

復興木材安定供給等対策の実施状況等についての報告書（要
旨）

平成26年10月

会計検査院

1 検査の背景

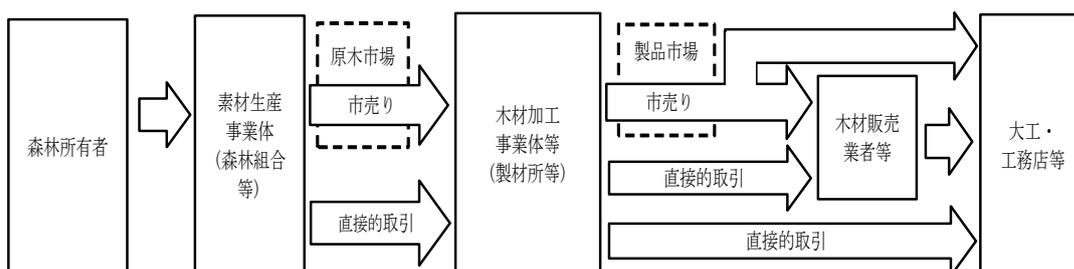
(1) 復興木材安定供給等対策等の概要

林野庁は、平成23年11月21日に成立した23年度第3次補正予算により、27年度までの集中復興期間に、東日本大震災の被災地域だけでは賅いきれない復興に必要な木材を安定供給する体制を構築することを政策目標とした復興木材安定供給等対策（以下、復興対策等のために造成する基金を「復興対策基金」、同基金により道府県が行う事業を「復興対策基金事業」という。）を実施することとし、東京都、神奈川県を除く45道府県に対して新たに計1399億4550万円の国庫補助金を交付した。また、当該国庫補助金の交付を受けた45道府県は、森林整備加速化・林業再生基金に、新たに復興対策基金としての区分を設けて基金の造成等を行うとともに、23年度から26年度までの期間において、復興対策基金を取り崩して、市町村、森林組合等の事業主体が実施する事業に対して補助金を交付している。

林野庁は、23年11月に「森林整備加速化・林業再生事業費補助金実施要綱」等（以下「実施要綱等」という。）を一部改正し、復興対策基金事業で実施する事業種目については、従来の基金による14事業種目のうち、木材流通の川上（原木の生産）から川下（木材製品の加工・消費）に至るまでの各段階で必要と見込まれる、①「地域協議会の運営等」、②「間伐等」、③「林内路網整備」、④「森林境界の明確化」、⑤「高性能林業機械等の導入」、⑥「木材加工流通施設等整備」、⑦「木質バイオマス利用施設等整備」、及び⑧「流通経費支援」の8事業種目に限定している。そして、②「間伐等」については、主に原木を利用する目的で伐採し、搬出する間伐（以下「搬出間伐」という。）により原木の増産を図るものである。

また、一般的な木材の流通概念については、図のとおりとなっており、素材生産事業者から木材加工事業者等への原木の流通は、市売りと直接的取引に大別される。

図 一般的な木材の流通概念



林野庁は、復興対策基金事業の実施に当たり、直接的取引を推進することで安定的な取引を目指すためなどとして、「森林整備加速化・林業再生事業の運用改善について」を発出し、地域協議会の下に、主に森林組合等の素材生産事業体で構成する部会組織（以下「供給部会」という。）を設置するとともに、供給部会は24年度から26年度までの間を対象として、原木供給計画量や締結しようとする取引協定、被災地の復興に貢献するための方策等を記載した原木安定供給プランを作成することとした。

そして、供給部会は、24年12月末までに原木安定供給プランを作成し道府県に提出することとされており、提出を受けた道府県は、妥当と判断できる場合はこれを承認し速やかに林野庁に報告することとされている。

(2) 復興対策基金事業の政策目標とその考え方

林野庁は、復興対策基金事業により、林内路網整備や木材加工流通施設等整備等が行われることで、復興に必要な木材を全国規模で安定供給する体制が構築でき、木材の増産が図られるとしている。また、被災地域で賄いきれないと見込まれる木材量については、復興対策基金事業等により全国規模で安定供給を図る必要があるとし、24年度から26年度までの間に、公共事業として実施する森林整備事業に加えて復興対策基金事業を実施することにより、毎年74万 m^3 の木材の生産能力向上を図るとして、行政事業レビューシートにおいて3年間における復興に必要な木材の生産能力向上の目標値を計222万 m^3 と設定している。そして、木材の生産能力向上について、増産された木材によって全国の木材需要を満たすことにより、いわば「玉突き」的に被災地の木材需要が満たされる（以下、このような供給を「間接的供給」という。）ことになるとしている。

(3) 復興対策基金事業の用途厳格化

国会等において、復興関連予算の用途に関して、被災地の復旧・復興に直接資するものを基本とするという考え方にに基づき、被災地との関連が明確でないものについて、用途を厳格化すべきではないかなどの議論がなされたことなどを踏まえ、25年7月に、復興、財務両大臣から各基金の所管大臣に対して、「復興関連予算で造成された全国向け事業に係る基金への対応について」が通知された。これを受けて農林水産大臣が45道府県知事に通知した「復興関連予算で造成された全国向け事業に係る基金への対応について」によれば、「今後の対応方針」として、復興対策基金事業については「被災地に対する事業に用途を限定した上で、それ以外の事業のうち、執行済み及び

執行済みと認められるものを除いた残額について速やかな返還を要請する」などとされている。

林野庁は、上記の農林水産大臣の通知を踏まえ、25年7月に、45道府県知事に対して「森林整備加速化・林業再生事業の使途厳格化について」（以下「使途厳格化通知」という。）を通知した。使途厳格化通知によれば、①被災地は「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」第2条第2項に規定する特定被災地方公共団体の区域とすること、②復興対策基金事業は、被災地における取組及び被災地以外において直接被災地に木材を供給する取組に限定して実施すること、及び③復興対策基金事業のうち「既に交付決定済みのもの、契約済みのもの又は事業の実施について地方議会の議決がなされているもの」は「執行済みと認められるもの」と取り扱うことなどとされ、地方議会の議決がなされていない26年度事業に係る予算から使途厳格化が図られている。

2 検査の観点、着眼点、対象及び方法

(1) 検査の観点及び着眼点

林野庁においては、今後も引き続き東日本大震災からの復旧・復興のための事業を実施していくとしていることから、これまでに多額の国費を原資として実施されてきた復興対策基金事業の内容、成果、課題等を分析及び検証することは、今後実施する復興のための事業の計画及び実施に当たり重要であると考えられる。

そこで、会計検査院は、上記の検証を進めるべく、合规性、経済性、効率性、有効性等の観点から、これまでに実施された復興対策基金の執行状況等を確認するとともに、復興対策基金事業が実施要綱等に基づき適切に実施されているか、被災地の現状を踏まえた、復旧・復興のために効率的かつ効果的なものとなっているかなどに着眼して検査した。

(2) 検査の対象及び方法

会計検査院は、林野庁から23年度に45道府県に交付された復興対策基金に係る計1399億4550万円の執行状況等について、林野庁において関係資料を徴するなどにより検査した。^(注1)また、復興対策基金事業により、22道県並びに管内の260市町村（財産区を含む。）及び847法人等の1,107団体が23年度から25年度までの間に実施した間伐等8事業種目計3,324件、事業費計549億5632万余円（国庫補助金相当額計332億8957万余円）

を対象として、22道県において、事業計画書、事業実施状況報告書、原木安定供給プラン等により会計実地検査を行った。

上記のほか、木材の流通状況等について、協力が得られた範囲内で原木市場及び製品市場202か所から調書の提出を受けるとともに、このうち119か所に赴くなどして調査を行った。

(注1) 22道県 北海道、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、新潟、山梨、長野、三重、奈良、和歌山、岡山、広島、山口、愛媛、高知、福岡、長崎、大分、宮崎、沖縄各県

3 検査の状況

(1) 復興対策基金の造成及び国庫返還等の状況

国庫補助金計1399億4550万円に基づき造成された復興対策基金については、表1のとおり、被災地である青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉、新潟、長野各県（以下、これらを合わせて「被災地」という。）の造成額は計251億9000万円（基金造成額全体の18.0%）、このうち、特に甚大な被害を受けた岩手、宮城、福島各県（以下、これらを合わせて「東北3県」という。）の造成額は計99億5000万円（同7.1%）となっていた。

表1 45道府県における復興対策基金の造成額及び使用額の状況（平成25年度末時点）

（単位：千円）

区分 道府県	基金造成額 (国庫補助金 交付額)	基金使用額 (平成25年度ま での取崩額)	基金造成額 に対する割合	運用益 (基金を原資と する運用益)	基金の 執行残額
	①	②	②/①×100	③	④=(①-②+③)
45道府県計(A)	139,945,500	61,207,931	43.7%	392,130	79,129,699
うち被災地(B)	25,190,000	10,447,421	41.4%	32,641	14,775,219
うち東北3県(C)	9,950,000	3,674,986	36.9%	13,775	6,288,788
(B)/(A)	18.0%	17.1%			
(C)/(A)	7.1%	6.0%			

(注) 基金使用額等は端数処理を行っているため、各項目を集計しても計欄の数値と一致しないものがある。

また、25年7月の使途厳格化通知により、復興対策基金事業については、26年度からは直接被災地に木材を供給する取組等に限定されたことなどから、45道府県のうち被災地を除く36道府県において、26年度の事業予定額から直接被災地に木材を供給する取組に係るものを除く額を国庫返還額とするなどしており、一部の道府県は、返還に

際してそれまでに発生した運用益も含めて返還している。表2のとおり、復興対策基金の国庫返還額は、36道府県において計394億3218万余円となっており、返還に伴い、45道府県における復興対策基金の25年度末残高は、計396億9751万余円となっている。この基金残高については、前記の実施要綱等によれば、26年度末の復興対策基金事業が終了した後、国庫に返還されることとされている。

表2 復興対策基金の国庫返還の状況

(単位：千円)

国庫補助金交付額 (45道府県) 平成23年度 第3次補正予算	国庫返還額 (36道府県)			(参考) 平成25年度末 基金残高
	返還額 ①=②+③	返還額の内訳		
		補助金残額 ②	運用益 ③	
139,945,500	39,432,186	39,243,469	188,717	39,697,512

(注) 平成25年度末基金残高は、国庫補助金交付額に表2の運用益を加えたものから返還額及び表1の基金使用額を差し引いた基金残額である。

(2) 復興対策基金事業による各事業種目の実施状況

会計実地検査の対象とした22道県において、25年度までの復興対策基金事業で実施した8事業種目等に係る事業費は、前記のとおり、計549億5632万余円となっており、これに係る国庫補助金相当額は計332億8957万余円となっている。事業種目別の支出額等をみると、表3のとおりとなっており、木材流通の川上（原木の生産）の対策として実施した②「間伐等」、③「林内路網整備」、④「森林境界の明確化」及び⑤「高性能林業機械等の導入」の4事業種目は計198億3996万余円（全体比59.6%）となっており、間伐等により実際に増産された原木は973,563m³となっている。一方、木材流通の川下（木材製品の加工・消費）の対策として実施した⑥「木材加工流通施設等整備」、⑦「木質バイオマス利用施設等整備」及び⑧「流通経費支援」の3事業種目は127億2752万余円（同38.2%）となっている。

表3 22道県における平成25年度までの各事業種目の支出額等

事業種目 道県	① 地域協議会の運営等	② 間伐等	③ 林内路網整備	④ 森林境界の明確化	⑤ 高性能林業機械等の導入	⑥ 木材加工流通施設等整備	⑦ 木質バイオマス利用施設等整備	⑧ 流通経費支援	指導等事業	事業種目計
	千円	[m3] (ha) 千円	(m) 千円	(ha) 千円	(台) 千円	(施設) 千円	(施設) 千円	(m3) 千円	千円	千円
22道県計		[973, 563] (16, 973) 4, 676, 394	(2, 274, 152) 11, 541, 072	(10, 447) 449, 048	(437) 3, 173, 445	(195) 8, 432, 121	(446) 3, 551, 653	(411, 150) 743, 754		
	636, 838	19, 839, 960			12, 727, 529				85, 248	33, 289, 576
事業種目計に占める割合	1. 9%	59. 6%			38. 2%				0. 3%	100. 0%

注(1) 「指導等事業」とは、道府県による事業主体に対する指導等に要する経費。

注(2) 各事業種目の数値は端数処理を行っているため、各項目を集計しても計欄の数値と一致しないものがある。

また、用途厳格化通知に基づく対応が講じられることになる以前の25年度までの復興対策基金事業の各事業種目の実施状況においては、「地域協議会の運営等」において木材の国内供給の増加にはつながらない輸出の促進に関する調査を行っていたなどの事態、「間伐等」において、搬出間伐の施業地とは無関係な点在地で切捨間伐を実施したり、搬出した間伐材を輸出したりしていた事態及び「森林境界の明確化」において事業の実施後相当期間が経過しているにもかかわらず間伐等を実施していない事態が見受けられた。

(3) 原木安定供給プランの作成等の状況

24年度の復興対策基金事業の実施については、24年度から26年度までの期間を対象として作成することとされている原木安定供給プランの提出期限が24年12月末とされていたり、また、個別の事情により遅れたものも見受けられたが、実際の道県における承認の半数が25年2月以降となっていたりして、原木の安定的な供給体制を構築することで被災地の復興に貢献するという同プランの趣旨が十分に生かされていなかったと認められる。

また、供給部会が原木安定供給プランに基づくものとしている取引協定は、24、25両年度で計638件、協定量2, 843, 043m³となっているが、このうち、同プランの提出後に新たに締結され、同プランに基づくと判断できる協定は計121件、554, 781m³（協定量全体に占める割合19. 5%）にすぎなかった。さらに、このうち被災地以外における取引協定は計94件、253, 071m³となっているが、県外の木材加工事業者等との取引協定は計5件、33, 600m³（被災地以外の協定全体に占める割合13. 3%）にすぎず、また、被

災地の木材加工事業体等との間の取引協定は全く締結されていなかった。

(4) 木材の流通状況に係る調査結果

会計検査院は、間接的供給の実態を把握して復興対策基金事業の効果の検証に資するため、会計実地検査を行った22道県を対象に、原木の主な流通方法である直接的取引と市売りによる流通状況について調査及び分析した。

その結果をまとめると、表4のとおりであり、22道県のうち被災地以外の15道県（北海道、山梨、三重、奈良、和歌山、岡山、広島、山口、愛媛、高知、福岡、長崎、大分、宮崎、沖縄各県）から被災地への出荷は極めて少ない状況となっていた。

表4 被災地以外の15道県から被災地への木材の流れ（平成24、25両年度）

(単位：m3)

被災地以外における出荷		流通形態	左のうち被災地への出荷			
取引対象	出荷総量		出荷量	出荷総量に占める割合	うち東北3県への出荷	
					出荷量	出荷総量に占める割合
原木（15道県）	2,476,261	直接的取引	—	—	—	—
木材製品（上記の原木を用いて生産されたもの）	2,482,227		92,567	3.7%	23,438	0.9%
原木（沖縄県を除く14道県）	6,911,797	市売り	3,502	0.1%	—	—
木材製品（山梨、和歌山、山口、沖縄各県を除く11道県）	1,059,503		14,238	1.3%	93	0.0%

また、22道県のうち、被災地である岩手、宮城、福島、茨城、栃木、新潟、長野各県（以下、これらを合わせて「被災7県」という。）における被災地以外からの木材の入荷量と被災地以外への出荷量を比較すると、表5のとおり、東北3県では被災地以外からの入荷量が被災地以外への出荷量を一部で上回っていたが、被災7県全体では被災地以外への出荷量が被災地以外からの入荷量を上回っていた。

表5 被災7県における木材の入出荷状況

(単位：m³)

被災7県（全体）					
	入荷			出荷	
原木	被災地以外からの入荷量	45,453	原木市場(平成24、25両年度)	被災地以外への出荷量	328,128
木材製品	被災地以外からの入荷量	16,289	製品市場(平成24、25両年度)	被災地以外への出荷量	66,123
原木	被災地以外からの入荷量	168千	木材需給報告書(平成24年)	被災地以外への出荷量	202千

東北3県					
	入荷			出荷	
原木	被災地以外からの入荷量	6,582	原木市場(平成24、25両年度)	被災地以外への出荷量	40,708
木材製品	被災地以外からの入荷量	6,886	製品市場(平成24、25両年度)	被災地以外への出荷量	3,220
原木	被災地以外からの入荷量	107千	木材需給報告書(平成24年)	被災地以外への出荷量	43千

今回の会計検査院の調査及び分析は網羅的なものではないが、調査した範囲においては、被災地以外から被災地への木材の供給は、極めて限定的なものにとどまっていた。

(5) 復興対策基金事業に係る事業効果の検証状況

復興対策基金事業の事業効果については、復興対策基金事業の事業効果の目標値を他の森林整備事業と合わせて設定していること、被災地の木材需要を「玉突き」的に満たすという間接的供給によって事業効果が得られるとしていること、さらに、復興対策基金事業の8事業種目が従来実施していた基金事業の14事業種目に包含されていることなどが、道府県及び事業主体において復興対策基金事業の趣旨や背景を十分踏まえずに事業を実施している要因となっていると思料された。また、林野庁は、木材の生産能力向上の目標値の達成状況を検証する手法等について、被災地における木材の不足や価格の高騰を招く状況となっていないことから、事業の効果が発揮されつつあるとしており、復興対策基金事業等における木材の生産能力向上の目標値（計222万m³）については検証することとしていなかった。

(6) 復興対策基金事業の26年度事業の計画の状況

復興対策基金事業の26年度事業実施計画をみると、計画を作成しているのは被災地及び京都府、秋田、山形、岡山各県（計画額計83億0292万余円）となっており、これらの事業実施計画をみると、被災地については、計画額計67億7386万余円で「被災地

における取組」を実施するとしている。一方、被災地以外では、京都府、秋田、山形両県の1府2県が「直接被災地に木材を供給する取組」を実施するとしているほか、岡山県が「平成26年度分の債務負担行為分として地方議会の議決を受けているもの」として1事業を実施するとしているのみであり、25年度まで45道府県で実施されていた復興対策基金事業は、使途厳格化後の26年度には多くの道府県で実施されないこととなった。

4 所見

東日本大震災からの復興に対する取組は、現在、国、地方公共団体等において全力を挙げて行われており、林野庁は、今後も、適切な間伐等の森林整備の実施による災害に強い森林づくり、海岸防災林の復旧・復興や山腹崩壊地等における復旧整備等の森林整備事業・治山事業等により、東日本大震災からの復旧・復興対策を実施していくこととしている。

したがって、林野庁において、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、今後の事業の実施に当たっては、次のような点に留意し、地方公共団体、事業主体等と連携しつつ、被災地の復興にとってより効果的なものとなるよう取り組む必要がある。

ア 復興対策基金事業について

- (ア) 被災地における取組及び被災地以外において直接被災地に木材を供給する取組を引き続き実施するなど、使途厳格化通知の趣旨に沿って適切に事業を実施するよう府県に対して周知を行うこと
- (イ) 今後の復興のための事業の政策目標の設定や評価に資するよう、復興対策基金事業の効果について可能な限り評価及び検証に努めること

イ 今後の復興のための事業について

- (ア) 被災地の現状や復興の進捗状況を常に的確に把握し、被災地の要望に対応した事業となるようにすること
- (イ) 被災地以外において、必要に応じて復興のための事業を実施する場合には、事業主体が事業の趣旨や背景を十分踏まえて実施できるように留意すること
- (ウ) 被災地の復興に直接かつ効果的に貢献することとなる政策目標を設定するとともに、事業効果の目標値については政策目標と整合した適切かつ測定可能なもの

を設定し、事業効果の評価及び検証を的確に実施すること

会計検査院としては、林野庁が実施する被災地の復興のための事業の実施状況等について、引き続き多角的な観点から検査していくこととする。