

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

5-1. 事実

10

(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。

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。

15

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)には県内に4カ所あった出張所を2支所に統合した。

【表-6】造林公社の職員および事務所数等の推移

年度	職員数 (人)				事務所数	その他の主な取組等
	県派遣	プロパー	嘱託職員			
昭40	12	7	5	-	0	(滋賀県造林公社設立)
48	34	4	30	-	3	(びわ湖造林公社設立)
49	38	4	34	-	4	
54	45	3	42	-	4	
55	45	4	41	-	4	プロパー職員の新規採用中止
60	46	6	40	-	4	補助金導入
62	44	5	39	-	2	4事務所を2支所に統合
平元	42	5	36	1	2	
8	35	4	31	3	2	森林共済保険加入の取り止め
10	35	3	28	4	1	2支所を1支所に統合
11	33	3	27	3	1	県からびわ湖公社への貸付金を無利子化
12	34	3	27	4	1	県から滋賀県公社への貸付金を無利子化
15	35	3	25	4	0	事務所・支所を閉鎖し本社に一本化
19	25	4	18	3	0	

20

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り、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。

5 こうした中で滋賀県公社は、下流社員から貸付金の貸し付けに当たって、その収支見込みの提出の要請があったことから、昭和62年度(1987年度)に(のち平成元年度に改定)、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のみを行ったもので、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、約8億円としていた。

10 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約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

その後両公社は、このように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。

このため、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、見直しを進め、平成7年(1995年)に新たな経営計画が策定された。

この経営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(2014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。

25 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(2000年度)から平成22年度(2010年度)まで調達することとしていた。

30 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、約47億円としていた。

【表-7】 滋賀県造林公社 長期経営計画等の概要

	設立構想 (昭40.3)	設立構想 (昭41.12)	昭62 収支見通し	平7経営計画 (平7.12)	
経営期間	54年間	50年間	52年間	79年間	
経営最終年度	平成30年度	平成26年度	平成28年度	平成55年度	
植栽期間	15年間	10年間	8年間(実績)		
(長期収支見通し)					
収 入	借入金	6,082	5,827	30,579	31,231
	県負担金等	-	-	-	4,675
	補助金	-	-	526	2,827
	伐採収入	34,260	34,260	72,958	137,558
	その他	-	64	8,869	18,145
	計	40,342	40,151	112,931	194,437
支 出	事業費	3,916	3,617	13,488	19,480
	管理費	1,072	1,312	4,276	12,682
	分収交付金	13,704	13,704	29,395	64,987
	償還金	14,258	13,094	64,005	91,211
	その他	-	-	-	1,386
	計	32,949	31,727	111,165	189,745
収 支 差	7,393	8,424	1,766	4,692	

平7経営計画の収支見込みについて、滋賀県からの借入金の一部には、負担金扱いのものが含まれており、償還については元金返済を優先。

エ. 平成8年(1996年)のびわ湖公社の経営の指針

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。

また、この際、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。

【表-8】びわ湖造林公社 長期経営計画等の概要

	設立構想 (昭48.11)	昭62 収支見通し	平8経営の指針 (平8.12)
経営期間	48年間	60年間	96年間
経営最終年度	平成32年度	平成44年度	平成80年度
植栽期間	10年間	16年間	17年間(実績)
(長期収支見通し)			
収 入	借入金	27,706	89,763
	県負担金等	-	-
	補助金	-	319
	伐採収入	64,500	186,987
	その他	43	46,637
	計	92,249	323,706
支 出	事業費	12,957	38,674
	管理費	4,128	11,230
	分収交付金	25,800	74,822
	償還金	48,546	194,193
	その他	-	55
	計	91,431	318,974
収 支 差	817	4,732	0

平8経営の指針の収支見込みについて、滋賀県からの借入金の一部には、負担金扱いのものが含まれており、償還については元金返済を優先。また管理財団への償還金については、計画から省かれている。

カ. 経営計画等に基づく経営努力

この平成7年(1995年)および8年(1996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。

5 施業転換資金の導入(平成9年度(1997年度)～)

長伐期化に伴う借り換え資金であるが、利率は新規借入と同じであるため、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ず導入しなかったが、その後金利の低下と共にこの資金の金利も低下したことから、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。

10 森林整備活性化資金への対応

平成13年度(2001年度)から施業転換資金とこの無利子資金の併せ貸しが制度として認められたが、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なかった。

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(50年 80年)のため、平成9年度(1997年度)から5か年計画で土地所有者と長伐期化に伴う契約変更を集中的に進め、現在までに全体面積の約80%の契約変更を行った。

5

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。

10

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将来赤字となり、負債が回収できないことが予想されるとし、基本的には、経営面での努力は、平成7年、8年の「経営方針」に従い行っていくことが必要とした。また、経費削減等自助努力を求めつつ、予想される債務超過は公社の自助努力の範囲を超えているとし、国への支援要望や県の財政支援

15

による金利の抑制を提言したものであった。

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

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。

20

(2) 経営改善検討会議等の取組

ア. 経営改善検討会議(平成16年度(2004年度)～)

滋賀県公社は、平成7年(1995年)の経営計画に対して、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、また、見込んでいた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、合計約338億円を超えるまでになった。

25

また、平成7年(1995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、これも見込めなくなった。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

30

が課題となった。

平成15年(2003年)11月には、一部の下流社員から、貸付金は計画通り平成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)の資金の貸し付けが困難との意向が示された。

35

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。

5 平成19年度(2007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)～)

10 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、下流社員からは、貸付金の貸し付けには経営改善計画が必要との指針を受け、貸し付けを受けられなかった。

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。

15 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。

20 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、公庫から平成16年度(2004年度)の借入を行わないこととした。

両公社は、返済の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。

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った。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。

30 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年間についても償還の猶予を得た。

エ. 滋賀県の出資金・出捐金による支援(平成17年度(2005年度)～)

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、両公社の事業運営に必要な資金については、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、両公社に対し約13億円の支援が行われた。

オ. 平成16年度(2004年度)の滋賀県の包括外部監査(平成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、滋賀県の外部監査委員による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。

その概要は以下の通りであった。

【監査結果報告と意見の概要】

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上げが必要。

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。

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、滋賀県は以下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。

【監査結果報告に対する改善措置報告の概要】

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。

(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)

5 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。

10 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、金融問題検討会で金融改善措置について公庫とともに国に対して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。

15 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)

20 このように公庫債務について両公社に全額繰上償還請求が予想され、その場合は延滞するとその延滞開始後10ヵ月後に損失が確定し、滋賀県が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。

25 このため、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で協議を行うため、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)

理事会で報告された、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。

30 **【事務局案の概要】**

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すべて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。

35 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から公社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(タワーヤーダ等)を活用することにより経費削減に努める。

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

経営改善検討会議において、滋賀県公社の長期収支見通しにつ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。

なお、びわ湖公社についてもこの機会に試算を行った。

この試算の内容は、将来の伐採収益見込みと、平成19年(2007年)3月現在の負債を比べた場合、両公社合計で、多いケースで約813億円、少ないケースで約663億円の債務超過というものであった。

【表-9】 両造林公社の伐採収益見込みと負債の状況

	滋賀県造林公社	びわ湖造林公社
資産 (将来の伐採収益見込)	約 87 ~ 122億円	約 166 ~ 281億円
	合計 約 253 ~ 403億円	
負債	約 365億円 (うち長期借入金 約 361億円)	約 701億円 (うち長期借入金 約 696億円)
	合計 約 1,066億円	
債務超過額	約 278 ~ 243億円	約 535 ~ 420億円
-	合計 約 813 ~ 663億円の債務超過	

長期借入金は、平成19年3月末現在の未払利息を含んだ債務残高

オ. 特定調停の申立とその内容(平成19年(2007年)11月)

こうした経過を踏まえ、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。

特定調停の申し立て内容は概ね次のとおりであった。

【特定調停の申立ての概要】

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

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

滋賀県公社は約243億円、びわ湖公社は約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。

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

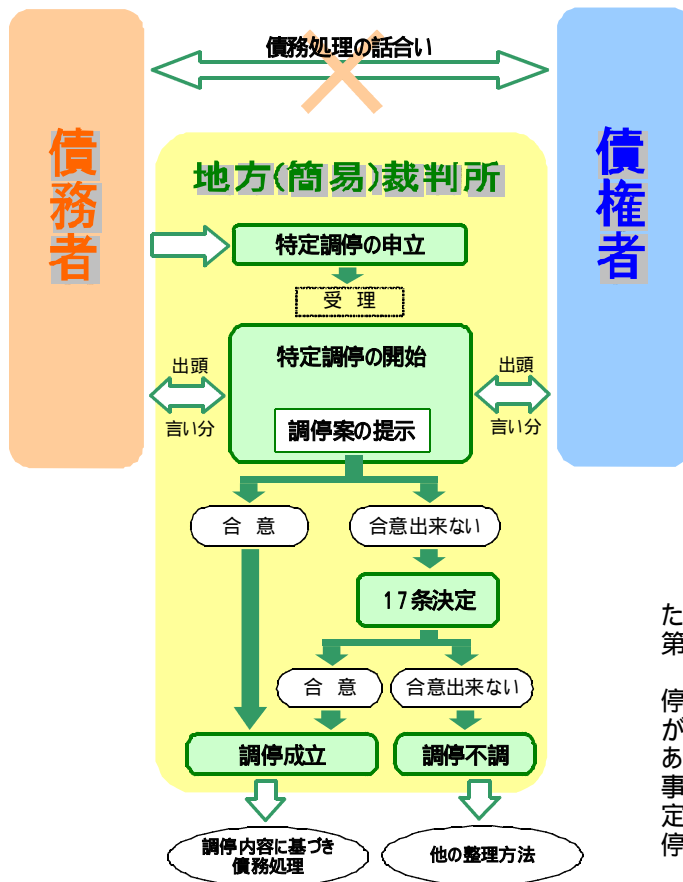
びわ湖公社：平成35年度から平成80年度までに償還財源を最大281億円見込む

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。

【図-26】 特定調停の手続き



「特定債務等の調整の促進のための特定調停に関する法律」第17条による決定

裁判所は、調停委員会の調停委員会が成立見込みがない場合においても、相当であると認められた時は、職権で、事件の解決のために必要な決定をすることができる。(特定調停に代わる決定)」

カ. 公庫の全額繰上償還請求(平成19年(2007年)11月)

公庫からは、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。

この支払いができずこの日から延滞が始まったことによって、その10ヵ月後となる平成20年(2008年)9月8日には損失が確定することになり、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。

10 キ. 特定調停の経過

一方、両公社が申し立てていた特定調停は、平成19年(2007年)12月25日に第1回調停が行われ、その後、現在までに計7回の調停(最新は平成20年(2008年)10月30日)が行われた。

これと並行して、両公社は、調停委員から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ており、平成21年(2009年)5月までに契約面積の約98%の所有者に対し説明を行い、概ね20%程度の所有者から内諾を得た。

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)

これら平成19年(2007年)11月8日に全額繰り上げ償還があったより先に延滞がはじまっていた債務のうち2件について、両公社が返済せず損失が確定したため、滋賀県は損失補償契約に基づき、平成20年(2008年)3月に約737万円、平成20年(2008年)5月に約2,976万円の債務について損失補償を実行した。

30 コ. 公庫債務の免責的債務引受(平成20年(2009年)9月)

公庫は、公庫債務は滋賀県が損失補償をしており、損失補償契約では、損失補償が実行された際には公庫債権は滋賀県に譲渡されることになっていることから、公社と債務圧縮の協議に応じるべきなのは滋賀県である、と主張し、公庫との特定調停は進展しなかった。こうしたことから滋賀県は、平成20年(2008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。

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。

5 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畳(ちょうじょう)的債務引受(「併存的債務引受」ともいう。)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。

これに対し、県としては重畳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、重畳的債務引受が望ましいという考えであった。

10 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、重畳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。

15 これに対し、総務省から平成20年(2008年)7月11日に「重畳的債務引受」が「政府の財政援助の制限等に関する法律」(以下「財政援助制限法」という。)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、滋賀県は同年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。

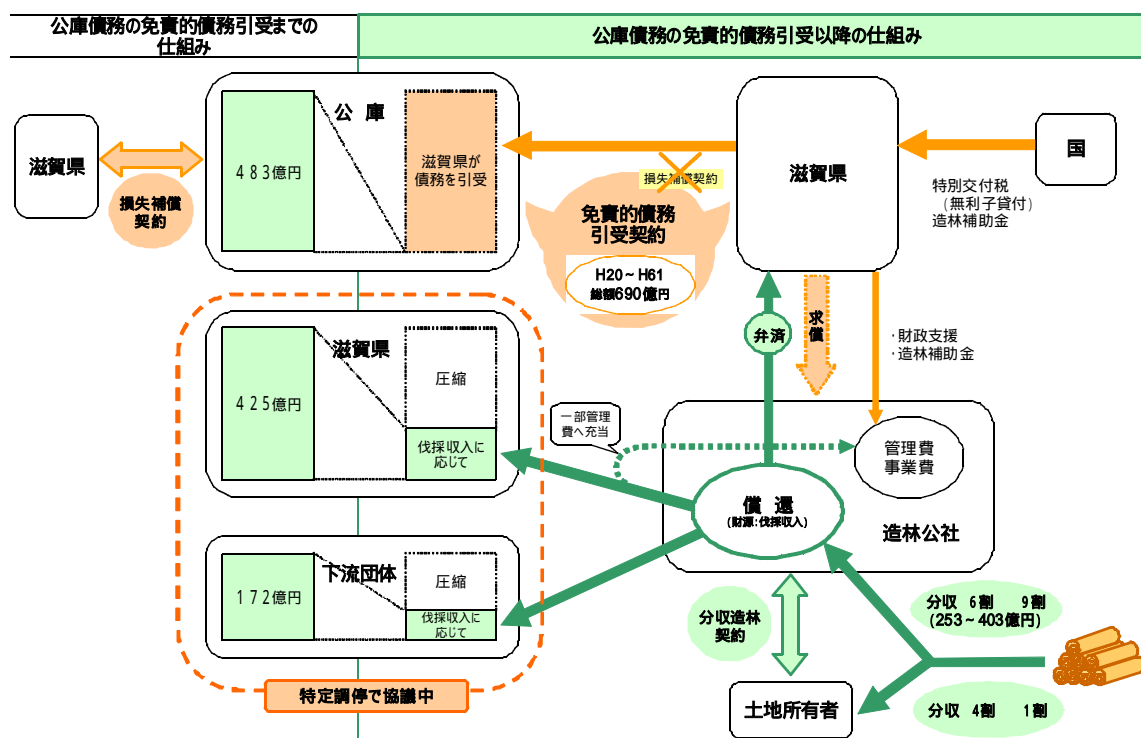
20 公庫との協議において、公庫は、損失補償の分割履行については、金融ルールに従わざるを得ず損失確定後の現時点では一括支払いしかあり得ないこと、また、延滞分の支払いによる全額繰上償還請求の撤回については、両公社が特定調停を申し立てており債務超過に陥っていることから現時点では資力のある県の全額債務引受しかなく両公社からの返済については応じられないというものであった。

25 また総務省からは、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、同年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月臨時県議会に關係予算を提案し、同年9月4日に議決を経た。

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)から平成61年度(2049年度)までの42年間に分割し、両公社合計で総額約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。

【図-27】 造林公社の債務処理スキーム



5 なお、滋賀県は両公社に対し免責的債務引受の代償として、滋賀県への債務の承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滋賀県との間で平成 20年(2008年)9月4日に「弁済合意書」を締結した。

(4) 国への働きかけ

10 滋賀県は、これまでから国等に対して支援を要請してきたが、この問題は全国共通の課題であることから、全国知事会やブロック知事会をはじめ、関係府県と協力しながら支援要請を行った。

ア. 森林県連合(平成15年(2003年)～)への参加

15 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。

20 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. 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「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、滋賀県も当初から幹事として参加した。

5

【活動内容の概要】

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。

10

平成18年(2006年)3月、8月および平成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。

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。

15

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。

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。

20

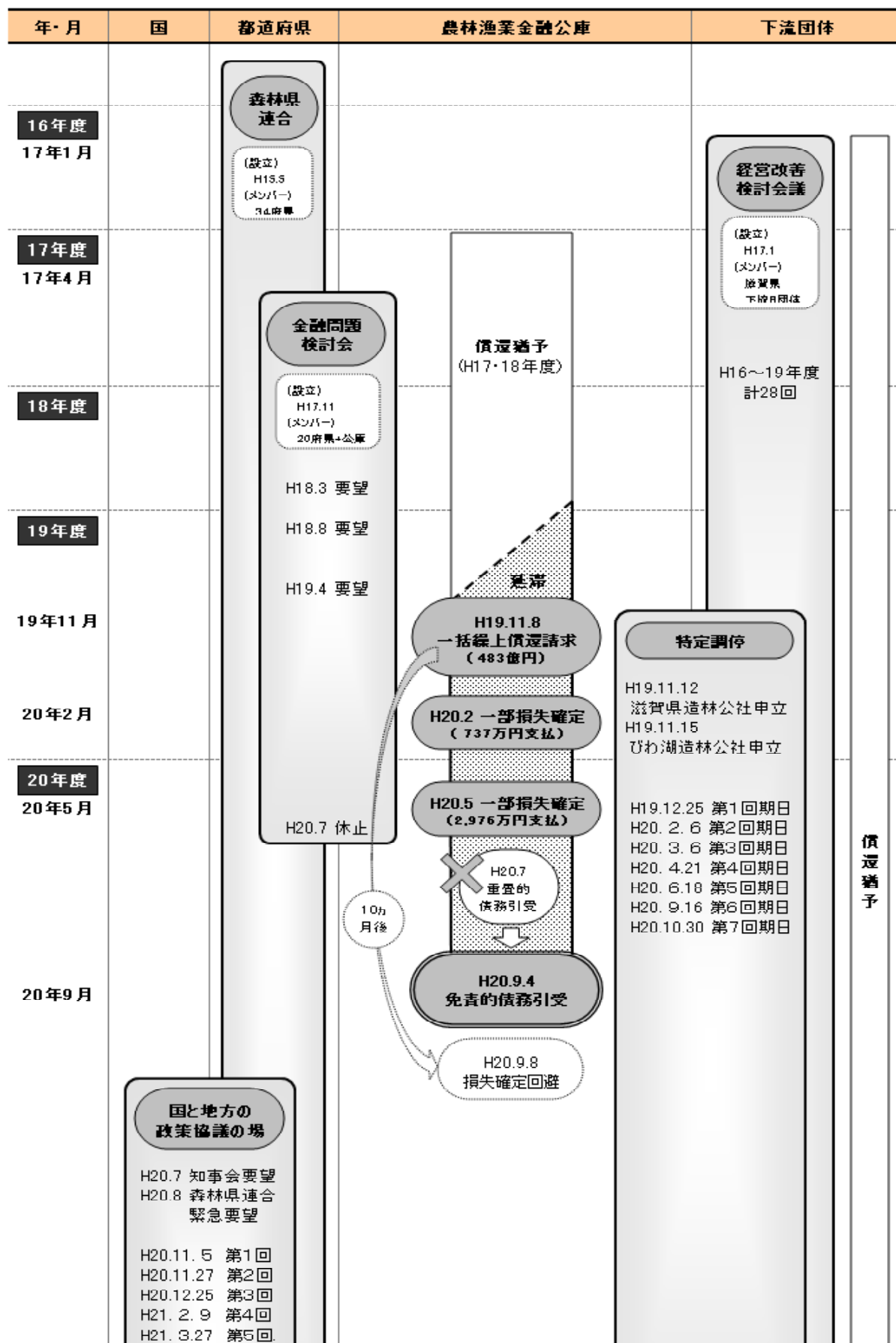
ウ. 林業公社の経営対策等に関する検討会(平成20年(2008年)～)への対応

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。

25

このことに伴い、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を行った。

【図-28】造林公社問題に関する取り組み経過



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

ア. 両公社の経営のしくみの問題点

5 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。

一般林業家からの聞き取りによれば、そ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。

10 しかし、同じ一般林業家からの聞き取りによれば、平成に入った頃には、採算が合わないと考えられていたようであることから考えると、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、一層困難な状況と考えられるはずであったことは明らかである。

15 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経営を成り立つものとしていた。

20 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採算性を持った経営が前提であるべきものであって、そのためには、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。

25 しかし、実際には、このように損失を出さない、採算性を考えた経営は行われておらず、経営判断、見通しが楽観的に過ぎ、またしばしば公共的な目的が強調される余り、経営面での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、またそのような見直しの仕組みもないという組織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。

30 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。

両会社の経営評価の方法

そもそも、両会社に限らず、融資による林業公社方式の林業経営では、造林事業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、
5 正しい資産評価であるかどうか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って、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という問題がある。

その中で、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、林業に投資した場合、どの程度の利回りが期待できるかを表す内部収益率(林業利回り)がある。
10

林業白書による林業利回り率を見ると、例えばスギ(非補助の場合)については昭和50年(1975年)には4.1%になっており平成7年(1995年)には概ね0%になっている。また、別の昭和62年(1987年)に行われた試算によれば、「昭和36年(1961年)当時は8%程度に回っている。結構有利な投資であったろう。10年後の昭和46年(1971年)には5%になっているが、これは長期の銀行預金の利子率とだいたい同じレベルであったと思われる。……さらに10年たった56年(1981年)には2%台になってしまう。年利3.5%の公庫資金を借りて造林していたのでは全然引き合わない。」(熊崎實「林業を担う主体の動向」全国農林統計協会連合会、1987)と指摘している。これに加えて、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、両公社は
15 条件不利地を対象としており、また労務管理を自家労働に頼れないことから管理費が余計にかかること考慮すると、さらにそれより前に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。
20

【表-10】 林業利回り(スギ)の試算

(単位:%)

年次	36	40	41	46	50	51	56	60
林野庁資料 (補助なしの場合)	-	6.3	-	-	4.1	-	-	2.2
熊崎氏による試算	8.1	-	6.5	5.3	-	4.2	2.8	1.7

・林野庁資料による伐期は50年、熊崎氏による試算の伐期は45年。

・空白部分は、データなし。

(資料) 林野庁「平成13年度森林・林業白書」

熊崎實「林業を担う主体の動向」全国農林統計協会連合会、1987

しかし、両公社は、この時点では当初の収支見通しを踏襲して事業を行っており、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はなく、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。

5 両公社の経営の見直しのシステム

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組織としての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、びわ湖公社の場合は特に琵琶湖総合開発を上位計画として、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、行政は間違いはおこさないとする「行政の無謬論」や、両公社に限らずこうした外郭団体に共通の問題点が背景にあるのではないかと考えられるが、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、より事態が深刻にな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。

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。

県議会においても、本会議の記録を見る限り、設立当初と比べてそれ以降はあまり議論がなく、初めて問題が指摘されたのは平成7年(1995年)となっているが、県議会としても造林公社についてさらに慎重に議論をすることができなかつたのかと思われる

る。

滋賀県の責任と両公社の責任の関係

5 滋賀県は両公社に対して、県からの貸付金を県予算で示し、また公庫からの借入
についても県が損失補償を行っていたことから、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、県は職員を派遣するなどで組織を把握していた。こうした
ことから、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、
10 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。

15 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。

20 国の政策と滋賀県および両公社の責任

県や造林公社は、国の林業政策の流れに乗って動いてきている。その中で、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問題がある。

25 しかし、滋賀県や両公社はそのような状況が一定程度あったとしても、自らその財
務状況や経営状況を見て、公社事業のあり方について自ら問題提起する責任があ
り、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を
検討するなど、当然の責任があったと考えられる。

監督者・債権者としての滋賀県の責任

30 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、これと別に貸し付けを行っている債
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。

35 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、滋賀県は、その貸付金について、本来その資金が将来回収できるかチェックを行いながら貸し付けを行うべきであった。

5 しかし、平成7年(1995年)および平成8年(1996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、公庫への償還が必要であったことから、平成17年度(2005年度)からの償還猶予を受けるまでは貸し付けを続けることになり、結果的にそれまで見直すことができなかった。

10 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と言える。

15 この状況の中で、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、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が、そうしたことを行ったことを明らかに示すものは見あたらない。

 その意味で、両公社としての経営責任も免れないものと考えられる。

20 (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

 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。

25 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と考えられること、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、先に述べたよう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。

30 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。

35 また、びわ湖公社については、琵琶湖総合開発資金管理財団からの借入れと入れ

替わる形で滋賀県からの借り入れが始まった昭和57年度(1982年度)頃も、見直しのきっかけであったと考えられる。

さらに、補助金の導入は昭和60年度(1985年度)からで、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。

その後、木材価格がさらに下落し、また、平成12年(2000年)の経営検討委員会報告では、債務の問題は公社の自助努力の範囲を超えているという認識を示しながら、平成16年度(2004年度)以降に経営改善検討会議が設置され、長期収支見直しを見直し、これに基づく取り組みを行うまで、既往債務の減免に向けた本格的な取り組みが行われなかったことは、対応が遅かったと考えられる。

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(1995年)および平成8年(1996年)の経営計画等

両公社の平成7年(1995年)および平成8年(1996年)の経営計画等においては、長伐期化の方針を出し、収支計画の見直しを行っている。

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(1996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(1996年)の経営の指針では、滋賀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、コストの削減など見るべきものはあるが、楽観的に過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。

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(1995年)および平成8年(1996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。

15 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

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)の包括外部監査では、現状のままの存続はありえない、と
20 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。

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
25 特定調停を申し立てるに至ったが、これについては、基本的に公社の公共性・公益性を理由として、両公社の存続を前提としている。

しかし、公社が収益を得る見込みがない状況においては、公社を存続させればさせるほど、債務を増加することになり、中途半端な処理は、問題の解決を先送りするに過ぎず、公社を存続させる意味はないと考えられる。

30 公社の有する公共的・公益的な面については、別個の施策として対応することも可能であったはずであり、これを現状の両公社に求めるのは困難である。

従って、両公社の廃止を前提に、公庫や下流団体と協議をすべきであった。

経営改善検討会議の対応の妥当性

35 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、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。

しかし、2年半に亘って経営改善検討会議を行ったにも関わらず、結果として長期収支の見込みをはじめ多くの点で合意が得られなかったことは、下流団体の意見の相違があったほか、経営責任が明確でなく、経営判断が適時適切に行えないという両公社の特質からくる問題があり、そうしたことがさらに解決を遅らせたものと考えられる。

なお、長期収支見通しは、経営改善検討会議において合意が得られなかったが、特定調停において示された見通しでは、現在の債務と将来の収入見込みを比較して、債務超過額は両公社合計で約813億円から約663億円としているが、将来収入見込みを現在価値(時価)に割り戻し試算すれば、さらに債務超過額は増加するはずであり、これは客観的かつ合理的な基準の下で試算し、明らかにする必要がある。

特定調停、公庫債務の免責的債務引受への対応の妥当性

公庫債務について、平成19年(2007年)の4月に、公庫から償還猶予が認められないまま、延滞状態に入ることとなり、このことによって、公庫からの全額繰上償還請求、そして免責的債務引受につながったことになる。

これについては、県および公社は、経営改善検討会で協議が継続しており、下流団体とも交渉している中で公庫のみを切り離すべきでなく、また、公庫とは金融問題検討会で協議をしてきていたため、債務圧縮の交渉の見込みがあると判断したことから、延滞を続けたまま協議を続けた、としており、こうした延滞状態となってもあえて公庫に強力に債務圧縮を働きかけるべきとの政策判断があったとも考えられる。

しかし、延滞開始後、平成19年度(2007年度)については償還猶予が認められないまま、全額繰上償還が予想される状況になった時点において、例えば利息分のみを支払うことなどにより、債権債務関係を正常化し、こうした事態を避けつつ、一方で債務圧縮の交渉をすることはできなかつたのか、との疑問がある。

ただし、正常化によって改めて協議・交渉が可能であったとしても、公庫債務を契約どおり返済することとすればそれまでの取り組みが元に戻り、いずれ支払いをどうするかという問題は残ることになることから、この判断は、政策判断としては難しいところであったと考えられる。

次に、特定調停については、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たこと、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移行したものであること、また、公庫債務については先述のような公庫債務の延滞についての政策判断があった上であったとすれば、こうした

特定調停に至ったこと、さらに公庫債務については債務の圧縮は実現せず、損失補償契約に基づき滋賀県が約490億円もの一括履行を行うことになれば、行政サービスの低下など県政の運営に多大な影響が生じるおそれがあったことから、これを回避するため、滋賀県が免責的債務引受をせざるをえなくなったことは、やむを得ない選択であったと考えられる。

なお、公社が全額繰り上げ償還に応じられない場合、県に損失補償の実行を求めるとしていた公庫の対応自体は、契約上当然のことであったが、この公庫の対応には、金融検査が厳格化されたことや、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ではないかと推測される。

一方、下流団体に対する特定調停は、1年以上が経過しており、下流団体も自己の財産として計上されている債権の放棄に応じること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、先に述べたように、公社の存続については、今後の下流団体との特定調停の状況にもよることになるが、改めて廃止を含む抜本的な見直しが必要である。

なお、経営改善検討会議のとりまとめ(事務局案)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、さらに最近で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の制度改革を要望してきた。

しかし、金融問題検討会は、初めて貸し手である政策金融機関が借り手である公社と協力して政策提言を行い、その結果、金融支援措置や補助などに一定の成果を上げたものの、既往債務の問題の解決には至らなかった。

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ることから、経営対策等に関する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、国も滋賀県を含む都道府県側ももっと早い段階で連携したこうした取組を行っておくべきであった。

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立っており、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。

5 また、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、貸付債権は財産としてそ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。

10