

# 公益的機能の維持増進に向けた国有林野の管理運営

## — 国有林野管理経営法等改正案 —

農林水産委員会調査室 高橋 陽子 たかはし ようこ

### 1. はじめに

第 180 回国会において、「国有林野の有する公益的機能の維持増進を図るための国有林野の管理経営に関する法律等の一部を改正する等の法律案」(閣法第 50 号)が提出された。

本法律案は、国有林野の有する公益的機能を十全に発揮させるため、国有林と民有林の一体的な整備及び保全を推進する制度を創設するとともに、国有林野事業特別会計において、企業的に運営してきた国有林野事業について、一般会計において実施することとする等の所要の措置を講ずるため、提出されたものである。本法律案は、参議院先議であり、平成 24 年 4 月 16 日に参議院本会議において可決、衆議院に送付された。

本稿においては、本法律案提出の経緯や概要を紹介するとともに、主な論点について整理することとしたい。

### 2. 法律案提出の経緯

#### (1) 国有林野の現状

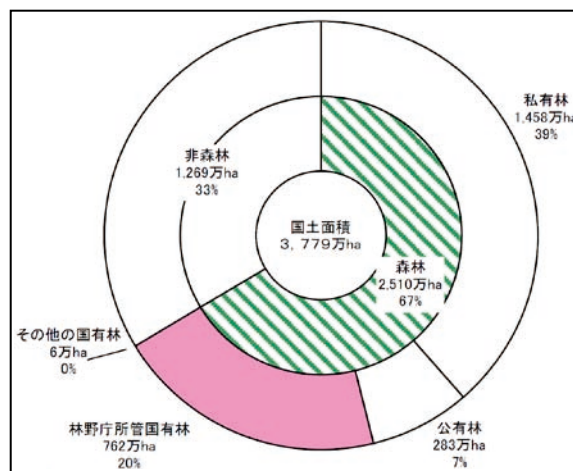
我が国の国有林は 769 万 ha で、国土面積の約 2 割、森林面積の約 3 割と広大であり、国土の保全、水源のかん養等の公益的機能の発揮、木材資源の安定的供給、地域経済の振興等国民生活及び国民経済上、重要な役割を果たしている (図表 1)。

#### (2) 国有林野事業の見直し

その一方で、国有林を維持・管理しながら木材供給を行ってきた国有林野事業は、収穫量の減少や木材価格の低迷等により、累積債務の増大が問題となった。これに対

して「国有林野事業の改革のための特別措置法 (平成 10 年法律第 134 号)」により、平成 10 年 10 月、累積債務 3 兆 8,875 億円のうち、2 兆 8,421 億円を一般会計に帰属させ、残りの 1 兆 454 億円を国有林野事業において負担することとした (図表 2)。この際、国有林野事業の主な目的を「木材生産重視」から「公益的機能重視」に転換するとともに、11 年度から 15 年度までの 5 年間で集中改革期間として組織・人員の合理化等に重点的に取り組み、16 年度以降は新規借入金をゼロとするなど、財務の健全性の向上を図ってきた (「平

図表 1 森林面積と国有林面積

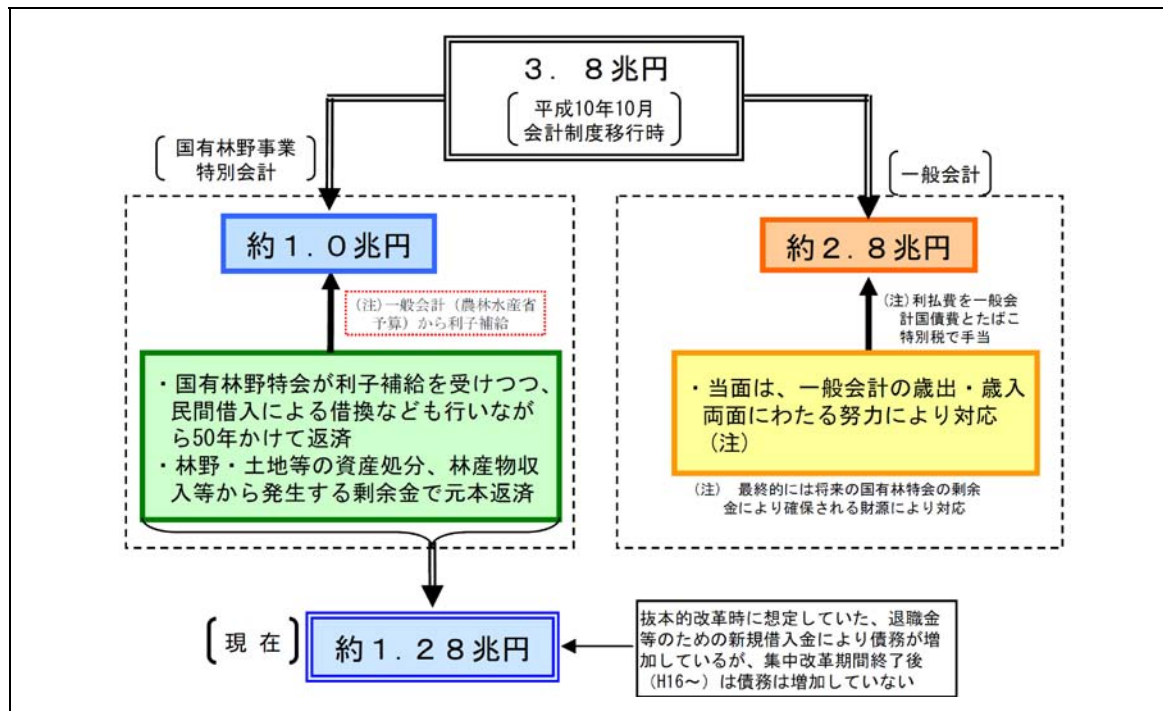


(注) 平成 19 年 3 月 31 日現在

(出所) 林野庁資料

成 10 年の抜本的改革」)。

図表 2 平成 10 年の抜本的改革における累積債務処理の仕組み



(出所) 林野庁資料

さらに、18年6月に成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（平成18年法律第47号）」（以下「行政改革推進法」という。）において、国有林野事業については22年度末までに、その一部を独立行政法人に移管した上で、国有林野事業特別会計を一般会計に統合し、かつ、その独立行政法人を非公務員型にするよう検討することが定められた。その後、官製談合事件が発覚した独立行政法人緑資源機構の解体を契機に、国有林野事業の一般会計化・一部独法化の実施時期について、当初予定していた22年度末から1年前倒しし、21年度末までに行うことが閣議決定された（19年12月24日）。

しかし、20年3月の緑資源機構法廃止法案に対する附帯決議において、行政改革推進法の定める検討に当たっては、国有林野事業を国自ら一般会計において管理運営を行うこと及びその実施時期を前倒ししないことも含め、「慎重に検討すること」とされたほか、21年9月の政権交代に伴い、同年12月に閣議決定された「独立行政法人の抜本的な見直しについて」により、国有林野事業の一部を独立行政法人化することは白紙とされた。

### (3) 森林・林業再生プランの策定

また、政権交代を受けて、農林水産省は、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・林業政策を構築するため、平成21年12月25日、「森林・林業再生プラン」を策定した。これによって、森林・林業の再生を図ることとし、10年後

の木材自給率 50%以上を目指すこととした。

同プランにおいて、国有林は、国民共通の財産である国有林の技術力を活用するため、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するとされた。

一方、国有林野事業に関し、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こと、すなわち、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があること
- ・国有林の有する組織、フィールド、資源、技術力を活用し、人材の育成や木材の需給に対応した民有林と国有林とを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こと

などの問題が指摘されているところである<sup>1)</sup>。

さらに、行政刷新会議の特別会計事業仕分け（22 年 10 月）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。そして、その際、負債返済部分について、国民の負担増加を招かない形での切り分けを前提とすべきことが併せて指摘された。

#### （４）法律案の提出

農林水産大臣は、一般会計化後の国有林野の管理経営の在り方や、債務返済の見通し及び債務返済に係る新たな区分経理の在り方等について慎重に検討するため、平成 23 年 1 月、今後の国有林野の管理経営の在り方について林政審議会に諮問した。23 年 12 月 16 日、林政審議会から、国有林野事業を全て一般会計によって行うこととなることを踏まえ、管理経営の方針が転換されることから、必要な法的措置についても検討する必要がある旨の答申が出された（「今後の国有林野の管理経営のあり方について」）。こうした経緯を踏まえ、24 年 3 月、本法律案が提出された。

### 3. 本法律案の概要

本法律案は、国有林野の管理経営に関する法律や森林法を改正するほか、国有林野事業特別会計において企業的に運営してきた国有林野事業を一般会計において実施するため、特別会計に関する法律や国有林野事業職員の労務・給与関係法律等を改正するものである。

#### （１）国有林野の管理経営に関する法律の一部改正

##### ア 管理経営基本計画等の見直し

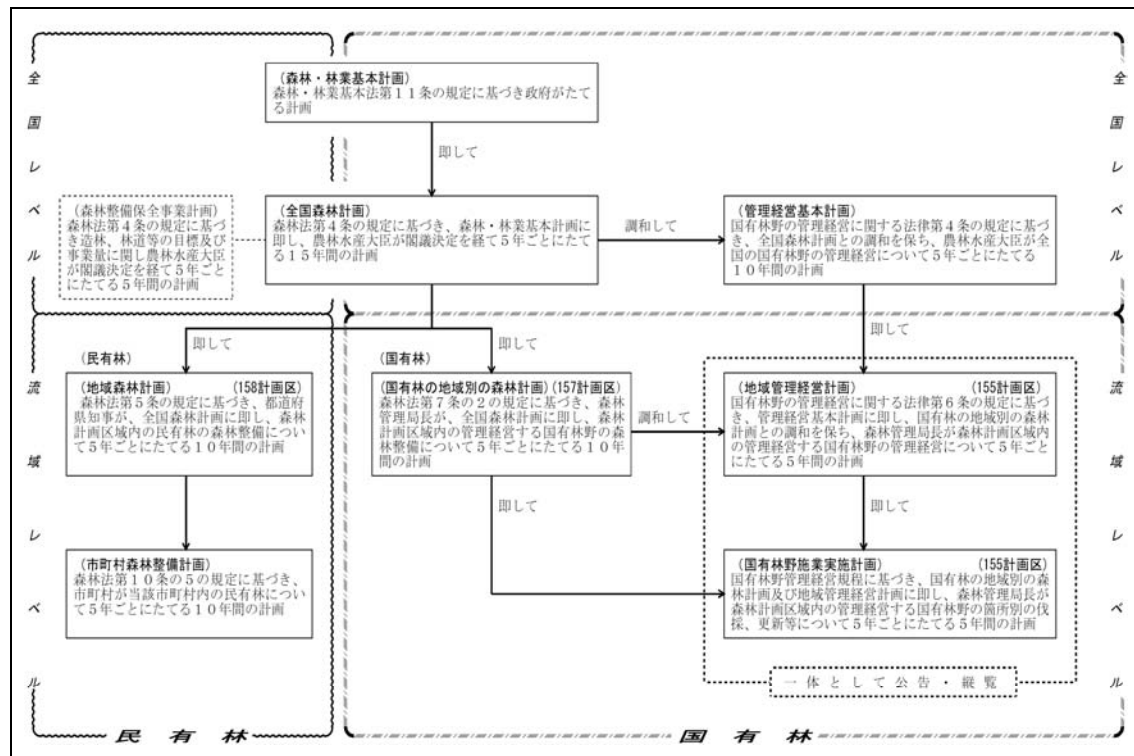
国有林野の管理経営は、①国土の保全その他国有林野の有する公益的機能の維持増進を図るとともに、併せて、②林産物を持続的かつ計画的に供給し、③国有林野の活用によりその所在する地域の産業の振興又は住民の福祉の向上に寄与することを目標にし

ている。農林水産大臣は、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っている。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になっている。また、この管理経営基本計画に即して、森林管理局長が地域別に5年を1期とする「地域管理経営計画」を5年ごとに定めることとしている（図表3）。

本法律案は、国有林野事業について、国有林だけでなく、国有林と一体として整備及び保全を行うことが相当と認められる民有林についても、その整備及び保全ができることとし、これを踏まえて、管理経営基本計画及び地域管理経営計画の記載事項の見直し等を行うものである。

具体的には、周囲を国有林に取り囲まれている、あるいは国有林と混在しているなどの民有林について、国有林と一体として外来植生の駆除や野生動植物の生息・生育環境の保全等を実施することを想定している。

図表3 民有林及び国有林の計画制度体系図



(出所) 林野庁資料

## イ 分収林制度の見直し

国有林野では、国以外の者と国有林野の育林等の費用を分担し、将来収益を分配する仕組みである「分収造林契約」及び「分収育林契約」という制度を実施しており、契約の存続期間はそれぞれ80年及び60年とされている。本法律案は、これら契約の存続期間について、長伐期施業の推進のため、それぞれ1回ごとに80年及び60年を超えない範囲で延長できることとするものである。

## ウ 共用林野の設定用途の拡充

共用林野制度とは、山村の振興や福祉の向上のため、地元住民の住所地の属する市町村が国と契約を結び、林産物の採取又は放牧のために国有林野を使用することができる制度である。共用林野には、自家用薪の採取のための「薪炭共用林野」、家畜の放牧のための「放牧共用林野」、山菜や木の実類などの林産物の採取のための「普通共用林野」がある。

本法律案は、バイオマスエネルギー利用を推進するため、地域の共同のエネルギー源として国有林野の立木等を利用できるようにするものである。

### (2) 森林法の一部改正

森林法は、森林の保続培養と森林生産力の増進とを図るため、森林計画制度、保安林制度その他森林に関する基本的事項を定めている。

本法律案は、国有林野の管理経営に関する法律の一部改正により、国有林野事業について、国有林だけでなく、民有林についても一部、その整備及び保全ができるものとするを踏まえ、森林管理局長が、国有林と一体として整備及び保全を行うことが相当と認められる民有林の森林所有者等と「公益的機能維持増進協定」を締結し、当該協定に係る森林の整備及び保全を行うことができるようにするものである。なお、この協定は、その中で定める有効期間の間は、新たに森林所有者になった者に対しても効力を有するとされる。

### (3) 特別会計に関する法律の一部改正

特別会計に関する法律は、一般会計と区分して経理を行うために特別会計を設置し、その目的、管理及び経理について定めるものであり、特別会計の一つとして国有林野事業特別会計が規定されている。また、行政改革推進法を踏まえ、特別会計の廃止及び統合、一般会計と異なる取扱いの整理、企業会計の慣行を参考とした特別会計の財務情報の開示その他所要の措置を講じている。

本法律案は、国有林野事業特別会計を廃止し、国有林野事業を一般会計において実施することとするものである。また、現行特別会計の既存債務については、林産物収入等で返済し、新たな国民負担は生じさせないこととし、その処理を経理するための暫定的な特別会計（国有林野事業債務管理特別会計）を新たに設置するものである。

### (4) 国有林野事業職員の労務・給与関係法律の一部改正

国有林野事業の国営企業形態廃止に伴い、国有林野事業職員の労務・給与について、非現業の国家公務員と同様の仕組みに変更するため、関係法律の改正等を行うものである。

## 4. 法律案の主な論点

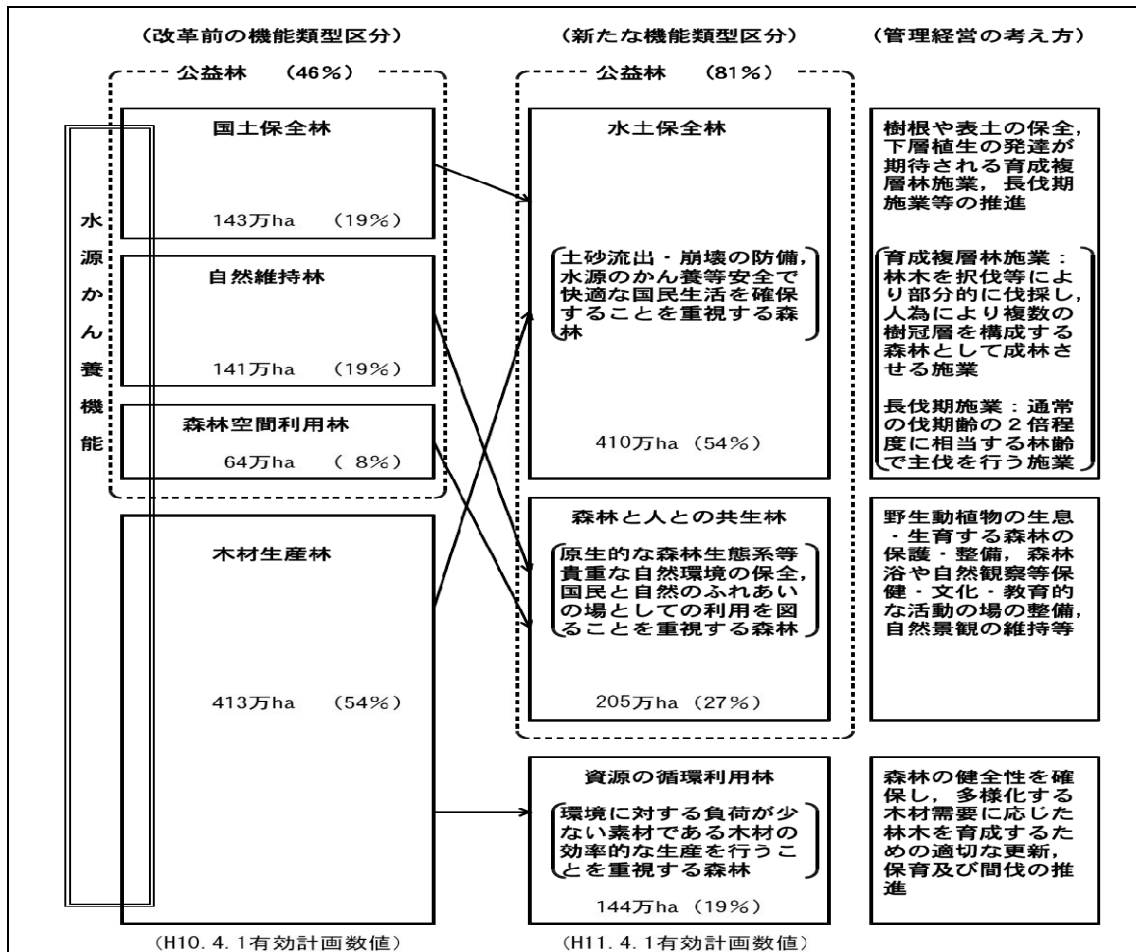
### (1) 抜本的改革の成果

平成10年に行われた国有林野事業の抜本的改革は、①公益的機能の発揮を重視した管理経営への転換、②現場作業の全面的民間委託と組織・人員の徹底した削減、③独立採算制

を前提とした企業特別会計制度から、一般会計からの繰入れを前提とした特別会計制度への移行、④3.8兆円の累積債務処理（2.8兆円は一般会計へ移行し、残り1兆円を国有林野事業特別会計に承継）の4点を基本方針として進められてきた。

具体的には、国有林野の管理経営方針が公益的機能の維持増進を旨とするものへと転換され（図表4）、また、組織の再編・統廃合及び職員の削減、造林・丸太生産等の作業の100%民間委託が実施された。

図表4 国有林野の新たな機能類型区分



（出所） 林野庁資料

これらの一連の取組を通じて、国有林野事業は「財政の健全性を回復し、及び国民共通の財産である国有林野を将来にわたって適切かつ効率的に管理経営する体制を確立することにより、国土の保全その他公益的機能の維持増進、林産物の持続的かつ計画的な供給、地域における産業の振興その他の国有林野事業の使命を十全に果たし、もって国民経済の発展及び国民生活の安定に資する」（国有林野事業の改革のための特別措置法第2条）こととされている。

抜本的改革から10年余りが経過し、また今回新たな転換を迎えるに当たって、これまでの成果についての総括が必要であろう。特に、コスト削減を最重要課題として、大幅な組

組織縮小・人員削減、全面的な民間委託が継続する中において、森林の公益性を十分に維持・発揮させる管理経営が実現されてきたのか、明らかにされるべきである。

## (2) 債務返済の見通し

抜本的改革で国有林野事業特別会計に承継された累積債務は1兆454億円であったが、集中改革期間(平成11～15年度)中の退職金等のための新規借入金により、約1兆3千億円に増加した。ただ、集中改革期間終了後(16年度～)、債務は増加していない。なお、22年度に初めて10億円を返済し、23年度に21億円を返済、24年度には25億円の返済を予定している。

一方で、林産物収入等については抜本的改革時の試算を大きく下回っている(図表5)。林野庁は23年12月、累積債務について、木材販売の収益によって返済可能であると説明しているが<sup>2</sup>、今後の事業収入及び債務返済の見通しが問題となろう。

図表5 平成10年の抜本的改革時の試算とこれまでの実績

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m <sup>3</sup> )													
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						2,050 2,040	2,198	2,168	2,223	2,300	2,303	2,020 2,240	2,477
林産物収入等	2,153	2,009	1,953	1,976	2,088	400 2,700	207	215	237	232	227	520 220	204
貸付料等	357	300	256	224	212	90 270	80	76	67	63	62	90 70	61
林野等売払い	94	91	90	88	82	290 90	140	140	99	78	49	280 110	47
治山勘定受入	341	230	223	193	179	140 230	136	134	132	129	125	140 130	120
一般会計受入	140	140	140	139	137	560 600	852	847	922	1,013	1,101	570 950	1,309
借入金	566	564	574	603	708	320 430	0	0	0	0	0	0 0	0
(借換借入金)	654	584	410	300	179	(250) (280)	(725)	(756)	(765)	(786)	(740)	(420) (750)	(736)
支出						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	2,110	1,993	1,942	1,925	2,053	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	1,920	1,796	1,578	1,392	1,362	1,150 1,190	898	824	796	783	713	770 800	670
事業的経費	1,438	1,315	1,174	1,056	979	500 420	453	474	530	604	678	580 550	908
交付金等	482	481	405	335	383	110 80	75	72	63	71	68	100 70	63
利子・償還金	86	83	82	79	75	280 310	745	771	781	806	765	580 770	764
収支差	104	114	282	454	616	0 30	27	26	53	56	79	0 50	72
	43	16	11	52	35								

(出所) 林野庁資料

## (3) 適正な人員規模

国有林野事業を支えてきた労働力について見ると、事業の拡大期であった昭和40年度には総職員数(定員内職員と定員外職員<sup>3</sup>の合計)が8万5千人を超えていた。しかし、50年代、国有林野事業の会計上の問題が議論されることとなり、53年の国有林野事業改善特別措置法(昭和53年法律第88号)の公布以後、組織の縮小と人員削減が急速に進められることとなった。その結果、早期退職の奨励、林野庁から他省庁への配置換えの推進、新

規採用の抑制が進められ、職員数は一方的に減少して今日に至っている。平成 23 年度の総職員数は 5,377 人であるが、これは昭和 40 年度の 10 分の 1 以下である。

こうした組織の簡素化と人員の削減が進んだ結果、1 営林署当たり及び職員 1 人当たりの森林管理面積は大きく増加している（図表 6）。昭和 40 年度と平成 23 年度の森林管理面積を比較すると、1 営林署（森林管理署）当たりで約 3.6 倍に、職員 1 人当たりでは約 16 倍になっている。その結果、現場では職員の業務負担が大きくなり、適切な森林管理を行う上で支障が生じているとも言われている<sup>4</sup>。伐採、造林等事業の実施は全面的に民間委託されているものの、立木の調査、請負事業の監督、境界の管理、巡視等の現場業務は引き続き国有林野事業職員が行っており、森林計画等の事務作業も含めた業務負担は小さくはない。

図表 6 1 営林署又は職員 1 人当たりの森林管理面積の推移

	昭和 40 年度	昭和 55 年度	平成元年度	平成 10 年度	平成 23 年度
国有林面積 (ha)	7,557,005	7,641,411	7,626,423	7,598,926	7,584,135
営林署数	350	342	316	229	98
1 営林署当たり森林管理面積 (ha/1 か所)	21,591	22,343	24,134	33,183	77,389
総職員数 (人)	85,361	60,648	37,060	13,666	5,377
職員 1 人当たり森林管理面積 (ha/人)	88.5	126.0	205.8	556.0	1,410.5

注 1：営林署は平成 10 年の抜本的改革の際、森林管理署に改称

注 2：総職員数は定員内職員と定員外職員の合計

(出所) 林野庁資料より作成

債務返済や組織の合理化の一方で、国有林の公益的機能を維持するためには、森林整備のための一定規模の人員は確保される必要がある。どのように折り合いをつけていくかが問題となろう。また、国有林は民有林に対して技術的指導を行うと位置付けられているが、業務の民間委託を実施している中で、技術の継承が適切に行われていくのかも課題となろう。

#### 【参考文献】

日本林業調査会『国有林野事業の抜本的改革』（1999 年）

<sup>1</sup> 林政審議会国有林部会（平成 23 年 2 月 8 日）配付資料「国有林の歴史・現状と今後の課題」

<sup>2</sup> 林政審議会答申「今後の国有林野の管理経営のあり方について」（平成 23 年 12 月 16 日）では、試算を行った結果、「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」（18 頁）とされている。

<sup>3</sup> 国有林野事業には基幹作業職員及び作業員（常用作業員・定期作業員）という、国有林の現場で作業（山仕事）に従事する人たちがいる。これは林野庁独自の制度で、国家公務員法等の適用を受けるが、定員法の適用は受けないため、定員外職員の扱いとなっている。定員外職員については、平成 9 年度以降新規採用を行っていない。

<sup>4</sup> 笠原義人ほか『どうする国有林』（リベルタ出版 2008 年）51～52 頁