

森林管理関係業務の 独立行政法人化等について

平成18年4月21日
農 林 水 産 省

独立行政法人への移行を検討する業務について

国有林の3割を占める人工林は、木材利用を前提に人為により計画的に造成・維持されている森林。人工林の整備、木材販売と一体的に実施することが合理的な業務については、国が策定する森林計画などや基準に従って独立行政法人が一体的・専門的に行うことで、効率的な業務の実施が可能なものとして、移行を検討。

国有林の7割を占める天然林の管理・保全は、貴重な森林生態系の維持・保存等を行うもの。森林の状態に応じて適宜適切に対処するものであり、計画的な整備を行う人工林とは異なる。国が責任をもって天然林の管理・保全を行うことが必要。

森林の基盤を守る治山事業は、土地所有者が誰であるかを問わず面的に一体的に行う必要があり、民有林を含めて基本的に行政が実施。治水、砂防も行政が実施していることも踏まえ、引き続き国が実施すべき。

(説明)

1 検討の視点

- (1) 「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日閣議決定)を法文化した行政改革推進法案の第28条において、国有林野事業特別会計については、同特別会計に属する借入金に係る債務の着実な処理その他国有林野の適切な管理運営のため必要な措置を講じつつ、「同会計において経理されている事務及び事業の性質に応じ、その一部を独立行政法人に移管した上で、同特別会計を一般会計に統合すること」を検討するものとされている。
- (2) 独立行政法人は、国が自ら主体となって直接に実施する必要のない事務事業であって、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されない恐れがあるものを担う組織とされており、国による事前関与・統制を極力排除し、法人に業務運営の自主性・自立性を付与することにより、効率的かつ効果的に実施させることを狙いとしている。

2 森林の違いに応じた管理運営

- (1) 森林は、その性質に応じ、「人工林」と「天然林」とに大別される。

人工林は、持続的な木材の利用を前提として、人為により計画的に造成・維持されている森林である。専ら積極的な林業投資を行い、植栽、保育、間伐等の森林の整備や木材販売の対象となる。およそ50年程度のサイクルで植栽、保育、伐採が繰り返される。

天然林は、主として天然力により成立した森林である。その多様な機能の維持・保存を基本とし、主として被害木の除去、植生再生など多様な機能に応じた保全措置等の対象となる。

- (2) 国有林野の総面積 7 6 0 万haのうち、約 3 割が人工林。その 9 割が 6 0 年生以下の森林である。
一方、国有林野の約 7 割を占める天然林の 9 割は 9 0 年生以上の高齢の森林となっている。
また、国有林野の森林の約 9 割は国土保全や水源かん養に重要な保安林に指定されている。

このような独立行政法人の特性や国有林野の森林の特徴を踏まえ、「行政改革の重要方針」等に即して、国有林野の事務及び事業の性質に応じた適切で効率的な管理運営を確保する観点から、以下の考え方で検討を行った。

3 独立行政法人への移行を検討する業務

森林の整備や木材の販売等の定型的な業務及び一体的な実施が合理的な業務

人工林は、上述のとおり、持続的な木材の利用を前提として、人為により計画的に造成・維持されている森林である。森林の整備や木材の販売については、独立行政法人が、路網の配置や林業労働力の状況、木材価格の動向等に応じて、年度別の事業実施計画や販売計画を作成し、民間事業者への発注、その指導監督、検査までの全ての業務を一体的かつ専門的に担うことにより、伐採・造林や路網整備と木材の供給・販売とを有機的かつ効率的に実施する。なお、当該独立行政法人は、中期目標のほか、国が策定する森林計画等に従って業務を行うことが必要である。

また、造林、路網整備などの森林の整備と木材の販売の業務を通じて対応可能と考えられる管理・保全の業務、例えば生育状況等の把握、病虫害対策などについては、独立行政法人の業務として一体的・効率的に実施することが合理的である。

4 今後とも国が責任をもって行う業務

(1) 国民の財産としての国有林野の管理・保全

- ・ 国有林野の約 7 割を占める天然林は、脊梁山脈や奥地水源地域に位置している。これらの天然林は、山地災害の未然防止、水源林の機能強化、世界自然遺産地域の森林環境保全、高山植物等の管理・保全、地方公共団体への貸付など各種ニーズに応えた活用、地球温暖化防止への貢献などの機能を発揮するための管理・保全が求められている。
- ・ 流域全体に及ぶ機能を一定水準に保ち、「水と緑の国民共通の財産」として、適切に管理・保全していくためには、環境政策や国土政策との調和を図り、関係行政機関や地方公共団体等と十分に調整して、各種取組を実行していくことが一層必要となっており、国有林野の管理・保全については、今後とも国が責任をもって行うことが必要である。
- ・ 管理・保全に関する業務のうち、既に巡視等の定型的な業務はボランティアの活用などを積極的に推進しており、国の職員が直接行う業務は、森林法に基づく森林計画の策定、国有財産の貸付・処分、許認可の法令関係業務、独法の効率的な業務になじまない貴重な天然林の保全等の業務に限られる。

(2) 国民の安全・安心の確保を目的とする治山事業・保安林

- ・ 国有林野は、国土面積の2割を占めるとともに、その9割が国土防災や水源かん養等の公益的機能を確保する上で重要な保安林の指定を受けている。諸外国に比べ地形が急峻で地震や台風の自然災害が多い我が国において、国有林野は、国土管理の要となる存在である。治山事業のうち緊急的な災害復旧は7割を超えており、近年、局所的な集中豪雨による山腹崩壊や流木災害が頻発していることから、治山事業の果たす役割は一層重要性を増している。
- ・ 治山事業は、治水三法の下、河川事業、砂防事業と三位一体で行政が実施している。災害復旧や防災は、土地所有者、森林所有者が誰であるかを問わず、面的に一体的に行うことが重要である。治山事業の場合、一定以上の規模のものについては民有林においても国が直轄で事業を実施している。このため、保安林の指定や治山事業については、人工林及び天然林の別を問わず、引き続き同じ主体（この場合は国）が実施することが適切である。
- ・ とりわけ、河川の最上流部で行われる国有林治山事業は、国土の防災機能を高める上で核となることから、流域水系の保全の観点から、国が森林管理署等のネットワーク機能を活かし、関係行政機関や地方公共団体等との連絡・調整を図りつつ、地域の要請や災害の状況等に応じた確な対策を推進していく必要がある。

以上のような基本的な考えにより、国有林野事業特別会計に属する借入金に係る債務の着実な処理その他国有林野の適切な管理運営のための必要な措置が講じられることを前提に、平成17年度末ベースで職員数7千2百人（定員内職員及び定員外職員の合計）の半数以上について（注）特定独立行政法人以外の独立行政法人に移行する方向で検討する。

注）定員内職員については、約2千人程度の独立行政法人への移行に加え、約4百人の業務・定員のスリム化により約2千4百人程度を純減。

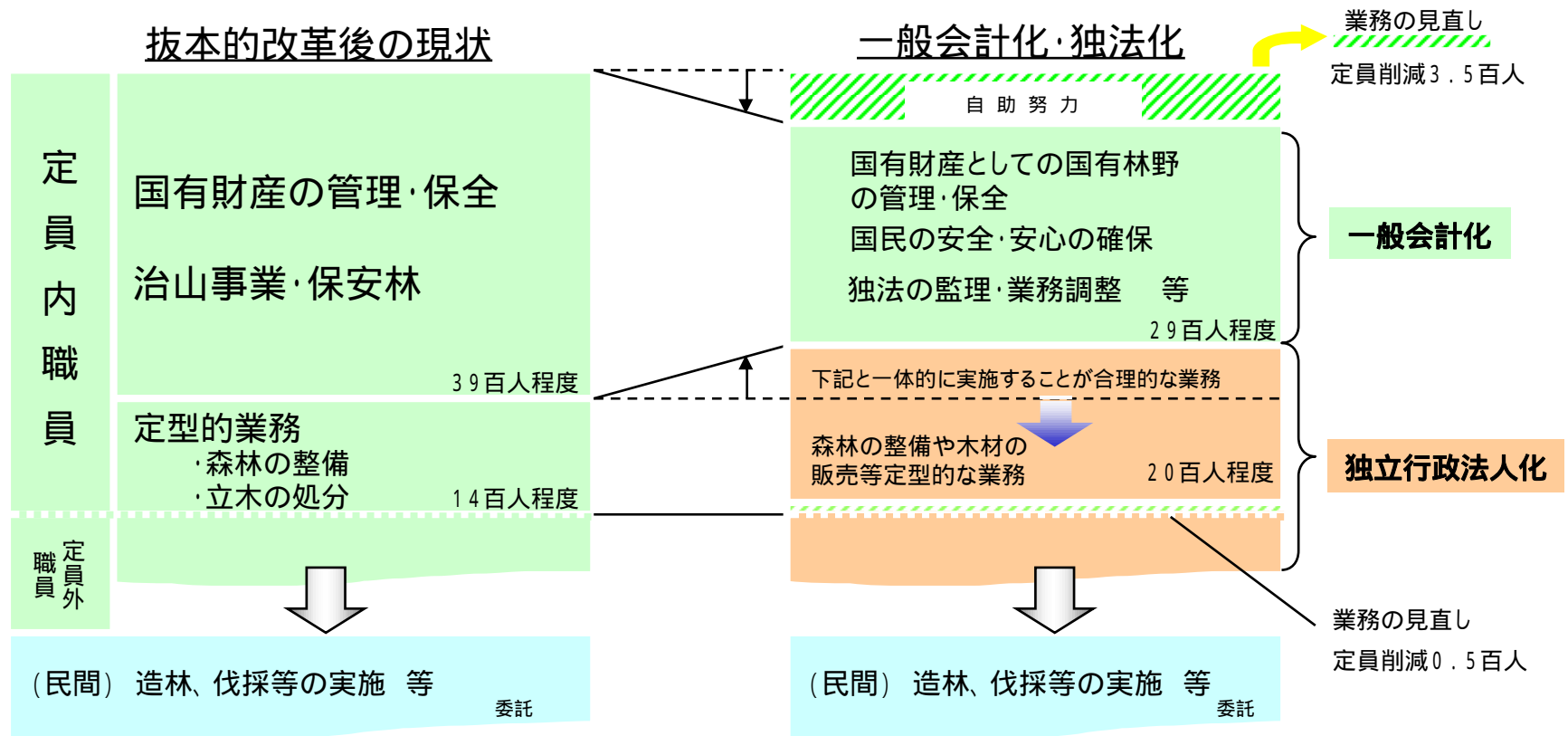
国有林野事業特別会計の見直し・独立行政法人化の検討

国有林野事業は、抜本的改革により、いわゆる現業から国有林野に関する行政（管理・保全、森林計画、治山事業等）を主体とする業務に特化していることを踏まえ、「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案『行政改革推進法案』」に即して以下のように対応。

「行政改革推進法案(抜粋)」

第28条：国有林野事業特別会計については、同特別会計の負担に属する借入金に係る債務の着実な処理その他国有林野の適切な管理運営のため必要な措置を講じつつ、同特別会計において経理されている事務及び事業の性質に応じ、その一部を独立行政法人に移管した上で、同特別会計を一般会計に統合することについて、平成22年度末までに検討するものとする。

第50条：国有林野事業の実施主体及び国立高度専門医療センターについては、第28条及び第33条に規定するもののほか、特定独立行政法人以外の独立行政法人への移行を検討し、その結果に基づき、必要な措置を講ずるものとする。



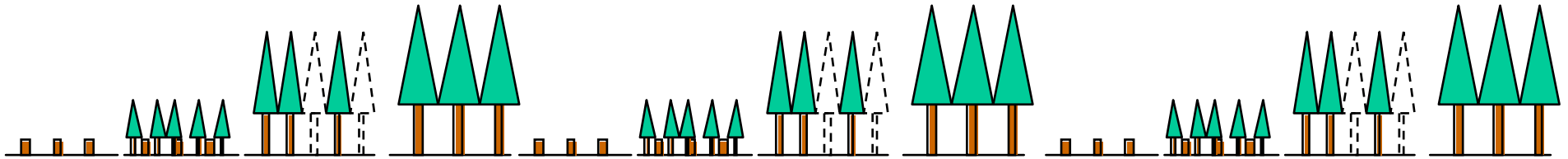
森林管理関係

【別冊参考】

平成18年4月21日
農林水産省

人工林と天然林の違い(イメージ)

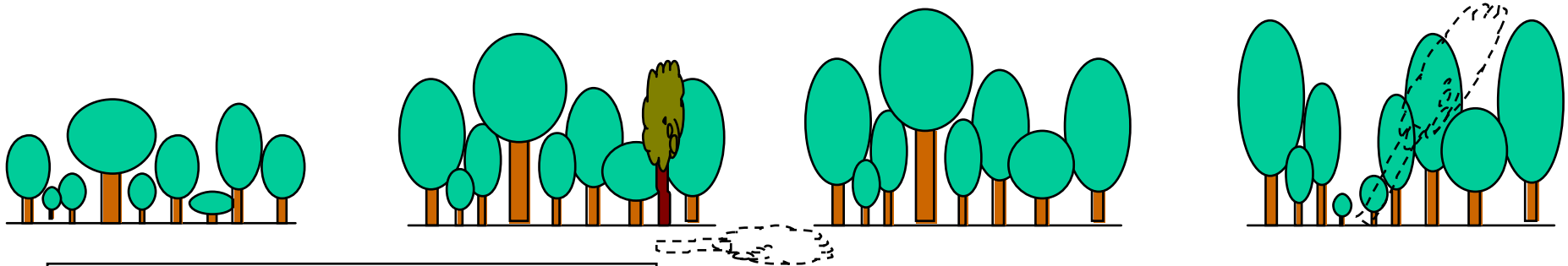
【人工林】



計画的に伐採、植栽、保育等を繰り返す。



【天然林】



状態の変化に応じ、適時、保全対策を行う。

森林の整備(人工林の造成と木材の持続的利用)のイメージ

伐採(主伐)

建築材等に利用可能となる時期(伐期:50年程度)に到達した樹木を伐採し収穫すること。

地拵え・植栽

新しい世代の森林を造成するため、伐採後、林地に残された枝葉や端材などを整理し、苗木を植栽すること。通常、スギやヒノキの場合、1ヘクタール当たり3,000本程度の植栽を行う。

下刈り・つる切り

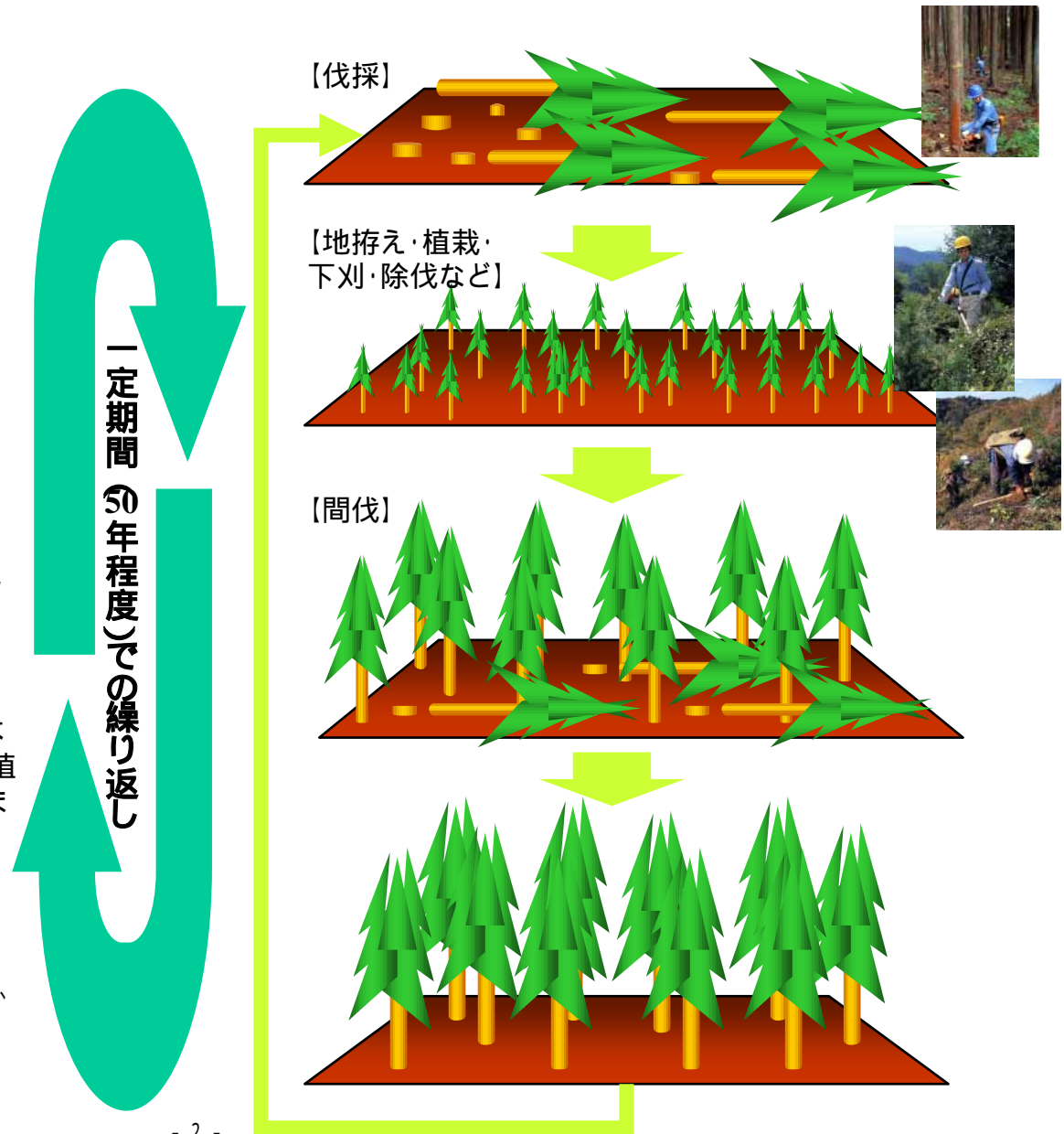
植栽した苗木の生育を妨げる雑草や灌木を刈り払う作業。一般に植栽後の数年間、毎年、主として夏場に行う。

除伐

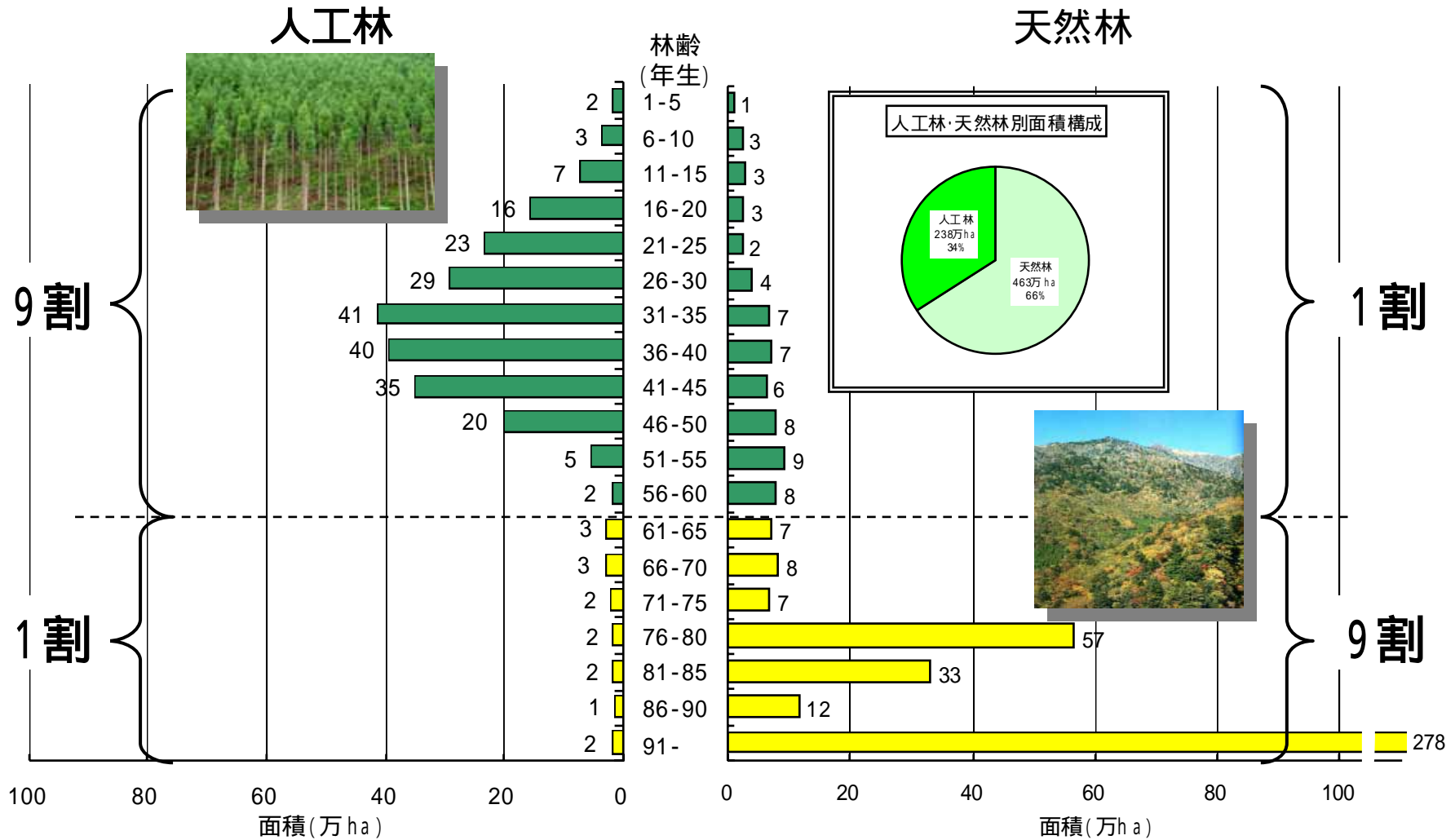
育成の対象となる樹木の生育を妨げる他の樹木を刈り払う作業。一般に、下刈を終了してから、植栽木の枝葉が茂り、互いに接し合う状態になるまでの間に数回実施。

間伐

育成段階にある森林において樹木の混み具合に応じて育成する樹木の一部を伐採(間引き)し、残存木の成長を促進する作業。この作業により生産された丸太が間伐材。一般に、除伐後から主伐までの間に育成目的に応じて間断的(5~10年おき)に実施。



林野庁所管国有林の人工林・天然林別、林齢別面積



資料: 林野庁業務資料

注: 1. 平成14年3月31日現在

2. 森林計画の対象となっている森林の面積。

国有林野の管理・保全について

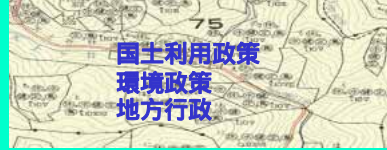
山地災害の未然防止



- ・危険箇所の把握、台風等の後の点検
- ・防災施設(堰堤等)の保守管理
- ・関係行政機関との予知体制の連携

など

他の政策との調整



- ・土地利用調整
- ・鳥獣保護区の設定変更
- ・公園区域の調整

など

地球温暖化防止への貢献



- ・健全な森林整備・保全の推進
- ・木材利用推進のための啓蒙・普及
- ・森林吸収量関連データの把握

など

各種ニーズに応えた国有林野の活用



- ・地方公共団体等への貸付
- ・企業等による森林づくり(分収造林)の提供
- ・協定による森林環境教育のフィールドの提供

など

水源林の管理・保全



- ・土砂崩壊等による機能低下森林の把握
- ・機能回復対策等の検討、企画
- ・湧水被害に対応した機能の強化対策の検討

など

水と緑の国民共通の財産



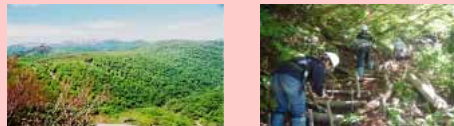
ライフライン用地、公共用地の提供等



- ・送電線敷、ダム敷等公共土地需要への対応
- ・特に、国土保全や自然環境保全との調整
- ・代替保安林の確保等流域保全上の支障の未然防止

など

世界遺産をはじめとする貴重な森林生態系の保全



- ・世界遺産地域における利用規制や保全・管理対策の強化
- ・危険地域の把握や安全確保と入林規制の検討、実施
- ・関係行政機関との連絡調整

など

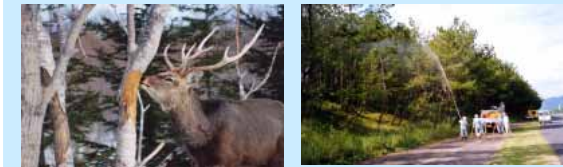
高山植物等の管理・保全



- ・入山規制や立入規制の実施、森林警察等
- ・植生回復措置の検討、企画
- ・植生モニタリングの必要性の把握、企画

など

病害虫、鳥獣害対策



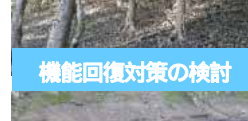
- ・有害鳥獣駆除の検討、連絡調整
- ・被害木の除去等蔓延防止策の検討、企画
- ・外来の採食種の除去等生態的管理の検討、企画

など

重要水源地域の管理・保全の例



水源林の機能の保全



山地災害の未然防止

病虫害鳥獣対策



森林の取扱の検討

調整

法令
制限



地域住民、地方自治体、国土交通省、環境省、NPOとの意見調整

調和

国土政策
環境政策

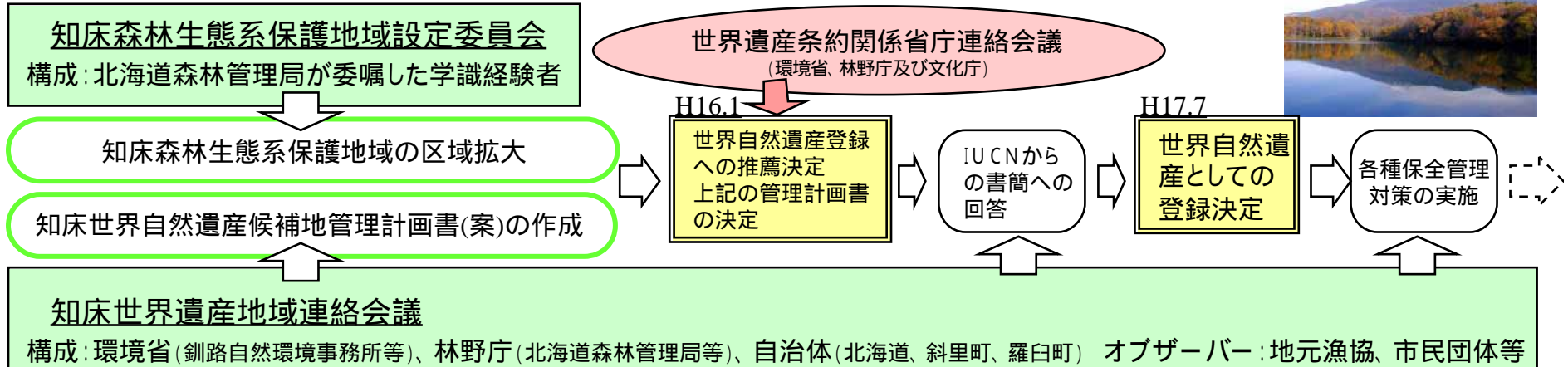
対策決定・実施
 ・森林整備・治山事業の実施
 ・自然再生活動・入林規制・森林警察等の保全対策



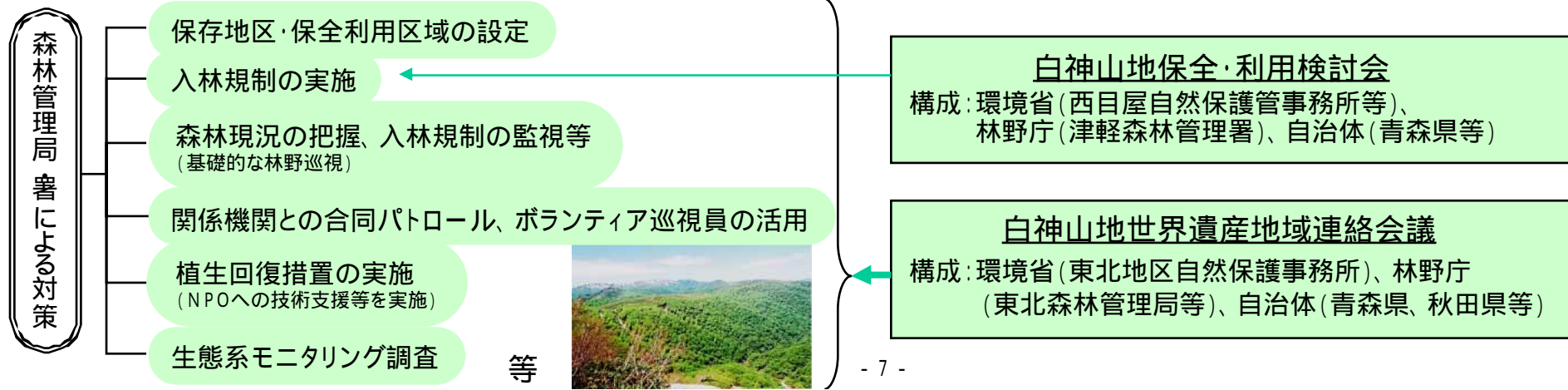
貴重な森林生態系の管理・保全の例

世界自然遺産の森林をはじめ貴重な森林生態系の多くを保護林や緑の回廊として管理・保全している森林管理局、森林管理署では、現地で蓄積した知見を活かし、関係する省庁の出先機関や地元自治体と連携して管理のための計画を決定。例えば、世界自然遺産登録の際、中央省庁では、これらの計画を基に推薦。登録決定後も森林管理局・署、自然環境事務所、自治体等が連絡調整し、現地の実情にあった保全対策を実施。

【知床の世界自然遺産登録の例】 注：自然遺産登録地以外の森林生態系保護地域等でもほぼ同様。



【白神山地の管理・保全対策の例】



森林の管理・保全への国際的・国民からのニーズの高まり

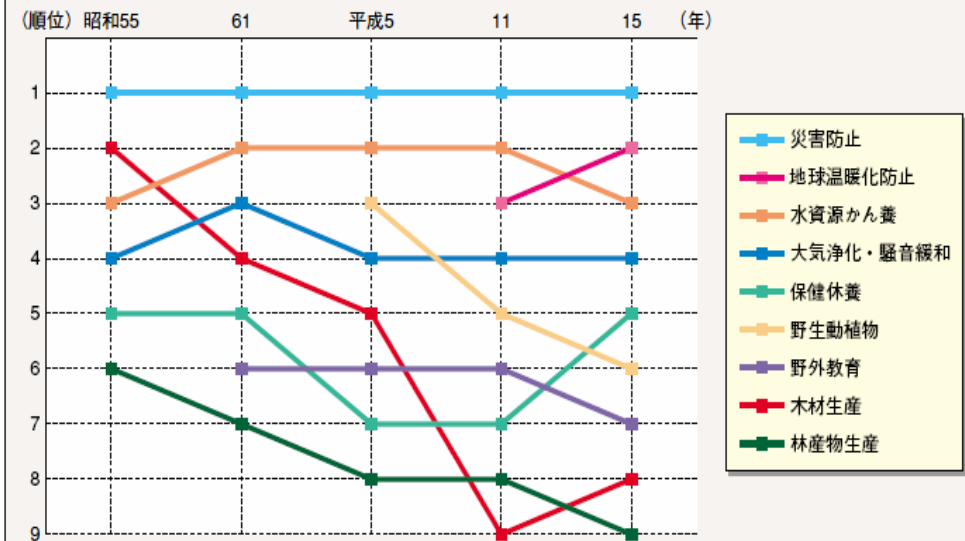
国際的な動向

地球温暖化防止
 「京都議定書(2005.2発効)」
 生物多様性の保全
 「生物の多様性に関する条約(1993締結)」
 違法伐採対策
 「国際熱帯木材協定(2006.1採択)」
 砂漠化への対処
 「砂漠化対処条約(1998締結)」

国内の動き

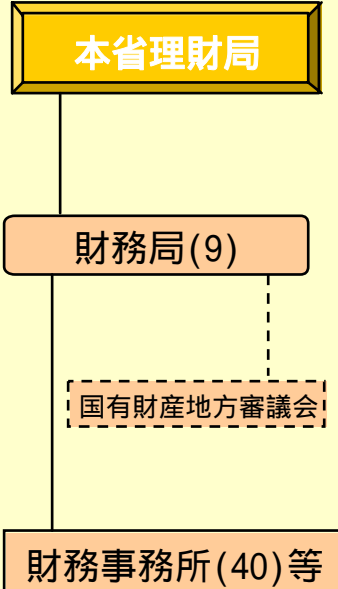
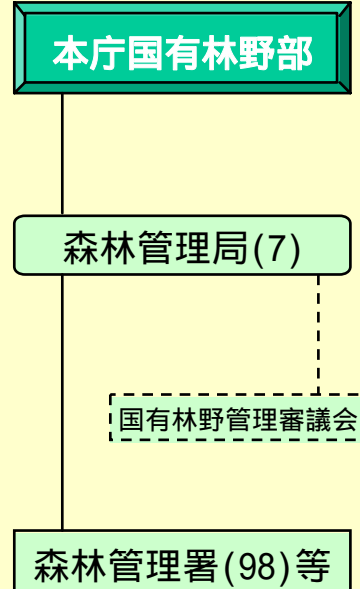
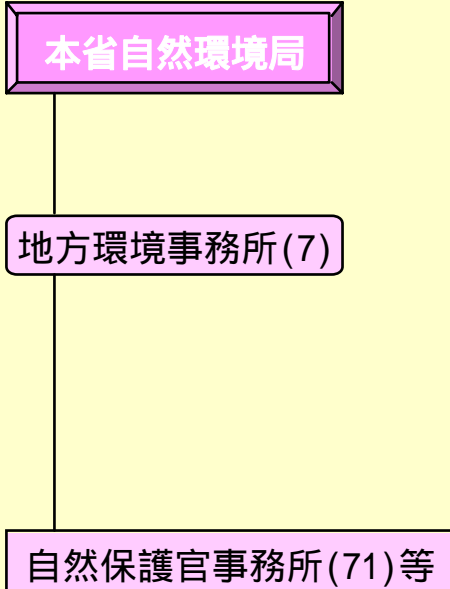
外来生物法
 バイオマス利用
 自然再生法
 エコマーク(間伐材利用)
 世界自然遺産登録
 エコツーリズム

森林に期待する役割



資料：内閣府「森林・林業に関する世論調査」(昭和55年)、「みどりと木に関する世論調査」(昭和61年)、「森林と緑に関する世論調査」(平成5年)、「森林と生活に関する世論調査」(平成11年、平成15年)
 注：回答は、選択肢の中から3つを選ぶ複数回答であり、期待する割合の高いものから並べている。選択肢は、特になし、わからない及びその他を除き記載している。

他省庁組織との比較

	国有財産管理	国有林野管理・保全	(参考)自然環境保全
主な担当組織			
参考 (H17末 定員等)	<p>1,777人</p> <p><small>注) 第2回行政減量・効率化 有識者会議資料より</small></p>	<p>5,264人のうち 25百人程度</p>	<p>403人程度</p> <p><small>注) H16末定員</small></p>

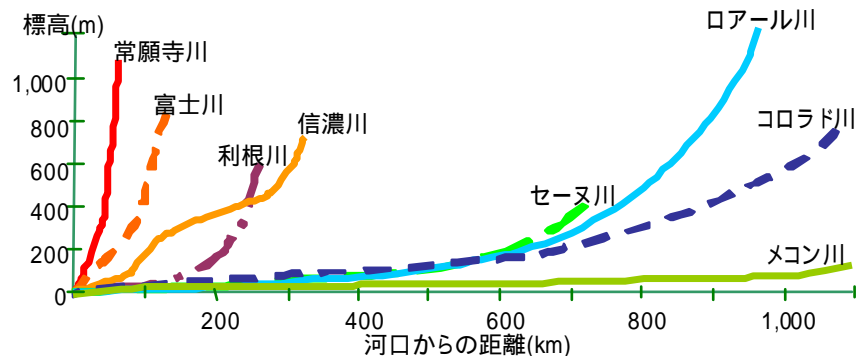
日本の国土の特徴

- 災害を受けやすい日本の国土 -

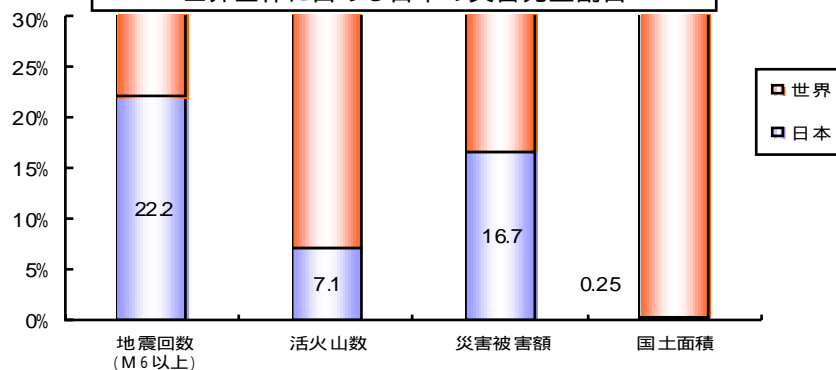
国土の2割を占める国有林野は、脊梁山脈や奥地水源地に位置し、9割が国土防災や水源のかん養等の公益的機能を確保する上で重要な保安林。

諸外国に比べ地形が急峻で地震や台風の災害の自然災害が多い我が国においては、国土管理の要となる存在。

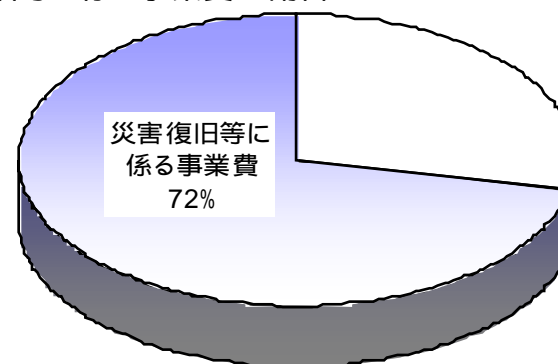
我が国及び世界の主な河川における傾斜の比較



世界全体に占める日本の災害発生割合



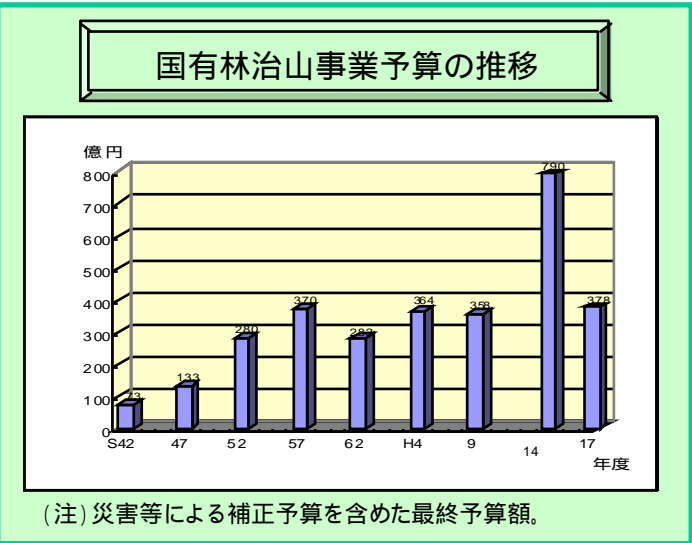
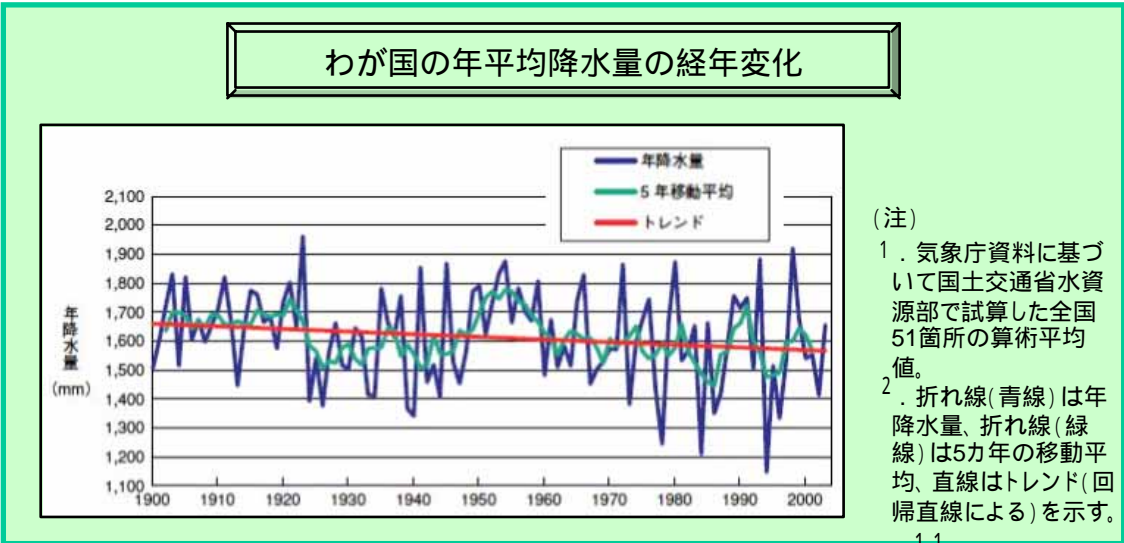
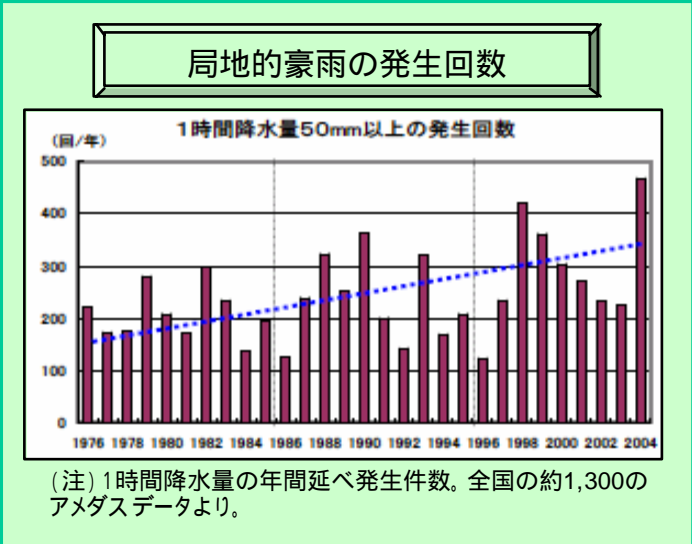
国有林治山事業における災害復旧等に係る事業費の割合



治山事業を取り巻く情勢について

災害の発生は年変動が大きく、特に近年は地球の平均気温の上昇、都市部の人工排熱量の集中と増加が進み、降水量の偏在化とともに、局地的豪雨の発生の可能性が拡大しつつある。局地的豪雨の頻発は、これまで防災対策があまり行われてこなかった箇所においても山地災害が発生する危険性があることを示している。

また、年平均降水量の変動幅も拡大傾向にあり、このような状況の中で、国民の生命と財産を守る治山事業の重要性はますます高まっている。



国民の安全・安心の確保

国民の安全・安心の確保を目的とする治山治水事業は、森林法、砂防法、河川法の治水三法に基づき、三位一体で国が引き続き責任をもって実施することが必要。
最上流(国有林野)の備え(治山)を行うことなく、中下流対策の十分な効果は期待できない。

(経緯) 河川法(明治29年)、森林法、砂防法(明治30年)のいわゆる治水三法が制定され、以来、治山治水政策は国が責任をもって実施。

国土防災事業のイメージ



治 山 事 業 に つ い て

雲仙普賢岳噴火災害の復旧事例
 九州森林管理局・長崎森林管理署と長崎県は、地元市町
 長や学識経験者による「雲仙岳・眉山地域治山対策検討
 委員会」を設立し、国有林、民有林による一体的復旧・整
 備を検討。平成3年3月に第1回検討委員会開催後、平成
 16年度までに30回開催するなど、現地の復旧（森林機
 能の回復）状況や対策の効果を見極めながら、砂防事業を
 行う九州地方整備局・雲仙復興事務所などとも連絡調整
 し、流域全体を見据えた効果的な治山対策を推進。



国(治山・砂防)、県及び地元市町
 村関係機関による連絡調整会議



対策の決定



火砕流の発生(平成3年)



雲仙岳・眉山地域治山対策検討委員会
 (九州森林管理局、長崎県、地元島原市)



長崎森林管理署職員等による
 現地調査



森林管理署担当者による治山
 事業計画の検討会議



航空実播工実施状況(監督・確認)



施工後の山腹・溪流の安定状況



機能回復状況の確認



追加対策等の検討

新潟県中越地震の被災地復旧への取組

平成16年10月の新潟県中越地震により、民有林を中心に大規模な山地災害が発生。このため、関東森林管理局では、ヘリコプターによる概況調査を行い、山地災害の早期全容把握に努めるとともに、新潟県からの支援要請を受け、東北・中部の森林管理局の職員も加え、延べ123名を派遣して二次災害の防止のための治山施設等の緊急点検に協力。

さらに、被災地の迅速な復旧に向けて、新潟県中越地区における「直轄地すべり防止災害関連緊急事業」に着手。

ヘリコプターによる概況調査の実施



地形図等から点検箇所を確認




当日の天候、道路事情を確認後、現地へ山地災害危険地区、治山施設の設置箇所の現況を点検



山地災害危険地区調査

人家、公共施設等の保全対象に近く、立入り可能な箇所を対象に山地崩壊、土砂流出の発生状況、亀裂、湧水の有無、保全対象との位置関係等を確認




亀裂の発生を確認

保全対象との位置関係を調査

治山施設調査

保全対象に近接した山腹の構造物、決壊等により下流流に被害が及ぶおそれのある溪間の構造物を対象に実施

治山施設の変状の有無、周囲での崩壊、土砂流出等の発生状況、保全対象との位置関係等を確認



地すべり防止施設の点検

谷止工の現況確認

直轄地すべり防止災害緊急事業の実施

地震発生後、関東森林管理局に対策本部を設置し、平成17年4月には新潟森林管理署中越治山事業所を開設し迅速な復旧を展開



呼坂地区事業実施状況



浦ノ山地区事業実施状況



他省庁組織との比較

	治水 (河川・砂防)	治山
主な担当組織	<p>本省河川局 砂防部 地方整備局(8) 河川事務所(40) 砂防事務所(12) 河川国道事務所(45)等</p>	<p>本庁国有林野部 森林管理局(7) 森林管理署(98)等</p>
参考 (H17末 定員等)	<p>8,317人 注) 治水特会の定員数</p>	<p>5,264人のうち 13百人程度</p>

主要諸外国の国有林等の管理

国	国有林の割合 (注2)	国有林等の特徴	国有林等管理の行政機関	身分	会計	1人あたりの 森林管理面積
日本	31%	国土の2割を占め、脊梁山地、奥地水源地域に広く分布し、約9割が国土保全、水源かん養などの公益的機能発揮に重要な保安林	農林水産省林野庁の森林管理局・署が管理	公務員	一般会計繰入を前提とする特別会計	1,440ha/人
アメリカ	20%	私有林に比べ生産性が低い、アクセスが悪い、傾斜が急である等の特徴。水源かん養等の重要性が高い。木材生産量に占める連邦有林の割合は1割未満	USDA Forest Service(農務省森林局)の森林管理局・署が国有林を管理 民有林行政を併せて実施	公務員	一般会計と特別会計が混在	1,740ha/人
イギリス	30%	多くは第2次大戦後、戦略的観点から木材備蓄のため、国自ら土地を買い上げ造成。約8割が40年生以下。	環境・食糧・農村地域省環境局の林業委員会下のForest Enterprise Agency(国有林事業部)が管理	公務員	一般会計と林業基金	250ha/人
フランス	10%	旧王室財産。公益的機能を重視しつつ、林業・木材産業の発展を通じた地域振興に寄与、近年は赤字経営。	農業・農村開発省農村及び森林整備局下のOffice National des Forêts(森林公社)が管理 公有林を併せて管理	公務員他	林地は国が所有、公社に処分権はない。一般会計の補填あり。	390ha/人

注：1. 主要諸外国の国有林等の特徴等については、「諸外国の森林・林業(日本林業調査会)」による。

2. 「国有林の割合」は、森林全体に占める割合である。