

森林組合の合併と林業労働力の再編

—北海道の合併組合を事例に—

北海道大学大学院農学院
山形大学農学部

中尾 信彦
早尻 正宏

はじめに

現代日本における森林整備の中心的な担い手であり、森林所有者の非営利・協同組織である森林組合の合併が全国で進んでいる。合併の旗振り役である林野庁は、経営基盤の強化を目的に、1963年に森林組合合併助成法を制定して以来、2001年度までは同法に基づき、2002年度以降は企業組織再編税制を通じて合併を推進してきた(表1)。その結果、全国の森林組合数は合併法制定時(1962年度末)の3,541組合から2009年度末には692組合に減少し、現在では、市町村区域を超えた広域組合が数多く誕生している(表2)。

森林組合の動向をめぐっては、「森林・林業再生プラン」(以下、再生プラン)についても触れておく必要がある。2010年12月に公表された再生プランの最終とりまとめである「森林・林業の再生に向けた改革の姿」(2010年11月、森林・林業基本政策検討委員会)では、森林組合に対して「施業集約化・合意形成、森林経営計画作成を最優先の業務とし、その実行状況を明確化させ」「民間事業者とのイコールフィッティング(機会均等)を確保」「森林・林業の再生に向けた改革の姿」の概要)させることが明記されるなど、森林組合に役割変更を迫る政策方針が打ち出された。このような政策変更が組合経営に今後どのような影響を与えていくのか、引き続き注視していく必要がある。

ここで、森林組合の合併問題に関する最近の研究動向について触れておきたい。まず、経営的側面に焦点を当てたものとして、山形県を事例に合併組合と被合併組合の経営状況を比較した研究(1)、同じく山形県の合併組合を対象に合併前後の経営分析をおこなった研究(2)

が挙げられる。また、地域森林管理という角度から、中国地方を事例に県レベルの森林組合対策を把握したうえで、森林計画区(流域)、県行政区域、市町村行政区域、森林組合地区の地理的關係を明らかにした研究(3)、市町村合併の動向に触れつつ合併組合を含む森林組合の役割変化を分析した研究(6)が存在する。だが、森林組合の合併に伴う林業労働力の再編動向については、これまでのところ、合併による規模拡大は雇用機会の創出に必ずしも結び付いていないことが指摘されているのみである(1)。

前述したように、森林組合の役割機能をめぐっては現在、再生プランのもと見直しが進められつつある。もちろん、再生プランはまだ動き出したばかりであり、その先行きを見極めることは難しいが、それは今後、森林組合の経営再編を促し、その労働力編成のあり方にも影響を与えていく可能性がある。その意味でも、とりわけ政策当局が長年推進し、再生プランにおいても所与とされている広域組合(=合併組合)における労働力編成の実態把握をおこない、その現状と課題を明らかにすることは重要な研究課題であると考えられる。

そこで、本稿では、林業労働力の確保・育成に焦点を当て、森林組合の合併が労働力編成に与えた影響を検討することとした。事例地は、全国で最も森林組合数が多い、さまざまなタイプの合併組合が存在する北海道である。個別事例の分析を通じて、森林組合の合併に伴う林業労働力の再編動向を具体的に明らかにすることで、転換期を迎えつつある森林組合対策のあり方を議論するための基礎資料を提供したい。

上記の課題に応えるため、筆者らは、2000年代後半か

表1 森林組合合併助成法の推移

	第1期	第2期	第3期	第4期	第5期	第6期
期間	1963年4月1日～ 1967年12月31日	1974年5月1日～ 1978年3月31日	1978年4月1日～ 1983年3月31日	1987年6月12日～ 1992年3月31日	1992年4月1日～ 1997年3月31日	1997年4月1日～ 2002年3月31日
目的	原則として市町村の 区域を単位とする合 併の促進	市町村の区域を超え る広域の地域を地区 とする合併の促進	組織・経営基盤の脆 弱な組合を解消する 合併の促進	実施事業の拡大に対 応した組織・経営基 盤を充実する合併の 促進	流域林業の中心担 い手となり得る広域 合併の促進	地域差・規模差異 を消しつつ、流域林 業の中心担い手と なり得る広域合併の 促進
認定 基準	組合員森林経営面積 100万円以上 持ち出し資金額 5人以上	10000ha以上 600万円以上 7人以上	10000ha以上 1000万円以上 7人以上	10000ha以上 2000万円以上 7人以上	15000ha以上 3000万円以上 10人以上	15000ha以上 5000万円以上 10人以上
期末森林組合数	2756組合	2054組合	1840組合	1627組合	1418組合	1073組合

資料) 森林組合合併助成法施行令(1963年制定, 1997年最終改正), 『森林組合合併の手引き』(全国森林組合連合会, 1993年), 『森林組合統計』(林野庁, 2001年度)。

Nobuhiko NAKAO (Graduate School of Agriculture, Hokkaido Univ., Sapporo 060-8589), Masahiro HAYAJIRI (Faculty of Agriculture, Yamagata Univ., Tsuruoka 997-8555)
Restructuring of the forest labor force through the merger of forest owners' association: Case study of the amalgamation of forest owners' associations in Hokkaido

表2 北海道における森林組合数の推移

	北海道		全国	
	(組合)	(指数)	(組合)	(指数)
1962年度	184	100	3,541	100
1970年度	176	96	2,524	71
1975年度	167	91	2,187	62
1980年度	157	85	1,933	55
1985年度	155	84	1,790	51
1990年度	152	83	1,642	46
1995年度	150	82	1,455	41
2000年度	142	77	1,174	33
2005年度	105	57	846	24
2009年度	85	46	692	20

資料)『森林組合統計』(林野庁, 各年版), 『北海道林業統計』(北海道, 各年版)。

注) 表には, 各年度末に設立登記されている森林組合数を示し, 「指数」には1962年度を100とした指数(小数点第1位を四捨五入)を記載した。

ら現在にかけて道内の森林組合への聞き取り調査を継続的に実施してきた。なお, 本稿の作成は「はじめに」(第1節)と「道内森林組合の合併動向と事例概要」(第2節), 「まとめにかえて」(第4節)を早尻, 「道内合併組合における労働力確保・育成の現段階」(第3節)を中尾が主に担当した。

道内森林組合の合併動向と事例概要

冒頭でも述べたように, 森林組合合併助成法の制定以来, 森林組合の合併が全国で進展してきたが, その進展状況には地域差もみられる。まず, 北海道の森林組合数は合併法制定時(1962年度末)の184組合から2009年度末には85組合に減少したが, その減少率は全国に比べ低いという特徴がみられる(表2)。時代によって進展状況に波があるのは全国と同様だが, 北海道に特徴的なのは, 2000年代に合併が加速したという点である。

その理由としては, 北海道庁が2003年, 安定的かつ効率的な事業運営をおこない, 一定の事業利益を確保しつつ健全な経営を実現できる森林組合を「中核森林組合」として位置付け, その育成と振興を図るため, 「北海道森林組合育成指導方針」(2003年4月制定, 2012年5月一部改正)を制定し, 合併を後押ししてきたことを挙げることができよう。

事例概要

以上を踏まえ, 本稿では, 道内における合併組合の労働力編成に関する最新の知見を得るため, 2000年代に合併した広域組合の中から, 林業労働力の確保・育成をめぐり対照的な対応をとってきた4組合(A, B, C, D)を選定し, 事例分析をおこなった。

A 森林組合は日高地方にあり, 合併を機に, 小規模・零細な下請労働者グループを直営作業班に編入することで, 林業労働力の定着化を図ってきた。B 森林組合は網走地方に所在し, 合併を境に下請事業体を固定化し, 林業労働力の安定的な確保に努めてきた。C 森林組合は十勝地方にあり, 合併に伴い, 直営作業班の切り離しとその下請化を進めた。同じく十勝地方にあるD森林組合は, 合併以降も維持していた直営作業班が縮小し, また特定の下請事業体への依存傾向が強まりつつあった。なお, 本稿で取り上げる4組合(A, B, C, D)は, いずれも前述の「中核森林組合」の認定を受けている。

道内合併組合における労働力確保・育成の現段階

1) 小規模・零細な下請労働者グループを直営作業班に編入したケース

A 森林組合は日高地方にあり, 2002年6月にA1森林組合とA2森林組合が合併して誕生した。2008年度の地区内民有林面積は19,768ha, そのうち組合加入面積は11,150haを占め, 加入面積率は56.4%, 組合員数は272人である。事業総取扱高は364,764千円であり, 事業量ベースの内訳は販売事業量22m³, 林産事業量3,764m³, 製材品52m³, チップ107m³, 新植面積93ha, 保育面積1,092haなどである。

A 森林組合の設立母体となったA1森林組合は, 国有林の治山事業を1981年頃から受注してきた。この治山事業は経営上, 大きな位置を占めており, 2011年度は保育作業を中心に5,380万円を受注している。加工事業はオガ粉の生産, 販売が大部分を占めている。その工場はA1組合の地区にあり, 間伐材の有効利用を目的に2005年度から稼働している。また, A1組合の地区には製材工場が立地していないことから, 住宅資材や船材の地域需要に応えるため簡易製材工場を設置している。建物事業では, 前職が大工だった直営作業班員2人が, 簡易製材工場で挽いた木材を利用し物置や倉庫などを製作, 販売している。販売実績は年間1~5棟程度で事業量が安定しておらず, 建物事業の担当者は通常, 森林作業に従事している。

合併以前の林業労働組織についてみると, A1森林組合には直営作業班が一部整備されていたが, 作業員の7~8割がコンブ漁を営む漁師であり, 繁忙期には労働力不足となることがしばしばであった。A2森林組合は直営作業班をもたず, 森林作業は小規模・零細な下請労働者グループが担っていたが, その就労条件は総じて低く, 労働力の再生産が懸念されていた。こうした中で, 地区内に有力な林業事業体が存在しないことも相まって, 合併の主要目的の一つとして, 地域林業の担い手を育てることが掲げられるようになった。

1999年から始まった合併協議では, 就労環境の改善と労働力の確保・育成が検討課題として取り上げられた。協議の結果, A2森林組合の下請労働者グループを新組合の直営作業班に編入し, 下請事業は廃止されることとなった。下請労働者グループの中には組合以外の請負事業に従事していたものもあり, そうしたグループのリーダーは最終的に直営作業班には加わらなかったが, 労働力再編は概ね円滑に実施された。

A 森林組合の直営作業班の現況は2012年9月現在, 次のとおりである。作業班員数は38人, その年齢別内訳は20歳代3人, 30歳代4人, 40歳代11人, 50歳代9人, 60~64歳6人, 65歳以上5人である。全員が組合に直接雇用され, 雇用形態は通年雇用が8人, 定期雇用(季節雇用)が30人である。賃金形態は月給制が15人, 月給出来高併用制が23人である。定年は原則67歳だが, 本人の意向により最長70歳まで延長可能である。

A 森林組合は合併以降, 「緑の雇用」事業を積極的に活用して人材育成を進めてきた。直近では, 「緑の雇用」現場技能者育成対策事業を利用しており, 2011年度はFW研修に2人, FL研修に1人, 2012年度はFW研修に1

人, FL 研修に1人を派遣するなど, 人材育成に積極的に取り組んでいる。

以上みてきたように, A 森林組合は, 合併を機に, 下請労働者グループを直営作業班に編入し, その拡充に努めてきた。林業労働力の確保に直接関与できるようになった同組合は現在, 「緑の雇用」事業を活用し人材育成にも力を入れるなど, 林業労働者の定着を図るべく就労環境の整備に積極的に努めている。

2) 下請事業体を固定化したケース

B 森林組合は網走地方にあり, 2006年に管内の5組合が合併して誕生した広域組合である。2008年度の地区内民有林面積は31,280ha, そのうち組合加入面積は23,383haを占め, 加入面積率は74.8%, 組合員数は1,575人である。事業総取扱高は983,756千円であり, 事業量ベースの内訳は販売事業量12,243m³, 林産事業量63,417m³, 新植面積293ha, 保育面積1,204haなどである。同組合は現在, 地区内の人工林資源が成熟期を迎える中で, 林産事業に力を入れているところである(表3)。

ここで合併の経緯をみていくと, 1997年から始まった合併協議では, 主伐期を迎えた人工林資源をどう活用していくかが主要な検討課題とされていた。協議の結果, 合併後の組合経営の柱に林産事業が据えられることとなった。合併前は職員も各組合1~2人程度しかおらず, 森林整備事業と林産事業を同時に進める体制にはなかった。また, 下請事業体も少なく, 林産事業を安定的にはおこなえない状況にあった。そこで, 合併を機に, 林産事業を着実に実行できる職員体制を整え, 林産事業を安定的におこなうために下請事業体の再編成が進められた。

B 森林組合は合併以降, 旧5組合の下請事業体20社を, 「指定業者」12社と「協力業者」8社に再編した。「指定業者」とは組合専属の下請事業体のことを指し, 森林組合から年間を通じて事業を受注できるかわりに, 基本的に森林組合の事業方針に従うことが要求される。「協力業者」は, 繁忙期などにスポット的に組合から仕事を請け負う事業体である。

下請事業体は, 合併以前, 森林組合の発注事業量が見通しにくかったことから, 経営の安定化を図るため, 組合以外からも仕事を受注する必要があった。だが, 合併以降に「指定業者」となった下請事業体には, 組合から, 年間事業量が年度当初に示されるようになった。その結果, 「指定業者」は年間の経営計画を立てやすくなり, 新規就業者を雇い入れたり, 林業機械を更新したりすることが合併以前に比べ容易となった。

B 森林組合もまた, 「指定業者」にあらかじめ年間事業量を提示する発注方式を採用した結果, 従来よりも事業単価が下がるなどコスト削減が達成できた。以上のように, B 組合は, 合併により, 下請事業体を強化(新規就業者の確保, 機械化の進展)でき, 合併協議において課題とされた林産事業量の大幅増も達成された(表3)。

前述したように, 合併時点で「指定業者」12社・「協力業者」8社体制となったB森林組合の下請事業体であるが, 筆者らが2010年に聞き取り調査をした際には, 「指定業者」14社・「協力業者」1社体制に変更されていた。この点について, 組合幹部職員は, 「森林組合が発注した

表3 B 森林組合における販売, 林産事業量の推移

年度	(単位: m ³)	
	販売事業量	林産事業量
2000年度	26,964	7,978
2001年度	29,312	12,838
2002年度	22,998	15,613
2003年度	15,862	21,659
2004年度	13,696	26,309
2005年度	10,122	30,169
2006年度	6,164	21,050
2007年度	13,200	51,430
2008年度	12,243	63,417

資料) B 森林組合業務資料, 聞き取り調査結果。

注) 2000~2005年度には, 合併前の5組合のデータを合算した数値を示した。

仕事を丸投げしている事業体や, 就労環境の整備が進んでいない事業体, 仕事ぶりが思わしくない事業体に対しては発注をとりやめている」と述べた。「指定業者」および「協力業者」の再編過程の詳細は不明だが, 以上のコメントにもみられるように, B 組合の徹底した発注方針が下請事業体の再編につながったものと考えられる。

ここで林業労働力の確保・育成に目を移すと, 以上の検討結果からも推察されるように, B 森林組合においては, 労働力の確保・育成はあくまで下請事業体が独自に対応すべき課題とされている。そうではあるが, ここでは, B 組合が, 発注事業量の安定化を通じて, また発注方針に就労環境が整備されているかどうかという基準を採用することを通じて, 間接的ではあるものの, 労働力確保・育成に関与してきたことに注目しておきたい。その取り組みはこの後に触れる森林組合の事例とは対照的なものであり, 下請事業体を活用する森林組合がその育成を安定的に進めていくにはどうすればよいか, その一つの方向性を示しているように思われる。

3) 直営作業班を切り離し下請化したケース

十勝地方にあるC森林組合は, 2006年に現所在地である町が隣接する村を編入合併するのに併せて, 同村にあったC2森林組合をC1森林組合が吸収合併するかたちで設立された。2008年度の地区内民有林面積は11,031ha, そのうち組合加入面積は8,067haを占め, 加入面積率は73.1%, 組合員数は577人である。事業総取扱高は643,605千円であり, 事業量ベースの内訳は販売事業量20,854m³, 林産事業量6,283m³, 新植面積323ha, 保育面積1,609haなどである。

林業労働組織についてみると, C1森林組合は直営作業班を有しておらず, 下請事業体6社を活用していた。一方で, C2森林組合は直営作業班を組織化し, 事業実行に当たらせていた。前述したように, 合併はC2組合をC1組合が吸収合併するかたちをとったため, C1組合の意向が優先されることとなり, C2組合の直営作業班はC組合の下請事業体へと移行することとなった。その際, C2組合が所有していたグラップルユンボ2台とブルドーザ2台もその下請事業体に売り払われた。

以上のような労働組織の再編を経て, C森林組合は直営部門から撤退したわけだが, 林業労働力の確保・育成をめぐることは, 前述したB森林組合とは異なり, 下請事業体に対して直接的にも間接的にも関与していない。C組合では, 合併に伴い直営作業班を廃止したことで, 林業労働力の確保・育成に組合が直接関与する機会はなく

なり、その対応は下請事業体に任されることとなった。
4) 直営作業班が縮小傾向にあり、特定の下請事業体への依存が強まりつつあるケース

D 森林組合は十勝地方にあり、2007年に3組合が合併して設立された広域組合である。2008年度の地区内民有林面積は23,455ha、そのうち組合加入面積は16,693haを占め、加入面積率は71.2%、組合員数は786人である。事業総取扱高は1,345,363千円であり、事業量ベースの内訳は販売事業量24,369m³、林産事業量25,586m³、製材品10,598m³、チップ33,725m³、新植面積199ha、保育面積855haなどである。

合併以前、D1 森林組合の森林作業は近隣の町にある比較的規模の大きい林業事業体（以下、DZ社）がほぼ一手に引き受けていた。D2 森林組合とD3 森林組合はそれぞれ、DZ社を含む複数の下請事業体にも発注していたが、いずれもDZ社への依存度は高かった。合併後のD組合においても基本的にこの体制が踏襲され、2012年9月現在、下請事業体数はDZ社を含み6社である。

また、D1 森林組合は直営作業班を組織化しており、それは屋敷林や防風林などの管理を担当する班と、公園管理や木工、冬期に運材を担当する班から構成されていた。この直営作業班は合併以降も維持されたが、2003年に9人いた班員も徐々に減少し、2012年9月現在では6人となっている。そのうち、森林作業に主に従事する班員2人の年齢は61歳と63歳であり、直営作業班は存続できるかどうかの瀬戸際に立たされているが、特別な対応がとられているわけではない。

D 森林組合は、直営作業班の存続問題を除いては、林業労働力の確保・育成に関心を寄せることはなく、その対応は下請事業体に任せられている。その理由として、組合幹部職員は、現状では、下請事業体には比較的規模の大きいDZ社のような力のある事業体が存在していることを挙げていた。確かに、DZ社のような有力事業体と取引を続けることで、当面、事業継続は可能であろう。だが、DZ社はD組合の専属事業体ではないため、同社の経営方針が変更されれば組合経営も当然、影響を受けざるを得ない。DZ社の補完的な位置付けにある他事業体5社の労働力事情が厳しさを増していることを踏まえ、D組合は今後、下請事業体の組織化のあり方に変更を迫られる可能性も考えられる。

まとめ

以上、北海道の合併組合を事例として、合併に伴う労働力編成の変容について検討してきた。各事例の検討結果は概略次のとおりである。

A 森林組合は、地区内に森林整備を担い得る有力な林業事業体が存在しないこと、地域労働市場が縮小する中で林業労働力の確保・育成を自ら進める必要があったことから、合併を機に、下請労働者グループを直営作業班に編入させ、人材育成にも積極的に取り組んでいた。B 森林組合は、合併前から取引関係のあった下請事業体の固定化を進め、経営安定化を通じて林業労働力の定着を図ってきた。

C 森林組合やD 森林組合では、合併が必ずしも林業労働力の確保・育成につながっていなかった。なかでも、C 組合は、カラマツ林業地域においてかつて広範にみられたように、経営合理化のため、直営作業班を切り離し下請化するという経営対応がとられていた(5)。しかしながら、十勝地方においても過疎化・高齢化が進展し、労働力人口が大きく減少する中で、下請事業体では労働力の高齢化が進み世代交代も進んでいないのが現状である。両組合とも、地域林業の有力な担い手であるが、その実行体制を引き続き維持するためにも、林業労働力を着実に確保・育成できる体制の再構築が求められている。

以上みてきたように、限られた事例ではあるが、道内においても、森林組合の姿は地域ごとにさまざまであり、それに伴い労働力編成や下請事業体の組織化のあり方もバリエーションに富んでいた。それを踏まえれば、再生プランのもと、森林組合の役割を限定する動きが強まる中で、広域合併の目指す方向は、画一的なものでなく地域差を踏まえたものであることが求められよう(4)。

また、そうした中で、筆者らが注目したいのは、地域林業を担う林業事業体として自らを位置付け、林業労働力の確保・育成にも積極的な取り組みを進めるA 森林組合の実践である。周知のとおり、過疎化と高齢化が進展する森林地域においては、地域労働市場の狭隘さゆえ林業事業体そのものの存立条件が危ぶまれている。こうした中で、林業労働力の確保・育成を自らの使命とし、直営作業班の拡充を進めるA 組合の実践は、持続可能な地域社会を支える協同組合の役割という点からも評価できるものであるように思われる。

今後は、先行研究を踏まえた合併前後の経営分析を行うなど、より詳細な実態に迫るとともに、全道的な動向の把握を進め、本稿の事例の位置付けについて再確認していく必要がある。また、再生プラン下にあつて、どう評価していくかも残された課題であり、再生プランの展開状況に留意しながら引き続き調査分析を進めていきたい。

引用文献

- (1) 早尻正宏・山本征宏(2009) 森林組合の再編動向と政策課題—『山形県森林組合統計』による実証分析—。林業経済 62 (5) : 1-18.
- (2) Hayajiri M and Yamamoto M. (2009) Estimating the effects of management in the amalgamation of forest owners' cooperatives: A case study of Yamagata Prefecture, Japan. Journal of co-operative studies. 28 (3) : 89-103.
- (3) 早尻正宏(2011) 森林組合の広域合併と再編計画の現段階—山陰・山陽地方の森林組合対策に注目して—。TORC レポート 34 : 96-106.
- (4) 石井佳子(1995) 森林組合事業の現段階と組合の類型—北海道を事例として—。林業経済研究 127:233-238.
- (5) 柿沢宏昭(1993) 転換期における林業諸資本の展開と労働力編成—北海道林業を中心として—。北海道大学農学部演習林研究報告 50 (1) : 1-136.
- (6) 小川拓哉(2012) 岐阜県における市町村合併に伴う森林組合の動向。林業経済 65 (3) : 1-16.