

国有林の歴史・現状と今後の課題

平成23年 2 月

林野庁

目次

1	国有林の成立（明治～終戦）	1
2	企業特別会計の成立（昭和22年～昭和40年代）	2
3	債務の発生と借入金（昭和40年代～平成10年）	6
4	国有林野事業の抜本的改革（平成10年～現在）	8
5	森林・林業の再生に向けた改革の姿（今後の姿）	15
6	森林・林業の再生等に向けた国有林野事業改革の方向	21

1 国有林の成立（明治～終戦）

ポイント

- 国有林は、これまでの藩有林や寺社有林、地租改正により所有者が明らかにならなかった奥地の森林などが母体となって成立
 - 地域による偏在はあるが、その後の民間等への売り払いや民有保安林の買入れ等により、概ね奥地脊梁山地や重要な水源地域に位置するなど公益性の高い森林となっている
- ・ 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成立。
 - ・ 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。
 - ・ 大正4年(1915)、史跡名勝天然記念物保護法(T8)や国立公園法(S6)に先駆け、「保護林設定二関スル件」(山林局長通牒)により、保護林制度を定めた。
 - ・ 大正9年(1920)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。

◎林政統一以前の国有林の管理

所 管	会計制度	面積（万ha）
農林省山林局	一般会計	413
内務省北海道庁	一般会計	243
宮内省帝室林野局	特別会計	129
計		785

注：面積は昭和22年4月現在の数値である

- 国有林野特別経営事業
明治32年～大正10年 約78万haを払い下げ
- 公有林野官行造林事業
大正9年～終戦 約21万haの公有林の造林を実施

2 企業特別会計の成立（昭和22年～昭和40年代）

ポイント

- 昭和22年、いわゆる林政統一により、農林省、宮内省、内務省所管の国有林が農林省所管に統一された。
- この際、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めた。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まで行った。
- 一方、社会のニーズ応えるため、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。

- ・ 戦後、これまで、農林省山林局所管の旧内地国有林、宮内省皇室林野局所管の御料林と内務省北海道庁所管の北海道国有林の3つに分かれていた国有林は、昭和22年（1947年）のいわゆる「林政統一」により、農林省山林局（林野庁）で一元的に管理経営されることとなった。
- ・ この際、同年に成立した「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。

国有林野事業特別会計法案 附帯決議

昭和二十二年三月二十四日 第九十二回帝國議會衆議院
昭和十四年法律第七十八號を改正する法律案委員會議録

本会計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。若し本会計において余裕ある場合には、造林、樹苗養成、国有林所在地元（都道府縣及び市町村）への交付金、森林輸送路の拡充、林業試験、林業文化の建設、林業労働者の福祉施設等、単に直接国有林野事業の整備のみではなく、全森林行政の整備拡充をはかるために之を放出すべきである

国有林林政の統一に関する豫算上の措置

（昭和二十二年閣議決定）

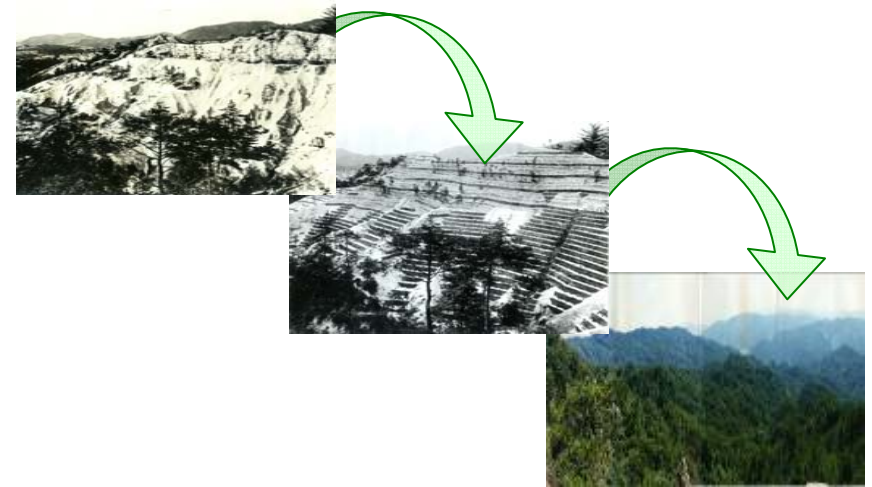
御料林の國庫歸属並に木材需給及び森林資源の現況に鑑み昭和二十二年度豫算編成に當つては内地及び北海道における国有林林政を統一することとし左の方針により所要の措置を講ずる。

- 一、御料林は財産税の徴収によつて國庫に歸属せしめることとしその歸属時期は昭和二十二年四月一日となるやう措置する。
- 二、國庫に歸属する御料林及び北海道における国有林の経営は内地における国有林の経営と合わせ行ふものとし、これが経理のため特別會計を設置する。
- 三、右の特別會計の運営に當つては特に従来の粗放なる経営方法に検討を加へ事業能率を増進せしめ一般会計への繰入れの増加を計り、財政の再建に資することとする。
- 四、国有林の経営に関する機構は統一するがその組織運営等については適當なる過渡的措置を講ずる。
- 五、特別會計の設置に伴ひ債権債務の引継等必要な予算上または會計上の措置を講ずる。

- ・ 当時の我が国の森林は、戦中・戦後の軍需用材、復興用材、薪などの燃料としての利用のため、至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。

○ 国有林の荒廃状況と現在

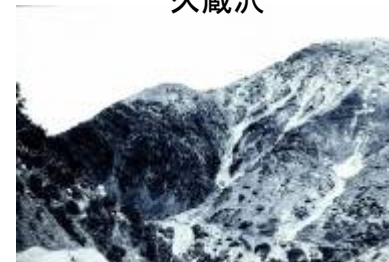
一丈野・金勝山国有林（滋賀県田上山）



足尾国有林(栃木県足尾)

久蔵沢

安蘇沢



昭和63年

平成18年

- また、昭和30年代に入ると、戦後の復興用材としての木材需要が急増し、木材価格が急騰したが、外貨準備高が乏しく、外材輸入の体制が整備されていなかった当時としては、国産材を増産することによって旺盛な需要に対応せざるを得ず、特に国有林に対しては、国民から「伐り惜しみしている」との強烈な批判にさらされた。
- マスコミの論調も「国有林の伐採制限の緩和を」「国有林は増伐を」の一色であった。
- 国有林野事業は、これらの国民の声に応えるため、昭和32年(1957)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ことなどを骨子とした「国有林生産力増強計画」を、昭和36年には造林技術の集約化及び向上による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・推進し、これらの計画により国有林は成長量の2～3倍に及ぶ伐採が行われた。(P13の図①参照)

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。



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(S36)

新聞社名	社説の内容		
朝日新聞	S36. 8. 13	社説 「木材価格の抑制は急務」	木材価格値上がりの原因は供給力の不足にある。～国有林の増伐もやらねばなるまい。
	S43. 3. 20	社説 「国有林の伐採制限の緩和を」	当面はあらゆる手を打って国産材の供給を増やし、外材輸入の外貨を節約すべきである。まず、考えられるのは、国有林の伐採制限の大幅緩和だ
毎日新聞	S36. 5. 25	社説 「木材対策はまず実行だ」	既開発林に対し国有林では2倍～の蓄積を持つ未開発林が、木材の需給関係を改善するために開発の速度を速めようとはせず、過熟枯死等資源の浪費に委ねられ、また低い成長量のまま放置されているのは、自慢できることではないからである。問題は開発のための投資である。
	S36. 8. 17	社説 「木材価格対策は十分か」	天然過熟林をかかえる国有林のことだから、林道への投資を惜しまなければ増伐の可能性は十分あるだろうし、期待もできる。
読売新聞	S44. 3. 21	社説 「林業政策の改善充実を」	国有林野事業特別会計によって、実質的に日本最大の山持ちである林野庁は増伐して木材価格の抑制につとめるべきであろう。

- 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（前述の）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。（P13図③参照）

◎ 官行造林等の実績

区 分	実行量	備考
官行造林	372億円	S22～H10年度
民有保安林買入	178億円 (256千ha)	S22～H10年度

（注：公有林野等官行造林事業 T9～終戦まで 約21万ha（法はS36廃止））

◎ 一般会計への繰入れ等

	金額(億円)	備 考
一般会計繰入れ	469	
森林開発公団	183	S36～42年度
農林漁業金融公庫	73	S35～40年度
林業信用基金	9	S38～46年度
その他	204	S34～47年度
森林開発公団へ直接出資	454	S43～52年度
計	923	

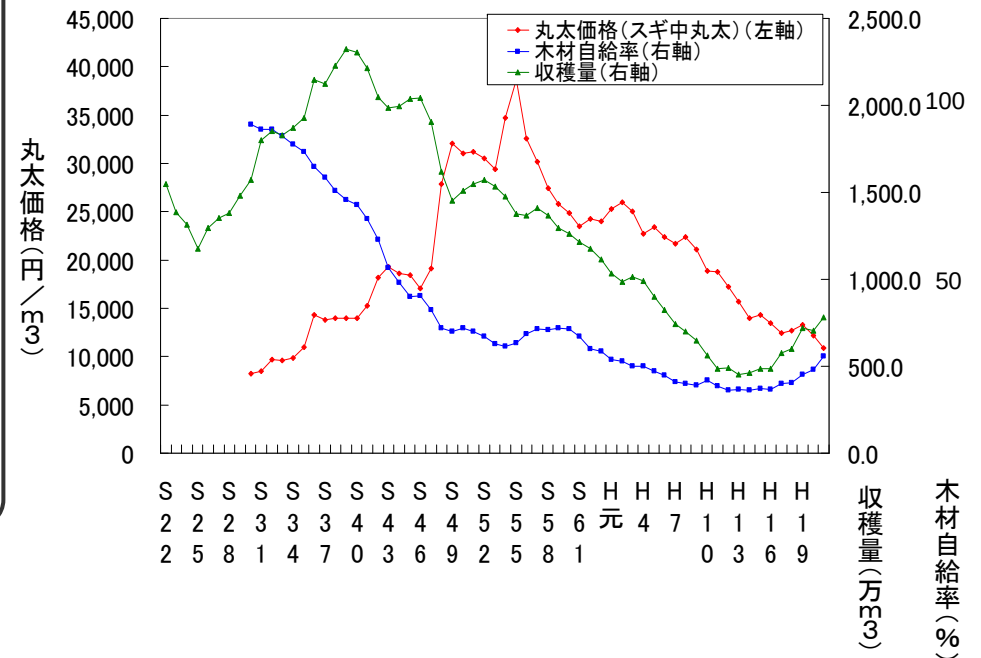
3 債務の発生と借入金（昭和40年代～平成10年）

ポイント

- 昭和40年代以降、木材貿易の完全自由化とその後の円高の進行により、木材価格が低迷する一方、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
- さらに人件費や資材費の高騰、伐採跡地への植林の増加などにより、造林に必要な経費が自らの収入によって支弁できなくなり、昭和51年度以降財政投融资資金からの借入れを行わざるを得なくなった
- 国有林の債務は造林のために使用され、造成された森林は公益的機能の発揮を通じて国民の安全・安心の確保に寄与してきた

- ・ 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。

丸太価格・木材自給率・収穫量の推移



- 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累増した。

長期借入金累増の要因（P14参照）

円高の進行による国産材の競争力の低下のほか、

- ①成長量を超える伐採を長期間実行したことによる資源的制約
- ②拡大造林からの方針転換の遅れ、
- ③事業規模の縮小と要員規模の縮小の遅れ
- ④事業方針の転換に比べての一般会計からの繰入の拡大のテンポの遅れ
- ⑤林業利回りを上回る長期借入金に依存したことによる利払いの増嵩 等

○「国有林野事業の改善に関する計画」の策定経過

設定・変更	昭和53年計画	昭和59年計画	昭和62年変更計画	平成3年計画
(年月日)	(53.9.22)	(59.6.27)	(62.7.31)	(3.7.5)
改善期間	昭和53～62年度	昭和59～68年度	昭和59～68年度	平成3～12年度
収支均衡目標年度	昭和72年度	昭和72年度	昭和72年度	平成22年度
森林施業	国有林野における新たな森林施業	天然林施業の推進	森林整備方針の転換に沿った施業	森林の機能類型に応じた管理経営
要員規模	規模の適正化	昭和63年度末4万人	昭和68年度末2万人	平成5年度末2万人
財政措置の概要	基本的な考え方	改善期間内は一般会計導入、財政資金借入れの特別配慮		左に加え、累積債務部門と経常事業部門との区分
	一般会計繰入	○造林・林道事業経費の一部 ○林道災害普及事業経費の一部（58年度～） ○国有林野内直轄治山の全額（58年度～）	○退職手当借入れ子の補給	○借入利子の一部 ○保安林等保全管理経費の一部 ○退職手当借入金の償還元本の一部 ○借換え借入金の償還元本の一部 ○公益的機能発揮等に係る費用の民有林助成との均衡に留意した拡充
	財政資金	○財政資金貸付条件の特別配慮	○退職手当の借入れ	○償還金の借換え ○退職手当借入れ枠の拡大と償還条件の変更

○ 借入金4.3兆円の使途（\$51～H10）

借入金	4.31 兆円
○ 造林	} 3.82 兆円
○ 林道	
○ 退職手当等	0.49 兆円

4 国有林野事業の抜本的改革（平成10年～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を実施した。

○ 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。

◎ 公益的機能重視への転換

国有林野の管理経営を木材生産機能重視から公益的機能重視に転換

(平成10年4月1日)		(平成22年4月1日)	
国土保全林	19%	→	水土保全林 68%
自然維持林	19%		森林と人との共生林 28%
森林空間利用林	8%		
木材生産林	54%		資源の循環利用林 4%

複層林施業など公益的機能の発揮のための施業を推進。また、緑の回廊を設定。

(平成10年4月1日)		平成22年4月1日	
緑の回廊	指定なし	→	24箇所、59万ha

◎ 組織・要員の徹底した合理化、縮減

(組織再編を平成11年3月から実施)

国の業務は、保全管理、森林計画等の業務に限定し、伐採、造林等の事業の実施は全面的に民間に委託

〔組織〕

- ・ 本 庁 : 管理部・業務部 → 国有林野部に統合
- ・ 営林(支)局 : 14局 → 7のブロック単位の組織(森林管理局)
- ・ 営 林 署 : 229署 → 98の流域単位の組織(森林管理署)
- ・ なお、事務所等暫定的な組織については、集中改革期間中に全て廃止
(平成13年8月に150箇所、平成16年3月に51箇所を廃止)

○組織の簡素・合理化

H10.4.1		H21.4.1	
9 営林局	→	7 森林管理局	
5 支局	→	(廃止)	
		7 事務所	
14 森林技術センター	→	7 森林技術センター	
		11 森林環境保全ふれあいセンター	
		5 森林センター等	
229 営林署	→	98 森林管理署	
		14 支署	
		8 森林管理事務所	
92 森林管理センター等	→	(廃止)	
1256 森林事務所	→	1256 森林事務所	

〔要員〕

- ・「集中改革期間終了後できるだけ早い時期に業務に応じた必要かつ最小限のものとする」ため職員数の適正化を推進

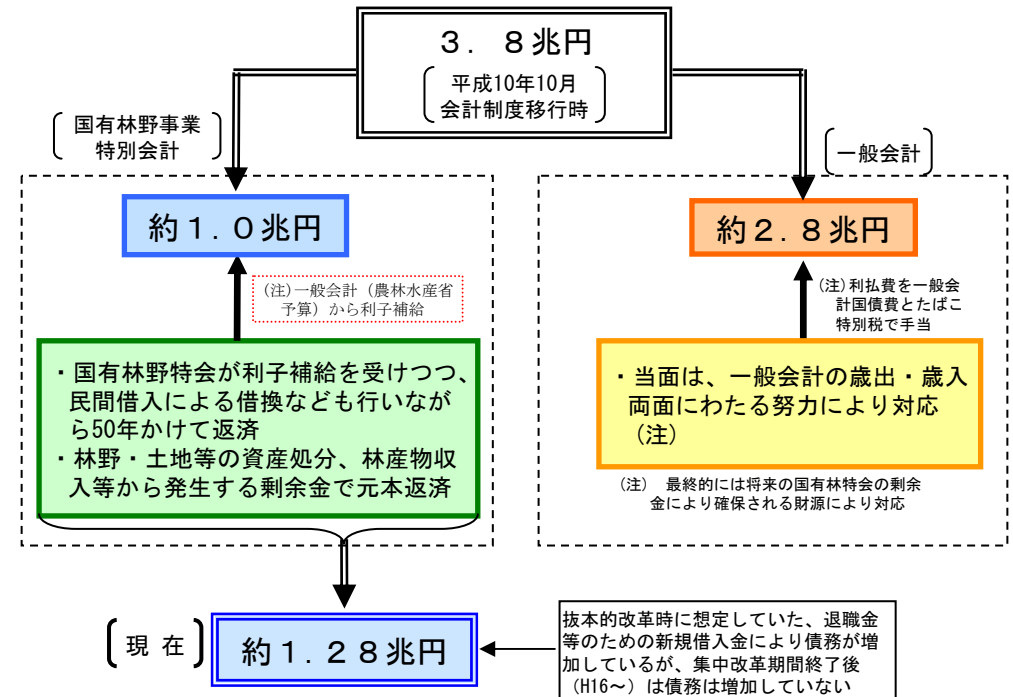
職員数：

昭和42年度当初 約81,000人 (定員内41,217、定員外39,929)
 →平成10年度当初 約13,000人 (定員内 7,979、定員外 5,315)
 →平成22年度当初 約 5,700人 (定員内 4,807、定員外 922)

〔民間委託の推進〕

	(平成10年度)		(平成21年度)
・伐採(素材生産)	75%	→	100%
・人工造林	72%	→	99%
・保育(下刈)	78%	→	99%

○ 平成10年の抜本的改革における累積債務処理の仕組み



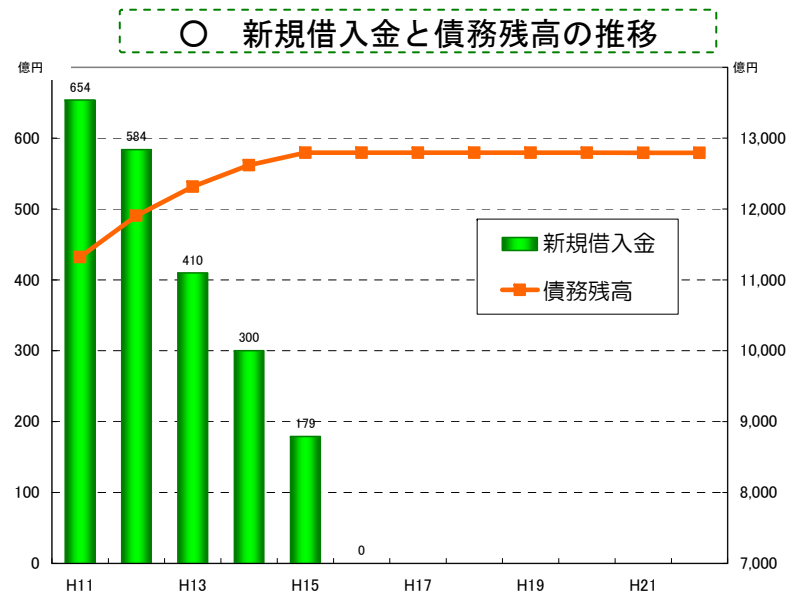
○ この抜本的改革に努力した結果、組織・要員を必要最小限度とするとともに、平成16年度以降収支均衡（新規借入金ゼロ）を達成。現在、事業本体の歳入の8割が一般会計からの繰入となっている。

○ 収穫量は平成10年の抜本的改革時の想定どおり推移しているが、材価の低迷により債務返済には至っていない。（今年度から債務返済を開始する予定である。）

○ 事業の実施においては、

- ・平成21年度から原則一般競争入札制度へ移行
- ・収穫調査業務・検知業務において簡素な手法の拡大によるコストダウン、指定調査機関の拡大による競争性の確保
- ・平成23年度から間伐事業において複数年契約を試行的に導入

等により、事業の効率化に努めている。

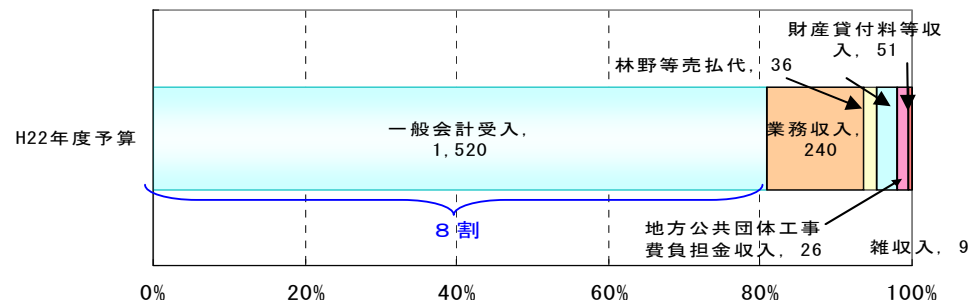


平成16年度以降、新規借入金が0となり、プライマリーバランスが均衡。債務残高は横ばいで推移。

◎ 国有林材の販売単価の推移 (単位: 万m³, 円/m³)

	H10	H21	H21/H10
収 穫 量	563	780	139%
立木販売	3,800	2,000	53%
素材販売	29,100	8,500	29%

◎ 予算に占める一般会計からの繰入(平成22年度)



平成10年の収支試算と実績

(参考)

上段: 平成10年抜本的改革時の試算

下段: これまでの実績

○ 収穫量

(単位: 万m3)

区分	H11	H12	H13	H14	H15	H11~H15 平均	H16	H17	H18	H19	H20	H16~H20 平均	H21
収穫量	488	491	452	464	486	460 480	486	574	599	720	704	670 620	780

○ 収 支

(単位: 億円)

区分	H11	H12	H13	H14	H15	H11~H15 平均	H16	H17	H18	H19	H20	H16~H20 平均	H21
収入	2,153	2,009	1,953	1,976	2,088	2,050 2,040	2,198	2,168	2,223	2,300	2,303	2,020 2,240	2,477
林産物収入等	357	300	256	224	212	400 270	207	215	237	232	227	520 220	204
貸付料等	94	91	90	88	82	90 90	80	76	67	63	62	90 70	61
林野等売払い	341	230	223	193	179	290 230	198	140	99	78	49	280 110	47
治山勘定受入	140	140	140	139	137	140 140	136	134	132	129	125	140 130	120
一般会計受入	566	564	574	603	708	560 600	852	847	922	1,013	1,101	570 950	1,309
借入金	654	584	410	300	179	320 430	0	0	0	0	0	0 0	0
(借換借入金)	(1)	(100)	(260)	(429)	(591)	(250) (280)	(725)	(756)	(765)	(786)	(740)	(420) (750)	(736)
支出	2,110	1,993	1,942	1,925	2,053	2,050 2,000	2,171	2,141	2,170	2,245	2,224	2,020 2,190	2,405
事業関係費	1,920	1,796	1,578	1,392	1,362	1,650 1,610	1,351	1,299	1,326	1,367	1,391	1,350 1,350	1,578
業務管理費	1,438	1,315	1,174	1,056	979	1,150 1,190	898	824	796	763	713	770 800	670
事業的経費	482	481	405	335	383	500 420	453	474	530	604	678	580 550	908
交付金等	86	83	82	79	75	110 80	75	72	63	71	68	100 70	63
利子・償還金	104	114	282	454	616	280 310	745	771	781	806	765	580 770	764
収支差	43	16	11	52	35	0 30	27	26	53	56	79	0 50	72

注・業務管理費は、人件費と収穫調査等の民間委託にかかる所要経費等

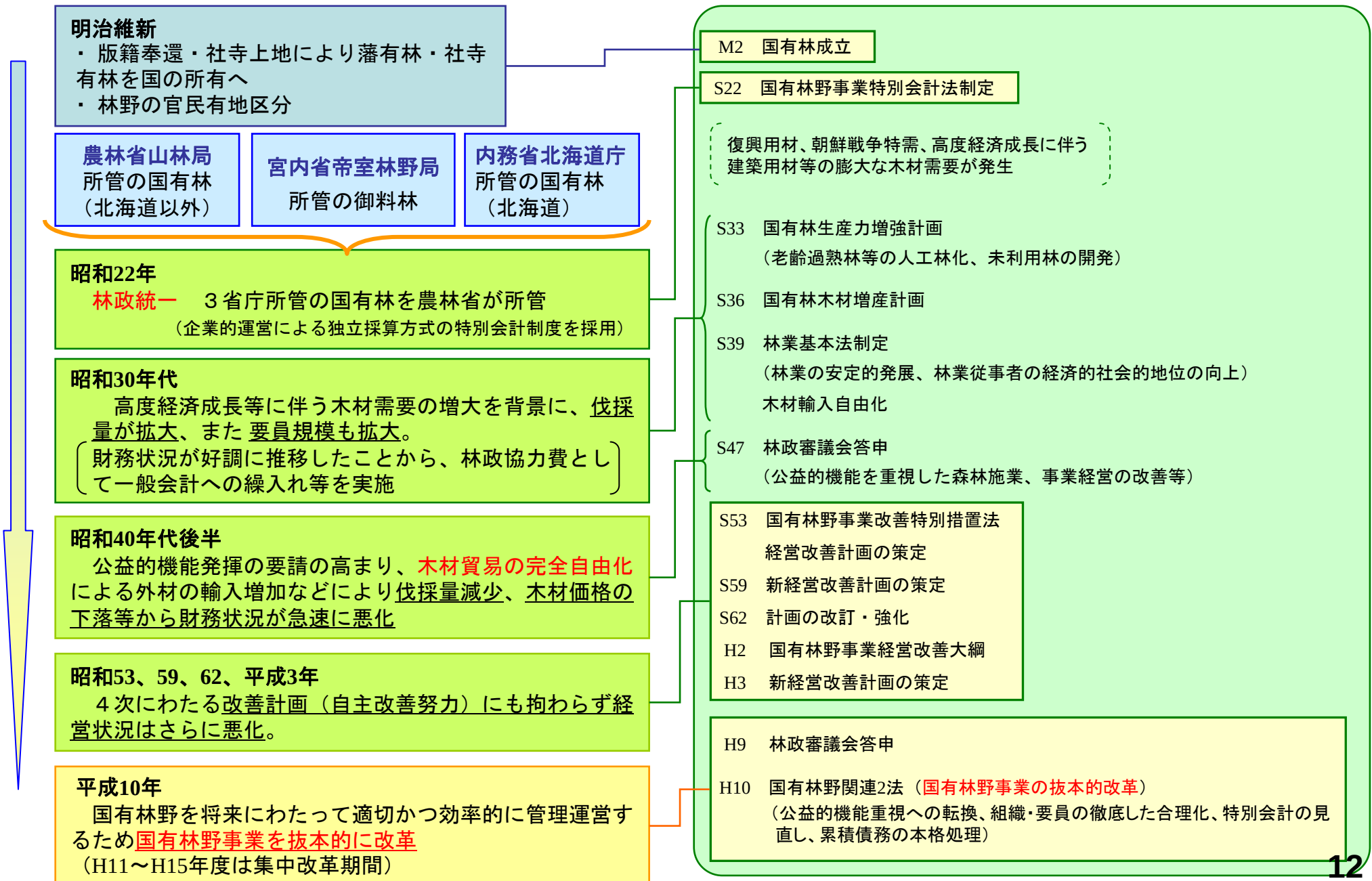
・平成26～30年度の業務管理費の収支試算は、710億円

・事業的経費は、森林整備事業、素材生産・販売等事業の実行に係る経費や直よう事業の減少に対応した所要の請負経費

・治山勘定受入は、治山事業に関係する職員の人件費相当額を一般会計から受け入れたもの。治山事業及びそのために必要な財源については上記表に標記していない。

国有林野事業の抜本改革までの歴史の概要

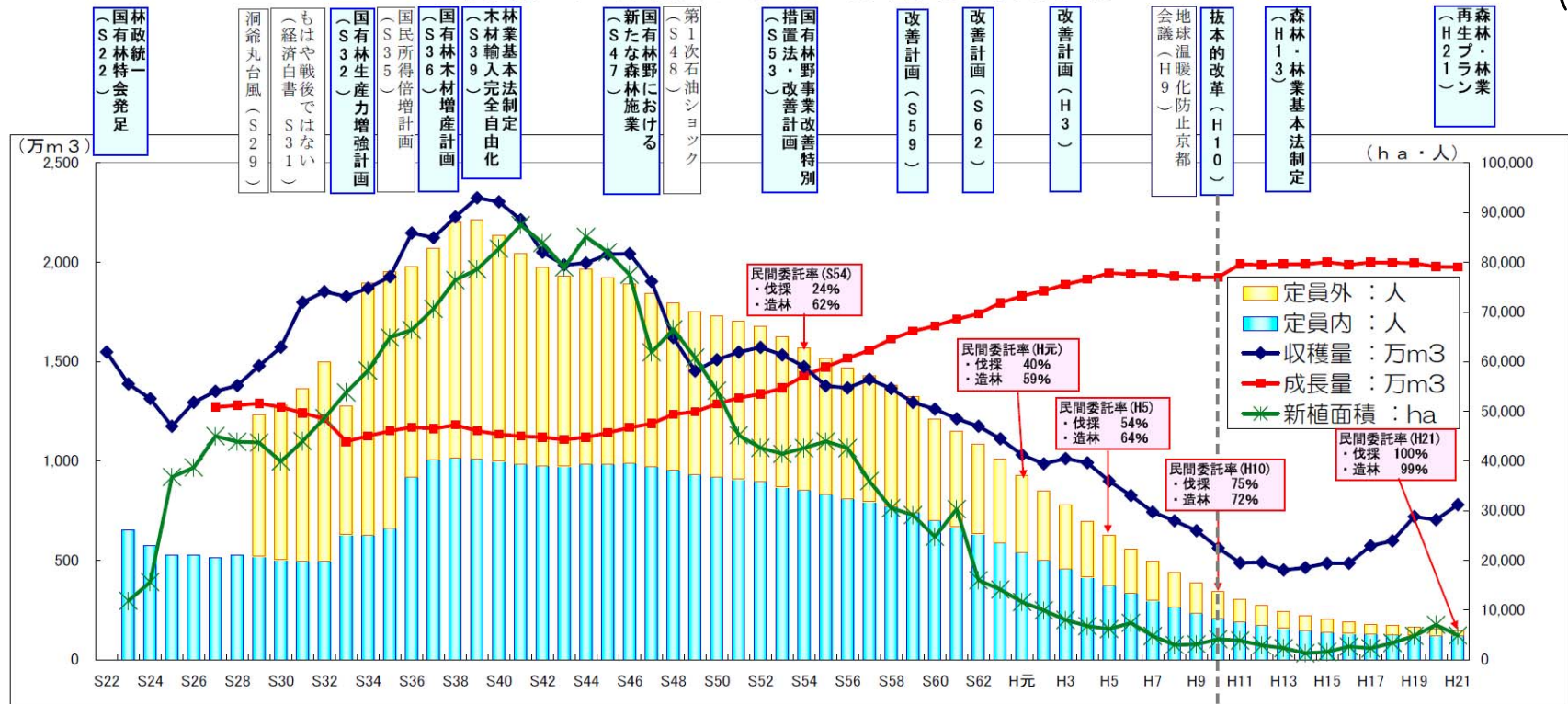
(参考)



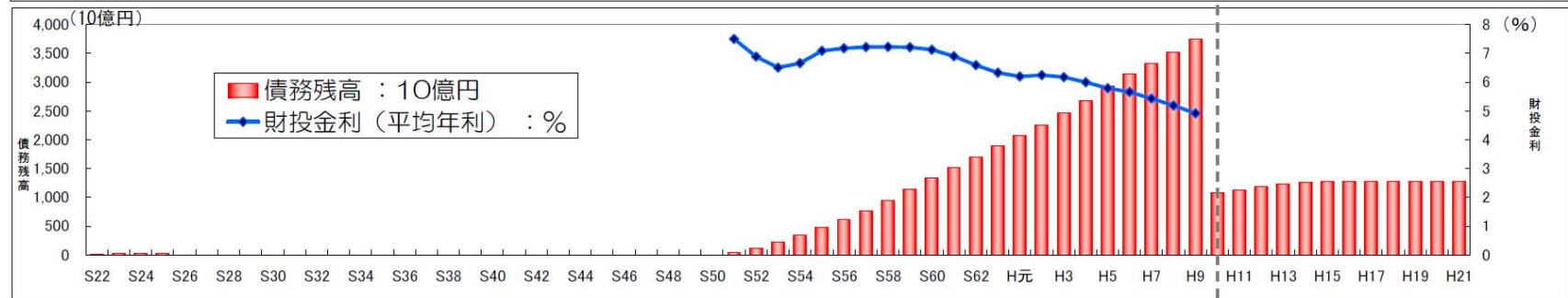
債務の増加にかかる周辺状況等

(参考)

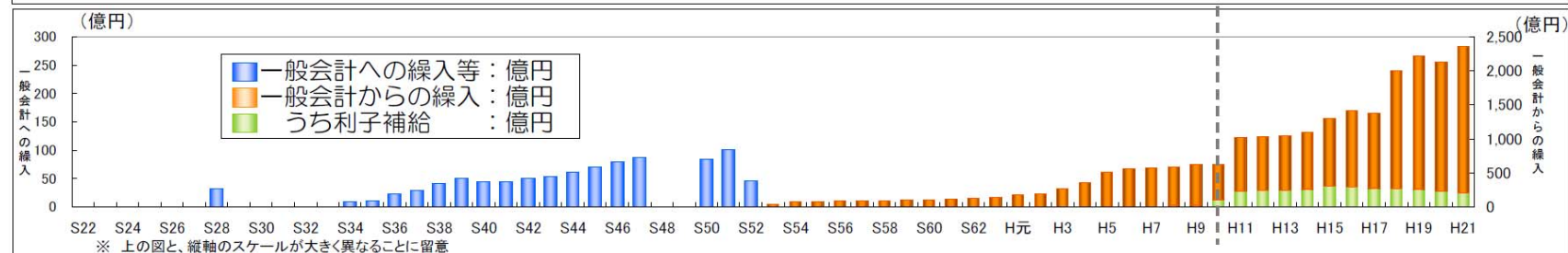
図①



図②



図③



※ 上の図と、縦軸のスケールが大きく異なることに留意

債務の発生と借入金累増の背景

(参考)

「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」(H9.12.18 林政審議会答申)における債務累増等の問題点の整理

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。

- ① 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のための自らの収入確保の必要性があったとはいえ、臨時的措置であるべき成長量を上回る伐採を長期間にわたり実行し続けたことなど、森林の持続的経営の面で問題を残したこと
- ② 拡大造林(天然林を伐採した跡地や原野などに植栽すること)により、造林適地とは言えない高標高地にまで主として針葉樹による人工造林を実施し、各地に生育の悪い造林地が発生したにもかかわらず、方針変更までに時間を要したこと
- ③ 昭和30年代の事業規模の拡大等に伴い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、特に直接雇用の現場作業を主体とする事業実行から民間実行への転換が遅れたこと。
- ④ 国有林野事業改善特別措置法という時限法の制定により、昭和53年度(1978)以降、一般会計からの繰入規定を入れて一般会計資金を導入するとともに、一般会計資金の対象を拡大してきたが、国有林野事業の財務事情の悪化のテンポに比べ、一般会計繰入れの拡大のテンポが遅かったこと
- ⑤ 木材価格や地価の低迷等による自己収入の減少を補うため、林業利回りが低下しているにもかかわらず、その時々では最も優遇されたものだったとはいえ、林業利回りを上回る金利の長期借入金(財政投融资資金)に依存し続けたこと
- ⑥ 業務運営全体を通じて簡素・効率性に対する配慮が欠けていたこと
- ⑦ 国民に対する情報開示や、経営への国民参加がこれまでは必ずしも適切ではなかったこと

○ 為替レートの推移(円/ドル)

	S43	S53	S63	H10
為替レート	360	208	128	131

注：概数である。

○ 木材価格の推移(千円/m³) (スギ中丸太、工場着価格)

S55	H10
39 千円m ³	19 千円m ³

○ 成長量に対する伐採量の比率

	S40年代	H10年代
比率	169 %	27 %

○ 新植造林面積

S40	H10
82 千ha	4 千ha

○ 要員規模と収穫量の推移(S40を100とした比率)

	S40	S50	S55	S60	H10
収 穫 量	100	66	60	55	24
要 員 数	100	81	71	57	16

○ 債務残高と一般会計繰入の推移

	S53	S63	H10
新規借入金 (財投金利)	997億円 (7%)	2,410億円 (6%)	2,546億円 (5%)
一般会計繰入	48 億円	150 億円	525 億円

注：平成10年の借入金は、抜本改革前の1,617億円と、抜本改革後の929億円の計である

○ スギを造林投資した場合の利回り相当率と財投金利(%)

	S50	S55	S60	S63	H3
スギ利回り	4.1	3.4	2.1	1.7	1.3
財投金利	7.5	7.1	7.1	6.3	6.2

※利回り相当率は、立木販売収入に見合う造林投資(造林費)の利回り相当率である
財投利率は、借り入れ金利の年平均利率である。(S50はS51の値とした)

5 森林・林業の再生に向けた改革の姿（今後の姿）

- 我が国の森林資源が充実してきている一方、これまでの森林・林業政策は、森林造成に主眼が置かれ、持続的な森林経営を構築するためのビジョン、そのために必要な実効性のある施策、体制を作らないまま間伐等の森林整備に対し広く支援。その結果、施業集約化や路網整備、機械化の遅れ、脆弱な木材供給体制、森林所有者の林業への関心の低下という悪循環に陥っている状況。このことを真摯に受け止め、森林・林業に関する施策、制度、体制について、抜本的に見直し、新たな森林・林業政策を構築していくことが必要。

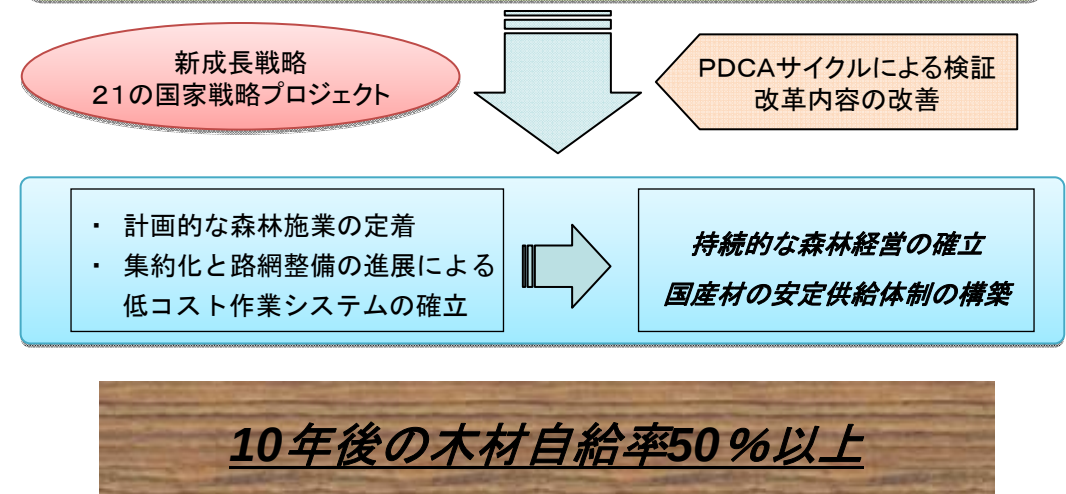
このため、民有林を中心として、森林・林業の再生を図ることとし、以下の点について段階的、有機的に推進し、10年後の木材自給率50%以上を目指すこととして、森林・林業再生プランを策定。

- ① 適切な森林施業が確実に行われる仕組みを整えること
- ② 広範に低コスト作業システムを確立する条件を整えること
- ③ 担い手となる林業事業体や人材を育成すること
- ④ 国産材の効率的な加工・流通体制づくりと木材利用の拡大を図ること

- また、国有林は森林・林業再生プランの推進のため組織、フィールド、資源、技術力を十全に活用し、地域の森林・林業を支援する役割を果たしていくことが必要

改革の方向

1. 森林計画制度の見直し
2. 適切な森林施業が確実に行われる仕組みの整備
3. 低コスト化に向けた路網整備等の加速化
4. 担い手となる林業事業体の育成
5. 国産材の需要拡大と効率的な加工・流通体制の確立
6. フォレスター等の人材の育成



森林の多面的機能の発揮、雇用創出、山村地域の活性化、
低炭素社会構築への寄与

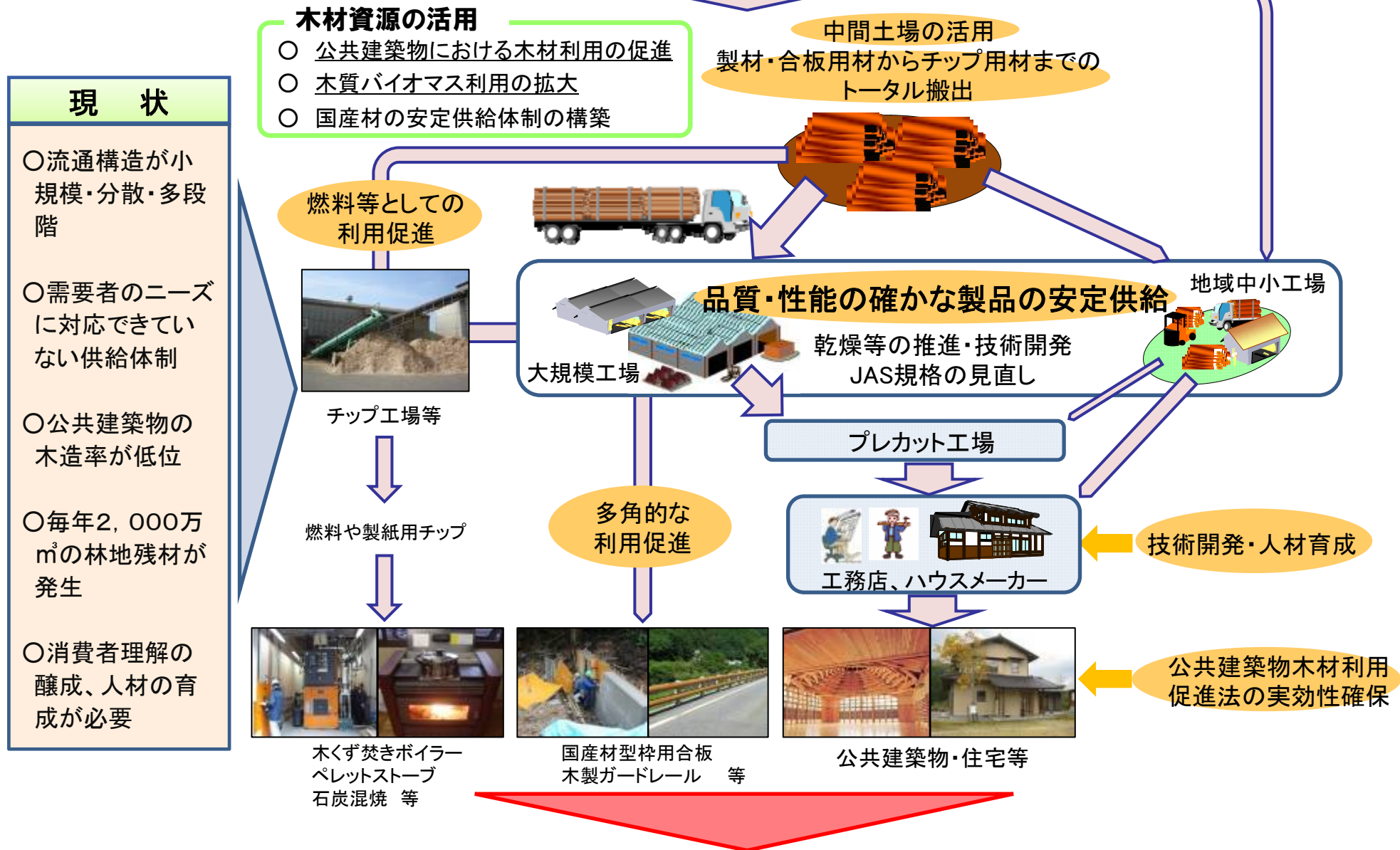
(参考)

- 施業放棄森林の増加
- 形骸化している森林計画制度
- 計画がなくとも補助事業が受けられ、バラバラな森林施業を実施
- 丈夫で簡易な路網整備への対応の遅れ
- 計画的な人材育成策の欠如

- 森林計画制度の見直しによる適正な施業の確保
- 森林管理・環境保全直接支払制度の導入による集約化推進

- 丈夫で簡易な路網整備の加速化
- フォレストーなど必要な人材の育成
- 担い手となる林業事業体の育成





森林・林業再生に向けた国有林への期待

(参考)

国有林に対しては、

- 森林・林業再生プランの推進のため、国有林の有する組織、フィールド、資源、技術力を十全に活用し、地域の森林・林業を支援する役割を果たしていくこと
- 国民共通の財産である国有林について、地球温暖化防止など、より一層公益的機能重視の管理経営を行うことに大きな期待

- ◎ 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、多様な森林づくりなど、より一層公益重視の管理経営を推進

民有林支援の内容

- 広範に低コスト作業を確立する条件整備

◎施業集約化の推進

- ・ 民有林と国有林が一体となって効率的に路網整備や間伐等の森林整備に取り組むための森林共同施業団地の設定を推進



森林共同施業団地



地域の方々を対象とした説明会

- 担い手となる林業事業体の育成

◎持続的な森林経営を担う森林組合改革、林業事業体の育成

- ・ 事業の発注や事業体の人材育成のためのフィールドの提供等を通じて事業体の育成に貢献

- 人材育成

◎フォレスター制度の創設

- ・ 当面は国有林の技術者等を准フォレスターとして活用し、市町村行政をバックアップ

◎人材育成体制の構築

- ・ 多様な立地を活かしてニーズに最も適した研修フィールドや技術を提供



国有林主催の
現地検討会
(作業路作設の実演)



森林・林業技術研修
の受け入れ

- 国産材の効率的な加工・流通体制づくりと木材利用の拡大

◎質・量ともに輸入材に対抗できる効率的な加工・流通体制の整備

- ・ 国有林と民有林が連携した原木の安定供給体制づくり
- ・ 急激な木材価格の変動時に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機能
- ・ 「システム販売」について、民有林との連携を図りつつ、主として輸入材を利用してきた製材工場等を新たな販売先として積極的に新規開拓していくなど、国産材の安定供給体制の構築と併せて木材利用の拡大に貢献



これまで主として外材を利用
してきた大口の需要者に対す
るスギ間伐材の安定供給



離島での民国連携による
間伐材の島外出荷

森林・林業の再生

国有林の森林・林業再生への貢献とポテンシャル

国有林の森林・林業再生への貢献とポテンシャル

◎ 国有林の森林資源

- ・国有林は、国土の2割、森林面積の3割にあたる762万haを占め、そのうち、人工林は236万ha。
- ・人工林・天然林合わせて年間約2千万m³成長

◎ 国有林の人材

- ・国有林には5,700人の森林・林業技術者が存在

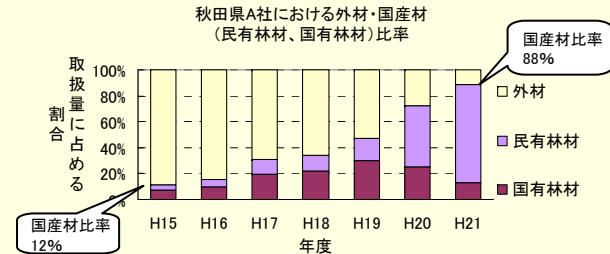
◎ 国有林のフィールド

- ・多種多様な地形、地質、林相、林種、林齢の森林を有しており、技術開発や研修、地域振興を目的とした利用等に適したフィールドを多く保有。

国有林野事業による国内林業の牽引効果

安定供給体制構築への寄与

- ◎ 国有林材の安定供給や戦略的市場開拓等により民有林を含む国産材の流通パイプを活性化



従来は外材中心であった合板工場に対して、国有林が計画的に供給量を増やし、国産材のシェアを高めることに成功。その結果として、民有林材の販路を大幅に拡大。(H15:3万m³→H21:35万m³)

<秋田県>

- ◎ 集約化、路網整備が進まない民有林において国有林と一体として森林共同施業団地を設定



民有林(長野県、松本市、松本広域森林組合、松本奈川地区町会連合会)と中部森林管理局中信森林管理署が一体となって、効率的な路網整備や間伐等森林整備に取り組むため、森林共同施業団地を設定。

<長野県松本市(旧奈川村)>

技術向上をリード

- ◎ 路網作設技術のほか、コンテナ苗・列状間伐・シカ被害対策等で国有林の技術を普及



[路網作設]



[コンテナ苗]



[列状間伐]



[シカ柵設置]

- ◎ 過去にもチェーンソーやトラクターなど、国有林が率先して導入し、民有林に普及

集材機 : 昭和24年頃から、国有林に2胴型集材機を大量導入。(民有林では、昭和30年頃から普及)

トラクター : 昭和22年頃から、国有林に本格導入。昭和29年の洞爺丸台風の風倒木処理を契機に道内国有林に大量導入。(民有林では、昭和35年頃から普及)

チェーンソー : 昭和29年以降、洞爺丸台風の風倒木処理を契機に国有林に本格導入。(民有林では、昭和35年頃から普及)



[集材機]

人材とフィールドの活用

- ◎ 国有林の多種多様なフィールドを活用して、民有林の行政・事業体等に対し講習会等を開催、技術者養成を支援



国有林の職員や林業事業体のオペレーター等が講師となり、県や市町村、森林組合、林業事業体を対象として、丈夫で簡易な路網の現地検討会を開催。(会津森林管理署 <福島県喜多市>)

- ◎ 新たなビジネスモデルの試行や技術試験の場の提供も積極的に実施



間伐等の後に使われずに林内に残されていた低質材等を、バイオマス燃料用等として有効活用するため、専用コンテナによる効率的な回収を実施。平成21年度は低質材約8千m³を供給。(磐城森林管理署 <福島県いわき市>)

森林・林業の再生に向けた改革の姿（抄）

平成22年11月30日 森林・林業再生プラン推進本部了承

1 改革の方向

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ものとする。

その中で、民有林と国有林が連携した森林共同施業団地の設定や木材の安定供給体制づくり、国有林のフィールドを活用した人材の育成を推進する。

2 改革の内容

(1) 全体を通じた見直し

② 都道府県

森林整備の円滑化・木材安定供給体制の整備に向け国有林との連携を推進する。

③ 市町村

森林共同施業団地等の設定や森林整備の円滑化などの観点から国有林との連携を推進

(3) 広範に低コスト作業システムを確立する条件整備

① 施業集約化の推進

民有林と国有林が一体となって効率的に路網整備や間伐等の森林整備に取り組むための森林共同施業団地の設定を推進する。

(4) 担い手となる林業事業体の育成

① 持続的な森林経営を担う森林組合改革、林業事業体の育成

流域や市町村を単位として民有林・国有林それぞれの将来事業量が明確になる仕組みの検討を進めるとともに、発注者等が事業体の事業実行能力を客観的に評価できる仕組みを導入する。

国有林については、事業の発注や事業体の人材育成のためのフィールドの提供等を通じて事業体の育成に貢献する。

(5) 国産材の効率的な加工・流通体制づくりと木材利用の拡大

① 質・量ともに輸入量に対抗できる効率的な加工・流通体制の整備

ウ) 国有林の貢献

国有林と民有林が連携して原木の安定供給体制づくりに努めるとともに、国有林にあっては、急激な木材価格の変動時に地域の需給動向に応じた供給調整を実施し、地域の林業・木材産業への影響を緩和するためのセーフティネットとしての機能を発揮する。

また、国有林にあっては、大口の需要者に対して原材料となる木材を安定的に供給する「システム販売」について、民有林との連携を図りつつ、これまで主として輸入材を利用してきた製材工場等を新たな販売先として積極的に新規開拓していくなど、国産材の安定供給体制の構築と併せて木材利用の拡大に貢献する。

(6) 人材育成

① フォレスター制度の創設

フォレスターの育成には一定の期間を要するため、平成25年度からの資格認定を目指す。それまでの間の市町村森林整備計画の策定等の支援業務については、（都道府県や国の職員などのうち）一定の研修等を受けた者（准フォレスター）が支援業務を行うこととし、これらの者が実際の現場経験を通じてフォレスター資格を得られるように育成していく。

⑤ 人材育成体制の構築

国有林については、多様な立地を活かしてニーズに最も適した研修フィールドや技術の提供を行う。

6. 森林・林業の再生等に向けた国有林野事業改革の方向

○ しかしながら、現行の企業特別会計を前提とした制度では、

- ・ 地球温暖化防止対策等の政策の実施が、自己収入の状況に左右される。（自己収入の見込みが立つまで、実施を控えるなど慎重に進めざるを得ず、状況により時期を逸するなど、十分な実施が図られないおそれ）
- ・ 国有林の有する組織、フィールド、資源、技術力を活用し、人材の育成や木材需給に対応した民有林と国有林合わせた地域木材の安定供給を実施するなど、地域の森林・林業を支援する役割を果たしていくことが求められているが、国営企業の建前では収支に主たる関心が払われるため、内向きの姿勢とならざるを得ない

などの問題があるところ。

このため、国有林野事業については一般会計化を検討。

- 特別会計「事業仕分け」においても、国有林野事業特別会計については、事業については一般会計に統合、負債返済部分は区分経理を維持する、との評価結果となったところ
なお、その際財政負担の増を招かないよう検討すべきことも併せて指摘された。



林政審議会でご審議いただきたい事項

- ◎ 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
- ・ 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
 - ・ 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
 - ・ 国有林に期待される役割を果たすための人材像

森林・林業再生プラン（H21.12.25）

（４）国有林の技術力を活かしたセーフティネット

（目的）

国民共通の財産である国有林の技術力の活用。

（検討事項）

- ・ 公益重視の管理経営のより一層の推進、民有林への指導やサポート、森林・林業政策への貢献を行うとともに、そのために組織・事業の全てを一般会計に移行することを検討

事業仕分けの結果（H22.10.30）

枠組みのあり方（主体・区分経理）

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

〔 その際、人件費の帰属等を含め早急に検討。〕

財産・負債のあり方（負債）

抜本的見直し（負債は区分経理し、国民負担は増やさない）

事業仕分けの結果 (H22.10.30)

枠組みのあり方 (主体・区分経理)

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

〔その際、人件費の帰属等を含め早急に検討。〕

財産・負債のあり方 (負債)

抜本的見直し (負債は区分経理し、国民負担は増やさない)

行政刷新会議の仕分けの論点

○ 区分経理の必要性

- ・ 歳入の大部分を一般会計からの繰入に依って事業を行っている現状を踏まえると、もはや区分経理の必要性はないとの意見につき、どう考えるか
- ・ 収益事業を擁する以上、歳入確保の努力や歳出削減努力のインセンティブを維持するとともに、債務返済の必要性から、依然として区分経理は必要であるとの意見につき、どう考えるか

○ 資産・負債の取扱

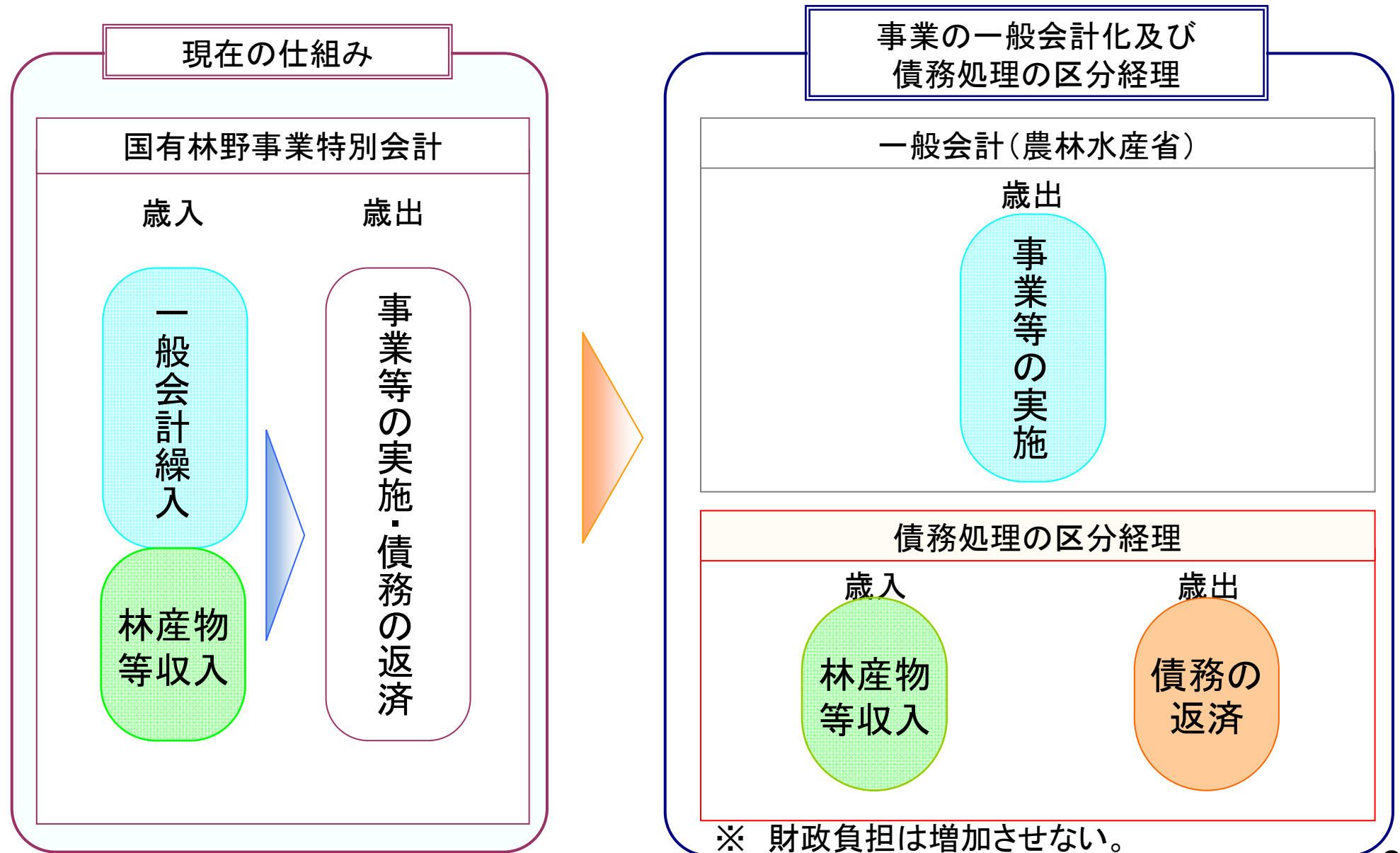
- ・ 森林の公益的機能から (一般会計への) 債務承継は止むを得ないとの見方と、債務承継は行わず、企業的経営努力を優先させるべきであり、安易に国民負担に頼るべきではないとの見方について、どう考えるか

農林水産省(林野庁)の主張

- 国有林野事業の8割が一般会計からの繰入であり、行政刷新会議が示している「一般財源繰入と不可分一体の特別会計は区分経理廃止」という考え方に適合
- 「森林・林業再生プラン」を推進するため、地域の森林・林業を支援する役割に徹する必要
- 地球温暖化防止対策等の政策手段に対して自己収入に左右されずに実施することが出来る仕組みとする必要から、一般会計化を検討。

- ◇ この際、新たな国民負担の増とならないよう、国有林野事業そのものは一般会計化しつつも、債務は一般会計に承継せず、債務処理を行う区分経理(特別会計)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。

債務を一般会計に承継せず国民負担としない方法（例）



一般会計と特別会計の違い

(参考)

1. 特別会計制度の仕組み

(1) 区分経理の必要性

- 国の会計は、経理の明確化、財政の健全性を確保する見地から毎会計年度における国の施策を網羅して通覧できるよう、単一の会計、つまり、「一般会計」で一体として整理(単一会計主義の原則)
- しかしながら、国の行政の活動が広範かつ複雑化してくると、受益と負担の関係や事業ごとの収支が不明確になり、単一の会計ではかえって国の各個の事業の成績計算、資金の運営実績等について適切な計算、整理ができない場合があり、そのような場合には、特別の会計を設け、一般会計と区分して経理

(2) 特別会計の設置要件

財政法(昭和22年法律第34号)第13条第2項において、

- ① 国が特定の事業を行う場合
 - ② 特定の資金を保有してその運用を行う場合
 - ③ 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場合
- に限って、法律で定めることで、特別会計の設置を認めているところ

2. 特別会計と一般会計の違い

(1) 予算編成・国会審議等における扱いについて

特別会計は、予算編成上の扱いや国会審議における扱いにおいて、一般会計との間に基本的な違いはない。

(2) 一般会計とは異なる財務会計処理

① 歳入歳出規定

- 一般会計はその歳入歳出の範囲を特に限定されないのに対し、特別会計は、その性格上当然に歳入歳出が一定の範囲に限定(このため、特別会計に関する法律には、それぞれの特別会計の区分経理の対象となる歳入歳出を具体的に定める規定が設定)
- 一般会計からの繰入れについては、各特別会計において経理されている事務及び事業に係る経費のうち、一般会計からの繰入れの対象となるべき経費が、特別会計に関する法律の各特別会計に係る部分において特別会計ごとに規定

② 借入金の借入れ等と公債の発行

事業の性質上、借入金の借入れ等や公債の発行が必要な特別会計については、特別会計に関する法律の各特別会計に係る部分に規定を設け、独自にそれらを行うことが可能

図 1-1 区分経理の例(年金給付の場合)

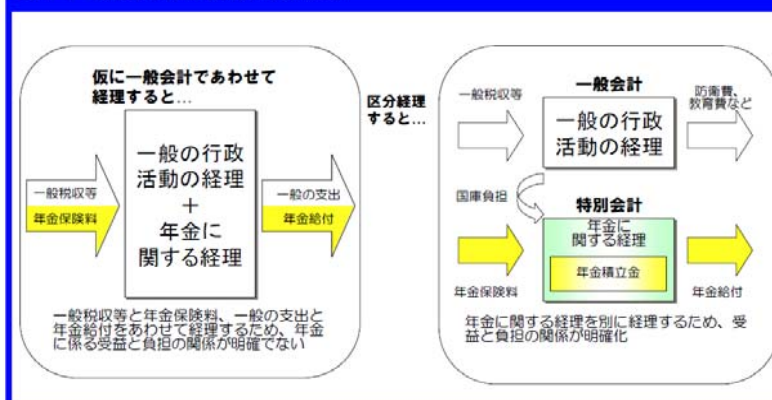


図 1-2 特別会計の分類(平成22年度時点)

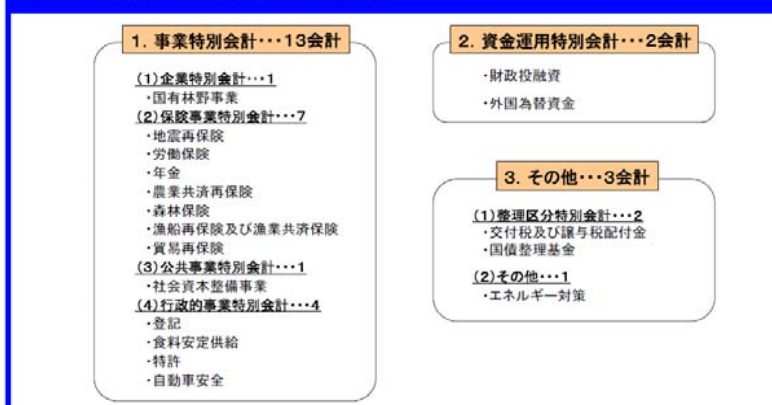
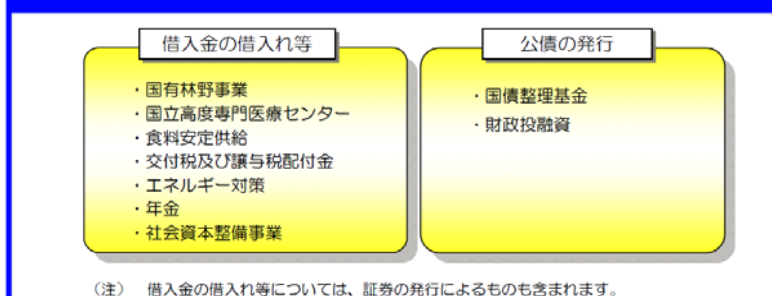


図 1-3 平成22年度予算において借入金の借入れ等や公債の発行を計上している特別会計



財務省「特別会計のはなし」(平成22年度版)より

