

公社造林あり方検討会における検討状況について

公社林の保全活用方法などの検討にあたって、専門家から意見を得るため、森林・林業分野を中心とした学識者や実務者を委員とする検討会を昨年11月に設置し、議論していることから、その検討状況を報告するもの。

1 公社造林あり方検討会設置の背景

昭和40年以降に植林されてきた公社林では、植栽から50年を経過して順次伐期を迎えており、平成27年度から本格的な伐採事業を開始した。これまで造成してきた森林資源を活用し、木材を供給するという公社経営の大きな転換期に入っている。

また、平成27年に琵琶湖保全再生法が施行され、琵琶湖が国民的資産に位置付けられたことから、琵琶湖の水源の涵養を図るための森林整備および保全の重要性は奥地林でも増している。

しかし、木材価格の低迷等による伐採事業の採算性の悪化や、分収造林契約の変更件数の伸び悩みなど、経営改善に関わる課題を有している。

2 検討会の目的

公社林は本県の森林面積の約1割を占めており、公社林のあり方は本県の奥地等の条件不利地における森林の施業や管理を考えるうえで、重要な意味を持っている。

公社林を健全な形で将来に引き継ぐにあたって、森林の公益的機能の持続的発揮と木材生産における採算性が両立した公社林の保全活用方法を県として検討し、公社による中期経営改善計画の策定に向けて指導助言を行うため、外部委員からなる検討会を設置した。

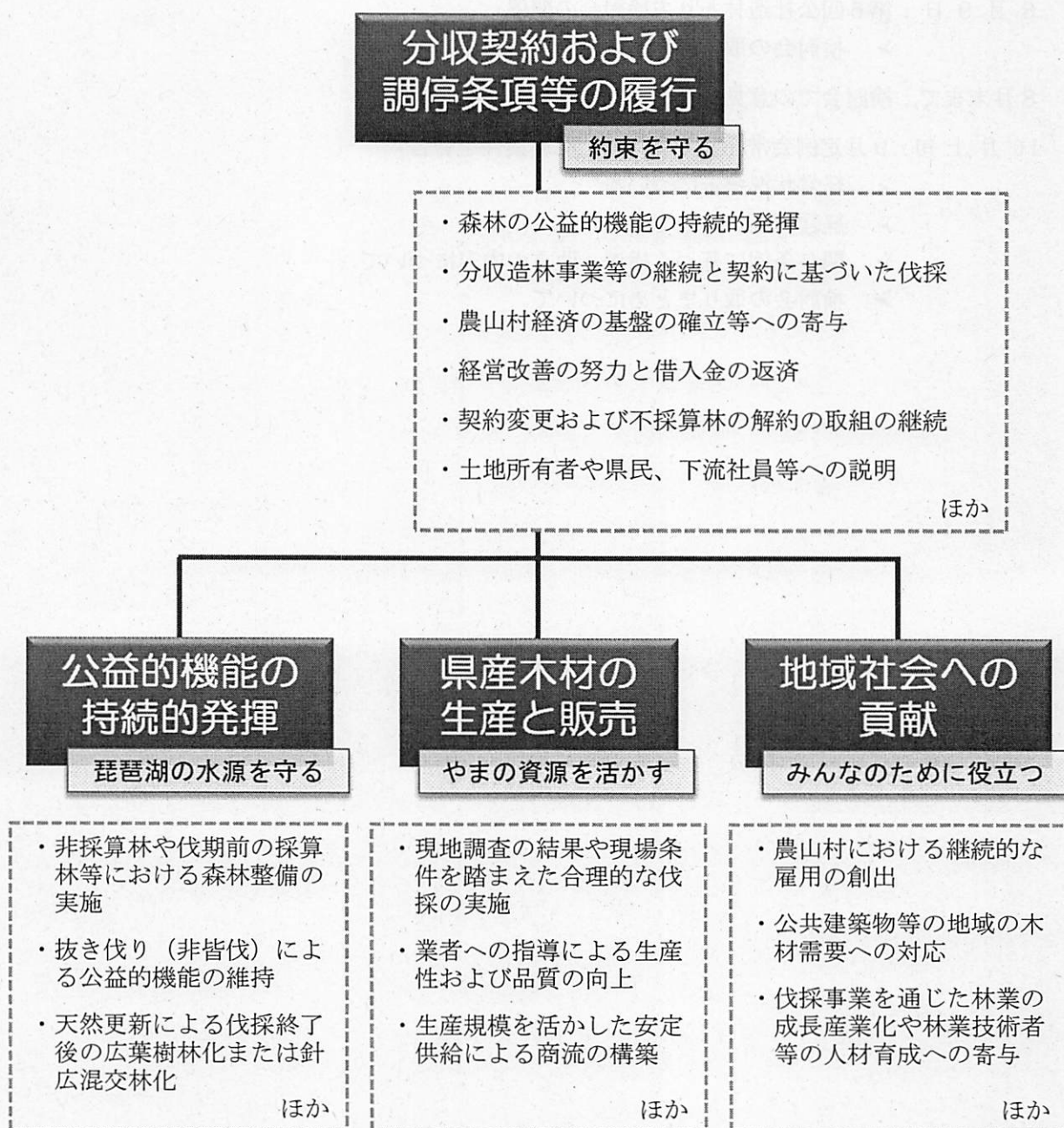
3 委員構成

役 職	氏 名	所 属 等
会 長	栗山 浩一	京都大学 農学研究科 教授
副会長	石川 知明	三重大学 生物資源学研究科 教授
委 員	川元 麻衣	公認会計士
委 員	高橋 市衛	長浜市伊香森林組合 参事
委 員	植崎 達也	FOREST MEDIA WORKS(株) 代表取締役
委 員	根縫 徹也	(一社)滋賀県木造住宅協会 会長 / (有)ネヌケン 代表取締役
委 員	山下 直子	森林総合研究所関西支所 主任研究員

4 検討状況

	主な論点	主な意見
第1回 H30.11.15	・公社造林の現状と課題①	・不採算林であっても水源林や環境林として重要。機能が発揮されるように、道筋を付けたうえで解約すべき。 ・天然更新と言えども、伐採後の森林をどのように仕立てるのか、目標とする林型のイメージを持つべき。 ・天然更新は容易ではないので、下層植生等の状況を確認しながら、今後の伐採を進めるべき。
第2回 H30.12.25	・公社造林の現状と課題② ・現地視察（甲賀市信楽町黄瀬）	・どこでどれだけの木材生産があるのか、5年ほど先まで示すことで、需要側は計画的に事業量を考えられる。 ・これから木材を供給していくという時期に、人工乾燥機を有する県内業者が少ないことは課題である。
第3回 H31.3.29	・公社林の目指す姿 ・森林整備・管理 ・伐採方法の選択	・捕獲によるシカ対策の継続によって、天然更新の実現に近づくとと思われるので、シカ対策との連携が必要。 ・収益性が悪く伐採できない箇所でも、公益的機能の観点から森林整備は必要である。 ・状況は現場ごとに異なるため、伐採方法を固定せず、臨機応変に伐採方法を選択できるように柔軟性を持つべき。
第4回 R1.5.27	・効率的な木材生産 ・木材の有利販売 ・分収契約の変更	・採算が合わない箇所が伐採事業に含まれると収益が悪化するため、現地調査は重要。このための人員確保は不可欠。 ・契約変更および契約解除の目標達成は、経営改善に取り組むうえで非常に重要。粘り強く交渉に努めるしかない。
第5回 R1.7.2	・公社の今後の役割と体制 主体の違いによる優位性の比較検討 (公社営と県営林化)	・滋賀県の造林公社は、水源林の維持管理という大きな役割を担っているため、単にコストのことを考えて皆伐を行っている他県の公社とは大きな違いがある。 ・個人有林と公社林が隣接する事業地では、一体的な作業による機械化や効率化が可能であり、公社の計画規模が活かされるものと期待できる。 ・公社と県営林化の比較においては、木材をどこへ売って、どうやって利益を上げて債務を返済するかということに、焦点を当てるべきである。 ・大面積を一括管理し、効率的な計画を立てて、有利な補助金等を得ながら伐採できるのは、公社のメリットである。 ・県営林化すると会計が県会計に含まれるため、財政状態の見える化が発揮されにくくなると思われる。

5 取りまとめの柱（案）



6 定期的な検討（案）

この検討会によって、公社林の経営管理に必要となる事項や経営管理の体制について、一定の整理はされるものの、今後も社会・経済情勢や国の制度、他県の状況、公社の経営状況、県の財政事情などは刻々と変化する。

一方で、造林公社の経営予定期間の終期は、最後の分収造林契約が終了する、今から50年後の令和50年度であり、超長期にわたる事業実施が予定されている。

このため、公社造林のあり方や経営管理主体等については、今回以降も一定の期間を置いて、その方向を定期的に見直す必要があると思われることから、公社による中期経営改善計画の策定に合わせて5年置きに行うことが適当であると考えられる。

7 今後の予定

8 月 9 日：第6回公社造林あり方検討会の開催

➤ 検討会の取りまとめについて

8月末まで：検討会での意見を踏まえて取りまとめ

10 月 上 旬：9月定例会常任委員会で公社関連案件を報告

➤ 経営状況報告について

➤ 経営評価について

➤ 関与条例に基づく指導・助言の内容について

➤ 検討会の取りまとめについて

資 1 造林公社設立からの経過概要

年 月	概 要
昭和40年4月	・(社)滋賀県造林公社の設立 ・(財)びわ湖造林公社の設立
昭和49年3月	
	拡大造林施策の推進や琵琶湖の水源涵養のために分収造林を実施 事業費の増加(S48～) 木材価格の下落(S55～) ⇒ 社会情勢等の変化により、予定された間伐収入を得ることができなかったため、利息を含む両公社の債務残高は、平成19年度末には約1,080億円となった
平成19年11月	・両公社が、債権者(公庫、滋賀県、下流社員)を相手方に特定調停を申立て
平成20年9月	・公庫債務について、 <u>滋賀県が免責的債務引受を行った</u> ⇒ 滋賀県が、平成20～61年度の42年間にわたり、利息を含め総額690億円を公庫に償還
平成21年3月	・ <u>社団法人滋賀県造林公社および財団法人びわ湖造林公社の健全な経営の確保のための県の特別な関与に関する条例(関与条例)の制定</u> ⇒ 滋賀県の債務引受に伴い、公社の経営状況が県財政に多大な影響を与えることになったため、県が公社に対する特別な関与(公社への指導助言等)を行うことにより、公社の健全な経営の確保や、県財政の健全化等を目的に制定
平成21年9月	・ <u>造林公社問題検証委員会による報告</u> ⇒ 経営悪化に至った要因を明らかにし、県民、議会への説明責任を果たすとともに、抜本的改革につなげるため、約1年間の議論を経て、知事へ報告書が提出された
平成23年3月	・ <u>特定調停の成立</u> ⇒ 公社は、総額956億円(滋賀県:782億円、下流団体:174億円)もの債務を免除
平成23年9月	・「 <u>長期経営計画(期間:H23～H80)</u> 」および「 <u>中期経営改善計画(期間:H23～H27)</u> 」を策定
平成24年3月	・(財)びわ湖造林公社を吸収合併
平成25年4月	・一般社団法人に移行し、(一社)滋賀県造林公社となる
平成28年3月	・「 <u>第2期中期経営改善計画(期間:H28～H32)</u> 」を策定 ⇒ 長期経営計画および中期経営改善計画に基づき、主伐(収穫のための伐採)を実施
平成30年11月	・ <u>公社造林あり方検討会の設置(第1回:H30.11.15～第6回R1.8.9)</u>

資 2 過去の経過

2-1 造林公社の設立とその背景

戦後復興によって、昭和 25 年頃から木材の需要が増大した一方、昭和 30 年代以降は薪炭から石油やガスへの燃料転換や化学肥料の一般化などによって、広葉樹林が利用されなくなった。このため、広葉樹の緊急増伐を行って紙パルプ用材に供し、伐採跡地には成長が良く、建築用材として見込まれる針葉樹を植栽する「拡大造林」政策が国によって進められた。

「拡大造林」は、森林所有者などによって公共事業（造林関係補助事業）として実施されたが、森林所有者が自らの努力で植栽できない箇所では、造林公社等によって「分収造林方式」で植林された。

本県では、拡大造林施策の推進や琵琶湖の水源涵養等を目的として、昭和 40 年に社団法人滋賀県造林公社が、昭和 49 年に財団法人びわ湖造林公社が設立された。

分収造林特別措置法（昭和 33 年法律第 57 号）

「人工林面積の計画的拡大」のため、「資金、経営力等の関係で、補助や融資の措置を講じてもお自力では造林が困難なものについて、土地所有者以外の資金や経営技術を導入し、その収益を分収するという形の造林、いわゆる分収造林を積極的に進める。」（衆院農林委員会・提案理由説明から抜粋）

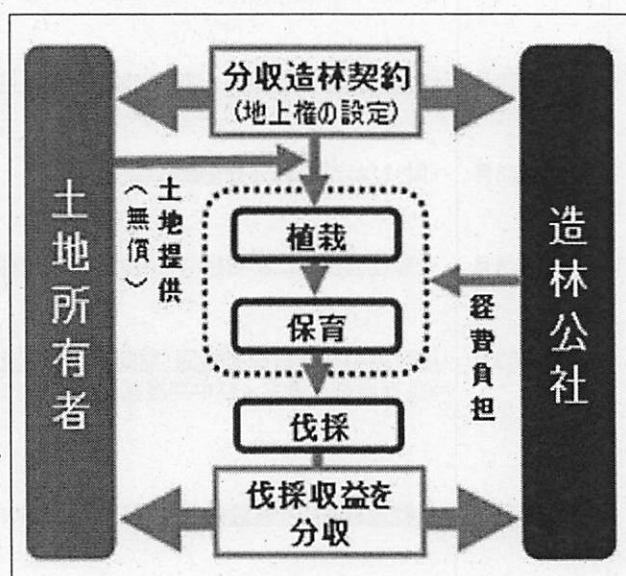
林業公社の設立許可その他の指導監督について（昭和 40 年 4 月 1 日付け林野庁長官通知）

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（主たる対象は、森林開発公団による造林の対象林野以外の公有林野、入会林野とする。）急速かつ計画的に拡大造林を行うとともに、地域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。

2-2 分収造林事業の仕組み

公社は、土地所有者から土地を借りて、分収造林方式（公社が植栽・保育・伐採を行い、伐採収益を公社と土地所有者が一定の割合で分収）により、両公社合わせて約 2 万 ha（本県の森林面積の約 1 割）の造林を実施した。

事業資金は、農林漁業金融公庫、本県、下流社員、琵琶湖総合開発資金管理財団からの借入で賄われ、償還には借入金や伐採収入を充てるものとされた。公庫からの借入にあたっては、公社には担保となる資産が無いため、本県が損失補償契約を締結した。



2-3 社会情勢等の変化など

両公社は、昭和40年度から平成元年度までに19,623haの植林を実行し、植林後は下刈やつる切り、木起こし、除間伐、枝打ち、病害虫獣防除、作業道開設などを実施してきたが、昭和48年のオイルショック以降は人件費が高騰し、事業費は当初の見込みより増加した。さらに、昭和56年および59年の豪雪で多大な被害を受けた。加えて、木材価格は昭和55年をピークに下落し続け、予定された間伐収入を得ることができなかった。

これらの結果、利息を含む両公社の債務残高は、平成19年度末に約1,080億円となった。

2-4 特定調停など

● H19.4 公庫債務延滞の開始

平成17年度以降、新たな経営改善計画を策定することによって、公庫から償還の猶予を得ていたが、平成19年度については猶予が得られず、延滞状態に入った。

● H19.11 公庫による全額繰上償還請求

公庫から全額繰上償還請求があり、本県に約490億円の損失補償の一括履行が求められることが明らかとなった。

● H19.11 特定調停の申立

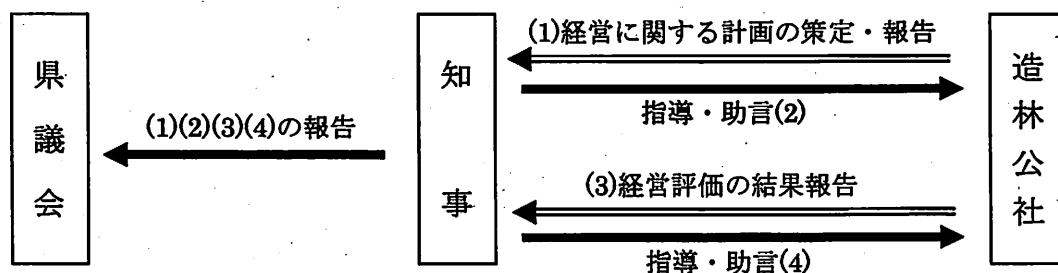
両公社は緊急理事会を開催して、公庫、本県および下流社員に対して債務圧縮のために特定調停を申立てることを決定し、大阪地方裁判所に特定調停を申立てた。

● H20.9 免責的債務引受（公庫債務の引受）

公庫との協議の結果、9月臨時議会の議決を経て、本県が公庫債務全額について42年間にわたり、利息を含め約690億円を返済する免責的債務引受契約を締結した。

● H21.3 県の特別な関与に関する条例（関与条例）の制定

本県の債務引受にともない、公社の経営状況が県財政に多大な影響を与えることとなったため、県が公社に対する特別な関与を行うことにより、公社の健全な経営を確保し、県財政の健全化および県が公社とともに実現しようとする行政目的の効果的な達成に向けて、条例が制定された。



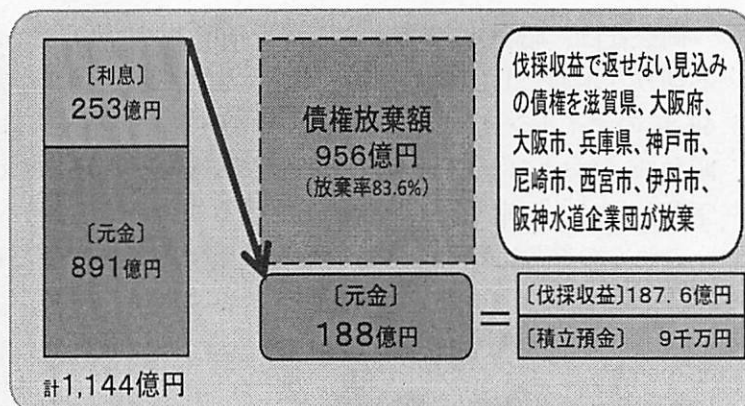
● H21.9 造林公社問題検証委員会による報告

平成20年9月臨時議会の附帯決議を踏まえて、経営悪化に至った要因を明らかにし、県民、議会への説明責任を果たすとともに抜本的改革につなげるため、造林公社問題検証委員会が設置され、約1年間の議論と検討を経て知事に報告書が提出された。

● H23. 3 特定調停の成立

両公社は、総額 956 億円（本県：782 億円、下流 8 団体：174 億円）もの債務免除を受け、その後、兵庫県を除く下流団体が退社した。

調停条項には、公社による分収造林事業等の継続、伐採収益による残債務の返済、残債務の無利子化、公益的機能の持続的発揮のための本県による指導助言および支援などが明記された。



● H23. 9 長期経営計画、中期経営改善計画の策定

両公社は、造林公社経営計画検討委員会を設置し、特定調停の結果を踏まえて、関与条例に基づく長期経営計画（H23～R50）および中期経営改善計画（H23～27）を策定した。

● H24. 4 両公社の合併

将来の伐採事業に向けて、より一層の業務の効率化を図る必要があるため、長期経営計画に基づき「滋賀県造林公社」が「びわ湖造林公社」を吸収合併した。

● H28. 3 第 2 期中期経営改善計画の策定

公社は、第 2 期中期経営改善計画検討委員会を設置し、関与条例に基づく第 2 期中期経営改善計画（H28～R2）を策定した。

2-5 一般社団法人滋賀県造林公社の概要

設立目的	琵琶湖周辺の森林の水源かん養機能を高め、森林資源を造成し、あわせて農山村経済の基盤の確立、及び民生の安定、社会福祉の向上に寄与することを目的とする。
事業内容	① 分収造林・分収育林事業 ② 林業労働力の確保及び育成の事業 ③ 森林・林業・緑化に関する事業及び調査等の受託 ④ 森林・林業に関する普及・啓発の事業等
役員・職員 (H31. 4. 1)	理事 10 名、監事 1 名、会計監査人 1 人、職員 22 人※（事務局長除く） ※うち、県派遣 10 人
社員	1. 滋賀県 2. 県内 13 市町（大津市、彦根市、栗東市、湖南市、甲賀市、東近江市、米原市、長浜市、高島市、日野町、愛荘町、甲良町、多賀町） 3. 県森林組合連合会 4. 兵庫県 合計 16 団体
実績	植栽面積：19,623ha 契約解除面積：5,003ha 管理面積：14,369ha

※平成 25 年 4 月に一般社団法人へ移行。

資3 公社林の課題

● 公益的機能の発揮

公社林には、調停条項において、水源涵養機能をはじめとした森林の公益的機能の将来にわたる発揮が求められており、奥地における琵琶湖の水源林として重要な役割がある。

このため、伐採においても公益的機能の持続的発揮に配慮した方法として、数回に分けて抜き伐り（非皆伐）を行うこととしており、契約終了後は天然更新による広葉樹林化等を目指している。こういった取組は他県でも先例がないことから、モニタリング調査を踏まえた検討や試行が必要となる。

● 伐採収益の確保

債務の弁済にあたっては、調停条項において、分収造林事業等の収益から支払うものとされていることから、収益性の高い木材の生産と販売や、地道な経営改善等が必要となっている。しかし、条件が不利な奥地に存するため、より一層の努力が必要である。

● 分収造林契約の変更および解約

経営改善の一環として、分収割合については6：4から9：1への変更、契約期間については50年から80年に延長する取組を進めるとともに、不採算林の解約にも取り組んでいる。分収割合変更は土地所有者にとって不利益となるため、理解を得にくく、進捗状況は年々厳しくなっている。解約にあつては、土地所有者に解約後の森林管理への不安等があるため、難色を示される場合が増えている。

取組実績

(単位：%)

項 目	H25.3	H26.3	H27.3	H28.3	H29.3	H30.3	H31.3
分収割合変更（公社：所有者＝6：4→9：1）	16.6	35.6	51.1	57.4	65.5	70.0	73.2
契約期間延長（当初50年→80年）	90.1	90.2	90.4	93.8	94.4	94.9	95.6
不採算林解約	40.1	57.6	58.7	59.0	61.1	62.2	63.4

● 伐採事業地の増加

伐採事業地は、過去の植林実績に応じて年々増加することとなり、ピーク時の令和30年度前後には230haを超える伐採面積が予想される。（R1計画：44ha）このため、事業地の増加に向けた執行体制の整備や労働力の確保等が必要となる。

● 伐採収益見込額の減少

平成27年度から始まった主伐（収穫のための伐採）は、長期経営計画および中期経営改善計画に基づいて実施しているが、長期経営計画と中期経営改善計画では、収益性の低下によって伐採収益見込額に差が生じている。収益性低下の要因は、①平均木材単価の低下、②労務費の上昇、③造林木の成長が想定を下回ったこと、④獣害等による材質の低下である。（平成28年3月9日環境・農水常任委員会：一般社団法人滋賀県造林公社「第2期中期経営改善計画」の素案について）

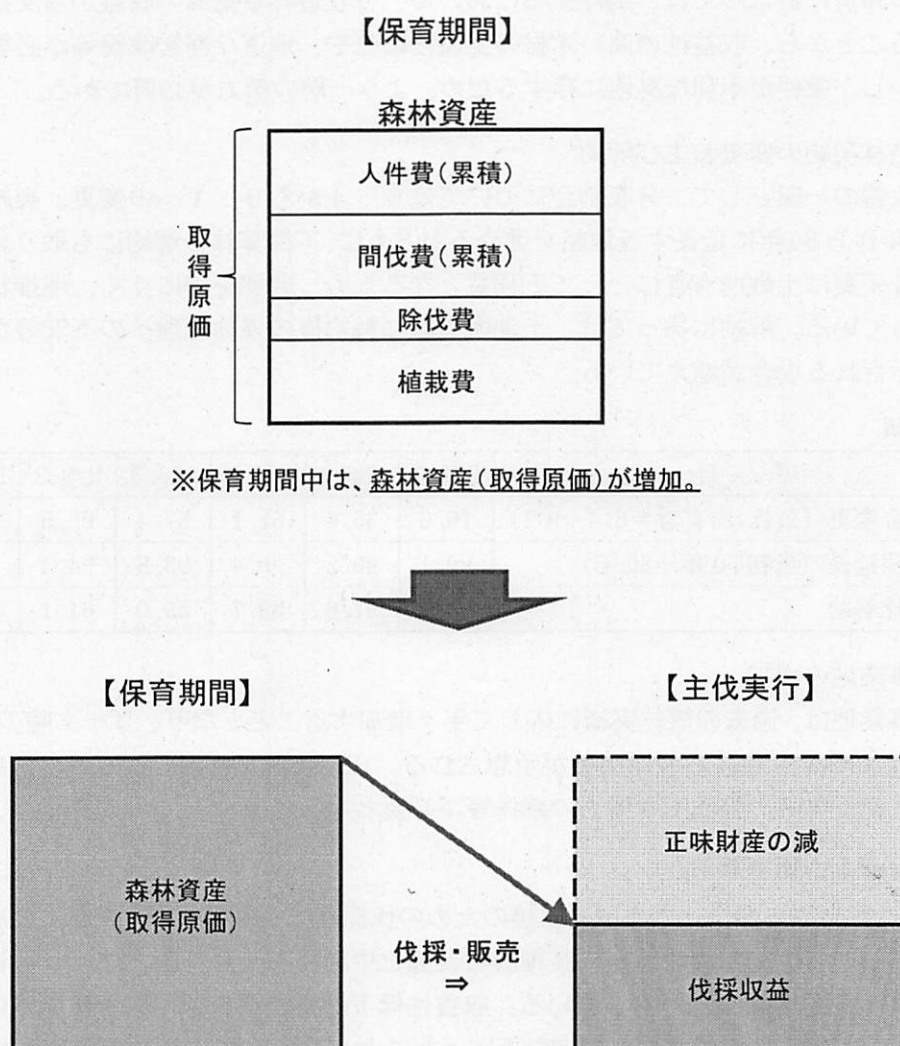
● 主伐による正味財産の減少

今まで4年間の主伐実績は、毎年度の伐採収益が森林資産を下回っていたため、財務諸表ではその差額分の正味財産が減少する結果となった。公社にとって追い風となるような、木材価格の上昇といった兆しが見えない状況のなか、今後とも収益性の改善に向けたさらなる努力が必要となっている。

◆ 林業公社会計基準（全国森林整備協会ほか H23.3 策定）に基づく会計処理

森林資産には、植栽から間伐までの間に森林の造成や保育のために投資された経費（取得原価）が積み上げられている。

伐期が到来し、主伐（収穫のための伐採）が実行された森林においては、森林資産が取り崩されて伐採収益に置き換わるが、このとき下図のように伐採収益が森林資産を下回った場合は、会計上、正味財産が減少する。



※積み上がっていた森林資産が、伐採・販売によって減少し、取得原価と伐採収益の差額分の正味財産が減少。
伐採収益は、借入金の返済に充てられる。