

**【第 1 部】**  
**造林公社問題についての**  
**認識と見解**

# 造林公社問題についての認識と見解

## 1. 本報告の構成と第1部の性格

社団法人滋賀県造林公社(以下「滋賀県公社」という。 )および財団法人びわ湖造林公社(以下「びわ湖公社」という。 )の2つの造林公社<sup>\*1) \*2)</sup>は、総額で約1,107億円(平成20年度末現在)の負債を抱えて、民間企業であれば債務超過で倒産という状態になっている。この両公社に関する問題が多数の一般県民の注目を集めるようになったのは、最大の借入先である旧農林漁業金融公庫(以下「公庫」という)<sup>\*3)</sup>からの融資分約490億円(平成20年9月現在)について、最終的には元利合計約690億円を超える金額を42年間にわたって県が返済することになったことがきっかけである。

両公社が設立されるに当たっては県議会でも論議され、各種の報道もなされたのであるが、この債務負担問題が表面化するまでは、多くの県民にとって森林や林業には直接的な利害関係はなく、ましてや両公社が多額の融資を受けつつ造林を展開していたことなど、全く別世界の話であった。まさに寝耳に水で、借金を背負わされることになった県民は、何とも納得がいかない。なぜこのような事態になったのか、いったい誰にどのような責任があるのか、本当に県民はこれだけの借金を負担しなくてはならないのか、県民の疑問や疑念は尽きない。

われわれ造林公社問題検証委員会の委員は、本委員会が、このような県民の疑問や疑念を晴らすとともに、県民にとって最も望ましい解決策を模索する上での基礎となる材料を集めることを任務として設置されたと認識している。任務を果たすために、現地調査を含む8回にわたる委員会を開催し、客観的かつ中立的な立場で検証作業を行ってきた。しかし、法的調査権限を持たない本委員会としては、疑問を持ったこと全てについて完全な資料、証言を集めることは不可能である。

とはいえ、任務を全うするために可能な範囲の努力をしたつもりである。また、特に第1部では、この種の報告書によく見られる曖昧な表現や玉虫色の結論を述べることを極

\*1) 滋賀県には「社団法人滋賀県造林公社」と「財団法人びわ湖造林公社」の2法人がある。その設立経緯や内容等の詳細は第2部を参照のこと。

\*2) 本報告書では、原則として、全国の林業公社一般を指す場合は「林業公社」、林業公社に係る全国的な債務問題を指す場合は「林業公社問題」と、滋賀県の社団法人滋賀県造林公社または財団法人びわ湖造林公社を指す場合は「造林公社」、滋賀県の両公社に係る債務問題を指す場合は「造林公社問題」としている。

\*3) 旧農林漁業金融公庫は、現在では政府系3公庫の統合により株式会社日本政策金融公庫となっている。

力避け、批判や反論を覚悟の上であえて本委員会の判断や意見を述べている。

すなわち、第1部では、検証結果からの本委員会の認識と見解を述べている。細かな事実関係や判断の根拠となった資料等についてはあえて言及せず、エッセンスのみを記述している。したがって、なぜそう言えるのか、根拠は何かということについては、第2部の詳細な事実や資料の検討を参照いただきたい。そのため、第2部では、本委員会でどのような事実経緯に注目し、どのような資料を取り上げたかということを記述し、それらの客観的、一般的に確認できる事実とそこから結論づけられる事柄を、本委員会で出された委員の意見を中心に、淡々とまとめている。

ところで、そもそも森林は、金銭的価値のみに置き換えることができないことを委員全員が認識している。とはいえ、本委員会は主として両公社の債務問題を検証することが任務であるため、検証内容は金銭的な側面が主にならざるをえなかった。決して、森林の持つ価値や意味、その扱い方の検証を軽んじているのではなく、債務問題が解決したとしても滋賀県の山や森林の抱えるさまざまな問題が解決したわけではないという強い認識は委員全員に共通している。

## 2. 検証にあたっての基本的視点

上述のように、滋賀県は、両公社の公庫からの借金約490億円あまりを肩代わりさせられることになった。一般常識からすれば、大きな借金が発生するのは、リスクの大きな取引や投資に手を出してしまったとか、長年にわたって放漫経営をしたり借金を積み重ねたりして金額が大きくなってしまったというようなケースである。

本委員会も、このような一般常識に従って検証を進めた。その結果、以下の3つの視点を持つに至った。

第1の視点：そもそも融資による林業公社方式の造林は適切であったのか

林業公社をつくって公庫からの融資を受け、分収造林方式で造林を行うという枠組みや方式に大きなリスクがあったのではないのかという視点であり、やっつけに手を出してしまったのではないのかという視点である。

第2の視点：債務が累積していく過程で、事業の見直しや中止はできなかったのか

どんどん借金が増え、返す見込みが立たなくなりつつある時に、これはまずいと考え、ある段階でストップをかける人はいなかったのか、仮にそのような立場の人がいたとしたら、なぜ止めることができなかったのかという視点である。

第3の視点：累積債務の処理は適切であったのか

県民が両公社の借金を負担することにつながった累積債務の処理がはたして適切であったのかという視点である。

検証の初期段階から、今回の造林公社問題においては、一見して明らかな違法行為や経営目的を逸脱した行為があったというような単純な原因があるようには思えなかった。つまり、複数の要因が作用して問題を複雑かつ解決しにくくしていることは容易に想像できたのである。したがって、いわゆる犯人捜しをするのではなく、問題を生み出した原因とメカニズムやプロセスを明らかにすることに主眼を置いた。もちろん、さまざまな出来事には、それに関わった組織や人がいるわけであり、それらの組織や人の責任についても言及せざるを得ないのは言うまでもない。ここで言う責任とは、法的責任と言うよりは、アカウントビリティ(結果について県民の納得が得られる説明をしなければならない責任)が中心であり、現在の法制度や政治・行政の仕組みからすれば道義的責任というレベルのことが大半になる。

以下、これら3つの視点についての見解を示し、最後に本委員会としての結論を述べる。

### 3. そもそも融資による林業公社方式の造林は適切であったのか (第1の視点)

#### (1) 拡大造林の推進の適否

戦後復興期には木材需要が急増していた。また、昭和30年代に入ると、高度経済成長期に突入し、製材用木材やパルプ用原木の需要がさらに拡大した。これらの需要を満たすために森林資源の開発や改良整備をすることは、国の重要な政策課題であった。

一方で、高度経済成長期を迎え、農山漁村から第二次産業への労働力の供給が急速に進んだが、農山村はいまだ「過剰人口」を抱え、都市部と農山村部の所得格差は拡大した。そのため国は、これらの地域の振興とその前提となる雇用の場の創出という課題も抱えていた。特に山間部では、エネルギー革命によって、薪炭が利用されなくなった結果、かつて薪炭林として利用されていた森林が利用されなくなり、また薪炭生産従事者は失業することになる。これら失業者に地域での働き場所を創出するための薪炭林をスギ・ヒノキ林に林種転換する拡大造林の推進、さらには水源かん養など、環境や防災に関わる森林整備、といった対応も求められていた。また、造林をしやすくするために、入会林野等の権利関係を近代化する時代的要請も受けてい

た。両公社はこのように、営利を目的とする収益事業体としてではなく、国の森林政策を具現化する事業体として、公共目的を追求することを意図していた面が大きい。

しかし、公社造林は結果として大きな負債を生み出しただけでなく、広葉樹林を伐採してまで針葉樹の造林を行ったものの、十分な管理が行われていない林地が少なくないという状況が見られるなど、土地所有者や林業家、自然や山林を愛する者にとっては心痛む現実が生まれている。このことは、造成した人工林の行方が定まらない現状とともに、拡大造林政策を評価する際の要素である。

とはいえ、当時の社会経済状況の下では、拡大造林自体を直ちに全く誤った政策だったと判断することは難しい。しかし、拡大造林政策は少なくとも当時としては公共目的を持った政策であったことから、政策実施手段の選択に当たっては、それに適したものを用意することが求められたはずである。次にこの点について検討しておく。

## (2) 分収造林方式の適否

今回の問題を生み出すことになった基本的な仕組みの概略は次のようなものである。

まず、造林を進めるに当たって「分収造林方式」が採用されている。簡単に言えば、木材の売却収益から一定割合を受け取れることを前提に、山林所有者から土地の提供を無償で受け、所有者に代わって造林者が造林を行い、木が大きくなって売れたときに、あらかじめ決めた割合で木材の売却収益を所有者と分け合う仕組みである。うまく回れば、山林所有者も、計画的に造林を進めようとする者も満足できる win-win (どちらも得をする) の関係が成り立つものである。そして、利益の配分を想定していることから、明らかにビジネスモデルとしてとらえられている。

ところで、林地には、収益が見込める条件の良いところもあれば、文字通りの山奥でしかも林道からも遠いとか、土地がやせており木の育ちが悪いというような条件的に良くないところもある。素人目にも明らかのように、分収造林という仕組みがうまく機能するためには、一定の立地条件が整っていないといけないはずである。ビジネスモデルであるとすれば、第1に、滋賀県の両公社が造林を進めた林地はこのような意味での立地条件の整ったところであるのかということが問題となる。

この点では、生育の良い場所や伐採、搬出が容易な場所などについては民間によって造林が進められていたことから、国や地方自治体が造林を進めようとしていたのは、山林所有者や民間では造林が進まないと思われるような条件の悪い場所を中心とすることが明言されていた。滋賀県の両公社が受け持つことになった地域もその例外ではない。両公社による造林は、一般的なビジネスモデルでは考えられない悪条件が加味されていたのである。

また、分収造林方式にはビジネスモデルとしては決定的な問題点が存在している。すなわち、この方式では、最終的に利益を山林所有者と造林者の間で分け合うのであるが、植林や育林にかかる費用については、全て造林者が負担するという事になっている。そして、収益の分収は、造林木の売払収入から伐採、搬出費用等の売払に要した費用を差し引いたものについて行うことになっており、植林や育林に要した費用を差し引くことにはなっていない。したがって、山林所有者は、木材価格が低下しても収益が得られないということにとどまるが、造林者はかかった経費を全て負担しながら利益を得るところか、経費分を回収できずに大きな赤字になるリスクがある仕組みなのである。また、ビジネスモデルであれば、損失が生じることも想定されるべきであり、その場合、森林所有者も含め関係者が応分の負担をするようなものであるべきであった。

このように、ビジネスモデルとして考えると、スタート段階から成功するためのハードルは相当に高いものであり、疑問が多い仕組みなのである。それにもかかわらず、なにゆえスタートを切ることができたのか。

それは、木材需要が増大し、木材価格が順調に上昇するという見通しが立てられ、少々条件の悪いところでも収益が見込めるという説明があったからである。実際、当時、使われている資料を見る限り、少なくとも昭和55年まではスギ、ヒノキともに価格が上昇していた。ということは、このデータに間違いがない限り、そして木材価格の上昇という傾向が今後も続くという見通しに合理的根拠がある限り、雇用対策や条件不利地域の特性などを加味しながらビジネスモデルとしてスタートしたことを完全に誤りだったとは言い切れないかもしれない。

ただ、そうではあってもビジネスとして行う以上、収益についての詳細な分析が求められたはずである。林業においては、林業経営に投資した場合、どの程度収益が戻ってくるかという「林業利回り」が計算される。両公社は経営組織であるので、林業利回りは内部収益率という概念に置き換えられるが、両公社の設立時に滋賀県の実態に基づいた内部収益率を計算していなかったようである。このことから、両公社に対して安易に分収造林を行わせたとの誹りは免れない。

スタート段階からこのように収益についての緻密で合理的な検討をしていなかったことに加えて、このビジネスモデルでは収益が上がることを前提にして、損失が出た場合の対応については検討が抜け落ちていた。これらのことは、その後の両公社の経営体質につながっていく。すなわち、見通しの甘さや分析の不徹底を生み、分収造林の手法や林業公社方式での造林に見直しや修正を加えること、さらには中止を含めた決断をすることを難しくするような組織風土をつくることになったとも言えよう。

### (3) 林業公社方式の適否

林業公社は法的には地方自治体から独立した法人であるが、いわゆる外郭団体として自治体と一体的な存在と考えることができる。このことは、国の造林政策を実施する上で、きわめて好都合であった。まず、昭和30年代から40年代の国と地方の関係は、分権改革を進めつつある今日とは比較にならないくらいに中央集権的であったことから、地方自治体の外郭団体に対して国の意図を徹底するのはきわめて容易なことであったのである。国は、地方に政策実施のための手足となる組織を持つことができるのである。

次に、より重要な点として、形式的には独立した法人である公社であることから、造林にかかる資金融資の受け皿になり得ることが挙げられる。融資については次項(4)で検討するが、ビジネスモデルを使い融資によって資金を確保しようと考え、林業公社は便利な仕組みであった。独立した法人でありながら、自治体の後ろ盾があり、公共性が高い林業公社は、国の考える分収造林の手法を採った拡大造林にうってつけだった。

しかし、地方自治体の外郭団体の多くは、独立した法人の形をとりつつも、実質的には地方自治体の附属機関のような位置づけになってしまっており、経営感覚がなく、経営責任をとる意識が欠如していることが多い。それは、林業公社等の外郭団体の職員が良くないというより、実質的には独自の経営判断や意思決定ができないような仕組み自体に問題がある。

このように問題が多い組織形態である林業公社という方式を採り、さらにその林業公社を融資の受け皿として位置づけるということは、よほどしっかりとしたチェックを行わない限り、問題が生じることは想像に難くない。もちろん、いくら集権的な時代であったとはいえ、国の誘導に従って、融資を受けつつ造林を進める両公社をつくった滋賀県にも、相応の責任がある。県議会も両公社設立については推進の機運が強かったことから、行政だけの責任ではなく、県議会を含めた県全体の問題である。後にも触れるように、県は両公社に対して損失補償までしているのであるから、少なくとも両公社の財務状況や活動内容に対するチェック責任は、国以上に大きいのである。

### (4) 公庫による融資方式の適否

林業公社を使った拡大造林の実施というビジネスモデルについては、最初から欠陥があったと言わざるを得ない。同時に、そしてより重要なことは、このビジネスモデルを動かす上で欠くことのできない資金の調達において、決定的な誤りと常識では考えられないような関係者の無責任が存在したことであるが、この点については後の債務が累積していく過程での問題点を検討する際に改めて取り上げる。ここでは、ま

ず、拡大造林に融資をすること自体の適否について検討しておく。

改めて述べるまでもないが、造林には膨大な費用が必要になる。植林だけでなく、その後の保育・管理に時間とお金がかかる。しかも、木が育つまでは、費用は発生するが収益はほとんど出ない。たしかに、当初は間伐から利益が生じることも期待されていたが、それはかなり早い段階で非現実的であることが判明している。結局は、50年とか80年という時間をかけて育った立木を伐採して売却できたときに初めて収益が発生するのである。普通に考えると、土地(山)という資産を自己所有し、最初から多額な自己資金を持っていて、当面の資金繰りには困らないような者でなければ造林はできないはずである。

ところが、林業公社には資産もなければ資金もない。あるのは収益を上げるのが難しそうな場所に造林を進めるという「使命」だけである。そこで、国は自らの政策を実現するために補助金と融資の2つの手法を用意した。自治体にとっては、補助金を中心に不足分を融資によって造林を進める方が得策に思われるのであるが、滋賀県の場合は融資だけで事業を進める方法を選択した。それは、融資を受けても確実に返済できるはずであると考えていたことと、補助金を組み合わせた場合より融資単独の方が有利な利率が設定されていたからである。また、滋賀県の場合は、琵琶湖の下流団体(大阪府、大阪市、兵庫県など8団体)にも一定の関与と負担をしてもらうという特殊事情があったため、補助金がいづらいという制度上の制約も融資のみを利用した理由であった。そこだけに注目すれば、滋賀県が融資を選択したことにはやむを得ない面があったと言えよう。

そこで問題になるのは、大半を融資で進めようとする事業である以上、借り手の責任もさることながら、貸し手の責任はどうであったかということである。もちろん、一般的な感覚では、「貸した方に責任がある」と言えば開き直りともとられるだろう。しかし、一般市民が住宅ローンなどを受けるのとはわけが違うのである。借り手、貸し手、双方の責任を明らかにすることが重要になる。

では、林業公社に対する融資はどうであったのか。上にも述べたように、林業公社は資産も資金もない組織である。その林業公社が数十年先まで利益が生じないような事業を行おうという時に、民間金融機関ならまず融資をしないはずである。造林事業への融資は、ある意味でベンチャーキャピタルやプロジェクト融資に似ているが、それらの投資や融資では、事業計画が慎重に審査され、回収の可能性が検討されるものである。滋賀県の両公社に融資を実行した公庫が、そのような慎重かつ厳格な審査を行ったのか否かについては、公庫の側から明確な説明を得られなかった。実態は、単に、県からの損失補償契約を得られることを前提に、かなりリスクのある事業に融資を実行したのでないかと考えられる。このような民間金融機関から見れば不自

然ともいえるような融資を実行した公庫に対して、金融機関としての貸し手責任を問うべきではないだろうか。

また、公庫は金融機関として融資先の財務状況や事業計画を継続的にチェックしてはいたのだろうが、そのチェックは、民間金融機関と比べてどうだったのか。チェック内容の詳細は明らかにされないので断言できないが、膨大な債務超過に陥るまで融資を停止することがなかったという事実からだけでも、金融機関としての公庫の責任は重大である。

とはいえ、直接の貸し手である公庫が両公社に対して融資を延々と続けてきたのは、公庫単独の判断でないことは明らかである。両公社に対する融資は、国が自らの政策目的を達成するうえでの政策金融である。考えようによっては、国は自らの政策実現のために、自らの財源を使うのではなく、地方に資金調達をさせたと言える。その意味では、融資は、造林という使命を与えられた地方自治体や林業公社が申請したとはいえ、国が公庫に融資させたという面が大きい。国も公庫と同等の責任がある。いや、公庫以上に責任は大きい。なぜなら、国には公庫の監督責任があり、公庫の業務を常にチェックすべき立場にあるからである。つまり、国には、融資にはなじまない林業公社方式の拡大造林事業に対して融資を制度化した責任と、林業公社の累積債務が拡大して返済が困難になるという状況の中でも、公庫に対して有効な指導をしなかった監督責任の双方がある。

#### (5) 小括

少なくとも今日の知見から判断すれば、分収造林、公庫融資、林業公社方式のセットを利用することを決めた国の政策は、最初の段階ですでに誤りであった。もちろん、国といえども万能ではないので、ある時点で政策判断ミスを犯すことは当然にある。それゆえ、その後の政策の展開を注視し、適切な対応をすることが求められるのであるが、このような観点でも国は責任を果たしたとは言い難い。この点については、第2の視点で検討することにする。

両公社による拡大造林を可能としたのが公庫の融資であったことには疑う余地はない。その意味では、造林を実現させたという意味での公庫の貢献は大きいかも知れないが、実施主体である両公社が膨大な累積債務を生み出すことにつながる融資を実行しつづけたことについての金融機関としての責任はきわめて大きい。公庫の責任は、融資開始時点にあるだけでなく、これも後で検討するように、累積債務が拡大するプロセス全体にわたって問題となる。

国が主導的に進めた造林政策であり、それを金融機関という立場で現実的に支えたのが公庫であるとはいえ、具体的に両公社をつくって造林事業を進めたのは県で

ある。先にも述べたように、両公社がつくられた昭和40年前後は、県をはじめ地方自治体は国に従属していた。とりわけ、高度経済成長期は地域開発を狙った国の諸事業において地域指定をしてもらいたいがために、地方は国のご機嫌取りをしていた。したがって、国の造林政策に従うのもやむを得なかったという面もある。とはいえ、地域住民に責任を負う自治体として、県の責任を全く問わないわけにはいかない。

第1の視点について改めて結論づけるなら、両公社が公庫から融資を受けて分収造林方式によって造林事業を進めることになったのであるが、その枠組みや手法は明らかに無理と矛盾をはらんでおり、政策的誤りがあったと言わざるを得ない。

#### 4. 債務が累積していく過程で、事業の見直しや中止はできなかったのか (第2の視点)

##### (1) 事業(特に植林)の見直しができたと思われる時点

両公社の最大の使命は、植林を進めることであったが、植林はそれ自体に費用がかかるだけでなく、その後の保育や管理などに長期にわたって大きな費用がかかる。それゆえ、一旦決めた植林に関する計画や目標であっても、社会、経済の変化を見極めながら常に見直しをすることが必要である。その意味では、昭和40年度に滋賀県公社が設立されて以降、昭和48年度に設立されたびわ湖公社を含めて、両公社による植林に対して中止を含む見直しを行う大きなチャンスが何回もあった。

第1に考えられるのは、木材需要や木材市場に変化が見え始める昭和40年代半ばから後半である。昭和44年には輸入材が半数を占めるまでになっている。素人でも国産材の競争力が低いことはすぐに分かるくらいであり、当初の見込みで事業を進めることのリスクを察知することは容易であったはずである。この時期は、滋賀県公社が設立されてまもなくの時期であり、びわ湖公社に至っては設立時点で、将来が展望できない状況にあったと言っても良いのではないか。

ところで、この時期には昭和47年に琵琶湖総合開発計画が策定され、びわ湖公社による12,500haの拡大造林が盛り込まれているが、この際にも従来の公社造林とは異なる手法を模索するチャンスがあったはずである。なぜなら、そこでの造林の理由には、水源かん養や環境との関わりという公共機能がそれ以前に比べてさらに強調されているからである。しかし、見直しどころか、従来通りの公社造林のさらなる推進となった。

第2のチャンスは、労働市場が当初の見込みとは異なることが明らかになってきた

昭和50年代初頭である。この時期には、高度経済成長の結果、中山間地域で林業に従事する労働人口が極端に減少していた。特に滋賀県は第二次産業の急速な発展によりそれが顕著であった。そのため、公社造林を計画的に進めるためには、県外から多くの労働者を雇い入れる必要があり、人件費が高騰した。このことは、管理運営経費の予想外の膨張を来しただけでなく、滋賀県内の山村での雇用の場の提供というそもそもの両公社の目的の一つが既に時代に合わなくなっていることを示している。見通しが狂い、目的の一部が必要性を失ったのであれば、当然何らかの見直しをすべきであった。しかし、この時期はインフレが進行し、ヒノキ材を中心に木材価格が急騰していたことから、関係者にはさほど危機感はなかったと思われる。むしろ、造林目標を達成するために、少々の人件費の高騰には目をつむり、各地から作業員をかき集めてまでも造林に邁進していた。

この時期にはもう一つ大きな出来事がある。それは、独立採算制を敷いて黒字を誇ってきた国有林野事業特別会計が、昭和40年代半ばに赤字を発生させることになり、昭和51年、52年と大蔵省資金運用部(当時)から多額の借り入れを行っていることである。国有林でさえこのような状況が発生していることからすれば、国も県も公社造林についてもっと注視すべきであったし、植林の見直しを検討するに十分な状況であったはずだ。

## (2) 継続的なチェックは誰の責任であったのか

時代の節目や社会の変革点での政策見直しの可能性は、後の時代の人には容易に指摘できるが、その当時に政策を担っていた人たちは気づきにくいことである。その意味では、上述の見直しのチャンスは、「後から考えれば」という限定をつけなければならぬ。

仮に政策見直しのチャンスを見逃したことはやむを得ないとしても、莫大な費用をかけて超長期の事業を行う以上、関係者は日常的、継続的に業務をチェックし、改善と改革を進める必要がある。そして、部分的手直しでは対応できないと判断したときには、事業の中止を含めて抜本的な対応をする責任がある。滋賀県の両公社において、このような責任はどのように果たされていたのか。

ここで再度確認しておくが、今回の造林公社問題検証の中核は、膨大な累積債務が発生し、特に公庫の債務が滋賀県民の負担としてのしかかっているという事実である。したがってここでチェックの責任を問題とする場合も、債務が拡大して、両公社としては返済不可能になるような事態に陥らないようにチェックが行われていたかという点に絞ることになる。そして、債務の大半が公庫からの借り入れであることを考慮すると、融資をした公庫のチェックがどうなっていたのかに注目せざるを得ない。

一般常識から判断して、金融機関が、返済不能に陥りそうな相手に融資を続けることはあり得ない。したがって、公庫の融資が続いている限り、両公社の経営は金融機関のプロの目から見て健全だと判断されていたのではないかと思われても仕方ない。その意味で、融資を続けた公庫の責任を看過できない。本来なら、経営に対する助言、指導、改善要求、さらには融資の停止などの措置が執られてしかるべきではないか。もっとも、公庫は政府系金融機関であり、融資先の事業の妥当性や返済の確実性よりも、国の政策に従って融資を行うという性格が強い。しかし、いやしくも独立した金融機関なら、融資先の財務状況、経営実態、事業計画に対する十分なチェックと、それに基づく適切な対応をとっていない限り、返済不能状態が発生した場合には、債務の減免などを行う道義的責任があるのではないか。

今も述べたように、公庫の後ろ盾としての国の存在を見逃せない。前述の通り、そもそも融資に頼った拡大造林を政策的に進めたのは他ならぬ国なのであるから、その枠組みで事業を進めている滋賀県の両公社をはじめ全国の林業公社の経営状態に対しては、国は当事者意識を持ってチェックをする責任があるはずだが、有効なチェックをしていたとは思えない。国は、平成3年頃から、全国の林業公社の経営問題へ対応を始めているが、大半が新たな融資制度をつくるものであり、債務の増大を防いだり、圧縮したりすることに役立つものとは言えない。国が、自ら推進したビジネスモデルの破綻を実施主体である地方自治体や地方の林業公社の責任とすることは、社会正義の観点から許されないのではないか。

もちろん、両公社は直接の当事者として、また県は実質的に両公社の運営を管理監督していると同時に資金の貸し付けも行っている者の立場として、財務・経営の状態をチェックし、事業の見直しや中止を早い時期に打ち出すべき責任があったのは言うまでもない。ただ、公社自身にはそのような意思決定をする権限が与えられていない。また、一旦、植林をした以上は、その保育を続けることが必要になるため、間伐材収入が見込めなくなったからといって、植林地の管理や保育を放棄するわけにはいかないという縛りもあった。結局は、限られた範囲でのコスト削減努力などにとどまらざるを得ない面がある。つまり、両公社は、形式的には独立した法人でありながら、実質的には任務や資金調達方法を外部から決められ、自由な経営判断や意思決定ができない組織だったのである。前述のように、両公社という組織形態に融資して造林を行うという最初の選択が誤りであったことが、この点で明白になる。

県は、両公社への出資者であり、資金を貸し付け、しかも監督をしている者として、実質的には地方での責任の主体である。しかし、両公社に対して国や公庫以上に積極的かつ実効性のあるチェックをしていた形跡はない。両公社が既定の造林計画に従って事業を遂行している限りにおいては、経営という観点からのチェック責任にあ

まり目が向けられていなかった。経営的発想が乏しい行政の弱点が露呈していると言える。この点でも、自治体行政とその下での両公社で林業経営を行わせようというビジネスモデルに無理と矛盾があることが現れている。

### (3) 小括

造林公社問題の中核である累積債務が返済不能の状態に陥ったことについては、短期的な経済の激変などが原因ではない以上、そのような事態になるまで長期間にわたって融資が続けられたことに問題があるのは明らかである。その意味では、有効なチェックをすることなく融資を続けた公庫の責任がきわめて大きいと断ぜざるを得ない。同時に、公庫に融資をさせることになったのは、国の政策であることも明らかであるから、国の責任も大きい。一地方から見れば、国と公庫は事実上一体的なものであり、両者の責任の割合を明らかにすることは難しい。しかし、少なくとも融資を通じて継続的に両公社との接点があり、金融のプロ集団として常にチェックをすることができた公庫の責任がより大きいと言えよう。

もちろん、行政はそもそも経営感覚に乏しいからといって県の責任が免除されるものではないのは言うまでもない。県には、国や公庫との連携の下で、公社経営に対して有効なチェックを行うことが求められていたことを忘れてはならない。

## 5. 累積債務の処理は適切であったのか

### (第3の視点)

#### (1) 両公社の当事者能力

仮に両公社の債務が雪だるま状態で拡大したことはやむを得なかったとしても、なにゆえ滋賀県が、そして滋賀県民がその返済をしなければならないのかという疑問が残る。滋賀県民としては、他の方法や、たとえわずかでも金額を減らすことはできなかったのか、本当に責任がある者が負担するということができないのかと言いたくなる。

借金をした張本人である両公社は、とにかく無い袖は振れぬという状態で、当事者能力がないといっても良い。唯一、可能性としてあるのは、法人として破産をすることくらいである。実際、平成16年度に行われた包括外部監査では、両公社を現状通り存続させながら解決する方法はあり得ないとし、両公社の解散清算を結論づけている。しかし、その決定すら公社独自ではできない。

これに対し県は、両公社とも、公共性・公益性が高い役割を果たしていることから、

経営改善の措置を講じて存続が必要であるとした。このことから明らかなように、債務処理については、名実ともに滋賀県がその役割を担う責任があるのである。

## (2) 県の取り組み

県や両公社は、両公社の債務問題が深刻化する中で、造林公社問題には構造的な原因があることから、国に対して抜本的改革の支援を要請するとともに、公庫や下流団体の債権者に対して特定調停を申し立てるなどして、債務の圧縮努力をした。しかし、現状の枠組の中ではそう簡単に借金を減らして貰えるはずがない。県の努力は認めるが結果的には、これといった成果を見ることなく、結局は県が公庫の債務を全額負担することになってしまった。本来なら、本委員会のような第三者機関をもっと早く設置し、この問題の原因とメカニズムやプロセスを解明した上で、責任の割合に応じた負担のあり方を主張していくべきであった。

また県は、両公社の経営改善計画を策定する間、公庫をはじめとした債務の返済猶予を願い出た。公庫に対する返済については平成17年度、18年度と猶予をしてもらったが、19年には猶予を得られなくなり、文字通りの延滞状態になった。延滞すれば一括繰り上げ返済を求められることは金融の常識からすれば珍しくはない。実際、公庫は全額返済を迫ってきた。

債務問題への対応で特に注目されるのが、県が平成19年度以降の利息支払いを停止して延滞状態をつくったことである。問題の先送りは好ましくないが、交渉の時間を確保する上でも、他の方策を検討する上でも、なんらかの形で支払いを行い、多くの選択肢を検討する時間を確保する方が戦略的に有効な選択であった可能性も捨てきれない。金融機関に対する監督が厳格になっていたこの時期に延滞状態をつくると、金融機関としての公庫が繰り上げ一括返済を迫る可能性が高いという判断は、それほど困難ではなかったはずである。

県の債務処理に対して県民が不信感を持つことになったのは、県が重畳的債務引受を行うことを決め、県議会に関連予算まで提案しながら、総務省に「政府の財政援助の制限等に関する法律」に違反する疑いがあると指摘されると、早々に撤回したことである。重畳的債務引受を選択したこと自体、両公社と県が共同して全額を返済するという発想であるから、根本的な問題解決を目指したアプローチではないが、債務返済の手法として考える限り、それほど不合理な選択ではない。問題は、総務省から違法の疑いを指摘されたら、さっさと撤回してしまったことである。

たしかに、重畳的債務引受であれ、最終的に県が選択した免責的債務引受であれ、県が負担する金額は実質的には変わらない。つまり、国から違法性の疑いがあると指摘された重畳的債務引受の手法にこだわって事態をこじらせても、県の負担を軽

減することには貢献しない。むしろ、早く事態を收拾した県の対応は合理的だということも認める。

しかし、あえて言うなら、県が国の指摘にすぐに折れてしまったことは、県民から見れば県は常に国の言うままに動いてきたのではないかと疑念を抱かせるのではないだろうか。地方分権の時代に、国と対等の関係であると言われていたはずの県が、簡単に国の見解に左右されるとなると、県の決定に沿って負担を背負わされる県民は、将来に不安を持つことになる。

このことは、今回の造林公社問題の直接的な原因でもないし、県民負担を軽減することにも直接は関係しない。しかし、本報告の中で国や公庫の責任を厳しく指摘しても、そのことを県が正面から受け止め、改めて国や公庫に対する責任追及や県民負担の軽減のために県が果敢に行動してくれるのかという不安を感じさせる。また、両公社への今後の対応や、滋賀県の森林と林業にあり方を検討する際に、県が主体的に政策形成をしていけるのかという疑問も残るのである。

### (3) 国と公庫の対応

繰り返し指摘しているように、今回の造林公社問題における国の責任は大きい。国の政策判断のミスは否定しがたい。そのためか、全国の林業公社の債務問題が深刻化するにつれて、前述のような新たな補助や融資制度をつくっている。一見すると、地方的林業公社を支援、救済するような取り組みであるが、所詮は対症療法に過ぎず、根本的な解決に向けた施策は見当たらない。ましてや、自らの政策の誤りを認めるわけでもなく、責任に応じた負担をしようという意図が感じられない。しかも困ったことに、国の対症療法的対策が打ち出されるたびに、地方は最終的には国が何とかしてくれるのではないかと淡い期待を持つことになり、問題の深刻化と解決の先送りが起こってしまった。この点でも、国の責任を問うべきである。

これまでの検討からも明らかなように、本来は国と県との関係を中心に中央 - 地方関係で造林事業が行われた面が大きい。しかし、こと融資に関わる部分については、公庫と林業公社という民 - 民関係に矮小化され、国が積極的に問題解決を行おうとしないことは、滋賀県民だけでなく、多くの国民の納得を得られないのではないだろうか。

融資については、これも繰り返し指摘したように、公庫の金融機関としての責任はきわめて大きい。公庫の両公社に対する融資は、政策金融であり、借り手の個人的な利益につながる住宅ローンやオートローンとはわけが違う。返せなくなったからといって、すぐに差し押さえをしたり連帯保証人に返済を迫ったりできるほど単純なものではないはずである。実際、公庫も平成19年以前は、さまざまな交渉のテーブルに着

いており、こわもての取り立てをしていたわけではない。政策金融の失敗の後始末については、融資先だけではなく、国との調整が必要になることから、公庫としてもそう簡単には対応ができなかったと思われる。しかし、滋賀県が利息の支払いを停止して延滞状態になったこともあり、19年以降は事情が変わっている。典型的な、借りたものは返すのが当たり前というスタンスである。

国や公庫が、滋賀県の両公社を、そして滋賀県を見捨てたと言ってもよい事態に至ったのは、滋賀県を何らかの形で救済すると、全国にある同じような林業公社に対しても救済を行わなくてはならないことを危惧していると思われる。行政は間違いを起さないと無謬性の神話を崩したくないということも見え隠れする。

しかし、全国に同じような問題が生じているということは、まさに国の政策に誤りがあったことを示唆しているのである。この点は、本報告で繰り返し指摘したとおりである。そして、公庫は国の政策遂行を金銭的に支えていたのであるから、責任を共有すべきである。国が、債務処理を公庫と滋賀県の2者間の問題にしてしまうことは、責任の放棄であり、政策主体として職務怠慢ではないか。

## 6. 結論

両公社は、公共政策を担う公益法人として設立された。第一の政策目的は、薪炭林および奥地天然林をスギ・ヒノキなどの人工林に林種転換して木材資源を造成するという拡大造林を進めることであった。このことは、薪炭生産が衰退して失業に直面していた薪炭生産従事者・山村地域の救済策でもあり、権利関係が前近代的で活用・展開できない状態にあった広大な入会林野等の権利関係を整える近代化施策を推進するものでもあった。

そして、本委員会が任務として検討した造林公社問題は、国がこのような拡大造林を進めるとの方針の下で、経済的・経営的に造林が進みにくい箇所を中心に地方の林業公社を使って造林を進めようとしたこと、とりわけその資金源として補助金だけでなく公庫の融資を充てたことにそもそもの発端がある。この手法には、当初から収益性に問題があるし、経営感覚が乏しい林業公社に経営を担わせるという、大きな誤りがあった。スタート時点での選択ミスがあるということは、政策を推進した国の責任がきわめて大きいことを意味している。

また、公社造林は数十年という超長期の事業であり、その期間の大半において融資によって資金調達しようというものであることから、融資を行った公庫の貸し手責任

も大きい。出発点で間違った政策選択をしていたとしても、その後のチェックや見直しが適切に行われていれば、傷口をここまで大きくすることはなかった。継続的な事業のチェックの役割と責任は、事業の関係者全てにあるが、少なくとも融資による債務問題に関する限り、融資を行った金融機関のチェック機能が問題とされなければならないだろう。この点で、現状の債務の実態からも明らかなように、公庫は十分なチェックとコントロールをなしていなかった。

さらに、県と両公社も、直接の当事者として、当然、責任を逃れることはできない。もっとも、両公社は与えられた任務を遂行すること以外には、経営判断や政策決定において当事者能力を持っておらず、大半は県の責任であると言っても良い。百歩譲って、最初の段階で県が国の政策に同調したことは当時の時代背景からやむを得なかったとしても、その後の社会・経済情勢や木材市場の変化の中で、国の推奨したビジネスモデルに欠陥があることを気づくチャンスがあったのに、有効な対策を打たなかった政策上の責任は大きい。一人ひとりの県民や林業家が国の政策に疑問や不満を持って、それを国に伝えることは難しい。国に対して県民の利益のために物申すことが有効にできるのは県ではないか。

累積債務問題が表面化した以降は、公庫融資の条件として県が損失補償契約をしていることから、公庫の債務については処理方法の選択肢が限られてしまった。つまり、法的には県が債務を負担せざるを得ない枠組みがある中で、県は債務の減免や返済の猶予を「お願い」という弱い立場に立たされていた。過去における公庫融資において、県が損失補償をしたことのツケが、今になって重くのしかかっていたことは事実である。しかし、そのことを差し引いたとしても、結局は全ての負担を県が負うことになった点で、県は結果責任を免れ得ない。

以上のように、今回の造林公社問題では、国、公庫、県(両公社も含む)、そして第1部では詳しくは論じなかったが本件に関わっている下流域の自治体に、それぞれ責任がある。そして、公社造林の開始時点、継続的な融資が行われた造林事業の実施過程、さらに債務処理の段階という、少なくとも3つのステージで、それぞれの責任割合が異なるといえよう。本委員会にはその責任割合を解明するだけの権限と時間がないのが歯痒いが、県が損失補償をしているという民事法上の契約がどうであれ、滋賀県民が債務の全てないし大半を負担するというのは、社会的正義から考えて妥当とはいえないことは確かである。

国を含め全ての関係者が自らの責任を主体的に認め、その責任の割合に応じた処理や対応をするということが強く求められる。政策決定と政策実施、さらには結果に対する責任を自認し、国民・県民の一般常識で納得が得られるような対応をとるといふ新しい行政スタイルが採られることを期待する。

公社造林地の6割は「不採算林」(伐採し、素材(丸太)生産することが赤字になるため、これができない営林地)であるが、これらについては針葉樹と広葉樹の混じる針広混交林に誘導する方針であると聞いている。しかし、そのように誘導するためには、今後も相当の手間とコストが掛かると予想される。一方、「採算林」の方は列状伐採方式を採って、立木代の収入を得つつ、徐々に広葉樹林に戻していこうという計画である。しかし、思惑通りに広葉樹に戻せるかどうかについても、ササによって広葉樹の更新や稚樹の育成が阻まれることや、鹿による食害にさらされることなどが憂慮されて、専門家の中でも意見が分かれている。このような、対自然との関係における「造林公社問題」は今後も県民の大きな関心事である。

以上のような県民の関心についての検証や検討は、本委員会の任務を越えることになる。しかし、このような課題についても、立場の異なる人々の意見、種々の学説などに対して慎重で科学的な検討を加え、明確かつ適切な方針を打ち出すとともに、最適な手法やコスト負担の仕組みを選択することができたとき、造林公社問題が本当の解決に向かうことになる。すなわち、県が林業政策や森林政策において、責任ある政策主体として問題に立ち向かっていけるかどうか重要なのである。今後は、国の方針に従ったとか、国の影響が大きかったといった言い訳は一切通用しないのである。

また、今回の造林公社問題が、長期間にわたって県民の気づかないところで進行していたことや、県議会をはじめ外部や第三者による有効なチェックが機能していなかったことの反省から、今後の林業・森林政策の展開に当たっては、十分な情報の公開と県議会等のチェックが求められる。

本委員会の委員は、両公社の債務処理問題の今後の展開に対して大いなる関心を持っているのはもちろんのこと、拡大造林政策の後始末として、今後、どのような森林・林業政策が展開されるのかを注視している。