

当日配布資料には、欄外に用語等の注記がありますが、ここでは記載していません。

## 造林公社問題に関わる事実と両公社が経営悪化に至った要因の分析・評価（案）

この部分は、本委員会の設置目的と、第1回会議で決定した検証の進め方に基づき、以下の5つの観点ごとに、造林公社問題に関する事実と、両造林公社が経営悪化に至った要因についての検証結果について、述べたものである。

このうち、「事実」部分は、事務局から事実経過に関する説明を受け、これに基づく委員会での議論・検討、その指摘による補足調査説明などを踏まえてまとめたものである。

また、「経営悪化に至った要因の分析と評価」は、上記の「事実」を基に、委員会での議論・検討を基にまとめたものである。

### 【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	15
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	20
2-2 経営悪化に至った要因の分析と評価	26
3. 滋賀県の両公社に関する政策	
3-1 事 実	30
3-2 経営悪化に至った要因の分析と評価	35
4. 両公社の事業運営	
4-1 事 実	37
4-2 経営悪化に至った要因の分析と評価	46
5. 両公社の経営改善の取組	
5-1 事 実	55
5-2 経営悪化に至った要因の分析と評価	70

# 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」

5

## 1-1. 事実

10

### (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 $m^3$ に減少していたが、戦後の復興需要により昭和26年(1951年)には3,230万 $m^3$ に達した。

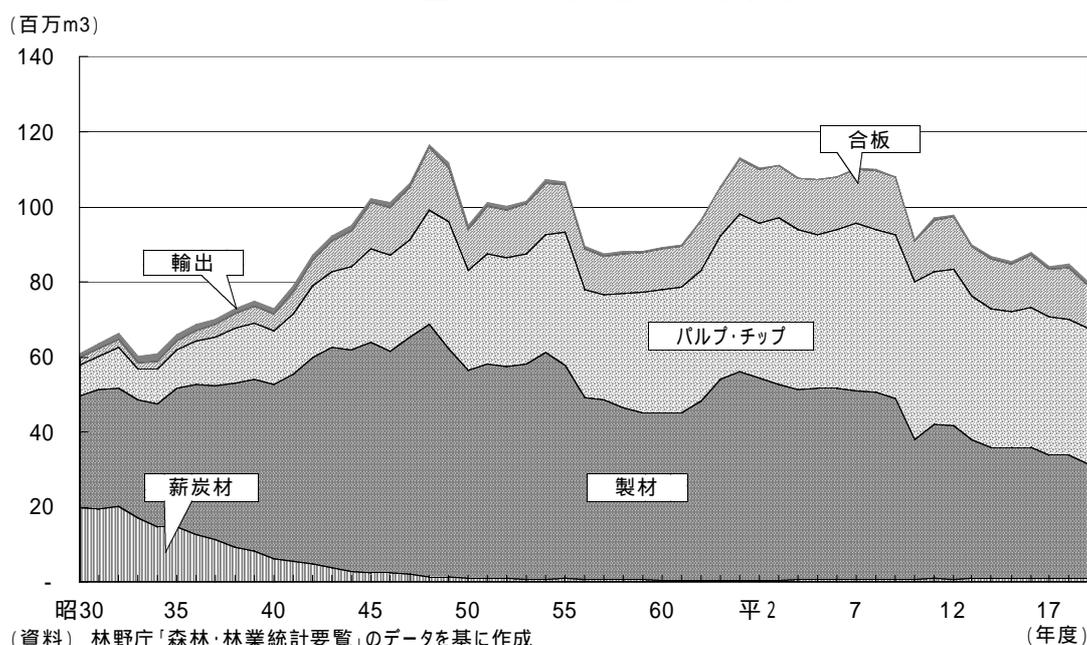
15

一方、かつて多かった薪炭(木炭)需要は昭和32年度(1957年度)の217万トンを一挙に減少した。

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 $m^3$ 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 $m^3$ になり、その後概ね1億 $m^3$ 程度で横ばいとなったのち徐々に減少し、平成14年(2002年)

20

【図-1】 全国の木材需要の内訳推移



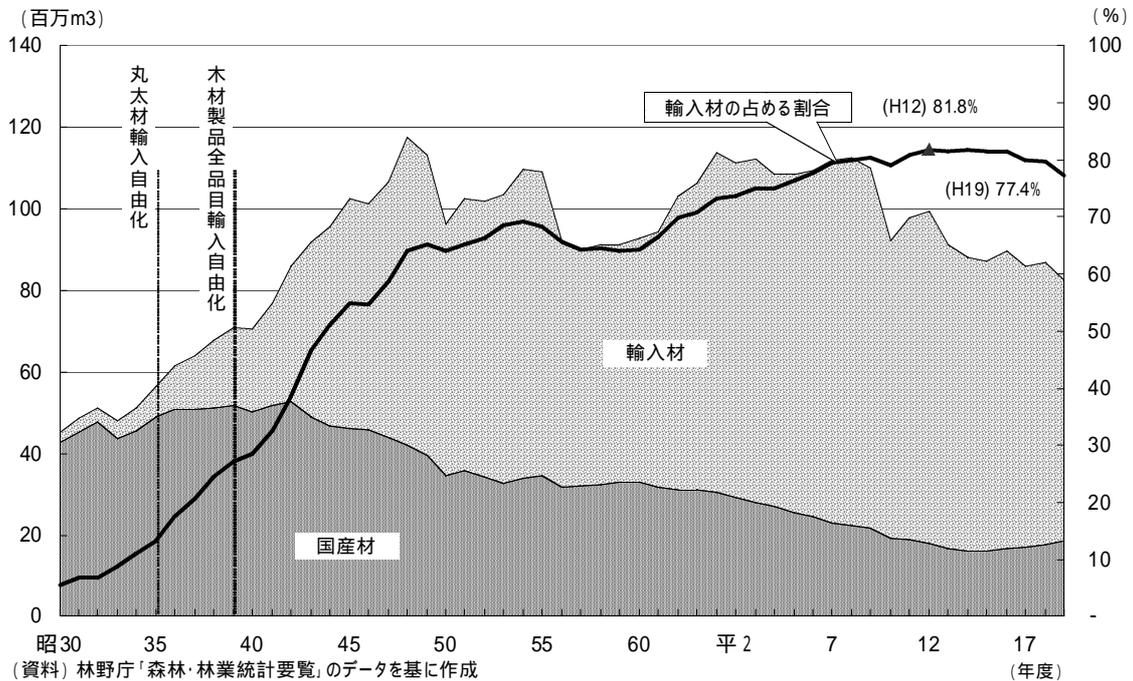
以降は9千万m<sup>3</sup>を下回る状態が続いている。

一方、木材需要に応えるため昭和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。

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m<sup>3</sup>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、その後の急激な円高の進行を経て更に上昇し、平成12年(2000年)には81.8%とピークになった。その後は概ね横ばいであったが、平成18年(2006年)以降わずかに低下し、平成19年(2007年)では77.4%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、建築工法の変化に伴う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の質的な変化が見られる。

【図-2】 木材需要(用材)に対する輸入材の割合

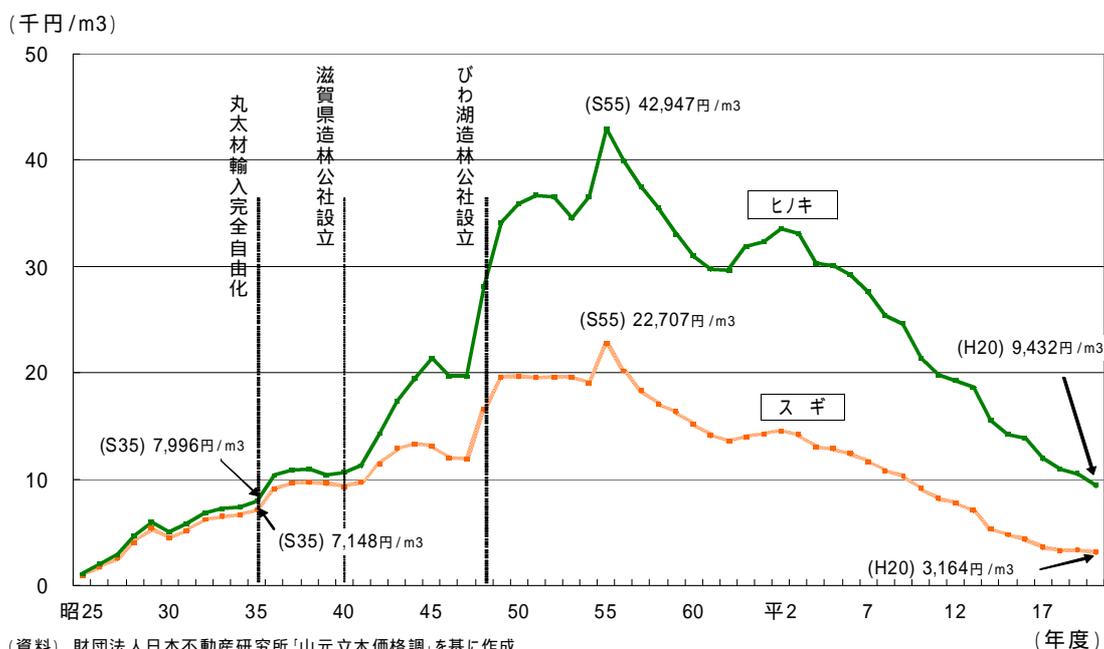


## イ. 木材価格

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、「独歩高」といわれる状況を呈した。

- 5 木材価格は、昭和48年(1973年)頃から、オイルショック後の物価の急騰に伴って急上昇し、その後昭和55年(1980年)にはスギの山元立木価格((財)日本不動産研究所調べ)が全国平均22,707円/m<sup>3</sup>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(1987年)から平成2年(1990年)頃にかけて再び上昇し、平成2年(1989年)には14,595円/m<sup>3</sup>となったが、その後再び下落に転じ、平成20年(2008年)では、
- 10 3,164円/m<sup>3</sup>になっている。

【図-3】 山元立木価格(全国平均)の推移



(1m<sup>3</sup>の目安)



15

20

## (2) 国の拡大造林政策と補助制度

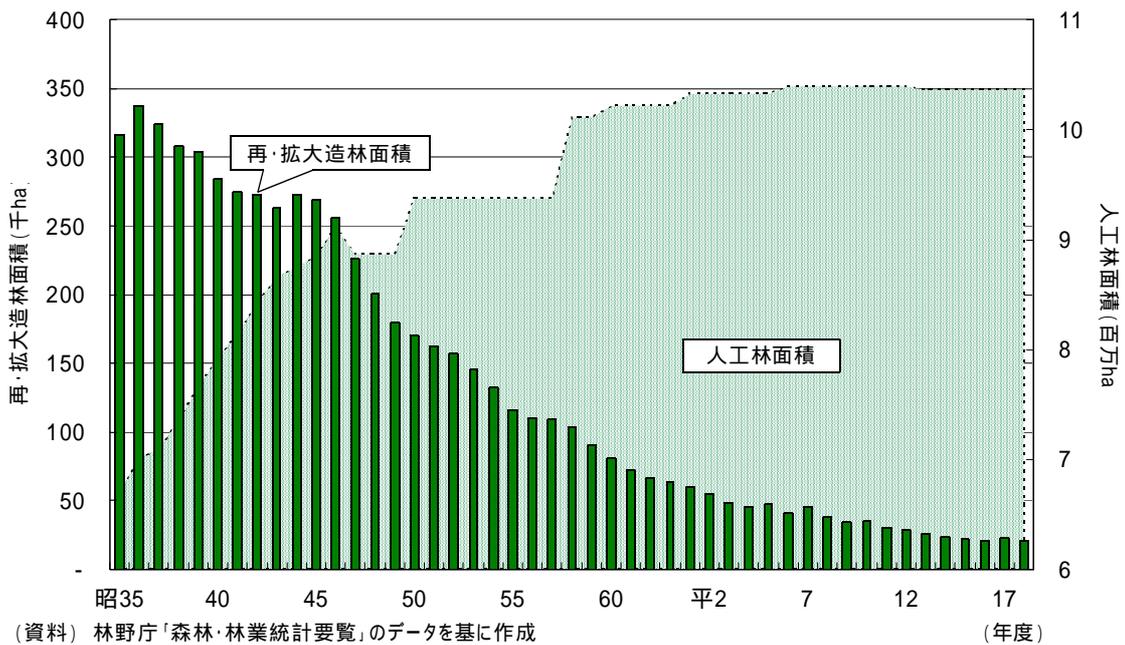
戦後の造林未済地の解消と木材需要に応えるため、昭和20年代から、造林計画が繰り返し樹立・改訂され、昭和20年代から30年代にかけて、毎年度20万haから30万haの拡大造林が推進された。

5 昭和31年(1956年)には、造林未済地が解消されて、その後は、従来薪炭林として利用していた広葉樹を木材生産に適した針葉樹に転換(林種転換)する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)の人工林面積が1,000万haをめざして造林が進められることとなった。

10 一方、国の財政難により、昭和29年度(1954年度)に補助事業の補助率の引き下げが行われたが、拡大造林を推進するために査定係数の導入により従来の助成水準を確保するようにされ、その後も補助制度の充実を図ることにより拡大造林の促進が図られた。

15 【図-4】 全国の人工林面積と拡大造林の推移



人工林面積のうち、昭和46年度から昭和47年度にかけての減少等は、データの不連続によるものである。

昭和30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、齢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、林業労働者の高齢化、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。

5 このような課題に対応し、昭和48年(1973年)には再造林、下刈りおよび木起こし等が、昭和49年(1974年)には除伐および間伐が補助対象に追加され、また、昭和56年(1981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、伐採後の再造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。

10

### (3) 林業構造改善政策

昭和35年(1960年)に、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家族経営的林業という観念を設定し、従来の大規模経営重視の経営観念からの変更の視点に立ち、生産、構造などの諸政策を提案する答申を行った。

15

この答申を受けさらに中央森林審議会での答申を経て、昭和39年(1964年)に「林業基本法」が制定され、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行うこととされた。

20

なお、同法では、家族経営的林業を重視した基本問題答申と異なり、大規模経営の近代化のための経営形態の整備(法人化)、合理的な経営方法の導入(経営計画)、資本装備の増大(作業の機械化)等の施策と、小規模経営の規模拡大のための林地取得の円滑化、分収造林の推進、国有林野の分収林契約の推進、入会林野の近代化等の施策を並列的に扱うこととされた。

25

30

35

(4) 国の分収造林政策

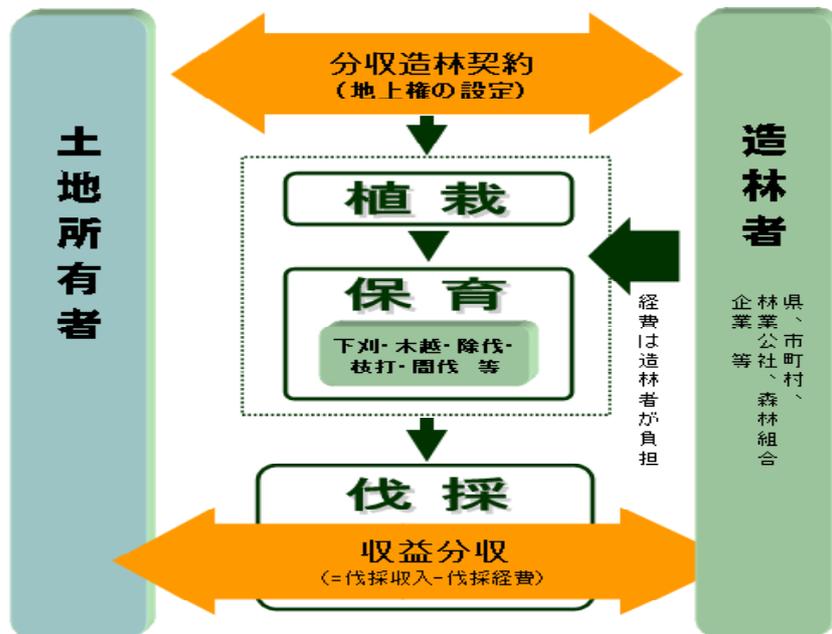
拡大造林施策の一環として、すでに各地でさまざまな方法で行われていた分収方式による造林について、戦後の紙パルプの需要増大に応えるため社有林の他分収造林により造林の拡大を図ろうとする紙パルプ企業の要望も背景として、立木の共有の問題など法律上の制約を排除しその促進を図るために、昭和33年(1958年)に「分収造林特別措置法」が制定された。

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年度)までに、この方式による約50万町歩(=約50万ha)を達成することを期するものとする」(昭和33年(1958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。

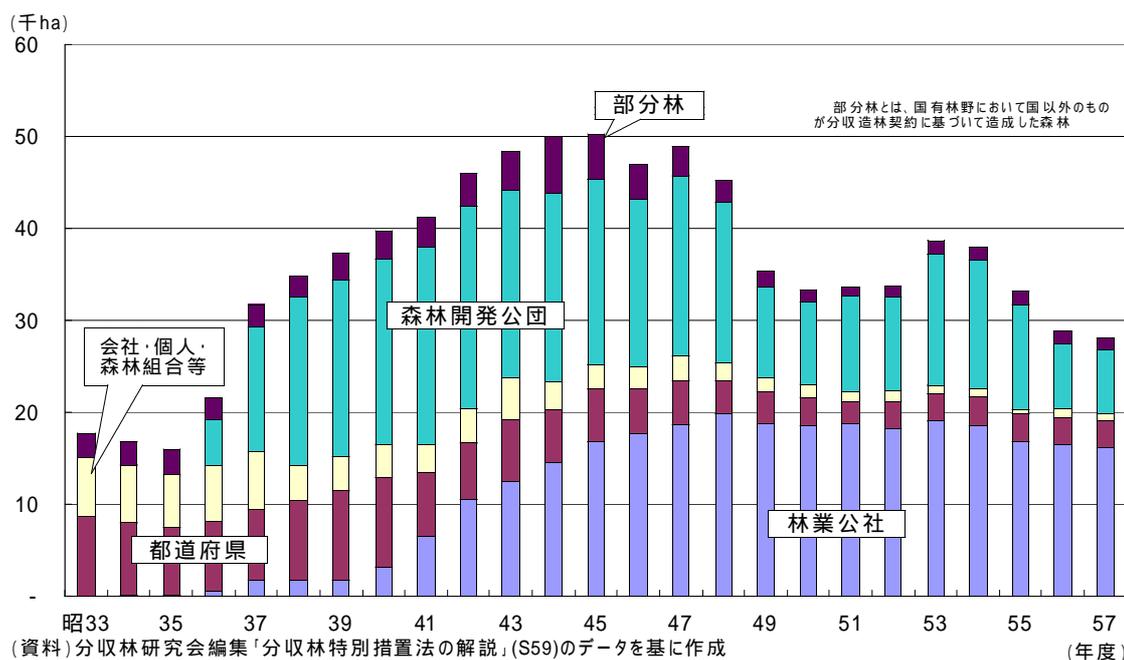
しかし、その後、紙パルプ企業による分収造林はあまり伸びず、むしろ都道府県やこれに代わる林業公社によるものが多くを占めることになった。

【図-5】 分収造林制度の仕組み (2者契約の場合)



上記の2者契約以外に、土地所有者、造林者(または育林者)および費用負担者による3者契約がある。

【図-6】 全国の分収造林の実績の推移



## (5) 国の林業公社に関する政策

### ア. 林業公社の設立

- 5 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、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。

10 こうした中、昭和34年(1959年)に長崎県対馬において経済振興を目的として、全国で初めての林業公社である「対馬林業公社」が設立された。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、全国各地で林業公社の設立が進んだ。

【表-1】全国の林業公社の設立状況

年	数	公 社 名 (設立当時の公社名)
昭34	1959	1 対馬林業公社(長崎)
36	1961	4 五家荘林業公社(熊本)、高知林業公社、長崎県北林業公社、 屋久島林業開発公社(鹿児島。平11年鹿児島県林業開発公社と合併)
37	1962	1 兵庫県造林公社
39	1964	1 岩手県林業公社(平19年解散)
40	1965	6 滋賀県造林公社、岡山県林業公社、広島県林業公社、島根県造林公社、 愛知県林業公社、山梨県林業公社
41	1966	12 秋田県林業公社、福井県林業公社、鳥取県造林公社、山口県林業公社、 富山県造林公社、宮城県造林公社、長野県造林公社、群馬県造林公社、 石川県林業公社、岐阜県林業公社、徳島県林業公社、 愛媛県造林公社(昭56年解散)
42	1967	5 山形県林業公社、福島県林業公社、鹿児島県林業開発公社、 宮崎県造林公社、京都府造林公社
43	1968	2 和歌山県林業公社、神奈川県造林公社
44	1969	1 木曾三川水源造成公社(岐阜県)
45	1970	2 青森県造林公社、大分県造林公社(平19年解散)
47	1972	1 新潟県造林公社
49	1974	1 びわ湖造林公社
57	1982	1 広島県水源の森基金
58	1983	2 埼玉県森林公社、奈良県林業基金
60	1985	1 北海道森林整備公社
61	1986	1 栃木県森林整備公社
63	1988	1 東京都森林整備公社
平 8	1996	1 隠岐島前森林復興公社(島根県)

イ. 国の林業公社に対する対応

全国各地に林業公社が設立されてきたことを踏まえて、林野庁は、次のような方針を示した。

5	通 知 等	概 要
10	「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)	「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的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 立の必要性と相当性については、具体的に判断する必要がある。」 「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、地域住民の福祉の増進に寄与 することを目的とするものとする。」
15		

<p>5</p> <p>10</p>	<p>「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)</p>	<p>「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。」 「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。」 「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。」 「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。」</p>
<p>15</p> <p>20</p> <p>25</p>	<p>分造林特別措置法の改正((分収林特別措置法)昭和58年(1983年))による森林整備法人の位置づけ</p>	<p>「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。この改正により、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、造林または育林および分収方式での造林または育林の促進を行うことを目的とする社団法人または財団法人で、地方公共団体が一定以上の評決権や基本財産を拠出し関与しているものを「森林整備法人」として認定する制度が設けられ、森林整備法人は、造林・育林の実施、募集の仲介、分収林契約に関する情報収集、提供等を行うものとされた。これにより、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、全国の林業公社が順次認定を受けた。</p>

## (6) 国の融資政策

### ア. 制度の創設

30 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、農林漁業者に対して長期かつ低利の資金を融通することを目的に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。

35 その後、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、昭和28年(1953年)にこの特別会計を引き継いで、旧農林漁業金融公庫(現日本政策金融公庫。以下「公庫」という。)が設立された。

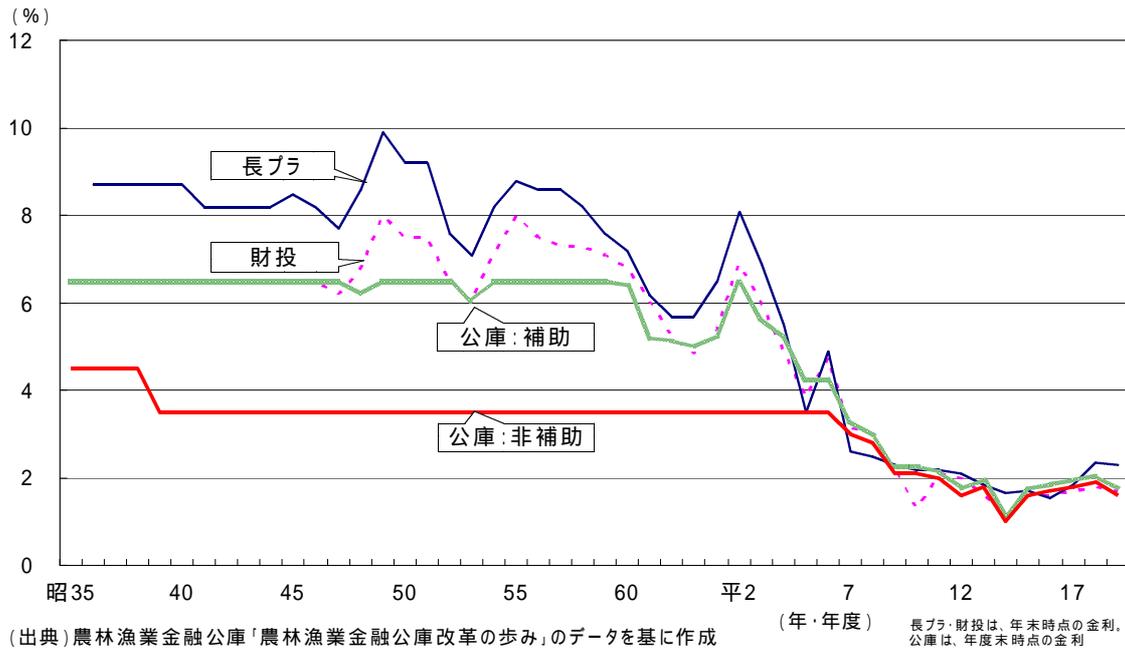
40 当初の利率は、造林補助金を受ける場合(以下、「補助残」という。)は6.5%、造林補助金を受けない場合(以下、「非補助」という。)は4.5%(なお、昭和39年(1964年)には非補助の金利は3.5%に引き下げ)、償還期限は20年、据置期間5年で、一般の金融機関から比べると優遇された措置であった。

こうした融資については、大規模林業経営者の全国的団体である社団法人日本林業経営者協会が資金不足からその拡大を陳情するなど、大規模経営者からの林業融

資枠の拡大に対する期待が高かった。

5 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(1961年)3月10日衆議院大蔵委員会、昭和43年(1968年)4月23日衆議院大蔵委員会での答弁)

【図-7】 農林漁業金融公庫の金利の推移



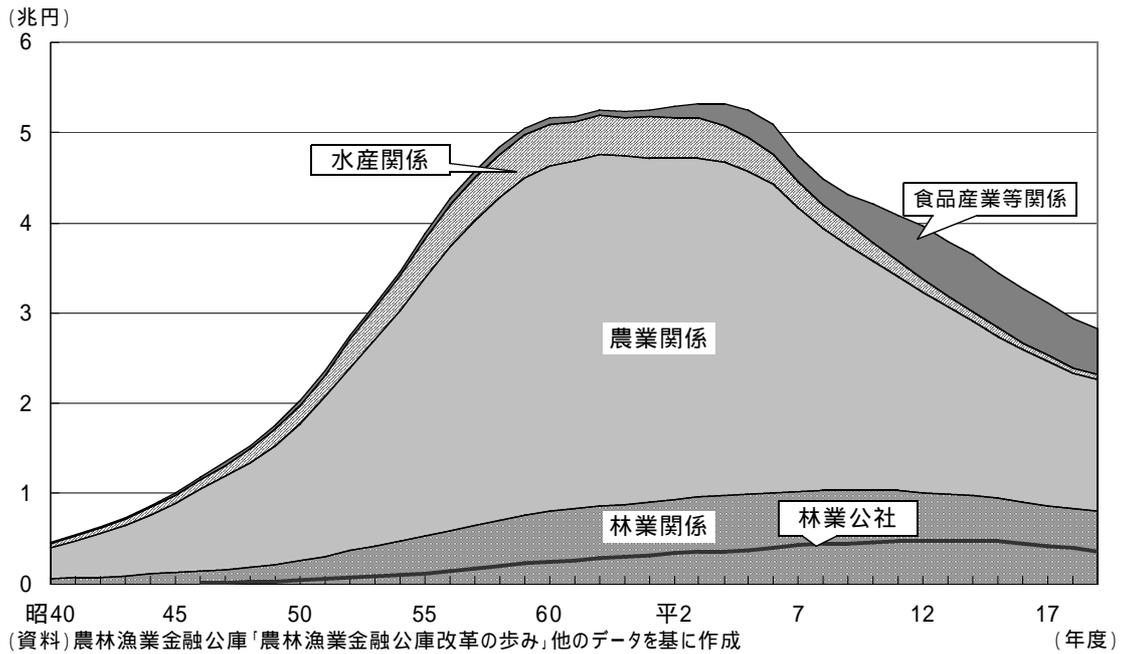
## イ. 林業公社への融資

10 昭和34年(1959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が、その当時から林業公社は融資の対象とされてきた。

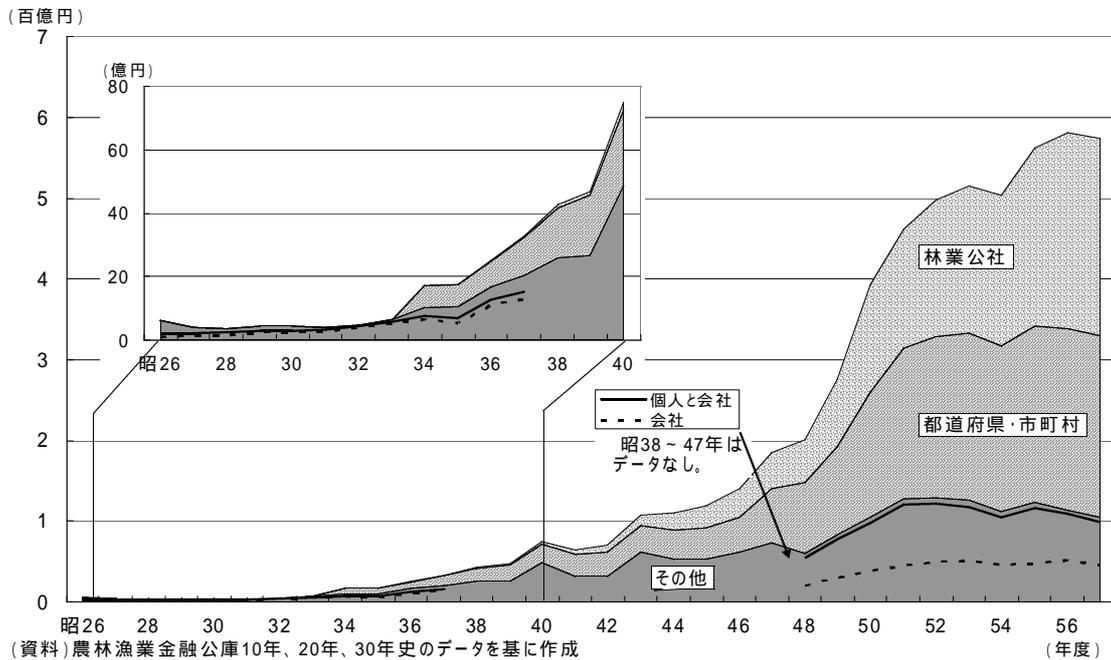
15 昭和47年(1972年)には、新たに都道府県有林が融資対象とされたが、その時点で、32府県で林業公社が設立され、公共的な目的を掲げて分収方式による拡大造林を遂行していることを考慮し、この都道府県への融資対象は、都道府県所有林に係る造林のみに限定され、県行造林は対象外とされていた。(ただし林業公社のない県の県行造林は対象とされた。)

20

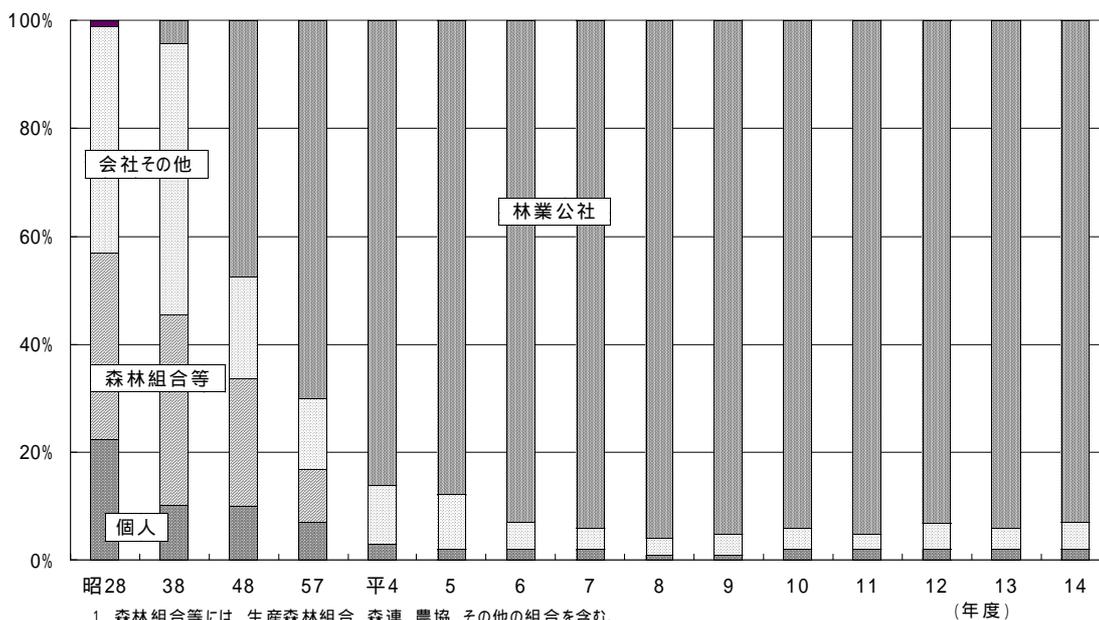
【図-8】 農林漁業金融公庫の貸出残高の推移



【図-9】 公庫の林業関係資金のうち造林資金の事業主体別貸付決定額の推移



【図-10】 公庫の林業関係資金のうちの造林資金の  
事業主体別貸付決定額の割合の推移



(資料) 農林漁業金融公庫「農林漁業金融公庫50年史」

### ウ. 貸付条件の改善

5 公庫融資の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が可能となるように、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。

10 利率については、昭和60年度(1985年度)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(1995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年だったが徐々に引き上げられ、現在は、公的分収林の場合60年生までが融資対象となっている。

15 林業公社に対する融資率は当初80%であったが、昭和50年(1975年)には90%に引き上げられ、さらに昭和52年(1977年)には、人口、産業等の集中地域の上流域の森林の水源かん養機能の向上充実をすすめる、水供給効果の向上を図るため、上下流域の府県等が共同して水源林造成整備を行うことを促進することを目的として、共同水源林造成特別対策事業が開始されたことに伴い、この事業を実施する共同水源林造成法人(滋賀県の両公社も同年指定された。)に対する融資率は、100%とされた。

20

## エ. 公庫の林業公社融資に関する審査等

5 公庫によれば、公庫は林業公社への貸し付けに当たっては、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、としている。

10 また、公庫は、林業公社への融資に関して、平成9年(1997年)12月の林政審議会答申「林政の基本方針と国有林野事業の抜本的改革」および平成10年(1998年)6月の林野庁長官通達「林業公社事業の今後の展開について」を受けて、林業公社の経営改善の促進が早急な課題との認識の下に、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ている。

また公庫は、主務省(農林水産省、財務省(旧大蔵省))の検査の対象であったが、平成14年(2002年)9月から金融庁も加わった検査を受検している。

なお、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。

## 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 なお、通常木材価格の指標の1つとして(財)日本不動産研究所調べの山元立木価格が使われているが、これは全国の売買された事例の価格を調査したものであるため、全体的な価格傾向は分かるものの、例えば、滋賀県での山元立木価格とされているものが必ずしも滋賀県全域で実際に売買される額の目安にはならないと考えられ、経営の判断としてはさらに厳しく見ておく必要があると考えられる。

15

### (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。

### 20 (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、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、紙パルプ企業からの要請も背景にして、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、林業公社自身を目的としていたわけではない。

25 しかし、同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、分収造林の面積のうち、林業公社によるものが半分を超えるに至っていること、また、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な位置づけが行われ、森林整備法人への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というビジネスモデルの基盤としてその推進に果たした役割は大きかったものと考えられる。

30

また、同法には、分収について損失が出ると見込まれる場合を想定した負担のあり方や契約上の対応についての規定はなく、こうした事態の対応は検討されていなかったものと考えられる。

#### (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と相当性は具体的に判断されるべきもの、としていた。

5       しかし、補完的な役割とされつつ、低開発地の拡大造林に主たる任務があるとされたこと、実際に滋賀県を含め、全国的に林業公社が設立され、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、県行造林に代わるものと考えられていたこと、民間による人工造林が低迷する中で林業公社の造林の割合が増加し、結果的に全国の林業融資のほぼ半分(特に、林道、経営改善等を除く「造林資金」では、そのほとんど)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、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ていた。

15       しかし、設立当初の林野庁資料にも示されているように、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こと、また、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を対象とされ、地域住民の福祉の増進に寄与することを目的とするものとされていたことは、当初から経営面は大きな課題を内包していたことになる。木材価格の上昇していた時代には経営とこうした地域福祉が共に達成できるとの見込みであったとも考えられるが、状況が異なった場合の対応は、国においても県においても想定されていなかったのではないかと考えられる。

#### (5) 国有林野事業との違い

25       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。

これは、豊かな森林蓄積を基に、基本的にその蓄積を維持する形で伐採し収益を行うこととして始まった国有林野事業との大きな違いである。

30       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、その資金確保に大きな役割を果たした。

しかし、森林資源造成を社会基盤の整備と考えるとすれば、本来なら、拡大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。

10 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。

政策金融としての長期低利融資の必要性

15 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40年以上という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としての公庫融資の大きな役割があった。

イ. 農林漁業金融公庫の融資の妥当性

20 林業公社への融資の妥当性

林業基本法の制定によって、小規模経営の規模拡大と並行して、大規模経営の近代化が進められる中で、日本林業経営者協会が融資の拡大を陳情するなど、大規模経営者は融資の拡大を期待していた。

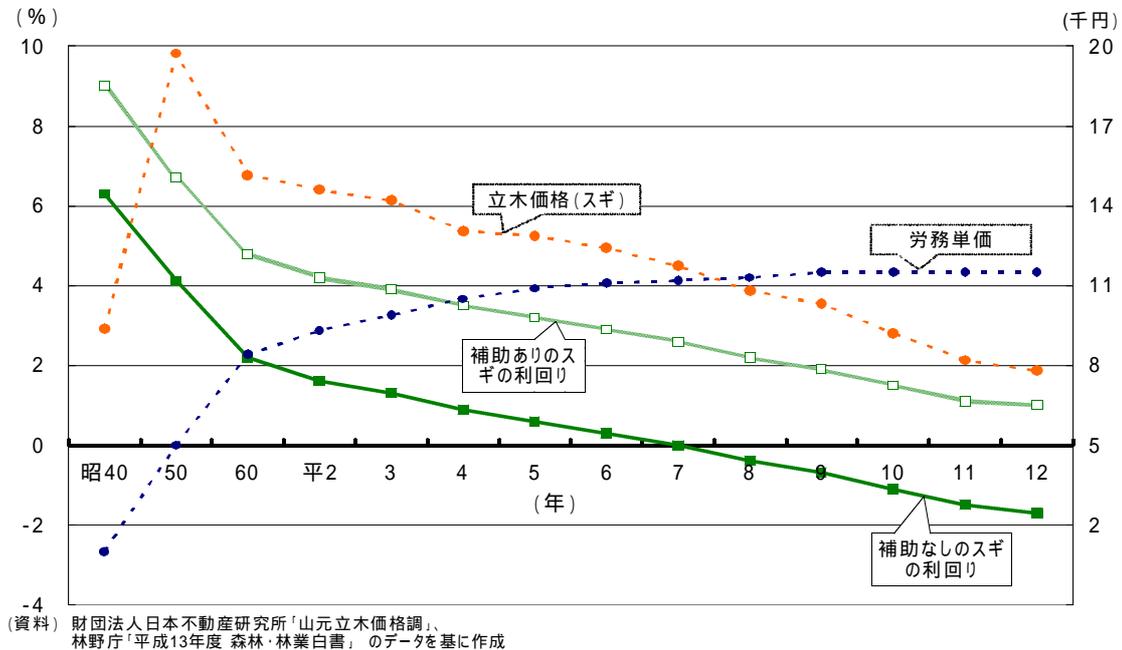
25 こうした大規模経営者は、自ら資産を有し、また木材生産等も行っていた経営体であったのに対し、林業公社はもともと資産を有しておらず、返済原資については、林木の成長を待たなければならないものであったという大きな違いがある。

しかし、公庫の造林資金について見ると、こうした大規模経営者を含む個人、会社等への融資が伸びなかった一方、林業公社や地方公共団体への融資が大きく増加しており、特に私有林の中では林業公社が貸付先のほとんどを占めるに至っている。

30 林業公社が全国に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、その後コストは上昇し林業利回りが一方的に下がっている状況の中で、こうした資産を有せず

経営基盤の薄弱な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。

【図-11】 造林投資の利回り相当率と山元立木価格および労務単価の推移



5

### 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際には、都道府県が損失補償を行うこととされていたが、融資は経営の実態を見て判断すべきものであり、また、公庫自身が事業計画の妥当性や償還の確実性、債権保全措置をポイントに総合的に融資の可否を判断することとしており、この損失補償が融資決定に当たってどの程度の要因とされていたのかは明確ではない。

しかし、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、拒否することはありえなかったと考えられる。

また、都道府県側でも、返済は可能であるとの前提で、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る。

15

### 政策金融機関の特殊性

林業公社への融資には、このような問題点があるが、公庫は、事業計画の妥当性、償還の確実性等を基準とすることは当然としつつ、結果的にはそれよりも、政策金融

20

機関として、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。

政策金融機関の融資は、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。

5 ウ. 融資についての県と両公社の対応の妥当性

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、補助残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団体と共同で事業を行うという考え方から、滋賀県が補助金を出すことは、国からの補助金に加えて、県補助金を上乗せして出すことになり、滋賀県のみが余分に負担することになるため好ましくないという判断があったものとされている。

このように当初、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は妥当であったとしても、後述するように林業利回り等の指標を基に経営分析を行いつつ進めていけば、早い時期に融資から補助への切り替え等も考えられたはずであり、融資によるとした方針も状況に応じて見直すという姿勢を当初から持つべきであった。

また、公庫資金調達のため、県に損失補償を求め、また損失補償を行ってきた融資を受ける側の見込みの甘さも大きな問題であると考えられる。