

緑資源機構の廃止

～ 廃止に至る経緯と今後の対応～

農林水産委員会調査室

にいづま けんいち
新妻 健一

はじめに

これまで主に林道整備事業や水源林等の植林事業等を担ってきた独立行政法人緑資源機構（以下「緑資源機構」という。）が平成 19 年度をもって廃止されることとなった。これを実施するために、平成 20 年 2 月 1 日、「独立行政法人緑資源機構法を廃止する法律案」が第 169 回国会に提出された。これまで独立行政法人の事業・事務の見直しに伴う組織の改廃、廃止はあったが、はじめに組織の廃止ありきで検討が進められた初めてのケースである。

緑資源機構の廃止は、平成 19 年 12 月 24 日に閣議決定された「独立行政法人整理合理化計画」において、19 年度限りで廃止（解散）その業務の一部を森林総合研究所及び国際農林水産業研究センターに承継させる等の措置を講ずることが決定されたが、廃止の実質的な原因は、平成 18 年 10 月に発覚した「談合事件」である。

本件は、官製談合といった構造から政治家の資金管理団体への不適正な献金など幅広い論点を含んでいるが、本稿では、いわゆる「緑資源機構」談合事件の経緯、そして緑資源機構が実施していた事業・事務の概要に絞って記した。

1．独立行政法人緑資源機構の概要

緑資源機構は、「独立行政法人緑資源機構法（平成 14 年法律第 130 号、以下「機構法」という。）」に基づいて設立された法人である。機構の目的は、機構法第 3 条において次のとおり定められている。

「農林業の生産条件、森林資源及び農業資源の状況等からみてこれらの資源の保全及び利用を図ることが必要と認められる地域において、豊富な森林資源を開発するために必要な林道の開設、改良等の事業を行うとともに、水源をかん養するために必要な森林の造成に係る事業及びこれと一体として農用地、土地改良施設等を整備する事業等を行い、もって農林業の振興と森林及び農用地の有する公益的機能の維持増進に資すること。」

緑資源機構は、「農用地整備公団（昭和 30 年に農地開発機械公団が設立、昭和 49 年に同公団は農用地開発公団へ改組、昭和 63 年に八郎潟新農村建設事業団を吸収改組し農用地整備公団となる）」と、「森林開発公団（昭和 31 年設立、昭和 57 年に海外農業開発業務、昭和 63 年に農用地総合整備事業等を業務に追加）」を統合して平成 11 年に設立された「緑資源公団」を前身とする。緑資源公団は、平成 9 年の閣議決

定「特殊法人等の整理合理化について」を受けて統合、設立されたものであった。

その後、平成 11 年の「独立行政法人通則法」の制定、そして平成 13 年閣議決定「特殊法人等整理合理化計画」を受け、同公団の独立行政法人化が決定、平成 15 年 10 月 1 日、独立行政法人として改めてスタートした。

2. 緑資源機構の廃止決定への経緯（後掲（参考）を参照）

平成 18 年 10 月 31 日、緑資源機構の林道整備事業に係る「測量・建設コンサルタント業務」契約において、談合の疑いがあるとして公正取引委員会が調査を開始した。その後、本事件の概要が明らかになるにつれ、この事件が、以前の上司と部下など、特別な人間関係をもとにした事件であることが明らかになり、単なる談合事件というに留まらず、「官製談合事件」として問題とされた。

事件の発覚以来、農林水産省、緑資源機構では公正取引委員会の調査に協力するとともに、入札制度改革委員会や緑資源機構談合等の再発防止のための第三者委員会を設置、再発防止策や今後のあり方を検討していた。

その後、平成 19 年 5 月 30 日、政府の「規制改革会議」の第一次答申が公表された。ここでは、緑資源機構の「幹線林道整備事業」と「農用地整備事業」といった主要な事業の廃止を求めるものであった。ところが、その 2 日後の 6 月 1 日、故松岡農相の後を引き継いだ赤城新農相は就任記者会見で、緑資源機構を「廃止の方向で検討するよう事務方に指示した」と述べた。

緑資源機構の廃止は、事業・事務の必要性や組織の廃止の是非等の検討とは別次元で、急遽、組織の廃止の方向性が示された感がある。ただ、談合防止や官公庁の契約のあり方については、農林水産省や緑資源機構に設けられた委員会等で十分に検討され、農林水産省が所管する独立行政法人にコンプライアンス委員会等が設置されることとなるなど一定の改善が見られた。今後、こうした検討の結果が広く官公庁の契約事務に横断的に活かされることが重要である。

なお、農林水産省の「独立行政法人評価委員会林野分科会」は、緑資源機構の各年度の事業評価について、同機構の設立以降平成 15 年、16 年、17 年度の各年度の総合的な評価を A 評価（もっとも良い評価）としたが、談合事件が明らかとなった 18 年度は談合問題を受け 4 つの項目で D 評価を付け、総合評価で B 評価した。

今後、評価のあり方と組織の存廃との関係が議論されてよいだろう。

（注）評価基準（A～Dの相違）

独立行政法人評価委員会資料によると、評価は、A：中期計画に対して概ね順調に推移している（達成割合が 90%以上）、B：中期計画に対して一部遅れが見られるものの、中期目標期間において達成が可能な範囲にある（達成割合が 50%以上 90%未満）、C：中期計画に対して顕著な遅れが見られる（達成割合が 50%未満）の三類型とされているが、C 評定のうち、要因を分析し、特に業務の改善が必要と判断されるものについては、D 評定とすることができる。とされている。

3. 緑資源機構の担っていた主な業務と今後の対応

(1) 幹線林道事業

ア. 本事業は、地勢等の地理的条件が悪く、かつ豊富な森林資源の開発が十分に行われていない地域において、林道ネットワークの軸となる幹線林道を整備する事業である。全体計画は 32 路線ですでに 5 路線が完成、計画延長 2,013km に対し 1,312km が整備されており、進捗率は 65.2% である。

イ. 緑資源機構廃止後は、独立行政法人が行う事業ではなくなり、関係地方公共団体が事業継続の是非を判断し、必要とされた場合には、国の補助事業として実施することとされ、未整備区間の 27 路線、約 700km について、事業の実施主体が北海道等 15 道県に移管されることとなった。

最近 5 カ年の整備延長(km)と事業費(百万円)の実績(平成 19 年度は当初)

	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度
延 長	28.2	27.4	25.0	24.7	27.1
事 業 費	16,620	16,180	15,048	14,553	14,114

(2) 水源林造成事業

ア. 本事業は、水源地の森林を復旧し水源をかん養するため、森林所有者自らによる造林が困難な奥地水源地域での造林事業であり、緑資源機構が「分収林特別措置法(昭和 33 年法律第 57 号)」に基づく分収造林契約の当事者となり水源の森を整備する事業である。これまで 45 万 ha で実施、今後 6 万 ha の植栽を計画している。

イ. 本事業は今後の森林整備における「基幹的事業」と考えられており、緑資源機構廃止後も当面は森林総合研究所が実施することとされている。そして、平成 22 年度に行われる予定の国有林野事業特別会計の見直し(同特会事業の独法化等)の際、改めて事業継続の是非が検討される。

最近 5 カ年の新植面積(ha)と事業費(百万円)の実績(平成 19 年度は当初)

	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度
新 植 面 積	4,443	4,435	4,498	3,923	3,620
事 業 費	40,914	40,372	39,607	45,010	38,207

(3) 特定中山間保全整備事業

ア. 本事業は、森林と農用地が混在する中山間地域において、農林業の一体的振興と森林及び農用地の有する公益的機能の維持増進を図るため、「森林整備」、「農用地整備」、「土地改良施設整備」等を一体的に実施する事業であり、全国 3 区域(熊本県阿蘇小国郷区域、島根県邑智西部区域及び北海道南富良野区域)で実施している。

イ. 緑資源機構廃止後は、森林総合研究所が実施することとされているが、実施中の 3 区域の完了をもって廃止することとされた。

最近 5 カ年の事業区域(件数)と事業費(百万円)の実績(平成 19 年度は当初)

	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度
事 業 区 域	1	1	2	2	3
事 業 費	651	1,279	2,293	2,738	3,663

(4) 農用地総合整備事業

ア．本事業は、農業生産基盤（農用地）の整備を急速に図ることが必要かつ効果的と認められる農業地域内において、農用地及び土地改良施設の整備を総合的かつ集中的に行う事業で、これまで全国 20 区域で実施、20 年度以降の残区域は 6 区域である。これまで農用地整備は 3,471ha、農業用道路整備は 315km が整備されている。

イ．本事業は、15 年度の 1 案件の採択以降、新規採択はなされておらず、緑資源機構廃止後は、森林総合研究所で実施するが、現在実施中の区域の完了をもって廃止することとされた。

最近 5 カ年の事業区域（件数）と事業費（百万円）の実績（平成 19 年度は当初）

	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度
事業区域	13	10	8	7	7
事業費	25,598	24,006	21,938	21,197	20,148

(5) 海外農業開発事業

ア．本事業は、途上国での砂漠化防止や農業農村開発といった海外農業開発を促進するための事業である。これまでエチオピアやマリでの砂漠化防止事業、ボリビアやパラグアイでの土壌侵食防止事業等を実施するとともに、アフガニスタンや東ティモールで農民参加型むらづくり手法の実証調査を行っている。

イ．本事業は、途上国の砂漠化地域における植林による緑化等を行ってきたが、これは、「独立行政法人国際農林水産業研究センター」の農村開発事業等と同様、政府開発援助の実施であり、緑資源機構廃止後は、同センターが引き続き実施する。

最近 5 カ年の事業数（件数）と事業費（百万円）の実績（平成 19 年度は当初）

	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度
事業数	8	12	15	24	17
事業費	648	781	904	910	894

4. 今後の林野関係独立行政法人のあり方

(1) 森林総合研究所の事業・事務の確保

森林総合研究所は、森林に求められる機能、すなわち、地球温暖化対策に係る CO2 吸収源対策の基礎研究、ストレスの低減など森林の健康増進作用をはじめとする新機能の研究、無花粉スギの開発や林業におけるコスト低減策や効果的な間伐実施方法、さらに種の保存といった様々な分野にかかる研究が期待されている。今回、緑資源機構が廃止されることで、本研究所が、一定期間ではあるが「事業」の実施主体となること、また、同機構の負担金等にかかる債権債務の管理事務といった、研究以外の業務が本来の事務である研究業務にどういった影響を与えるかが懸念される。そこで今回承継される「事業」の実施については、研究業務への影響度合を適宜チェックして、業務の見直し、必要であれば「事業」の特別会計等、国の直轄業務としての移管が検討されるべきであろう。

(2) 今後の水源林造成事業の事業主体

水源林造成事業は、執行の透明性、効率性を徹底したうえで森林総合研究所が経過的に実施、平成22年度に「国有林野事業特別会計」の組織の見直し（独法化・一般会計化）とともに、整理される予定となっている。この、国有林野事業特別会計は、国の直轄事業として公共事業の「治山事業」を実施しており、水源林造成という「事業」を実施するには適当と考えられよう。ただ、同特別会計は、多額の累積債務の処理に取り組んでいるところでもある。すなわち、平成10年に、同特別会計の累積債務3兆8千億円を整理するため関連法を制定、同特別会計の運営の重点を「木材生産」から「森林の公益的機能の維持増進」に転換するとともに、累積債務を整理するため、一般会計にその債務の一部を承継させ、それ以外の債務につき同特別会計が一般会計より利子補給を受けつつ50年の長期にわたり返済することとされた。同特別会計の平成17年度末現在の債務残高は1兆2,796億円となっている。今後、緑資源機構の事業等を引き継ぐことで、この累積債務の処理に影響が出ないかが心配である。そこで、事業内容の必要性、費用対効果等を十分に検討し、独法で実施するべきものと国が直轄して実施するものを改めて検討する必要がある。

(3) 幹線林道事業の地方負担

幹線林道事業については、地方公共団体を事業主体とする補助事業に移行することとしたが、これについては、「関係する地方公共団体との合意形成もないままに、一方的に補助事業に移行させる」ものとの声もある。「地方に新たな負担を強いることなく、国直轄事業への移行など国の責任において事業を継続すること」とする地方の意見も強い（高知県議会意見書（平成19年10月10日等））。今後、林道網の整備は、日本全国での間伐の推進といった面から考えて、一地方に負担を押し付けるものであってはならない。地方の自主性・自律性を尊重しつつも、国の関与度合をどう維持するのか、慎重に検討する必要がある。

(参考) 緑資源機構談合事件の経緯

平成18年10月31日	公正取引委員会が、緑資源機構が発注する林道事業の「地質調査・調査測量設計業務」に関する談合の疑いで、同機構のほか、受注公益法人（6公益法人）、民間事業体に立ち入り調査を実施。
平成18年11月1日	農林水産大臣から緑資源機構理事長に対し、公正取引委員会の調査に全面的に協力するよう指示。
平成19年1月10日	緑資源機構に「入札制度改革委員会」を設置。
平成19年3月27日	「入札制度改革委員会」が「中間とりまとめ」公表。
平成19年4月2日	公正取引委員会が行政調査から犯則調査に切り替えるとの報道。
平成19年4月2日	農林水産大臣から緑資源機構理事長に対し、公正取引委員会の調査に全面的に協力するよう再度指示。
平成19年4月19日	公正取引委員会が緑資源機構や受注法人に対し強制調査を開始。
平成19年4月27日	農林水産省に「緑資源機構談合等の再発防止のための第三者委員会」を設置。
平成19年5月24日	公正取引委員会が受注4法人を独占禁止法違反で刑事告発（財団法人である林業土木コンサルタンツと森公弘済会、そして民間企業のフォレストックと片平エンジニアリング）。東京地検が緑資源機構及び受注法人の役職員等6名（緑資源機構元理事と元課長、林業土木コンサルタンツ元環境部長、森公弘済会業務第2部長、フォレストック元技術本部長、片平エンジニアリング企画営業部技師長）を逮捕。

平成 19 年 5 月 24 日	「緑資源機構問題について」とする松岡農林水産大臣（当時）の談話を公表。本件を「公共工事の入札に絡む談合事案であるということだけでなく、発注者側がこれに深く関与していた、いわゆる官製談合」とし、「抜本的な再発防止策を検討」としていた。また、本件の事態を厳しく受け止め、農林水産大臣が給与月額3か月分を自主返納するとともに、山本、国井両副大臣、福井、永岡両政務官、さらに事務次官及び林野庁長官もおのの自主的に給与の一部を返納することとした。
平成 19 年 5 月 30 日	内閣府の「規制改革会議」が「規制改革推進のための第1次答申」を公表。幹線林道事業と農用地整備事業について「今後、新規採択は行わず、既着工路線・地区についても費用便益分析を実施して、費用便益比の低い路線・地区の工事の中止等必要に応じて事業規模・規格の見直し・縮小を行い、緑資源幹線林道事業は現在の着工路線の工事が終了した段階で、農用地総合整備事業は既着工地区が終了した段階で、事業の廃止を決定すべき」とした。
平成 19 年 5 月 31 日	緑資源機構に「入札談合再発防止対策等委員会」を設置。
平成 19 年 6 月 1 日	故松岡農相の後を受けて新たに就任した赤城徳彦農相が、就任記者会見で「（緑資源機構は）廃止の方向で検討するよう事務方に指示した」と述べた。
平成19年 6 月13日	公正取引委員会が緑資源機構及び受注法人の役職員等7名を刑事告発。東京地検が受注4法人及び関係者7名を独占禁止法違反（不当な取引制限）で起訴（5月に逮捕された6人のほか林業土木コンサルタンツ元環境部長）。
平成19年 6 月22日	政府が閣議決定で「規制改革推進3カ年計画」を決定、緑資源機構の主要事業の廃止について、19年度内に結論を得て速やかに措置することが決定された。
平成19年 7 月26日	農林水産省「緑資源機構談合等の再発防止のための第三者委員会」が「中間とりまとめ」を公表。
平成19年 8 月 9 日	緑資源機構「入札談合再発防止対策等委員会」が「中間とりまとめ」を公表。
平成19年 9 月27日	農林水産省に「緑資源機構の入札監視のための委員会」を設置。
平成19年11月 1 日	機構元理事及び元課長の2名、関係4法人及び同役職員5名に対し有罪（執行猶予）の判決。判決では「血税を無駄に費やす官製談合を続け、国民の犠牲の上に自分たちの組織の温存を図ろうとした恥ずべき犯行」とした。
平成19年12月24日	「独立行政法人整理合理化計画」閣議決定において、緑資源機構の廃止の方針が最終的に決定された。
平成19年12月25日	緑資源機構「入札談合再発防止対策等委員会」が「入札談合再発防止対策に関する調査報告書」を公表。
平成19年12月25日	公正取引委員会は、21法人が独占禁止法違反に関与したと認定、解散が決まっていた2法人を除く19法人に独占禁止法第7条第2項に基づく排除措置命令、うち13法人に対し独占禁止法第7条の2第1項に基づく課徴金納付（計9,612億円）を命じた。緑資源機構に対して入札談合等関与行為防止法に規定する入札談合等関与行為を認めたものの19年度末に解散されることから同法に基づく改善措置は求めないこととされた。
平成20年 2 月 1 日	「独立行政法人緑資源機構法を廃止する法律案」を閣議決定、同日、第169回国会に提出された（閣法第22号）。

（出典）報道資料等より作成