

行政減量・効率化有識者会議 説明資料

〔 国有林野事業の一部業務・森林保険事業等
を移管する独立行政法人(案)について 〕

平成21年2月13日

農林水産省

目 次

- 国有林野事業の一部業務・森林保険事業等に移管する新たな独立行政法人について(案)
 - I 国有林野事業特別会計の改革(案)について
 - II 森林保険特別会計の改革(案)について

国有林野事業の一部業務・森林保険事業等に移管する新たな独立行政法人について（案）

1. 「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成18年法律第47号)の関係条文

国有林野事業特別会計

(国有林野事業特別会計の見直し)

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。

(国の事務及び事業の見直し)

第50条 国有林野事業の実施主体については、第28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。

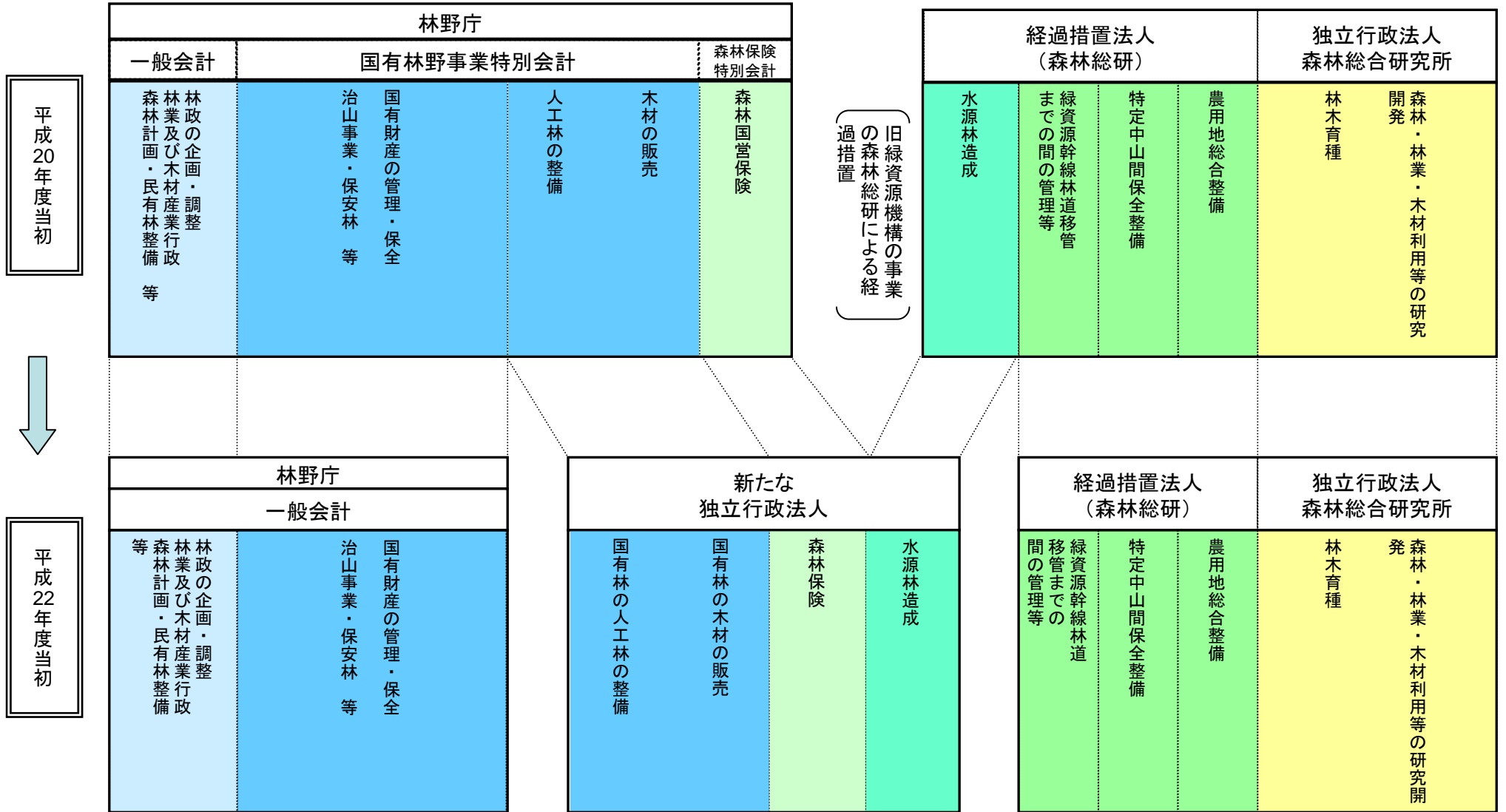
森林保険特別会計

(森林保険特別会計の見直し)

第27条 森林保険特別会計については、同特別会計において経理されている事務及び事業を独立行政法人に移管し、同特別会計を廃止することについて、平成20年度末までに検討するものとする。

これらの規定に従って
独立行政法人化等を検討

2. 国有林野事業の一部業務・森林保険事業等に移管する新たな独立行政法人が行う事務・事業について(案)



注：新たな独立行政法人に森林保険を移管することに伴い、セーフティネットとして国による再保険を措置。

25年度限りで事業は廃止

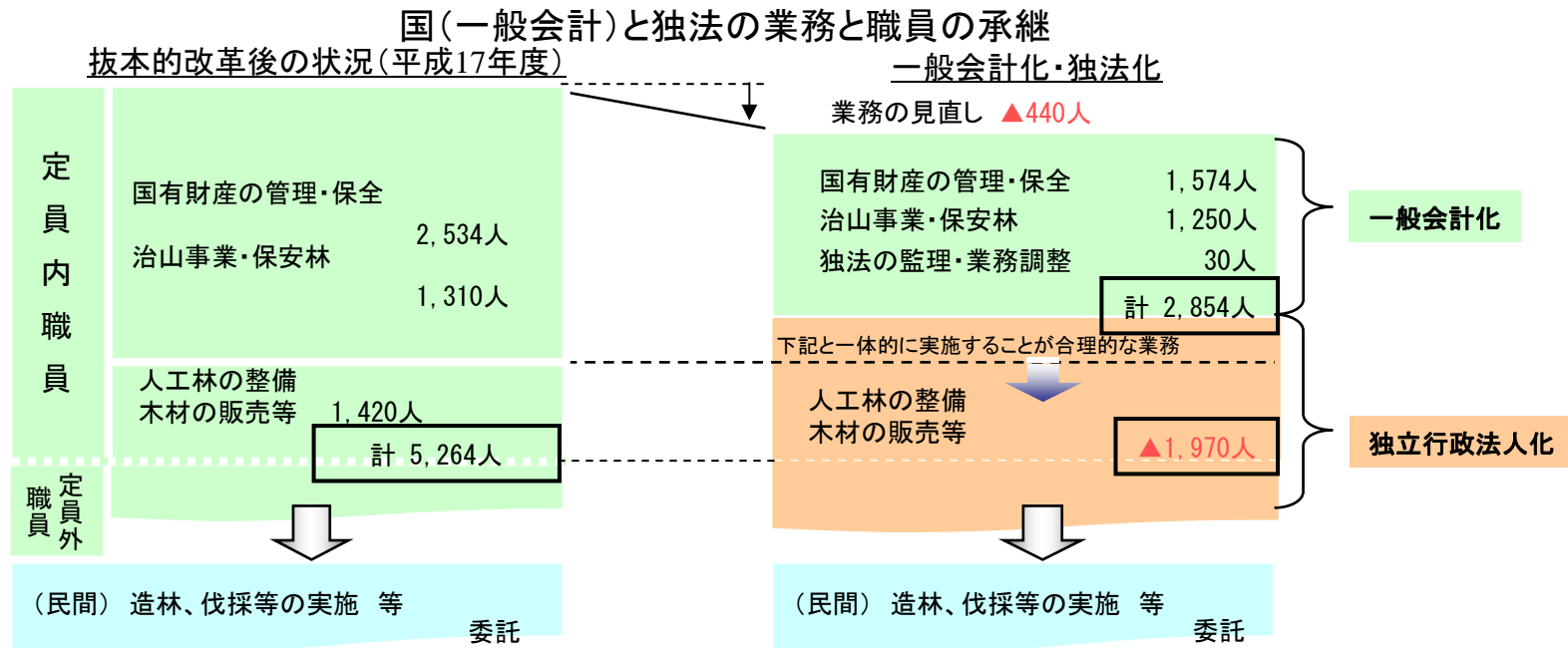
24年度限りで事業は廃止

I 国有林野事業特別会計の改革(案)について

国有林野事業特別会計の改革の基本スキーム

国有林野事業特別会計については、行政改革推進法及び閣議決定に従って、以下のとおり検討している。

- ① 特別会計改革及び総人件費改革の視点から、
 - ・ 人工林の整備、木材の販売等の業務は独立行政法人(新独法)に移管するとともに、
 - ・ 国有財産としての国有林野の管理・保全、治山事業等については国が行う
 こととして、一般会計に統合し、平成22年4月に新独法の設立を予定する。
- ② また、緑資源機構の廃止に伴い、経過的に森林総合研究所が実施している水源林造成事業については、新独法が一体的に実施する。
- ③ 併せて、森林国営保険の業務の効率化等を図るため、森林保険を新独法へ移管する。



この改革により、国有林野の管理経営を安定的かつ効率的なものとし、「国民の森林」として、国土の保全等の公益的機能の維持増進を旨としたものに転換した平成10年の抜本的改革をより一層推進。

また、新独法が水源林造成事業を一体的に実施することで、近接した事業地で団地化によるコスト削減を図るとともに、類似の事業を統合することで、間接部門の縮減、専門技術・ノウハウの共有・高度化等を実現。

併せて、森林の公益的機能の維持増進に資するという目的が共通している森林保険を新独法に移管することで、業務を簡素化、効率化。

国と新独法の事務・事業の切り分けの考え方

国有財産の管理や国民の安全・安心の確保などの国の政策上の観点から判断が必要な事務・事業

機動的かつ専門的に運営することで効率化が図られる事務・事業



国（一般会計）

- ★ 国有財産の管理・保全
- ★ 治山事業・保安林等

効率化が図られる事務・事業を独法に切り分け

独立行政法人

- ★ 人工林の整備
- ★ 木材の販売
- ★ これらと一体的に行うことが効率的な業務

○ 森林計画の策定

- ・ 公益的機能発揮を旨とする国有林野の管理・保全に関する基本方針
- ・ 他の政策との調整 など

人工林の整備のイメージ

50年 100年 150年

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。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。およそ50年程度のサイクルで伐採、植栽、保育、間伐等の定型的な作業が繰り返される。

○ 国有林野(天然林)の管理・保全

- ・ 奥地林における野生鳥獣の生息状況等のモニタリングと個体数管理、連絡調整
- ・ 外来種の除去等生態的管理の検討、企画
- ・ 被害木の除去等健全な天然林の維持
- ・ 国有財産の管理 など

○ 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
- ・ 保安林の指定 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

○ 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



間伐等の伐採



木材の販売



植栽

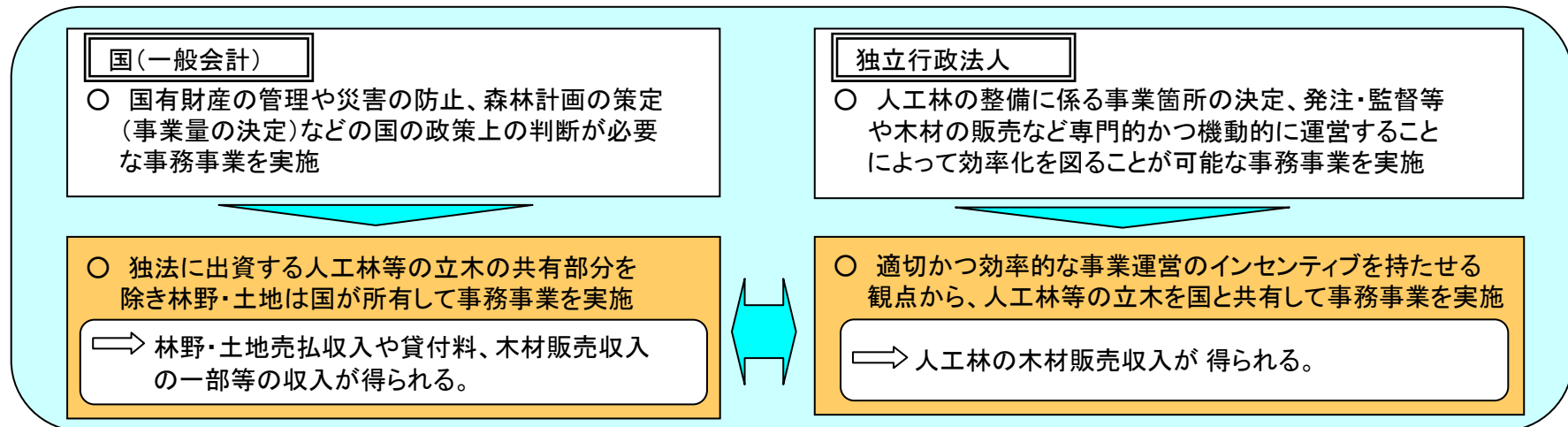


保育

累積債務の処理について

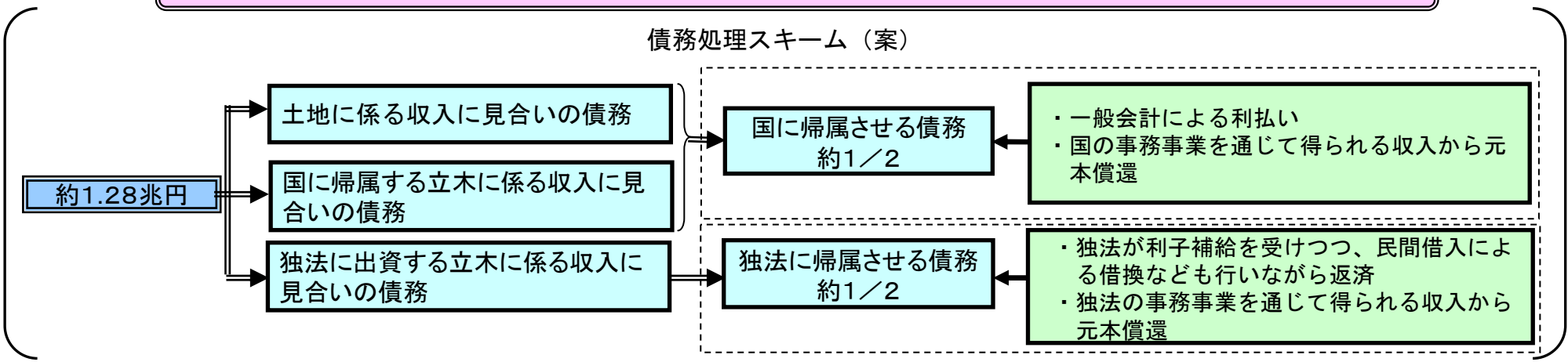
国有林野事業特別会計に帰属している累積債務について、将来にわたる独法の事業等収入から得られる収益により返済可能な債務については、独法に承継することとして検討している。

国と独法による事務事業の実施と債務処理の考え方



○ 国(一般会計)と独法が、それぞれの収入に見合う債務を承継

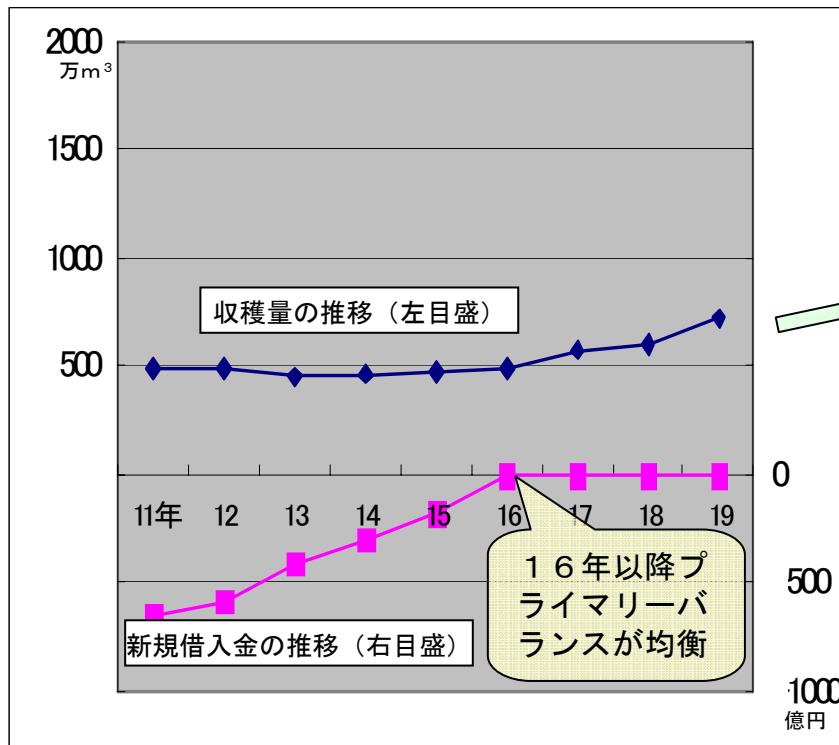
債務処理スキーム(案)



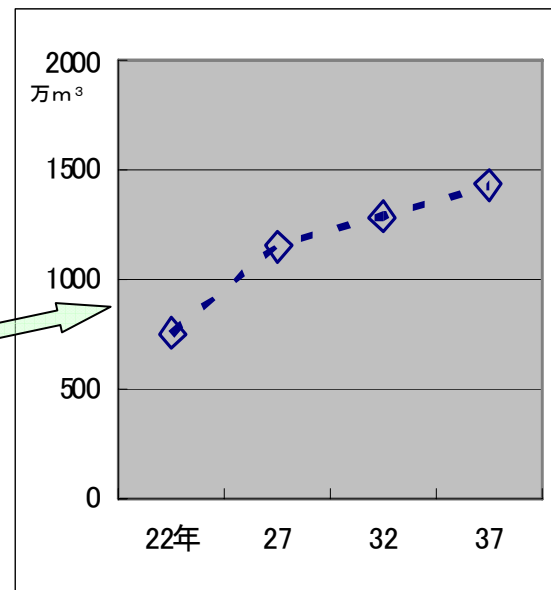
累積債務の処理について（2）

- 平成10年の抜本的改革においては、平成15年度末までを「集中改革期間」とし、事業の民間実行の徹底、組織の簡素化や職員の適正化等に取り組むこととし、退職金等の増嵩に対応するため、この期間に限って新たな借入金を予定していた。
- その後、抜本的改革の各般の取組を着実に実施した結果、平成16年度以降、新規借入金に依存する状況から脱却し、財政の健全化を達成している。
- 今後、人工林資源の質的・量的充実に伴って収穫量の増大が見込まれるところであり、人工林から生産される木材が大径化することによるコストの低減、低コストで高能率な間伐作業の拡大等による支出の削減等に努めつつ、債務の償還を行っていく考えである。（参考：平成19年度の事業規模2040億円※（うち森林整備740億円））※ 平成19年度の事業規模には借換借入金を含まない。
- 独法は、将来にわたる事業等の収益により返済可能な債務を承継するが、多額（債務残高の1/3程度の金額）の借換が毎年度必要になること等から、円滑な償還のための措置を検討している（現在、利子補給及び政府保証について検討中）。

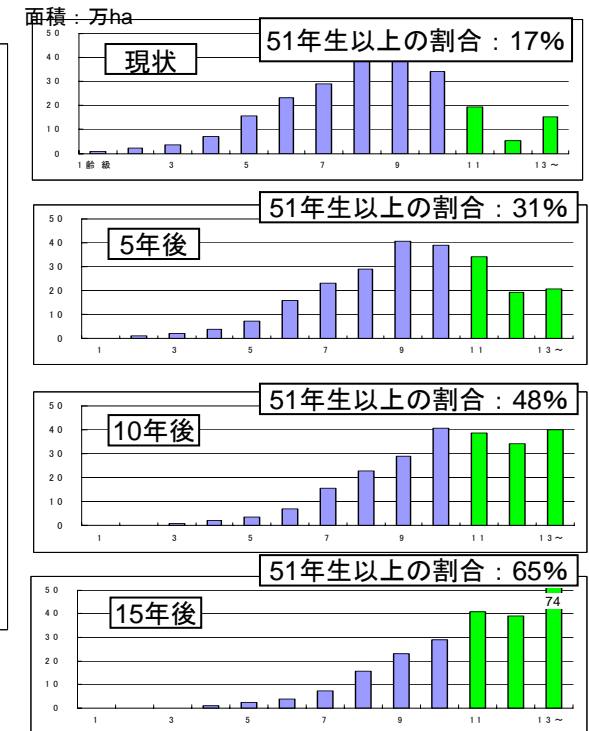
◇これまでの新規借入金と収穫量（実績）の推移◇



◇今後の国有林の収穫量の推移◇



◇国有林の人工林の齢級別面積の推移◇



注：現状は19年3月末の面積で、数年後の面積は現状のまま推移したと仮定した場合のもの。齢級とは林齢をくくったもので、1齢級は1～5年生。

案と論点

項目	案	論点
<p>新独法の業務 (森林整備)</p>	<p>○国有林の人工林整備は新独法が実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人工林の造林、間伐、路網整備等について、国が事業量等について定めた森林計画等に従って、年次毎の実施箇所の決定、事業の発注・監督等を機動的、専門的に新独法が実施。 ・事業内容が類似し、近接している水源林造成事業と一体的に実施。 ・森林計画の策定や国有林野の保全・管理、治山事業については、国が行う。 	<p>○国有林の森林整備は国が実施すべきではないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国有林は大きく水源地域に広がっており、国民の安全・安心の基盤であることから、公益的機能の発揮を旨として管理・運営することが政策の基本であり、国が責任を持って一体的に保全管理すべき。 ・国有林に期待される機能をさらに発揮させるためには、保全管理と治山事業や森林整備事業を通じた整備を一体として進めていくことが必要。
<p>債務の処理</p>	<p>○収益に見合いの債務を新独法に承継</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現在の債務は、事業等収入により返済可能なもの（平成10年の抜本的改革において、事業等収入により返済困難な2.8兆円の国民負担をお願いしている）。 ・新独法の森林整備の業務対象である人工林等の立木を国と共有し、事業の実施を通じて資産から得られる収益に見合いの債務を承継。 	<p>○債務は国が承継すべきではないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新独法が国有林野事業特別会計の過大な債務を承継すると事業運営が困難となるおそれ。 ・新独法が販売する木材については国有財産であり、その収入は国に入ることから、この債務は国が責任を持って承継、処理すべき。

(参考1)

◎ 国の行政機関の定員の純減方策について

(最終取りまとめ) ～抜粋～

平成18年5月30日
行政減量・効率化有識者会議

<非公務員型独立行政法人化等>

vii) 森林管理関係

ア 農林水産省による業務見直しと定員合理化の内容 関係定員 国有林野事業特別会計の定員5,264人

(注) 林野庁国有林野部189人、森林管理局(7局)5,056人(このうち、森林管理署(98署)、森林事務所(1,256か所)等に計3,800人程度)

- ① 業務・定員のスリム化により440人の純減を行う。
- ② 非公務員型独立行政法人へは、人工林の整備、木材販売やそれと一体的に実施することが合理的な業務を移行することとし、治山事業、森林計画の策定、天然林の管理・保全等は、引き続き国が責任をもって実施する。法人には1,970人が移行する。

イ 有識者会議としての指摘

- ① 国に残る業務にせよ、法人に移行する業務にせよ、具体的な組織体制の検討に当たっては、各組織が非効率な形態にならないよう精査すること。
- ② 区分経理の在り方など、今後の特別会計改革の中で検討される事項についての結論を踏まえ、更に精査し、それに応じて定員の合理化を図ること。

◎ 国の行政機関の定員の純減について(平成18年6月30日閣議決定)

(1) 次の重点事項については、業務見直し及び定員管理により、次のそれぞれの目標数以上の純減を行う。

⑤ 森林管理関係

定員5,264人について、定員管理による369人の純減に加え、業務見直しにより2,041人を純減することにより、2,410人を純減する。

重点事項名	業務見直し等の内容
森林管理関係	<ol style="list-style-type: none">① 森林管理関係5,264人について、次のとおり、定員管理と業務見直しを合わせて2,410人を純減する。<ul style="list-style-type: none">－ 業務の効率化により440人を純減(うち定員管理による純減369人)－ 人工林の整備、木材販売等の業務の非公務員型独立行政法人への移行により1,970人を純減② 以上のほか、次の見直しを行う。<ul style="list-style-type: none">－ 独立行政法人への移行後の国及び独立行政法人の具体的組織体制については、十分に精査し効率化を図る。－ 区分計理の在り方など今後の特別会計改革において検討される事項についての結論を踏まえ、更に定員の合理化を図る。

◎ 独立行政法人整理合理化計画（平成19年12月24日閣議決定）

緑資源機構	事務及び事業の見直し
	<p>【緑資源幹線林道事業】</p> <p>○ 独立行政法人の事業としては廃止する。</p> <p>【水源林造成事業】</p> <p>○ 費用便益分析の方法の在り方について抜本的に検討するとともに、<u>水源林造成事業が国有林野事業の一部を移管する独立行政法人に承継される予定の平成 22 年 4 月の前までに、事業の在り方がより適切なものとなるよう抜本的に見直す。</u></p> <p>【特定中山間保全整備事業】</p> <p>○ 現在実施中の区域の事業完了をもって廃止する。</p> <p>【農用地総合整備事業】</p> <p>○ 現在実施中の区域の事業完了をもって廃止する。</p> <p>【海外農業開発事業】</p> <p>○ 独立行政法人国際農林水産業研究センターにおいて、現在実施中の事業終了により、開発途上にある海外の地域における農業に関する試験・研究等の業務の中に再編・統合する。</p>
	組織の見直し
	<p>【法人形態の見直し】</p> <p>○ 平成19年度限りで法人を廃止する。</p> <p>【組織体制の整備】</p> <p>○ 経過措置期間に限り森林総合研究所に承継する地方事務所については、各事業の廃止時のスケジュールに合わせ、必要最小限の実施体制へ再編する。</p>

◎ 緑資源機構廃止法に対する附帯決議

〔衆議院〕（平成20年3月24日）

独立行政法人緑資源機構法を廃止する法律案に対する附帯決議

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第二十八条及び第五十条第一項の検討に当たっては、地球温暖化対策としての森林整備（水源林造成等を含む。）、民有林の保全・整備に伴う作業道整備、林産業を中心とした農山村活性化等の重要性にかんがみ、その実施体制については、国自ら一般会計において管理経営を行うこと及びその実施時期を前倒ししないことも含め、山村全体への対応など幅広い観点から、慎重に検討すること。

なお、緑資源幹線林道事業（旧大規模林道事業）については、廃止すること。

右決議する。

〔参議院〕（平成20年3月31日）

独立行政法人緑資源機構法を廃止する法律案に対する附帯決議

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第二十八条及び第五十条第一項の検討に当たっては、地球温暖化対策としての森林整備（水源林造成等を含む。）、民有林の保全・整備に伴う作業道整備、林産業を中心とした農山村活性化等の重要性にかんがみ、その実施体制については、国自ら一般会計において管理経営を行うこと及びその実施時期を前倒ししないことも含め、幅広い観点から、慎重に検討すること。

また、山村の過疎化等により森林整備が遅れている地域については、一般会計において路網整備を含めた森林整備や山村の定住条件の整備を図る必要があることから、その対策を検討すること。

なお、緑資源幹線林道事業（旧大規模林道事業）については、廃止すること。

右決議する。

(参考2) 国有林と水源林造成事業

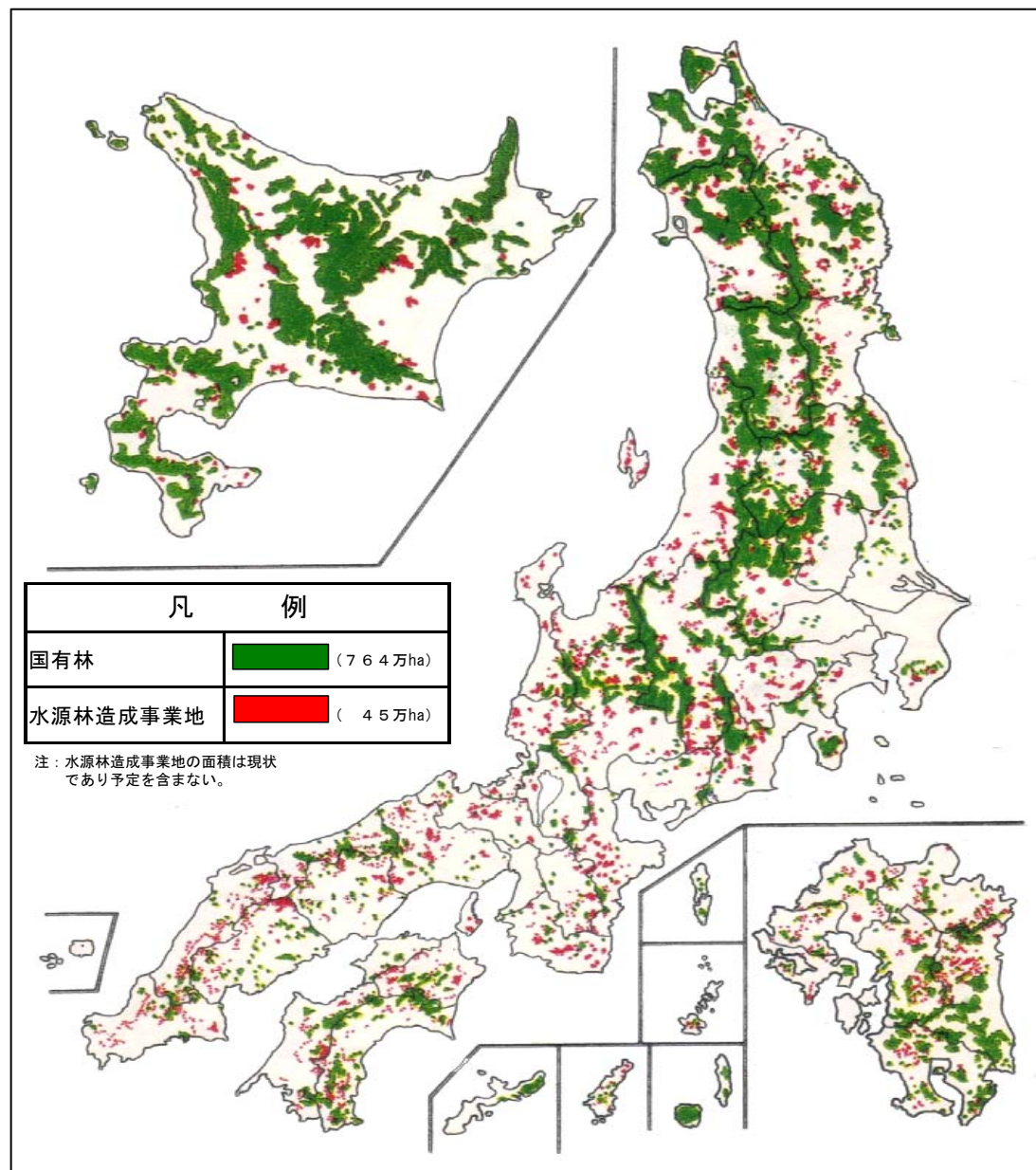
水源林の機能・特色

水源林は、隙間が多く雨水を吸収しやすい森林土壌を有し、多様な樹種で構成される根や下草の発達が良好な森林として維持される必要

人工林においては、積極的な間伐の推進とともに、
長伐期化・複層林化・針広混交林化を推進



国有林と水源林造成事業地の分布

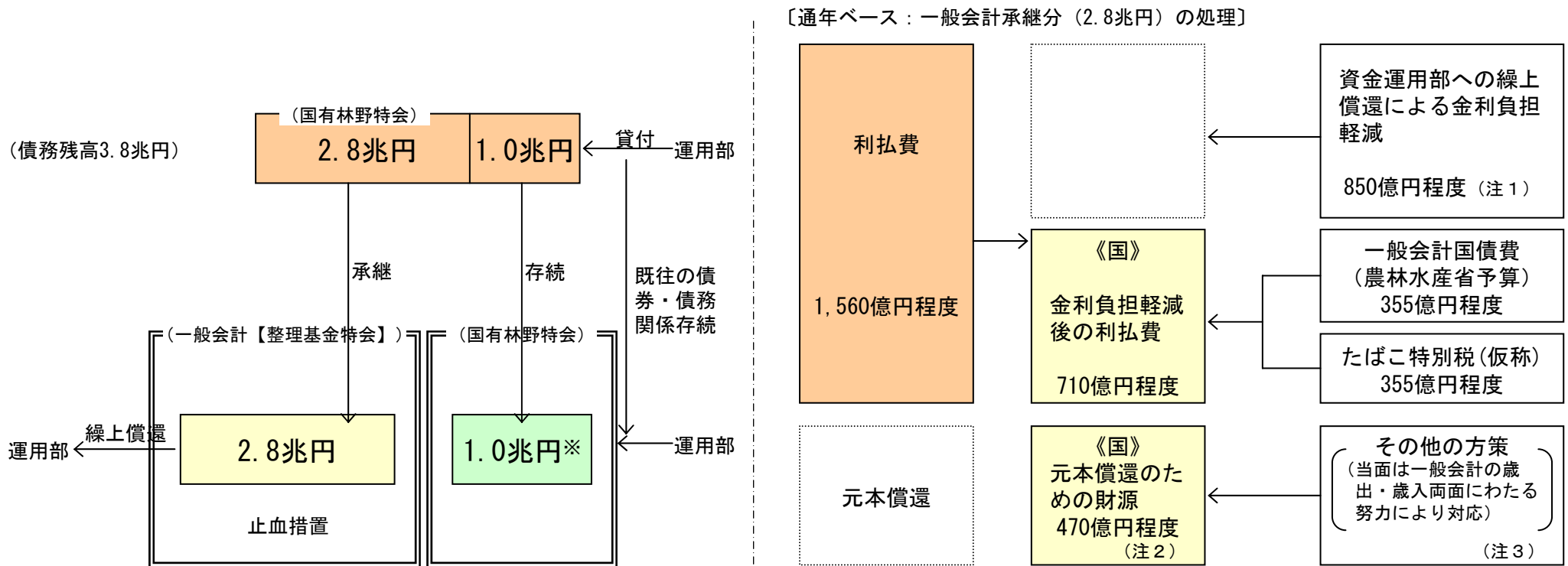


(参考3)

抜本的改革における累積債務の処理について

- 国有林野事業においては、経営環境の変化への対応の遅れや借入金依存に伴う利子負担の増大が大きく影響し、平成10年には累積債務が3兆8千億円にのぼると見込まれ、危機的な経営状況に至っていた。
- 平成9年に橋本総理大臣の下、与党の代表者、政府の関係閣僚、総理大臣経験者及び大蔵大臣経験者等からなる財政構造改革会議が設置され、国鉄長期債務問題と併せて国有林野事業の累積債務問題について議論された。
- 平成9年12月17日には、同会議で具体的方策が整理され、これに基づき、返済困難な約2兆8千億円の債務については資金運用部への繰上償還により国債に借り換えられ、金利負担軽減が図られた上で国民負担をお願いするとともに、返済可能な約1兆円については国有林野事業特別会計が引き続き償還を行うこととし、一般会計からの利子補給により債務の累増を防止しつつ事業等収入で元本を償還することとなった。

国有林野事業の処理策について（財政構造改革会議企画委員会）



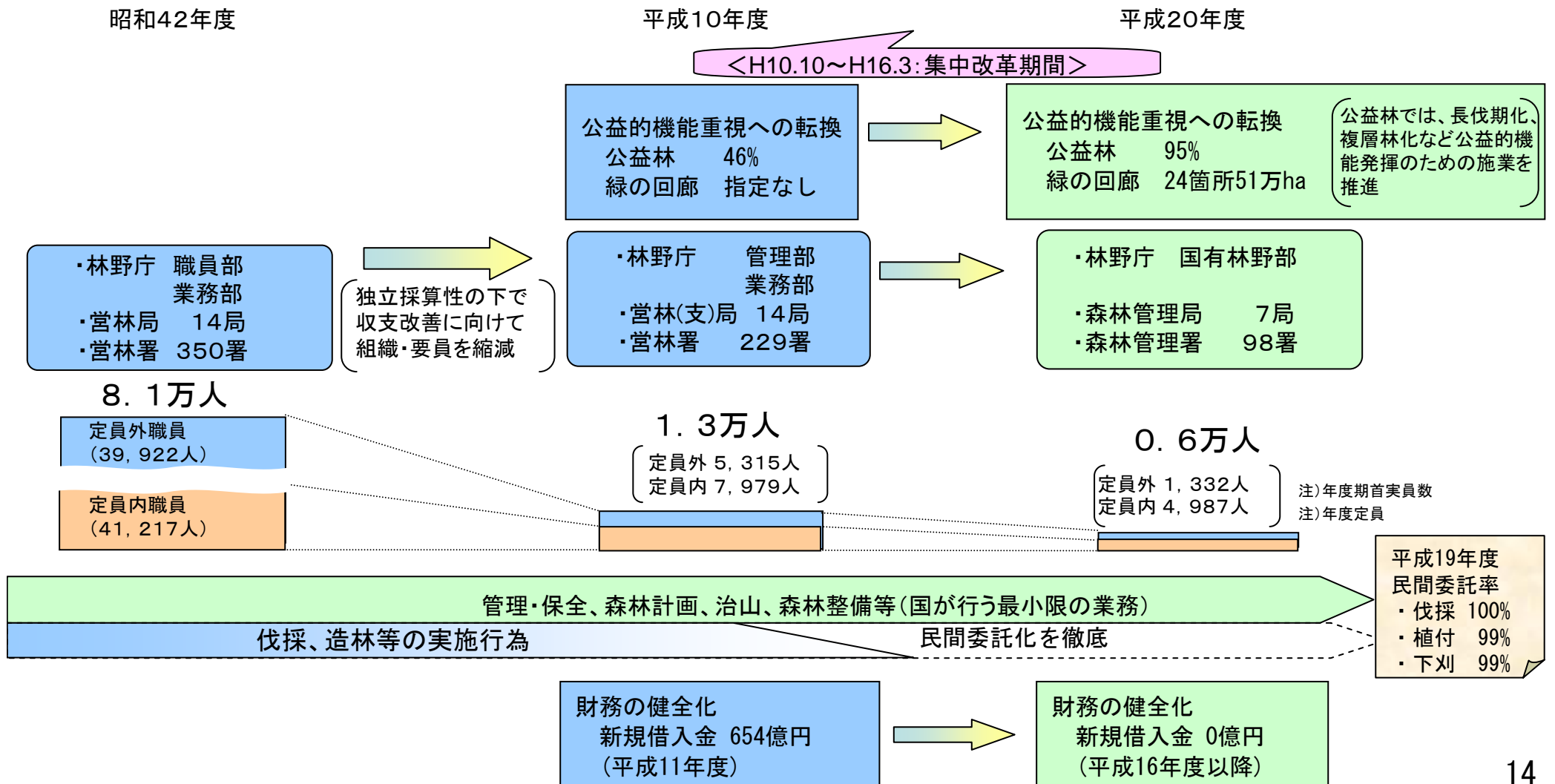
※平成10年からの抜本的改革スタートの時点で平成15年度末までの集中改革期間中は新規借入金を想定していたところであり、このため1.0兆円が1.28兆円になっているが、現在は増えていない。

注1）初年度である10年度は、繰上償還の時期、方法、金利水準等により額は変動する。
注2）一般会計に承継する債務（約2.8兆円）を60年で償還する場合に要する額。
注3）最終的には将来の国有林野特会の余剰金により確保される財源により対応。

(参考4)

国有林野事業の抜本的改革の実施状況

国有林野事業は、平成10年10月に成立した国有林改革2法の下、目的を従前の木材生産重視の事業から公益的機能重視の行政に転換し、①民間委託化の徹底、②組織・人員の徹底した合理化・縮減、③一般会計繰入れを前提とした特別会計制度への移行などを柱とした抜本的改革を実施。着実に成果を挙げ、公益的機能重視の管理経営を実現。



Ⅱ 森林保険特別会計の改革(案)について

森林保険特別会計の改革（案）について

1. 森林保険特別会計の概要

- ・ 森林保険特別会計においては、政府が保険者となり、森林所有者を被保険者として、森林国営保険法（昭和12年法律第25号）に基づき、森林についての火災、気象災（風害、水害、雪害、干害、凍害、潮害）及び噴火災による損害をてん補する森林国営保険を実施。
- ・ 森林国営保険は昭和12年の創設以来、保険金を活用した被災森林の再造林を通じ林業経営の安定等に寄与。

◇ 森林国営保険の実績

H19年度末時点加入実績

加入総件数	16.5万件
加入総面積	116.5万ha
加入率	14.7%

H19年度収支実績

保険料収入	26億円
保険金支払件数	1.1万件
保険金支払額	39億円
当年度損益	▲16億円
積立金累計	153億円

（当年度損失を差引後の累計）

◇ 森林災害の事例

火災（山火事で受けた損害）



22年生のマツ林
被害面積2.21ha
の場合

保険金は
約300万円

風害（暴風による幹折れ、根返りなどの損害）



44年生のヒノキ林
被害面積0.34ha
の場合

保険金は
約127万円

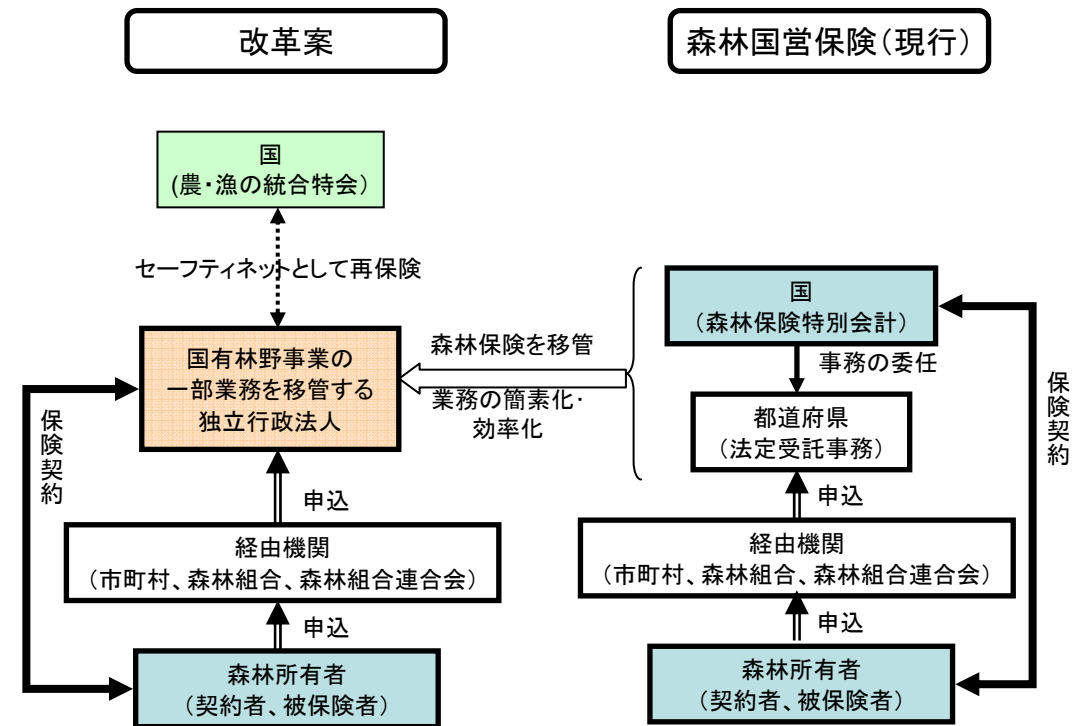
2. 検討に当たっての基本的な考え方

森林保険特別会計の事務・事業については、行政改革推進法に従って、独立行政法人へ移管することとし、その際、以下のことを基本として検討。

- 保険条件が低下しないことなど加入者の理解が得られるものであること
 - 効率的な業務運営及び業務体制を構築すること
- ※ 森林国営保険事業は保険契約者からの保険料収入のみで運営

3. 改革案

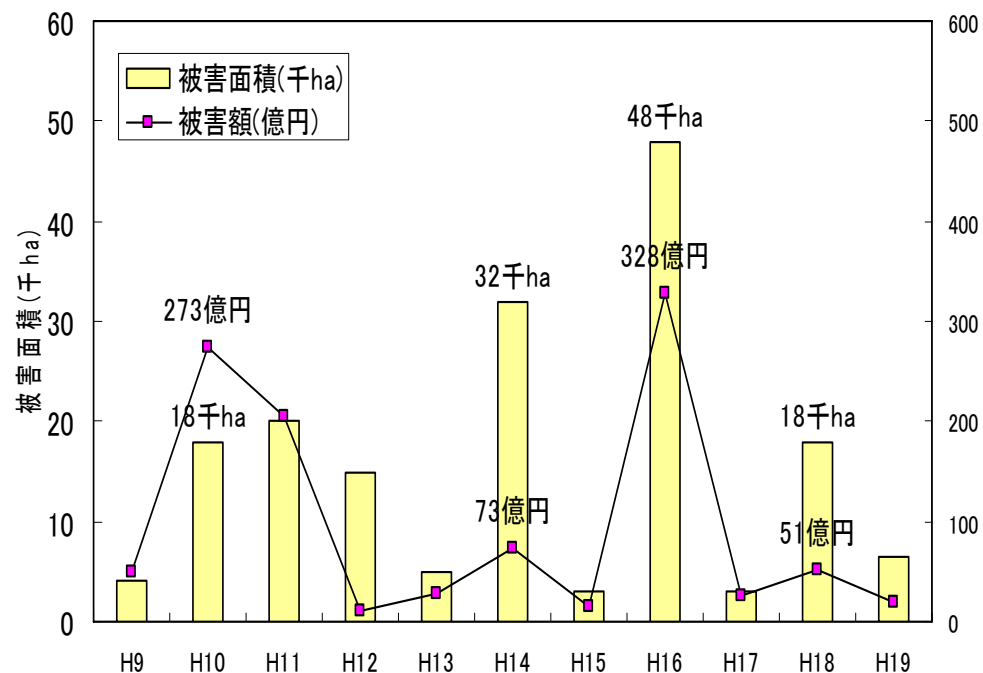
- 森林国営保険は、事業の親和性の観点から、国有林野事業の業務の一部を移管して新設する独立行政法人に移管し、森林保険特別会計を廃止。
- これまで国から都道府県を通じて行っていた業務を見直し、業務全体を簡素化、効率化。
- 森林保険の独法移管に伴い、セーフティネットとして国による再保険を措置。
- 行政改革推進法に従って、農業と漁業の再保険特別会計を統合し、統合後の特別会計において森林再保険の経理を実施。



(参考1) セーフティネットの必要性について

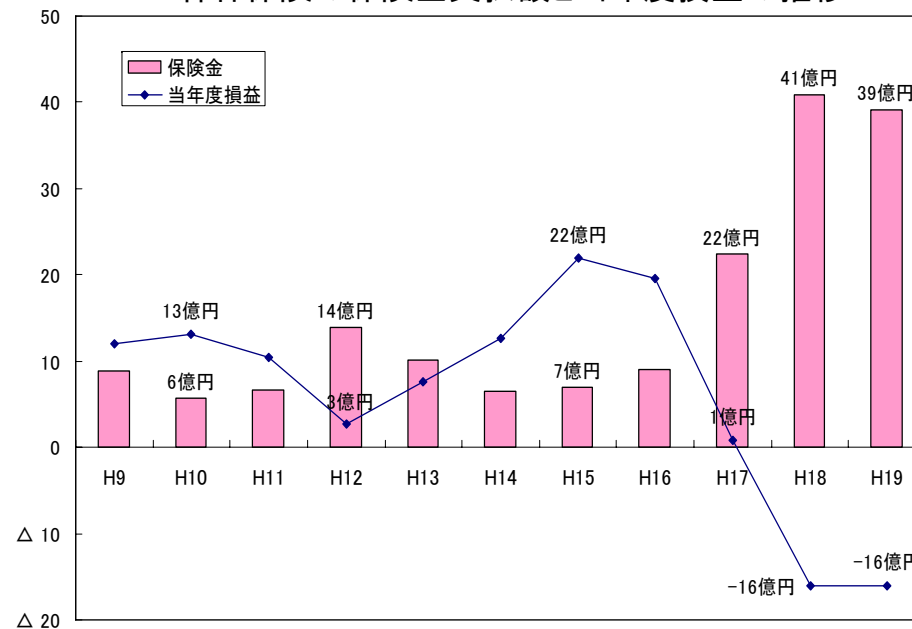
- 森林保険は自然災害を対象としており、巨大災害のリスクを負っている。
- 近年では平成16年度台風災害により、約81億円の保険金支払を行っており、この影響で森林保険特別会計の平成18～19年度の単年度収支は赤字を計上。
- 森林保険を独法化した場合、加入者への確実な保険金支払い、安定的な運営を確保するためには、巨大災害のリスクを軽減するためのセーフティネットとして再保険が必要。

民有林の気象災害の推移



H16年度発生 of 台風災害に係る森林国営保険の支払保険金総額 約81億円

森林保険の保険金支払額と当年度損益の推移



(参考2) 行政改革推進法に基づく農林水産省関係の特別会計改革(案)の全体イメージ

独立行政法人日本森林整備機構法(仮称)及び独立行政法人日本森林整備機構法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(仮称)により、以下の特別会計改革を措置

