

造林公社問題検証委員会 第5回会議議事録

日 時：平成21年(2009年)4月21日(火) 13:00-16:45

場 所：滋賀県湖北合同庁舎1階第1会議室

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

(司会)

時間となりましたので、ただ今から造林公社問題検証委員会の第5回会議を開催させていただきます。

2. 滋賀県琵琶湖環境部長挨拶

(琵琶湖環境部長)

委員の皆様方におかれましては、何かとご多用の中、本日は午前中から遠路、湖北の地までおいで頂きまして有り難うございました。また、あいにく天候の悪い中でのございましたけれども、熱心に現地視察を頂きました。本当にお疲れ様でした。また、引き続き第5回会議ということで、大変お世話になります。厚くお礼申し上げます。

さて、前回からこれまでの論点を整理したものを元といたしまして、当委員会の検証の目的となっております「公社が経営悪化に至った要因はなんだったのか」、また「それへの対応は適切だったのか」ということを中心にして、さらにご議論を深めて頂きたいと考えております。

今回は、前回に続きまして、残された論点についてご検討頂くということになっております。

また、前回に委員の皆さんからご質問や説明のご要請のありましたことにつきまして、事務局から補足の説明をさせて頂くこととしております。

大変お疲れのところ、また今日は大変寒い中ではございますが、次回以降に予定しております「議論のとりまとめ」に向けまして、公正・公平なお立場から、どうか忌憚のないご議論を頂きますよう、どうぞよろしくお願い申し上げます。

定足数確認・事務局出席者紹介

(司会)

本日のご出席頂いております委員の皆さん方、8名全員でございますので、設置要綱に照らして会議は有効に成立していることをご報告申し上げます。

なお、事務局といたしまして第5回会議次第となっております資料の2ページにございますように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を申し上げます。

資料確認

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（補足説明）

（委員長）

それでは、早速ですが次第にありますように、まず前回、委員から質問あるいは説明の要請がありました事項につきまして、事務局から補足説明の用意をして頂きましたので、これについて説明をお願いします。

（事務局）

（資料「別冊1」に基づいて説明）

（委員長）

前回、ご質問や資料をまとめて欲しいという要請がございました部分につきまして、事務局の方で今のような形でまとめられたわけですが、ご意見や論議については、後の項目別のところで触れて頂くということで、何か資料についてご質問はありますか。

（特に質問なし）

では、また後で論点を議論する中で、資料をご覧になって不明な点がございましたら、その際にでもお尋ね頂くということで、この補足資料につきましては、ひとまずここで一旦終わらせて頂きまして、次の議事2の方に移らせて頂きます。

2は検証の主要な論点についてということになっておりますが、前回時間がなくなりました関係で、本日、残った全ての論点について論議を進めて行きたいと思っております。前回の資料を、前回の論議を踏まえて更に修正を加えて頂いておりますので、引き続き事務局の方からご説明をお願いしたいと思います。

（事務局）

（資料「別冊2」に基づいて説明）

（委員長）

ただ今ご説明を頂いたことの繰り返しになる部分がありますが、本日の会議を具体

的にどのように進めていくかということですが、前回、予定より時間がかかり、1回会議の回数が増えました。最終的にまとめていかなければならないということがありますので、ただ今ご説明がありましたように、最後の20ページから21ページのところにあるような論点ごとに事実関係がどうだったかということと、この委員会としての分析や評価というものをまとめていくわけですが、これを作るための材料を全部の論点について出さないといけないということになります。この20、21ページにありますのは、とりあえず社会経済情勢と木材需要という項目についての例ですが、こういうものを全ての論点について作って頂いて、次回はそのままたたき台の内容について、この内容で良いのかどうかという検討をまた一つずつやって頂く、ということで最終的なまとめにつないでいきたいと考えております。

そうしますと、論点ごとに皆さんのご意見を確認しておかないとこのような資料が作れませんので、今日は皆さんの論議を若干制約する部分もあるかと思いますが、前回できなかった部分を論点ごとに一つずつ確認して進めていくという形で議事を進めたいと思いますので、ご理解とご協力をお願いします。

具体的に申しますと、同じ別冊2の8ページの「4. 国の公社問題への対応」からが今日ご検討頂く論点になります。いろいろな論点が実は相互に関わっておりますので、論点ごとに区切ってやるのは、論議のやり方としてはやりにくい面もありますが、とりまとめの関係もありますので、そのようにお願いしたいと思います。まず国の公社問題への対応につきまして、既に委員の皆さんからご意見を頂いております、それはこの資料のとおりですが、このような論点に対する認識や考え方ということで良いのかどうか、不十分な点、あるいは誤解や勘違いがあるのか無いのか、その辺のご確認を順次お願いしたいと思います。

まず、ここでの国の公社問題への対応の中で具体的な論点としては、(1)、(2)という2つが上がっております。一つが「国は明確な方針や問題提起をせず、後ろめたさはあるが先送りしてきたのでないか。」ということと、「地方は地方で処理させるという方向性が濃厚ではないか。」というところに論点が集約されていくのかというようなまとめになっております。個別具体的に出ました意見につきましてはその下にずっと上がっております。この辺のまとめ方は、本委員会の論議を反映したものとして妥当なものかどうか、あるいは更にこれに少し付け加えるべきことがあるかどうか、ご意見を頂ければと思いますがいかがでしょうか。

(委員)

最初の「国としての対応の必要性」の下に、「滋賀県だけでなく、どこの県も破綻している」とありますが、それはこれで良いのでしょうか。私は他府県の公社については知りませんので、どの程度が分からないので、少し教えて頂ければと思いますが。

(委員長)

他の県の事情につきまして、このような言い方をして正しいのかどうかを含めましてどうでしょうか。

(事務局)

債務残高の違いというのは、以前にも説明させて頂いたようにいろいろありまして、滋賀県は特に多かったということですが、他にも何百億円単位のところもあります。

破綻しているかというお話ですが、滋賀県の公社は特定調停のため長期の収支見込みを行いまして、その中で債務超過であることを明らかにしています。しかし、他のところで同じようにやっているところはあまり無いのではないかと思いますので、そういう意味では破綻という言葉で表現して良いのかという問題は確かにあります。

(委員長)

実質的というか、常識的な見方をすれば、ほぼ破綻に近いような感じはしますが、他の県も破綻していると言い切るのには少し問題があるかと思しますので、少なくとも滋賀県以外のどの県においても、この方法でやるということに大きな問題が起こっている、滋賀県だけが特殊な問題ではない、という主旨であるかと思しますので、まとめの中に入れるとすれば、そのような表現が入るようにしたいと思います。

(委員)

そのところですが、滋賀県だけというより他の都道府県も全部返済原資がないわけですね。金融における査定の視点から言えば、返済原資のない貸金については、実質破綻です。だから滋賀県の場合は特定調停なりの中で、県が債務負担をせざるを得ないということが他の県では無かったということだけで、公社は実態的には破綻なのです。だから「実質的」という言葉を入れてはどうですか。「実質的には、当県と同じ」ということを入れて表現を変えてはどうでしょうか。

(委員)

それはもう言う必要もないというくらいの状態ではないでしょうか。それをどう言えば良いかの問題なのですが。

(委員)

実質的には、このことは入れる必要が無いということですね。私も受け止め方は委員と同じです。しかし今の事務局の説明で、当県以外の他の都道府県の公社について、同じような形態を取っていないというような説明がありましたので、それならば、そういう表現でないといけないのではないかという感じだけです。私の認識も委員の認識と変わりませんよ。

(委員)

特殊事情としては、琵琶湖総合開発関係があるわけですが、琵琶湖総合開発というものが、造林公社の採算が成り立つ成り立たないというようなものにどれくらい影響したのかという視点はありうるでしょうが。

(委員)

これは期限の利益が何回も来ているわけです。金融サイドから言えば、何度も10年、20年、期限の利益が現実に来ている。ということは、事実認識として農林漁業金融公庫も破綻だという認識が当然あるわけです。ですから、県あるいは借手側に全てをゆだねるということについては、極めて問題であるということの言及くらいは欲しいです。

(事務局)

今のことについてですが、前回の中でも話が出ておりましたが、公庫が融資の途中でどのようなチェックをしていたのかというご質問がありました。これについては公庫に問い合わせしておりますが事務局として十分ご説明できる状況にありませんので、分かりましたら次回にでもまとめる中でお伝えをし、反映されればと思っています。

(委員)

極めてそれは難しいでしょう。コンクリートな回答は期待薄だと思います。

(委員)

国としての対応ということですが、国の林野政策と国有林野事業は別なのですが、国有林野事業を破綻に導いた国の責任というのが他方にあります。そして、林野政策を通して民間の公社造林事業をめぐるこういう事態を引き起こした責任を国自身がどの程度自覚しているか、ということですが。国としての対応に、我々として何を言いたいのか。少なくとも「後ろめたさ」を感じているはずという、ちょっと情緒的な表現になっているところを、どういう事実でもってどの程度詰めを行うかが、この委員会の「検証」ですよ。

(委員長)

おそらくこの4番目の論点というのは、前回3番目の論点の延長上にあるのかと思うのです。要は国が公社造林という方法論を採用して、政策を打ち出してきて、そこに融資制度とかいろいろ乗っかっているのですが、そのやり方が妥当であったのかどうかという判断を国がどの時点でどのようにして、それにちゃんと対応してやったのかどうかを見ていった時に、国の対応にどのような問題があったのかという視点です。

(委員)

造林公社に対する法律はなかったはず。分収造林特別措置法というのは前に申し上げましたが、自己資金をもっていた製紙会社が資源造成をすることに対しての支援として生まれたものです。造林公社そのものを想定していたわけではありません。造林公社は民間がやっていること、ということで国はずっと来ていたわけでしょう。だから、農林漁業金融公庫による制度融資、国の予算で助成しながら低金利での資金調達を可能にするというかたちで造林公社を支援してきたことに、国の直接的な責任があるのではないのでしょうか。

森林整備法人という法律が後にできましたね。これと造林公社を絡めて、国は造林公社問題に手を差し伸べようとしたのかどうか、私はよく理解していないのですが。

(事務局)

その公社の件については、第2回会議の時にご説明申し上げたことですが、そもそも公社造林につきましても、まず国全体の造林計画の目標がありまして、その中で私造林ではできないようなことをやるという補完的な位置付けでやるべきであるということで、国は公社造林を推進したということはあると思います。

それともう一つ、その時にも公社を何か法律に位置付けてという議論があったようですが、結局できずに、それが実現したのが森林整備法人制度、昭和50年代にできた分収造林特別措置法の改正の時に森林整備法人という位置づけができました。それが造林公社というものを初めて法律に位置付けたものになるという説明がされています。

(委員)

「森林整備」と「公社造林」ではイメージが随分違いますね。林業経営を融資制度まで整えて、市場原理に対応させながら自立的に経営展開させようとする産業政策と、森林整備を公的にしていこうというのでは、イメージが違うわけです。これをどうリンクさせるか、案外難しいところです。林野庁も困っているいろいろなところでしょうが。

それと、全国的な資源・造林長期計画を国の政策ということで確かに推進してきました。しかし、地方自治体が造林公社を設立して農林漁業金融公庫の資金を使いながら造林展開することについて、積極的に助長するようなことをしたのでしょうか。全ては農林漁業金融公庫の融資制度、低利で貸し付けるという中で行ったことではないのでしょうか。

(事務局)

「林業公社について」という昭和40年の通達を以前にご説明をしたのですが、「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である。しかし、資金上の制約、組織の弱体等の現況からみて、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えない場合がある。造林事業における公社の役割は、このような補完的なものであるから、公社設立の必要性和相当性については、具体的に判断する必要がある。」というようなことが書かれてありまして、拡大造林を推進するために、自主造林ができないところをやりなさい、という話があり、特に「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、あわせて地元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。」というように書かれています。

国がそういうことで公社造林というものを推進されてこられたと、私どもは受け止めています。

(委員)

「自主造林」の解釈の問題があるようですね。自力造林、補助金を受けずに林家がやるという自主造林がまずあります。つぎに、補助金を受けながらの林家や個別林業経営体による自主造林。しかし、林業経営が実質的に成立しなくなった段階で、森林組合が担う「地域林業」という形を林野庁は推進し、そこに補助率を嵩上げしたりしました。森林組合等に労働者を地域に組織するというところで意義はあったのですが、形式上の経営主体はあくまでも林家、森林所有者なのです。市場原理にもとづく経営というのが実体をもたなくなったこの段階での民間自主造林の一つということで、造林公社、林業公社があったのではないのでしょうか。

だからフォーカスしなければならない一番のところは、結局、融資による造林、農林漁業金融公庫のお金を使っての「自主造林」という形をとったことの問題です。その制度設計や経営的チェックを誰がしたのかというところを検証しないと、問題の核心に迫れないと思います。

(委員)

財政と金融を分離して、大蔵省から財務省、金融庁になりました。より資産査定について厳密な査定に変わったわけですが、それ以前の20年や30年前は、一般民間金融機関に対しての資産査定というものは極めて厳格にやってくるわけです。しかしその当時に聖域というか、触ってはならない所が、郵政とこの政府系金融機関であったということです。それを触らないということはどういうことかと言えば、国が責任を持つということを前提条件で、大蔵省は踏み入れてなかったわけです。ということは、一般的な債権債務の思想哲学、日本の金融行政から言えば、それは国が本来的に重大な責務があるということなのです。

だから、ここで「後ろめたさはあるが先送りしたのではないか。」という弱い言葉ではなく、もっと明確に表現しても良いのではないかと私は思います。表現にはひと工夫いるかも分かりませんが、実態的にそういうことではなかったのかと思います。

(委員長)

先程、委員がおっしゃった部分ですが、国の政策として、公社造林も民間造林の一種である。確かに国や自治体が直接やっているわけではなく、公社という組織でやっているの、民間がやることには間違いありません。それを、公社への融資で支援しますという形はそのとおりだと思いますが、一方で、滋賀県を含めて他の県も造林公社を作って、そこに造林を行わせるということは、かなりの部分において、先程の事務局から説明のあった通達などを含めまして、そういうものがあつたからやっている。要するに、各自治体が独自の判断で、自分達のアイデアで作ったものではなくて、国が用意したものに乗りかっただけだということです。その限りでは、やはり国の政策に従った。今でこそ、国の通達というものは形式的に無くなっていますが、当時であれば国が通達という形で文書を送ってきたものは、なかば命令に近いものというか、法的拘束力がある無しに関わらずに実質的にそれに従って地方は動いていたとすれば、造林公社方式で造林をしていくということは、まさに国の政策の実現と考えて良いのではないかと思う

のです。だからこそ公社融資を付けますよというようなことではないでしょうか。

(委員)

それは全てのことについてやっていることではないでしょうか。森林法があり、森林計画制度があり、森林資源基本計画があるわけです。林産物需給の長期見通しの方は「見通し」ですが、もう一つの資源計画は計画を立ててやるのだということであって、森林資源の人工林率をここまで高めるとか、計画がちゃんとあるわけです。そのための全てのことをやっているわけであって、造林公社も含めてやるのでしょうか、造林公社に対しての特別の措置というわけではないのでしょうか。

だから、国の責任はどの程度かと言った時の、造林公社問題として迫る時の迫り方は、表現はどうあれ 委員がおっしゃたようなところを常に関連させないと、責任の検証ということにはならない。だから国として人工林をここまでやるという造林計画数値があって、それに対していろんな形でということであったのですから、例えば、入会林野を整備しないと今日視察したあんな大面積を確保しての造林進展はできなかったと思います。だから入会林野の整備という形で林野庁が公社造林のための地均しをした。条件を整備しますから、いろんな形で造林してくださいというわけです。

造林公社そのものに直接タッチしているわけではなかったともいえるわけです。

(委員長)

もちろん収益性が高く民間でも造林ができるようなところでは問題はありませんが、国の通達のように民間ではできないけれども造林をしなくてはならないところについては、やはり造林公社などの手法を使うことが適当である、ということを選択肢として国が示しているわけですね。ただ自由に選りなさいという形は取っているのですが、実質的にこれでやれと言っていることと同じではないかというような認識を私自身持っているのです。その点どうでしょうか。

(委員)

みんな思っているからといって、先程の意見のように報告書に書いてもあまり意味がないのではないのでしょうか。

(委員長)

そこを出発点として考えた場合に、国が示した造林公社方式が、木材需要などの関係なども含めて、非常にこの先成り立ちにくい、非常に厳しい状況になるということが段々分かってきた時に、最初に方法論を示した国はどのような責任の取り方をしたのかという対応ということなのですが。

(委員)

それと分収造林特別措置法というのは、昭和33年に作られました。これは国が国会で討議して作ったわけです。この分収造林ができたからこそ、民間の土地に公社が分収契約に基づいて植林をして、最終的に分収するという仕組みができたわけですね。こ

の分収造林特別措置法を作ったのは国ですから、やはりそれを進めたとは思いますが。このところで責任は大いにあると思います。

(委員)

先程も述べましたように、この法律ができたのは、外国からパルプ資源が輸入しにくい状況の中でパルプ需要が急増し、お金のある製紙会社が、針葉樹しかパルプができなかった時代に、マツなどを中心に造林を進めようとしたことが契機になったのもです。土地提供者との間で問題が起こった時に、公的に調整しますという内容のものだったと思います。それを進める時には、資本がある製紙会社がお金を出し、土地所有者と分収をしながら造林、資源政策をやっていく。だから赤字、累積債務を予想しているわけでもない。どんどん資源造成され、製紙会社がお金を出すわけだから、何も問題が発生しない。だから今日的な造林公社問題とは別であると思います。

造林公社とは繋がりはしますが、造林公社問題という、債務負債が残るという事態の原因と分収造林特別措置法とは繋がらない話です。

(委員)

委員が言われているのは、国はそんな後ろめたさも無く、この委員会がただ単に国の責任だと言ってしまうと、「国としては当時、良いことだと思ってやったのだ」と言われるだけだと、そういうことですか。

(委員)

国には後ろめたさはあるはずだとみんな考えています。どこかで国が舵取りをもっとうまくやるべきだったと、みんな思っているわけです。だからといって、報告書で皆が思っていることをそう書いておくだけでは何もならない。迫り方という点です。そのことを肝に銘じなければならぬということなんです。裁判所でジャッジしてもらうわけでもないの、われわれがもう少し整理をする必要があるし、運動論的展開も必要だと思います。

(委員長)

確かに「後ろめたさ」という表現が適切かどうかは問題ですが、分収造林であるとか、あるいは造林公社方式を取るとかということ自体が、その時点で間違ったとか、そういう方式を出したこと自体に責任があるということでは無いと思います。ただ国の対応として問題になるのは、具体的には公社への融資をどんどん続けさせたというような部分で具体的な問題点を整理していかないといけないと思いますが、ここで言っている後ろめたさというのは、なぜ国はそういうことを続けたのかというところの背景程度だと思います。

先の説明の一覧表にありましたように、それ以外に補助制度とか融資制度の見直しをして、融資が続く、あるいは経営状態が悪くなっても何とか回っていくように国はある程度良い意味では手助けをし、支えたのですが、それをある程度まで支えておきながら、今の段階になったら、今度は、国はパッと手を引くかのようになっている

ところに国の責任というものが無いのかということです。

(委員)

事務局に2、3日前に、農林漁業金融公庫の林業部門の融資の中で、林業公社に対して融資をした割合はどのように推移したかという資料はないかとお願ひしたのですが。

(事務局)

まだできておりません。

(委員)

それは直ぐには無理だと思います。よろしくお願ひします。これは前回にも話しましたが、融資を導入してちゃんとプラスのリターンがあるという時代では、民間の林業家も融資を入れておられたし、そういう実績もある意味ではあったと思います。

しかし、そのような人達が引き上げていった時に、制度としてできあがって残っていて、しかし資金の回し先がなく、市場原理の中でまずいと思われるところに回されてきたのではないか。林業融資制度全体を維持するという事で、誰が意図してやったかどうかは別として、造林公社に回ってきたのではないかと疑うのです。

融資が有している運動原理に反するような実態の経営の中に資金を流し込んでいったわけです。まさに制度融資ですから、ストップをかけるのは国の責任だったと思うのですが、ストップをかけなかった。

(委員)

どちらかと言えば時代の流れではないでしょうか。今までだったら無駄なことでもどんどんお金を使っても誰も文句を言いませんでしたが、ここ最近になって始めて本当に組織の改廃というものがあります。「改」はあっても「廃」は今まであまり無かったと思うのですが、ようやく廃止しようという動きが段々と出てきた。その中で今まで進んでいるものを止めてしまうことはなかなかできない。ずるずるとお金を出してききて、だめだと当事者は思っている、組織を潰すことはできない。

そういう時代背景と考えるとすれば、それでおしまいになります、それが今では回っていけないという時代が来てしまったので、そこが問題になっているということだと思います。10年20年前でしたら、そういうことは当たり前の話だったと思います。

(委員)

私が言っているのは、昭和40年代後半であり、すごく昔の話なのです。価格が落ち、ほとんど収益性がない、これは収支がマイナスだという時に、なぜ融資を止めなかったのかということです。

(委員)

よく言われるのが、行政の無謬論というか、行政は誤ったことをしない、というこ

とです。だから、間違っていました、止めますということが言えないから、そのままずらずと行ってしまふ、という同じような例はそこらに沢山あると思いますが、そういう流れで行ったのかなと思います。

(委員)

ただ、昭和40年前後からずっと融資形態が固定されたものなら、若干分からない面もありますが、そのプロセスで貸し増しもやり、いくつも法律も変え、いくつも制度が出ているわけですから、これは明らかに今日に至るまでに数え切れないくらいの気づきがあったはずで、国は認識をしていたというふうに見る方が常識的だと思います。

(委員長)

前の会議でも出ていたと思いますが、この国の対応が、結果として地方の対応を遅らせてしまったというか、国に任せておけば最終的に何とか解決してくれるのではないかという、ある種それ自体が無責任な対応ですが、そういうことを実質的に起こしてしまっていた。こういうことから国にも責任とまでは言わずとも、少なくとも問題点はあるのではないか。こういうようなことを、この4のところでは何か指摘できればという主旨なのです。融資の問題点については、2のところと重なるかもしれませんが、ここでももう一度触れざるを得ないかなと思います。

(委員)

大阪の橋下知事が、国土交通省の地元負担金について憤慨して、つけ回しというか、白紙の請求書が出てくる、と言っている論理と似たようなところがある。ここは次元的に違うかもしれないが、極めて重大かつ似た要素があるわけです。ここははっきりする方が、地方行政に携わっている県当局を非常に勇気付ける大きな起爆剤になると思います。

(委員)

ここをしっかりと言わないと、この委員会の意味があまりありません。農林漁業金融公庫に対してと2点ですね。

(委員)

一般の県民の皆さんに説明するという視点に立った時に、林業、森林に関わっていない多くの方達には分からない話ばかりであり、そもそもなぜそのようになっているのかということから話が始まった時に、県が勝手にやったのです、民間だから民間が勝手にやったのですという話なのか、まさしく指導があって、その指導がとっても強いものであるというのは、受け止め方としてもものすごく違うと思います。そこがやはり説明として明らかにしておく必要があると思います。もちろん見方の問題があるという部分があると思いますが、どう見てこれは、私は国が指導しているとしかずっと見えない。それを証明するために金融公庫の問題などとかが、きちんと説かなければならないかもしれませんが、成り立ちからいって、そもそも農林というものがものすごく国の指導が強

く動いているということを明らかに示すことが大事ではないかと思っています。

そもそも公社が作られた時の大前提として、森林を豊かにしましょうというのではなくて、山間僻地に造林をしましょう、針葉樹人工林を作りましょうということは、ごく単純に言っても採算性が悪いということを最初から設計に入れていると思います。それをして、経営をちゃんとしろというのはすごく無理難題だったというふうに私自身はずっと見ているので、そのあたりを説明されないと、何となく、一般的にも釈然としないのではないかと思うのですが。

(委員)

この「4. 国の公社問題への対応という項目」を、国に関連する項目の一番に持っていったら、重要な部分、委員会での意見が分かりやすくなる。

(委員)

今の環境問題でいけば、まさしく針葉樹ではなくて多様性のある山の方が良いと一般的にも思っているし、国の政策が変わって、多面的、公益的機能を重視する森づくりをしましょう、などのことを言っているわけです。

それと正反対の森づくりをしていて、でも大元は実は違っていたのですということからひもとかなないと、その変遷がよく分からない。そもそも当時、本当かどうか分かりませんが、針葉樹人工林の方が水源としても良かったということから始まるというくらい、今の感覚で公益的機能とか環境に良いという発想とは、正反対の話から始まっているということも、最初にきちっと理解して頂く必要があるのではないかと。一般の方が理解して頂くという点ではすごく大事なところだと思ったのです。

(委員)

長期計画には政策を固定するという意味がありますが、そのことは別にして、政策が社会の動きを捉えて変わっていくということは当然だし、変わっても何もおかしくない。資源政策だとか、やれ雇用政策だとかいっても何もおかしくない。分収林特別措置法を作っても何もおかしくないのです。環境の方に国家予算をシフトさせて、いろいろな公的資金で森林整備をするということも何もおかしくない。

ところが、林業の歴史の中で初めて制度融資という形が現れた。融資というものは明確に債務の返済義務を負うものです。

外材が大量に輸入されることになった時期に、制度融資を使いながら、より奥地に拡大造林することを助長したという国の責任はあると思います。政策というものは変わっても良いのですが、変わらず常に資金をきちんと融資の原理で運用しなければならない農林漁業金融公庫の当事者が、ちゃんとチェックしなかったということが先ず問題なのです。

それを受け入れたという造林公社や府県の問題はあるにしろ、農林漁業金融公庫の問題をどこでもほとんど言われていない。なぜか抜けているのです。

(委員)

金融公庫のことをちゃんと話すということは、もちろん必要なことだと思います。でもそこだけではなくて、そもそも国の責任というか、国がそう指導したのではないか、という話が最初のところがないと、一般の人達にはなかなか分からないのではないのでしょうか。

(委員)

例えば人工造林率を40パーセントまでに高める計画、政策があったとしても、それはそれでそんなにおかしい計画、政策でもない。私は前から言っていますように、林業をもっと振興するべきだ、森林資源を使いながらバイオマス産業社会を作っていた方が地球環境に良いと思っていますので、その方向でいろんな形で政策展開をやってもらいたい。それ自体は何もおかしくないはずですが。

(委員)

それをわざわざ奥地、僻地に行ったということですか。

(委員)

奥地でも僻地でも良いではないですか。マイナスが残らなければ。まさに国だからこそやれることがあるはずです。

(委員)

ただそれ自体は、今日視察したところのように標高8百メートルの生育が悪いところとか、そういうことを無視してまでやってよいのかということがある。

(委員)

それは適地適木の大原則の問題です。

(委員)

実際問題、そういうことが多々あるわけで、多分滋賀県だけではなくて、どこの地域も、その縛りで全部奥地に作って、専門家の方からみれば、ここでは無理ではないかと思われるところでも、どんどん植えられて樹種転換されて、拡大造林されたという一面があると思います。

(委員)

その問題も確かにあります。

(委員)

そもそも何が目的ですか。治水が目的ですか。治水を目的とするなら、当然行政、国の責任だと思いますが、それをうまく肩代わりさせたというような形に見える。当初はその肩代わりがうまくいける計画で出発をしたが、途中でそれが破綻するとなれば、そこで何が目的だったのかという原点に戻って、肩代わりさせることが無理だとなれ

ば、治水のために税金を投入すればよいのでしょうか。

公社に経営をさせて、そこにずるずる融資させていたということは、責任逃れの最たるものだと思います。それが昔はまかり通ったが、今はそれがまかり通らない、おかしいということになる。

(委員長)

そういう意味で、最初の拡大造林という政策が良いか悪いかの論議もちろんある程度は必要だと思いますが、そういう最初の判断が正しいか、間違っているかよりも、問題がより深刻化する中で、方針を変更するなり、手法を変更するなりの手を国は具体的にあまり打っていない。むしろ一旦始めたことを、何とか続けられるような対処療法的なことを打ち出して、問題の解決を先送りして、むしろ問題が深刻化したという点での国の問題点はあるのではないかと。だいたい主旨としてはそういうことでよろしいでしょうか。

時間もありませんので、とりあえず先に行って、また必要に応じて再確認をしたいと思えます。

次は5の県の政策の部分で、とりわけこのところでは琵琶湖総合開発と造林との関係、あるいは一連の動きに対する琵琶湖総合開発の影響などについてまとめている部分ですが、琵琶湖総合開発の影響とか、そういう点について、ここに出た意見程度でよろしいでしょうか。

滋賀県の造林と言った時には、必ず琵琶湖総合開発との関係ということがよく論議されますが、実際に造林が始まった段階では、特に琵琶湖総合開発があったわけではありませんが、後から乗かってきたというリンクされたということがあるので、なかなかその因果関係とか相互作用関係というものが、具体的にどこでどうなっているのかということが、この意見にもあるように、はっきりしない。

(委員)

のアンダーラインの発言は私だと思いますが、これは私は琵琶湖総合開発のことで言ったのではなくて、あくまでも分収造林の造林公社の事業について言ったのであり、私としてこれは琵琶湖総合開発としての発言ではありません。

(事務局)

分かりました。

(委員長)

それでは、ここから外して考えていきます。

(委員)

私も琵琶湖総合開発というものがもう一つ分からないのですが、平成9年3月末に終了しました。それまでは、お金が来ていたわけですが、そのお金の来かたはいろいろあるようですが、突如9年に終わって、後は滋賀県が肩代わりをしたということですが。

々琵琶湖総合開発の資金というのは滋賀県からも行っているのですか。その辺がよく分からないのです。

(事務局)

琵琶湖の水を水資源として下流への利用を増やすということが、琵琶湖総合開発のうちの水資源開発の部分であり、総合開発という意味は、下流に対して水資源を新に毎秒40トンを送るための事業を滋賀県内で実施するにあたっては、下流の大阪府、兵庫県が新たな水利権を得ることによる利益を受けるだけではなく、水源地である滋賀県の利益になるような事業を総合的にするというのが、琵琶湖総合開発の考え方です。昭和30年代から下流からの琵琶湖の水資源開発に対する要求が強まっております、その中で琵琶湖の開発というものは、単に下流のためだけではなく、下流が得るものと同じような経済利益を上流にも与えるような方式で開発すべきだ、というのが本県の主張したことです。これについてだんだんと上流と下流が歩み寄ってきて、最終的に法的な枠組みとしてできたのが琵琶湖総合開発特別措置法という法律で、それが昭和47年にできたわけです。

滋賀県造林公社は昭和40年にできたわけですが、40年の段階においては既に琵琶湖総合開発の議論はされていきました。琵琶湖総合開発というのは、下流にとってみれば、40トンの水資源を新たに送ってもらうための琵琶湖での事業が完成しないとできないわけですから、そのために上流である滋賀県に納得してもらうという必要があったわけで、そのためにいろいろな話がある中の一つが造林公社への協力であったわけです。資料「別冊2」の9ページの(2)の中の矢印は、私がお答えした内容ですが、「琵琶湖には2つの意味があって、琵琶湖が始まるまで昭和47年までは、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」ということがあるわけで、これが滋賀県造林公社の成り立ちです。それについての資金の協力の仕方は先程申し上げたような(資料「別冊1」4ページ)の資金の協力で、貸し付けてもらった。滋賀県公社はそのお金と公庫のお金、それから滋賀県自身も社員ですから滋賀県も貸して、滋賀県造林公社は造林を進めてきた。補助金を最初は使っていませんでした。

続いて後半部分ですが、「一方、琵琶湖が決定した時にはもう公社はできており、琵琶湖計画に造林を入れたことにより」と書いています。最初は15年間で、つづいて下流社員の参画を受けて10年間で、滋賀県造林公社が造林する予定だったのですが、琵琶湖総合開発の仕組みの中で、下流融資金という制度ができました。それは法律に基づいて下流から上流に融資できる制度で、今までは自主的に公社に対して直接融資をしてきたわけですが、法律に基づいて融資ができる制度ができました。それに乗って、滋賀県に対して下流団体がお金を貸付け、滋賀県がそのお金を資金管理財団にプールをして、造林公社に貸し付けるというルートを作ったわけです。それで資金の流れが多少変わりましたので、その受け皿として、財団法人びわ湖造林公社ができ、滋賀県造林公社の最初の7年間で終わった部分については滋賀県造林公社で管理をし、それ以降の新たな植栽とそれ以降植栽した部分の管理はびわ湖造林公社で行うこととしました。単に資金の流れが違うため、整理をするために2つの造林公社を作っただけで、実質的には一つの公

社です。下流融資金、それから公庫からのお金によって、びわ湖造林公社は造林をしてきたという形になっています。

(委員)

のところは私の発言だと思いますが、主旨は「～それで大事。」で止めるものではなくて、「双方が大事だろうと思ったでしょう。しかし～」という意味です。だから、引用の仕方はどうかと思いますが、今の話でつなげると、下流の大都市圏がどんどん発展しまして、下流にとって都合が良いように水がめ的に琵琶湖をより大きく操作できるようにしたいというのがそもそもの出発点でした。しかし上流側がうんと言わない。ある種の上流側への恩恵的措置や、湖岸堤防を造るなどの物理的対策とかいろいろなことをしなければならぬ。双方が一緒になって協力しないと元々できないことだったので。その時に共同のテーブルに着くという機能を果たしたのがびわ湖造林公社の設立ということだったので。下流からもそれを支援する形で進行しました。滋賀県造林公社は元々木材資源計画からのものだったのですが、造林公社はプラスですよ、これで水源かん養機能が高まりますよということになっていった。下流自治体としても、この方がより支援しやすくなる。水源かん養機能というのは、何回も言いましたが、かなりあやふやなもので、声高に言いすぎた問題性があるのではないのでしょうか。

(委員長)

琵琶湖総合開発は、造林だけが中身ではなく、むしろ造林というものはごく一部であって、まさにいろいろな開発ということの方が中心と言ってもよいと思いますが、その中の大義名分という部分では、造林というのは水源かん養とかの理屈付けで非常に美しくまとめる材料ではあったと思います。

そういうこともあって、他の県と比べれば、滋賀県は特に造林がこれによって、ある程度縛りを受けたというか、正当性を与えられたし、お金も融資という形で調達できる仕組みもできたし、どんどん進める方向に行ったという特殊要因になったと思います。だから琵琶湖総合開発が続いている限りにおいては、造林公社を見直すとか、何か検討を加えるという発想があまり生まれなくなったという要因はあるのかなと思います。それが決定的な要素があるかどうかと言えば、そうでもないような気がします。

とりえず琵琶湖総合開発があったことが、今回の造林公社問題にとって無関係、無意味ということではもちろんありませんが、問題の本質であるとか、決定的な重要な要素であるという認識はあまりないというくらいの基本認識はよろしいでしょうか。

(委員)

ただ、何億円か下流から借りているのです。共同責任というか、下流も同じ意識で造林公社づくりに参加した、滋賀県側からの押しつけではなかった、という認識は必要です。債務解消への応分の負担、義務をきちっとうち出しておくことは要りますね。

(委員長)

それは要りますね。下流の団体の方は、ただ返せと言うだけではなく、やはり最初

の段階で同じ認識で始めたのですから、その部分の自覚については下流団体に対して
も一定のことを言わないといけないのかなと思います。

(委員)

下流府県の問題については、京都のあり方も、明治時代にあのよう疏水ができて
いるから、らち外だというわけにはいかないのです。

(委員)

私は京都住民ですが、京都も関係ありますか。

(委員)

それはそうでしょう。この主旨から言えば、全体から言えば、京都にも琵琶湖から
水を流しているわけですから。

(委員)

ただ琵琶湖総合開発は、そもそもが新たな水資源開発のためのものですから。既存
の水利権の枠内では収まらない利水の必要性が生じて、新しく水利権開発しないとうけ
なかった。そういう事態から生まれた開発ですからね。

(事務局)

前回も 委員から質問がありました、京都と造林公社との関わりですが、当初造
林公社は下流に協力を求めるにあたって、京都にもお話に行った経過がありますが、断
られています。それは他の府県と違って、新たな水資源開発を京都は必要なかったか
らです。なぜ必要なかったのかというと、明治時代に琵琶湖疏水を建設し、23トン
という膨大な水利権を得ていますので、全く新に必要なことからです。なお、琵
琶湖疏水につきましては、京都市からは水源を滋賀県が大事にしていることに対する感
謝金ということで、毎年2億2千万が県に入っています。

(委員)

議会の議事録を見ますと、水源かん養という大きなファクターということが当時あ
ったわけで、そうであれば、京都でも琵琶湖の水を水源として使っているわけですから、
それは関係ないというわけにはいかないでしょう。

(委員)

明治29年、30年に河川法、森林法、砂防法が治水三法としてできました。この
「治水」に加えて昭和36年に水資源開発二法、昭和39年に新河川法ができて河川の
「利水」目的が強化されます。都市サイドや工業界の発展のために、新たな水資源開発、
水利権開発を行う必要が出てきたためです。ここで水源かん養ということですが、明治
の森林法ができた時から常に前面に出して言われてきたことです。それを言いながら国
家予算を確保して造林するという森林整備を、林野庁行政は森林資源造成と水源かん養

の予定調和論で、明治以来ずっとやってきていた。治水があって利水があると考え、京都の問題は少し複雑になり、案外難しい。

(委員)

京都の負担については、資料13ページ(別冊2)のところに、この琵琶総の話ではない部分に区分されて、「京都の負担がないのは、森林の問題と別の問題である」というようなことを書かれています、確かに私も琵琶総のところには京都の話を入れなくても良いのではと思います。

(委員)

これは当たり前の話だと思います。琵琶湖の水は一つであり、それを利用しているのですから。論外の話だと思います。

(委員)

未来に関しては、水資源も環境も、ある種の共同体、流域社会という形の中で考えないとおかしいです。そういう意味では京都も入るべきでしょうが、水資源開発はこのこととは違う次元で進められてきたわけです。

(委員)

当初、滋賀県公社が作られた時に、造林計画は10年計画で1万ヘクタールとなっていたわけですね。もし琵琶総が無かったら、そこで終わったのではないかと。琵琶総があって、そこで1万2,500ヘクタールを造林するということで、滋賀県公社は7千ヘクタールで終わったわけですね。当初は10年間で1万、それで琵琶総ができて、1万2,500ヘクタールという新しい目標ができたわけですね。もともと琵琶総がなければ、1万で終わっていて、借金は何百億と他県とあまり変わらないレベルだったのが、琵琶総でどっと造林計画が増えて、その結果として特にコストが沢山かかり、びわ湖公社の方が借金が多いのは、やはり琵琶総の影響が大きいと思います。造林計画を増やしたという意味で、そこで何か行け行けドンドンとなったのではないかと思います。

(事務局)

以前に説明させて頂いたことになりますが、造林計画そのものは元々、県全体で7万ヘクタールの拡大計画があり、そのうち4万は自主的に民間で造林をしてもらい、残りの3万を公社ですという方針がそもそも30年代にありました。最初その3万全部を下流からのお金を受けながら一挙にやりたかったのですが、下流からは受けることができず、1万で始めましょうという話になったのが滋賀県公社であり、残りの2万については、今後考えていきますという話はその設立の時に出ています。ですから元々造林計画としては、その当時は3万はしなければならなかったと思います。それが影響したから、7千で終わったあと、残り1万2,500となり、合計2万になったのかどうかは分かりませんが、急に思いついて新たに造林を始めたわけではなく、もともと造林計画はありました。それを公社に引き継ぐようになって、最初は15年間で1万haだ

ったのが10年間で1万haとなり、それが結局7千で終わった後、その後10年間で1万2,500になったわけです。直接どのような経過かは分かりませんが、当初、造林計画の県全体としては、プラス3万があったわけです。

(委員)

琵琶総の影響とは言えないですね。

(委員)

確かに、人工造林計画は日本全体としてあったので、滋賀県での計画自体もあったのでしょう。しかし、それが実行できたかどうかというのは、やはり微妙に琵琶総と関係してくるのですね。前にも申し上げましたが、この県の公社造林の特色は外から出稼ぎ労働者を入れて行ったこと。それは2割くらい多めの賃金を支払い、経営支出ができたからです。これは、下流から支援してもらえるから可能だったということが、やはりあると思います。

もう一つは、今日視察させて頂いたところというのは、雪の多いところですね。新潟県や富山県は世界で一番の豪雪地帯で、しかも湿雪で重い。人工造林が一番遅れている県は、富山県ではなかったでしょうか。人工造林地の手入れである雪起しというのは大変コストがかかるわけです。そういうところは、市場原理で造林が拡大していく際、一番後に残しておく地帯、採算がとれる限界を超えているところなわけです。

ウラスギ系とオモテスギ系にスギの品種は分かれていて、ウラスギ系を植えられていると思いますが、ウラスギ系は一度倒れてもその枝から根が出て、やがて枝が主軸となって立ってくる芦生(アシウ)スギに代表されるように、伏上更新という更新ができるわけです。要するに倒れても生育していける天然スギがある、そのような系統のスギです。しかし、ちゃんと手を加えてマニュアルどおりに管理していこうとすれば、ものすごくコストがかかる。富山県のボカスギというのは、電信柱、電柱材としてかつて使われていましたが、とにかく早く太らせ、雪害を免れる品種を選択して造林していた。並木道の樹のように、種間・種内競争を避け、とにかく単木の肥大成長を優先させるかたちでやっていた。日本の人工造林の場合、普通ヘクタール当たり3千本くらい植えますが、豪雪地帯では伝統的には2千本とか、1千8百本くらいの疎植でした。

しかし、3千本植で保育管理を集約にやろうとすると、木起こし費もかさみ、直接費でヘクタール220万円、間接費を含めると300万円を超える。とんでもないお金を入れている。それがなぜできたか。経済の市場原理からすれば限界地の外にまで造林が拡大しえたのは、それらをサポートする体制があったからです。この点でも、琵琶総が関係しているのかなと思います。

(委員長)

琵琶総というのは、もう少し積極的に言う必要がありそうですね。ただ元々計画にあったとはいえ、もし琵琶総が無ければ、実現不可能だった造林ができてしまったということは事実として確認できそうです。下流の融資などの資金の調達の目途が付いたことが、残りの計画を進めることの後押しになったということはあると思います。その辺

は確認しないとイケないのですが、そういう点で琵琶総の影響は一定程度あるということを確認しておきたいと思います。

次に6番ですがこの辺から先が、より問題点を明らかにしていけるような要素の部分でもあるのですが、逆にあまり十分論議できてなかった部分があります。「公社の役割と事業」という6番目の論点ですが、3つ疑問点が出されています。それに対しての皆さんのご意見がまとめられていますが、このあたりについてはどうでしょうか。

(委員)

ここに合うのか次のところに合うのか分からないのですが、公社の事業展開のメリットやデメリットが、まだはっきりしていないような気がします。つまりメリットを言った時に、今日も視察しましたが、すごく下から上まで造林をされています。そのすごさを伝えるようなデータがもらえていないような気がします。森林面積はありますが、人工造林をした結果、森林蓄積が昭和40年からどのように増えてきたのかというデータが無いのです。下から方から上の方までずっと苦労して植えられて、委員が先程おっしゃっていましたが、大変なお金を注ぎ込んだのですが、そこまでしてやったということは、おそらく普通の林業経営ではできないことです。それができたということは一つのメリットかもしれませんが、それに関する資料のようなものが、一番の造林公社の関わることなのですけど、今のところは、債務が非常に超過しているとか、悪いところのデータはあるのですが、良い面のことがまだはっきりしていないのではないかと思います。

(委員長)

どうでしょう。そのあたりを表現することは。

(委員)

森林面積を見ると、少し途中で減っているのです。

資料には「公社・公団」という区分となっています。その公社・公団の中で、造林公社の部分がほとんど見て良いのかという質問です。統計要覧には、平成14年から18年までの面積と蓄積があり、それ以前のは、頂いた資料にあります。そこには面積だけで、面積については途中でちょっと減っているわけです。それがどういうわけか知りたいです。

(委員)

あまり蓄積というものは意味が無いのです。コンピュータの中で成長曲線を書いてやっていますから。昔はちゃんとサンプル調査をして、実際の蓄積とか、生育状態をおさえてやっていたのですが。

(委員)

委員がおっしゃることは良く分かりますが、このデータを見ていますと、面積が減っているのです。だから公社のメリットとなった時に、面積が多少減っても他の林

分が成長しますから、蓄積は増えていっていると思います。そうすると、一生懸命努力された結果、蓄積になっているとは言えると思うのですが。

(委員)

地位指数があって、成長曲線があって、何年経ったからこれくらいの蓄積だろうと数字の上に乗せているだけです。

(事務局)

参考資料の4 - 2 - 3の資料ですが、林業統計要覧で県全体の面積を表すものはこれしか無かったので、公社・公団のまま載せたのですが、公社の面積というものは別の表がありますので、そちらをご覧頂ければよいと思います。公社が途中で減っているのは、例えば公共事業などで買収されて、その分収造林地が減ったものについてはたまにありまして、その都度分収造林地から除外をし、お金の払い戻しをしていますので、そういうことだと思います。

(委員)

最近10年から19年についても、除々に減っていますが。

(造林公社)

公社の経営管理面積が減るのは、一つは新たな林道が付いたとか、あるいはその他公共的事業のようなものが公社の契約地にあって、それが公共的な潰れ地として減少することはあります。その程度しかないと思います。

(委員)

私が知っているのは、造林公社のマツ造林地がマツ枯れで何千ヘクタールとやられました。当時農林漁業金融公庫は繰上償還に応じてくれていなかったのですが、ある段階で認めるようになりました。マツ枯れで主伐する対象が無くなっているのに、主伐期まで金利を払い続けるのはばかげています。この場合、土地所有者との契約も解除しますから、造林公社としての造林地面積は減りますよね。

(委員)

森林蓄積は減ります。

(委員)

森林蓄積は先程も申し上げたように、ほとんど根拠の無い数値の話なのです。

(委員)

今は何倍になっているのか、実態と乖離しているとよく言われていますね。

(委員)

災害、雪害とか何かあった時には調査をして、それは統計上に現れてくるでしょう。しかし一般的には、植えてから何年経てばいくら蓄積がありますよと、自動的に統計書に載せているだけなのです。

(委員)

蓄積だけでいくと、本数が多い方が蓄積が多いので、間伐しない方が良いような話になりませんか。

(事務局)

林業統計要覧の4ページ5ページに「民有林の所有形態別森林資源」があり、この「公社・公団」という中に造林公社が入っていることになるのですが、年齢構成も違いますので、詳しくできなかつたので、そのままになっています。

実際どれだけの蓄積が増えたかのかを見ることができれば意味があるのでしょうか、できるかどうか確認をしたいと思います。

(委員)

先程の委員がおっしゃったことですが、放っておくことが一番蓄積が多いのです。最多密度曲線に乗って、一番大きな蓄積を持ちながら森林は生長していきますから。ただ、風害や雪害で共倒れになりやすい林になります。その潰れた時には大きく蓄積を減らしますが、個々の林木の形状などの質を別にして蓄積量だけでいえば、一般的には何も手入れをせずに放っておいた方が森林の蓄積が最も多いです。

(委員長)

公社の役割と事業の関係でいえば、公社があったからそれだけの大規模の造林ができたのは事実だと思います。事業の目的の妥当性とか、その他いろいろ意見が出されていますが、私の感想ですが、例えば、今日視察をしてきたような雪の多いところではコストが高くなる。公社が、コスト意識が無いとか、コスト削減に努力しないとかではなく、必然的にかかるコストというものがあって、それをできるだけ抑えながらやってきた、別に野放図にかかるだけかけたわけではない、事実自体はそういう認識でよろしいでしょうか。それなりにコスト削減の努力をやり、それで目標とされている造林計画をきっちり達成するためにやってきたという部分について、特に何か問題がありますでしょうか。

(委員)

報告書の書き方と関わるのですが、公社が果たしたプラスとかマイナスを併記しようということですが、プラスとか効果とかは、別にいらないのではないですか。公社問題検討委員会ですので、公社問題とは何かとの関連で論述しなければなりません。これだけ問題があるが、こんなプラスがあったから帳消しする、といった判断をするような委員会では無いと思うのです。

(委員)

それもそうですが、元々メリット以外はないから公社を作っている。メリットがなければやめているはずですから。メリットがあるということは、国家施策も地方行政も進めているわけで、デメリットがあるなら、最初から取り組めていないと思います。検証は別ですが、主旨はそういうことです。答えはメリットばかりですとなる。

(委員長)

この6のところは、公社は与えられた役割や任務については、それなりにちゃんとやってきていたかということですね。経営の問題は後で出てきますが、造林や植林等で著しいミスや問題があったかと言えば、そういうものは特に無いと考えてもよろしいでしょうか。

(委員)

水源かん養機能を高めるという名目でこのようなことをやったということは問題でしけれど。皆伐をして、表土を掻きいじっているわけですから。

(委員長)

公社を使って造林をするということでは、今委員がおっしゃったように、理由付けや根拠に問題があった部分もあるかなと思います。取り敢えず、公社として与えられた任務を遂行する上で、技術的に大きな問題点があったのかどうか。

(委員)

コスト低減というか、そういう努力をされたかどうかということですが、結局計画があって、毎年1千ヘクタールずつ植林されたわけですね。計画があったから仕方なかったとは思いますが、例えば、民間では、人件費が上がっていれば止めるとかの意思決定をしますね。それを単に決まったとおりに造られ、かかったコストも払われた。それは仕方なかったでしょうけど、やはり本当はそういうものも考えてやるべきだったと思います。

(委員)

コストを考えてやっているわけではない。

(委員)

ちゃんとやられたと思いますが、民間と比べてコストは考えておられないと思います。公社として無駄遣いしたという意味では無くて、通常いる費用は全部使われた、例えば時期を変えたら安くなるとか、今年は止めておくとか、今年は少し人件費が安いからやった方が良くとか、ボランティアを集めてもっとやろうとか、そういう努力は民間ではやっているはず。そういう努力をやってこなかったという点では、問題がなかったとは言えないと思います。

(委員)

もっと突っ込んでいくと、委員がおっしゃるように、経営計画なり業務計画なりを立てて、その期間中にこういう収益があってそうするとおのずとコストが出るというようなことではなかったわけです

そういうことが必要でなかったのかどうかという問題は別として。

(委員)

時代の推移を見れば、10年くらいの単位で経営目標は変わってきているわけです。まず柱材をめざして植え方や間伐の仕方を考えていたわけですが、そうで無くなってきた。また、伐期が50年から80年に延長されれば、全然違う施業計画を立てなければなりません。このチェックポイントは、間伐の仕方と枝打ち、もう一つは木起こしです。木起こしですが、今日現場説明でおっしゃっていましたが、間伐のコストも掛けずとも雪害で自然に広葉樹が入り込んできて針広混交林ができるとか、おかしな話です。基本的に公社の殆どの山は、主伐をせずに自然林に誘導しようとしているわけですから、コストを掛けて木起こしすることをどう見直すかという問題が発生しています。小さな雪害や枝折れによって多様に隙間が空き、そこに広葉樹が生えてくる。その推移をしばらく見守ろうという経営判断があっても良かったのかなと思います。しかし、問題があった、無かったと書けるほど我々も検証していない、細部のチェックをしていないわけです。

(委員長)

全く適切であったとか、問題が無かったと断言できるものではないということで、そのくらいの表現の認識を前提にして、コスト意識がどの程度だったのか、経営感覚はどうだったのかという部分については、「8. 公社の経営の責任」の部分で出てきますので、ここでもう一度議論したいと思います。

(事務局)

委員がおっしゃった経営努力のお話についてですが、第3回会議での資料の中で、「公社が取り組んできた経営努力」という表がありまして、その中身は、人件費、いわゆる職員の削減、沢山あった事務所が、造林が縮小されてくると必要がなくなってきましたので削減してきたこと、それから森林保険料について、当初保険料を掛けてきたのですが、実際に被災にあってみると、保険料を足した額よりももらえる額の方が少ないので、保険を止めたとか、社有車の減数、200くらいあった労務宿舎を除々に減らしてきたことなど、説明をさせて頂いております。それが十分かどうかは評価に当たるところかと思えます。

また保育のお話ですが、平成7年の経営計画の改訂の際に、コストの削減を含めて、保育基準の見直しを行っております。例えば枝打ちの際に併せて除伐をやるとか、多少は削減の努力をやっておりますが、これも十分かどうかということはあるかと思いません。

(委員長)

コスト面については、後でもう一度検討することとしまして、検討していない項目があると困りますので、先の項目を検討していきたいと思いますが、ここで少し休憩します。

(休憩)

(委員長)

それでは再開したいと思います。

次に、7番目の論点についてご確認頂きたいのですが、この部分は公社の公共性の問題、あるいは公共目的と公社の経営とか公社の活動に関する部分です。いろいろ意見は出てはいるのですが、例えば水源かん養効果という点について、公社がそれを果たしたかどうかということについて、検証するという事は非常に大変な話ですが、先程、委員がおっしゃったように、そういうことを果たしたから良いという問題でもないでしょうし、この辺はどうでしょうか。今まで出てきた意見を並べてもなかなかこうであるということが言えないのですが。

(委員)

この公社の目的と効果ですが、公社の制度自体の問題があるのかなと思うのです。それは8のところと言えばよいのかもしれませんが、その公社の役割、公社の存在価値と言うか、何か事業をする時に県が自らやることは難しい、だから公社を作ってやる。県と国の施策に基づいて実行するとか、隠れ蓑に使われているようなところがあるように思います。公社自体は、知事が理事長になっておられて、言ってみれば名誉職です。誰も意思決定をする人がいないわけです。その中で、県の損失補償を受けて借金をして事業をしているわけです。それに対して誰も責任を負っているわけではないと思います。本来民間なら、自分が借金を負ったら、自分が連帯保証を入れて、個人財産を担保に出して事業をしているわけです。そういう形でやっているわけではなく、単に県が補償をして、公社が経営としてうまく回れるか心配をしている人もいない。植林や育林をやっている人はいますが、本当に将来うまくいくかどうかを、誰も心配をしていないと思います。

普通、経営者なら、やった事業がうまくいかなかったら、本当にこれで良いのかと考えると、苦勞をしてやっておられるわけです。そういうことが一切無い、誰の責任でも無いような制度を作ったということ自体が問題だと思います。私は、公社の役割自体が分からない。本来県でやればよかった、県有林にしてやれば良かったのではないのでしょうか。いろいろ制約があって、民有林に対してもやらなければならないので、難しい面はあったのでしょうけれども公社の制度自体に非常に疑問を感じます。単に行政の隠れ蓑ではなかったのかと誤ってしまいます。造林公社だけではなく、土地開発公社なども、今全国で失敗をしています。全てそれは行政が直接やるよりも、公社がやった方が、議会の承認とかが要らないとかいろいろ制約が少ないということがあり、大義名分はあったと思いますが、そうやって来られたわけですね。実際には全部失敗であった。だから

制度自体に問題があったのではないかと思います。

(委員長)

公社という制度自体に基本的にそういう側面がまさにあると思います。少なくとも公社という手法を取ろうと思えば、やるべき事業に一定の公共性というものを付与しておかないと、完全に民間、あるいは市場レベルの問題を公社でやるということは、理屈が付かないわけですので、そのために水源かん養であるとか、山村振興とかいろいろな公共目的が公社には付与されているわけですね。ただ実際に公社が山村振興事業をやっているかと言えば、やっているわけでは無くて、造林を進めれば、それによって結果として山村が振興するはずだという理屈だけで動いているだけです。現実問題としては、山村振興はどの程度できたかと言えば、必ずしも振興されたわけではないが、それを公社の責任と言えるかと言えば、そこまで言われたら公社としてもつらいものがあると思います。少なくとも造林公社としては、山村振興のための事業を何か企画してやったわけではありませんので。そういう意味でいいますと、今、委員がおっしゃったように、制度そのものが持っているある種の矛盾と言いますか、公共目的を達成するためのものと言いながら、実際そこでやっている事業自体に具体的に目的を達成することが含まれていないです。造林しかやってないわけですから。それ以外のこととなれば、せいぜい技術普及とか、テープ巻きもそうですが、公共に対して一定の貢献をしています、公共目的というのは、言ってみればこじつけられた目的かなと思います。

(事務局)

公社としては、例えば間違っ山を棄損したり、間違っ植え方をして大失敗をしたということはしてなくて、県の指示どおり、まさに県の代行として植林をし、保育もされている。確かに未整備の部分もありますが、自然的な影響などもあると思います。だから公社としてまさに怠っていたということは、基本的に無かったと思います。

公社が造林事業で保育をやっていくことについての公社自身の判断で、自ら止めますということが本当に言えたかどうか。県が造林を進めるために、昭和40年に作ったわけです。まさに推進する機関として公共性を付与して作ったわけですが、公社自身が自らの判断で、例えば理事長か理事会の判断で昭和40年50年代に将来を見越して止めますというような長期的な判断ができたか、あるいはできた上で本当に県に対して止めると言うことを公社の自らの判断で言えたかどうかなどを考えていくと、公社自身は誠実に事業を履行することがあっても、やはり最終的な事業を止める、あるいは今後も継続するということは、県を含めたあるいは国を含めた大きな公的な判断があった、造林事業という政策を進めていく県としての判断があったのではないかと思います。公社自身が大きな経営失敗をしたとか、そういうものでなく、制度的な中で公社は懸命にやってきたと思っています。その中で分収制度で地権者は土地を貸すだけで良い、公社は造林をやり、最後は利益を分け合うということで、ウィンウィンの予定だったわけです。それが逆になった時に、一気に難しい問題が起こってきているわけで、公社自身の責任を一方的に責めるというわけにはいかないのではと思っています。

(委員)

そこは事務局がおっしゃるとおりですが、ただ 委員がおっしゃっているのは、プロセスの中で自己検証が無かったのかということで、民間企業の場合は、その都度自己検証をして、経営の立て直し、あるいは再構築を行っています。だから事務局がおっしゃっているように制度があり、国の問題という大きな壁があって、極めて難易度が高い問題ですが、少し論議が無かったのか、あるいは再提案というか、県あるいは議会に対しての問題提起が無かったのかなという感じはします。なかなかそこには国という大きな壁があり、あるいは中央省庁の壁があって、現実は大変な問題かなと思います。

(事務局)

そこは民間企業と違うところで、県が損失補償というクレジットを付けているという大きなスキームがあります。その中で仕事を任し、任されるという関係の中で動いてきていますので、そういう意味では共同としての連帯責任があることは間違いないと思います。

(委員)

だから造林公社ではなく、植林公社があって、育林公社があったんですよ。確かに新植をし、育林もされた。でも本当に売ってお金が返ってくるかという検証を民間なら必ず毎年、毎日やっています。それを誰もやってこなかったという制度を作ったこと自体が非常に無責任だと思います。借金してやっているわけですね。自分のお金の中で自分が勝手にやることは構いませんが、言えば最後は県民に負担を押し付けるわけですね。そういう中で、それを検証しなかったということは、公社が悪いと言ってるわけではありませんが、公社にはそういう権限も無ければ、お金も人事権も握ってなくて何もできません。方向チェンジもできないかもしれない。それなら何でそういうことをやったのか、誰が責任を取るのですかと言えば、誰も責任を取らないという仕組み、何か問題が起きても最後は県民なり国民に全部責任を押しつけて終わりにしましょうという仕組みを作ったのかということをお聞きしたいし、それはおかしいのではないかと、そんなことやって良いのかということをお聞きしたいです。

(委員)

おっしゃるとおりですが、それが行政なのです。そうやってしまえばお終りなのですけれど。

(委員)

だから行政は事業をしたらいけないと思います。私はそういう結論なのです。行政というのが無責任というのではなくて、民間だったら社長が人事権やお金や物を握って意思決定ができるわけです。しかし官の場合はそんなことできません。全部持っているのは誰も持っていないわけで、議会もあって、承認しあいながらやっていくわけです。一回決めたことは首尾一貫が求められます。今までやっていたことを止めたということができません。民間なら儲からないからという理由で止められますが、官ではそれがで

きないから。私は公社を責めようとは思っていませんが、仕組みを作って借金をしてやるということが、それで良かったのかどうかという事をと考えてもらいたいし、結局そういうことをやっても誰も責任を取らない体制自体が問題と思うわけです。

民間では、借金をする時にはみんな個人財産を担保に入れているわけで連帯保証を自分でしているわけが、知事を含め誰もそんなことはしているわけではないでしょう。誰も責任を取っていないではないですか。そういうことを本当にやって良いのですかということをおみなさんに聞きたいです。それが行政だと言われたら、最小限の人数にして何もしなかったら良い、というのが民間、県民の気持ちだと思います。

(委員)

融資資金を導入しての経営を、行政がやっている。政策デザインがあり、政策選択を議会がなして、執行プロセスとしての行政に入るのです。行政としての公社造林というのであれば、造林公社のなかには、選択やデシジョン・メイキングのプロセスが無い。造林という作業の執行、融資資金を使う執行だけを淡々とやっていたわけです。森林施業とかの経営判断は少しはあったかもしれませんが。

これも事務局で調べて頂きたいのですが、最初にこういう造林公社というものを作らせたのは誰かということについてです。県の発案で作ったわけでは無いのではないのでしょうか。県は、他人の山の資源造成を促進させるために、技術もあるしお金もある程度あるということで自らが乗り出す、県行造林ということをおかつてやっていたはずで、県有林の造林だけではなくて、それをこういうスタイルでやるようになった。その出発点が、農林漁業金融公庫の融資制度で大造林、小造林と区別されたことにあったのではないのでしょうか。融資の利率を変えて、造林公社のような経営形態を作ると優遇するとしたのは、国であり、農林漁業金融公庫であったはずで、造林公社の創設は、そこから始まったのです。

(事務局)

委員からも、なぜ公社の方でそもそもやったのかという話がありましたが、最初のほうの経過の中でお説明させて頂いたことですが、一つは官行造林という制度があります。官行造林というのは、国が行う分収造林のことですが、官行造林については昭和31年に水源地域として重要な地域に限るということで制限がありました。それと県行造林については、当初、農林漁業金融公庫の融資の対象では無かった。そこで何らかの形で資金を確保するために、公庫融資なり、あるいは府県によっては市中銀行など、滋賀県の場合ですと下流団体がありますが、そのようないろいろな資金を入れてできる主体が欲しいというのがあったようで、それがきっかけで造林公社ができたと聞いています。そして、はじめての公社として昭和34年に対馬の林業公社ができたということです。

融資制度については、大規模なものについては融資、小規模なものは補助で行うという国の方針があり、また、都道府県が公庫融資の対象になったとき県有林に限られ、公社がある場合は県行造林は対象にならなかった、などの制度がありました。県が他の府県から融資をもらうわけにはいかないということがありますし、公庫の融資も受けら

れませんでしたから、公社があればそういうことができるということで始まったと聞いております。

(委員)

何らかの形で資金を確保する方法が、本当にそれで良かったのかということを今言っておられるのですね。

(委員長)

今ご説明があったように、融資の制度を利用するにしても、融資を受けようと思うと、公社という仕組みを作らなければいけないのですが、ところが 委員がおっしゃたように、公社には経営としての意思決定権も意思決定をする仕組みもないので、融資は受けているが経営者がいないという変な存在なのです。だから借りられるものはいくらでも借りてしまう。返せるかどうかとは別に、借りられるものは受ける。そもそも受け皿的な意味合いもあったわけですから、受けて当たり前、そういう形で借金がどんどん膨らんでいく。でもそれについて、公社自体に見直しをする権限もなければ、役割も公社自身には与えられていない、という問題点ですね。

(委員)

言わばファイナンス付きの国の立法が成功して、ファイナンスが自動的に付いているということです。だから自己判断というか、自己経営というものが全く必要ではなかった。ただ一つ、そのプロセスの中で、少しでも作為の部分はなかったか。誰かに対して、議会に対してとなるのか、知事部局になるのか、問題提起が少しでもなかったのかどうかということだと思います。そのようなことは及びもつかないとなればそれで終わりですが。

(委員長)

自ら経営判断や意思決定ができないにしても、問題点を進言したり、提言するなどの義務を怠ったのではないかということですね。

(委員)

今問題は、資料1の7番目の論点である「公社の目的と効果自体」が、本当にそれで良かったのかということ。公社は県ができないことを担った、公社は受け皿だというだけで融資が受けられた、公社は意志決定はできなかった、そういう中で、できなかったこともあるでしょうし、実際しなかったところもあると思う。資料1の「公社の役割、事業、債務」の項目の一番前に、本当に造林公社という方法でよかったのか。という意見を入れられればと思います。

(委員)

それだけを言えば良いのであって、議論の時間的節約もありますが、(1)から(6)の論点はそんなにいらぬのではないですか。効果があったかどうかというのは。

(委員長)

そうですね。これを一つずつ検証する必要はいりませんね。

(事務局)

資料構成のことですが、事務局の方で分類させていただいたさいに、今おっしゃって頂いたことにつきまして、どちらかと言えば8番や9番、10番の項目に分類してしまっているのです。そのために、この7番のところには、今、言わないでよいのではないかとおっしゃった部分が固まっているのかもしれませんが、公社が元々目的を持っていましたので、その目的を純粹に見た時に、それについてのご意見をまとめたただけであって、公社というものの制度的な問題、あるいは公社そのものの経営の責任については、むしろ8番とか9番に分類しました。わかりにくくて申し訳ありません。

(委員長)

私も8と9は、今出たご意見でもう検討しなくても良いかなと思いつつながら、今話を聞いていたのですが、まさに経営の責任という点では、意思決定の問題も含めまして8番目の論点に関わるご意見で処理できるかなと思います。

それで9番目のところに経営の悪化と見直しというのがあるのですが、この部分も今の話でだいたい多くの部分をカバーすることができるのです。ただ16ページの「(3)免責的債務引受に至る経過」は、まさに今回この問題の一番表面化したというか大きくなった部分ですが、このあたりについては実はあまり論議をしていないのです。ある意味で、ここは今回の造林公社問題の一番クローズアップされているところなので、この引き受けにあたる経過、公社だけの問題というわけではなくて、その他の関係者も含めて、このような経過の推移ということは適切だったのかどうか、もし問題があるならどこにあるのか、そのあたりをもう一度委員の皆さんのご意見を伺っておかないと、かなり多くの人々が注目している部分について、明確な答えが出せないということもあります。この辺について、委員、包括外部監査も含めてどうでしょうか。

(委員)

結局あの時の議論では、どう考えてもこのままでは存続が難しい。当然貸付責任もあるから、とりあえず特定調停に持って行って債務を確定して、本当だったら農林漁業金融公庫に債務を免除してもらって、責任を分かち合って、それで返すべき金額を確定させて、早く債務を県が引き取って返さなければ、金利がどんどん膨らんでいくばかりなので、早く債務を確定させて、という話で、特定調停を包括外部監査では提案をされたのです。

しかし、現実問題、公庫がもし滋賀県を債務免除することになれば、全国どこでも債務免除しないといけないことになります。法的には県が損失補償をしているので、それについては契約ですから、当然県の責任があります。公庫に道義的責任があったかもしれないが、かなりの責任は県にあるということで、結局それは「ノー」と言われて、免責的債務引受をせざるを得なかったということが実態だと思います。結果として、そ

うなるしかストーリーとしてはなかったのかなと思うのですが。

(委員)

この時はどうだったのですか。最終の詰めについて、農水省を含めて国に対し、例えば大臣折衝とかなかったのですか。この最終局面の特定調停、債務引受、その時限的に言えば、今、大阪の橋下知事あたりは、国に怒鳴り込んだりして、ずいぶんやっておられるように見えないことはないのですが、そのあたり直接に国と政府との交渉状況はどうだったのですか。

(事務局)

国との関係でございますが、資料の中で金融問題検討会というものがあります。特定調停に入る前の段階の国に対する要望活動でございますが、その時は前知事でありましたが、本県知事や岩手県知事が直接国の大臣に公庫の債務問題についての支援要請を行ってきました。それから特定調停に入ってから全国知事会などでの動きの中で、本県知事も直接大臣に要望なども行ってきております。

(事務局)

あの時は、公庫のトップを含めて、県と一緒に考えましょうという金融問題検討会があり、それは非常に珍しかった。普通ですと県に貸す方ですので、どちらかと言えば国の方の立場になるのですが、むしろ我々と一緒に考えたいという意図がありましたので、そういう意味で公庫自体もいろいろな問題意識を持っていたと思います。例えば償還と伐採が合っていないことなどを県は訴えていましたので、そういうことについて、どういうスキームが良いのか考えましょうということで、20府県と公庫が集まって、それを一緒に農水大臣や林野庁長官に持って行ったというユニークなやり方でした。その時に、前の知事と、岩手県の知事とかが先頭に立って新たな金融制度ができないかということも訴えてきましたが、残念ながら実現はまだしておりません。

やはり、委員がおっしゃったように、県が損失補償をしているという部分を、公庫は最後には強くおっしゃっていました。一方的に公庫は何もしなかったわけではなく、公庫もがんばってくれた部分もあります。

(委員)

そうしますと、私は特定調停のシステムはよく分かりませんが、こういった経緯があり、なおかつこの委員会が設けられたというのは何なのだとおもうことを思います。特定調停というのは、双方が応じる義務があるのか、片方が乗ってこなかったら終わりなのか。システムの問題は別にしまして、私は森林計画学を専攻していて造林公社問題は専門に近いのですが、特定調停でどういうやり取りがあったのか全く知りませんでした。今回この委員会の席に座ったことで、問題が自分なりにかなりクリアになってきました。資料を事務局が精力的にまとめて示してくださっている、議論の内容もインターネットで公開されていますので、いろんな方が大勢読んでおられます。

要するに、国にも金融公庫にも相当の責任があるとの思いがしているのですが、主

張るべきことはしっかり主張して、世の中の理解を深めたい。そのためにもきちっとした報告書を作成したいものです。インターネットに載せ、パブリッシュするということも重要です。ここで議論している内容は、滋賀県造林公社の問題だけではなく、日本の公社・公団全体の累積債務問題に繋がっています。是非立派な報告書を作って頂きたいと思います。

(委員長)

それで話が戻りますが、金融問題検討会というものは、ユニークな方法で公庫もいろいろ考えてくれたということですが、平成20年7月で活動休止ということで、なにかさじを投げたような感じですが、何か結論とか、具体的な成果もないのに終わってしまった理由や背景は何なんでしょうか。

(事務局)

金融問題検討会につきましては、足かけ3年にわたって提言活動をやってきましたが、金融制度というよりは、林野庁の助成制度の中で将来の公社の収入につながるようなコストの低減などの制度ができました。これが成果といえるべきものかどうかについては異論があるかと思いますが、それで一定の役割が終えたということにしております。むしろ公庫が入って、これ以上同じ土俵の上で国にものを申しても進まないという戦略上の思いが都道府県側にもありまして、次の手を打っていかうということで、現在は形を変えまして、今度は公庫ではなく、国と地方の代表が政策を議論する検討会というものが始まっておりまして、今はそちらの方に軸足が移っているという状況でございます。

(委員)

それがこの表(資料「別冊1」資料 3)には出ていないのですか。

(事務局)

表の一番下の左側のところに出ております。

(事務局)

金融問題検討会の母体となる都道府県の組織に「森林県連合」というものがあるのですが、現在、その森林県連合として提言活動の大きな舞台がその検討会でありまして、そこに都道府県からの代表と国は総務省と林野庁の担当課が入って議論をしております。

(事務局)

チューブファイルの(参考)資料の3追-1(第3回会議に追加した資料)にその検討会の資料があります。その検討会の結果出てきた21年度の支援措置が、3追 7にあります。

(事務局)

これも滋賀県が特定調停に出ていき、そして本県知事も、全国知事会などの場所でこのような国と地方の協議の場を作って頂きたいと訴えたわけで、それにはいろいろな背景もありましたが実現し、昨年11月から始まりました。今までは、林野庁を含めて、国は我々の要望、要請を聞く立場にいつもいたわけで、いつも相對していたわけですが、今度は一緒に地方と同じテーブルで検討するということが初めて実現しました。これはこの問題が全国での問題として取り上げられたという、一つの成果だったと思いますが、それが来月にはとりまとめて、一定の方向を出すのではないかとされています。

(委員)

ちなみに、この構成メンバーに滋賀県は出ていませんが。

(事務局)

手は上げたのですが、最終的に森林県連合の幹事県のところなどが選ばれました。

お互い合意のもとで選んだのですが、滋賀県もできれば入れてもらいたいと言ったのですが、最終的にそのような都道府県となりました。その代表の方に滋賀県の思いを毎回伝えてあります。昨年の第2回の会議の時には意見陳述がありまして、私も行って意見を述べてきました。

(事務局)

資料3追 3にあるのが、本県が検討会で説明してきたものです。

(委員長)

金融問題検討会は、公庫を含めていろいろやっていたが、やはり公庫を入れていては埒が明かないので、国と地方でどうするかをまた別途考えるようなということですか。

(事務局)

公庫も一生懸命やって頂いたと思いますが、やはり政府系の金融機関という立場もありますし、政府系の統合の話とかいろいろあると思います。そういうことがあって、最終的にはそのスキームは休止をして次のスキームに移ったと思っています。

(委員長)

その対応の仕方として、おそらく県単独で処理しきれないような金額ですから、国と協力して、国が最大の責任を果たしてもらおうという仕組みで動かざるを得ないのでしょうか。その意味では、検討会とかを県側の努力で立ち上げていくということ自体には意味があると思います。そうだとすれば、ちゃんとやっているのではないかとということになります。後は時期的な問題はありますね。もっと早い段階でこのようなことをやっておけばよかったとかあると思いますが、そこらの対応はいかがですか。

(委員)

その前に、森林県連合というのはいくつの都道府県が入っているのですか。

(事務局)

チューブファイル(参考資料)の7-2-1に各種団体への参加状況という表があると思いますが、森林県連合は34府県あります。

(事務局)

その次のページに設立趣意書があります。

(委員)

この森林県連合の設立趣意書の日付はいつですか。

(事務局)

ここには日付が書いてございませんが、平成15年5月です。

(委員)

むしろこういう設立書を受けて、農林漁業金融公庫は危機感を持ったのでしょうか。よけいに早く返して欲しいという、逆効果になっていると憶測するが。雰囲気からいくと、どうやって地方から回収しようかということで、やはり逆効果になっているのではないのでしょうか。農林漁業金融公庫としては、これは全国に広がることだからと思ったと推量します。早くきちっと対応しないといけないので。この時点頃から、ものすごく加速がついているはずですよ。

(委員)

責任を一番自覚して、行動に出られたのですね。

やはり債権放棄の結果を取ることは難しそう。プロセスをきちっと記録に残すというか、思考過程をきちっと残して置くしかない。そうしてどこからか、思わぬところから良い結果が出ることを待つしかないですかね。明確に追い詰めて、というのは無理。原資を塩漬けして利子だけ支払うという手はないのですか。

(委員)

利子だけ払うというのは、既に貸出金としては不良債権です。元本毀損になっているわけで、貸し増しを実行すれば公庫は存続していける訳ですから。追い貸しをやる貸金というのは、いわゆる破綻懸念か、場合によっては実質破綻です。少なくとも、今認められているのは、中小企業に対しては要管理先と言って、条件変更は認められているわけです。たとえば据置期間があります。全部後ろ倒しをし、期日一括にして利払いだけをすると。特に今回の経済対策では、かなり金融庁も中小企業向けについてはハードルを緩めましたので、これは特別の緊急措置です。

(委員)

徳政令は無理だけど、利子だけでその期間ずっと塩漬けにすること。

(委員)

一定の条件があります。それによって企業が再生をする。あるいは新事業に取り組むということです。

(委員)

再生が前提ですか。

(委員)

誰もかもというわけにはいかない。事実、だめな企業は早く市場から退散した方が、汚染度がずっと少なくなります。公的なところも、民間企業も。

だからこの問題については、既に先程から申し上げたように、この平成15年以前の段階からそのような状態に陥っています。それはいろいろご意見が出ているように、マクロ的にやはり国の施策でやるべきであり、本来なら特定調停になる前に国家責任としてきちっとした債務に対する施策を出すべきであったと私は思います。

元々採算ベースが合う、合わないということですが、農林漁業金融公庫が、もともとのスタートであった復興金融公庫の段階では、戦後の復興体制ですから、国の再建にかけて一生懸命やったと思いますが、農林漁業金融公庫ができて10年が経った以降は、内部の審査過程では相当厳しい目で見ていたはずですよ。昭和50年前後には。そういう見の方が常識的だと思います。だから農林漁業金融公庫も親方日の丸とまでは言いませんが、民間でなく国ですから、総裁がそれによって更迭されるということがありませんし株主代表訴訟が起こるわけでもない。

民間金融機関だったら大変なことです。破綻原因の99パーセントが大口融資先の焦げ付きからですから。これはかつて90年代の銀行倒産の実態が物語っています。だから全国の公社の貸金を全部デフォルトになると、農林漁業金融公庫の存在価値が全くないということですね。

(委員)

とりあえず県の責任というところで止められているという話が出ていますが、県のレベルで言えば県民としての県税を支払う、国のレベルまで大きくなると、国民として国税を支払われるだけであって、最後は私達の税金なんですよ。ただ負担者がどれだけ広がるか、限定されるかという話であると言ってしまえばそれまでですが、究極はそのような話になるのかなと思います。国が払うと言っても、国が私達の代わりに払うのではなくて、私達が払っていると思うと、結局どちらが良いのかなと思ってしまいます。

(委員長)

平成15、16年頃から公庫あるいは国の責任ということが一方であり、この公社

や県として経営改善検討会議というものを行われており、下流団体ももちろん入っているのですが、ここでの論議や対応の仕方というものに問題はなかったのかどうか、この辺についてご意見はいかかでしょうか。

資料別冊1の資料3の「近年の本県の造林公社を取り巻く経過概要」の一番右の列が経営改善検討会議ですが、ここでは下流団体の言い分と公社・県の意見や考え方が箇条書きで整理されていますが、この辺について何かご意見はありますか。

(事務局)

事実過程について、もう一度その辺を説明させて頂きますと、平成15年から16年にかけて、下流団体の方からもきちんとした経営計画を立ててくれないと資金の貸付けが困難であるという意向が示されました。それで17年1月の理事会において現況を説明をした上で、上下流の社員からなる経営改善検討会議を設置して、その経営改善計画を作ろうということが決定され、今後の森林づくりをどうするのか、今後のランニング経費をどうするのか、累積債務をどうするのかという3点を中心に検討を28回にわたってやってきたわけです。その間は、下流社員についても借入金の償還猶予をお願いして、認めてもらってきました。28回の会議、2年半以上に及ぶ会議をやってきて、その中でいろいろな議論があったわけですが、結果的には、長期収支の前提となります木材価格の設定、この前ご説明をしました資産査定という話ですが、それについて困難という話があり、結論に至りませんでした。結局最終的に、どのように経営計画を立て直すのか、その中では当然、下流の債務をどのようにするかも含められることとなりますので、結局まとまらずに、事務局の取りまとめという形で終わり、結局、下流団体を相手とした特定調停を履行したという経過になります。

(委員)

委員が言われているようなことが、県民に伝われば良いと思っています。この免責的債務引受に至る議会や監査の事実を追うだけよりも、「農林漁業金融公庫」という名前だったり、「下流社員」であったり、ここに関わった方々の名前が分かるように、ここにまとめるなり、記述が入った方が、分かりやすいのではないかと思います。

委員にお話頂いていることが、一番分かりやすく、理解できるのですが、この資料を見ると段々分からなくなる事態に陥っています。

(委員)

県民の方は、委員がおっしゃることを漠然とは思っている。しかし、やはりなかなか分かりにくいと思います。うまく伝える義務がある。

(委員長)

特定調停から免責的債務引受というのは、このような枠組みの中では、これしかしかたなかったということですか。

(委員)

もう一つ全然視点が違うのですが、この間の平成15年5月以降からでも、議会の方での問題意識や公社に対して指摘というものは、どれくらいの回数でどれくらいあったのですか。公社の問題もいろいろ出てきますが、議会自体も重要なポイントだと思います。そこは県当局や公社もきちっと通してやっているわけですから。県民の視点から言えば、議会になるのですよ。

(事務局)

議会について言えば、当然このような重要なことですので、その場その場で当然議論されていますが、今正確に申し上げる材料が手元にありません。

(委員)

議会もそうですが、県民の方も環境という違ったところに軸足を置いているのかもしれないですが、森林を大切なものと考え、森林に対する関心が高まっているわけでしょう。それとどうリンクさせるのか。

森林税というものがありますね。森林環境税というものを、税制の中でそもそもどういう位置付けるかという議論をある程度やっておけば、案外詰まってくるのではないのでしょうか。参加型課税としての森林税、参加を促す税、と位置付けておられる方もおられます。

(事務局)

滋賀県の森林づくり条例というものができましたのが平成16年度で、森林づくり県民税ができたのが平成18年度ということですが、森林の多面的機能を持続的に発揮させ、琵琶湖の保全と健康で文化的な生活の確保に寄与するということが条例で決まっています。その大きな柱として県民参加、県民負担ということがありますので、その手段として、県民税ができました。直接造林公社関係の問題について触れたわけではありません。

(委員長)

今の森林税を含めて、滋賀県民としてある程度の負担というものはやむを得ないと思いますが、債務を全額滋賀県民が負担する性格のものかどうかとなった時に、先程来の国の責任とか公庫の問題とかが当然出てくると思います。

(委員)

経営改善検討会議の中の下流の方の意見を見ますと、一方的に公社が悪い、公社の責任というようなニュアンスに受け取れてならないのですが、これ自体もこれはいかかだと思います。特定調停がありますので、このことについても私達がここで言うべき話かどうかとは思いますが。

(委員長)

それは先程の琵琶湖総合開発のところでも下流団体の関わりや責任というものが出

ていましたので、そこでも触れる必要があるでしょうし、ここの経営改善検討会議では債権者と債務者の関係になってしまっているのですが、果たしてそれで良いのかということはあると思います。

具体的にはこうだとは言えないのですが、10番目の項目にも関わってくるのですが、県の責任についてはどうでしょうか。県は監督責任を果たしていなかったのではないかと指摘されているのですが、どの段階で、どういう責任が果たされていなかったのかということを考えていかなければならないと思うのですが。

(委員)

植林費用を公庫から借入れて、運営費用を県からの借入れという話でしたが、県の方もどんどん貸付金が嵩んでいくということが分かっていたわけですね。それを、県は県の方で貸付金が将来回収できるのかどうか、そういう検証を当然やるべき義務はあったのかなと思います。それをどのようにやって来られたのか、その辺は当初の計画があって、それで返せるという前提のもので進められてきて、途中の検証があったのかどうか。十分な検証をされていなくて、単に管理運営費を貸付けておられたのではないかと。県は公社を監督する責任を含めてあったのかなと思います。

(事務局)

今のことですが、県の債権者としての立場ということでおっしゃったと思いますが、途中で平成7年の経営計画を作った時に、だいぶ変わっていると思います。元々県は下流と同じような形で債権者として出てくるのですが、途中で、平成元年頃に下流から資金の貸付けに関して経営計画の見直しを求められて、平成2年から平成5年にかけて森林調査を行いまして、経営計画を立て直したものが平成7年です。平成7年の経営計画の長期収支予測は、資料にもありますように、平成12年以降県の貸付金は負担金扱いにするということになりました。負担金扱いと言いましても、収益を出れば返してもらおうという条件付きの貸付金で、逆に言いますと収益が出なければ返さなくてもよいという負担金ということです。その時点では、収支予測としては返ってくるという形になっていますので、県としても回収する目途があったという収支計画になっていますが、考え方としましては、債権者から一歩踏み出して、設立者としての県として、他の下流府県と違って多少支援するという方向になっているという経営計画になっています。

(事務局)

その時に無利子化も同時に行いました。下流は3.5パーセントの複利でずっと続いているわけですが、県はその時点で利息の将来発生を止めましたので、そういう意味では今言いましたように、債権者で有りつつ、同時に設置者としての責任を自覚しているのですが、貸し続けてきたことは間違いありません。

それでは、そこで止めるという判断がそこであったのかどうかという問題があると思います。あるいは7年の時に経営計画を立て直す時にどういう判断をしたのかということも、ポイントとしてあったのではないかと思います。少しでも公社の負担が軽くなるという見直し策は取りましたが、もっとドラスティックなことまで踏み込んだかとい

えばどうかとなりますが、検証はしていると思います。

国有林野の改革が平成10年で、同じような頃でしたので、ちょっとスキームが違いますが、あのような問題が世の中に出てきている頃になります。

(委員長)

平成7年の経営計画の見直しが一つのポイントになる時期にはなるのですが、その時にかなり大幅な見直しをやったとしても既に多額の債務があるわけです。今よりはましかもしれませんが、根本的に早いか遅いかの違いはあるものの、それ以上どうだったのかということがもちろんあるのですが、県として何ができたかですね。

(委員)

先程、公社には、経営に必要な人事権とお金が無い、裁量権が無いというお話がありました。県にも、公社に対する人事権が無いし、お金の裁量権もないのでは。

(事務局)

裁量権というのかどうかですが、少なくとも公社に対する貸付けをするかしないかの判断は、県は予算という形で示しますので、そこに対する知事の判断なり議会の承認というものがありますからそこで意思が働きます。公社の方は、自分で勝手に資金を調達するとか、そういうことは実質的にできません。県の損失補償を付けますので、それも議決事項ですから、公社が勝手に取引することはできない。やはり、県の施策を進める延長線上にいつも公社が存在しているというように考えていますので、独走暴走になるようなことにはならないということです。

公社自身も理事会を持っていますので、当然独自の執行のための機関があり裁量権がありますが、そういう意味で、公社が独自の判断で何でも勝手にできるかと言えば、それはできないのではないかと思います。できた時の経緯から遡っていけば、そのようなことは他の公社も含めてできないと思います。勝手にお金を借りてやれば大変なことになりますので、それはあり得ないと思います。そういう意味での裁量権は公社には無いのかもしれませんが、きちっと経営していく責任はあると思います。

(委員)

その場合、きちっと経営していく責任とはどういう経営になるのですか。この場合、何が公社にできた経営なのですか。

(事務局)

そのところが、先程言いましたように、公社自身が、公社自身の瑕疵やミスで決定的な損失を与えたということであり、そのようなことはこれまでには無かったのではないかと思います。

(委員)

つまり公社は限られた責務の中ではきちんとやっていたということですか。

(事務局)

その辺も含めて検証して頂かなければならないのですが、公社自身が何か致命的な判断ミスなり、大きな経営ミスをおかしてやってしまったということは無いのではないかと思います。

(委員)

民間で言えば、公社は連結対象会社ですね。子会社か関連会社で、連結対象ですね。今、事務局がおっしゃったように、県は債務保証もやっているわけですから、まさに親子の関係で、その際は取締役と執行役員の関係であり、要するに公社は民間的に言えば執行役員で、取締役は本体である県というふうに私は受け止めています。

(委員)

そうすれば県の責任というのは、今おっしゃっている親会社の責任、イコール公社責任ということで、民間的に考えれば全て県、親会社の責任であるということですね。

(委員)

この委員会のねらいは、県の責任なり、農林漁業金融公庫の責任を一通り語ってもらうが、むしろ造林公社は与えられた任務、責務をずっと果たしてきたということを検証してもらい、仕方がなかったのではと議会、県民に納得してもらおう、というものではないでしょうか。だから、これはそれほどの検証作業は要らないのではないかと先程言ったこと自体を、むしろやらなければならないということになる。よく分からなくなってしまったのですが。

(委員長)

執行状況では、先程事務局もおっしゃったように、公社が重大なミスを犯したとか、怠慢があったとうわけではなく、それなりにちゃんとやった。ちゃんとやったのにこのような結果になったということは、どこに原因があるのかは、やはりこの委員会に求められているのかなと思います。公社が何か怠慢とかミスをやったこのようなことになったのであれば話は簡単なのですが。公社が100パーセント何も問題がないというわけにしても、かなり公社とは別のところに今回の事態を引き起こした要因があって、それが融資制度であったり、国の政策であったりということだろうと思います。

その辺については、だいたい出して頂いているので、何となくまとめのたたき台までは作れると思います。今の免責的債務引受やこの辺に至るいろいろな主体の動きや責任の果たし方などについては、まだご意見を頂いていないので、若干仮説的なまとめ方になると思いますが、とりあえずたたき台的なまとめを作って頂いて、それを見ながらさらに委員の皆さんにこの認識とかこの考え方で良いのかどうか、事実認識とそれに対する評価が適切であるかどうかを、また逐一チェックして頂くという作業が次回になるかと思います。

先ほどもご意見を頂いているのですが、まとめ方については最初の会議の時に、こ

のような検証の進め方をやりますとか、このような観点で進めますということで、一応のご了解を頂いております。それに沿って今日の資料別冊2というものができ上がっているわけですが、最終的にこの委員会として報告書をまとめるに当たりますとは、一番の問題の本質はここにある、とかという形で、論点なり問題点が明確になるような順番に並び変えるとか、書き方、まとめ方を工夫するということは、当然、最終的に検討したいと思います。とりあえず、出ている論点について、事実を確認し、それに対して委員会としてこのような見解をもっていますということ、更に必要に応じては、今後このようにすべきだ、という提言、全てに提言が付くかどうか分かりませんが、少なくとも事実に対する委員会としての評価、分析というところまで、今出ている論点については、一応まとめてみたいと思います。

主として事務局をお願いすることになりますが、まとめた内容で良いかどうかというチェックを次回の委員会ではやって頂きたいと思います。十分にご意見を頂けなかった部分もあり、まとめる事務局は頭を抱えることになるとと思いますが、十分に委員皆さんのご意見を頂けなかった部分につきましては、事務局として書けない部分もあるかと思っておりますので、とりあえず私の個人的見解を入れて頂いて、それをたたき台に委員会で皆さんに議論していただければと思います。何かたたき台が無いと、なかなか論議がまとまらないと思いますので、次回はそういうものを用意したいと思います。

(委員)

もし、今の時点でイメージ案があって、このイメージに対して言わせて頂けるならば、このように平板に並べてしまうのではなく、何が1番で、何が2番という重点の置き方が欲しいと思っています。まとめる時に、平板ではなくて、重点を先にとか、ここが大きかったとかが出るように、最初の段階でまとめて頂いた方が、後々が楽ではないかなと思います。

(委員長)

ご期待に添えるものができるかどうか分かりませんが、何か工夫して、重要度のレベルが見え、まず本質がここにある重要であり、それで周辺の問題としてこのようなことがある、というようなことが分かるようなまとめ方を工夫したいと思います。最終的に委員の皆さんのご意見を伺いながら、修正していくような形でたたき台を出したいと思っております。

長時間有り難うございました。それでは、その他連絡事項等がございますので、事務局の方にお返しします。

4. 連絡事項

(事務局)

次回以降の進め方の確認でございますが、次第資料の6ページをご覧頂きたいと思っております。6ページでございますように、前回から1回延びておりますので、今もお話がありましたように、次回は5月19日ですが、議論と論点の中間まとめ案を作らせて頂きます。それを議論して頂くということですが、今おっしゃって頂きました重点

化などについては、事務局で決めることは難しいので、委員長にご相談させて頂きながらと思っておりますのでよろしくお願い致します。

その上で、その中間まとめについて、検証の抜けていることがないかなどにつきまして、県民の方からも意見を頂きまして、次々回の6月には、追加があれば追加の議論、素案の協議、それから傍聴者の方から一度意見を聞く機会を第7回の会議として予定したいと思えます。

それから、別の話でございますが、今日追加資料でお配りをしました参考資料で、条例を付けてあります。ご報告になりますが、4月1日に新しい条例が1つ公布されております。これは、昨年9月に免責的債務引受を議会に承認いただきました際に、造林公社について、あるいはその他の団体について、県の関与が特別に必要なものについて、議会が関与できる仕組みを設けるべきであるという議会の附帯決議がされました。それに基づいて、3月に執行部から条例案を提案をさせて頂き可決頂いた仕組みです。

資料の5追 3を見て頂きますと、経営状況の報告など外郭団体の状況については、元々地方自治法上求めることになっておりますが、それに加えて造林公社については、特に県政に与える影響が大きいということで、経営に関する計画を作って、その評価を毎年行うという条例です。これは他府県でもいくつか例があり、そのような条例ができております。

私どもとしましては、前に申しましたように、この検証委員会の結果を受けた上で、新しい経営改善計画を作ることを予定しておりますが、これに基づいて作っていくということになります。施行は4月1日で、来年中には計画をつくらなければならないという形になっております。検証委員会の提言を受けた上で、次にどのような公社にするのか、どのような改善をしていくのかということを検討していくこととなります。以上ご報告いたします。

5 . 閉会