

中央日本の中山間地域における 森林所有の実態

—森林組合員に対するアンケート調査を事例として—

主事研究員 多田忠義

〔要 旨〕

森林の所有、管理、継承が抱える構造的な諸課題を解決するための対策が進められている。しかし、これらの対策の効果を高め、かつ、森林所有の実態を多角的に分析するためには、個別調査が欠かせない。そこで、本稿は、岐阜県恵那市の一部を事業区域とし、その全域が中山間地域である恵南森林組合の個人組合員を対象にアンケート調査を実施し、その回答者の一部にヒアリング調査も行うことで、検討すべき課題を考察した。

アンケート回答者の半数が5ha未満の森林を所有し、最近取得した森林の多くは相続によるものである。回答者の9割が在村者であるものの、回答者の2割が所有森林面積を把握していない。所有森林の見回り頻度は数年に1度かそれ以下で、施業実績は少ない。子孫は健在だが、所有森林を継承せず、自分の代で手放したいと考える高齢男性の世帯主が多いと示唆されるため、現時点で森林の継承先が決まっている世帯は2割にとどまる。

こうした実態から浮かび上がる森林所有の課題は、森林経営管理制度による公的な森林管理だけでは解決できない。また、相続土地国庫帰属制度による私有林の国有化が進めば、森林組合系統の事業基盤を失いかねない。森林クレジットの需要の高まりを林業活性化の追い風とするためには、森林組合系統をはじめとする関係者が森林所有の課題を解決させていく必要がある。

目 次

はじめに

1 森林の所有・管理・継承をめぐる対策と課題

- (1) 森林経営管理制度の現状と課題
- (2) 林地で先行する所有者不明土地対策
- (3) 林地における相続土地国庫帰属制度の利用可能性

2 アンケート調査の分析

- (1) 対象地域の概観
- (2) 回答者の基本属性
- (3) 回答者の森林所有状況
- (4) 回答者の森林管理状況
- (5) 回答者の継承意向

(6) 回答者の自由回答

3 森林所有者に対するヒアリング調査結果

- (1) 森林を所有するに至った経緯
- (2) 森林の管理状況と現在の生活との関係性
- (3) 森林の継承に対する考え

4 調査結果を踏まえた今後の検討課題

- (1) 民間による森林の受け皿を創設すること
- (2) 小規模森林所有に対する考え方の整理の必要性
- (3) 林地の統一的な把握に向けた取組みに積極的に関わること

はじめに

本稿の目的は、森林の所有・管理・継承の現状を理解し、近年ますます注目される国産材利用、森林クレジットをはじめとする気候変動対策、人口減少社会で検討すべき森林の所有・管理・継承のあり方を検討することである。これを達成するため、統計や政策をレビューするとともに、個人の森林組合員に対するアンケートおよびヒアリング調査を実施する。そして、分析結果を用いながら、森林の所有・管理・継承に関する諸課題に対し、森林組合系統を始めとする民間セクターが何に取り組むべきか、考察する。

本稿は、大きく2部構成とする。前半は、森林の所有・管理・継承にかかわる対策や統計で把握可能な現状と課題を整理する。後半は、こうした課題認識を受けつつ、森林組合員に対するアンケート調査から、森林の所有・管理・継承に関する現状と課題を明らかにする。これらを踏まえて、何を考えどう行動すべきか考察する。なお、文章は原則森林で統一するが、統計で用いられる表現と一致させるために、森林以外の語として林地を用いることがある。

1 森林の所有・管理・継承をめぐる対策と課題

日本における森林の所有・管理・継承をめぐるっては、様々な課題があり、その一部

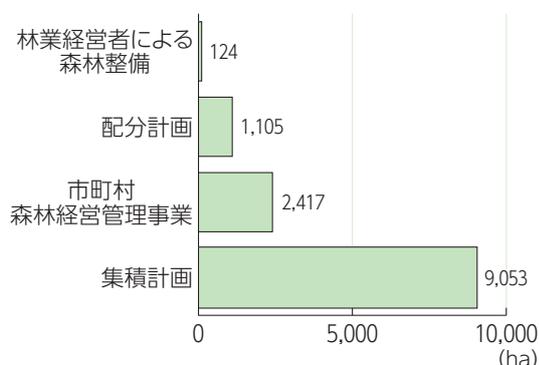
は、森林整備における費用増加や事業長期化の要因にもなっている。また、そのような課題を抱える森林がどの程度存在するかを定量的に把握することが、効果的・効率的な対策を講じていくうえで不可欠であるが、現在公表されている統計では把握が難しいところもある。

この章では、こうした問題意識のもと、森林経営管理制度、所有者不明土地対策、相続土地国庫帰属制度の3つの観点から、アンケート調査を分析するうえでの課題を明確にする。

(1) 森林経営管理制度の現状と課題

森林経営管理制度は、2019年に開始された。これにより森林所有者は、自ら、また民間事業者への委託による施業・管理だけでなく、市町村または市町村の再委託先である林業経営者による施業・管理が可能となった。林野庁が取りまとめた2022年3月末時点の実績によれば、私有林人工林面積(580万ha)の1割にあたる60万ha(制度開始以降の累積値、以下同様)で意向調査が実施され、回答のあった33万haの36%に当たる11.7万haが市町村への委託を希望する状況である。また、意向調査の対象でない森林所有者からも、同年度末までの累計で3,333haの森林について、集積計画の作成の申出があった。さらに、集積計画策定面積は9,053ha、市町村による経営事業面積は2,417ha、経営管理実施権配分計画の策定面積は1,105ha、林業経営者による間伐、主伐、植栽等の整備面積は124haで、全国各地で

第1図 森林経営管理制度の進捗状況
(2022年3月末時点の累積値)



資料 林野庁「森林経営管理制度の取組状況について(令和3年度末)」から作成
<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/keieikanri/attach/pdf/sinrinkeieikanriseido-86.pdf> (2023年2月27日最終閲覧)

の制度活用が進んでいる (第1図)。

一方で、森林経営管理制度の運用における中心的存在である、市町村の体制は必ずしも整っていない。石崎ら (2022) によるアンケート調査では、林業部門を担当する職員は近年増加しているものの、事務量の増加がそれを上回る状況にあることが判明している。また、森林行政に従事する職員の多くは農業などとの兼務が多く、実人員が少ない市町村ほど、森林法関係業務のウェイトが高いこと、さらに、森林行政を担当する職員の知識・能力不足の実感も相当程度存在することなども報告されており、森林経営管理制度で経営管理を希望する全ての森林に対応することは容易でない。

以上からいえることは、この制度が運用開始されたことで、行政手続きに基づく森林経営管理の方法が担保されたものの、全てを行政に任せることは不可能だということである。このため、森林組合を含む民間

事業者の知恵と工夫による地域や森林所有者の実情に応じた対応策を検討していくことが不可欠である。この対応策を検討するにあたり、まずは、基本情報である森林所有者の森林把握・管理状況、継承者の存否などの諸情報を、地域ごとに把握しなければ、対策の検討にすら着手できない。こういった問題意識に基づき、本稿では森林所有者に対するアンケートの結果を報告する。

(2) 林地で先行する所有者不明土地対策

所有者不明土地は、公共事業、土地区画整理事業、震災復興・災害復旧過程において、事業の費用増大と長期化を引き起こすなど、度々問題視されてきた。当然、所有者不明の林地も存在し、その土地を回避する林道や作業道の開設を余儀なくされ、集約化施策においては、効率的な間伐や主伐の妨げとなってきた。もっとも、森林の売買をめぐることは、森林法で土地所有者届出制度を2012年に開始して届出を義務化したこと、造林や伐採などの森林管理では、森林法に定める共有者不確知森林制度や、森林経営管理制度における共有者不明森林・所有者不明森林にかかる特例措置によって使用権を設定すること (2017年開始)、森林経営管理制度 (2019年開始) などに取り組んできた。また、2017年に創設され、2019年に民有林を有する全ての市町村で運用開始された林地台帳制度では、市町村が森林簿、登記簿、住民票、固定資産課税台帳等の各種情報を突き合わせて森林や所有者等

の情報を一元化しているが、そもそも、森林簿や登記簿の情報精度がまちまちで、所有者探索事務の効率化につながっていないケースも存在すると思われる。このように、所有者不明林地を探索・利活用する方法が手当てされてきたものの、所有者不明林地の発生を防止する対策が欠けていた。

国土交通省（注1）によれば、2016年度地籍調査の対象筆数のうち、登記簿上のみでは所在不明となる筆数の割合が、全体では20.1%であったが、全ての宅地の筆数に占める割合は17.4%、同様に農地は16.9%、林地は25.6%で、林地の所在不明率がほかの地目よりも高いことが判明している。ただし、住民票や戸籍等を活用しても所在不明であった林地の筆数の割合は0.57%と、所在不明の筆は大幅に減少するものの、登記簿から林地の所有者を特定できないこと自体、森林整備の経費を増加させることは明白である。

こうした実態を受け、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成30年法律第49号）、相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律（令和3年法律第25号、以下「帰属法」という）、民法等の一部を改正する法律（令和3年法律第24号）等の立法措置により、所有者不明土地等の発生予防（相続登記、住所等の変更登記の申請義務化、土地を手放す制度の創設等）とさらなる利用の円滑化を図ろうとしている。これらの法律は、2023年4月1日以降順次施行されるため、これらの措置の効果が期待される。

(3) 林地における相続土地国庫帰属制度の利用可能性

帰属法および関連法令に基づき2023年4月27日に開始される相続土地国庫帰属制度では、相続等によって、土地の所有権または共有持分を取得した土地を国庫に帰属させることが可能となる。ただし、この制度を過度に利用されぬよう、国庫帰属可能な土地の要件を課し、審査を経て承認された場合、地目に応じた10年分の土地管理費相当額の負担金を納付しなければならない設計となっている。

森林に直接関わる要件を具体的に示すと、まず、境界が明らかでない土地や所有権の存否、帰属または範囲について争いがある土地など、同法が定める要件に1つでも該当する場合は、申請が直ちに却下される（注2）。また、適切な造林・間伐・保育が実施されておらず、国による整備が追加的に必要な森林である場合、同法が定める不承認の要件に含まれている（注3）。

つまり、この制度は森林でも利用されるものの、森林を手放したい所有者に対し相応の要件が課されているため、当面、限られた規模にとどまると考えられる。なぜならば、林地は境界が明らかでない土地や相続未登記等の問題を多く抱えているためである。例えば、国土交通省が国土調査法に基づいて実施する地籍調査によれば、2021年度末時点で調査対象土地（2,880万ha）の52%が完了しているものの、土地分類別に比較すると、人口集中地区以外の地域における農用地は70.6%、宅地は51.4%で

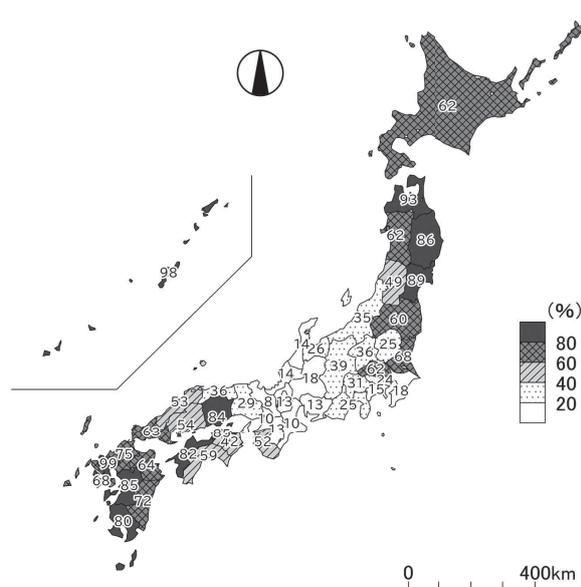
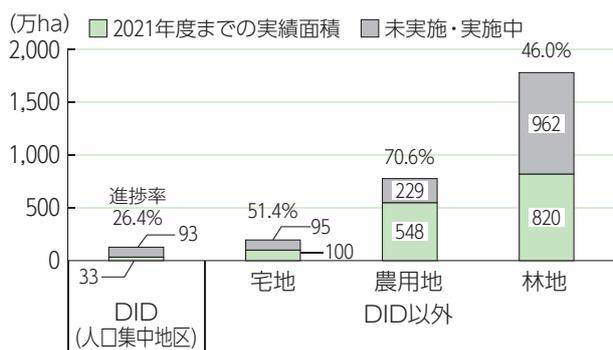
完了している一方、林地は46.0%で完了と、過半が実施中・未完了で、しかも未完了面積が962万haもある（第2図）。ただし、この進捗は地域差が大きく、北海道、東北や九州地方では、対象土地全体の6～8割まで調査が進んでいる一方、中央日本では2割に満たない府県が集中している（第2図）。奇しくも、素材生産の盛んな地域で地籍調査の進捗率が高い傾向にあり、このような地域では、国庫帰属よりも民間同士の林地売買が優勢で、この制度は利用されにくい

可能性がある。他方、進捗率の低い地域では、境界が明らかでない等の理由により、林地を国庫に帰属させにくいことが推察される。

一方で、林地を所有する世帯のうち主に家計を支える者は、高齢化が進んでいる。

森林を所有する世帯のうち主に家計を支える者が65歳以上の世帯の割合は62%、同じく55歳以上では86%である（第3図）。厚生労働省「令和3年簡易生命表」によれば、65歳男性の平均余命は19.85年、同女性は24.73年であることを踏まえると、2040～2050年ごろに林地相続が多発することが予想されるため、継承対策を進める必要がある。なお、前述した森林を所有する世帯のうち主に家計を支える者が65歳以上の割合を地域別にみると、東日本ほど低く、西日本ほど高い傾向にあるため、死亡による相続の発生時期が地域によって異なることに留意しなければならない。

第2図 地籍調査の進捗状況



資料 国土交通省Web「地籍調査の実施状況」
<http://www.chiseki.go.jp/situation/status/index.html>
 (2023年2月8日確認)

(注1) 国土審議会土地政策分科会特別部会（第1回）「参考資料2 所有者不明土地の実態把握の状況について」

<http://www.mlit.go.jp/common/001201304.pdf> (23年2月2日最終確認)

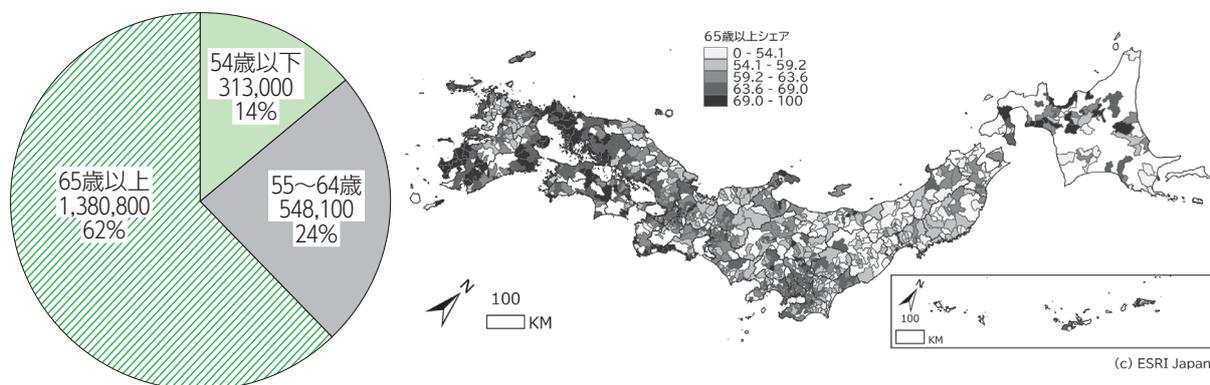
(注2) 全ての却下要件は、相続土地国庫帰属法第2条第3項、相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律施行令（令和4年政令第316号、以下「帰属施行令」）第2条に列挙されている。

(注3) 全ての不承認条件は、帰属法第5条第1項、帰属施行令第3条に列挙されている。

2 アンケート調査の分析

この章では、森林組合員に対するアンケート調査の回答から、森林の所有、管理、

第3図 林地を所有する世帯のうち主に家計を支える者の割合とその地域分布



資料 ESRIジャパンデータ、国土交通省「国土数値情報」、同「世帯土地統計」より作成
 (注) 1 空白は村など、サンプルが不足したため算定対象外。
 2 シェアの階級区分は、20パーセンタイル(等量分類)に基づく。

継承の現状を森林所有規模別に理解し、直面している課題を分析する。

(1) 対象地域の概観

このアンケートは、岐阜県恵那市南部の旧5町村を事業区域とする恵南森林組合の個人組合員を対象に実施した。実施主体は筆者が所属する農中総研であり、質問紙の設計に当たっては、科学研究費助成事業に採択されている「所有者に代わる森林の管理主体に関する日欧比較研究(19KK0027)」で使用した質問と原則同じくし、将来、研

究結果を比較できるようにした。

恵南森林組合は、正組合員数3,032人(2021年12月末時点、以下同様)、事業区域の県有林を除く民有林面積22,696ha、組合員所有森林面積17,939ha(注4)、県有林を除く民有林面積に占める組合員所有森林面積の割合(加入率)は79.0%である(第1表)。岐阜県では森林組合加入率が全国よりも高く、恵南森林組合も同様に高い。恵南森林組合では、主として造林事業に従事する労務班員(森林組合統計では雇用労働者と称する)がいないという違いもあるが、役員

第1表 調査対象の地域と森林組合の基本情報(2020年度)

単位	役員数				職員数	組合員数			出資金 払込済額 千円	組合員 所有 森林面積 ha	組合 加入率 %	労務班員数			
	総数	常勤 理事	非常勤 理事	監事		総数	正	准				総数	伐出	造林	その他
全国平均 (n=613)	14	1	10	3	11	2,426	2,331	94	88,444	15,040	65.3	23	11	12	9
岐阜県平均 (n=20)	19	1	14	4	15	3,904	3,775	155	135,402	33,775	76.2	27	11	10	7
恵南森林組合	12	1	8	3	4	3,089	3,035	54	91,910	17,939	79.0	24	15	-	9

資料 農林水産省「森林組合統計」、岐阜県林政部「令和2年度 岐阜県森林・林業統計書」より筆者作成

(注) 1 全国平均及び岐阜県平均における役員数、労務班員数は、実組合数の平均である。
 2 全国平均における出資金払込済額は、森林組合統計の貸借対照表に記載された払込済出資金を回答組合数で除して求めた。
 3 組合加入率は、組合員所有森林面積÷(民有林面積-都道府県有林面積)×100で求めた。

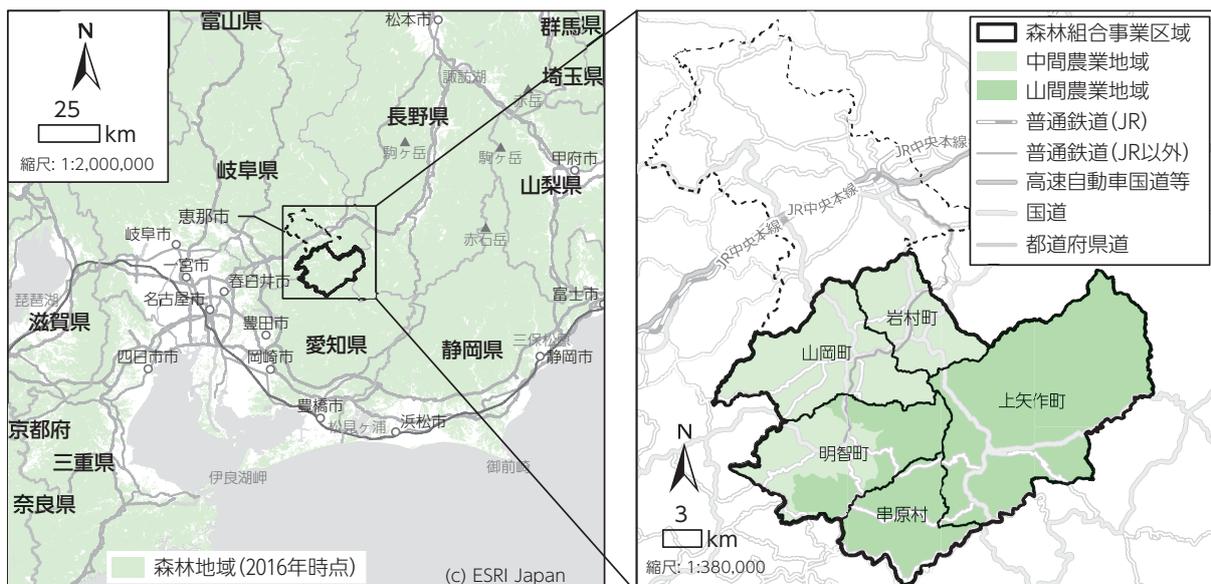
数、組合員数、出資金払込済額などといった組合の特徴を示す各指標は、概ね全国平均に近く、これらの指標から恵南森林組合は、全国平均に近い森林組合といえる。なお、2020年の国勢調査によれば、事業区域の総人口は15,692人、このうち65歳以上は6,545人で、高齢化率は41.7%である。

恵南森林組合は、岐阜県が1998年3月に策定した岐阜県森林組合合併基本構想に基づき、当時の岩村、山岡町、明智町、串原村、上矢作町の5つの森林組合が合併して1999年1月に設立された。その後、「平成の合併」により恵那郡の5町村（岩村、山岡町、明智町、串原村、上矢作町）が恵那市と合併し、2004年10月に新たな恵那市となり、恵南森林組合の事業区域は、恵那市の南部となった（第4図）。同組合の事業区域は、農業地域区分における中間・山間農業

地域のいずれかに属する。また、山岡町、明智町、串原村、上矢作町は2022年時点で過疎地域に指定（注5）され、明智町、串原村、上矢作町は1969～70年に振興山村に指定（注6）されるなど、同組合は、制度上の条件不利地域で事業を営んでいる。

一方、事業区域における地籍調査の進捗率（2021年度末時点、全ての土地分類）は岐阜県全体（18%）に比べて高い。恵那市全体の地籍調査の進捗率は47%（林地の限った進捗率は公表なし）であり、事業区域に限って地籍調査状況マップを確認すると、旧山岡町や旧岩村町ではほぼ完了、一方で旧上矢作町は進捗率が低く、旧明智町や旧串原村で半分程度が実施済である（第5図）。事業区域の多くは林地であることから、事業区域の林地における地籍調査の進捗率は、恵那市全体の地籍調査の進捗率と同程度と

第4図 調査対象森林組合の事業区域



資料 国土交通省「国土数値情報」、農林水産省「地域の農業を見て・知って・活かすDB～農林業センサスを中心とした総合データベース～」、ESRIジャパンデータより筆者作成
 (注) 右地図に表示の町村は、2004年合併前の旧名である。

第5図 事業区域における地籍調査等の進捗状況



資料 国土交通省「国土数値情報」、「地籍調査状況マップ(2022年12月1日最終確認)」、農林水産省「地域の農業を見て・知って・活かすDB～農林業センサスを中心とした総合データベース～」より筆者作成

- (注) 1 「地籍調査等が実施済み、または実施中の地域」とは、地籍調査状況マップの凡例における「地籍調査実施済み、実施中の地域」「国基本調査実施済み、実施中の地域」「19条5項指定区域」「地籍が一定程度明らかになっている地域(土地区画整理事業等)」、「国公有地等」とは、「地籍調査の対象外地域(国有林野、公有水面等)」「都道府県有林等の大規模国・公有地」をそれぞれ指す。
2 地図に表示の町村は、2004年合併前の旧名である。

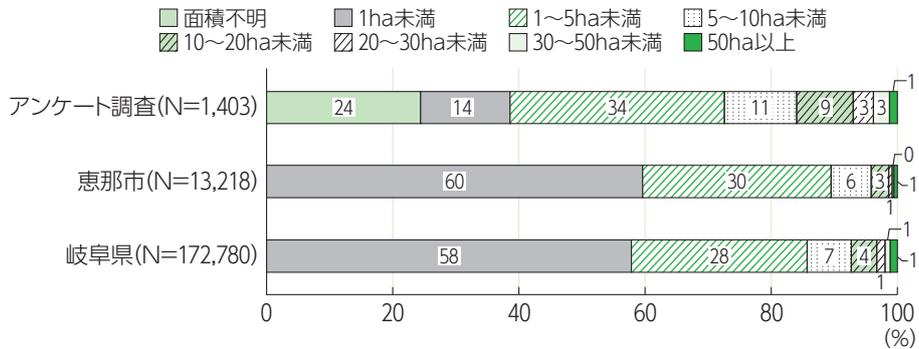
推測され、その場合、全国の林地における進捗率と比較すると、平均的な地域といえる。

(2) 回答者の基本属性

アンケート調査は、2022年1月から2月に実施し、恵南森林組合の全組合員（ただし、会社、共有、寺社、地方公共団体等の法人・団体は除く）に質問紙を送付し、無記名で回収した。結果、発送数2,853通、未達除く実発送数2,549通（未達率10.6%）、有効回答数1,403通、実発送数に占める有効回答数（回収率）55.6%であった（注7）。

まず、アンケートの回答内容から森林所有者の基本属性を整理する。所有森林面積の規模階層を7つに区分し、岐阜県および恵那市の面積階層別森林所有者数の割合を回答者（以下、断りなき場合はアンケート回答世帯と同義であり、単に回答者と記す）と比較した（第6図）。結果、岐阜県、恵那市で民有林を所有する世帯や企業・団体の過半が1ha未満の規模にとどまり、1～5ha未満の所有者を合わせた割合は所有者全体の9割に達する一方で、回答者のうち5ha未満の森林所有者が5割と、回答者は、恵那市や岐阜県の森林所有者よりも所有森

第6図 面積階層別の回答者数と岐阜県及び恵那市の森林所有者数の比較



資料 アンケート調査、岐阜県林政部「令和2年度 岐阜県森林・林業統計書」より筆者作成
 (注) 1 岐阜県の森林所有者数は各市町村の合計である為、重複して計算されている。
 2 岐阜県及び恵那市における面積階層は、岐阜県内に所有する森林の面積の合計によって区分される。
 3 岐阜県及び恵那市の森林所有者数は「不明」を除いた。

林面積の大きい回答者の割合が高い。ゆえに、1 ha未満のような小規模森林所有者の回答割合が少ないものの、農林業センサスでは調査対象外となる1 ha未満の森林所有者の所有・管理・継承に関する意向を分析可能である。

次に、回答者の世帯主を、年齢、性別、面積階層別でクロス集計した(第2表)。世帯主の過半は65歳以上で、男性が8割強を占めることが特徴である。裏返せば、1割が女性の世帯主で構成されたアンケートであり、アンケート質問紙の余白に記されたコメントからは、他界した夫から相続した森林を所有している世帯主であることもわかっている。改めて、年齢に目を向けると、80歳以上が2割を超えており、この先10年程度で子世代への相続や相続不能の森林が散発する可能性を示唆する。

第7図は、回答者の常住地を面積階層別に集計したものである。事業区域内(管内)に常住する回答者(在村者)が、ほとんどの面積階層で9割に達している。岐阜県の

統計によれば、恵那市における在村者の割合は、2020年時点で73%であり、本アンケートでは、在村者からの回答をより多く集めたことになる。

第8図は、世帯主の主な収入(最大3つまで)を面積階層別に集計したものである。実際に回答があった1,346のうち999(74%)が恩給年金、549(41%)が賃金給与と回答しており、森林を所有しつつ農業を営む世帯は、回答者の1割程度にとどまることがわかった。小規模面積の林業経営では、複合経営により生計維持を図る傾向が強いのだが、年金や給与といった安定収入に支えられ、森林は保続的所有にとどまる傾向が確認された。

主な収入源の上位2つである恩給年金と賃金給与について、面積階層別の割合を算出したが、概ね、面積階層別の所有者割合の分布に似た傾向を示しており回答者は、所有森林面積の大小を問わず、これら二つの収入への依存が高いといえる。

以上から、回答者の平均的な姿は、高齢、

第2表 世帯主の性別、年齢と所有森林面積

性別	面積階層	35歳未満	36～49歳	50～64歳	65～79歳	80歳以上	未回答	総計
女		-	5	15	53	45	1	119
	面積不明	-	2	6	25	26	-	59
	1ha未満	-	2	5	8	5	-	20
	1～5ha未満	-	1	3	9	10	-	23
	5～10ha未満	-	-	-	6	2	1	9
	10～20ha未満	-	-	1	3	1	-	5
	30～50ha未満	-	-	-	1	1	-	2
	50ha以上	-	-	-	1	-	-	1
男		10	36	234	660	254	2	1,196
	面積不明	5	14	62	118	53	2	254
	1ha未満	1	4	37	106	21	-	169
	1～5ha未満	2	9	86	236	92	-	425
	5～10ha未満	1	5	20	81	37	-	144
	10～20ha未満	1	3	15	70	28	-	117
	20～30ha未満	-	1	9	18	10	-	38
	30～50ha未満	-	-	2	22	9	-	33
未回答		-	-	1	20	15	52	88
	面積不明	-	-	1	6	2	21	30
	1ha未満	-	-	-	2	1	7	10
	1～5ha未満	-	-	-	7	6	15	28
	5～10ha未満	-	-	-	2	2	4	8
	10～20ha未満	-	-	-	1	2	1	4
	20～30ha未満	-	-	-	2	1	4	7
	30～50ha未満	-	-	-	-	1	-	1
総計		10	41	250	733	314	55	1,403

資料 アンケート調査

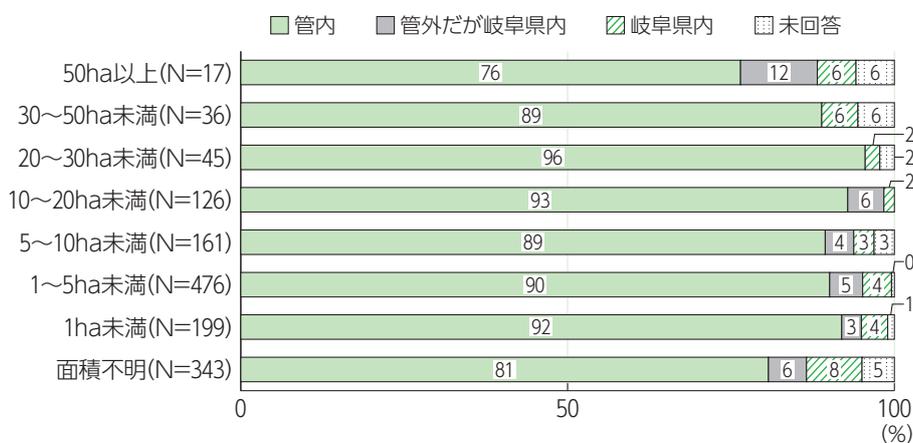
1～10haを中心とする小規模森林所有、恵南森林組合の管内に常住し、恩給年金や賃金給与といった収入で生計を維持している世帯である。以下では、こうした森林所有者（世帯）像を念頭に、面積階層別に、所有森林の管理や継承に関する分析を進めていく。

(3) 回答者の森林所有状況

それでは、回答者が所有森林をどの程度

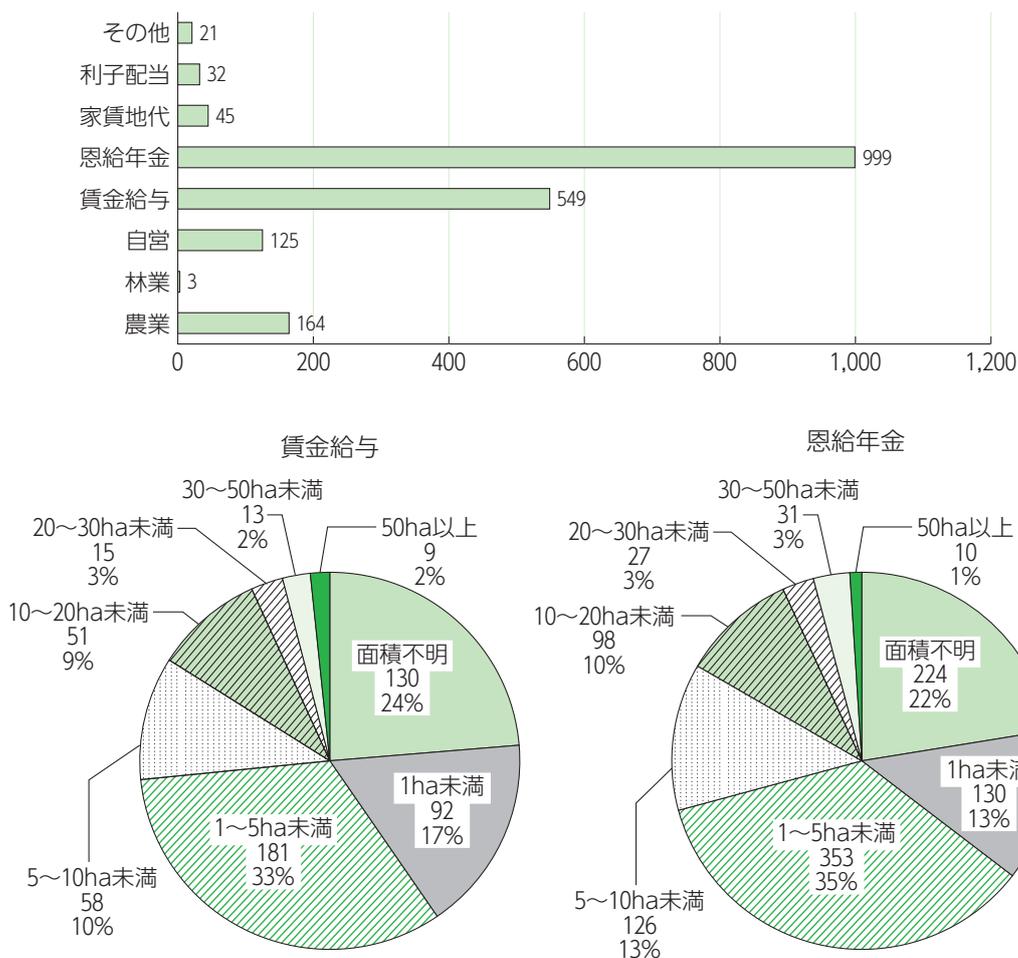
把握しているかについて、分析する。第9図は、所有森林の境界把握状況を面積階層別に集計したものである。所有面積が小さくなるほど、また、面積不明の回答者ほど、所有森林の境界が全くわからないと回答する割合が高くなった。一方で、面積階層が大きくなるほど、図面で把握する割合が高まり、現地で把握している割合も同様に高まる。所有森林が大きくなるほど、境界を把握しようとする意識が働くことを示唆す

第7図 回答者の常住地 (N=1,403)



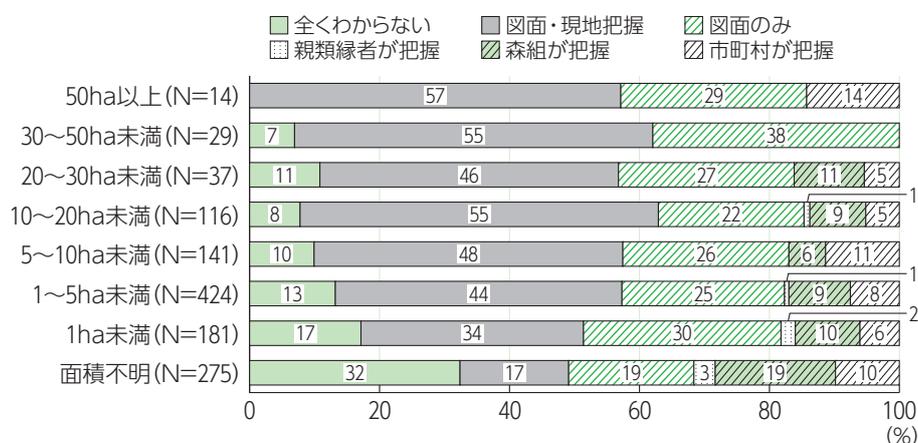
資料 アンケート調査
 (注) グラフの0%は、0.5未満の値を示す。以下の図でも同様。

第8図 面積階層別にみた世帯主の主な収入 (最大3つまで回答、N=1,346)



資料 アンケート調査

第9図 所有森林の境界把握状況



資料 アンケート調査

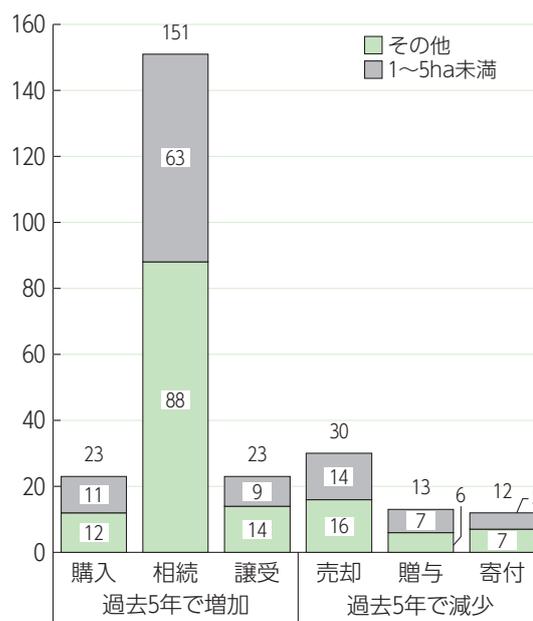
る結果といえる。

第10図は、過去5年間（2015年1月から2019年12月まで）に所有森林面積が増減した要因を示したものである。最も多かった要因は、相続による増加で151件、次が売却による減少で30件である。いずれの要因も、1～5ha未満の面積階層が半数近くを占めることが特徴である。購入理由は、経営規模の拡大よりも、自宅周辺の土地であるため、環境保全のためといった、住環境の改善に関する回答、また、売却理由は、相続先不在に加え、ソーラ発電や道路建設などの開発のために売却との回答が目立った。ただし、1,403の有効回答のうち、購入や売却の件数の占める割合は2%、相続であっても1割程度で、林地の流動性は低い。

(4) 回答者の森林管理状況

次の分析では、所有森林の経営・管理に焦点を当てる。第11図は、所有森林への訪問頻度を示した。面積階層が高くなるにつれて、訪問頻度は概ね高くなる傾向を示し、

第10図 所有森林の増減要因(複数回答)

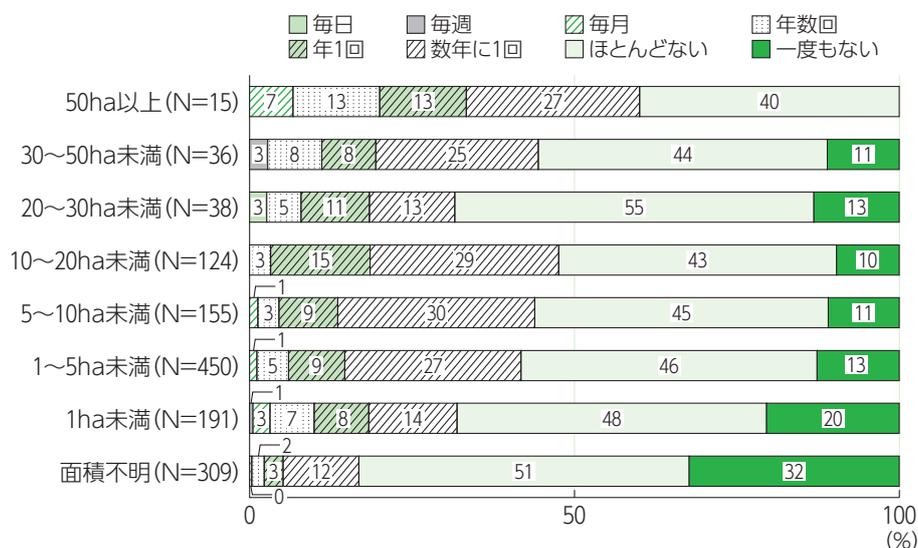


資料 アンケート調査

(注) 1 過去5年とは、2015年1月から2019年12月までの5年間を指す。
2 増加なしを加えた増加に関する実回答者数は1,333、減少なしを加えた減少に関する実回答者数は1,039である。

面積が小さいほど、一度もないという回答の割合が高まる。面積不明の場合、回答者の8割が一度も、もしくはほとんど訪問していない。また、在村者がどの面積階層でも9割前後を占めるにもかかわらず、年1

第11図 所有森林の訪問頻度



資料 アンケート調査

回またはそれ以上に高頻度で訪問する回答者は、50ha以上で3割、それ以下の階層では2割弱である。

第3表は、2019年1月から同年12月までに施業した内容の内訳を示した。一番に多い施業は間伐で、あらゆる面積階層で実施されていた。切捨間伐が次に多く、下刈りも一定数確認でき、回答者の所有森林では、収穫期ではなく、保育の段階にある森林が

あるといえる。対象地域でも、伐採期に達している森林が多いはずなのだが、伐採は1年間で18件と、回答者全体の1%、間伐であっても3%ほどしか実施されていない。

その理由を探るべく、第4表は、伐採しない理由を面積階層別に示した。最も多い回答は、「木材価格が安い」で、実回答の半数(460件)に達した。次は、「伐採に適した森林があるかどうか分からない」で、森

第3表 2019年1月から同年12月までに施業したと回答した人数(複数回答)

(単位 人)

	植林	下刈り	切捨間伐	間伐	主伐	天然更新	計
面積不明	—	1	1	—	1	1	4
1ha未満	—	1	2	4	6	2	17
1~5ha未満	—	3	11	15	13	5	51
5~10ha未満	—	1	2	8	11	2	25
10~20ha未満	—	1	1	5	13	5	28
20~30ha未満	—	—	—	4	3	2	9
30~50ha未満	—	—	—	1	3	—	8
50ha以上	—	1	1	1	2	1	8
計	7	19	41	52	18	13	150

資料 アンケート調査

第4表 伐採しない理由(複数回答)

(単位 人)

面積階層	木材価格が安い	伐採に適した森林があるのかわからない	林道や作業道がない	伐採に適した林齢に達していない	臨時収入が必要でない	伐採や販売を誰に頼めば良いかわからない	その他	森林組合が信用できない	伐採業者が信用できない
面積不明(N=222)	73	98	41	23	26	41	9	1	—
1ha未満(N=127)	34	60	34	27	16	22	13	1	1
1~5ha未満(N=310)	159	132	77	101	66	49	36	8	4
5~10ha未満(N=102)	72	42	29	27	27	17	7	5	2
10~20ha未満(N=86)	74	27	32	19	26	12	9	4	2
20~30ha未満(N=31)	20	12	5	2	4	5	2	3	1
30~50ha未満(N=17)	19	4	9	6	8	5	—	1	—
50ha以上(N=10)	9	3	7	3	2	4	3	1	—
計(N=905)	460	378	234	208	175	155	79	24	10

資料 アンケート調査

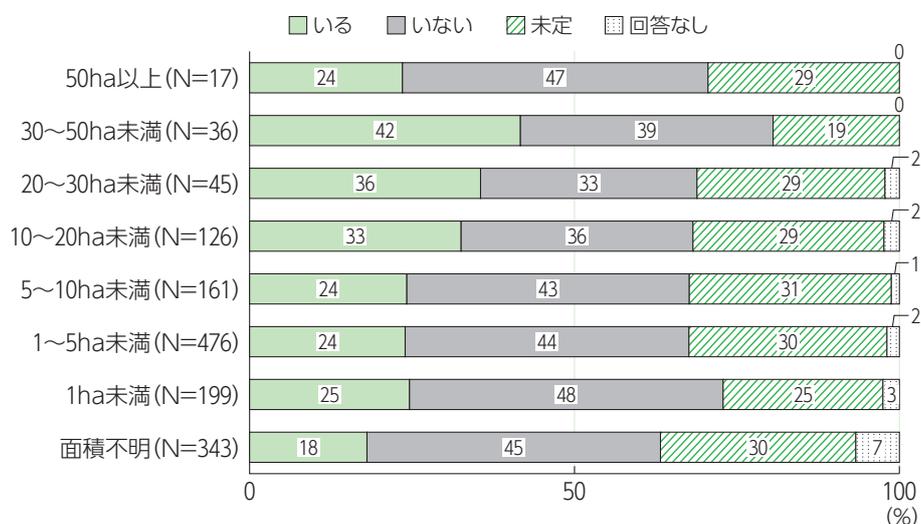
林所有者が伐採時期を判断できる状況にない可能性がある。そもそも、所有森林への訪問頻度が年1回未満である回答者が多く、伐採そのものへの関心が低いとも読み取れる。一方で、「林道や作業道が近くにない」「伐採に適した林齢に達していない」という回答もそれぞれ234、208件あり、そもそも伐採に適した条件ではないと判断されている回答者が一定数いる。これは、下刈りや切捨間伐が伐採よりも多く実施されている実態とも一致するため、回答者の一部は、所有森林が伐採期には達していないと考えているようだ。

(5) 回答者の継承意向

もう一つの観点として、所有森林の継承

先が存在するか否かを分析するため、第12図では、所有森林の継承者の有無について示した。どの面積階層でも、「いない」と回答した割合が3~4割に達し、「いない」と「未定」を足した割合は「いる」よりも高い。回答者の過半が65歳以上であるにもかかわらず、所有森林の継承先が明確になっていないことは、対象地域の森林がこれまで以上に粗放的管理となる可能性がある。もちろん、細かくみれば、50ha以上の面積階層は例外だが、面積階層が大きくなるほど、所有森林の継承者が「いる」割合は高まるため、所有森林の面積を一定規模に拡大ないし集約することは、森林の継承や相続を円滑に進めていくために必要なことと考えられる。

第12図 所有森林の継承者有無 (N=1,403)



資料 アンケート調査

(6) 回答者の自由回答

最後に、回答者から寄せられた360の自由回答をテキストマイニングの手法を用いて分析する。これにより、頻出する単語や類似概念を抽出し、それらのつながりの強弱を可視化することで、回答者が伝えようとした事柄を引き出せる。第13図は、類語を同一概念としてとりまとめ、概念の出現頻度とつながりの強弱を示した共起ネットワーク図である。概念が互いに強く結びついたグループは3つ検知され、その内容は以下のとおり説明される。

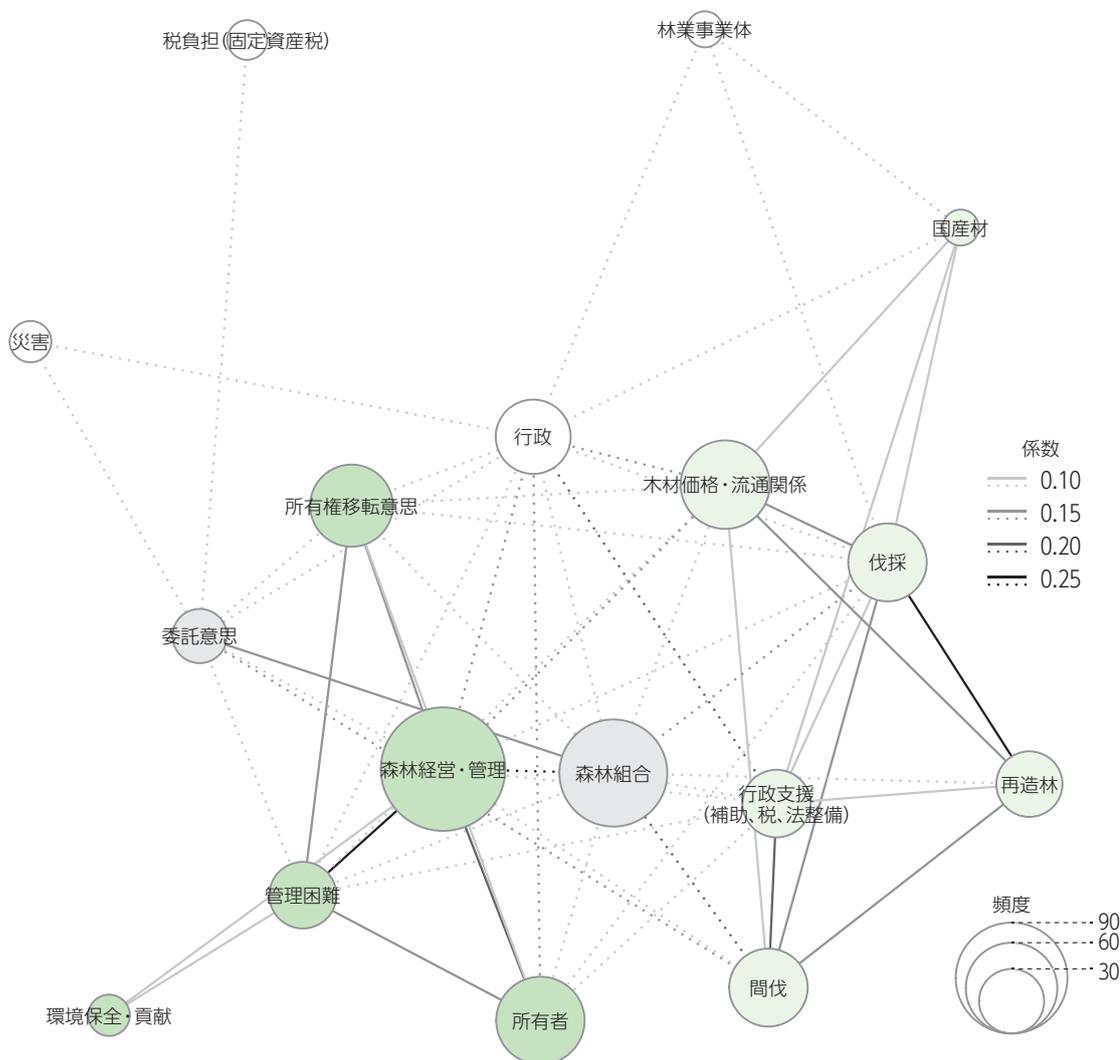
1つ目は、森林管理や所有権に関するものである。「所有権移転意思」「森林経営・管理」「管理困難」「環境保全・貢献」「所有者」で構成され、森林経営・管理が困難で、環境保全・貢献の観点からも、所有森林を売却、寄贈など手放したい意志が読み取れる。2つ目は、森林施業と行政支援に関するものである。「木材価格・流通関係」「伐

採」「行政支援（補助、税、法整備）」「再造林」「間伐」で構成され、森林整備や木材流通・価格に対する行政支援の期待が読み取れる。3つ目は、森林組合に関するものである。「森林組合」「委託意思」で構成され、施業委託先として森林組合の存在感が強く表れている。

もちろん、3つのグループは、それぞれのグループ内同士に比べて弱いものの相互に関連しあっている。例えば、「行政支援（補助、税、法整備）」や「行政」は多くの概念と結びつきあっており、森林の所有や施業に対する行政の存在感が回答者にとって大きいことを表しているといえる。

また、3つのグループ以外では「税負担（固定資産税）」「災害」「林業事業体」も確認できた。例えば、「税負担」では、税は払っているが森林整備は何もできていないから委託したい、という趣旨の自由回答が多く、税の負担感に対する批判的な記述は見

第13図 アンケートの自由記述欄で頻出した事項の関係性



資料 アンケート調査より筆者作成

- (注) 1 自由記述欄に回答が確認出来た360を対象に分析した。
 2 筆者が複合語を設定して回答を前処理して、抽出語の共起ネットワークや頻出語を確認した。この作業を踏まえて、類語や類似概念等を単純化して事項単位で集計するためのコーディングルール・ファイルを作成し、出現頻度が上位60のつながり(共起ネットワーク)をKH Coderによって作図した。
 3 事項同士を結ぶ線は、色が濃いほど共起関係が高い(類似の文脈で登場する頻度が高い)ことを意味する。語同士の距離に意味はない。また、同じグループに含まれる事項は実線で、異なるものは破線で結ばれている。
 4 事項を囲む頻度の円のうち着色したものは、お互いに強く結びついている事項のグループを指す(コミュニティ検知)。この図では、分析の結果、2つ検知されたことを示している。

当たらなかった。

- (注4) 岐阜県林政部「令和2年度 岐阜県森林・林業統計書」
<https://www.pref.gifu.lg.jp/uploaded/attachment/291708.pdf> (23年2月4日最終確認)
 (注5) 総務省Web「過疎対策 過疎地域市町村等一覧 (令和4年4月1日現在)」
https://www.soumu.go.jp/main_

- content/000807167.xlsx (23年2月4日最終確認)
 (注6) 農林水産省Web「振興山村の指定状況等指定市町村一覧」
https://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/sanson/s_about/attach/pdf/index-3.pdf (23年2月4日最終確認)
 (注7) 回答された所有森林面積の単位を誤って記入した数値が複数あったため、筆者の判断で、小数点の位置を修正した。また、所有森林が未

回答である回答者が一定数存在したが、森林組合員の回答であることから、森林は所有しているものとして面積不明とみなした。

3 森林所有者に対する ヒアリング調査結果

この章では、2022年8月から9月にかけて、8人の回答者に対し、森林所有者（ヒアリング対象者）のライフヒストリー、林地の所有経緯、管理の現状、林地の継承意向などについて詳細にヒアリングした（第5

表）。そのうち、本稿の議論を補強する情報として、森林を所有するに至った経緯、森林の管理状況と現在の生活の関係性、森林継承に対する考え方に絞って取り上げ、前章で得られた分析結果の解釈を深めていく。

(1) 森林を所有するに至った経緯

ヒアリング調査した8人全員が相続により森林を取得していた。このうち2人（ID 1と2）は、女性ないし二男、かつ不在村で、生まれ育った世帯で森林を所有してい

第5表 ヒアリング調査対象者の回答内容

ID	現住地	性別 年齢	職業 主な収入	地域との 関わり	森林 面積	森林 管理状況	森林の継承など
1	神奈川県 横浜市	女73	嘱託職員、 年金	年に1,2回 帰省 (不在村)	不明 (70haの可 能性)	送電敷地の 伐採	2009年、父から相続(母存命)。兄は父より先に他界。母には相続せず。土地分割を避けるため、二女了承のもと長女が全土地を相続。突然森林を相続することになった。娘はいるが後継者未定。
2	岐阜県 岐阜市	男80	自営業、年 金	不明 (不在村)	15ha	ほとんど管 理なし	二男。長男他界で森林相続。自身の代で処分を強く希望。娘と息子はいるが後継者とはみていない。
3	岐阜県 多治見市	男70	年金	毎週帰省 (不在村)	2.76ha	2~3年前間 伐	所有森林のほか、生産森林組合の森林、入会林(氏神維持)、共有林も持ち分あり。長男であり、田畑含め相続。娘2人いるが、自分の代で処分したい。後継者はなし。
4	岐阜県 恵那市山岡町	男74	農業、年 金	(在村者)	3.14ha 共有林持分 あり	年数回見回 り	2人姉がいるが、他出状態であり、父他界を受けて1982年に相続。凶面保管あり。森林売却意思はなく、現在もヒノキ林を育成中。共有林も持ち分あり。後継者は息子と認識、ただし不在村者で山の存在を知らせていない。
5	岐阜県 中津川市	男78	年金	不定期に訪 問 (不在村)	所有森林なし 共有林持分 あり	場所はわか るが施業な し	父が他界した2000年前後に相続、登記変更が完了。姉2人、自身は長男。森林組合に相談するが、共有のため容易に処分できず。娘2人いるが、後継者とはみていない。
6	岐阜県 恵那市三郷町	男88	年金	(在村者) ※居住地は 恵南森林組 合の管外	10ha	15年前に間 伐	集落で生まれ育った。自身は6人兄弟の長男で、1997年に相続。恵南森林組合の事業区域内の森林は10haの一部。息子いるが、後継者は未定。
7	岐阜県 恵那市山岡町	男67	団体職員、 年金	(在村者)	8ha うち1.5ha は保安林	5年くらい 前に間伐実 施	2011年に父他界で相続。サバイバルゲーム用に森林を貸している。子どもはおらず、後継者は未定。
8	岐阜県 恵那市山岡町	男71	非常勤公務 員、年金	(在村者)	1.9ha うち1.4ha は保安林	草刈りを少 し実施	18~65歳まで東京で大学→就職。2016年に父他界(100歳)で相続発生。父と一緒にヒノキを植林した記憶あり。息子2人おり不在村。森林を含む資産状況を知らない。今後相談する予定。今時点で後継者は未定。

資料 ヒアリング調査より筆者作成

ることは自覚していたものの、長男がいたために森林を相続するという心の準備をしなかつたという(表の下線部)。しかし、長男が早くに他界したため、不在村でありながら、森林を取得(相続)するに至っている。ほかの6人(ID3~8)は、長男であり、森林を相続することを意識して生活してきたと言う。なお、8人全員ともに、自身による森林の購入や無償取得はなかつた。

森林の所有経緯はアンケート調査で得られていないものの、回答者の多くも相続により森林を取得していると考えてよいだろう。そして、後段(2)で説明するが、被相続人が長男か否かで、所有森林との向き合い方に差が生じるため、森林管理に対する公的・民間双方の支援は欠かせないといえる。

(2) 森林の管理状況と現在の生活との関係性

在村者(ID4、6、7、8)は、自宅周辺や近傍に森林を所有していることから、比較的容易に見回りをはじめとする管理ができるため、数年に1回程度の手入れなど、何らかの管理ができていた。一方、不在村者であっても、恵那市周辺に居住する場合、森林所有者の考え方によって、管理の実態に差があった。

例えば、不在村者(ID3)は、将来森林の管理を担うことになるとの自覚から、就職先を中部地域に根ざした会社を選び、郷里に比較的近い多治見市へ転勤したことを契機に住宅を取得し、所有森林に加え、生

産森林組合や入会林の管理・見回りを定期的に行っている。一方、不在村者(ID1、2)は、長男ではなかつたため、森林だけでなく田畑や宅地などの資産を相続しないと考え、高校卒業と同時に他出している。現在、年末年始やお盆などの節目に郷里を訪問するものの、所有森林の見回りはしていない。そもそも、森林の境界が明確にわからず、所有森林を特定することが容易でないためである。

このように、人生の早い段階において森林を継承する自覚があるか否かが人生設計に違いを生じさせ、結果として森林管理にも差が生じていることが示唆される。

(3) 森林の継承に対する考え

ヒアリング調査した8人全員が、森林の継承に否定的、もしくは保留の考えを口にした(表の波下線部)。うち、1人(ID7)は、相続先となる子供がいないため、後継者が不在であるのに対し、残る7人は、相続先となる子供がいるにもかかわらず、実際に森林を相続させるかどうかは決めかねている状態である。特に、その中に1人(ID2)は、「森林が国庫帰属できるようになれば、どうかしても寄附ないし無償譲渡したい」と述べ、自身の代で森林所有を終わらせたい意志を強調した。また、ほかの2人(ID4と8)は、子供たちに森林を所有していることを伝えていない。

すなわち、第12図に示した回答者の「未定」は、「後継者はいるが、相続せずに森林所有をやめたい」、あるいは、「後継者に森

林の存在を知らせていないため後継者がいると言えない」と解釈すべきであろう。しかし、こうした森林所有者の希望に対し、現時点で利用可能な選択肢は、森林経営管理制度、相続土地国庫帰属制度、通常の土地売買の主に3通りである。特に前者2つの制度は、土地の境界や所有者を明確にするための事務手続きが膨大であり、所有森林の継承先に悩んでいる森林所有者に対する選択肢が十分に提供できていない状況である。この状態を放置すれば、土地登記こそ義務化されるものの、森林所有者による森林管理がこれまで以上に希薄になり、農山村の景観悪化や管理不全による災害発生、森林の有する多面的機能の発揮に支障を来すなど、様々な問題が表出する可能性があるため、森林組合系統をはじめとする林業に携わる事業者が、本腰を入れて対策に乗り出す必要がある。

4 調査結果を踏まえた 今後の検討課題

これまで分析してきたアンケートおよびヒアリング調査の結果は次のようにまとめられよう。まず、回答者の半数が5ha未満の森林を所有し、最近取得した森林の多くは相続によるものである。回答者の9割が在村者であるものの、回答者の2割が所有森林面積を把握していない。所有森林の見回り頻度は数年に1度かそれ以下で、施業実績は少ない。また、子孫は健在でも所有森林を継承せず、自分の代で手放したいと

考える高齢男性の世帯主がアンケートの自由記述欄やヒアリング調査で多く確認され、継承先を決める状況にないことが示唆されるため、現時点で森林の継承先が決まっている世帯は2割にとどまる。このように回答者は、高齢者による小規模所有で森林設備に積極的になれないこと、そのために所有森林を子孫に引き継ぎたくないとも考えるも、手放せないでいることなど、所有森林に多く課題を抱えており、冒頭で述べた対策だけでは解決しきれないものも含まれていると筆者は受け止めている。そこで最後に、以下のとおり3つの論点を提示し、今後の検討課題を考察する。

(1) 民間による森林の受け皿を創設 すること

今から20~30年ほど経つと、相当数の林地（私有林）が子の代に相続されることが予見されることを冒頭述べた。しかし、被相続人たる子の多くは他出（不在村）状態で、地籍調査や境界明確化事業の進捗次第ではあるが、森林経営や森林所有に対する関心が高くなければ、ヒアリング調査から明らかなように、相続土地国庫帰属制度の利用が進むことも十分考えられる。このことはすなわち、山村における森林組合の事業基盤たる正組合員の減少を意味することになる。また、一度国有地になれば、再び民間に払い下げのための事務費用が発生することも懸念される。

それゆえ、森林組合が持続可能な事業基盤を確立するためには、森林の継承をため

らう所有者に対し、森林経営管理制度や相続土地国庫帰属制度だけでは拾いきれない継承方法を、民間事業者も提示する必要があると考える。なぜなら、森林は面的に構成する主要かつ重要な要素であり、有形無形の様々な自然の恵み（森林の有する多面的機能）を地域住民にもたらしめているため、地域住民や事業者がその管理に関わるべきと考えるからである。また、林地の流動化に関する取組みは行政主体よりも民間同士の方が効率よく進められると考えるからである。

例えば、2022年に改正された森林組合法に基づき、森林経営事業を広域連合事業として新設分割し、林地の買取りに必要な資本を注入するなど工夫して、山村ごとに土地の集約化を図る方法が考えられよう。あるいは、森林組合系統がほかの協同組合と連携して認可地縁団体の設立や自治会等の任意団体の法人化（注8）を促し、その団体・法人が地域の森林を引き受けることも考えられる。

林地の売買や譲渡に必要な境界が明確にできない場合は、公簿取引を利用することも検討すべきであろう。また、名義人が明らかでない共有林は、権利関係を整理することに膨大な事務費用が必要であるため（注9）、共有林が立地する地域における住民の意向を踏まえつつ、森林を地域の共有財産として管理・利用できるような所有権移転にかかる特例措置の制度設計も必要と考える。

(2) 小規模森林所有に対する考え方の整理の必要性

回答者の約半数が5ha未満の森林を所有しており、恵那市や岐阜県全体で見れば、9割近い森林所有者が、5ha未満の小規模であることを確認した。相応の面積がなければ林業経営が成り立たないため、林野行政は集約型施業や林地の集積を志向する。こうした小規模林地が抱える問題は、林業経営的視点だけでなく、土地所有状態の視点からも指摘されている（例えば、高村、2018）。

一方で、山村における森林に根ざした暮らしを営むのであれば、広大な森林所有は必ずしも必要ないと考える。例えば、薪炭林や山菜・キノコといった森の恵みを収穫する森林、あるいは、森林サービス産業で利用される森林空間は、数haの規模で十分な機能発揮が期待されるためである。

少なくとも、林地の境界や登記簿上の所有者を探索するために費用が生じる日本の現状は変えるべきと考える。回答者の2割が面積不明で、所有森林の境界不明も1～2割存在するような状況は改善しなければならないと考える。

例えば、過度な林地の細分化は規制することを検討してみてもどうか。海外の事例ではあるが、オーストリア・ニーダーエスタライヒ州では、森林の1筆の最小単位を幅50m以上、1ha以上に規制している。これにより、行政による森林の管理費用を抑え、林業経営の改善や林地の流動化に貢献している。

(3) 林地の統一的な把握に向けた 取組みに積極的に関わること

アンケート結果からわかるとおり、森林の所有や境界を明確にすることは、林業経営の改善にせよ、森林の有する多面的機能の発揮にせよ、必要不可欠な条件といえる。こうした取組みに森林組合系統は積極的に関与できる立ち位置にある。

例えば、地籍調査では、国土調査法（昭和26年法律第180号）が2020年に改正され、航空レーザ測量データ等を活用した手法が利用可能となったことで、集会所で土地の筆界案から土地所有者への説明まで実現できるようになった。この手法による林地の地籍調査結果が全国初の国の承認を受けた事例（注10）は、森林組合系統が事業実施主体として関わっており、こうした関わりが森林所有者の林地管理や林業経営の改善に貢献すると考えられる。

こうした地籍情報の整備が進んでもなお、林地の情報は、登記簿、森林簿、林地台帳、固定資産課税台帳と分散しており、共通化が急務である。これに対し、日本政府は様々な議論を経て、2021年5月19日にデジタル社会形成基本法（令和3年法律第35号）を公布し、これに基づき、内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室は、2021年5月26日に「ベース・レジストリの指定について」（注11）を公表して、アドレスや不動産番号（不動産登記簿）といった土地・地図に関するデータを重点整備対象候補として指定した。最近では、法務省が、登記所備付地図データ（地図XML）を2023年1月23日に公

表するなど、急速にデータのオープン化、標準化が進んでいる。

こうしたデータの標準化、オープン化の流れは全産業に波及する動きであることから、林地を所有・保有またはそこで事業を実施する森林組合系統を含む全ての関係者は、動向を注視するとともに、森林所有者が直面している「不明」を解決に導けるよう、日々新しい動きに即応し、また、課題を解決する取組みへ積極的に関与する必要がある。

（注8） 地方自治法第260条の2第1項では「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体（以下本条において「地縁による団体」という。）は、地域的な共同活動を円滑に行うため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う。」と定められている。1991年の地方自治法改正により、一定の要件を満たす場合、市町村の認可を経て法人格を取得でき、団体名義で不動産登記できる制度が導入されている。

（注9） 最近の調査であれば、次に挙げる例が参考になる。2地域、約4haの共有林における相続人推定等の事務に、460時間を要していることが報告されている。林野庁委託事業「令和3年度森林経営管理制度実施円滑化事業のうち所有者不明森林等における探索等工程調査委託事業事業報告書」
<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/keieikanri/attach/pdf/sinrinkeieikanriseido-5.pdf>（2023年2月3日最終確認）

（注10） 国土交通省第26回 国土審議会土地政策分科会 配布資料 資料4「地籍調査の推進に向けた対応について」
<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001480797.pdf>（2023年1月27日最終確認）

（注11） デジタル庁Web「ベース・レジストリ」、「ベース・レジストリの指定について」
https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/816ebeda-f081-4b18-b593-20fd12eb19a9/0b00478b/SpecifyingBaseRegistry.pdf（2023

年1月27日最終確認)

<参考文献>

- 高村学人 (2018) 「所有者不明土地問題を問い直す—アンチ・コモンズ論からの問題再定義—」『土地総合研究』26 (4)、72-90頁

- 石崎涼子・鹿又秀聡・笹田敬太郎 (2022) 「市町村における森林行政担当職員の規模と専門性」『日本森林学会誌』104 (4)、214-222頁
<https://doi.org/10.4005/jjfs.104.214>

(ただ ただよし)

