

# 今後の国有林野の管理経営のあり方について

(案)

平成23年 月

林 政 審 議 会

# 目次

I	はじめに	
1	検討の背景	1
2	審議の経過	1
3	政府への要望	2
II	国有林野事業のこれまでの取組（歴史と現状）	3
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	5
(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）	5
(2)	今後の国有林野の管理経営についての基本的な方向	6
2	公益重視の管理経営のより一層の推進	6
(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	6
①	計画制度のあり方	6
(ア)	計画策定手続きの改善	6
(イ)	重視すべき機能に応じた森林の区分	7
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	8
③	地域と一体となった鳥獣被害対策の推進	9
(2)	安全・安心な国土基盤づくり	9
(3)	国有林の資源管理の高度化	10
(4)	森林の面的な管理	10
3	森林・林業の再生への貢献	10
(1)	低コスト化を実現する施業モデルの展開と普及	11
(2)	林業事業体の育成	11
(3)	国産材の新規需要開拓と安定供給体制の構築	11
①	国産材の新規需要開拓	11
②	地域の需給状況に応じた国有林材の供給調整	12
(4)	施業集約化等への貢献	12
①	森林共同施業団地の設定	12
②	森林・林業技術者の育成	12
③	林業の低コスト化等に向けた技術開発	13
④	森林・林業の再生に向けた施策立案への貢献	13
4	山村地域の振興、震災復旧・復興への貢献	13
(1)	山村地域の振興	13
(2)	震災復旧・復興への貢献	14
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	15
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	16
2	債務返済に係る経理のあり方	16
3	今後の収穫量および債務返済の見通し	16
V	必要な法的措置について	18
VI	終わりに ～新たな国有林野の管理経営の姿～	19

## I はじめに

### 1 検討の背景

ア 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」を策定した。森林・林業再生プランにおいては、今後10年間を目途に、路網の整備、森林施業の集約化及び必要な人材育成を軸として、効率的かつ安定的な林業経営の基盤づくりや木材の安定供給と利用を推進し、10年後の木材自給率50%を目指すこととされている。

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、外部有識者等からなる森林・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」がとりまとめられるとともに、法制面での具体化を図るため、民有林における適正な森林施業の確保や森林計画制度の見直しを内容とする森林法の一部改正が行われた。

イ このように、森林・林業の再生に向け、民有林施策においては制度、予算、税制等あらゆる分野において見直しが行われている中であって、我が国の森林面積の3割を占める国有林の役割はきわめて重要である。

このため、「森林・林業の再生に向けた改革の姿」においては、今後の国有林について、「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、その具体的見直しの検討が求められているところである。

ウ こうした森林・林業施策上の国有林への要請に加え、国の特別会計改革の観点からも国有林野事業の経理のあり方について検討が求められている。

国有林野は現在、一般会計からの繰入れを前提とした企業特別会計で管理経営がなされているが、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である。

### 2 審議の経過

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である。

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。」とされ、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。

国有林部会においては、このような状況も踏まえつつ、これまでに〇回に及ぶ論議・検討を重ねるとともに各方面からの参考人の意見を聴取し、インターネット等を通じて広く国民から意見を求め、さらに検討を加え、この報告をとりまとめた。

### 3 政府への要望

我が国の国土の約2割、森林面積の約3割を占める国有林を、森林・林業の再生に活かしつつ、健全な形で次代に引き継ぐことが我々に課された責務である。

当審議会は、このような認識に立ち、国有林野の今後の管理経営のあり方について検討し、政府がとるべき施策を以下に提案する。

政府におかれては、この提言の内容を早急に実行されることを切に望むものである。

## II 国有林野事業のこれまでの取組（歴史と現状）

ア 国有林野は、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が、明治4年の社寺上地により社寺有林が、それぞれ明治政府に編入され成立した。明治6年の地租改正の一環として定められた「山林原野等官民区分処分法」により、明治9年から山林所有区分を明確化する官民有区分が実施され、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。

イ 現在の国有林野は、昭和22年に、それまで農林省、宮内省、内務省と別々に所管されていた国有林を農林省所管に統一して発足した。

林産物収入等の自己収入をもって人件費や事業費を支弁する、いわゆる独立採算方式の企業特別会計制度が、その際に採用され、国有林野事業として運営されることとなった。

ウ 昭和40年代までは、戦後の復興用材および高度成長期の住宅需要により木材価格が急騰したが、外貨準備高に乏しい状況下では外材輸入もままならず、国民の要請に対応して木材供給に努めた。その結果、収益が増大し、その収益の一部を奥地の民有保安林の買い上げや一般会計に繰入れに充てるなど、独立採算を超えて国家財政や一般林政にも貢献した。一方、社会の要請に応えるため、成長量を超える伐採や林業効率性の低い奥地まで拡大造林を行うところとなり、後の資源的制約や経費増嵩の一因となった。

エ 昭和40年代以降、自然保護運動の高まり等を踏まえた収穫量の削減等により、収入が大きく減少する一方、人件費や資材費の高騰、これまでに行った拡大造林による育林費などの歳出が増加したため、経営が悪化していった。昭和51年度には育林のために400億円の借り入れを行うなどしたため、昭和53年に「国有林野事業の改善に関する計画」を樹立して以降、4次にわたる改善計画を樹立し、収支の均衡を図るため組織・要員の縮減等を強力に推し進めた。

オ こうした改善努力にもかかわらず、円高の進行等から木材価格は昭和50年代半ばを頂点として低落傾向となったこともあって収支状況は好転せず、累積債務が約3.8兆円にまで達するなど危機的な財務状況に陥り、このままでは、森林の有する様々な公益的機能の発揮等を一層強く求める国民の要請に応え得る国有林野を適切に管理していくことが困難になったため、平成10年に抜本的改革を行い、「国民の共通財産」である国有林野を国民のために将来にわたって適切に管理経営していくこととした。

その概略は以下のとおりである。

① 公益的機能を重視した管理経営への転換

国有林野の管理経営を木材生産を重視したものから公益的機能を重視したものに転換し、公益林の割合を拡大し森林の保全管理に関する業務内容を充実。国有林野の管理経営に関する法律が制定され、管理経営基本計画や地域管理経営計画といった制度により国民の意見を管理経営に反映させる仕組みを導入。

② 組織・要員の徹底した合理化・縮減

造林、伐採等の実施行為の民間実行の徹底とともに、公益的機能の発揮の源泉たる流域単位の管理経営を行う観点から、14(支)局229営林署を7局98署に再編。職員数も平成9年度約1万5千人から平成15年度約8千人、平成22年度約6千人にまで縮減（過去最大は昭和39年度約8万9千人）。

③ 企業特別会計の骨格は維持しつつ一般会計から恒常的な繰入れ

企業特別会計による経理の仕組みは維持しつつ、独立採算制を廃し、公益林の管理などに要する経費について恒常的に一般会計から繰り入れる制度に移行。

④ 累積債務の処理

これまで累積した約3.8兆円の債務のうち、約2.8兆円は一般会計に引き継ぎ、国有林野事業は約1兆円の債務を負担。国有林野事業が負担する約1兆円は、一般会計から利子の補給を受けつつ、林産物収入等で返済。

一般会計に承継した約2.8兆円は、最終的には将来の国有林野事業特別会計の余剰金により確保される財源により対応。

カ 現在、国有林野事業は上記の抜本的改革の基本的考え方の下で、

- ① 地球温暖化防止等のための着実な森林の整備
- ② 山地災害の防止、民有林の大規模被害地も含めた山地災害の早期復旧
- ③ 貴重な森林生態系の保全、生物多様性の保全
- ④ 木材の安定的な供給

等に取り組み、その結果、国有林野事業の歳入に占める一般会計からの繰入れは実質的に約8割にまで至っている。

なお、集中改革期間終了後の平成16年度からは、新規の借入を行っていないところであり、収穫量は、ほぼ平成10年の抜本的改革時の見通しどおり推移している。また、平成22年度から債務の返済が開始されたところである。

このように、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ことについて評価する必要がある。

キ 今般、森林・林業の再生に向けた林政の大転換を進めて行く中であって、国有林については、公益的機能の一層の発揮と民有林への支援を含め我が国全体の森林・林業の再生に貢献することが求められていることから、これまでの国有林野事業の取組を踏まえた上で、今後の国有林野の管理経営のあり方について検討を行ったものである。

### 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）

ア 森林の有する公益的機能の発揮に対する国民の期待は引き続き強いものであるとともに、国土の保全や水源の涵養、地球温暖化の防止のみならず、生物多様性の保全などますます多様なものとなってきている。

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、我が国の国土の保全や生物多様性の保全上重要な位置付けにある。

これらの極めて重要な国有林野の有する公益的機能は、都道府県の圏域を超えて発揮され、広く国民全体に裨益するものであり、昨今の頻発する自然災害への対応や生物多様性の保全への国民の強い関心などを踏まえ、適切に発揮させる必要がある。

今後は、国土の保全や水源の涵養はもとより、地球温暖化の防止、生物多様性の保全などの機能をより一層十全に発揮させるとともに、さらには、周辺民有林も含めた面的な機能発揮などに積極的な役割を果たすものとなるよう、その管理経営のあり方を見直すことが必要である。

その際、これらの公益的機能は互いに重なり合っていること等を踏まえれば、引き続き国有林野を一体的に、国（林野庁）が責任をもって管理経営することが必要であるとともに、これらの機能の発揮に当たっては、森林生態系の健全性の確保が必要との認識に立って、地域の国民の声を一層的確に把握し、その要望や期待を的確に踏まえながら国有林野の管理経営にあたるべきである。

イ 我が国の森林資源は成熟し、造成の段階から利用の段階を迎えているが、長く続く木材価格の低迷等により利用が促進されず、その結果間伐等の遅れにより森林の健全性が低下するといった悪循環が続いてきた。

このため、これからの森林・林業政策は、林業が森林生態系の生産力に基礎を置くものであるという認識の下、路網整備、施業集約化、木材利用の拡大等の林業・木材産業の早急な再生を通じて森林の健全性を確保していくことを基本とするものに転換することとされ、まさに今年度から新たな施策が始まっている。

国有林野は公益的機能の維持増進を旨とした管理経営が強く求められる一方、我が国人工林面積や国産材供給量の約2割を占め、一つの森林経営体としては我が国最大の規模であり、その経営の方針は我が国の林業・木材産業に相当程度の影響力を有している。

民有林を中心に森林・林業の早急な再生を目指そうとする中、国有林野の管理経営は、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事業体、木材産業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

要である。

ウ さらに、地球温暖化の防止や生物多様性の保全など、国際条約に基づく国家としての政策課題に的確に対応していくため、林野庁においては関係省庁との連携を積極的に進め、国有林野の関連施策を統一的・効果的な実現の場として管理運営していく必要がある。

## **(2) 今後の国有林野の管理経営についての基本的な方向**

以上述べたように、今後の国有林野の管理経営については、

- ① 国有林は公益的機能を発揮することが第一に重要であるとの国民的コンセンサスの下、引き続き国（林野庁）が責任をもって一体的に管理経営し、公益的機能重視の管理経営を一層推進するとともに、民有林も含めた面的な機能発揮に積極的な役割を果たすものに見直していくこと
- ② 森林・林業・木材産業の再生の面からは、その資源、フィールド、人材を民有林関係者の体質強化に資するものに見直していくこと

が求められる。

国有林野の管理経営の事業は、現在、企業特別会計制度の下で国有林野事業として運営され、その職員は、国の唯一の現業職員として協約締結権が付与されているなど、国営企業の形態を維持しながら業務を行っている。求められる国有林野の役割を踏まえれば、収支を念頭において森林を経営する国営企業としてではなく、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する一般行政として関係省庁との連携を図りつつ、一体的に一般会計の下で実施することが適当である。

今般、国有林野事業を全て一般会計により行うこととなることを踏まえ、一つの企業体としての内向きな発想を転換し、国民全体の利益の視点から今後の業務のあり方を見直していく必要がある。

## **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**

##### **(ア) 計画策定手続きの改善**

現在の地域管理経営計画は、平成10年の抜本的改革において、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。しかしながら、あくまで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

る改善が求められる。

具体的には、国有林野においてより一層国民の求める管理経営を行う観点から、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である。あわせて、民有林と国有林が連携した計画とするため、計画案の作成の前の段階から地方公共団体等と調整を行うべきである。このように双方向の情報の受発信と、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進めるべきである。

## (イ) 重視すべき機能に応じた森林の区分

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として区分すべきである。

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得ら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である。

この際、森林生態系保護地域などの原生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、人の手が入ることが公益的機能の発揮に特に重要であることを踏まえ、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べきである。

また、民有林からの供給が期待しにくい樹種や大径長尺材、文化財修復資材については、持続的・計画的に供給すべきである。

民有林の森林計画制度においては、市町村森林整備計画が森林づくりのマスタープランとされ、機能区分等地域の民有林の取扱いの基本方針が定められる。また、その策定に当たっては、事前に幅広く関係者の意見を聞くこととされている。

一方、国有林においては、国有林野の管理経営に関する法律に基づく地域管理経営計画において機能区分等が行われており、今後は、この策定に当た

り、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され、流域の森林の機能が面的に発揮されるようになされる必要がある。

今後、国有林野の管理経営が我が国の森林・林業・木材産業全体の発展に資するためには、地域レベルの民有林と国有林の取扱いが調和のとれたものとなっていく必要がある。

このため、民有林における適切な機能区分の実施等を国有林として支援し、民有林と国有林で連携の図られた森林計画とするため、関係市町村に対し、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である。

## 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

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を果たしている。

平成22年には愛知県名古屋市で生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）が開催され、「戦略計画2011-2020」（いわゆる「愛知目標」）が採択されるに至るなど、国際的にも取組の推進が求められる状況となっている。

現に希少となっている種の個体数の維持のみではなく、数多くのその他の種を希少種にしないことや、現に希少種に指定されている種の指定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である。

特に、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、原生的な森林生態系や希少な生物が生育・生息する森林が多く残されており、これらの適切な維持・保存・復元等が求められる。なお、これら貴重な森林生態系は、国有林であればこそ維持・保存されてきたことを改めて確認しておきたい。

このような国有林については、必要に応じて森林生態系保護地域等の保護林が設定されており、これら保護林においては、保護林モニタリング調査の継続的な実施等適切に管理するほか、地域的に限定され小規模であっても希少な価値を有する森林生態系等についても、その保全方策など、より一層の国民の期待に応えた保護林等として維持・保存するための仕組みについて検討すべきである。

また、国有林においては、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」を中心にネットワークを形成する「緑の回廊」を設定している。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・国有林を通じた健全な森林生態系の保全のための取組を推進すべきである。

さらに、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の維持等のため、地域における広葉樹材の利用状況も踏まえながら、

木材の有効利用を図りつつ定期的な小面積皆伐と更新の繰り返しによる森林の再生に取り組むべきである。

この際、再生可能エネルギーとしての活用面からも、地域における重要な資源として貢献するための仕組みについて検討すべきである。

### ③ 地域と一体となった鳥獣被害対策の推進

近年、野生鳥獣の生息域の拡大等を背景として、シカの食害などによる森林被害が拡大している。さらには、山村地域においては、住民の高齢化が進む中、農林業被害の拡大が、生活基盤を脅かす深刻な状況となっており、国有林の鳥獣被害対策に対する期待は大きい。

このため、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密接に連携して、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一体的に取り組むべきである。

また、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である。

## (2) 安全・安心な国土基盤づくり

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し未曾有の被害をもたらした。さらに、本年9月には台風12号、15号による大雨が甚大な被害をもたらした。

東日本大震災の発生に際し、被災地を管轄する森林管理局・署は、被災状況の迅速な把握、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などに懸命に取り組み、高い評価を得ている。

今後、これらの取組を評価し、不測の災害に備え、期待に応えることが、地域に密着した国の機関として重要である。

また、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・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、更にはこの事業に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である。また、安全・安心な国土づくりの観点から、

- 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、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についても、検討すべきである。

### **(3) 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必要がある。

森林資源の管理は、民有林・国有林ともに、現地踏査や空中写真の判読等の結果に基づく森林簿の情報を基本として行われている。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求められる。

このため、これまでの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である。

また、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、溪畔周辺の整備・保全、再生・復元による人工林地域への天然林の配置等に配慮するとともに、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である。

さらに、脆弱な森林環境を呈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、森林生態系の保全に一層資する取組を積極的に進めるべきである。

以上の取組を進めていく上では、研究機関等と連携して、森林資源管理に関する科学的知見の向上や共有化に努めることが重要である。

### **(4) 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必要がある。

このため、海岸林や溪畔周辺の保全、緑の回廊の設定など、国土の保全や生物多様性の保全上、緊急に整備・保全が必要な民有林について、民有林直轄治山事業や協定等の手法を活用し、国有林が積極的に保全策を提案するなど、民有林・国有林を通じた取組を推進し面的な機能の発揮に努めるべきである。

## **3 森林・林業の再生への貢献**

森林・林業の再生に当たっては、「民有林における効率的かつ安定的な林業経営の基盤づくり」と「木材の安定供給と利用の推進」の両輪の改革を進めることとされている。

森林・林業の再生を推進していくためには、国有林野についても、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、

- ① 民有林との一体的な路網の整備、間伐の実施など共同した施業の推進
- ② 民有林と連携した木材の安定供給体制の構築や、木材価格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

など、民有林との連携、民有林の経営に対する支援等の積極的な実施が強く求められる。

具体的な施策としては以下のとおりである。

### **(1) 低コスト化を実現する施業モデルの展開と普及**

低コスト化に向けた取組の実施に際して、事業発注を政策手段として活用できる、全国における多数の事業実績について統一的な観点からの分析が可能であるなど、民有林にはない国有林野事業の特徴を活かし、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・定着にも貢献すべきである。

### **(2) 林業事業体の育成**

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、以下の取組を進めるべきである。

- ① 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、国有林におけるこの仕組みの活用のあり方について検討するなど、優良な事業体が正当に評価されるよう努める。
- ② 市町村単位で将来事業量を対外的に明確化する仕組みを導入する。
- ③ 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する。
- ④ 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促進する。
- ⑤ これらの取組を通じて、林業事業体としての施業提案や集約化の能力向上と技術者の育成を推進する。

### **(3) 国産材の新規需要開拓と安定供給体制の構築**

#### **① 国産材の新規需要開拓**

国産材の自給率の向上は、木材の需要全体を拡大しながら進めていかなければならない。

このため、国有林は国産材安定供給の中核としての責務を果たすことはもとより、木質バイオマスなど新たな需要開拓にも積極的に取り組む必要があり、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である。

## ② 地域の需給状況に応じた国有林材の供給調整

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、東日本大震災後における合板価格の急騰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されやすい。

木材価格が持続可能な林業経営に必要な水準で安定的に推移することは、森林所有者等にとって重要であるばかりか、立木を購入して丸太を生産・販売する林業事業体、丸太を購入し製材品や合板等の木材製品を生産・販売する木材産業、さらには住宅や家具などの最終商品の加工・販売業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。

このため、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である。

## (4) 施業集約化等への貢献

### ① 森林共同施業団地の設定

国有林内に介在あるいは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である。

その際、民有林と国有林の連結した路網の整備と相互利用の推進、国による民有林も含めた路網の開設や施業の実施、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である。

また、こうした取組を推進するため、事業発注や販売契約の弾力的な運用が可能となるような枠組み等の整備についても検討が必要である。

### ② 森林・林業技術者の育成

「森林・林業再生プラン」においては、人材の育成を軸として、フォレスター、森林施業プランナー、フォレストリーダー等の資格を定め、役割に応じた技術者の育成を系統立てて行うこととしている。

森林・林業行政における技術者の数が都道府県で大きく減少し、市町村では森林・林業に精通した職員の確保・配置も困難な状況が見られる。このため、国有林としては、当面は一定の研修等を受けた職員（准フォレスター）により市町村森林整備計画の策定の支援業務を行うこととし、それ以降は、森林施業の現場責

任者である森林官をフォレスターの候補生と位置付け、フォレスター等として系統的に育成し、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るよう、事業発注等を通じて支援すべきである。

また、国の人材育成方針にしたがって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、小規模な私有林では到底対応できないことから、人材育成の場、技術的検証の場として国有林を積極的に提供すべきである。

### ③ 林業の低コスト化等に向けた技術開発

今後は、国有林における技術開発のあり方を見直し、コンテナ苗、次世代優良苗、天然更新等の低コスト造林手法や、様々なパターン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、私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するとともに、その成果を評価し、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である。

その際、全国に様々なタイプの森林を有する国有林野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である。

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、私有林における普及・定着に資するよう取り組むべきである。

### ④ 森林・林業の再生に向けた施策立案への貢献

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分析等を行うことは、森林・林業再生に不可欠な要素である林業事業者の経営高度化や木材の取引関係の改善等、私有林・国有林を通じた施策の立案のために必要であることから、森林管理局等においてこれらを積極的に実施することについて検討すべきである。

## 4 山村地域の振興、震災復旧・復興への貢献

### (1) 山村地域の振興

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、現在の管理経営の目標においても「国有林野の活用による地域産業の振興または住民の福祉の向上」が謳われ、共用林野制度や貸付けの特例等の制度が設けられているところである。

一方、我が国が人口減少時代を迎える中で、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を図っていくためには、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していく必要がある。このため、
- ① 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
  - ② 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、市町村森林整備計画の策定主体である市町村と、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貢献を一層推進
  - ③ 国有林野の貸付け等については、
    - a 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要件の緩和等を検討
    - b 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するなどして、より地域ニーズを踏まえたものとしつつ、引き続き実施すべきである。

また、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である。

## **(2) 震災復旧・復興への貢献**

今般の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である。

今後は、復興に向け、被災地域において、

- ① 海岸防災林の再生に取り組み、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すること
  - ② 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、積極的に対応すること
  - ③ 林業機械オペレーター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、フィールド提供等を行うこと
  - 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を確保すること
- また、
- ⑤ 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
  - ⑥ 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）の整備について検討すること

などにより、国有林として貢献すべきである。

さらに、震災を契機に地域のエネルギー政策が注目されているが、例えば、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を果たすこととなる。

なお、この際、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である。

## 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

一般会計に移行した後も、直接国有林野を管理経営する組織は必要である。国民の安全・安心に関しては、特に東日本大震災への対応を通じて、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が確かめられた。

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である。

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である。

国有林は、現場で実務経験を積めるといふ他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、かつ国土空間という広いスケールの中で管理できる人材を育てることが求められている。

国有林野事業職員は、現業職員として国有林野事業の収入等が給与等の労働条件に影響を及ぼす仕組みとなっていることもあり、内向きの組織・人材となりがちであるが、今後は、広く地域に開かれ、地域の森林・林業を牽引するとのマインドを持って、更新－育林－伐採までトータルした技術の維持、向上を図りつつ、業務を推進し、民有林をリードしていく必要がある。

このため、必要な職員の確保を図りつつ、

- ① 局と署、署間の機能分担や業務の見直しにより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 生育に超長期を要する森林の管理を地域からの信頼を得て行うため、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、この際、長期に駐在させることについても検討すべきであること
- 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である。

また、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である。

## 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

国有林野事業は、広く国民全体に裨益する地球温暖化防止等の公益的機能を十分かつ着実に発揮されるよう、安定的に必要な事業を実施することが必要であるとともに、「森林・林業再生プラン」を推進し、地域の森林・林業を支援する役割を十全に発揮する必要があることから、企業性を基とする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である。また、立木等の資産や組織・職員についても、すべて一体的に一般会計に帰属させるべきである。

今後とも、こうした公益的機能の十分な発揮、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十分かつ確実に果たしていけるよう、国（林野庁）が責任をもって取り組んでいく必要がある。

### 2 債務返済に係る経理のあり方

国有林野事業特別会計には現在、約1.3兆円の債務が存在する。この債務は、平成10年の抜本的改革において、森林整備の結果として得られる木材等からの収入によって返済していくとしてきたものである。

今般、事業を一般会計化するに当たっても、森林整備の結果として得られる木材等からの収入によって返済するという現在の考え方は変更せず、これらの債務の返済について、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、一般会計とは経理を区分して、林産物収入等によって債務が返済されることが明確となる仕組み（「債務返済特別会計」（仮称）の設置）を構築する必要がある。

債務返済に係る経理区分の制度設計に当たっては、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、慎重に検討する必要がある。

債務返済特別会計（仮称）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である。

### 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った。

収穫量については、過去10年間の実績が、平成10年の抜本的改革時の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%で推移するものと見込むこととした。

木材販売価格については、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/m<sup>3</sup>から4,000円/m<sup>3</sup>に上昇するものと見込むこととした。

これらの我が国森林・林業を再生するための取組と併せて、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、国際連合食糧農業機関（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ことを踏まえ、木材販売価格については横ばいで推移するものと見込むこととした。

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である。

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が確認された。

これらの検討状況について、国有林野事業特別会計の借入金（借換え）の入札への参加を検討している金融機関からは、

- ① 金利の先行きについては、金融機関でも予測は非常に困難
- ② 利子補給がある仕組みのうち、林産物収入等から経費分を控除した額に相当する金額を一般会計から「債務返済特別会計（仮称）」に繰り入れる方式の方が安心できる
- ③ 利子補給を受けない仕組みを導入した場合、現行制度に比べ政府の関与（保証）が後退するという捉え方になり、貸付については改めて検討しなければならない
- ④ 債務を可能な限り早期に返済する仕組みとすることが最も重要な視点であるといった意見をいただいたところであり、金利の先行きの予測が非常に困難な中で、償還確実性が高い仕組みを検討することが求められている。

債務については、今後とも林産物収入等で着実に返済していくという基本的な考えに立って、限られた財源の下で、適切な森林整備を通じた収穫量の計画的な確保や、「森林・林業再生プラン」の推進によるコスト縮減などを着実に実施していくことが必要である。

## V 必要な法的措置について

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、組織・事業・資産の一体的な取扱いを前提として、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活用していく方向に改める必要がある。

こうした管理経営の方針の転換を受け、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がある。また、上記のような国有林野の管理経営の方針の転換に伴い、国営企業及び企業的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がある。

## VI 終わりに ～新たな国有林野の管理経営の姿～

国有林は、これまでも一貫して国民の要請に応えるべく努力してきたが、今後より一層適切な対応ができるよう、これまで述べた見直しを行うことにより、これからの国有林野の管理経営においては、例えば、

- ・ 管理経営計画は、国有林のための計画ではなく民有林・国有林通じた政策課題達成に寄与するための計画へ
- ・ 鳥獣被害への対応は、自らの経営資産を守るための対策から、被害対策を超え地域全体の鳥獣の保護管理を図るための対策へ
- ・ 森林情報は、自らの事業の実施のために内部で利用していたものから、民有林・国有林共通図面を作成するなど森林の連続性を踏まえ、積極的に外部に提供へ
- ・ 木材供給は、収入確保を目的とした販売から、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政策課題達成のための手段としての供給へ
- ・ 事業発注は、自らの経営資産の保全・管理のためだけではなく、林業事業者の育成や新たな技術の導入・試行のための政策手段としての機能を持たせたものへ
- ・ 人材の育成は、自らの経営のための育成から、フォレスターなど民有林の指導に中心的な役割を担える人材の育成へ

転換されることとなる。

このように、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。