

森林組合改革・林業事業体育成検討委員会の最終とりまとめ

1. 改革に向けて

日本の森林組合の歴史は古い。その始まりは、明治40年(1907年)の第二次森林法にまで遡る。第二次世界大戦後、協同組合として再出発を遂げてからでも、来年で60周年を迎える。その間、森林組合は発展を遂げ、現在では、世界的に見ても、北欧と並ぶ森林組合組織を築き上げてきた。その特徴は、小商品生産者である森林所有者の協同組織として、組合員のための生産物・生産資材の販売・購入の共同化、つまり流通過程での共同化を担うに留まらず、造林・伐出という生産過程の代行をも行うことにあった。さらに近年では、製材・建築部門へも進出して地域産材の販路拡大を図るとともに、森林整備の属地的協業化を進めるなど、地域における林業ないし森林管理の中心的担い手として、また、過疎・高齢化の進む山村地域における主要な雇用の確保主体として、その地位を揺るぎないものにしてきた。

ただ、ここで留意すべきなのは、森林組合の目的が森林資源の保続培養を図るといった公共的性格を持っていること、及び林業生産の担い手が森林組合にほぼ限られている地域が多く存在したことから、森林組合に補助金による支援が集中し、森林組合の強化が図られてきたことである。従って、森林組合は、一般の民間事業体(森林組合以外の林業事業体)と比較して、より強く、その公共的使命を意識する必要がある。

しかし、一方で、現実の森林組合のあり方を見ると、個々の森林組合における経営能力の格差が非常に大きく、各地の組合員がみな等しく森林組合から便益を得ているとは言い難い状況にあることも事実である。地域の森林・林業活性化の核として活発に活動している森林組合がある一方で、国、都道府県等から発注される事業、いわゆる公共事業に依存し、組合員の所有森林の管理には関心の薄い森林組合も現実に存在する。

こうした状況に対し、これまで、様々な場で、森林組合の望ましいあり方について議論が行われてきた。その中で森林組合に求められていたのは、地域における森林管理の担い手として相応しい姿への、自主的で大胆な改革であったように思われる。しかしながら、現時点で振り返ってみると、地域における森林施業や管理に対する森林組合のあり方、森林組合の経営基盤の強化、現場作業体制も含めた森林組合の組織のあり方、職員の人材育成等、森林組合が抱える種々の課題は、森林・林業を取り巻く情勢は大きく変わった中でも、変わらず課題として残されていると認識している。

今時、再び森林・林業のあり方、政策のあり方について、深く広く議論する機会を得た。そして、今回ほど、施業集約化の担い手として、また、地域の森林管理の担い手として、森林組合に熱い期待が寄せられたことは未だかつてなかっただろう。

今回、森林組合改革・林業事業体育成検討委員会では、まず、森林組合のあり方から議論に入った。そして、森林所有者の協同組織であること、これまでの森林整備における実績等を顧みれば、地域の森林管理、森林経営計画(仮称)・施業集約化・合意形成を主体的に担うのは、森林組合が中心であるとの認識で一致した。また、これまで、不採算な奥地をも含めた地域の森林管理を、公的な支援も得ながら担ってきた森林組合の役割は、これからも評価されるべきであるし、さらに、組合員に代わり、素材を販売する共販システムを担ってきたところだが、今後、大規模工場等への直販が増え木材流通が変化していく中でも、森林組合の販売の共同化は重要であることも認識している。

しかし、森林組合の現状を見ると、今時の大きな政策課題である施業集約化にすぐに舵を切れる体制・仕組みになっているのか、また、森林整備を計画的かつ効率的に実施できるような仕組み・環境になっているのか等、これまで指摘されてきたことも含め、様々な課題があることは事実である。

また、民間事業体は、機動的、精力的に活動を行っているところが一部にはあるが、いわゆる「一人親方」的な小規模な事業体も多数ある。脆弱な民間事業体では、事業量の確保を行わなければ、積極的な投資を行うことは困難であり、そもそも素材生産の少ない地域では、民間事業体の育成が進まなかったと考えている。今後、人工林資源が本格的な利用期を迎え、素材生産に対する需要が増加する中では、森林組合と民間事業体が連携して、効率的な木材生産を行い、森林整備を進めていく必要があり、多くの民間事業体が、意欲と努力により、さらに飛躍できるチャンスが生まれるものと考えている。今後、機動力があり、生産性の高い森林組合や民間事業体の育成が必要になることは必至であり、意欲がある林業事業体が障害なく成長することができるような仕組みが必要である。

一方、大規模な事業を行っている民間事業体の一部には、儲けを優先して、無秩序な施業を行っているところもあることが指摘されている。このようなことが続いていくのであれば、持続可能な森林経営を行っていくことは困難であり、また、森林所有者等の依頼者からの信頼も得られない。今回の検討の中では、森林整備の品質の確保が図られるような仕組みについても議論したところである。

本検討委員会は、これまでの議論を総括し、ここに最終とりまとめを行うが、この最終とりまとめ結果については、今後も定期的にレビューを行い、今後の具体策に反映させていくような取組が講じられることが必要である。

さて、最後にもう一度繰り返したい。本検討委員会の意図するところは、一部を利し、一部を排するようなことでは決してない。自らの経営、就業者の未来を真摯に考え、我が国の森林資源、森林関連産業、山村社会の将来のあり方を見据え、おのれの依って立つ現場で、おのれの持つ意欲と能力を満度に発揮し、社会に貢献しようとする者が、真に報われるような仕組みを作っていくことが今こそ求められていると考える。こうした考えに賛同する多くの関係者が、本提案に応え、直ちに行動を起こすことを切に願う。

2. 施業の集約化

(1) 森林組合の役割

多くの森林所有者が小規模・零細であり、また、森林所有者に対する働きかけが十分でなかったこともあり、採算性の低下や世代交代等による森林所有者の林業に対する関心が低下している状況の下、人工林資源が利用期を迎える我が国の森林整備を計画的かつ効率的に進めていくためには、施業集約化の取組が不可欠である。

これまで、森林所有者とともに、森林資源の充実に取り組んできた森林組合には、森林所有者の協同組織として、施業集約化の中心的な役割を担うことが大いに期待される。

森林組合は、こうした期待に応えて施業集約化に向けた合意形成、具体のプランづくりを最優先の業務とし、少なくとも組合員の森林について、全て森林経営計画(仮称)を作成することを目指して取り組むべきである。その際、集約化の実を上げるため、組合員以外の森林も含めて、地域の他の関係者等と連携しつつ、面的に集約することが期待されている。森林組合系統においては、これらの業務を最優先に取り組む旨、自ら定める運動方針の中に位置づけることにより、系統全体の共通認識とし、組織をあげて取り組んでいくことが求められる。

本年10月の全国森林組合大会において、施業集約化・合意形成、森林経営計画(仮称)の作成等を最優先の業務として取り組むことを系統組織の運動方針の中で位置づけたことを受けて、全国及び都道府県単位で推進組織を設置するとともに、毎年度、都道府県森林組合連合会から年度実績の報告を受けて、全国集約し、結果をフィードバックしながら取組を推進していくこととしている。

(2) 施業集約化の促進

施業集約化を進めていくためには、森林所有者に積極的な働きかけを行っていく必要があるが、様々な課題もある。

施業集約化は、森林所有者への働きかけから、同意取りつけまで、手間・暇がかかり、直接、すぐに事業実施、収入に結びつきにくい活動である。こうした施業集約化の活動について、公的な支援は一部あるものの、一連の作業全体に係る支援ではないため、経営の観点から積極的に取り組めていない場合が多く見られる。また、施業集約化の推進の中心となる森林施業プランナーの育成は途半ばであり、また、経営上の問題から、研修を終えた森林施業プランナーを十分に活用できていない場合も少なくない。

更に、集約化を進めるためには、森林境界の明確化が必要であるが、地籍調査の進捗率は、林地については42%に止まっており、早急な対応が必要である。

こうした課題の解決に向けては、林業事業者等の自助努力だけでは困難な面があり、林業事業者等が施業集約化へ努力していけるよう、効果的な支援が必要である。

① 施業集約化の後押し

森林整備について、現行の助成制度を見直し、新たな支援措置を創設する中で、受益者負担や施業実行との関係を踏まえつつ、集約化に必要な様々な活動に対する支援が必要と考える。このため、平成23年度より開始される森林管理・環境保全直接支払制度の中で、ハード事業の支援と併せて、集約化に必要な諸活動に対する支援措置を講ずる方向を目指す。

また、施業集約化の促進には、境界の確定が重要であり、地籍調査が促進されるよう国土交通省との連携を進めるなど積極的な方策を講ずる必要がある。

② 森林施業プランナーの育成

これまで、森林施業プランナーの育成を通じて、提案型集約化施業の推進を行ってきたところであるが、施業集約化の取組を全国に徹底していくためには、森林施業プランナーの育成が急務であり、増員・能力向上のための研修の実施が必要である。

このため、平成23年度は、研修時期を可能な限り、年度当初に前倒しで実施し、森林施業プランナーの増員を図るとともに、実践力の向上のため、地域での個別指導を強化することが必要である。

平成24年度以降については、森林施業プランナーを核とした施業集約化の実施状況を踏まえ、必要な育成のあり方について見直しを加えながら、森林施業プランナーの能力向上に取り組む必要がある。

また、これまでの森林施業プランナーの研修修了者は、技能、実践力等のレベルが様々であることから、能力向上を図るため、森林施業プランナーを認定する仕組みを作る方向で検討する。

③フォレスターと森林施業プランナーの関係

森林・林業に関する専門知識・技術等に一定の資質を有した者をフォレスターとして認定し、その機能として、市町村森林整備計画の作成や森林経営計画(仮称)の認定等の市町村が行う行政事務に携わることができる仕組みが検討されているところであり、森林施業プランナーが中心となって、森林経営計画(仮称)を作成するに当たっては、地域の森林づくりの全体像を描くフォレスターと連携して取り組むことが重要である。

このため、まずは、フォレスターの育成の段階から、研修の一部を、フォレスター候補者と森林施業プランナーと一緒に受講し、連携しやすい体制づくりに着手することが必要である。

3. 森林組合と民間事業者とのイコールフットイング

森林整備を計画的かつ効率的に実施していくには、森林整備の品質確保を図りつつ、林業事業者における低コスト化への取組を促すよう、森林整備の担い手である林業事業者間の競争が働く環境整備を図っていくことが必要である。

しかしながら、現状では、森林情報が森林組合に集積されていることなどから、計画作成や補助事業実行にあたって、民間事業者に比べ森林組合が有利となり、競争原理が働かずコスト縮減につながりにくいとの指摘もあったところである。

このため、施業集約化に向けた合意形成・計画づくりの段階、計画に従った事業の実行の段階、それぞれの段階で、森林組合と民間事業者のイコールフットイング(機会均等)が確保される仕組みとすることが必要である。

(1) 施業集約化に向けた合意形成・計画づくりの段階でのイコールフットイングの確保

都道府県有林を除く民有林面積の約7割は組合員の所有する森林であり、これら森林を対象とした森林経営計画(仮称)の作成は、森林組合が最優先の業務として取り組むべきであるが、自ら計画づくりに取り組みたいという民間事業者や、組合員率の低い地域もあることから、森林経営計画(仮称)を作成する意欲と能力を有する者には等しく森林簿等の森林情報を提供し、施業集約化を促進する必要がある。

この際、森林簿等の森林情報の取扱いを決めている都道府県への助言、身近な行政機関である市町村からの情報提供等の促進、林業事業者に対する森林情報の提供方法、対象の周知を図るべきである。

具体的には、意欲と能力を有する者に対して、本年9月に閣議決定された「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」に基づき、集約化に必須である森林簿及び森林計画図が開示されるよう都道府県に対する助言を行うとともに、市町村長が集約化に必要な情報の提供等を行うように努める旨を法定することを検討する。

(2) 計画に従った事業実行段階でのイコールフットイングの確保

森林整備事業等を実施する際、計画作成者が明確かつ客観的な基準で事業実行者を選択し、その選択の結果と理由を明らかにすることで、競争の確保による事業実行の効率化と透明性を確保し説明責任を果たす仕組みを導入する。

このため、総合評価落札方式を参考に、林業事業者の登録情報を活用して、価格以外の技術力など事業実行能力を加味して事業実行者を選択できるようにする。その際、評価項目等の基準は国がガイドラインを示し、都道府県が地域の実情に応じて作成することを検討する。

計画作成者は、事業実行者の選択結果・理由を森林所有者に報告するとともに、都道府県

に事業の実績報告書を提出する際、事業実行者と森林所有者への報告状況を明記させ、関係者間で情報共有できるようにすることで、選択結果・理由の透明性を確保し、森林所有者への説明責任を果たすことを検討する。

また、公的機関が森林整備事業を実施し発注する事業について、競争入札(総合評価落札方式を含む)への移行を推進するとともに、競争入札の実施状況の分析等を行い、円滑な実施が可能となるよう環境整備に取り組む。

(3)事業の実行の質の確保

事業実行者の選択に当たっては、森林所有者又は計画作成者の不安を解消し、効率化のみならず、森林整備の品質確保も図られるよう、林業事業体の登録・評価の仕組みを導入する。

①登録

森林整備の受注を希望する林業事業体が、都道府県に登録を申請し、登録情報は国と都道府県の共同で管理・運営し、ホームページで公表することを検討する。

登録情報の内容は、林業事業体の住所、商号、自己資本金額等の基礎情報、社会・労働保険への加入状況、安全管理体制等の雇用管理能力、事業実績、技術者・技能者の配置数等の事業実行能力について記載していくことを検討する。

②評価

計画作成者から事業の実績報告を受ける立場である都道府県が主体となって運営することを検討する。

評価の内容は、森林整備の品質の確保を担保するため、出来形どおり完成したか、枝条処理が適切か、資材の投棄はされていないかなどの項目とすることを検討する。

また、都道府県への実績報告の中に作業種毎の人工数を記載させ、事業実行の効率性を確認できるようにすることを検討する。

さらに、事業実行者の選択の際に品質面での判断が可能となるよう、評価結果は登録情報に反映することを検討する。

4. 森林組合関係

(1)本業優先のルール(員外利用の厳格化)

森林所有者の協同組織である森林組合には、我が国の森林整備を計画的かつ効率的に進めていくために不可欠な施業集約化・合意形成の中心的担い手となることが求められている。

そうした中、森林組合に対して、森林組合法第9条第9項において、組合員のための事業の遂行を妨げない限度において、行うことができると規定されている国、都道府県等の公的機関からの事業の受注による員外利用を優先して、組合員の森林に係る施業集約化への取組がおろそかになっているのではないかと指摘がある。森林組合統計を見ると、新植、保育について、全国平均でも個人以外からの受注が5割を占めており、さらに、個別の森林組合で見ると、個人以外からの事業量の割合が非常に高いところも見受けられる。

森林組合から見れば、組合員の森林規模、森林資源賦存状況等の地域性、これまで組合員の森林において公的な森林整備が行われてきたこと、地域の雇用機会を維持すること、更には森林組合の経営の安定の確保等により、員外利用に取り組まざるを得なかったこと等の事情はあるものの、これからの林業再生には、森林所有者の協同組織として、組合員の森林につい

て周辺の組合員以外の森林も巻き込んだ施業集約化を森林組合の「本業」として最優先に取り組む必要がある。

森林組合が、こうした取組を行えるよう、森林施業プランナーの育成や集約化に必要な諸活動への支援を行うとともに、森林組合が「本業」を優先して取り組んでいるか、員外利用が集約化の支障になっていないか、チェックするルール・仕組みを構築する。

森林組合としても、「本業」に優先して取り組むことにより、組合員の負託に応えるとともに、事業量の確保や採算性の向上、ひいては経営の安定にも繋がるものである。

このため、毎年度、森林経営計画(仮称)の作成、計画に基づく森林整備の実行状況を明確にし、これらが適切に作成、実行されていない場合には、その原因と認められる員外利用の停止を求めるとの方向で、森林組合の総会手続きや行政庁の森林組合検査によるチェックの仕組み、ルール作りを国と都道府県が連携して行う。

具体的には、森林経営計画(仮称)の作成状況、計画に基づく森林整備の実行状況、員外利用との関係が適切かどうかについて、森林組合の総会で承認を得るとともに、都道府県森林組合連合会による森林組合への監査においてもチェックを行う。また、行政庁の組合検査において、森林経営計画(仮称)の作成、計画に基づく森林整備の実行状況が不適切と判断された場合には、施業集約化への取組と員外利用について、改善策の作成、実行を求める。

地域でこうしたルールがより有効に機能するためには、「本業」の実施状況が適切か否かの判断に際してのより具体的な基準づくり、員外利用のほか「本業」の支障となっている原因の効果的な除去のあり方の整理が必要であり、地域の状況を踏まえた改善の取組を積み重ね、「本業」優先・員外利用に係るルールについて、具体化・明確化を図り、より効果的な仕組みへとブラッシュアップさせていく必要がある。

なお、市町村が組合員となっている場合、市町村からの事業受注は員外利用に当たらないが、地域の状況を踏まえ、他の組合員の森林に係る施業集約化の支障となっている場合には、改善を指導する必要がある。

(2) 森林組合の会計制度の見直し・情報公開

組合員のための協同組織である森林組合は、組合員に対して透明性の高い経営に努める必要がある。このため、決算書類について、よりの確に経営内容を開示するものとしていく必要がある。特に、現行の決算書類では、補助金収入も含めた収支の全体像がわかりにくくなっているため、これを明確にする必要がある。

また、経営の効率化等の経営努力に対する組合員のチェック機能が働くようにすることも重要である。

このため、

①収入・支出の全体像が明確になるように、私有林に係る施業の集約化(ソフト活動とハード実行)について、補助金の受け入れも含めた収支の状況を明確にする。なお、この場合、森林所有者からの受託による補助事業(受託事業)の実施が今後も相当の割合を占めることとなるが、これら受託事業の経理についても、組合の自己収入に係る経理と同様に、その収支を明確にするため、集約化に係る収支の状況を明確にするにあたっては、損益計算書や損益計算書の明細等とは別に事業報告書において記載することを検討する。

②経営状態をより明確に示すために、損益計算書では部門別に区分されており、人件費、事務費等の事業管理費の配賦は、現行でも各部門への配賦の方法、前年度と方法を変更した場合の内容を明記しているが、更に実態把握を歪めるような調整が行われないう、行政庁

の検査のポイントに追加する等により、検査の強化について検討する。

③経営内容をより明確に把握できるよう、決算書類におけるキャッシュ・フロー明示の義務化に向けた取組を進める。このため、事務負担も加味したキャッシュ・フロー計算書の簡略化の可否、キャッシュ・フロー明示に必要な経理処理、担当者の経理処理能力の養成のあり方の整理に向けて、まずは、現場の森林組合において、モデル的な検証を行いつつ、課題を整理し、どのような計算書を作成すべきか、また、マニュアルの作成・活用等による指導・普及のあり方について検討を行う。

④組合員が他の組合と比較することにより、自らの組合の経営努力を理解できるようにするため、造林受委託手数料、販売手数料など各種手数料、労働生産性、収益率、経営指標、配当金等の経営内容に関する明確かつ簡潔な指標を示す必要がある。具体的には、これら指標を各森林組合が算出し、森林組合の総会において報告するとともに、広報、ホームページ等に掲載すべきである。また、組合員が他の組合との比較ができるよう、指標の全国平均、都道府県平均は、全国森林組合連合会や都道府県森林組合連合会のホームページ及び森林組合統計で公表(農林水産省ホームページに掲載)すべきである。

5. 林業事業体の育成

林業事業体には、経営形態が法人化されていない個人事業主を含め、事業量や従事者の規模も小規模・零細なものが多い。また、法人形態も含め、これまで高性能林業機械の導入が進んできたが、有効に活用されておらず高い生産性が確保されていない林業事業体も見られるところである。さらに、林業事業体内における人事管理も、就業者の立場から見ると、給与水準や安全管理の面で不満を感じている者も少なくない。

一方で、こうした課題は、森林所有者等の意向が分からず、事業量の変動も大きいこと等により経営の安定化が図られないことに起因する問題でもあり、林業事業体が事業量の確保に取り組めるような環境整備をしていく必要がある。

さらに、搬出間伐等の事業が増加していく中で、より高度な知識や技術・技能が必要になることから、現場作業員に対する研修の充実を図るとともに、働きやすい職場づくりや高い能力を身につけた者への公平・公正な処遇等ができる林業事業体を育成し、こうした林業事業体が効率的な事業実行を行いながら規模拡大に取り組めるようにしていく必要がある。

このため、小規模・零細な林業事業体の自助努力のみでは、上記のことに取り組むことが困難な状況を鑑み、以下の取組を行うべきである。

(1) 高い生産性と安全性を確保するための現場技能者の能力向上

林業事業体の中には、高性能林業機械の処理能力を十分に発揮させておらず、作業システム設計や工程管理等の必要性やその方法を十分理解していないものもある。

こうしたことから、高性能林業機械の安全な運転動作の習得に必要な時間を確保するとともに、これら機械を活用した低コスト作業システムを現場レベルで実践できるよう、現場技能者のための段階的かつ体系的な研修カリキュラムを整備すべきである。その際、グリーンマイスター等の資格を取得できることが仕事の上での励みになっていることも踏まえ、それぞれの職能に応じて求められる知識や技術・技能の習得に関する研修を修了した者(フォレストワーカー(林業作業士)、フォレストリーダー(現場管理責任者)、フォレストマネージャー(統括現場管

理責任者))に対しては、国が登録・認定する制度を創設すべきである。

(2) 処遇や人事管理

今後、現場作業員の能力を十分に発揮させ、生産性の向上や規模拡大等に取り組んでいくためには適切な人事管理等が必要であり、このため、現場作業員の能力が処遇に適正に反映されるよう、段階的かつ体系的な研修カリキュラムも活用しつつ、客観的な人事評価の実施を誘導すべきである。また、事業主自らの取組だけでなく、労働関連法令で遵守又は努力すべき事項について、都道府県や林業労働力確保支援センター等による雇用管理に関するチェックが等しく働くようにすべきである。

また、個々の林業事業体や都道府県等が自力でこれらに取り組むには負担が大きいため、国で共通となるチェックリスト等を作成し、その活用方法・事例をまとめ、使いやすい成果物として林業事業体、都道府県、林業労働力確保支援センターに配布すべきである。

なお、上記の取組に当たっては、能力開発や雇用管理を所管する厚生労働省等と十分な連携を図るべきである。

(3) 事業量の確保

林業事業体が事業量の確保を目指して、機械や人材に投資し、規模拡大していくためには、将来の事業量に関して予測可能な仕組みが何より重要であることから、民有林、国有林それぞれにおいて、計画量が流域や市町村単位で明確になる方向で検討すべきである。

加えて、

①森林経営計画(仮称)を作成する意欲と能力を有する者が、必要な森林情報を入手でき、自ら集約化に取り組むことができる環境整備

②明確かつ客観的な基準に基づく事業実行者の選択や公的機関が発注する事業における競争入札(総合評価落札方式を含む)への移行の推進

③森林所有者等からの信頼が得られるよう林業事業体による情報開示

等により、効率的かつ高い品質で森林整備を行う林業事業体が事業量を確保できることが重要である。