

## 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9月19日（金）17:12～17:44
- 2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室
- 3 出席

#### <WG委員>

- 委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長  
委員 工藤 和美 東洋大学理工学部建築学科 教授  
シーラカンズK&H株式会社 代表取締役

#### <関係省庁>

- 渕上 和之 林野庁経営企画課課長  
宮浦 浩司 林野庁管理課課長  
諏訪 幹夫 林野庁経営企画課課長補佐  
田原 正純 林野庁業務課課長補佐  
長谷川健一 林野庁経営企画課係長

#### <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  
松藤 保孝 内閣府地域活性化推進室参事官

### （議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 「国有林野コンセッション」導入（期限付きの管理委託契約の解禁）
- 3 閉会

---

○藤原次長 それでは、国有林野コンセッション導入ということで、これは9月9日の諮問会議で民間議員からも重点的に検討すべきだというペーパーも出まして、諮問会議、ワーキンググループとして議論しないといけない状況になってございます。そういった文脈でお話を伺えればと思いますので、原委員、お願いします。

○原委員 どうもありがとうございます。

前回の論点に基づき、資料は御準備いただいているのでございますか。

○諏訪課長補佐 はい。

○原委員 では、これでまず御説明をお願いします。

○ 瀨上課長 お手元にある資料は、8月27日と9月9日に御質問いただいたものに対して提示させていただいた資料でございます。時間も限りがあるので、基本的なところで御説明させていただきたいと思っております。

今回、国有林の用途だとか目的を妨げない範囲で、特区として国有林にコンセッション方式を導入できないかというお話でしたけれども、まず資料でお話しする前に、私ども、基本的にコンセッション方式ということ自体が、よく民間事業者が公共施設を公的機関から借り受けて利用者が料金を支払う、その料金をみずからの収入として受け取って、これで施設を運営していくのが基本という仕組みだと思っております。

まず、国有林について、林業経営というか森林の管理をしている中で、その利用料金自体が基本的には存在しないということなので、概念的にいつてコンセッションというものは基本的には該当しないのではないかと。

○ 原委員 該当しない理由をもう一回教えていただけますか。

○ 瀨上課長 国有林の森林管理について利用料金というものを想定しておりませんので。

○ 原委員 でも、今コンセッションでほかに議論されている分野は、例えば空港であったり道路であったりですけれども、それも別に今まで利用料が発生して運営しているわけではないと思っております。

○ 瀨上課長 利用するに当たってかかる経費がございますね。そういったものを受け取って管理経営されているわけですね。

○ 諏訪課長補佐 PFI、仙台空港であったり関空とかいろいろあるのは、我々はニュースとかを見て承知しております、もしくはPFIのほうで、内閣府のほうで取りまとめている今回お話のあったものは見たのですけれども、そういうものがあるのは承知しております。

ただ、我々が話していたのは、PFIの法律の中でいわゆるコンセッションと言われているものです。公共の運営権の話ですけれども、その法律の中とか通達を見たところ、借り受けた人が利用料金をみずからの収入として運営するみたいなものを法律であったりPFIの基本方針の中で書いていた、そのような法律の概念があったので、それに当てはめると、施設を借りた人が一般の人から利用料みたいなものを設定して、そこでやっていくのだよと書いてありまして、それで言うところちょっと該当しないのかなと。

○ 原委員 収入の部分ですね。

○ 諏訪課長補佐 そうです。その部分が、PFI法の法律のほうで書いている、要するに施設があって、そこを誰かが訪ねてきてとか何かで使うと。どういう使い方をするかということ、利用料を払うよと。そういうものを前提として書いていたので、我々は、例えば何かをするときに利用料を取るというのは、いわゆる入林料みたいなものはないので、ちょっとどうなのかなと、そういうイメージです。

○ 原委員 わかりました。

それは別にコンセッションの考え方そのものに反するというのではなくて、国有林についてもコンセッション方式を導入するということには、では、その利用料にかえて木材を

売った場合の収入をどうするのかとか、そういう整理をしていけばいいということだと思いますので、制度的にあり得ませんとか、そういうことでは全然ないと思うのですが。

○ 瀧上課長 今、木材の収入みたいなお話がございましたので、お手元に資料がございませぬが、8月27日のペーパーで2ページ目です。ここに今のお話の延長線のお話があります。この間もお話がありましたけれども、前回の御質問にありますように、「国有林と民有林を一体的に管理するなど、民間の経営ノウハウを活用した効率的な林業を推進するため」と、民間に貸し出す仕組みが措置できないかといった御質問でございました。

これに対する考え方ということで、ここにありますように、まず国有林というものの自体が国民の森林ということで、基本的には、この間もお話ししましたように、かなり法的規制がかかっている保安林だとか、公益的機能の発揮を強く求められている森林が主でございませぬ。こういった森林について、国有財産法において国が森林経営するために土地や立木の財産等を位置づけられているわけでございます。その管理経営に当たって、私どもは公益的機能を発揮させるために、まず森林法という法律がございませぬけれども、森林法に基づいて各地域ごと、流域ごとにいろいろな条件を勘案しながら、当然、地元の地域の方々の意見も聞きつつ、5年ごとに森林計画という計画をつくりまして、国民の森林ということで森林をきちんと管理していく計画を立てております。その計画に基づいて、先ほどお話ししました伐採という話がありますけれども、伐採や造林といった事業も実施してきております。

ここにありますように、国有林の貸し付けについては、用途または目的を妨げない限度において可能になっているものの、民間が林業経営を行うために貸し付ければ、基本的には国が森林経営を行っている国有林野という位置づけとは違ってくることとなります。そういった意味で、国有財産として国が預かっていく意義が失われていくということで、前回もいろいろお話ししましたけれども、民間の方の林業経営のために貸し付けるというのは基本的には困難ではないかと考えております。

そういった意味で、国有林野において国と共同した森林整備を希望する地方公共団体、民間の方がいる場合は、ここにありますように国民参加の森づくりということで、そういう地域の御要望にお応えして、私どもが立てている計画制度のもとで、希望者の方と私どもで契約を締結して、契約者の方々に植栽・保育といったものを行っていただいて、国のほうが立木を販売して収入を造林者と分収する、この間もお話ししましたけれども、分収造林という制度がございませぬ。そういったものと、そういった手法が一つ、地域の中でこれが上がってきたらそういった対応をさせていただいておりますし、貸し付けとは別にこういったものを運用しております。

次の4番目にありますけれども、私どもは国有林事業の実施に当たっては、今一番、御存じだと思うのですが、日本の森林資源、人工林資源が充実してまいりました。その人工林資源を成長産業化させる、また地域振興に貢献するという観点も踏まえて国産材ということで安定供給していく取り組みを、国有林も民有林と一緒にあって、また、民有

林の先頭に立って取り組んでいこうと努めています。

特に国有林の場合はスケールメリットがございまして、760万ヘクタールの森林を管理しているということがございますので、ここにありますように、間伐だとか森林整備で出てくる林産物、木材ですね。こういったものをまとめた単位、大ロットで供給できるという利点がございます。民間のノウハウ、一般競争入札の中で、また、大ロットで供給するのですけれども、その実施に当たっては、私どもも伐採だとか造林だとか、そういう事業実施については民間の事業者の方々のノウハウも十分生かしながら、さらには一般競争入札のもとで事業者から提案を受けながら、ここにありますように総合評価落札方式といったものを採用しながら効率化に努めているところでございます。

その次にありますように、さらには、この間も資料で御説明いたしましたけれども、国有林と民有林が連携して隣接するような森林については、森林共同施行団地というものをお互いに協定を結びまして設定して、逆に民有林の中で効率的な団地形成というのを促進させていって、私どもの国有林、民有林をあわせた森林から需要に対して供給していくという協調出荷だとか、こういったことも進めてきているところでございます。

このように、民有林さんのほうは、この間もお話ししましたように規模が小規模でございます。民有林の施策としては、規模を拡大していくということは非常に重要な政策課題で、そういったところで、民有林の小規模な所有形態の中で積極的に民有林の方々が受託していった規模拡大されるというのは非常に望ましいことだと思っておりますし、私どももそのお手伝いというか、そういった貢献はしていきたいと思っておりますけれども、国有林を虫食い状態にしていくというのは、ベクトルは逆の方向ではないかと思っております。

次の9月9日のページを。

○原委員 9月9日というのはどれですか。どう分かれていましたか。

○渚上課長 2つあるので。

○原委員 今のところで先に申し上げますと、まずこの考え方の1～3のところでおっしゃっている、公益的機能の維持増進を図っていくという、これは森林に限らず国有でなされている事業、空港であったりあるいは公営でなされているいろいろな交通インフラとか、ほぼ同様に公益的機能の維持増進というのは当然目的としてあって、ただ、その上でPFIであったりコンセッションというものが位置づけられてきているということだと思います。

それから、2点目で書かれている、国有林野は貸し付けてしまうと国有財産として国が所有する意義が失われる。コンセッション方式というのはそうではなくて、これは空港であるとか道路であるとかもそうですけれども、国有ないし公有の状態というのは維持した前提で、その経営について民間に委託をするという方式ですから、これはちょっと御趣旨が違っているかと思えます。

なので、これまで森林以外のさまざまな施設分野について、国有ないし公有のものについてPFIであるとかコンセッションといった制度が導入されている中で、林野についてはできませんという理由には、申しわけないのですけれども、まずこの前段の部分はなってい

ないと思いますので、全てこの議論はクリアされてきた議論だと思います。

あと、4点目以降のところはやや趣が違っていて、林業の、要するに木材を販売する事業体として国有林という巨大な事業体を維持しておく必要があるのだということです。これはもうこれまでの、例えば交通であったりほかの分野であれば、かつての国鉄などというのはそれこそ巨大なスケールメリットがあって、交通事業としては非常に、そのスケールメリットという観点では効率的な経営がなされ得る環境にあったのだと思います。それはほかの分野では民間の人たちが入ってくる、あるいは競争を導入するという方式がとられて、むしろそのほうが効率的な経営がなされるのではないかということがなされてきたのだと思います。

なので、今回の御提案申し上げている、いきなり全部国有林全てについて委託、民間に全部出してしまうまいしょうということを言っているわけではなくて、特区に限って一定の実験として民間と国有林とをまたがって委託する、民間委託して経営を委託するという仕組みを入れてみる、それによって競争を導入する仕組みを入れてみるというのをやってみたらいかがでしょうかということなので、これも、少なくとも現状が全てバラ色ですばらしくうまくいっていますということであればともかくとして、決してそういうことではないと思いますので、何らかの御検討をいただく余地はあるのではないかと思います。

きょうは論点だけ申し上げて、また来週以降、引き続きさせていただければと思いますので、もう一点のほうをまたお願いできますでしょうか。

○藤原次長 今の補足で申し上げますけれども、繰り返しになってしまうと思いますが、今回の臨時国会で私どもは特区法の改正案を出すのです。その中で有料道路、公立学校というずっとできなかったもの、いわゆるコンセッション、包括的な管理委託ができなかったものを初めて民間委託が可能となるようなことをこれから出していくのですが、この国有林野だけがそれができないという理由を、ぜひ明確に御説明いただかないといけないと思うのです。

そこは一番の論点だと思いますので、ぜひそこは、かなり説得的な理由がないといけません。あらゆる今までできないと言われていたものも、できるようになっていますから、それはきょうの御説明、これまでの御説明の中で一切そういったお話はないと思いますので、唯一その論点だけぜひ明確に紙でいただくようお願いします。

○淵上課長 ちょっとお話ししますけれども、先ほど、いろいろなほかのものについても公共性だとかそういったものがあるのだというお話がありましたが、ほかの事業みたいなものの公共性と、今回の森林というのは多面的機能があって、広域的機能、水源涵養だとかいろいろな機能がございます。

○藤原次長 道路も河川もみんな多面的だと言うと思いますよ。

○淵上課長 その中で、例えば藤原造林さんでもそうですけれども、経済的機能の強い森林、そういったものを経営していきたいというのが民間の場合は強いわけです。私どものところは公益的機能の強い森林で、そういったところを切りかえて公益的機能を外してい

くというか、弱めていって、経済的機能で経営を成り立たせるためには伐採エリアを大きくするとかいろいろなことが出てくるのです。そのほうが効率的なのです。非常に大面積を伐採したほうがいいのか、それは国有林を預かっている中では、いろいろな多面的機能を発揮するためには、例えば伐採を制限しないといけないとか、そういったところがございいます。そこら辺はちょっと違うのかなという思いがございいます。これが1点です。

先ほどありましたけれども、スケールメリットがあって、例えば国鉄があるとかございましたけれども、日本の林業の場合は自給率が27%、ついこの間までは20%を切っていました。基本的に海外の木材を輸入して、自給率が非常に低いわけです。ただし、国内には森林資源はすごく豊かにあるわけです。国内の豊かな森林資源を有効に活用していくためには、それでもって地域の雇用だとか産業の振興につなげていくためには、日本にある人工林資源をいかに有効につかっていくかということが課題なわけです。

先ほどありましたように、国鉄と民間というところの競争ではなくて、これは海外の木材と日本の木材の競争をやっていないと、シェアというか、木材が日本の市場に流れていかないのですというのが2点目です。

それと、先ほどお話ししましたけれども、このペーパーで先ほど来議論がかみ合わないというお話がありましたが、9月9日の10ページを見ていただきたいのです。立木を処分すればいいのではないかというお話、この間も収益分収するのではなくて収益そのものを契約者に帰属させる仕組みとすることはできないかという御質問がございましたけれども、ここに書いてございますように、国有林の土地をお貸しするのではなくて立木、これは国有財産なわけです。前回もお話ししましたように、国有財産で特に行政財産と位置づけられているわけがございまして、この国有財産を特定の民間の方に委ねるとか、そういった形は国有財産法上から困難ではないかと考えています。基本的に使用料とかという世界ではなくて、立木の財産処分というか、その観点が一番大きいわけです。

○原委員 まず1点目の広域的な機能を守らないといけないというのは、ほかの国有財産、国営でなされてきたような分野は大体ほかの領域でも全てあって、これは一定の規律をかければクリアできるということだと思います。

2点目、海外の事業者との競争ですという点については、そういった競争力を高めないといけないからこそ、本当に今までのように国有林という形態でやっているのがいいのか、あるいはほかの競合相手になるようなところをつくるほうがいいのかという議論が出てくるのだらうと思います。

なので、まずそもそもほかの施設について民間委託、PFI、コンセッションという方式が導入されている中で、森林についてなぜできないのかというと、先ほどの8月27日の紙では御説明になっていないと思いますので、ここを改めてもう一度議論させていただければと思います。

工藤委員、途中からで済みません。そんなことで、国有林と民有林がある中で、国有林について民間に経営委託する方式をしたらいいのではないかという御提案があって、そん

な議論をしております。もし何かございましたら。

○工藤委員 私も大分、林野庁さんに協力しているつもりで、全国で今、木造の学校建築を文部省さんと一緒にやっています。きのうも山に入っていました。民間と国側の意見が2つに分かれているところを、もう少し歩み寄れないかと思えます。線で引かれたこちらの山と、あちらの関係がもう少し良くなればと体験的に思っています。それが法制度上で問題があるのであれば法制度を改正すればいいし、ただ一本線だけで分かれている状況というのは、やはりちょっともったいないと思うことはあります。いろいろな手入れの仕方とか伐採の状況、その辺から一つ一つぜひ前向きに御検討いただければ。

○淵上課長 私どもは本当に非常に前向きなわけです。民間のほうの私有林の経営は今、非常に苦しいわけです。もう土地を売りたいとか、森林を買ってくださいというぐらい売れないわけです。それは、量がまとまっていない、手入れもできないと、先生御存じのとおりですけれども、私どもは、今、法律改正して、今回、国有林は、そういった周りのところの森林についてもいろいろ助言しながら一緒にやっていきたいと思います、協調的に木材を出荷したり路網を共有しましょうとか、そういった経営を一緒にやっていきたいと思います。というようなこともお話ししています。

ただ、本当に木材の需要というのは、先生御存じのとおり、関税がほとんどかかっていませんから、国際価格というか、ホワイトウッド、レッドウッド、ベイマツ、こういったところと競合しながらきちんとした製品として競争していかないといけないという市場なわけです。そういったところにきちんと提供できる経営があるのだろうか。国有林は、その中で今一生懸命そういったものを成り立たせる取り組みをやっているわけです。それを民間の方が、国有林のとにかく大きくなったいい部分だけ経営したいといっても、それが本当に林業のこれからの推進になっていくのか、地域の発展につながっていくのかというのは、その御提案自体が非常に、現実にはそういう提案があるのだろうか、そういったニーズが本当にあるのでしょうかというところは非常に疑問なのです。

現実にはやらなくてはいけないことは、私どもみたいな大きなロットの経営体から出てくる木材と民間の木材、私有林から出てくるものをあわせて国産材というシェアをきちんとつくって行って、さらに森林の整備をしていくというところが大きな課題で、それに向けて取り組んでいく中に、前回もお話がありましたけれども、藤原造林さんは一生懸命努力されています。民地のほうを受託して行って規模を拡大していく。個人の山をお預かりするというのはなかなか手間がかかるので、ややもすると、国有林とか大きな団地があるので、あそこの経営者は1人だから、あそこから借りられればいいねという発想になるかもしれないけれども、それは本末転倒で、そうではなくて、私有林は私有林でまとめていく。

○工藤委員 この分野は私もそれなりにわかっているつもりなのですが、でも、やはりうまく成功例をつくらないとダメなのです、次の世代、世代間の考え方。だから、全体の議論は今おっしゃったとおりなのです。だけれども、特殊解をつくって行って成功

例をつくるために、少しそれは公的なものの平等ということと言われる以前に、成功例として幾つかの例を、国が少し応援して何かやってみるとか、そういう可能性は私はあるのではないかと思うのです。そういうものはどうでしょうか。

○渚上課長 8月27日の3ページ目に地図をつけていますけれども、国有林が一生懸命やっているのは、この黄色が国有林です。その近辺に青色の民有林の方が、一緒に団地を設定して協定を結んでやっていきたいと思いますという取り組みでお声かけして行って、規模の拡大をやろうということで、黄色と青で進めていっておりました。

その波及効果ですけれども、その周りにももっとお声かけしていこうということで、ここにありますように、新たに赤色の民有林、私有林の方々も一緒に協働で団地設定してやっていきたいと思いますといった取り組みをやらせていただいて、今、積極的に、国有林と隣接した地域で国有林の協力ができるところはやらせていただきたいということで進めているところでございます。

先生が言われるようなすばらしい事例、特別な事例というのは結構必要だと思いますけれども、先生も御存じのとおり、いい木材というか、無垢のいい木というのはすごく齢級の高いいい木材ですが、そういった木材の需要も少なくなっていますけれども、供給元も少なくなっているのです。そういう施行をやっておられる林家さんも非常に少ないです。そういったところは特殊用材をつくられるところなのですけれども、奈良の清光林業さんとかですね。藤原造林さんも、それに近いような高齢級の山づくりをやられようとしているのですけれども、高齢級の山づくりだけでも成り立たない。その合板だとか修正だとか、山の木はすごくいろいろな木がございまして、並材をいかにマーケットにきちんと送り込んでいくかというのがすごく大事なことで、今のところ、今まずやらなくてはいけないことは、底辺の需要拡大をつくっていくような並材需要というかマーケット、ここに国産材がきちんと入っていった上で特殊材というようなもののシェアを伸ばしていく、需要開拓をしていくというのがすごく大事なのかなと。

それ以外にも一生懸命、木造の施設をつくっていくという需要づくりもやらせていただいています。

○原委員 もう大分時間が過ぎてしまいましたので、いただいた資料はまた後で読ませていただきます。

少なくとも、国有林と民有林について一体的に民間に委託をしてコンセッション方式でできないのかということについて、もう一度整理をいただいた上で再度議論させていただければと思います。

○宮浦課長 先ほどちょっと、ほかの施設できて、なぜこれでできないかと、1点だけ。下地と立木とあるわけですがけれども、国有林の場合、下地はともかく、上は使ってしまうと実質処分なわけですね。そのところが随分ほかの施設とは違うのではないかと考えています。

○原委員 ほかの施設とどう違うのかということについて、もう一回よく整理をした上で。

○宮浦課長 そのところはまた整理しますけれども、その点を強調しておきたいと思いましたが。

○原委員 どうもありがとうございました。