

造林公社経営検討委員会報告書

平成12年3月

造林公社経営検討委員会

はじめに

公社造林は、土地所有者から林地を借り入れ地代として分収金を支払い、また資本所有者（公庫）から資金を借り入れ、利息を支払うことによって林業経営を行うことをめざした。一方に土地所有者と資本家がいて林業という事業を行うのであるから、形の上からすると典型的な資本主義型林業である。

ただ、資本の所有者である公庫は、財政投融资の一翼を担う機関であるから必ずしも純粹の資本家とはいえない。また公社も林業を行うことによって最大限の利潤を得ることを目的としているわけではないので、これも純粹の事業とはいえない。

そもそも公社造林の目的は、木材生産をするだけでなく、国土保全や水源かん養をうたい、地域経済に寄与するという、公的な性格を持っていた。我が国で従来より展開してきた林業は、ほとんどが自己資金を中心にしてきたなかで、こうした借入型の林業がはじまったことは画期的なことであった。

これらのことは、昭和30年代から40年代にかけて、我が国では労賃に比べて木材価格水準が相対的に高く、借地や借入金による林業経営がある程度成り立つような状況下にあったことを示している。それと公的な役割とが合致したのが公社造林である。

しかしそのよき状況はさほど長続きはしなかった。民間の実業家であればこの段階で事業から撤退するか、さもなければ倒産の憂き目にあっていたのに違いない。むしろその方が傷は浅くてすんだであろう。

しかし公社造林は公的性格を持つがゆえに、また森林造成に長期を要するがゆえに、状況が悪化したからといってすぐさま事業を中止するわけにはいかない。公庫もその公的性格ゆえに融資を継続させてきたのである。

近年、木材価格が一層低迷する中で、滋賀県に限らず全国の造林公社で財政問題が大きな課題となってきた。この問題をどう乗り切るかについて私たち6名の委員は、それぞれの立場から意見を出し合い議論を戦わしてきた。しかし誰もが即座に納得できるような名解答は見つけれなかった。

しかし少なくとも確かなことは、公社造林というのは公的性格を持つものであり、造成されてきた森林もそれなりに価値をもち機能を果たしてきた。琵琶湖の水源のかん養もさることながら、スギ・ヒノキの生長量の旺盛な樹木では、さまざまな公益的機能の中でも地球温暖化に関係の深いCO₂の吸収、固定の機能は高い。今日の地球的な規模での森林の重要性が叫ばれるなか、一つ一つの積み重ねが大きな成果となって結ばれることを考えると造林公社問題の解決にもグローバルな視点が必要である。今後の財政処理は、公庫も含めた国や地方自治体がこの森林をどう評価してどう取り扱うかにかかっていると見える。

目 次

はじめに	
I 造林公社設立の背景および経過	1
1. 造林公社設立時の背景	1
1) 全国的な状況	
2) 滋賀県の状況	
2. 造林公社事業の目的	2
1) 滋賀県造林公社	
2) びわ湖造林公社	
3. 造林公社が果たしてきた役割と課題	3
1) 山村地域の振興と木材資源の造成	
2) 経営面の問題点と課題	
II 今後の取り組みの基本的な考え方および方策	5
1. 造林公社の経営方針	6
1) 造林公社の自助努力	
2) 伐採面積の平準化と伐区面積	
2. 財政面からの支援策の検討	9
1) 過去の債務に対する検討	
2) 今後の経営管理経費に対する検討	
3. 森林・林業の普及啓発	11
1) 森林・林業の作業体験を通じた普及啓発	
2) 森林の公益的機能の普及啓発	
4. 県産材の需要拡大	12
1) 需要拡大のための加工技術の開発	
2) バイオマスエネルギー利用による大きな流域を単位とした 取り組み	
5. 伐採後をめぐると課題	13
1) 伐採を前提とした場合	
2) 伐採を前提としない場合	

I. 造林公社設立の背景および経過

1. 造林公社設立当時の背景

1) 全国的な状況

昭和 30 年頃からの高度経済成長に伴い、林業部門としてもこれに戦略的に対処する必要が生じ、昭和 39 年に林業基本法が制定された。当時における森林・林業・木材産業をめぐる状況は次のとおりであった。

- ・ 木材需要は用材需要の増大、薪炭材需要の減少という構造的な変化を伴いながら急増した。
- ・ 戦中、戦後の過伐により森林が荒廃しており、旺盛な木材需要に対して国産材による木材供給が追いつかず、外材輸入量が次第に増加した。このため長期的にも国内の森林資源の供給力を高めていく必要があった。
- ・ 山村から労働力が流出し、林業従事者の減少が顕在化した。
- ・ 林業部門と第二次、第三次産業部門との間において、従事者の所得格差が拡大した。

こうした状況を踏まえて制定された林業基本法は、林業に関する政策目標として、国民経済の成長発展と社会生活の進歩向上に即応して、林業の安定的発展と林業従事者の経済的社会的地位の向上を掲げている。その目標の指標として林業総生産の増大および林業の生産性の向上、林業従事者の所得の増大を挙げている。

造林施策としては、森林所有者の自営による造林を中心としてその推進が図られたが、補助や融資の措置が講じられてもなお自営では、資金・技術等の観点から造林を実施することが困難な場合が生じた。これを解消するため、昭和 33 年に分収造林特別措置法が制定された。これにより分収造林方式による拡大造林が、各県において設立された林業（造林）公社により積極的に推進された。

2) 滋賀県の状況

上述の国の施策に基づいて、滋賀県においても拡大造林を進めていたが、滋賀県には、琵琶湖の水資源確保のための水源地域の森林の保水機能の増強という目標があった。

琵琶湖は、滋賀県はもとより、京阪神の発展と繁栄に大きく寄与してきたが、昭和 30 年代中頃から、県内をはじめ京阪神地区では都市用水の需要が急激に増大した。このため、滋賀県を中心に下流地方公共団体との間で、琵琶湖の水供給対策について検討が重ねられていた。

この検討の中で、当時は針葉樹林（スギ主体）は広葉樹林（Ⅲ～Ⅳ令級）の 2 倍

の保水機能を有する（1957年農林省林試報告 NO.99）とされていたことから、琵琶湖の水源地域の森林の水源かん養機能を高めるため、県内の造林可能地に対する大規模造林の推進が不可欠であるとの合意ができた。

当時（昭和39年度末）の県内民有林面積 202,815haのうち、人工造林地は、20.5%の43,000haにすぎず、残りはアカマツ天然林と天然生薪炭林で占められていた。

天然生薪炭林は104,500haあり、このうち約70,000haは優良造林地にかえ得る適地とされ、県造林長期計画では、昭和60年度末までに民有林面積の55%、111,400haを人工林化することを目標にしていた。（現在の造林目標は、平成37年度末102,000ha、うち平成12年度末80,400haである。）

しかし当時の個人造林方式を主体とした人工造林施策のみでは、昭和60年度末の進捗は70,000haのうち40,000haが限度とみられ、残り30,000haは何らか抜本的な施策により施行する必要があると、組織化された機関造林方式が必要との認識から、造林公社組織でこれにあたることとされた。

2. 造林公社事業の目的

1) 滋賀県造林公社

県造林公社は、琵琶湖周辺の上流水源地域の森林の持つ水源かん養機能を高め、森林資源を造成し、併せて農山村経済の基盤の確立および民生の安定、社会福祉の向上に寄与することを目的に、昭和40年度からの10年間で10,000haの造林の実施を目標に設立（昭和40年3月）された。

直接・間接的に琵琶湖から恩恵を受けている下流地方公共団体もこれに参加し造林公社造林に要する経費の一部を造林公社に直接貸付ける形で協力することになった。

10,000haの造林の実施により400万 m^3 の森林資源の増大が見込まれ、地元森林所有者は、137億円に達する立木収入の分収金を得ることになり、併せて延べ260万人の雇用収入により山村経済の振興に寄与させ、一般民有林の造林と森林経営意欲を高めることを目標にした。

2) びわ湖造林公社

びわ湖造林公社は、平成12年まで（後に平成37年まで延長）の県計画27,500haの拡大造林のうち、12,500haを昭和48年度からの9年間（後に17年間に変更）で実施することとして、県造林公社事業を引き継ぐ形で設立（昭和49年3月）された。

なお、県造林公社が昭和47年度までに完了した造林地の保育管理は県造林公社が実施し、その経費の一部は従来どおり下流地方公共団体が直接貸付け、びわ湖造林

公社が実施することになる昭和 48 年度以降の新植および保育管理に必要な経費は、琵琶湖総合開発事業資金管理財団（滋賀県が設立し、事業資金は大阪府・兵庫県から 50 億円の融資を受けて運営）から借り入れることとされた。

12,500ha の造林によって 460 万 m³ の森林資源の増大が見込まれ、地元森林所有者は 258 億円に達する分収金を得ることになり、滋賀県造林公社と同様の波及効果が期待をされてスタートした。

3. 造林公社が果してきた役割と課題

1) 山村地域の振興と木材資源の造成

昭和 40 年からの 25 年間に県全体の 58 %にあたる 19,600 ha の拡大造林を実施した。

現在、造林公社営林地は県民有林面積の 11 %、人工林面積の 25 %を占めている。

単位：ha

	県		内 造 林 公 社	
	長 期	期 間 内	県 公 社	び わ 湖 公 社
計 画	～ S.60 111,400	～ S.60 70,000	S.40～49 10,000	S.48～56(H.元) 12,500
	～ H.12(37) 102,000	S.62～H.12 27,500		
実 績	S.40 年頃 43,000			
	S.47 年度末 59,071	～ S.47 16,071	S.40～47 7,100	
	S.61 年度末 74,536	S.48～61 15,465		S.48～H.元 12,500
	H.元年度末 76,501	S.62～H.元 1,965	—	
計		33,501	19,600	

2) 経営面の問題点と課題

両造林公社の人工林化による木材資源の造成は、前述のとおりであるが、資源の熟成には超長期の期間を要し、現在は造成資源の保育段階にある。昭和 40 年代の社会経済情勢と現在のそれは大きく異なっており、人件費は昭和 40 年に 1 日当たり

1,000 円であったものが平成 8 年には 11,300 円と 10 倍以上になり、事業費も人件費の占める割合が高いことから同様な増嵩となっている。

また一方、分収益の唯一の源である木材価格についてみると、木材素材価格は、スギで昭和 40 年に 1 立方メートル当たり 14,300 円であるが、平成 8 年度に 22,400 円と 1.6 倍にとどまっている。ヒノキでは同様に 18,000 円が 53,900 円と 3 倍にとどまっている。また、立木価格は、スギで同様に 9,380 円が 10,810 円と 1.2 倍、ヒノキで同様に 10,645 円が 25,469 円と 2.4 倍にとどまっている。

こうしたことから造林公社の業務資料に基づき、木材価格が平成 8 年度の価格で 0 シーリングし、投資経費が事業費で今後毎年 1%、管理費で毎年 1%から 2%で上昇すると仮定した場合、両造林公社とも将来において赤字が予想されている。

この予想のなかには借入金の金利が将来にわたり大きな割合を占めることから、借入金金利の抑制も大きな課題である。借入金利息額は、造林公社の自助努力の範囲の枠をこえたものと判断されるが、財政面の取り組みは次章でふれることにする。

造林公社の自助努力すべきことがらについては、造林公社の業務資料（造林公社の課題：付属資料 p 1～p 2）に整理されているが、項目だけを列記すると以下のとおりである。

- ①新保育作業方針の策定
- ②路網整備
- ③被災林・生育不良林に対する積極的な取り組み
- ④新しい労務対策の検討
- ⑤融資中心から補助金への財源構成の転換
- ⑥管理費の節減と支払利息軽減への取り組み
- ⑦受託事業の拡大等
- ⑧間伐材の販売対策
- ⑨山林火災等の災害に備えるための保障措置
- ⑩分収契約の更改
- ⑪分収育林事業の再開
- ⑫広報、案内標識
- ⑬人材の育成

上記中、①②③⑤⑥⑫が今後の取り組みとして重要と思われるが、新保育作業指針はすでに作成されているので、今後に取り組むべき路網の整備、被災林対策、補助金の確保、管理費の削減と利子の軽減、広報の展開、についての留意点は次章でふれる。

II. 今後の取り組みの基本的な考え方および方策

国で行われた先の森林・林業・木材産業基本政策検討会の報告書でも述べられているように、経済成長にともなう木材需要の増大に対して、供給側の責務として木材生産を直接の目的とした森林整備が、公益的機能の発揮につながるという基本的な考え方の下に林業施策が展開されてきた。

全国的にも人工林の整備は着実に進んだが、外材輸入に伴う国産木材価格の低迷により、林業の採算性は著しく低下し、国産材の旺盛な需要を前提とした従来の施策では、十分な効果を期待できなくなっている。

一方、県土の保全、水源かん養の機能はもとより、保健・文化・教育的利用、生物多様性の保全、地球温暖化の防止など森林に対する諸機能の発揮は今日的課題である。

こうしたことから林業施策は木材生産を主体としたものから、森林の多様な機能を持続的に発揮させていくための森林管理、経営を重視したものへ転換し、国民的コンセンサスを得ながら、循環型社会の構築に寄与する観点を基本的な施策に盛り込むことが必要である。

上記の報告書では検討の視点として、

- ①多様な機能を発揮させるための森林整備の推進
- ②将来にわたり安定した森林の管理・経営システムの構築
- ③森林資源の循環利用
- ④山村地域等の活性化
- ⑤地域の主体的取り組みの推進

をかかげている。

森林所有者のみによって森林の管理・経営が十分には行われにくくなっている情勢を踏まえ、公益的機能の高い森林については、公的セクター等による森林整備の推進も重要となってくる。しかし、造林公社のもっている今日的課題を解決し得ないとその実現性は乏しいと思われる。

造林公社経営の抱える問題点を整理し、解決策を具体的に提言することは、造林公社経営のみならず今後の森林・林業行政全般に対する課題解決にもつながるものと判断される。

また、滋賀県の森林は、琵琶湖との関わりが大きく、琵琶湖総合開発の一環としてもびわ湖造林公社による拡大造林が進められた経緯があり、大阪府や兵庫県下の水の供給源として水量、水質の両面から重要な位置を占めている。特に、今後は水質浄化に対する森林の機能面から、森林の整備が重要視され、琵琶湖周囲の森林の役割は大

きくなっていくものと思われる。

造林公社の経営面での努力については、造林公社の経営方針（抜粋）（付属資料 p 3、4）に基づいて、引き続いて行うことが必要である。しかし、投下資本の増大が木材価格の上昇を大きく上回っていることは前章で述べたとおりであり、平成8年度の木材価格が将来も続くと仮定した場合、両造林公社とも大きな負債が回収できないことが予想されている。

この将来予測は、現在の社会、経済上の構造的な問題が基本にあり、造林公社の経営面の問題点をクリアしてもなお解決し得ないと考えられる。よって、ここでは森林の持つ機能の公益性から鑑みて、財政面の援助や今後における造林公社のあり方を含めて検討することとする。

また、造林公社は過去の経過から単年度における植栽面積が大きいことや木材価格が低迷していることから、伐期の選択幅の拡大および伐期の分散化、伐採面積の平準化なども必要であると思われる。このことは環境問題と伐採収支の採算面、さらには再造林の方策をどう位置づけていくかという点からも今後の課題となるものと思われる。

1. 造林公社の経営方針

1) 造林公社の自助努力

- 造林公社は、①昭和50年代後半から造林補助金を導入し、
②昭和54年以降減員の補充をしないで職員削減に努め、
③事務所の統廃合を昭和62年、平成9年に実施し、
④平成3年、平成9年に保育基準の見直しを行い、
⑤労務班員宿舍の棟数削減を平成8年度から行う、

など、平成10年度までに数十億円に上る経費を自助努力により削減してきた。

また、今後も同様の自助努力を続けることにより数百億円の経費の削減（経営安定に向けて造林公社の自助努力：付属資料 p 11～13）を予定している。

造林公社の経営面の問題点と課題に対する方針については、造林公社の経営方針抜粋に述べられているが、この中で特に重要と思われる5項目について留意点を以下に述べる。

①路網の整備

伐採のみを目的とした整備でなく、間伐や保育、さらには伐採後の再造林も考慮して行うべきである。森林所有者に返還する場合においても森林所有者に

有利な条件整備であり、造林公社が森林所有者の林業を補完する公的セクターとしての役割を果たすことにもなる。ただ、使用期間が長いことから災害面にも、維持管理面にも配慮した路網整備を心がけるべきである。

また、路網整備については市町村、森林組合と連携が重要であるが、今後は私有林全体において主伐期を迎える時期になっていくことから、市町村が重要な役割を占めていくことが予想される。今後は特に市町村との十分な連携が必要である。

②被災林・生育不良林対策

長伐期への移行と併行して、被災林や生育不良林対策の具体的な個別計画の作成が必要である。

③補助金の確保

補助金の導入については、引き続き努力する必要がある、補助事業を中心とした事業展開への転換が必要である。

④管理費の削減と利子の軽減

支出経費の抑制については、造林公社自らの努力でできることは可能な限り今後も実施していくことが重要であることから、新規借入金利息の低減化や既借入金利息の低減化についても関係機関へ働きかける必要がある。

⑤広報の展開

造林公社自らも県民等への普及啓発を行うことが、公社経営の窮状を理解してもらうには必要不可欠であると思われる。行政と一体となった森林・林業の普及啓発をさらに進める必要がある。

2) 伐採面積の平準化と伐区面積

造林公社の新保育作業方針に基づく管理として、

- (1) 従来の生産（植栽、保育）中心の作業から、伐採、搬出、流通、加工、消費までを睨んだ作業への転換を図ること。
- (2) 主伐にあっては、「群状小面積皆伐分散型」を原則とするが、生育状況、市場の動向、路網整備の状況等を適宜判断し、最も適した方法で弾力的に対応するものとする。
- (3) 伐期については、短伐期として40年～50年、中伐期を51年～65年、長伐期を66年～80年として設定し、樹種・地域ごとに明確な目標を設定する。

(4) 原則として国庫補助対象を目指すことから、その採択基準に適合したものとすること。

とある。

もし、従来の計画どおり毎年1000ヘクタール規模で契約満期となり、その面積の森林が伐採されるとすると、市場には一度に大量の木材が供給されることとなり、木材市場の混乱を招くことになる。市場としては、安定した量の木材が長期間にわたって供給されることが望ましく、山村などの地域社会も労働力面からいってもその方が好ましい。

さらに、一度に大面積の森林が皆伐されることは、多くの裸地を発生させて国土保全や水源かん養の面からも好ましくない。

従って、造林公社の森林伐採について伐採時期が集中しないよう分散させることが必要である。その一つの手段は契約年を50年から80年に延ばすことである。

スギ、ヒノキの伐採は、地域の振興、循環資源利用などの面から重要であり、特に滋賀県の人工林の25%を占める造林公社営林地の伐採は、市場の安定、計画性、持続性、環境面からも重要と思われる。

造林公社が現在進めている経営面積の約8割の森林について契約年を50年から80年にのばすことで伐採時期に柔軟性をもたすことは、上記を実現するうえで必要なことである。

①伐採計画

造林公社の長期計画では単年度の伐採面積を300～500ヘクタールにした伐採計画をたてている。この実現には、今後は土地所有者の意向もふまえ、営林地の生育状況に基づいた個別の計画づくりをおこない、毎年の伐採面積の平準化や長伐期化の実現に齟齬を来さない取り組みが必要である。

②伐区面積

今日、資源造成に重点をおいた時代から環境に配慮した時代へと変わってきている。一伐区面積はこの点を配慮して決定する必要がある。1伐区の面積を土砂流出防備保安林の施業特定で決められている皆伐限度面積の5ヘクタールとすることも一つの選択肢であろう。

しかし、一伐区の面積は作業効率と密接な関係があるので立木価格にも影響を与える。また、伐採後の再造林や環境に与える影響もあり、この5ヘクタールは弾力的に運用されるべきである。

ただ、公社が行おうとしている「群状小面積皆伐分散型」の実行確保には路網の整備が必要条件となるので、路網の整備とあわせた経営計画とすべきである。

さらに、主伐期の伐採方法も今から検討することが必要である。立木処分と素材生産の両方を将来において計画していることから、高性能林業機械の導入の検討など主伐期への体制づくりも必要である。

2. 財政面からの支援策の検討

造林公社の収支については、先述のとおり構造的な原因によるものが大きく、予想される債務超過はもはや公社の自助努力の範囲を超えている。全国に41ある林業公社も同様の問題を抱えている。造林公社の造林も民有林の施策造林であることから、地方自治体に対する国の援助策が望まれる。

例えば、市町村が地域労務の雇用、木材利用などの一定の計画を立て、その計画に基づいて森林所有者（造林公社）が伐採を行うといった場合（現在の市町村森林整備計画の拡充など）、森林所有者に対する援助の仕組みづくりについて地方自治体と造林公社間で連携した取り組みが必要である。

1) 過去の債務に対する検討

造林公社は、木材資源の造成のほかに森林の水源かん養、国土保全機能、地域保全機能の増進に大きく貢献してきている。これは、従来、農用林や薪炭林として森林を維持管理・経営することでその機能を果たしてきたが、用材林の造成が国策として推進されたことを受けて全国的にも針葉樹の人工林化が進み、滋賀県では主にスギ、ヒノキの用材林がその機能を果たしてきた。

造成されてきた森林は琵琶湖の水源のかん養もさることながら、CO₂の吸収、固定の機能も高く、公益的機能を評価した視点での支援策も必要である。

① 農林漁業金融公庫資金

農林漁業金融公庫の資金は、過去の高金利時代や林業利回りが高かった時代には、制度資金として十分に恩恵のある制度資金であった。しかし、現在では林業白書から林業利回りが低くなりすぎてその利回りが掲載されなくなったほど林業の採算性が悪化している。また、公定歩合が0.5%になるなど以前には誰もが予想し得なかった低金利時代が続いている。一方、農林漁業金融公庫の金利が財政投融资の金利に連動していることから、財投の金利以上の引き下げができない状態となっている。

よって、林業利回りがほとんど見込めない状況をふまえ、過去の高金利に対する減免措置の拡充を求めることも造林公社の利息軽減には必要なことである。

② 地方公共団体資金

自治体等から造林公社へ貸し付ける金利も過去の農林漁業金融公庫の金利が基

準となっていることから上記と同様にリーズナブルな金利へと移行されるべきである。こうしたことから、

- ・既貸付金に対する無利子化の実現に向けた取り組みが重要である。
- ・造林公社の金融機関からの借入金に対して滋賀県が損失補償をしているが、現実に補償が生じるようであれば、補償額に対する国からの支援制度の創設を求めることも必要である。
- ・造林公社の森林勘定見直し(山腹崩壊地、不良林地、伐採支差)に伴う負債補填のための支援(その財源に対する国からの支援制度の創設など)策の検討が必要である。

2) 今後の経営管理経費の検討

① 事業資金

a) 既制度の補助金導入枠の拡大・補助率の引き上げ

両造林公社の事業資金は、以前造林補助残の融資の利率が高かったため非補助事業の融資を充当してきた。補助残と非補助の率に差がなくなってきたことから造林補助金と補助残融資を充当するやり方に変わってきたが、今後は、造林補助金の確保と併せて実質補助率のアップも望まれる。

b) 農林漁業金融公庫資金の利息の軽減

農林漁業金融公庫の利子補給による財政支援も今後の造林公社の経営展開には必要である。(びわ湖造林公社の場合、公庫への返済金に充当する県からの借入金は無利息となっているから、事実上公庫への返済利息の利子補給といえる。)

また、公庫への要望として以下のことが挙げられる。

- ・森林整備活性化資金(補助残融資の無利子資金)の枠の拡大や貸付条件の緩和や非補助事業における森林整備活性化資金の適用拡大が求められる。

c) 伐採搬出経費に対する助成

- ・小規模皆伐や択伐など環境に配慮した伐採搬出は大面積一斉皆伐より多大の経費がかかることからこうした非効率施業に係る伐採搬出経費に対する助成が望まれる。

② 管理資金

a) 管理経費への財政援助

管理経費は現在、社員や滋賀県からの融資が殆どである。びわ湖造林公社において、滋賀県が平成11年度から貸付金を無利息としたことは、今後の造林

公社の経営上大きな意味を持つものと思われる。

しかし、その上においてもなお財政事情は将来において厳しいことが予想されることから、次のことについて検討することが必要である。

(7) 人件費等に対する補助の導入

人件費や事務所管理費などに対する補助の導入が望まれるが、この財源には地方自治体だけでなく国からの援助が必要であり、特別交付税などの優遇措置の枠の拡大が望まれる。

(4) 県や社員が造林公社に貸し付ける無利子資金に対する財政援助

無利子資金や負担金として造林公社に支出する財源に対する国からの支援策として特別交付税や起債措置なども要望すべきである。

造林公社の目的の一つに地域振興があり、林業労働力の受け入れによる過疎防止や地域生活のサポートとしてもその役割を担ってきている。市場経済上の立木価値に社会貢献上の価値を付加する意味から、今後、上記以外の支援策として「立木の時価と社会的に見て妥当な水準の価格との差を直接補填する立木代金の所得保障制度」の導入も検討されるべきである。特に、造林公社の場合投資額が第三者に示せる根拠をもっているので、投資額と立木代金との差を補填する制度化の検討もできると思われる。

3. 森林・林業の普及啓発

造林公社の経営に関する理解を深めてもらうには、一般の森林・林業に対する理解を得ることが必要である。行政は、森林のもつ多様な公益的機能の普及啓発を行うことはもちろんであるが、外材輸入や国産材問題、林業労働力、森林組合など造林公社の経営を取り巻く様々な社会環境についても普及啓発をおこなう必要がある。

現在、行政では「森林ボランティア活動への支援」や「もりの体験セミナー」などのソフト事業で森林・林業に対する普及啓発をおこなっている。森林・林業の応援団を形成するうえで、こうした取り組みは大変重要である。造林公社自らも普及啓発を行い、ボランティアの育成を行うことが重要である。造林公社の財源としては、県からの委託や100%の補助金が考えられる。いずれにしても、息の長い取り組みを通じて徐々に森林・林業の応援団や理解者を形成していくことが必要である。

1) 森林・林業の作業体験を通じた普及啓発

現在実施されている体験型の森林・林業の普及啓発の継続が望まれるが、森林ボランティア活動に対する助成（事務局経費に対する助成や造林補助金の応用、ボラ

ンティア保険への助成など)も整備していくことが必要であり、官民が連携して取り組んでいく必要がある。

2) 森林の公益的機能の普及啓発

今まで先人が、禿げ山の復旧をはじめ様々な取り組みを行ってきた結果、琵琶湖の四囲の山々は豊かな緑を回復し、大きな災害からも人々を守ってきた。また、水源のかん養など下流の人々にも大きな恵みを与えてきている。こうしたことの普及啓発も大変重要である。さらに、「きれいな水、おいしい水」を生み出す森林の水質浄化機能の普及啓発も十分になされることにより、森林・林業の大きな応援団を形成することができる。また、応援団の活動状況をマスメディアを通じて周知することも重要である。

① アンケートの実施

森林管理に対する公的資金の投入の目安や森林・林業の普及啓発をかねた仮想的市場評価手法を取り入れたアンケートの実施も普及啓発の手段になりうる。

アンケートの内容事例 (付属資料 p 9、10)

② 森林の多面的機能の定量的な把握および普及啓発

森林のもつ様々な機能を定量的に評価し、啓発することは森林・林業を多くの人々に理解してもらう手段として有効な方法である。森林の多面的機能の定量的な把握のための調査研究を行うとともに、研究成果を県が地図情報システムを用いておこなった森林の機能評価の結果とリンクさせて森林の役割を普及啓発することも必要である。

4. 県産材の需要拡大

森林・林業に対する直接・間接の支援はもちろん必要であるが、生産された木材を使うことも大きな支援である。木材需要の喚起、特に国産材・県産材の需要拡大が必要である。喚起された民需・官需に応えるためには、まとまった材を安定的に供給することが要求されることから、造林公社の森林から供給される木材も重要な役割を担うことが予想される。

将来的には、現在の国産材の自給率20%を40%程度にあげていくことやバイオマスエネルギーの利用による森林の循環利用の木材資源としての位置づけも重要である。なぜなら、国内の森林、県内の森林は外材に対抗しうるだけの高いポテンシャルを持っているからである。

1) 需要拡大のための加工技術の開発

従来、木材はむく材として利用されてきたが、今後は加工材としての利用も必要

と思われる。特にスギの集成材の加工技術の開発も並行して進めていく必要がある。

2) バイオマス(木材屑)エネルギー利用による大きな流域を単位とした取り組み

多くの間伐材、建設廃材、木材加工端材、造園残滓などの木材は燃やしたり投棄されている。地球温暖化の防止策からも、今後はこれらの資材を多段階的に利用したり、バイオマスエネルギー発電が行われるようになると思われる。こうした木材資源の活用が実現されるならば、造林公社をはじめ上流で生産される材木を下流の人々に利用してもらう資源循環型のエコシステムのステップにもなりうる。

5. 伐採をめぐる課題

1) 伐採を前提とした場合

造林公社は分収を前提とした経営理念に基づきスタートしたので、契約期間が終われば「切らない」わけにはいかない。しかし、森林の水源かん養や環境保全機能を考えると、伐採後に森林が再び成立し、持続可能な状態になることが必要である。

① 森林所有者に森林を返す場合

a) 造林補助金の増額

現在の契約では、造林公社は、伐採後に植栽をしないで森林所有者に返すことになるので、植栽は森林所有者の義務となる。しかし、現在の状況では再造林をして保育をしていく経費が分収益金でとてもまかなえない。こうしたことから、造林補助金を増額していく施策展開が必要である。このためには、森林の公益的機能分として造林補助金を嵩上げする必要がある。

b) 森林組合の信託管理に対する援助

上記と併せて、森林所有者自らが植栽を行うことがなくなってきたことから、森林組合がその役割を担うようになってきた。森林所有者が森林組合に施業を委託することは多くなったが、森林組合に森林管理を信託している事例は、全国的にもまだ、2例しかない。施業規模のスケールメリットを確実に引き出す意味から、現在の施業委託方式から森林所有者が森林組合に森林の管理を信託することも一つの方法である。これは、造林公社が管理していた森林を森林組合が管理することへの移行にもなる。造林公社の役割を森林組合が代行することで、公的セクター的な役割が付加され、森林の一元管理が可能となる。一元管理することで、木材資源の安定供給も可能となる。こうしたメリットを引き出すためには、森林組合に対する信託契約事務（登記料など）や管理経費への援助が望まれる。

② 造林公社営林地として継続する場合の検討

もともと公社造林のシステムは、造林公社の経営が独立採算として成り立つことが前提となっていたが、社会・経済状況の変化によりその前提が崩れてきている。こうしたことから、造林公社がその役割を引き続いて担っていくには、従来の分収方法や分収率を見直すことが必要である。

③造林公社以外に分収契約の受け皿の検討

伐採後の植栽をどう担保するかは、今後の林政の大きな課題となってくると思われる。この場合、再造林の担当者として造林公社以外に、県営林や緑資源公園造林も選択肢のなかに組み入れられるよう関係機関との調整を行っていく必要がある。

④森林の再生の選択肢の検討

森林の再生はマツや広葉樹の天然更新という選択肢をもつことも必要である。また、経済面をあまり考慮しないで環境面に重点をおいた森林管理はどうあるべきかやその方法論についても検討する必要がある。

2) 伐採を前提としない場合

伐採という行為は一時的には水源かん養機能をダウンさせるが、植栽を施すなど植生の回復を早期に行えば表土の流亡が起こらず水源かん養機能に大きな変化を与えることはないと判断される。

しかし、樹種や林齢が多様化した林相の創出のためには、伐採をしない林相が存在することも必要である。公社の営林地で伐採を行わないということになると、所期の目的である収益が生じないことになるので、投下してきた資本をどのように処理するかが大きなポイントとなる。これには、木材資源としての森林から公益的機能を優先させる環境資源への転換が必要である。

このことは、現在および将来において県民及び国民（下流府県民）が、どのように森林や琵琶湖に関わるのかという問題である。

さらに、分収契約者である土地所有者の意向も大きな要素を占めることと思われる。よって、伐採を前提としない場合については次の点に留意すべきである。

① 市町村単位などの森林の位置づけ

伐採をしない森林の位置づけについては、滋賀県全県一律でなく「市町村単位」とか「森林のもつ公益的機能別」ないしは「保安林」といった森林に意義付けをした区分が必要である。

② 財政面での援助策

伐採しないと伐採収入がなくなるため、財政的には莫大なコストがかかること

が予想されることから、造林公社への公的資金などの援助策が必須条件となる。

- ・伐採時点での毎木調査など評価に要する経費への援助
- ・上記評価額に対する地権者の分収権を買い取るに必要な経費への援助
- ・投資額の未回収分に対する援助（木材資源の評価に環境資源としての評価を上乗せする分として）

③ 造林公社営林地の公有化

伐採を行わずに森林を維持する場合、あるいは貴重な自然の維持を目的とする場合には、森林を公有化し公共団体が直接所有し維持管理することが考えられる。公有化については、立木の管理費以上に土地購入費に対する大きな財政負担が伴うことになる。

現在、地方自治体が森林を公有化する場合に国からの補助や起債措置の援助策があるが、採択の基準拡大や支援額の増大が望まれる。

造林公社経営検討委員会設置要領

(目的)

第1条 造林公社管理森林の今後の伐採に伴う収支、伐採後の再造林の方法など経営の基本的方向を検討し、造林公社管理森林の適正な経営指針の確立に資するため、造林公社経営検討委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(所掌事務)

第2条 委員会は次に掲げる事項について検討する。

- (1) 造林公社の経営および事業に関すること
- (2) その他造林公社管理森林の適正な保全に必要な事項

(組織)

第3条 委員会は、委員6名以内で構成する。

2 委員は、森林管理および林業経営に関し学識経験を有する者のうちから知事が委嘱する。

3 委員の任期は平成12年3月31日までとする。ただし、委員が任期途中で欠けた場合に補充された委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(代表)

第4条 委員会に代表を置き、委員の互選により定める。

2 代表は、委員会の会務を総括する。ただし、代表に事故あるときは、あらかじめ代表が指名した委員がその職務を代理する。

(会議)

第5条 委員会の会議は代表が招集し、議長となる。

2 代表は、必要に応じて委員会の会議に委員以外の関係者の出席を求めることができる。

(庶務)

第6条 委員会の庶務は、琵琶湖環境部林務緑政課において処理する。

(雑則)

第7条 この要領に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、琵琶湖環境部長が別に定める。

付則

1. この要領は平成10年10月1日から施行し、平成12年3月31日をもって廃止する。
2. 第5条の規定にかかわらず、この要領の施行後、最初に開催される委員会の会議は、琵琶湖環境部長が招集する。

造林公社経営検討委員会委員（敬称略、五十音順）

委 員	現 職
岩 井 吉 彌	京都大学農学部 森林・人間関係学分野教授
岡 和 夫	全国森林整備協会 顧問
阪 田 良之助	滋賀県木材協会会長
高 橋 徹	元 朝日新聞大阪本社 学芸部編集委員
西 山 倫	滋賀県森林組合連合会会長
室 田 武	同志社大学経済学部教授