

【第2部】
第2章

両公社が経営悪化に至った要因の
分析・評価

1. 国および国関係機関の林業公社に関する政策
～ 林業公社に関わる国の政策は適切だったか～
2. 国および国関係機関の林業公社問題への対応
～ 林業公社の債務問題についての国と公庫の対応は適切だったか～
3. 滋賀県の両公社に関する政策
～ 滋賀県の両公社に関わる政策(特に琵琶湖総合開発)は適切だったか～
4. 滋賀県の両公社の事業運営
～ 滋賀県の両公社の設立、目的、事業内容等は適切だったか～
5. 滋賀県の両公社の経営改善の取組
～ 滋賀県および両公社の債務問題に対する取り組みは適切だったか～

【分析と評価】

1. 国および国関係機関の林業公社に関する政策

～ 林業公社に関わる国の政策は適切だったか～

[事実経過については、P22参照]

(1) 木材需要の変化への対応

社会経済情勢や木材需要の変化の中で木材価格が急速に下がる一方、労務費等の経費が上昇したことにより、両公社の収支見通しは大きく異なることになった。

この木材価格の低下の要因としては、戦後の大量の木材需要に対応するため木材輸入が増大したが、輸入材は国産材と比べて低価格であったこと、また、木材需要には量的変化のみならず質的な変化があったにも関わらず、それに対応する体制が整っていなかったことが挙げられる。

(2) 分収造林特別措置法の仕組み

戦後、全国的に森林資源の造成のため拡大造林政策が推進されたことは、木材需要の逼迫という時代の要請に応えた国の政策であり、それ自体は妥当なものであったと考えられる。

分収造林特別措置法は、元々は森林資源造成をめざして、人工林面積の計画的拡大を進めることを目的に、紙パルプ企業からの要請を背景にして、土地所有者以外の資金や経営技術を導入できるようにするために制定されたものであり、林業公社の設立を意図していたものではない。

しかし、同法が整備されたことによって、自力で造林が困難な土地所有者の土地に林業公社が分収造林を行う、という仕組みができたこと、分収造林の面積のうち林業公社によるものが半分を超えるに至っていること、さらに、昭和58年(1983年)の法改正において林業公社に森林整備法人という法的な位置づけが行われ、森林整備法人への支援策が講じられたことなどから、この法律が林業公社による拡大造林事業というビジネスモデルの基盤としてその推進に果たした役割は大きかったものと考えられる。

しかし、同法には分収について収益が得られず損失が出ると見込まれる場合の関係者の負担のあり方や契約上の対応についての規定はなく、こうした事態は想定されていなかったと考えられる。収益の分収が、造林木の売払収入から伐採、搬出費

用等の売払に要した費用のみを差し引いたものについて行うものであり、また、植林、保育に要する経費は造林者の負担となっていることは、その負担した額以上の分収が見込まれない場合においては、造林者は負担した費用を回収できないことにつながる可能性のあるものであった。

(3) 林業公社による造林政策

国は、林業公社について、資金上の制約、組織の弱体性などから自主的造林では困難であるものを対象に急速かつ計画的な造林を行う補完的なものとして位置付け、また、林業公社設立の必要性等は具体的に判断されるべきもの、としていた。

しかし、林業公社の分収方式による拡大造林は、補完的な役割とされながらも低開発地の拡大造林に主たる任務があるとされていたこと、実際に滋賀県を含め全国的に多くの林業公社が設立され、都道府県が公庫融資の対象となった際も林業公社がある場合には林業公社のみが融資の対象とされ県行造林に代わるものと考えられていたこと、民間による人工造林が低迷する中で林業公社の造林の割合が増加し、結果的に全国の林業融資のほぼ半分(特に、林道資金、経営改善資金等を除く造林資金では、そのほとんど)を林業公社への融資が占めていることなどから、国の拡大造林政策の中で、その一翼を担ってきたと考えられる。また、権利関係が明確でないため造林が進みにくい入会林野について、府県の行う権利関係の整備と合わせて、分収造林を進めるという役割も果たしたと考えられる。こうしたことを含めて、林業公社は、資金と組織の活用、森林資源の造成、地域住民の福祉などさまざまな公益的な効果が期待されており、このことは妥当なものと考えられていた。

しかし、設立当初の林野庁資料にも示されているように、林業公社が、第一義的に山間僻地等における拡大造林を主たる対象として行うこととされていたことから、採算性が悪いものであることが前提であったにも関わらず、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を対象として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されるなど、公益目的も併せて達成することが期待されていたことは、当初から経営面で大きな課題を内包していたことになる。

つまり、木材価格の上昇していた時代には経営と地域福祉等の公共目的が共に達成できるとの見込みであったと考えられるが、木材価格が下落した場合の対応は、公社設立前後の滋賀県議会でも議論がされておらず、滋賀県においてもまた国においても想定されていなかったのではないかと考えられる。

(4) 融資による造林政策

ア. 国の融資政策

融資による造林政策

拡大造林施策において、政策金融としての公庫の融資は、その資金確保に大きな役割を果たした。

しかし、森林資源造成を社会基盤の整備と考えたとすれば、本来なら、拡大造林政策は融資による民間事業で行うのではなく、公共事業として行う政策もあり得たのではないかと考えられる。拡大造林政策が、資源政策のみならず、公共的・社会政策的な側面もあったことを考えれば、国の民有林に対する造林政策が、融資を重要な手法として進められたことには問題がないとはいえない。

政策金融としての長期低利融資の役割

林業を融資で推進するとすれば、林業はその性格上利益が出るまで40年以上という非常に長い期間が必要であることから、超長期の低利融資が求められる。

こうした超長期の低利の融資は、原則として民間融資では不可能なものであり、このために政策金融としての公庫融資の大きな役割があったことは認められる。

イ. 公庫の融資

林業公社への融資の実行

林業基本法の制定によって、小規模経営の規模拡大と並行して、大規模経営の近代化が進められる中で、大規模経営者は融資の拡大を期待していた。

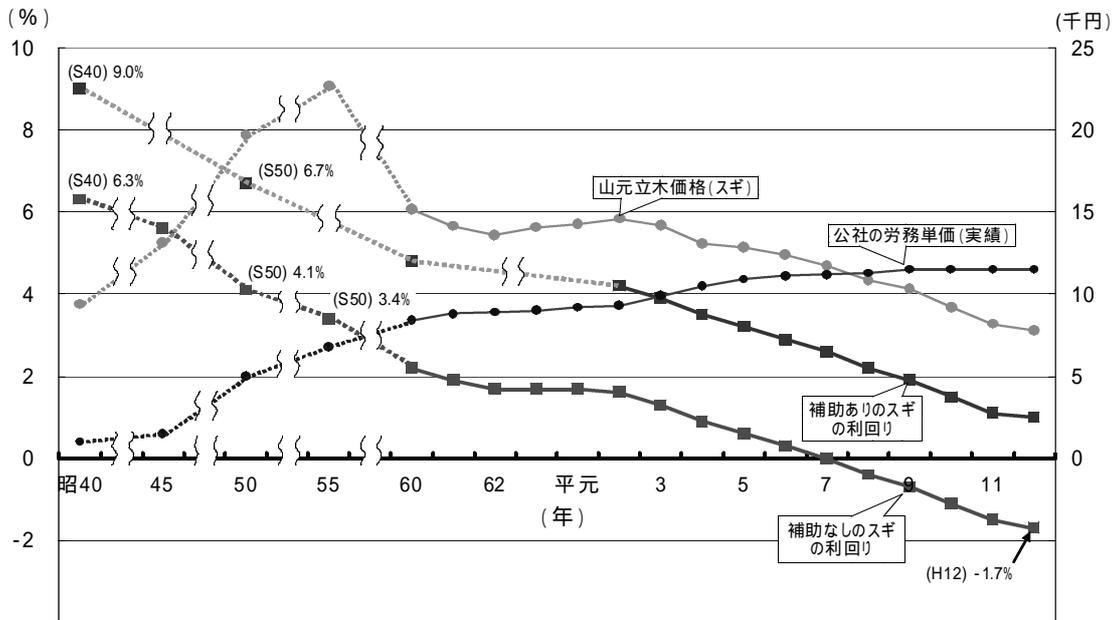
こうした大規模経営者は、自ら資産を有し、また木材生産等も行っていた経営体であったのに対し、林業公社はもともと資産を有しておらず、返済原資については、造林木の成長を待たなければならないものであったという大きな違いがある。

ところが、公庫融資のうち造林資金の状況について見ると、こうした大規模経営者を含む個人、会社等への融資があまり伸びなかった一方で、林業公社や地方公共団体への融資が大きく増加し、特に私有林の中では林業公社が貸付先のほとんどを占めるに至っており、結果的に林業公社が主要な貸付先となっている。

林業公社が全国に多く設立された昭和40年代は、木材価格が右肩上がりであり、その意味で収益は得られるものと想定されていたと思われる。しかし、その後コ

ストが上昇し、林業の内部収益率(林業利回り)^{*1)}が一方的に下がっている状況の中で、こうした資産を有せず、経営基盤の薄弱な林業公社に融資を実行することにもそもそも問題があったと考えられる。[図2-1参照]

図2-1 林業に係る内部収益率(林業利回り)と労務単価の推移



(資料) 財団法人日本不動産研究所「山元立木価格調」、林野庁「平成13年度 森林・林業白書」、「平成5年度 林業白書」のデータを基に、事務局で作成。

府県の損失補償契約との関係

公庫が林業公社に融資を行う際には、府県が損失補償契約を締結することとされていた。一方、そもそも融資の実行は経営の実態を見て判断すべきものであり、また、公庫自身は、融資に当たって事業計画の妥当性や償還の確実性、債権保全措置をポイントに総合的に融資の可否を判断する、としている。こうした中で、この損失補償契約が融資決定を判断するに当たっては、どの程度の重みをもった要因とされていたのかは明らかでない。

いずれにせよ、損失補償契約は、滋賀県の場合でも公庫が融資の条件としており、求められれば府県としては、拒否することはありえなかったと考えられる。

また、府県側でも、返済は可能であるとの前提で、損失補償を現実に行うことを

*1) 造林投資の内部収益率(IRR(Internal Rate of Return)。林業利回りともいう。)とは、林業経営の経済的効果を表す指標の一つ。割引率を使って現在価値に割り戻した将来の収益と、同じく現在価値に割り戻した今後の費用とが等しくなる割引率をいう。

例えば45年伐期(45年先に主伐収入)を想定した場合、
$$\frac{R}{(1+p)^{45}} = \sum_{i=1}^{45} \frac{C_i}{(1+p)^i}$$
 を満足させる割引率 p の値をいう。(Rは主伐収入、 C_n は、 n 年目の育林費)

想定していなかったと思われる。

政策金融機関の特殊性

林業公社への融資には、このような問題点があるが、公庫は、事業計画の妥当性、償還の確実性等を基準とすることは当然としつつ、結果的にはそれよりも、政策金融機関として、国策を優先する立場にあり、その上で融資を続けてきたものと考えられる。

政策金融機関の融資は、民間金融機関とは異なり、国としての高度な政策的判断があるべきものであるが、その意味で国の責任も大きい。

(5) 国有林野事業との違い

林業公社による事業は、もともと資産としての森林資源の蓄積がないところから始められたものであるという特徴があり、これは、豊かな森林蓄積を基に、基本的にその蓄積を維持しながら伐採して毎年収益をあげるというかたちの国有林野事業との大きな違いである。

しかし、そのように資産を有する国有林野事業でさえ、多額の負債を抱えることになっていることを考えれば、林業公社による造林事業はさらに厳しい状況になることは、当然の結果であるといえる。

(6) 林業公社のビジネスモデル

林業公社は、設立当初は、経営も成り立ち、かつそれによって、水源かん養や山村振興等の公共目的も共に達成できるとされていたものと考えられる。

しかし、分収方式により、外部に労務を頼り、採算性の低い奥地の造林を行い、さらにその経費を補助に頼らず全て融資を使って運営するというビジネスモデルは、もともと資産を有しない林業公社にとっては、コストがカバーできるだけの木材価格が維持・上昇をすとの前提でのみ成り立つ、不確実性の高いものであった。

また、林業公社は、住宅供給公社のように借入金があってもそれに見合っただけ流動資産化できる対価物を有するものとは基本的に異なり、借入金の対価物の価値は遠い将来でないと実現しないという特徴がある。

さらに、木材価格の下落などの状況の変化があった場合への対策を講じることも困難で、外部条件に依るところが大きく、経営という観点からは問題のあるものであった。

(7) 外郭団体の問題点

林業公社の債務問題とは直接関係はないが、こうした林業公社の設立は、都道府県が自由に運営でき、また人事に活用できるポストが用意できるという外郭団体を設立することが動機の一つとなっていた可能性がある。

ただし、当時は、外郭団体を国の政策に従ってつくることには特に問題とはされず、むしろ当然の施策と考えられていたのではないかと推察される。

【分析と評価】>

2. 国および国関係機関の林業公社問題への対応

～ 林業公社の債務問題についての

国と公庫の対応は適切だったか～

[事実経過については、P36参照]

(1) 林業公社問題への国の対応のあり方

ア. 全国の林業公社の状況の認識

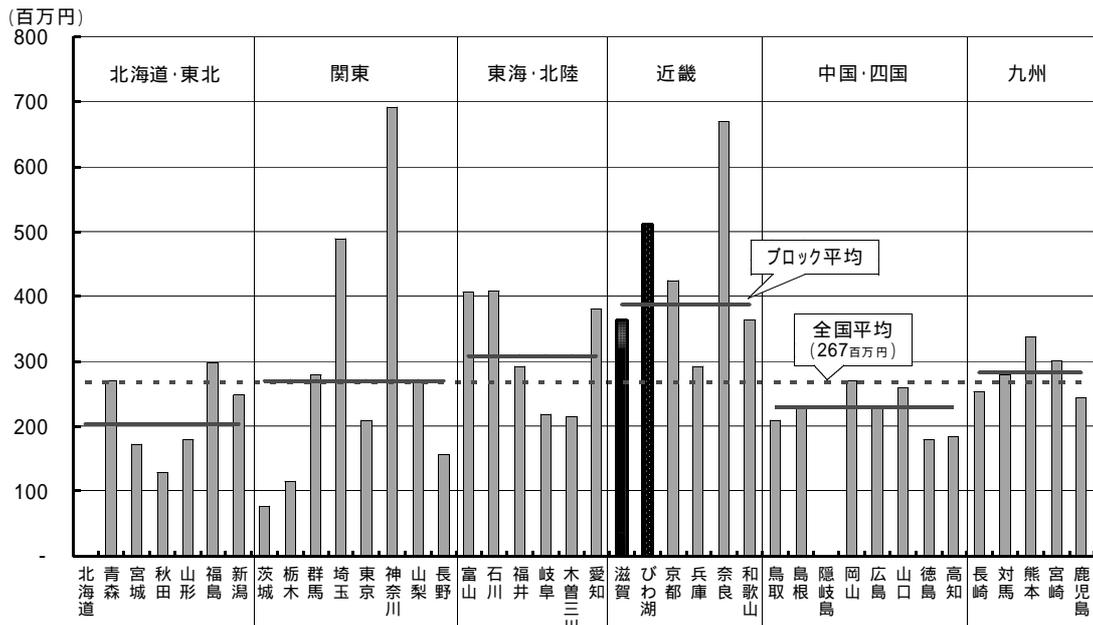
滋賀県の両公社は、平成16年度(2004年度)から開始した経営改善検討会議の中で長期収支見直しを行い、将来の伐採収益見込みと現在の債務を比較して債務超過の状態にあることを明らかにした。

一方、全国の林業公社の債務は約1兆円に上っているが、会計検査院による公庫に対する平成17年度(2005年度)決算検査報告によれば、平成16年度(2004年度)決算に基づき公庫が各林業公社について行った長期収支計画では、39林業公社のうち過半の林業公社で損失が発生し、将来の伐採時の木材販売収入では借入金の償還ができない見直しとなっている。

滋賀県の両公社は融資への依存が多いものの特に面積当たりの債務残高が突出しているわけではないことから、債務の規模は別にして特に両公社のみが特異な状態にあるとは考えられない。また、この問題が木材価格の低迷という状況の中で林業公社への融資による拡大造林という同一のビジネスモデルから発した問題であることを考えれば、多くの林業公社も滋賀県の両公社と実質的に同じような厳しい経営状態にあるといえる。[図2-2参照]

全国の林業公社は、こうした厳しい経営状況にある一方で、分収林の契約と造成した森林の保育を継続するために、身動きがとれない状態となっている。

図2-2 全国林業公社の1ha当たりの債務(元金)残高



(資料)「林業公社の経営対策等に関する検討会」資料のデータを基に、事務局で作成。

イ. 林業公社問題への対応についての国の責任

この林業公社の債務問題については、国有林野事業の抜本改革が国の責任で行われたことを踏まえ、林業公社の既往債務についても国も責任を分担し減免すること(一部または全部を引き受ける等)により、林業公社を救済すべきとする考え方と、あくまで借り手である林業公社あるいはこれを設立し指導してきたそれぞれの府県の問題として解決すべきとする考え方がある。

このことについては、国はこれまでの通達や懇談会報告などにおいて、基本的には地方の問題である、との考え方を繰り返し示しているが、先に述べたように、この林業公社による分収方式・公庫融資を活用した拡大造林政策は、実質的に国の政策において促進されたものと考えられる。

また、こうした当初からの国の政策そのものの問題は別としても、少なくとも、全国的に林業公社の経営が厳しい状況になっているということが分かってきた段階において、この問題は国の責任において対応することが求められていたものと考えられる。

(2) 林業公社問題への国の対応の時期

国は、平成10年(1998年)に国有林野事業の抜本改革を打ち出したのとほぼ同時期以降、林業公社の債務問題については、第一義的には地方で処理をするべきである、という基本的な考え方を徐々に打ち出しながら、一方で、金融支援措置、補助制度、地方財政措置などさまざまな林業公社への支援策を打ち出してきている。

こうした方針に基づく国の動きは、滋賀県における平成16年度(2004年度)の経営改善検討会議の開始や包括外部監査報告等の対策と比べても先行しており、こうした国の基本的な方針が先行した形になっている。

しかし、後述のように、国による抜本的な解決策が示されず、こうした林業公社への支援策が打ち出されたことによって、地方での問題解決を基本とする国の方針が地方に危機感を持って伝わらず、逆に地方側に「国に任せておけば解決してくれるのではないか」という安易な対応を招き、府県や各林業公社による抜本的な見直しを遅れさせ、問題をさらに深刻化させるという悪循環につながったとも考えられる。

このように、国の支援策に頼った地方側と、抜本的な解決策を打ち出さなかった国の双方が、自分の立場に都合のよい解釈、対応を行い、結局抜本的改革が進まなかったと言える。

(3) 林業公社問題への国の対応の内容

ア. 国の林業公社への役割の期待

林野庁の通達あるいは懇談会等の報告においては、「債務の償還は債務者としての責務」「徹底した自助努力が必要」としつつ、「森林の適正な整備を担う公的機関の役割を果たすことが必要」、「地域の要請や財務事情等を踏まえ今日的役割を明確化すべき」などとしているが、巨額の債務を負った両公社が、スリム化を図りながらこのような新たなニーズに応えるということがどの程度実現が可能か疑問である。

イ. 国の支援策の内容

国が打ち出している、金融支援措置、補助制度、地方財政措置などのさまざまな支援策は、既往債務の支払いの繰り延べや、利子負担の軽減につながるものである。しかし、例えば、金融支援も施業転換などを前提とする新たな融資制度となっているなど、林業公社方式が続けられるよう、いわば対症療法的な対策を講じたようなものになっており、既往債務の減免など直接支援するような抜本的な問題解決策とはなっていない。

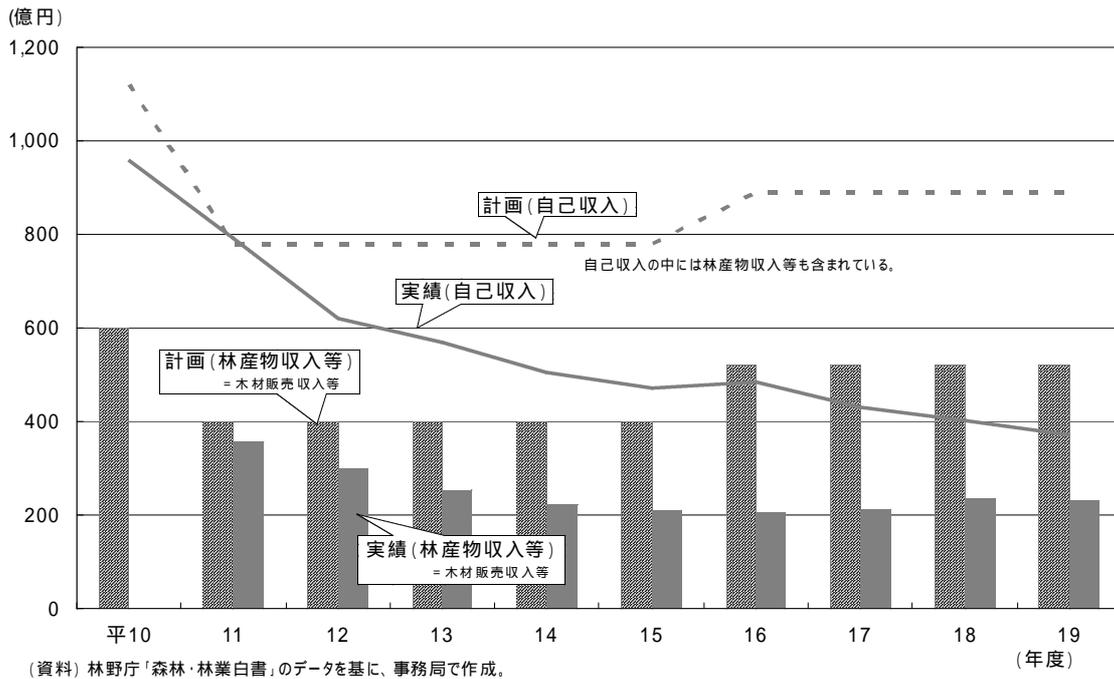
ウ. 国有林野事業への対応との違い

国有林野事業は、膨大な資産の蓄積を持ちそれを維持する形で伐採し収益を得つつ経営されてきた。しかし、その経営は破綻するに至り、7割以上の債務を一般会計で処理し、また資産の処分も行っている。

この国有林野事業の抜本改革のスタートから約10年が経過したが、その間の林産物収入は計画を大きく下回っている([図2-3参照])。もともと資産を有する国有林野

事業でさえ、このような状況にあるが、資産を初めから持っていない、かつ分収が必要な林業公社は、さらに厳しい状態に陥いることは明らかであったと言わざるを得ない。国は、林業公社問題についても、国有林野事業改革を踏まえて、国の責任において抜本的対策を図るべきであった。

図2-3 国有林野事業の抜本改革後における
国有林野会計の自己収入の推移

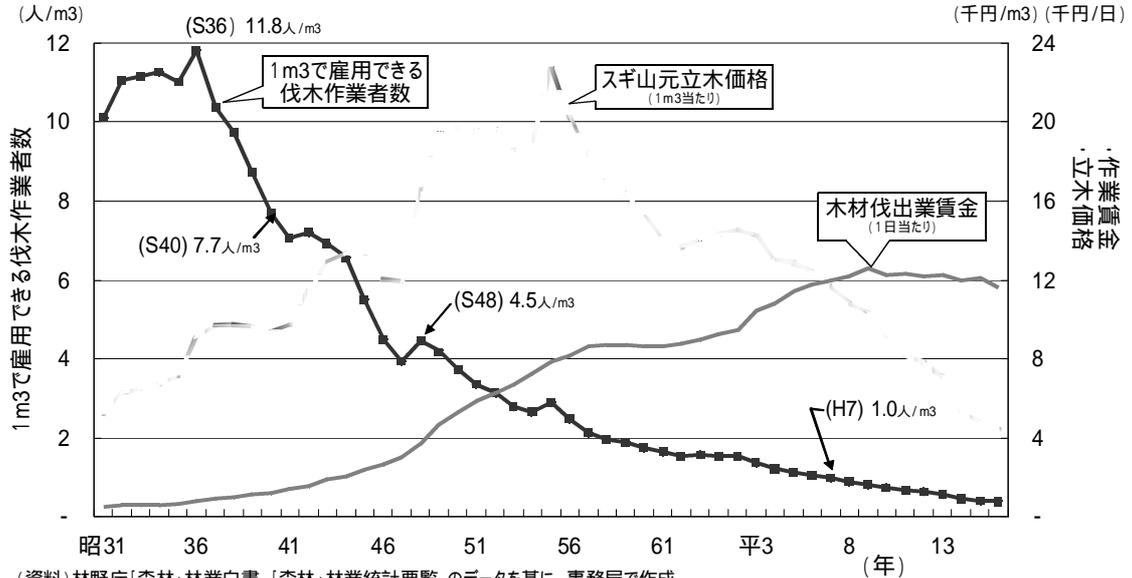


エ. 公庫の融資途中でのチェック

通常、このような長期間の融資の場合、貸し手は、途中において資産の評価などを行い、返済可能性をチェックする必要があり、公庫においても、平成10年度(1998年度)以降、林業公社の融資に関して長期収支見通しや、信用格付、債権者区分などの制度が導入されている。

貸付当初は、木材需要が上昇し収益が期待され、返済の問題もなかったものと考えられたかも知れないが、その時点でも労務費等のコストの上昇も急激であった([図2-4参照])。しかし、遅くとも木材価格が下落し、また債務が急激に増加した昭和50年代中頃以降については、公庫側にも問題意識は当然あったものと推測される。また、公庫は継続して貸し増しを行い、さらに何度も新たな金融制度が創設されていることから、問題を認識する機会があったはずである。

図2-4 スギ1m³で雇用できる伐木作業数



(資料) 林野庁「森林・林業白書」「森林・林業統計要覧」のデータを基に、事務局で作成。

- 注) 1. 作業数とは、スギの山元立木価格で何人の伐木作業者が雇用できるか平均賃金で試算されたものである。
 2. 木材伐出賃金は、「林業労働者職種別賃金調査」における伐木造材作業員、チェーンソー伐木作業員(会社所有)、人力集運材作業員、機械集運材作業員、伐出雑役の5職種の1日当たりの平均賃金である。なお、平成12年調査から調査対象職種について人力集運材作業員を対象外とするともに機械伐木造材作業員を新たに対象に加えられている。

しかし、会計検査院による公庫に対する平成17年度(2005年度)決算検査報告によれば、全国の林業公社への貸付金は回収の危険等のない貸付金としており、また、滋賀県の両公社についても、平成16年度(2004年度)に借入をやめるまで融資が止められたことはなかった。

このように、厳しい経営状況でも引き続き融資が行われていたことが、さらに債務の増加につながるようになった。

こうした背景には、政策金融機関としての公庫融資の特殊性、国の政策があったと考えられる。

【分析と評価】

3. 滋賀県の両公社に関する政策

～ 滋賀県の両公社に関わる政策 (特に琵琶湖総合開発)

は適切だったか～

[事実経過については、P43参照]

琵琶湖総合開発の両公社の造林推進への影響

ア. 琵琶湖総合開発と造林計画推進の関係

昭和30年代以降、下流利水団体から琵琶湖の水資源開発への期待が高まる中で、滋賀県が県内の地域開発を含む開発方式(「琵琶湖総合開発」)を主張し、その中で造林に対する下流利水団体からの支援を求めた。これに対して下流利水団体も水資源開発に対する滋賀県の協力を得るため、これに積極的に協力したことから、下流利水団体の滋賀県公社への参画と、その資金協力により10年間で10,000haの造林計画につながったことには大きな意味があった。

続いて、昭和47年(1972年)に策定された琵琶湖総合開発計画において、滋賀県公社の造林を引き継ぐ形でびわ湖公社による12,500haの拡大造林が盛り込まれて、国の計画の一環として大規模な造林が推進されることになったことは、拡大造林の推進には大きな意味があったと考えられる。

もっとも、滋賀県公社の設立時において、すでに下流社員の参画を得て公社方式で30,000haの拡大造林を行うことが構想されているように、琵琶湖総合開発計画そのものが、両公社による拡大造林の実施の決定的な要素であったとは言い切れない。

しかし、少なくとも、琵琶湖総合開発計画がなければ、毎年1,000haという大規模な造林が進められることは困難であったと考えられる。この意味で、琵琶湖総合開発計画は、大規模な造林事業の推進、これに伴う事業経費と借入金の増大につながる大きな要因となったと考えられる。

イ. 琵琶湖総合開発計画の上位計画としての意味

琵琶湖総合開発計画の中では、造林はその事業の一部に過ぎなかったが、特に下流利水団体との関係において、水源かん養は、琵琶湖総合開発に協力する理由としては、受け入れられやすいものであったと考えられる。

一方で、国の計画である琵琶湖総合開発計画という上位計画により、この大規模造林事業もその正当性を付与されたと言える。

見直しが行われにくいという行政計画にありがちな問題点を考慮すれば、仮に琵琶湖総合開発計画がなかったとしても、両公社の造林事業の見直しが簡単には行われる可能性は低かったと思われる。

しかし、両公社による造林が、琵琶湖総合開発計画という国の定める計画に位置づけられることによってさらに正当性が与えられたことが、造林事業や両公社の運営の見直し検討を遅らせる要因となり、見直しが必要という意識すら生まない状態につながったのではないかと考えられる。

ウ．琵琶湖総合開発計画による資金支援

造林計画は日本全国にあったが、特に滋賀県においては他府県と異なり、琵琶湖総合開発という枠組みの中で下流社員からの融資や、後には共同水源林整備事業による公庫融資の調達の仕組みが可能となり、それが拡大造林計画推進の大きな要素になった。

こうした資金調達の道が開けたことが、多くの県外労務者を雇用するため割高となった労務コストを賄うことを可能にし、また、本来なら特に県北部の積雪地帯のように木起こしなどのコストがかさむため、採算性からみて優先順位の低い地域を多く抱える滋賀県のような県においても、拡大造林を急速に広げる要因となった。

エ．下流社員の参画と責任

滋賀県公社の設立は、琵琶湖総合開発に向けた上下流の協力が必要であった時に、上下流の関係団体が共同のテーブルに着くという機能を果たしたこと、また滋賀県公社の設立により、関係団体が琵琶湖・淀川流域の共同体として、上下流の協力という一定の一体感を醸成したことには、意味があったといえる。

こうした状況において、当時の下流社員の対応は、水資源開発の必要性から琵琶湖総合開発を進める必要があったため、滋賀県公社に積極的に協力するとして参画したものであり、下流社員にも公社の運営に責任の一端がある。

しかし現実には、下流社員は、社員として社員借入金の貸し手とはなっているが、公庫融資についての損失補償契約は滋賀県のみが行っており、下流社員は契約上の責任はないものとなっている。こうしたことから見ると、滋賀県は、当時、損失補償の実行の可能性をほとんど認識しておらず、また、社員としての参画に伴う責任を下流社員とも分担しておくという慎重さに欠けていたものと考えられる。

また、下流社員の側も、こうした当初の参画の経緯や滋賀県公社の社員および理事や監事として、滋賀県と同様に運営の責任があるにも関わらず、むしろ近年は、債権者としての立場のみが強調されているという点は、疑問がある。

【分析と評価】

4. 滋賀県の両公社の事業運営

～ 滋賀県の両公社の設立、目的、事業内容等は適切だったか～

[事実経過については、P49参照]

(1) 両公社の事業目的と効果

ア. 両公社の多目的性と優先順位の問題

両公社は、それぞれの定款や寄付行為からも明らかなように、水源かん養機能の向上、森林資源の造成、後進地域における雇用の場の創出と生活経済の安定、さらに林業技術の普及など、さまざまな公共的な目的を与えられていた。そして、大規模な分収造林を行うことによって、事業は採算面でも成り立ち、かつ、これらの公共的な目的も全て達成できるものとされていた。

採算面から分収造林が成り立つということを前提とする両公社の経営と、両公社にこうした多様な公共的な目的があることが、どのようなバランスで行われるべきか、あるいは、多様な公共目的の優先順位はどうあるべきかは明らかでなく、その時々によって公社の主たる目的が使い分けられてきた面がある。また、ある観点からマイナスであっても別の観点からはプラスがあれば投資を行う、といったような経営判断はなかったと考えられる。

なお、こうした多様な公共的な目的がどの程度達成されたのかということについては、これまで個別に十分検証されたことはなく、平成8年(1996年)に作成されたびわ湖公社の経営の指針においても、造林実績の他は、山村振興の面で県外労働依存が増え、中山間地域の経済振興という意味では十分貢献できなかったことが述べられているが、たとえば水源かん養効果は当初の目的を達したかなどは触れられていないため、ここで改めて分析評価をしておく必要がある。

イ. 森林資源造成の目的と効果

多くの林業公社が設立された時代は、国の政策として、広葉樹と比べて成長が早く、また建築資材等として適した針葉樹の森林資源造成を目的に拡大造林が進められていた。

林業公社があったことによって、大規模な拡大造林を行うことができたこと、特に積雪の多い日本海側を含む薪炭林地域や、林業の後発地である滋賀県等のような地

域が人工林率を高めようとする国の長期の森林資源造成計画を達成すべく先進地域に追いついたともいえ、森林資源造成の効果はあったものと考えられる。

ウ. 水源かん養効果の目的と効果

水源かん養効果の見込みと効果

両公社の設立構想では、森林の水源かん養効果を高めることが目的の一つとされており、具体的には、当時のある学術報告を基にして、広葉樹を針葉樹に転換することによって森林の保水機能を向上させることが見込めると標榜していた。

しかし、保水機能の大小は、本来の地質と長い年月にわたって形成されてきた土壌の状況によるものであり、広葉樹を針葉樹に変えたから短期間に土壌が変化するというようなものではなく、むしろ土壌の保全がされるよう森林が適切に維持されているかが重要である。

現時点で、こうした当時の見込みに対し、見込みどおりの保水機能や水源かん養機能についての効果があったかどうかを、数値で示すことは困難である。

しかし、少なくとも採草地などで表土が流亡するおそれがあるところでは植林の必要があったであろうが、薪炭林が利用されなくなって自然林となっていく途中にあるものについては、水源かん養の必要性から皆伐して拡大造林する、ということに合理的な根拠がどの程度あったかは疑問である。

ただし、現在の政策は、多面的機能を重視する森林づくりとしての針広混交林を推進する立場に方向転換しており、天然林を伐採して拡大造林することが水源かん養機能を増進するという主張はされなくなっている。

また、公社の設立当時は、伐採による収益が見込まれ、経営期間終了後も最終収益が見込まれており、これを再造林に投資することが予定されていた。しかし、現在のように収益が見込めず、伐採後の再造林が期待できない状況においては、伐採を行った場合水源かん養機能やさまざまな公益的な機能を継続して確保することが困難な状況となっている。平成7年(1995年)に作成された滋賀県公社の経営計画においても、伐採後の対応は検討すべき課題とされているのみで、明らかになっていない。

水源かん養目的と森林資源の造成

こうした「水源かん養」、あるいは「国土保全」は、近代日本の森林行政が開始されて以来、植林・造林政策のあらゆる局面でその正当性の根拠とされており、むしろこれらの目的を前面に押し出しながら、予定調和論的に森林資源の造成を行ってきたという実状がある。

しかも、滋賀県の両公社は、当時大きな課題であった湖辺の治水に対応する県内のニーズ、および下流利水団体から期待の高かった利水のニーズの両面から、琵琶湖の水位の安定に寄与することが重視されており、そのため水源かん養機能の向上が特に期待されていた。従って、滋賀県が両公社の事業の実施に当たって、水源かん養機能の増進をひととき強く訴えるという特殊な事情があったものと推察される。

エ．山村振興の目的と効果

両公社の設立に当たっては、造林事業による雇用の創出と、収益分収による山村の生活経済の振興の効果が見込まれていたが、これは、当時の滋賀県の農林漁業振興の政策として、農林漁業全般にわたって振興策が講じられたことの一環であった。

結果として、雇用の創出については、造林の開始当初は県内の労務者の割合も高く、中には集落全体で滋賀県公社の事業に関わった例や、森林組合に雇用を与えたという点もあり、ある程度の貢献はあったと考えられる。

しかし、滋賀県が予想外に急速に内陸工業県として発展し、山村の労働者が第二次産業に流れることとなり、大規模造林を実施するため労働力が不足したことから、労務者を県外に頼ることとなり、結果的にその割合がむしろ多くなって、雇用創出の効果は十分ではなかった。ただし、こうした県外労働者の入り込みによって、ある程度山村振興に寄与したとは考えられる。

なお、後年になると、事業量が減少したこともあって、県外の労務者が減少し、また、県外からの労務者が地元で定住した例も見られ、現在の労務者は県外県内が概ね半分ずつ程度になっている。

また、収益分収による経済面での効果は、まだ主伐期が到来していないため結果が出ていないが、現在の長期収支見通し、あるいは分収割合の変更を進めている状況から見て、期待された効果には遙かに及ばない。

なお、分収造林契約に伴って実施した境界の確定・保全については、土地所有者から評価されている。

オ．技術普及の目的と効果

両公社は、大規模な造林や保育を通じた育林の技術、間伐モデル林の設定、滋賀県においては両公社が率先して始めた、クマ、シカによる皮剥ぎ防止のためのテープ巻きなどの点で、一定の技術の普及に成果を上げてきた。

カ. 近年注目されている森林の機能と上下流の連携

現在では、このような両公社の設立目的に挙げられていた公益的な目的の他、例えばレクリエーションや地球温暖化防止への対応などの多様な機能が重要視されて、一般の森林に対する関心も高まっている。こうしたことを受けて、滋賀県では、琵琶湖森林づくり条例が制定され、また、森林づくり県民税が創設されている。

上下流の連携という観点についても、両公社や琵琶湖総合開発計画による水資源開発を基本とした融資による下流利水団体の協力と異なり、環境目的などさらに幅広い目的で森林の保全のため資金提供を行い、併せて住民が交流するといった上下流協力の事例が全国的に見られるようになっている。

こうしたことは、造林公社問題の要因とは直接的には関係はないが、今後の公社営林のあり方を検討するに当たっては、こうしたことをどのように反映し、県民の理解を得ていくのかは、重要な課題である。

(2) 両公社の設立

ア. 設立時の融資についての考え方

滋賀県の両公社の設立も、分収造林という手法、林業公社という組織、そして融資という資金調達方法による、全国の林業公社と同様のビジネスモデルに基づいたものであったが、特に両公社は年間1,000haもの造林の資金の調達について、補助金を使わず融資のみに依ることとした。

このことについては、滋賀県としては限られた補助金の予算を一般民有林向けにも確保する必要があったこと、補助残融資と非補助融資の場合の公庫の融資利率の違いから非補助融資で全額融資で行った方が有利であるという当初の見込みがあったこと、特に滋賀県公社が補助金を利用しようとする、国の補助金の条件として滋賀県も補助金を出す必要があり、滋賀県のみが他府県より多く負担することは下流社員と共同で事業を行うという考え方からは好ましくない、という判断があったものとされている。

このような理由から、当初は補助金を利用せず、公庫融資および社員借入金のみによることを選択したことについては妥当であったとしても、後述するように、内部収益率等の指標を基に経営分析を行いつつ進めていけば、早い時期に融資から補助への切り替え等も考えられたはずであり、融資によるとした方針も状況に応じて見直すという姿勢を当初から持つべきであった。

また、引き続き公庫資金調達のため県に損失補償契約を求めた公社や、また損失補償契約に応じてきた県の、融資を受ける側としての見込みの甘さも大きな問題であると言える。

イ. 両公社の設立の判断

このように、両公社の設立の目的とその効果、また、その基盤となった林業公社のビジネスモデル、特に滋賀県の両公社の場合、融資のみによることとしそれが設立後長期間見直されなかったことについては、さまざまな問題点がある。

しかし、設立当時は、国が事実上公社の設立を推進する施策をとっていたと考えられること、木材の需要は増大し木材価格も値上りをしてきたこと、全国的にも同様の林業公社が設立されていたこと、この事業が成功すれば、経営も成り立ち、公共目的も同時に達成することもあり得たこと、当時、地方公共団体に準じたこのような公社が破綻することは考えられなかったこと等からすれば、その時点で現在の状況を予測することは困難であったと考えられ、公社設立の判断がただちに不適切であったとはいえないと考えられる。

(3) 両公社の事業実施内容

ア. 両公社の大規模造林事業

先述のように、滋賀県において両公社があったからこそ年間1,000haもの拡大造林を行うことができたのは事実であり、滋賀県の人工造林のうち公社造林が占める割合は、他府県と比べても高くなっている。

当初の造林計画を達成するためには、両公社は特に労働力の確保に多大な努力を行ったが、労務に関する経費は大きく増嵩した。そのため、資金調達が大きな課題であったが、それを当初は補助金を全く受けず、融資のみに依存したことから、面積あたりの債務残高として見れば、特に滋賀県は突出したとはいえないものの、総額としては1,000億円を超え、その負債額は全国の林業公社の負債合計額の約1割を占めるような突出した状態にまでなっている。

このような経費増嵩、債務増加の状態にありながら、大規模な造林を継続して行う必要があったのかについては、費用対効果面で問題がある。

一旦決定した植林計画であっても、植林後も多大な保育経費がかかることから、社会経済情勢の変化に応じてその見直しは必要であった。例えば、国産材の割合が低下しつつあった昭和40年代後半、あるいは人件費が高騰し、また国有林野事業においても長期借り入れが行われるようになった昭和50年代前半ごろなどが植林計画を見直す時期としてあり得たのではないかと考えられる。

イ. 両公社の事業(植林、保育)の内容

両公社の造林の目標

両公社は、コストの削減とともに、長伐期化を図り、この長伐期化に適応した効

果的・効率的な保育作業を実施するために保育基準を変更し、たとえば枝打ちを高さ8mまでから4mまでに下げるなど当初の生産目標としていた無節の柱材中心からの転換を図るべく対応してきた。

しかし、市場ニーズの変化に合わせて市場価値を高めるための対応は十分ではなかった。

今後、公社営林の有効活用を図るためにも、市場ニーズを的確に把握し十分な検討を行うことが必要である。

両公社の植林・保育

両公社が、実際に行った植林や保育の内容について、技術的に適切に行っていたかという点について見ると、急速かつ大規模な拡大造林を行うため、そして植林する場所を確保する必要があったことから、北部や西部の積雪地帯や、また、気象条件が厳しい県境の尾根など、生育条件が悪く適地適木という点で問題があると思われるところにまでも、拡大造林が行われたという問題点がある。

当初から林業公社の役割として、第一義的には、私有林では困難な山間僻地に行くことが国の方針で示されていたことを踏まえ、また、過失や怠慢がなかったとしても、結果として生育が悪い森林や、多くの被災林を生み出すということにもつながったことは、植林の内容そのものに問題があった。[表2-1参照]

また、そもそも、水源かん養機能を高めるという目的でありながら、多くが薪炭林であった広葉樹林の皆伐を行った結果、水源かん養に重要とされるその土壤に損失を与えることになったのではないかと懸念もある。

表2-1 両公社営林の生育の状況

(単位: ha)

	生育度				被災林
	管理面積	上	中	下	
滋賀県公社	6,982	450 (6.4%)	3,031 (43.4%)	2,009 (28.8%)	1,492 (21.4%)
びわ湖公社	12,416	820 (6.6%)	8,018 (64.6%)	2,548 (20.5%)	1,030 (8.3%)
合計	19,398	1,270 (6.5%)	11,049 (57.0%)	4,557 (23.5%)	2,522 (13.0%)

1. 上段:面積(17年度末現在。びわ湖公社の管理面積は、12,445haから分収育林地分28.94haを除いたもの)、下段:管理面積に占める割合
2. 生育度は、林齢に応じ樹高により判定されたもの。なお上・中・下区分の他に「被災林」があり、これには積雪、台風、獣害等により被害を受けた森林の他、風衝地等における著しく生育の悪い森林が含まれている。

(4) 両公社のコストおよび債務増加

ア. 両公社の造林事業のコスト増加

両公社は、大規模な植林を行ったこと、また、奥地や積雪地帯にまで植林を行ったことから、植林経費に加えて、その後の毎年かかる保育経費を多大に要することになり、また、積雪に対する木起こしの経費なども余計にかかることになった。

このことについて、両公社の設立構想(当初の計画)と事業開始から平成19年度(2008年)までの事業費の実績を比較して見ると、滋賀県公社の場合は、設立構想では約36億円の見込みに対し実績では約158億円、びわ湖公社の場合は、設立構想では約128億円の見込みに対し実績では約405億円と大幅に増加している。[表2-2、表2-3参照]

この事業費のうちの多くを占めている労務賃金については、昭和40年代後半に賃金が急騰する時代に、大規模造林に対応するため労務を確保することになったことから、さらにコストのアップにつながり、これらが事業費の増嵩の大きな要因の一つとなった。

これに対して、特に植林の終了前後から、職員の削減、事務所の削減、森林国営保険料の見直し、社有車の減車、労務宿舍の削減、保育基準の見直しなど、一定のコストの削減に取り組んできたが、その効果は限定的なものであった。

イ. 両公社の債務増加

こうしたコストの増加と合わせて、両公社の設立構想と事業開始から平成19年度(2008年)までの間伐等の収入(分収林事業収入)の実績を比較して見ると、滋賀県公社の場合、設立構想では約147億円の見込みに対し実績では約4億円、びわ湖公社の場合、設立構想では約20億円の見込みに対して実績では約5億円と、大幅に少なくなっている。[表2-2、表2-3参照]

このように、事業費が大幅に増加し、また間伐等の分収林事業収入が大幅に減少したことにより、同期間の借入累計額は、滋賀県公社の場合、設立構想では約58億円の見込みに対し、実績では約276億円(設立構想の4.8倍)、びわ湖公社の場合、設立構想では約246億円の見込みに対し、実績では約666億円(設立構想の2.7倍)と大幅に増加した。[表2-2、表2-3参照]

また、当初は、非補助の貸付利率の方が3%も低く有利であったことなどから補助金を使わなかったが、その後、債務が予定以上に増大した一方で、補助制度が充実したにもかかわらず、補助金の導入は昭和60年度(1985年度)からと遅れたことも、累積債務の増加の要因となった。[図2-5参照]

さらに、下流社員からの融資は、当初市中金融機関より低利であったにせよ、3.5%の複利計算であり、市中金利の低下後もこの条件の改定ができなかったことは、特に未払利子分の増加の要因となっている。

金利の状況を見て、早めに補助金利用への方針転換と補助枠の確保の努力を行い、また、一定の限界はあると考えられるが、下流社員に対しても金利改定のさらなる努力をすべきであった。

表2-2 滋賀県公社の当初計画(昭41.12設立構想)と実績の比較

(植栽) 計画面積:10,000ha、実績面積:7,116ha

(単位:百万円)

年 度	事 業 費		分収林事業収入		借 入 金	
	計画	実績	計画	実績	計画	実績
昭和40 ~ 昭和44	763	842	-	12	876	964
45 ~ 49	1,436	2,380	-	39	1,758	2,841
50 ~ 54	888	4,728	-	43	1,399	5,734
55 ~ 59	260	3,577	263	80	676	5,245
60 ~ 平成元	138	1,188	656	28	427	3,428
平成2 ~ 6	98	914	1,418	61	371	3,613
7 ~ 11	14	1,140	1,924	63	319	3,348
12 ~ 16	14	774	1,500	93	-	2,396
17 ~ 19	5	291	8,970	16	-	-
合 計	3,614	15,835	14,730	434	5,827	27,569
(1ha当たり)	0.36	2.23	1.47	0.06	0.58	3.87

分収林事業収入のうち、計画では昭和58年度からの間伐収入、平成17年度からの伐採収入を見込む。実績では公共事業等に伴う潰れ地の補償補填収入(約413百万円)、間伐収入(約14百万円)などである。

表2-3 びわ湖公社の当初計画(昭48.11設立構想)と実績の比較

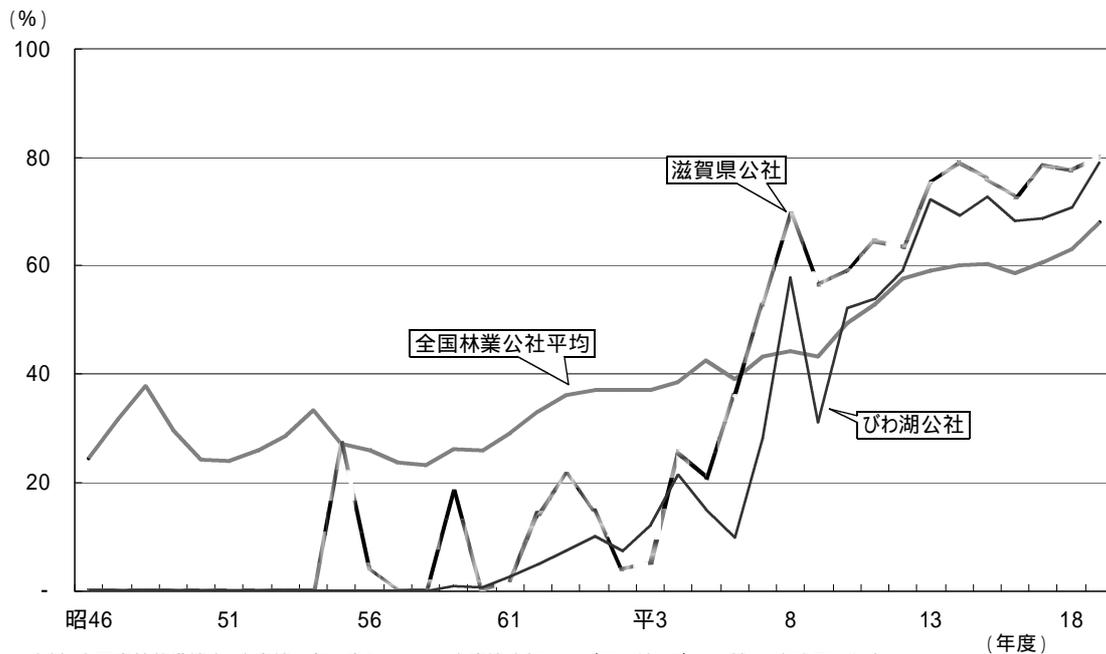
(植栽) 計画面積:12,500ha、実績面積:12,507ha

(単位:百万円)

年 度	事 業 費		分収林事業収入		借 入 金	
	計画	実績	計画	実績	計画	実績
昭和48 ~ 昭和52	2,800	5,403	-	2	3,245	6,092
53 ~ 57	4,360	10,371	-	77	5,401	12,944
58 ~ 62	2,339	10,006	-	88	3,852	14,047
63 ~ 平成 4	996	5,776	-	115	2,748	11,005
平成 5 ~ 9	771	4,420	167	79	2,658	10,543
10 ~ 14	865	3,028	1,120	147	2,931	9,004
15 ~ 19	659	1,447	713	28	3,731	2,984
合 計	12,790	40,450	2,000	535	24,567	66,617
(1ha当たり)	1.02	3.23	0.16	0.04	1.97	5.33

分収林事業収入のうち、計画では平成9年度からの間伐収入を見込む。実績では公共事業等に伴う潰れ地の補償補填収入(約452百万円)、間伐収入(約6百万円)などである。

図2-5 造林事業に対する補助金の占める割合



(資料) 全国森林整備協会「全森協30年の歩み」1995、「全森協会報」および両公社のデータを基に、事務局で作成。

【分析と評価】

5. 滋賀県の両公社の経営改善の取組

～ 滋賀県および両公社の債務問題に

対する取り組みは適切だったか～

[事実経過については、P62参照]

(1) 両公社の経営の問題点と滋賀県および両公社の責任

ア. 両公社の経営のしくみの問題点

両公社の経営意識の問題

両公社は、当初の事業開始の時点においては、経営は成り立ち、利益もあるものと考えられていた。一般林業家からの聞き取りによれば、その認識も同様であり、当時としては一般的な認識であったと考えられる。

しかし、同じ一般林業家からの聞き取りによれば、平成に入った頃には、採算があわないと考えられていたようであることから考えると、奥地を対象として、また自家労働に頼れず労務を雇用する必要がある両公社にとっては、一層困難な状況と考えられるはずであったことは明らかである。

しかし、平成7年(1995年)の滋賀県公社の経営計画においては、平成の始め頃の策定期間に木材価格が再度上昇していたことを踏まえた長期収支見通しが立てられ、経営は成り立ち利益もあるものと考えられていた。また、平成8年(1996年)のびわ湖公社の経営の指針では、滋賀県の貸付金を一部負担金扱いとすることにより経営が成り立つものとしていた。

両公社は、先述のように公共的な目的もあったが、基本的には、分収造林により収益が確保でき、債務が返済できるという採算性を持った経営が前提であるべきものであって、そのためには、投資とその効果を常に勘案し、アウトプット(効果)を最大にするような経営感覚が求められるべきであった。

しかし、実際には、このように損失を出さない、採算性を考えた経営は行われておらず、経営判断、見通しが楽観的に過ぎ、またしばしば公共的な目的が強調される余り、経営面での厳しいチェックが欠けていたといわざるを得ない。

このことは、両公社には、経営者として理事長をはじめ理事がいるものの、知事や副知事が理事長をいわば宛て職として勤めているなど、公社として本来の経営判断、意思決定をする責任者もいず、またそのような見直しの仕組みもないという組織で事業運営を行ってきたこと自体が、大きな問題であった。

また、この経営意識の欠如の背景として、拡大造林計画の達成が最重要課題とされていたこと、人工造林を行った以上は、保育施業は必須の条件であるという前提の下で、両公社を維持することがまず絶対の条件となってしまったことが挙げられる。

両公社の経営評価の方法

そもそも、両公社に限らず、融資による林業公社方式の林業経営では、造林事業に要した経費を資産(森林勘定^{*1})に計上しているが、これは借入金の用途を表しているだけであって、本来の目的とする主伐による収入はまだ一度も得られておらず、正しい資産評価であるかどうかをチェックすることができない。この意味で、通常の民間企業と異なって、林業経営が市場に対応して適切に行われているのかという明確な判断基準・指標があるわけではないという問題がある。

その中で、経営の評価の目安となり経営判断の有力な指標と考えられるものとして、林業に投資した場合、どの程度の利回りが期待できるかを表す内部収益率(林業利回り)がある。

林業白書による内部収益率を見ると、例えばスギ(非補助の場合)については昭和50年(1975年)には4.1%になっており平成7年(1995年)には概ね0%になっている([図2-1参照])。また、別の昭和62年(1987年)に行われた試算によれば、「昭和36年(1961年) 当時は8%程度に回っている。結構有利な投資であったろう。10年後の昭和46年(1971年)には5%になっているが、これは長期の銀行預金の利子率とだいたい同じレベルであったと思われる。……さらに10年たった56年(1981年)には2%台になってしまう。年利3.5%の公庫資金を借りて造林していたのでは全然引き合わない。」(熊崎實「林業を担う主体の動向」全国農林統計協会連合会.1987)と指摘している。[表2-4参照]

これに加えて、分収方式で行う林業経営の場合は収益が6割に留まること、両公社は条件不利地を対象としており、また労務管理を自家労働に頼れないことから管理費が余計にかかることを考慮すると、さらにそれより前に収益率がマイナスになっていたのではないかと考えられる。

しかし、両公社は、この時点では当初の長期収支見通しを踏襲して事業を行っており、内部収益率を経営の指標として使用して判断していたことはなく、この点でも、経営判断という意識に欠けていたといえる。

*1) 森林勘定(しんりんかんじょう)とは、林業公社において通常用いられる貸借対照表の資産の部の勘定科目の一つであり、植林や保育に要した経費などを積み上げて計上している。林業公社によっては、山林勘定、木材勘定、分収造林勘定などともいう。

表2-4 内部収益率(スギ)の試算

(単位:%)

年	昭和 36	40	41	45	46	50	51	55	56	60
林野庁資料 (補助なしの場合)	-	6.3	-	5.6	-	4.1	-	3.4	-	2.2
熊崎氏による試算	8.1	-	6.5	-	5.3	-	4.2	-	2.8	1.7

(資料) 林野庁「平成13年度森林・林業白書」、「平成9年度林業白書」
熊崎實「林業を担う主体の動向」全国農林統計協会連合会.1987
注) 1. 林野庁資料による伐期は50年、熊崎氏による試算の伐期は45年。
2. 空白部分は、データなし。

両公社の経営の見直しのシステム

両公社および滋賀県においては、造林施策や両公社の事業計画の見直しを適切に行う組織としての仕組みはなかった。

特に、両公社の拡大造林計画は、滋賀県の政策としてつくられたものであり、特にびわ湖公社の場合は、琵琶湖総合開発計画を上位計画としてつくられたものであって、この意味で、計画として決まったことを両公社は実行することが使命となり、そのため着実に進捗はされたが、両公社においてはもちろん、滋賀県においても一旦決定された計画を見直すことがされにくくなっていたという問題がある。

このことは、行政は間違いはおこさないとする「行政の無謬性^{*1)}」や、両公社に限らずこうした外郭団体に共通の問題点が背景にあるのではないかと考えられるが、特に、林業という非常に超長期の事業に、さらにこうした経営の見直しができない仕組みが組み合わさったことにより、より事態が深刻化したものと言える。

イ. 両公社の運営についての滋賀県の責任

公共目的と経営の問題

両公社の設立当初は、水源かん養をはじめ、木材生産、雇用創出、山村振興などが全てセットとなっており、そのため、県議会も含め、県を挙げて公社造林を推進しており、これを止めるという状況ではなかったと推察される。

しかし、先述のように、両公社にこうした多様な公共的目的が持ち込まれたことが、業として分収造林が成り立つということを前提として行われるべき両公社の経

*1) 無謬(むびゅうせい)とは、理論や判断にまちがいがいないこと。「行政の無謬性」とは、行政は過ちは犯さない、という前提から、行政がたとえ過ちがあってもそれを認めない、という問題点を指摘する際にしばしば用いられる。

営判断、経営責任の軽視につながったという面がある。

もし公共目的を達成することが本来の目的であったならば、経営がうまく行かなくなった時点で、引き続き両公社により行うべきか、別の方法を検討するかを県民に問いかけ、また県として判断するべきであった。ところが、経営をそのままにしながらこの公共目的の達成を進めてきたことは、県としての責任が欠如していたと言わざるを得ない。また、社会情勢の変化によって、求められる公共目的そのものが変わってきたことについても、十分検討がされていない。

滋賀県の責任と両公社の責任の関係

滋賀県は両公社に対して、県からの貸付金を県予算で示し、また公庫からの借入についても県が損失補償契約を行っていたことから、両公社は独自の判断では借り入れはできない状態であった。また、県は職員を派遣するなどで組織を把握していた。こうしたことから、両公社も理事会という執行のための機関もあり裁量権があるはずであるが、滋賀県の影響力は大きいものであり、現実には両公社の裁量権限は限られたものであったと考えられる。

このように、通常の民間企業の経営感覚からは考えられないことであるが、両公社は、独自に経営判断ができず、独自の資金がなく、また、責任者が不明確な状態であった。こうしたことから、むしろ両公社による造林施策については、民間企業で言えば、滋賀県が決定を行う取締役で、両公社は滋賀県の決定に従って業務を行う執行役員というような状態であったのではないかと推察される。

そのような両公社によって事業を進めてきたのが滋賀県であり、その意味で、公社問題への対応について滋賀県の責任は大きい。

県議会においても、本会議の記録を見る限り、設立当初と比べてそれ以降はあまり議論がなく、初めて問題が指摘されたのは平成7年(1995年)となっている。県議会としても債務残高が増加する中、造林公社についてさらに慎重に議論すべきであった。

国の政策と滋賀県および両公社の責任

県や造林公社は、国の林業政策の流れに乗って動いてきている。その中で、どの程度、国の政策に縛られ、どの程度自立性、主体性があったのかという問題がある。

しかし、滋賀県や両公社はそのような状況が一定程度あったとしても、その財務状況や経営状況を見て、公社事業のあり方について自ら問題提起する責任があり、また、当初の森林資源政策から離れて環境を主目的とする森林経営への転換

を検討するなどの当然の責任があったと考えられる。

監督者・債権者としての滋賀県の責任

滋賀県は、外郭団体である両公社を監督する責任があるとともに、上記のように両公社と一体となって公社運営の責任があったが、これと別に貸し付けを行っている債権者としても、県税を投入した債権を確実に回収できるよう、チェックする責任もあった。

滋賀県からの貸付金は、びわ湖公社では平成11年度(1999年度)以降、滋賀県公社では平成12年度(2000年度)以降は無利子とされている。これは平成7年(1995年)および平成8年(1996年)の経営計画等で負担金扱いとすることとされていたものであることから、いずれにせよ必ず回収される見通しとはされていなかったとはいえ、滋賀県は、その貸付金について、本来その資金が将来回収できるか否かのチェックを行いながら貸し付けを行うべきであった。

しかし実際には、平成7年(1995年)および平成8年(1996年)の両公社の経営計画等に基づいて、公庫からの融資の繰上償還請求あるいは損失補償に至らないように、公庫への償還が必要であったことから、滋賀県は平成17年度(2005年度)からの償還猶予を受けるまでは貸し付けを続けることになり、結果的にそれまで見直すことができなかったことはこうした対応が十分でなかったことを示している。

ウ. 経営についての両公社の責任

このように、両公社の経営や造林公社問題への対応について、両公社は自ら経営判断をすることができず、限られた範囲の中で、造林の実行者として事業を行っていたに過ぎなかったと言える。

この状況の中で、両公社は、事業の実施に当たって重大な過失や怠慢もなかったとしても、さまざまなプロセスを通じて、採算性に疑問がある奥地に造林してよいのかなど、滋賀県に対して問題点を進言したり、提言するなどの義務はあったと考えられるが、そうしたことを行ったことを明らかに示すものは見あたらない。

その意味で、両公社としての経営責任も免れないものと考えられる。

(2) 造林公社問題への対応

ア. 造林公社問題への対応の時期

両公社は、平成元年度(1989年度)に下流社員から借入金の返済可能性について問題提起があったのを契機に、初めて全面的な経営計画の見直しに着手し、平成7年(1995年)、平成8年(1996年)に経営計画等を策定した。

しかし、昭和55年(1980年)以降木材価格が下落し、平成の初め頃には一時木材価格が再上昇していたものの、一般の認識では、それより以前に林業経営の困難さは認識されていたと考えられること、その時点で当初の予定を上回る多額の債務があったこと、また、内部収益率について最初から考慮をされなかったが、もし考慮されていれば、先に述べたように厳しい状態であることが分かっていたはずであったことから、もっと早くから新たな資金の投入について慎重に対応するべきであった。

例えば、昭和52年(1977年)に共同水源林整備計画を策定し、公庫の融資率を100%受けられることになった際、植林のための資金調達がすべて融資で可能になったことになるが、すでに当初の予定より多額の債務を抱えることになっており、この時点で融資の見直しがあり得たのではないか。

また、びわ湖公社については、琵琶湖総合開発資金管理財団からの借入れと入れ替わる形で滋賀県からの借り入れが始まった昭和57年度(1982年度)頃、あるいは同財団が解散した平成9年(1997年)頃も、見直しのきっかけであったのではないか。

さらに、補助金の導入は昭和60年度(1985年度)からで、本格的な導入はさらに遅れたが、補助金の動向を見ながら、さらに早い時期から導入もあり得たのではないか。

また、その後、木材価格がさらに下落し、また、平成12年(2000年)の経営検討委員会報告では、債務の問題は公社の自助努力の範囲を超えているという認識を示しながら、平成16年度(2004年度)以降に経営改善検討会議が設置され、長期収支見直しを見直し、これに基づく取り組みを行うまで、既往債務の減免に向けた本格的な取り組みが行われなかったことは、対応が遅きに失したと言える。

イ. 造林公社問題への対応の内容

両公社の平成7年(1995年)および平成8年(1996年)の経営計画等

両公社の平成7年(1995年)および平成8年(1996年)の経営計画等においては、長伐期化の方針を出し、長期収支計画の見直しを行っている。

しかし、特に滋賀県公社の経営計画の策定時点であった平成初期の段階においては、木材価格が上昇していたことから、希望的な観測に基づいて、これを収支に見込んだこと、またびわ湖公社の平成8年(1996年)の「経営の指針」の策定時点においても、木材価格が再び下落しているにもかかわらず、その上昇率を低く修正したに過ぎなかったことは、債務が増嵩している中においては、見通しが甘すぎるものであったといえる。

一方、資金調達においては、下流社員からの社員借入期間を延長することと

し、一方で滋賀県からの借入金については負担金扱いにすることとし、特にびわ湖公社の平成8年(1996年)の「経営の指針」では、滋賀県の借入金は負担金として返済されない前提で見込まれた。

このように、これらの経営計画等は、コストの削減などで見べきものはあるが、楽観的に過ぎる長期収支見通しに基づき、赤字の可能性を一部予期しながら、長伐期化により結果を先送りしつつ、さらに借入を継続して債務をさらに増加させるものとなっており、債務問題の解決という面では、見直し内容は十分なものではなかったと言える。

また、この中では、経営の改善のためのさまざまな対策が打ち出されているが、うち、将来の伐採収益の確保に大きな要素となる路網整備の推進については、平成30年度(2018年度)までに両公社合計で360kmを開設するとされているのに対して現在は約130kmにとどまっている。また、長伐期化に伴う分収契約の延長については、面積で約80%にとどまっており、十分に対応されたとはいえない。

また、伐採跡地のあり方については明確な方針を示しておらず、当初重視していた水源かん養機能をどう維持して行くかについても十分な検討がされていない。

両公社のコスト見直し

平成7年(1995年)および平成8年(1996年)の経営計画等にもあるように、両公社は職員の削減、事務所削減、森林国営保険料の見直し、社有車の減車、労務宿舍の削減、保育基準の見直しなどコストの削減努力を行ってきた。

これに対して、包括外部監査ではさらなる人件費の削減を提言しているように、債務状況を考えれば、こうしたさらなるコスト削減の努力が求められる。

また、保育基準の見直しについて、積雪による倒木、枝折れなどにより、間伐コストもかけずに自然淘汰により自然林に誘導している部分もある。こうしたところを含めて、伐採を見越して、早い時期にコストをかける意味のあるところとないところを選別することもあり得た。

ウ. 包括外部監査、経営改善検討会議、特定調停、免責的債務引受についての滋賀県および両公社の対応

包括外部監査への滋賀県および両公社の対応

両公社については、何度も滋賀県監査委員の監査による指摘がされており、特に平成16年度(2004年度)の包括外部監査は、現状のままの存続はありえない、とし、解散・清算またはそれと同様の効果のある方法により見直すこと、存続を前提とする場合は、特定調停により債務を確定し、組織の抜本的な見直しを提言するも

のであった。

この監査結果とほぼ同時に、滋賀県公社においては経営改善検討会議を立ち上げ、概ねこの監査結果の意見と同様の方向で、債務の圧縮に向けた協議を開始し、また特定調停を申し立てるに至った。これらの対応に当たって、滋賀県は、公社の公共性・公益性を理由として、両公社の存続を前提としている。

しかし、公社が収益を得る見込みがない状況においては、公社を存続させればさせるほど、債務は増加することになり、中途半端な処理は、問題の解決を先送りするに過ぎず、公社を存続させる意味はないと考えられる。

公社の有する公共的・公益的な面については、別個の施策として対応することも可能であったはずであり、これを現状の両公社に求めるのは困難である。

こうしたことから、両公社の廃止も選択肢の一つとして、滋賀県は、公庫や下流社員と協議をすべきであったのではないかと考えられる。

経営改善検討会議への対応

平成17年(2005年)1月から2年半に亘って、滋賀県と滋賀県公社は、経営改善検討会議において下流社員と債務の処理方先について協議を行ってきた。

しかし、2年半に亘って経営改善検討会議を行ったにも関わらず、結果として長期収支の見通しをはじめ多くの点で合意が得られなかったことは、下流社員との意見の相違があったほか、経営責任が明確でなく、経営判断が適時適切に行えないという両公社の特質からくる問題があり、そうしたことがさらに解決を遅らせることになった。

なお、長期収支見通しは、経営改善検討会議において合意が得られなかったが、特定調停において示された見通しでは、現在の債務と将来の収入見込みを比較して、債務超過額は両公社合計で約813億円または約663億円としている。しかし、将来収入見込みを現在価値(時価)に割り戻せば、さらに債務超過額は増加するはずであり、これは客観的かつ合理的な基準の下で試算し、明らかにする必要がある。

平成19年度(2007年度)の公庫債務の延滞

公庫債務について、平成19年(2007年)の4月に、公庫から償還猶予が認められないまま延滞状態に入ることとなり、このことによって、公庫からの全額繰上償還請求、そして免責的債務引受につながったことになる。

これについては、滋賀県および滋賀県公社は、経営改善検討会議で協議が継続しており、下流団体とも交渉している中で公庫のみを切り離すべきでなく、また、

公庫とは金融問題検討会で協議をしてきていたため、債務圧縮の交渉の見込みがあると判断したことから、延滞を続けたまま協議を続けた、としており、こうした延滞状態となってもあえて公庫に強力に債務圧縮を働きかけるべきとの政策判断があったと考えられる。

しかし、延滞開始後、平成19年度(2007年度)について償還猶予が認められず、結局、全額繰上償還が予想される状況になった時点において、なんらかの形で支払いを行うことなどにより、債権債務関係を正常化し、こうした事態を避けつつ、一方で債務圧縮の交渉をすることはできなかったのか、との疑問がある。

ただし、この正常化によって改めて協議・交渉が可能であったとしても、公庫債務を契約どおり返済することとすればそれまでの取り組みが元に戻り、いずれ支払いをどうするかという問題は残ることになることから、この判断は、政策判断としては難しいところであったとも考えられる。

特定調停から免責的債務引受に至る経過

特定調停については、包括外部監査においても債務の増加を抑えることが先決として支払う債務を確定するために特定調停を提言していたこと、こうした経営改善検討会議で協議がされた上で結論が得られず、公庫から全額繰上償還が迫られる事態となったことを受けて移行したものであること、また、公庫債務については先述のような公庫債務の延滞についての政策判断があった上であったとすれば、こうした特定調停に至ったことは、やむを得ない措置であったと考えられる。

さらに公庫債務について債務の圧縮は実現せず、損失補償契約に基づき滋賀県が約490億円もの一括履行を行うことになれば、行政サービスの低下など県政の運営に多大な影響が生じるおそれがあったことから、これを回避するためとして、滋賀県が免責的債務引受をせざるをえなくなったことは、やむを得ない選択であったと考えられる。

なお、両公社が全額繰上償還に応じられない場合、あくまで県に損失補償の実行を求めるとして債務圧縮に応じなかった公庫の対応自体は、契約に基づいたものであったが、この公庫の対応には、金融検査が厳格化されたことや、全国の林業公社への大きな波及効果が予想されることも考慮されたものと推測される。

しかし、滋賀県と両公社が、特定調停から免責的債務引受に至る過程で、例えば遅延損害金の免除などについて検討し交渉したことは認められるが、これらはいわば緊急的な対応に過ぎない。

今回の検証で明らかになったように、分収造林方式と融資による拡大造林がもたらした両公社の債務問題については、国、公庫、県、両公社および下流団体な

ど関係者それぞれに責任があり、その責任に応じた負担がされるべきものである。森林県連合などの場においてもこうしたことを議論されてはきているが、滋賀県として、本検証委員会のような第三者機関を設置し、債務問題の解決という視点のみならず、この問題の原因とメカニズムやプロセスをまず解明し、関係者の責任とその割合に応じた負担のあり方について検討した上で、関係者に訴えていくような取り組みがもっと早くから必要だったのではないかと考えられる。

また、今回の公庫の債務の処理に当たって提案された重畳的債務引受は、債務問題の抜本的な解決につながるものではないが、その時点における債務返済の方法としては、一定の合理性のある方法であった。しかし、滋賀県はこれを県議会に提案したにも関わらず、総務省から違法性の疑いの指摘を受けてそれを撤回したことについては、結果的に免責的債務引受となっても返済額が変わったわけではなく、またその時点では事態を早期に收拾することが必要であったとは考えられるものの、先に述べたような関係者の本来の責任に応じた公正な負担のあり方を求めていくべき県としては、国に対して対等な立場で訴える姿勢をもっと示すべきであったのではないかと考えられる。

残された課題

今回の公庫債務の処理については、このようなさまざまな問題点がある。

ただし、滋賀県が、この林業公社の債務問題という全国的な問題に、自ら先鞭をつけたことには、一定の意義はあった。

なお、下流社員に対する特定調停は、1年以上が経過しており、下流社員も地方公共団体として自己の財産として計上されている債権の放棄に応じることは困難であるなどの事情があるものと想定されるが、早期の成立に向けた努力が求められる。

また、先に述べたように、公社の存続については、今後の下流社員との特定調停の状況にもよることになるが、改めて廃止を含む抜本的な見直しが必要である。

なお、経営改善検討会議のとりまとめ(事務局案)においては、今後は再造林をせず列状伐採等によって広葉樹林化を図ることとしているが、森林の多面的機能がますます重視される中、伐採収入を確保するとともに、こうした機能の維持とのバランスをより重視し、公社営林の伐採および管理を行う必要がある。

エ. 国等への働きかけ

林業公社の債務問題に向けて、これまで滋賀県や両公社は、金融問題検討会、森林県連合、知事会、さらに最近では国との林業公社の経営対策等に関する検討会

の場などを通じて、累積債務問題の解決のための制度改革を要望してきた。

しかし、金融問題検討会は、初めて貸し手側である政策金融機関が、借り手側である都道府県と協力して政策提言を行い、その結果、金融支援措置や補助などに一定の成果を上げたものの、既往債務の問題の解決には至らなかった。

この問題が先述のように、滋賀県や両公社のみの問題でなく、国の政策を大きな要素として起こった問題であること、全国の林業公社で大きな問題となっていること、また地方だけでは処理しきれないような大きな金額であることを考慮すれば、国と都道府県が協力して国に最大の責任を果たしてもらうという仕組みで解決を図らざるを得ないと考えられることから、林業公社の経営対策等に関する検討会が府県側の努力で立ち上げられたことには意味があったが、国も滋賀県を含む府県側も、もっと早い段階で、連携してこうした取組を行っておくべきであったと考えられる。

また、林業公社の債務問題については、今回の検証で明らかになったように、その原因とメカニズムやプロセスを踏まえた上で、国、公庫、県、下流社員、両公社など関係者がそれぞれの責任を認識し、その割合に応じた対応を講じるべきである。

オ．下流社員の造林公社問題への対応

下流社員は、経営改善検討会議においても、あくまで債権者の立場に立っており、債務問題は滋賀県公社側の責任とする考え方を示している。

また、下流社員としても税金あるいは水道料金を原資として貸し付けており、貸付債権は財産としてその圧縮に応じることは困難な状況があるとは想定されるが、設立前後の経過および社員または理事・監事として参画してきた経過からすれば、こうした債権者のみの立場からの対応は適当とはいえないと考えられる。

上記に述べたように、関係者がその責任に応じた対応を講じるべきであることを踏まえ、下流社員も経営の責任の一端を担って解決に協力することが求められる。