

# 我が国森林組合の機能に関する研究

— 森林組合の機能の再定義 —

山 本 真 嗣

## はじめに

森林組合経営の危機が叫ばれるようになって久しい。しかし、そもそも我が国林業において森林組合は果たして必要なのだろうか。これまで、森林組合活性化論が森林組合系統や林政当局および研究者等を中心に論じられてきたけれども、果たして森林組合は活性化されるべきなのだろうか。

97年12月に開かれた地球温暖化防止京都会議を1つの契機として、国民の環境意識には、近年、急速な高まりが感じられる。森林の役割に対する期待についても、86年におこなわれた世論調査<sup>1)</sup>によると、上位から「山崩れや洪水などの災害を防止する働き(災害防止)」(70.1%)、「水資源を確保する働き(水資源涵養)」(49.0%)、「大気を浄化したり、騒音をやわらげたりする働き(大気浄化・騒音緩和)」(36.6%)であった。これに対し、99年の調査<sup>2)</sup>では、災害防止(56.3%)、水資源涵養(41.4%)に続いて「地球温暖化防止に貢献する働き<sup>3)</sup>」(39.1%)、そして大気浄化・騒音緩和(29.9%)が挙げられている。さらに、99年の同調査においては、森林整備の現状・問題点を指摘した

1) 総理府(現内閣府)「みどりと木に関する世論調査(1986年)」(<http://www8.cao.go.jp/survey/s61/S61-08-61-08.html>)。

2) 総理府(現内閣府)「森林と生活に関する世論調査(1999年)」(<http://www8.cao.go.jp/survey/h11/sinrin/images/z07p25.gif>)。

3) この項目は、86年の調査には含まれていなかったが、99年の調査に追加されたという事実と、その比率の相対的な高さは注目される。

うえで、「これからの森林整備のあり方」についても質問している。それによれば、「森林はたとえ経済効率に合わなくても、国土保全、災害防止など公益的機能を重視して整備すべき」が75.3%、「森林は木材を生産するなど経済活動の対象であるから、経済効率を第一に考えて整備すべき」は11.5%であった。近年の森林・林業白書が指摘<sup>4)</sup>するように、森林の公益的機能に対する期待や意識は高まっているといえる。

そういった状況を背景として、林業基本法（現森林・林業基本法）および森林法が2001年に改正された。これらの改正は、林業採算性の悪化などによる林業生産活動の停滞のために上記の多様化した国民の要請に（旧制度は）応えられていないとの認識から、政策目的の重点を従来の「林業総生産の増大および生産性の向上」から、「森林の多面的機能の持続的発揮」に転換するものである。

地域経済の活性化、森林の公益的機能の十全な発揮、雇用や林家の所得確保などの観点から林業活性化の必要性は論じるまでもないと思われるが、その現実是用材自給率が20%を下回るなど長期低迷の様相を呈しており、放置森林が年々増加<sup>5)</sup>するなど現状打開の糸口は見えていない。そこで筆者が注目するのが森林組合である。我が国林業において大きな位置を占める森林組合の活動が活発化しうるなら、林業が抱える様々な課題にもプラスの効果を与えることができるのではないか。低迷する地域経済の活性化や林家の経営改善にも一定の貢献を果たしうるのではないか。

我が国には、現在1,073の組合が設立されている<sup>6)</sup>。現行の協同組合原則の森林組合は、昭和26年森林法により制度化されたものである。以降、数多くの森林組合論が提起されているが、「あるべき」論や一面的分析にとどまったも

4) 例えば、『平成14年度森林・林業白書』日本林業協会、2003年、50頁。

5) この点に関連し林野庁職員の矢部三雄は、先の林業基本法改正の背景として（「個人的見解」としているが）、植林放棄地の出現とその増加を重視している（矢部三雄「森林・林業基本法と新たな林政の展開」『林業経済』vol.54(15)、2002年）。

6) 平成13年3月31日現在（林野庁林政部経営課『平成13年度森林組合統計』、2003年）。

のも散見される。もちろん、何かを論じるという行為自体、特定の価値観の反映である。よって、それを完全に排除するのは困難であるが、ここでは森林組合が広義の社会システム<sup>7)</sup>において現実にはどのような役割を果たしているのか、極力、規範論は抜きにしてあるがままの姿をとらえるべく議論を展開する。即ち、本稿は、できる限り価値中立的な「機能論の再構築」を目指している。

森田学は、森林組合研究は、まず何よりも「実体としての組合展開を具体的に分析することから始めなければならない<sup>8)</sup>」とした上で、その手段として機能論的分析を措定している。筆者も同様の立場から、まず組織のあり方がある程度とらえた上で、森林組合の実体を、機能面を中心に探っていこうと考えている。

森林組合の機能論的分析は、「森林組合がその地域林業構造において、どのような客観的機能をもつものとしてあり、その機能がどのような条件によって保証され、発現し、また移行するものであるか<sup>9)</sup>」との視角からの研究と規定され、森田や野田英志らによって代表されるが、そこでは経済的機能を中心に分析されてきた。しかし、現実には、森林組合は政治的にも社会的にも重要な機能を担っている。これらの3つの機能を正しく認識してはじめて森林組合の正当な評価が可能になるというのが筆者の立場である。よって、それぞれの機能面から森林組合をとらえ直した上で、その実体の把握を試みたいと思う。

## 第1節 従来の機能論的分析

協同組合原則確立以降の代表的な機能論的分析としては、森田学の森林組合論が挙げられる。森田組合論は、野田英志の機能論的研究とともに「地域構造

---

7) 広義の社会システムの範囲をどこまで拡大するかというのも1つの問題である。「森林組合」であるから最大で「国内」ということにはなるであろう。今回は、その範囲を国内に設定して議論しているが、仮に、「地域社会」とした場合、森林組合の機能は「地域における機能」と解釈される。

8) 森田学『森林組合論——戦後森林組合の機能論的研究』地球社、1977年、6-7頁。

9) 森田、前掲書、7頁。

における森林組合の機能に注目」した分析と規定される<sup>10)</sup>

我が国の森林組合研究は、戦前の島田錦蔵による研究をその起源とする。島田組合論においては、森林組合は協同組合のような人格的集団ではなく、したがって、人的結合ではない財産的結合による「対物的集団<sup>11)</sup>」と位置づけられる。よって組合の主たる目的は、「小林主の庇護」ではなく、「林業経営合理主義の実現」による保安と資源の確保である<sup>12)</sup> さらに、森林組合を構成する組合員たる森林所有者が、村落共同体の構成員としての生活体験をもち、かつ心意的にも村持山に対する観念が多少残存しており<sup>13)</sup> その限りで、組合は「ゲマインシャフト集団<sup>14)</sup>」的性質をもつとされる。

森田は、従来の森林組合研究は島田組合論の影響下<sup>15)</sup> にあって、制度論ないし組織論の枠内で組合をとらえてきた<sup>16)</sup> として、組合研究の出発点を制度規定におくことは、研究の不毛性を再生産し、真の政策論研究を混迷させることになる<sup>17)</sup> と批判する。

氏は、戦後森林組合の実体を「請負協業」と把握し<sup>18)</sup> その成立過程である昭和30年代を前段階として位置づけた上で、その展開過程としての昭和40年代以降を中心に分析を展開している。森林組合を、「山林所有者(育林経営者)の出資し組織する拘束された、特殊の素材業資本であり、産業資本への指向を

10) 志賀和人『民有林の生産構造と森林組合——諸外国の林業共同組織と森林組合の展開過程』日本林業調査会、1995年、33頁。

11) 島田錦蔵『森林組合論——部落共有地の実相研究を基として』岩波書店、1941年、92頁。

12) 島田、前掲書、91頁。

13) 島田、前掲書、105頁。

14) 島田、前掲書、104頁。

15) 鈴木尚夫は、島田の「対物的集団」という指摘について今日的な評価をし、土地所有者の組合との規定を肯定している(鈴木尚夫「森林組合とは何ぞや(2)——スフィンクスの謎への挑戦」『林業経済』vol. 40(5)、1987年、22頁)。

16) 森田、前掲書、6頁。

17) 森田、前掲書、6頁。鈴木は、この点に関して、森田の組合研究は「機能論研究の段階にある」のであって、「森田氏の錯覚にもとづく批判ではなかったか、と思える」と疑問を呈している(鈴木、前掲書、23-24頁)。確かに、組織論・制度論的研究の段階を経たうえで批判ならば、より強い説得力をもちえたであろう。

18) 森田、前掲書、8頁。

もちつつ、基本的には商人資本にとどまる生産・流通組織体」と定義し、生産代行機能と流通機能を担うことにより総体として地域林業の組織化機能をもつ存在であるとしている<sup>19)</sup>

野田は基本的に森田のアプローチを継承しているが、従来の組合研究を「生産機能・生産組織面に偏りがち<sup>20)</sup>」とする立場から、流通機能を再評価した上で森林組合機能を分析しようとした。我が国林業が「戦後造林木」の伐採段階に移行していくなかで森林組合がそれにどのように関わり、また、新たな展開を見せているのか、との視点にたち、愛媛県下の森林組合の実証分析を踏まえた上で、主に昭和50年代の組合による地域林業の組織化機能を考察した。

現在、我が国の住宅建築市場においてプレカット化が一般化し、従来の多段階型木材流通とは別に、ハウスメーカー主導による「直結型流通システム」が形成されている。このような木材流通・市場の大きな変化に、森林組合の対応は必ずしも十分ではなく、特に平成期に入ってから流通機能の展開は不十分であった<sup>21)</sup>。そういった現状認識から、野田は組合の機能展開について思いきった提言を試みている。

具体的には、組合のもつ育林生産機能と流通機能を分離して、それぞれ「育林組合」と「販売組合」として地域に再配置<sup>22)</sup>し、機能の特化により限られた経営資源の有効活用を図ろうとする。

森田、野田と同様のアプローチとして、枚田邦宏による研究を挙げることができる。枚田は、間伐の組織化における森林組合の役割に注目し、群馬県下仁田町森林組合を事例として、間伐の計画・伐採・集運材過程において「生産基盤の整備・充実」および「間伐の集団化」がなされたことと、間伐材を販売す

19) 森田、前掲書、89-90頁。

20) 野田英志「戦後における森林組合の展開と機能に関する研究——愛媛県を事例に」『愛媛大学農学部演習林報告』26号、1988年、8頁。

21) 野田英志「木材流通・市場の変化と森林組合の新たな展開」『林業経済』vol. 49(5)、1996年、20頁。

22) 野田、前掲書(1996)、21頁。ただし、「事業総合型組合」として既に自立的な展開をしている組合には「その必要はなかろう」としている。

る森林組合の共販市へ地元の製材業者をうまく結合させたこと、の二点を指摘している<sup>23)</sup>

今ひとつの機能論的研究として、福永義照の組合論も検討しておきたい。福永は、現代における森林組合機能について、「資本主義体制という大きな枠の中で、民有林業の展開との相互規定関係により変化する<sup>24)</sup>」としたうえで、森林組合機能の二面性（森林所有者の協同組織としての性格と林業資本としての性格）を基軸にして、民有林行政—森林組合—森林所有者の関係の展開過程を分析し、その機能を再定義しようとした。

氏の研究によれば、森林組合経営の1つの到達点としての（購買事業から加工製造事業までの）一貫経営は、その基本性格として、単なる流通担当資本ないし育林担当資本の集合体ではなく、総合的な林業資本としての機能を有していると評価される。一方で、組合がそのような機能をもつに至ると、他方では、（組合が）組合員の森林を掌握し、組合次元での森林経営の組織づけをおこない、組合員は「単なる地主的な役割」にとどまるという局面が出現する<sup>25)</sup>と指摘している。

従来 of 機能論的研究は、以上のように概観される。全体として言えるのは、先にも述べたが、組合の経済面を中心とした、特定の機能の分析に重点が置かれていることである。もちろん、地域林業構造における森林組合の役割に注目し、その個別の機能を析出していくことは大いに意義がある。しかし、島田組合論が世に出て60年以上が経つ現在も、組合研究がそのような段階にとどまってもよいのだろうか。森林組合の機能論的研究は、組合の機能の全体像を早急に描く必要に迫られている。

筆者の主張する森林組合の政治的機能や社会的機能は、特に目新しい概念で

23) 枚田邦宏「間伐の組織化における森林組合の役割分析」有木純善編著『国際化時代の森林資源問題』日本林業調査会、1993年、164頁。

24) 福永義照「森林組合の機能分析に関する研究・第Ⅱ報——北海道における森林組合の基本性格とその機能」『北海道農林研究』37号、北海道立総合経済研究所、1970年、1頁。

25) 福永、前掲書、19頁。

はない。後にみるように、先行研究の中で既にとりあげられている。だが、これらの機能を経済的機能と一体のものとして、統合的に分析する視点が従来の組合論には欠如していたのではないだろうか。以下では、筆者の方法論の提示を試みるが、その前にまず森林組合の組織面を概観しておきたい。

## 第2節 森林組合の組織

### (1) 森林組合法による位置づけと「二重の性格」

泉英二は、森林組合について、「森林所有者の協同組織」という性格（協同組合的性格）と、「国や地方自治体の森林・林業政策を遂行するための公益的性格をもった実働組織」という「二重の性格」を指摘している<sup>26)</sup>

森林組合法1条は、森林組合を「森林所有者の協同組織」と定義する。同法によれば、森林組合は「その行う事業によってその組合員又は会員のために直接の奉仕をすることを旨とすべきであって、営利を目的としてその事業を行ってはならない<sup>27)</sup>」。

森林組合は、生協や農協と同様に協同組合原則に則って組織・運営されるとされる。国際協同組合連盟（ICA）の1995年に改正された原則は、以下の通りである。

- ①自発的で開かれた組合員制
- ②組合員による民主的管理
- ③組合員の経済的参加
- ④自治と自立
- ⑤教育，訓練，および広報
- ⑥協同組合間の協同
- ⑦コミュニティへの関与

協同組合としての森林組合の特徴としては、多様な階層から構成されている

26) 泉英二「今般の「林政改革」と森林組合」『林業経済研究』vol. 49(1), 2003年, 31頁。

27) 森林組合法第4条。

ことと、(流通事業でなく)生産事業を事業の基軸にしている点などが指摘されている<sup>28)</sup>このうち後者に関しては、これまでに実施された林業構造改善事業が、特にその初期段階において、主に生産基盤の整備<sup>29)</sup>を対象としていたことと無関係ではないであろう。

森林組合は、必須事業としての「組合員のためにする森林の経営に関する指導」や「組合員の委託を受けて行う森林の施業」などのほか、林業資金の貸付、林業用物資の供給、林産物の運搬・加工・保育・販売などの経済事業を行うことができる(ただし、預貯金の受け入れは認められていない)。つまり、協同組合として本来あるべき経済事業は選択事業として第二義的に位置づけられ、その範囲も限定されている<sup>30)</sup>。

協同組合としての森林組合の概要は、以上のように整理される。泉は、この「協同組合的性格」について、長引く林業不況に伴う「森林所有の空洞化」によって「大幅に変質・弱体化する可能性」を指摘している<sup>31)</sup>今日では、組合の存立基盤そのものが問われているとあってよい。

一方、後者の「公益的性格」であるが、我が国には、現代日本の経済システムの源流を、1930年代から40年代前半にかけての日本経済の重化学工業化と戦時経済化の過程に求める研究がある<sup>32)</sup>が、森林組合に関しても同様に、その実体的な基礎構造が昭和14年森林法で構築されたとする研究がある。

加藤成一によれば、昭和14年に改正された森林組合制度によって「現代森林組合」の実体的な基礎構造ができ、戦後占領下の昭和26年改正森林法によ

28) 山岸清隆「戦後森林組合の協同組合的性格」有永明人・笠原義人編『戦後日本林業の展開過程』筑波書房、1988年、101-102頁。

29) 林業における生産活動は、新植・育林過程と伐出過程に大別されるが、ここでは主に後者について論じている。

30) 奥地正「森林組合事業の展開と民有林業の再編成」林業構造研究会編『日本経済と林業・山村問題』東京大学出版会、1978年、239頁。

31) 泉、前掲書(2003)、31頁。

32) 例えば、岡崎哲二・奥野(藤原)正寛「現代日本の経済システムとその歴史的源流」岡崎・奥野編『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社、1993年。筆者も基本的にこの立場を支持している。



り組合は質的転換を遂げた<sup>33)</sup>とされる。統制経済が進展する中、第二次大戦という総力戦の開始が、全民有林の施業計画化の担い手として森林組合を位置づけることとなった<sup>34)</sup>。

昭和14年の森林法改正を受け、森林組合は全国的に設立される。その後、昭和15年の「用材配給統制規則」で森林組合の現実的路線が規定され、昭和16年木材統制法の公布によって、決定的になった<sup>35)</sup>いわゆる「戦時下の森林組合」の形成であり、「現代森林組合の祖形<sup>36)</sup>」であるといつてよい。というのは、昭和26年の制度改正が、組合の解散・設立でなく組織変更によるものであったからである<sup>37)</sup>。現在の組合の「公益的性格」には、以上のような歴史的経緯によるところが小さくないと考えられる。

## (2) 組織構成

### 1. 系統組織

森林組合の系統組織は、我が国の行政に対応して、単位組合—各都道府県連—全国森林組合連合会の三段階制を採用している(図1)。我が国の森林組合は、もともと強い行政指導の下にあった上に、昭和16年の木材統制法の制定によって徹底化された結果、きわめて短期間に現在の系統組織の原型が形成されたとされている<sup>38)</sup>。後に検討する森林組合の政治的機能は、単位組合において表出された利益が、上部団体に上がっていくにつれて次第に集約され、最終

33) 加藤成一「戦時・戦後の森林法・森林組合制度の改正について——現代森林組合の基礎構築過程」『林業経済研究』99号、1981年、8頁。

34) 加藤、前掲書、9頁。

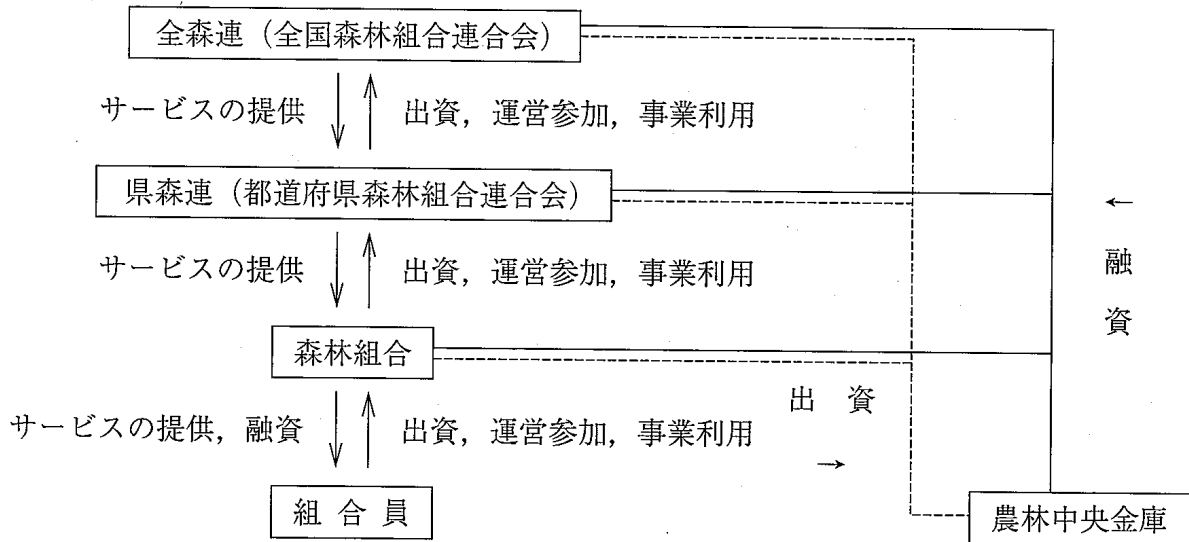
35) 加藤、前掲書、10頁。木材統制法制定当時、森林所有者は「将来の森林組合組織の強化による林業基盤の発展に対して大きな期待をもち」、組合は、「造林から製材にいたる一貫作業を行い得るようになった」ので、単位組合および連合会の育成強化を図っていた。そのために「軍部の考える木材統制組織の単純化とは逆行する現象」が生じ、山林局は意見統一に苦慮したとされる(桑田治『日本木材統制史』林野共済会、1963年、301-302頁)。

36) 加藤、前掲書、10頁。

37) 加藤、前掲書、14頁。

38) 森林組合制度史編纂委員会編『森林組合制度史I』全国森林組合連合会、1973年、457頁。

図1 森林組合の系統組織



資料：全国森林組合連合会ホームページ ([http://www.zenmori.org/profile/zen\\_soumu05.html](http://www.zenmori.org/profile/zen_soumu05.html))  
をもとに作成

的に政治的活動，いわゆる林政活動として実行に移されるものと考えられる。

系統各段階における組合は，それぞれのレベルにおいて行政と強いつながりをもっており，段階に応じた政治的機能が発揮されている。とりわけ，ここでは国政レベル，即ち全森連の活動に注目し，その林政活動を主な分析対象とする<sup>39)</sup>。

## 2. 単位組合のガバナンス構造

続いて，ミクロ的視点から組合をとらえてみたい。森林組合内部において最高意思決定機関と位置づけられるのは，森林所有者である組合員または組合員

39) ここでは，都道府県ないしは市町村レベルの政治的活動までは立ち入らないが，笠原義人が1974年に鹿児島県と静岡県下の森林組合を対象に実施した調査によると，それぞれ単位組合の役員の50%超が，地域市町村のいわゆる政治的有力者（市町村長，市町村議会議員等）であった（笠原義人『森林組合の組織と運営に関する調査研究』宇都宮大学林政学教室，1977年，17-18頁）。

が選出した総代によって構成される総会・総代会<sup>40)</sup>である。定款の変更、規約の設定・変更または廃止、事業計画の設定または変更などは総会の議決事項として定められている。この総会・総代会に、執行機関としての理事会と監査機関としての監事が加わる<sup>41)</sup> (図2)。理事会は、監事の意見書を添えて、事業報告書、貸借対照表、損益計算書等を総会または総代会に提出する義務を負う<sup>42)</sup> 組合員は、理事に対し、いつでもこれらの書類の閲覧または謄写を求められることができる<sup>43)</sup> したがって、少なくとも制度上は監事による監督と併せて組合員によるモニタリングが保証されているといえることができる。

従来、理事会ないし役員会の構成は、一般的に大規模森林所有者が中心であるとの見方があったが、笠原義人が20道府県を対象に1974年に実施したアンケート調査によると、森林組合役員のうち「山林50ha以上所有者」の比率は、20道府県平均で11.4%であり、決してその割合が高いとはいえない<sup>44)</sup> 仮に、この割合に大きな変化がなかったとすれば、少なくとも役員に占める比率からは、森林組合の運営に大規模森林所有者の意向が強く反映されているとは言い難い<sup>45)</sup> したがって、その意思決定において、特定のバイアスがかかっているとまではいえないが、理事会と監事会の分化が組合によっては徹底されていないなど、ガバナンス面には不十分な部分があるのもまた事実である。

40) 組合員の総数が200人を超える組合は、総代会を設けることができる(森林組合法第65条)。

41) 組合によっては、理事会と監事会を区別せず、「役員会」として統合して開催する場合もある。

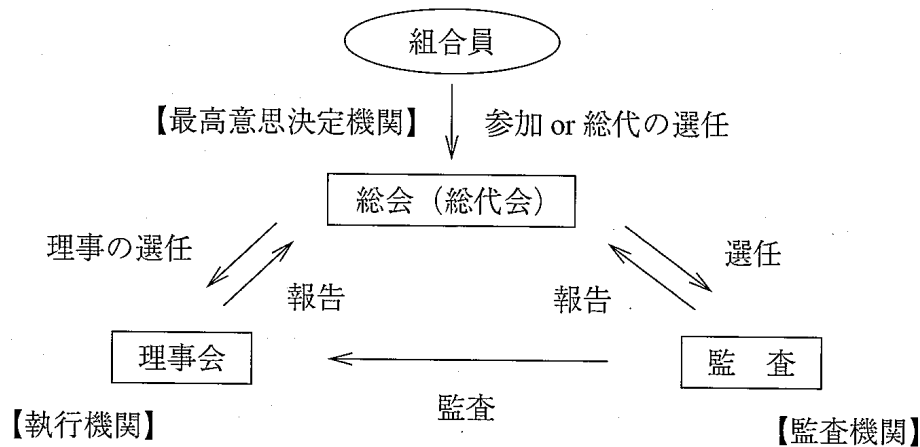
42) 森林組合法50条。

43) 同50条3項。

44) 同調査によれば、20~50haの山林を所有する役員の比率も16.4%(20道府県平均)であり、50ha以上の11.4%と合計しても27.8%と決して高いとはいえない(笠原義人、前掲書、15頁)。

45) 山岸は、一般的傾向として森林組合理事は地域内の「上層の組合員」から多く選ばれているとした上で、組合経営も作業班員の労働条件の低位固定化などその意向が反映されやすい傾向にあった可能性を指摘している(山岸清隆「戦後林業政策の展開過程」有永明人・笠原義人編『戦後日本林業の展開過程』筑波書房、1988年、13-18頁)。

図2 森林組合のガバナンス構造



### 第3節 森林組合の機能

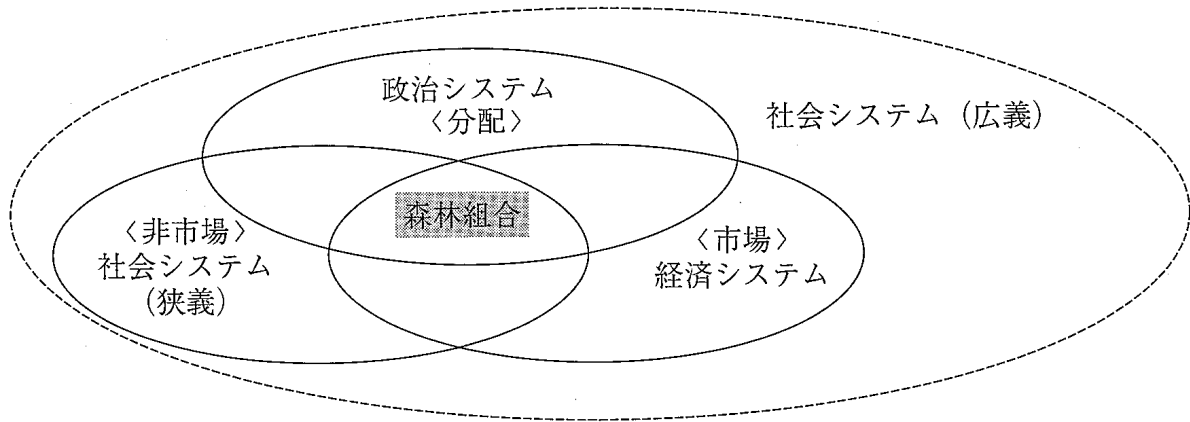
#### (1) 森林組合の3つの機能

森林組合の広義の社会システムにおける位置づけを概念図として表すと、次のように描くことができる(図3)。広義の社会システムは、政治・経済・社会の3つのサブ・システムで構成されており、森林組合はこれらのいずれにも属するものと考えられる<sup>46)</sup>先述したように森林組合は3つの機能を有しており、それらは、各サブ・システムにおける森林組合の機能と解釈することが可能である。図3において既に明らかなように、筆者は3つのサブ・システムを相互に分離・独立したものとはとらえていない<sup>47)</sup>その理由は、森林組合のような組織(ないしは個人、集団)が、各サブ・システム内部における主体として活動するからである。換言すると、各サブ・システムが重複するコアの部分は、システムの不可分性を有する主体の存在を表している。

46) 神野直彦によれば、「社会全体」という広義社会システムを構成する政治、経済、社会の3つのサブ・システムは相互に分離・独立しており、財政がそれらの媒介環として位置づけられる(神野直彦『システム改革の政治経済学』岩波書店、1998年、10-11頁)。

47) K. ポラニーによれば、自己調整的市場の出現を契機として、社会システムに埋め込まれていた経済システムは分離するのだが(Karl Polanyi, "The Great Transformation—the Political and Economic Origins of Our Time", Beacon Press, 1957, p. 71.)。

図3 森林組合と3つのサブ・システム（概念図）



ここでいうシステム<sup>48)</sup>とは、一定の秩序の下に制御され機能する制度と個人・集団・組織の有機的複合体である。制度は、社会における各主体の行動を制約するルールであるが、ここでは法律等のフォーマルな制約に限定しない。即ち慣習や伝統などインフォーマルな制約をも含む。

この枠組みにおいて、森林組合は、経済システムにおいては経済的価値を追求する主体、狭義社会システムにおいては、社会(または地域社会)全体にとっての価値(公益)を実現しようとする主体、としてとらえられる。そこでの価値実現が不十分またはその水準が低下した場合、政治システムにおいて価値の再分配を目指した活動が行われるものと考えられる<sup>49)</sup>

ただし、予め断っておかなければならないのは、これらのシステムにおける機能(すなわち政治・経済・社会的機能)を論じるうえで、各サブ・システム自体が未分離ととらえられている以上、そこでの活動も純粋な特定の機能として析出することは、本来はできない、という点である。したがって、各機能を

48) システムを論じるにあたっては、環境と区別されなければならないが、ルーマンは、システムと環境の差異(Differenz von System und Umwelt)について、以下のように述べている。「環境は、システムを通してはじめて、またシステムと関連してのみ、その統一性を有している。環境がそれ自体としてその範囲を定められているのは、踏み越えることのできる境界によってではなく、その開かれた地平によってなのである。したがって、環境そのものは、決してシステムなのではない」(N.ルーマン著・佐藤勉監訳『社会システム理論(上)』恒星社厚生閣、1993年、25頁)。

これから個別に検討するが、それらは「理念型 (idealtypus)」であり、各機能によって包摂される下位のサブ機能も同様である。

### 1. 経済的機能——経済システムとしての森林組合

まず、森林組合の経済的機能から検討を始める。経済的機能は、経済システムにおける森林組合の働きということができ、市場メカニズムを通じて実現される。森林組合は財の生産、サービスの提供、雇用の創出等の経済的機能を果たしており、林産物の生産は言うまでもなく、その加工、そして流通に関しても、川上から川下の相当の部分をカバーする。ここでは、その経済的機能の整理を試みるとともに、我が国の林業にとって森林組合がいかに重要な役割を果たしているかを概観する。

2000年世界農林業センサスの「過去1年間の林業サービス事業の状況<sup>50)</sup>」によれば、森林組合は林業の主要な事業で重要な位置を占めている(表1)。植林、下刈り、間伐の実施面積においては、全体の50%を大きく上回っている。

表1 林業サービス事業の状況

区 分	植 林 (ha)	下刈り (ha)	間 伐 (ha)	主 伐 (ha)	素材生産量 (千m <sup>3</sup> )
森 林 組 合	21,628	259,328	124,242	6,234	2,829
各 種 団 体 ・ 組 合	1,845	15,097	4,416	998	301
会 社	10,788	96,795	43,670	21,796	6,606
個 人	3,617	29,318	22,863	7,260	3,679
計	37,878	400,538	195,191	36,287	13,416
森林組合のシェア(%)	57.1	64.7	63.7	17.2	21.1

資料：2000年世界農林業センサス 注) 素材生産量は50m<sup>3</sup>以上の事業体の結果である。

49) もちろん、後でみるように、経済システム内での価値追求より政治システムにおける活動による期待利得の方が大きいと見られる場合、政治的活動が実行されるであろう。

50) 農林水産省統計情報部『2000年世界農林業センサス結果概要Ⅲ——林家調査・林家以外の林業事業体調査・林業サービス事業体等調査』農林統計協会、2000年、13-16頁。

る。素材生産量は、それらには及ばないものの21.1%と決して低い数字ではない。森林組合は、我が国の林業生産において不可欠の存在となっているといえることができる。

さらに、森林組合の実行する各事業の現状を検討する（表2）。森林組合全体（ただし調査票提出1,058組合のみ）での事業取扱高はおよそ3,245億円にのぼり、1組合あたりでは、約3億円の事業規模である<sup>51)</sup>この数字は、企業の

表2 森林組合の事業（平成13年度実績）

部門別	事業別	区分	取扱高（単位：千円）
指 導	指 導		3,136,165
販 売	販 売 <sup>52)</sup>		32,559,249
		林 産 <sup>53)</sup>	販売高
		受託生産	3,253,894
	加工製造	販売高	36,976,549
		受託加工	1,097,639
購 買	購 買		16,076,622
	養 苗	販売高	708,551
		受託生産	
利 用	森林造成 <sup>54)</sup>		160,761,519
	利用・福利厚生		35,494,346
	林地供給	買取・受託	29,622
		幹 旋	170,408
金 融	金 融	受取利息	1,414,018
		手数料	234,556
林地処分	林地処分	買取・受託	—
		幹 旋	43,978
計			324,494,704
1組合あたり			306,706

資料：平成13年度森林組合統計

51) 森林組合統計によれば、平成11年度の事業取扱高合計は3,538億円（1組合あたり約2.9億円）、12年度は3,421億円（同2.97億円）であり、近年も業績低下の傾向は継続しているが、広域合併によって1組合あたりの実績は逆に上向している。

事業規模ならば、「零細」と表現するのが適切なレベルである。しかし、組合の多くが中山間地域で活動していることを考えれば、地域経済にとって組合の存在感が小さなものと切り捨てることもできないであろう。表2における各部門別の取扱高を一見して明らかなのは、利用部門特に森林造成事業が突出しており、単独で事業全体の49.5%を占めている点である。このデータは、森林組合の行政依存体質の一端を示すものであるが、組合を通じて都市から中山間地域へと所得の移転がなされているとの解釈もできなくはない。

利用部門に次いで組合経営に大きなウエイトを占めるのは販売部門である。事業全体の約3分の1(32.8%)であり、森林組合が流通面でも重要な働きをしている事が推察される。

加えて、近年は低下しているが、森林組合の雇用創出効果も見逃すことはできない。平成13年3月31日時点の組合作業班員数は、878組合で28,217人<sup>55)</sup>、1組合当たり約32人の作業班員が雇用されている計算になる。組合作業班に関しては、班員の高齢化の問題が指摘されている。しかし、逆に言えば、それだけ地域の高齢者に貴重な雇用機会を提供しているとも考えることもできる。

## 2. 社会的機能——狭義社会システムとしての森林組合

社会学の分野から企業と社会の関係を追求した梅澤正は、全体社会が、その存続に必要な諸機能を部分社会(文脈では企業)に「付託」していると指摘した<sup>56)</sup>。その付託に応える上で企業に求められる社会的役割として、「社会に経済財を供給する社会的使命の遂行(使命)」、「社会的責任の履行(責任)」、「社会

52) 林産物、林産物以外の森林の産物及び環境緑化木の販売(組合員が生産したものを加工し販売する事業)。

53) 林産物の生産(森林組合が直接伐採搬出等をおこない販売する事業)。

54) 森林の経営受託、造林、治水工事、林道工事。

55) 平成13年度森林組合統計(2003年)。同統計によれば平成11年度の人員は30,680人(996組合)、12年度は29,592人(939組合)と緩やかに減少している。1組合当たりでは、30.8人(11年度)、31.5人(12年度)と、やはり合併効果により微増傾向を示している(平成13年度は本文を参照)。

56) 梅澤正『企業と社会——社会学からのアプローチ』ミネルヴァ書房、2000年、38頁。



貢献への積極的寄与（貢献）」を挙げている<sup>57)</sup> 森林組合は企業ではないが、経済活動を行う主体として上記の役割を果たすことが求められるのは当然であろう<sup>58)</sup> 森林組合の社会的機能は、後者2つのカテゴリー（責任と貢献）に属するものと考えられる。具体的には、共済的機能と教育的機能（教化的機能）、そして公益的機能を挙げることができる。

まず、共済的機能<sup>59)</sup> の例としては、組合による共済的活動や林家の相互扶助のコーディネーション等が挙げられる。先述の枚田の研究は、組合が地域の間伐の組織化において果たす役割を分析するものであるが、研究対象となった群馬県下仁田町森林組合が間伐促進を重点課題の1つとした理由に、素材生産業者によって担われていない間伐材の生産を実施することが、「森林所有者の協同組合として重要であるという認識<sup>60)</sup>」のあったことが指摘されている。組合のこうした活動には、経済的側面とともに社会的（または共済的）な側面も見出される。森林組合は法律によって協同組合と規定されており、森林所有者の利益を協業または共同によって実現していくことを、(少なくとも制度上は) 求められているといえる。

堀靖人は、林家と森林組合の「有機的關係」を、「林家の山林作業の組合による代行」、「組合事業の展開による小生産者としての林家の支援」、「雇用の場の創出による林家の支援」の3つに区分した<sup>61)</sup> これらのうち第二の關係について、「協業・共同から得られた経済的利益の林家への還元」であり、それは

57) 梅澤，前掲書，242頁。

58) 江畑奈良男は，組合が林産事業を担当することにより，素材生産業者との間に競合關係が生じ，組合員の協同意志如何にかかわらず「資本に奉仕する企業化への傾向」に進む可能性があることを指摘している（江畑奈良男「森林組合の組織について——森林所有者の構成」『林業経済』vol. 22(1)，1969年，30頁）。

59) 共済的機能は，協同組合たる森林組合にとっては第一義的機能とも考えられ，これを社会的機能のサブ機能としてとらえる見方には異論もあると思われる。しかし，この機能も理念型であり，森林組合の協同組合的性格は，経済的機能とも密接に関連する。したがって，この位置づけは，当枠組みにおいて「協同組合的性格」の意義が後退することを意味しない。もう1つの「公益的性格」についても同様である。

60) 枚田，前掲書，163頁。

61) 堀靖人『山村の保続と森林・林業』九州大学出版会，2000年，96頁。

林家の支援を意味すると指摘している<sup>62)</sup> 堀によれば、組合が協業・共同によって明確なメリットをもたらしたものとして、「流通過程における共同（木材の共同販売）」と「素材生産過程での機械化の進展にもとづく効率化」が挙げられるという<sup>63)</sup> 前者によって小生産者の不利（森林所有の小規模分散性にもとづく少量・多種目・分散的な生産）が克服され<sup>64)</sup> 後者は、まとまった事業量をもたない林家に作業効率化の道を開いた点が評価される。

堀の著書には、古川町森林組合（岐阜県）の長期施業受託事業の事例が挙げられているが、氏は95年に長期施業委託契約者（9名）を対象にアンケートを実施している。それによると、多くの契約者がその動機として、自家労働では山林の十分な手入れができない点を挙げている<sup>65)</sup> 先述の下仁田町森林組合や、この古川町森林組合の事例は、決して普遍的ケースとはいえないが、組合の共済的機能のもつ意義または可能性を示しているといつてよいであろう。森林組合は、組合員、特に小規模森林所有者にとって本来は欠かせない存在である（あったというべきか）ということであろう。

続いて、教育的機能（教化的機能）<sup>66)</sup> については、組合による啓蒙活動を例に挙げるができる。島田によれば、組合運動はそれ自身に「林業技術や林業経済に関する教化的使命」を有している<sup>67)</sup> 林業者の訓練を目標とし、「組合指導者の養成」、「組合及び組合連合会の普及拡充」、「組合制度に関する調査研究」等をその手段とする<sup>68)</sup> 島田の指摘する「教化的機能」は組合の経済的機能と密接に関連するものであるが、現代においても少なからぬ意義をもつと考えられる。しかし、近年においては、森林および森林組合の公益的機能に関する啓蒙活動がより重要であろう。

---

62) 堀、前掲書、99-100頁。

63) 堀、前掲書、100頁。

64) 堀、前掲書、100頁。

65) 堀、前掲書、114頁。

66) 島田は「連合会組織の機能」として教化的機能を挙げた（島田、前掲書、236頁）。

67) 島田、前掲書、243頁。

68) 島田、前掲書、244頁。

「水源地域森林整備交付金事業」の採用やFSC（森林管理協議会）認証の取得推進で全国的に注目される高知県檜原町の檜原町森林組合が、高知市内の小学生の親子を対象として、檜原町の自然を体験するエコツアーを実施した<sup>69)</sup>事例が紹介されている。笠原は、近年、森林組合系統組織に求められているのは、「ビジョンの提示」であるとする。「将来、森林組合のどのような事業活動が、どれだけ社会的に評価されるものとして存在するか」を、「岐路に立たされている今日こそ語りかける必要に迫られている」という<sup>70)</sup>

流域林業政策（森林の流域管理システム<sup>71)</sup>）がスタートして10年以上経過した現在、森林の多面的機能に対する国民の理解は深まりつつある。しかし、流域住民（特に下流域）に、その整備および管理のための一定の費用負担を求めようとする<sup>72)</sup>にはより一層の、組合を含む関係者による説明と努力が必要<sup>73)</sup>なのはいままでのない。

最後に、公益的機能であるが、兼岩芳夫は、森林組合が「私益的機能」と同様に「公益的機能」を有することを指摘している<sup>74)</sup>。両者は、根本的には森林のもつ2つの効用、有形的効用もしくは直接的効用と、無形的効用すなわち間接的効用とに基づくとされる<sup>75)</sup>

兼岩は、組合の「経済合理主義に基づく経営」に対して2つの阻止条件が存

69) 『森林組合』375号，2001年，9頁。

70) 笠原義人「1991年森林法改正における森林組合の位置づけと森林組合系統の今後の課題」『林業経済』vol.45(3)，1992年，5頁。しかし、現実には、そのような組合の取り組みは部分的、単発的なものにとどまっているのが現状である。

71) 1991年から全国の158流域ではじまった取り組み。流域を1つの単位にとらえ、流域の川上から川下、国有林と民有林を一体として森林整備を行い、合理的な森林管理と、森林の多様な機能の高度な発揮を目指す。

72) 堺正紘は、森林所有者が社会的支援を受けるための前提として、「森林資源管理の社会化」を挙げ、それを三段階に分類している。即ち、「森林資源所有(利用)の社会化」，「森林造成・整備費用負担の社会化」，「森林資源管理に関する合意形成の社会化」である（堺正紘『『社会化』の受け皿としての長期伐採権制度の構造と法的性格』堺正紘編著『森林資源管理の社会化』九州大学出版会，2003年，345-346頁）。

73) この点に関しては、組合よりも、寧ろ各流域に設けられた流域林業活性化センターの方に積極的な取り組みが見られるように思われる。

74) 兼岩芳夫「森林組合の機能と性格について」『林業経済』42号，1952年，1頁。

75) 兼岩，前掲書，1頁。

在する、と指摘している<sup>76)</sup>。そこでは、第一に「林業生産に於いて経営経済的合理化が困難」な点と、第二に「森林組合に於ける施業が零細にして、職業を異にする各層の所有者の森林を対象とする」ことが挙げられている。これらの阻止条件の今日的な妥当性はともかくとして、組合は施業を通じてその公益的機能を実現する<sup>77)</sup>。したがって、組合の施業が公益性の観点からみて問題なく実行されているならば、公益的機能が存分に発揮されているといえる。

しかしながら、今日、全国的に森林の荒廃が問題となっており、その維持管理のあり方が問われている<sup>78)</sup>。我が国の林政においては、かつての林業基本法に明らかなように、森林組合の経済的機能は公益的機能に優先するものとして政策的対応がなされてきた。しかし、外材輸入の自由化にともなう国産材の価格低迷等により、経済的機能は相対的に低下し、一方の公益的機能も十全に発揮されているとは言い難い状態にある。

このような状況において、より重要度を増してくるのが、森林組合の政治的機能である。この機能は本来、経済的機能を補完するものであるが、近年では社会的機能の低下をも補うものとしてその重要性を高めてきた。以下、政治的機能について考察する。

### 3. 政治的機能——政治システムとしての森林組合

政治とは「社会に対する諸価値の権威的配分<sup>79)</sup>」であり、そのシステムは、

76) 兼岩, 前掲書, 2-3頁。

77) ただし、「施業案によって森林組合の公益的機能を果たそうとするとき——この限りに於いては組合はテニースの所謂共同社会的性格をもつ——施業案の実行という面に於いては資本主義的経済と密接に関連し、その経済組織内で実行することを看過できない」(兼岩, 前掲書, 6頁)。

78) 宇沢弘文は、森林を「社会的共通資本」としてとらえ、その法的な所有権が特定の個人ないしは企業に所属していたとしても、その処分・利用に関しては、単なる私的な稀少資源として「所有者の自由に任せることはできない」とした(宇沢弘文「社会的共通資本の概念」宇沢弘文・茂木愛一郎編『社会的共通資本——コモンズと都市』東京大学出版会, 1994年, 16頁)。

79) David Easton, "The Political System", Alfred A. Knopf, Inc, 1953, p. 129.

要求・支持という「入力」を「出力」（決定，実行）に変換する<sup>80)</sup>体系としてとらえられている。その政治システムにおいて，政党と並んで重要な役割を果たすのが利益集団（interest group）である。

我が国において，官僚制が利益集団の形成を促すことを通じて利益集団を次々と自らの管轄下に取り込む「官庁クライエントリズム傾向」が指摘されている<sup>81)</sup>が，森林組合も一種の利益集団として，政治システムにおいて重要な働きを担ってきたと考えられる。

特定の利益，価値，権利を守り増進するために組織された利益集団は，以下の機能をもつ<sup>82)</sup>

- ①政治的社会化と政治的補充（Political socialization and recruitment）
- ②利益表出（Interest articulation）
- ③利益集約（Interest aggregation）
- ④政治的コミュニケーション（Political communication）

これら政治システムの入力機能のなかで，利益表出機能は，それが政治システムの「境界で生じる」ために決定的に重要である<sup>83)</sup>とされる。

ノースによると，十分な交渉力をもつ組織は，「制度的制約を変更した時の極大利潤」が，「現存する制約内の投資からの利得」を上回る場合に，政治組織を利用しようとする<sup>84)</sup>我が国の林業においては，60年代後半以降の外材輸入自由化の流れの中で，次第に前者が後者に対し比重を増していったと考えられる。

村松岐夫ら政策決定過程研究会が1976年から77年にかけておこなった行政

80) David Easton, "A Framework for Political Analysis", Prentice-Hall, Inc, 1965, pp. 110-112.

81) 例えば，佐々木毅『政治学講義』東京大学出版会，1999年，224頁。

82) Gabriel A. Almond, "Political Development", Little, Brown and Company Inc, 1970, p. 96.

83) Almond, ibid, p. 115.

84) Douglas C. North, "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, 1990, p. 79. なお，当研究は政治資金の流れまで追求するものではないが，官報にて，全森連の関連団体である全国林業政治連盟による献金やパーティー券購入を確認することができる。

官僚（本省課長以上）250人を対象にした調査によると、「政策決定における有力者」として上位官僚の44%、下位官僚の64%が「諸圧力団体」を挙げている<sup>85)</sup>一方で、行政の役割について、上位官僚の27.3%、下位官僚の39.8%が「今の行政が一番時間を使っている」ものは、「利害や意見の対立の調整」であるとしている<sup>86)</sup>

我が国の森林組合系統組織が利益集団としての性質を強めていったと思われるのが、林業基本法が制定される1960年代前半である。この時期には、現在の森林組合システムにおいて重要な意義をもつ林業構造改善事業の実施も決定されている。そこで、当時期における森林組合系統、特に全森連の動向を中心に検討する。

1961年、全森連は、前年の農林漁業基本問題調査会答申「林業の基本問題と基本対策」を受けて意見表明（「林業の基本問題と基本対策に対する要望書」）をおこなっている。その中で注目されるのは、森林組合が森林計画に関与するにあたり、考慮されるべき点として、「経営計画の作成と実行のためには、充分の補助、助成が必要である<sup>87)</sup>」として明確に行政の支援を求めていることである。当要望書は、基本問題調査会答申を契機として、各都道府県レベルで制度問題に積極的に取り組み、全国的規模での論議を基盤として作りあげられた<sup>88)</sup>ものであり、系統組織で表出された利益が、前掲の図1の下方から次第に上方へ上がっていくにつれて集約され、最終的に要望書として結実したものととらえることができる。

翌62年には、全森連通常総会で重要な決議がなされている。「森林組合制度

85) 村松岐夫「政治家と行政官僚(下)——政治と行政の関係」『自治研究』vol. 54(9), 良書普及会, 1978年, 5頁。この点に関連して新藤宗幸は行政指導に着目した。行政指導をおこなう官僚制にとって、その効果をあげるためには、対象となる相手が一定のまとまりをもっている必要があり、行政機関は、こうした視点から「しばしば団体の結成を指導する」という(新藤宗幸『行政指導——官庁と業界のあいだ』岩波新書, 1992年, 97頁)。

86) 村松, 前掲書, 14頁。

87) 森林組合制度史編纂委員会編『森林組合制度史Ⅱ』全森連, 1973年, 443頁。

88) 森林組合制度史編纂委員会編, 前掲書(森林組合制度史Ⅱ), 444頁。

ならびに組合振興施策に関する要望書」の決議である。当要望書においては組合制度に関する6項目（単独立法化の問題、総代会の権限強化、参事制度の創設、信用事業の強化、林地の信託および保有の法的措置、回転資金制度の創設）の指摘および提言をおこなったことに加えて、以下の事項について法的措置ないし国庫助成措置を要望している<sup>89)</sup>

- ①行政関連事務の実行——必要経費に対する国庫助成
- ②経営基盤の確立——合併補助金および合併後の施設整備資金、指導経費の国庫助成
- ③経営不良組合の再建——欠損金の補填、不良債権の解消等、再建促進の指導ならびに助成措置
- ④協業化の促進——協業活動に必要な林業機械の導入、労務班編成に対する指導ならびに国庫助成
- ⑤経営指導職員の設置——巡回指導、経営診断を担当する経営指導職員の設置とその国庫助成
- ⑥個別林業経営計画の作成——組合員の個別経営計画に必要な費用の国庫助成
- ⑦国有林、公有林等の事業援助——国有林、公有林材の組合払い下げおよび共販市場への出荷を促進する措置
- ⑧法人税および事業税の軽減——法人税、事業税、住民税の非課税化
- ⑨生産森林組合の法人税に対する税法上の特例——経営活動の阻害要因である法人税の特別措置

以上の要望に関して特筆されるのは、系統組織が積極的に行政の財政的支援

---

89) 森林組合制度史編纂委員会編、前掲書（森林組合制度史Ⅱ）、448-449頁。ちなみに、60年代前半当時の自民党広報誌『政策月報』には、林業関係予算に関する記述がいくつか見いだされるが、経済団体や農林漁業団体等による要望を整理した「昭和40年度税制改正要望一覧表」（同誌106号）に、「林業構造改善事業、入会林野近代化事業等による森林の譲渡は非課税とせよ」、「森林組合に現物出資する場合は、非課税とせよ」等の要望があったことが記されており、当時の自民党による政治的関与の存在が窺われる。

を求めている点である。これは、森林組合が事実上の利益集団としての活動を本格化した<sup>90)</sup>と解釈できる。この背景としては、中林審の森林組合問題の検討に対する意見表明としての意図も指摘されている<sup>91)</sup>が、より重要なのは、前年8月に閣議決定された「木材価格安定緊急対策」であろう。

木材価格安定緊急対策は、高度成長に伴う木材需要の急激な伸びによってもたらされた木材価格の急騰に対処するための抜本的措置として決定された。同対策は、輸入丸太の関税全廃等による外材輸入の促進と、民有林での木材増産体制の整備を大きな柱としており、周知のように、その後の「外材支配体制」の端緒となった。

森林組合系統組織としては、外材自由化政策が容認しがたいものであった事は、想像に難くない。そのような流れにあって上記の要望書が決議され、62年の「林業協業促進対策事業」、64年に開始される「林業構造改善事業（第1次）」が実行される。これら事業の実施が、見返りとして充分であったか、それらを実現するための政治的取引がなされたのか、はともかくとして、こういった財政上の措置なしに外材輸入の自由化を進めていくことは政治的に困難だった<sup>92)</sup>ということであろう。

森林組合の政治的機能として、もう1つ重要と考えられるのが政治的コミュニケーション機能(the political communication function)<sup>93)</sup>である。政治的コミュニケーション機能は、森林所有者ないしは組合の利益を林政当局に伝達し、当局の決定した政策を関係者に伝えていくうえで大きな役割を担う。

---

90) もちろん、この「要望」自体が林野庁の演出によってなされた可能性も否定できない。しかし、仮にそうであったにせよ、それが森林組合系統によって提起されたという事実を筆者は重視する。

91) 森林組合制度史編纂委員会編、前掲書（『森林組合制度史Ⅱ』）、446頁。

92) 緊急対策実行当時の関税は既に低水準であり、木材価格の急騰が外材輸入を促進した、との見方も可能であるが、その後の木材価格の推移から考えると、やはり関税全廃による影響が大であったとみるのが妥当であろう。

93) 政治システム内で遂行される全ての機能（政治的社会化と補充、利益表出、利益集約、ルール作成、ルール適用、ルール判定）はコミュニケーションという手段によって発揮される（Almond, *ibid.*, p. 129）。



もともと我が国の森林組合は、戦時統制の実行機関として重要な役割を果たしてきた<sup>94)</sup> 経緯があり、そういった過去の経験から今日まで行政補助的役割を果たしてきた<sup>95)</sup> 注意を要するのは、森林組合の場合、決定された政策の伝達の役割を果たすだけでなく、その実行に関しても補助的機能を担うという点である。政策の遂行はコミュニケーションなくして成り立たないが、政策実行の「補助」という行為はコミュニケーション機能の範疇を超えている。

我が国の森林組合ないし利益集団は、アーモンドの利益集団論の枠組みを超えて政策の実行面でも重要な役割を果たしてきた。これまで筆者は、政治的機能を考察するにあたって主にアーモンドの政治過程論に依拠してきたが、我が国の利益集団（及び森林組合）は、そこで定義された機能を超えて活動しており、そうした状況を検討するにあたっては、我が国特有の「仕切られた多元主義<sup>96)</sup>」に言及する必要があるだろう。

青木昌彦は、比較制度分析の視点から、我が国の自民党—官僚連合を基盤とする包括的な多元化傾向<sup>97)</sup> を「(官僚制によって) 仕切られた多元主義<sup>98)</sup>」

94) 島田も、当時（1941年）の「連合会組織の機能」の1つとして、「統制的機能」を挙げている（島田、前掲書、236頁）。

95) 森林組合によるこの働きは様々な呼称で指摘されてきた。例えば、「行政補完的機能」（笠原義人「森林組合研究の基本的視点と森林組合の展開方向」『林業経済』vol. 49(1), 1996年, 18頁）、「行政の末端・別働機関あるいは政策の受け皿としての機能」（泉英二「森林組合の現状と今後の在り方を考える」『林業経済』vol. 53(7), 2000年, 18頁）など。泉は、組合のそうした機能の別の側面としての「行政依存体質」は制度そのものに根ざしていると指摘している（泉、前掲書（2000）, 18頁）。

96) 猪口孝は、青木に先んじて、比較政治体制論的アプローチから我が国の政治経済体制を「官僚主導」かつ「大衆包括的」な多元主義として「官僚的包括型多元主義」（bureaucratic-inclusionary pluralism）と命名している。ここで、「大衆包括的」とは、市民を官庁の管轄下に入れようとする傾向、私的利益を官僚制の中に代表させようとする傾向、そして、より広く市民をできるだけ「大連合」の中に入れようとする傾向であり、「多元主義」とは、イシューごとに形成される部分連合の集まりであって、「水平的な流動性が相当に強い社会関係の集まり」として定義できる場合であるとされる（猪口孝『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社、1983年、18頁）。

97) Masahiko Aoki, "Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy", Cambridge University Press, 1988, pp. 261-262.

98) 官僚制多元主義とも訳されるが、青木によれば、"bureau"にはもともと「引き出し」という意味があり、仕分けして整理するという含みをもつという（青木昌彦『経済システムの進化と多元性』東洋経済新報社、1995年、205頁）。

(bureaupluralism) と呼んだ。青木は、我が国の官僚制について、2つの側面を指摘する。1つは、「その管轄権の範囲内における公共的利益の代弁者」としての側面であり、もう1つは「官僚的調整過程における、他の利害に対する自己の管轄下構成員の利害を代表するエイジェント」としての側面である<sup>99)</sup>

そうした我が国の官僚制下における業界団体の機能を追求したのが米倉誠一郎である。米倉によると、日本における業界団体の本質的機能は、「政策立案にあたって企業側の情報を政府に伝達すると同時に、政策遂行にあたっては企業に政策や政策に付帯する情報・諸措置さらには政策遂行上に必要な技術・経営情報の伝播を行うことにあった<sup>100)</sup>」とされる。即ち、氏は、業界団体の活動が「政府と個別企業間にある情報の非対称性を削減することによって政策の実効性をより高いものにしてきた<sup>101)</sup>」という点を明らかにしようとする。

米倉による業界団体の基本的機能<sup>102)</sup>は、以下の通りである。

- ①圧力団体機能（上方向の流れ）
- ②政策の受け皿・遂行機能（下方向の流れ）
- ③カルテル機能（水平の流れ）
- ④情報創造機能（双方向の流れ）

これらのうち、②の「政策の受け皿・遂行機能」であるが、その例として、「決定された生産・消費割り当ての実行」や「補助金の配布」、さらに「技術・規格の伝播」が挙げられている<sup>103)</sup>。社会主義経済や戦時統制経済のような国家権力がきわめて強力な体制とちがって、通常の経済体制下においては、政府は何らかのインセンティブ（補助金、低利融資など）と引き換えに政策遂行を業界団体に請け負わせることになる<sup>104)</sup>

99) Aoki, *ibid.*, p. 263.

100) 米倉誠一郎「業界団体の機能」岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社、1993年、183頁。

101) 米倉、前掲書、183頁。

102) 米倉、前掲書、185-186頁。

103) 米倉、前掲書、186頁。

104) 米倉、前掲書、186頁。

経済的機能を果たすとはいえ、そもそも森林組合は企業ではない。よって森林組合ないしは全森連を業界団体としてとらえようとする場合、上記の議論を無条件にあてはめることができないのは言うまでもない。とはいえ、全森連のこれまでの活動と前記業界団体論の間にはいくつかの類似性が見いだされる。②の政策の受け皿・遂行機能についても（従来から指摘されてきたように）同様である。

## (2) 3つの機能の相互関係

ここまでは森林組合の機能の整理を試みたが、以下ではそれらが互いにどのような関係をもち、相互に作用しているのかを考えてみたい。

まず、経済的機能と社会的機能の関係であるが、先述したように、筆者は経済システムと狭義社会システムを明確に分離したものとはとらえていない。したがって両機能も互いに独立に発揮されるものとしてでなく、それぞれは理念型であって、むしろ不可分的関係<sup>105)</sup>にあると考えている。

例えば、経済的機能としての森林組合の施業は公益的機能を伴う<sup>106)</sup>し、公共的機能や教育的機能（教化的機能）は、長期の経済的機能のより高度な実現を目指したものととらえることも可能である。

両機能は密接に関連し、不可分な関係を構築している。このとらえ方が妥当であるとすれば、森林組合の社会的機能発現の度合いは、ある程度その経済的機能によって規定されると考えられる。つまり、後者が低位に留まるならば前者も停滞を余儀なくされるであろう<sup>107)</sup>そこで筆者が重視するのは、もう1つの政治的機能である。

105) この点に関連して、泉は1997年に開催されたCOP3（地球温暖化防止京都会議）において森林の炭素固定による温暖化防止機能が認められたことで、「林業」と「環境」を再び高い次元でカップリング（統合、であるがこの場合は「止揚」だろうか）するという考え方に転換すべき時代が到来した、と指摘している（泉、前掲書（2003）、26頁）。

106) この場合の公益的機能は、組合による施業の外部効果と解釈できる。

107) 森林組合の経済的機能と社会的機能の密接な相互関係の存在は、いわゆる林業の「予定調和論」にも通じるところがある。

森林組合の政治的機能には、先に見たように経済・社会両機能を補完する働きがある。経済・社会両機能によって実現された価値が不十分ないしは低減する場合、政治的機能が広義社会システムすなわち社会全体で創造された価値の再配分を求める。そのように考えると、経済・社会両機能は不可分的に作用するため、経済および社会的機能が低位ないしはそれまでと比較して低下した場合、政治的機能が活発化すると思われる。換言すれば、森林組合の政治的機能は社会に対して、その社会的機能低下を防止するために「非常ベル」の働きをする、ということになるだろうか。

### お わ り に

以上に見てきたように、森林組合には、経済的機能をはじめとして3つの機能が備わっている。当研究の含意の1つは、森林組合系統が、(従来の組織形態を温存するかどうかは不透明であるが) 今後も我が国の林業において一定の重要な役割を果たし続ける可能性が高いのではないかという事である。確かに、多くの組合の経営は悪化しているが、先に見たように、森林組合には経済的機能だけでなく、社会的機能、政治的機能といった働きがある。もちろん、第三セクターなど組合以外の組織がこれらの3つの機能を担うこともありうる<sup>108)</sup>し、そうなってもよいのであるが、現実には移行のコストという点で困難であると考えられる。つまり、現状では組合が再建されることが(最善とは断言できないまでも) 最も手っ取り早い。そして、森林組合がこれらの機能を十分に発揮——「十分性」の基準をどう設定するかが問題ではあるけれども——できるようになってはじめて、森林組合が「活性化された<sup>109)</sup>」ということが

108) (経済的機能など) 部分的には、かつての組合の機能を第三セクターなど他の組織が担うという状況は既に存在する。

109) 石井佳子は、森林組合の機能について、組合が「地域や組合員に対して事業を行い、地域の中で一定の役割を果たすこと」だと定義したうえで、「その機能をより高めたり、新たな機能を付加したりすること」を「機能強化」と呼んだ(石井佳子「1980年以降における森林組合事業の展開と機能強化の方向性」『林業経済研究』126号、1994年、93頁)。だが、筆者はあえて「活性化」を使用する。

できるだろう。森林組合の活性化は、それが可能であるなら、我が国林業や地域の活性化にも貢献すると思われる。

森林組合の活性化において必要なのは、その機能発揮の障害となるものを析出し、クリアすべき課題を明らかにすることである。今日、組合の各機能は、それぞれ重大な課題に直面している。ならば、その対処法も政治的対策、経済的対策、社会的対策といったものが考えられても不思議ではない。もし、現在の森林組合活動の低迷に対して、単に公益的機能重視を打ち出すことに解決策を求めようとするなら、かつての誤りを再び繰り返す可能性もある。なお、ここでは機能面の整理を中心に議論を展開してきたが、森林組合の現状と課題については次の機会に論じたい。