

適切な森林管理に向けた林業経営のあり方に関する検討会報告

平成17年7月

はじめに

森林は、木材等の林産物の供給という機能の外、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全等、人間にとって有用な様々な機能を有している。森林・林業基本法ではこれらの機能は「森林の有する多面的機能」と呼ばれているが、平成17年2月に発効した京都議定書にも見られるように、地球温暖化防止の観点から温室効果ガスの一つである二酸化炭素の吸収機能の重要性が世界的にさらに高まっている。また、森林から産出される木材は、再生産可能な生物資源であり、その利用推進を図ることは、地球温暖化防止、循環型社会の形成の観点からも重要である。

林業とは、森林に働きかけて木材等林産物の生産を行う経済的行為であり、その活動によって「森林の有する多面的機能」の発揮に重要な役割を果たしている。我が国では、今日までに様々な林業経営体によって1,000万haに及ぶ人工林が造成されてきた。これらの人工林は適切な管理がなされることによって初めて、森林の有する多面的な機能を発揮することができるが、資源的な成熟期に向かいつつある今日、木材価格の低迷、林業就業者の高齢化等、林業経営体は多くの困難に直面している。

このことから森林・林業基本法では、林業の担い手の確保、生産性の向上、望ましい林業構造の確立を図ることが謳われ、各種の施策が講じられているところである。

本検討会は、林業をめぐる情勢が厳しさを増す中で、林業経営の持続的かつ健全な発展に資するために林野庁長官の私的懇談会として設けられたものであり、新たな視点も加味して適切な森林管理に向けた林業経営及び政策のあり方について検討を行ったものである。

林業経営の現状

我が国の私有林の保有構造は、保有規模20ha以下の森林所有者が全体の9割を占めるなど、林業の経営基盤が脆弱な者が大部分を占めている。また、木材価格が長期的に見て著しく低下する一方で、林業経営の費用は、生産性の向上により縮減しているものの地形、気象等の自然条件から育林コストの削減が難しいこともあり、木材価格の低下に追いつかない状況にある。このため、林業の採算性は低下し、森林所有者等の林業経営体の林業経営意欲が減退するとともに、森林所有者等から施業を請け負う林業事業者も事業量の確保や事業の効率化が困難な状況となっている。

我が国には、林家と言われる森林を所有する世帯が約100万戸（保有面積1ha以上）あるが、林業所得により家計の6割以上を充足している林家（保有面積20ha以上）は昭和46年当時でも約9千戸に過ぎず、これが平成12年には約2.5千戸に減少したと推測される。

林家の多くは、所有森林を「孫、子のため」、「不時の支出への備え」等家産として所有し、林業収益を目的とした林業経営というより、必要な森林施業を含む資産保持的管理を行ってきたものと推測できる。しかし、現在、これらの者も不在村化や世代交代等により、所有森林に投入する自家労働の減少や所有森林への関心の喪失のおそれがある。

さらに、所有規模の大小に関わらず、森林の保有・管理に対する意欲の低い森林所有者が一定割合存在している。このような者は、林業以外に主たる収益源を持ち、森林を林業経営の資本ではなく資産として所有していると推測され、林業の採算性が低下する中では、林業生産活動への投資はもとより、資産としての管理すら消極的となるおそれがある。

このような状態が続けば、必要な施業の放棄を引き起こすことが懸念され、特に、大規模所有者の場合は大面積に及ぶことから、地域に与える影響が大きい。

林業経営政策の理念・目的

林業は、森林に働きかけて木材等林産物の生産を行う持続的な経済活動であることから、その主体である林業経営体にとっては、林業経営により収益を確保した上で利潤を森林の育成に投資することが基本となる。

林業経営政策は、減退している林業経営体の林業経営意欲を向上させ、あるいは、意欲の高い者に林業経営を集約化し、適切かつ効率的な生産活動を通じて木材の生産を活発にすることにより森林の整備への投資を増やし、森林の有する多面的な機能の発揮を確保しようとするものである。また、林業が山村地域における基幹産業として果たす社会的経済的な役割を確保することにもつながるものである。

このため、厳しい経営環境の中でも効率的かつ安定的な林業経営を担い得る林業経営体や林業事業体を育成、確保し、これらの者が林業生産の相当部分を担う林業構造を確立するとともに、林業生産活動全体を活性化させることが林業経営政策の目的である。

林業経営政策の方向と展開

林業経営の現状は、長期的な木材価格の低迷などから厳しい状況にあるが、我が国の民有人工林の蓄積は着実に増加し20億m³に達し、主伐の対象となり得る 齢級以上の蓄積が3割、利用間伐の対象となり得る 齢級以上も加えると8割、17億m³が利用の対象として考えられるまで成熟してきている。

林業経営においては、成熟しつつある森林資源を有効に活用することが重要であり、従来どおりの小規模分散的な経営から脱却し、経営規模の拡大等

によるコストの削減や林産物の有利販売等に取り組み、採算性の向上を図ることにより健全な経営を確保していかなければならない。

1 林業経営体、林業事業体に取り組むべき課題

(1) 採算性の向上

コストの削減

林業経営に必要な経費の多くは労賃であり、現在の木材価格の下で経済活動としての林業経営を成立させるためには、労働生産性の向上により必要な労働投下量を低減させることが不可欠である。

このため、機械化や路網整備とともに、林業生産活動のサイクル、季節による作業適期を踏まえ、保有する労働力を年間を通じて効果的・効率的に投入していくことが重要である。

さらに、林業経営における生産活動には、森林の有する公益的機能の発揮のみならず、利益を得ることのできる木材を生産するための施業が必要であるが、費用対効果を十分踏まえ最も効率的な施業方法を採用することが重要である。

ア 経営規模の拡大・適正化

各林業経営体の保有する労働力や資金力、技術力に応じた規模で林業経営を行うことが効率的であり、また、施業対象地を団地化することにより、機械化等による林業生産活動の生産性向上が期待できる。

このため、労働力等に余裕がある林業経営体においては、近隣森林所有者からの施業・経営の受託や林地取得により団地を形成し、最も効率的に林業経営を行える規模とすべきである。

イ 効率的な施業の実施

経営基盤となる森林の自然的、社会経済的条件に応じて、適切かつ効率的な施業方法を選択することが重要である。森林の有する公益的機能の発揮や費用対効果を十分検討し、列状間伐の導入等施業の効率化に努めるべきである。

ウ 機械化の促進

生産性の向上には、高性能林業機械等の導入及びその稼働率の向上が重要である。この取組が十分にできない小規模分散的な施業とならざるを得ない場合は、小型・低価格の林業機械の改良・開発、現地の実情に応じた機械の作業システムの改善に取り組むべきである。

なお、機械の導入に当たっては、短期間のレンタルやリースなどの手法も積極的に活用すべきである。

エ 路網整備の促進

大規模に団地化した場合には、高性能林業機械の稼働を可能とするような路網の整備が重要である。また、小規模な施業地では高性能林業機械の導入が困難な場合があり、小型機械による搬出

により生産性を向上させるための簡易な作業道を含む路網の整備に取り組むべきである。

林産物販売等収入の確保

林業経営の主たる収入源である木材の価格は、外材の影響を受けて低下してきている。このような中で、林業経営による収入を確保していくためには、市場（マーケット）が求める品質、数量で木材を安定的に供給する体制を整備するとともに関連事業者との連携を図ることが重要である。また、販売方法についても、原木市場への出荷のメリット、デメリットを十分踏まえ、木材加工業者への直接販売や直接納入など新たな流通方法も検討し、森林所有者等により多くの利益が還元されるよう取り組んでいくことが重要である。

ア 供給の安定性の確保

市場（マーケット）の需要動向に対応した品質・数量の木材を安定的に供給することが重要である。このため、販売ロットの拡大と計画的な林産物の生産体制を整備すべきである。

イ より有利な林産物販売

付加価値を高めて林産物を販売するには、商品の差別化も重要である。地域材のブランド化や認証材（森林認証を受けた森林から生産される木材）化をはじめ、森林所有者、林業事業体、木材加工業者、設計事務所、建設業者等との緊密な連携による「顔の見える木材での家づくり」等の取組も検討すべきである。

また、市場のニーズを反映した丸太の生産ができるよう現場作業職員を含めた研修等も重要である。

ウ 木材販売以外の収入の確保

林業経営の安定化を図るため、木材販売以外での収入の確保も検討すべきである。このため、経営基盤となる森林の各種条件を踏まえ、様々な特用林産物の生産、森林レクリエーションや森林環境教育、森林療法等のフィールドとしての森林の活用、それらを活用した山村女性のコミュニティビジネスなど、所有する森林を最大限に活用した収入の確保に取り組むべきである。

（２）人材の育成

林業経営には、森林の有する多面的機能の発揮にも留意しつつ、投資から収穫までの数十年以上の超長期にわたる視点に立った経営が必要であり、経営者には、コストの削減等の経営改善はもとより、森林施業に関する技術的知識、木材の販売に関する的確な経営判断能力が求められる。また、林業経営体等の役職員についても森林施業や木材、木材の需要動向等に関する知識・技能を有することが必要である。このため、林業経営体等は、経営者の経営能力の向上、後継者の育成、必要な知識等を有する職員の育成を図るべきである。

(3) 森林所有者への働きかけの強化

林業事業体の経営改善には安定的な事業量の確保が必要であり、施業、経営の集約化や、森林所有者の施業意欲の喚起に積極的に取り組むことが重要である。

特に、森林組合は、森林所有者の協同組織であり、組合員に対する森林施業の必要性の働きかけや施業や経営、販売の集約化によるコスト削減・有利販売を通じて森林所有者の林業収入の増大を図ることは森林組合の基本的な役割である。

森林組合以外の林業事業体においても、地方自治体や森林組合との連携を図り、森林所有者へ積極的に働きかけを行い、事業の確保・拡大を図るべきである。

(4) 経営管理の改善

採算性向上の前提には、それぞれの林業経営が適切に管理されていることが必要であり、収益のもととなる立木についても適切に評価・把握されていることが重要である。

また、施業・経営を受託しようとする林業事業体等については、その信頼感を高めるためにも複式簿記の記帳、青色申告の実施、林業部門と他部門の会計処理の分離等の財務管理のほか、労務管理、作業管理、販売管理等を適切に行うべきである。

(5) 国有林野事業との連携

効率的かつ安定的な林業経営の育成・確保には、より大きな単位での施業、木材販売が効果的であり、民有林における経営規模の拡大とともに、流域森林・林業活性化協議会等の場を活用し、民有林・国有林一体となった効率的な森林整備及び路網整備など国有林野事業と連携を図っていくことも重要である。

特に、列状間伐など国有林で取り組んでいる効率的な施業などについて技術的な助言等を得て、施業に取り入れていくべきである。

(6) 森林・林業に対する地域の理解の促進

森林に対する国民の関心が高まる中で、林業経営体等においても森林や木材の適正な利用について、川下を含む地域の理解の促進に努めるべきである。このことにより、地域材の利用拡大等につながることも期待できる。

2 今後の林業経営政策の展開

(1) 担い手への施策の集中化

「担い手」となる林業経営体の育成確保

望ましい林業構造を確立するためには、継続的に林業経営を行うことのできる「効率的かつ安定的な林業経営」を担い得る者を担い手として位置づけ、その育成・確保のため林業経営施策を集中的に講じていくことが必要である。

特に、このような担い手のモデルとなるような取組について林業経営体への普及を図り、厳しい情勢の中でも効率的かつ安定的な林業経営が可能であるという自信と意欲を高めていくことが求められる。

着実に林業生産活動を行う兼業林家への対応

しかしながら、このような規模の林業経営体はごく僅かであり、我が国の林業経営に供されている森林の相当部分は林業所得への依存度が低い兼業林家により営まれている。兼業林家には、林業生産活動による所得水準は低いものの、着実に林業生産活動を行っている者も多数存在するが、これらの者は、自家労働を主体に林業生産活動を行っていることから、施業・経営を委託する方向よりも、個々の林業経営を活かしつつ、近隣森林所有者との共同化等により「効率的かつ安定的な林業経営」に匹敵する規模で林業経営を行うことを促進すべきである。

「担い手」となる林業事業体の育成

自ら施業することが困難な森林所有者、所有森林への関心が減退した森林所有者の所有する森林を林業経営の対象としていくことが必要であり、森林所有者の施業意欲の喚起、施業・経営の集約化の推進など森林組合等林業事業体の役割が一層重要となっている。

このため、今後、主伐可能な林分が増加する中で、生産性の高い林業生産活動を行い、大規模団地の施業・経営の受け手となり得る経営規模を有する中核的な林業事業体を地域の実態に応じて育成することが必要である。

(2) 施業、経営の集約化の推進

林業生産活動を活性化し、その採算性の向上等を図るため、生産性の高い林業事業体等への施業や経営の集約化や団地化を一層推進すべきである。

特に、森林所有者の関心が低下した森林については、施業委託にとどまらず、林業経営そのものを林業経営意欲の高い者へ委託することを推進すべきである。

大規模かつ団地的に施業対象地を集約することにより、計画的・効率的な施業、市場の需要に対応した安定的な木材供給が可能となり、採算性の向上が期待できる。

所有権移転の促進

林業経営基盤強化法の下、知事のあっせん制度により所有権の移転を推進しているが、その実績は十分とはいえない。一層の推進には、売買情報等の収集・提供が必要であり、これらの情報サービスを提供する方策を検討すべきである。

経営委託の促進

林地の所有権の移転には消極的な森林所有者も多く、また、受け

手となる林業事業体等にとっても林地取得費用の確保が困難な場合もあり、経営委託の一層の促進が必要である。

また、集約化の効果を最大限に発揮させるためには、長期的な視点での経営が必要であり、経営委託については森林の循環利用が可能な超長期的な契約が望ましい。このため、経営の受託者が集約化団地の長期的に経営を行える仕組みについて検討すべきである。

受け手となる林業事業体等の能力の向上

施業・経営の受託者となる林業事業体等は委託者である森林所有者等が信頼できる者であることが不可欠である。このため、集約化の受け手となる林業事業体等の技術力、経営能力等の向上方策について検討すべきである。

集約化等の推進

集約化に際しては、合意形成等の条件整備、集約化後の施業コストの負担が課題である。

集約化の受け手である林業事業体等が、施業コストを負担し、伐採時には森林所有者にも一定の利益を還元できるよう、集約化の利点を最大限に活かした生産性、採算性の高い林業経営を行う必要がある。このため、路網整備や高性能林業機械の導入等によるコストの縮減、川上と川下との連携強化やロットの取りまとめによる木材の有利販売等の取組を引き続き推進すべきである。

また、事業を軌道に乗せるまでの条件整備等集約化の推進方策について検討すべきである。

(3) 所有と経営・管理、施業の分離

従来、森林所有者自らが所有森林の経営・管理、施業を行うことが一般的であり、技術や労働力の不足等の理由により自ら施業が行えない所有者については、所有者以外の者が所有者からの受託などによる施業の実施が促進されてきたところであるが、現在、この方法では、採算性の低下から所有者の施業費用負担の動機付けが困難となってきた。

林業経営においては、森林施業に関する技術や的確な経営判断能力等を有する者により経営されることが必要であり、森林所有者自らがそのような能力を有していない場合は、行政や森林組合等による指導が求められるとともに、そのような能力を有している者に経営・管理を委ねることが必要となる。

さらに、団地化された森林においては、経営・管理と施業を分離し、所有、経営・管理、施業のそれぞれを別な主体が実施することによりそれぞれの効率性のより一層の向上が期待できる場合もあると考えられ、今後、その担い手となり得る林業事業体等の取組を進めるとともに、林業の採算性が確保できるようなモデル的なシステムを提示していくことが重要である。

(4) 林業普及指導事業の推進

林業普及指導事業は、これまで林業技術の改善、林業経営の合理化、森林整備の促進等に重要な役割を果たしてきた。森林の有する多面的機能の発揮や林業経営の持続的かつ健全な発展のために、平成17年度からの制度改正を踏まえ、今後は林業普及指導員が森林所有者等に対して、森林の有する多面的機能の発揮に資する高度な技術を採算性を確保しつつ定着させること、効率的かつ安定的な林業経営を担う人材の育成・確保を図ること、地域全体で木材利用の推進を図り、林業生産活動を活性化させ、森林整備を促進させるという課題に重点化を図るなどして、事業を効率的、効果的に推進する必要がある。

(5) 林業制度金融の方向性

林業金融は、特に育林分野において農林漁業金融公庫資金が融資の大宗を占めているという特徴を持ち、林業公社や公有林のほか、林家や会社等に対して林業経営を続けるに当たっての推進策の一つとして重要な役割を果たしてきたところである。

今後の方向性については、政策金融改革等を踏まえ、超長期の貸付は、貸し手・借り手双方により多くのリスクがあるということも踏まえつつ、民間金融との役割分担、他の政策手段との分担等の視点から検討する必要がある。

特に、森林の有する多面的機能を適切に発揮するためには、林業経営体等の持続的な林業生産活動により森林を適切に管理する必要がある、効率的・安定的な林業経営を育成していくことが重要であるという視点に立って、引き続き適切な推進策を講じていくことが必要である。

なお、持続的に林業生産活動を行っている場合にあっても、木材販売収入等が大きく変動することもあり、必要な森林の育成等の投資を賄えないことも起こることから、民間金融機関ではできない林業経営のための資金なども検討する必要がある。

(6) 企業等外部資金等の導入

消費者等に対する企業のイメージ向上や企業の社会的責任（CSR）の観点などから環境貢献活動に積極的に取り組む企業が増加しており、森林整備活動に資金の拠出等を行っている企業も多数存在している。このような取組の一層の推進を図るためには、企業等との情報交換、社会貢献度合の適切な評価等が必要である。また、林業事業体等が集約化した施業放棄林や森林整備に必要な支出が林業収入では賄えない森林等を対象に、環境貢献活動に取り組む意向のある企業と連携を図り、企業からの資金を林業経営に活用していく新たな方策も検討すべきである。

また、新たに森林を取得し、林業経営を始めようと考えている者もいることから、施業の団地化・集約化を妨げることにならないよう配

慮しつつ、林地のあっせん、売却希望森林に関する情報提供など、新規参入を促進する方策も検討すべきである。

経営・施業の集約化の中核的な受け手としての森林組合のあり方

1 森林組合改革の促進

森林組合は森林整備の中核的な担い手であり、森林所有者の協同組織として厳しい経営意識を持ち、健全な自立的経営ができるよう森林組合自らが改革を推進することが必要であり、行政もこれを支援すべきである。

森林組合改革の推進に当たっては、全国一律に進めるのではなく、地域の実情に応じた改革の方向を検討し可能な限り早急に取り組むことが必要である。

なお、森林組合は、その経営を通じて、森林の多面的機能の維持や山村地域における定住促進、地域の振興等重要な役割も果たしていることから、こうした役割について国民的理解を得るとともに、森林組合改革を進めるに当たって十分配慮することも必要である。

さらに、都市と山村の交流と対話の促進という観点から情報発信の強化や森林の整備・保全に関心を持つ者との幅広い連携の強化も必要である。

2 開かれた透明性の高い組合経営の確立

透明性の高い組合経営を確立するため、組合員に対して経営情報の開示を進めるとともに、原価計算など財務的な分析が行えるよう事業部門ごとの経理を適切に行うなど森林組合会計制度の見直しが必要である。

3 経営マネジメント能力の向上

販売事業で赤字を計上しているのは、木材価格の低迷の影響もあるが、十分な市場分析能力を持つ職員が少ないことも大きな要因であり、組合員に利益を還元するためにも生産される木材についての市場での需要を意識した経営が必要である。このため、森林組合の経営に係る各種の指標を分析し、的確に経営判断ができる能力のある人材が組合組織を十分に管理することが必要であり、こうした人材を育成することが必要である。

また、組合運営を活性化するために、役員定年制の導入、員外役員等の登用に取り組むことも必要である。

4 広域合併の促進

合併に当たっては、効率的な組織の運営と強化が図られるよう経営基盤の拡大のメリットを追求するとともに、総務管理部門の経費等の固定費を縮減することが重要である。一方で、森林所有者の協同組織という位置づけも踏まえ、経営の効率化という視点とともに森林所有者とのつながりの維持にも配慮することが必要である。

5 事業の再編

赤字部門については整理が必要であるが、一方で、利用事業のみに依存する経営体質では健全な経営の維持は厳しく、他に収益を上げ得る新しい事業分野の開拓が必要である。そのため組合の置かれている立地条件、社会的条件等を踏まえつつ経営の多角化を検討していくことも必要である。

その際、すべてのサービスを森林組合が直接提供することを指向するばかりではなく、場合によっては子会社化や外部発注化も検討していくべきである。

効率的に施業を実施するためには、施業履歴等の森林関連情報を整備することが必要である。森林関連情報の管理や情報発信については電子情報の活用が有効であり、情報の電子化とともにそれを有効に活用できる人材の育成、体制の整備が必要である。

森林組合として、今後、積極的に取り組むべき事業としては、以下の様なものが考えられる。

GISを活用した効率的な森林管理や森林認証の取得など、組合員の森林経営のためのコンサルタント事業

施業・経営を集約化し、適切な森林整備及び需要者への木材の安定供給を促進する事業

国民の森林・林業に対するニーズに対応した事業（木質バイオマス利用、グリーンツーリズム、森林環境教育等）

おわりに

我が国の私有林は、自然的・社会的条件が多様であり、個々の林業経営も多種多様である。望ましい林業構造を確立するための林業経営政策については、担い手へ集中化・重点化していくことが重要であるが、兼業としての林業経営であっても意欲的に取り組み、経営改善意欲を有する者に対する一定の施策も必要と考えられる。本報告書で示した内容を参考に、林業経営者、林業事業体の自助努力を支援する効果的な施策が講じられ、我が国の林業経営が発展していくことを期待する。

なお、森林の整備及び保全に努めることは森林所有者に内在する責務であるが、本検討会の議論の過程においては、立木販売の際に土地込みで販売したり、他事業の負債精算のために大規模な伐採を行った後の再造林を行わず林業経営から撤退する事例も一部で見られ、このような森林所有者の増加が懸念されることから、森林所有者の施業意欲の喚起に取り組むとともに、地球温暖化の防止、生物多様性の保全などを含む公益的機能発揮の観点からの森林整備の一層の推進が必要であることも提起された。