

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24日（月）9:57～10:30
- 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 医療法人社団湊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 本間 正義 東京大学大学院農学生命科学研究科教授
- 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

<関係省庁>

- 織田 央 林野庁森林整備部計画課長
- 宇野 聡夫 林野庁森林整備部計画課首席森林計画官
- 坂 勝浩 林野庁林政部企画課長
- 松本 誠司 林野庁林政部企画課金融班課長補佐
- 新島 俊哉 林野庁国有林野部経営企画課長
- 上田 浩史 林野庁国有林野部業務課国有林野管理室長
- 善行 宏 林野庁国有林野部経営企画課経営計画班課長補佐

<事務局>

- 川上 尚貴 内閣府地方創生推進室長代理
- 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

○富田参事官 続きまして、農林水産省から、大分県臼杵市の林野の案件でお越しいただいております。非常に関係者が多いようでございますので、多くの方がいらっしゃってお

りますけれども、八田座長、よろしくお願いいたします。

○八田座長 本日は早朝からお忙しいところをお越しくささいまして、ありがとうございます。

それでは、早速、この臼杵市の件について御説明をお願いしたいと思います。

○織田課長 林野庁計画課長の織田と申します。よろしくお願いいたします。

それでは、臼杵市さんの御提案につきまして、説明をさせていただきたいと思います。

事前にヒアリングも行われて、論点は何点か絞られているということでしたので、その論点ペーパー、縦紙のほうに沿って説明をさせていただきたいと思います。

まず、1番の「地域の一体的な森林整備によって水源涵養を最適化するため、国有林や県有林であっても、地域の実情を把握する市が、国や県にかわって、森林整備等ができないか」という論点があったと聞いてございます。

回答でございますけれども、最初の提案で森林計画制度の関連もございましたので、一応その計画制度の話を前段に書かせていただいております。森林の有する水源涵養機能など、いわゆる公益的機能につきましては、流域を単位として発揮されるものでございまして、国有林の森林計画あるいは民有林の地域森林計画の策定時に、それぞれの策定主体である森林管理局あるいは都道府県が、地元の市町村を初めとするさまざまな関係者の意見を聞きつつ、相互に当然調整をよくして、森林整備の方針などについて調整した上で策定しているところであるということございまして、資料1をご覧くださいと思います。「森林計画制度の体系」という絵でございます。

まず、政府のほうで森林・林業基本計画というもの、これは閣議決定計画でございますけれども、全国的な長期的かつ総合的な政策の方向なり目標をここで定めます。

それに即しまして、農林水産大臣が全国の森林を対象として、全国森林計画というものを定めるようになってございます。これは、国の森林整備あるいは保全の方向ですとか、その後続きます地域森林計画等の指針となるようなことをここで定めることになってございます。

その全国森林計画に即しまして、民有林と国有林と分かれていますけれども、まず民有林では、都道府県知事さんが地域森林計画というものを定めますし、あるいは森林管理局長が国有林について、国有林の地域別の森林計画というものを定めて、これは樹立時に相互に先ほど申しましたようによく調整をするということになってございますし、市町村の意見もきちんと聞くということになってございます。

この都道府県知事のたてる地域森林計画では、都道府県の森林関連施策の方向ですとか、あるいは伐採、造林、林道、保安林の整備の目標ですとか、その後たてられる市町村森林整備計画の指針といったようなものを定めるということになってございます。地べたに基づいた整備計画というのではなくて、そういう指針みたいなものを定めることになってございます。

それに適合して、市町村のほうで今度は市町村森林整備計画というものを定めることに

なっております。これも結局、森林所有者等が行う伐採だとか、造林だとか、森林の保護ですとか、そういうものの規範をここで定めるということになってございます。これも、いつ何時ある特定の山をどうこうするというのではなくて、規範を定めるということになってございまして、これを何とか実現するために、一番右下に書いてございまして、けれども、伐採と伐採後の造林の届出制度ですとか、あるいはきちんと施業をやらなければならない場合に施業の勧告ですとか命令関係、例えば無届け伐採に係る伐採の中止命令とか、あるいは無届けで切ってしまったら造林してくださいという造林命令ですとか、あるいは伐採及び伐採後の造林の計画の変更命令、これは、例えば100ヘクタール切りますという届け出が出てきたときに、もうちょっと20ヘクタールにとどめておいてくださいといったような、まずは指導とか勧告をやるのですけれども、聞かない場合には命令までいくというような、そういった勧告だとか命令というものを、当然個人の財産ですので、公益の確保上必要最小限の範囲内で、いわゆる財産権の制限と公益の確保をよくバランスをとって、公益の確保上どうしようもないというときには命令までかけられるというような措置で担保をしている、こういう制度になっているということでございます。

資料2は、地域森林計画のもう少し細かい計画事項などを書いた資料ですので、参考につけさせていただきます。

また本文に戻っていただきまして、そういうことで森林計画をたてるわけですが、こういった中で、今般、提案のように、地域の実情に精通した市町村さんが主体的に森林整備に取り組みたいと、特に国有林の関係、国や県にかわって国有林とか県有林を整備できないかということでございます。そういった要望があるということであれば、例えば国有林の売り払いですとか、あとは民有林と国有林と一体的に施業をやるというような共同施業団地といった仕組みも持っております。こういった仕組みの活用を検討は可能と考えておりますので、地元の局あるいは都道府県と調整をしていただければと思います。

今の国有林の売り払いですとか共同施業団地について、詳しくは経営企画課長から説明をいたします。

○新島課長 経営企画課長の新島と申します。どうぞよろしく願いいたします。

共同施業団地につきまして、資料3につけさせていただきます。共同施業団地と申しますのは、森林管理署と地方自治体、あるいは民有林所有者等が、森林整備推進に関する協定を締結するということがまず始まりでございまして、民有林と国有林が連携して整備計画を策定する、そして、路網整備や間伐等の森林施業を進める共同施業団地を設定するという仕組みです。

下にスキームを書いてございます。民国共通の課題として、まず路網整備の遅れだとか、所有が小規模で効率が悪いとか、木材供給が不安定だとか、そういったことを踏まえた上で、民有林と国有林が協定を締結して、運営協議会というものを設置します。その中で、民有林、国有林をあわせたその地域の整備計画を策定するということで、計画の内容としては、ここに書いてございますようなことですが、年度別にどのようなことを実施

していくのかというものをしっかりと書いていくということ、それを毎年運営協議会によって確認しながら事業を実施していくという取り組みでございます。

その後ろに、その具体の例を挙げてございます。宮崎県の檜・白水地域での森林整備協定、ここは当初、国有林が829ヘクタール、民有林が87ヘクタールというところで始まりましたけれども、追加の民有林が350ヘクタールございましたので、その周辺の国有林もあわせて追加の協定を結んだということで進めているところでございます。

それから、長崎県の対馬のほうは、協調した安定供給ということで、もう既に間伐材の出荷につきましては共同して行うということで、特に国有林で行っておりますシステム販売ということで、いわゆる入札にかけるのではなくて、当初の段階で単価を決めて、それをもとに売り払いを行っていく、直接事業者のほうに送るといようなことをしております。

こういった取り組みで、要は市町村の側も、この中に例えば市町村というものが入ったとすれば、市町村の意向も入れながら整備計画を立てるといことは十分可能だと思っております。

もう一つ、もとに戻りまして、2番目のところに「水源の涵養や災害防止のために、国有林の土地を含め、国有林野を市が購入することはできないか」。

○八田座長 これは資料のどれですか。

○新島課長 本文でございます。資料は付いておりません。

もとに戻りまして、2の部分でございます。この部分につきましては、国有林野自体は、国がみずから管理経営を行う行政財産となっておりますので、その処分については法令の定めによることとなっておりますが、公用、公共用、あるいは公益事業の用に供するときには、国有林野の有する公益的機能の維持増進その他の国有林野事業の使命達成上支障がないものに対しては、限定的に売り払いはできるということでございます。事実、かつて市町村の森という形で、地財措置も込めた形で森林をそのまま利用してもらうということを条件に売り払いをかなりしておりますので、そういったことは十分可能ではないかと思っております。

具体的な要望があれば、箇所ごとに売り払いの可否、当然、森林を森林として維持していただく、公益的機能発揮のためにといことでやっていただくのであれば、それはもう全然問題ないのではないかと思っておりますが、いずれにしても、具体的に御相談いただければ、この辺は可能だと考えておるところでございます。

○坂課長 企画課長の坂と申します。

続いて、3点目について御説明申し上げます。

日本公庫の制度金融の資金の中で、分収林に関する森林取得のための資金に樹齢制限45年とあるものを撤廃、緩和することはできないかということについて、お答え申し上げます。

まず、分収林とは何かということにつきまして、資料で御説明させていただきます。資

料4をご覧ください。これは、地面の所有者と、実際に植えたり育てたりする人、さらに費用を負担する人、その3者を別々に設定して、地面はあるけれども資金がない、そういった需要に対応するために、それぞれ契約を交わして、3者、もしくは実際に育てる人と費用を負担する人が一緒になった場合の2者との間において契約を設定しまして、それでその上に植わっている木の持ち分の割合を最初に決めます。実際に育てて何十年か経って伐採するに至った時に、当初契約で定めた持ち分の割合に従って収益を分けるというのが分収林の仕組みでございまして、特に高度経済成長期に伐る木がなくなってしまって、地面はあるのだけでも、植える資本がないという状況に対応するために作られた仕組みでございまして。

造林というのは、更地から木を植えて育てるというものでございまして、育林というのは、植わっているのですけれども、まだ木が若い時に、それを手入れして育てるというもので、分収造林と分収育林の2つの類型がございまして。

それでは、元の3番の資料にお戻りいただいてよろしいでしょうか。

林業でございましてけれども、植えてから標準で約40年から45年、収穫までに時間がかかるという非常に長期間を経ないと収穫ができないという産業上の特性がございまして。そういった時間がかかる、それから、担保も流動性がない、さらには、その40年の間一回も倒れるような被害があってはならないということで、災害の影響を非常に受けやすいという特性を踏まえまして、特に日本公庫から経営の規模拡大、それから経営の改善といったものに必要なものについて、長期かつ低利の資金で、民間金融機関では対応できないようなものを融通するという仕組みになってございまして。

先ほどご覧いただきました分収林につきましては、地方公共団体で日本公庫の資金を利用される場合、2番の①、②、③の3点についてメニューが設けられております。①は育林、もう既に植わっている状態で、まだ木が若い場合、これについて新たに持ち分を設定して、契約を締結するに当たりまして、その所有者から持ち分を取得する場合、最初に始める場合に資金を活用することができるとされております。

②ですけれども、既に締結されている契約について、他の相手方から持ち分を買い取る場合、その契約の締結時において、樹齢が45年、標準的な伐期より前のものについて設定されている契約については、これも資金の対象になるということでございまして。

③は、締結済みの造林についての契約についての持ち分の取得、これらが資金の対象になる場合ということでございまして。

ここで、②の45年というのは、その現状の樹齢が何年かということではなくて、過去に結んだ分収林の契約を結んだときのその木の状態がどうかということでございまして。制度金融の対象にするので、限定された、特に政策的に必要な度の高い場面でないといけないということ、そもそも資金の用途が経営の規模拡大や改善に対応して、特に制度金融の対象とするということでございまして、契約締結したときに標準的な伐期を過ぎているようなものについては、制度金融の対象にならないという趣旨の規定でございまして。ですので、

今、実際にこの規定を活用して木を取得したいということで、例えば今の樹齢が70年とか80年になっているということでありましても、実際に過去に契約が設定されたときの樹齢が45年以下であれば、それは80年になっていても、100年になっていても、この仕組みの対象になり得るということでございます。ですので、制限の撤廃緩和の御要望をいただいておりますけれども、実態上は、ほとんどの場合、既存の規定で対応ができるということではないかと考えております。

○八田座長 以上ですか。どうもありがとうございました。

2番については、基本的にはできるというお話だと思います。

1番については、現行の制度で実質的にできるというお話なのですが、これはちょっと当事者のお話も聞いてみようと思います。

3番目は、この間のヒアリングで御説明になったのは、非常に説得的だったのですが、きょうのお話の範囲からはやはりちょっと外れているかなと思います。基本的には、木を育てて45年以上過ぎたものでも、小さな木もあるし、大きな木もある。大きな木について選択的に切っていくと、間をあけていくと小さな木も大きくなっていくから、徐々にそれを切って、一番収益性の高いところで売り出していく。その間に広葉樹を植えていき、森全体を次第に広葉樹に変えていくと、その水源涵養を目指すということをしたい。

おっしゃるには、今の制度の前提というのは、ある程度育ったものを一斉に皆伐して、その後でまた杉を植えるということだけれども、まず皆伐すると、水源涵養の観点からとても心配だと。それからもう一つは、今さらまた杉を植えるということはないのではないかと、いろいろ新しい形の木材の需要ということを見ると、広葉樹にしていく方がいいのではないかと御趣旨だったのです。ということは、45年過ぎてもそこを購入して、当初からおっしゃるような公益的 목적はきちんと維持しながら、徐々に切っていくから、やはり60年ぐらいまでの期間の中で購入できるようにしてもらいたい、そういうことだと思うのです。これについてはどうでしょうか。

○坂課長 そもそも分収林の現状というのが、ちょうど高度経済成長期の頃に木を伐って出せる材がなくなってしまったと、それに対応するために分収林の仕組みができてきたということですので、そもそも今、分収林の契約が締結されている土地というのは、高度経済成長期前後のときに一斉に植えた森林なのです。なので、今おっしゃったような若い木と大きい木が混在しているようなところというのは、そもそも分収林の契約の対象になっていない可能性が強いかと思います。

○八田座長 言い方が悪かったかもしれないのですが、大きめの木を切ると、あと残りの木がちゃんと大きくなるというのですよ。何割かの伐採をすると、残りの木が大きくなって、それをまた切っていけば残りが大きくなる。そうする方が皆伐よりはるかに経済的には効率的なのだ。これを、今、密な形で生えているものを一斉にそのままの太さで売ってしまうのは何とももったいない。それで、残りはどうするのかというと、残りは自然に広葉樹を植えていく、そのようなことでした。

○坂課長　そういうことでしたらなおさらだと思うのですけれども、分収育林契約が存在する既存の分収林は、大部分というか、ほぼ全てが樹齢45年以前の当時に契約が締結されたはずでございまして、特に高度経済成長期においては伐る木がなかったので、樹齢が45年に達したら、その瞬間に伐って換金していたはずなのです。ですので、樹齢が60年以上で分収育林契約を締結している例というのは、ほぼ考えがたいということです。

○八田座長　60年未満です。45年から60年です。

○坂課長　ごめんなさい。45年から60年のところで分収育林契約を締結しているというのは、ほぼ考えがたいということです。

○八田座長　では、あれば考えるということですね。

○坂課長　そうです。実態上ないということで見てください。

○八田座長　そうすると、その実態に関して当事者から御説明をお願いしましょうか。

あとほかにございますでしょうか。

○本間委員　1番目の提案のところですけども、全面的に市町村に整備計画を移せということではなくて、重点区域を設定するという御提案で、どんな形でお考えなのか、提案者から詳しく聞く必要があるのですが、森林共同施業団地を使う方法もあるというお話なのですが、当然、当事者は御存じのはずだと思うのです。そうすると、これも使えるのだけれども、例えばスピード感だとかさまざまな点で使い勝手が悪いという判断ではないかという気がしているのです。

ですから、そういう実際の計画を立てて実施していくスピード感等々を考えたときに、やはり重点的な区域を指定してということで、何か条件をつけて、こういう条件だったら市町村に任せてもいいよというようなことが、特区として考えられないかどうか。一般的な話ではなくて、まさに特区として実施することができないかということについて、いかがでしょうか。

○新島課長　御意見いただきましたけれども、共同施業団地自体が、特に今回、国有林が一般会計化したという中で、それまでも制度としてはありましたけれども、積極的に進めていくということで、特に近年、強力に進めてきたということがございます。そういう意味で、逆に言うと、臼杵市さんとそういう部分を直接的に、具体的にお話しした経緯というのはきっとないはずなので、そのところは現地の署を含めてしっかりと話しさせていただいて、決して全然使いにくいということはないと思うので、お互いにこうするという形になって、要は、市町村の側から何か要望があるのであれば、積極的に私どもとしては聞く姿勢はございますので、その中で話し合いをさせていただければなと思っていますところでございます。

○本間委員　多分、自由度の大きさというか、要望は出すのだけれども、ほかの縛りがあって余り自由にならないのではないかという判断が提案者のほうにあるのかなという印象を持っています。

○新島課長　実は、多様な森づくりというのは、国有林でまず第一にやろうとしているも

のでございます。今、申しましたように広葉樹の話ですけれども、国有林というのは結構奥地のほうにありますので、本当の意味で、いわゆる産業として単層林を回していくのがいいのかどうかというのがあります。そういう意味で、針広混交林化というのは国有林にとっての一つのキーワードだと我々は思っておりますので、そういう要望も含めて、十分お話し合いはできると私どもは思っております。

○八田座長 ほかにコメントございますか。

どうぞ。

○鈴木委員 3番の点なのですけれども、現状のそういう仕組みでも十分資金が活用できるというお話で、これは前、臼杵市をお呼びしてヒアリングしたときにも、現状の制度でできるというお話をしたのです。そのときに彼らが言っていたのは、彼らが持っているのは上物だけなので、底地を持っていないくて、地上権の場合は特にこの45年というのがひっかかってくるというのはかなり明確に、しかも断固としておっしゃったので、ちょっと確認したいのですけれども、これは本当に可能なのでしょうか。両方持っている場合には可能だというのは彼らはよくわかっていて、地上権だけの場合には、特にそれは無理だと彼らは強く主張していたのですけれども、いかがでございますか。

○松本課長補佐 上物だけを買うということなのでしょうか。

○鈴木委員 ちょっと記憶が定かではないのですけれども。

○八田座長 地面を買うわけでしょう。

○鈴木委員 両方買うのが45年にひっかかるとおっしゃったのですね。

○松本課長補佐 林地取得の場合は、今回、臼杵市さんが、分収林の権利、上物の権利を買いたいと考えていらっしゃるのか、森林そのものを買いたいとおっしゃっているのかはよくわからないところがあるのですけれども、まず、上物につきましては、基本的には契約のときに45年という要件がございますので、そこさえクリアをしていたら、60年とかというのは特に制限をつけてございません。一番最初の契約時だけが45年以下で契約したかどうかという、その視点でしか見ておりませんので、それ以降、例えば45年以下のものであれば、今それが60年以上になっても、その分についての購入は基本的にはできません。その辺が、申しわけないのですけれども、我々も臼杵市さんから直接お聞きしていないのでよくわからないところがあるのです。ただ、基本的に今までの状況から見ますと、分収育林の契約というのはほとんどが45年以下で契約されていると我々は理解しておりますので、余り問題はないのではないかと考えているところでございます。

○八田座長 省庁からの回答のところ、60年以下の森林と一体的に取得することで、60年を超えるものについても可能になると書いてありますね。これは今の45年の話と全然別の話ですか。

○松本課長補佐 それについては別の話でございます。

○八田座長 はい。

○八代委員 この件からちょっと離れて、もうちょっと森林計画制度全体のことを考えた

ときに、森林といっても2つの目的があるわけですね。どうしても林野庁関係だと、やはり独立採算制ということがありますから、木を切って、それを売って、また木を植えかえるというか、いわゆる産業としての森林ということを目を注がれている。その場合は、やはり杉とかヒノキということになるらしいのですが、それが実は治水能力が弱いという話を聞いたのですが。つまり、広葉樹のほうが治水能力が高いから、余り杉とかそういうものばかりを植えると災害のときに不安だということが背後にあるという話を別のところから聞いたのですが、そうすると、治水という目的と産業としての植林というのは利害が相反する形になるので、そういう点において、どう調整されているのかということをお聞きしたいと思います。

○織田課長 確かに人工林、天然林、あるいは針葉樹林、広葉樹林とありますけれども、我々林野庁の見解とすれば、人工林、あるいは例えば杉、ヒノキの林であっても、適切に管理、整備されていれば、水源涵養機能等は十全に発揮できるという立場に立ってございます。土砂の崩壊防止機能等も含めて、その公益的機能は適切に管理されていれば十全に発揮できる。ぎりぎり言えば、どちらが高いのか、低いのかという議論はあるかもしれませんが。根茎がどのような入り方をするのか、横に広いのか、縦に深くいくのか、そういうものの組み合わせなのかとか、そういうことはいろいろあるかもしれませんが。人工林でもほったらかしで暗くなって、下草もなくなって、木自体も非常に弱く、ひよろ長いモヤシみたいなものが生えている、こういうのは非常に災害にも弱いし、水源涵養機能等も低いということですが、適切に管理されて、間伐もきちんとして行われて、根茎も含めてきちんと単木的にも成長し、あるいは林内に下草もきちんと生えて、土壌がきちんと発達しているというところでは、十分に水源涵養機能が発揮できるという見解でございます。

○八代委員 ありがとうございます。

だから、その適切に管理されている場合というのがキーワードであって、今はどこも人手不足で伐採が難しい、そういう労働力不足ということを考えたときには、やはり木の背の高さの違う広葉樹のほうが、ある意味でほったらかしておいても治水機能があるということはあるわけですね。

○織田課長 特に我々も今の基本計画の中でも打ち出していますけれども、やはり昔、山の上のほうまで杉、ヒノキを植え過ぎたと、これを、いわゆる先ほどから出ております針広混交林、抜き切りしながら広葉樹のまじった山にして、最後はいわゆる天然林的な山にしていったほうが、少なくともおっしゃったみたいに管理コスト的には人工林を回していくよりは。だから、木材生産というのはある意味では諦めてといたしますか、やめて、公益的機能の発揮を旨として、しかもコストも低めにするというような方向は打ち出しています。

ただ、国有林は別にして、基本的に民有林というのは個人の財産ですので、計画制度の運用で無理やり山の林相を強引に変えろというのはなかなか難しいというのは御理解いただきたいと思います。

○八田座長 ほかにございますか。

それでは、この1番については、林野庁さんとしては、近ごろいろいろな制度改革をしたこともあり、これを活用してもらいたいということでした。それで、臼杵市のほうは、やはりかなり自由度を狙っていらっしゃると思いますから、今の制度でどこがまずいのか、臼杵市に御意見を伺ってみます。

2番目の払い下げ、これはもう可能であると、非常に簡単な御説明。

3番目は、45年で大体切っているはずだから、45年から60年の間に林があるということは今ないはずだと、それがもしあるのならば、それを教えてもらいたいということでしたね。

そういうことを臼杵市さんのほうにお伝えして、また反応が来ますし、それでもいろいろ納得いかないということならお招きして、3者会談といいますか、ここで直接お話し合いをしていただきたいと思いますと思っております。

きょうはお忙しいところをお越しくございまして、どうもありがとうございました。