

造林公社問題をどう考えるか

高橋 卓也

(滋賀県立大学 環境科学部)

ここ数年の間、造林公社（一部の府県では「林業公社」）問題がマスコミで取りあげられる機会が増えた。一九八五年以降の朝日新聞の記事から「造林公社」「林業公社」というキーワードで検索すると、二〇〇九年までの二五年間、一〇九件の記事がヒットする。八〇年代には皆無であったが、九〇年代には年一〜三件が散見されるようになる。そして二〇〇〇年代に入ると徐々に増加し、〇八年に三四件とピークを迎える。これは経営の行き詰まりといった芳しくない実態がきっかけではあるが、国民の関心をひき政治的解決を促す好機が到来したとも見られる。

本稿では、まず造林公社問題のあらましを簡単に紹介し、その後に滋賀県の場合について検討する。ちなみに、上記の〇八年の関係記事三四件のうち、三二件が滋賀県の造林公社についての記事であった。滋賀県での公社問題の深刻さが窺える。その上で、メディアや県議会での議論から抜け落ちている大事なこと、国民にもつ

と関心を寄せてもらいたいことを指摘したい。結論を先取りすれば、造林公社とその森林をもっと客観的に見てほしいということである。その上で、公社の将来についてより良い意思決定をするための前提条件を提案したい。

造林公社問題はわかり

莫大な債務。これが一昨年来の新聞紙上におどる文字である。滋賀県の造林公社の場合、債務総額は一、一〇七億にもものぼる（〇八年度末）。県の予算が約五、〇〇〇億であるから、その二〇％にもあたる。日本全国でみると、造林公社は現在四〇社あり、その総額は一兆円ともなる。

一九五四年に長崎県で対馬造林公社が地域振興を目的とした全国初の造林公社として設立され、以降、全国各地で一九九六年までに四五の造林公社が設立された。造林公社の特徴は分収造林にある。分収造林とは、造林地の所有、造林に要する資金の提供、造林の実行をそれぞれ別個の主体が担い、造林木の収穫の際の収入を

三者（時にはそのうちの二者）で分収する仕組みである。歴史的に言えば、藩政時代に藩と農民とが実施した部分林制度、一九二〇年から六一年にかけて国が公有林に対して行った官行造林、さらに森林開発公団が官行造林を引き継いで奥地水源林に対して行った公団造林、が分収造林の事例である。造林公社の場合は、土地を地元の土地所有者が提供し、その土地に公社が資金を出しかつ森林組合などに請負わせる、または自ら事業体を組織するなどして造林を行う。その分収の比率は、ほとんどの場合公社六、土地所有者四である。

造林公社による造林は戦後造林のうち相当な部分を占める。五八年から八二年までの二五年間に民有林での人工造林の累計は約五八〇万haであるが、公社造林はそのうち五・〇％の二九万haを占める。経時的にみると、民有林造林に対する公社造林の比率は七四年以降は一〇％を超え、一九八一年には一四・九％に達している。つまり、民有林での造林のスピードが弱まった

目次

季刊 国民と森林

No.112 2010年春季号

■ 造林公社問題をどう考えるか	高橋 卓也	2
■ 国民森林会議第27回総会案内		6
■ 地球温暖化と森林の仕組み	石塚 森吉	7
■ いっきゅうと彩の里・かみかつ	桑原 定夫	18
■ 国民森林会議第27回総会議案		26
■ 森林フォーラムの活動		33
■ 八ヶ岳自然と森の学校		
2009年度開講ご案内		35
■ 切り抜き森林・林政ジャーナル		38

乗鞍スカイラインの除雪作業

撮影地 乗鞍・桔梗ヶ原 (後方・鳥帽子岳)

清水洋嗣 (岐阜県高山市在住)

高山市の市街地から眺める乗鞍岳は裾野を南北に広げ、大きな山容をどうだ…と言わんばかりに、どっかりと居座る。

そんな乗鞍岳の山開き、5月15日を一ヶ月後にひかえ、乗鞍スカイラインの開通をめざして除雪作業の重機の音がこだましていた。

表紙の言葉

目次題字 隅谷三喜男

時期にその一部を肩代わりしたのが公社造林であった。

くわえて公社造林は条件の悪い土地に展開された。六五、六年当時の林野庁からの指導によって、造林公社は山間僻地や離島などの低開発地域の林野を対象として造林を実施するものとされた。そうした土地で人工造林の口火を切ることにより、他の民間の主体が自主的に造林を開始するさきがけの役割が期待されたのである。

ところで、巨額の債務の報道に接して人々が疑問に思うのは、「なぜ、そんなに莫大な借金を作ったのか？」ということだろう。実は、融資を受けて人工林を造成する結果莫大な債務を

抱えることは、当初からの計画通りの事柄である。他方計画通りとならなかったのは、この債務に対応する資産形成である。造林公社の資産とは立木である。滋賀県の造林公社の試算によると、資産総額は約二五三〇三億円であり、そこから債務総額を差し引くと、約八一三〇六六三億円の債務超過となる。これは民間企業なら倒産となる数字である。それが倒産に至らないのは、県が背後に控えて損失補償を約束しているからである。

この巨額の債務超過の原因は何であろうか。人工造林の内部利益率は、六五年には、六・三%にも上っていたが、その後徐々に下降して、

九五年には〇%、二〇〇〇年にはマイナス一七%となってしまった。滋賀県の造林公社は、このような事業を年利約三・五%の借入金によって実行したのだから、債務が資産を大きく上回る状態になったのは理の当然である。しかも、立木資産は公社単独の所有ではない。伐出費用を差し引いた立木代収入の四割は土地所有者に支払う契約を交わしているから、実際の利益率はさらに不利となる。

内部利益率低下の原因はいうまでもなく、木材価格の下落にともなう山元立木価格の下落である。スギの山元立木価格は一九五〇年には、一、〇〇六円であったが、その後八〇年には七、

一四八円、七〇年には一万三、一六八円と上昇し、八〇年には二万二、七〇七円とピークに達した。しかしその後は下降を続け、九〇年に一万四、五九五円、二〇〇〇年に七、七九四円、〇八年には三、二六四円まで低落した。つまり、造林公社が植栽をしていた六〇年から七〇年代には、一〇年ごとに倍々のペースで上昇したが、植栽が終了したところからは逆に半分半分と急落したのである。

滋賀県の場合

滋賀県では、六五年に滋賀県造林公社が、さらに七四年にびわ湖造林公社が設立された（ここでは両公社を総称して「滋賀の造林公社」と呼ぼう）。設立当初の六四年当時、県内の二〇万haの森林のうち、人工林は二〇%の四万haしか存在しなかった。そこでこれを一万ha（人工林率約五七%）に拡大することが目指されたのである。この目標と現状のギャップ七万haのうち、四万haは個人・企業による拡大造林に期待し、残り三万haの拡大造林を造林公社が実施することが計画された。

実際には、造林公社二社によって、六五年から八九年まで二五年の間に毎年ほぼ一、〇〇〇haのスキ、ヒノキ、マツの植栽が実施され、約二万haの人工林を造成することとなったのである。なお、並行して個人・企業による拡大造林も二万ha実施された結果、現在の滋賀県の人工林は約八万ha（人工林率約四三%）となっている。滋賀県の民有林人工林に、公社林が占める

割合は二五%であり、これは全国の公社のなかで最大である。

六六年の『滋賀県造林公社設立の趣旨並びに事業構想』（滋賀県農林部）には以下のような未来図が描かれている。事業の運営により二〇一四年の最終年までに、約八四億円の収益が得られる。一万haの造林によって一億三千万トンの保水機能が確保される。四〇〇万 m^3 の木材が生産される。また山村に二六〇万人の雇用が生まれる。そのうえ、地元の森林所有者は分収金約一三七億円を受け取ることができる。

その後琵琶湖の水資源の開発を目指した琵琶湖総合開発が七二年からスタートし、公社造林もその一翼を担うこととなった。そこで新たにびわ湖造林公社が設立され、造林事業を開始した。七三年の『財団法人 びわ湖造林公社設立構想』（滋賀県農林部）では、県造林公社の場合と同様の未来図が描かれている。事業が終了する二〇二〇年までには、約八億円の収益があげられる。一万二、五〇〇haの造林によって現状（広葉樹林、伐採跡地）に比べて、一億六五〇万トンの保水機能が增加する。四六〇万 m^3 の木材が生産される。そして地元の森林所有者に分収金約二五八億円が流れ込む。

しかし、このような未来図実現の可能性は今のところ極めて薄い。八七年に造林公社によって経営収支計画表が作られている。そこで採用されている価格水準に少しでも近づかなければ、収支合い償うところまでは難しいからである。そこでは、スキの普通材丸太が四万七、〇〇〇

円/ m^3 、ヒノキの普通材丸太が一万一、〇〇〇円/ m^3 といった水準が想定されており、現在のスキ中丸太一万円台、ヒノキ中丸太二万円台という水準から大きくかけ離れている。

全国のなかで、滋賀の造林公社の特徴は、下流地方公共団体の出資を得ていることであろう。滋賀県造林公社は、大阪府、大阪市などの下流地方公共団体が社員である。びわ湖造林公社は、下流水団体である大阪府、兵庫県からの融資を受けている。その根拠は、造林による水源涵養機能の増進であった。しかし、天然広葉樹林を人工針葉樹林に置き換えることによって水源涵養機能が増進するという根拠は、上記の「構想」を見る限りでは、五七年三月の農林省林業試験場報告No九九「新しい型の山地浸透計による測定成績 第二報」のみである。そこでは、スキを主体とする針葉樹林の浸透能が二六〇mm/時間であるのに対し、広葉樹林（ⅢⅤⅣ級と見込む）でのそれは一三〇mm/時間であり、この差が拡大造林・林種転換による保水力の増大分であると仮定されている。時間当たり四〇〇mmの降水が年間五回発生したとして（年一、〇〇〇mmの降水）、二六〇mmを五倍し一万haに掛けると、上記の「構想」にいう「一万haの造林によって一億三千万トンの保水機能」という数値が得られる。けれども前提となっている浸透能の差は、現在の研究では是認されないものだろうし、その後の計算も納得しうるものではない。

さらに、滋賀県での公社造林は特有の問題点

をはらんでいる。九六年にびわ湖造林公社によって作られた「経営の方針」には、公社造林の問題点が七点列挙されている。

- (一) 労務・苗木を県外から移入したことが、森林造成単価の引き上げにつながった。また、補助金を使わずに融資にもっぱら依存して造林を進めたため費用が多くなかった。
- (二) 森林組合との連携が少なく、専従職員が多い。
- (三) 造林面積目標を達成するために大面積事業地確保をめざした。
- (四) 全県一律の画一的施業となった。
- (五) 路網の整備が遅れている。
- (六) 将来外材との競合が予想される
- (七) 環境配慮からして将来一斉皆伐は実施できないであろう。

このうち、(一)、(二)はとくに滋賀の造林公社が高コスト体質となりがちな原因である。公社造林が進展した六五年から七五年にかけて滋賀県全体でのスギ、ヒノキの県外からの移入率はそれぞれ三〇%から八一%へ、三七%から六六%へと上昇した。また九五時点での作業員の出身地は、他県が約六八%となっている。

二〇〇四年度より上流下流の社員も参加して経営改善検討会議が設置され、滋賀の造林公社の経営改善努力が続けられてきた。けれども結果としては、〇七年度に至っても意見がまとまらず、同会議は中止された。また〇七年には、

両造林公社が、大阪地方裁判所に特定調停の申立を行った。経営の抜本改革を前提として公庫を含む債権者に債務免除を求める内容である。しかし特定調停は進まず、公庫は滋賀県に対し、延滞を重ねていた公社に代わっての返済を求めてくる。〇八年九月八日に滋賀県は、約四九〇億円を公庫に一括で支払わなくてはならなくなった。けれども県の財政上これは不可能であり、結局、県は公社の借金の全額を引き受け、〇八年から四九年までの四二年間に約六九〇億円を返済することで決着した。

このような経緯から〇八年には滋賀の造林公社は多くのメディアに取り上げられることとなった。したがって報道内容は、債権・債務といった金銭的な話題が中心となった。

か どのように公社問題は議論されているか

現実には巨額の債務があり、その価値は資産価値をはるかに超過している。この差額を誰がどのような割合で負担するか、に関心は集中している。本誌〇九年秋季号の巻頭言「在来経済計算では律しきれないもの」において只木良也会長は、公社問題がもっぱら金銭的な面から論ぜられる現状に懸念を示しておられる。

只木会長が例に引いておられる県の公社問題検証委員会でも、この問題が議論の中心であったが、公社問題の経緯に鑑みそのようになった事情は理解できる。同委員会は、公社および県

に責任があるのは当然としつつも、一方では農林金融公庫と国の責任を強調している。また国には政策的な責任があるとされている。公社造林を強力に推進しながら、他方では外材の輸入を自由化し材価の低落を招いたことが、国の責任である。農林漁業金融公庫には、貸し手責任がある、さらに分収造林という仕組み自体が、損失が出た場合の負担を造林者（この場合は公社）のみに負担させる欠陥の多いビジネスモデルだ、としている。

滋賀県議会でも、県行政の責任、国政府の責任を問う声が多い。国会での質疑をみても、国行政からの支援、農林金融公庫からの譲歩についての質問がほとんどである。

公社造林の評価

それでは、公社造林はどのように評価できるのだろうか。

従来、林業経済、林政分野の研究者は功罪両面での評価を行ってきた。

功として、まず挙げられるのは、人工林資源の造成である。とくに私有林で人工造林の勢いが衰えた七〇年代以降に、大きい造林地を創出してきたことは評価できる。

また、山村において造林、とその後の保育の雇用を創り、山村社会の維持の一助となったことも功績といえよう。ただ滋賀県は、先にみたように労働、苗木の自県からの供給は少なく、結果的に山村振興の色合いは薄かった。東北・

山陰・九州等では逆に、公社造林の雇用創出というプラス面がより大きく表れている。

評価に際して功罪相半ばするのは、公社造林が地元所有者と林地との間の関係をどのように変化させたかという点である。

本来、公社造林は呼び水であった。自営造林の前段階として公的機関が投資することによって、次の伐期からは地元の所有者が自ら造林を実施し収穫することが当然視されていた。すなわち、地元の所有者が自分の手で資源を活用する段階までの手助けが、公社に期待された役割だったといえる。研究者の間では七〇〜八〇年代にかけて、公社造林は土地所有者と土地との間の関係を切り離すものか結び付けるものかが議論になった。政府機関が地域の資源を囲い込むという面を見れば、公社造林は所有者と土地とを切り離すクサビとなる。反対に、地元が自分たちに足りない資金やノウハウを獲得する機会と見れば、公社造林は所有者と土地とを結びつけるカスガイとなる。

しかし全国の調査結果を見ても、滋賀県内を歩いてみても、公社林の土地所有者が積極的に造林活動に関与する意欲は低い、といわざるをえない。例えば現在滋賀県では、八〇年生までの伐期延長という公社の提案に対し所有者の八〇％が素直に応じている。こうした「ものわりのよさ」も、裏返せば自己の森林に対する関心の薄さの反映といえるだろう。この状態では、所有者に公社林が戻された場合も、木材価格の

急騰といったショック療法がなければ、自営の人工林経営に励む可能性は小さい。

一方、公社造林の罪として、第一に挙げられるのは、何といても巨額の債務であろう。

また「人工林の造成」も場所によっては、不成績造林地、被災林の発生が見られる。さらに見えにくいが大きいのは、都道府県行政の林政分野から政治的パワーや人的パワーを漏出させている点であろう。巨額の債務の処理といった後ろ向きの仕事に、林務職員、政治家の貴重な時間、労力、頭脳が費やされている。

但し「もし諸条件が好転すれば」という前提で、大きなプラスとして残るのは、将来の資源としての可能性だろう。不成績造林地などの話も聞くが、まとまった林分としての公社造林は部分的ではあるかもしれないが、大きな価値を發揮できる可能性を蔵している。

これからどうするか？——より良い意思決定のための前提条件

従来の議論では、これからどうするか考察が抜け落ちていた。責任の分担論も、これからどうするかを決定する出発点としてのみ意味があるのではなからうか。そこでまず、将来に向けての意思決定をするための重要な前提条件として、以下の三つの点を指摘する。

①経営主体の確立——まず、将来に向け責任を持って公社林を経営する主体が必要である。検証委員会も経営意識の不在をひとつの大きな

問題点としてあげている。

林野庁の技官をはじめ、林業関係者は多くの場合、実際の仕事は別として自らを「技術者」と規定してきた。しかしその結果として、経営への目配りが弱くなりがちだったのではないだろうか。

これをガバナンスの問題といってもよいかもしれない。協働としてのガバナンスではなく統治としてのガバナンス、ここに問題があるように思う。滋賀の造林公社の問題が拡大したのも、多くの主体が関わって責任の所在が不明瞭となり、意思決定が後手後手にまわるきらいがあったためだといえる。第一に造林公社そのものが県造林公社とびわ湖造林公社と二つに分かれている。さらに、県造林公社の社員として、県内の市町および下流の地方公共団体八団体が含まれる。びわ湖造林公社については、琵琶湖総合開発計画のプロジェクトとして実施されたこともあり、大阪府、兵庫県からの資金を琵琶湖総合開発事業資金管理財団から借り入れていた（現在、財団の債権は滋賀県が引き継いでいる）。借り入れとはいえ、琵琶湖総合開発計画の一部としての位置づけから、経営の主体としての参加の色合いが濃いいえよう。最後に、両公社とも、公庫からの借入金に大きく依存している。「船頭多くして、船、山に登る」に類した現象が起こったと考えられよう。

②前向きで柔軟な経営環境。次に、経営を前向きで柔軟なものとするのである。

意思決定論では、将来への意思決定に過去の埋没費用（サンクコスト）を取り入れることが厳しく戒められている。埋没費用とはすでに支出した費用のことで、この議論の例でいえば造林費用がそれに当たると。過去の費用を強いて回収しようとする、しばしば将来の意思決定が不合理なものとなる。こうした不合理な意思決定の好例がベトナム戦争などのエスカレーションである。すでに兵力をこれだけ投入したのだからこの戦争には勝たなくてはならない、という誤った意思決定により引き起こされるエスカレーションである。

造林公社の意思決定が遅れがちになったのは総じて、過去の意思決定とくに「契約」や「計画」に制約されその枠内で経営行動をとったこと、が大きな原因である。従来が行きがかりにとらわれない、自由な発想が生まれる環境が必要である。

特定調停において滋賀県の造林公社から将来の経営方針が提案された。同方針によると、約四割の採算林では、一事業地を四回（一〇年毎）に分けて列状に伐採し、立木代収入を得ながら広葉樹林に転換する。そうした手のかからない森林としたうえで、土地所有者に返地する。残りの六割の不採算林は、公社の営林地から分離し土地所有者に返地したうえで、県の一般施策の枠内で強度間伐によって針広混交林とする。これらは、将来最小費用で管理をすることを想定しての経営方針案であろうが、債務をなすべ

く早く解消するための「清算」的方針とも見えない。公社造林によって債務が発生したからといって、公社林の木材によって返済するのが最善とは限らない。債務（埋没費用）と分離した上で、公社林経営方針の策定が望まれる。

③民の理解。公社の債務は、県すなわち県民が肩代わりしたわけである。これが国によって負担されたとしても、国税の納税者が肩代わりしたこととなる。単に過去に発生した損失を減らすことに、県民・国民の支持が得られるだろうか。実際、県民の公社問題を見る目は厳しい。滋賀県では二〇〇六年に琵琶湖森林づくり県民税が導入されたが、県民への説明会の席でも「公社に新税を投入するのではないか」との疑いの声が上がられていた。夢のある森林づくりのビジョンの一部として公社林が位置づけられなければ、県民は公社林に関心を寄せ、力を貸してはくれないであろう。

そのためには透明性を確保するための手段の工夫が必要である。問題点の一例をあげれば、造林公社の最大の資産科目である森林勘定は、過去の原価積み上げによって計算されるため、時価からかけ離れている。したがって帳簿を見ても債務超過になっていることは分からない。林業会計の分野でこのような手法を取るのにはそれなりの理由があるのかもしれないが、県民・国民が主体になって公社やその後身を統制する上では大きな障害となるであろう。実態に即し

た会計・情報システムが必要である。

おわりに

公社問題の「前例」として国有林問題を省みることのできるのではなからうか。巨額の債務を抱えた林業事業者がどのように変わって行くのか。公社と国有林の間にももちろん多くの相違点が存するが、公社問題解決のゆくえを見定める上で国有林の「経営改善」「経営改革」の経験から学ぶことが必須と考える。本誌の読者には、国有林の経験に通暁された方も多いと推測するので、是非そこから得られた教訓を示していただければと願っている。

（連絡先 tak@sas.nup.ac.jp）

〈主な参考文献〉

- 井口隆史（一九八七）『公社造林論』
- 北尾邦伸（一九八〇）『造林事業の動向と担い手の役割』
- 『長期金融』五五号（林業特集号）二〇一三六ページ
- 造林公社問題検証委員会（二〇〇九）『造林公社問題検証委員会報告書』造林公社問題検証委員会
- 滋賀自治体問題研究所（二〇〇九）『「緑」にかくされた借金―滋賀県造林公社問題調査報告書』滋賀自治体問題研究所