

| 項 目 | 第6～8回における整理 | とりまとめ素案 |
|----------|-------------|---|
| I はじめに | | |
| 1 検討の背景 | | <p>農林水産省は、平成21年12月、我が国の森林・林業を早急に再生するための指針として「森林・林業再生プラン」を策定。</p> <p>さらに、森林・林業再生プランを具体化していくため、平成22年11月には、森林・林業基本政策検討委員会において「森林・林業の再生に向けた改革の姿」がとりまとめられたところ。</p> <p>この中で、「国有林は、我が国の森林の3割を占め、国民から様々な機能の発揮が求められていることから、森林・林業行政の観点から国が責任をもって一体的に管理するとともに、その組織・技術力・資源を活用し、我が国森林・林業の再生に貢献できるよう見直す」とされ、その具体の見直しの検討が求められているところ。</p> <p>こうした森林・林業施策上の国有林への要請に加え、平成22年10月の行政刷新会議「事業仕分け」においては、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」、財産・負債のあり方として「抜本的見直し（負債は区分経理し、国民負担は増やさない）」との仕分けが行われたところ。</p> |
| 2 審議の経過 | | <p>このような中、林政審議会は、平成23年1月、今後の国有林野の管理経営のあり方について、農林水産大臣からの諮問を受け、国有林部会を設置して、幅広く論議・検討を重ねてきたところ。</p> <p>この間、林政審議会においては、我が国森林・林業の再生に向けた基本的な政策の検討を進め、平成23年7月には政府の方針として森林・林業基本計画が閣議決定された。同計画においては「国有林野は、国土保全上重要な奥地脊梁山地や水源地域に広く分布しており、国民生活の安全・安心に重要な役割を果たしている。森林に対する国民の期待や要請が高まる中、国有林野については「国民の森林」として国が責任を持って一体的に管理経営する必要がある。このため、以下の施策により、公益重視の管理経営を一層推進するとともに、組織・技術力・資源を活用して、林業技術の開発普及、人材育成をはじめとした民有林への指導やサポートなど我が国の森林・林業の再生に貢献することとし、そのために債務を区分経理した上で、組織・事業の全てを一般会計に移行することを検討する。」とし、そのための施策として、(1)公益的機能の維持増進を旨とした管理経営、(2)森林・林業再生に向けた国有林の貢献、(3)国民の森林としての管理経営、が掲げられたところ。</p> |
| 3 政府への要望 | | (部会の意見等を踏まえ記載) |

II 国有林野事業のこれまでの取組（歴史と現状）

- ・国有林野は、明治初期に藩有林や社寺有林を明治政府に編入することにより成立し、その後、明治14年に農商務省山林局の所管となった。
- ・また、国有林野は大正10年制定の(旧)国有財産法において、国において森林の経営の目的に供するための営林財産として他の国有財産と区分され、一般会計により管理経営されていた。
- ・昭和22年の林政統一時、独立採算方式の企業特別会計制度が採用され、国有林野事業として運営されてきた。
- ・戦後復興期及び高度成長期において、国有林野事業は、その最大の役割である木材供給において、国民の要請に応じ、積極的な貢献を果たした。
- ・その後、自然環境保護に対する国民の要望の高まりに応じ伐採量を減少させるとともに、木材の貿易自由化、円高の進行、資源的制約、人件費等の経費の増加などにより、経営が悪化し、累次の経営改善を実施したが、収支状況は好転せず、約3.8兆円もの巨額の債務を抱えるに至り、このままでは国民の期待に応え得る適切な事業の実施が困難な状態となった。
- ・こうした状況を受け、公益的機能の発揮等を一層強く求める国民の期待に応えられるよう、平成10年に国有林野事業の抜本的改革を行い、その管理経営を木材生産重視から公益的機能重視に転換するとともに、そのために会計制度についても、独立採算制を前提とした特別会計から、公益的機能発揮のために必要な経費等について一般会計からの繰入を前提とした特別会計に移行した。
- ・また、このとき、約2.8兆円の累積債務を一般会計に承継するとともに、約1兆円の債務は一般会計からの利子補給を受けつつ、今後の森林整備の結果として生ずる林産物収入等により、50年間かけて国有林野事業特別会計において返済していくこととされた。
- ・平成10年から現在まで、抜本的改革の基本的な考えに沿って、公益重視の管理経営に取り組み、地球温暖化防止等の新たに国有林に求められる役割に積極的に対応してきたところ。その結果、現在、事業歳出の約8割が一般会計からの繰入を財源とするに至っている。また、特別会計の財務の健全化については、平成16年度以降新たな借入れは行っていない。
- ・国有林野事業は、事業をとりまく社会経済情勢が大きく変化する中で、これまで幾多の試練を乗り越えてきたが、この間一貫してその時代時代において国民の要請に応えるべく取り組んできた。

III 今後の国有林野の管理経営のあり方について

1 基本的考え方

(1) 今後の国有林に求められる役割（森林・林業政策上の位置付け）

- ・ 公益的機能の着実な発揮は、国有林野に対する国民の強い要望であるとともに、その内容は多様化。
- ・ 国有林野は、その成立過程から、奥地脊梁山地や重要な水源地域、希少な生物の生育・生息域に比較的まとまって分布しているという大きな特徴を有しており、我が国の国土保全や生物多様性保全上重要な位置付け。
- ・ 今後は、国民の期待に応え、国土保全、地球温暖化防止、生物多様性の保全など様々な面において重要な位置付けにある国有林野を、引き続き適切に管理経営していく必要。
- ・ その際、国有林野は一体的に国（林野庁）が責任をもって管理経営する必要があるとともに、国は地域の要望や期待を的確に踏まえた管理経営を行っていくべき。
- ・ また、我が国の森林資源が成熟期・利用期を迎える中、民有林を中心に、路網整備や施業集約化などの推進を図り、我が国の森林・林業・木材産業の再生を実現するため、新たな施策がまさに今年度から開始。
- ・ こうした中、国有林としては、森林・林業の再生に貢献する観点から、民間事業者と競合する企業体として経営するのではなく、むしろその資源、フィールド、人材等を、我が国の森林・林業を支える民有林森林所有者や林業経営体、林業・木材産業事業者の育成や経営の安定のために、積極的・政策的に活用していくよう見直すことが必要。

(2) 今後の国有林野の管理経営についての基本的な方向

- ・ 今後の国有林野の管理経営は、国民の期待に応じて、公益的機能を一層十全に発揮させるとともに、その有する資源等を活用し、我が国の森林・林業・木材産業の再生・強化を図っていく必要。
- ・ また、こうした管理経営の実施のため、国有林野事業は、国営企業体を前提とした企業特別会計の下で行うのではなく、一般行政として一体的に一般会計の下で行うことが適当。

2 公益重視の管理経営のより一層の推進

(1) 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

① 計画制度のあり方

(i) 計画策定手続きの改善

森林計画の策定等に関すること

【対応方向】

- ◎ 国民から幅広い意見を聴取し計画に反映させるため、公告縦覧に加え、HPや意見交換会の開催等により、計画案作成前に意見を聴取する仕組みとする。併せて、国民に身近な情報など、より一層積極的に国民への提供に取り組む
- ◎ 民有林と国有林が計画案作成の前の段階から調整を行い、より一層の連携を推進するため、国と地方公共団体等の間で連絡調整を行う
- ◎ 計画策定と計画に基づく事業実行について、PDCAサイクルの考え方に沿った評価手法の充実を図る

【イメージ】

- 計画案の作成の前の段階から広く国民に意見を求める取り組みについて、例えばその際、参考となる数値等を併せて提示したり、過去の取組や現状の分析を踏まえた次期計画の方向性を示して行う等により、より効果的なものとなるよう検討。例えば、生物多様性保全に向けた取組等をわかりやすく示す資料（定量化・視覚化）についても検討。
- 併せて森林・林業・国有林野事業への理解を得るため、国民に身近な情報（新緑、紅葉、冠雪など）、クマの出没予測につながるブナ類の結実情報など、国有林に関する様々な情報を提供。
- 民有林と国有林が計画案の作成の前の段階から調整を行い、より一層の連携を推進するため、民有林の森林整備のマスタープランである市町村森林整備計画を策定する市町村と、地域の国有林の管理経営のビジョン（地域管理経営計画）策定にあたり連絡調整を行う。併せて、実施計画である国有林野施業実施計画については、施業方法や路網計画の図示化を進める。
- 生物多様性の保全に関する定量化など分析手法の検討や森林認証制度の発達に伴う知見を参考としたPDCAサイクルの考え方に沿った評価方法の充実を検討。

・国民に対する透明性担保のため、計画案に対する公告縦覧制度が導入され、一定の成果を挙げているが、国が作成した案に対する意見聴取の手続きであり、国民や市町村等の意見を積極的に計画案に反映し、あるいは民有林の計画と国有林の計画をより一層調和したものとする観点から、更なる改善が必要。

・これまでの取組、実績、現状を評価した結果や、その他参考となる数値等の情報を積極的に提示しつつ、計画の案の作成の前の段階から広く国民に意見を求める取組を進めるべき。

・民有林と国有林が計画の案の段階から調整を行うなど、双方向の情報受発信と、それを計画立案や事業実行に活かしていくための取組を一層推進すべき。

(ii) 重視すべき機能に応じた森林の区分

森林のゾーニングに関すること

【対応方向】

- ◎ 森林・林業基本計画(案)、全国森林計画(案)における森林の機能との整合を図りつつ、従来の区分との連続性、市町村の区分との調和を踏まえ見直す。

【イメージ】

- 国有林野は、奥地水源地域に広く分布しており、水源かん養機能については、全ての国有林で発揮を期待する基礎的な機能として位置付け。
- その上で、重複する属地に係る生物多様性保全、保健・レクリエーション・文化、山地災害防止、快適環境形成の各機能については他の機能についての必要な配慮をしつつ、専ら特定の機能の高度発

・重視すべき機能に応じたいわゆる3機能区分については、先般変更された森林・林業基本計画や全国森林計画において、地域主導の森林区分とすることとして見直しが行われたところである。このため、国有林野の機能類型区分を見直すに当たっては、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、

・国有林野の多くが奥地水源地域に広く分布していることに鑑み、水源涵養機能については、全ての国有林で発揮を期待する基礎的な機能として位置付け

・その上で、水源涵養機能と重複する、属地に係る生物多様性の保全、保健・レクリエーション・文化、山地災害防止、快適環境形成の各機能については、他の機能についての必要な配慮をしつつ、専ら特定の機能の高度発揮を優先させるべき区域を区分し、それ以外の区分については、他の公益的機能とのバランスに留意しつつ、流域レベルで水源涵養機能や生物多様性保全機能の維持増進を図るもの

揮を優先させるべき区域を区分。それ以外の区域については、他の
公益的機能とのバランスに留意しつつ、流域レベルで水源かん養機
能や生物多様性保全機能の維持増進を図るものとして区分。

- 国有林は公益的機能の発揮を第一義として、木材等生産機能につ
いては、区分に応じた適切な施業の結果伐採・産出される木材を政
策的に供給することにより副次的に発揮。
- 関係市町村へは、民有林・国有林の計画案の作成の前の段階で、
十分な調整を行うため、機能類型の配置図の案はもとより、関連情
報を積極的に提供し、市町村森林整備計画の策定等を支援。

として区分すべき。

- ・なお、国有林は公益的機能の発揮が第一義であることから、木材等生
産機能については、区分に応じた適切な施業の結果産出される木材を
政策的に供給するものとして位置付けるべき。
- ・この際、原始的な自然環境を有する貴重な天然林などは、原則禁伐と
するなど厳格な管理を行う一方、里山林の広葉樹二次林や人工林に混
在・隣接する天然林については、バイオマス利用等地域のニーズに応
じて、木材供給の用にも供するものとするべき。
- ・また、今後の森林計画における機能区分の策定に際しては、市町村や
関係者の意見を事前に十分にくみ取り、民有林の計画と国有林の計画
が相互に調整し、流域の森林の機能が面的に発揮されるようにすべき。
- ・さらに、地域レベルの民有林と国有林の森林計画をより調和・連携の
図られたものとするため、国有林の機能類型の配置図の案はもとより、
民有林と国有林の共通図面を作成するなど、国有林と市町村の連携に
必要な情報その他関連情報を積極的に提供し、必要な調整を図ると
ともに、市町村森林整備計画の作成を支援すべき。

②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

民国連携による生物多様性保全対策の推進

【対応方向】

- ◎ 協定等の手法を活用し、国有林が積極的に提案するなど、民有林
・国有林を通じた生物多様性確保のための取組を推進
- ◎ 急傾斜や成長量が低い等の人工林については、立地条件に応じて
広葉樹の育成を促し、針広混交林化・広葉樹林化
- ◎ 溪畔周辺における公益的機能に配慮した施業上の留意事項につ
いて、内容を明確化して推進

【イメージ】

- 民有林・国有林が一体となって、溪畔周辺等において必要な再生
・復元等を行うため、モデルプロジェクトの成果や課題を評価・検
証しつつ、現状の森林共同施業団地の手法も参考に民有林も含めて
連続した区域を設定するなど、生物多様性確保のための森林共同施
業団地の設定を検討。その際、人工林の針広混交林化・広葉樹林化
のための択伐・間伐等の施業、希少種保護のための巡視、モニタリ
ング、外来種駆除等の受託・代行や、地元NPO等との協働・連携を
併せて検討。
- 森林整備による多様な林相のモザイク配置や連続性の確保等流域
における森林の生物多様性保全及び持続可能な利用の推進状況の定
量化・視覚化等について検討。併せて、希少種の生育・生息環境保
全に関する知見を活用・共有するための希少種分布情報等を格納し
た希少種データベースの整備及び効果的な運用を図る。
- 溪畔周辺において、上流域と下流域の連続性の確保も含め、公益
的機能発揮への一層の配慮に向けた施業上の留意事項を地域管理経
営計画の施業基準等において明確化する方向で検討。

- ・森林は、多様な生態系の創出、多様な生物の生育・生息の場、遺伝資
源の保存庫として、生物多様性の保全に重要な役割。
- ・希少種に指定される種をなくしていくことは、一貫した思想の下で
「場」を監視する者が行わない限り困難。
- ・我が国の森林面積の約3割を占める国有林野においては、原始的な天
然林や希少な生物が生育・生息する森林が多く残され、また、生物多
様性の保全を図る上で重要な役割を發揮していることから、今後とも
これらの適切な維持・保存・復元等を行うことが必要。
- ・国有林は、多様な生物の生育・生息地を結ぶ移動経路を確保し、個体
群の交流を促進して、種の保存や遺伝的な多様性を確保するため、「保
護林」相互を連結してネットワークを形成する「緑の回廊」を設定。
今後は、隣接する民有林と共同して、協定等の手法を活用し、国有林
が積極的に提案して民有林と国有林が連携した森林整備を行うなど、
民有林・国有林を通じた生物多様性確保のための取組を推進すべき。
- ・広葉樹二次林については、里山固有の生物種の生育・生息に必要な二
次的な環境を維持するため、木材の有効利用を図りつつ定期的な小面
積伐採とぼう芽更新の繰り返しによる森林の再生に取り組むべき。

③地域と一体となった鳥獣被害対策の推進

【対応方向】

- ◎ 環境行政、地方公共団体及び民有林と一体となった野生鳥獣被害対策の推進
- ◎ 個体数管理に向けた捕獲への積極的貢献（特定鳥獣保護管理計画及び被害防止計画の目標達成への寄与）
- ◎ 人と野生鳥獣との共存に向けた良好な生息環境としての森林の整備・保全

【イメージ】

- 県境部に位置する国有林野のうち、被害が深刻な地域における対策については、周辺の民有林や農地等の被害対策と連携した効率的・効果的な被害防止体制を構築（協議会の設置、参画等）
- シカの分布状況や被害状況などの情報や捕獲等に関する技術を収集・発信し、民国を通じた被害防止対策の推進に寄与
- 職員自らのワナ掛け、委託等による大型囲いワナの設置、国有林野内における狩猟者等への配慮（林道の除雪等）を通じた積極的な個体数管理への貢献
- 希少な高山植物等の徹底した保護（希少種の絶滅回避）、間伐の推進や広葉樹林の育成による良好な生息環境の整備。長期的モニタリング（森林資源、保護林、緑の回廊）による継続的なデータ収集・分析による野生鳥獣との共存に有効な施業のあり方を検討

・近年、野生鳥獣の生息域の拡大等を背景として、森林被害が拡大。山村地域では、農業被害の拡大が、生活基盤を脅かす深刻な状況。住民の高齢化が進む中、国有林に対する期待は大きい。

・森林資源モニタリング調査の結果などのデータその他必要なデータを長期かつ継続的に収集・分析し、これらを基に、民有林はもとより周囲の農地被害防止対策と一体として、地域の被害防止のため、地域の特性に応じた広葉樹林の育成、被害防止施設の設置、個体数調整など有効な手段を組み合わせる一体的に取り組むべき。

・鳥獣被害対策については、地域との連携が不可欠であることから、地域で森林・林業に知見を有する者に巡視その他の対策の一部を委嘱するなどして、効果的に行うことについて検討すべき。

(2)安全・安心な国土基盤づくり

地域の安全・安心への貢献

【対応方向】

- ◎ 民有林・国有林がより一層連携した治山対策を推進

【イメージ】

- 民有林直轄治山事業等の実施
 - ・ 大規模山地災害発生時における災害調査や復旧計画の策定などの支援に当たっては、全国組織を活かし、管轄区域を越えた技術者の派遣を積極的に実施するほか、都道府県からの要請に応じ、民有林直轄治山事業を実施
 - ・ 東日本大震災の被災地域においては、都道府県からの要請や地域の実情等を勘案し、規模の大小や高度な技術の要否に関わらず、災害復旧事業等（民有林直轄治山事業・直轄地すべり防止事業）を代行実施
- 治山技術の向上への寄与
 - ・ 森林管理局が中心となって、現地検討会等の開催を通じて都道府県との技術交流を行うなど、治山技術の向上のための取組を積極的に実施
- 民有林治山計画作成時における支援
 - ・ 森林管理局で実施する治山流域別調査により得られた民有林の山地荒廃等のデータを都道府県に提供するとともに、より一層効果的・効率的な流域保全対策のため、民国同一の保全対象に対す

・近年、地震や豪雨による自然災害が頻発する中、本年3月には東日本大震災が発生、その後の津波により未曾有の被害が発生。

・森林管理局・署は、被災状況の早期把握、地方公共団体の民有林担当部局と連携した荒廃山地の被災状況等の確認、復旧計画策定等における連携・支援、被災地への人的・物的支援、被災地域への物資運送ルートとしての林道や瓦礫等の一時置場としての国有地の提供、仮設住宅用資材としての木材の緊急供給等を実施。

・これらの取組を評価し、不測の災害に備え、地域の期待に応えることが、地域に密着した国の機関としての責務。

・国有林は災害に強い森林づくりや荒廃山地の復旧を自ら実施するほか、大規模山地災害発生時において、全国組織を活かし、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。

・安全・安心な国土づくりの観点から、その技術力を活かして、以下の取組を検討すべき。

- ① 流域全体の荒廃地調査を森林管理局が主導して実施し、調査結果に基づき、国と都道府県が連携して効果的に治山対策を展開すること
- ② 現地検討会等の開催を通じて都道府県との技術交流を行うなど、

| | | |
|--------------------------|----------------------------|--|
| | <p>る民有林の治山計画の作成を積極的に支援</p> | <p>森林管理局が中心となって治山技術者の技術レベルの向上を図ること</p> |
| <p>(3) 国有林の資源管理の高度化</p> | | <ul style="list-style-type: none"> ・ 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必要。 ・ 森林・林業技術者の減少が続く中で、より効率的かつ統計的に確からしい手法に基づく資源管理手法の構築が必要。 ・ 量的分析に加え、質的な面からも、計画作成において、生物多様性保全に係る数値指標を用いた分析に試行的に取り組むなど、事務・事業の結果をモニタリング・評価し、次の事務・事業につなげる仕組みを国有林の管理経営に内包するよう見直すべき。 ・ 奥地で公益的機能の発揮が特に求められる人工林の針広混交林等への誘導、溪畔周辺を整備・保全、再生・復元することによる人工林地域への天然林の配置等に取り組むべき。 ・ 同時に、モザイク的な林分配置や森林の連続性等を定量的に表す手法の開発を進め、林分の内容と配置を常に念頭においた管理を進めるべき。 ・ 脆弱な環境を有する溪畔周辺等における路網整備その他の森林施業の取扱いについて具体の基準を作成するなど、自然環境への一層の配慮に向けた取組を積極的に進めるべき。 |
| <p>(4) 森林の面的な管理</p> | | <ul style="list-style-type: none"> ・ 国土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必要。 ・ 協定等の手法を活用し、民有林も含めた森林の管理手法を国有林が積極的に提案するなど、民有林・国有林を通じた取組を推進し面的な機能の発揮を進めるべき。 |
| <p>3 森林・林業の再生への貢献</p> | | <ul style="list-style-type: none"> ・ 森林・林業の再生の推進のため、国有林野も、その業務のあり方を見直し、国有林野を適切に管理経営するのみならず、その組織、技術力その他の各種資源を活用し、民有林との連携、民有林の経営に対する支援等に積極的に実施するため、以下のような取組を実施する必要。 <ol style="list-style-type: none"> ① 民有林との一体的な路網の整備、間伐の実施など森林共同施業の推進 ② 民有林と連携した木材の安定供給体制の構築や、材価の急激な変動時における供給調整 ③ 国有林野のフィールド等を活用した人材の育成 ・ 具体的な施策は以下のとおり。 |
| <p>(1) 低コスト化を実現する施業モ</p> | | <ul style="list-style-type: none"> ・ 低コスト化に向けた取組に際して、事業発注を政策手段として活用できるなど国有林野事業のアドバンテージを発揮し、地域ごとの地形や |

| | | |
|---|---|--|
| <p>デルの展開と普及</p> | | <p>資源状況の違いに応じた低コスト作業システムの見極め、先駆的な取組の事業としての実行等を進め、民有林における普及・定着にも貢献させるべき。</p> |
| <p>(2) 林業事業体の育成</p> | <p>林業事業体の育成</p> <p>【対応方向】</p> <ul style="list-style-type: none"> ◎ 事業の安定的発注に加え、発注方法については、総合評価落札方式の推進と併せ、新たに一般林政施策として導入される登録・評価の仕組みも活用しつつ、地域の林業を担う事業体の育成に貢献 ◎ 事業体の技術の向上に資するよう、人材育成のためのフィールド提供や、低コストで効率的な作業システムの普及・定着に資する民間競争入札（複数年契約）等に引き続き取り組む <p>【イメージ】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 総合評価落札方式は、価格以外の技術力や創意工夫、地域への貢献等を評価し、価格との総合点で落札者を決定する方式であり、引き続き、技術力、地域貢献、安全配慮等に優れた事業体を適切に評価する本方式による事業発注を推進 ○ 登録・評価の仕組みは、民有林において、事業実行者の選択結果・理由の透明性、森林所有者への信頼を確保するために導入される仕組み 国有林の事業発注に際しては、本施策の推進へ寄与するものとするよう、この仕組みも活用しつつ、優れた事業体を適正に評価することを通じ、事業体の育成に貢献 ○ 将来事業量を明確にする仕組みを検討するとともに、一般会計化後は、収支均衡の観点から抑制的な執行となりがちであった事業発注から、予算に応じた安定的な発注を実施 ○ 森林作業道作設オペレーター研修や「緑の雇用」による現場技能者の研修へのフィールド提供、公共サービス基本方針に基づく民間競争入札（複数年契約）の拡大等に引き続き取組 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 国内最大の事業発注者という立場を活かし、林業事業体の育成に向け、以下の取り組みを進めるべき。 <ul style="list-style-type: none"> (i) 各都道府県における林業事業体の登録・評価の仕組みの導入を踏まえ、国有林における活用のあり方について検討するなど、優良な事業体が正當に評価されるよう努める。 (ii) 市町村単位に将来事業量を対外的に明確化する仕組みを導入。 (iii) 総合評価落札方式や事業後に評価するシステム（事業成績評定）など一般競争入札の適切な運用により、競争性を確保しつつ、民間の林業事業体の創意工夫を活用。 (iv) 特記仕様書の活用等により先駆的な作業システムや手法についての事業レベルでの実行を推進。 (v) これらの取組を通じて、林業事業体としての施策提案や集約化の能力向上と技術者の育成を推進。 |
| <p>(3) 国産材の新規需要開拓と安定供給体制の構築</p> <p>① 国産材の新規需要開拓</p> <p>② 地域の需給状況に応じた国有林材の供給調整</p> | <p>木材の安定供給・供給調整</p> <p>【対応方向】</p> <ul style="list-style-type: none"> ◎ 政策的な木材供給への転換：自給率50%など林政の重要課題の達成への貢献 <ul style="list-style-type: none"> ・ 国産材安定供給の中核として、より政策的効果の高いシステム販売を推進し、民有林の施策集約化や新規需要の開拓等に貢献 ・ 材価の急激な変動時の供給調整の実施などセーフティネット機能を発揮 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 国産材の自給率向上のため、木質バイオマスなど新たな需要開拓に努めることとし、例えば、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に向けた民有林材と国有林材の出荷を協調して行うなど、新規需要の開拓に向けた国有林材の戦略的な供給を進めるべき。 ・ リーマンショックに起因する世界同時不況による木材価格の急落などに見られるように、市況商品であり国際商品でもある木材の価格は、経済情勢の変化に影響。 |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>【イメージ】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ より政策的効果の高いシステム販売の推進方法の検討 <ul style="list-style-type: none"> ・ バイオマスエネルギー利用等新たな分野を切り開くシステム販売 ・ 国産材の安定供給の推進や民有林の施業集約化に貢献するシステム販売 ○ 情報収集・分析や判断のための仕組みの検討 <ul style="list-style-type: none"> ・ ニーズに応える安定供給や供給調整を的確に行うための、全国的な需給動向や地域ごとの事情等の把握・分析の手法 ・ 供給調整を実施する場合の基準や手続のあり方 ○ 供給調整のあり方の検討 <ul style="list-style-type: none"> ・ 森林所有者、素材生産業者、原木市場、製材工場等、川上から川下までの関係者のコンセンサスの形成手法 ・ 供給調整によるマイナス影響を緩和するための対応策 ・ 供給調整の実施に必要な予算措置や収入変動に伴う措置 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 木材価格が安定的に推移することは、林業経営体の経営の安定にとって重要であるばかりか、素材生産事業者、木材産業等の経営の安定にも重要であり、木材価格の急激な変動は上昇・下降のいずれであっても好ましくない。 ・ 国産材の約2割を全国的なネットワークを活用して政策的に供給し得る国有林のアドバンテージを活かし、価格急変時の供給調整機能を真に発揮するため、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。 |
| <p>(4) 施業集約化等への貢献</p> <p>① 森林共同施業団地の設定</p> | <p>民有林の施業集約化への貢献</p> <p>【対応方向】</p> <ul style="list-style-type: none"> ◎ 国有林に隣接した民有林の施業集約化や一層の施業の効率化、木材供給のロットの拡大にも資する森林共同施業団地の設定と施業の一体的実施など団地機能を高めていく取組を推進 <p>【イメージ】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 国有林に隣接した民有林について、地方公共団体や森林組合と連携しつつ、積極的に森林共同施業団地による施業の集約化を働きかけるとともに、民有林の助成措置と相まった効果的な施業推進方策を検討 ○ 効率的な路網整備、計画的な間伐、安定的な木材供給をより一体的に推進するための方策を検討 ○ 森林共同施業団地での事業の実施結果を検証・分析し、民有林の施業集約化にも資する事例や手法等の情報を提供 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 国有林に隣接する小規模な民有林など、民有林同士での施業の集約化が困難な民有林については、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。 ・ 民有林と国有林の連結した路網整備と相互利用の推進、国による民有林も含めた路網や施業の実施、民有林材と国有林材の出荷を協調して行うなど、集約化の成果を民有林の森林所有者が実感できる形で進めるべき。 ・ こうした取組を推進するため、必要な枠組み等の整備についても検討すべき。 |
| <p>② 森林・林業技術者の育成</p> | <p>人材の育成</p> <p>【対応方向】</p> <ul style="list-style-type: none"> ◎ 国有林の組織・フィールド・技術力を活かした森林・林業に関する人材の育成の推進 <p>【イメージ】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 森林・林業基本政策検討委員会最終取りまとめにおいて、フォレスターを2～3千人、森林作業道作設オペレーターや林業専用道的设计・監督者を5千人育成することが目標とされたことを踏まえ、 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体において、森林・林業技術者が減少する中、国有林は、自らの職員をフォレスター等として体系的に育成し、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るよう、事業発注等を通じて支援することが必要。 ・ 国有林は多種多様なフィールドを提供できること、試験的施業・実証試験などは、リスクを伴うものであり、小規模な民有林では到底対応できないことから、人材育成の場、技術的試験の場として国有林を積極的に提供すべき。 |

| | | |
|------------------------------|---|--|
| | <p>これらの人材の育成に対し、国有林のフィールドや技術力を効果的に提供することにより貢献</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ フォレスターを育成するため、地方公共団体等の職員に国有林で現場業務を行う機会を提供するとともに、国有林職員に民有林行政を経験させるため、相互の研修交流を検討 ○ フォレスター制度の検討状況を踏まえつつ、国有林におけるフォレスター等育成のための効率的な研修体制について検討 | |
| <p>③林業の低コスト化等に向けた技術開発</p> | <p>技術開発</p> <p>【対応方向】</p> <ul style="list-style-type: none"> ◎ 国有林管理に必要な公益的機能発揮を重視した技術開発に加え、民有林関係者等との連携を強化しつつ、民有林経営への普及を念頭に、林業の低コスト化等に向けた技術開発を推進 ◎ 技術開発の推進に当たっては、全国に様々なタイプの森林を有する国有林のフィールド、国自ら間伐等の事業を実施している国有林野事業の特性を積極的に活用 <p>【イメージ】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 民有林も含めた地域の政策課題に即応した技術開発 <ul style="list-style-type: none"> ・ 様々なタイプの森林をまとめて有している国有林の特性を活かし、研究機関や民有林関係者と連携した技術開発を推進 ・ 技術開発の成果がより実用的なものとなるよう、課題の設定から成果の評価までの段階において、民有林関係者の意見を積極的に取り入れるとともに、より効果的な情報発信を検討 ○ フィールド提供・事業発注を通じた技術開発の推進 <ul style="list-style-type: none"> ・ 次世代優良苗など研究レベルの技術を実用レベルへステップアップするために必要となるフィールド提供について検討 ・ 新技術の試行・定着などの政策課題への取組として、事業発注を政策手段とする発注のあり方について検討 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 今後は、国有林における技術開発のあり方を見直し、低コスト造林手法や、様々なパターンでの低コスト作業システム、環境への負荷が少ない路網整備など、民有林経営への普及を念頭に、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。 ・ 技術開発の推進に当たっては、全国に様々なタイプの森林を有する国有林のフィールドや、国自ら間伐等の事業を実施している国有林野事業の特性を積極的に活用すべき。 ・ さらに、実用段階に到達した技術や手法については、特記仕様書等の活用により、国有林の事業発注において先駆的な取組として事業レベルでの試行を行い、民有林における普及・定着に資するよう取り組むべき。 |
| <p>④森林・林業の再生に向けた施策立案への貢献</p> | | <ul style="list-style-type: none"> ・ 森林共同施業団地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把握等については、森林・林業再生に必要な木材の取引情報等の調査・分析情報として、施策の立案に積極的に活用する必要があることから、森林管理局等が実施することを検討すべき。 |
| <p>4 山村地域の振興、震災復旧・復興への貢献</p> | <p>地域の振興等</p> <p>【対応方向】</p> <ul style="list-style-type: none"> ◎ 国有林の土地・森林・木材・事業の活用はもとより、組織・職員が山村にいることを活かして山村振興への貢献を一層推進 <p>【イメージ】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 人材育成のための研修等に国有林のフィールドと技術力を積極的に提供するとともに、フォレスター制度の進捗状況にあわせ、国有林職員からもフォレスターを育成して市町村の森林・林業行政に | <ul style="list-style-type: none"> ・ 国有林野は、国民共通の財産であるとともに、それぞれの地域における資源でもある。このため住民の減少や高齢化の進展など疲弊した山村地域の振興に寄与する必要。 ・ 人材育成のための研修等に国有林のフィールドと技術力を積極的に提供するとともに、フォレスター制度の進捗状況にあわせ、国有林野事業職員からもフォレスターを育成して市町村の森林・林業行政に対する支援を行うべき。 ・ 地域管理経営計画の策定に当たり、市町村と計画案作成の前の段階から連絡調整を行い、地域ニーズに即した管理経営による山村振興への |

する支援

- 市町村森林整備計画の策定主体である市町村と、地域の国有林の管理経営のビジョン（地域管理経営計画）の策定に当たり、計画案作成の前の段階から連絡調整を行い、地域ニーズに即した管理経営による山村振興への貢献を一層推進
- 国有林野の貸付け等については、より地域ニーズ等を踏まえたものとしつつ、引き続き実施
 - ・ 規制改革に係る議論を踏まえつつ、再生可能エネルギー発電施設に対する貸付け要件の緩和等を検討
 - ・ レクリエーションの森の管理・活用に当たり、森林計画と一体的に広く国民から意見を求める取組を進めることを検討

貢献を一層推進。

- ・ 国有林野の貸付け等については、より地域ニーズ等を踏まえたものとしつつ、引き続き実施。
- ・ 事業の計画的な発注等を通じて、山村地域の林業事業体の育成に寄与すべき。

震災復旧・復興への貢献

【対応方向】

- ◎ 大規模震災発生時及び復興時における国有林野の提供や復興用資材の提供、復興時の地元・被災者の雇用確保などの人的・物的貢献
- ◎ 民国連携した森林・林業再生の加速化を図り、豊かな森林資源を活用した東日本大震災の復興を推進

【イメージ】

- 復興に係る総合的な土地利用調整の下に、海岸防災林の再生に取組。国有林はもとより、被災県からの要請に応じ、民有林直轄治山事業や災害復旧事業の代行実施にも対応
- 地域の復興に必要な用地としての地方公共団体等からの貸付け・売払い要望に対し、積極的に対応
- 林業機械オペレーターの育成等の林業での就業機会の拡大に向けた地域の取組に対し、国有林がフィールド提供等により貢献
- 路網整備の前倒し実施等により、被災地域の緊急的な雇用の確保に貢献
- 路網整備の先行実施等により、復興用材をいつでも供給し得る備蓄林（ランニング・ストック）の整備を検討
- 復興ニーズや民有林材の動向等に応じ、必要な木材を国有の全国ネットワークを活用して機動的に供給

- ・ 東日本大震災への対応・復旧において、森林管理局・署は、地域に密着した組織として、地域の期待に応えてきたところ。
- ・ 今後は、復興に向け、
 - ① 海岸防災林の再生に取組。被災県からの要請に応じ、民有林直轄治山事業や災害復旧事業の代行実施にも対応
 - ② 地方公共団体等からの貸付け・売払い要望に対し、積極的に対応
 - ③ 林業機械オペレーターの育成等の林業での就業機会の拡大に向けた地域の取組に対し、フィールド提供等により貢献
 - ④ 路網整備の前倒し実施等により、被災地域の緊急的な雇用の確保に貢献
 - ⑤ 路網整備の先行実施等により、復興用材をいつでも供給し得る備蓄林（ランニング・ストック）の整備を検討
 - ⑥ 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
- ・ 林地残材や製材の端材、農林産物の残滓等をエネルギープラントの燃料とすることに、国有林として貢献することは山村振興への極めて重要な役割。
- ・ 国有林という国有財産を直接現地において管理経営する組織として地域に存在することが、山村地域の安全・安心につながっていることをより一層認識し、地域に貢献するよう努めるべき。

5 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・要員、求められる人物像

【対応方向】

- ◎ 公益的機能の高度発揮や森林・林業再生への貢献など国有林に求められる役割を十全に発揮するべく、債務は区分経理した上で、組織・事業の全てを一般会計に移行することを検討
- 国有林野に期待される役割を果たすために、現場に立脚した技術者の系統的な育成と、職員の持つ技術を活かせる仕組みの構築に向け検討

- ・ 一般会計化移行後も、直接国有林野を管理経営する組織は必要。特に国民の安全・安心に関しては、森林を国有という形で、管理を行う者が地域に根付いているということが、国土の管理にとって非常に優れていることを確認。
- ・ 森林管理局・署は、平成10年の抜本的改革により、公益的機能の発揮の源泉たる流域を単位として、直接国有林野を管理経営する現場主体の行政組織となっており、一般会計化後の組織については、現在の組織体制を基本とすることが適当。
- ・ 一方、今後、森林管理局・署が、森林・林業政策を地域で推進する役

【イメージ】

- 組織・要員については、国有林野の適切な管理経営はもとより、地域の森林・林業の積極的支援等新たな業務を適正に実施していく上で必要かつ合理的なものとするよう検討
- 地域の森林・林業に長期にわたって貢献できるよう、現場実務経験が豊富で森林づくりを計画、指導できるフォレスター等として、職員を育成・確保することとし、研修方法や内容の見直し等について検討
- 現場管理機能の確保について、地域の期待に応えられるよう検討

割を担う上では、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極めて重要。

- ・現場経験、実務経験を積めるという外に例をみない特徴を有しており、森林を非常に長い時間軸の中で、かつ広いスケールの中で管理できる人材を育てることが必要。
- ・地域の森林・林業を牽引するとのマインドを持って、育林など地道なものも含め、技術を維持しつつさらに高めて、業務を推進し、民有林をリードしていく必要。
- ・このため、必要な職員の確保を図りつつ、
 - ①内部管理業務等の効率化を図り、その分を現場管理や地域に密着した行政の推進に振り向けること、
 - ②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・配置し、長期に駐在させることについても検討すること、
 - ③国民のための一般会計組織として、木材供給だけではなく生態系サービスの供給力の向上を図ること等を基本に、現在の組織や人材育成のあり方を見直すべき。
- ・効率的で質の高い管理経営を確保するためには、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。

IV今後の国有林野事業の経理区分のあり方について

1 事業・組織の一般会計化

国有林野事業に期待される役割と経理区分のあり方について

【対応方向】

- 公益的機能の一層の発揮や森林・林業再生に向けた国有林の貢献を十全に果たすため、企業特別会計を廃し、事業、組織、職員、資産は一般会計化する方向で検討
 - (1) 事業については、以下のことから、一体として一般会計に移行することを検討。
 - ① 国民全体に裨益する地球温暖化防止等の公益的機能が十分に発揮されるよう、安定的に必要な事業が実施できるようにするとともに、
 - ② 「森林・林業再生プラン」を推進するため、企業性を廃し、地域の森林・林業を支援する役割を十全に発揮できるようにすることが必要。
 - ③ また、財政的な受益と負担の関係をみても、公益的機能の発揮を目的とする事業実施のための一般会計からの繰り入れが、現在、既に事業本体の歳入の8割に達している。
 - (2) この際、国有林の多面的機能は、濃淡の差はあれ、互いに重なり合っていることから、様々な機能を面的に総合的かつ高度に発揮させるためには、国有林を一体として扱うべきであること、林産物収入等は、公益的機能の発揮等の目的を実現するために行う森林整備等の結果として得られるものであり、間伐等の森林整備等と伐採木の販売等の一連の事務事業（調査、発注・委託事務、

・国有林野事業は、公益重視の管理経営のより一層の推進、我が国の森林・林業の再生等に十全かつ柔軟・効果的に対応するため、現在の企業特別会計としての国有林野事業特別会計は廃止し、事業・組織・資産のすべてを一般会計に移行すべき。

・一般会計化後も、公益的機能の十分な発揮、森林・林業の再生等、国民が国有林野に求める役割を十分果たしていけるよう、国が責任をもって取り組むべき。

検査等)を同一の組織・職員が実施している実態などを踏まえると、事務事業及びそれに従事する職員を切り分けることは却って非効率となることから、組織・事業の全てを一般会計に移行することが適当。

(3) なお、国有林の立木、土地等の資産については、国民全体が利益を受ける公益的機能の源泉であり、また、公益的機能の発揮等を目的として、一般会計により整備・保全を行うものであることから、これらの資産は一般会計の所属とすることが適当。

2 債務返済に係る経理のあり方

債務返済に係る経理のあり方について

【対応方向】

- 事業等は一般会計化する一方、債務については一般会計とは区分し、その返済に係る歳入・歳出を経理するための新たな特別会計を設置する方向で検討
 - ・ 債務の返済を、国民（一般会計）の負担とせず、林産物収入等によって返済することを明確にするため、特別会計（「債務返済特別会計」（仮称））を設置し、現行特別会計に属する債務を承継
 - ・ 新たな特別会計は、事業を経理する特別会計ではなく、林産物収入等という特定の歳入を、債務返済（経費を含む）という特定の歳出に充てることを明確にするために設置する特別会計（いわゆる整理区分特別会計）とすることを検討（そのため、債務返済特別会計は資産・職員を保有しない）
- 債務返済特別会計については、
 - ① 歳入は林産物収入及び貸付料等とし、歳出は債務の元利返済及び一般会計への繰入れ（林産物収入等の確保に係る経費相当額）とするパターン
 - ② 歳入は林産物収入及び貸付料等から林産物収入確保に係る経費相当額を控除した額として一般会計から繰り入れたものとし、歳出は債務の元利返済とするパターンについて検討
- これらの場合においては、金利や林産物収入については不測の変動があり得ることや、年度内で歳入と歳出のタイムラグがあることから、現行の国有林野事業特別会計その他多くの特別会計と同様の対応ができるようにすることが必要（資金管理のための最小限の現金保有、一時借入及びその借換規定等）
- 金利変動リスクを回避し、債務返済の安定性を確保する観点から、現行制度で措置されている一般会計からの利子補給を継続するパターンについても検討
- 債務返済特別会計の設置に当たっては、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ともに、歳入確保の努力や歳出削減努力のインセンティブが確保される仕組みとなるよう検討

・現在の国有林野事業特別会計が有する債務については、一般会計への移行に伴い国民負担を増やさないという方針を堅持し、引き続き、森林整備の結果として生じる林産物収入等によって返済していくべきである。そのため、債務の返済については、一般会計とは区分して経理する仕組み（特別会計（「債務返済特別会計」（仮称））を構築すべき。

・債務返済に係る区分経理においては、木材価格や借入金利等様々な変動要因があることを踏まえ、債務返済の安定性が十分確保されるよう、現行の利子補給制度の存置も含め、適切な制度設計を検討すべき。

・債務返済特別会計の設置に当たっては、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ともに、歳入確保の努力や歳出削減努力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。

3 今後の収穫量および債務返済の見通し

・債務返済の見通しについては、債務返済に係る区分経理の制度設計のほか、今後の収穫量、木材価格・木材需給動向、借入金利の水準などによって大きく変動することから、これらの因子について検討を行う

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>た。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・収穫量については、過去10年間の実績が、平成10年の抜本的改革に作成した長期収支試算に用いた収穫量の98%であったことから、長期収支試算の収穫量の98%で推移するものとして見込むこととしたところ。 ・木材価格については、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こととしたところ。 ・これらの我が国森林・林業を再生するための取り組みと併せて、木材需給の動向に影響をもたらす世界の木材需給については、FAOの予測によると、中長期的には増加するものと見込まれている。特に中国やインドなどの新興国の需要の高まりや、再生可能エネルギー推進政策に伴う欧州を中心としたエネルギー源としての木材利用の急増などが予測されているところ。 ・一方、現在、借換を行いながら債務返済を行っているが、その際の利子負担については、近年、低金利水準にあるものの、長期的な動向について見通すことは、世界経済の情勢が激しく変化する中で、極めて困難。 ・このような状況を考慮し、利子補給の有無を含めていくつかの前提の下に試算を行ったところ、一定の条件下であれば、概ね当初の想定内で債務が返済できる結果となるとともに、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。 ・債務返済については、今後、必要な森林整備の確実な実施や、森林・林業再生プランによるコスト縮減などを着実に実施していくことが重要。 |
|--|--|---|

V 必要な法的措置について

| | | |
|--|--|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> ・国有林野の管理経営については、国民の期待を踏まえ、今後、民有林や地域の関係者との連携を一層深めながら、国有林野の資源、フィールド、人材等を、公益的機能の一層着実な発揮や、我が国の森林・林業の再生などのために、民有林と国有林の連携推進のための法的措置などについて検討する必要。 ・また、国営企業及び企業的運営を廃止することに伴い、これを前提とした経理区分及び労務関連の法制度を見直す必要。 |
|--|--|---|

VI 終わりに ～新たな国有林野の管理経営の姿～

| | | |
|--|--|-----------------------|
| | | (第9回国有林部会での議論を踏まえ、記載) |
|--|--|-----------------------|