

6. 施業集約の促進に向けた国有林・公有林の経営委託、国有林、公有林、保安林の造林・治山事業の見直しについて

(1) 今後の我が国の林業を担う林業事業体は、未だ小数に止まっているが、中には、森林組合以外にも自らの努力で所有者などに働きかけを行うことにより施業集約を図り、経営規模を拡大し、さらには、所有者に対して利益還元を行っている林業事業体や林業経営者もいる。そのような林業事業体や経営者より、国有林や県有林等の公有林についても、林業経営が可能な森林については、規模拡大の一環として林業経営を受託できるようにすべきとの指摘があるが、見解を伺いたい。

(回答)

国有林における小規模林業経営を対象とした規模拡大のための施策については、従来より、「国有林野の活用に関する法律」(昭和46年法律第108号)によって、虫食いのにならないなど、国有林野の管理経営の適切な運営の確保や公益的機能の発揮への影響を考慮しつつ、国有林野の売却(25年以内の延納特例が可能)等で対応してきたところであり、現時点ではその対象となるような森林はほとんどないものと見込んでいるところであるが、意欲のある林業事業体等が要望する場合には、適切に対応して参りたい。

また、小規模分散の民有林において規模拡大が促進されるべきであるのに対し、国有林は、面的にもまとまった760万haの広大な森林を擁してスケールメリットを活かした管理経営を行っており、こうした規模の有利性を、ご指摘のような営林目的の特定の林業事業体等のために失わせしめることは適当ではないことに加え、長期的に特定の事業体等に委託するものとするれば、競争原理が働かなくなり、効率性が損なわれかねないものと考えられる。

なお、国有林野は国民共通の財産であり、公益的機能の維持増進を旨とする管理経営が求められている中で、適切な森林施業の実施のため、その時々々の国民や地域の要請を踏まえるとともに、環境行政や国土行政との調整が不可欠であるが、長期に委託することにより、これらへの適切な対応が困難となり、適切な管理経営に支障が生じるおそれがあると考えられる。

(2) 中間とりまとめ(年末答申)に向けての問題提起(平成20年7月2日)別紙2(1)②
カにおいて、「国有林野は、林業経営としての条件が厳しい脊梁山脈や奥地水源地域等に分布し、国土の保全や森林生態系の保全等の公益的機能の高度発揮が期待されている森林である。加えて、公益的機能を高度に発揮させるため、森林施業も、民間では収益性の低さ等から取組事例が低位にとどまっている長伐期施業や、複層林施業、針広混交林施業等を行うことが求められているほか、通常の森林施業の対象とならない世界遺産に登録された原生的な森林等を有している。このように国有林においては、一般に林業経営としての収益性が低く、造林も含めた経営委託が経済的に成立することは難しいものと考えている。また、県有林等

の公有林については、地方公共団体の財産であり、その経営については当該地方公共団体の判断に委ねられているものである。このため、所有目的、規模、財政事情等様々な因子を勘案して経営委託の適否が判断されることとなり、経営規模拡大等の観点からのみ経営委託を進めることは適当ではない」と明記されているが、林業事業者が長期林業経営可能と考える森林について経営委託することは何ら問題ないと考ええる。また、森林内に、国有林、県有林、民有林が複雑に入組んでいる現状においては、経営委託をすることによって、施業集約が促進し、効率的な路網設計も可能となると考えるが、見解を伺いたい。

(回答)

(1)でお答えしたように、林業事業者が自らの規模拡大のために長期林業経営可能と考える森林があれば、国有林野の売却し等への要望を行っていただく必要があると考えているところであり、経営委託をすることについては、適当ではないと考えているところである。

なお、国有林においては、一般的に民有林のように小規模分散ではなく効率的な事業が可能ない地を形成しており、(これは孤立小団地をこれまで積極的に処分してきたことの結果である)スケールメリットを最大限に活かして効率的な経営を行っているところである。

(3) 公益的機能は、適正な経営・管理・生産がなされてこそ、発揮されるものであり、優れた林業事業体に経営を委ねてこそ、高度な公益的機能の発揮が期待できると考える。よって、国有林においては、経営委託可能なものは積極的に委託すべきと考える。また、公有林についても、経営委託を積極化しよう指導するべきと考えるが、見解を伺いたい。

(回答)

国有林野は、脊梁山脈や奥地水源地域等に分布し、保安林が9割を占めるなど、国土の保全や水源かん養をはじめ、世界自然遺産に代表される貴重な森林生態系の保全、自然公園等における良好な景観の形成、レクリエーションの場所の提供等の多様な公益的機能を高度に発揮させることが求められているとともに、森林の3割を占める経営体としての機能を活かして、民有林と連携して国産材の安定供給に寄与することが求められている。

こうした公益性のある森林について、必要な予算措置を確実に措置しつつ、スケジュールットを活かして適正に管理経営できるのは国以外にはないと考える。

(4) 国有林、公有林、保安林においては、現在、必要な施業(除伐、間伐等)毎に入札が行なわれているが、森林管理・生産は長期的視点で行なうべきものであり、個別施業毎に入札で施業を委託しては、森林整備の適正化は図れず、逆に森林が荒れる場合もあるとの指摘があるが、見解を伺いたい。

(回答)

国有林においては、公益的機能の維持増進を旨とした管理経営という基本方針の下で、流域を単位とした森林計画等により、長期的な観点から将来の目指す森林の姿を想定した上で、そのような森林に誘導するため個々の森林毎に必要な森林の保全・整備を計画している。

こうした中で、具体的な事業の実施行為については、その時々で最も効率的かつ効果的な事業を実施する観点から、毎年、必要に応じ、地域や民有林関係者等との調整も行いつつ、森林の現況を踏まえて、スケジュールットを活かしつつ、仕様書に事業の設計や施業の方法を明記した上で、競争原理の働く仕組み(一般競争入札)により、民間事業体等に請け負わせているところであり、長期的な視点に欠ける、あるいは、適切な事業が行われないかのような指摘は当たらないものと考えている。

なお、例えば、間伐等に際しては、継続的に利用することを念頭に置いた作業路の設置等を仕様に組み込むなど、継続的で効率的な森林整備を行っているところである。

(5) (4)について、経営委託できないような林業経営に資さない森林についても、個別施業毎の入札を改め、長期的に施業委託するよう改めるべきと考えるが、見解を伺いたい。

(回答)

国有林野は、脊梁山脈や奥地水源地域等に分布し、保安林が9割を占めるなど、国土の保全や水源かん養をはじめ、世界自然遺産に代表される貴重な森林生態系の保全、自然公園等における良好な景観の形成、レクリエーションの場所の提供等の多様な公益的機能を高度に発揮させることが求められているとともに、森林の3割を占める経営体としての機能を活かして、民有林と連携して国産材の安定供給に寄与することが求められている。

こうした公益性のある森林について、必要な予算措置を確実に措置しつつ、スクールメリットを活かして適正に管理経営できるのは国以外にはないと考える。

7. 担い手対策について

- (1) 規制改革推進のための第2次答申において、「雇用者に対する補助を、今後は、雇用者の指導により技能や知識を習得していることを確認し、支給されるような仕組みを検討し、結論を得るべきである。」【平成20年中検討・結論】とされたが、現状の取組状況を教示願いたい。

(回答)

緑の雇用の研修生が、研修でどの程度の技能・知識を習得したのかを確認する方法については、20年度において事業推進委員会へも提示したうえで事業実施主体である全森連内に検討PTを設置することなどにより、具体的内容を検討の上で、対応する考えであり、現在、原案作成中である。

- (2) 緑の雇用担い手対策事業により、技能や知識を習得しているかどうかは、誰がどのように確認するのか、教示願いたい。

(回答)

Ⅱ.7 (1) のとおり、現在検討中である。

- (3) 規制改革推進のための第2次答申において、「技能や技術の習得と並行して、森林管理経営に必要な知識の習得が図られるよう、研修指導内容の充実に向けた必要な措置を講じるべきである」【平成20年中措置】とされたが、森林管理経営に必要な知識の具体的内容とともに、現状の取組状況を教示願いたい。

(回答)

平成20年度予算措置により、森林管理経営に関する研修内容を充実させることについて、平成20年3月31日付けで改正した運用通知において、「森林の持つ多様な機能を適切に発揮するための森林の管理運営に必要な専門知識等を習得させる」と記載したうえで、1年目の集合研修においては、「森林の所有形態」、「事業体の役割（育林、伐出、流通など）」といった座学のほか、木材加工・流通の現場視察、3年目においては、「森林計画制度」をはじめとする「提案型集約化施業に関する基礎知識」などを標準のカリキュラムとして設定し、研修実施機関が必修あるいは選択科目として設定可能としている。

なお、森林管理経営に必要な知識とは、木材生産や水土保全など、当該森林の発揮すべき機能を把握したうえで、その機能が発揮できるような目標林型やそこに至る施業方法が理解できることであると考えている。また、提案型集約化施業の推進の観点から、現場の

就業者においても、今後の森林の集約化、団地化の方向性の中、プランナーの作成した提案書の必要性等を理解することは重要と考えている。なお、これらの知識は、地域の森林資源の状況や所有形態等によって変化するものであり、全国一律で考えるべきではなく、経営目的とも連動するものと考えている。

- (4) 林業の担い手は今後積極的に増やすべきと考えているのか。また、緑の雇用担い手対策を講じた結果、林業就業者数は増加しているのか、数値とともに教示願いたい。また、担い手を増加させようとするのであれば、他の方法による担い手の育成（直接的な創業支援等）も必要ではないかと考えるが、見解を伺いたい。

(回答)

林業就業者数については、木材価格の低迷等により林業経営が厳しくなる中で、素材生産や造林・保育の量が減少したことから、平成17年の国勢調査では約5万人程度に減少している。平成17年以降については、林業就業者数を各年で把握している統計資料がないうことから、増減について正確に把握することは困難であるが、地球温暖化防止森林吸収源対策の実施に伴い事業量が増加していることもあり、新規就業者のみで見れば平成15年度の「緑の雇用」事業開始以前の新規林業就業者数が約2,000人/年であるのに対し、平成15年度以降は約3,200人/年となっており、単年度ごとの違いはあるものの増加傾向にある。

なお、森林・林業基本計画に基づき、事業量や生産性の向上等一定の前提条件の下で平成27年に必要な林業就業者数は約5万人と試算しており、将来必要な労働力の確保に向けては、「緑の雇用」事業による新規林業就業者の確保・育成と併せて、現状170日程度の年間就労日数の増加や施業の集約化、路網と高性能林業機械を組み合わせた低コスト作業システムの整備による生産性の向上に取り組んでいるところである。

また、林業関係の各種支援施策については、基本的に異業種からの新規参入であってもこれを排除するのではなく、施策毎に定められている要件を満たす者を対象に施策を講じているところ。

8. 林業機械に関する補助の見直しについて

(1) 規制改革推進のための第2次答申において、林野庁が平成19年度より開始した、中大径木の伐採、造材、集材等に対応できる小型で高出力のベームソーン及び部品（アタックメント）の開発・改良について事業化するなど、高性能林業機械の開発を支援していることにつき、「現在行われている林業機械の導入費用を一部負担する公的補助のあり方について、より林業の生産性の向上に資するよう、補助制度の運用のあり方を見直すなどの検討を行い、結論を得るべきである。」【平成20年中検討・結論】とされたが、現状の取組状況を教示願いたい。

(回答)

平成21年度概算要求で、森林・林業・木材産業づくり交付金における林業機械の導入支援に係る拡充要求を行っている。具体的には、現在の事業規模を要件とせず、施業集約化に取り組む能力・体制を有するとして第三者による評価（体制評価）を受けた単独の林業事業体及び体制評価を受けた事業体と連携し、集約化された森林で間伐等を実行する事業体を補助対象に追加するものである。

また、上記の者が交付金により高性能林業機械等を導入する場合には優先的に採択されるよう、平成21年度における採択基準を検討している。

(2) 規制改革推進のための第2次答申において、林業機械に関する公的補助の対象につき、「森林を保有する林業経営者が施業集約を図り規模拡大を行う可能性も十分に考えられることから、補助対象の拡大を図るべきである。」【平成20年中措置】とされたが、現状の取組状況を教示願いたい。併せて、具体的な補助要件の見直しはどのようなようになされているか（林業経営者や林業事業体が排除されないようになったか）についても、教示願いたい。

(回答)

平成20年度において、経営規模の拡大等を図る単独の林業事業体や経営体等に対し、現在の事業規模や組織形態等を要件とせず、高性能林業機械等のリースによる導入に対する支援を実施することにより補助対象の拡充を図ったところである。

現在、林業機械に関する公的補助の対象について、林業経営体及び事業体が排除される状況にはない。

なお、平成21年度概算要求で、森林・林業・木材産業づくり交付金における林業機械の導入支援に係る補助対象について、林業事業体の現在の事業規模を要件としないことなどについて拡充要求を行っているところである。

(3) (2)について、所有による規模拡大も対象となるか教示願いたい。

(回答)

森林を大規模に所有することにより事業規模の拡大を図ろうとする林業経営体及び事業体等も含め、平成20年度から実施している林業機械のリースによる導入に対する支援の対象となっている。

(4) 現在の林業機械は、建設用機械をベースとしていることから木材を運ぶスピードも遅く、斜面に対応できず、路網を傷つけることもあるなどの指摘が多数ある。本来、これらのニーズについては、メーカーが吸収し研究開発に活かしていくべきものであるが、それらがなされない(ニーズの吸収が遅い)のは、購入する側において、購入に公的補助がなされていることも要因であると考えられる。このため、今後は、購入やリースに対しての補助は廃止することも視野に入れて検討すべきと考えるが、見解を伺いたい。

(回答)

高性能林業機械等の価格は高額であり、公的な補助を利用して多くの自己負担を必要とすることから、購入者は必然的に複数のメーカーの機種について性能、価格等を比較検討し、機種を選定しているものと考えられ、結果としてメーカー間の競争を促進していると考えられる。また、技術の開発から実用化までは、現場での試験と改良、安全性の確認等を重ねる必要があるため、ニーズへの対応にはある程度の時間を要するものと思われる。

こうしたことから、林野庁としては林業機械の導入に対する公的補助が、メーカーの技術開発を阻害しているとは考えていない。

なお、第2次答申においても、林業機械の導入に対する公的補助の必要性が明記されているところであるが、森林吸収源対策に向けた森林の整備、木材の安定供給に向けた取組が重要な課題となっている中、施業の低コスト化に不可欠な機械の導入を促進することは益々重要となっており、今後とも林業機械に関する公的な支援を継続する必要があると考えている。

この場合において、やみくもに導入するのではなく、稼働率の向上による施業の集約化の促進に資するよう必要な審査を行うこととしている。

9. 林業経営に関する補助の見直しについて

(1) 規制改革推進のための第2次答申において、「効率的かつ安定的な林業経営が林業生産の相当部分を担う望ましい林業構造の確立に向け、今後の林業経営に対する補助については、自ら経営改革に取り組み経営者の努力が報われるものとなるよう、個別施策に対する補助の他に、林業経営者の施策の集約化や間伐の生産生の上昇などを通じた経営改善努力を助長する補助のあり方を検討し、結論を得るべきである。併せて、個別施策への補助となつていない造林関係補助事業の対象となるものについては、今後、集約的な施策の実施を促すものとなるように検討し、結論を得るべきである。」【平成20年中検討・結論】とされたが、現状の取組状況を教示願いたい。

(回答)

施策の集約化や間伐の生産性の上昇など林業事業体の経営改善努力を助長する助成等については現在も実施しているところであるが、施策集約化の取組を更に促進するため、平成21年度概算要求において、提案型集約化施策を的確に実施できる能力を有する林業事業体を対象に、当該事業体の低コスト化等の経営改善努力を助長するための定額助成と事業実行上不測の事態が生じた場合の掛かり増し経費の一部を補填する予算を要求しているところである。これにより、生産性の上昇等林業事業体の創意工夫による経営改善努力を引き出すこととしている。

なお、公共事業として、森林の多面的機能の発揮のための作業量に応じて助成を行う森林整備事業については、公共事業の効率的な事業実施の重要性に鑑み、団地的な間伐等を推進し、施策の集約化に資することとしているところである。

(2) 林業経営についての公的補助は、植栽、枝打ち、除伐、間伐、路網整備など多くの個別施策を対象になされている。個別施策に対して補助を行うと、効率化に向けたインセンティブが働かず、ともすれば、経営意欲や努力なく、補助を得るためだけに施策をする者がいる可能性も否めないと考えるが、当該制度が、林業経営に本当に有効と考えているか、見解を伺いたい。併せて、効率化に向けたインセンティブが組み込まれているなら、具体的に教示願いたい。

(回答)

森林整備事業は、国土の保全や水源のかん養等の森林の有する多面的機能の発揮のため、社会資本整備として、外部性発揮のための作業量に応じて助成を実施しているものであり、林業事業体等の経営対策として実施しているものではない。これは、例えば、道路を開設するための国庫補助金が、あくまでも公益上必要な道路の施工(作業量)に応じて交付されるものであって、道路建設会社の経営対策として交付されているわけではないことと

様である。

(3) 補助金の算出根拠となる標準単価は、主に森林組合等に対する調査により実行経費等を把握して設定されている。このような方式であれば、施業を効率化し、コスト削減をするほど標準単価が低下するため、効率化に向けたインセンティブは働きづらいと考えるが、当該制度は林業経営に本当に有効と考えているか、見解を伺いたい。併せて、効率化に向けたインセンティブが組み込まれているなら、具体的に教示願いたい。

(回答)

森林整備事業は、国土の保全や水源のかん養等の森林の有する多面的機能の発揮のため、社会資本整備として、外部性発揮のための作業量に応じて助成を実施しているものであり、林業事業体等の経営対策として実施しているものではない。

なお、森林整備事業の実施にあたっては、多数の事業者を対象とするなど森林整備事業の特性を勘案して標準単価制度を導入しており、単価の設定にあたっては、都道府県知事が、都道府県営事業における作業実態等を踏まえ、作業条件に応じて多段階で設定するなどして、的確な運用に努めている。

また、公共事業の効率的な事業実施の重要性に鑑み、団地的間伐等を推進し、施業の集約化に資することとしているところである。

(4) (2)、(3)において、効率化に向けたインセンティブが組み込まれているなら、その効果を検証しているのか、教示願いたい。併せて、検証しているのであれば、具体的な検証結果（コスト削減効果の実例）を教示願いたい。

(回答)

森林整備事業は、国土の保全や水源のかん養等の森林の有する多面的機能の発揮のため、社会資本整備として、外部性発揮のための作業量に応じて助成を実施しているものであり、林業事業体等の経営対策として実施しているものではない。これは、例えば、道路を開設するための国庫補助金が、あくまでも公益上必要な道路の施工（作業量）に応じて交付されるものであって、道路建設会社の経営対策として交付されているわけではないことと同様である。

なお、森林整備事業は定率補助方式をとっており、事業コストが低減した場合、事業体の負担額も減少することから、低コスト化によるメリットを事業体を受ける仕組みとなっている。

(5) 森林整備地域活動支援交付金制度においては、「施業意欲が減退した森林所有者の施業を林業事業体等が集約化する際に必要な森林情報の収集活動」の支援を

行うための補助がなされているが、施業集約やそれに必要な情報収集は、あくまで施業集約を目指す経営者や事業体の努力で行うべきものであり、公的な支援はその努力が無駄になる環境等を是正するために行うべきである。このような支援は、林業経営の体質の強化が強く求められる状況において、それに資するものではなく、逆に経営体質を弱体化させることにもつながると考えるが、見解を伺いたい。

(回答)

森林施業の集約化やそれに必要な情報収集が経営者や事業体の努力だけに任せていても問題なく行われる状況であればよいが、現状においては木材価格の長期的な低迷等により林業の採算性が悪化しており、経営者や事業体の努力だけに任せていては森林施業の集約化やそれに必要な情報収集が十分に行われない状況にある。

このような状況を踏まえ、森林整備地域活動支援交付金については、森林・林業基本計画（平成18年9月8日閣議決定）において「施業の集約化のための働きかけにつながるよう森林整備地域活動支援交付金を見直す」とされたことを踏まえ、平成19年度より「森林情報の収集活動」に対する支援を行っているところである。

「森林情報の収集活動」の実施に当たっては、林業事業体等が「森林情報の収集活動」実施後の具体的な集約化計画を含む実施計画を作成した上で市町村長との間で協定を締結し、林業事業体等はこの協定に基づいて「森林情報の収集活動」を実施しており、市町村長は「森林情報の収集活動」が適切に実施されたことを確認した上で交付金を交付している。

このように、森林整備地域活動支援交付金が支援している「森林情報の収集活動」は、意欲ある林業事業体等による施業の集約化を促進することにより、その経営体質の強化に資するものであり、森林整備地域活動支援交付金が林業事業体等の経営体質を弱体化させることにつながるというのは当たらないと考えている。

- (6) 林業によって、得られる公益的機能や多面的機能は、適正な林業経営・管理・生産がなされてこそ、発揮されるものである。一部の森林組合が、補助率の高い個別施業のみを行っているとの指摘もあるが、そのような施業では、施業の効率性を最大化することもできず、言い換えると、公益的機能を最大限発揮することも不可能である。また、施業に対して国が補助をするなら、効率性を無視するようなことはあってはならない。したがって、個別施業に対する補助を抜本的に改め、適正な経営・管理・生産がトータルで効率的になされ、それが継続するような仕組み（例えば、優良事業体のコスト構造と収入に着目し、固定的なコスト負担を軽減、収入を得るまでの余計な手数料等を軽減する、また、林業事業体の経営統合を条件とするなど）に抜本的に改めるべきであると考えるが、見解を伺いたい。

(回答)

林業経営体・事業体の創意工夫により、経営・管理・生産がトータルで効率的になされるように誘導するため、平成21年度概算要求において、提案型集約化施策を的確に実施できる能力を有する林業事業体を対象に、施策提案から施策の実施、精算までに必要な経費の助成と不測の事態が発生した場合のリスクの軽減に必要な予算を要求しているところである。当該事業は、定額助成という助成手法で林業事業体の提案型集約化施策という経営ノウハウの取組に対して支援するもので、かつ、施策提案から作業の実施、工程管理等を一体のものとして助成することにより、林業事業体による経営が全体として効率化されるよう促していく考えである。

なお、森林整備事業は、国土の保全や水源のかん養等の森林の有する多面的機能の発揮のため、社会資本整備として、外部性発揮のための作業の出来高に応じて助成を実施しているものであり、林業事業体等の経営対策として実施しているものではない。これは、例えば、道路を開設するための国庫補助金が、あくまでも公益上必要な道路の施工(出来高)に応じて交付されるものであって、道路建設会社の経営対策として交付されているわけではないことと同様である。

一方で、効率的な公共事業の実施は重要な課題であることから、森林整備事業においても、集約化に取り組む林業事業体等に対する助成を実施しているところである。

(7) 規制改革推進のための第2次答申において、「山林に係る相続税の立木及び林地の課税価格の5%減額措置は、これまでも相続人が森林施策計画を継続する場合にのみ認められているものであり、施策放棄地の発生防止及び施策集約の促進に向けて、当該措置における市町村による森林施策計画の継続の確認が今後適切に行われるようにする。」【平成20年度中措置】とされたが、当該相続税制度の適切な運用のための現状の取り組み状況につき、教示願いたい。

(回答)

市町村担当者向けの資料として、山林に係る相続税の立木及び林地の課税価格の5%減額措置の内容とその利用に当たっての市町村の役割についてまとめたものを作成し、

(1) 6月に行われた森林技術総合研修所による「平成20年度林業金融実務・税制研修」において、受講者である都道府県担当者に対して、当該資料を説明した上で、本特例措置における市町村による森林施策計画の継続の確認が今後も適切に行われるよう、市町村担当者への周知を要請した。

(2) また、10月に開催される各都道府県の金融・税制担当者を集めてのブロック会議において、同様に、当該資料を説明し本特例措置の適切な運用について市町村への周知を要請することとしている。