

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」

5

3-1. 事実

10

(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、戦後の全国の拡大造林政策の流れの中で、拡大造林が進められた。

15

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」との考え方が示されている。

20

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。

25

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)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。

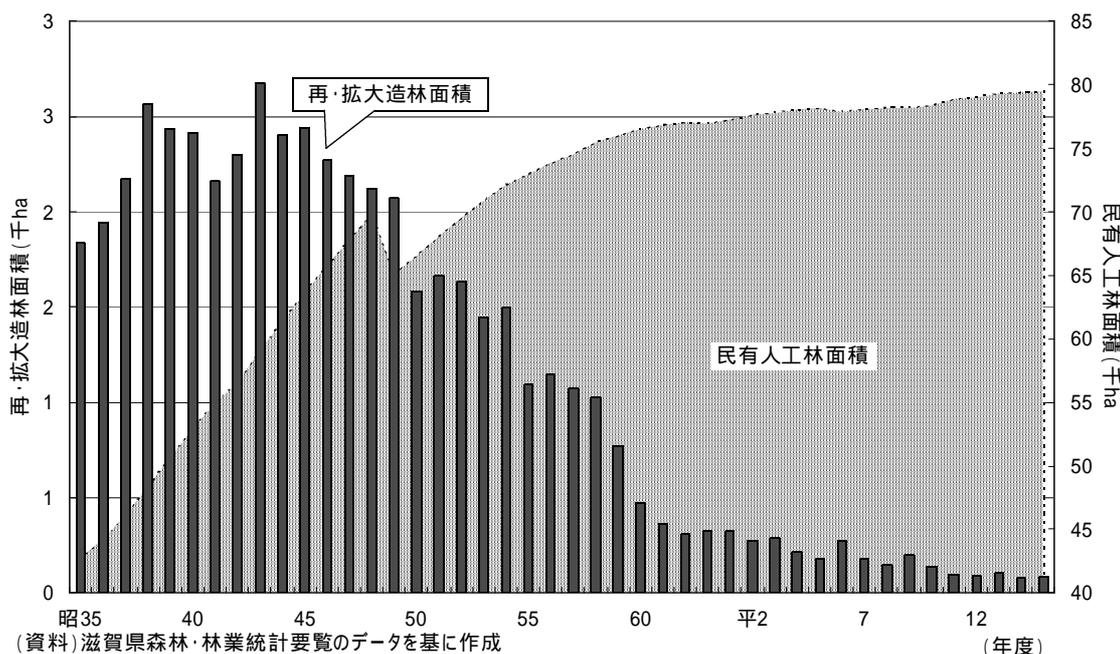
30

これらの人工造林の増分約70,000haのうち、40,000haを一般の個人造林によることとし、残りの30,000haを公社造林で行うことを構想した。

イ. 造林事業の実績

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
 5 公社分を含む)で年間2,000haに及ぶ拡大造林が行われ、その後、徐々に減少したも
 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。

【図-16】 滋賀県の人工林面積と拡大造林面積の推移



10 民有人工林面積のうち、昭和48年度から昭和49年度にかけての減少は、データの不連続によるものであり、実
 際に面積が大幅に減少したものではない。

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
 15 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。

20

(2) 琵琶湖総合開発

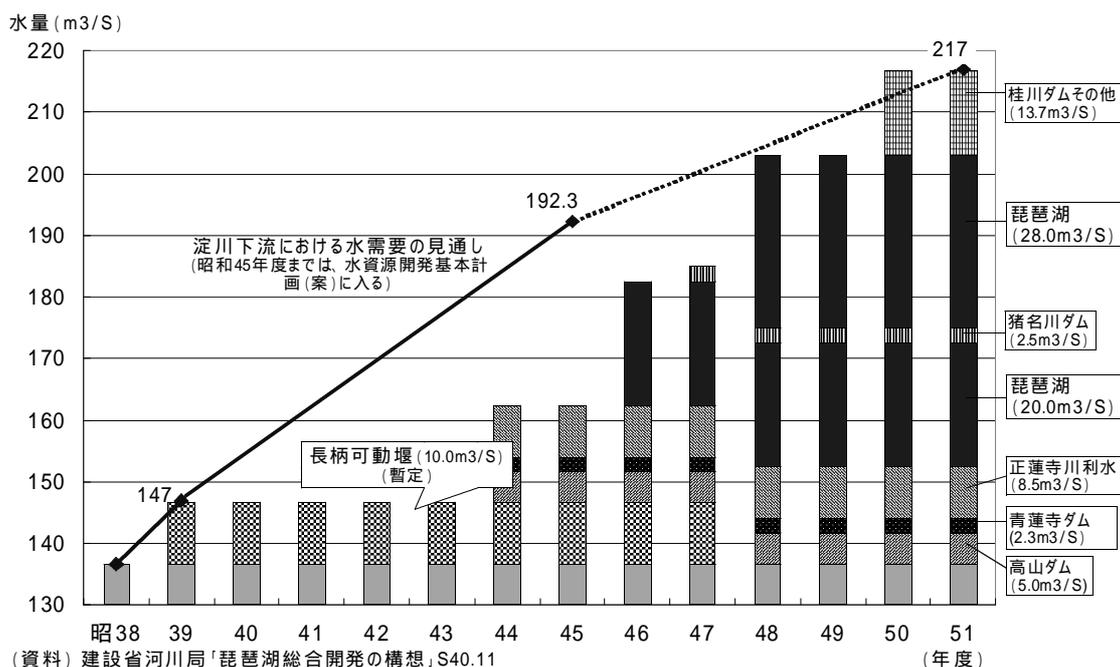
ア. 琵琶湖総合開発に至る経過

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た。

5 特に、淀川下流域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。

10 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「琵琶湖総合開発」の考え方を打ち出し、その中で、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。

15 【図-17】 昭和40年代初期の淀川下流の水需要の見通しと供給計画



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10年間の計画として決定され、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。

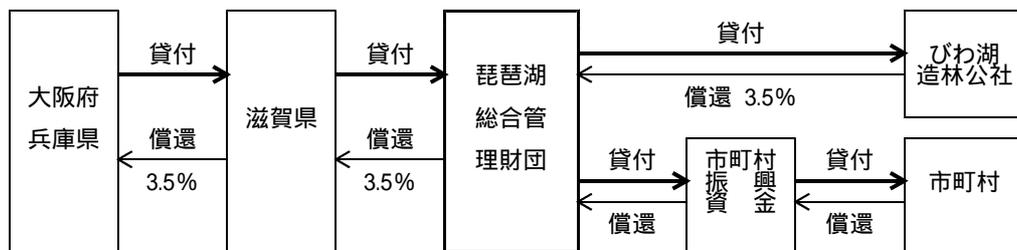
また、同法は、滋賀県や県内市町村が膨大な資金を必要とする琵琶湖総合開発事

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、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。

この資金の運用は、財団法人琵琶湖総合開発資金管理財団(以下「管理財団」という。)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。

【図-18】 下流融資金の仕組み



ウ. 琵琶湖総合開発事業の結果

琵琶湖総合開発計画は、当初は昭和56年度(1981年度)までの10年計画であったが、事業の進捗の遅れから昭和66年度(平成3年度(1991年度))までの10年間、さらに平成8年度まで5年間延長され、最終的に25年計画となった。平成4年(1992年)8月の改定計画では、造林事業は「再造林1,220ha、拡大造林27,500ha(一般造林13,893ha、公社造林13,607ha)」となった。

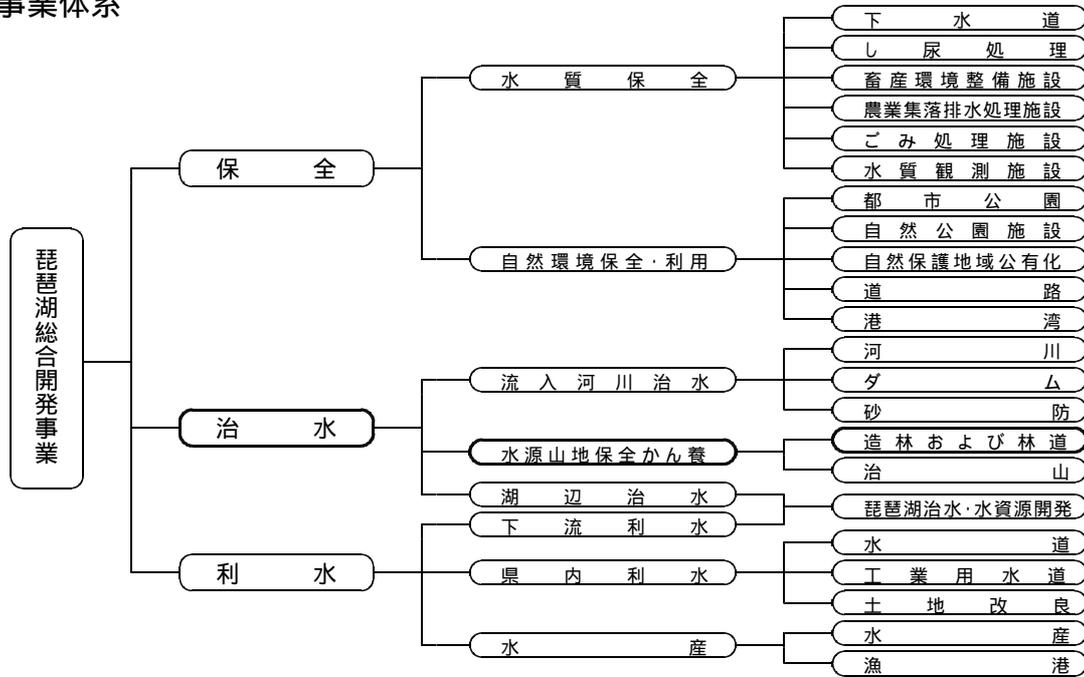
琵琶湖総合開発事業は、25年の実施を経て平成8年度(1996年度)末(平成9年(1997年)3月)で終結したが、そのうち造林事業の実績は計画どおり残事業なく終了した。

【表-2】琵琶湖総合開発計画の概要と造林事業

琵琶湖総合開発特別措置法(第1条)

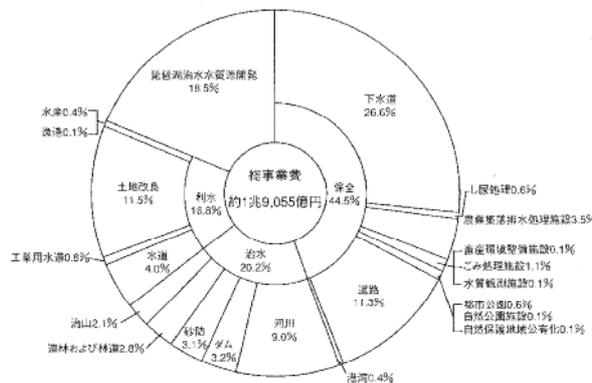
この法律は、琵琶湖の自然環境の保全と汚濁した水質の回復を図りつつ、その水資源の利用と関係住民の福祉とをあわせ増進するため、琵琶湖総合開発計画を策定し、その実施を推進する等特別の措置を講ずることにより、近畿圏の健全な発展に寄与することを目的とする。

事業体系



は昭和57年変更時に追加された事業

事業費(実績)



琵琶湖開発事業 (水資源開発・琵琶湖治水)	(百万円) 351,300
地域開発事業	1,554,243
合計	1,905,543

特別の財源措置	
国庫補助率の嵩上げ	
下流負担金	602億円
下流融資金	50億円

造林および林道

当初(昭和47年)計画

琵琶湖流域山地の保水機能を高め、湖水位の安定と治水効果の増大を図り、あわせて森林資源の培養による山村振興に寄与するため、造林事業および林道事業を行う。

	事業主体	事業量	事業内容
再造林	県、市町村、私人等	約 1,220ha	一般造林のみ 新植、保育
拡大造林	県、市町村、森林開発公社、造林公社、私人等	約 27,500ha	一般造林 約 13,900ha 公社造林 約 13,600ha 新植、保育
林道	県、市町村、森林組合等	大幹線、幹線、2.5線 約146.9km	

事業費 14,393万円

実績事業費 5,254.2万円

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

ア. 琵琶湖総合開発と造林計画推進の関係

5 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から、下流団体の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は大きな意味があった。

10 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、国の計画の一環として大規模な造林が推進さ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、滋賀県公社の設立時において、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、琵琶湖総合開発計画そのものが、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は、経営悪化につながる大きな要因と考えられる。

20

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において、水源かん養は、琵琶湖総合開発で実施する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。

25 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、この大規模造林事業もその正当性を与えられたと言える。

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。

30 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、造林計画や両公社の運営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。

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、滋賀県においては、琵琶湖総合開発の中で、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
5 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ら、林業としての採算性からは優先順位が低い地域が多い滋賀県のような県においても、拡大造林が急速に広がった要因となったとも言える。

10 エ．下流団体の参画と責任

こうした中で、滋賀県公社の設立は、琵琶湖総合開発に向けた上下流の協力が必要であった時に、その共同のテーブル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、
15 意味があったといえる。

一方で、当時の下流団体の対応を見ると、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、その意味で下流府県にも公社の運営に責任の一端はあると考えられる。

しかし、現実には、例えば公庫の損失補償は滋賀県のみが行っているなど、滋賀県
20 公社の公庫債務について下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、実際に滋賀県側は損失補償の実行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、参画に伴う責任の分担という感覚では、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。

また、下流社員の側も、当初の参画の経緯や滋賀県公社の社員および理事や監事
25 として、滋賀県と同様に運営の責任があるにも関わらず、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。