

滋賀県分収造林事業あり方検討会の とりまとめ結果について

Ⅰ 第5回あり方検討会の内容

➤ 滋賀県分収造林事業あり方検討会の概要

1 設置目的

分収林特別措置法(昭和33年法律第57号)第3条および第10条第2号の規定に基づき分収造林事業を実施する一般社団法人滋賀県造林公社(以下「公社」という。)の今後の経営のあり方および分収造林事業のあり方を検討するにあたり、有識者の方々から意見を聴取することを目的に、滋賀県分収造林事業あり方検討会(以下「検討会」という。)を設置する。

2 委員構成(50音順)

会長(◎)は立花委員

氏 名	主 な 役 職	氏 名	主 な 役 職
浅見 宣義	長浜市長	立花 敏 ◎	京都大学 大学院教授
泉 桂子	岩手県立大学教授	土井 裕明	弁護士
北 克憲	公認会計士	新永 智士	(株) 鹿児島総合研究所代表取締役社長
久保 久良	多賀町長	家森 茂樹	滋賀県森林組合 組合長

3 検討スケジュール

回次	日程	検討内容	回次	日程	検討内容
第 1 回	R6.9.13	長期収支見通し	第 4 回	R7.5.13	あり方の方針 (案)
第 2 回	R6.11.8	長期経営計画の検証と評価	第 5 回	R7.9.1	検討のとりまとめ
第 3 回	R7.2.20	検討の方向性			

（論点1）分収造林事業のあり方

議論の方向性

- 今後、分収造林事業を継続したとしても、最大約20億円程度の債務弁済しかできない収支見通しが明らかになり、特定調停で定めた伐採収益を原資に188億円の債務を弁済するスキームは破綻している。
- 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、経営リスクも大きい。
- 変動要素を前向きに捉え事業継続するという選択肢もあるが、包括外部監査からの「楽観的要素を排除した現実的な返済計画が策定されるべき」との指摘を踏まえれば、事業のあり方を見直すことが望ましい。
- そのため、これから5～10年程度の期間をかけて、中長期的に分収造林事業を収束させるべき。**

包括外部監査指摘事項

指摘事項①

長期経営計画と中期経営改善計画の齟齬

中期経営改善計画には、現状における各種計画値が定められており、その多くが計画を達成したものと評価されている。しかし、それは計画値が達成可能な水準にまで大幅に引き下げられたことによる影響が大きく、長期経営計画で示された当初計画値と比較すれば、著しい未達へと評価が反転する。

中期経営改善計画は直近の市況を反映した実行計画であるから、長期経営計画を下方修正したものであっても問題はない。しかし、中期経営計画の下方修正を行った場合には、償還財源の減額分を翌年度以降に獲得していく必要が生じるため、その影響を長期経営計画にも反映し、改訂する必要がある。

また、造林公社の残債務が計画どおり弁済されるのかについては、県民にとっても重要な関心事であると思われるため、改訂された長期経営計画は情報公開され、長期的な返済計画が実行可能なレベルにあるのか、常に監視される必要がある。

(包括外部監査報告書抜粋)

※第1回分収造林事業あり方検討会資料から抜粋

指摘事項②

将来的な債権回収額の大幅な下方修正の必要性

上述した問題点を踏まえて、監査人が長期収支見通しを一部修正した（但し、インフレ率、現状回復費用については、一旦考慮外としている）。修正後の債権回収額（令和5年度以降の弁済見通し）は約18億円～31億円となり、現状の長期収支見通しを更に下回る結果となった。

長期経営計画はその名の通り「長期」の計画であって、その過程で木材需要の高まり、市場価格の変動、排出権取引（Jクレジット）の活発化、林業従事者の増加による作業許容量の増大といったポジティブな変化が生じる可能性は否定できない。しかしながら、過去に特定調停が行われ、既に1,000億円近い債務免除が行われた経緯を踏まえると、楽観的な見方もは損害を更に拡大させる懸念がある。よって、楽観的要素を排除した現実的な返済計画が策定されるべきである。

(包括外部監査報告書抜粋)

長期収支見通し

※第1回分収造林事業あり方検討会資料から抜粋

	ベストシナリオ	現実的な目標	ワーストシナリオ	長期経営計画
収支差	21億7,000万円	18億1,000万円	11億2,000万円	
収支差から分収交付金等を控除				
債務弁済見込額 (R6～R51)	16億3,000万円	13億7,000万円	8億4,000万円	174億円
～R5弁済実績		4億5,000万円		14億円
経営期間 弁済見込額計	20億8,000万円	18億2,000万円	12億9,000万円	188億円
長期計画比	11.1%	9.7%	6.9%	—

公社経営における変動要素や経営リスク

外部環境要因

公益的機能に対する社会的背景や要請が公社の森林整備事業の大きな動機になる一方で、林業採算性が収益の大きな下振れ要因であるとともに、自然条件が経営資源である森林資産の阻害要因となっている。

<主な要因>

Opportunity: 機会

- ・【政治】森林経営管理制度、環境譲与税の創設
- ・【社会】地球温暖化を背景に森林への関心の高まり
- ・【経済】木質バイオマスへの関心の高まり
- ・【技術】新技術の活用による省力化、低コスト化

Threat: 脅威

- ・【社会】人口問題（少子高齢化）
- ・【経済】林業採算性の低下（木材価格の低下、事業コストの増大）
- ・【自然】奥地林（条件不利地）の存在
- ・【自然】生育条件による品質低下

※第2回分収造林事業あり方検討会資料から抜粋

➤ (論点2) 公社林整備のあり方

議論の方向性

- 収益が見込める森林については民間事業者へお任せし、行政の役割は不採算の環境林に特化させていくべきではないか。そのために、今後の方針においては、市町や森林環境譲与税との関係性が欠かせない。
- 分収造林事業収束後の公社林整備について、公社林を採算林と不採算林に区別した上で、採算林は民間事業者主導による林業経営を行う方向性で委員の意見が一致。
- 不採算林については、県と市町の連携による管理と県単独での管理で意見が分かれた。

県と市町の連携

- ・今後の方針において市町や森林環境譲与税との関係性が欠かせないため、最終的に公社を存続するにしても、廃止するにしても、それぞれどのような連携をとれる可能性があるのか、市町にも理解や協力が得られるのか、協議が必要。
- ・不採算林を所有者に返還すれば山が荒れてしまう。それを救う手段として市町が森林環境譲与税を使って公的管理をするかどうか。滋賀県の森林が琵琶湖淀川流域の水源涵養に大きく貢献しているという想いを市町も持っているのか。
- ・民有林も含めて、条件の有利な事業地では林業を、条件の悪い事業地では最低限の保育管理や公有林化、針広混交林への移行をできれば、市町が譲与税を使ってやってほしい。
- ・将来にわたり継続的に森林整備を続けていくことを担保するためには、森林経営管理制度をいかに有効に使えるのかが重要。

県単独での管理

- ・市町の専門性やレベル感で奥地水源林を整備するのは難しい。県が主導で行うべき。
- ・水道事業でも広域化が行われているが、結局、各市町の利害が一致せず、足並みがそろわないケースが散見される。森林については、県単独での管理が望ましいのではないか。
- ・山林や、土地、立木の価格の安さを考えれば、土地所有者との交渉に係るコスト、県土全体から見た森林面積割合の低さを勘案し、県有林化あるいは公社有林化によって公的管理森林を増やしていくという考え方はあり得る。
- ・不採算林は県の責任で公益的機能を発揮させていくべきだと思うが、そのためには、県は今後も相当のコストを負担しなければならない。

➤ 公社林整備のあり方（県と市町の議論の状況）

○長浜市長からの提案で、首長会議で公社林整備のあり方について議論を行った。

首長会議での県の説明 ※以下の図表は、全て首長会議資料から抜粋

○分収造林契約の解除後に、何らかの事情により所有者管理が困難となった場合には、森林経営管理法第3条第2項の規定に基づき、原則、市町に整備の責務が伴う。

<関係根拠法令>
琵琶湖の保全および再生に関する法律 第11条
国及び関係地方公共団体は、琵琶湖の水源の涵養を図るため、森林の整備及び保全、森林に被害を及ぼしている動物の防除その他必要な措置を講ずるよう努めるものとする。
森林経営管理法 第3条第2項
市町村は、その区域内に存する森林について、経営管理が円滑に行われるようこの法律に基づく措置その他必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

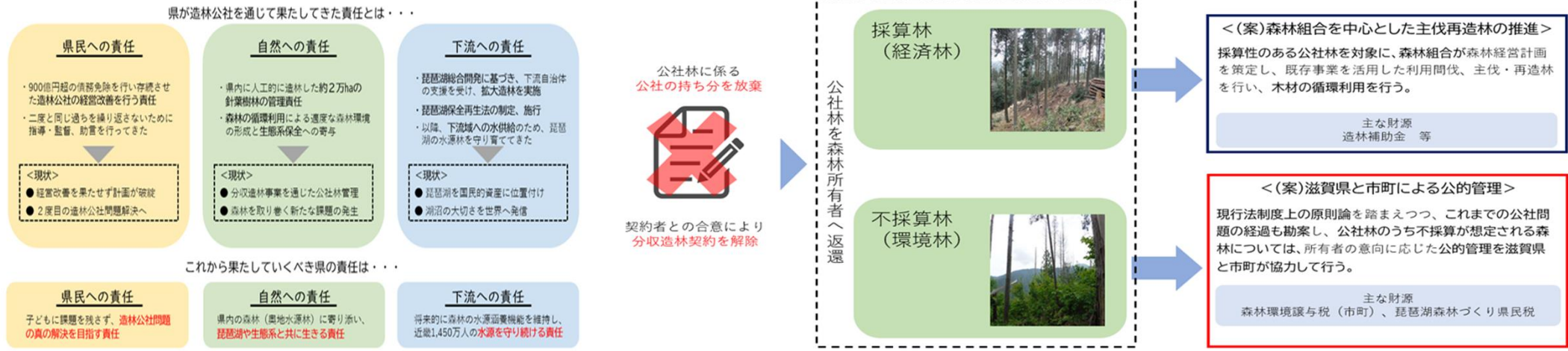
<分収造林契約を解除し、公社林が私有林になった場合の森林環境譲与税配分額への影響(試算例)>

<試算条件>
・全国の譲与税総額はR7当初見積額とする。
・全国の私有林人工林面積は、滋賀県の造林公社分のみが契約解除により私有林となり増加したものとする。

(単位:千円)

	R7予算ベース 譲与額見込み	契約解除後 譲与額(試算値)	増 減
各市町計	537,006	623,109	+86,103
滋賀県	59,668	69,235	+9,567
合 計	596,674	692,344	+95,670

○公社林のこれまでの経過を踏まえ、県と市町の連携により公的管理を行う方向性としたいが、今後は県の責任や役割を明確化した上で、検討が必要と認識。



○また、市町との議論の過程で「公社問題の解決を通じた県の森林整備」についての意見をいただいたため、県の森林を県民の社会的共通資本と捉え、オール滋賀で、みんなで森林を守るための体制づくりの検討を提案した。

➤ 公社林整備のあり方（県と市町の議論の状況）

- 県全体の森林を守るための体制づくりについては、賛同が得られた。
- 一方で、公社林整備については、「市町財政への影響」、「造林公社に関する県の施策責任」、「公社林への森林経営管理法の適用可否」といった点で、多くの反対意見が出た。
- 滋賀県知事からは、「市町の意見を重く受け止め、方向修正したい」との発言もあった。

<各市町長からの主な意見>

- ・市町財政に大きく影響することで、受け入れがたい
- ・造林公社は県の施策であり、県で責任を取るべき
- ・公社林は天然林を伐採して針葉樹林にした事業地で、不採算になったからといって、公社の森林経営を放棄し、森林経営管理法に基づく市町責任を主張するのはおかしい
- ・市町で用意できる労力には限りがあり、市町で公社林の管理は不可能

<滋賀県知事の発言>

- ・奥地水源林を19市町および県、森林組合、みんなで管理する手法について検討する場の設置についてご協力いただきたい。
- ・公社林についての市町長の意見は重く受け止め、大きくは県の責任を持った形での対応に方向修正したい。

事務局からの提案

こうした議論の状況も踏まえ、検討会のとりまとめにあたり、意見の補充や、検討に必要な論点、今後の方向性への考え方等について、改めて、分収造林事業あり方検討会としての議論をお願いしたい。

➤ (論点3) 債務整理の考え方

議論の方向性

- 事業収束にあたり、再度の債務整理が必要不可欠となる。これまでに林業公社を解散してきた他府県では、「第三セクター等改革推進債」を活用し公社の債務整理を行ってきたが、現在は活用できない。
- そのため、残る債務約182億円のうち滋賀県が保有する債権については、滋賀県が全額を放棄すべき。
- 兵庫県が保有する債権については、過去に行われた債務整理手法との公平性や整合性に配慮しつつ、解決可能なスキームを当事者間の任意協議により、模索すべき。

特定調停

- ・普通の特定調停は、借金が188億円あれば各年度にいくらずつ返すのかを明らかにするもの。しかし、この特定調停は普通とは違い、188億円が完済目標ではあるが、各年度の利益の範囲内で返済する、利益が出なかったら返済できなくても仕方がない、という内容で、毎年決まった額を返済すると約束していない。
- ・滋賀県の債権や兵庫県の債権を誰も債務保証していないので、公社に返せないと言われれば債権者が泣くほかない。

債務整理

- ・最もイメージに近いのは、第三セクター等改革推進債を使った再度の債務圧縮。
- ・特定調停を成立させた時点で将来を見据えた際に希望的観測として見込んだ額が188億円であり、その時点での観測通りにはなっていない。さらに経営環境は悪化していて、誰がどうやっても188億円に見合う伐採収益を出してくることは不可能ではないかと考える。
- ・今後の方向性としては、完全に諦めるのか、弁済可能な額まで債務免除してあげて続けるのかの二択。

➤ (論点4) 公社組織のあり方

議論の方向性

- 公社は、滋賀県の森林行政の発展に大きな功績を残してきたが、今般、再度の債務問題が顕在化。
- 再度の債務整理を行うにあたり、今後の組織のあり方について、**検討会では、解散の方向性で検討を進めてきたが、存続への意見も出ている。**

解散

- ・今の状況で公社が存続していくことはまず不可能。
- ・今回の造林公社の経営上の問題が発生したのは、公社のアクセルが暴走して県のブレーキが効かなかったことが要因ではないか。公社の方が意思決定が迅速で柔軟というのは諸刃の剣であり、メリットとデメリットがある。
- ・公社経営を県側でモニタリング、コントロールしきれなかったことが問題。今後も公社組織を残すとなれば将来にまた同じようなことが起こるリスクを残すことになる。
- ・今後の役割を環境林に限定していくのであれば、組織の機動性や柔軟性よりも、安定的な管理や政策決定、環境価値を考え全体を俯瞰した政策判断が必要になる。公益的機能を中心とした新しい森林整備を考えるのであれば、公社を解散し県組織に吸収させるべきではないか。
- ・現状が非常に厳しい状態になっていることを潔く認めて、公社経営は諦めて、その上で、公益的機能を担う組織をしっかりと作るという方向性にならざるを得ない。

存続

- ・森林経営管理制度に対する市町の負担がある中で、公社を解散し公社林を所有者にリリースするという考え方が時代の流れに沿っているのか。森林を管理できる公的組織の設置、もしくはそういった役割を公社に与えるかどうかは、今後の重要な視点。
- ・今後の公社の方向性として、収益性のない森林の管理を行う主体となるという方向性はあり得るのではないかな。
- ・管理できない、相続できないという事情を抱える土地所有者が非常に多いと思うので、公有林化を進めるための体制を整えていくことが大切。それが県になるのか、公社になるのか、今後、森林審議会で議論されるべき。
- ・債務弁済の見通しが立たないから解散という考え方に違和感。債務弁済見通しが20億円だろうが、12億円だろうが、民間経営に置き換えればどちらも信用性はない。公社の仕事を採算林事業地の皆伐再造林と決めて、終わるまでは解散しないという選択肢があってもいいのではないかな。

2 あり方検討会のとりまとめ結果

とりまとめ結果（概要）

※詳細は、別添の「滋賀県分収造林事業あり方検討会としての議論のとりまとめ」を参照

＜あり方検討会からのコメント＞

- 各委員からの専門性に基づく様々な意見を基に、長期的な視点に立った検討結果をとりまとめた。
- 県の政策には大きな現状変更が伴うこととなる。県に対しては、反省すべきは反省し、見直すべきは見直すことを求めたい。

＜論点1 分収造林事業のあり方＞

- 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と認められる。
- 令和5年の包括外部監査で「楽観的要素を排除した現実的な返済計画が策定されるべき」と指摘されていることを踏まえれば、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と考えられる。
- そのため、5年～10年程度をかけてソフトランディングを図りつつ、中長期的に分収造林事業の収束を図っていただきたい。

＜論点2 公社林整備のあり方＞

- 採算林については、土地所有者の意向を確認しつつ分収造林契約を解除して私有林に戻すこと、その上で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、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のあり方について検討を進めていただくとともに、可能な範囲内で市町との連携を図っていただきたい。

＜論点3 債務整理の考え方＞

- 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、債権者が債権の全額を放棄せざるを得ないのではないかと考える。

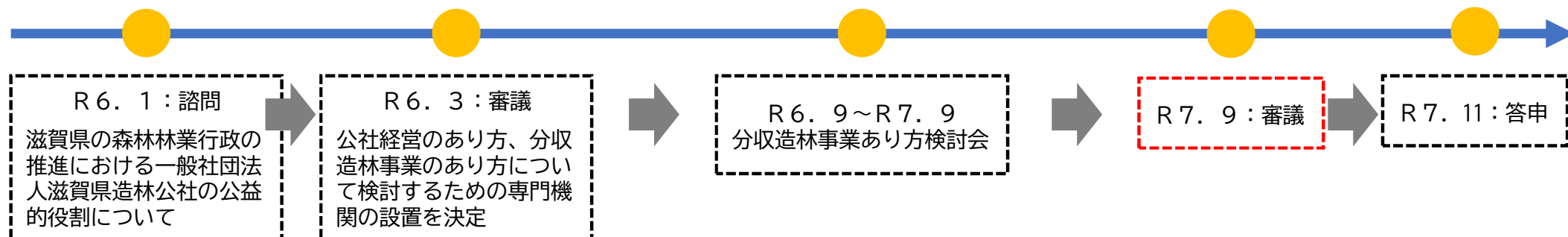
＜論点4 公社組織のあり方＞

- 滋賀県が始めた造林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解散することが望まれる。
- ただし、今後は、公的な森林を管理するための主体が必要となる。その主体を滋賀県の内部組織とするのか、新たな外部団体を作るのかについては、引き続き、滋賀県で検討していただきたい。

3 森林審議会での審議

森林審議会

○9月24日に森林審議会を開催し、あり方検討会での議論とりまとめを受けて、森林審議会としての答申に向けた審議を行った。



▶ 森林審議会としては、あり方検討会の検討結果を支持する内容の答申案をとりまとめる方向性を確認した。

<審議会委員からの主な意見>

(論点1：分収造林事業のあり方)

○公社林契約者の年齢を勘案すれば、事業収束に5～10年もの期間をかけると代変わりが起こってしまいかねない。解決に向けては、現在の契約者の納得が大事だと思うので、1日でも早く合意がとれるような進め方が必要。

(論点2：公社林整備のあり方)

○県で責任をもって森林を管理していくとは言え、やはり県だけでは難しいのではないかと。一方で、市町には専門的な職員があまりおられず、市町連携も難しいのかもしれないが、何らかの市町の関与は必要。

(論点4：公社組織のあり方)

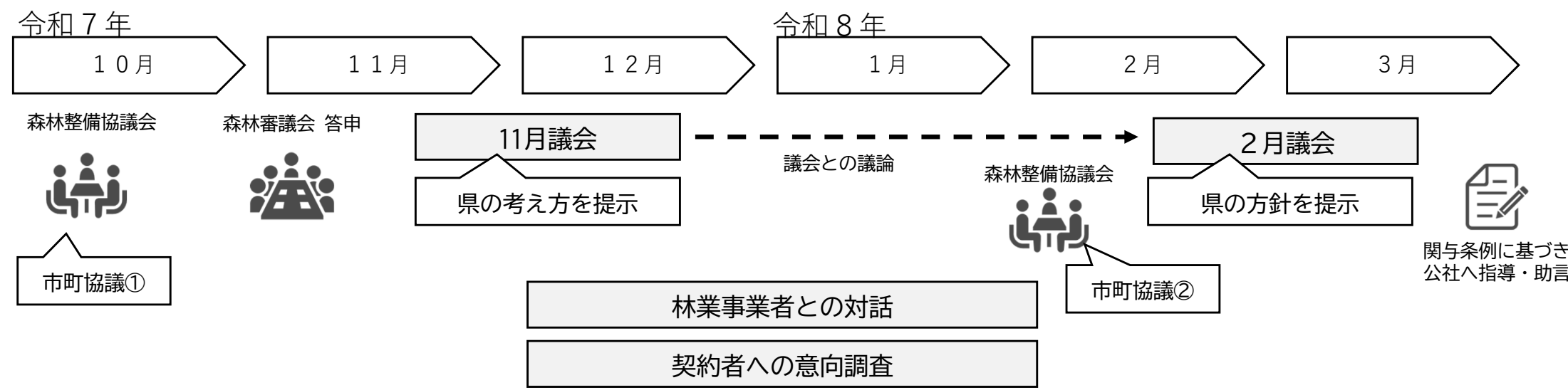
○事業を収束させて、債権放棄もしてもらって、それでも公社が存続するという結論では誰も許さないと思う。そういう意味では、公社は解散しかあり得ない。

○公社が一度解散する方向性には賛同する。今後の公社林整備は、不採算林を中心とする公益的機能の持続的発揮にシフトしていくことになる。そこでは、滋賀県が主体的に森林管理していけるような体制づくりが行われることが望ましい。

4 今後の県の検討スケジュール

▶ 今後の検討スケジュール

○ 今後は、検討会のとりまとめ結果を基礎としつつ分収造林契約者の意向を十分に確認し、市町や林業事業者との協議を行い、議会との議論を重ねながら今年度末を目途に県としての方針をとりまとめる。



市町連携に向けた協議（森林整備協議会・市長会・町村会）（来年度以降も継続的に実施）

公社・兵庫県との債権整理に向けた協議（来年度以降も継続的に実施）