

分収造林事業の今後のあり方に 関する県の考え方について

分収造林事業のあり方に関する外部有識者の検討結果

分収造林事業あり方検討会（R7.10.7 とりまとめ結果公表）

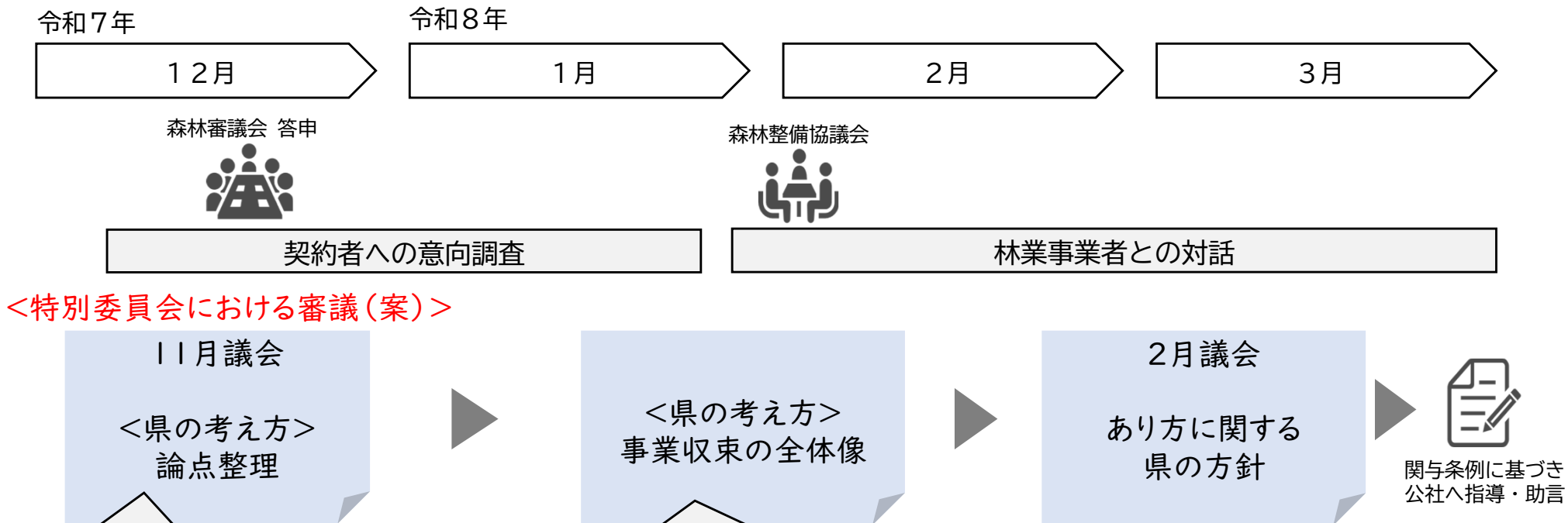
論点	検討結果
分収造林事業のあり方	現時点において事業のあり方を抜本的に見直すことが望ましく、中長期的に収束させていきたい
公社林整備のあり方	採算林については、民間事業者と連携し、積極的に木材生産を行うことが望まれる 不採算林については、県有林化など公的管理のあり方を検討するべき
債務整理のあり方	債権者が債権の全額を放棄せざるを得ないのではないか
公社組織のあり方	結果責任や経営結果に対するけじめをつける意味において解散することが望まれる

森林審議会（R6.1.17諮問 R7.11.13答申案の審議）

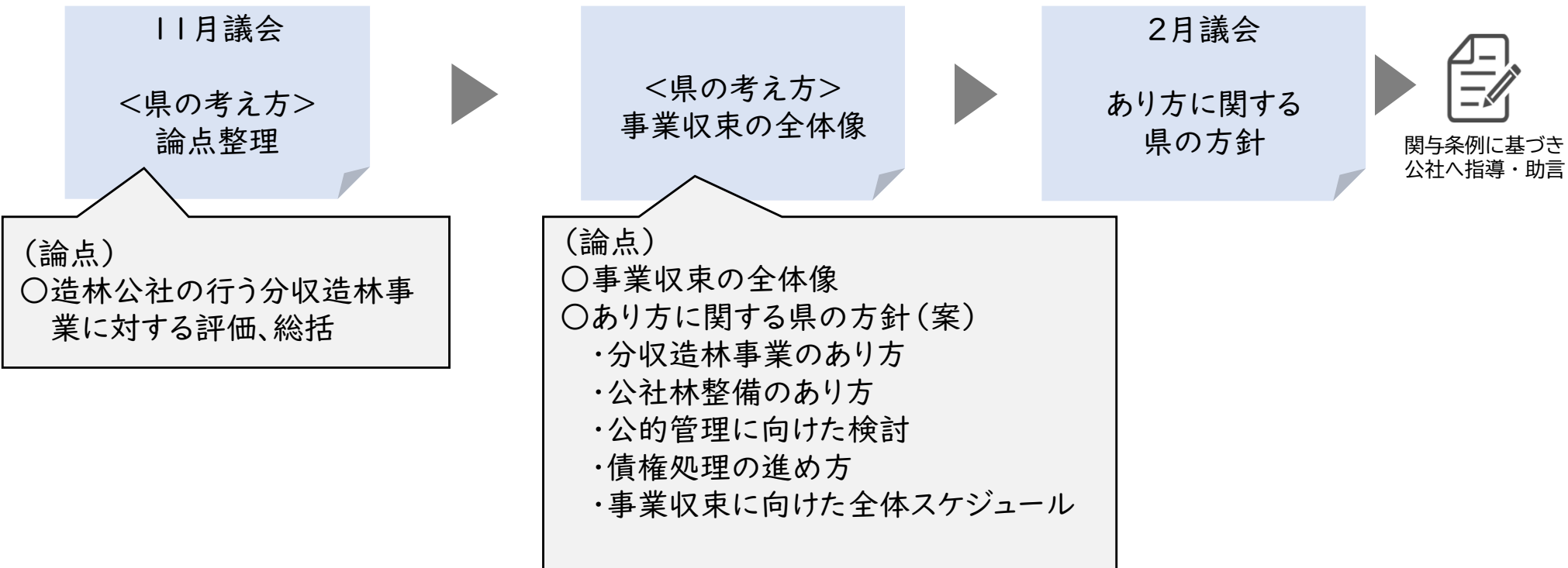
論点	答申
分収造林事業のあり方	現時点において事業のあり方を抜本的に見直すことが望ましく、1日でも早く事業収束に向けた取り組みを進めるべき
公社林整備のあり方	採算林については、民間事業者と連携し、積極的に木材生産を行うことが望まれる 不採算林については、県有林化など公的管理へ移行するべき
債務整理のあり方	債権者が債権の全額を放棄せざるを得ない
公社組織のあり方	分収造林事業の収束や債権放棄を行うことを踏まれば、公社組織が解散されなければ、県民の理解が得られない
公益的役割について	今後の森林林業行政を推進するにあたっての公益的役割は滋賀県が担うべき 担うべき公益的役割は、所有者管理が困難な公社林を公的に管理すること

あり方に関する県の方針のとりまとめに向けたスケジュール(案)

- 滋賀県分収造林事業あり方検討会のとりまとめ結果および滋賀県森林審議会の答申を受け、分収造林事業のあり方に関する県の方針をとりまとめていく。
- 今後は、考え方の整理にあたり検討を行った各論点について議論したい。



<特別委員会における審議(案)>



造林公社設立当時の背景と事業目的

造林公社設立当時（昭和40年頃）の時代背景

<エネルギー構造の変化>

- ・ エネルギー源の中心が石油へ転換したことで、薪炭林の役割が縮小。一方で、製材用木材やパルプ用原木の需要が拡大し、薪炭生産者の失業問題が発生。

<農山村地域の衰退>

- ・ 農山村から第二次産業への労働力供給。一方で、農山村部では都市部との所得格差が拡大

<経済発展に伴う社会問題>

- ・ 急激な都市化、工業化により、琵琶湖・淀川流域で地下水利用の増加による地盤沈下が社会問題化

分収造林特別措置法（昭和33年制定） 第1条

林業政策

森林政策

この法律は、分収方式による造林及び育林を促進し、もつて林業の発展と森林の有する諸機能の維持増進とに資することを目的とする。

※法律用語
「～によって」、「～を手段として」



こうした時代背景から、県は造林公社を設置し、
分収造林特別措置法に基づく分収造林事業を手段として、次の公共目的達成を目指した。

- 木材需要の変化により利用されなくなった薪炭林を伐採し、木材利用可能な針葉樹への樹種変換を図る（林業政策）
- 樹種変換のための造林事業を通して、農山村地域の振興や雇用促進を図る（林業政策）
- 広葉樹の2倍の保水力を持つとされた針葉樹の造林により、水源涵養機能をはじめとする森林の公益的機能を持続的に発揮させ、琵琶湖・淀川流域下流自治体への琵琶湖からの安定的な水供給を実現させる（森林政策）

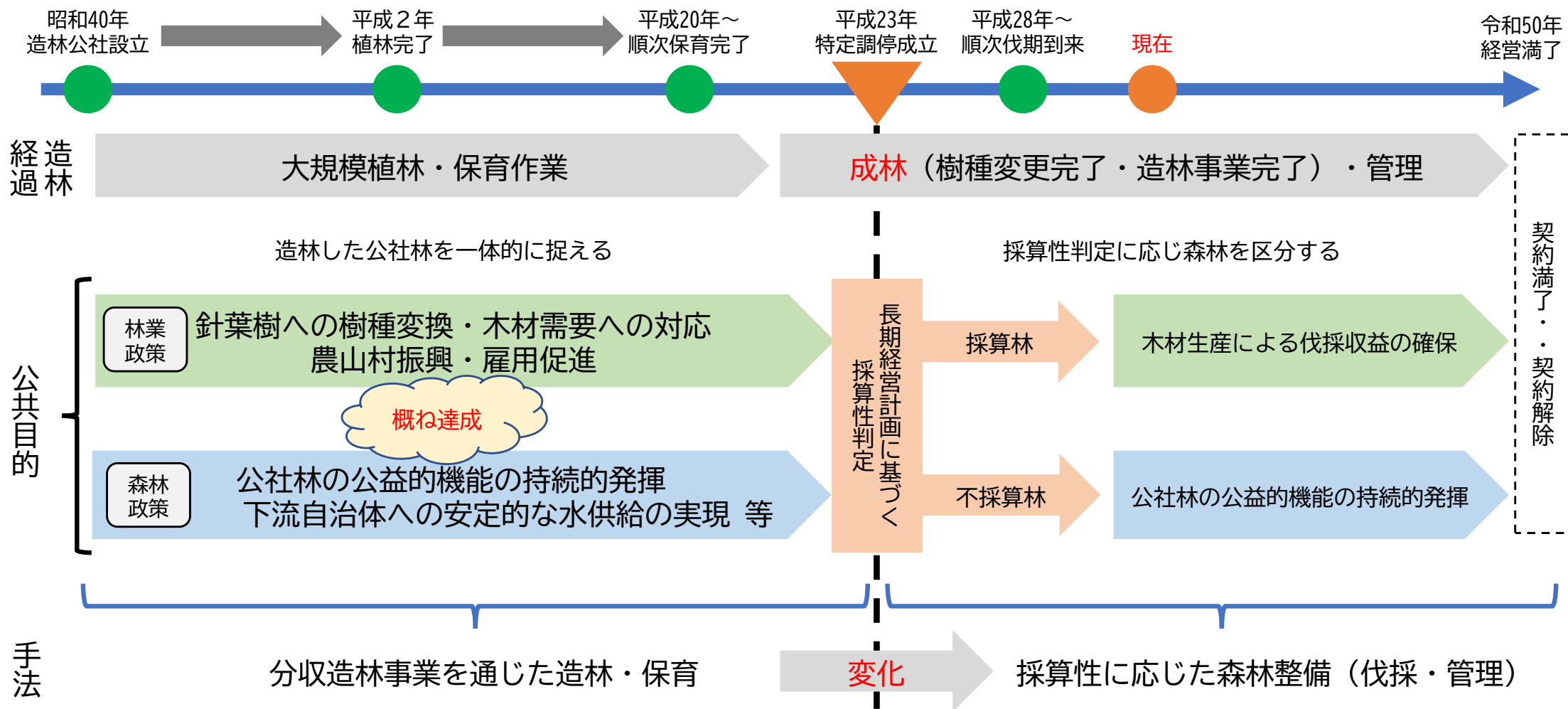
“手段”としての分収造林事業の評価

- 分収造林事業は、法律に基づく**造林のための手段**でありつつ、収益の分配を前提とする**林業経営の手段**でもある。
- 造林手段**としては、結果的に県内約2万ヘクタールの針葉樹を造林し、**大きな成果**を果たした。
- 林業経営手段**としては、造林から資金回収までに50年以上を要する超長期の経営モデルであるが故に、社会経済情勢の変動による影響が大きく、また、国の指導に基づき条件不利地への造林を行ったこともあり、事業地の採算性、調達資金の弁済、公社経営の面で**大きな課題**が残ることとなり、**ビジネスモデルとしては成立しなかった**。

項目	実施当時の目的	現時点の評価
造林	薪炭林を伐採し、針葉樹を大規模造林	県内約2万haの造林を完了 国の指導に基づき条件不利地への造林を進めた結果、一部事業地では、生育不足、根曲がり、獣害被害等が発生
分収造林契約の履行	一部の条件不利地を除き全事業地を皆伐 契約に基づき収益を6:4で分配 皆伐後は、契約満了により事業地を返還	現在は、特定調停に基づき、採算林の伐採と不採算林の契約解除を進めているが、多くの事業地が不採算で伐採できず分収できていない
資金調達	公庫、滋賀県、下流団体からの借り入れ 将来の伐採収益を原資に全額を弁済	調達した借入金のほとんどが返済できていない 平成20年に滋賀県が公社の公庫債務を免責的債務引き受け 特定調停で滋賀県と下流自治体が956億円を債権放棄し、残債権額を188億円に確定 残る債権の弁済も困難な状況
公社経営 (林業経営)	6割の分配収益により債務弁済を行いつつ、公社運営費も確保 森林資産の形成に要した経費(投下経費)も伐採収益で回収し、最終的には、資産と負債を0にして、経営満了を図る	昭和55年以降の木材価格低迷により経営状況が急速に悪化 平成17年以降は出資金の拠出により、運営費を県が負担(現時点で累積約50億円) 森林資産の時価簿価差が大きく、今後の事業実施により債務超過の発生も予測

“林業政策”・“森林政策”としての分収造林事業の評価

- 公社設立時に目指した分収造林事業を手段とする林業政策および森林政策の達成に向けた公共目的については、概ね達成されたものと評価している。分収造林事業により造林した森林は、保育期間を終え順次成林している。
- その後、特定調停時に、債務弁済可能額確認のために公社林に採算性判定の概念が導入された。以降は、目的達成のための手法が、分収造林事業による造林から採算性に応じた森林整備へと変化している。



分収造林事業により造林した公社林の現況の評価

- 林業政策としては、過去に行った条件不利地への造林や、生育状況、森林・林業を取り巻く社会経済情勢の変化などにより、**不採算事業地が多く、将来にわたり管理コストの増大が懸念**されると評価している。
- 森林政策としては、県内約2万ヘクタールに及ぶ公社林が貨幣換算すると**約199億円／年もの公益的機能**を発揮させ、県民の生命と財産を支えており、滋賀県の**森林政策の発展に大きく貢献**していると評価している。

林業政策としての評価

①長期経営計画上の採算性判定
(H23.3時点)

区分	面積
採算林	7,550.78ha
非採算林	1,925.70ha
不採算林	7,399.26ha

②長期収支試算時の採算性判定
(R7.4.1時点の机上での試算値)

区分	面積
採算林	1,491.23ha
不採算林	11,847.50ha

<公社林事業地採算性のイメージ>

森林政策としての評価

【貨幣評価（年換算調整後）】 (千円／ha・年)

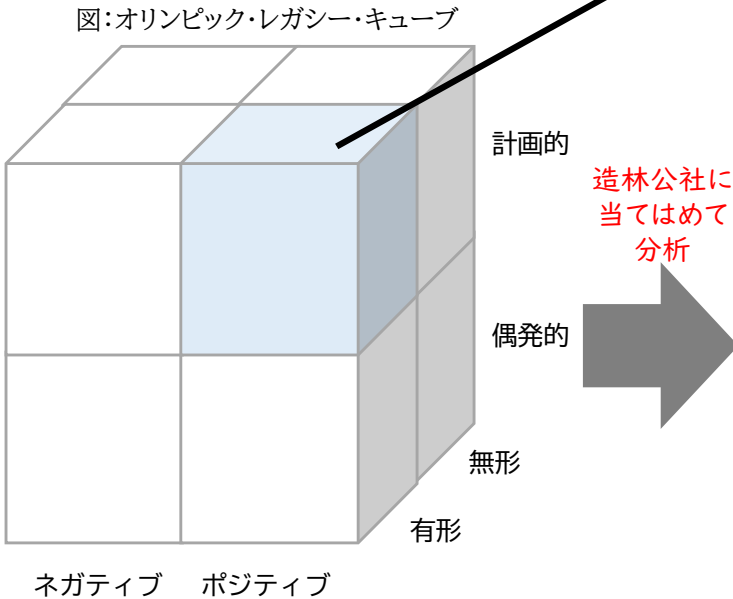
公益的機能の内容	評価方法の説明 (算出根拠)	1 ha 当たり 評価額	公社林特有の 事情による 調整内容	年換算 調整	1 ha当たり 評価額 (調整後)
二酸化炭素吸収機能	年間吸収量に基づ く回収コスト	代替法 49.3	奥地林の生育 状況を考慮	9/10	44.4
化石燃料代替機能	年間吸収量に基づ く回収コスト	代替法 9.0	奥地林の生育 状況を考慮	9/10	8.1
水資源貯留機能 (N・A・W・I・P)	治水ダム 減価償却費 年間維持費	代替法 348.0	治水機能1/2 (複合ダム)	1/2	174
洪水緩和機能 (F)	治水ダム 減価償却費 年間維持費	代替法 257.5	治水機能1/2 (複合ダム)	1/2	128.8
水質浄化機能	雨水処理施設 減価償却費 年間維持費	代替法 582.6	総貯留量を 雨水処理	1	582.6
表面浸食防止機能	堰堤の建設費	代替法 1,124.9	全期間(耐用 年数50年)	1/50	22.5
表面崩壊防止機能	山腹工事費用	代替法 336.1	全期間(耐用 年数40年)	1/40	8.4
保健・レクリエー ション機能	旅行費用 家計支出 〔旅行用〕	89.8	奥地林は1/2 貢献	1/2	44.9
1 ha当たり評価額(調整後) 合計					1,013.7

公社林：19,622ha×1,013.7千円／ha・年≒約199億円／年

分収造林事業による成果の評価

- 公社が行った分収造林事業による結果をレガシーの類型（※）に基づいて整理
- ポジティブなレガシーとしては森林政策上の成果が、ネガティブなレガシーとしては林業政策上の課題が多く分類される結果となった。そのため、森林政策上の成果を未来へ継承し、林業政策上の課題の解決が必要と考えられる。

（※）
＜レガシーとは＞
「長期にわたる、特にポジティブな影響」
＜レガシー概念理解のための軸＞
・ポジティブ、ネガティブ
・有形、無形
・計画的、偶発的



※ IOC国際オリンピック憲章を参照 諸説あり

※表中の定義 「有形」：物質として存在し形のあるもの 「無形」：精神的なもの、技術、効果、情勢等

レガシーの類型	造林公社のレガシー
ポジティブ・計画的・有形	成林した県内約2万haの公社林 森林所有者情報、境界情報、図面
ポジティブ・計画的・無形	公社の林業的ノウハウ 流域の水を守るという上流の使命 農山村地域の活性化
ポジティブ・偶発的・有形	10年間隔4回伐採や材積分収という手法の確立 Jークレジット
ポジティブ・偶発的・無形	針葉樹の多面的機能 環境的価値の高い森林への企業投資
ネガティブ・計画的・有形	特定調停、長期経営計画 薪炭林の伐採、条件不利地への分収造林
ネガティブ・計画的・無形	
ネガティブ・偶発的・有形	弁済不可能な多額の債務 一部公社林の生育不良（獣害、雪害等）
ネガティブ・偶発的・無形	木材価格の長期的下落、作業コストの増大 少子高齢化

造林公社の経営見通しおよび県の財政負担

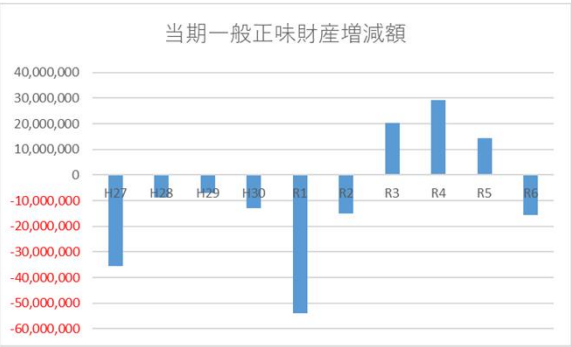
<これまでの公社の経営状況>

県による公社への支援

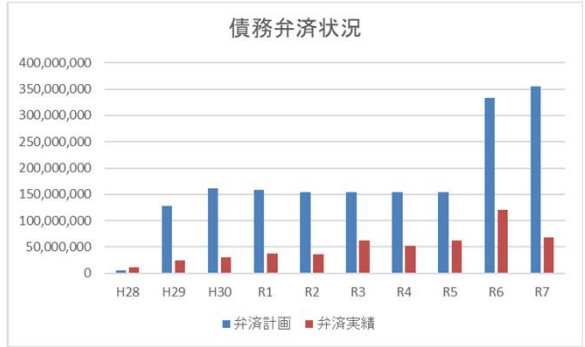
支援	始期	～R7累積	内容
運営費支援	H17～	約50億円	毎年度必要額を財政支援 ・公社運営管理費 ・森林整備事業費の一部 R6実績：約2億1,000万円 R7実績：約2億円
職員派遣	S40～	351人	運営に必要な職員を派遣 R6実績：11人派遣 R7実績：11人派遣

公庫債務を県が償還中(H20～R31の42年間長期分割弁済)

引受額	H20～R7償還累計額	残債務額	直近の償還実績
690億円	436億円	254億円	R6実績：27億円 R7実績：27億円



本格的な木材生産開始以降、大半が赤字決算



弁済実績が長期計画から大きく乖離(計画比28%)



次期中期計画期間においては、事業地ストックの減少により、生産量を大きく減らしていく見込み

<公社の事業終期である2069年までの経営状況および債務弁済状況を試算>

県による公社への支援(2069年までの累積見込み)

支援	始期	～R7累積	R8～見込	最終負担規模
運営費支援	H17～	約50億円	約90億円	約140億円
職員派遣	S40～	351人	495人	延べ829人

※今年度の支援規模が今後も継続すると仮定

あと45年間経営を継続する場合

- 県からの支援金が+約90億円必要
- 県からの職員派遣が+延べ495人必要

伐採可能材積量の試算

航空レーザ計測による森林解析結果から伐採可能事業地の森林資源量を抽出

2,198,017㎡

●事業実績と現場状況を勘案

- 施業率の低減
(長期計画100%) → 26%
- 利用率の低減
(長期計画70%) → 61%
- 伐採回数の減少
(長期計画4回) → 3回

伐採利用可能材積量
256,000㎡
(長期経営計画比：約14%)

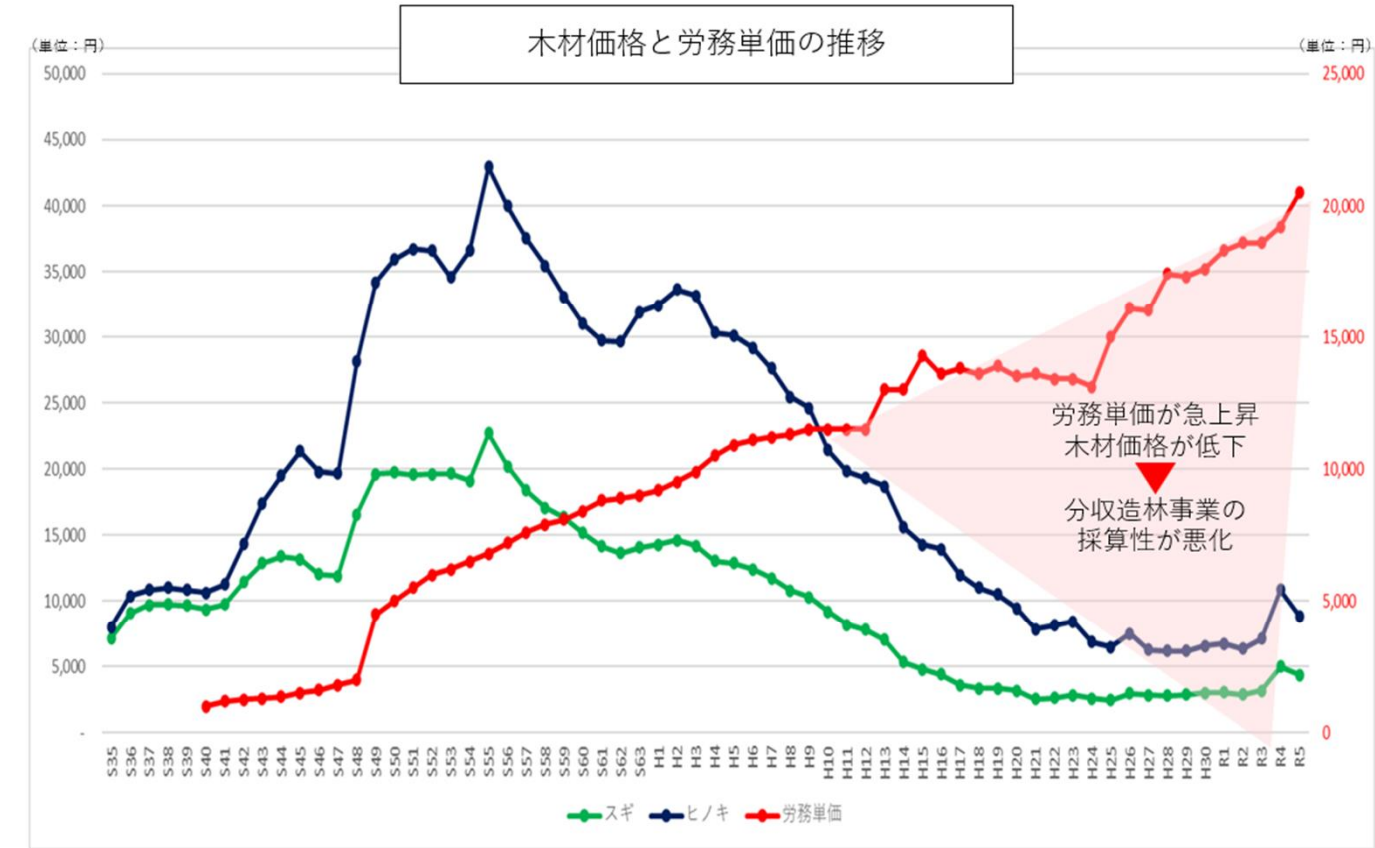
長期収支見通しの試算

	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
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%	—

これだけ支援(県が負担)しても、
最大20億円／残債務額180億円しか弁済できない見通し

公社経営の将来的な見通し

- 公社経営には多くの外部環境要因が影響しており、将来見通しは常に変動する。
- 現状、木材価格の低下とコストの上昇が合わさったことで事業採算性が悪化しているが、経営環境は今後の社会経済情勢の変化によって将来的に改善する可能性も当然に否定はできない。
- 一方で、奥地林（条件不利地）の存在や生育条件による品質低下は将来的にも変わらない。経営資源である森林資産のストックが減少していく事業スキーム上、事業継続して仮に経営環境が上向いたとしても、いずれ経営限界を迎えるものと分析。



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になっている。

<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

あり方に関する県の考え方

<県の考え方>

- 森林審議会の答申や分収造林事業あり方検討会のとりまとめ結果の通り、中長期的（10年程度を目途）に、公社の行う分収造林事業を収束させることとしたい。
- 今後は、分収造林事業を通じた森林整備を見直し、公社林と公社林以外の森林が抱える課題の一体的な解決を図り、森林の公益的機能の持続的発揮および琵琶湖保全を実現するため、公的管理のあり方を検討するなど、新たな時代や社会にふさわしい森林政策への転換を目指す。

<県の考え方の理由（今回の資料のまとめ）>

（分収造林事業の役割）

- 公社の行う分収造林事業は、県内約2万ヘクタールに及ぶ造林の過程で、林業政策および森林政策の両面で県政に大きく貢献してきた。公社設立当初に目指した公共目的は概ね達成されており、公社の分収造林事業を通じた所期の役割は果たされたものと評価している。

（事業の現状認識）

- 県は、公社の事業継続および経営改善を図るため、長年にわたり多くの財政支援および人的支援を行ってきたが、社会経済情勢の変化などにより事業採算性が悪化し続けており、特定調停に基づく債務弁済スキームは破綻状態に陥っている。

（将来リスクの評価）

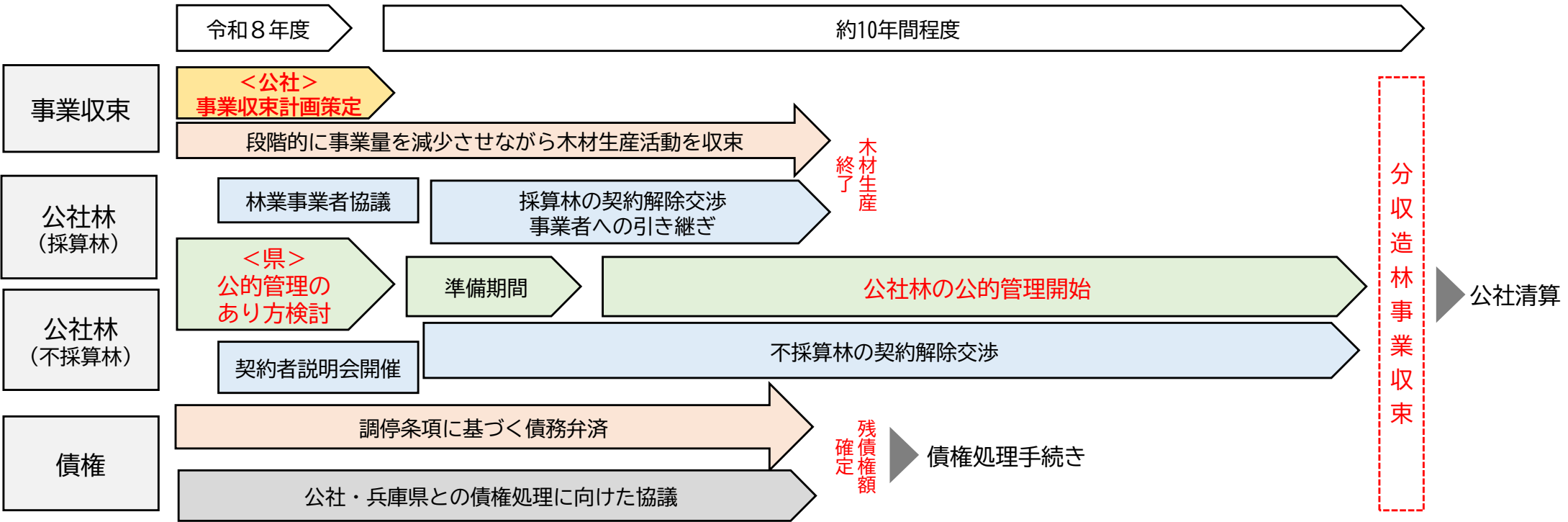
- 公社経営は、多くの外部環境要因により影響を受けるため、将来的に経営環境の改善も想定される。しかし、今後、経営資源（伐採可能材積量）が減少し不確実性を増していく公社経営に対して、これ以上の財政的、人的リソースが投入されていく将来リスクは避けるべきではないか。

（手段の代替性）

- 現在公社が行う採算性判定に基づく森林整備は、県や他の林業事業者によっても実施可能と考える。

事業収束に向けた全体スケジュール詳細（たたき台）

○ 来年度以降、とりまとめた県の方針に基づき、分収造林事業収束に向けた手続きを進める。



<来年度以降の検討事項>

項目	検討事項
事業収束	収束に向けた全体スケジュール・木材生産活動の縮小・対外的影響緩和策
公社林（採算林）	公社林の採算性判定・林業事業者への引き継ぎ方法・企業連携
公社林（不採算林）	契約者説明会・契約解除手続き・公的管理のあり方検討・市町連携・後継体制
債権	特定調停に基づく債務弁済の終わらせ方・残る債権の処理手続き