

な機能を十分に発揮するよう管理、経営されている森林」を整備保全する必要がある。そのためには天然生林 1,350 万 ha のうち法令で保護、保全されている保安林・保護林・自然公園の合わせて 590ha のほかに人工林のほとんどすべて 1,160 万 ha を整備、保全しなければならない。これを併せた 1,750 万 ha のすべてを手入れすると 2,580 万炭素トン、1990 年比 7.7%相当分削減できる。しかし、木材として利用する分(1,280 万炭素トン、3.8%)は「CO₂削減」には算入しないルールになっているため、差し引き 3.9%相当分の削減は可能になる。わが国が京都議定書を遵守するためには人工林の整備、管理は不可欠なのである。(森林環境 2004 日本の森林と温暖化防止 1)

温暖化防止においてはこういった森林が炭素ガスの良く吸収し、望ましいかという議論ではなく、炭素ガスの吸収源として「新規植林」「再植林」を掲げ、次に「管理、経営されている森林」も加えられることになった。要は新たに植林をするか、管理経営林を増やすかどちらかで京都議定書を遵守しなければならないのである。

このように森林が有する環境保全機能の重要性はますます高まってきている。今まで両公社は森林の持つ木材生産機能を重視し、森林の木材資源価値を高める活動を中心に行なってきた。それは両公社の設立主目的が造林による木材生産事業であったし、土地所有者との分収造林契約にも縛られてきたのでやむを得なかった面はある。しかし、分収造林事業は経済的に破綻してしまっている。そこで、財政硬直化のなか森林の持つ環境保全機能に重きを置き、木材の生産活動は従とする方向転換を図る方法を模索しなければならない。

第 2 両公社の今後の方向性

1 木材生産機能から環境保全機能へ

公社は森林の持つ環境保全機能に貢献する方向へ役割を変える必要がある。又、京都議定書の遵守のため、森林の管理面積を増やす方向も考えられる。そこで、公社の進むべき道を模索してみる。

(1) 森林のゾーニングの必要性

三重大学 三井昭二教授のお話によると、「林業が現在(近い将来も含めて)採算に乗るベースは林道から 100 メートル以内のヒノキだけである。又、阪神大震災以来、木材は強度(特に家屋のハリ)が問題としてクローズアップされ、柱には強度がある集成材(米ツガ、米マツ、北欧材等のほり合わせ材)が使われるようになり、国内産の杉は含水率が高く強度が出ないため、柱に利用されなくなり価格が著しく低下している。そのため、スギの木材価格は概ね搬出費用を割り込み採算割れ状態である。三重県では目安として林道から約 400 メートル以内を生産林(資源循環林)としてゾーニングし、それより遠いところは環境保全のための環境林として位置付け、明確に区分し、森林を木材資源と環境資源とに色分けを進め、管理方法を違える方向に進んでいる。」ということである。滋賀県の両公社の管理する分収造林の林道からの平均距離はいずれも 600 メートルを超えており、資源林として管理すべき森林は少ない。(400 メートル以内にある森林の面積の全体に占める割合 滋賀県公社 29.2%、びわ湖公社 26.5%) 両公社は現在、森林のゾーニングについて検討を進めてはいるが、明確な結論には至っていない。分収造林契約等があるため、明確なゾーニングが難しいことは理解できるが森林を木材資源と考えるか環境資源と考えるかで、森林の樹種も含め、管理方法が相当異なる。分収造林全体を木材資源として維持していこうと考えることは誤りであると思う。

ゾーニングを行い、環境林と位置付けた森林は主伐をやめ、通常より相当大きく間伐し、

太陽が林床に届くようにし、そこに下草が芽生え、広葉樹の種子が飛来してやがて自然に針葉樹と広葉樹の混交複層林になるよう導き、(場所によっては広葉樹の種子が飛来せず、うまくいかないケースもある) 環境林として管理してゆき、今後の保育コストを大きく抑制すべきであろう。

(2) 公社の新生

滋賀県の場合、外部監査対象の概要 第 3 の 2 で述べたように、過去の経緯で滋賀県公社とびわ湖公社が存在し、両公社の平成 15 年度末現在の借入金は 878 億円強に達している。両公社を存続させながら、森林の持つ環境保全機能を高めるための公社に、生まれ変わることは非常に困難である。以下に記すように、両公社の見直しを前提に、新たに森林の環境保全機能を高めるための公社として生まれ変わるべきである。

2 解散・清算の方向性も視野に入れて

従来両公社の役割として、山村住民の所得の安定を図ることや森林の公益的機能の維持・増進に寄与してきたが、木材売却まで最低でも 50 年かかり、また、当初計画の主伐の時期が 30 年延期されたこともあり、その間は、県等からの補助金や借入金による資金調達を行い、事業の経営を進めてきた。

その結果、返済不能な多額の負債を抱え、極めて厳しい経営状況にあり、実質は回復不能な債務超過となっており、民間企業であれば、すでに倒産に至っている状態と言える。

林業公社の財政問題については、すでに (財) 林業経済研究所 理事長 福島氏によって問題提起されており、そこでは、「国有林を含む公営造林は今後とも資源政策の中核的機能を果たすものとして林業公社の役割に高い評価をしながらも、造林を融資によるということは森林経営としてどういう意味をもつのかと補助金から融資への造林推進の財政構造、即ち、森林経営は従来、自家労力を含めて自己調達資金や補助金によって行われてきた中で、林業公社のように資金の主要部分を融資による経営は歴史的には特異とし、極長期間性を特徴とする森林経営が融資を主とする資金によって成り立つかどうか疑問であり、しかも、収益が 100% 公社に帰属するのではなく、収益分収 (例えば、土地所有者が 4 割取得する) の経営ではなおのこと疑問である。」と林業公社の融資依存体質に強い疑問を表明している。そして、農山村経済に重大な影響をもたらすとして、「公営造林に対する金融は農山村にフローとしての雇用の場を創ったが、森林の地域の生産的なストックとしての価値を減殺したといわなければならない。(略) 林業公社の債務保証は府県である。林業公社経営健全化のための自助努力は、府県の財産—森林・土地の売却に及ばぬという保証はない」と結論づけている。

以上のことを踏まえつつ、両公社の今後を検討してみると、現在低迷している木材価格は昭和 55 年をピークに下落しており、いまだに回復する兆しもない中で、この木材価格を長期的に見通すことの困難性に加え、超長期間を要する分収林事業における伐採収入を前提にした公社の経営で、収支均衡 (借入金の返済も含めて) を維持していくのは非常に困難であり、というよりは不可能と考える。

そこで、従前より、公社経営の抱える問題点についてどうするかということで、その改善を検討されてはきているが、今はすでに、先に結論を出すべき時期に来ている。

平成 17 年 1 月 7 日の日経新聞によれば、「大阪府は財務体質が悪化している滋賀県造林公社向けに、2004 年度に予定していた約一億二千万円の貸付金を執行しない方針を固めた。

(略) 大阪市など他の自治体も同調する可能性が高く、公社の経営計画の見直しは避けられない情勢だ。(略)」という記事が載った。(平成 17 年 2 月 20 日現在、協議中で確定はしていないとのこと。)

このことは、下流団体 (滋賀県は除く) が運営資金を貸し付けない可能性があるということであり、造林公社の運営維持費を伐採収入で賄え、もしくは、滋賀県から補助金等で賄え

ということであり、滋賀県の全面的な協力がないと公社が存在しないということに等しい。

しかしながら、公社の事業を継続することを前提に、その事業がいくら公益性のためとは言え、滋賀県が公社に補助金等を出そうと考えても、公社における分収林事業の対象は私有財産である民間の山林であり、全額県費を注ぐことは、他の類似した事業等のバランスからその是非について議論の分かれるところであろう。

したがって、ここは公社の解散・清算（もしくは、解散・清算と同様の効果をもたらす方法）を結論とし、それをもって、公社の見直し及び整理について具体的な内容を決めていくべきと考える。

3 両造林公社の見直し及び整理について

<公社の存続を前提とした場合>

(1) 特定調停による債務の確定

特定調停は、支払不能に陥るおそれのある債務者等の経済的再生に資するため、民事調停法の特例として特定調停の手続を定めることにより、このような債務者が負っている金銭債務に係る利害関係の調整を促進することを目的としている。

両造林公社は、上記「2 解散・清算の方向性も視野に入れて」でも述べたように、まさに支払不能に陥るおそれのある状態であり、なおかつ、事業の見直しとしても公益的機能のみを維持管理するために支障なく事業を継続していく必要性から、経済的再生を図らなければならない組織と言える。そういうことを考え併わせれば、特定調停により、金銭債務に係る利害関係の調整をし、債務の確定をしてもらうことが先決である。

この結果、利息等のある程度のカットや返済方法の変更等に応じてもらえることにより、又、それを受けて滋賀県が補助金等で支援して貰えるとするならば、これをスタートとして再出発すればよいと考える。

そもそも、造林を融資により経営することを推進した国の政策にも問題がないとは言えず、特に農林公庫からの借入については、金利の減免は当然のこと、返済方法の見直し（毎年返済する元金の返済額を減少させるなど）も含めて調停してもらう必要がある。なお、これについては滋賀県や両公社の問題だけではなく、他の都道府県やそれらの公社と連携して交渉していかなければならない。

又、滋賀県からの借入については、滋賀県公社は平成 11 年度末までの貸付金にかかる利息の凍結及び平成 12 年度以降の貸付金の無利子化、びわ湖公社は平成 10 年度までの貸付金にかかる利息の凍結及び平成 11 年度以降の貸付金の無利子化による支援を受けているが、今後借入は増加しても、返済出来る見込みは無いと言える。したがって、滋賀県としては、公社に対する貸付金の回収可能性はほぼ見込めず、公社の再出発にあたり、滋賀県に債権放棄をお願いする必要がある。

一方、公社は存続させるとしても、上記の調停等借入金の調整と並行して、県の主導をもって公社の組織等について抜本的な見直しをしなければならない。

①適正人員及び適正給与への見直し（早期退職制度も含めて）

この場合、出来れば両造林公社を 1 つにまとめ、全員解雇した上で、給与等の見直しをして再雇用する。なお、両造林公社の職員は、大半が兼務となっている。

そこで、両造林公社の職員数と人件費及び 1 人当たり平均の人件費を表したのが、次の表である。

年度	人件費 (単位：千円)	役・職員数 (単位：人)	内： プロパー職員	職員 人件費/人 (千円)
昭和 4 8 年	57,771	34	30	1,699
昭和 4 9 年	92,266	38	34	2,428
昭和 5 0 年	102,831	40	36	2,570
昭和 5 1 年	115,123	42	38	2,741
昭和 5 2 年	125,308	44	40	2,847
昭和 5 3 年	134,584	45	42	2,990
昭和 5 4 年	141,309	45	42	3,140
昭和 5 5 年	155,717	45	41	3,460
昭和 5 6 年	177,011	46	41	3,848
昭和 5 7 年	181,257	46	40	3,940
昭和 5 8 年	188,839	46	40	4,105
昭和 5 9 年	200,254	46	40	4,353
昭和 6 0 年	221,371	46	40	4,812
昭和 6 1 年	233,216	45	40	5,182
昭和 6 2 年	233,476	44	39	5,306
昭和 6 3 年	242,679	43	38	5,643
平成 1 年	235,320	41	36	5,739
平成 2 年	279,621	40	35	6,990
平成 3 年	290,871	40 (1)	35	7,275
平成 4 年	297,625	37 (2)	32 (1)	8,043
平成 5 年	300,168	37 (2)	32 (1)	8,112
平成 6 年	312,605	36 (2)	31 (1)	8,683
平成 7 年	323,883	36 (2)	31 (1)	8,996
平成 8 年	228,813	36 (2)	31 (1)	6,355
平成 9 年	323,454	35 (2)	31 (1)	9,241
平成 1 0 年	308,547	32 (2)	28 (2)	9,642
平成 1 1 年	302,023	31 (2)	27 (2)	9,742
平成 1 2 年	296,996	31 (2)	27 (2)	9,580
平成 1 3 年	282,618	29 (2)	25 (2)	9,745
平成 1 4 年	271,901	29 (2)	25 (2)	9,375
平成 1 5 年	271,952	29 (2)	25 (2)	9,377

※ () 書きは花緑公園職員外数。

人件費には花緑公園職員は含まない。

平成 8 年は 9 ヶ月決算である。

公社は、次に示すように、これまでに人件費や管理費の削減に向けた自助努力を行ってきた。

(ア) 人件費

平成 14 年度 県派遣職員を 4 名から 3 名とし、約 800 万円削減した。

平成 16 年度 県派遣職員を 3 名から 2 名とし、約 1,000 万円削減した。

(イ) 管理費

平成 15 年度 湖北・湖西事務所を廃止し、本社を一本化し、約 700 万円削減した。

(ウ) その他

- ・職員の削減 (昭和 55 年度からプロパー職員の新規採用無し)
- ・造林補助金の導入による財源確保
- ・保育基準の見直しによる投資額の削減
- ・受託事業等の実施拡大による管理費の削減