

造林公社設立の趨勢と背景

秋 山 智 英

1. 造林公社設立の背景

造林(林業)公社は、昭和34年、対島に設立された対島林業公社をかわきりとして、41年3月までに12県に13公社(長崎県には2公社がある)の設立をみ、さらに、41年度には12県において公社設立の計画が進められており、本年度中に主な林業県には殆んど公社が設立される見通しとなった。

本制度の林業政策上における歴史的意義は大きい。それは、従来、林業発展が国の施策によって進展してきたものが多いのに対し、公社造林は国の施策の一環としてではなく、県が独自の政策として地方林政の問題点を解決するための手段として設立したものであり、地方公共団体が林業団体と協力して、国の助成をえながら低開発地域の拡大造林を推進しようとする点が特徴となっているからである。

公社を設立するに至った動機は、各公社まちまちであるが、共通的な背景は概ね、次の通りである。すなわち、昭和32年以降、薪炭需要の減少に伴って、薪炭林の経済的価値が下落し、そこで稼働している人口の生活を困難にするとともに、一方において、日本経済の急速な発展によって都市と農山村との所得格差がますます大となり、農山村からの人口流出がはげしくなったため、資金不足も手伝って、経済的価値の低下した薪炭林の林種転換を一層困難なものとした。しかしながら、経済的意義の少なくなったこれらの薪炭林を改良して、優良な森林を造成することは、森林資源の造成上からは勿論、水資源の確保、国土保全上からも必要であり、また、地域の住民に働く場を与える意味において、地域経済の振興上からもものぞむところであった。そのような意味から当該地域の拡大造林推進対策は緊急を要する問題となり、施策の検

討がなされた。

従来、拡大造林のおくれている地域は、官行造林、県行造林など国あるいは地方公共団体の財政資金によって進められてきたが、官行造林制度の廃止に伴い、代って36年に登場した森林開発公団による造林の対象地は、保安林整備計画にもられた奥地水源林地帯に限定されることとなったため、これら地域の拡大造林が停滞せざるをえなくなった。また、県行造林も県財政の逼迫等のため、県独自の財政資金によって造林規模を拡大することが困難であり、これに加えて、県行造林に対する助成制度が補助のみで、農林漁業金融公庫の融資の適用を受けられないことも手伝って拡大発展の可能性が低くなった。

そこで、このような資金的制約を克服して、低開発地域の拡大造林を推進するため、民間資金を導入し、あわせて公庫融資も受けられる組織を設けることが、各県において検討され、その結果公益法人として造林(林業)公社が設けられることとなった。この造林公社方式は、薪炭林地域にかぎらず、労務不足、労賃の高騰、賃金不足などのために拡大造林事業が困難となってきた地域にも採用され、また、沿岸漁業などの不振になやむ地域でも、地域振興計画の一環として設立されることになった。

2. 公社の概要

公社の現況は第1表の通りであるが、公社造林の対象地は、設立の趣旨に鑑み、主として低開発地域におかれており、公有林野、部落有林野など従来から粗放利用ないし未開発のまま放置された森林が多い。しかし、地上権の設定の関係から権利関係の複雑な森林は対象林野から除外されている。なお、屋久島林業開発公社は国有林野の共用林に部分林を造成することを目

造 林 (林 業) 公 社 の 現 況 第 1 表

名 称	設立認可年月日	組 織	社 員 資 格	造 林 計 画 期 間 (年)	造 林 実 績 予 計 (ha)				計			
					34	35	36	37		38	39	40(予)
対 島 林 業 公 社	34. 6. 19	社 団 法 人	県, 対 島 支 庁 管 内 町 村, 同 森 林 組 合	10	100	150	112	143	150	200	200	1,055
五 家 荘 林 業 公 社	36. 1. 23	〃	県, 地 元 市 町 村, 県 森 連 及 び 森 林 組 合, 地 元 山 林 所 有 者 の 代 表 者	10			120	150	180	200	200	850
高 知 県 林 業 公 社	36. 8. 31	〃	県, 知 事 指 定 地 域 内 の 代 表 市 町 村, 県 森 連, 趣 旨 に 賛 同 す る も の	20			162	253	234	257	453	1,358
長 崎 県 北 林 業 公 社	36. 9. 26	〃	県, 県 北 の 市 町 村, 県 北 の 森 林 組 合	10			52	103	151	202	248	756
屋 久 島 林 業 開 発 公 社	36. 12. 25	〃	県, 地 元 町, 共 用 林 組 合 の 代 表 者, 趣 旨 に 賛 同 す る も の	20			92	148	146	172	167	725
兵 庫 県 造 林 公 社	37. 4. 3	〃	県, 趣 旨 に 賛 同 す る も の	15				1,050	928	723	772	3,472
岩 手 県 林 業 公 社	39. 11. 6	〃	県, 県 森 連, 地 元 市 町 村, 森 林 組 合, 趣 旨 に 賛 同 す る 公 益 法 人 等	21							610	610
滋 賀 県 造 林 公 社	40. 3. 24	〃	県, 地 元 市 町 村, 県 森 連 趣 旨 に 賛 同 す る 公 共 団 体, 同 公 益 法 人	15							100	100
岡 山 県 林 業 公 社	40. 3. 29	〃	県, 地 元 市 町 村, 県 森 連 趣 旨 に 賛 同 す る 公 益 法 人 等	25							300	300
広 島 県 造 林 公 社	40. 4. 16	財 団 法 人		20							250	250
島 根 県 造 林 公 社	40. 5. 18	社 団 法 人	県, 県 森 連, 地 元 市 町 村, 趣 旨 に 賛 同 す る 公 益 法 人 等	20							104	104
愛 知 県 造 林 公 社	40. 6. 8	〃	地 方 公 共 団 体, 趣 旨 に 賛 同 す る も の	10							150	150
山 梨 県 林 業 公 社	40. 10.	財 団 法 人		10							20	20

的としており、公社としては特異のものである。

組織についてみると、多くは社団法人組織であるが、広島、山梨は財団法人組織をとっている。いずれの法人も、民法上の法人として法人税法、印紙税法、登録税法などの適用を受けており、特別な国の援助、助長の対象となっていないため、各種の公社、公団と同様に特別立法を行って法的組織の確立をして、運営の円滑化を図りたいという希望が出されている。

次に社員、役員等についてみると、いずれの公社も県の積極的指導のもとに設立された関係上、県が中心的位置を占めている。県以外の社員資格者として、地元市町村、地元森林組合、県森連などがあり、そのほかに趣旨に賛同する者を含めているが、これには公益法人に限定したもの、電力会社以外の営利法人を除外したもの、特に限定していないものなど公社によって、まちまちである。

役員についてみると、やはり県の占める割合が高く、理事長には県知事が就任している。(但し、高知県のみ知事推せん者) また、総会における議決権の配分については、県が過半数を占めるもの、3分の1を持つもの、出資口数により決定されるものなどがある。

出資金についてみると、初期に設立された公社には出資金の拠出のないものがあるが、37年以降、設立されたものは財団法人組織のものを除き、出資制度をとっている。

事業資金については、大半の公社が造林補助金、補助残融資をうけており、僅かに五家荘、滋賀県、島根県の三公社が非補助融資だけに依存している。補助金および融資の残額の事業費と管理費については、県、地元市町村などから借入金や出資金などによって賄われている。

また、運用資金については、短期の融資を市中銀行から受けているものもある。なお、すべての県で公社が公庫からの融資に対して損失補償を行っているのも特徴である。

事業の実行方法は、森林組合に請負わせる方式のものが多く、直営によるものは少ない。

また、公社事業は地元森林組合が社員でもある関係上、組合の事業と調整がとられており、森林組合を側面より支援するかたちにとられている。なお、公社によっては、公団造林、林道、治山等の受託事業をも行なうものもある。

次に、県行造林との関係であるが、県行造林は、地方林政の一環として広く県下一円に実施されるのが望ましく、特定地域に集中的に県費を投入することは、県政上からも問題があり、また、県財政逼迫の折から、県行造林を大幅に増加することも困難である。このような実状に鑑みて、特に開発の遅れた特定地域の拡大造林の推進について、外部資金を導入した公社造林が採用されたわけであり、殆んどどの県では、県行造林を従来通りの規模で実施しつつ、特定地域の拡大造林面積が公社造林として上積みされている。ただ、一部の県(兵庫等)では公社設立を機会に県行造林の新規契約をみあわせているが、これは上述の趣旨から望ましくない措置であるといえよう。

公社の造林方式は、分収方式をとるものが多く、信託方式は対島公社において、また、国有林との部分林契約は屋久島開発公社において、それぞれ、とられているにすぎない分収比率は、土地所有者4、公社6の比率が殆んどである。したがって、契約方法は二者契約であるということであるが、本来、公社造林はその性格からみて二者契約であることが原則であり、三者契約は不適當であらう。

3. 今後の趨勢と問題点

41年度中に公社が設立される見込の県は、宮城、秋田、福島、群馬、富山、石川、福井、長野、岐阜、鳥取、山口、徳島の12県に及んでおり、さらに宮崎などにおいても検討が加えられているようである。

今後の林政の展開は、勿論、林業基本法に示す方向によって行なわれるべきであり、造林事業も林業経営の健全な発展を図る趣旨と合致した形態で推進すべきであることは言をまたない。民間における造林事業は、できる限り林業

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、これを助長すべきである。しかしながら、資金の制約、組織の弱体等のため、森林組合等による自主的造林が困難な山間僻地や離島などの低開発地域の林野も対象として、急速かつ、計画的に拡大造林を推進するためには、公社形態によって推進せざるをえない。自主的造林形態の前段階的な役割を果す意味において公社造林は政策上の意義があるといえよう。

このような意味から、林野庁においては、公社造林に対する指導方針を通達し、積極的指導に乗りだしてきている。しかしながら、造林公社は各県のそれぞれの事情によって自然発生的に設立された経緯もあり、全公社が望ましい方向に向いているとはいえない。

本来、公社造林は自主的造林の前駆者的存在であるだけに、その対象領域も低開発地域の林野（主たる対象林野は公団造林対象地以外の公有林野、入会林野等）に限定されるべきであり、県下一円という県行造林の肩代りのものであってはならない。県財政の逼迫緩和の目的をもって、県費を公庫融資に肩代りするための便法として公社を設立するが如きは、県行造林の行政的意義を否定し、さらには公社設立の目的をも否定したものであるべきであり、公社造林対象地域としても適当ではない。

次に、公社の自主性の確保の問題であるが、公社は県の積極的指導のもとに設立され、資金的にも県への依存度は高いが、県とは別個の公益法人である以上、総会における議決権数の配分についても、独立性が確保できるよう配慮す

る必要がある。

次に、公社造林が分収造林の一形態であるという見地から考究してみると、まず、分収比率が問題となるが、比率の決定にあたっては土地所有者に有利すぎてはならない。分収歩合は公社の将来の存否を決定する重要事項であり、ただ単に、部分林、官行造林等との比較観で決められるべきではない。部分林や官行造林等は国の行政的視点から決定されたものであり、本質的に相異点があるわけで、公社造林の分収比率の参考とはなりえない。土地所有者の歩合が高すぎることは、徒らに造林投資意欲を減退させ、民有林全般の造林事業の推進上、ブレーキとなるおそれがある。すべからず、地代と造林経費等とを比較検討して決められるよう配慮する必要がある。また、契約方式についても三者契約は往々にして、公社が単なる補助金や融資の受取人となり、造林に直接関与しない結果を招来し、公社設立の趣旨にももとのものとなり、望ましい形ではない。公社造林については原則として二者契約をすべきものである。

以上述べたように、現在の公社の運営内容には問題がないわけではない。今後、低開発地域の拡大造林の担い手として、公社造林を推進するとすれば、これらの不適当な点について更に強い指導を行なうとともに、同時と併行的に現在より手厚い助成方式も検討しなければならない。そのことが、とりもなおさず、低質広葉樹林地域の拡大造林推進への近道でもあり、また、林業発展のための足がかりともなろう。このような意味において、今後の公社造林の動きは注目すべき一つの話題でもある。

（林野庁造林保護課造林班長）