

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」

5

2-1. 事実

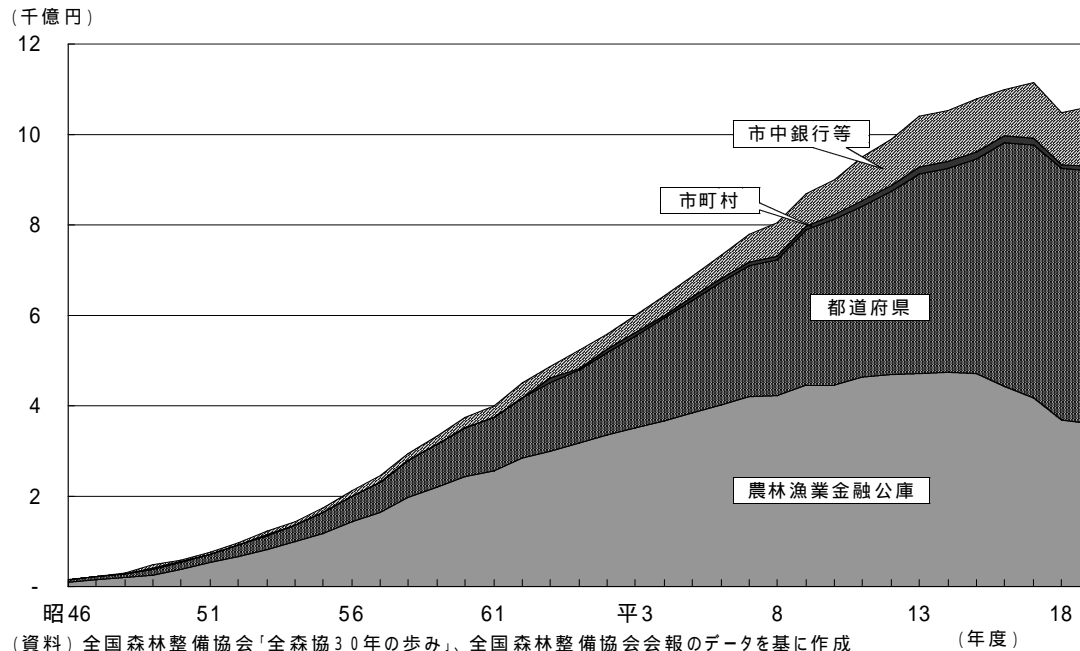
10

(1) 林業公社の経営問題に対する国の基本的な考え方

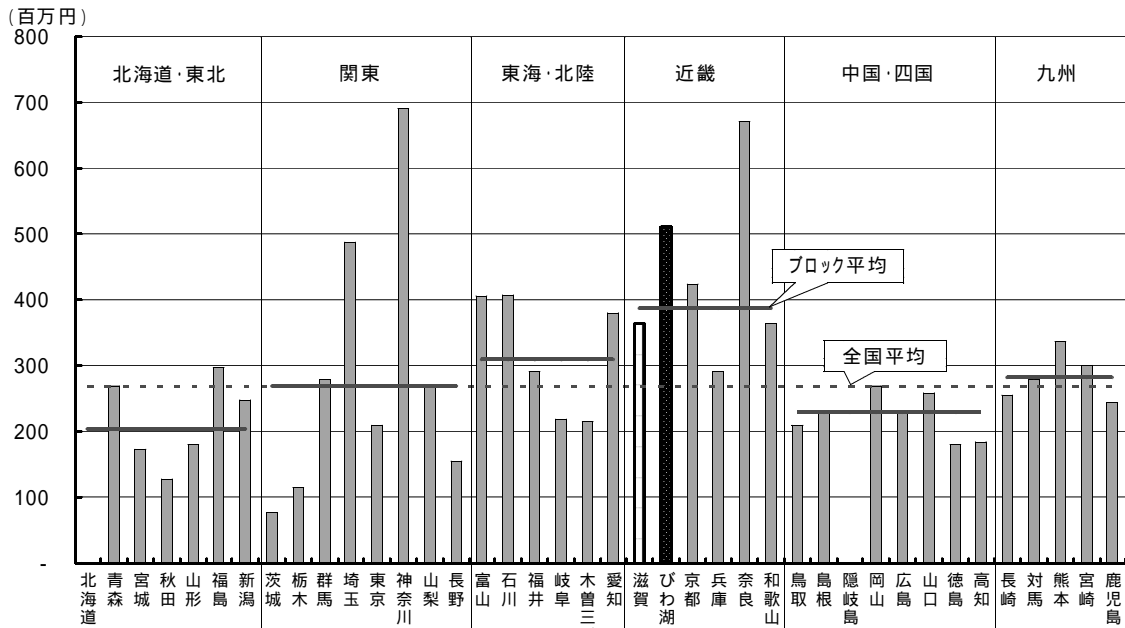
特に平成期以降、全国的に木材価格が低迷し間伐収入などが得られず、戦後の植林に係る融資の償還時期を迎え、林業経営が困難となる中で、全国の林業公社の債務残高は、平成10年度末(1998年度末)現在で公庫約4,600億円、都道府県約3,600億円など、総額約9,600億円となった。

15

【図-12】 全国林業公社の借入先別債務残高の推移



【図-13】 全国林業公社の1ha当たりの債務残高



(資料)「林業公社の経営対策等に関する検討会」資料のデータを基に作成

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。

5
10
15
20
25
30

| 通知等 | 主な概要 |
|---|--|
| <p>林業公社事業の今後の展開について(林野庁長官から知事あて通知) (平成10年(1998年)6月)</p> | <p>林業公社は、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。</p> <p>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</p> <p>事業の重点実施、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、借換資金(施業転換資金)の活用等を活用し、事業の効率的実施や財務状況の改善に向けて取り組むべき。</p> |
| <p>林業公社に関する懇談会(最終報告) (平成12年(2000年)12月)</p> | <p>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、造林を計画的・集中的に推進したが、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。</p> <p>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</p> <p>債務の償還は債務者としての責務であり、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</p> <p>長伐期化・複層林化等の施業転換対象地の明確化、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、分収林の現状や財務状況の情報公開等が必要。</p> |

| | | |
|----|--|--|
| 5 | 21世紀の森林整備の推進方策のあり方に関する懇談会(中間とりまとめ)(平成17年(2005年)) | <p>林業公社は、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。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。</p> <p>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。</p> <p>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、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。</p> <p>既往の公社造林については、皆伐後の再造林の確保および既往債務が緊急の課題。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> |
| 10 | | |
| 15 | | |
| 20 | | |

(2) 林業公社の経営問題に対する国の融資制度上の対応

25 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。

| 年 度 | | 融資制度の主な内容 |
|-----|----------|---|
| 30 | 昭50 1975 | 林業公社に対する融資率の引上げ。(80% 90%) |
| | 52 1977 | 「共同水源林造成特別事業実施要綱」の制定 共同水源林造成法人に対する融資率の引上げ。(90% 100%) |
| 35 | 54 1979 | 「林業等振興資金融通暫定措置法」の制定 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付条件の変更(償還期限非補助拡大造林の場合35年 45年(その他は30年 40年)、据置期間20年 25年)、長伐期施業の場合の貸付条件の変更(償還期限45年 55年、据置期間25年 35年)などの制度の改正。 |
| 40 | 62 1987 | 「林業等振興資金融通暫定措置法」の改正 貸付条件の変更(償還期限非補助拡大造林の場合45年 55年、据置期間25年 35年)。育林の対象林齢の引上げ(25年 35年) |
| 45 | 平 3 1991 | 「施業転換資金」の創設(H3~19) H3年の森林法改正による「特定森林施業計画制度」に伴い、長伐期施業等への転換を図る森林に係る公庫資金について償還期間および金利が新規融資と同等となるよう借換資金の創設。(償還期限:当初貸付けから55年。うち35年据置。貸付利率:造林資金と同率) |
| 50 | 6 1994 | 「分収林機能高度化資金」の創設(H6~14) 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。 |

| | | |
|----|---------|---|
| 5 | | 「森林整備活性化資金」(無利子資金)の創設 林業基盤整備資金(造林)との併せ貸し(H6年度～)、または施業転換資金との併せ貸し(H13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)を融資する制度が創設。 |
| 10 | 17 2005 | 「任意繰上償還」の実施(H17～19) H17年度は、利率3.5%を超えるもの。H18,19年度は3.5%以上のものについて、任意による繰上償還が設けられた。 |
| 15 | 18 2006 | 「施業転換資金」に森林経営再生タイプを追加(H18～19) 施業転換資金の対象森林を拡大(森林施業計画の対象森林(既に長伐期施業又は複層林施業の対象になっている森林を除く。)のうち、森林施業計画を変更して複層林化又は伐期の10年以上の延長を行う森林を追加) |
| 20 | 20 2008 | 「利用間伐推進資金」の創設 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創設。森林整備活性化資金(無利子資金)との併せて貸しも可能。 |

(3) 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。

| 年 度 | 補助制度の主な内容 | |
|-----|-----------|---|
| 昭52 | 1977 | 「共同水源林造成特別事業実施要綱」の制定 共同水源林造成法人の行う造林事業の諸掛費に対する補助の拡充。 (通常16% 27%) |
| 62 | 1987 | 造林補助事業体系の改正 「分収林造林」を事業区分に追加し、査定係数170(一般140)を適用 |
| 平 5 | 1993 | 「公的分収林整備事業」の創設 森林整備法人等の公的機関による森林整備(12令級までの抜き伐り等)への助成。(査定係数:170) |
| 8 | 1996 | 「公的分収林整備推進事業」の拡充 市町村森林整備計画において指定された要間伐森林について補助の拡充。 (査定係数:170 180) |
| 13 | 2001 | 「公的森林整備推進事業」の創設 市町村が森林所有者により森林整備が期待できないと認め、森林整備法人等に斡旋した森林について、森林所有者から施業・経営を受託して行う事業を対象に追加。 |
| 16 | 2004 | 「公的森林整備推進事業」の拡充 森林整備法人が分収契約解除後も森林所有者と協定等により行う森林整備事業を対象に追加。 |
| 18 | 2006 | 「公的森林整備推進事業」の拡充 ・ 公的森林について、人工林整理伐(10～12令級の人工林を対象に高率補助(80～90%)による抜き伐り)を助成。 |

| | | | |
|----|----|---|--|
| | | ・ 複層林造成のため18令級まで抜き伐り助成。(長期育成循環施業について分収方式にも拡大) | |
| 5 | 19 | 2007 | 「未整備森林緊急公的整備導入モデル事業」の創設(H19～20)適切な森林の状態に保つために必要な間伐等を推進。定額助成。 |
| | 20 | 2008 | 「美しい森林づくり共同整備特別対策事業」の創設非皆伐への転換のための契約変更取組への助成。 |
| 10 | 21 | 2009 | 「条件不利森林公的整備緊急特別対策事業」の創設条件不利森林を対象に間伐等森林整備を推進。定額助成。 |

(4) 林業公社の経営対策等に関する検討会(平成20年(2008年)～)

15 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。

20 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。

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

25 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。

(5) 国有林野事業の抜本改革の状況

国有林野事業も経営悪化に陥っているが、国は、これについて次のような対応を行っている。

30 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。

35 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。

40 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2兆700億円となり返済不可能な域に達した。

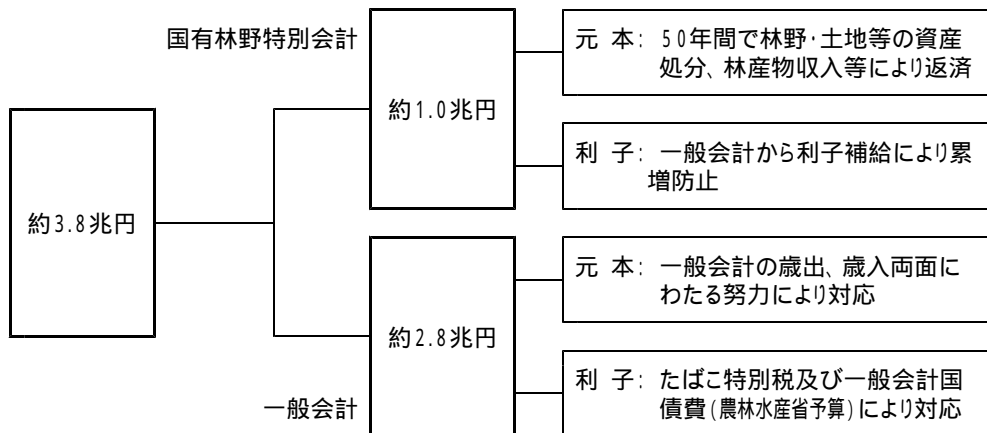
イ. 国有林野事業の抜本的改革(平成10年(1998年))

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、返済不可能な約2兆8千億円の債務に分割することとされた。

前者の約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、元本は特別会計が独立採算により約50年で林産物収入、林地の売り払い収入等により返済することとなった。

後者の約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で、軽減後の利払い費(約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。

【図-14】 国有林野事業の抜本改革(累積債務の処理の仕組み)



(資料) 林野庁「始まります!「国有林の新世纪」」

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 滋賀県の両公社は平成16年度(2004年度)から開始した経営改善検討会議の中で長期収支見直しを行い、将来の伐採収益見込みと現在の債務を比較して債務超過の状態にあることを明らかにしている。

10 一方、全国的林業公社の債務は約1兆円に上っているが、会計検査院による公庫に対する平成17年度(2005年度)決算検査報告によれば、平成16年度(2004年度)決算に基づき公庫が各林業公社について行った長期収支計画では、長期収支で39林業公社のうち過半の林業公社で損失が発生し、将来の伐採時の木材販売収入では借入金

15 滋賀県の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残高が突出しているわけではないことから、債務の規模は別にして特に両公社のみが特異な状態にあるとは考えられないことや、この問題が木材価格の低迷という状況の中で林業公社への融資による拡大造林という同じビジネスモデルから発した問題であることを考えれば、多くの林業公社も滋賀県の両公社と実質的に同じような厳しい経営状態にあると考えられる。

20 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、分収林の契約と造成した森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

25 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(一部または全部を引き受ける等)して林業公社を救済する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。

30 このことについては、国はこれまでの通達や懇談会報告などにおいて、基本的には地方の問題である、との考え方を繰り返し示しているが、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。

また、こうした当初からの国の政策そのものの問題は別としても、少なくとも、全国的に林業公社の経営が厳しい状況になってい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たものと考えられる。

(2) 林業公社問題への国の対応の時期の妥当性

5 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、一方で金融支援措置、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。

こうした動きは、滋賀県での平成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。

10 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、逆に地方側に「国に任せれ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。

15 このように、国の支援策に頼った地方側と、早く抜本的な解決策を打ち出さなかった国の双方が自分の立場に都合のよい解釈を行い、結局抜本的改革が進まなかったということが大きな問題である。

(3) 林業公社問題への国の対応の内容の妥当性

20 ア. 国の林業公社問題に関する考え方

林野庁の通達、あるいは懇談会等の報告においては、債務の償還は債務者としての責務としつつ、「森林の適正な整備を担う公的機関の役割を果たすことが必要」、「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」とし、「債務の償還は債務者としての責務」「徹底した自助努力が必要」などとしているが、返済しきれないほどの巨額の債務を負った両公社がこのようにスリム化を図りながら新たなニーズに応えるとい

25 うことがどの程度実現が可能か疑問である。

イ. 国の支援策の内容

30 国が打ち出している、金融支援措置、補助制度、地方財政措置などのさまざまな支援策は、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。しかし、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、いわば対症療法的な対策を講じたようなものになって

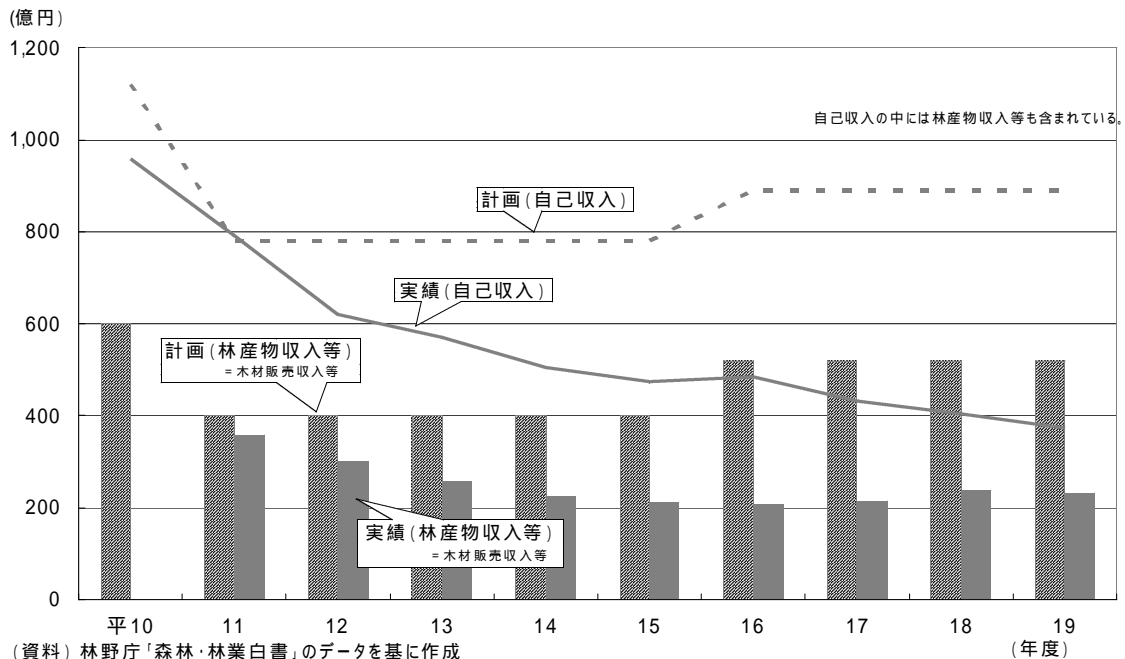
おり、既往債務の減免など直接支援するような抜本的な問題解決策とはなっていない。

ウ. 国有林野事業への対応との違い

5 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。

10 この国有林野事業の抜本改革のスタートから約10年が経過したが、その間の林産物収入は計画を大きく下回っている。もともと資産を有する国有林野事業でさえ、このような状況にあるが、資産を初めから持っていない、かつ分収が必要な林業公社は、さらに厳しい状態に陥いることは明らかであったと言わざるを得ず、林業公社問題についても国としての抜本的に対策を図るべきであった。

【図-15】 国有林野事業の抜本改革後における国有林野会計の自己収入の推移



15 エ. 融資途中でのチェック

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り、公庫においても、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ている。

20 特に、貸付当初は、木材需要も上昇してき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、公庫側にも問題意識は当然あったものと考えられる。また、

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。

5 しかし、会計検査院による公庫に対する平成17年度(2005年度)決算検査報告によれば、全国の林業公社への貸付金は回収の危険等のない貸付金としており、また、滋賀県の両公社についても、平成16年度(2004年度)に借入をやめるまで融資が止められたことはなかった。

 このように、こうした厳しい経営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。

10 こうしたことについても、政策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。