Q. 地方自治法の2015年改正による不動産登記特例で認可地縁団体が結成しやすくなったというのは、どういうことですか？

A. 認可地縁団体は、市町村長の認可を得て自治会・町内会の所有する不動産を地縁団体名で行える仕組みですが、認可地縁団体になる前の所有名義が昔の代表者の名義のままになっていたり、共有名義となっている場合は、その相続人や共有者の全員から認可地縁団体化への同意を得ることが困難なため、結成が断念されることがありました。2015年の地方自治法改正は、一部の共有者と連絡がつかず、同意が取れない場合でも市町村長が公告を行い、期間内に利害関係者からの異議申し立てがなければ、特例で認可地縁団体を結成できるようにしました。それ以降、この特例を用いて認可地縁団体を結成する自治会・町内会が増えており、未整備入会でその土地の所有名義から辿るべき共有者の一部が不明の場合にもこの特例を用いることで認可地縁団体に入会地の所有名義を移すことが可能となりました。

Q. 科研費研究プロジェクトとは何ですか？

A. 文部科学省の補助事業として交付金に基づき実施する研究になります。本研究は、森林・入会の過少利用の要因を権利の細分化・複雑化に求めることを仮説とし調査研究を行っています。立命館大学の高村を代表者とする計8名からなるグループで基盤研究(A)という大型種目の採択を受け、今年度から研究を開始しました。ご回答頂く内容は、今後の林政に活かせるようまとめていきたいと思っています。

それ以外の質問がありましたら、調査実施責任者までご連絡ください。