

第2回林政審議會国有林部会 議事録

林野庁経営企画課

第2回林政審議会国有林部会

議事次第

日 時：平成23年2月8日（火）13時30分～16時00分

場 所：農林水産省第3特別会議室

1. 開会

2. 挨拶（林野庁長官）

3. 議 事

国有林の歴史・現状と今後の課題

4. 閉 会

○鈴木経営企画課長 それでは、定刻になりましたので、ただいまから第2回林政審議会国有林部会を開催させていただきます。私、経営企画課長の鈴木と申します。よろしくお願いいたします。

それでは、まず委員の出欠状況についてご報告いたします。

本日は、委員7名中、現在7名全員の委員にご出席をいただいております。当国有林部会の定足数であります過半数を満たしておりますので、本日の国有林部会は成立しております。

また、本日は葛城委員にもオブザーバーとしてご出席いただいておりますので、ご紹介いたします。

○葛城委員 葛城です。よろしくお願いいたします。

○鈴木経営企画課長 それでは、部会長、よろしくお願いいたします。

○岡田部会長 それでは、早速始めたいと思いますが、まずは、この年度末本当に多忙なところをお集まりいただきまして感謝申し上げます。余り時間はありませんが、出来るだけ多くの議論をいただきたいということで、4時までの時間をとってございます。長丁場だといえ長丁場でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

初めに、長官からごあいさつをいただきたいと思います。

○皆川林野庁長官 委員の先生方、本当にお忙しい中お集まりいただきましてありがとうございます。

今回の国有林部会の大きな課題は、国有林というまさに国民の共通の財産というものをどう今後管理経営していくのかと、特に、今まで特別会計制度というもとで運営されてきたわけですが、それを一般会計化をすると、事務事業の一般会計化ということが大きな方向性として出されておりますが、そのあり方というものについてご検討いただくということでございますが、ただ、それにはやはり、これまで国有林が歩んできた道のりといえますか、来し方をまずはさかのぼって振り返っていただくと、その上で今後のあり方ということにだんだん議論が進んでいくんだらうと思っております。

今日はそういう意味で、これまでの国有林の歴史といえますか、また役割、どういう役割を果たしてきたのかと、また今回、昨年の事業仕分け等があった時の経緯、そういった形の中の課題ということについてご説明させていただいた上でご議論いただくということになってございます。

今後、1年を通じまして濃密なご議論をいただかなきゃいかんというふうに思っておりますので、委員の先生方には大変お忙しい中だとは思いますが、そういった議論にご参画い

ただいて、またご意見を我々にお寄せいただければ大変ありがたいと思っております。今後ともよろしく願います。

○岡田部会長 どうもありがとうございました。

それでは、進めさせていただこうと思いますが、ただいまご案内がございましたように、本日の議題はただ1つです。「国有林の歴史・現状と今後の課題」ということですが、内容的には大変多くのを抱えておりますので、よろしく願いをしたいと思います。

長官が、実は公務多端で、途中で退席をするかもしれないというふうに伺っておりますので、どうぞご容赦をお願いいたします。

それでは、早速ですが、事務局からご提案をお願いいたします。

○鈴木経営企画課長 それでは、私の方から資料に沿ってご説明申し上げたいと思います。

まず、初めに、第1回の国有林部会の宿題といたしまして、国有林における企業の森づくり活動、森林の文化的機能、保健休養機能に着目した取り組みについて若干時間をいただきまして最初にご説明したいと思います。

封筒の中の資料に、「国民参加の森林づくりについて」という横紙の資料があるかと思えます。それをご覧いただきたいと思えます。

まず、国有林では国民の森としての管理経営を一層進めていくために、国民参加の森林づくりというものを推進しております。その中で、右側を見ていただきますと区分が書いてございますが、協定を結びまして、国民参加の森林づくりを推進しているところでございます。

とりわけ、最も大きなものとして、企業等の社会貢献活動の場として、分収造林等を行う「法人の森林」というのを設定しております。全国の箇所数としては486カ所ございまして、会社数でいいますと169社の参加をいただいております。面積的には2,280ヘクタールでございます。代表的なものとしては、A社さんとかT社さん、S社さん等、大きな企業から地元の企業まで加わって参加しているところでございます。

2つ目の区分が「遊々の森」ということございまして、これは小学校、中学校等の森林環境教育の活動の場として国有林を提供して活動していただいているものでございまして、箇所数としては162カ所、7,277ヘクタールということで非常に大きな面積でございます。

それから、3つ目が「ふれあいの森」ということございまして、これはNPO法人等が行う自主的な森林づくり活動への支援の場の提供ということでございまして、こちらの方は132カ所、3,544ヘクタール。

それから、次に、企業等の社会貢献活動を行う場ということで、「社会貢献の森」というの

を設定しております、61カ所、1,801ヘクタールでございます。

加えて、地域固有の木の文化を継承する活動の場といたしまして、22カ所、565ヘクタールの設定をいたしているところでございます。細かいところについては次のページがありますので、またご説明したいと思います。

その他37カ所ありまして、合計で900カ所、2万6,226ヘクタールを国民参加の森林づくりということで提供しているということでございます。

それでは、次のページを見ていただきますと、どういうことを具体的にやっているかということでございまして、「法人の森林」につきましては、これは企業の方が、社員が参加いたしまして森林づくり活動をするということで、木を植えて植樹活動をするというものでございます。写真につきましては、H社さんの関連会社のものがございます。

それから、右側は社会貢献の森ということでございまして、これにつきましては、同じように会社の社員と地元の高校、小学生などがまとまって貢献をしようというものでございまして、こちらの方は、S社さんでやっている活動でございます。

それから、次のページにいまして、「木の文化を支える森」ということでございまして、これにつきましては、ちょっと趣旨が違ひまして、特に歴史的な重要な木造建築物、伝統工芸とか各地のお祭りの行事などの文化を守るための設定でございます。

見ていただきますと、歴史的木造建築物という長期的な視点での修復材といいますかそういうものを用意するということで、通称「古事の森」といっておりますが、こういった形で各地でつくられております。

それ以外にも、「檜皮の森」とか「秋田杉・桶樽の森」とか、「曲げわっぱの森」、「鬼太鼓の森」とか「御柱の森」といった、そういった地域の伝統的なお祭りとか伝統産業に向けた森林づくりを推進しようというのが、「木の文化を支える森」ということでございます。

それから、最後のページを見ていただきますと、「レクリエーションの森」というのがございます。こちらにつきましては、国有林の中ですぐれた自然景観を有して森林浴とか屋外スポーツに適した国有林をレクリエーションの場として設定して、国民の皆様に保健休養の場として提供するものでございます。

この「レクリエーションの森」は形態に応じて6種類に区分されていまして、全国で約1,100カ所を選定しております。

この6区分については、右側を見ていただきますと、「自然休養林」ということで、登山、キャンプ、スキー、ハイキング等に適した地域ということで、東京の高尾山であるとか長野の赤

沢国有林、鹿児島島の屋久島などが含まれております。

「自然観察教育林」として、自然の変化に富んで地域の小学生の森林環境教育に適した地域ということで、箱根、軽井沢、上高地といった地域が設定されております。

それから、名所と一体になった風景を景観として保全しようということで「風景林」というのが定められておりまして、これには摩周湖、嵐山、広島宮島の宮島だとかが設定されております。

「森林スポーツ林」ということで、屋外スポーツの場として提供されております。これは、秋田県能代市の風の松原とか兵庫県の扇の仙、それから熊本県の西之浦といったところが設定されております。

「野外スポーツ地域」ということで、これはスキー場、ホテル等が一体となって整備されている地域でございます。岩手県の八幡平、群馬の玉原、新潟の苗場といった有名なスキー場が設定されているところでございます。

さらに、「風致探勝林」ということで、これについては層雲峡、駒ヶ岳、穂高といった地域が設定をされているということでございます。

第1回目にご指摘をいただきました国有林における企業の森林づくり並びに森林の文化的な機能に着目した森林の設定ということで、国有林が果たしている役割というのを簡単にご説明させていただきました。

それでは、これから本題に移りまして、国有林の歴史・現状と今後の課題についてお話し申し上げたいと思います。

それでは、資料1というのが、「国有林の歴史・現状と今後の課題」というのがあります。それから、資料番号2と振っておりますのが、「(附属資料) 国有林の歴史・現状と今後の課題」という2つに分かれております。

それでは、最初に1ページだけ資料2の1枚目をお開きいただきたいと思います。

まず、国有林というのは日本の中でどういう位置づけをしているかということでございます。右側の円グラフを見ていただきますと、国土面積に占める日本の森林面積は7割ということで、世界第2位の森林率を誇る国でございます。

そのうち、林野庁所管の国有林は日本の森林の30%、国土面積の2割を占めるということが、林野庁所管国有林として占められております、20%と書いてございます。その面積につきましては、762万ヘクタールでございます。

そのうち、細かく分かれておりますが、水源涵養等の保安林の面積が680万ヘクタール、国有林野の割合が90%でございます。保護林という制度がございまして、その森林を純粋な形で

保護していこうというものがございます。これが78万ヘクタール、国有林野の割合で10%でございます。「緑の回廊」と言われる野生動植物の移動回廊を保つという意味で、脊梁山脈につくられておりますものが59万ヘクタール、これが8%でございます。それから、今説明しました「レクリエーションの森」が5%、世界自然遺産につきましては1%でございますけれども、現在世界自然遺産に関わっております知床、白神、屋久島といったところはほとんどが国有林で占められているということでございまして、今後、小笠原の指定も言われておりますけれども、小笠原についてもほとんどが国有林ということで保有をしているというところでございます。自然公園については29%、鳥獣保護区については16%ということでございます。

これらの国有林を支える組織としまして、林野庁の下に全国7カ所に森林管理局というのを設けております。その下に森林管理署を98、森林事務所を1,256ということで、主にはこのラインの下で仕事をしているということでございます。

国有林の役割といたしましては、左側の①②③にありますように、国土の保全その他国有林野の有する公益的機能の維持増進、2つ目が、林産物の持続的かつ計画的な供給、3つ目が、国有林野の活用によりその所在する地域の産業の振興または住民の福祉の向上への寄与という目標を掲げて管理経営を行っているところでございますが、これから歴史を説明いたしますが、この3つの要件は明治以降ずっと変わらずにあるわけですけれども、その時代時代の要請に基づいて、どの、①②③の中に重点的な力を注いできたかというのがわかるような説明にしたいというふうに思っております。

右側の日本地図を見ていただきますとおわかりのように、日本の国土の中で脊梁山脈を中心といたしまして、国有林が重要な水源林等を所有しているという形になっているところでございます。

それでは、資料の1番に戻りまして、「国有林の歴史・現状と今後の課題」という資料1を開いていただきたいと思います。

まず、1ページでございます。国有林の成立ということでございます。国有林がいかに成立したかということでございまして、ポイントの下からお話ししたいと思います。まず国有林は明治2年の版籍奉還により、それまで各藩が所有していた藩有林というのがまず国に繰り入れられました。それから、明治4年に社寺が持っていた社寺有林というのが明治政府に編入されて国有林というのが成立しております。

加えまして、明治6年に地租改正の一環として定められました官民有区分処分法というのがございまして、この結果、山林の所有者が明確でないものをきちっと分けましょうということ

で、明確でなかったものについては国に帰属するというごさいまして、これを、3つを合わせて国有林という形になりました。その結果、明治14年に農商務省山林局という形で国有林が形成をされたというごさいます。

というごさいまして、日本地図の中で、東北・北海道が多かったり、脊梁山地に国有林が多いという理由は、こういう歴史的背景から始まっているというごさいます。

それで、次に、明治19年から22年にかけて、この一度成立しました国有林を内務省所管の北海道国有林、宮内省皇室林野局所管の御料林がそれぞれ分離独立をいたしました。ということで、この時期に日本の国有林というのは3つの管理主体によって分けられるという形になるというごさいます。

この分けられた面積につきましては、右側の上に書いてありますように、農林省山林局が413万、内務省北海道国有林が243万、宮内省皇室林野局が129万でございまして、合計で785万ヘクタールでございまして。

こういった分けられた中で、戦前については、宮内省皇室林野局の収入でほとんど皇室の経営が賄えるというような非常に大きな収入を得たわけでごさいます。

その後、明治32年から大正10年に一度国有林にしましたものを不要な国有林を民間に払い下げということを行いました。これを払い下げた経費、資金をもとに森林を整備する投資経費にいたしまして、国有林野特別経営事業というのが行われております。これが78万ヘクタール程払い下げたわけですが、この経営によって国有林の中に造林が非常に多く行われまして、この時期に植えられた針葉樹、スギ、ヒノキが昭和30年代の日本の復興材料として使われることになったというごさいます。

大正4年には、史跡名勝天然記念物保護法、国立公園法に先駆け、「保護林設定ニ関スル件」ということで保護林制度が定められてございまして、これについては文化庁なり環境庁が後にできるわけですが、保護林制度というのは国有林の中に既にこの時期に設定をされたというものでございまして。

それから、大正9年からは国の財産形成だけではなくて、市町村の基本財産を造成するというごさいまして、地方の公有林において国有林野の資金を使って森林整備をするというごさいまして、公有林野官行造林事業というのが行われました。これは、市町村の財政基盤を確立するために、国有林のお金で市町村有林に植えて、その財産をもとに地方財政の手助けにしようというものでございまして、大正9年から終戦までの間、21万ヘクタールの公有林の造林を実施したところでごさいます。

第2次世界大戦中は軍需用材として当然国有林の伐採も進みまして、非常に多くの伐採が行われたということでございます。これが、明治の成立期から戦前までという国有林の歴史でございます。

それでは、次、2ページをお開きいただきたいと思います。

2ページにつきましては、戦後企業特別会計として国有林が設立されて、昭和40年代までの歴史を若干お話し申し上げたいと思います。

先ほど、一度分かれましたが、戦後これまでの農林省山林局主管の旧内地国有林、宮内省皇室林野局所管の御料林、それから内務省北海道庁所管の北海道国有林の3つに分かれていたものを、昭和22年に再び林政統一ということで、農林省山林局で一元的に管理されることになったということでございます。

これにつきましては、一つには、森林行政をきちっと一体化して行うということと、もう一つは、余剰金が出た場合に、それを今までは吸い上げられて別の用途に使われていたわけですが、森林にもう一回投資する財源として確保しようという2つの側面からこういった林政統一が行われたということでございます。

右側に国有林野事業特別会計法案附帯決議と昭和22年の附帯決議が書いてございます。本会計により生ずる余裕金を一般会計等に繰り入れることは妥当ではない。本会計において余裕ある場合は、造林、樹苗の養成、国有林所在地元への交付金、森林輸送路の拡充云々ということで、全森林行政の整備拡充を図るためにこれを放出すべきであるということが議会で定められているということでございます。ということで、林政統一がなりまして、林産物収入等自己収入をもって人件費や事業費を支弁する独立採算方式の企業特別会計が採用されるということになったわけでございます。

それでは、3ページをお開きいただきたいと思います。

成立いたしました。最初は事業なりの収入がなかなかないということで、当初はGHQから資金を借りて国有林野事業としての支出を支弁したという記録が残っております。

ということでしたが、当時の我が国の森林は戦中・戦後の軍需用材、復興用材、まきなどの燃料としての利用ということが非常に甚だしく行われておりまして、山が丸裸ということでございまして、昭和23年には150万ヘクタール、いわゆる岩手県の全面積に相当する伐採跡地が放置されたということございまして、戦後の林政の出発点はこの荒廃した国土をいかに復旧するかということが最大の課題ということになったわけでございます。

こういった状況は、よく国破れて山河ありという表現がありますが、日本にとっては、国破

れて山河はなかったということでございます。終戦直後につきましては、こういった国有林での災害防止をするために、戦時中に大量に伐採された跡地をとにかく植えなきゃいけないということ、それから戦後の復興期には食糧増産のためとありますが、食糧増産とあわせて、実は満州とかから大量の開拓した人が戻ってまいりまして、その人たちの農地を緊急に解放するというので、40万ヘクタールの国有林の中から農地に適するところを帰ってきた人とか、開拓のために提供したということでございます。

もちろん、国有林だけじゃなくて、民有林も戦時緊急伐採等で大きく伐採跡地が増えていまして、そのことを補うために、当時の議会で、当時は自由党から共産党までですかね、挙国一致造林決議というのがされておりまして、満場一致で日本の国土を緑にするために国を挙げて木を植えようという運動が行われます。この一環が、天皇陛下が毎年参加されております全国植樹祭というものが開催されて、全国をぐるっと回るとい活動というものにつながるというのが、この戦後すぐでございます。

その後、昭和20年代後半から昭和30年代にかけて、ここに書いてありますが、伊勢湾台風など大水害が頻発ということで、実はこの時期に日本の台風被害並びに水害の大規模化というのが非常に大きく出まして、これを何とか回復しなきゃいけないということでございまして、国有林野事業では国有林内の荒廃地のみならず、激甚な災害を受けた民有林の荒廃地についても国有林の組織、職員、技術をもって国の直轄事業として災害復旧を行うという「保安林整備計画」に基づきまして、企業特別会計の収入をもって神奈川県全面積に相当する26万ヘクタールの民有林を買い上げ、整備したということでございます。

併せて、当時中国地方とか北陸地方とか余り国有林が所在しなかった地域についても、脊梁山脈を中心として国が民間から買い上げて水源涵養なり、国土保全のために大事な土地を買い上げた、それで森林造成を図っていくということでございまして、これが26万ヘクタールということでございます。

右側には当時の被害といいますか荒廃状況が書いてございまして、これは滋賀県の例でございますけれども、左側を見ていただきますと、真っ白な山肌がありまして、それに階段状に山を切って、そこに木を植えるという作業を行いまして、一番右下にありますように、現在は緑の山に戻っているということでございます。

それから、こういった山に戻す作業が一番時間がかかっておりますのが、栃木県足尾にあります足尾国有林ということでございまして、皆さんご存じのように、足尾鉾山でございまして、

この煙害で山が、木が無くなってしまったということでございまして、これについては徐々に土をまず固定するところから始めまして、緑化していくということでございまして、昭和63年と平成18年の図を見ていただきますと、大分緑が戻ってきているということが言えるんじゃないかというふうに思います。

それでは、次のページをお開きいただきます。

4ページでございます。この戦後すぐが終わりまして、その後に高度成長期に入ります。この高度成長期に入る昭和30年代に入りますと、戦後の復興用材としての木材需要が急増するわけでございまして、これに合わせて木材価格が急騰いたします。この当時、木材価格は急騰するんですが、日本には、何分貧しくて外貨の準備高が非常に小さいということでございまして、無かったということで、結果的にはその外材を輸入する体制がまだ整備されていなかったと、いわゆるお金がないので外材が買えないという状況でございます。

この時には、国民の要請としては国産材を増産することによって国土の復興を図っていくということが求められたわけですし、とりわけ国が持っている国有林に対しては、国民から切り惜しみをしているという強烈な批判にさらされたわけでございます。当時のマスコミの論調も国有林の伐採制限の緩和、国有林は増伐ということでございまして、右側に当時の社説なりが書いてございますけれども、木材の価格の値上がりの原因は供給力不足にあると、国有林の増伐もやらなきゃならないとか、それからその下には国有林の伐採制限を大幅に緩和すべきだといったことで、各マスコミの社説も国有林が木を切って国民の要請にこたえるべきだということが叫ばれたわけでございます。

こういったことが非常に国民にとっても大きな関心でございまして、上に木材価格安定緊急対策によって行われた国有林増産材の都内パレードと書いてありますが、これは河野農林大臣の時に国民の怒りを収めるために、全国からトラックに丸太を積んで銀座をパレードさせたという、非常にパフォーマンス的ですけども、こういったことが行われたということでございます。

こういった世の中の動きに対応いたしまして、3ポツ目でございますが、「国有林野事業は、これらの国民の声に答えるため、昭和32年に成長の遅い低位な天然林を成長の良い人工林に転換する」ということで、「国有林生産力増強計画」というのを立てます。こういった計画を、さらに昭和36年に成長量の増大の見込みを織り込んでさらなる増伐を目的とする木材増産計画を策定したということでございまして、この計画によりまして、国有林は成長量の2倍、いわゆる木が1年間に大きくなる量の2倍の木を伐ったということでございます。

これが後に影響を与えるということになるわけですが、この当時としては、国民の要請として、とにかく国有林の木を伐って備えるということと、早く国内の需要を賄うために成長の早い木に植え替えるべきだというのが論調だったわけでございます。

次に、5ページをお開きください。

5ページにつきましては、この間、昭和40年代までですけれども、国有林野事業は需給が非常に逼迫している中で価格も上がったということで、大幅な黒字を出すということでございまして、いわゆる企業特別会計の中で大幅な黒字を出したわけですが、この事業の利益の一部につきましては、先程言いました公有林野等官行造林事業ということで、民有林に国のお金で木を植える事業並びに国土保全のための民有林野の買入れ費用、それから森林開発公団という民有林開発のための出資といったもので、一般会計繰り入れを行ってきたということで、一般会計への財政に寄与したということでございます。

右側を見ていただきますと、官行造林で372億円、民有保安林買入れで178億円というのを使っているわけでございます。この金額については、当時のお金で換算しておりますので、現在の価格に直すと桁がずれる金額になるかというふうに考えております。加えて、一般会計の繰り入れということで、利益剰余金の中から森林開発公団とか金融公庫、信用基金その他ということで、直接出資も含めまして923億円が一般会計に繰り入れされていたということでございます。

それでは、次に、6ページをお開きください。

ここから、昭和40年代から平成10年ということでございまして、この後、まず昭和40年代以降、木材貿易が完全自由化になります。それから、円高が進みます。ということで、木材価格は低迷するということになるわけですが、これに加えて、自然保護の要請に応えた収穫量の削減等により収入が減少するという形になるわけでございます。

これは端的に言いますと、昭和40年代は木材貿易の完全自由化とともに、当時円は360円していたわけですが、120円になったわけですので、ということは国際的な価格はドル建てでいうと3倍、日本の価格が変わらなくても、海外から見ると3倍の価格になったということでございまして、その分、国内に輸入される木材の価格は下がったということが言えるのではないかと思います。

加えて、昭和40年代半ばには環境庁の発足という大きな時代の波が来まして、併せて森林にももう少し自然保護的な色彩を強めるべきだという要請が急速に高まりまして、昭和48年に「国有林野における新たな森林施業」というのが定められます。この中身については、いまま

で皆伐といって全面積を、大きな面積を皆伐すると言っておりましたけれども、その中の伐る面積を小さくする、それから分散させる、いわゆる大規模な伐跡地をつくらないという方式でございます。

それから、山の尾根とか沢筋とか、そういったところに保護樹帯をつくる、全部伐ってしまわないと、それから保護林の増設を行うということで、伐採できる森林が制約をされまして、さらに大幅な伐採量の減少につながったということでございます。

右側のグラフを見ていただきますとおわかりいただけますが、木材自給率は結果ずっと下がってくるわけですが、見ていただきますと、収穫量は昭和40年代に向けましてどんどんどんどん大きくなっていくということがおわかりいただけると思います。後でグラフが出てきますが、これだけ伐っても、180万戸台という日本の新設住宅着工を賄うことが全く出来なくて、外材輸入に頼るという形になったわけでございます。

価格については、それでも需要に支えられて、昭和50年代のところまで見ていただきますと、杉の中丸太の値段はそこまで上がってきておりまして、それ以降、需要の減退とかさまざま要因があって価格が下がってくるということでございまして、結果としては、この時代に大幅な転換を図らざるを得なかったということでございます。

次に、7ページをお開きいただきたいと思います。

こういった伐採量の制約がございまして、昭和49年に134億円という赤字を国有林野事業として計上いたしまして、51年に初めて造林事業に400億円の借入金、これ財政投融资資金と言われる財務省からの資金の計上を余儀なくされたということございまして、この後借入金が増加されるということございまして、この当時は、木材価格の下落が一時的なものかどうかというのが非常に戦後の流れの中では不透明だったということもございまして、借入金の増加が見通されることになりました。

昭和53年から「国有林野事業改善特別措置法」というのを制定いたしまして、この中で改善計画をつくって財務の健全化を図ろうというふうにやってきたわけでございますが、以降、その後4回にわたりまして改善計画を策定して、職員数を適正化して、組織の簡素化、それから国有林の中でもちょっとぽつんと離れている孤立団地の売り払い等を進めるといったことなどによりまして収入の確保に努めてきたわけですが、改善期間における特別措置ということで、この間に一般会計からの繰り入れ等の所要の財源措置を講ずることとしたものでございます。

右側に53年、59年、62年、平成3年とありますが、国有林の森林施業のあり方を公益的機能

の方向にかじを伐りながら、要員規模をどんどん——要員規模というか、職員をどんどん減らしながら、繰り入れできるものについては一般会計から繰り入れをしていただくという形で改善計画は定められたということでございまして、53年のところを見ていただきますと、国有林野内直轄治山の全額というように、いわゆる災害で復旧するようなお金については一般会計で見てくださいといったようなことから、一般会計の繰り入れを実施してきたということでございます。

この累増の要因につきましては、後でちょっとご説明したいと思いますので、後に回しまして、次に、8ページをお開きいただきたいと思います。

8ページに、国有林野事業の抜本的改革ということでございます。これは、長期借入金の累積債務が3.8兆円に達したということでございまして、これに対して抜本的改革をしなければならないということで、平成10年に行ったものでございます。

「具体的には」ということ書いてありますように、今までのものを抜本的に改めるということでございまして、今まで改善計画で進めてまいりました公益的機能重視の管理経営への転換、伐採、造林等の実施行為を全面民間委託にすると、組織・要員の徹底した合理化・縮減と、それから独立採算を前提とした特別会計から、恒常的な一般会計からの繰り入れを全体とした特別会計に移行するというところでございます。この結果、3.8兆円の累積債務のうち2.8兆円を一般会計の負担としまして、残り1兆円を国有林事業で返済することとしたということでございます。

右側を見ていただきますと、平成10年の抜本改革において、国有林を木材生産機能重視から公益的機能重視への転換ということでございます。森林の区分を国土保全林19%、自然維持林、自然を維持するという意味ですが、森林空間を利用する、レクリエーションの森とかということで8%、木材生産林54%だったわけですが、これを抜本改革によって、国土保全林を68%、それから森林と人との共生林を28%、資源の循環利用4%ということで、公益的機能発揮のための機能重視ということの森林の取り扱いの区分を変えたということでございます。

加えて、これに合わせた複層林施業などの施業を推進するというところでございまして、先程申しましたように、希少な野生動植物の移動の確保とか保護のために、緑の回廊は指定が無かったわけですが、平成22年4月1日で24カ所の59万ヘクタール設定するなど森林の取り扱いの変更をしてきたところでございます。

併せて、組織・人員につきましては、本庁は管理部、業務部の2部があったわけですが、それから営林野部1部にいたしまして、営林局は14あったものを7に、それから営林署と言われ

たものが229ありましたが、これを98ということで、川の流域単位の組織として、名称も森林管理署ということで変えたということでございます。こういった合理化をするために暫定的な組織を置きましたが、これについては、平成16年3月をもってすべて全廃をしたということでございます。

9ページを見ていただきますと、国有林野の職員でございますが、昭和42年当時約8万1,000人いたわけですけれども、平成10年には約1万3,000人、平成22年には約5,700人でございます。戦後、国有林が最も多くの人を抱えていたのは昭和39年に約8万9,000人というのがございまして、これだけの多くの職員を日本の山村といえますか中山間地で抱えていたわけですけれども、これが現在は約5,700人で、国有林の面積はほとんど変わりませんので、そういう意味では、同じ国有林の面積をこれだけの人数で現在管理経営しているということでございます。

それから、民間委託ということで、実際に山の中で木を育てる仕事でございますけれども、木を伐る仕事については現在100%民間委託でございまして、人工造林って木を植える仕事でございますし、植えた木を下刈りして育てるといふ仕事でございますけれども、これについてもほぼ100%民間に委託をしているということでございます。こういった形で大きく変更したわけでございます。

それと、累積債務の処理の仕組みにつきましては、平成10年の抜本改革の際に3兆8,000億円あったわけですけれども、そのうち2兆8,000億円は一般会計に承継いたしまして、ここで支払うということで行っておりまして、国有林野特別会計に引き継いだ1兆円につきましては、利子補給を受けつつ50年かけて返済するというところでございます。林野・土地の資産処分、林産物の収入から発生する剰余金で元本を返済しようということでございます。

現在、この国有林野に引き継いでおります債務については1.28兆円でございますが、これは抜本改革の時に既に見込まれておりました退職金ですね、急に人員を減らすものですから、その新規借入金ということで集中改革期間に借り入れた分が若干増えているということでございます。

それでは、10ページをお開きいただきます。

この結果、組織・要員を必要最小限度にいたしました。右側を見ていただきますと、新規借入金と債務残高の推移と書いてありますが、平成16年以降は新規の借入金を行っておりませんで、現在は債務を増やしているということではございませんし、今年度から一部返済をしようかということで計画をしているところでございます。

それから、木材は林齢という木の年齢があるわけですけれども、この時予想していました木

を伐る量につきましては、想定どおり推移をしておりますが、木材価格が非常に安いということで、今のところ債務返済には至っていないということですが、先ほど申しましたように、今年度から債務返済を開始する予定ということでございます。

事業のやり方については、先ほど民間にほぼ100%出しているということですが、21年度からは原則すべて一般競争入札に移行しております。それから、木を売るための準備作業についても、コストダウンとか競争性の確保というものに努めてきているということでございます。

平成23年度からは、さらにコストを下げ、安定的な供給を図っていこうということで、複数年契約というのを試行的に行うということで、さらに事業の効率化を図っていきたいというふうに考えているところでございます。

それでは、13ページをお開きいただきたいと思います。

今までずっと戦後の歴史を流れでお話し申し上げましたが、それを一覧表でわかるように図にあらわしたのがこの表でございます。これを見ていただきますと、収穫量というのがあります。これが青色でございまして、昭和24年からどんどんどん木を伐る量が増えまして、昭和39年、40年ぐらいまでにどんどん木材の、国有林の木を伐る量は増えてきている。

その下に新植面積とありまして、これは木を植えた面積でございまして、それから少しタイムラグを置いて木を植えるコストが非常に大きくかかったということが言えるのではないかと思います。それから、赤い線が成長量という1年にどれだけ木が大きくなっているかというのをあらわした線でございます。昭和30年代から昭和55年ぐらいまで見ていただきますと、赤い線が伐っている量よりも下にあるわけですね。ということは、1年間に伸びる木の量よりもたくさん伐ったということでございまして、現在はどうなっているかというと、木を伐っている量が青い線ですから、それに比べると赤い線が上ということで、毎年資源量が伸びていて、それに見合うだけの伐採を全く、そこまではいっていないということでございまして、これは民有林と国有林とも同じ状況にありまして、これをいかに活性化するかというのが森林・林業再生プランに課せられた使命の一部ということが言えるのではないかと思います。

人員については、ここにありますように、棒グラフで示してありますので、見ていただきますと、急激にその職員数を落としてきているというのがおわかりいただけるのではないかと思います。

それから、図の2を見ていただきますと、これは債務残高が昭和50年代に急増していくということでございますが、右側に財投金利というのがありまして、当時は8%とか7%とかとい

う水準がありまして、こういった当時の高い金利水準ではなかなか林業の利回りという部分では、木材の価格低迷では対応できなかったということを示したものでございます。

下の方は、昭和52年までの逆に一般会計への繰り入れをした分が青色でかいてあって、右側の分が一般会計からの繰り入れというのがオレンジ色でございまして、うち利子補給が下の方にかいてあるということございまして、金額の、物価水準とかそういうのもあるわけですが、そこのところは加味していないという数字でございまして、

それでは、14ページをお開きいただきます。

先ほど、1回飛ばしました、それでは平成10年の抜本改革の時にどういう議論が行われたかということございまして、この時に林政審議会の答申が行われておりまして、林政の基本方針と国有林野事業の抜本改革における債務の累増等の問題点の整理ということございまして、ここに書いてあります項目が7項目あるわけです。

この中で、まず頭に、木材貿易の自由化及びその後の円高の進行により、外材に対する国産材の競争力が低下したという日本林業全体の問題はあったものの、次のような点で国有林を巡る情勢の変化への対応が遅れ、その結果、国有林が現状のようになったという問題点があるということございまして、1つ目として、戦争遂行、戦災復興、経済成長対応という時代の至上命題や赤字対策、自らの収入確保の必然性があったとはいえ、臨時的措置である成長量を上回る伐採を長期間にわたり実行し続けたということございまして、

それから、2つ目が、拡大造林を行ってきたわけですが、造林適地と言えないところに針葉樹の人工造林を実施し、生育の悪い造林地が発生したということ、方針の変更までに時間を要したというのが2つ目でございます。

3つ目が、事業規模の拡大により拡大した要員規模を、その後の事業規模減少に連動できなかったことございまして、

4つ目は、財務事情の悪化のテンポに比べて、一般会計からの繰り入れの拡大のテンポが遅かったと。5つ目として、林業利回りを上回る金利の長期借入金に依存し続けたと。6つ目が簡素で効率性に対する配慮が業務運営全般について足りなかったと。それから7つ目に、情報開示や経営への国民参加がこれまで必ずしも適切でなかったというようなことが書かれて、問題点として整理をされております。

その裏づけのデータとしては、右側にありますように、為替レートが3分の1とか、それから木材価格が昭和55年の3万9,000円から1万9,000円ということで半分、成長量に対する伐採量については昭和40年代169%、いわゆる100が伸びる量と伐る量が一緒なんですけれども、16

9%でございまして、平成10年代は27%というようなこと、それから要員規模と収穫量の推移ということで、昭和40年を100としますと、平成10年、24と16、それから繰り入れの推移ということでございまして、7%、6%、5%ということで、2,410億円、2,546億円借りたんですけども、繰入額は150億円、525億円ということに留まっていたということでございます。

下は、スギの利回りと当時の財投の金利を比較表として出したものでございます。

ここまでが歴史でございまして、こういった歴史を踏まえまして、今後の課題ということでございます。今回この林政審議会で国有林部会を設けさせていただいた背景について、2つの点からということで前回ご説明申し上げましたが、一つは森林・林業再生プランへの貢献という部分、もう一つは、事業仕分けといった刷新会議の指摘を踏まえてどう転換していくかという2つの理由を申し上げたわけですが、これにつきましてこれからご説明をしたいと思っております。

それで、15ページでございまして。

まず、森林・林業再生に向けた改革の姿ということでございまして、現在民有林、国有林を合わせて、森林・林業の再生に向けて、10年後に木材自給率を50%以上にしようという成長戦略の重要な課題として取り上げられているものでございます。

このためには、改革の方向ということで書いてありますが、森林計画制度の見直しであるとか、木を伐ったら植える仕組みの整備といったこと、それからコストダウンに向けた路網の整備とか高性能林業機械を組み合わせた作業仕組みの普及の加速化、担い手となる林業事業者の育成、国産材の需要拡大と効率的な加工流通、山に関わるさまざまな人材の育成ということが改革の方向として示されているわけですので、こういったことを行うことによって、一番下にあります森林の多面的技能の発揮、雇用の創出、山村地域の活性化と低炭素社会構築への寄与を図っていききたいということでございます。

この貢献に国有林としても、組織、フィールド、資源、技術力を十分果たしていく必要があるのではないかとということでございまして、16ページ、17ページをお開き下さい。この16、17はよく使われていると思いますので、説明は簡単にさせていただきますけれども、いわゆる16ページが川上の方でございまして、山で木を出すまでにいかにコストを下げ、継続的に、循環的に木材を出して行って山を整備していけるかというのが16ページでございまして。

この中で、右下に国有林への期待と書いておりますけれども、公益重視の管理経営により一層の推進とか安定供給体制、研修フィールド、技術を活用した人材育成という部分が国有林の期待として書かれているということでございます。

その下に、17ページが川下でございまして、こういった出てきた木をすべて使って中山間地域の雇用なり、経済の活性化を図っていこうということでございまして、出てきた木材をきちっと乾燥させて、いろんな用途に使っていこうということでございまして、左側にありますように、木くず焚きボイラーとかいわゆる燃焼用のもの、土木とか今まで余り使っていなかったところ、それから公共建築物、これは昨年法律が施行されておりますが、公共建築物に使おうとか、住宅でも国産材使用の住宅をつくっていこうというようなことで計画をしているところでございます。

こういった林野庁全体の施策の実現のために、それじゃ、国有林としてどういうことを貢献すべきかということが提言されているかというものが、18ページをお開きいただきたい。

18ページにつきましては、先ほど言いました総論としては上の枠に書いてある内容なんですけれども、具体的にはその下の方を見ていただきます。国有林というのは、国有林だけがいいことになるというわけではなくて、やっぱり3割を占めるということからすると、国民からの要請というのも色々あるということで、国が責任を持ってやりますけれども、多様な森づくりといった公益的機能の重視の管理経営をさらに推進するわけですが、民有林に対しても国有林は自分たちの組織、資源、フィールド、人材を活用して支援していこうと、民有林への支援という貢献の立場をとろうということでございます。

下に民有林支援の内容とございまして、施業集約化の推進とあります。これは右を見ていただきますと、国有林と民有林が入り組んだところについては、やはり国有林が先頭に立ってといますか、呼びかけて、民有林と一緒に共同施業団地というのを組んで、国有林から入った方が民有林に道を入れやすいんだけどとか、一緒に間伐した方がコストが安いんだけども、そういったことが出来るような森林共同施業団地を組もうということでございまして、そういった取り組みを地域の方々と話し合いをしながらやっていこうというものでございまして、既に国有林でもかなりの地域で取り組みが進んでいるということでございまして、今までとかく国有林は国有林だけよければいいみたいなご批判もいろいろいただいていたわけなんですけれども、民有林と一緒に地域の森林・林業の再生に努めていこうというものでございます。

それから、2つ目が、担い手となる林業事業体の育成ということでございまして、やっぱり山で働く人たちがきちっとした形で育っていかないと林業の再生は出来ないということでございますので、そういった林業経営を担う森林組合であるとか、伐採や造林をする林業会社、林業事業体をきちっと育成していくということでございまして、国有林、非常にロットが大きいわけとございまして、そういう意味では事業の発注とか事業体の人材育成というものをきちっ

とやって、山村での雇用の場としての林業事業体の育成というのに貢献していくということでございます。

3つ目が、フォレスター制度の創設というようなことでございまして、いわゆる山の取り扱いというのを、なかなか現在市町村の行政の中では森林行政をやっている人というのはほとんどいないと言ってもいいと思いますし、また森林をやっても、次の年には税務に行ったり、商工へ行ったり、いろんな形で行かれるわけですが、やはりそういった地域の森林・林業に精通した者を国有林の技術を活用して育てていこうということでございます。

それから、下にありますのは道のつくり方とか、それから森林の手入れの仕方とかそういったものも、民有林では勝手にここに道をつけるとか、木を伐っていいとかなかなかありませんので、そういう意味では、国有林のフィールドを活用していただいて、民間の事業者の力を付けていただく手助けができないかというのが、その人材育成の欄でございます。

最後に、国産材の効率的な加工・流通体制と木材利用の拡大ということでございまして、これについては、やはり国有林と民有林といっても、やはり日本の国産材という意味では全く同じでございますので、そういう意味では、木材需給というのは非常に需給バランスが崩れやすいということでございまして、急激な木材価格の変動時には、地域の需給動向に応じた供給調整を実施し、セーフティネットとしての機能ということでございまして、いわゆる木材の需要が落ちた時には、国有林材の供給を絞るとかそういった形で地域の木材産業のためにセーフティネットとしての機能を果たしていく。

それから、もう一つは下の方にありますように、今まで輸入材を使ってきた製材工場とか、それから今まで鉄とか他の資材を使ってきた業種に国産材で進出しようというような企業に対しては、国有林がまず安定的に供給をして、その後に民有林の供給体制を整えば、国有林材の供給がフェードアウトするといった形の民有林への支援を図っていくというようなことを考えていきたいということでございます。

19ページをお開きいただきたいと思います。

そういったことの力は本当に国有林にあるのかということでございまして、そういう意味で、19ページの左側の上を見ていただきますと、安定供給体制構築への寄与と書いてありますが、これは秋田県の合板メーカーでございますけれども、平成15年には国産材比率12%でしたが、平成21年には89%になっております。この国産材に転換していく中で、出だしのところは6割、7割ということで国有林材が供給をして国産材転換を図ったんですけれども、だんだんと民有林材もその供給体制が整ってくるにしたがって、国有林材がフェードアウトしていくというよ

うな形でございまして、先程ご説明したとおりでございます。

その他に、技術向上については、やはり路網の作設についても国有林は非常にスピードを上げておりますし、列状間伐であるとか、苗木を植える、安く造林費用を賄うということで、コンテナ苗の導入とかシカ柵の設置なども行っております。

こういった点は、民有林に技術を普及していける例ではないかと思っております。戦後の歴史においても、集材機の導入とかトラクターの導入、チェーンソーの導入等も国有林が先駆けで行って民有林にその普及が図られたということでございまして、同様に国有林が先行して民有林をリードする技術向上をやっていきたいということでございます。

右側の方は人材育成ということで、国有林の中で民有林の方々への人材育成の講習会をしているという例が上に書いてありますし、下の方には国有林独自で間伐の跡に放置されている通常たんころと言われるものですが、それを効率的に集荷するシステムをつくって、木材の有効利用、そして林地残材をなくすといったことに使われている例ということでございます。これが、今申しました森林・林業再生プランにおける国有林の貢献ということでございます。

20ページに、具体的に、森林・林業再生プラン推進本部の「最終とりまとめ」の国有林の分を抜粋して書いております。今まで述べましたことがここに書いてありますので、後で読んでいただければ、この最終報告の中にこういった国有林の貢献の役割というものがきちっと書き込まれているということでございます。

それでは、もう一つの今回の背景についてお話ししたいと思います。

21ページをお開きいただきたいと思います。

21ページに、森林・林業再生等に向けた国有林野事業改革の方向ということでございます。これにつきましては、先程再生プランにおける国有林の貢献ということでございましたけれども、もう一つは、特別会計の事業仕分けにおいても、国有林野事業特別会計においては、事業について一般会計に統合、負債部分については区分経理を維持するという評価結果となったということでございまして、21ページの右側に事業仕分けの結果、平成22年10月30日とあります。ここの中で、特別会計は一部廃止し、一般会計に統合と、負債部分は区分経理を維持ということでございます。

こういった指摘を踏まえて検討するわけですが、この事業仕分けの結果というのは、具体的にはどうだったのかというのが22ページをお開きいただきたいと思います。22ページに、昨年10月に行われました事業仕分けの結果の概要ということでございます。

この中で、論点としては、国有林は、既に大部分を一般会計からの繰り入れによって事業を

行っているのではないかと、こういった現状を踏まえると、もはや特別会計として区分経理の必要性はないという意見につきどう考えるかと、それから、収益事業を抱えている以上、歳入の努力、歳出削減の努力というインセンティブを維持することが必要ではないかと、そういう意味では、依然として区分経理が必要でないかという、この両方の観点からの区分経理の必要性というのが論点だったわけでございます。

それから、資産・負債の取り扱いということで、森林の公益的機能から債務承継はやむを得ないという見方と、債務承継を行わず、企業的経営努力を優先させるべきだと、新たな国民負担に頼るべきではないという見方についてどう考えるかというのが、実はこの仕分けの最大の論点だったわけです。

林野庁といいますか農林水産省の主張といたしましては、8割が一般会計から繰り入れて、行政刷新会議が示している特別会計は廃止という、区分経理を廃止という考え方に合っているのではないかと、それから森林・林業再生プランを推進するために、地域を支援する役割に徹する必要があると、自己収入に左右されず、地球温暖化防止対策等の政策手段をきちっとできることが必要なんだということから、一般会計化を検討したいというのが我々農林水産省の主張だったわけです。

これを行う場合には、新たな国民負担の増とはならないように、一般会計化はしますが、債務は一般会計に承継しないで、債務処理を行う区分経理を残すことにより、林産物収入等によって債務を返済することを明確化する仕組みを検討します、ということのこの2点が農林水産省の主張として行われたわけでございます。

次の23ページをお開きいただきますと、現在の仕組みというのは収入が一般会計からの繰り入れ8割ありますが、その他に、実際に木を売る収入、土地を売ったりする収入といった収入がありまして、この収入を両方合わせて事業の実施、債務の返済に充てているということございまして、ある意味では、収入が両方あって、支出も両方入っているという形になっているわけです。

これを、債務を一般会計に承継せず、国民負担としない方法ということで、右側の図にありますように、事業の実施については一般会計で行いましょうと、その資金については一般会計でやりましょうと、それから債務の区分については、国有林野から出てくる林産物なりその他の収入をもって債務の返済に充てていくということで、この色を、これよく見ると大きさが余り変わっていないということがおわかりいただけだと思いますけれども、そういう意味では、財政負担を増加させないという形での方向性ができないかということで、例として挙げたもの

でございます。

こういったことを行うということでございまして、最後の24ページに一般会計と特別会計の違いというのが書いてあるわけですが、これにありますように、2段目をちょっと見ていただきますと、事業特別会計というのがあります。事業特別会計においては、国が特定の事業を行う場合とか、特定の資金を保有してその運用を行う場合、その他特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要があるというので特別会計なんです、図の1-2を見ていただきますと、企業特別会計というのが1とありまして、国有林野事業と書いてございます。現在企業特別会計で実施しているのは既に国有林野事業しかないということでございまして、これを一般会計に移行して債務処理は区分経理にすると、特別会計にするというのがこの行政刷新会議の事業仕分けの結果でございます。

この両方の観点を踏まえまして、もう一度21ページに戻っていただきますが、それが21ページの左側の上の1ポツ、1つ目の丸、2つ目の丸というところに書いてございます。こういったことを踏まえて矢印がありまして、林政審議会でご審議いただきたい事項ということでございまして、これらのことから、次の課題について検討することが必要ということでございます。

森林・林業再生プランへの貢献など、国有林に期待される役割を踏まえた今後の国有林の管理経営のあり方、民・国一体の国の重要施策であります森林・林業再生プランにどうやって国有林が貢献していくのか。2つ目が、特別会計事業仕分けの結果を踏まえた債務返済に係る新たな区分経理のあり方ということでございまして、事業仕分けの結果にありましたように、新たな区分を経理するにどうしたらいいかということでございます。それから3つ目に、国有林に期待される役割を果たすための人材像ということで、技術なりを持った人間をどうやって育てて、地域の経済にどう役立てていくのかというようなことをご審議いただきたいというのが趣旨でございます。

ちょっと長くなりましたが、国有林の歴史をずっと述べさせていただきまして、現在抱えている問題、国有林の方向性について2つの観点から今検討を求められているということを説明させていただきました。

ちょっと長くなりましたが、大変ありがとうございました。

○岡田部会長 大変ありがとうございました。

最初は版籍奉還からですから、およそ140年の、国有林だけではなくて我が国の歴史とともこの国有林の姿をわずか60分と少しでご説明をいただきました。1年間およそ四十数秒でございました。大変なスピードと内容のあるご説明とコーディネートをいただいたわけですが、

最後のまとめにございましたように、この審議会としては、あるいは国有林部会としては、当面事務局の提案ではこういうことをきちっと議論をいただきたいということでございます。

もちろん、これには止まらないというふうに私は理解をしております。それは、ご存じのように、今の説明にもありましたけれども、我が国のずっと長い歴史のおよそ国土基盤と社会資本整備、この主要なところは国有林野がやってきましたという、そういう話だったんです。ようやく昭和40年代になって、民間あるいは多くの新しい造林地帯、そんなところが我が国の林政にも大きく寄与するようになりましてけれども、根幹はやっぱり国有林がずっと支えてきましたという、こういう歴史とその時々の特徴点をご説明いただきましたが、最近になってから大変大きな変換を遂げている。

それは会計制度ともかかわって、特に昭和53年の改善計画、そして平成10年の抜本改革ですね、ここで公益性重視のところへずっと傾斜をする。ところが、今度会計制度がそういう重点移行に伴って相応しかつたかどうかということも当然のようにありますし、重点移行の結果としても一回出てきたのが森林・林業再生プランですね。このプランは、必ずしも国土基盤だとか社会資本整備にとどまっていけないという理解を私自身はしてはしまして、むしろ本格的な循環的産業政策がここから始まるという意味合いで、もう一回国有林野のきちっと果たすべき役割というのをまさにこの根本のところからご議論をいただく、そういうことがふさわしいのではないかとこのように私自身は思っております。

それにしましても、大変な、140年間ですから、お疲れだと思いますので、ここで10分間少々休憩をしたいと思います。

(休憩)

○岡田部会長 それでは、再開をさせていただきます。

資料をごらんいただくと、大きく大きく、田中委員から前回宿題でいただきましたその資料と、今回歴史の部分と、それから参考資料で、パワーポイントの資料で幾つかわかりやすい資料ということで出していただいています。

中身は、歴史と、それから現状のところ、そして課題のところと、こういう3つのところがあります。この後、ご議論をいただきたいと思っておりますが、先ほどの21ページの具体的な課題にかかわるところについては、各委員からぜひともいろんなご意見をいただきたいと思っておりますが、歴史のところと現状のところにつきましても、もし関心がおありで、あるいは歴史的な解釈がちょっと違うんじゃないとか、積極的に今度議論を戦わせたいという委員はぜひともお願いをしたいと思います。関心のおありの方はということで、それを踏まえて、こ

の今後の課題のところについては、ぜひとも各委員からお話をいただきたいなと思っておりますので、そんなことのもりでよろしく願いいたします。

資料について何かあれですかね、訂正なり、見直しがあれば。

○鈴木経営企画課長 すみません、ちょっと資料の見直しが十分でなかったものですから、9ページの要因のところの5行目ですね。5行目に平成10年度当初、1万3,000人とありますけれども、定員内5,315人、定員外7,979人とありますが、ちょっと右と左が入れかわって印刷されてしまいましたので、訂正していただくようお願いいたします。

○岡田部会長 それでは、今日この会場全部ですが、定員内が7,979人、そして定員外が5,315人です。訂正をお願いいたします。

そのほか、資料に関わって何かございますか。

それでは、もしなければ、今度大変この長い歴史だったんですが、この歴史と、歴史のところにしましうかね、現状のところと課題というのは非常に密接ですから、歴史部分のご説明ないしはレクチャーのところでご意見、ご質問があれば、まずはお願いをしたいと思います。いかがでしょうか。

○田中委員 比較的近年の歴史のところからで、先程の9ページで民間に委託をされた人材というのがほぼ100%、業務のところなんですけれども、ここはやっぱり民間に委託をされているので、現場のノウハウというのはちょっと残念ながら蓄積されていないというふうに考えていいのかどうかという、つまり民有林の方にもこれからいろんな人材をとというお話でしたので、そういう課題があったのかということと、あと緑の雇用という言葉が昨今よく聞いてきましたけれども、これはやはり最近になって手当てされた対策なので、まだこのところは余り成果としてはやっぱり出ていないと考えていいのか、あと今日のプランの中に緑の雇用みたいな言葉はちょっと出てこなかったもので、どういうふうにこの歴史の中で解釈しておけばいいかというのを、ちょっと枝葉のところかもしれないんですけども、教えてください。

○岡田部会長 それでは、2点、お願いいたします。

○鈴木経営企画課長 ほぼ100%民間に委託しているというお話を申し上げましたが、これについては、実際に木を伐る作業とか、木を植える作業というのを、かつては国有林が自ら雇用してやっていたんですけども、この分をすべて民間に一般競争入札でやっていただくということにしておりまして、当然木を伐るための選木とか、どこを伐ったらいいとか、どういうふうに作業システムを組んだらいいとか、低コストで植えるためにどうしたらいいとか、そういった技術的な発注する前のものは当然まだ国有林側として持っておりまして、そういう設

計ができないとなかなか指導が出来ないものですから。それから植えたり、伐ったりする作業も、実際現地に行って、監督という作業が実はありまして、そういった意味で、ある程度その技術的なものは国有林に残してあると。ただし、民間のいわゆる実際にやる仕事の方はお任せしているというふうに考えていただいてもいいんじゃないかと思います。

それから、2つ目の緑の雇用でございますけれども、平成15年から緑の雇用を始めているんですけれども、若い人が入ってきているのは、やはり森林組合なり林業事業体に、東京のど真ん中とか、私が行ったところでは、三宅島から来た人もいまして、漁業から林業に転業したみたいな感じになっているんですけれども、そういう方を入れておりますけれども、定着率は非常に高いと思います。

ただし、定着するには、林業をやる事業体が毎年安定して、それから年間を通じて仕事がないと、なかなか事業主さんも思い切って人を雇っていくというのができないものですから、そういう意味でいうと、国有林の事業発注というのが非常に安定的に今出しておりますので、国有林の、先ほど再生プランの時に貢献の一つとして林業事業体の育成という項目を申し上げましたけれども、それには林業事業体の育成を通じてそういう発注をきちっとやって、緑の雇用のような若い人が定着できるようなことにも貢献したいというふうに考えているところでございます。

○岡田部会長 どうしてもレベルの高いお役人さんがしゃべると難しくなるんですけれども、要するに、あれですよ、民間の事業体として普通の企業のように資本機能を持って、自生的に、自立的にやれる企業になっているかという、必ずしもまだ林業の局面ではそうじゃない。請負体というそういうレベルに留まっているところが多いのかもしれないというような、そういうことですよ。だから、やっぱりこれからもサポートをしなきゃいけないという、何というか、グリーゾーンがいっぱいあると思いますけれども。

それと、人材育成のところについての緑の雇用、制度として、システムとして、まだ十全ではないのかというそういうお尋ねですよ。これについては、残念ながら、まだほとんど始まったばかりで内容がきちっと期待の者をつくるようなそういうものにはなっていないという、こういう話ですよ。

そのほか、いかがでしょうか。はい、どうぞ。

○上安平委員 単純な質問でございます。資料1の4ページの丸ポツの3つ目の「国有林生産力増強計画」、この辺がかなり歴史の中でエポックメイキングだったような気がして読んでいたんですが、これ「成長の遅い低位な天然林を成長の良い人工林に転換することなど」という

ふうに書いてありますけれども、これは具体的にはどういうことでしょうか。例えば、ヒノキなんかを、スギや何か、今世の中でよく言われているように、スギをたくさん植えてしまったというのがこのあたりのことなんでございましょうか。

○岡田部会長 お願いいたします。

○鈴木経営企画課長 この「生産力増強計画」というのは、やはり先ほど言いましたように、国内の木材需要が旺盛で、早く木を大きくして、早く収穫するというサイクルをつくらなきゃいけないということで、当時はパルプチップ産業が非常に盛んだったものですから、いわゆる広葉樹の成長がちょっと遅い山を伐って、それを成長の早いスギなり、ヒノキなりに植え替えて成長していこうと、そのためには早く育つ木を育てるとか、木に肥料をやるとかそういういろんなこともありまして、そういう意味で、成長量の早い木に植えかえるということございまして、ヒノキをスギに植えかえるということではなかったということです。

○上安平委員 それが、いわゆる今、スギ山がいっぱいになったという……

○鈴木経営企画課長 そういうことです。

○岡田部会長 このあたりも何か難しく書いているというか、実態認識とちょっと合わないんですが、要するに、成長量以上に伐ったというふうにさっき言っていましたよね。だから、普通はそんなことをやっちゃいかんだろうというふうに思うんですが、実は、新しく木を植えると、今ある木よりもどんどん成長するっていうことがあって、将来の見込みの成長量というのは、今ある木よりもはるかに大きくなるから、多少今マイナスになるぐらいに、要するに、成長より多く伐っても、十分見込み成長量が将来補ってくれるんですよという、こういう見込み成長量に対する期待というのが物すごく強かったんですよ。そのことを言っているんです。

だから、表面づらそういうふうには伐っているけれども、事実もちゃんと成長したじゃないかみたいな、それはあるんですよ。

○上安平委員 わかりました。

○岡田部会長 そのほか、合原さん。

○合原委員 シンプルにお答えいただきたいことで、私、ちょっとその当時は若かったんですが、要するに、タックスフリーで外材が入ってくる時の政治的背景というのは、国会で今一般に行われているような形なのかもしれませんが、その時の林野当局とか国有林は、やはり政治決定だからしょうがなく、それに対しては受け入れた、タックスフリーというものに対して異論は世論的にも何もなかったのですか。

タックスフリーで外材をばっと入れちゃった当時の流れというのは、その時の時代的背景というのはどういうものかなって、というのは、今現状はこの逆バージョンがこれから行われるような方向性なんで、やはり過去のそこら辺のことをきちっと踏まえ、私としては認識したいなと思ったんで、ご質問です。

○岡田部会長 それでは、次長さん、よろしいですか。

○沼田林野庁次長 いわゆる外国産の木材の輸入の問題でございますけれども、基本的には昭和20年代から、関税というのはそんなにかかっていた、例えば丸太にしても無税のものが多かったわけですが、いわゆる外貨割り当てになっておりまして、自由に物が買えなかったという時代がずっと続いております。

それで、最終的には、昭和39年ですね、その時に完全に外貨割り当てを、丸太も製材品も取っ払って、自動承認制にしたというのがいわゆる木材の完全輸入自由化と言っているものでございます。

その当時、詳細な記録を承知しているわけではございませんけれども、いろんな議論が起こったのは確かなんだろうとは思っております。全体的な論調からすると、やはり木材を自由に輸入することができる体制に早期にすべきだという声は極めて強かったというふうには承知しております。

○合原委員 私がお尋ねしたかったのは、その後の、結局高度経済成長というか、私どもが二十歳ぐらいの時から出てきた一つの経済の中で、やはり森を守るとか、国有林を守るとか、その地域を守るとかという動きというのがすべて、やはりその状態の中でバランスシートはとれないように時代的に突っ走ったということなんでしょうね。その39年のころはわかるんですよ、時代のかなり切実な要望であると。

しかし、それが40年代後半とか50年代までずっと突っ走って、逆バージョンに時代的背景はなってきたら、やはり政治とか政策とかする場合に国民が一番責任があるのかもしれませんが、そこら辺の判断というものをどうやっていくかというのは非常に大事な、リーダーシップを持っていらっしゃる方たちは大事なんじゃないかなと思って、あえてお尋ねしたんですけれども。

○沼田林野庁次長 ちょっとお答えになるかどうかわかりませんが、恐らく30年代の後半というのは非常に高度経済成長華やかかなりしころでございますし、ここの写真にも出ておりますし、木材が極めて足らなかったと、ある意味で、農林水産省の中も大臣以下、そういった、いわゆる完全輸入自由化に持っていくということの判断があったんだろうと思っております。

ただ、その時は恐らく、これは個人的な想像も含まれておりますけれども、当時は圧倒的に国産材の方が主流だったわけでございますので、少なくとも外国から木材が8割も入ってくるようなことというのは、恐らくほとんど想定されていなかったんじゃないかなというふうな気はしております。

ただ、完全に自由経済の中で、一回そういうふうな仕組みができ上がると、なかなか不可逆的に戻るといことは難しいでしょうし、また一般的な貿易ルールの中でも、例えば、バインドすると言っていますが、関税を一回譲許する、引き下げる約束をするということになりますと、今の協定上では、逆に引き上げるという場合はいわゆるセーフガード等を含めていろんな約束事の中でしか行えないという構造になっておりますので、なかなかまた上げるというようなことは難しいだろうなというふうには思っているところでございます。

○合原委員 ありがとうございます。

○岡田部会長 ちょっとだけ補うというか、余計なことを言いますと、当時の輸入・輸出の関係でいうと、合板産業を考えていただくといわけですよね。外貨割り当て制ですから、やっぱりそれがない方がどんどん入ってくる。そして、ほとんどは海外に輸出ですから、合板は、当時はですね。そうすると、とにかく港湾を急いで整備して、税金なしで入ってきて、加工して、そして円を稼ぐ、金を稼ぐための産業の有力な一つだったんですよね、木材はね、合板産業は。だから、そこはやっぱり踏まえた方がいいと思いますね。

そのほかいかがでしょうか。

それでは、現状と、続いて、先ほどの21ページのところ、あるいはプランとの関係ないしは会計ごとのところというふうに言った方がいいのかもしれませんが、こんなところで質問なり、意見——実はきょう何かを、結論を出そうとかそういうあれではほとんどありませんので、この先ずっとこの議論を重ねていきながら、しかしこの部会が一つのあり方の、いわば政策の基軸になるところを最終的にはまとめていくと、そういう意味合いで、今回のこの疑問を残さずに提案をいただいたところを丸ごと吸収しようというそれぐらいの意気込みで少しご意見をいただいたり、ご質問をいただければとこういうところです。

そうすると、現状と課題に関したようなところでご質問、ご意見をいただきたいなというふうに思います。いかがでしょうか。

横山委員。

○横山委員 横山です。質問であり、意見でもあるんですけども、今テーマになっている国有林の管理運営をどうするかということについての資料をずっといただきましたけれども、森

林・林業再生プランというものを全部読ませていただきましたけれども、国有林の林業再生への貢献というところは大変よくわかったんですけども、森林再生への貢献というのが、一体どういうふうにやっぺいこうとしているのかということについて、もう少しこういう資料の中に同じぐらいのボリュームで入ってこなければいけないのではないかとこのように思っているところなんです。

誤解かも知れないんですけども、この森林・林業再生への方法論というのは、今いただいた資料は、基本的に木材資源だったり、環境資源としての利用に力点が置かれているんですけども、例えば公益的重視というのは、国有林できちんと収益を上げていくということばかりではなくて、やはり自然環境を国土全体にバランスよく維持していくということですか、日本の生物多様性の向上というのは、北から南まで満遍なくやらなくてはいけないことなわけですけども、そういうものに対する向上策ですか、あるいは修復策、先ほど来、広葉樹の伐採をして、その後スギやヒノキを植林してくるということは、つまり環境を置きかえてきたという仕事をずっとやってきたので、その置きかえた責任というのは早く取り返さないと、置きかえた環境がどんどん状況を悪くしているというのはあると思うんです。

したがって、意見としては、公益性重視の再生プランというようなものをどういうふうに関今のお話の中に組み込んでいくかということは一つきちんこの国有林部会でまとめておいたらどうかと思うことと、それから、質問の方が後になってしまって恐縮なんですけれども、森林を再生するということについての、森林の特に質ですね、質が変わったことを修復していくということについて、どういう段取りでこの部会の中で話し合っていくのかというあたりのお考えをちょっとお聞かせいただきたいというのが質問です。

以上です。

○岡田部会長 大変難しかったんですが、2点ですね、やっぺい。

○鈴木経営企画課長 資料の1番の21ページに、森林・林業再生プランのところの検討事項のところの頭を見ていただきますと、検討事項のところ、公益重視の管理経営の一層の推進という文章を入れております。

今、お話し申し上げたのは、再生プランというものと国有林が果たす役割というのは、こちらの一般会計に事務事業を移行したいという部分には、今までの抜本改革の流れの中の公益的機能の一層の推進という部分をきちっと流れの中でとらえながらやっていきたいというのが趣旨でございます。

ちょっと資料の説明をしませんでしたが、資料番号2番の2ページを開いていただく

と、一層の推進には今までどういうことをやってきたかというのが非常に重要なポイントでございまして、そういう意味で、(1)にありますように、公益的機能の維持増進を旨とした管理経営ということで、多様な森林の整備ということが書いてあります。

育成・複層林施業であるとか、抜き伐りをして広葉樹の天然更新で針広混交林化を目指してやっている事例とか書いてありますし、それから先ほど生物多様性の話も出ましたが、4ページをちょっとお聞きいただきたいと思うんですけども、野生動植物の生息環境の整備ということで、ここにはスギの一斉造林地にクマタカの生息環境を図るための列状間伐をやって、今後どうなるかとか、右側にトキ保存のための民有林買い入れとか、溪流の魚道と違うやり方をどうしようかとか、こういった、これは通常国有林が毎年何をやったかというのを国民に公表しなきゃならないという資料の中に載っているものでございまして、これがいわゆる抜本改革以降の国有林の公益的機能重視への取り組みの一つの流れということでございますので、この流れを一層推進して国民の理解を得るとというのが一つの方向性だというふうに我々としては認識してお話をしているつもりでございますので、森林・林業再生プラン、言われたように、民・国合わせた人工林を今後資源的にどう活用していくか、山村にどう活力をもたらすかといった観点でつくられていますので、こちらの方を国有林の経営の中でないがしろにするとか、今までの方針を変えるとといったことにはなっておりませんので、重要な視点として我々としても検討していく考え方でやっております。

○横山委員 わかりました。あと一言だけいいですか。

今のお話をもっともだと思えますし、基本的にそのとおりでと思うんですけども、私の説明の仕方がうまくないと思うんですが、要するに、野生動植物の生息環境の整備というのは何のためにするのかということについての意味づけということが、例えば珍しかったり、希少種だったり、文化財的なものだからそれを保存するという意味ではなくて、これらは、希少種に今なっているものというのは、前はありふれた生き物だったんですね。ありふれた生き物を希少種にしてしまったということがあるんです。

したがって、そのありふれた状態を戻さなければ、私は責任を負ったことにはならないんじゃないかと思うんです。ですから、希少なものを希少な状態のまま維持していくということは、これはもちろん最低ラインとしては重要ですけども、こういう生き物たちというのはレッドデータブックというのに載りますし、レッドリストというリストに、日本でもつくっていただきますけれども、そういうリストからリストダウンさせていくという、希少種でなくしていくということを目標にしていかなくちゃいけないんじゃないかと思うんです。

それが一体何のためになんですけれども、私はこういうような生き物に注目するのは、別に生き物が学術的に重要という意味はもちろんあるんですけれども、こういう生き物がいられる環境というのが、日本人が生きていく時に最も安全で安定をした、将来持続性を持つ環境を提供してくれる。つまり、人のために重要な環境というのを手に入れる時の物差しとして使っているに過ぎないと私は思っていて、したがって、この中でずっと見ていったんですけれども、例えば生態系サービスというようなものを国有林として一体どうやって確保し、日本人に提供し続けていくのかという、そういうこと、生態系サービスを最大化させるという時のツールとして野生動物の動きを使いますとか、針広混交林を増やしますとか、そういう道具というのが出てくるんだと思うんです。何かそういうまとめができたらいいなというふうに思う次第です。

○岡田部会長 ありがとうございます。大変貴重な意見だと思います。

言わんとすることは大体ね……。

○鈴木経営企画課長 わかりました。

○岡田部会長 議論を深めたい点の一つですね。余計なことをさらにつけ加えていうと、平成10年の時の公益重視への転換のいわば根拠になるのは、例の5機能区分から3機能区分へという森林の機能区分が密接に議論としては背景に持っています。ですから、今の話は当然この後ずっと議論していく上での機能区分ともかかわる問題を持っているというふうに思っています。

そのほか、いかがでしょうか。はい、それでは、黄瀬委員。

○黄瀬委員 特別これにかかわる部分ではないかわかりませんが、もう一度きちっと確認したいんですけれども、いわゆる間伐材ですね、間伐材の定義というのは自分ではわかっているつもりなんですけれども、我々、多分国民が今間伐材と一遍聞きますと、大体日本の場合には柱林業で柱になるころを伐るとというのが比較的多いと思いますけれども、その50年前後になった時に、本来皆伐をする、それまでの育成途上のものが間伐であるというような認識が一般的な国民が持っている認識だと思うんですけれども、でも、最近の間伐はいわゆる択伐のような、いわゆるなすび伐りという、育った方から伐っていくとか、あるいは列状間伐といって、そういうこと考えなしに効率だけを考えて、トラ刈り方式の形でやるとか、あるいは広葉樹間伐のような、100年生のものでも、それは山主さんが200年の木を育てようと思えば100年生の木であっても間伐であると、そういう認識になっていくと、多分国民の思いと随分違うんじゃないかなという気がいたしますし、それで最近また合法木材が出てきて、合法木材は伐採する人が伐採届を本来出さなきゃいかんのですけれども、実際は50%以上出していないと。市町村に対して出していないということで、出さない場合は合法木材にならないけれども、ただ間伐材

の場合は、届けは出しても、いわゆる2年以内に植林をする義務が外れるとかそんなことで、それも間伐材にしてしまうというような動きで、私は多分日本じゅうの木材が、80%ぐらいは間伐材やないかというぐらいの認識をしておりますんですけども、このことについて、間伐材という言葉が、国産材と言いかえてもいい、でも、国産材に対する事業をどんどん充てていくと、いろんな海外から批判を受けるために、国産材やなしに、間伐材なんだというふうに言いかえているようにも感じるんですけども、実際のところはどうなんでしょうか。

○岡田部会長 コメントをいただきたいと思います。では、部長さん。

○津元森林整備部長 間伐材の定義であるとか、間伐材ということの見方ということなんですけれども、やはり間伐材というものは材木として少し未熟な材ということで世の中にいろいろ広まっていったということは事実だと思います。

ただ、山の育て方と間伐材ということは密接に関連していて、ご承知のように今は、例えば40年、50年で伐る山ではなくて、60年、70年、80年というふうにいわれる長伐期化をしている。間伐というものはあくまでも山を育てる整備のための伐採ということですので、そういうものから出てくる材はやはり間伐材とということで、現在の我々が使っている間伐材の定義といいますか使い方というものは、山の整備の方から見て、林齢が多少高くても、抜き伐りをしたりそういうものも間伐材的に扱っている、あくまでも山の整備というものを中心に考える、そういうふうに関心を持っています。

特に、地球温暖化対策等で間伐面積の確保であるとか、間伐材の有効利用ということで森林整備に結びつけていこうということですので、そういうような関連を十分に意識していきたいというふうに思っております。お答えになったかどうかわかりませんが。

○黄瀬委員 もう一つよろしいですか。

最近では自給率50%、数年前に18%まで下がりましたよね、5分の1以下になってしまったと、これはいかんということで、最近ではそういうふうな形、自給率50%以上を目指すためにこのごろ間伐材と言わずに、はっきり国産材、その他の木材と、こういうふうな言葉遣いにちょっと変わってきていますけれども、そこら辺はやはり意識的に。

○鈴木経営企画課長 国産材という用語が法律で使われたのは、長期優良住宅普及促進法が初めてでございまして、この時には議員修正で国産材の言葉が入りました。それは、「国産材その他の木材を利用した長期優良住宅の普及が図られるように配慮するものとする」というのが条文でございまして、国産材は例示でございまして、国産材その他の木材ということで、木材というものが受けているので、一応WTO上はぎりぎりセーフだというふうに関心を持っています。

て、そういう意味でいくと、最近の条文でも国産材というのを法律的に書いているのは、公共建築物木材利用促進法でもそれはありませんで、「国内で生産された木材その他の木材」ということで、そこはきちっとしておりますので、かなり配慮した文章になっているというふうに思っております。

ちなみに、今年のツーバイフォー建築協会の雑誌には、ツーバイフォーは今後国産材振興に取り組まますと書いていまして、COFI（カナダ林産業協議会）の方も一緒に写真に写っていましたけれども、一応そういう周辺情報は、木材の需要拡大をすることによって全体的な底上げになって国産材にも、もちろん国産材も中心にありますけれども、外材であっても、木材の需要を確保していくんだという方向性をきちっと打ち出しているということでございますので、そこは微妙なところできちっとやっているというふうにご理解いただきたい。

○岡田部会長 黄瀬委員のご指摘はそのとおりの、何か言葉のあいまいさというのが我々のところにも確かにあるなと思いますね。改めてこう見てみると、実は間伐というのは主伐があつて間伐なんですよ、もともとは。そして、その主伐の底に隠れている背景、概念としては、皆伐というのがどこかくっついてた、それはそのとおりだと思いますね。それがいつの間にか木材、木というものから、間伐という言葉が森林へという、木材から面へという、この移行がどこかに、さあつと時代とともにスライドがあつて、間伐イコール森林整備に不可欠な施業取り扱いという、ここにさあつと置きかわったことで、あらゆることの免罪符になっているという面があるということは多分事実に近いんじゃないでしょうかね。これをもう一回どう整理するかという、その必要性があるよということのご指摘だということですよ。

そのほか、いかがでしょう。

はい、前田委員。

○前田委員 すみません、私、先だつては欠席いたしまして、今は自然の試練に耐え忍びながら宮崎県は頑張っておるんですけども、それにましてや、鳥インフルまで出まして、もう本当に試練が幾らも重なりまして、本当に先だつては出席できずに申しわけなく思っております。

それで、今いろいろ拝聴いたしまして、本当にすばらしい内容であるということをご再認識いたしました次第であります。それと同時に、やっぱり今まで林野庁がいろんな面で地域づくりなり、地域の発展あるいはまた、ある面では福祉向上に、歴史をたどりますと、やっぱり多大な貢献をしているんだな、そういう面がある面では国民がもっと認識を深めなきゃいかんとこのように考えているおるわけでございます。そういう歴史を踏まえた中で、これからの森林・林業再生に向けた改革ということで、この20ページに書いてありますが、これまさにこのとお

り努力をしていかなきゃいけないと思っていますんですが、私どもが末端の林務行政をやる中でいつも思い悩んでいますのは、いつもまた申し上げているわけでありませけれども、やはり何とんでも、木材価格と原木価格をいかに安定させるかという面での国の林務行政としての役割を、ある程度リーダーシップのもとに発揮いただけるとありがたいなというのをいつも考えておるわけございまして、今まさに森林再生の貢献ということについては、私どもは、特に綾町は照葉樹林一帯を持っておりまして、今照葉樹林プロジェクトも、ちょうど津元部長さんが九州森林管理局長の時にそれをお力添えいただきまして、今本当に立派に将来の森林管理はどうあるべきか、あるいはまた、森林生態系保護地域の設定等々本当にいろんな面で、今はエコパークの問題等にも取り組んでおるところございまして、そういう面では、これはやっぱり国有林があったからこそそういう取り組みができる、まさに森林管理に軸足を置いていただいているという面で、自然環境保全審議会のきょうは専務もおいででありますけれども、お力添えいただきながら、一緒になって取り組ませていただいております。

そういう中で、我々も民・官一緒になった取り組みの中で、やっぱり何としてもこれをリサイクルできる環境をつくって行って、やっぱり自然循環型の林業というものの位置づけをどうしても展開したい、その中で国有林といいますか林野庁の施策をどうしてもお力添えいただかなきゃならんということで、木材価格をどう安定、原木価格をどう安定させるかという面で、少なくとも循環できる価格に持っていくためには、これも、やっぱり生産性をどう引き上げるかと、質のいい木材をどうつくり上げるかということは言うまでもございせん。

それから、コストを下げっていく。これは、コストを下げ、競争力をつけていくというのは当然至極でございます。それともう一つは、やっぱり需要の拡大、これ全部ここに網羅してございます。そういう面で、需給のバランスをとって安定価格というのを維持するためにこの施策の中にも入っておるわけございまして、私はもう一つ、ここにちょっと路網の整備、間伐等というのが入っているんですが、施業の集約化の推進の中で。この中にやっぱり急峻な、特に日本の山というのは急峻な地域が多いものですから、路網だけではやっぱりコストを下げるということはなかなかありませんので、宮崎県の中央森林組合の要望がいつも強くあるんですが、この架線集材、そういう技術者の育成もしていけないと、路網整備だけではなかなか問題があると、この辺のところをちょっと検討いただいて、コスト削減なり、このフィールドをもとにした中での技術者の養成ということもちょっと検討いただけるとありがたいなということで考えておるわけございまして。

それから、もう一つは、やっぱり需要の拡大を図るためには、ここにもうたってございまして

が、加工技術をもっと国がリードしてこれを高めていけば、必ず国産材の利用というのはどんどん促進されて、コストも、イノベーションで技術力を強めてもらえば、私は10年後の50%以上の自給率は可能だところ思っておりまして、そんな取り組み等々私たちも公の施設をつくる際にはほとんどそういうもので取り組んで、うちもおかげさまで、これもお世話になったんですけれども、てるはドームをつくらせていただきました。これは木材で4,800平方メートルの木材の実はドームをつくらせていただきまして、おかげさまでこれは全部集成材で、全部県産材でやりました。もちろん地元産材も使いました。もうそういう形の中で、そういう加工技術を駆使すれば、もう国内産で十分な施設が完備できると、そういう面でコストを下げたからまだまだ私は10年後の、10年と言わず、早く自給率50%には持っていけるのではないかと、そういうところ辺を今後の森林・林業再生のプランの中に強化いただけるとありがたいのと、そして原木あるいは木材価格の安定供給ということにつなげていただけるような方向づけをぜひともいただきたいと思っています。

ちょっと長くなりましたけれども、よろしく願いいたします。

○岡田部会長 ありがとうございます。

トータル5つぐらいあったんですが、ここ2つだけね、ちょっと答えをいただけるといいかなと思うのは、価格の安定だとか調整についてどういうふうに考えているかということと、もう一つは、やっぱり架線の問題、ずっと地域によっては気になっているようで、ここ架線を含めた人材・技術の養成・育成・継承、このあたりどうですか。

○鈴木経営企画課長 まず、最初の価格安定の件でございますけれども、やはり需要がきちっとあってということが大事なことだと思います。そういう意味では、この間公共建築物の木材法案をつくりましたけれども、昭和30年の閣議決定の文章は、我が国における森林の過伐傾向は著しく、国土の保全に非常に危険なので、木材資源の枯渇を招来することは明らかであり、速やかにこれに対策を樹立しなければならないということを書いてありまして、そういう意味では森林の循環型の経営ができないということをもって、公共建築物の木造禁止という方向にかじを切ったわけです。

そういう意味でいくと、今逆に、木材を使うという方向にこの間方向転換をしたわけですので、そういう意味で、住宅だけじゃなくてそういうものを、需要をきちっと確保していく。今、住宅メーカーもどんどん国産材に転換していますけれども、それに加えて、やっぱり内装とかほかの資材も木材を使うことがいいことなんだということで需要をふやしていく。

それには、さっき言われた供給というのを安定的にやっていくことでやっぱり国産材に対す

る信頼性というのが非常に高まると思いますので、そういう意味では林野庁としても、やはり価格安定にはまず需要を確保してやっていくと、その際に、先程文章の中にもありましたけれども、国有林は民有林のサポートをするということで、価格が下がった時には我々も出材を抑制したり、逆に需要をふやそうとする時には、民有林でいきなり大量の利用は無理だといった時には、国有林が先導的にやって需要をふやしたりということで、そういう意味で、価格安定については、我々としても協力して、何とか今まで育てた人工林の価値をきちっとつくっていくというところには、我々としてもやっていきたいというふうに思っております。

それから、架線の話はちょっと整備部長の方から。

○津元森林整備部長 架線集材、あと車両系の集材の話なんですけれども、一般的には、要するに、急でないところは出来る限り車両系を使って、急なところは架線集材、こういうものを組み合わせていこうということで、路網の基準等についても、架線系の場合とか、それから今度新しくつくる直払いの制度の中にも、架線系でも補助対象にするとかそういうことを考えております。

ただ、私は実際に、九州におりましたし、宮崎の林業事情もある程度知っていますけれども、やはりできる限り車両系でやっていく。車両系では、前田委員がおっしゃったように、確実にコストダウンができています箇所が実際として何カ所もありますので、やはり車両系と架線系でやる場合にどのくらいコストダウンができるのかといいますと、車両系の方の可能性の方が大きいのではないのかなと思います。

架線系の場合には、タワーヤーダとか新しい機械を入れなくちゃいけませんけれども、やはりそういうものも今の機械ではなくて、改良型を使わないと生産性はアップしないと、それから私も現場の人に聞きましたけれども、架線から車両系に変えた現場は、どちらかといえば、もう車両系でこのままやっていきたい、労働環境の問題等も含め、やはりこちらの方が実感として仕事が進んだということを何カ所も聞いておりますので、現地現地に応じて適切な作業の選択というものを、コストダウンするというを名目にやっていただければと思っております。

○古久保国有林野部長 今のようなことは、国有林、民有林通じて全体として進めていかなきゃいけない部分と、その中で国有林として事業の運営を通じて貢献できることとといいますか、政策資源として活用すべきこととということがあるんだと思います。

技術の問題、路網にしても、機械化にしても、技術が実用化されるということで、あとフィールドで人がどれだけそれに習熟して、どこでも事業ができるようになるかとそういうことの

場合には、やはり国有林の中での事業発注の中で、そういった優秀な技術者、技術事業体を育てるということは非常に大きな効果がありますし、それから先ほど加工技術という話もありました。これも、特に民有林、国有林に関係なく、国有林野事業として何か加工技術を開発するというわけではないわけですが、新たにそういった開発された技術が現場で定着する、その時に、例えば針葉樹の合板だとか、分厚くして床板に使うとか、異樹種の国産材も使って、集成材を使って、今まで使えなかったような梁だとかそういう部材に使うだとか、そういう事業が立ち上がった時に、そういった事業者が安定的に本当に伸びていくように、初期において、特に安定供給できるように配慮することによって国有林材がまとまりがありますので、それで道が開けていくと、こういったことが非常にあると思いますので、連携をしながらといいますか、特に国有林が不可欠な役割を果たすということがいろいろあると思います。そういうことをいろいろ考えて、またご議論もいただきたいというふうに思います。

○岡田部会長 上安平委員。

○上安平委員 幾つかあるんですが、資料の10ページで、2つ目の丸のところで、今年度から債務返済を開始する予定であるという、大変未来が開けてくるのかなというふうに思われる記述なんですけれども、これは具体的にはどういうことを考えていらっしゃるのか、どこからそのお金を見込んでいらっしゃるのか、ちょっとここだけではわからないので教えていただきたいのが一つです。

というのは、国有林の機能として公益的機能に特化するということを考えて、今も何回もお話が出ていますように、需給バランスを保つような売却とか、需給調整に機能するとすると、そう収益性を重視するようにはならないのではないかと。公益性を重視すると、どうしても採算は度外視するというのが一般的なイメージでございますので、それをどのようにやりくりして、この1兆2,800億円ですか、今後返して、返済をされる見込みを立てていらっしゃるのかというのをお聞きしたいと思いました。

それから、あともう一つなんです、いろいろな資料を拝見しておりますと、どうも日本の林業、森林の制度のことでは、川上と川下の連携がうまくいっていないというのが今までの状態であったようです。

例えば、資料の16ページと17ページも、2枚に分かれて川上と川下がかかれています、これは物理的な話なんです、随分見ると質の違う図ですよ。最初の方、川上の方はとてもきれいでかわいらしい図なんですけれども、結局は何か生産体制の整備ということですよ。生産体制をようやく整備して、効率化、コスト削減をしようという図になっております。

後半の方の川下にいきますと、何となくすごく具体論に踏み込んで、現在の状態での改善策みたいなのがいろいろ書いてあって、こんなものなのかなと思うんですが、この2つが今までうまく相まって、連携がとれていなかったから何か日本の林業はおかしくなっちゃったんじゃないかなというのを、勝手にでございますけれども、思っているところがあるので、その中でせっかくマッチングとか安定的取引とか、国有林を使って川上と川下を結びつけることができるのであれば、それを何か考えていただきたいなということが一つです。

それから、あともう一つなんですが、すごく単純なんですけれども、要員を今までのこの20年ぐらい随分減らされて、8万人から5,700人、6,000人ぐらいまでにしてしまわれています。その中で、民有林への支援などをうまくいくだけの余力みたいなものは、果たしてうまくいくんでしょうか。何か、国有林の職員さんたちの労働強化がとても心配になりますが、以上です。
○岡田部会長 ありがとうございます。

これ逆からいきましょうかね。要員のところ、それから、国有林としてのマッチング機能、それと最初のところ、ちょっと難しい話。どうしましょう、経営企画課長あるいは古久保部長さん、お願いします。

○古久保国有林野部長 まず、要員に関していいますと、効率化を図るということですが、これは大変職場でも苦労があるわけですが、いろいろ事務の効率化その他いろんなことに取り組んで、今のこの少ない人数でありますけれども、業務、治山から造林から、その間伐をしたら丸太も売るわけですが、こういったことをこなしておるという状況であります。

その結果、職員が森林・林業全体の実務に関して長けておって、また公務員としての素養といたしまししょうか、人を指導するだとか、調整をするだとかそういった能力を持っております。今のままでどこまで出来るのかということはあるわけですが、今いる職員を最大限こういった分野にも活かす取り組みをしながら、あと将来的に政策資源としてどこにどれだけ人を配置すべきかということにつながってくると思うんですけれども、まず今的人员の中でもやれることをしっかり進めながら考えていかなきゃいかんというふうに思っております。

それから、川上・川下のマッチングにつきましては、まさに国有林が一番大きな供給者ですので、これまでもその地域の木材供給側と木材を利用する側との間にいかに円滑なパイプ、加工能力の高い施設、効率的な流通ルートを育て、そこに民有林材と一緒に供給していくかというような取り組みをこれまでもやっております。

いろんな取り組みを行っていますので、追ってそういったこともご紹介できればと思います

けれども、これはこれからもやっていかなければいけないと思いますし、それがまた今後、民有林の中でも集約化が進んで、どんどん安定供給と利用のマッチングが進む、そういう日が早く来るように当面国有林が果たすべき役割が特に大きいだろうというふうに思っています。

それから、平成22年に返済開始という点については、平成10年から15年まで集中的に改革を行いまして、組織の合理化、要員の調整その他も一生懸命進めて、外部委託を進めて、それでその後16年からは新規の借り入れのない状態で、返済には至らないけれども、新規借り入れのない状態で事業を運営しておりますというご説明をいたしました。

それで、ここ数年も、収入の方はまだ大きく伸びるというふうにはなっていないわけですが、収支の管理が何とかぎりぎりやれていて、その中で今年度については余剰が少し出る見込みでありますので、わずかな額になると思いますけれども、それはその償還に回していくスタートにしていきたいということです。

それから、将来にわたっては、これもまたいずれご議論いただくということでもありますけれども、一番わかりやすいのは、13ページに伐採量と成長量の長期にわたるグラフをお示しいたしておりますけれども、その中で伐採量、収穫量も少し反転をしてきている。それはしかしまだまだ成長量に比べると非常に距離があると、それで、なおかつ、これは年齢的にも利用できる、一挙に皆伐をしてしまうということはしませんけれども、間伐材としても、先程ちょっと話題に出ましたけれども、十分立派な太さのあるようなものというのが増えてきております。こういうものをどんどん、当然森林の整備の結果としても量も出てくる、そういう出てきたものを、無理して売りつけるというわけじゃなくて、市場の中で供給をしていくと、伐採量の増に合わせて収入が増えていって、それが資源量と将来の見通しからすれば十分償還できるだけの資源があるんだと、こういうことを私も見込んでいっているわけですし、そのあたりの説明はいろいろとご議論いただきたいというふうに、資料を準備してご説明したいと思います。

○岡田部会長 ありがとうございます。

だんだん時間が気になってまいりました。オブザーバーですが、せっかく今日参加をいただいておりますので、葛城委員、何かご質問でも、感想でも結構ですが、あれば。

○葛城委員 今日は勉強させていただくつもりで参加させていただいたんですが、先程田中委員がご質問された緑の研修生を応援する仕事をこの六、七年やらせていただいたもので、全国各地で研修生には何百人と会ってきましたので、その感想というか、ちょっとお話しさせていただきます。

長い人でもう八、九年目に入っていて、すごくやる気のある人だと、もう現場では班長

さんクラスになって、やはり外の世界から入ってきた人たちというのは、林業の世界の、誤解を顧みずに言うと、ある意味閉鎖的で、例えば指導する時にも見て盗んで覚えろというのだと、昔の人であれば、ふだんから薪割りをしたり、のこぎりを使ったりしているという素養があった上で、見て盗んで覚えるということができたかもしれないんですけども、今の若者たち、それこそそれまでずっと普通のサラリーマンをやっていたり、バレリーナさんだった人もいましたし、いろんな世界から飛び込んできて、全く素養のなかった人たちがいきなり見ろと言われても何を見ていいかわからない、そんな中で、指導体制というものも考えていかなくちやいけないということで、指導員を養成するというのも今では始まっていて、私が取材でお会いした方というのはほんの一握りの方だとは思いますが、そういった新しい風が入ってきたことによって、林業の世界が随分風通しよくなってきているなという印象は率直なところ受けています。

ただ、彼らの悩みとしては、やはりあれですね、せっかく1年間なり、3年間なり、緑の研修生として修業を積んでも、その先必ずしも就業できるとは限らない。やる気があって入ってきたけれども、修業も積んだけれども、雇ってもらえる場がないというところで、すごくジレンマに陥っている人も多いので、そういったところも何とかなるといいのかなというふうな印象を持たせていただいています。

すみません、偉そうに失礼いたしました。

○岡田部会長 ありがとうございます。

そのほか、何かありますか。はい、どうぞ。

○合原委員 この問題はとても難しいので、私もよくわからないんですが、もともと国というのは三公社五現業ってありまして、この間すべての三公社と国有林以外のものはある程度構造改革というか、いろんなところで時代の波の中で変容しましたよね。国有林というのは非常にコスト削減と、今の中身の中で頑張っていらっしゃるし、公益的機能を重視という、10年の改革というか林政改革というのも私もよくわかるんですが、私は、国有林は国有林として国の持ち物であることには異存ないんですが、その中身的なもので、やはりさつき上安平さんがおっしゃっていたように、公益的なものと産業構造というか収益、そういうものと地域の活性化というのは必ずしも一緒には抜本的にはならないというか、すべての国民にとって公益的なものというのは、やはりアルプスだったり、屋久島だったり、そういう非常に広いところの大事なものをちゃんとやっていくというのは、非常に役割としてあると思うんですね。

木材資源政策というのは、これは民有林と一緒にやっての資源政策というのは、これはあく

までも産業政策ですから、民活というものを促進する方向で、それはまた地域活性化の民活、産業構造の民活でもあるし、そこをどうも何かきちっと交通整理が——私も林業をやっていますから、例えば私も人工林、自分のところの山の中で、やはり気持ちのいい面だとか、例えば下層植生を豊かにしたりとか、何となく公益的機能が発揮できる山づくりというのを目指しております。

資源としてもやっぱり、結果的にうまくいくような経営をやろうと目指していますが、国有林みたいに膨大な、多様な、要するに資源だけではないものを含めた管理体制の中では、もうちょっと明確にそのところの2つの方向性というものを何かごっちゃにしない、ごっちゃにするって、難しいんですが、資源政策というものをもうちょっと区分けしていく、数字的に、それはお金の数字であるし、それから資源量という数字であるし、50%の自給対策の中身の問題ですよ。建築材なんてそんなに国内ではふえないのはわかっていますから、それを合板でどうするかとか、あとバイオマスの問題も出てきますけれども、その産業構造としての活性化を促すところの路線と、何かそこがうまく国民に、私どももそうですけれども、アピールしにくい面があるんですね。

非常に前向きに取り組んでいるのはわかるんです、私ども実感として、隣にも国有林がございまして、前と違う対応だなというのはよくわかるんですけれども、何かそこでもうちょっと整理していただきたいなど、資源政策と公益的機能の。それからあと資源政策とすると、目指すべき、例えば10年後のビジョンだとか、50年後のビジョンだとか、100年後の森というものを、人間がかかわってつくる森を利用するのであれば、そこでおのずから私どもも何を植えたらいいのと、どうやって持っていったらいいのと、いつ収穫を目標にしたらいいのというものをやっぱり持続的に次の世代に渡していく仕組みというのが資源政策の中にはあるし、環境というか、そういうものの中には先ほど横山さんがおっしゃったような非常に微妙な、何がもともと本来の自然かというのはなかなか難しい問題ですが、そこをどうやって保護していくかという問題があるので、そのところをもうちょっと何とかならないのかなと思うんですが。

○岡田部会長 ありがとうございます。

答えなくていいという、大変大きな問題提起なんです。これからのことだというふうに思いました。

長時間にわたりましてありがとうございました。この先もスケジュール等々で既に委員には周知のことですが、7月ぐらいまでには中間のまとめをしたいということで、時間があるようで余りないというふうに思っております。

そういう意味合いで言うと、きょういただいた意見もしっかりと、わずかな時間ですが再確認をさせていただいて、積み重ねるということをやむを得ずともしていきたくてこのように思っております。簡単なメモなんですけど、今日いただきました非常に大事なこれからの課題として6点ぐらいでしょうかね、こんなことでどうかなと思っております。

一つは、公益的な機能を重視した森林の再生という、林業軸とともに公益性というのをずっとこれからも、ここは課長さんの言葉ですと、「引き続き充実」とこういう表現だったんですが、このところを具体的にどうやって、論理としても、方法論としても持つのかというところが一つだと思います。

それから、言葉の問題で、やはりすべてが間伐で塗りつぶされている側面があって、こういうのというか、特殊な技術を持った森林・林業の取り扱い、ここにおける間伐というのをこの際同時に国民にわかりやすいという意味合いをきちっと出していくためにも整理が必要ではないかという、これは同時に行うことだと思っておりますが、こんなことも大事だと。

3つ目は、循環型の森林・林業施業、これが可能になるための民有林・国有林一体、特に民有林へのいわばセーフティネットとしての国有林、これを具体的にどこでどういうふうに行うのかと、価格のこと、低コストというその側面あるいは需給、ないしはまさにトータルとしてのイノベーションを含め技術ですね、こんなところの課題というのはやっぱりこれからのあり方としてあるだろうということが出されました。

同じような内容なんですけど、大きく大きく上安平委員の3つの問題の突きつけというのは全体を覆っているなというふうに私は思ったんですけど、川上と川下、実態も論理も、歴史も全部違うけれども、これからはそういうものを含めて、いわば産業も資源も循環し、低炭素社会をつくっていく、その紐帯としての国有林の姿やいかんと、これをきちっと出しなさいという、こういうことですね。

もう一つ、やはり上安平委員から、あるいは合原委員も同じような問題意識でした。公益性と経済性、ないしは需給調整みたいな、こんなところは、やはり論理としては違うし、そこを事実として落としていく時の取り扱いのツールも、あるいは具体的な技術も違うようにやっぱりどうしても思うんだと、このあたりで、返済していくお金というのは相互にこの論理を崩さない形でできるんだろうかということですね、ここをやっぱり国民にわかりやすく。

さらに、重ねて合原委員は、政策課題というのは一つの政策ツールでという、これがこれまでの、いわば政策をめぐる歴史研究の常識だと、それが今や時代の趨勢ですべてが多様化、多様化、森林の財が特殊だということで、これで塗りつぶしているけれども、本当にそれででき

るかという、特殊な財として、特殊な政策と特殊な方法論が必要だというのであれば、論理としても、方法論としてもきちっとこの際国民が納得できるものをやっぱり出していこうと、こういうことの提案だというふうに思います。

以上、6点でございますが、きょうの議論としてはやはり非常に重要なところをご指摘いただいたと、このように思っております。大変長いことありがとうございました。

以上で議事を終わりたいなと思っておりますが、これで私は終わっていいのかな。第3回目は3月29日、既にアナウンスがありますとおり、火曜日の日ですが、林政審の本番が予定されています。これの終了後、大変きつい話を林野庁は突きつけているんですが、さらに4時からやれと、こういうことでございますので、覚悟のほどをよろしくお願ひしたいと思っております。

それでは、私の責任のところでは以上にしたいと思っております。

○鈴木経営企画課長 大変ありがとうございました。

第3回の国有林部会は、参考人からの意見聴取を予定しております。参考人の人選につきましては、前回部会長からお話しいただいたとおり、委員の方々からいただいた意見を踏まえて部会長と調整させていただきたいと思っております。

人選につきましては、前回もお話し申し上げましたけれども、ご意見が多々あろうかと思っておりますので、できれば来週の2月16日、水曜日をめぐりに事務局までご連絡いただければ幸いだと思っております。よろしくお願ひいたします。

○岡田部会長 ありがとうございました。

ポカをいたしまして、私の発言が残っております。

本日は本当に皆さんご多忙のところをご臨席を賜りました。改めて感謝と御礼を申し上げます。

以上で、本日の部会を終了させていただきます。ありがとうございました。