

＜特集＞林業における人材の確保と育成

新規就業ルートの「複線化」時代の林業労働対策

－「人」への公共投資の行方－

はや じり まさ ひろ
早 尻 正 宏

(北海学園大学経済学部)

はじめに：2000年代の「確保」対策

2000年代初めに北海道で林業労働問題に出会ってから20年近く経つ。林業労働対策の今日の柱、「緑の雇用」（林野庁、2003年度～）が始まる前である。農山村では1990年代に過疎化が再び加速し、人手不足が深刻化していた。

当時の林業労働対策は、林業労働力の確保の促進に関する法律（1996年制定）に基づくもので、1990年代の「確保」対策（林業事業者の雇用管理の改善、林業労働者の就業促進）の延長線上にあった。地域の現場では、下川町森林組合が地元出身ではないIターン者の獲得で実績を積み重ね、滝上町が官民一体でIターン者を呼び込んで成果を挙げていた（早尻 2003）。

こうした先行事例では、林業事業者が、「確保」対策の後押しを受けて、通年雇用化に取り組んだり、月給制を導入したりして、就業環境の「近代化」に着手しつつあった。他方で、林業が雇用の受け皿となった背景には、ライフスタイルと雇用情勢を巡る変化があった点も見逃せない。

第一が、バブル経済の前後に現れた「地方移住」志向の高まりと定着である（小池 1992）。第二が、リストラや就職超氷河期として顕在化した2000年前後の雇用調整と、小泉構造改革の公共事業削減による建設業——農林業と並び農山村の雇用の柱であった——の雇用縮小である。

また、1990年代の林業労働対策は、農地や林地を所有せず、林業労働から得る賃金のみで生計を立てる「無産労働者」をターゲットに据えていたが（興梠 2015）、雇用危機下の2000年代には、この「無産労働者」の列に、山村での暮らしに生きがいを見いだすIターン者——そのほとんどが林業労働の未経験者——が加わった。

こうしたライフスタイルや雇用情勢の変化を

受けて、2010年代の林業労働対策は「育成」という新機軸を打ち出すことになった。そこでは、「緑の雇用」が、林業労働者の中長期的な「キャリア形成」の支援を目的とした体系的な研修プログラムに刷新され、「育成」対策の柱に位置付けられた。

本稿では、2010年代の北海道における林業労働の情勢と対策を振り返ることで、2020年代の林業労働対策の行方を探っていききたい。

「人」への公共投資：2010年代の「育成」対策

1) 2010年代の林業労働者像

道内の情勢は、2010年前後に潮目が変わった。第一に、林業労働者数の減少ペースが鈍化した。「底打ち」をうかがわせるデータもある。

「国勢調査」の林業就業者数は、2005～2010年に7,036人から7,144人へ増加に転じた。2015年は6,725人となったが、減少ペースは以前に比べて緩やかである。また、「林業労働実態調査」（北海道）によれば、林業労働者数は2005年度を底に、2009年度以降は4,200人前後と横ばいで推移している。

公益的機能を持つ森林の管理を担う林業という産業は決してなくなるので、いずれ減少は止まる。とはいえ、全国的には下げ止まりの気配がみえない中であって、北海道の動向は特筆すべき変化であるといえよう。

第二に、事業種別では、素材生産の労働者数が2003年度を底に増加に転じた一方で、造林と種苗生産では減少が続いている（「林業労働実態調査」、データの出所は以下同じ）。2013年度には素材生産の労働者数が造林を抜いて最多となった。直近の2017年度では、素材生産が2,209人、造林が1,557人、種苗生産が487人で、素材生産が51.9%を占めている。

第三に、雇用形態別にみると、定期雇用（雇

用期間6ヵ月以上1年未満)と臨時雇用(通年雇用と定期雇用以外の者)の労働者数は減少傾向にある一方で、通年雇用が大幅に増加している。その結果、通年雇用の労働者数は2015年度に定期雇用を抜いて最も多くなった。

通年雇用比率が上昇した要因として、前述したように、事業種別で最多となった素材生産労働者の通年雇用化の広がりが見られる。素材生産労働者の通年雇用比率は、2001～2017年度の間52.9ポイント上昇して、8割近くを占めるようになった。

第四に、年齢階層別では、60歳以上が最も多い状況は変わらないが、2003年度に30歳代が、2007年度に40歳代が増加に転じている。29歳未満は1995年度から増加基調にある。その結果、林業労働者の平均年齢は年々低下して、2017年度は50.2歳となった。

2) 「育成」対策としての「緑の雇用」

「緑の雇用」は、雇用危機のさなかの2003年度にスタートした。就業初期の職業訓練を提供した失業対策の第一期(2003～2005年度)と地球温暖化対策の第二期(2006～2010年度)を経て、第三期(2011～2015年度)には「キャリア形成」支援という目的が新たに加わり、現在は第四期(2016年度～)に移っている。

第三期には、初期教育のフォレストワーカー研修が3年間に拡充され、就業後5年程度でのフォレストリーダー研修と就業後10年程度でのフォレストマネージャー研修も設けられた。これにより、現場技能にとどまらず、現場管理から営業・企画までをカバーする総合的な研修の体系が築かれることになった。

3) 高校新卒者の新規就業

道内には、森林科学科(旧林業科)を持つ農業高校が3校(岩見沢、旭川、帯広)設置されている。道内の森林科学科は、中堅技術者の育成機関として公務員を長年にわたって輩出してきた。しかし、1990年代の後半以降、公務員の定数削減が進んだことで、卒業生の進路が多様化した(早尻2006)。

それでも、林業労働の道を選ぶ者は稀であった。こうした中で、2010年代に入って、森林科学科から新卒採用を行う林業事業体が現れ始めた。現在では、林業労働に対する高校側の理解

も進み、就職先の選択肢の一つとなりつつある。例えば、当麻町森林組合では、2017年に旭川農業高校森林科学科から2人を新卒採用するなど、同校からの採用に力を入れている。

4) 地域単位でのネットワーク化

北海道では、林業労働力の安定的な確保を図るため、地域林業担い手確保推進協議会(以下、地域協議会)を全道に設置して、林業関係者の地域ネットワークづくりを進めてきた。地域協議会の設置は2016年から始められ、現在では全ての総合振興局・振興局管内をカバーしている。

地域協議会の活動内容は地域ごとにさまざまであるが、教育機関と林業事業体の交流を密にして、労働力確保に結び付ける取り組みが代表的である。例えば、インターネットを活用した情報発信、就業フェアへの出展、現場見学会(バスツアー)、高校・大学での出前講座、インターシップの実施などである。先にみた当麻町森林組合のケースもこうした成果の一つである。

また、地域協議会を母体にして若手就業者の交流組織を設立する動きもみられる。胆振地方では、2019年6月に胆振林業青年部が立ち上げられた。会員数は40歳代以下の60人、平均年齢は約33歳で、会員の半数が林業労働者である。青年部は、若手の林業者が事業体や職種を超えて情報交換を行う貴重な場となっている。

新規就業ルートの「複線化」時代の到来

北海道の林業労働対策は、新規就業ルートの「複線化」という新たな局面に移りつつある。

一つ目が、「緑の雇用」ルートである。これは引き続き新規就業者の有力な受け皿となろう。

二つ目が、北森カレッジルートである。2020年4月に開校した北海道立北の森づくり専門学院(北森カレッジ)は、道内の林業・木材産業における「即戦力となる人材」と「将来的に企業等の中核を担う人材」の育成を教育方針に掲げている。就学期間は2年間、学年定員は40人となっている。2022年に巣立つ1期生の進路が注目される場所である。

三つ目が、道版担い手対策ルートである。

北海道では、1993年度から、北海道森林整備担い手対策基金(1993～1997年度に130億円を造成)の運用益を活用して、道独自の林業労働

対策（北海道森林整備担い手対策事業）を展開してきた。同基金は道の財政難で2000年度に全て取り崩され、これ以降は、運用益に見合う額が一般財源として措置される仕組みに切り替わった。

こうした「繰替運用」の見直しを総務省から求められたことや、低金利で運用益が減少して事業財源が先細りする状況に対応するため、2019年度で同基金は廃止された。2020年度からは毎年度の予算措置により事業費を賄う仕組みとなり、2020年度当初予算は昨年度（約9,150万円）を上回る約1億920万円となった。

上記に併せて、北海道森林整備担い手対策事業の林業担い手研修事業にも手が加えられた。この研修事業は、認定事業体（雇用人数が5人以上等の要件を満たす事業体を知事が認定）に利用が限られたり、高齢者の利用が難しかったりする「緑の雇用」を補完する側面を持っている。

他方で、未経験者を一からプロフェッショナルに育て上げる「キャリア形成」支援という問題意識は薄く、研修メニューもパッチワーク的であった。今回の再編では、資格取得支援に加えて、新規就業者、中堅技能者、経営管理者が対象の研修（8コース）を新設することで、「キャリア形成」を支える研修体系へと刷新した。

四つ目として、農業高校森林科学科ルートを挙げておこう。同ルートは上記三つとは異なり、「緑の雇用」ルート、北森カレッジルート、道版担い手対策ルートのいずれかに接続することが想定される。この高校ルートが実際に機能するには、林業事業体と高校が、前述の地域協議会などを通じて交流を深めることが重要となる。

このほかに、地域おこし協力隊制度（総務省、2009年度～）のルートもある。同制度では、都市部の住民が、移住先の過疎地の自治体から委嘱を受けて地域振興に従事する。そこでは、林業事業体への新規就業につなげたり、「自伐型林業（林地の所有を問わない自営的林業者）」の起業を促したりする取り組みがみられる。

林業労働の持続性：2020年代の「定着」対策

1) 新規就業ルートの「複線化」の意味

新規就業ルートの「複線化」は、求職者と林

業事業体の双方にメリットをもたらす。

求職者にとっては、間口が大きくなれば、それだけ林業就業のチャンスが広がることになる。それはまた、若者だけでなく、高齢者や障がい者にも就業の道を開くことになる。あらゆる人々に門戸を開く、林業労働の「ユニバーサル化」の千載一遇の好機が訪れている。

林業の特長は、それぞれの能力（個性）に応じて柔軟に働くことができる点にある。例えば、高齢化は「高齢でもできる」仕事の証しであるし、「林福連携」（林業と障がい者福祉の連携）は工夫次第で十分可能である。実際に、私は、人手不足の「限界地」で、障がい者を含めてさまざまな人々が働く姿を見てきた。

林業事業体は、それぞれのルートの特性を踏まえて、多様な経歴、能力、感性を持つ人々を採用することができるようになる。例えば、道内には「緑の雇用」を制度上利用できない林業事業体も少なくないが、そうした事業体にとって、道版担い手対策ルートは頼みの綱となる。

「単線」の新規就業ルートは脆く、崩れやすい。実際、最有力ルートの「緑の雇用」は制度改編を重ねてきたし、制度自体が今後も続く保証はない。道版担い手対策ルートも、原資の「基金」を名実ともに手放したことで、事業継続の中長期的な安定性は低下したという見方もできよう。新規就業ルートの「複線化」は、林業労働の持続性を保障するセーフティーネットの役目を果たしていくに違いない。

2020年代の新規就業者は、いずれかのルートを（一部でも）経てキャリアを積んでいくものと考えられる。このようなキャリアの節目ごとに能力向上を目指せる仕組みを実際に機能させることが、林業労働対策の次なる課題となる。就業ルートの「複線化」を林業労働者の地位向上と処遇改善の突破口としなくてはならない。

2) 林業事業体でできること

公的支援のもとで確保・育成された新規就業者であるが、その定着状況は芳しくない。残念ながら、私の目に映るのは、出入りが激しかった20年前と同じ光景である。定着率を向上させる鍵は、処遇改善、なかでも賃上げにあるが、その道のりは険しい。

「林業労働実態調査」を用いて、2001年度と

2017年度の全事業種の平均日額賃金を比べると、13,102円 → 12,658円である。なお、事業種別では、素材生産が13,826円 → 12,740円、造林が13,242円 → 13,011円、種苗が7,660円 → 9,395円となっている。

一方では、人工林資源の成熟化に伴い道産材の供給量は回復し、2001年度の313万m³を底に、近年は400万m³前後で推移している。他方では、過疎化の一層の進展により人手不足が深刻化している。にもかかわらず、賃金（日額）は上昇していない。「川上」に「成長」の果実が行き届いていないという事実は、「成長産業化」一辺倒の森林政策の限界を示すものである。

とはいえ、賃上げ等の処遇改善を巡って、林業事業体に打つ手が無いわけではない。例えば、個々の事業体を取り得る具体的な方策として、①内勤職員と現場労働者の処遇の一元化、②客観的な技能評価に基づく賃金決定、③他職種に劣らぬ就業環境の整備——を挙げることができる（早尻 2019）。

ここで強調しておきたいのは、こうした取り組みを進める林業事業体は、いずれも事業経営の基盤確立に力を注いで、処遇改善を行い得る経営的な余地を切り開いてきた、という点である。そこでは、収益向上策の一環として処遇改善の取り組みが位置付けられているのである。

例えば、当麻町森林組合では、町産材を利用して公共建築物の木造化を推進する町の林業振興策に積極的に応えていく中で、事業経営を安定化させてきた。このほか、道外では、国産材製材メーカーと安定的な取引関係を結ぶ、製材品のブランド化を進める、木質バイオマス発電所や国産材合板メーカーの需要に積極的に応える、などの取り組みもみられる。

就業環境を改善する雇用管理の取り組みが、生産力の拡大と事業経営の安定化につながる。それがまた林業労働者の処遇改善を後押しする。こうした雇用管理と事業経営をつなぐ「輪」が、林業労働力の確保・育成・定着の取り組みを一体的に進める際の原動力となっている。

3) 市町村にできること

林業における「人」への公共投資が、その政策的効果を十分に発揮するためには、安定的な所得を得て持続的に働き暮らせる仕事（ディーセント・ワーク）を、それぞれの地域で持続的に生み出すことが不可欠である（早尻 2011）。そこでは、職業訓練を提供する国・道と「仕事おこし」を担う市町村の対策をリンクさせていくことが、具体的な政策課題となるだろう。

例えば、職業訓練は国と道に任せる。市町村は、森林環境譲与税を原資に、林業労働者の処遇改善を後押しする事業発注の仕組みを検討する。このように、国・道と市町村が役割を分担して、一貫性のある総合的な林業労働対策を展開できる条件は整ってきているように思われる。

「災害時代」を迎えた私たちがいま改めて認識すべきなのは、林業労働力の確保・育成・定着を一体的かつ安定的に進めることが、国民の生命・財産を守ることにつながる、という林業労働対策の存在理由である。だからこそ、他産業とは異なり、林業における「人」への公共投資は正当化されるのである。

2020年代は、国、道、市町村、林業事業体の取り組みの成果が問われる10年となる。

引用文献

- 小池正雄：新しいライフスタイルにもとづく林業労働者に関する一考察——。信州大学農学部紀要 29 (2) 89-103, 1992
- 興梠克久編：「緑の雇用」のすべて。日本林業調査会, 2015
- 早尻正宏：若年林業労働力の参入形態と定着条件——北海道滝上町における行政事業体新規林業労働参入者の対応。北海道大学演習林研究報告 60 (1) 19-60, 2003
- 早尻正宏：森林セクターの雇用保障と公共事業（井手英策編：雇用連帯社会——脱土建国家の公共事業）。岩波書店, 63-93, 2011
- 早尻正宏：林業労働者の定着率向上を図る就業環境の整備方策。経済論集 67 (3) 53-81, 2019
- 早尻正宏・林 大輔：森林・林業系高等学校の生徒像と教育課題。日本森林学会誌 88 (2) 95-102, 2006