

ドイツの林業事業体・経営に関する報告 —国内外の林業労働者の就労構造に着目して—

滝沢裕子（鹿児島大学特任助教）

1.はじめに

本稿では、ドイツにおける林業事業体の在り方や経営に関する報告を、労働者の雇用の観点から踏まえて行いたい。

まず、ドイツにおける森林管理や林業の変遷と特徴を述べる。次に、1990年代から2000年代にかけてドイツの多くの州で実施された行政改革を紹介する。この時の行政改革は、州財政の合理化の下に森林管理や林業の枠組みを構造的に変え、公的な森林における施業の外部化と労働力の削減を進行させた。このことは現在の林業事業体の在り方や経営へ影響を与え、林業事業体における雇用状況にも大きく関わる契機となった。つまり、労働力の所在が大きく変化したため、労働者の雇用の構造を理解することが、現在の林業事業体の経営そのものを理解する一助となるといえる。そのような変遷を辿った上で、林業事業体が現在どのように労働力を確保しているのかを整理する。具体的には、国内労働者と外国人労働者の就労構造を把握する。特に、外国人労働者の具体的な就労構造に関する報告が本稿での新規性に当たるが、これは職業紹介業者の聞き取りから得られた内容である。さらに、職業紹介業者の実態を紹介する。今回取り上げる職業紹介業者はドイツ南部のバーデン・ヴュルテンベルグ州に所在するが、労働者の紹介先はドイツ全土を対象としているため、ドイツにおける林業の職業紹介業者の一事例として捉えることができる。

2.ドイツにおける森林管理の変遷

ドイツ連邦は図1の通り16の州で構成されている。国土面積の3分の1を占めるドイツの森林面積は1,142万haであり、そこでの森林管理は時代に応じて変化してきた。

図2は1970年代、1990年代、1990年代から2000年代ごとにおける森林管理の変遷の整理をしたものである。ドイツにおける森林管理は、保続思想の林業によって伝統的に支えられてきた¹⁾。そのため、計画的に木材生産を実現するための方法を時代に合わせて継続してきた。1970年代に突入すると、戦後の経済や産業の成長の負の側面である、酸性雨などの環境被害が現れた²⁾。それを背景として、自然および環境保護の実現が森林管理の新しい課題となった。その課題解決の手段は、連邦森林法を初めて制定することによって自然および環境保護をふまえた統一的な森林管理の基準を設定することであった³⁾。この時、州森林法を持っていない州は新しく森林法を制定し、既に州森林法を持っていた州は連邦森林法に沿った森林法へ改正することとなった。森林法の整備が進んだことは、木材生産の確保と環境の保護を両立するために近自然的林業に基づく森林管理へ転換を果たし、かつ、全州における森

林政策の共通化となった。

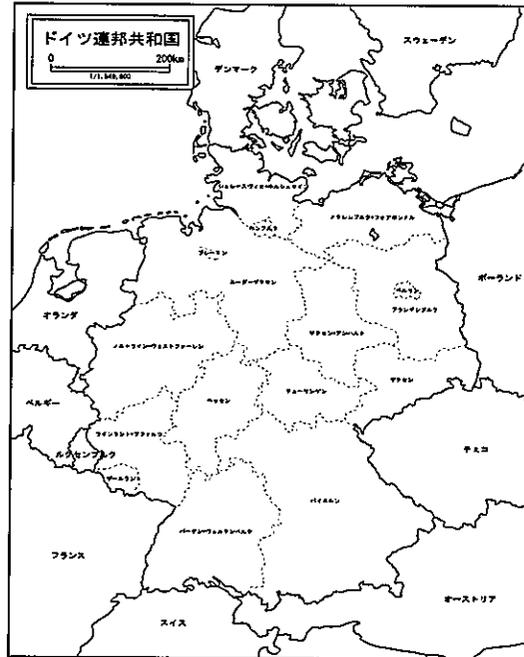


図-1 ドイツ連邦と州

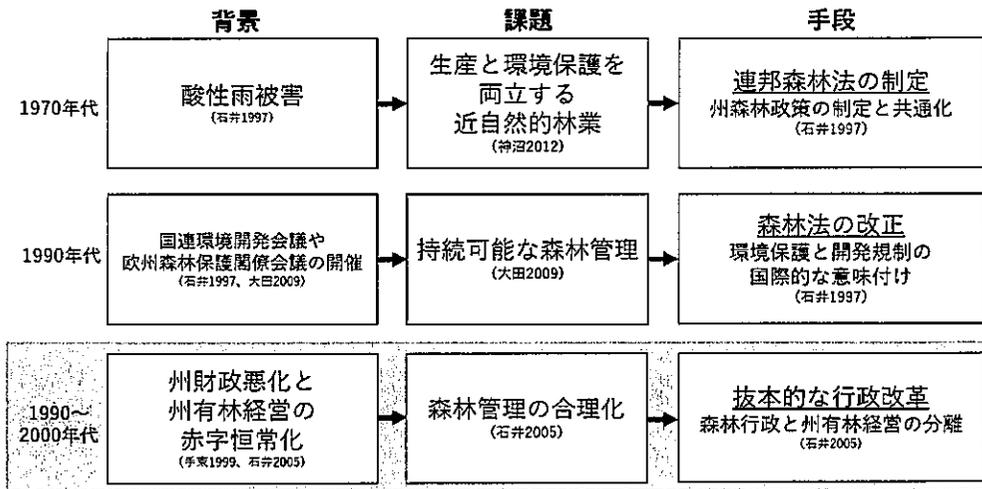
出典 <https://www.freemap.jp/>よりダウンロード

1990年代に突入すると、ドイツの森林管理は1970年代のものを引き継ぎながら、市民からの視点だけでなく欧州や国際社会との緊張感にさらされた。そこには、国連環境開発会議や欧州森林保護閣僚会議の開催が背景にあった⁴⁾。持続可能な森林管理を実現することが新しい課題とされ⁵⁾、そのための手段として森林法の改正が再び行われた⁶⁾。1970年代以来の改定である。この改正をもって、ドイツにおいて、森林管理は自然環境保全を強調した国際的な環境政策として位置づけられることとなった。

国際的な環境政策の重要性が高まる一方で、1990年代から2000年代にかけては州財政の悪化を背景として林業の合理化が喫緊の課題となった⁷⁾。その解決手段として、森林行政と州有林管理を分離する行政改革が行われた。その分離は森林管理の一般行政組織化と州有林の収益性追求を引き起こした。

1990年代以降の動向を整理すると、持続可能な森林管理の実現と林業の合理化の実現を同時に迫られる、つまり、公的利益の追求と経済的利益の追求といった矛盾した目的を掲げなければならなかったというのが、当時のドイツであった。

次の章では、この合理化がどのように行われたのかを、森林行政の変遷と合わせて整理していきたい。



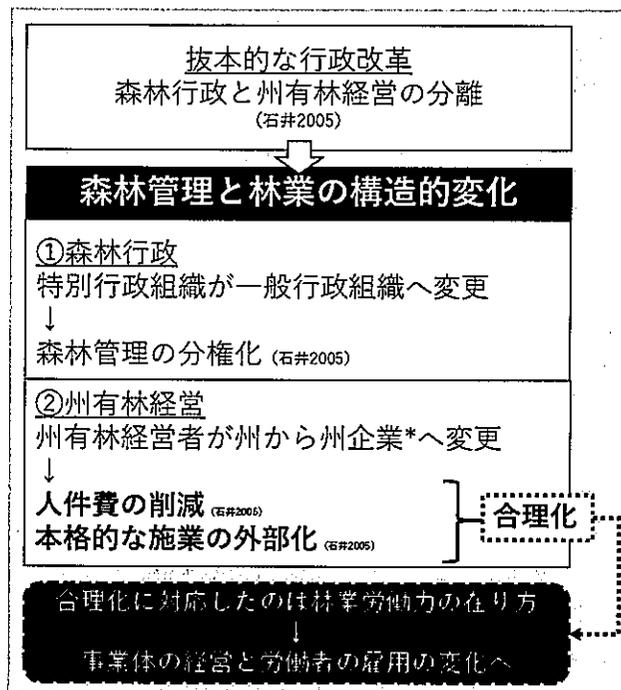
図一 2 森林管理における課題とその手段の変遷

3. 行政主導の森林管理制度の変革と合理化

ドイツでは州が森林行政や森林管理、林業へ及ぼす影響は大きい。先行研究で手塚が「ドイツでは従来、統一的な林政の方針を中央政府が決めず、主だった州がそれぞれに森林法を定めて、州有林（州が管理する国有林）を模範的に経営する」*8、山縣が「州の財産である国有林の管理はもとより…一般的な行政分野でも森林政策や行政の主体は州である」*9と表現しているように、州の管理・経営の在り方が自治体や私有林にも及ぶことがドイツ林業の特徴と言えよう。その運営方法は州によって独自色があるが、2000年代以前までは営林署（森林署）や農業会議所の地方事務所を基本とし*10、その職員であるフォレスターが州有林だけでなく、自治体有林や私有林など民有林にも助言を通して州の方針をきめ細やかに反映する体制が主流であった。特に、公的森林面積割合が高い州において営林署の在り方は重要となり、営林署における森林管理は統一森林署方式に基づいていた。統一森林署方式というのは、営林署が州有林の管理を行うだけでなく、自治体有林と私有林に経済行為、管理行政、高権的管理を行うことであった。そこにおける強みは、営林署が州有林と自治体有林の管理を担うことで、「管理経営の統一性、技術の統一性を担保し、その統一性を継続させてきた」*11システムであるということだ。この統一性と継続性を有するシステムは、従来の森林管理の中に受け継がれてきた思想と環境問題に対応した新しい問題意識を森林管理に反映する仕組みとなっていた。

このような従来の森林管理のシステムは、1990年代から2000年代にかけての行政改革によって大きく変化した。多くの州で州財政そのものが悪化し、森林部門を含む多くの部門で行政改革が行われた。詳細には、「1990年代のドイツにおける林業経営は、木材価格の低迷と経営コストの増大という以前からの傾向が止まず、州有林・公私有林ともに厳しい状態が

続いている」^{*12}ことが背景となり、行政改革による改革の方向は森林行政の一般行政組織への融合と州有林の収益性追求の2点で進められた。その結果、森林行政と森林管理、そして技術を継承してきた特別行政組織として林業局（日本でいう林野庁）が存在していたが、行政改革によって解体され、林業局が行っていた森林行政は一般行政組織へ融合することとなった。そして、州有林の収益性追求は新しく設置された州企業体によって行われることとなった^{*13}。これらは、森林行政と州有林管理の分離であった。それまで森林官（フォレスター）と林業労働者は職員として州や自治体に雇用されていたが、職員のまま雇用を維持できる者は限定され、一部はリストラという形で人員削減が行われた。このような人員削減によって、公的機関における森林管理の合理化が果たされた（図3）。



図一 3 抜本的な行政改革による合理化の影響

ドイツ南部のバーデン・ヴュルテンベル州（BW州）を例に、合理化がいかに人件費の削減によって果たされたのかをみてみよう。BW州は林業が盛んな州であるが、例外なく2000年代に行政改革を果たした州である。表1は州が雇用する職員数と林業労働者数である^{*14}。2004年にはフォレスターに当たる職員数は2,234人、林業労働者数は1,650人であったが、2018年にはそれぞれ2,530人、618人であった。職員数は若干名の増加がみられるが、約10年で林業労働者数が半分以上に激減した。このことから、人件費の削減は、林業労働者の削減によって実現されたことが分かる。しかし、合理化が実施されても、森林管理のための施業量

が変わることはなく、州が削減した労働力分の施業は林業事業体が担わなければならない。それが本格的な施業の外部化である。つまり、合理化に対応したのは林業労働力の在り方であるといえる。施業の外部化の進行は、既に存在していた林業事業体における事業規模の拡大を迫り、林業事業体に雇用されている林業労働者が増加することとなる。この時の変化に伴い、林業労働者の就労形態も多様化した。そのため、林業労働者の就労構造を捉えることが、林業事業体の経営を理解する上で重要であるといえる。よって、次の章では、林業事業体に雇用される林業労働者の就労構造を捉えることとする。

表-1 州が雇用する職員数と林業労働者数

西暦	職員数	林業労働者数
2004年	2,234人	1,650人
2018年	2,530人	618人

出典：石井（2005）の報告とForstBW年次報告書2018年版より作成

4. 林業事業体における林業労働者の就労構造

4-1 国内労働者

ドイツ国内の林業労働者は、国家資格取得者である林業作業士（Forstwirt）であり、林業の専門教育を受けた者とみなされている。神沼が報告した1991年にはすでに「西ドイツ全域でも、Forstwirt は基幹的林業労働者の一定の割合に達して」^{*15}おり、州や自治体に雇用される労働者だけでなく、林業事業体においても林業作業士の雇用はごく当たり前のこととなっている。ドイツでは、専門教育を受けた林業労働者が森林管理を実現する上で量的にも質的にも重要であるという認識があり、その教育と確保は職業教育法によって制度化されている^{*16}。職業教育は徒弟制度によって実施されており、弟子に当たる見習生は親方に当たる企業（州や林業事業体）と職業教育上の雇用契約を結ぶことで教育機会を得る。つまり、見習生は働きながら学びを得る制度ということになる。職業教育の修了と同時に職業教育上の雇用契約は終了する。また、林業作業士として就職した後も、再教育の機会が設けられており、労働者本人の希望によってはキャリア形成の場も柔軟に用意されている^{*17}。林業作業士のキャリアは、実務経験と再教育を通して、作業班長に当たるフォアアルバイター（Vorarbeiter）を経て、最終的にはキャリアの最高資格者として作業の教育者であるマイスター（Meister）となることである。

ドイツの職業教育における金銭的・業務的な負担の大部分は国や州政府によって担われており、継続的かつ計画的な林業労働者の養成は、一定程度の労働力の安定供給につながっている。林業事業体は、自社で修了した林業作業士を改めて雇用したり、他で修了した林業作業士を雇用したりすることによって労働力を確保する。

4-2 外国人労働者

しかし、Forstwirt の養成だけで労働力は十分に確保できるというわけではない。既に1982

年には西ドイツ BW 州の課題の中に「労働力調達の困難さ、林業労働者の職業教育と研修の強化。請負によって処理される仕事量の増加」^{*18}が含まれていた。1980年代にも労働力問題は労働力不足という形で存在しており、それに対処する方法はForstwirtの養成の増加だけでなく、請負で補っていたことが分かる。1990年代にはいと風害が増加し、被害木処理は直庸の労働者だけでは賅いきれず、外国人労働者を雇用している林業事業体が超過分を請負った^{*19}。そこで主力となったのは高性能林業機械の操縦者とチェーンソー作業者であった。この時をきっかけに、チェーンソー労働における外国人労働者が増加していった。財政悪化を背景とした施業の外部的化が起きた1990年代から2000年代には、風害処理で増加していった外国人労働者が一部林業事業体に組織化されていき、林業事業体の経営規模の拡大へとつながった^{*20}。その結果、ドイツのチェーンソー作業者の半分ほどが中央および東ヨーロッパからの外国人労働者で、下請けを含めた林業事業体の下で雇用されているという報告が2018年にされている^{*21}。

そのような外国人労働者は、どのようにドイツで就労しているのか。次項で取り上げる職業紹介業者 Firma Leski の聞き取りから、その一端を伺うことができた。外国人労働者がドイツの林業事業体に就労するためには3通りの方法があるという(図-4)。1つ目は職業紹介業者の紹介によって外国人労働者が林業事業体に雇用されるパターン、2つ目は既に林業事業体に雇用されている外国人労働者が縁故によって新しい者を紹介するパターン、3つ目は人材派遣業者が外国人労働者を雇用しそこから林業事業体へ派遣するパターンである。いずれのパターンも、林業の教育を受けていたかどうかは必ずしも問われない。職業紹介業は紹介先の林業事業体が直接外国人労働者を雇用すること、人材派遣業は仲介組織が外国人労働者を雇用していることに違いがある。林業の業界では、人材派遣業よりも職業紹介業の方

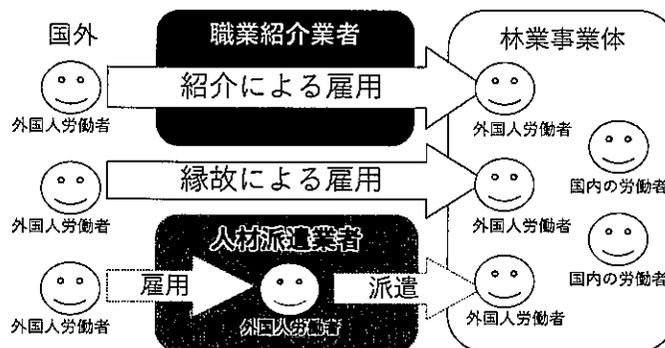


図-4 外国人労働者の林業事業体への就労構造

が活用されているという。それは、派遣の形態だと単価が安いわりに労働時間が短く、短期間でまとまった収入を得ることができないため、外国人労働者側があまり利用していないとのことだった。

4-3 外国人労働者の職業紹介業者 Firma Leski

Firma Leski はBW州に拠点を置く、職業紹介業を営む会社である。代表のLeski氏は1982年に事業を開始したが、当時は職業紹介業ではなくドイツでの林内作業の請負を自ら行っていた。1986年に法人となり、チェーンソー伐倒が主な事業内容となったが、林業は重労働であることから、ドイツ人の労働者を十分に確保することができなかった。そのため、当時からポーランドやルーマニアなどを中心とした東ヨーロッパから外国人労働者を雇うようになった。1990年代に入ると、北欧製の大型林業機械の販売も行うようになった。これは風害処理で大型林業機械の需要が増加したことが背景であった。外国人労働者の雇用を行うようになるとともに、外国人労働者の紹介業も行うようになった。2013年には、高齢のためLeski氏は林内作業の請負から手をひき、職業紹介業のみを継続していった。職業紹介業とは、ドイツおよびオーストリア、スイスといったドイツ語圏の国々へ、非ドイツ語圏の外国人労働力を紹介することである⁴²。

聞き取りをした2018年時点では、毎年70~80人分の職業先を紹介していた。紹介先の会社数は年間200ほどにのぼり、その7~8割が林業関連の仕事となっている。昔からのコネクションにより、ポーランドやルーマニアから新規の労働者を確保している。宣伝は口コミが中心となっている。コネクションは、林業に限っておらず、バスドライバー業界など幅広い産業から人材を呼び込んでいる。

顧客側である林業事業体が職業紹介を利用する利点は、労働力を早く調達できること、労務管理の簡便化、ドイツ全土でこのサービスが有効であることなどが挙げられるという。労務管理の簡便化というのは、Firma Leskiが外国人労働者へ賃金や雇用環境の説明や調整を行うため、林業事業体は複雑な労務管理を省力出来ることを指す。また、林業作業士とは異なり、基本的に外国人労働者は、ドイツは単純な出稼ぎ先であるという認識となっているため、特定の地域にこだわることはない。

Firma Leskiは職業紹介のみを行っているため、林業に関する教育は紹介先の林業事業体が行う必要がある。Firma Leskiは林業事業体と外国人労働者が雇用契約を結ぶ前に、マッチングのための8日間の試用期間を設けている。事業体は、試用期間中ならば人材の入替を希望することができる。以前は試用期間を4週間に設定していたが、長すぎるため現在の期間となった。過去に、林業事業体が試用期間内の人材利用で事業を完了し、当社に紹介支払い金を納めないというトラブルが発生したためである。

林業事業体が外国人労働者に求めることは、基本的にチェーンソー伐倒の能力であるという。枝打ちや測量などは予備的に求められる技能で、特に正しい方向に伐倒できることが最も重要である。

外国人労働者は国境コントロールにて入国の正規手続きが必要である。そのため、外国人労働者がドイツで仕事を行う際は、Firma Leskiのような職業紹介業者を通すと円滑に手続きが行われる。職業紹介業や人材派遣業が成立する理由の一つである。

Firma Leskiが紹介する事業体で支払われる外国人労働者への賃金の相場は、ドイツ語を

話せる者は17ユーロ/時間、話せない者は13ユーロ/時とされている。ドイツ語を話せないと業務説明に時間がかかり、その分実際の作業時間が短くなることから、このような賃金の差が発生している。このような賃金は、Leski氏が紹介先の林業事業体と長年交渉して設定されたものである。林業作業士は必ずTriffatragという契約に基づいて作業あたりの賃金が計算されるが、林業作業士ではない外国人労働者はその契約の適応外である。そのため、外国人労働者の賃金は雇用先の裁量で決定されるため、安く見積もられることも多かったという。なお、外国人労働者の月収は、ドイツで190時間働くと1,500ユーロ、スイスで190時間働くと4,000ユーロほどになるという^{*2}。この月収とは別に、林業事業体は住居手当を負担する。

ドイツでも、未だに林業労働はきつくて大変というイメージが一般的である。そのような状況の中で低賃金が続いているため、ドイツ人林業労働者に当たる林業作業士が就業しにくいのが現状であるため、外国人労働者も安い労働力として位置づけられがちであるという^{*4}。

注釈と引用参考文献

*1 神沼公三郎(2012)「ドイツ林業の発展過程と森林保続思想の変遷」林業経済研究 Vol. 58(1)、3-13頁。

*2 石井寛(1997)「比較林政論からみた我が国林政改革の方向」林業経済 Vol. 50(4)、21-23頁。

*3 *2に同じ。

*4 *2に同じ。大田伊久雄(2009)「存在感を高めるヨーロッパの森林政策と持続可能な森林管理の広がり」林業経済研究 Vol. 55(1)、21-34頁。

*5 *4大田(2009)に同じ。

*6 *2に同じ。

*7 手束平三郎(1999)「諸外国の森林・林業の動向」日本林業調査会編著『諸外国の森林・林業—持続的な森林管理に向けた世界の取り組み—』日本林業調査会、8-28頁。石井寛(2005)「ドイツの森林行政改革」石井寛・神沼公三郎編著『ヨーロッパの森林管理—国を超えて・自立する地域へ—』日本林業調査会、115-147頁。

*8 *7の手束(1999)に同じ。

*9 山縣光晶(1999)「ドイツの森林・林業」日本林業調査会編著『諸外国の森林・林業—持続的な森林管理に向けた世界の取り組み—』日本林業調査会、168頁。

*10 主に、南ドイツで営林署、北ドイツで農業会議所の地方事務所の設置が採用される傾向がある。

*11 神沼公三郎(2005)「ドイツの統一森林署」石井寛・神沼公三郎編著『ヨーロッパの森林管理—国を超えて・自立する地域へ—』日本林業調査会、149-174頁。

*12 *7の手束(1999)に同じ。

*13 *7の石井(2005)に同じ。

*14 * 7 の石井 (2005) に同じ。ForstBW (2018) “GESCHÄFTSBERICHT 2018” (https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/publikationen/Wald/ForstBW-Fakten_Geschaeftsbericht_2018.pdf)

*15 神沼公三郎 (1991) 「ドイツ (旧西ドイツ) の林業労働者養成制度」北方林業 Vol. 43 (6) 1-5 頁。

*16 また、寺下は、ドイツにおける林業労働者の養成は、ドイツの学校教育制度の中に位置づいている職業教育によって行われているものであるため、その制度自体は他産業の職業教育と変わらないものであることを改めて位置付けた。寺下太郎 (2019) 「林業からみたドイツの教育制度」林業経済 Vol. 72 (7)、1-15 頁。また、林業作業士の職業教育については次で詳しい。滝沢裕子・伊藤幸男・山本信次 (2020) ドイツにおける林業労働力の教育制度の実態—BW州におけるデュアルシステムを例に—。日林誌 102 (5) : 281~287。

*17 奥山洋一郎・香坂玲・寺岡行雄・枚田邦宏「ドイツ、BW州における森林技術者養成・研修制度」九州森林研究 No. 63、147-150 頁。

*18 後藤元規・田中和博 (1982) 「第 19 回森林経理研究会シンポジウム “西ドイツ、BW州における森林経理規程について”」日林誌 Vol. 64 (8)、325-329 頁。

*19 神沼公三郎 (1991) 「ドイツ (旧西ドイツ) の外国人林業労働者問題を見て」林業技術 No. 588 2-6 頁。

*20 Rottenburg 大学所属森林政策学教授 Schurr 氏からの聞き取りによる。

*21 Harbauer, P. (2018) Europaministerin Puttrich informierte sich beim KWF über europäische Forst-Projekte Online, (<http://www.kwf-online.de/index.php/aktuelles/presse/526-europaministerin-p-uttrich-informierte-sich-beim-kwf-ueber-europaeische-forst-projekte>). accessed November 1, 2020.

*22 なお、Leski 氏の妻は東ヨーロッパからの外国人労働者の人材派遣業を製材業界で行っている。

*23 スイスは EU 加盟国ではないため、賃金水準を EU に合わせる必要がなく、賃金を高く設定してもよい。また、EU の競争入札要件に準じる必要がないため、EU 加盟国とは異なる賃金水準となる。

*24 スウェーデンではより低賃金の状況が深刻であることから、Leski 氏は林業事業者と雇用環境の交渉を継続して行い、外国人労働者の労働環境が悲惨なものにならないように努めている。一方で、ドイツ国内で賃金引上げの世論があるため、スウェーデンほど酷くはないのではないかという見解も示していた。しかし、ドイツでは林業を含めて労働力の不足が深刻であることは変わらず、ドイツ政府は EU 圏外の 3 ヶ月ごとの滞在しか認められない国であるウクライナやベラルーシなどから新たに労働力を呼び込めるような制度を進めているという。それは EU 圏内での労働力調達に限界があることが伺える。