

## 造林公社問題についての認識と見解

## 検討用たたき台(委員長私案)

本稿は、委員会での検討のために委員長個人が自らの認識と見解をまとめたものであり、委員会としての合意と承認を得たものではない。また、委員会の開催日程に合わせて急ぎとりまとめたものであるため、十分な推敲や校正を行っていない。すなわち、通常であれば公開の対象になるような段階の原稿ではない。したがって、本稿の引用、参照を禁止する。

## 1. 本報告の構成と第1部の性格

滋賀県における2つの造林公社問題が多数の一般県民の注目を集めるようになったのは、最終的には690億円を超える金額を42年間にわたって県が返済することになったことがきっかけである。つまり、この債務負担問題が表面化するまでは、多くの県民にとって森林や林業には直接的な利害関係はなく、ましてや造林公社が多額の融資を受けつつ造林を展開していたことなど、全く別世界の話であった。まさに寝耳に水で借金を背負わされることになった県民は、何とも納得がいかない。なぜこのような事態になったのか、いったい誰にどのような責任があるのか、本当に県民はこれだけの借金を負担しなくてはならないのか、県民の疑問や疑念は尽きない。

われわれ滋賀県造林公社問題検証委員会の委員は、同委員会が、このような県民の疑問や疑念を晴らすとともに、県民にとって最も望ましい解決策を模索する上での基礎となる材料を集めることを任務として設置されたと認識している。任務を果たすために、現地調査を含む8回にわたる委員会を開催し、客観的かつ中立的な立場で検証作業を行ってきた。しかし、捜査権や法的調査権限を持たない本検証委員会としては、疑問を持ったこと全てについて完全な資料、証言を集めることは不可能である。

とはいえ、任務を全うするために可能な範囲の努力をしたつもりである。また、特に第1部では、この種の報告書によく見られる曖昧な表現や玉むし色の結論を述べることを極力避け、批判や反論を覚悟の上であえて委員会の判断や意見を述べている。

すなわち、第1部は、検証結果からの当委員会の認識と見解を述べている。細かな事実関係や判断の根拠となった資料等についてはあえて言及せず、エッセンスのみを記述している。したがって、なぜそう言えるのか、根拠は何かということについては、第2部の詳細な事実や資料の検討を参照いただきたい。

そのため、第2部では、本検証委員会でどのような事実経緯に注目し、どのような資料を取り上げたかということなどを記述し、それらの客観的、一般的に確認できる事実とそこから結論づけられる事柄を、委員会が出された委員の意見を中心に、淡々とまとめている。そのため、第2部を読んだ多くの県民が、きわめて平板でいわゆる「お役所的」な内容だと感じるかもしれないが、第2部の性格上、やむを得ないと考えている。

ともあれ、本検証委員会の報告書がまとまったことにより、造林公社問題が終結するのではなく、むしろ本格的な論議のスタートラインに立っただけである。本報告書が指摘している内容について、様々な立場からの意見を交わして、本報告で解明し切れていない事実を明らかにしていただきたい。本検証委員会は、現状の処理方法が理想であるとは考えていない。できることなら、本報告の問題指摘を踏まえて、造林公社問題の新たな処理方策を検討していただきたい。

## 2. 検証にあたっての基本的視点

滋賀県は、滋賀県造林公社とびわこ造林公社の農林漁業金融公庫からの借金 490 億円あまりを肩代わりさせられることになった。一般常識からすれば、大きな借金が発生するのは、リスクの大きな取り引きや投資に手を出してしまったとか、長年にわたって放漫経営をしたり借金を積み重ねたりして金額が大きくなってしまったというようなケースである。

本検証委員会も、このような一般常識に従って検証を進めた。すなわち、第 1 に、そもそも造林公社を作って農林漁業金融公庫からの融資を受けて造林をするという枠組みや方式に大きなリスクがあったのではないのかという視点であり、やってはいけないことに手を出してしまったのではないのかという視点である。第 2 に、どんどん借金が増え、返す見込みが立たなくなりつつある時に、これはまずいと考え、ある段階でストップをかける人はいなかったのか、仮にそのような立場の人がいたとしたら、なぜ止めることができなかったのかという視点である。

ただ、検証の初期段階から、今回の造林公社問題においては、一見して明らかな違法行為や放漫経営があったというような単純な原因があるようには思えなかった。つまり、複数の要因が作用して問題を複雑かつ解決しにくくしていることは容易に想像できたのである。したがって、いわゆる犯人捜しをするのではなく、問題を生み出したメカニズムとプロセスを明らかにすることに主眼を置いた。もちろん、様々な出来事には、それに関わった組織や人がいるわけであり、それらの組織や人の責任についても言及せざるを得ないとは言ってもない。ここで言う責任とは、法的責任と言うよりは、結果に対する説明責任(アカウンタビリティ)が中心であり、現在の法制度や政治・行政の仕組みからすれば道義的責任というレベルに留まることが大半になる。

ところで、膨大な借金を生んだのは 2 つの造林公社であるが、県民がその借金を負担することになったのは、造林公社の公庫に対する債務処理の結果である。債務処理の方法には、貸し手である公庫に債権放棄をしてもらうとか、返済猶予を認めてもらい公社が長期的に少しずつ返済するとか、様々な方法があるが、その中で今回は公社の債務を滋賀県が負担することになったのである。県民からすれば、他の方法はなかったのか、負担を少しでも減らすような戦略や戦術は適切であったのかという疑問がわいてくる。そこで、上記

の 2 つの視点に加えて、本検証委員会では、造林公社の累積債務処理が適切であったのかをいうことを第 3 の視点として設定した。

### 3. そもそも融資による造林公社方式の造林は適切であったのか(第 1 の視点)

#### (1) 拡大造林の推進の適否

戦後復興の中で木材需要が急増していた。また、昭和 30 年代に入ると、高度経済成長期に突入し、木材やパルプの需要も拡大していた。これらの森林資源に対する需要を満たすことは、国の重要な政策課題であった。

一方で、高度経済成長期を迎え、農山漁村から第 2 次産業への労働力の供給が急速に進むことになり、林業を担う地域は疲弊することになった。そのため国は、これらの地域の振興とその前提となる雇用の場の創出という課題も抱えていた。さらに、木材の乱伐で荒廃した山林の再生と水源涵養など、環境や防災に関わる対応も求められていた。

このように、元々、純粋な市場の問題解決というより、公共目的を追求することを意図していた面が大きい。当時の社会経済状況の下では、拡大造林自体を直ちに誤った政策だったと判断することは難しい。しかし、少なくとも、公共目的を含んだ政策であることから、政策実施手段の選択に当たっては、それに適したものを用意することが求められたはずである。次にこの点について検討しておく。

#### (2) 分収造林方式の適否

今回の問題を生み出すことになった基本的な仕組みの概略は次のようなものである。

まず、造林を進めるに当たって「分収造林方式」が採用されている。簡単に言えば、木材の売却益から一定割合を受け取ることを前提に、山林所有者から土地を無償で提供を受け、所有者に代わって造林者が造林を行うが、木が大きくなって売れたときは、土地所有者と造林者が収益をあらかじめ決めた割合で分け合う仕組みである。うまく回れば、山林所有者も、計画的に造林を進めようとする者も満足できる win-win(どちらも得をする)の関係が成り立つものである。そして、利益の配分を想定していることから、明らかにビジネスモデルとして捉えられている。

ところで、森林には、収益が見込める条件の良いところもあれば、文字通りの山奥であるとか、土地がやせており木の育ちが悪いというような条件的に良くないところもある。素人目にも明らかなように、分収造林という仕組みがうまく機能するためには、一定の条件が整っていないといけなはずである。ビジネスモデルであるとすれば、第 1 に、滋賀県の造林公社が造林を進めた地域はこのような意味での条件の整ったところであるのかということが問題となる。

この点では、生育の良い場所や伐採、搬出が容易な場所については民間によって造林が進められていたことから、国や地方自治体が造林を進めようとしていたのは、山林所有者

や民間では造林が進まないと思われるような条件の悪い場所が中心であった。滋賀県の造林公社が受け持つことになった地域もその例外ではない。つまり、造林公社による造林は、ビジネスモデルとして考えた場合、スタート段階から疑問が多い仕組みなのである。

それにもかかわらず、なにゆえスタートを切ることができたのか。それは、木材需要が増大し、木材価格が順調に上昇するという見通しが立てられ、少々条件の悪いところでも収益が見込めるという説明があったからである。実際、当時の論議において使われている資料を見る限り、少なくとも昭和 55 年まではスギ、ヒノキともに価格が上昇していた。ということは、この資料に間違いがない限り、そして木材価格の上昇という傾向が今後も続くという見通しに合理的根拠がある限り、ビジネスモデルとしてスタートしたことにはそれなりの合理性があったと言える。

ただ、ビジネスとして行うのなら、収益についての詳細な分析が求められるだろう。林業においては、今、林業に投資した場合、どの程度収益が戻ってくるかという「林業利回り」に注目して、慎重に計算することが求められるが、この林業利回りを計算した形跡が見当たらない。このことから、公社に対して安易に分収造林を行かせたとの誹りは免れない。同時に、スタート段階からこのように収益についての緻密で合理的な検討をしていなかったことは、その後の経営の中でも、見通しの甘さや分析の不徹底を生み、分収造林の手法や公社方式での造林に見直しや修正を加えること、さらには中止を含めた決断をすることを難しくするような風土をつくることになったとも言えよう。

### (3) 造林公社方式の適否

公社は法的には地方自治体から独立した法人であるが、いわゆる外郭団体として自治体と一体的な存在と考えることができる。このことは、国の造林政策を実施する上で、きわめて好都合であった。まず、昭和 30 年代から 40 年代の国と地方の関係は、分権改革を進めつつある今日とは比較にならないくらいに中央集権的であったことから、地方自治体の外郭団体に対して国の意図を徹底するのはきわめて容易なことになったのである。国は、地方に政策実施のための手足となる組織を持つことができるのである。

次に、より重要な点として、形式的には民間法人である公社であることから、造林にかかる資金融資の受け皿になり得ることが挙げられる。融資については、項を改めて検討するが、ビジネスモデルを使って融資によって資金を確保しようと考えれば、公社は便利な仕組みであった。民間法人でありながら、自治体の後ろ盾があり、公共性が高い公社は、国の考える分収造林の手法を採った拡大造林にうってつけだった。

しかし、地方自治体の外郭団体の多くは、独立した民間法人の形をとりつつも、実質的には地方自治体の付属機関のような位置づけになってしまっており、経営感覚がなく経営責任をとる意識が欠如していることが多い。それは、公社等の外郭団体の職員が良くないというより、実質的に独自の経営判断や意思決定ができないような仕組み自体に問題がある。

このように問題が多い組織形態である公社という方式を採り、さらにその公社を融資の受け皿として位置づけるということは、よほどしっかりとしたチェックを行わない限り、問題が生じることは想像に難くない。もちろん、いくら集権的な時代であったとはいえ、国の誘導にしたがって造林公社を創り、融資を受けつつ造林を進めた滋賀県にも、相応の責任がある。後にも触れるように、県は公社に対して債務保証までしているのであるから、少なくとも公社の財務状況や活動内容に対するチェック責任は、国以上に大きいと言えよう。

#### (4) 農林漁業金融公庫による融資方式の適否

造林公社を使った拡大造林の実施というビジネスモデルについては、最初から欠陥があったと言わざるを得ない。しかし、より重要なことは、このビジネスモデルを動かす上で欠くことのできない資金の調達において、決定的な誤りと常識では考えられないような関係者の無責任が存在したことである。この点については後の債務処理過程の問題点を検討する際に改めて取り上げる。

改めて述べるまでもないが、造林には膨大な費用が必要になる。植林だけでなく、その後の保育・管理に時間とお金がかかる。しかも、木が育つまでは、費用は発生するが収益はほとんど出ない。たしかに、当初は間伐材から利益が生じることも期待されていたが、それはかなり早い段階で非現実的であることが判明している。結局は、50年とか80年という時間をかけて育った立木を伐採して売却できたときに初めて収益が発生するのである。普通に考えると、最初から多額な自己資金を持っていて、当面の資金繰りには困らないような者でなければ造林はできないはずである。少なくとも、土地(山)という資産を自己所有しているくらいは必要な条件である。

ところが、造林公社には資産もなければ資金もない。あるのは収益を上げるのが難しいような場所に造林を進めるという「使命」だけである。そこで、国は自らの政策を実現するために補助金と融資の2つの手法を用意した。自治体にとっては、補助金を中心に造林を進める方が得策に思われるのであるが、滋賀県の場合は融資を選択した。それは、融資を受けても確実に返済できるはずであると考え、補助金を受けた場合より融資単独の方が利率が有利に設定されていたからである。また、滋賀県の場合は、琵琶湖の下流団体にも一定の関与と負担をしてもらおうという特殊事情があったため、補助金が使いつらいということも融資を利用した理由であった。そこだけに注目すれば、滋賀県が融資を選択したことにはやむを得ない面があったと言えよう。

そこで問題になるのは、融資である以上、借り手の責任もさることながら、貸し手の責任はどうであったかということである。世の常として、借り手が借りたいと言っても簡単に融資が受けられるわけではない。厳格な審査が行われるものである。最初から返済の見通しが立たないようなところに融資をした金融機関は、債権放棄などの痛みを受け入れるのが当然であろう。

では、造林公社に対する融資はどうであったのか。上にも述べたように、公社は資産も資金もない組織である。その公社が数十年先まで利益が生じないような事業を行おうという時に、民間金融機関ならまず融資をしないはずである。造林事業への融資は、ある意味でベンチャーキャピタルやプロジェクト融資に似ているが、それらの投資や融資では、事業計画が慎重に審査され、回収の可能性が検討されるものである。滋賀県の2造林公社に融資を実行した農林漁業金融公庫が、そのような慎重かつ厳格な審査を行ったのか否かについては、公庫の側から明確な説明を得られなかった。実際は、単に、県の損失補償を取っただけで、かなりリスクのある事業に融資を実行したのでないかと考える。このような民間金融機関から見れば不自然ともいえるような融資を実行した農林漁業金融公庫に対して、金融機関としての貸し手責任を問うべきではないだろうか。

また、公庫は金融機関として融資先の財務状況や事業計画をチェックしてはいたのだろうが、そのチェックは、民間金融機関と比べてどうだったのか。チェック内容の詳細は明らかにされないので断言できないが、膨大な債務超過に陥るまで融資を停止することがなかったという事実からだけでも、金融機関としての公庫の責任は重大である。

とはいえ、公庫がこのような無理な融資を延々と続けてきたのは、公庫単独の判断でないことは明らかである。造林公社に対する融資は、国が自らの政策目的を達成するうえで政策金融である。考えようによっては、国は自らの政策実現のために、自らの財源を使うのではなく、地方に借金をさせて資金調達をさせて実施させたと言える。その意味では、融資は、造林という使命を与えられた地方自治体や造林公社が求めたとはいえ、国が公庫に融資させたという面が大きい。国も公庫と同等の責任がある。いや、公庫以上に責任は大きい。なぜなら、農水省は農林漁業金融公庫の監督官庁であり、金融庁(以前は大蔵省)は金融機関としての公庫のチェックを行うべき立場にあるからである。つまり、国には、融資にはなじまない公社方式の拡大造林事業に対して融資を制度化した責任と、公社の累積債務が拡大して返済が困難になるという状況の中でも、公庫に対して有効な指導をしなかった監督責任の双方がある。

#### (5) 小括

少なくとも今日の知見から判断すれば、分収造林、公庫融資、公社方式のセットを利用することを決めた国の政策は、最初の段階ですでに誤りであった。もちろん、国といえども万能ではないので、ある時点で政策判断ミスを犯すことは当然にある。それゆえ、その後の政策の展開を注視し、適切な対応をすることが求められるのであるが、このような観点でも国は責任を果たしたとは言い難い。この点については、第2の視点で検討することにする。

公社による拡大造林を可能としたのが農林漁業金融公庫の融資であったことには疑う余地はない。その意味では、造林を実現させたという意味での公庫の貢献は大きいかも知れないが、実施主体である公社が膨大な累積債務を生み出すことにつながる融資を実行しつ

づけたことについての金融機関としての責任はきわめて大きい。公庫の責任は、融資開始時点にあるだけでなく、これも後で検討するように、累積債務が拡大するプロセス全体にわたって問題となる。

国が主導的に進めた造林政策であり、それを金融機関という立場で現実的に支えたのが農林漁業金融公庫であるとはいえ、具体的に公社をつくって造林事業を進めたのは県である。先にも述べたように、造林公社がつけられた昭和40年前後は、県をはじめ地方自治体は国に従属していた。とりわけ、高度経済成長期は地域開発を狙った国の諸事業において地域指定をしてもらいたいがために、地方は国のご機嫌取りをしていた。したがって、国の造林政策に従うのもやむを得なかったという面もある。とはいえ、地域住民に責任を負う自治体として、県の責任を全く問わないわけにはいかない。

第1の視点について改めて結論づけるなら、造林公社が公庫から融資を受けて分収造林方式によって造林事業を進めることになったのであるが、その枠組みや手法は明らかに無理と矛盾をはらんでおり、政策的誤りがあったと言わざるを得ない。

#### 4. 債務が累積していく過程で、事業の見直しや中止はできなかったのか(第2の視点)

##### (1) 事業の見直しができたと思われる時点

昭和40年に滋賀県造林公社が設立されて以降、48年に設立されたびわ湖造林公社を含めて、公社による拡大造林の実施に対して中止を含む見直しを行うチャンスが何回もあった。

第1に考えられるのは、木材需要や木材市場に変化が見え始める昭和40年代半ばから後半である。44年には外材が半数を占めるまでになっている。素人でも国内材の競争力が低いことはすぐに分かるくらいであり、当初の見込みで事業を進めることのリスクを察知することは容易であったはずである。この時期は、滋賀県造林公社が設立されてまもなくの時期であり、びわ湖造林公社に至っては設立時点で、将来に不安があったと言っても良いのではないか。

ところで、この時期には昭和47年に琵琶湖総合開発計画が策定され、びわ湖造林公社による12,500haの拡大造林が盛り込まれているが、この際にも従来の公社造林とは異なる手法を模索するチャンスがあったはずである。なぜなら、そこでの造林の理由には、水源涵養や環境との関わりという公共機能がそれ以前に比べてさらに強調されているからである。しかし、見直しどころか、さらなる公社造林の推進となった。

第2のチャンスは、労働市場が当初の見込みとは異なることが明らかになってきた昭和50年代初頭である。この時期には、高度経済成長の結果、中山間地域で林業に従事する労働人口が極端に減少していた。特に滋賀県は第2次産業の急速な発展によりそれが顕著であった。そのため、公社造林を計画的に進めるためには、県外から多くの労働者を雇い入れる必要があり、人件費が高騰した。このことは、管理運営経費の予想外の膨張を来した

だけでなく、滋賀県内の山村での雇用の場の提供という公社の目的が既に時代に合わなくなっていることを示している。見通しが狂い、目的の1つが必要性を失ったのであれば、当然何らかの見直しをすべきであった。しかし、この時期はヒノキ材を中心に木材価格が急騰していたことから、関係者にはこれといった危機感はなかったと思われる。むしろ、造林目標を達成するために、少々の人件費の高騰には目を瞑り、各地から作業員をかき集めてまでも造林に邁進していた。

## (2) 継続的なチェックは誰の責任であったのか

時代の節目や社会の変革点での政策見直しの可能性は、後の時代の人は容易に指摘できるが、その当時に政策を担っていた人たちは気づきにくいことである。その意味では、上述の見直しのチャンスは、「後から考えれば」という限定をつけなければならない。

仮に政策見直しのチャンスを見逃したことはやむを得ないとしても、莫大な費用をかけて超長期の事業を行う以上、関係者は日常的、継続的に業務をチェックし、改善と改革を進める必要がある。そして、部分的手直しでは対応できないと判断したときには、事業の中止を含めて抜本的な対応をする責任がある。滋賀県の2造林公社において、このような責任はどのように果たされていたのか。

ここで再度確認しておくが、今回の造林公社問題の中核は、膨大な累積債務が発生し、特に公庫の債務が滋賀県民の負担としてのしかかっているという事実である。したがって、ここでチェックの責任を問題する場合も、債務が拡大して、公社としては返済不可能になるような事態に陥らないようにチェックが行われていたかという点に絞ることになる。そして、債務の大半が農林漁業金融公庫からの借入れであることを考慮すると、融資をした公庫のチェックがどうなっていたのかに注目せざるを得ない。

一般常識から判断して、金融機関が、返済不能に陥りそうな相手に融資を続けることはあり得ない。したがって、公庫の融資が続いている限り、造林公社の経営は金融機関のブロの目から見て健全だと判断されていたのではないかと思われるも仕方ない。その意味で、融資を続けた公庫の責任を看過できない。本来なら、経営に対する助言、指導、改善要求、さらには融資の停止などの措置が執られてしかるべきではないか。もっとも、公庫は政府系金融機関であり、融資先の事業の妥当性や返済の確実性よりも、国の政策に従って融資を行うという性格が強い。しかし、いやしくも独立した金融機関なら、融資先の財務状況、経営実態、事業計画に対する十分なチェックと、それに基づく適切な対応をとっていない限り、返済不能状態が発生した場合には、債務の減免などを行う道義的責任があるのではないか。

今も述べたように、公庫の後ろ盾としての国の存在を見逃せない。前述の通り、そもそも融資に頼った拡大造林を政策的に進めたのは他ならぬ国なのであるから、その枠組みで事業を進めている滋賀県の造林公社をはじめ全国の林業公社の経営状態に対しては、国は当事者意識を持ってチェックをする責任があるはずだが、有効なチェックをしていたとは



思えない。国は、平成 3 年頃から、全国の林業公社の経営問題へ対応を始めているが、大半が新たな融資制度を作るものであり、債務の増大を防いだり、圧縮したりすることに役立つものとは言えない。国が、自ら推進したビジネスモデルの破綻を、実施主体である地方自治体や地方の造林公社の責任とすることは、社会正義の観点から許されないのではないか。

もちろん、造林公社は直接の当事者として、また県は実質的に公社の運営を管理監督していると同時に資金の貸し付けも行っている者の立場として、財務・経営の状態をチェックし、事業の見直しや中止を早い時期に打ち出すべき責任があったのは言うまでもない。

ただ、公社は実質的には植林とその後の森林の管理や保育が使命であり、それらの業務を中止するということは組織目的を自己否定することになるため、公社自身にそのような意思決定をする権限が与えられていない。また、一旦、植林をした以上は、その保育を続けることが必要になるため、間伐材収入が見込めなくなったからといって、植林地の管理や保育を放棄するわけにはいかないという縛りもあった。結局は、限られた範囲でのコスト削減努力などに止まらざるを得ない面がある。つまり、造林公社は、形式的には独立した法人でありながら、実質的には任務や資金調達方法を外部から決められ、自由な経営判断や意思決定ができない組織だったのである。前述のように、公社という組織形態に融資を行って造林を行うという最初の選択が誤りであったことが、この点で明白になる。

県は、公社への出資者であり、資金を貸し付け、しかも監督をしている者として、実質的には地方での責任の主体である。しかし、公社に対して国や公庫以上に積極的かつ実効性のあるチェックをしていた形跡はない。公社が既に定められた造林計画に従って事業を遂行している限りにおいては、経営という観点からのチェック責任にあまり目が向けられていなかった。経営的発想が乏しい行政の弱点が露呈していると言える。この点でも、自治体行政とその下での公社で林業経営を行わせようというビジネスモデルに無理と矛盾があることが現れている。

### (3) 小括

造林公社問題の中核である累積債務が返済不能の状態に陥ったことについては、短期的な経済の激変などが原因ではない以上、そのような事態になるまで長期間にわたって融資が続けられたことに問題があるのは明らかである。その意味では、有効なチェックをすることなく融資を続けた農林漁業金融公庫の責任がきわめて大きいと断ぜざるを得ない。同時に、公庫に融資をさせることになったのは、国の政策であることも明らかであるから、国の責任も大きい。滋賀県という一地方から見れば、国と公庫は一体的なものといっても良いので、両者の責任の割合は明らかではない。しかし、少なくとも融資を通じて継続的に公社との接点があり、金融のプロ集団として常にチェックをすることができた公庫の責任がより大きいと言えよう。

## 5. 累積的債務処理は適切であったのか(第3の視点)

### (1) 造林公社の当事者能力

仮に造林公社の債務が雪だるま状態で拡大したことはやむを得なかったとしても、それでもなお、なにゆえ滋賀県が、そして滋賀県民がその返済をしなければならないのかという疑問が残る。滋賀県民としては、他の方法や、たとえわずかでも金額を減らすことはできなかったのか、本当に責任がある者が負担するというのにできないのかと言いたくなる。

借金をした張本人である造林公社は、とにかく無い袖は振れぬという状態で、当事者能力がないといっても良い。唯一、可能性としてあるのは、法人として破産をすることくらいである。実際、平成16年度に行われた包括的外部監査では、両公社を現状通り存続しながら解決する方法はあり得ないとし、公社の解散精算を結論づけている。しかし、その決定すら公社独自ではできない。

これに対し県は、両公社とも、公共性・公益性が高い役割を果たしていることから、経営改善の措置を講じて存続が必要であるとした。このことから明らかなように、債務処理については、名実ともに滋賀県がその役割を担う責任があるのである。

この部分は、委員会で検討していない事項のため、議論の上記述を検討

### (2) 県の取り組み

県は、造林公社問題には構造的原因があることから、国に対して抜本的改革の支援を要請するとともに、両公社の経営改善計画を策定する間、公庫をはじめとした債務の返済猶予を願い出た。公庫に対する返済については平成17年、18年と猶予をしてもらったが、19年には猶予を得られなくなり、文字通りの延滞状態になった。

県は、公庫や下流団体の債権者に対して特定調停を申し立てるなどして、債務の圧縮努力をした。しかし、そう簡単に借金を減らして貰えるはずがない。延滞すれば一括繰り上げ返済を求められる可能性があるのは金融の常識からすれば珍しくはない。実際、公庫は全額返済を迫ってきた。

この間の県の動きは、返済を迫られた切羽詰まった状況に追い込まれての緊急対応の色彩が強かった。借金取りに追われた債務者が、将来的に返せるように頑張りますといった様相で、債務者の理解を得るということに汲汲としていた感がある。戦略性はあまり見受けられず、累積債務が生じた根本的要因を根拠にした抜本的な問題解決を目指すにはほど遠い状態であった。本来なら、造林公社問題検証委員会のような第三者機関をもっと早く設置し、この問題の原因とメカニズムを解明した上で、責任の割合に応じた負担のあり方を主張していくべきであったのではないか。その点では、県が平成19年度以降は利息の支

払いを停止して延滞状態を作ったことは、戦術的に問題があったのではないか。問題の先送りは好ましくないが、交渉の時間を確保することが重要であったと考えられる。

事態をより深刻にしたのは、県が重畳的債務引受を行うことを決め、県議会に関連予算まで提案しながら、総務省に「政府の財政援助の制限等に関する法律」に違反する疑いがあると指摘され、早々に撤回したことである。重畳的債務引受を選択したこと自体、公社と県が共同して全額を返済するという発想であるから、上に述べた根本的な問題解決を目指したアプローチではないが、債務返済の手法としてはそれほど不合理な選択ではない。

問題は、総務省から違法の疑いを指摘されたら、さっさと撤回してしまったことである。ここには2つの問題がある。1つは、違法性を指摘されるような手法であることについての十分な検討と事前準備が不十分であったことである。これは行政としてお粗末である。2つは、総務省から違法性の疑いが指摘されたからといって、簡単にそうですかと引き下がったことである。ぎりぎりの最後の手段として提案している重畳的債務引受を撤回してしまったら、時間的には他の手段を検討する暇がなくなり手詰まりになってしまうからである。

国と対等な関係といわれている県であるのなら、まず、違法性の有無について国に法律論争を挑むくらいでなければ、最初から適法性に疑義が生じるような手段を採用すべきではない。重畳的債務引受で公庫との合意が成り立っていたのであるから、国との交渉に必要な時間を公庫に認めさせることを含めて、もっと交渉力を発揮すべきであった。

### (3) 国と公庫の対応

繰り返し指摘しているように、今回の造林公社問題における国の責任は大きい。国の政策判断のミスは否定しがたい。そのためか、全国の林業公社の債務問題が深刻化するにつれて、前述のような新たな補助や融資制度を作っている。一見すると、地方の公社を支援、救済するような取り組みであるが、所詮は対症療法に過ぎず、根本的な解決に向けた施策は見当たらない。ましてや、自らの政策の誤りを認めるわけもなく、責任に応じた負担をしようという意図が感じられない。しかも困ったことに、国の対症療法的対策が打ち出されるたびに、地方は最終的に国が何とかしてくれるのではないかという淡い期待を持つことになり、問題の深刻化と解決の先送りが起こってしまった。この点では、国の責任を問うべきである。

これまでの検討からも明らかなように、本来は国と県との関係を中心に公法上の関係で造林事業が行われた面が大きい。しかし、こと融資に関わる部分については、公庫と公社という民・民関係に矮小化され、国が積極的に問題解決を行おうとしないことは、滋賀県民だけでなく、多くの国民の納得を得られないのではないだろうか。

融資については、これも繰り返し指摘したように、公庫の金融機関としての責任はきわめて大きい。公庫の造林公社に対する融資は、政策金融であり、借り手の個人的な利益につながる住宅ローンやオートローンとはわけが違う。返せなくなったらといって、すぐに

差し押さえをしたり連帯保証人に返済を迫ったりできるほど単純なものではないはずである。実際、公庫も平成 19 年以前は、さまざまな交渉のテーブルに着いており、こわおもての取り立てをしていたわけではない。政策金融の失敗の後始末については、融資先だけではなく、国との調整が必要になることから、公庫としてもそう簡単には対応ができなかったと思われる。しかし、滋賀県が利息の支払いを停止して延滞状態になったこともあり、19 年以降は事情が変わっている。典型的な、借りたものは返すが当たり前というスタンスである。

国や公庫が、滋賀県の造林公社を、そして滋賀県を見捨てたと言ってもよい事態に至ったのは、滋賀県を何らかの形で救済すると、全国にある同じような林業公社に対しても救済を行わなくてはならないことを危惧していると思われる。行政は間違いを起こさないという無謬性の神話を崩したくないということも見え隠れする。

しかし、全国に同じような問題が生じているということは、まさに国の政策に誤りがあったことを示唆しているのである。この点は、本報告で繰り返し指摘したとおりである。そして、公庫は国の政策遂行を金銭的に支えていたのであるから、責任を共有するべきである。国が、債務処理を公庫と滋賀県の 2 者間の問題にしてしまうことは、責任の放棄であり、政策主体として職務怠慢ではないか。

#### 議論の上、記述を検討

## 6 . 結論

今回の造林公社問題は、拡大造林を進めるという国の方針の下で、経済的・経営的に造林が進みにくい箇所を中心に地方の造林(林業)公社を使って造林を進めようとしたこと、とりわけその資金源として公庫の融資を充てたことにそもそもの発端がある。この手法には、当初から収益性に問題があるし、経営感覚や経営センスが乏しい公社に経営を担わせるといふ、大きな誤りがあった。スタート時点での選択ミスがあるということは、政策を推進した国の責任がきわめて大きいことを意味している。

しかし、公社造林は数十年という超長期の事業であり、その期間の大半において融資によって資金調達しようというものであることから、融資を行った農林漁業金融公庫の貸し手責任も大きい。出発点で間違った政策選択をしていたとしても、その後のチェックや見直しが適切に行われていれば、傷口をここまで大きくすることはなかったと思われる。継続的な事業のチェックの役割と責任は、事業の関係者全てにあるが、少なくとも融資による債務問題に関する限り、融資を行った金融機関のチェック機能が問題とされなければならないだろう。この点で、現状の債務の実態からも明らかかなように、公庫は十分なチェックとコントロールをなしえていなかった。

県と造林公社も、直接の当事者として、当然、責任を逃れることはできない。もっとも、公社は与えられた任務を遂行すること以外には、経営判断や政策決定において当事者能力を持っておらず、大半は県の責任であると言っても良い。百歩譲って、最初の段階で県が国の政策に同調したことは当時の時代背景からやむを得なかったとしても、その後の社会・経済情勢や木材市場の変化の中で、国の推奨したビジネスモデルに欠陥があることを気づくチャンスがあったのに、有効な対策を打たなかった政策上の責任は大きい。

以上のように、今回の造林公社問題では、国、農林漁業金融公庫、県(造林公社も含む)、そして詳しくは論じなかったが本件に関わっている下流域の自治体に、それぞれ責任がある。そして、公社造林の開始時点、継続的な融資が行われた造林事業の実施過程、さらに債務処理の段階という、少なくとも 3 つのステージで、それぞれの責任割合が異なるといえよう。本検証委員会にはその責任割合を解明するだけの権限と時間がないのが歯痒いが、融資における民事法上の契約がどうであれ、滋賀県民が債務の全てないし大半を負担するというのは、社会的正義から考えて妥当とはいえないことは確かである。

国を含め全ての関係者が自らの責任を主体的に認め、その責任の割合に応じた処理や対応をすることが求められる。政策決定と政策実施、さらには結果に対する責任を自認し、国民・県民の一般常識で納得が得られるような対応をとるといふ新しい行政スタイルが採られることを期待する。