

# 森林資源維持管理労働者に関する一考察

小池正雄

信州大学農学部・森林科学科

## A Study about the forestry labor

Masao Koike

Department of Forestry, Shinshu University

---

Key word forestry basic law, versatile function, functional lumber product, forestry labor, ecosystem management

森林・林業基本法、森林の多面的機能、木材生産機能、森林資源維持管理労働者、エコシステムマネジメント

---

### 要旨：

現在、森林と人間とのかわりかわりは木材生産に特化した形で森林を見る工業化段階的な枠組みから、森林の果たす様々な所謂多面的諸機能をしっかり発揮できる森林を創る中で、木材生産機能をも可能にさせるという工業化段階以降の段階への移行期にある。前世紀末のアメリカ合衆国国有林経営における経営管理方針のエコシステムマネジメントへの転換、ドイツにおける法正林森林管理方式から近自然的森林管理方式への転換、中国における森林法の改正などの一連の流れがこのことを明確にしている。我が国においても一昨年それまで36年間にわたって機能してきた木材生産を重視した林業基本法林政から森林の多面的機能を重視した中で木材生産をも考えるという森林・林業基本法林政へと転換した。

本稿ではこのような枠組みの変化の中で、実際に第一線で森林と対峙して労働過程を担っている林業労働者に関して、林業基本法林政下の林業労働者に関わる政策の枠組みから、森林・林業基本法の下での森林資源維持管理労働者に関わる政策の枠組みへとバージョンアップすべきであり、そのための政策のあり方に関して考察を加えた。

### I はじめに

現在我が国の全産業は高度経済成長期以来一貫して採用されてきた貿易自由化の最終段階に突入している。すなわちこのことは我が国の経済政策が、1990年代以降ケインズ経済学を重視した枠組みから新古典派的な枠組みへの転換に規定されていることによっている。前世紀末のIT革命という情報技術革新とも相俟ってガット体制からWTO体制への移行と共にグローバル化が急激に進行した。一方世界の森林資源の賦存状況の原生林主体段階から人工林主体段階への変化と、それに規定されての世界木材市場構造のそれまでの無垢材中心の市場から乾燥され加工された工業製品

としてのエンジニアドウッド化した木材市場への転換、それに加えて環境がらみの認証材の流通の枠組みが環境保護団体に端を発して構築され、多国籍林業資本も独自の森林認証制度を設立する中で、安価な工業製品化した、かつ認証製品としての木材の我が国への大量流入と、それによる我が国木材市場の激変がもたらされている。このことは我が国の旧来の基本法林政の枠組みが機能するための外部諸条件が激変したことを意味している1)。

このような状況に規定される中で、わが国における林政は1964年以来の基本法林政を実質化すべく、個別林家、森林組合、自治体を巻き込んだ

地域林政、流域林政へと展開し、そして2001年に森林・林業基本法林政に転換した2)。そして現在新しい政策の実質的な枠組み構築の時点に立ち至っている。森林・林業基本法の理念に基づいて森林の多面的諸機能を重視した新たなる視点に立って、先ず森林経営の担い手構造を確立し施業放棄や施業集約度の一定程度以下への低下を防がなければならない。次に森林と人との共生林、水土保全林、資源循環利用林それぞれに相応しい施業を行いつつ、少なくとも今世紀前半をかけて持続的に森林に働きかけながら、育成単層林から育成複層林への転換あるいは択伐林型への転換に取り組まなければならない。その実質的担い手は作業現場で「組」に組織化され日夜黙々と施業を行っている森林資源維持管理労働者たちなのである。

本稿ではこのような社会経済情勢の中で策定された森林・林業基本法の新たなる政策の枠組みの中における林業労働政策部分に関して、考察を加えていこう。

我々人類にとって森林は過去から現在に至るまで一貫して様々な面で深い関わりを持ち続けてきている。この森林は我々の社会生活に二重の意味すなわち、自然的要因としての意義と同時に林産物の源泉としての意義を持っている。

社会の発展の様々な段階において果たす役割によって、森林は大きく三つの発展段階に分けることが出来る。その一つは生活手段として、自然的富としての森林として機能する段階である。もう一つの段階は木材生産に特化した形での生産手段として機能することが結果的に自然的富の充実にも連動する段階である。そして最後の段階は最初の段階の自然的富として機能する段階への回帰の段階であり、それは最初の段階からもう一歩バージョンアップした形での回帰の段階である。我々人類と森林との関わりは、このように森林の存在を前提とし、森林からの採取林業として出発し、育成林業段階に至っており、あるべき姿として近自然的森林管理方式を模索中である。

森林資源維持管理労働で労働過程を実際に担っているのは森林資源維持管理労働者であるが、森林資源維持管理労働者は単独で行動するのではなく通例「組」と言われる作業組織を構成して就労している。この「組」の成立要因は以下の如くに考え

られる。すなわち森林資源維持管理の労働過程は人間が直接的に自然に対峙し、かつ木材が大量貨物であり単独の労働者の肉体エネルギーでは取り扱い難いが為に、また人里離れた森林内での作業であるため危険防止の意味合いからも、共同労働の組織が存在しており、それが「組」なのである。かかる作業組織は、我々人類による木材の採取が行われ始めた古代から現代に至るまで、謂わば歴史貫通的に存在し続けてきていると言っても過言ではない。

育成・採取の両部門からなる森林資源維持管理の作業の中において、意図的・目的的な組織編制を通じて労働過程が実行されている。森林資源維持管理の労働過程において、過去から長い間、資本主義的生産様式の理念型といわれる様な、個々の直接生産者の労働を資本が直接的に掌握支配するケースは必ずしも一般的ではなく、基本法林政の当初の段階まではむしろ多くの場合において両者の中間に存在する「組」が労働者を統制・支配する一方で、大なり小なり自律的な作業組織として実際の労働過程を担っていた。これが基本法林政下の36年間において、就労諸条件を改善する政策的枠組みの実施とも相俟って、徐々に一般産業並に経営主の権威と統制の下に機能する作業組織としての「組」へと変質してきた。

この森林資源維持管理における作業組織たる「組」の存在形態は、以下の5要因によって規定されて、具体的様相を現している。

- ① その時代時代の社会経済情勢。
- ② 社会経済情勢に規定される経営の社会的タイプと、それに固有な労働力の質的水準。
- ③ 労働手段の発達段階とそれに規定される技術体系—作業法、更新方法、伐出方法。
- ④ 労働対象としての森林の性格。
- ⑤ 森林の管理方針及び木材市場の状況等に規定される経営の生産方向。

これらの5要因が御互いに絡まりあう中で、具体的な各時代ごとの又一定の時代においては各地域毎の森林資源維持管理における生産様式が決定され存在しているのである。

このように森林資源維持管理労働の実際の現場である労働過程まで降りてみると、「組」組織で森林資源維持管理労働者は就労してい

る訳である3)。

森林・林業基本法林政下における森林資源維持管理労働のあり方に関しても、現段階における「組」組織の存在形態を前提として考えていくことが必要であると思われる。

## II . 林業基本法林政における林業労働力確保育成政策の到達点

林業基本法(1964年制定)第19条は「国は林業労働に従事する者の福祉の向上、養成及び確保を図るため、就業の促進、雇用の安定、労働条件の改善、社会保障の拡充、職業訓練の事業の充実等必要な施策を講ずるものとする。」と規定していた。これに基づき「林業労働対策」が林政の主要な一環として採用された。戦争直後の労働の民主化政策一般の中に埋没していた林業労働対策から、基本法林政下の林業労働対策への転換がなされた。その枠組みは①戦争直後の労働組合の形成促進という目標の撤去、②林業労働に従事する者の福祉の向上、③林業労働に従事する者の養成及び確保、よりなっていた。また福祉の向上、養成及び確保を図るための枠組みとしては、①就業の促進、②雇用の安定、③労働条件の改善、④社会保障の拡充、⑤職業訓練の事業の充実等、が考えられていた。

このように高度経済成長期の林業労働者不足の状況下で林業労働者に対する福利厚生制度を充実するための諸施策が構築され、林業労働者にも退職金制度適用となった1980年代初頭には、福利厚生制度の制度的枠組みとしては土木建設業の中小企業レベルにまで整備された。しかし労働基準法から時間規定は除外されていた。

これが1990年代初頭以来積極的に取り組まれた流域管理システム政策の下で国・都道府県の就業者対策は次の3つの政策から一歩前進することとなった。①林野庁に林業労働対策室が設置された。②労働基準法の林業への完全適用。③林業労働力確保法の制定。

林野庁に林業労働対策室が設置され林業労働政策の実施の枠組みが整備され、労働省の側の労働基準法の完全適用の流れとも相俟って、

政策的な枠組みが整備された。そして林野庁と労働省の共管の林業労働力確保法が制定されて以降、枠組みを現実のものとするべく枠組み適用のための様々な取り組みが行われ、認定事業体においては就業規則、雇用の改善が明確化されつつある。このような一連の流れの中で、雇用者責任が明確化され、昔からの林業労働にまつわる悪しき流れを断ち切りつつある。大きな枠組みとしては、林業労働者の福利厚生諸制度及び就労諸条件は、一般企業並に改善されたといえる4。

## III. 森林・林業基本法の林業労働力対策

森林・林業基本法では第四章 林業の持続的かつ健全な発展に関する施策の中で、林業労働に関しては第21条で扱っている。第21条「国は、林業労働に従事する者の福祉の向上、育成及び確保を図るため、就業の促進、雇用の安定、労働条件の改善、社会保障の拡充、職業訓練の充実その他必要な施策を講ずるものとする。」は、前述の林業基本法(1964年)の第19条と殆ど一緒である。変更点を敢えて挙げてみれば、養成及び確保が育成及び確保に、職業訓練の事業の充実等必要な思索を高ずるものとする、が、職業訓練の事業の充実その他必要な施策を講ずるものとする、に変更されている。養成と育成の違いはどのように考えるべきであろうか。養成とは予定調和論が機能する産業としての林業を前提とした文言であり、育成とは社会的共通資本としての森林管理を前提とした文言であると解釈できるであろう。

とは言え基本的には森林・林業基本法のこの部分は、基本法林政の林業労働に関わる枠組みをそのまま引き継いだものであるといえる。

森林・林業基本法で決定された木材の清算を主体とした政策から、森林の有する多面的諸機能の持続的発揮を図るための政策への転換という理念を具体化し、個々の施策着実に進めていくために、2001年10月には「森林・林業基本計画」が閣議決定された。その最初の部分第1森林及び林業に関する施策についての基本的な方針の中で、1. 森林の有する多面的

機能の発揮と、2. 林業の持続的かつ健全な発展が取り上げられている。先ず気が付くことは最初の基本的事項を扱った8項目の中に、労働に従事する者に関わる記述が無いのである。すなわち基本方針を転換したにも拘らず、旧来からの林業労働者が森林資源の維持管理を行うこととなっている。よって2. 林業の持続的かつ健全な発展の最後の部分において「また、林業労働に従事する者の減少と高齢化が進んでいるため、林業労働に従事する者の雇用の安定、労働条件の改善等により、これらの者の福祉の向上等を図り、人材の育成及び定着を進める必要がある。」と旧来からの基本法林政の林業労働政策の枠組みを踏襲している。結局は枠組みとして基本法林政から森林・林業基本法の森林政策へと転換したように見えるのであるが、その実際の労働過程の担い手の問題に関しては、林業労働の和う組みから森林資源維持管理労働の枠組みへの転換が行われていないのではないのかとの疑問が生ずるのである。基本的事項8項目の中に、実際の担い手である森林資源維持管理労働者に関して記述を入れるべきであったのではなかろうか。

このことは3. 林産物の供給及び利用に関する目標の項の①林業の持続的かつ健全な発展に関する課題の中でのみ、労働力の育成確保が、以下の如く取り上げられていることにも現れている。

#### 「イ 労働力の育成確保

林業労働力については林業生産活動の停滞による事業量の減少と共に林業就業者の減少及び高齢化が進行している。他方、近年の自然志向の高まり等を背景に、林業への新規就業者が他産業からの転職者等を中心に増加傾向にあるが、その多くが林業未経験者である。今後、林業の持続的かつ健全な発展を図り、森林の有する多面的な機能を持続的に発揮していくためには効率的かつ安定的な林業経営を担うべき人材及び従事者の育成及び確保が課題である。

このため、高性能林業機械の導入による生産性の向上、森林の生態系の保全や機能の発揮等に必要な知識や技能を備えた人材の育成及び

確保や新規就業者の受け皿となる林業事業体の労働環境の改善が必要である。

地方公共団体等においても、地域の実態に応じた担い手の育成及び確保の対策に取り組むことが必要である。」

この部分も林業労働を森林資源維持管理労働と置き換えて、森林の多面的な諸機能の発揮に関する目標と、林産物の供給及び利用に関する目標双方において共通して述べられるべき文言ではなかろうか。労働の段階まで降りてくると、林業基本法林政から森林・林業基本法林政の枠組みにまでバージョンアップしていない感が強い。

次に第3. 森林及び林業に監視、政府が総合的かつ計画的に構すべき施策 を見てみよう。ここでは1. 森林の有する多面的機能の発揮に関する施策 を見てみよう。ここでは1. 森林の有する多面的機能の発揮に関する施策、2. 林業の持続的かつ健全な発展に関する施策、3. 林産物の供給及び利用の確保に関する施策、4. 国有林の管理及び経営の事業、5. 団体の再編整備に関する施策の5項目からなっている。この中で労働に言及しているのは、2. 林業の持続的かつ健全な発展に関する施策 の部分においてである。この中の(3)林業労働に関する施策、を見てみよう。

「林業生産活動の停滞と共に、林業就業者の減少及び高齢化が進行しているところであり、適正な森林整備を進めていくためには、林業労働につき、幅広い人材の確保と育成、定着のための労働環境等の改善が必要である。

このため都市部からの就業を含めた幅広い新規就業者の育成及び確保、事業主の雇用管理の改善、労働安全衛生の向上等を通じた就業環境の整備等の施策を講ずる。

#### ① 就業の促進

UJIターン希望者など他産業からの新規参入を含む幅広い人材の確保を図るため、作業技術や森林施業に関する幅広い知識等の習得のための研修を実施する。

また、新規就業者の円滑な就業及び研修の参加を促進するため、林業労働力確保支援センターによる林業就業促進資金の融資や都道府県の

森林整備担い手基金等による支援を行う。

## ② 雇用管理の改善

労働環境の改善のため高性能林業機械や休憩施設の整備、経営者等への雇用管理研修等の実施や林業事業体の有料事例等の情報の提供、雇用の長期化や社会保険等への加入促進のための普及及び啓発等を推進する。

## ③ 労働安全衛生の向上

安全衛生指導員の養成、災害の派生頻度が特に高い中小規模事業体を中心とした安全衛生管理手法等の指導、高齢者や林業経験の無い新規就業者に重点を置いた安全講習や現地実習の強化を図ると共に、労働災害防止、機会及び危惧等の開発改良、高性能林業機械の導入による作業システムの改善等を推進する。」

このように見てくると林業基本法から、森林・林業基本法林政へと基本理念が変わり、法の枠組みが大きく変わったことは事実である。しかし基本法林政において林業理宇津政策として行われてきた施策の枠組みが、森林・林業基本法林政へと政策転換したのにもかかわらず、林業労働政策の位置しか占めていない。森林・林業基本法林政においては林業労働者政策から、森林資源維持管理労働者政策へとバージョンアップしていなければならない筈である。これは「森林・林業基本法」の法律の枠組みにおいても、又その理念を具体化した「森林・林業基本計画」においても、当然のことながら一貫した流れである。

しかしながら森林資源維持管理労働は木材生産のための労働を含むことは勿論のこと、森林の多面的諸機能を発揮すべく行われる森林に働きかける総ての労働をも含むものであり、林業労働よりもう一步広い概念である。であるならば最も良いやり方は、第1 森林及び林業に関する施策についての基本的な方針、の4として森林資源維持管理労働者の確保養成、を入れるべきであろう。そして第2 森林の有する多面的諸機能の発揮並びに林産物の供給及び利用に関する目標、においては4として森林資源維持管理労働者の確保養成に関する目標、を入れるべきであろう。そして第3 森林及び林業に関して政府が総合的かつ計画的に構図べき施策においても4あるいは6として森林資源維持管理労働者の確保養成に関する施策を入れ込むことが必要であろう。

「森林・林業基本法」及び「森林・林業基本計画」において「林業基本法林政」の理念から「森林・林業基本法林政」の理念へと大きく政策の枠組みが転換しているのにも拘らず、その実際の労働過程を担当する部分においては、依然として林業基本法林政における林業労働者の確保養成がそのまま踏襲されており、本来あるべき姿である森林資源維持管理労働者の確保養成にまでバージョンアップされていないのである。外材支配体制が世界のEU、米加、日中輸といった三極構造の中で深化し、わが国における産業としての林業が限定された特別地代を生ずるような地域でしか成立しえなくなり、基本法林政段階の所謂予定調和論が機能しにくくなったために、森林の多面的諸機能を基本に据えての森林・林業基本法林政への転換がなされたわけである。であるならば、森林資源維持管理の担い手として実際の労働過程に携わる労働者に関しては、旧来からの枠組みの林業の枠組みに狭く閉じ込めておくことは、法律全体の理念を実質化していくために最先端で自然と対峙する労働者が林業の枠組みに限定されてしか捉えられていないことになり、結局は森林資源維持管理の担い手が確保できずに、結果的にわが国の森林資源維持管理水準が現状維持か、あるいは現状以下の水準になってしまう可能性を強く持つことになってしまう。であるからこそ、私は林業労働者を森林資源維持管理労働者にバージョンアップさせて、それに相応しい位置づけを「森林林業基本法」及び「森林・林業基本計画」において与えるべきであったと考えるのである。

産業としての林業・予定調和論を前提とした基本法林政から、社会的共通資本<sup>5)</sup>たる森林を維持管理していく枠組みを優先する中で産業としての林業を考える森林・林業基本法林政への転換。これまでの国・都道府県の就業者対策は基本法林政の下で林業基本法第19条の政策目的達成のために機能し、高度経済成長期から構造的不況期へと移行してから建設業の中小企業レベルにまでその施策の枠組みをレベルアップさせた。また我国の所謂バブル期に林野庁・国土庁・自治省が連携する中で着手された森林山村対策、労働省とタイアップする中ででの取り組みにより、林業労働者への労働基準法の完全適用、林業労働力確保促進法の枠組みがバブル後の現段階において機能し、土建業並みあるいは他産業並みにま

で林業就業者対策の枠組みは到達している。所謂予定調和論に基づく林業労働政策の枠組みから、他省庁との連携による森林維持管理労働を通しての国土維持管理労働の枠組みへの転換に向けての一步が記されたともいえよう6)。今後はこの枠組みの中に環境省をも巻き込んで行く事も考えられよう。林業労働政策から森林資源維持管理労働政策、山村地域維持管理労働政策へのバージョンアップである。

林業労働力確保支援全国センターや各都道府県の林業労働力確保支援センターも法施行後6年経過後の現在、厚生労働省と連携する中で枠組みとして他産業並みの水準を達成した林業労働就業者対策の、林業労働の特殊性を克服し実質的な他産業並み水準達成に向けての雇用条件改善、そのための資本の指導、新規参入への支援による本来の政策目的達成に向けて着実な足取りを示している。これはこれまでの国・都道府県の就業者対策の効果といえるであろう。しかし森林資源維持管理労働の労働過程における本来的な固有の特殊性は厳然として存在しているわけであり、それが故に今後とも独自に森林資源維持管理労働政策の領域は固有の領域として存続し続けるであろう。しかし特殊性は社会経済情勢の変化の中でデメリットであると同時に最大のメリットにもなりうる。今後は特殊性を森林資源維持管理労働の魅力とすべく、現在の森林資源維持管理労働政策の枠組みを更にバージョンアップしていくことが必要である。

#### IV. おわりに

我国において林業基本法林政から森林・林業基本法林政への転換の流れは財界のグリーンプラン段階において兆候が見え始め、流域管理システム段階に源流を發し、その流れが新しい森林・林業基本法として結実した7)。これは大きく見て我々人類の工業化段階から工業化段階以降への移行期の現在における、森林と人間の関係の方向性に沿った政策転換であると言えよう。しかし森林と人間の関係を考えていく場合に工業部門等の他部門とは全く異なるし、土地管理産業部門としての類似部門である農業部門とも異なり、森林・林業部門は我々人類の循環サイクルを大きく越えた少なくとも100年以上を念頭に置いた長期間の循環サイクルで考えていかなければならない。森林・林業部門はいつでも百年の大計

に立つての枠組みの点検・チェックが必要とされているのである。奥地国有林に始まり旧薪炭林の資源維持管理は勿論のこと、特に戦後育成してきた人工林千万haに関しては、今後持続的に今世紀前半は機能類型に応じた形で相当労働集約度の高い管理が必要とされる。また今世紀後半においては目標に向けた一定程度の労働集約度と高度な専門的判断に基づいた管理が行われることにより、今世紀末には理想とされる到達点に到達させて次世紀に継承していかなばならない。その為に不可欠なのが技術・技能を有した森林資源維持管理労働者である。森林資源維持管理労働者を持続的循環的に再生産して行く為には、現在林業労働者として存在し地道に日夜作業組織「組」で黙々と就労している最先端での担い手が、自己の就労条件に満足し誇りを持って就労することが可能な枠組みを構築し、かつまた林業労働者から森林資源維持管理労働者へのバージョンアップを図る枠組みを早急に構築しなければなるまい。またその事を通して森林資源維持管理労働者の内発的な形で再生産が可能な状況を、もう一步進んで現在の我国公務員試験に応募者が殺到して優秀な人材を採用可能な状況、に近い状況を目指しての枠組み構築に向けての第一歩を、早急に考えねばならない時期に到達している。

新たな政策の枠組み定着化に向けて、林業労働者から森林資源維持管理労働者へとバージョンアップを図るための作業に早急に着手すべきであろう。林業労働力確保促進法も施行後6年を経過した。今この法律の枠組みと機能に関して厳しく点検評価し、森林・林業基本法の背骨として機能させることが可能な森林資源維持管理労働者確保促進法へと充実させる方向でのバージョンアップを実施して行く時期に到達しているものと思われる。

#### 参考及び引用文献

1. 村島由直：『森と木の経済学』日本林業調査会 2001年、拙稿：「我国木材市場に関する一考察—世界木材市場、特にEU木材市場との関連を中心に—」『日本の森林を考える』第14号、19-43、2002
2. 木平勇吉：「今なぜ森林・林業基本法なのか」『農業と経済』第68巻第3号、5-12、2002
2. 矢部三郎：「森林・林業基本法が目指すもの」

- 『森林科学』No.34. 59-61, 2002.
3. 拙著:『林業労働の研究』労働科学研究所出版部、1988.
  4. 小池正雄・上久保達夫:「労働基準法の林業への完全適用に関する一考察」『労働科学』第71巻第11号、462-467, 1995. とは言え、現状は制度の枠組みと実際の適用水準との間に大きな乖離、肉離れが存在している。
  5. 宇沢弘文:『社会的共通資本』岩波書店、2001
  6. 拙稿:「新しい森林・林業政策に関して考える」『林業経済』, 第53巻第10号、7-12、2000.