

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—

客員研究員 早 尻 正 宏

要 旨

森林所有者の協同組織である森林組合の合併が進んでいる。森林整備の主要な担い手である森林組合の合併は、経営基盤の強化を目的として、林野庁主導で進められているが、実際の推進体制や進捗状況は都道府県ごとに異なる。本稿では、今後の森林組合対策のあり方を検討していくためには、その基礎資料となる地域情報の蓄積が必要であると考え、山陰・山陽地方6県における森林組合対策の推移と再編状況、今後の再編計画を整理し、その現状と課題を明らかにした。調査の結果、第1に、林野庁の提起する「1県1組合」という再編方針は必ずしも各県の政策目標とはなっていないこと、第2に、市町村合併や県出先機関の統廃合の進展に伴い、森林計画区（流域）、県行政区域、市町村行政区域、森林組合地区の範囲が複雑に絡み合うケースが生じており、今後、森林行政の円滑な実施に困難が伴う可能性があることが明らかとなった。

1. はじめに

森林所有者の協同組織である森林組合は、植林や下刈、間伐面積の3分の2近くを実行するなど¹、国内の森林管理において重要な役割を果たしているが、現在、経営基盤の強化を目的に合併が進んでいる。林野庁は、1963年に森林組合合併助成法を制

定して以来、一時期の中断を除いて、2001年度までは同法で、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、合併法が制定された1963年度の3,541組合²から2007年度には736組合へ減少し、市町村区域を超えた広域組合が数多く誕生している。合併の旗振り役の林野庁は、全国森林組合連合会

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	流域林業の中核的担い手となり得る広域合併の促進	地域差、規模格差を消しつつ、流域林業の中核的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	5,000ha以上	10,000ha以上	10,000ha以上	10,000ha以上	15,000ha以上
	払込 出資金額	100万円以上	600万円以上	1,000万円以上	2,000万円以上	3,000万円以上
	常勤 役員数	5人以上	7人以上	7人以上	7人以上	10人以上
期 末 森 林 組 合 数	2,756組合	2,054組合	1,840組合	1,627組合	1,418組合	1,073組合

資料)『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）。

1 『農林業センサス』（農林水産省、2005年度）。

2 本稿では、特に断りのない限り、森林組合数は年度末の数値を示した。

宛てに通知した「森林組合等の組織及び事業運営に関する今後の指導の方針について」（2002年11月22日、2007年9月3日一部改正）の中で、「1県1組合」という再編方針を示しているが、この方針に基づき、実際に合併対策を実行しているのが都道府県行政であり、都道府県ごとに組織されている森林組合連合会である。しかし、その進捗状況にはバラつきがみられ、また、合併推進という基本方針は同じでも、その目標数値や手順、推進体制は都道府県ごとに大きく異なる。

本稿では、森林組合対策のあり方を議論していくための基礎資料を提供することを目的に、都道府県レベルに焦点を合わせて、森林組合対策の推移と再編状況、今後の再編計画を整理した。筆者はかつて、山形県を事例に森林組合再編の現代的特徴を明らかにしたことがあるが、本稿ではその成果を踏まえて、自然的かつ地理的に一定のまとまりをもつ複数の県に検討対象を広げて、各県の森林組合対策の特徴をみていきたい（早尻ら（2009）；Hayajiri et al.（2010））。検討対象は、県下に中国山地を抱える鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県の中国地方5県に兵庫県を加えた山陰・山陽地方³の6県である。

る。

山陰・山陽地方6県の2010年3月31日時点の市町村数、森林組合数、1市町（村）当たり森林組合数は、鳥取県がそれぞれ19市町村・8組合・0.42組合、島根県が21市町村・13組合・0.62組合、岡山県が27市町村・31組合・1.15組合、広島県が23市町・17組合・0.74組合、山口県が19市町・9組合・0.47組合、兵庫県が41市町・31組合・0.76組合である（図1）。このように1市町（村）当たり森林組合数は県ごとにバラつきが大きい。

研究方法は次の通りである。筆者は、2010年1～2月にかけて、山陰・山陽地方6県の県庁担当者と、一部の県では森林組合関係者に対して聞き取り調査を実施し、政策文書や統計データなど各種資料を入手した。ただし、個別の森林組合情報は個人情報保護の理由から入手できないケースがあるなど、必ずしも同水準の情報を各県で入手できたわけではない。叙述に当たってはできる限り詳細なデータを提示するよう努めたが、以上のような資料入手上の制約から、検討項目によっては、県間の比較は十分にはできていない点を予め断わっておきたい。

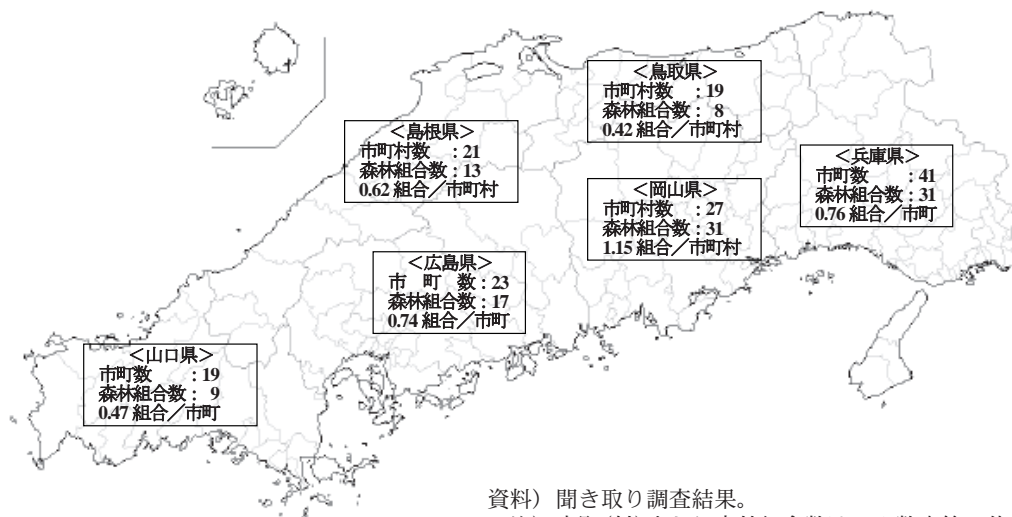


図1 山陰・山陽地方各県の市町村数と森林組合数（2010年3月31日現在）

3 中国山地の範囲とその特徴は次の文章によく示されている。「東西四〇〇キロ、南北一〇〇―一二〇キロ。この中国地方を東から西へ、うねうねと長くつらなる山々、背骨のようなせきりょう山地をはさんで、吉備、石見の二つの高原がやはり東西に走る。その間に空けた盆地。町と村。それらを含めて、ふつう『中国山地』と呼ぶ。面積にして約一万平方キロ。中国地方の三分の一を占める広い地域である。行政区域から言えば中国五県の山地部をさすが、『暮らしの地理』からは兵庫県の但馬の山村までを含む」（中国新聞社編（1967）：1）。本稿ではこの定義を参照して、中国地方5県と兵庫県を検討対象とした。

2. 山陰・山陽地方の森林組合の再編状況

第5期・森林組合合併対策が始まった1992年度以降における山陰・山陽地方の森林組合数の推移と現況をみていこう。山陰・山陽地方全体ではほぼ全国と同様の減少傾向を示しているが、各県のバラつきは大きい(表2)。1992年度を基準年に2009年度時点の森林組合数の推移をみると、最も大きく減少したのは山口県(マイナス82ポイント)であり、岡山県(マイナス71ポイント)、島根県(マイナス70ポイント)が続く。以上の3県は山陰・山陽地方6県(マイナス60ポイント)を上回る減少率を示している。広島県(マイナス29ポイント)、鳥取県(マイナス33ポイント)、兵庫県(マイナス40ポイント)の減少率は上記3県に比べると低い。以上の数値は、確かに、1992年度以前の再編状況を反映しておらず、あくまで最近約20年間の傾向を示したに過ぎない。ただ、再編状況に各県で大きな差

があるという事実は、県ごとに異なる特徴をもった森林組合対策が展開されてきたことを示唆しているように思われる。

ところで、近年の森林組合の再編状況を把握するに当たっては、市町村合併との関連をみておく必要がある。周知の通り、1999年以来、政府主導で推進された「平成の大合併」は2010年3月末に区切りを迎えた。全国の市町村数は1999年3月31日時点の3,232市町村から2010年3月31日には1,727市町村に減少したが、地域的には、西日本では合併が大きく進んだ一方で、東日本ではあまり進まなかったという「西高東低」の現象がみられた。山陰・山陽地方の6県はいずれも、「平成の大合併」を通じて市町村数が5割以上減少するなど、全国第2位の減少率となった広島県を筆頭に市町村合併が大きく進んだ。特に山陽側では、中国山地の小規模自治体の合併が相次いだ結果、森林計画区⁴(流域)や県、市町村の行政区域と、森林組合の地区が複雑に入り組むこととなった。このような状況が今後、各県

表2 山陰・山陽地方の森林組合数の推移(1992~2009年度)

(単位:組合)

	鳥取県	島根県	岡山県	広島県	山口県	兵庫県	山陰・山陽	全国
1992年度	12(100)	43(100)	48(100)	24(100)	51(100)	52(100)	230(100)	1,596(100)
1993年度	12(100)	36(84)	48(100)	24(100)	51(100)	52(100)	223(97)	1,571(98)
1994年度	12(100)	32(74)	48(100)	24(100)	44(86)	52(100)	212(92)	1,504(94)
1995年度	12(100)	32(74)	48(100)	22(92)	39(76)	52(100)	205(89)	1,455(91)
1996年度	12(100)	32(74)	44(92)	22(92)	35(69)	52(100)	197(86)	1,419(89)
1997年度	12(100)	30(70)	44(92)	20(83)	18(35)	52(100)	176(77)	1,349(85)
1998年度	12(100)	19(44)	44(92)	19(79)	18(35)	52(100)	164(71)	1,290(81)
1999年度	10(83)	19(44)	40(83)	19(79)	14(27)	49(94)	151(66)	1,254(79)
2000年度	10(83)	19(44)	40(83)	19(79)	13(25)	46(88)	147(64)	1,174(74)
2001年度	10(83)	19(44)	36(75)	18(75)	13(25)	46(88)	142(62)	1,073(67)
2002年度	9(75)	15(35)	36(75)	18(75)	12(24)	46(88)	136(59)	990(62)
2003年度	8(67)	15(35)	36(75)	18(75)	12(24)	46(88)	135(59)	970(61)
2004年度	8(67)	15(35)	32(67)	17(71)	9(18)	39(75)	120(52)	905(57)
2005年度	8(67)	15(35)	30(63)	17(71)	9(18)	36(69)	115(50)	846(53)
2006年度	8(67)	13(30)	18(38)	17(71)	9(18)	33(63)	98(43)	764(48)
2007年度	8(67)	13(30)	17(35)	17(71)	9(18)	32(62)	96(42)	736(46)
2008年度	8(67)	13(30)	14(29)	17(71)	9(18)	31(60)	92(40)	711(45)
2009年度	8(67)	13(30)	14(29)	17(71)	9(18)	31(60)	92(40)	-(-)

資料)「森林組合統計」(林野庁、各年度版)、聞き取り調査結果。

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た。カッコ内は、「1992年度」を100とした指数(小数点第1位を四捨五入)である。

4 農林水産大臣が森林法に基づき、都道府県の区域を流域別に分けて定めたもので、全国に158計画区がある。都道府県知事は、森林法に基づき農林水産大臣が樹立する、森林管理の基本方針を定めた全国森林計画(5年ごとに15年を1期)に即し、この森林計画区ごとに民有林を対象に地域森林計画(5年ごとに15年を1期)を樹立する。地域森林計画は、都道府県の民有林管理の基本方針を定めたものであり、市町村が市町村森林整備計画(5年ごとに10年を1期)を策定する際の指針となる。

の森林組合対策はもちろん、地域森林管理のあり方にどのような影響を与えるのかが注目される。この点に関連して、森林組合の合併に伴う広域化が市町村の地域振興事業に及ぼした影響に関する先行研究が存在するが、森林計画区（流域）や県行政区域との関係性はまだ十分には明らかにされていない（天田ら（2001））。そこで本稿では、このような課題を考える上での基礎資料として、山陰・山陽地方で最も市町村合併が進み、森林行政をめぐる地理的範囲が複雑に入り組むこととなった広島県と、同地方で最も市町村減少率が低く、森林行政をめぐる地理的範囲が比較的シンプルな鳥取県の現況を示した。

3. 山陰・山陽地方各県の森林組合対策と再編状況

3.1 鳥取県

鳥取県の森林組合数は1953年度には71組合を数えたが、市町村内の合併が進んだ結果、1960年度には56組合に減少した。その後も、森林組合系統（全国森林組合連合会－鳥取県森林組合連合会－森林組合）の運動や鳥取県の森林組合再編成計画の推進に伴い、市町村内での合併が相次ぎ、1965年度には45組合、1970年度には31組合となった（鳥取県森林組合連合会編（1991））。1970年代には、複数市町村を地区とする広域組合が設立され始め、1975年度に25組合、1980年度に17組合、1985年度に12組合となった。

その後長らく県内12組合体制が続いたが、1990年代終盤に再び合併の動きがみられるようになり、1999年度には10組合、2002年度には現在の県内8組合体制となった。前章でみたように、県内の1992年度から2009年度の組合数の減少率はマイナス33ポイントと、山陰・山陽地方では広島県に次いで減少率は低い。しかし、それには、鳥取県では1985年度時点ですでに当時の市町村数（39市町村）を大幅に下回る組合数（12組合）となるなど、山陰・山陽地方の中では比較的早い段階から合併が進んでいたことも影響している。その結果、現在では、1市町村当たり森林組合数は0.42組合と、山陰・山陽地方では最も森林組合の広域化が進んだ県となっ

ている。

現在、県内では8組合のうち7組合が中核組合に認定されている。県内には町村一円を地区とする組合として日南町森林組合と智頭町森林組合の2組合があるが、いずれも中核組合に認定されている。常勤役員数（2007年度末）は、最少で6人、最多で17人であり、後にみる他県と比べてその差は比較的小さい。1組合平均では12.6人である。また、鳥取県では「平成の大合併」において、39市町村（1999年3月31日）から19市町村（2010年3月31日）へと市町村数は51.3%減少した。しかし、山陰・山陽地方では最も低い減少率であり、その影響もあって、森林計画区（千代川、天神川、日野川）、県行政区域（総合事務所）、市町村行政区域、森林組合地区の範囲は、流域単位にシンプルにまとまっている（表3）。

近年における森林組合対策の推移は次の通りである。2003年3月、鳥取県森林組合連合会が「鳥取県森林組合改革プラン3ヵ年計画」（鳥取県森林組合連合会、2003年）を策定し、2003年度から3年間を重点期間として森林組合改革に取り組んだ。同

表3 鳥取県における森林計画区、県行政区域、市町村行政区域、森林組合地区の関係
(2010年3月31日現在)

森林組合	市町村	県総合事務所	森林計画区
鳥取県東部	岩美町	東部	千代川
	鳥取市		
八頭中央	八頭町	八頭	
	若桜町		
智頭町	智頭町		
鳥取中部	倉吉市	中部	
	琴浦町		
	北栄町		
	湯梨浜町		
大山	大山町	西部	日野川
	米子市		
鳥取県西部	境港市		
	南部町		
	日吉津村		
鳥取日野	伯耆町		
	日野町		
日南町	江府町		
	日南町		

資料)「鳥取県林業統計」(鳥取県、2009年度)、聞き取り調査結果。

じ時期、森林組合の将来方向を示す「第3次鳥取県森林組合合併基本計画」（鳥取県森林組合連合会、2003年）が鳥取県森林組合連合会を中心に策定され、その中で、2007年度に「1県1組合」体制を実現することが再編目標として掲げられた。鳥取県も2004年4月、「鳥取県の中核森林組合の認定等について（森林組合指導方針）」（鳥取県農林水産部、2004年）において、達成時期は明示していないものの、将来的には、「1県1組合」体制への移行も検討すべきとの立場を示した。しかし、「鳥取県の中核森林組合の認定等について（森林組合指導方針）」は策定以来改正されておらず、現在、県行政レベルでは、合併に向けた具体的な動きはみられない。前述したように、県内ではすでに森林組合の広域化が比較的進んでいること、町村一円を地区とする森林組合も林業が盛んな地域にあり事業活動が活発であることなどから、森林組合の間にも合併に向けた具体的な動きはない。このように、現在、鳥取県では森林組合の合併の動きは小康状態となっている。

3.2 島根県

島根県では林野庁の森林組合合併推進対策に歩調を合わせつつも、1963年度から県独自に時期を区切って合併を推進してきた。島根県の合併推進対策は、①市町村区域の合併（1963～1977年度）、②第1次広域合併（1978～1984年度）、③第2次広域合併（1985～1991年度）、④第3次広域合併（1992～1996年度）、⑤第4次広域合併（1997～2006年度）——として展開された。合併推進対策の始まる直前の1962年度の森林組合数は87組合であったが、各推進期間末には、森林組合数は、①61組合、②55組合、③43組合、④32組合、⑤13組合——となるなど着実に合併が進んだ。

2009年度の森林組合数は13組合であり、そのうち複数市町村を地区とする組合が12組合、市の一部を地区とする組合が江津市森林組合の1組合である。隠岐島前森林組合以外はすべて中核組合に認定されている。常勤役員数（2007年度末）は、最も少ない組合が3人、最も多い組合が22人、1組合平均で14.9人である。中核組合に限れば常勤役員

員数は7～22人の範囲にあり、そのうち9組合で常勤役員数は10人以上となっている。

島根県では「平成の大合併」の進展に伴い市町村数が64.4%減少し、59市町村（1999年3月31日）から21市町村（2010年3月31日）となった。その結果、1市町村当たりの森林組合数は0.62組合と山陰・山陽地方で3番目に少ない。ただし、県内の森林計画区（江の川下流、斐伊川、隠岐、高津川）、県行政区域（農林振興センター）、市町村行政区域、森林組合地区の範囲は、鳥取県と同様シンプルに結び付いている。

それでは、森林組合の合併をめぐる近年の政策動向をみていこう。島根県は、1998年2月に「島根県森林組合広域合併基本構想」（島根県、1998年）を策定し、「流域林業の中核として、健全な事業運営を執行し得る管理体制と〔…中略…〕労働力が安定的に確保・活用が図られる経営基盤」を確立するため、森林組合、島根県森林組合連合会、市町村と連携して広域合併を推進してきた。県は、広域合併規模として、①組合員森林経営面積はおおむね15,000ha以上、②払込済出資金は5,000万円以上、③常勤役員数は10人以上——という指標を提示し、第1次（1997～2001年度）と第2次（2002～2006年度）に区切って合併を進めてきた。第1次では、森林計画区や、県および市町村の行政区域を考慮して県内を11ブロックに区分し、第2次では、流域管理システムを実現するため、森林計画区に1組合ずつ、県内4組合体制の実現が目指された。このような政策を進めたことが、前述したように、森林計画区、県行政区域、市町村行政区域、森林組合地区の範囲がシンプルな形を保つことにつながった。

また、県は2003年3月に「島根県森林組合指導方針」（計画期間：2003年4月1日～2006年3月31日）（島根県、2003年）を策定し、県内4組合体制の実現を図りながら、将来的には「森林組合と連合会との事業の競合回避、森林組合の出資軽減、意思決定の迅速化等が決定されるところの1県1組合への組織再編」を目指すことを表明した。その後、2006年3月1日に「島根県森林組合指導方針」は改正され、計画期間は2011年3月31日に延長され

た。

こうした中で、2006年10月から5回にわたって、県内森林組合の将来方向を議論してきた「島根県森林組合の在り方検討会」が2007年3月、『森林組合の期待される姿—組合員との絆を深め、信頼される事業体を目指して—』（島根県森林組合の在り方検討会、2007年）という報告書を県に提出した。『森林組合の期待される姿』では、広域合併に関して、現状の13組合の半数程度に再編が進むという見通しが示されたが、「（広域合併を考える際に）忘れてはならないのは、組合員のための森林組合、組合員のための広域合併となることである」（カッコ内筆者注）と述べるなど、「1県1組合」という具体的な数値目標は掲げられなかった。この答申を受けて、県は2010年3月12日に再度、「島根県森林組合指導方針」（計画期間：2003年4月1日～2011年3月31日）を改正したが、指導方針では、引き続き「系統の大合併」（＝「1県1組合」体制）を見据えて、森林組合系統（島根県森林組合連合会と各森林組合）が中心となって合併に取り組むべきであるという姿勢を堅持している。

ここで、県が現在取り組んでいる森林組合育成事業の主要施策を紹介しておこう。第1に、森林組合の長期経営計画の策定や、法令順守や経営知識の向上を図る職員研修（島根県森林組合連合会、各森林組合）を支援する森林組合経営改革事業（2008～2010年度）を実施中である。この県事業に基づき、2008年度は5組合、2009年度は3組合が経営計画を策定した。計画書に特定のフォーマットはないため、その形式や内容も様々である。計画期間は3年程度が多いが、なかには「仁多郡森林組合長期経営計画書」（仁多郡森林組合、2005年）のように2005～2014年度と計画期間が10年に及ぶものもある。

第2に、新設の複数市町村を区域とする合併組合に対し、合併後の事業展開に必要な資金を最大10年間にわたって無利子で融資する森林組合広域合併促進資金（1998年度～）を設けている。現在のところ、3組合への融資が終了し、2011年度まで2組合に引き続き融資が行われる予定である。この事業は、組合員のための森林組合を目指すことが、合併

後の最重要課題であるという県の認識に基づき展開されている。

以上のように、島根県は、森林管理の中核的担い手として森林組合を位置付け、その経営基盤を強化するために、経営計画の策定支援や金融支援など積極的な組合支援策を展開している。

3.3 岡山県

岡山県の森林組合合併は、大きく分けて2つの時期に進展した。まず、1962～1977年度にかけて比較的小規模な森林組合の合併と解散が相次ぎ、1962年度の86組合から1977年度には48組合に減少した。その後、合併は一段落したが、1996年度に再燃し、複数の市町村行政区域を地区とする広域組合の設立が相次いだ。その結果、1996年度の48組合から2010年度には13組合となった。

現在、県南部の瀬戸内海沿岸を中心に4市3町が森林組合の未設置地域である。また、市町村合併よりも森林組合合併が先行したため、森林組合の地区が一部重なる地区重複が2地域で生じているが、関係する森林組合間で覚書を締結し、業務に支障がないよう対応している。県内14組合体制であった2008年度末の専従職員数は、最も少ない組合が2人、最も多い組合が29人、1組合平均で10.9人である。専従職員数が5人以下は5組合、20人以上は3組合と県内組合間の組織規模の差は大きい。

ところで、前述の鳥取県や島根県にはみられない岡山県の特徴として、市町村合併と森林組合合併の進展に伴い、森林計画区（高梁川下流、旭川、吉井川）、県行政区域（県民局）、市町村行政区域、森林組合地区の範囲が複雑に入り組むようになったことが挙げられる。この点については、同じような傾向を示す次の広島県の事例で詳しくみていきたい。

岡山県の森林組合合併をめぐる政策展開は次の通りである。林野庁の森林組合合併促進対策事業の創設を受けて、1992年度に岡山県森林組合連合会が、「合併基本構想」（岡山県森林組合連合会、1992年）を策定した。その実現に向けて、岡山県は、森林組合広域合併推進対策事業を創設し支援してきたが、岡山県森林組合連合会のイニシアティブによる合併

対策は成果が上がらなかったため、県事業終了後、組合合併の推進役は県に移った。

県は、林野庁の森林組合広域合併等促進対策事業に基づき、1997年3月、「岡山県森林組合合併等推進基本方針」（岡山県農林水産部、1997年）を策定し、森林組合の合併に本格的に関与するようになった。「岡山県森林組合合併等推進基本方針」では、今後10年間の合併目標が2期に分けて設定され、2001～2005年度の第1期で20組合に再編し、2006～2010年度の第2期終了時には7組合とする構想が示された。この「7組合構想」における組合地区の範囲は、①県南東部地域（岡山、東備）、②県南西部地域（倉敷、井笠）、③高梁地域、④吾新地域、⑤真庭地域、⑥津山地域、⑦勝英地域——に設定された。

「7組合構想」の実現に向けて、県は2003年3月、「岡山県森林組合指導方針」（岡山県農林水産部、2003年）を策定し、2003～2005年度を重点取組期間として、既存の森林組合の半数程度を中核組合にすることを目標に掲げた。「岡山県森林組合指導方針」は1996年3月に一部改正され、上記の重点取組期間を2010年度まで延長し、中核組合化の数値目標を7割程度に引き上げる方針を示した。2007年3月、「岡山県森林組合指導方針」は計画期間終了に伴い一部改正され、森林組合の合併に関しては、「7組合構想を踏まえつつも地域の社会経済情の変化等を見極めながら」に表現が変更されたものの、引き続き、既存森林組合の中核組合化を目指して合併を推進していく姿勢が示された。また、県は2007年度に、岡山県中核組合等育成強化事業を創設し、岡山県森林組合連合会をその実施主体として、地区合併協議会への支援等を行っている。

なお、県は、森林組合の合併を進めるに当たって、森林組合の未設置地域については、周辺部の森林組合が合併する際に組合地区を拡大することで、解消できるよう配慮している。また、県施策では、合併後の優遇措置は現在特に設けられていないが、県が発注する森林整備事業では、組織・事業規模が比較的小規模な森林組合は入札参加資格を得られない場合があるなど、公共事業の受注は小規模組合にとつ

て難しくなりつつある。

以上みてきたように、岡山県では、「1県1組合」という再編目標は設定されていない。1997年3月には「岡山県森林組合合併等推進基本方針」として「7組合構想」が示されたが、それも現在では、計画期間終了に伴い明確な数値目標ではなくなった。県は2010年3月、今後10年間の林政の推進方向を示した「21おかやま森林・林業ビジョン」（岡山県、2010年）を策定したが、その中からも、森林組合の合併に関する数値目標は消えている。現在、岡山県の森林組合対策は、一定の組織体制で事業利益を確保して、自立的経営を実現できる中核組合の育成に重点が移りつつある。

3.4 広島県

広島県では、1969年度に77組合を数えた森林組合数が、1975年度には当時の市町村数を大きく下回る44組合にまで減少するなど、比較的早い段階から森林組合の広域化が進んだ。その後も合併の進展に伴い組合数は減少し続け、1980年度には35組合、1990年度には24組合、2000年度には19組合、2004年度には現在の17組合となった。

広島県では「平成の大合併」の進展に伴い、市町村数が86市町村（1999年3月31日）から21市町（2010年3月31日）に激減した。その結果、2009年度現在で複数市町村の行政区域を地区とする広域組合は8組合となり、残りの7組合が市町の一部、2組合が市町一円を地区とする組合となった。

現在、中核組合に認定されているのは県内17組合のうち6組合である。常勤職員数（2007年度末）は最も少ない組合で5人、最も多い組合で25人、1組合当たり平均で10.5人である。常勤職員数が5人未満の組合はなく、20人を超える組合も1組合のみであり、他県に比べて組合規模の差はあまり大きくない。なお、県中部の瀬戸内海沿岸の4町が森林組合の未設置地域である。

また、広島県では、森林組合の合併が1970年代から進み広域組合が1990年代には数多く設立されていたこと、「平成の大合併」以前に進展に伴い市町村数が激減したことから、森林計画区（高梁川上

表4 広島県における森林計画区、県行政区域、市町行政区域、森林組合地区の関係
(2010年3月31日現在)

森林組合	市 町	県農林水産事務所	森林計画区	
佐 伯	廿日市市	西 部	太 田 川 [*]	
	大 竹 市			
広 島 市	広 島 市		江の川上流 [*]	
高 田 郡	安芸高田市			
山 県	北広島町		太 田 川 [*]	
	安芸太田町			
芸 南	呉 市		瀬 戸 内	
	竹 原 市			
	江田島市			
	大崎上島町			
黒瀬町	東広島市	東 部 [*]		
賀茂地方	三 原 市			
	尾道市			
世羅郡	世羅町			
広島県東部	福山市			
甲奴郡	府中市	北 部		江の川上流 [*]
	庄原市 [*]			
三次地方	三次市			
備 北	庄原市 [*]	東 部 [*]	高梁川上流	
				西城町
東城町				
神石郡	神石高原町		西 部	太 田 川 [*]
(未設置)	府中町			
	海田町			
	熊野町 坂 町			

資料)「森林組合要覧」(広島県農林水産局、平成20年度版)、聞き取り調査結果。

流、江の川上流、太田川、瀬戸内)と県行政区域(農林水産事務所)、市町村行政区域、森林組合地区の範囲が複雑に入り組むこととなった(表4)。

広島県の森林組合の合併対策は、複数市町村を地区とする広域組合の設立を促す「森林組合広域合併計画」(広島県、1969年)を1969年度に策定したことに始まる。筆者は2010年1月に広島県農林水産局総務管理部団体検査課に聞き取り調査を実施したが、その時点で第9次の「森林組合広域合併計画」を策定中であった。1998~2001年度を計画期間と

する第7次までは、計画策定主体は県であったが、第8次以降は森林組合系統が中心となっている⁵。

以来、合併の推進役は広島県森林組合連合会が担っており、同連合会が県や市町村と連携して合併を推進している。県は、第7次の「広島県森林組合広域合併計画(第7次)」(広島県、1998年)において、合併によって目指すべき組合の規模として、①常勤役員数が15人以上、②払込済出資金額が1億円以上、③組合員所有森林面積が5万ha以上——を示し、この数値目標を満たすため、県内7組合体制の実現を図るとしている。

現在、県内の組合再編の動きは一段落しているが、引き続き「広島県森林組合広域合併計画(第7次)」で示された県内7組合体制の実現に向けて広島県森林組合連合会が中心となり、合併推進対策が取り組まれる予定である。

3.5 山口県

山口県では1991年12月、山口県森林組合連合会、各森林組合、市町村、山口県農林水産部長をメンバーとする山口県森林組合広域合併推進協議会が「山口県森林組合広域合併基本構想」(山口県森林組合広域合併推進協議会、1991年)を策定し、森林組合の合併を推進した結果、組合数は1991年度の51組合から2000年度には13組合に急速に減少した。2009年度の組合数は9組合であり、合併の進展に伴い広域化が進んだ結果、森林組合の未設置地域は解消した。そのうち、複数市町村の行政区域を組合地区とする森林組合は7組合、中核組合は8組合である。

合併が大きく進んだ結果、1市町当たりの森林組合数は0.47組合と鳥取県に次いで少なくなった。常勤役員数(2008年度末)は1組合当たり17.3人である。職員数(非常勤を含む)は最少で5人、最多で31人となっている。県内9組合のうち7組合が10人以上の職員(非常勤を含む)を抱えている。なお、山口県では、森林計画区(山口、岩徳、豊田、

5 『第8次森林組合広域合併計画』(第8次森林組合広域合併計画策定検討会、2002年)は、広島県森林組合連合会代表理事専務を会長、広島県農林水産部林務総室林業振興室長を副会長、県内18森林組合の組合長を委員、広島県森林組合連合会指導課長を事務局長とする第8次森林組合広域合併計画策定検討会により策定された。

萩)、県行政区域(農林事務所)、市町村行政区域、森林組合地区の範囲に大きなズレはみられない。

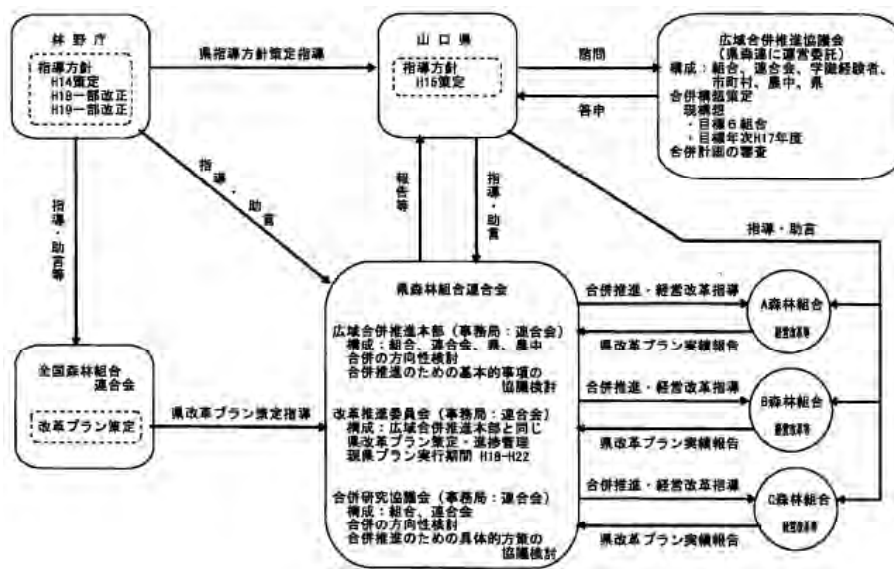
前述した「山口県森林組合広域合併基本構想」では、流域(森林計画区)単位を中心として、広域行政圏や市町村合併の動向を踏まえて、「組織的・経済的に自立できる森林組合」を目指し、2000年度までに県内6組合体制を実現することが目標とされた。2001年3月、前出の山口県森林組合広域合併推進協議会が、「山口県森林組合広域合併基本構想」の見直しに着手し、「21世紀の山口県森林組合システムのあり方(山口県森林組合広域合併基本構想)」(山口県森林組合広域合併推進協議会、2001年)を示し、「1県1組合」体制の実現を視野に入れて、引き続き県内6組合体制を目指し、合併を推進していくこととなった。

その後、山口県は2003年3月、「山口県森林組合指導方針(21世紀の山口県森林組合システムのあり方)」(山口県森林組合改革推進委員会、2003年)を策定したが、その内容は中核組合の育成方針が中心であり、合併再編に関しては県も参加する山口県森林組合広域合併推進協議会に委ねられている。この「山口県森林組合指導方針(21世紀の山口県森林組合システムのあり方)」は策定以来更新されていない。また、山口県森林組合連合会が事務局を務める山口県森林組合改革推進委員会が、「山口県森林組合改革

プラン(21世紀の山口県森林組合システムのあり方)」(山口県森林組合改革推進委員会、2003年)を策定し、各森林組合の経営基盤の強化を図っている。2006年3月には、その改訂版として「山口県森林組合改革プラン(第2期)(環境と暮らしを支える森林・林業・山村再生運動)」(山口県森林組合改革推進委員会、2006年)を策定している。

以上みてきたように、山口県では、森林組合の合併を含む経営改革の推進役は主に山口県森林組合連合会が担ってきた(図2)。山口県森林組合連合会は、森林組合システム(山口県森林組合連合会、各森林組合)、山口県、農林中央金庫がメンバーの広域合併推進本部、および前述した山口県森林組合改革推進委員会の事務局として、合併目標の設定やその進捗管理を行ってきた。

また、「21世紀の山口県森林組合システムのあり方(山口県森林組合広域合併基本構想)」が2006年度で期限切れを迎えたことから、2007年4月~2009年9月まで、山口県森林組合連合会と県内9組合が合併研究協議会を組織し、システム内部で合併に関する議論を行った。その中で、今後の再編の方向性として、①県内1組合体制、②県内3組合体制(東部、県央部、西部)、③県内9組合体制——を検討したが、意見の一致をみず、2009年4月以降、県およびシステムでは合併に関する議論は行われていない。各



資料) 山口県農林水産部団体指導室業務資料。

図2 山口県における森林組合の合併推進を含む経営改革等推進体制

組合では合併に向けた協議が進行している可能性があるが、現在のところ、県内の合併をめぐる動きは小康状態となっている。

3.6 兵庫県

兵庫県の森林組合数は、旧村単位に設立されていた1955年度の249組合をピークに減少に転じた。1955～1960年度は町村合併の進展に伴い合併が進み、1960年度には157組合、1965年度にはピーク時の半分以下の108組合となった。その後も現在に至るまで森林組合数は減少し続けているが、その要因は時代ごとに大きく異なる。1971年度の北但東部森林組合と北但西部森林組合の設立を最後に合併は一段落したが、その後、瀬戸内海沿岸の都市近郊部で解散が相次ぎ、1985年度には58組合となった。1999年度以降、合併が再燃し、県内各地で広域組合が誕生した。1999年7月の篠山市森林組合から、2007年11月の北はりま森林組合の設立に至るまで、最近10年間は、基本的には合併の進展に伴い組合数が減少していった。その結果、2009年度の森林組合数は31組合となった。

前述したように、県内では、瀬戸内海沿岸を中心に森林組合の解散が相次いだことから、特に県東部に未設置地域が集中している。現在、13市3町に森林組合は設置されておらず、このほか1市（加東市）については、市町村合併の進展に伴い一部区域が未設置地域となっている。また、県内の森林組合の経営規模も多様である。31組合のうち7組合が中核組合に認定されているが、一方で常勤役職員がいないなど活動実態のない組合（不活発組合）が9組合あり、兵庫県農政環境部農林水産局林務課の担当者によると、その数は「全国一多い」。比較的規模の大きい中核組合は県北部、不活発組合は県南部の瀬戸内海沿岸に集中している。

以上のように、県北部と県南部の瀬戸内海沿岸では、森林組合の活動状況は大きく異なっている。なお、兵庫県では、森林計画区（加古川、揖保川、円山川）と県行政区域（農林（水産）振興事務所）、市町村行政区域、森林組合地区の範囲に特に大きなズレはみられない。

兵庫県では2002年3月、県と兵庫県森林組合連合会が共同で「兵庫県森林組合の広域合併推進計画」（兵庫県・兵庫県森林組合連合会、2002年）を策定するなど、県と連合会が連携して合併を進めてきた。この計画では、6地域を合併重点地区として、2002年度の46組合から、第1の目標年次である2005年度には34組合、第2の目標年次である2010年度には23組合に再編することが目指された。併せて、複数市町村の行政区域を地区とする広域組合数を2002年度の4組合から、2005年度には7組合、2010年度には10組合に増加させることが目標として設定された。そして、最終的な合併目標として、「地域森林計画や各種施策の基本である流域を単位」として、1流域1森林組合の県内3組合体制の実現を掲げた。また、常勤役職員がいないなど組織体制が脆弱で活動が不活発な組合に関しては、周辺の中核組合への吸収などによる再編整備の方向性が示された。さらに、森林組合の未設置地域に関しては、県内3組合体制の達成時には、未設置地域すべてを組合地区に含めることを目標としている。

以上詳しくみてきた「兵庫県森林組合の広域合併推進計画」は、県が2003年3月に策定した「兵庫県森林組合指導方針」（兵庫県農林水産部農林水産局林務課、2003年）でも再確認されている。「兵庫県森林組合指導方針」は2008年3月に改定されたが、その内容に大きな変更点はなく、引き続き「兵庫県森林組合の広域合併推進計画」に基づき、合併が進められる予定である。ただし、兵庫県では、合併組合と非合併組合の間に、各種補助事業の適用などに関して特別な差は設けていない。

木材価格の下落に伴い林業生産活動が低迷する中で、県としては兵庫県森林組合連合会と連携して、今後も森林組合の経営基盤の強化を目指し、合併を進める予定である。特に、県中部と北部の森林管理の有力な担い手は森林組合だけであることから、自己資本を充実させて、持続的に林業労働者を確保、育成できるような経営体制を構築できるよう支援していくという。

その一方で、県は、2007年度に県発注の森林整備事業に一般競争入札を導入した。県は財務諸表を

用いて各森林組合の経営分析をしているが、それによると、一般競争入札の導入に伴い、一部の森林組合の経営が悪化する傾向がみられるという。このような動きが、今後、県内の森林組合の再編にどのような影響を与えていくのかが注目される。

4. まとめにかえて

本稿では、中国山地を県下に抱える山陰・山陽地方の6県を対象として、森林組合の再編状況と、森林組合対策の現段階を整理した。検討の結果、明らかになったのは主に次の2点である。

第1に、山陰・山陽地方の各県では森林組合合併の進捗状況は大きく異なっており、それぞれに特徴的な森林組合対策が展開されていた。現在のところ、林野庁の提起する「1県1組合」という再編方針を明確に掲げ、それを着実に実行している県はみられない。鳥取県や島根県、山口県では、当初、「1県1組合」の再編方針を掲げていたが、その後トーンダウンしていた。また、岡山県や広島県、兵庫県のように、そもそも「1県1組合」の再編方針を示していない県もあるなど、合併の旗振り役である林野庁の数値目標は各県で共有されているわけではなかった。また、経営基盤の強化が森林組合対策の主要目的の一つであることは間違いないにしても、必ずしも、その唯一の実現手段として合併が位置付けられているわけではなかった。さらに、合併推進の姿勢を示している場合でも、その推進主体は、県主導、森林組合連合会を中心とした森林組合系統主導、両者が分かちがたく結び付いているケースなど多様であり、その推進体制と手法は各県でさまざまであった。

第2に、市町村合併や県出先機関の統廃合の進展に伴い、森林計画区（流域）、県行政区域、市町村行政区域、森林組合地区の範囲が複雑に絡み合うケースが生じていた。市町村合併が一段落したばかりということもあって、森林行政をめぐる具体的な影響はまだ明らかとはなっていないが、今後、森林行政の円滑な実施に困難が伴う可能性が考えられた。この点については引き続き調査分析を進めていきたい。

最後に残された課題について触れておく。本稿で

は、あくまで県レベルの動きを追っただけであり、森林組合の再編が引き続く中で、森林組合がどのような事業あるいは経営上の課題を抱え、それにどう対応しているのかは検討できなかった。今後は、今回の調査で、一部の県において入手できた個別の森林組合の時系列財務諸表データを用いて、森林組合の事業経営がどう変化しているのかを明らかにしていきたい。

《謝辞》

本稿の作成に当たり、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、兵庫県（順不同）の各県庁の森林組合対策担当者から多大なるご協力をいただいた。記してお礼を申し上げる。なお、本研究は、科学研究費補助金・若手研究（B）「森林ガバナンスの構築に向けた時系列財務データ解析による森林組合の経営評価」（代表者：早尻正宏）の助成を受けたものである。

《参考文献》

- 天田泰・宮林茂幸（2001）「森林組合の広域合併と地域振興に関する一考察—群馬県利根沼田中部森林組合と川場村の地域振興事業の関係を中心に—」、『林業経済研究』第47巻、第3号：17-24。
- 中国新聞社編（1967）『中国山地（上）』、未来社。
- 鳥取県森林組合連合会編（1991）『鳥取県森林組合50年史』、鳥取県森林組合連合会。
- 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』第62巻、第5号：1-18。
- HAYAJIRI M, YAMAMOTO M, TAKAHASHI K（2010）"Time-Series Changes in the Management of Forest Owners' Cooperatives Evident in their Financial Statements: Based on the Statistics of the Forest owners' cooperative in Yamagata Prefecture", Bulletin of Yamagata University (Engineering), Vol.32：19-25.