

【事実経過】**3. 滋賀県の両公社に関する政策****(1) 滋賀県の造林施策****ア. 滋賀県の造林政策の推進**

滋賀県においても、戦後の全国の拡大造林政策の流れの中で、拡大造林が進められた。

昭和33年(1958年)10月の「滋賀県農林振興計画」においては、「将来の森林資源としては、需要の面より用材源となる樹種の増成が求められるものと見られる。」「林業の方向としては、用材として杉桧等成長量の大きい針葉樹林を増殖し、山林資源を充実せしめなくてはならない」「人工造林地の拡大により・・・広葉樹林地は漸次縮小されるから、製薪、製炭を業とする人々の生活の脅かされることは当然予期される。従って、一時的には山村副業としての椎茸栽培、山村労務等によって山村住民の経済を維持せしめつつ、針葉樹による人工造林地拡大を推進せねばならぬ」との考え方が示されている。

昭和39年(1964年)7月の「林業振興計画」中の「人工造林地造成計画」では、昭和37年度(1962年度)の人工林面積約40,000ha(人工林率約20%)を、昭和45年度(1970年度)には、人工林面積約60,000ha(人工林率約30%)に、また昭和77年度(2002年度)の目標は、人工林面積約111,400ha(人工林率約57%)とすることとした。このため、当面5年間について、昭和42年度(1967年度)までに、15,600haの人工造林(うち拡大造林12,000ha)を行うこととした。

これらの人工造林による拡大分約70,000haのうち、40,000haは一般の個人・企業の造林によることとし、残りの30,000haは公社造林で行うことを構想した。

イ. 造林事業の実績

こうした造林計画を受けて拡大造林が進められ、特に昭和40年代には、滋賀県全体(両公社分を含む)で年間2,000haに及ぶ拡大造林が行われ、その後、徐々に減少したものの、平成19年度(2007年度)末で滋賀県内の人工林面積は約79,000haとなっており、人工林率はほぼ全国と同様の約43%となっている。[図1-13参照]

また、滋賀県の私有林の森林蓄積量^{*1)}は、昭和39年度(1964年度)末で、約1,149万^m3だったのが、平成19年度(2007年度)末で約3,151万^m3となっている。[図1-14参照]

図1-13 滋賀県の民有人工林面積の拡大造林面積の推移

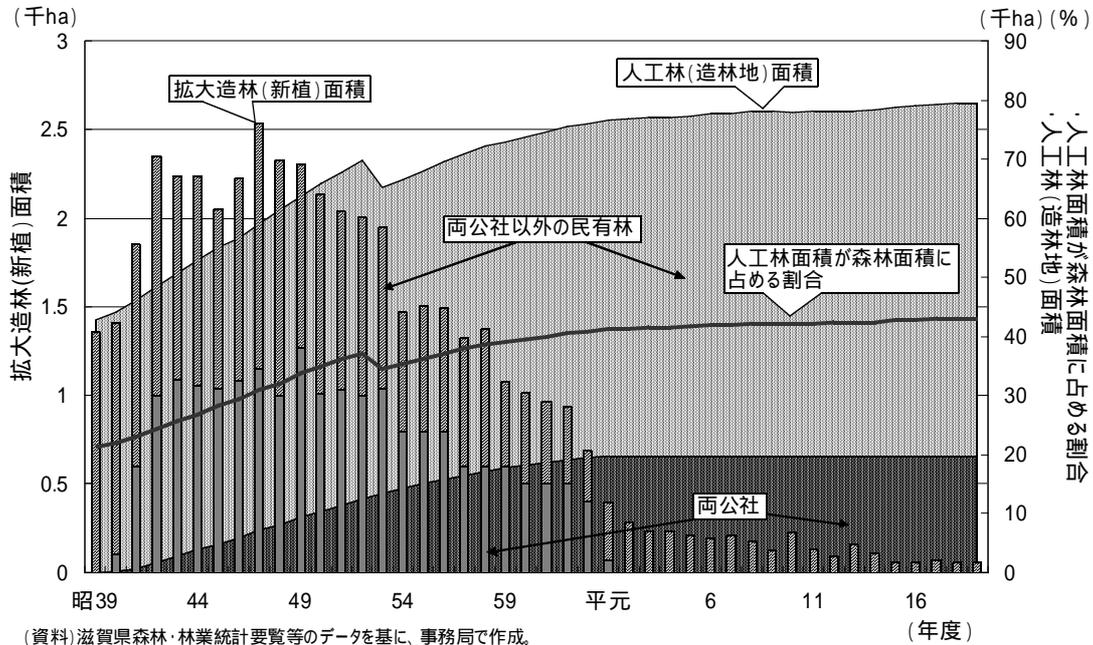
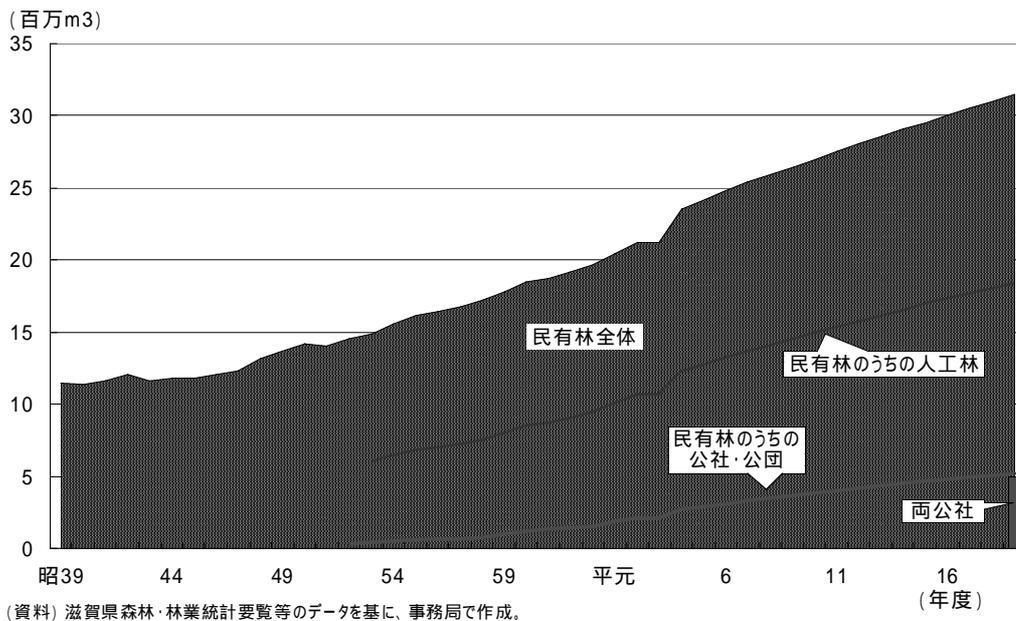


図1-14 滋賀県の私有林における森林蓄積量の推移



*1) 森林蓄積量(しんりんちくせきりょう)とは、森林を資源として見る場合の森林の量をいい、森林の立木の材積の和で表す。なお、材積とは、立木または造材された丸太、あるいは製材された木材の量を体積で表すもので、通常^m3を単位とする。

ウ．森林・林業の新たな方向性

近年、従来の森林・林業の大きな目標であった人工造林の量的な拡大に代わって、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)を発揮させることが重要視されることになった。

こうしたことを受けて、滋賀県においても、平成16年(2004年)4月に、森林の多面的機能を持続的に発揮させ、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」が施行され、平成17年(2005年)4月には、条例に基づく施策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」が策定された。さらに、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財源を広く県民の負担によることとし、「琵琶湖森林づくり県民税」が徴収されることとなった。

(2) 琵琶湖総合開発計画

ア．琵琶湖総合開発計画に至る経過

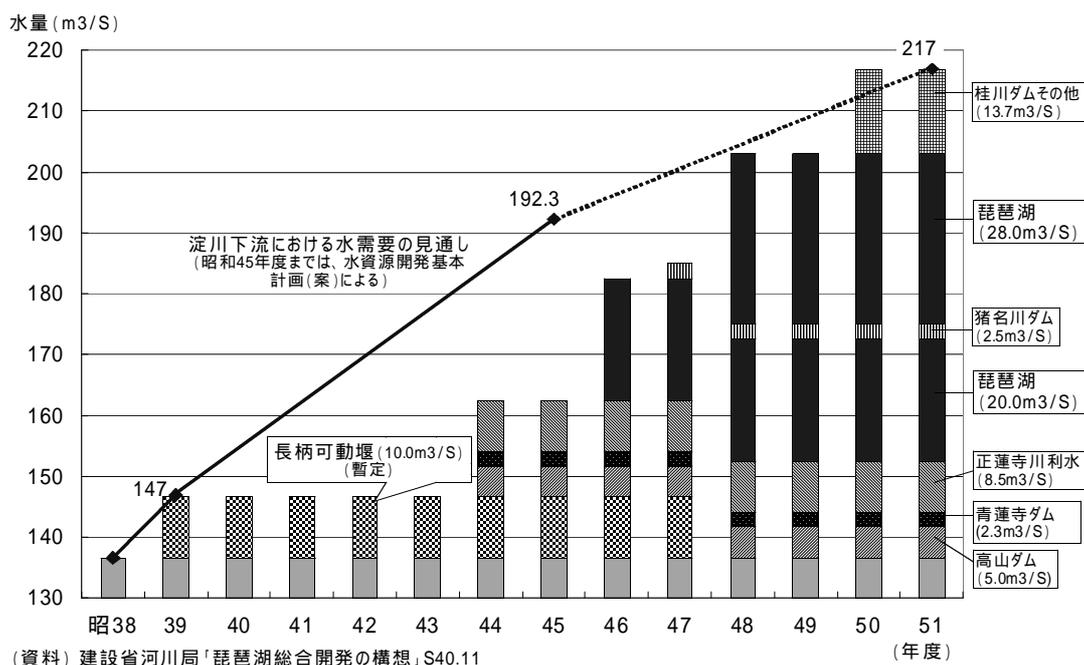
淀川下流域では、戦後の復興需要、その後昭和30年代の高度成長期における都市人口の増加、工業の発展などにより、上水道、工業用水道のための水需要が急増した。

特に、地下水の過剰な汲み上げによる地盤沈下やそれに伴う洪水被害が大きな問題となったこともあって、予測される水需要の急激な伸びに対応するため、淀川水系の各地に利水用のダムを建設することと併せて、琵琶湖の水資源を淀川下流域においてより多く利用できるようにしようとする、琵琶湖の水資源開発への期待は高まり、関係者からさまざまな開発方式が提案された。[図1-15参照]

こうした琵琶湖の水資源開発への要求の高まりを受けて、旧建設省を中心に、上下流の関係府県などの調整が進められたが、滋賀県は、「琵琶湖の水資源開発に当たっては、滋賀県の立場を尊重し、完全な補償が行われ、進んでそれが県の将来の発展に寄与するものでなくてはならない」(昭和34年(1959年)「琵琶湖水政に関する滋賀県の基本的な考え方」という考え方のもと、水資源開発と一体的に滋賀県の地域開発を行うべき、とする「琵琶湖総合開発」の考え方を打ち出し、その中で、地域開発事業の一環として造林を推進することを構想した。

この琵琶湖総合開発の考え方について、関係者の調整が進められ、昭和47年(1972年)に、関係府県、関係省庁等の了解が得られ、「琵琶湖総合開発特別措置法」(昭和47年(1972年)法律64号)が制定された。これにより、下流利水団体に新たに毎秒40m³の水利権を与えるため琵琶湖の水位をより低水位(基準水位マイナス1.5m)まで利用できるよう施設の整備を行うとともに、環境保全、治水、利水の各分野でのさまざまな地域開発事業が併せて進められることになった。

図1-15 昭和40年代初期の淀川下流域の水需要の見通しと供給計画



イ. 琵琶湖総合開発計画の策定と造林事業

琵琶湖総合開発特別措置法の制定に伴い、同法に基づいて、滋賀県知事の作成した案に基づき「琵琶湖総合開発計画」が総理大臣により10年間の計画として決定され、その中で造林事業として「再造林^{*1)} 1,220ha、拡大造林27,500ha(一般造林13,900ha、公社造林13,600ha)」が盛り込まれた。

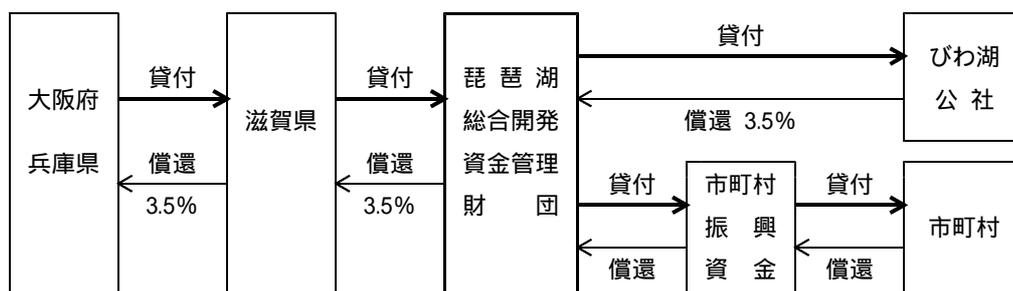
また、同法は、滋賀県や県内市町村が膨大な資金を必要とする琵琶湖総合開発事業について、その負担を軽減するために、下流利水団体による滋賀県への負担金および資金の融通の制度を定めた。

うち、資金の融通(下流融資金)については、同法により、下流利水団体は滋賀県や県内市町村に対し、琵琶湖総合開発事業の実施に必要な資金を融通することができることとされたものであり、協議の結果、50億円の融通を行うこととされ、貸付金の割合は利水量配分により、大阪府から39.39億円、兵庫県から10.61億円とされ、利率3.5%、償還期間35年(うち据置期間10年)、元利均等償還により貸し付けられることとなった。

この資金の運用は、財団法人琵琶湖総合開発資金管理財団において行うこととされ、資金は、昭和48年度(1973年度)に貸し付けられた。[図1-16参照]

*1) 再造林(さいぞうりん)とは、人工林の伐採跡地に再度人工造林を行うこと。

図1-16 下流融資金の仕組み



ウ. 琵琶湖総合開発事業の結果

琵琶湖総合開発計画は、当初は昭和56年度(1981年度)までの10か年計画であったが、事業の進捗の遅れから昭和66年度(平成3年度(1991年度))まで10年間延長され、さらに平成3年度(1991年度)には平成8年度(1996年度)まで5年間延長され、最終的に25か年計画となった。平成4年(1992年)8月の最終の改訂計画では、造林事業は「再造林1,220ha、拡大造林27,500ha(一般造林13,893ha、公社造林13,607ha)」となった。

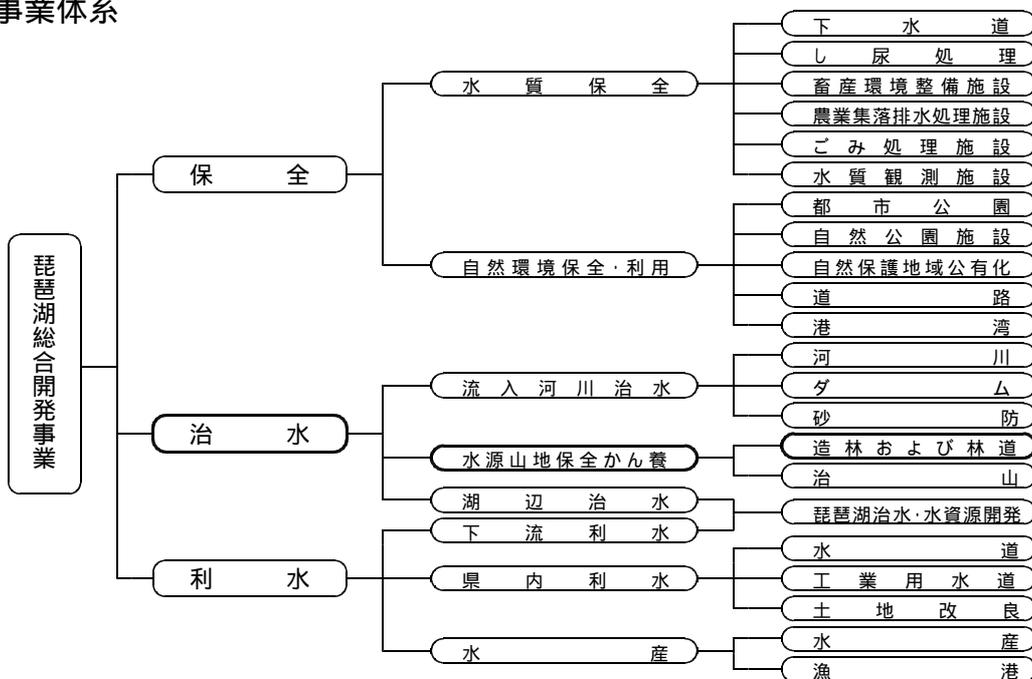
琵琶湖総合開発事業は、25年間の実施を経て平成8年度(1996年度)末(平成9年(1997年)3月)で終結したが、そのうち造林事業の実績は計画どおり残事業なく終了した。[図1-17参照]

図1-17 琵琶湖総合開発計画の概要と造林事業

琵琶湖総合開発特別措置法(第1条)

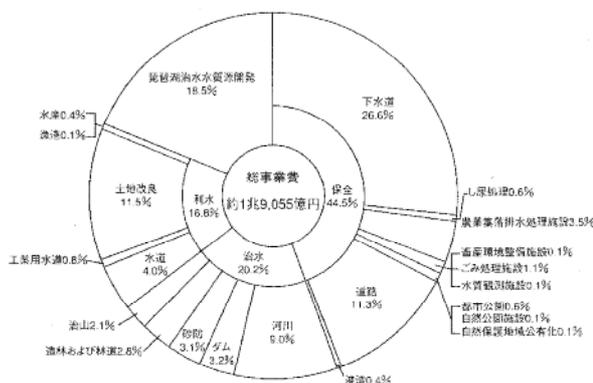
この法律は、琵琶湖の自然環境の保全と汚濁した水質の回復を図りつつ、その水資源の利用と関係住民の福祉とをあわせ増進するため、琵琶湖総合開発計画を策定し、その実施を推進する等特別の措置を講ずることにより、近畿圏の健全な発展に寄与することを目的とする。

事業体系



は昭和57年変更時に追加された事業

事業費(実績)



琵琶湖開発事業 (水資源開発・琵琶湖治水)	(百万円) 351,300
地域開発事業	1,554,243
合計	1,905,543

特別の財源措置 国庫補助率の嵩上げ	
下流負担金	602億円
下流融資金	50億円

造林および林道

当初(昭和47年)計画

琵琶湖流域山地の保水機能を高め、湖水位の安定と治水効果の増大を図り、あわせて森林資源の培養による山村振興に寄与するため、造林事業および林道事業を行う。

	事業主体	事業量	事業内容
再造林	県、市町村、私人等	約1,220ha	一般造林のみ 新植、保育
拡大造林	県、市町村、森林開発公社、造林公社、私人等	約27,500ha	一般造林 約13,900ha 公社造林 約13,600ha 新植、保育
林道	県、市町村、森林組合等	大幹線、幹線、25線 約146.9km	

事業費 14,393百万円

実績事業費 52,542百万円

(資料) 事務局作成

【事実経過】**4. 滋賀県の両公社の事業運営****(1) 両公社の設立****ア. 社団法人滋賀県造林公社の設立**

昭和40年(1965年)4月1日に、「びわ湖周辺の山間部に大規模な造林を実施し、森林のもつ水源かん養の機能を高め、びわ湖に流入する水を高度に産業用水として活用しうるようにするとともに、森林資源を造成し、後進地域に対して雇用の場を与え、生活経済の安定を図ること」((社)滋賀県造林公社設立構想)を趣旨として、滋賀県および県内の市町村や関係団体により、社団法人滋賀県造林公社(滋賀県公社)が設立された。

設立前から、淀川下流の利水団体には、琵琶湖の水資源開発を進めるため琵琶湖総合開発の推進に大きな期待があったことから、滋賀県は当初滋賀県公社で構想していた30,000haの造林のうち、滋賀県からの資金のみで行うとした10,000haを除く20,000haについて、下流利水団体に滋賀県公社に参画して資金協力することを求めた。これに対し、下流利水団体も滋賀県公社へ協力することは琵琶湖総合開発の促進につながる、との考え方から、滋賀県公社に社員として参画することになったが、当初滋賀県からの資金のみで計画されていた10,000haの植林の範囲内で資金協力をすることで決着した。

こうして、昭和41年度(1966年度)から42年度(1967年度)にかけて大阪府、大阪市、兵庫県その他兵庫県内5団体が社員に加入した。[表1-4、表1-5参照]

表1-4 滋賀県公社社員加入状況

加入日	県内 (加入時の市町村名)	県外
昭和40.3.1	滋賀県、大津市、彦根市、堅田町、志賀町、甲賀町、土山町、信楽町、日野町、永源寺町、愛東村、多賀町、伊吹村、米原町、浅井町、高月町、木之本町、余呉村、西浅井村、マキノ町、今津町、朽木村、高島町、滋賀県森林組合連合会	
昭和42.3.27	安曇川町	大阪府、大阪市
昭和42.12.24	甲南町、湖東町	兵庫県
昭和43.3.26		神戸市、伊丹市、阪神水道企業団
昭和43.3.30		尼崎市、西宮市
昭和44.3.31	甲西町、秦荘町	
昭和45.6.1	山東町	
昭和56年に高月町退社		

表1-5 滋賀県公社社員出資状況

社員	社員数	出資口数 (口数)	出資金(1口1万円) (千円)
滋賀県	1	800	8,000
滋賀県内市町	14	270	2,700
滋賀県森林組合連合会	1	10	100
下流社員	8	800	8,000
大阪府		300	3,000
大阪市		300	3,000
兵庫県		60	600
神戸市		12	120
尼崎市		44	440
西宮市		6	60
伊丹市		7	70
阪神水道企業団		71	710
合計	24	1,880	18,800

イ. 滋賀県公社の事業計画と収支見通し

当初の計画では、昭和40年度(1965年度)から15年間(昭和54年度(1979年)まで)に10,000haの植林を分収造林(分収割合は、土地所有者40%、滋賀県公社60%)により行い、主伐は40年生から行うこととし、経営期間は54年間(昭和93年度(平成30年度(2018年度))まで)としていた。

その後、滋賀県公社は、下流社員の参画に伴い、経営期間を昭和89年(平成26年度(2014年度))までの49年間とし、造林を昭和41年度(1966年度)からの10年間(昭和50年度(1975年度)まで)で行うこととした。

資金計画としては、事業費の80%を公庫から借入れ、その他は滋賀県および下流社員から借り入れることとし、公庫への償還は間伐収入、利子収入および社員借入金で、社員借入金の償還は、間伐収入、主伐収入で充てることとしていた。[表1-6参照]

なお、公庫からの借入に当たっては、両公社が担保となる資産を有しておらず、貸付決定において公庫から滋賀県との損失補償契約^{*1)}の締結を求められたため、滋賀県はこれに応じ、公庫と損失補償契約を締結した。

資金調達の方法としては、補助金を使用せず公庫融資とその他の融資のみで行う方法と、補助金を利用し補助金で賄えない自己負担分を公庫融資とその他の融資で行う方法とが考えられたが、補助金を使用せず融資のみで行うことにした。これは、公庫融資の利率が、非補助融資の場合は3.5%、補助残融資の場合は6.5%であって、非補助融資の方が有利であると考えられたこと、保育については当時は補助金の対象でなかったこと、補助金で行う場合は国からの補助に加えて補助制度上滋賀県からも補助金の一部を負担する必要があったこと、また、その場合、下流社員と共同で行うという考え方からは滋賀県のみが独自に補助金を出すことはバランスを欠き適切でないと考えられたこと、また、滋賀県としては補助金を一般民有林の造林に回す必要があったことなどが理由とされている。

なお、昭和89年(平成26年(2014年))の最終期における収支差額は、約84億円と見込み、これを造林事業に再投資することとしていた。

この事業の効果としては、次が挙げられていた。

- ・ びわ湖の水源地帯に1万haの造林を行うことにより、1億3千万トンの保水機能
- ・ 400万m³の木材生産
- ・ 山村へ260万人の雇用の場の提供
- ・ 立木収入の分収金(約137億円)が山村に入り、上記の雇用収入とともに山村経済振興に寄与
- ・ 一般民有林の造林と森林経営意欲の向上

*1) この場合の損失補償(そんしつほしょう)契約とは、両公社が公庫から融資を受ける場合に、その融資の全部または一部が返済不能となって公庫が損失を被った時には、滋賀県が公庫に対しその損失分を支払うことをあらかじめ約束する契約。

表1-6 滋賀県公社への貸付条件と貸付割合

貸付年度		滋賀県		下流社員			
		金利	償還方法	金利	償還方法		
					大阪府	大阪市	兵庫県下
昭和40	1965	単利 3.5%	40年後の年度 末までに元利 金一時償還	複利 3.5%	元利金とも収益の 範囲内で償還	兵庫県下 平成9年度 から平成 22年度ま でに元利 金一時償 還	
41	1966						
42	1967						
57	1982						
58	1983	複利 3.5%	元利金とも収益 の範囲内で償 還	平成21年度から平成53年度までに 元金償還、利息は収益の範囲内で償還	(平成8年 度覚書に より償還条 件を変更)		
平成元	1989						
2	1990						
6	1994	無利子化 既借入金 は平成11年度 で利息凍結					
7	1995						
11	1999						
12	2000						

貸付割合	滋賀県		下流社員			
	40%		大阪府 24%	大阪市 24%	兵庫県下 12%	
	兵庫県 30.000%	神戸市 5.532%	尼崎市 22.128%	西宮市 2.951%	伊丹市 3.688%	阪神水道企業団 35.701%

1. 滋賀県と下流団体との貸付割合は、当初県が行うこととしていた1万haと下流府県の参画により行うこととしていた2万haとの割合を基に決められたものとされている。
2. 下流団体中の貸付割合は、当初の昭和50年の水需要見込みの割合により決められたものとされている。

ウ. 財団法人びわ湖造林公社の設立

滋賀県は、琵琶湖総合開発における下流融資金制度により、大阪府および兵庫県から50億円が貸し付けられたことを受け、公庫からの融資とこの貸付金により引き続き造林事業を行うこととした。

この実施主体については、滋賀県公社の下流社員と琵琶湖総合開発の下流融資金に係る下流地方公共団体が若干異なること、この資金が滋賀県公社の社員貸付金とは性格が異なること、事業計画内容などが異なることなどを理由に、滋賀県公社

とは別の組織を設立する方が適当とされ、昭和49年(1974年)3月26日に財団法人びわ湖造林公社(びわ湖公社)が、滋賀県の出捐^{*1)}により設立された。

これに伴い、これ以降はびわ湖公社が新たな植林とその植林した森林の保育を行うこととなり、滋賀県公社は新たな植林は行わず、これまで滋賀県公社が植林してきた森林の保育のみを行うこととなった。

なお、両公社の事務は1つの事務局で行っており、職員も兼務となっている。

エ. びわ湖公社の事業計画と収支見通し

びわ湖公社は、琵琶湖総合開発計画に基づき、公社方式による実施が計画された大規模造林13,600haのうち、滋賀県公社の昭和47年度(1972年度)の実施予定分1,100haを除いた12,500haについて、分収造林(分収割合は土地所有者40%、公社60%)により行うこととなった。

主伐は40年生からとし、事業期間は48年間(昭和95年度(平成32年度(2020年度))まで)とした。

資金計画としては、事業費の80%を公庫から借入れ、その残りは下流融資金を原資とする琵琶湖総合開発資金管理財団から借り入れることとした([表1-7参照])。公庫の借入金の返済は間伐収入、主伐収入および同財団からの借入金により行い、同財団からの借入金は主伐収入で充てることとしていた。

最終期における収支差額は約8億円と見込み、これは琵琶湖の水源かん養事業に寄付するとしていた。

この事業の効果として、次が上げられていた。

- ・ 保水機能を高めることは、湖水位の安定と治水^{*2)}効果の増大を図る上で大きな効果がある。
- ・ 保水機能は、12,500haで1億6千万トンとなり、現状(広葉樹林、伐採跡地)と比べて8,000万トンから1億650万トンの保水量が増加する。
- ・ 460万m³の木材生産
- ・ 地元森林所有者に多額の分収金(約258億円)、地元山村の経済基盤の確立、僻地の後進性の改善
- ・ 機械化作業等の造林技術の導入
- ・ 山村労働者の雇用の近代化
- ・ 一般民有林の造林意欲の高揚

*1) 出捐(しゅつえん)とは、ここでは財団法人設立のため一定の財産を提供すること。

*2) 治水(ちすい)とは、洪水による水害の防止を図ること。

- ・ 林業技術の普及
- ・ 作業の協業化

表1-7 びわ湖公社への貸付条件

貸付年度		滋賀県		(財)琵琶湖総合開発事業資金管理財団	
		金利	償還方法	金利	償還方法
昭和48	1973	単利 3.5%	45年以内元利 金一時償還	単利 3.5%	45年以内元利金一時償還 財団は平成9年度末に解散した ため、県の特別会計に平成30年度 までに元利均等償還
56	1981				
57	1982				
平成9	1997				
10	1998				
11	1999	無利子化 既借入金 は平成10年度 で利息凍結			

(2) 両公社の事業の実施

ア. 両公社の植林事業

滋賀県公社は、毎年1,000ha前後の造林をすすめ、昭和47年度(1972年度)までに7,116haの植林を行った。

また、びわ湖公社は、昭和48年度(1973年度)に、当該年度分1,000haについて滋賀県公社への委託により事業を開始し、平成元年度(1989年度)までに12,507haの植林を行った結果、両公社で、合計19,623haの植林が行われた。

樹種別では、スギが約67%、ヒノキが約30%、マツが約3%であった。また、地域別では、湖北地域および高島地域が、それぞれ30%と多かった。[図1-18、図1-19参照]

また、分収造林契約の相手方について見ると、契約者数では個人が約87%を占め圧倒的に多くなっているが、契約面積では個人が39%、ついで区^{*1)}(集落等)が33%、生産森林組合^{*2)}が15%となっている。[図1-20参照]

なお、滋賀県公社では、下流社員の参画により10,000haの植林を行うことになっ

*1) ここでいう区は、実態としては集落等が相手方となっているものを指す。ただし契約上は、神社が相手方となっているもの(なお、本来の神社所有の森林は宗教法人に分類されている)、共有となっている森林でその所有者全員が相手方となっているものなどがある。

*2) 生産森林組合(せいさんしんりんくみあい)とは、森林組合法に基づき設立される法人で、組合員が森林の使用収益権を組合に移転し、労働と経営能力を提供して組合自らが森林経営を行うもの。通常の森林組合は組合員の森林経営の一部(例えば、施業、販売、購買など)の共同化を行うものである点で異なる。その多くは、入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律による入会林野の整備によって生まれたもの。なお、滋賀県の生産森林組合は平成19年度末現在で96組合、面積は12,863haで、造林公社と契約しているものは46組合3,860haとなっている。

ていたが、その後びわ湖公社が琵琶湖総合開発による下流融資金を財源として引き継いで植林したものを合わせると、当初の滋賀県の長期造林計画で下流地方公共団体の協力を得て公社方式で植林を予定していた30,000haのうち、約20,000haが植林されたことになる。

植林に伴う苗木については、滋賀県公社の設立当初では、一部直営生産も計画されていたが、結果的には購入によるものとなった。

図1-18 両公社の樹種別植林状況

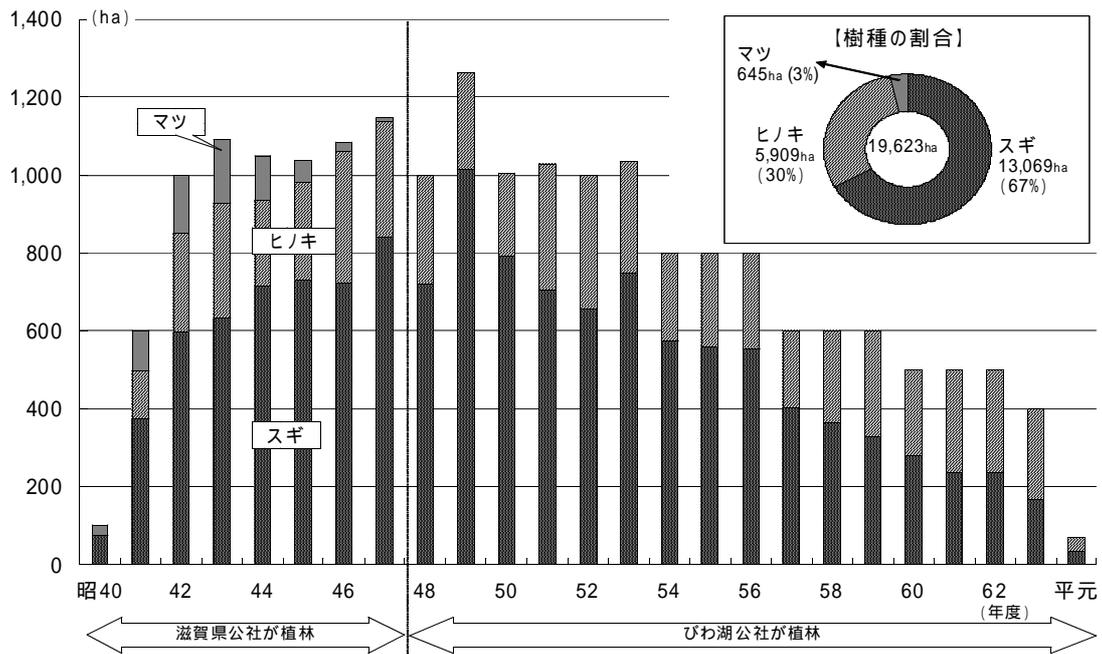
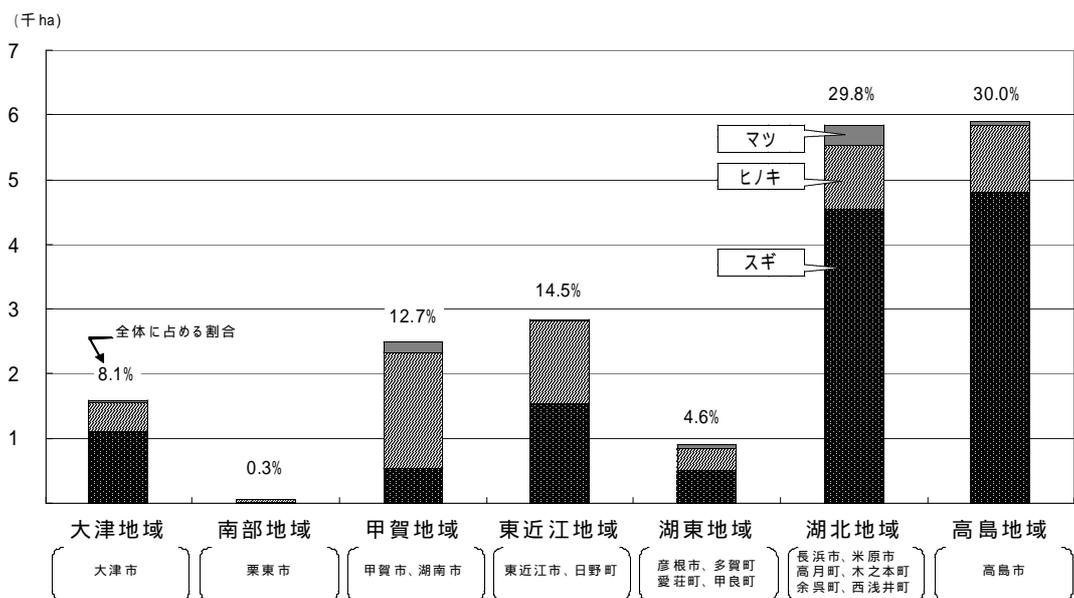
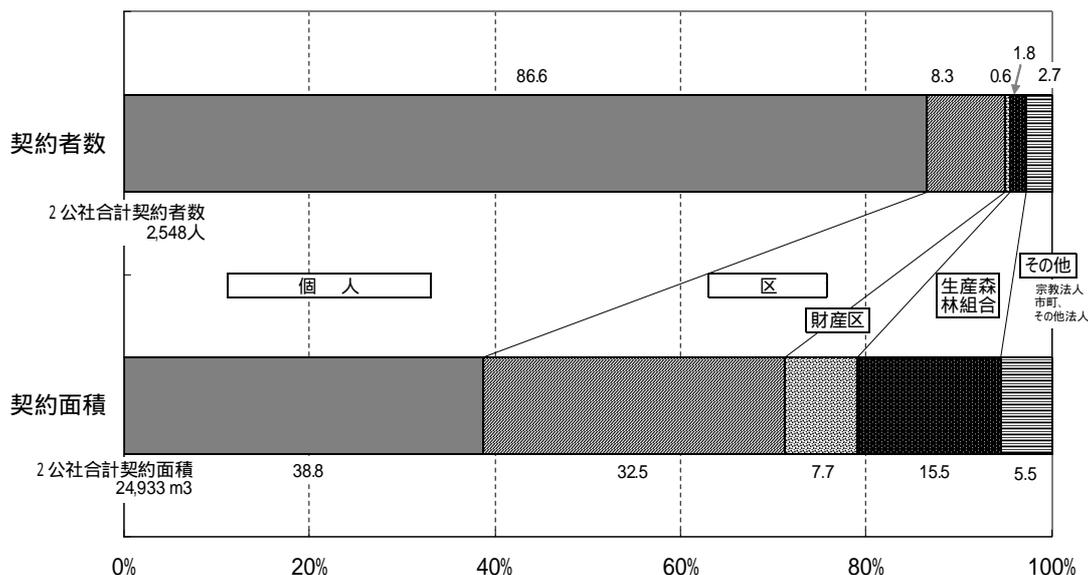


図1-19 両公社の樹種別、地域別植林状況 (昭和40年度から平成元年度までの合計)



市町名は現在の市町名であり、公社営林地がある市町のみ記載。

図1-20 両公社の分収造林契約者数の内訳割合(平成20年度末現在)



イ. 両公社の保育事業等

両公社は、新植後、下刈、つる切り、施肥、根踏、木起こし、除伐、間伐、枝打ち、病害虫獣防除等の保育作業や、作業道開設、境界保全等を行った。^{*1)} [図1-21参照]

これらの新植や保育の作業は、両公社から個人・企業あるいは森林組合が請け負う形で行い、これにより雇用された労務者は、最盛期で年1,600人程度に及んだ。

また、労務者のうち、県外からの労務者の割合は、最盛期で約77%程度となり、宮崎県や岐阜県などからの労務者が多かった。[図1-22参照]

この間、事業費は、保育のために新植を遙かに上回る多大な経費を要した。中でも積雪地域においては、ある事業地では木起こしに事業費のほぼ半分を要した例([表1-8参照])にもあるように、多くの経費を要し([図1-23参照])、また昭和56年(1981年)や昭和59年(1984年)の豪雪で多大な被害を受けた。

この他、びわ湖公社の植林が始まった昭和48年(1973年)頃から、オイルショックにより物価が急激に上昇し人件費が全国的に高騰する中、両公社の労務単価も高騰したこと([図1-24参照])により、事業費は当初の見込みより遙かに増加した。

*1) これらの作業については、参考資料を参照。

図1-21 両公社の事業量(面積)の推移 (2公社合計)

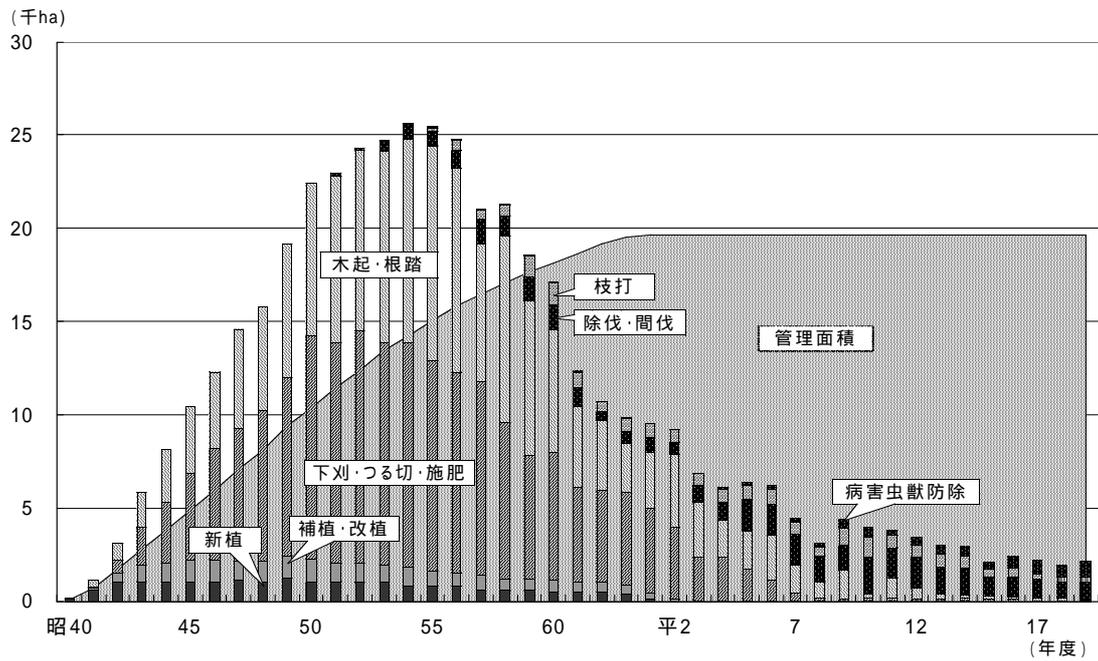


図1-22 両公社の労務者(造林作業員)数の推移

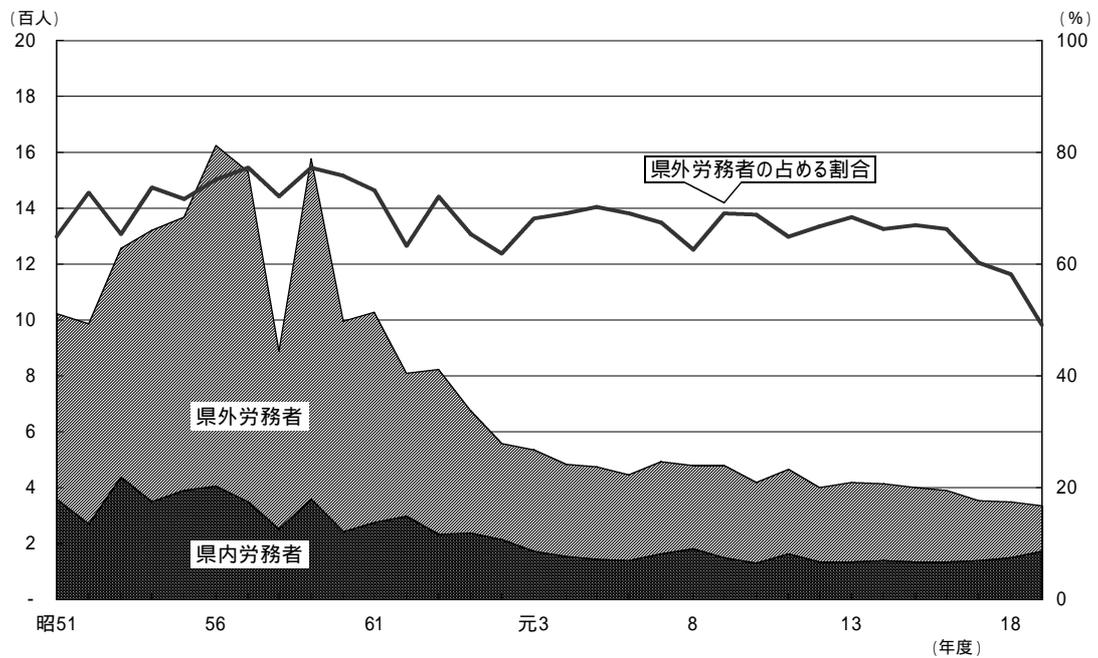
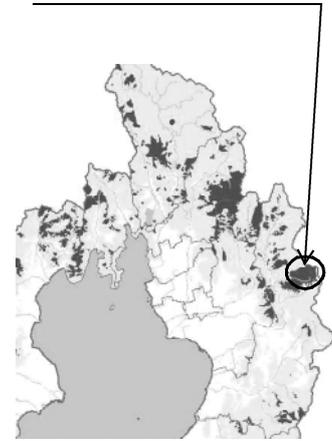


表1-8 湖北地域の滋賀県公社事業地の事業費の例

契約地 米原市(旧伊吹町)上板並(宇山)事業地
 契約年月日 昭和42年(1967年)7月28日
 植栽面積 281ha(現在の管理面積275ha)
 植栽年度 昭和42~47年度(1967~1972年度)
 これまでの総事業費(平成20年度まで)
 609,538千円



<主な保育実績>

作業種	作業延べ面積 (ha)	事業費 (千円)
木起	3,298	286,073
下刈	2,780	126,951
除間伐	302	52,844
枝打	153	29,978
病虫害獣防除	55	3,904

図1-23 両公社の事業費の推移 (2公社合計)

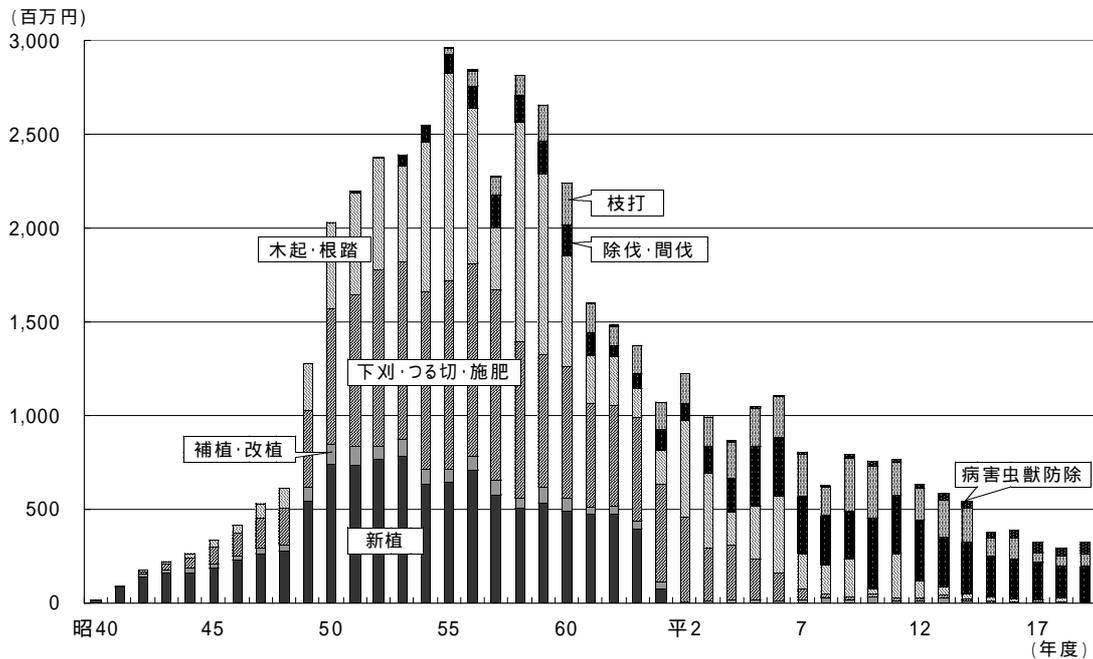


図1-24 1ha当たりの事業単価(計画と実績)と労務単価の推移

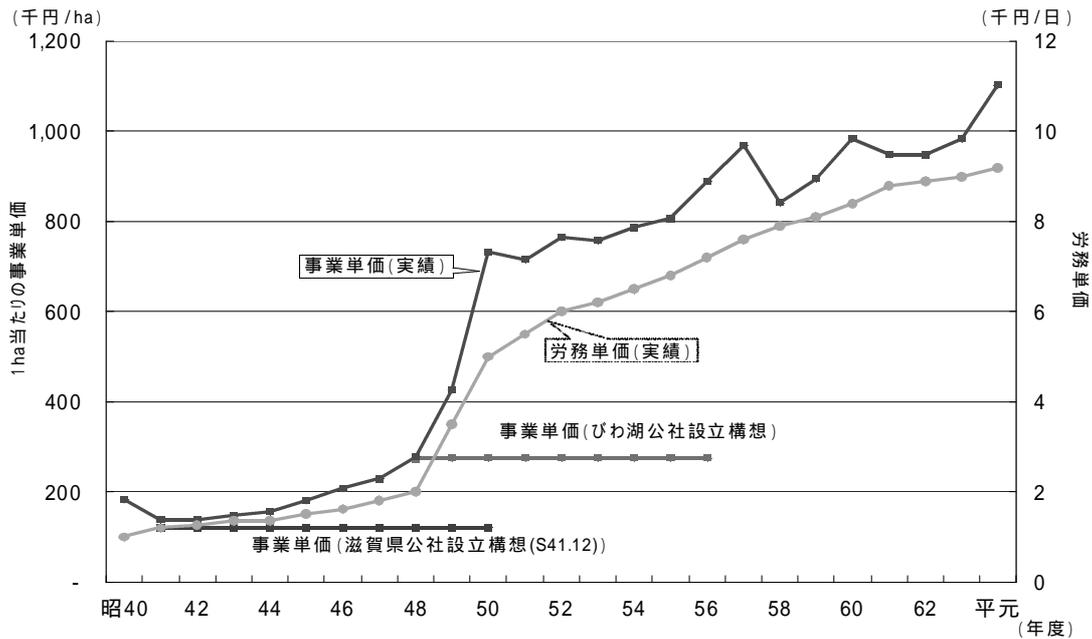


図1-25 両公社の借入金と債務残高の推移 (2公社合計)

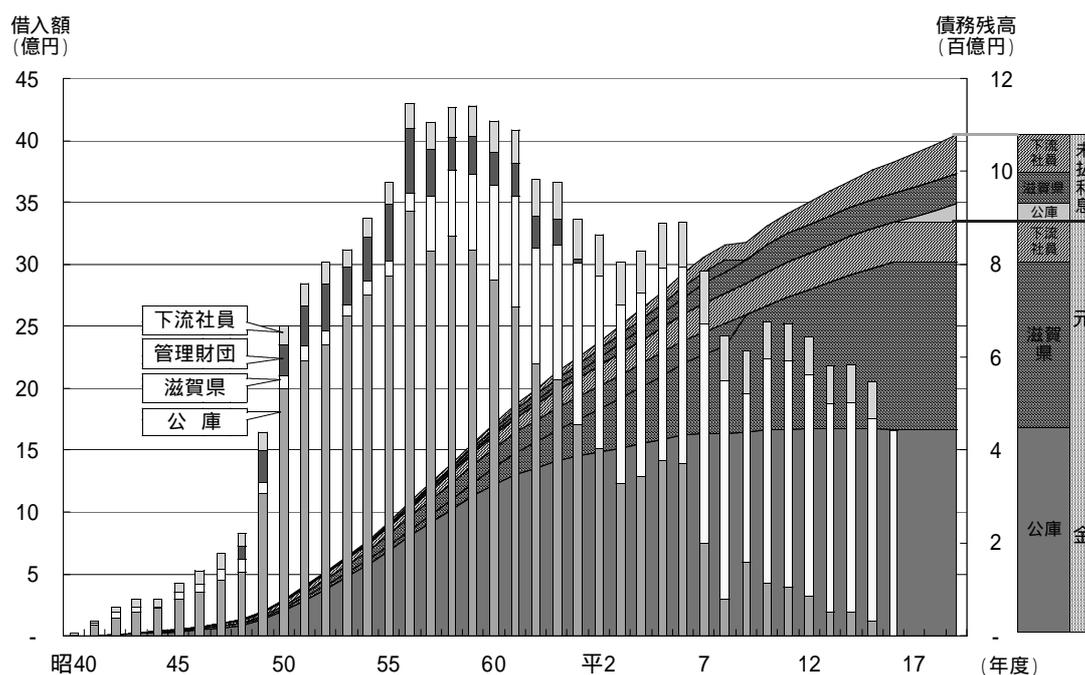


表1-9 平成19年度末の両公社の債務残高 (2公社合計)

(単位:百万円)

借入先	元金 (借入残高)	未払利息	計	遅延損害金 ¹	借入金利
公庫	44,419	3,901	48,320	2,567	0~6.5%
滋賀県 ²	36,013	6,498	42,511		単利3.5%、複利3.5%、無利息
下流社員	8,705	8,477	17,182		複利3.5%
計	89,137	18,876	108,013	2,567	

1 遅延損害金は、平成19年度からの公庫利息の延滞にかかるもの。

2 琵琶湖総合開発資金管理財団は平成9年度末に廃止され、びわ湖公社が同財団の滋賀県への債務を引き受け、滋賀県へ直接返すことになったため、同財団に係る分の債務は滋賀県への債務に計上している。

エ. その他の両公社の事業等

両公社は、昭和52年(1977年)の共同水源林造成制度の発足に伴い、同年に共同水源林造成法人として全国で初めて指定を受けた。このため、公庫の融資率が90%から100%となり、また補助金の諸掛費が16%から27%となった。

また、分収林特別措置法に基づき、びわ湖公社が昭和59年(1984年)1月に、滋

賀県公社が平成2年(1991年)3月に森林整備法人の認定を受けた。

びわ湖公社は、昭和59年(1984年)3月に旧信楽町(現甲賀市)において分収育林事業に着手したのを始め、平成7年度(1995年度)までに計11箇所、約56haについて分収育林事業を開始した。

びわ湖公社は、林業労働力確保の促進に関する法律(平成8年(1996年)法律第45号)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日に滋賀県から指定を受け、厚生労働省および滋賀県からの受託や補助により、雇用に関する相談・指導業務、研修やセミナーの開催および高性能林業機械の貸付等を行った。

この他、両公社は、収入の確保のため、滋賀県や市等から、自然公園の監視指導業務、ヨシ群落の刈取清掃業務、県立近江富士花緑公園(野洲市)等の公園管理業務、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。

【事実経過】

5. 滋賀県の両公社の経営改善の取組

(1) 両公社の経営改善の取組

ア. 両公社の経営努力

両公社は、昭和55年度(1980年度)以降は、新規プロパー職員の採用を停止した。

また、昭和55年度(1980年度)以降、積雪による災害に補助金を一時的には導入していたが、びわ湖公社は昭和60年度(1985年度)から、滋賀県公社は昭和61年度(1986年度)から造林補助金を継続的に導入した。

また、平成元年度(1989年度)の植林の終了を見込んで、昭和62年度(1987年度)には県内に4箇所あった出張所を2支所に統合するなど、経費削減のための取り組みを行った。[表1-10参照]

表1-10 両公社の職員および事務所数等の推移

年 度	職員数 (人)			事務所・支所数 (本社を除く)	その他の主な経費削減の取組等
	県派遣	プロパー	嘱託職員		
昭和40 1965	12	7	5	-	0 (滋賀県公社設立)
48 1973	34	4	30	-	3 (びわ湖公社設立)
54 1979	45	3	42	-	4
55 1980	45	4	41	-	4 プロパー職員の新規採用中止
60 1985	46	6	40	-	4 造林補助金導入
62 1987	44	5	39	-	2 4事務所を2支所に統合
平成元 1989	42	5	36	1	2
8 1996	35	4	31	3	2 森林共済保険加入の取り止め
10 1998	35	3	28	4	1 2支所を1支所に統合
11 1999	33	3	27	3	1 県からびわ湖公社への貸付金を無利子化
12 2000	34	3	27	4	1 県から滋賀県公社への貸付金を無利子化
15 2003	32	3	25	4	0 事務所・支所を閉鎖し本社に一本化 県に準じて職員給与のカットを実施
19 2007	25	4	18	3	0

イ. 昭和62年度(1987年度)(平成元年度(1989年度)改訂)の収支計画の見直し

両公社は、木材価格が低迷し当初見込んでいた間伐収入が見込めない状態となり、公庫への償還のため、滋賀県や下流社員からの借入金 さらに増大することになった。

こうした中で滋賀県公社は、下流社員から貸付金の貸し付けに当たって、その収支見込みを提出するよう要請があったことから、昭和62年度(1987年度)に(のち平成元年度(1989年度)に改定)滋賀県公社の収支計画の見直しを行った。

これは、経営期間は基本的に従前どおりとしたままで、公庫および社員からの借入期間を延長し収支見直しのみを行ったものであり、最終的な収支差額は約18億円としていた。[表1-11参照]

また、びわ湖公社についても同様に見直しを行い、経営期間を60年間として借入期間を延長し、最終的な収支差額見込みは約48億円としていた。[表1-12参照]

ウ. 平成7年(1995年)の滋賀県公社の経営計画

滋賀県公社は、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、資金計画を見直し、資金を調達することが必要となった。

このため、滋賀県公社では経営計画の見直しを行うことを決定し、平成2年度(1990年度)から森林調査などを行い、これを受けて滋賀県や下流社員とも協議しながら見直しを進め、平成7年(1995年)に新たな経営計画を策定した。[表1-11参照]

この経営計画による経営の方針は、施業を短伐期(40年生伐期)から長伐期(80年生伐期)までを組み合わせたものとし、分収造林契約を延長するとともに、伐採方法は皆伐から群状小面積皆伐に変更するものであった。また、経営期間を昭和41年(1966年)の設立構想による平成26年(2014年)までの49年間に代えて、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)に延長することとされていた。

また、資金計画では、公庫および社員借入金の期間を延長し、また、一部の資金を滋賀県から負担金(ただし、社員借入償還金を含む全経費を控除した後に純収益が生ずるときは貸付金と同等の扱いとし、純収益の範囲で元利金相当額を最終年度に払う)として、平成12年度(2000年度)から平成22年度(2010年度)まで調達することとされていた。

その他、間伐材の積極的な販売、補助金の積極的な導入、受託事業への積極的な取り組みなどを内容としていた。

こうした見直しの結果、最終年度の収支差額は、約47億円になるものと見込んだ。

表1-11 滋賀県公社 長期経営計画等の概要

	設立構想 (昭和40.3)	設立構想 (昭和41.12)	昭和62年 収支見通し	平成7年 経営計画 (平成7.12)	
経営期間	54年間	49年間	52年間	79年間	
経営最終年度	平成30年度	平成26年度	平成28年度	平成55年度	
植栽期間	15年間	10年間	8年間(実績)		
(長期収支見通し)		(単位:百万円)			
収 入	借入金	6,082	5,827	30,579	31,231
	県負担金等	-	-	-	4,675
	補助金	-	-	526	2,827
	伐採収入	34,260	34,260	72,958	137,558
	その他	-	64	8,869	18,145
	計	40,342	40,151	112,931	194,437
支 出	事業費	3,916	3,617	13,488	19,480
	管理費	1,072	1,312	4,276	12,682
	分収交付金	13,704	13,704	29,395	64,987
	償還金	14,258	13,094	64,005	91,211
	その他	-	-	-	1,386
	計	32,949	31,727	111,165	189,745
収支差		7,393	8,424	1,766	4,692

平成7年経営計画の収支見通しについて、滋賀県からの借入金の一部には、負担金扱いのもの(償還しなくてよいもの)が含まれており、また、償還については元金返済を優先することとされているが、双方とも償還することを見込んでいた。

エ. 平成8年(1996年)のびわ湖公社の経営の指針

滋賀県公社の経営計画を踏まえて、びわ湖公社においても、長伐期化、借入期間の延長、滋賀県の負担金の導入などほぼ同様の考え方により、平成8年(1996年)に経営の指針を策定した。[表1-12参照]

また、この際、滋賀県公社を含めて、植栽・保育中心から伐採、搬出、流通、消費までをにらんだ作業への転換を内容とする保育基準の見直し、路網整備の推進、被災林、生育不良林復旧対策事業の推進、労務に対する森林組合との連携や労務宿舍の移譲・解約、補助金増額、職員減員、施業転換資金による借り換え、受託事業の増加、間伐材の販売強化、森林共済セット保険加入の削減などを行うこととしていた。

最終年度の収支差額は、滋賀県からの借入金を一部負担金扱いとした上で、収支差額ゼロとしていた。

表1-12 びわ湖公社 長期経営計画等の概要

	設立構想 (昭和48.11)	昭和62年 収支見通し	平成8年 経営の指針 (平成8.12)
経営期間	48年間	60年間	96年間
経営最終年度	平成32年度	平成44年度	平成80年度
植栽期間	9年間	16年間	17年間(実績)
(長期収支見通し)		(単位:百万円)	
収入	借入金	27,706	89,763
	県負担金等	-	-
	補助金	-	319
	伐採収入	64,500	186,987
	その他	43	46,637
	計	92,249	323,706
支出	事業費	12,957	38,674
	管理費	4,128	11,230
	分収交付金	25,800	74,822
	償還金	48,546	194,193
	その他	-	55
	計	91,431	318,974
収支差	817	4,732	0

平成8年経営の指針の収支見通しについて、滋賀県からの借入金の一部には、負担金扱いのもの(償還しなくてもよいもの)が含まれており、償還については元金返済を優先することとされており、一部は償還しない見込みとなっていた。また管理財団への償還金については、すでに償還済みのものを除き償還しない見込みとされていた。

オ. 経営計画等に基づく経営努力

平成7年(1995年)および平成8年(1996年)の経営計画等に基づき、両公社は次のような取組を行った。

施業転換資金の導入(平成9年度(1997年度)～)

この貸付金は、長伐期化に伴う借換資金であり、両公社は制度が創設した平成3年度(1991年度)当初は導入しなかったが、平成9年度(1997年度)から全国に先駆けて導入し、平成15年度(2003年度)までで、約348億円(借入元金のうち、滋賀県公社は82%、びわ湖公社は75%)を借り換えた。

これは、当初、利率が新規借入と同じであったため、償還期間の延長により、却って支払利息が増加するとの見通しから下流社員にも了解が得られなかったこと、しかしその後、金利の低下と共にこの資金の金利も低下したことから導入したためとされている。

森林整備活性化資金(無利子資金)への対応

この貸付金は、無利子資金で平成6年度(1994年度)に林業基盤整備資金(造林資金)との併せ貸しにより創設されたものであり、平成15年度(2003年度)

までに約4億円を借り入れた。

また、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、両公社では導入しなかった。

これは、施業転換資金による借り換えを、ほぼ平成12年度(2000年度)までに行ったためとされている。

長伐期化に伴う分収造林契約の変更

分収造林契約の延長(50年→80年)のため、平成9年度(1997年度)から5か年計画で土地所有者と長伐期化に伴う契約変更を集中的に進め、現在までに全体面積の約80%の契約変更を行った。

保育基準の見直し

経費の削減と作業の合理化のため、平成9年度(1997年度)以降、除伐を枝打ちと同時に実施する、間伐回数を短伐期は少なく長伐期は多くするなど合理化を図る、枝打ちを6mから8mまで3回から4回行っていたものを4mまで2回とするなど、保育基準を見直した。

カ. 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、滋賀県においても、今後の伐採に伴う収支など経営の基本的方向を検討し経営指針の確立に資するため、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、人件費が当初の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、木材価格が伸びず経費が増加すれば、将来赤字となり負債が回収できないことが予想されるとし、基本的には、経営面での努力は、先の経営計画に従って行くことが必要とし、経費削減等自助努力を求めた。しかし、予想される債務超過は公社の自助努力の範囲を超えているとし、国への支援要望や滋賀県の財政支援による金利の抑制を提言したものとなっている。

キ. 滋賀県の無利子貸付(平成11年度(1999年度)、12年度(2000年度))

滋賀県は両公社への支援策として、びわ湖公社には平成11年度(1999年度)から、滋賀県公社には平成12年度(2000年度)から、滋賀県からの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。

(2) 経営改善検討会議等の取組 [図1-29参照]

ア. 経営改善検討会議(平成16年度(2004年度)～)

滋賀県公社は、平成15年度(2003年度)に、平成21年度(2009年度)から償還が始まる一部の下流社員から、予定どおり同年度から償還が可能であることが必要であること、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であるとの意向が示された。

このため、滋賀県公社は、下流社員と協議を進め、平成17年(2005年度)1月20日に滋賀県公社の理事会において、経営の現況の説明を行い、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。

なお、びわ湖公社についても、滋賀県公社の状況を踏まえながら、新たな経営改善計画を策定することとした。

これを受けて、新たな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、平成19年度(2007年度)まで延べ28回の経営改善検討会議が開催されたが、意見がまとまらずとりまとめに至らなかった。

【経営改善検討会議の概要】

目的

公社経営林の将来ビジョンを策定するため、経営の状況を分析し課題を共有するとともに、改善に向けた協議検討を行い、社員総意による公社経営の新しい経営計画を作成することを目的とする。

メンバー

滋賀県、大阪府、大阪市、兵庫県、神戸市、尼崎市、西宮市、伊丹市、
阪神水道企業団、甲賀市、高島市、滋賀県公社(事務局)

(高島市および甲賀市は、第9回から参画)

イ. 下流社員、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が、下流社員からは、新たな貸し付けについては新たな経営改善計画が必要との指摘を受け、貸し付けを受けることができなくなった。

このため、滋賀県公社は、すでに償還が始まっていた下流社員からの借入金について、平成16年度(2004年度)から新たな経営改善計画ができるまでの間として、償還の猶予を得ることになった。

これと併せて、滋賀県公社は、平成17年度(2005年度)から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、すでに償還が始まっていた滋賀県(旧琵琶湖総合開発資金管理財団からの貸付分)からの借入金の償還についても、それぞれ償還を猶予されることになった。

ウ. 公庫借入金の償還猶予(平成17年度(2005年度)～)

両公社は、これ以上の債務の増加を防ぐためとして、公庫から平成16年度(2004年度)の借入を行わないこととした。

また、両公社は平成17年(2005年)1月に公庫への平成16年度(2004年度)償還の一部を支払わず、平成17年(2005年)3月に公庫に対し、伐採時期と合わせた償還とすること、および利息の減免について要望した。その後両公社は、平成16年度(2004年度)償還分を償還することでこの要望について協議に応じる旨、公庫の了解を得られたため、平成17年(2005年)3月にこの未払分の償還を行い、新たな経営改善計画を策定するまでとして平成17年度(2005年度)分の償還の猶予を得た。

しかし、その後、新たな経営改善計画の検討が結論を得る見通しが立たないことを理由に、平成18年度(2006年度)分の償還猶予を求めて公庫とさらに協議を行い、平成19年(2007年)3月には平成18年度(2006年度)分についても償還の猶予を得た。

エ. 滋賀県の出資金・出捐金による支援(平成17年度(2005年度)～)

経営改善検討会議において検討が進められる間は、両公社の事業運営に必要な資金については、滋賀県が出資金および出捐金により暫定的に支援を行うことになり、平成17年度(2005年度)以降平成20年度(2008年度)までで、両公社に対し約13億円の支援が行われた。

これは、債務をこれ以上増やさないと、両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とされている。

オ. 平成16年度(2004年度)の滋賀県の包括外部監査^{*1)}(平成17年(2005年)3月)

平成16年度(2004年度)に、滋賀県の外部監査委員による包括外部監査が滋賀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日に監査結果報告と意見が提出された。

その概要は以下のとおりであった。

*1) 包括外部監査(ほうかつがいぶかんさ)とは、地方自治法に基づき、地方公共団体がその機関である監査委員により受ける監査と別に、外部監査人との契約によって受ける監査のことで、都道府県は必ず受けなければならないこととされている。包括外部監査とは、外部監査のうち、毎会計年度1回以上外部監査人が必要と認める財務その他の事業を特定して行われるもので、有権者や議会からの請求により行われる個別外部監査と区別される。

【監査結果報告と意見の概要】

両公社は、分収林勘定を現在価値で評価すれば1千億円の債務超過で経営体として存続できない状況で、現状どおり存続させながら解決する方法はあり得ない。

借入金問題は国の政策に翻弄された状態で、国の責任は大きい。

造林補助金の活用、湖西湖北や奥地は造林地対象から除外、借入返済準備金等の積み立てなどをすべきだった。

県及び造林公社の責任は免れず、分収率の変更や、給与水準の見直しが必要。

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。

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。

資源林と環境林にゾーニングをし、公社の解散・清算(もしくは解散・清算と同様の効果をもたらす方法)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。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、公社組織の抜本の見直しが必要。

これに対し、滋賀県は以下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日に公表した。

【監査結果報告に対する改善措置報告の概要】

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。経営計画見直しは滋賀県公社において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きたが、なお不十分。

これまでから、低利資金への借り換え、経費削減、補助金活用など対策を講じてきたが、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べきで新たな経営計画策定には不可避の課題。

公社営林地の計画的かつ適切な管理のため両公社は、高い公共性・公益性を有し、県は公社経営に責任を負うべきと考えている。

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。

(3) 特定調停から免責的債務引受に至る取組 [図1-29参照]

ア. 公庫債務延滞の開始(平成19年(2007年)4月)

両公社は、新たな経営改善計画を策定する間、下流社員、滋賀県および公庫から償還の猶予が認められてきたが、経営改善計画の策定に時間を要したため、平成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、両公社は、平成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。

これについては、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、下流社員とも交渉している中で公庫のみを切り離すべきでない判断したこと、公庫とは金融問題検討会(P76参照)で金融改善措置について国に対して共に働きかけを行っていたことから債務圧縮の協議の見込みがあると判断したことからであったとされている。

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が、公庫との交渉は進展せず、平成19年(2007年)10月31日に公庫から「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。

イ. 特定調停の申立の決定(平成19年(2007年)11月)

このように公庫債務について両公社に全額繰上償還請求が予想され、その場合は延滞するとその延滞開始後10か月後に損失が確定し、滋賀県が損失補償契約に基づき補償の履行が求められることが明らかになった。

このため、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、滋賀県および下流社員に対して、累積債務の圧縮のための特定調停を申し立てることを決定した。

これについては、これ以上両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至り、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で協議を行うため、とされている。

ウ. 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)

この緊急理事会で報告された、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。

【事務局案の概要】

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すべて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」から「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(タワーヤーダ等)を活用することにより経費削減に努める。

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」が「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、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。

エ. 長期収支見通しの試算

経営改善検討会議において、滋賀県公社の長期収支見通しについて試算を行ったが、その前提となる2種類の伐採収益範囲について結論が得られなかった。

なお、びわ湖公社についても同様に試算を行った。[図1-26参照]

この試算の内容は、将来の伐採収益見込みと、平成19年(2007年)3月現在の負債を比べた場合、両公社合計で、多いケースでは約813億円、少ないケースでは約663億円の債務超過というものであった。[表1-13参照]

図1-26 特定調停申立時(平成19年11月)における公社営林の考え方



表1-13 両公社の伐採収益見込みと負債の状況

	滋賀県公社	びわ湖公社
資産 (将来の伐採収益見込)	約 87 / 122億円	約 166 / 281億円
	合計 約 253 / 403億円	
負債	約 365億円 (うち長期借入金 約 361億円)	約 701億円 (うち長期借入金 約 696億円)
	合計 約 1,066億円	
債務超過額	約 278 / 243億円	約 535 / 420億円
-	合計 約 813 / 663億円の債務超過	

長期借入金は、平成19年3月末現在の未払利息を含んだ債務残高
資産、債務超過額の欄の2つの数字は、先が伐採収益見込みの少ない場合(図1-26の試算1)の試算値、後が多い場合(同試算2)の試算値

オ. 特定調停の申立とその内容(平成19年(2007年)11月)

こうした経過を踏まえ、滋賀県公社は平成19年(2007年)11月12日に、びわ湖公社は同年11月15日に大阪地方裁判所に特定調停を申立てた。[図1-27参照]

特定調停の申し立て内容は、概ね次のとおりであった。

【特定調停の申立ての概要】

申立の相手方 滋賀県公社は、公庫、滋賀県および下流8団体
びわ湖公社は、公庫および滋賀県

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

滋賀県公社は約243億円、びわ湖公社は約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なら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が、現段階では次のように見込む。

(滋賀県公社) 平成27年度(2015年度)から平成63年度(2051年度)までに償還財源を最大122億円 見込む

(びわ湖公社) 平成35年度(2023年度)から平成80年度(2068年度)までに償還財源を最大281億円 見込む

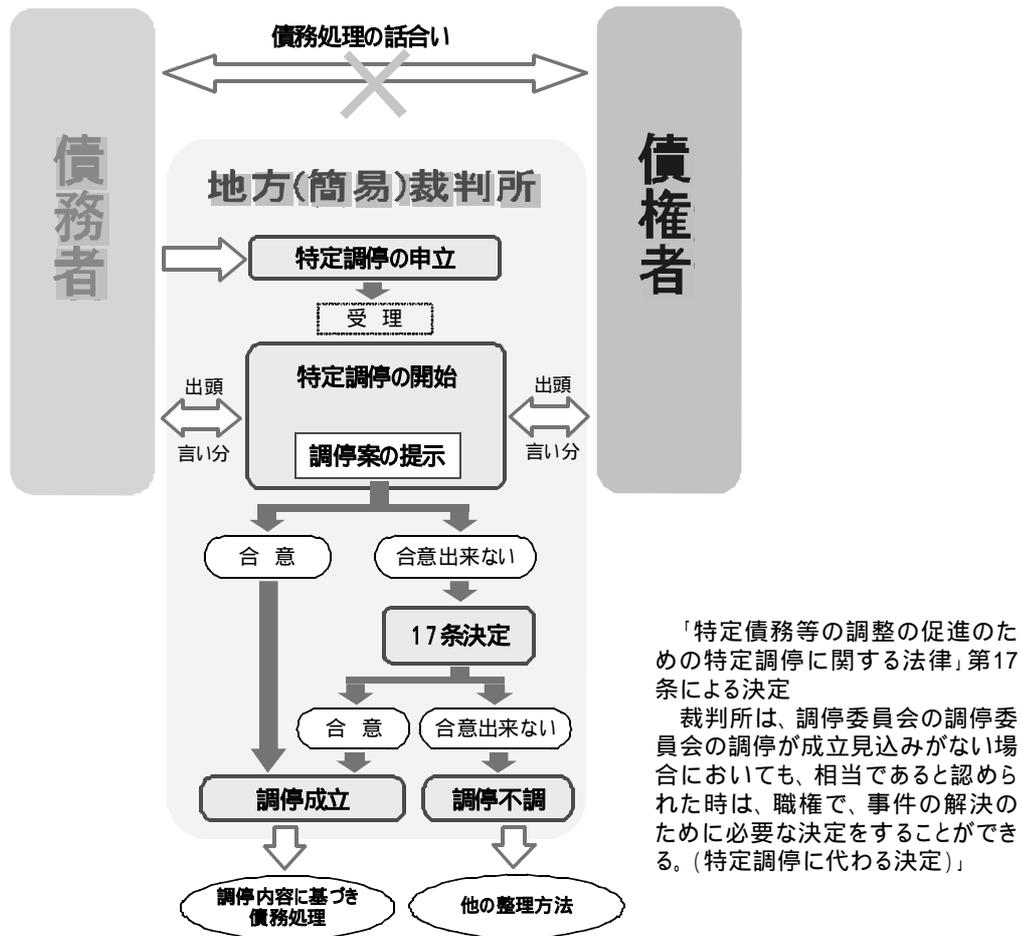
支援要請

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。

なお申立後、償還財源については、図1-26の試算1(伐採収益見込みが少ない方の試算)を長期収支計画として提出。

図1-27 特定調停の手続き



(資料)事務局作成

カ. 公庫の全額繰上償還請求(平成19年(2007年)11月)

両会社に対して、公庫から平成19年(2007年)11月8日に、同日を支払期限として、債務額約483億円(元金444億円、未払利息39億円)の全額繰上償還請求があった。

両会社はこの支払いをすることはできず、この日から延滞が始まったことによって、そのまま推移すれば、その10か月後となる平成20年(2008年)9月8日には損失が

確定することになり、滋賀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。

キ．特定調停の経過

一方、両公社が申し立てていた特定調停は、平成19年(2007年)12月25日に第1回調停が行われ、その後、現在までに計7回の調停(直近は、平成20年(2008年)10月30日)が行われた。

これと並行して、両公社は、調停委員から、特定調停外でも交渉を行うよう意見があったため、相手方に対して調停外での交渉も行ってきたが、現在もまとまるに至っていない。

ク．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として、両公社は、平成19年(2007年)12月から、両公社と土地所有者の分収割合を現在の「6対4」から「9対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きた。

平成21年(2009年)6月までに契約面積の約99.7%の所有者に対し説明を行い、概ね20%程度の所有者から内諾を得た。

ケ．公庫債務に係る滋賀県の損失補償(平成20年(2008年)3月、5月)

平成19年(2007年)11月8日に全額繰上償還があったより先に延滞がはじまっていた債務が2件あったが、これについて、両公社が返済せず損失が確定したため、滋賀県は損失補償契約に基づき、平成20年(2008年)3月に約737万円、5月に約2,976万円の債務について損失補償を実行した。

コ．公庫債務の重畳的債務引受の合意と撤回(平成20年(2008年)6月、7月)

公庫は、特定調停申し立て後、公庫からの借入金については滋賀県が損失補償契約をしており、同契約では損失補償が実行された際には公庫債権は滋賀県に譲渡されることになっていることから、公社と債務圧縮の協議に応じるべきなのは滋賀県である、と主張した。

このため、公庫との特定調停は進展しなかったことから、滋賀県は平成20年(2008年)9月8日に約490億円の損失補償の一括履行が求められることが避けられない見込みとなった。

滋賀県は、これを一括して支払うことは、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、として、これを回避するための方策を模索することとなった。

滋賀県は、公庫と損失補償の分割履行(滋賀県が損失補償を一括でなく返済可能な額に分割し履行すること)について協議したがまとまらず、逆に公庫から滋賀県に対して債務を引受けることについて提案があった。これは、資力のある滋賀県が借入金全額を債務引受するのであれば、滋賀県と両公社が併存的に債務を引き受ける重畳(ちょうじょう)的債務引受(「併存的債務引受」ともいう。)でも、滋賀県のみが債務を引き受ける免責的債務引受でもこだわらないというものであった。

これに対し、滋賀県は、重畳的債務引受であれば、両公社とも債務者として残ることができ、その上で公社から支払えば公社債務が減ること、滋賀県の公社支援についての地方財政措置(地方交付税、地方債)が利用できること等から、この重畳的債務引受の方が望ましいという考えであった。

この考えに基づき、滋賀県は、平成19年(2007年)4月からの延滞によって発生した遅延損害金(通常の利率に代わり利率14.5%で課される)について、利率を通常の利率(平均2.6%)に戻した上で、伐採収益の見込みとも調整しつつ、平成17年度(2005年度)からの延滞利息分を含めて財政的に毎年負担可能な額として年間約20億円程度の範囲の支払いとなるよう債務を組み替え、42年間の長期分割で返済する形で重畳的債務引受を行うことで公庫と合意し、平成20年(2008年)6月定例県議会にその関係予算案を提案した。

このことについて、総務省は、平成20年(2008年)7月11日に滋賀県に対し、「重畳的債務引受」が「政府の財政援助の制限等に関する法律」(昭和21年(1946年)法律第24号。以下「財政援助制限法」という。)第3条で禁止されている保証契約に当たり「違法の疑い」がある旨の地方自治法上の技術的助言を行った。これに対し滋賀県は、このような指摘を受けたまま契約を行うことは将来に大きなリスクを残すため適当ではない、として同年7月16日にこの議案を取り下げた。

サ. 公庫債務の免責的債務引受(平成20年(2008年)9月)

重畳的債務引受の撤回に伴い、滋賀県は損失補償の一括履行請求を間近に控えて、これに代わる方策を再度検討することが必要になった。

そこで、その方策として、これまで検討したものを含め、損失補償の分割履行、公社がなんらかの形で資金を調達し、延滞した分を支払うことにより公庫が全額繰上償還請求を撤回し、正常な状態に戻して公社から支払いを行うこと、滋賀県が、両公社に代わって免責的に債務を引き受け、支払い可能な範囲内で長期分割して返済することの3つの方法について改めて検討し、公庫と協議・交渉するとともに、併せて特に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、滋賀県によれば、公庫の考え方は、損失補償の分割履

行については重疊的債務引受と同様、金融ルールに従わざるを得ず、損失確定後となった時点では一括支払いしかあり得ないため損失補償の分割履行には応じられないこと、また、延滞分の支払いによる全額繰上償還請求の撤回については、両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が明らかであることから、現時点では資力のある滋賀県の全額債務引受しかなく、両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。

また並行して総務省からは、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相当するものとは解されない旨の回答を得た。

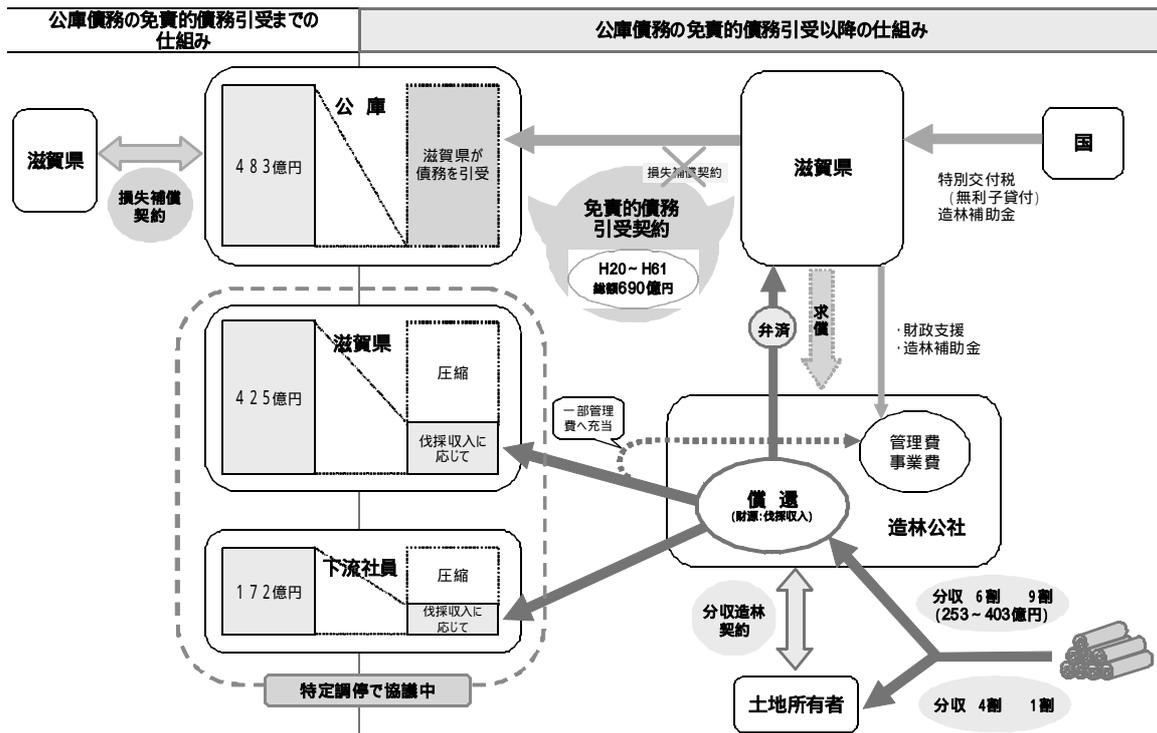
これを受けて、滋賀県は、免責的債務引受により対応することとし、両公社は滋賀県に免責的債務引受を申請し、同年8月25日に滋賀県、両公社、公庫は県議会での予算議決を停止条件とした^{*1)} 免責的債務引受契約を締結した。滋賀県は、9月臨時県議会に關係予算案を提案し、同年9月4日にその議決を経た。[図1-28参照]

これにより滋賀県は、両公社の有する公庫債務全額について、重疊的債務引受契約において予定したのと同様に、遅延損害金の利率を通常の利率に戻し、年間約20億円程度の範囲で支払えるよう債務を組み替えた上で免責的に引き受けることとなった。これにより、両公社が当初の契約どおり平成17年度(2005年度)から返済していた場合は、平成69年度(2058年度)までで約667億円の償還予定であったのに対し、滋賀県が平成20年度(2008年度)から平成61年度(2049年度)までの42年間で約690億円を返済することとなった。そして、同契約に基づき、第1回の支払いを同年9月5日に行った。

なお、滋賀県は、両公社に対し免責的債務引受を行う代償として、両公社が公庫に代わって滋賀県に債務を負っている旨の確認と、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、滋賀県との間で平成20年(2008年)9月4日に「弁済合意書」を締結した。

*1) 県議会に提案した關係予算案が可決されることによって、公庫と締結した免責的債務引受契約が有効となるもの。

図1-28 両会社の債務処理スキーム



(資料)事務局作成

(4) 国等への働きかけ [図1-29参照]

滋賀県は、これまでから国等に対して支援を要請してきたが、この問題は全国共通の課題であることから、全国知事会やブロック知事会に提言を提案するなど、関係府県と協力しながら支援要請を行った。

また、滋賀県は、平成17年(2005年)9月には、林業公社の抜本改革に対する国の支援を求める意見を新聞紙上に投稿する等この問題を全国的な問題として取り上げられるよう取り組みを行った。

滋賀県議会においても平成17年(2005年)7月に「意見書」を提出したのをはじめ、国関係機関に対し、造林公社問題解決を求める意見書を採択している。また、全国都道府県議会議長会においても、滋賀県議会議長からの提案を受けて、平成21年(2009年)2月に、林業公社問題の抜本的解決のための特別立法の決議を国関係機関に行った。

ア. 森林県連合(平成15年(2003年)～)への参加

平成15年(2003年)には、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として、さらなる国への支援を求めるため、岩手県、岐阜県、京都府および高

知県が呼びかけたのに応じて、滋賀県は、「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」(森林県連合)の設立に参加した。

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等の要望を行ってきた。

イ. 金融問題検討会(平成17年(2005年)～)への参加

平成17年(2005年)11月に、公庫が関係20府県とともに立ち上げた「林業公社等にかかる金融問題検討会」(金融問題検討会)に滋賀県も当初から幹事として参加した。

【金融問題検討会の活動の概要】

平成17年(2005年)12月に、参加府県知事および公庫総裁連名による共同アピールを公表。

平成18年(2006年)3月、8月および平成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減する措置を講ずること。

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。

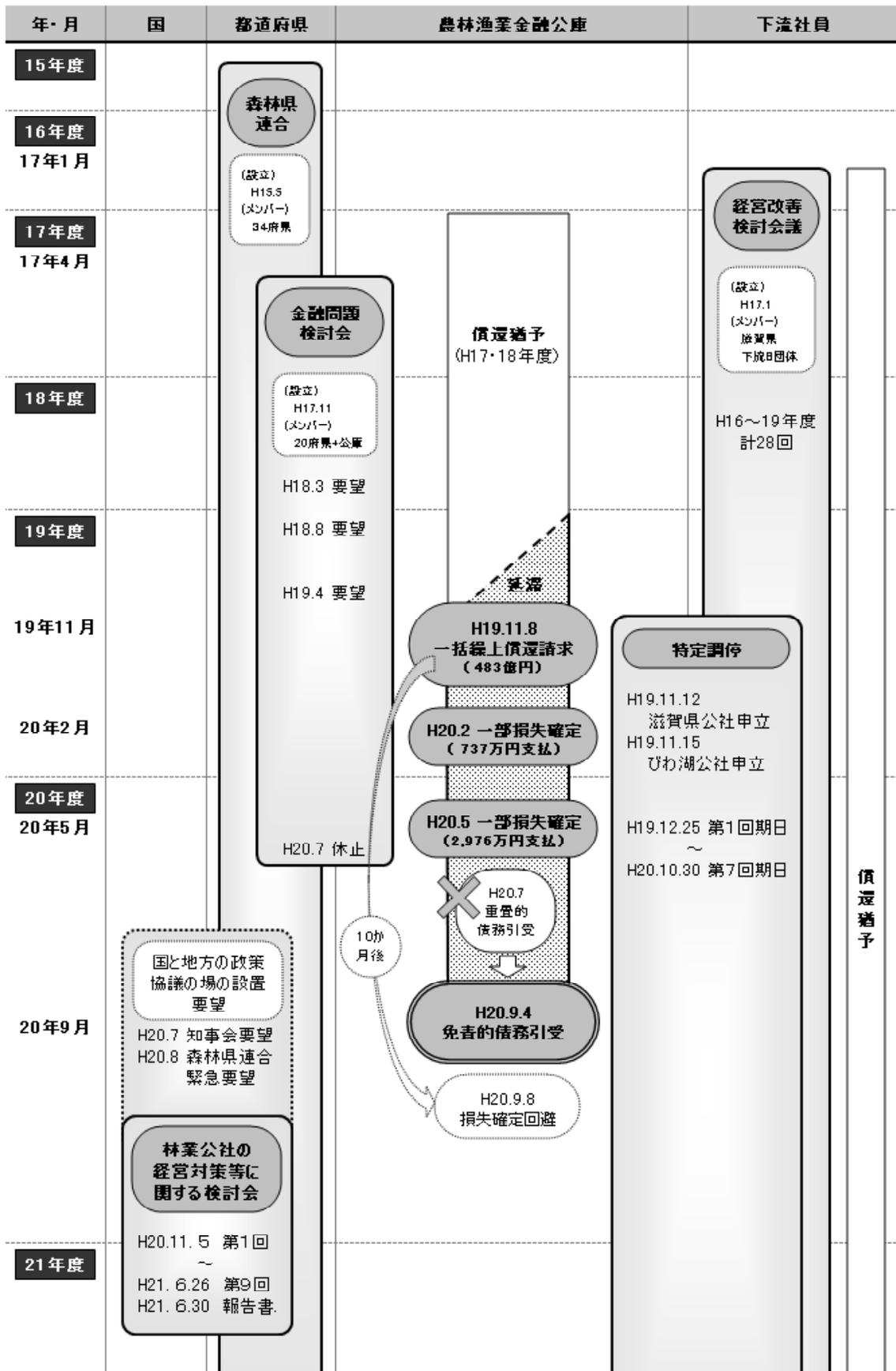
ウ. 林業公社の経営対策等に関する検討会(平成20年(2008年)11月～平成21年(2009年)6月)への対応

京都府および滋賀県を中心とした森林県連合の要望に応える形で、総務省、林野庁と関係府県の代表が、林業公社の経営問題への対策を共同で検討する場として、「林業公社の経営対策等に関する検討会」が平成20年(2008年)11月に設置された。

このことに伴い、滋賀県は他府県と協力し、特に免責的債務引受を行った場合を含めた抜本的対策を講じるよう要望を行った。

なお、同検討会は、平成21年(2009年)6月に報告書を提出した。[報告書の内容等については、2(5)(P42)参照]

図1-29 造林公社問題に関する取り組み経過



(資料)事務局作成

