

造林公社問題検証委員会 第2回会議議事録

日 時：平成21年(2009年)1月23日(金) 14:00-17:30

場 所：滋賀県農業教育情報センター 4階第5研修室

出席委員：北尾委員、阪田委員、進委員

高田委員(副委員長)、辻委員、浜田委員、

真山委員(委員長)、吉田委員

1. 開 会

2. 滋賀県琵琶湖環境部長挨拶

(琵琶湖環境部長)

委員の皆様におかれましては、何かとご多用のところ、本日は午前中から、お寒い中を現地視察をいただき、また、引き続き第2回会議ということで、大変お世話になり厚くお礼申し上げます。

さて、本委員会は、昨年9月に、造林公社の債務のうち旧農林漁業金融公庫の債務について県が免責的債務引受をいたしましたことを契機に、これまでの造林公社に係ります国や県の政策、造林公社の運営等についてご検証をいただき、造林公社の経営の健全化につなげるために、昨年12月に設置させていただいたものでございますが、今回から実質的な検証に入らせていただくことになるわけでありです。

前回、第1回の会議におきましては、全体の経過の概要を説明させていただきました上で、検証の進め方、あるいはスケジュールについて決定いただきましたが、それに基づきまして、今回から次回までの2回にわたり、まず、公社の設立から現在に至るまでの事実経過について、年代を追って検証を行っていただくことにいたしたいと思っております。

前回の経過の概要説明に対しまして、委員の皆様からも、いくつか論点をちょうだいしておりますが、そうしたことを含めまして、資料を用意させていただきました。

委員の皆様には、国や県の政策はどうであったのか、そして、その中で造林公社の運営はどうであったのかという、事実について明らかにしていただきますとともに、公社が経営悪化に至った要因は何だったのかをあわせて明らかにしていただき、公社の抜本的な解決につながりますよう、公正・公平なお立場から、忌憚のない、ご議論、ご検討をよろしく願いいたしたいと存じます。

県といたしましては、長期にわたる財政負担を県民のみなさんをお願いすることとなりましたことから、県民の皆さん、あるいは県議会の皆さんに対し、説明責任を果たしていくため、また、造林公社の抜本的な改革を図り、県全体の森林の10分の1を占めております造林公社の管理する森林を適正に管理していくため、検証に真摯に臨み、可能な限りの資料の提出、説明をさせていただくことを考えております。どうぞよろしくお願い申し上げます。

資料確認

定足数確認・事務局出席者紹介

(司会)

本日のご出席委員は、8人全員でございます。設置要綱に照らしまして、会議は有効に成立しておりますのでご報告申し上げます。

なお、事務局としまして、次第資料の2ページのとおり、琵琶湖環境部長以下関係職員が出席をしております。また、造林公社からも、副理事長以下関係職員に出席を求めていますので、ご報告いたします。

傍聴者注意事項

(司会)

傍聴の皆様をお願い申し上げます。

傍聴の方は、発言はできません。また、写真撮影、録画録音等もできません。議題によっては、非公開と決定した場合は、途中で退席をお願いすることがあります。

その他、会議の進行上、委員長あるいは係員の指示があった場合は、従って頂きますようお願いいたします。

詳細につきましては、お手元の「傍聴について」をご覧くださいと思います。

また、報道関係の皆様にも撮影は情景程度として頂くようお願いいたします。

3. 議 事

(1) 造林公社問題に関する主要な事実経過について

(その1：造林公社の設立頃から造林の終了頃まで)

(委員長)

それでは、第2回の会議を始めさせていただきます。本日は朝から大変お疲れ様でございます。

本日の議題は、次第にありますように、「造林公社問題に関する主要な事実経過について」でございます。前回の会議で決まりましたように、今回と次回の2回にわたって、事実経過について検証をするということになってはいますが、そのうち今回は、造林公社設立頃から造林の終了頃までです。この間の部分を扱って、その後の時期は次回ということで、時期を区切って進めたいと思いますので、ご了解をお願いいたします。

それでは、事務局の方から説明をお願いします

説 明

(事務局から資料に基づいて説明)

議論・検討

(委員長)

今、全ての期間ではありますが、とりあえず、植林が一定終了するまでの時代の流れというものをざっと見てきたわけでありまして。非常に詳しく、またポイントポイントを大変良くまとめて頂いたかという感想をもってしております。いくつか今聞いただけでも、問題のポイントがこの辺にあるようなヒントが得られたような気がします。

今日ご説明して頂いた資料は、時期区分がありますが、その時期区分は、一般的な時期区分を基本に造林公社との関わりで区切ってあります。それぞれの時期毎に資料のまとめ方としては、項目が統一されております。例えば、最初、森林・林業を取り巻く社会的情勢という項目があって、その中に、また という小項目があってという形で、時期ごとに同じ項目で見ていくという整理になっております。そういうことから、それぞれの時期に、それぞれの項目では、どういう特徴があり、どういう傾向があったのか、分かるようになっております。

まず、事実経過ということに限定をしまして、評価であるとか意見に亘る部分は後で出して頂くということで、この事実経過の説明について、このことが良く分からないとか、さらにこの部分をもう少し詳しくとか、ご質問あるいはご要望などがありましたら、どこからでも結構ですので、出して頂ければと思います。

何かございますか。

(委員)

初めの収支計画がいずれの公社にもあります。それが半ば狂って来ているわけですがその経過の中で、それぞれの収支計画を見直すというようなことはされていないのですか。

(事務局)

やっております。それがちょうど次回説明する時点ごろから始まるので、今日それを説明しておりません。そのことを最初にお断りするべきでした。主なものでは、委員もご存じですが、平成7年の経営計画策定がございますので、次回、それと実績の比較ということでご説明させて頂ければと思っています。

(委員長)

逆に言いますと、今日検討した時期区分のなかでは見直しが無かったという事実があるわけです。

(委員)

国の政策で、こういうところで議論するものかどうか分からないですが、木材の自由化を受け入れてしまっています。ところが、農産物、特に米は、今だに自由化を反対している先生もいらっしゃいます。しかし林業は、超長期生産と分かっているながら、何故、このように自由化になってしまったのか。これは、もうなってしまったから仕方がない

ですが、その辺がなぜか分からないのです。それが今の木材の低価格化をずっと引きずってきていると思います。それが1つです。

それから、木材需要のところ、事実経過の8ページですが、昭和48年に最高値に達しました。後は需要が減少するのですが、ここで木材需要の性質も変わってきたのではないかということです。つまり、48年の特に建材政策、住宅政策です。それまで、国は1世帯1住宅を目指していたのですが、昭和48年くらいでちょうど達成されたはずなのですが、そこからは建替需要になってきたのではないかと思います。それで一般の木材、建材需要が減ってきて今のように紙パルプの需要が増えてきているということです。

このように、需要の変質があったような感じがするのですが、その需要側の要因というのが入っていないような気がいたします。

(委員長)

今、委員のご指摘にありました木材需要については、私も感じておまして、木材需要が折線グラフでピークがあってその後は下がっているようなものを何回も見ているのですが、一口に言っても、どういう木材が必要とされていたのか種類があるので、もう少し需要を詳しく見ておく必要があると思います。

それは多分、今日現地での説明でもあったように、木の種類であるとか、手の入れ方の違いにも影響するのかと、よく分からないですが、説明を聞いているとそのようなことを思いました。

(事務局)

現在のところ、木材需要量しか資料を出していないので、調べさせていただきたいと思います。

(委員)

何故、自由化だったのでしょうか。木材というのは、早い段階で自由化したのです。

(委員)

全面自由化は、昭和39年ですね。

(委員)

何をもちいて自由化というのか。全部を自由化というのを自由化と言うのかもしれませんが。

(委員)

製材品も全部したのが、39年ですね。

(委員)

木材をとにかく輸入しないといけないという事態が戦後すぐに起こります。昭和20

年代、日本の輸出回復をリードしたのが、おもちゃ、それからもう一つが、ラワン合板でした。フィリピンとかで原木を買って、加工をして、アメリカなどに輸出しました。

それから、今日の資料には出ていなかったのですが、分収林は誰が始めたのかといえれば、紙パルプ会社です。昭和20年代、紙パルプ産業が自力資本でやりはじめたものです。当時は広葉樹パルプは技術的に出来ませんでした。資源は針葉樹ですが、北海道のエゾマツとトドマツ、あとはアカマツ、クロマツです。

通産行政として、資源確保をしないと製紙パルプ会社の増設はさせないということがありました。戦前はもっぱら樺太に大資源があったのですが、戦後20年代に経済が回復してきて、紙の需要がどんどん上がるが資源がないということで、紙パルプ産業がマツの分収造林をやりました。

この勢いが自由化と関連してくるのですが、アラスカパルプ開発などを昭和30年代に始めます。日本企業が最初に始めた「開発輸入」は、紙パルプ産業なのです。

(事務局)

今日追加でお渡しした資料の中の1ページに、木材自由化までの輸入制度の経緯というものがあります。これは、「戦後林政史」から抜粋したものです。

自由化というのは、ここでいうのは、基本的には外貨割り当てによる自由化の流れですが、ここにありまますように順次進んでいきます。最後の「AFA」というのは、自動外貨割当制イコール自由化ということです。外貨が限られていたので最初は制限があったのが最後「AFA」になるということになるわけですが、それが今おっしゃったように、丸太と製品とで時代がずれていまして、35年、39年という順番になっております。

(委員)

紙パルプと合板家具、それから一般用材というふうに、木材需要は統計的にジャンル分けされています。一般用材の中の建築用構造材の使われ方も大変変化してきていて、かつてはヒノキの木材価格形成力がたいへん高かったのですが、住宅様式が真壁づくりから大壁づくり、洋式風になり、洋間では柱がクロスばりの中に入って見えなくなります。部材の使われ方には、「見え隠れ」部分と「見えがかり」部分の2つがあるのですが、年輪幅が整った無節の良質材を外へ出さなくなりました。無節材はかつては10倍とか特異な形で値が付き、価格がたいへん高かった。そのための枝打ちであり、集約な間伐作業であり、かつヒノキ材であったわけです。

(委員)

価格が安いというのは、木材の代替材、アルミとか木材以外の建材が増えてきたことがあります。

(委員)

融資制度について、資料2ページの昭和23年から復興金融公庫ができ、その後資金融通法ができ、そしてそれが発展して昭和28年に農林漁業金融公庫が設立されたという経過の中で、質問したいと思います。

公的資金的な解釈が強い色彩を持つのですが、ここは流れだけが書かれていますが、資金の性格について各地の造林公社の受け止め方にもう少し言及があってもよいのではないかと思います。

それと、補助と非補助の金利の差をもう少し教えて頂きたいです。この後に説明をいただき、あるいは次の昭和50年代以降の中で話をしたいと思いますが、その2つをお願いします。

もう1つ、随所に琵琶湖総合開発の問題を列記されていますが、琵琶湖総合開発は水資源中心に来ましたが、造林公社、造林に関する事業での詳細な検討というのは、これを見る限り書かれていません。関連はあるですが、要するに琵琶湖総合開発は何があったのか、無かったのかということをお教えして頂きたいのです。

(事務局)

1番目のご質問は、公庫資金をどう受け取っていたのかということかと存じますが、公社から後でご説明してもらいます。

先に補助と非補助の話ですが、ファイルで3-1-3に資料があります。制度そのものがたいへん変わりますので、完全な表ではありません。簡単に言いますと一番上にある金利のところで、補助と非補助というのがありこれが6.5%と3.5%というのが基本的にずっと続いています。それが60年頃から、補助の方も段々と下がってきて、段々差がなくなってくるという形になります。

ですから、この辺りから、県造林公社にしてもびわ湖造林公社にしても、補助事業を導入し始めます。これが、補助と非補助の金利の差でございます。

それから、先程の3番目の琵琶湖総合開発の中での造林の検討が十分ではなかったということですが、これはご主旨はどういうことでしょうか。

(委員)

琵琶湖総合開発の造林と造林公社との関わりについての当時の言及というのが、あまり書かれていません。ただ琵琶湖総合開発がこの期間、このように検討されて、再延長された、というふうには書き流してあるだけです。造林公社との連動した部分が当然あるから、ここに記載されているわけですね。

(事務局)

琵琶湖総合開発と造林公社について、非常に関連が深いと思っている点が、2点あります。1つは琵琶湖総合開発が出来るまでの部分です。先程も説明しておりましたように、そもそも琵琶湖総合開発というのは、下流の利水の需要から始まったものですが、その時に上流である滋賀県が合意しないのでなかなか進まなかったという経過が、昭和30年代ずっとございました。そのために少しでも琵琶湖を早く開発して水を流すために、何か下流の方から上流の滋賀県に対して、協力できることがないだろうかということが下流からもあって、一方、滋賀県側は、その当時はまだ低開発県でありましたし、山村に仕事なくなってきた、薪炭林が落ち込んでいく時代だったので、山村振興のためにも造林が良いということでした。かつ琵琶湖の治水というのが、大きな滋賀県の問

題で、そのためにも、山に木を植えるべきであるという考えが大変強かったようです。そのために、琵琶湖総合開発までのところで、琵琶湖総合開発の際に水源地域としてやりたいこととして造林というものがあったというのが、1つ大きな要因だと思っております。

もう1つは、琵琶湖総合開発計画ができてからのことですが、この先のことについては、現在ははっきりした説明ができません。既にその時点において公社がそれぞれ計画をすでに持ってスタートしており、それを琵琶湖総合開発計画に乗せているわけです。ですから、どちらが、どちらを引っ張ったのかわからないところがございます。また勉強させて頂きたいと思っております。

(造林公社)

なぜ公社が造林にあたって融資制度を活用をしたかということですが、他府県が多くても2～3百haの造林の中で、滋賀県の場合は琵琶湖の水資源確保の中で、至上命令的な1千haの造林をしなければならない。そのための資金といった場合に補助金という制度もありますが、一般の森林所有者も当然造林を行います。ところが全て公社で補助枠を取ってしまうと問題があるのと、それだけの1千haの造林をしようとなるとかなり資金がいるということで、農林漁業金融公庫が設立されてそういう制度があるのならそれを利用しようということと、先程話があった、非補助と補助の利率の違いの問題もあったのではないかと思います。

(事務局)

もう1つですが、補助金については、今公社から答えました補助枠の問題もあったようですが、もう1つは、特に滋賀県公社の場合は、下流と一緒に下流のお金も使って造林をするというコンセプトがあった中で、補助金を出すのは滋賀県だけが出すこととなります。かつ滋賀県は、国からの補助金に滋賀県の補助を継ぎ足しての補助金となりますので、滋賀県が下流より余計に負担することとなります。このように1つの判断として下流団体との資金提供のバランスもあったように聞いています。

(委員)

そこは良く理解できます。良く分かりました。

私は、この流れとして復興公庫、それから農林漁業金融公庫に至るまでのプロセスからいくと、まさに今、はやりの公的資金に近い流れの一貫ではなかったのではないだろうかという印象も受けます。当事者の皆さん方としては、今言われた調達は、要するにリソースの一貫だったのかどうかという説明がもう少し明確にしてほしいです。なかなか明確にしにくい所でしょうけど、既にドキュメントを全て結んでいるわけですから。

歴史的経過からいうと、そのような色彩が必ずしも否定し難いという印象を私は受けました。公的資金の導入の流れの近い印象を受けるわけです。

(委員)

公的資金の色合いが強いという受け止め方ができるということは、それは借入ではなくて、もらったのではないかというようなことですか。つまり、返す必要がなかったという性質のものではないかということですか。

(委員)

今後の討議の中で、いろいろ進めて行きたいと思います。もう少し次の50年代以降の説明の中で進めていきたいと思いますが、今日の感じはそういう感じでした。

(事務局)

前回、委員の方から、公庫とのやりとりにつきましてお話がございましたが、今回はお答えしておりません。公庫とのやりとりということで前回ご質問を頂いたのは、最近の公庫との免責的債務引受に至る経過にあたっての時のお話だと思っていましたので、今回は入れておりません。30年代のことになりますと、本当に分かりません。その点については、公庫や国の方に聞かなければ分からないのではないかと思います。

(委員長)

今、委員の言われたことは、かなり可能性としては当たっているような気がしますが、資料などからはなかなか出てこないでしょう。

(委員)

そこを、もう少し深掘りをして頂くと良いかという感じを受けるのです。ここは極めて重要なポイントだと思います。国家施策の一貫で来た流れが濃厚に進んで来たわけですから。

(事務局)

今の関係で、3-1-1のところに農林漁業金融公庫法の提案説明がございます。そこに書いてあることが当てはまるのか分かりませんが、食糧増産という大きな目標が昭和28年頃ありまして、最初7、8行目にありますように「しかるにかかる資金は農林漁業の特質にかんがみ、長期かつ低利であることを要するため、一般金融機関の融通にまつことは困難であり、国家資金による政策的金融を行う必要があるのであります。」とあります。

(委員)

まさに国策ということですね。

(事務局)

事業とその金融施策、制度金融がセットになって、パッケージで国が提案をしてきたということは間違いないのではないかと思います。委員がおっしゃるように、返さなくても良いのではないかと、ということはないと思います。

元々、原資に財政投融资のお金がかなり入っていまするので、やはり今後の公庫の損失補償も、損失報償契約を結んでおり、全国的にこのスキームで結んでおり、もし公社がだめになったら県が立替しなさいという形のスキームは、最初から作られています。

やはり国家施策でお金を貸そうという思想は間違いないのですが、債務をいわば「徳政令」で負けてやろうということは、さすがに最初から無かったのではないかと思います。

(委員)

それはどの都道府県もみんな、そのことは覚悟してやったということで良いわけですか。

(事務局)

あの時代は、委員もご存じと思いますが、異常なインフレがあって、この程度の金利なら40年代だったら十分に返せるだろうと思ったのではないのでしょうか。むしろ、どんどん借りてというイメージがあったとしたら、そうではないのでしょうか。その後は厳しくなってきますが、40年代のインフレは凄かったですから、あの時の感覚では、3.5%であれば安い低いというイメージがあったのではないかと思います。6.5%はかなり高いと思いますが。

(事務局)

昭和40年の公定歩合がだいたい7%程度です。

(委員)

しかし、全般的にずっと見てみますと、制度資金は金利感応度はものすごく悪いです。制度資金はそういう性格が強いです。

もう1つは、債務不履行の情勢、背景が入った場合、いわゆる返済原資が極めて薄弱なケースというのは、政府にとって、あるいは農林水産省にとって当然認知する状況ですから、それを各都道府県、これは地方分権や、あるいは財政との問題もあるのかもしれませんが、各都道府県に履行しなさいということについては、それは最近の諸情勢を踏まえるとは、極めて疑義に感じるところです。

これは、誰が、どういう主体の責任かという前に、貸し手と借り手あるいは国との問題の話です。

勿論、行政当局におけるプロセスチェックということまた別の機会に論議したいと思います。どれくらい問題提起があったかどうかは、行政の皆さんの職務です。

(委員)

関連して、もう少し資料の用意をお願いしたいのですが、資料の48ページのところに私がお願いしたものを調べて出して頂いたのですが、当初融資でいく、それで経営の収支がプラスになっていくのでみんなが良いではないか、ということで土地所有

者も出発したのでしょうか、情勢というのは直ぐ変わります。労賃単価が10倍になって、片方で立木価格が下がるわけです。それは多分、収益率に表れていて、これは林業白書から取られたと思いますが、こういう形で出てきているわけです。

これは新植時点で考えないと拡散してしまうと思うのですが、滋賀県の造林公社は平成元年に新植が終わっている。この時までは新たな造林はやっても良い、この時点までは判断は間違っていなかった、損はしない、とにかく返せるということを想定していたのではなかったのかと思われるかもしれませんが。しかし分収割合があるわけです。立木価格の6割という形で評価をしないといけないし、それから先程から言っていますように奥地の伐採搬出コストがかかる場所ですから、より立木価格が低いわけです。そうすると、滋賀県造林公社の場合に利回りがマイナスになっている、投資したらだめだという1つの判断基準が、平成元年よりだいぶ前にあったように思えるのです。

損をしない、借りても良いのだという形で出発しても、どこかでおかしな事態になっているわけですから、どこかで止めるということも必要だったのですが、止めさせずに来た。このことはまたの機会にお話したいと思うのですが。国の政策もむしろ止めさせない。むしろこういうものにシフトさせて資源造成をするし、地域林業といわれる森林組合を育成するし、経営をやっていかなければならないという時、融資に繋がってくる。林業経営が飛んでしまって、むしろ公社・公団造林でそういうものを支えるという、国のプッシュ、政策、それと農林漁業金融公庫の組織維持と大いに関連していて押し込んでくる、そして仕方なく引き受け入れるという事態があったのではないかと思います。ですから、この表をもうちょっと補完して頂きたいです。

(事務局)

今のことに関連して、1つは林業利回りのことについてですが、今のところ見直しにの時期あるいは当初について、林業利回りという感覚で経営を検討したというところの形跡は現在見つかりません。

それともう1つ、大きな見直しというのが平成7年に行われ、平成7年の経営計画があるのですが、その前に調査等も含めて昭和63年の終わりくらいからやっております。次回まとめてご説明させて頂きますけど、そういう時期から一応見直しの話がありました。しかしこれも林業利回りを見ていたかということではないようです。むしろ先程ご覧頂きましたように、当初の見込みと比べて借入金が相当膨らんできたということは見ていて分かっているはずなので、当然見直しが必要という話になってきたと思われまます。

(委員)

添付資料の29ページと36ページの管理費の推移というのがあるのですが、当初よりだいぶ増えている。事業費は労務費が上がってきたと分かるのですが、管理費が当初の計画よりだいぶ増えてきた理由というのは、どういう理由があったのか。これも人件費が上がったからということですか。

(事務局)

管理費の方は、人件費その他が入っていると思います。

(委員)

後で結構ですので、調べていただければ結構です。

(事務局)

会社の決算書によると、管理費は、人件費、会議費、事務費となっていますので、人件費が主と思います。

(委員)

人件費が思っていたより、上がってしまったということによろしいですか。

(事務局)

もう少し詳しい資料を用意させていただきます。

(委員長)

その点については、詳細に調べて頂いた上で、資料をお願いします。
他にいかがでしょうか。

(委員)

この資金の借入についてですが、社団法人滋賀県造林公社定款には、参考資料の5 - 2 - 6の第31条「資金の借入」というところに、必要な資金を借り入れるということは条文としてあるのですが、先程委員もおっしゃった、返済というのがありません。それを、定款に入れなくて良かったのかどうか。

それから、びわ湖造林公社の場合には、5 - 2 - 10の第12条に、今度は長期借入金について、もっと簡単になっていまして、「資金の借入を要す時には」とのみあります。巨額の資金を借り入れる時に、誰が最終的にどうしたのかが重要と思いますが、資金を借り入れた場合の返済条項というべきものが、読んだだけでは無いように思います。これだけ、大きなお金を借入れるのに、返済の規定が無いというのが分からないのです。これは感想です。

(事務局)

借入につきましては、毎年度の事業計画の中に当然出てきます。事業計画と収支予算は理事会あるいは総会の議決事項になっておりますので、基本的にはそれで決定されれば、組織的な意思決定となるものと思います。

(委員)

しかし、巨額な金額です。それゆえ故、本当に慎重にやられてしかるべきではなかったかと思うのです。それで、定款のどこかの条文に返済等に関する記述があっても

おかしくなかったのではないかなという気がしたのです。それがないからスツと
ってしまったのではないかと思いました。あくまでも感想です。

(委員)

もう一つ、添付資料の42ページ、今の委員の話と合わせてと併せて聞きたいので
す。都道府県の森林面積と林業公社の分収林面積ですが、滋賀県の森林面積は2,0
60(百ha)、しかし一方で、分収割合が23.4%、かつ有利子負債は全国ペ
ースで10%くらいを占めています。当然琵琶湖総合開発があり、環境保全とか、
当時それだけ崇高な環境問題の理念があったかどうか分かりませんが、それにして
も、なぜ滋賀県だけが、これだけ大きくなる理由があったのか。

今日では、また環境問題だとか他の問題要素がありますが、これを切り離して言及
を加えて頂きたいです。農林予算も第二の公共予算みたいなもので、他のファクター
があったのではないかと思えるくらいの大きな割合の印象を受けるのです。

(事務局)

今のご質問の1つは、何でそんなに沢山造林を行ったのかということ。もう一つは、
何で債務がそんなに多いのかということの2つだったと思います。

なぜそんなに行ったのかについては、今までの計画や基本構想等々書いてあるもの
で理解するしか分かっていないところがあるのですが、先程も申しましたように、木
材需要の森林資源の充実ということ以外に、水源かん養、いわゆる治水のことまでを
含めたようなことが結構出ておりますのと、先程出てきました山村振興です。地元
に仕事を与えることが大変大きな課題だったかと理解しております。

それから、何故これだけ債務が多いかですが、当然ながら融資に全て頼っているか
ら債務が多いのです。これは先程ご覧頂きました中で、他の県の造林公社と滋賀県造
林公社の補助の関係との違いがありましたがございましたけど、全然補助金を使って
いおりませんから、当然債務が膨らんでいくということになります。事業の出発地点
が融資ですので、それが原因と思います。

(委員)

木材がそこまで育った上で利益が回るだろうということで、結果としてそれが山村
振興になるということ、プロセス面で植林から始まって仕事の確保というのがあった
と思うのです。現実には、地元の方が林業労働に入ってこずに、県外労働者がほとん
ど入っているという実態も凄く大きかったご報告がありました。そうすると、その場
合の山村振興というのは、何だったのかよく分からないと思っています。

(事務局)

もともとの山村振興は、委員がおっしゃったように、2つともあったようで、プロ
セスとしての山村において仕事を生み出すという雇用の効果、それと、最後の収にお
いて、最初ですと約130億円の分収収入が得られるというのが、元々考えられてい
たということです。

ところが、先程資料に出ていましたが、滋賀県が内陸工業県になっていく中で、労働力が意外と山村から流出したこともあって、実際には、大量の1千 ha の植林するために、7割が県外の方になったというのは、当初予定していたのと違っていたのかもしれないと思います。

(造林公社)

労務のことで、先程現地調査の際に現場で県外労務の比率が75%と申しましたが、40年発足当初の方では、私は当時おりませんでした。おつきあいのある地域の情報から判断いたしますと、当初はそれぞれの山村の地域で、区として公社事業に加わって頂いておりますので、相当地域の振興に貢献したと聞いていう情報は聞いています。薪炭林などで生活しておられた方が、一時的に公社の作業に地域全体として関わって頂いた。それ以降、民間会社などのなり、そちらの方に出て林業から離れていかれ、それが段々傾向が強くなって、最終的に地元労務の比率が昭和56年時点で26%になりました。それ以降、県内外の労務の方々が、ある程度定着を図られて、今はだいたい半々くらいの状況になっています。全体の流れとしては、そういうことです。だから当初の初期の部分では、地域振興に相当貢献したと私どもは判断しています。

(事務局)

先程の委員のご意見にも絡む話ですが、琵琶湖総合開発の表が15ページにあります。これは私の私見ですが、この枝図で、例えば水産というところがあって、水産、漁港という施設整備もあって漁業振興があります。一方では、土地改良という大変大きな事業をやったわけですが、これは農業者の構造改善をやって、区画整理をやって、それまでの小さな田んぼから大きなほ場ににする、そして大きな機械をいれるという、これも農業者の利便、収入所得を得るというものでした。それでは林業者はどうするのかがとなりますが、こういう計画を行政が考える場合、県土の均衡な発展等もあったでしょうし、県民に対する受益が広くに及ぶように、また事業に不均衡がないように考えたと思うのです。そういう中で、多かったか少なかったかは分かれるでしょうが、造林事業、林業に対してしっかり投資するというのが、森林組合に対しても、あるいは土地所有者にもが分収で将来4割の利益を得るなどによって、あまねく県民が公平に計画の恩恵を受けるようにという意図があったのではないかと思います。このように第1次産業の分野でもきちっと見ていたのではないかと思います。ただ、本当に1万 ha という数字が必要だったかについては、農業の部分、林業の部分、その時点の配慮があったのではないかと思います。今でいう山村振興という言葉が40年前と同じかどうかは分かりません。概念が違っていたかもしれません。こういうハード事業がうまく行くように配分を考えたのかと思います。推測の域がでないのですが。

(委員)

今、行政サイドの言い分をお二方が山村振興についておっしゃいました。

一方、農林水産省は直接的にほ場整備、減反政策も含め、全部国費でやっているわけです。そこは少し色彩が違うのではないかと思います。そうであれば、むしろ国は農林水産省だからお金もあるし、森林の振興策をもっと直接的に国家が携わるべき問題だと私は思います。

(委員)

融資という性格にはなじまないということでしょう。

(委員)

融資という性格にはなじまないと思います。国土保全のために山は必要です。あるいは地域としても必要です。片側の農業の現場では、現実的にそれを実行しているのですから。

(委員)

滋賀県造林公社はいくつかの機能をもって、社会的役割を果たしてきました。一つに山村振興という言い方が適切かどうか分かりませんが、社会政策的とか地域政策的なものです。一つは、資源政策的なもの。そして、昭和39年成立の林業基本法に登場した産業政策です。林業の近代化として生産力と「経営」を担う担い手、そのような経営体を育成するということがあります。それと琵琶湖総合開発計画です。そういうものがかぶっているのです。一緒になっているいろいろなゴチャゴチャにされて、並列しているのです。それらを融資という形、つまり利子を伴って返さなければいけないのでやったのです。結果として、気がついてみると、返すに返せない累積債務を伴っていたということなのです。これをどう分析するか。

(委員)

それで、どの県も破綻しているわけですね。滋賀県だけが破綻しているわけではなくて、やった県がどこも破綻したというのが、おかしいですね。

(委員)

滋賀県公社、びわ湖造林公社があったから、これだけ急速に拡大造林をやれたと思うのです。先程、委員が指摘されたように、突出して人工造林の中の公社造林の割合が大きいです。

人工林率は、全国平均で41%です。40%くらいまでもっていくという長期の森林資源基本計画があって、滋賀県は一挙に全国水準までもっていった。もともと裏日本は、雪害が多く、重い雪で木起こしなどもするし費用がかかってなかなか進まないから、いまま人工林率は低い。しかし、裏日本系も含む薪炭林地帯、あるいは人工造林後発地の滋賀県が、これを機会に追いついたということではないでしょうか。

どんな長期計画というのも、当初は社会の要請を受けて樹立されるわけですが、それが一度出来てしまうと、縛りが入ります。他方、融資という自己責任の形は、その都度いろいろなチェックを受けてやるはずの形態ですが、チェックなしにやってしまっ

たと思うのです。

どこで止めるべきだったのか。どの程度誰に責任があるのかという重みづけはどうか。それと、そもそも初めから社会的な資源造成を融資で行うのはおかしいのではないか。といった、いくつか論点があるのですが、うまく整理をして頂ければと思います。

(委員長)

今の部分だけで言いますと、既におっしゃっているように、基本的なスキームが間違っているというか、造林政策あるいは林業政策の国の政策が基本のところでおかしいのだと思うのです。

委員がおっしゃったように、農業の方で米作を中心にまさに国費を直接投入してもやっているという形を取っているとか、補助金という形で積極的にやっている。林業の方はそこまでいかなかった。これは政治学的にいえば、農業の方は票になるが、林業の方は票にならないので、そんなというか、そういうところにそんなにお金を投入してもというようなことがあるので、融資などとか別のところで、資金調達の枠組みだけは提供します、というようなことになったと思います。

その部分で、これも先程委員がおっしゃったように、融資というスキームを使っていますが、最終的に国に返さなくても良いような含みもあるような、直接には投入しないけれども、回りに回って、最後はチャラにするよというような意図があったのだと思うのです。

ただ、今のような財政状況になったので、実際に借金という形で残ったら国は知らないという状況だろうと思うのです。なんとなく、そういう枠が見えているのですが、それをちゃんと証明しないと、何となく感覚的な話になってしまいます。

もう一つ、やはり山村振興や林業振興という側面があつての造林ということだった。40年くらいまでは、滋賀県は今と違って後進地です。例えば山村人口の移動の見通しも間違っていたと思います。もっと定着するだろうと思っていた。それが滋賀県は急速に工業化しましたので、どんどん第2次産業に流れていってしまった、という見込み違いも多分あるのだと思います。これは木材の需要とかとは違った部分で見込み違いがあつたのかなと思います。

だから琵琶湖総合開発の中に、造林というものをかなり一生懸命位置付けて、何とか回していけば、地域振興も出来て、いろいろ良い絵が描けたと思うんですが、その辺の絵がどんどん崩れてしまったという気がする。そういう意味で琵琶湖総合開発の中に他の農業や漁業など、くまなく、まんべんなく入れないといけないというのは、まさにそうなのですが、とりわけ造林という部分だけ注目した時に、どの程度、それが琵琶湖総合の中で位置付けられて、それが縛りになったのか、ならなかったのかということが問題です。

琵琶湖総合に入れてしまったがために、それに縛られて、後の計画に身動きが取れなくなったという側面もあるかなと思います。入れたことによって急速に進んだのだけれど、でも止められなくなってしまふというか、方向転換出来なくなってしまふというかということです。計画には善し悪しの部分があり、計画に入ると、一気に進むので

すが、需要が変わっても計画があるからということで、全てがどんどん悪い方向に行ってしまう。つまり止められなくなる。その辺のことを、もうちょっとしっかりと押さえて行かないといけないのかなという気がします。

今までのところで既にいくつかの問題点が出ておりまして、そもそも論と言いますか、根本的に国の林業政策の中で、融資制度を使い、あるいは造林公社という公社方式を採用させ、どんどん進めていくというこの国の政策の背景が持っていた問題点、そういうものについて、もう少しきちっと分析をし、明らかにしていくということが必要だろうと思います。

その中で、滋賀県や、更にはそのもとに作られた2つの造林公社が、実際にその流れに乗って動いているわけですが、その時にどこまで政策主体として、主体性を持ち得たのか、持っていたのか。例えば、造林公社の中で、経営がどんどん悪化していく中で見直しが十分されたかということ、平成7年以前はあまり十分な見直しの検討がされていない時に、多分いけないことだという批判はできるのですが、その時に公社がどこまで、自立的に自分を見直せるという自立性なり、主体性を持っていたのか。

県は、造林公社を監督する立場にあって、十分に監督責任を果たしてなかったというような問題を指摘することは出来るのですが、それでは県自身に本当に自立性や主体性がどこまであったのか。逆に言えば、国の政策とか、いろんなものにどのくらい縛られていたのかというあたりを明らかにしないと問題の本当の所在というのが見えて来ないのかなという気がします。

今日、扱った範囲の中ですと、どちらかといえば国の政策に乗せられて行ったというところはあるのかという気はします。

(委員)

銀行経験者として、こういうところに貸しますか。

(委員)

キャッシュフローが出て、償却費というものが先に有りきなのです。こういう貸金というのは、我々の世界では破綻懸念先かいわゆる最低限でも要管理先になるのです。だから、本来20年30年40年というのは、民間ベースでは考えられないです。一つ例外としてあるのが鉄道事業で、旧開発銀行とかが50年単位でやっています。鉄道収支というのは、極めて精度の高いもので、最終できちっと出してどれくらいなるか、これは極めて緻密にやっています。これは例外的にやっています。

しかし、この種のものについては、論外の融資形態です。先程から論議に出ているように、この造林という問題は国家施策の中でどのようにし、資金手当をきちっとしていくというのが、前提条件という性格のもので、山は本来、国土安全の国土軸ですから。スタートラインの部分で、委員長がおっしゃったようにもう結論が出たみたいですが、かなり突っ込んでいくべき問題があると思います。おっしゃるようにプロセスチェックというのが大きな責務ですから。

(委員)

水源地としての造林という点で、昭和31年にはいわゆる未造林地、ハゲ山の造林は終わって、その後からは林種転換になったと国の方の資料に書いてありました。究極を言えば、ハゲ山でなければ、水源地としてはOKだったということは、確実に言えるのですか。

勿論、そこには、木材生産というプラスアルファが無いということですが、林種転換をしていくということは、あの時代としてはやむを得なかったとは思いますが、純粋に水源地として考えた時にハゲ山で無くなった段階で本当はOKだったんですか。

(委員)

ほぼOKと言えるのではないですか。

(委員)

改めて水源林造成ということを大きく旗を振る必要は本来無かったということになるんですか。

(委員)

森林水文学の専門家を連れてきてここでやって話してもらっても、そうだということになるでしょう。土壌が安定していて、植生が回復し、浸透能が高まってくれば大丈夫です。ただ、採草利用の跡地というのは案外天然性林の回復が難しいところもあります。入会林野の整備をして、どうしてもなく荒れているという状態の林野に植林する必要はあったでしょう。ちゃんとした樹種が生えていれば、ましてや薪炭林が形成されていた林地は、放っておいても水源かん養機能は高まってきていたと思います。

(事務局)

今のことに關してですが、元々その森林資源造成という目的があったので、森林資源の造成のためには、用材として使いやすい、真っ直ぐに伸びる、太いということがあり針葉樹とされたのですが、それが水源かん養機能とか保水機能がどうだったかという、それでも水源かん養機能が増えるという考え方が造林公社にはありました。資料の5-1-33ですが、びわ湖造林公社の事業効果というところがあり、これがこの当時の常識だったかどうかは別ですが、森林の保水機能という森林関係の研究機関の成果を勘案し、針葉樹林にはその効果が高い、いうことを述べています。

(委員)

明治以来ずっと、「山を緑に」と水源かん養を前面に出しながら、それを建前として国家予算を確保し、造林による資源造成をしてきたということです。

(委員)

今日お配りになった15ページの真ん中辺がそれですね。私もお聞きしたいと思っ

ていたのですが、結局この5 - 1 - 33が本当なのかどうかですね。

(事務局)

この当時は、本当だと思われていたのかどうかというのがありますし、それは今から見て本当かということもあると思います。

(委員)

下流の方から見れば、造林公社が造林することによって、益々水源かん養機能が増加するだろうということだされていると思います。

(事務局)

それもあると思いますし、そのページの上にも書いているように、滋賀県にとっての湖水位の安定というのは大変大事なことで、湖水位の安定と治水効果というのは、これは滋賀県のためでもあります。

(委員)

それは非常に大事なところだと思うのです。

(事務局)

下流が参加してきたのは、いずれにしても、琵琶湖の水源かん養機能に期待をして、そのメリットに対してお金を払ってきたわけです。その時は、スギ、ヒノキであろうと保水力が高いし、下流の経済は右肩上がりこれから需要が伸びるだろうとっており、いくらでも水が必要だったわけですから、是非とも滋賀県にお金を貸して木を植えてもらう。これがひいては、淀川水系を通じて自分達のところに戻ってくる、という夢があったと思うのです。それは滋賀県にも良かった。それが、逆にトレードオフになってしまったのです。

(委員)

本当に保水機能が向上したかどうかは、非常に重要なことであると思います。

(事務局)

大事なご指摘だと思います。

(委員)

48年から平成元年までの時ですが、この時も先程の融資制度の続きですが、この法人に対する融資率は100%になった。オイルショックで大変だったという背景はわかっているので、この時期に見直しというのはあり得たのではないかと思ったのです。状況が悪くなってということでの見直しという感覚は持てないところなのでしょうか。

(事務局)

私どもも聞いている話でしかないのですが、オイルショックもそうですし、55年以降は材価も下がって来ますし、先程見て頂いたように、経営の元々の構想より借入金も増えているわけですので、そういう意味ではきっかけがあったと思います。特に下流の府県からも、借入も増えて大丈夫なのかという話があって見直しというきっかけになったというのがあります。次回でもご説明させて頂きますが、63年くらいから始まって、平成7年の経営計画の改定に至るような流れが出てくるわけです。一方で、計画が先行していく中で資金不足で、公社が融資を100%を受けられるようになったということは、公社にとって歓迎された事項だったようです。

(委員)

公社という組織ができてしまった。そして先ほどもいいましたように、個々の林業経営体が吹っ飛んでしまった時代段階の政府のテコ入れ、「地域林業」を支える森林組合助成の施策の国・滋賀県林政が進行する。森林組合というのは、育林生産の経営者ではありません。造林の実行者です。そして、この段階で積極的に育林生産を経営的に担ったのが公社造林です。制度融資資金を流し込まれたのです。

造林公社の悪い面ばかりいっている形になっているかもしれませんが、別なファクターがあって、それはそれで総合判断すればよいでしょう。けれど、やはり100%融資というのはまずかったわけで、別の形の公的資金というのはあり得た。公的資金で、その都度、その都度、総量を公共選択してやっていくという手はあったと思います。

(事務局)

多分融資率100%は歓迎されたのではないかと思います。一般財源がオイルショックで非常に厳しい時に、100%にしていただければ、それまでの80や90%よりは、その分だけキャッシュがいらなくなるわけですから、多分これは歓迎されたのではないかと思います。だからこの共同水源林の第1号に本県の公社が手を挙げたのも、それなりに一定の財政事情があったのではないかと推測されます。

(委員)

公共・社会政策的なものがずっと前面にあって、片一方では資源政策が、別の次元で絡んでいた。経営と収支にフィットしない融資、本来あってはならない形での融資がというものがこの時期テコに使われながら、地域社会を支えていた。

(委員長)

ありがとうございます。何となく結論が出てきたようです。後はそれを実証していく作業が大変ですが、大きなポイントは今日の論議の中でも見えて来たのかなと思います。

今日出ていない、もう一つ重要な論点になるのかなと私が思っているのが、造林公社という公社制度を持っている一つの問題点というか、特徴です。これは別に造林公社に限らず、およそ公社と言われるもの、俗に言われている外郭団体と言われている

ものに共通する問題点があるかと思えます。それは経営体としての問題ですが、ただでさえ見直しがしにくいような造林という非常に長期的なスパンのものに、公社組織というなかなか経営を見直すのが得意でないような組織が組み合わさったものですから、事態がさらに悪化したのかなという気がするのです。その辺りの経営の見直し、検討というのは次の時期に本格的にやられることになりますので、次回の検討の中で、公社が持つ独自の問題点がより出てくるかと思えます。

今日の部分は、公社が出来て、植林を積極的にやっていくというあたりまでの時期でしたので、むしろ政治的、経済的な背景だとか、政策選択や手段手法の選択における妥当性といった問題点がかなり全面的に出てきて、そういう意味での問題点が明確になってきたと思えます。

予定時刻も過ぎておりますので、今日出ました各委員からのご指摘やあるいは論点のピックアップがありましたので、その辺りについて、更に詳しい資料などを用意して頂くということで、掘り下げが出来るようにしていきたいと思えます。どういう資料を用意するかにつきましては、事務局と相談して、ご用意させて頂きたいと思えます。

それで次回は、今日検討いたしました以降の時期につきまして、また事実経過などについて説明を受けていろいろご審議していただくこととなります。

それ以外にお図りしておかなければならないのが、前回1回目の検証スケジュールの中で、関係者などから話を聞いてみてはどうかというのがあったわけですが、何か、今までの論点を踏まえまして、委員の皆さんから是非ともこういう人から話を聞いてみてはどうかというご意見やリクエストがございましたら、全てに答えられるかどうかは分かりませんが、とりあえず、こういう話はこういう人に聞いておく必要があるのではないかという、何かご意見がございましたら、いかがですか。

(委員)

農林漁業金融公庫ですね。

(委員)

もう一つ国の農水省ですね。

(委員)

農水省は担当が変わるし、政策が変わる。政治家が動かすわけで、時代状況によってどんどん変わるわけです。しかし、融資の基準や原理はそうは変わらないはずのもので、何故こういう形のところに農林漁業金融公庫は貸したのか。公庫にとっては自己資金の運用でしょう。こんなところに貸した責任性をどういうふうに我々は追及できるのでしょうか。

(委員)

農林漁業金融公庫イコール農水省、財務省出身ですから。これはなかなか難しいでしょう。アタックしないといけません、無理なところに物理的な時間を費やすのは

もったいないです。

身近なところで、林業関係者はどうでしょうか。実際、直接山を持っている人とかで直接、素朴にやっている人は、どう思っているのかを聞いて見てはどうかと思います。地方の林業を実際に、この造林公社の造林という分野に入っていない人たちを含めて、どうなのかと聞いてみても悪くないかなと思っています。

(委員)

ちゃんとやってきた、しかし融資を受けてきた林業者は、皆破産状態です。

(委員)

だからそういう人の声なり、意見なり、将来展望なりをお聞きしたい。この公社の枠組みに入っていない方が半分以上あるわけですから。

(事務局)

今、おっしゃっておられますのは、公社の土地所有者の方ではなく、別の方ということですね。

(委員)

そうです。林業に対する考え方を踏まえ、マクロ的な分野も含め、地域の産業振興の話もできましたけれど、いろんな視点からお聞きするのも良いのかなという印象を受けます。

(事務局)

それは当時の状況をお聞きするという事でしょうか。それとも今でしょうか。

(委員)

過去、現在、未来です。

(委員)

林業経営者協議会というものがあって、一時期、「補助から融資へ」というスローガンを掲げていた。自力でちゃんと林業を前向きにやってきた人達、何人もおられたわけです。しかし、皆さんが大変な事態に同じようになっておられます。

(事務局)

滋賀県の方ということですね。

(委員)

勿論そうです。金融機関でも林業の方との取引があるわけです。他府県ですけど、そのグループは、山の守りは他の事業体で、自動車関連とかIT関連とか他の事業関連で山の管理をしていくのが実態です。林業だけなら、今おっしゃるようなことで

す。その人達に、現役の時に何度がお聞きしていると随分いろんなことをおっしゃいます。戦後の土地改革の段階から話されます。日本の国家の、当時の矛盾点を踏まえて話されます。

(委員長)

公社とは別の林業家からと、一方で公社の関係の方も何か聞いておく必要がありますか。そういった林業関係者、従事者、林業家、それ以外に全然違うカテゴリーの方でこういう人というご意見はありますか。

(委員)

他県の造林公社です。こういう検討されているかと思うのですが。何か有力なことを検討されているところがあれば、お聞きしたいと思います。

(委員)

一つ二つ私のところも聞いているのですが、あまりお話するような材料がありません。

(事務局)

公社によって事情が違います。

(委員)

滋賀県の場合は水源かん養ということで特殊です。

(事務局)

内容をどこまで詳しく出していただけるかもあります。

(委員)

どこの造林公社の検討も、問題の先延ばしで終わりということになっているのではないのでしょうか。

(委員長)

事務局の方で提案はありますか。

(事務局)

今出ましたのが、公庫さん、農水省さん、それと経営者の方、あるいは土地所有者の方ということですが、そのほか実際その当時の公社職員とかになると思います。

しかし、よろしければ、委員さんのほうから意見の出た方がありますので、そのほうを、相手方のご都合もあることなので、お願いが出来るか、お呼びする権限もないのでどうなるかわかりませんが、まず一度相談させて頂きたいと思います。

(委員長)

会社の昔のことを知っている方に話を聞いてみるというのも必要ではないでしょうか。文献として残っているものでは限られていますので、一度そういう機会があっても良いのかと思います。

(委員)

造林公社の議事録というものは、あるのでしょうか。

(事務局)

あります。

(委員)

それは、割と詳しいものですか、簡単なものですか。

(事務局)

今のここでもましたようなこのような話はないと思います。議決事項を議決していく記録が主となっています。

(事務局)

政策判断の瞬間などは書いてないのではないかと思います。

(委員)

長期借入金のこととかはないですか。どなたの発言でそうなったのか。

(委員)

この「森の虹」という造林公社だよりがあり、その「公社の森とともに歩んだ道のり」というのを藤井さんという方が、自分はもう退職しますから、という最後の文書が書かれています。

この人が最初に主に公社会計や資金の調達に携わって来られていたらしく、これを見てたいへん苦労されていたのだなと思いました。

(委員長)

そういう方にも、話を聞く機会があっても良いのかなと思います。

(事務局)

時間の関係や日程のこともあって、今出ました全部の方は無理かと思いますが、また、相手方もご都合もありますので、また相談させて頂きたいと思います。

(委員長)

それがこの審議に直接反映出来るかは分かりませんが、いろんなエピソードを聞く

のも必要です。

(委員)

林野庁政策のオピニオンリーダーでもある林経協の速水さんに来てもらえれば一番良いのですが。融資も入れて意欲的な林業経営をやって来られた方です。

(事務局)

滋賀県のことからはお話が離れるかもしれませんが。林業全体のことになると思いますので。

(委員)

融資というものを、本当はこうしたら良いのだというような意見がお聞きできるのではないかと思います。

(委員長)

今出ましたいろいろな候補から、相手もあり、時間と日程の問題もございますので、全てということもいけませんでしょうが、一応検討して頂くということにいたします。

本日の審議は、以上で終わりとさせていただきます。

次回は引き続き平成元年度ごろ以降現在に至るまでの事実経過の検討となります。

それと、今出ました関係者のヒアリングも可能でありましたら、それもセットするということとなります。できるか分かりませんが事務局の方でご準備をお願いいたします。

では、後は事務局の方にお返しをします。

4．事務連絡

5．閉会