

会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書

「国有林野事業の運営等について」

平成27年9月

会計検査院

国有林野事業は、企業的な運営等を図るために国有林野事業特別会計で経理されていたが、国有林野の産物の売払収入の減少等により危機的な財務状況に陥り、国は、「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）を制定して、平成10年10月の借入金残高3兆8875億余円のうち、2兆8421億余円を一般会計に帰属させることとし、残りの1兆0454億円については、国有林野事業特別会計において60年度までに返済することとなった。その後、「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」（平成24年法律第42号）の制定等により、国有林野事業は25年4月以降一般会計で経理されることとなり、公益重視の管理経営を一層推進するための施策や森林・林業再生に貢献するための施策を実施する中で、施業の結果、副次的に得られる木材を計画的に供給することにより国有林野の産物の売払収入等を得ることになった。そして、国有林野事業特別会計の負担に属する借入金に係るものは国有林野事業債務管理特別会計に帰属することとなり、当該借入金は、従前と同様、国有林野の産物の売払収入等により返済することとされた。

このような状況の中で、国有林野事業が60年度までに借入金の着実な返済を実現するためには、我が国の森林・林業の再生等を通じた国産材の新規需要の開拓や木材自給率の増加等が重要な課題となっており、林野庁は、これらの課題を解決するために、国産材の安定供給体制の構築、木材の効率的な生産・販売等の実現及び施業コストの縮減を図るための各施策を実施している。

したがって、一般会計への移行後の早い段階において、国有林野事業について、事業の運営等の結果を総括するとともに、上記施策の実施状況とその効果を検証及び分析すること、また、借入金の返済状況等を分析することは、今後の国有林野事業の運営等に当たり重要であると考えられる。

本報告書は、以上を踏まえて、国有林野事業について、公益重視の管理経営に係る施策や森林・林業再生に貢献するための施策は、それぞれ適切に実施され、かつ、効果を発揮しているか、当該施策が発揮している効果は、60年度までに借入金の返済を可能とするものとなっているかなどについて検査を実施し、その状況を取りまとめたことから、会計検査院法（昭和22年法律第73号）第30条の2の規定に基づき、会計検査院長から衆議院議長、参議院議長及び内閣総理大臣に対して報告するものである。

平成27年9月

会計検査院

目次

1	検査の背景	1
	(1) 国有林野事業の概要	1
	(2) 国有林野事業の抜本的改革	3
	(3) 国有林野事業の一般会計への移行	5
	(4) 国有林野事業に係る施策の概要	6
	ア 公益重視の管理経営の一層の推進	8
	イ 森林・林業再生に向けた貢献	9
2	検査の観点、着眼点、対象及び方法	15
3	検査の状況	17
	(1) 国有林野の管理経営に係る組織体制	17
	(2) 一般会計等への移行に伴う権利義務の承継等の状況	18
	(3) 国有林野事業の施業実績等	21
	ア 国有林野の状況	21
	イ 施業の計画、実績等	22
	(4) 国有林野事業に係る施策の実施状況	26
	ア 公益重視の管理経営に係る施策の実施状況	26
	イ 森林・林業再生に貢献するための施策の実施状況	29
	(5) 国有林野事業に係る財務状況及び借入金の返済状況	47
	ア 収支等の状況	47
	イ 借入金の返済試算	53
	ウ 債務管理特会への繰入額（借入金返済額）	58
4	所見	60
	(1) 検査の状況の概要	60
	(2) 所見	64

・本文及び図表中の数値は、原則として、表示単位未満を切り捨てている。
・上記のため、図表中の数値を用いて算出しても計数が一致しないものがある。

事例一覽

[整備した林道等を使用する施業の実施や木材の搬出が国有林野施業実施計画等において明らかになっていないもの]

< 事例1 > 38

[特殊修繕を実施した林道等を使用する木材の搬出を伴う施業が国有林野施業実施計画等において予定されていないもの]

< 事例2 > 40

[施業団地において、国と相手方との連携が十分に図られていないもの]

< 事例3 > 42

[地理的条件上国有林と民有林の連携が困難となっていて、施業の効率化や低コスト化等を図る取組が全く実施されていないもの]

< 事例4 > 44

[官行造林地における収穫調査に係る経費を誤って処分業務費から支出していたもの]

< 事例5 > 60

国有林野事業の運営等について

検査対象	林野庁本庁、7森林管理局、98森林管理署、14森林管理署支署、8森林管理事務所
国有林野事業の概要	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、国が行う国有林野の管理及び経営の事業
管理経営を行っている国有林野の面積	7,582,743ha（平成26年度末）
上記に係る土地、立木竹等の国有財産台帳価格	3兆8943億4154万円
国有林野事業に関連する歳入及び歳出の額	<p>(1) 国有林野事業特別会計</p> <p> 収納済歳入額 3兆5335億7023万円（平成16年度～24年度）</p> <p> 支出済歳出額 3兆5927億4079万円（平成16年度～24年度）</p> <p>(2) 一般会計</p> <p> 収納済歳入額 575億4650万円（平成25、26両年度）</p> <p> 支出済歳出額 2923億0927万円（平成25、26両年度）</p> <p>(3) 国有林野事業債務管理特別会計</p> <p> 収納済歳入額 6134億7853万円（平成25、26両年度）</p> <p> 支出済歳出額 6134億7853万円（平成25、26両年度）</p>

1 検査の背景

(1) 国有林野事業の概要

国有林野は、国有林野の管理経営に関する法律（昭和26年法律第246号。以下「管理経営法」という。）において、国の所有に属する森林原野であって、国において森林経営の用に供し、又は供すると決定したものなどとなっており、降水を貯留して洪水

や湧水を緩和するなどの水源かん養機能、下層植生が地表の浸食を抑制したり樹木が根を張り巡らせたりすることによって土砂の崩壊を防いだりする土砂災害防止・土壌保全機能等の公益的機能及び木材等生産機能といった多面的な機能^(注1)を有している。

そして、国は、森林・林業基本法（昭和39年法律第161号）において、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、国有林野の管理及び経営の事業（以下「国有林野事業」という。）の適切かつ効率的な運営を行うこととなっている。

農林水産大臣は、管理経営法において、国有林野の管理経営に関する計画を明らかにするなどして、その適切かつ効率的な管理経営の実施を確保するために、5年ごとに、10年を一期とする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。）を定めなければならないこととなっている。

そして、林野庁は、管理経営基本計画に基づき、平成26年度末において我が国の国土面積の約2割に当たる国有林野7,582,743ha（土地、立木竹等の国有財産台帳価格計3兆8943億4154万余円）の管理経営を行っており、森林管理局は、管理経営基本計画^(注2)に即して、国有林野の管理経営に関する基本的な事項等について、森林計画区ごとに5年を一期とする地域管理経営計画を定めるとともに、樹木の伐採、路網の整備等の国有林野での施業に係る計画（以下「国有林野施業実施計画」という。）を定めている。

国有林野事業は、24年度以前は、国有林野の有する公益的機能の維持増進を基本としつつ企業的に運営し、その健全な発達に資するために、国有林野事業特別会計（以下「林野特会」という。）において経理されていたが、25年度以降は一般会計において経理されている。そして、林野特会における国有林野事業に関連する16年度から24年度までの間の収納済歳入額及び支出済歳出額は、それぞれ3327億余円から4378億余円の間及び3448億余円から4310億余円の間で推移し、24年度には4378億余円及び4266億余円となっており、一方、一般会計で経理することとなった25年度以降の国有林野事業に関連する収納済歳入額及び支出済歳出額は、25年度281億余円及び1480億余円、26年度293億余円及び1442億余円となっている（図表1参照）。

図表1 国有林野事業に関連する収納済歳入額及び支出済歳出額

(平成16年度から26年度まで)

(単位：千円)

(単位：千円)

林野特会			
年度 注(1)	収納済歳入額	支出済歳出額	共通 注(2)
平成16年度	332,735,622	344,817,146	-
17年度	344,174,779	356,927,789	-
18年度	366,600,428	372,835,324	695,979
19年度	398,987,354	411,525,069	1,084,398
20年度	396,588,552	400,586,008	1,171,870
21年度	427,469,672	431,014,229	593,819
22年度	413,828,603	423,865,430	786,273
23年度	415,301,738	424,479,007	757,259
24年度	437,883,477	426,690,790	786,904
計	3,533,570,231	3,592,740,796	5,876,505

一般会計			
年度	収納済歳入額	支出済歳出額	共通 注(2)
平成25年度	28,197,287	148,031,933	32,730,296
26年度	29,349,220	144,277,340	33,327,430
計	57,546,507	292,309,273	66,057,727

注(1) 特別会計の見直しに伴い、林野特会において、平成18年度から国有林野事業勘定と治山勘定が統合されている。

注(2) 国有林野事業に関連する額と関連しない額を明確に区分できない共通的な支出済歳出額

(注1) 多面的な機能 林野庁は、「平成26年度森林及び林業の動向」において、森林の有する多面的機能について貨幣評価額を示しており、これによると、多面的機能のうち水源かん養機能については、洪水緩和分6兆4686億円/年、水資源貯留分8兆7407億円/年、水質浄化分14兆6361億円/年、土砂災害防止・土壌保全機能については、表面浸食防止分28兆2565億円/年、表層崩壊防止分8兆4421億円/年等となっている。なお、機能によって評価方法が異なっており、いずれの評価方法も一定の仮定の範囲においての数字であり、その適用に当たっては細心の注意が必要であるとしている。

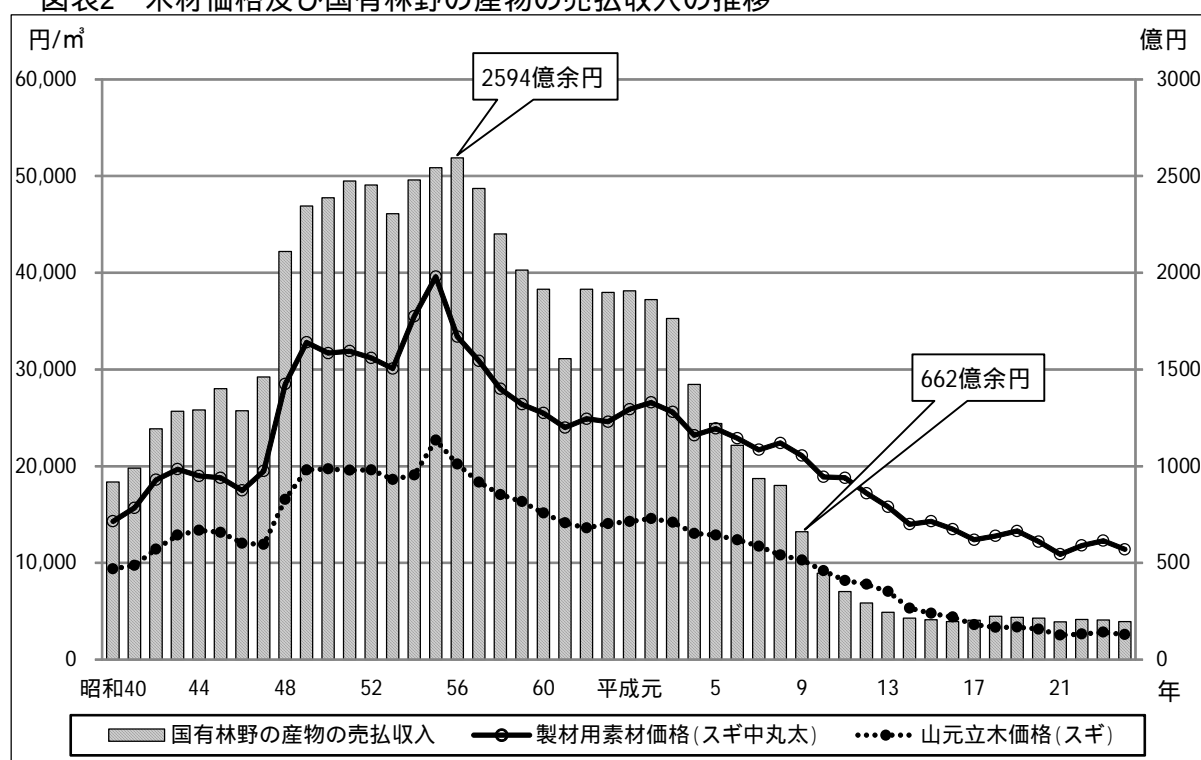
(注2) 森林計画区 森林法第7条第1項の規定に基づいて、農林水産大臣が、都道府県知事の意見を聴き、地勢その他の条件を勘案し、主として流域別に都道府県の区域を分けて定めたもの

(2) 国有林野事業の抜本的改革

国有林野事業は、昭和22年度以降、企業的な運営等を図るために、林野特会で経理されていた。しかし、50年代に入ると、図表2のとおり、増加傾向にあった国有林野の産物の売払収入は、木材需要が頭打ちとなったことなどにより、56年度の2594億余円をピークに減少に転じるとともに、その後の円高による輸入材の価格低下に伴う国産材の価格低下や、いわゆるバブル経済の崩壊による景気後退に伴う木材需要の減少等により、平成9年度には662億余円と大幅に落ち込んだ。一方、国有林野の産物の売払収入の減少等に合わせた組織体制の合理化が進まなかったことなどにより、9年度末の借入金残高は3兆7446億余円となり、国有林野事業は危機的な財務状況に陥った。この(注3)ような状況の中、農林水産大臣の諮問を受けて、林政審議会において国有林野事業の

抜本的改革等についての議論が開始され、林野庁は、一定の前提の下で今後の国有林野の管理運営に係る収支の見通しについての試算を行った。その後、林政審議会の最終答申を経て、国は、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。以下「改革特措法」という。）を制定して、10年10月から15年度までの期間を集中改革期間と位置付けて、職員数の適正化を行うなどの管理経営体制の効率化を図るとともに、10年10月の借入金残高3兆8875億余円のうち、2兆8421億余円を一般会計に帰属させることとし、残りの1兆0454億円については、林野特会において、60年度までに返済することとした。

図表2 木材価格及び国有林野の産物の売払収入の推移



このような状況を受けて、会計検査院は、平成15年度決算検査報告において特定検査対象に対する検査状況として「国有林野事業の抜本的改革の実施状況について」を掲記しており、会計検査院の所見として、改革の努力は、必ずしも十分な成果に結びついたとは認められず、60年度までに借入金残高1兆0454億円を着実に返済するには収支両面にわたるより一層の努力が必要であると、国有林野事業の管理運営及び抜本的な改革の進捗状況について引き続き注視していくとしているところである。

(注3) 林政審議会 森林・林業基本法に規定された事項を処理するほか、農林水産大臣又は関係各大臣の諮問に応じて、同法の施行に関する重要事項を調査審議するために設置された審議会であり、委員は、学識経験者のうちから農林水産大臣が任命する。

(3) 国有林野事業の一般会計への移行

国有林野の管理経営の方針は、改革特措法により、それまでの林産物の供給に重点を置いたものから公益的機能の維持増進を旨とするものへと転換することとなり、これに伴い、林野特会は、企業特別会計の骨格を維持しつつも、国有林野のうち、公益的機能が高い森林（以下「公益林」という。）の管理等に要する経費等を対象として、一般会計から恒常的に繰入れを行う仕組みに移行することとなった。

その後、国有林野については、集中改革期間以降も公益的機能重視の管理経営が続けられてきており、農林水産省は、21年12月に森林・林業再生^(注4)プランを策定するとともに、本プランを具体化していくために、22年11月に、国有林野について「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」こととする「森林・林業の再生に向けた改革の姿」を取りまとめている。

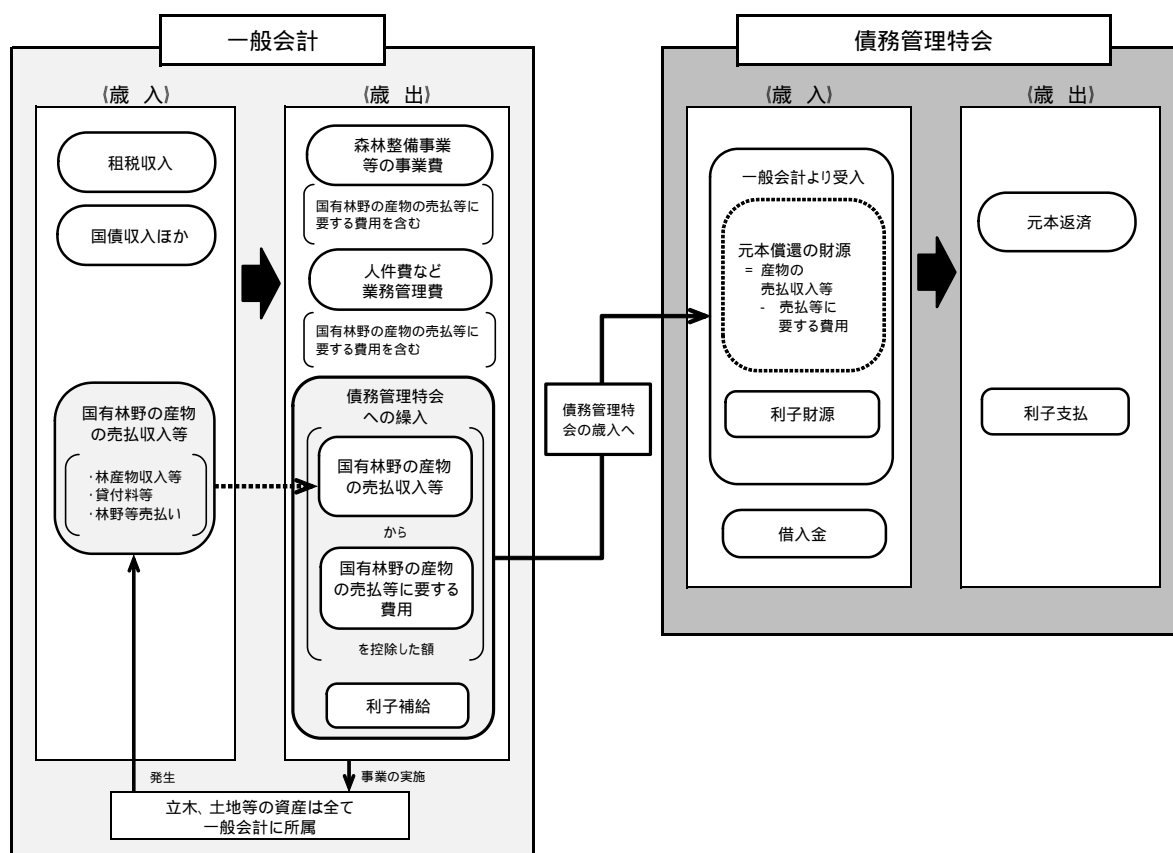
また、22年10月の行政刷新会議による「事業仕分け」においては、今後の国有林野事業の経理の在り方として「特別会計は一部廃止し一般会計に統合、負債返済部分は区分経理を維持」、財産・負債の在り方として「抜本的見直し（負債は区分経理し、国民負担は増やさない）」とされた。

さらに、23年12月には、林政審議会は、農林水産大臣の諮問に応じて、「今後の国有林野の管理経営の在り方について」を答申しており、これによれば、国有林野の管理経営は、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としている。

このような背景の下、国は、24年6月に、森林が有する多面的機能の持続的な発揮を図り、厳しい状況に置かれている林業を活性化するための、「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」（平成24年法律第42号。以下「管理経営法等改正法」という。）を制定し、特別会計に関する法律（平成19年法律第23号）を改正して、25年4月に林野特会は廃止された。林野特会の廃止に伴い、特別会計に所属していた権利義務は一般会計等に帰属するものとされ、また、林野特会の負担に属する借入金に係るものは国有林野事業債務管理特別会計（以下「債務管理特会」という。）に帰属するなどとされた。

これにより、国有林野事業は、25年4月以降一般会計で経理されることとなり、管理経営基本計画に基づく公益重視の管理経営を一層推進することとされるなど、企業的な運営から脱却することとなったが、債務管理特会に承継された借入金は、新たな国民負担を生じさせないために、従前と同様、国有林野の産物の売払収入等により返済することとされた（図表3参照）。そして、債務管理特会で経理することとなった25年度以降の収納済歳入額及び支出済歳出額は、それぞれ25年度3013億余円、3013億余円、26年度3121億余円、3121億余円となっている。

図表3 借入金返済の仕組み



(注4) 森林・林業再生プラン 緊急雇用対策（平成21年緊急雇用対策本部決定）に基づいて策定することとされたプラン。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を進めるとともに、木材の安定供給と利用に必要な体制を構築し、森林・林業を早急に再生していくための指針としている。

(4) 国有林野事業に係る施策の概要

農林水産大臣は、管理経営法等改正法附則第2条の規定に基づき、21年度から30年度までを計画期間とする管理経営基本計画を24年12月に変更している。なお、管理経営基本計画は、25年度で5年が経過することから、25年12月に新たに策定されているが、

基本的な方針は変わっていない。

管理経営基本計画における主な施策の概要及び各施策における本庁、森林管理局、森林管理署等の役割は、図表4のとおりである。

図表4 主な施策の概要及び各施策における本庁等の役割

本 庁	北海道森林管理局等 7森林管理局	石狩森林管理署等 120森林管理署等
主な会計機関 ・ 歳入徴収官 ・ 支出負担行為担当官 ・ 官署支出官 ・ 契約担当官	・ 歳入徴収官 ・ 支出負担行為担当官 ・ 官署支出官 ・ 契約担当官	・ 分任支出負担行為担当官 ・ 分任契約担当官
<div data-bbox="256 689 485 745" style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> 公益的機能維持 増進協定関連 </div> (8ページ参照) 「「公益的機能維持増進協定取扱要領」の 制定について」(平成25年24林国経第61号 林野庁長官通知) 「公益的機能維持増進協定取扱要領の運用 について」(平成25年24林国経第62号林野 庁国有林野部長通知)	・ 公益的機能維持増進協定の締結 ・ 公益的機能維持増進協定に基づ く森林の整備及び保全に係る効果 の分析や評価の実施	<div data-bbox="1096 869 1294 925" style="border: 1px solid black; padding: 2px; text-align: center;"> 共通 </div> ・ 木材の販売に係る契約の締結 ・ 間伐等の施業、林道の修繕 等に係る契約の締結
<div data-bbox="256 945 485 1001" style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> 国有林材の安定供給シ ステムによる販売関連 </div> (10ページ参照) 「国有林材の安定供給システムによる販売 について」(平成14年14林国業第25号林野 庁長官通知)	・ 協定の相手方の選定 ・ 協定の締結 ・ 国有林材の安定供給システムに よる販売に係る木材の販売契約 の締結 (四国森林管理局のみ)	・ 木材の販売に係る契約の締結 ・ 間伐等の施業、林道の修繕 等に係る契約の締結
<div data-bbox="256 1169 485 1225" style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> 路網のネットワーク 機能強化事業 </div> (12ページ参照) 「路網整備関係事業に係る留意事項につい て」(平成25年5月9日林野庁業務課森林整 備班担当課長補佐、供給対策班担当課長補 佐連名事務連絡)	・ 実施箇所や実施方法の選定に関 する指導	・ 実施箇所や実施方法の選定 ・ 路網の整備に係る契約の 締結
<div data-bbox="256 1348 485 1404" style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> 森林整備推進協定関連 </div> (14ページ参照) 「民有林と協調した森林整備等を推進する ために森林管理署等が地方公共団体等との 間で締結する協定について」(平成15年14 林国経第35号林野庁長官通知) 「森林共同施業団地の設定の推進と事業実 施にあたっての留意点等について」(平成 24年6月26日林野庁経営企画課経営計画班担 当課長補佐、業務課地域振興・分収林班担 当課長補佐、森林整備班担当課長補佐、販 売班担当課長補佐連名事務連絡)	・ 協定の締結等に関する指導	・ 協定の締結 ・ 間伐等の施業に係る契約の 締結 ・ 協定の締結者により構成す る運営会議への参加 ・ 実施結果の検証等
<div data-bbox="256 1706 485 1762" style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> 技術開発関連 </div> (15ページ参照) 「国有林野事業技術開発実施要綱」(昭和 55年54林野業第263号林野庁長官通知) ・ 技術開発に係る事後評価の実施 (国有林野事業技術開発委員会の開催) ・ 新規技術の積算基準への反映 (林野庁全体)	・ 技術開発に係る実施評価の実施 (技術開発委員会の開催) ・ 新規技術の普及状況の把握 ・ 新規技術の積算基準への反映	<div data-bbox="772 1930 1032 1986" style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> 森林技術・支援センター </div> ・ 技術開発の実施

管理経営基本計画における各施策の内容及び制度の概要は次のとおりとなっている。

ア 公益重視の管理経営の一層の推進

(ア) 機能類型区分の再編

国有林野は前記のとおり多面的な機能を有していることから、農林水産省は、管理経営基本計画において、個々の国有林野を重視すべき機能に応じて区分（以下、機能に応じた区分を「機能類型区分」という。）し、林野庁は、各機能類型区分に応じた管理経営を行っている。

国有林野の機能類型区分について、農林水産省は、図表5のとおり、24年12月に変更される前の管理経営基本計画においては、公益林を2区分、木材等生産機能の発揮を重視する資源の循環利用林を1区分、計3区分としていた。しかし、管理経営基本計画の変更により、25年度以降は、上記木材等生産機能の発揮を重視する国有林野の機能類型区分を廃止して公益林を5区分に再編した。そして、林野庁は、機能類型区分に応じた施業の結果得られる木材を計画的に供給することにより、木材等生産機能を発揮することとしている。

図表5 国有林野の機能類型区分

機能類型区分		機能類型区分の考え方	
平成 24年度 以前	公益 林	水土保全林	土砂流出・崩壊の防備、水源のかん養等安全で快適な国民生活を確保することを重視する森林
		森林と人との共生林	原生的な森林生態系等貴重な自然環境の保全、国民と自然とのふれあいの場としての利用を図ることを重視する森林
	資源の循環利用林	環境に対する負荷の少ない素材である木材の効率的な生産を行うことを重視する森林	
25年度 以降	公益 林	山地災害防止タイプ	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
		自然維持タイプ	原生的な森林生態系や希少な生物の生育・生息する森林等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
		森林空間利用タイプ	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
		快適環境形成タイプ	快適な環境の形成の機能の発揮を第一とすべき森林
		水源かん養タイプ	水源のかん養の機能の発揮を第一とすべき森林

(イ) 民有林との一体的な森林整備等の推進

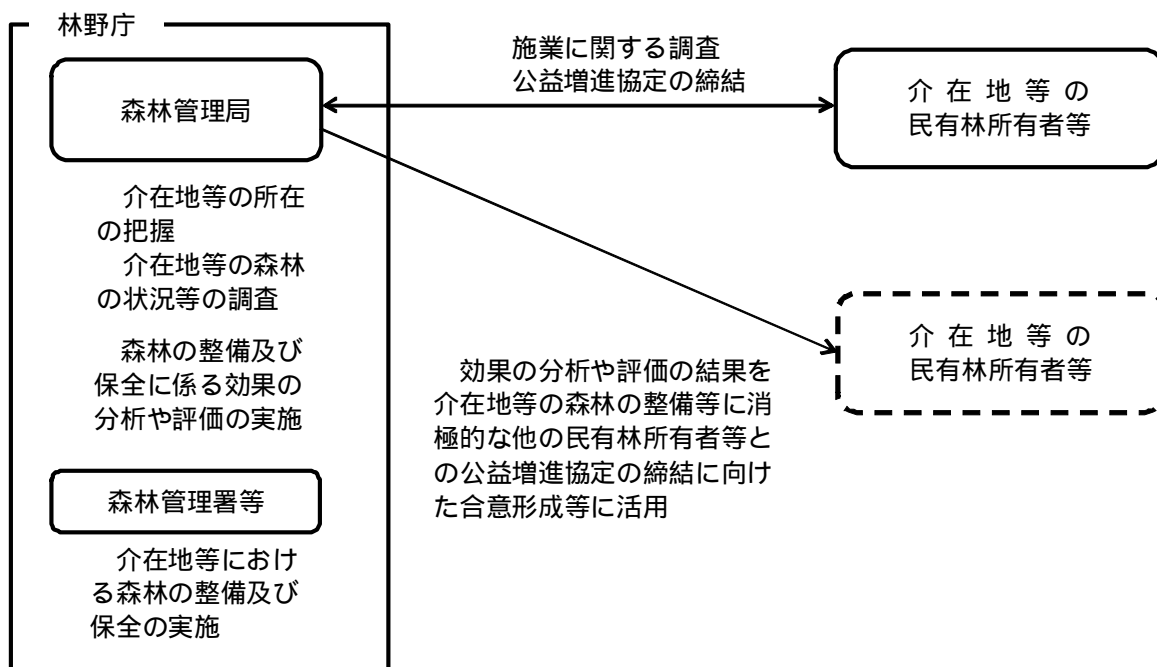
国有林野に囲まれたり隣接したりしている民有林（以下「介在地等」という。）の中には、小規模で孤立分散していて立地条件が不利であることなどから民有林所有者等による森林の整備・保全が十分に行われず、土砂の流出等により国有林野が発揮している国土保全等の公益的機能に悪影響を及ぼしたり、外来樹種の繁茂により国有林野で実施する外来樹種の駆除の効果に悪影響を及ぼしたり

するものがある。そのため、25年4月の管理経営法等改正法の施行により、森林管理局が公益的機能の維持増進を図るために必要があると認めるときは、介在地等の私有林所有者等と協定を締結する（以下、この協定を「公益増進協定」という。）ことにより、国の負担で国有林野と介在地等を一体的に整備及び保全できることとなった。

公益増進協定の対象区域となる介在地等については、森林法（昭和26年法律第249号）及び「公益的機能維持増進協定取扱要領」の制定について」（平成25年24林国経第61号林野庁長官通知）において、国有林野と一体的な施業を行うこと、施業を行わなければ国有林野が発揮する公益的機能等を低下させるおそれがあることなどを条件に選定されることとなっている。

また、森林管理局は、「公益的機能維持増進協定取扱要領の運用について」（平成25年24林国経第62号林野庁国有林野部長通知）に基づき、介在地等における森林の整備及び保全に消極的な私有林所有者等との合意形成等に資するために、公益増進協定による森林の整備及び保全に係る効果の分析や評価を行うこととなっている（図表6参照）。

図表6 公益増進協定の制度の概要



イ 森林・林業再生に向けた貢献

(注5)
森林の公益的機能が持続的に発揮されるためには、人工林における間伐や造林等

の森林経営を持続的に行うことにより、森林を適切に管理する必要があるが、国内の林業については、路網整備や施業の集約化^(注6)の遅れなどから生産性が低く、木材価格が低迷する中で民有林所有者等の林業への関心が低下していることなどから、森林の適切な管理に支障を来すことが危惧されている。

このため、林野庁は、森林・林業再生に貢献するために、国産材の安定供給体制の構築、木材の効率的な生産・販売の実施、施業の効率化や低コスト化等を通じた国産材の需要拡大や価格の上昇を目的として、次の(ア)から(ウ)までの施策を実施することとしている。

(注5) 間伐 木材の利用価値の向上と森林の有する多面的機能の維持増進を図るために、育成過程の森林で密集化する立木を間引くこと

(注6) 施業の集約化 一定の地域内で複数の施業地を取りまとめて集約的に間伐等の施業を実施すること。林野庁は、施業の集約化により、路網と高性能林業機械を活用した低コストで高効率な作業システムの導入が可能となり、木材生産コストの低減が図られるとしている。

(ア) 国産材の安定供給

a システム販売

林野庁は、改革特措法に基づく国有林野事業の抜本的改革以前は、基幹作業^(注7)職員等が自ら伐採等の施業を行い、保有する貯木場等に木材を集積するなどして、木材を需要者に直接販売する普通販売を多く実施していた。一方、抜本的改革以降は、財務の健全化を図るために、職員数の適正化に取り組んだり、必要性が乏しい貯木場を売却したりなどするとともに、市場で販売できる木材については、木材市場等に販売を委託する委託販売を推進してきている。

また、林野庁は、従来、林内に切り捨てるなどして、利用が低位であった曲がり材等の低質な間伐材等について、需要者とあらかじめ取引量等に係る協定を締結し、木材市場等を介さずに需要者へ直送することにより、安定的かつ計画的な供給を行う販売方法（以下、このような販売方法を「システム販売」、取引量等に係る協定を「システム販売協定」という。）を活用して、林業・木材産業の活性化を図ってきている。さらに、これまで委託販売の対象としてきた木材についても、安定的かつ計画的な供給により国産材の需要拡大を図って木材自給率を高めるために、木材市場等で高額で取引される一部の優良木等を除いて、システム販売を推進している。

森林管理局は、システム販売協定の締結に当たって、システム販売の目的を

達成し、木材買受けの機会の均等を図るために、「国有林材の安定供給システムによる販売について」（平成14年14林国業第25号林野庁長官通知）等に基づいて、次のとおり、企画競争方式により相手方の選定を行うこととなっている。

森林管理局は、協定期間、対象樹種、取引予定量等を記載した公募公告を行う。

買受けを希望する需要者は、申請書とともに、流通コスト削減、新規需要開拓等に資する取組に係る企画提案書を森林管理局へ提出する。

森林管理局は、局内に関係部局等の委員で構成する販売推進委員会を設置し、同委員会は、森林管理局があらかじめ定めた一定の評価基準に基づき、企画提案書の内容等を審査・評価して点数を付与する。

森林管理局は、販売推進委員会の評価結果を受けて、最も評価の高かった者（平成26年8月以降は評価の高い者）とシステム販売協定を締結する。

森林管理局は、協定期間終了後に、需要者から提出された結果報告等により、企画提案書に記載された取組について検証を行い、意図した結果が得られていないと判断した場合、ペナルティとして、当該需要者の次回の企画提案書の審査・評価の際に一定点数を減点する。

また、システム販売協定における協定期間は、樹木を立木のまま販売する立木販売は原則として複数年とされており、樹木を丸太に生産して販売する製品販売は特に規定はないものの、森林管理局においては通常1年以内としている。

また、取引予定量は、^(注8)収穫調査により事前に調査した材積に基づいて算出されるが、このうち、立木販売は、調査した立木の材積により、製品販売は、生産歩留りを考慮した材積により、それぞれ取引予定量が決まり、協定締結時に当該取引予定量を基に協定量が決まることになる。そして、システム販売協定に基づいて、立木販売は、立木の販売契約締結後に相手方が自ら伐採等を行うこととなっており、製品販売は、森林管理署等が伐採等を行った上で、相手方と販売契約を締結し、丸太を販売することとなっている。

(注7) 基幹作業職員 丸太の生産・造林等の作業について総合的な技能を有し、基幹的な要員として国有林野事業に従事していた定員外の常勤職員

(注8) 収穫調査 林産物の売払いなどに当たり、立木の材積等を把握するために、森林官等の職員又は農林水産大臣が指定する者に行わせる立木の樹種、樹高、胸高直径、品質等の調査

b 路網のネットワーク機能強化事業

国有林野では伐採適期を迎えた人工林が増加していることから、林野庁は、木材の効率的な生産・販売の実施に当たり、木材の搬出機能を高めるために、木材搬出用トラックに伐採した木材を直接積み込み、市場へ直送することが可能な土場（以下「ストックポイント」という。）等の整備及び木材搬出用トラックの通行量等の増加に対応するための林道の路盤等の強化を行う必要があるとして、25年に森林管理局に対して「路網整備関係事業に係る留意事項について」（平成25年5月9日林野庁業務課森林整備班担当課長補佐、供給対策班担当課長補佐連名事務連絡。以下「路網整備の留意事項」という。）を発して、25年度以降、路網のネットワーク機能強化事業を実施している。路網のネットワーク機能強化事業は、森林作業道に隣接している山元土場、林道及び林業専用道（以下「林道等」という。）に隣接して複数箇所の施業地から搬出してきた木材を集積して大型トラック等で搬出することが可能な中間土場等のストックポイントと通行量等の増大に対応するために路盤等を強化した林道等とを有機的に機能させることにより、木材の効率的な生産・販売を実現するものであり、次の(a)及び(b)の2項目で構成されている（図表7参照）。

（注9） 土場 木材の搬出、保管のために利用する木材の集積場所

（注10） 森林作業道 間伐等の森林施業の用に供する道で、主として、林業機械の通行を想定しており、利用実態や作業用車両が様々であることから、規格・構造は一律には定められていない。

（注11） 林業専用道 幹線となる林道を補完し、森林作業道と組み合わせて、間伐等の森林施業の用に供する道をいい、10トン積程度のトラック等の通行を想定した規格・構造を有するもので、路面は砂利道、車道幅員は3.0mとされている。

(a) スtockポイント及び付属路の整備

ストックポイント及び付属路の整備は、木材の効率的な生産・販売の実施に当たり、木材の搬出機能を高めるために、林道等又は森林作業道に隣接した箇所にストックポイントの整備を行ったり、ストックポイントが林道等又は森林作業道から離れている場合に、両者を接続する付属路の整備を行ったりするものである。

林野庁は、ストックポイントを複数の施業地の中間地点等に整備して、木材を集積することにより大型トラック等での一括大量輸送が可能となったり、

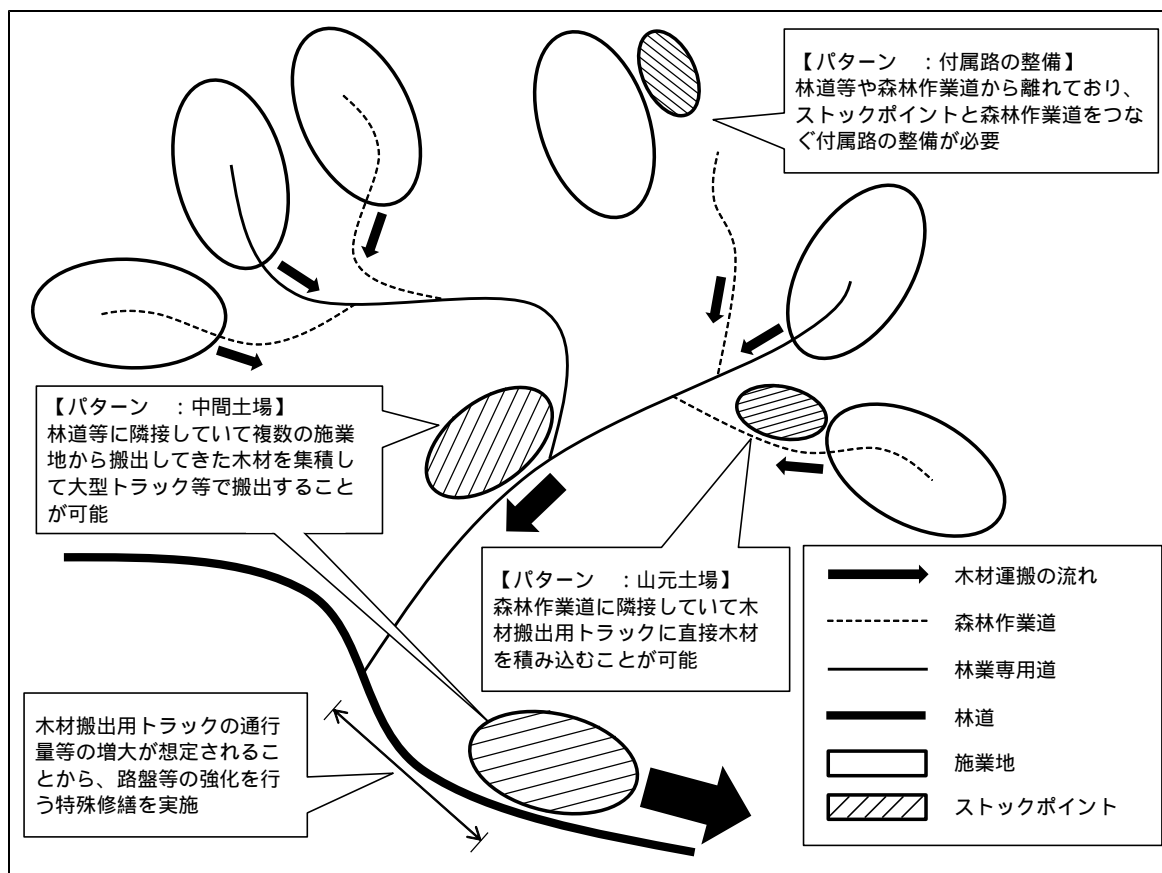
ストックポイントを施業地に隣接した箇所に整備して伐採した木材を施業地から木材搬出用トラックに直接積み込むことが可能となったりすることにより、木材の効率的な生産・販売を実施できるとしている。

(b) 林道等の特殊修繕

林道等の特殊修繕は、林道等における木材搬出用トラックの通行量や積荷荷重の増加等に対応するために路盤等の強化を行うもので、特に相当額の経費を投じて行う必要がある場合に実施される。

林野庁は、特殊修繕として、路盤の維持管理費を低減するための路面工等の実施を想定しているとしており、林道等の改良工事と同様に、主として請負契約により、調査、測量、設計業務及び建設工事を外部に発注して実施することとしている。なお、林道等における路盤等の強化を行う特殊修繕に対して、林道等の原形の保持を目的として常時行っている修繕は、維持修繕と呼ばれており、建設機械をチャーターして路面をならしたり、砕石を補填するなどの方法で実施されている。

図表7 路網のネットワーク機能強化事業の概念図



(1) 民有林と連携した施業の推進

林野庁は、地域における施業集約化の取組を支援するために、国有林野に隣接するなどしている民有林所有者等と森林管理署等との間で協定の締結（以下、この協定を「森林整備推進協定」という。）及び国有林と民有林との間で森林施業の一体化を図る森林共同施業団地（以下「施業団地」という。）の設定を行い、路網の整備や間伐等の実施に係る計画（以下「森林整備等実施計画」という。）を定めて、民有林と連結した路網の整備、計画的な間伐等の実施、民有林材との協調出荷等に取り組むことにより、施業の効率化や低コスト化、国産材の安定的かつ計画的な供給等を図ることにしている。

林野庁は、施業団地の設定等により効率的な森林整備等に取り組むために、15年に「民有林と協調した森林整備等を推進するために森林管理署等が地方公共団体等との間で締結する協定について」（平成15年14林国経第35号林野庁長官通知）を発して施策を開始しており、森林管理署等は、国有林野施業実施計画の計画期間内で協定期間を設定して森林整備推進協定を締結すること、協定期間の満了に際しては、相手方と協議の上、協定期間を更新することができること、

森林整備推進協定に係る施業の実施に当たっては、必要に応じて、協定の締結者により構成する運営会議を設置することができることとなっている。

さらに、林野庁は、国有林と民有林が連携した施業を実施することによる施業の効率化や低コスト化、国産材の安定的かつ計画的な供給等のメリットについて、民有林所有者等の理解を得ることが施業団地の設定を推進するために重要であることから、24年6月に、森林管理局に対して「森林共同施業団地の設定の推進と事業実施にあたっての留意点等について」（平成24年6月26日林野庁経営企画課経営計画班担当課長補佐、業務課地域振興・分収林班担当課長補佐、森林整備班担当課長補佐、販売班担当課長補佐連名事務連絡。以下「施業団地の留意点」という。）を発している。そして、施業団地の留意点においては、森林管理署等は、既設の施業団地について、過去の施業の実施結果を検証するとともに、新たな施業団地を設定したり、協定期間を更新したりする際には、当該検証結果を施業の効率化や低コスト化、国産材の安定的かつ計画的な供給等を図るための取組に反映することとされている。

(ウ) 林業の低コスト化等に向けた技術開発等

林野庁は、民有林の経営に対する支援等を積極的に実施するために、林業の低コスト化等に向けた技術開発を一層推進し、実用段階に到達した先駆的な技術等については、国有林野の管理経営に役立てるとともに民有林の経営における普及・定着にも資するよう取り組むこととしている。

森林管理局は、新たな技術開発課題の設定を行うに当たっては、技術開発全体計画を作成するとともに、学識経験者等で構成される技術開発委員会（以下「局技術開発委員会」という。）の意見を徴した上で評価を行い、その評価結果を毎年度12月28日までに本庁に提出することとなっている。技術開発課題については、森林管理局の森林技術・支援センターが中心となって行っており、森林管理局は、技術開発課題の実施結果について、毎年度、局技術開発委員会の意見を徴した上で実施評価を行っている。

また、森林管理局は、技術開発期間が5年以上の技術開発課題については、技術開発期間の完了時に技術開発の結果をまとめた報告書（以下「結果報告書」という。）を作成して、開発が完了した年の12月28日までに本庁に提出することとなっている。そして、本庁は、結果報告書の提出を受けて、学識経験者等で構成された国有林野事業技術開発委員会（以下「本庁技術開発委員会」という。）の意見を徴するなどして事後評価を行うこととなっており、事後評価の結果は、森林管理局に通知され、その後の技術開発や新たな技術開発課題の設定に際して活用、反映されることになっている。

2 検査の観点、着眼点、対象及び方法

前記のとおり、国有林野事業は、管理経営法等改正法により、25年4月以降一般会計で経理されることとなり、公益重視の管理経営を一層推進するための施策や森林・林業再生に貢献するための施策を実施するとともに、施業の結果得られる木材を計画的に供給することにより国有林野の産物の売払収入等を得るなど企業的な運営から脱却することとなった。一方、債務管理特会に承継された借入金については、従前と同様、国有林野の産物の売払収入等により60年度までに返済することとなっており、新たな国民負担を生じさせることなく着実に借入金の返済を行うことが求められている。

したがって、一般会計への移行後の早い段階において、国有林野事業について、24年度以前の林野特会や25年度以降の一般会計への移行後における事業の運営等の結果を総

括するとともに、公益重視の管理経営等に係る各施策の実施状況とその効果を検証及び分析すること、また、借入金の返済に係る林野庁の試算の内容と返済状況を検証及び分析して課題を明らかにすることは、今後の適切な国有林野事業の運営及び借入金の着実な返済に当たり重要であると考えられる。

そこで、会計検査院は、国有林野事業の運営等について、合規性、経済性、効率性、有効性等の観点から、次の点に着眼して、林野庁が管理経営を行っている国有林野7,582,743ha（土地、立木竹等に係る26年度末の国有財産台帳価格3兆8943億4154万余円）、16年度から26年度までの国有林野事業に係る収納済歳入額（林野特会3兆5335億7023万余円、一般会計575億4650万余円、債務管理特会6134億7853万余円）及び支出済歳出額（林野特会3兆5927億4079万余円、一般会計2923億0927万余円、債務管理特会6134億7853万余円）を対象として、本庁、7森林管理局^(注12)及び29森林管理署等^(注13)において会計実地検査を行うとともに、林野庁から調書を徴するなどして検査した。

ア 国有林野の管理経営に係る組織体制は、どのように変わってきているか、また、一般会計等への移行に伴う権利義務の承継等は、どのようになっているか。

イ 公益重視の管理経営に係る施策である民有林との一体的な森林整備等の推進並びに森林・林業再生に貢献するための施策であるシステム販売、路網のネットワーク機能強化事業、民有林と連携した施業の推進及び林業の低コスト化等に向けた技術開発等は、それぞれ適切に実施され、かつ、効果を発揮しているか。

ウ 国有林野事業における施策が発揮している効果は、借入金の返済に係る林野庁の試算に照らして、60年度までに借入金の返済を可能とするものとなっているか、また、借入金の返済は、債務管理特会が設けられた趣旨に照らして、国有林野の産物の売払収入等により行われているか。

（注12） 7森林管理局 北海道、東北、関東、中部、近畿中国、四国、九州各森林管理局

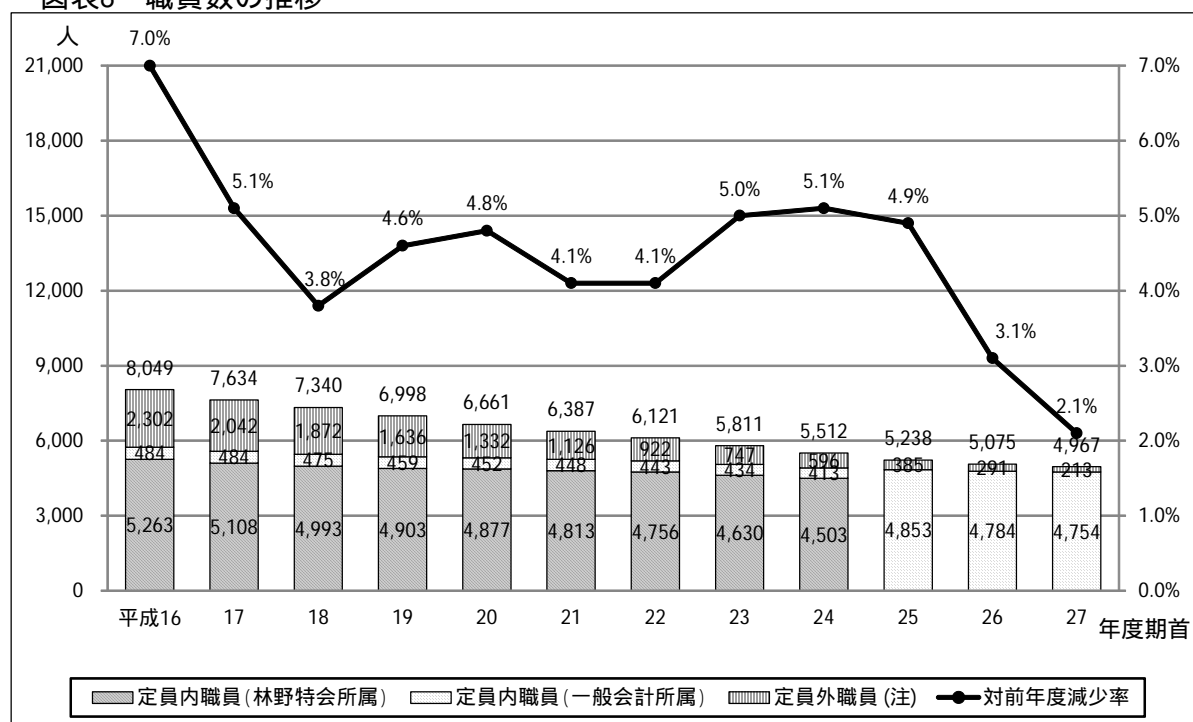
（注13） 29森林管理署等 根釧西部、宗谷、十勝東部、岩手南部、会津、磐城、棚倉、茨城、日光、東信、南信、飛騨、東濃、島根、安芸、四万十、大分、宮崎南部、西都児湯、鹿児島、北薩、沖縄各森林管理署、東大雪、上小阿仁、最上、南会津各森林管理署支署、埼玉、千葉、香川各森林管理事務所

3 検査の状況

(1) 国有林野の管理経営に係る組織体制

林野庁は、改革特措法による10年10月から15年度までの集中改革期間後も引き続き職員数の適正化に取り組んでいる。職員数（実員）の推移についてみると、図表8のとおりとなっており、27年度期首における職員数4,967人は、16年度期首における職員数8,049人と比べて、3,082人、38.2%減少している。

図表8 職員数の推移



(注) 定員外職員は、国家公務員のうち「行政機関の職員の定員に関する法律」（昭和44年法律第33号）が適用されず、定員規制の対象とならない基幹作業職員、常用作業員、定期作業員等の職員である。

国有林野事業に係る職員は、一般会計又は林野特会所属の定員内職員と定員規制の対象とならない基幹作業職員、常用作業員、定期作業員等の定員外職員で構成されている。定員内職員については、図表8のとおり、24年度の林野特会廃止以前は林野特会所属職員がその大半を占めていて、微減となっているのに対して、定員外職員については、大幅に減少している。そして、定員外職員は、基幹作業職員が大半を占めていたことから、林野特会所属職員及び基幹作業職員について、16年度から23年度までの職員数の増減事由の内訳をみると、図表9のとおりとなっており、基幹作業職員は、林野庁において集中改革期間以降も職員数の適正化のために、新規採用を行っていない一方で、毎年多くの職員が定年退職を迎えている。基幹作業職員は、25年4月に国有林

野事業が一般会計へ移行したことに伴い、引き続き森林技術員として雇用されているものの、今後も定年退職等に伴い減少していくものと見込まれる。

図表9 定員内職員（林野特会所属）及び基幹作業職員の増減事由別内訳

（単位：人）

区 分	平成 16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
定員内職員（林野特会所属）の増減	155	115	90	26	64	57	126	127
新規採用	90	100	100	110	110	115	33	69
定年退職者	218	170	155	101	145	116	148	142
その他の退職等	27	45	35	35	29	56	11	54
基幹作業職員の増減	243	158	211	279	193	182	165	143
新規採用	0	0	0	0	0	0	0	0
定年退職者	234	138	200	271	186	176	162	139
その他の退職等	9	20	11	8	7	6	3	4
計	398	273	301	305	257	239	291	270

国有林野事業の一般会計への移行後の25年度期首における林野庁の組織体制は、森林管理局7か所、森林管理署等120か所となっており、移行前と比べて変化はないものの、森林事務所は、24年度期首の1,256か所から414か所減少して、25年度期首においては842か所となっている。これは、職員数の減少に伴い、常駐者不在の森林事務所が増えてきたため、^(注14)森林官が常駐している事務所のみを森林事務所として取り扱うこととしたことや職員配置の見直しを行ったことなどによるものである。

（注14） 森林官 担当する国有林野の調査、境界管理、巡視、間伐等各種事業の監督、地元地方公共団体等との連絡調整等を主な業務とする森林管理署等の定員内の常勤職員

(2) 一般会計等への移行に伴う権利義務の承継等の状況

林野特会における24年度末の資産及び負債・資本の状況は、図表10のとおりとなっており、25年度期首には、現金預金等1088億余円のうち36億余円が東日本大震災復興特別会計に、短期借入金2934億余円及び長期借入金9786億余円、計1兆2721億余円が債務管理特会にそれぞれ承継されており、その他の現金預金や固定資産等は一般会計に承継されている。

図表10 林野特会における資産及び負債・資本の状況（平成24年度末）

（単位：百万円）

区分		金額	
資産の部	流動資産	111,592	
	うち現金預金・歳入歳出外現金	108,802	→ 108,802のうち
	固定資産	7,422,029	
	うち土地	307,778	
	うち立木竹	6,937,830	
	うち建物・工作物・船舶	1,838,211	
	うち減価償却累計額	1,704,870	
	資産合計	7,533,621	
負債・資本の部	借入資本 注(1)	1,331,485	
	流動負債	352,804	
	うち短期借入金	293,439	→ 債務管理特会へ承継
	固定負債(長期借入金)	978,681	1,272,121
	自己資本	6,696,659	
	固有資本	17,496	
	資本剰余金	6,679,163	
	うち一般会計債務移管金 注(2)	2,842,136	
	うち再評価剰余金	2,593,987	
	うち一般会計受入金	1,218,135	
	負債・資本合計	8,028,145	
	本年度利益(損失)	26,182	
	繰越欠損金	468,341	

108,802のうち
東日本大震災復興特別会計へ承継
3,675

債務管理特会へ承継
1,272,121

上記以外の現金預金、固定資産等は一般会計へ承継

注(1) 返済義務のある資本。流動負債と固定負債で構成され、未払金、長期借入金等が含まれる。

注(2) 平成10年10月の借入金残高3兆8875億余円のうち、改革特措法第15条第1項の規定により、一般会計に承継した債務の額に相当する金額2兆8421億余円を一般会計債務移管金として、資本剰余金に計上している。

図表10の立木竹の資産価額6兆9378億余円は、林野特会の24年度末の国有財産台帳価格であるが、林野特会の企業用財産である立木竹については、台帳価格の算定方法や改定の要件が通常の行政財産である立木竹とは異なっている。

すなわち、通常の行政財産である立木竹の資産価額は、国有財産法施行令（昭和23年政令第246号）において、台帳に登録する価格は材積に単価を乗じて算定した金額となっており、市場価格等に基づき算定することになるほか、原則として、毎年度、台帳価格の改定を実施しなければならないこととなっている。

一方、24年度以前の国有財産法施行令においては、国有林野事業に属するものはこの限りではないと規定されており、国有林野事業特別会計法施行令（昭和22年政令第293号。19年4月以降は特別会計に関する法律施行令（平成19年政令第124号））等によれば、台帳に登録する価格は、その取得のために要した直接費及び間接費の合計額とされていたことから、立木竹の資産価額は、造林に要した直接費に職員人件費等の間接費等を加えて算定されていた。そして、台帳価格については、価格が著しく不適当となった場合に改定することができることとされており、昭和29、48、51各年度に、主に

物価の高騰を理由として立木竹等の台帳価格が改定されて、その評価益が再評価剰余金として計上されている。

その後、平成25年度の国有林野事業の一般会計への移行に伴い、企業用財産という財産区分が廃止され、新たに森林経営用財産という財産区分が設けられたが、この森林経営用財産については、一般会計の国有財産と同様に国有財産法施行令に基づき、市場価格等による台帳価格の改定が行われることとなった。ただし、林野庁は、森林経営用財産の立木等については、価格算定の特例を定める必要があるとして、財務省と協議の上、26年1月に、森林管理局等に対して「国有林野事業に係る国有財産台帳の価格改定について」（平成26年25林国業第66号-1林野庁長官通知）を発しており、この中で、森林経営用財産の立木等のうち、林齢31年生未満の市場性のない人工林については、間接費等を計上せず、造林等に要した直接費に基づき台帳価格を算定することとしている。

このため、森林経営用財産における立木竹の台帳価格は、25年度期首で、31年生未満の人工林に係る分1兆9925億余円、天然林及び31年生以上の人工林に係る分4兆8771億余円、計6兆8697億余円であったものが、上記の価格改定等により、それぞれ1兆5241億余円、2兆5034億余円、計4兆0275億余円減少して、25年度末で、それぞれ4684億余円、2兆3737億余円、計2兆8422億余円となっている（図表11参照）。

図表11 国有財産の台帳価格

林野特会(平成24年度)

一般会計(平成25年度)

(単位:百万円)

(単位:百万円)

区 分	国有財産台帳価格		国有財産台帳価格				
	年度末額		年度期首額 注(1)	増減額 注(2)		年度末額	
				価格改定	その他		
行政財産	9,081,031		9,081,031	5,070,080	66,156	4,077,108	
公用財産 (治山事業)	1,242		144,698	58,032	1,622	88,289	
建物(a)	1,134		13,969	24,056	591	38,617	
工作物(b)	105		67,922	38,086	1,025	28,810	
船舶(c)	2		57,284	39,539	1,693	19,439	
企業用財産	9,079,789		5,516	4,460	362	1,419	
土地(d)	306,227		5	4	-	0	
立木竹(e)	6,937,669		-	2	-	2	
建物(f)	56,150		森林経営用財産 (国有林野事業)				
工作物(g)	1,779,738		8,936,332	5,012,047	64,534	3,988,818	
船舶(h)	2		292,257	787,984	115	1,080,127	
著作権(i)	-		6,869,747	4,074,458	46,927	2,842,216	
普通財産	41,374		1,774,327	1,725,573	17,721	66,475	
土地	1,551		普通財産				
立木竹	161		41,374	17,044	39,286	19,132	
建物	743		1,551	17,622	154	19,018	
工作物	333		161	74	6	93	
出資金	38,586		743	398	324	20	
計	9,122,406		333	104	227	0	
			38,586	-	38,586	-	
			計	9,122,406	5,053,035	26,870	4,096,241

注(1) 林野特会の平成24年度における区分別の年度末額を一般会計への移行後の区分に合わせて便宜上配分した額である。

注(2) 平成24年度以前において、一般会計の所管となっていた国有財産を含んだ額である。

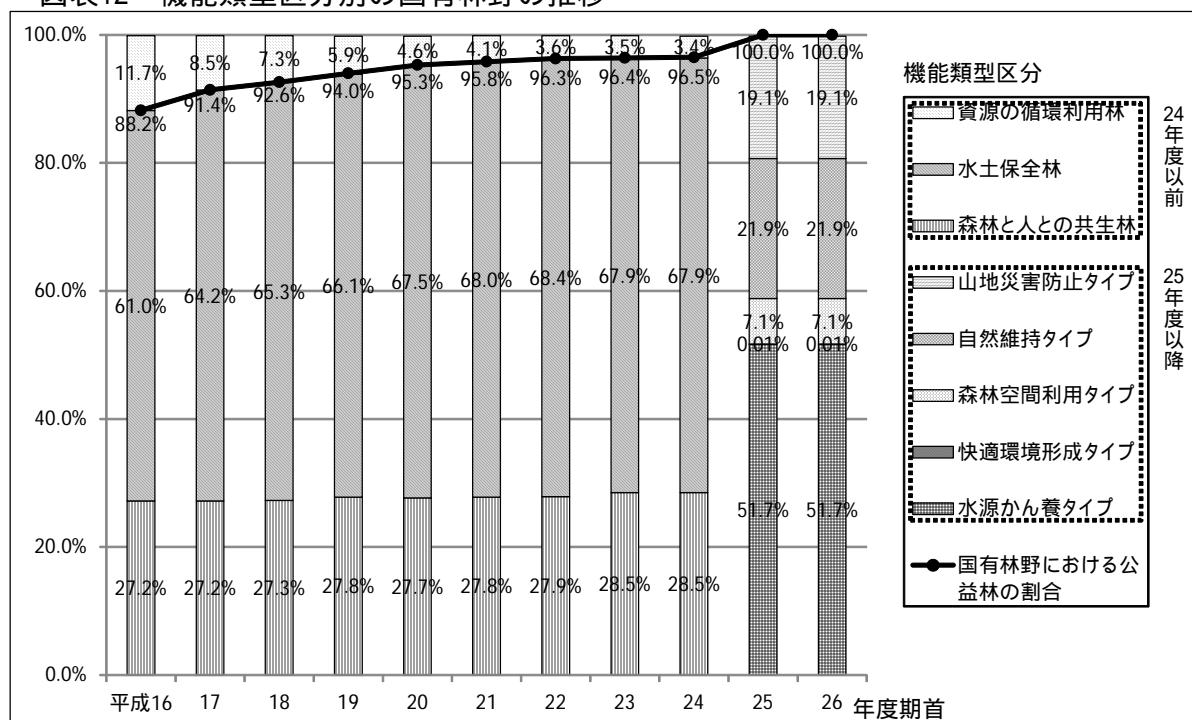
また、前記414か所の森林事務所の中には、複数の森林事務所が同一庁舎内に所在しているものなどもあるため、これらの使用していない森林事務所に係る庁舎は265か所（土地面積183,492.6㎡、国有財産台帳価格6億1778万余円）となっている。そして、林野庁は、当該265か所の庁舎のうち3か所を25年度に処分するなどしてきたが、処分には庁舎の取壊しが必要となる場合もあることなどから、活用の可能性や財務省への所管換について検討を行っているものの、27年度期首では262か所（土地面積176,619.2㎡、国有財産台帳価格10億9945万余円）の庁舎を保有している。

(3) 国有林野事業の施業実績等

ア 国有林野の状況

国有林野における公益林の割合は、16年度期首の88.2%から24年度期首の96.5%まで年々増加しており、24年12月には、国有林野事業の一般会計への移行を受けて、前記のとおり、国有林野の機能類型区分が変更されたことから、25年度以降は、国有林野の全てが公益林となっている（図表12参照）。

図表12 機能類型区分別の国有林野の推移



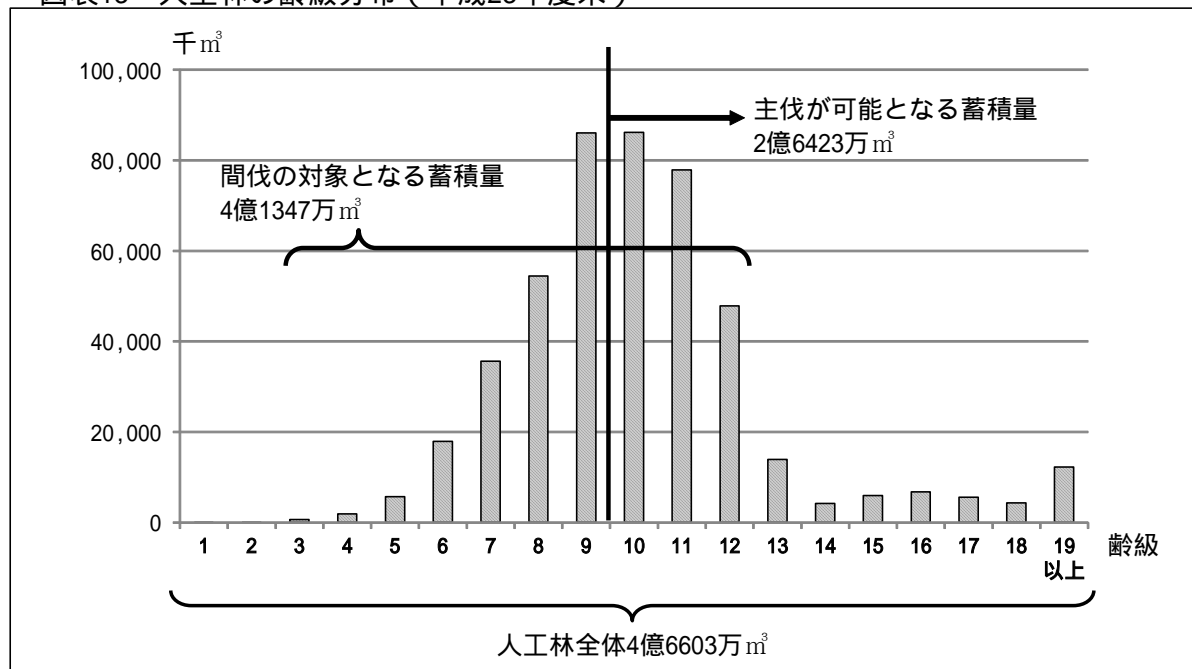
（注）凡例の機能類型区分の考え方については、図表5を参照

25年度期首の国有林野の面積7,581,905haのうち、人工林の面積は2,232,923ha、天然林等の面積は5,348,982haとなっており、人工林が全体の約3分の1を占めている。
 (注15)

また、国有林野の人工林の齢級の分布状況をみると、図表13のとおり、間伐の対

(注16)
 象となる3齢級から12齢級までの蓄積量は4億1347万 m^3 となっており、また、主伐が可能となる10齢級以上の蓄積量は2億6423万 m^3 と人工林全体4億6603万 m^3 の56.6%となっている。

図表13 人工林の齢級分布（平成23年度末）



このように、新植等から50年以上が経過して、主伐が可能な伐採適期を迎えた人工林が、近年、急激に増加していることから、林野庁においては、今後主伐を増やしていくとしている。

(注15) 齢級 5年を1単位とした林齢区分。人工林は、苗木を植栽した年を1年生とし、1年生から5年生までを「1齢級」、6年生から10年生までを「2齢級」と数え、46年生から50年生までは「10齢級」となる。

(注16) 主伐 伐採適期を迎えた立木を伐採するもので、伐採後に新植等の施業を伴う。

イ 施業の計画、実績等

(ア) 施業の計画及び実績

(注17)
 国有林野においては、立木の伐採、苗木の植付けなどを行う更新や補植、下刈りやつる切りなどを行う保育、さらに、路網の新設や改良、修繕等を行う整備等の各種施業を実施しており、22年度から27年度までの施業の計画は、図表14のとおりとなっている。施業の計画においては、主伐の面積及び伐採量は、24年度以降増加傾向となっているものの、間伐の面積及び伐採量は、23年度以降微減傾向となっており、27年度は主伐16,439ha、間伐81,246haとなっている。一方、保育

の面積は、24年度以降減少傾向となっており、27年度30,471haとなっている。これは、伐採適期を迎えた人工林が増加したことにより、主伐が増加し、保育が減少しているものと考えられる。さらに、路網の整備も全体として減少傾向であり、国有林野事業が一般会計へ移行された25年度以降は急激に減少して、27年度2,904kmとなっている。

図表14 国有林野における施業の計画

(単位：ha、km、千m³)

区 分	平成22年度		23年度		24年度		25年度		26年度		27年度	
	面積 又は 延長	伐採量	面積 又は 延長	伐採量	面積 又は 延長	伐採量	面積 又は 延長	伐採量	面積 又は 延長	伐採量	面積 又は 延長	伐採量
伐採	108,110	9,487	111,142	10,450	98,359	10,364	103,912	10,156	104,224	10,792	97,686	11,716
主伐	9,548	2,400	9,198	2,628	7,927	2,763	12,315	3,100	14,531	3,795	16,439	4,921
間伐	98,562	7,087	101,944	7,822	90,431	7,601	91,597	7,056	89,692	6,996	81,246	6,794
更新	3,480	-	3,226	-	4,048	-	3,303	-	2,939	-	3,422	-
保育	52,283	-	42,628	-	51,482	-	45,869	-	37,947	-	30,471	-
路網の整備	26,682	-	27,707	-	26,067	-	16,014	-	12,134	-	2,904	-

次に、21年度から26年度までの間の国有林野における施業の実績は、図表15から図表17のとおりとなっている。伐採の実績についてみると、図表15のとおり、主伐の面積は増加傾向であり、26年度8,911haとなっているが、間伐と比べると大幅に少なくなっている。また、間伐の面積は減少傾向であり、26年度55,805haとなっている。そして、森林資源の活用のために、伐採した木材を搬出して活用する活用型の面積が、伐採した木材を搬出しないで林内に存置する存置型の面積より多くなっており、23年度以降はその傾向が顕著となっている。

図表15 伐採の実績

(単位：ha、千m³、百万円)

区 分	平成21年度		22年度		23年度		24年度		25年度		26年度	
	面積 (伐採量)	事業費	面積 (伐採量)	事業費	面積 (伐採量)	事業費	面積 (伐採量)	事業費	面積 (伐採量)	事業費	面積 (伐採量)	事業費
主伐	6,522	3,869	7,221	3,891	8,413	3,493	7,177	3,378	8,930	3,396	8,911	4,226
製品生産 注(1)	3,421 (282)	3,869	3,370 (255)	3,891	4,224 (235)	3,493	3,213 (235)	3,378	3,854 (276)	3,396	4,711 (356)	4,226
立木販売 注(2)	3,101 (1,014)	-	3,851 (1,266)	-	4,188 (1,283)	-	3,963 (1,108)	-	5,075 (1,650)	-	4,199 (1,649)	-
間伐	77,794	29,210	74,015	26,280	62,763	25,357	68,217	29,090	60,395	32,459	55,805	35,393
製品生産 注(3)	68,443 (1,680)	29,210	64,517 (1,787)	26,280	53,139 (1,843)	25,357	59,173 (2,098)	29,090	53,301 (2,217)	32,459	49,490 (2,185)	35,393
うち 活用型	32,443 (1,534)	26,954	35,159 (1,627)	24,239	42,328 (1,695)	23,437	45,602 (1,921)	26,497	42,463 (2,064)	29,844	38,666 (1,982)	31,507
うち 存置型	32,571		25,837		7,578		10,204		7,853		7,392	
立木販売 注(2)	9,350 (615)	-	9,498 (585)	-	9,623 (556)	-	9,044 (448)	-	7,093 (373)	-	6,314 (376)	-
製品生産計	71,864 (1,962)	33,079	67,887 (2,043)	30,172	57,363 (2,078)	28,851	62,387 (2,334)	32,468	57,156 (2,494)	35,856	54,201 (2,541)	39,619
立木販売計	12,452 (1,629)	-	13,349 (1,852)	-	13,812 (1,840)	-	13,007 (1,556)	-	12,169 (2,024)	-	10,514 (2,026)	-

注(1) 一部、間伐と明確に区分できない伐採を含む。また、伐採量は、生産した丸太の材積で示している。
 注(2) 国が立木のまま販売して買受者が伐採を行う販売方法であり、伐採の事業費は要しない。また、伐採量は、立木の材積で示している。
 注(3) 一部、主伐と明確に区分できない伐採を含む。また、伐採量は、生産した丸太の材積で示している。

更新、補植及び保育の実績についてみると、図表16のとおりとなっており、更新及び保育の面積は、24年度以降減少傾向であり、26年度は更新2,862ha及び保育37,427haとなっている。また、補植の面積は減少傾向となっている。

図表16 更新、補植及び保育の実績

(単位：ha、百万円)

区 分	平成21年度		22年度		23年度		24年度		25年度		26年度	
	面 積	事業費	面 積	事業費	面 積	事業費	面 積	事業費	面 積	事業費	面 積	事業費
更新	3,861	3,424	3,337	2,609	2,946	2,454	4,190	3,512	3,289	3,119	2,862	3,330
うち新植	2,764	2,777	2,491	2,249	2,410	2,228	3,247	3,077	2,705	2,660	2,276	2,884
補植	532	101	382	65	265	63	296	59	201	40	251	43
保育	56,083	6,211	51,298	4,729	40,599	3,346	50,150	4,889	45,279	5,468	37,427	4,892
計	60,477	9,736	55,017	7,405	43,811	5,863	54,638	8,461	48,769	8,628	40,541	8,265

路網の新設、改良及び修繕の実績についてみると、図表17のとおり、林道等の新設延長は、23年度以降顕著に多くなっている。これは、従来の林道と比べて低コストで作設が可能な林業専用道の新設が開始されたことによる。また、林道等の機能向上等を図る目的で行われる改良は、25年度を除いて減少傾向であり、26年度368kmとなっている。さらに、林道等の原形を保持するなどの目的で行われる修繕も、23年度以降減少傾向となっている。

図表17 路網の新設、改良及び修繕の実績

(単位：km、百万円)

区 分	平成21年度		22年度		23年度		24年度		25年度		26年度	
	延 長	事業費	延 長	事業費	延 長	事業費	延 長	事業費	延 長	事業費	延 長	事業費
新設	135	4,083	96	2,847	320	6,516	419	7,096	410	10,495	292	8,181
林道	135	4,083	96	2,847	55	1,844	0	21	0	44	2	167
林業専用道	-	-	-	-	265	4,672	419	7,074	410	10,451	290	8,014
改良	953	14,052	957	4,456	939	4,112	508	3,436	1,076	7,121	368	5,227
修繕	18,447	58	15,280	115	17,237	141	10,561	107	7,367	476	781	64
既設路網(年度期首)	44,012	-	44,155	-	44,203	-	44,553	-	44,853	-	45,248	-

(注17) 補植 更新が不十分な部分を補充するために、植栽後1、2年の間に苗木を補充する作業

(1) 販売事業の実績

林野庁は、前記の施業に加えて、伐採適期を迎えた立木や間伐材を販売する販売事業を行っており、その販売方法には、国が立木のまま販売して買受者が伐採を行う立木販売、国が伐採・搬出した木材を販売する製品販売の2種類がある。販売事業について、21年度から26年度までの間の販売方法別の販売量、販売額等を

みると、図表18のとおり、立木販売の販売量及び販売額は、24年度以降増加傾向となっており、26年度202万^m₃、55億余円となっている。また、製品販売の販売量及び販売額も22年度以降増加傾向となっている。

図表18 販売方法別の販売量、販売額等

(単位：千^m₃、百万円、円/^m₃)

区 分	平成21年度			22年度			23年度			24年度			25年度			26年度		
	販売量 A	販売額 B	販売 単価 B/A	販売量 A	販売額 B	販売 単価 B/A	販売量 A	販売額 B	販売 単価 B/A	販売量 A	販売額 B	販売 単価 B/A	販売量 A	販売額 B	販売 単価 B/A	販売量 A	販売額 B	販売 単価 B/A
立木販売 注(1)	1,629	2,155 (2,101)	2,612	1,852	2,736 (2,891)	3,038	1,840	2,635 (2,806)	2,956	1,556	1,619 (2,035)	2,347	2,024	2,116 (2,926)	2,490	2,026	2,272 (3,265)	2,733
うちシ ステム販売	0	0	0	12	1	116	10	1	126	0	0	0	6	4	670	12	8	646
製品販売 注(2)	2,036	17,332	8,510	1,983	18,180	9,167	2,127	18,363	8,630	2,359	18,214	7,718	2,500	20,559	8,221	2,468	21,556	8,732
普通販売	160	1,423	8,893	112	1,263	11,187	108	860	7,958	76	740	9,657	63	713	11,322	36	501	13,753
委託販売	1,160	11,063	9,530	988	10,804	10,932	1,073	10,947	10,195	1,177	10,619	9,022	1,185	12,070	10,179	1,013	11,304	11,156
システム 販売	715	4,845	6,771	881	6,112	6,930	945	6,555	6,930	1,106	6,854	6,196	1,251	7,775	6,211	1,418	9,750	6,872
一般材 注(3)	564	4,287	7,595	651	5,273	8,089	658	5,553	8,438	725	5,657	7,795	726	6,039	8,313	773	7,157	9,252
低質材 注(3)	151	558	3,695	229	838	3,646	287	1,002	3,483	380	1,197	3,147	525	1,735	3,304	645	2,593	4,019
計	-	19,488	-	-	20,917	-	-	20,999	-	-	19,833	-	-	22,675	-	-	23,828	-

注(1) 販売量は、分収林における立木販売の販売量を含んでいる。販売額の上段は、分収林における立木販売に係る官収分の収入を含んでいる。また、販売額の下段の括弧書きは、分収林における立木販売に係る民収分の収入を示したものであり、外書きである。

注(2) 製品販売については、販売の時期と伐採の時期が異なることなどから、販売量と図表15の伐採量とは一致しない。

注(3) 低質材とは、チップ用材その他の低質な素材で一般製材に適さないもの、一般材はそれ以外のものである。

立木販売は、主に主伐の際に採用される販売方法であり、立木販売のうち、システム販売の26年度の販売額は、836万余円と立木販売全体の0.15%となっているが、前記のとおり、今後、主伐が可能な人工林が増加してくることから、林野庁は、システム販売についても立木販売を拡大して販売量を増やしていくとしている。

また、立木販売の販売単価は、木材の市場価格から買受者が伐採を行うために必要な費用を差し引いて予定価格を算出していることから、26年度の木材1^m₃当たりの販売単価2,733円は、製品販売の販売単価の3分の1以下になっている。一方、製品販売についてみると、24年度以前は委託販売による販売数量が最も多く、24年度は117万^m₃、106億余円となっていたが、25年度以降は、特に、バイオマス発電のエネルギー源として、今まで利用が低調であった低質材の数量が急激に伸びていることなどから、システム販売による数量が最も多くなり、26年度は141万^m₃、

97億余円となっている。

また、製品販売におけるシステム販売の森林管理局の導入状況についてみると、図表19のとおり、販売量に占めるシステム販売の割合は、26年度において、最も高い九州森林管理局が93.7%となっており、最も低い近畿中国森林管理局では36.3%となっている。

図表19 森林管理局におけるシステム販売の導入状況

(単位：千㎡、%)

森林管理局名	平成21年度		22年度		23年度		24年度		25年度		26年度	
	販売量	うちシステム販売	販売量	うちシステム販売	販売量	うちシステム販売	販売量	うちシステム販売	販売量	うちシステム販売	販売量	うちシステム販売
北海道	536	112 (20.9)	480	148 (30.8)	550	134 (24.3)	556	121 (21.7)	665	255 (38.3)	608	278 (45.7)
東北	560	168 (30.0)	570	246 (43.2)	615	287 (46.7)	683	331 (48.5)	710	334 (47.1)	680	377 (55.4)
関東	241	43 (17.8)	242	54 (22.5)	247	60 (24.4)	288	98 (34.0)	317	123 (38.9)	319	175 (55.0)
中部	171	95 (55.7)	175	103 (58.9)	185	113 (61.1)	213	143 (67.0)	203	137 (67.5)	240	162 (67.4)
近畿中国	100	14 (14.1)	98	30 (30.6)	80	26 (32.6)	108	26 (24.1)	107	30 (28.2)	115	42 (36.3)
四国	156	47 (30.1)	148	51 (34.5)	157	53 (33.8)	166	57 (34.4)	160	53 (33.6)	162	62 (38.4)
九州	269	234 (87.0)	267	247 (92.3)	292	271 (92.7)	344	328 (95.3)	335	316 (94.1)	341	320 (93.7)
計	2,036	715 (35.1)	1,983	881 (44.4)	2,127	945 (44.4)	2,359	1,106 (46.8)	2,500	1,251 (50.0)	2,468	1,418 (57.4)

(注) 括弧書きは、販売量に占めるシステム販売の割合を示している。

(4) 国有林野事業に係る施策の実施状況

ア 公益重視の管理経営に係る施策の実施状況

林野庁は、森林管理局が公益増進協定の対象区域となる介在地等を選定するためには、管内における介在地等の所在を把握した上で、介在地等の森林の状況等を調査する必要があるとしている。そして、森林管理局が26年度末で所在を把握している介在地等は、図表20のとおり、計2,296か所となっており、全ての介在地等を把握しているのは、北海道、中部、近畿中国各森林管理局となっている。一方、東北、関東、四国、九州各森林管理局は、短期間に管内全ての介在地等に係る所在の把握及び森林の状況等の調査を行うことが困難であることから、主に国有林野における施業が決まっている施業地に隣接等する介在地等を対象として所在の把握及び調査を行っている。

図表20 森林管理局が所在を把握している介在地等の箇所数及び森林の状況等の調査対象範囲（平成26年度末）

森林管理局名	箇所数	全ての介在地等を把握しているか	主に所在の把握及び森林の状況等の調査を行う介在地等の範囲
北海道	164		全ての介在地等
東北	135	×	国有林野の施業が決まっている施業地に隣接等する介在地等 (主に翌年度及び翌々年度の施業予定地に隣接等している介在地等)
関東	52	×	翌年度の施業予定地に隣接等している介在地等
中部	73		全ての介在地等
近畿中国	251		全ての介在地等
四国	205	×	国有林野の施業が決まっている施業地に隣接等する介在地等
九州	1,416	×	国有林野の施業が決まっている施業地に隣接等する介在地等 (主に翌年度の施業予定地に隣接等している介在地等)
計	2,296		

また、26年度末で所在を把握している介在地等2,296か所に対する森林管理局の森林の状況等の調査の実施状況等についてみると、図表21のとおり、調査実施済みの介在地等が2,268か所（全体の98.7%）、調査中の介在地等が28か所（同1.2%）となっており、調査実施済みの介在地等2,268か所のうち、民有林所有者等との施業に関する調整を行っている介在地等が18か所（同0.7%）、調整を行っていない介在地等が2,250か所（同97.9%）となっていた。

そこで、上記2,250か所の介在地等について、民有林所有者等との調整を行っていない理由を確認したところ、林地や人工林でないなどのため間伐等の施業の必要性がない又は乏しいことよるとしている介在地等が839か所、国有林野施業実施計画において、隣接する国有林野で当面間伐等の施業予定がないことよるとしている介在地等が894か所となっていた。しかし、当面間伐等の施業予定がないとしている上記894か所の介在地等のうち、2か所については、介在地等の把握及び森林の状況等の調査に時間を要したため、民有林所有者等との調整を行う前の25年度又は26年度に、国有林野において間伐等が実施されていた。

図表21 介在地等の森林の状況等の調査及び民有林所有者等との施業に関する調整の実施状況等（平成26年度末）

森林管理局名	調査実施済みのもの	民有林所有者等との施業に関する調整を行っているもの		民有林所有者等との施業に関する調整を行っていないもの	うち介在地等において間伐等の必要性がない又は乏しいもの	うち隣接する国有林野で間伐等の予定がないもの	うち国有林野において間伐等が平成25年度又は26年度に実施されているもの	調査中のもの	計
		うち公益増進協定を締結しているもの	うち公益増進協定を締結していないもの						
北海道	164	1	-	163	57	3	-	-	164
東北	127	6	1	121	48	17	-	8	135
関東	52	3	3	49	34	3	2	-	52
中部	59	2	-	57	42	1	-	14	73
近畿中国	245	1	1	244	211	1	-	6	251
四国	205	-	-	205	151	28	-	-	205
九州	1,416	5	2	1,411	296	841	-	-	1,416
計	2,268 (98.7)	18 (0.7)	7 (0.3)	2,250 (97.9)	839 (36.5)	894 (38.9)	2 (0.0)	28 (1.2)	2,296 (100.0)

(注) 括弧書きは、各森林管理局が所在を把握している介在地等2,296か所に対する割合を示している。

森林管理局は、公益増進協定を締結することにより、介在地等の施業を国有林野の施業に合わせて一体的に実施できることとなるが、間伐等は、数年から十数年度の頻度で施業されるため、隣接する国有林野で既に間伐等が実施されている介在地等については、当分の間、国有林野の施業に合わせて公益増進協定に基づく一体的な施業を実施することができないおそれがある。また、隣接する国有林野で当面間伐等の施業予定がないとしている894か所については、国有林野施業実施計画は、5年を一期としていることから、今後、次期の国有林野施業実施計画が定められた場合、介在地等に隣接する国有林野で施業が予定されるものも出てくると考えられる。

したがって、森林管理局においては、介在地等に隣接する国有林野における施業が実施される前に公益増進協定の締結に向けた調整を行うことができるよう、速やかに介在地等の把握を進めるとともに森林の状況等の調査を実施することが重要である。また、民有林所有者等との調整を行っている介在地等18か所のうち、既に公益増進協定を締結した7か所の介在地等について、公益増進協定に基づく森林の整備及び保全の実績等をみると、図表22のとおり、26年度末では4か所の介在地等において間伐等の森林の整備及び保全が終了している。これら4か所の介在地等については、効果の分析や評価が実施できる状況となっていると考えられる。

図表22 協定区域における森林の整備及び保全の実績等（平成26年度末）

（単位：ha、円）

森林管理局名	番号	協定期間		森林の整備及び保全の実施年度	協定面積			森林の整備及び保全に係る事業費	うち民有林（注）
		始期	終期		国有林野	民有林	計		
東北	1	平成26年3月7日	28年3月31日	26	27.3	3.3	30.6	30,129,534	1,822,843
	2	26年4月1日	28年3月31日	26	40.2	1.2	41.4	17,900,266	153,656
関東	3	26年4月1日	27年3月31日	26	30.9	1.8	32.7	24,395,495	2,128,896
	4	26年4月21日	29年3月31日	26～28	1.1	1.1	2.2	-	-
近畿中国	5	27年4月1日	30年3月31日	27	22.3	4.5	26.9	-	-
九州	6	26年4月1日	27年3月31日	26	36.9	0.8	37.7	58,057,674	938,281
	7	26年4月1日	29年3月31日	26～28	0.1	0.6	0.7	-	-
計					159.0	13.5	172.5	130,482,969	5,043,676

（注）林野庁が実施した生産請負事業等の事業費のうち、民有林に係る直接費

そこで、上記4か所の介在地等について、公益増進協定に基づく森林の整備及び保全に係る効果の分析や評価の実施状況をみると、林野庁において、公益増進協定の締結実績が少ないなどのため、具体的な効果の分析方法や評価手法、実施時期を定めていないことから、森林管理局においては効果の分析や評価を実施していなかった。

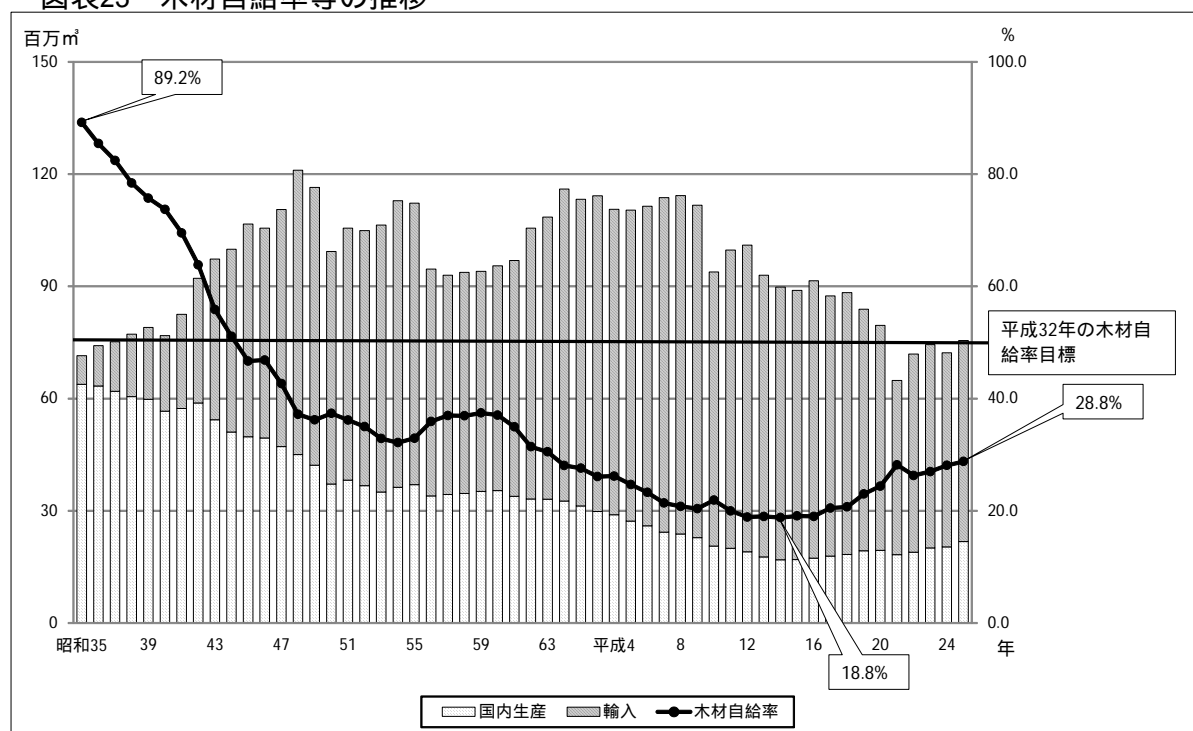
林野庁は、今後、具体的な効果の分析方法や評価手法、実施時期を定め、評価を実施する予定であるとしているが、介在地等における森林の整備及び保全に消極的な民有林所有者等との合意形成等に資するためにも、速やかに具体的な効果の分析方法や評価手法、実施時期を定めるとともに、森林管理局が実施した効果の分析や評価を活用することが重要である。

イ 森林・林業再生に貢献するための施策の実施状況

21年に農林水産省が作成した前記の森林・林業再生プランでは、「10年後の木材自給率50%以上」を目指すべき姿として掲げており、森林・林業基本計画（平成23年7月閣議決定）においても、木材自給率及び木材供給量の目標を、それぞれ27年（2015年）に約39%及び2800万 m^3 、32年（2020年）に50%及び3900万 m^3 として国産材の需要を拡大することとしている。また、農林水産業・地域の活力創造プラン（平成25年12月農林水産業・地域の活力創造本部決定。26年6月改訂）においては、林業の成長産業化への目標として、2020年までに国産材の供給量を3900万 m^3 に増加することなどを掲げている。

しかし、昭和35年以降の木材自給率は、図表23のとおり、輸入材に押される形で35年の89.2%が平成14年の18.8%へと大幅に低下した後、15年頃から増加傾向に転じたものの、25年では28.8%となっている。

図表23 木材自給率等の推移



(ア) 国産材の安定供給体制に係る施策の実施状況

a システム販売

システム販売は、国産材の需要拡大を図って木材自給率を高めることを目的として、あらかじめ約定した数量で木材の安定的かつ計画的な供給を行う施策であることから、森林管理局が相手方の選定を行ったり、森林管理署等が木材の販売を行ったりするに当たっては、その透明性、公平性等を十分に確保するとともに、あらかじめ約定した数量に対して、可能な限り不足を生ずることなく、木材を安定的かつ計画的に供給していくことが施策の効果の発揮において重要である。

(a) 相手方の選定

森林管理局は、企画提案書等の提出を受けて相手方を選定しており、必要に応じて、企画提案書等の審査・評価を行う販売推進委員会の委員構成や評価項目を定めている。

このうち、森林管理局における販売推進委員会の委員の構成について見たところ、図表24のとおり、東北、中部、近畿中国、四国、九州各森林管理局においては、契約担当部局の者を委員として参加させているが、北海道、関東両森林管理局は参加させていなかった。

図表24 販売推進委員会の委員の構成及び評価項目

森林管理局名	委員構成		評価項目				
	業務担当部局	契約担当部局	参加の要件	企画提案書の要件	買受希望価格	ペナルティ	
北海道		×	一般競争参加資格の有無 契約履行の信用、資力等の有無 買受希望数量に対する十分な加工、流通等の実績 他	企画提案書の要件 生産・流通コストの縮減 国産材の新規需要開拓 他	森林管理局長が個別に定めているもの	一定点数の減点	
東北					作業の簡略化工場等への直送		買受希望価格が高いものに一定点数の加点(製品販売のみ)
関東		×			数量的指標の記載		-
中部					東日本大震災の復興資材の供給		予定価格に対する買受希望価格の比率で加点
近畿中国					-		予定価格に対する買受希望価格の比率で加点
四国					独自の取組 前回の購入価格		買受希望価格が高いものに一定点数の加点
九州					-		予定価格に対する買受希望価格の比率で加点
				生産者側との連携	買受希望価格が高いものに一定点数の加点		

企画提案型の随意契約については、「公共調達の適正化について」(平成18年財計第2017号財務大臣通知)によれば、契約相手の選定に当たって特定の者が有利とならないよう、業務担当部局だけでなく契約担当部局も関与する必要があるとされている。システム販売は、販売推進委員会が相手方を選定して森林管理署等が随意契約により販売契約を締結することになることから、販売推進委員会が森林管理署等の販売契約の相手方を事実上選定することになる。したがって、北海道、関東両森林管理局における販売推進委員会の委員の構成については、契約担当部局の者も委員として参加させるなど相手方の選定に当たって透明性を確保していくことが重要である。

また、評価項目については、いずれの森林管理局でもおおむね同様となっており、企画提案書に加えて、全ての森林管理局で買受希望価格を提出させているが、北海道(製品販売)、関東、中部、近畿中国、四国、九州各森林管理局においては、買受希望価格を評価の対象としている。

しかし、北海道(立木販売)、東北両森林管理局においては、買受希望価格を提出させているのに評価の対象としておらず、システム販売協定の相手方の選定に当たってどの程度考慮されているのかが明確となっていなかった。なお、北海道森林管理局は、27年度以降、立木販売についても買受希望価格を評価の対象とすることに改めている。

(b) 民有林と連携したシステム販売

国有林野事業が一般会計へ移行された25年度以降は、国産材の安定供給体制を構築して森林・林業の再生に貢献するため、システム販売についても国有林と民有林との連携を行う必要があるとして、林野庁は、「民有林と連携した林産物の安定供給システムについて」（平成25年24林国管第159号林野庁長官通知）を森林管理局に発している。これにより、森林整備推進協定を締結していたり、民有林で施業の集約化に取り組んでいたりするなどの一定の要件を満たす民有林所有者等については、森林管理局、需要者との間で三者協定を締結することにより、システム販売に参加できるようになった。しかし、民有林と連携したシステム販売の実績は、民有林所有者等の参加が消極的であることなどにより、図表25のとおり、製品販売及び立木販売を合わせた26年度のシステム販売協定687件のうち24件と極めて低調となっており、林野庁は、今後、民有林所有者等に対して、国有林野と連携したシステム販売の拡大に向けた働きかけを行うことにしている。

(c) 協定量及び販売量

システム販売における製品販売の協定量及び販売量についてみると、図表25のとおり、協定全体で見れば、いずれの年度においても協定量に対する販売量の実績の割合はおおむね100%となっている。

このうち、バイオマス発電のエネルギー源としての販売量については、25年度以降急激に増加し始め、26年度には13万 m^3 となっているが、これは、発電施設の継続的な稼働のために大量の木材が安定的に必要なことから、低質材を中心にシステム販売による取引が増えたことによると考えられる。

また、立木販売の協定量及び販売量は、図表25のとおり、低調となっており、立木販売の拡大にはまだ至っていない状況となっている。

図表25 システム販売における協定量及び販売量の推移

【製品販売】

(単位：件、m³、%)

項目	平成21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	計
協定件数	411	401	537	536	579 (8)	674 (22)	3,138 (30)
協定量 A	710,210	737,284	948,000	1,042,640	1,216,970 (7,620)	1,372,433 (11,742)	6,027,537 (19,362)
うちバイオマス 注(1)	-	2,180	6,481	7,510	49,565 (-)	110,739 (1,130)	176,475 (1,130)
販売量 B	732,716	750,438	945,191	1,101,741	1,262,463 (5,399)	1,409,994 (9,165)	6,202,545 (14,564)
うちバイオマス 注(1)	-	2,933	6,900	4,959	64,963 (-)	137,223 (800)	216,979 (800)
協定量に対する販売量の割合 ((B/A)×100)	103.1	101.7	99.7	105.6	103.7 (70.8)	102.7 (78.0)	102.9 (75.2)
うちバイオマス 注(1)	-	134.5	106.4	66.0	131.0 (-)	123.9 (70.7)	122.9 (70.7)

【立木販売】

(単位：件、m³、%)

項目	平成21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	計
協定件数	-	1	2	-	2 (-)	13 (2)	18 (2)
協定量 A	-	12,220	10,018	-	7,950 (-)	73,623 (2,550)	103,811 (2,550)
うちバイオマス 注(1)	-	-	-	-	- (-)	35,896 (-)	35,896 (-)
販売量 B	-	12,221	10,036	-	6,146 (-)	12,930 (-)	41,333 (-)
うちバイオマス 注(1)	-	-	-	-	- (-)	3,856 (-)	3,856 (-)
協定量に対する販売量の割合 ((B/A)×100)	-	100.0	100.1	-	77.3 (-)	17.5 (-)	39.8 (-)
うちバイオマス 注(1)	-	-	-	-	- (-)	10.7 (-)	10.7 (-)

注(1) バイオマス発電のエネルギー源として利用するために販売されたもの

注(2) 括弧内の計数は、民有林と連携したシステム販売に係るもの内数で、協定量及び販売量は民有林分の数量である。

前記のとおり、立木販売は、対象立木の材積に基づき協定量を決定し、システム販売協定締結後に相手方が自ら伐採等を行うことから、協定期間全体を通してみれば、協定量と販売量はほとんど開差が生じないと考えられる。なお、図表25の立木販売については、25、26両年度においては、協定量に対する販売量が少なくなっているが、これは、25年度以降に締結された協定について、協定期間が複数年となるために、まだ協定期間中で立木の販売契約が締結されていないものがあることによると考えられる。

一方、製品販売は、生産歩留りを考慮した材積に基づき協定量を決定し、森林管理署等が伐採等を行った上で、相手方に丸太を販売することから、個別の協定ごとには、生産歩留りの増減や森林管理署等による伐採等の実施状

況等により、協定量と販売量に開差が生ずることがある。そこで、製品販売に係る個別の協定における協定量と販売量の開差をみると、図表26のとおり、協定量に対して販売量が20%以上超過しているものが808件、20%以上不足しているものが902件見受けられ、これらの中には、100%以上の開差が生じていて、協定量に対して販売量が2倍以上となっているものが235件、販売量が全くない0m³となっているものが141件見受けられた。

図表26 協定量と販売量の開差（平成21年度から26年度まで）

（単位：件、m³）

森林管理局名	過不足なし	協定数								計	過不足量
		協定量に対する販売量の開差									
		区分	20%未満	20%以上	20%以上 40%未満	40%以上 60%未満	60%以上 80%未満	80%以上 100%未満	100%以上		
北海道	-	超過	249	16	15	1	-	-	-	265	41,539
		不足	88	26	16	5	5	-	-	114	46,316
東北	4	超過	307	141	82	24	9	10	16	448	194,296
		不足	154	198	89	45	22	15	27	352	188,279
関東	-	超過	52	61	29	11	6	8	7	113	118,131
		不足	19	18	15	1	1	1	-	37	26,013
中部	1	超過	39	39	12	9	7	1	10	78	142,951
		不足	18	16	8	3	2	-	3	34	60,918
近畿中国	-	超過	23	14	8	2	1	1	2	37	17,776
		不足	20	18	7	4	3	1	3	38	24,290
四国	-	超過	15	55	16	19	8	2	10	70	50,359
		不足	30	70	28	28	8	5	1	100	74,379
九州	-	超過	229	482	125	71	56	40	190	711	354,852
		不足	180	556	174	157	79	39	107	736	324,699
計	5	超過	914	808	287	137	87	62	235	1,722	919,905
		不足	509	902	337	243	120	61	141	1,411	744,896

協定量と販売量の開差が生じた場合の森林管理局の対応をみると、図表27のとおり、北海道森林管理局は、協定量に対して販売量の超過又は不足が見込まれる場合は、必要に応じて、間伐等を実施している複数の施業地間で過不足の調整を行っているため、ほとんどの協定において、過不足が20%未満に抑えられている。また、関東森林管理局は、協定量に対して販売量が20%以上超過すると見込まれる場合には、超過する数量がおおむね1,000m³以下であるなど一定の条件に該当するときは超過数量全てを相手方に販売するものの、当該条件に該当しないときは販売量は協定量を限度として、それを超過する分については、必要に応じて別途公募を行うことにしている。

しかし、北海道、関東両森林管理局を除く5森林管理局においては、超過が見込まれる場合の取扱いを明確に定めておらず、基本的には超過数量全てを

相手方に販売している。

また、北海道森林管理局を除く6森林管理局においては、協定量に対して販売量の不足が見込まれる場合に具体的な対策を講じていなかった。

このような取扱いについて、四国森林管理局を除く5森林管理局においては、施業地が小規模で分散していて、相手方が木材を施業地まで取りに行く運搬費等を考慮に入れると、特定の施業地に限定してシステム販売協定を締結せざるを得ない場合もあるものの、森林管理局が、森林管理署等における間伐等の実施状況や木材の販売状況を適時適切に把握する体制になっていないことなどから、各システム販売協定間で販売量の不足分を解消するための調整が十分に行われていないと考えられる。また、四国森林管理局は、システム販売協定に基づく木材の販売契約を自ら行い、既存の貯木場等に複数の施業地から生産された木材を集積して、当該貯木場等で木材の引渡しを行っていることから、他の森林管理局のように運搬費等の問題や木材の販売状況等の把握の問題は生じないものの、システム販売の導入状況が他の森林管理局に比べて低調なため、不足分の解消が十分に行われていない。

図表27 開差が生じた場合の森林管理局における対応

該当森林管理局	協定量に対して販売量が超過することが見込まれる場合の対応	協定量に対して販売量が不足することが見込まれる場合の対応
北海道	必要に応じて、間伐等を実施している複数の施業地間で販売量の調整が可能な場合は、過不足の調整を実施	
関東	20%以上の超過が見込まれる場合、次のいずれかの条件に該当する場合は、相手方が希望すれば超過した数量全てを販売 超過する数量がおおむね1,000m ³ 以下のとき 再公募した場合、新たな相手方が決定されるまでの期間に、生産される木材の置き場所が確保できない場合 委託販売になじまない低質材の場合	基本的には、不足分を解消するための調整は行っておらず、相手方に理解を求めている。
東 北 中 部 近畿中国 四 国 九 州	相手方から買受けの希望があれば、基本的に超過した数量全てを相手方に販売	基本的には、不足分を解消するための調整は行っておらず、相手方に理解を求めている。

以上のように、システム販売について、相手方の選定等を行う販売推進委員会に契約担当部局の者を関与させていなかったり、買受希望価格を企画提案書とともに提出させているのに評価項目としていなかったりして相手方の選定における透明性が十分確保されていなかった。さらに、協定量に対して販売

量が大幅に超過することが見込まれる場合に当該超過分の取扱いを明確に定めておらず、相手方に全量を販売したりして、公平性の確保等が十分でないと考えられる。

また、システム販売は、前記のとおり、国産材の需要拡大を図って木材自給率を高めることを目的として、あらかじめ約定した数量で木材の安定的かつ計画的な供給を行う施策であり、協定量に対して販売量の不足が見込まれる場合についての取扱いを明確に定めていなければ、木材の供給が不安定になることから、特にバイオマス発電事業者等の大規模需要者にとって大きな経営リスクとなるなど、国産材の需要拡大の支障となるおそれがある。したがって、システム販売協定に従って安定的かつ計画的に国産材を供給できるよう、森林管理局においては、森林管理署等における間伐等の施業の実施状況や木材の販売状況を適時適切に把握する体制を整備するなどして、協定間で供給の調整を行うなど可能な限り不足分の解消を図って安定的かつ計画的な供給に努めることが重要である。

b 路網のネットワーク機能強化事業等

路網のネットワーク機能強化事業は、伐採適期を迎えた人工林が増加していることから、ストックポイント等の整備及び林道等の路盤等の強化を行うことにより、木材の搬出機能を高めることを目的としており、木材の効率的な生産・販売のためには、山元土場、中間土場等のストックポイントや林道等を有機的に機能させることが施策の効果の発揮において重要である。

(a) スtockポイント及び付属路の整備

森林管理局において、25、26両年度に実施したストックポイント及び付属路の整備の実績は、図表28のとおりであり、整備に要した事業費は、25年度3億8769万余円、26年度1億6256万余円、計5億5026万余円となっている。

図表28 スtockポイント及び付属路の整備実績

(単位：㎡、m、千円)

森林管理局名	平成25年度				26年度				計			
	整備数	ストックポイントの面積	付属路延長	事業費	整備数	ストックポイントの面積	付属路延長	事業費	整備数	ストックポイントの面積	付属路延長	事業費
北海道	57 (21)	37,688 (6,748)	129,616	217,492	44 (16)	36,045 (4,005)	76,240	49,767	101 (37)	73,733 (10,753)	205,856	267,260
東北	- (-)	- (-)	-	-	- (-)	- (-)	-	-	- (-)	- (-)	-	-
関東	8 (8)	10,700 (10,700)	-	21,111	8 (7)	18,000 (18,000)	932	11,023	16 (15)	28,700 (28,700)	932	32,134
中部	26 (12)	40,563 (25,942)	17,166	44,226	16 (13)	5,518 (4,268)	3,900	23,379	42 (25)	46,081 (30,210)	21,066	67,606
近畿中国	14 (-)	- (-)	27,555	12,909	29 (-)	- (-)	61,423	29,533	43 (-)	- (-)	88,978	42,443
四国	102 (-)	- (-)	225,485	58,893	22 (-)	- (-)	62,680	8,724	124 (-)	- (-)	288,165	67,617
九州	63 (1)	4,575 (800)	24,627	33,066	85 (9)	8,112 (4,400)	22,759	40,138	148 (10)	12,687 (5,200)	47,386	73,204
計	270 (42)	93,526 (44,190)	424,449	387,698	204 (45)	67,675 (30,673)	227,934	162,567	474 (87)	161,201 (74,863)	652,383	550,266

(注) 括弧内の計数は、中間土場の整備に係るもので内数

東北森林管理局においては、既存の山元土場等を使用することで施業の実施に支障がないこと、中間土場を整備できる適地がないことなどから、25、26両年度ともに、ストックポイント及び付属路の整備を実施していない。近畿中国森林管理局においては、同様の理由により、また、四国森林管理局においては、急しゅんな地形の施業地が多く山元土場の整備が困難なため、施業地から搬出された木材を既存の貯木場や民間の土場等に集積して販売を行っていることから、それぞれ25、26両年度ともに、付属路の整備のみを実施している。

付属路の整備を実施していない東北森林管理局を除く6森林管理局においては、25、26両年度で整備延長計652,383mの付属路の整備を実施しているが、その内容については、図表29のとおり、林道等の維持修繕等が計484,843m、2億3426万余円と多数となっていた。

図表29 付属路の整備として林道等の維持修繕等を行っているもの

(単位：m、千円)

森林管理局名	平成25年度		26年度		計	
	整備延長	事業費	整備延長	事業費	整備延長	事業費
北海道	65,775	84,819	24,441	13,774	90,216	98,593
関東	-	-	-	-	-	-
中部	16,166	4,761	3,900	7,614	20,066	12,376
近畿中国	23,174	11,151	45,030	22,406	68,204	33,557
四国	213,227	45,369	61,550	8,631	274,777	54,000
九州	18,180	14,384	13,400	21,346	31,580	35,731
計	336,522	160,486	148,321	73,773	484,843	234,260

路網整備の留意事項においては、森林管理局において付属路のみの整備を行う場合について特段の定めはないが、前記のとおり、ストックポイント及び付属路の整備は、木材の搬出機能を高めるために実施するものであることから、林道等の原形の保持を目的とする林道等の維持修繕等は、上記施策の目的の達成に必ずしも十分に寄与するものとはならないと考えられる。

また、上記のとおり、ストックポイント及び付属路の整備は、木材の搬出機能を高めることを目的としていることから、林野庁においては、国有林野施業実施計画等において近隣の国有林野で木材搬出を伴う間伐等の施業が予定されているなど、今後、当該ストックポイント及び付属路を使用した施業や木材の搬出が明らかである場合に認められるとしている。しかし、付属路の整備を実施した計652,383mのうち、四国森林管理局において実施した整備延長計11,360m（整備に要した事業費351万余円）については、国有林野施業実施計画等において整備した林道等を使用した木材の搬出を伴う施業が予定されていない状況となっていた。

これについて、事例を示すと次のとおりである。

<事例1> 整備した林道等を使用する施業の実施や木材の搬出が国有林野施業実施計画等において明らかになっていないもの

四国森林管理局香川森林管理事務所は、平成25年度に、付属路の整備として、清水国有林内の林道について、建設機械チャーター契約（整備延長140m、支払金額375,795円）を締結して、碎石の補填を行った。

しかし、整備を行った上記の林道については、25年度では、国有林野施業実施計画等において当該林道を使用した木材の搬出を伴う間伐等の施業の実施や木材の搬出が予定されていなかった。

(b) 林道等の特殊修繕

森林管理局において、25、26両年度に実施した林道等の特殊修繕は、図表30のとおり、計312路線となっており、九州森林管理局を除く6森林管理局において実施されている。このうち北海道、近畿中国、四国各森林管理局においては、計293路線の林道等における全ての特殊修繕が維持修繕と同様に、建設機械チャーター等による碎石の補填等の方法で実施されている。

図表30 林道等の特殊修繕の実施実績

(単位：m、千円)

森林管理局名	実施方法	平成25年度			26年度			計		
		路線数	修繕延長	金額	路線数	修繕延長	金額	路線数	修繕延長	金額
北海道	機械チャーター等	220	146,286	55,180	-	-	-	220	146,286	55,180
東北	建設工事請負契約	7	555	81,858	-	-	-	7	555	81,858
関東	建設工事請負契約	4	1,600	41,586	-	-	-	4	1,600	41,586
中部	建設工事請負契約	6	493	38,314	2	61	6,199	8	554	44,513
近畿中国	機械チャーター等	41	70,752	25,115	7	29,092	5,148	48	99,844	30,264
四国	機械チャーター等	12	93,980	10,303	13	21,600	3,403	25	115,580	13,706
九州	該当なし	-	-	-	-	-	-	-	-	-
計		290	313,666	252,358	22	50,753	14,751	312	364,419	267,109
	機械チャーター等	273	311,018	90,599	20	50,692	8,552	293	361,710	99,151
	建設工事請負契約	17	2,648	161,759	2	61	6,199	19	2,709	167,958

路網整備の留意事項においては、森林管理局において実施する林道等の特殊修繕に関しては特に相当額の経費を投じて林道等の路盤等の強化を行うこととされているものの、どのような場合にどの程度の強化を行うのか明確になっていない。また、特殊修繕は、木材の搬出機能を高めることを目的として木材搬出用トラックの通行量の増加に対応するために林道等の路盤等の強化を実施するものであるのに対し、維持修繕は、林道等の原形の保持を目的としていることから、路盤等を通行量の増加に対応するように十分に強化するものではないなど、その実施目的は大きく異なっている。しかし、特殊修繕について、維持修繕と同様に、建設機械チャーター等による砕石の補填等の方法で行う場合についての特段の定めはなく、林野庁においては、特殊修繕を維持修繕と同様の実施方法で実施することも認められるとしている。このため、特殊修繕の実施方法は森林管理局ごとに区々となっており、上記のとおり、3森林管理局においては、全ての特殊修繕が維持修繕と同様の実施方法で実施されている。しかし、前記のとおり、特殊修繕と維持修繕は、その実施目的が異なっていることから、実施した特殊修繕は、上記施策の目的の達成に必ずしも十分に寄与するものとはならないと考えられる。

また、林野庁は、特殊修繕は、木材の搬出機能を高めることを目的としていることから、ストックポイント及び付属路の整備と同様に、国有林野施業実施計画等において近隣の国有林野で木材搬出を伴う間伐等の施業が予定されているなど、特殊修繕を実施した林道等を使用した木材の搬出の実施が明らかである場合に認められるとしている。しかし、25、26両年度に実施した計312路線の林道等の特殊修繕のうち、33路線計7,590m（特殊修繕に要した

事業費570万余円)については、国有林野施業実施計画等において特殊修繕を実施した林道等を使用する木材の搬出を伴う施業が予定されていない状況となっていた。

これについて、事例を示すと次のとおりである。

<事例2> 特殊修繕を実施した林道等を使用する木材の搬出を伴う施業が国有林野施業実施計画等において予定されていないもの

北海道森林管理局十勝東部森林管理署は、平成25年度に、東喜登牛支線等4路線において林道の特殊修繕を実施する必要があるとして、建設機械チャーター契約（修繕延長440m、支払金額606,489円）を締結して、崩土の除去等を行った。

しかし、特殊修繕を実施した林道については、25年度では、国有林野施業実施計画等において当該林道を使用した木材の搬出を伴う間伐等が予定されていなかった。

(c) 貯木場の利用状況

森林管理局は、中間土場としてのストックポイントの整備を行っていない理由として、適地がないことを挙げているが、四国森林管理局のように既存の貯木場を利用しているものもあった。そこで、森林管理局における貯木場の利用状況についてみると、図表31のとおり、貯木場計42か所のうち、26年度末で利用されている貯木場は21か所となっており、これらのうち、システム販売による木材の引渡しなどに利用しているものが15か所あった。一方、未利用となっている貯木場は21か所となっており、これらの中には、面積が狭小であるなどの理由により、森林管理局が利用が困難としているものもあったが、10か所についてはシステム販売に係るストックポイントとしての利用が可能であるか検討中としていた。

図表31 貯木場の利用状況（平成26年度末）

（単位：ha、m³）

森林管理局名	箇所数 (注)	面積	利用 箇所数	うちシステム 販売	年間取扱材積量		未利用 箇所数	うちシステム販売に係 るストックポイントと しての利用が可能であ るか検討中
					平成 25年度	26年度		
北海道	4	6.6	1	1	14,570	4,900	3	-
東北	7	9.2	2	1	20	6,918	5	5
関東	11	5.7	4	4	5,941	14,191	7	4
中部	11	16.0	8	3	42,318	50,289	3	-
近畿中国	2	0.6	1	1	-	867	1	1
四国	6	9.5	4	4	33,777	33,599	2	-
九州	1	3.0	1	1	5,712	6,945	-	-
計	42	50.9	21	15	102,338	117,709	21	10

(注) 貯木場を管理する台帳に登載されている貯木場のうち、国が土地を所有しているものを対象としている。

前記のとおり、路網のネットワーク機能強化事業は、伐採適期を迎えた人工林が増加していることから、木材の効率的な生産・販売の実施に当たり、ストックポイント等の整備及び林道等の路盤等の強化を行うことにより、木材の搬出機能を高めることを目的としており、木材の効率的な生産・販売のためには、山元土場、中間土場等のストックポイントや林道等を有機的に機能させることが重要である。

しかし、森林管理局において、山元土場に至る林道等の原形の保持を目的とする維持修繕等としての付属路の整備や特殊修繕が優先して実施されている事態は、木材の搬出機能を現状より一層高めるための路網のネットワーク機能強化事業の目的の達成に必ずしも十分に寄与するものとはならないと考えられる。また、付属路の整備及び特殊修繕の実施箇所の中には、国有林野施業実施計画等において付属路の整備や特殊修繕を実施した林道等を使用する木材搬出を伴う間伐等の施業が予定されていないもの（付属路の整備が11,360m、351万余円、特殊修繕が33路線7,590m、570万余円）もあった。

したがって、林野庁において、特殊修繕の位置付けを明確にするとともに、森林管理局においては、施策の趣旨を踏まえて、路網のネットワーク機能強化事業の目的の達成に十分に寄与するものとなるよう、ストックポイントや付属路の整備及び林道等の特殊修繕の実施内容や実施方法を適切に選定するとともに、中間土場の適地がない場合には、未利用となっている貯木場等の資産の活用も十分検討するなどして、木材の効率的な生産・販売を実施していくこと、また、付属路の整備及び特殊修繕の実施箇所の選定については、国有林野施業実施計画等における施業の予定に留意することが重要である。

(1) 民有林と連携した施業の実施状況

森林管理署等における森林整備推進協定の協定数及び協定面積は、図表32のとおり、年々増加しており、26年度末で計134件及び598,951haに上っており、このうち、26年度末までに協定期間が満了して、森林整備推進協定を更新しているものが87件となっている。

図表32 森林整備推進協定における協定数及び協定面積の推移

(単位：件、ha)

項目	平成21年度	22年度	23年度	24年度		25年度	26年度
				6月25日時点	年度末		
協定数	35	64	96	102	119	129	134
うち1回以上更新	19	22	28	28	43	66	87
協定面積	61,422	116,331	170,510	236,051	327,938	584,592	598,951
国有林野	20,766	55,623	88,563	105,382	129,871	316,185	319,690
民有林	40,655	60,708	81,947	130,669	198,066	268,406	279,260

森林整備推進協定を更新している上記の87件について、国有林野及び民有林における施業の計画や実績等をみると、図表33のとおり、間伐面積、出荷量及び路網の整備のいずれについても実績が計画を下回っており、計画に対する実績の割合である実施率は、それぞれ84.1%、73.6%、96.6%となっている。

図表33 施業の計画、実績等

(単位：ha、m³、m、%)

区分	計画 A	実績 B	実施率 (B/A) × 100	
間伐面積	国有林野	9,592	6,662	69.4
	民有林	7,442	7,674	103.1
	計	17,034	14,337	84.1
出荷量	国有林野	289,772	224,982	77.6
	民有林	297,205	207,565	69.8
	計	586,977	432,547	73.6
路網の整備	国有林野	373,558	375,460	100.5
	民有林	628,868	592,946	94.2
	計	1,002,426	968,406	96.6

実績が計画を下回っている理由としては、台風や豪雨等の災害により施業が実施できなかったこと、民有林所有者である地方公共団体等において施業に係る予算が確保できなかったことなど様々となっている。そして、実績が計画を下回っているものの中には、次のように国と相手方との連携が十分に図られていない事例も見受けられた。

<事例3> 施業団地において、国と相手方との連携が十分に図られていないもの

近畿中国森林管理局島根森林管理署は、平成19年度から22年度までの間に森林整備推進協定を計23件締結している。そして、このうちの7件については、森林整備等実施計画において民有林で木材の出荷及び路網の整備が計画されていたものの協定期間内に出荷、路網の整備ともに実績がなかった。このため、上記23件の森林整備推進協定については、民有林における実施率がそれぞれ51.1%、49.6%と低調となっていたが、同森林管理署は、その原因を把握していないなど、施業団地の運営に積極的に関わっておらず、相手方との連携を十分に図っていなかった。

なお、近畿中国森林管理局は、上記の事態について、同森林管理署に対して相手方と積極

的に連携を図るよう指導するとともに、今後、実施率が低調となっている施業団地について、運営会議にオブザーバーとして参加して原因の把握を行うとともに、必要に応じて施業団地の設定や森林整備等実施計画の見直しを行うとしている。

また、前記のとおり、森林整備推進協定は、地域における施業の集約化の取組を支援するために、民有林と連結した路網の整備や民有林との協調出荷等に取り組むなどの国有林と民有林の連携した施業を実施することにより、施業の効率化や低コスト化、国産材の安定的かつ計画的な供給等を図ることにしている。

そこで、26年度末までに協定期間が満了して、森林整備推進協定を更新している87件について、施業の効率化や低コスト化、国産材の安定的かつ計画的な供給等を図る取組の実施状況をみると、図表34のとおり、施業の集約化による路網と高性能林業機械を活用した低コストで高効率な作業システムの導入及び国有林野と民有林の路網の連結については、主に森林整備等実施計画で計画されていた路網の整備の遅れなどにより、それぞれ47件（実施率54.0%）及び42件（同48.2%）となっている。また、国産材の安定的かつ計画的な供給を図る取組については、民有林所有者等の参加が消極的であることなどにより、民有林と連携したシステム販売を活用しているものは8件（同9.1%）と低調となっている。

図表34 施業の効率化や低コスト化等を図る取組の実施状況

（単位：件、%）

対象協定数	低コストで高効率な作業システムの導入等		路網の連結		民有林と連携したシステム販売の活用		その他の取組		施業の効率化や低コスト化等を図る取組を全く実施していないもの	うち施業団地の設定に問題があったもの
	件数	実施率	件数	実施率	件数	実施率	件数	実施率	件数	件数
87	47	54.0	42	48.2	8	9.1	17	19.5	22	3

さらに、施業の効率化や低コスト化、国産材の安定的かつ計画的な供給等を図る取組が全く実施されていないものが22件見受けられた。これらのうち3件については、尾根を隔てて国有林野と民有林が隣接している箇所に施業団地を設定したため、地理的条件上国有林と民有林の連携が困難となっていて、取組が全く実施されていなかった。

これについて、事例を示すと次のとおりである。

<事例4> 地理的条件上国有林と民有林の連携が困難となっていて、施業の効率化や低コスト化等を図る取組が全く実施されていないもの

北海道森林管理局十勝東部森林管理署は、国有林と民有林が連携して路網の整備を行うことにより、集約的かつ効率的な森林整備や低コストで高効率な作業システムを導入等するなどのために、平成23年11月に足寄町と森林整備推進協定を締結して、施業団地を設定している。しかし、同森林管理署は、共同施業等の具体的な内容について十分に検討しないまま、尾根を隔てて国有林野と民有林が隣接している箇所に施業団地を設定したため、共同施業や路網の連結等の連携が地理的条件上困難となっていて、連携した取組が全く実施されていなかった。

施業団地の留意点においては、森林管理署等に対して、新たな施業団地の設定や協定期間の更新の際に、既設の施業団地に関する施業の実施結果を検証し、当該検証結果を施業の効率化や低コスト化等を図るための取組に反映することを求めているが、施業団地の留意点が発せられた24年6月25日以前に協定期間が満了して、森林整備推進協定を更新している28件（図表32参照）について、施業の実施結果の検証及び検証結果の反映状況を見ると、図表35のとおり、検証を実施した上で検証結果を次期の森林整備等実施計画に反映しているものは3件となっており、実施結果の検証を実施していないものが25件となっていた。そして、この25件については、間伐面積の実施率は103.0%となっているものの、出荷量及び路網の整備については実績が計画を下回っており、実施率は、それぞれ59.8%及び78.1%となっていて、このうち7件については、施業の効率化や低コスト化、国産材の安定的かつ計画的な供給等を図る取組が全く実施されていなかった。

図表35 施業の実施結果の検証及び検証結果の反映状況等

（単位：件、％）

対象協定数	実施結果の検証及び検証結果の反映を実施しているもの	実施結果の検証及び検証結果の反映を実施していないもの	実施率			うち施業の効率化や低コスト化等を図る取組を全く実施していないもの
			間伐面積	出荷量	路網の整備	
			28	3	25	

森林整備推進協定に基づく施策は、施業団地の設定自体が目的ではなく、設定を行った上で、国有林と民有林が連携することにより、施業の効率化や低コスト化、国産材の安定的かつ計画的な供給等を図ることを目的としている。このため、上記の目的を達成するための取組の推進に一層努めるとともに、施業の実績が低

調であったり、施業の効率化や低コスト化、国産材の安定的かつ計画的な供給等を図る取組が積極的に実施されていなかったりしている場合には、運営会議において検証を行うなどして、検証結果を新たな施業団地の設定や協定期間の更新の際に適時適切に反映していくことが重要である。

(ウ) 林業の低コスト化等に向けた技術開発等の実施状況

森林管理局における技術開発の実施状況は、24年度以前は、民間では実施が期待できない長期にわたる基礎研究を中心に行っていたが、25年度以降は、林野庁が林業の低コスト化に関する技術開発を推進することにした結果、図表36のとおり、新規の技術開発課題については、林業の低コスト化に関する課題の割合が増加している。

図表36 技術開発の実施状況

(単位：件、%)

区 分		平成21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	計
技術開発課題数	継続	82	83	76	75	50	36	-
	新規	9	10	6	10	7	4	46
	完了	12	8	17	7	36	20	100
うち林業の低コスト化に関する技術開発課題	継続	17 (20.7)	19 (22.8)	20 (26.3)	19 (25.3)	20 (40.0)	18 (50.0)	-
	新規	4 (44.4)	4 (40.0)	1 (16.6)	5 (50.0)	6 (85.7)	4 (100.0)	24 (52.1)
	完了	3 (25.0)	2 (25.0)	3 (17.6)	2 (28.5)	4 (11.1)	8 (40.0)	22 (22.0)

(注) 括弧書きは、全体の技術開発課題数に対する林業の低コスト化に関する技術開発課題数の割合を示している。

また、21年度から26年度までの間に技術開発が完了した技術開発課題計100件について、技術開発期間の最終年度に実施された実施評価及び事後評価の結果をみると、図表37のとおり、技術開発期間が5年以上の技術開発課題計74件のうち、技術開発を実施している森林管理局が自ら行う実施評価では、計58件が「高く評価できる」又は「妥当である」とする評価結果となっているのに対して、本庁が行う事後評価では、上記58件のうち21件が「目的の達成が不十分であったもの」とする評価結果となっている。

図表37 技術開発課題の評価結果（平成21年度から26年度まで）

最終年度の実施評価（森林管理局実施）			事後評価（本庁実施）	
総合評価の結果 注(1)	技術開発期間		総合評価の結果 注(2)	技術開発期間 5年以上
	5年未満	5年以上		
高く評価できる	10	14	予想以上の成果を上げたもの	2
妥当である	15	44	当初の目的をほぼ達成したもの	32
見直しが必要である	1	14	目的の達成が不十分であったもの	30
中止すべき	-	2	評価結果の通知を行っていないもの(平成26年度分)	10
計	26	74	計	74

注(1) 局技術開発委員会は、林野庁が定めた基準に基づいて、投入資源に対する成果の妥当性、目標の達成度、実用化等の見通しなどの評価項目ごとに評価を行い、これらの評価項目の点数を踏まえて技術開発課題全体の総合評価を行っている。

注(2) 本庁技術開発委員会は、林野庁が定めた基準に基づいて、投入資源に対する成果の妥当性、目標の達成度、実用化等の見通しなどの評価項目ごとに評価を行い、これらの評価項目の点数を踏まえて技術開発課題全体の総合評価を行っている。

前記のとおり、森林管理局が局技術開発委員会の意見を徴して実施している実施評価は、毎年度、12月中に行われ、翌年度の技術開発課題の設定も同時に行われているが、本庁技術開発委員会の意見を徴するなどして実施している事後評価の結果は、翌年の3月又は9月に森林管理局に通知されていることから、事後評価の結果を翌年度の技術開発課題の設定に速やかに活用、反映することは困難な状況となっている。

また、技術開発期間が5年未満の技術開発課題のうち、実施評価において、「高く評価できる」及び「妥当である」とする評価を受けた25件及び事後評価において、「予想以上の効果を上げたもの」及び「当初の目的をほぼ達成したもの」とする評価を受けた34件の計59件について、開発した新規技術の実用化等の状況をみると、図表38のとおりとなっている。

上記計59件のうち、実証研究を行っているものは23件となっており、このうち、実用化に至ったものは5件（21.7%）、継続して研究・調査が必要であるなどとして実用化に至っていないものは18件（78.2%）となっている。そして、上記23件のうち、林業の低コスト化に係る技術開発課題は9件となっているが、このうち、森林管理局が民間事業者等へ十分に普及したと判断して、国有林野における施業の積算に適用する積算基準に反映したものは3件（33.3%）となっている。

図表38 開発した新規技術の実用化等の状況（平成21年度から26年度まで）

（単位：件、%）

区 分	技術開発が完了した基礎研究に係る技術開発課題数	技術開発が完了した実証研究に係る技術開発課題数	実用化に至ったもの	積算基準		実用化に至っていないもの
				反 映	未反映	
技術開発課題	36	23 (100.0)	5 (21.7)	3 (13.0)	2 (8.6)	18 (78.2)
うち林業の低コスト化に関する技術開発課題	6	9 (100.0)	4 (44.4)	3 (33.3)	1 (11.1)	5 (55.5)

（注）括弧書きは、技術開発が完了した実証研究に係る技術開発課題数に対する割合を示している。

以上のような技術開発が完了した技術開発課題のほかにも、林野庁では、林業の低コスト化を図る上でコンテナ苗を利用した一貫作業システム等の新規技術の開発に取り組んでいる。コンテナ苗を利用した一貫作業システムは、新植等の造林コストの低減を図ることができる新規技術であり、林野庁において、主伐が可

能な伐採適期を迎えた人工林が、近年、急激に増加しており、今後、主伐を増やしていくとしていることから、これらの新規技術を早急に実用化して、民間事業者等への普及・展開を図っていくことが重要である。

林野庁においては、林業の低コスト化に関する技術開発を推進しており、今後も低コスト化を進めるための技術開発課題数が増えていくことが見込まれることから、新規技術の開発、その実用化及び実用化した新規技術の民間事業者等への普及に一層努めることが重要である。

(注18) コンテナ苗を利用した一貫作業システム コンテナ苗と呼ばれる植付時期を比較的選ばずに高い活着率を示す苗を利用することにより、伐採と新植を同時期に一貫して行う施業方法。林野庁は、伐採と同時期に新植を行うことができるため、植付けのための^{じこしら}地拵えがほとんど不要となるなど、低コストな施業方法であるとしている。

(5) 国有林野事業に係る財務状況及び借入金の返済状況

ア 収支等の状況

(ア) 林野特会の歳入及び歳出

改革特措法に基づく集中改革期間終了後の16年度から24年度までの間の林野特会の歳入及び歳出の推移は、それぞれ図表39、図表40のとおりとなっている。

林野特会の歳入のうち、林産物収入等は、16年度207億余円であったが、その後203億余円から238億余円の間でほぼ横ばいで推移し、24年度には204億余円となっている。一方、土地等の売払収入である林野等売払いは、16年度199億余円であったが、処分の対象となる林野等が減少したことなどにより、24年度までの間に169億余円減少して29億余円となっている。その結果、国有林野事業収入は、16年度486億余円であったが、24年度までの間に196億余円減少して290億余円となっている。そして、公益林の管理等に要する経費等に充てるための一般会計より受入は、16年度906億余円であったが、その後間伐等の事業量の増減に伴い1898億余円から1310億余円の間で推移し、24年度には1161億余円となっている。また、利子財源受入は、16年度218億余円であったが、借入金の平均利率が下がったことなどにより、24年度までの間に131億余円減少して87億余円となっている。

図表39 林野特会の歳入の推移

(単位：百万円、%)

区 分	平成 16年度 (a)	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度 (b)	(b) - (a)
国有林野事業収入	48,682	42,660	40,585	37,056	33,913	31,134	31,813	30,287	29,004	19,678
林産物収入等	20,789	21,416	23,867	23,094	22,853	20,389	21,930	21,836	20,488	301
貸付料等	7,971	7,504	6,665	6,099	6,130	6,049	5,786	5,541	5,561	2,410
林野等売払い	19,921	13,740	10,051	7,861	4,929	4,696	4,096	2,908	2,954	16,967
一般会計より受入 A	112,521	110,599	117,414	125,531	131,174	149,335	121,114	111,114	124,879	12,358
一般会計より受入	90,655	89,837	96,812	104,415	111,153	131,024	106,551	100,464	116,124	25,468
利子財源受入	21,865	20,762	20,601	21,115	20,021	18,310	14,563	10,650	8,754	13,110
借入金 B	171,532	190,914	208,600	236,400	231,500	247,000	260,900	273,900	284,000	112,468
新規借入金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
借換借入金	171,532	190,914	208,600	236,400	231,500	247,000	260,900	273,900	284,000	112,468
歳入 合計 C	332,735	344,174	366,600	398,987	396,588	427,469	413,828	415,301	437,883	105,147
歳入合計に占める借入金の割合 (B/C) × 100	51.5	55.4	56.9	59.2	58.3	57.7	63.0	65.9	64.8	13.3
借入金を除く歳入合計 (C - B) C'	161,203	153,260	158,000	162,587	165,088	180,469	152,928	141,401	153,883	7,320
借入金を除く歳入合計に占める一般 会計より受入の割合 (A/C') × 100	69.8	72.1	74.3	77.2	79.4	82.7	79.1	78.5	81.1	11.3

(注) 特別会計の見直しに伴い、林野特会において、平成18年度から国有林野事業勘定と治山勘定が統合されているが、本表では治山事業に係る歳入を除いて集計している。

また、借入金については、16年度以降、新規の借入れは行っておらず、全て償還期限の到来した借入金の償還金の財源に充てるための借換借入金となっている。すなわち、10年10月での借入金残高1兆0454億円は全て財政融資資金（12年度以前は資金運用部資金）からの借入金であったが、10年10月以降に償還期限が到来したことから、順次、財政融資資金からの借入れよりも借入期間の短い民間金融機関からの借入金で借り換えている。その結果、従来の財政融資資金の借換えに加えて民間金融機関からの借換えの頻度が増加したことにより、歳入における借換借入金の額が増加しており、借入金は、16年度1715億余円であったが、24年度までの間に1124億余円増加して2840億円となっているが、借入金残高は、後述するように微減となっている。

歳入合計に占める借入金の割合は、24年度には64.8%と、林野特会の歳入の半分以上を占めている。また、借入金を除く歳入合計に占める一般会計より受入の割合は、16年度69.8%であったが、間伐等の森林整備事業に係る経費等の一般会計より受入が増加したこと、国有林野事業収入が減少したことなどにより、24年度までの間に11.3ポイント上昇して81.1%となっている。

また、図表40のとおり、林野特会の歳出のうち、人件費は、16年度に852億余円であったが、定員外職員の新規採用を行わなかったり、職員が定年退職を迎えた

りなどしたことにより、24年度までの間に343億余円減少して509億余円となっている。また、間伐等の森林整備事業等に係る歳出である事業的経費は、伐採量等が増加したことなどにより、16年度512億余円であったが24年度までの間に202億余円増加して715億余円となっている。借入金の償還金等に係る歳出である国債整理基金特別会計へ繰入は、16年度2008億余円であったが、24年度までの間に969億余円増加して2977億余円となっているが、このうち、利子支払に係る分は、16年度293億余円であったが、借換えによる支払利率の低下等により、24年度までの間に196億余円減少して96億余円となっている。

図表40 林野特会の歳出の推移

(単位：百万円、%)

区 分	平成 16年度 (a)	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度 (b)	(b)-(a)
人件費 A	85,241	78,300	72,915	69,886	64,913	61,621	58,716	56,610	50,910	34,331
事業的経費	51,286	53,302	57,942	71,901	73,363	94,891	80,402	73,777	71,556	20,270
業務費	14,031	13,704	14,198	13,896	12,445	11,992	13,476	13,212	13,187	843
森林整備事業費	24,911	30,117	35,836	49,633	54,454	77,496	62,629	56,398	52,569	27,658
災害復旧事業費	10,503	7,504	6,030	5,981	3,887	2,524	688	1,882	2,813	7,689
その他の事業的経費	1,839	1,975	1,877	2,389	2,576	2,878	3,608	2,284	2,985	1,145
その他経費	7,452	6,954	6,599	7,049	7,170	6,356	6,462	6,413	6,475	976
国債整理基金特別会計へ繰入 B	200,836	218,370	235,378	262,688	255,138	268,144	278,283	287,678	297,748	96,911
借換えに係る分	171,532	190,914	208,600	236,400	231,500	247,000	260,900	273,900	284,000	112,468
元本償還に係る分	0	0	49	25	88	81	1,049	2,077	4,064	4,064
利子支払に係る分	29,304	27,455	26,728	26,262	23,550	21,062	16,333	11,701	9,683	19,620
歳出 合計 C	344,817	356,927	372,835	411,525	400,586	431,014	423,865	424,479	426,690	81,873
歳出合計に占める償還金等の割合 ((B/C) × 100)	58.2	61.1	63.1	63.8	63.6	62.2	65.6	67.7	69.7	11.5
償還金等を除く歳出合計 (C - B) C'	143,980	138,557	137,457	148,836	145,447	162,869	145,582	136,800	128,942	15,037
償還金等を除く歳出合計に占める人 件費の割合 ((A/C') × 100)	59.2	56.5	53.0	46.9	44.6	37.8	40.3	41.3	39.4	19.7

注(1) 「事業的経費」は、業務費及び森林整備事業費等の国有林野事業の事業に係る経費を含む。

注(2) 「その他経費」は、国有資産所在市町村交付金及び旅費等の国有林野事業の事業に係る経費以外の経費を含む。

注(3) 特別会計の見直しに伴い、林野特会において、平成18年度から国有林野事業勘定と治山勘定が統合されているが、本表では治山事業に係る歳出を除いて集計している。

(1) 林野特会の損益の推移

林野特会の損益の推移は、図表41のとおりとなっていて、利益勘定のうち一般会計より受入は、16年度562億余円であったが、一般会計からの繰入れの対象となる治山事業、公益林の管理等に係る事業費の増加等により、24年度までの間に210億余円増加して773億余円となっている。また、売上高は、16年度214億余円であったが、その後204億余円から240億余円までの間でほぼ横ばいで推移して、24年度には210億余円となっている一方、林野等売払収入は、16年度197億余円であ

たが、24年度までの間に168億余円減少して29億余円となっている。このため、利益勘定全体としては、16年度1192億余円であったが、24年度までの間に64億余円減少して1127億余円となっている。一方、損失勘定のうち、支払利子は、支払利率の低下により、16年度213億余円であったが、24年度までの間に129億余円減少して83億余円となっている。また、売上原価等である経営費は、間伐木の費用計上の方法をそれまで育成等に要した費用全額を計上していた方法から、間伐木の伐採量の増減が経営成績に影響を与えないよう、売上高から販売費等の費用を控除した額を計上する方法へ変更するなどしたことにより、16年度578億余円であったが、24年度までの間に128億余円減少して450億余円となっている。さらに、一般管理費及販売費は、退職手当に係る費用が減少するなどしたことにより、16年度212億余円であったが、24年度までの間に36億余円減少して175億余円になっている。このため、損失勘定全体としては、16年度1486億余円であったものが、24年度までの間に96億余円減少して1389億余円となっている。その結果、損失勘定が利益勘定を上回り、毎年度、損失（欠損金）が発生していて、損失は16年度294億余円が、その後234億余円から354億余円の間でほぼ横ばいで推移して24年度には261億余円となっている。

なお、林野特会における土地、立木竹等の企業用財産の評価額は、これらの財産を取得するために要した直接費及び間接費の合計額としていたなどのため、この評価額は、仮に一般会計の国有財産と同様に市場価格等に基づいて評価した場合の評価額を大幅に上回るものとなっていたと推測される。

図表41 林野特会の損益の推移

(単位：百万円)

科目等	平成 16年度 (a)	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度 (b)	(b)-(a)
損失勘定	148,618	146,948	187,316	187,759	174,716	175,288	146,933	144,397	138,963	9,655
うち経営費	57,893	60,203	60,615	46,493	44,869	44,169	47,024	47,385	45,020	12,873
うち一般管理費及販売費	21,233	20,944	19,385	20,914	19,624	19,027	17,869	17,740	17,590	3,642
うち減価償却費	26,787	25,146	25,265	24,467	23,651	23,010	22,578	21,135	20,564	6,223
うち支払利子	21,332	20,314	20,468	20,235	19,179	16,735	13,399	10,213	8,378	12,953
利益勘定	119,206	111,464	154,144	164,013	146,934	151,835	123,339	120,673	112,780	6,425
うち売上高	21,492	22,144	24,096	23,975	23,123	20,469	22,392	22,069	21,035	456
うち林野等売払収入	19,785	13,979	9,927	7,778	4,895	4,697	4,095	2,915	2,960	16,825
うち一般会計より受入	56,256	54,252	108,584	122,332	109,187	115,772	87,884	87,081	77,344	21,087
うち森林保全経費等財 源受入	34,391	33,489	33,167	31,880	31,261	31,858	33,481	33,351	30,288	4,102
うち利子財源受入	21,865	20,762	20,601	21,115	20,021	18,310	14,563	10,650	8,754	13,110
本年度利益(損失)	29,412	35,484	33,172	23,745	27,782	23,452	23,593	23,724	26,182	3,229

(注) 林野特会の損益は、損失勘定及び利益勘定に区分して経理することとされている。

(ウ) 一般会計等の歳入及び歳出

一般会計への移行後の25、26両年度の国有林野事業に係る歳入及び歳出の推移並びに債務管理特会へ帰属した借入金に係る歳入及び歳出の推移は、図表42のとおりであり、国有林野事業に係る歳入及び歳出の総額は、林野特会と比較すると、借入金に係る歳入及び歳出が経理されなくなったことにより、大きく減少している。

一般会計の歳入の国有林野の産物の売払収入等のうち、林産物の売払収入である林産物収入等は、25年度230億余円であったが、26年度には13億余円増加して243億余円となっている。また、国有林野事業は、一般会計に移行するに当たり、国有林野の産物の売払収入等から当該売払等に要する経費の額を控除した額に相当する額を借入金返済額として債務管理特会に繰り入れることとされたため、歳出においては、新たに、国有林野の産物の売払等に要する費用が区分して計上されることになり、25年度206億余円であったが、26年度には17億余円減少して188億余円となっている。

債務管理特会は、前記のとおり、25年4月以降、林野特会から承継した借入金に関する経理を行っている。債務管理特会の歳入及び歳出は、図表42のとおり、歳入においては、借入金の元本償還及び利子支払に充てるべき金額を一般会計から受け入れるほか、借換えのための借入金を民間金融機関から借り入れている。また、歳出においては、歳入における一般会計からの受入れと民間金融機関からの借入金の合計額と同額を国債整理基金特別会計へ繰り入れており、このうち、元本償還に係る分の額は、25年度62億余円であったが、26年度には13億余円増加して76億余円となっている。

図表42 歳入及び歳出の推移（一般会計及び債務管理特会）

〔一般会計〕

ア 歳入 (単位：百万円)

区 分	平成		(b)-(a)
	25年度 (a)	26年度 (b)	
国有林野の産物の売払収入等	27,979	29,036	1,056
林産物収入等	23,063	24,382	1,319
貸付料等	3,820	3,616	203
林野等売払い	1,096	1,037	58
その他の収入	217	312	94
歳入 合計	28,197	29,349	1,151

イ 歳出 (単位：百万円)

区 分	平成		(b)-(a)
	25年度 (a)	26年度 (b)	
国有林野の産物の売払等に要する費用	20,609	18,855	1,754
人件費	7,985	7,459	526
事業的経費 注(1)	9,133	8,070	1,063
その他経費 注(2)	3,490	3,325	165
債務管理特会へ繰入	14,168	14,211	42
元本償還に係る分	6,240	7,627	1,386
利子支払に係る分	7,927	6,583	1,343
森林整備事業 注(3)	113,253	111,211	2,042
歳出 合計	148,031	144,277	3,754

注(1) 「事業的経費」は、木材供給を行うための収穫調査や路網の維持管理等の事業に係る経費を含む。

注(2) 「その他経費」は、国有資産所在市町村交付金及び旅費等の事業的経費以外の経費を含む。

注(3) 「森林整備事業」には、明確に区分できない国有林野事業以外の経費も含む。

〔債務管理特会〕

ア 歳入 (単位：百万円)

区 分	平成		(b)-(a)
	25年度 (a)	26年度 (b)	
一般会計より受入	14,168	14,211	42
一般会計より受入	6,240	7,627	1,386
利子財源受入	7,927	6,583	1,343
借入金	287,199	297,900	10,701
借換借入金	287,199	297,900	10,701
歳入 合計	301,367	312,111	10,743

イ 歳出 (単位：百万円)

区 分	平成		(b)-(a)
	25年度 (a)	26年度 (b)	
国債整理基金特別会計へ繰入	301,367	312,111	10,743
借換借入金に係る分	287,199	297,900	10,701
元本償還に係る分	6,240	7,627	1,386
利子支払に係る分	7,927	6,583	1,343
歳出 合計	301,367	312,111	10,743

(I) 借入金残高等

林野特会の負担に属する借入金に係る残高等の状況は、図表43のとおり、17年度以降微減している。前記のとおり、集中改革期間後の16年度以降は、新規借入金が生じておらず（図表39参照）、さらに、民間金融機関からの借入金による借換えが進んだことにより、平均利率は16年度2.2%であったが、26年度には1.7ポイント低下して0.5%となっている。

図表43 借入金残高等の状況

(単位：百万円、%)

区分	平成 16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度
借入金残高（年度末）	1,279,558	1,279,557	1,279,507	1,279,482	1,279,394	1,279,312	1,278,262	1,276,185	1,272,121	1,265,880	1,258,253
財政融資資金	789,000	745,172	701,345	647,518	603,691	559,864	516,037	472,210	428,383	384,556	340,729
民間金融機関	490,558	534,384	578,161	631,963	675,702	719,448	762,225	803,975	843,737	881,324	917,524
平均利率 注(1)	2.2	2.1	2.0	2.0	1.8	1.6	1.2	0.9	0.7	0.6	0.5
財政融資資金	3.1	3.1	3.1	3.1	2.6	2.2	1.6	1.1	1.1	1.1	1.1
民間金融機関	0.8	0.6	0.6	0.8	1.0	1.1	1.0	0.7	0.5	0.3	0.2
支払利子額	29,304	27,455	26,728	26,262	23,550	21,062	16,333	11,701	9,683	7,927	6,583
元本償還額 注(2)	0	0	49	25	88	81	1,049	2,077	4,064	6,240	7,627
(16年度からの累積額)	(0)	(1)	(51)	(76)	(164)	(246)	(1,295)	(3,372)	(7,437)	(13,678)	(21,305)

注(1) 平均利率は、支払利子÷〔(期首借入金残高+期末借入金残高)÷2〕で算出している。

注(2) 平成18年度から21年度までの元本償還は、借換借入金の調達額の不足分について行ったものである。

また、借入金残高は、16年度1兆2795億余円であったが、抜本的改革により、林産物の売払収入等を確保しつつ、人件費や事業費の縮減を行うなど収支改善に努めた結果、安定的に収支差が確保できるようになったことなどから、22年度以降本格的に元本償還が開始され、26年度までに累計213億余円が返済されたことにより、26年度末には1兆2582億余円となっている。

イ 借入金の返済試算

(7) 抜本的改革時の返済試算及び返済実績

国有林野事業の抜本的改革の際、林野庁は、9年に、一定の前提の下で今後の国有林野の管理運営に係る収支の見通しについての試算（以下「9年試算」という。）を行い、農林水産大臣は、これを林政審議会に諮問している（図表44参照）。

図表44 抜本的改革時の収支の見通しについての試算（9年試算）

（単位：億円）

区 分	平成 10年度	11～15 (平均)	16～20 (平均)	21～25 (平均)	26～30 (平均)	31～35 (平均)	36～40 (平均)	41～45 (平均)	46～50 (平均)	51～55 (平均)	56～60 (平均)
収 入	3900	2050	2020	1850	1770	1860	1930	2010	2070	2080	2100
林産物収入等	600	400	520	620	880	1030	1160	1240	1310	1330	1340
貸付料等	120	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90
林野等売払い	400	290	280	220	130	80	20	20	10	10	10
治山勘定受入	140	140	140	140	140	140	140	140	140	140	140
一般会計受入	340	560	570	560	530	520	520	520	520	520	520
借入金(新規)	2300	320	0	0	0	0	0	0	0	0	0
借入金(借換)		250	420	230	10	0	0	0	0	0	0
支 出	3900	2050	2020	1850	1680	1610	1640	1680	1700	1710	1710
事業関係費	2140	1650	1350	1360	1450	1500	1540	1580	1600	1610	1610
業務管理費	1590	1150	770	730	710	700	690	690	700	700	700
事業的経費	550	500	580	640	740	810	850	880	900	910	910
交付金等	130	110	100	100	100	100	100	100	100	100	100
利子・償還金	1630	280	580	390	130	0	0	0	0	0	0
収支差	0	0	0	0	80	250	300	330	370	380	390
平成11年度からの収支差累計		15年度	20年度	25年度	30年度	35年度	40年度	45年度	50年度	55年度	60年度
		0	0	0	420	1690	3160	4820	6650	8530	1兆0470

(注) 本試算は、林野庁による試算である。

(林政審議会資料より)

林野庁は、9年試算において、以下の 及び を前提とするなどして試算を行っている。

林産物収入等は、森林資源基本計画における森林整備推進の考え方を踏まえて見込んだ収穫量と8年度の実績販売単価（主伐立木単価7,300円/m³、主伐製品単価36,200円/m³、間伐単価2,600円/m³）を基に算出する。

業務管理費は、人件費、民間委託に係る経費等を見込んだものとし、このうち人件費については、8年度末の1.5万人のおおむね3分の1程度の規模を基本と

する。

9年試算によれば、16年度以降は新規の借入れを行わず、11年度以降徐々に収穫量が増加して林産物収入等が増加することなどから、26年度頃から収入が支出を上回ることになり、この収支差で借入金を返済することとすると、60年度末には1兆0470億円が返済できるとしている。

そして、前記のとおり、改革特措法が制定され、10年10月から15年度までの集中改革期間において管理経営体制の効率化を図るとともに、10年10月の借入金残高3兆8875億余円のうち、2兆8421億余円を一般会計に帰属させることとし、残りの1兆0454億円は、林野特会において60年度までに返済することとされた。

林野庁は、国有林野事業の一般会計への移行を検討する際、23年9月の林政審議会の国有林部会に、借入金の返済の見通しとして、9年試算に対する11年度から21年度までの間の実績を示している。このうち、16年度から20年度までの間の実績は図表45のとおりとなっており、16年度から20年度までの5年間における試算額と実績額の平均をみると、収入については、林産物収入等は、試算520億円に対して実績223億余円、林野等売払いは、試算280億円に対して実績112億余円といずれも実績が試算を大きく下回っているが、一方、事業的経費の財源となる一般会計受入は、試算570億円に対して実績947億余円と上回っており、収入全体では試算2020億円に対して実績が2238億余円となっている。また、支出については、借入金の借換えが進んだことによる償還金の増加等により、試算2020億円に対して実績2190億余円となっていて、結果として、収入と支出の収支差については、収支差なしと見込んでいた試算と比較すると、実績が48億余円上回っている。

図表45 9年試算に対する実績

(単位:億円)

区 分	平成16～20年度						21～24年度					
	(平均)			計			(平均)			計		
	試算a	実績b	差 b-a	試算c	実績d	差 d-c	試算a	実績b	差 b-a	試算c	実績d	差 d-c
収 入	2020	2238	218	1兆0100	1兆1192	1092	1850	2293	443	7400	9172	1772
林産物収入等	520	223	296	2600	1117	1482	620	211	408	2480	847	1632
貸付料等	90	69	20	450	347	102	90	57	32	360	231	128
林野等売払い	280	112	167	1400	563	836	220	36	183	880	146	733
治山勘定受入	140	131	8	700	656	43	140	113	26	560	454	105
一般会計受入	570	947	377	2850	4735	1885	560	1153	593	2240	4614	2374
借入金(新規)	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0
借入金(借換)	420	754	334	2100	3770	1670	230	719	489	920	2876	1956
支 出	2020	2190	170	1兆0100	1兆0952	852	1850	2178	328	7400	8712	1312
事業関係費	1350	1346	3	6750	6734	15	1360	1355	4	5440	5423	16
業務管理費	770	798	28	3850	3994	144	730	610	119	2920	2441	478
事業的経費	580	548	31	2900	2740	159	640	745	105	2560	2981	421
交付金等	100	69	30	500	349	150	100	64	35	400	256	143
利子・償還金	580	773	193	2900	3868	968	390	757	367	1560	3031	1471
収支差	0	48	48	0	240	240	0	114	114	0	459	459
債務返済額(元本償還額)累計				20年度末						24年度末		
				0	1	1				0	74	74

注(1) 平成22年度から24年度までの実績については、林野庁が16年度から21年度までを作成した際の考え方に基づき、会計検査院が計算した。

注(2) 試算欄の収入及び支出には、9年試算の金額を計上している。

また、会計検査院において、林野庁と同様の方法により、22年度から24年度までの間の実績額を計算して、これを含めた21年度から24年度までの4年間の平均を整理したところ、図表45のとおり、収入については、林産物収入等は、試算620億円に対して実績211億余円、林野等売払いは、試算220億円に対して実績36億余円とそれぞれ大きく下回っているが、一方、一般会計受入は、試算560億円に対して実績1153億余円となっており、収入全体では試算1850億円に対して実績2293億余円となっている。また、支出については、借入金の借換えが進んだことによる償還金の増加等により、試算1850億円に対して実績2178億余円となっていて、結果として、収支差については、収支差なしと見込んでいた試算と比較すると、実績が114億余円上回っている。

9年試算においては、借入金の元本償還は26年度以降に行うことが見込まれていたと推測できるが、前記のとおり、実際の元本償還は、22年度以降開始されており、24年度までの元本償還の累計額は、74億余円となっていて実績が試算を上回る結果となっている。

(1) 一般会計への移行後の返済試算

前記のとおり、22年10月の行政刷新会議による「事業仕分け」において、林野

庁は、国有林野事業の一般会計への移行を検討するとした。そして、林政審議会は、農林水産大臣からの諮問を受け、今後の国有林野事業の管理経営の在り方について検討を行う中で、林野庁が9年試算を基に作成した一般会計への移行後の国有林野の債務の返済試算（以下「23年試算」という。）（図表46参照）についても併せて検討を行った。その後、管理経営法等改正法が制定及び施行され、国有林野事業は、25年4月以降一般会計で経理されることとなったが、債務管理特会に承継された借入金については、新たな国民負担を生じさせないために、従前と同様、国有林野の産物の売払収入等により返済することとされた。

23年試算においては、9年試算で用いた収穫量に対する過去10年間の収穫量の実績が98%であったことから、9年試算の98%で収穫量が推移すると見込み、この収穫量と22年度の実績販売単価（主伐立木単価2,600円/m³、製品単価9,200円/m³、間伐立木単価2,000円/m³）を基に林産物収入を試算している。そして、収穫量については伐採適期を迎える人工林が増加することから、立木販売による販売量の増加を見込み、また、その主伐立木単価は、製品の販売価格から伐採・搬出等に係る経費を差し引いて算出するが、森林・林業再生プランの実現により、路網の整備等が進み、搬出等に係る経費を縮減することで、今後10年間で2,600円/m³から4,000円/m³に上昇すると見込んでいる。さらに、事業的経費については、間伐等の公益的機能の発揮を目的として行われる森林整備に係る費用を含めず、収穫調査等の販売、主伐等の生産等の事業に係る経費を見込んでいる。

図表46 一般会計への移行後の国有林野の債務の返済試算（23年試算）

（単位：億円）

区 分	平成25 ～29年度 (平均)	30～34 (平均)	35～39 (平均)	40～44 (平均)	45～49 (平均)	50～54 (平均)	55～59 (平均)	60
債務返済に充てる財源	270	340	480	520	550	560	570	570
林産物収入	230	310	450	490	520	530	540	540
貸付料収入	30	30	30	30	30	30	30	30
林野・土石売払代	10	10	10	10	10	10	10	10
林産物収入等の確保に要する経費	180	140	110	100	100	100	100	100
業務管理費	80	70	60	60	60	60	60	60
事業的経費	100	70	50	40	40	40	40	40
債務返済額	90	200	370	420	450	460	460	470
債務返済額（元本償還額）累計	29年度	34年度	39年度	44年度	49年度	54年度	59年度	60年度
	490	1500	3370	5460	7710	1兆0010	1兆2330	1兆2800

（林政審議会資料より）

注(1) 本試算は、林野庁による試算である。

注(2) 平成29年度末の債務返済額累計は、24年度までの元本返済額及び返済予定額約60億円を含む。

23年試算のうち、林産物収入については、25年度から29年度までの5年間の平

均を230億円、10年後となる35年度以降の5年間ごとの平均を450億円以上と見込んでいるが、前記のとおり、林産物収入の実績は、林野特会の16年度から24年度までの間は203億余円から238億余円、一般会計の25年度では230億余円となっていること（図表39及び図表42参照）から、35年度から39年度までの林産物収入の平均450億円を確保するためには、35年度までに林産物収入を25年度実績の約2倍に増加させることが必要となる。

林野庁は、国有林野事業において、システム販売による製品販売及び立木販売の確実な実施や森林整備推進協定の締結等による民有林材との協調出荷等の実施、路網のネットワーク機能強化事業の実施等により、国産材の安定供給体制の構築、木材の効率的な生産・販売等を通じた国産材の需要拡大及び木材の搬出等の経費の縮減等を通じた施業コストの縮減を図り、国有林材の販売量を増加させるとともに、10年間で主伐立木単価を2,600円/m³から4,000円/m³に上昇させることを、林産物収入の増加によって借入金の返済を行うための前提条件にしている。

しかし、図表47のとおり、借入金返済の前提とされている林産物収入の増加のために重要となる、国有林野事業に係る各施策の効果が十分に発揮されているとは認められない状況となっており、新たな国民負担を生じさせずに60年度までに借入金を返済するためには、なお一層の努力が必要であると考えられる。

図表47 国有林野事業に係る各施策の借入金返済への主な影響

施策	施策の目的	施策の効果が借入金返済へ与える影響	施策の現状
システム販売	<ul style="list-style-type: none"> 国産材の需要拡大 木材自給率の向上 	<ul style="list-style-type: none"> 国産材の安定供給体制の構築を通じた国産材の需要拡大による国有林材の販売量の増加 	<ul style="list-style-type: none"> 借入金返済のための財源となる林産物収入の増加 立木販売におけるシステム販売及び民有林と連携したシステム販売が低調となっている。 協定量に対して販売量の不足が見込まれる場合に具体的な対策が講じられていない。
路網のネットワーク機能強化事業	<ul style="list-style-type: none"> 木材の搬出機能の向上 	<ul style="list-style-type: none"> 木材の効率的な生産・販売の実施を通じた国産材の需要拡大による国有林材の販売量の増加 木材の搬出等の経費の縮減を通じた施業コストの縮減による主伐立木単価の上昇 	<ul style="list-style-type: none"> 借入金返済のための財源となる林産物収入の増加 借入金返済のための財源となる林産物収入の増加 ストックポイント等の整備や特殊修繕が木材搬出機能の向上に必ずしも十分寄与するものとはならない状況が見受けられる。 ストックポイント等の整備や特殊修繕を実施した林道等を使用する施業が計画において予定されていない状況が見受けられる。
森林整備推進協定及び施業団地	<ul style="list-style-type: none"> 地域における施業集約化の取組の支援 国有林と民有林が連携した間伐、協調出荷等の実施 民有林と連結した路網の整備 	<ul style="list-style-type: none"> 施業の効率化や低コスト化を通じた施業コストの縮減による主伐立木単価の上昇 国産材の安定的かつ計画的な供給を通じた国産材の需要拡大による国有林材の販売量の増加 	<ul style="list-style-type: none"> 借入金返済のための財源となる林産物収入の増加 借入金返済のための財源となる林産物収入の増加 施業の実施が低調であったり、国有林と民有林との連携が十分に図られていなかったりしている状況が見受けられる。 施業の効率化や低コスト化、国産材の安定的かつ計画的な供給等を図る取組の実施が低調となっている状況が見受けられる。 施業の実施結果の検証及び検証結果の反映が低調となっている状況が見受けられる。
林業の低コスト化等に向けた技術開発等	<ul style="list-style-type: none"> 民有林の経営に対する支援等 	<ul style="list-style-type: none"> 林業の低コスト化等を通じた施業コストの縮減による主伐立木単価の上昇 	<ul style="list-style-type: none"> 借入金返済のための財源となる林産物収入の増加 新規技術の開発、実用化及び普及に一層努めることが必要な状況となっている。

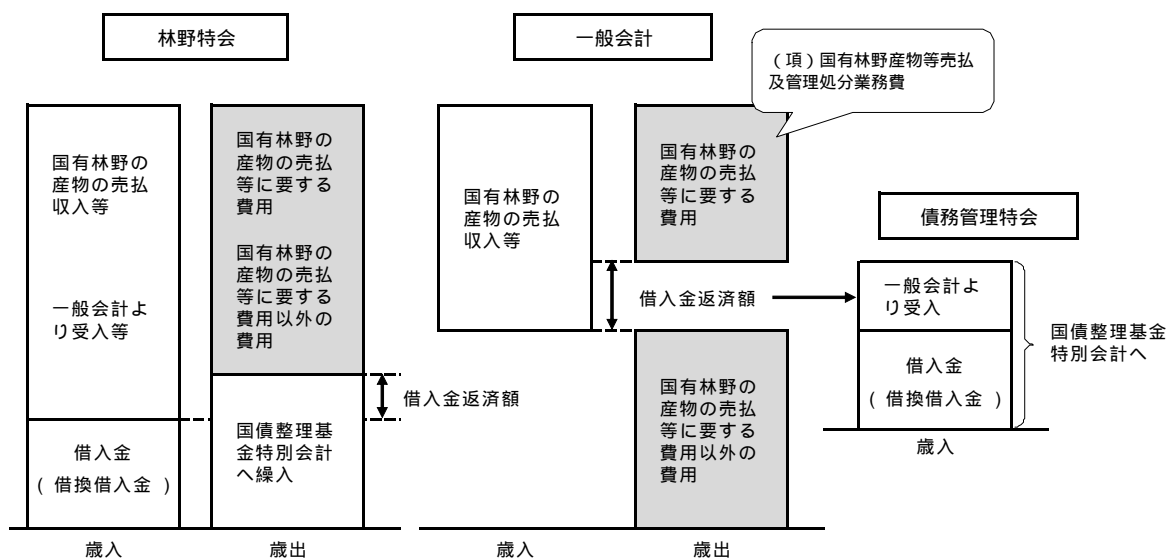
ウ 債務管理特会への繰入額（借入金返済額）

(7) 借入金返済額の算出

前記のとおり、24年度末において林野特会に所属していた権利義務のうち、林野特会の負担に属する借入金に係るものは、25年4月に債務管理特会に承継された。借入金の返済の方針は、林野特会と同様に、借入金の償還金額よりも借換借入金の調達額を減額することにより借入金残高を減少させていくこととしている。一方、借入金返済額の算出方法は、林野特会では、借換借入金を除いた歳入合計の見込額から借入金の償還金額を除いた歳出合計の見込額との差額を剰余金として見込み、この額を借入金返済額として、借換借入金とともに国債整理基金特別会計へ繰り入れていたが、一般会計への移行後は、管理経営法等改正法等の施行に

より、国有林野の産物の売払収入等から当該売払等に要する費用を控除した額に相当する額を借入金返済額として債務管理特会へ繰り入れ、債務管理特会で調達した借換借入金と合わせて、債務管理特会から国債整理基金特別会計へ繰り入れることとなっている（図表48参照）。

図表48 林野特会と一般会計等における債務返済のイメージ



(1) 国有林野の産物の売払等に要する費用の対象経費

国有林野の産物の売払等に要する費用は、一般会計の歳出科目である（項）国有林野産物等売払及管理処分業務費（以下「処分業務費」という。）から支出することとなっている。処分業務費の支出済歳出額は、前記のとおり、25年度206億余円、26年度188億余円となっており、このうち、木材供給のための収穫調査等の販売、主伐等の生産等の事業に係る事業的経費は、25年度91億余円、26年度80億余円となっている（図表42参照）。また、立木の収穫調査等に必要な経費であつても、公有林野等官行造林地（以下「官行造林地」という。）に係るものは、処分業務費から支出すべき経費に含まれておらず、（項）森林整備・保全費から支出することとなっている。

そこで、森林管理局等において、25、26両年度に事業的経費として支出された経費について、1件300万円以上の木材供給のための収穫調査等に係る委託契約を抽出して、事業の内容に応じて適正な歳出科目から支出されているかを確認したところ、図表49のとおり、4森林管理署等が締結した5契約において、官行造林地における収穫調査に係る経費を誤って処分業務費から支出している事態が見受け

られた。

図表49 官行造林地における収穫調査に係る経費を誤って処分業務費から支出していたもの

(単位：円)

森林管理局名	森林管理署等名	年度	契約名	契約金額	うち処分業務費からの支出額	
					うち官行造林地に係る額	うち官行造林地に係る額
関東	会津署	平成25	平成25年度会津森林管理署収穫調査業務委託(官行造林)	3,940,576	3,940,576	3,940,576
	南会津支署	25	平成25年度会津森林管理署南会津支署収穫調査業務委託(官行造林)	3,535,434	3,535,434	3,535,434
		26	平成26年度会津森林管理署南会津支署収穫調査業務委託(官行造林)	6,384,592	6,384,592	6,384,592
九州	大分署	25	収穫調査委託	3,202,500	3,202,500	2,286,265
	熊本南部署	26	収穫調査委託	9,473,510	9,473,510	4,620,231
計				26,536,612	26,536,612	20,767,098

これについて、事例を示すと次のとおりである。

<事例5> 官行造林地における収穫調査に係る経費を誤って処分業務費から支出していたもの

関東森林管理局会津森林管理署南会津支署は、平成26年度に、只見官行造林地において収穫調査を実施するための委託契約を6,384,592円で締結し、同年度に、同額を(組織)林野庁(項)国有林野産物等売払及管理処分業務費の歳出科目から支出していた。しかし、当該委託契約により実施した収穫調査は、全部が官行造林地における収穫調査であることから、全額を(組織)林野庁(項)森林整備・保全費の歳出科目から支出すべきであった。

以上のように、処分業務費以外の歳出科目から支出すべき経費を誤って処分業務費から支出している事態は、図表48のとおり、借入金返済額が国有林野の産物の売払収入等から当該売払等に要する費用を控除して算出されることから、借入金返済額の算出に影響するおそれもあり、国有林野事業が一般会計に移行した際に、林野特会の負担に属する借入金について、国有林野の産物の売払収入等により借入金の返済が行われることを明確にするために債務管理特会が設けられた趣旨に照らして、適切とは認められない。

(注19) 公有林野等官行造林地 公有林野等官行造林法(大正9年法律第7号。昭和36年廃止)に基づき、国が地方公共団体の所有する森林、原野等に造林した土地

4 所見

(1) 検査の状況の概要

国有林野事業は、管理経営法等改正法の施行により、25年4月以降一般会計で経理されることとなり、林野庁は、公益重視の管理経営を一層推進するための施策や森林・

林業再生に貢献するための施策を実施するとともに、施業の結果得られる木材を計画的に供給することにより国有林野の産物の売払収入等を得るなど企業的な運営から脱却することとなった。また、債務管理特会に承継された借入金については、従前と同様、国有林野の産物の売払収入等により60年度までに返済することとなっており、新たな国民負担を生じさせることなく着実に借入金の返済を行うことが求められている。

したがって、一般会計への移行後の早い段階において、国有林野事業について、24年度以前の林野特会や25年度以降の一般会計への移行後における事業の運営等の結果を総括するとともに、公益重視の管理経営等に係る各施策の実施状況とその効果を検証及び分析すること、また、借入金の返済に係る林野庁の試算の内容と返済状況を検証及び分析して課題を明らかにすることは、今後の適切な国有林野事業の運営及び借入金の着実な返済に当たり重要であると考えられる。

そこで、会計検査院が、国有林野事業の運営等について、その組織体制や一般会計等への移行に伴う権利義務の承継等を確認するとともに、公益重視の管理経営に係る施策である民有林との一体的な森林整備等の推進並びに森林・林業再生に貢献するための施策であるシステム販売、路網のネットワーク機能強化事業、民有林と連携した施業及び林業の低コスト化等に向けた技術開発等は、それぞれ適切に実施され、かつ、効果を発揮しているか、同施策が発揮している効果は、借入金の返済に係る林野庁の試算に照らして、60年度までに借入金の返済を可能とするものとなっているか、また、借入金の返済は、債務管理特会が設けられた趣旨に照らして、国有林野の産物の売払収入等により行われているかなどを検査したところ、次のような状況となっていた。

ア 公益重視の管理経営に係る施策である民有林との一体的な森林整備等の推進のための公益増進協定については、介在地等に隣接する国有林野で当面間伐等の施業予定がないことから、民有林所有者等との施業に関する調整を行っていないものが894か所となっていた。このうち、森林管理局が介在地等の把握及び森林の状況等の調査を速やかに行っていないため、公益増進協定の対象区域となる介在地等の調査期間中に、隣接する国有林野の間伐等の施業が既に実施されており、今後、当分の間、国有林野の施業に合わせた一体的な施業が実施できないおそれがあるものが2か所見受けられた。また、林野庁において、公益増進協定に基づく森林の整備及び保全に係る効果の分析方法や評価手法、実施時期を定めておらず、森林管理局が効果の分析や評価を実施していないため、介在地等における森林の整備及び保全に消極的な

民有林所有者等との今後の合意形成等に資するような評価が行われていない状況となっていた。

イ 森林・林業再生に貢献するための施策であるシステム販売については、森林管理署等が、企画競争方式により選定されたシステム販売協定の相手方と販売契約を締結することとなるのに、2森林管理局において相手方の選定等を行う販売推進委員会に契約担当部局の者を関与させていなかったり、1森林管理局において買受希望価格を企画提案書とともに提出させているのに評価項目としていなかったりしていた。

また、5森林管理局において協定量に対して販売量が大幅に超過することが見込まれる場合の取扱いが明確に定められておらず、相手方に超過分全量を販売している事態が見受けられ、契約の透明性や公平性の確保等が十分でない状況となっていた。

さらに、6森林管理局において、協定量に対して販売量の不足が見込まれる場合に不足を解消するための具体的な対策が講じられておらず、木材の安定的かつ計画的な供給を行うという施策の効果が、十分発揮されていない状況となっていた。

ウ 森林・林業再生に貢献するための施策である路網のネットワーク機能強化事業については、山元土場、中間土場等のストックポイントや林道等を有機的に機能させることが重要であるのに、山元土場に至る林道等の原形の保持を目的とする維持修繕等としての付属路の整備や特殊修繕が優先して実施されており、木材の搬出機能を現状より一層高めることとしている本事業の目的の達成に必ずしも十分に寄与するものとはならない状況となっていた。

また、付属路の整備や路網の特殊修繕の実施箇所の中には、国有林野施業実施計画等で木材搬出を伴う間伐等の施業を予定しておらず、施業による使用を予定していない林道等に対して維持修繕等を実施しているものが、付属路の整備で整備延長計11,360m、特殊修繕で33路線計7,590m見受けられた。さらに、26年度末において、未利用となっている貯木場は21か所となっており、これらの中には、システム販売に係るストックポイントとしての利用が可能であるか検討中としているものも10か所見受けられた。

エ 森林・林業再生に貢献するための施策である民有林と連携した施業のための森林整備推進協定については、間伐面積、出荷量及び路網の整備の実施率がそれぞれ84.1%、73.6%、96.6%となっており、これらの中には、森林管理署等と相手方との連携が十分に図られていないものも見受けられた。また、低コストで高効率な作業シ

システムの導入、路網の連結、民有林と連携したシステム販売の活用等の施業の効率化や低コスト化等を図る取組は、それぞれ実施率54.0%、48.2%、9.1%となっており、これらの中には、施業団地の設定に問題があったため、上記の取組を全く実施していないものも見受けられた。

また、施業団地の留意点において、森林整備推進協定に基づく施業の実施結果の検証及び検証結果の反映の対象としている施業団地28件のうち、25件については、森林管理署等において実施結果の検証及び検証結果の反映が行われていなかった。

オ 森林・林業再生に貢献するための施策である林業の低コスト化等に向けた技術開発等については、本庁技術開発委員会における事後評価の結果が、翌年の3月又は9月に森林管理局に通知されるため、事後評価の結果を森林管理局における翌年度の研究開発課題の設定に速やかに活用、反映することが困難な状況となっていた。

また、技術開発が完了した実証研究については、技術開発課題23件のうち、実用化に至ったものは5件（技術開発課題の21.7%）となっており、林業の低コスト化に関する技術開発課題9件のうち、森林管理局が民間事業者等へ十分に普及したと判断して、国有林野における施業の積算に適用する積算基準へ反映したものは3件（林業の低コスト化に関する技術開発課題の33.3%）となっていた。

カ 一般会計への移行後の借入金の返済については、23年試算は、林野庁がシステム販売等の施策を確実に実施することなどによって、国産材の安定供給体制の構築、木材の効率的な生産・販売等を通じた国産材の需要拡大を図り、国有林材の販売量を増加させることや、路網の整備等による搬出等の経費の縮減等を通じた施業コストの縮減を図り、主伐立木単価を上昇させることを前提としている。しかし、現時点では、イからオまでのとおり、借入金の返済の前提条件にされている林産物収入の増加のために重要となる、国有林野事業に係る各施策の効果が十分に発揮されているとは認められない状況となっていた。

また、国有林野の産物の売払等に要する費用については、処分業務費以外の歳出科目から支出すべき経費を誤って処分業務費から支出している事態が見受けられたが、これらの事態は、借入金返済額の適切な算出に影響するおそれもあり、国有林野事業が一般会計に移行した際に、国有林野の産物の売払収入等により借入金の返済が行われることを明確にするために債務管理特会が設けられた趣旨に照らして、適切とは認められない。

(2) 所見

国有林野事業は、25年度以降一般会計で経理されることとなり、林野庁は、管理経営基本計画に基づく公益重視の管理経営を一層推進するための施策や森林・林業再生に貢献するための施策を実施しており、債務管理特会に承継された借入金については、新たな国民負担を生じさせずに国有林野の産物の売払収入等によって60年度までに着実に返済することが求められている。

したがって、林野庁においては、森林管理局及び森林管理署等と十分に連携して、今回の会計検査院の検査により明らかになった状況を踏まえ、今後の国有林野事業の運営等に当たって、次のような点に留意して対応を検討することが必要である。

ア 森林管理局は、介在地等に隣接する国有林野の施業の実施時期までに公益増進協定を締結できるよう、速やかに管内全ての介在地等の所在を把握した上で、森林の状況等の調査を行うこと。

また、林野庁は、速やかに公益増進協定の効果の分析や評価の手法、実施時期を定めて森林管理局に示すとともに、森林管理局においては、国有林野と一体的な整備及び保全を行う必要のある介在地等の私有林所有者等との公益増進協定の締結に向けた合意形成等に資するよう、適時適切に効果の分析や評価を行った上でその評価結果等を活用すること

イ 森林管理局は、システム販売において、販売推進委員会に契約担当部局の者を関与させたり、買受希望価格を評価項目とするなど相手方の選定における買受希望価格の位置付けを明確にしたり、協定量に対する販売量の大幅な超過が見込まれる場合の当該超過分の取扱いをあらかじめ明確にしたりするなどして、契約の透明性や公平性の一層の確保等を図ること。

協定量に対して販売量の大幅な不足が見込まれる場合の具体的な取扱いについて、森林管理署等が管轄している地域の特性に留意しつつ、森林管理署等から適時に木材の生産量の情報を報告させるなど、間伐等の施業の実施状況や木材の販売状況を適時適切に把握する体制を整備するなどして、協定間で供給の調整を行うなど可能な限り不足分の解消を図って安定的かつ計画的な供給に努めること

ウ 林野庁は、路網のネットワーク機能強化事業について、特殊修繕の位置付けを明確にすること、また、森林管理局及び森林管理署等において、山元土場、中間土場等のストックポイントや林道等を有機的に機能させることにより、その効果が十分

に発揮されるよう、施策の趣旨を踏まえた上で、ストックポイントや付属路の整備及び林道等の特殊修繕の実施内容や実施方法を適切に選定するとともに、中間土場の適地がない場合には、未利用となっている貯木場等の資産の活用も十分検討するなどして、木材の効率的な生産・販売を実施すること。

また、付属路の整備及び特殊修繕の実施に当たっては、国有林野施業実施計画等における施業の予定に留意して、適切に実施箇所の選定を行うこと

エ 森林管理署等は、森林整備推進協定について、運営会議等を通じて民有林所有者等と綿密に連携したり、過去の森林整備推進協定に基づく施業の実施結果を検証したりするなどした上で、施業団地の設定や森林整備等実施計画を必要に応じて見直すことにより、施業の効率化や低コスト化、国産材の安定的かつ計画的な供給等を図る取組を一層推進すること

オ 林野庁は、林業の低コスト化等に向けた技術開発等について、本庁技術開発委員会の開催時期を見直すなどして、事後評価の評価結果を森林管理局における翌年度の技術開発課題の設定の際に速やかに活用、反映できるようにすること。

また、森林管理局は、局内の関係部局間における密接な連携を図りながら、新規技術の開発、その実用化及び実用化した新規技術の民間事業者等への普及に一層努めること

カ 一般会計への移行後の借入金の返済については、新たな国民負担を生じさせることなく、林産物収入の増加によって国有林野事業に係る借入金の返済を行うための前提条件となる各施策の効果がこれまで十分に発揮されていない状況に鑑み、林野庁は、システム販売の推進、施業コストの縮減等の施策を確実に実施するよう、より一層努力すること。

また、林野庁は、森林管理局等に対して、債務管理特会が設けられた趣旨を踏まえて、販売等の事業に係る経費を、その内容に応じた適正な歳出科目から支出するよう指導を徹底すること

会計検査院としては、我が国における林業を取り巻く状況や林野庁における借入金の返済状況等を踏まえつつ、国有林野事業の運営等について、引き続き多角的な観点から検査していくこととする。