

官庁業務資料の開示

— 都道府県林務部局業務資料「森林簿」の場合 —

松下幸司(京都大学)

1. はじめに

現在、行政の持つ様々な業務資料についての情報公開が議論されている。森林はその所有形態により、大きく国有林と民有林に分けることができる。国有林は主に農林水産省林野庁により経営管理されている。林野庁所管国有林の場合、所有も経営も林野庁が行っており、少なくとも内部的に森林管理・林業経営のためにデータを利用する限りは情報公開を必要としない。しかし、民有林の場合は、個人等が所有する森林に関する情報を、行政（主に都道府県）が管理している。我が国の森林資源は非常に細分化されて所有されていることから、何らかの管理システムなしに民有林の情報管理を行うのは難しい。

我が国民有林に関しては森林簿という業務用資料があるが、この民有林に関する唯一といってもよい基礎資料である森林簿についても、今後、公開に対する要望が出て来るかも知れない。これまで森林簿は主に都道府県林務部局森林計画担当係による森林資源構成表作成業務に用いられてきた。森林の面積や蓄積を、様々に区分した形で表示することが重視されており、各種集計表が成果品であった。ある地域の特定の条件に合致するような森林の面積や蓄積を集計する限り、個々のデータの信憑性が問われることはなかった。森林簿の記載内容に関する疑問は、一部で指摘されてきたが、明らかに間違っているということが実証されたこともない。そもそも、森林資源に関する正しい数値自体が知られていない。これは面積にせよ、蓄積にせよ、同じである。森林簿は本来このような集計表を得ることが目的であったが、一方で、森林簿のレコード単位の情報は個人情報という側面を持っている。近年では、行政の持つ情報の公開と並んで、個人情報の保護に関する議論も進んでいる。森林簿は、民有林全体の基礎資料であり、その有効利用の促進が重要と思われるのと同時に、森林という個人財産に関する基礎資料という点からは情報の保護に関する注意も必要と考えられる。本報告では、森林簿及びその関連資料の開示に関する調査結果を述べる。具体的には、森林簿等の備え付け場所、開示規程、開示請求について述べ、最後に森林簿等の開示に関する問題点に言及する。

本報告では、富山県、石川県、福井県、長野県、愛知県、三重県、岐阜県、滋賀県、京都府、奈良県、大阪府、和歌山県、兵庫県の13府県（「中日本」）における調査結果を中心に述べる。文中では府県名を表示しないこととしたが、上記13府県の「中日本」の何れかの事例を中心に記述している。本研究の共同研究者である吉田茂二郎氏（九州大学農学

部)が調査を担当した、上記以外の中国・四国・九州各県(沖縄県を除く)の現状についても、例えば、利用内容の列挙などにあたり考慮しており、文中では「西日本」と表記する。

2. 資料の備え付け場所

2.1. 規程

森林簿の作成等を含む森林計画の樹立に関しては、「地域森林計画及び国有林の地域別の森林計画の樹立等に関する規程」(1991年7月25日農林水産省訓令第20号)が定めている(以下、規程と表示)。規程第8条は、「都道府県知事又は営林局長は、それぞれ地域森林計画又は国有林森林計画をたてようとするときは、あらかじめ、それぞれ当該森林計画区の民有林又は国有林に関し、地況、林況その他必要な事項につき調査し、その結果に基づき、それぞれ当該地域森林計画又は国有林森林計画の対象とする森林について、森林簿を作成しなければならない」となっており、森林簿の作成の根拠を与えている。規程第9条は、「地域森林計画及び国有林森林計画の樹立は、計画書、森林計画図その他必要な図面を作成してするものとする」となっており、関連図面の作成を定めている。森林計画図には、地番が表示され、これは森林簿の地番と対応している。すなわち、台帳形式の森林簿と、森林計画図は一体のものである。ある林地が分筆されたり、その一部が伐採され現況が変化したとき、森林簿だけを修正するのではなく、森林計画図も修正する必要がある。

規程は、作成された森林簿や森林計画図を備え付ける場所についても定めている。まず、規程第21条では、「都道府県知事は、第8条第1項の森林簿並びに第9条第1項の計画書、森林計画図その他必要な図面を、地方自治法(昭和22年法律第67号)第4条第1項の都道府県の事務所並びに同法第155条の都道府県の支庁及び地方事務所その他これに準ずる事務所に、備え付けておかなければならない。ただし、その他必要な図面は、都道府県の主たる事務所以外には、備え付けておくことを要しない」と定められており、都道府県の本庁と出先事務所に備え付けることになっている。さらに、規程第22条では、「都道府県知事は、森林所有者その他権原に基づき森林の立木竹又は土地の使用又は収益をする者の便に供するため、第9条第1項の計画書及び森林計画図を市町村の事務所に備え付けておかなければならない」とされており、関連図面は市町村事務所にも備え付けられることになっている。森林簿については市町村に設置すべきとは記されていないが、森林計画制度研究会(1992, 96頁)によれば、「森林簿についても、市町村別に取りまとめて関係市町村に備え付けておくことが望ましく、特に市町村森林整備計画の策定・実施に利用する必要性が高い森林整備市町村については、森林簿は常備しておくべきである」となっている。つまり、規程等によれば、森林簿と森林計画図は、都道府県、都道府県出先事務所、市町村事務所に備

え付けられていることになっている。

2.2. 現状

調査対象府県の備え付け場所をみると、森林簿・森林計画図ともに、規程等が定める通り、府県林務部局、府県出先事務所、市町村役場に備え付けられている。これら以外に配備されている場合があるのは森林組合である。森林組合の扱いは府県により様々であるが、大きく次の3種類に分けることができる。

第1は、森林簿を常時配備場所に定めている場合である。一部の府県では、森林組合は地域森林計画を遂行する上で重要な役割を担っており、また、森林施業計画を樹立するにあたり森林簿を必要としているために、あらかじめ配備を定めている。森林組合への配備は、規程で定められていない配備に相当するが、「中日本」のある府県の森林簿等に関する管理要領では、森林組合への配備について「樹立された計画の遂行のための配備」と記されている。また、別な府県では、「林業行政等のために配備」と記されている。

第2は、森林組合は配備先としては指定を受けていないが、「貸与」という場合がみられる。5年毎に森林簿を「貸与」し、地域森林計画樹立に伴う5年毎の改訂の度に、「貸与」した森林簿を返却してもらい、改めて新しい森林簿を「貸与」という方法が採用されている。これは配備先には該当しないが、第1の場合と同じく、森林組合が森林計画行政の末端を担う上で森林簿等を業務上必要としていることに配慮しているものである。この「貸与」は、規程の定める配備でも、後述の開示にもあたらない。

第3は、森林組合に対して、森林簿を提供しない場合である。但し、森林施業計画の樹立等の森林計画行政に関連し、事実上、森林組合が森林簿を使用している場合が多いのではないかと想定される。森林簿が制度としては提供されていないが業務上使用しているケースは、幾つかに分類できる。①森林計画行政という全国的な仕組みの一環として、森林組合が例えば団地共同森林施業計画を樹立するのをある種の「公用」とみなし、森林簿のうち当該森林組合関連分が提供されるものである。これは、森林簿を内規等により常時配備する機関と示すわけでもなく、また、森林簿の開示とも別な扱いとなっている。実質的には、府県庁内での利用とほぼ同じという考え方である。②森林組合は森林所有者の団体であり、森林所有者の暗黙の理解があるものと判断し、後述の開示規程のなかで森林簿を提供する。③森林組合が森林簿に準ずる別な資料を持っている場合で、例えば、昔の電算化以前の帳簿を基本に独自の情報を書き加えた別な帳簿を持っているような場合がある。④市町村役場配備の森林簿を利用している場合がある。

本項では森林簿の森林組合への提供についてのみ検討したが、森林簿の維持管理全体のなか、さらには森林・林業行政全体のなかでの森林組合の位置づけが府県により相当異なっていることも提供方法に関連している。

3. 開示に関する内規

3.1. 開示対象資料

調査対象の「中日本」各府県は何れも、森林簿等の取扱いに関して内規を定めている。但し、調査対象府県中1箇所だけは、「担当者メモ」という形で申し送りされているだけで内規としては整備されていない。さらに、1府県については、内規はあるものの内容が非公開となっているため、詳細は不明である。取扱内規の名称は様々で、地域森林計画事務取扱要領、森林計画関係資料開示基準、森林計画資料管理取扱基準、森林計画関係図簿取扱要領のように森林計画に関連する資料の取扱要領という名称で定めている場合と、森林簿等管理要領、森林簿管理要領のように、森林計画関連資料の中心を占める森林簿等の管理要領という名称を用いる場合がある。

これらの内規に含まれている配備及び開示（以下、開示）の対象資料を列挙すると、まず、どの府県の内規にも定められているのは、①森林簿、②森林計画図、③森林基本図の3点である。府県によっては、取扱いを特に定める公文書はこの3点に限ることを内規の中で明記しているところもあるし、開示一覧表のなかで実質この3点のみを示している府県もある。府県によっては、この3つ以外にも様々な森林計画関連資料が、内規の取扱対象資料として列挙されている。これら対象資料を分類すると、下記の通りである。

第1に、地域森林計画の成果品である計画書を記載している府県がある。

第2は、森林簿の関連資料で、3つに分けることができる。①属人別森林簿、変動分森林簿などの森林簿を特定項目でソートしただけのものである。府県によっては「森林簿に準ずる資料」という項目を設け、通常の森林簿と実質的に同じものは全て内規の対象とすることを定めている。②森林簿から集計される様々な森林資源構成表を記載している府県がある。③森林簿に記載されている個人名に関するもので、森林所有者名簿、森林所有者台帳、森林所有者コード管理台帳がある。府県により名称も異なり、これらの名簿に具体的に何が記載されているのかはわからないが、森林簿の所有者欄を管理するためのコード等を収納する台帳と推定される。その他、内容はわからないが、森林所有者現況表という記載もみられる。

第3は、地図に関するもので、2つに分けることができる。①森林機能配置図、森林位置図、森林施業管理図、林班図、林班別森林計画図等の森林計画関連図面が記載されている。原図について特に区別して記載している府県もある。②地番に関するもので、具体的には大字・小字対応表、地番検索表があげられている。

第4は、森林計画に関連して実施される各種調査結果に関するもので、2つに分けることができる。①測量結果について記載している府県がある。正射写真図、空中写真といった資料名が記載されている場合と、「公共測量による測量結果」というように測量結果全般

を指す項目を設けている場合とがある。府県によっては測量成果について別の取扱要領を設けている場合もある。②測量以外の森林計画関係調査結果に関する記述もみられる。森林簿のなかでの材積計算に用いられる簡易材積表を記載している府県もあるし、広く「上記のほか、森林計画において調査、収集したもの」と記載している府県もある。

以上、内規の定める範囲は府県によって異なるが、基本は森林簿、森林計画図、森林基本図である。多くの府県は、これら以外にも周辺の資料についての取扱いを内規によって定めている。第1の森林簿はいわば成果品であり、これを作成する上で様々な中間資料が必要となる。また、完成した森林簿をD/Bとして利用することにより様々な2次資料が作成でき、内規の対象となる。例えば、林班単位の集計だと実質的に少数の森林所有者の集計結果となってしまう、個人情報保護が不可能という場合が生ずるといった判断があるものと思われる。第3の地図については、森林計画図以外にも現場で用いられる地図は幾つかあるが、特に地番が表記されている森林計画図が問題となる。第4の各種調査結果であるが、測量調査や材積集計は、森林計画樹立のための作業であり、例えば個人財産の確定のための調査ではないことから、取扱内規の対象と考える府県がある。

本報告では、以下、これら関連資料を一括して森林簿等と呼ぶ。

3.2. 開示請求者

森林簿等の開示対象者としては、様々な区分が内規に定められている。府県により記載方法が異なるが、内規の本文で条文として示され、別表形式で主要開示請求先別の可否が示されている場合が多い。本文のほうは様々な記載例があるが、例えば「中日本」のある府県の場合では、「森林簿の例外扱い」という項目の中で、「(1)森林所有者等から口頭又は書面をもって申し出があったとき。(2)森林所有者等の委任状又は承諾書を持参のうえ、口頭または書面をもって申し出があったとき。(3)行政上の目的であって、森林所有者等の競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれがないとき。」に、閲覧を認めることを定めている。森林所有者等とは、「森林法第2条に定める森林所有者及び権原に基づき森林の立木竹、又は土地の使用、又は収益するもの」をいうと定めている。別な府県では、「学校及び試験研究機関において試験、研究に利用する場合」を含めている。なお、開示請求者に関連して、「徴税機関より森林簿の開示の申請があった場合は、開示しないこととする」と、税務署等からの請求を認めないことを明記している府県もある。

別表に記載されている請求者に関する事例を紹介すると次の通りである。第1のケースでは、開示請求者を13区分し、それぞれについて各配備先で開示が可能か否かが示されている。列挙されている13区分は、①国の機関（林野行政省庁）、②国・県の機関（税務関係）、③国・県の機関（上記以外）、④市町村、⑤森林開発公団、⑥林業関係団体、⑦森林組合、⑧林業関係試験研究機関、⑨森林所有者（所有分のみ）、⑩公益事業者（電力会社等）、⑪公益事業受託者（測量設計）、⑫開発業者（不動産業者）、⑬その他、である。第2のケ

ースでは、開示請求者を、森林所有者と、それ以外に分けている。森林所有者以外は、①国及び地方公共団体、②森林開発公団・林業公社、③県森林組合連合会、④その他知事が認める団体、に分けている。第3のケースでは、開示請求者を、①県庁内各部局、②市町村、③森林組合、④森林所有者、⑤林業公社・森林開発公団、⑥税務署、⑦その他公的機関、⑧その他、と分けている。その他は、(1)公益企業体（電力会社、NHK等）、(2)公共事業の受託者（土木・建築業）、(3)一般の企業（不動産関係等）、(4)個人、に分けられている。

開示請求者についてはっきりしていないのは、①林務部局以外の県庁内利用、②学術調査目的の利用、をあげることができる。上記の3つのケースでは、第3のケースのみが県庁内他部局利用を想定しており、第1、第2のケースでは想定されていない。また、学術調査目的に関連すると、府県林業試験場などは第1のケースの⑧で定められているが、大学等による利用については該当項目がない。

3.3. 開示の条件

開示にあたり、森林簿等が森林計画の樹立に関連して作成される資料であることから、利用目的についての制限が課せられている。記載内容を列挙すると、森林計画の遂行に必要な範囲内、林業行政及び林業経営指導上の便に供するため、林業経営または森林の管理に必要な資料とするため、となっている。基本的には林業経営と森林計画のための利用である。森林簿等を開示する場合には、森林簿等の性格について説明を行ったり、交付文書にゴム印を押したりしている。幾つかの事例を紹介すると次の通りである。

第1のケースは、内規のなかで、「利用目的及び利用に当たっての説明」という項目が設けられ、次のような記載がみられる。閲覧に供したり写しを交付するときはあらかじめ、「当該森林簿は、地域森林計画樹立の基本資料並びに当該計画実行上必要な指導指針を得るためのものであって、目測を主体とする現地調査及び航空写真による調査により作成しており、林況及び所有界は、現地において実測又は確認を行っていない。したがって、所有権、所有界、面積等土地に関する諸権利及び立木竹の評価について証明するものではない。」ことを十分説明することが定められている。

第2のケースは、内規のなかで、「計画図簿の性格等」という項目が設けられ、森林簿等の作成方法が示されている。具体的には、「計画図簿は、地域森林計画の樹立及び当該計画実行上の必要な指針を得ることを目的として、間接調査法により作成したものであり、記載されている個々の事項は、権利の所在、境界及び立木竹の評価を証明するものではない。管理者は、計画図簿の閲覧等にあたっては、申請者にこの旨を十分徹底させなければならない。」と記されている。

2つのケースを紹介したが、記載内容に大きな違いはみられない。重要な点は、①森林計画樹立のための資料であること、②実測に基づくものではないこと、③何らかの権利関係や評価を証明するものではないこと、の3点である。

3.4. 情報公開条例と開示規程

多くの府県では府県レベルの情報公開条例と府県林務部局が定める内規との間に必ずしも連動性が確保されているとは限らないように思われる。例えば、「中日本」のある府県の場合、条例上は森林簿が森林所有者に対して開示対象となる可能性が高いものの、開示規程では閲覧もできないことになっている。今回の調査においては、府県レベルの情報公開条例に関する調査を実施していないので、両者の関係は把握できていないが、両者が十分連動していない可能性があることは指摘できそうである。詳細は今後の検討課題とし、ここでは条例及び開示規程の関連性について観察された若干の留意点を列挙しておきたい。

第1に、両者は別々に定められているのが実態ではないかと思われる。そもそも、府県全体の情報公開を扱っている部局と森林簿等を扱う部局は異なっており、相互に十分な整合性を持って条例や開示規程が定められてきたのかどうか不明である。府県庁内部での情報の相互利用についても必ずしも十分にルール化されているのかどうかがよくわからず、このような場合に、特定部局が府県庁全体の情報を取扱うことは難しいように思われる。このことは、条例と内規の基本的な関係にもよる。つまり、どちらが上位にあるのかという問題である。「中日本」のある府県では、条例は基本的には内規で扱えないような場合に適用するものと理解されており、まず、内規で可能な限り対応していくという方針をとっている。この場合は、必ずしも整合性を必要としない。今回の調査は府県林務部局に対する調査であり、府県情報公開担当部局に対する調査を行っていないので全体的な傾向はわからないが、「中日本」のある府県の情報公開条例のなかで、「公開・非公開細目基準」のなかに森林簿が記載されている事例があった。森林簿は、「個人に関する情報（事業を含む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」という区分のなかの「収入、資産等個人の財産状況に関する情報」の一つに指定されていた。ここには、預金残高証明書、納税証明書、所得証明書、個人別給与支給明細書、県税未納者一覧表、不動産鑑定書、土地売買等届出書、固定資産評価調書、持家住宅建設資金利子補給対象者申込書に加えて森林簿が事例として計上されている。この府県の場合は、府県条例と内規の間に一定の関係を見いだすことができる。

第2に、森林簿は林務部局が単独で作成し管理していることもあり、開示を求める機関や個人は直接林務部局に問い合わせをする場合がほとんどである。実態としては、条例に基づく情報公開を求められる場合が全くないという府県が多い。また、情報公開の窓口が相談を受けた場合でも、林務部局へ回すだけという状況になり、必ずしも府県レベルの情報公開条例に基づく開示を検討する必要が生じていない面もある。この場合は、別に両者の矛盾を議論する必要はない。ただ、トラブルが発生した場合、特に、林務部局が何らかの理由により開示したくない場合で、かつ請求者が情報公開条例に基づき開示請求を行った場合に検討することになる。多くの府県では、このような事態が生じていないのではない

かと思われる。なお、このような事態が生じている「中日本」のある府県では、訴訟中のレコードについては、森林所有者欄を「不明」として扱い、森林計画図についても該当部分の境界を未記載にしている。

第3は、条例及び開示規程が定められた時期にもよる。府県レベルの情報公開条例自体が整備段階にあり、また、森林簿等の開示規程についても適宜改訂が加えられている。従って、一時点だけをとらえれば相互に矛盾が出るのは仕方ない面がある。今日、個人情報の保護を含め情報管理全体が議論されている。このような状況にあつては、府県レベルの情報公開条例が整備されルールが明確になった後に個別の情報の開示基準を定めよう、という考え方もあるものと思われる。

4. 開示請求と対応

4.1. 森林簿

森林簿に対する開示請求内容を分類すると次のようになる。まず、開示請求内容は大きく林業経営目的（森林簿の本来の目的に準ずるもの）と林業経営以外の目的に分けることができる。近年では、林業経営以外の目的のための開示請求が増える傾向にある。なお、両者は完全に分離することが難しい面がある。例えば、森林の相続自体は税務問題であるが、同時にこれは林業経営上も重要な問題である。相続税の支払いは一般にその後の森林施業、なかでも伐採活動に多大な影響を与える場合が多いからである。以下、目的外使用に相当する、林業経営以外の目的のためにどのような要望があるのかをみてみよう（本報告では林務部局を除く府県庁内部の利用は検討から除く）。要望を出す人別に分けると、税務関係者、裁判関係者、不動産業者等、森林所有者、その他に分けることができる。

第1は、森林にかかわる税務調査に関連して出される開示請求である。森林伐採時及び相続の発生時に生ずるものである。税務当局から求められる場合もあれば、相続関係者から求められる場合もある。近年では不在村森林所有者が多いことから、府県外の税務署や森林所有者から問い合わせを受けることもある。問い合わせ内容は、林地に対する評価と林木に対する評価の両方が考えられる。また、請求内容は、①財産評価のための資料として森林簿の情報を提供してほしい、②森林簿により財産自体の存在を示してほしい、に2区分される。財産評価については、相続税算定の基礎資料として利用したいというケースが多いが、物納された相続税を評価するためというケースもある。府県林務部局は、森林簿の税務部局に対する提供には応じていない場合が多い。提供しない理由としては、森林簿は財産評価のために作成しているものではなく、財産評価は基本的には税務当局等財産評価を必要とする者が直接行うべきだという考え方による。従って、①については、府県林務部局としては応じられない。②についても、後述するように、森林簿の作成及び更新方法

から、森林簿上の森林が必ずしも実在するとは限らないため、財産存在の証明資料としての有効性には疑問があり、府県林務部局は応じていない。①②ともに、森林簿よりも他の台帳のほうが税務資料としては適切な場合も多い。税務調査に対する資料提供は概して少ないが、一部府県に提供事例がある。対応方法をみると、①森林簿自体を提供するのではなく、森林簿の該当レコードの特定項目に限って開示する、②国の機関に限って開示する、③森林所有者の同意があれば開示する、という対応がある。

第2は、訴訟関連で裁判所または弁護士から出される開示請求である。裁判所からの要請に対する府県林務部局の対応をみると、①内規に基づき拒否する、②代替資料を提供したり閲覧のみを許可する等何らかの対応を行う、③裁判所の指示に従う、に3区分される。弁護士が弁護士法に基づき資料提供を要請してくる場合についての府県林務部局の対応も、①内規に基づき拒否、②何らかの対応をする、の両方がみられる。但し、何れの場合も、内規に基づき拒否する府県庁が多い。ただ、裁判関係では裁判所や弁護士を通じることなく、森林所有者が通常の手続きにより自己の所有する森林に関する森林簿記載内容を入手することが可能である。裁判で使用するといえは目的外使用にあたるが、通常の林業経営のための資料として情報を入手し、実質的に目的外使用することになる。従って、府県林務部局が資料を直接裁判所や弁護士に提出しなくても、裁判で使用されることがある。その場合でも、府県林務部局資料によれば、という形で利用されることになる。

第3は、不動産業者等が、特定区域の森林所有者を知るために行う請求である。各種の開発事業からアンテナ設置のような簡単な施設配置に至るまで目的は様々である。何れも、図面上である特定の地域があらかじめ大体決まっており、その場所の所有者を知りたいという要望である。この種の開示請求は府県林務部局が応じることのできない目的外利用の典型的なケースである。似たようなケースであるが、ある地域の森林について関連する法令制限の有無を問い合わせる場合があるが、これは所有者には触れていないため、回答する。各種法令による森林利用規制を徹底するためには、制限地域の境界部分について関係者に知らせる必要がある。

第4に、森林所有者が自己の所有する森林内容を確認するために森林簿や森林計画図を求めるケースがある。特に、近年は相続等により取得した森林の内容を確認するために府県庁を訪問するケースが散見される。基本的には森林を経営管理するためには、まず、自分の所有する森林の位置や概略を把握する必要があるという点では、この種の利用も林業経営という目的に添ったものなのかも知れず、一概に目的外利用とはいえない面がある。府県の開示基準によると、森林所有者は森林簿を少なくとも閲覧はできるケースと定めている場合が多い。しかし、取得森林の位置確認等が、林業目的なのか、府県林務部局に財産の確認を求めているのかを見分けることは難しい。後者の場合、申請者が違うだけで、実質的には税務調査と変わりが無い。実際に森林を経営しているのであれば、森林簿に計上されている数値より自らの判断のほうが正しい場合が多く、位置についても現地の実態が

わかっているならば府県林務部局で図面を閲覧する必要がない。つまり、所有する森林がどこにどれだけあるのかがほとんどわからないようなケースであり、林業経営に関係するといえどもそうかも知れないが、実態としては、第三者がある森林所有者の所有する森林内容を知りたいというのと大差ない面がある。

最後のその他は特殊ケースであるが、山林火災の消失前森林現況を知るために警察署・消防署から森林簿の開示を求められたケースが「西日本」の調査対象府県にあった。当該府県林務部局は開示しない方向で対応している。

4.2. 森林計画図

森林簿も森林計画図も状況はよく似ている。ここでは、特に森林計画図にいえることについて述べる。森林地域に関しては概して細かな地図がないため、森林基本図及び森林計画図に対する需要は結構ある。森林基本図については林班界までで小班界が入っておらず、個人単位の情報を含んでいないため、利用範囲は広い。問題は森林簿のレコードと照合可能な区域が記入されている森林計画図の取扱いである。森林簿記載のデータは、多くの場合は、間違っている部分があったときでも現場で確認可能なことが多い。所有者名義が問題になっている場合を除くと、現場の森林を見れば、樹種の違い、林齢の大きな違いは判別可能な場合が多い。従って、間違ったデータが一人歩きした場合でも、最終的には現場確認により誤りを正すことが可能である。

問題は境界に関連して起きる。土地にかかわる各種図面は、森林に関しては何れも明確な境界を示していない場合が多い。単位面積あたりの価値がそれほど高くないこと、山岳地形の場合は測量に費用も時間も要すること、積極的に正しい面積を調べたくないという気持ちが働くこと、等をその理由としてあげることができる。ある土地の境界が不明となり、境界に関連する資料が全くない場合に、森林計画図を利用したい、という要望が生ずる。裁判等の際に、府県の資料ではこうなっている式の形で利用される恐れがある。

森林計画図には、一般に、地番ではなく林小班番号が記載される。これは森林簿と照合する上で重要なものである。この点では、森林簿と森林計画図は一体のものといえる。但し、一部の府県では、林小班番号だけでなく地番が記入されていることから、土地の権利関係を証明するように扱われては困るといった理由が生じ、開示を強く制限することにつながっている。

森林簿の場合は、例えば所有者個人からの申請であれば、該当分のみを閲覧または複写するという形で提供が可能である。すなわち、該当部分の取り出しが可能である。しかし、森林計画図という図面の場合は、特定の小班のみを切り抜いて提供するわけにはいかない。周辺の小班との関わり合いが地図の場合は重要である。その意味で、申請者や申請内容に直接関連する部分だけを取り出すことが一般に難しく、ある特定の小班を含む森林計画図を提供するという事は、実質的に周辺の林小班を含む森林図面を提供することに

なり、申請とは直接関係ない第三者の森林区画まで提供することになる。これは地図という性格上不可避といえる。

4.3. その他関連資料

森林簿作成の基礎資料となる伐採届に対する開示請求が一部の府県林務部局に出されている。伐採届は林家の経済活動を知る上で重要なものといえ、税務当局等にとって関心の高い資料の一つである。近年では伐採件数が減少していることから、余程地域を広くとらないと、伐採の面積、樹種、材積から森林所有者及び伐採場所の特定化が容易に可能な状況にある。また、特定の森林所有者がどこの森林を伐ってどれだけの量の木材を収穫したかがわかるという点では、森林簿というストック的森林情報を記載した資料とは違った意味で個人情報も多く含んでおり、府県林務部局は開示請求を断っている。

伐採届出制度は森林計画制度と密接な関係を持って生まれた制度である。戦前の営林監督制度を引き継ぐ形で導入された戦後の森林計画制度は、当初は伐採許可制を採用していた。その時代には、伐採届は実態を正確に反映している必要性があった。もちろん、今日の届出制の下においても正確性が同様に求められている点は基本的には同じなはずである。しかし、許可制時代と違い、法令制限等との関連で問題がなければ内容について細かくチェックを受けるわけではない。森林法（1951年法律第249号）第10条は、「（略）立木を伐採するには、省令で定める手続きに従い、あらかじめ、都道府県知事に森林の所在場所、伐採面積、伐採方法、伐採齢その他省令で定める事項を記した伐採の届出書を提出しなければならない」となっているが、実態としては、全ての伐採活動に対して伐採届が提出されているわけではない。森林法第10条には例外も定められているが、原則として提出することになっている届出制度が、実態としては任意に提出する書類になっており、業務資料として利用するには限界がある。

森林簿作成には材積計算のための収穫表を必要とする。収穫表は地域別、樹種別、地位別、林齢別の標準的な森林蓄積を知るための換算表であり、大型計算機によるバッチ処理システム内に定数として表形式で含まれている。一般に収穫表の調製目的は様々であるが、都道府県林務部局が必要としている収穫表は管轄区域全体の森林蓄積を知るためのものであり、「簡易収穫表」と呼ぶほうがふさわしい場合が多い。府県によっては相当広い範囲にわたって同じ収穫表を適用したり、また、本来は林地毎に異なる地位を広い範囲にわたって同一地位として計算したりしており、作業時間や予算の制約の下で利用している。府県林務部局は特定の所有者の森林蓄積や、特定の地域の森林蓄積を知ることが目的としない。概ね行政区域別の大体の森林蓄積を知るために必要な簡易収穫表を調製し、計算システムに内蔵している。但し、帳簿上は、この表を用いてレコード単位に材積が機械的に計算され表示される。その意味で、この収穫表自体も森林簿の重要な関連資料という見方が可能である。「中日本」のある府県では、収穫表を開示対象資料に含めている。本来、

個別の森林蓄積は現地で計測する以外に正しい数値を得る方法はなく、このような都道府県レベルの森林蓄積計算のために調製された簡易収穫表より特定林分の蓄積を知ろうということ自体が無理なことである。この点から、この府県では、収穫表についても、税務関係機関、電力会社、測量設計会社、不動産会社による複写を認めていない。

5. 開示に伴う問題点

5.1. 情報の精度

森林簿は基本的には現況主義をとっている。現状が森林であれば基本的には小班が作られ、該当位置を示す森林計画図が作られることになっている。この方式を継続するためには、常時、府県林務部局が森林の現況を把握する必要がある。しかし、森林簿を作成した当時及びその後の更新にあたり、管轄区域全ての森林を調べ尽くすことは、予算的にも、日程的にも難しい。例え、十分な予算と日程が与えられたとしても、継続的な実態調査には限界がある。幾つかの問題があるが、共通の課題は、①実測を伴っていないこと、②土地台帳等との整合性がないこと、③聞き取り調査に重きを置いていること、の3点が精度に関連する。実測を伴わない面積であり、ここに記載されている面積をもとに例えば財産評価を行うのは正確さを欠くことになる。また、聞き取り調査等により、所有者の交代等を記入していくのであり、何も所有者の交代を示す文書と照合を行うわけでもない。つまり、森林簿は都道府県林務部局が、管轄民有林の資源状況を知るために、一方的に調査を行い、記録しているにすぎないのである。別に所有者から直接聞き取り調査を行ったわけでもなければ、ましてや承認を得たものでもない。実測を伴わない第三者からの聞き取り調査が主体であり、森林資源構成の変化を正確に把握することは難しい。また、少なくとも、森林施業の実施時期と聞き取り調査の実施時期との時間差の発生は免れることはできない。多くの府県では管轄区域を5分割し、5年ローテーションで調査を実施している。現在の調査方法では、聞き取り調査で完全に実態が把握できたとしても、少なくともこの間の変化を押さえることはできない。

このような調査方法を採用しているため、森林簿の記載内容が現況と異なる場合が生ずることもある。従って、森林簿や森林計画図の複写物を提供する場合は、例えば、「この森林簿は、空中写真及び聞き取りによる間接調査により作成していますので、林況及び所有界は現地において実測又は確認を行っていません。したがって所有権、所有界、面積等土地に関する諸権利及び立木竹の評価について証明するものではありません」（「中日本」のある府県の場合）のようなゴム印を押した上で交付している場合が多い。図面の場合は、ゴム印を隅や裏面に押すと、部分複写により悪用される恐れがあるため、周囲に可能な限り押し等々の工夫をしている府県が多い。

森林簿記載事項の正確性に関する実証的な調査は存在しない。内容からみてもこれは難しい話である。そもそも真の情報を記載した完全な資料が存在しないからである。登記簿、市町村課税台帳とも一致しない場合が多い。特に面積に関するデータは、どの数字も完全に正しいとは言い難い状況にある。森林簿は森林計画図とセットになった民有林に関する唯一の資料であり、他の資料の精度が維持されないと、森林簿に対するある種の期待のようなものが生まれる可能性がある。しかし、上で述べたように、基本的には実測を伴わない聞き取り調査であり、何らかの権利関係を証明したり評価を行うための資料ではない点には変わらない。

本項の最初に述べた①②③については、十分な予算があればある程度は解決可能な問題を含んでいる。しかし、森林簿を扱う府県林務部局森林計画係は、「行政改革」の度に縮小を余儀なくされ、府県によっては現員だけで本当に県内森林資源の把握が本当に可能なのかどうかという場合もみられる。GISの導入についても、新たなシステムの導入によりスタッフ数を何人削減可能かといった議論さえも一部に見受けられる。例え、実測を伴わない聞き取り調査であっても、ある程度の調査人員または調査予算が確保されていれば調査精度の維持は可能かも知れない。今回の調査では、年度毎の担当者数の推移を調べていないのでわからないが、各府県とも1970年代の電算システム導入当初と比べると相当減っているのではないかと想定される。すなわち、かつての手書き森林簿の時代には、調査も森林簿の作成・更新も全て人力に委ねられていた。当時は、膨大な集計作業が必要だったのではないと思われる。このようななかで、大型電算システムを導入したのであるが、これは森林資源の集計のために直接人員を投入する必要がなくなったという点で画期的であった。当時の業務分担ははっきりわからないが、多分、同じ人が現地調査も集計も同時に行っていたのではないだろうか。つまり、計算のための人手が要らなくなったことが、結果的に調査担当も兼ねていたスタッフの人数を減少させてしまったのではないと思われるが、詳細は確認を要する。このような点から、森林簿の電算化は、森林計画担当人員の削減を通じて、結果的に森林資源の調査精度の低下につながったように思われる。一部府県では、現況と帳簿が異なっている場合は、適宜森林簿の内容修正を行っている。但し、この場合でも、現況と帳簿の乖離を修正するための特別な調査を実施しているわけではない。森林管理業務全般のなかでたまたま気付いたことを森林簿に反映させているだけである。この点からいえば、森林簿の精度維持の問題は、スタッフ数あるいは予算の問題という面がある。

5.2. 森林組合の扱い

5.2.1. 開示対象

森林簿等の配備状況で説明したように、森林簿等の配備に関する森林組合の扱いには、①常時配備を定めている府県、②貸与している府県、③制度上は提供しない府県、に分け

ることができる。森林組合は、実際の業務内容がどうであれ、公的機関ではない。例えば、森林組合は造林や伐採作業等も行うが、仕事の内容は造林会社や素材生産会社と同じである。この点で、森林組合に森林簿を配備するかどうか、森林所有者と同様に開示対象とするのかどうかは議論のあるところである。しかし、多くの森林組合は、団地共同森林施業計画の樹立時に、森林簿等を何らかの方法で使用してきたはずである。府県の森林組合に対する対応は、単に森林簿等の配備だけではなく、森林簿の更新方法にもみられる。森林簿の更新作業は、基本的には府県林務部局森林計画係の仕事となっている。森林簿の更新における森林組合のかかわり方は様々であるが、①全く関係しない、②聞き取り時に情報を提供する程度、といった形が多い。但し、府県によっては、森林組合が一定の関与している場合がある。次のようなケースがある。

第1に、これは各府県とも似た状態であるが、森林組合が実質的に森林施業計画を樹立していることと関連する。森林施業計画も5年毎に更新されるが、森林施業計画の認定率が上昇し相当程度までになると、森林組合のほうが地域の実態に詳しく、また、森林簿よりも森林施業計画のほうが実態に即している場合がある（本来は、どちらも完全に実態に即していることになっている）。森林簿の更新調査にあたり、森林施業計画との照合作業を行い、森林施業計画に従って修正を行うということは、実質的に森林組合が森林簿のデータを作っているのと同じことである。「中日本」の調査対象府県の一つでは、このような点も考慮して、森林組合を森林所有者と実質的に同一に扱っている。

第2に、森林簿等の更新にあたり、森林組合に対して、単に聞き取りだけでなく更新作業の一部を有償で委託している場合がある。また、有償委託までとはいっていないが、森林組合に森林簿を渡し、所有者の変更を記入してもらっている府県もある（無償、人件費の一部のみ補助）。また、森林組合が各種の補助事業の実行にあたり、森林簿の記載内容と実態が違うことがわかった場合に報告してもらうことを奨励し、入力用帳票や記入マニュアルまで用意している府県もある（無償）。森林簿は実質的に森林組合が使用するのであるから、森林組合がもっと森林簿更新に協力すべきであるとの考えに基づく。これらの場合は、実質的に、森林組合が森林簿の更新作業の一部を行っているに等しい。

以上の場合、森林簿の開示以前の話である。もちろん、実質的に更新作業を行っていることと、開示を受けることは別問題であるが、このようなケースでは、開示というより、少なくとも森林簿の取扱上は、森林組合が実質的に行政調査の末端の役割を果たしている点に注意が必要である。

森林組合に対する開示（及び配備）に関するもう一つの注意点は、森林組合の設立単位とその組織に関連している。多くの森林組合は市町村単位で設立されてきたが、近年、森林組合の体力増強策として広域合併が進められている。広域合併した森林組合は、多くの場合、何らかの実質を伴っている場合が多い。しかし、依然、市町村単位の森林組合も存在する。これには、実態が余りない休眠組合的な場合と、従来からの市町村単位の森林組

合が存続している場合がある。市町村単位の森林組合の場合、単独で事務所等を持っている場合もあれば、市町村役場のなかに森林組合があったり、ときには市町村役場職員が兼任している場合もある。市町村役場のなかに森林組合があったり、市町村役場職員が兼任している場合には、市町村に森林簿が常時配備されていることから、実質的には森林簿を使用することが可能となる。もちろん、厳密には、同じ事務所のなかにあっても、また同一人物であっても、認められていない利用は目的外利用に相当するのであるが、目の前に資料があれば使用する場合も出てくる。事務所分離の森林組合が不利益を被るとの視点から、森林組合に森林簿を開示（及び配備）するという考え方も一部の府県にみられる。つまり、実質的に森林組合を市町村と同じように扱うということである。同様の考え方として、森林組合のない市町村については、市町村林務担当課を森林組合に準ずる扱いとすることを定めている場合もある。

逆に、開示について、森林組合を制限している事例もある。「中日本」の調査対象府県の一つでは、「（中略）森林組合、その他団体等が林業行政の推進及び学術研究のために、森林簿の開示を申請した場合は、森林簿の氏名、地番を抹消して閲覧及び写しの交付を認めるものとする。」と定めており、森林組合についても、はっきりと氏名、地番を抹消しない限り提供しないことを明文化している。但し、同府県では、別な条文のなかで、「（中略）森林所有者が森林施業計画作成及び森林施業について指導、援助を求めて森林簿の開示を申請した場合は、当該所有森林の閲覧及び写しの交付を認めるものとする」と定めており、所有者全員の同意があれば、森林組合に対しても森林施業計画樹立のために森林簿を開示することが可能となる。但し、現実問題としては難しいとみられている。なお、この場合は、氏名と地番のない森林簿が提供可能であり、あとは森林組合が自分で所有者名や地番を入力すれば実質的に森林簿同様の帳簿を作成することが可能である。つまり、森林組合のほうの実態に詳しい場合、氏名や地番以外の資料が得られれば、森林組合はやる気にさえなれば森林簿同様の帳簿を再現することが可能という状況にある。この意味からは、氏名や地番を抹消しただけでは実質的に開示を制限したといえるのかどうか議論のあるところかも知れない。本当に開示しないのであれば、容易に再現されないような形をとるべきであろう。

5.2.2. 開示上の課題

森林組合が森林計画行政の末端を担う森林施業計画樹立のために森林簿を実質的に使用しており、そのための方策として、①常時配備、②貸与、③開示、④その他の方法、があるわけであるが、事実上、森林簿を森林組合に提供することに伴う問題点も幾つか存在する。

第1は、森林施業計画樹立以外の目的に使用される恐れである。「中日本」の調査対象府県の一つでは、森林簿をD/Bとして利用したいという要請に対して、これを断っている。つまり、あくまでも森林施業計画樹立という森林計画行政の末端を担う限りにおいて資料提

供しているだけだという考え方による。しかし、「中日本」の別な府県では、森林施業計画樹立に関連して、パソコン導入済みの森林組合に対してMOやFDなどの磁気媒体の形で森林簿を提供している。この場合、使う気になれば、適当なD/Bソフトを走らせることで、D/Bとして利用が可能であろう。両者の違いは十分に検討されていない。また、公的機関以外で実質的に森林簿を利用するのであれば、磁気媒体であれ、紙媒体であれ、森林組合における利用規程の整備が必要と思われるが、今回の調査では実態は明らかではない。

第2は、森林簿にせよ、森林計画図にせよ、例え府県林務部局が情報を開示しなくても実質的に関係者が入手している場合が少なくないことである。裁判などで、府県庁は出していなくても実質的に資料が出回っている場合が少なくないとされる。森林組合は、実務上は行政事務の末端を担うことがあるとしても、基本的には森林所有者の団体である。森林所有者が森林組合で森林簿の閲覧を行うことは本来ないはずである。森林組合への森林簿の配備・開示は、森林組合が森林施業計画を樹立するための参考資料であって、森林所有者の閲覧用ではない。しかし、多くの森林所有者にとっては、府県林務部局、府県出先事務所、市町村役場よりも森林組合のほうが身近な場合が多く、森林組合に聞けばなんとかなるという思いはあるだろう。森林組合において個人情報がどのように保護されているのかについては、検討を要する面があるのかも知れない。

5.3. 利用媒体の変化

森林簿及び森林計画図の配備及び開示はこれまで出力帳簿または複写図面の形をとってきた。森林簿の開示についても、閲覧または該当レコードのコピーという形式であった。何れにせよ、紙媒体である。開示にかかわる内規も、磁気媒体による利用は余り想定されていない。もちろん、従来から大型計算機センターによるバッチ処理を行ってきたことから、磁気テープによる保存ファイルは存在するが、大量のデータ処理が可能な施設は、県庁等自治体や大学の計算機センター等の公的施設が計算会社に限られ、森林組合をはじめとする林業関係諸団体にとっては利用の対象ではなかった。しかし、パソコンの急速な性能の向上により、府県林務部局内においては、MOやCD-ROM等による利用が始まっている。府県林務部局と出先事務所の間では、こうしたファイル形式でのデータのやりとりも結構みられるようになってきている。森林簿はD/Bとしての利用が可能であり、利用する側からいえば、出力帳票の複写ではなく磁気媒体での資料提供を受けたいとの要望が出るのは時代の流れというものであろう。例えば、先に森林組合のところで述べたように、森林組合が地域の森林管理の主たる担い手と位置づけられるのであれば、管轄区域内の森林資源D/Bとして森林簿を磁気媒体で利用したいといった要望が出てくる。

県庁外部への磁気媒体での提供についてはまだ事例が少ないが、次のようなケースがある。

第1のケースは、森林組合のところで述べたように、森林簿をD/Bとして利用できるよう

にソフトを開発し、府県林務部局及び出先事務所だけではなく市町村や森林組合でも利用しているケースである。これは「中日本」の調査対象府県のなかにみられた。実務上必要な情報を、特に検索機能を中心に整備し、せっかく作った森林簿を関係者の間で有効利用しようという発想である。当該府県の森林簿管理システムは他府県と同様に大型計算機を利用するバッチ処理形式であるが、1996年に森林簿検索システムと森林施業計画システムからなるパソコンシステムを整備し、実用に供している。市町村や森林組合へのパソコンシステム配布もその一環である。プログラムだけでなく、同時に検索用のデータも磁気媒体で提供されている。

第2のケースは、市町村に対して、帳票形式の森林簿と森林計画図だけでなくCD-ROM版も併せて配備する方針を決めた事例で、「西日本」の調査対象府県にみられた。1998年度に実験的に開始し、1999年度には本格的に実施したいとのことである。森林組合への配布については検討中とされる。このケースについてはどのような経緯かは不明であるが、後述するように都道府県林務部局の権限の一部が市町村に移ることにより、市町村が森林簿を検索利用する必要に迫られているのではないだろうか。また、府県林務部局森林計画担当係のスタッフ数も少なく、市町村で可能なことはやってもらいたいという意向も含まれているように思われる。

5.4. 森林簿とGIS

森林簿と森林計画図はセットになった資料である。つまり、図面上の位置関係を森林計画図が示し、その地番に関する所有者名、森林現況に関する情報が森林簿に記載されている。このようなタイプの資料は、近年、地理情報システム（GIS）により管理される場合が多い。都市計画等では相当の普及をみている。森林についても、近年、多くの事例研究が進み、都道府県段階では試験導入期にある。GISを都道府県内で導入し運用する限りは、OA化であり、情報開示の問題は生じない。閲覧の場合は、画面で見ると、帳票または図面で見るとでは大きな違いはないであろう。また、複写物を提供すると、該当部分をプリントアウトするのも大差ない。GISの導入に関連して議論する必要があるのは、府県庁以外、特に森林組合が地域の森林資源管理のためにGISを導入しようとするときに、都道府県林務部局が管理している森林簿、森林計画図、GISデータを初期データとして提供可能かどうかという点である。これは、①開示情報の媒体問題、すなわち磁気媒体での開示が可能かどうかという問題、②情報開示先としての森林組合の取扱方針、の両方の問題を含んでいる。このほかにも、③技術的な問題がある。ここでは、森林部門でのGIS導入に関連して資料提供が求められた2つのケースを紹介する。何れも「中日本」における調査対象府県の事例である。

第1のケースは、森林組合が単独でGISに取り組んでいる事例である。当組合は、現在のところGISを使った本格的な業務を行っているわけではない。もちろん、森林施業計画の樹

立も、現在のところは手作業に頼っている。パソコンに様々な情報を入力し、管轄区域内
民有林に関する様々な地図情報を表示している段階である。当該府県林務部局は、森林簿
全体ではなく、マスターテープから特定項目に関するデータをFDに落とし、GISの初期デー
タとして提供した。当該府県の森林簿等に関する取扱内規では、森林組合によるマスター
テープ利用について、条件付き開示となっており、具体的には「公文書をもって申請があ
り、林業行政に特に関係があると判断されるものに限る」となっている。これが適用され
た。一般に森林組合がGISを用いて森林施業計画の樹立を行おうとする場合には幾つかの
ステップが必要であろう。まず、パソコン利用そのものを進めることはもちろん、様々な
関連図面情報の取扱いに習熟することが求められる。特にサンプル・データを用いたある種
の練習のような状況を経ないと、実際の利用は進まない。森林簿と森林計画図の一体的
管理という点からみたGISの有効性については各府県とも一定の関心を示している。実際
に、森林組合にGISを導入することを考えると、このような形での磁気媒体での情報提供が
必要になるように思われる。ここで重要な点は、森林簿の全情報を提供しているわけでは
ないことである。森林施業計画との関連からも、何も森林簿を丸ごと必要としているわけ
ではなく、本当に必要とする項目に限って開示請求及び許可をしていくことが重要であ
る。なお、このケースでは、地番や所有者といった個人情報も提供項目に含まれている。
もしも将来の施業計画への応用を考えると、これらは必須の項目となるが、個人情報の
保護という点からは検討課題が含まれている。

第2のケースは、地籍調査が導入された地域において、当該市町村が地籍調査に基づく
地図情報とリンクさせる森林情報の提供を求めてきたものである。この市町村は地籍調査
の結果を利用するため、森林に限定せず土地利用全体を把握するためにGISを導入した。
その後、森林関係の情報を、府県管理の森林簿に求めてきた。これに対し当該府県林務
部局は、森林簿及び森林計画図を提供する予定である。但し、森林簿は森林計画図と
セットのシステムであり、森林計画図と新たに調製した地籍図には一致しない部分
が出てくる可能性が高いだけに、実用化には相当の時間を要するものと思われる。
実際に提供したあとは、府県林務部局の管理要領に従ってもらうことになっている。
このケースには幾つかの興味深い点が含まれている。①地籍調査の導入は当然、
地域の土地利用GISにつながるであろうが、ここには地籍調査結果と森林計画図
の照合という困難な作業が待ちかまえている。森林簿はあくまでも森林計画図の
区画に対応しているもので、地籍調査結果との照合自体が今後の大きな課題
であり、当該市町村の業務手順は今後の同様なケースの先例として注目される。
②森林だけではないGISという点で興味深い。GISの利点の一つは、データの重
ね合わせ機能であり、多くの地域計画に活用が期待されている。森林のみでい
くら条件を検討しても、利用には一定の限界がある。農地や住宅地を含めて
GISを構築することは、総合的な土地利用計画樹立に寄与する可能性がある。
これまで地域計画用に作られた土地利用GISは都市部や都市周辺部が多く、
山村地域での事例は少ない。このように、山村部の市町村で、

総合的な土地利用GISを構築する際に、森林所有者の個人情報などがどのように扱われ、また保護されるのを見守っていく必要がある。

以上のような森林組合や市町村がGIS構築にあたり森林簿や森林計画図を必要とするケースとは別に、府県林務部局で構築したGISに関する問題がある。府県林務部局が自らの業務のためにGISを導入した場合、これは入力に要するデータの開示問題は生じない。問題は、完成したGISの運用を巡って発生する。

第1は、GISは図面と属性データの一体的管理が売り物であり、様々な検索条件等に従って該当する森林の位置を次々と表示できる便利なものであるため、構築したGISの保護にも一定の配慮が必要となることである。これまでの紙媒体の資料はとにかくかさばるものであり、特定項目を探すためにはひたすら頁をめくるという作業が必要であった。森林簿が扱いにくい書類であったことが、結果的に、森林所有者の情報保護につながっていた面があった。しかし、GISが完成すると、特定所有者の森林等がたちどころに表示できてしまう。例えば、県庁内林務部局以外の人でも使う気になれば、検索条件を簡単に入力し、必要な地図情報を得ることができる。GISの持つ利点は、同時に個人情報の保護という点からは留意点となる場合があることに注意が必要である。極端なケースとして盗難を考えた場合でも、森林簿本体や森林計画図面セットを全部持ち出すことは物理的に容易なことではないが、MOに入ったGISデータをそっくり持ち去ることは容易である。森林簿と森林計画図がセットで全部入っているだけに、維持管理には細心の注意が必要となる。

第2は、府県庁の森林簿等の管理がGISに移行するという事は、大型計算機利用によるバッチ処理システムからパソコン利用システムへと変更されることに関連する。これまでの大型計算機を用いた5年または1年に1回の集計方式は、確かに膨大なプリントアウトを伴い、入力作業、入力データのエラーチェックなど煩雑なものであった。しかし、1年または5年に1回のデータ更新、それも大型機利用のデータ更新は、データが故意に改変されたりすることを防ぐという機能を事実上持っていた。この意味では、第1の点で述べたと同様に、バッチ処理方式が結果的に個人情報の保護に役立ってきた。しかし、パソコンシステムとなると、何時でも誰でもデータの修正が可能となる。例えば、原簿に相当するファイルを別にすると、常時、2種類のデータが出回ったりすることになる。また、誰が入力したかを記録すると、これがまた大量のデータになることも必至であろう。しかし、GISへ移行し、パソコン処理が主流になると、常時発生する森林区画変更は、属性データと合わせて常時パソコン端末から更新されることになる。この点からは、データの維持管理についても、細心の注意が必要となる。リアルタイムの更新はある意味では便利かも知れないが、同時に運用方法について十分検討しておく必要がある。

第3は、GISの最大の長所である地図表示という機能は、むしろ、森林の諸機能の表示を始め様々な森林地図を、外部に説明する強力な道具となることに関連する。今日、森林簿に対する開示請求が少ない理由の一つは、これが膨大な帳簿形式による紙媒体の書類であ

り、これを全部読んだり集計することが至難の技だからである。何かの補助事業でもない限り、森林簿と森林計画図を入手し、自分でデータを作成したり加工したりする人はいないだろう。しかし、GISが導入されると、これまでの利用の中心であった税務、不動産、境界確定裁判等とは異なったタイプの開示請求が増加するのではないかと思われる。各種の計画策定や調査研究にあたり、森林GISに基づく結果の表示を求められる可能性が高い。これがGISの長所なのであるが、このような新たな利用の発生とその増加にあたり、森林所有者の個人情報の保護をどのように確保していくのか検討しておく必要がある。パソコンの機器管理やプログラム面はもちろんのことであるが、GISの運営全般に配慮しないと、森林簿のみをいくら厳重に管理しても、計画策定等にあたりGISを使って個人情報が外部に筒抜けということにもなりかねない。

以上、森林GIS導入に伴う課題を若干検討した。森林簿と森林計画図という形で属性データと図面データを別々に管理し、別々に利用・開示する限り、一定の制約を行えば森林所有者個人の情報保護を図ることは可能であるように思われる。特定の個人情報があった場合、その集計単位は、地理区分に基づく集計、属性区分に基づく集計、に分けることが可能である。都道府県別、市町村別森林資源構成表などが前者の例であり、所有規模別、在村・不在村別、人工林・天然林別森林資源構成表などが後者の例である。このように、地域別集計と属性別集計を分けて公表するのであれば、余り細かな分類を行わない限り問題は生じない。しかし、森林簿と森林計画図、つまり地理情報と属性データの両方をセットで扱うGISの場合は、場所が常に特定化されるという点が長所であると同時に、情報の開示あるいは個人情報の保護という点では常に検討の対象となるのではないかと思われ、森林GIS導入の事例研究を通じて検討すべき課題である。

6. おわりに

本報告では、都道府県林務部局が管理する民有林に関する業務資料である森林簿について開示をめぐる現状を検討した。森林簿は林業という我が国行政全般からみると特殊な部門において使用されている業務資料である。従って、ここで検討してきたことは行政が保有する他の業務資料の開示にはあてはまらない議論も多いように思われる。ただし、他の業務資料の開示にもいえそうな点も若干あるように思われる。

第1は、業務資料の場合、業務にもよると思われるが、必ずしも何らか正確な調査に基づいて作成されたものとは限らないことである。森林簿の場合であれば、都道府県林務部局が森林資源構成表を作成するために一方的に調査を行いデータ化しているのであって、例えば、所有者の同意があるわけでもないし、実態を正確に示しているとは限らない。ましてや、何らかの個人の権利等を証明するものではない。逆に、都道府県林務部局は、例え

ば、個人の山林資産の管理を行うために森林簿を維持しているわけではなく、そこまで正確な数値を必要としていない。特定樹種の特定齢級の材積を簡易収穫表から換算することにより森林蓄積を計算するのも、都道府県林務部局にとって必要な数値は、個別林分の材積ではなく、都道府県全体あるいは森林計画区（流域）別の森林蓄積の概要を知るためである。このようにして作られた業務資料であることを利用者に十分理解してもらった上で開示する必要がある。

第2に、業務資料の開示に関する規定作成の難しさについてふれておきたい。まず、開示対象資料の範囲であるが、例えば森林簿の場合、実質的に関連する資料が多数存在している。特定項目によってソートしただけの森林簿本体とほとんど同程度の内容を持つ資料から各種中間集計表に至るまで様々である。その他、収穫予想表などの定数部分に相当する資料もある。森林簿の更新に用いられる関連調査の原票や伐採届出なども広い意味で森林簿関連資料といえる。どこまでを開示の対象として指定するかは実際問題として難しい作業のように思われる。次に、開示対象者をどう指定するかという問題もある。業務資料である以上、当該部局が所期の目的のために使用するの当然としても、県庁内他部局の利用、森林組合等県庁外組織の利用は難しい問題を含んでいる。行政の多くの部門が、外郭団体や業界団体と連携しながら施策を行っているものと思われ、このような問題は林業部門のみの問題とは思われない。開示の方法にも問題が生じている。近年では、磁気媒体での利用が多く分野で進んでいるが、開示規定の多くは提供形態について触れていない。しかし、森林簿本体を磁気媒体で外部提供することは一般的に難しいように思われる。同様の問題は他の業務資料にもいえそうである。

第3に述べておきたいのは、氏名と地番の問題である。利用方法にもよるが、森林簿に関する個人情報保護という点から問題になるのは、この氏名と地番である。これ以外の情報はある意味では必ずしも秘匿を必要とするものではない。伐期なども森林所有者の意向が真に反映されて一筆毎に記録されているのであれば問題であるが、地域森林計画に計上されている標準伐期齢等が機械的に組み込まれているだけの場合は必ずしも価値ある情報とは言い難い。誰が、どこに、というのが重要な情報と思われる。森林の場合、面的な広がりを持っており、地図と照合可能でなければ森林情報として意味が相当程度失われる場合が多い。従って、位置情報はかなり重要であり、森林簿に記載されている林小班番号は森林計画図と照合可能なものである。ここで重要な点は、森林計画図において用いられる林小班番号はあくまでも森林管理・林業経営のための区画番号であって、土地として山林が持つ地番とは別なことである。同一所有者の林分であっても、樹種が異なれば異なった小班番号が与えられるし、また、異なる樹種のため異なった小班番号を持っていた複数林分が同時に伐採され新たに植林されることにより新たな合併区画としての小班が生まれたりする。林小班番号は森林施業を行う上での区画なため、土地の持つ番地とは発想が異なっている。また、氏名欄であるが、都道府県林務部局森林計画係が森林計画関連業務資料

を作成する過程で、特定林分の所有者名を知らなければならないということは余りない。その意味では、森林簿にとって森林所有者欄は必ずしも重要性を持っていない。課税の基本となるものではないため、所有者欄は誰か関係者の名前が一応載っていれば基本的に問題はないのである。このように、森林簿の場合は、氏名欄は必ずしも正確ではなく、位置欄は森林計画図という森林管理のために専ら使用される図面と照合可能なように作られている。従って、現状のまま他の業務資料・地図と直接照合することは一般に難しいものと思われる。氏名のコード化問題は別の議論が必要であろうが、地番については今後の検討課題の一つと思われる。ただ、森林部分については正確な測量成果がないだけに、地番だけを議論するのが難しいという面もある。

なお、本報告では触れなかったが、国有林も森林簿と同様の項目からなる帳簿を持っている。森林の持つ木材生産以外の機能が以前より高く評価される今日、国有林に対する情報公開の要求も大きくなるであろう。林野庁（1998）は、国有林野事業に関連し、「（略）今後、国民の理解と協力を得つつ国有林野を適切に管理経営するため、情報開示を一層進め国民への説明責任を果たすことが重要である」としている。ここでいう「情報開示」の情報が何を指すのかはこれだけでは不明であるが、森林簿と同等の資料に関する外部利用も含まれるであろう。国有林の場合については、今後の検討課題としたい。

謝辞

本報告の作成にあたり、富山県、石川県、福井県、長野県、愛知県、三重県、岐阜県、滋賀県、京都府、奈良県、大阪府、和歌山県、兵庫県の林務部局森林計画担当者から資料の提供等を受けた。上記の各府県担当者に厚く御礼申し上げる次第である。本報告は、平成9年度科学研究費補助金（重点領域研究）研究成果報告書『民有林に関する森林マイクロデータの有効利用に関する研究』（研究代表者：松下幸司、研究分担者：吉田茂二郎）の第4章「森林簿及び関連資料の開示」に一部加筆したものである。

参考文献

- 1)黒川泰亨（1972）統計調査における秘密の保持について，林業経済研究会会報，80，39-44.
- 2)森林計画制度研究会（1992）新版森林計画の実務，574pp.，地球社，東京.
- 3)角健太郎・近藤稔・森岡昇（1997）都道府県で使用される森林情報電算システムの利便性に関する調査，森林計画学会誌，29，71-75.
- 4)林野庁（1992）林野小六法，平成4年版，1,540pp.，林野弘済会，東京.
- 5)林野庁（1998）林業白書，平成9年度，p.29，日本林業協会，東京.