

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 26 年 8 月 5 日（火） 11：15～11：44
- 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 大阪大学社会経済研究所 招聘教授
委員 原 英史 株式会社政策工房 代表取締役社長

<関係省庁>

川野 康朗 林野庁森林整備部治山課長
岡村 和哉 林野庁森林整備部治山課保安林調整官
善行 宏 林野庁森林整備部治山課企画班担当課長補佐
谷口 正範 林野庁林政部企画課総括課長補佐
井戸 萌愛 林野庁林政部企画課法令係長

<事務局>

内田 要 内閣府地域活性化推進室長
富屋 誠一郎 内閣府地域活性化推進室長代理
藤原 豊 内閣府地域活性化推進室次長
松藤 保孝 内閣府地域活性化推進室参事官
宇野 善昌 内閣府地域活性化推進室参事官

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 森林資源を活用した拠点整備のための林地開発許可権限の市への移譲について
- 3 閉会

○藤原次長 時間になりましたので、ヒアリングを再開をさせていただきます。

簡単に事務局から趣旨だけ申し上げます。6月24日に閣議決定されたました改訂成長戦略、お手元にもございますが、そちらに明記されてございます。また、前回、6月17日の第6回の特区諮問会議におきましても、総理から御指示をいただいておりますが、国家戦略特区につきましては、新たに追加すべき規制改革事項をこのワーキンググループ及び諮問会議で検討した上で、法改正を要するものについては次の臨時国会で戦略特区法の法改正によりまして、また法改正を有しないものにつきましても、必要な制度改正を行って遅

くとも年内に実施するという事になっております。

こうした中で、八田座長のほうからも御指示をいただきまして、改訂成長戦略に記載された事項や6月から7月にかけて私どもと自治体、民間の三者で4区域で開催をしました区域会議で挙げられた事項を中心に、秋に向けまして、各省庁からのヒアリングというものを行っているところでございます。

今回の林地開発許可権限の市への移譲の問題でございますけれども、本日、担当省庁として農水省の皆さんにおいでいただいております。ありがとうございます。この項目につきましては、7月28日に行いました養父市の区域会議におきましても、区域計画素案ということでお手元でございますけれども、そこに記載がされてございます。

きょうはヒアリングということで、よろしくお願ひしたいと思います。

時間は40分程度ということでございますが、最初に農水省から15分、20分ぐらいで御説明をいただいた上で、その後意見交換とさせていただきたいと思ひます。

それでは、八田座長、よろしくお願ひいたします。

○八田座長 お忙しいところお越しくださいませ、ありがとうございます。

それでは、早速御説明をお願ひいたします。

○川野課長 林野庁治山課長の川野と申します。よろしくお願ひいたします。

それでは、林地開発許可制度の市への移譲ということで御提案がありますので、本日はまずこの林地開発許可制度の概要を御説明したいと思います。お手元の資料をごらんいただきたいと思ひます。

1 ページ目、林地開発許可制度、これは森林を対象にしておりますので、我が国の森林の状況を説明しております。国土面積38万平方キロのうちの約3分の2を森林が占めているということでございます。そのうち、所有区分でいいますと1ページの左下に円グラフがございますが、7割が民有林、民有林というのは大きく公有林、すなわち市町村有林・県有林と、私有林とがあります。残りの31%が国有林、主に林野庁が所管しているものが大半でございますが、そういった内訳になっております。

森林の状況ですが、右上に急峻な地形ということで、河川の勾配を示しております。ヨーロッパあるいは東南アジアの主要河川と比べましても、ごらんのとおり非常に急峻です。川が急峻だということは、山も険しいということをお示ししております。後で出てきますが、災害も起きやすいという状況です。

それから、雨の降り方なのですが、右下にございますように近年の雨の降り方、雨の少ない少雨の年と雨の多い多雨の年の降り方の開きがごらんのとおり、折れ線で示しておりますが、幅が大きくなっているという傾向にございます。

2 ページ目、そういった森林を抱えているわけですが、そういう地形が急峻、地質が脆弱であるという中で非常に災害が多く起きております。先ほど雨の降り方を言いましたが、特に短期間降雨量、今も四国、九州で雨が降っておりますけれども、特に80ミリ以上となると災害が発生しやすくなるといわれていますが、これが増加傾向にございます。2ペー

ジ目の左上にグラフがございますが、1時間80ミリ以上の発生回数はごらんのとおり、トレンドとして明らかにふえています。これは地球温暖化の影響もあるのではないかとわかれておりますが、そういう雨量強度が大きくなると災害も当然起きやすくなるということでございます。

そういった中で、平成元年以降、年平均全国で約3,700カ所の山地災害、山崩れ、土石流、そういった災害が起きています。その結果、人が亡くなられたりけがをされたり、あるいは家が崩れたりいわゆる道路、鉄道等への影響も毎年出ているという状況でございます。

この事例を右の写真で示しておりますが、特に去年、ことしの災害の事例でございます。去年は島根、山口で大きな災害がありまして、JR山口線も長期間にわたってとまりました。ことしは皆さん御案内のとおり長野県の南木曾町で土石流の災害が起きて、JRがまだ不通の状態になっているという状況でございます。

それから、きょう話題になります養父市のある兵庫県でも、21年にこういった大きな災害が起きて、交通の遮断等も起きているということで、山が崩れますと当然下流への影響が非常に大きいということを示しております。

3ページ、そういう中で、我が国の場合、山は当然森林になっているのですけれども、この森林がいろいろな機能を持っているということでございます。山地災害の防止、洪水の緩和、水源の涵養等々でございます。この森林の機能のメカニズムの代表的なものを左のほうにポンチ絵的に示しておりますが、1つは表層崩壊防止機能、これは森林の根っこがごらんのとおり土壌に根を張りめぐらせることによって崩れにくくしています。さらにこれを高めるために間伐とかをやっております。

右の表面侵食防止機能、これも森林があり根っこを張るとともに、光が入ると林床に下草が生えます。そういったもので土壌の侵食が押さえられます。これが何もないと右のほうにありますように、土粒子が雨でたたかれて水が浸透しなくなるという状況になってしまい、洪水も起こりやすくなるということでございます。

下が洪水緩和機能ということでございまして、これは1つの試験地の状況を示しておりますが、裸地区、森林区ということで、要するに森林があることによって、いわゆる雨が降った後のピーク流量と言っていますけれども、一番流量がふえるものが抑えられます。いわゆる洪水を緩和する機能があります。それから、水を蓄えますので、それが長くかけて出ていきますから、渇水の緩和にも役に立つということでございます。

そういった森林の機能に対する国民の期待というものが右の世論調査をベースに書いておりますが、この災害の防止ということが現時点ではトップになっているという状況でございます。

○八田座長 表面侵食防止機能と洪水緩和機能は基本的には同じことですか。

○川野課長 そうですね。結局森林の土壌が維持されることでスポンジ状になって、蓄えられます。これが侵食されるとそれが失われますから、メカニズムとしては同じです。

4 ページ、そういった森林はさまざまな機能を有しておるわけですが、きょうテーマになっております林地開発許可制度はどういうものかということでございます。森林にはそういう機能があるのですが、特に公益的機能の発揮が大きく求められる森林には保安林制度というものがあります。ここには詳細を示しておりませんが、森林面積の48%が保安林になっていまして、これは簡単にいいますと、保安林として維持し、開発とか伐採とかを基本的に規制するというのが保安林制度になっております。

保安林以外の森林、ここでは普通林と言っておりますけれども、これにつきましても先ほど来お話ししましたようにいろいろな機能、水源涵養、災害の防止といった機能を持っているという中で、これが無秩序に開発をされることによって、先ほどもお話ししました災害を起こしたりとか洪水を起こしたり、そういうことにならないようにこの林地開発許可制度というものを導入しているというところでございます。

許可に当たりましては、左下でございますが、対象となる森林はどういうものかということですが、地域森林計画、これは都道府県知事が定める計画でございますが、きちんと機能を発揮していこうという森林を定めております。実態としては先ほど所有区分でお話ししました国有林以外のほとんどの森林が対象になるということでございます。

ちなみに、地域森林計画というものは都道府県知事が策定しているということでございます。

では、林地開発許可の対象となる開発行為でございますが、真ん中にありますように、土石の採掘あるいは林地以外の転用、いわゆる土工を伴うような森林でない状態にする開発行為で、1ヘクタールを超えるものが対象になっています。具体的には例に書いていますように、住宅造成、別荘地、ホテルなどの宿泊施設、ゴルフ場、スキー場、レジャー施設、工場、道路、そういったものでございます。

林地開発では、どういう視点で許可をするかということが右に4つございます。災害の防止、水害の防止、水の確保、環境の保全、この4つの観点から。それぞれ、災害でいいますと開発行為、その土地で森林でない状態にすることによって、下流に土砂が流出する、あるいは山崩れが起きて災害が起きないのかという観点。それから、水害の防止の点でいいますと、下流に水害が起きないのか。水の確保ですと水の供給、水質、そういったものに影響を及ぼさないのか。環境保全は森林がいろいろな騒音を防ぐとか、防風効果というものがありますから、そういう影響がないのか。この4つの視点で審査いたします。

この審査に当たりましては、山の状態、傾斜あるいは地質は非常に多様なものでございますので、そういう災害の発生のおそれがないかどうかを判断しなければいけませんので、そういう技術的、専門的な知識を持つ県の職員が審査をしているということでございます。

それから、法制度上許可するに当たりましては、都道府県知事が市町村長の意見を聴取します。これは許可に当たって周りへの影響がございまして、地域住民の意向を十分反映した適正な判断がなされているかどうかという観点も含め、市町村長の意見を聞くスキームになっております。

この4つの視点がクリアできれば、これは許可しなければならないということになっておりますので、そういうことで開発を許可するというスキームになっております。

左下の監督処分とございますが、いわゆる届け出をせずに開発するもの、あるいは許可に当たりまして、いろいろ条件をつける場合があります。例えば開発することによって土砂が出やすくなりますので、それを防ぐために沈砂池、出てくる土砂をとめる小さい池をつくってくださいとか、あるいは水が出やすくなりますから貯水池みたいなもの、洪水調整をするようなもの、そういう施設をつくってくださいと。そういう条件をつけて許可する場合がありますのでけれども、それを守らない、そのとおりに開発していない、そういう違法行為が見られた場合は、都道府県知事は中止命令あるいは復旧命令等の監督処分を実施するということになっております。

さらに、その処分に従わない場合は、最後の場ですけれども、刑事告発をしたり行政代執行をしたりするという場合がございます。

最後のページ、そういうスキームで林地開発許可の制度を運用しているところでございますが、その実施状況でございます。このグラフはごらんのとおり、昭和49年から示しておりますが、いわゆるバブルの時期にゴルフ場等を中心にふえていたわけですが、近年はこういった形で、大体全国で年間200件程度で推移しているところでございます。

これを単純平均しますと、右のほうに表がございますけれども、平均ですと1都道府県当たり5件、これを1市町村、これも平均ですが、0.1ということは大体10年に1件あたりという頻度といたしますか、状況でございます。

説明は以上でございます。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、原委員から。

○原委員 養父からの御提案についてはどういうお考えですか。

○川野課長 1つは、林地開発許可は下流への影響があるということで、公益的な観点で判断、審査する必要があるだろうと考えております。

先ほども4ページで審査の許可の基準を御説明したのですが、そういった災害が起きないかどうかということそれぞれの森林の立地なり気象条件を踏まえて判断をしなくてはいけないということでございます。これは当然養父市だけではありませんが、養父市も下流に豊岡市とか控えておりますが、そこへの影響というものをここで考えなくてはいけないという中で、あるいは先ほどの災害で交通が遮断された事例もお話ししましたが、そういう道路なり鉄道なりが場合によってはとまってしまうということで、隣接する地域への影響があります。そういうことで、そこはより流域的な視点でノウハウを持つあるいは周辺の影響も考慮できるということで、県知事が引き続き行うことが妥当ではないかと考えています。

もう一つは、先ほど最後のページで最近の林地開発許可の実績をお話ししたのですが、1県当たりでも毎年5件、市町村あたり10年に1回程度と必ずしも多くないもので、ただ、

先ほど来お話ししていますように技術的な視点もノウハウも必要だということになると、当然それできちんと審査しなくてはいけないわけですが、そういうまれにしか起きないものをノウハウを持って審査する体制というものが、果たして市にそういうスタッフを置いてやるのが事務の効率化という観点でいかなものかということも、我々としては県と市の役割分担の話になりますが、そういうことを考えているところでございます。

○原委員 今の後段のどの程度の実ニーズがということは養父市にも確認する必要があると思いますので置いておくとして、前段の制度論に関してお話をすると、仮に県が一定の域内での相当程度小規模な開発に関して、こういった問題は基本的に余り大きな問題がないだろうということ場所なり範囲を設定した上で、市町村に権限を移譲するということであれば、論理的にはあり得ることだとお考えになられましょうか。

○川野課長 なかなかそこら辺はどの区域にするかということもあると思うのですが、きょうは林地開発許可制度の御説明ということで説明させていただいておりますが、繰り返しになりますけれども、基本的には災害を防ぐ、人命を守ることが目的ですので、その判断はそれなりにきちんと技術的裏づけを持ってやっていく必要があるということも考えておまして、そういう中で県と市の役割分担をどう考えていくかということかと思っております。

○藤原次長 事務局からよろしいですか。

客観的なデータをいただきたいのですが、6ページにある都道府県ごとのデータは当然おありになると思いますので、後ほど事務局のほうにいただけますでしょうか。兵庫県について少し勉強したいと思います。

その延長で、1、2点申し上げますと、恐らく議事録にも全部出ていますけれども、国家戦略特区諮問会議でも議員の一人、坂根議員なのですが、御自身で養父市にも行かれた上で、これは議員の問題意識として養父市というのは農業よりも林業の振興、あるいは林業の制度改正が重要だという問題意識をお持ちで非常に関心が高いということなのです。養父市はそれだけ森林資源に恵まれている状況だと思っておりますが、したがって、この平均値で語るのはこの話については違うのかということが問題意識でございます。

実際の区域会議を7月28日に開かせていただいたときに、これもホームページに公開しておりますが、市長の発言を読ませていただきますと、林地開発許可権限を県から市に移譲し、申請から許可までの事務手続の期間の短縮と円滑化を図るものであります。これは森林法が根拠である。現在はその権限は県知事にあり、県規則等に基づき申請を審査、許可しておりますが、許可までの標準処理期間は2カ月半から3カ月を要しております。市に移譲することにより、県との事前協議により市の権限で申請書の簡素化を図り、処理期間を大幅に短縮することとなり、事業展開のスピードアップ化が図られることとなります。例えば農地と隣接した林地の一体的開発、土地の狭い養父市、中山間地域においては、事業用地の円滑で迅速な確保が課題となるというものであります。

先ほど原委員も養父市のニーズというお話がありましたが、そういう意味ではニーズが

高い。それも産業拠点としての開発をいろいろとお考えだということも市長もおっしゃっておられましたけれども、市に今の県の許可の仕組みでの支障事例があるということは、ぜひ問題意識として御認識をいただければと思っております。

○川野課長 林業を振興いただくという意味では、我々もぜひ協力していきたいと思っております。

ただ、林地開発は先ほど来お話ししていますように森林からそうでない状態にするということですので、対象となる森林はある意味林業の対象外になるということですので、そこは御理解いただきたいということ。

標準処理期間の話が出ております。これはあくまでもそれぞれの県で定めていただくことになっておりますので、そこはまさに兵庫県と養父市の間でどう整理されるかという工夫の余地はあるのかと思っております。

○藤原次長 誤解のないように申し上げたいのは、森林に囲まれた町なので林業振興とともに林地の開発も非常に重要だという認識でございます。

○八田座長 原則として、水害の防止などは公益に関係し得るものだから、これについて公益的な観点から許可をしなくてはいけないという御趣旨はよくわかりました。河原の近くだとか、非常に傾斜地で土砂崩れが起きやすいとか、そういうところであれば、最初からある程度広域的なことを考慮して県でやる必要があるわけですね。しかし、そうでないところについては、市に譲ってもいいということができれば、実効的に実がとれるのではないかと思うのです。その条件を明記することによって可能になると思います。

ここで書いてあることでも、例えば水の確保などというのは当然市では意識しますから、特に水の質などということは気にすると思えますし、環境の保全もごく周囲のことでしょうし、災害の防止ということも周囲のことなら気にするでしょうが、水害の防止というのは相当広域でしょうから、こういうものについては広域の相談をしろよとか、県でやるよとか、市でやってもいいとか、そういう区分けがあってもいいのではないかと思います。

○川野課長 一般論でいいますと、森林の置かれた状況が非常にバリエーションがありますので、あるいは下流の状況、そこを今のお話でどう判断するかということになるかと思えますけれども、今のところはそういう流域の広がり全体としてありますので、県のほうでということに役割分担としてはなっているところでございます。

○八田座長 ここの許可の基準は4つ挙げられているのですが、個々にわたってかなり細かい基準が県に対して示されているわけですか。それとも、大体これでは県が勝手に考えればいいという感じですか。

○岡村調整官 林地開発について、この4要件については法律の中で明記されていて、これをクリアすれば許可しなければならないという内容になっておりまして、林地開発については都道府県知事の権限なので自治事務ということで、林野庁としては技術的助言ということで通知を出させていただいております。

その中で、幾つか要件とかを定めさせていただいているのですけれども、実際に運用す

るのは都道府県ですので、都道府県のほうではそれを参考に、もう少し具体的な基準を定めて運用している県もあつたりしているということでございます。

○八田座長 わかりました。

○川野課長 結局、一番問題となる災害が地域によって特徴がありますので、そこはそれぞれの県のレベルで、過去の災害も見ながら、今、申し上げました我々が標準的なものとして助言をさせていただいているものをベースに、それぞれの地域特性を加味しているという状況でございます。

○八田座長 そうすると、養父市としては恐らくはほかに迷惑をかけずにできると思っ
ているでしょうから、そここのところは例えばどういう基準であれば市に委ねられるかとい
うことを、こちらとしても調べてみたいと思います。

ほかにございますか。

どうもきょうは説明ありがとうございました。今後ともよろしく願いいたします。