

林業経済学会2024年春季大会論文

テーマ：林業従事者問題の新たな展開の可能性

林業における多様な労働力確保の可能性と課題

田中 亘^{*,†}

*森林総合研究所

Possibilities and Challenges of Securing a Diverse Forestry Workforce in Japan

TANAKA Wataru^{*,†}

*Forestry and Forest Products Research Institute, Ibaraki, Japan

1996年に策定された「林業労働力の確保の促進に関する基本方針」は2010年に1度目、2022年に2度目の変更が行われた。本稿は前段で、それらの変更を通じて林業労働力として確保すべき対象が多様化してきたこと、および都道府県の計画へそれらが波及していく経過をまとめた。次いで後段で、新たに加えられた対象のうち、建設業者、障害者、外国人材の林業就労の事例を取り上げて多様な労働力確保促進の可能性と課題を論じた。建設業の林業への参入と障害者雇用の促進に関しては、個別の成果が認められるものの全体を定量的に把握することが難しいことから、次の方針変更時期までに評価軸を明確にしておく必要がある。外国人材の受入れに関しては、本格的な受入れを前にした準備段階にあり、早急に技能修得と監理に関する体制整備を進める必要がある。

キーワード：林業労働力、建設業、障害者就労、外国人材

The “Basic Policy Concerning the Security of Forestry Work Force,” which was formulated in 1996, was revised in 2010 and 2022. In the first part, this study summarizes how these changes have led to the diversification of the forestry workforce, which should be secured, and have spread to the forestry work force plans of each prefecture. In the latter part, this study highlights the possibilities and challenges of securing a diverse workforce by examining cases of construction workers, people with disabilities, and foreign workers in the forestry industry. Quantitatively understanding the entry of the construction industry into the forestry industry and the promotion of employment of people with disabilities has been challenging, although individual results have been recognized. Therefore, elucidating the evaluation methods for the next policy change is necessary. The acceptance of foreign labor force into the forestry industry is in the preliminary stages of full-scale acceptance, and an urgent need exists to develop systems for skill acquisition and supervision.

Key words: Forestry workforce, construction industry, employment of people with disabilities, foreign labor force

I はじめに

2020年の国勢調査によって把握された林業従事者数は43,710人であり、2015年から比較すると1,730人、3.8%の減少であった。近年の従事者数の推移は「横ばい」に近いという評価もされる^①。これは1980年から2000年頃にかけて大幅な減少が続いた頃と比べれば、減少傾向が抑制されたことと捉えられるからであろう。

「林業労働力の確保の促進に関する法律」(以下、労働法)はその減少の最中であった1996年に制定された。労働法に基づいて、「林業労働力の確保の促進に関す

る基本方針」(以下、基本方針)が策定されており、これまでに「緑の雇用」を代表とする各種の施策が行われてきたところである。先に述べた「横ばい」はそれらの成果の表れという言い方もできる。

さて、基本方針(第1次)は1996年に策定されて以降、これまでに2度変更されている。第2次基本方針は2010年4月、第3次基本方針は2022年10月に、林政審議会と労働政策審議会職業安定分科会における審議を経て策定された。第1次から第3次にかけての変化としてまず挙げられることが、記述量の変化である。第1次は5,500文字、第2次は8,000文字だったが、第3次にお

† 連絡先 E-mail : watar@ffpri.affrc.go.jp



©2024林業経済学会：この著作はクリエイティブ・コモンズのライセンスCC BY(引用を表示する)の条件の下で再配布・二次利用が可能なお
ブアクセスです。https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja

いては14,500文字というように大幅な増加が確認できる^(2,3)。これは林業労働力確保促進施策の対象として、新たな項目が加えられたことが要因の1つと考えられる。本稿はこの林業労働力確保促進の新たな対象に焦点を当てる。

II 研究の対象と方法

本稿は前半部において、基本方針の2度の変更の経過について概観する。そこでは、どのような背景から基本方針の変更が検討され、どのような経緯から基本方針で確保促進の対象が新しく加えられることになったか、審議会における行政資料や議事録などから確認する。

次いで後半部において、第3次基本方針において確保促進の対象とされたもののうち、旧来的には林業労働力総体の辺縁にあったものに関して、その可能性と課題を考察する。具体的には、建設業、障害者、外国人材である⁽⁴⁾。建設業は第2次基本方針から、障害者、外国人材は第3次基本方針から新設項目として加えられたかたちである。

建設業者は「建設業等異業種との連携」という項目で、第2次基本方針に続いて第3次基本方針でも労働力として確保促進すべき対象となっている。林業における建設業者との連携、いわゆる林建協働事業⁽⁵⁾に関しては、川添(2012)や米田(2012)において、建設業者が林業に新規参入する際の技術的および制度的課題を取り上げながらも連携による林業労働力確保促進に期待が寄せられていた^(6,7)。これらは林建協働事業が開始されて時間が間もない時点の論考であったが、それ以降は研究対象として取り上げられる機会が減少している。本稿では、林建協働事業が第2次基本方針に組み込まれて以降、現在までどのような成果を上げてきたか、同事業が最も活発に展開された地域の1つである岐阜県を事例に取り上げ、考察する。

第3次基本方針に新設された項目「林業分野における障害者雇用の促進」については、事業主が雇用管理を通じて実現していくものと措定される。労働法の対象は森林現場での従事者である⁽⁸⁾ことから、障害者も現場での作業に加わっていくことが期待されていると理解できる。他方、労働法に限定されない広義的林業と障害者雇用に関しては、林福連携事業の一形式として近年は取り上げられるようになった。林福連携事業は農福連携事業が展開されるようになってからしばらくして、近年に多く聞かれるようになった用語であ

る⁽⁹⁾。林福連携に関して、萩原(2022)が「現代林業」の特集記事で林野庁による調査結果に基づいて全国の動向をまとめているが、研究の蓄積はほとんど見られない⁽¹⁰⁾。本稿では、一定の規模を伴って山林種苗生産に関わる石川県と植林作業に取り組む岩手県を事例に取り上げ、それらの成果と課題を整理する。上述のとおり、苗木生産に関わる労働も労働法では林業労働と定義されないが、本稿では木材生産に寄与する林業関連労働と広く捉えるとともに植林作業との比較を念頭に置いて事例に取り上げる。

「外国人材の適正な受入れ」は第3次基本方針の最後尾に新設項目として掲げられている。林業における外国人材の雇用は、在留資格に期限のない日系人の事例⁽¹¹⁾や技能実習1号の活用事例⁽¹²⁾がこれまでに数少ないながらも見られ、言葉の問題など受入れの際の課題について報告がある。技能実習制度については見直しの動きがある中、林業分野では同制度を取り入れた形での外国人材の受入れ体制準備が進められている⁽¹³⁾。本稿では、新型コロナウイルス感染症禍にありながら高知県で進められた最も新しい事例の1つを取り上げ、成果と課題を整理する。

III 基本方針変更の経過

1 基本方針の位置づけ

ここではあらためて、基本方針の位置づけについて確認する。基本方針は労働法第三条の規定に基づき、施策の基本的な方向を示すために農林水産大臣及び厚生労働大臣が①林業における経営及び雇用の動向に関する事項、②林業労働力の確保の促進に関する基本的な方向、③事業主が一体的に行う雇用管理の改善及び事業の合理化を促進するための措置並びに新たに林業に就業しようとする者の就業の円滑化のための措置に関する事項、④その他林業労働力の確保の促進に関する重要事項(以下、基本方針①、同②、同③、同④とする)について定めるものであり、情勢の推移により必要が生じたときは変更することとなっている⁽¹⁴⁾。また、基本方針に則して、都道府県は林業労働力の確保の促進に関する基本計画(以下、基本計画)を定めることができる。ただし、基本計画は地域の実情を踏まえて一定の独自性が認められている。

2 2010年の変更

1996年に第1次基本方針が策定されて以降、森林資源による低炭素社会の構築と林業の再生、人工林資源

の成熟化に伴う林業労働の質的变化、雇用の受け皿としての期待等の情勢変化を踏まえて、2010年4月に第2次基本方針が策定されることとなった⁽¹⁵⁾。ここで変更内容の1つとして「建設業等異業種との連携促進」が新設で掲げられ、基本方針④の中に組み込まれた(表一)。林政審議会においては、この項目新設に関して特段の発言は見られない⁽¹⁶⁾。一方、労働政策審議会職業安定分科会では、公共事業の減少が見られることから建設業者の林業分野での活躍が望まれる、という主旨の農山村雇用対策室長による発言が見られる⁽¹⁷⁾。パブリックコメントにおいても特段に取り上げられておらず⁽¹⁸⁾、「雇用の受け皿」として穏当に建設業者が林業労働力確保促進の施策対象となったことがうかがえる。なお、同時に「高年齢労働者の活躍の促進」の項目も基本方針③のうち「雇用管理の改善を促進するための措置」に加えられ、高年齢者からの円滑な技能の継承とともに技能指導の場面での活躍が期待されることとなった。

3 2022年の変更

第2次基本方針が策定されて10年以上が経過し、「人工林資源の充実を背景に主伐への対応や伐採後の再造林の推進が課題になってきたこと、スマート林業やエ

リートツリーの普及、伐採と造林の一貫作業システムの導入など新たな技術への対応が必要になってきたこと」(4頁)⁽¹⁹⁾といった情勢変化を踏まえて、2022年10月に第3次基本方針へと変更されることとなった。また、第2次基本方針の成果としては、月給制の導入の拡大や労働災害が減少傾向にあることから雇用管理の改善が見られた、「緑の雇用」事業を通じた新規就業者確保やキャリア形成が進んだといった点について数値を挙げて示されている。一方、第2次で新設された林建協働については第3次に引き続き促進対象として掲げられたが、その評価について触れられた文献資料等は確認できなかった。

第3次基本方針では表一に見るとおり、「林業分野における障害者雇用の促進」と「外国人材の適正な受入れ」が新設項目として加えられた。前者の障害者雇用は、基本方針③の中で「女性労働者等の活躍・定着の促進」と並んで位置づけられた格好である。障害者雇用に関して、林政審議会と労働政策審議会職業安定分科会の議事録では、現代的な課題として就労環境を整備しながら促進していくべきという意見が述べられている^(20,21)。また、パブリックコメントにおいては障害者雇用に関して安全対策などを特に留意するべき、といった意見があげられている⁽²²⁾。

表一 基本方針の項目追加等の状況

	第1次基本方針	第2次基本方針	第3次基本方針
	1996年	2010年	2022年
	約5,500字	約8,000字	約14,500字
策定年 記述量	1996年 約5,500字	2010年 約8,000字	2022年 約14,500字
基本方針③ のうち雇用 管理の改善 を促進する ための措置	(ア) 雇用管理体制の充実 (イ) 雇用関係の明確化 (ウ) 雇用の安定化 (エ) 労働条件の改善 (オ) 募集・採用の改善	(ア) 雇用管理体制の充実 (イ) 雇用関係の明確化 (ウ) 雇用の安定化 (エ) 労働条件の改善 (オ) 募集・採用の改善 (カ) 教育訓練の充実 (キ) 高年齢労働者の活躍の促進	(ア) 雇用管理体制の充実 (イ) 雇用関係の明確化 (ウ) 雇用の安定化 (エ) 労働条件の改善 (オ) 労働安全の確保 (カ) 募集・採用の改善 (キ) 教育訓練の充実 (ク) 女性労働者等の活躍・定着の促進 (ケ) 高年齢労働者の活躍の促進 (コ) 林業分野における障害者雇用の促進 (サ) その他の雇用管理の改善
基本方針④	(カ) その他の雇用管理の改善 (1) 林業労働力の確保の促進に関する基本計画策定における関係者の意見の聴取 (2) 支援センターの業務運営 (3) 山村地域の定住条件の整備 (4) 林業労働者の社会的評価の向上	(ク) その他の雇用管理の改善 (1) 林業労働力の確保の促進に関する基本計画策定における関係者の意見の聴取 (2) 支援センターの業務運営 (3) 山村地域の活性化及び定住条件の整備 (4) 森林・林業や山村に対する国民の理解の促進 (5) 林業研究グループや教育機関等による支援の促進 (6) 建設業等異業種との連携促進	(1) 林業労働力の確保の促進に関する基本計画策定における関係者の意見の聴取 (2) 支援センターの業務運営 (3) 林業研究グループや教育機関等による支援の促進 (4) 地域課題に対応した林業への新規参入・起業の促進等による多様な担い手の確保 (5) 建設業等異業種との連携促進 (6) 山村地域の活性化及び定住条件の整備 (7) 森林・林業や山村に対する国民の理解の促進 (8) 外国人材の適正な受入れ

出所：林野庁資料を基に筆者作成。

注1：基本方針③「事業主が一体的に行う雇用管理の改善及び事業の合理化を促進するための措置並びに新たに林業に就業しようとする者の就業の円滑化のための措置に関する事項」、基本方針④「その他林業労働力の確保の促進に関する重要事項」。

注2：新設された項目に下線を引いている。

一方、外国人材に関しては労働政策審議会において労働者代表の委員から「労働安全対策の観点からも、安易に外国人材の受入れを狙上りにのせるべきではない」という反対意見が述べられている⁽²³⁾。さらに、パブリックコメントでは、「外国人技能実習制度は、労働力の確保を目的としたものではないことから、「基本方針」への記載は適切ではない」と項目の削除を求める意見や安全対策の徹底を求める厳しい意見があげられている⁽²⁴⁾。パブリックコメントを踏まえた結果、第3次基本方針の「外国人材の適正な受入れ」の項に「技能実習生の受入れに当たっては、労働力の需給の調整の手段として行われてはならず」の文言が最終的に加えられた⁽²⁵⁾。このように外国人材に関しては、これまで新設で加えられた建設業者や障害者雇用などとは異なり、安全対策などに対する強い懸念や一定の反対意見が示されていたことが労働政策審議会とパブリックコメントの記録からうかがえた。

上記の経過から第3次基本方針が策定されたが、基本方針の今後の変更時期に関して林政審議会および労働政策審議会で特筆すべき発言があった。すなわち、これまでは基本方針の見直しの間隔が10数年間と不定であったものを森林・林業基本計画の改定などに合わせて基本的に5年ごとに見直しの検討を行う方針が示されたのである^(26, 27)。

4 都道府県基本計画における変更対応

「基本方針の位置づけ」で述べたとおり、都道府県は基本方針に則してそれぞれの地域事情に合わせて基本計画を策定している。また、各都道府県によって基本計画の期間や変更の時期が異なっていることから、取り上げる項目の違いが認められる。表—2はインターネット経由で基本計画を取得できた35道県について、本稿で着目する3つの対象に高齢者と女性を加えた5つの対象の記述の有無を整理したものである⁽²⁸⁾。

まず、ほとんどの道県においてここで取り上げた5つの対象全てについて項目立てて記述しているわけではないこと、つまり一定の判断から取捨選択されていることがうかがえる。全ての対象について項目を立てているのは、徳島県と千葉県のみである。また、障害者雇用と外国人材は2022年10月の基本方針の変更後に計画変更のあった徳島県以降で多く取り上げられていることが分かる。他方、女性は第3次において新設された項目でありながら、2022年10月以前から項目を立てて記述している道県が愛媛県や北海道など複数あることが分かる。

表—2 基本計画における多様な担い手の記述

○：独立した項目で記述、△：文章内で記述あり

基本方針 新設時期	林建協働 第2次	高齢者 第2次	女性 第3次	障害者 第3次	外国人材 第3次	計画変更 年月
和歌山県	○					2011年3月
石川県	○	○	△			2011年4月
福井県	○	○				2011年4月
三重県						2016年3月
神奈川県	○					2016年4月
秋田県						2017年4月
山梨県	○	○				2017年4月
宮城県		○	○			2018年3月
山形県		○	△			2019年4月
愛知県	○	○				2021年1月
新潟県	△	○	○			2021年3月
広島県	○	○				2021年3月
大分県	○	△	△			2021年3月
富山県	○	○				2021年3月
鹿児島県	○		△			2021年3月
福島県	○					2021年4月
群馬県	○		○			2021年4月
富山県	○	○				2021年4月
奈良県		○	△			2021年4月
高知県		○	○		○	2021年4月
山口県	○	○				2022年3月
鳥取県		△	△	△	△	2022年4月
愛媛県		△	○		△	2022年4月
徳島県	○	○	○	○	○	2022年11月
佐賀県		○	○	○	○	2023年2月
長崎県	○		△	△	△	2023年2月
岩手県	○	○	○		○	2023年3月
岐阜県		○	○	○	○	2023年3月
静岡県	○	△	△		○	2023年3月
福岡県			○			2023年3月
青森県	△	○	△			2023年4月
茨城県	△		○	△	△	2023年4月
長野県	△	○	○	○	○	2023年4月
千葉県	○	○	○	○	○	2023年6月
北海道		○	○	△	○	2023年10月

出所：各道県林務担当部署ウェブページ資料から筆者作成。

注：徳島県より下段は第3次基本方針策定以降に計画変更されている。

今後、各都道府県で基本計画の更新および変更を経ながら、障害者雇用や外国人材も項目として立てられることが増えると予想される。しかし、現状から判断する限りにおいては、各県で独自に選択されていく形式も依然として継続されると推測できる。

IV 多様な労働力確保促進の動向

1 林建協働

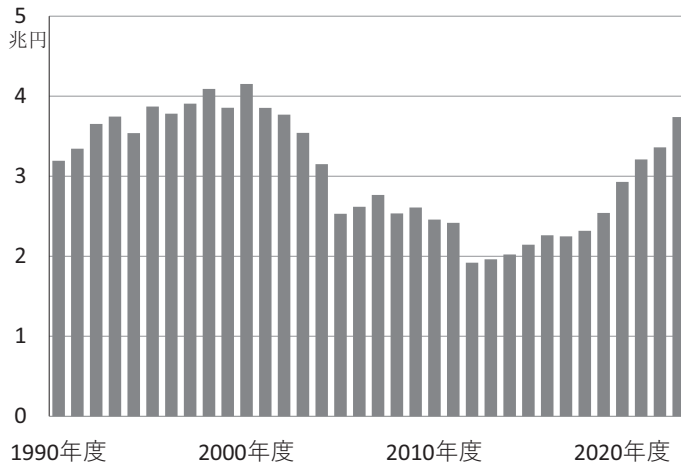
(1) 岐阜県における林建協働

ここではまず岐阜県内における林建協働の取り組みについて整理した後、事例調査を元にその成果と課題について述べる。岐阜県における林建協働の取り組みは2008年から始まり、「地方の元気再生事業（内閣府地方創生推進事務局）」のうち「建設業の参入促進に

表一3 岐阜県における林建協働

組 織 名	主な活動地域	参加業者	活動開始時期	現 状
いび森林資源活用センター協同組合	揖斐郡	建設業11社, 1森林組合	2009年12月	活動中
たかやま林業・建設業協同組合	高山市	建設業18社, 1森林組合	2010年1月	活動中
ひだ森林整備協同組合	飛騨市	建設業10社, 1森林組合	2011年6月	2023年7月解散
中濃森林施業協議会	美濃市・関市	建設業8社, 1林業事業者	2011年10月	個別に活動
下呂林建共同企業体	下呂市	建設業4社, 1林業事業者	2012年5月	個別に活動
郡上森づくり協同組合	郡上市	建設業7社	2013年3月	活動中

出所：岐阜県庁資料および農林事務所への聞き取りから筆者作成。



図一 中部地方の土木建設投資見通し額の推移

出所：国土交通省「建設投資見通し」から筆者作成。

注：中部地方＝岐阜県、静岡県、愛知県、三重県。

よる林業改革モデルプロジェクト」として2009年に選定されて以降本格的に稼働した⁽²⁹⁾。事業開始以降、県内各地で林建協働事業に関わる6つの組織が作られ、建設業者約80社が参画するようになった(表一3)⁽³⁰⁾。同時期においては図一1に見るとおり、公共土木工事の減少によって建設業での雇用機会が減少していたため、労働力不足が続く林業でその雇用を吸収しようとする狙いがあった。この時期には県林政部において「林建協働による森林づくりの推進」を目的に2010年度に約1億円、2011年度に約2億円の予算が組まれており、積極的な助成措置が採られていたことが確認できる^(31,32)。

取り組みの初期においては、川添(2012)や米田(2012)などいくつかの報告が見られるが、その後の経過についての報告はほとんど見ることができない。そのような中、岐阜県森林土木建設協会は2015年1月時点で「組織としては何とか経営体制を維持しているものの、個々の建設業者では赤字が続くなど、大変苦慮している実態」や「林建協働を始めた当時と比較しても今は経済状況や林業施策も変わり、対応が非常に

厳しくなっているのが実情」であること、また「林建協働の組織を解散せざるを得ない地域も出てきて」という厳しい状況を報告している⁽³³⁾。現在では、ひだ森林整備協同組合のように解散、または中濃森林施業協議会、下呂林建共同企業体のように組織活動の停止後に個別企業として活動継続というように当初の活動状況からの変更も見られる(表一3)。

岐阜県林政部において2012年度以降は林建協働に関する特別な予算立てはなくなっている。また、「岐阜県林業労働力の確保の促進に関する基本計画」第5期(2017年3月～2023年3月)においては、「建設業等異業種との連携促進」が項目として立てられていたが、同6期(2023年3月～2028年3月)においては削除されている(表一2参照)。つまり、現下では林建協働を促進する条件が行政のメニューとしては消失した状況となっている。他方、県は建設業者に所属する森林技術者数を独自調査で継続して把握している⁽³⁴⁾。2021年には71人(総数の7.8%)であったが、2020年92人(同9.8%)、2019年65人(同6.9%)というように調査年による変動が大きい。

(2) いび森林資源活用センター協同組合

いび森林資源活用センター協同組合（以下、いびセンター）は2009年12月に岐阜県内で最初に作られた林建協働組織である。もともと、いびセンターの設立は揖斐郡周辺の森林から供給されるC材およびD材を利用する拠点を整備する計画が出発点であった。計画時期が公共工事の減少時期と重なったこと、それに伴い揖斐郡内の建設業者が林業への参入を検討していたこともあり、林建協働事業として取り組むようになったという経緯がある。建設業者11社と揖斐郡森林組合が出資して組合の構成員となり、チップおよびペレット製造と小径木加工の施設を揖斐川町内に設けた。いびセンターと森林組合が周辺森林の施業集約化に取り組み、そこでの林道開設や間伐から生産される木材を主要な原料供給源とする計画であった。事業の開始後、建設業の組合員間で融通しながら利用できるように補助事業を通じて高性能林業機械を購入し、山林現場での研修等を通じて、木材生産の体制を整えていった。

近年の年間生産加工実績は、チップ約2,000ADトン、ペレット約300トン、小径木丸太500～650m³である。原料は森林組合と建設業者からほぼ同量が供給されている。ただし、森林組合からは森林整備事業で出てくるC材とD材、建設業者からは公共土木工事等で発生する支障木というように調達動向には違いが見られる。

事業開始当初は、集約化の現場で森林組合と建設業者の職員が協働する機会もあった。しかし、図-1に見るとおり、2010年代後半から土木工事への投資額が徐々に回復してきたため、森林整備作業に従事していた建設業所属の社員も土木工事に回帰していった。その結果、森林整備の現場では森林組合の単独となることが増え、2020年以降は建設業者が森林整備に関わることがほぼなくなっている。この経過について、いびセンターの職員は、建設業者が不慣れな山林現場よりも慣れた土木工事の現場を選好することは組合員の事

情として致し方ないと一定の理解を示している。その一方で、ほとんどの建設業の組合員が出資者としていびセンターの事業に引き続き関わっていく意向を持っていることは確認できている。

(3) たかやま林業・建設業協同組合

たかやま林業・建設業協同組合（以下、たかやま協組）は高山市および白川村内の建設業者18社と飛騨高山森林組合を構成員として2010年1月に設立された。事務所を高山建設産業会館内に置き、職員2名が常駐して企画業務に当たっている。うち1名は森林組合からの出向者であり、たかやま協組の設立前から林業に携わる精通者である。2010年度から2カ年は県から年間1,300万円を林建協働事業の推進に関わる助成費として受けた。立ち上げ当初の事業運営が安定しない時期に助成の一部を人件費として充てることができ、大いに役立ったという。

表-4は事業量が比較的安定してきた2014年以降の実績である。事業費全体に占める割合を見ると、作業道開設の占める割合が9割近い年が多く、その傾向に大きな変化はない。ただし、2014年頃から2016年にかけて、たかやま協組が独自に森林経営計画を集中的に作成して、そこでの作業道開設と素材生産を組合員が実施するようになった。森林経営計画は高山市有林または大規模所有林とその周辺の個人有林をまとめるというように比較的少数を対象に作成することが多くなっている。これは高山飛騨森林組合の事業地と競合しないことを企図しながら、同時に交渉の手間の軽減にもつながっているという。最近は経営計画作成から10年が経過して更新を迎える森林も現れており、事業量維持のためにも計画更新の重要性が強く認識されている。また、2020年からは小面積を基本として、主伐も手がけるようになるなど、建設業の組合員の職員も技能が向上していることが認められる。2022年度は5haで主伐を実施、1,500m³を出材したほか、再造林も実行している。

表-4 たかやま協組の事業実績の推移

年	作業道開設延長		森林整備関連事業		森林経営計画作成		素材生産量 (m ³)
	延長 (m)	額 (千円)	面積 (ha)	額 (千円)	面積 (ha)	額 (千円)	
2014	12,989	204,201	30	22,055	105	3,452	2,627
2015	7,638	171,253	68	18,940	99	5,544	1,637
2016	5,680	129,140	54	20,604	80	643	2,772
2017	8,341	133,514	128	46,221	24	517	4,982
2018	8,752	208,415	67	28,869	33	554	4,046
2019	6,503	134,710	61	25,005	12	96	4,916
2020	10,574	243,417	51	16,895	25	199	1,629
2021	6,939	175,944	31	16,378	109	987	3,385

出所：たかやま林業・建設業協同組合資料を基に筆者作成。

このように長期的な視点を持って実績をあげる体制が確立してきたことが認められるが、一方では現場での施業に関わる建設業の組合員が固定化している。事業開始当初から、素材生産にまで関わるのは組合員18社のうち5社程度であった。また、近年は災害復旧対応の土木工事等で多忙となっていた組合員が多く、森林施業と作業道開設に積極的かつ継続的に従事するのは2社に限られる状況にある。

(4) 成果と課題

岐阜県では林建協働組織に多くの建設業者が参画しながら、現在まで継続的に林業に関わる者は少ないという状況が確認された。これは、景気の回復に伴って組織の構成員である建設業者が公共工事等の現場に戻っていったことが大きな要因である。一方、ここで取り上げた2つの組織が継続できている要因として、いびセンターは工場設備の運営が目的であって林建協働はあくまでその手段の1つと考えられること、たかやま協組は作業道開設事業を安定的に確保していることと地域林業に精通した職員が森林組合と面的に切り分けながら事業を独自に獲得するスタイルを確立したことを挙げることができる。こうした経過は労働力確保促進という観点において、建設業者の林業参入により一定の労働力供給はあったが、素材生産に関わって継続できているのは一部にとどまる、とまとめられる。また、全国的に労働力としての量的把握は明確にされておらず、基本方針の変更時においても評価されていない。岐阜県で継続されているように建設業者に所属しながら林業の現場に従事する従業員の把握についてあらためて検討する意義もあると考える。

2 障害者の雇用

(1) 概況

2020年に林野庁が行った調査によれば、林福連携として確認された282の取り組みのうち、特用林産（きのこ、炭等）が54%、木材・木材製品製造が20%と森林現場に関わらない部門が主となっている⁽³⁵⁾。他方、造林・保育4%、伐木造材外4%といった森林現場に関わる部門、すなわち林業労働力としてとらえられる部門は多くない。それに加えて、萩原（2022）は「伐木造材、造林では一経営体（福祉事務所）当たりの就労者は特用林産に比べごく少数」と状況を述べている。

(2) 石川県の事例

小松市に本所を置く、かが森林組合は将来的な主伐と再造林の増加に備えるために苗木の自己調達を検討し、2020年から広葉樹の苗木生産を開始した。苗畑用

地として森林組合関係者から賃借した場所が社会福祉法人うめの木学園の隣接地だったこと、両組織の関係者間で以前から顔のつながりがあったことなどから、苗木生産をうめの木学園に委託する形式で林福連携による障害者雇用のモデルが構築された。2020年と2021年は広葉樹1,000本の生産を試験的にを行い、その後2022年から生産量を2万本と拡大させると同時にうめの木学園に本格的に業務を委託したという経過である。うめの木学園は小松市郊外に位置する障害者自立支援法に基づく障害者支援施設である。施設の主要事業として就労継続支援B型の枠組みで屋外作業を含む各種の活動を行っている⁽³⁶⁾。

業務内容は、2月からの約3カ月間でポット苗作り、それから秋にかけてポット苗への散水や周囲の除草、生育状況に応じて苗の整理や並べ替えなどの管理、さらに秋に翌年向けの種子採取である。このうち苗作りが最も重要かつ手間がかかる作業であり、多いときには16人の施設利用者がポットへの土入れと種子の埋め込み作業に分担して従事する。利用者の作業時間は途中休憩などを挟みながら、1日5～6時間となっている。ポット苗を作り終えて以降、苗畑での管理作業は多数で作業することはなく、担当者によって散水、除草が行われる。また、種子の準備については広葉樹林内でどんぐりを2日間かけて拾い、その後選別や洗浄を行っている。

苗木生産に関わる16名のうち中心的に関わるのは5名である。この5名は年間就労時間（約1,200時間）のうち3割程度を充てている。苗木生産に関わる工賃は作業時間に加えて能力や作業内容を考慮して計算される。5名に関してはいずれも年間で10万円を超え、最も多い施設利用者には約25万円が支払われている。うめの木学園はその他の屋外作業（田植えに利用される育苗箱の洗浄など）に比べて比較的工賃が高い新規の事業を受託できたことを高く評価している。また、苗畑が法人施設の隣接地にあって移動時間がかからず日常的な管理がやりやすいという利点は非常に大きいと指摘する。一方、うめの木学園内施設における冬場のポット苗作りの作業環境を改善すべき課題として認識している。

2022年と2023年の種子の発芽率は約7割であった。すなわち2万本生産したポット苗のうち翌年以降に利用可能なものは1万4千本程度と見込まれる。森林組合がうめの木学園に2022年に支払った委託経費の総額は約170万円であった。森林組合によれば、近隣の業者から購入する広葉樹苗木は1本450円程度が相場であ

る。うめの木学園から調達する苗木1本当たりの価格は、委託経費に加えて用地費、設備費を踏まえても相場価格を下回ると森林組合は判断している。つまり、林福連携による障害者雇用は林業側と福祉側の双方において利のある事業といえることができる。

(3) 岩手県の事例

岩手県では盛岡広域振興局林務部による障害者雇用の試みが2019年度から開始された。盛岡周辺では主伐後の再造林が比較的安定して実施されており、植林の労働力に対するニーズが大きいことから、そこでの雇用確保促進の可能性が検討された。これは同局保健福祉環境部との共同による「地域経営推進費事業」であり、活動範囲は管内の盛岡周辺となっている。盛岡広域振興局の取り組みでは障害者に限らず、福祉事業の対象となる生活困窮者（障害はないものの他人との関わりが苦手などの理由により社会から遠のいていて取入がない者）も担い手の候補として含めていることが1つの特徴である。また、事業開始当初から管内の林業事業体、社会福祉施設、行政担当者に向けて情報誌「林福イーハートブ通信」を定期的に発行することによって活動を周知するとともに、障害者雇用に対する理解の醸成を促していることも特徴といえる。

事業開始以降、2021年から2023年にかけて植林体験会が2回、2021年にトライアル雇用が2回実施された³⁷⁾。植林体験会とトライアル雇用とも障害者雇用に理解の深い管内の林業事業体に協力を得ることで実現している。植林地は道路脇で傾斜がほぼない平坦に近い土地という条件である。また、作業を①植穴掘りと②苗木植えと土かぶせに分解して、混乱の起きないように単純化した。

体験会では3回で20人の障害者と2人の生活困窮者が参加し、カラマツコンテナ苗を1時間ほどで各10本程度ずつ植林した。トライアル雇用ではのべ3人の生活困窮者が参加し、カラマツコンテナ苗を作業時間2時間半の間に1回目で1人当たり80本、2回目で同150本を植栽した。また、トライアル雇用では短期雇用契約を結び、作業時間分の賃金が支払われた。

取り組み実績から担当者は、植林の作業自体に関しては障害者と生活困窮者とも大きな支障がなく、後者に関しては一般就労の可能性もあると評価している。ただし、障害者の現場就労に関しては、移動に関わる制約が大きいことを重要な課題として認識している。就労継続支援B型で施設外の農地などで就労する場合、社会福祉法人施設に朝9時などに集合、そこから現場まで移動後に作業開始、昼食および休憩のために

現場から社会福祉法人施設にいったん帰着、午後はまた同様に移動と帰着を繰り返すのが一般的である。つまり、1日の稼働時間（昼休みを除いて5~6時間）のうち現場までの2往復のために相当の時間を割く格好になり、1日の実質の植林作業時間は2~3時間程度と短くなることが想定される。

これまでの成果から植林作業における障害者雇用の可能性と課題を一定程度把握できたと盛岡広域振興局は捉えており、植林の体験事業については終了している。今後は県内他地域への普及を図るとともに障害者による苗木生産など他作業種の可能性についても検討していく意向である。

(4) 可能性と課題

石川県の苗木生産事例から障害者の就労によって一定の労働力確保促進が確認された。一方、岩手県の事例では植林における障害者の就労については、現場までの移動に時間を要するために作業時間を十分に確保することが難しいという課題が確認された。これは岩手県特有の事情とはいえず、植林の現場で障害者が就労する際の一般的な課題であるとともに強い制約となりうると考えられる。障害者にとって就労しやすい就業時間と就業環境を考慮すると、植林の現場よりも就労環境の整った苗木生産の現場の方がより適しているともいえる。

労働力の確保という観点においては、林建協働と同様に障害者の雇用に関してもその定量的な把握手法などを検討する必要がある。本稿で取り上げた事例では一年を通して現場で従事しているわけではない。障害者雇用に取り組む事業者において施設利用者がどの作業種でどれだけ林業労働に関わったか、評価のためには細かく整理して拾い上げていく必要があるだろう。

3 外国人材の受入れ

(1) 概況

2020年の国勢調査によれば、外国籍の林業就業者は222人である。他方、外国籍の農業就業者数は33,887人、漁業就業者数は3,417人であり、林業とは大きな差がある。この差に関しては、農業と漁業では比較的早い段階から技能実習制度を通じて外国人材受入れの実績が多数あり、近年では特定技能の対象職種となっているという制度的な違いが理由と考えられる。林業に関しては、1年間を期限とする技能実習1号に限られている現状にあるが、技能実習2号（3年間までの受入れが可能）の対象職種への追加によって実習期間を延長させようとする準備が進められている。技能実習2

号の対象職種への追加にあたっては技能評価制度が必須であるため、同制度の創設に向けて林業技能向上センターが2022年に一般社団法人化されるなど取り組みが進展している。2023年10月時点では同センターを中心として技能検定制度の準備と厚生労働省における検討ならびに審議が進行している段階にある⁽³⁸⁾。審議が順調に進めば、2024年度中に技能実習2号の対象職種への追加が実現することが見込まれる。また、「基本方針」では技能実習制度より長期間の就労が可能となる特定技能制度に基づく受入れについても検討を進めることが盛り込まれており、技能実習制度と同時期もしくはやや遅れての導入が実現する可能性もある。

(2) 高知県の事例

丸和林業グループは木材チップ製造を基幹事業としながら、木材伐出、造園緑化、観光業など複数の事業を展開する会社の集合体である。グループの中核となる丸和林業株式会社は高知市に本社を置き、高知県内でチップ製造と並行して素材生産および造林事業を行っている。同社は山林現場の人手不足解消策の1つとして、外国人材の受入れを2010年代後半から検討してきた。2020年にはベトナムの林産企業V社と人材受入れと育成に関する協定を結び、技能実習1号として1年間受入れる準備を整えたが、新型コロナウイルス感染症禍の影響を受けて延期することとなった。その影響が落ち着いてきた2022年4月になってようやく、V社に所属する実習生2名の奈半利事業所における受入れが実現した。翌2023年には2期目となり、奈半利事業所であらためて技能実習生を1年間受入れている。

奈半利事業所における技能実習計画と業務は2022年と2023年とで大きく変更させた。2022年の1期目は事業所工場内でのチップ製造業務がほとんどであったが、2023年の2期目は再造林地で地ごしらえ、下刈、植付け、防獣ネット張りといった作業を通常の業務としている。現場は指導役の日本人1名と実習生2名の計3名体制である。指導役によれば、作業内容に関して細かい指示が伝わりづらい場面も生じているが、身振り手振りに加えて翻訳機等も活用しながら意思の疎通を図っているという。また、斜面でチェーンソーを使用することもあるが、これまでに危険な場面には遭遇していない。

2023年の実習生は2名ともベトナム国内でV社の山林現場で伐採や造林の業務に従事した経験がある。実習生によれば、日本へ技能実習生として渡航するにあたり、ベトナムで得ていた収入よりも高い収入を期待してきたが、円安の進行によって想定どおりにはなっ

ていないと感じているという。一方、ベトナム帰国後には日本での技能実習経験がV社において評価されること、その結果として以前より賃金面で待遇が向上することを期待している。

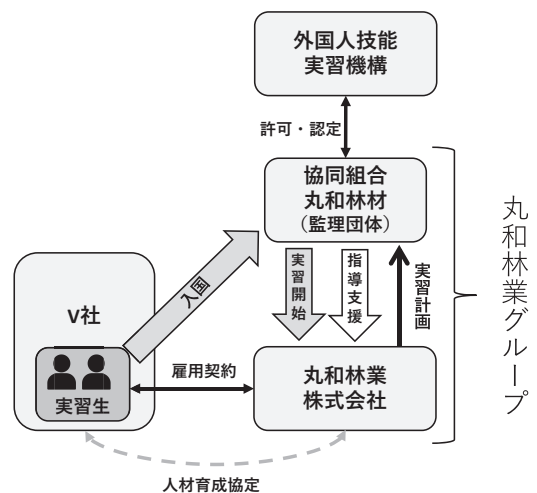
丸和林業は技能実習生受入れに関わり、表—5のように費用を計算している。賃金に加えて社会保険、入国前後における生活準備や資格取得のための特別講習にかかる費用など1人の受入れに関わって375万円を要している。丸和林業は外国人材が日本人より安価な労働力となるとは想定していない。

これらの実習にかかわる監理事業は丸和林業グループ傘下の協同組合丸和林材が担っている。丸和林材は丸和林業グループ傘下の9社を組合員とする協同組合組織であり、組合員に関わる各種事業の1つとして技能実習生の監理事業を新たに加え、監理団体の許可を受けている⁽³⁹⁾。本事例における各組織の関係については図—2に表すことができる。このように監理団体を

表—5 技能実習生受入れに関わる1人当たり年間費用

時 期	主な項目	(千円)
入国までに発生する費用	実習生の本国での日本語講習	40
	講習期間中の生活費補償	65
	渡航費（入国）	60
	実習受入れ企業向けの講習	60
入国後から実習開始までに発生する費用	各種資格取得に関わる講習	385
	講習手当（実習生の初月生活費）	60
実習開始後に発生する費用	給料および社会保険料（11カ月分）	2,250
	実習生監理に関わる費用（同上）	450
	住居および生活基盤整備費	320
	渡航費（帰国）	60
合 計		3,750

出所：丸和林業業務資料を基に筆者作成。



図—2 外国人技能実習に関わる組織と役割

出所：厚生労働省「現行の技能実習制度の仕組み」⁽⁴⁰⁾を参考に筆者作成。

グループ組織の中に内製していることが丸和林業における技能実習制度の大きな特徴といえる。

技能実習1号としての受入れの現状について、丸和林業は将来に向けた投資の段階にあると評価している。今後、技能実習2号以降への移行職種に指定されて3年間の受入れが実現することになれば、実習生個人において各種作業の習熟度が上がり、現場全体として労働生産性が向上するものと期待している。また、受入れ人数が増加すれば、他事業体との共同化などによって資格取得講習の開催にかかる1人当たりの費用が低減することも想定する。

(3) 可能性と課題

丸和林業の事例に関して、出身国で山林現場の従事経験がある者を受入れていること、監理団体の法人をグループ企業内に置いている、いいかえれば林業に精通した者が関与していることが大きな特徴である。前者に関して、2023年の実習生が期待するように帰国後に日本での経験が評価されて待遇の向上があれば、本国への技能移転という技能実習制度の本分になうといえるだろう。後者に関して、林業の技能実習の実績が少ない中で監理団体である丸和林材は将来のためにノウハウを蓄積していると考えられる。今後、林業が技能実習2号の対象職種に指定されて実習生が全国的に広く増加することになれば、資格取得や監理業務に関する需要も当然増加していくことが予想される。それを想定したうえで、外国人向けの講習会や林業に特化した監理団体を設ける準備を行政や林業関連団体が協調してできるだけ早くすべきと考える。

V おわりに

本稿は、前半部で「基本方針」の変更と林業労働力確保促進の対象が拡大してきた経過をまとめた。また、後半部で新たに加わった対象のうち建設業者、障害者、外国人材について取り上げた事例を元にしながら、それらの成果、可能性と課題について論述した。ここではおわりに、次の「基本方針」の変更に向けて上記に関わって検討すべき事項について示したい。

1996年に策定された「基本方針」の変更時期はこれまで2010年と2022年というように、いわば不定期であった。しかし、2022年の変更に関わる審議会において、今後は5年ごとに定期的に見直していく方針が示された。つまり、「基本方針」の成果について定期的に評価する必要性が生じるといえる。これまでは、新規就業者数、認定事業主数、社会保険等の加入状況と

いった数値が主要な成果指標として挙げられていた⁽⁴¹⁾が、新たに加わった林業労働力確保促進の対象についてはどのように評価していくべきか検討を要する。第2期「基本方針」で加わった建設業者に関しては、2022年の変更時に成果等に関わる記述がなく第3期「基本方針」にそのまま引き継がれたが、やはり何らかの形式で評価する方が健全といえる。建設業者の参入と障害者雇用の評価の難しさはそれぞれの項で述べたとおりだが、重要事項の1つとして掲げるのであれば、従事日数や作業種など実績を丁寧に拾い上げて成果を示すことが望まれる。外国人材に関しては国勢調査等を通じて人数など一定の把握は可能と考えられる。ただし、技能修得や安全指導など特有の課題については丁寧な状況把握と評価が必要である。

表一で見たように「基本方針」は2度の変更を通じて記述量が増大し、その項目と分類も複雑化してきた。林業労働力確保促進の対象について網羅的に記述しようとする意図はくみとれるが、それらが基本方針③と④に分かれるなど構造的な理解も容易とはいえない。本稿では触れられなかったが、基本方針④において特定地域づくり事業協同組合も多様な担い手候補の1つとして挙げられており、今後も記述が増大していく可能性も大いにある。次回「基本方針」の変更に向けては、林業労働力確保促進の対象について丁寧に評価をしたうえで、項目間の整理も検討に値すると考える。

注および引用文献

- (1) 林野庁編『令和4年度 森林・林業白書』2023年、88頁
- (2) 林野庁「林業労働力の確保の促進に関する基本方針(案)〈現行方針との比較〉」平成22年2月25日林政審議会資料、2010年、<https://www.rinya.maff.go.jp/j/rinsei/singikai/attach/pdf/100225si-8.pdf> (2023年10月5日取得)
- (3) 林野庁「林業労働力の確保の促進に関する基本方針の変更について」2022年、https://www.rinya.maff.go.jp/j/press/routai/attach/pdf/221026_24-1.pdf (2023年10月5日取得)
- (4) 基本方針にはこの他、高齢者と女性についても活躍が期待される対象として挙げられている。しかし、両者とも以前から労働力としては内包されていた存在であり、労働力として新たに取り込むという観点ではないため本稿では大きく取り上げない。また、特定地域づくり事業協同組合も「地域課題に対応した林業への新規参入・起業」の様式の1つとして第3次基本方針に新たに取り上げられているが、2020年に成立したばかりの制度で事例も少ないため、本稿では取り上げず今後の課題としたい。
- (5) 一般に建設業者の林業への参入は「林建協働」と呼ばれることが多く、「森林・林業白書」でも用いられる用

語であることから、以下では林建協働とする。

- (6) 川添峰夫「林建協働への新規林業参入者に対する技術指導の取組み」『森林利用学会誌』Vol. 27(1), 2012年, 43～49頁
- (7) 米田雅子「過疎地における地方建設業の農業・林業参入に関する研究」『土木学会論文集F4』Vol. 68(3), 2012年, 193～210頁
- (8) 林業労働力の確保の促進に関する法律第二条において、「林業労働者」とは、造林、保育、伐採その他の森林における施業（以下「森林施業」という。）に従事する労働者」と定義されており、「法が確保の対象としているのは特用林産物の生産等も含めた「林業」一般の担い手ではなく、森林施業の担い手である」と説明される。林野庁森林組合課「林業労働力の確保の促進に関する法律の概要」『林野時報』Vol. 43(5), 1996年, 2～13頁
- (9) 濱田健司「農福連携における林業・森林再生への取り組み」『共済総研レポート』No. 161, 2019年, 20～29頁
- (10) 萩原和子「今なぜ林福連携なのか？～全国の林福連携取組状況調査から見えてきたこと～」『現代林業』No. 674, 2022年, 14～19頁
- (11) 田中 亘「外国人労働力の活用とは」『柚径』No. 39, 2016年, 9～12頁
- (12) 田中 亘「林業における外国人労働力の受入れ過程—愛媛県を事例に—」『森林総合研究所研究報告』Vol. 19(4), 2020年, 331～340頁
- (13) 前掲 (1) 91頁
- (14) 林業労働力の確保の促進に関する法律第三条四
- (15) 林野庁「林業労働力の確保の促進に関する基本方針の変更について」平成21年10月30日林政審議会資料, 2009年, <https://www.rinya.maff.go.jp/j/rinsei/singikai/attach/pdf/091003si-9.pdf> (2023年10月5日取得)
- (16) 林野庁「平成21年10月30日林政審議会議事録」2009年, <https://www.rinya.maff.go.jp/j/rinsei/singikai/pdf/ri211030.pdf> (2023年10月5日取得)
- (17) 厚生労働省「第65回労働政策審議会職業安定分科会議事録」2009年, <https://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/12/txt/s1228-5.txt> (2023年10月5日取得)
- (18) 林野庁「パブリックコメントにおける意見及びそれに対する見解」平成22年2月25日林政審議会資料, 2010年, <https://www.rinya.maff.go.jp/j/rinsei/singikai/attach/pdf/100225si-6.pdf> (2023年10月5日取得)
- (19) 林野庁経営課林業労働・経営対策室「林業労働力の確保の促進に関する基本方針の変更について」『林野』No. 188, 2022年, 3～7頁
- (20) 林野庁「第206回林政審議会議事速記録」2022年, <https://www.rinya.maff.go.jp/j/rinsei/singikai/attach/pdf/index-35.pdf> (2023年10月5日取得)
- (21) 厚生労働省「第182回労働政策審議会職業安定分科会議事録」2022年, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_27485.html (2023年10月5日取得)
- (22) 林野庁「林業労働力の確保の促進に関する基本方針(案)に対するパブリックコメントの実施結果について」令和4年9月7日林政審議会資料, 2022年, https://www.rinya.maff.go.jp/j/press/routai/attach/pdf/221026_24-3.pdf (2023年10月5日取得)
- (23) 厚生労働省「第182回労働政策審議会職業安定分科会議事録」2022年, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_27485.html (2023年10月5日取得)
- (24) 前掲 (22)
- (25) 林野庁「パブリックコメント等を踏まえた修正の概要」令和4年9月7日林政審議会資料, 2022年, <https://www.rinya.maff.go.jp/j/rinsei/attach/pdf/220905-5.pdf> (2023年10月5日取得)
- (26) 厚生労働省「第185回労働政策審議会職業安定分科会議事録」2022年, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_29140.html (2023年10月5日取得)
- (27) 林野庁「第207回林政審議会議事速記録」2022年, <https://www.rinya.maff.go.jp/j/rinsei/singikai/attach/pdf/index-55.pdf> (2023年10月5日取得)
- (28) 各都道府県の林務担当部署のウェブページから情報を取得した。石川県のみ「石川県公報」第12378号から情報を取得した。2023年10月5日時点。
- (29) 林野庁編「林建協働の取組飛騨地域」『林野』No. 35, 2010年, 6～7頁
- (30) 岐阜県「林建協働による森林づくりに取り組む背景」2010年, <https://www.pref.gifu.lg.jp/uploaded/attachment/1085.pdf> (2023年10月5日取得)
- (31) 公益社団法人岐阜県山林協会編「平成22年度岐阜県林政部予算のあらまし」『森林のたより』No. 680, 2010年, 2～4頁
- (32) 公益社団法人岐阜県山林協会編「平成23年度岐阜県林政部予算のあらまし」『森林のたより』No. 692, 2011年, 2～3頁
- (33) 岐阜県森林土木建設協会「林建協働のその後の取組について」『全国森林土木建設業協会会報』No. 135, 2015年, 7～8頁
- (34) 県農林事務所が林業関連の実績がある建設業者に対して調査し、年間30日以上林業に従事している者を森林技術者として集計している。
- (35) 前掲 (10)
- (36) 就労継続支援B型では、「一般企業に雇用されることが困難であって、雇用契約に基づく就労が困難である者に対して、就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供」が行われる。雇用契約を結ばないため、就労に対して支払われる対価は工賃と呼ばれる。就労継続支援B型における工賃の全国平均額は月額16,507円である。厚生労働省「障害者の就労支援対策の状況」, https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaisahukushi/service/shurou.html (2023年10月5日取得)
- (37) 木戸口佐織「盛岡普及指導区における林福連携の取組」『全国林業普及指導職員活動事例集(発表要旨) 令和4年度』2022年, 9～10頁
- (38) 厚生労働省「技能実習評価試験の整備等に関する専門家会議(第70回)議事要旨」2023年, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_35644.html (2023年10月12日取得)
- (39) 監理団体の役割等については前掲 (12) に詳しい。

(40) 厚生労働省「外国人技能実習制度について」, <https://www.mhlw.go.jp/content/001165662.pdf> (2023年10月5日取得)

(41) 前掲 (19)

(2023年10月30日受付, 2023年12月15日受理)