

# 森林組合の森林・林業政策における役割と事業展開

都 築 伸 行

## 1. はじめに

現在、我が国の森林は、水土保持機能に加え地球温暖化対策の二酸化炭素吸収源としてなど多面的機能の発揮が強く求められている。同時に、長引く不況によって失業者が増加するなか、多面的機能発揮のための公共事業や林業・林産業の振興によって地方に雇用の場を創出するべく「グリーン・ニューディール政策」の場としても注目されている。森林組合は、農業協同組合に比べて一般的にはなじみの薄い存在と思われるが、戦後、地域林業の中心的な「担い手」として策定され、農山村における森林・林業に関わる行財政システムの末端として、非常に大きな役割を担ってきた。戦後、民有林関連政策の多くは森林組合を通じて実施され、森林組合は補助事業の「受け皿」と評されている。近年、そうした補助金への依存体質や民間的林業事業体に比べてコスト意識が低い点などに批判が強まり、森林組合はハード事業部門から撤退し、「コンサルタント業務をコアビジネス」とするべきとの見解も示されている（梶山，2003，p.18）。しかし一方では、地域の公益を守りながら公益性を意識的に内包する第四世代の森林組合として発展すべく期待される一面もある（岩見，2002，pp.40-49）。

本論では、森林組合の法的な位置づけについて農業協同組合との比較から検討し、制度の歴史的展開を森林・林業を取り巻く諸情勢の流れに沿ってみていく。次に、実際にどのような事業が行わ

れてきたかについて、「全国森林組合統計」の分析に基づいて述べる。また、現業労働者の雇用確保と改善に関して高知県における「緑の雇用」事業の事例から実態を紹介し、現段階で森林組合が地域林業の中でどのような役割を果たしており、今後の課題は何か、またそれらを克服しうる方向性について検討していきたい。

## 2. 森林・林業施策と森林組合制度

### 2.1 森林組合の法的な位置づけ

森林組合法第一章第一条には、「この法律は、森林所有者の協同組織の発達を促進することにより、森林所有者の経済的社会的地位の向上並びに森林の保続培養及び森林生産力の増進を図り、もつて国民経済の発展に資することを目的とする」とある。農業協同組合法第一章第一条では、「この法律は、農業者の協同組織の発達を促進することにより、農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上を図り、もつて国民経済の発展に寄与することを目的とする」とされている。両者の大きな違いは、森林組合法の後半部分「森林の保続培養及び森林生産力の増進を図り」に当たる部分である。農業協同組合は協同組合としての経済行為を通じて、組合員であり経営者である「農業者」の経済的社会的地位向上を実現し、その上で国民経済の発展に寄与することが目的であり、生産力増進の対象も「農業」という産業とされている。一方、森林組合が対象とする組合員は「森林所有者」であり、これは必ずしも経営者と

は一致しない。また培養と増進を図る対象は「森林」であり、「林業」とは明記されていない。このように法的には農業協同組合と違い、純粋な「協同組合」と規定されておらず、名称にも「協同」の文字は入っていない。

また、農業協同組合の主要事業である信用事業（金融）と共済事業（保険）を森林組合は行っていない。農業協同組合はこの2つの事業で、地域住民を構成員（准組合員）として農業生産とは直接関連しない金融と保険業務によって資本力を強化しているが、森林組合が行う金融事業は農林中金等から組合員への転貸業務のみである。

## 2.2 戦前の森林管理と森林組合制度の萌芽

森林組合は、1907（明治40）年の森林法の全面的改正によって、初めて法的な位置づけが明らかにされる。江戸期の森林は、各藩または幕府直轄地あるいは皇室の所有する御陵林として管理されており、優良な森林を有する例えば土佐藩などでは重要な貢租の1つであった。このため秋田スギや木曾ヒノキ、土佐の白髪山ヒノキや魚梁瀬スギなど優良な林分を有する地域では、地域農民が勝手に伐採することは許されず「一枝を切る者は首を斬るべし」<sup>1)</sup>と表現されるほど、幕府または各藩による厳重な管理体制が敷かれており、資源の保続という観点からは非常に安定した次期であった。明治初期の廃藩置県と地租改正を迎え、森林を巡る所有と権利関係が大きく変化し管理体制が弱体化する中、幕末から続いた戦乱や鉱工業の発展に伴い、原材料としての木材やエネルギーを得るための薪炭材としての需要が急速に高まり、森林の過剰な伐採が進んだ。旧藩有や御陵林は官有林として応急的な対策が講じられたが、民有林についてはほとんど放置状態であった。地租改正事業において農地の測量と地券発行が進む一方で、山林・原野は国土の約7割を占めるが地租全体の2%ほどと見積もられたため、改租は後回しとされた（福島、1968、p.207）。また「入会林」や「共有林」と呼ばれ、旧村持山として農民が薪炭材採

取や農畜用の採草地として利用していた森林は所有者を明確にすることが難しく地券が発行できないため、ひとまず官有地か民有地かを分ける「官民有区分」が行われた。前述の通り、旧藩有・幕府直轄・御料林などは総じて優良な林分の多くが官有地となる一方で、当時の一部役人が共有地の官地編入を強引に行い民衆との対立を生む事件もあった<sup>2)</sup>。このような混乱期にあり、国としては森林管理制度に関して法に基づく統一制度を打ち出すことはできず、当時の地方自治体各個の対応となった。1880年代には、森林組合の萌芽の形態である森林所有者組織がみられはじめ、このような団体は「山林組合」、「民林保護組合」などと呼ばれ、森林保護や盗伐・防火対策など警察的な管理に主眼が置かれた。1896年に至り、森林法案が帝国議会に提出され、その中で「林業組合」に関する規定が設けられ、1897年に森林法は成立したが「林業組合」規定は盛り込まれなかった。日清・日露戦争を経た国内産業の発展に伴い我が国の木材需要は更に拡大し、林業を通じた資源保続の必要性が強く認識されるに至り、1907年の森林法改正を迎え、ようやく森林組合に関する規定が設けられた。

1907年森林法において、森林組合は森林資源の確保・保全に主眼が置かれ、それぞれの目的別に、①国土保全・森林回復のための造林を行う「造林組合」、②協同して施業を行う「施業森林組合」、③林道の開設・維持を行う「土工森林組合」、④防火・防犯害虫駆除を協同で行う「保護森林組合」、の4種類が設置された。設立数が多かったのは、「土工」と「施業」の両組合が約1,500、「保護」が約570、造林が約250であったとされる（全国森林組合連合会、1987、p.3）。ここでの設立規定は、地区内組合員の有資格者3分の2以上かつ、森林面積で3分の2以上の者の同意があれば任意で設立することができ、一旦設立となれば、有資格者は強制加入という性格の組合であった。土地を面的・一体的に管理するためであり、森林所有者の利益そのものより、土地・資源管理施策の意味合

いが強かった。

戦時下の1939年森林法改正では、軍用物資需要に対して安定的に木材を供給することが最優先とされた。林産物の計画的生産が必要となり「施業案監督制度」が創設され森林組合には施業案を編成する義務が生じた。この時、同時に、出資制が認められ、出資による組合では組合員から生産された林産物販売及び林業用物資の供給などの「経済事業の実施」が認められることとなった。この間に、これまで集落単位が多かった森林組合の範囲を、当時の市町村単位に拡大し、先の規定であった4種の組合を廃し、森林組合は実際に施業案を編成し、それに基づき施業を実行する「施業直営組合」と、組合員施業の調整を行う「施業調整組合」の2種とされた。また、任意設立・強制加入から設立・加入ともに強制とされた。この間、急速に森林組合の設立が進められ、1951年の新制度移行時には全国で5,822に達し、組合員所有面積は1,274万町歩（≒ha）、組合員数は235万人と、おおむね現在の組織率に近い姿となった。戦争目的ではあったが、この間に「国単位の計画的生産」の実行機関として位置づけられ、森林組合の組織化と同時に民有林行政の網羅的な全国展開が進む結果となった（全国森林組合連合会、1987、pp.1-5）。

### 2.3 戦後のGHQによる制度改革

戦後、GHQによる民主化策の一環として、1951年の森林法改正において、森林組合は任意設立とされ、加入・脱退は自由となる。ただし、GHQ内部では経済科学局と天然資源局の2つの異なった意見が存在しており、1950年の勧告の段階では、「1つは強制加入で政府の林業計画の樹立などに協力する公共性の強い組合、他の1つは協同組合原則に基づく経済行為を行なう森林所有者の団体にわけて組織されるべき」とされ、2つの別組織に分割すべきとの考え方が示された。しかし、日本政府側は現実的に簡便な方法として強制加入制の条項さえ削除修正すれば、林道・造林・伐採・

販売など、どんな事業も行える単一組織であることを選択したために、「森林所有者の協同組織」であり、自由設立任意加入でありながら、公共性をもつ事業を必須とする、「類例のない森林組合」となった（鈴木、1987、pp.24-26）。

この改正において国家単位での計画的生産遂行を狙った「施業案制度」は廃止され、代わりに「森林計画制度」が設立され、森林組合は計画編成責任者たる政府との「連絡機関」となりつつ、森林組合の経済事業は協同組合制度により行うとの2つの目的を同時に行うとされ、先にみた森林組合法における位置づけとの方向付けがなされた。こうして名称に「協同」の文字はなく「森林組合」となったが、性格としては「協同組合」として取り扱われつつ、政府が行う森林資源計画の末端下請けとしての性格も残るといった二面性を内包する組織としての原型が形成された。

### 2.4 林業基本法下の林業構造改善事業と団共制度の推進

1964年に制定された林業基本法に基づいて、産業としての林業振興は「林業構造改善事業」を中心に実行されることとなる。林業基本法は「森林資源の確保及び国土の保全」を前提としつつ、「林業の発展と林業従事者の地位向上」を目指すものであり、一見して森林法と重複するように思われるが、「森林法は林業基本法の下位立法である」とする見解や、「物」から「人」あるいは「資源政策」から「経済政策」への転換とする見方が示されている（遠藤、2008、p.52）。以降、経済政策としての林業基本法のもと、計画的・合理的な施業のため森林を30ha以上の団地にまとめ共同の施業計画を策定する制度、すなわち「団地共同森林施業計画制度（以降：団共）」が森林組合事業に大きく関わってくる。団共制度に参画する大きなインセンティブは、造林といわれる森林施業の、植林、下刈り、枝打ち、除間伐（切り捨て・保育間伐）といった各作業を行う際に補助金が支出され、更に計画が認定されていれば査定係数が高くなるため

に補助率が上がることである。我が国の民有林保有構造をみると、森林所有者の大半は1ha以下の零細所有や5haに満たない小規模所有である。彼らが個人的に団共制度に申請することは難しいため、組合員でもある彼らは森林組合に制度申請と補助申請の代行を任せることとなる。また、こうした小規模森林所有者は、かつては農閑期の余剰労働力を利用して植林や下刈りなどの作業を行っていたが、山村人口の過疎・高齢化が進むにつれ、次第に自家労働力では行えなくなり、森林組合に委託するようになった。こうして森林組合は、組合員の補助申請業務代行によって手数料を得るとともに、実際の造林作業を請け負うことで、事業を拡大することとなった。

また、1951年森林法における森林組合の位置づけは、「森林組合の公益性格」と呼ばれる「森林施業の合理化と森林生産力の増進、すなわち森林の保続培養」が第一義とされ、「組合員の社会経済地位向上」はそれに付随する第二義的なものと解釈されていた。しかし、戦後高度経済成長期と山村経済・社会の疲弊が進むに連れ、これまで第二義的とされていた組合員の「社会経済地位向上」は、1974年の森林組合制度改正において、「森林の保続培養」と同列の第一義に押し上げられることとなった。その後、1978年に単独立法として「森林組合法」が制定され今日に至る。以上が戦前から戦後にかけての森林組合の設立過程と法制度の変遷である。

尚、本論では共有林・財産区有林を管理する「生産森林組合」については取り上げず、通常「森林組合」と呼ばれ、生産森林組合との対比で「施設組合」と呼ばれる森林組合についてのみ論考する<sup>3)</sup>。

### 3. 森林組合の組織と事業動向

#### 3.1 組織の変容 - 合併による規模拡大 -

次に、統計資料に沿って森林組合の事業展開をみる。2007(平成19)年度森林組合統計によれば、全国で設立されている森林組合数は736であ

る。組合員数は159万人であり、これは森林所有者数の約半数にあたり、組合の加入率は人数比で49%である。面積比の加入率は68%であり、私有林の総面積1,423万haのうち970万haが組合員所有の森林である。組合員所有面積のうち137万haは組合が管轄する地区外の居住者が所有する森林とされ、面積率で14%を占め、地区外居住組合員数は13万6,949人と、総数の8.5%を占めている。

職員の総数は回答のあった698組合の合計で7,201人であり、役員数では常勤理事の総計は465人であり、常勤理事を置いている組合数は434と全体の59%を占めている。非常勤理事の数は8,522とされており、736組合の1組合あたり平均でみると11.6人となる。役職員の人数別組合数では、10人以上の組合が281組合と38%を占める一方、常勤の役職員が1人もいない組合が34組合(5%)とされており、このような組合は役場内に形だけ設置され、役場職員が非常勤職員として兼務する形をとっている場合が多い。

森林組合数の推移をみると、1950年代には組合数は4,500を超えていたが、1960年代に大きく減少し3,000を下回る。これは戦後の市町村合併に併せて、森林組合合併助成法(1963年)が制定され森林組合も「原則として市町村の区域を単位とする合併の促進」されたためである(小川, 2007, pp.41-46)。1974年以降、森林組合合併助成法は第二期に入り、認定の基準として1万ha以上の規模となることが必要となった。この1970年代から1990年にかけては、合併の振興は比較的緩やかとなる。1990年以降、再び合併は促進され2000年以降は1,000を下回る。

1960年代には、私有林組合員の保有面積が5,000ha未満の組合がほとんどを占めていたが、2007年現在の規模別森林組合数をみると、5,000ha未満が174組合(24%)、5,000から1万ha未満が170組合(23%)であり、半数以上が1万haを越える規模であり、1万から1万5,000ha未満が132組合(18%)、1万5,000ha~2万ha未満の組

森林組合の森林・林業政策における役割と事業展開（都築）

合が70（10%）、2万haを越える組合が188組合（26%）と、2万ha以上が最も高い割合を占め、1組合の平均面積は1万3,220haとなっている（表1）。また、森林組合の資本の源泉となる組合員からの出資金は、総計で526億円となり、1組合あたりの平均は7,000万円を超え、金額別にみた組合数では、5,000万円を超える組合が356組合と49%を占めている。森林組合の経営安定化のために合併を推進する森林組合併助成法による合併に対する助成要件は、1997年から、1万5,000ha以上の面積、払込済出資金が5,000万円以上、常勤の役員と職員の合計が10人以上とされているが、現在、面積で1万5,000ha以上の要件を満たす組合は36%、資本金5,000万円以上は49%、役員数10人以上は38%となる。経営基盤の面では合併による規模のメリットが活かされると想像

されるが、一方で、後に高知県の事例からみるように、これまで市町村との密な関係のもとに活動を続けてきた森林組合などで、合併を選択せずに活発で革新的な経営を行う森林組合も存在しているため、一概に合併による経営改善を評価することはできない。

戦後、森林組合は農家の余剰労働力として分散的に析出されていた林業労働力を、作業班員として直接または間接的に雇用することによる組織化に努めてきた。2007年度末の森林組合雇用労働者数は、2万7,245人とされているが、年間の雇用日数は様々である。このうち210日以上のいわゆる常時雇用されている者は1万208名とされ、全雇用者の37%を占めている。雇用の総延べ日数は、393万3,014人日であり、210日以上の者で253万3,348人日と64%を占めている<sup>4)</sup>。作業

表1. 2007年度 1組合あたり組合員所有面積と払込済出資金

		単位:組合				
組合員所有面積	計	5,000ha未満	5,000-10,000ha	10,000-15,000ha	15,000-20,000ha	20,000ha以上
		734	174	170	132	70
	100%	24%	23%	18%	10%	26%

  

		単位:組合				
払込済出資金	計	500万円未満	500-1,000万円	1,000-3,000万円	3,000-5,000万円	5,000万円以上
		733	89	42	121	125
	100%	12%	6%	17%	17%	49%

出所) 林野庁「森林組合統計」各年度版。

表2. 森林組合雇用日数別作業班員数と割合の推移

		単位:人				
年度		総数	59日以下	60~149日	150~209日	210日以上
1970	作業班員数	65,375	19,922	25,036	12,765	7,652
	割合	100%	30%	38%	20%	12%
1980	作業班員数	63,720	14,233	18,871	16,562	14,054
	割合	100%	22%	30%	26%	22%
1990	作業班員数	42,686	7,566	10,920	11,197	13,003
	割合	100%	18%	26%	26%	30%
2000	作業班員数	29,592	4,622	6,952	7,278	10,740
	割合	100%	16%	23%	25%	36%
2005	作業班員数	21,365	2,996	4,014	4,903	9,452
	割合	100%	14%	19%	23%	44%
2006	雇用労働者数	32,081	12,327	5,638	4,395	9,991
	割合	100%	38%	18%	14%	31%
2007	雇用労働者数	27,245	8,319	4,538	4,180	10,208
	割合	100%	31%	17%	15%	37%

注) 2006年度より、「作業班員」は一人親方等を含む「雇用労働者」としてカウントされる。出所) 林野庁「林業統計要覧（時系列版）」。

班員数が最も多かったのは、1960年代から1980年半ばまでで、5万5,000人から6万5,000人程度で推移しており、ピーク時には6万7,000人を超えていた。その後、1990年代には急激に減少し4万人を下回っており、2000年以降はピーク時の3分の1ほどの2万人台となっている。就労日数別に作業班員数をみると、表2のように、1970年では年間210日以上就労している作業班員は総数の12%と最も少ない割合であり、59日以下が30%、150人未満でみると総数の68%を占めている。1980年では、210日以上が22%と割合を増加させ、150日未満は52%となった。1990年では210日以上が、36%と増加を続け、150日未満は44%と過半を割るに至った。2005年では、210日以上の割合が44%を占めるに至っており、この間に、作業班員の常時雇用化が進んでいることがわかる。後述する近年の新規林業就業者確保に関する政策においては、新規就業者をできるだけ月給制とし、労災保険を雇用主である森林組合が負担するような仕組みとなっているが、一方で、もともと農業との兼業として農閑期に森林組合に雇用されていた者は、高齢者が多く伐採・造林技術に長じた者も居り、少ない雇用日数での日給か出来高制を希望する者も多い。後に高知県の事例から詳しく述べるが、近年は地域の雇用対策として「緑の雇用」事業など農林業等への新規就業支援策が打ち出されており、新規就業若年層（常時雇用・月給制）とベテラン高齢者層（臨時雇用・出来高制）への二極化が進んでいる。これら雇用者は、チェーンソーや林業用の大型重機（高性能林業機械）を使って山の中で伐採と木材搬出を主に行う者と、植林・下刈り・枝打ち・除間伐など造林作業を主に行う者、このほか森林組合が経営する木材市場や加工工場（製材工場）などの現業を行う者と分けて集計されており、主に伐採・搬出が4,436人（16%）、主に造林が1万8,306人（67%）と主流を占め、このほかが4,503人（17%）となっている。伐採・搬出は高度な技術を要する上に、倒れた木の下敷きになるほか、チェーンソー

による怪我など危険が多く体力的に高齢者には厳しい作業となる。また、近年の新しい高性能機械の運転技術などを高齢者が新たに覚えるには困難である。加えて、近年は森林資源の成熟に伴い造林作業は減少し、伐出作業が増加傾向にある。

### 3.2 主要事業の動向

次に、森林組合が行う実際の事業の推移をみていく。使用する統計は、林野庁が取りまとめる「全国森林組合統計」及び「林業統計要覧」である。

森林組合の事業は、「制限列举方式」とされ、必ずやるべき「必須事業」と「選択事業」に別れている。必須事業は、①組合員のための森林経営の指導、②組合員の委託による森林の施業または経営、③組合員の森林経営信託、④病虫害防除組合員の森林保護事業、⑤その他上記の関連事業で、このうち一部以上を行わなければならないとされている（岩川、2008、pp.194-195）。選択事業に関しては、細かく15項目に分類されているが、ここでは省略するとして、現在の統計上の整理での7部門は、①指導、②販売（木材の伐採・搬出・販売等）、③加工（製材工場経営等）、④森林整備（苗木の手配・植林・下刈りや除間伐など森林の保育・治山・林道・融資仲介）、⑤林地処分、⑥森林経営、⑦信託である。ただし、2005年度以前の集計では、販売部門に現在の加工部門が加わっており、森林整備部門は現在の区分から、購買（苗木の手配）と福利及び金融を除いた、利用部門（森林造成、すなわち植林・保育・治山・林道）として計上されていた。この2つの部門は言い換えると、販売部門は、森林組合員にとって植林して手入れをして育てた林木が収穫され加工される過程であり、利用部門とは、「労働力と資本や機械整備を備えた施設としての森林組合を組合員が利用する」という意味においての「利用」であり、森林資源の育成と基盤整備にあたる森林造成段階の部門を指す。これまで林業構造改善事業など補助政策によって展開された森林造成段階の利用部門

森林組合の森林・林業政策における役割と事業展開（都築）

は総収益に占めるシェアでおよそ 60%前後を占めて推移している（表3）。次いで、林産事業（伐採）や立木・材木の販売事業と加工事業を行う販売部門が30%前後を占め、実質的にこの2つの部門が主要事業部門で90%のシェアを占めている。他の部門のシェアは0.01~1%程度であり、林地処分・森林経営・信託は2007年度の実績のある組合がそれぞれ4組合、19組合、3組合となっており、全体的には無視できる数値となる。指導部門は、いわゆるソフト事業であり、補助申請に関わるアドバイスなどで全ての事業部門に関わることであるが、収益・損益における計上値は小さい。このように森林組合の経営動向は、利用（現森林整備）部門と販売（現販売及び加工）部門の動向を押さえることで、大まかな傾向は把握できると考えられる。

利用部門のうち主要な事業は、森林資源の育成

である植林と下刈り・除間伐など保育を行う森林造成事業であるが、これらの事業は単に個人である組合員からの依頼のほか、かつては国有林や公有林に、公社・公団に依存する部分も大きかった。しかし、近年、新植・保育の依頼者別内訳では、個人の割合が1970年頃の40%程度であったが、2000年以降は60%近い値となっている（表4、5）。過去に比較的高い割合だったのは、県によって分収育林を行う「林業公社」と国の機関である「公団」からの依頼であった。林業公社は、採算の合わない植林地等において造林が進まず、土砂災害等が発生するなどの森林の公益的機能が損なわれることに備え、県が出資者となり、土地所有者との2者間で契約して行う2者の分収育林や森林組合など造林実行者を加えた3者契約によって分収育林を行うものである。同様に、国の機関として、旧森林開発公団、前の緑資源機構が出資者と

表3. 森林組合の販売及び利用部門別収益とシェア

年度	収益(百万円)				シェア		
	総数	販売	利用	その他	販売	利用	その他
1965	27,903	11,474	7,913	8,516	41%	28%	31%
1970	60,821	20,144	21,301	19,375	33%	35%	32%
1975	134,422	41,354	56,282	36,786	31%	42%	27%
1980	218,797	67,188	104,518	47,091	31%	48%	22%
1985	262,036	87,828	127,868	46,340	34%	49%	18%
1990	283,350	105,920	141,800	35,629	37%	50%	13%
1995	324,678	101,365	192,231	31,082	31%	59%	10%
2000	293,429	90,413	179,770	23,246	31%	61%	8%
2003	268,521	78,506	171,452	18,562	29%	64%	7%
2004	246,869	77,245	152,254	17,370	31%	62%	7%
2005	230,786	76,071	138,839	15,876	33%	60%	7%
2006	231,972	80,322	135,722	15,928	35%	59%	7%
2007	238,150	81,892	141,165	15,093	34%	59%	6%

出所) 林野庁「森林組合統計」各年度版。

表4. 森林組合への新植作業委託の依頼者別内訳

年度	総数	ha						
		個人等	公団	公社	市町村	財産区	県	国
1970	71,551	44,891	7,536	12,032	11,019	2,741	7,670	5,230
1980	75,794	37,173	6,375	16,070	7,892	672	3,999	3,613
1990	45,417	23,968	4,038	8,357	4,542	310	2,437	1,765
2000	25,433	14,166	4,409	2,105	2,391	120	1,553	689
2001	24,584	14,986	3,692	1,471	2,176	131	1,421	707
2002	21,769	13,908	3,142	1,095	1,959	84	1,160	421
2003	20,135	12,667	3,082	952	1,592	155	1,031	656
2004	19,207	12,621	2,692	701	1,570	129	942	554
2005	18,722	12,382	2,642	392	1,689	166	931	520
2006	17,341	11,131	2,713	386	1,596	154	806	555
2007	18,560	12,318	2,443	328	1,435	101	1,073	862

出所) 林野庁「森林組合統計」各年度版。

表 5. 森林組合への保育作業委託の依頼者別内訳

年度	個人等	公団	公社	市町村	財産区	県	国	ha 総数
1970	144,644	41,678	45,266	83,857	13,707	40,405	23,916	306,529
1980	349,315	61,366	171,820	104,576	6,710	53,014	28,827	775,628
1990	388,113	51,886	152,682	97,331	6,480	50,766	18,315	765,573
2000	255,744	59,095	95,431	69,544	4,717	46,835	14,015	545,381
2001	246,466	54,689	83,359	68,223	4,133	48,478	15,592	520,940
2002	242,050	42,758	75,640	61,896	3,917	55,026	15,240	496,527
2003	223,134	40,528	68,587	54,505	3,725	58,911	19,422	468,812
2004	218,221	27,534	62,030	46,076	3,643	55,194	11,407	424,105
2005	191,820	23,439	52,601	40,929	3,330	43,362	8,548	364,029
2006	186,459	31,572	45,696	40,378	3,341	34,349	9,479	351,274
2007	186,355	44,573	43,473	38,355	3,407	38,404	26,586	381,153

出所) 林野庁「森林組合統計」各年度版。

なることから公団造林と呼ばれるものがある。公社による分収育林を県行造林と呼び、両者を併せて「機関造林」と総称している。緑資源機構は、談合事件が大きな問題となり、随意契約から一般競争入札または総合評価入札制度への見直しなど一層の透明性と効率性が求められており、これら事業を受託する森林組合にも同様の社会に対する説明責任が増している。

次に、森林造成事業について森林組合の主要事業となる木材の生産・加工・販売に関わる事業金額の推移をみると、現在、総計で取扱高が最も多いのは林産事業であるが、1980年代にピークを迎えた後に、総額では次第に減少していることがわかる。林産事業について、生産量では全国の総数で、最も販売高が高かった時期は1990年であるが、注意しなければならないのは、この間の森林組合統計の取り方に重大な変更があり、搬出を伴わない切り捨て間伐の材積も間伐実績として計上され、実際の販売高より過剰に計上された時期と指摘されている(志賀, 1995, p.238)。2000年

以降、一般用材向けの伸びを中心に2007年現在に至るまで林産事業の量を次第に増加させ、現在340万m<sup>3</sup>の生産量がある。また、林産事業には主伐と間伐による生産が含まれるが、これを主伐と間伐別の伐採方法別では、2001年以降間伐による生産量が主伐を上回り、2007年現在はほぼ同じ生産量となっている。

### 3.3 地域における森林組合の活動

本節では、地域における森林管理に関わる作業を森林組合がどのくらい担っているかについて、述べる。表6のように、森林組合が全体でどの程度、森林管理や林業に関わる作業を請け負っているかについてみると、植林・下刈り・間伐など主に森林の資源造成に関わる作業については全て60%以上を受託しており、地域森林管理において森林組合が、非常に重要な役割を担っていることがわかる。主伐とは、森林から木材を収穫することであるが、これまでは主に皆伐によって収穫されることが多く、民間の会社等、素材生産事業体

表 6. 林業作業の受託面積割合

	会社	森林組合	その他
植林	23.8	60.6	15.5
下刈りなど	23.7	66.0	10.3
間伐	18.4	66.4	15.2
主伐	57.6	15.9	26.5

出所) 林野庁「林業白書 平成21年版」。



と呼ばれる業者によって、立木のまま購入され伐採されて木材として生産されるケースが主流であった。近年、皆伐後の再造林に係る費用や植林後のシカによる食害等から、皆伐が敬遠される場合があり、十分に収穫できる高齢級林分においても間伐による収穫が行われているケースもある。先にみたように、森林組合の林産事業における間伐の割合は増加傾向にあり、切り捨て間伐に対して、木材の搬出を伴う間伐が増加するものと推察される。また、森林の保有形態別にみた林産事業の利用者は、1970年以降、70%前後を私有林が占めており、近年は国有林がやや減少し、私有林のうちの森林組合員以外の利用者（員外利用）がやや増加し全体の10%前後を占めるに至っている。

次に、森林組合の素材生産に対する役割をみるために、全国の素材生産量に対する森林組合の林産事業量から、地域での森林組合による素材生産の大まかなシェアをみていくこととする。もちろん、先に指摘したように、切り捨て間伐を販売事業量に計上するなど森林組合の統計の取り方には問題があることから、搬出を伴わない間伐の伐採量が森林組合の林産事業量として計上されるなど、全国の素材生産量とダイレクトに比較することで正確なシェアが明らかになるわけではないが、大まかな傾向は把握できると考える。全国の素材生産量は1960年代のピーク時の5,000万m<sup>3</sup>から年々減少し、現在は1,800万m<sup>3</sup>を下回るに至っている。その中で森林組合の林産事業は僅かながら増加傾向にあり、素材生産量に占めるシェアを次第に拡大し、1960年代には数%であったが現在は16%から18%程度となっている。

#### 4. 森林組合における労働力確保

##### — 高知県の事例 —

#### 4.1 「緑の雇用」事業の概要と高知県における林業労働者の推移

本節では、森林組合における雇用労働者確保への取組を高知県のある森林組合の事例からみていく。「緑の雇用」事業とは、2003年度に「緊急雇用対策事業」の一環として新規林業就労者に対して初年度の補助事業として始まり、2006年度以降、雇用対策から林業担い手対策としての目的を拡充させ、現在では就労から概ね3年目までの新規就労者を受け入れた森林組合及び民間事業体への補助事業である。事業体は県森林組合連合会などの窓口により、受入事業体としての認定を申請し、ハローワークまたは学校等の公的機関の仲介を経て就業したものは、「研修生」として補助の対象となる。例えば、研修生の月給に対して9万円/月の補助や、OJT指導者としての従業員への日当補助、研修に使用する機械損料への補助などがある。研修に使用する事業地は、国公有林等の請負事業地で高率の補助となり、一般森林所有者からの委託作業でも補助対象となるが補助率はやや下がる。

「緑の雇用」事業開始によって、近年全国における新規就業者は増加傾向にあり、表7のように、2003年度は、前年度の2,211人に比べて2倍近い4,334人に急増しており、雇用主体別では、2001年度から2005年度にかけて60%以上を森林組合が占めている。これに対し高知県では43~57%と森林組合の割合はやや低く民間事業体等への新規

表7. 全国における新規林業就労者数

業態	年度						
	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
総数	1,513	2,290	2,211	4,334	3,538	2,843	2,421
民間事業体	358	883	867	1,363	1,204	1,149	1,176
森林組合	1,155	1,407	1,344	2,971	2,334	1,694	1,245
森林組合の割合	76%	61%	61%	69%	66%	60%	51%

出所) 林野庁「平成20年度 森林・林業白書」。

表 8. 高知県における新規林業就労者数

年度		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
業態	森林組合	87	86	73	65	73	132	120	89	83
	割合	46.0%	42.8%	56.6%	48.5%	47.7%	50.8%	52.2%	52.4%	52.2%
民間事業体		52	63	26	48	52	102	82	50	43
	割合	27.5%	31.3%	20.2%	35.8%	34.0%	39.2%	35.7%	29.4%	27.0%
第三セクター		1	0	5	0	0	11	8	7	3
	割合	0.5%	0.0%	3.9%	0.0%	0.0%	4.2%	3.5%	4.1%	1.9%
その他		49	52	25	21	28	15	20	24	30
	割合	25.9%	25.9%	19.4%	15.7%	18.3%	5.8%	8.7%	14.1%	18.9%
計		189	201	129	134	153	260	230	170	159

出所) 高知県森林部資料。

表 9. 高知県林業労働者の推移

年度		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
年齢層	10歳代	2	5	5	13	12	6	6
	20歳代	80	74	81	115	138	134	127
	30歳代	148	146	132	152	161	153	165
	40歳代	294	251	237	251	246	233	211
	50歳代	572	530	509	504	462	423	404
	60歳代以上	984	933	880	879	800	673	595
	合計	2,080	1,939	1,844	1,914	1,819	1,622	1,508
	平均年齢	56.4歳	56.7歳	57.1歳	55.8歳	55.0歳	54.5歳	53.7歳

出所) 高知県森林部資料。

就業が多い傾向にある。同様に高知県における、新規就労者数の推移について雇用主体別にみたのが表 8 であるが、1998 年度から 2006 年度までの傾向をみると、「緑の雇用」が開始された 2003 年度での新規参加者が最も多く 260 名である。また業態別には森林組合への参加者が全体の 40% から 50% 台を占め、全国に比べてやや民間への受入割合が多い傾向にある。

また、高知県森林部によれば表 9 ように、2006 年度の高知県における林業就業者数は 1,508 人で就業者全体は減少傾向にあり 1990 年代に比べれば約半数となっているが、平均年齢は 2002 年の 57.1 歳をピークにやや低下する傾向にあり、2006 年度では 53.7 歳となっている。2000 年度に比べ 2006 年度では、60 歳代以上は 984 人から 595 名と 40% の減少がみられ、50 歳代では 572 人から 404 人と 29% の減少、40 歳代も 28% 減少しているのに対し、20 歳代が 80 人から 127 人への 59% の増加、30 歳代では 11% 増加、10 歳代の者も 2 人から 6 人へと増加しており、総数は減少している

が平均年齢は下がっている。

#### 4.2 高知県における「緑の雇用」事業実績

高知県はこれまで全国の中でも「緑の雇用」研修生の受け入れに対して比較的積極的に取り組んできた県であり、2008 年度は全国森林組合連合会のとりまとめによると、6 月 30 日時点で基本研修生が 107 名と全国で最も多く受け入れを予定しており、技術高度化研修生は 55 名と鹿児島県に次いで多く、2008 年度より始まった森林施業効率化研修生は 13 名と極めて多くはないが、実施予定面積は 280ha と鹿児島、宮崎に次いで広い面積を予定している。また研修生受入の窓口としては県下で 3 つを用意しており、森林組合と一部の第三セクター・企業組合等に対しては高知県森林組合連合会、主に県東部の民間事業体には安芸流域林産業協同組合、県中央から西部の民間事業体には高知県素材生産業協同組合連合会が担当している。研修生受け入れには、補助申請等に係る資料や書類作成の事務処理のほか、研修生の面接、

表 10. 高知県「緑の雇用」研修生定着率

		単位: 人					
		計	2003	2004	2005	2006	2007
研修受入数	小計	394	99	112	61	50	72
	森林組合	253	54	72	40	38	49
	民間	121	37	33	18	11	22
	第三セクター	20	8	7	3	1	1
研修修了生	小計	353	88	103	57	44	61
	森林組合	237	51	67	39	37	43
	民間	96	29	29	15	6	17
	第三セクター	20	8	7	3	1	1
修了率	小計	90%	89%	92%	93%	88%	85%
	森林組合	94%	94%	93%	98%	97%	88%
	民間	79%	78%	88%	83%	55%	77%
	第三セクター	100%	100%	100%	100%	100%	100%
定着	小計	235	40	65	35	34	61
	森林組合	155	21	40	23	28	43
	民間	67	16	20	9	5	17
	第三セクター	13	3	5	3	1	1
定着率	小計	66.6%	45.5%	63.1%	61.4%	77.3%	100.0%
	森林組合	65.4%	41.2%	59.7%	59.0%	75.7%	100.0%
	民間	69.8%	55.2%	69.0%	60.0%	83.3%	100.0%
	第三セクター	65.0%	37.5%	71.4%	100.0%	100.0%	100.0%
受け入れからの定着率	小計	59.6%	40.4%	58.0%	57.4%	68.0%	84.7%
	森林組合	61.3%	38.9%	55.6%	57.5%	73.7%	87.8%
	民間	55.4%	43.2%	60.6%	50.0%	45.5%	77.3%
	第三セクター	65.0%	37.5%	71.4%	100.0%	100.0%	100.0%

注) 2007 年度の定着率は集計途中のため全て 100 % となっている。

出所) 高知県森林部資料 (2008 年 6 月 1 日現在)。

集合研修の実施、受け入れ後の相談相手など様々で 100 名を越す研修生を一箇所で担当するのは困難である。担当者の窓口が増え、それぞれの担当者の負担が分散されることは、担当者が研修生一人一人と向き合える時間が長くなり、それによって事業体への定着率向上に繋がると考えられる。高知県の集計によれば、2003 年度から 2007 年度までの「緑の雇用」研修生の研修修了及びその後の事業体への定着率は表 10 のとおりである。この 5 年間に合計 394 名の研修生を受け入れており、うち森林組合への受け入れが 253 名 (64%)、民間事業体が 121 名 (31%)、第三セクターが 20 名 (5%) である。それぞれの研修修了率をみると、森林組合では 94% の者が修了し、民間事業体では 79% と森林組合よりやや劣り、全体では 90% の者が修了している。次に、終了後の定着率をみると、森林組合及び第三セクターで 65%、民間事業体で 70% とやや高く、全体では 67% となる。聞き取り調査から、民間事業体では森林組合に比

べて研修内容はより厳しく実践的であり、研修期間中の離脱者が多く修了率はやや低いものの、終了後は「頑張った分が給与に反映される」出来高が加味された処遇が多いため、その後事業体への定着率が比較的高くなっていると考えられる。年度別には、2003 年度の「緊急雇用」対応の研修で定着率が最も悪く、年を追うごとに定着率が改善されている傾向にある。

#### 4.3 高知県 B 森林組合における「緑の雇用」事業の実績と課題

B 森林組合は、2005 年度に 2 つの町単位森林組合が合併して設立された森林組合である。尚、2006 年 3 月には 2 つの旧管轄町が市町村合併を行い、現在の町との管轄地域は一致している。同組合の長期経営計画書によれば、森林面積 14,740ha (森林率: 78%) のうち民有林が 12,807ha (87%) を占め国有林は 1,933ha (13%) となっている。人工林ではヒノキが多く人工林率は 54%、間伐を必

要とする林分の割合は66%である。

森林組合の作業班員は主に造林を行う班が3班、主に伐出を行う班が8班で計35名である。このうち「技術職員」と呼ばれる者が7名存在している。この「技術職員」は一般事務職員に近い月給制の技術系職員であり、これまで主に職員が担当していた事業地確保など営業的な仕事を任せられ将来の幹部候補生と目されている者である。将来的に内勤職員となる前に現場を経験させておくという方針である。2007年度の林産事業実績は603m<sup>3</sup>で、うち受託林産は530m<sup>3</sup>、林道・作業道開設時の支障木等が73m<sup>3</sup>であり林産事業はさほど活発ではない。これまでの研修生受け入れ実績は、2003年度から2007年度までに、基本研修生20名を受け入れており、うち定着した者は13名(定着率:65%)で、この間の技術高度化研修修了生は4名である。2008年度には、前述に加え基本研修生1名、技術高度化研修生2名、森林施業効率化研修生4名に対する研修を行っている。1ターン者の受け入れが比較的多く、大阪など都市出身者6名が定着している。幡東森林組合では、森林施業効率化研修に3名を出しており、今後導入が進む高性能機械を活用した低コスト間伐技術についての経験不足を補う狙いである。

今後、高性能機械を活用し当面は利用間伐によって実際に利益を上げることが課題であるが、「緑の雇用」を活用しつつ将来の経営を担うべく幹部候補生たる技術職員を育成し組合の経営・組織体制の強化に努めている点は評価できるといえる。

## 5. むすび

森林組合は、法的に「公益的性格」と「協同組合的性格」の双方を求められ、事業面では国公有林や公社・公団の随意契約による森林造成事業に依存しながら経営を維持してきた。現在、森林の「公益的」機能は従来の森林の国土保全機能に留まらず、地球規模での温暖化対策として取り組まれている。森林組合は、間伐など温暖化対策に関

連した事業に取り組むにあたっては、コスト削減努力によって一定の「効率性」を保ちつつ、何よりも合法的な「透明性」を確保する必要がある。また今後、木材需要など環境変化を機敏に捉え、木材の安定供給のみならず、加工された製材品の売り先としての木造建築の施主(最終消費者)までを見越したコーディネートが必要となると考えられる。そこでは、「組合員の共益」といった「協同組合」の原理を越えて、「地域共益」の創出まで踏み込んだ考え方が必要になると思われる。

(森林総合研究所林業経営・政策研究領域 主任研究員)

## 注

- 1) 藩などが管理する優良材生産地において、盗伐など無断で伐採をした者は死罪になることを覚悟せよという厳命を比喻したもの(福島, 1968, pp.122-123)。
- 2) 島崎藤村『夜明け前』で紹介されているほか、共有地等の所有者が不明瞭な山林原野に対しては「無主地国有」原則が貫かれ、一部では強権的に収用するケースもあった。
- 3) 森林組合は2種類ある。財産区有林、記名共有地などを管理する「生産森林組合」と通常「森林組合」と呼ばれる一般の森林組合は生産森林組合との対比で「施設組合」と呼ばれる。
- 4) 森林組合統計では、2006年度より、「作業班員」としてカウントされていたが労働者が、「雇用労働者」の表記に変更した。川崎(2009)の研究で示されている「一人親方」と呼ばれる個人事業主もカウントされるようになったため、2006年と2007年では年間59日以下の人数が増加していると考えられる。

## 参考文献

- 岩川尚美(2008)「森林組合」遠藤日雄編著『現代森林政策額』日本林業調査会, pp.187-198。  
 遠藤日雄(2008)「日本の森林政策」遠藤日雄編著『現代森林政策学』日本林業調査会, pp.47-61。

森林組合の森林・林業政策における役割と事業展開（都築）

- 小川三四郎（2007）『森林組合論』日本林業調査会，pp.41-46.
- 梶山恵司（2003）「経済同友会の21世紀グリーンプランと近代森林経営システムの構築について」富士通総研『山林』No.182.
- 川崎章恵（2009）「雇用林業労働者の「一人親方」化とその就業実態－福岡県を事例に－」『林業経済』Vol.55, No.2, pp.10-20.
- 志賀和人（1995）『民有林の生産構造と森林組合』日本林業調査会，p.238.
- 鈴木尚夫（1987）「森林組合とは何ぞや（2）－スフィックスの謎への挑戦－」『林業経済』463, pp.22-29.
- 全国森林組合連合会編，林野庁監修（1987）『改訂森林組合法の解説』地球社.
- 福島正夫（1968）『地租改正』吉川弘文館，pp.201-223.
- 林野庁（2009）『森林・林業白書 平成21年版』日本林業協会.