

平成 29 年度

**国有林における長期・大ロットの立木売却等の
手法に係る海外事例調査事業**

【 報 告 書 】

平成 30 年 3 月

林 野 庁

【 目次 】

I. はじめに	1
1. 本事業の背景.....	1
(1) 調査の背景および課題.....	1
(2) 本事業の目的.....	2
2. 調査の概要.....	3
(1) 調査の方法.....	3
(2) 調査の対象.....	4
II. 検討委員会の設置・開催	5
1. 検討委員会の開催概要.....	5
2. 検討委員会の開催結果.....	7
(1) 第1回検討委員会.....	7
(2) 第2回検討委員会.....	9
III. 国内調査結果	11
1. 国有林の現状.....	11
(1) 日本の森林・林業の概要.....	11
(2) 国有林の概要.....	16
(3) 国有林の歴史.....	24
(4) 国有林の管理経営制度.....	27
(5) 国有林における伐採スキーム.....	32
(6) 引用・参考文献.....	36
IV. 海外調査結果	37
1. アメリカ合衆国 連邦有林（太平洋岸北西部地域）.....	37
(1) 太平洋岸北西部地域の概要.....	37
(2) 森林・林業の概要.....	38
(3) 太平洋岸北西部地域の連邦有林の概要.....	42
(4) 連邦有林の管理経営制度.....	48
(5) 連邦有林における木材販売スキーム.....	50
(6) 引用・参考文献.....	54
2. アメリカ合衆国 ワシントン州.....	55
(1) アメリカ合衆国・ワシントン州の概要.....	55
(2) 森林・林業の概要.....	56
(3) 州有林の概要.....	57
(4) 州有林の管理経営制度.....	61

(5) 州有林における伐採スキーム	63
(6) 引用・参考文献	67
3. カナダ ブリティッシュコロンビア州	68
(1) カナダ・ブリティッシュコロンビア州の概要	68
(2) 森林・林業の概要	69
(3) 州有林の概要	73
(4) 州有林の管理経営制度	74
(5) 州有林における伐採スキーム	76
(6) 認定フォレスター制度	84
(7) 引用・参考文献	88
4. 欧州国有林協会 (The European State Forest Association, EUSTAFOR)	89
(1) 協会の概要	89
(2) 欧州の国・公有林の概要	89
(3) 欧州域内の国・公有林の販売活動	91
(4) 欧州域内の国・公有林の伐採・販売に関する契約や義務等	91
(5) 林業の社会的責任	93
(6) 引用・参考文献	94
5. ドイツ連邦共和国・バイエルン州	95
(1) バイエルン州の概要	95
(2) 森林・林業の概要	96
(3) 州有林の概要	102
(4) 州有林の管理経営制度	104
(5) 州有林における伐採スキーム	105
(6) 州有林における木材販売スキーム	109
(7) 引用・参考文献	110
6. ポーランド共和国	111
(1) ポーランドの概要	111
(2) 森林・林業の概要	112
(3) 国有林の概要	117
(4) 国有林の管理経営制度	121
(5) 国有林における伐採スキーム	122
(6) 引用・参考文献	126
7. スウェーデン王国	127
(1) スウェーデンの概要	127
(2) 森林・林業の概要	128
(3) 国有林の概要	133
(4) 国有林の管理経営制度	138
(5) 国有林における伐採スキーム	139
(6) 引用・参考文献	141

8. フィンランド共和国	142
(1) フィンランドの概要	142
(2) 森林・林業の概要	143
(3) 国有林の概要	147
(4) 国有林の管理経営制度	149
(5) 国有林における伐採スキーム	150
(6) 引用・参考文献	153
9. インドネシア共和国	154
(1) インドネシア共和国の概要	154
(2) 森林・林業の概要	155
(3) 国有林の概要	158
(4) 国有林における伐採スキーム	159
(5) 引用・参考文献	161
10. マレーシア共和国	162
(1) マレーシア共和国の概要	162
(2) 森林・林業の概要	163
(3) 州有林の概要	167
(4) 州有林の管理経営制度	168
(5) 州有林における伐採スキーム	169
(6) 引用・参考文献	173
11. ニュージーランド王国	174
(1) ニュージーランド王国の概要	174
(2) 森林・林業の概要	175
(3) 国有林の概要	179
(4) 国有林の管理経営制度	180
(5) 国有林における伐採スキーム	181
(6) 引用・参考文献	182

I. はじめに

1. 本事業の背景

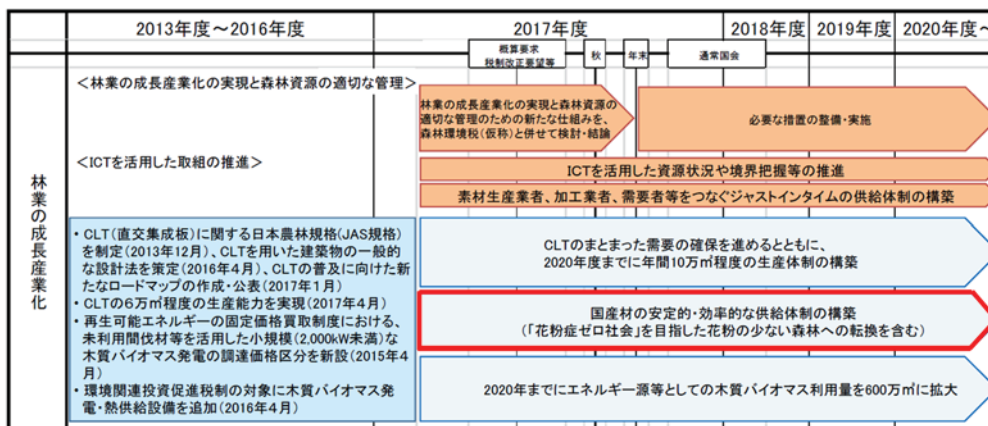
(1) 調査の背景および課題

林野庁では、林業の成長産業化を実現するため、森林・林業基本計画に基づき、国産材の供給量を平成 26 年度の 24 百万 m³から平成 37 年度に 40 百万 m³に増加させることとしており、国産材の安定供給及び需要の拡大が重要な課題となっている。また、林業の成長産業化を確実なものとするためには、木材の販売収益を森林所有者に還元することも重要な課題として挙げられる。

林野庁が所管する国有林野では、公益重視の管理経営を推進しながら、木材の安定的な供給に取り組み、国産材の 2 割弱、丸太換算で約 4 百万 m³を供給しており、国内最大の原木供給源であり、原木市場への影響も大きい。

このような中、平成 29 年 6 月 9 日に閣議決定された「未来投資戦略 2017」においては、「公的サービス・資産の民間開放（PPP/PFI の活用拡大等）」に関する事項において、林業の成長産業化に向けた先駆的な取組みとして、「国有林野において民間事業者が長期・大ロットで伐採から販売までを一括して行うことにより、現行より有利な立木売却となる手法の可能性を検証するため、必要なデータ等を示した上で、民間事業者等からの改善提案の公募を本年中に実施する。」こととされている¹。

図表 1：「未来投資戦略 2017」における中短期工程表「攻めの農林水産業の展開」



資料：首相官邸（2017）. 未来投資戦略 2017—Society 5.0 の実現に向けた改革—

「未来投資戦略 2017」の「公的サービス・資産の民間開放（PPP/PFI の活用拡大等）」の中で林業分野に関しては、「水道、下水道、有料道路、公営住宅、公営発電施設、

¹ 首相官邸. (2017). 未来投資戦略 2017—Society 5.0 の実現に向けた改革—.

工業用水道など人口減少による需要減少等に対応したアセットマネジメントの高度化や新規事業開発が必要な分野（成熟対応分野）」として位置づけられている。

これまでも、林野庁および国有林では、木材の安定的な調達の観点から需要者と事前に安定供給の協定を締結した民間事業者に対して、丸太等を直接安定的に供給する販売方法（国有林材の安定供給システム販売）など様々な原木販売の工夫がなされてきた。この「システム販売」は、素材販売量の約7割を占めるまでに至っており、これまで使われずに林内に残されていた低質材等を木質バイオマス発電に振り向けた販売も実施されている。また、先述の未来投資戦略2017に基づき、新たな試みとして、長期・大ロットで伐採から販売までを一括して行うことで、地域の木材の安定供給及び需要の拡大を促進することで林業の成長産業化に寄与しようという先駆的な取組として、立木資産の現行より有利な売却となる手法の可能性を検証するため、民間事業者等からの提案を募集するマーケットサウンディング（民間事業者から広く意見、提案を求める市場調査で、検討の早い段階での民間事業者との対話を通じ、利活用の方向性、市場性の有無、市場性を確保するためのアイデアを得ることにより、幅広い検討を可能とするもの）の試み²も始められている。

(2) 本事業の目的

以上のような背景・課題のもと、「未来投資戦略2017」に謳われている林業分野の成長産業化に資する、国有林において民間事業者が長期・大ロットで伐採から販売までを一括して行う手法について検討を深めていく必要がある。しかし、既に述べたように、我が国では林業分野においてこのような事例は検討の端緒に着いたばかりであるのが実情であり、我が国における制度を検討するに当たっては海外の国（州）有林の経営事例から学ぶべき事項が多いと考えられる。

しかし、学術研究として、国有林経営に関する各国の比較研究はほとんど実施されていない³のが実情である。国（州）有林経営について、ほぼ全ての経営を民間事業体にライセンス付与しているカナダ等と比べ、欧州の各国は近年、各国各州で森林行政改革が進むなかで、いわゆる第三セクターのような組織が経営している場合も多く、その形態は複雑で多様であると考えられる。

そこで、本事業においては、海外の国有林や州有林における長期・大ロットの立木の売却等の手法について、政策上の位置づけや制度の詳細、実施状況を文献および海外関係機関への訪問により調査し、その実態を明らかにすることを目的とする。今回の調査で得られた海外の国（州）有林における長期・大ロットの立木売却手法制度の詳細な内容や運用実態について、我が国における制度を検討するに当たっての基礎資料として活用することを目的とする。

² 林野庁（2017）プレスリリース「国有林野事業における木材の販売に係る提案募集（マーケットサウンディング）について」（<http://www.rinya.maff.go.jp/j/press/keiki/170809.html>）

³ 林業経済学会（2006）「林業経済研究の論点—50年の歩みから 林業経済学会50周年記念」pp.640

2. 調査の概要

(1) 調査の方法

本調査は、次のようなフローにより実施された。

① 国内有識者への聞き取り調査および検討委員会の設置

本調査を行うにあたっての予備調査として、日本国内の研究機関等に在籍する研究者等を訪問し、海外調査対象国の森林・林業、国（州）有林の管理・活用の実情、文献等の既存資料の有無や所在等の情報収集を行った。

また、本調査を実施するにあたっては、海外の林業事情に精通した学識経験者からなる検討委員会を組成した。検討委員会では、調査の視点や進め方、調査結果の吟味等に関して助言を得た。

② 文献収集・調査

国内において、学術誌・書籍をはじめとする各種文献やインターネットに掲載されている情報を収集し、そこから得られた情報を分析・整理した。これに加えて、海外の国（州）有林管理当局のウェブサイトを主な対象として、調査対象国の国（州）有林の基礎情報、長期・大ロットの立木売却手法制度の詳細な内容や運用実態に関して情報収集・整理を行った。なお、国内・海外における訪問聞き取り調査時においても現地で資料・文献等の情報収集に務めた。

③ 国内国有林調査

海外現地調査で聞き取りを行うポイントを事前に明らかにすることを主眼に、国内の国有林担当者への聞き取り調査を行い、現在の国有林の運営等に関する課題や海外調査で収集すべき知見を把握した。

④ 海外現地調査

海外（北米および欧州）における国（州）有林管理当局の担当者を訪問し、当該国（州）における長期・大ロットの立木売却手法制度の詳細な内容や運用実態に関して聞き取りによる情報収集を行った。

(2) 調査の対象

本調査では、次表に掲げる各国・機関を対象として、文献による調査、現地訪問による聞き取り調査を実施した。

図表 2：調査対象

調査対象国・州	文献調査	現地調査
日本	○	—
アメリカ合衆国 連邦政府	○	○
アメリカ合衆国 ワシントン州	○	—
カナダ ブリティッシュコロンビア州	○	○
欧州国有林協会	○	○
ドイツ連邦共和国 バイエルン州	○	—
ポーランド共和国	○	—
スウェーデン王国	○	—
フィンランド共和国	○	—
インドネシア共和国	○	—
マレーシア共和国	○	—
ニュージーランド	○	—

アメリカ合衆国（連邦政府）、カナダ・ブリティッシュコロンビア州、欧州国有林協会の3つの調査先における調査結果（本報告書の内容）は、文献調査および現地関係者に対する聞き取り内容によって構成した。

II. 検討委員会の設置・開催

1. 検討委員会の開催概要

① 検討委員会の設置目的

本調査を進めるにあたって、調査の全体的な進め方に関する事項、技術的な課題に関する事項等について諮問し、専門的観点からの検討・助言を得ることを目的として、専門家からなる検討委員会を組織した。

② 検討委員会の構成

検討委員会の構成は、次表のとおりである。

図表 3：検討委員会の構成

役割	氏名	所属
委員【座長】	高橋 卓也	滋賀県立大学 環境科学部 環境政策・計画学科
委員	立花 敏	筑波大学 森林資源経済学研究室
委員	山本 伸幸	国立研究開発法人森林研究・整備機構 森林総合研究所
事務局	村上 幸一郎	林野庁 国有林野部 経営企画課
事務局	天田 慎一	林野庁 国有林野部 経営企画課
事務局	西村 祐	林野庁 国有林野部 経営企画課
事務局	中尾 友一	株式会社自然産業研究所
事務局	山元 周吾	株式会社自然産業研究所
事務局	勝見 さな枝	株式会社自然産業研究所

※敬称略

③ 検討委員会の開催状況

検討委員会は、東京都内において、合計2回開催した。また、検討委員会の開催に先立ち、検討委員を個別訪問し、本調査に資する情報の事前収集にあたった。その主な議事内容は、次のとおりである。

図表 4：検討委員会の主な内容

回	日時	会場	主な議事事項
事前訪問	—	—	(1) 本事業の概要・趣旨に関する説明 (2) 文献等の既存資料の紹介 (3) 調査を行うにあたっての視点 (4) 海外事情に関する情報提供 (5) その他
1	平成30年 1月16日 (火) 13:30～ 15:30	会議室のルビコン 「会議室204」	(1) 本事業の概要・趣旨に関する説明 (2) 文献等の既存資料調査の経過 (3) 海外文献調査におけるポイント (4) 海外訪問調査におけるポイント (5) その他
2	平成30年 3月6日 (火) 13:30～ 15:30	会議室のルビコン 「会議室204」	(1) 調査結果の報告 (2) とりまとめに向けた検討事項 (3) その他

2. 検討委員会の開催結果

(1) 第1回検討委員会

① 開催概要

第1回検討委員会では、海外の国（州）有林における長期・大ロットの立木売却手法制度の詳細な内容や運用実態に関する調査を本格化させるにあたって、国内の有識者を検討委員として招聘し、調査にあたって共有しておくべき問題意識、既存情報の整理、調査のポイント等について議論を行った。その開催概要を以下に示す。

図表 5：第1回検討委員会 開催概要

- | |
|---|
| <p>■日時：平成30年1月16日（火）13:30～15:30</p> <p>■会場：会議室のルビコン 会議室204（東京都中央区）</p> <p>■議事：</p> <ol style="list-style-type: none">1. 開会2. 出席者紹介および座長選出3. 議事<ol style="list-style-type: none">(1) 本事業の概要・趣旨に関する説明(2) 文献等の既存資料調査の経過(3) 海外文献調査におけるポイント(4) 海外訪問調査におけるポイント(5) その他4. 閉会 |
|---|

② 議事概要

第1回検討委員会の議事概要（主な意見）は次のとおりである。

図表 6：第1回検討委員会での主な意見

【調査の視点：カナダ】

- ・カナダ国内は国有林よりも州有林の割合が高い。経営権は州が有している。BC州について調査するのは適切である。一方で、アルバータ州は保守的な州であり、BC州とは異なる情報が得られる可能性がある。
- ・現地ヒアリングでは、現行制度に対する課題の指摘が先行する恐れがある。日本としてはカナダにおける制度の良い点もくみ取することに注意してもらいたい。
- ・育林投資という観点から、BC州でどの程度不成績造林地があるかを調べた既存研究がある。育林という観点でフリースタンドの状態より前に進めようとする、長い期間が必要。そうなると、私有林に近くなっていく。
- ・BC州では、保護区の設定やフォレスターによる担保などを調べると、枠組みがみえてくるのではないかな。

【調査の視点：ニュージーランド】

- ・国有林の大半がリースの形式を取っている。つまり、土地は国有であるが、立木は企業が利用権を有している。ただし、国有林は林地として残していくことを前提とする契約となっている。政府は地価の何%を地代収入として得ている。

【調査方法について】

- ・ウェブサイトだけでは情報収集にも苦労があろう。欧州であれば、欧州国有林協会や欧州森林研究所がある。問い合わせれば、レポート等の提供があるのではないかな。
- ・調査のポイントの、想定されるパターンのうち、パターン①の事例よりも、パターン②およびパターン③のモデルについてより情報を収集したいところだ。
- ・マレーシアやインドネシアについては自著文献が参考になるのではないかな。
- ・熱帯地域は、簡単なレビュー程度でよいのではないかな。
- ・欧州の中では東欧が参考になるのではないかな。

(2) 第2回検討委員会

① 開催概要

第2回検討委員会では、本調査において実施した海外の国(州)有林における長期・大ロットの立木売却手法制度の詳細な内容や運用実態等に関する情報収集および分析結果の報告と、これら結果に対する総合討論、今後の検討課題等について議論を行った。その開催概要を以下に示す。

図表 7：第2回検討委員会 開催概要

- | |
|---|
| <p>■日時：平成30年3月6日(火) 13:30～15:30</p> <p>■会場：会議室のルビコン 会議室 204 (東京都中央区)</p> <p>■議事：</p> <ol style="list-style-type: none">1. 開会2. 議事<ol style="list-style-type: none">(1) 調査結果の報告(2) とりまとめに向けた検討3. 閉会 |
|---|

② 議事概要（主な意見）

第2回検討委員会の議事概要（主な意見）は次のとおりである。

図表 8：第2回検討委員会での主な意見

- 伐採権（テニユア）の形態がやはり重要なポイントではないか。経済学的観点からは、森林管理が成り立ちにくいのは、伐採権が不完全な所有権であるからだと言われる。事業者の立場としては、完全に近い所有権をもった方が投資しやすく適切な管理が促されやすい、と考える。重要な検討課題と考える。
→契約期間の長短も大きな影響を与えるだろう。
- 小さい土地面積で、地域社会と密着した中でどのような管理をしているのかという点でヨーロッパ型の管理システムが参考になるだろう。オーストリアおよびバイエルンの情報がもう少し得られると良かったと思う。
- カナダのオンタリオ州では、地元公社をつくらせて（パイロット的にモデル地域を選んで）経営権を与えている。経営権を与えた結果、森林経営としては前後であまり影響がなかったというケースもある。
- カナダは、元々は永久権として民間開放したものを、官主導に戻そうとしている側面もある。日本の現状は全て官主導による入札である。

III. 国内調査結果

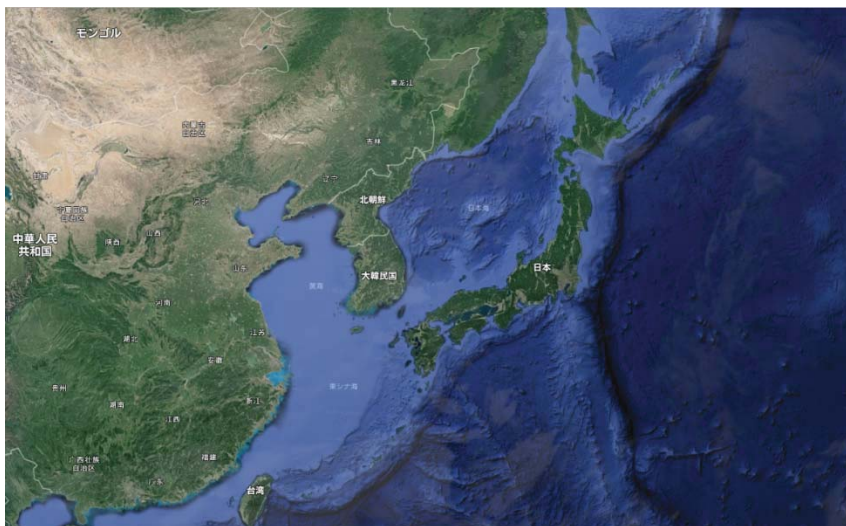
1. 国有林の現状

(1) 日本の森林・林業の概要

① 森林の現況

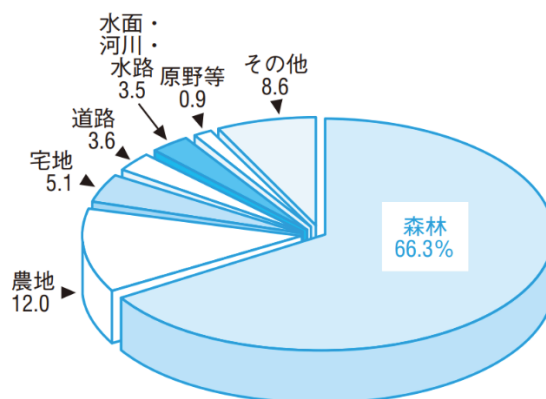
日本は、平成 27 年 10 月 1 日現在で総国土面積 37,791 千 ha（総務省統計局, 2017）であり、平成 24 年 3 月 31 日現在このうちの 25,081 千 ha（林野庁, 2012）を森林が占めている。森林率は約 66%にのぼる、世界有数の森林国である。国連食糧農業機関 (FAO) の統計によると、日本はフィンランドに次いで世界第 2 位の森林率を有する森林資源大国であるといえる。

図表 9：日本における森林の分布状況



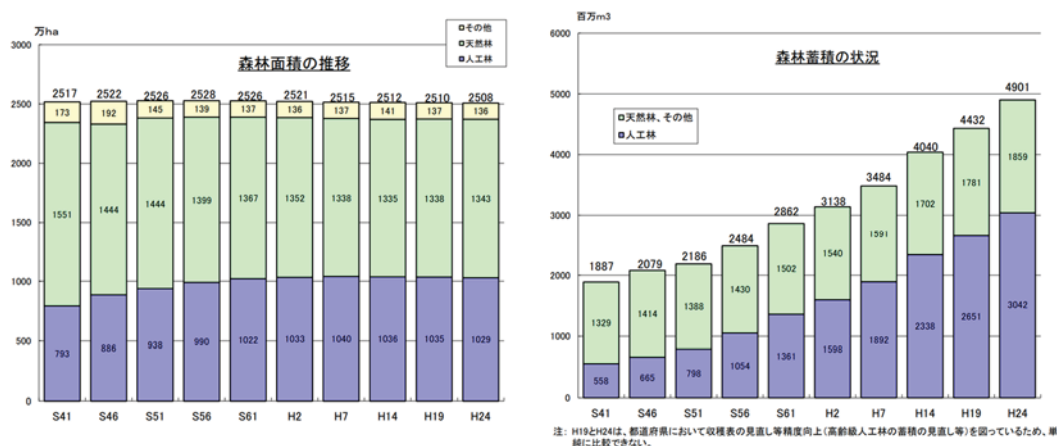
衛星画像：Google

図表 10：日本における国土利用の現況（平成 26 年）



資料：総務省統計局「日本の統計 2017」、国土交通省「土地白書」

図表 11：日本における森林面積、森林蓄積の推移



資料：林野庁「森林資源の現況（平成24年3月31日現在）」

図表 12：日本と世界の森林率

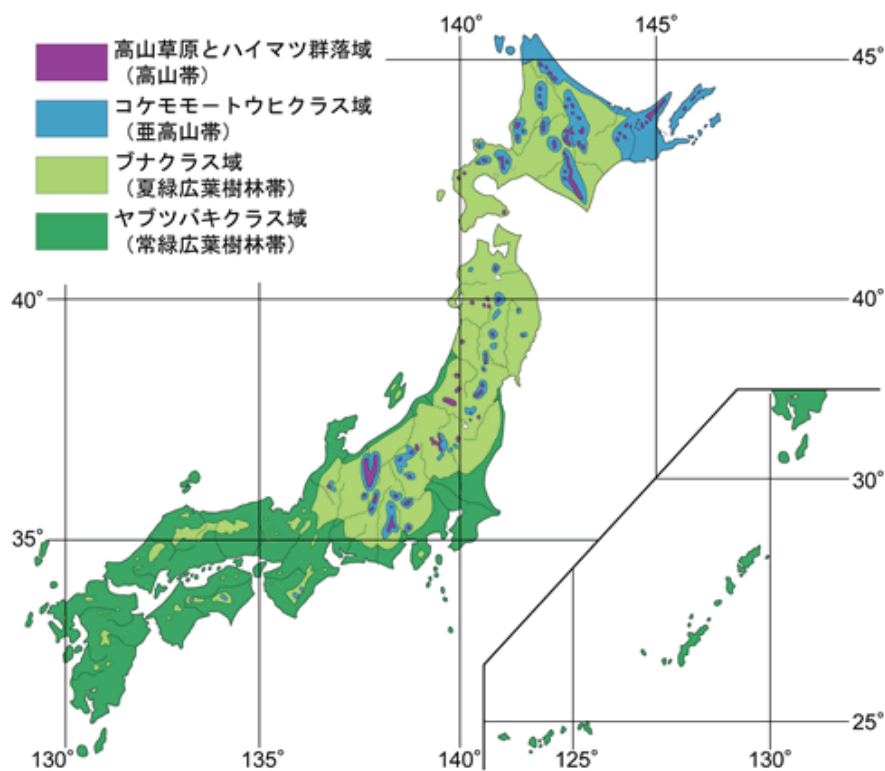
国名	土地面積 (千 ha)	森林面積 (千 ha)	人工林面積 (千 ha)	森林率 (%)
フィンランド	30,390	22,218	6,775	73.1
日本	36,450	24,958	10,270	68.5
スウェーデン	41,034	28,073	13,737	68.4
マレーシア	32,855	22,195	1,966	67.6
インドネシア	171,857	91,010	4,946	53.0
ニュージーランド	26,331	10,152	2,087	38.6
カナダ	909,351	347,069	15,784	38.2
アメリカ合衆国	916,192	310,095	26,364	33.8
ドイツ	34,861	11,419	5,295	32.8
ポーランド	30,622	9,435	8,957	30.8

注：土地面積は内水面面積を除く。

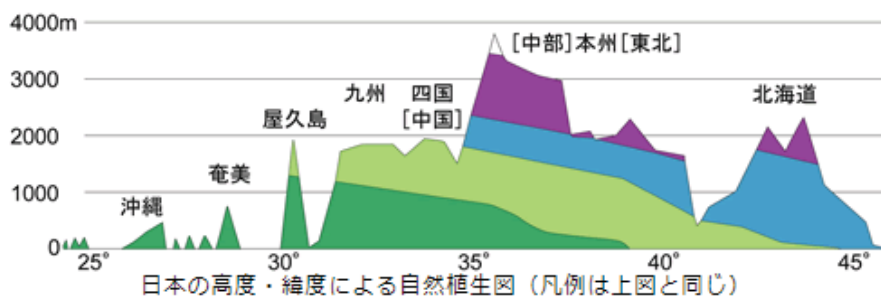
資料：FAO「The Global Forest Resource Assessment 2015」

南北に長く、また山地・山脈が多い日本の国土は多様な気候帯に位置しており、地域ごとの気候・風土に合った多様な森林が形成されている。植生の分布は、基本的には気温と降水量に対応している。日本のほとんどの地域では年間降水量が1,000mmを超えて総じて湿潤であり、森林が成立するのに適している。3,000mを越える山脈を有する日本列島では、緯度に伴う水平的分布と標高による垂直的分布による植生の分布パターンがみられる。

図表 13：日本の自然植生



(出典：日本の植生、宮脇昭 編、昭和52年)



日本の高度・緯度による自然植生図 (凡例は上図と同じ)
 「Natural and semi-natural vegetation in Japan. Blumea, 20」
 (Numata, M., Miyawaki, A and Ito, S, 1972) を改変

資料：環境省生物多様性センターウェブサイト
 (<http://gis.biodic.go.jp/webgis/sc-009.html>)

前ページのような自然植生のもと、人工林についてみると、亜寒帯に位置する北海道では、カラマツ、トドマツ、エゾマツ等の人工林が、温帯に位置する本州・四国・九州などではスギ、ヒノキ等の人工林が造成されてきた。

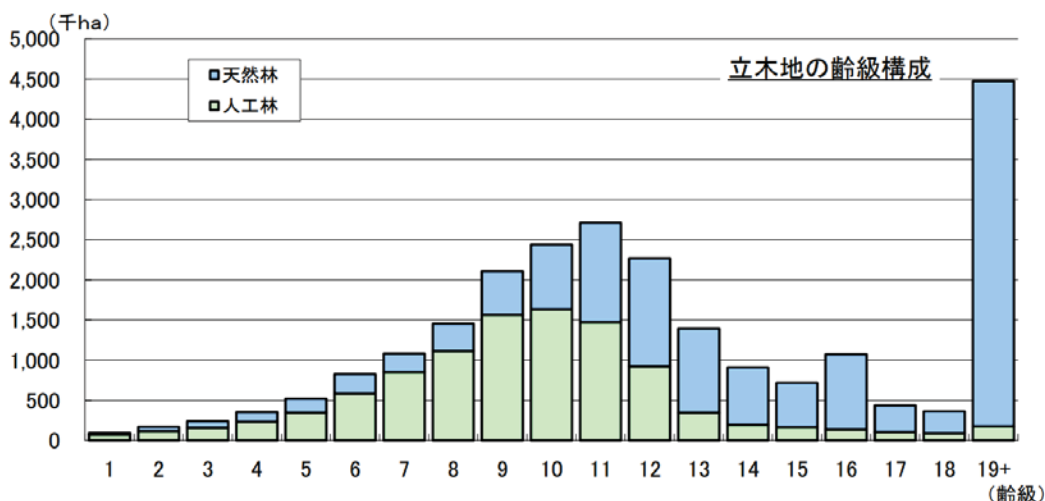
図表 14：日本における人工林の分布（面積）

	単位: ha						
	スギ	ヒノキ	アカマツ ・クロマツ	カラマツ	エゾマツ ・トドマツ	その他	広葉樹
北海道	31,774 (2.1%)	0 (0.0%)	1,991 (0.1%)	449,110 (29.7%)	929,764 (61.6%)	51,774 (3.4%)	45,897 (3.0%)
東北	1,025,411 (68.5%)	8,458 (0.6%)	262,687 (17.5%)	178,794 (11.9%)	611 (0.0%)	3,771 (0.3%)	18,286 (1.2%)
関東	922,027 (45.4%)	416,493 (20.5%)	266,151 (13.1%)	371,504 (18.3%)	102 (0.0%)	18,409 (0.9%)	37,944 (1.9%)
中部	382,939 (46.1%)	319,666 (38.5%)	51,596 (6.2%)	51,635 (6.2%)	11 (0.0%)	15,205 (1.8%)	8,840 (1.1%)
近畿中国	880,338 (42.6%)	919,662 (44.6%)	233,710 (11.3%)	1,717 (0.1%)	0 (0.0%)	1,666 (0.1%)	27,112 (1.3%)
四国	413,711 (48.3%)	394,110 (46.0%)	31,952 (3.7%)	153 (0.0%)	0 (0.0%)	1,802 (0.2%)	14,889 (1.7%)
九州	871,605 (57.5%)	500,966 (33.0%)	66,429 (4.4%)	161 (0.0%)	0 (0.0%)	9,580 (0.6%)	68,208 (4.5%)

資料：2000年世界農林業センサス

また国内における立木地の齢級構成は次の図表のとおりであり、特に人工林では10齢級が最も多い割合となっており、収穫期を迎えている林分が多い。

図表 15：日本における立木地の齢級構成（面積）

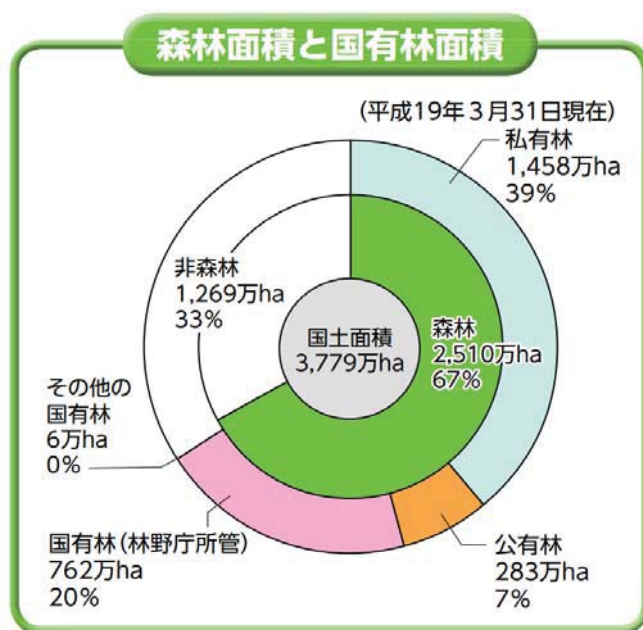


資料：林野庁「森林資源の現況（平成24年3月31日現在）」

② 森林の所有構造

国内の森林の所有構造は次の図表のとおりである。国土の3分の2が森林で構成されており、また林野庁所管の国有林は国土の約2割を占めており、木材生産機能だけでなく、公益的機能の観点からも、国内の森林・林業において国有林の果たす役割は大きい。

図表 16：日本における所有区分別にみた森林面積



注：計の不一致は四捨五入による

資料：林野庁「国民の森林 国有林」

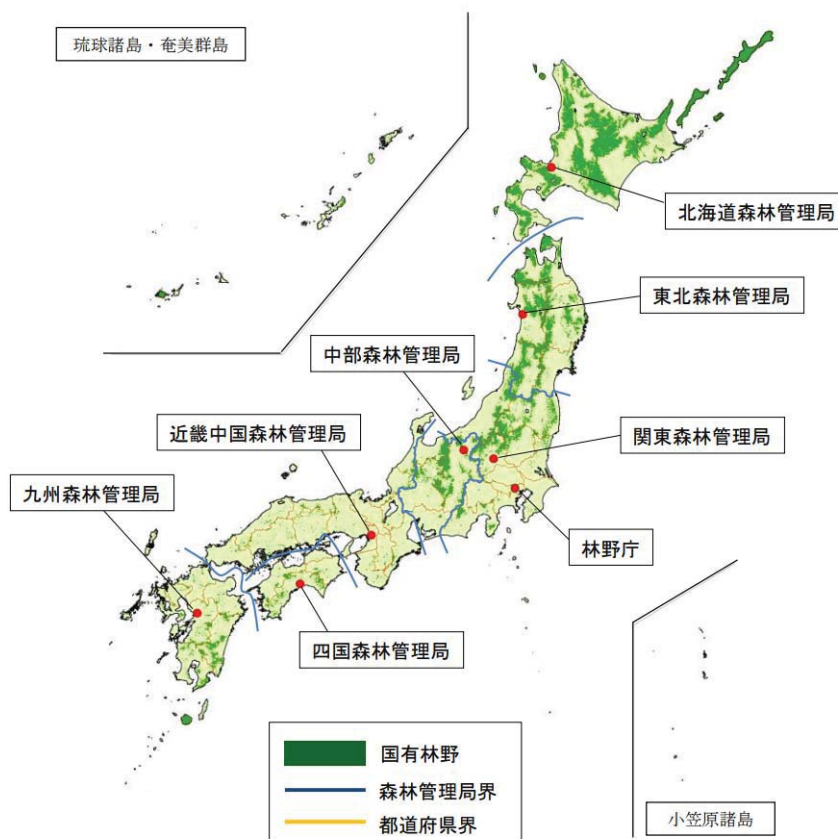
(2) 国有林の概要

① 国有林の現況

国有林は、日本国政府によって管理されている森林を指す。主に政府機関たる林野庁(農林水産省の外局)が管轄している。総面積は2004年4月1日現在、7,589,020ha。日本の森林面積のおよそ3割を占め、国立公園の約6割と、保安林の約5割が国有林であり、また日本の世界自然遺産における国有林の割合は合計95%である(林野庁2017)。

なお、国有林と対になる概念は民有林であり、国有林以外の森林は民有林である。民有林には、個人や私企業の所有する私有林の他、都道府県や市町村などが所有する公有林、複数人で所有する共有林も含まれる。

図表 17：国有林野の分布



資料：林野庁「平成28年度国有林野の管理経営に関する基本計画の実施状況」

図表 18：国有林野の森林資源の現況

(単位：面積万 ha、蓄積百万m³、国有林率%)

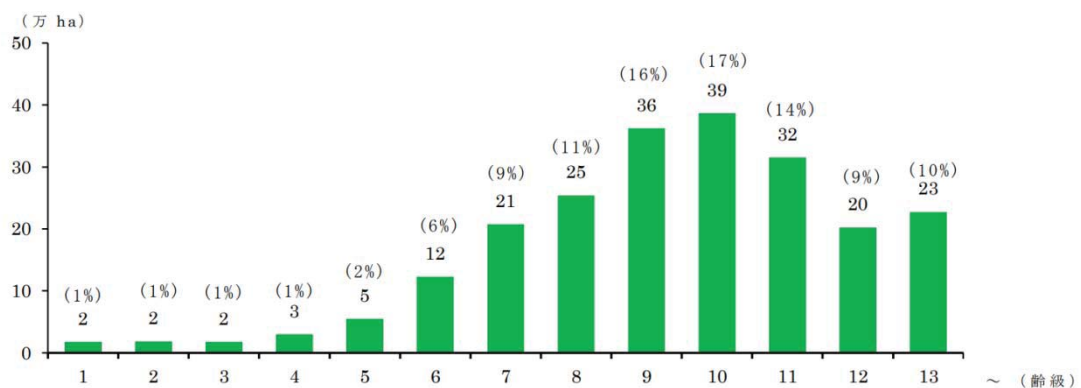
森林管理局	合計				(参考)	
		人工林	天然林	その他	国有林率	
国有林野の面積	北海道	307	65	217	25	55.2
	東北	165	54	100	11	44.4
	関東	118	34	70	15	29.4
	中部	65	17	36	12	27.6
	近畿中国	31	13	16	2	6.8
	四国	18	12	6	1	13.8
	九州	53	27	24	2	19.5
	合計	758	222	468	68	30.6
国有林野の蓄積	1,148	458	689	1	23.5	

- 注：1 国有林野の面積及び蓄積は、国有林野管理経営規程第 12 条第 1 項に基づく計画対象森林の平成 29 年 4 月 1 日現在の数値である。
- 2 国有林率は、平成 24 年 3 月 31 日現在の森林法第 2 条第 1 項に規定する森林に占める森林法第 2 条第 3 項に規定する国有林の割合である。
- 3 計の不一致は、四捨五入による。

資料：林野庁「平成 28 年度国有林野の管理経営に関する 基本計画の実施状況」

また国有林野における人工林の齢級構成は次の図表のとおりである。前述の日本全体と同様、10 齢級が最も多い割合かつ 10 齢級以上が全体の 5 割を占めている。国有林面積の大部分が収穫期を迎えていると言える。

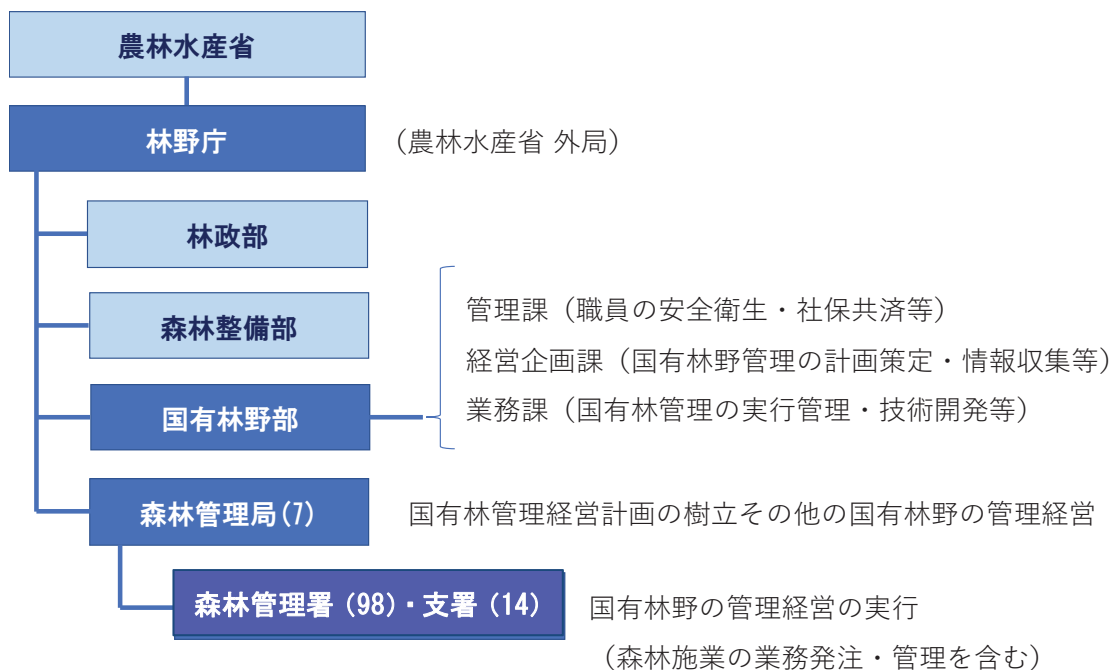
図表 19：国有林野における人工林の齢級構成



- 注：1 国有林野管理経営規程第 12 条第 1 項に基づく計画対象森林の平成 29 年 4 月 1 日現在の数値である。
- 2 齢級とは、森林の林齢を 5 年の幅でくくった単位。人工林は、苗木を植栽した年を 1 年生とし、1～5 年生を「1 齢級」、6～10 年生を「2 齢級」と数える。

② 国有林管理の体制

図表 20：我が国における国有林の管理体制



林野庁（本庁）には、国有林を所管する部署として「国有林野部」が3課体制で置かれており、国有林の管理運営に関する司令塔の役割を果たしている。また、林野庁の地方部局として、全国を7地域に区分して森林管理局（北海道、東北、関東、中部、近畿中国、四国、九州）が置かれ、それぞれの地域における国有林管理の中核的役割を果たしている。また、森林管理局の下に、全国98署（14支署）の森林管理署が置かれ、国有林管理の実行を担っている。

森林管理局および森林管理署（支署）の体制は、次の図表のとおりである。平成28年4月1日現在で、総勢4,156名の職員及び165名の森林技術員が国有林の管理運営にあたっている。職員数の内訳は、人数が多い順に北海道局（883名）、東北局（757名）、関東局（711名）の順となっている。職員のほとんどは行政職であり、全国で165名の森林技術員は、最多の四国局でも41名であり、森林施業の実行に関しては、ほぼ全てが外部の請負事業者等に対する発注によるものとなっている。

図表 21：森林管理局・森林管理署の職員数

単位(人数:人)

年 森 林 管 理 次 局	総数	指定職	スタッフ職	行政職	休職者	森林技術員
平成 24 年 4 月 1 日	[4,258] 33	7	-	26	(14) 48	-
平成 25 年 4 月 1 日	4,277	7	2	4,268	(15) 49	385
平成 26 年 4 月 1 日	4,208	7	2	4,199	(10) 44	291
平成 27 年 4 月 1 日	4,188	7	2	4,179	(9) 44	213
平成 28 年 4 月 1 日	4,156	7	2	4,147	(8) 41	165
北海道	883	1	1	881	(1) 7	32
東北	757	1	-	756	(1) 5	2
関東	711	1	-	710	(1) 10	20
中部	462	1	-	461	(1) 3	32
近畿中国	446	1	-	445	(1) 9	1
四国	303	1	-	302	(1) 3	41
九州	594	1	1	592	(2) 4	37

- 1 休職者以下は、総数に含まない。
- 2 組合専従休職者は休職者欄に()外書した。
- 3 「森林技術員」は定員外の常勤労働者である。
- 4 平成24年度以前に「国有林野事業を行う国の経営する企業に勤務する職員の給与等に関する特例法」の適用を受けていた職員は、総数欄に[]外書した。

資料：林野庁「第 68 次平成 28 年国有林野事業統計書（平成 27 年度）」

③ 国有林における木材生産の状況

国産材の約2割弱は国有林が産出している。

図表 22：国有林における素材の生産および販売量

単位(材積:m³)

年 森 林 管 理 局	生産量	販売量			
		総数	針葉樹	広葉樹	
平成 23 年 度	2,078,403	(81) 2,127,806	(19) 2,028,681	(62)	99,125
平成 24 年 度	2,334,745	(0) 2,359,913	(0) 2,230,292		129,620
平成 25 年 度	2,494,249	(79) 2,500,500	(53) 2,373,771	(27)	126,729
平成 26 年 度	2,541,840	(148) 2,467,930	(128) 2,349,655	(20)	118,275
平成 27 年 度	2,564,214	(172) 2,549,240	(131) 2,427,444	(41)	121,796
北 海 道	628,538	(172) 601,416	(131) 522,305	(41)	79,112
東 北	724,016	730,024	703,353		26,671
関 東	313,765	318,330	311,786		6,544
中 部	245,591	250,572	241,571		9,002
近 畿 中 国	123,017	123,006	122,711		295
四 国	172,699	167,437	167,330		107
九 州	356,588	358,454	358,389		66

1 本表は、製品生産及び製品販売実行総括表により作成した。

2 販売量には、輸送販売を含む。

3 内部振替は、販売量欄に()外書した。

資料：林野庁「第68次平成28年国有林野事業統計書（平成27年度）」

図表 23 : 国有林における伐採方法別にみた伐採量

年 森 都	林 道	管 理 府	度 局 県	伐採方法別	面 積	材 積		
						単位(面積:ha,材積:cm ³)		
						総 数	針 葉 樹	広 葉 樹
平 成 23 年 度	総 数	「25,743」 65,963	「1,855,527」 (605,998)	5,224,845	「1,742,655」 (578,751)	4,828,794	(27,246)	「112,872」 396,051
平 成 24 年 度	総 数	「14,783」 72,987	「946,616」 (612,684)	6,057,377	「824,933」 (589,463)	5,637,351	(23,221)	「121,682」 420,026
平 成 25 年 度	総 数	「14,116」 66,538	「1,104,181」 (824,377)	6,033,277	「1,019,444」 (793,796)	5,619,446	(30,580)	「84,738」 413,832
平 成 26 年 度	総 数	「11,325」 65,035	「1,002,845」 (852,517)	6,229,474	「927,427」 (823,455)	5,816,832	(29,062)	「75,417」 412,642
平 成 27 年 度	総 数	「10,486」 62,108	「1,094,259」 (992,832)	6,140,886	「1,011,049」 (959,794)	5,708,809	(33,038)	「83,210」 431,877
	皆伐	4,693	(950,716)	1,050,382	(918,106)	917,738	(32,610)	132,645
	漸伐	127		23,255		23,087		169
	択伐	853		32,865		28,134		4,730
	複層伐	2,469		228,636		200,484		28,152
間伐	53,965	(42,117)	4,805,544	(41,688)	4,539,364	(428)	266,181	
北 海 道	総 数	「643」 23,276	「63,447」 (10,135)	1,443,944	(9,033)	1,220,077	(1,103)	「19,655」 223,867
	皆伐	462	(4,859)	231,791	(4,065)	182,588	(794)	49,203
	漸伐	-		-		-		-
	択伐	645		21,337		17,081		4,256
	複層伐	2,212		137,902		111,561		26,342
間伐	19,957	(5,276)	1,052,914	(4,968)	908,847	(308)	144,066	
東 北	総 数	「2,059」 15,562	「353,841」 (438,957)	1,767,294	(419,222)	1,623,974	(19,735)	「27,749」 143,320
	皆伐	2,216	(416,073)	378,974	(396,448)	321,960	(19,624)	57,014
	漸伐	84		15,819		15,790		30
	択伐	186		8,508		8,270		238
	複層伐	48		14,928		14,088		840
間伐	13,027	(22,884)	1,349,065	(22,773)	1,263,867	(111)	85,198	
関 東	総 数	「1,569」 4,866	「202,094」 (233,994)	633,849	(224,515)	616,178	(9,478)	「9,994」 17,671
	皆伐	785	(223,714)	156,199	(214,236)	147,553	(9,478)	8,646
	漸伐	15		1,812		1,804		9
	択伐	4		447		404		43
	複層伐	61		8,204		7,961		243
間伐	4,002	(10,280)	467,187	(10,279)	458,456	(1)	8,731	
中 部	総 数	「1,351」 3,704	「167,324」 (11,661)	448,114	(10,563)	417,320	(1,098)	「13,458」 30,794
	皆伐	177	(9,700)	44,474	(8,610)	40,654	(1,089)	3,820
	漸伐	28		5,624		5,494		130
	択伐	17		1,860		1,681		180
	複層伐	-		-		-		-
間伐	3,483	(1,961)	396,156	(1,952)	369,492	(9)	26,664	
近 畿 中 国	総 数	「1,123」 3,168	「63,873」 (5,803)	447,003	(5,539)	446,473	(263)	「3,835」 531
	皆伐	68	(5,803)	21,697	(5,539)	21,526	(263)	171
	漸伐	-		-		-		-
	択伐	0		22		20		3
	複層伐	1		250		250		-
間伐	3,098		425,035		424,677		358	
四 国	総 数	「620」 2,662	「80,594」 (1,046)	365,361	(1,043)	363,648	(3)	「164」 1,713
	皆伐	48	(907)	20,159	(904)	19,325	(3)	835
	漸伐	-		-		-		-
	択伐	0		38		27		11
	複層伐	-		-		-		-
間伐	2,614	(139)	345,163	(139)	344,296		867	
九 州	総 数	「3,120」 8,869	「163,086」 (291,238)	1,035,117	(289,880)	1,021,137	(1,357)	「8,355」 13,981
	皆伐	937	(289,661)	197,089	(288,304)	184,133	(1,357)	12,956
	漸伐	-		-		-		-
	択伐	1		651		651		-
	複層伐	146		67,352		66,625		727
間伐	7,785	(1,577)	770,026	(1,577)	769,728		297	

資料：林野庁「第68次平成28年国有林野事業統計書（平成27年度）」

図表 24：国有林における販売方法別の伐採量

単位(面積:ha, 材積:m³)

年 森 林 管 理 局	度 伐採方法別	面 積	材 積					
			総 数	針 葉 樹		広 葉 樹		
平 成 23 年 度	総 数	65,965	(605,997)	5,224,846	(578,751)	4,828,795	(27,246)	396,050
平 成 24 年 度	総 数	72,987	(612,688)	6,057,373	(589,465)	5,637,348	(23,222)	420,025
平 成 25 年 度	総 数	66,538	(824,377)	6,033,277	(793,797)	5,619,446	(30,580)	413,832
平 成 26 年 度	総 数	65,035	(852,518)	6,229,475	(823,455)	5,816,833	(29,063)	412,642
平 成 27 年 度	総 数	62,108	(992,832)	6,140,686	(959,794)	5,708,809	(33,038)	431,877
	立木販売	11,621	(992,832)	1,136,283	(959,794)	989,945	(33,038)	146,338
	製品生産	50,486	-	5,004,403	-	4,718,864	-	285,539
	内部振替	-	-	-	-	-	-	-
北 海 道	総 数	23,276	(10,136)	1,443,944	(9,033)	1,220,077	(1,103)	223,867
	立木販売	7,267	(10,136)	473,374	(9,033)	403,161	(1,103)	70,213
	製品生産	16,009	-	970,569	-	816,916	-	153,653
	内部振替	-	-	-	-	-	-	-
東 北	総 数	15,562	(438,957)	1,767,294	(419,222)	1,623,974	(19,735)	143,320
	立木販売	2,052	(438,957)	251,481	(419,222)	201,882	(19,735)	49,600
	製品生産	13,510	-	1,515,813	-	1,422,092	-	93,721
	内部振替	-	-	-	-	-	-	-
関 東	総 数	4,866	(233,994)	633,849	(224,515)	616,178	(9,478)	17,670
	立木販売	1,053	(233,994)	161,612	(224,515)	152,454	(9,478)	9,158
	製品生産	3,813	-	472,237	-	463,724	-	8,513
	内部振替	-	-	-	-	-	-	-
中 部	総 数	3,704	(11,661)	448,114	(10,563)	417,320	(1,098)	30,794
	立木販売	169	(11,661)	23,131	(10,563)	20,291	(1,098)	2,839
	製品生産	3,535	-	424,983	-	397,029	-	27,954
	内部振替	-	-	-	-	-	-	-
近 畿 中 国	総 数	3,168	(5,803)	447,003	(5,539)	446,473	(263)	531
	立木販売	33	(5,803)	5,431	(5,539)	5,194	(263)	237
	製品生産	3,134	-	441,573	-	441,279	-	294
	内部振替	-	-	-	-	-	-	-
四 国	総 数	2,662	(1,046)	365,361	(1,043)	363,648	(3)	1,713
	立木販売	49	(1,046)	21,177	(1,043)	20,069	(3)	1,108
	製品生産	2,614	-	344,184	-	343,579	-	605
	内部振替	-	-	-	-	-	-	-
九 州	総 数	8,869	(291,237)	1,035,118	(289,880)	1,021,137	(1,358)	13,981
	立木販売	999	(291,237)	200,075	(289,880)	186,892	(1,358)	13,183
	製品生産	7,870	-	835,043	-	834,245	-	798
	内部振替	-	-	-	-	-	-	-

1 本表は収穫実行総括表により作成した。

2 分収造林の民収分は、()外書した。

3 立木竹及び幼齢木補償料に該当するもの、事業支障木等の伐採であつて当年度に販売を行わないもの、立木販売による緑化用立木竹によるもの、分収育林に係るもの、林野・土地とともに売り払ったものは含まない。

資料：林野庁「第 68 次平成 28 年国有林野事業統計書（平成 27 年度）」

図表 25：国有林における樹種別伐採量

国 林 管 理 局	総 数	計 業 樹											ツガ	その他		
		総 数	スギ	ヒノキ	サワラ	ヒバ	モミ	トドマツ	カラマツ	エゾマツ	アカマツ	クロマツ				
平成 23 年 度	606,001	(578,754)	(405,124)	(50,411)	(6)	(315)	(67)	(2,032)	(16,887)	(455,143)	(175)	(13,891)	(354)	(89,491)	379	755,785
平成 24 年 度	5,234,940	4,528,793	1,265,299	648,945	7,377	11,015	6,296	789,418	455,143	107,555	33,973	2,912	(82,821)	(2)	1,000,379	
平成 25 年 度	6,057,373	5,637,347	2,280,087	815,524	8,178	11,691	3,404	823,539	496,482	143,571	50,587	(2,247)	(127,776)	394	1,101,245	
平成 26 年 度	(82,517)	(82,456)	(580,091)	(52,370)	(32)	(114)	(111)	(1,661)	(32,296)	(94)	(16,371)	(48)	(140,261)		1,116,712	
平成 27 年 度	(102,052)	(102,744)	(84,823)	(82,339)	(90)	(62)	(38)	(1,900)	(47,007)	(7)	(17,937)	(9)	(186,824)	331	(95,691)	
北 海 道	1,443,844	1,220,077	10,840			2		833,842	253,972	108,165					13,255	
東 北	438,957	(419,222)	(263,025)	(4)		(82)	(10)	1,508	166,193						(89,530)	
関 東	(233,994)	(224,515)	(161,173)	(21,167)	(9)	(28)			(5,995)	(7,420)					(28,724)	
中 部	833,849	816,178	333,388	96,268	29				58,697						117,729	
近 畿 中 国	(1,861)	(10,583)	(35)	(177)	(60)				(9,120)						(52)	
四 国	448,114	417,320	67,346	123,138	7,928	981	3,888		174,816					240	34,808	
九 州	(5,803)	(5,539)	(3,102)	(2,208)											13	
	447,004	446,472	222,071	218,701											47	
	(1,046)	(1,043)	(40)	(85)											67	
	385,381	383,648	175,382	184,492											62	
	(291,237)	(289,879)	(215,251)	(37,697)											1,770	
	1,035,118	1,021,138	474,228	188,765	7										357,717	

国 林 管 理 局	総 数	広 葉 樹											その他	
		ブナ	ナラ	カン	クヌギ	ケヤキ	カシ	タブノキ	シタノキ	センノキ	ヤブダモ			
平成 23 年 度	(27,247)	(614)	(679)	(119)	(31)	(81)	(38)	(19)	(25,596)					
平成 24 年 度	398,047	6,588	28,672	81	5,534	293	1,886	14	20,013	6,130	9,484	317,373		
平成 25 年 度	(23,222)	(599)	(308)	(18)	(16)	(9)	(2)	(12)	(1,651)	(22,131)				
平成 26 年 度	420,025	6,256	30,272	34	3,078	204	1,384	44	10,823	6,637	10,823	340,482		
平成 27 年 度	(30,581)	(706)	(859)	(231)	(35)	(12)	(135)	(61)	(100)	(28,443)				
北 海 道	413,831	4,523	25,022	55	4,355	147	1,549	70	17,025	5,203	10,567	345,318		
東 北	(29,062)	(587)	(770)	(270)	(34)	(43)	(321)	(46)	(90)	(28,863)				
関 東	412,643	6,031	28,314	55	5,759	316	1,917	19	20,219	6,024	12,378	333,614		
中 部	(33,038)	(703)	(882)	(204)	(485)	(18)	(48)	(28)	(101)	(108)	(108)	(30,464)		
近 畿 中 国	431,878	7,874	30,827	204	4,885	303	1,859	28	18,887	6,408	12,118	348,981		
四 国	(1,102)	(217)	(1)	(1)	(12)				(12)	(20)	(60)	(655)		
九 州	(19,735)	(184)	(403)	(351)	(9)	(33)			(187)	(69)	(106)	(18,414)		
	143,320	3,533	6,989	116	580	116	291		387	459	168	130,719		
	(8,478)	(84)	(225)	(13)	(7)	(1)			(1)	(6)	(3)	(8,742)		
	17,670	649	235		9	34	3		1	11	0	16,727		
	(1,098)	(55)	(7)									(1,030)		
	30,794	2,640	962		256	44	101		84	143	38	28,528		
	(243)											(243)		
	531	2	14		0							516		
	(3)											(3)		
	1,713	24	38	84		60	1		1	2		1,568		
	(1,358)											(1,358)		
	19,880		9	120		48	1	25				19,778		

1 本表は取扱実行総括表により作成した。
 2 分収造林の取扱分は、()外置した。
 3 秋田スギ及び天然スギはスギに、本管ヒノキ及び天然ヒノキはヒノキに、アカエゾマツはエゾマツにそれぞれ合算掲載した。
 アオモリトドマツ及びワダインカン以外のカンパ類は、それぞれ針葉樹及び広葉樹のその他に含めて掲載した。
 4 立木竹及び幼樹未採伐材に該当するもの、事業実施本等の伐採で当該年度に販売を行わないもの、立木販売による緑化用立木材によるもの、分収造林に係るもの、林野土地ともに売り払ったものは含まない。

資料：林野庁「第 68 次平成 28 年国有林野事業統計書（平成 27 年度）」

(3) 国有林の歴史

① 国有林の成立期（明治～昭和 20 年）

現在、林野庁所管の国有林となっている土地の多くは、江戸時代には幕府や諸藩の所有する土地（御林）に、その源をたどることができる。版籍奉還によりそれらは国有となり、また地租の課税をするため全国の土地の調査を行った結果、上記の森林に加えて所有者が明確にならない一部の入会林が国有地とみなされ、それらを統合して国有林が誕生した。

国有林は、明治 2 年(1869)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(1871)の社寺上地により、社寺有林が明治政府に編入され、現在の国有林の基礎が成立した。明治 6 年(1873)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(1881)に農商務省山林局の所管となった。

明治 19 年(1886)から 22 年にかけて、内務省所管の北海道国有林、宮内省帝室林野局所管の御料林がそれぞれ分離独立した。

明治 32 年(1889)から大正 10 年にかけて、不要な国有林を民間に払い下げ、その資金により森林を整備する国有林野特別経営事業が行われた。

素材生産だけでなく森林保全にも目が向けられるようになったこと等により、大正 4 年に史跡名勝天然記念物保護法(大正 8 年)や国立公園法(昭和 6 年)に先駆け、「保護林設定二関スル件」(山林局長通牒)により、保護林制度が定められた。大正 9 年からは、市町村の基本財産造成のため、公有林野において国有林野資金による森林整備を実施する公有林野官行造林事業が開始された。第 2 次世界大戦中は、軍需用材等として大量の伐採が行われた。

図表 26 : 昭和 22 年 4 月現在の国有林管理の状況

所管	会計制度	面積 (千 ha)
農林省山林局	一般会計	4,130
内務省北海道庁	一般会計	2,430
宮内省帝室林野局	特別会計	1,290
合 計		7,850

② 林政統一と企業特別会計制度の導入（昭和 22 年～昭和 40 年代）

戦後の昭和 22 年、いわゆる「林政統一」により、それまで農林省山林局、宮内省帝室林野局、内務省北海道庁によって管理されていた国有林を農林省山林局が一元管理することとなった。この際、「国有林野事業特別会計法」により、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、独立採算方式の企業特別会計制度が採用された。戦後の復興用材及び高度成長期の住宅の需要に対応し、市場への木材供給に努力が払われた。これにより収益が増大し、民有保安林の買い上げ、一般会計への

繰入の実施など、独立採算を超えて国家財政や一般林政への貢献等を行うに至った。なお、昭和 24 年 6 月には、農林省山林局を改組し、外局としての林野庁が発足した。当時の我が国の森林は、戦中の軍需用材、戦後の復興用材、薪などの燃料としての利用のため、いたるところ丸裸であり（昭和 23 年には 150 万 ha≒岩手県の全面積に相当する伐採跡地が放置されていた）戦後の林政は荒廃した国土に木を植えることから始められた。終戦直後は、国有林でも災害防止のため戦時中の大量伐採の跡地造林が緊急の課題となり、積極的に造林が行われた。また、戦後の復興期には食糧の増産のため、農地として約 40 万 ha の国有林が売り払われた。

昭和 20 年代後半から昭和 30 年代にかけて、伊勢湾台風など大水害が頻発したことから、国有林野事業では、国有林野内の荒廃地のみならず、激甚な災害が発生し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などを行うとともに、「保安林整備計画」に基づいて、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約 26 万 ha の民有林を買い上げ整備するなど、安全・安心な国土の形成に貢献した。

一方、逼迫する木材需給の緩和を求める当時の社会ニーズに応えるため、植え替える木の成長量を見込んで、伐採時点の森林の成長量を遙かに超える伐採や、林業効率性の低い奥地まで拡大造林を行うところとなった。これが後の資源的制約や経費の増嵩に伴う経営悪化を惹起する一因となった。

この間、国有林野事業は、需給逼迫に伴う木材価格の上昇もあり大幅な黒字で推移した。このため、事業利益の一部を、公有林野等官行造林事業や国土保全のための民有保安林の買入れ、森林開発公団への出資に充てたほか、一般会計への繰入を行い、国家財政に寄与した。

③ 債務の累積期（昭和 40 年代～平成 10 年代）

昭和 40 年代半ば、公害の多発が大きな社会問題となったことを背景として、森林のもつ国土の保全、自然環境の保全形成等の公益的機能発揮への要請が急速に高まった。これへの対応として昭和 48 年(1973)年「国有林野における新たな森林施業」が定められ、皆伐施業における伐区の縮小分散及び保護樹帯の拡充、自然環境保全のための保護林の増設等が行われることとなり、伐採できる森林が制約され大幅に収穫量が減少した。昭和 49 年には 134 億円の赤字を計上し、昭和 51 年度には、造林事業に 400 億円の借入金（財政投融资資金）の計上を余儀なくされ、その後借入金の増加が見通されるに至ったことから、昭和 53 年に「国有林野事業改善特別措置法」を制定し、以降 4 次にわたり改善計画を策定し、職員数の適正化と組織の簡素化の推進、孤立団地の売り払いを進めるなど収入の確保に努めるとともに、改善期間における特別措置として一般会計からの繰入等所要の財政措置を講じることとした。なお、昭和 51 年以降、平成 10 年までに借換えを除いて 4.31 兆円の借入を行ったが、そのうち 3.82 兆円は造林・林道事業の実行に充てられた。しかし、昭和 53 年以降、数次にわたる

改善計画により経営改善に努めてきたが、資源的制約の一層の強まりや自然保護への対応による収穫量の減少等により長期借入金が増加した。

④ 国有林野事業の抜本的改革と一般会計化（平成 10 年代～現在）

長期借入金の累積債務が 3.8 兆円に達し危機的な財政状況となる一方、公益的機能の発揮に対する国民の期待が増大したことを受け、平成 10 年に国有林野事業の抜本的改革が実施された。具体的には、「公益的機能重視の管理経営への転換」「伐採、造林等の実施行為の全面民間委託化と組織・要員の徹底した合理化・縮減」「独立採算制を前提とした特別会計から恒常的な一般会計からの繰入を前提とした特別会計への移行」「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、残りの 1 兆円を国有林野事業で返済する」こととした。

この抜本的改革の実施により、林産物収入は、収入確保のための木材生産によって得られる収入との立場から、公益的機能の確保のために行う森林整備の結果として得られる木材を販売した収入へとその位置付けが変更された。

この抜本的改革に努力した結果、組織・要員を必要最小限度とするとともに、平成 16 年度以降収支均衡（新規借入金ゼロ）を達成することとなった。

その後、平成 25 年 4 月 1 日をもって国有林野事業特別会計は廃止され、国有林野事業は一般会計により実施する事業となった。

(4) 国有林の管理経営制度

① 法体系

国有林の管理経営制度に関連する主要な法令としては、「森林法」（昭和二十六年法律第二百四十九号）、「森林・林業基本法」（昭和三十九年法律第百六十一号）、「国有林野の管理経営に関する法律」（昭和二十六年法律第二百四十六号）が挙げられる。

「森林法」は、森林生産力の増進を図ることをもって国土保全・国民経済に資することを目的とした森林行政の基本法であり、国有林のみならず民有林の利用・管理に関する施策についても規定されている。長期見通しに即した市町村森林整備計画の樹立、伐採の届け出、保安林・保安施設地区の指定、保安林における伐採許可などについて規定している。国有林関連では、5年ごとの森林計画の樹立等について定めている。

図表 27：森林法のうち国有林に関する主な内容

条項	国有林に関連する主な内容
第一条（目的）	この法律は、森林計画、保安林その他の森林に関する基本的事項を定めて、森林の保続培養と森林生産力の増進とを図り、もつて国土の保全と国民経済の発展とに資することを目的とする。
第二条（定義） 第3項	この法律において「国有林」とは、国が森林所有者である森林及び国有林野の管理経営に関する法律第十条第一号に規定する分収林である森林をいい、「民有林」とは、国有林以外の森林をいう。
第七条の二（国有林の地域別の森林計画）	森林管理局長は、全国森林計画に即して、森林計画区別に、その管理経営する国有林で当該森林計画区に係るものにつき、五年ごとに、その計画をたてる年の翌年四月一日以降十年を一期とする森林計画をたてなければならない。
第二十五条（保安林指定）	農林水産大臣は、・・・（中略）・・・必要があるときは、森林を保安林として指定することができる。

「森林・林業基本法」（昭和三十九年法律第百六十一号）は、当初は「林業基本法」として、増大し続ける国内の木材需要に応える国産材供給と林業総生産の増大を目的として制定された。中核的な専門林家を育成しつつ、機械化、路網整備などを推進することで林業の地位の向上を図ろうとした。

その後、森林に対する多様なニーズに応えるため、森林の有する多面的な機能を持続的に発揮させつつ林業を健全に発展させることへと重点を移し、2001年に「森林・林業基本法」へと改正された。

図表 28：森林・林業基本法のうち国有林に関する主な内容

条項	国有林に関連する主な内容
第一条（目的）	この法律は、森林及び林業に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、森林及び林業に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もつて国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする。
第二条（森林の有する多面的機能の発揮）	森林については、その有する国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等の多面にわたる機能（以下「森林の有する多面的機能」という。）が持続的に発揮されることが国民生活及び国民経済の安定に欠くことのできないものであることにかんがみ、将来にわたって、その適正な整備及び保全が図られなければならない。
第五条（国有林野の管理及び経営の事業）	国は、基本理念にのっとり、国有林野の管理及び経営の事業について、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を図るとともに、あわせて、林産物を持続的かつ計画的に供給し、及び国有林野の活用によりその所在する地域における産業の振興又は住民の福祉の向上に寄与することを旨として、その適切かつ効率的な運営を行うものとする。

国有林野の管理経営に関する法律（昭和二十六年法律第二百四十六号）は国有財産法（昭和二十三年法律第七十三号）の特例法であり、同法においては、「国民の森林」である国有林野の管理経営は、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を図るとともに、あわせて、林産物を持続的かつ計画的に供給し、国有林野の活用によりその所在する地域の産業の振興又は住民の福祉の向上に寄与することを目標にしている。

さらに、同法に基づき、あらかじめ国民の意見を聴いた上で、「国有林野の管理経営に関する基本計画」（以下、「管理経営基本計画」という。）を策定し、これに基づいた管理経営を行うこととされている。このほか、同法では、国有財産法の特例として、国有林野に対する私権設定等に係る規定として、貸付・使用、分収造林、分収育林、共用林野に関しても定めている。

図表 29：国有林野の管理経営に関する法律の主な内容

条項	国有林に関連する主な内容
第一条（趣旨）	この法律は、国有林野について、管理経営に関する計画を明らかにするとともに、貸付け、売払い等に関する事項を定めることにより、その適切かつ効率的な管理経営の実施を確保することを目的とする。
第四条（管理経営基本計画）	農林水産大臣は、政令で定めるところにより、五年ごとに、十年を一期とする国有林野の管理経営に関する基本計画を定めなければならない。 2 管理経営基本計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。 ・・・（中略）・・・ 三 国有林野の林産物の供給に関する基本的な事項
第六条（地域管理経営計画）	森林管理局長は、管理経営基本計画に即して、森林法第七条の二第一項の森林計画区別に、その管理経営する国有林野で当該森林計画区に係るものにつき、五年ごとに、当該森林計画区に係る森林計画の計画期間の始期をその計画期間の始期とし、五年を一期とする国有林野の管理経営に関する計画を定めなければならない。 2 地域管理経営計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。 ・・・（中略）・・・ 三 木材の安定的な取引関係の確立その他林産物の供給に関する事項

※ このほか、第2章「貸付け、使用及び売払い」、第3章「分収造林」、第4章「分収育林」、第5章「共用林野」の規定がある。

② 計画制度

農林水産省では、国有林野の管理経営に関する基本的な事項を明らかにするため、「国有林野の管理経営に関する法律」に基づき、あらかじめ国民の意見を聴いた上で「国有林野の管理経営に関する基本計画」を策定し、これに基づき国有林野の管理経営を行うこととされている。管理経営基本計画は、10年を1期とする計画で5年ごとに改定することとなっている。

平成28年度は、平成25年12月に定めた平成26年4月から平成36年3月までを計画期間とする管理経営基本計画の3年目に当たり、国有林野を名実ともに「国民の森林」としていくため、①重視すべき機能に応じた公益的機能の維持増進、②地球温暖化防止や生物多様性の保全等の政策課題への率先した取組、③森林・林業再生に貢献するための林業の低コスト化につながる取組や民有林と連携した森林施業等の推進、④国有林野の林産物の安定供給等に努めている。

図表30：国有林野の機能類型区分ごとの目指すべき森林の姿

機能類型区分 (国有林野面積 758 万 ha)	機能類型区分の考え方	管理経営の考え方
山地災害防止タイプ 145 万 ha (19%)	山地災害防止及び土壌保全機能の発揮を第一とすべき森林	根や表土の保全、下層植生の発達した森林の維持
自然維持タイプ 168 万 ha (22%)	原生的な森林生態系や希少な生物の生育・生息する森林など、属地的な生物多様性保全機能の発揮を第一とすべき森林	良好な自然環境を保持する森林、希少な生物の生育・生息に適した森林の維持
森林空間利用タイプ 53 万 ha (7%)	保健、レクリエーション、文化機能の発揮を第一とすべき森林	保健・文化・教育的利用の形態に応じた多様な森林の維持・造成
快適環境形成タイプ 0.2 万 ha (0%)	快適な環境の形成の機能の発揮を第一とすべき森林	汚染物質の高い吸着能力、抵抗性がある樹種から構成される森林の維持
水源涵養タイプ 391 万 ha (52%)	水源の涵養の機能の発揮を第一とすべき森林	人工林の間伐や伐期の長期化、広葉樹の導入による育成複層林への誘導等を推進し、森林資源の有効活用にも配慮

注：1 面積は、国有林野管理経営規程第12条第1項に基づく計画対象森林の平成29年4月1日現在の数値である。

- 2 国有林野 面積 758 万 ha には、機能類型区分外（約 9 千 ha）を含む。
- 3 木材等生産機能は、区分に応じた適切な施業の結果得られる木材を、安定供給体制の整備等の施策の推進に寄与するよう計画的に供給することにより発揮。

資料：林野庁「平成 28 年度国有林野の管理経営に関する基本計画の実施状況」

図表 31：保安林の現況

(単位：万 ha、%)

保安林の種類	総面積	うち国有林野
水源かん養	920	565(61)
土砂流出防備	259	107(41)
土砂崩壊防備	6	2(32)
その他の保安林	109	47(43)
合計 [延面積]	1,293	721(56)
[実面積]	1,218	685(56)

- 注：1 平成 28 年度末現在の数値である。
- 2 国有林野の面積には、官行造林地を含まない。
- 3 () 書は、総面積に占める国有林野面積の割合 (%) である。
- 4 「その他の保安林」は、飛砂防備、防風、水害防備、潮害防備、干害防備、防雪、防霧、なだれ防止、落石防止、防火、魚つき、航行目標、保健及び風致である。
- 5 計の不一致は、四捨五入による。

資料：林野庁「平成 28 年度国有林野の管理経営に関する基本計画の実施状況」

(5) 国有林における伐採スキーム

① 立木販売と素材販売

国有林野事業では、森林の機能類型区分（p. 31）に応じた施業の結果得られる木材を供給しており、その供給量は国産材の2割弱を占めている。国有林野事業では、公益重視の管理経営を推進しつつ、地域における木材安定供給体制の構築等を図るため、木材の持続的かつ計画的な供給に努め、地域の林業・木材産業の活性化に貢献できるよう努めている。また、多様な森林を有しているという国有林野の特性を活かし、民有林からの供給が期待しにくい樹種等の計画的な供給にも取り組んでいる。

国有林野からの木材の供給方法には、主として立木販売と素材販売の2種類がある。立木販売は、樹木が山に生えている状態（立木）で販売する方法である。購入者（素材生産業者等）は立木を伐採・搬出し、丸太に加工して利用する。素材販売は、森林管理署が請負事業者に請負わせて樹木を伐採し丸太に加工した後にその丸太を販売する方法である。各地域の森林管理署等が直接販売するほかに、木材市場等に販売を委託する場合もある。

なお、林業事業者の創意工夫を促進し、施業提案や集約化の能力向上等を支援するため、国有林野事業の発注においては、総合評価落札方式や「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」に基づく複数年契約（3か年）、事業成績評定制度の活用等に取り組んでいる。

図表 32：複数年契約による事業実施状況

	契約件数	内容	契約面積 (ha)	植栽面積 (ha)	集材材積 (m ³)
平成 25 年度	8	間伐、主伐 及び植栽 (3か年)	1,620	-	77,748
平成 26 年度	11		2,384	-	111,070
平成 27 年度	16		2,869	22	140,010
平成 28 年度	16		3,042	28	154,170

資料：林野庁「平成 28 年度国有林野の管理経営に関する 基本計画の実施状況」

さらに、林業事業者の経営の安定化に資するよう、市町村単位で今後5年間の国有林の伐採量を公表するとともに、都道府県や民有林関係者と連携した森林整備や素材生産の発注情報の公開を各地域で試行するなど、効果的な情報発信の取組を進めている。