

林政審議会答申 今後の国有林野の 管理経営のあり方について

農林水産省が平成21年12月に策定した「森林・林業再生プラン」では、国有林野事業について、公益重視の管理経営のより一層の推進、民有林への指導やサポート、森林・林業政策への貢献を行うために、組織・事業の全ての一般会計への移行を検討することが明記されています。

また、平成22年10月の行政刷新会議「事業仕分け」において、今後の国有林野事業の経理のあり方として「特別会計は一部廃止し一般会計に統合、負債返済部分は区分経理を維持」との評価結果を受けました。

このような中、林政審議会は、昨年1月、今後の国有林野の管理経営のあり方について、農林水産大臣から諮問を受け、国有林部会を設置し、審議を行ってきました。昨年12月16日に「今後の国有林野の管理経営のあり方について」が答申されましたので、ご紹介します。

現行の国有林の位置付け

- 1 国有林は、①公益的機能の発揮、②林産物の持続的・計画的供給、③地域振興への寄与等を目的として、国有林野事業特別会計により企業的に管理経営。
- 2 平成10年の抜本的改革により、公益的機能を重視した管理経営に転換し、一般会計からの繰入れを前提とした特別会計により管理経営。

今後の国有林に求められる役割

- 公益的機能のより一層の発揮
- 森林・林業の再生
- 国有林野における統一的な施策の実施

一般行政として一般会計で実施

国有林の新たな役割を果たすためには、収支に規制された企業特別会計としてではなく、森林・林業・木材産業に対する社会の要請に柔軟かつ効果的に対応できる一般行政として、一体的に一般会計で実施することが適當。

国民全体の利益の視点から見直し

国有林野事業をすべて一般会計の下で実施することを踏まえ、国有林野の管理経営のあり方を国民全体の利益の視点から見直していく必要があります。

1 公益重視の管理経営のより一層の推進

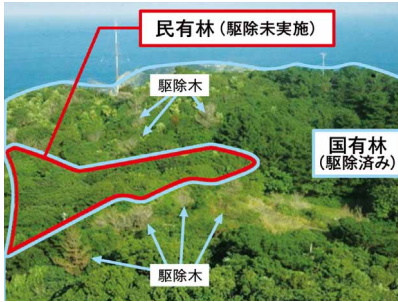
地域関係者や民有林との連携を 一層深めた管理経営等の推進

○地域における国有林野の管理経営の計画のあり方

- ・ 地域管理経営計画案の作成前の段階から広く国民から意見を求め、地方公共団体等と調整を行うとともに、関連情報等を積極的に提供し、市町村森林整備計画の作成を支援すべき。
- ・ 国有林野の機能類型区分の見直しは、森林・林業基本計画等で例示された森林の機能との整合性を図りつつ、従来の区分との連続性を踏まえ検討すべき。

○民有林と国有林の連携による生物多様性の保全方策の推進

・ 協定等の手法を活用し、民有林・国有林を通じた健全な森林生態系の保全のための取組を推進すべき。



(左)民有林と国有林の連携による外来植物駆除が必要な例(東京都小笠原村)



(左)「地域管理経営計画」等策定前の地域懇談会等の開催の例



(左)ヘリコプターによる上空からの調査



(左)地上からの災害調査

安全・安心な国土基盤づくり

- ・ 大規模山地災害発生時において、全国組織・技術力を活かし、管轄区域を越えた技術者の派遣や民有林直轄治山事業の実施、更には関連する林道の復旧も含め、民有林の支援にこれまで以上に積極的に取り組むべき。

○地域と一体となった鳥獣被害対策の推進

- ・ 農林業被害の拡大が深刻な中、地域と一体となった鳥獣被害対策を推進すべき。



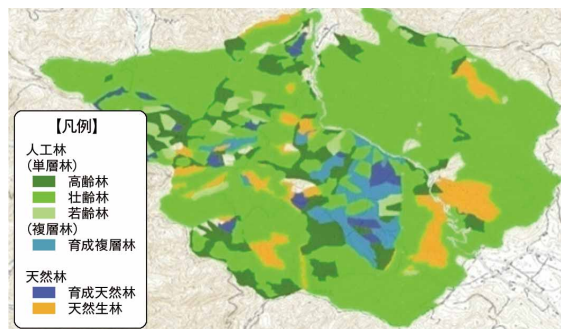
(右)職員による括りワナの設置

国有林の資源管理の高度化

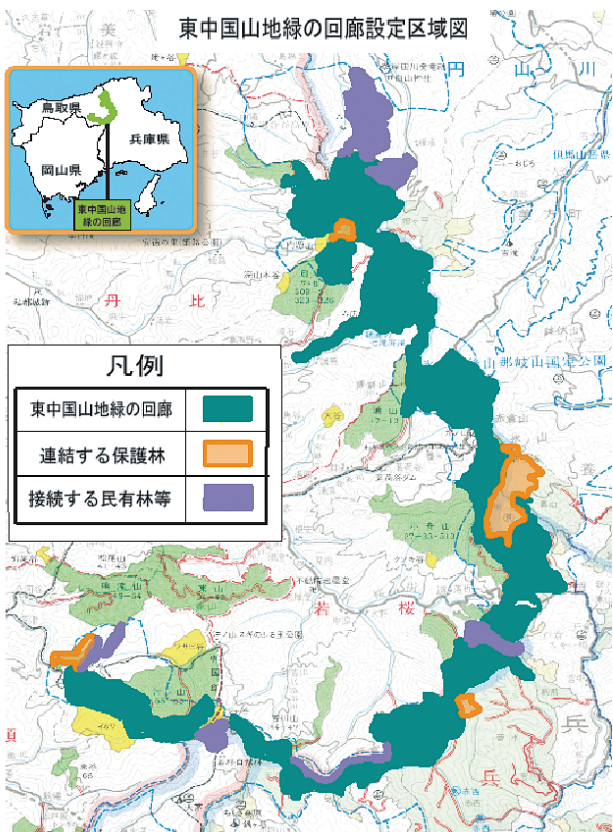
- ・ 今後の国有林は、地域の森林経営のモデルとなるよう、より一層の資源管理の高度化を図っていくべき。

森林の面的な管理

- ・ 国土の保全や多様な生物の生息・生育域の提供といった機能は面的なまとまりをもって対策を講じていくべき。



(上)国有林の林相構造(樹種や樹齢など森林の構成)をわかりやすく視覚化した例



(左)東中国山地緑の回廊における民有林との連携の例

2

森林・林業再生への貢献

低コスト化を実現する

施業モデルの展開と普及

・地域ごとの地形条件や資源状況の違いに応じた低コスト作業システムの提案・検証や、先駆的な取組についての事業化の可能性を追求し、国有林における普及・定着にも貢献すべき。

林業事業体の育成

・国有林は、国内最大の事業発注者という立場を活かし、総合評価落札方式などにより競争性を確保しつつ、林業事業体の創意工夫や施業提案を促し、集約化の能力向上と技術者の育成を推進すべき。



(上) 林内の端材
(中) チップ工場
(下) バイオマス発電所



(左) 路網作設オペレーター養成のための研修

国産材の新規需要開拓と安定供給体制の構築

○国産材の新規需要開拓
・製紙チップ、燃料用チップ等安定供給システム販売の推進や、林地残材等未利

用材の低コスト搬出システムの確立を通じ、木質バイオマスなど新たな需要開拓に努め、自給率向上に貢献すべき。
○地域の需給状況に応じた国有林材の供給調整

・全国的なネットワークを活用して国産材の2割を政策的に供給し得る国有林の優位性を活かし、価格急変時の供給調整機能を発揮するため、国有林が地域や樹材種ごとの木材の価格、需給動向、地域や関係者の意見を迅速かつ的確に把握することなどの取組を進めるべき。

施業集約化等への貢献

○森林共同施業団地の設定

・国有林同士での施業の集約化が困難な国有林については、国有林と一体となった森林共同施業団地の設定を推進すべき。その際、国有林と国有林の連結した路網の整備と相互利用の推進、国による国有林も含めた路網の開設や施業の実施、国有林材と国有林材の出荷を協調して実施すべき。



(左) 国有林と協調した間伐材の出荷(長崎県対馬市)

○森林・林業技術者の育成

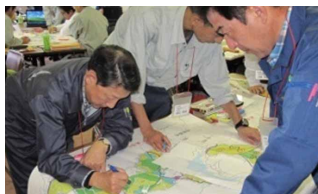
・森林・林業の再生に資する人材を育成するため、国有林において、フォレストラー等を系統的に育成し、市町村行政の技術的支援を行うとともに、林業事業者が技術者を森林施業プランナー等として育成できよう、事業発注等を通じて支援すべき。

・国有林の多種多様なフィールドを、人材育成の場、技術的検証の場として積極的に提供すべき。
○林業の低コスト化等に向けた技術開発

・国有林における技術開発のあり方を見直し、国有林経営への普及を念頭に、地域の政策課題に対応した技術開発課題を設定し、その成果を評価、フィードバックする仕組みを構築し、林業の低コスト化等に向けた技術開発をより一層推進すべき。

○森林・林業の再生に向けた施策立案への貢献

・国有林・国有林を通じた施策の立案のために必要な、森林共同施業団地等での事業の実施結果の検証や分析、木材価格や需給動向の分析等を森林管理局等で積極的に実施することについて検討すべき。



(左) フォレストラー育成のための研修



(右) コンテナ苗とその植付の様子

3

山村地域の振興、
震災復旧・復興への貢献

山村地域の主要産業である林業の再生を通じて、森林の有する多面的機能の発揮、山村地域の雇用の創出を図っていくことは、東日本大震災の復興に必要な木材等を安定的に供給し、木造住宅等の建設や再生可能なエネルギー資源として活用していく観点からも重要であり、国有林としても山村地域の振興と震災復興に一体的に取り組んでいくことが必要。

山村地域の振興

- ・ 国有林野は、それぞれの地域における資源でもあり、その活用を通じて住民の減少や高齢化の進展などにより疲弊した山村地域の振興に寄与する必要がある。
- ・ 山村最大の資源である森林の経済価値を高め、効率的に活用できるように、国有林野事業職員からもフォレストナーを育成して市町村の森林・林業行政を支援するほか、地域ニーズに即した管理経営による貢献を一層推進すべき。



(左) トムラウシ山登山口のソーラー式バイオマストイレ敷を貸付(北海道新得町)

震災復旧・復興への貢献

- ・ 東日本大震災への対応・復旧において、森林管理局・署は、地域に密着した国の出先機関として、地域の期待に応えてきたところ。
- ・ 復興へ向けては、被災地域において、海岸防災林の再生や地域の復興に必要な用地の貸付け・売払い要望等に積極的に対応するとともに、林業機械オペレーター等の育成や路網整備の前倒し実施等により被災地域の就業機会の拡大、緊急的な雇用の確保を行うべき。また、復興ニーズや民有林材の動向等に応じ、必要な木材を国有林の全国ネットワークを活用して機動的に供給すること、復興用材をいつでも供給し得る備蓄林の整備について検討すること、などにより貢献すべき。

(下) 被災前の海岸林(宮城県仙台市)



(左) 地元国有林材を利用した仮設住宅(福島県二本松市)

4

今後の国有林野への期待に応えるための
組織・人材のあり方

組織の基本的考え方

- ・ 直接国有林野を管理経営する組織は必要。
- ・ 公益的機能の発揮の源泉たる流域を単位とした現在の組織体制を基本。
- ・ 林政全体の方向性を地域で実現できる現場の機能と能力の向上が重要。

求められる人材

- ・ 森林を非常に長い時間軸の中で、かつ、国土空間という広いスケールの中で管理できる人材。
- ・ 広く地域に開かれ、地域の森林・林業を牽引するマインドを持った人材。
- ・ 森林・林業に関する技術の研鑽に努め、民有林をリードする人材。

今後の組織・人材育成のあり方

- ・ 内部管理業務等の効率化を図り、現場管理や地域に密着した行政の推進に振り向けるべき。
- ・ 地域の森林・林業に関する専門的な知識を有する者を系統的に育成・配置すべき。
- ・ 木材供給だけでなく生態系サービスの供給力の向上を図るべき。
- ・ 地域の森林・林業に精通した者を効果的に活用していくことも検討すべき。

5 今後の国有林野事業の 経理区分のあり方について

事業・組織の一般会計化

公益的機能の十分かつ着実な発揮、森林・林業の再生への貢献など、国民が国有林野に求める役割を確実に果たしていけるよう、国有林野事業は企業特別会計ではなく、一般会計において一体的に実施することが適当。また、組織、職員、資産についても、すべて一体的に一般会計に帰属させるべき。

債務返済に係る経理区分のあり方

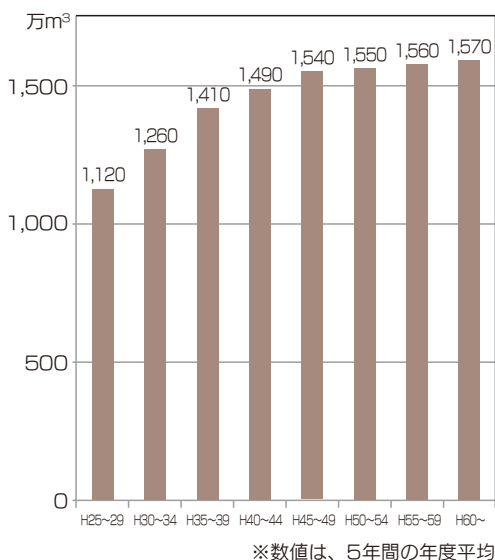
債務返済特別会計(仮称)を設置し、現在の国有林野事業特別会計に存在する約1.3兆円の債務を返済。

(一般会計とは経理を区分し、森林整備の結果として得られる林産物収入等によって債務を返済することが明確となる仕組みを構築)

- ・木材価格や借入金利等の動向など不確定な変動要因が様々に存在することを踏まえ、短期的な資金繰りも含め、債務返済の安定性が十分に確保されるよう、現行の利子補給制度の存置も含め、慎重に検討すべき。
- ・制度の移行に伴い、一般会計の実質的な負担が増加しないものとするともに、歳入確保や歳出削減のインセンティブが確保される仕組みとなるよう検討すべき。

今後の収穫量および債務返済の見通し

○今後の収穫量の見通し



○今後の債務返済の見通し

―前提条件―

【収穫量】平成10年の抜本的改革時の長期収支試算の収穫量を基本に調整

【木材販売価格】直近の国有林の販売実績単価を基本とし、「森林・林業再生プラン」の実現過程において見込まれる施業コストの縮減を考慮した。これにより、立木販売価格は今後10年間で2,600円/m³から4,000円/m³に上昇するものと見込む。

【借入金利】長期的な金利の動向を見通すことは極めて困難であり、いくつかの前提の下に試算。

6 必要な法的措置 について

○国有林野の管理経営の方針の転換に伴い

管理経営の目標や計画に係る規定の見直しを行うとともに、民有林と国有林の連携の推進等を図るための具体的な法制度上の措置などについても検討する必要。

・国営企業及び企業の運営を廃することとなるため、これらを前提とした経理区分、労務関連の法制度の見直し等を行う必要。

一定の条件の下で、概ね当初の想定期間内で債務が返済できる結果となるとも

に、利子補給を存置した方が債務返済の安定性が高いことを確認。

(金融機関からは、金利の先行きの予測が非常に困難な中で、償還確実性の高い仕組みを検討することが求められている。)

終わりに ～新たな国有林野の管理経営の姿～

以上のような見直しにより、これからの国有林野の管理経営は、国民の要請に今後より一層適切な対応ができるよう転換される。

民間と競合する巨大な国の企業と公益的機能発揮を目的とした行政組織という二面性を有したもものから、公益重視の管理経営を一層推進しつつ、森林・林業再生、地域振興その他政策実現のために奉仕する国有林へと進化し、国民全体の利益のために地域とともに歩む真に「国民のための国有林」として飛躍することを期待する。

これからの国有林野の管理経営

民有林・国有林を通じた政策課題に寄与する計画

被害対策を超え地域全体の鳥獣の保護管理を図る対策

民有林・国有林共通図面を作成するなど、積極的に外部へ提供

国産材の安定供給、新規需要開拓、急激な価格変動時の供給調整等の目的

林業事業体の育成や新たな技術の導入・施行のための政策手段

フォレスターなど民有林の指導に中心的役割を担える人材を育成

これまでの国有林野の管理経営

国有林のための計画

自らの経営資産を守る対策

自らの事業の実施のために内部で利用

木材販売は収入確保が目的

自らの経営資産の保安全管理のため

自らの経営のための人材育成

例

管理経営計画等

鳥獣被害対策

森林情報等

木材供給

事業発注

人材の育成