

造林公社問題検証委員会における論点と議論 「中間まとめ」(案)

平成21年(2009年)5月19日

・造林公社問題検証委員会は、社団法人滋賀県造林公社および財団法人びわ湖造林公社の1,000億円を超える巨額の債務問題について、農林漁業金融公庫に係る債務を滋賀県が免責的に引受けたことを契機として、これまでのこれに係る政策および造林公社の運営等について検証し、造林公社の経営の健全化等に資するため設置されたものである。 【資料1】、巻末参考

・委員会では、第1回会議で決定した「検証の進め方」に基づき、社会経済情勢、国および国関係機関の政策の状況、滋賀県の政策の状況、両公社の事業運営の状況、両公社の経営改善の取組の状況という観点から、「造林公社問題に関する事実」について検討し明らかにするとともに、その明らかになった事実を基に、「造林公社の経営悪化に至った要因」を分析し、明らかにすることとしている。

・このため、第2回会議から第5回会議にわたって「主要な事実経過に関する資料」による事務局説明を踏まえて、会議での議論・検討、これに基づく追加資料による補足説明、現地調査、関係者のヒアリングや資料提出などを行い、議論・検討を進めてきた。

・以下は、第5回会議までの議論・検討の状況について、中間的なまとめの案として、第6回会議以降の検討資料とするため、事務局において論点ごとに整理したものである。従って、現段階で委員会としてコンセンサスが得られたものではない。

・今後、委員会では、全体的な総括を含めた、最終的な報告に向けて、議論・検討をさらに進めていくこととする。

【目次】

1	国および国関係機関の林業公社に関する政策	
1 - 1	事実	2
1 - 2	経営悪化に至った要因の分析と評価	6
2	林業公社問題への国および国関係機関の対応	
2 - 1	事実	9
2 - 2	経営悪化に至った要因の分析と評価	14
3	滋賀県の両公社に関する政策	
3 - 1	事実	16
3 - 2	経営悪化に至った要因の分析と評価	18
4	両公社の事業運営	
4 - 1	事実	20
4 - 2	経営悪化に至った要因の分析と評価	23
5	両公社の経営改善の取組	
5 - 1	事実	27
5 - 2	経営悪化に至った要因の分析と評価	34
	巻末参考：造林公社問題検証委員会設置要綱、委員名簿、検証の進め方	39

資料(図表等：別冊)

1. 国および国関係機関の林業公社に関する政策

「造林公社に関わる国の拡大造林政策、融資政策は適切だったか」

1-1. 事実

5 (1) 木材需要の動向と国の木材政策

ア. 木材需要

・木材需要は、昭和21年(1946年)には1,800万 m³に減少していたが、前後の復興需要により昭和26年(1951年)には3,230万 m³に達した。

・一方、かつて多かった薪炭需要(木炭)は昭和32年度(1957年度)の217万トン进行ピークに減少した。

10 ・その後も高度経済成長を背景に木材需要は増大し、昭和48年(1973年)には、1億1,758万 m³の最高値に達したあと減少し、再び平成元年(1989年)には1億1,385万 m³になり、その後概ね1億 m³程度で横ばいとなったのち徐々に減少し、平成14年(2002年)以降は9千万 m³を下回る状態が続いている。

15 ・こうした中で、昭和26年(1951年)に戦前からあった丸太関税が撤廃され、昭和35年(1960年)には丸太材の輸入が完全自由化され、ついで昭和39年(1964年)には木材製品全品目の輸入も完全自由化された。

20 ・こうした中で、国内材(用材)の生産量は、昭和42年(1967年)の5,274万 m³をピークとして、それ以降は増大分が外材輸入によることになり、昭和44年(1969年)には外材割合はほぼ50%となり、その後の円高を経て更に上昇し、平成12年(2000年)には81.8%とピークになり、その後概ね横ばいであったが、平成18年以降わずかに低下し平成19年では77%程度になっている。

・また、近年、木材の代替材が増加し、木材住宅の割合が低下するという木材需要そのものが減少したことの他、木材需要の中身の変化として、規格化と大量生産により、製材需要が減り合板需要が増え、また無節材を中心とした価格形成から大きく変わってきたこと、かつて日本で生産・加工されていたものが最近では集成材など製品として輸入がされるようになってきたことなど、質的な変化が見られる。

25 【資料2】

イ. 木材価格

・戦後の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、昭和36年までは「独歩高」といわれる状況を呈した。

30 ・木材価格は、昭和47年(1972年)ごろから再び急上昇し、昭和55年(1980年)にヒノキの山元立木価格が全国平均42,947円 / m³(滋賀県48,992円 / m³)となるなどピークとなった。

・その後一旦下落した後、昭和62年から平成2年(1987年~1990年ごろ)にかけて再び上昇し、平成2年(1989年)に33,607円 / m³(滋賀県39,556円 / m³)となったが、その後下落に転じ、平成19年(2007年)では、10,508円 / m³(滋賀県16,467円 / m³)になっている。 【資料3】

35

(2) 国の拡大造林政策と補助制度

40 ・戦後の造林未済地の解消と木材需要に応えるため、昭和20年代から、造林計画が繰り返し樹立・改訂され、昭和20年代から30年代にかけて、毎年度20万haから30万haの拡大造林が推進された。 【資料4】

・昭和31年には、造林未済地が解消されて、次第に林種転換を主体とした拡大造林に移行した。

・昭和38年(1963年)改訂の「民有林造林長期計画再改定計画」では、昭和60年度(1985年度)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。

45 ・こうした拡大造林を進めるため、補助制度の充実が図られ、昭和29年度(1954年度)には補助率の削減にもかかわらず、査定係数を導入することにより実質補助率に格差を付けるなどにより、拡大造林の促進が図られた。

・昭和40年代以降は、造林面積は徐々に減少したものの、昭和58年度末(1983年度末)には、全国の人工林面積は約1,000万haに達した。

・しかし、齡級構成の若い森林が多くを占め、間伐期を迎えていたにも関わらず、林業労働者の高齡化、木材需要の不振、コスト高などによりその実施が停滞した。

・このように課題に対応し、昭和48年(1973年)には保育が、昭和49年(1974年)には間伐が補助対象に追加され、また、昭和56年以降、間伐促進対策が推進されるなど、間伐の推進が図られた。

・また、木材価格の低迷により、伐採後の再生林のための投資が困難になったこと、また、環境上への配慮から、皆伐を避けるための択伐施策が進められるようになった。

(3) 林業構造改善政策

10 10 15 15 20 20 25 25 30 30 35 35 40 40 45 45 50 50 55 55 60 60 65 65 70 70 75 75 80 80 85 85 90 90 95 95 100 100
・こうした造林政策と並行して、昭和35年(1960年)には、農林漁業基本問題調査会が、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する答申を行ったことを受け、昭和39年(1964年)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。

・平成13年(2001年)には、森林・林業に対するニーズの変化、森林の整備や林業支援のための手法の変化に対応して、林業基本法が改正され、森林の多面的機能の持続的発揮、林業の健全な発展を政策目標とし、森林整備、森林保全、林業構造の確立、林業生産組織の活動促進、木材産業等の健全な発展、林産物の利用促進等の施策を盛り込んだ「森林・林業基本法」となった。

(4) 国の分収造林政策

25 25 30 30 35 35 40 40 45 45 50 50 55 55 60 60 65 65 70 70 75 75 80 80 85 85 90 90 95 95 100 100
・拡大造林施策の一環として、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。【資料5】

・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)とされた。

・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。【資料6】

(5) 国の林業公社に関する政策

ア. 林業公社の設立

40 40 45 45 50 50 55 55 60 60 65 65 70 70 75 75 80 80 85 85 90 90 95 95 100 100
・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ことから、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るようになった。

・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。【資料7】

イ. 国の林業公社に対する対応

・このような、各地での林業公社の設立を踏まえて、林野庁は、次のような方針を示した。

「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)

- 5 ・「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、
- 10 補完的なものであるから、公社設立の必要性と相当性については、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」などの方針が示された。
- 15 「公社造林の運営について」(昭和41年(1966年)5月1日全国林業公社連絡協議会林野庁資料)
- ・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、林業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、
- 20 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からの借入金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。

森林整備法人の位置づけ

- 25 ・なお、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い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が、そのさいに、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
- 30 ける制度が創設された。

(6) 国の融資政策

ア. 制度の創設

- 35 ・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(公庫)が設立された。
- 40 ・当初の利率は、補助金を受ける場合(補助残)は6.5%、補助金を受けない場合(非補助)は4.5%、償還期限は20年、据置期間5年であった。【資料8】
- ・これは、一般の金融機関から比べると優遇された措置であった。
- ・林業経営者の全国的団体である日本林業経営者協会も、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。
- 45 ・なお、国は、融資と補助の関係については、市中金利の状況から、どちらが有利かということについてはほぼ均衡がとれているとしつつ、大規模なものについては融資で小規模なものは補助で対応する、という方針を示した。(昭和36年3月10日衆議院大蔵委員会、昭和43年4月23日衆議院大蔵委員会での答弁)

イ. 林業公社への融資

・昭和34年にはじめての林業公社である対馬林業公社が設立された頃から、林業公社は融資の対象とされてきた。 [資料9, 資料10]

- 5 ・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が、その時点で、32府県で林業公社が設立され、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、この都道府県への融資対象は、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。(ただし林業公社のない県の県行造林は対象とされた。)

ウ. 貸付条件の改善

- 10 ・償還期限については、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のを最初に、造林の進捗、長伐期化などに対応して、徐々に延長がなされ、現在、長伐期施業の場合、償還期限は補助残の場合50年、非補助の場合55年、据置期間は35年となっている。
- 15 ・利率については、昭和60年時点までは補助残は5.5%、非補助が3.5%であったが、金利の動向に併せて引き下げがなされ、補助の場合と非補助の場合の利率の差も縮小し、平成7年度には双方とも3%台となり、さらに現時点では双方とも1%台となっている。
- ・育林に係る融資の対象林齢は、当初5年から徐々に引き上げられ、公的分収林の場合現在60年生までが融資対象となっている。
- 20 ・林業公社に対する融資率は、当初80%であったが、昭和50年度(1975年度)に引き上げられ(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(両公社も対象)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。

エ. 公庫の林業公社融資に関する審査等

- 25 ・公庫は、林業公社の貸付に当たっては、経営森林の実態(樹種、林齢構成、施業体系、伐期等)や経営実態等を踏まえ、事業計画の妥当性、償還の確実性、都府県の林業公社への支援状況および債権保全措置をポイントに金融審査を行い、総合的に融資の可否を判断することとしている。
- ・公庫は、林業公社への融資に関して、平成10年度(1998年度)から独自に各林業公社の長期収支計画の見通しを作成し、また、平成15年(2003年)3月期から林業公社に対する信用格付、債務者区分を導入している。
- 30 ・公庫は、主務省(農林水産省、財務省(大蔵省))の検査の対象であったが、平成14年(2002年)9月から金融庁による検査を受検している。

1 - 2 . 両公社が経営悪化に至った要因の分析と評価

(1) 木材需要の変化への対応

- 5 ・社会経済情勢や木材需要の変化の中で木材価格が急速に下がったことにより、両公社の収支見通しは大きく異なることになった。
・この要因として、戦後の大量の木材需要に対応するため、木材生産の増大と合わせて、木材輸入が進められたこと、また、木材需要の量的変化のみならず、その需要中身の質的な変化があり、それに対して国内側が国産材で対応する体制が整っていなかったことが影響を与えていると考えられる。

10

(2) 拡大造林政策の妥当性

- ・戦後、全国的に森林資源の造成のため拡大造林政策が推進されたことは、木材需要の逼迫という時代の要請に応えた国の政策であった。

15

(3) 分収造林特別措置法の妥当性

- ・分収造林特別措置法の制定は、同じく森林資源造成をめざして、人工林面積の計画的拡大を進めることを目的に、土地所有者以外の資金や経営技術を導入できるようにするために行われたものであり、また、必ずしも林業公社自身を目的としていたわけではない。
20 ・しかし、分収造林特別措置法が整備されたことによって、自力で造林が困難な土地所有者の土地に、林業公社が分収造林を行うという仕組みができたこと、また、後に昭和58年(1983年)の法改正において、林業公社に森林整備法人という法的位置づけが行われ、森林整備法人へのさまざまな支援策が講じられたことなどから、この法律が林業公社による拡大造林事業の推進に果たした役割は、大きいものと考えられる。
25

(4) 林業公社による造林政策の妥当性

- ・国は、林業公社は、資金上の制約、組織の弱体性などから自主造林では困難であるものを対象に、急速かつ計画的な造林を行う補完的な位置付けとし、また、林業公社設立の必要性和相当性は具体的に判断されるべきもの、としていた。
30 ・しかし、滋賀県を含め、全国的に林業公社が設立されており、都道府県が公庫融資の対象となった際も林業公社がある場合には林業公社のみが融資の対象とされていたこと、結果的に全国の林業融資のほぼ半分を林業公社への融資が占めていることなど、林業公社の分収方式による拡大造林は、
35 拡大造林を進める国の政策の中で、実質的にその一翼を担っていたものと考えられる。
・その中で、林業公社は、資金と組織の活用、森林資源の造成、地域住民の福祉などの面からのさまざまな効果が期待されており、このことは妥当なものと考えられる。
・しかし、林業公社が、第一義的に山間僻地等における拡大造林を主に対象として行うこととされていたことから、採算性が悪いものであることを前提にされていたものであり、当初から経営面で大きな課題を
40 内包していたことになり、これに対する支援は予め想定されるべきであった。

(5) 国有林野事業との違い

- ・林業公社による拡大造林は、もともと森林資源の蓄積がないところから始められたものであるという特徴がある。
45 ・これは、豊かな森林蓄積を基に、その蓄積を維持する形で伐採し収益を行ってきた国有林野事業との大きな違いである。
・しかし、そのように資産を有する国有林野事業でさえ多額の負債を抱えることになっていることを考えれば、林業公社による造林事業はさらに厳しい状況になることは、当然の結果であるともいえる。

(6) 融資による造林政策の妥当性

ア 国の融資政策の妥当性

融資による造林政策の妥当性

- 5 ・拡大造林施策において、政策金融としての公庫の融資は大きな役割を果たした。
- ・森林資源造成を社会基盤の整備と考えれば、本来なら、造林政策は融資による民間事業で行うのではなく、公共事業として行う政策もあり得たのではないかと考えられる。
- ・拡大造林政策が、資源政策のみならず、公共的・社会政策的な要素もあったことを考えれば、国の民有林に対する造林政策が、融資を重要な手法として進められたことには問題がないとはいえない。

10

政策金融としての長期低利融資の必要性

- ・林業を融資で推進するとすれば、林業はその性格上利益が出るまで相当な長期間が必要であることから、超長期の低利融資が求められる。
 - ・こうした超長期の低利の融資は、原則として民間融資では不可能なものであり、このために政策金融
- 15 としての公庫融資の大きな役割があった。

イ. 金融機関としての農林漁業公庫の融資の妥当性

林業公社への融資の妥当性

- 20 ・林業公社はもともと資産を有しておらず、返済原資が薄弱であり、また、利益を生み出すには相当な長期を要するという特徴がある。
 - ・林業公社が多く設立された昭和40年代は、木材価格が右肩上がりであり、その意味で収益は得られるものと考えられていたことがあると思われるが、コストは上昇し林業利回りは一方的に下がっている状況であり、通常の融資の原則を考えれば、こうした林業公社に融資を実行することにはそもそも問題があったと考えられる。
- 【資料11】

25

都道府県の損失補償との関係

- ・公庫が林業公社に融資を行うことができた理由として、都道府県が損失補償を行っていたことが考えられる。
 - ・この損失補償は、滋賀県の場合でも公庫が融資の条件としており、求められれば都道府県としては、
- 30 拒否することはありえなかったと考えられる。
- ・また、その場合、都道府県側でも、損失補償を現実に行うことは想定されていなかったと思われ、これを前面に押し出して融資を申請したものでなく、あくまで当時は双方とも融資に伴う通常の手続として行ったものと思われる。
 - ・一方、融資は本来、融資先の経営実態を見て判断するべきという原則からすれば、損失補償があっ
- 35 たからといって融資が適当であったとは言えない。

政府系金融機関の特殊性

- ・公庫は、政府系金融機関として、事業計画の妥当性、償還の確実性よりも、国策を優先する立場にあり、その上で融資を続けてきたと考えられる。
- 40 ・政府系金融機関の融資は、民間金融機関とは異なり、国としての高度な政策的判断があるべきものであるが、その意味で国の責任も大きい。

ウ. 融資を受けた林業公社の対応の妥当性

- ・公庫の貸付には、都道府県が損失補償をしており、また都道府県が貸付などさまざまな形で林業公
- 45 社を支援していることが大きな要素として考慮されていたと考えられる。
- ・しかし、林業公社の設立された時代には、都道府県側は、損失補償が実際に発効することはほとんど想定していなかったと考えられる。
 - ・滋賀県の両公社の場合、年間1,000haもの造林の資金として融資によったことは、滋賀県として補助枠を一般民有林向けにも確保する必要があったこと、補助と非補助の場合の公庫の融資利率の違

いから非補助で全額融資で行った方が有利であるという当初の見込みがあったこと、特に滋賀県公社の場合は下流と共同で行うという基本的な考え方から、滋賀県が独自に県補助金を上乗せして国庫補助を取り入れることは適当でないという判断があったなどの事情があるが、公庫融資および社員借入金に頼ることを選択したことについて、滋賀県および両公社の責任が問われる。

- 5 ・このように、都道府県が損失補償を行えば公庫資金調達が可能になることで、結果的に公庫融資に頼ってしまった、融資を受ける側の見込みの甘さは大きな問題であると考えられる。

2. 林業公社問題への国および国関係機関の対応

「林業公社の債務問題への国、公庫の対応は適切だったか」

2-1 事実

5 (1) 林業公社の経営問題に対する国の基本的な考え方

・特に平成期以降、全国的に木材価格が低迷し間伐収入などが得られず、戦後の植林に係る融資の償還時期を迎え、林業経営はますます困難となる中で、全国の林業公社の債務残高は、平成10年度末(1998年度末)現在で公庫4,600億円、都道府県3,600億円など、総額9,600億円となった。

・こうした林業公社の状況に対して、国は次のような基本的な考え方を示してきた。

ア. 林業公社事業の今後の展開について(林野庁通知)(平成10年(1998年))

・平成10年(1998年)6月30日に、林野庁長官から都道府県知事あてに「林業公社事業の今後の展開について」という通知が出された。その概要は以下のとおりである。

- ・林業公社は森林整備推進、山村振興、林業事業体の育成等に大きな役割を果たし、森林資源の質的充実に向けて公的機関の役割がさらに高まっている。
- ・森林所有者の自主造林を補完する分収林事業を適切に実施し、財務状況に配慮し事業内容の見直しが必要。
- ・林野庁は、補助、金融両面で安定的かつ継続的な事業実施を促進。自治省も国土保全対策を創設。
- ・これらを活用し事業の効率的実施、財務状況の改善に向けて取り組むべき。
 - ・新たな契約は、公益的機能の発揮に必要なものに限定するなど事業の重点実施
 - ・コスト削減のため、契約内容の見直し
- ・国庫補助制度の活用
 - ・新たな借入について償還に係る財務を厳密に検証、低利資金の活用
 - ・長伐期化に向けた契約変更
 - ・借り換え資金の活用による償還の平準化
 - ・事業の多角化
- ・自治省の国土保全対策の活用

イ. 林業公社に関する懇談会(平成12年(2000年))

・林野庁は、平成12年(2000年)4月に「林業公社に関する懇談会」を設け、林業公社のあり方について検討を行い、その最終報告を12月に公表した。

・その内容は概ね次のとおりであった。

- ・趣旨: 林業公社は、森林所有者等による自主的な造林が進みがたい地域において、分収方式による造林を計画的・集中的に推進したが、森林に対する要請の多様化・高度化、森林所有者の経営意欲の低下の状況で、公益的機能の発揮に林業公社が公的機関の一つとして一定の役割を果たすことが期待されるが、事業資金を借入金に大きく依存してきたため多額の債務を抱え材価低迷から将来の損失も危惧されるため、今後の林業公社のあり方を検討。
- ・人工林の造成はほぼ達成。今後とも、適正な整備を担う公的機関の役割を果たす必要、地域の要請や財務事情等を踏まえ今日的役割を明確化すべき。
- ・今後の事業展開:
 - 経営の安定化: 債務の償還は債務者としての責務。しかし制度資金に依存してきたこと、金利水準の高い時期があったこと、管理的経費まで借り入れたこと等により債務は多額で木材価格によっては償還や債務保証、貸付けを行う県にも影響。徹底した自助努力とともに、関係者に支援を求め、財務体質改善が必要。分収林の扱い検討、新たな借入金・利息抑制、木材販売収入の増大方策、所有者の自助努力では管理困難な森林につい

て補助・制度資金を活用し地域の実情に応じた事業展開必要。

既往分収林の管理経営：保育・間伐等の着実実施、公益的機能発揮や伐採収入確保のため長伐期化・複層林化等の施業転換、分収林契約の変更等、市場動向把握・有利販売のための体制整備、販売先確保が必要。

5 新たな事業展開：森林所有者等の自助努力では機能発揮に必要な整備が進みがたい森林等、地域実情に応じて対象地の明確化が必要。分収割合の変更、利息軽減、施業・経営の受託等経営コスト・リスク分散化必要。

地域の理解の促進：分収林の現状や財務状況を情報公開、事業展開のビジョンの明確化、一般の理解を求めることも必要。

10

ウ、21世紀の森林整備の推進方策のあり方に関する懇談会(平成17年(2005年))

・林野庁は、平成17年(2005年)4月から、有識者により21世紀の森林整備の推進法策のあり方を検討し、10月にその中間とりまとめを行った。

・この中で、林業公社による造林に関しては次のようなことが述べられている。

15 (民有林造林の手段としての公社造林)

・林業公社は、社会、経済条件が不利な地域や放置共有地など所有者によっては整備が進み難い箇所を、分収方式により造林を推進するため設立。設立、事業、資金調達選択などは都道府県の判断責任により進められてきた。

20 ・国は、設立や造林の推進に当たり、自主的な造林の補完的な位置付けや数十年先までの資金計画等将来を見通した適切な運営を求めてきた経緯。

・公社造林は、森林整備水準確保や雇用創出等、地域住民に対して多くの恩恵を与えてきた。

25 ・公社造林は、県の損失補償による借入金に依存し、経費増嵩、間伐収支悪化等によって債務は増大。国・県において造林の円滑整備の措置、公社においても経費節減、長伐期化のための契約延長などを進めてきたが、取り組みの差などによって、債務の傾向にばらつき。

・包括外部監査の指摘も相次いでいるが、森林整備政策の観点からは、公社造林は、債務増嵩とは別に政策的意義が特に高い箇所が進められてきたこと、伐採時期が迫り、造林地が大面積で集中するなど特徴的な面があり、将来の適切な森林整備推進の上で、緊急性、特殊性をはらむ問題。

30 ・公社造林及び林業公社について、都道府県では真剣な議論が行われており、抜本的な体制・仕組みの見直しや、新しい仕組みや新しい役割を構築しようとする取組も始まっている。

(整備が進みがたい森林における対策)

35 ・今後の森林整備については、期待される新たな機能に着目し、整備に関わる幅広い関係者が森林の整備水準を高めていくことが必要で、コストの改善、木材利用促進と供給体制の整備、森林所有者等に対する多様な働きかけと地域のまとまりが必要。

・それでも整備の進みにくい箇所については公的機関による分収方式が重要な役割を担うことが期待、その今日的意義や適用可能性について改めて検討すべき。

(既往の公社造林に対する対策)

40 ・多様な森林への誘導、皆伐後の再造林の確保および既往債務が緊急の課題。これらを森林整備の問題として捉えるべき。このため以下へ支援の充実必要

森林造成の成果について県民の理解、県民共有財産という意識醸成

長伐期化、複層林化など多様な林相への転換推進

補助事業の効果的活用、弾力的な分収契約内容への移行

多様で健全な一団の森林を住民参加による管理や木材供給の核として模索

45 ・県営林化の動きもあることから新たな分収林も念頭に検討必要。

・公的森林整備の実行機関としての林業公社の機能の位置づけは、既往公社造林や地域の森林整備管理に果たす役割等から改めて検討されるべき。

・既往債務は、人工林全体の問題で全森林所有者等を対象として検討は考えられるが、都道府県の森林整備政策に伴う債務であり、その程度は地域事情の要素も高い。

・各地方で取組強化が必要であるが、国としても幅広く検討することが必要。

エ．林業公社の経営対策等に関する検討会(平成20年(2008年)～)

- 5 ・平成20年(2008年)7月に全国知事会が、また同8月に森林県連合が、国と地方が協議する場
を設置するよう要望をしたことを受けて、同年11月に、総務省および林野庁の関係課および関係都道府県の代表からなる「林業公社の経営対策等に関する検討会」が設置された。
・同検討会は、平成20年(2008年)12月25日の第3回会議において、中間とりまとめの案を示し、また、次のような21年度(2009年度)の支援措置をまとめた。
- 10 ・補助事業:条件不利森林の間伐等への定額助成等
・金融措置:併せ貸しによる借り換え資金の貸付等(継続)
・地方財政措置:利子補給等への特別交付税措置の拡充
・同検討会は、引き続き平成21年(2009年)5月をめぐり本格的な対策を検討することとしている。

15 (2) 林業公社の経営問題に対する国の融資制度上の対応

・国は、林業公社の経営問題に対して、融資制度として次のような対応策を示している。【資料12】

ア．施業転換資金(平成3年度～19年度(1991年度～2007年度))

- 20 ・平成3年(1991年)の森林法改正による「特定森林施業計画制度」に伴い、公庫の長伐期施業
等への転換を図る森林に係る既往造林資金について償還期間を新規融資と実質同等となるよう、造林資金の既往貸付金の償還に必要な資金として、施業転換資金が創設された。
・償還期限は、当初貸付から起算して55年を超えない範囲で35年以内(据置期間15年)とされたが、貸付利率は林業基盤整備資金(造林)の新規融資と同じであった。
・当初2年度は融資実績がなかったが、制度の普及とともに平成5年度(2003年度)以降は順調
25 に利用が拡大した。これは、長伐期施業等への転換が政策的に推進されたこと、個々の林業者サイドでも林業採算性の悪化に対応して大径木生産を目指して長伐期化が進んだこと、金利水準の低下に伴い本資金利用のメリットが拡大したこと、条件改定により対象が拡大したことなどによると考えられている。

30 イ．分収林機能高度化資金(平成6年度～14年度(1994年度～2002年度))

・特定施業森林区域内での長伐期施業の推進に先導的な役割を担おうとする林業公社など森林整備法人を特に支援することにより、長伐期施業を誘導、促進することを狙いとして、準「施業転換資金」とも言われる分収林機能高度化資金が創設された。

35 ウ．森林整備活性化資金(平成6年度(1994年度)～)

・無利子の森林整備活性化資金が平成6年度(1994年度)に創設され、林業基盤整備資金(造林)との併せ貸し(平成6年度(1994年度)～)、または施業転換資金との併せ貸し(平成13年度(2001年度)～)により、対象事業費の2/7(その後の制度改定により、条件に合致すれば1/2または3/5)を融資する制度が設けられ、実質的に利息の軽減が図られた。

40

エ．任意繰上げ償還(平成17年度～19年度(2005年度～2007年度))

- 45 ・平成17年度(2005年度)から19年度(2007年度)において、経営改善の努力や県の支援措置が一定水準以上と認められる林業公社に対し、施業転換資金による借入要件を満たさない貸付金(平成17年度(2005年度)は利率3.5%を超えるもの、18年度(2006年度)以降は3.5%以上のもの)について、任意繰上償還の制度が設けられた。

オ．平成18年度(2006年度)対策

・施業転換資金の貸付対象とする森林の拡大等
・無利子の森林整備活性化資金と施業転換資金との併せ貸しについて、無利子部分の割合が

拡大された。(2/7 1/2)

カ. 利用間伐推進資金(平成20年度(2008年度))

- ・利用間伐に必要な資金と実質的に既往債務の償還期間を延長することができる資金を併せて貸し付ける制度が設けられた。

キ. 平成20年度(2008年度)対策

- ・無利子の森林整備活性化資金と造林資金及び利用間伐に必要な資金との併せ貸しについて、無利子部分の割合が拡大された。(2/7、1/2 3/5)

10

ク. 林業公社等にかかる金融問題検討会(平成17年(2005年)~)

- ・こうした、制度とは別に、全国の林業公社の債務問題が顕在化してきたことに伴い、平成17年(2005年)11月に、公庫は全国20府県とともに「林業公社等にかかる金融問題検討会(金融問題検討会)」を立ち上げた。

- 15 ・検討会は、平成17年(2005年)12月に、参加府県知事および公庫総裁連名による共同アピールを発表し、平成18年(2006年)3月、8月、平成19年(2007年)4月に国に対して以下の内容で政策提言を行った。

- 既往債務の償還時期を、経営する森林の伐採時期に合わせた償還とする選択肢を持った資金制度を創設すること。

- 20 伐期の長期化などに伴って償還期間を延長した場合、増加する利子負担を軽減する措置を講ずること。

- 将来の利子負担軽減のため、伐採収入や新たな支援措置等を財源とした公庫資金の繰上償還が随時実施できる仕組みを講ずること。

- 25 以上の金融支援措置は、戦後の拡大造林等に公的資金を利用し、既往債務の償還に苦慮している林業公社以外の林業事業体も対象にすること。

(3) 林業公社への貸付のチェック

- ・公庫は、平成10年度(1998年度)から、独自の方法で各林業公社の長期収支見通しを作成することとした。

- 30 ・また、公庫は、平成15年(2003年)3月期決算から、各林業公社の信用格付および債務者区分を独自に行うこととした。

(4) 林業公社の経営問題に対する補助制度の対応

- ・国は、林業公社の経営問題に対して、補助制度として次のような対応を行っている。

35

ア. 公的分収林整備事業の創設(平成5年度(1993年度))

- ・森林整備法人等公的機関による森林整備(12齢級(60年生)までの抜き伐り等)に助成を実施。

イ. 広葉樹林化促進対策(平成18年度(2006年度))

- 40 ・公的森林について、人工林整理伐(10~12齢級(50年生~60年生)の人工林を対象に高率補助(国県で85%~90%)による抜き伐り)を助成

ウ. 公的森林整備推進事業の拡充(18年度(2006年度))

- 45 ・複層林造成のため18齢級(90年生)まで抜き伐り助成(長期育成循環施業について分収方式にも拡大)

エ. 美しい森林づくり共同整備特別対策事業(平成20年度(2008年度))

- ・非皆伐への転換のための契約変更取組への助成

(5) 国有林野事業の抜本改革の状況

・なお、国は、同様に、経営悪化に陥った国有林野事業については、次のような対応を行っている。

ア. 国有林野事業の経営悪化の経過

- ・国有林は、戦後、御料林、国有林、北海道国有林の「林政統一」がされ、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、戦後の木材需要の逼迫に対応し、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年度)の「木材増産計画」などにより、木材増産に大きな役割を果たした。
 - ・しかし、その後、木材価格の伸び悩み、人員の増大、賃金の増大などから経営収支は悪化し、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り、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が、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。
- 15 イ. 国有林野事業の抜本的改革(平成10年(1998年))
- ・平成10年(1998年)には「国有林や事業の改革のための特別措置法」等が制定され、平成10年(1998年)10月時点で、約3兆8千億円に上る累積債務について、特別会計で返済可能な約1兆円と、返済不可能な2兆8千億円の債務に分割することとされた。
 - ・前者の1兆円は、平成7年度(1995年度)以降の金利の低いものとし、一般会計から利子補給により債務の拡大を防ぎ、元本は約50年で返済することとなった。
 - ・後者の2兆8千億円は、一般会計へ承継し、借り換え国債により金利負担を軽減した上、軽減後の利払い費(710億円)の2分の1を一般会計国債費(農水省予算)、残り2分の1を「たばこ特別税」で手当てすることとされた。元本償還の財源は一般会計の歳入歳出努力で対応することとされた。

2-2. 両公社が経営悪化に至った要因の分析と評価

(1) 林業公社問題への対応についての国の責任

ア. 全国的林業公社の状況の認識

- 5 ・林業公社の全国で1兆円におよぶ巨額債務問題は、全国的な問題となっている。
・現実に、こうした厳しい経営状態にある全国的林業公社は、一方で造成した分収林の契約と森林の保育を継続するために、身動きがとれない状態となっている。
・滋賀県の両公社は、将来の伐採収益の見込みを含む長期収支見通しを行い、債務超過の状態にあることを明らかにしている。
- 10 ・これに対して、他府県的林業公社には、債務超過や収支見込みが赤字の見込みでないといわれているところもあるが、両公社は融資への依存が多いものの、特に面積当たりの債務が突出しているわけではないこと、この問題が、木材価格の低迷の中で、林業公社への融資による拡大造林というところから発した構造的な問題であることを考えれば、多くが実質的に同じような状態にあると考えられる。

イ. 林業公社問題への対応についての国の責任

- ・この林業公社の債務問題は、国の責任において、国有林野事業の抜本改革のように、既往債務を解消して林業公社を救済すべきとする考え方と、あくまで借り手である林業公社あるいはこれを設立し指導してきたそれぞれの都道府県の問題として解決すべきとする考え方がある。
- ・このことについては、国は懇談会報告などにおいては、基本的には地方の問題であるとの考え方を示しているが、先に述べたように、この林業公社による分収方式・公庫融資を活用した拡大造林政策は、実質的に国の政策においても促進されたものと考えられる。
- ・こうしたことから、当初からの国の政策そのものの問題点とは別に、その経営が厳しい状況になるということが分かってきた段階において、この問題は国の責任において対応することが求められており、どういう対応をされたのかは重要な論点である。

25

ウ. 林業公社問題への対応についての都道府県側、林業公社側の責任

- ・都道府県や林業公社は、こうした国の林業政策の流れに乗って動いてきているが、どの程度、国の政策に縛られ、どの程度自立性、主体性があったのかというのは疑問である。
- ・しかし、滋賀県や両公社は、そうした状況が一定あったとしても、自らその財務状況や経営状況を見て、問題提起することも求められたと考えられる。
- ・また、当初の森林資源政策から離れて、環境を主目的とする森林経営への転換などの検討も求められたと考えられる。
- ・滋賀県や両公社側においては、こうした対応が十分されたとはいえない。

35 (2) 林業公社問題への国の対応の時期の妥当性

- ・国は、平成10年(1998年)に国有林野事業の抜本改革を打ち出したのとほぼ同時期以降、林業公社の債務問題について、地方で処理をするという基本的な考え方を徐々に打ち出しながら、金融支援措置、補助制度、地方財政措置などさまざまな支援策を打ち出してきている。
- 40 ・こうした動きは、滋賀県で平成16年度(2004年度)の経営改善検討会議の開始や包括外部監査報告等の抜本的対策より先に、こうした方針に基づく国の対応策の方が先行した状態になっている。
- ・しかし、後述のように、国により抜本的な解決策が行われてこなかったことは、地方での問題解決を基本とする国の方針が地方には十分伝わらず、地方側が、「国に任せておけば解決してくれるのではないか」という、安易な対応を招き、都道府県や林業公社による抜本的な見直しを遅れさせ、問題をさらに深刻化させるという悪循環につながったとも考えられる。
- 45 ・国の支援策に頼った地方側の意識の問題もあるが、国は、早く抜本的な解決策を打ち出すべきであったと考えられる。

(3) 林業公社問題への国の対応の内容の妥当性

ア. 国有林野事業への対応との違い

- ・平成10年(1998年)に、国は国有林野事業について国の一般会計により処理するという抜本改革を打ち出しているが、国有林は、膨大な蓄積を持ち蓄積を維持する形で伐採し収益を得つつ経営されてきたものの、その経営は破綻し、債務を一般会計で処理し、また資産の処分も行っている。
- ・また、国有林野会計は、会計上は資産超過になっているが、現在の木材価格を考えると時価会計によれば相当異なってくると考えられる。
- ・これに対して林業公社は、もともと土地を所有せず、最初に全く森林蓄積を持っていなかったことから、さらに厳しい状態にあることは明らかであり、債務問題の解決は非常に困難である。

10

イ. 国の対応策の内容の問題点

国の支援策

- ・国は、金融支援措置、補助制度、地方財政措置などさまざまな支援策を打ち出している。
- ・これらは、既往債務の支払いの繰り延べや、利子負担の軽減につながるものもあるが、例えば、金融支援も施業転換などを前提とする新たな融資制度となっているなど、林業公社方式が続けられるよう、いわば対処療法的な対策を講じたようなものになっており、既往債務の減免など直接支援するような抜本的な問題解決策とはなっていない。

融資途中でのチェック

- 20 ・このような長期間の融資については、融資の原則からは、途中において資産の評価などを行い、返済可能性をチェックすることが通常である。
- ・特に、貸付当初は、木材需要も上昇していて収益が期待されており、返済の問題もなかったものとも考えられるが、木材価格が下落し、また債務が急激に増加した昭和50年代中頃以降については、問題意識は当然あったものと考えられる。
- 25 ・公庫は継続して貸し増しも行い、また何度も新たな金融制度も創設されていることから、問題の認識の機会があったはずであると考えられる。
- ・また、林業公社の融資に関して長期収支見通しや、信用格付、債権者区分などの制度が導入されたが、結果的に融資の見直しにはつながらなかった。
- ・このように、通常の融資であれば、融資の途中で見直しが行われていたものと考えられるが、こうした状況でも引き続き融資が行われていたことが、さらに債務の増加につながったと考えられる。
- 30 ・こうしたことについても、政府系金融機関としての公庫融資の特殊性、国の政策が背景にあったことが要因として考えられる。

国の対応策の問題点

- 35 ・このようなことが、抜本的な解決を先送りして、問題を深刻化させたという点において、国の対応には問題があったのではないかと考えられる。

3 . 滋賀県の両公社に関する政策

「滋賀県の両公社に関する政策、特に琵琶湖総合開発は適切だったか」

3-1 事実

5

(1) 滋賀県の造林施策

ア. 滋賀県の造林政策の推進

・滋賀県においても、戦後の全国の流れの中で、拡大造林が進められた。

- 10 ・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
- 15 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」との考え方が示されている。

・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

20 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年度)の人工林面積約40,000ha(人工林率約20%)を、昭和45年度(1970年度)には、人工林面積約60,000ha(人工林率約30%)に、また昭和77年度(2002年度)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年度)

25 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3万haを公社造林で行うことを構想した。

イ. 造林事業の実績

- 30 ・こうした造林計画を受けて拡大造林が進み、特に昭和40年代には、滋賀県全体(両公社分を含む)で年間2,000haに及ぶ拡大造林が行われ、びわ湖公社の植林が終了した平成元年度(1989年度)以降は減少したものの、平成19年度(2007年度)末で滋賀県内の人工林面積は約79,000haとなっており、人工林率はほぼ全国と同様の約43%となっている。 【資料13】

35

ウ. 森林の多面的機能の推進、県民の参加

- ・平成16年(2004年)4月に、森林の多面的機能(水源かん養、県土の保全、木材等の供給など森林の有する多面にわたる機能)を持続的に発揮させ、琵琶湖の保全と県民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とした琵琶湖森林づくり条例が施行され、条例に基づく施策の
- 40 総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な計画として「琵琶湖森林づくり基本計画」が平成17年(2005年)4月に策定された。

・また、平成18年(2006年)4月からは、基本計画を着実に実行するための財源として、「琵琶湖森林づくり県民税」を徴収されることとなった。

(2) 琵琶湖総合開発

ア. 琵琶湖総合開発に至る経過

・戦後の復興需要、その後昭和30年代の高度成長期における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

期待が高まった。

【資料14】

・特に、淀川下流における地下水の過剰な汲み上げによる被害が大きな問題となったこともあって、琵琶湖の水資源開発への期待は高まり、関係者からさまざまな開発方式が提案された。

- 5 ・こうした琵琶湖の水資源開発の要求の高まりを受けて、滋賀県は、「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」(昭和34年(1959年)「琵琶湖水政に関する滋賀県の基本的な考え方」という考え方のもと、水資源開発と一体的に滋賀県の地域開発を行うべきとするびわ湖総合開発の考え方の中で、地域開発事業の一環として造林を推進することを構想した。

10 イ. 琵琶湖総合開発計画の策定と造林事業

・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。

【資料15】

- 15 ・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、同法により、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

- 20 り、協議の結果、昭和48年(1973年)11月6日に自治大臣、近畿圏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、50億円の融通を行うこととされ、貸付金の割合は利水量配分により、大阪府から39.39億円、兵庫県から10.61億円とされ、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。

- 25 ・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。

ウ. 琵琶湖総合開発事業の結果

・琵琶湖総合開発計画は、昭和66年度(平成3年度)(1991年度)までの10年間延長され、さらに平成8年度まで5年間延長され、平成4年(1992年)8月の改定計画では、造林事業は「再造林

- 30 1220ha、拡大造林27,500ha(一般造林13,893ha、公社造林13,607ha)」となった。

・琵琶湖総合開発事業は、25年の実施を経て平成8年度(1996年度)末(平成9年(1997年)3月)で終結したが、そのうち造林事業の実績は計画どおり残事業なく終了した。

3-2. 経営悪化に至った要因の分析と評価

(1) 琵琶湖総合開発の両公社の造林推進への影響

5 ア. 琵琶湖総合開発と造林計画推進の関係

- ・滋賀県の拡大造林計画および両公社による拡大造林は、琵琶湖総合開発との関係が深い。
- ・まず、昭和30年代以降、下流府県から琵琶湖の水資源開発への期待が高まる中で、滋賀県が県内の地域開発を含む開発方式(琵琶湖総合開発)を主張し、その中で造林に対する下流府県からの支援を求め、下流府県も水資源開発に対する滋賀県の協力を得るため、これに積極的に協力したこと
- 10 から、滋賀県公社への参画と、10年間で10,000haの造林計画につながったことに大きな意味があった。
- ・さらに、昭和47年(1972年)に策定された琵琶湖総合開発計画において、滋賀県公社の造林を引き継ぐ形でびわ湖公社による12,500haの拡大造林が盛り込まれて、国の計画として推進され、大規模な造林が行われることになったことは大きな意味があったと考えられる。
- 15 ・もっとも、昭和39年(1964年)の林業振興計画において、すでに下流の参画により公社方式で3万haの拡大造林を行うことが構想されているように、琵琶湖総合開発が、両公社による拡大造林の実施の決定的な要素であったとは言えないと考えられる。
- ・しかし、少なくとも、琵琶湖総合開発計画がなければ、毎年1,000haという大規模な造林が進められることは困難であったと考えられる点、また、造林が琵琶湖総合開発計画に組み入れられたことで、
- 20 造林計画や両公社の運営の見直し、検討という発想がしにくい状態につながったという点は、経営悪化につながる大きな要因と考えられる。

イ. 琵琶湖総合開発の上位計画としての正当性

- ・琵琶湖総合開発計画の中では、造林はその事業の一部に過ぎなかったが、特に下流団体との関係
- 25 において、水源かん養は、琵琶湖総合開発への実施の必要な理由としては、受け入れられやすいものであったと考えられる。
- ・一方で、国の計画である琵琶湖総合開発計画という上位計画により、造林事業もその正当性を与えられたと言える。

30 ウ. 琵琶湖総合開発による資金支援の効果

- ・造林計画は日本全体にあったが、このように、下流団体からの融資や、後には共同水源林整備事業による公庫融資の調達の仕組みができたことが、拡大造林計画の推進の大きな要素になったと考えられる。
- ・こうして資金調達の道が開けたことが、本来なら積雪地帯であるため木起こしなどコストがかさむことか
- 35 ら、林業としての採算性からは優先順位が低い滋賀県のような地域において、拡大造林が急速に広がった要因となったともいえる。

エ. 下流団体の参画と責任

- ・滋賀県公社は、琵琶湖総合開発に向けた上下流の協力が必要であったときに、その共同のテーブル
- 40 に着くという機能を果たしたこと、また滋賀県公社の設立により、流域の共同体として、上下流の協力という一定の一体感を醸成したことは、意味があったといえる。
- ・一方で、滋賀県公社の設立には、下流団体としても、水資源開発の必要性から琵琶湖総合開発を進めるため、積極的に協力するとして参画したものであり、その意味で責任の一端はあると考えられる。
- ・現実には、公庫の損失補償は滋賀県のみが行っているなど、実際には滋賀県公社の債務について下
- 45 流団体には契約上の責任はないものとなっていることから、実際に損失補償の実効の可能性はほとんど認識していなかったことがうかがわれ、また、参画に伴う責任という感覚では、当時の滋賀県側の対応は慎重さが欠けていたと考えられる。
- ・しかし、参画した下流社員は、滋賀県公社の社員および理事や監事として、滋賀県と同様に運営の責任があるものであるにも関わらず、むしろ近年は、債権者としての立場のみが強調されているという点

は、疑問があると考えられる。

(2) 琵琶湖総合開発の造林計画、両公社運営の見直しへの影響

- 5 ・行政の計画の本質的な問題点を考えれば、仮に琵琶湖総合開発がなかったとしても、両公社の見直しが簡単には行われる可能性は低かったと思われる。
- ・しかし、両公社による造林が、琵琶湖総合開発という上位計画に位置づけられることで、さらに正当性が与えられたことが、両公社にこのような問題が明らかになった以降も、その見直し検討を遅らせたという要因となり、見直しの必要性ということの意識すら生まなかったということにつながったのではないかと考えられる。
- 10

4 . 両公社の事業内容

「両公社の目的、事業内容は、適切だったか」

4 - 1 事実

5 (1) 両公社の設立

ア . 社団法人滋賀県造林公社の設立

・昭和40年(1965年)4月1日に「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、滋賀県および県内の市町村や関係団体により、社団法人滋賀県造林公社(滋賀県公社)が設立された。

・設立前から淀川下流利水団体から琵琶湖の水資源開発に大きな期待があったため、滋賀県は公社で構想した3万haの造林のうち県単独で行うとした1万haを除く2万haに下流団体の協力を求めたが、1万haの範囲で協力を得ることになり、昭和41年度から42年度(1967年度から1968年度)にかけて大阪府、大阪市、兵庫県の他兵庫県内5団体が社員に加入した。【資料16】

イ . 滋賀県公社の事業計画と収支見通し

・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)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%)により行い、主伐は40年生から、経営期間は54年間(昭和93年度(2018年度))としていた。

・その後、滋賀県公社は、下流社員の参画に伴い、経営期間を平成26年度(2014年度)までの49年間とし、造林を昭和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、他は滋賀県および下流社員から借り入れることとし、公庫への償還は間伐収入、利子収入および社員借入金で、社員借入金の償還は、間伐収入、主伐収入で充てることとしていた。

・なお、公庫からの借入に当たっては、両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滋賀県の損失補償を求められたため、滋賀県は損失補償契約を締結した。

・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こと、保育については当時は補助金の対象でなかったこと、下流府県と共同で行うという考え方から滋賀県のみが県分を上乗せして補助金を出すことはバランスを欠き適切でないと考えられたこと、また、滋賀県としては補助金を一般の造林に回す必要があったことなどから、補助によらず融資によることとしていた。

・昭和89年(平成26年(2014年))の最終期における収支差額は、84億円と見込み、これを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は、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の向上

ウ . 財団法人びわ湖造林公社の設立

・昭和47年の琵琶湖総合開発特別措置法の施行に伴い、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、この貸付金により対応し事業を行うこととした。

・この実施主体については、滋賀県公社の下流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、この資金が滋賀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日に財団法人びわ湖造林公社(びわ湖公社)が、滋賀県の出捐により設立された。

・これに伴い、びわ湖公社は滋賀県公社の造林事業を受け継ぐこととなり、滋賀県公社はこれまで造成した森林の保育を行うこととなった。

エ. びわ湖公社の事業計画と収支見通し

・琵琶湖総合開発計画では、昭和47年度から昭和56年度(1972年度～1981年度)にかけて、造林28,720ha(うち拡大造林27,500ha)を行うこととされたが、この中で、びわ湖公社は、
10 公社方式による大規模造林13,600haのうち、滋賀県公社の実施予定分1,100haを除き、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。

・主伐は40年から、事業期間は49年間(昭和96年度(2021年度))までとした。

・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、残りは下流融資金を原資
15 とする財団法人琵琶湖総合開発資金管理財団から借り入れることとし、公庫の借入金の返済は間伐収入、主伐収入および同財団からの借入金、財団からの借入金は主伐収入で充てることとしていた。

・最終期における収支差額は8億円で、これは琵琶湖の水源かん養事業に寄付するとしていた。

・この事業の効果として、次が上げられていた。

20 ・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8,000万トンから1億650万トンの保水量が増加する。

・460万m³の木材生産

25 ・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

30 ・作業の協業化

(2) 両公社の事業の実施

ア. 両公社の植林事業

35 ・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(1972年度)までに約7,116haの植林を行った。

・びわ湖公社は、昭和48年度(1973年度)に、当該年度分1,000haについて滋賀県公社への委託により事業を開始し、平成元年度(1989年度)までに12,507haの植林を行った。

・植林に伴う苗木は、当初は自己圃場を計画していたが、移入によることになった。

40 ・作業が奥地化するに従って省力化のため昭和45年度(1970年度)から苗木のヘリコプターでの空輸を行い、これはびわ湖公社に引き継がれ、昭和59年度(1984年度)まで続いた。

・また、肥料も同様に一部空輸を行った。

【資料17】

イ. 両公社の保育事業

45 ・両公社は、植林に伴う補植、改植、下刈、つる切り、施肥、木起こし、根踏み、病害虫獣防除、作業道開設、境界保全、表示板設置などの保育事業を行った。

・両公社が、どのような内容の造林を行ったのかについて見ると、柱材生産を目標として、最終的に概ね1ha当たり800本から1000本くらいになるような保育施業をしてきたものであった。

・これらを実施するため、雇用は基本的に請負で行い、森林組合が約60%程度であった。

・雇用された労務者は、最盛期で毎年1,600人程度に及び、うち県外からの労務者が最盛期で約77%程度となり、宮崎県、岐阜県などからの労務者が多かった。

- 5 ・この間、事業費は、保育、中でも積雪地域において木起こし等に経費を要し、昭和56年や昭和59年の豪雪で多大な被害を受けたこと、また、びわ湖公社の植林がはじまった昭和48年ごろから、林業に係る人件費が全国的に高騰する中、両公社の労務単価が高騰したことにより、見込まれた経費より遙かに増加した。【資料18】

ウ. 両公社の債務増

- 10 ・両公社は、こうした経費の増加、および間伐収入が得られず新たな借入を必要としたことから、当初予定以上に借入額が増加し、利息も増加した。
・また下流団体の融資は複利のため条件改定を働きかけたが結果的に実現できず利息が増大したこともあいまって債務が増加し、平成19年度末債務残高は両公社で約1,080億円となった。【資料19】

エ. その他の両公社の事業等

- 15 ・両公社は、昭和52年(1977年)の共同水源林造成制度の発足に伴い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、公庫の融資率が90%から100%となり、補助金について諸掛費(労務厚生費、測量費等)が、16%から27%となった。
・また、分収林特別措置法に基づき、びわ湖公社が昭和59年(1984年)1月に、滋賀県公社が平成2年(1991年)3月に森林整備法人の認定を受けた。
- 20 ・びわ湖公社は、昭和59年(1984年)3月には旧信楽町(現甲賀市)において分収育林事業に着手し、平成7年度(1995年度)までに11箇所56haについて行った。
・びわ湖公社は、林業労働力確保の促進に関する法律(平成8年5月施行)に基づく林業労働力支援センターとして平成14年(2002年)4月1日に指定を受け、厚生労働省、滋賀県からの委託により、雇用に関する相談・指導業務、研修やセミナーの開催、高性能林業機械の貸付等を行っ
- 25 た。
・びわ湖公社は、平成4年度から平成17年度(1992年度～2005年度)において、滋賀県からの委託により、県立近江富士花緑公園の管理を行った。
・この他、両公社は、収入の確保のため、滋賀県や市等から、自然公園の監視指導業務、ヨシ群落の刈り取り清掃業務、公園管理業務、北川ダム用地測量業務、姉川ダム立木伐採処理業務
- 30 等の受託事業を行った。

4-2. 両公社が経営悪化に至った要因の分析と評価

(1) 両公社の目的と効果

5 ア. 両公社の多目的性と優先順位の問題

・両公社は、大規模な造林を実施することにより、水源かん養機能の向上、森林資源の造成、後進地域における雇用の場の創出と生活経済の安定、さらに林業技術の普及など、さまざまな公共的な目的を与えられていた。

・実際の事業としては、大規模な造林を行うことによって、これらがすべて達成できるものとされていた。

10 ・しかし、こうした多様な目的が達成されたのかということについては、これまで個別に十分検証されたことはなく、平成8年に作成されたびわ湖公社の経営の指針においても、造林実績の他は、山村振興の面で県外労働依存が増え、中山間地域の経済振興という意味では充分貢献できなかったことが述べられているが、たとえば水源かん養効果は当初の目的を達したかなどは触れられていない。

・また、両公社にこうした多様な公共的な目的があることと、採算面から分収造林が成り立つということを

15 前提とする両公社の経営とが、どのようなバランスで行われたのかは明らかでない。

・多様な公共目的の優先順位も明らかでなく、その意味で、ある観点からマイナスであっても別の観点からはプラスがあれば投資を行う、といったような企業感覚的な経営という考え方はなかったと考えられる。

イ. 森林資源造成の目的と効果

20 ・林業公社の設立された時代は、国の政策として、森林資源造成を目的に造林が進められていた。

・林業公社があったことによって、このような大規模な拡大造林を行うことができ、特に積雪の多い日本海側を含む薪炭林地域や、林業の後発地である滋賀県のようなところが、人工林率を高めようとする国の長期の森林資源造成計画の達成に向けて、先進地域に追いついたともいえ、その効果は認められる。

25 ・しかし、特に滋賀県の両公社においては、目的に水源かん養の面が特に強調されており、実際にも湖辺の治水および下流府県から期待の高かった下流への利水の両面から、琵琶湖の湖水位の安定に寄与することが重視されており、他府県と比べて、森林資源造成に対して水源かん養機能の目的のウェイトが相対的に高かったと考えられる。

30 ウ. 水源かん養効果の目的と効果

水源かん養効果の見込みの妥当性

・両公社の設立当時は、当時の学術報告に基づき、広葉樹を針葉樹に転換することによって、保水機能が向上することが見込まれており、当時としては合理的と考えられていた。

・この点、現在のように、多様性のある森林が理想とされ、一般にもそのように理解されており、国の政策も多面的機能を重視する森林づくりとして針広混交林などが推進されている現在の常識とは、全く異なっていたことは認識する必要がある。

35 ・こうした当時の見込みに対して、見込み通りの保水機能の向上があったかを数値で示すことは困難である。

・しかし、現在の通説によれば、保水機能の多寡は、本来の地質と長い年月にわたって形成されてきた40 土壌の状況によるものであり、広葉樹を針葉樹に変えたから短期間に土壌が異なるものではなく、むしろ土壌の保全がされるよう森林が適切に維持されているかが重要であるとされている。

・現時点から考慮すれば、はげ山や採草跡地など天然林回復が難しいところについては土壌の保全のため植林が必要であったところもあると思われるが、基本的に薪炭林が徐々に利用されなくなり自然林となっていく途上であったものについて、水源かん養の必要上から皆伐して拡大造林するだけの合理的な理由があったとまではいえないのではないかと考えられる。

45 ・さらに、経営期間終了後は、当初は収益が予定されこれを再造林に投資することが予定されていたことから、水源かん養機能をはじめ近年注目されている多面的な機能の維持が期待できたと考えられるが、伐採後再造林が期待できない状態において、この目的の達成についてどのように対応するのかは、平成7年(1995年)に作成された滋賀県公社の経営計画においても伐採後の対応は検討すべき

課題とされているのみで明らかになっておらず、目的達成に対する姿勢としてあいまいな点が残る。

水源かん養目的と資源造成

- ・こうした水源かん養、あるいは国土保全という目的は、近代の造林政策の開始以来、いわば予定調和的に必ず言われてきたことであり、実際はこれを目的の一つに挙げつつ、本来必要とされていた森林資源造成を行ってきたという経過がある。
- ・その意味でも、水源かん養機能の向上は、両公社の設立に当たっては、いわば当然の目的ではあった。
- ・しかし、先述のように、滋賀県においては、森林資源の造成とあわせて、湖辺の治水および特に下流府県から期待の高かった利水の両面から、琵琶湖の湖水位の安定に寄与するため、周辺森林の水源かん養機能の向上は特に重視されており、このため針葉樹林化による保水能力の向上が意図されていたことも事実と考えられる。
- ・また、水資源開発を求めていた下流府県側にも、植林により保水機能が高まるのであれば、琵琶湖・淀川を通じて自らに効果があるという考え方もあったと考えられ、水源かん養機能を重視する特殊な事情があったと思われる。

エ．山村振興の目的と効果

- ・両公社の設立に当たっては、造林事業による雇用の創出と、収益分収により、山村の生活経済の振興の効果が見込まれていた。
- ・これは、当時の滋賀県の農林漁業振興の政策として、農林漁業にまんべんなく振興策を講じたことの一環と考えられる。
- ・結果として、雇用の創出については、造林の開始当初は、県内の労務者の割合も高く、中には集落全体で滋賀県公社の事業に関わった例や、森林組合に雇用を与えたという点もあり、ある程度貢献したと考えられる。
- ・しかし、滋賀県が予想外に急速に内陸工業県として発展し、山村の労働者が第二次産業に流れることとなり、大規模造林を実施するため労働力が不足したことから、労務者を県外に頼ることとなり、その割合がむしろ多くなり、雇用による山村振興の成果は充分ではなかったと考えられる。
- ・なお、後年になると、事業量が減少したこともあって、県外の労働者が減少し、また、県外からの労務者も地元に着定してきた例も見られ、現在では労務者は県外県内が概ね半分ずつ程度になっている。
- ・また、収益分収による経済面での効果は、まだ主伐期が到来していないため結果が出ていないが、現在の長期収支見通し、あるいは分収割合の変更を進めている状況から考えて、期待された効果には遙かに達しないものと考えられる。
- ・なお、分収造林契約に伴って実施した境界の確定・保全は、土地所有者から評価されている。

オ．技術普及の目的と効果

- ・両公社は、大規模な造林や保育を通じた育林の技術、間伐モデル林の設定、滋賀県で両公社が率先して始めた、クマ、シカによる皮剥ぎ防止のためのテープ巻きなどの点で、一定の技術の普及に成果を上げたと考えられる。

カ．近年注目されている森林の効果

- ・現在では、このような両公社の設立目的の他、一般の森林に対する関心は高まっている。
- ・こうしたことを受けて、滋賀県では、琵琶湖森林づくり条例が制定され、また、森林づくり県民税が創設された。
- ・上下流の連携という観点についても、両公社や琵琶湖総合開発による水資源開発を基本とした融資による下流府県の協力と異なり、環境目的などさらに幅広い目的で森林の保全のため資金提供を行い、あわせて住民が交流するといった上下流協力の事例が全国で見られるようになっている。
- ・こうしたことは、造林公社問題の要因とは直接的に関係はないが、今後の公社営林のあり方を検討するに当たっては、こうしたことをどのように反映し、県民の理解を得ていくのかは、重要な課題と考えられる。

(2) 両公社の事業内容の妥当性

ア. 両公社の大規模造林事業の妥当性

- 5 ・先述のように、滋賀県において両公社があったからこそ年間1,000haもの拡大造林を行うことができたのは事実であり、滋賀県の人工造林のうち公社造林が占める割合は、他府県と比べても高くなっている。
- ・当初の造林計画を達成するためには、両公社は特に労働力の確保に多大な努力を行い、特に労務に関する経費の増嵩につながった。
- 10 ・また、資金調達も大きな課題であったが、それを当初は補助金を全く受けず、融資に依存したことから、面積あたりの債務残高として見れば、特に滋賀県は突出したとはいえないものの、総額としては1000億円を超え、その負債額は全国の林業公社の負債額の10%を占めるような状態にまでなっている。
- ・このような経費の増嵩、債務増加になりながら、このような大規模な造林を行う必要があったのかについては、費用対効果面では、問題があると考えられる。

15

イ. 両公社の事業(植林、保育)の内容の妥当性

両公社の造林の目標の妥当性

- ・両公社は、コストの削減とともに、長伐期化による自然増加を図り、この長伐期化に適応した効果的・効率的な保育作業を実施するために保育基準を変更し、たとえば枝打ちを高さ8mまでから4mまで
- 20 に下げるなど当初の生産目標としていた無節の柱材中心からの転換を図るべく対応してきた。
- ・しかし、市場ニーズの変化に合わせて市場価値を高めるための対応は十分ではなかったと考えられる。
- ・今後、公社営林の有効活用を図るためにも、市場ニーズを的確に把握し十分な検討が必要である。

両公社の植林・保育の適切性

- 25 ・両公社が、実際に行った植林や保育の内容について、技術的に適切に行っていたかという点について見ると、急速かつ大規模な拡大造林を行うため、そして植林する場所を確保する必要があったことから、北部や西部の積雪地帯や、また、気象条件が厳しい県境の尾根など、生育条件が悪く適地適木という点で問題があると思われるところにまでも、拡大造林が行われたという問題点がある。
- ・当初から林業公社の役割として、第一義的には、私有林では困難な山間僻地に行くことが国の方針
- 30 で示されていたことを踏まえ、また、過失や怠慢がなかったとしても、結果として生育が悪い森林や、多くの被災林を生み出すということにもつながったことは、植林の内容そのものに問題があったと考えられる。
- ・また、そもそも、水源かん養機能を高めるという目的でありながら、多くが薪炭林であった広葉樹林を皆伐をした結果、その土壤に損失を与えることになったのではないかと懸念もある。

ウ. 両公社の造林事業のコスト高の理由と妥当性

- ・両公社は、大規模な植林を行ったこと、また、奥地や積雪地帯にまで植林を行ったことから、植林経費に加えて、その後の毎年かかる保育経費を多大に要することになり、また、積雪に対する木起こしの経費なども余計にかかることになった。
- ・経費のうちの多くを占めている労務賃金については、昭和40年代後半に賃金が急騰する時代に、大規模造林に対応するため労務を確保することになったことから、さらにコストのアップにつながり、これらが
- 40 経費の増嵩の大きな要因の一つとなった。
- ・これに対して、特に植林の終了前後から、職員の削減、事務所の削減、森林国営保険料の見直し、社有車の減車、労務宿舎の削減、保育基準の見直しなど、一定のコストの削減に取り組んできたが、その効果は限定的であった。

45

エ. 両公社の債務増の理由と妥当性

・両公社の債務が増加したことについては、こうしたコストの増加と合わせて、当初は、非補助の方が貸付利率が低く有利であったことなどから補助金を使わなかったが、その後、債務が予定以上に増大し、一方、補助制度が充実したにもかかわらず、補助金の導入は昭和60年度(1985年度)からと遅れたこ

とが要因となっている。

【資料20】

- ・また、下流団体からの融資は、当初市中金融機関より低利であったにせよ、3.5%の複利計算で、市中金利の低下後もこの条件の改定ができなかったことが、債務増加の要因となったものと考えられる。
 - ・金利の状況を見て、早めに補助金利用への方針転換と補助枠の確保の努力を行い、また、一定の
- 5 限界はあると考えられるが、金利改定の努力をすべきであったと考えられる。

5 . 両公社の経営改善の取組

「両公社の経営改善の取組は適切だったか」

5 - 1 . 事実

5

(1) 両公社の経営改善の取組

ア . 両公社の経営努力

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

10 ・昭和55年度(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、びわ湖公社は昭和60年度(1985年度)から、滋賀県公社は昭和61年度(1986年度)から造林補助金を継続的に導入した。

・また、平成元年度の植林の終了を見込んで、昭和62年度(1987年度)には4出張所を2支所に統合した。 【資料21】

15

イ . 昭和62年度(平成元年度改訂)の収支計画の見直し

・両公社は、木材価格が低迷し当初見込んでいた間伐収入が見込めない状態となった。

・このため、公庫への償還のため、滋賀県や下流社員からの借入金がさらに増大することになった。

20 ・こうした中で滋賀県公社は、下流社員から貸付金の貸付に当たって、その収支見込みの提出の要請があったことから、滋賀県公社の収支計画の見直しを行った。

・これは、経営期間は基本的に従前通りとしたままで公庫および社員からの借入期間を延長し収支見直しを行ったもので、公庫および社員借入期間を延長したものであり、最終的な収支差額は、8億円と

25 ・また、びわ湖公社についても同様に見直しを行い、経営期間を60年間として借入期間を延長し、最終的な収支見込みは48億円としていた。

ウ . 平成7年(1995年)の滋賀県公社の経営計画

30 ・両公社は、間伐収入が当初予想していたように見込めなくなった一方、当初公庫からの借入金は昭和57年度(1982年)まで、下流社員からの借入は平成8年度(1996年度)までとなっていたことから、資金計画に齟齬が生じており、新たな資金の調達が必要となったことから、滋賀県公社は経営計画の見直しを行うことを決定し、平成2年度(1990年度)から森林調査などを行い、これを受けて滋賀県や下流社員とも協議しながら、経営計画の見直しを進め、平成7年(1995年)に策定された。 【資料22】

35 ・この計画による経営の方針は、伐期を短伐期(40年)から長伐期(80年)までとし分収契約も延長することを柱とし、経営期間を昭和41年(1966年)の設立構想による平成26年までに代えて、79年間(設立の昭和40年度(1965年度)から平成55年度(2043年度)まで)に延長するものであった。

・資金計画では、公庫および社員借入金の期間を延長し、また、一部の資金を滋賀県から負担金(ただし、純収益が生ずるときは貸付金と同等としその範囲で元利金相当額を最終年度に払う)として、平成12年度から平成22年度まで(2000年度から2010年度まで)調達することとしていた。

40 ・その他、間伐材の積極的な販売、補助金の積極的な導入、受託事業への積極的な取り組みなどを内容としていた。

・最終年度の収支差額は、47億円としていた。

エ . 平成8年(1996年)のびわ湖公社の経営の指針

45 ・滋賀県公社の経営計画を踏まえて、びわ湖公社においても、長伐期化、借入の延長、滋賀県の負担金の導入などほぼ同様の考え方により、平成8年(1996年)に経営の指針を策定した。【資料23】

・また、滋賀県公社を含めて、植栽・保育中心から伐採、搬出、流通、消費までにらんだ作業への転換を内容とする保育基準の見直し、路網整備の推進、被災林、生育不良林復旧対策事業の推進、労務に対する森林組合との連携や労務宿舍の移譲・解約、補助金増額、職員減員、施業転換資金借

り換え、受託事業の増大等、間伐材の販売強化、森林共済セット保険加入の削減などを行うこととしていた。
・最終年度の収支差額は、滋賀県からの借入金を一部負担金扱いとした上で、収支差額ゼロとしていた。

5

カ. 経営計画等に基づく経営努力

・この平成7年および8年の経営計画等に基づき、両公社は次のような取組を行った。

・森林整備活性化資金の導入(平成6年度(1994年度))

10 　ただし、平成13年度(2001年度)から認められた施業転換資金との併せ貸しは、滋賀県では施業転換資金による借り換えを、ほぼ平成12年度(2000年度)までに行ったため導入していない。

・施業転換資金の導入(平成9年度(1997年度))

15 　制度の発足当初は、償還期間の延長により、却って支払金利が増加するとの見通しから下流社員にも了解が得られなかったため、当初は導入しなかったが、金利が低下したことから、両造林公社は全国に先駆けて平成9年度(1997年度)から導入し、平成15年(1993年)までで、348億円(借入元金のうち、滋賀県公社は82%、びわ湖公社は75%)を借り換えた。

・分収造林契約の長伐期化への取り組み

分収造林契約の延長のため、平成9年度(1997年度)から5か年計画で長伐期化に伴う契約変更を進め、現在までに全体面積の約80%について契約更改を行った。

20 キ. 滋賀県の「造林公社経営検討委員会報告書」(平成12年(2000年))

・平成10年度(1998年度)には、滋賀県が外部の有識者による「造林公社経営検討委員会」を設置し、平成12年(2000年)3月に「造林公社経営検討委員会報告書」がとりまとめられた。

25 　その内容は、人件費が当初の10倍以上に増嵩したこと、木材価格が伸びなかったことから、木材価格がのびず経費が増加すれば赤字が予想されるとし、基本的には、借入金の金利抑制と自助努力が必要とし、経営面での努力は「経営方針」に従い行っていくべきとしたものであった。

ク. 滋賀県の無利子貸付(平成11年度(1999年度)、12年度(2000年度))

30 　滋賀県は両公社への支援策として、滋賀県公社へは平成12年度(2000年度)から、びわ湖公社は平成11年度(1999年度)から、県貸付金を無利子化するとともに、既往の貸付金についても、将来に向けた利子は発生しないように(凍結)した。

(2) 経営改善検討会議等の取組

【資料24】

ア. 経営改善検討会議(平成16年度(2004年度))

35 　滋賀県公社について、木材価格の下落、素材生産量の落ち込みで立木処分、素材生産処分とも見込みを大きく下回る見込みとなり、伐採収入による資金運用についても低金利化により見込めなくなり、債務が平成15年度(2003年度)末で、合計338億円を超えるまでになった。

・また、平成7年の経営計画では、平成16年度(2004年度)から主伐収入を見込んでいたが、これが見込めなくなった。この主伐収入の時期に合わせて下流社員からの借入を平成16年度(2004年度)までとしていたため、それ以降の資金の調達が課題となった。

40 　平成15年(2003年)11月には、一部の下流社員から、貸付金は計画通り21年度(2009年度)からの償還が可能であることが必要であり、また新たな経営計画がないと平成15年度(2003年度)の資金の貸付が困難との意向が示された。

45 　このため、下流社員や公庫に対して、債務の圧縮や借入について協議を進め、平成17年(2005年度)1月20日の滋賀県公社の理事会において、経営の現況の説明がなされ、上流・下流社員からなる経営改善検討会議を設置することが決定された。

・これを受けて、経営改善計画の策定をめざし、今後の森林づくり、今後のランニング経費、累積債務の処理方策の3点を中心に検討が進められた。

・平成19年度まで延べ28回におよぶ経営改善検討会議が開催されたが、債務処理については、社員間の意見の隔たりが大きく、とりまとめまでには至らなかった。

イ. 社員、滋賀県借入金の償還猶予(平成16年度(2004年度)～)

・下流社員からの借入金は、平成16年度(2004年度)まで借りる予定となっていたが、下流社員から、貸付金の貸付には経営改善計画が必要として、貸付を受けられなかった。

5 ・このため、滋賀県公社については、平成16年度(2004年度)から、経営改善計画ができるまでの間として、下流社員からの借入金の償還を猶予されることになった。

・これと併せて、平成17年度(2005年度)から滋賀県公社は、同年度を初年度として償還が予定されていた滋賀県からの借入金の償還についても、また、びわ湖公社は、滋賀県(旧琵琶湖総合開発資金管理財団)からの借入金の償還についても、償還を猶予されることになった。

10

ウ. 公庫借入金の償還猶予(平成17年度(2005年度)～)

・両公社は、債務の増加を防ぐため、平成16年度(2004年度)の借入を行わなかった。

・両公社は、資金繰りがつかなかったことから平成17年(2005年)1月に、公庫への平成16年度(2004年度)償還分の返済を停止し、平成17年(2005年)3月に公庫に、伐採時期と合わせた償還とすること、および利息の減免について要望した。

15

・その後両公社は、平成16年度(2004年度)償還分を返済することで、この要望について協議に応じる旨公庫から了解を得られたため、平成17年(2005年)3月にこの償還分の返済を行い、さらに両公社は、経営改善計画を策定するまでとして平成17年度(2005年度)1年間の償還の猶予を得た。

・しかし、その後平成17年度(2005年度)に、経営改善計画の検討が年度内に結論を得る見通しが

20 立たなかったため、平成18年度(2006年度)分の償還猶予を求め公庫と協議を行い、平成19年(2007年)3月には、平成18年度(2006年度)1年間について償還の猶予を得た。

エ. 滋賀県の出資金・出捐金による支援(平成17年度(2005年度)～)

25 ・両公社の事業、管理に必要な資金については、経営改善検討会議において検討が進められる間については、債務をこれ以上増やさないと、両公社に返済の見込みが立たない資金を貸し付けることは望ましくないとの判断から、運営に必要な資金について経営計画が策定されるまでの間、滋賀県が出資金、出捐金として暫定的に支援を行うことになり、平成17年度(2005年度)以降20年度(2008年度)までで、両公社に対し約13億円の支援を行った。

30 オ. 平成16年度(2004年度)の滋賀県の包括外部監査(17年(2005年)3月)

・平成16年度(2004年度)に平成15年度(2003年度)以前を対象として、滋賀県の包括外部監査が滋賀県公社およびびわ湖公社を対象として行われ、平成17年(2005年)3月23日に監査結果報告と意見が提出されたが、これは概ね次のような内容であった。

35 ・両公社は、分収林勘定を現在価値で評価すれば1千億円の債務超過で経営体として存続できない状況で、現状通り存続させながら解決する方法はあり得ない。

・借入金問題は国の政策に翻弄された状態で、国の責任は大きい。

・一方、造林補助金の活用、湖西等の除外、借入返済準備金等の積み立てなどをすべきであった県及び林業公社の責任は免れず、分収率の変更や、県職員同レベル以上の人件費引き下げが必要。

40 ・県は、国や下流府県を巻き込み負担や金利減免について抜本的な方針を決定しなければならない。両公社の解体的出直しを図るべきである。

・環境保全機能を重視し木材生産は従とする方向転換を模索すべきである

45 ・資源林と環境林にゾーニングをし、公社の解散清算を結論とし、公社の見直し・整理について具体的内容を決めていくべきであるが、公社の存続を前提とした場合、特定調停により債務の確定、公庫債務の減免や返済方法の見直し、滋賀県の債権放棄、公社組織の抜本的見直しが必要。

・これに対し、滋賀県は次のような改善措置を講じた旨を報告し、平成18年(2006年)3月22日に公表された。

- ・今後とも公社は、公共性・公益性が高い役割を果たすため、経営改善の措置を講じ、存続が必要。経営計画見直しは経営改善検討会議を設置し、策定に向けて鋭意検討を行っている。びわ湖公社についても行う予定である。
- ・公社経営が厳しい状態になった背景には構造的な問題があり、国に対して、造林公社の抜本改革に対する積極的な支援を要請している。
- ・分収率見直し、管理費経費のさらなる削減等は、抜本改革の中で議論する。
- ・経営計画の策定、新たな金融支援策の実現要望などの取組を反映し、公社の抜本的改革を図る。

10 (3) 特定調停から免責的債務引受に至る取組

ア. 公庫債務延滞の開始(平成19年(2007年)4月)

- ・両公社は、経営改善計画を策定する間、下流社員、滋賀県、公庫から償還の猶予が認められてきたが、経営改善計画の策定に時間を要したため、平成19年度(2007年度)についても、公庫に引き続き償還猶予を求めて協議したが、猶予は得られなかった。
- ・しかし、経営改善検討会議において償還スキームの検討を行っていたこと、金融問題検討会で公庫とともに働きかけを行っていたこと、下流社員の債務と別に公庫債務のみを切り離すべきでないとの判断等から、平成19年度(2007年度)に入っても支払わず、引き続き協議を行った。
- ・このため、公庫債務は平成19年(2007年)4月30日以降延滞状態に入り、平成19年(2007年)10月31日に公庫から「延滞を解消しなければ全額繰上償還の手続を進める」との通告があった。

イ. 特定調停の申立の決定(平成19年(2007年)11月)

- ・このように公庫債務について全額繰上償還請求が予想され、その場合は延滞開始後10か月後に損失が確定し、滋賀県は、損失補償契約に基づき補償の履行が求められることが明らかになった。
- ・これ以上両公社独自の努力では現在の厳しい経営環境を克服することは困難との結論に至り、債務の圧縮による経営再建をめざし、第三者を交え透明性・公平性を確保した手段として、両公社は、平成19年(2007年)11月8日に緊急理事会を開催し「経営改善会議のとりまとめ(事務局案)」を報告し、公庫、滋賀県、下流社員に対して、その債務圧縮のための特定調停を申し立てることを決定した。

ウ. 経営改善検討会議のとりまとめ(事務局案)(平成19年(2007年)11月)

- ・経営改善検討会議のとりまとめ(事務局案)の内容は概ね次のとおりであった。
- ・木材生産と公益的機能の調和した森林づくりを目指し、伐採後は広葉樹林の状態で土地所有者に返地するなど、公益的機能が適正に発揮される森林づくりを進める。
- ・経営期間は、収益最大化のため80年にとらわれず検討すべきという意見と管理経費や収益性から再延長は考えにくいという意見があり結論に至らなかった。
- ・伐採収益見込みのない森林は返地する。一斉皆伐は行わず、伐採後は天然林へ移行し、新たな植林は行わない。
- ・最低限の保育管理を行う。返地する森林は県の一般施策で対応する。
- ・収入増加のため、路網整備、新規補助金の活用、被災林復旧等に積極的に取り組む。分収割合を公社6:土地所有者4を、公社9:土地所有者1に変更することに土地所有者の理解を求める。高性能林業機械を活用する。
- ・長期収支計画の前提となる木材価格の設定については、将来価格の設定は困難との意見もあり、結論に至らなかった。
- ・伐採範囲について「収益の見込める全ての事業地」が「林道等から600mの範囲内の事業地」ということについて、結論に至らなかった。
- ・運営経費、人件費の節減に努める。森林整備の経費、管理運営費には伐採収入および補助金ならびに滋賀県の支援を求め、下流社員に新たな負担を求めない。
- ・長期収支計画について、金融支援制度が実現せず債権保全の考え方の隔たりが埋まらず結論に至らなかった。

エ. 長期収支見通しの試算

- ・滋賀県公社の長期収支見通しについて、経営改善検討会議において試算を行ったが、その前提となる2種類の伐採方法について結論が得られなかった。
- 5
- ・これと併せてびわ湖公社についても試算を行った。
 - ・この試算の内容は、将来の伐採収益見込みと、現在の負債を比べた場合、両公社合計で、多いケースで809億円、少ないケースで663億円の債務超過というものであった。【資料25】

オ. 特定調停の申立とその内容(平成19年(2007年)11月)

- 10
- ・滋賀県公社は平成19年(2007年)11月12日に、びわ湖公社は同年11月15日に大阪地方裁判所に特定調停を申立てた。【資料26】
 - ・特定調停の申し立て内容は概ね次のとおりであった。
 - ・申立の相手方: 滋賀県公社は、公庫、滋賀県および下流8団体
びわ湖公社は、公庫および滋賀県
- 15
- ・申立の趣旨: 債務額確定の上、債務の支払方法を協定することを求める。
 - ・申立の骨子:
 - ・債権債務の状況:
 - 滋賀県公社: 約243億円、びわ湖公社: 約420億円の債務超過
 - ・森林づくりの方向性: 土地所有者の理解を得ながら、公社が一定の伐採収入を得て償還並び
- 20
- に分収交付の財源を確保しつつも、土地所有者が再造林を行う必要のない森林づくりをめざす。
 - ・公社の役割と経営改善に必要な視点: 公社営林の公益的機能の維持増進と分収造林事業を継続しつつ債務償還を行う役割を同時に満足するため抜本改革を行う。
 - ・事業計画: 将来の木材価格想定が困難であるため、精査している。
- 25
- 滋賀県公社: 平成27年度から平成63年度までに償還財源を最大122億円見込む
 - びわ湖公社: 平成35年度から平成80年度までに償還財源を最大281億円見込む
 - ・支援要請
 - ・弁済は伐採収入を充てることを原則としその支払い方法について支援を求める。
 - ・伐採収入で返済できない債務は債務免除を含めた協議を行う。
- 30

カ. 公庫の全額繰上償還請求(平成19年(2007年)11月)

- ・公庫から両公社に対して、平成19年(2007年)11月8日に同日を支払期限として、債務額約483億円(元金444億円、未払利息39億円)の全額繰上償還請求があった。
 - ・両公社はこの請求に応じることはできなかったこと、公社が返済できない場合は滋賀県が損失を補償
- 35
- するという損失補償契約を滋賀県が公庫で結んでいたことから、この契約に基づき、延滞開始の10ヶ月後となる平成20年(2008年)9月8日には損失が確定し、滋賀県は公庫に対して約490億円の損失補償を一括履行する必要があることになった。

キ. 特定調停の経過

- 40
- ・特定調停は、平成19年(2007年)12月25日に第1回調停が行われ、その後、平成20年(2008年)末までで第7回までの調停が行われた。
 - ・これと並行して、両公社は、調停委員からの意見もあったことから、相手方に対して調停外での交渉も行ってきた。

ク. 分収割合の見直し(平成19年(2007年)12月~)

- ・特定調停の申立を踏まえ、土地所有者に対しても一定の負担を求めるため、平成19年(2007年)12月から、両公社と土地所有者の分収割合を現在の6対4から9対1に変更することについて、土地所有者への説明を行ってきた。

ケ．公庫債務に係る滋賀県の損失補償(平成20年(2008年)3月、5月)

・先に延滞がはじめていた債務のうち2件について、両公社が返済せず損失が確定したため、滋賀県は平成20年(2008年)3月には約737万円、平成20年(2008年)5月には約2,976万円の債務について損失補償を実行した。

5

コ．公庫債務の免責的債務引受

・公庫との特定調停が進展しない中で、滋賀県は、平成20年9月8日に約490億円の損失補償の一括履行が求められることが避けられない見込みとなった。

10 ・これを一括して支払うことは、財政状況から見て県政の運営に多大な影響を与えることになることから、これを回避するための方策を模索することとなった。

・公庫の提案は、滋賀県が借入金全額を債務引受するのであれば、滋賀県と両公社が併存的に債務を引き受ける重疊的債務引受でも、県のみが債務を引き受ける免責的債務引受でも拘らないというものであった。

15 ・これに対し、県としては重疊的債務引受のほうが両公社も債務者として残ることでき、制度資金が改善された場合などに活用の途が残るため、重疊的債務引受が望ましいという考えであった。

・このため、県の財政的に毎年負担可能な額の範囲で42年間の長期分割により返済する、重疊的債務引受を行うことで公庫と合意し、平成20年(2008年)6月県議会にその関連予算などを提案した。

20 ・これに対し、総務省から平成20年(2008年)7月11日に「重疊的債務引受」が「政府の財政援助の制限等に関する法律」(財政援助制限法)第3条で禁止されている債務保証に当たり「違法の疑い」がある旨の指摘を受けたため、滋賀県は7月16日に議案を撤回した。

・このため、県は、損失補償の分割履行、延滞分を支払うことによる全額繰上償還請求の撤回、免責的債務引受により県が債務を引き受け長期分割返済することの3つの方法について改めて検討しつつ、公庫と協議・交渉するとともに、併せて免責的債務引受については総務省に法的な確認を求めた。

25 ・公庫との協議において、公庫は、損失補償の分割履行については、金融ルールに従わざるを得ず損失確定後の現時点では一括支払いしかあり得ないこと、また、延滞分の支払いによる全額繰上償還請求の撤回については、両公社が特定調停を申し立てており債務超過に陥っていることから現時点では資力のある県の全額債務引受しかなく両公社からの返済については応じられないというものであった。

・総務省からは、免責的債務引受は財政援助制限法で禁止する保証契約に該当しない旨の回答を得た。

30 ・これを受けて県は免責的債務引受により対応することとし、両公社は県に債務引受を申請し、8月25日に県、両公社、公庫は県議会での予算議決を停止条件とした免責的債務引受契約を締結し、9月臨時県議会に係る予算を提案し、9月4日に議決を経た。

35 ・これにより、県は両公社の有する公庫債務全額を引き受け、平成20年度(2008年度)から61年度(2049年度)までの42年間に分割し、両公社合計で総額690億4千8百万円を返済することにより処理することとした。

・なお、免責的債務引受の代償として、滋賀県は両公社に対し県への債務の確認と伐採収益の中から弁済を受けることを求め、両公社はこれに応じて県との間で平成20年9月4日に「弁済合意書」を締結した。
【資料27】

40 (4) 国への働きかけ

ア．森林県連合(平成15年(2003年))への参画

45 ・平成15年(2003年)には、都道府県の努力のみでは経営の改善・健全化は困難であるとして、さらなる国への支援を求めるため、岩手県、岐阜県、京都府、高知県の呼びかけに応じて、滋賀県は「森林整備法人等の経営改善を推進するための森林県連合」(森林県連合)の設立に参加した。

・森林県連合は、分収林制度の見直し、元金償還の補助や債務圧縮などの抜本的な既往債務対策、損失補償契約の適法化、損失補償契約の適法の確認、地方財政措置の拡充などの財政支援、再生に向けた抜本的支援、府県が行う分収林事業への支援等の要望を行ってきた。

イ. その他の国への造林公社問題に係る対策の要請

・この他、滋賀県は、単独で、または関係府県と協力して、森林整備法人全国協議会、ブロック知事会議や全国知事会等においても要望を行った。

5 ウ. 金融問題検討会(平成17年(2005年)～)への参加

・平成17年(2005年)11月に、公庫が全国20府県とともに立ち上げた金融問題検討会について、滋賀県も当初から幹事として参加した。

エ. 林業公社の経営対策等に関する検討会への対応(平成20年(2008年)～)

10 ・京都府および滋賀県を中心とした森林県連合の要望に応える形で、「林業公社の経営対策等に関する検討会」が平成20年(2008年)11月に設置されたことに伴い、滋賀県は他府県と協力し、特に免責的債務引受を行った場合を含めた抜本的対策を要望してきた。

5-2. 両公社が経営悪化に至った要因の分析と評価

(1) 両公社の経営の問題点と滋賀県および両公社の責任

5 ア. 両公社の経営のしくみの問題点

両公社の経営意識の問題

- ・両公社は、当初の事業開始の時点においては、経営は成り立ち、利益もあるものと考えられていた。
- ・ヒアリングによる一般林業家の認識も同様であり、当時としては一般的な認識であったと考えられる。
- ・しかし、平成に入った頃には、一般林業家の認識では採算があわないと考えられていたようであり、さら
- 10 に、奥地を対象としてまた自家労働に頼れず労務を雇用する必要がある両公社にとっては、一層困難な状況であったことは明らかである。
- ・しかし、平成7年の滋賀県公社の経営計画においては、平成初年度の策定期間に木材価格が再度上昇していたことを踏まえた収支見通しが立てられ、経営は成り立ち利益もあるものと考えられていた。
- ・また、平成8年のびわ湖公社の経営の指針では、滋賀県の貸付金を一部負担金扱いとすることにより
- 15 経営を成り立つものとしている。
- ・両公社は、先述のように公共的な目的もあったが、基本的には、分収造林により収益が確保でき、債務が返済できるという健全な経営が前提であるべきものであって、そのために、投資とその効果を常に勘案し、アウトプットを最大にするような経営感覚が求められるべきであった。
- ・しかし、実際には、このように損失を出さないよう、採算性を考えた通常の意味での経営は行われてお
- 20 らず、意図的なものではないにせよ、少なくとも、経営判断、見通しが楽観的に過ぎ、厳しいチェックが欠けていたといわざるを得ない。
- ・このことは、両公社には、経営者として理事長をはじめ理事がいるものの、知事や副知事が理事長をいわば宛て職として勤めているなど、公社として本来の経営判断、意思決定をする責任者もいず、またそのような仕組みもないというしくみで事業運営を行ってきたこと自体が大きな問題であったと考えられる。
- 25 ・また、この経営意識の欠如の背景には、拡大造林計画の達成が最重要課題とされていたこと、人工造林を行った以上は、保育施業は必須の条件であるという前提の下で、両公社を維持することがまず絶対の条件となってしまったことが一つの要因として考えられる。

両公社の経営評価の方法

- 30 ・そもそも、両公社に限らず、融資による林業公社方式の林業経営では、造林に要した経費を資産(森林勘定)に計上しているが、これは借入金の用途を表しているだけであって、本来の目的とする主伐による収入はまだ一度も得られておらず、その意味で成果をチェックすることができない。
- ・この意味で、通常の民間企業と異なり、林業経営が市場に対応して適切に行われているのかという明確な判断基準・指標があるわけではない。
- 35 ・こうした中で、経営の評価の目安として、経営判断の有力な指標と考えられるものとして、内部収益率・林業利回りがある。
- ・この内部収益率についてみると、森林所有者が行う林業経営に係る林業利回りは、例えばスギ(非補助の場合)については平成7年はマイナスになっているが、分収方式で行う林業経営の場合は収益が6割に留まることを考慮し、滋賀県の単価で試算した場合、平成3年にはほぼゼロとなる。さらに、両公社
- 40 は、条件不利地を対象としていること、労務を自家労働に頼れず雇用としていること、資金を融資によっていることなどからコストが余計にかかることを勘案すれば、もっと早い時期から収益率がマイナスになっていたのではないかと考えられる。 【資料28】
- ・しかし、内部収益率を経営の指標として使用して判断していたこともなく、この点でも、経営判断という意識に欠けていたと考えられる。

45

両公社の経営の見直しのシステム

- ・また、両公社および滋賀県において、造林施策や両公社の事業計画の見直しが適切に行う仕組みがなかったことが上げられる。
- ・特に、両公社の拡大造林計画は、滋賀県の政策として作られたものであり、この意味で、計画として

決まったことを両公社は実行することが使命となり、そのため着実に進捗はされたが、両公社においてはもちろん、滋賀県においても一旦決定された計画を見直すことがされにくくなっていったという問題がある。
・このことは、両公社に限らずこうした外郭団体に共通の問題とも言えるが、特に、林業という非常に超長期の事業に、さらにこうした経営の見直しができない仕組みが組み合わさったことにより、見直しがされにくかったのではないかと考えられる。

イ. 両公社の運営についての滋賀県の責任

公共目的と経営の問題

- ・両公社の設立当初は、水源かん養をはじめ、木材生産、雇用創出、山村振興などが全てセットとなっており、そのため、議会も県も上げて、公社造林を推進しており、これを止めるという状況ではなかったと推察される。
- ・しかし、先述のように、両公社にこうした多様な公共的目的が持ち込まれたことが、業として分収造林が成り立つということを前提として行われるべき両公社の経営判断、経営責任の軽視につながったという面がある。
- 15 ・もし公共目的を達成することが本来の目的であったならば、経営がうまく行かなくなった時点で、引き続き両公社により行うべきか、別の方法を検討するかを県民に問いかけ、また県として判断するべきであった。
- ・ところが、公社経営をそのままにしたままでこの公共目的の達成を進めてきたことは、県としての責任が欠如していたと言わざるを得ない。
- 20 ・これは、行政は間違いをおかさない、という行政特有の無謬論から、止めることもなくそのまま進んでしまったということではないかとも考えられる。

滋賀県の責任と両公社の責任の関係

- ・滋賀県は両公社に対して、貸付を予算で示し、公庫からの借入についても損失補償を行い、両公社の独自の判断では借入はできない状態であった。また、職員を派遣するなど人事を把握していた。
- 25 ・その意味では両公社は滋賀県と独自の判断では経営ができないようになっていた。
- ・両公社も理事会という執行のための機関もあり裁量権があるはずであるが、滋賀県の影響力は大きいものであり、現実にはその裁量権限は限られたものであったと考えられる。
- ・このように、通常の民間企業の経営感覚からは考えられないことであるが、両公社は、独自に経営判断ができず、独自の資金がなく、また、責任者が不明確な状態であった。
- 30 ・こうしたことから、むしろ両公社による造林施策については、民間企業で言えば、滋賀県が決定を行う取締役で、両公社は滋賀県の決定に従って業務を行う執行役員というような状態であったのではないかと考えられる。
- ・そのような両公社によって事業を進めてきたのは滋賀県であり、その意味で、公社問題への対応についても滋賀県の責任は大きい。
- 35

監督者・債権者としての滋賀県の責任

- ・滋賀県は、外郭団体である両公社を監督する責任があるとともに、上記のように両公社と一体となって公社運営の責任があったが、これと別に貸付を行っている債権者としても、県税を投入した債権を確実に回収できるよう、チェックする責任もあったと考えられる。
- 40 ・滋賀県の貸付金は、滋賀県公社では平成12年度(2000年度)以降、びわ湖公社では平成11年度(1999年度)以降は無利子とされているが、これは平成7年および平成8年の経営計画等で負担金扱いとすることとされていたものであることから、いずれにせよ必ず回収される見通しとはされていなかったとはいえず、滋賀県は、その貸付金について、将来回収できるかチェックを行いながら貸付を行うべきであった。
- 45 ・しかし、平成7年および平成8年の両公社の経営計画等に基づいて、滋賀県は公庫からの融資の繰り上げ償還あるいは損失補償に至らないように、公庫への償還を優先して、平成17年度(2005年度)からの償還猶予を受けるまでは貸付を続けることになり、結果的に見直すことがそれまでできなかった。

ウ. 経営についての両公社の責任

・このように、両公社の経営や公社問題への対応についても、滋賀県の責任が大きく、公社側は自ら経営判断をすることができず、限られた範囲の中で、造林の実行者として事業を行っていたに過ぎなかった。

- 5 ・そうとはいえ、両公社は、事業の実施に当たって重大な過失や怠慢もなかったとしても、状況の変化の中で、さまざまなプロセスを通じて、採算性に疑問がある奥地に造林してよいのかなど、滋賀県に対して問題点を進言したり、提言するなどの義務はあったと考えられる。
- ・しかし、そうしたことを行ったことを明示したものは見あたらない。
- ・その意味で、両公社としての責任も免れないものと考えられる。

10

(2) 造林公社問題への対応の妥当性

ア. 造林公社問題への対応の時期の妥当性

- 15 ・両公社は、平成元年度(1989年度)に下流団体から借入金の返済可能性について問題提起があったのを契機に初めて全面的な経営計画の見直しに着手し平成7年、8年に経営計画等を策定した。
- ・しかし、昭和55年(1980年)以降木材価格が下落し、平成の初め頃には一時木材価格が再上昇していたものの、一般の認識では、それより以前に林業経営の困難さは認識されていたこと、その時点で当初の予定を上回る多額の債務があったこと、また、林業利回りについて最初から考慮をされなかったが、もし考慮されていれば、分収のため収益が通常の6割しか見込めないことや両公社の不利な経営
- 20 条件を考慮すれば、当然さらに厳しい状態であることが分かっていたはずであり、もっと早くから新たな資金の投入については慎重に対応するべきであった。
- ・例えば、昭和52年(1977年)に共同水源林整備計画を策定し、公庫の融資を100%受けられることになったさい、植林のための資金調達がすべて融資で可能になったことになるが、すでに当初の予定より多額の債務を抱えることになっており、この時点で融資の見直しがあり得たのではないかと考えられる。
- 25 ・また、補助金の導入は60年度(1985年度)からであり、本格的な導入はさらに遅れたが、補助金の動向を見ながらさらに早い時期から導入もあり得たのではないかと考えられる。
- ・また、木材価格もさらに下落したにもかかわらず、平成16年度(2004年度)以降、経営改善検討会議が行われ、その中で長期収支見通しがされるまで、明確な収支計画の見直しを行うこととしなかったことは不十分であると考えられる。

30

イ. 造林公社問題への対応の内容の妥当性

両公社の平成7年および8年の経営計画等

- ・両公社の平成7年および8年の経営計画等においては、長伐期化の方針を出し、一方、さまざまなコストの削減を打ち出しつつ、収支計画の見直しを行っている。
- 35 ・しかし、特に滋賀県公社の経営計画の策定時点であった平成初期の段階においては、木材価格が再度上昇していたことから、これを収支に見込み、またびわ湖公社の平成8年の経営の指針の策定時点においても、木材価格が再び下落しているにもかかわらず、その上昇率を見直したもののまだ上昇を見込んだことは、債務が増嵩している中においては、見通しが甘すぎるものであったと考えられる。
- ・一方、資金調達においては、下流団体からの社員借入期間を延長することとし、一方で滋賀県からの借入金については負担金扱いにすることとし、特にびわ湖公社の平成8年の経営の指針では、滋賀
- 40 県の借入金は負担金として返済されない前提で見込まれている。
- ・このように、この経営計画等は、コストの削減などで見るべきものはあるが、楽観的すぎる収支見直しに基づき、赤字の可能性を一部予期しながら、長伐期化により結果を先送りしつつ、さらに借入を継続して債務をさらに増加させるものとなっており、債務問題の解決という面では、見直し内容が十分なものではなかったと言える。
- 45 ・また、この中では、経営の改善のためのさまざまな対策が打ち出されているが、うち、将来の伐採収益の確保に大きな要素となる路網整備の推進については、平成30年度(2018年度)までに両公社合計で360kmを開設するとされているのに対して現在は約130kmにとどまっている。また、長伐期化に伴う分収契約の延長については、面積で約80%にとどまっており、十分な対応がされたとはいえない。

・また、伐採跡地のあり方については明確な方針を示しておらず、当初重視していた水源かん養機能をどう維持して行くかについても十分な検討がされていないものであった。

両公社のコスト見直し

- 5 ・平成7年、8年の経営計画等にもあるように、両公社は職員の削減、事務所削減、森林国営保険料見直し、社有車の減車、労務宿舍の削減、保育基準の見直しなどコストの削減努力を行ってきた。
- ・これに対して、包括外部監査ではさらなる人件費の削減を提言しているように、債務状況を考えれば、こうしたさらなるコスト削減の努力が求められる。
- 10 ・また、保育基準の見直しについて、積雪による倒木、枝折れなどにより、間伐コストもかけずに自然淘汰により自然林に誘導している部分もある。こうしたところを含めて、伐採を見越して、早い時期にコストをかける意味のあるところとないところを選別することもあり得たと考えられる。

- ウ．包括外部監査、経営改善検討会議、特定調停、免責的債務引受についての滋賀県および両公社の対応の妥当性
- 15

包括外部監査への滋賀県および両公社の対応の妥当性

- ・両公社については、何度も滋賀県監査委員の監査による指摘がされており、特に平成16年度(2004年度)の包括外部監査は、現状のままの存続はありえない、とし、解散・清算またはそれと同様の効果のある方法により見直すこと、存続を前提とする場合は、特定調停により債務を確定し、組織の抜本的な見直しを提言するものであった。
- 20 ・この監査結果とほぼ同時に、滋賀県公社においては経営改善検討会議を開始し、概ねこの監査結果と意見と同様の方向で、債務の圧縮に向けた協議を開始し、また特定調停を申し立てるに至ったが、基本的に両公社の存続を前提としている。
- 25 ・今後もこの特定調停の成立に向けた努力が必要であり、公社の存続は今後の特定調停の状況にもよることになるが、一方で公益法人制度の改革への対応が必要となったことから、両公社については、両方または一方の公社が廃止され公社営林の管理を止めるとした場合の影響も想定しつつ、改めて抜本的な見直しが必要である。

経営改善検討会議、特定調停、免責的債務引受への滋賀県の対応の妥当性

- ・平成17年(2005年)1月から2年半にわたって、滋賀県と滋賀県公社は、経営改善検討会議において下流府県や公庫と債務圧縮の協議を行ってきた。
- ・また、さらに公庫との金融問題検討会も設置され、金融制度の改善についても共に協議してきた。
- ・こうした経営改善検討会議で協議がされた上で、結論が得られず、公庫からの全額繰上償還が迫る事態となったことを受けて特定調停に移行したものであり、包括外部監査においても、債務の増加を抑えることが先決として支払う債務を確定するために特定調停を提言していること、特に公庫との間ではこの金融問題検討会で協議が行われていたことから考えれば、こうした特定調停に至り、また結果的に公庫との免責的債務引受に至ったことも、やむを得ない経過であったと考えられる。
- 30
- ・特に、公庫については、最終的には滋賀県との損失補償契約という契約があること、さらに金融検査などが厳格化されたことも要因と考えられるが、金融機関としての原則論に戻って、債務の免除には応じられず、滋賀県が免責的債務引受をせざるをえない状態になり、債務の圧縮は実現しなかった。
- 40 ・この公庫の対応には、全国の林業公社への大きな波及効果が予想されることも考慮されたものと考えられる。
- ・また、下流団体に対する特定調停は、1年以上が経過しており、下流団体も債権の放棄に応じること
- 45 は困難であるなどの事情があるものと想定されるが、早期の成立に向けた努力が求められる。
- ・また、経営改善検討会議の事務局とりまとめにおいては、今後は再造林をせず列状伐採等によって、広葉樹林化を図ることとしているが、森林の多面的機能がますます重視される中、伐採収入を確保することともに、こうした機能の維持とのバランスをより重視し、公社営林の伐採および管理を行う必要がある。

国への働きかけの妥当性

- ・造林公社の債務問題に向けて、これまで滋賀県や両公社は、金融問題検討会、森林県連合、知事会、さらに最近は国との経営対策等に関する検討会の場などを通じて、既往債務問題の解決のため5の制度改革を要望してきた。
 - ・しかし、金融問題検討会は、金融支援措置や、補助など一定の成果を上げたものの、やはり最後は金融機関としての立場を越えることができず、既往債務の問題の解決には至らなかった。
 - ・経営対策等に関する検討会の場は、この問題が先述のように滋賀県や両公社のみの問題でなく、国の政策を大きな要素として起こった問題であること、全国の林業公社で大きな問題となっていること、また10た地方だけでは処理しきれないような大きな金額であることを考慮すれば、国と都道府県が協力して、国に最大の責任を果たしてもらおうという仕組みで解決を図らざるを得ないと考えられ、こうした検討会が都道府県側の努力で立ち上げられたことには意味がある。
 - ・しかし、国も滋賀県もこうした取組をもっと早い段階で行っておくべきであった。
- 15 下流団体の公社問題への対応の責任
- ・下流団体は、経営改善検討会議においても、あくまで債権者の立場にたっており、債務問題は滋賀県公社側の責任とする考え方を示している。
 - ・契約上は、債権者の立場からは、下流団体としても、税金あるいは水道料金を原資として貸し付けており、債務の圧縮に応じることは困難な事情があるとは想定されるが、設立前後の経過および社員または理事・監事として参画してきた経過からすれば、こうした債権者のみの立場からの対応は適当とはいえないと考えられ、経営の責任の一端を担って解決に協力することが求められると考えられる。
- 20

造林公社問題検証委員会設置要綱

(目的)

第1条 社団法人滋賀県造林公社および財団法人びわ湖造林公社(以下「造林公社」という。)に係るこれまでの政策および造林公社の運営等について検証し、造林公社の経営の健全化等に資するため、造林公社問題検証委員会(以下「委員会」という。)を設置する。

(所掌事務)

第2条 委員会は、前条に規定する目的を達成するため、次に掲げる事務を所掌する。

- (1) これまでの造林公社に係る国、滋賀県等の政策についての検証
- (2) これまでの造林公社の運営および経営改善の取組についての検証
- (3) 造林公社が経営悪化に至った要因の明確化
- (4) その他目的を達するため必要な事項

(委員)

第3条 委員会は、滋賀県知事が委嘱する8人以内の委員をもって組織する。

2 委員会に委員長および副委員長を置く。

3 委員長は、委員の互選により定める。

4 委員長は、委員会の事務を総括し、委員会を代表する。

5 副委員長は、委員のうちから委員長の指名する者をもって充てる。

6 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故あるときまたは不在のときは、その職務を代理する。

(任期)

第4条 委員の任期は、委嘱の日から平成21年9月末日までとする。

2 委員に欠員が生じた場合の補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(会議)

第5条 委員会の会議(以下「会議」という。)は、委員長が招集し、その議長となる。

2 会議は、委員の過半数の出席がなければ開くことができない。

3 委員長は、必要と認めるときは会議に委員以外の者の出席を求めて意見の聴取または資料の提出等を求めることができる。

4 委員会は公開とする。ただし、個人情報等の保護が必要である等委員会が必要と認めるときは、公開しないことができる。

(結果の報告)

第6条 委員長は、第2条に規定する所掌事務の検証結果をとりまとめ、滋賀県知事に報告する。

(事務局)

第7条 委員会の事務局は、琵琶湖環境部森林政策課に置く。

(その他)

第8条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、別に定める。

付 則

この要綱は、平成20年(2008年)10月21日から施行する。

造林公社問題検証委員会 委員名簿

(五十音順)

北 尾 邦 伸 京都学園大学バイオ環境学部教授

阪 田 眞 二 公認会計士

進 ひろこ 公募委員

(副委員長) 高 田 明 夫 弁護士

辻 淳 夫 レーク商事株式会社取締役社長

浜 田 久美子 作家、NPO法人森づくりフォーラム理事、
NPO法人共存の森ネットワーク理事

(委員長) 真 山 達 志 同志社大学政策学部長

吉 田 昌 之 京都大学名誉教授

検証の進め方

1. 問題認識と検証の必要性について

(1) 事実の検証と経営悪化に至った原因の明確化

・昭和40年代からの拡大造林施策の推進に伴う造林公社の多額の債務は、公社経営の悪化にとどまらず、これを支援する本県の県政運営上の大きな問題となっている。

・平成20年9月に県が免責的債務引受を行った巨額の公庫債務を含め、こうした経営悪化に至った経過について、公社を取り巻く社会経済情勢、国や県の政策の状況、公社の事業運営の状況、経営改革の状況などを広範囲にわたって検証し、経営悪化に至った要因を明らかにし、県民、県議会への説明責任を果たす必要がある。

(2) 公社の抜本的改革と公社営林の適正な管理・活用

・拡大造林施策により植林・保育が行われてきた約2万haに及ぶ公社営林は、本県の森林面積の約10分の1、人工林の約4分の1を占めている。

・これだけの規模の公的管理森林が存在することは、木材生産、水源かん養、CO₂吸収など多面的な公益的機能の面から意義は大きく、それだけにこの森林資源をいかに守り育てるかは、滋賀県の森林政策の中の大きな課題である。

・このため、検証結果を踏まえ、その運営主体である公社の抜本的改革を図りつつ、県財政への負担を軽減するとともに、公社営林を県民共有の財産として捉え、多様な機能が発揮できるよう、適正に維持・管理し活用していくことが重要である。

2. 検証の内容

(1) 造林公社問題に関する事実を、以下の観点から検討し明らかにする。

- ・社会経済情勢
- ・国および国関係機関の政策の状況
- ・滋賀県の政策の状況
- ・両造林公社の事業運営の状況
- ・両造林公社の経営改善の取組の状況

(2) 明らかになった事実を基に、造林公社の経営悪化に至った要因を分析し明らかにする。

3. 検証の方法

・次のような方法により行う。

- ・原資料、データ、検証用作成資料による調査・検討
- ・関係者へのヒアリング
- ・現地調査

4. 検証報告のとりまとめ

・検証の経過と結果は、検証報告としてとりまとめる。

5. 県民への周知、意見

・会議は原則公開とする等により、検証の経過と結果について県民へ情報提供、意見聴取に努める。