



林 政 編

# 林業構造改善と労働力問題

 ふくしまやすのり  
 福島県 康 記

## はじめに

この一年、国内外の政治経済問題とともに、林政も多端であった。国有林経営再建問題、日米構造協議・スーパージン問題等々重要問題が目白押しであった。スギ花粉症というような環境悪化・複合汚染の進行を示す面倒な問題もマスコミを賑わした。環境悪化とともに森林の公益的機能重視の傾向はいっそう強まり、森林保全問題はほとんど毎日、新聞紙上に登場している。木材需要は強含みだったが、外材のみ増えて国産材生産は押され、労働力など内部要因からする制約とともに林業生産の停滞をいっそう決定づけた。これら状

勢の中から、法制定、重要新規事業の発足、そして最重要課題である林業労働力問題を見てみよう。

## 一 森林の保健機能の増進に関する特別措置法の公布

平成二年五月一日、「森林の保健機能の増進に関する特別措置法」が公布された。

森林の総合的利用を促進し、林業地域の振興と国民福祉の向上に寄与するため、森林計画制度の中に保健機能の増進に関する施策と施設整備を位置付け、適切な規制をし、山村サイドから森林を維持しながら利用を図っていく趣旨によって規定している。この基準によれば、規模の大きい開発は従来どおり、保安林指定解除、開発許可の手続きによって対応するように考えられるが、いずれにしても、森林を適切に維持するための運用を期待したい。法はこのほか、森林組合の員外利用の特例を定めている。

これらの措置による森林の総合的利用は、地域の主体的な合意形成によって、地元の林業者などを集約し推進していくことが望ましく、市町村、森林組合などが大きな役割を果たすよう指導していくと両院委員会では説明している。自然を適切に維持する中に森林の総合的利用の本来の姿があり、森林の保健休養機能利用は重要ではあるが、全体から見れば林業・山村の振興策の一部でしかない。林産物生産の低迷、過疎化の進行の中で、追い詰められた山村が大規模な観光開発の誘致を切望するようなことなく、森林の保健休養利用がその本来の在り方によって都市住民などのニーズに応え、地域振興に有効な役割を果たすよう、林業・山村の総合的抜本的な振興策を改めて要望したい。

## 二 林業山村活性化林業構造改善事業

今年度から新たに、地域の立地条件に応じて国産材の計画的・安定的生産や林業の担い手の育成を地域の関係者が組織的に取り組み、資源の成熟度に対応した新たな作業体系によ

制定されたものと説明され、中央森林審議会の意見を聞いて定めた「保健機能の増進に関する基本方針」に基づいて森林計画の中に「保健機能森林の区域」の指定、区域内森林の施業方法、「森林保健施設」整備に関する事項を加え、森林所有者は「森林保健機能増進計画」を森林施業計画の全部または一部として加え認定を受け、区域内で森林の保健機能を高度に発揮させるための森林の施業と施設整備を一体的に行うことができるとしているものである。

「保健施設」の定義として、その設置によって森林の現に有する保健機能以外の諸機能に著しい支障を及ぼさないと認められるものという限定をし、対応して、施設の総面積に占める比率（総量規制）、施設の位置、規模、配置、構造の技術基準を省令で定めている。

都道府県知事の認定に係る「計画」に従って施設を整備する場合、林地開発許可及び保安林における伐採、土地の形質の変更等の許可を要しないという特例が規制緩和につながるのではないかと、議論を呼んだところである。

省令は、総量規制として非植生状態利用は区域の一〇％以内、植生状態利用は三〇％以内、それを施設が特定地域に集中しないよう、おおむね五〇haを一区域として適用することのほか、技術基準として施業（原則択伐）、施設の箇所の傾斜、施設の規模、配置、構造など森林の状態との関連で細か

る生産性の高い林業の確立とそれと一体となった加工・流通拠点づくり、また、地域の特色ある森林資源の総合的な活用を推進することにより、山村産業としての林業の確立を図ることをねらいとした林業構造改善事業が発足する。

それは、①高度作業集団の組織化、高密度路網と高性能機械を組み合わせた生産性の高い林業の確立を促進する「総合型」、一〇年間に四八〇地域、一地域事業費は補助五億円、融資一億円、②需要動向に対応した多様な国産材を安定的に供給できる主産地形成のため、産地と一体となった加工・流通の拠点づくりを促進する「産地形成型」、一〇〇地域、同一一〇億円と三億円、③木材工芸品等地域特産物の生産・販売と森林のレクリエーションの利用等の有機的展開による地域山村資源を活用した森林むらづくりを促進する「資源活用型」、一二〇地域、同三億円と一・五億円、④山村資源の有効活用と複合経営の推進による就業機会の確保、生活環境の整備等を図り、地域の活性化を促進する「地域活性化型」一〇〇地域、同それぞれ〇・四六四億円、の四つのタイプを持った、事業費総額は四千八百億円、平成二年度事業費三六・七億円、計画作成主体は市町村が基本だが、流通施設はより広域の流域などを範囲とするという全体構想である。

この事業は、林産物の計画的・安定的な生産、作業受託、集团的施業の推進活動、高度技能集団育成と組織活動、高性

能機械の活用促進活動、地域材需要拡大のためのPR活動、異業種間連携推進活動、新技術の開発・普及活動、生産・加工・流通の情報システム活動、都市と山村の交流促進活動のソフト事業に力点を置き、また、助成は従来の補助事業に加え、林家、素材生産者などの個別経営の近代化を促進するため単独融資事業を導入し、地域全体の構造改善を進めるなどの点の特徴となっている。

生産から流通・加工・販売までの連携の効率的なシステムづくりは、ソフトの活動によってはじめて可能になる。現地の主体的な取組によって精力的に進められることを期待したいところである。

林業構造改善事業は、前段階から林業経営のみならず流通・加工過程に至る、さらに、森林のレクリエーション利用、複合経営などを含む、林業・山村の振興のための総合的な対策という性格を持ったものとなっている。また、それぞれの部門において、従来の感覚からすると規模の大きい施設導入が図られるなど、かなり大きな変遷が見られる。しかし、林業経営の問題が中心的・基礎的課題であり、流通・加工に関する事業は、林業経営と不可分のものとして実施されており、また、林業経営の中でも、素材生産過程の機械化・大規模化が生産性向上のために有効だが、森林施業の集団化・計画化や経営の組織化を待ってはじめて可能になる。

林業生産は生物学的・有機的生産であり、土地所有の関連も強く、わが国の自然的条件も重なってこの過程の近代化には簡単には片付かない困難な問題が多々ある。だが、それが基礎的・中心の問題であるために、忍耐力を持って、問題を解決していく必要がある。このような、事業の対象となる各部門相互の関係というか、構造的な関係を本稿の行論の関係から確認しておきたい。

### 三 林業労働力問題について

現在、林業が当面している最大の課題は、労働力の確保にあることは論を俟たない。あと五年もすれば労働力が底をつくことは、統計でも経営者の調査でもはっきりしている。前項で林業の構造を見たが、労働力確保の重要な対策が構造改善にあるという関係にあるのだから、この点でも林業に期待したいということになる。

しかし、簡単にはいかない。いま労働力が欲しい。そこで、まず、外人労働力という話になるようだが、これではいつまでも林業は遅れた産業として取り残されることとなる。外国人を安い賃金で雇うというのでない。正当な賃金を払うのだから不当性はないとの発言も聞くのだが、林業賃金は正常な額に達しているとは言えない。労働省の林業労働者職種別賃金調査によると、伐出労働者と他産業労働力との賃金格差

はますます拡大し、昭和六十三年度時点の月額計算で、製造業中小企業（企業規模一〇〇～九九九人）の平均賃金の五六％の水準に過ぎない。これでは外国人でも、林業への定着はおぼつかない。

森林組合雇用者の実態調査によって貴重な資料を提示し、提言もしておられる群馬大学星野貞一郎氏は、専門的労働者について、単に収入が少額で消費水準が低いだけでなく、世帯主や家族の病気、老齢、家族崩壊など生活上の事故が起これば被保護世帯にすぐにも転落する可能性が強いという意味で、生活上の地位が極めて不安定な階層であると指摘している（群馬県林務部「群馬県民営（森林組合）林業専門労働者生活実態調査報告書」昭和五十七年）。

外国人労働者の雇用には、指摘されているように問題が多い。あまりにも外国人労働者待望論が強いので、その問題点について労働省の資料によってまとめてみよう。

西独などの例で見ると、外人労働者が低賃金、低労働条件分野に集中していることや失業率が高いことが、外国人労働者の第一世代にとっては労働条件は本国を上回っていただろうから問題として意識されることはなかっただろうが、第二世代以降は受入れ国の労働者になっており、少数民族の差別の問題として意識されてくる可能性が高い。また、異文化間の摩擦、社会不安、治安の悪化等、当初予想もしなかった問

題点を現出させた。

外国人労働者の定着指向性は著しく強く、短期的な労働力として受入れても長期滞留することになり易い。長期に在留者となった外国人労働者の雇用には最低限、住宅、社会保健、教育などの費用と賃金を合計した国内労働者を雇用するのと同じ社会的費用が発生し、加えて、社会全体では雇用機会を失う労働者への雇用対策費用が増大する。企業は、人手不足解消のため短期的費用のみ考慮して外国人労働者の雇用を強く希望するが、社会的には長期にわたる費用を考慮した上で受入れの可否を判断せざるを得ない。両者の間には大きな乖離がある。企業の負担する私的費用に反映される制度となっていない。また、景気の循環局面で雇用調整を避けることができないが、これは失業の輸出を意味し、出身国との間に摩擦を生じ、国境を越えた社会的コストを発生させる。さらに主として低賃金労働に安易に依存する企業においては、生産性の向上を図る意欲が低下する可能性があるほか、技術革新が妨げられるおそれが生じ、結果として日本の国際的貢献を弱めるものになりかねない（労働省職業安定局「外国人労働者の受入れ政策」による）、などであろう。

#### 四 林業労働力の確保対策について

それならばどうするのだ、という話になるわけだが、日本

と言っている四三%、同じ林業労働者として働かせたいと思うかとの質問には、今の状態では働かせたくないが五七%を占めるが、就労条件が今より改善されれば働かせてもよい四一%で、就労条件が改善されるならば、就職した家族員がもどって来て林業労働者になる人たちのいることを示している。こう書いている。

労働力の確保対策として、職員なみの待遇が最低の条件のようだ。

星野氏は別の論文（「林業労働者の生活実態と社会的支援の1方法」、森林文化研究・第三巻第一号）で、社会保険や退職金制度を完全実施した場合の森林組合等事業主負担が多額になりすぎることへの社会的支援措置が必要であると述べている。現に、森林組合の現業職員雇用制度というべきものに対して、組合が管理費から支出するほか、市町村の助成、県の基金制度などの事例が報告されている（林政総研レポート三十五号「林業労働力問題」及び「林野時報」昨年十二月号など）。

賃金支払い形態は、工夫が必要だが、基本は他産業並の月給制が望ましいことは言うまでもない。決まった日に休むことも重要だ。雨降り対策が必要になる。林業での若青年層の雇用は、わが国の年功型の賃金慣行からして、当面、賃金額からも、機械作業の習熟の早さ、能率の点でも有利である。

製紙連合が伐出業の実態調査結果に基づいて例示しているように、林業労働力の確保対策は、労働者に対しては①就労の安定化、長期化、②雇用関係の明確化、雇用保険、退職金制度への加入促進であり、そのための企業の側の対策は、①組織化、協業化、共同化、②事業規模の拡大と事業量の安定確保、③以上による機械化、技術体系の高度化など作業効率の改善といった、言わばごく常識的、基本的な事項である。これまでこうした努力が続けられ、一定の成果も収めているが、国公有林資源の枯渇もあって、これまでのようなやり方、つまり個別経営では勿論のこと、パルプ関係で言えば、系列・下請関係の範囲での対策というのでも限界に達してしまったのだ。業界を括った対策、あるいは、異業種間の、例えば森林組合などとの連携が必要ということになる。

前記の星野氏の報告書を紹介しよう。労働者は林業後継者確保の条件を、月給制にして収入を安定させること（回答率三六%）、雇用身分を安定させること（三二%）、老後の心配がないように社会保険や退職金制度を充実させること（二四%）、病気の場合の給料を保障すること（七%）の四点をあげている。就職して他出した家族員について、その理由は、地元で就職するところがなかった七五%、都会に出たかった三〇%で、今でも地元で就職するところがあればもどって来るかという質問には、もどって来ない五七%、もどって来る

この点狙い目と考え、取り組まない手はない。しかし、その後だが、土地産業であり、企業の集中度が低く、労働集約度の高い林業では、年功型で賃金を上げていくことが難しい。長期的には問題が起こることは必至だが、順次工夫をして改善していくより仕方がない。差し当たり、収入の一部を割いて、保険に加入させるという例を見ている。仕事や賃金、さらには生活に対する考え方の問題を含め、雇用主と雇用者、そして地域が協力して、解決していくことが望ましいと考え

る。決め手は仕事、資源の安定的な確保であり、それと生産性の向上である。林道設置の促進、高性能機械の使用とともに森林施業の集団化・計画化をどう図り、造林と素材生産との間の正常な費用・利潤の分配関係をどう築き上げていくかが鍵である。林道は公共的施設だから設置と維持費用は公費で負担すべきだという声が高い。そのような方向は、やはり森林施業の公共性を強化する方向、つまり施業の集団化、計画化が促進される方向とともに進められてよいと考える。その衝に立ち、天然林を含めた森林施業の実行、資源情報の提供を図ることなどに関して、森林組合の役割がいっそう重要になってくるはずである。森林組合が行政依存体質や無気力から脱却し、真の林業の中核的担い手となることを期待して本稿を終わりたい。

（東京大学農学部教授）