

# 造林公社問題に関する主要な事実経過（議論・検討用資料）

（その1：造林公社の設立頃からびわ湖公社の造林の終了頃まで）

0901023

## 本資料の趣旨

・この資料は、「検証の進め方」に基づき、「造林公社問題に関する事実を明らかにする」ための検証委員会での議論・検討用の基礎資料として事務局で作成したものである。

このため、「経営悪化に至った要因」を含めて、分析・評価に係る事項は、この段階では基本的に記述していない。

・この資料について、検証委員会で議論・検討いただき、それを受けてさらに必要な事実を明らかにするために修正・追加を行うとともに、あわせて「造林公社の経営悪化に至った要因」についても議論・検討いただき、これにより修正・追加をしていく。

## 主要な事実経過

## 別添資料

### 1．昭和20年ごろ～31年ごろ(1945年ごろ～1956年ごろ)

#### (1) 森林・林業を取りまく社会経済情勢

##### 一般

・戦後の復興需要や、また朝鮮戦争の影響もあって、神武景気(昭和30年～32年)(1955年～1957年)のような景気の拡大を経て、昭和31年度(1956年度)の経済白書が、「もはや戦後ではない」とするように大きく経済発展が進んだ。

##### 木材需要

・木材需要は、戦時中最大の2,940万 m<sup>3</sup>が21年(1946年)には1,800万 m<sup>3</sup>に減少していたが、昭和26年(1951年)には早くも3,230万 m<sup>3</sup>に達した。

・これらは、ほとんど国産材で賄われていた。

##### 木材価格・コスト

・木材需要の増加に伴い木材価格は上昇し、東京卸売物価指数が昭和27年(1952年)を100として昭和36年(1961年)には、一般物価は102であったのに対し、木材価格は193となるなど遙かに高い伸びとなり、「独歩高」といわれる状況を呈した。

1  
2

##### その他

・国の財政面では、昭和29年度(1954年度)に国際収支の悪化とインフレ傾向に対して、「補助金等整理要綱」が出され、予算の30%を占める補助金の整理がされ、財政投融资資金の引き締めにより景気を是正するなどの措置がなされた。

## (2) 国の関連政策

### ア 造林政策

#### 民有林施策

・戦時中の木材需要の逼迫に伴い、木材の経済統制が行われる一方、造林施策も推進されたが、伐採も割り当て供出、兵力伐採などが行われた。しかし、労働力の不足のため、造林面積は昭和17年(1942年)以降下降し、多くの造林未済地が残っていたため、戦後その解消が急務となり、また復興需要に応えるため森林資源の造成が求められていた。

・民有林造林については、昭和21年度(1946年度)に強行造林5か年計画をはじめ、昭和23年度(1948年度)から27年度(1952年度)までの5か年計画が、24年度(1949年度)には28年度(1953年度)までの5か年計画が立てられるなど、造林計画が数多く樹立された。

・昭和23年度(1948年度)までは造林は低調であったが、その後急速に向上し昭和26年度(1951年度)には年間32万haに達し、その後の概ね毎年度20万～30万haの拡大造林が推進された。

・昭和27年度(1952年度)には、民有林の造林10か年計画が樹立され、昭和27年(1952年)の人工林面積を390万haから10年後には560万haにする計画が立てられた。計画はおおむね80%程度を達成する順調な状況であった。

・さらに昭和31年(1961年度)には、総合経済5か年計画にあわせて計画が改定され、昭和30年度(1955年度)末の人工林面積を563万ha(うち民有林460万ha)を40年後(昭和70年度:平成7年度(1995年度))に1,100万ha(うち民有林800万ha)にする計画となった。

・拡大造林は、概ね年間20万～30万ha程度で推移した。

#### 関連施策

・昭和25年(1950年)に占領軍GHQから、針葉樹林への転換、森林計画制度の創設などを含む勧告がなされ、これを受けて昭和26年(1951年)に森林法が改正された。

・また、昭和31年(1956年)には奥地の林道開設を目的として、森林資源開発公団が設立された。

#### 外材施策

・外材については、昭和26年(1951年)に戦前からあった丸太関税が撤廃されたほか、徐々に輸入自由化が進んだ。

#### 国有林施策

・国有林については、御料林、国有林、北海道国有林の「林政統一」がされた。

・戦時中の収穫優先の体勢から、正常な植伐の施業に復帰した。

### イ 制度融資

・農林漁業に対する融資については、昭和23年(1948年)に復興金融公庫による農林水産業復興融資制度が設置されたが、昭和26年(1951年)には農林漁業資金融通法および同特別会計法が制定され、国の特別会計による造林融資が開始された。

・昭和28年(1953年)には、事業規模の拡大に伴って資金回収その他の事務が増大したことから、この特別会計を引き継いで、農林漁業金融公庫が設立された。

・利率は、補助残の場合6.5%、非補助の場合4.5%、償還期限は20年、据置期間5年であった。

・これは、一般金融機関から比べると優遇された措置であったが、融資額は横ばいであった。

### (3) 滋賀県の政策

#### ア 森林・林業施策

・昭和22年度(1947年度)には約4,476ha、昭和23年度(1948年度)には約4,000ha(人工植栽)をはじめ、人工造林が活発に行われた。

・滋賀県の民有林の人工林面積は、昭和23年度(1948年度)には約29,000haであったが、昭和29年度(1954年度)には、約38,000haとなった。

#### イ 琵琶湖総合開発

・戦後の京阪神の復興需要に伴い、琵琶湖の水資源開発に大きな期待が寄せられることになった。

・まず発電に重点をおいて、琵琶湖の水位を下げることによって水資源を利用しようという考え方から、建設省案、関西電力案、滋賀県案、資源調査会案などのさまざまな提案がなされた。

・その後、火力発電が登場し電力不足は解消されたが、昭和30年代の高度成長期に入って、淀川下流地域での都市人口の増加、工業の発展などにより、上水道、工業用水道の需要が急増し、琵琶湖の水資源開発への期待は高まった。

・しかし、淀川水系の上下流には、治水利水を巡って歴史的な利害の対立があり、関係地方公共団体では調整が難しいため、第1期河水統制事業を行った建設省が琵琶湖開発の窓口となり、昭和31年(1956年)には関係府県などからなる「琵琶湖総合開発協議会」が発足した。

・こうした中、昭和28年(1953年)の水害を契機に、「淀川水系改修基本計画」で計画された天ヶ瀬ダムが昭和32年度(1957年度)から建設工事に着手された。

## 2. 昭和32年ごろ～40年ごろ（1957年ごろ～1965年ごろ）

### (1) 森林・林業を取りまく社会経済情勢

#### 一般

・岩戸景気(昭和33年～36年)(1958年～1961年)など景気拡大がつづき、さらに昭和36年度から45年度までの10年間で国民所得を倍増する「所得倍増計画」が策定された。

#### 木材需要

・木材需要が高まり、木材需要量は、昭和35年(1960年)の5,655万 m<sup>3</sup>から昭和40年(1965年)には7,053万 m<sup>3</sup>まで増加した。

・昭和36年度(1961年度)経済白書では、木材需給の逼迫の長期化が表明されるなどに至った。

・一方、薪炭林の需要は、昭和32年(1957年)の217万トンピークに減少に転じた。

#### 木材価格・コスト

・木材価格は、昭和35年(1960年)にはヒノキの山元立木価格(全国平均価格)が7,996円/m<sup>3</sup>であったものが、昭和36年(1961年)には10,393円/m<sup>3</sup>になるなど急騰した。

・しかし「独歩高」といわれる状況は、昭和37年(1962年)には解消した。

#### その他

・政府の財政政策の中で補助金の合理化が課題となった。

・こうした中で、昭和35年(1960年)の行政監察では、造林補助金について、再造林の補助金が零細であり、また再造林費用も立木売り払い収入に対して零細である、ということからその廃止が指摘される一方で、拡大造林の補助金については、「造林事業費が再造林の場合と異なり、立木売り払い費用の2倍にも達する状況にあること等の理由により、今後なお継続し、更に拡大されるべきものである」とされた。

### (3) 国の関連政策

#### ア 造林政策

##### 民有林施策

・民有林の造林計画が順次改定され、昭和38年度(1963年度)の「民有林造林長期計画再改定計画」では、昭和60年(1985年)には人工林面積を1,000万haをめざして造林を進められることとなった。

・造林未済地は31年度(1956年)には解消し、次第に林種転換を主体とした拡大造林に移行した。

・拡大造林は徐々に増加し、昭和31年(1956年)の約31万haから昭和40年(1965年)には37万ha程度になった。

・昭和29年度(1954年度)に補助率が下げられたが、拡大造林を進めるため査定係数により実質補助率に格差を付けることとされた。

・昭和35年(1960年)の行政監察を受けて「造林補助査定基準調査」が3年間行われ、これを踏まえて昭和39年度(1964年度)から補助金の対象として森林面積が

3

4

5

500haを超える等の個人や会社や、人工林を毎年1ha以上保続して主伐しえる者が行う再造林、また、市町村造林は除外されることになった。(なお、林業公社については除外されていない。)

#### 関連施策

##### 分収造林特別措置法

・すでに各地でさまざまな方法で行われていた分収方式による造林について、立木の共有の問題など法律上の制約を排除しその促進を図るために、昭和33年(1958年)に「分収造林特別措置法」が制定された。

・その趣旨は、「人工林面積の計画的拡大」のため、「資金、経営力等の関係で、補助や融資の措置を講じてもなお自力では造林が困難なものについて、土地所有者以外の資金や経営技術を導入し、その収益を分収するという形の造林、いわゆる分収造林を積極的に進める」(衆議院農林委員会での提案理由説明)こととされ、また「森林資源の造成のため、人工造林地のこうした拡大造林を図ることが刻下の急務であることに鑑み、その施策の一環として分収造林方式による造林事業を推進し、昭和55年度(1980年度)までに、この方式による約50万町歩を達成することを期するものとする」(昭和33年5月6日知事あて農林事務次官通達別紙「分収造林推進要綱」)とされ、その推進が図られた。

6  
7

##### 木材安定緊急対策

・木材価格の騰貴への対策が強く求められる中で、昭和36年8月に、国有林の増伐(昭和36～37年度(1961～1962年度)に合計800万 m<sup>3</sup>の増伐)、民有林の伐採促進(減税措置により400万 m<sup>3</sup>の増伐)、輸入材の増加(36～37に600万トンの増加)を柱とする「木材価格安定緊急対策」が策定された。

##### 林業基本法

・昭和35年(1960年度)には、農林漁業基本問題調査会が「林業の基本問題と基本対策」の答申を行ったが、これは、林業問題を従来の資源政策から経営の問題として捉え、林業経営の担い手として従来の大規模経営重視から家族経営的林業への変更への視点に立ち、生産、構造などの諸施策を提案したものであった。

・これにつづく、林業振興策に関する中央森林審議会の答申を経て、昭和39年(1964年度)には、林業総生産の増大や、林業の生産性の向上、林業従事者の増大・社会的地位の向上を政策目標(法第2条)とし、生産対策、構造対策、需給・流通対策、従事者対策等の施策を定めた、「林業基本法」が制定された。

##### 造林公社施策

・分収造林について、官行造林が昭和31年(1956年)に水源地域として重要な地域に限られることになり、また県行造林は農林漁業金融公庫の融資の対象でなかったこともあって財政的制約があったため、民間資金も導入し公庫融資も受けられるような経営組織が求められていた

・こうした中、昭和34年(1959年)に長崎県対馬においてその経済振興を目的として、全国で初めての林業公社「対馬林業公社」が設立され、その後、昭和36年(1961年)には五箇荘林業公社(熊本県)、高知県林業公社、長崎県林業公社、屋

8

久島林業公社(鹿児島県)が設立されるなど、各地で林業公社の設立が進んだ。

#### 外材施策

・木材価格の高騰の中で、輸入拡大もすすみ、昭和35年(1960年)には丸太材の輸入が完全自由化され、また、ついで昭和38年(1963年)には木材製品全品目の輸入も完全自由化された。

#### 国有林施策

・国有林は、原木状態不足を解消するため、昭和32年度(1957年度)の「国有林生産力増強計画(林力増強計画)」および昭和36年度(1961年)の「木材増産計画」により、平年度に約1,000万 m<sup>3</sup>の収穫ベースであったものを、約2,000万 m<sup>3</sup>へ引き上げるべく、保続方式を変更し、当面の蓄積減少にかかわらず高齡林を前倒し増伐して再造林の速度を速める措置をとった。

#### イ 融資制度

・公庫融資については、昭和34年(1959年)に、間伐収入による返済を可能とするよう、据置期間が大幅に延長された(非補助の場合据置期間5年 15年。償還期限25年 30年)。また、市町村有林への融資が認められた。

・昭和39年(1964年)には、非補助の拡大造林の金利が引き下げられ(4.5% 3.5%、なお補助は6.5%のまま)、また償還期限30年、据置期間20年に統一された。

・なお、林業経営者の全国的団体である林業経営者協会も、昭和36年(1961年)には資金不足から融資の拡大を陳情するなど、林業融資についての拡大期待が高かった。

#### (3) 滋賀県の政策

##### ア 森林・林業施策

・昭和33年(1958年)10月の「滋賀県農林振興計画」においては、「将来の森林資源としては、需要の面より用材源となる樹種の増成が求められるものと見られる。」  
「林業の方向としては、用材として杉桧等成長量の大きい針葉樹林を増殖し、山林資源を充実せしめなくてはならない」「人工造林地の拡大により・・・広葉樹林地は漸次縮小されるから、製薪、製炭を業とする人々の生活の脅かされることは当然予期される。従って、一時的には山村副業としての椎茸栽培、山村労務等によって山村住民の経済を維持せしめつつ、針葉樹による人工造林地拡大を推進せねばならぬ」とされ、昭和32年(1957年)現在の人工林面積約46,000haを、昭和37年度(1962年度)までに約7,400haの人工造林を行い約53,000haとすることとし、さらに昭和72年(1997年度)には、約89,000haとすることとした。

・この昭和33年度から37年度(1958年度～1962年度)まで、年間概ね約1,700haの人工造林(うち拡大造林1,200ha)が行われ、昭和37年度(1962年度)の人工林は約40,000ha、人工林率は約20%になった。

##### イ 琵琶湖総合開発

・淀川下流では、都市化に伴う水使用量の増大により、地下水の過剰な汲み上げによる被害が大きな問題となり、昭和34年には「大阪市地盤沈下防止条例」が制定される事態になり、昭和36年の水害では地盤沈下地域が大きな被害を受けるな

9  
10

11  
12

どその対策が急務となった。

・こうしたこともあって、琵琶湖の水資源開発への期待は高まり、その開発方式を巡って、琵琶湖総合開発協議会案(南北締め切り堤案、昭和35年(1960年))、農林省案(ドーナツ案、昭和37年(1962年))、滋賀県案(パイプ送水案、昭和38年(1963年))、建設省案(湖中堤案、昭和39年(1964年))などさまざまな開発構想が提案された。

・このような淀川下流の地方公共団体からの琵琶湖の水資源開発の要求の高まりを受けて、昭和34年(1959年)に滋賀県は「琵琶湖水政に関する滋賀県の基本的な考え方」において、「琵琶湖の水資源開発に当たっては、滋賀県の立場を尊重し、完全な補償が行われ、進んでそれが県の将来の発展に寄与するものでなくてはならない」という考えを明らかにした。

・昭和36年(1961年)には水資源開発促進法が制定され、これを受けて昭和37年には淀川水系が水資源開発水系として指定され、「淀川水系における水資源開発計画(第1次フルプラン)」が制定された。

・滋賀県は、昭和39年(1964年)の「滋賀県水政に関する基本方針」において、「造林等の推進による洪水防御、水資源のかん養、荒廃地の造林事業の促進」を上げるなど、水資源開発と一体的に滋賀県の地域開発を行う中で、造林を推進することを構想していた。

・昭和39年(1964年)には、琵琶湖開発に関する建設省案(湖中堤案)が発表されたが、これには造林に対し積極的に協力する旨が盛り込まれた。

#### (4) 造林公社の運営等

・こうした動きの中、昭和37年度～38年度(1962年度～1963年度)に、滋賀県においても、造林の推進策として、林業公社方式の調査が行われた。

・そして、昭和38年度(1963年度)には、下流府県の代表として大阪府に対して公社への参加の呼びかけが行われた。

・これに対し、大阪府では「著しい水需要を賄うためには緊急に淀川の水量を増加する必要」があるが「根本的には琵琶湖を総合的に開発する以外は到底考えられない」(昭和38年(1963年)2月大阪府議会議事録)という考え方であり、大阪府においても、関係府県の協力により社団法人の造林公社を設立し造林を行うことを検討した。

### 3 . 昭和40年ごろ～48年ごろ (1965年ごろ～1973年ごろ)

#### (1) 森林・林業を取りまく社会経済情勢

##### 一般

・昭和40年以降も、いざなぎ景気(昭和41～45年)(1966年～1970年)など高度成長があったが、昭和48年(1973年)に第1次石油ショックを経て景気が後退した。  
・昭和46年(1971年)8月にアメリカのドル防衛策が発表され、1ドル=360円に固定されていた円が昭和46年(1971年)12月にはスミソニアン合意により1ドル=308円に切り上げられ、ついで昭和48年(1973年)3月には変動相場制へ移行し、さらに円高が進んだ。

##### 木材需要

・木材需要は増加し、昭和40年度(1965年)には7,053万 m<sup>3</sup>であったが、昭和48年(1973年)には、1億1,758万 m<sup>3</sup>の最高値に達した。

##### 木材価格・コスト

・木材価格は、昭和47年(1972年)から短期間に急上昇し、昭和48年(1973年)には、ヒノキの山元立木価格(全国平均価格)が、28,137円/m<sup>3</sup>程度となった。  
・また、賃金が材価の上昇を上回って上昇した。

##### その他

・その中で、全国的な都市への人口や産業の集中化が進む一方で、山村を含む地域の過疎化が進行し、その振興策が課題となった。  
・このため、山村振興法(昭和40年(1965年))などが制定された。

#### (3) 国の関連政策

##### ア 造林政策

##### 民有林施策

・国では、林業基本法に基づき、昭和41年(1966年)に森林資源基本計画が策定され、人口林率を32%から55%に拡大するため、全国で昭和40年度から昭和60年度(1965年度～1985年度)に500万haの拡大造林を行うことになった。  
・外材の増大や林業労働力の不足から、拡大造林は、昭和41年度(1966年度)の37万haから昭和48年度(1973年度)の26万haまで漸減した。  
・昭和42年には、知事承認の団地造林計画に付き、普通拡大造林に対して実質補助率を20%引き上げることとされ、公社造林の拡大造林も対象となった。  
・昭和48年度(1973年度)には、保育が補助の対象に追加された。  
・昭和48年(1973年)には、公社造林を含め、受託造林に対し、諸掛費(当時16%)が補助されることになった。  
・昭和54年には、天然林改良が補助対象に追加された。

##### 造林公社施策

・全国各地で林業公社が設立されたが、拡大造林が低迷するなど共通の課題を抱えていたことから、林野庁のあっせんもあって、昭和40年(1965年)9月に林業公社の初めての全国組織として、「全国林業公社連絡協議会」(12県13公社)が設立され、さらに、昭和43年(1968年)には、これが全国林業公社協議会(30府県32公



社)となった。

・各地での林業公社の設立を踏まえて、林野庁は「林業公社の設立許可その他の指導監督について」(昭和40年(1965年)4月1日知事あて林野庁長官通知)を出し、その中で、「民間における造林事業は、できるかぎり林業従事者または林業従事者の組織する森林組合等の自主協業体によって担われることが望ましいし、また、そのような形態で推進されるよう地方公共団体においてもこれを助長すべき」「資金上の制約、組織の弱体等の現況から見て、当面森林組合等による自主的造林が困難であるものを対象として急速かつ計画的に拡大造林を推進するためには、公社形態によらざるを得ない場合がある」「造林事業における公社の役割は、補完的なものであるから、公社設立の必要性和相当性については、具体的に判断する必要がある」としたうえで、「公社は、山間僻地、離島等の未開発地域の林野を対象として急速かつ計画的に拡大造林を行うとともに、地域住民の福祉の造林に寄与することを目的とするものとする」などが示された。

・昭和41年(1966年)5月1日の「公社造林の運営について」という会議資料の中では、分収造林が自営造林を補完するものであることから、低開発地域の拡大造林の推進(地域開発)に主たる任務があると考えられること、公社に対する国の助成のためには対象地域は国の造林推進の方向に沿う必要があり、すなわち、地理的条件が悪く、広葉樹林の占める割合が高く、自営造林を行う者が少なく、林業への依存度合いの高い市町村とすることとされた。また、国の助成にあたっては、資金上の制約があるので、国の林業施策に沿い緊急性の高いものを優先すること、自己負担部分については県借り入れが多いが県の資金負担軽減のため社員、受益者等からも借り入れるべきこと、などが示された。

・また、昭和44年(1969年)には本県と同様、流域の関係府県が協力して、木曾三川水源造成公社が設立された。

・昭和48年度(1973年)には、全国の公社による造林は約2万haになった。

#### 関連施策

・また、林業基本法に基づく林業構造の改善の一環として、入会林野の整備を促進するため、昭和41年(1966年)には「入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律」が制定され、「入会林野整備促進事業」により、入会権を分割して個別私権化または権利を団体(多くは生産森林組合)に集団的に帰属させることとなった。

#### 外材施策

・国内材の生産量は、昭和42年(1967年)の5,247万 m<sup>3</sup>がピークでそれ以上は増加しなかったため、それ以降増大分が外材輸入によることになった。

・このため、外材割合は上昇し、昭和40年(1965年)の28%から昭和44年(1969年)にはほぼ50%になり、昭和44年(1969年)の林業白書では、外材が補完的地位から独自の地位へと位置づけられた。

・その後の円高を経て、外材輸入は進み、昭和48年(1973年)には64%程度になった。

#### 国有林施策

・国有林については、木材価格の伸び悩み、人員の増大、賃金の増大などから次第に先行きの懸念が大きくなった。

・昭和44年度(1969年度)以降経営収支は悪化し、昭和46年度(1971年度)には収支、損益とも大幅な赤字を出すことになった。

#### イ 融資制度

・融資制度においては、徐々に造林資金の育林対象林齢の引き揚げ(58→12年)(昭和40年(1965年)、48年(1973年))、あるいは非補助事業の場合の償還期限の延長(30年→35年)(昭和44年(1969年))など、造林の進捗に従った改正がなされた。

・昭和47年(1972年)には、新たに都道府県有林が融資対象とされた。ただし、32府県で造林公社が設立され、公共的な目的を掲げて分収方式による拡大造林を遂行していることを考慮し、この融資対象は都道府県所有山林に係る造林のみに限定され、都道府県行造林は除外された(ただし公社のない県の県行造林は対象とされた)。

・保育については、貸付期間は当初5年であったが、昭和41年(1966年)に8年に昭和47年(1972年)には12年に延長され、その後昭和50年(1975年)には、育林全般について原則20年と大幅に改善された。

### (3) 滋賀県の政策

#### ア 森林・林業施策

・昭和39年(1964年)の「滋賀県総合開発計画」では、「木材需要の動向に対処し、林家所得の向上を図るとともに、県土保全、水資源確保をあわせはかるため、林種転換と人工造林を強力に実施する。なお、とくに、目標完遂のため、助成奨励以外に森林開発公団の活用、あるいは、県造林公社の設置等も考慮して、積極的な造林事業を推進する。」とされ、昭和35年(1960年)の人工林面積37,475ha(人工林率18.4%)を、計画目標年次の昭和45年(1970年)には60,000ha(29.7%)に、昭和77年(2002年)には、111,400ha(57.3%)とすることとした。

・これを受けた昭和39年(1964年)7月の「林業振興計画」では、造林目標について「40年後の木材需要の動向と、林業就業者の所得の増大に対処するとともに国土の保全、琵琶湖水源確保を期するため、40年後の人工造林面積を111,400haとし、当面71,310haの林種転換を行い人工造林地を拡大する。」とした。

・また、同振興計画中の「人工造林地造成計画」では、昭和37年度(1962年)の人工林面積約40,000ha(人工林率約20%)を、昭和45年(1970年)には、人工林面積約6,0000ha(人工林率約30%)に、また昭和77年(2002年)の目標は、人工林面積約111,400ha(人工林率約57%)とすることとした。このため、当面5年間について、昭和42年度(1967年)までに、15,600haの人工造林(うち拡大造林12,000ha)を行うこととした。

・これらの人工造林の増分約7万haのうち、4万haを一般の個人造林によることとし、残りのうち1万haを公社造林で、2万haは下流の協力を得て行うことを構想した。

・結果として、昭和40年(1965年)から昭和48年(1973年)までには、公社を含めて約21,000haの再造林・拡大造林が行われた。

・滋賀県が内陸工業県として発展し、県内労働力がこうした産業に志向し、県内の林業労働者が減少した。

## イ 琵琶湖総合開発

・滋賀県では、琵琶湖総合開発に関して特別立法化をめざす動きが加速する中で、その地域開発事業の一つである造林事業についても、具体的な事業が検討された。  
・その中で、「琵琶湖総合開発の基本的な考え方(第1次案)」では、「流入河川治水対策」として、造林事業が「公社造林20,000ha、一般造林、16,940ha」とされた。

・最終的に、琵琶湖総合開発特別措置法の制定(昭和47年(1972年))に伴い、琵琶湖総合開発計画が、滋賀県知事の作成した案に基づき総理大臣により決定され、その中で造林事業として、「再造林1,220ha、拡大造林27,500ha(一般造林13,900ha、公社造林13,600ha)」が盛り込まれた。

・また、同法は、滋賀県や県内市町村が膨大な資金を必要とする琵琶湖総合開発事業について、その負担を軽減するために、下流利水地方公共団体による滋賀県への負担金および資金の融通の制度を定めた。

・うち、下流融資金については、法により、下流利水地方公共団体は滋賀県や県内市町村に対し、琵琶湖総合開発事業の実施に必要な資金を融通することができることとされたものであり、協議の結果、昭和48年(1973年)11月6日に自治大臣、近畿整備長官の立ち会いの下で大阪府、兵庫県、滋賀県が覚書を交わし、50億円の融通を行い、利水量配分により、大阪府から39.39億円、兵庫県から10.61億円が利率3.5%、償還期間35年(うち据置期間10年)、元利均等償還により貸し付けられることとなった。また、この資金の運用は、(財)琵琶湖総合開発資金管理財団において行うこととされ、資金は、昭和48年度(1973年度)に貸し付けられた。

### (4)造林公社の運営等

#### (社)滋賀県造林公社(県公社)の設立

・昭和40年(1965年)に、「びわ湖周辺の山間部に大規模な造林を実施し、森林のもつ水源かん養の機能を高め、びわ湖に流入する水を高度に産業用水として活用しうるようにするとともに、森林資源を造成し、後進地域に対して雇用の場を与え、生活経済の安定を図ること」((社)滋賀県造林公社設立構想)を趣旨として、(社)滋賀県造林公社が設立された。

・設立前から、下流利水団体からは琵琶湖の水資源に対する大きな期待があったため、滋賀県は下流団体に対して造林への協力、公社への参画を求めていたが、当初は、滋賀県、滋賀県森林組合連合会、および県内22市町村(大津市合併以前の旧堅田町含む)で設立された。

・その後昭和42年(1967年)3月に大阪府、大阪市が、同12月に兵庫県が、昭和43年(1968年)3月に神戸市、伊丹市、阪神水道企業団、尼崎市、西宮市の兵庫県下の5団体が社員に加入した。

・また県内地方公共団体では、昭和42年(1967年)3月に安曇川町、12月に湖東町、昭和44年(1969年)3月に秦荘町、甲西町、昭和45年(1970年)6月に山東町が順次社員に加入した。

#### 県公社の事業計画・収支見通し

・当初の計画では、昭和40年度(1965年度)から15年間(昭和54年度(1979年))

14

15

まで)に10,000haの造林を分収造林(分収割合は土地所有者40%、公社60%)により行うこととし、間伐を経て、主伐は40年生から順次行い、事業期間は54年間(昭和93年度(2018年度))としていた。

- ・樹種は、スギ60%、ヒノキ40%として、地質の状況によりマツによることとした。
- ・資金計画としては、事業費の80%を農林漁業金融公庫から借入れ(20年据置、10年償還(年賦償還)、利率3.5%)、その残りは県から借り入れる(利率3.5%、40年後の年度末までに元利金一括償還)こととしていた。公庫の借入金の返済は間伐収入および県からの借入金で、県からの借入金は主伐収入で返済することとしていた。
- ・公庫からの借入については、公社が担保となる資産を有しておらず、貸付決定において公庫から県の損失補償を求められたため、県は損失補償契約を締結した。
- ・なお、補助金については、地元の負担が必要になること、融資利率が補助の場合は6.5%、非補助の場合は3.5%であって非補助の融資が有利であると考えられたため、使用しないこととしていた。
- ・54年間の収支見込みは、次の通りであった。

		約 億円
支出合計		329
内訳	事業費	39
	管理費	11
	公庫償還金	48
	県償還金	95
	土地所有者分収金	137
収入合計		403
内訳	公庫借入金	26
	県借入金	35
	間伐収入	64
	主伐収入	279
収支差額		74

・最終期における収支差額は、74億円で、これはびわ湖の水源かん養のために再投資することとしていた。

- ・この事業の効果として、次が上げられていた。
    - ・びわ湖の水源地帯での優良な森林の造成、保水機能は1万haで、1億3千万トン
    - ・400万m<sup>3</sup>の木材生産
    - ・山村へ260万人の雇用の場の提供
    - ・山村に多額の分収金、雇用ともに後進地の開発
    - ・民有林の造林と経営意欲を高める、技術の普及、作業の協業化
- (「滋賀県造林公社設立構想」)

#### 県公社への下流の参画と事業計画・資金計画の変更

・県公社への下流団体の社員としての参画に関連して、41年(1966年)12月に新たな事業計画および収支見通しを作成した(「滋賀県造林公社の設立の趣旨構想な

らびに事業構想」昭和41年(1966年)12月)。この内容は概ね以下のとおりであった。

・計画期間は、昭和41年度(1996年度)から平成26年度(2014年度)までの49年間とした。

・設立当初15年間で10,000haを行うこととしていた造林の計画を、昭和41年度(1966年度)からの10年間(昭和54年度(1979年度)まで)で行うこととし(分収割合は土地所有者40%、公社60%)、間伐を経て、主伐は40年生から順次行うこととした。

・資金計画としては、31年次までに、造林および保育に要する事業費36億円および管理費8億円の合計44億円とし、事業費36億円の80%の24億円を農林漁業金融公庫から借入れすること(20年据置、10年償還(年賦償還)、利率3.5%)とした。

・31年次までの上記事業費44億円と公庫返還分の元金12億円および利子19億円の合計75億円に対し、公庫借入金24億円、間伐収入分および利子収入分17億円の充当の残額34億円を、社員である滋賀県および淀川下流地方公共団体から借り入れる(滋賀県借入金は、単利3.5%、40年後の年度末までに元利金一時償還、下流団体借入金は、利率複利3.5%、純利益を生ずるに至った年から元利金を収益の範囲内で償還(ただし、兵庫県下団体は、平成9年度～平成22年度までに元利金一時償還))とされた。

・なおこの借り入れは、概ね経費の10分の6を負担することとなり、うち下流団体間は水需要などの割合で決められた。

・また、32年次から54年次において、事業費及び借入金償還金計105億円は、主伐及び間伐収入189億円で充当することとしていた。

・昭和89年(平成26年(2014年))までの49年間の収支見込みは、次の通りであった。

		約 億円
支出合計		317
内訳	事業費	36
	管理費	13
	公庫償還金	45
	社員償還金	86
	土地所有者分収金	137
収入合計		402
内訳	公庫借入金	24
	社員借入金	34
	間伐収入	64
	主伐収入	279
	出資金利子収入	0.6
収支差額		84

・最終期における収支差額は、84億円で、これは造林事業に再投資することとしていた。

・この事業の効果として、次が上げられていた。

・びわ湖の水源地帯に10,000haの造林を行うことになり、1億3千万トンの保水機能

- ・400万m3の木材生産
  - ・山村へ260万人の雇用の場の提供
  - ・立木収入の分収金137億円が山村に入り、上記の雇用収入ともに山村経済振興に寄与
  - ・一般民有林の造林と森林経営意欲を高めることができる
- (「滋賀県造林公社設立の趣旨並びに事業構想」昭和41年(1966年)12月)

・滋賀県公社は、湖東、湖西、湖北地域を中心に毎年1,000ha前後の造林をすすめ、昭和47年度までに約7,116haの造林を行ったほか、次のような事業を行った。

新植	7,116ha
補植・改植	5,772ha
保育	
下刈、つる切り、施肥	23,790ha
木起こし、根踏み	18,989ha
病害虫獣防御	38ha
歩道	
開設	819km
改修	421km
労務宿舎	新設188箇所、補修208箇所

・この間、事業実績および収支実績は、別紙のとおりであり、当初見込みと比較して経費が増加し、その結果、借入金が増加した。

- ・この造林を実施するため、雇用は基本的に請負で行った。これにより雇用された労働者は、県外が多くを占めていた。
- ・苗木は、当初自己圃場を計画していたが、移入によることになった。
- ・また、作業が奥地化するに従って省力化のため昭和45年から苗木のヘリコプターでの空輸を行い、これは昭和59年度(1984年)まで続いた。また、肥料も同様に一部空輸を行った。
- ・県公社は、昭和40年(1965年)に「全国林業公社連絡協議会」に加入した。

#### (財)びわ湖造林公社(びわこ公社)の設立

- ・琵琶湖総合開発における下流融資金制度により、淀川下流の利水団体として、大阪府および兵庫県から滋賀県に50億円が貸し付けられたことを受け、公庫からの融資とその残額は、この貸付金により事業を行うこととした。
- ・この実施主体については、県公社で行うことも検討されたが、県公社の社員と琵琶湖総合開発の下流融資金に係る下流地方公共団体が若干異なること、この資金が県公社の社員貸付金とは性格が異なること、事業計画内容などが異なることなどから、この資金を使って造林を実施する別の組織体を設立するほうが適当とされ、昭和49年(1974年)3月27日にびわ湖公社が滋賀県の出捐により設立された。
- ・びわ湖公社は県公社の造林事業を受け継ぐこととなり、県公社はこれまで造成した森林の保育を行うこととされた。

16

## びわ湖公社の事業計画・収支見通し

・びわ湖公社の設立当初の計画の内容は概ね以下のとおりであった。(財団法人びわ湖造林公社設立構想)

・昭和47年度～56年度(1972年度～1981年度)において、琵琶湖総合開発計画による造林28,720ha(うち拡大造林27,500ha)のうち、小規模造林地15,000ha(うち再造林1,100ha、拡大造林13,900ha)は一般造林で行い、規模の大きい13,600haは公社造林で実施することとされた。

・このため、びわ湖公社は昭和47年(1972年)に県公社が造林した分約1,100ha(1,147ha)を除き、昭和48年度(1973年度)から昭和56年度(1981年度)までに12,500haの造林を分収造林(分収割合は土地所有者40%公社60%)により行うこととなった。

・間伐を経て、主伐は40年生から順次行い、事業期間は49年間(昭和96年度(2021年度)までとしていた。

・この事業の効果として、次が上げられていた。

・保水機能を高めることは、湖水位の安定と治水効果の増大を図る上で大きな効果がある。

保水機能は、12,500haで1億6千万トンとなり、現状(広葉樹林、伐採跡地)と比べて8000万トンから1億650万トンの保水量が増加する。

・460万m<sup>3</sup>の木材生産

・地元森林所有者に258億円多額の分収金、地元山村の経済基盤の確立、僻地の後進性の改善

・機械化作業等の造林技術の導入、山村労働者の雇用の近代化、一般民有林の造林意欲の高揚、林業技術の普及、作業の協業化

(「びわ湖造林公社設立構想」)

・資金計画としては、事業費の80%を農林漁業金融公庫から借入れ(20年据置、15年償還、利率3.5%、毎年払い)、残りは(財)琵琶湖総合開発資金管理財団から借り入れる(当初35年償還(うち据置期間10年)、利率3.5%、元金均等年賦償還)こととしていた。

・公庫の借入金の返済は間伐収入、主伐収入および財団からの借入金、財団からの借入金は主伐収入で返済することとしていた。

・この時点では造林補助金は使用しないこととしていた。

・49年間の収支見込みは、次のとおりであった。

		約 億円
支出合計		914
内訳	事業費	129
	管理費	41
	公庫償還金	161
	財団償還金	325
	土地所有者分収金	258
収入合計		922
内訳	公庫借入金	80
	財団借入金	196
	利子等収入	0.4
	間伐収入	20
	主伐収入	625
収支差額		8

・最終期における収支差額は、8億円で、これはびわ湖の水源かん養の事業に寄付することとしていた。



#### 4 . 昭和48年ごろ～平成元年ごろ ( 1973年ごろ～1989年ごろ )

##### (1) 森林・林業を取りまく社会経済情勢

###### 一般

・経済は、昭和48年(1973年)の第1次オイルショックを期に、昭和49年(1974年)は戦後初めてのマイナス成長となり、その後昭和54年(1979年)の第2次石油ショックを経て、経済は高度成長期から低成長期へ向かった。

###### 木材需要

・木材需要は昭和48年(1973年)の1億1,758万 m<sup>3</sup>の最高値を経て、平成元年(1989年)には1億1,385万 m<sup>3</sup>になり、その後概ね1億 m<sup>3</sup>程度で横ばいとなった。

###### 木材価格・コスト

・木材価格は、昭和55年(1980年)にヒノキの山元立木価格が48,992円 / m<sup>3</sup>となるなど、ピークとなったあと下落し、また平成2年(1989年)に、39,556円となるなど一時再び上昇したが、その後は下落に転じた。

##### (3) 国の関連政策

###### ア 造林政策

###### 民有林施策

・造林は徐々に減少し、平成元年には最盛期の6分の1となる6万ha程度となったが、昭和59年度(1984年度)には、人工林面積は約1,000万haに達した。

・しかし、齢級構成は35年生以下の若齢林が80%を占め、間伐期を迎えていたが、林業労働者の高齢化、需要の不振、コスト高などにより実施が停滞した。

・こうした除間伐が課題となってきたことに伴い、昭和48年(1973年)には造林補助制度が改正され、保育が対象となり、昭和49年(1974年)には間伐への補助が開始された。

###### 造林公社施策

・昭和58年(1983年)には、「人工林面積はほぼ1,000万haに達し、わが国の森林造成の基礎はおおむね確立されたところ」であるが、「その人工林の大部分ははまだ生育途上にあり、これを貴重な森林資源として守り育てていくことが重要な国民的課題」(衆議院農林水産委員会での提案理由説明)として、分収造林特別措置法が改正された。

・これにより、費用負担者の参加による分収育林制度を創設するとともに、林業公社を森林整備法人として法的に位置づける制度が創設された。

17

###### 関連施策

・昭和52年(1977年)には、「共同水源林造成特別事業実施要綱」が制定され、流域の関係地方公共団体が共同で行う水源林造成事業について、共同水源林造成法人の行う造林事業の諸掛費を通常16%を27%とするなどの補助の充実、融資率を通常90%を100%とするなどの融資制度が充実された。

・昭和58年度(1983年度)には森林法が改正され、人工林の間伐や保育の推進を目的に市町村森林整備計画制度が新設され、間伐や保育を緊急に実施する必要

がある場合に勧告することができる制度が盛り込まれた。

・また、昭和62年(1987年)の「基本計画および長期見通し」の改定に当たって、長伐期化、複層林施業などが盛り込まれた。

#### 外材施策

・外材割合は、70%程度まで増加し、また、製品化する傾向も見え始めた。

・また、昭和55年(1980年)には、外材対策として、外材輸入の安定化と国内木材産業の構造改革のために林野庁は「外材問題対策検討会」を設置した。

#### 国有林施策

・国有林事業は増産計画の中止や自然保護要請の高まりから収穫量が減少し、木材市況の低迷、増産期の過剰人員の整理の遅れから、昭和50年度(1975年度)以降は国有林は自己収入で支出をまかなえなくなり、連年の赤字基調となった。

・このため、昭和53年(1988年)以降、経営改善のための立法が数度にわたって行われ、機構の縮小や人員削減が進んだ。

・しかし、財投借入が逐次増大し、平成2年度(1990年度)には負債が約2兆円700億円となり返済不可能な域に達した。

#### イ 融資制度

・昭和54年(1979年)に制定された「林業等振興資金融通暫定措置法」に基づく林業経営改善計画について知事の認定を受けた場合の貸し付け条件の変更(償還期限非補助拡大造林の場合35～45年(その他は30～40年)、据置期間20～25年)、長伐期施業の場合の貸し付け条件の変更(償還期限45～55年、据置期間25～35年)などの制度の改正がなされた。

・また、昭和55年(1980年)に、融資対象となる育林の対象林齢のさらなる引き上げ(12年～20年)がされた。

・また、林業公社に対する融資率は、昭和50年度(1975年)に引き上げられたが(80～90%)、さらに昭和52年(1977年)の共同水源林造成特別事業の開始に伴い、共同水源林造成法人に対する融資率は100%とされた。

・昭和60年度(1985年度)には、さらに林業基盤整備資金として、制度が一般森林と計画森林に整理統合が行われ、計画森林の場合、補助残は5.5%、非補助が3.5%となった。

・昭和62年(1987年)には「林業等振興資金融通暫定措置法」の改正により、貸し付け条件の変更(償還期限非補助拡大造林の場合45～55年、据置期間25～35年)がされ、また、育林の融資対象林齢が引き上げられた(25～35年)。

#### (3)滋賀県の政策

##### ア 森林・林業施策

・本県の民有林造林は、昭和48年(1973年)から平成元年(1989年)における17年間についてみると、26,916haの再造林・拡大造林が実施された。

##### イ 琵琶湖総合開発

・なお、琵琶湖総合開発事業による造林実績は、昭和47年度(1972年度)から昭和56年度(1981年度)までに、再造林1,187ha、拡大造林17,242ha(一般

造林7,407ha、公社造林9,835ha)」となったが、一般造林、公社造林とも計画目標を達しなかった。

・同計画は、昭和66年度(平成3年度)(1991年度)までの10年間延長され、うち造林事業は改定計画においても前回同様「再造林1220ha、拡大造林27,500ha(一般造林13,900ha、公社造林13,600ha)」とされた。

#### (4)造林公社の運営等

##### 県公社の事業実績

・県公社は、昭和48年度(1973年度)以降それまでの造林地について保育管理を行うこととなった。

・昭和48年度(1973年度)ら平成元年度(1989年度)までに次のような事業を行った。

18  
19

補植・改植	1,345ha
保育	
下刈り、つる切り、施肥	51,964ha
木起こし、根踏み	52,096ha
除伐・間伐	8,447ha
枝打ち	4,207ha
病虫害獣防御	-ha
歩道 改修	1,595km
作業道	5,624km
労務宿舎	補修487箇所
境界保全	905km
表示板設置	174箇所

・この間、収支実績は、別紙のとおりであった。

・この間、事業実績および収支実績は、別紙のとおりであり、当初見込みと比較して経費が増加し、その結果、借入金が増加した。

##### びわ湖公社の事業実績

・また、びわ湖公社は、昭和48年度(1973年度)には、県公社への委託により、造林1,000haを行い、昭和49年度(1974年度)から本格的に植林をスタートし、53年度(1988年度)までは毎年おおむね1,000ha程度、のち800ha～400haの造林を行い、平成元年度(1989年度)までに12,507haの造林を行い、植林を完了した。

・また、この間、昭和48年度(1973年度)から平成元年度(1989年度)までに次のような事業を行った。

・この間、事業実績および収支実績は、別紙のとおりであり、当初見込みと比較して経費が増加し、その結果、借入金が増加した。

新植	12,507ha
補植・改植	12,214ha
保育	
下刈り、つる切り、施肥	99,756ha
木起こし、根踏み	77,083ha
除伐・間伐	2,525ha
枝打ち	2,643ha
病害虫獣防御	902ha
歩道	開設1,433km 改修1,886km
作業道	開設35km、補修35km
労務宿舎	新設174箇所、補修344箇所
境界保全	1,322km
表示板設置	149箇所

・この造林を実施するため、雇用は基本的に請負で行い、請負業者別では、森林組  
 合約60%、その他40%であった。

・こうしたことにより雇用された労務者は、毎年1,000人～1,600人程度で、県外  
 が約76%程度であり、宮崎県、岐阜県などからの労務者が多かった。

・両社は、昭和52年(1977年)の共同水源林造成制度の発足とあわせて、同年  
 に共同水源林造成法人として全国で初めて指定を受けた。

・これにより、融資率が90%から100%になったほか、補助金について諸掛費が16  
 %から27%となった。

・また、昭和59年(1984年)1月には、分収林特別措置法に基づき、びわ湖公社が  
 全国第1号の森林整備法人の認定を受け、同年3月には信楽町において分収育  
 林事業(「緑のオーナー制度」)に着手し、平成7年度(1995年度)までに11箇所56  
 haについて行った。

・平成2年(1991年)3月には、県公社が森林整備法人の認定を受けた。

#### 経営改善の取り組み

・両社は、共同水源林造成計画を昭和52年度(1977年度)に策定し、これによ  
 り、公庫融資が100%得られることになった。

・両社は、昭和55年(1980年度)以降は、新規プロパー職員の採用を停止した。

・56年度(1981年度)決算からは、公益法人会計基準を採用した。

・55年(1980年度)以降、積雪による災害に補助金を一時的には導入していたが、  
 県公社は昭和60年(1985年)から、びわ湖公社は昭和61年(1986年)から造林補  
 助金を本格的に導入した。

・また、平成元年の植林事業の終了を見込んで、昭和62年(1987年)には4出張  
 所を2支所に統合した。

## 公社運営の計画と実績

公社運営に係る、当初計画と主要な事項について、全期間を通してまとめたものである。

### 1. 収支の実績

- (1) 2 公社合計
- (2) 県公社
- (3) びわ湖公社

### 2. 事業計画と実績の比較

- (1) 2 公社の新植
- (2) びわ湖公社の保育等

### 3. 収支見込と実績の比較

- (1) 県公社
- (2) びわ湖公社

### 4. 全国の林業公社との比較

- (1) 事業実績
- (2) 分収林面積
- (3) 事業費(新植)
- (4) 債務残高
- (5) 1 ha 当たりの債務残高
- (6) 補助金の活用状況

### 5. その他参考資料

- (1) 立木価格と労務単価
- (2) 利回り相当率