

# 造林公社問題検証委員会の検証報告書の要点 (第1部「造林公社問題についての認識と見解」の概要)

## 1. 報告書の構成

- ・客観的かつ中立的な立場で検証作業を実施。
- ・第1部は、委員会の認識と見解、エッセンスのみを記載。第2部は、取り上げた事実・資料、委員からの意見を中心に確認できる事実、そこからの結論をまとめたもの。

## 2. 検証にあたっての基本的視点

- ・3つの視点(以下のとおり)を設定。
- ・問題を生み出した原因とメカニズムやプロセスに主眼。県民に対するアカウンタビリティ(説明責任)に着目。

## 3. 第1の視点:融資による林業公社方式による造林は適切だったのか。

### (1) 拡大造林の推進の適否

- ・両公社による拡大造林は、営利のみでなく山村の雇用創出、水源かん養等公共目的の面も大きい。
- ・しかし、結果として多くの負債を生んだほか、広葉樹を伐採し針葉樹を植えたものの十分な管理できない森林もあり、造成した人工林の行く末も未定。
- ・とはいえ高度成長期の森林資源需要に応えた拡大造林政策は、ただちに誤った政策とするのは困難。

### (2) 分収造林方式の適否

- ・両公社の受け持った造林地は、奥地等民間では造林の進まない条件の悪い所が中心で、一般的なビジネスモデルでは考えられない悪条件が加味されていた。
- ・造林・育林費用は造林者の負担という仕組みは、木材価格低下の場合負担分を回収できないおそれ。
- ・しかし、木材価格上昇が続くならビジネスモデルとしてスタートしたことは完全に誤りとは言い切れない。
- ・ただし収益分析が必要だったが内部収益率(林業利回り)の計算がされず緻密で合理的な検討がされなかった。このことが後の見通しの甘さ、分析の不徹底に影響、見直しを難しくすることにつながった。

### (3) 林業公社方式の適否

- ・地方自治体の外郭団体である林業公社は、国の地方での政策実施の組織、また融資の受け皿として、分収造林に便利な仕組み。独立した法人だが、実質的に地方自治体の機関のような位置づけ、独自の経営判断、意思決定できないしくみに問題。
- ・国の誘導に従い両公社を創設した県にも相応の責任。議会も設立を推進しており県全体の問題。
- ・県は損失補償までしていることから、両公社の財務状況や活動内容をチェックするべき責任が大きい。

### (4) 農林漁業金融公庫による融資方式の適否

- ・滋賀県が補助金を受けず融資のみで行うことを選択したのは、制度上利率差等からやむをえない面。
- ・資産がなく利益は数十年先まで生じない両公社に融資をした公庫がどのような審査をしたかは明らかでないが、県の損失補償を前提にかなりリスクのある融資を行ったのではないかと考えられる。
- ・膨大な債務超過に陥るまで融資の停止はなかったことから、金融機関として公庫の責任は重大。
- ・国は、融資になじまない公社造林への政策金融を制度化した責任と、公庫に対する監督責任あり。

### (5) 小括

- ・林業公社が、公庫融資、分収造林方式で造林する枠組は、無理と矛盾をはらみ政策的誤りがあった。

## 4. 第2の視点: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。

### (1) 事業(特に植林)の見直しができたと思われる時点

- ・植林は後の保育・管理に長期間大きな費用が必要で、その計画は社会・経済変化から見直しが必要。
- ・植林の見直しの大きな機会として、昭和40年代半ば外材割合が高まった時点があったが、びわ湖公社が設立されさらに造林の推進となった。50年代初頭に人件費が高騰し、国有林野事業で赤字の発生した時点も見直しの機会だった。

## (2) 継続的なチェックは誰の責任であったのか。

- ・莫大な費用で超長期の事業を行うためには継続的な業務チェックが必要。債務が拡大し返済不可能な事態に陥らないようなチェックが行われていたかについて債務の大半を占める公庫のチェックに注目。
- ・一般的には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えない。その意味で融資を続けた公庫の責任は看過できない。両公社へ改善要求、融資停止等を行ってしかるべき。
- ・政府系金融機関としても、金融機関として融資先の財務状況、経営実態、事業計画に対してチェックし、それに基づき適切な対応をとるべき。返済不能の場合は債務の減免などを行う道義的責任がある。
- ・国は全国の林業公社の経営についてチェックする責任があるが、有効なチェックしていたと思われない。
- ・国の林業公社問題への対策は新たな融資制度で、債務増大防止や圧縮には役立つものと言えない。
- ・国が自ら推進したビジネスモデルの破綻を地方や林業公社の責任とすることは許されない。
- ・両公社は当事者として、県は監督者・貸し手として、事業見直し等を早いうちに打ち出すべきだった。

## (3) 小括

- ・国も公庫も責任があるが、継続的に両公社と接触がありチェックができた公庫の責任が大きい。
- ・県も、公社経営のチェックを求められていた。

## 5. 第3の視点：累積債務の処理は適切だったのか。

### (1) 両公社の当事者能力

- ・両公社には当事者能力がなく、公共性・公益性から経営改善の上公社存続が必要としている県は債務処理の責任がある。

### (2) 県の取り組み

- ・県や両公社は国へ支援要請や債務圧縮努力はしたが、本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やプロセスを解明し、責任の割合に応じた負担のあり方を主張するべきだった。
- ・19年度に延滞したことについては、問題の先送りは好ましくないが、なんらかの支払いをして時間を確保の方が有効だった可能性も捨てきれない。
- ・重畳的債務引受について、財政援助制限法上違法の疑いの指摘を総務省から受けすぐ撤回したことは、負担額は変わらず事態の早期収拾には合理的かもしれないが、県が国や公庫に対し責任追及や負担軽減へ行動できるか、主体的に政策形成できるかについて県民に不安を感じさせる。

### (3) 国と公庫の対応

- ・国は、対症療法的取組で、責任に応じた負担、積極的な解決しないのは国民の納得は得られない。
- ・公庫は、国の政策を金銭的に支えており、責任を共有すべき。
- ・国が債務処理を公庫と県の2者間の問題にすることは、責任の放棄ではないか。

## 6. 結論

- ・国は、拡大造林を進める方針の下で、造林が進みにくい箇所を林業公社で進め、その資金を補助のみでなく融資を充てたことがそもそも発端。政策を推進した国の責任が極めて大きい。
- ・出発点で間違った政策選択をしても、その後のチェック、見直しが適切ならここまで大きな問題にならなかった。関係者の皆に責任があるが、債務問題に関する限り公庫のチェック機能が問題とされるべき。
- ・県、両公社は、直接の当事者で、当事者能力から県が大半の責任。最初の段階で国の政策に同調したのはやむを得ないとしても、社会経済情勢、木材市場の変化の中で国のビジネスモデルの欠陥に気づく機会あったのに有効な対策を行わなかった責任は大きい。
- ・県は、累積債務の処理について、損失補償契約があり選択肢は限られていたが、結局、全ての負担を県が負うことになった結果責任はまぬがれ得ない。
- ・国、公庫、県、両公社、下流団体にそれぞれ責任。開始、実施過程、債務処理段階で責任割合異なる。
- ・損失補償契約がどうあれ、県民が債務の全部あるいは大半を負担するのは、社会的正義から妥当とはいえない。全ての関係者が責任を主体的に認め、その割合に応じた処理や対応が必要。
- ・今後、両公社の営林地については県民の大きな関心事。慎重・科学的な検討を行い、明確・適切な方針を打ち出し、最適な手法やコスト負担の仕組みを選択できることが造林公社問題の真の解決に必要。
- ・この問題は長い間県民の気づかないところで進行し県議会や第三者のチェックが働かなかった。今後の林業・森林政策には、十分な情報の公開、県議会等のチェックが必要。