

造林公社問題に関する主要な事実経過（議論・検討用資料）
 （その2：造林公社造林の終了ごろから現在まで）

090209

本資料の趣旨

・この資料は、「検証の進め方」に基づき、「造林公社問題に関する事実を明らかにする」ための検証委員会での議論・検討用の基礎資料として事務局で作成したものである。

このため、「経営悪化に至った要因」を含めて、分析・評価に係る事項は、この段階では基本的に記述していない。

・この資料について、検証委員会で議論・検討いただき、それを受けてさらに必要な事実を明らかにするために修正・追加を行うとともに、あわせて「造林公社の経営悪化に至った要因」についても議論・検討いただき、これにより修正・追加をしていく。

国および県の政策ならびに両造林公社の運営および経営改善に関する事実経過

(1) 森林・林業を取りまく社会経済情勢
 一般

・昭和60年代から平成の初期まで好景気が続き、投機による資産価格が高騰（バブル経済）したが、平成初年にはバブル崩壊といわれる経済不況が始まり、平成不況といわれる時代に入った。

木材需要・供給

・引き続き年間1億 m³前後で推移したあと、平成14年(2002年)以降は9千万 m³を下回る状態が続いたが、平成18年(2006年)にはわずかに増加した。

・国内材の供給は、平成13年(2001年)まで減少していたが、平成14年(2002年)から18年(2006年)までわずかながら前年度より増加し、特に合板用材の増加がみられた。

木材価格・コスト

・木材価格は、昭和55年(1980年)をピークに下落していたが、昭和62年から平成2年(1987年～1990年ごろ)にかけてふたたび上昇したあと、その後は下落した。

(2) 国の関連政策

ア 造林政策

添付資料
 (別冊2))
 番号

- ・伐採後の再造林のための投資が困難になり、また、環境上への配慮から皆伐を避けるための択伐が進められるようになった。
- ・間伐について、昭和56年(1981年)から「間伐総合促進対策」が開始され、その後「緊急間伐総合対策(平成12年度～平成16年度:2000年度～2004年度)」、「間伐等推進総合対策(平成17年度～平成20年度:2005年度～2008年度)が実施されるなど、助成制度が充実した。
- ・特に林業公社に対する補助事業として、次のような補助制度が創設された。
 - ・公的分収林整備事業の創設(平成5年度(1993年度))
 - 森林整備法人等の公的機関による森林整備(12歳級までの抜き伐り等)への助成を実施。
 - ・広葉樹林化促進対策(平成18年度(2006年度))
 - 公的森林について、人工林整理伐(10～12歳級の人工林を対象に高率補助(国県で85%～90%)による抜き伐り)を助成
 - ・公的森林整備推進事業の拡充(18年度(2006年度))
 - 複層林造成のため18歳級まで抜き伐り助成(長期育成循環施業について分収方式にも拡大)
 - ・美しい森林づくり共同整備特別対策事業(平成20年度(2008年度))
 - 非皆伐への転換のための契約変更取組への助成

イ 融資制度

施業転換資金(平成3年度～19年度:1991年度～2007年度)

- ・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、公庫の長伐期施業等への転換を図る森林に係る既往造林資金について償還期間を新規融資と実質同等となるよう、造林資金の既往貸付金の償還に必要な資金として、施業転換資金が創設された。
- ・償還期限は、当初貸し付けから起算して55年を超えない範囲で35年以内(据置期間15年)とされたが、貸付利率は林業基盤整備資金(造林)の新規融資と同じであった。
- ・当初2年度は融資実績がなかったが、制度の普及とともに平成5年度(2003年度)以降は順調に利用が拡大した。これは、長伐期施業等への転換が政策的に推進されたこと、個々の林業者サイドでも林業採算性の悪化に対応して大径木生産を目指して長伐期化が進んだこと、金利水準の低下に伴い本資金利用のメリットが拡大したこと、条件改定により対象が拡大したことなどによると考えられている。

分収林機能高度化資金(平成6年度～14年度:1994年度～2002年度)

- ・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が創設された。

森林整備活性化資金(平成6年度(1994年度)～)

- ・無利子の森林整備活性化資金が平成6年度(1994年度)に創設され、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年度)～)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)を融資する制度が設けられた。

任意繰上げ償還(平成17年度～19年度:2005年度～2007年度)

・平成17年度(2005年度)から19年度(2007年度)において、経営改善の努力や県の支援措置が一定水準以上と認められる林業公社に対し、施業転換資金による借入要件を満たさない貸付金(平成17年度(2005年度)は利率3.5%を超えるもの、18年度(2006年度)以降は3.5%以上のもの)について、任意繰上償還の制度が設けられた。

平成18年度(2006年度)対策

・施業転換資金の貸付対象とする森林の拡大等
・無利子の森林整備活性化資金と施業転換資金との併せ貸しについて、無利子部分の割合が拡大された。(2/7 1/2)

利用間伐推進資金(平成20年度(2008年度))

・利用間伐に必要な資金と実質的に既往債務の償還期間を延長することができる資金を併せて貸し付ける制度が設けられた。

平成20年度(2008年度)対策

・無利子の森林整備活性化資金と造林資金及び利用間伐に必要な資金との併せ貸しについて、無利子部分の割合が拡大された。(2/7、1/2 3/5)

ウ 造林公社施策

・全国的に木材価格が低迷し間伐収入などが得られない状態の中、戦後の植林に係る融資の償還時期を迎え、経営が困難になってきた。

・こうした中で、全国の林業公社の債務残高は、平成10年度末(1998年度末)現在で公庫4,600億円、都道府県3600億円など、総額9600億円となった。

林業公社事業の今後の展開について(林野庁通知)(平成10年(1998年))

・平成10年(1998年)6月30日に、林野庁長官から都道府県知事あてに「林業公社事業の今後の展開について」という通知が出された。その概要は以下のとおりである。

・林業公社は森林整備推進、山村振興、林業事業体の育成等に大きな役割を果たし、森林資源の質的充実に向けて公的機関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の見直しが必要。

・林野庁は、補助、金融両面で安定的かつ継続的な事業実施を促進。自治省

も国土保全対策を創設。

- ・これらを活用し事業の効率的実施、財務状況の改善に向けて取り組まれない。
 - ・新たな契約は、公益的機能の発揮に必要なものに限定など事業の重点実施
 - ・コスト削減のため、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を厳密に検証、低利資金の活用
 - ・長伐期化に向けた契約変更
 - ・借り換え資金の活用による償還の平準化
 - ・事業の多角化
 - ・自治省の国土保全対策の活用

林業公社に関する懇談会(平成12年(2000年))

- ・林野庁は、平成12年(2000年)4月に「造林公社に関する懇談会」を設け、林業公社のあり方について検討を行い、その最終報告を12月に公表した。
- ・その内容は概ねつぎのとおりであった。
- ・趣旨:林業公社は、森林所有者等による自主的な造林が進みがたい地域において、分収方式による造林を計画的・集中的に推進したが、森林に対する要請の多様化・高度化、森林所有者の経営意欲の低下の状況で、公益的機能の発揮に林業公社が公的機関の一つとして一定の役割を果たすことが期待されるが、事業資金を借入金に大きく依存してきたため多額の債務を抱え材価低迷から将来の損失も危惧されるため、今後の林業公社のあり方を検討。
- ・人工林の造成はほぼ達成。今後とも、適正な整備を担う公的機関の役割を果たす必要、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。
- ・今後の事業展開:

経営の安定化:債務の償還は債務者としての責務。しかし制度資金に依存してきたこと、金利水準の高い時期があったこと、管理的経費まで借り入れたこと等により債務は多額で木材価格によっては償還や債務保証、貸付けを行う県にも影響。徹底した自助努力とともに、関係者に支援を求め、財務体質改善が必要。分収林の扱い検討、新たな借入金・利息抑制、木材販売収入の増大方策、所有者の自助努力では管理困難な森林について補助・制度資金を活用し地域の実情に応じた事業展開必要。

既往分収林の管理経営:保育・間伐等の着実実施、公益的機能発揮や伐採収入確保のため長伐期化・複層林化等の施業転換、分収林契約の変更等、市場動向把握・有利販売のための体制整備、販売先確保が必要。

新たな事業展開:森林所有者等の自助努力では機能発揮に必要な整備が進みがたい森林等、地域実情に応じて対象地の明確化が必要。分収割合の変更、利息軽減、施業・経営の受託等経営コスト・リスク分散化必要。

地域の理解の促進:分収林の現状や財務状況を情報公開、事業展開のビジョンの明確化、一般の理解を求めることも必要。

21世紀の森林整備の推進方策のあり方に関する懇談会(17年(2005年))

- ・林野庁は、平成17年(2005年)4月から、有識者により21世紀の森林整備の推進法策のあり方を検討し、10月にその中間とりまとめを行った。

・この中で、公社造林に関しては次のようなことが述べられている。

(民有林造林の手段としての公社造林)

・林業公社は、社会、経済条件が不利な地域や放置共有地など所有者によっては整備が進み難い箇所を、分収方式により造林を推進するため設立。設立、事業、資金調達選択などは都道府県の判断責任により進められてきた。

・国は、設立や造林の推進に当たり、自主的な造林の補完的な位置付けや数十年先までの資金計画等将来を見通した適切な運営を求めてきた経緯。

・公社造林は、森林整備水準確保や雇用創出等、地域住民に対して多くの恩恵を与えてきた。

・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。

・包括外部監査指摘も相次いでいるが、森林整備政策の観点からは、公社造林は、債務増嵩とは別に政策的意義が特に高い箇所が進められてきたこと、伐採時期が迫り、造林地が大面積で集中するなど特徴的な面があり、将来の適切な森林整備推進の上で、緊急性、特殊性をばらむ問題。

・公社造林及び林業公社について、都道府県では真剣な議論が行われており、抜本的な体制・仕組みの見直しや、新しい仕組みや新しい役割を構築しようとする取り組みも始まっている。

(整備が進みがたい森林における対策)

・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で、コストの改善、木材利用促進と供給体制の整備、森林所有者等に対する多様な働きかけと地域のまとまりが必要。

・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、その今日的意義や適用可能性について改めて検討すべき。

(既往の公社造林に対する対策)

・多様な森林への誘導、皆伐後の再造林の確保および既往債務が緊急の課題。これらを森林整備の問題として捉えるべき。このため以下へ支援の充実必要

森林造成の成果について県民の理解、県民共有財産という意識醸成

長伐期化、複層林化など多様な林相への転換推進

補助事業の効果的活用、弾力的な分収契約内容への移行

多様で健全な一団の森林を住民参加による管理や木材供給の核として模索

・県営林化の動きもあることから新たな分収林も念頭に検討必要。

・公的森林整備の実行機関としての林業公社の機能の位置づけは、既往公社造林や地域の森林整備管理に果たす役割等から改めて検討されるべき。

・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。

森林・林業基本計画(平成18年(2006年)9月)

・平成18年(2006年)9月に策定された、森林・林業基本計画において、林業公社について次のようなことが記述された。

「また、森林整備法人等が行う森林の整備を推進し、特に、これまで造成されてきた森林について、多様な林相への転換を図りつつ適正な整備を促進するほか、公的機関が森林所有者と森林を共同で管理経営していく新たな手法の検討を進める。」

林業公社に対する地方財政措置(平成18年度(2006年度))

・県の行う公社の無利子貸し付け、利子補給の一部を特別交付税で措置する制度が創設された。

林業公社の経営対策等に関する検討会(平成20年(2008年)～)

・平成20年(2008年)7月に全国知事会が、また同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20年(2008年)12月25日の第3回会議において、中間とりまとめの案を示し、また、次のような21年度(2009年度)の支援措置をまとめた。

・補助事業:条件不利森林の間伐等への定額助成等

・金融措置:併せ貸しによる借り換え資金の貸付等(継続)

・地方財政措置:利子補給等への特別交付税措置の拡充

・同検討会は、引き続き平成21年(2009年)5月をめぐり本格的な対策を検討することとしている。

エ 関連施策

森林法の改正(平成3年(1991年))

・平成3年(1991年)に森林法が改正され、間伐や保育について都道府県知事の調停制度、長伐期または複層林化を目的とする施業計画を盛り込んだ「特定森林施業計画制度」などが盛り込まれた。

外郭団体に関する見直し(平成11年度(1999年度))

・総務省では、行政改革の一環として、地方公共団体の第3セクターについてその見直しを進めるため、指針等を策定した。その主な内容は次のとおりであった。

・「第3セクターに関する指針」(平成11年(1999年)5月)

・第3セクター設立に当たっての十分な検討

・経営の定期的な診断

・組織機構の見直しや経営改善の取組

・民間が参加しやすいよう人材登用、利益の適切な配当、将来の民営化検討

・問題を先送りせず早急に対応すべき

・上記指針の改訂(平成15年(2003年)12月)

・外部専門家などによる監視体制の強化

- ・政策評価の視点も踏まえ、点数評価の充実
- ・情報公開に努める
- ・完全民営化を含めた既存団体の見直し

林業基本法の改正(森林・林業基本法)(平成13年(2001年))

・森林・林業に対するニーズの変化、森林の整備や林業支援のための手法についても状況が異なってきたことから、森林・林業施策を新たな施策体系として位置づけることとなり、平成13年(2001年)に林業基本法が改正され、森林の多面的機能の持続的発揮、林業の健全な発展を政策目標とし、森林整備、森林保全、林業構造の確立、林業生産組織の活動促進、木材産業等の健全な発展、林産物の利用促進等の施策を盛り込んだ森林・林業基本法とされた。

オ 外材施策

・木材自給率は平成16年(2004年)までは減少ないし横ばいとなっていたが、17年(2005年)、18年(2006年)とわずかながら上昇し、概ね20%程度となっている。

カ 国有林施策

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「国有林や事業の改革のための特別措置法」等が制定され、平成10年(1998年)10月時点で、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2兆8千億円の債務に分割することとされた。

・前者の1兆円は、平成7年度(1995年度)以降の金利の低いものとし、一般会計から利子補給により債務の拡大を防ぎ、元本は約50年で返済することとなった。

・後者の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、軽減後の利払い費(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された。

(3)滋賀県の政策

ア 森林・林業施策

民有林造林

・本県の民有林造林は徐々に減少し、平成2年(1990年)から平成19年(2007年)の18年間についてみると、3,682ha(年平均約200ha)の再造林・拡大造林が実施された。

琵琶湖森林づくり条例(平成16年度(2004年度))、森林づくり県民税(平成18年度(2006年度))

・森林の多面的機能(水源かん養、県土の保全、木材等の供給など森林の有する多面にわたる機能)を持続的発揮させ、琵琶湖の保全と県民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とした琵琶湖森林づくり条例が平成16年(2004年)

1

2

4月から施行された。

・条例に基づき、施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な計画として「琵琶湖森林づくり基本計画」が平成17年(2005年)4月に策定された。

・また、平成18年(2006年)4月からは、基本計画を着実に実行するための経費として「琵琶湖森林づくり県民税」を徴収されることとなった。

イ 琵琶湖総合開発

琵琶湖総合開発の終結(平成9年(1997年)3月)

・琵琶湖総合開発事業は、平成3年度(1991年度)をもって水資源機構が行ってきた水資源開発・琵琶湖治水事業が概成したが、造林事業を含む地域開発事業には完了していない事業があったため、平成8年度(1996年度)までさらに延長された。

・平成4年(1992年)8月に決定された改定計画では、造林事業は「再造林1220ha、拡大造林27,500ha(一般造林13,893ha、公社造林13,607ha)」となった。

・琵琶湖総合開発事業は、平成8年度(1996年度)末(平成9年(1997年)3月)で終結したが、そのうち造林事業の実績は計画どおりで、残事業なく終了した。

ウ 行政改革

行政改革の一環として、外郭団体の見直しが行われ、その中で公社についても見直しの方向が示された。

その主なものは次のとおりである。

公社・事業団等外郭団体の見直しについて(第二次)(平成11年(1999年)3月)

「抜本的な見直し」として、両公社について「現下の厳しい経営状況を踏まえ、全国的な動向も考慮しながら、長期的な視点に立って、今後の方向について検討する。造林公社経営検討委員会(平成10年10月設置)において、今後の経営の基本的考え方についての方針をとりまとめる。(平成11年度中にまとめ)」とされた。

公社・事業団等外郭団体の見直しについて(第三次)(平成14年(2002年)5月)

「抜本的な見直し」として、両公社について「木材価格の低迷、事業費の増嵩により採算性が悪化するという構造的な問題を抱え、現行の分収林制度維持が困難となっていることから、新たな森林・林業基本法(平成13年6月改正)の基本理念である森林の有する多面的機能の発揮の視点に立って両公社のあり方について検討を進めます。」とされた。

新外郭団体見直し計画～主体的、自主的な団体経営に向けて～(平成18年(2006年)3月)

「抜本的な見直し」として、両公社について「多額の借入金残高を抱え極めて深刻な経営状況になっていますが、その背景には本県の取組みだけでは解決できない構造的な課題があります。このため、同様の課題を持つ関係自治体等と協力して

国等に経営改善のための支援制度や金融制度の速やかな実現を求めるとともに、関係機関と協議調整の下に、森林の持つ多面的機能の高度発揮に留意しつつ早急に法的整理を含む抜本的な見直しを進めます。」とされた。

エ 国への要請活動等

国への要望等

・滋賀県は、国への財政支援などを求め、単独で、または関係府県と協力して、森林整備法人全国協議会、ブロック知事会議や全国知事会等において要望を行った。

・このほか、造林公社問題についての広報を行った。

・都道府県議長会などからも要望が行われた。

森林県連合(平成15年(2003年))

・平成15年(2003年)には、全国の森林整備法人等の債務が1兆8百億円にも達したのを背景に、都道府県の努力のみでは経営の改善・健全化は困難であることから、さらなる国への支援を求めるため、岩手県、岐阜県、京都府、高知県の呼びかけにより、「森林整備法人等の経営改善を推進するための森林県連合」が発足した。

・森林県連合は、分収林制度の見直し、元金償還の補助や債務圧縮などの抜本的な既往債務対策、損失補償契約の適法化、損失補償契約の適法の確認、地方財政措置の拡充などの財政支援、再生に向けた抜本的支援、府県が行う分収林事業への支援などの要望を国関係省庁等に行っている。

金融問題検討会(平成17年(2005年)～)

・全国の林業公社の債務問題が顕在化してきたことに伴い、平成17年(2005年)11月に、公庫は全国20府県とともに金融問題検討会を立ち上げた。

・検討会は、平成17年(2005年)12月に、参加府県知事及び農林公庫総裁連名による共同アピールを公表し、平成18年(2006年)3月、8月、平成19年(2007年)4月に国に対して以下の内容で政策提言を行った。

既往債務の償還時期を、経営する森林の伐採時期に合わせた償還とする選択肢を持った資金制度を創設すること。

伐期の長期化などに伴って償還期間を延長した場合、増加する利子負担を軽将来の利子負担軽減のため、伐採収入や新たな支援措置等を財源とした公庫資金の繰上償還が随時実施できる仕組みを講ずること。

以上の金融支援措置は、戦後の拡大造林等に公的資金を利用し、既往債務の償還に苦慮している林業公社以外の林業事業体も対象にすること。

林業公社の経営対策等に関する検討会への対応(平成20年(2008年)～)

・同検討会が平成20年(2008年)11月に設置されたことに伴い、滋賀県は他府県と協力して県の造林公社問題に対する支援を求めた。

・平成20年(2008年)11月27日の第2回会議で、滋賀県は免責的債務引受を行った場合を含めた対策を要望した。

(4) 造林公社の運営等

ア 事業運営

県公社およびびわ湖公社の事業実績

・2公社においては、びわ湖公社の造林終了後の平成2年度(1990年度)から平成19年度(2007年度)までに次のような事業を行った。

補植・改植	399ha
保育	
下刈り、つる切り、施肥	12,810ha
木起こし、根踏み	20,131ha
除伐・間伐	23,633ha
枝打ち	10,753ha
病虫害獣防除	6,815ha
歩道	改修1,035km
作業道	開設84km、補修21km
労務宿舎	新設8箇所、補修80箇所
境界保全	1,259km
表示板設置	353箇所

林業労働力確保支援センター(平成14年(2002年)～)

・びわ湖公社は、林業労働力確保の促進に関する法律に基づく林業労働力支援センターとして、平成14年(2002年)4月1日に指定を受けた。

・厚生労働省、滋賀県からの委託により、雇用に関する相談・指導業務、研修・セミナーの開催、高性能林業機械の貸与、林業就業促進資金の貸付等を行っている。

近江富士花緑公園管理受託

・びわ湖公社は、平成4年度～17年度(1992年度～2005年度)において、滋賀県からの委託により、近江富士花緑公園の管理を行った。

・緊急雇用創出事業と併せて、年間9千万円～1億円程度の収入があった。

その他の受託事業の実施

・両造林公社は、収入の確保のため、県や市から、自然公園の監視指導業務、ヨシ群落の刈り取り清掃業務、公園管理業務、北川ダム用地測量業務、姉川ダム立木伐採処理業務等の受託事業を行った。

イ. 造林公社の経営改善の取り組み

・両公社について、公庫資金の償還が増大する一方、木材価格が低迷し間伐収入が見込めなかった。

・びわ湖公社は、償還金などの支払いのため、琵琶湖総合開発事業資金管理財団に加えて、昭和57年度(1982年度)から県からの借入を行った。

・平成元年度末(1989年度)の債務は、県公社が202億円、びわ湖公社が399億円となった。

・下流社員からの借入金は、平成8年度(1996年度)までと予定されており、また、これまでの公庫債務の返済に加え、下流社員貸付金のうち兵庫県分は平成9年度(1997年度)から償還が予定されていた。

昭和62年(元年)収支計画

・経費の増加、借入金の増加に伴い、下流社員から貸付金の貸し付けに当たって、その収支見込みの提出の要請があったことから、県公社の収支計画を策定し、あわせてびわ湖造林公社の収支計画を策定した。

・県公社の収支計画は概ね以下のとおりであった。(平成元年3月改訂現在)

・計画期間は、昭和40年度(1965年度)から平成28年度(2016年度)までの52年間とした。

・資金計画としては、公庫借入金は平成5年度(1993年度)まで(昭和41年(1966年)の設立構想では昭和57年度(1982年度)まで)借入れることとし、社員借入金は、平成16年度(2004年度)まで(昭和41年(1966年)の設立構想では平成8年度(1996年度)まで)借入れることとした。

・計画期間中の収支見込みは、次のとおりであった。

単位:億円

収益的収支		
収益的収入	主間伐収入(伐採費用除く)	730
	その他収入	1
収益的支出	分収交付金	293
	その他支出	0.5
	収支差額	437
資本的収支		
資本的収入	補助金	5
	公庫借入金	123
	社員借入金	183
	その他収入	87
資本的支出	新植費	12
	保育費	104
	附帯事業費	18
	公庫利息	119
	社員利息	215
	その他造成費	43
	公庫償還金	123
	社員償還金	183
	収支差額	419
収支差額		18

- ・また、びわ湖造林公社については、以下のとおりであった。
- ・計画期間は、昭和48年度(1973年度)から昭和107年度(2032年度)までの60年間とした。
- ・計画期間中の収支見込みは、次のとおりであった。

単位:億円

収益的収支		
収益的収入	主間伐収入(伐採費用除く)	1,870
	その他収入	1
収益的支出	分収交付金	748
	その他支出	0.5
	収支差額	1,123
資本的収支		
資本的収入	補助金	3
	公庫借入金	387
	管理財団借入金	50
	その他収入	465
資本的支出	新植費	94
	保育費	241
	附帯事業費	51
	公庫利息	463
	管理財団利息	79
	その他造成費	112
	公庫償還金	387
	管理財団償還金	50
	収支差額	572
県借入金収入		461
県償還金支出		461
県借入利息支出		503
収支差額		48

下流社員からの貸し付け条件変更の要請

- ・平成元年(1989年)に、大阪府、大阪市から、兵庫県団体と貸し付け条件が異なることについて是正の要請があり、貸付条件の見直しが必要となった。

平成7年(1995年)の県公社の経営計画

- ・間伐収入が当初予想していたように見込めなくなった一方、当初公庫からの借入金は昭和57年度(1982年)まで、下流社員からの借入は平成8年度(1996年度)までとなっていたことから、資金計画に齟齬が生じており、新たな資金の調達が必要となった。
- ・長期の経営計画の見直しの必要性について、平成2年(1990年)8月31日の県公社理事会で監事からも提言があり、こうしたことを受けて、県公社は経営計画の見

直しを行うことを決定した。

・このため、平成2年度(1990年度)から森林調査などを行い、これを受けて県や下流社員とも協議しながら、経営計画の見直しを進めた。

・下流社員からの早期策定の要請があったが、検討・協議に時間を要し、平成7年(1995年)12月12日の理事会で経営計画が了承された。

・この過程で、下流社員から早期の策定の要請と、計画ができない場合平成7年度(1995年度)分の貸付ができない旨の申し入れがあった。

・この計画による経営の方針は次のとおりであった。

・施業は、水資源かん養機能を考慮し、自然環境に生育状況および林業事情を加味して、短伐期から長伐期に至る施業を組み合わせた法正林的施業を志向し、伐採は群状小面積皆伐分散型として全体に調和の取れた保続施業とする

・施業内容は、保育管理に必要な施業とする

・伐期は、短伐期40年生から長伐期80年生までとし分収契約も延長

・主伐は、単年度伐採量は、全体の2～3%概ね200ha

・立木処分を原則とするが、良質材は委託による素材生産を行う

・間伐材は、市況を勘案し、収益の上がるものは積極的に販売する

・経営期間は、昭和41年(1966年)の設立構想による平成26年までに代えて、79年間(設立の昭和40年度(1965年度)から平成55年度(2043年度)まで)に延長する。

・資金については、次のとおりとする

・公庫(平成32年度(2020年度)までに延長)

・社員借入れ(県は平成11年度(1999年度)まで、下流社員は平成16年度(2004年度)までに延長、返済は兵庫県社員は平成9年度(1997年度)から、他は平成21年度(2009年度)以降)

・市中銀行の借入金等

・一部の資金を滋賀県から負担金として平成12年度から平成22年度まで(2000年度から2010年度まで)調達する(ただし、今後の諸情勢によってその取り扱いを変更し決定できる)。負担金は、利益から事業経費を控除し純収益が生ずるとき、負担金は滋賀県の貸付金と同等と見なし、純収益の範囲でその元利金相当額を最終年度に払う。

・補助金を積極的に導入する

・中央官庁へ、高率補助金の拡大、施業転換資金の要件緩和、公庫利率改定公庫利子に対する補給制度等を要請する

・利用間伐材の利用、搬出利用について研究を積極的に進める。

・受託事業に積極的に取り組む。

・分収契約を更改し、延長する。

・琵琶湖周辺の森林の公益的機能を考慮し、伐採後の取り扱いを検討する。

・79年間(設立の昭和40年度(1965年度)から平成55年度(2043年度)までの収支見込みは、次の通りであった。

単位:億円

支出合計	1,897	
事業費	195	
(造林事業費)	150	(H46年度まで)
(附带事業費)	45	
管理費	127	
公庫償還金	321	
(元金)	159	
(利子)	162	
滋賀県償還金	167	(H24年度から)
下流社員償還金	378	(H9年度から)
滋賀県負担金償還金	47	(H53、54年度)
土地所有者分収金等	650	
受託事業費等	14	
収入合計	1,944	
公庫借入金	159	(H32年度まで)
滋賀県借入金	53	(H11年度まで)
滋賀県負担金	47	(H12～22年度)
下流社員借入金	100	(H16年度まで)
補助金	28	昭和61年度(本格導入) ～H30年度)
伐採等収入	1,376	(H55年度まで)
受託等収入	5	
内部留保金取り崩し	0.2	
その他収入	176	
収支差額	47	

下流社員との貸し付け条件の変更(平成7年度(2005年度))

・下流社員の貸し付け条件について、平成7年度(2005年度)以降の貸し付け分については、平成21年度から平成53年度まで(2009年度から2042年度まで)に元金を償還し、利息は収益の範囲内で償還するよう変更された。

平成8年(1996年)のびわ湖公社の経営の指針

・県公社の経営計画に併せて、びわ湖公社においても平成8年(1996年)に経営の指針を策定した。

・この経営の指針では、これまでの課題について、次のような対応を行うこととしている。

・新保育作業方針の策定

・植栽・保育中心から伐採、搬出、流通、消費までにらんだ作業への転換

・群状小面積皆伐分散型を原則

・短伐期40年から長伐期80年までの目標設定

・収入間伐の実施

・国庫補助採択基準への適合等

・路網整備の推進

・平成30年度までに36万mの開設、路網密度20m/haを目標

- ・被災林、生育不良林復旧対策事業の推進
- ・新たな労務対策
 - ・森林組合との連携
 - ・労務宿舍の移譲・解約等
- ・財務対策
 - ・補助金増額
 - ・公庫資金割合削減
 - ・職員減員
 - ・施業転換資金借り換え
 - ・補助金受け入れのため会計年度変更
 - ・受託事業の増大等
 - ・間伐材の販売強化
 - ・外注の直営化
 - ・森林共済セット保険加入の削減 等
- ・分収契約の長伐期化のための更改
- ・広報(土地所有者への広報、県民・下流への広報、公社営林標識板の更新)
- ・人材育成等(受託受注、間伐材生産、木材需給動向など情報収集、経営企画、職場研修等)

・収支の見込みについては、設立の昭和48年度(1973年度)から平成80年度(2068年度)の95年間の(当初は昭和96年度:平成33年度(2021年度)まで)の収支見込みは、次の通りであった。

単位:億円

支出合計	3,057	
造林事業費	482	
管理費	248	
公庫元金償還金	442	
公庫利子償還金	496	
滋賀県借入金償還金1	158	
滋賀県借入金償還金2	478	
管理財団償還金	0.2	
伐採費、分収交付金等	624	
受託事業費	125	
その他事業費	1.4	
収入合計	3,057	
公庫借入金	442	
滋賀県借入金1	158	
滋賀県借入金2	618	
管理財団借入金	50	
造林補助金	69	
被災林復旧元利補給金	23	
伐採等収入	1,520	
受託収入	156	
その他収入	21	
収支差額	0	

平成7年度(2005年度)の県監査(平成6年度(2004年度)分)

・平成7年度(2005年度)に平成6年度(2004年度)を対象とする県の監査において、指摘・指導事項はなかったが、検討事項として、債務について次の点が指摘された。

利払いが多額になっているが、主伐期が40～45年は不可能で、市場動向から70～80年となるが、その場合、利払いも困難となるため、全国の公社と連携して公庫資金の条件改善に向けて努力すべきである。

兵庫県の借入金で平成9年度(1997年度)から償還が始まるが、財源見通しがないので条件改定に向けて努力すべきである。

新規借入金の縮減、利子負担の軽減、保育管理費の抑制等徹底した合理化が必要である。主伐期の延期を考慮すれば、分収割合見直しを含む分収契約の見直し、主伐期をにらんだ保育管理のマニュアルづくり等が必要である。

・これに対し、滋賀県は、平成8年度(2006年度)の監査において、前回監査結果に対して講じた措置として次を報告した。

- ・補助金の導入
- ・施業転換資金の導入
- ・国への要請
- ・兵庫県償還分は、借入金償還積み立て資金を取り崩し対応
- ・経営指針を県公社は平成7年(1995年)、びわ湖公社は平成8年(1996年)に策定し、新保育作業指針も策定。
- ・分収契約の見直しは引き続き検討する
- ・最大限補助事業の導入に努める。

森林整備活性化資金の導入(平成6年度(1994年度))

・平成6年度(1994年度)から、林業基盤整備資金との併せ貸しによる無利子資金である森林整備活性化資金の借入を導入した。

・なお、この資金は、平成13年度(2001年度)からは施業転換資金との併せ貸しが認められたが、本県では、施業転換資金による借り換えを平成12年度(2000年度)までに行なったため、これとの併せ貸しの導入は行わなかった。

特定施業森林への指定(平成8年度(1996年度))

・公社営林は、長伐期化に伴い、平成9年(1997年)2月20日に森林法に基づく特定森林施業計画の認定を受けた。

施業転換資金の導入(平成9年度(1997年度))

・平成3年(1991年)には、公庫において長伐期化のための借り換え資金として、施業転換資金が創設されたが、償還期間の延長により、却って支払金利が増加するとの見通しから下流社員にも了解がえられなかったため、当初は導入しなかった。

・その後、金利情勢の変化により金利が低下したことから、両公社は全国に先駆けて

平成9年度(1997年度)から導入した。

・平成15年(1993年)までで、348億円(借入元金のうち、県公社は82%、びわ湖公社は75%)を借り換えた。

・なお、その後、林野庁や公庫から、金利負担軽減につながる本資金の活用を促されたが、債務全体の償還スキームについて検討・協議を進めつつあったことから、それ以降の借り換えは行わなかった。

分収造林契約の長伐期化への取り組み

・この経営計画を受けて、分収造林契約の延長のため、平成9年度(1997年度)から、5年計画を立て、森林組合との連携の下に土地所有者との長伐期化に伴う契約変更を進めた。

・平成19年度(2007年度)までに全体面積の約80%について契約更改を行った。

滋賀県の「造林公社経営検討委員会報告書」(平成12年(2000年))

・平成10年度(1998年度)には、県が外部の有識者による「造林公社経営検討委員会」を設置し、平成12年(2000年)3月に「造林公社経営検討委員会報告書」がとりまとめられた。

・その内容は概ね次のとおりである。

・営林地は、民有林面積の11%、人工林面積の25%を占める

・人件費が10倍以上に増嵩したこと、木材価格が伸びなかったことから、木材価格がのびず経費が増加すれば赤字が予想される。

・借入金の金利抑制と自助努力が必要。

・経営面での努力は「経営方針」に従って行っていくべき。

・毎年の伐採面積の平準化、伐区面積の設定、群状小面積皆伐分散型には路網整備とあわせた計画が必要

・金利低下に伴い、過去の高金利に減免措置の拡充を求めることが必要

・過去の債務について、自治体金利の引き下げ、既貸付金の無利子化、公庫債務の損失補償の場合の支援、森林勘定見直しに伴う補填の支援等を求めるべき

・今後の事業経費について、補助金確保と併せ実質補助率アップ、公庫債務への利子補給、公庫へ森林整備活性化資金の枠拡大、条件緩和、非補助事業への適用の要望、非皆伐による非効率施業に係る伐採搬出経費に対する助成要望が必要

・管理経費について、人件費等補助、無利子資金負担金等についての交付税や起債措置の要望

・森林林業の普及啓発

・県産材の需要拡大

・伐採について、所有者に森林を返す場合、再造林のための補助金拡大、森林組合への信託の検討、公社営林地として存続する場合、分収方法・率見直し、他の受け皿、天然更新の検討、伐採しない場合は市町村単位、公益別、保安林などへ位置づけ、伐採収入補填のための公社への援助、営林地公有化等の検討

県の無利子貸し付け(平成11年度(1999年度)、12年度(2000年度))

・県は両公社への支援策として、県公社へは平成12年度(2000年度)から、びわ湖公社は平成11年度(1999年度)から、県貸付金を無利子化するとともに、既往の貸付金についても、将来に向けた利子は発生しないように(凍結)した。

下流社員の貸付保留と予算の執行保留(平成12年度(2000年度))

・県公社の平成7年(1995年)の経営計画に定められた、県の滋賀県公社への負担金について、平成12年度(2000年度)の県公社予算案において、県借入金とし計上し「平成7年計画で予定されていた県の負担金に相当するもの」としたことについて、下流社員から、この経営計画と異なってなぜ負担金でないのか、との疑義が呈され、これが明らかにされるまで下流社員の貸付金およびこれに係る予算上の借入限度額は執行が保留されることになった。

・このため、下流社員と調整が行われ、平成12年(2000年)9月1日の理事会で無利子の貸付金とすることについて再度説明し了承を得、予算執行保留の解除が認められた上で、下流社員からの貸し付けが行われた。

下流社員借入金の動向(平成15年度(2003年度)～16年度(2004年度))

・県公社について、木材価格の下落、素材生産量の落ち込みで立木処分、素材生産処分とも見込みを大きく下回る見込みとなり、伐採収入による資金運用についても低金利化により見込めなくなり、債務が平成15年度(2003年度)末で、合計338億円を超えるまでになった。

・平成7年経営計画では、平成16年度(2004年度)から主伐収入を見込んでいたが、これが見込めなくなった。

・また、主伐収入の時期に合わせて下流社員からの借入を平成16年度(2004年度)までとしていたため、それ以降の資金が調達が課題となった。

・平成15年(2003年)11月には、下流社員から、貸付金は計画通り21年度(2009年度)からの償還が可能であることが必要であり、また新たな経営計画がないと平成15年度(2003年度)の資金の貸し付けが困難との意向が示された。

・平成15年度(2003年度)の大阪市の包括外部監査の意見において、「現状から判断すると貸付金が返済される可能性に問題が生じると思われるため、今後の新たな経営計画の見直しに当たっては、水道局が他の下流社員と連携しながら、実行可能性のある貸付金の償還方策が具体的に盛り込まれるよう、同公社に対して強く要望する必要がある」とされた。

・このため、下流社員や公庫に対して、債務の圧縮や借入について協議を進めた。

・滋賀県公社の平成16年度(2004年度)の事業計画では、「収支経営計画の見直しを柱とした再生計画を策定し抜本的な改革を行う」とされた。

経営改善検討会議(平成17年(2005年)1月)

・平成17年(2005年度)1月20日の県公社理事会において、経営の現況の説明がなされ、上流・下流社員からなる経営改善検討会議を設置することが決定された。

・これを受けて、経営改善計画の策定をめざし、今後の森林づくり、今後のランニング経費、累積債務の処理方策の3点を中心に検討が進められた。

・平成19年度までのべ28回におよぶ経営改善検討会議が開催されたが、債務処

4

5, 6, 7

理については、社員間の意見の隔たりが大きく、とりまとめには至らなかった。

社員、滋賀県借入金の償還猶予(平成16年度(2004年度)～)

- ・下流社員からの借入金は、平成16年度(2004年度)まで借りる予定となっていた。
- ・しかし、下流社員から、貸付金の貸し付けには経営改善計画が必要として、貸し付けを受けられなかった。
- ・このため、県公社については、平成16年度(2004年度)から、経営改善計画ができるまでの間として、下流社員からの借入金の償還を猶予されることになった。
- ・これと併せて、17年度(2005年度)から県公社は、同年度を初年度として償還が予定されていた滋賀県からの借入金の償還についても、また、びわ湖公社は、県(旧管理財団)からの借入金の償還についても、償還を猶予されることになった。

公庫借入金の償還猶予(平成17年度(2005年度)～)

- ・両公社は、債務の増加を防ぐため、平成16年度(2004年度)の借入を行わなかった。
- ・両公社は、資金繰りがつかなかったことから平成17年(2005年)1月に公庫への償還を停止し、その後17年(2005年)3月に公庫に、「伐採時期と合わせた償還とすること、および金利の減免」について要望し、併せて17年度(2005年度)1年間の償還猶予を求めた。
- ・協議の結果、停止した償還分を支払うことで17年度(2005年度)の猶予が得られることとなったため、公社は17年(2005年)3月に、停止していた償還分の返済を行い、経営改善計画を策定するまでとして1年間の償還の猶予を得た。
- ・しかし、その後平成17年度(2005年度)に、経営改善計画の検討が年度内に結論を得る見通しが立たなかったため、18年度(2006年度)分の償還猶予を求め公庫と協議を行い、平成19年(2007年)3月には、18年度(2006年度)1年間について償還の猶予を得た。

県の出資金・出捐金による支援(平成16年度(2004年度)から)

- ・公社の事業、管理に必要な資金については、経営改善検討会議において検討が進められる間については、債務をこれ以上増やさないと、公社に返済の見込みが立たない資金を貸し付けることは望ましくないとの判断から、運営に必要な資金について県が出資金、出捐金について暫定的に支援を行うことになった。
- ・平成17年度(2005年度)以降の支援額は、以下のとおりである。

単位:百万円 20年度は予算額

	17	18	19	20
県公社出資金	127	123	121	90
びわ湖公社出捐金	278	213	186	191

平成16年度(2004年度)の県の包括外部監査(17年(2005年)3月)

・平成16年度(2004年度)に平成15年度(2003年度)以前を対象として、県の包括外部監査が県公社およびびわ湖公社を対象として行われ、平成17年(2005年)3月23日に提出された監査結果報告では、次のようなことが指摘された。

・両公社の現状について

・分収林勘定を現在価値で評価すると1千億円の債務超過になり、経営体として存続できない。

・平成7年の経営計画に対して経済状況が激変しており、計画の立て直しが必要である

・現状通り存続させながら解決する方法はあり得ない。

・両公社の借入金問題について

・造林公社は我が国の林業政策に翻弄されながら巨額の借金を抱えたまま立ち往生している状況であるといえる。これらの点で国の責任は大きいと言わざるを得ない。

・造林補助金を当初から活用し、湖北湖西など経済的に成り立たない地域を除外すべきであった。

・巨額融資に頼った事業のため、借入返済準備金等を最初から積み立てるべきであったのではないか。県及び林業公社のこれらに対する責任は免れない。

・分収林の契約変更にあたり分収率の変更交渉を行うべきであった。

・県職員の給料引き下げに応じた人件費引き下げのみでは努力不足である。

・県の果たすべき役割について

・県は公庫に弁済しなければならない蓋然性が高い。

・両公社の将来像について指導性を発揮して明確な方向づけをすべきである

・県は、国や下流府県を巻き込み負担や金利減免について抜本的な方針を決定しなければならない。両公社の解体的出直しを図るべきである。

・あわせて次の意見が提出された。

・公益的機能について

・環境保全機能を重視し木材生産は従とする方向転換を模索すべきである

・両公社の今後の方向性

・資源林と環境林にゾーニングをすべきである

・公社の解散清算を結論とし、公社の見直し・整理について具体的内容を決めていくべきである

・公社の存続を前提とした場合、特定調停により債務の確定、公庫債務の減免や返済方法の見直し、滋賀県の債権放棄、公社組織の抜本的見直しが必要である

・特定調停が不調の場合、すみやかに清算に移行すべきである。公益的機能を維持管理する新公社の設立が望ましい、分収林は県へ移行すべきである。」

・これに対し滋賀県は次のような改善措置を講じた旨を報告し、平成18年(2006年)3月22日に公表された。

・今後とも公社は、公共性・公益性が高い役割を果たすため、経営改善の措置を講じ、存続が必要。経営計画見直しは経営改善検討会議を設置し、策定に向けて鋭意検討を行っている。びわ湖公社についても行う予定であ

る。

- ・公社経営が厳しい状態になった背景には構造的な問題があり、国に対して、造林公社の抜本改革に対する積極的な支援を要請している。
- ・借入金は短期間に集中して水源かん養林を整備するため多額の資金調達が必要であり、また非補助の方が有利であったためであり、湖北・湖西に多いのは国の通達に沿って条件不利地を対象にしてきたからであり、積立金は経営が成り立つということから認識されていなかった。
- ・経営健全化のため借り換え、施業見直し、職員削減、補助金活用などを行っているが、分収率見直し、管理費経費のさらなる削減等は、抜本改革の中で議論するべきで、当然新たな経営計画の策定には検討不可避である。
- ・県の債権回収、公庫債務の損失補償の蓋然性は厳しい見通しを持たざるをえない。公社の役割は公共性・公益性が高く、県が経営責任を負うべきものである
- ・経営計画の策定、新たな金融支援策の実現要望などの取組を反映し、公社の抜本的改革を図る。

平成16年度(2004年度)の県監査(平成17年(2005年)3月)(平成15年度2003年度分)

- ・「財政援助団体等の監査に係る意見」として、次のような意見があった。
 - ・「琵琶湖の水源かん養や森林資源の培養を図るため、両公社では、分収造林・育林事業や普及・啓発事業等を実施してきたが、その事業費は、ほとんどが県や下流府県、農林漁業金融公庫からの借入金である。平成15年度末においては、両公社の累積債務は1002億円余となっていることから、その解消に向け、早急に抜本的な対策を講じられたい。」

平成17年度(2005年度)の県監査(平成18年(2006年)2月)(平成16年度(2004年度)分)

- ・「財政援助団体等の監査に係る意見」として、次のような意見があった。
 - ・「戦後国策として推進された拡大造林の一翼を担ってきた公社による造林については、木材価格の低迷と外国産材の輸入増大などにより、多額の債務を抱える経営問題の解決に困窮を極めている。本県においてもその状況は深刻であり、関係府県等との緊密な連携の下に、地域を超えた取り組みを積極的に推進し、政府に対し強力に働きかけを行い、早急に債務の抜本的な対策を講じ、経営の改善に努められたい。」

平成18年度(2006年度)の県監査(平成19年(2007年)1月)(平成17年度(2005年度)分)

- ・「財政援助団体等の監査に係る意見」として、次のような意見があった。
 - ・「造林公社の抜本的な改革について
滋賀県造林公社、びわ湖造林公社の2公社については、平成16年度、平成17年度の2か年間にわたって累積債務の解消について抜本的な対策を求めたところであるが、現在においても、具体的進展が見られず、借入金および未払利息は平成17年度末で両公社併せて約1,039億円と巨額なものになっており、状況は非常に深刻である。さらに金利負担は両公社合わせて年間で約18億円になっており、一日

も早い債務解消が求められている。

については、琵琶湖の水源のかん養、県土保全など多面的な機能を持つ森林の整備・管理に重要な役割を果たしている造林公社の抜本的な改革を図るため、早急に議論検討に結論を出し、実効ある対策を進められたい。」

金融問題検討会への参加(平成17年(2005年)11月～)

・滋賀県は、公庫が全国20府県とともに立ち上げた金融問題検討会に参加した。

公庫債務延滞の開始(平成19年4(2007年)4月)

・経営改善計画を策定する間、下流社員の借入金償還の猶予(16年度(2004年度)から、公庫債務の償還の猶予(17年度(2005年度)から)が認められてきた。

・両公社は、策定に時間を要したため、19年度(2007年度)についても、公庫に引き続き償還猶予を求めて協議したが、猶予は得られなかった。

・しかし、経営改善検討会議において償還スキームの検討を行っていたこと、金融問題検討会で働きかけを行っていたこと、下流社員の債務と別に公庫債務のみを切り離すべきでないとの判断等から、19年度(2007年度)に入っても支払わず、引き続き協議を行った。

・このため、公庫債務は平成19年(2007年)4月30日以降延滞状態に入った。

・公庫からは、平成19年(2007年)10月31日には公庫から「延滞を解消しなければ全額繰上償還の手続を進める」との通告があった。

特定調停の申立の決定(平成19年(2007年)11月)

・公庫債務について、全額繰上償還が予想され、その場合、損失確定とされる延滞後10か月後には、損失補償契約により県の補償の履行が求められることが明らかになった。

・公社独自の努力では、現在の厳しい経営環境を克服することは困難との結論にいたり、債務の圧縮による経営再建をめざし、第三者を交え透明性・公平性を確保した手段として、両公社は、平成19年(2007年)11月8日に緊急理事会を開催し「経営改善会議のとりまとめ(事務局案)」を報告し、公庫、県、下流社員に対して、その債務圧縮のための特定調停を申し立てることを決定した。

・県公社の理事会において、大阪市は県公社の理事を辞任する意向を表明し、公社は慰留に努めたが結局その後辞任した。

8

経営改善検討会議のとりまとめ(事務局案)(平成19年(2007年)11月)

・経営改善検討会議のとりまとめ(事務局案)の内容は概ね次のとおりであった。

・木材生産と公益的機能の調和した森林づくりを目指し、伐採後は広葉樹林の状態で土地所有者に返地するなど、公益的機能が適正に発揮される森林づくりを進める。

・経営期間は、収益最大化のため80年にとらわれず検討すべきという意見と管理経費や収益性から再延長は考えにくいという意見があり結論に至らなかった。

・伐採収益見込みのない森林は返地する。一斉皆伐は行わず、伐採後は天然

9

林へ移行し、新たな植林は行わない。

- ・最低限の保育管理を行う。返地する森林は県の一般施策で対応する。
- ・収入増加のため、路網整備、新規補助金の活用、被災林復旧等に積極的に取り組む。分収割合を公社6:土地所有者4を、公社9:土地所有者1に変更することに土地所有者の理解を求める。高性能林業機械を活用する。
- ・長期収支計画の前提となる木材価格の設定については、将来価格の設定は困難との意見もあり、結論に至らなかった。
- ・伐採範囲について「収益の見込める全ての事業地」か「林道等から600mの範囲内の事業地」ということについて、結論に至らなかった。
- ・運営経費、人件費の節減に努める。森林整備の経費経費、管理運営費には伐採収入および補助金ならびに滋賀県の支援を求め、下流社員に新たな負担を求めない。
- ・長期収支計画について、金融支援制度が実現せず債権保全の考え方の隔たりが埋まらず結論に至らなかった。

長期収支見通しの試算

- ・県公社の長期収支見通しについて、経営改善検討会議において試算を行ったが、その前提となる2種類の伐採方法について結論が得られなかった。
- ・これと併せてびわ湖公社についても試算を行った。
- ・それは概ね次のとおりであった。

金額の単位:億円

	試算1 事業地単位ごとに試算した ものの積み上げ方式	試算2 林道等から600mのライン を損益分岐点とする方式
滋賀県公社		
伐採対象	2,591ha	4,630ha
将来資産額	87	122
現在負債額	365	365
債務超過額	278	243
びわ湖公社		
伐採対象	5,302ha	9,835ha
将来資産額	166	281
現在負債額	701	701
債務超過額	535	420
合計		
将来資産額	253	403
現在負債額	1066	1066
債務超過額	809	663

分収割合は、公社:土地所有者 = 9:1で試算。

特定調停の申立とその内容(平成19年(2007年)11月)

- ・県公社は平成19年(2007年)11月12日に、びわ湖公社は同年11月15日に特定調停を申立てた。
- ・特定調停の申し立て内容は次のとおりであった。

10

・相手方

滋賀県公社：公庫、滋賀県、下流8団体

びわ湖公社：公庫、滋賀県

・申立の趣旨：債務額確定の上、債務の支払方法を協定することを求める。

・申立の骨子：

・債権債務の状況：

滋賀県公社：約243億円、びわ湖公社：約420億円の債務超過

・森林づくりの方向性：土地所有者の理解を得ながら、公社が一定の伐採収入を得て償還並びに分収交付の財源を確保しつつも、土地所有者が再造林を行う必要のない森林づくりをめざす。

・公社の役割と経営改善に必要な視点：公社営林の公益的機能の維持増進と分収造林事業を継続しつつ債務償還を行う役割を同時に満足するため抜本改革を行う。

・事業計画：将来の木材価格想定が困難であるため、精査している。

滋賀県公社：平成27～63年度までに償還財源を最大122億円見込み

びわ湖公社：平成35～80年度までに償還財源を最大281億円見込み

・支援要請

・弁済は伐採収入を充てることを原則としその支払い方法について支援を求める。

・伐採収入で返済できない債務は債務免除を含めた協議を行う。

公庫の全額繰上償還請求(平成19年(2007年)11月)

・公庫から両公社に対して平成19年(2007年)11月8日に債務全額約483億円の全額繰り上げ償還請求があった。

・両公社はこの請求に応じることはできなかったこと、公社が返済できない場合は県が損失を補償するという損失補償契約を滋賀県が公庫で結んでいたことから、この契約に基づき、平成20年(2008年)9月8日には県は公庫に対して約490億円の損失補償を一括履行する必要があることになった。

特定調停の経過

・特定調停は、平成19年(2007年)12月25日に第1回期日が行われ、その後、平成20年(2008年)末までで第7回までの期日が行われた。

・これと並行して、公社は、調停委員からの意見もあったことから、相手方に対して期日外での交渉も行ってきている。

分収割合の見直し(平成19年(2007年)12月～)

・特定調停の申立を踏まえ、土地所有者に対しても一定の負担を求めるため、平成19年(2007年)12月から公社と土地所有者の分収割合を現在の6:4から9:1に変更することについて、土地所有者への説明を行っている。

公庫債務に係る県の損失補償(平成20年(2008年)3月、5月)

1 1

1 2

・先に延滞がはじまっていた債務のうち2件について、公社が返済せず損失が確定したため、県は平成20年(2008年)3月には約737万円、平成20年(2008年)5月には約2,976万円の債務について損失補償を実行した。

公庫債務の免責的債務引受

・滋賀県は、9月8日に予想される巨額の損失補償の請求について、これを一括して行うことは財政状況から見て県政の運営に多大な影響を与えることになることから、これを回避するための方策を模索することとなった。

・公庫の提案は、県が借入金全額を債務引受するのであれば、県と公社が併存的に債務を引き受ける重疊的債務引受でも、県のみが債務を引き受ける免責的債務引受でも拘らないというものであった。

・これに対し、県としては重疊的債務引受のほうが公社も債務者として残ることでき、制度資金が改善された場合などに活用の途が残るため、重疊的債務引受が望ましいという考えであった。

・このため、県の財政的に毎年負担可能な額の範囲で42年の長期分割により返済する、重疊的債務引受を行うことで公庫と合意し、平成20年(2008年)6月県議会にその関連予算などを提案した。

・これに対し、総務省から平成20年(2008年)7月11日に「重疊的債務引受」が「政府の財政援助の制限等に関する法律」第3条で禁止されている債務保証に当たり「違法の疑い」がある旨の指摘を受けたため、滋賀県は7月16日に議案を撤回した。

・このため、県は、損失補償の分割履行、延滞分を支払うことによる全額繰上償還の撤回、免責的債務引受により県が債務を引き受け長期分割返済することの3つの方法について改めて検討しつつ、公庫と協議・交渉するとともに、あわせて免責的債務引受については、総務省に法的な確認を求めた。

・公庫との協議において、公庫は、損失補償の分割履行については、金融ルールに従わざるを得ず損失確定後の現時点では一括支払いしかあり得ないこと、また、延滞分の支払いによる全額繰上償還の撤回については、公社が特定調停を申し立てており債務超過に陥っていることから現時点では資力のある県の全額債務引受しかなく公社からの返済については応じられないというものであった。

・総務省からは、免責的債務引受は財政援助制限法で禁止する保証契約に該当しない旨の回答を得た。

・これを受けて県は免責的債務引受により対応することとし、公社は県に債務引受を申請し、8月25日に、県、両公社、公庫は県議会での予算議決を停止条件とした免責的債務引受契約を締結し、9月臨時県議会に關係予算を提案し議決を経た。

・これにより、県は両公社の有する公庫債務全額を引き受け、平成20年度(2008年度)から61年度(2049年度)までの42年間で分割し、両公社合計で総額690億4千8百万円を返済することにより処理することとした。

・なお、免責的債務引受の代償として、滋賀県は両公社に対し県への債務の確認と伐採収益の中から弁済を受けることを求め、両公社はこれに応じて県との間で「弁済合意書」を締結した。

13

14

15

(以上)

公社運営の計画見直しと実績

公社運営に係る、見直し計画と主要な事項について、まとめたものである。

1. 経営計画および収支見通しの見直しと実績

- (1) 県公社
- (2) びわ湖公社

2. 公社の経営改革の取組

- ・管理費の内訳の推移
- ・造林公社が取り組んできた経営努力
- ・受託事業実績の推移(平成4年度以降)
- ・管理費の財源内訳の推移

3. その他

- ・木材需要量と木材価格の推移
- ・農林漁業金融公庫の利率の推移
- ・全国林業公社の債務残高の推移

第2回会議における論点

1. 木材需要全般
なぜ木材自由化がすすんだのか

木材需要の中身の変化は何か
2. 融資制度
返済が困難である造林公社になぜ融資したのか。

なぜ林業は融資で推進したのか。(他の資金手当があったのではないか)
3. 公社による造林施策
造林の中で、公社はどのような役割を期待されたのか、果たしたのか
4. 県の政策
琵琶湖総合開発は、造林にどのような影響があったのか

琵琶湖総合開発は、どの程度縛りになったのか
5. 公社の事業
なぜこのように多くの造林を行ったのか

なぜこのように債務が多くなったのか
6. 公社の事業の効果
水源かん養効果はあったのか

山村振興の効果はあったのか
7. 経営見直し
見直しの時期は適切だったのか。(とめる時期があったのではないか)

計画にしばられたていたのではないか。

県は監督責任を果たしていたのか。

県や公社は、自立性、主体性がどの程度あったのか。どの程度国の政策にしばられていたのか。

見直しが充分行えない体質である公社、外郭団体としての特有の問題があったのではないか。

第2回会議における分析・評価にかかる主な議論

国の関連政策

- ・なぜ木材が、ずっと自由化になってしまったのか

木材需要

- ・木材需要の中身の変化は何か
- ・木材の需要の中身が、無節材からかわって、価格形成がかわってきた

融資制度

- ・資金の性格を各造林公社は、どう受け止めていたのか。
1000haの造林の資金として、補助枠は一般向けに確保する必要があったこと、補助と非補助の率の違いがあった。県公社の場合、下流と共同で行う、という考え方から滋賀県が自己の補助金も足して補助を出すことは適当ではないという考え方もあったと聞く。
- ・長期低利の融資は、民間融資にはなじまない。例外は、鉄道事業のみ
- ・返済原資が薄弱なのを認知すべき。融資を履行したのは疑義を感じる。貸し手、借り手、国の問題。
- ・公的資金の導入のようなものではなかったのか。(返さなくてよいのではなかったか)
公庫法の提案説明には、農林漁業の特質から長期低利のために政策的金融が必要とされている。
財政投融资資金もかなり入っており、県の損失補償のスキームも最初からある。返さなくてよいとは思われない。インフレもあり充分返せるということではなかったか。
- ・直接にお金を投入しないが回り回ってチャラになるというのがあったのではないか
- ・企業であればキャッシュフローが必要で、銀行では破綻懸念先か要管理者になる。長期は民間では考えられない。鉄道は例外で50年スパンでしきちんとやっている。
- ・政策や担当者が代わっても、融資の基準や原理はかわらないはず。なぜこういう形の所に公庫は貸したのか。

融資による造林政策

- ・農業は補助でやったのに、なぜ林業は融資か。もっと国は直接的に関わるべきではなかったか、国土保全のためには地域も森林も必要である。農業ではそれをやっている
- ・国の林業政策が、融資、公社方式ですすめることの問題点があるのではないか
- ・林業は農業と比べて票にならないので、枠組みだけ提供し、融資でやることになったのではないか
- ・造林は、国家政策の中で、資金手当をきちんとしていくというのが前提条件のものではないか

公社による造林施策

・組織ができ、個別の経営体がなくなったときに、森林組合助成をし、森林組合は造林の実行者、公社は育林経営者として融資を流し込まれた。

・公社は、社会政策・地域政策的な役割、資源政策的なもの、産業政策(担い手政策)、琵琶湖総合開発がかぶさっている。それを融資という形でやった。

・公共・社会政策的なものがある、一方で資源政策が絡んでいた。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この時期テコに使われながら、地域社会を支えてきた。

・滋賀県だけでなく、どこの県も破綻しているのは、おかしい

・公社があったから、これだけの拡大造林をやれた。人工林率を40%まで高める長期の森林資源基本計画を日本海側を含む薪炭林地域や後発地の滋賀県が、これを機会に追いついたのではないか

県の政策

・琵琶湖についてどのような影響があったのか。造林についての需給のような？造林の検討の深掘り
琵琶湖には2つの意味があって、琵琶湖が始まるまでに、下流が琵琶湖から水を求める、これに対して県は地元にも利益がないといけない、という考え方で、その一つとして造林への支援を求め、下流も積極的に協力した、ということは大きかったと思う。
一方、琵琶湖が決定したときはもう公社はできており、琵琶湖計画に造林をいれたことによって、公社の造林計画と琵琶湖計画のどっちがどっちをひっぱったのかはまた調べる。

・琵琶湖はどの程度縛りになったのか

事業の実施

・滋賀県の分収造林率は高く、また有利子負債は全国の10%を占める。なぜそこまでしたのか
木材資源の充実、治水も含めた水源かん養、山村振興と思われる。
それを融資に頼ったから債務が増えた。

融資の利用

・なぜ債務がよそと比べて高いのか。
融資を使った一つの理由は、下流府県とともに行っているのだから県のみが補助金を出すとバランスがくずれ、という判断もあったと聞いている。

水源かん養効果

・はげ山が終わって林種転換ということであるが、はげ山でさえなければ水源地としてはどうだったのか。
・採草利用の跡地は天然林回復が難しいところもあり、入り会い林野整備の上植林は必要であったが、薪炭林などほっておいても水源かん養機能はあったのではないか。
用材として針葉樹が望ましく、また、保水機能も針葉樹は高い、という考えが当時はあった。
今から見て本当かどうかは別である。
滋賀県にとっては湖水位の安定と治水効果は大変大事であった。
下流は水を求めていた。木を植えて貰えば淀川を通じて戻るという考えがあり滋賀県にもよかった。

・明治以来ずっと、水源かん養を建前に、造林による資源造成をしてきた。

・下流から見れば、ますます水源かん養機能が増加すると思われるだろう。水源かん養機能が向上したかは重要なポイント

山村振興の効果

- ・山村振興というが県外労働者が多いのではないかと、いったい山村振興とは何だったのか雇用の効果と分収の利益が見込まれていた。当初は区として公社事業に関わるなど、地域の振興に寄与した。のち林業労働者が他の産業にいて、県外も多くなった。また、県外の方も定着してきた。現在約半々になっている。農林漁業の公平に恩恵が受けられるように考えられたのではないかと。
- ・山村振興面があったが、第2次産業に流れて見込み違いもあるのではないかと。だから、琵琶湖総合開発に琵琶湖に農林漁業をまんべんなくいれたが、それが縛りになったのか

経営見直し

見直しの時期

- ・収支計画の見直しはされているのか
- ・経営が悪化する中で、充分見直しがされたのか
- ・林業利回りは、平成元年はまだプラスと言うこともあるが、これは立木価格。分収ではさらに低くなる。投資しないという判断が元年より前にあったはず。
- ・国の政策で、公社造林で地域林業や森林組合を支えるという産業政策、構造改革政策の転換を行い、それを公社も受け入れたのではないかと。林業利回りについては、当初にせよ検討したという形跡は見つかっていない。7年から見直しをしたのではなく、資金繰りのこともあって63年頃から行っている。
- ・オイルショック後、共同水源林整備計画制度で融資は100%になったが、この時期に見直しはありえたのではないかと。計画が進行する中で資金不足があり、この制度は公社には歓迎されたと思う。
- ・どこで止めるべきだったか、どの程度どこに責任があるか。

計画との関わり

- ・計画をつくると一気に進むが、需要がかわっても計画が止められなくなるという面もあるのではないかと。
- ・長期計画は当初社会要請を受けて樹立するが、できてしまうと縛りが入る。これに融資はチェック無しにやってしまったのではないかと

県、公社の責任と自主性

- ・県は、監督責任を果たしていないという問題点は指摘できるが、それでは県自身にどのような自立性、主体性があったのか。どの程度国の政策に縛られていたのか
- ・滋賀県や造林公社は、国の流れに乗って動いているが、どこまで主体性を持ち得たのか。

外郭団体の共通の問題

- ・公社、外郭団体に共通の問題がある。非常に長期スパンのものに経営を見直すのが得意でない組織が組み合わさったので、事態が悪化したのではないかと。

①(事業)経営とは何か

厳しい経済社会の迷路の中で正しい出口を求めて、問題解決のために適時に適切な意思決定を行い続けること

要点

イ) 迷路

- できるだけフリーハンド
- 多くの選択肢を持つ

ロ) 問題を解決すること

- 本質的に問題を解決する→もし、どう努力・工夫をしても解決できないと判断した場合は早期に撤退する
- 先延ばししない→すでに投下した資金ではなく、今後投下しなければならない資金を最小化

ハ) 適時に適切な意思決定を行い続けること

- 外部環境の変化、過ちの発見、理解度に応じ、意思決定判断をし続け、最終的に誤らないよう細心の判断をし続ける。

有能と言われる経営者は、上記を潜在的に踏まえ、意思決定をし続けています。

行政の経営

イ) 一本道・横並び

- 行政や政治家には首尾一貫性が求められる

ロ) 問題の先送り

- 法律や条例等で決定された場合、簡単に変更できない。前任者を否定する意思決定は困難

ハ) 一度決めたら問題が発生しない限り、再度意思決定はされない

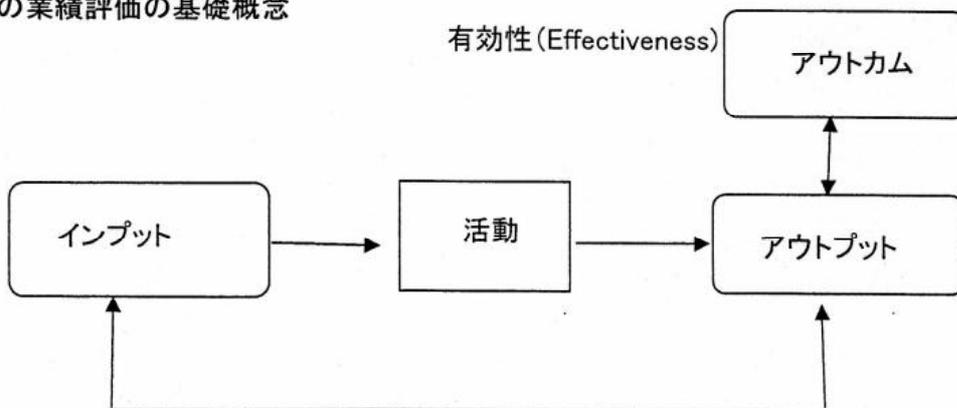
- 議会は決まったときしか開かれず、また、一度決めた事を常時チェックすると言う発想は全くない

行政や外郭団体は民間の有能な経営者が持つ三つの要素のいずれも持ち合わないことが大半



事業経営をすべきではない

行政の業績評価の基礎概念



効率性(Efficiency)

一定のインプットで最大のアウトプット

経済性(Economy)

一定のアウトプットに最少のインプット