

令和7年(2025年)11月30日

滋賀県知事 三日月 大造 様

滋賀県森林審議会

会 長 長谷川 尚史



滋賀県の森林林業行政における一般社団法人滋賀県造林公社の公益的役割
について (答申)

令和6年1月17日付け滋森政第14号で当審議会に諮問された滋賀県の森林林業行政に
おける一般社団法人滋賀県造林公社の公益的役割について、下記のとおり答申します。

記

1 滋賀県分収造林事業あり方検討会とりまとめ結果の評価について

当審議会が諮問を受けた事項の審議については、令和6年3月に滋賀県が報告を受け
た包括外部監査結果を踏まえ、一般社団法人滋賀県造林公社（以下、「公社」という。）の
抱える様々な経営課題への対応を含め、分収造林事業そのものに対する検討が必要と判
断し、より専門的な検討機関へ、議論および検討を付託した。

当審議会からの意見を踏まえ、滋賀県では、令和6年9月に、滋賀県分収造林事業あり
方検討会（以下、「検討会」という。）を設置され、以降は、検討会において、公社の行う
分収造林事業の今後のあり方についての検討が行われてきた。

今般、検討会では、分収造林事業を中長期的に収束させ、公社林のうち採算林について
は、民間事業者と連携して林業経営を継続、不採算林については、県有林化を含む公的管
理へ移行し、残る債権は放棄し、公社は解散するという検討結果をとりまとめられた。

当審議会としては、これからの滋賀県の森林の未来にとって長期的視点にたった非常
に重要な方向性がとりまとめられたものと評価する。滋賀県は、検討会が示した分収造林
事業の中長期的な収束の実現に向けて、着実にかつ迅速に取り組みを推進されるべきで
ある。

2 森林審議会としての考え方について

(1) 分収造林事業のあり方について

今後の債務弁済見通しでは、分収造林事業を継続したとしても 188 億円の債務総額に対して、概算で約 20 億円の債務弁済しかできない状況であり、特定調停で定めた伐採収益を原資に債務を弁済するスキームは破綻状態に陥っている。分収造林事業は、超長期にわたる契約に基づく事業であり、変動要素が多く、将来に経営が改善される可能性も想定される。しかし、包括外部監査結果を踏まえ、現時点において事業のあり方を抜本的に見直すことが望ましい。

そのため、検討会のとりまとめ結果のとおり、10 年程度の期間をかけて中長期的に分収造林事業の収束を図るべきである。ただし、現契約者の高齢化が進む状況を勘案すれば、契約者の代わりが起こる前に、現契約者の合意が得られるように、1 日でも早く、事業収束に向けた取組を進めるべきである。

(2) 公社林整備のあり方について

公社林を採算林と不採算林に区分した上で、採算林については、民間事業者と連携して林業経営を進め、積極的に木材生産を行うべく取り組むことが望まれる。

不採算林については、今後も、公社林に対する責任を滋賀県が果たしていくことが望ましく、地域社会や下流自治体に対して琵琶湖の水源涵養を滋賀県として守っていくことを明確に説明するためにも、検討会のとりまとめ結果のとおり、土地所有者の意向を十分に踏まえつつ、県有林化などの公的管理に移行するべきである。

なお、不採算林の公的管理については、県単独での管理が望ましいが、現実的には市町との連携が求められる。一方で、各市町に林業技術職員がいない状況を考慮すれば人的な連携は難しい。そのため、予算面での連携も視野に入れ、検討を進めるべきである。

(3) 債務整理のあり方について

公社には森林資産以外に目立った資産はなく、その森林資産も大半が不採算林で財産的価値が乏しいことや、特定調停において滋賀県と兵庫県が保有する債権に対する債務保証が行われていないことを勘案すれば、検討会のとりまとめ結果のとおり、債権者が債権の全額を放棄せざるを得ない。

ただし、滋賀県と兵庫県は置かれている立場が異なるため、兵庫県が保有する債権については、現実的に解決可能なスキームを当事者間の任意協議により検討するべきである。

(4) 公社組織のあり方について

分収造林事業の収束や債権放棄を行うことを踏まえれば、公社組織が解散されなければ県民理解が得られない。また、検討会では、弁護士を務める委員から、債権放棄の

ためには、法的にも公社解散が必要との指摘もあった。そのため、検討会のとりまとめ結果のとおり、県が始めた公社による分収造林事業の結果責任や経営結果に対するけじめをつける意味において、公社は解散するべきである。

公社解散となれば、残る公社林を管理するための主体が重要となる。今後の公社林整備に係る公的な役割としては、特に不採算林のもつ公益的機能の持続的発揮を担う方向性に大きくシフトすることになる。公社問題に関する滋賀県の責任を社会に対して明確にするためにも、滋賀県が主体となって、公社林管理ができるような体制を構築するべきである。

3 滋賀県の森林林業行政の推進における公益的役割について

公社が分収造林事業を通じてこれまでに果たしてきた林業政策的成果および森林政策的成果については評価できるが、当審議会の結論としては検討会のとりまとめ結果を尊重する。すなわち、分収造林事業は収束させ、公社は解散させる方向性ということである。したがって、諮問いただいた事項に対する答申としては、「公社に、今後の森林林業行政の推進において果たすべき公益的役割はない」ということになるが、公社林およびそれ以外の民有林においても、今後は、滋賀県自身が公益的役割を果たしつつ、森林林業行政を推進していく必要がある。以下において、今後の滋賀県が果たすべき公益的役割に関する当審議会としての考えを述べる。

(1) 果たすべき公益的役割について

ア 公社林の位置づけ

滋賀県の森林はその全てが近畿 1,500 万人の水源である琵琶湖を守る貴重な水源林であり、水源涵養機能をはじめ土砂災害防止効果や、治水効果、利水効果、CO₂ 吸収効果など果たされる機能の公益性は非常に高い。その中でも公社林は、県内森林面積の約 1 割を占め、滋賀県の森林政策上も重要な位置づけである。そのため、今後、分収造林事業の収束に向けて分収造林契約を解除し、民有林へ戻すことによる森林林業行政への影響も大きいものとする。

イ 森林管理の現状

森林の管理は、民法第 717 条および森林経営管理法第 3 条に基づき、森林所有者の責務である。したがって、分収造林契約解除後の公社林管理の責務は、本来、森林所有者に委ねられるべきである。しかしながら、少子高齢化の進行による森林所有者の高齢化や、森林に対する関心の低下、地球温暖化による気象災害の激甚化、木材価格の長期的下落による林業採算性の低下といった森林を取り巻く社会経済情勢の変化を背景として、森林所有者自身の管理が及ばない森林や所有者の把握が難しい森林が増加傾向にある。こうした森林は、放置林や所有者不明林と言われ、近年の社会間

題となっており、過疎化の進行によって森林の管理不足だけでなく野生動物管理も不十分となり、下層植生の喪失による土砂災害リスクが増大しつつあるなど、県民の生活や命に関わる事態が増加しつつある。こうした状況が県内の過疎地域においては既に切迫した状況にある。そのため、分収造林契約解除後の公社林管理をどのように考えていくのか、今後の森林林業行政を進めるにあたり看過できない喫緊の課題といえる。

ウ 森林管理の意義

森林は、公益的機能を発揮することにより私たちの暮らしを根底から支える社会的共通資本である。そのため、適切な管理がされずに森林が荒廃すれば、公益的機能の低下により、森林政策のみならず環境保全や防災対策、ひいては県土の保全に対しても危険性を増大させることにもつながる。前述した放置林や所有者不明林といった社会問題の進行により、その影響がじわじわと拡大しつつある。こうしたことから、国では、令和元年(2019年)に森林経営管理法を制定し、林業経営の効率化と森林管理の適正化を促進してきたところであるが、現在の森林を取り巻く社会情勢や課題を鑑みれば、森林管理の実情は、既に個々の森林所有者の手に負える範囲を超えているのではないかと危惧する。

エ 公社林を通して考える県の果たすべき公益的役割

公社林を取り巻く状況は、公社林以外の森林が置かれている状況の“縮図”であると考えられる。そのため、今後の森林林業行政の推進にあたっては、公社林の抱える課題と公社林以外の森林が抱える課題を一体的に解決していくことが求められる。

公社林以外の森林においては、これまで市町が森林経営管理法に基づき、所有者管理の難しい森林の管理責務を担ってきた。しかし、市町においても人口減少による体制の脆弱性や専門的ノウハウの不足などの影響で主体的な対応が困難な状況が続いており、改善の見通しが立たない。そうした中で、琵琶湖の保全及び再生に関する法律に基づき、琵琶湖を保全する使命を有する滋賀県には、市町を主導し、公社林を含む県内の森林が抱える課題の解決を図るため、県有林化などの公的管理や、意欲のある林業経営者、大規模所有者への林地集約を行うなど、これまで以上に森林に対する積極的な関与を行い、状況の打開を図る必要があると考える。

今後、公社林に対する滋賀県の責任を明確化することを前提にした上で、所有者管理が困難な公社林以外の森林に対する公的な関与のあり方について、国、市町とこれまで以上に密接に連携するとともに、県や市町に配分されている森林環境譲与税の活用方法や、森林を将来にわたり持続的に整備していくための手法や体制を含めて検討されたい。

なお、公社問題の解決に加えて、所有者管理が困難な森林への公的な関与を強める

ことは、県民負担の増大につながる懸念もある。こうした取り組みが将来的な県民のメリットや、県民利益の最大化につながることを、県民に対して丁寧に説明し、理解を得る努力が必要である。

以上