

公社造林のあり方について

森林・林業分野の学識者をはじめとする専門家からの意見を得たうえで、県として公社林の保全活用方法などを検討したことから、公社造林のあり方にかかる基本的な考え方を報告するもの。

1 検討の背景

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が開始された。これまで造成してきた森林資源を活用して、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。

このような状況のなか、公社林を含む森林は天然林や人工林の種別を問わず、様々な働きを通じて生活の安定や経済の発展に寄与しており、従来から地球環境保全、土砂災害防止、水源涵養、生物多様性保全、物質生産等の多面的機能を有するものとして、一般的な評価を得ている。

これに加えて、先に開催された国連の気候変動に関する政府間パネル(IPCC)第50回総会では、農林業などの土地利用状況が地球温暖化に大きく影響している可能性が高いとする特別報告書が、議論のうえ取りまとめられ、公表された。これは、改めて森林管理の重要度が国際的に示されたものであり、わが国の森林の公的管理の意義にも目が向けられるものと思われる。この報告書のうち、森林にかかる要点は次のとおりである。

- ・ 農業や林業などの土地利用による温室効果ガスの排出量が、人間の活動全体の23%を占める。
- ・ 森林や湿地などは、人間の活動による二酸化炭素排出量の約3割を吸収している。
- ・ 持続可能な森林の管理は、地球温暖化の抑制や気温上昇による変化への適応に貢献している。

2 検討の目的

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

そこで、公社による次期中期経営改善計画の策定にあたって、公社林を健全な形で将来に引き継げるよう県として公社に指導・助言を行うため、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などを検討した。

なお、県においても、この検討の成果を次期琵琶湖森林づくり基本計画等に反映させるものとする。

3 公社造林のあり方にかかる基本的な考え方

特定調停の調停条項ならびに「一般社団法人滋賀県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」に基づいて、公社と県が協力して公社林の経営管理に取り組む必要があり、それと同時に土地所有者と結んだ分収造林契約の履行が求められている。

このため、公益的機能の持続的な発揮と伐採事業等による収益の確保の両立は、今後の公社林の経営管理において最も重要な視点である。

これらの両立を目指して、主に次の事項に取り組んでいるところである。

- (1) 伐採については、30年間で3～4回に分けて抜き伐りを実施し、段階的に収穫する。
- (2) 抜き伐りを繰り返す、自然に広葉樹等を侵入させることにより、天然更新を図る。
- (3) 伐採事業にあたっては、作業の効率化を図ったうえで、国庫補助金等を活用する。
- (4) 木材の販売については、規模を活かした収益性の高い販売や新たな販路の開拓に努める。
- (5) 分収造林契約について、経営改善のために分収割合等の変更および不採算林の解約を進める。

森林の伐採を行ったときには、財務処理上、その資産額を取り崩す必要があるが、林業を取り巻く厳しい状況のなかで伐採における収益性が低下しており、伐採収益が森林資産取崩額を下回ることから、表1のとおり伐採にともなって正味財産減少額が増える傾向にある。

(表1) 正味財産額残高の推移

	H26	H27	H28	H29	H30
期首残高(千円)	185,030	203,945	168,551	159,781	152,900
期末残高(千円)	203,945	168,551	159,781	152,900	140,042
期首期末残高差(千円)	18,915	△35,394	△8,770	△6,881	△12,858
主伐面積(ha)	0	5	27	29	46
生産量(m ³)	0	1,100	5,200	6,800	8,200

一方、他県では、将来の伐採収益による借入金の償還が見込めない状況などを踏まえ、林業公社を廃止して県営林化を選択したところもあり、全国的な状況は表2のとおりである。

(表2) 全国の林業公社の状況(平成30年度末時点)

存続 事業 継続 (26)	宮城、秋田、山形、福島、埼玉、東京、新潟、富山、石川、長野、岐阜(2)、滋賀、兵庫、和歌山、鳥取、島根(2)、岡山、山口、徳島、高知、長崎、熊本、宮崎、鹿児島 ※宮城、滋賀は特定調停による債務整理を実施。	→ 存続 (26)	宮城、秋田、山形、福島、埼玉、東京、新潟、富山、石川、長野、岐阜(2)、 <u>滋賀</u> 、兵庫、和歌山、鳥取、 <u>島根</u> (2)、 <u>岡山</u> 、 <u>山口</u> 、徳島、 <u>高知</u> 、 <u>長崎</u> 、熊本、宮崎、鹿児島 <u>H28 主伐実績あり</u>
合併 事業 継続 (3)	滋賀(びわ湖)、長崎(対馬)、鹿児島(屋久島)		

解散 または 事業 譲渡 (14)	[解散] 青森、岩手、栃木、群馬、神奈川、 山梨、愛知、京都、奈良、広島、 愛媛、大分 [事業譲渡] 茨城、福井 ※分収造林事業を県へ譲渡。 なお、農業等の別部門事業 があるため、公社存続。	県営 林化 (13)	青森、岩手、茨城、 <u>栃木</u> 、 <u>神奈川</u> 、 <u>福井</u> 、 <u>山梨</u> 、 <u>愛知</u> 、 <u>京都</u> 、 <u>奈良</u> 、 <u>広島</u> 、 <u>愛媛</u> 、 <u>大分</u> 主伐開始
	認定 取消		北海道

※三セク債活用（対象期間：H21～25～28）

このため、今後の伐採事業の継続の可否や公社林の経営管理を担う主体など、その方針や体制を検討するにあたり、公社林存続と県営林化のそれぞれの場合について、表3のとおりメリットとデメリットを整理した。

（表3）公社林存続と県営林化のメリットとデメリットの整理

	メリット	デメリット
公社林存続	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公益的機能の発揮 ・ 山村地域の雇用 ・ 長期貸付に対する特別交付税措置 ・ 高率の国庫補助金の活用 ・ 契約変更等への国の支援 ・ 隣接の個人有林との連携 ・ 柔軟で戦略的な木材販売 ・ 現場および技術等の情報集積 ・ 経営の透明性の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 財政的支援の継続 ・ 貸付金償還の不確実性
県営林化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公益的機能の発揮 ・ 山村地域の雇用 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 土地所有者の同意と契約変更 ・ 債権の消滅 ・ 代物弁済※による消費税 ・ 管理費用の負担 ・ 法令や規則に基づく財産処分 ・ 土地所有者との信頼関係の構築 ・ 事業収支が不明確になる懸念

※代物弁済：債務を本来負担することになっている給付に代えて、他の給付をなすことで消滅させること。

県営林化にあたっては、土地所有者全員の同意と変更契約、代物弁済ともなう消費税の課税が新たに生じるほか、県営林化によって県の公社に対する債権は消滅し、県が森林資産を直接、管理することになる。一方で、公社林として継続した場合は、特別交付税措置等の国の支援をはじめ、戦略的な木材販売が可能となるなどのメリットがあり、本県ひいては県民にとって負担が少ないと考えられる。また、補助金を活用しながら、複数回の抜き伐りによって再生林を要さな

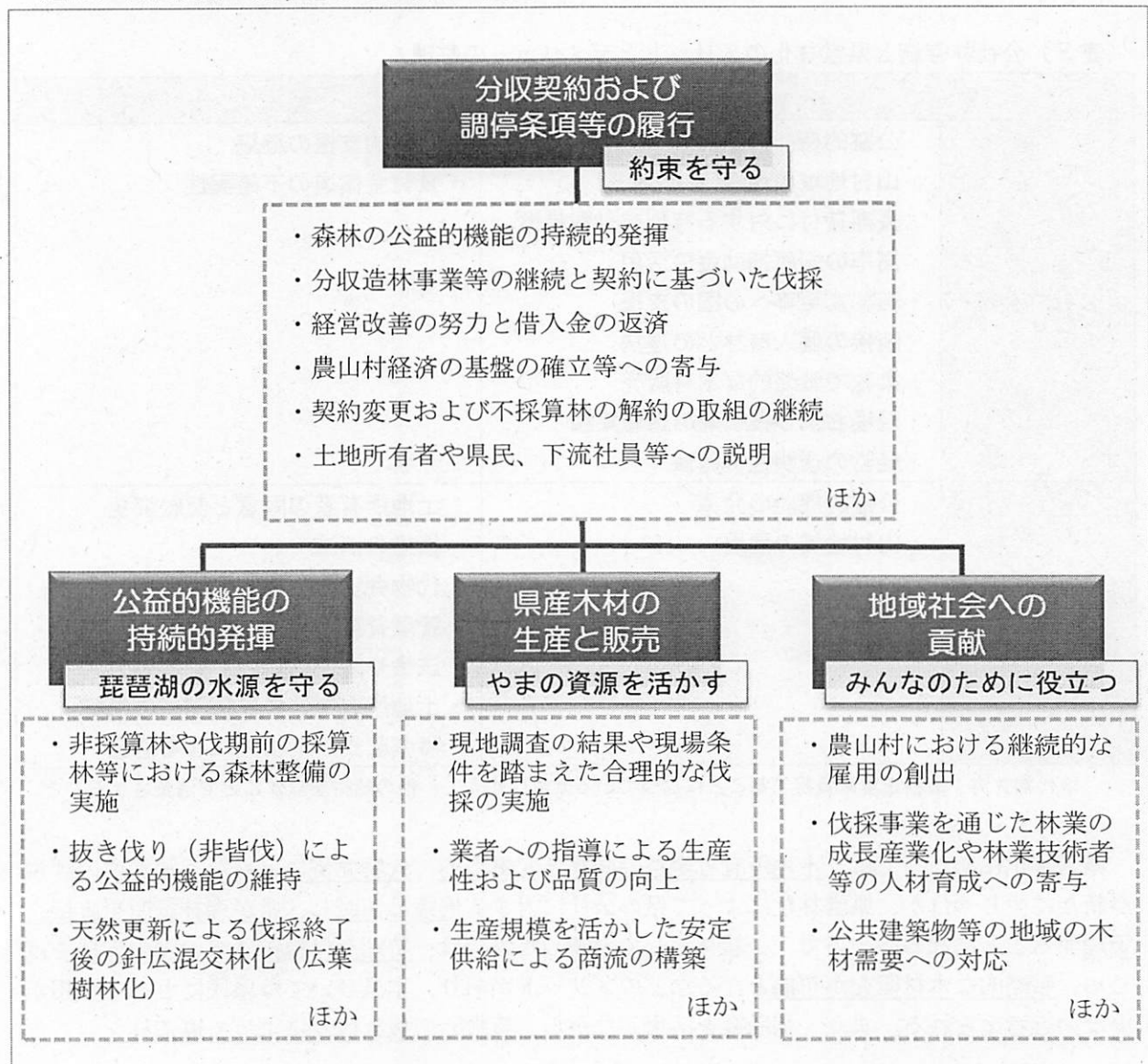
い天然更新を行う方法は、収益を得やすいうえに公益的機能が損なわれず、土地所有者の負担もないため、総合的に有利であると考える。

なお、県営林化した13府県のうち、旧公社林の主伐が始まっている4県では、立木の公売によって落札者が皆伐する形を採っており、抜き伐りは採用されていない。また、この他の県では、収益が見込めないことから、主伐に着手できず、保全のみを重視した経営に向かう県も見受けられる。

公益的機能の発揮と伐採収益の確保の両立を目指す本県においては、立木販売による奥地林の皆伐は本県の施策と馴染まず、土地所有者に委ねる再生林にも不安が残るなど、新たな課題が生まれる。また、県営林化の場合であっても、伐採収益の確保が求められることから、公益的機能の発揮だけに重きを置いた施業を行うことは適当ではない。

したがって、現時点では、公社林としての継続が適当であると考えられることから、当面の間は、公社のもとで公益的機能の発揮と伐採収益の確保の両立を目指すしながら、公社林の経営管理にかかる課題に対応していく必要があるため、基本となる事項および両者の協力によって取り組むべき事項について、図1のとおり整理した。

(図1) 公社造林の基本となる事項等の整理



なお、それぞれの事項にかかる県の具体的な考えのうち、主なものは次のとおりである。

○分収契約および調停条項等の履行「約束を守る」

- ・分収割合の変更および契約期間の延長については、引き続き公社において粘り強く土地所有者と交渉し、必要に応じて、公社と県が個別の対応方法を検討する。
- ・不採算林の解約にあたっては、土地所有者が森林を引き継ぎやすいように、土地所有者に対して県等による補助制度を紹介するとともに、県は返地後の森林の適正な管理のための支援として、環境林整備事業を継続する必要がある。
- ・兵庫県や本県の支援を受けて分収造林事業を継続しており、経営の透明性の確保のためには、今後も林業公社会計基準に基づく資産管理を行い、経営評価結果を公社理事会や県議会へ報告するなど、現在の仕組みを保ちながら、公社において事業を継続することが適当である。

○公益的機能の持続的発揮「琵琶湖の水源を守る」

- ・奥地の水源林として維持するためには、皆伐後の土地所有者による再生林よりも、原則として抜き伐りによる天然更新での針広混交林化が望ましい。
- ・近年の異常気象の発生や獣害が顕著であるため、伐採後にモニタリングを行い、土砂流出防止機能等の維持状況や新たな植生の生育状況を確認する必要がある。
- ・公益的機能が非採算林でも発揮されるように、森林の状況に応じた一定の手入れが必要である。
- ・土地所有者が、返地後の森林を水源林として維持できるように、県としても支援を継続する必要がある。
- ・実際の作業では、地形や生育状況などの現場条件に応じて、伐採の形状や規模等について柔軟に対応することが望ましい。

○県産木材の生産と販売「やまの資源を活かす」

- ・作業員1人あたりの木材生産量を上げるため、公社においても引き続き、受注者の技術力向上につながる研修や実習に取り組む。
- ・出荷材の品質を確保するため、県内業者の木材を見る目を養う必要があることから、日常の現場管理や研修等において、従事者に採材や造材の考え方などを指導する。
- ・森林資源が管理されている公社林のメリットを活かし、木材流通センターを通じて利用者のニーズを把握しながら、年間の木材生産予定を示して計画的かつ安定的に供給する。

○地域社会への貢献「みんなのために役立つ」

- ・企業の森や木材利用促進協定の締結、イベントへの参加などを通じて、公社の社会貢献や環境貢献の取組をPRし、施設整備等に際して公社材が選ばれるように努める。
- ・公社は、条件不利地である奥地林の施業において高い技術力を有しているうえに、事業を発注する立場であることから、林業事業体への施業技術の指導にとどまらず、施業方法に関する思考力を養えるよう企画提案による発注の活用を心掛ける必要がある。

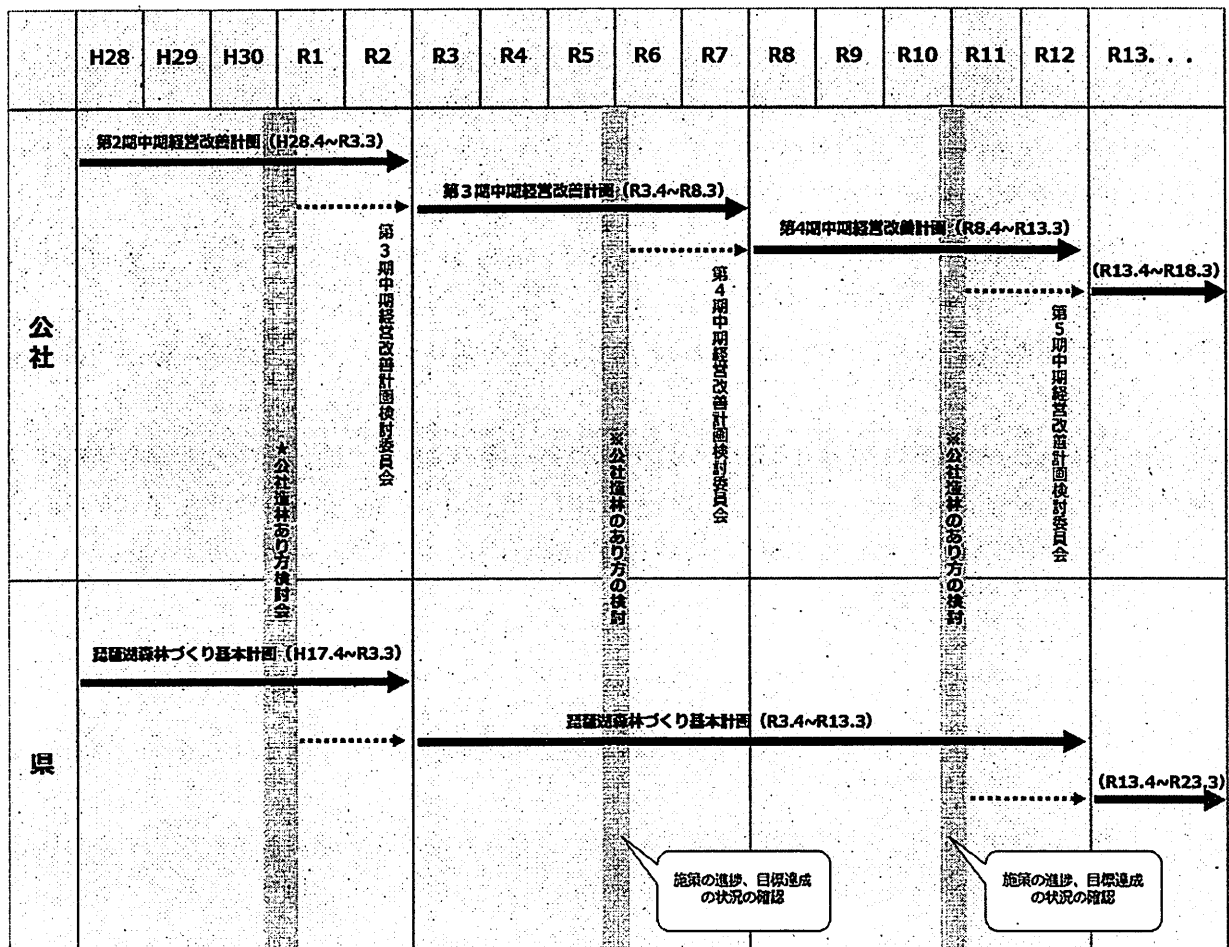
4 定期的な検討の必要性

今回の検討によって、公社林の経営管理のために取り組むべき事項やそのための体制等について、県の考えを一定、整理したものの、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の方法等については、今回以降も一定の期間を置いて、その方向性を定期的に見直す必要があると思われることから、図2のように公社による中期経営改善計画の策定に合わせて、5年置きに検討することが適当であると考えられる。

(図2) 定期的な見直しスケジュール



以上

「参考」

(1) 公社造林あり方検討会委員名簿

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	榑崎 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

(2) 公社造林あり方検討会の検討経過

第1回公社造林あり方検討会 (平成30年11月15日)

○公社造林の現状と課題①

第2回公社造林あり方検討会 (平成30年12月25日)

○公社造林の現状と課題②

○現場視察 (甲賀市信楽町黄瀬)

第3回公社造林あり方検討会 (平成31年3月29日)

○公社林の目指す姿

○公社林の整備・管理

○伐採方法の選択

第4回公社造林あり方検討会 (令和元年5月27日)

○効率的な木材生産

○木材の有利販売

○分収契約の変更・解約

第5回公社造林あり方検討会 (令和元年7月2日)

○森林の新たな価値の創造

○滋賀の林業成長産業化への貢献

○造林公社の今後の役割と体制

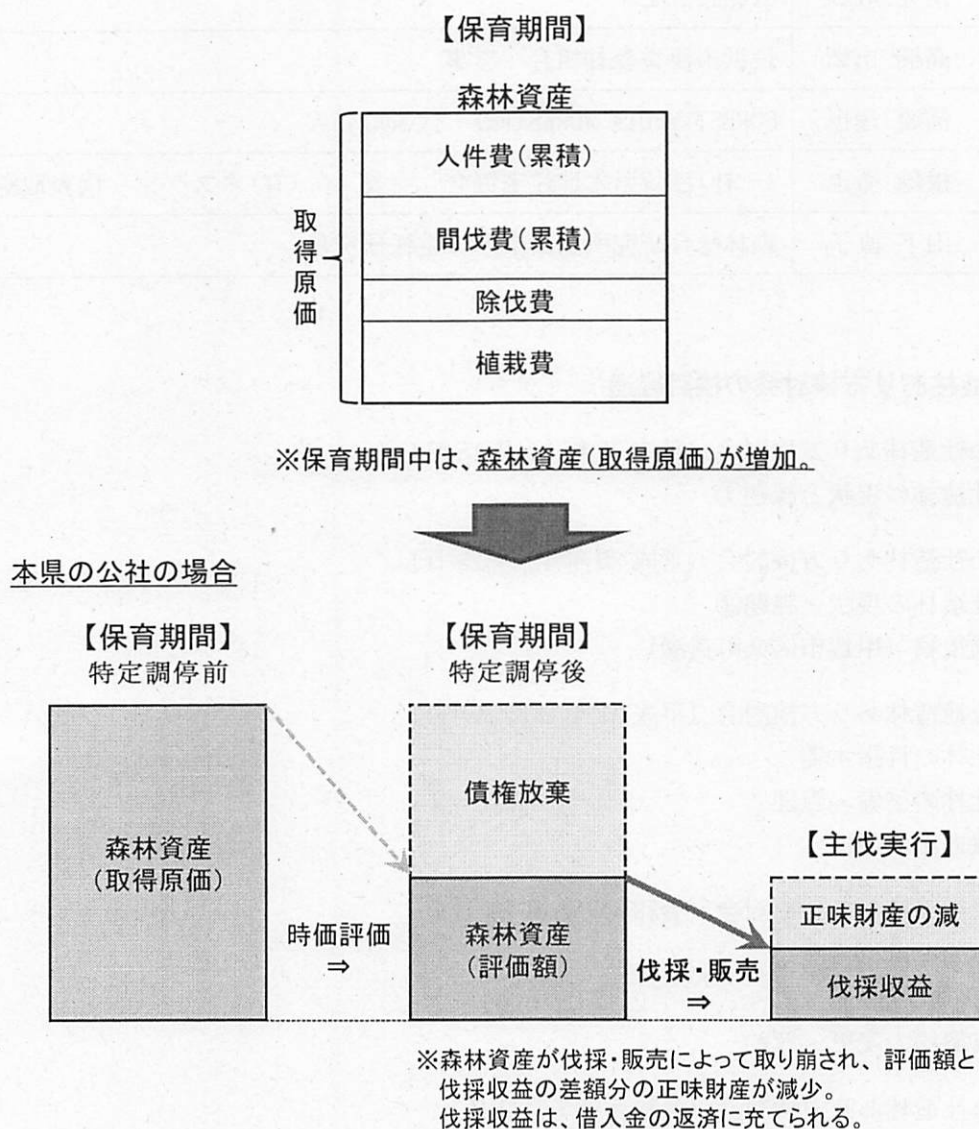
第6回公社造林あり方検討会 (令和元年8月9日)

○「公社造林のあり方」に関する取りまとめ (案)

◆ 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。



長期借入金の返済状況

(単位：円)

	滋賀県	兵庫県	合計
平成 28 年度	11,862,104	349,608	12,211,712
平成 29 年度	25,099,891	739,761	25,839,652
平成 30 年度	30,896,496	901,551	31,798,047
令和元年度	38,028,896	1,120,813	39,149,709
合 計	105,887,387	3,111,733	108,999,120

令和元年度末 借入金残高
 滋賀県分 18,461,227,884 円
 兵庫県分 188,710,323 円

以上