

## 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1月9日（金）16:29～16:56
- 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 秋山 咲恵 株式会社サキコーポレーション代表取締役社長  
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 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 農林水産省林野庁治山課長  
岡村 和哉 農林水産省林野庁治山課保安林調整官  
善行 宏 農林水産省林野庁治山課企画班課長補佐  
城 風人 農林水産省林野庁計画課森林計画指導班課長補佐  
竹本 央記 農林水産省林野庁治山課企画班保安林計画係長  
吉田 昌弘 農林水産省林野庁企画課総務班法令係

#### <事務局>

- 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  
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 森林伐採に係る届出手続きの軽減
- 3 閉会

---

○川野課長 2件目が森林伐採に係る届出手続です。すみません、冒頭、先ほど林発でお話できなかったのですが、いわゆる説明の公表・非公表の話なのですが、資料によっては著作権のあるもの等々がありますので、そこは個別に非公開について御相談をさせていただきたいと思います。

それでは、2件目でございます。森林伐採に係る届出手続の軽減。これは今回ここで初めて御議論をさせていただくものですから、まずそのベースとなっております保安林制度、

もう一つが森林経営計画制度、この2点について御説明をしたいと思います。

まず、今回の提案が御案内のとおり、市町村の認定を受けた森林経営計画に基づく間伐については、いわゆる保安林である場合、指定施業要件というのがありまして、それと合致しているかどうかを事前に届け出てもらって確認をしているのですが、それを森林経営計画に基づく間伐については、保安林での間伐の事前届出を不要としていただきたいという提案でございますので、まず、保安林制度を簡単に御説明したいと思います。

お手元の保安林制度の概要、保安林制度の体系という2つございます。これは先ほどの林地開発許可がいわゆる保安林以外の森林、普通林と言っていますが、これを対象にしているのに対して、こちらは保安林でございます。

保安林は「3. 指定状況」にありますように、1,284万ヘクタール、森林面積、全森林の48%を占めております。

「1. 趣旨」にございますように、水源のかん養、災害の防備等の公共の目的を達成するために必要な森林を農林水産大臣または都道府県知事が指定して、その森林の有する公益的機能の維持・向上を図るため、伐採・転用規制等を課すということで、その指定の目的が細かく分けられておりまして、これが2に示す①～⑪に示すものでございます。

ただ、面積的には、3にございますように、水源かん養保安林、土砂流出備保安林、土砂崩壊防備保安林、これが合わせて90%以上を占めているということで、1号～3号と言っていますが、この3号保安林までが相当を占めているという実態にございます。

先ほど、指定をして伐採・転用規制を課すということですが、その中身が4番でございまして、1つは立木の伐採に当たっては都道府県知事の許可が必要になっている。ただ、間伐、択伐、択伐というのは、いわゆる抜き伐りみたいなものですが、これも届出になっております。

この場合、伐採方法なり、伐採の面積、あるいは材積が指定施業要件というのがありまして、これは個々の保安林ごとに何ヘクタールまで伐れますよとか、間伐する場合は何%まで間伐できますよとか、そういうのが個々に細かく決められておりまして、結局その山の伐り方によって災害が起こったりしますので、そこを示しているのが指定施業要件というもので、それに適合するというのが要件になっております。

(2)で、土地の形質変更。先ほどの林地開発と同じように開発をする場合は、事前に許可を受けなければいけないということになっております。

(3)で、伐採跡地へは植栽をしなければならない。伐採をしたままですと土砂が流出したりしますので、そこの植栽の義務づけがされている。大まかに言いますと、この3つが制限になっております。

「5. 指定・解除」ですが、指定を大臣または知事がやるということですが、逆に解除というものもあります。①、②とありますように、1つは指定理由が消滅したとき。これはいわゆる保安林によって守るべきものがなくなったとか、あるいは例えば、森林が大きな津波でなくなってしまったとか、いろいろありますけれども、その指定の理由がなくなっ

た。

それから、公益上の理由により必要が生じたとき。これはいわゆる公共施設、公共工事、そういったものでどうしてもここしかない。この保安林を通るしかないといった場合には、説明を整理していただいた上で、最小限の解除を行う。そういった運用をしております。

もう一つの体系のほうが、今、お話し申し上げましたことを流れ的に示しております。指定・解除は大臣権限と都道府県知事権限と2種類がございます。保安林になりますと損失補償とあって、要は場合によっては全然伐採できなくなりますので、そういうものに対する損失の補償も法律上は規定されております。

その他の措置として、税制上の特例。相続税とか、そういったものの軽減措置等がなされているという政策上の優遇措置がございます。

行為制限は先ほど申し上げましたとおりで、指定施業要件に合致した伐採・間伐等、土地の形質変更の許可といったこととございます。こういった行為制限に違反した場合は監督処分ということで、その行為の中止命令とか、伐採した後の造林命令、復旧命令、植栽命令、そういったものがございまして、さらに罰則規定もある。そういう意味では、かなりきちんとした強制力のある形になっております。

下のほうに保安林機能の強化で、保安施設事業の実施とありますが、これはいわゆる治山事業でございまして、やはり通常の経済活動、林業活動だけでは、森林の保安林の機能が確保できない場合は県等によりまして、治山ダムをつくったりとか、森林整備をしたりとかして、保安林の機能を維持するというような事業も行っているというところでございます。

○城課長補佐 林野庁計画課でございます。

森林経営計画制度についても御説明させていただきます。お手元に森林経営計画制度の概要という表をお配りしておりますので、これを見ながら、お聞きいただければと思います。

森林経営計画制度は、森林所有者または所有者から経営の委託を受けた者が立てる計画でありまして、その自発的意思で任意で計画的・効率的な施業の実施、保護を目的として、5年間の計画を立てまして、これについて、市町村長が認定するという仕組みでございます。

計画の対象森林としては民有林、いわゆる民間の所有者、自治体などが持っている山でありまして、その計画的・効率的な施業を進めるという観点から、一定の面的まとまりを持つ森林について立てられるということで、林班という基本的な森林の単位があるのですが、その面積の2分の1以上のまとまりであるとか、市町村が定める一定区域内で30ヘクタール以上のまとまり、もしくは100ヘクタール以上の大規模所有者、こういった方が立てられるという仕組みになっております。

計画の中身としましては、5年間の造林、保育、主伐・間伐といった計画。路網、森林

保護といった森林の経営に関する計画事項。共同化に関することとか、長期の方針。こういったことについて定めて、これらについて市町村森林整備計画という市町村の計画がありますが、これの適合について審査して認定するという仕組みになっております。

冒頭言ったとおり、任意で立てる計画でございますので、これを立てていただいて、より効率的な整備を進めていっていただくというインセンティブとして、所得税、相続税がありますが、税制の優遇措置。金融において融資条件の優遇。補助金についても造林だとか間伐の補助金については、この計画を立てていることを要件としているというようなことで優遇措置を措置しているというものでございます。

○川野課長 ということ、結局その保安林制度につきましては、先ほどのフローチャートにもありますように、保安林の指定、管理、行為規制、そういうものを一連の体系のもとに大臣または都道府県知事、特に管理は都道府県知事ですけれども、これを一体のものとして運用しているということで、例えば、届出とか植栽の義務とか、そういったものはある意味、罰則もあるということで、いわゆる災害の防備といった公共の目的を達成するために必要な森林を国または県知事が指定して、それを守っていくという目的で組まれているものでございます。

一方、森林経営計画というものは、今も御説明しましたように、いわゆる所有者が自発的意思によって森林施業を適切に推進しようとする。それを誘導しようという政策でございます。先ほども言いましたように、当然これは任意の計画であるということで、義務づけられているものではないということでございます。

そういうことで、森林法上の制度ではございますが、それぞれ目的が狙うところが違っているということで、提案されているものは間伐の届出という行為に着目されておるのですけれども、我々としましては、結局そういう管理、保安林の指定管理の権限なり、体系と森林経営計画の認定、これは市町村長が行うわけですが、そういう体系が全く違っているということでございまして、これらを兼ねるとするのは制度的にも無理があるなど考えているところでございます。

○八田座長 どうもありがとうございました。

御質問ですが、保安林を全部、国有林にしてしまうというのも一つの考えなのでしょうけれども、実際は民有林のかなりのところが保安林になるということは、こういう条件のもとで経営をして、木を間伐するなり何なりして経営しているからこそ、民有林で持ち続けたいという意図があると考えてよろしいですか。

要するに何もしてはいけなくて、余り価値がないところで公のために制限を受けられているのなら、それは国が持てば一番よさそうな気がするのですが、それをあえて民間が持つということは、その制約の中でそれなりの経営ができるということなのでしょうね。

○川野課長 先ほど指定施業要件のお話をしたのですけれども、これもいろいろなのですが、例えば民家の裏で急な斜面で、いかにも触ったら崩れそうなところ。これはもう伐採すると困りますので、禁伐、伐採をしてはいけませんよという指定施業要件になっている

のですが、そういうのはパーセント的にはごく一部でして、先ほど保安林は水源かん養保安林が71%という資料がありますがけれども、水源かん養保安林について言いますと、そういう禁伐になっているのはほとんどございませんで、例えば20ヘクタール以内なら伐採できますよということで、委員の言われるとおりに、要は全て国が管理をすれば、公的な目的が達成されるだろうというものではなくて、そうすると限界がありますから、民間の活力を使いながら機能を発揮していこうという趣旨でございます。

○八田座長 ただし、その伐採をするときには、全て許可をとりなさいというのが今の制度ですね。でも、もともとの目的が例えば、水源かん養とか土砂の流出防止とかいうことならば、それに影響を与えない範囲での経営計画を最初に認定すれば、実際問題として間伐をある程度やることは、むしろ林の強化にもつながることだし、こういう水源かん養機能などをむしろ強めこそすれ、弱めることではないと思いますが、そういう範囲内で計画を出したとおりにやれば、経営をやるのに際して、いちいち許可を得なくてもいいのだというようにしてもらいたいというのは、何か非常に自然な要望のように思います。

繰り返して言うと、ここの保安林の目的である水源かん養とか、土砂の流出の防備というのは絶対に必要なだけけれども、そのために必要な客観条件をきちんと最初から認めた範囲で、間伐などをその範囲内で自由にすることをやらせてもらいたいと。そのために経営計画というのは、もともと県に認可されているものですから、そうでしょう。一度提示して、県が認めるわけでしょう。

○岡村保安林調査官 市町村です。

○八田座長 市町村なのですか。では、保安林でもやっていい経営計画というのが市町村によって認められたわけだから、その範囲でやればいいのではないかと思います。

要するに保安林ということと経営とはちゃんと両立して、保安林の中でもやってもいいという経営計画が一応認められていて、それに沿った間伐をやるということは、保安林の元来の目的には反しないような形でやるということですから、それならそれでやれば、その経営も自由になるのではないかと思います。

○川野課長 おっしゃるとおり、経営計画は保安林を排除しているわけではございませんで、保安林の間伐で機能が維持されるという面もあるのですが、今の森林経営計画の中身が5年間の計画でして、5年間に幾ら間伐をするというのは計画事項になっていますが、我々は保安林のほうでは、どの場所でいつ誰が間伐をするかというものを届出いただいて、それがちゃんとそのとおりに、その条件に従って間伐をされるかを確認することになっています。ところが、経営計画はそういうスキームにはなっていませんで、ざくっとしたものということです。

○八田座長 そうすると、経営計画の中に全体でどのくらい切るというような雑なものではなくて、もうちょっと細かい客観基準を最初からつくって、保安林の場合には入れておけということですね。もし、保安のために必要な、どっちみち後で国や県が許可をするときに使われるような基準が透明な形で出ていたら、最初の経営計画をつくるときに、そ

れを織り込んでおけばいいわけですね。

○川野課長 その計画の中身もですが、私が先ほどお話をしたように、保安林制度の運用上は施業要件との関係を確認すると、それが守られない場合は命令を出す、あるいは罰則を適用する。そういうものも一体に運用しております。当然、今は市町村の権限ではございませんで、我々は、保安林の指定のときから個々に指定施業要件を県知事が定めることになっていきますので、それとその運用というものは一体のものとして運用すべきであると考えております。

○八田座長 御趣旨はわかりましたよ。経営計画のとおりに行ったときに物すごく偏りのある伐採のやり方などをされたら困ると。それはそういうことがないようにしてほしいということだから、何らかの基準を市町村に守らせればいいわけですね。ガイドラインをきちんとつくって。経営計画自体が保安林でやるのに水源かん養とか流出の防備に関することやってはまずいわけだから、最初の計画のところにある程度、ほかのところよりはきめ細かな条件を持たせるようにしておいたらいいいわけですね。だって経営上は一つ一つ、木を切るのに県の許可を得るよりは、事前にこういうことならば切っていいというがあったほうが、はるかに自由度は増しますね。

○川野課長 今、言われた前半の部分につきましては、結局、森林経営計画制度というのがそういう保安林の機能をきちんと維持するというを想定したものにはなっていませんで、まさにさっき説明したように林業をちゃんとやらしてもらおうということで、保安林を指定施業要件を運用してやるというのは、別の県のスキームになっている。そういう前提で今はつくられておりますので、現状はそうなっているということでございます。

もう一つ、基準を経営計画の中で示して、それを守らせればいいのかというお話なのですが、実際にいわゆる保安林も含めて、事前にそういう計画を出していただいて、森林の施業をやるということになるのですが、結局それは違反をして新聞沙汰になったりとか、復旧命令を出すということがちょこちょこございまして、特にそれが保安林ということになると非常に、結局一回伐採されてしまうと、その復旧には相当の労力と期間を要しますので、なかなかそこは慎重に対応しなければいけないと思います。

○八田座長 その罰則を強化したり、監視をしたりするのは当然だと思います。それはそれで当然やるべきことで、それと別に、今の御指摘のことは、今の経営計画だけでは保安上の考慮が必ずしもなされていないから、そのままでは飲めないというお話だと思います。それを防止する方法として、一つ一つ全部県に伐採計画の許可を得るよりは、事前に経営計画の中に、変に偏ってやったりするなということを中心にきちんと入れるべきではないかと。そうすると随分自由度が増すのではないかとということです。

○川野課長 今の制度のつくりはそうなっているというお話をしたのですが、仮にそういう方向で経営計画の中身を見直すということを考えるにしても、逆にそれが非常に煩雑になってしまうということも考えないと、やはり林業施策、林業振興という意味でつくられている制度でございまして、いわゆる役割分担として保安林は保安林でやるというのが

ある意味、合理的・効率的ではないかなど。

○八田座長 事前にやってほしいということがポイントでしょうね。

○城課長補佐 経営計画はある程度広い面積をやって、5年間の間伐だけではなくて、主伐だとか造林だとか、そういうものの全ての計画を立てますので、それについて、一方で保安林は特に公益的機能を非常に発揮させなければいけないと思います。先ほど課長から説明をしたとおり、誰が伐るのか、いつ伐るのかというのを厳密にチェックしているわけです。その基準をそのまま経営計画のほうの審査のときに、5年分について全部やるというのは非常に市町村のほうの負担が大きくなるのと、結局実際にやるときになって、5年前と少し時期が変わりましたとか、場所が変わりましたとかになったときに、その計画自体の変更届出をして認定しなければいけないということになります。

○八田座長 それを認定する基礎となる基準があるわけですよ。それを明示して、それを守らせればいいではないですかということです。要するに、こうしろ、ああしろと言わなくて、大体こういう基準でちゃんと水源かん養のことを考えているという、その基準があればいいではないですか。

○城課長補佐 一定の基準はあるのですけれども、保安林については、その保安林ごとに、その場所がどういう場所であるのか、地形がどうなのかということで。

○八田座長 そのことを最初から決めればいいではないですか。

○城課長補佐 それが個別にあるので、それを全部チェックするというのは。

○八田座長 保安林ごとに、その基準をちゃんと提示したらいいではないですか。飛行場でこうやるときには、その周辺でどのくらいの高さにしなければいけないというのは最初から言っているわけで、走るたびに、今回はこういう許可を得るとは言わないです。

○岡村保安林調整官 経営計画のほうは、基本的には省令で標準となる基準があって、それをクリアしたら優遇措置を支援しましょうというのが経営計画で、保安林については政令の中で基準はありますけれども、それを個々の森林に当てはめてどうかというのを一つ一つ見ていくということです。

○八田座長 わかります。しかし、ここで恐らく養父市の言いたいことは、一つ一つの木を切ることを事後的にいちいち許可をとるのではなくて、事前にこういう基準を守っていれば大丈夫だよということを言ってほしいと、そういうことだと思います。

○善行課長補佐 今はそういうふうになっていまして、許可を出しているわけではなくて、保安林制度のほうは届出をいただくということで、届出をいただいた内容が保安林の基準に合致していれば、そのままやっていただくという制度になっています。

○八田座長 では、もうそれでそんなに手間できなくできるというわけですね。その基準が明確になっているということですか。

○善行課長補佐 なっています。

○八田座長 そうすると、これは養父市にまた話を聞いてみる必要がある。まず、今の経営計画そのもので保安林の代替はできないという御主張はよくわかりました。私はそのか

わりに、事後的に一つ一つやるのではなくて、事前のわかりやすい基準があつて、それこそ届出制度的にできるようにすれば、経営上は問題ないのではないかと思つたのですが、それはそのとおりになつてゐるのだとおっしゃるのですね。これは養父市と相談を試みるしかない。そんなところでよろしいですか。

では、どうも詳しい御説明をありがとうございました。

○秋山委員 これは養父ではなくて、兵庫県の提案。

○八田座長 なるほど。そうすると兵庫県もそう感じているというのなら、少なくとも、さっきの届出制度について、いい基準を出してくれれば助かるわけですから、我々も相談してみます。

○岡村保安林調整官 法律の中で、国と県は保安林の管理について責務を負うとなつてゐるので、県がどう考えているのかというところがあります。

○八田座長 それは県が責任を持っていいけれども、基準はちゃんと届出的に明示して、個別具体的な基準をつくる場所の責任が県にあるということですね。

○岡村保安林調整官 そうです。保安林台帳というのがありまして、筆ごとに基準があります。

○八田座長 それは事後的にやらないで、事前にわかりやすいようにして、つくるほうとしては経営計画のときに。

○岡村保安林調整官 指定のときにその基準を定めまして、それが指定施業要件です。

○八田座長 でも、とにかくこれは具体的に聞いてみます。

○藤原次長 恐らく県が言いたいことは、国のほうで政令をつくつてゐるのだから、別に県がいちいち届出チェックをする必要はないだろうということだと思つています。まさに先生方がおっしゃつてゐるようなことではないでしょうか。確認しますが。

○八田座長 でも、国のルールは、地形的な具体的なものではないわけでしょう。県が今、地形ごとにつくつてゐるわけですね。

○岡村保安林調整官 指定施業要件は県のほうで現地調査をしています。

○川野課長 国で一般的な基準は示しています。その基準を適用するのは県だと。

○八田座長 それはどこかの段階で要るだろうという話ですね。それをまさか県が全部スキップしようとは思つてゐないだろうと、考えていないですけどもね。

どうもありがとうございました。