

基本ルールWG：国・地方分野
農林水産省ヒアリング議事録

1. 日時：平成18年10月17日（火）15:00～15:30
2. 場所：永田町合同庁舎2階第2会議室
3. 項目：防除作業に関する国の関与
4. 出席：○規制改革・民間開放推進会議

鈴木主査、黒川委員、安念専門委員、大橋専門委員

○農林水産省

林野庁森林整備部研究・保全課長 笹岡 達男

林野庁森林整備部研究・保全課森林保護対策室長 瀬戸 宣久

林野庁森林整備部研究・保全課森林保護対策室課長補佐 箕輪 富男

○鈴木主査 どうも御苦労さまです。防除作業に関する国の関与という問題についてのお話を承りたいと思います。それでは、30分間を予定しておりますので、10分ほどで、御説明は簡単に、要点だけしていただいて、あと質疑を行いたいと思います。

○笹岡課長 林野庁研究保全課長の笹岡と申します。どうぞよろしくお願いたします。

そうしましたら、お手元の方に2枚紙の資料をただいま配布させていただいたかと思いますが、これに沿って簡単に御説明したいと思います。

今回の話題がいわゆる森林病虫害の関係でございますが、特に松くい虫、非常に全国的に被害が広がっておりますけれども、松くい虫の防除に関する事柄でございます。調査票の御説明の前に2枚目の方に「森林病虫害等防除法の概要」ということで簡単にまとめてございますので、これをまず御説明させていただきたいと思っております。

この森林病虫害等防除法という法律でございますけれども、松くい虫を始めとする森林病虫害等を早期に、かつ、徹底的に駆除いたしまして、また、そのまん延を防止し、もって森林の保全を図ることを目的にしているというような法律でございます。

その目的を達成しますために、1つ対象となる病虫害等を指定するというのがございますが、松くい虫などはあらかじめ法律の中に書き込まれてございます。実際農林水産大臣あるいは都道府県知事が被害の見られる森林を所有する者へ被害木の伐倒ですとか、その他の防除措置を講じることを命令することができるというような規定を設けております。いわば病虫害の被害というのは一種の伝染病みたいな形で広がっていくものですから、公益的な観点などからこうした命令ができるというような考え方でございます。

特にその中でも松くい虫につきましては異常なまん延というような状況で被害が拡大する傾向がございました。ひところから比べますと被害の総数は、対策の効果もあって減ってきておりますけれども、まだ北の方に向かってどんどん進んでいるというようなことがございます。そこで今回の議論の対象にもなっている特別の規定が設けられているわけでございます。

その内容ですけれども、3番目の高度公益機能森林等における駆除の仕組みというところに関係してくるわけですが、公益的機能、森林の公益的機能がなくて、その機能を確保することが特に必要であると認められる森林について、高度公益機能森林というものに指定をする。また、高度公益機能森林の周辺にありまして、被害対策を緊急に行わなければ被害が高度公益機能森林、一番大事なところに拡大するというような可能性があるところについて被害拡大防止森林という1つの緩衝地域みたいな形で、この2種類の森林の区域を指定すると。

指定いたしますと、農林水産大臣が都道府県知事と連携しまして、この区域でもって一体的な対策を講じるという趣旨のものでございます。その対策を行うために対策の重点区域と申しますか、必要なところを指定するというような仕組みでございます。

この高度公益機能森林と被害拡大防止森林なのですけれども、申しあげましたように公益的機能が低いということで、仮にここで病虫害による被害が発生いたしまして、その森林の機能が損なわれますと、単に財産として材木ということではなくて、公益的機能を通じた国民生活に重大な影響を及ぼすおそれがあるということで、この区域に指定されますと、通常の「伐倒駆除」と言っても、虫に食われてしまったり、枯れてしまった木を通常は切り倒して運び出してということで処理をするわけですが、さらにこの松くい虫等につきましては、「特別伐倒駆除」というふうに法律の中でも申しあげておりますけれども、少し念の入った駆除効果の高い駆除をすることになっております。

その特別伐倒駆除というのは、松くい虫がつかした木を切り倒すだけではありませんで、それを粉々に砕いて焼却するというところまでやります。なぜ、そんなことをやるかと申しますと、枯れた松にマツノマダラカミキリという、木を枯らすのはザイセンチュウという本当に目に見えないぐらいの虫なんです、それを媒介するカミキリムシが卵を産んで、その枯れた木材の中の幼虫が翌年に成虫になって広がっていくということがあるものですから、広がらないように、とにかく砕いて虫の卵もろとも焼いてしまおうというのが特別伐倒駆除というものでございます。ですから普通に切り倒したままですとか、切り倒したやつをカバーしてというようなやり方が普通の伐倒駆除なんですけれども、それよりも特別伐倒駆除をした方が防除対策としては効果が高いということがわかっております。

ただし、これはまさに木を砕いて燃やしてしまいますから材木としては全く使えないわけです。そういう意味ではもともと民有林であれば個人の木の持主がいるわけですから、普通であれば多少虫に食われて枯れても上手に利用すれば、その材はなにがしかのお金で売ることができるわけですが、そういうことをこの特別伐倒駆除で抑え込んでしまうということになりますので、そういう森林所有者の財産権に与える影響もありますことから、高度公益機能森林というものをちゃんと手続を経て指定をした上で、もちろんその中で所有者の関与する方策も講じられておりますけれども、ある意味で合意を得た上で実施するというような仕組みになっているわけでございます。

申し訳ございません、1枚目の調査票の方になります、この1. 2. 3. 4. 5. 6. とありますうちの3番目から御説明申し上げます。

3番目で、国の地方に関する関与の具体的内容ということになります、今回、御議論の対象になっております関与の中身と申しますのは、都道府県知事が高度公益機能森林及び被害拡大防止森

林というものの区域を指定すること。また、あるいはこれを変更しようとするときには農林水産大臣に協議をいたしまして同意を得るといような規定になってございます。これが森林病虫害等防除法第7条の5第2項という規定になっているわけでございます。

これは2種類の地域指定があるわけでございますが、この後は「高度公益機能森林等」と申し上げますが、その2つの指定行為を意味すると御理解いただければと思います。

4番の当該関与の歴史的経緯でございます。この森林病虫害等防除法自体は、松くい虫以外も含めました病虫害の対策に関する法律としまして、戦後間もないころからございます。そのもともとの病虫害等防除法の中で都道府県知事が高度公益機能森林等の指定又は変更する際には国と協議するという規定がかなり以前からございました。これはその制定当時の位置づけとしましては、いわゆる国から知事への機関委任事務ということで位置づけられておりましたので、そのときには「同意」という文言は入ってなかったということでございます。ただ、平成12年に地方分権一括法の制定がございまして、機関委任事務の廃止ということでございましたから、当該事務は機関委任事務ではなくて都道府県の事務、自治事務に区分をされました。その際の制度の整理という形で、本協議は農林水産大臣の同意を要することというふうに整理をされまして、その旨の法改正が行われたところでございます。すなわち平成12年から今のような状況になったということでございます。

これはこの法律の中で、農林水産大臣も、先ほどの特別伐倒駆除の命令を出せることになっておりますけれども、そういう大臣の命令を発動するのは高度公益機能森林等と指定された区域に限られております。そうしますと、大臣の命令の駆除命令の適時適切な発動を確保する観点から、区域の指定は知事がやるわけですけれども、その指定又は区域の変更の際には農林水産大臣への同意を要する協議という形になったところでございます。すなわちこういった同意も含めた事前協議が確保されませんと、農林水産大臣による駆除命令の発動者が、その前提となる区域指定が発動者の意思と無関係のところ決められてしまうということになって、そういう意味での区域の指定と実際の命令の発動というものが的確にリンクしないだろうということで、このような協議と同意の規定が設けられたというふうに御理解いただければと思います。

次に、この5番目の当該関与をなくした場合の影響でございます。これも繰り返しになるかもしれませんが、そもそも農林水産大臣の駆除命令は、松くい虫が非常にまん延して森林に重大な損害を与えるおそれがあると認めるときに発動することというふうに条文で位置づけられておりますが、区域指定に係る関与が廃止されますと、本来であれば大臣命令も含めた対策が必要な高度公益機能森林等の区域指定がなされない。そのことによって適時適切な駆除命令が発動できないということも考えられまして、そのことによって松くい虫等が広範囲にまん延する。森林に甚大な被害を与えるおそれがあると考えているところでございます。

こういうふうに、松林だけではございませんけれども、森林が損なわれることによりまして、国土の保全ですとか、生活環境の保全、風致景観の維持、こういったものをいろいろ総称しまして「森林の公益的機能」というふうに申しておりますけれども、そういう森林の機能が損なわれまして、ひいては国全体の利益に影響を与えるおそれもあると考えてございます。

最後に6. 当該関与の廃止・縮小についての見解でございますが、このように、農林水産大臣による適時適切な駆除命令の発動を確保する観点からは、高度公益機能森林等の区域指定又は変更の際に協議、そして大臣の同意というような行為が必要であろうかと思っております。

一方、しかしながら、今回の御議論の御趣旨でもございますけれども、防除は当然大臣の命令と都道府県知事の命令と二本立てでやってございますけれども、都道府県による防除が迅速に実施されることももちろん大事でございます。平成16年12月には事務処理に要する期間を短縮したところでございます。標準処理期間ということで決めてございますが、従来30日だったものを15日に短縮したところでございます。

また、その結果、短縮した以降でありますけれども、実績でいきますと、平均14日で処理をしているということになっておりまして、都道府県の防除作業に支障が出ませんように、私どもとしては取り組んでいるところでございます。

なお、こうしたところ、全国知事会の提言におきましては、同意を要する理由も明らかにすべきというようなことが御指摘されているところでありますけれども、今申し上げましたような農林水産大臣の適時適切な駆除命令というものの発動を確保するために、この同意が必要であるという事柄。それから、その同意については、例えば高度公益機能森林につきましては、効果的な防除実施の観点から、必要に応じて十分な適切な区域設定がなされているかなどの観点から、その是非を判断しているというような、そういう考え方につきまして、同意の基準というものもあるわけでございますけれども、その辺を改めて都道府県に対して周知を図りまして、なおかつ事前の連絡調整を綿密に行うことによりまして、時間的余裕も含めまして、都道府県の作業が効率的に進むよう進めたいと、こんなふうに考えております。

以上、私どもの方の用意した説明は終わります。

○鈴木主査 どうもありがとうございました。それでは質疑のある方はどうぞ。

○安念専門委員 駆除命令は大臣が命令する場合と都道府県知事が命令する場合と二本立てだという御説明いただきましたですね。その場合、都道府県知事の発する駆除命令の場合も、高度公益機能森林等に指定された区域の中でしかできないという仕組みになっているわけですか。

○笹岡課長 命令によって特別伐倒駆除ということをやるときは同じことになります。

○安念専門委員 農林水産大臣の同意を求めなければならないわけですが、同意しなかったということはあるんですか。

○笹岡課長 現実にその区域の申請が出てきたときは不同意というのはいないですね。当然調整というのはあると思います。これで十分なのか、いや、ここまでやっておかないといかんのじゃないかという意見交換はする場合がありますけれども、全くこれは話にならないという誤解が生じたことはないです。

○安念専門委員 その場合、同意すべきかどうかについての重要な判断基準は、広過ぎないか、狭過ぎないかということですか。

○笹岡課長 そうですね。一種の区域指定、私権の制限に結びつく側面がありますから、いたずらにただ広くするというわけにはまいりませんし、区域を指定したためには、県なり国が責任を持つ

である程度対策をやっていくわけですから、そういう意味では必要最小限であり、なおかつ、狭過ぎて、せっかく駆除をしたのにその周りで広がってしまったということもまずいもので、おっしゃるように適切な、必要に応じて十分な区域であるかどうかというのは一番のポイントになると思います。

○大橋専門委員 1つの高度公益機能森林等に対して、農林水産大臣と都道府県知事の2つの駆除命令が出される場合というのはあるんですか。

○笹岡課長 重ねて出すことは通常はございません。

○大橋専門委員 どういうふうに、農林水産大臣と都道府県知事の駆除命令はどんな基準によって棲み分けされているのですか。

○笹岡課長 端的に申し上げますと、1つの都道府県の区域内にかかわる利害と申しますか、病虫害の防止ということもありますし、森林の保全ということもありますけれども、1つの都道府県の区域内の利害にかかわるものについては都道府県知事がやると。ただし、当然虫は県境を簡単に越えていきますから、そういうおそれが、要するにここでとめておかないとほかの県にも行ってしまおうと。あるいは害の出方が非常に急速であるとか、ここで一気にたたいておかないと、というような重要な局面に達すると国が大臣命令を発動するというような考え方でやっております。

○大橋専門委員 わかりやすく言えば、一つの都道府県区域に係るものは、これは知事がやっている。2つ以上の都道府県に係るものについては……。

○笹岡課長 広域的かつ全国的な利害に直結すると、虫が出ている場所は当然ある都道府県のうち、どこかの場所なわけですから、その場所なんですけれども、そこで起こっている事柄が、本当に広く波及するような事柄なのか、あるいは県の中で処理可能なような程度のものなのかということとその都度判断して、そのところで非常に国と都道府県との連携も重要になってくるわけですから、よく相談して役割分担するというような仕組みでございます。

○大橋専門委員 駆除命令を受けて、駆除そのものをするのは森林事業者ですか、森林所有者というのか。

○笹岡課長 それはいろいろなやり方があるのですけれども、もちろん森林所有者がやってもよろしいわけですが、都道府県なり国が直接ないしは委託というような形で事業を行う場合も少なくございません。

○大橋専門委員 委託を受けてやるわけですか。

○笹岡課長 とうか、予算的なもので考えますと、まさに都道府県の事業、実際にやる人は、その受託をした、例えば森林組合とか所有者であったり、事業者とかあり得るわけですが、要するに事業主体としては都道府県あるいは市町村という地方自治体が行うケース、それと大臣命令で国が全額負担してやるようなときは国が事業者ということになります。

○安念専門委員 それは当該民有林の所有者である者に対して駆除の義務づけをして、それをしないから代執行するという構成ではないんですね。

○笹岡課長 代執行ではないです。

○安念専門委員 それは国あるいは地方公共団体の事業としてやっちゃうわけですね。

○瀬戸森林保護対策室長 代執行という言い方がいいのかどうかわかりませんが。

○安念専門委員 行政代執行法に基づく代執行ではないですね。

○瀬戸森林保護対策室長 この法律に基づく……。

○安念専門委員 この法律に直接基づいているわけですね。

○瀬戸森林保護対策室長 はい。

○安念専門委員 わかりました。

○瀬戸森林保護対策室長 法律に基づいて命令をしますが、命令が十分にされてない、あるいはされる見込みがないと判断したときは、国あるいは都道府県知事が直接措置ができるという規定が設けられてございますので。

○安念専門委員 それはある意味で非常に合理的だと思うんです。除却なんかのように、緊急にどうしてもしなければならんという部分、必ずしもそういう場合でないのと違って、これは私、素人ですけれども、行政代執行のように義務づけをやって戒告をして代執行命令、いくつか段階を踏まなければならないですね、行政代執行は。そんなことやっている暇がない場合がままあるからという前提で法律ができていのではないかと推測するのですけれども、どうですか。

○笹岡課長 そういう考え方は当然あるといいますか、いわゆる松くい虫というのが、先ほどの卵を産んで、生まれて飛び立っていくという、要するに季節的なものがありますので、その季節を外しちゃいとまずいというようなことがありますから、そこに対応していけるような考え方で本法も構成されたというふうに考えております。

○安念専門委員 そうであって、先ほど伺ったように、事前の折衝あるにせよ、不同意という実績はないと。しかも間髪を入れずやらなければならない場合もあるとすれば、15日に短縮したからといって同意の要件は外してくれよというのは、それはそれなりに正当性のある要求ではないでしょうか。

○笹岡課長 実際に手続行為として、協議に対する不同意ということはないと申しあげましたけれども、この協議の規定があることによって、事前の調整というか、本来、お互いに自ら行う命令とか、事業のことも考えながら調整することによって、国と地方との連携を確保していくという観点では、この条文条項が非常に機能していると我々は考えております。

○安念専門委員 それは通報とか連絡をすればいいのであって、同意まで求める必要はないのではないかとするのは、それなりにレジティメットではないかと私なんかは思うんですね。

○笹岡課長 ただ単に都道府県が実施する事業を公益的な観点からウオッチしたり指導するという国の立場がそうであれば、おっしゃるようなことが当たるかもしれませんが、国が直接大臣が命令を下して、場合によって自ら事業者になってやるような仕組みがあり、また、その前提として、この区域指定がないとそれが動かせないとする、そこで区域指定に関する協議というシステムがないと、国の事業というのは一体どういうふうにしてやるのかという根拠がある意味ではなくなっちゃうわけですね。

○鈴木主査 知事会の方は、法令の基準ではっきりした指定になっているのだから、しかも被害を被るのは自分たちなのだから、自分たちですぐにやるに決まっているから、だからいちいち同意な

んで必要ない、こちらに任せておいてくれと、大変な事は国が心配するよりも自分たちの方が心配だと、こう言っているように見えるわけですね。だから困ることは、発生したら即必要な措置をしるということであるならば同意など要らないわけですね。だから、それでやりますからとこう言っておるのだけど、そんなことを任せておいては、やらないものがおって、まん延してしまう危険性があるというのがそちらの言い分になってくるのですか。そういう事実はあるのですか。要するに命令しないとやらないような人たちもいるという。

○笹岡課長 そういう意味では、もちろん自分の財産の保全というような観点で、森林所有者が自ら本当に、場合によっては自分のお金でやってくれれば、もちろんそれにこしたことはないんですけども、松くい被害というのは、往々にして財産の保全ということよりは、それが広がることによって、例えば海辺の保安林ですとか、非常な景勝地の松林とかそういうものがやられてしまう。なかなかお金で換算できないような被害の広がり方をするものですから、かなり実際の駆除の事業というのは公的関与で、公が税金を投入してでもやらないといけない場合が実態として多うございます。

ただし、公が手を出す前提として命令という行為が前提になるものですから、命令を出さずにぼっと国がやるという仕組みではないものですから、そういう意味で命令という手順が必要であると。しかも、それが必要にして十分といいますか、中途半端なやり方ではなくて、押さえるべきところはきちんと押さえるというふうにやっていくための1つの手順として、こうした手続が、こういう場合には国がやる、こういうところは県でというものの前提として、区域指定というものがないと動かないものですから、その時点で区域指定に当たって、国の利害、都道府県の利害、あるいは森林所有者の利害を十分調整しておくような仕組みが要るのではないかと考えています。

○鈴木主査 発生しておるといえるのは、それは明らかなことで、そしたら、早く駆除した方がより良いに決まっていますね。

○笹岡課長 タイミングを逃さずにやるということが一番実は重要でございます。例えば、今、大体松くい虫が入って枯れるのが多いのは夏から秋にかけて、一番虫も活動が活発な時期に枯れることが多くて、すぐにやらなければいけないかという、まん延を抑えるためには翌年に卵が孵るまでにやるべきなわけです。そこは外せないのですが、本当はきょうのあしたやればいいのかという、そうではなくて、今の虫の生態をきちんと見れば、ある程度の時間の余裕はございます。

○大橋専門委員 こういう場合、つまり指定区域が非常に広域的で、かつ農林水産大臣が駆除命令を出す必要があると、こういう2つの要件を満たす区域の指定というのはだれが行うんですか。

○笹岡課長 今の命令の対象となる区域の指定は、この法律上ではすべて都道府県知事が行うことになってございます。

○大橋専門委員 農林水産大臣自体が区域指定というのは、そういう制度はないんですね。

○笹岡課長 ございません。当然立法過程でいろんな検討がなされたということでございますけれども、松くい虫の場合、被害を見つける。まずは一番明白には枯れて赤くなれば見つかるわけですが、その前段階も含めてきめ細かく被害状況を把握しているのは都道府県であろうというような整理があつて、それを指定の段階から国と都道府県と両方で同じような調査をやつて指定する

のは必ずしも合理的でないというような判断があったのではないかと想像しております。

○大橋専門委員 現実の実態としてどのくらいの広さの区域が今まで指定されてきているんですか。

○笹岡課長 日本の森林ということになりますと、2,500万ヘクタール、国土の約3分の2というふうには言っておりますけれども、そのうち松林は1割弱、200万から300万の間、スギとかヒノキはかなり多うございますから、松自体は大体200万ヘクタールですね。ですけれども、その中で実際に本法に基づく高度公益機能森林、あるいは被害拡大防止森林ということで指定しておりますのは12万ヘクタール余でございます。この制度はすべての民有林を対象とした制度ですけれども、民有林の松林の7%ということでございます。

これはかなり松くい虫のこれまでの被害対策の中で、なかなかすべての日本の松林を全部守るのはもう無理であろうと。それから松でなくても、ほかの木でも十分役に立つところは、思い切って広葉樹なりに変えてしまうということもやってまいりました。だけど、どうしても海岸ですとか、松の緑の景勝地で、松にしておかないと困る。あるいは松でなければ生えないようなところというところを高度公益機能森林で指定してまいりますと、そういう意味では、結果的に松林の7%ぐらいにとどまっているのが現状でございます。

○鈴木主査 以上でよろしいですか。

○安念専門委員 はい。

○鈴木主査 それでは、これで終わりにしたいと思います。どうもありがとうございました。