国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事録）

（開催要領）

- 1 日時 平成30年12月13日（木）11:00～11:28
- 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 アジア成長研究所理事長
大阪大学名誉教授

<関係省庁>

織田 央 農林水産省林野庁森林整備部長
大政 康史 農林水産省林野庁治山課長
鈴木 綾子 農林水産省林野庁治山課保安林調整官
佐野 由輝 農林水産省林野庁治山課企画班課長補佐
小川 明穂 農林水産省林野庁治山課企画班災害対策調整官
山名 佑樹 農林水産省林野庁治山課保安林管理班

<事務局>

森山 茂樹 内閣府地方創生推進事務局次長
蓮井 智哉 内閣府地方創生推進事務局参事官
井上 卓己 内閣府地方創生推進事務局参事官

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 保安林解除手続きに係る特例措置（愛知県提案）について
- 3 閉会

○蓮井参事官 それでは、ただ今より、国家戦略特区ワーキンググループのヒアリングを開催したいと思います。

1 コマ目は、保安林解除手続きに係る特例措置の愛知県の提案について、農林水産省林野庁にお越しいただいております。

なお、今日、愛知県はヒアリングに参加していませんけれども、前日もワーキンググループのヒアリングがございました。用地開発を行う愛知県の公営企業である企業庁が検討を進めておりますけれども、今後、周辺住民に説明を行っていくということでございまして、来年の4月目途には行われるということです。

その説明の前に、事業区域や計画が特定されるとなると、事業計画に影響を及ぼす可能性があるという御指摘をいただいております。議事要旨につきましては、住民説明終了後、先ほど申し上げたように来年4月目途だそうですが、それ以降の公表ということをお願いできないかというお願いを愛知県からいただいております。

○八田座長 分かりました。

○蓮井参事官 それでは、八田座長、よろしく願いいたします。

○八田座長 お忙しいところを、早朝からお越しくださいます。どうもありがとうございます。

それでは、林野庁のお考えをお聞かせいただきたいと思います。よろしく願いいたします。

○織田部長 ありがとうございます。

林野庁森林整備部長の織田と申します。どうぞよろしく願いいたします。

初めに、今回の配布資料でございますけれども、まさに愛知県の提案内容、あるいは個別案件の詳細も記載しておりますので、公表する時期を指定していただければと思っておりますので、よろしく願いいたします。

それでは、資料に基づいて説明をさせていただきたいと思います。

○八田座長 来年の4月までということによろしいですか。

○蓮井参事官 愛知県の御要望は来年の4月目途でということでございます。

○織田部長 それで結構でございます。

最初に、1ページ目、2ページ目で今回の愛知県の提案に対します考え方の概要を整理させていただいております。3ページ目以降で若干詳細に説明させていただきたいと思います。

まず、1ページ目の提案1でございます。特定の場合における保安林解除の用地事情の要件の一部適用除外ということで、そこに書いてございますように、愛知県の提案は、既存の工場・事業場と一体的に生産・研究開発を行うために隣接地の保安林を解除する場合に、「用地事情等」の中の一部として「他に適地を求めることができないか、又は著しく困難であること」という条件を適用しないという提案でございます。

農林水産省の基本的な考え方でございますけれども、まさに保安林を指定している保安林の解除要件だけだと緩和してしまうこととなりますので、地域全体として保安林機能の発揮に支障がないという形になるように、要件を追加した修正案を出させていただきたいと思います。

提案2でございますけれども、確定告示の前倒しということで、御提案につきましては、そこに書いてございますが、代替施設の設置等が確実に講じられる場合には、造成工事完了後、速やかに保安林解除の確定告示を行うということでございます。途中で少し愛知県の提案も変わってございまして、今の御提案は、代替施設の中で主要な代替施設が完成した時点で確定告示を打ってくれという提案になっているということでございます。

これにつきましては、基本的には大体そういう方向でございますけれども、仮に残りの主要以外の代替施設の設置ができないということが明らかになった場合の措置を仕組みとして入れておくべきだろうということで、その部分の修正を出させていただいております。

提案3につきましては、区域会議の認定により、保安林解除の大臣通知がされたものとみなすということでございまして、いわゆる特区計画にこの保安林の解除に係る案件を位置付けた上で、特区の総理大臣の認定を受けた場合には、農林水産大臣の解除の予定通知があったとみなすということでございます。

これにつきましては、農林水産大臣の責任と判断のもとで実施すべき保安林の解除権限の移譲となりますので、なかなか受けるのは難しいと考えているところでございます。

以降、詳細に説明をさせていただきたいと思っております。3ページ目をお開きいただきたいと思っております。

まず、提案1の、他に適地を求めることができないという要件を外すという御提案の部分でございますけれども、一番左側に愛知県のそういうことをやる場合の前提条件として、①から④がございまして、それぞれに農林水産省の修正案なり、そのとおりであればそのとおりということで、一番右に理由という形で整理をさせていただいております。

①につきましては、まず、当該事業という文言の修正というか、厳格にするという意味で、当該事業というのが既存の今ある施設も含めた部分なのか、それとも拡張する部分だけなのかということが不明確だったので、伺ったところ、拡張する部分のことだということですので、そこは括弧して「拡張する事業のことをいう」ということで、定義を明確化するために括弧内を入れたほうがいいたろうということ。

それから、愛知県の提案では括弧の中で保安林の割合が25%以下というような表現がされてございますけれども、これまで保安林の場合に、主たる区域などといった場合に、あまりパーセントとセットにしていることがないものですから、ここは括弧を外して、主たる区域が保安林以外であることだけにとどめられればと。これはこれまでの色々な保安林制度の表現等々の統一を図るということでございます。

ちなみに、ここに「事業区域面積のうち保安林の割合が25%以下」と書いてございます。これも、主たる区域が保安林以外であることに含まれると考えてございます。

②でございますけれども、これも文言的な部分でございます。「当該事業が既存事業との一体性を有するものとして、その区域が既存事業の主たる区域に隣接していること」という条件を御提案いただいておりますけれども、これまでも保安林制度の中で、一体性を有するかどうかという一体性という言葉使いのときには、空間的、時間的、人格的なものを総合的に勘案して一体性があるのかないのかを判断していたということでございまして、今回の場合はまさに空間的な一体性に限定したものだということで、既存の言葉使いとの峻別をするために、「一体的に実施されるものであり」という表現にさせていただければと思っております。

③の「森林率が35%以上確保される」とか、④の「公的計画に位置付けられた」という

のは提案どおりでいいと思います。

これ以外に、⑤から⑥を追加させていただければと思っております。⑤は「事業環境の変化等により、既存事業を当該箇所で拡張する必要があること」と書いてございます。理由のところ、やむを得ない事情があってそういうことになったのだ、というものでなければならぬということをごさしまして、これは端的に言うと、最初に保安林の外にポンツと施設を造って、それからバンツと保安林のほうにという戦略的、計画的にやれるものではないと。事業環境の変化等があって、やむを得ず広げなければいけなくなったのだと。そういうものでなければいけないだろうということをごさします。

⑥「既存事業に隣接した土地に保安林以外の利用可能な土地がある場合は、その土地を優先して利用する計画である」ということも追加させてもらっております。これは要は、保安林側以外に隣接地で使える土地があるのに、保安林のほうに来るとするのは説明が付かないものですから、その部分を担保させてもらいたいと思っております。ちなみに、これまでは相当な広がりの中で適地があるかないかを探してもらって、ないということ証明してもらわなければいけなかったわけですので、今回は接する部分だけの保安林以外のところがないのだよということを書いてもらえればそれでいいということですので、これは作業的には相当時間の短縮につながると認識しております。

⑦でございます。「都道府県知事は、生活環境の保全・形成機能の維持増進を図る観点から、当該事業区域内の残置森林及び造成森林について、保安林に指定すること」ということをごさしまして、理由は、「保安林の機能の確保のため」と書いてございますけれども、保安林を解除して事業をやる場合に、その部分は元々あるわけでございますけれども、事業区域の中に、いわゆる残置森林や造成森林を残してもらうだけではなくて、保安林でない部分があれば、保安林に指定してもらおうという要件を付けさせていただければと思っております。これにつきましては、結局、今回がこういう特例を使って、解除する部分はするのだけれども、逆に保全する部分はしっかり保全をして、前提として、地域全体とすれば保安林機能はちゃんと確保されているのだということが説明できるものでないと、単なる要件緩和だけではなかなか国民の理解が得られないのではないかと。我々もそうだと思いますし、場合によっては愛知県もそうだと思いますので、この部分は是非付け加えさせていただきたいと思っております。ちなみに、これまでも残置森林や造成森林は極力保安林に指定してくださいという技術的助言はやっていますので、現状とかけ離れた過度の負担を強いるものではないと認識しております。

4 ページ目をお願いいたします。これは提案 2 の関係でございます。主要な代替施設が設置されれば、代替施設の設置が全て完璧に終わってなくても、そこで確定告示を打ってもいいのではないかと御提案の部分でございます。

①の部分でございますが、ここも主要な代替施設というものについて、原案は括弧内で列挙されているのですけれども、修正案として「等であって、農林水産省と事前に協議した上で決定した施設」とさせてもらっています。これは解除する保安林の種類や、もっと

言うと、現地の地形や地質、あるいはどういう開発をやるのかということによって代替施設というのは色々変わってきますので、今、例示しているものより少なくなることもあるし、ちょっと多くなる可能性もありますので、そこは事前に協議をして、これが主要な施設ですよというのを決めさせていただきたいという内容でございます。

②の「工事の完了期日が明確になっている」だとか、災害が起きたときの対応の話は、御提案どおりでいいと思ってございます。

④を付け加えさせていただきます。これは仮に主要な施設以外の施設の設置ができないということが明らかになった場合には、そのときの回復措置みたいなことをちゃんと決めておかないと、保安林の解除をしてしまいますので、復旧命令の法的な根拠を失ってしまいますので、その部分はここでしっかり書かせてもらいたいと思います。当然、全部造ると思いますので、過度な負担にはならないと思いますけれども、仕組みとして完結しないので、ここは入れさせていただきたいと思ってございます。

5 ページ目でございます。特区計画の認定をもって、大臣の解除の予定通知がなされるとみなすという部分でございますけれども、この部分につきましては、理由のところを書いてございますけれども、1 点目は原理原則論でございますが、まさに農林水産大臣の権限と責任のもとで、直接、農林水産大臣が認可とか何とかではなくて、指定するとか解除すると決めるものでございますので、なかなか特区計画の中でそういうことをやるというのは馴染まないと言いますか、すべきではないと思いますし、仮に無理にやったとしても、結局、特区計画に保安林の解除の審査に必要な書類も添付してもらって、それをまた同じように審査するということになる、いわゆる愛知県が目指しておられる手続期間の短縮ということには直接は結び付かないか、逆にほかの特区計画を保安林の案件が律速してしまって、悪影響を及ぼす恐れもあると認識してございます。

三つ目のポツに書いてございますのは、提案1・提案2で、ある程度、期間の短縮が図られると思っておりますので、そういうこともありまして、ここの部分については受入れが難しいと考えてございます。

下の段のほうに事前相談の話がございまして、これは愛知県の提案で、提案3の部分をやれば事前相談が省けるということで、期間の短縮ができるという御提案でありましたけれども、そもそも事前相談自体が昭和60年の行革審の中で、結局、解除の申請をした後に、相当手直し手直しで、一旦正式に申請していますから、やりとりに相当時間がかかって、それではなくて、事前にある程度こなしておいたほうがスムーズに行くだろうということで、そもそも事前相談という手続が入りましたので、そういう意味では、事前相談はなかなか省くべきではないと思いますし、事前相談の省略によって短縮になるということではないのではないかとということで付けさせていただきます。

ちなみに、事前相談の標準処理期間は2か月としてございますけれども、この期間を要することはほとんどないということでございまして、参考で赤で書いてございますが、今回の西尾市の個別の案件の状況で、実は既に事前相談を10月26日にやっていただいて、11

月14日には終了して、2回ほど修正をお願いしてはいますが、そういう状況でございますので、現在はその案件については愛知県からの本申請を待っているという状況になっているということでございます。

6ページ目でございますけれども、これも直接ではないですが、いわゆる保安林解除案件の所要期間ということで、左の絵にありますように、都道府県知事から農林水産大臣への解除申請書が上がってきて、それから予定通知をするまで90日間の標準処理期間が設けられてございます。これは実は都道府県等における修正期間は含まれないで、まさに林野庁の審査の期間ということで90日ということでございます。

平成29年度の都道府県が事業主体のものの実績を調べてみますと、都道府県の修正期間も含めて60%以上が90日以内で処理されている。本来は含めないのですが、都道府県が何時間かかって、国が何時間かかったか網羅的な整理が時間的に間に合わなかったの、含めても60%以上が90日以内ということでございます。

あと、代表的にいくつか都道府県と国の審査と都道府県の手直しの期間をあえて分けて整理してみても、都道府県の修正の期間のほうが長いということで、国のほうは基本的にそんなに多くはかかっていない、90日もかかっていないという状況でございますので、これまでもこういう形で一生懸命期間の短縮を頑張ってきていますので、その部分は引き続きやらせていただきたいということでございます。

7～8ページ目は、前回の資料にも付けていたものですので、説明は省かせていただきますけれども、8ページにありますように、今年は特に災害が非常に多くて、そういう中で、今回お示しさせていただいた当初の考え方でございますけれども、まさにこんなに災害が多発して、森林整備保全の要請が非常に高まっている中で、仮に特区と言えども、森林の保全が後退することはないのだということ、もしくは、愛知県が目指している短縮のためのものなのだと説明できなければいけないと思って、その観点でぎりぎりの検討を行ったところでございますので、何卒御理解のほど、よろしく願いいたします。

以上でございます。

○八田座長 どうも御説明ありがとうございました。

最後の結論の部分でおっしゃったように、森林の保全を疎かにするということはあってはならないが、その範囲内でなるべく時間を短縮する工夫をするということは、基本的に御礼を申し上げたいと思います。

いくつかクラリフィケーションをしておいたほうが良いことがあると思いますので、ちょっと御質問させていただきます。

まず、提案3に関しては理解いたしました。とにかくこちらの眼目は時間を短くすることです。その観点から、4ページの①の「これこれ等であって、農林水産省と事前に協議した上で決定した施設」ということで、時間がかかるともったいないなという気がするのです。それは、どのように考えたらよろしいのでしょうか。

○織田部長 これまでの事例もございますので、まさにこういう状況だと、調節池が必要

だとか、排水施設が必要だというのは、見解がそんなに大きく離れることはないと思っています。ただ、若干あるかもしれませんが、協議ですので、同等の立場でやりますので、ちゃんと都道府県の意向も参酌しながら、迅速に決定したいと思っています。

○八田座長 今御説明になったことを議事要旨にとどめることにして、そして、とにかくできるだけ迅速に処理していただくということをお願いしたいと思います。

それから、単に私の理解の問題なのですが、3ページの提案1の⑦で、当該事業区域内の残置森林ということは、工場にする新しい地域の中に残っている林ということですね。

○織田部長 そういうことです。保安林を解除する場合には、まさに要件として、事業区域の中で実際に開発する部分と、残置森林率が工場・事業場の場合は何パーセント、スキー場の場合は何パーセント、ゴルフ場の場合は何パーセント残しなさいというのを決めてございますので、その残置森林なり、あるいは新たに造成する森林も含めて、森林を確保してもらっているということでございます。

○八田座長 したがって、そこには保安林としての維持・管理をちゃんと続けてほしいと。これは当然のこのように思いますね。

ところで、これはそんなに大きなことではないですけども、残置森林は普通は全部人工林なのですか。それとも、自然林の場合もあるのですか。

○織田部長 それは状況によりです。

○八田座長 自然林の場合は放って置けばいいわけですね。

○織田部長 自然林の場合も管理して、結局、保安林は伐採とか土地の形質の変更を知事の許可に係らしめる。そういうことに支障がある場合には、指導したり何なりというのが保安林制度ですので、それは天然林も人工林も両方ございます。

○八田座長 しかし、人工林のほうは本当に色々と手を入れなければいけない。

○織田部長 手入れをしなければいけないというのは、人工で造ったので、間伐とかをしなければいけないというのが確かに人工林のほうがあります。

○八田座長 分かりました。

それから、①ですけども、念のために伺いますけれども、括弧の中の「事業区域面積のうち保安林の割合が25%以下」というのも右側に含まれると。だから、これ以外のものもあり得るということになるということですね。

○織田部長 はい。

○八田座長 分かりました。私の質問は以上です。

非常に前向きにお考えいただきましたので、今日御提案になったことを、提案者のほうにもこれからお伝えして、実際の決定に持ち込みたいと思います。

本当にどうもありがとうございました。