

**【第2部】**  
**事実経過と経営悪化に至った**  
**要因の分析と評価**

第2部は、委員会における検証内容を詳細にまとめたものであり、第1部の当委員会の認識と見解の基礎となるものである。

うち第1章は、造林公社問題に関する事実経過について、国および国関係機関の林業公社に関する政策、国および国関係機関の林業公社問題への対応、滋賀県の両公社に関する政策、両公社の事業運営、両公社の経営改善の取組という5つの観点に沿って、委員会において事務局から提出された事実経過に関する説明とこれに基づく委員会からの指摘による補足説明などを含めてまとめたもので、当委員会における検証の目的の一つである、「造林公社問題に関する事実を明らかにする」ために掲載するものである。

また第2章は、第1章を踏まえて、検証の主たる目的である、「造林公社が経営悪化に至った要因を明らかにする」ため、委員会において議論・検討により分析・評価を行った結果をまとめたものである。

【第2部】  
第1章

造林公社問題に関する事実経過

---

1. 国および国関係機関の林業公社に関する政策
2. 国および国関係機関の林業公社問題への対応
3. 滋賀県の両公社に関する政策
4. 滋賀県の両公社の事業運営
5. 滋賀県の両公社の経営改善の取組

## 【事実経過】

### 1. 国および国関係機関の林業公社に関する政策

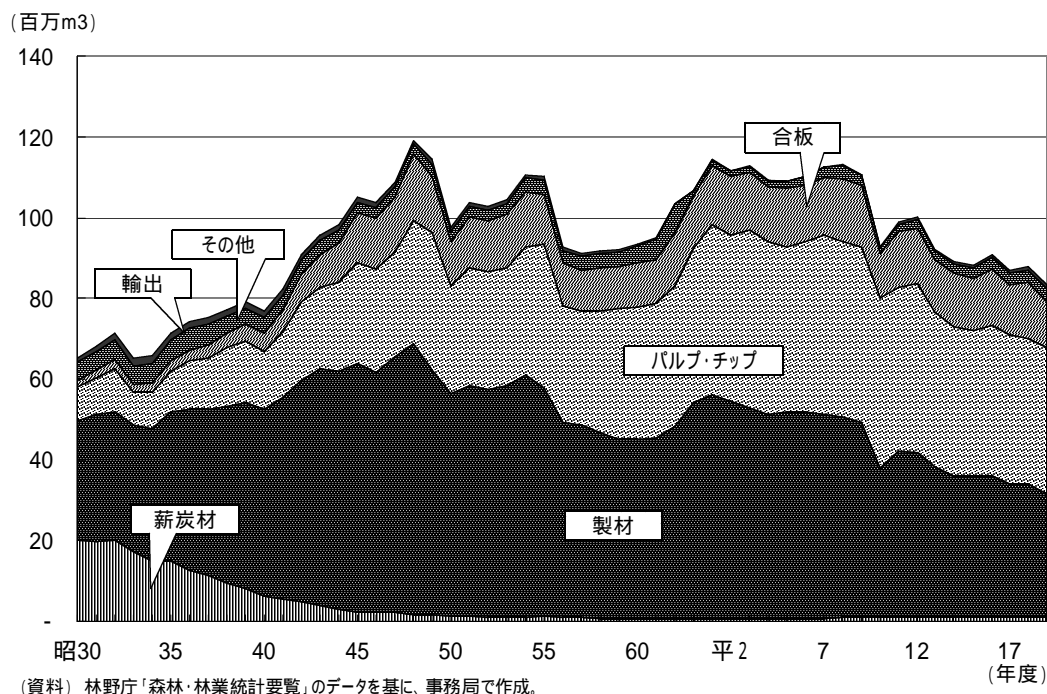
#### (1) 木材需要の動向と国の木材政策

##### ア. 木材需要

戦時中増大した木材(用材<sup>\*1</sup>)需要量は、戦後いったん減少したが、復興需要により増加し、高度成長期を経て、昭和48年(1973年)には1億1,758万m<sup>3</sup>とピークに達した。その後、いったん横ばいないし減少し、再び増加して平成元年(1989年)には1億1,385万m<sup>3</sup>と再びピークとなったが、再び徐々に減少して平成14年(2002年)以降は9,000万m<sup>3</sup>を下回る状況が続いている。[図1-1参照]

他方、かつて多かった薪炭材(木炭)需要量は、昭和32年(1957年)の約2,000万m<sup>3</sup>をピークに減少している。

図1-1 全国の木材需要量(用材・薪炭材)の推移



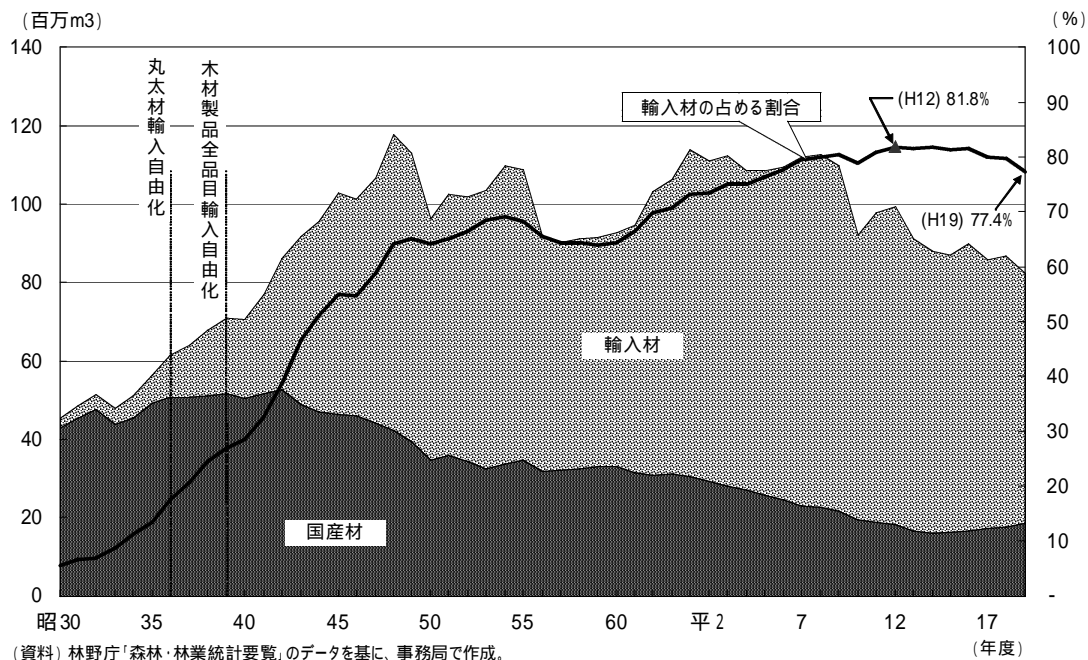
\*1) 用材(ようざい)とは、製材用、パルプ・チップ用、合板用などとして利用される木材のこと。その他の用途である薪炭材とシイタケ原木は、通常用材には含めない。

一方、木材需要に応えるため昭和26年(1951年)に戦前からあった丸太関税が撤廃され、昭和36年(1961年)には丸太材の輸入が自由化され、ついで昭和39年(1964年)には木材製品全品目の輸入も自由化された。

こうした中で、国産材(用材)の生産量は、昭和42年(1967年)の5,274万 $m^3$ をピークとして、それ以降は徐々に減少し、その後の木材供給量の増加は輸入材によってまかなわれることとなった。輸入材の占める割合は、昭和44年(1969年)にはほぼ50%となり、その後の急激な円高の進行を経て更に上昇し、平成12年(2000年)には81.8%とピークになった。その後は概ね横ばいであったが、最近わずかに低下し、平成19年(2007年)では77.4%になっている。[図1-2参照]

また、住宅用の木材利用が減少したことをはじめ、土木建設用材、梱包用材などにおいても木材の代替財が増加したことなどから、木材の需要量が減少したことの他、木材需要の中身として、建築工法の変化に伴う規格化と大量生産により、製材需要の割合が減り合板<sup>\*1)</sup> 需要の割合が増えたこと、また柱材や床材として価値が高かった無節材<sup>\*2)</sup> の需要が減ったこと、合板や集成材<sup>\*3)</sup> などの製品あるいは半製品としての輸入が増えてきたことなどの変化が見られる。

図1-2 木材供給量(用材)に占める輸入材の割合の推移



\*1) 合板(ごうはん)とは、木材を薄く切削した板を繊維方向がほぼ直交するように接着剤で貼り合わせたもの。

\*2) 無節材(むぶしざい)とは、節のない製材品。主として柱材、床材について言われる。

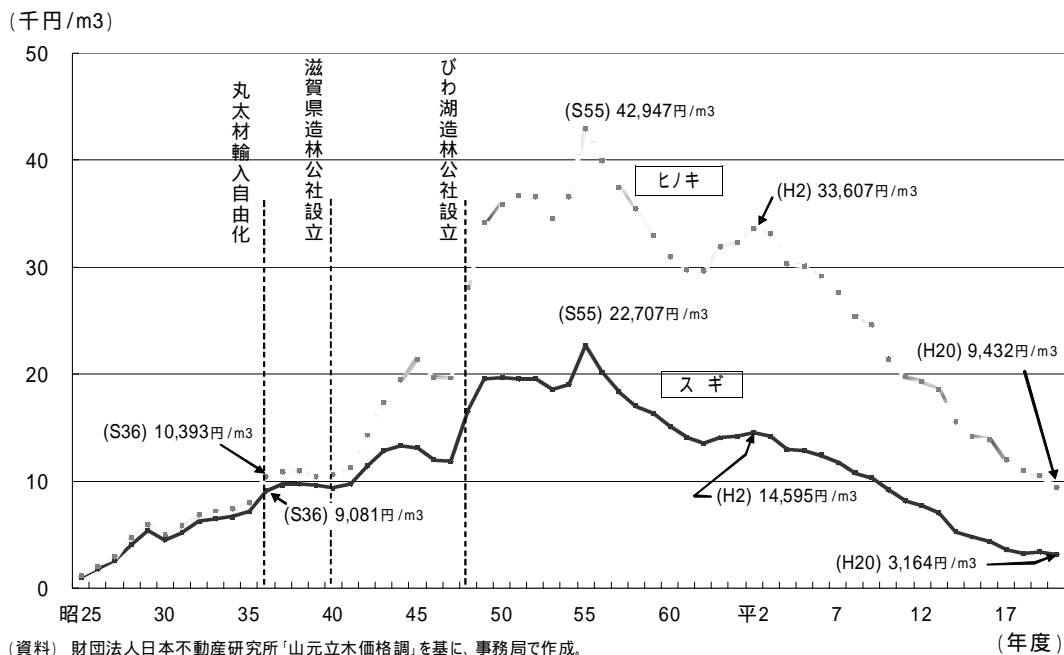
\*3) 集成材(しゅうせいざい)とは、断面が小さい角材などを繊維方向にほぼ平行に接着剤で貼り合わせたもの。

## イ. 木材価格

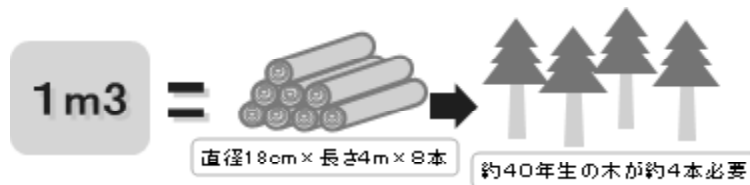
戦後の木材需要の増加に伴い、木材価格は急上昇し、(東京)卸売物価指数(現:国内企業物価指数)が、昭和27年(1952年)を100とすると昭和36年(1961年)には一般物価は102であったのに対し、木材および木材製品は193となるなど遙かに高い伸びとなり、「独歩高」といわれる状況を呈した。

その後、木材価格は、昭和48年(1973年)頃から、オイルショック後の物価の急騰に伴って急上昇し、その後昭和55年(1980年)にはスギの山元立木価格<sup>\*1)</sup>が全国平均22,707円/m<sup>3</sup>となるなどピークに達した。その後一旦下落した後、昭和62年(1987年)から平成2年(1990年)頃にかけて再び上昇し、平成2年(1990年)には14,595円/m<sup>3</sup>となったが、再び下落に転じ、平成20年(2008年)では、3,164円/m<sup>3</sup>と大きく低下している。[図1-3参照]

図1-3 山元立木価格(全国平均)の推移



(1m<sup>3</sup>の目安)



\*1) 山元立木価格(やまもとりゅうぼくかかく)とは、(財)日本不動産研究所が調査、公表している木材価格の指標の一つ。伐採前の立木の価格を素材材積1m<sup>3</sup>当たりの価格に換算して示すもので、最寄りの木材市場における丸太販売価格から、伐採、搬出等の生産諸経費を差し引いたもの。なお、全国各地で実際に売買がされた事例の調査に基づくものであるため、全体的な価格傾向を見るには有効といえるが、例えばある地域の山元立木価格が必ずしも当該地域の森林の売買額の目安とはならないため、個別の経営判断材料に利用されるものではない。

## (2) 国の拡大造林政策と補助制度

戦時に伐採されたまま植林がされていなかった造林未済地<sup>\*1)</sup>を解消し、戦後復興に伴う木材需要に応えるため、昭和20年代から、民有林<sup>\*2)</sup>の造林計画が繰り返し作成・改訂され、昭和20年代から30年代にかけて、毎年度約30万ha<sup>\*3)</sup>から40万haの民有林の造林が推進された。

昭和31年(1956年)には、造林未済地が解消され、その後は、広葉樹を生長量の大きい針葉樹に転換(林種転換)するという拡大造林に移行した。

そして、昭和38年(1963年)改訂の「民有林造林計画再改訂計画」では、昭和60年度(1985年度)の民有林の人工林<sup>\*4)</sup>面積を1,000万haにすることをめざして拡大造林政策が進められることとなった。

国の財政難から昭和29年度(1954年度)には各種の補助事業の補助率の引き下げが行われたが、造林補助金については補助水準を維持するような制度の充実が行われるなどにより、拡大造林の推進が図られた。

民有林の拡大造林面積は、昭和40年代半ばまでは年間30万ha前後を推移していたが、その後徐々に減少した。[図1-4参照]

一方、戦後の造林による齢級<sup>\*5)</sup>の若い森林が多くを占めるようになり、間伐など保育が必要となっていたにも関わらず、林業労働者の減少や高齢化、国産材需要の不振、コスト高などによりその実施が停滞した。

このような課題に対応して、昭和48年(1973年)には下刈りおよび木起こし等が、さらに昭和49年(1974年)には除伐および間伐が補助金の対象に追加され、保育の推進が図られた。<sup>\*6)</sup>

\*1) 造林未済地(ぞうりんみさいち)とは、一般的には人工林が伐採された後一定の期間がたっても更新(植栽等)が完了していない森林のこと。林野庁では伐採後3年経過しても更新が完了していない森林としている。

\*2) 民有林(みんゆうりん)とは、森林を所有形態別に見た場合の分類で、国有林以外の森林をいう。県、市町村、財産区等が所有する公有林と、個人、企業、団体等が所有する私有林に分けられる。

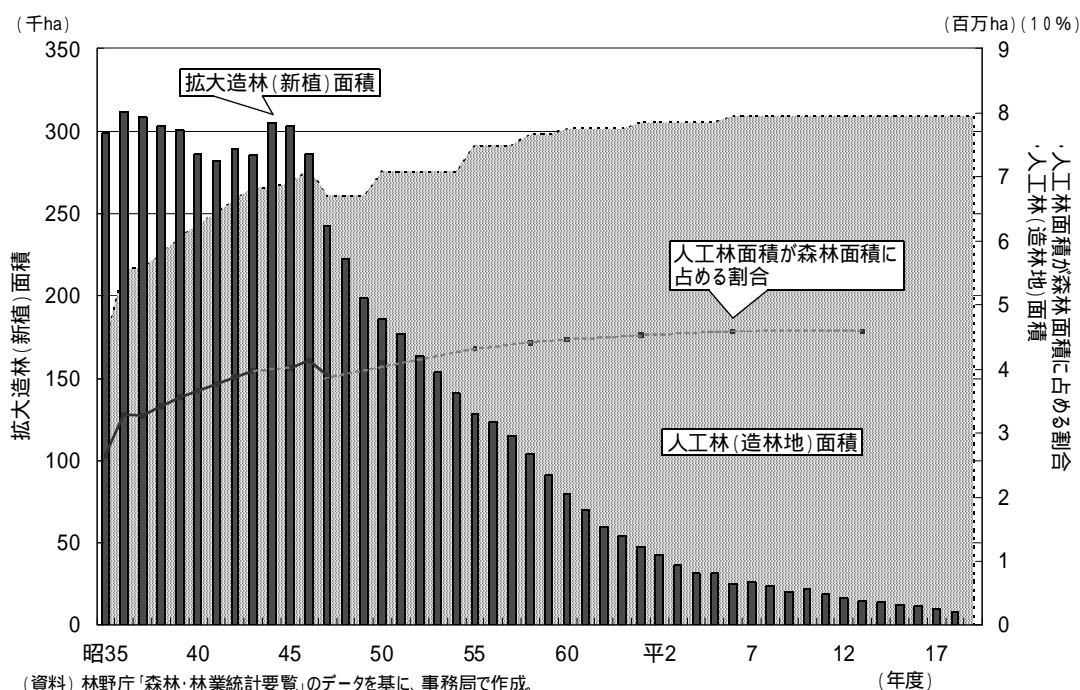
\*3) ha(ヘクタール)とは、土地などの面積を表す単位で、森林面積を表す場合にも通常用いられる。1haは、正方形の場合縦100m×横100mの面積に当たる。なお、滋賀県の森林面積は約20.2万haで、県土面積の約2分の1にあたる。

\*4) 人工林(じんこうりん)とは、苗木の植栽、種子の直播き(じかまき)、挿し木など、人為的な更新方法により成立した森林のこと。なお、このような人為的な更新方法により森林を造成することを人工造林という。

\*5) 齢級(れいきゅう)とは、森林の年齢(林齢)について、一定の幅でくくって表現するもの。我が国では5年を一齢級とするのが一般的で、1~5年生の森林を 1齢級、6~10年生の森林を 2齢級などと表現する。

\*6) 下刈り、木起こし、除伐、間伐の作業については、参考資料を参照。

図1-4 全国の民有人工林面積と拡大造林面積の推移



### (3) 林業構造改善政策

昭和39年(1964年)に、従前の資源政策から産業政策への転換をめざして、「林業基本法」(昭和39年(1964年)法律第161号)が制定された。同法は、林業総生産の増大や、林業の生産性の向上、林業従事者の増大・社会的地位の向上を政策目標としており、生産対策、構造対策、需給・流通対策、従事者対策等の施策を行うこととされた。

なお、同法では、経営の近代化のための経営形態の整備(法人化)、合理的な経営方法の導入(経営計画)、資本装備の増大(作業の機械化)等の施策を図るとともに、小規模経営の規模拡大のための方策として、林地取得の円滑化、分収造林<sup>\*1)</sup>の推進、国有林野への部分林<sup>\*2)</sup>設定の推進、入会林野<sup>\*3)</sup>の近代化等の施策を講ずることとされた。

\*1) 分収造林(ぶんしゅうぞうりん)とは、森林の土地の所有者、造林および保育を行う者、造林および保育の費用を負担する者のうち3者、または2者(3者のうち2者を兼ねる場合)が契約を結び、共同で森林を造成し、その森林からの収益を一定の割合で分け合う(分収する)形で造林を行うこと(後述)。これに対し、分収育林(ぶんしゅういくりん)とは、育成途上の森林について、土地の所有者、育林を行う者、育林費用の負担をする者の3者または2者が契約を結び、共同で育林し、その森林からの収益を分収する形で育林を行うこと。

\*2) 部分林(ぶぶんりん)とは、国有林において国以外の者が行う分収造林のこと。

\*3) 入会林野(いりあいりんや)とは、集落等の伝統的地縁共同体の所持・管理のもとで利用に供せられてきた入会権をもつ森林や草木地などのこと。入会権など旧来の権利関係のため農林業上の高度利用が妨げられているとして、昭和41年(1966年)に「入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律」が制定され、入会権等を消滅させ所有権、地上権等の近代的な私権の設定を進めることとされた。

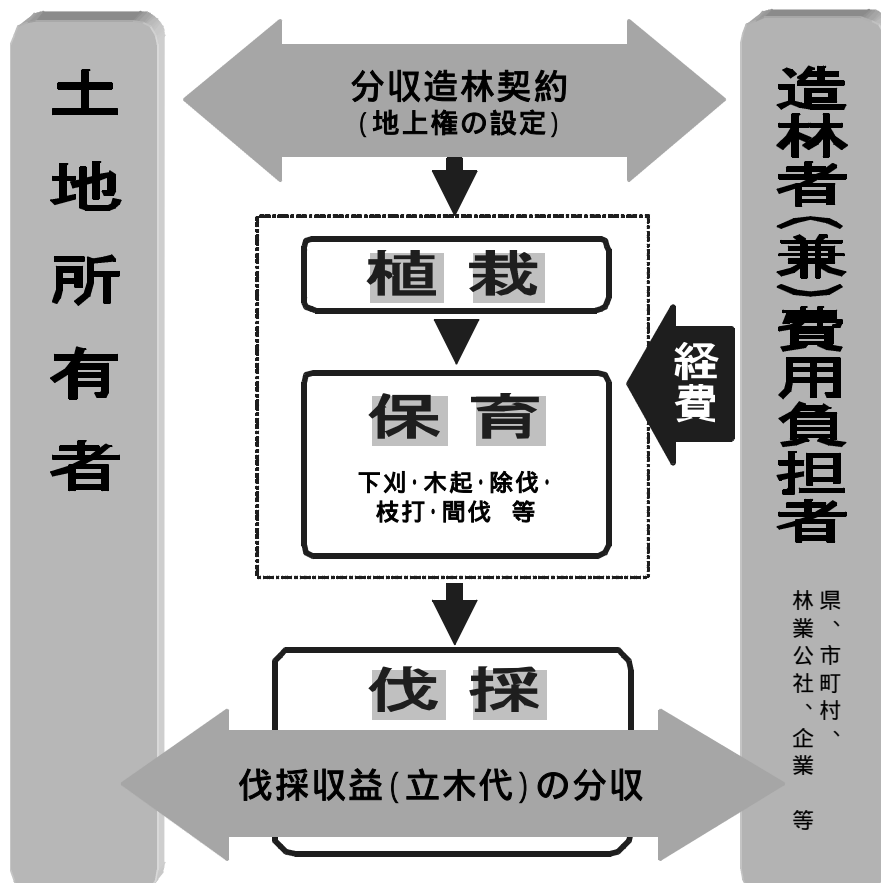


## (4) 国の分収造林政策

戦後の紙パルプの需要増大に応えるため、自己の社有林の他に分収造林により森林資源の拡大を図ろうとした紙パルプ企業の要望を背景として、立木の共有の問題など法律上の制約を排除して分収造林の促進を図るため、昭和33年(1958年)に「分収造林特別措置法」(昭和33年(1958年)法律第57号)が制定された。

その趣旨は、「人工林面積の計画的拡大」のため、「資金、経営力等の関係で、補助や融資の措置を講じてもお自力では造林が困難なものについて、土地所有者以外の資金や経営技術を導入し、その収益を分収するという形の造林、いわゆる分収造林を積極的に進める」(衆議院農林委員会での提案理由説明から抜粋。なお、この中で「土地所有者」とは森林の土地の所有者のこと)ということであった。[図1-5参照]

図1-5 分収造林制度の仕組み (2者契約の場合)



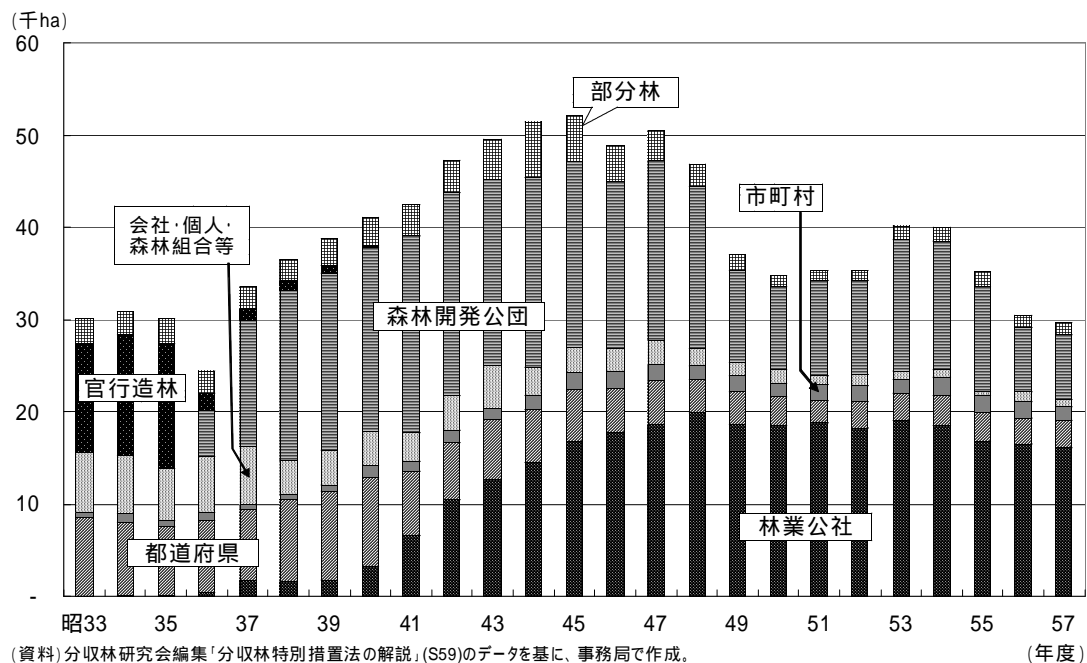
(資料)事務局作成

上記の2者契約以外に、土地所有者、造林者(または育林者)および費用負担者による3者契約がある。

さらに、「森林資源の造成のため、人工造林地のこうした拡大造林を図ることが刻下の急務であることに鑑み、その施策の一環として分収造林方式による造林事業を推進し、昭和55年度(1980年度)までに、この方式による約50万町歩(=約50万ha)を達成することを期するものとする」(昭和33年(1958年)5月6日知事あて農林事務次官通達別紙「分収造林推進要綱」とされ、拡大造林政策の一環として分収造林の推進が図られた。

その後昭和45年(1970年)まで分収造林面積は増大したが、うち紙パルプ企業によるものはあまり伸びず、むしろ林業公社や旧森林開発公団<sup>\*1)</sup>によるものが多くの割合を占めることになった。[図1-6参照]

図1-6 全国の分収造林の造林主体別新植実績の推移



## (5) 国の林業公社に関する政策

### ア. 林業公社の設立

各府県においては、分収造林を推進するに当たって、官行造林<sup>\*2)</sup>が昭和31年

\*1) 森林開発公団(しんりんかいほつこうだん)とは、昭和31年(1956年)に森林開発公団法に基づいて設立された国の特殊法人で、当初は奥地の林道開発を目的としていたが、昭和36年(1961年)からは分収方式で奥地水源林の拡大造林を行うことになった。現在は廃止され、その事業は独立行政法人森林総合研究所森林農地整備センターが引き継いでいる。なお、平成19年度末現在の滋賀県内にある旧森林開発公団の造林地面積は934ha。

\*2) 官行造林(かんこうぞうりん)とは、国が造林者となって国有地以外の土地に造林した分収林。なお、昭和36年(1961年)以降新規契約はしないことになり、水源林造成は、森林開発公団による分収造林事業に引き継がれた。平成19年度末現在の滋賀県内にある官行造林面積は約612ha。

(1956年)に水源地域として重要な地域に限られたこと、また県行造林<sup>\*1)</sup>は、公庫の融資の対象でなかったため財政的制約があったことなどから、民間資金も導入しかつ公庫融資も受けられるような経営組織が求められるようになった。

こうした中、昭和34年(1959年)に長崎県対馬において、経済振興を目的として、全国で初めての林業公社である「対馬林業公社」が設立された。その後、昭和36年(1961年)には五箇荘林業公社(熊本県)、高知県林業公社、長崎県林業公社、屋久島林業公社(鹿児島県)が設立されるなど、全国各地で林業公社の設立が進んだ。

滋賀県においては、昭和40年(1965年)に滋賀県造林公社が、また、昭和49年(1974年)にはびわ湖造林公社が設立された。[表1-1参照]

表1-1 全国の林業公社の設立状況

年	数	公社名(公社名は設立当時のもの)
昭和34	1959	1 対馬林業公社(長崎県)
36	1961	4 五家荘林業公社(熊本県)、高知県林業公社、長崎県北林業公社、屋久島林業開発公社(鹿児島県。平成11年鹿児島県林業開発公社と統合)
37	1962	1 兵庫県造林公社
39	1964	1 岩手県林業公社(平成19年解散)
40	1965	6 滋賀県造林公社、岡山県林業公社、広島県造林公社(平成9年広島県水源の森基金と統合) 島根県造林公社、愛知県林業公社、山梨県林業公社
41	1966	12 秋田県林業公社、福井県林業公社、鳥取県造林公社、山口県林業公社、富山県造林公社、宮城県林業公社、長野県造林公社、群馬県造林公社、石川県林業公社、岐阜県林業公社、徳島県林業公社、愛媛県造林公社(昭和56年解散)
42	1967	5 山形県林業公社、福島県林業公社、鹿児島県林業開発公社 宮崎県造林公社、京都府造林公社
43	1968	2 和歌山県林業公社、神奈川県造林公社
44	1969	2 木曾三川水源造成公社(岐阜県) 茨城県農業開発事業団
45	1970	2 青森県造林公社、大分県造林公社(平成19年解散)
47	1972	1 新潟県林業公社
49	1974	1 びわ湖造林公社(滋賀県)
57	1982	1 広島県水源の森基金
58	1983	2 埼玉県森林公社、奈良県林業基金
60	1985	1 北海道森林整備公社
61	1986	1 栃木県森林整備公社
63	1988	1 東京都森林整備公社
平成 8	1996	1 隠岐島前森林復興公社(島根県)

\*1) 県行造林(けんこうぞうりん)とは、都道府県が造林者となって都道府県有林以外の土地に造林した分収林。なお、平成19年度末現在の滋賀県の県行造林面積は約4,448ha。

## イ. 国の林業公社に対する対応

このように全国各地に林業公社が設立されてきたことを踏まえて、林野庁は、林業公社は、山間僻地、離島等の未開発地域の林野を対象として、急速かつ計画的に拡大造林を行うとともに、地域住民の福祉の増進に寄与することを目的とするなど、以下のような基本的な考え方を示した。

【林野庁の林業公社の設立に関する主な通知の要旨】
<p data-bbox="323 577 1321 645">「林業公社の設立許可その他の指導監督について」 (昭和40年(1965年)4月1日知事あて林野庁長官通知)</p> <p data-bbox="352 669 1321 779">民間における造林事業は、できるかぎ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。</p> <p data-bbox="352 790 1321 900">資金上の制約、組織の弱体等の現況から見て、当面森林組合等による自主的造林が困難であるものを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、公社形態によらざるを得ない場合がある。</p> <p data-bbox="352 911 1321 978">造林事業における公社の役割は、補完的なものであるから、公社設立の必要性と相当性については、具体的に判断する必要がある。</p> <p data-bbox="352 990 1321 1146">公社は、山間僻地、離島等の未開発地域の林野を対象として(主たる対象は、森林開発公団による造林の対象林野以外の公有林野、入会林野とする。)急速かつ計画的に拡大造林を行うとともに、地域住民の福祉の増進に寄与することを目的とするものとする。</p>
<p data-bbox="323 1182 1321 1249">「公社造林の運営について」 (昭和41年(1966年)5月1日全国林業公社連絡協議会林野庁資料)</p> <p data-bbox="352 1274 1321 1341">分収造林が自営造林を補完するものであることから、低開発地域の拡大造林の推進(地域開発)に主たる任務があると考えられる。</p> <p data-bbox="352 1352 1321 1462">林業公社に対する国の助成のためには対象地域は国の造林推進の方向に沿う必要があり、すなわち、地理的条件が悪く、広葉樹林の占める割合が高く、自営造林を行う者が少なく、林業への依存度合いの高い市町村とする。</p> <p data-bbox="352 1473 1321 1541">国の助成にあたっては、資金上の制約があるので、国の林業施策に沿い緊急性の高いものを優先する。</p> <p data-bbox="352 1552 1321 1619">自己負担部分については県からの借入金が多いが県の資金負担軽減のため社員、受益者等からも借り入れるべき。</p>

また、昭和58年(1983年)には、「人工林面積はほぼ1,000万haに達し、わが国の森林造成の基礎はおおむね確立されたところ」であるが、「その人工林の大部分はいまだ生育途上にあり、これを貴重な森林資源として守り育てていくことが重要な国民的課題」(衆議院農林水産委員会での提案理由説明から抜粋)として、分収造林特別措置法が改正(名称は分収林特別措置法に変更)された。

この改正により、費用負担者の参加による分収育林<sup>\*1)</sup>制度が創設されるとともに、造林または育林促進等を行うことを目的とする社団法人や財団法人で、地方公共団体が一定以上の表決権を持ったり基本財産を拠出したりしている法人を「森林整備法人」として認定する制度が設けられた。なお、森林整備法人は、造林・育林の実施、募集の仲介、分収林契約に関する情報収集、提供等を行うものとされた。

これにより、林業公社を森林整備法人として法的に位置づける制度が創設されたことになり、全国の林業公社が順次認定を受けた。

## (6) 国の融資政策

### ア. 制度の創設

農林漁業に対する融資については、昭和23年(1948年)に復興金融金庫による農林水産業復興融資制度が設置されたが、昭和26年(1951年)には、農林漁業者に対して長期かつ低利の資金を融通することを目的に農林漁業資金融通法(昭和26年(1951年)法律第105号)および同特別会計法(昭和26年(1951年)法律第106号)が制定され、国の特別会計による造林融資が開始された。

その後、事業規模の拡大に伴って資金回収その他の事務が増大したことから、昭和28年(1953年)にこの特別会計を引き継いで、農林漁業金融公庫が設立された。

当初の利率は、造林補助金を受けその残りに融資を充てて行う場合(補助残融資)は6.5%、造林補助金を受けずに融資のみで行う場合(非補助融資)は4.5%(なお、昭和39年(1964年)には3.5%に引き下げ)、償還期限は20年以内、うち据置期間<sup>\*2)</sup>5年以内で、一般の金融機関から比べると優遇された措置であった。[図1-7参照]

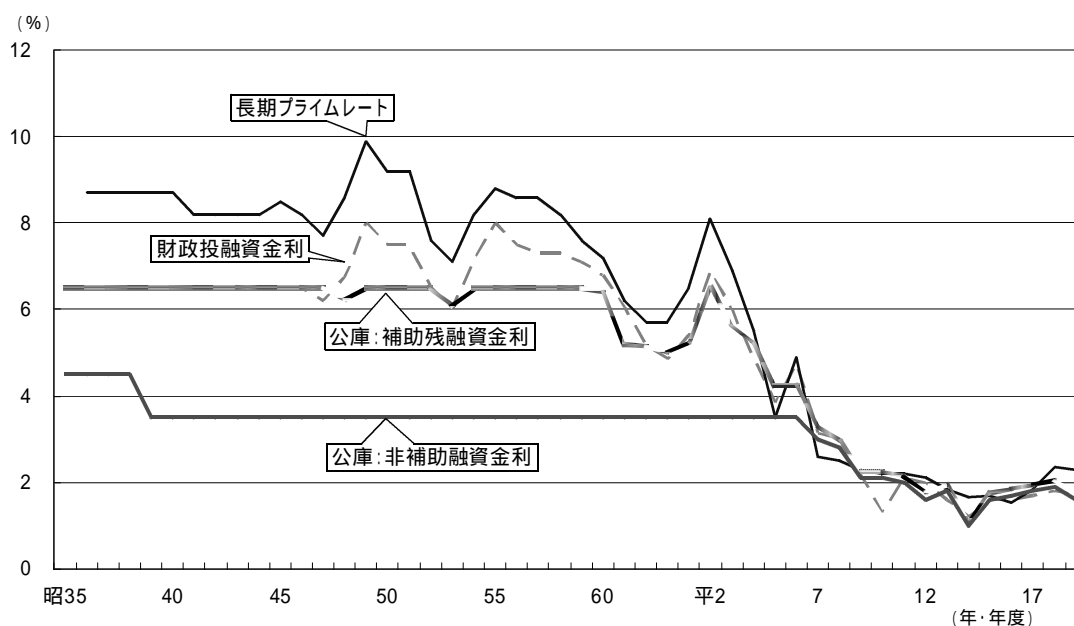
こうした融資については、大規模林業経営者の全国的団体である社団法人日本林業経営者協会が資金不足から融資枠の拡大を陳情するなど、大規模経営者からの期待が高かった。

なお、国は、融資と補助の関係については、どちらが有利かということについてはほぼ均衡がとれているとしつつ、大規模なものについては融資により対応し、小規模なものは補助で対応する、という方針を示した。(昭和36年(1961年)3月10日衆議院大蔵委員会、昭和43年(1968年)4月23日衆議院大蔵委員会での答弁)

\*1) 分収育林(ぶんしゅういくりん)とは、育成途上の森林について、土地の所有者、育林を行う者、育林費用の負担者をする者の3者または2者が契約を結び、共同で育林し、その森林からの収益を分収する形で育林を行うこと。

\*2) 据置(すえおき)期間とは、元本の償還を猶予する期間。つまりその間は金利だけを支払うことになる。

図1-7 公庫の金利等の推移



(資料) 農林漁業金融公庫「農林漁業金融公庫改革の歩み」のデータを基に、事務局で作成。

注) 1. 長期プライムレート・財政投融資金利は、年末時点の金利。公庫は、年度末時点の金利。

2. 長期プライムレートとは、長期貸し出し金利の基準となる金利。長期国債の利回りの変動にほぼ連動するような形でその都度決定される。

3. 財政投融資金利とは、税金以外の公的な資金を財源にして、特殊法人等に政府が融資する資金の金利のこと。かつては、郵便貯金や年金積立金などが原資となっていた。

## イ. 林業公社への融資

林業公社は、最初の林業公社である対馬林業公社の設立当初から、公庫融資の対象となっていた。

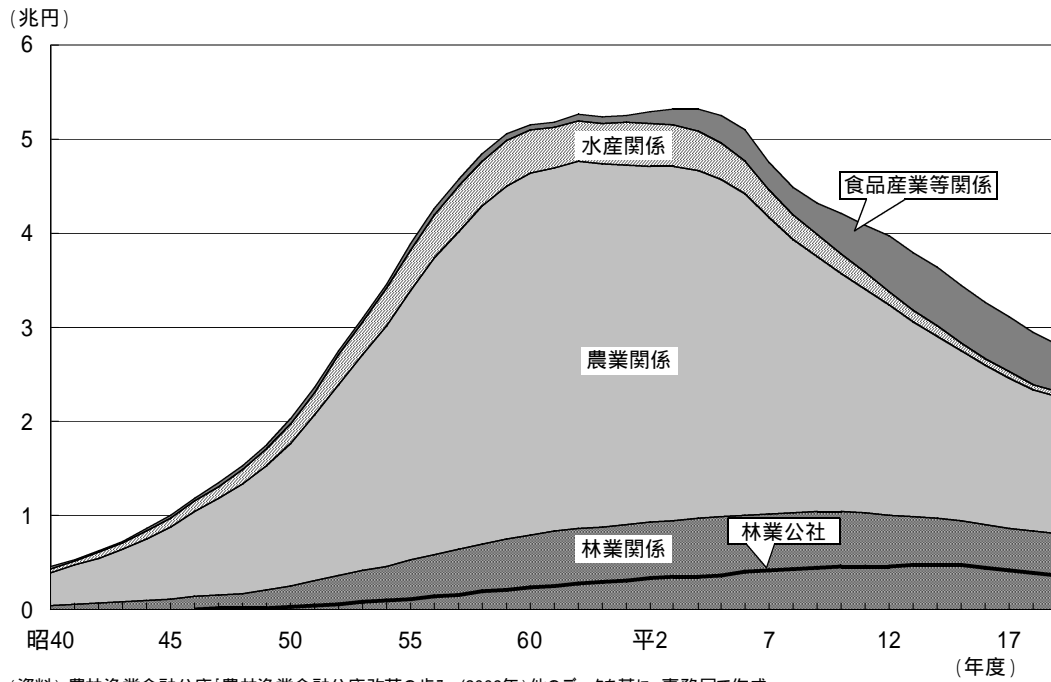
昭和47年(1972年)には、新たに都道府県が公庫融資の対象とされたが、その時点ですでに33府県で林業公社が設立され、公共的な目的を掲げて分収方式による拡大造林を遂行していることを考慮して、この都道府県への融資は、林業公社のある場合は県行造林は対象外とされ、県有林<sup>\*1)</sup>に係る造林のみに限定された。

その後、林業公社への融資額は徐々に伸び、近年では公庫の林業関係融資の貸付残高のうち約半分が林業公社に対する融資となっている。[図1-8参照]

特に、林業関係融資のうち、「林道資金」や「経営改善資金」等を除いた「造林資金」について見ると、昭和40年代から50年代にかけて、個人や会社への融資額も徐々に伸びているものの、都道府県・市町村や林業公社への融資額が急激に大きくなっており、また、このうち都道府県有林および市町村有林を除いた私有林では、近年は林業公社への融資がほとんどを占める状態になっている。[図1-9、図1-10参照]

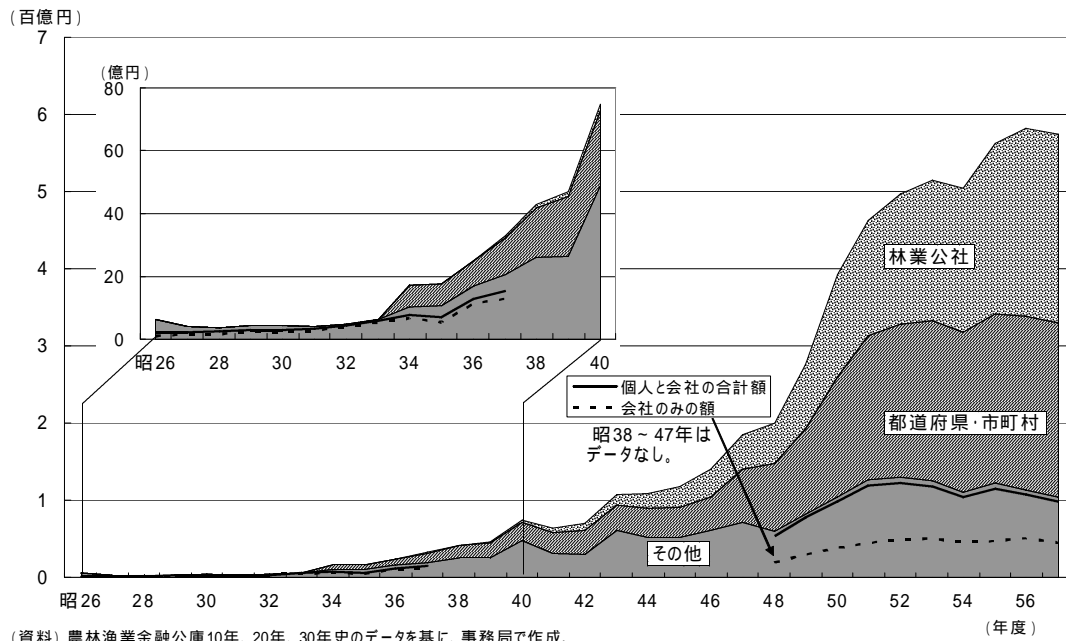
\*1) 県有林(けんゆうりん)とは、都道府県が所有する森林。なお、平成19年度末現在の滋賀県の県有林面積は、約451ha。

図1-8 公庫の貸出残高の推移



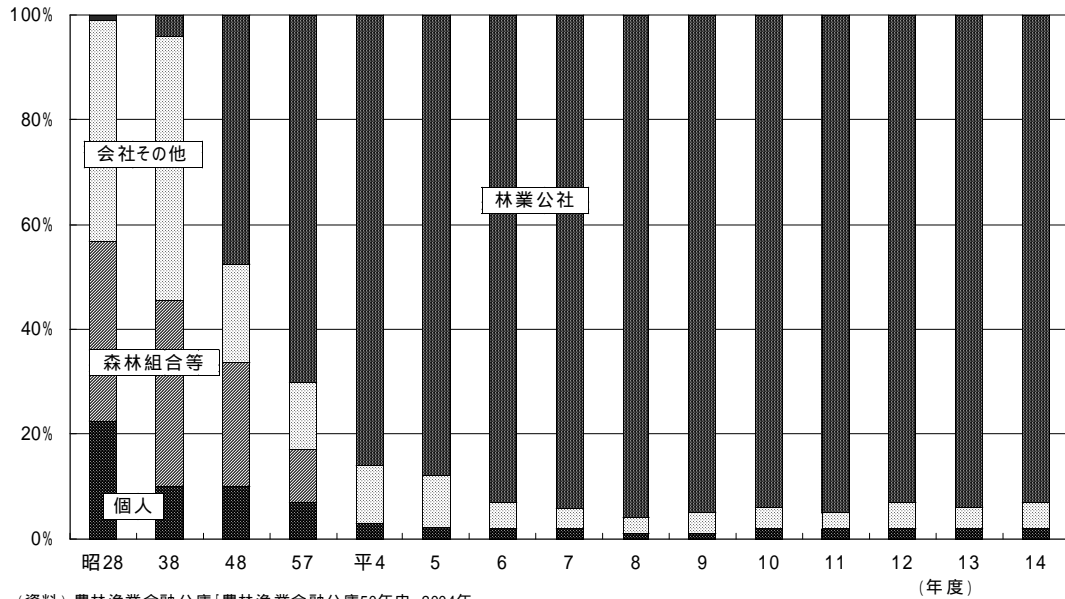
(資料) 農林漁業金融公庫「農林漁業金融公庫改革の歩み」(2009年)他のデータを基に、事務局で作成。

図1-9 公庫の林業関係資金のうち造林資金の事業主体別貸付決定額の推移



(資料) 農林漁業金融公庫10年、20年、30年史のデータを基に、事務局で作成。

図1-10 公庫の林業関係資金のうち造林資金貸付決定額の私有林中の貸付先割合



(資料) 農林漁業金融公庫「農林漁業金融公庫50年史」2004年  
 注) 1. 森林組合等には、生産森林組合、森連、農協、その他の組合を含む。  
 2. 会社その他には、学校法人、宗教法人等を含む。

### ウ. 貸付条件の改善

公庫融資の償還期限については、昭和34年(1959年)に、間伐収入による返済が可能となるように据置期間が大幅に延長されたのを最初に、造林の進捗、長伐期化<sup>\*1)</sup>などに対応して、徐々に償還期限や据置期間が延長された。現在、長伐期施業の場合、償還期限は補助残融資の場合50年以内、非補助融資の場合55年以内、うち据置期間は双方とも35年以内となっている。

利率については、昭和60年度(1985年度)時点までは補助残融資の場合は5.5%、非補助融資の場合が3.5%であったが、市場金利の動向に併せて引き下げがなされ、補助の場合と非補助の場合の利率の差も縮小し、平成7年度(1995年度)には双方とも3%台となり、さらに現時点では双方とも1%台となっている。

育林に係る融資については、対象林齢が当初5年までとされていたが徐々に引き上げられ、現在は、公的分収林(都道府県や林業公社など公的な主体が行う分収林)の場合は、60年までが融資対象となっている。

林業公社に対する融資率<sup>\*2)</sup>については、当初80%であったが、昭和50年(1975年)には90%に引き上げられた。さらに昭和52年(1977年)には、人口、産業等の集

\*1) 長伐期(ちょうばつき)化とは、伐期(収穫のため主伐を行うことを予定する林齢)を、通常の倍程度に延長する(40~60年 80~100年)こと。

\*2) 融資率(ゆうしりつ)とは、融資の対象となる事業費のうち融資を受けられる割合。



中地域の上流域における森林の水源かん養<sup>\*1)</sup>機能の充実により、水供給効果の向上を図るため、上下流域の府県等が共同して水源林造成整備を行うことを促進することを目的として、共同水源林造成特別対策事業が開始されたが、この事業を実施する共同水源林造成法人(滋賀県の両公社も同年指定された。)に対する融資率は、100%とされた。

## エ. 公庫の林業公社融資に関する審査等

公庫は、林業公社への貸し付けに当たっては、経営森林の実態(樹種、林齢構成、施業体系、伐期等)や経営実態等を踏まえ、事業計画の妥当性、償還の確実性、都府県の林業公社への支援状況および債権保全措置をポイントに金融審査を行い、総合的に融資の可否を判断する、としている。

また、公庫は、林業公社への融資に関して、平成9年(1997年)12月の林政審議会答申「林政の基本方針と国有林野事業の抜本的改革」および平成10年(1998年)6月の林野庁長官通達「林業公社事業の今後の展開について」(P37参照)を受けて、林業公社の経営改善の促進が早急な課題との認識の下に、平成10年度(1998年度)から独自に各林業公社の長期収支計画の見通しを作成している。

また公庫は、従来、主務省(農林水産省、財務省(旧大蔵省))の検査対象であったが、さらに平成14年(2002年)9月からは金融庁による検査を受検している。

なお、平成15年(2003年)3月期から林業公社に対する信用格付、債務者区分を導入している。

\*1) 水源かん養(すいげんかんよう)とは、森林が主にその土壌の働きにより、雨水を地中に浸透させ、ゆっくりと流出させることにより、洪水を緩和するとともに、河川の流況を安定させ、また、流出する水を濁りを少なくするなど、川の流量や水質を人間にとって都合がよいように変えてくれる働き。大きく分けて、洪水緩和機能(雨が河川に流れ出るまでの時間を遅らせる機能)、水資源貯留機能(安定な河川流量が得られる機能)、水質浄化機能(通過する雨水の水質が改善、あるいは清澄なまま維持される機能)に分けられる。ただし、森林は水を生み出すわけではないこと、大規模な洪水の場合は洪水緩和効果は大きくないこと、渇水時にはかえって河川の流量が減少する場合もあることなどに注意する必要がある。

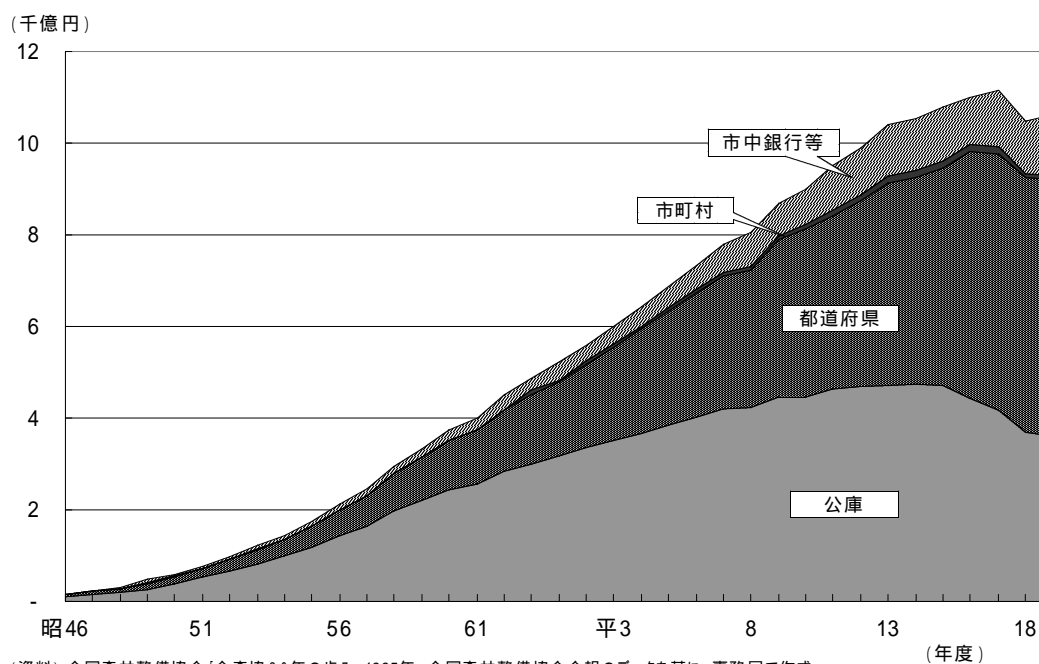
## 【事実経過】

### 2. 国および国関係機関の林業公社問題への対応

#### (1) 林業公社の経営問題に対する国の基本的な考え方

木材価格が低迷し間伐収入などが得られず、加えて、融資の償還時期を迎え、林業経営がますます困難となる中で、全国の林業公社の債務残高は増加し続け、平成19年度末(2007年度末)は、公庫貸付金残高約3,600億円(元金)、都道府県貸付金残高約5,595億円(元金)など、総額約10,601億円(元金)に達した。[図1-11参照]

図1-11 全国林業公社の借入先別債務残高(元金)の推移



こうした林業公社の厳しい経営状況に対して、国は次のような考え方を示してきた。

【林業公社の経営問題に関する国の通知等の要旨】

林業公社事業の今後の展開について

(平成10年(1998年)6月30日知事あて林野庁長官通知)

林業公社は、森林資源の質的充実に向けて公的機関としての役割がさらに高まっている。

森林所有者の自主造林を補完する分収林事業を適切に実施し、財務状況に配慮し事業内容を見直すことが必要。

事業の重点実施、契約内容の見直し、国庫補助制度の活用、新たな借入について償還に係る財務の厳密な検証、借換資金(施業転換資金)等を活用し、事業の効率的実施や財務状況の改善に向けて取り組むべき。

林業公社に関する懇談会(最終報告) (平成12年(2000年)12月)

林業公社は、森林所有者による取り組みによっては拡大造林の推進が困難となっていたこと等から、分収方式を主体として造林・育林の事業を行うことを目的として設立。

林業公社に対する国の考え方は、昭和40年(1965年)に公益法人の設立の許認可権限が都道府県に委譲されるに当たって示されたのが最初。造林事業は自営造林を基本とし、林業公社はその補完的なものとし、未開発地域の拡大造林を推進する機関と位置づけられていた。

当時は、木材需要の急増や、薪炭需要の激減と広葉樹パルプ用材の需要拡大を背景として、未立木地や旧薪炭林を人工林に転換する拡大造林が森林整備の大きな課題で、資金上の制約や組織の弱体等から森林所有者や森林組合等による自主的な造林が困難な場合に、都道府県、市町村のほか林業公社の参画による造林が有効。

昭和58年(1983年)の森林法及び分収造林特別措置法の改正により、要間伐森林についての権利移転等の協議勧告制度を導入、これを実効あるものとするため分収育林制度が制度化され、その担い手として林業公社を念頭に置いた森林整備法人が位置付けられ、さらに、平成3年(1991年)の森林法改正により「施業代行制度」の導入の際も林業公社は施業代行の受け皿として想定され、森林整備に係る公的な主体としての側面が期待されていた。

森林は育成段階で、適切な管理経営は分収契約上当然の責務。

今後とも適正な整備を担う公的機関の役割を果たすことが必要。

経営の安定化が必須の課題、国および地方が期待を明らかにし、合意の基に今日的役割を明確化すべき。

債務の償還は債務者としての責務。しかし、事業資金を借入金に大きく依存してきた等から多額の債務を抱え、材価いかににより償還に支障のおそれ。

徹底した自助努力を行うとともに、関係者に支援を求め、財務体質を改善することが必要。

保育間伐の着実な実施、施行の転換、分収契約の変更、木材の安定供給と販売収入確保等が必要。

事業対象地の選定、分収契約延長、利息軽減、施業・経営の受託等経営コスト・リスクの分散化、分収林の現状や財務状況の情報公開等が必要。

21世紀の森林整備の推進方策のあり方に関する懇談会  
(中間とりまとめ)

(平成17年(2005年)10月)

林業公社は、国、地方公共団体、森林・林業関係者等が一体となって造林が推進される中、社会、経済条件が不利な地域の森林等所有者によって整備が進み難い箇所を、政策判断に基づく共通的な方針や施業技術の下にとりまとめ、分収方式により造林を推進するため昭和40年代を中心に都道府県において設立された公益法人。

民間の法人であるが、公社の設立、造林事業の対象区域や事業規模の決定、資金調達方法の選択などは、都道府県の判断責任により、地域ニーズに応じて進められてきた。

国は、公社の設立や公社造林の推進に当たり、自主的な造林に対する補完的なものとしての位置付けや将来を見通した適切な運営を求めてきた経緯がある。

公社造林は、県の損失補償による借入金に依存し、経費増嵩、間伐収支悪化等によって債務は増大。国・県において造林の円滑整備の措置、公社においても経費節減、長伐期化のための契約延長などを進めてきたが、取り組みの差などによって、債務の傾向にばらつき。

今後の森林整備については、期待される新たな機能に着目し、整備に関わる幅広い関係者が森林の整備水準を高めていくことが必要。それでも整備の進みにくい箇所については公的機関による分収方式が重要な役割を担うことが期待されている。

既往の公社造林については、皆伐後の再造林の確保および既往債務が緊急の課題。

既往債務は、人工林全体の問題で全森林所有者等を対象として検討は考えられるが、都道府県の森林整備政策に伴う債務であり、その程度は地域事情の要素も高い。

各地方で取組強化が必要であるが、国としても幅広く検討することが必要。

(2) 林業公社の経営問題に対する融資制度上の対応

国は、林業公社の経営問題に対して、融資制度として次のような対応策を示している。[表1-2参照]

表1-2 林業公社の経営問題に対する融資制度上の対応

年 度	融 資 制 度 の 主 な 内 容
昭和50 1975	林業公社に対する融資率の引上げ(80% 90%)。
52 1977	「共同水源林造成特別事業実施要綱」の制定 共同水源林造成法人に対する融資率の引上げ(90% 100%)。
54 1979	「林業等振興資金融通暫定措置法」の制定 林業経営改善計画について知事の認定を受けた場合の貸付条件の変更 (償還期限:非補助拡大造林の場合35年 45年(その他は30年 40年)、据置期間:20年 25年)、長伐期施業の場合の貸付条件の変更(償還期限:45

		年 55年、据置期間:25年 35年)などの制度の改正。
62	1987	「林業等振興資金融通暫定措置法」の改正 貸付条件の変更(償還期限:非補助拡大造林の場合45年 55年、据置期間:25年 35年)。育林の対象林齢の引上げ(25年 35年)。
平成 3	1991	「施業転換資金」の創設(平成3～19) 平成3年(1991年)の森林法改正による「特定森林施業計画制度」に伴い、長伐期施業等への転換を図る森林に係る公庫資金について償還期間および金利が新規融資と同等となるよう借換資金の創設(償還期限:当初貸付けから55年。うち35年据置。貸付利率:造林資金と同率)。
6	1994	「分収林機能高度化資金」の創設(平成6～14) 特定施業森林区域内での長伐期施業の推進に先導的な役割を担おうとする林業公社など森林整備法人を特に支援することにより、長伐期施業を誘導、促進することを狙いとして、準「施業転換資金」とも言われる分収林機能高度化資金を創設。 「森林整備活性化資金(無利子資金)の創設 林業基盤整備資金(造林)との併せ貸し(平成6年度(1994年度)～)、または施業転換資金との併せ貸し(平成13年度(2001年)～)により、対象事業費の2/7(その後の制度改定により、条件に合致すれば1/2または3/5)を融資する制度を創設。
17	2005	「任意繰上償還」の実施(平成17～19) 平成17年度(2005年度)は、利率3.5%を超えるものについて、平成18年(2006年度)、19年度(2007年度)は3.5%以上のものについて、任意による繰上償還が設けられた。
18	2006	「施業転換資金」に森林経営再生タイプを追加(平成18～19) 施業転換資金の対象森林を拡大(森林施業計画の対象森林(既に長伐期施業又は複層林 <sup>*1)</sup> 施業の対象になっている森林を除く。)のうち、森林施業計画を変更して複層林化又は伐期の10年以上の延長を行う森林を追加)。
20	2008	「利用間伐 <sup>*2)</sup> 推進資金」の創設 利用間伐に必要な資金と既往債務の償還期間を実質的に延長することができる資金を併せて貸し付ける制度が創設。森林整備活性化資金(無利子資金)との併せ貸しも可能。

### (3) 林業公社の経営問題に対する補助制度上の対応

国は、林業公社の経営問題に対して、補助制度として次のような対応を行っている。[表1-3参照]

表1-3 林業公社の経営問題に対する補助制度上の対応

年 度	補助制度の主な内容
昭和52 1977	「共同水源林造成特別事業実施要綱」の制定 共同水源林造成法人の行う造林事業の諸掛費 <sup>*3)</sup> に対する補助の拡充(通常16% 27%)。

\*1) 複層林(ふくそうりん)とは、樹齢、樹高が異なった樹木により構成される森林のこと。同時に同樹種を植栽することで樹高がほぼそろった「単層林」に対する語。一部分の樹木を伐採して植林を行うことで造成される。

\*2) 利用間伐(りようかんばつ)とは、間伐(参考資料4(4)参照)の一種で、間伐により生産された木材(間伐材)を有効に利用することを併せて目的として行う間伐のこと。間伐材の利用を目的とせず保育のみで行う「保育間伐」と区別される。

\*3) 諸掛費(しょがかりひ)とは、補助金の対象となる事業費に対して一定の割合で、補助金の対象として認められる労務厚生費、測量費等の経費。

62	1987	造林補助事業体系の改正 「分収林造林」を事業区分に追加し、査定係数 <sup>*1)</sup> 170(一般140)を適用。
平成 5	1993	「公的分収林整備推進事業」の創設 森林整備法人等の公的機関による森林整備(12齢級までの抜き伐り等)への助成(査定係数:170)。
8	1996	「公的分収林整備推進事業」の拡充 市町村森林整備計画において指定された要間伐森林 <sup>*2)</sup> について補助の拡充(査定係数:170 180)。
13	2001	「公的森林整備推進事業」の創設 市町村が森林所有者により森林整備が期待できないと認め、森林整備法人等に斡旋した森林について、森林所有者から施業・経営を受託して行う事業を対象に追加。
16	2004	「公的森林整備推進事業」の拡充 従来の分収方式に加え、森林整備法人が分収契約解除後も森林所有者と協定等により行う森林整備事業を対象に追加。
18	2006	「公的森林整備推進事業」の拡充 ・ 公的森林について、人工林整理伐(10~12齢級の人工林を対象に高率補助(80~90%)による抜き伐り)を助成。 ・ 複層林造成のため18齢級まで抜き伐り助成(長期育成循環施業(抜き伐りを何年かあけて繰り返し、複層林に誘導する施業)について分収方式にも拡大)。
19	2007	「未整備森林緊急公的整備導入モデル事業」の創設(平成19~20) 適切な森林の状態に保つために必要な間伐等を推進。定額助成。
20	2008	「美しい森林づくり共同整備特別対策事業」の創設 非皆伐への転換のための契約変更取組への助成。
21	2009	「条件不利森林公的整備緊急特別対策事業」の創設 条件不利森林を対象に間伐等森林整備を推進。定額助成。

#### (4) 国有林野事業の抜本改革の状況

##### ア. 国有林野事業の経営悪化の経過

国有林は、昭和22年(1947年)にそれまで所管が異なっていた御料林<sup>\*3)</sup>、国有林、北海道国有林が一元的化(林政統一)され、農林省(林野庁)所管の国有林として国有林野事業特別会計により運営されることになり、戦時中の収穫優先の体制から正常な植伐の施業に復帰した。そして、戦後の木材需要の逼迫に対応し、昭和33年度(1958年度)の「国有林生産力増強計画(林力増強計画)」および昭和36年度(1961年度)の「木材増産計画」などにより、森林資源の増強および木材増産に大

\*1) 査定係数(さていけいすう)とは、補助金の交付に当たって、事業の政策的な重み付けを補助金の算定に反映するため、補助金の対象となる標準的な経費に対して補正を行うための係数。現在は事業の内容に応じて70%~180%の間で設定されている。

\*2) 要間伐森林(ようかんばつしんりん)とは、間伐その他の保育が十分行われていない森林。なお、ここでいう「要間伐森林」は、森林法第10条の5に基づき市町村長が市町村森林整備計画において指定するもので、指定されると、市町村整備計画に従って間伐などを行うよう市町村長が勧告するなどの措置の対象となる。

\*3) 御料林(ごりょうりん)とは、皇室の財産(=御料)である森林のこと。

きな役割を果たした。

しかし、その後、木材価格の伸び悩み、人員の増大、賃金の増大などから経営収支は悪化し、昭和50年度(1975年度)以降は自己収入で支出をまかなえなくなり、連年の赤字基調となった。

このため、昭和53年(1978年)に国有林野事業改善特別措置法(昭和53年(1978年)法律第88号)が制定され、その後、法改正や改善計画の策定が数度にわたって行われ、機構の縮小や人員削減が進んだが、財投借入が逐次増大し、平成10年度(1998年度)には、負債は約3兆8千億円に達した。

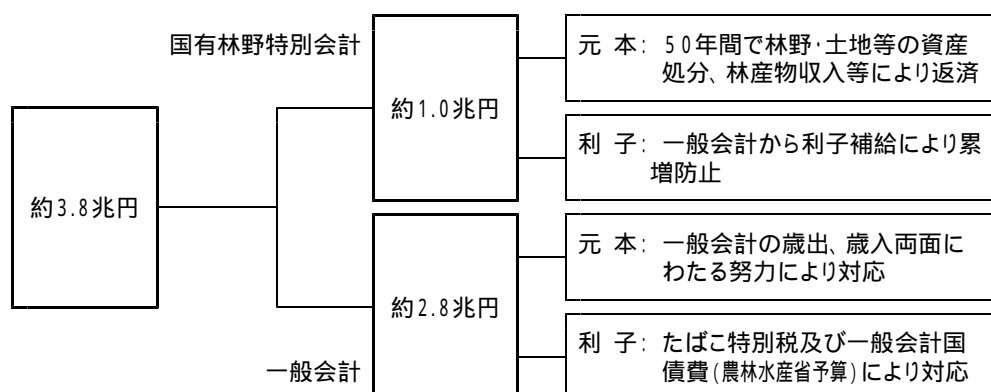
#### イ. 国有林野事業の抜本的改革(平成10年(1998年))

平成10年(1998年)には「国有林野事業の改革のための特別措置法」(平成10年(1998年)法律第134号)等が制定され、約3兆8千億円に上る累積債務について、特別会計で返済可能な約1兆円と、返済不可能な約2兆8千億円の債務に分割して処理することとされた。

前者の約1兆円については、平成7年度(1995年度)以降の金利の低いものとし、一般会計からの利子補給により債務の拡大を防ぎ、元本は特別会計が独立採算により林産物収入、林地の売り払い収入等により50年間で返済することとなった。

後者の約2兆8千億円は、一般会計へ承継し、借り換え国債により金利負担を軽減した上で、軽減後の利払い費(約710億円)の2分の1を一般会計国債費(農水省予算)、残り2分の1を「たばこ特別税」で手当てすることとされた。元本償還の財源は一般会計の歳入歳出努力で対応することとなった。[図1-12参照]

図1-12 国有林野事業の抜本改革(累積債務の処理の仕組み)



(資料) 林野庁「始まります!『国有林の新世紀』」(林野庁監修  
「国有林事業の抜本的改革」日本林業調査会1999年から)

(5) 林業公社の経営対策等に関する検討会(平成20年(2008年)11月～)

平成20年(2008年)7月に全国知事会が、また同年8月に森林県連合が、国と地方が協議する場を設置するよう国に要望をしたことを受けて、同年11月に、総務省および林野庁の関係課および関係都道府県の代表からなる「林業公社の経営対策等に関する検討会」が設置された。

同検討会は、平成21年(2009年)6月30日に、次のような報告をまとめた。

【林業公社の経営対策等に関する検討会報告書の要旨】

(平成21年(2009年)6月30日)

林業公社の経営状況等の情報開示を進めるとともに、林業公社の存廃を含む抜本的な見直し検討、将来の森林整備のあり方の検討を行うこと。

以下のような経営対策に取り組むこと。

- ・ 林業公社および都道府県は、さらなる経営対策に取り組むこと。
- ・ 国は、公庫借入金の繰上償還、借り換え等の措置の検討、長期・低利・無利子資金の活用、特別交付税措置の拡充など利子負担軽減策を講じること。
- ・ 国は、林業公社が活用できる森林整備方策の検討、分収割合見直し等の支援策の検討、不採算林を整理する場合に第三セクター等改革推進策を活用すること。
- ・ 林業公社を廃止する場合に第三セクター等改革推進債を活用すること、県営林化の場合に事業の効率化と補助事業の活用を図ること。

長伐期化を進める助成措置等の活用、木材安定供給の核として活かす手法の検討、主伐期を迎える造林地の森林整備手法の検討、生産・加工・流通体制の整備等将来の森林整備のあり方を検討すること。

経営対策等の検討・推進に当たって、国、地方が引き続き連携して取り組むこと。