

「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

令和7（2025）年10月

滋賀県分収造林事業あり方検討会

「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 目次

はじめに	1
論点 1 分収造林事業のあり方	2
論点 2 公社林整備のあり方	3
論点 3 債務整理の考え方	4
論点 4 公社組織のあり方	5
おわりに	6

【滋賀県分収造林事業あり方検討委員（50 音順）】

【検討会開催スケジュール】

【滋賀県分収造林事業あり方検討会設置要綱】

（付属資料）

第 1 回滋賀県分収造林事業あり方検討会資料

第 2 回滋賀県分収造林事業あり方検討会資料

第 3 回滋賀県分収造林事業あり方検討会資料

第 4 回滋賀県分収造林事業あり方検討会資料

第 5 回滋賀県分収造林事業あり方検討会資料

＜はじめに＞

分収造林事業は、戦後の著しい経済成長に伴う木材需要の急激な増大に対処すべく、昭和 33(1958)年に制定された分収造林特別措置法に基づき、木材資源の充実と森林の有する公益的機能の維持増進を目的に、土地所有者から借り受けた土地に造林者が費用負担者となり造林を行い、将来生長した木材を伐採したときに、造林者と土地所有者が伐採に伴う収益を分収する仕組みの事業である。

滋賀県では、社団法人滋賀県造林公社が昭和 40(1965)年に、また財団法人びわ湖造林公社が昭和 49(1974)年に設立された。土地所有者個人による森林整備が進みにくい奥地等の条件不利地において、分収造林方式による造林・保育事業が進められてきたが、林業の採算性の低下により債務弁済が行き詰まり、両公社は平成 19(2007)年に特定調停を申し立て、平成 23(2011)年に滋賀県と下流団体が約 956 億円の債権放棄を行うことで経営再建を果たした。両公社は、平成 24(2012)年に合併し、平成 25(2013)年には現在の一般社団法人滋賀県造林公社（以下、「公社」という。）となった。

公社による造林・保育事業は、山村地域における就労の場の確保、水源涵養や土砂流出防止等の森林の公益的機能の発揮のほか、原木を安定的に供給する役割などにも大きく貢献してきた。他方、木材価格の長期的下落・低迷があり、特に近年における事業コストの増高なども相まって、公社経営を取り巻く社会経済情勢が大きく変化している。

このような状況の中、滋賀県では、航空レーザ計測による森林解析の結果や、包括外部監査における「長期経営計画と中期経営改善計画の齟齬」、「長期収支見通しにおける将来的な回収額の大幅な下方修正の必要性」といった指摘を踏まえ、公社の行う分収造林事業のあり方を検討するため、令和 6(2024)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。）を設置した。

検討会では、分収造林事業のあり方、公社林整備のあり方、債務整理の考え方、公社組織のあり方の 4 つの論点から、公社の行う分収造林事業について様々な視点から議論を行ってきた。

今般、検討会における延べ 5 回にわたる議論、検討を経て、「公社の行う分収造林事業の今後のあり方」に関する検討会としての議論を委員全員が一致してとりまとめたので、ここに報告するものである。

論点 1 分収造林事業のあり方

<議論のとりまとめ結果>

事務局が試算した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 億円の債務弁済となっており、その債務弁済を得るためには、滋賀県に約 90 億円の費用負担が生じる状況が明らかになった。そのため、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。

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は全くはない。しかし、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。

<議論の経過>

まず、公社経営を続けたとしても全額の債務弁済ができないという経営の見通しを前提に、分収造林事業をどうするべきかを検討会で議論したところ、「何らかの形でやめざるを得ないが、公社の役割全てを行政で引き受けることは難しい」という意見や、「これまで採算林と不採算林を同時に取り扱ってきたことが公社に関する色々な判断を歪ませてきた一つの要因と考えれば、今後の役割は、採算林の経営か不採算林の管理か、どちらかに特化していくべきではないか」という意見が出た。

そこで、検討会ではまず公社の役割を採算林の経営に特化することについて検討を行った。分収造林事業を継続し、採算林事業地で公社が皆伐再造林を行う可能性について議論を行ったところ、委員からは、「特定調停の際に、下流団体が多額の債権放棄に同意したのは、琵琶湖の水源林における公益的機能を守っていくという約束があったからであり、滋賀県として、社会や下流団体への説明責任を考えた際に、公社が皆伐を行うという判断には慎重になるべきではないか」との意見があった。

次に、公社を存続させることを前提として、役割を不採算林に特化することについて検討を行った。委員からは、「公社の長期経営計画が実現不可能な計画であるという前提に立ったときに、長期経営計画を現実的に達成可能な計画値に下方修正をしてでも事業を継続できるだけの経営力が公社組織に残っているのか」という公社経営の継続性を疑問視する意見があった。もちろん、公社による事業の継続が理想ではあるが、多くの委員からは、「現実的には公社経営を諦め、長期経営計画を廃止し、不採算林の公益的機能の持続的発揮に特化していく方向性で分収造林事業の収束を図るべき」との意見が出た。

一方で、事業の収束を図るためには、公社が森林所有者と締結する分収造林契約の解除が必要不可欠となる。「契約者の意向を十分に踏まえた丁寧な説明と法的スキームの整理が必要」との意見もあった。

検討会としては、こうした議論から、公社経営を継続して分収造林事業を行うことは諦め、分収造林事業の収束を図るべきであり、その方向でとりまとめることとした。

論点２ 公社林整備のあり方

＜議論のとりまとめ結果＞

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、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、分収造林契約を解除すると一旦は私有林に戻ることになるが、それは森林経営管理法に基づく市町の責務に委ねることになるため、これまでの経緯を踏まえると適切ではないと考える。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ことが必要になっている。また、人口減少時代を踏まえた森林の所有権のあり方に係る問題に対して解決策を見出すためにも、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きたい。

その上で、公的に管理する森林については、将来にわたり持続的な森林管理を実現するためにも、不採算林に対する県の森林整備方針を策定し、県が主体となる前提で、実現可能な範囲内で市町との連携を図る必要がある。具体的な連携のあり方については、引き続き滋賀県と市町において協議を進めていただきたい。

＜議論の経過＞

まず、分収造林事業の収束を図るため採算林と不採算林に区分することを念頭におき、事業収束後の公社林整備のあり方について議論を行った。

採算林については、分収造林契約の解除により私有林として土地所有者へ返還される。そして、土地所有者が民間事業者と連携して、積極的に林業経営を行うことが望まれるという見解で全委員が一致した。

不採算林については、人口減少や林業採算性の低下により森林所有者の森林への関心が低下している中で、今後も安定的に琵琶湖の水源地として管理していくためには、行政が主導的な役割を担うべきという見解で全委員が一致した。一方で、その管理主体が森林経営管理法に基づく市町の責務に委ねる「県と市町の連携」なのか、公社林に対する施策責任を前提とする「県単独」なのか、双方の意見が出された。

これに対して、複数の委員から「森林経営管理法は、森林所有者が自分で管理できない森林を集積し、効率的に市町で管理しようという趣旨の法律であり、現に滋賀県が造林公社という施策で管理している森林に対しては、法を適用すべきではない」という意見があった。そこで、森林経営管理法に基づく市町の責務について議論を行った。その結果、もし現公社林に対して分収造林契約を解除し、私有林に戻ったとしても、市町の責務に委ねるべきではないという見解で委員全員が一致した。

一方で、委員の中からは「公社林が私有林に戻ることによる森林環境譲与税増額分の取り扱いが不明確」という意見や、「首長会議での議論では県の責任の範囲の考え方が決まっていない」という意見など、県と市町の連携について議論の余地がまだ残っているという指摘がなされた。

また、全国に比べ国有林が少なく私有林が多いという滋賀県の特徴事情や、人口減少に伴い森林の管理が十分にできない事情を抱える所有者による相続放棄が相次いでいることなど、「所有者管理を前提

とするこれまでの森林管理の考え方を見直し、30年～50年先を見据え、将来的にみんなで森林に関われるような状態を目指すためにも、森林を公的に管理すべき」との意見が出された。

検討会としては、こうした議論から、公社の不採算林については県の責任を明確化するとともに、県有林化などの公的管理により人口減少時代にふさわしい森林管理の考え方に見直していくことが必要という結論に達した。そして、県が主体となり、不採算林を琵琶湖の水源林として持続的に保全していくために、公共事業としてどのような森づくりを進めていくのかという方針や、施業指針を策定し、実現可能な範囲で県と市町が連携して森林の管理を行っていくべきという方向性でとりまとめることとした。

論点3 債務整理の考え方

＜議論のとりまとめ結果＞

分収造林事業の収束を図るにあたっては、平成23(2011)年の特定調停成立時に続き、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」を活用して債務整理を行ってきたが、現在は制度の期限が切れており活用できない。

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、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。

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、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、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模索していただきたい。

＜議論の経過＞

まず、分収造林事業の収束を図る上で、債務整理は必須であることを前提として、事業収束にあたっての債務整理の考え方について議論を行った。

委員からは、「最終的に債務が残ってしまうと公社は破産するほかに選択肢がない」という意見や、「破産という選択肢は穏便ではないので避けた方が良い」との意見があった。検討会としては、公社の経営見通しや多くの不採算林を抱える資産状況、特定調停において債権に対する債務保証ができていないという事情を勘案して、債権者が債権の全額を放棄せざるを得ないという見解で全委員が一致した。

しかし、委員の中からは「債権者のうち、兵庫県は公社の設置者であり、施策責任者である滋賀県とは立場が異なるのではないか」との意見もあった。平成23(2011)年に成立した特定調停では、ほとんどの下流団体が公社からの撤退を選択した中で、唯一公社の経営に関与し続けることを兵庫県自身が選択されたという事情がある。検討会としては、債務整理の過程の中で特定調停時に行われた債務整理手法との整合性や、既に公社から撤退された下流団体との公平性に配慮が必要ではあるが、現実的に解決可能なスキームを模索するべきという方向性でとりまとめることとした。

なお、検討会では、仮に債権放棄をしたとしても、公社の果たしてきた役割を踏まえれば、十分な環境投資だったと評価できるのではないかという議論もあった。また、複数の委員から、「県民1人あたり約1万3,000円の負担増となる責任を滋賀県に指摘しておくべき」という意見や、「借金で造林を行

う分収造林というスキームについては経営失敗という評価になるので、滋賀県には言い訳をするのではなく真摯に反省してほしい」との意見があった。

一方で、「今回の債務問題は、70年～80年前の人達が高度経済成長を背景に、長期的な視点に立たず借金で造林を始めたことが原因であり、国の政策に基づき県が実行したという事情もある。本当に将来を見据えた政策だったのか疑問が残る」という意見や、「過去の特定制の成立で下流団体との問題は解決できたが、一切交渉に応じなかった日本政策金融公庫との問題は今でも残っている」との意見もあった。

論点4 公社組織のあり方

<議論のとりまとめ結果>

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、再び債務問題が顕在化している。再度の債務整理を行うにあたり、現在の公社組織については、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。

<議論の経過>

まず、分収造林事業の収束を前提として、公社組織の存廃について議論を行った。

委員からは、「現在の状況で公社が存続し続けるのは不可能だ」という意見や、「公社存続により将来に同様の問題を生じさせるリスクが残る」という意見、「県が公社経営をモニタリング、コントロールしきれなかった」という意見など、これまでの経過を重く捉える指摘が多くあり、公社解散を意識した意見が検討会としての主流であった。

一方で、「今後の役割を不採算林の管理に限定することを前提にした上で、公益的機能を担う組織が必要」という意見や、「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ことが時代の流れに沿っているのか」という意見、「森林を管理できない、相续できない事情を抱える土地所有者が増えている現状においては、公有林化を進めるための組織が必要」という意見など、今後の公社林整備を担うべき後継体制整備への意見も多く出た。

そこで、検討会では、現在の経営を清算する前提で、公社にこうした公的な役割を与え存続させることが可能なのか、議論を行った。

委員からは、「技術的な問題として公社保有債務を整理するためには公社解散が必要」という意見や、「一旦は、現在の公社の経営状況に対するけじめをつけるためにも解散すべき」との意見が多くあり、現在の公社組織は解散すべきであるとの方向性で、委員全員の見解が一致した。合わせて、解散後には、公的に森林を管理していくための専門の体制が必要になるとの方向性も出され、委員全員の意見が一致した。

検討会としては、こうした議論から、公社組織は結果責任に対するけじめをつけるためにも解散すべきであるが、解散後において必要となる公的な森林を管理するための後継組織については、引き続き滋賀県が検討すべきであるという方向性でとりまとめることとした。

＜おわりに＞

本検討会では、分収造林事業を取り巻く現状分析と課題把握、そして長期経営計画について検証および評価を行い、事業のあり方と事業収束後の公社林整備のあり方について、議論を交わしてとりまとめを行った。

各委員からはそれぞれの専門性に基づく様々な意見が出され、それに基づいて多様な可能性について検討を行った。そして、分収造林事業の収束、公社の解散、債権放棄の方向性で検討いただきたいというとりまとめをすることとなった。これは、長期的な視点をもった検討結果であると同時に、県の政策にはこれまでとは違う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。

検討会としては、議論が十分に煮詰められなかった点もあった。これは、検討が不十分ということではなく、将来に向けて多くの可能性が残されており、選択肢がたくさんあるということだと考えている。

今後、滋賀県と公社が検討会での議論のとりまとめ結果を踏まえつつ、事業収束と琵琶湖の保全に向けた公益的機能が持続的に発揮される森林整備の両立を目指し、契約者、地域住民、林業事業者、市町および県議会等広く関係者を交え、多様な視点から適宜活発な議論が行われ、新しい時代にふさわしい滋賀県としての方針が定められることを大いに期待する。

[分収造林事業あり方検討会委員（50 音順）] ◎：会長

浅 見 宣 義	長浜市長
泉 桂 子	岩手県立大学総合政策学部 教授
北 克 憲	公認会計士
久 保 久 良	多賀町長
◎立 花 敏	京都大学大学院 教授
土 井 裕 明	弁護士
新 永 智 士	株式会社鹿児島総合研究所 代表取締役社長
家 森 茂 樹	滋賀県森林組合 代表理事組合長

[検討会開催スケジュール]

第1回検討会（令和6年(2024年)9月13日）

- ・長期収支見通しについて

第2回検討会（令和6年(2024年)11月8日）

- ・長期経営計画の検証と評価について

第3回検討会（令和7年(2025年)2月20日）

- ・今後の方向性について

第4回検討会（令和7年(2025年)5月13日）

- ・分収造林事業のあり方の方針案について

第5回検討会（令和7年(2025年)9月1日）

- ・分収造林事業あり方検討のとりまとめ

滋賀県分収造林事業あり方検討会設置要綱

（設置）

第1条 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。

（所掌事務）

第2条 検討会は、前条に規定する目的を達成するために、次に掲げる事項を検討する。

- （1）公社の長期収支見通し
- （2）長期経営計画の検証と評価
- （3）分収造林事業のあり方
- （4）公社経営のあり方
- （5）その他、委員会の設置目的を達するために必要な事項

（委員）

第3条 検討会は、10人以内の委員をもって組織する。

- 2 検討会に会長を置く。
- 3 会長は、委員の互選により定める。
- 4 会長は、検討会の事務を総括し、委員会を代表する。
- 5 会長に事故がある場合、または会長が欠けた場合は、あらかじめ会長の指名する委員がその職務を代理する。

（任期）

第4条 委員の任期は、就任の日から令和7年12月末日までとする。

- 2 委員に欠員が生じた場合の補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

（会議）

第5条 検討会の会議（以下「会議」という。）は、滋賀県琵琶湖環境部森林政策課長が招集する。

- 2 会議の議長は会長が務める。
- 3 会長は、必要と認めるときは、会議に委員以外の者の出席を求めて意見の聴取または資料の提出等を求めることができる。

（事務局）

第6条 検討会の事務局は、琵琶湖環境部森林政策課に置く。

（その他）

第7条 この要綱に定めるもののほか、検討会の運営に関し必要な事項は、会長が別に定める。