

分収造林事業のあり方検討に関する報告書

令和6(2024)年5月

分収造林事業のあり方検討委員会

分収造林事業のあり方検討に関する報告書 目次

はじめに	1
1 分収造林事業の概要	2
(1) 事業の趣旨	
(2) 事業の仕組み	
(3) 事業主体（ひょうご農林機構）の概要	
2 分収造林事業の財務状況	7
(1) 貸借対照表	
(2) 借入金	
3 経営改善に向けたこれまでの取組	9
(1) 新行財政構造改革の取組（平成 18(2006)年～）	
(2) 公庫償還資金等を市中金融機関から調達	
(3) 借入金の増加抑制対策	
【参考】	
行財政構造改革プランにおける長期収支見込の変遷	
4 分収造林事業の成果	12
(1) 地域振興上の意義	
(2) 山腹崩壊等の災害発生防止効果	
5 長期収支の試算	14
(1) 今後の施業の方向性を検討する上での前提	
(2) 長期収支の試算結果	
6 財務部会での検証	19
(1) 昭和 48(1973)年度以降	
(2) 平成 20(2008)年度頃以降	
7 現状を踏まえた今後の事業の方向性	20
(1) 現状認識	
(2) 検討の方向性	
8 債務整理	21
(1) 検討の方向性・考え方	
(2) 債務整理方策案	
(3) 公庫資金の適切な債務整理手法案	
(4) 債務整理を踏まえた長期収支見通し	

9	債務整理後の森林管理	24
	(1) 検討の方向性・考え方	
	(2) 森林区分に応じた森林管理の基本方針案	
	(3) 各契約地の森林管理の基本方向案	
	(4) 想定される新たな森林管理スキーム案	
10	体制の見直し	26
	(1) 考え方	
	(2) 体制の見直し案	
11	まとめ（分収造林事業の今後のあり方に対する意見）	27
	(1) 県財政への影響等を踏まえた債務整理	
	(2) 債務整理後の森林管理	
	(3) 新たな管理主体や土地所有者との交渉	
	(4) 適切な情報開示	
	おわりに	29

【分収造林事業のあり方検討委員会委員（50音順）】

【委員会開催スケジュール】

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、林業の発展と森林の有する諸機能の維持増進を目的に、国策の一環として進められてきた。

本県では、兵庫県造林公社が昭和37(1962)年に設立されて以来60年以上にわたり、森林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、分収方式による造林を計画的に進めてきた。

分収造林事業は、山村における就労の場の確保、水源かん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基地としての役割などにも大きく貢献してきた一方で、社会経済情勢が大きく変化している中で、今後、多額の借入金の償還期限を迎え、厳しい経営状況が見込まれている。

このような状況のなか、令和4(2022)年3月、令和3(2021)年度包括外部監査において、「将来の事業の継続性に疑問」、「森林資産に多額の含み損があり、実質的に債務超過となる事態」、「外部委員会を設置し、存廃を含む事業のあり方について早急に検討すべき」などの指摘を受けたことを踏まえ、同年8月、分収造林事業のあり方検討委員会を設置し、「事業の長期収支や県財政負担への影響分析」、「事業の実施方針」について検討を進めてきた。

さらに、令和5(2023)年9月、県政改革審議会における意見(下記囲み参照)を踏まえ、同年11月、本委員会に財務部会を設置し、事業の財務状況全般に関する検証を行った。

これまで、本委員会での延べ9回(財務部会含む。)にわたる議論、財務部会での検証を経て、今般、分収造林事業のあり方に関する基本的な方向性を取りまとめたので、ここに報告するものである。

【県政改革審議会意見(抜粋)】

3 令和4年度の取組に関する意見

(1) 財政運営

③ 公営企業・公社等の運営

とりわけ、ひょうご農林機構の分収造林事業については、包括外部監査において、多額の債務超過に陥る可能性から深刻な状況と指摘され、外部有識者における検討が行われているところである。事業の将来の収支見通し等を改めて算定し、分収造林事業の現状と見通しをつまびらかにされたい。その結果如何によっては、今後の森づくりや県財政にも重大な影響を与えかねないため、あらゆる観点からの点検と抜本的見直しが不可欠である。今後、委員会の検討結果を十分に踏まえつつ、適切に対応されたい。

1 分収造林事業の概要

(1) 事業の趣旨

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るため、昭和33(1958)年制定の分収造林特別措置法(昭和58(1983)年「分収林特別措置法」に改題)に基づき実施する事業である。

各都道府県において設立された林業公社(本県:昭和37(1962)年(社)兵庫県造林公社設立(初代理事長 阪本知事))が、土地所有者と分収造林契約(地上権設定)を締結し、スギ・ヒノキ人工林の造林を行ってきた。

<分収林特別措置法の概要>※昭和58年に改題

分収方式による造林及び育林を促進するため、分収林契約の定義、知事のあっせん、民法の特例、知事への事業の届出、変更勧告等を定めたもの。

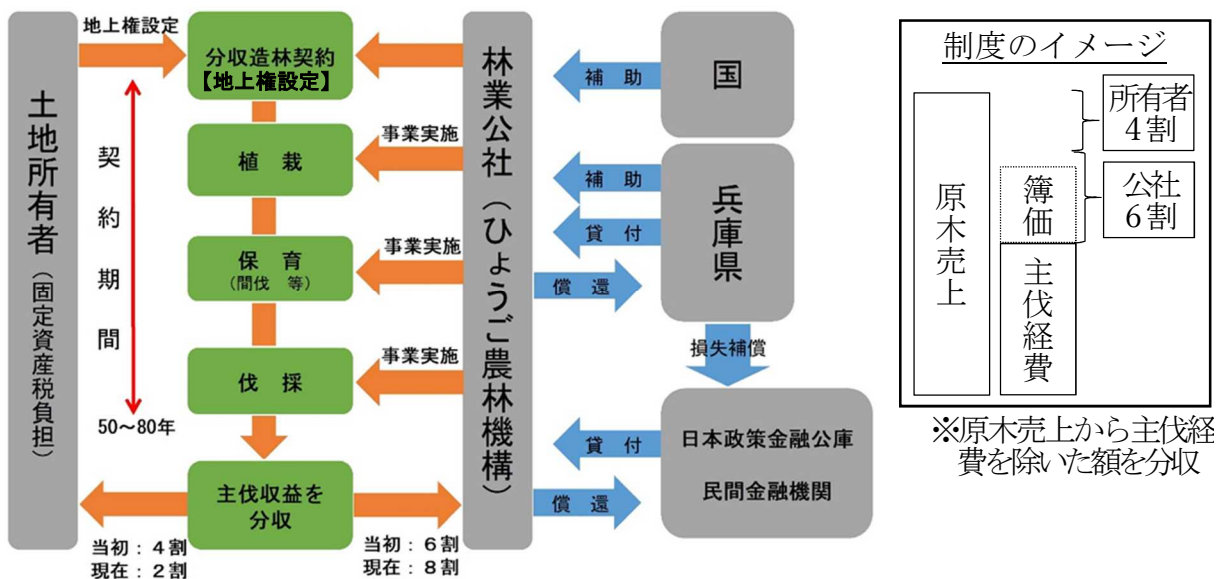
民法の特例に関しては、分収造林事業が長期の事業であることから、各共有者はいつでも共有物の分割を請求することができるとしている民法256条の規定は適用されないこととされている。

昭和58(1983)年の法改正(改題含む)では、分収方式による造林又は育林の促進を行うことを目的とする一般社団法人又は一般財団法人を森林整備法人とする規定が盛り込まれ、分収林の推進母体として位置づけられた。また、その設立にあたっては、知事の認可が必要とされた。

(2) 事業の仕組み

林業公社が土地所有者と分収契約(期間50~80年)を締結し、借入金により植栽や保育等の管理を行い、主伐(収穫)時の収益を公社と土地所有者で分収(契約当初は公社6:土地所有者4)し、公社は分収された当該収益で借入金を償還する仕組みとなっている<図表1参照>。

[図表1] 事業仕組図



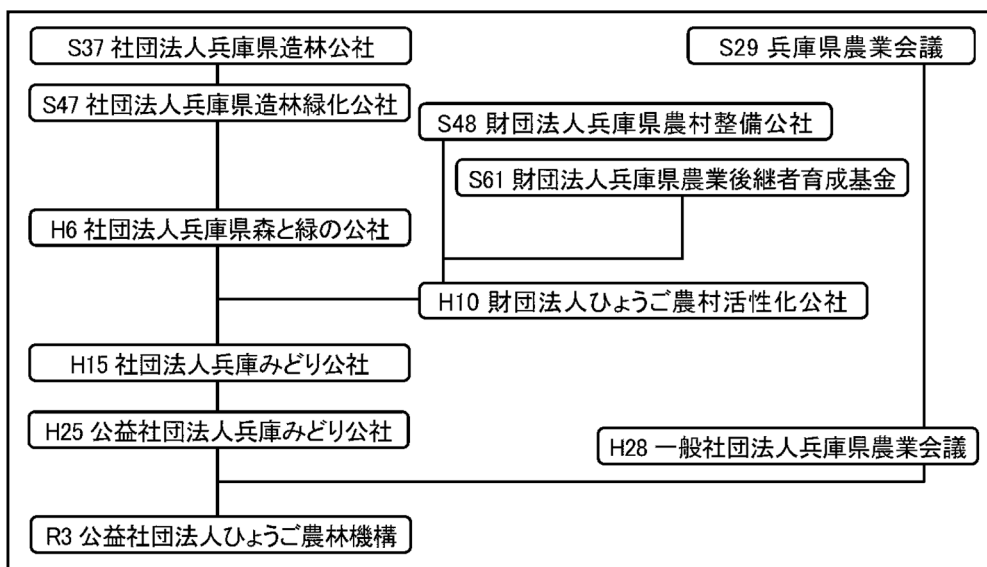
(3) 事業主体（ひょうご農林機構）の概要

ア 設立経緯

昭和33(1958)年に国が分収造林特別措置法を制定したことを受け、全国各地で林業公社が設立（39都道府県計44法人）され、本県においても昭和37(1962)年に県が認定して(社)兵庫県造林公社（現(公社)ひょうご農林機構）が設立された。

平成15(2003)年には、(財)ひょうご農村活性化公社との統合により、(社)兵庫みどり公社と改められ、さらに、令和3(2021)年には、(一社)兵庫県農業会議との統合により、(公社)ひょうご農林機構と改められ、今日に至るまで分収造林事業の実施主体として運営が行われている<図表2参照>。

〔図表2〕 ひょうご農林機構設立・統合図

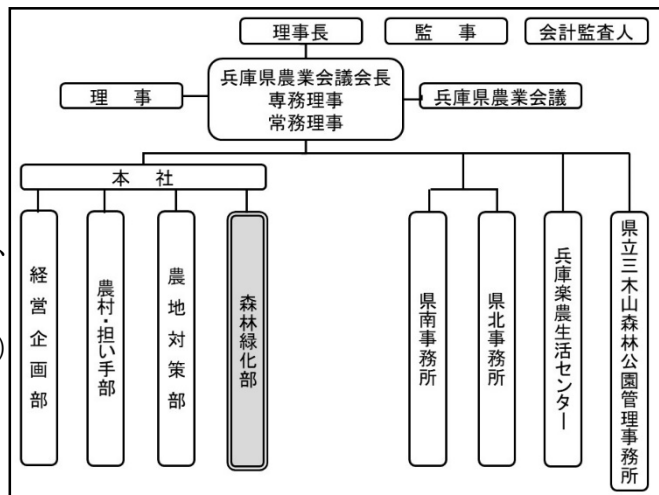


イ 組織体制（令和5(2023)年4月1日現在）

本社（4部9課）と2つの地方事務所、三木山森林公園管理事務所、楽農生活センター、農地管理事務所

で構成されている<図表3参照>。
常勤役員5名、常勤職員64名となっており、このうち分収造林事業は、総務・庶務関係及び地方事務所も含めて17名（2019年度22名から5名減）で実施している。

〔図表3〕 ひょうご農林機構組織図



ウ 実施事業

(ア) 森林緑化部

a 分収造林事業

機構が土地所有者と分収契約を締結し、約2万haの森林について、経済性や公益性に配慮した森林の適正な管理（植栽、下刈、間伐、主伐）を実施

b 暮らしを支える森づくり（県営分収育林事業）

管理放棄された育成途上のスギ・ヒノキ人工林約2.4千haについて、公益的機能を維持する100年生の森林の造成を目指し、県の代行事業として機構が土地所有者と分収契約を締結し、公的関与による森林の適正な管理（間伐、主伐）を実施

c 県民緑税を活用した災害に強い森づくり

県から業務を受託し、山地災害の恐れのある危険溪流沿いの人工林や集落裏山の里山林で、県民緑税を活用した防災林整備などを実施

d 森林整備等の受託

県や市町等から業務を受託し、治山事業や森林環境譲与税事業等による森林整備に関する計画調査や設計積算を実施

(イ) 農村・担い手部

農村地域づくりの実施計画作成支援や都市と農村の交流促進や農福連携を推進するとともに就農相談や就農支援による農業の担い手の確保・育成

(ウ) 農地対策部

農地の集積・集約化を推進する農地中間管理事業や、農地制度の適正執行と農地利用の最適化推進等に向け農業委員会をサポート

(エ) 経営企画部

高度な環境制御装置を備える大規模な園芸施設団地を民間企業に貸し付け、そこから得られる栽培技術等を県下の農業者等に普及

(オ) 兵庫楽農生活センター

県立施設の指定管理を受け、農産物直売所、農産物加工施設、楽農カフェ、農場などの運営し、農作業体験プログラム等を提供

(カ) 県立三木山森林公園管理事務所

県立施設の指定管理を受け、森林に関する各種イベントの企画運営、環境学習のサポート、木工クラフト等の体験プログラムを提供

エ 分収造林契約状況

(ア) 概況

分収造林契約面積25,030haのうち、岩が多いなど植林できない契約除地等5,633haを除いた19,397ha（県内の民有人工林221千haの約1割）をひょうご農林機構が管理している<図表4参照>。

[図表4] 分収造林契約内容（令和3（2021）年度末時点）

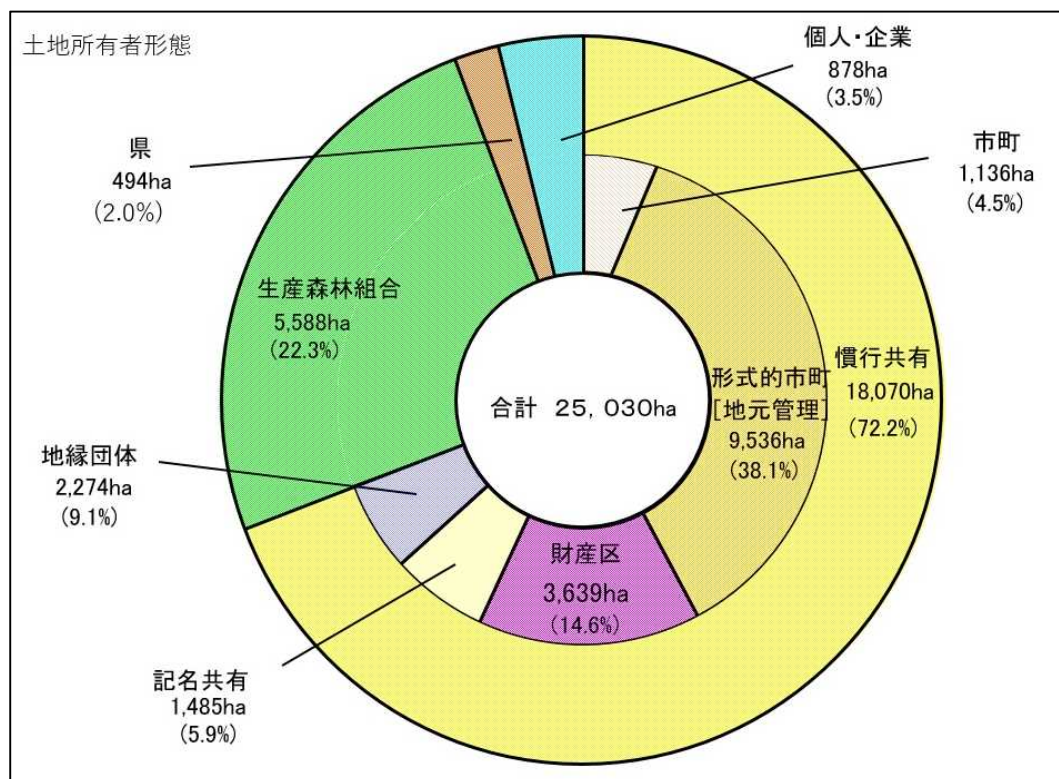
	内 容
契約管理面積	19,397ha（スギ9,350ha, ヒノキ8,423ha, マツ等1,624ha）
契約の相手方	477者（977契約）
契約期間	基本80年間 （当初契約（No. 1） 契約期間S37～R23） （最終契約（No. 977） 契約期間H11～R60）
事業期間	S37～R60（117年間）

出典：第1回分収造林事業のあり方検討委員会 資料7 より抜粋

(イ) 契約者別管理面積

契約地の所有者は、慣行共有林（市町等）が約7割、生産森林組合が約2割と、そのほとんどが団体等であり、個人所有はほとんどない<図表5参照>。

[図表5] 契約者別管理面積内訳（令和3（2021）年度末時点）

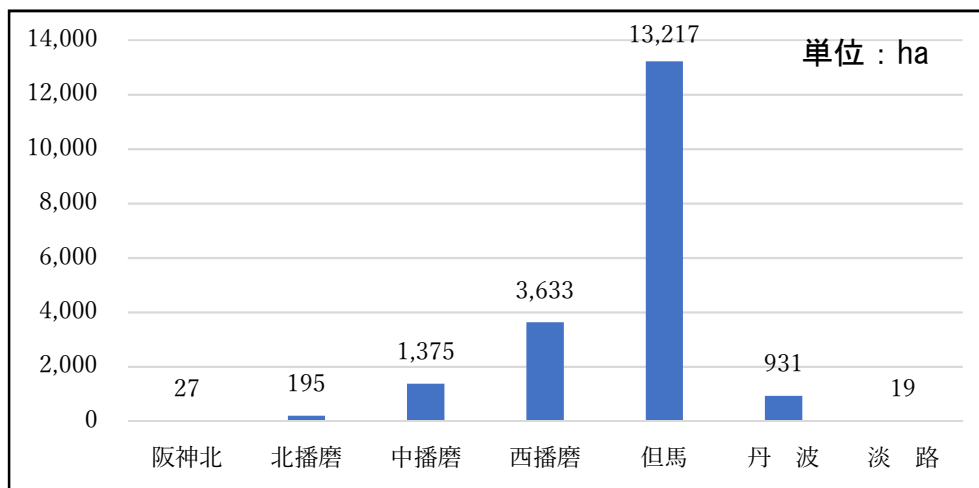


出典：第1回分収造林事業のあり方検討委員会 資料7 より抜粋

(ウ) 地域別管理面積

但馬地域は、人工林が少なく、事業の対象地が多かったことから、約7割の契約地があり、次いで、県内林業の中心地でもある西播磨地域や中播磨地域に多い<図表6参照>。

[図表6] 地域別管理面積内訳 (令和3(2021)年度末時点)



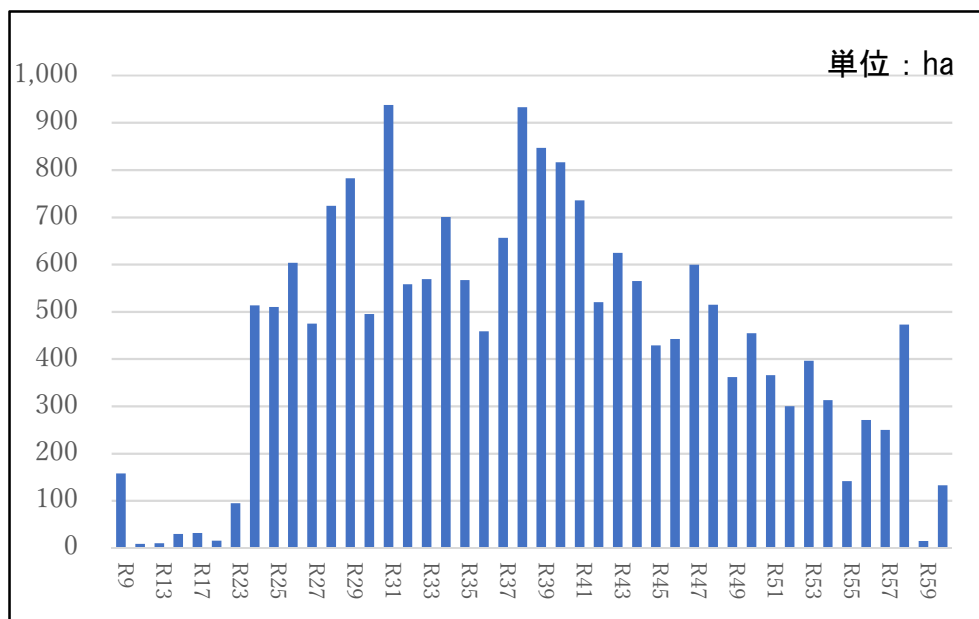
出典：第1回分収造林事業のあり方検討委員会 資料7 より抜粋

(エ) 契約終期別面積の推移

分収造林事業を昭和37(1962)年に開始し、基本80年の契約期間であることから、令和23(2041)年度以降、順次契約の終期を迎え、全ての契約地が令和60(2078)年度までに終期を迎える<図表7参照>。

事業開始当初は契約期間45～50年で実施してきたが、昭和62(1987)年に国が長伐期施業への転換を示したため、その後の新規契約は60～65年を契約期間とし、さらには、平成13(2001)年以降、順次、契約期間80年に契約変更を行ってきた。

[図表7] 契約終期別面積内訳 (令和3(2021)年度末時点)



出典：第1回分収造林事業のあり方検討委員会 資料7 より抜粋

2 分収造林事業の財務状況

(1) 貸借対照表

分収造林事業の貸借対照表では、625億円の森林資産が資産のほとんどを占めており、ひょうご農林機構全体の総資産772億円に対しても約8割を占め、森林資産がひょうご農林機構の財務諸表に与える影響が大きくなっている<図表8参照>。

森林資産は、全国の林業公社の共通規範として、全国森林整備協会が公認会計士の指導のもと作成した「林業公社会計基準」にもとづき、毎年の森林整備に要した費用（施業請負費、人件費、利息等）から森林整備に係る収入を差し引いた価格を累積した取得原価を計上している。

[図表8] 分収造林事業に係る貸借対照表（令和4年度決算時）（単位：億円）

科目	金額	科目	金額
流動資産	25	流動負債	5
固定資産	675	短期借入金	2
特定資産	15	上記以外	3
その他固定資産	660	固定負債	694
森林資産	625	長期借入金	680
上記以外	35	上記以外	14
		正味財産	1
資産合計	700	負債及び正味財産合計	700

出典：第5回分収造林事業のあり方検討委員会 資料3 より抜粋

(2) 借入金

ア 残高（令和4（2022）年度末現在）

令和4（2022）年度末現在の借入金残高は682億円（県営分収育林事業を合わせると727億円）であり、全国最多の額となっている。また、残高のうち過去利息が303億円となっており、借入金全体の約4割を占めている<図表9及び図表10参照>。

[図表9] 借入金内訳（令和4（2022）年度末時点）

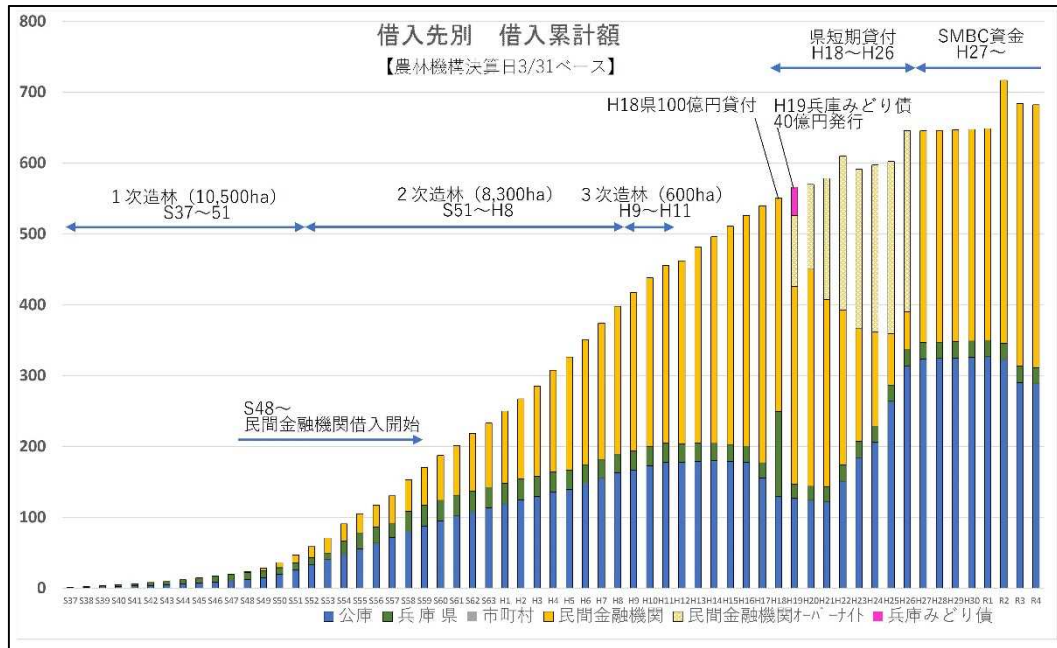
借入先	金額	備考
日本政策金融公庫	288億円	事業資金：49億円（借入期間：30～55年、償還年度：R4～55） 借換資金：238億円（借入期間：20年、償還年度：R12～21）
民間金融機関	371億円 (416億円)	運転資金：① 41億円※（H26～R12）、②72億円（R2～26） 借換資金：③258億円（R2～16）
兵庫県	23億円	事業資金：16億円 毎年度償還延長 運営資金：7億円 毎年度償還延長
計	682億円 (727億円)	うち過去利息303億円 (支払利息累計363億円－県利子補給60億円)

※民間金融機関（運転資金①）：分収育林事業分45億円と合わせて86億円を借入

出典：第1回財務部会 資料2 より抜粋

[図表 10] 借入先別借入金累計額 (S37~R4)

【単位：億円】



出典：第1回財務部会 資料2 より抜粋

イ これまでの経緯と今後の償還見通し

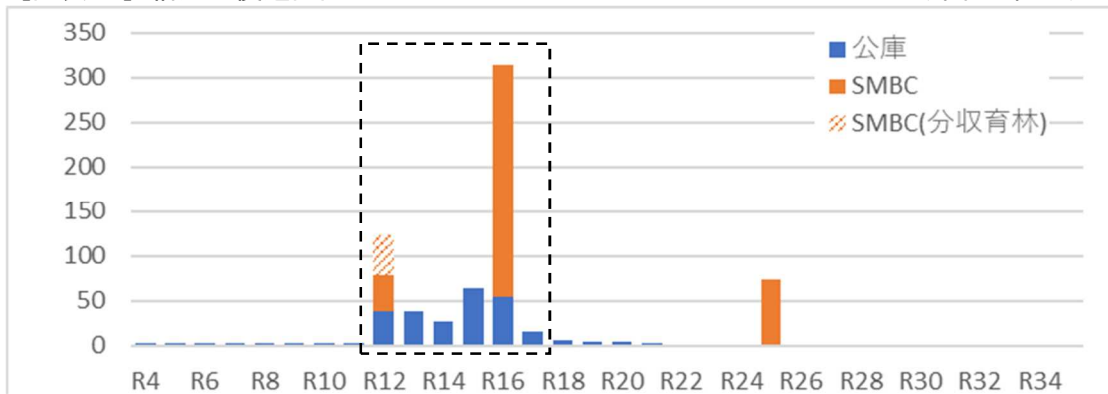
公庫資金の年度貸付上限額を超える分を県無利子貸付により資金調達する公庫が多いなか、機構は昭和48(1973)年以降、民間金融機関から有利子で調達してきた。

平成18(2006)年の公庫への任意繰上償還を契機として、県の短期貸し付けに順次切り替えたが、民間金融機関のオーバーナイト資金を活用していたことから、総務省の指導に基づき、オーバーナイトを解消するため、平成27(2015)年に民間金融機関からの長期貸付に切り替えた。

令和3(2021)年には、低利調達した民間金融機関からの借入金を活用し、年利2%を超える高利の公庫資金約34億円を繰上償還したが、令和12(2030)年から17(2035)年にかけて、総額約540億円が順次償還期限を迎える見込みである<図表11参照>。

[図表 11] 借入金償還計画

(単位：億円)



	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20	R21	R22	R23	R24	R25	R26	R27
公庫	3	38	39	28	64	55	16	6	4	4	3	1	1	1	1	1	1
民間金融機関		41				259									72		
計	3	79	39	28	64	314	16	6	4	4	3	1	1	1	73	1	1

※R12年度には、分収育林事業の民間金融機関45億円と合わせて124億円の償還が必要

出典：第1回分収造林事業のあり方検討委員会 資料7 より抜粋

3 経営改善に向けたこれまでの取組

(1) 新行財政構造改革の取組（平成18(2006)年～）

全ての分収造林契約が終了する時点（令和60(2078)年度）において、約670億円の収支不足が発生する見込となり、将来負担の軽減に向け、抜本的な見直しが必要とされ、平成20(2008)年10月に、以下の取組を進める新行革プランを策定し、その後も社会情勢の変化を踏まえ、数度にわたり収支不足解消に向けた対策を講じてきた。

ア 契約地の実情に応じた施業方法の見直し

契約地（約20,000ha）を「経済林」（収益性の高い林）、「環境林」（収益性の低い林）、「自然林」（収益性が見込めない林）に区分したうえで、「経済林」のみ主伐・再造林を行うこととし、収支の改善を図ることとした（図表12参照）。

〔図表 12〕 森林区分と施業方法

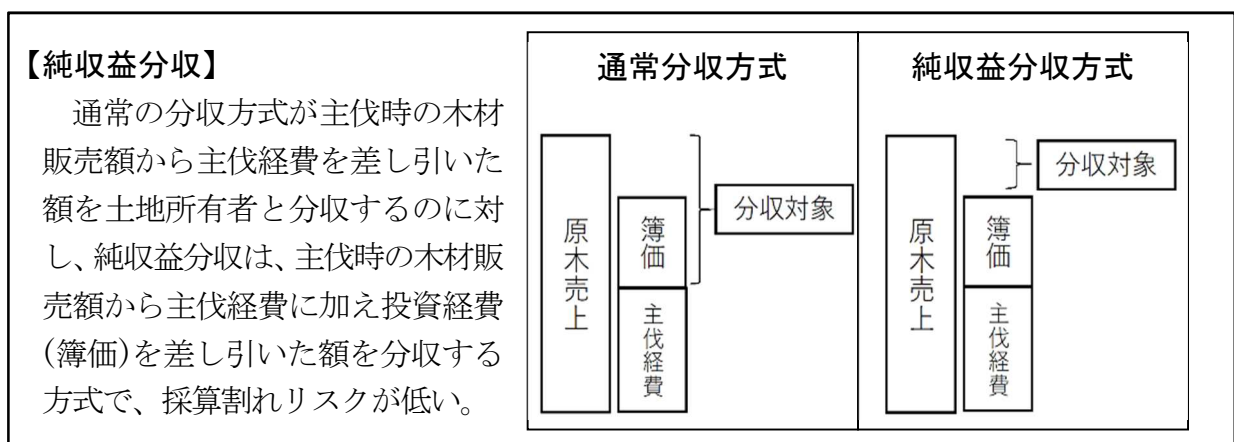
	経済林 (12,000ha)	環境林 (3,000ha)	自然林 (5,000ha)
採算性	伐採収入 > 伐採経費 伐採収益 > 投入経費	伐採収入 > 伐採経費 伐採収益 < 投入経費	伐採収入 < 伐採経費
施業方法	【主伐・再造林】 皆伐を実施し、再造林により経済性と公益性を併せ持つ針広混交林に転換。	【択伐】 択伐を繰り返し、広葉樹の自然発生を促す（手のかからない広葉樹林に転換）。	【保育管理】 必要最小限の保育のみ実施し、手のかからない高齢林に転換。

イ 分収割合の変更

木材価格の低迷等により、事業収支の悪化が見込まれたため、分収割合を公社：土地所有者＝6：4から公社：土地所有者＝8：2に改めるべく土地所有者と交渉を行った。

分収割合の契約変更にあたっては、「純収益分収方式」（図表13）により再造林（2巡目実施）することを契約内容に盛り込むことにより、土地所有者477者のうち474者について同意を得た（令和2(2020)年末時点で14者（約31ha）の再造林を実施済）。

〔図表 13〕 純収益分収の概要



ウ 積極的な主伐、利用間伐による収益確保

	H19～21	H22～24	H25～27	H28～30	R1～3	合計
利用間伐面積 (ha)	203	412	690	818	701	2,825
主伐面積 (ha)	30	0	0	9	27	66
主伐・利用間伐収益(百万円)	66	54	248	277	322	967

※行革プランの主伐計画835ha(R3末累積)に対する実績は66ha(達成率7.9%)。

(2) 公庫償還資金等を市中金融機関から調達

公庫の「利用間伐推進資金」(借換資金)について、材価の低迷等により実現可能性の低い長期収支計画であることを理由に令和2(2020)年以降の利用が認められなかったため、同年10月に令和11(2029)年までの公庫償還資金等72億円を民間金融機関から調達したが、これを活用し高利の公庫借入金を縮減した(詳細は後述)。

(3) 借入金の増加抑制対策

ア 利子補給の拡充

債務の増加抑制のため、毎年発生する日本政策金融公庫の借入利息に対する県利子補給について、令和2(2020)年度に一部資金から全資金へ拡充(R1:14百万円→R2:388百万円)した。

イ 公庫借入金の一部繰上償還

上記利子補給の拡充により、資金計画に余裕ができたため、民間金融機関借入金72億円の一部を原資として、収益が見込めない広葉樹林化した自然林2,000haにかかる公庫借入金約34億円を繰上償還した。これに伴い、年利2%を超える高利の公庫資金から低利の民間金融機関への借り換えが実現したことになり、結果として令和36(2054)年までの将来利息約14億円の削減が見込まれることとなった。

【参考：行財政構造改革プランにおける長期収支見込の変遷】

(i) 新行革プラン(平成20(2008)年度)

内 容		金 額
長期収支見通し(対策前)		△670億円
対 策	施業方法等の見直し 経済林、環境林、自然林に区分し、実情に応じた施業実施	+170億円
	公社自助努力 退職不補充等により管理費を概ね25%(年間約3億円)削減	+100億円
	県による資金調達支援 環境林、自然林にかかる無利子貸付等	+354億円
	国への支援要請 ① 日本政策金融公庫資金制度の拡充 ② 県が行う経営改善対策への支援強化 ③ 森林整備事業の拡充及び予算確保	+93億円
	長期収支見通し(対策後)	+47億円

(ii) 第2次行革プラン（平成22(2010)年度）

内 容		金 額
平成20年度新行革プラン（検証前）		+47億円
検 証	日本政策金融公庫資金の活用	△58億円
	県貸付額縮減のため有利子制度資金を活用	
	県による利子補給追加支援 赤字解消のため、公庫資金に対する利子補給の追加実施	+23億円
長期収支見通し（検証後）		+12億円

(iii) 第3次行革プラン（平成25(2013)年度）

内 容				金 額	
平成22年度第2次行革プラン（検証前）				+12億円	
検 証	木材価格 (円/m ³)	スギ	38,000	29,000	△302億円
		ヒノキ	26,300	20,700	
	伐出コスト (円/m ³)	スギ	9,300	4,000	+280億円
		ヒノキ	11,000	4,000	
	木質バイオマス活用（FIT制度創設に伴う燃料用材供給）				+16億円
	長期収支見通し（検証後）				+6億円

(iv) 最終2カ年行革プラン（平成28(2016)年度）※第3次行革プランの微修正

内 容				金 額	
平成22年度第2次行革プラン（検証前）				+12億円	
検 証	木材価格 (円/m ³)	スギ	38,000	29,600	△299億円
		ヒノキ	26,300	18,200	
	伐出コスト (円/m ³)	スギ	9,300	4,000	+283億円
		ヒノキ	11,000	4,000	
	木質バイオマス活用（FIT制度創設に伴う燃料用材供給）				+14億円
	長期収支見通し（検証後）				+10億円

4 分収造林事業の成果

(1) 地域振興上の意義

分収造林特措法制定後の昭和34(1958)年から57(1982)年までに、分収造林事業資金として全国で2,678億円（1市町村あたり216百万円）が投入されており、その7割程度が労賃によって占められていた<図表14参照>。

また、事業の主な請負者であった全国838森林組合(昭和56(1981)年当時)の51,833人の作業班員のうち、約4割の者が分収造林事業に携わっていた。

このことから、分収造林事業は、高度経済成長に伴う都市部への人口流出が社会問題となる中、中山間地域の住民の所得形成や就労の場の確保による人口流出の抑制に一定寄与してきた。

[図表 14] 投下事業費の推移

[単位：百万円]

年 度	S34	S35	S36	S37	S38	S39	S40	S41	S42
事業費	4	8	31	157	169	259	411	755	1,556
年 度	S43	S44	S45	S46	S47	S48	S49	S50	S51
事業費	2,222	3,087	4,321	5,688	7,604	9,852	14,154	19,222	21,216
年 度	S52	S53	S54	S55	S56	S57	累 計		
事業費	23,341	26,459	29,051	31,623	33,434	33,198	267,821		

出典：「林業公社造林の歩み」（昭和60年9月全国林業公社協議会発行）

(2) 山腹崩壊等の災害発生防止効果

近年、全国各地において、短時間に猛烈な降雨量を記録するゲリラ豪雨や連続した台風の到来による長期間の豪雨等により、風倒木や山腹崩壊等の記録的な災害が多数発生しており、県下でも幾度と発生した<図表15参照>。

こうした中、本県の分収造林契約地では、作業道の路面の表土流出や小規模な崩壊等はあったものの、適期の間伐等の適切な森林管理により、大規模な風倒木被害や下流に被害を及ぼす山腹崩壊等は確認されていないことから、土砂流出防止等の公益的機能が適切に発揮されてきた。

[図表 15] 県下の主な災害発生状況

災害名称	主な被害内容
平成16年 台風23号災害	播磨・但馬地域を中心に、約2,800箇所、約3,200haの風倒木が発生 但馬地域を中心に県下全域で917箇所の山腹崩壊等が発生
平成21年 台風9号災害	播磨北西部から但馬南部を中心に、178箇所の山腹崩壊等が発生 スギ・ヒノキの立木が流出し、橋梁部の閉塞による溢水等が多発
平成26年 8月豪雨災害	8～10日：六甲山系を中心に、268箇所で山腹崩壊等の土砂災害が発生 16～17日：丹波市を中心に、104箇所で山腹崩壊等の土砂災害が発生



H16 風倒木被害(多可町)



H21 流木の発生(朝来市)



H26 山腹崩壊(丹波市)

【国土地理院撮影】

【参考】平成13(2001)年日本学術会議答申※の評価手法を参考として、分収造林契約地における森林の公益的機能を試算したところ、その評価額は423億円/年(222万円/ha)となっている<図表16参照>。

[図表 16] 森林の機能の評価額

機能種別	評 価 額 (億円/年)		
	兵庫県 (H15 算定)	分収造林地	【参考】全国 (H13 算定)
対象面積	565 千 ha	19 千 ha	25,000 千 ha
水資源貯留機能	921	32	87,407
洪水緩和機能	1,534	53	64,686
水質浄化機能	1,834	63	146,361
表面侵食防止機能	4,930	169	282,565
表層崩壊防止機能	1,891	65	84,421
二酸化炭素吸収機能	358	12	12,391
化石燃料代替機能	111	4	2,261
保健・レクリエーション機能	731	25	22,546
合 計 (ha 当り平均)	12,310 (218 万円)	423 (222 万円)	702,638 (280 万円)

- 1 兵庫県は「平成13年度日本学術会議答申」評価方法にもとづき試算
- 2 分収造林地は、兵庫県の評価額を契約地面積按分により算出

※平成13年日本学術会議答申

農林水産大臣からの諮問に基づき、日本学術会議が平成13(2001)年11月に「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について」を答申した。

5 長期収支の試算

包括外部監査での「長年に渡り本格的な検討が行われていない」との指摘を踏まえ、まずは、新行革プランで定めていた施業の方向性等を改めて検証し、ゼロベースで見直すこととした。

(1) 今後の施業の方向性を検討する上での前提

分収造林契約地における今後の施業の方向性を検討するにあたって、前提条件等を以下のとおり整理する。

ア 現在の方向性

新行革プランをベースにした現在の施業の方向性は、これまでの植栽費用や保育費用等の投資経費である簿価を回収できる森林を「経済林」に、簿価は回収できないが、伐採収益は得られる森林を「環境林」に、伐採収益も見込めない森林を「自然林」にそれぞれ区分し、「経済林」のみ主伐・再造林を行うことで、収支の改善を図ることとしていた<図表13(再掲)及び図表18参照>。

[図表 12(再掲)] 森林区分と施業方法

	経済林 (12,000ha)	環境林 (3,000ha)	自然林 (5,000ha)
採算性	伐採収入>伐採経費 伐採収益>投資経費	伐採収入>伐採経費 伐採収益<投資経費	伐採収入<伐採経費
施業方法	【主伐・再造林】 皆伐を実施し、再造林により経済性と公益性を併せ持つ針広混交林に転換。	【択伐】 択伐を繰り返し、広葉樹の自然発生を促す(手のかからない広葉樹林に転換)。	【保育管理】 必要最小限の保育のみ実施し、手のかからない高齢林に転換。

イ 森林区分と施業の見直しの方向性

近年の利用間伐等施業の実績、木材価格や施業コストの動向のほか、航空レーザー測量データの解析を踏まえ、新行革プラン当時の森林区分と施業について、見直しの方向性を示した<図表 17 参照>。

(ア) 経済林

投資経費まで回収可能な経済林は限りなく少ないため、伐採収益の有無により、環境林(3,000ha)と自然林(9,000ha)に再区分することとした。

(イ) 環境林

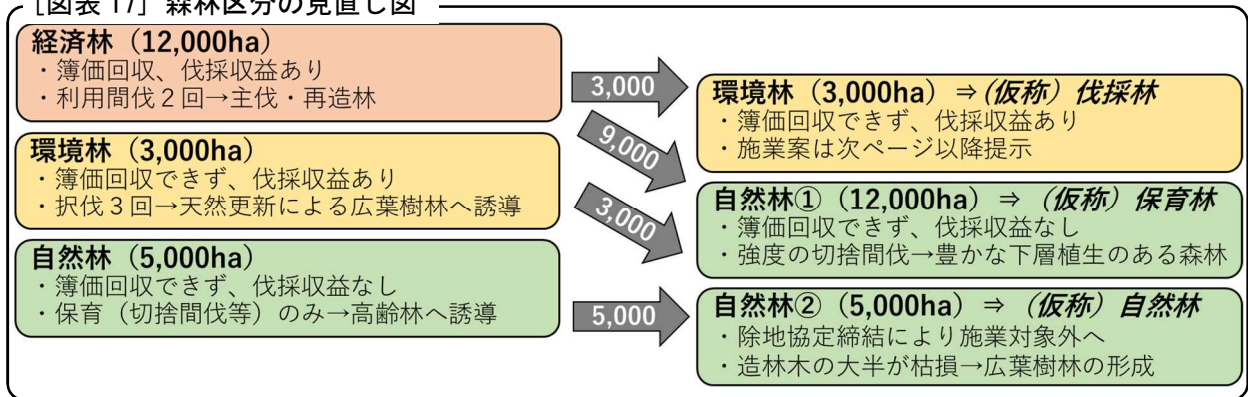
経済林の再区分により、伐採収益のある環境林(3,000ha)は、主伐・再造林の実施について検討を重ねることとした。

(ウ) 自然林

従来の環境林(3,000ha)及び自然林(5,000ha)に経済林の再区分による自然林(9,000ha)を加えた伐採収益のない森林(計17,000ha)は、枯損や生育不良を理由に土地所有者と除地協定を締結し、保育等の施業は行わない「自然林②」5,000haと、それ以外の「自然林①」12,000haに再区分することとした。

※ 第5回委員会(令和5(2023)年11月27日開催)において、森林区分の名称について、区分見直し前後の名称重複を避ける等の観点から、「環境林」→「伐採林」、「自然林①」→「保育林」、「自然林②」→「自然林」に変更したため、本ページ以降は、変更後の名称で記載する。

[図表 17] 森林区分の見直し図



出典：第 4 回分収造林事業のあり方検討委員会 資料 2 より抜粋

ウ 伐採林における主伐・再造林の実施検討

伐採林において、投資経費の回収や県の継続的な財政負担の解消等の観点から、主伐・再造林を進める案から主伐そのものを見送る案まで、6つのケースについて議論を行った<図表 18 参照>。

[図表 18] 伐採林における今後の施業ケース

	区 分	施 業 内 容	課 題 等
農林機構による2巡目あり	ケース①(2巡目主伐有) 【1巡目】 主伐実施、分収割合 8:2 【2巡目】 主伐後、裸地で返還 令和 105(2123)年度事業完了	【1巡目】ヒノキ 50～70年、スギ 80年で主伐し、収益の2割を所有者に分収 【2巡目】再造林から次期主伐まで管理し、スギ、ヒノキとも45年生で主伐した後、裸地で返還	・所有者が再造林を行わなければ、災害発生リスク大 ・事業期間が超長期化
	ケース②(2巡目主伐無) 【1巡目】 主伐実施、分収割合 8:2 【2巡目】 主伐せず森林状態で返還 令和 105(2123)年度事業完了	【1巡目】ヒノキ 50～70年、スギ 80年で主伐し、収益の2割を所有者に分収 【2巡目】スギ、ヒノキとも45年生の森林で返還	・2巡目の主伐を実施しない分収造林事業への批判を受ける可能性 ・2巡目も投資経費の回収困難 ・事業期間が超長期化
	ケース③(2巡目10年保育後返還) 【1巡目】 主伐実施、分収割合 8:2 【2巡目】 再造林、10年保育後に返還 令和 70(2088)年度事業完了	【1巡目】ヒノキ 50～70年、スギ 80年で主伐し、収益の2割を所有者に分収 【2巡目】再造林後、10年間※の保育(下刈)を実施し、所有者に返還	・2巡目について、10年間の保育管理契約を改めて締結することが必要
農林機構による2巡目なし	ケース④(1巡目主伐のみ) 【1巡目】 主伐実施 分収割合 6:4 要契約変更 令和 60(2078)年度事業完了	【1巡目】ヒノキ 50～70年、スギ 80年で主伐し、収益の2割を所有者に分収	・主伐後再造林を条件に分収割合を変更した経緯から、現契約を変更し当初割合に戻すことが必要 ・再造林されず災害発生リスクが拡大
	ケース⑤(2巡目県支援) 【1巡目】 主伐実施 分収割合 6:4 要契約変更 令和 60(2078)年度事業完了 【2巡目】 県支援により所有者が再造林	【1巡目】ヒノキ 50～70年、スギ 80年で主伐し、収益の2割を所有者に分収 【2巡目】県が上乘せ支援し、所有者が再造林、以後、所有者が保育、管理を実施	・主伐後再造林を条件に分収割合を変更した経緯から、現契約を変更し当初割合に戻すことが必要
	ケース⑥(主伐見合せ) 【1巡目】 主伐見合せ、分収割合 8:2 森林状態で返還 令和 60(2078)年度事業完了	【1巡目】材価等を踏まえ、主伐を当面見合わせ、契約満期を迎えた場合、所有者へ返還	・分収造林ではないため、公庫資金の一括償還を求められる可能性有り

出典：第 4 回分収造林事業のあり方検討委員会 資料 2 より抜粋(一部改編)

エ 長期収支予測の試算条件

ウの伐採林における主伐・再造林の6ケースを踏まえた、分収造林事業の長期収支予測を試算するにあたり、以下の条件を確認した。

(ア) 木材価格、施業コストの見直し

木材価格、施業コストについて、近年の実績等を参考に、実勢単価に置き換えて長期収支を算定する。なお、ウッドショックの影響排除や新行革プラン策定時の算定条件との整合性といった観点から、間伐は、平成30(2018)年度から令和2(2020)年度までの、主伐は、平成29(2017)年度から令和元(2019)年度までの施業実績がある直近3カ年平均を用いることとした<図表19及び図表20参照>。

[図表19] 算定に用いる木材価格(令和4(2022)年度算定)

区分		木材価格	(参考)H28 最終行革P
スギ	主伐	8,667 円/m ³	29,600 円/m ³
	間伐	6,885 円/m ³	12,400 円/m ³
ヒノキ	主伐	9,864 円/m ³	18,200 円/m ³
	間伐	8,082 円/m ³	18,200 円/m ³

出典：第4回分収造林事業のあり方検討委員会 資料2 より抜粋

【参考】スギ主伐時の木材価格の設定の考え方

(i) 行革プラン

- ・長伐期化を見越して80年生の立木を想定し、大径材は奈良県等の木材市場の価格の参考に設定
- ・立木1本を丸太として販売した際の平均木材価額を算定【総販売額÷総材積】
- ・燃料用材の販売効果(16億円)は3次行革プラン(H25)に別途追加計上されたため、燃料用材を含まない平均木材価格を設定

(ii) 検討委員会

- ・直近3カ年(H29~R1)のヒノキ主伐時の販売実績をもとに、間伐時のスギ、ヒノキの価格差(1,197円/m³)を考慮し、スギ主伐時の木材価格を推計
- ・主伐事例に建築用から燃料用までを一体的に販売される事例があることから、燃料用材を含む平均木材価格を算定

[図表20] 算定に用いる施業コスト(令和4(2022)年度算定)

区分	施業コスト	(参考)H28 最終行革P
主伐	6,169 円/m ³	4,000 円/m ³
間伐	8,509 円/m ³	5,500 円/m ³

出典：第4回分収造林事業のあり方検討委員会 資料2 より抜粋(一部改編)

(イ) 造林補助金

森林を育成し、健全な状態に保つ植栽、間伐等の作業に対して、国と県による補助制度（造林補助金）が設けられており、当該造林補助金を安定的に確保することを前提とした<図表 21 参照>。

[図表 21] 造林補助金の概要

区 分	内 容
主な対象事業	1 地ごしらえ・植栽 2 下刈 3 除伐 4 間伐 5 更新伐 6 獣害防止施設等整備
事業主体	森林組合、市町、公社、森林経営計画策定者等
補助率	4/10【国 3/10、県 1/10】等 (分収造林事業は実質 85%補助)
計画要件等	森林経営計画等
事業規模	・ 1 施行地 0.1ha 以上 ・ 10 m ³ /ha 以上の搬出間伐

出典：第 3 回分収造林事業のあり方検討委員会 資料 4 より抜粋(一部改編)

(ウ) 借入金

日本政策金融公庫や民間金融機関からの借入資金が償還期限を迎えた際には、借換えを前提とし、毎年度の収支不足額についても借入できることを前提として算定した。

なお、借入金の利率については、借入先ごとに図表 22 のとおりとした。

[図表 22] 借入先別の借入金利率

区 分		利 率	考 え 方
県借入金	既往	0.00%	無利子貸付
公庫借入金	既往	0.99%	既往借入金の平均利率
	新規	0.00～0.90%	公庫各種区分の適用利率
民間借入金	既往	0.35%	直近 3 カ年 (R2～R4) 平均
借換借入金	新規	1.50%	長期プライムレート(令和 5(2023)年 2 月)

出典：第 4 回分収造林事業のあり方検討委員会 資料 2 より抜粋

(エ) 県からの利子補給

日本政策金融公庫や民間金融機関からの借入が続く限り、県が全額利子補給を継続して実施することを前提として算定した。

(2) 長期収支の試算結果

前述のとおり、まずは近年の施業実績、木材価格や施業コストの動向等を踏まえ、新行革プラン当時の森林区分と施業の方向性を見直すことを前提として、(1)ウの伐採林における主伐・再造林のあり方 6 つのケースについて、(1)エの試算条件に基づき、長期収支見通しを試算したところ、いずれのケースも機構収支が 700 億円前後の収支不足となることが判明した<図表 23 参照>。

そのうち、現行の分収造林契約に基づき事業を継続 ((1)ウの図表 18 中ケース①)

した場合でも、事業終了時である令和 105(2123)年度までのひょうご農林機構の収支は 695 億円の赤字となること、加えて、現状の事業スキームを継続した場合、利子補給など県からの支援が 419 億円必要となることが明らかとなった<図表 24 参照>。

これらを踏まえると、現行スキームでの事業継続は事実上不可能と考えられる。

[図表 23] 6(1)ウ(図表 19)の各ケースでの長期収支見通し(S37~終了年度累計)

区 分	施 業 概 要	終了年度 【事業期間】	農林機構 長期収支
ケース① 2 巡目主伐有	1 巡目:主伐後、再造林 2 巡目:主伐後、裸地返還	R105(2123)年 【161 年間】	▲ 695 億円
ケース② 2 巡目主伐無	1 巡目:主伐後、再造林 2 巡目:主伐せず森林返還	R105(2123)年 【161 年間】	▲ 711 億円
ケース③ 2 巡目 10 年保育	1 巡目:主伐後、再造林 2 巡目:10 年保育後返還	R70(2088)年 【126 年間】	▲ 707 億円
ケース④ 1 巡目主伐のみ	1 巡目:主伐後、裸地返還 2 巡目:再造林無(天然更新)	R60(2078)年 【116 年間】	▲ 694 億円
ケース⑤ 2 巡目県支援	1 巡目:主伐後、裸地返還 2 巡目:県支援で所有者再造林	R60(2078)年 【116 年間】	▲ 694 億円
ケース⑥ 主伐見合せ	1 巡目:主伐せず森林返還	R60(2078)年 【116 年間】	▲ 719 億円

出典：第 5 回分収造林事業のあり方検討委員会 資料 3 より抜粋(一部改編)

[図表 24] 図表 23 中ケース①の長期収支見通し試算結果(S37~R105 累計)

区 分		金額(億円)	区 分		金額(億円)	
農林機構収支	収 入	伐採収入	295	県 収 入	国庫補助金	197
		借入金	7,819		特別交付税措置	196
		造林補助金	324		貸付金償還金	1,680
		利子補給	525		貸付金利息	35
		計	8,963		計	2,108
	支 出	事業費・管理費	977	県 支 出	造林補助金	322
		元金償還金	7,819		利子補給	525
		利子負担	851		貸付金	1,680
		分収交付金	10		計	2,527
		計	9,657			
収 支 計		▲ 695	歳 出 入 計		▲ 419	
総収収支計					▲1,114	

出典：第 6 回分収造林事業のあり方検討委員会 資料 2 より抜粋(一部改編)

6 財務部会での検証

令和5年9月の県政改革審議会において、県政改革方針実施状況報告書（令和4年度）に対して、「今後の森づくりや県財政にも重大な影響を与えかねないため、あらゆる観点からの点検と抜本的見直しが不可欠」との意見があった。

県では、当該意見を踏まえ、収支見通しや県財政への影響分析を強化する必要があると考え、本委員会に新たに2名の委員を加え、専門部会として財務部会を設置した。

【県政改革審議会意見（抜粋）】

とりわけ、ひょうご農林機構の分収造林事業については、包括外部監査において、多額の債務超過に陥る可能性から深刻な状況と指摘され、外部有識者における検討が行われているところである。事業の将来の収支見通し等を改めて算定し、分収造林事業の現状と見通しをつまびらかにされたい。その結果如何によっては、今後の森づくりや県財政にも重大な影響を与えかねないため、あらゆる観点からの点検と抜本的見直しが不可欠である。今後、委員会の検討結果を十分に踏まえつつ、適切に対応されたい。

令和5(2023)年11月に開催した第1回財務部会において、本事業の財務状況全般に関する検証を行った結果、これまでの資金調達等の経緯について、改めて次のことが明らかとなった。

(1) 昭和48(1973)年度以降

分収造林事業の性質上、本格的な主伐収入が得られるまでの間は、借入金が増大するスキームであるにもかかわらず、国では事業期間に対応した資金手当が制度化されていなかった。

こうした中、他府県では県の長期貸付金等で対応する団体もあったが、本県では、分収造林事業は機構の収益事業の側面があることを踏まえ、県の損失補償を付したうえで、民間資金及び公庫資金の借入により対応してきた。

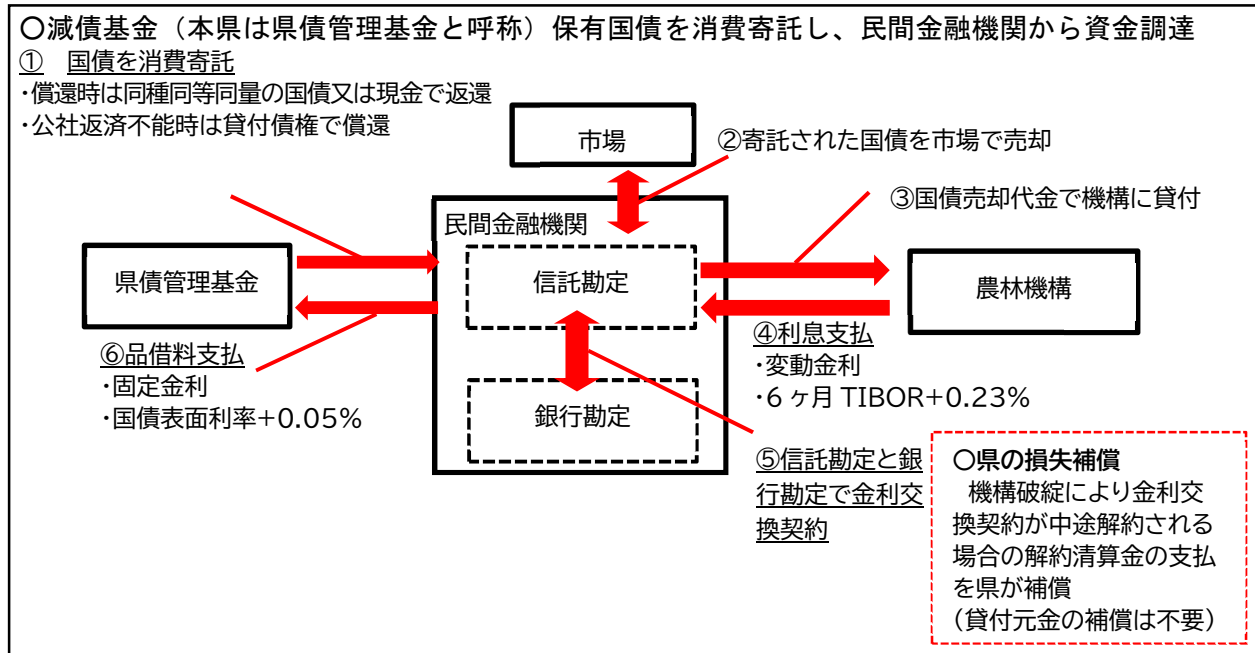
(2) 平成20(2008)年度頃以降

全国的に民間金融機関から林業公社への貸出姿勢が厳しくなる中、本県でも平成20(2008)年度頃から借換が難しくなった。

そのため、平成20(2008)年度に策定した新行革プランに基づき、県からの短期貸付金（低利または無利子）と民間金融機関からのオーバーナイト借入により対応してきたが、その後、全国的に第三セクターの抜本的改革が進む中、好ましくない手法として総務省からの指導を受け、オーバーナイトの継続が困難となった。なお、当時、活用が可能であった第三セクター等改革推進債については、分収造林事業は伐期まで超長期間を要し、その時点の経済情勢だけでは判断が困難であること等から、その活用を見送った。

このような状況において、長期にわたって円滑かつ低利での調達手法を検討する中、これらの課題を解決できる手法として、平成26(2014)年度から現行の借入スキーム（図表25）により民間金融機関からの長期貸付に切り替えた。

[図表 25] 民間金融機関からの借入スキーム



出典：第1回財務部会 資料2 より抜粋

7 現状を踏まえた今後の事業の方向性

(1) 現状認識

前記1～6をまとめると、本県の分収造林事業は以下のような現状にある。

ア 財務について

伐採林における主伐・再造林のあり方として提示した6つのケースについて算定した長期収支見通しは、いずれも事業終了までの間に700億円前後の収支不足となることが明らかとなったことから、このまま事業を継続しても借入金の完済は不可能と言わざるをえない。

したがって、分収造林事業を開始した当初に想定していた、分収収益で債務返済するスキームは成立しておらず、実質的に破綻状態にあることから、早期の止血が不可欠であり、債務整理の実施が不可避となっている。なお、新行財政構造改革の取組において収支不足解消に向けた対策を講じてきており、将来的には収支不足は解消されると見込んでいたため、令和3年度の包括外部監査で指摘を受けるまで、事業の存廃の是非にまで踏み込んだ本格的な検討が行われていなかったことについては、反省すべきである。

民間金融機関からの借入スキームについて、機構が多額の収支不足となる見通しを鑑みると、結果として、この借入スキームには一定のリスクが内在していたと認識せざるを得ず、基金条例に抵触する懸念もあり、できる限り早期に是正する必要がある。基金の運用と認識していたとは言え、そのリスクを予見し、県民の代表である県議会に丁寧な説明を行っていなかった点についても、反省すべき点がある。

イ 施業について

新行革プランをベースにした現在の施業の方向性について、近年の利用間伐等施業の実績、木材価格や施業コストの動向のほか、航空レーザー測量データの解析を踏まえた見直しを行った結果、簿価の回収が不可能である森林が大宗を占めることが判明した。

一方で、約 20 千 ha に及ぶ分収造林契約地において、ひょうご農林機構が 60 年以上にわたり適切に森林管理を行ってきたことにより、県内において大災害が発生した際にも契約地内では山腹崩壊等の災害は確認されていないことなど、森林の公益的機能が適正に発揮されており、日本学術会議が示す手法で評価すると、その効果額は年間 423 億円（222 万円/ha）にもものぼる。

なお、分収造林事業が、中山間地域における地域振興の一翼を担ってきたことと考え合わせると、これまで分収造林事業が果たしてきた役割は非常に大きなものであったことを評価すべきである。

(2) 検討の方向性

以上のことを踏まえると、当委員会としては、①県民負担の軽減（県財政への影響を考慮）と②森林の公益的機能の発揮等を考慮した森林管理の両面から、改めて分収造林事業の適切なあり方を検討していく必要があるとの結論に至った。

8 債務整理

(1) 検討の方向性・考え方

借入金ごとの性質を踏まえた債務処理方策とともに、同方策を踏まえた適切な債務整理手法について、今後の金利負担を減らす観点で、県財政の許す範囲で早期に処理する方向で検討することとした。

(2) 債務整理方策案

分収造林事業に係る借入金の借入先は、①日本政策金融公庫、②民間金融機関及び③兵庫県の 3 箇所であり、それぞれの借入金の性質を踏まえた前提条件と処理方針案について、下記のとおり整理した<図表 26 参照>。

なお、日本政策金融公庫の処理については、①借入残高に対し年利 14.5%等の遅延損害金が発生すること、②損失補償を実行した後に、ひょうご農林機構への求償権について債権放棄が必要となること、といった課題に留意する必要がある。

[図表 26] 借入先別の債務処理方策案

借入先	前提条件	処理方針
日本政策金融公庫	<ul style="list-style-type: none"> ○借入金の元利金について、全額、県が損失補償 ○義務的繰上償還（補償金免除） <ul style="list-style-type: none"> ・借入金で造成した立木が主伐された時 ・借入金で行われる分収林契約が解約された時 等 ⇒限定的 ○任意繰上償還（補償金必要） <ul style="list-style-type: none"> ・公庫が承認した時 ⇒実質的に不可 	<ul style="list-style-type: none"> ○一括償還には、県による損失補償の実行が不可避 ⇒特定調停の場を通じて債務整理を実施(裁判所が関与する場合、調整容易)
民間金融機関	<ul style="list-style-type: none"> ○機構長期収支が“+”であることを前提とした、県基金の運用と紐付いた調達スキーム ⇒現状を踏まえると、県の基金運用としては不適切 ○超低金利下を享受すべく変動金利による借入 ⇒金利は上昇局面（将来利息の上振れ懸念） 	<ul style="list-style-type: none"> ○できる限り早期に債務整理実施 ○債務整理に際しては、現契約を踏まえた、透明性の高い処理となるよう留意 ⇒損失補償契約等に基づく債務整理を実施
兵庫県	—	<ul style="list-style-type: none"> ○裁判所への特定調停申立てを経て、機構への貸付債権を放棄

出典：第2回財務部会 資料2 より抜粋

(3) 公庫資金の適切な債務整理手法案

公庫資金の一括償還を行うにあたり、債務整理の手法をどうするのかという課題があるため、下記のとおり整理した<図表 27 参照>。今回の事案に即したメリット・デメリットを踏まえると、特定調停が望ましいものとする。

[図表 27] 債務整理手法のメリット・デメリット

区分	概要	メリット	デメリット	
法的整理	破産	<ul style="list-style-type: none"> ・裁判所に手続き申立て ・破産管財人が財産分配し、機構は解散 	<ul style="list-style-type: none"> ・今後の財政負担なし 	<ul style="list-style-type: none"> ・債権者への弁済が最優先 ・所有者の意向は無視 ・森林の適正管理の観点が反映されにくい
	民事再生	<ul style="list-style-type: none"> ・裁判所に手続き申立て ・再生計画案（債権者の議決 + 裁判所の認可）に基づき財産分配 	<ul style="list-style-type: none"> ・第三者の関与による透明性確保が可能 ・債権額 = 議決権 → 債権額の多い者が有利 	<ul style="list-style-type: none"> ・予納金（数百万程度）必要 ・債権額は本県が最小 → 議決権で不利 ・法人全体が整理対象
私的整理	特定調停	<ul style="list-style-type: none"> ・裁判所に手続き申立て ・合意された調停案に基づき財産分配 	<ul style="list-style-type: none"> ・第三者の関与による透明性確保が可能 ・予納金少額が一般的 ・特定の債務に限定で申立て可 	—
	任意整理	<ul style="list-style-type: none"> ・裁判所の手続き不要 	<ul style="list-style-type: none"> ・迅速な対応が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・第三者（裁判所等）の関与がなければ、公庫は協議に応じない可能性 ・透明性が希薄

出典：第1回財務部会 資料2 より抜粋

(4) 債務整理を踏まえた長期収支見通し

上記債務整理を速やかに行った場合、昭和 37(1962)年の事業開始時から事業完了までの総収入、総支出を改めて試算したところ、将来の利息等にかかる県負担等を約 300 億円程度圧縮することが可能であることが明らかとなった<図表 28 参照>。

【図表 28】 債務整理を踏まえた長期収支見通し

【試算条件】

①現契約 ○コスト：実勢値（木材価格、施業コスト） ○資金調達：借換え[利率 1.5%(長プラ並)] ○県支援：借入金利息への全額利子補給 ○国支援：県無利子貸付、利子補給への特交措置 ○施業：2巡目主伐有り ○事業完了：R105	②全解約 ただちに全契約を解約した場合 ○資金調達：県支援による債務整理 ○事業完了：R7
--	---

区 分 (単位：億円)		①現契約 S37～R105	②全解約 S37～R7	
農林機構収支	収入	伐採収入	295	23
		借入金	7,819	4,984
		造林補助金	324	203
		利子補給	525	67
		債務整理支援	0	391
	計	8,963	5,668	
	支出	事業費・管理費	977	559
		元金償還金	7,819	4,687
		利子負担	851	400
		分収交付金	10	6
計	9,657	5,652		
収 支		▲695	16	
県収支	歳入	国庫補助金	197	121
		特交措置	196	20
		貸付金償還金	1,680	1,657
		貸付金利息	35	22
		計	2,108	1,820
	歳出	造林補助金	322	201
		利子補給	525	67
		貸付金	1,680	1,680
		債務整理支援	0	698
		計	2,527	2,646
	歳出入		▲419	▲826
総収支計		▲1,114	▲810	

【債務整理に伴う試算結果の変更点】

■：現契約の収支不足を県の債務整理支援により補填を行う試算

■：債務整理により、利子補給額から国の特交措置額を差し引いた県の実質負担が大幅に縮小

①329 億円(525-196)⇒②47 億円(67-20)：282 億円縮小

出典：第2回財務部会 資料2 より抜粋

9 債務整理後の森林管理

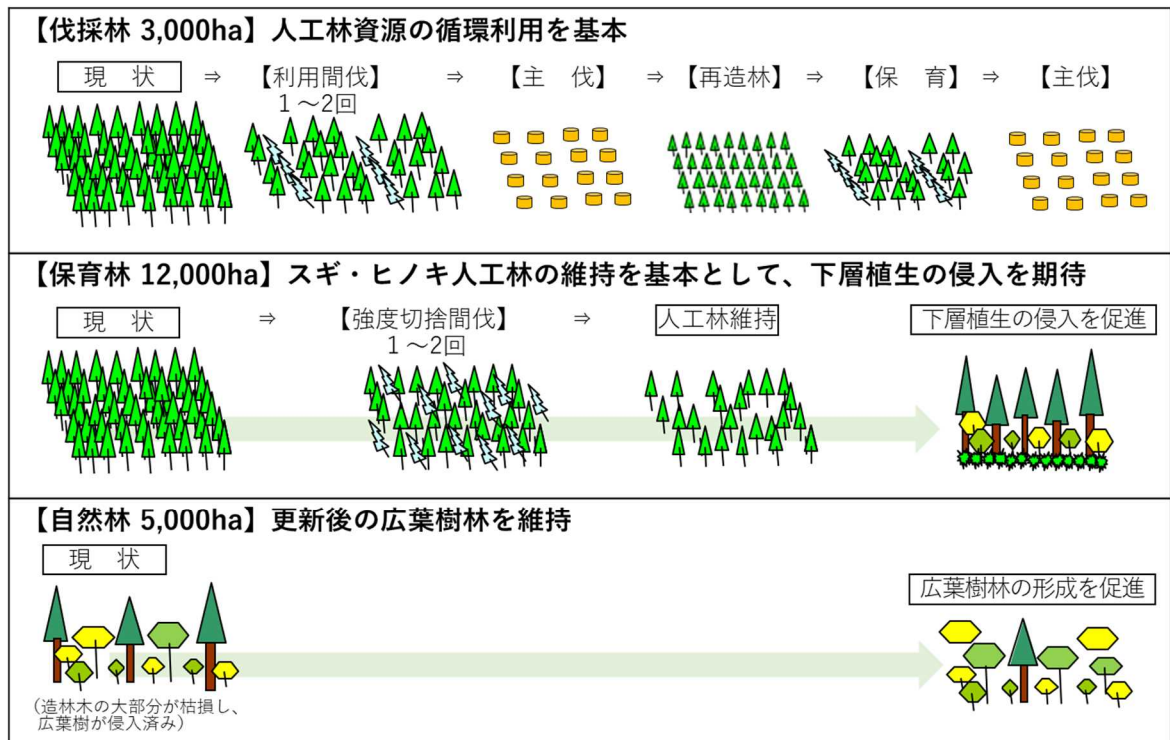
(1) 検討の方向性・考え方

現行の事業スキームによる分収造林事業の継続は事実上不可能であると評価される一方、森林の公益的機能の維持は今後も欠かせないため、公益的見地からの必要最低限の施業に転換する。併せて、多様な主体による管理を検討する。

(2) 森林区分に応じた森林管理の基本方針案

分収造林契約地内では、県内大災害発生時でも、山腹崩壊等の災害発生が無かったことから、ひょうご農林機構において森林の公益的機能を維持するために必要な森林管理については、図表 29 のとおり、これまでの森林区分に応じた森林管理方針を継承すべきものとする。

〔図表 29〕 森林区分ごとの森林管理の基本方針



出典：第6回分収造林事業のあり方検討委員会 資料3 より抜粋

(3) 各契約地の森林管理の基本方向案

各契約地内においては、造林木の生育状況や既設路網からの距離等により、「伐採林」「保育林」「自然林」の各区分の森林が混在していることから、まずは、次のとおり伐採林の有無により大別した上で、各契約地の状況を精査していくことが肝要であると考えらる<図表 30 参照>。

ア 伐採林が含まれる契約地

伐採林が含まれる契約地にあつては、木材生産機能に加え、今後も森林の公益的機能を発揮させるため、民間活力を活用しながら、保育林や自然林を含めた森林3区分の一体管理を目指す。

イ 伐採林を含まない契約地

伐採林を含まない契約地にあつては、伐採収益が得られないことから、森林の公益的機能を維持するため、公的管理による必要最低限の施業を行う。

【図表 30】 伐採林の有無により区分した森林管理の基本方向

1 伐採林が含まれる契約地 【319地区 約8,500ha(伐採林+保育林+自然林)】	2 伐採林が含まれない契約地 【658地区 約10,900ha (保育林+自然林)】
 <ul style="list-style-type: none"> ■森林区分 伐採林区域 主伐・再造林等による資源の循環利用 保育林区域 切捨て間伐等によるスギ・ヒノキ人工林の維持 自然林区域 広葉樹林等の維持 	 <ul style="list-style-type: none"> ■森林区分 保育林区域 切捨て間伐等によるスギ・ヒノキ人工林の維持 自然林区域 広葉樹林等の維持
<p>木材生産機能に加え、公益的機能発揮のための民間活力の活用による森林3区分の一体管理</p> <ul style="list-style-type: none"> ■管理主体：林業事業体、所有者等 ■想定財源：造林補助金 ■課題：①地域により林業事業体数に偏り有り ②収益が見込めない保育林等の一体管理 	<p>公益的機能維持のための公的管理</p> <ul style="list-style-type: none"> ■管理主体：市町等 ■想定財源：森林環境譲与税 ■課題：①市町等の理解・協力が前提 ②市町等の人員には限りがあり、新たな管理業務の執行体制は不十分

出典：第6回分収造林事業のあり方検討委員会 資料3 より抜粋

(4) 想定される新たな森林管理スキーム案

各契約地について、(3)の基本方向に沿って精査し、類型化を進めると、図表 31 のとおりになると想定される。

なお、市町に管理主体を委ねる際には、その理解・協力が前提となるとともに受け入れやすい環境整備が必要である。また、精査を行ってもなお新たな管理主体が見つからない場合も考えられることから、県の関与も含めた管理体制のあり方については、県において継続して検討する必要があることに留意すべきである。

【図表 31】 新たな森林管理スキーム案の類型化

区分	所有者	管理主体	概要	想定財源
I 伐採収益見込める契約地	市町	(1)市町	市町有林は、原則解約し市町管理に移行	一般財源 造林補助金 (森林環境譲与税)
	その他	(2)林業事業体	林業事業体が所有者から森林管理を受託し、森林経営計画(市町認定)に基づき施業実施	造林補助金 伐採収益 所有者委託費
		(3)所有者	所有者自らが、森林経営計画(市町認定)に基づき、林業事業体への請負等により施業実施	造林補助金 伐採収益 自己資金
II 伐採収益見込めない契約地	市町	(1)市町	市町有林は、原則解約し市町管理に移行	一般財源 (森林環境譲与税)
	その他	(2)市町	森林経営管理制度にもとづく市町から林業事業体への委託や市町から林業事業体等への補助により、切捨て間伐等を実施	森林環境譲与税

出典：第6回分収造林事業のあり方検討委員会 資料3 より抜粋

10 体制の見直し

(1) 考え方

これまで、ひょうご農林機構が本県の分収造林事業を担ってきたが、今後の債務整理等を踏まえると、現体制の見直しを検討する必要がある。

また、現行事業スキームとしての分収造林事業の収束を図りつつ、新たな森林管理スキームを実現できる体制の構築が必要である。

(2) 体制の見直し案

上記の考え方を踏まえ、ひょうご農林機構の抜本の見直し案のひとつとして、図表32のとおり、①農業部門を分離する分割再編案と、②林業部門を分離する県営化（外部委託）案を比較検討した。

それぞれにメリット・デメリットが存在するが、コスト面の課題から、①の分割再編案が望ましいものとする。

ただし、当委員会は、ひょうご農林機構が担う分収造林事業以外の部門の現状等を評価する立場にはないため、どのような形で見直しを行うのが望ましいかは、県全体の公社等を見直しの議論も踏まえながら、別途検討すべき課題であることに留意する必要がある。

[図表 32] 体制見直しの比較検討

区分	①現機構分割再編	②県営化
概要	農業部門を分離し、林業部門を新名称で再編	県に事業を譲渡し、県が森林管理を実施
メリット	<ul style="list-style-type: none"> 契約変更・登記費用等の追加コスト不要 既存人員や蓄積ノウハウ等が活用可能 分収造林会計等の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> 県民に方針転換等が伝わりやすい
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> 債務整理後は、自立経営が求められる 	<ul style="list-style-type: none"> 契約変更・登記費用、県職員費等のコスト発生 県には直営実施可能な体制がない 機構職員の雇用対策必要
コスト	低	中（①+約8億円） 契約・登記変更+2億円、消費税+1億円 県職員費+5億円(R7～R60)

出典：第5回分収造林事業のあり方検討委員会 資料3 より抜粋

11 まとめ（分収造林事業の今後のあり方に対する意見）

(1) 県財政への影響等を踏まえた債務整理

多額の借入金があることを踏まえると、将来利息等の県民負担の軽減を図るためにも、より早期の債務整理を行うべきである。

特に、民間金融機関からの借入に関して、県の基金運用としては特殊なスキームであり、そのリスクをどこまで予見できていたかを議会や県民に明確に示せていなかったことは適切でなく、現状を踏まえると不適切と言わざるを得ないことから、早期に解消すべき※1である。

また、分収造林事業のような超長期にわたる事業は変動要素が多く、リスクがあることから、その点も踏まえて、事業のあり方そのものを見直すことが望ましい。

なお、民間金融機関からの借入については、財政指標にも影響を与えるものと考えられることから、過去の分も含めて、修正を検討すべき※2である。

※1（民間金融機関からの借入）令和6年2月定例県議会において予算議決を経て、県からの直接貸付に切り替え。

※2（財政指標の過去分を含めた修正）令和6年2月定例県議会において、修正を報告。

(2) 債務整理後の森林管理

森林管理の観点では、新たな森林管理スキームに移行し、市町等を含めた多様な主体が森林管理を行うこととなった場合でも、これまで分収造林事業が果たしてきた災害発生防止のみならず、多様な森林の公益的機能が将来において発揮されることが最も重要である。

しかし、市町はその組織体制の都合上、専門的知識を有する職員を配置することが困難なこと、森林組合を含め林業事業体は一定の利益の確保を優先せざるを得ないことなどから、分収造林契約の解約後の森林において、確実かつ長期的に公益的機能の適正発揮が可能であるかどうか懸念される。

そのため、森林・林業に関する専門的知識等を有する県は、これまでも、森林経営計画制度における林業事業体の施業計画の立案や市町における認定手続きに加え、森林経営管理制度の推進や森林環境譲与税の活用に向けて指導・助言を行ってきたが、分収造林契約の解約後の森林における公益的機能の発揮に向けて、さらなる努力が期待される。

加えて、市町は県と同じく行政機関として、森林・林業の各制度に携わることから、県は常に市町との対話と協調を意識し、制度の適切な運用、林業事業体への指導・助言における適切な役割分担に努めるべきである。

さらに、昭和37(1962)年3月の(社)兵庫県造林公社設立以降、公社職員が培ってきた分収造林地における林業経営の経験や知識、各契約地の土地所有者との関係性などが、新たな森林管理スキームに転換後も、将来にわたって、適切に受け継がれるよう、

特段の配慮をお願いしたい。

なお、市町等を含めた多様な主体の管理に移行できない場合も想定されることから、県の関与も含めた管理体制のあり方についても検討する必要がある。加えて、県の代行事業として機構が実施している県営分収育林事業（暮らしを支える森づくり事業）についても、継続して公益的機能が発揮できるよう留意すべきである。

また、分収造林契約地（約2万ha）は県内民有人工林（約22万ha）の一部であることから、県内民有林全体の森林管理の方向性や資源の循環利用を検討する際には、今回の検討結果等を参考にするとともに、モニタリング調査等を通じて県内民有林の実態に合うよう見定めることが必要である。

(3) 新たな管理主体や土地所有者との交渉

分収造林契約は、土地所有者とひょうご農林機構との対等の立場での契約であることなどから、一方的な解約はできないことを念頭に、適切な情報開示を行うなど、丁寧な交渉を心掛ける必要がある。

また、群馬県では、「林業公社廃止、事業廃止」の方針を打ち出して土地所有者と交渉にあたったが、結果的に分収造林契約5千haのうち2千haが解約に至らなかった経緯等も参考に必要がある。

特に、新たな森林管理スキームは、土地所有者による解約後の適切な森林管理が困難であるとの前提に立ち、伐採収益が見込まれる契約地は林業事業体等に、伐採収益が見込まれない契約地は市町に委ねるスキームであることから、土地所有者のみならず、新たな管理主体となる林業事業体や市町との交渉においても丁寧に対応する必要がある。

なお、これらの進捗状況については、一定期間経過後に整理し、評価することが望ましい。

(4) 適切な情報開示

分収造林事業に係る借入金が増加することは、スキーム上やむを得なかったと考えられるが、県が不適切な基金運用により資金調達を行っていたことや結果的に県民に多額の負担を求めることとなった点などを踏まえ、今後は、県民に対し、適時適切に情報開示を行い、説明責任を果たすべきである。

とりわけ、債務の整理や管理に係る事務手続きや経過については、より一層の透明化を図る必要がある。ひょうご農林機構が、分収造林契約に基づき、引き続き森林管理を行う場合にあっても、より県民に分かりやすい形で長期収支を含めた事業報告を定期的に行うなど、特段の配慮を求めたい。

お わ り に

当委員会では、分収造林事業を取り巻く現状と課題について検証し、債務整理と債務整理後の森林管理のあり方についての基本的な考え方をとりまとめた。

そうした中、債務整理、とりわけ、民間金融機関からの借入に関して、県の基金運用としては特殊なスキームであり不適切な状態であり、早期に解消すべきであるとの当委員会での指摘を踏まえ、令和5(2023)年度中にその解消に至ったことは高く評価したい。

今後、当報告に示した方向性を踏まえつつ、県民負担をできるだけ軽減した債務整理、そして公益的な機能が持続的に発揮される森林管理の両立を目指し、知事のリーダーシップのもと、議会、地元市町、住民、林業事業者等、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ることを大いに期待する。

【分収造林事業のあり方検討委員会委員（50音順）】 ◎:委員長、○:財務部会長

庵 途 典 章	佐用町長
○上 村 敏 之	関西学院大学経済学部教授
大 住 克 博	鳥取大学農学部名誉教授
高 橋 潔 弘	公認会計士
中 尾 志 都	公認会計士
長谷川 尚 史	京都大学フィールド科学教育研究センター准教授
福 元 晶 三	宍粟市長
◎前 田 高 志	関西学院大学名誉教授・大阪学院大学経済学部教授
枡 岡 望	日本土地山林(株)取締役山林部長
茂木立 仁	弁護士

【委員会開催スケジュール】

- 第1回委員会（令和4（2022）年8月31日）
 - ・分収造林事業の現状と課題
- 第2回委員会（令和4（2022）年10月13日）
 - ・現地調査（和田山木材市場、分収造林契約地（養父市）等）
- 第3回委員会（令和5（2023）年1月12日）
 - ・他府県の状況、今後の施業の方向性等
- 第4回委員会（令和5（2023）年7月7日）
 - ・第3回委員会までのふり返し等
- 第5回委員会（令和5（2023）年11月27日）
 - ・長期収支の見通し、債務整理・債務整理後の森林管理の方向性等
- 第1回財務部会（令和5（2023）年11月30日）
 - ・分収造林事業に係る借入金の概要、債務整理に向けた処理方策等
- 第6回委員会・第2回財務部会（令和6（2024）年1月30日）
 - ・第1回財務部会報告、新たな森林管理スキーム案
- 第7回委員会（令和6（2024）年4月18日）
 - ・報告書（案）検討