

第6回規制改革推進会議 農林ワーキング・グループ・
未来投資会議構造改革徹底推進会合
「地域経済・インフラ」会合（農林水産業）（第4回）
合同会合 議事概要

1. 日時：平成29年11月6日（月）11:00～11:32

2. 場所：中央合同庁舎第4号館2階第3特別会議室

3. 出席者：

（委員）三村明夫（会長）、大田弘子（議長）、金丸恭文（議長代理・副会長）、
長谷川幸洋（座長代理）、林いづみ、吉田晴乃

（政府）梶山大臣、越智副大臣

（事務局）田和規制改革推進室長、福島規制改革推進室次長、窪田規制改革推進室次長、
佐脇規制改革推進室参事官
糟谷日本経済再生総合事務局長代理補、宇野日本経済再生総合事務局次長、
広瀬日本経済再生総合事務局次長

4. 議題：

（開会）

森林・林業に関する提言について

（閉会）

5. 議事概要：

○佐脇規制改革推進室参事官 それでは、第6回「規制改革推進会議農林ワーキング・グループ」と「未来投資会議構造改革徹底推進会合『地域経済・インフラ』会合（農林水産業）」第4回との合同会合を開催いたします。

本日は梶山大臣、越智副大臣に御出席いただいております。また、議長代理に御出席いただいております。飯田座長、青木専門委員、白井専門委員、林専門委員、本間専門委員、渡邊専門委員は御欠席でございます。

それでは、初めに梶山大臣から御挨拶をお願いいたします。

○梶山大臣 担当大臣の梶山でございます。

委員、専門委員の皆様におかれましては、お忙しい中、御出席をいただきまして誠にありがとうございます。

本日はまず、森林・林業についての提言を取りまとめていただくことになっております。これにつきましては、今年5月に農業ワーキング・グループで議論が開始され、今期は9月20日に新たに農林ワーキング・グループを立ち上げて、精力的に議論いただいております。

10月からは未来投資会議との合同会議をスタートさせ、さらに充実した審議を進めてきて

おり、本日、皆様の御提言をしっかりとまとめていただきたいと思います。とっております。

また本日は、農地の新たな利用形態に関する課題も取り上げていただきます。新たな生産施設設備を活用して意欲的に取り組んでおられる農業者の方から、農地の扱いに関する課題などについてヒアリングを行うことと伺っております。委員、専門委員の皆様におかれましては、改革の具体化に向けた活発な議論をお願いいたします。

第1次産業の停滞している分野の原因を取り除いていくことが、第1次産業の成長産業化に資するものであると思っております。担当大臣としてもしっかりと取り組んでまいりたいと思っております。

○佐脇規制改革推進室参事官 ありがとうございます。本日は飯田座長が御欠席のため、ここからは規制改革推進会議農林ワーキング・グループの長谷川座長代理に司会進行をお願いいたします。

○長谷川座長代理 ありがとうございます。本日の議題は「森林・林業に関する提言について」であります。

林業の成長産業化と森林資源の適切な管理については、これまで規制改革推進会議と未来投資会議で集中的に検討、議論を続けてきたところであります。両会議として意見を取りまとめていくため、本日は提言案を準備いたしました。まずは事務局より説明をお願いいたします。

○佐脇規制改革推進室参事官 それでは、資料をご覧ください。表題は「林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の推進のための提言（案）」となっております。本日付、両会議体の共同の名義になってございます。

まず「Ⅰ. はじめに」「Ⅱ. 対応すべき事項」という2段構成になってございます。

「Ⅰ. はじめに」でございませけれども、林業、森林をめぐる背景事情、課題認識について、幾つかの節に分けて書いてございます。

まず国土面積に比して有数の森林面積を持ちという日本の特徴を述べた上で、これまでは育てるだけで売りに結びつかない保育の時期にあった人工林の約半数が林齢50年以上となり、本格的に伐採して活用する時期、以下、主伐期と表現しておりますけれども、そこに移行しつつある。このような中、官民の林業復活に向けた努力によりまして、19%の自給率が平成28年には35%まで上昇し、この流れに弾みをつける必要があると述べております。

しかしながら、主伐期人工林の成長量の4割しか伐採されていないということで、年々累積されている森林資源の活用、管理が課題ということでございます。具体的には生産性の高い森林に、作業のための道路、以下、路網と表現しておりますけれども、適切に整備し、間伐や主伐後の再生林の施業を合理的に進める仕組みを整えることができれば、次の50年へとつながる持続可能な森林経営が実現される。ようやく主伐期を迎えた日本の森林は、このサイクルをつくるための重要な時期にあるということでございます。

それぞれの要素につきまして評価、課題認識について順を追って書いています。まず需給動向であります。需要量が48年をピークに低減。その大半が輸入製品で賄われているとい

うこと。中高層建築物向けの新規需要開拓を進めつつも、なかなか需要の増大が急激に見込めない中で、国産材供給力の拡大期を迎えるということでございます。

次に供給でございますけれども、全国的に意欲ある森林組合等がふえているということや、資源調査や計画施業のためのさまざまなICTの開発が加速されているということから、明るい兆しも見えていと述べております。一方で、森林所有者の多くは小規模零細で経営意欲に乏しく、路網整備や施業の集約化など、森林の資産価値を向上させるための積極的経営を期待できる状況にないという認識を述べております。

加えまして、川上の林業経営体と川下の製材・合板業者や工務店などの木材需要者との連携が進んでいないことから、木材の伐採・搬出コスト、それから流通加工コストが高く、輸入製品との価格競争の中、森林経営が経済的に成り立ちにくい状況にあるということでございます。加えまして、伐採・搬出・加工のそれぞれのプロセスで海外に比べましても割高でありますので、赤字分が公的補助事業により補填されている場合も少なくないとして、サプライチェーンを通じてコスト削減と高付加価値化を目指すという通常の産業における動きが認めがたいということでございます。

しかしながら、木材関連産業につきましては、いわゆる伐採、運搬、木材加工にとどまらず、家具の製造・販売、住宅建築などの裾野の広い産業群でございますので、適切な政策を講ずれば文化や教育の場としての意味合いも含め、地域経済の重要な柱になるということで、潜在力を発揮させるための構造改革が求められると書いております。

森林は、水源涵養、山地災害防止等の公益的かつ多面的な機能を担うことから、従前より国、都道府県、市町村によって計画的に管理・育成されており、路網整備等も少なからず公的助成のもとで進められてまいりましたけれども、これまでのところは資源造成の観点から幅広い人工林を対象にこれらの対策が講じられてきましたので、今、迎えております主伐期における効率的伐採・搬出を見据えた重点的・戦略的な整備にはなっていないということを述べてございます。

以上を踏まえまして、このような構造的な問題に直面する中、林業の成長産業化、森林資源の適切な管理の両立の観点から、制度のあり方や行政の役割、森林所有者と林業経営体、木材加工業者、流通業者の関係の再構築が不可欠であります。政府においては、次に掲げる以下の事項を十分に踏まえて、具体策を検討し、成案を得るよう求めております。

Ⅱにつきましては、大きく1、2、3と分けながら、以上の構造的な背景事情を前提に政策目標を1で示し、その目標の実現に向けた施策を2と3で示してございます。

まず「1. 目指すべき方向」でございますが、集積・集約化により林業生産林として整備していく人工林の面積、その他の具体的な量を適切なKPIを用いて時期を明示して目標を定め、その目標の実現に向けた工程表を、来年央までに明らかにすべきとしております。その確実な達成のためにPDCAサイクルにより目標、工程表の進捗状況を定期的に把握し、施策の見直し、優良事例の横展開ということでございます。

その具体的な目標は（1）～（4）でございますけれども、小規模零細で経営意欲を失っ

ている森林所有者の経営を、意欲と能力のある林業経営体に集積・集約化すること。それから、政策により経営の集積・集約化を進める生産性の高い森林に路網整備等の重点化を図ること。

以上、(1)(2)がおおむね「2. 新たな森林管理システムに関する事項」により具体的に施策として記載している構成になってございます。

(3)は、川上から川下までのサプライチェーンをつなぎ、コスト削減を進めつつ、マーケットインの発想で高付加価値な木材を供給する体制が実現されることということで、おおむね3の将来検討すべき課題との位置づけで記載してございます。

(4)は民間事業者が最大限の活用ということで、以上、(3)までの3点に必要な記述をとりまぜながら、2、3の構成で書いているわけでございます。

「2. 新たな森林管理システムに関する事項」ということで、(1)に具体的な仕組みを創設すべきといたしまして、①森林所有者の森林管理の責務を明確化、②森林所有者みずから森林管理を行わない場合には、市町村が経営・管理を受託し、意欲と能力のある林業経営体に再委託し、経営を集積・集約化する。③といたしまして、再委託できない森林、再委託に至るまでの間の森林については、市町村が間伐等の公的管理を行うということでございまして、それぞれの要素につきまして、特に制度設計に当たり留意すべき事項を具体的に(2)以降、書いてございます。

(2)は(1)①に関連いたしますけれども、森林所有者の責任の明確化でございますが、森林の伐採、造林、間伐などの森林所有者の責務を明確化すること。その上で、責務を果たすことが困難な所有者が市町村への管理委託するよう、十分な動機づけとなるような責務の規定等を行うこと。そして、みずから責務を果たす意向を示したにもかかわらず、一定期間、果たされない場合には、裁定等の手続により迅速に市町村の管理に委ねるなど、実効ある仕組み、すなわち所有者の状況に応じてより積極的に市町村が集積・集約化を進める仕組みにすべきと書いてございます。

(3)でございますが、集積・集約化に当たっての留意事項ということで、生産性の高い林業経営を促すべく、意欲と能力のある林業経営体を広く募集することでございます。

②でございますが、民間に委ねる生産性の高い森林につきましても、森林作業道だけでなく基幹的な道も含めたネットワークを構築する路網整備を、森林整備事業も活用して進めるということのほか、高性能林業機械の導入を重点的に推進すると書いてございます。

(4)でございますけれども、市町村における公的管理につきましても、採算性が見込めない森林については、管理コストが小さい育成複層林への転換を進めること。そして民間の活力を極力使っていくということを②に書いてございます。

(5)でございますが、市町村行政の補完といたしまして、市町村の体制が脆弱である場合あるいは市町村域を超えて森林の管理を行うことが効率的である場合など、一定の場合には、都道府県が市町村の業務を代行できる仕組みの導入。それから、新しいシステムを円滑に機能させるために人材育成など広域的に行ったほうが効率的な業務については、都道府県

のさらなる取組を検討するという一方で、民間事業者の能力の活用というのは無論重要なことですので、あわせて書いてございます。

(6)でございますが、新たなシステムの遂行に要する財源の確保ということで、市町村が行う公的管理や、この新システムを円滑に機能させるためのその他の業務が適切に遂行されるよう、別途創設に向けて検討するとされている森林環境税（仮称）を活用することが考えられると付記してございます。

(7)は今まで民有林中心に書いてございますけれども、国有林事業との連携でございまして、このシステムが効率的に機能するよう、①林道の相互接続や伐採木の協調出荷、林業の低コスト化に向けた民有林への技術普及などの民有林との連携。それから、新システムの対象となる意欲と能力のある林業経営体への国有林野事業の受注等の機会の増大への配慮、林業経営体情報に関する情報の市町村に対する提供、連携の具体的な取組と書いてございます。

(8)は所有者不明森林への対応強化ということで、固定資産税を支払うなど管理費用を負担している相続人が共有者の一部を確知できない場合には、市町村による公示を経て、市町村に対し経営・管理の委託を行えるようにすべきということでございます。

次に3でございますけれども、この森林管理システムを生かすために必要な事項といたしまして、(1)から(3)まで書いてございます。

まず(1)でございますが、サプライチェーンに関連することで①ですが、川上から川下までを網羅し、かつ長期・大ロットでの事業展開が可能な事業者を軸とした、マーケットインの発想に基づくサプライチェーンの再構築を促進する方策を検討、実施すること。

②といたしまして、ICTの利活用を徹底し、森林調査や施業計画立案の高度化、市場情報のサプライチェーンを通じた共有による作業効率や付加価値の抜本的向上などを促進する方策を検討、実施すること。

③でございますけれども、サプライチェーンに携わる多様な担い手や消費者が、森林の機能、成長段階、利用状況等を把握、理解できるような情報の整理、集約の方策を検討すること。

④でございますけれども、森林組合との連携や加工・流通の合理化を進めるとともに、高付加価値な木材市場を切り開く加工事業者の市場に即応した林業経営への進出や、市場を見据えた林業経営体の川下事業への展開を促進するなど、林業の成長産業化に向けた生産流通構造改革の担い手に政策資源を重点化すること。

(2)でございますけれども、木材の需要喚起ということで、過度に制限している規制・基準の見直しでございまして、日本の質の高い木材や固有の樹種が最大限有効活用されるよう、具体的には建築物の強度や防耐火性能、公共施設など公衆が利用する建築物に関する規制や基準などについて、最新の技術動向や海外比較等に基づく見直しを求めています。

最後(3)でございますが、国有林につきましては、林野庁において、民間事業者が長期・大ロットで伐採から販売までを一括して行う手法の提案募集・検証が進められている。その

成果を生かし、速やかに改善提案を踏まえた課題の整理を行うとともに、民間活力の導入に関し検討を開始するべきであるとして書いてございます。

以上につきまして、最後の締め言葉のⅡ 2 という 2 行目でございますけれども、これにつきましては、早急に成案を得て実現を目指すべきであるとしております。

4 行目「また」以降でございますけれども、補完するものとしてⅡ 3 を位置づけまして、これについては下 3 行目、農林水産省を中心に、新たな森林管理システムを生かし、林業を真の成長産業へと転換させるビジョンと具体的な成長の目標の設定を引き続き検討し、来年央までに結論を得て、具体策を講じるべきとしてございます。

要すれば、2 についてはより具体的な熟度に達したと認識した上で、具体策を直ちに実行するように急ぐということ。3 につきましては、これらの課題につきましてさらに大きなビジョンと具体的な成長目標を掲げつつ、来年央まで引き続き検討し、具体化を深めていくという構成になってございます。

事務局からは以上です。

○長谷川座長代理 ありがとうございます。

それでは、ただいまの提言案に関する説明について御意見、御質問などがありましたらぜひお願いいたします。なお、御発言を希望される際には、お名前の書かれているプレートを立てていただきますよう、お願いいたします。

吉田委員、お願いいたします。

○吉田委員 すばらしくまとまった提言だと思います。見逃していたら申し訳ないのですが、アドバイスとか意見までに 1 つ申し上げさせていただきたいと思います。

緊急措置だと思うのです。何とか需要を喚起するために、いろいろ書いてくださっているのですけれども、基準などを見直すことだけでは足りないのではないかと考えています。市場を広げるために、今コンペしているものは例えば鉄筋のような、ほかの建築資材や、それに、海外市場とのコンペというものがある環境の中で、日本の木材を買ってもらうための押しがもう少しできるように、税制のところなのか、エコシステムのポイント制みたいな魅力的なものが付加されるいいのかなと思います。

これを申し上げるのは、オリンピック需要というものがきっとあるのではないかと。すでにその時期は終わっているのかどうか知りませんが、どうしても木材を使わなければいけない。もちろん技術的にここがすぐれていますというアピールも大事なのですが、そういった需要をここ 1 年ぐらいで喚起するような、何かもう少しショック療法があってもいいのかなと感想として思いました。

○長谷川座長代理 ありがとうございます。

他にいかがでしょうか。三村会長、お願いします。

○三村会長 日本は森林の面積が 70% で世界第 3 位ということなのですが、これは、1,800 の市町村の中には、その大部分が森林という市町村がたくさんあるということですね。したがって、地方創生ということを考えるときに、この森林をどう活用するかというこ

とが非常に大きなテーマだと、まずこのように思っています。

2番目に、これまで森林関係者の間で一生懸命努力して、小さな光を林業に対して当ててきました。それによって林業関係者の平均年齢は、農林水産業では珍しく下がっています。若手が林業に参画し出しているということです。それから、国産材の利用比率が上がっており、1人当たりの生産性も上がっています。これは、これまでの関係者の努力が成果を上げてきたということであり、ようやく政府の大きな光が林業に当たり出したということでもあります。ぜひともこれを大きな力として林業を産業として育てる方向に進めてもらいたいと思います。

3番目に申し上げたいのは、林業の役割についてです。例えば環境に対する役割はいろいろあるのですが、これをサステナブルなものとするためには、まず、産業として林業を育てるという観点が一番重要だと思います。それによっていい面を将来の国民に残せると思います。産業として林業を育てることによって、(水源涵養、山地災害防止等の) いろいろなメリットが生まれるのではないかと思います。したがって、私としては今回の提言に書かれた林業と森林資源管理の扱いについては非常に喜んでおりました。商工会議所としても全国市町村の活性化を図る意味でも、ぜひとも積極的にこのような形で進めていただきたいと思っています。

以上です。

○長谷川座長代理 ありがとうございます。今の三村会長の御指摘は大変重要だと思いますけれども、いかがでしょうか。特段、文章としてこのように書くべきだということはありませんか。ありがとうございます。

大田議長、お願いいたします。

○大田議長 今、三村会長が言われましたように、産業としての林業をつくる極めて重要な時点にありますので、この提言を契機に不連続な取組が行われることを切に願っております。

確認をしたいのですが、2ページの目指すべき方向のところに「適切なKPIを用いて、時期を明示した目標を定めるとともに、その目標の時期に向けた施策の工程表を、来年央までに明らかにすべきである」とあります。

それから、一番最後のページの一番最後のパラグラフ、下から4行目からですが「II 3で示した事項への対応も必要である。政府においては、農林水産省を中心に、新たな森林管理システムを活かし、林業を真の成長産業へと転換させるビジョンと具体的な成長の目標の設定を引き続き検討し、来年央までに結論を得て、具体策を講じるべきである」と、2つ来年央までの宿題が書かれております。

最初に書かれたものはII 2とII 3を包含するものであって、後ろのほうに書かれたものはII 3に書かれた部分のビジョンという受けとめでいいのでしょうか。また、2ページの1の施策の工程表を来年央までに明らかにすることについては、主体が書かれていないのですが、これは農林水産省ということでもいいのでしょうか。もし農林水産省であれば「農林水産省は」と書いたほうがいいような気がいたします。

○長谷川座長代理 いかがでしょうか。

○佐脇規制改革推進室参事官 目標の記述の整理は、事務局としては議長御指摘のとおりと認識しております。

目標の設定に関連する主体でございますけれども、この会議は政府の中で総理に対する答申等を行う会議でございますので、「政府においては」と書きながら、農林水産省を中心ということで、文章の中で一応主体が読めるかと思っております。

○大田議長 後ろのほうは「農林水産省中心に」と書かれていて、前半のほうには主体がないので、当然、農林水産省だろうと思うのですが、農林水産省を中心にほかの省庁も絡むのか。

○佐脇規制改革推進室参事官 先ほどの目標に関連する議長の整理のとおり、1に書かれておりますKPIその他につきましては、2、3でより具体的に施策が書かれているもの全てを包含して言及してございます。

厳密に申しますと、例えば3の具体的な案件で言えば、木材の利活用に関連する規制の項目。これは所掌が必ずしも農林水産省に閉じるものではございませんので、そのような施策については所管省庁が別途存在するという整理になろうかと思えます。その際、具体的にどのような体制でこの課題についての処理をするというのを、現時点で取りまとめ省庁をどうするといったことを明記しながら書くことにするのかどうなのかということかと思ひまして、事務局が原案を作成した段階では、まず政府ということでしかるべき取組を求め、その中で一義的に農林水産省が全体の取りまとめという形で行われるのか、あるいはこちらが独自に所管省庁との関係でコミュニケーションを始めるのか、そこは選択肢があろうかと思ひます。

○長谷川座長代理 よろしいですか。

○大田議長 はい、結構です。つまり政府はということですね。

○長谷川座長代理 どこかにそれは書いたほうがよろしいですか。例えばⅡ1の目指すべき方向の本文の2行目、目指して政策を講じるべきであるというところに、「政府においては」とか書いた方がよろしいでしょうか。

○窪田規制改革推進室次長 政府においてはというのは、Ⅱの以下の事項を十分に踏まえというのが、このまさに2ページの頭のところにございます。

○長谷川座長代理 了解しました。2ページの一番頭ですね。

○窪田規制改革推進室次長 かつ、議長から御指摘があったこと、つまり農林水産省が中心となってやるということは、私どもからそのような御意見があったことは農林水産省にしっかりと伝えさせていただきます。

○長谷川座長代理 今の点はよろしいでしょうか。

○大田議長 了解です。

○長谷川座長代理 一点、今のところに関係するのですけれども、KPIが出てきますが、これはあえて例えば重要業績指標とか、日本語の丸括弧書きはなくてもよろしいでしょうか。

○佐脇規制改革推進室参事官 修正いたします。成長戦略その他につきましては「達成すべ

き成果目標」という注釈をつけるケースが多いようでございます。

○長谷川座長代理 それでは、同じ注釈を丸括弧書きでも入れてよろしいかと思えます。

○佐脇規制改革推進室参事官 KPIの後ろに、括弧して「達成すべき成果目標」と書くことでよろしいでしょうか。

○長谷川座長代理 はい。よろしいでしょうか。

ほかいかがでしょうか。林委員、お願いします。

○林委員 ありがとうございます。短期間にこれまでの具体的なヒアリングに基づき、エッセンスをまとめられておりますので、文章としても私は賛同させていただきます。

特に4ページのⅢ(2)、「規制基準の見直し」につきましては、これまでのヒアリングにおいても具体的な申請などがございまして、JIS基準のあり方ですとか、農林水産省にとどまらない各方面の規制の問題点が示されておりますので、ぜひスピード感を持って取り組むことが、この林業の成長産業化に必要ではないかと思えます。

また、路網の整備につきましても、経済林となるためには幹線道が必要である、車幅拡張が必要であるという声もありました。そういったことを踏まえての今回の提言であると思っておりますので、ぜひとも関係各省において、これについて実効性のある取組をお願いしたいと思えます。

以上です。

○長谷川座長代理 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。よろしければ、今の御意見を踏まえて必要に応じて御修正していただくということで、これを規制改革推進会議農林ワーキング・グループ及び未来投資会議構造改革徹底推進会合、両会議の意見として公表したいと思えます。

それでは、これで合同会議を終了いたします。本日はお忙しいところ御参集いただき、ありがとうございました。

規制改革推進会議の委員の皆様におかれましては、引き続き第6回規制改革推進会議農林ワーキング・グループを実施いたしますので、この場に残っていただきますようお願いいたします。ありがとうございました。