

「所有者の所在の把握が難しい土地」問題と 森林管理政策に与える影響について

田 家 邦 明

目 次

- 1 はじめに
- 2 不在村所有者の動向と立木価格・採算性の推移
- 3 所有者不明森林についての森林法改正による措置の概要と意義
- 4 不在村所有者の森林管理に関するモデル
- 5 林野所有構成の推移と森林政策手段の課題
- 6 終わりに

1 はじめに

この小文の目的は、先の通常国会（第190回国会）における森林法の改正によって、共有林に係る所在不明の所有者の持分の移転等に関する裁定制度の創設が行われる等政府による対応が始まっている「所有者の所在の把握が難しい土地」¹⁾問題について、半公共財（impure public goods）供給モデルを使ってこの問題の要因となる不在村所有者の森林管理行動の経済分析を行うとともに、この問題が森林管理政策に与える影響について考察する。

この森林法の改正による措置は、所在不明のため一部の共有者の同意が得られなくても、伐採・造林ができるように、都道府県知事の裁定によって、共有林の立木の所在不明者の持分の移転等を行うとともに、関係する情報を一元的に整備し、森林の所有者の探索を容易にし、所有者不明の土地の発生を未然に防止するための林地台帳を整備するものである。森林法の改正は、国立研究法人森林総合研究所がその設置法（「国立研究開発法人森林総合研究所法」）の附則に基づき暫定的に実施していた水源林造成事業を本則に基づき実施する事業

として位置付ける改正と併せ、関連する他の法律（「分収造林法」、「森林組合法」等）の改正を束ね、一括法（「森林法等の一部を改正する法律」）として行われたものである²⁾。

相続手続きが行われないまま放置され、共有者が多数にのぼり、その実態の把握が困難であるなど、所有者の所在不明の土地が事業の実施を妨げ、あるいは所有者の探索に行政当局に多大な負担をもたらし、復興事業の遅れの一つの原因となっていることが、東日本大震災の復旧事業に関連して社会的に関心を集めるようになった³⁾。今後、少子高齢化による人口減少によって、更に深刻化するおそれがあると言われている⁴⁾。しかし、所有者の所在不明の土地の利用について、所有者の所在不明というだけで一般的に政府が関与していくことには、憲法の財産権保護の観点から限界がある。各分野において具体的な「公共の福祉」⁵⁾に応じて一步一步措置を進め、「少しずつ積み重ねて」⁶⁾行かざるを得ない。

例えば、農地に関しては、農地法において、所有者が所在不明の遊休農地について、農業委員会は所在不明の所有者を含め所有者等に申し出るべき旨の公示を行い、申出がない場合、農地中間管理機構の申請に基づき都道府県知事が裁定を行って利用権を取得できる措置が講じられている。今回、森林に関し、所在不明の共有者の立木の持分を残りの共有者の申請に基づき都道府県知事の裁定によって移転し、伐採する権限等を付与しようとするものであり、立木の共有という条件の下であるが、憲法のタームで言えば、「公共の福祉」のため所在不明の者の所有権を移転させる等の途を拓いたものと理解される。

所有者不明の土地問題が事業の実施のボトルネックとなっているケースが報告されるようになったことを契機に、国土政策を所管する国土交通省を中心に問題の状況の把握や所在不明の所有者を把握しやすくするための情報の整備等についての取組みが行われるようになってきている。国土交通省は、実情を把握するため、2011年に、居住地とは異なる市町村に農地・森林を所有する者を対象にウェブ調査を実施し、特に相続時に登記や届け出等の手続きを何も行っていない者等の実態調査を行った。また、農林水産省においても、農地法改正⁷⁾及び森林法改正⁸⁾を行い、農地や森林の土地の所有者になった者に対して、それぞれ農業委員会、市町村への届出を義務付けている。これらの措置も踏まえ、

国土交通省は、2012年4月に上記の調査の結果を含め農地・森林を相続した場合に届出義務があることを注意喚起し、届出を促すパンフレットを作成するとともに、農地・森林の相続に係る市町村の担当者や相続の相談を受ける司法書士、行政書士を対象に、彼らを通じて相続の相談者にその配布につき協力を得るための解説書を公表している。

更に、所有者所在不明の土地の所有者探索と利活用、発生の予防に向けた対応策を検討するため、国土交通省は、2015年4月に、法務省、農林水産省等の関係府省と連携し、外部学識経験者や地方公共団体担当者から成る「所有者の所在の把握が難しい土地の対応方策に関する検討会」を設置した。その検討結果に基づき、2016年3月に、国・地方公共団体・関係団体が取り組むべき対策を整理した最終とりまとめを行い、所有者の探索方法や所有者を把握できない場合に活用できる制度、解決事例等を整理した市区町村の職員のガイドラインを公表した。今回の森林法の改正における市町村長に森林に関する情報を記載した林地台帳の作成・公表をさせる措置も、このような政府の対応の一環である。

相続があっても、登記簿の所有者の変更が行われなため第三者にとって所有者を知る手がかりを得ることができないということが、所有者の所在不明の土地問題の発端と考えられている。政府の対応策の検討において、その対象を「所有者の所在の把握が難しい土地」とし、これを定義して、「不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても連絡がつかない土地」としている。民間のシンクタンクの研究者による阿部（2014）でも、「土地所有者不明」を定義し、「所有者台帳（厳密には不動産登記簿のみが対抗要件を持ちうる所有者台帳であるが）によって所有者を直ちに特定できない、または所有者が特定できても連絡がつかない場合」をいうとしており、ほぼ同様に捉えている。

相続の登記手続きが行われない理由は、どのように考えられているか。上述のウェブ調査の結果に基づいて、国土交通省は、農地・森林に関し、相続手続きを行わない者の割合を16.4%と推計している。これに関し、2015年5月15日の参議院予算委員会で行田邦子委員（みんなの党）が、登記がされない理由を質問したのに対し、谷垣法務大臣（当時）は、登記手続きがなされないまま放置

されるケースについて、権利者が売却による処分を考えていないので登記のインセンティブがないこと、登録免許税等の費用がかかることがその理由として考えられる旨答弁している。東京財団（2014）⁹⁾も、相続手続きが行われない理由として、その資産評価額が登記手続費用を上回る農地・森林でないと手続きを行うインセンティブが働かないことを挙げている。このような観点から、森林について実際登記手続きをしない可能性がある面積を推計し、約170万ha（個人所有面積の約15%）としている。しかし、同財団が実施した特定の市についての事例調査から、実際はもっと深刻であるとしている。

所有者不明の土地が広がっていることは、国土交通省等の市町村へのアンケートに対し事業の実施に当たってこの問題にぶつかったことが報告されていることによって窺われる。公共用地の取得等事業実施面の問題は、氷山の一角で、森林、農地等それぞれの部門で、土地とその所有者を巡って問題が深刻化している可能性がある。経済学の観点からは、所有権は、資源を配分し、及び富を分配する法的な枠組みを提供すると考えられている。市場経済において、所有権は、財・サービスを生産し、購入し、消費するインセンティブを人々に与え、経済活動を支え、その成果を帰属させる法的な基盤である。このため、所有権（財産権）は、侵奪されないよう憲法で守られている。所有者不明の土地は市場を失い、これらの土地が増加していくことは、経済活動の部門によっては、例えば、土地が生産要素として大きい役割を果たす部門では、それを運行する生産システムやそれを補完する政策の実行に支障をもたらす可能性がある。森林、農地は、これに該当する典型的な部門であろう。

ここでは、森林について、「所有者の所在の把握が難しい土地」の出現の発端となる不在村所有者の森林管理行動に焦点を当て、経済学の観点から分析を行い、その森林管理への関心が低下する傾向があり、それが不在村所有者の所在に関する情報の非対称問題に繋がることを示す。「所有者の所在の把握が難しい土地」の問題は、経済学が関心を持ってきた所有権が割り当てられていないケースでなく、森林の所有権を持つ者は存在している（所有権が既に割り当てられている）が、その者の所在場所が私的情報となり、所有者以外その情報を持たないという情報の非対称の状況であるため生ずることである。経済学のテーマの一つである、所有権が割り当てられないことによってもたらされる市

場の失敗として、議論される問題とは異なる。

このような問題の一つは、外部性と公共財である。これらは、環境経済学や資源経済学における重要な分析ツールであり、所有権が割り当てられないことから生ずる。例えば、企業による汚染源の排出によってきれいな河川の水や大気が汚染され、人体や財産を損なう公害が発生する。外部性は、価格の変化を通じた間接的な効果でなく、人や企業の行動によって他の人の厚生あるいは企業の生産可能性に与える直接的な効果と定義される¹⁰⁾。外部性（この場合は負の外部性）は、きれいな河川の水や大気は所有権の対象とならない（市場がない）ため費用を負担することなしに使用することが可能なことに要因がある。それを減少させるには、所有権を割り当てるか政府が規制することによって、外部性を内部化する（負の外部性であれば、排出する者の行動を抑制する手段を、正の外部性であればその行動を促進する手段を講じる）ことが必要とされる。前者の例は、課税や排出権取引制度の導入等であり、後者の例は、各般の排出規制である。森林は、土砂流出防止機能、水資源かん養機能、温室効果ガスの吸収機能等の公益的機能を持つ。これらの機能には所有権がなく、市場を持たないので、外部性を持つ。基本的には土地が森林で被覆され、適切に施業されることによってこれらの機能が発揮され、下流部への土砂の流出が防止され（正の外部性、社会的便益）、また森林が濫伐され裸地になって土砂流出防止機能が失われ、下流部の農地や住宅に被害を及ぼす（負の外部性、社会的被害）。これを内部化するのが森林政策であり、保安林を指定し、又は間伐等に対する助成を行っている。間伐をするかしないかの意思決定に当たり、土砂流出防止機能を発揮させるのに十分な間伐を行わせるため、補助金（経済的インセンティブ）を交付しその費用を軽減することによって、外部性を内部化している。一方、公共財については、ある財・サービスが非排他性、非競合性を持つとき、公共財とされる。これに対して排他性（ある人が消費すれば他の人はその消費から排除される）、競合性（ある人が消費すればなくなって他の人が消費できない、あるいは減って他の人が消費する分が減少する）を持つ財・サービスは私的財とされる。森林に引き付けて説明すれば、森林を管理することによって、土砂流出防止機能が発揮される場合、同じように下流部の農地・財産があり、上流に森林を有する者が複数いる場合、他の人の森林管理によって自

己の農地・財産が保全されるならば森林管理を行わないことが利益となるので、ただ乗り（フリーライド）を行い、各森林所有者が同じ行動すると、森林管理が行われぬか、あるいは不十分にしか行われぬことになる。市場の失敗を補正するためには、フリーライダーが生じないようにルールを作り、又は政府が関与する必要がある。なお、土砂流出防止機能は、他の人の農地や宅地に直接的な効果をもたらすので外部性を持つサービスでもある。共通して所有権が割り当てられないことから生ずるので、公共財の性質と外部性を持つものが多い。どちらに焦点を当てた方が問題の本質を捉えやすいかどうかで、視点が選択される。

所有権が割り当てられていないことによってもたらされる、市場の失敗のもう一つの良く知られている例は、共有財についての「共有地の悲劇（tragedy of the commons）」である。メンバーのある者が共有資源を使用して生産する場合、将来使用可能な資源が減少するという費用（使用費用）が生じるが、その資源に所有権が割り当てられていないと他の人が使用する分も考慮しないで使用し、過剰な資源の利用を招き、メンバーそれぞれが同じ行動すると、資源が枯渇する。これを防止するには、資源を分割する（所有権の割当て）、又は利用に関し政府が関与することが通例であるが、Ostrom(1990)は、所有権の割当てや強制的な手段が唯一の方法（the only way）でなく、これらに依らなくても、コモンズのメンバーがルールを策定し、それによって持続的な利用を行っている例が世界各地に存在しているとして、そのようなコモンズの理論を構築した。近年、日本の研究者によって、入会林野がコモンズの内実を持つとして、コモンズに位置付けて紹介されている（杉原弘恭1994、浅子和美・國則守生1884、三井1997、井上真・宮内泰介2001、室田武・三俣学編2004、井上真編2008、三俣学・菅豊・井上真2010、泉留維・齋藤暖生・浅井美香・山下詠子著2011等参照）。

この小文では、森林の所有者所在不明の土地問題について、半公共財供給モデルを使って、森林所有者の森林管理行動を分析し、不在村所有者が地域から離れることによって、森林管理の意思決定を行うに当たって組み込む地域の社会便益（公益的機能の発揮）の評価が低くなり、森林を放置する結果がもたらされることに要因があることを明らかにする。すなわち、現在の木材の価格水

準では費用を上回る主伐による伐採収入が期待できないのにもかかわらず、農林水産省の調査によれば森林施業を実施する予定があるとする者の割合が約6割となっている。これは、森林所有者は森林施業による私的な経済的利益だけでなく、森林施業を行うことによる土砂流出防止機能等の公益的機能の発揮という社会的便益（あるいはそのための地域における役割）を意思決定に織り込んでいると推測される。森林管理のための森林施業は、森林の手入れにより木材の成長を促進するという私的財を供給すると同時に、土砂流出防止機能等の公共財（社会便益）を供給するが、このように私的財と結合生産（joint products）される公共財が半公共財（impure public goods）と呼ばれる。これに対して、私的財と結合生産されることがない公共財、例えば、灯台、国防等、を純粋公共財と呼ぶ。木材価格（立木価格）の低下と地域との関係を喪失していくことによって、森林施業を行う利益が得られなくなって、森林管理への関心を失うメカニズムを示し、これを改善する方法を示す。これに加え、所有者の所在不明という状態は、その所有者の所在に関する情報が私的情報となっている状態であることを説明したが、所有者にとってその状態を是正する利益がなければ、情報に関し一方の当事者である公を代表する行政が情報の非対称を是正する必要がある。林地台帳の整備は、これに沿った措置であることを示す。

わが国の森林の所有権の賦存状態については、農地と異なる特異な経路を経て今日の姿になっている。森林政策の手段から見る場合、私有林は、森林保全上必要がある場合には、保安林や治山事業によって整備する方法があるが、それ以外の場合には、経済的インセンティブ手法によって、それを誘因手段として意思決定に影響を与え、望ましい方向に誘導する方法を採用している。約70%に達する助成をオファーしても森林を放置する傾向が強い不在村所有者（潜在的な所在の把握が難しい所有者）が増加していくことは、政策手段の実効性にも影響を及ぼす。日本では農家の多くが森林を保有し、土地の所在地を離れた所有者にとって、森林も農地も資産としての扱いは同じとなる可能性がある。しかし、明治以降、近代的所有権の確立を巡る歩みは相当に異なる。森林の所有権の賦存は、幕藩体制から明治国家に個人が所持していない広大な入会林野（部落有）が持ち越され、その整理に関する現在まで続いている政策に大きな影響を受けている¹¹⁾。戦前は入会林野（部落有）の公有林化が目指され、

現在は1966年の「入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律」によって一転して私有林化が進められているが、その進捗は停滞している。入会林野（部落有）は部落民に「共有」されるが、入会権の登記は不可能であるので、実態を反映していない登記名義が使用されている。入会関係が消滅する場合、登記がそのまま残され所有権の帰趨が不分明になる可能性がある。一方、農地は、明治以前から私有制度や所有意識が打ち立てられており、地租改正によって、個人の所有権が法的に確立され、戦後農地改革により農地の所有権が再配分され、特に不在村所有者の農地は保有が禁止された。そのような経過を経ているため、入会林野（部落有）のように、意図的に実態を反映していない登記名義が残り、また、多くの者によって共有されているようなこともない。それでも、所在不明の土地が出現している。

森林については、農地改革のような所有権の再配分が行われず、不在村所有者もそのままであった。1980年代頃から木材価格の低下に伴い、森林の管理水準の低下が懸念されるようになり、他方、センサスが実施されるたびに、不在村所有者の保有面積が占める割合が大きくなってきたことから、不在村所有者の行動に関心が持たれるようになった。森林組合系統が不在村の組合員との連絡に努める一方、研究者においても不在村所有者の行動について、在村所有者と比較した調査研究が続けられている。調査研究が行われ始めた早い段階から、森林組合の組合員名簿に記載された住所に郵送しても、高い割合で所在不明で返送されたことが報告されている。このため、所有者不明の土地が、農地と比べ、広範に広がっている可能性がある。一方、一部であっても、入会林野（部落有）のように、村の地縁集団によって管理されており、農地のように個人の個別管理に比べて、所在不明の土地の発生が防止されている面も否定できない。入会林野（部落有）について、明治以降執られてきた政策について、今日の所有者不明の土地問題をもたらしている森林管理の現状から、どのように評価すべきか、考えたい。

国土交通省が2016年7月に作成した『国土のグランドデザイン2050』において、「土地は重要な国民共有の資源であり、所有者不明であることによってその適切な利用が阻害されていることは極めて大きな損失である」ため、「国土の適切な利用や地域振興など公共・公益的な視点と、いわゆる財産の不可侵性のバ

ランスに配慮しつつ、その利用促進を図るための制度のあり方について幅広く検討する必要がある」としており、今回の森林法の改正のように各分野において対応が進められて行くものと考えられる。この小文は、これに資するための政策含意を得ることを目的としている。

この小文の構成は、次のとおりである。**第2節**で、所在不明所有者は不在村所有者から移行するが、その動向や森林管理に対する意向を理解するため、国土交通省が行ったウェブ調査や研究者による郵送による先行研究の結果と不在村所有の実態及び立木価格の動向等を紹介する。**第3節**で、森林法の改正による裁定制度の内容を中心に説明するとともに、実効性を考察する。**第4節**で、不在村所有者の森林管理に関するモデルを構築し、それを使って、不在村所有者が森林管理を放棄する傾向があることを示し、不在村所有者への情報の提供等普段に連絡することが重要であることを示す。**第5節**で、明治以降の民有林の所有者構成を概観し、経済的要因でなく、主に入会林野政策によって影響されてきたこと、公有林化が進められたのにもかかわらず、多くの慣行共有が維持され、その中から個人有林、生産森林組合有林等の私有林に移行してきたこと、しかし、今後私有林についてこれまでの政策手段による森林管理政策がカバーできる範囲に限られる可能性があることを指摘する。**終わりに**で、森林政策の課題を示して、締めくくる。

2 不在村所有者の動向と立木価格・採算性の推移

累年の林業センサスの結果から、餅田編著（2002）を参考にして、不在村所有者が所有する面積の推移を**表1**に示す。私有林面積の4分の1が不在村所有となっている。なお、2005年の面積が2000年のものに比較して、それまでの増加傾向に反して増加していないのは、この間の平成の大合併によって、従来不在村者であったものが在村者になったことが影響していると考えられる。それによる減少にもかかわらず、面積が概ね変わらないことは、合併前の市町村のベースであれば、それまでのペースで増加している可能性が高い。2000年の結果について、餅田編著（2002）は、「森林の不在村化は非常に歴史的に形成されてきた側面が強く、幕藩期からの山林地主の形成過程、木材需要の展開度、戦後

表 1 私有林における在村者・不在村者面積

(単位：千ha、%)

区分	1970年		1980年		1990年		2000年		2005年	
	面積	構成比	面積	構成比	面積	構成比	面積	構成比	面積	構成比
総数	14206	100	14100	100	13794	100	13482	100	13434	100
在村者	12089	85.1	11452	81.2	10791	78.2	10161	75.4	10162	75.6
不在村者	2117	14.9	2648	18.8	3003	21.8	3321	24.6	3272	24.4

出典：餅田編著（2002）、林野庁資料

の経済成長期における林地の需要構造（特に開発需要）、過疎化の進展程度など様々な要因が絡みあっている。近年では、相続に伴う都市在住子弟への所有権の移転というの、不在村化の増加要因となっている。」と解説している。不在村所有率が大きいのは、2000年、2005年の結果を見ると、北海道、奈良、和歌山が50%前後に達しており、その次に位置する県と10ポイント差があるが、特に、奈良、和歌山は、餅田編著（2002）の最初の理由による。時期を遡る論文であるが、不在村所有問題に関する論文の嚆矢となっている柳幸（1992）は、1970年から1990年までの結果を分析し、不在村所有のタイプを「大山林所有による不在村所有」（北海道、奈良、和歌山、徳島、静岡等）、「挙家離村による不在村所有」、「ダム建設による不在村所有」、「林業外からの転用、投機目的の林地購入」に分類し、タイプごとの動向の要因を分析するとともに、今後の動向として、それまで離村しなくても済んだ跡継ぎのいない高齢の林家のリタイアに伴う土地の相続によるものが増加すると見込まれるので、将来の不在村所有者とコンタクトが重要であることを指摘している。

国土交通省は、所在の把握が難しい土地所有者（相続時未手続所有者）の実態を把握するため、2011年に農地・森林の不在村所有者に対するインターネット調査（以下「ウェブ調査」という）を行い、2012年にその結果を発表している。なお、この調査は、大都市（人口30万人以上の市、東京23区、県庁所在地の計108市区）に居住する30歳以上の者からスクーリングによって対象者を抽出し、629人から回答を得た。それから得られた不在村所有者の所有実態と相続時未手続所有者の特徴は、次のとおり。

- ① 不在村所有者の16.4%が相続時未手続所有者。
- ② 不在村所有者のうち、所有地を放置しても問題ないとする割合は、農地

で31.0%に対して、森林では50.9%と森林で特に高い。

- ③ 相続時未手続所有者では、所有地を放置しても問題ないとする割合が農地で41.0%、森林で59.2%を占めるのに対し、登記や届け出等の手続きを行っている所有者では農地で21.0%、森林では32.7%にとどまる。
- ④ 不在村所有者の農地の43.5%、森林の78.2%が放置されており、森林において放置が顕著。
- ⑤ 不在村所有者のうち相続時未手続所有者の特徴
 - ・農地の面積規模を把握していない者（53.6%）、所有する森林の面積規模が30a未満の者（半数程度）で、相続時未手続所有者の割合が高い。
 - ・森林所有者のうち、現地に行ったことがない者では、相続時未手続者の割合が59.6%と高い。

また、回答と他の統計を使って、全体の傾向を推計している。

- ① 農地所有の7人に1人が、森林所有の4人に1人¹²⁾が不在村で、そのうち農地、森林とも5人に1人は相続時に何も手続きをしていない（農地所有者の40人に1人、森林所有者の20人に1人が所在の把握が難しい）。
- ② このため、所在の把握が難しい農地所有者約12万人、所在の把握が難しい森林所有者約16万人。

国土交通省は、上記の結果を基に、「土地届け 解説書」を、市町村担当者、司法書士、行政書士向けに作成し、相続の相談時に相談者を啓発するように呼びかけている。

インターネットを使って、森林の所在地を特定せず所有者を対象に全国的に調査が行われたのはこれが初めてである。本調査の前に、スクリーニング調査が行われているが、森林の所有者であることを知らない者は所有者であっても対象からはずれるので、手続きを行っていない者はもっと多い可能性がある。

国土交通省が行った調査は、不在村所有者のうち相続時の手続きをしない者の実態を把握することを目的としたものである。他方、1990年の世界農林業センサスにおいて不在村所有面積が1970年に比べ大幅に増加した1980年の結果（265万ha）から更に増加し、300万haを超えたことを切掛けとして、不在村所有者の存在が森林管理に及ぼす影響に関心が持たれるようになった。森林林業の分野の研究者によって特定の森林所在村を基点して在村所有者、不在村所有

者に対するアンケート調査等によってそれぞれの森林管理に対する意向の違いを明らかにする調査研究が積み重ねられている（柳幸1992、宮林・鈴木1993、柏井・古川・川田1997、大塚・藤掛2000、中里・野口2007、千場・枚田2013、片野2013、2014、2015等を参照）。この背景には、先に紹介した柳幸（1992）が指摘しているように後継者がいない高齢農家（相当部分が農林家）のリタイアが本格化し相続によって不在村所有が増加することが見込まれること、プラザ合意による円高により1980年がピークであった立木価格が1990年には1980年対比64%まで低落しその後も持続的低落傾向が続いていることから森林管理に対する意欲が減殺され、森林管理水準の低下が懸念されていたことがある。詳細は、それぞれの参考文献を参考にしてほしいが、これらのアンケートの名宛人の住所は、片野（2013、2014、2015）を除き、森林組合員名簿のデータに依っているが、片野（2013、2014、2015）は固定資産台帳に依っている。村外所有者に対して郵送しても、宛先不明で返ってくるものが多いことに言及しているものもある（柏井・古川・川田1997は、返送数から既に25%の者が所有する森林が「無縁林」化しているとし、また、千場・枚田2013も返送率が高いことから不在村対策を講ずるに当たって情報把握の必要性を指摘）。不在村所有者は、在村所有者に比べ、現地に行く回数が少なく、境界を知らない割合も多く、また間伐等施業を実施している割合が小さく、森林管理水準が低いことが窺われる¹³⁾。不在村所有面積のうち同一県内にある割合は、2000年センサスで約6割であるので、多くの不在村所有者が県内にいることが推測されるが、これらの調査によって個別地区について実情が把握されており、総じて近隣市町村が多いことが明らかにされている。また、森林組合系統は、1990年代から不在村組合員と連絡のため「ふるさと森林会議」を開催しているが、この実施状況を報告しているものもある（堀1991、千場・枚田2013）が、出席数が少ないことが報告されている。

1980年代から始まった森林管理に対する意欲の低下の背後にある立木価格等の経済的要因をデータによって示しておく。立木価格は、立木の所有者の手取り価格で、慣行的に市場逆算方式（丸太市場で決定される丸太価格マイナス丸太生産費（伐採・搬出、運材、運搬費用、間接経費））で決定される。木材が森林における立木形態から住宅建材の材料である製品に至るまで、3段階のス

表2 立木から製材品までの意思決定

ステージ	意思決定主体と意思決定の内容	関連市場・価格
I	・ 森林所有者 ・ 立木を伐採し、販売 ・ 伐採跡地に再造林	立木価格
II	・ 素材事業者 ・ 立木を購入し、丸太市場で販売	丸太市場 丸太価格
III	・ 製材加工業者 ・ 丸太を購入し、製材加工し、製材市場で販売	製材市場 製材品価格

出典：筆者作成

テージを経る。各ステージの意思決定者、価格等について、**表2**に示されている。大規模森林所有者や自伐林家を除き、森林所有者から立木を購入し、伐採・搬出し、丸太市場に供給する素材業者が、森林の所有者と製材業者の間を介在する役割を果たす。大多数を占める零細な所有者は、継続的に立木を販売しておらず、不時にお金が入用になった時や素材業者の働きかけがあるとき、間断的に売却し、一方、素材業者は、所有者の偶発的散発的な売却ニーズを集め立木を購入し、伐採・搬出し、丸太市場に搬送し、川下の製材加工業に継続的に供給している。なお、間伐は、森林組合や市町村が補助事業として、一定のまとまりの範囲内にある森林について、所有者に働きかけ、これに応じて森林所有者が参加するという形態をとるのが一般的であろう。

立木価格は、丸太市場で決定される丸太価格マイナス丸太生産費（伐採・搬出、運材、運搬費用、間接経費）で決定されるが、丸太生産費には人件費が含まれるため下方硬直性があるため、丸太価格の低下分の多くは立木価格の低下にさや寄せされる傾向がある。

表3に、立木価格の推移が示されている。1980年をピークに低落傾向が続いており、その価格を100とすると、1990年、2000年、2010年の価格は、64.3、34.3、11.7となっている。丸太価格も低落しているが、立木価格に比べ、その程度は緩和されている。

収益性にどのような影響を与えているか。植林から伐採するまでの施業にかかる費用を投資と捉えて、その内部収益率を林業の収益性を表す指標として分析が行われている¹⁴⁾。林野庁においても、内部収益率を試算し、それが造林投

表 3 スギ立木価格 (単位：円/m³)

年	立木価格	年	立木価格
1955	4478	2000	7794 (34. 3)
1960	7148	2005	3628
1965	9380	2010	2654 (11. 7)
1970	13168	2011	2838
1975	19726	2012	2611
1980	22707 (100)	2013	2465
1985	15156	2014	2968
1990	14596 (64. 3)	2015	2838
1995	11730		

出典：日本不動産研究所

資利回相当率として2000年まで公表されていた¹⁵⁾が、現在は公表されていない。**表 4**が、スギについての林野庁試算である。試算の前提として、費用に対する補助金の水準は、68%が使用されている。2000年の時点で、補助なしで－1.7%、補助ありで1.0%と厳しい状況となっている。**表 4**から、立木価格の低落とともに、利回り相当額は低下していることが窺える。立木価格は、現在（2015年）、2000年の水準に比べ、概ね3分の1となっており、費用が減少しているとしても2000年時点に比べ更に利回り相当率は厳しい状況（マイナス）になっていると推測される。

農林水産省においては、所有者に対し林業経営に関する意向調査を不定時に実施している。最近のものは、2004年、2005年、2007年、2009年において実施され、いずれも農林業センサスで把握された林家から抽出された林家に対して行われている。調査によって、規模階層区分や質問内容が異なり、厳密な比較は難しい。主伐と間伐に関し質問が同じである、2005年調査と2007年調査について見る。ただし、2005年調査は、2000年世界農林業センサス林家調査における保有山林面積が3ha以上20ha未満で、かつ人工林を保有している林家から抽出。2007年調査は、2005年農林業センサス農林業経営体調査における林家（保有山林面積が1ha以上の世帯）から抽出。2007年調査は、保有山林面積規模別に抽出されて実施されており¹⁶⁾、2005年調査の対象に近い5ha以上20ha未満層

表 4 造林投資利回り相当額（スギ）

年	補助なし (%)	補助あり (%)	立木価格 (円 /m ³)
1990	1.6	4.2	14596
1995	0	2.6	11730
1996	-0.4	2.2	10810
1997	-0.7	1.9	10313
1998	-1.1	1.5	9191
1999	-1.5	1.1	8191
2000	-0.4	1.0	7794

について比較する。今後5年間の主伐に関する意向に関し、伐期にある保有森林について主伐を実施する考えがないとするのは、2005年では62.9%、2007年では63.5%（全体では53.5%）である。また、今後5年間の間伐の実施に関する意向に関し、間伐を実施する考えがないとするのは、2005年25.9%、2007年では30.3%（全体では22.3%）である。また、保有山林の所在地別の結果も示されており、2005年調査では、主伐については居住する市町村内63.1%、居住する市町村外61.4%、間伐については居住する市町村内24.8%、居住する市町村外36.8%、また、2007年調査では、主伐については居住する市町村内53.0%、居住する市町村外57.8%、間伐については居住する市町村内20.2%、居住する市町村外31.6%、が実施しないとしている。なお、2007年について、階層規模別の結果が示されていないため、全体の結果となっている。いずれも、主伐の意向に比べ、間伐を実施しないという割合は、間伐の方が小さい。間伐の投資が回収される主伐の時期は先であり、内部収益率が今以上に低下する可能性があることを考えれば、むしろ間伐を実施しないという割合の方が大きくなると考えられる。間伐を実施しない割合の方が小さいのは、主伐をすると長期にわたり実際に支出が必要となる再植林その後の育林費用の負担が生ずるが、間伐の場合は、それだけの負担で済むという事情があるからかも知れない。また、主伐と異なり、間伐の森林施業は助成の対象となり、多くは地域的なまとまりを持った森林について他の所有者とともに集団で参加して事業が実施されることも影響している可能性がある。また、2005年調査、2007年調査とも、間伐の実施に

関する意向には、山林の所在市町村内外で大きい差が存在する。

これらの調査研究において確認された不在村所有者と在村所有者の森林管理に対する意識の違いの理由を考えるに当たって、参考となる先行研究が存在する。堺（2001）が、「再造林が経済的行為として成り立たなくなってかなりの年数が経過している。それにもかかわらず伐採地に再造林が行われてきたのは、家格の維持やその財産の保全の意識、すなわち地域社会における社会的強制¹⁷⁾が大きかったからである」としている。林・野田（2005）が熊本県の森林所有者を対象にアンケートを行い、森林所有者の施業意識の形成要因を分析している。それによれば、むら意識やいえ意識の高い所有者は森林の保育に対して関心が高いことが確認され、堺（2001）の「社会強制」によるという指摘は確認できなかったものの、その指摘を社会的強制が森林管理水準に正の影響を与えると読み替えれば矛盾するものでないとしている。堺（2001）、林・野田（2005）が指摘していることは、地域の一員という意識を持つかどうか森林管理に影響することであると考えられる。これに即して考えれば、不在村所有者は、地域に住んでいた例えば両親が死亡して森林を相続しても、帰省することがなくなり、時間とともに地域と関係が薄れて行き、このために不在村所有者の森林管理への意識が希薄になっていくと解釈することが可能である。森林の管理が不十分なため、土砂が下流部の農地や住宅に被害をもたらしたり、他の人が上流の森林にアクセスする道が塞がれたりすることがあるが、このような他人に対する具体的危険性はその場所で生活する人の方が感じ易いことを考えれば、在村所有者と不在村所有者で森林管理に差が出ることは不思議でない。

3 所有者不明森林についての森林法改正による措置の概要と意義

所有者不明の森林について行われた今回の森林法の改正は、2点ある。第1は、共有林に係る所在不明の所有者の持分の移転等に関する裁定制度の創設であり、2点は所在不明の所有者の発生を防止するための情報を記載した林地台帳の整備である。

第1の裁定制度から説明する。その趣旨は、憲法第29条の財産権の保障に関する規定の下許容される範囲内で、森林の循環的利用の推進のため、その立木

が多数の森林所有者によって共有されている森林について、その一部の森林所有者¹⁸⁾が不明であっても他の森林所有者による当該森林の施業を可能とする法的手続きを用意したものである。政府部内において今回の森林法の改正作業に当たった林野庁の説明資料を参考にして、その概要を説明する。

- ① 森林が持つ多様な機能を持続的に発揮させるためには、造林→育成→伐採→造林というサイクルが繰り返される循環利用を推進することが重要である。特に、造林から伐採に至るまで、少なくとも半世紀の期間を要し、その間、成長ステージに応じた必要な施業を行うことにより健全な森林が育成される。戦後造林された人工林の過半が利用可能な樹齢に達する一方、木材の年間の総需要量に相当する成長量となっているのかかわらず7割を輸入に依存しており、今後循環的利用を推進することが喫緊の課題となっている。
- ② 特に、森林の場合、造林から伐採までの間長期間を要するため、森林所有関係が変化している蓋然性が高く、例えば、造林当時森林所有者が一人であってもその間相続が生じ均分相続が行われれば、多数によって共有される状況が生じている可能性がある。
- ③ しかし、共有物については、民法第251条の規定によれば、各共有者は他の共有者の同意を得なければ、共有物に変更を加えることができない。共有林の立木の伐採及び造林については、共有物の変更に当たることから、その森林の森林所有者が立木の伐採及び造林を行うには、当該森林の他の森林所有者全員の同意を得ることが必要となる。
- ④ 共有する森林所有者が、例えば間伐しようとしても、共有する他の森林所有者の同意が得られなければ間伐ができない。他の森林所有者との話合いの結果不調に終わるかもしれないが、所在を確知できない森林所有者（以下「不確知森林共有者」という）が存在する場合、話合いすらできない。
- ⑤ すなわち、共有者間で交渉ができれば、条件によってあるいは第三者のあっせん等によって最終的に折合いが可能になるかも知れないが、不確知森林共有者が存在する共有林（以下「共有者不確知森林」という）の立木について間伐を行うことが出来ないことになる。森林の循環的利用の支障になるのみならず、森林林業基本法¹⁹⁾で森林所有者に対して森林の施業に関し

責務を課し、また、森林法²⁰⁾で市町村長に施業に関し勧告を行うことができることにしている規定の実効を期せられないことになる。

- ⑥ 今後このようなケースが増加していくことが見込まれるため、不確知森林共有者の共有者不確知森林の立木についての持分（以下「不確知持分」という）を知られている森林所有者（以下「確知森林共有者」という）に移転するとともに、共有者不確知森林の土地について造林等のための使用权（以下「不確知土地使用权」という）を設定することができる法的手続き（裁定制度）を設けられた。確知森林共有者が、不確知持分を得、また、不確知土地使用权の設定を受けることができれば、不確知森林共有者の同意がなくとも、伐採し、その跡地に造林し、育成から伐採まで行うことができることになる。

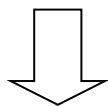
具体的仕組みは、次のとおり。

- ア 確知森林共有者は、不確知立木持分又は不確知土地使用权を取得しようとするときは、イによる公告について市町村長に申請する。
- イ アの申請があったときは、市町村長は、申請に係る共有者不確知森林の伐採や跡地の造林に異議があるものは公告の日から6カ月以内に申し出ること等を公告する。
- ウ イの公告に対し、申出がない旨の市町村長からの通知を受け、確知森林共有者は4か月以内に都道府県知事に不確知立木持分又は不確知土地使用权の取得に関し裁定の申請を行う。
- エ ウの不確知立木持分等の取得が必要かつ適当であると認めるときは、取得すべき旨の裁定を行い、これを公告する。
- オ 公告があったときは、申請を行った確知森林共有者は不確知立木持分等を取得し、これらの持ち分等に相当する補償金を供託する。

表5 ケース

- ① 登記上森林は、A,Bの兄弟の名義となっている。A,Bは2人兄弟で、20年前兄弟の父が死亡した際、母は相続放棄した。その後Bが死亡し、Bには、配偶者と長男B-1、長女B-2がいるが、現在はBの配偶者はなくなっている。Bの持分に関し、登記において相続手続きはとられていない。
- ② Aは地元に残り、田畑、家屋・宅地を相続し、これらの土地等の登記はA単独の名義となっている。間伐の補助事業への参加の要請が町の役場・森林組合からあり、参加することにして、弟の法定相続人の一人であるB-1に相談したが、B-1から当該森林の父親の持分（相続財産）について、父親の死亡の際、長女、母親とも当該森林について相続放棄していないことを教えられ、AはB-1,B-2との共有であることを知った。母親は既に死亡しており、その際も当該森林についての母親の持分に関しB-2は相続放棄をしていないこと、B-2とは母親死亡後音信不通の状態であり、居場所もわからないことの事情を知った。
- ③ B-1は間伐について了解したが、B-1に記憶にあるB-2の配偶者の勤務先に連絡して貰ったが退職しており、その後の住所が不明で連絡がとれなかった。
- ④ このままでは、共有者の一人であるB-2の同意を取り付けられないため、間伐事業に参加できないので、当該森林のほか、補助事業の面積要件との関係で他の人が所有する隣り合う森林も、間伐が行われないままとなっている。

森林法の改正による裁定制度の適用



○ 法律の当てはめ

確知森林共有者→A、B-1、

不確知森林共有者→B-2

共有者不確知森林→B-2が共有者である当該森林

不確知立木持分→B-2の持分

○ 手順

- ① A、B-1が、当該森林の立木の伐採（間伐）することとし、B-2の持分を取得するため、町長に、公告の申請。
- ② 町長は、不確知森林共有者がいること及び間伐に異議がある場6カ月以内に申し出ることを公告。
- ③ （異議の申出がない場合）町長は、その旨、A、B-1に通知。
- ④ A、B-1は、4か月以内に知事に不確知立木森林の持ち分取得の関し裁定の申請。
- ⑤ 知事は、不確知立木持分を取得することが必要かつ適当であると認めるときは、その旨裁定し、公告。
- ⑥ ⑤の公告があったときは、A、B-1は不確知立木持分を取得。持ち分に相当する補償金を供託。

表5は、裁定制度の手続きを具体例に即して示すため、筆者が仮説的に作成した不明の森林所有者が存在するケースである。林野庁の業務資料では、今回の法律改正に関連して、森林の法定相続人が極めて多数にのぼる共有の例（実例）を紹介しており、例えば、登記上は一人の名義になっているが、相続によって14人の同意を要する状況になっているケース等が示されている。おそらく、このような森林が判明するのは、間伐等の事業を市町村や森林組合が企画し、関係所有者の意向を調査することが契機となることが多いのではないかと推測される。

表5のケースでは、共有者の一人（A）が在村し、更にその者を通じて他の共有者の一部（B-1）と連絡がとれるように設定されているため、手掛かりが比較容易に得られるケースと言えるかも知れない。このようなケースでは、地元において一族の資産を承継し、管理している者から伐採について協力が求められれば、他の法定相続人である者（B-2）の意向が知ることができなくともB-1が代表して家産の処分に了解し（間伐は資産をゼロにするのではなく、残存木の価値を高める）、問題が顕在化しないかも知れない。所在を確認するのが難しいのは、森林が所在する地域と共有者の関係が薄れ、関係者がいない場合であろう。まず手掛かりを探すことから始まり、縁を辿って一部の共有者の居所が判明しても、相続の度に、共有者が増加しており、このようなケースについては、連絡が取れた者が他の共有者の意向をとりまとめる役割を果たさず、市町村や森林組合などが他の共有者に自ら当たることが多いと思われる。このように、市町村や森林組合等が、事業を推進するに当たって森林の所有者の手掛かりを探し、関係者と連絡がとれても、時間の経過の中で、共有者が拡散しており、全員の同意を取り付けるため多大の労力を要する可能性がある。今回の法律改正によって、共有者の一部と連絡がとれたものの他の多くの共有者とは連絡がとれない場合、通常の探索手段をとっても探し当てることが出来なければ、所在が確認できた者の協力を得て、森林整備のための事業の実施が行えることである。

ただ、森林の立木の持分移転等に係る裁定制度は、森林の立木の共有者が不明であることによって全国各地で緊急に対処すべき切迫した事態が生じているために創設されたということでないように見受けられる。戦後造成された人工

林の過半が伐採適齢期を迎えるとともに、国産材に対する需要が増加していくことが見通される一方、今後森林の所有者不明のケースが増加することが見込まれるため、憲法が許容する範囲内で、これに備えたという側面が強いように理解される。しかし、今回の措置は、共有者の所在不明によって権利が実行できないという阻害要因を除去し、所有権が支える生産システムを毀損することを防止する役割を果たすことになる。それより前に講じられた農地に関する措置は、所有者不明の土地が使われていない場合それを公的機関たる農業委員会の申出によって利用可能とする（市場に戻す）ものに対して、形を変えて金銭によって補償するものの、基本的には私人が他人の所有権を侵奪することを許容するという意味で、一步進めた措置である。

現実には、この措置が活用されるケースがどの程度見込まれるのか明らかでない。権利者が多数に及び、しかも時間の経過の中で多くの関係者が地域を離れている可能性があるのは、入会林野のケースである。共有林の面積の推計として、林野庁は慣行共有を含めたシェアを使っていることから適用対象として入会林野を排除していないように見える。今回の措置は、民法第251条の特例として、共有者全員の同意がなくとも一部の共有者による立木の伐採を可能にするためのものである。一方、入会林野については、民法第263条において「共有の性質を有する入会権については、各地方の慣習に従うほか、この節の規定を適用する」、また、民法第294条において「共有の性質を有しない入会権については、各地方の慣習に従うほか、この章の規定を準用する」とされ、慣習が優先的に適用されるので、離村した場合の権利に関する慣行がどのようになっているか、すなわち、離村失権となっていれば、所在不明の共有者が生じない。山下（2014）は、この問題を取り上げ、林業センサスの結果（2000年）によって、転出時に「慣行共有」における権利がなくなるのが67.9%であるが、32.1%は残ると報告している。すなわち、不在村者であっても、約3割が権利を保有するので、入会林野についても、所在不明の共有者が発生する余地がある。泉（2016）は、この措置に関して、「日本の慣行共有林や共同林は、300万haを上回っているとされている。これまで、権利関係のための手つかずの放置人工林もかなりの割合に達する。それらをこの機会に木材供給体制に組み込もうとする。これもかなり踏み込んだ施策といえる。」と評している。実態的には、おそらく、

所在不明の共有者がいても、縁者がいればその了解で私人間のことは処理され、これからも公的に本人同意が必要とされる場合（間伐事業のような事業参加のための本人同意が求められる場合等）でなければ、縁者（在村、不在村を問わない）の判断によって処理されて行くのではないかと想像される。

また、田辺（2016）は、参議院農林水産委員会において、共有林に限らず、所在不明の森林についても施業可能となる措置を講ずべきであるとの指摘があったことを紹介している。

第2点は、市町村に、一筆の森林（地域森林計画の対象となっている民有林に限定）の土地ごとに、その所有者、所在、地番、地目、面積、境界に係る測量の実施状況等を記載した林地台帳を作成し、公表させることにしたことである。また、市町村は、林地台帳と併せて、森林の土地に関する地図を作成し、公表する。

この措置は、市町村の段階において、不断に所有者に関する情報を整備させ、所有者の届出義務とあいまって、情報の非対称の発生を防止し、又は解消しようとしたものである。

個人情報に該当し、そのままでは公表が難しいものを林地台帳に登載し、公表を可能にすることは有効な制度と考えられるが、市町村の事務の負担となる。市町村関係者の意見を聞きながら具体的整備方法を含め現在検討準備されているが、これについては、別の機会に分析したい。

4 不在村所有者の森林管理に関するモデル

立木価格の現状を前提にすると、間伐等の森林施業を行い成木になるまで育成しても、主伐による販売収入では、育林費用をカバーしない。また、主伐販売収入を得ても、再植林し、育成して主伐期を迎えるまで更に費用を要する。6割の人は主伐を実施する予定はないという意向を示している。一方、6割の人が間伐等の森林施業の実施する意向を示している。この非対称な態度は、主伐する場合、再植林費用を始めとする次期主伐までの費用の支出にコミットすることになるが、森林施業の場合、少ない費用で済み、サンクしても損失は少額で済むという事情もあるだろうが、手入れすることによって、林分の生育促進のほ

か、同時に地域の田畑・宅地、水資源等に影響する土砂流出防止機能等の公益的機能の発揮という便益が生み出され（結合生産）、特に、社会便益の創出に貢献するという満足感が得られるからと推測される。

林・野田（2005）は、むら意識やいえ意識が高い所有者は、森林の保育に対しても関心が高いことを明らかにしている。これは、森林管理は、公益的機能の発揮を通じて地域全体に影響するので、むらの一員である意識を持つ人は、そのことを考慮することによるのではないかと考えられる。あるいは、多くの村は、幕藩体制の下で農用入会林を持ち、個人所有に分解した後も、村民の共有財産という意識が底流にあるのかもしれない。

間伐を主として念頭において、森林施業によって、林分の生育促進という私的財と土砂流出防止機能等の公共財が結合生産され、森林所有者の効用関数は、価値尺度財、私的財、公共財として、次のように表されるとする。

$$(1) U = U(Y_1, Y_2, Y_3)$$

ただし、効用関数は、凹で、2回微分可能という通常の性質を持つ。 Y_1 は価値尺度財で、 $Y_1 = I - (1-m)cl$ である。 I, m, c, l は、それぞれ、所得、補助率、費用（例えば1日当たりの1人当たりの労賃で測られる）、間伐量（間伐に要する労力、例えば、人・日で測られる）である。 Y_2 は私的財で、 $Y_2 = pf(l)e^{-rT} + al$ である。 $p, f(l), e^{-rT}, a$ は、それぞれ、立木価格、生育促進関数（ $f'(l) > 0, f''(l) < 0$ ）、 T 年後に主伐される場合の割引要素、労力単位当たりの間伐収入である。 $Y_3 = g(l) + G$ で、 $g(l)$ は森林所有者の公益的機能創出関数（ $g'(l) > 0, g''(l) < 0$ ）、例えば、土砂流出による被害が防止される額で測られる。また、 G は、その森林所有者以外の者によって創出される公益的機能である。 $\frac{\partial G}{\partial l} = 0$ とする。

議論を複雑にしないため、効用関数を線型に特定する。

$$(2) U = Y_1 + \alpha Y_2 + \beta Y_3$$

ただし、 $\alpha > 0, \beta > 0$ とし、それぞれ、効用を測るに当たって、森林所有者が付す私的財、公共財の重みを表す。

(2) が内点解を持つと仮定し、最大化の1階の条件は、 l で微分し、

$$(3) -(1-m)c + pf'(l)e^{-rT} + a + \beta g'(l) = 0$$

となる。これを満たす間伐量が最適解である。(3)の左辺が負、すなわち、

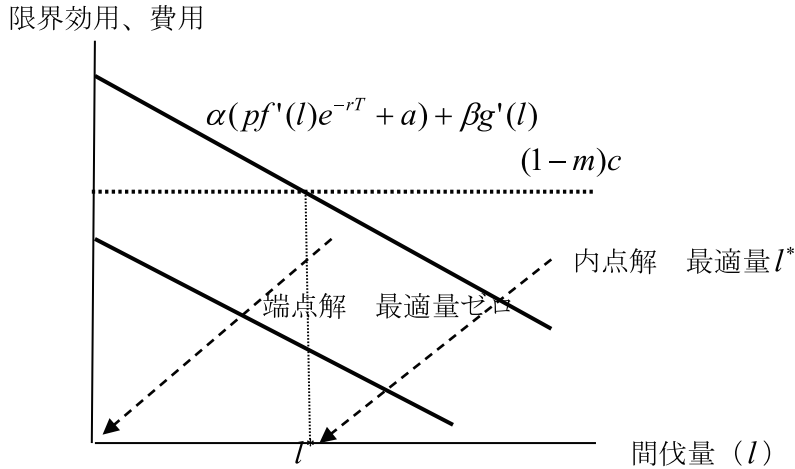


図1 内点解と端点解

$$(4) \quad pf'(l)e^{-rT} + a + \beta g'(l) < (1-m)c$$

の場合、端点解、 $l=0$ が最適解となり、間伐を行わないことが最適である。内点解と端点解のケースが、図1に示されている。

立木価格、 α の変化が間伐量にもたらす変化を確認するため、(3)を使って、比較静学分析を行うと、

$$\frac{\partial l^*}{\partial p} > 0, \frac{\partial l^*}{\partial \alpha} > 0, \frac{\partial l^*}{\partial \beta} > 0$$

となる。これらのパラメーターが増加すると、間伐量は増加し、パラメーターが減少すれば間伐量は減少する。 β は結合生産される公益的機能に所有者が付す重みであり、私的財である間伐による生育促進による価値は主伐して初めて実現し、しかも割り引かれることから、所有者の限界効用が限界費用を上回るためには、間伐収入、公益的機能が大きい役割を占めると考えることができる。公益的機能に重みを与える β の意味が大きい。先行研究が示唆したものを想起しよう。在村者と不在村者を比べれば、不在村者の方が森林管理に対する意識が低い。堺（2001）、林・野田（2005）は、むら意識が高い者の方が、森林の保育に対しても関心が高いことを示した。また、不在村所有者に対する国土交通省のウェブ調査の結果では、森林の78.2%が放置されている。これらの調査研究の結果から見ると、地域を離れることによって、地域における森林管理の社会的必要性に対する認識が小さくなっていき（公益的機能に対する重みが小

さくなる)、続いて、端点解のステージに移行し、森林を放置するようになると推測される。

次に、不在村者の森林が「所有者の所在の把握が難しい土地」となるのは、まず①放置され、②その地域に縁者がいなくなり、また、行政、森林組合が連絡を取る機会がない間に、③住所移転が行われ、また、相続が行われ、別の者が相続したようなときに生じる。私的情報となるのは、他に伝え、一方他の者も知る利益がないことにより、私的情報のままとなっている。所有者のサイドだけに原因があるのでなく、行政サイド等にも原因がある。新たに所有したときその旨市町村に届け出義務が課され、今度は市町村が林地台帳を整備することとされたため市町村も私的情報を知る動機が得られるので、これらがうまく機能すれば、改善していくことが期待される。

現在の立木価格の下では、私的財によって得られる便益は小さいため、森林管理の動機において公益的機能の発揮が重視されるが、地域を離れた不在村所有者はその意識が薄まり、森林を放置する傾向が強い。所有者不在の土地を生み出さないようにするためには、不在村所有者に対する情報の提供等連絡を保ち、森林の放置を生じさせないようにすることが重要である。

5 林野所有構成の推移と森林政策手段の課題

我が国の土地制度は、幕藩体制から近代的国家体制への移行に伴う地租改正によって成立した。林野の土地制度は、個人に所有権が与えられた農地、宅地等と異なり、明治時代から続く複雑な経過を経て、現在の姿に至っており、国有林、民有林の2つ又は後者を公有林、私有林に区分した国有林、公有林、私有林の3つの所有類型に大別される。なお、公有林、私有林の中には、今なお入会林野として「慣習」によって関係住民によって利用されているものがある²¹⁾。

1963年に林野庁が作成した『林業の現状分析』第Ⅱ章で林野所有の形成と動向が分析されているが、そこに掲載されている表6によって所有構成の推移を見てみよう。その出典の資料について1933年以前は林野庁調査課「林業経済統計資料」、1943年以降は「農林省統計表」によるとされ、また、1943年以前の国有林には御料林野を含み、1898年の私有は有租地のみで、公有は私有に含ま

表6 所有形態別林野面積の推移（単位：100町、％）

年	総数		国有		公有		私有	
1898.3	25,488	100	17,120	67.2			8,368	32.8
1907.3	24,028	100	14,705	61.2	2,656	11.1	6,667	27.7
1915.12	22,280	100	9,310	41.8	4,345	19.5	8,625	38.7
1924.12	23,215	100	9,131	39.3	4,329	18.7	9,755	42
1933.12	23,843	100	9,147	38.4	4,323	18.1	10,373	43.5
1943.12	23,400	100	8,530	36.4	3,460	14.8	11,410	48.8
1951.8	24,952	100	7,939	31.8	3,517	14.1	13,496	54.1
1957.8	24,998	100	7,555	30.2	2,995	12	14,448	57.8
1960.8	25,609	100	7,672	30	2,968	11.6	14,968	58.4
2012.3	24,966	100	7,610	30.5	2,919	11.7	14,437	57.8

（注）2012年は、林野庁資料

れているとの注が付されている。また、年によって精度が異なり、このためこの統計数値で推移を見ることには勇気が要ると分析に当たって述べている。

気が付くことは、総数が大きくは変わっていないことである。鈴木雅一（2004）は、氷見山幸夫（1992）による明治中期から大正前期にかけて作成された陸地測量部の全国の5万分の1の地図に記載されている土地利用の情報と現在の国土地理院作成の地図に示されている針葉樹林等の記号による情報を対応させ、1900年ごろの土地利用の姿を推測した結果、森林面積はほぼ国土の3分の2で現在とほとんど変わらないとしていることを紹介している。変化が大きいのは、都市集落の減少と荒地（5万分の1の地図の「荒地マーク」の部分で、ハゲ山、原野、採草地などに対応する）の減少である。鈴木雅一（2004）は、この結果等を基に、森林面積の変遷を集計し、平たん部で都市が農地に広がった分、森林が農地化され、1900年時点で広く存在していた荒地が森林化し、この100年間ほぼ変動のない森林が維持されてきたことが説明できるとしている。また、森林面積はほとんど変わっていないが、そのうち約1割は場所が変わっていたと報告している。

北島正元編著（1975）によれば、幕藩体制の下での林野の利用形態は、幕藩営林、農用入会林、部分林、私営林に分類され、明治維新後の土地制度で、幕

藩営林は後の国有林となる官林に、私営林は耕地、宅地等と同じように、所持している者に所有権が与えられ、後の分類の私有林となる。農用入会林は、一旦公有地とされ、村に所有権を証する地券が与えられたが、直後に行われた官民有区分によって、官有地と民有地に区分され、公有地の区分は廃止された。この官有地は官地に編入され、国有林として、政府によって国有林野事業として管理経営される。政府は、民有地への区分に厳しく臨み、特に東北が多く、全林野に関する官地の比率は、青森97%、秋田94%、山形83%（1892年）に達したとされている（北島正元編著1975）。表6の1898.3の項の国有が、67.2%を占めているのは、このような官地編入による。表6の公有は、市町村、都道府県及び財産区有の林野であり、1889年の市町村制の施行を契機に、部落有であった民有地の一部がこれらの所有に推進された結果である。なお、この意味の公有は狭義であり、広義では部落有を含んで使用される。表6の私有は、耕地、宅地等と同じように所持している者に地券が交付された私営林のほか、民有地とされた部落有のもの、農用入会林の一部が地券発行、官民有区分等の過程で個人有となったものが含まれる。部落有のものの解体について、島田錦蔵(1941)は、その過程を「村持山」の崩壊過程として説明している。その第1期は、公有地の官民有区分に当たって民有地に区分する際、部落有とすべきもの（村に地券を交付）を村の有力者の意向に従って分割し、あるいは特定人に対して地券が交付された²²⁾ものも生じた。第2期は、市町村制の施行に伴い、記名共有地に変えて外観的に部落有でなくし、また、第3期は、公有林野統一整理への対応として、個人有に変えた。ただし、部落有から個人有への移行は私有の中の移動であるが、このように取引を通じた移動でなく、経済外的要因で所有権の賦存状況が変化を続けていることは、極めて特異な現象である。

表6の私有林では、個人が保有するものが太宗を占めるが、統計が整備されている戦後について示すと、1951年では1111万ha(私有林に占める割合82.3%)、1957年1181万ha（81.7%）、1960年1132万ha（75.6%）である。『林業の現状分析』では、所有形態の推移の特徴として、国有と公有の減少と対照的に私有面積の一貫した増大傾向が明確に指摘できることであるとしている。1915年と1951年に、私有が200万ha以上の増加となっているのが目立つ。いずれの時期においても、国有林の払下げが行われており、見合って国有が減少している。これに

関して、「国有および公有の減少とは逆に私有の増大をみるのは、耕地に比べ遅れて始まった林野における私的土地所有の確立が漸く展開をみせ、そして今なお確立過程にあることを意味して重要である」と記述している。

上で説明したように、明治政府は、地租改正において、それまで土地を「所持」し、貢租を負担していた者に所有権を付与し、課税する方針で所有権を割り当て、その結果、農地、宅地等はそれまで所持していた者が所有者となった。一方、森林は、地租改正事業開始当初²⁵⁾は別にして、大局的に見れば、幕府及び各藩の支配から引き継いだ森林を、国有林及び公有林として自ら及び市町村が管理経営する方針で、官林における国有林野事業の展開と並んで民有地とされたものの公有林化を一貫して推進した。官林には、幕藩営林・社寺有林だけでなく、村が所持していた公有地（農用入会林）の一部が含まれ、国有林として、後でこれから御料林が一部分離されたが、政府自らによって管理経営をされることになる。公有地（農用入会林）を国有林に編入された地域からは激しい「下戻」を求める政治的要求がなされ、国有林サイドも、これに対応するとともに、国有林経営の資金を得る必要もあり、これらを含め払下げが行われるなど民間の要請に応じ整理処分した。また、戦後の国有の減少は、開拓地における自作農創設のための未墾地所属換である。

太平洋戦争開戦の直前に至るまで「林政の母」であり続けたのが、官民有区分で民有地として村の保有に残された部落有・共有である。明治政府は、それまでの村を合併させて創設された市町村の基本財産とする公有林化を企図した。村が保有したままであればそれが統合され誕生する市町村の所有となるため、農業生産及び生活資材のための天然物の採取に依存していた村はこれに抵抗し、市町村の財産に編入されないように、個人への分割、記名共有、代表者個人等の名義に変更した。市町村の創設の進捗に影響をもたらしたので、政府は妥協として、市町村内にそれと独立して森林等の財産の所有者として法人格を持つ財産区の設置を認めた。これが現在まで続く財産区である。この財産区有と市町村有になったものが、**表6**の公有である。1915年において約160万町歩増加しているのは、前述の1910年から森林治水事業を動員しながら農商務省と内務省の両省で実施された公有林野整理統一事業による。1943年や1957年の減少は、条件付きで市町村有になっていたものの私有化（共有又は個人分割）

によるとされている。

部落有・共有（入会林）については、戦後においては、戦前の方針と異なり、その近代化として私有林化のための措置（「入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律」）が講じられたが、最近ではその進捗が滞っている。経過の中で、登記上、記名共有、代表者名、部落名等多様な名義を使用し、あるいは個人の所有に分割して、公有林化を避け、入会林の存続を図ったものは、登記の名義がそのままとなっているものも多いと推測される。同法の衆議院における審査の際、政府側から、入会林について近代化を早急に進める必要がある理由として、明治時代の名義人1人に相続人が48人おり、現在の権利者に書き直すには莫大な経費と時間を要するケースがある旨今日の事態に重なる事態が既に存在していることを指摘している。

『林業の現状分析』が「耕地に比べ遅れて始まった林野における私的土地所有の確立が漸く展開をみせ、そして今なお確立過程にあることを意味して重要である」と述べているが、入会林野等の近代化が今なお進められていることから、「今なお確立過程」にあるというのは正しい。

部落有・共有の森林に関する所有権の帰属を巡る政府の方針（公有林化）にかかわらず、村の抵抗の結果、多くが、漸次個人所有、団体所有（最近では生産森林組合等）に移行しながら、なお、慣行的の共有されているものが残っている現在の姿は、どのように評価されるだろうか。「所有者の所在の把握が難しい土地」が生じるのは、森林を私人が所有し、その利益に従って行動しているからである。明治政府の方針どおり公有林化が進められていれば、今日のような事態が生じていないかもしれない。さらに、森林政策の政策手段も現在のものと異なっていた可能性がある。

我が国の森林法制は、歴史的に、所有主体の別によって、森林を区分し、それに応じた政策・制度が構築されてきた²⁴⁾。戦前は、国有林、御料林について国自ら経営する一方、国有林、民有林を通じて、保安林制度によって森林の保全を図り、民有林について森林治水事業や造林事業を実施されるようになったのは明治時代の終わり²⁵⁾である。個人の所有とされたもの以外の部落有・共有は、公有林野整理統一として、市町村有林化の推進とともに、他の森林に比べ荒廃が進んだため、森林治山事業や造林事業を実施し、整備が行われた。戦後、

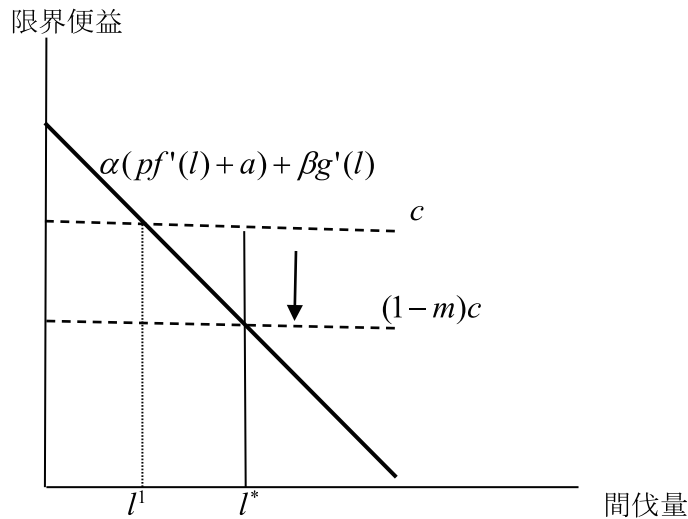


図2 補助金の効果1

新しい森林法に改正され、森林計画制度が導入され、強制から奨励に変わったものの民有林についても保続が目指されている。すなわち、コマンドコントロール手法である保安林と経済的インセンティブ手法である森林計画を組み合わせた政策体系が柱となっている。後者は、森林の所有者にインセンティブを与え、望ましい行動を誘導する。

その設計の考え方をモデルと図をもって示す。所有者の便益を

$$(5) \quad B_s = \alpha(pf(l)e^{-rT} + al) + \beta g(l) - cl$$

で表す。4章のモデルとの違いは、効用関数でなく、利潤関数として構成していること²⁶⁾と補助率が織り込まれていないことである。(5)が内点解を持つ1階の条件は、 l で微分して、

$$(6) \quad \alpha(pf'(l)e^{-rT} + a) + \beta g'(l) = c$$

これを満たす l^1 が、所有者の私的な最適間伐量である。これが図2の l^1 である。

しかし、間伐については、収穫時の林分や土砂流出防止機能等の公益的機能の発揮の観点から、技術的に望ましい間伐量（社会的最適間伐量とし、私的な最適間伐量より人日数が多いと仮定する）が決められるが、所有者がそれを実施する保証がない。社会的最適間伐量を l^* とし、図2に表示されている。所有者の最適間伐量として、 l^* を選択させるための一つの方法として、補助金を交付して、限界費用を引き下げることである。限界費用1単位当たりの補助金

m^1 を交付して、

$$(7) \alpha(pf'(l^*)e^{-rT} + a) + \beta g'(l^*) = (1-m)c$$

となるようにすることである。図2のように、 l^* が選択されるように限界費用を引き下げる。つまり、所有者は補助率 m^1 の下で、その効用を最大化するように選択すれば、 l^* が選択される。補助率 m の水準を変えることによって、所有者を望ましい行動を選択させるのが、経済的インセンティブ手法である。現実の政策においては、個々の所有者の限界便益や費用を把握し、それを集計して補助率 m を設計することは不可能であるので、インセンティブが次の要件を満たすように、補助率 m が選択されていると考えられる。

参加制約：インセンティブに従って求められる行動しても、便益が負とならない。

$$(8) \alpha(pf(l^*)e^{-rT} + al^*) + \beta g(l^*) - (1-m)cl^* \geq 0$$

補助率 m を得て社会的最適間伐量を実施した場合非負であること。

誘因両立制約：インセンティブに従って求められる行動をした方が、インセンティブに従わずに行動する場合より、大きい便益が得られる。

$$(9) \alpha(pf(l^*)e^{-rT} + al^*) + \beta g(l^*) - (1-m)cl^* \geq \alpha(pf(l)e^{-rT} + al) + \beta g(l) - cl$$

補助率 m を得て社会的最適間伐量を実施した場合の方が、それに従わない場合より便益が大きい。

助成がなければ、間伐を行っても採算が取れないのが現状であるので、(8)を満たせば、(9)はクリアされる。結局は、(8)の条件となる。これを満たす最小の m^2 が求めるものとなる。明らかに、 $m^1 \geq m^2$ である。(8)の条件の意味を理解するため、図3に図示する。なお、(8)の左辺の第1項と第2項を加えたものを収益関数と呼ぶ。

収益関数上の l^* で間伐が行われるように、(8)の参加制約を満たす間伐実施のインセンティブを交付する。しかし、収益関数がAの場合、 l^* で負となり、また、Bの場合、如何なるインセンティブを与えても間伐をしない。インセンティブが効くかどうかは、生産関数、費用、インセンティブの水準による。いくらインセンティブ手法を使っても、それをどのように評価し、自分の利益に基づいて、意志決定を行うのは所有者である。

私有林の所有者に対しては、森林の保全上保安林に指定が可能な場合以外は、

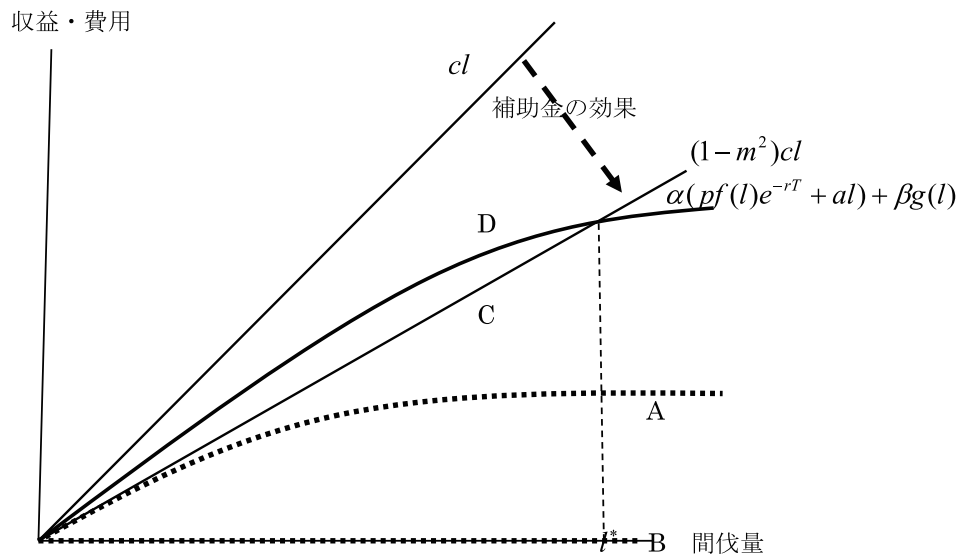


図3 補助金の効果2

このようなインセンティブ手法が採用されていると考えることができる。平均的に収益関数がDで、費用関数がCとしても、例えば、A、Bのように費用をどの水準でも下回る所有者は、間伐は実施しない。木材価格の低下により、生産関数が下方に低下し、インセンティブの参加制約を満たさない者の割合が増加する可能性がある。特に、Bのような収益関数を持つ者については、インセンティブ手法では対応に限界がある。

現在の森林の所有形態は、表6のとおり、1957年以降基本的に変わっていない。約6割が、私有林である。これらに対する政策手段は、森林の保全の必要性がある場合保安林の指定（治山事業の実施を含む）による施業や転用の制限の実施（コマンド・アンド・コントロール）と森林経営計画に沿った施業に対する助成（経済的インセンティブ手法）によっているが、森林管理に対する支払用意がない場合（間伐が生み出す収益がゼロのため、森林管理費用であることを支払う考えがない場合、図3のBで、生産曲線が横軸に沿っている場合）、その水準にかかわらず、インセンティブ手法は効かない。不在村所有者のうち、少なくともその森林が「所有者の所在の把握が難しい土地」である者は、このような状況になっている可能性がある。所有者が、自己の利益のみ考慮して意思決定を行っているためであり、これ自体は合理的な行動である。私人に所有

権を割り当てることによってもたらされる結果である。

戦前は、森林に関する政策手段として、どのように制度設計をされたのか。公有地（部落有・共有）について官民有区分を通じて官林への編入を図った国有林については、払い下げ、それによって資金を確保し、資源の造成を行うため国有林野特別経営事業を実施した。同時に、全国に国有林野経営の実施機関の配置を行う等によって管理経営体制を整備した。一方、民有林については、1897年の森林法によって保安林制度を創設するまで対応ができなかった。1897年の森林法の立案に当たった当時の山林局長が著した高橋琢也（1898）は、森林管理の悲惨な状況を記述し、保安林制度による強制的な措置の導入が必要であることを詳述している。財政資金による森林整備は、1911年の森林治水事業まで待たねばならない。日清戦争で国力を使い、対露との戦争を控え森林整備に財政資金を割く余力がなかった状況で確実な実施を期する上で有効かつ効率的な手段は保安林のような国家権力を背景とした規制措置が唯一のものであったと考えられる。民有林についての森林施業の編成を制度化したのは、1907年の森林法改正である。この制度のターゲットになったのは、部落有・共有で、いわゆる公有林野の統一（部落有ノ主要部分タル林野ヲ市町村ニ統一帰属セシムルコト）である。1910年に農商務次官と内務次官の連名で、公有林野の整理統一を強力に勧めるべしとする通達が発出されている。1910年に公有林野造林奨励規則が制定され、公有林野の統一のため助成が行われた。また、1911年に森林治水事業が開始され、公有林野の造林造成が事業種目とされた。公有林野（部落有・共有）の統一について、政府は市町村有林に統一することを太平洋戦争開戦直前まで推進された。現実には、表6を見ても、政府が森林治水事業等を動員して進めた1915年以降急激に増加している。政府の意図として、市町村の基本財産の充実にあったが、森林管理の面からも、「従来部落有林野ノ管理當ヲ失シ其甚シキニ至リテハ挙ケテ之ヲ部落民ノ自由ニ放任セルガ為メ權利義務ノ明確ヲ欠クニ至リ」というように管理の不十分さが問題になっていた。明治林業逸史続編（1931）で、「林野が部落有なるが為、其管理が自然放漫で、入会関係の如きも拱手して之を整理しないのが常態であるが、市町村有の林野は自ら之と選を異にし、市町村又は市町村会が、其財産の合理的維持に就き部落有のものより常に一步を進むるのが普通である」として、市町村有となれ

ば、管理が進むことを指摘している。一方、このような認識について、島田錦蔵（1941）は、「入会地から収益される産物は、多くは農業補充財たる稗・刈敷・薪の類であるから、一面には用材林造成を不利とする原因多分に有するが、村民の自覚と為政者の誘導如何に依っては、育成的林業を経営せしむることも不可能でない。また、事例も可能を実証して居る。然し一般の為政者は、後述の如く、部落有林に造林を汎行せしむるには、部落有林を町村に統一して、入会権を整理消除し、町村制に拠る監督を厳格にすることが、唯一の前提と過信し、明治42年以来、公有林統一事業に努めた」として批判している。つまり、1888年の町村制の施行以来、内務省は部落有を市町村の財政基盤の強化に活用するとの方針によって市町村有化を進めていた²⁷⁾が、日露戦争後の産業発展という課題に対応し、森林政策については公有林野の整理開発を進める²⁸⁾こととし、内務省と協力して、部落有の統一を打ち出したものである。通達の冒頭「公有林野ノ整理開発ニ関シテハ從來度々訓示相成候次第モ有之一日モ之カ企画ヲ緩ウスヘキモノニ無之特ニ部落有財産ノ主要部分タル林野ヲ市町村ニ統一帰属セシムルコト整理開発ノ一捷径トシテ之カ遂行ヲ図ルハ最モ必要ノ事ト存候」との記述を置いていることから明らかである。国有林野事業を国が実施する理由の一つとして、政策目的を自ら実施して達成することが上げられるが、同様の理由で、公有林野の整理開発には市町村自ら実施することが実効的であると考えられたものであろう。

国の経済、市町村財政に寄与するとしても、従来部落有の利用から得られる利益を失うことに納得しないということで、公有林野の統一に応じなかった地域もあり、部落有は残った。戦時体制の下、森林資源の造成は、公有林野だけでなく他の地域で行う必要が出たため、1937年に公有林野の統一政策は、廃止された。

戦後、公有林野調査会において、公有林野に関する調査研究が行われ、1957年にその成果を公表し、1959年に同会が編集した『公有林野の実態とその問題点』が発刊されている。さらに、林野庁内に設置された部落有林野対策協議会において、1961年に答申を出し、「（１）部落有林野の利用をめぐる前近代的関係を分解近代化し、原則として近代的な個別私権とすることを促進する。（２）慣習上の権限に基づいて現に部落有林野を用益している個人が個別所有権を取

得することを原則とし、このため公簿上の所有名義人をこれらの者に一致せしめる」ことを提起し、戦前の「公有林野の統一」を否定した。林業基本法に関し、1960年に、農林漁業基本問題調査会において、『林業基本問題と基本政策』が答申され、そこで、『部落有林野についての対策』の項が置かれ、「のぞましい部落有林野の利用高度化のためには、前近代的な権利関係を分解して、近代的な権利と使用収益関係を設定することが必要である。なお、分解に当たっては、個別私権化を原則とすべきであろうが、必要に応じて公共的管理の方法を考えるべきであろう」と記述された。さらに、1964年に制定された林業基本法第12条で「国は、林業経営を近代化してその健全な発展を図るため、経営形態の整備等必要な施策を講ずるとともに、小規模林業経営の規模の拡大に資する方策として…入会権に係る林野についての権利関係の近代化等必要な施策を講ずるものとする」とされた。これを受け、1966年に「入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律」が制定された。同法に基づき都道府県が作成する「入会林野等整備計画」に沿って整備が進められ2014年度までに57万9千haが整備されたが、1974年度の5万3千haをピークに減少を続け、2013年度212ha、2015年度510haと低位となっている。法案の関係参考統計資料において、対象面積として、入会林野等面積203万1千ha（山林157万9700ha、原野45万1300ha）とされていた。林野庁において、毎年度、都道府県に対し入会林野等整備意思確認調査が行われており、2015年度調査によれば、入会林野等 45万3991ha、うち整備着手9万9773ha（打切り7万6160ha）、整備未着手35万4218ha（整備意思なし34万3816ha）となっている。

法案資料に示されていた面積と入会林野等整備面積（579141ha）＋入会林野等整備意思確認調査面積（453991ha）の合計面積の関係は不明である。上述のように、入会林野等の整備が滞っている。私的権利化、あるいは生産森林組合の設立にしても、木材価格の低下によって森林の経営意欲がなくなり、所有権の取得に伴う固定資産税等の負担を考えれば、私的権利化してもメリットがないということであろう。

このような状況は、私的土地所有の確立が「今なお確立過程のさ中にある」ことを意味している。しかし、このような過程にあるにかかわらず、一方では、所有権者が森林の価値について関心を失い、相続手続き等を行わず、森林が所

在する市町村にとって、当該所有者の住所等に関する情報の非対称という事態に陥っている。入会林野等整備が打ち切りとなった面積7万6160ha、整備意思無し34万3816ha、合計41万9976haが当面引き続き入会林野等として残ることになる。

5 終わりに

所有者不明の森林が増加しているのは常識となっているが、この問題を放置しないで、森林の循環的利用に支障がある場合にそれを除去する制度の導入や森林所有者を探索しやすいように森林所有者に関する市町村が保有する情報を記載させる林地台帳の整備をしたことは、意義があると評価できる。しかし、所有者不明の森林が生ずる経路は、森林所有者が森林の所在場所から離れ、あるいは森林の所在場所外に住所を有する者が相続等により森林所有者になることによって不在村所有者になり、次に森林管理はいうまでもなく資産としての森林そのものに価値を見いださないようになり、所在場所の親戚等と疎遠になり、所在場所に関する情報を、森林所在場所の市町村、森林について関心を共有している森林組合等が把握することが難しくなることで生じていると推測される。この経路に従った所有者不明の森林が生じないようにするためには、不在村所有者やその候補者に対して、森林の現況等についての情報を伝え、関心を失わさないようにすることが重要であると考えられる。

日本の森林所有制度を縷々述べたが、私有林の多くは明治時代に遡れば、多くは入会林野について公有林化への対抗として、村民に分割され、個人の所有となったもの、一人あるいは複数人の名義で登記されたが、入会の慣行がなくなり、実質的名義人が所有するものになったもの等の変遷を経たものと考えられる。だから、所有者が行う、これらの森林管理は地域の一員の責任として行われ、私的な所有者意識が希薄なケースも多いのではないかと推測される。地域を離れれば森林管理について社会的責任感が薄れ、木材価値が低下すれば、森林管理に投資しても見合う効用が得られないようになり、森林放棄に至るプロセスをモデルで示した。少子高齢化によって、森林が多く賦存している地域は一般に過疎化、高齢化が他の地域より進んでいると考えられ、潜在的な所有

者不明の森林が多いと推測される。日本の森林管理は、私有林については、経済的インセンティブによって誘導しているが、それに反応すべき森林所有者が不明であれば、実効性がない。今後、経済的インセンティブによってカバーできる森林の割合が狭まるのは避けられない。このような森林については、国、県、市町村等による公有林化を進める仕組みを考えて行く時期を迎えているのではないかと考えられる。この問題については、次の機会に譲りたい。

また、入会林野の近代化が進められているが、地域ぐるみで管理を行う仕組みであるので、これを解体するのではなく、活用するため活性化することを考え、近代化を休止することも考えるべきである。

注

- 1) 2015年4月から本年3月まで国土交通省等関係省によって開催された「所有者の所在の把握が難しい土地の対応策に関する検討会」の名称に因んでいる。
- 2) 森林法の改正を含め一括された法律改正の内容については、田辺（2016）、泉（2016）参照。前者は、主な論点と参議院における論議の概要を紹介し、また、後者は、森林・林業基本計画の実施と関連付けて紹介している。
- 3) 新聞でも報道されており、最近では、2016年4月10日付け日本経済新聞朝刊「迷子の土地 全国で拡大」、同年8月30日付け朝日新聞社説「主のない土地 柔軟に知恵を絞りたい」。
- 4) 2016年7月国土交通省『国土のグランドデザイン2050』
- 5) 憲法第29条第2項
- 6) 注3の朝日新聞参照。
- 7) 2009年12月以降相続した者に対して農業委員会への届出の義務付け
- 8) 2012年4月以降相続を含め森林の土地の所有者になった者に対して市町村へ届出を義務付け
- 9) 公益財団法人東京財団（2014）『国土の不明化・死蔵化の危機～失われる国土Ⅲ～』。同財団は早い段階からこの所有者不明問題に取り組んでおり、この報告の他にも、同（2013）『空洞化・不明化が進む国土にふさわしい強靱化対策を～失われる国土Ⅱ～』、同（2016）『土地の「所有者不明化」～自治体アンケートが示す問題の実態～』が報告されている。
- 10) Mas-Colell, Whinston and Green(1995)
- 11) ある林政学研究者は、入会林野を「林政の母」と称している。
- 12) 2005年の農林業センサスの不在村所有面積と在村所有面積の比を援用している。
- 13) 中里・野口（2007）は、所有林の所在・境界認識率（知識）と下刈り・間伐等の作業

能力で所有者が判断した「森林管理力」によって、在村者、不在村者の所有者世代と後継者世代について比較し、不在村者について意欲を含め管理が困難に陥ると指摘している。

- 14) 黒川（1990）は内部収益率を用いて地理的条件が林業の収益性に及ぼす影響を分析している。福岡（1998）は内部収益率を使って収益性の地域差をもたらしている要因を分析している。
- 15) 平成13年度森林・林業白書に試算値が記載されている。
- 16) 2005年調査においても規模別に抽出されて実施されているが、比較のため合計した回答結果を利用。
- 17) 社会的強制についてこれ以上説明がなされていないので具体的内容を理解し難いが、家格の象徴である財産たる森林を守ることが家の継承者にその地域の規範として与えられているという趣旨か。なぜ社会的強制なのか判然としないが、森林を守ることが地域を守ることに繋がるので、それが地域に対する家の継承者の責任であるというように理解しておきたい。
- 18) 森林法において定義されている語句であり、「権限に基づき森林の土地の上に木竹を所有し、及び育成することができる者をいう」とされている。森林所有者は、森林の土地について所有権を有する者に限らない。
- 19) 森林林業基本法第9条 森林の所有者又は森林を収益する権限を有する者（以下「森林所有者等」という）は、基本法の理念にのっとり、森林の有する多面的機能が確保されることを旨として、その森林の整備及び保全が図られるよう努めなければならない。
- 20) 森林法第10条の7 市町村の長は、森林所有者等がその森林の施業につき市町村森林整備計画を遵守していないと認める場合において、市町村森林整備計画の達成上必要があるとき（次項に規定する場合を除く。）は、当該森林所有者等に対し、遵守すべき事項を示して、これに従って施業すべき旨を勧告することができる。
- 2 市町村の長は、間伐又は保育が適正に実施されていない森林であってこれらを早急に実施する必要のあるもの（以下「要間伐森林」という。）がある場合には、当該要間伐森林の森林所有者等に対し、農林水産省令で定めるところにより、その旨並びに当該要間伐森林について実施すべき間伐又は保育の方法及び時期を通知するものとする。
（第3項及び第4項 略）
- 21) 「入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律」、戦前の政府の方針と異なり、入会関係を解消し、個人の権利化を進められてきているが、近年進捗が停滞している。
- 22) 戒能通孝（1964）によれば、小繋事件の係争地となった小繋では、官民有区分の際、官有地に編入されたもの171町歩、その他の山林原野は民有地に編入されたが、部落民の一人立花喜藤太名義で地券を受けたもの1115町歩、それ以外のものの名義で地券を受けたもの58町歩、全体で1345町歩の山林原野があることにされていた。これに関して、戒能通孝（1964）は村民総体を代表する意味において立花喜藤太名義で民有の地券が交付されたと考えてよい模様であるとしているが、入会林野であるかどうか争われ

た。

- 23) 当初は、財源確保のため官林に属させたものを払い下げる方針であった。
- 24) 明治40年の森林法において、その考え方が明確にされており、第1条で「森林ハ其ノ所有者ニヨリ之ヲ分チテ御料林、国有林、公有林、社寺有林及私有林トス」と規定されている。
- 25) これらの事業は、入会林の市町村有林化を進める「公有林野の整理統一」と軌を一にして進められ、市町村有林化が行われる森林で行われた。
- 26) (5)の右辺の第1項及び第2項は収益を、第3項は費用を表し、通常であれば収益から費用を差し引いた利潤関数であるが、ここでは厳密な意味で収益でなく、重み付けを行ったうえでの主観的な評価であるので、利潤でなく便益としている。
- 27) 表6で1907年の公有が200万町歩を超えたのは、この結果である。
- 28) 1907年の森林法改正法の提案理由において、山林原野を十分利用増益することが日本の国家の経済上極めて重要であるとし、荒廃し、最も収益が少ない公有林について施業案に従って営林を行わせるようにするのが改正の趣旨であることを述べているように、公有林野の林業上の利用増進が森林政策における戦略であったと推測される

参考文献

- Cornes, R. and Sandler, T. (1986), *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, CAMBRIDGE
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons*, CAMBRIDGE
- Hardin, G. (1968), ‘*The Tragedy of the Commons*,’ *Science* 162 1243-1248
- 秋山智英 (1960) 『国有林経営史』 日本林業調査会
- 浅子和美・國則守生 (1994) 「コモンズの経済理論」 宇沢弘文・茂木愛一郎編『社会的共通資本』 東京大学出版会
- 阿部剛志 (2014) 「適切な国土資源管理を脅かす土地所有問題とその処方箋」『季刊 政策・経営研究』 Vol. 1 92頁-113頁
- 泉英二 (2016) 「新「森林・林業基本計画」をどう理解し、評価するのか」『林業経済』 No. 815 22頁-34頁
- 泉留維・齋藤暖生・浅井美香・山下詠子 (2011) 『コモンズと地方自治』(株) 日本林業調査会
- 井上真・宮内泰介編 (2001) 『コモンズの社会学』 新曜社
- 内田貴 (2005) 『民法 I 第3版 総則・物権総論』 東京大学出版会
- 大塚万由・藤掛一郎 (2000) 「山村出身者の居住地移動と森林所有—三重県宮川村大杉谷地区を対象として—」『林業経済研究』 46巻2号 37頁-42頁
- 笠原六郎 (1990) 「入会林野政策の軌跡と入会の現代的意義」『林業経済研究』 No. 117 12頁

- 柏井善幸・古川泰・川田勲（1997）「不在村所有者の森林管理に関する研究—高知県嶺北地域の大川村・本川村を事例として—」『森林応用研究』6 5頁-8頁
- 片野洋平（2013）「過疎地域における不在村者による小規模森林の所有状況について」『環境情報科学学術研究論文集』27 187頁-192頁
- 片野洋平（2014）「過疎地域における不在村者の森林を中心とした財の所有構造—鳥取県日南町の事例から—」『環境情報科学学術研究論文集』28 197頁-202頁
- 片野洋平（2015）「中山間地域における不在村者の財の管理動向」『環境情報科学学術研究論文集』29 321頁-326頁
- 川島武宜編（1970）『注釈民法（7）』有斐閣
- 川島武宜・潮見俊隆・渡辺洋三編（1968）『入会林の解体Ⅲ』岩波書店
- 北島正元編（1975）『土地制度史Ⅱ』山川出版社
- 公有林野調査会編（1959）『公有林野の実態とその問題点』林野共済会
- 国土交通省（2012.3）「土地届け 解説書」同省H.P.
- 国土交通省（2012.4.12）「農地・森林の不在村所有者に対する調査結果について」同省H.P.
- 国土交通省（28.3.15）「所有者の所在の把握が難しい土地について地方公共団体等向けの支援を開始します」同省H.P.
- 堺正紘（2001）「循環型森林資源システムの再生のために」『林業技術』No.713 2頁-6頁
- 杉原弘恭（1994）「日本のコモンズ「入会」」宇沢弘文・茂木愛一郎編『社会的共通資本』東京大学出版会
- 島田錦蔵（1941）『森林組合論』岩波書店
- 島田錦蔵（1965）『再訂林政学概要』地球出版
- 大日本山林會（1931）『明治林業逸史』大日本山林會
- 武井正臣・熊谷開作・黒木三郎・中尾英俊（1989）『林野入会権—その整備と課題—』一粒社
- 高須儼明編著（1966）『入会林野近代化の指標』日本林材新聞社
- 高橋琢也（1891）『森林法論』明法堂
- 田辺真裕子（2016）「森林の循環利用と林業の成長産業化等に関する国会論議—森林法等の一部を改正する法律の成立と合法伐採木材等の流通及び利用の促進に関する法律の創設—」『立法と調査』No.378 14頁-28頁
- 土地総合研究所（2016.4.4）「リサーチ・メモ「所有者の所在の把握が難しい土地」について」同研究所H.P.
- 中尾英俊（2009）「入会林における慣習—入会慣習と民法の規定」『日本社会と法律』日本評論社
- 中里太一・野口俊邦（2007）「森林所有者の不在村化と森林管理問題—長野県天龍村を事例として—」『林業経済研究』60巻5号
- 農林漁業基本問題調査事務局監修（1961）『林業の基本問題と基本対策』農林統計協会
- 林雅秀・野田巖（2005）「森林所有者の施業意識とその形成要因について—熊本県における

- アンケート調査結果からー』『林業経済研究』51巻3号 1頁-9頁
- 船越昭治（1990）「入会林野の今日的課題ー特に政策問題としての視点からー」『林業経済研究』No. 117 2頁-11頁
- 北条浩（1971）「共同体的「慣習」の一側面ー林野入会と入会集団の性格ー」『法社会学の現代的課題』岩波書店
- 北条浩（2009）「入会権解体の行政的要因ー部落有林野統一政策と入会近代化法案ー」『日本社会と法律学』日本評論社
- 干場信明・牧田邦宏（2013）「不在村森林所有者対策の現状と課題」『九州森林研究』No. 66 127頁-129頁
- 間宮陽介（2002）「コモンズと資源・環境問題」『環境の経済理論』岩波書店
- みずは総合研究所（2014）「working papers 所有者不明土地問題の実態と対応方向についてー人口減少社会における望ましい国土管理の実現に向けてー」同研究所H.P.
- 三井昭二（1997）「森林からみるコモンズと流域」『環境社会学研究』3:33-46
- 三井昭二（1991）「山村のくらし」『日本村落史講座第8巻』雄山閣
- 三井昭二（2005）「近代国家のなかの森と国家と民衆」『リーディングス環境第1巻』有斐閣
- 三井昭二（2008）「林政学的コモンズ論の源流」『コモンズ論の挑戦』新曜社
- 餅田治之編著（2002）『日本林業の構造的変化と再編過程ー2000年林業センサス分析ー』農林統計協会
- 林業発達史調査会（1960）『林業発達史上巻』林野庁
- 林野庁（1955）『部落有林の実態』
- 林野庁調査課編（1963）『林業の現状分析』
- 柳幸広登（1992）「不在村森林所有の動向と今後の焦点」『林業経済』1992年3月 1頁-7頁
- 山下詠子（2011）『入会林野の変容と現代的意義』東京大学出版会
- 山下詠子（2014）「慣行共有における所有・森林管理・権利関係の実態」『林業経済』Vol. 5 No. 5 1頁-17頁
- 渡辺尚志・五味文彦『新体系日本史3 土地所有史』山川出版社
- 渡辺洋三編著（1974）『入会と財産区』勁草書房