

第1回 宮古地域「いのち・くらし復興塾」 次 第

2013・5・11（土）13：30～15：30

岩手県立大学宮古短期大学部 多目的講義室

1. 開塾式

1) 開 会

2) 挨拶

栗田但馬「塾」運営委員会代表

3) 「塾」内容説明

栗田但馬「塾」運営委員会代表

4) 閉 会

2. 講 義 「地域住民が創る地域医療・公立病院とは？」

栗田但馬 岩手県立大学総合政策学部准教授・岩手地域総合研究所常任理事

3. 閉 会

4. 感想文の作成・提出

地域住民が創る地域医療・ 公立病院とは？

岩手県立大学
柴田但馬

宮古地域「いのち・くらし復興塾」
平成25年5月11日

はじめに

問題意識

- 日本の地域医療…全体として健全でない
(大)都市と農村(農山漁村)で様相は異なる
とくに農村・過疎地域における医療供給(体制)…
長期にわたる構造的な問題
*「医療過疎」
- 農村・過疎地域における医療…
公立医療機関(地方自治体)の役割「大」
→大規模な縮小を余儀なくされている
- 総務省「公立病院改革ガイドライン」(平成19年12月)
地方自治体「公立病院改革プラン」
…黒字化への病院間競争の様相

問題意識

- 東日本大震災:岩手、宮城、福島3県の沿岸を中心に
地域医療にも甚大な被害
…岩手:「核」である公立病院等とはとくに
沿岸南東部で全半壊
(例)県立高田病院「全壊」、
同大槌病院「全壊」
同山田病院「(実質)全壊」

- 岩手(県):公立病院の比重「最高」&県立病院「最多」
…60年以上の実績:広大な農山村・過疎地で中心となり、
主に小都市を中心とする広域の医療圏でネットワーク(供給網)を形成
* 小規模病院でも不採算部門(救急、時間外等)担当
- 平成18年度～農村・過疎地域の小規模病院を中心に再編加速…
経営(財政)悪化、医師不足、患者モラル(受診行動)
* 平成18年3月現在:27病院
→平成22年4月現在:20病院、5地域診療センター
+多くの病院で病床数大幅減

●岩手県:復旧・復興方針

全ての病院の(機能)再生か否かは平成25年1月まで不明瞭だった。

→機能縮小を表明(住民からの質問で?)
機能のあり方とともに手続き(プロセス)が強く問われていた。

大震災前後に県(医療局)と地域住民・市町村との信頼関係の構築、対話の積み重ねを指摘してきた。(葉田2011, 2012)

震災前後の連続性と断絶性の区別を重視しながら、復旧・復興が考えられなければならない。

目的

●大震災からの復興に向けて、岩手県とくに沿岸南東部の県立病院等の事例を中心に地域医療の課題を明らかにすること。

①県立高田病院、同大槌病院等を中心に、地域医療の復旧の状況を整理する。

②岩手県立病院等の歴史的な成果と問題を踏まえて、地域医療の復旧・復興の課題を整理する。

③農村地域医療における住民参加の先進事例から岩手におけるその課題を明らかにする。

* 岩手県立病院等の一覧

視点

●地域医療とは:自治医科大学監修(2009)

公立・民間医療機関(医師や看護師等)の供給サイド
地域住民(患者)の需要サイド
媒体者(国、県、市町村(=国保))
...各々の関係の重視

医療と保健、福祉の連携

くらしやしごととの関わり

→トータルビジョン

●農村・過疎地域医療

供給面:病院、診療所

...初期医療、一次医療、狭域医療からの広がり

→(中核)病院...高度医療、二次医療、広域医療

(とのグレイゾーン)

<公立病院の役割>

地域に必要な医療のうち民間医療機関による提供が困難な医療を提供すること

例えば、①過疎地・へき地医療、②救急等不採算部門、③高度・先進・特殊医療、④医師派遣・養成拠点など

地域と言っても、県や市町村などの空間・行政的領域、社会・経済構造や歴史・文化、地理・地形・気象条件など多様で、医療のあり方に違いがあるのは当然。

「公立病院改革ガイドライン」のように、中央集権的システムを問い直すなかで、岩手の医療の場合、歴史的に県(県立病院等)が農村・過疎地域に果たしてきた幅広い役割を十分に考慮する必要有。

岩手県内市町村



宮城県内市町村



I. 東日本大震災における地域医療の特徴

1. 社会経済的特徴

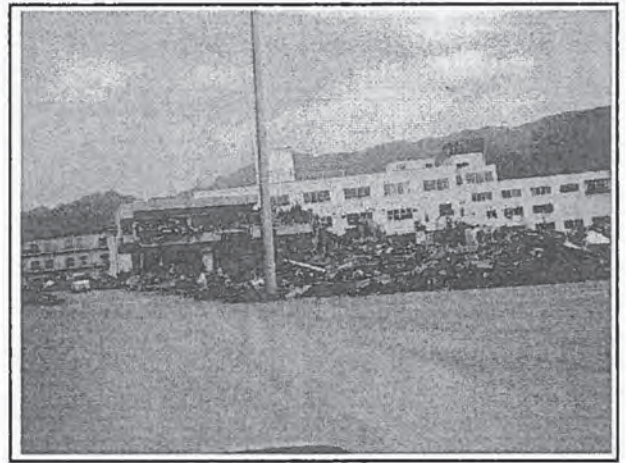
2. 岩手沿岸の社会と被災状況

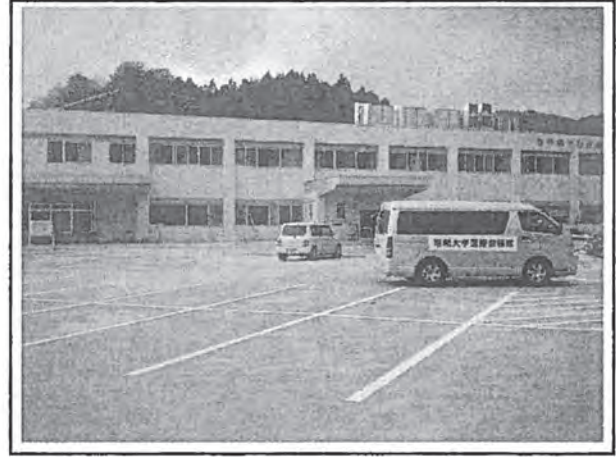
岩手県医療提供施設の被害状況

区分	施設数	被害施設数				被害額(千円)
		計	全壊	半壊	その他	
病院	94	62	3	1	58	19,357,764
診療所(医科)	754	114	33	11	70	4,628,406
診療所(歯科)	613	127	37	11	79	3,980,353
調剤薬局	578	53	37	16	0	1,781,940
合計	2,037	356	110	39	207	29,748,463

※ 施設数、被害額

※ 資料：岩手県庁提供資料





Ⅱ. 岩手沿岸南東部における県立病院等の復旧状況

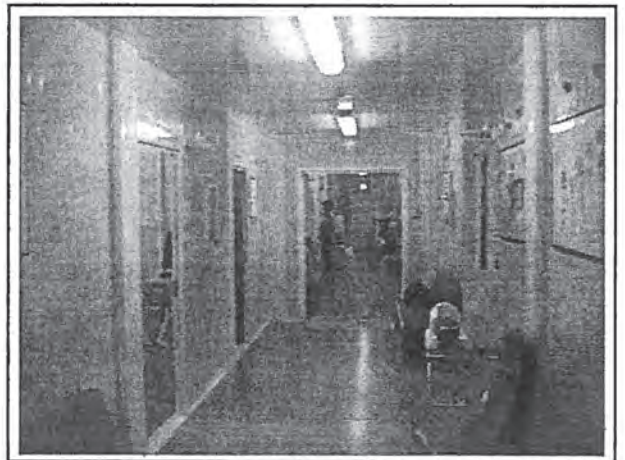
1. 高田病院
2. 住田地域診療センター
3. 大船渡病院





4. 大東病院

5. 大槌病院





岩手沿岸市町村の医療施設の復旧状況

	既存	被災	再建			再開見込	廃止等	未定	
			自院	仮設	計				
沿岸市町村	病院	19	13	10	3	13	0	0	0
	診療所	112	54	30	12	42	0	12	0
	歯科診療所	109	60	28	19	48	2	8	2
	調剤薬局	100	53	36	0	36	1	10	8

(注) 2013年2月1日現在。

Ⅲ. 地域医療の復旧・復興に関する論点

1. 岩手県復興基本方針

(1) 岩手県東日本大震災津波復興計画・復興基本計画(平成23年8月)

中期的な取組

- ・「新たなまちづくりと運動し、人口集積の状況や高齢者等の支援ニーズに対応した保健・医療・福祉施設を整備」
- ・「地域の保健・医療・福祉の関係機関の機能を最大限に発揮する『遠隔医療』の導入等によるネットワークの再構築」
- ・「高齢者等の要援護者が地域で安心して生活できる保健・医療・福祉の連携による地域包括ケアシステムの構築」
- ・「大規模な災害の発生に備え、市町村保健センターや介護保険・障がい福祉施設に防災機能を付加するとともに、総合保健福祉機能と防災拠点機能を併せ持つ公設民営型複合施設を整備」

＊ ＊ 岩手県東日本大震災津波復興計画・復興基本計画(案)(平成23年6月) ＊ ＊

中期的な取組

- ・「新たなまちづくりと運動し、人口集積の状況や高齢者等の支援ニーズに対応した保健医療・福祉施設を整備」
- ・「地域の保健医療・福祉の関係機関の機能を最大限に発揮する『遠隔医療』の導入等によるネットワークの再構築」
- ・「高齢者が住み慣れた地域で安心して生活できる地域包括ケアシステムの構築」
- ・「大規模な災害の発生に備え、市町村保健センターや介護保険・障がい福祉施設に防災機能を付加するとともに、総合保健福祉機能と防災拠点機能を併せ持つ公設民営型複合施設を整備」

(2)岩手復興特区:「岩手県保健・医療・福祉復興推進計画」(平成24年2月認定)

- ①被災地医療の確保…病院の医師をはじめ医療従事者の配置基準が緩和される(県全域対象)。
- ②被災地住民の健康維持…薬局に義務付けられる面積基準が撤廃される。
- ③被災地の介護・福祉サービスの確保…指定訪問リハ事業所、介護老人福祉施設、介護老人保健施設、指定介護予防訪問リハ事業所における介護・福祉サービスの継続を支援するとともに、当該施設の新たな整備を推進する。

＊ ＊岩手復興特区(当初の目標):保健・医療・福祉サービス提供体制特区 ＊ ＊

- ①保健・医療・福祉サービスの提供体制の早期復旧を図るための財政支援
 - ②津波災害を踏まえた新たなまちづくりと一体となった保健・医療・福祉サービスの提供体制の構築を図るための財政支援及び規制緩和
 - ③精神科医療体制の構築を図るための財政支援
- ＊復興に向けた医療連携の取組イメージとして遠隔医療の導入、災害拠点病院の機能強化があげられている。

2. 復興の基本的方向に関する論点

(1) 県の動向

- 平成23年9月の知事選直後:知事「地域医療の機能を低下させることはしない」→10月に知事は再建を明言
 - *「機能」とは? 山田町長や陸前高田市市長など:警戒感
- 大東病院:県医療局と地域住民の意見交換会
24年5月15日他2回→40床程度(8月表明→9月決定)
 - *宮古、久慈両病院の病床減は早々に決定
- 被災地域医療再生検討委員会(2次医療圏ごと)?
- 平成25年1月の1市2町における意見交換会:
高田50~60床程度(70床)、大槌50床程度(60床)
山田50床程度(60床)、休日・夜間救急なし
→高田・住民団体:80床の請願→決定先送り
- 2月第4回県立病院経営委員会…委員:地域ニーズを踏まえているのか? 医療局:被災後の人口減少等を勘案して

(2) 論点

- 次期医療計画(平成25~29年度)の策定:24年度内に具体的な整備内容が決められる。→25年1・2月までの時間的猶予…地域住民(県民)がどう生かしたか?
- 医師不足 & 中核病院強化 & 山田病院等縮小=従来型の論理←→地域・住民ニーズ(一定の責任を伴う)…どのようにまとめて、ぶつけているか?
- 地域医療再生基金の活用を模索:地域医療再生臨時特別交付金の存在=10%以上の病床削減に努めること。
- 意見交換会:石木院長…病院間の役割分担 & 住民参加。岩田院長…皆で助け合って。
- *朝日新聞25年1月29日:兵庫・丹波の事例紹介
- 県保健医療計画(平成25~29年度)25年3月:「自分の都合により診療時間外に受診したり…」(p.46)
第5章「医療連携体制構築のための県民の参画」
- 県立病院の新しい経営計画?(平成26年度からの5ヶ年)

IV. 岩手県立病院等の経営における歴史的な課題

1. 県立病院等(医療局)直営開始時の課題

- ・県営医療(医療局):昭和25年11月1日病院25、診療所40、病床数1,865、職員数1,124(うち医師182)
- ・「県民医療の確保」「医療及び公衆衛生の向上」「社会保険の発達」
- ・中央集権的システムの制約
- ・県民との距離感&市町村との関係(保健・医療、保険)
…岩手モデルの可能性

→主要課題にいつも財政再建が掲げられるようになる。

<背景>

医療事業の実態からみて県の直営はきわめて困難

- ①経営代行を前提として新たな社団法人の設立…県案
- ②国保連に経営代行…国保連等案:町村会、町村議長会、農協協議会など圧倒的な県民の支持

県による医療施設の買収に伴う財源問題(県債):

- 中央政府の起債許可必要
- 中央政府:許可にあたって直営が望ましい
- 県:方針転換&水面下で交渉

2. 県立病院等の経営に関する主な動向

- 平成12年2月医療局「岩手県立病院等長期経営計画」
(11~22年度)
- +16年2月「県立病院改革(基本プラン・実施計画)」
(16~20年度)

「広域基幹病院の一層の体制強化・機能特化」

「入院需要に見合う病床数の適正化」

「総合的な経営改善」

- …病床数減に重点を置く機能分担論:
地域病院のうち紫波、大迫、花泉、住田、伊保内(九戸)の各病院(1病棟)は19床以下の有床診療所化(無床化方針からの修正)&
江刺、高田、遠野、山田、一戸の各病院1病棟休止

過去に比して大きく異なる改革…平成15年10月の実質的な議論の開始、16年2月の公表、5ヶ年度以内の病床数の適正化について、県民・議会との関係を重視すれば、主体論や手続論で大いに議論の余地がある。

*背景:過去数ヶ年度しかなかった十数億円レベルの赤字(単年度)が何度も生じ、年度末累積欠損金も170億円超に及ぶ収支見通しが明らかになった。

国の医療制度改革・医療費抑制政策と地方行財政構造改革(経済効率化)

●平成19年12月総務省「公立病院改革ガイドライン」
経営の効率化、再編・ネットワーク化、経営形態の見直し
(いずれも3～5年以内の実施)

病床利用率:過去3年連続して70%未満の病院は病床数等を抜本的に見直し

地方自治体:20年度内に「公立病院改革プラン」を策定し、早期に大きな成果を要請される

●平成21年2月県医療局「岩手県立病院等の新しい経営改革」
(21～25年度)

経営(財政)悪化、医師不足、患者モラル(受診行動)
→紫波、大迫、花泉、住田、九戸の全ての地域診療センターと沼宮内病院の無床化
→基幹病院等と併せてさらなる病床数の減

市町村との事前協議さえ皆無に等しい
→案の公表20年11月

5地域診療センターの無床化を一律で21年4月実施
沼宮内病院(60床)の無床化を22年4月実施(延期23年4月)

↓
県内とくに無床化の対象地域(町村)で大混乱
県議会でも大混乱
県民軽視の再現

●県の経営・財政健全化さらに医師の負担軽減等に直結させるための機能分担(役割分担)の展開?

= 県立病院:急性期一般医療
市町村立病院・診療所:慢性期一般医療(保健・福祉(介護)との連携)

*慢性期特化では健全経営続かない医療システム

県本庁や医療局が見通す改革の最終的なステップとして、地域診療センターの廃止・町村移管、さらにその他の病院の経営形態の見直し、例えば独立行政法人化を選択することが考えられる。

*まず「多数派の県立病院」になりたい?

本来の意味での「補完性の原則」にしたがって、財政的・人材的責任をもって補完・代替することが望ましい。
→県立病院中心システムは農村県の医療像の1つなりうる。

3. 県立病院復旧・復興の基本課題 —地域協働型病院等経営—

創業の精神としてあげられる「県下にあまねく良質な医療の均てんを」、また住民とのいわば遠い距離感「県民の県民による県民のための医療」について、その条件づくりという根本から問い直している。医療局(病院等)職員と住民(患者)の信頼関係を強固に築くためには、互いに向き合い、協働により地域の「くらし」や「しごと」まで見通して、「岩手」の公的医療や病院経営を充実、強化することが分岐となる。

「県下にあまねく良質な医療の均てんを」を理念にとどめず、実質的に継承していくのであれば、これは何も県立病院の数が多いことだけで十分に説明できるものでもない。県が集権的システムの制約の下で、自らに起因する諸問題を抱えながらも、財政的、人材的責任をもって築いてきた県立病院等の農村・過疎地域(条件不利地域)を重視したネットワークとその実績を、県民との協働や市町村との連携・協力を通して独自の手法で充実・強化していく。

県営医療にとって、県民と県職員(本庁、医療局)の信頼関係を構築するための条件づくり、すなわち、老若男女や知識の程度を問わない協働を土台にして、「患者」向けにとどまらず、「地域住民」向けの事業を実施し、県職員自身も一緒に「住民目線」を持ちながら「開かれた医療・病院」に関して学習し、成長するといったような、いわば「共育」(社会教育、生涯学習を通して共に育つ)の成果を収め、体系化していくのである。

地域協働型の病院等経営(システム化)
こそが復旧、復興にとって最優先課題であり、
大震災を理由にした医療供給体制の縮小ではない。

V. 地域医療・公立病院における住民参加の先進事例

1. 県立病院における住民参加とは？

- ・地域懇談会・・・各病院等の現状や課題等
 - * 住民との関わりは病院ごとに異なる。
 - * 実施していない病院もある。
- ・県立病院運営協議会(2次医療圏)
- ・市町村レベルの協議会等への県・保健所や院長等の参加
- ・市町村の情報発信
- ・病院ボランティア(県立病院等)
平成24年度:20病院等で受入れ&12病院で組織化

↓
いろいろ挙げられる？

誰が？何を？どの程度？ 参画？協働？

<(政治)運動型> と <サポート型>

+〇〇委員会・〇〇審議会等の委員

+住民代表を過半数とする運営協議会・

経営委員会

* 釜石地域県立病院運営協議会(24年11月13日)

委員(区分・住民代表4人): 県立釜石病院サポーターズ他

病院・医師等(→医療局含む)と住民・県民が
同じ土俵に立つための条件づくり！！

病院・医師等と住民のパイプ役

* 病院が地域に出て行くサポート役

* 医師を共有財産として守る役

* 医療・病院を学んでいくリーダー役

2. 岩手における事例

●「千厩病院を守り隊 朝顔のたね」(平成22年1月結成)

退任医師感謝の会、(病院・守り隊)出前講座、医療寸劇、
会報発行、医師への昼食差し入れ、感謝カードなど

●「藤沢町民病院を支える会」

●県立釜石病院サポーターズ

●お産と地域医療を考える会(花巻市)

●花泉の地域医療をサポートする会

●岩手町の医療を守る住民会議

●県立高田病院を守る会

●山田病院と地域医療を守る会

●岩手県地域医療を守る住民組織連絡会

●地域医療の充実・県民の命を守る連絡会

3. 兵庫県柏原市における事例

●県立柏原病院(病床・許可303床、稼働150床): 人口11
万人程度の丹波医療圏の中核病院。

* 丹波新聞社・記者の小児科崩壊発信をきっかけに

* 地域での役割の分担と連携:

政治的運動で病院と対立しなくても・・・

●「県立柏原病院の小児科を守る会」(平成19年4月結成)

・「普通」の子育て中の母親・・・供給者のことを考えよう。

・小児救急冊子(病気時チェックシート)の作成

・絵本「くまさんせいのSOS」共同製作

・啓発ステッカー(マグネットタイプ) & 啓発うちわ

・「ママのおしゃべり救急箱」(ゲスト講師&座談会など)

・HP、ブログ、携帯メールマガジン配信

・ありがとうメッセージ・カード、講演、取材、視察、執筆

* 病院の経営状況？然るべき人が分析・発信して欲しい。

①コンビニ受診を控えよう

②かかりつけ医を持とう

③お医者さんに感謝の気持ちを伝えよう

今いるお医者さんを大切に

公益・共益

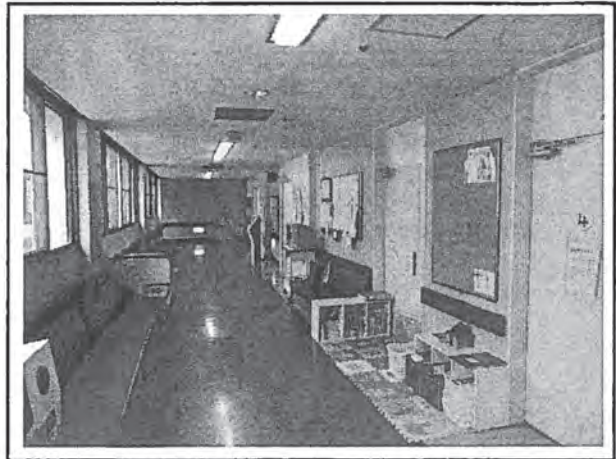
生涯学習・地域文化

↓

小児科医「大幅増」

時間外受診者「大幅減」

地域への波及効果(意識・実践)



- 丹波医療再生ネットワーク
 - ・地元の開業医、薬剤師、議員、市民有志、記者など
 - ・毎週火曜の定例会
 - ・DVD「今ここであなたが倒れたら」製作
 - ・市内自治会への講演行脚「夜回り」
 - ・「丹波医療ざわざわかレッジ」(毎月第2火曜):
健康探求講座&地域医療講座
 - ・病院スタッフや研修生・医学生などとの交流会
- たんば医療支え隊
 - ・「普通」のおばちゃん・おっちゃん中心
 - ・毎週木曜夕方:「差し入れ定期便」(医局向け)
 - ・学習会(講習会)、講演会
- 市地区赤十字奉仕団・市連合婦人会の病院ボランティア

●丹波市地域医療課

- ・地域医療循環型人材育成プログラム:
県と市の負担・・・神戸大から医師派遣&人材養成
- ・救急病院・医師への研究資金貸与(返還免除有)
- ・小児科医療確保緊急対策事業
- ・地域医療講座の開催助成
- ・産科医院開設補助
- ・柏原赤十字病院運営補助
- ・情報発信・・・医療機関、休日診療、AEDマップ、医師求人転職サイト向け市情報など
- ・平日20時～22時応急診療室開設(市医師会)
- ・夜間健康相談ホットラインの開設(専門業者へ委託)
- ・小児救急冊子の買い上げ



ご静聴ありがとうございました

第1回 宮古地域「いのち・くらし復興塾」

標題 「地域住民が創る地域医療・公立病院とは？」

岩手県立大学准教授 栗田 但馬

■はじめに

私たちの生活の中で、保育とか福祉というのは、昔から住民が参加するということが広く行われてきました。しかし、公立病院の運営に住民が関わるといように地域住民が地域医療に参画するということは、近年じわじわ広がっていますが、非常に低い水準にある言わざるを得ません。では、「地域住民が創る医療・公立病院」というのはどういうことで、主役の住民は何をしなければならないのでしょうか。

■本講義の問題意識、岩手の地域医療

都市部と農村部では地域医療に格差があり、さらに日本全体としてみても健全ではありません。農村というのは、従来から医療サービスや体制の面で大きな問題を抱えており、構造的な問題がずっとありました。都市部では民間が積極的にサービスをするわけですが、農村地域における医療は公立医療機関が非常に大きな役割を果たしています。そのような中で、公立医療機関は、近年、大規模な縮小を余儀なくされています。実はその縮小は加速しており、医療過疎問題は深刻さを増しています。

この要因として、平成19年12月に総務省が「公立病院改革ガイドライン」を打ち出しました。その内容は、民間医療機関並みに経営の効率化をすること、地域医療の病院を再編・ネットワーク化すること、運営形態を変えることです。究極は民間に譲渡するということでした。とりわけ経営の効率化を迅速に進めるといことで、地方自治体に経営の効率化による経常収支の黒字化のための公立病院改革プランを一斉につくらせて、病院間競争が一気に進みました。数字だけ見れば、公立病院の経営状況は飛躍的に変わったのです。

岩手の特長は、公立病院の比重が全国一で、県立病院が全国一多いといことで、公立病院、特に県立病院の役割が非常に大きかったわけです。戦後から60年以上、広大な農村地域で中心となり、主に小都市を中心とする広域の医療圏で、公立病院・県立病院が独自のネットワークをつくってきました。

岩手では、「公立病院改革ガイドライン」の少し前から、すでに大規模再編を始めていました。そのうち県立病院・診療所の再編の根拠は、まず一つ目は経営悪化、二つ目は医師不足と患者の減少、三つ目はコンビニ受診などの患者モラルの問題が、知事をはじめ岩手県からあがり、病床数が減らされて、あるいは無床化され、縮小されてきたわけです。

このように経営なり、運営の在り方、病院の在り方というのが全国で問われて、岩手でも大再編が進んできた中で、大震災が起きました。岩手県では、高田病院、大槌病院、山田病院の3つの病院が全壊しました。病院全体で全壊3であったので、すべて県立病院ということになります。大打撃を被ったのは言うまでもありません。復旧・復興方針で、すべての病院の機能再生か否か、どのような形で再建するのか、機能はどうなるのかということが当然気になりますが、つい最近まで一般の住民はよくわかっていなかったということです。そして、機能縮小が表明されました。

なぜ表明が今に至ったのか、機能再生や再建をめぐる県の手続き、そして地域、住民の対応を問題

にしたいと思います。私は震災前から岩手の地域医療を巡る県・医療局と地域住民、市町村の信頼関係の構築、対話の積み重ねについて問題意識を持って、いろいろなところで発信してきました。そうした関係が昔から成り立っていなかった、対話がなされていなかったということです。これが岩手県にとっては死活問題だということを、私はずっと訴えてきました。

■地域医療とは

地域医療とか公立病院の問題を考えると、地域医療の定義というのは、病気を治すことだけではありません。定義としては、医師等が暮らし、家庭、健康などに寄り添うということ、かつ、住民が主役だということがうたわれています。それをまず考えなければなりません。それから、もちろん患者のニーズは考えなければいけません、サービスする側のことも考える必要があります。供給と需要です。また、公立病院の場合は、国、県、市町村、国保の関係も考えなければなりません。

もう一つは、予防的な保健、病気になったときの治療、介護を要する場合の福祉、この流れで、保健、医療、福祉の連携を考えなければなりません。その他に、地域医療というのは、地域の特性がそれぞれあります。暮らしや仕事との関わりを考えなければなりません。これらをトータルで考えましょうということです。そして、公立病院の役割ですが、1つだけ触れますと、それは過疎地・へき地医療です。

■県の復興の基本的方向について

岩手県の復興計画で地域医療の復興の基本方向を知ることができますが、県立病院については記されていません。これとは別に特区も目指しており、「保健・医療・福祉復興推進計画」という特区が認められています。しかし、もともと岩手が震災後に想定した特区とは全然違います。国の特区制度というのは、結局、岩手の思うとおりにはできなかったということで、岩手県にとっては使い勝手が悪いのです。まだまだ特区見直しの余地はあると思います。

平成 23 年 3 月に発災しましたが、9 月の知事選の直後に、知事はやっと口を開いて地域医療の機能を低下させることはしないと明言しました。10 月に知事は再建を明言しています。「再建」というのは、病院は病院として再建するということで、病院が診療所として再建というのはないだろうとみんな思ったと思います。しかし、「機能」というのは非常に幅が広いので、山田町長とか、陸前高田市長とか、あるいは内陸の町長も危機感を感じて、機能というのはよくわからないということで警戒感をあらわにしました。この非常時に縮小などというのはあり得ない、言語道断だということが、審議会やいろいろなメディアで取り上げられました。

そこから月日が大分経ってからも、まだ機能は何かということについては明言されませんでした。その中で口火を切ったのが大東病院のケースでした。平成 24 年 5 月、8 月、9 月に、医療局と地域住民が意見交換会をやりました。一応 3 回の交換会が行われたのですが、住民運動もむなしく、80 床近くあった病床が 40 床程度に減らされ、リハ機能もなしということになりました。あまり知られていませんが、宮古病院と久慈病院もそれに先立って早々に病床を大幅削減されました。

平成 25 年 1 月には陸前高田市、大槌町、山田町で医療局と住民の意見交換会が行われました。そこで高田病院 50~60 床程度、大槌病院 50 床程度、山田病院 50 床程度に縮小と発表されました。それぞれもともと 70 床、60 床、60 床だったので、相当減っています。高田病院では住民団体が 80 床の請願を出して、今決定が先送りされていて、6 月の議会で決着がつくのではないかとということ

す。休日・夜間救急機能は縮小ということになりました。いわゆるここで機能となるわけですが、縮小というのは、休日・夜間救急なしということです。

2月の県立病院経営委員会で、ある委員が、この沿岸での縮小を指摘して、地域ニーズを踏まえているのかと問い詰めたところ、医療局は、それには答えずに、縮小を決めたのは被災後の人口減少とか、震災前の患者の病床利用率や患者数を考慮して勘案して決めさせていただきましたということでした。地域と向き合った対応といえるのでしょうか。震災前後の連続性と断絶性を区別しながら考えなければいけないと思います。

■医療計画・地域医療への住民の関わり方

そういう中で、今年度から県の次期医療計画が始まったわけですが、中期計画、5年計画をつくるために、当然地域で議論をして、医療をどうするかというのを計画に盛り込まなければなりません。そのためには、議会も通さなければいけませんから、平成24年度内に具体的な整備内容が議論されて決められるのが普通です。

ここで考えてほしいのは、案が決まる平成25年1月、2月ぐらいまで、今年度から始まった医療計画の内容をどうするかということを住民が考える時間的余裕は大震災を経て仮設の診療所になってから、1年半以上あったわけです。その間、住民は何をしていたのでしょうか。目の前の家はどうか、土地はどうか、雇用はどうか、必死だったというのはわかりますが、気付いたら地域医療・公立病院はこうなっていました、これという動きはありませんでしたではなかったでしょうか。

県の言い分としては、医師不足があります。宮古地域であれば、宮古病院という中核病院を強化するためにその医師を充実させる必要があるという従来型の論理があり、震災後も同じ理論であり、山田病院の縮小に至っています。それに対して、意見交換会では山田病院長は皆で助け合って病院をつくってこう、高田病院長は病院間の役割分担に加えて、住民参加が重要であるということを言っていますが、それは大事な論理です。

しかし、私が言いたいのは、住民がニーズを聞いてくれと要求する場合には、一定の責任を伴うということです。言った限りは、自分たちも病床を守る、病院を守るという責任を持つのが当たり前です。この点は、どのように地域のニーズをまとめて、ぶつけて、実践に移せたのかという疑問が私にはあります。平成25年1月29日の朝日新聞では地域医療における住民参加の先進事例として兵庫県丹波の事例を紹介していました。3月に策定された岩手県保健医療計画（25～29年度）では「自分の都合により診療時間外に受診したり」というように、いわゆるコンビニ受診を指摘されています。

別の観点から、縮小という結果をみたいと思います。県医療局は全壊の病院の再建に地域医療再生基金という財源を活用することを模索していました。それほど大きな規模でなかったのですが、国から大震災のために地域医療再生臨時特例交付金が大规模に交付されることになり、それで再建にゴーサインを出せたわけです。しかし、この交付金の交付条件には病床過剰の二次医療圏については10%以上の病床削減が入っていたのです。このことはほとんどの住民に知られていないでしょう。この点では既定路線化されていたとみることもできます。

■県立病院等の経営における歴史的な課題

今回全壊した3県立病院の再建にあたって、県医療局と地域住民あるいは市町の信頼関係の構築、対話の積み重ねはきわめて不十分であったと指摘したいです。このことは今に始まったわけではあり

ません。少しだけ県立病院経営の歴史を振り返っておきます。医療局の下で県立病院等が直営を開始したのは昭和 25 年ですが、当時の医療システムは強力な中央集権システムの下で様々な制約を受けていました。さらに岩手で言えば、市町村立でなく県立が中心であるがゆえに、持続可能な経営にとって県民との距離感および市町村との関係に細心の注意を払うことが宿命づけられたわけです。見方を変えれば、大半の県とは違う方向に舵を切ったので、岩手モデルの可能性があったわけです。しかし、結果的には県の財政再建、自らの経営再建がいつも主要課題となり、目が向かなかったというのが実状でした。

こうした背景に少しだけ触れます。もともとスタートにあたっては直営ではなく、他の経営形態が想定されておりました。しかし、県内の多くの医療施設を買収し、経営していこうという時に、施設買収に伴う財源として県債でまかなうことになっていましたが、中央政府の起債許可が必要で、政府は許可にあたって直営が望ましいとしました。これによって県は方針転換したわけです。つまり、歪んだスタートだったわけですが、事実としては長きにわたって維持されています。

さて、県民等との関係ですが、お手元の資料のとおり、2000 年代なかばの大再編ではとくに手続き面で大きな問題が生じました。また、2000 年代おわりの大再編でも同じ結果であり、より深刻な事態となりました。とくに住田や九戸といった診療センターは、もともと病院で、最終的に無床診療センターとなったわけですが、県議会でも、地域でも大混乱となりました。いずれのケースにおいても県財政なり、病院経営の悪化問題があるわけです。この点は医師不足とあわせて、岩手独自の努力には限界があり、国家的、構造的な問題です。

以上のことを踏まえて、私は県立病院経営のあり方、さらに復旧・復興の基本課題として、「地域協働型病院等経営」を提示してきました。これまでその内容なり、条件づくりおよび改革ステップを具体的に、体系的に示してきたわけではありませんが、大震災等を理由にした医療供給体制の縮小ではなく、信頼関係の構築および対話の積み重ねを最優先させることが不可欠です。

■地域協働・住民参加の先進事例

地域医療・公立病院における住民参加とは、県内の実態をみればいろいろあるかと思いますが。例えば、県立病院主催の地域懇談会、県立病院運営協議会などがあげられるかもしれません。病院ボランティアもそうかもしれません。重要なのは誰が、どこまで参加なり、参画するかでしょう。地域協働についても同様です。私は発展していくようないくつかのスタイルを例えば「縦軸」とすれば、それぞれの段階でのいくつかのスタイルを「横軸」と呼びたいです。地域医療に関する住民組織の代表として何々委員会や何々審議会の委員になるというようなケースはかなりの発展モデルのように思います。ここではそれに対して、初歩的なスタイルを「横軸」でみて展開したいと思います。それは「(政治)運動型」と「サポート型」に分けられます。「運動型」はたいてい行政当局と対立的な関係となり、当局から妥協を引き出していくか、あるいは決着がつかないことが多いです。

私は「サポート型」を支持したいです。つまり、病院・医師等と住民・県民が同じ土俵に立つための条件づくりとしてふさわしいからです。つまり、両者のパイプ役となります。例えば、病院が地域に出て行くサポート役、医師を地域の共有財産として守る役、医療・病院を学んでいくリーダー役などです。岩手でも「サポート型」の事例はいくつかみられます。最たる団体は一関市千厩で活動する「千厩病院を守り隊朝顔のため」と言えるでしょう。退任医師感謝の会、病院主催・守り隊主催の出前講座、医療寸劇による啓発活動など様々な活動をしており、最近では医師への昼食差し入れを月 2

回し始めました。

全国にも目を向け、先進事例をあげておきます。兵庫県柏原市の県立柏原病院と「県立柏原病院の小児科を守る会」です。柏原病院は人口 11 万人程度の丹波医療圏の中核病院です。地元の丹波新聞者の男性記者の小児科崩壊発信、つまり中核病院でありながら小児科医が実質 1 人になり、その 1 人が退職する意思表示したことをきっかけに病院・医師のことを考えるようになったのですが、そこで登場したのが「守る会」でした。「守る会」は普通の子育て中の母親の集まりですが、県や病院に医師を何とかせよ、夜間診療を何とかせよといったように、要求ばかりして政治的運動により対立をエスカレートさせるのではなく、地域での役割の分担と連携に重点を置き、協力路線つまり「サポート型」を選択し、何よりも医療供給者、医師のことを考えるようになります。

守る会は平成 19 年 4 月に結成され、様々な活動を行うようになります。ありがとうメッセージ・カード作成、「小児救急冊子」（病気時チェックシート）の作成、絵本「くませんせいの SOS」の共同製作、啓発ステッカー・うちわの製作、またゲスト講師を呼んだり、座談会を行う「ママのおしゃべり救急箱」などがあげられます。また、ホームページ、ブログ、携帯メールマガジンなどで様々な情報を発信しています。訴えたいことはきわめてシンプルです。すなわち、①コンビニ受診を控えよう。②かかりつけ医を持とう。③お医者さんに感謝の気持ちを伝えよう。守る会は今いるお医者さんを大切にすることを最優先にし、小児科の医療環境を改善することが結果的に行政サイドの地域医療・病院経営に対する政策見直し、新たな医師の招聘につながると考えたのです。医師を地域・住民の共有財産として考える公益・共益の精神が醸成されていきました。

実際、わずかな期間で小児科医は「大幅増」、時間外受診者は「大幅減」となりました。また、地域への波及効果も大きく、地域住民が車に、多くの商店が店先に啓発ステッカーを貼ったり、街灯に啓発フラッグをぶら下げたりしています。

「守る会」だけではありません。「丹波医療再生ネットワーク」は地元の開業医、薬剤師、議員、市民有志などから構成されていますが、「守る会」とは異なる役割を担っています。学習・議論の場である毎週火曜日の定例会に加えて、市内自治会への講演行脚「夜回り」、健康探求講座・地域医療講座である「丹波医療ざわざわかレッジ」なども開催しています。その他の団体として、「たんば医療支え隊」もあげられます。普通のおばちゃん・おっちゃん中心の団体ですが、毎週木曜夕方には医局向けにお弁当を差し入れる「差し入れ定期便」を実施しています。

これに対して、丹波市地域医療課も様々な対策を講じています。地域医療循環型人材育成プログラムと称して、県と市の負担により神戸大学からベテラン医師を派遣してもらい、院内で診療・手術等を通じた医師の養成を行っています。救急病院・医師への返還免除もありうる研究資金貸与、地域医療講座の開催助成、産科医院開設補助、柏原赤十字病院運営補助、専門業者に委託する夜間健康相談ホットラインの開設などを行っています。柏原市の事例からわれわれは多くのヒントを得ることができますし、明日から実践できるということをわかっていただきたいのです。ご静聴ありがとうございます。

第2回 宮古地域「いのち・暮らし復興塾」 次 第

2013・5・25（土）13：30～15：30

岩手県立大学宮古短期大学部 多目的講義室

1 開 会

2. 講 義 「被災地の生活と生業に対するTPPの影響」

— TPPの本質・日本政府の対応から考える —

横山英信 岩手大学人文社会科学部教授・岩手地域総合研究所常任理事

3. 閉 会

4. レポートの作成・提出

被災地の生活と生業に対するTPPの影響

— TPPの本質・日本政府の対応から考える —

2013.5.25

岩手大学人文社会科学部 横山英信

はじめに

暴走する安倍政権——国家主義，対米従属，新自由主義

- 参議院選挙まで景気回復を何とか「演出」しようとする「アベノミクス」
 - 不況打開に繋がらないどころか，バブル経済の創出・崩壊，信用不安再来，財政危機深化で，日本経済を再び大混乱に陥れる可能性
- 「経済成長戦略」
 - 「産業競争力会議」「規制改革会議」の新設，「経済財政諮問会議」の復活
 - 解雇規制緩和・混合診療拡大・農業規制改革など，国民生活・地域経済を犠牲にして大企業をさらに儲けさせるための制度が提示・審議
 - TPP参加問題と一体のもの
- 「アベノミクス」はいずれ必ず破綻
 - 被害が拡大し，取り返しのつかない状況になる前にストップさせる必要

1 TPP11ヶ国閣僚会議で日本の加盟交渉参加が承認（2013.4.20）

難航していた，アメリカ・オーストラリア・ニュージーランド・カナダとの事前協議が決着したことを受けたもの

- * 他の交渉参加国（シンガポール・ブルネイ・チリ・ペルー・ベトナム・マレーシア・メキシコ）からはすでに事前協議で交渉参加の合意を取り付ける
- （アメリカ議会の承認が得られれば）7月下旬の次回閣僚会合から参加の見通し

TPP加盟までのおおまかな流れ

- (1)関係国との事前協議・協議終了 → (2)加盟交渉への参加（ルールづくり）
 - (3)交渉妥結・条約（協定）締結 → (4)条約（協定）締結の国会批准

→ 自民党が主張する「聖域」（米，麦，乳製品，牛肉・豚肉，甘味資源作物）確保の保証がないまま，安倍政権は交渉参加突入の構え

2 TPPの基本的性格

- 「例外なき市場開放」の原則——企業活動「自由」の最大化
 - ・関税品目数の90%は即時撤廃，残りの10%も10年以内に段階的撤廃
 - 例外は設定できたとしてもほんのわずか（関税品目数では1%程度）
 - ・非関税障壁も撤廃が求められる
 - ・（外国）企業の活動に縛りをかけている加盟国内の諸制度は改廃を求められる

- アメリカ主導の環太平洋経済圏の構築 — 当初のTPPから変質
 - ・アメリカを除外した経済圏構築へのくさび、台頭する中国への牽制
 - ・アメリカン・スタンダードに沿った貿易体制・市場制度の構築
 - ・狙いは日本市場（12ヶ国のGDP合計中、アメリカは61%、日本は22%）

⇒ 日本の経済主権が奪われ、国民の生存権が大きく脅かされることになる
利益を得るのは、アメリカ・日本などの多国籍企業・大企業だけ

- 広範な交渉分野（21分野） → 影響は経済全般に及ぶ
- 交渉過程の徹底した秘密主義——交渉文書は非公開、妥結後も4年間は公開せず

3 安倍内閣のTPP対応＝「日本を売り飛ばす！」

(1) 昨年末の衆議院選挙での自民党の公約

- 民主党政権のTPP前のめりを批判して農村部で支持を集める
「国益を損ない、農林漁業を崩壊に導いてまでも、TPP交渉に参加する必要は絶対にありません」
- TPPに関する自民党の公約
 - ・「政府が、『聖域なき関税撤廃』を前提にする限り、交渉参加に反対する」
 - ・「自由貿易の理念に反する自動車等の工業製品の数値目標は受け入れない」
 - ・「国民皆保険制度を守る」
 - ・「食の安全安心の基準を守る」
 - ・「国の主権を損なうようなISD（企業による対政府訴訟）条項は合意しない」
 - ・「政府調達・金融サービス等は、わが国の特性を踏まえる」

(2) 日米首脳会談後の日米共同声明（2013.2.22）

- 「TPP交渉に際し、一方的に全ての関税を撤廃することをあらかじめ約束することを求められるものではないことを確認する」
→ 安倍首相は「TPPでは『聖域なき関税撤廃が前提ではない』ことが明確になった」としてTPP交渉参加に強い意欲を示す（オバマ大統領への「おみやげ」）
→ 当該部分は当たり前のことを述べたに過ぎない。日本国内向けのまやかし
- 共同声明の本旨
 - ・「全ての物品が交渉の対象とされること」
 - ・「2011年11月12日にTPP首脳によって表明された『TPPの輪郭（アウトライン）』において示された包括的で高い水準の協定を達成すること」
 - 「例外なき市場開放」の原則を再確認

(3) 東京新聞（中日新聞）のTPP交渉ルールに関する報道（2013.3.7-8）

- TPP交渉での後発参加国（メキシコ・カナダ）に課せられた条件
- ・先発9ヶ国で合意した条文は原則として受け入れなければならない、9ヶ国が合意しない限り、再協議は行わない
 - ・将来、ある交渉分野で先発9ヶ国が合意した際はその合意に従わなければならない

- ・交渉を打ち切る終結権はない
- 「TPP交渉の中で日本に有利なルールを作る」という政府の主張が破綻
- 衆院予算委員会で追及されるも安倍首相・諸閣僚は明確に答えられず

(4) 安倍首相のTPP交渉参加表明 (2013.3.15)

- 先の「日米共同声明」を都合よく解釈し、衆院予算委員会で不明瞭にしか答弁できなかった事態を無視し、さらに衆院選での自民党の公約も曖昧にしたままの参加表明
- 日本がTPPに参加する場合の国内への経済効果の政府試算 (10年程度後)
 - ・GDP 0.66%増加 (3.2兆円) → 恩恵を受けるのは大企業のみ
 - * 下記の日米事前協議合意の内容を見ると試算し直す必要がある
 - ・農林水産物生産額 (試算対象は、関税10%以上、国内生産額10億円以上の品目)
 - 7.1兆円から4.1兆円まで約3兆円の減少 → 農林漁業者と地域経済を直撃
- 参加理由を「安全保障」に求めざるを得ない＝「メリット」説明の完全な破綻
- 自民党「TPP参加の即時撤回を求める会」のトーンダウン
 - 「TPP交渉における国益を守り抜く会」への転換
 - 本当に「国益」を守るつもりがあるのか

(5) 日米事前協議の合意 (2013.4.12) — アメリカの要求をほぼ丸のみ

- 自動車——アメリカの自動車関税撤廃は最大限後ろ倒し (10年以上の可能性)
 - 国土交通省—「輸入自動車特別取扱制度」の年間販売台数上限の拡大を発表
- 保険——日本はかんぽ生命によるがん保険などの新商品の認可を数年間凍結
- TPP交渉と並行して日米間で協議する事項
 - ・自動車——流通、軽自動車の優遇税制、規制の透明性などなど
 - * 合意内容はTPP協定の一部に盛り込む
 - ・非関税措置—— 保険 (簡保保険と民間保険会社との競争条件)、知的財産権 (著作権の保護期間等)、政府調達 (公共事業への外国企業の参入)、衛生植物検疫措置 (食品添加物の認定基準)、その他 (投資、規格と基準など)
 - * 合意内容は日米2国間の協定や国内法の改正で実現
- 自民党の公約はいったいどこに行った?
- 「日本には一定の農産品、アメリカには一定の工業製品というように、2国間貿易上のセンシビリティが存在」
 - 「聖域」確保の保証は何もなし
 - ニュージーランド・オーストラリア・カナダは「全品目交渉」を主張

(6) BSEに係る規制緩和——TPPの先取り

2012年10月22日	食品安全委員会が国産牛のBSE検査対象を21ヶ月齢から30ヶ月齢以上へ引き上げる答申を出す
2013年 2月 1日	アメリカ産牛肉の輸入対象を20ヶ月齢以下から30ヶ月齢以下へと緩和
2013年 4月 1日	国産牛のBSE検査対象を21ヶ月齢以上から30ヶ月齢以上へ緩和

2013年 4月 3日 食品安全委員会プリオン専門委員会が国産牛のBSE検査対象を30ヶ月齢以上から48ヶ月齢以上へ緩和することで合意（肉用牛の9割は検査が不要になる）

⇒ 一連の動向は、安倍政権がアメリカの要求に唯々諾々と従い、日本の「国民益」どころか、彼らの言う「国益」さえも投げ捨て、「日本を売り飛ばす」ものになっていることを示している

4 TPPに係る個別分野の論点

(1) 農林水産業への影響

○「聖域」は守れるのか？

日本の全関税品目数は9018, この1%は90 [米韓FTAでは0.1%, 例外は米のみ]
米58 (加工品以外は34), 麦類109 (加工品以外は75), 乳製品188, 牛肉51,
豚肉49, 砂糖81, 澱粉50, 水産品91

→ だれがどう見ても、「聖域」を守ることなどできない

○安価な輸入農林水産物のいっそうのなだれ込み

- ・政府試算では、全国の農業産出額は△2兆6600億円(2011年の農業産出額は8兆2463億円), 林水産業は△3000億円 (2011年の林水産業産出額は1兆8427億円)
- ・食料自給率 39%→27%
- ・農業の多面的機能は1兆6000億円程度喪失

○岩手県の試算

- ・農業産出額 △899億円 (△37%)
米△50%, 小麦△100%, 乳牛△100%, 豚肉△70%, 牛肉△46%, など
 - ・林業産出額 △10億円 (△6%), 水産業産出額△106億円 (△23%)
- 波及効果も入れた地域経済への影響 △1435億円

○所得補償で対応できるか

輸入農産物の大量流入によって市場価格が大きく下がれば、生産コストと市場価格の差額である政府補填単価が激増するため、国家財政上耐えられなくなる

○規模拡大で対応できるか

百歩譲って、20~30ha規模の経営が一般的になったとしても、自然的・歴史的条件が全く違うアメリカ、オーストラリア（数百~数千ha規模）とは勝負にならない

○品質向上で対応できるか

○「穀物→野菜」の玉突き現象の懸念

→ 「TPPと日本農業の両立」は不可能（水産業・林業も）

○地域経済への打撃——農業・農家だけの問題では済まない

北海道経済連合会のTPP参加反対表明

→ 中央財界との相違、地域における農業（第1次産業）の基盤的位置

(2) 食の安全性・自然環境への影響

○非関税障壁の撤廃に伴って生じる様々な問題

BSE, 残留農薬, 食品添加物, 遺伝子組み換え作物, . . .

○農林水産業のさらなる衰退は自然環境のいっそう悪化を招く

(3) 政府調達における問題

○何が狙われているか

- ・公共調達における国際入札適用基準のWTO基準以下への引き下げ
- ・公共工事市場における外国企業への地元企業との同等的参入条件の付与 など

○地元企業に配慮した公共工事の発注は大きく制限されるかできなくなる

- ・地域経済を考慮した地方自治体の施策が大きく制約される
- ・お金の地域内循環によって自立した地域経済を構築することが妨げられる

(4) 医療分野における問題

○何が狙われているか

- ・医療保険市場における営利活動の場の拡大

混合診療制度の拡大 → 公的医療保険の適用範囲の縮小 → 営利企業の儲けの場の拡大 → 最終的には「国民皆保険制度」の解体

- ・株式会社による病院経営

○国民の健康・生命を完全に儲けの対象としていいのか

(5) 金融分野への影響

○何が狙われているか

- ・日本郵政（ゆうちょ, かんぽ), 協同組合等の貯金・共済の切り崩し
→ 「イコール・フッティング」による日本の金融市場への外国金融機関の参入
- ・郵政・協同組合金融の資金の獲得・運用も

○国民の金融資産を投機の対象として差し出していいのか

(6) 工業への影響

○発展途上国の安い工業製品・部品が日本国内にさらに流入 → 中小企業は大打撃を被る

○先端・高度技術工業製品の輸出は伸びるか

アメリカの平均工業関税（貿易加重平均）はすでに1.9%（日本は1.2%）

→ これがゼロになっても円高が少し進めばメリットはすぐに帳消し

→ 日本の大企業・多国籍企業にとって重要なのは、輸出相手国の関税が撤廃されることよりも、TPPで投資・労働の規制が大幅緩和・撤廃されることによって、最も儲けが大きくなる国際的な工場・設備配置の可能性が高まること

→ むしろ工場の海外移転が進む可能性さえ指摘できる

→ 海外移転しない場合でも「国際競争力強化」の名の下に雇用・労働条件がいっそう引き下げられる可能性が大 — この間の日本経済の動向が証明

(7) 雇用・労働条件に係る問題

- 多国籍企業・大資本の要求に沿った労働法制の改定の可能性 → 解雇の容易化
- 「労働市場開放 → 外国人労働者流入」が日本人労働者の雇用に与える影響
→ 賃金引下げ・労働強化など労働条件のいっそうの悪化

(8) 投資をめぐる問題

- 外国企業の農地・水源林買収等にストップをかけられなくなる可能性

(9) ISD条項・ラチェット条項

- ISD条項——「例外なき市場開放」に政府や自治体がストップをかけたことによって企業が損失を被った場合の「企業による対政府訴訟権」
- ラチェット条項——いったん規制緩和した制度は、再び規制強化することはできない

⇒ TPPではありとあらゆる分野で規制が緩和され、国民生活に関わる公的分野が縮小・民営化されて、外資・大企業の儲けの対象として差し出される

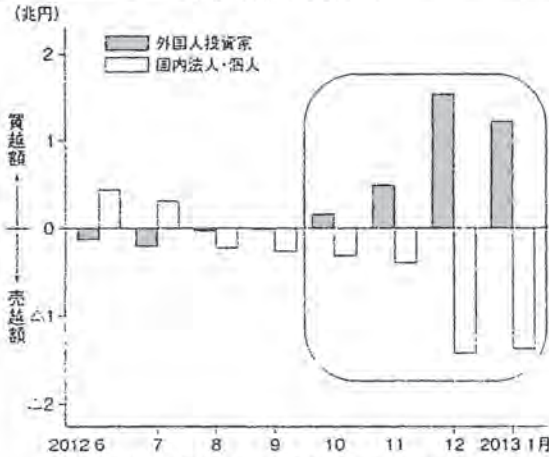
⇒ その影響は地方において顕著に現れる。被災地の復旧・復興の努力を台無しに。

5 TPP加盟阻止運動のさらなる発展を

- 大手マスコミの一部にも変化の兆し
→ ただし、TPPの本質が国民に伝わるまではほど遠い報道
* 一部週刊誌が取り上げるようになった（「週刊女性」4月23日号）
- TPPの影響は広範囲に及ぶがゆえに、反対運動も広範囲に組織化できる
 - ・地方議会での反対決議
 - ・農協・生協・商工業者の反対運動
 - ・日本医師会はずでにTPP反対表明
- TPPの本質をさらに国民に伝えていく
「一部の企業の儲けのために大多数の国民の利益を犠牲にしているのか」
「被災地の傷口に塩をなすりこむような真似を絶対にさせてはならない」
- 情報公開を迫り、政府に明確な答弁をさせる取り組みを
- 地域資源・地場産業をベースにした施策こそ、地域住民・国民の利益に繋がる

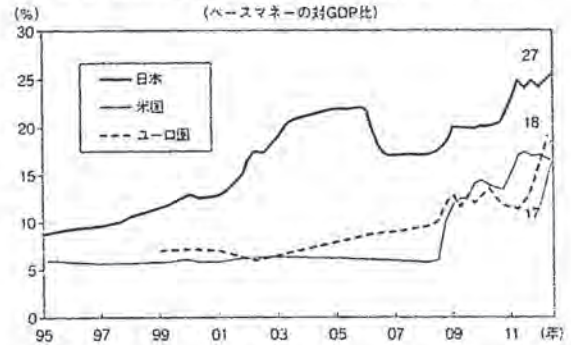
この間の日本経済をめぐる概況

図1 2012年10月以降、日本株を買っているのは外国人投資家
(3市場、主体別売買代金)



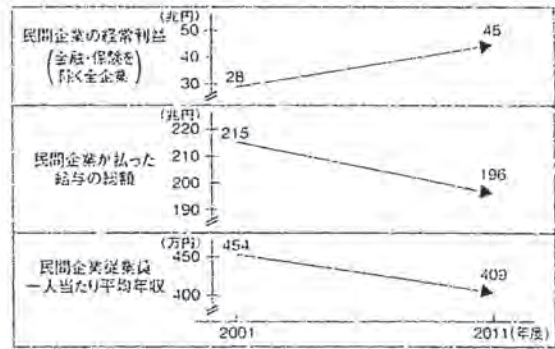
(資料) 東京証券取引所「投資主体別株式売買状況」
(注) 東京、大阪、名古屋市場。1、2部などを含む証券ベース

図2 日本の金融はすでに先進国一緩和されている
(ベースマネーの対GDP比)



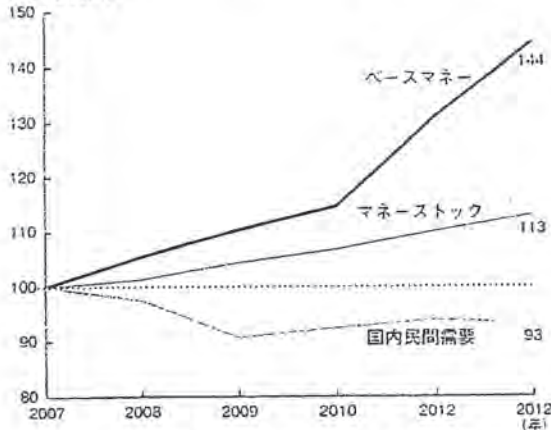
(注) 1 ベースマネーは、銀行券発行高、残高流通高および中央銀行当座預金の合計。
2 日本、ユーロ圏の2012 3Qの名目GDPは、2012 2Qの値。
(出所) 日本銀行「経済・物価情勢の展望」(2012年10月)

図4 企業収益と貸金は逆方向に
(まちがっているトリクルダウン説)



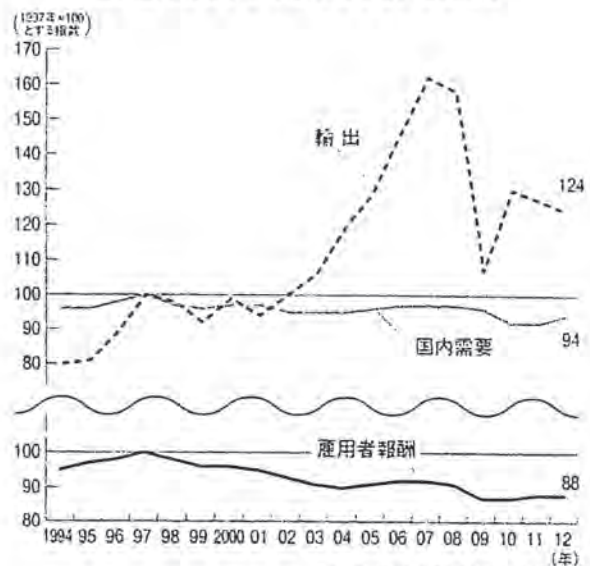
(資料) 内閣府「法人企業統計年報」
国民庁「民間給与年次統計調査」

図3 金融を緩和しても増えない民間資金、増えない国内民間需要
(2007=100とする指数)



(注) 1. ベースマネーは、日本銀行が供給した通貨の総量(日銀券発行高、残高流通高、日銀当座預金残高)。各年末。
2. マネーストックはM2(民間保有の現金、預金の合計残高)。各年12月平均。
3. 国内民間需要は、各年10~12月期。
(資料) 日本銀行「金融経済統計月報」、内閣府「国民経済計算」

図5 国内需要がさっぱり増えない日本経済



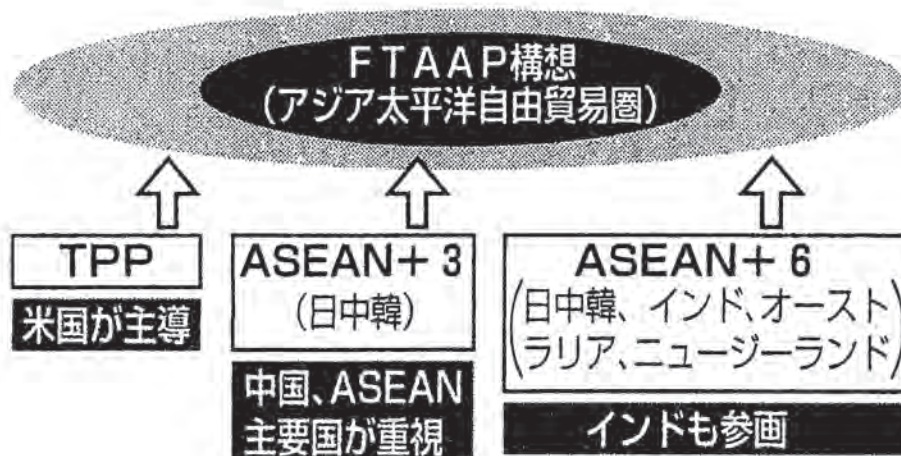
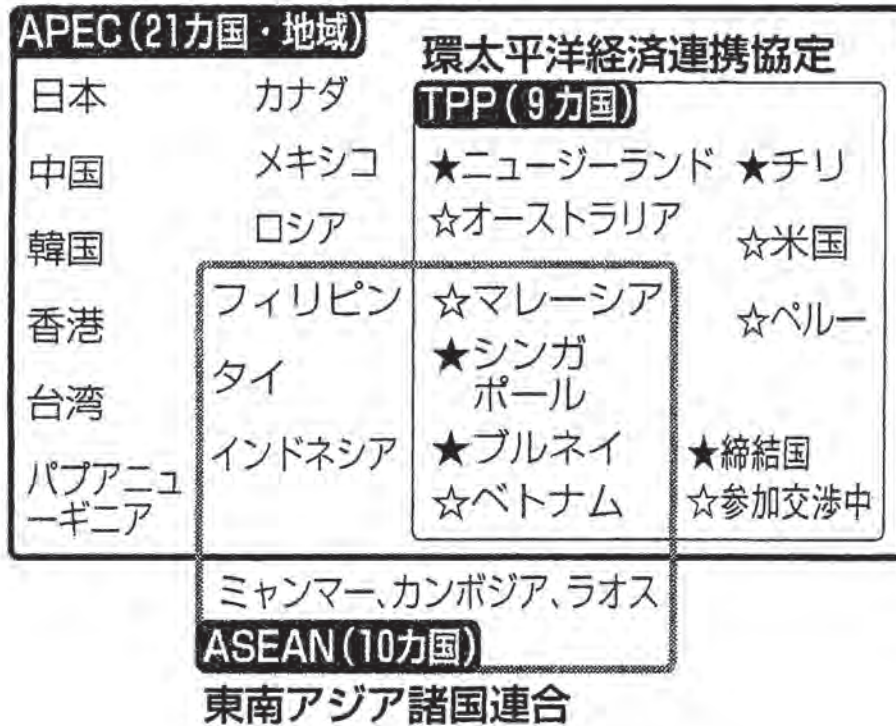
(資料) 内閣府「国民経済計算」

(出所) 山家悠紀夫『アベノミクス』では暮らしはよくなるらない

『世界』2013年4月号(岩波書店)

アジア太平洋地域の経済連携の動き

アジア太平洋経済協力会議



TPPの21交渉分野と概要

①物品市場アクセス

(作業部会としては、農業、繊維・衣料品、工業)

物品の貿易に関して、関税の撤廃や削減の方法等を定めるとともに、内国民待遇など物品の貿易を行う上での基本的なルールを定める。

②原産地規則

関税の減免の対象となる「締約国の原産品(=締約国で生産された産品)」として認められる基準や証明制度等について定める。

③貿易円滑化

貿易規則の透明性の向上や貿易手続きの簡素化等について定める。

④SPS(衛生植物検疫)

食品の安全を確保したり、動物や植物が病気にかからないようにするための措置の実施に関するルールについて定める。

⑤TBT(貿易の技術的障害)

安全や環境保全等の目的から製品の特質やその生産工程等について「規格」が定められることがあるところ、これが貿易の不必要な障害とならないように、ルールを定める。

⑥貿易救済(セーフガード等)

ある製品の輸入が急増し、国内産業に被害が生じたり、そのおそれがある場合、国内産業保護のために当該産品に対して、一時的にとることのできる緊急措置(セーフガード措置)について定める。

⑦政府調達

中央政府や地方政府等による物品・サービスの調達に関して、内国民待遇の原則や入札の手続等のルールについて定める。

⑧知的財産

知的財産の十分で効果的な保護、模倣品や海賊版に対する取締り等について定める。

⑨競争政策

貿易・投資の自由化で得られる利益が、カルテル等により害されるのを防ぐため、競争法・政策の強化・改善、政府間の協力等について定める。

⑩越境サービス

国境を越えるサービスの提供(サービス貿易)に対する無差別待遇や数量規制等の貿易制限的な措置に関するルールを定めるとともに、市場アクセスを改善する。

⑪商用関係者の移動

貿易・投資等のビジネスに従事する自然人の入国及び一時的な滞在の要件や手続等に関するルールを定める。

⑫金融サービス

金融分野の国境を越えるサービスの提供について、金融サービス分野に特有の定義やルールを定める。

⑬電気通信サービス

電気通信サービスの分野について、通信インフラを有する主要なサービス提供者の義務等に関するルールを定める。

⑭電子商取引

電子商取引のための環境・ルールを整備する上で必要となる原則等について定める。

⑮投資

内外投資家の無差別原則(内国民待遇、最恵国待遇)、投資に関する紛争解決手続等について定める。

⑯環境

貿易や投資の促進のために環境基準を緩和しないこと等を定める。

⑰労働

貿易や投資の促進のために労働基準を緩和すべきでないこと等について定める。

⑱制度的事項

協定の運用等について当事国間で協議等を行う「合同委員会」の設置やその権限等について定める。

⑲紛争解決

協定の解釈の不一致等による締約国間の紛争を解決する際の手続きについて定める。

⑳協力

協定の合意事項を履行するための国内体制が不十分な国に、技術支援や人材育成を行うこと等について定める。

㉑分野横断的事項

複数の分野にまたがる規制や規則が、通商上の障害にならないよう、規定を設ける。

(出典：外務省資料 平成23年10月17日現在)

目



編集・発行：全国農業会議所

東京都千代田区二番町9-8 中央労働基準協会ビル2F ©2011 全国農業会議所 ※無断転載・複写複製を禁じます

平成25年2月 農林水産省

我が国の既存EPAにおいて関税撤廃したことの無い品目

品目名 ^{※1}	タリフライン数
牛肉	51
小麦・大麦	109
コメ	58
こんにゃく	3
雑豆	16
砂糖	81
でん粉	50
乳製品	188
豚肉	49
水産品	91
合板	34
その他農水産品 ^{※2}	104
農林水産品計	834
全品目計 ^{※3}	9,018

※1:農産品については、五十音順。各品目には、加工品・調製品を含む。

※2:蕨・生糸、鶏肉、食肉調製品、パイナップル・トマト等調製品、植物性油脂等を含む。

※3:鉱工業品を含む9桁ベース(HS2007)のタリフライン数。

各品目に含まれる具体的なタリフライン(コメの場合の例示)

関税番号	品名
100610090	もみ
100620090	玄米
100630090	精米
100640090	砕米
110290390	米粉
110319590	ひき割りした米及び米のミール
190120128	ベーカリー製品用混合物及び練り生地(米、麦及びでん粉85%超) (米最大重量)
190120168	ベーカリー製品用混合物及び練り生地(米、麦及びでん粉85%超)(米 菓生地)
190190148	米麦加工品及びでん粉調製食料品(ベーカリー製品用以外のもの) (米、麦及びでん粉85%超)(米最大重量)
190190266	米麦加工品及びでん粉調製食料品(ベーカリー製品用以外のもの) (米、麦及びでん粉85%以下)(米最大重量)
190190588	もち、だんご等(米30%超)
190410212	穀物等を膨張させて又はいつて得た調製食料品(膨張させた又はいつ た米50%以上)
190490110	あらかじめ加熱による調理等をした穀物調製品(粒上)(米のもの)(米 30%以下)
190490130	米調製品(粒状のもの)(米30%超)
190590311	あられ、せんべい等米菓(加糖)

原料品の例

加工品・調製品の例

TPP日米事前協議で浮上 非関税措置も照準

食の安全脅かす恐れ

環太平洋連携協定（TPP）交渉参加をめぐる日米事前協議の合意で、米国の物品の市場アクセスに加えて、日本の「非関税障壁」撤廃にも照準を据えていることが明確になってきた。日米両政府がTPP交渉と並行して協議を進めることで合意した9分野の非関税措置は長年、米国の改善を要求していたものがほとんど。衛生・植物検疫措置（SPS）も対象で、日本の食の安全を脅かす恐れがある。

日米合意で並行協議の対象となった非関税措置は、保険、透明性、投資、知的財産権、規格・基準、政府調達、競争政策、急送便、SPSの9分野。TPP交渉の受結までに、協定や書簡の交換法改正などで具体的な成果を形に残すことで合意した。米国の合意文書と同時に、9分野の非関税措置の詳細を記した付属文書を独自に発表した。日本側はこうした文書を示しておらず、米側の非関税措置に対する関心の高さを示すものといえる。

付属文書の内容は、米通商代表部（USTR）が毎年発表する「外国貿易障壁報告書」や「SPS

USTRが付属文書で言及した「非関税措置」

保険	日本郵政(かんぽ生命)に関する(民間企業との)公平な競争条件に取り組む
透明性	パブリックコメントや、省庁の諮問機関などを通じ、利害関係者が意見を述べる機会を改善させる
投資	社外取締役の役割強化などで、合併や買収のための機会を促進する
知的財産権	著作権や技術的保護手段、民事・刑事上の執行手続きなどを含む、知的財産権の保護と執行手段を強化する 地理的表示の保護の制度に関して、既存商標権の保護や、一般名称の使用の確保、法の適正手続きの保証を含む一定の主要原則を支持する
規格・基準	国際基準を広く受け入れるなど、規格・基準について、柔軟性や透明性を高める
政府調達	入札プロセスを改善し、献金防止の手段を講じる
競争政策	(公正取引委員会)の調査、審決および抗告プロセスにおけるさまざまな手続きの公平性の課題に取り組む
急送便	日本郵政による国際急送便事業に関する(民間企業との)公平な競争条件に取り組む
衛生・植物検疫(SPS)	食品添加物に関するリスク評価の迅速・簡素化、殺菌・防かび剤や、ゼラチン、コラーゲンに関する課題に取り組む

S報告書」などを通じ、米国の日本に突き付けてきた要求と重なる部分が多く、これらの報告書の記述と見比べると、米国の思惑が透けて見える。付属文書のSPS分野の項目で、米国の指摘したのが①防かび剤や、人間が消費するゼラチン・コラーゲンに関する課題に取り組むこと②食品添加物に関するリスク評価の迅速・簡素化。いずれも世界貿易機関(WTO)のSPS協定に基づく対応を求めている。



「一方的な譲歩」懸念

一方、米国は今年1月に公表した2013年版のSPS報告書でも、これらを指摘していた。防かび剤については、日本がポストハーベスト(収穫後に使用する防かび剤を「食品添加物」と「農薬」の両方でリスク評価をしていることに対し、手間が二重に掛かり、新製品の認可を妨げていると問題視する。同報告書は、米国での牛海綿状脳症(BSE)発生を受けて日本が続いている、米国産の牛などがポストハーベスト(収穫後に使用する防かび剤を「食品添加物」と「農薬」の両方でリスク評価をしていることに対し、世界中で広く使われている添加物が、日本では認められていない」として規制緩和を訴える。米国の懸念は、これらはいずれも長年の懸念課題。TPP交渉をきっかけに、日本に要求を飲ませるもくろみがあるとみられる。

長年の懸念を項目として挙げて解決を図ることで、米議会に日本の交渉入りの承認を促したい事情もありそうだ。

しかし、こうした米側の指摘を受け入れれば、国際的な基準より厳しい、食の安全・安心を守ってきた日本独自の基準や規制が変更される恐れがある。その場合、自民党が衆院選で掲げた「食の安全安心の基準を守る」などのTPPに関する公約に反しかねない。日本のTPP参加を推進する経済界などは、TPP交渉では食の安全基準の緩和は議論されておらず、オーストラリアなども独自の厳しい安全基準を持つため、日本の基準だけを変更されることには、と主張してきだ。だが、この並行協議は、食の安全基準を含め、さまざまな非関税措置について2国間で交渉する「事実上の日米自由貿易協定(FTA)（自民党農林幹部）となる恐れがある。しかも米側からの一方的な要求に対して、日本が得られるのはTPP交渉への参加だけだ。他国との連携も望めない。合意事項を協定や法台ではなく、政府間で書簡の交換などで確認した場合は、国会議員が否決することもできない。米側の非関税措置に関する付属文書は、SPS以外の分野でも具体的な要求を明記する。これらについても貿易障壁報告書などと照らし合わせ、米側の狙いを詳細に探る必要がある。同文書は、両政府が合意した場合に追加できるものと明記している。野党のある農林議員は「米国の求めに応じ、隙間なく一方的な譲歩を迫られるのではないかと懸念を強めている」。

各品目の試算の考え方

品目名	生産量減少率	生産減少額	試算の考え方
米	32%	約1兆100億円	国内生産量の約3割が輸入に置き換わる。それ以外の国内生産は減るが、価格は下落。
小麦	88%	約770億円	国内産小麦100%をセールスポイントとした小麦粉用小麦を除いて置き換わる。
大麦	79%	約230億円	主食用(精麦)及び味噌用(精麦)は減り、ビール用、焼酎用、麦茶用等は置き換わる。
いんげん	23%	約30億円	高級和菓子用、煮豆用等を除いて置き換わる。
小豆	71%	約150億円	高級和菓子用を除いて置き換わる。
落花生	40%	約120億円	殻付き(黄入り)は減り、むきみは置き換わる。
砂糖	100%	約1500億円	品質格差がなく、すべて置き換わる。
でん粉原料作物	100%	約220億円	品質格差がなく、すべて置き換わる。
こんにゃくも	-	-	TPP交渉関係国からの輸入実績がほとんどないことを考慮。
茶	-	-	TPP交渉関係国からの輸入実績がほとんどないことを考慮。
加工用トマト	100%	約270億円	ケチャップ等のトマト加工品は品質格差がなく、すべて置き換わる。
かんきつ類	8%	約80億円	ストレート果汁は減り、濃縮果汁及び缶詰は一部を除いて置き換わる。
りんご	8%	約40億円	ストレート果汁は減り、濃縮果汁は一部を除いて置き換わる。
パインアップル	80%	約10億円	缶詰は置き換わる。これに伴って缶詰用と同じ体から生産される生果用が減少する。
牛乳乳製品	45%	約2900億円	乳製品では、鮮度が重視される生クリーム等を除いて全て置き換わる。乾用乳では、都府県の乾用乳の大部分が北海道産に置き換わる。
牛肉	68%	約3600億円	4等級及び5等級は減り、3等級以下は一部を除いて置き換わる。
豚肉	70%	約4600億円	銘柄豚は減り、その他は置き換わる。
鶏肉	20%	約990億円	業務・加工用の1/2が置き換わる。
鶏卵	17%	約1100億円	業務・加工用のうち弁当等用と加工用の1/2が置き換わる。
農産物計		約2兆6600億円	

品目名	生産量減少率	生産減少額	試算の考え方
林産物(合板等)	6%	約490億円	関税相当分の価格低下により減少する生産量の国産品が輸入品に置き換わる。
あじ	47%	約90億円	加工向けは一部を除いて置き換わり、鮮度をはじめとする品質面で国産品が優位となる生鮮食用向けは減る。
さば	30%	約210億円	国産品と品質的に同等の生鮮食用は一部を除いて置き換わり、安産で貿易に適さない加工向けは減る。
いわし	45%	約230億円	加工向けは一部を除いて置き換わり、鮮度をはじめとする品質面で国産品が優位となる生鮮食用向けは減る。
ほたてがい	52%	約410億円	漁獲生産品は一部を除いて置き換わり、ブランド力を有する養殖生産品は減る。
たら	52%	約90億円	生で流通するものが一部を除いて置き換わり、冷凍品は減る。
いか・干しするめ	41%	約200億円	加工向けは一部を除いて置き換わり、生鮮食用向けは減る。
こんぶ・こんぶ調製品	-	-	TPP交渉参加国からの輸入実績がほとんどないことを考慮。
干しのり・焼酎のり・のり調製品	-	-	TPP交渉参加国からの輸入実績がほとんどないことを考慮。
かつお・まぐろ類	27%	約570億円	缶詰のうち下級品と濃縮類が一部を除いて置き換わり、生鮮食用向け並びに高級缶詰が減る。
さけ・ます類	57%	約690億円	缶詰のうち下級品と塩漬品・乾焼品が一部を除いて置き換わり、生鮮食用向け並びに高級缶詰が減る。
うなぎ	-	-	TPP交渉参加国からの輸入実績がほとんどないことを考慮。
わかめ	-	-	TPP交渉参加国からの輸入実績がほとんどないことを考慮。
ひじき	-	-	TPP交渉参加国からの輸入実績がほとんどないことを考慮。
林水産物合計		約3000億円	

(注)国産農水産物を原料とする1次加工品(小麦粉等)の生産減少額を含む。

TPP協定参加による本県農林水産物への影響額試算について

- 【国の試算方法】 ・ 関税を全て即時撤廃し、国内対策を講じないとの前提。
・ 関税撤廃対象国は、TPP交渉参加国11カ国。

(金額単位：億円)

項 目	国の試算結果			県の試算結果			
	生産量 減少率	生産 減少額	生産量 減少率	生産額	生産減少額		
					金額	生産額に対する割合	
農 産 物 の 試 算 品 目	米	32%	10,100	32%	628	312	50%
	小麦	99%	770	100%	3	3	100%
	牛肉	68%	3,600	62%	198	91	46%
	乳牛	45%	2,900	100%	214	214	100%
	豚肉	70%	4,600	70%	233	163	70%
	鶏肉	20%	990	20%	477	95	20%
	鶏卵	17%	1,100	17%	121	21	17%
	試算品目の計	—	26,600	—	—	899	—
A	農産物の小計	—	—	—	2,455	899	37%
B	林産物(合板)	6%	490	—	166	10	6%
水 産 物 の 試 算 品 目	さけ・ます類	57%	690	57%	97	55	57%
	かつお・まぐろ類	27%	570	27%	46	12	27%
	いか・干しするめ	41%	200	41%	29	12	41%
	ほたて	52%	410	52%	20	11	52%
	たら	52%	90	52%	18	9	52%
	さば	30%	210	30%	16	5	30%
	いわし	45%	230	45%	3	1	45%
	アジ	47%	90	47%	0.3	0.2	47%
試算品目の計	—	2,490	—	—	106	—	
C	水産物の小計	—	—	—	453	106	23%
A+B+C	合計	—	29,600	—	3,064	1,015	33%

注1) 生産額は、農産物はH20年の農林水産省統計、県農業産出額等、林産物はH19年県内合板生産額、水産物はH20年海面漁業・養殖業生産額を使用。

注2) 本県産小麦及び乳牛は消滅するとして試算。

注3) 牛肉の生産量減少率について、国と差が生じたのは、等級比率が異なることによる。

注4) 単位未満を四捨五入しているため、合計と一致しない場合がある。

TPP協定参加による本県経済への影響について

(平成17年岩手県産業連関表による試算)

TPP協定参加による本県農林水産物への影響額（農林水産企画室試算）をもとに、本県経済への波及効果について推計を行うと、農林水産物生産額が約1,015億円減少することにより、1,435億円程度の本県経済への影響（マイナスの波及効果）が見込まれる（波及効果倍率1.41倍）。

なお、本分析結果は、農林水産物の輸入の増大に伴う本県農林水産物の影響額が本県経済に与える影響のみを分析の対象としている。

試算の結果（品目別・経済波及効果）

品目	生産額 ①	生産減少額 (直接効果) ②	影響割合 (減少率) ②/①	関連 産業	地域経済への影響 (間接効果+第2 次波及効果) ③	合計 (合計) ②+③	
農 産 物	米	628億円	312億円	50%	—	134億円	446億円
	小麦	3億円	3億円	100%	—	2億円	5億円
	牛肉	198億円	91億円	46%	—	51億円	142億円
	乳牛	214億円	214億円	100%	—	74億円	288億円
	豚肉	233億円	163億円	70%	—	59億円	222億円
	鶏肉	477億円	95億円	20%	—	52億円	147億円
	鶏卵	121億円	21億円	17%	—	8億円	29億円
	その他	—	—	—	—	—	—
小計	2,445億円	899億円	37%	—	380億円	1,279億円	
林産物	166億円	10億円	6%	—	7億円	17億円	
水産物	453億円	106億円	23%	—	34億円	140億円	
合計	3,064億円	1,015億円	33%	—	420億円	1,435億円	

(注) 1 主な農林水産物生産額の減少額は、農林水産企画室試算によった。

農業はH20年の農林水産省統計、県農業産出額等、林業はH19年県内合板生産額、水産業はH20年海面漁業・養殖業生産額を使用。

2 単位未満を四捨五入しているため、合計と一致しない場合がある。

3 関連産業については、現時点では把握が困難であり、試算していない。

4 経済波及効果については、平成17年岩手県産業連関表（187部門）を使用した。

第2回 宮古地域「いのち・くらし復興塾」

標題 「被災地の生活と生業に対する TPP の影響」

岩手大学教授 横山 英信

■はじめに

TPP 加盟は被災地の復興の努力を水泡に帰してしまう性格のものです。日本が TPP に入った場合にどういった影響を受けるかを、地域経済との関係を中心に見ていきます。

■安倍政権の経済政策の危うさ

安倍政権が今やっている経済政策は、参議院選挙まで景気回復をなんとか演出したいというものと思います。株価を見ても、今の金融政策の矛盾が現れています。株価上昇の一方で、国債の価格が下落し、長期金利が上がっています。そうすると、国債の返済額が増えるので、信用不安再来や財政危機を招きかねません。

日本経済は物価が下がり続けるデフレ状態になっていることが指摘されています。物価がずっと下落していくと、せっかくモノをつくっても売るときには価格が下がるので、経済活動が活発化しません。いわゆるリフレ派といわれる人たちは、日本銀行の貨幣供給量が少ないためにお金が市中に出回らないのだから、日銀から市中銀行にどんどんお金を供給することが必要であり、そのためにいっそうの金融緩和が必要だと言っています。日銀の黒田総裁も同じ認識です。

しかし、日本の中央銀行である日銀が市中銀行に供給している貨幣は、対GDP比で他国以上です。他国よりも少ないどころか多いのですから、日銀が貨幣を供給しないからデフレになっているのではないということを、まずきちんと認識することが必要です。貨幣の供給量が少ないからデフレになっているのではなくて、庶民の所得が下がって国内の購買力が小さくなっているからデフレになっているのです。

これは経済学のイロハですが、企業にとって賃金はコストです。賃金を引き下げれば、その企業にとっては一時的に利益が増えます。しかし、賃金は一方では購買力ですから、賃金が下がれば、その労働者の購買力は低下します。一つ一つの企業にとっては賃金を下げることはコストダウンに繋がって合理的かもしれませんが、すべての企業がそれをやってしまうと、国内全体の購買力が低下して、モノを作っても売れないということになります。これを「合成の誤謬（ごびゅう）」と言いますが、一つ一つの企業では合理的な行動をしているつもりでも、経済全体としてはうまく回らなくなってしまう。これがまさに日本経済の現状です。

2002年から2008年までのいざなぎ超え景気の下でGDPは増えましたが、そこでも賃金は下がっています。逆に言うと、賃金を下げることによって民間企業は国際競争力強化を図り、民間企業の利益を含んだGDPは増えたということです。けれども、われわれ庶民の所得は減って国内の購買力は低下したのですから、企業は販売先をいっそう輸出に頼らざるを得なくなります。輸出に頼るためには国際競争に勝つべくコストダウンする必要があるのですが、さらに賃金を下げる必要があります。それがますます国内の購買力を低下させて、デフレの悪化を招くという悪循環になります。

ですから、今のデフレを克服しようとするれば、賃金を上げることが最優先の課題になります。設備投資をプラスにすることは必要ですが、賃金が上がって国内の購買力が上がらなければ、企業が設備

投資して商品をつくろうということにはなりません。

にもかかわらず、今の安倍政権は正反対のことをやろうとしています。円安誘導によって一時的には輸出企業の利益は増えるかもしれませんが、それで株価が上昇していますが、その上昇は外国人投資家の株式購入によるものです。円安は一時的にはプラスに働いても、輸入する原材料の価格も上がってきますから、今後、輸出が好調であり続けるという保証はどこにもありません。輸出が不調になった時に外国人投資家が一斉に輸出関連企業の株を売却すれば、大混乱になります。傷口が小さいうちに、現政権の経済政策は改めさせなければなりません。

■ TPP 加盟までの流れ

現在 11 カ国で TPP の加盟交渉を行っています。今年 4 月 20 日の閣僚会議で日本の加盟交渉参加が承認されました。早ければ 7 月下旬の TPP の閣僚会合から日本は加盟交渉に参加する見通しです。

加盟交渉では、TPP のルールづくりの話し合いが行われます。そこで最終的に合意されたルールを加盟交渉参加国がそれぞれ自国の手続きにしたがって了承した段階で、参加国は TPP に加盟することになります。

新たな国が TPP 加盟交渉に参加しようというときには、現在加盟交渉を行っているすべての国の賛同が必要です。日本はこの手続きを踏まなければなりません。加盟交渉参加前に現加盟交渉参加国と事前の擦り合わせをするのが事前協議です。加盟交渉参加には、この事前協議を行うことが必要です。

現在、日本は現加盟交渉参加 11 ヶ国との事前協議が終了した段階であり、早ければ 7 月下旬に加盟交渉参加という見通しになっています。この加盟交渉に参加しても、実はほとんどルールづくりに参加できないというのはあとで述べるとおりですが、一応加盟交渉に参加する見通しです。この加盟交渉の場で、参加各国がこういうルールで合意していいですよということになると、その段階で各国政府は協定を締結することになります。

この協定は、国際法上は条約の扱いになりますので、日本の場合は国会での批准が必要です。政府が条約を結んでも、国会がこれを批准しなければ条約は効力を発しません。TPP 加盟に反対する立場からすれば、国会批准を阻止することが最後の砦になります。

ただし、たとえ加盟したとしても、TPP に対応するための国内法改正の際に、TPP ってそういったものだったのか、本当にこれでいいのか、など問題があらこちらで吹き出ることになるでしょうから、改めて TPP をめぐる問題が浮上することになると思います。

■ TPP の基本的性格

TPP は、単なる自由貿易協定ではありません。貿易も確かに重要な側面ですが、各国の経済制度を規制緩和、民営化の方向で全面的につくり替えることがその基本的性格です。したがって、当然、その影響は農業だけではなく、公共事業や医療など他のあらゆる分野に及びます。

まず貿易については、関税をゼロにする、つまり、関税を撤廃するということが原則です。関税品目の 90% は即時撤廃で、残りの 10% も 10 年以内に段階的に撤廃するのが基本です。

さらに、非関税障壁の撤廃も求められます。非関税障壁というのは、関税以外で貿易の障壁になるものです。例えば各国で認められている食品添加物は同一ではなく、アメリカで認められていても日本では認められていないものもあります。それが輸入障壁になるということです。残留農薬の基準もそうです。また、トヨペットとかトヨタカローラとかメーカー系列の販売組織についても、外国車を

日本に輸出する場合の商慣習上の障壁として捉えられることとなります。日本の TP 加盟 P 交渉参加をめぐり、アメリカは、軽自動車の規格は日本にしかなく、軽自動車は自動車税制が優遇されているので、これもなんとかしてくれと言っています。このように、あらゆるものが非関税障壁にされてしまっています。

つまり、企業の活動に縛りがかかるような各国の諸制度は改廃を求められることになるのです。繰り返しますが、貿易の問題だけではなくて、国内の経済制度、市場制度が、規制緩和の方向で大きく変えられる、これが TPP の本質です。

■ TPP の成り立ち

TPP は 2006 年に発足しましたが、その加盟国は、シンガポール、ブルネイ、チリ、ニュージーランドという経済規模の小さな国です。経済規模が大きくないから、全面的に自由貿易をやって、お互いのメリットを最大限に享受しようというところで TPP は始まりました。現在もこの 4 カ国のみが加盟国です。そこに 2008 年にアメリカが加盟したいということで加盟交渉を持ち込みました。世界経済の成長センターといわれるアジア経済に食い込むことによって、アメリカもさまざまな商品を輸出したい、企業もアジア地域に進出したいと考えたわけです。

太平洋地域の経済連携というと、一番大きいのは APEC (アジア太平洋経済協力会議) です。ここにはアジアと太平洋を囲む国々が参加しており、アメリカもメンバーの一員です。

ASEAN (東南アジア諸国連合) は、アジア経済で重要な役割を果たしていますが、この ASEAN10 カ国に日本、中国、韓国が絡んで、1 つの大きな経済圏をつくろうという ASEAN プラス 3 という構想が持ち上がっていました。ただ、そのままでは中国にイニシアチブをとられてしまうということで、中国をけん制する意味もあって日本は ASEAN プラス 6 というものを持ち出しました。これは ASEAN プラス 3 にインド、オーストラリア、ニュージーランドを加えたものです。どちらもそれなりの話が進んでいました。

しかし、アメリカにとっては、ASEAN プラス 3 だろうがプラス 6 だろうが、自分がそこに加わっていないので、このまま話が進んでしまうと、アジア圏で主導権を取って経済圏を構築することができません。ですから、ASEAN プラス 3 なりプラス 6 の構想を壊して、アメリカ主導の経済圏構想をぶち上げたいと当然考えます。そこで目を付けたのが、完全な自由貿易を原則としている TPP だったので、アメリカの狙いは、TPP に多くの国々を巻き込み、自国が中心になって、各国にアメリカンスタンダードに沿った貿易体制、市場制度を構築させていくことです。

アメリカが今 TPP に一番引き込みたいのは日本です。つまり、オバマ政権は不況をなんとか克服したいので、輸出を倍増させて、それによって失業を減らしたいと考えています。しかし、輸出先がなければ輸出倍増はできません。そもそも TPP は経済規模の小さな国の集まりから始まっているわけですから、そういった国にアメリカの商品をたくさん輸出することはできません。だから、経済規模の大きな国に TPP に入ってもらわなければならないのです。GDP の規模が大きくて輸入力の日本をどうでも引き込む必要があるわけです。

■ 日本への影響

TPP に加盟すれば、日本は経済主権を奪われることになるでしょう。そこでは、医療保険制度や食の安全性をはじめとした国民の生存権に関わる分野が大きく脅かされることになるでしょう。利益を

得るのはアメリカを中心とした多国籍企業や大企業だけです。

日本の TPP 加盟で大きな影響を受けるのは、農業だけではありません。TPP では、21 の交渉分野で話し合いが行われています。農業は、TPP 全体から見れば、交渉 21 分野のうちの 1 つである「物品市場アクセス」の中に設けられている 3 つの作業部会の 1 つにしかすぎません。日本の農業にとって、TPP 加盟による影響、打撃というのは、すさまじいものになるでしょう。しかし、TPP は農業だけの問題ではなく、さまざまな分野に関わっているということを認識する必要があります。

TPP に関しては、加盟交渉参加各国の政府の合意で、その交渉内容や交渉経過は公表できないことになっています。TPP の交渉が終わっても、4 年間は話し合われた内容は公表されません。ここまで徹底的に秘密にしなければならないのは、内容が漏れたら、どこの国でも国民の猛反発が起きて交渉がまとまらなくなるから、ということでしょう。

衆議院選挙のときに、民主党政権の TPP 参加への前のめりの姿勢を批判して、自民党は農村部で支持を集めました。TPP に関する自民党の公約は、「政府が『聖域なき関税撤廃』を前提にする限り、交渉参加に反対する」と言っていました。聖域というのは、コメ、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物の 5 つです。その他、「自由貿易の理念に反する自動車等の工業製品の数値目標は受け入れない」「国民皆保険制度を守る」「食の安全安心の基準を守る」「国の主権を損なうような ISD や企業による対政府訴訟条項は合意しない」「政府調達・金融サービス等は、わが国の特性を踏まえる」ということも公約で掲げていました。

■ 2 月 22 日 日米共同声明

このような公約をして自民党は衆議院選挙に勝ったわけですが、2 月 22 日の日米共同声明で、「TPP 交渉に際し、一方的に関税を撤廃することをあらかじめ約束することを求められるものではないことを確認する」という一文が共同声明の中に入ったことをもって、安倍首相は「TPP では『聖域なき関税撤廃が前提ではない』ことが明確になったから TPP 交渉に参加する」と国内に向けて宣言しました。

しかし、交渉する前から「聖域なき関税撤廃を行いますよ」と相手国に言うような国があるでしょうか。日米共同声明は、交渉に関する当然のことを述べたにすぎません。共同声明は、別の部分で、「すべての物品が交渉の対象とされること」「包括的な高い水準の協定を達成すること」が述べていて、例外なき市場開放の原則を再確認しています。私はこちらの方が共同声明の本旨だと思います。日米共同声明は決して「例外なき関税撤廃が前提ではない」ことを明確にしたものではないのです。

TPP 加盟交渉に昨年からはメキシコとカナダが入り、加盟交渉参加国は 11 ヶ国になりました。そこにおいてメキシコとカナダは先発の 9 カ国とは別の扱いを受けています。それは何かというと、先発 9 カ国で合意した条文は原則として受け入れなければならない、9 カ国が合意しない限り再協議は行わない、ということです。話し合いをすでに 9 カ国で行って一定のところまで合意した場合は、メキシコ・カナダにとって不利だからといってそれをひっくり返すことは認めない、その合意は受け入れなければならない、交渉を打ち切る終結権もない、ということです。

結局、加盟交渉にあとから入った国は、もうほとんど出来上がったルールを受け入れるしかないということです。自民党政権は TPP 加盟交渉に参加することで日本に有利なルールをつくると言っていました。今から参加しても日本に有利なルールに変更することはできないということが明らかになりました。これについては衆議院予算委員会でも野党が追求しましたが、政府はなんとか頑張りますと繰り返すだけでした。

■ 3月15日 TPP交渉参加表明

日米共同声明を都合よく解釈して、関税撤廃の例外確保の余地があると言い、公約に反しているという意見に対しては、コメ、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物はなんとか守りますと言って、安倍首相は3月15日にTPP加盟交渉参加を正式に表明しました。

同日に政府が出した、TPP加盟が日本経済・農業に及ぼす影響の試算は、10年間でGDPが0.66%、3.2兆円増加するというものでした。しかし、0.66%の増加がメリットといえるのでしょうか。民主党政権の時代から、TPPに入れば輸出が増えて、日本のGDPが大きく増えるということが吹聴されていましたが、実際に試算すると、0.66%、3.2兆円の増加にしかならなかったということです。私も加入している「TPP参加交渉からの即時脱退を求める大学教員の会」の試算では、GDPは増えるどころか、関連産業の波及効果も考えると4.8兆円の減になります。

農林水産物ですが、政府の試算でも、関税が10%以上で、国内生産額10億円以上の品目に限っても、産出額は7.1兆円から4.1兆円まで3兆円も減るのです。「大学教員の会」の試算では、3兆円減ではすまないで、3.5兆円減になります。さらに、政府試算では食品加工業、運送業といった関連産業への波及効果は計算していませんが、それまで含めると「大学教員の会」の試算では全産業で生産額は10.5兆円減になるという結果が出ました。GDPはほとんど増えない一方で、農林水産業・関連産業への打撃は非常に大きいということが明らかです。

安倍首相は参加表明の際に、TPP加盟の経済的メリットにはほとんど触れず、自由と民主主義、市場経済という価値観を共有する国の間でこういう経済協定が結ばれることは意義がある、ということしか述べませんでした。TPPは経済協定なのに、安全保障にその意義を求めざるを得ない。これは彼らの主張が完全に破たんしている証拠です。

■ 4月12日 日米事前協議

安倍首相の参加表明の後、4月12日に日米事前協議が合意しました。問題はその合意内容です。

自動車については、アメリカの自動車関税の撤廃が最大限後ろ倒しにされることになりました。日本がTPPに加盟しても、アメリカが日本車にかけている関税は最低でも10年間は撤廃しない、ということに日本が了承したということです。日本にとっては何のメリットもありません。アメリカの要求の丸のみです。

また、国土交通省は、簡単な検査で外国の車を日本に輸入することができる輸入自動車特別取扱制度の枠を広げるということを表明しました。日本側の一方的な譲歩です。

さらに、日米事前協議の合意と軌を一にして、麻生財務大臣が、かんぼ生命についてがん保険などの新商品の認可を数年間凍結すると述べました。日本のがん保険の7割近くはアメリカンファミリー生命が占めているといわれていますが、かんぼ生命ががん保険に参入すればアメリカンファミリー生命のシェアが食われてしまうということで、アメリカ政府は以前から日本政府に対してかんぼ生命ががん保険を取り扱わないように求めてきました。麻生大臣の発言はこのアメリカの要求を受け入れたものです。

今回は、TPP交渉と並行して日米間で協議する事項ということで、自動車に関して、メーカー系列販売組織の問題、軽自動車の優遇税制、自動車の排ガス規制などについて二国間で協議することとし、協議した結果はTPP協定の一部に盛り込むことが合意されました。これも日本側の一方的な譲歩です。

非関税措置に関わっては、保険、知的財産、政府調達、植物検疫措置などの問題がありますが、これも二国間で話し合っ、これについては TPP の内容がどうなるかが、日本はアメリカに対して話し合われた結果について日米間の経済協定としてこれを受け入れるということになりました。

事前協議で日本がアメリカにのませたものは何一つありません。一方で、アメリカから要求を突き付けられたものについては、日本はほとんどを丸のみました。こういう状況で、コメ、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物の 5 つを守るなど不可能です。なるべく早く加盟交渉参加をやめさせる運動がとても重要になっています。

BSE に関して、アメリカの牛肉を輸入しやすくするために、日本は今年 2 月から検査の緩和を行いました。これもアメリカ産牛肉の対日輸出拡大を狙うアメリカの要求を日本が受け入れたものとして捉えるべきでしょう。

それでは次に、TPP が地域経済に及ぼす影響について各分野ごとに見ていきます。

■農林水産業への影響

まず、農林水産業への影響です。先ほどから述べているように、聖域を守るということで、自民党はコメ、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物の 5 つを死守する、つまり関税撤廃の例外と断っています。しかし、その可能性はあるのでしょうか。

日本の全関税品目は、農林水産物、鉱工業製品すべて合わせて 9018 品目あります。そのうち、TPP での例外措置は最大限認められて 1%といわれていますので、1%認められた場合は 90 品目です。それで 5 つを守れるかということですが、まず、コメは、もみ、玄米、精米、碎米といったように幾つもの品目に分かれていて、加工品も含めるとコメだけで 58 品目あります。麦は 109 品目、乳製品は 188 品目、牛肉は 51 品目、豚肉は 49 品目、砂糖は 81 品目、でんぷんは 50 品目です。90 品目丸々認められるとは限りませんから、コメだけでも守れるかどうかかわからないのが現状であることがわかります。自民党は 5 つ全部を死守すると言いますが、ほとんど不可能です。

もし関税がすべての農林水産品目で撤廃されて安価な輸入農林水産物がなだれ込んできた場合にどうなるかということですが、政府試算でも全国の農業産出額はマイナス 2 兆 6600 億円です。2011 年の農業産出額は 8 兆 2463 億円ですので 32%の減少です。林水産業は政府試算で 3000 億円の減、林水産業の産出額は 1 兆 8427 億円ということですから 16%の減少です。食料自給率は 27%まで下がります。農業の多面的機能は、水田のダム機能とか山林の水源涵養機能などで 1 兆 6000 億円程度の損失になるというのが政府の試算です。

政府試算の方法に基づいて岩手県が行った試算では、農業産出額は 899 億円、37%の減少となります。コメは 50%減、小麦は壊滅、乳牛も壊滅、豚肉は 70%減、牛肉は 46%減、林産物は 6%減です。水産業はマイナス 106 億円、23%の減です。岩手県の沿岸部の被災地では水産業が地域経済の中軸ですが、これがかなりの打撃を受けることになります。

岩手県では農業も大きな打撃を受けることが見込まれますが、これに所得補償で対応できるでしょうか。すべての農林水産物の価格補てんを行うとすると 3~4 兆円程度かかると計算できます。現在、日本の農林水産予算は 2 兆 3000 億円を切る程度まで減少していますから、所得補償で農家や漁家の手取り額の減少を補おうとすれば、今の農林水産予算を 2 倍以上に増やさなければなりません。この苦しい財政状況の中で、農林水産予算を倍にできるはずがありません。所得補償での対応は不可能です。

地域経済への打撃は、農林水産業にとどまりません。民主党の前原誠司氏は民主党政権の時に、

1.5%の産業、つまり農林水産業のために他の98.5%の産業が犠牲になっていいのか、だからTPPに参加するべきだということを言いました。しかし、地域経済の核になっているものは何かを考えると、単に経済規模の大きさだけで農林水産業がいないということにはなりません。

岩手県、それも沿岸部の水産業を考えてみると、地域経済における第1次産業の役割がどれほど大きいかがわかります。沿岸部の水産業がTPPによって打撃を受けると、それに連動して水産加工業が打撃を受けますし、そうすると水産物や水産加工品を運搬する運送業が打撃を受け、それはさらに商業をはじめとする地域経済への打撃へと繋がります。

したがって、TPPの問題は、被災地の復興という点でも重要な問題です。今までの復興の努力を水泡に帰させるのかと、被災地から積極的に反対の声を上げていく必要があると思います。

■政府調達への影響

政府調達、つまり公共事業への企業の参入問題ですが、日本もWTO（世界貿易機関）に加盟しているので、ある一定以上の公共事業になると、外国企業にも入札を認める必要があります。TPPの政府調達で話し合われているのは、このWTO基準以下に国際入札を引き下げろということです。今までもWTO基準以上の公共事業では外国企業も入札に参加させなければなりませんでしたが、これは、基準以下であれば外国企業を入札の対象から除外してもよいということでもありました。TPPではこの基準の大幅な引き下げが狙われています。

これは国の公共事業だけではなくて地方自治体の公共事業にも影響を与えます。自治体が行う公共事業については、今までは地元企業が優先的に入札できるように、入札にさまざまな条件を付けていました。地元企業でなければ入札できないような条件にしたり、事業額が大きくなってWTO基準を超えそうな時には、全部であれば基準を超えるかもしれないけれども分割すれば一つ一つの事業は基準額を下回るということで公共事業を幾つかに分割したりするなど、地元企業に配慮を行った方法がとられていました。

TPPに加盟すると、そういうものが全部外されますので、今まで地域経済のためにとということで、地域の土木業者や建設業者に入札を限定していたものについても、外資、大手ゼネコンにも入札参加の門戸を開放しなければならなくなります。そうすると、軒並み地方の建設業界は仕事を取られてしまうでしょう。日本の大手ゼネコンも地方公共団体の入札への参加を狙っています。大手ゼネコンが加盟している日本経団連がTPP加盟に賛成する理由の一つです。

しかし、外資や大手ゼネコンが公共事業から得た収益は地域外に流出してしまい、地域経済を回す役割を果たしません。地域経済にはマイナスとなります。

■医療分野への影響

薬品の特許の年数を長くして、ジェネリック医薬品にするのをなるべく避けるというアメリカの製薬メーカーの戦略があります。そうすると、国の保険負担が増え、国民皆保険が内部から崩されてしまいます。公的医療保険で賄えないところは民間の保険会社が医療保険に入るということになりますが、そうすると、ますます公的医療保険の適用範囲が縮小するでしょう。

日本医師会は今年の3月にTPP加盟に反対する声明を出しました。当時の野田政権に対して、医療保険の適用範囲がどんなに狭められても、少しでも保険の適用があれば、政権は国民皆保険制度を守ったと言い張るだろうと、その声明の中で喝破しています。

自民党の公約も国民皆保険制度を守るとは言っていますが、あれもこれも公的保険が使えなくなつて、民間保険を利用せざるを得ない状況になつても、公的保険が適用されるものが1つでも残っていれば、「われわれは国民皆保険制度を守りました」と強弁しかねません。地域の医療を守るために、われわれはTPPの本質をきちんと見ておく必要があります。

■まとめ

被災地の地域経済の核になっている水産業がTPPで大きな打撃を受けると、水産加工業や運送業、さらに商業など地域経済全般が大きな打撃を受けることは先に述べたとおりです。さらに、地元自治体の公共事業を大手ゼネコンや外資に取られてしまえば、被災地の地域経済はさらに冷え込むでしょう。これらは、それは被災地の復興の努力を水泡に帰させてしまいます。ここまでみんなで頑張ってきたのに、それを壊すことは許されません。

しかし、今まで見てきたように、TPPは医療保険制度の破壊をはじめとして国民生活全般に大きな影響を及ぼすものであり、それゆえ反対運動も広範囲に組織できるものと考えています。まだまだ知られていないTPPの本質を国民の中に広く知らせていくことがさらに求められています。

第3回 宮古地域「いのち・暮らし復興塾」 次 第

2013・6・16（日）13：30～15：30

岩手県立大学宮古短期大学部 多目的講義室

1 開 会

2. 講 義 「震災をとおして見た公共関連労働者の役割と課題」

佐藤嘉夫 岩手県立大学名誉教授・岩手地域総合研究所理事長

3. 宮古地域「復興塾」閉会挨拶

4. レポートの作成・提出

震災をとおして見た公務・公共関連労働者の役割と課題

岩手総合研究所 佐藤嘉夫

1. はじめに 公務・公共労働をめぐる対抗

- ・「公務労働」論は、60年代に全国規模での「革新自治体」の簇生のなかで、深まった（革新自治体の担い手や、国政変革の主体としての公務労働者論）
- ・70年代中から始まったオイルショック後の自治体財政の急激な悪化の中での革新自治体批判（ばら撒き福祉、自治体経営・管理能力の欠如）と、それに連動した公務員、公務労働組合批判（高賃金、特権階級、怠け者、自治体寄留、労働基本権否定）
- ・90年代以降の「小さな政府」論の本格的展開
 - 「公」（国、自治体）の役割の縮小（規制緩和と公的責任の縮小・否定）
 - 「公的」領域の縮小（民間委託、指定管理者制度の導入）
- ・今日における「公務」から「公共」への展開
 - その二面性：日本社会における、政府における「公的」（state, national）「公共的」（public）「社会的」（social）な概念の曖昧さ
 - 「ソーシャル・ガバナンス」（社会的統治）
 - 公的セクター、市場セクター、住民セクターの連携と協働の新しい形

2. 「公」の形と意味の歴史的変遷

1) 近代以前

形： 家族・親族・部族 ⇔ 地域共同体（村落、都市）⇔ 封建領主（藩主・王族）

内容：集団を基礎とした閉鎖的な相互依存的統治機構

「公」と「私」はどのレベルでも未分離である

例：「滅私奉公」は、個を捨てて領主個人に忠誠を尽くすという意味

2) 近代国家

＜過渡的な絶対王政を間に挟んで：

- ・公を体現する王は神から全権を付託されたもの
- ・王は共同体規制の廃止を宣言（統一国家）

近代国家の原理

国家は個人および社会の利害を調整し、個人および社会共同の安全、利益と権利を保障（

国家は、近代的な自立した個人が「契約」にもとづいて国家を形成

（国民主権、ただし完全普通選挙制度の実施までには多くの国で時間を要した）

⇒ 「私」（個人）と「公」（国家）との分離がなされた。

この分離された国家が担うべき社会の共同業務が「公務」とみなされた

従って、「公務」は国民から付託されたものである

◆産業資本家も一般市民も「個人」として捉えられ、権利も義務も個人が有し、国家によって保護されるものとされた。

⇒ 資本主義の成長とともに、その「個人」の間にこそ、利潤と搾取をめぐる超えがたい対抗関係があることが明確になっていく（労働運動の成長）中で、資本主義国家の存続のために「個人」の権利の保護策を展開するようになる。（現代国家への移行：労働者保護立法、生存権的基本権など「社会法」の誕生）現代国家の最大の課題は、この巨大化した「個人（私人）」あるは「社会」の利害と対立を「調整」することにある。（この調整には実行力が伴わなければならないことは言うまでも無い。その多くは社会サービスとして行われる）それは「公務」の重要な一面でもある。

3) 現代国家の方向

現代国家は、この肥大化、巨大化した「社会」の利害調整においてしめした基本な施策は：「まず企業の繁栄ありき」（資本活動のグローバルイゼーションの進行とともにその傾向が顕著に）と「公共の福祉」による個人あるいは市民の権利の制限であった。⇒ 公務のもう一つの側面。

3. 「公共」をめぐる対抗関係

1) 「公」と「私」をつなぐ「(新しい) 公共」の拡大

「公」の補完でも、「私」の補完でもない＝共同領域の再編

- ・私生活（自己責任にもとづく家族内部での完結した生活）の限界と生活の社会化（外部への依存化）の進行
- ・生活スタイルや価値の多様化
- ・地域機能の見直し
- ・社会変革の主体の形成の一契機として

2) 「公共」をささえる「公務」「公共」労働

対象、サービス、労働（主体と性格）、責任と権限、財源

4. 震災をとおした公務・公共労働の再認識

- ・住民の直接的・緊急的ニーズとの直面 ⇒ 可視的でかつそれを実感
- ・住民ニーズの多くが地域、自治体、広域圏域に共通なものである（普遍性）ことの理解
- ・住民ニーズ・要求と労働者自身の要求との広範囲での一致
- ・このような状況は、「公務」の基底にある住民の生命や健康、安全、最低生活などにかかわる基本的人権の守り手の意味の再認識へ
- ・「公務」は住民から付託されたものであり、その付託に応えることで意味のある労働
- ・平常時のルーティンワークが、やりがいのある労働に転換

5. 憲法が想定している地方自治の再吟味

- ・主権国家のもとでの分権と自治
- ・公務・公共労働と自治体論の再結合へ：労働者の主体的運動とかかわって

地方自治：住民自治…住民主権

団体自治…自治体主



これら双方にかかわる公務・公共労働

具体的例：私の場合

一研究者として

一自治体研究者として

自治体立大学（組織・機関）として

6. 公務・公共労働の役割の具体化

- ・地域住民の主体的決定を促し、住民の地域運営をサポートするアドバイザーとしての役割
- ・復興計画への参加をはじめとした行政と住民の仲立ちをするコーディネーターとしての役割
- ・住民、サービスの利用者の要求を実現するソーシャル・プランナーとしての役割
- ・住民の命と健康、安全・安心、最低生活と基本的な生活基盤の確保、形成にかかわる最終的な責任者として：

サービスの提供 ⇒公務労働と広範かつ多様な公共サービスとの結合

「公」と「私・民間」をつなぐイニシアティブ

「官」優位思考の排除

その形・システムをつくり実行し、住民に対する直接的、最終的な責任を果たす

第3回 宮古地域「いのち・くらし復興塾」

標題 「震災をとおして見た公共関連労働者の役割と課題」

岩手県立大学名誉教授 佐藤 嘉夫

■社会の変化と公務労働の関わり

公務労働というのが一番盛んだったのは1960年代で、革新自治体が全国に族生しました。革新自治体の担い手は一般住民で、公害問題とか、保育所の拡大や増設とか、病院関係では二・八闘争とか、住民の要求と自治体労働者の要求が一体になって革新自治体を生み出していきました。その中で、一般住民から見れば、革新の首長の体制の中に、公務員労働者というのは隠れているわけです。ですから、公務員労働者はなんかうまくやってるんじゃないかという批判を、ずっと後まで続けられるわけです。そういうときに、自分たちは何者であるかということについて書かれたものがたくさんあります。

このように地方自治体が強い状態が、1970年代になって急激に悪化しました。要求に沿って自治体の予算がどんどん増え、財政的に行き詰まっていく中で、革新自治体に対する批判が本格化していきます。田中角栄が首相になり、国家の役割として、福祉国家という考え方を抜きには政権は維持できないと田中角栄でさえ言ったという話です。1972年に福祉元年と名付けて、1973年の4月から高齢者医療の無料化が国レベルでも始まりました。オイルショックの直前です。

オイルショックのあと、急激に自治体の財政が悪化していく中で、逆にそれを最大の好機と捉えた自民党政権や保守体制に属する人たちや大企業の経営者たちが、結局はなんだかんだ言たって、大した理屈もなく、住民要求に予算を次から次へと付けているだけのばらまき福祉じゃないかと言い、これは一面では当たっている部分もあったわけです。

また、革新の首長は一般市民に推されて首長になるような人ですから、大学の教員とか運動の中から出てきた人ということで、行政についての知識や経営能力がないために、自治体の経営や管理能力が欠けているということで美濃部都政をひっくり返して、そのあと知事になった人は自治省の官僚でした。革新自治体がつぶされていく中で、やっぱり信頼できるのは官僚だということになり、官僚出身者が首長になっていくケースが、このあとずっと定着していきます。

この中で、革新自治体の主力を担った公務員とか公務労働者は大きな危機感を持っていましたので、自民党や財界は組合を切り崩すということが非常に大きな目的だったわけです。賃金が高いとか、特権階級で役所の中で特権をむさぼっている怠け者だとか、自治体にパラサイトしているというふうなことが次々となされて、自治労や日教組、国労という戦後の日本を支えてきた公務員の3本柱をいかにして切り崩すかということで、それと連動して各地の自治体批判も展開されていきました。ですから、公務とは何かということについて、実験的な取り組みを革新自治体でやったわけですが、それが形になる前に崩されてしまったということです。

中曽根内閣になってから、戦後政治の総決算ということで1980年代に本格的な行政改革が始まりました。あらゆる支出を切り詰めるという小さな政府論というのは、そこから本格的に展開していきました。国や自治体の役割の縮小です。規制緩和という流れもそうですが、規制するというのは公の権限です。ですから、さまざまな民間に対して規制を加えるということを緩めていくというのが大きな柱です。

それは一方では、公的な責任を縮小していく、あるいは否定していくということです。例えば、今は社会保障という言葉を使わないで、支援という言葉を使っています。障害者自立支援法とか、年金で老後の生活を支援するというようなことです。ですから、日本生命や明治生命などのテレビのCMで、私たちは公的保険についてもちゃんとご説明しますと言った場合、公的保険は不十分だから、民間保険にも入って両方組み合わせさせてやってくださいという話ですから、かなり露骨です。国が責任を取らない、保障しないということが、その中で定着してきているということです。

もちろん役割を縮小していくということですから、領域的にも縮小して、公的にカバーしていた部分をどんどん民間委託とか、いわば市場に開放していくということが流れとして続いています。

■公共とは

その中で、公務とか公というのではなくて、公共というところでもう1回考え直してみようという議論がされています。公的責任とか、公務員といきなり言っても、これだけ一般の市民とか一般の国民にとっては公務員と自分たちの利害が対立しているというふうに思われている中で、なかなかそういうふうなものは、われわれのほうとしても持ちかけにくいし、行政のほうとしては、もちろん公務員について、公務労働をさらに高めていくというようなことを考えているわけではありません。

ただ、今言った小さな政府論とか、規制緩和とか、そういう流れの中で矛盾がいろいろ出てきているので、国のほうとしてもそれは困るわけです。どういう形で公務というものを拡充しないで切り抜けるかということで、公共という領域を言い出して、ここ10年ぐらい、公共性とか、公共サービスとか、公共といわれるところが今焦点になっているということです。

ただ、公共って何だろうかということ、公共的というのはパブリックという言葉を使います。しかし、日本語で使われているのと、もともと欧米で使われているものは必ずしも合致していません。公共的と私たちが使うと、国や自治体や行政に関連するものというふうに考えます。行政が直接やっているのではないけれども、行政が例えば社会福祉協議会にやらせているとか、行政が指定管理者にやらせているというような、行政に関連したというふうに考えます。パブリックというのは、もともとそういう意味ではなくて、その問題の事柄が多数の人に共通した問題であるとか、多数の人の利害に関わった問題という意味です。

公共的という言葉も、市町村のほうに位置付けられて、新しく捉えられようとしています。社会制度を見るときに、公が担い手となってやるものを公的なセクターといいます。民間というときには、これを市場といいます。市場のセクターは企業を中心としたものです。それから、地域とかそういうふうなところは住民セクターといいます。社会全体は、この3つの大きなものから成り立っているので、お互いが少しずつ足を踏み出して、この3つのものにまたがったところで、みんなに共通した課題や問題を考えて、そこで対応していくとか、処理していくということをソーシャルガバナンスといいます。

そのように公共性という言葉が使われていますが、公共性というのは、裏を返すと、行政のほうに責任を逃れたいために、公共性というところで住民や他の人たちが公的なセクター以外のところで責任を持ってやってほしいという意味でもあるわけです。

■公の意味の歴史的変遷

近代以前の社会というのは中世社会といわれています。中世期は武家社会の時代です。社会の一番

末端は、家族、親族、部族とかいうものが基本的で、これは明治になっても家制度として残っていきます。そして地域の共同体があって、そこに1つの相互扶助と、土地の管理や、納税などの共同責任があったわけです。その共同体の上に藩主などの封建領主が乗っかっている形です。このとき、公と私は未分離です。滅私奉公というのは、個を捨てて領主個人に忠誠を尽くすという意味なので、滅私奉公というときの公というのは、今使っている公とは意味が違います。

徳永幕府は統一国家ではなく、統一国家と封建制社会の中間的なものです。近代国家にいく間に絶対王政が生まれて、封建制社会が崩れて、統一国家ができていくということです。近代国家と何が違うかという、絶対王は全国を統一してすべての権限を自分が掌握するわけですから、集落によっていろんなやり方が違うのは困るわけです。検地などもそうですが、税制にしても、間に特定の集団が入らないように、1つの共同体というものを切り崩していく形になるわけです。

近代国家は自立した個人が契約に基づいて国家を形成するという思想でつくられました。国家は個人および社会の利害を調整し、個人および社会共同の安全、利益、権利を保障するのが近代国家です。個人といっても、強い個人も財産をたくさん持っている個人もいて、対立しているところを調整していくということが近代国家の役割であり、その調整をしていく中で、個人および社会の共同の安全や利益などを、個人がみんなで話し合っ自分たちが守っていくということです。個人の契約に基づいてというのは国民主権ということですので、普通選挙法によってそれが実施されるわけですが、選挙という方式が導入されたのは近代化の非常に大きな側面です。

まとめると、個人という私と、公の分離が、近代化の中で明確にされたということです。そして、国家が担うべき社会の共同業務が公務と見なされるということだと思えます。公務というのは国民から付託されたものであるといえます。

■現代国家の役割

私たちの現代国家も、理念上はすべて個人と国家ということで、現在でもわれわれが抱えている中間的な集団というものは、考え方としてはないわけです。集落の権利というものはなくて、個人と公ということです。一般市民も個人として捉えられ、権利も身分もみんな同じように個人が有して、個人によって保護されるということです。ですから、さまざまな自由権も、営業の自由も、日本国憲法の上では個人の権利として規定されています。

私と公が、このように二分化されたわけですが、資本主義が成長してくるとともに、個人の間にごそ利潤と搾取をめぐる関係があることが明確になり、それは労働運動の成長ということです。その中で、資本主義国家の存続のために個人の権利の保護策を展開するようになります。それが現代国家への移行です。イギリスの工場法から始まって、社会保障立法や雇用関係の立法などが少しずつできていきます。そういうふうな私の間に国家が介入していき、個人の生活に対して国家が責任を負うという社会法が誕生していくわけです。

この巨大化した個人あるいは社会の中の利害と対立を調整することが、現代国家の一番大きな役割です。この調整には、実行力が伴わなければ意味がないので、その多くはさまざまなサービスとして行われます。そのサービスというのは、直接的対人援助サービスもそうですが、相談とか、監督とか、指導というふうなこともあります。労働基準監督署とか、査察官というのもそうです。それらは公務の重要な一面であるということで、市民の中に公務が介入していくのが現代国家ということです。

この現代国家の成長戦略は、1990年代以降のバブル期にしても、リーマンショックにしても、企業

の繁栄が先にあります。ずっと繰り返しやってきたのは、銀行がつぶれるといったときに、まず銀行の経営責任を問うということは日本ではほとんどみられません。預金者の保護という名を借りて巨大な資金が投入されるということで、市民活動のグローバル化という、いわば地球レベルでの資本の投入・投資が行われるという中で企業が生き延びていくということです。とにかく会社がつぶれてはいけない、国際競争力に耐えるものにしていかなければいけない、そのためには国を挙げてという論理がまかり通っています。

それから、歴史的には、共同の利害を調整するという、公共の福祉ということが本当に重要な言葉として使われてきたわけです。公共の福祉によって、ここに道路を通すから、おまえの田んぼをよこせとか、立ち退けとか、最終的には強制収用というものがあって、公共の福祉というものによって個人や市民の権利が制限されます。公務とか公務労働には、1つの側面として、国家の管理的な側面がもともとあるということです。

公がうまくいかないところを補完するとか、私のほうに手を突っ込んで、私を補完するというものではない、いわば共同領域をどんなふうにして再編していくかということで、政権側と、私たち国民や住民の側が、お互いにその領域で今ぶつかり合っています。

それはどういう意味かという、私生活という私の領域は個人が責任を持つということで、自己責任に基づいて、家族の内部で完結した生活を自分でやり繰り返してくださいというのが、公と私を分けているときの私に対する理屈です。しかし、自分たちでできない領域がどんどん広がっていくわけです。介護にしてもそうですし、子育てにしてもそうです。生活の社会化がどんどん広がっていき、私の責任でやりなさいと言われてもできないけれど、それは公が受け皿になりたくないというときに、それをどうするかということです。

■日本人の公共意識

阪神淡路大震災や中越地震もそうでしたが、日本人の公共意識が非常に大きく変わってきているといわれ、いろんな調査でそういうデータが出ています。無責任な人たちも片方でどんどん増えていますが、片方では、自分のことだけでなく、といっても国や公に協力するとかいうのではなくて、もうちょっと社会に貢献をしたいとか、誰かの役に立ちたいとか、そういうふうに思う人たちが非常に増えてきているということが平成24年度の国民生活白書にもデータが載っています。

皆さんは、集落ごとに自治会や隣近所で助け合って、たぶん沿岸のほうではそういうことを当たり前のようにしていると思います。そういうものが、都市の労働者も含めて、地域にはつながりのない人たちも含めて、何か社会のために役に立ちたいとか、人のために役に立ちたいと思う人たちが増えてきているということです。

子どもが育つ上でも、私たちが日常的に安心とか安全でいられるためにも、地域が大事という話はどこでも言われています。子どもだけではなくて、私たち大人は学校を卒業したら終わりではなくて、一生かかって少しずつ成長していくものです。お互いに議論したり、いろいろ意見を言ったり、多少ぶつかり合ったりしながら、人間というのは成熟していきます。それも地域であり、そういうものが今見直されています。

もう一つは、私たちの生活を考えると、職場の課題も重要だけれども、職場の課題ではない自分の生活の課題というのが広がっています。本当の意味で住民主体とか住民主権ということをつくり上げていくために、職場の課題ではないところで一般の労働者や公務労働者として何をするかということこ

ろで、私たちはみんなでいろいろな実践をしていく必要があります。

■震災を通して公務や公共労働を考える

被災地で、自治体労働者と、消防、医者関係、保育関係などの公務員労働者、農協関係なども含めた公共関連労働者の方々がどんな状況だったのかということ进行调查しました。

震災直後の3カ月ぐらいで、自分の仕事の範囲が広がったとか、仕事の責任が重くなったかどうかを聞くと、「広がった・重くなった」「少し広がった・重くなった」というのを合わせて6割ぐらいの人がそう答えています。当然といえば当然ですが、やはりこれだけの人たちがそういうふう感じたということです。

次に、震災直後は、急に仕事の範囲とかやり方が変わったりして、目の前のことに対応しなければいけないので、自分たちで仕事を自主的に進めていくということをせざるを得なかったかどうかというのを聞いています。「そうだった」「ややそうだった」を合わせると、46%ぐらいの人たちがそう答えています。主体的とか自主的とかよくいわれますが、自分たちで考えて動けるかどうか、その決まりはおかしいとか、この決まりはどこに問題があるとかいうことを考えているかどうかという普段からの問題が、この中に隠れていると思います。

勤務時間とか、拘束時間とか、そういうことは忘れて、意識しないで頑張ったかどうかということを知ると、「まったく意識しなかった」「あまり意識しなかった」を合わせると、8割ぐらいの人がそうです。

仲間のためにこういう状況の中で頑張らなくちゃいけないというふうに「強く思った」「少し思った」という人たちは8割を超えています。専門職としての役割を頑張って果たさなければと思ったかというのは、これも「非常に強くあった」「少しあった」を合わせると8割を超えています。また、震災の中で、人の役に立つとか、住民の役に立つとか、自分たちは一般の民間とは違う仕事をしている、公的な仕事をしているという思いがあったかどうかと聞くと、これも85%ぐらいの非常に強い傾向が出ています。

仕事への使命感が強くあったということで、何か普段とは違うものを皆さんが強く感じたということです。他の部署に応援に行ったり、自分の仕事のやり方を変えて地域に出向いたりということがあって、住民の直接的・緊急的な生活ニーズにまともに直面しました。そういうのは私事ですから、普段はなかなか見えません。それがむき出しになって、自分の目の前に現れたということで、それを強く実感したということです。

それから、住民のニーズの多くが地域や自治体、広域圏などに共通なものであるということを感じ取ったということです。自分自身も被災しているということで、自分も住民と同じニーズや要求があり、自分の要求と重ね合わせることができるということも普段はあまりないと思います。

公務の根っこにあるのは、住民の生命や健康や安全、最低生活などに関わる基本的人権を守るということです。このような事態に直面して、使命感を感じたとか、公共的な問題と感じたというのは、自分たちがやらなければならないことは、自分の生命、安全、健康、最低生活に関わる基本的人権を守っていくということを再認識したのではないかと思います。平常時は普通にこなしているルーティンワークが、こういうときにやりがいのある労働に転換したということだと思います。

■住民自治と団体自治

地方自治というのは、住民自治と団体自治という2つの考えから成り立っています。住民自治というのは住民主権という意味で、住民が自ら治めているというのが地方自治の1つの柱です。もう一つの団体自治というのは、自治体という1つの組織が自ら治めるということで、これは自治体主権という意味です。公務労働というのは、その2つに関わっていますから、両方をつなぎ合わせて考えなければいけないということです。

私はずっと公務員をやっていましたが、私は一研究者として自分が何のために研究したいかというのがあって、それは自分の関心で、一言では言い尽くせないものがあります。しかし、もう一つ、一自治体研究者として、つまり県立大学の教員としては何をしなければいけないかというのがあるわけです。

県立大学の教員として、私の場合は、県内の人寄り付かないような集落とか、過疎地域の村などに入って調査をして、そういうところがどんなふうにして生き延びられるかという、東京の人たちや全国の人たちが関心を持たないようなことを、地域のために、あるいは自治体の人たちのために、何か少しでも役に立てるようなものをやりたいというのが、県立大学の教員としてということです。

もう一つ、自治体主権ということでいうと、県立大学の一員としてというときは、県立大学の組織とか機関として何をなすべきかという話です。震災のことで言いますと、大学としては何を考えたときに、後方的な支援をやるべきなのではないかと考えています。福祉関係でもボランティアがたくさん入りましたが、ボランティアはあくまでボランティアで、個人個人の自発的な私に任されているので、大学として現地を組織的に援助するような仕組みを、県とか、専門職の団体とか、いろんな施設の協議会などと連携して、沿岸地域を支援する仕組みをつくりたいと思ったわけです。

外から来た人たちは現地に行きたいという思いはあるけれども、現地に行くことの難しさとか、現地に行ったときの言葉の問題とか、彼らも家族から離れて長期にわたって沿岸地域の支援に入るということになる、被災した人とは違う意味でいろんな精神的な問題があるわけです。そのときに、内陸部に支援の仕組みをつくって、県内の人たちが現地に組織的に支援に入り、空いたところを県外から来た人たちに支えてもらうという仕掛けを私は考えました。

皆さんの場合は、一番上が一般労働者としてということであり、次が一般公務員としてということであり、三つ目は特定の宮古市なら宮古市、山田なら山田の町職員として、機関や組織としてのあり方とか、対応の仕方とか、責任の取り方というのがあるわけです。皆さんの場合も同じように3つのレベルを設定してみました。自治体としてということから公務とか自治体労働者の課題というものを考え直してみるという形で、これは個人ではなかなか考えられないので、組合やいろんな自治体の職員が共同で考えていくことだと思います。

■役割の具体化

そして、役割自体の具体化ということで、自治体の専門職は、例えば地域の住民の主体的な決定を促し、地域の運営をサポートするアドバイザーとしての役割です。これは通常の業務ではほとんど行われていません。何か施設をつくる時に住民懇談会や座談会を開いたり、また、合併のときには地域に振興局がいきなり介入して行って、地域の決定を促していったりするようなことで、行政の意思決定が先にあって、それを押し付けるような形で入るときは積極的ですが、通常はほとんど行われていません。

そして、復興計画への参加をはじめとして、行政と住民の仲立ちをするコーディネーターとしての

役割があります。住民にアドバイスしてあげるというのではなくて、つなぐという役割で、これも重要です。

一番重要なのは、最終的に責任を取るといことです。住民が意思決定をして、こんなふうにしてほしいというのが決まると、住民やサービスの利用者の要求を実現するためのプランをつくるのが行政の役割ですが、住民の命と健康、安全、安心、最低生活とか基本的な生活基盤の確保・形成に関わる最終的な責任者ということ。この責任を取るといのが公務の一番重要なところ。です。

公務労働と広範かつ多様な公共サービスとを結合するといこと、具体的にサービスを提供するといことを積極的にやればいと思。い。例えば介護サービスの提供といと、介護保険の仕組みをつくって、あと利用するのは個人の責任だからとて、公のシステムと個人の責任だけがあて、真ん中をつなぐものが何もないわけ。それは福祉関係の人がいらっしやるので、ケアマネジャーがいるわけ。ですが、ケアマネジャーはどっちの立場に立っているのかわかりませんが、右往左往しているわけ。それは、ケアマネジャーに権限と責任が明確に与えられていないから。です。

サービスを利用するといても足がない場合にどうするか、それは個人の責任といような話はたくさんあります。いっばいで利用できないとか、病院が遠いとか、そういうことがあります。それには私事と公ではなくて中間的なところの支えが必要といこと。その中間的なところの支えといものを公共的なサービスと考えると、そこまで行政が踏み出すといことを、もう1回考え直さなければいけないと思。い。

住宅再建やまちづくりを各地でやっていて、進まないのは私権の問題。家を建てるとか自分の土地をどうするかといのは個人の権利だから、私権に介入できないから集落で話し合ってくださいよ、決まるまで待っていますからといのは、公と私分離している状態。です。

それで行政は責任を取らないのかとい話。話し合いが決まらない場合もあるわけ。話し合いはしてみたけれども、誰かうるさいことを言う人がいて決まらないとか、俺の土地は絶対出さないとか言て、どうしても区画が確保できないといようなことはいくらでもあるわけ。そういうときに、地域を再生して、そこに住宅を再建して、まちをつくっていくといことに対して、最終的に自治体が責任を持っていると考えれば、単に個人の問題といふうにはいえないと思。い。そこに介入していくことが必要になります。

介入の仕方は、住民たちがうまくそれをできるようにしていくサポートが必要で、公と私と民間をつなぐイニシアチブ。決定を押し付けたりするのではなくて、アドバイザーとかコーディネーターといこと。私も含めて公務員の人たちは、どこか官優位の思想を持っていますが、それを払しょくすることが必要。です。

公務について、あるいは公共的なサービスといことについて考え直してみるが、今は大変だからできないといこともあるでしょう。しかし、こういう経験をした今だからできる、重要な機会ではないかとも思。い。