

第2部 巻末資料

林業公社問題に関する国会での議論

第169回国会 衆議院決算行政監視委員会第三分科会(平成20年4月22日)の議論から

○三日月分科員 おはようございます。民主党の三日月大造です。

決算行政監視委員会、私は、本日、造林公社問題、林業公社問題について質問をさせていただきます。今村副大臣と私とともにぼっぼ屋、鉄道員出身でありますけれども、きょうは、森林政策、林業政策について意見交換をさせていただきたいと思います。

まずその前に、私は滋賀県から選ばれておりまして、二つのことについてお話ししたいと思うんです。

この週末、土曜日、十九日に、林野の所管ではないんですけども、公園緑地の方の部類になるのかもしれませんが、びわこ地球市民の森というのをつくってまして、一級河川野洲川の廃川敷に四十二・五ヘクタール、これまで八年間で市民、県民二万四千人が参加をいたしまして八万本の木を植えて、森をつくろうという壮大な取り組みを今させていただいています。ようやく半分の植樹が終わったということで、これから数十年間、数百年間かけて森をつくっていくことの、ある意味とうとさ、そして大変さも実感をしてまいりました。

またもう一つ、その中で、近畿の一千五百万人の水がめとしての琵琶湖をたたえ、その水源、上流に多くの森林を抱える滋賀県として、二つの造林公社を持っております。昭和四十年に設立されました社団法人滋賀県造林公社、そして、昭和四十九年に設立されました財団法人びわ湖造林公社ですね。これはともに債務が非常に膨らんでおりまして、これは十八年度末の数字なんです。滋賀県造林公社は三百六十一億円、そして、びわ湖造林公社については六百九十六億円、合計千五十七億円もの債務を有しておるとい状況なんです。

それで、まず林野庁長官にお伺いをいたしますが、現在の全国の林業、造林公社の経営状況についての評価をいただきたいと思うんです。

森が緑の社会資本として重要な役割を果たしていること、国土の保全や水源涵養、いわゆる公益的機能を有していることは異論ございません。さらに、雇用や地域振興といった面での役割も持っている。その中で、いわゆる林業公社、造林公社ですね、森林所有者による整備が進みにくい場所、奥地を中心に、いわゆる分収方式で森林の造成を図ってきた。公的分収林と呼ばれているらしいんですけども、その担い手として公社が設立されて、現在、三十六都道府県に四十公社がある。その公社が三十九万ヘクタールの分収林を持っている。

ここまで基礎的なことは申し上げましたので、基礎的なこと以外の、現在の全国の林業公社の経営状況についての評価をまず林野庁長官にお伺いいたします。

○井出政府参考人 今、全国の林業公社の状況について委員の方から御説明をいただきましたので、端的に申し上げます。

林業公社の経営状況でございますが、御承知のように、長期的な材価の低迷といった全国共通の条件に加えまして、森林整備の原資として国庫補助金をできるだけ活用されて、借入金に依存しないように努めた公社も一方でございますが、借入金から国庫補助金への原資の転換を積極的に行われずに、借入金に継続的に頼ってきた公社もございます。

また、一方では、債務残高の増加を避けるために、低利の資金への借りかえを機動的に小まめにやってきたという公社がある一方で、そういった措置を積極的に講じなかった公社もございます。

さらに、利子負担につきましては、設立に大きく関与しております都道府県がしっかり支援してきた公社と、そうでない公社があるということございまして、一ヘクタール当たりの債務残高を見ますと、約七十万円程度のところから約七百万円程度のところまでということで、その公社によりまして大きな差異が見られるところでございますけれども、借入金残高といたしましては全体で約一兆円ということございまして、総じて経営は厳しい状況にあると考えております。

○三日月分科員 ありがとうございます。

今、長官から、合計で一兆円を超える債務があると。お手元に資料を配らせていただきましたが、全四十公社の分収林の面積と、そして長期借入金残高、及び、それがどこから借りられているのか、利息が幾らかということの、これは、最新の十九年三月三十一日現在の数字をお配りしています。合計一兆一千二百二十四億円という債務の状況になっていて、この中には、いろいろと支援措置をやってきたけれども、それを講じた公社とそうでない公社、また、その背後にいるというか、バックにいる都道府県のかかわり方によって公社の財務状況に差異があるということなんですけれども、ではお伺いをいたします。

この一兆を超える債務のうち約一割の債務を有する滋賀県の二公社については、今、長官が御説明いただきましたさまざまな支援措置や都道府県とのかかわりにおいて、不十分であったと評価をされていらっしゃると思いますか。

○井出政府参考人 不十分であったかどうかということについてはなかなか難しい問題でございますが、滋賀県の公社が、今委員がお配りになった資料の二ページ目にもございますように、いわゆる補助事業の活用をされた比率としては、他県の公社に比べるとかなり低いということは数字が示しております。

これは、設立当初に、補助事業を活用してということは県も負担をするということでございますので、そういう道をとらずに融資という形でやっていこうという判断をされたのだと思いますが、そ

れが、その後のやはり材価の低迷やコストの増嵩によりまして、非常に大きな負担になっているというふうに考えております。

○三日月分科員 農水副大臣にお伺いをいたしたいと思うんですけれども、こういう状況下にあつて、確かに都道府県のかかわり方、それぞれの公社の独自の経営責任があるかと思うんですけれども、これまで国策として公社による造林政策を進めてきた経緯、経過があるわけですので、この状況下で国の責任をどのようにとらえていらっしゃいますか。

○今村副大臣 先ほど長官の方からお話ししましたが、国としても、こういう林業政策につきましては、本当に厳しい予算の中でそれなりにしっかり取り組んできたつもりでございます。

しかしながら、非常に材木の価格が下がったということがやはり一番のこの経営悪化の原因であるというふうに思っておりますし、そしてまた、今話が出ましたように、それぞれの公社の経営の姿勢といいますか取り組み方、それによって随分と差異が出てきた面もあるかと思っております。

しかしながら、今後は、地球環境問題等々を含めて森林の新たな役割といったものが大きく評価され、また、CO₂をお金に換算するという考え方も今出てきているわけですので、そういった観点を入れながら、今後ともしっかりと林業施策を推進していきたいというふうに思っております。

○三日月分科員 今の基本的認識に加えて、具体的にどのような方針でこの造林公社支援対策を行っていくのかということについてお伺いをしたいと思うんです。

確かに、地球温暖化の状況下で、森林によるCO₂吸収という非常に重要な役割が森林にあり、その森林をもちろんそれぞれの森林所有者が持ち、育て、管理することに加えて、それがなかなか至らない地区の造林をこの公社が担ってやってきた。しかし、さまざまな状況下で、背景もあり、それぞれの公社が大変厳しい経営状況になっている。この状況をかんがみて、国としてどのような対策をとられるおつもりなんでしょうか。

○井出政府参考人 利用可能な森林資源が非常に充実してきている、国産材に対して需要が高まる兆しが見えてきている、近年のこういう状況の中で、先ほど副大臣も申されましたけれども、林業と木材産業を、やはり今まさに産業として再生していくことが重要だというふうに考えております。

このため、施業しましても、その結果、森林所有者、あるいは分収の場合には、分収した結果お金が残ることが大事でございますから、いかに森林施業の集約化や林業生産コストを下げていくか、あるいは、品質、性能の確かな木材製品をどうやって安定供給していくかという、これが林政の今の最重要課題であると思えます。

それから、こういう林業の再生という中で公社の問題でございますが、これまでも、例えば、森林整備に対しては高率の助成措置をつくったり、あるいは低金利の借りかえ措置をつくりましたり、都道府県が林業公社に対して助成する場合には地方財政措置の対象にするとか、やってまいりました。

さらに、平成二十年度、今年度からは、新たに既往の農林公庫資金の償還期間を大幅に延長しまして、いわゆる主伐期、本当に木を切れるときまで元本は払わなくていいよ、その間利息だけ払ってくださいというような、新しい利用間伐推進資金というようなものもつくっております。

そういったことで、本当に木が切れるときまで十分時間的猶予を与えながら、公社についても健全な経営に復帰できるように支援していきたいと思っております。

○三日月分科員 今、長官が、これまでやってきたこと、そして今やっていることについて御説明をいただきましたが、しかし残念ながら、例えば平成元年末で公社全体の債務は五千二百億円、五年には六千八百五十九億円、十年末には八千九百九十七億円、そして十五年には一兆六百八十三億円と、いろいろな措置を講じているにもかかわらず、公社全体の債務は膨らんできている状況下にあるわけですね。

この状況下、これまでやってきたことの対策をどのように評価され、そして、それをさらに改善していくための方策としてどのようなものをお考えなんでしょうか。

○井出政府参考人 先ほど申し上げました対策につきましても、造林公社がやっております森林造成事業については、まだ残念ながらいわゆる木の主伐期を迎えておりません。そのために、現在までのところは収入がほとんどなくて、木を育てるためにお金を投入してきたという経緯がございますので、毎年の債務額がやはりどんどんふえていくという状況にあります。

先ほど申し上げましたようなことで、いろいろな融資制度とか借りかえ措置とか地財措置とかを講じてまいりましたのも、こういったまだ収入にならない木を育てていくために、その間の負債がふえるのをどうやって抑制していくかというための対策でございます。

今後も、現在は木材をとるにいたしましても、今のような林齢で切りますとかなり価値が低いということになりますので、さらに長伐期化をする。そのため、長伐期化していくためには、その期間は収入がございませんから、先ほど申し上げましたように、債務を最長で二十年間繰り延べるといような措置も今年度講じたところでございます。

こうやって、実際に収入があるまでの間は、できるだけコストを下げ、あるいは債務がふえないように、今まで申し上げたような措置でつないでいくということになるかと思っております。

○三日月分科員 一点、お伺いをいたします。

そういう状況下で、今、滋賀県の二公社と公庫等との関係で特定調停が行われております。特定調停が申し出されて、この事態をどのようにとらえて、この事態に至ったことに対する責任をどのようにお考えでしょうか。

○井出政府参考人 滋賀県の二公社につきましては、先ほど委員からもお話がありました、両公社合わせて二万ヘクタールの森林を造成してきております。

これも御指摘のありましたように、二公社合わせて一千五十七億円の借入金を抱えておりまして、裁判所に特定調停の申し立てをなされました。

この滋賀県の二公社が特定調停の場で債権者に債権放棄の負担を求めるような状況に立ち至っているわけでございますけれども、このようなことについては、二公社及び滋賀県と、その相手方であります下流域の自治体及び農林公庫との間で調停の場で議論がされることでございますので、林野庁としては、こういった事態の推移をしっかりと見守っていくということだと考えております。

○三日月分科員 えらいつれない答弁ですね。

副大臣、どのようにお考えでしょうか。

○今村副大臣 基本的には、先ほど言いましたように、いろいろな公社はそれぞれ状況が違っております。ですから、この二公社につきましても、正直申しましてもっと早く手を打つべきだったんじゃないかなということは、非常に私もここは痛感しているところでございます。

今後の一つの考え方としては、やはり、今長官も申しましたが、今どんどん木が大きくなってきているわけでございます。これを将来どういうふうに価値を見るか。主伐期の資産価値を算定しながらバランスシートをもう一回将来に向かって検討してみて、そういったものをベースにしながら、今後、自治体等でもどういう支援の措置があるか。

特にこの森林公社は、琵琶湖という大きな水がめ、これの維持、またきれいな水を生む、そういう機能も果たしているわけでございますので、単に木材価格が下がったから云々だけじゃなくて、そういった公益的機能といえますか、そういったものもある意味ではこの資産評価の中に入れて、そういうことで今後の将来の対応を含めて当面の措置をどういうふうにやっていくか、そういった長期的、短期的な措置をしっかりと取り組んでもらうところが必要じゃないか。

国としても、制度の面でできる範囲では、これは当然しっかりと支援もしていかなきゃいけないというふうに思っているところでございます。

○三日月分科員 今、副大臣から御答弁をいただきましたが、林野庁長官にお伺いをいたします。

今、もっと早く手を打つべきではなかったかという副大臣の御見解が示されました。十七年に設立された林業公社等にかかる金融問題検討会、これは、きょう御出席いただいています農林漁業金融公庫の方と、あと二十府県ですか、それぞれの府県も加わって検討会をつくられて、そして政策提言もされております。これは、平成十七年の末に共同アピールを出され、その後、繰り返し、平成十九年にもさらに提言をまとめていただいています、今副大臣が御答弁されたような、例えば、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つくってくれ、伐期の長期化などに伴って償還期間を延長した場合に、増加する利子負担を軽減する措置を講じてくれ、さらには、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り上げ償還が随時実施できる仕組みをつくってくれ等々の、特に金融支援の改善についての政策提言がなされておりますが、この提言はどのように具現化をされてまいりましたでしょうか。

○井出政府参考人 金融問題検討会から、今委員御指摘のような提言が行われました。

林野庁としまして、この提案を踏まえまして、農林漁業金融公庫とも十分協議、調整をいたしまして、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の創設、あるいは、増加する利子負担を軽減する措置の要望に対しまして、償還期限を延長することが可能となるとともに、利子負担に間伐材の販売収入を充てるための利用間伐を円滑に実施するための利用間伐推進資金というものを、先ほど来御説明をいたしました、平成二十年度に創設をいたしております。

この資金は、先ほども申し上げましたけれども、償還期限が二十年ということで、据え置きも二十年ということですので、結局二十年後に元本を返してくださいということで、二十年たてば、長伐期化しても主伐期が訪れて実際に収入があるだろう、その収入の実際にあるときに返していただければ結構ですという制度をつくっております。

さらに、利子負担の軽減についても、都道府県の利子補給に相当する経費について特別交付税措置を講じておりますし、任意の繰り上げ償還につきましても、農林公庫におきまして、利子負担の軽減につながるようにということで、三・五％以上の金利の資金につきましては、平成十九年度までの三年間、任意の繰り上げ償還を認めてきたところでございます。

○三日月分科員 きょうは公庫総裁にも御出席をいただいておりますが、今の特定調停、個別事案ですので踏み込んだ御答弁はいただけないかもしれませんが、その状況について、また、今御答弁いただきましたが、公庫総裁も加わっていただいてこの金融問題検討会で政策提言を行っていただいておりますが、その評価を含めて、現在の状況についてお伺いをいたしたいと思っております。

○高木政府参考人 お答え申し上げます。

ただいま御質問ありましたように、私どもとしては、政策金融機関として制度の枠組みというものがございまして、その中でできることをこれまでやってきております。

特定調停に至るまでの私どもの対応というのをまず申し上げておきたいと思っております。

一つは、近年、森林の公益的機能を重視しまして、長伐期、複層林施業に転換をしてきております。そういうことからいいますと、なかなか収入が上がらないということになりますから、そこで、借りかえということで、平成九年度、十二年度の二カ年に、私どもはこの両公社に対しての総額で三百四十八億円の借りかえということを実施いたしまして、このことによりまして、平成九年度から十六年度までの八年間で六十八億円の償還金額の低下といえますか、そういうことが実現した。

それから、平成十六年度に両公社から、公社運営につきまして抜本的な見直しが必要だという申し入れがございまして、そのためには、きちんと精査をした上での経営改善計画、この作成が必要になるわけでございまして、そのための必要な期間として、平成十七年度、十八年度の二年間、これは、私どもとしては、そういう抜本的な経営改善計画が作成されるという前提において、本邦初の対応でございまして、元利金の返済を猶予する特別の措置を講じたわけでございまして、このことによって、猶予額は元利合わせて二十七億円となっております。

そういうような状況の中で、返済がない、こういうことに至りまして、私どもとしては、金融機関としてしっかりと対応させていただいている、こういうことではございます。

そういうことで特定調停に至ったわけではございますが、私どもとしては、特定調停につきましては、基本的に滋賀県が損失補償をなされているということでございまして、そういうことになりますと、損失補償ということの後には、公庫債権を滋賀県に譲渡するということになります。したがって、公庫としては、特定調停におきまして、債務の減免とかそういうことを論ずべき立場にはないということを主張しております。

そういうこともありまして、私どもとしては、債権を適正かつ合理的に返還していただく、そういうことを前提に、調停外ということで協議を続け、できるだけ当事者間でお話し合いをして、いい解決をしたい、こういうことではございます。

また、ただいま御指摘のありました政策提言でございまして、これは、私ども、これまでも多くの林業公社、全部で三十余になりますが、そういう公社と、今の政策提言をいたしましたのは二十府県とでございまして、私どもが融資をしております公社の長期収支などについて私どもなりに算定をして、そして、その結果をお示しして、経営改善の参考にしていただく。それから、そのほかの意見交換もしてまいりました。

そういう中で、やはりなかなか難しい問題が残るということではございまして、しっかりと実態の認

識を共有して、それでは、どういうことをやればこの林業公社の経営改善ができるかということで政策提言を行ったわけであり、それを受けられて、先ほど林野庁長官の方から答弁があったというふうに理解しております。

○三日月分科員 もちろん、そういう公庫としての債権があるという状況で、借りた金は返してもらわなアカン、しかしながら、置かれている状況、立場を勘案しながら、特定調停についても、調停外交渉をしていただいているいろいろな措置を講じていただいているということなんですけれども、切るまで収入にならないというこの林業において、価格が低迷して、さらに長伐期化して木材としての資産を先延ばしにしていこう、その間の金融措置を講じていかなアカンという状況下が今だと思うんですけれども、さらなる金利の減免等の支援措置の必要性について、林野庁としてどのようにお考えなんでしょうか。

〔主査退席、松野(博)主査代理着席〕

○井出政府参考人 先ほどの検討会の提言を受けて、この二十年度から、先ほど来申し上げていますような利用間伐推進資金というものをつくりまして、ある意味では、借金の二十年間の繰り延べという措置に出たわけでございます。

あわせて、その間、山をきれいに、利用間伐をしていかなきゃいかぬ。それについてもお金がかかるわけですし、それについては、有利子の公庫資金に金利負担を軽減するための無利子の資金を一定割合で貸し付けているわけですが、その貸付割合も今回大幅に拡充いたしました。

こういった措置で、ぜひ、各都府県の林業公社においてこの二十年度改正措置を有効に使っていただけて、積極的に取り組んでいただければと思っております。まずは、この二十年度の措置をしっかりと使っていただければということでございます。

○三日月分科員 先ほど今村副大臣からもあったんですけれども、緊急、短期でやらなければならないことと長期、根本的にやらなければならない措置と、二つに分けて論ずる必要があると思うんです。

今の林野庁長官の御答弁は、ある意味、長期に向けた取り組みで、二十年度の支援措置を講じてそれを見ていきたいということなんですけれども、例えばこの滋賀県の二公社については、五百億円になんなんとする債務負担が、調停の結果によっては今年度に生じる可能性があるという状況なんです。これは、滋賀県の一般財源の約一割になろうとする金額なんです。

総務省にお伺いをいたしますが、例えば、公社のこの債務を滋賀県が引き継いで償還していく場合に、これは、地財法の特例として、起債による財源調達が可能になるような特例を設けるべきではないか。先ほど、公益的な機能もあるじゃないかということがありましたけれども、その点につ

いての見解をお伺いいたします。

○榮畑政府参考人 ただいまの御指摘でございますが、恐らく、第三セクターの破綻処理をされるときに当面のお金がかかる、それをどういふふうに取り扱うか、資金調達するかということなんだろうと思っております。そういうふうになりますと、破綻処理の際の扱いというのは、結局、まさに今、法律の体系の中では想定されていない。赤字地方債ということになります。

したがって、現行法との兼ね合いをどういふふうを考えていくのか。仮にそういうものを発行するとしたときの返す当てというのは実際あるのだろうか、それからまた、そもそも三セクのそういうような損失を地方債で肩がわりすることがどういふふうな理屈、整理が成り立つのか、それから三セクの経営責任、それをどういふふうを考えるか等々、結構詰めなければならない課題がございます。私ども、三セク改革をこれから進めていかなければならぬと思っておるところでございますが、現段階ではまだまだ詰めるべき課題が多いかなというのが率直なところでございます。

○三日月分科員 時間になりましたので終わりますが、いや、詰めるべき課題が多いのは承知の上で、しかし、この林業公社が持っている公益的機能をどう見て、そして、それを自治体が公社にかかわって債務償還していくときの支援措置を、総務省と農水省、公庫、林野庁一体になってどうつくっていくのかということの問題提起をしているわけなんです。

副大臣、最後にちょっとこの点についての検討の必要性についての御認識をお伺いして、終わりたいと思います。

○今村副大臣 先ほど申しましたが、この琵琶湖は近畿圏の大変大切な水がめといった大きな機能を果たしているわけでございますので、そこをやはり下流域の皆さん方も含めて理解を賜って、みんなでそこをどうやって今後この問題の解決を図っていくか、そういう体制でしっかり取り組んでいくことが必要だというふうに思っております。

○三日月分科員 ありがとうございました。

衆議院ホームページより