

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

（開催要領）

- 1 日時 平成27年8月7日（金）15:37～16:04
- 2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室
- 3 出席

<WG委員>

- 座長 八田 達夫 アジア成長研究所所長
大阪大学社会経済研究所招聘教授
- 委員 阿曾沼 元博 医療法人社団滉志会瀬田クリニックグループ代表
- 委員 鈴木 亘 学習院大学経済学部経済学科教授
- 委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長
- 委員 八代 尚宏 国際基督教大学教養学部客員教授
昭和女子大学グローバルビジネス学部特命教授

<提案者>

- 後藤 國利 公益社団法人臼杵市環境保全型農林振興公社理事長
- 竹尾 智明 臼杵市役所農林振興課農林基盤整備室室長代理

<事務局>

- 藤原 豊 内閣府地方創生推進室次長
- 富田 育稔 内閣府地方創生推進室参事官

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 市町村主体の森林整備計画の策定、森林取得と整備に関する公庫等による金融支援の拡充
- 3 閉会

○藤原次長 それでは、続きまして大分県臼杵市からの御提案ということでございます。

本日は、臼杵市の環境保全型農林振興公社の後藤理事長ほかの方においでいただいております。森林計画を市町村主導でということの御提案をいただいておりますので、20分ほどでございますけれども、10分間程度で御説明いただきまして、その後、意見交換ということをお願いできればと思います。

いただきました資料は、公表扱いでよろしゅうございますでしょうか。議事録のほうもいいですか。

○竹尾室長代理 はい。

○藤原次長 では、その方向でやらせていただきます。

それでは、八田座長よろしく申し上げます。

○八田座長 どうも遠方よりお越しくださいますありがとうございます。

それでは、早速御説明をお願いいたします。

○竹尾室長代理 大分県臼杵市です。本日は、臼杵市の市長をしておりました後藤さんにも同席していただいています。県議を終えて、そして臼杵市の市長となられていろいろな事業に携わって来ました。特に、まちづくりにつきましては本人の強い意向がございましてやっていますし、市長をやめてからは自然環境、特に森林環境に精通してやられております。

現在、臼杵市の臼杵市農林公社の理事長として、農業と林業の全般的なものに携わっていただいております。

よろしくをお願いいたします。それでは、御説明をいたします。

本市は、森林法上の森林・林業基本法の体系でいくところの森林整備計画を地域の実情に即した形で特区申請ができないかということで提案を差し上げております。

資料1をごらんください。臼杵市は、従来、干ばつに悩まされている地形でございまして、そのため、主要河川沿いのAもしくはBの赤で囲んでいる部分につきまして、市の重要水源涵養地域としてこれまで市単独で守ってきましたが、お手元の資料のように、その中に国の関係、さらには県の関係、そして市関係の私林も混在しますので、なかなか一体的な森林整備が難しい状況になっております。

また、資料2のとおり、森林法上で国の関係につきましては地域別の森林計画、県関係につきましては地域森林計画、市町村関係につきましては市町村整備計画で計画が守られております。このため、市の実情に即した形の森林整備がなかなかできないというような状況になっておりますので、今回、市町村の実情を考えると必ずしも県もしくは国の計画に適合はできないけれども、それを地域の実情として市町村森林整備計画を同じ格付、もしくは市町村森林整備計画の意見を取り上げながら、国もしくは県の森林計画の協力をお願いしたいと思っております。

○八田座長 国関係とか県関係というのは、要するに国有林、県有林ということですか。

○竹尾室長代理 そういうことでございます。

○八田座長 そして、あとは市有林というのはあるんですか。

○竹尾室長代理 市有林というものはございますが、ここでは表示をしておりません。

○八田座長 あとは、私有林もいっぱいあるわけですね。それで、私有林と市有林に関しての市の計画と国や県とのものが整合的だと。

○竹尾室長代理 現在の森林法上では、国もしくは県に適合してというふうな形になっておりますので、必ずしも適合しなくて地域の実情に合った形での森林整備計画の両立を目指しております。そのため、その部分の軽減措置、緩和措置をお願いしたいと考えており

ます。

また、同市の中に戦後の拡大造林期で多くの分収契約地が生まれております。その分収地につきましては、ここ10年の間にほとんどが契約の満期が訪れるということで、その分収地を市有林として扱って今後も管理をしていきたいと考えております。そのためには、分収の解約等が必要になります。

○八田座長 分収林が何であるかについてちょっと御説明になったほうがいいんじゃないかと思います。

○竹尾室長代理 分収林というのは、土地がこの所在市町村の所有のものであり、造林者、整備をされる方が第三者ということで、国の場合は国と土地の所有者の間で契約を結びます。県の場合は県と個人、もしくは市町村の間で契約を結びます。その契約の際に管理をする年限を決めて、その間、造林者のほうが管理をしていくという形になっております。

当然、期限が切れましたら、主伐、全伐をいたしまして全てお金にかえて、その収入を契約割合に応じて土地地権者と造林者の間で分配するというような契約状況になっております。

○八田座長 例えば、国有林を民間の人に長期に貸し出して、その契約期間が終わったら全部切って売って、それで契約が終わる。大体、その期間は何年ぐらいですか。

○竹尾室長代理 現在、おおむね平均で50年です。

○八田座長 ということは、戦後すぐやったことが今、契約の終了期に近づいているということですね。

○竹尾室長代理 しかしながら、現在の財貨の価格、もしくは森林環境を見ますと、当時と大きく様変わりをしているように思います。地権者からも多くの御相談等がございまして、森林を主伐することによっての水源の影響、もしくは災害の影響を懸念されるということは多く発生しております。

そのため、市ではこの分収契約地につきまして市有林化をしたいと考えておりますが、現在の分収契約の制度上、一時的に土地所有者が買い上げをしないといけないことになっておりますので、土地所有者のほうの金融の融資政策につきまして緩和をしていただきたいと思っております。

緩和の内容ですが、お手元の資料6をごらんください。これは一部の例ですが「森林取得資金融通取扱要綱」ということで、その中の2ページ目をごらんください。赤で括弧書きをしておりますが、分収育林契約につきましては対象樹齢が45年以下という縛りがございまして、現在、戦後の造林期に植えた木につきましては大半が45年を上回るものであることから、この融資の適応が非常に厳しいというような状態になっております。

しかしながら、この融資以外になかなか融資制度を受ける制度が見当たらないということで、この融資に頼らざるを得ないかと思っておりますが、この45年以下という縛りがあるものですからなかなか融資も出ないということで、この部分につきまして緩和措置をしていただきたいということで提案をさせていただいております。

○八田座長 ちょっと確認ですけれども、例えば国有林がある。それを民間の人が分収林で経営していた。それで40年たった。それをどこが買おうとするときにこの融資を得られるんですか。当人がこの土地を買っちゃおうというときにこの融資を得ることができるということですか。

○竹尾室長代理 そういうことでございます。

○八田座長 もう国からも買ってしまおう。今までは国から借りているんだけど、この機会に買ってしまおうというときに融資を受けられる。45年過ぎてしまったら、基本的には皆伐に近い時期に近づいているから融資を受けることはできないということですね。

○竹尾室長代理 ただし、先ほどの資料1でもごらんのように、臼杵市といたしましては市内の中に水源涵養重点エリアということで、赤書きで囲んでいる主要河川沿いを重点地域ということにしておりますので、分収林に当たっても特に重要なエリアのみを基本的には市有林化をしたいと考えております。以上でございます。

○八田座長 基本的には、市でもって買い取りたい。要するに、国や県から市が移管を受けてまだまだ長い期間、木を植えて、そして木も育つし水源涵養にも役に立てるようにしたい。

ところが、今、基本的にはその融資が受けられない。自前でどこかから金を借りてくるならばできるんだけど、この融資が受けられるように改正をして規則を変えてもらいたいということですね。

○後藤理事長 一言つけ加えさせていただきますと、資料1の地図をごらんいただくとわかりますが、一番の問題は干ばつに非常に弱いということです。干ばつに弱いということは、この地図でおわかりのとおり主要河川がありますけれども、臼杵市というのは市の地域内、市の森林から出てくる水を使っているという特殊なところであります。

ところが、今の杉造林を主体にしたところのやり方では干ばつに非常に弱いんです。杉は水のタンクみたいなものでして、水を吸収はするんですけれども、干ばつになったときにそれを下流に流すかというのと、そうじゃなくて空気のほうに放散するので地球環境としてはいいかもしれないんですけれども、水源環境としては非常によろしくないんです。それで、杉を植えると水が枯れる。これは、大変常識とは逆なんですけれども、事実でございます。

それで、今後の造林について国や県の方針というのは、また杉を植えよう。杉を切った後に杉を植えようというんですけれども、そうではなくて広葉樹です。本当にその根が水の涵養に役立つ、そういう樹種を植えたいというのが市の意思であります。

そういうような形で、市の森林整備計画はそういう意思でもってつくっているんですけれども、上位計画であるところの国と県の意思というのは、杉とヒノキを切ったらまた杉とヒノキを植えようというような指導をされていて、それが適合しないということでもありますから、だから適合はしないんだけど、下位計画であるところの臼杵市の森林整備計画を優先することも許されるような寛大な措置をしていただけたらということが1つで

あります。

また、前回お話も一度させていただいたことがあるんですが、今、林業の関係というのは大変混乱を極めております。この半年ぐらいで、また様変わりして悪くなりました。それはどういうことかといいますと、森林を整備するということがこれまで本予算でやるべきことをやらない。本予算と補正予算で、この補正予算頼りでいろいろなことをやってきたわけです。余分なことをやってきたと言ってもいい。

それで、本来やるべきことの森林整備事業ですね。補助事業、これとその他のもろもろの事業というのが補正事業を主体にいろいろ組まれて森林組合等の生命維持装置みたいな形に使われていたわけですがけれども、今度は補正予算が組まれないで本予算だけで全部やりなさいということに変わってきたわけですね。

そうしたときに、本来、本予算でやるべきことの補助事業と、こちらのほうの今まで続けてきた余剰な事業もしなければ森林組合等、あるいは中小業者の存続がいなくなるので、どうしてもそちらのほうを優先するということになる、本予算で本来組むべきところの補助事業が非常に圧迫されてしまっているということになります。

そういうようなことになると、そちらのほうでやる事業が、この中には入っておりませんが、今度やはり公庫資金を使って、それで補助事業じゃなかったら融資事業でやるということも必要になってくるので、こちらのほうの見直しというか、そういう公庫の関係というのも本来の森林を育成するためという観点からお考えいただけるとありがたいということもあります。

その一つが、そこまでできないならば森林取得を、市のほうで森林を管理して長伐期の、それも広葉樹に変えていくという森林整備をやりたいので、それに対する支援といいますか、その道を開いていただけるとありがたいというのが提案の趣旨であります。

○八田座長 どうもありがとうございます。

今の融資ができるようにして市でもって買いたいというのはわかるのですが、それだけでいいのか。この提案では、それとまた別に森林法の4条から10条まで変えて市町村が重点区域を設定していろいろできるようにしてほしいとしてある。しかし市で買い取ってしまえば、こういう計画は立てられるわけですね。

○竹尾室長代理 そういうことですね。

○八田座長 だから、ここの2つの提案があるうち、どちらがどちらという話なんですね。もし買い取れないのであれば市でもってそういう整備をできるようにしてもらいたいし、融資をちゃんとしてくれるのであればできるということですね。

それでは、御質問ございますか。

○藤原次長 これは各省というか、農水省の見解は出ていまして、何か融資はできると言っていますけれども、この辺は。

○富田参事官 日本政策金融公庫の融資につきましては60年の樹齢制限があるというふうな提案者の方からお聞きしていたんですけども、農水省の回答としては60年と、それか

らそれ以下とセットで両方混じっていけば対象になりますという回答を今のところ得ております。60年以上単独ではちょっと具合が悪いけれども、それが混じっていればいいという回答でございます。

○後藤理事長 2つありまして、1つは地面ですね。所有権と地上権とが分かれているところで地上権部分だけを分収しているというのがこの市有林です。それで、今の45年以下のものと一緒になっていけばいいですよというのは、所有権と地上権が一緒になっている場合です。だから、土地と上も一緒になっている場合については今おっしゃるとおりです。

問題は、国有地に植わっている杉の木が、例えば60年、30年一緒でありましても、それを地上権だけしか売らない。所有権は今までのとおりします。地上権だけならば市が持ってもいいです。こういうようにしていただくときに地上権を買い取る。それが45年までという条件になっているわけです。

それを、地上権だけという場合も60年までのものを市が買い取れるようにしていただけると、その森を市が育てることができる。所有権は国のままでもということですよ。

○八田座長 そうすると、土地まで全部買いたいのではなくて、上の地上権だけを買いたい。

○後藤理事長 土地まで売ってくれば、買いたいです。だけど、土地まで売ってくれるのかどうか、それもわからないので、地上権だけの移動ならばいいですよということであれば、その年限の45年を60年までしていただきたいということですよ。

○八田座長 土地まで売ってくれるならば、余り今の制約はない。

○後藤理事長 払い下げていただくほうが本当はハッピー、ハッピーだと思いますけれども、それをしていただけるかどうか。

○八田座長 ある意味で、ここの規制のところ国がちゃんと売るといえるということですね。後で計画を立てるならば、そういう要求でもいいということですね。

○後藤理事長 はい。

○八代委員 ただ、60年で大丈夫なんですか。戦後植えたものは、60年を超えてしまっている場合もありますね。

○後藤理事長 売っていただければ、森林経営計画を立ててそれを長伐期80年にするなり、100年にするなりして、そしてそこに広葉樹とその水源涵養もできる樹種と混在させるということができるんですけども、そういうことからお願いします。

○藤原次長 そこは、役所の見解はまだ出ていないんですね。

○富田参事官 そこは、そういう明示的な聞き方はしておりません。

○藤原次長 それから、整備計画のほうは、これも何かできるみたいなことを言っていますが、それはどういうことですか。

○富田参事官 整備計画のほうは、できるとは言っていないのではないかと思います。

基本的に森林整備計画は国がつくって、都道府県がつくって、市町村がつくってと非常に縦割りになっているもので、御提案の趣旨はそういう縦割りになっているものを横串で自

分のところの市町村にあるならば国有林だろうが、県有林だろうが、市町村の権限でもってつくらせてくれということだと思いののですが、そこに対してはいいですよとは言っていないで、別の仕組みの共同施業団地みたいな仕組みもあるので、実行上うまくやれるように御相談をしてくださいというのが農林省の回答かと思います。

○藤原次長 実行上は、そういうことでうまくいくという感じではないと理解していいですか。

○竹尾室長代理 先ほども言いましたように、国、県のほうの森林施策の方向性が主伐をかけてさらに再造林して杉、ヒノキを植えるというところがありますので、臼杵市では水源涵養機能を非常に重要視しております、そのためにはどうしても広葉樹というような形になりますので、そこがどうしても国、県の政策と食い違っていると考えております。

○八田座長 要するに、地上権を買い取った主体が、大きな木だけ切って、そしてその後には広葉樹が生えてきて、次第、次第に広葉樹がふえていってこれれば、その間中、水源涵養が保てるということですね。

そうすると、ちょっと心配なのは買い取るときに一応融資を受けるけれども、後で金を返していくことの採算は合うんでしょうか。それは、大きな木を切っていけばそこから出していくということですか。

○後藤理事長 間伐をしていけば、今の森林整備の本則といいますか、中心的な事業が、そこに至る道を整備することについてはしっかり補助金を出しましょう。それで間伐をしていって、それを売却して、それですき間ができたところに広葉樹を植えていくということで転換ができるということになっておりますが、問題はその本則のそれをつくる予算までもなくなりつつあるというか、それが問題なんですけれども、それさえあれば採算をとりながら返していって長伐期にしていくことは可能です。

○八田座長 ほかに御質問はございませんか。

○原委員 整備計画は市町村長の意見を聞く制度というのがあって、これは実際にされているんですね。

○竹尾室長代理 はい。

○原委員 それで、意見は幾ら言っても聞かれないと。

○竹尾室長代理 そうですね。聞かれないというと、また語弊がありますが。

○原委員 聞かれないというか、受け入れてはもらえない。

○竹尾室長代理 そうですね。やはり根本的な部分で、経済林として回していくか、環境林としてやっていくかということで、その選択肢がなかなか現状でははっきり明確化されていないというのが現状でございます。ですので、その辺についてはなかなか厳しいのかなと思います。

○八代委員 それは、市町村の意見が優先するというふうにシステムを変えないとだめですよ。何と言っても治水のほうの木を植えるより優先するのは当たり前なことなので、ただ調整しろと言ったらどうしても国や県の意見が通るから、ここに限らずそこはすつき

りした方がいいですね。

あるいは、市とか国というのがだめだったら、もうさっき言ったように治水を最優先するという原則でも構わないわけですね。農水省には治水という概念がそもそもないのでしょうか。

○八田座長 水源涵養という言葉はありますね。

○八代委員 あるけれども、やはり金をもうけるというのが最優先するという林野庁の方針なんでしょうか。よくわかりませんけれども。

○後藤理事長 お金をもうけるというよりも、50年にした契約を解除して一日も早く手放したいということで、手放した後は今度はその後に再造林するのは地権者がしなければいけないんですよ。地上権はここで解消しますという方針なんですね。

ところが、これを実際問題として地権者がもう一回、そんなばかばかしい造林をすることは言わないですけれども、それをやるのも杉を植えた後にまた杉でやりましょうというのが基本方針なんです。だけど、その杉でやるというのは水源涵養という見地からいうと、これはいけないし、だからといって全部切ってしまうというのも困るし、それを所有権を移していただければ市のほうで責任を持って水源涵養をやりましょうというのが趣旨です。

○八田座長 どうもありがとうございました。