

# 森林組合の活性化と社会システム再構築への試論

—— 愛媛県上浮穴地域および久万広域森林組合を事例として ——

山 本 真 嗣

## はじめに

我が国の森林組合が、経済システムの変化への対応に乗り遅れてしまった原因の1つとして、システム変化に対する組合の「順応性の低さ」を挙げることができる。すなわち、そもそも改革の必要性を認めていない、もしくは、(大なり小なり改革の必要性は認識していたとしても) 実行が伴わない。それは、組合内部に変化に対する何らかの抵抗があるためであるかもしれない。

しかしながら、今後、組合が生き残っていけるか否かは、システムの変化に適応できるかどうかにかかっているといても過言ではない。そのためには、森林組合のガバナンス面も含めた制度および組織の改革が求められる。

当研究では、我が国の森林組合活性化のための方向性をシステム論的な視点から探っていく。従来の森林組合活性化論は、その大部分が制度面からのアプローチと見なすことができるが、再三の制度改革にもかかわらず、十分な効果が得られたとは言い難い。それはシステムに手をつけてこなかったことに原因があるのではないだろうか。以下では、まず森林組合制度の改革について検討し、さらにシステム改革の必要性およびその方向について、愛媛県の上浮穴地域および久万広域森林組合を事例に考察する。

## 第1節 制度改革とシステム改革

### (1) 森林組合制度の改革

Porter は、ある産業において他の企業に対し優位に立つには、以下の3つの戦略があるとしている<sup>1)</sup>

コスト全般における指導力の発揮

(overall cost leadership すなわちコストの削減)

差別化 (differentiation)

絞り込み (focus<sup>2)</sup>)

これらの戦略の採用は経済システム内部における改革の努力とみなすことが可能であるが、我が国の森林組合においては、こうした3つの側面において、高知県の檜原町森林組合(FSC取得による差別化)などごく一部の組合を除き、特別の努力は認めがたい。

Milgrom と Roberts によれば、成功した組織に共通の特徴は、「インセンティブ」と「情報をもつ人たちに意思決定の権限を委ねること」すなわち「権限委譲 (delegated authority)」であるという<sup>3)</sup>。これら両者のうち、我が国の大半の森林組合には、特に前者のインセンティブが決定的に欠けているのではないだろうか。そして、この点に関しては、例えば組合長に強力に権限を集中し組織改革を行うといったことも考えられなくはないが、これまで再三指摘されているように、組合幹部の人材不足は深刻である。むしろ現在の組合関係者に改善を求めるより、外部から有能な人材を登用した方がより効果的ではないかと思われる。

現行の森林組合法では、組合員は森林所有者に限定されているが、既に泉が

---

1) Porter (1980), p. 35.

2) この絞り込み (focus) 戦略とは、特別な買い手集団や生産ラインの区分、地理的な市場 (geographic market) にターゲットを絞り込むことを意味している (Ibid, p. 38)。

3) Milgrom and Roberts (1992), p. 17.

提言している<sup>4)</sup>ように、(流域住民など)森林所有者以外にも組合経営への参画を可能にするべきであろう。森林所有者以外にも組合経営参加への門戸を開放することによって、新たな森林組合への一步を踏み出すことができると考えられる。つまり、これまで「森林所有者の協同組織」として、制度上は森林所有者の利害に縛られてきたが、流域住民などそれ以外のステイクホルダーの参画を認めることによって、公益的機能の高度發揮を志向する組合として展開していく可能性もある。

現在もシステム変化は進行しており、しかも急速である。今後、森林組合に限らず経済組織は常に進化していくことが求められる。我が国の森林組合は、行政の末端代行機関としての役割を担うことと引き換えに政策的支援を受けてきた。しかし、そのことが逆に組合をスポイルしてしまい、変化への対応を鈍くしてしまった可能性も否定できない。

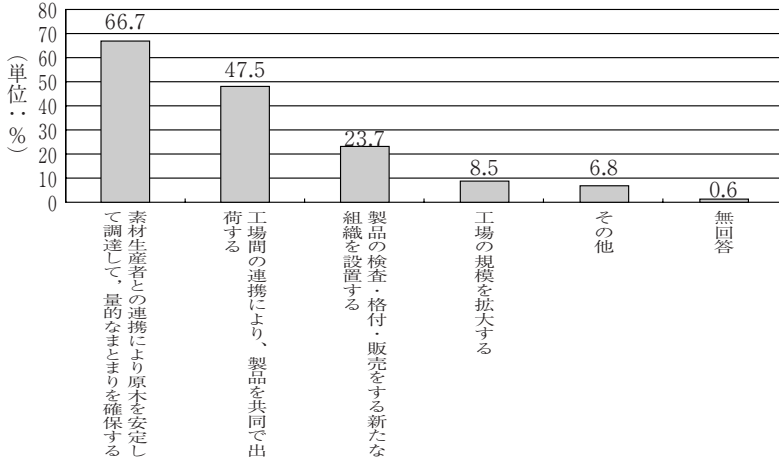
例えば、農林水産省が国内製材工場を対象に実施したアンケート調査<sup>5)</sup>(H13年2月実施;3,000工場対象、回答1,957工場)によると、従来から再三指摘されてきたロットの拡大対策や流通の合理化対策について、組合を含めた木材工業関係者が(改革の必要性やその手段について)少なくとも一定の認識を有していることがうかがえる(図-1, 2)。もちろん、組合の経営する工場のみ認識が非常に甘いという可能性もなくはないが、一部の回答の高い比率を見れば、それは考えにくい。また、少なくとも筆者の知る限り、多くの組合関係者は皆、一定の危機感を有している。

---

4) 泉は、森林組合が協同組合的性格と公益的性格とを併せもっていることを指摘したうえで、(国民的支援を受けるべく)性格を明確化するために、①第一種森林組合(森林所有者協同組合)、②第二種森林組合(森林整備組合)、③第三種森林組合(生産森林組合)、④第四種森林組合(非森林所有者組合)に種別化することを提言した(泉(2003), 31頁)。これらのうち「第四種森林組合」によって、都市住民等の利害が林野行政にとりこまれることになる。

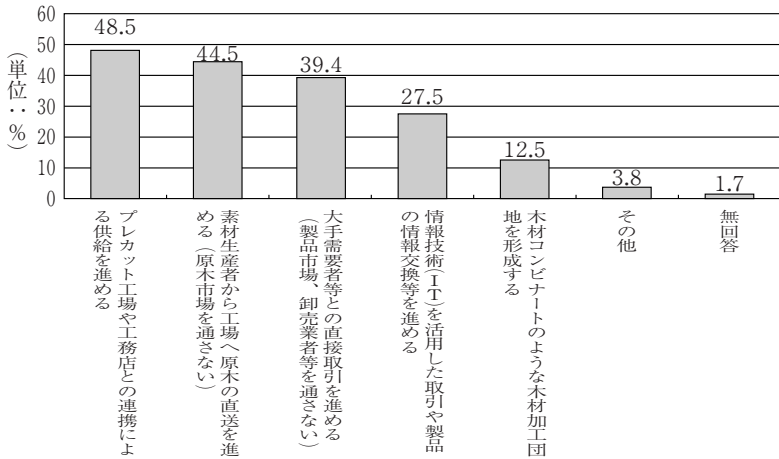
5) 農林水産省『木材産業の構造改革に関する意向調査結果』(<http://www.maff.go.jp/toukei/sokuhou/data/13-279-6.pdf>)。

図-1 木材製品の供給ロット拡大対策として必要なこと（複数回答）



資料：農林水産省「木材産業の構造改革に関する意向調査結果」

図-2 流通の合理化対策として必要なこと（複数回答）



資料：農林水産省「木材産業の構造改革に関する意向調査結果」

しかし、多少なりとも認識が存在するにもかかわらず、改革がなかなか目に見える形で実行されないのは、単に関係者の怠慢というより、そもそも先述したようなインセンティブが欠如していると考えるのがより自然ではないだろうか。例えば、木材市場を介さずに製材工場へ直接丸太を供給することは、市場の運営主体である森林組合（都道府県森連や単位組合）には期待しにくい。もしこの見方（インセンティブの欠如）が妥当であれば、森林組合の組織に経営を改善していくインセンティブを（制度的に）提供していく必要がある。

このインセンティブには、大きくいえば経済的（貨幣的）インセンティブと非経済的インセンティブとが挙げられる。現在の森林組合に求められているのは、非経済的価値の実現ではないかと考えられ、その意味で組合ないしは組合職員に対していかに非経済的インセンティブを提供していくかがこれからの課題といえるのではないだろうか。

## (2) 全体社会システムの改革の必要性

前項では組合の制度改革について論じた。これまで森林組合系統組織では様々な改革ないし改革案が立案され、実行されてきた訳であるが、現状は機能低下と言わざるを得ない状態にある。それは、森林組合単独の問題というよりも、全体社会システム自体に起因する問題である可能性がある。

筆者が問題視するのは、森林の公益的機能の低下（森林組合においては社会的機能の低下）である。こうした問題が発生するのは、間伐材が売れないことによる「森林の荒廃」という、外部性によって生じた「市場の失敗」（経済システムの失敗）に対して、いまだ有効な対策がとられていないことによる。それは、ある意味において政治的リーダーシップの問題でもあり政府の失敗（政治システムの失敗）でもあるが、より本質的には、外部性が認識されているにもかかわらず、とるべき対策が諸事情により実行できないという点にある。

しかしながら、現段階で「システム改革をすべし」と結論づけるのは時期尚早ともいえる。確かに、森林の全国的な荒廃とそれに伴う公益的機能の低下と

いう「市場の失敗」に対し、依然として実効的な手立ては講じられていないが、システム改革という大手術に踏み切るのは、森林組合の内部システム（組織と制度）改革によって解決できないことが前提であって、現段階では困難であるにしても組織および制度改革による解決が優先されるべきではないか。

しかし、森林組合の制度・組織改革は緊急に実行されるべきであるが、遅々として進んでいない。加えて、いかに改革すべきかについてのコンセンサスも形成されているとは言い難い。先に組合員要件の緩和によって外部から新しい人材を導入することを提案したが、それについても、森林組合法改正を実行するには多くの障害が予想される。仮に、森林組合法や森林法、そして森林・林業基本法をより望ましい方向に改正——何をもって「望ましい」とするかはともかくとして——できたとしても、その制度改革が効果を発揮し始めた頃にはもはや手遅れであるかもしれないし、それだけでは不十分である可能性も大いにある。既に我が国の森林荒廃は施業放棄が慢性化しており、森林・林業白書が指摘しているように危機的状況にある。さらに、我が国は森林の公益的機能低下の問題以外にも、様々かつ深刻な社会問題（例えば青少年犯罪の急増）を内包しており、それらは全体社会システムの歪み（コミュニティの空洞化など）が原因である可能性がある。つまり全体社会システム改革を正当化しうる根拠としては、他の社会問題の存在が考えられる。現代の日本社会のあり方については、多くの人々が危機感を抱いており、その点においては、改革の方向性はともかく必要性についてはある程度コンセンサスが形成されつつあるといっても過言ではないのではないか。

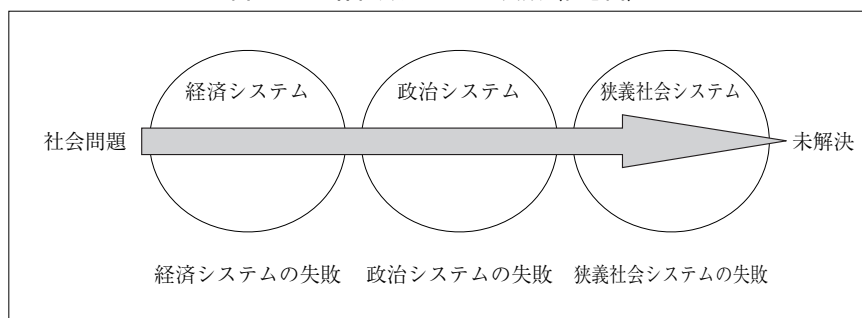
したがって本来的には制度・組織改革を優先し、それによって問題が解決されない場合はシステム改革の出番ということになるのであろうが、むしろ両者を並行して進めていく方が、結果的には社会的コストもあまりかからずに済むのではないか。これまでに多くの改革が提案され実行されてきたが、結果が思わしくないのはシステムに手をつけてこなかったことに原因があるとも考えられる。

## (3) 新たな全体社会システム像についての試論

## ——「全体社会システムの失敗」を回避するために

全体社会システムが社会的な問題を解決できないことを、ここでは「全体社会システムの失敗」と呼ぶことにする。全体社会システムの失敗には、3つの局面があると考えられ、図-3のように表すことができる<sup>6)</sup>。犯罪の増加を例にすれば、警察活動という公共財には非排除性によるフリーライダー問題が生じるため、経済システムは自宅やビルの警備といった部分的な対処しかできない（経済システムの失敗）。政治システムは、租税を徴収し警察が犯罪を取り締まる。しかし、警察組織内部のモラル・ハザードや予算的な制約などから住民の要求に対して十分な対応ができない（政治システムの失敗）。狭義社会システムは、住民の自発的見回り等によって治安の悪化防止に努めるが、地域住民相互のつながりが希薄になり、必要な人員を確保できず限られた効果しか得られない（狭義社会システムの失敗）。我が国に生じている森林の荒廃（そして公益的機能の低下）問題にも同様の見方が成立しうるのではないか。

図-3 全体社会システムの失敗（概念図）



6) 筆者は3つのサブ・システムを理念型で不可分のものにとらえているが、ここでは便宜的に分離した。なお、図は経済システム、政治システム、狭義社会システムの順となっているが、この順序に特段の意味がある訳ではない。

森林・林業における経済システムおよび政治システムの失敗については、ここで改めて述べる必要はないであろう。では、当該分野における狭義社会システムの失敗とは何か。

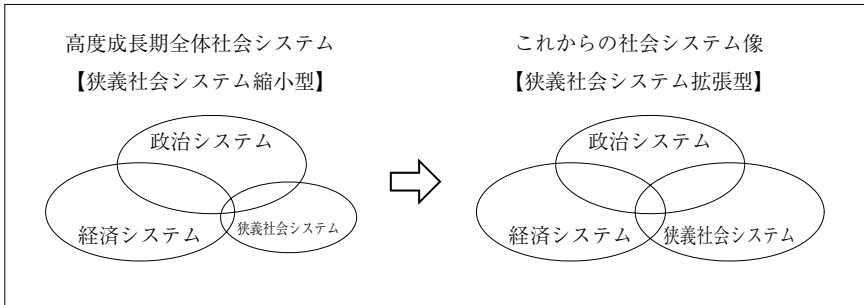
我が国の森林の多くは、かつては「入会林野」として共同利用されてきたが、入会を解体し所有権を設定したことによって地域住民の森林に対する関心が薄れてしまったのではないだろうか。もちろん、現在でもNPOやボランティアなどが無償で森林の管理を行うという事例は存在するが、技術的な問題もあり一部にとどまっている。林家による「手間替え」のような相互協力なども今日では減少したという。さらに、多くの森林の所有形態が零細であることが、林家の需要者（例えば製材業者）への価格交渉力を失わせ、（製材工場への搬出コストは安定している一方での）先述の立木価格の継続的下落の一因となつたとみられる。これに対して、狭義社会システムとしては所有規模の零細・分散性を克服するため、何らかの共同または協業が必要であると考えられるが、なかなか実行されないでいるのが実情である。

近年、多くの社会問題が報道されているように、全体社会システムの失敗は増加傾向にあると考えられる。その原因は、狭義社会システムの縮小にあるのではないだろうか。神野直彦は、「突出して増殖する経済システムは、家族やコミュニティという社会システムの機能を解体させてしまうだけでなく、社会システムの機能をサポートする能力を政治システムから奪い、「現代システム」を機能不全に陥らせている」と指摘し、こうした「現代システム」の行き詰まりを打開するには、「政治システムが財政というチャンネルを通じて、拡大する「競争の領域」に対してバランスを保つように、「協力の領域」を構築していく必要がある」と主張している<sup>2)</sup>。筆者の見解も概ね同様である。

筆者の描く全体社会システム改革のイメージは、図-4のように表される。神野は「協力の領域」の構築と表現したが、ここでは「(縮小した)狭義社会システムの拡張」とみなしている。



図-4 全体社会システム改革のイメージ



## 第2節 久万広域森林組合と上浮穴郡（久万高原町、小田町）の事例

### (1) 久万広域森林組合の概要

前節にて「全体社会システムの失敗」というテーゼを立て、「狭義社会システムの拡張」を主張した。それでは、(改革が必要であると仮定して)どのように改革を実行してゆけばよいのであろうか。今のところ、その青写真さえ提示できる段階にはないが、1つの方向性を示す事例として久万広域森林組合を中心とした取り組みを挙げるができる。筆者は高知県の禰原町森林組合などいくつかの組合に注目しているが、ここで久万広域森林組合をとりあげる理由は、①森林施業共同化事業への積極的な取り組み、②自発的な林業振興組織(林研グループ)の活動、③地域におけるリーダーシップ(特に政治システム)の存在、の3点である。

同組合は、四国石鎚山系南西部に位置し、旧上浮穴郡5ヵ町村<sup>7)</sup>(久万町、面河村、美川村、柳谷村、小田町)にまたがる広域組合(1998年に合併)で

7) 神野(1998), 208-209頁。狭義社会システムの縮小には互酬性の減少など様々な側面があるが、Putnamは現代アメリカにおける市民的な積極参加(civic engagement)や社会資本の衰退の原因について仕事(時間的・金銭的压力)、郊外居住の増加やスプロール現象、テレビの影響、世代の変化を挙げている(Putnam(2000), p. 283)。Putnamのいう「社会資本」とは、「調整された諸活動を促進することによって社会の効率を改善できる信頼、規範、そしてネットワークといった社会組織の特徴」である(Putnam(1993), p. 167)。

ある。2003年度末現在で組合員数は4,232名、職員数は129名の全国でも有数の大型組合であるといつてよい。林野庁が推進する流域管理システムにおいては、中予山岳流域に指定されているが、これまで中予山岳流域林業活性化事業は、①共同施業団地の確保（高密路網による低コスト化）、②林業担い手の確保（第三セクターいぶき、作業班等の育成）、③木材流通加工基地（中目材（中丸太）の付加価値化）を三本柱として取り組まれてきた。

## (2) 森林施業共同化事業への積極的な取り組み

上記にあげた理由のうち、①については1993年度より、流域内の町村が中心となって30～50haの「共同施業団地」の設定・運営を行っている。同流域においては保有山林規模の小さい森林所有者がほとんどで、1筆あたりの面積も小さく（平均約0.5ha）、この小さな面積の森林を複数個分散して所有しているのが現状である。このような森林所有の分散性および複雑さが、林内路網の開設や合理的な木材伐採・搬出を困難にしてきた。共同施業団地は、こうした問題を克服するために森林所有者をまとめ意見調整を図り、林内路網の整備や施業の効率化、計画的な施業による適正な森林管理等を目的とする。

共同施業団地の設定・運営<sup>9)</sup>の手順は以下の通りである。

- 1) 林道等の路網を基準として、区域を選定
- 2) 現地（樹種・樹齢・作業履歴・森林所有者名）の現況把握
- 3) 関係森林所有者の中から推進員（4～5名）を選定
- 4) 地元説明会を開催して、森林所有者の合意を図る
- 5) 「施業実施協定<sup>10)</sup>」の締結

---

8) ここに挙げた5ヵ町村のうち小田町を除く4町村は2004年8月1日に合併（現；久万高原町）、小田町は2005年1月1日に内子町、五十崎町と合併（新町名は内子町）。

9) 施業共同化事業推進のための支援策としては、施業実施協定を締結した団地に対して、①作業道を開設する場合には、基準事業費に対して地元町村が90%を補助、②林内作業車道を開設する場合は、基準事業費に対し県は50%、地元町村はさらに30%を補助、③間伐等の補助制度を優先的に受けられる、などの措置がある。

## 6) 「施業実施協定」に沿って、計画的な路網開設・林業作業を実施

中予山岳流域林業活性化センターの資料によれば、同地域における共同施業団地の概況（2001年度）は表－1のようになっている（ただし町村名は旧のままである）。

現在、最初の共同施業団地の設定から既に10年が経過しているが、いくつかの問題点も挙げられている<sup>11)</sup> すなわち、①事務量が膨大である、②施業実

表－1 共同施業団地の概況（2001年度）

町村名	団地名	面積 (ha)	森林所有者数		施業実施協定 締結年月日
			在村	不在村	
久万町	杖ヶ谷	21.25	7	4	平成6年9月7日
	田辺	89.45	32	17	平成12年9月18日
	サル口西峰	55.40	27	6	平成12年11月15日
	三坂	49.88	6	0	平成12年12月1日
	二名	147.14	33	13	平成13年11月6日
面河村	黒妙	36.92	10	4	平成7年4月26日
	高松山	59.80	8	3	平成13年10月5日
	大日	71.33	13	23	平成12年4月25日
	上谷	126.88	14	36	平成12年11月30日
	本村第1団地	70.75	13	28	平成13年3月30日
	本村第2団地	49.60	12	14	平成13年3月30日
美川村	田渡野瀬	56.84	20	7	平成7年5月10日
	ササミネ	53.23	10	2	平成9年4月8日
柳谷村	中久保	58.68	12	17	平成8年3月7日
	稲村	41.90	5	8	平成8年3月7日
	平サコ	36.33	5	5	平成9年5月27日
	タカヤマ	188.88	23	28	平成13年10月26日
	ヤカラメ	62.98	4	2	平成13年11月22日
小田町	才太郎・西畑	79.28	39	14	平成13年3月2日
	クrouネ・ヤジ	81.24	10	8	平成11年12月1日
	ワラビ谷	85.25	43	13	平成13年1月4日
合計		1,523.01	346	252	

資料：中予山岳流域林業活性化センター業務資料

10) 森林法に定められている森林所有者同士の合意形成に基づく協定で、森林施業の共同化と、それを進めるために必要となる施設（林内作業車道）の維持管理を行うための、10年以内を期間とする取り決め（<http://www.kumakogen.jp/info/ringyo/ryuiki/kyoudou.html>）。

11) 詳細は、中予山岳流域林業活性化センター HP（<http://www.kumakogen.jp/info/ringyo/ryuiki/kyoudou.html>）を参照。

施協定の効力が弱い（協定に違反した場合にも罰則はない）、③推進側と森林所有者の理解の相違，である。

### (3) 自発的な林業振興組織の活動

次に、自発的な林業振興組織の活動について検討する。同地域には「上浮穴林研グループ」があるが、その中でも活発に活動しているのが、1969年3月に設立された「久万町林研グループ連絡協議会」（代表者；高岡文雄，会員数約100名）である。同協議会ホームページによれば，同地域ではそれまで篤林家（林研会員）の先代，先々代が実行していた枝打ちによる優良無節材を久万地方の特産として普及しようと，愛媛県久万出張所林業課と協力して「久万地方育林技術体系」を全国に先駆けて作成し，それを持って町内11の公民館を巡回し講習を行ったのがきっかけとなり，公民館毎に林研グループが結成された。さらに，それらを支部として昭和44年3月会員190余の久万町林研グループ連絡協議会が発足した，という。

同協議会のこれまでの活動状況としては，発足当時は「育林技術体系」に沿った密植，枝打ち，除間伐を中心に濃密的に巡回指導を行い，1971年から県事務所，町，森林組合と連携して，「久万町林業まつり」を開催し<sup>12)</sup>「体系」に沿った参考資料（機械機具）を中心に毎年秋に展示をしている。林内作業車道の開設において全国でも先進的役割を果たし，最近では以下のような活動を展開している<sup>13)</sup>。

---

12) Putnamによれば，1973年から1994年にかけて公的なミーティングへの出席など市民の積極参加が増加したオレゴン州ポートランドでは，1969年にThe Riverfront for Peopleというグループが実行した，ピクニックを兼ねた道路拡幅への抗議集会が重要な転機となったという（Putnam（2003），p. 244）。ポートランドの事例は，市民による活動を活性化させるためには，こうしたイベントを繰り返し実施することによって市民相互の交流を促進することが効果的であることを示唆しているのではないだろうか。

13) 同協議会は，その活動実績が評価され，1999年3月「全国林業コンクール」において林野庁長官賞を受賞した。活動内容や組織構成等については，同協議会HP（<http://www.kumazai.com/kumarinken/>）に詳しい。

- ①適性品種の育成と長短伐期併用の経営を目指す。
- ②後継者対策（親子会員の募集，林業教室の開催など）
- ③婦人林研加入の促進
- ④林研の山の創設（山林の購入）
- ⑤林研だよりの発行

#### (4) 地域におけるリーダーシップの存在

最後に、地域におけるリーダーシップについて検討する。同地域は、第三セクターいぶきに見られるように積極的な林政を展開していることで知られているが、特に注目されるのは以下の3点である。

- ①大規模製材加工工場（久万広域森林組合父野川事業所）の創設
- ②地域における木造建築の促進
- ③担い手会社（いぶき）の設立

これらのうち、①については、久万広域森林組合は既に久万事業所に製材工場をもっていたが、さらに全国でも有数の大規模加工基地を父野川事業所に約50億円を投じて建設した<sup>14)</sup>ものである。うち製材部門は1999年度に完成しているが、乾燥施設や集成材工場も整備され、全面的に稼働するのは2001年9月のことである。

父野川事業所の加工施設の新たな整備は、以下の目的のためであったという。

- 1)（曲材などの）低質・低価格原材料の有効活用
- 2) 製材加工コストの低減（高性能・高効率製材システムの導入）
- 3) 高付加価値化（木材乾燥の徹底，集成材等の高次加工）
- 4) 流通の合理化（製品の最終製品化，流通の短絡化）

現在、同施設での供給能力は年間約6,000m<sup>3</sup>と、国産材の加工施設として

---

14) 同施設の整備にあたっては、産地形成型林業構造改善事業・木材供給圏確立型林業構造改善事業に指定されているが、国だけでなく地元5ヵ町村からの財政的な支援も受けている。

は国内でも有数の規模である。問題は販路の確保であるが、全面稼働開始当時は公共建築が65%、工務店など一般のルートが35%と地方自治体、特に愛媛県のバックアップに依存する部分が大であった<sup>15)</sup>が、現在では、公共建築の比率は約半分に低下しているという。

続いて、②に関してであるが、久万高原町内、特に旧久万町地域で目につくのが木造建築の多さである。これは全国有数の林業地ということもあり、全国に先駆けて町内の建造物とりわけ公共施設の木造化を推進してきた成果である。旧久万町では、学校だけでも父二峰小学校、直瀬小学校、畑野川小学校、明神小学校、久万中学校が木造化され、他に町立の建物では久万美術館、物産館(みどり)、図書館等がある。これら以外の木造建築としては愛媛県の林業技術センターなどもあり、木材の利用に対するこだわりがうかがえる。

ただし、鉄筋コンクリートではなく、しかも地域材を使用するとすれば、コスト的には当然割高となる。にも拘らずこれだけの木造化を推進していくには行政のリーダーシップはもちろんのこと、地域住民の理解が必要であることはいうまでもない。

③については、担い手確保のため1990年に久万町(当時)がふるさと創生事業費1億円などを投入し第三セクターを設立(1995年には小田町など他の4町村も出資)、地元町村職員並みの待遇を用意することにより深刻化する担い手不足を解消しようとしたものである。現在の同社の社員数は約40名であり、その事業実績は表-2の通りである<sup>16)</sup>。

全体的には人員の確保も含め、概ね順調に推移しているといっていよいが、経営実態としては、毎年数千万の赤字を計上し地元自治体の補助金に頼っているのが現状である。しかし、これも見方によっては、地域の政治システムが林業を間接的に支援しているととらえることもできる。

15) 久万広域森林組合営業部部长中村貫一氏へのインタビュー(2002年7月17日実施)。当時、一部には、このような公共建築の比率の高さを批判して、将来的に行き詰まることを予測する関係者もあった。

16) 2003年度の事業実績は、間伐が14,191m<sup>3</sup>、皆伐が390m<sup>3</sup>である。

表-2 株式会社いぶき年度別事業実績

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
間伐 (m <sup>3</sup> )	6,000	6,100	9,000	8,700	12,000	18,000
皆伐 (m <sup>3</sup> )	—	1,100	253	500	900	260
林業道開設 (m)	—	2,500	300	1,000	3,100	8,700

資料：株式会社いぶき業務資料

#### (5) 久万広域森林組合の事例から得られるもの

これまで久万広域森林組合と上浮穴郡2町（久万高原町，小田町）による地域ぐるみの取り組みについて紹介した。同地域では，林業先進地として全国から多数の視察者が訪れており，地域の視察コースを紹介するサイトもあるほどである。こうした同地域でも林業経営は決して安泰ではないが，少なくとも先進事例として全国から注目を集める取り組みが多く<sup>17)</sup> 林業を活性化させようとの地域の熱意が確実に伝わってくる。

それでは，同地域の事例から何を学ぶことができるのだろうか。筆者は以下の3点を挙げたいと思う。

- ①リーダーシップと，それに対する地域住民の理解と協力
- ②狭義社会システムの存在感
- ③地域からの全体社会システムの改革

これらのうち，まず①については，林業の担い手会社である第三セクターいぶきの設立や公共建築の木造化の推進など，同地域ではリーダーシップの存在が顕著であった。少なくとも，改革が必要とされる局面においてはリーダーシップが不可欠であるのは自明であろう。

次に，②の「狭義社会システムの存在感」では，自発的林業振興組織（林研グループ）の活動をとりあげた。こうした地域住民の林業への関心の高さや意欲が一種の好循環をもたらしていると思われる。

Putnam は現代イタリアの各州政府とその地域住民について調査し，地域

17) 例えば，先に紹介した第三セクターいぶきや施業共同化の取り組みなど。

(州) が市民的であればあるほど、政府の有効性が高まるとしている<sup>18)</sup> すなわち、多くの市民による自発的組織 (civic associations) が存在し、多くの新聞購読者と争点型投票者がおり、政治的癒着が少ない (few patron-client networks) 州ほど、有効な政府を育成するようだという<sup>19)</sup> 上浮穴地域は、Putnam のいう「市民的」地域に近似しているかもしれない。

もちろん、単にそうした地域住民の特性だけではなく行政や森林組合の側も施業団地の形成など狭義社会システムの構造化に積極的に協力している。同地域で驚かされるのは、組合関係者や林家、行政担当者 (県職員も含む) のそれぞれが互いの情報に精通していることである。このような横のつながりもまた地域を挙げて林業を活性化していくには重要であろう。

最後の③は筆者の考えであるが、これから全体社会システムの改革が必要であるとすれば、それは「上からの改革」ではなく、むしろ地域レベルで実行すべきではないか、という意味である。先のリーダーシップの問題に関しても、とりよによって政治システムへの依存といえなくもないが、地域レベルにおいてそれが正当化されるのは、地域住民との距離が近く、また地方自治においては解職請求など直接民主制的な制度があり、さらに民主主義が機能しやすいと考えられる<sup>20)</sup> からである。ある地域が改革に成功したとき、それを他の地域が模倣し、国家レベルの全体社会システムにおいて臨界に達したときはじめてシステム改革が成し遂げられるのではないだろうか。それは構造改革特区のように、当初は地域限定であってもその有効性が認められれば全国に波及していく可能性がある。

今日、多くの森林組合が経営不振にあえいでおり、その一方で、我が国の森林荒廃が生じている。森林の間伐の大部分を森林組合が担っていることを考え

---

18) Putnam (1993), p. 98.

19) Ibid, p. 99. Putnam のいう「有効性」は、州政府内閣の安定性、予算の迅速さ、改革立法、住宅・都市開発に保育所の設置など 12 項目について調査を実施し評価されたものである。

20) 理由としては、(国家と比較した場合) 有権者数が少なく、住民がより同質的であること等が挙げられる。



れば、これらは表裏の関係にあると言ってよい。先に見たように、組合は政治システムへの依存度を強めているが、そうしたあり方は（我が国政府の行財政改革の文脈において）持続可能性が低いと言わざるを得ない。広域合併など現状を打開するための策も実行されているが、まだまだ不十分である。

今後、森林組合が存続あるいは発展していくためには、地域レベルの政治システムの支援が重要な鍵となると考えられる。それには組合の活動に対する地域住民の理解が必要不可欠であり、森林組合は積極的に狭義社会システムに働きかけなければならない。また、「狭義社会システムの失敗」を防止するためにも、空洞化あるいは断片化しつつある狭義社会システムの再構築を図るべきではないだろうか。

ここでいう狭義社会システムの「再構築」とは、包括性（より多くの市民参加）、構成員のコミットメントの強化、ネットワーク化の観点から狭義社会システムの拡充強化を図ることである。今日、森林の流域管理システム（流域林業政策）が導入されて10年以上が経過しているが、その理念である「合理的な森林管理」や「森林の多様な機能の高度な発揮」が実現されたとは言いがたい。今後、流域林業の理念を実現していくためには、狭義社会システムの強化が必要だと考えられる。狭義社会システムを再構築することによってその失敗を防止し、人々に「社会システムの一員」であるという認識をもたせることもできる。そうすることによって市民が社会問題により高い関心を持ち、コミットメントを増すことで、政治システム、経済システム、狭義社会システムの3つのサブ・システムを融合させる可能性をも秘めていると思われる。例えば、久万広域森林組合のケースにおいては、森林施業共同化事業など様々な取り組みが見られるが、それらの推進主体について現地の関係者に尋ねても「森林組合ではないか」といった具合に、断定的な答えが返ってこないことが多かった。その理由の1つと考えられるのが、久万高原町を始めとする行政や久万広域森林組合、そして中予山岳流域林業活性化センター等の関係者が一体的に取り組んでいることである。

もちろん、具体的な森林の管理については技術的な問題もあり、少なくとも当面は森林組合が担当していくのが現実的であろう。その際、狭義社会システムとしては、森林の社会的効用を認識し、管理に必要とされる租税を負担し、林産物（特に間伐材）を積極利用していくことが求められる。

先に久万広域森林組合の事例を紹介したが、高知県の禰原町も同様の取り組みで全国的に注目されている。禰原町はこれまで積極的な林業振興策<sup>21)</sup>を展開しており、特に地域住民を巻き込んだ試みは特筆に値する。同町では、森林づくりに関する施策について町民参加による森づくり会議を設置し、行政の基幹に住民自治組織を位置づけている。集落自治組織は「区会」と「部落（集落）会」の2段階で構成され、区長会は町の施策立案に際して「諮問機関」として位置づけられ、部落会は町施策や森林組合事業の内容を住民に理解してもらい、参加を促すうえで重要な役割を担っている<sup>22)</sup>とされる。同地域においても森林の団地化が推進されている<sup>23)</sup>が、団地代表者は「間伐推進員」として同町の森林整備の中核的な存在となっている。古川泰は、市町村レベルでは、「住民の生活・教育に密着した住民自治組織と町行政、森林組合との連携が重要」であり、そのためには、「集落レベルで地域振興への取り組みを強め、住民自治組織そのものの強化も必要であろう」と述べている<sup>24)</sup>

近年、高知県で森林環境税が導入されたのを皮切りに、岡山県や鳥取県など森林整備を目的とした新税の創設が相次いでいる。これらの自治体における新税導入の経緯自体はそれぞれ県側の提案が発端であり、ボトムアップによって実現したとは言い難い。しかしながら、地域の森林保全の必要性についての住

---

21) 例えば、間伐材搬出出荷奨励制度（森林組合への間伐材出荷に対し1,000円/m<sup>3</sup>の上乗せ補助を実施）、禰原町水源地域森林整備交付金制度（環境に配慮した間伐を実施した森林所有者にha当たり10万円を交付）、禰原町町産材利用促進事業など。

22) 古川泰（2004）、49頁。

23) 同地域にて「森林整備地域活動支援事業」の対象になるためには、30haの団地化が必要である。

24) 古川（2004）、50頁。

民の意識が高いことが（行政当局の実施したアンケートや住民への説明会により）明らかになったことで「新税推進の力となった」と考えられ、さらに、県民超過課税方式への理解があることが導入の要因となり、「新税の用途についても影響力があった」という<sup>25)</sup> 住民参加の影響力は小さくないといえる。

森林組合にとって、狭義社会システムに対し働きかけをおこなっていくことは、例えば団地化の推進が森林所有者の木材流通過程での価格交渉力を強める可能性を有しているなどマイナス面も存在することを考慮しなければならない。しかし、木材価格の低下が立木価格の下落という形で林家にしわ寄せされたことで、国産材の供給が減少し、結果として外材にシェアを奪われてしまったことを考えると、少なくとも長期的には、そうした面もプラスに転じる可能性がある。また、狭義社会システムの失敗を防止するためにも、その再構築を試みることは必要であろう。もちろん、その推進者は決して森林組合に限定される訳ではない。行政であってもよいし、地域住民が主体となって進めるのがある意味では望ましいともいえる。あるいは、組合も含めた地域社会全体が一丸となって取り組んでいくべき課題ではないだろうか。久万広域森林組合の事例についても、必ずしも組合が各種の取り組みにおいてイニシアティブを握っていたとは言い難い。

## おわりに

当研究では、森林組合の機能低下問題について、「組合単独の問題ではない」との立場から、システム改革の必要性の当否について論じた。森林組合の機能低下を根拠にシステム改革を主張するのは一見乱暴であるが、筆者の主張するのはいわゆる「上からの改革」ではなく、地方からの草の根的かつ漸進的な社会の仕組みの変革である。加えて、いくつかの研究が現在の我が国の経済シス

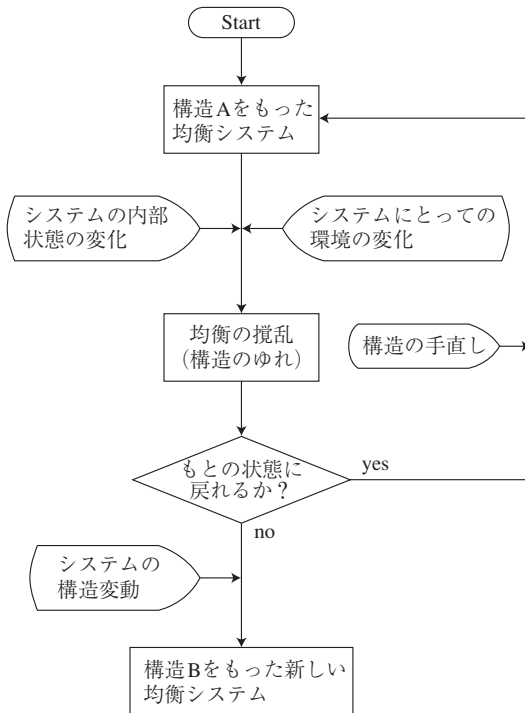
---

25) 同上、45頁。

テムの問題点を指摘している<sup>26)</sup>ように、何らかの改革が必要であるのも、また事実ではないだろうか。

富永健一は、社会変動の生起する過程を図-5のように表現している。特定の社会構造（構造A）のもとで成立していた均衡<sup>27)</sup>に、攪乱<sup>28)</sup>が生じた場合、

図-5 社会システムの構造変動（富永健一）



資料：富永健一（1995）『行為と社会システムの理論』208頁

26) 例えば、先に紹介した寺西重郎（2003）や神野直彦（1998）など。

27) システム内部から現行の社会構造を変動させるような力が発生しないような状態（富永健一（1995），209頁）。

28) 社会システムが現行の社会構造のもとで機能的要件の充足を実現し得ず、そのためこれを変動させるような力が内部から発生してくるような状態（同上，209頁）。

当該社会システムは次の2つの方策のうちいずれかを選択することが可能である<sup>29)</sup>

- a. 現行の構造を基本的に維持し続けながら、部分的な手直しによって攪乱を取捨し、もとの均衡に復する
- b. 現行の構造を棄てて他の新しい構造（構造 B）に移行する

これら2つの方策のうちいずれが選択されるかは、「構造 A」に多少の手直しを加える程度で、基本的にシステムの機能的要件を達成する（均衡化を実現する）ことができるか否かにかかっている<sup>30)</sup>

近年、経済成長の続く中国で木材需要が急増し、宮崎県森林組合連合会が県産スギ材の輸出を開始する<sup>31)</sup>など、森林組合関係者の間には急速に木材市場としての期待感が高まっているが、我が国の森林組合は経済システムの変化に乗り遅れてしまい、結果として国産材市場の縮小を招いてしまった。確かに中国の木材市場は急成長しており、我が国の林業に好影響をもたらす可能性もあるとはいえ、同じ轍を踏まないとは限らない。

宇沢弘文は、社会的共通資本を「一つの国ないし特定の地域に住むすべての人々が、豊かな経済生活を営み、すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような社会的装置」と定義し<sup>32)</sup>、森林を社会的共通資本として位置づけたうえで、「森林はたとえその法的な所有権がある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<sup>33)</sup>。森林の荒廃や施業放棄が社会的な問題となっている今日、社

29) 同上、209頁。

30) 同上、209頁。

31) 同連合会の取り組みは、ルポルターージュとして紹介されているが、それによると、宮崎県は、2002年6月、現地調査団を中国の廈門に派遣、宮崎県森連は同月に廈門市木材総会社と相互協力で合意した（細田治彦（2003）、22頁）。2003年4月には、同木材総会社と県産スギ200m<sup>3</sup>の輸出契約が成立、総額400万円（1m<sup>3</sup>当たり約20,000円）であったという。

32) 宇沢弘文（2000）、4頁。

33) 宇沢（1994）、16頁。

会全体で森林を管理していくという姿勢は不可欠であろう。

全体社会システム改革であれ、組合の制度改革であれ、いずれも構成員のコンセンサスを必要とする。前者でいえば、統計上表れているように、森林の公益的機能に対する認識はある程度高まっていると思われ、その意味ではコンセンサスを得るのは比較的容易であるかもしれない。

全体社会システムの改革<sup>34)</sup>を阻害するものは何であろうか。一般的には、いわゆる「抵抗勢力」の存在が連想されるが、例えば凶悪犯罪の増加といった（比較的コンセンサスの得やすい）問題に対処する場合、そういった存在は明確には認識しがたい。森林の公益的機能低下問題もこれに似ている。ならば原因は何か。筆者は、全体社会を構成する人々それぞれの「無関心」にあると考えている。我が国は、森林の荒廃、犯罪やホームレスの増加、幼児の虐待といった深刻な問題を抱えているが、それらの解決を妨げている真の原因は、私たち自身の内部にあるのではないだろうか。

#### 参 考 文 献

- 泉英二（2003）、「全般の「林政改革」と森林組合」『林業経済研究』vol. 49(1)
- 岩林彪（2002）、「現代社会主義論ノート」『関西大学商学論集』vol. 47（2・3）
- 宇沢弘文（1994）、「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
- 宇沢弘文（2000）『社会的共通資本』岩波新書
- 梶山恵司（2002）、「小規模所有と大規模需要をつなぐフィンランド、オーストリア林業—欧州先進国との比較で見た日本林業の構造分析」『林経協月報』No. 494
- 加藤成一（1981）、「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
- 志賀和人（1995）、『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

34) この点に関連して、岩林彪は現代社会主義論の文脈の中で、「経済システム、政治システム、社会システムの間の新たな相互関係をいかに創造するか」との視点から、「3つのシステムを統括する国家=行政システムと財政の機能は重要である」と指摘している（岩林彪（2002），88頁）。

- 神野直彦 (1998), 『システム改革の政治経済学』岩波書店
- 寺西重郎 (2003), 『日本の経済システム』岩波書店
- 富永健一 (1995), 『行為と社会システムの理論』東京大学出版会
- 中平和典 (2002), 「『森林組合改革プラン』(組織・事業改革方針)の策定と実践に向けて」『農林経済』9462号
- 野田英志 (1996), 「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)
- 林省一 (2004), 「最近の森林組合の動向—第16回森林組合アンケート調査結果」『農林金融』vol. 57(6)
- 古川泰 (2004) 「地方自治体による新たな林政の取り組みと住民参加」『林業経済研究』vol. 50(1)
- 細田治彦 (2003), 「宮崎県産杉の中国への輸出計画について」『調査と情報』2003年7月号
- 森田学 (1977), 『森林組合論—戦後森林組合の機能論的研究』地球社
- Milgrom, P and Roberts, J (1992), “Economics, Organization & Management”, Prentice Hall, Inc.
- North, D, C (1990), “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge University Press. (竹下公視訳 (1994) 『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房)
- Putnam, R, D (1993), “Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy”, Princeton University Press.
- Putnam, R, D (2000), “Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community”, Touchstone.
- Putnam, R, D and Feldstein, L, M (2003), “Better Together: Restoring the American Community”, Simon & Schuster.
- Porter, M, E (1980), “Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors”, The Free Press.