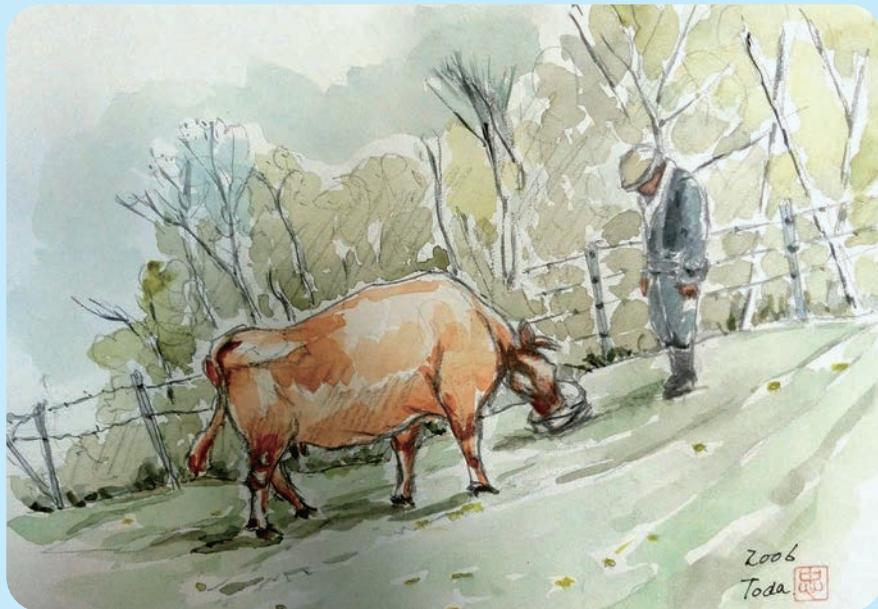


シリーズ「岩手の再生」第1集

今日の 地域課題と展望

～農政・林業・地域交通・社会保障～

宇佐美誠史・伊藤幸男・横山英信・菅野道生



岩手地域総合研究所

シリーズ「岩手の再生」第1集

今日の 地域課題と展望

～農政・林業・地域交通・社会保障～

宇佐美誠史・伊藤幸男・横山英信・菅野道生



岩手地域総合研究所

表紙絵 「青松牧野の赤牛」

画 戸田忠祐（ただすけ）

「民家画廊ダダの家」館主

「民家画廊ダダの家」

☆自作素描画の他、郷土画家のコレクションや東欧の聖画アイコンを常設展示しています。

☆希望の個人、グループ、遺作展などなどにご利用ください。

☆入館料 少額のご寄付をお願いしています。

☆住 所 020-0805 盛岡市東新庄2-23-34

☆電 話 019-624-2376

『今日の地域課題と展望』 目次

発刊にあたって	1
I 連続講座（第1回）	
「過疎地における地域交通のあり方」	
岩手県立大学総合政策学部 宇佐美誠史	3
II 連続講座（第2回）	
「東北経済の動向と地域再生を目指した地域林業の展望」	
岩手大学農学部 伊藤 幸男	36
III 連続講座（第3回）	
「安倍政権の農業政策と日本農業の未来」	
岩手大学人文社会科学部 横山 英信	65
IV 連続講座（第4回）	
「くらしの実態から社会保障のあり方を問う ～健保の理念を活かした社会保障を～」	
岩手県立大学社会福祉学部 菅野 道生	103
<著者紹介>	123

シリーズ「岩手の再生」第1集の発刊にあたって

地域、とりわけ岩手県のような地方圏では、近頃、喧しい状況が生じている。それは、「地方消滅」などとセンセーショナルリズムに訴えるタイトルの本（増田寛也『地方消滅』中公新書）が販売されたためだ。ちなみに東洋経済ONLINEの記事（古幡瑞穂：「地方消滅」は、やはり岩手県で売れていた、2015年3月7日）によれば、書店1店あたりの平均販売冊数は、岩手県がダントツの1位で、山形、秋田、宮城と東北の各県が続いており、西日本ではあまり売れていないようだ。過疎と過疎対策の先進地では「何をいまさら」ということなのかもしれない。

その後、二つの方向の動きが見られる。一つは、これを機会に、「選択と集中」の論理で地方の「遺棄」が行われるのではないかと、いうおそれとこれに対する警戒だ。もう一つは、「地方創生」を謳い交付金をえさに地方に俄かづくりの対策づくりをせまりながら、とりあえずはポイント券を配らせておこうという「政策」だ。

だが、ポイント券の効果は、当然のことながら一時的なものに過ぎない。そもそも地域づくりは、地域についての調査・研究と住民の知恵や熱意が積み重ねられてこそモノになるのではないか。

そういう意味で、本シリーズは、「課題先進県」と呼べるかもしれない岩手の地域に対するまじめな研究をもとに「地域の再生」をめざす取組みである。第1集は、農政・林業・地域交通・社会保障の4つの課題を扱った。いずれも2014年度に開催した連続講座「岩手の再生」をもとに編集したものである。本シリーズが、住民にとってよりよい地域づくりに少しでも役立てば幸いである。

岩手地域総合研究所
理事長 井上博夫

連続講座（第1回）「過疎地における地域交通のあり方」

岩手県立大学総合政策学部 宇佐美 誠史

はじめに

宇佐美と申します。よろしくお願ひします。主催者のご挨拶を聞いていて、私はむしろ今の話の続きを聞きたいと思ったぐらい論点がたくさんあって、今日、用意した話は大丈夫かなと思ひました。ヨーロッパでは環境税や交通税という税金が国民に課されていて、それで公共交通が国営として成り立っているところがかかなりあります。税金で7～8割面倒を見て、運賃収入が1～2割ぐらいで賄えるといった感じですが。今日の用意した話とは違ひますが、日本は独立採算というところで採算性を求められます。一方、道路というものは採算性ではなく費用便益費を計算しますが、その便益は交通量や走行費用、交通事故削減という3項目についてです。

ほとんど交通量が見込めないような道路であっても、ぽんと100億円とか、それ以上のお金が出たりします。その一方で、今、被災地に期間限定の公共交通への補助金を出していますが、それも各市町村に年間数千万円とかで、オーダーが全然違ひます。個人的にはすごく不思議に思っています。

日本では交通税を取るということはまったくありませんが、自動車というものは皆さん十分ご存じの通りガソリン税や自動車取得税、重量税といういろいろな税金が取られています。昔はこれらが道路特定財源となっていました。今は一般財源化されていますが、それでも公共交通よりはるかに道路に対して、お金がたくさんつぎ込ま



れているような状況です。このあと 20 年ぐらいしたら、造る道路がなくなってしまうかもしれません。私はいろいろ道路交通のことを研究していきまして、道路整備による効果にはすごいものがあるので、一概に道路が駄目だということはないのですが、総合交通として様々な交通手段のバランスをちゃんと考えていかないといけないということです。

今日の内容としては、交通政策ではどんなことを考えるのかということを中心にやります。次に、過疎地の公共交通について、地域が『つくり 守り 育てる』公共交通、これはかなりいろいろなところで言われています。被災地の交通については、震災後、毎年、陸前高田市と一緒に、市民の皆さんにアンケートを配って、生活活動や移動実態、公共交通への意識などいろいろ聞いています。その辺で公共交通の現状を見ていただいて、今、鉄道に代わってバス車両が専用道を走っていますけれども、時間があれば被災地への BRT (Bus Rapid Transit) の話をしようかと思っています。

私は学生時代に福井にいたときには、主に道路をどうつくっていくか、道路をどうやって維持していくかという話をしていました。こちらに来てからは主に「住民参加の公共交通づくり」「自治体による公共交通計画の策定」ということをやっています。路線バス事業の規制緩和があり、今は、参入撤退が以前よりも自由にできるようになりました。ただし、参入があったのは高速バスくらいで、地方の赤字路線からの撤退がほとんどでした。路線バスがなくなったままで放置はできないので、自治体が自前で交通事業をやるようになりました。でも、これまでに経験がない自治体がほとんどで、どうやっていけばいいかわからないという問題が起きました。そこで、バス 110 番という自治体向けの公共交通相談窓口を開設しました。他にも、住宅立地やモビリティと健康の関係について、自転車走行空間や自転車交通安全などについて、調査研究をしています。

交通政策でやること

限られた資源（予算・土地・技術・法律など）の中で生活、経済、物流など、人々のさまざまな活動を交通でどうやって支えるかが重要で、安全、迅速、快適などいろいろなキーワードがあります。そこで大事なのが、交通手段をどのように組み合わせをするかです。

交通手段はいろいろあります。道路上の自動車や飛行機、鉄道、バス、タクシー、自動二輪、自転車、シニアカー、徒歩、BRTなどもあります。これを適当にやっていたらうまくいきません。特に地方都市のようにお金がないところだと何でもかんでもやることはできないので、一番効率的にできるのはどれかということを考えなければいけません。

そのために一番大事なのは現状、まちがどうなっていて、将来どうなっていくのかということところです。人の生活活動や様々な施設の立地状況など、それがあって、「わがまちではどういう交通体系を目指そうか」という検討をします。

その中でよくあるのは、交通機関分担率といって、全部の移動に使われる交通を100%としたときに、自動車を何パーセント、バスは何パーセント、自転車は何パーセントということを検討して、それを実現するために道路網や公共交通網をどう整備したらいいだろうかということを検討します。当然ながら、最適に決める必要があるわけです。

そのときに必要となるのがデータであって、交通政策で一番重要なデータというのは交通量です。そして、その基となるのが人口です。将来の人口予測や人々の生活活動の実態や意識です。調査技術や計画策定技術が重要になってきます。最後は、関係者がしっかり合意形成をすることということです。一番難しい関門が最後にあります。いくら最適なものを見つけても、合意形成でうまくいかないと

いうことは結構あります。

皆さんご存じの通り、今は人口減少社会です。岩手県でも、どう対策していこうかという部署をつくったと聞いています。恐ろしいのは、2050年までに日本から3,100万人の人口が消えると言われていています。生産年齢人口からは3,200万人消える、要は15歳から65歳あたりです。この予測は、人口問題研究所がしていますが、かなり当たると言われています。

どこの県の人口が減り始めているかということで、2005年から2010年の人口増減率を見たときに、ほとんどのところは減っています。だいたい予想されると思いますが、高いところは大都会です。東京一極集中と言われていますが、東京都の人口の伸びが一番すごいです。5%近くこの期間で増えています。一番右端の秋田県は減少率が5%超えています。その隣が青森県で、高知県が来て、次に岩手県がいます。岩手県で4%ぐらいです。これは県の平均的などころです。沖縄だけは特殊な事情で増えているのだと思います。

LRT やコンパクトシティで有名になった富山も先ほどのところで言いますと、2%ぐらい減っています。今、富山は人口減少化の中で、まちづくりをすごく頑張っています。森市長さんが積極的にまちづくりと公共交通を頑張っていっちゃって、盛岡で講演していただいたこともあります。

盛岡でも十分実感されるかと思いますが、郊外にどんどんいろいろなものができています。バイパス道路が南へ延びて、その沿道にいろいろなものが出来上がっています。商業施設や住宅等が一気に建って、人口自体は減っていつているので、郊外にできればできるほど人口が広く低密度に分布されます。

「市街地の外縁」がどんどん広がることで、富山は県庁所在地の都市では全国で最も低密度の市街地になりました。過去35年間に人口が集中している面積は2倍に増えて、人口密度が3分の2低下

しています。面積が増えて人口が減っているということです。これを見ると一目瞭然ですが、富山の中心部が青い色で、青い色のところは、この30年間に1ヘクタールで10人以上が減っています。逆に赤いところが1ヘクタール10人以上増えている、いわゆるドーナツのような形になっています。

ここでよくする話は、たいていの都市でそうですが、市の税収を見ていくと、大きくは市民税と、それと同じぐらいの固定資産税、都市計画税です。それで8割、9割ぐらいを占めるわけです。固定資産税の主な稼ぎ処は大通などの中心部です。盛岡の1%もないぐらいの面積の固定資産税での市税収入がほとんどだと思います。とすると、みんなが郊外にどんどん出て行って、まちの中から人が消えていくと、市の収入がなくなってきます。逆に、街の中心部に人が集まっていると社会基盤、上下水道などのインフラを集中することができます。でも郊外に家ができて、どんどん上下水道を通していったら非効率になります。収入がないところに、行政はどんどんコストを払っていかなければいけません。本当にそれをずっと認めていくのだろうか、疑問に思っているところです。

同じ街のなかでも差が出てきている

同じまちの中でも差ができてきています。盛岡でも松園は、昔、ニュータウンとして造ったところです。世代交代でどんどん人が替わっていくといいのですが、若い人はどんどん出て行ってしまって空き家が増えていきます。よく見られるのは「中心市街地のシャッター商店街」です。大通りはいつか風俗案内所のような店が大通りに入って、危ないときがあったとは思いますが、今はなくなっています。まだ、飲食店のおかげで救われていると思います。

今後は、しっかりと将来の人口減少や人口分布を見据えて土地利用を考えていかなければいけません。今日は公共交通の話ですけれ

ど、公共交通の話を考える前に、この「まちづくりをどうするか」というところを考えておかなければいけないのでこういう話をしました。

過疎地になったらそれこそ自動車

ここから過疎地の話です。盛岡だったらまだ車を持たなくても生活に困らないと思いますが、過疎地に行けば行くほど自動車を使わざるを得ません。自動車を使える人が強者で、使えない人が交通弱者と言われます。公共交通ユーザーは高校生や免許を持ってない人です。われわれのような年代は車ばかりです。

車を運転しない人はバスがなければタクシーしかない。私の知りで同じ専門の人は、「特に地方部で公共交通は、車を利用できないかわいそうな人のための交通と化しつつある」と言っていました。でも、そうなのだろうと思います。よく交通政策で語られるときはシビルミニマム、「市民の生活のために最低限どうすればいいか」というところで公共交通政策をすることが多くて、「もっと移動をしやすくしよう」といったところでは動いていないところが多いのではないかと思っています。

ここに「身体能力が低下しても自動車を手放せない」と書きましたが、私どもの学生の卒業研究で、高齢運転者の研究をやったことがあります。これはアンケートで意識調査をやったのですが、高齢ドライバーとその同居家族を対象にアンケートを配って答えてもらいました。高齢ドライバーの人たちに「運転への自信」というのを聞いてみました。年代が上がるにつれて運転に自信のある方が増えています。「少しあり」まで入れると、9割以上は「自信がある」です。

でも、似たような質問を、同居家族の人たちに「運転していることが家族の皆さんは不安ではないですか」ということを聞いてみた

ら、さっきとは逆に不安があるという回答が多いです。同居家族は、高齢者が 60 歳代のところだと 7 割ぐらいは不安がありません。でも 70 歳代になると、6 割弱ぐらいのところが不安がない。80 歳代以上になったら、4 割ぐらいです。運転する人と家族の思いはまったく逆だということです。

運転をやめられるような環境が必要ではないでしょうか。やめてしまうと一気に自由な移動ができなくなるというところはあります。「運転をなぜ継続するのですか」と聞くと、公共交通よりも自動車が便利、家族・知人を送迎しなければいけない、ほかに手段がないという答えが返ってきます。

では、運転しないためにどうしたらいいのでしょうか。公共交通機関や歩道、福祉タクシーなど自動車を使わなくても移動できるような交通環境の整備でしょう。それから近隣商店街の復興です。郊外ではなくて、家の近くに買い物をするところがないといけません。実際に自動車を運転している人はどうなのでしょう。私は自動車も運転しつつバスにも鉄道にもよく乗ります。皆さんの中で車も運転するけれども、公共交通、鉄道も利用するという方はどれぐらいらっしゃいますか。やはり車でしょうか。今はお一人しか手が挙がっていませんでした。

これからの人口減少を考えると

これからの人口減少を考えていくと、今までは大きなバスを使った路線バスが主でしたが、いろいろ規制緩和があったところから、小型のバスが出てきたり、予約をしてタクシー車両を使用するような小規模な乗り合い交通が出てきたりしましたが、そもそも公共交通で対応するということは、過疎地などでは本当に難しくなっています。公共交通というのは乗り合ってこそそのものなので、乗り合わなかったらタクシーになってしまいます。

地域で公共交通を維持する体力を持ち続けられるでしょうか。民間事業者の路線バスは過疎地ではやっていけません。持つとすれば、地域で公共交通を維持していかなければいけません。最近「過疎地有償運送」といって、事業者でなくても若干の報酬を受けて、2種免許を取らなくても乗り合いバスをやることができるというのがありますが、地域の担い手が維持できなければ成り立ちません。

そうすると、これは賛否両論というか、否のほうが多いのではないかと思います。高齢者を地域の中心部に集めてしまうとか、住むところをある程度集約します。しっかりと土地利用を考え、住むところもある程度集約していかないと、これだけ人口が減ってくると、それこそどうしようもないのではないのでしょうか。分散した需要に対応していくことは資源の無駄遣いになってしまっていて、貴重な税金も薄く使われてしまうので、それより人の住むところは公共交通を使いやすいような地域にしていってほしいのではないかと。これは、この人口減少が言われる前からずっと思っていたことです。

富山市のまちなか居住推進事業

それを明確に言ったのが富山市の森市長です。例えばその一つは、まちである中心部で線を決めて、その中に入ってきた人たちに一戸建て等の補助をしています。50万円が限度で、金額的には大したものではないかもしれませんが、補助をしています。郊外からまちの中に入ってきて家を建てるとか、家を建てるだけでなく賃貸でも、外から中に来たら補助金を出します。これも3年までですが、県庁所在地の市が、家賃の補助をしてくれるというのは、今までの政策と全然違うのではないかと思います。

富山市は、新幹線の整備に合わせて路面電車を環状化や市内の鉄道をネットワーク化、公共交通バスもかなり整備をして、街なかに

人が住みたいと思うようにしたり、外からまち中に遊びに来たりしやすくなるような政策を打っています。人が街なかに来て活気をつくって、さらにお金を落としていきます。街の中に人があふれてくると何がよいことが起こるか、やはり活気があると魅力的な街になります。富山市の市長はいつもこう言うのですが、「固定資産税などで投資分を回収をする」ということです。

今いろいろなところで土地の価格が下がっていますが、これまでにやった施策のおかげで富山市は土地の価格が下がっていないところは、しっかりと効果として出ています。やはり「郊外ではなくてまち中に対してどんだんお金を」というところは大事なだろうと思います。

交通政策基本法

あと過疎地の公共交通を考える上ですごく大事なものは、去年 12 月 4 日に決まって、即施行された「交通政策基本法」です。民主党政権時代は「交通基本法」という名前でやっていたのですが、今は自民党になって「交通政策基本法」といいます。

目的ですが、「交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進して、もって国民の生活の安定及び国民経済の健全な発展を図る」、こういう考えのものがありませんでした。それで基本的認識としては、「交通が国民の自立した日常生活及び社会生活の確保、・・・交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要」です。

こういうことを踏まえて、それぞれの責務を定めています。これは国民に対しての責務を定めています。国は交通に関する施策を総合的に策定して実施します。自治体は国との役割分担を踏まえて自治体の諸条件に応じた施策を策定、実施します。交通事業者は当然ながら、普段の業務を適切に行うことと、国や自治体が実施する交通に関する施策に協力することということです。

このように、国や自治体、事業者の責務があります。さらに、国民は目的のために自ら取り組む、要は国や自治体のこともそうですし、自分たちの地域のことに対して主体的に取り組むように努めるということが責務として出ています。こういうものが今まではありませんでした。

交通政策基本法の基本的施策

基本的施策としては、「過疎地のために」というのが言葉として入っていますけれども、日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保や、高齢者・障害者・妊産婦等の円滑な移動のための施策、あと交通の利便性向上、円滑化及び効率化、地域の活力の向上などです。あとは総合的な交通体系の整備、こういうことを基本的施策として掲げるとということが今までは本当にありませんでした。

これは最初のほうで言ったことに似ていますが、総合的な交通体系の整備というのは、先ほどいろいろ交通手段を言いましたが、それぞれの特性に応じて適切な役割分担をします。かつ有機的、効率的な交通網を形成します。まちづくりの観点から、土地利用が一番に出っていますが、その他の事項に関する総合的な計画を踏まえて必要な施策を講ずるということで、しっかりまちづくりを考えて、総合的に交通体系を考えていきましょう。こういうのが今まではなかったのです。行政が主体的に計画をつくっていくことがすごく難しかったのです。私は今、公共交通アドバイザーを務めている会津若松によく行っています。そこの担当者の方も言っていたのですが、今までは市長や上の人たちに公共交通の政策を説明することがすごくやりにくかったが、これができてとてもやりやすくなりました。それだけでもすごい効果なのではないかなと思います。

地域が「つくり 守り 育てる」公共交通

こういうところが全般的な話です。ここからは過疎地でどうやっていったらいいのだろうかというところで、よく挙がっているキーワードとしては「地域が『つくり 守り 育てる』公共交通」です。これを言い出したのは名古屋大の加藤博和先生です。私もそう思いよく使うようにしています。

先ほどの規制緩和あたりの話をしたいのですが、地域を巡る公共交通問題というところで、今までも散々言っていた自動車のことと郊外化の話で、一緒に公共交通が衰退、高齢になっても無理やりマイカーを運転するなどです。運転できない人は送迎に頼る、公共交通に頼るといったあたり、移動手段がないと買い物・通院・趣味などの日常生活活動に影響するということです。

あと行政の話ですが、平成 14 年、今から 12 年ぐらい前に、「道路運送法」というバスに関する法律の改正がありました。ここに「需給調整の廃止」とありますが、それまでバスというのは国が免許を与えていました。ですから、簡単にやめると言ってもやめられません。簡単にやりたいと言ってもやめません。それを取り払った。そこで何が起こったかという、バス路線で赤字のところはどんどん撤退していきました。そうすると、そのまま放っておくわけにもいけないので、行政としては代替交通を検討しなければいけません。今までは国がバス会社に免許を与えていました。自治体は蚊帳の外でした。今は、もちろんバス会社も国とやりとりしていますが、自治体も国とやりとりをしています。それで自治体はバス会社に運行をお願いします。直接ここがやりとりするということは、それまではほとんどありませんでした。

鉄道などでも被災地で話を聞くと、ある担当者も言っていましたけれども、震災前は JR とお話をする機会などは年に 1 回ぐらいしかなかった。しかもそれは会議のための会議、別にやらなくてもいい

いような会議に出てきたときにちらっとあいさつする程度だったということです。今は代替するバス、BRTをやっているので、すごく密にやりとりをしています。そういう意味では、もちろん震災自体はよくなかったのですが、JRの人と密接にやりとりするようになったことで、向こうのやっていることも考えもよく分かるのでよかったです。

というように、地域でバス交通について協議する場がなかなかうまく機能していません。法定協議会である公共交通会議などもありますが、路線廃止「これから路線バスを廃止しますよ」という案を出されて、「はい、そうですね」とそれを承認するだけの場になっているところが多そうです。さらに言うと、住民や利用者が参加できる場が不十分です。

ちなみに、規制緩和をやって、撤退だけではなくて参入も、あるところにだけありました。これはニュースにもなっていますけれども、高速ツアーバスです。仙台東京間を3,000円で結ぶとか、そういう高速バスが自由に参入して行って、それで安全な運行管理ができなくて事故が起きました。それで今は簡単にツアーバスが入れないようになりました。そういったところで、高速バスだけ競争が激しくなりすぎました。

最悪のパターンと書きましたけれども、民間事業者の路線バス撤退があって、それを仕方なく自治体が運行補助したり、自治体がバスを運営したりしています。先ほどからずっと出ているように、人口がどんどん減っていく中で何も手を打たないと、補助がすぐ限界を迎えてしまいます。そうすると、もうバスが完全になくなってしまって、地域の足がなくなります。ということで、「2つの主体」とありますが、自治体と事業者で公共交通をやっていくのはなかなか難しいことがあり、地域のことをよく知っている地域住民が主体的に公共交通に参画する重要性は増しているのではないかと思います。

住民参加の公共交通

路線バスの輸送人員は昭和 55 年や昭和 60 年代から比べたら、どこも微々たるものしかありません。民間事業者ではもうやっていけないのは明らかです。そうすると行政なり住民なりが頑張っていかなければいけません。でも、行政だけでやるにはすぐに限界があるというところで、最近ずっと言っていますが、住民参加の公共交通がすごく大事で、最初のタイトルにもあった『つくり 守り 育てる』です。

参加のレベルにもいくつかあって、簡単なのは、これは今までもずっとあると思いますが、計画に対して意見をします。パブリックコメントなどよくありますよね。それは従来のパターンで、あとは陳情や提言もあります。それで少し大変になってきますが、運行に対する費用負担、これはあとで事例をお見せします。運行組織に入って活動します。最近、よくありますが、NPO 法人や任意の住民団体が運営主体を組織して、バス会社に委託したり、自家用車を使ったボランティア輸送、有償運送などをやっていたりします。

まずここは路線バスがそもそも成り立たない地域です。バス事業者が単独で自分たちの営業の一環としてやっている路線ではありません。そこに路線を引くということの意味を考えましょう。コミュニティバスは定義が微妙です。いつかは自治体が運営していたこともありますが、「路線バスとコミュニティバスの違いは」などです。アンケートをやると、「いずれは必要になるだろう」とよく聞きますけれども、そのころまではバスは待っていてはくれないということです。それより先になくなってしまいます。自分が乗る・乗らない、自分は車だから関係ないとかではなくて、地域にそういうバスが必要かどうかということを言います。

そのあとに、これは当たり前の話ですけれども、利用者が少なか

ったら廃止に向かいます。道路は利用者が少なくても廃止にはなかなかありませんが、バスは独立採算でいかなければいけないのは変なところではありますが、今の状況としてはそうなっています。もちろん一部補助金は入りますが、一定数以上の利用者がいないとその補助金も出ないので、やはり利用者が少ないと廃止に向かいます。国の補助金などでもちゃんと何人以上乗っている路線であるとか、いろいろ要件があるので、乗っていないと補助金も出なくて廃止に向かってしまいます。「自覚や責任を持ってちゃんと住民が参画することが、地域の公共交通をつくる上ですごく大事ですよ」ということです。

それは当然ながらバスを最も必要とするのは住民であるので、地域のことをよく知っている住民が積極的に参画することは最も重要です。傍観者的な態度では何も解決しません。よくありますけど、行政にお願いをして、何とか陳情して、補助金もらって運行します。でもちゃんと手を打たなかったら、一時的な延命にしかすぎません。根本的な解決ではありません。「バスを支える役割は自分たちだ」という自覚を持って行動する必要があります。

「運行の支援から運行に参画へ」というのは、要はお願いなどではなくて、ちゃんとバス事業への参画者として、ほかの人たちと積極的に意見を交換し合います。ここがすごく大事です。各自ができることをどんどんする、周囲に利用を呼びかける、地域の意見を集約するなどです。それで最後はやはりどうしてもここへ来ますが、民間のバス事業が民間の経営として成り立たないということは、どうしてもここがないと、今は行政も本当にお金を持っていないので、やはりつらいのではないのでしょうか。経費の一部負担、運営活動の一部負担、これはお金掛からなくてできますが、バス停の維持管理など、地域住民による負担があります。

住民参加のいくつかの事例

ここからはいくつか事例を出します。住民参画のバスの事例として、たぶん最初ではないかと言われているのが、青森県の鱒ヶ沢です。1993年、20年ぐらい前です。すごく小さなところで、60世帯180人です。最初民間のバス事業者が撤退するといったときに、路線を維持したいということです。そのときには、全世帯が毎月2,000円分の回数券を購入します。これは乗る・乗らない関係なく購入します。これで何ができるかという、バスを運行するというのは、年間に何本・何キロ運行するかでコストが決まります。その費用が賄えれば、バス会社は走らせてくれるわけです。

住民が欲しいということで、住民がバス会社との路線開設の交渉をしました。それで全世帯が回数券購入を条件に、バス会社がバス路線開設を決めました。それで地域住民とバス会社、町で運行協議会をつくりました。その協議会では負担額やダイヤを決めます。これはバス会社が決めるわけではなく、ここに参画している人たちが決めます。当初は1,000円の回数券購入で1日10便でしたが、人口減少が激しくて、2005年以降は2,000円で1日4便、2倍に増額で半分以上減るのは相当つらかったと思いますけど、町内会長さんは「乗ろうが乗るまいが、バス路線は地域の命綱」ということでした。ちなみに、町としてはバス路線全体の維持に年間2,000万円を掛けていました。今は確か3便になって、でも、まだ何とかやっているのではないかなと思います。

これは石川県の加賀市というところで、バスが廃止された2地区でワゴンタイプの車両を住民たちで走らせています。ここは高齢化率が26%なので結構高いです。これは2010年の記事なので、今だともっと増えているかもしれません。これは2008年4月に民間バス路線が撤退しました。それを住民たちが引き継ぎました。そのときにやったのは全世帯のアンケートで、本当に必要かどうかを見ま

した。やはり車の運転ができない高齢者の交通手段が必要であるということで、地元タクシー会社と連携して乗り合いタクシーを運行しました。

ここは実験で運行して、評価をして、運行方法を改善して、また実験して、それを2巡ほどしてから本格運行をしています。この素晴らしいところは、採算率が最初は26.1%だったのが、44.8%になり、101.4%にと、どんどん上がっていきました。ただ、今は8割程度になっているようですが、それでもこれはすごいことです。コストに対して8割程度の運賃収入があります。

実験期間中に住民組織で市や事業者と協議しています。ここはすごく大事ですけど、利用者説明会などの周知活動は延べ37回やったようです。高齢者へ個別案内で乗車回数券の販売促進活動をしたということで、かなりここは住民の人たちが頑張ったのではないだろうかと思います。基本的にはこの運営主体・協議会がいろいろ検討して、ここではタクシー会社と契約をしています。加賀市はサポート役です。だから行政が主導でやるのではなく、あくまでこの運行協議会が主導です。

これはよくある話かもしれないのですが、北九州の話です。高いところに住宅街があって、昔はここに商店があったが、なくなってしまったということです。これは2010年の記事ですが、高齢化率32.5%というものすごく高いところです。下まで行く交通手段がありませんでした。下はバスも走っていてお店もありますが、上の住宅街にはありませんでした。

そういうときに、タクシー会社の社長さんが今のような話を耳にしました。要は住宅街にあった商店がなくなって、遠く離れたところまで買い物に行かなくてはならず大変だという話を聞いて、「何とかタクシー車両を使ってバスをやりたい」という話を会社内にしたら社内で猛反発を食らいました。当然、路線バスがないところの人

たちはタクシーをよく使うと思われませんが、そこに同じ車両でタクシーをバスとして走らせてしまったら、その分タクシー事業が成り立たなくなるのではないかと、会社内から猛反発を食らったのです。そこで、社長が、失敗したら自分が責任を負うということで、路線バスが通らない住宅街に5ルートも引きました。すごいことです。月曜から土曜まで1日 62 便を走らせました。結果、これは事業として成り立っています。やはりそれだけ困っている人がいたのです。こういうのを見ると、街の状況をちゃんと知ってバスを引くというのは、重要なのだらうとすごく思います。

首都圏でも交通の不便なところはあります。「ボランティア輸送」と書いていますけど、これはまったく事業、採算性というよりは、人件費なども最低限で、ガソリン代や車両代、ほとんど利益を取らないような輸送の形態です。それをやることで何がいいかというところ、こうやって有償で人を乗せようとする、2種免許というのを取らないといけないのですが、これでやる限りは講習を受ければオーケーです。2種免許を取らなくても、緑ナンバーではなくて白ナンバー（普通のマイカーのナンバープレート）の車両で運行することができます。

神奈川県大和市では住民が世帯負担金を出して、役所が車両を出しました。横浜の北区では年間の会費制にしてバスを走らせています。このように、いくら都会であっても公共交通があまりないところもあります。

これは広島の高山の話ですが、高齢化率 40%のところで、バスを走らせています。「地域住民にとって、バスは連帯の象徴」ということをその町内会長さんが言っていて、そのバスのために町内会費を1,000 円から 3,000 円に上げました。ここの賛同を取るのがたぶん相当難しいと思います。年金生活者は苦しいが、全体のため利用する・しないに関わらず負担をします。会津若松の例をあとでご紹介

しますけれども、そこでも町内会費からの負担という話をすると、すごく紛糾しました。

次は新潟市の話です。新潟市はすごく大きな街です。お金も盛岡と比べれば比較にならないほどあります。ここでやっているのは、住民が自分たちでやるとなったら、全コストに対して3割までは自分たちで何とかしなさい、7割は市が補助します。これはすごくいい話です。でも、新潟市ほど大きなところでもこれが限界なんだろうということです。ここまででもすごいとは思いますが。それより小さいところになったら、7割もコストを負担してくれるというのはなかなかないのではないかと思います。ですから、運賃収入やいろいろで3割を住民が負担すればいいのです。そうすると本当に欲しいというところでは、住民はやはり頑張るわけです。そうではないところは何もしないでしょうけれども、これで何か所かどんどん広がっていったそうです。

ここまでいろいろ見てきましたが、やはりバス事業者や行政に任せておくのではなくて、地域住民もこうやって公共交通づくりに入っていくという、三位一体での公共交通づくりがこれからどんどん重要になってくるのでしょうか。そういうときに地域住民はしっかりと地域の意見を集約します。「お願い、お願い」という感じではなくて、ちゃんと前向きな建設的な意見を集約して事業計画を検討します。時には費用負担もあります。でも、そうすると自分たちの意見が反映されたバスをつくることができます。何もしなければバスが自分のところに走らないけれど、しっかりとバスを走らせるために活動すれば、バスが走る可能性があるということです。

事業者は当然ながら地域と協議して最適な運行計画と運行実施をして、安全な運行をします。なかなか安全な運行ができていない事業者もあるようですが、まずは安全な運行をします。行政は地域住民と事業者間の連絡調整や、国・県などの補助金をうまく見つけて

きてそれで調整したり、あとはアンケートや調査のサポートをしていきます。こういうものが全部うまく機能していくことが大事です。特に、地域住民の強い意志がないとうまくいかないでしょう。バス事業者も積極的に参画してくれないと駄目でしょう。それでこの辺が一番でしょうけれども、その地域を取りまとめる誰かがいないとなかなかできません。いつもここがキーになっていて、そこの世代交代がどんどん起こっていくと持続的なバスになるでしょう。当然ながら自治体のサポートは必要だと思います。

一番後ろに、先月の朝日新聞福島版の記事をお配りしているかと思いますが、「町内会主体で狭い道にバス」「会津若松 11 月から運行」、会津若松の駅からたぶん 1 キロぐらいでそんなに遠くはないところです。この写真にあるように、軽自動車擦れ違うぐらいがやっとのところ、大型の路線バスが走るのは難しくて、今まで一回もバスが走ったことがない空白地域でした。平成 22 年に公共交通の計画をつくりましたが、そのときに空白地区の解消をうたっています。ただ、補助金は潤沢にあるわけではないので、地域住民が積極的に主体的に頑張るところに対して自治体がサポートするということで、ずっとやってきたところです。

これは 11 月から運行となっていますけれども、結構大変でした。その記事の前のページに「コミュニティバスの取組経過」と書いていますけれども、平成 22 年 8 月からずっとやっていました。公民館みたいなどろでずっと住民の人たちとやっていて、最初にバスのことについて私が話をするとところからスタートして、アンケートをしたり、いろいろルートを検討しました。そして、平成 23 年度に 1 回実験をして、その時は、あまりうまくいきませんでした。その後、平成 24 年度は計画を見直して、やってみて、なかなか思うようにいかなかったのが、平成 25 年度は運行していません。

運行の支援から運行に参画へ

「本当に住民の人たちはこのバスをやりたいのか」というところから始まって、これまでは運賃以外の費用負担の話はしていなかったのですが、このころから「本当に欲しいのなら、ちゃんと自分たちで責任を持ってやりましょう」ということで、採算ラインを定めました。これには国などの補助金も入っています。住民でこれだけの額を運賃で集められればいいが、もし運賃で集められなければ町内会費から出ということにしました。それで運行協議会を7月につくったわけです。9月の会津若松市議会を経て、11月4日から運行することになります。

運行に使う車両は、10人ちょっとが乗れる、もともとタクシー会社が持っていた車両です。はタクシー会社とバス会社が合併をして、タクシー会社の車両もバスとして使うことができるようになりました。こういう車両をこの狭い地域に走らせるということです。費用負担だけではなくて、これだけ狭い場所なので、バス停を設けるのも少し大変でした。一部バスを止めるための土地を提供してもらうなど、住民の人たちがかなり協力的にやっているところです。

町内会が主体というのは福島県内では初めてではないでしょうか。最初から、世帯負担金を設けるのではなく、決められた水準を運賃収入が下回って初めて町内会の負担となります。これはなかなかほかではあまり見られません。青森では先ほどの鱈ヶ沢ですが、ここまで何度も議論したようです。でも、ちゃんとやっていけば、民間の事業者が自分たちではやらないという地域でもバスを走らせることができるのだという、他の地域に対する見本になったらいいと思って頑張っているところです。事業運営の仕組みとしては、交通事業者とバスと住民がうまく連携をしてやっています。

講座に対する質問・意見

Q：NPO といつか、人材を確保しながらみんなで力を合わせて、とにかく手段を確保しようではないかとイメージしたときに、その料金の問題もあるわけです。タクシーを利用するとかいったら、山田から宮古に行く、釜石に行くといったらすごくお金が掛かります。

「やはりワンコインぐらいだったらな」という思いは常にあるわけです。「それを合体させてやるためには」ということでね。ところが、先生のおっしゃる方法でいくと、まずお金を取るということになると、陸運局の許可みたいなものも必要になるのでしょうか。

私も一回それにチャレンジしました。そうしたら市の担当者のほうから「それは絶対無理だよ。タクシー業界が必ず反対しますから」ということなので、これはどこの市町村も同じです。それをどうやって突破すればいいのかと思うわけです。どうですか。

宇佐美：規制緩和があつてから、小さい車両をどんどん使うようになっていきます。そこで小さい車両を持っているのはタクシー会社で、また、バス事業者の基地がないけれど、タクシー会社はあるという地域があります。そういうところでは、バス会社よりもタクシー会社のほうに行政が委託をするということがあります。タクシー会社が公共交通事業に参画するというのはかなり増えたと思います。

今の会津若松の例も、タクシー会社とバス会社が合併したからやりやすくなったのですが、会津タクシーというタクシー会社の車両を使ってバスをやっています。同じ会社になったからやりやすいというのはもちろんありますが、そこにバス路線を通すということは、タクシーに乗っている人はもちろんいるので、その収入はなくなるということです。それを諦めなければいけないとすると、「では、どうすればいいんだ」というところで結構あるのが、バスという形態を変えないということです。

タクシーはもちろん車両が空いていれば 24 時間いつでも来てくれます。先ほどシビルミニマム「最低限の」と言いましたが、やはり 2 時間に 1 本とか、「そういうときに合わないと駄目ですよ」ということです。ここが難しいところです。本当に使いやすいかたちでバスをつくりたい側にとっては難しいのですが、タクシー会社と折り合いを付けるためには、そうやってバスの要素をちゃんと残しておきます。そこで話し合いをして、納得してもらいます。そこのオーケーをもらわないと、今のやり方ではバスを走らせることはできません。地域公共交通会議を通さないと、基本的に行政はオーケーを出しません。

Q : ニーズというのは、実際はもう自宅の前まで送迎ができるような状況に応えなければ駄目です。だからそのタクシーということになるのです。それでいろいろなことが考えられます。例えば極端に言えば、高齢者のデイサービスとうような車両はあるよということです。つまり有効活用ではないけれども、何かそういうもので何か現実的に……。

宇佐美 : 遠野でやったときは、タクシー会社に予約式のバスをやってもらいました。それはタクシー車両をバスの時間のときだけステッカーを貼ってバスにしました。普段走っているタクシー車両に、そのダイヤのときだけ「乗り合いのバスですよ」ということです。免許をもらうときは、一般の乗り合いバスなどいろいろな形態があります。デマンド（予約式）でやるときは、いろいろな道を通る場合もあるので、そうするとエリアを決めて路線をつくります。そうすると「区域乗り合い」というステッカーを貼らなくてはいけません。そのステッカーを貼って、予約した人のところへ迎えに行きます。それは家に迎えに行くバスです。それでまち中は、どこでもという

よりは、どこかのショッピングセンターや病院、もうその場所に行けるといっくらいバス停をいっばいつくっていくというバスをやりました。

高齢で自動車を持っている人たちはすごい費用負担をしています。その人たちが1回車を走らせるのに必要なコストは100円、200円ではないわけです。もしかすると、1,000円ぐらい掛かっているかもしれない。そういうところに、車も買ってない、何も払ってない人たちが「ワンコインで乗せてくれ」というのは少し無茶な要望ではないのかなということです。

会津若松のときに言ったのは、バス車両も自分たちで持つぐらいに自分たちのバスという認識であるのならば、全部とは言わなくても、一部に対してでもお金を出すというところでやらないと、その車を持っている人たちとバランスが取れないのではないかと思います。私は個人的には、交通税を国民全員から取ったらいいのではないかと思います。それで公共交通に、それこそワンコインでなくても乗れるぐらい、車を自由に使える人は自由に乗ってもいいけれども、その代わりそうでない人たちのためにしっかりと交通網整備するから、というところで動けるような体制、これはせっかくこういう交通政策基本法などをつくったので、国が率先してやらなければいけないことだと思います。

どこでも、こうやって高齢者の人を輸送しようとして苦しんでいるところはあるのは分かっているけれども、お金を投入することができません。それでタクシー会社にもちゃんとお金が入るような仕組みをつくっておけば全然問題ありません。そうすると、なかなかこれは難しいのですが、交通に対する税金の在り方というところもちゃんと考えてくれたほうがいいのだらうと思います。ヨーロッパほどはやらなくてもいいかもしれないのですが、今は明らかに公共交通に対してお金を突っ込めない状況にあります。

それとあと一つは、公共交通と福祉交通の境目をつくるのか・つくらないのかというあたりです。これもバスをやっているとすごく難しいです。患者輸送バスなどは福祉サイドになって、いわゆる公共交通は自治体によってどこの部署に行ったらいいのだろうというところがあります。盛岡市だと交通政策課というところがやっていますが、会津若松だと地域づくり課です。交通政策課は建設部、土木にあります。地域づくり課というのは企画政策部です。自治体によってバス関係の部署はどこに位置付けられるかよく分かっていないところがあります。あとスクールバス、これは文部科学省の管轄なので教育委員会です。

そうすると、バスだけでもこれだけいろいろなものがあって。「スクールバスが走っているときに、そこの地域の人たちを乗せればいいのか」というところもなかなか難しいです。こういうところがそれこそ縦割りのつらいところでしょうけれども。だから税金の話や縦割りの話は全然関係なく、もう一つのものとしてやることのできたらすごくいいのではないかといつも感じています。

Q：自分は旧沢内村出身で、現在沢内のほうは患者輸送バスが2台走っています。合併したもので、今沢内病院が大野という地区につくっていますが、つくる前には沢内病院は太田地区にありまして、湯田町のほうから患者輸送バス1台、沢内のほうから患者輸送バス1台が毎日地区を決めて走っていました。それも私どもの会社で請け負って、全部自治体のほうでお金を私どもの会社に払っていました。ただ、事故があった場合は、その自治体の名前を出さないで、すべて自分の会社でやります。要するに請負事業です。

そのときに、かなり前の話ですが、スクールバスが5台ありまして、やはり岩手県交通がもうけがないから撤退するという話がございました。そのとき湯田町と沢内村は両方で1,000万円を岩手県交

通に払っていました。それもだんだんきつくなっていくということ
で、どうしようという話になりました。要するにスクールバスを何
とか利用できないかということで、私どもで資産から経費から全部
計算して自治体に提出したのですが、結局は盛岡まで来る足がない
ということです。要は、沢内自体は簡単に運行できますが、盛岡に
来るまでは県道を走るのので県の許可がいるということになりました。
それで途中で計画倒れになったのですが、今考えるとやはりあれは
やるべきでした。要は患者輸送バスとスクールバスを合併すると、
その当時は国から補助金が出るという話もあったもので、「何とかな
らないかな」という話までは行きましたが、計画倒れになりました。

それと同じことが金ケ崎町と葛巻町でもあり、スクールバスを何
とか利用したほうがいいのではないかということです。要は自治体
で持っているバスなので買う必要もないし、それを何とか交通網に
利用できればいいのかなということです。

宇佐美：難しいのは、自分の町の中でスクールバスを運行していて
それに混乗させるのは、今ではたぶんハードルはないと思いますが、
それこそほかの町を通っていくというところです。

宇佐美：そこはたぶん岩手県の問題ではないです。

Q：今は二戸の病院に行くことが結構多いのですが、行けないので
す。そのデマンド交通はあるけれども、一戸町から二戸に行けるよ
うにしてほしいのです。町内しか無理だということです。ちょうど
境になっていて、ほかの町には行けません。

宇佐美：今は行政が公共交通をやることが多いです。そうなったと
きには両方の自治体が一緒にやるとならない限り、なかなかやりづ

らいところがあります。一緒にやるといっても、負担金はどうするかなどでものすごくもめることもあります。その境を越えるというところはすごくハードルはあるのかということです。ただ、できないことはないと思います。山形の朝日町というワインで有名なところがありますが、そこは高校生を山形のまち中、駅あたりまで送っています。山形市内までで、越えていますよね。これは朝日町の単独事業でやっているの、それは高校生輸送に特化しているような感じだったと思いますが、朝と夕方ということです。だからできないことはないだろうなということです。ただ、ハードルが高いだろうと思います。

Q：沢内でそういう提案をしたのですが、雫石ではそれが無理だという判断をして、デマンドタクシーを使っています。

宇佐美：そうです。雫石の場合は私どもも関わっていたのですが、岩手県交通がまち中で完結するバスを全部やめました。その代わりに町がタクシー車両を使ってデマンドをやったということです。ただ、これも難しいところが、県交通が走っているところは走らせにくいということです。路線の競合というところをすごく民間事業者は嫌うのです。先ほどのタクシー事業者が自分のエリアで何かされるのを嫌うのと一緒です。

Q：毎回言っている話だけれども、その路線の中で停まるというのが問題だと思うんだよね。停まらなければ別に路線バスと競合しない。それとまた少し違うと思います。

宇佐美：それは大丈夫な場合が多いのではないかと思います。路線バスが走っているところはやはり便利です。せっかく路線バスでは

ない、いろいろなところで乗り降りができるという乗り合いバスまでできるようになったけれども、すごく便利にしまうとタクシーとの競合があります。これがやはり利用者の便をすごくよくしていこうと考えているというよりは、「最低限の交通を確保しましょう」というところが念頭にあります。そこを越えるということが大事なのだらうとは思いますが。

今の計画というのは、どういうバスの形態でやろうとされていたのでしょうか。

Q：その当時はスクールバスが5台あるのです。盛岡まで運行したいという計画です。1台だけ盛岡まで行くのは国のほうに申請をして、あと患者輸送バスは村で走るから、別に福祉車両バスで通ることになっていたので問題はありませんでした。結局盛岡まで行くというのが問題になって、バスも古いものです。バスは私どもの会社では買わなかったんです。自治体のバスを利用します。そうすると自治体の負担も少なくなります。運転手など私どもの請負金額だけで済みます。車両の整備もすべて私どもでやります。ガソリンも私どもで持ちます。要は「バスだけ貸してくれ。その代わりに私どもで全部やりますよ」ということでした。

宇佐美：そうです。やはり難しいのが先ほども言ったように、公共交通の部署は、道路建設と全然違って本当にちゃんと定まっていません。そうすると一回の担当者がすごく頑張る人であればあるほど、その次の反動が大きいです。会津若松の場合は幸いなことに、地域づくり課の中に公共交通担当を3名置いてもらえることになりました。要は公共交通のことだけを考えていけばいいのです。

Q：自治体のほうでもちゃんと村民や町民のためにやるのであれば

話もうまくいくけれども、中途半端で考えてしまうから駄目なのです。

宇佐美：沢内、西和賀となってくると、そもそもの職員の数も相当少ないです。そうすると相当いろいろな仕事をされていると思います。だから一概に「おまえ頑張れよ」ということもなかなか言いづらいかもしれないです。

宇佐美：本当はそういう人たちも巻き込んで、勉強会からスタートしていけるのがいいのだろうとは思いますが。

Q：私は一関に住んでいますが、去年の秋あたりから、一関で全地区に公共交通の関係で住民説明会が開かれました。要望を聞いていました。だから自治体が公共交通の何かについて計画なり何なりを策定する義務があって、自治体が動き始めたのかなと思ったので、何かそういう自治体の義務付けがあるのかということです。

宇佐美：義務付けは国だけです。国は大臣ですが、「内閣総理大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣は、交通政策基本計画の案を作成して閣議の決定を求めなければならない」というのがあって。国に関しては「しなければならない」ですが、ほかに関しては「務める」です。だからやらなくてもいい。会津若松でも「こういうのができたからやりやすくなった」というような感じで、やらなければいけなくなったというわけでは全然ありません。

Q：もう一つあります。先ほどスクールバスの問題や有効利用などです。あるいは病院バス。公立の病院があって、その患者輸送バスなどもあります。その患者輸送バスも1日1回や2回ではなくて、

もう少し増やしていろいろ有効利用できないのかという声も、その説明会のときに住民の方から出てきます。文科省だろうが、厚生労働省だろうが、総務省だろうが、国はそういう利便を図るために、いい意味での規制緩和をして、何かうまく回せるようにできないのかということなのです。

宇佐美：ここで書かれているのは「施策を講ずるものとする」と、国に関してはそうやって書いてあるので、そこはどンドン声を上げていっていいのではないかと思いますね。ただ、地域公共交通会議というのがたいていどの町でも持っていて、そこを乗り越えない限りいろいろなことはできないという現状はあるので、そこが難しいところではあります。

ここは利害関係者が全部入ります。だから、今まで国が免許を与えていたものに関して、それを国はその部分を放ってしまったという感じが少ししています。地域で全部責任を持って計画を立てて、「それに対しては、国はすぐオーケーを出しますよ」というような国の今のスタンスがあるので、何か「地域の中の議論は地域でまとめてください」ということです。ですから、うまくまとめてくれる人がいるところはすごく進むかもしれません。あと大変なのは事業者が複数入ってくるとかですね。

Q：一戸の町は「東北本線を守る会」というので、在来線が廃止されるときに町民が大きな運動をやりました。皆さんからうんと応援していただいて、結局 IGR というかたちで残ったわけです。そのときにリーダーだった山火武津夫さんという方が、やはり「交通基本法」が必要だということを……。交通学会というのがあるのですね。

そういうところで必要だということをしきりと訴えていらしたんですよ。それで、こういうものもできたのだと感じました。役に立

っているということです。

宇佐美：すごい影響があったということですね。この議論は短い期間でしたが民主党政権時代に出てきました。それまでにも一応ありましたが。

今の IGR の件で少し思い出したのですが、今、三陸鉄道が延びようとしています。山田線の釜石・宮古間です。そうなったときに IGR まで影響しないのか、さらに言うと、県民に影響するのではないかというのを私は少し危惧しているところです。

IGR も今は北斗星とかカシオペアとか走っていますが、いずれなくなります。寝台特急の線路使用料で、たぶん IGR の収入の多くを占めていると思います。対応をしないと、一気に赤字企業に落ちてしまうということもあるかもしれません。とすると、その IGR と三陸鉄道等を岩手県民が背負うことというのは、これは沿岸の話ではなくなっています。岩手県民の話になっています。

では県として本当にどう考えていくのか。そうすると、今は森林税を取られていますよね。公共交通に関する税を考えてもいいかもしれません。この消費税 10%になろうとしている大変なときというのはありますけれども。

ちなみにもりおか交通まちづくり LRT フォーラムという市民活動をやっています。なかなか市民活動の成果というのは見せづらいのですが、こうやって勉強会をしていって行政にどんどん提言していくというのは重要なことだと思っています。

進行役：二つ質問があります。一つはその運行主体、運営主体ではなく運行主体です。だからバス会社になるのでしょうか。今日紹介していただいたのは、例えば過疎地区の場合でも白ナンバーでやる場合と、タクシー会社を巻き込んでやる場合といくつかタイプあり

ますよね。タクシー会社とバス会社では今はほとんど差がないというか、同じ扱いだという話でしたけど、白ナンバーでやるときと、バス会社やタクシー会社と住民が話し合って進めていくときでは違うのでしょうか。

宇佐美：すごく違います。遠野でやったときに「何で」と思ったことがありました。遠野の宮守で、合併したところがありますよね。あそこは市営バスをやっています。市営バスで白ナンバーでやっていました。それはその車両を市役所が宮守交通というタクシー屋さんにお渡しして、それを使ってもらっていました。

そのときに、例えばその車両が調子悪くなることがありますよね。それで緑ナンバーの同じような車両を運行させようとしたら、運輸局が「駄目」と言ったのです。でも、通常は緑ナンバーのほうがたぶん厳しいです。その車両自体、「道路運送車両法」という法律があります。だから白ナンバーで使っているものは緑ナンバーで代替させてもいいのではないかと。逆は駄目なのでしょうけど。そこも東北運輸局の人にも聞いてみたのです。ちゃんとした理由はもらえなかったですけど、結局駄目でしたね。

進行役：もう一つがさっきの目的別で、町営バスなど自治体が直営バスをやっている場合には、スクールバスや通院するときでも何でも、同じ市町村内であればそれは可能で、実際にやっているところがあります。それはあると思います。それはいいです。だから自治体の直営でやればそれはできますよね。

宇佐美：そうですね。自治体が直営で。いろいろあって、車両も運転手もすべて自治体でそろえる場合もあったり、車両を用意して運転手をそのときだけ雇う場合もあったり、先ほどの例のように乗務

員の提供を運行会社に依頼をしている場合もあります。本当にいろいろなパターンがあります。

Q : その辺で何か運行をほかの事業者に委託すると、例えばスクールバスとして使っては駄目とか、そういうような制限がかかりますよね。だから自治体が直営でやっているとお大丈夫だと思いますが。

Q : そのときだけ運転手を雇うというのは何か規制があったのではないのでしょうか。結局、それを専門としてやったらいいけれども、その運行するときだけ運転手を雇ってやるというのは何か規制があって、私どもの会社は引っ掛かったことがあります。

宇佐美 : これもさっきの朝日町の例だったと思いますけど、運転手として仕事をしてきた人でリタイアした人を再雇用して市の職員にしてしまうということです。市の臨時職員といいますか、フルタイムではなくてということです。そうしてしまえばいいかもしれません。

Q : IGR と JR の関係が話されましたが、長期的、短期的、中期的というそういうのもあるし、ローカルあるいはもう少し広い範囲、あとは国レベルのその辺の整理を少しご意見ください。

宇佐美 : だいぶ昔と違ってよくなったのは、いろいろな自治体が交通に関する総合的な計画をつくるようになりました。そういう中でちゃんと鉄道やバスという話が今は出てきているので、昔よりは、適当につまみ食いをしているのではなくてきていると思います。ただ、JR などの大きな違う主体が関わってくると、それを計画の中に入れるというのはすごく難しく、そこが自治体の限界という

のはすごくあります。沿岸で復興計画をいろいろつくっています。そこに JR の線路を仮想として引いてはいますが、その議論の中に JR が乗っていなかったりするのです、そこはすごく難しいです。

ただ、バスや自分の自治体が持っている鉄道などの話は総合的に計画に入れられるようになったので、自治体が国から補助金をもらってきているいろいろ取り組みをするということは、ものすごくいろいろなところでされているのではないかと思います。ただその一方で、交通政策を実施する部署や人がいないというところもあるので、そういうところは本当にかわいそうな感じにはなるなということです。みんなサポートすることができたらいいのでしょうけれども、そもそもその問題すら気付いていなかったりもします。

以 上

連続講座（第2回）

「東北経済の動向と地域再生を目指した地域林業の展望」

岩手大学農学部 伊藤 幸男

はじめに

皆さん、こんにちは。ご紹介いただきました、岩手大学農学部の伊藤と申します。出身は岩手の花巻で、地元の高校を出て岩手大学に入学しました。今も岩手大学にお世話になっております。

私が大学に入ったのは平成元年です。現在、世界自然遺産に指定されている知床半島ですが、当時、その国有林で原生的な森林を伐採する計画に対し反対運動が大きく盛り上がった時期でした。高校生だった私は、木を伐るのは悪いことだ、自然破壊だ、森林を守らなければいけないと思って、岩手大学の林学科に入りました。入ってみたら、誤解を恐れずに言うと「いかにして伐るか」という学問のところでした。実は、森林と人間の関わりを単純化すると、人間が森林に働きかける方法は「伐る」ことしかありません。伐ることで、森林は良くもなり悪くもなります。その伐り方が重要であることをあとで理解することになります。

森林は、生物多様性や温暖化防止対策の中でも重要な部分を担っていたり、われわれ人類が生きていく上で非常に大切な存在です。それを守っていく上でも、いかに賢く利用するか、生態系サービスを最高の状態に保って、その上前を少しでもいただいで、人間が豊かに生きていくにはどうしたらよいか、そういうことを考えることが我々が担っている学問だなというのを最近強く感じております。



今日は震災後の地域林業を、地域の再生と関わってどうつくっていったらいいかということをお皆さんと共有できたらうれしいなと思っています。

ところで、今年から岩手大学は新入生を全員沿岸に連れていき、復興の現場を見せるという授業が始まりました。われわれのクラスは大槌に行ってきたのですが、丁度用地整備が始まっているところで、現状の厳しさについて思いを新たにしております。まず速いテンポで人口が減っています。あとでも出てきますが、もともと人口の減り方が速かったところに大震災が起きたため加速してしまっている状況です。

それから、住宅再建が何よりも急がれることだと思います。今年の春に卒業した学生が卒業研究で山田町の事例を分析したのですが、自己資金がない場合であれば、最低でも年収 220 万円以上ないと家が建てられないということが計算するとすぐ分かってしまいます。つまり、年金暮らしの方は、自力での住宅再建は難しいという答えが出てきます。われわれは木質バイオマスエネルギーを含む再生可能エネルギー全般を復興に役立てて、循環型の地域社会をつくりたいと思っていますが、ぎりぎりの予算のなかで、薪ストーブを1台入れるのも難しそうだという状況があって、林業も含めて、この住宅再建にどうやってお手伝いしたらいいかととても悩んでいるところです。

今日の主な内容

こういった問題意識を踏まえて、今日お話しするのは、まず、東日本大震災で実は林業もかなり被害を受けました。漁港や水産関係の被害が大きかったものですから、その影に隠れて、あまりご存じない方も多いかと思います。少しだけご紹介をさせていただきます。

それから、そこに至るまでのこの 20~30 年間で林業の置かれて

いる状況は激変しています。そのことについてお話をしたいと思います。つまり、震災後の林業をつくっていかうとするとき、実はその激変した環境をよく理解しながら、たくさんの課題を乗り越えていかなければならない、そういう話をさせていただこうと思います。

3番目は、東北経済の長期展望についてです。これは「里山資本主義」の藻谷浩介さんが言っている人口減少問題を含めて、1990年代以降の東北経済の動向をあらためて見たときに、これから経済が拡大していくという楽観的な状況ではないというのがすぐに分かります。これは私の研究室の学生が卒業研究でやってくれたものなのですが、それをご紹介したいと思います。

それから、現状の突破口として、自然エネルギー＝再生可能エネルギーの活用がひとつあると思います。自然エネルギーの視点から少しヒントがないかということで考えてみます。

最後に、岩手県での取り組みと課題について話題提供をさせていただきたいと思います。

東日本大震災が林業に及ぼした影響

東日本大震災の被害総額は、震災直後の試算ですが、16兆9,000億円といわれています。そのうち農林水産関係が1兆9,000億円です。その1年後に2兆3,841億円と修正され、そのうちの1割弱の2,155億円が林業被害だったといわれています。

林業被害で大きかったのは、一つは木材加工・流通施設、つまり、製材工場や合板工場の被災です。もう一つ大きかったのは海岸林です。海岸沿いに潮風を防いだり、砂が飛ばないようにするために、クロマツ林やアカマツ林が造成されていましたが、それが津波で流されてしまいました。この2つが一番大きかった被害です。

木材加工施設の被害額は、全体で467億円、115カ所とされていますが、このあとお話ししますように、岩手県、宮城県、秋田県で

は、生産した木材を合板工場に出荷する量が、ここ 10 年ぐらい急激に伸びてきていたところでした。岩手県ですと宮古市、大船渡市に合板工場があって、そこが全て被災してしまい、一時木材が出荷できなくなってしまうということが起きました。

それからもう一つ、岩手県の近隣には製紙工場がいくつかあります。沿岸に立地するのは三菱製紙の八戸工場、日本製紙は石巻工場と岩沼工場ですが、やはりそれぞれ被災しまして、半年以上操業停止という状況になりました。

このことの何が問題なのかというと、山の現場で木材を生産するときは、合板用だけを伐る、製材工場向けだけに伐るということはできません。つまり、樹木は根元が太く先が細いので、1本伐ると、太いところは製材、次の細めのところは合板、細くて使えないところはチップ用にと、1本の木がいろいろなところに販売されます。これを現場で仕分けたり、あるいは原木市場というところに持って行って仕分けたりして販売するという流通になるのですが、その1本の木を伐っていろいろなところに売り分けて初めて山で木材を生産する業者さんの経営は成り立ちます。震災直後、合板向け、製紙向けの丸太の受け入れがストップしてしまったので、伐れば伐るほど山に売り先のない丸太がどんどん積まれていき非常に大変だったそうです。

それで、何をしたかということ、一時、一番遠いところでは、鳥取県の合板工場まで運びました。もちろん近隣の秋田県の被災していない合板工場にも運んだのですが、受け入れる量に限界があるので、遠くまで運んで何とかしのいだのです。宮古市の合板工場は復旧しましたが、大船渡市の工場は撤退することになり、その代わり、北上に新しい工場ができることになっています。現在でも、丸太の売り先の確保に苦勞する状況が続いています。

製紙工場も同様で、もともと紙の消費量が減ってきているところ

で被災したものですから、例えば、日本製紙の工場は震災前の8割の生産能力で復旧しました。製紙工場にとって、チップ用の丸太は他のパルプ用原料に比べて高いので、あまり買いたくありません。製材工場から毎日出てくるチップは、いわば副産物ですから安いので、優先的に受け入れます。こうしたことから、山の現場で製紙用に出荷したい丸太が余ってしまっている状況が依然として続いております。今日、最後のほうでお話しますが、こうしたことが、木質バイオマス発電という非常に木材をたくさん使ってくれる施設を早くつくってくれという林業界の要望として出てくる背景になっています。

ところで、木材の伐採量のことをわれわれは素材生産量といっていますが、実は国産材の素材生産量はここ10年ぐらい増えていきます。だいたい1,700万 m^3 ぐらいのところまで来ていまして、増えている地域が北海道、東北、九州というこの三つの地域です。この3地域で全国の6~7割ぐらいを生産しています。東北も近年シェアが伸びてきていまして、現在、全国の素材生産量の4分の1を占めるようになりました。戦後に植えた人工林がいよいよ伐る段階になったという資源的な側面と、先ほど見ました合板工場のように、非常にたくさん木材を使う工場で国産材を使うようになったためです。合板工場では、もともとはロシアからカラマツを輸入して使っていたのですが、その後、ロシアによる輸出関税の引き上げなどで高くなってしまったため、安い国産材が代替する原料として大量に受け入れられるようになったのです。最近7~8年の間に全国の素材生産量は約200万 m^3 増えたのですが、このうち半分の100万 m^3 は東北での合板用材の需要増加によるものでした。

かつては、少し欠点があって製材工場に引き取ってもらえないという木材がかなりあって、価格の安いパルプ用に出荷するほかありませんでした。そこに合板工場が大量に引き取ってくれることにな

ったため、素材生産業者は機械化をしたりして規模拡大を実現できるようにになりました。

秋田県、岩手県、宮城県の3県には、セイホクグループの合板工場がいくつかあり、2010年までに合板用木材の生産量が、秋田県では40万m³、岩手県が35万m³、宮城県が18万m³となっています。青森県も14万m³ほど生産しており、八戸や十和田など東部からは岩手県に入ってきますし、深浦など西海岸からは秋田県の合板工場に出荷されています。北東北地域は、合板工場の需要に影響を受ける地域となっています。

そうした状況のなかで被災したため、非常に大きな影響を受けました。岩手県では2010年から2011年にかけて約27万m³マイナスで、宮城県も同様です。福島県もマイナス11%になっていますが、少し事情が違っていています。福島県は合板用丸太の生産量が少なく、逆に製材用材の需要が大きい地域です。減少の原因は、原発事故による放射性物質のため1～2カ月間山に入れなかった時期があったため、木材を伐採することが出来なかったためです。岩手県、宮城県、福島県が減りましたので、それを穴埋めするように、青森県、秋田県の素材生産量が増えました。

過去20～30年間で林業に何が起きていたか

では、東日本大震災の前の林業はどうだったのか、過去20～30年間に何が起きていたかについて、全国的な展開の特徴をいくつか挙げてみようと思います。

われわれの暮らしている経済の仕組みは資本主義経済なのですが、その中で起きている問題の一つが国際化です。1985年にプラザ合意が行われました。当時、アメリカが抱えていた膨大な赤字を軽減するために円高ドル安誘導をしましょうという合意をしました。それまでの日本の林業は、まだ造林をしたり、植えたあとの保育、手入

れをしたりするという段階で、これを耐え忍べばよいよ「来たるべき国産材時代」が来る、ということを林野庁が言っていたのがちょうどこのころでした。

このころは、外材と言えばアメリカ、カナダから入ってくる丸太を指していました。丸太で輸入されて、丸太での価格競争をやっていた時期です。ところがプラザ合意が行われて、当時、1ドル240円ぐらいだったのが、5年ぐらいの間に1ドル80円まで円が高くなりました。短期間に円が3倍高くなったということです。当時、日本の林業は、零細で資本力が弱く、林業従事者の賃金が非常に安いという低賃金の産業構造の中で何とかやり繰りをしていたという産業でしたが、このように円が急激に高くなったおかげで、外国の木材が非常に安く入ってきてしまうということが起きるわけです。当時、外材の3～4割ぐらいはアメリカ、カナダから輸入されていたのですが、一気にスエズ運河を越えて、ヨーロッパから輸入されたり、あるいは南半球のオーストラリア、チリ、南アフリカ、ニュージーランドから大量に木材が入ってくるようになりました。今でも、100カ国を超える国から日本は木材を輸入していますが、世界中から木材を自由にも買えるようになったというのが特に90年代以降に定着した状況です。

国産材の生産量は85年あたりまでは3,000万 m^3 ぐらいで落ち着いていたのですが、プラザ合意以降の経済構造の大転換の中で生産量も価格も下落傾向を強めていったのです。日本の林業は、まだ産業として自立する体力がない状況で、世界経済の中にぽんと放り出されてしまったという状況かと思います。

そこで起きた変化のもう一つ特徴的な変化は、かつては丸太で輸入されていた木材が加工されたもの、製材品で入ってくる、あるいは集成材など高度に加工された完成品で入ってくるということが定着したことです。今では輸入材のうち9割ぐらいが製品で入ってき

ます。円高で、海外の労賃が安く見えますので、できるだけ加工度を高めて輸入した方が安くなるわけです。こうなると、価格競争の舞台が丸太段階から、最終製品段階へと移っていきます。丸太を生産するまでが林業、という考え方では立ちゆかなくなり、製材段階、流通段階も含めたトータルでの構造再編が求められるようになってきたわけです。

それから、立木（りゅうぼく）価格とっていますが、山林所有者が素材生産業者に立木を売るときの値段が非常に下がりました。1980年までのスギの1m³当たりの立木価格が2万円を超えるという黄金期でした。大変景気がよかったです。それがオイルショックそして、1985年以降は基本的にずっと右肩下がりです。

この立木価格は、日本不動産研究所が毎年公表するものですが、40年生のスギの1m³当たりの日本の平均価格は現在2,400～2,500円です。40年生のスギの1本当たりの材積がだいたい0.3m³だといわれているので、1本あたり800円ぐらいの値段です。学生に伝えるときは「40年生の立木1本がチャーシュー麺1杯分ぐらいにしかなくなってないんですよ」と話しますが、さすがにいかにかいかが分ってもらえるかと思います。実は昭和30年代と同水準の価格ですが、物価上昇を考慮するとはるかに安く、史上最低価格になっています。余談ですが、日本の林業はヨーロッパやアメリカに比べると遅れているから、もっと努力すべきだと言う方がいますが、私はこの間の変化が急過ぎてしまって、同情すべき点のほうが多いのではと思っています。もちろん改善すべき点もあるのですが、この変化を50年、100年単位でやっている林業は簡単には受け止めきれないと思っています。ですから、そもそも地域林業が成り立つのかという前提を問う必要があるということなのです。

二つ目の変化は、「B材の標準化」とっていますが、先ほど言った合板用材に関することです。林業関係者は、製材工場に出荷できる

材を A 材、曲がり少しあつたり、色が悪いなど少し欠点があり製材工場に出荷できないものを B 材と言っています。これが合板用に仕向けられます。そして、合板用にもならない細いものや曲がりのきついものはパルプ用の C 材と呼んでいます。

先ほど話したように、急激にこの合板用丸太の需要が増えたので、合板用材の価格形成力が強くなっています。製材用材の需要は近年あまり変化がなく、製材用材の価格も合板用材の価格にすり寄ってしまうという現象が出てきています。丸太の規格はいろいろありますが、製材用に出荷するものは 3 m や 3.65 m、そして 4 m という規格もあります。合板工場では 2 m または 4 m の規格で受け入れますので、素材生産業者はどんなことがあっても売り切れることを考えて、4 m で切る傾向が強まっています。この 4 m 材は、原木市場では 1 m³ 当たり 1 万円を超えない状態になっています。合板工場では、1 m³ 当たり 9,000 円前後で買い取りますので、原木市場でもそこを目安にして値段が付きます。生産量は増えているのに、丸太価格が伸び悩んでいるのはこうした背景があるためです。

最後に、新たな低賃金構造について触れたいと思います。実は九州もそうなのですが、東北は木材の生産性が非常に伸びています。

1 日一人当たり何 m³ 伐ったかで生産性を表現しますが、2008 年時点において、その 5 年前の 2003 年に比べて、例えば東北の主伐ですと 5.77 m³/人日だったものが 8.07 m³/人日に上昇しており、北海道は別格としても全国でトップクラスの地域になりました。合板工場に毎日トラックで何台も出せるようになったので、機械化が進み生産性が上っていきました。同時にコストも下がって、全国的に見ても非常にコストの低い地域になりました。九州にも国産材の大型製材工場がたくさんできていて、なかでも宮崎県は木材生産量が多く、東北と同じような傾向にあります。

生産性が上昇しコストが下がったならば、立木価格が上がり、労

働者にも高い賃金を払えと考えたいところですが、実際は、東北も九州も全国で最も林業就業者の賃金が安い地域になっています。もともとの地域の賃金水準が低いというのがありますが、例えば 50 代の方の平均年収が 300 万円に届かないという賃金構造が定着してしまっています。生産性が低くて、生産コストも高いほかの地域よりも 50 万～100 万円ぐらい賃金が低いのです。生産量が増えて「日本林業はこれからだ」というようなことを言う方もいますが、実際のところ、賃金が上がっておらず、そう単純なことではないということなのです。

以上の簡単なまとめです。売り先に困っていた B 材を合板工場が積極的に受け入れようになり地域としては大喜びしていたのですが、そこが被災してしまって、林業全体に影響が及びました。同様に、大規模需要への依存は、景気変動に敏感になりがちで、世界的な経済動向に地域林業も規定される状況になっています。この世界経済への組み込みが、木材価格や賃金が上がりにくい構造を作り出しています。生産性の向上や低コスト化の実現が、必ずしも産業としての林業の正常な発展に結びついていない可能性があるということなのです。

ここからは問い掛けなのですが、従来の考え方では、国産材に競争力がないのは日本の林業がとにかく遅れている、あるいは補助金漬けで自立していないからと言われてきました。それからもう一つは、資源が十分育っていませんでした。伐れる木がなかったけれども、今は伐れるようになり産業化するチャンスが来たのだと言われていています。そして、大量に安定供給をしさえすれば買い手はいくらでもいて、林業は産業化できるのだという方向で政策も進んでいます。

それに対して、生産量を増やして生産性も向上したけれども、立木価格は上がらないし、賃金も上がらないのはなぜなのでしょう。

それから、木材の需要はここ 20 年間減り続けています。安いものを大量に生産しようとう拡大志向の生産構造を推進していったよいかという不安があります。林業は自然の生産力に規定されてしまうので、生産性には限界があるわけです。一次産業の宿命です。ですから、競争、競争とって産業論理を追求していった、本当に大丈夫なのかということです。

また、これは一見、情緒的なことですが、森林や林業は、木材を使う人たちに感謝されているのでしょうか。森林や林業は私たちの生活に不可欠な存在にもかかわらず、その対価が少なすぎると思うのです。林業の現場に行っても、木材を扱っている人も、誇りをもってやっている方が多いのですが、やはり木材価格の低さや賃金の低さにため息が出る場面が少なくありません。林業を担う人、あるいは森を守る人たちが生き生きとする状況をつくるにはどうしたらいいかという問い掛けです。今このことを考えなければ、森林や林業の持続性を保つことができないかもしれないという、大事な局面に来ているのではと思っています。

東北経済の動向と長期展望 ～根源的な課題を考える～

話のがらりと変わりますが、林業の今の状況、あるいはこの先のことを考えるためにも、東北経済が今までどうで、この先どうなっていくかというのを知っておかなければいけないだろうということで分析してみましたので、そのお話をしたいとお思います。

そのきっかけになったのは、村上敦さんの書いた『キロワットアワー・イズ・マネー—エネルギー価値の創造で人口減少を生き抜く—』（いしづえ新書）という本でも触れておりますし、それから藻谷浩介さんも『デフレの正体—経済は「人口の波」で動く—』でも触れていることですが、要するに人口問題を中心に社会デザインをちゃんと考えておかないといろいろ大変なことが起きますよと言って

いる方が、今何人もいます。予測可能な未来から、今、何をすべきかを考えていこうということです。

村上さんの本の中でも紹介されていますが、国土交通省の「国土の長期展望」という、短いレポートがあります。この中で人口問題に触れているのですが、われわれが生まれて生きてきた時代は人口が急激に拡大する時代だったのに対し、2004年から2005年にかけて、日本の人口はピークに達して、既に減少に向かっているというのです。いくつかのシナリオがありますが、日本の人口は2050年までにはだいたい25%ぐらい減って、9,500万人ぐらいになるといっています。さらに2100年には5,000万人を割り込み、明治時代後期ぐらいの人口水準になるといっています。これは大変だと捉える方もいますが、明治以降、日本は急激に人口が増え、経済が拡大するという100年間を過ごしてきましたが、それが元のある適切な水準に戻っていくのだと、私なんかはそう理解をしようと思っています。

人口や経済が拡大していくときには、いろいろ問題が起きます。過疎の問題や山村問題もそうなのですが、根本的に解決するわけではないにしても、経済が拡大することで何となく解消してしまっている部分がたくさんあります。経済のパイが大きくなることで問題が薄まってしまうわけです。しかし、今度は人口が減り、経済の拡大もなかなか難しい時代に入っていきます。ごまかしが利かない時代になってくる、ひとつひとつの選択が重要な意味を持つ時代になっていくと理解しています。例えば、生産年齢人口が非常に少なくなっていくと理解しています。一人一人の役割が高まり、そして一人で多くの問題を解決しなければいけない時代がやってきます。この変化の対応の仕方を間違えるとすごく大変になるけれども、うまく解決すると非常にいい社会がつくれるのではないかと、少し楽観的に考えています。

先ほどの「国土の長期展望」に戻りますが、人口が減ると言っても、全国満遍なく減っていくわけではなくて、実は非常に地域差を伴って減っているということが指摘されています。増田寛也さんが『自治体消滅—東京—極集中が招く人口急減』（中公新書）という本を出して、ショックを受けた方も多いのですが、こちらでも似たようなことが書いてあります。居住地域の6割は人口が半分になります。東京と名古屋以外はかなり人口が減ってしまい、自治体の消滅の可能性があるということを書いています。私はむしろ山村はしぶとく残るのではないかなと思っていますが、おそらく程度の違いはあっても、人口が減っていくのは間違いなさそうです。

私の研究室にいる高野君という学生に、卒業研究で東北経済の動向分析をやってもらいました（高野涼「平成25年度卒業論文 1990年以降の東北地域経済の変貌—豊かな地域社会の形成に向けて—」岩手大学農学部共生環境課程）。その結果の一部を紹介したいと思います。

私の恩師である岡田秀二は1980年代までの東北経済の整理をおこなっています。1975～1990年ぐらいまでは、農家数は12万戸弱減っています。農業所得も減っています。先ほど言った山元立木価格も1980年をピークに下落しています。もう既に農林業については後退局面であるという整理、理解をしています。その一方で、1980年代は誘致企業がたくさん東北にやってきた時期でした。土地が安く、労働力の賃金も安いということで、たくさんの企業がやってきて、二次産業、三次産業の就業機会が一気に増えました。これが東北の特徴だったのですが、安定した兼業所得を得て、農家あるいは林家経営は比較的安定したため、農林業は後退しているのだが、東北の地域社会全体として見たら安定化しているという評価をしています。

では、その後はどうだったのでしょうか。まず企業の新規の立地件

数は、80年代の後半ぐらいがピークで年間700件を超える状況でしたが、90年代の終わりころから200件を下回り、2009年以降は100件を下回るようになりました。ですから、誘致企業で地域活性化を図ろうというのは、どこでもできることではないということがわかります。製造業の事業所数について見ると、1991年がピークで3万弱の事業所がありました。2010年には約1万6,000事業所へと半分近くまで減少しています。従業者数も同様で、92万人（91年）から60万人（2010年）へと大きく減少しています。

この間に起きたことは、工場の撤退や閉鎖なのですが、電気機械・半導体、繊維・衣服、食料品のいろいろな企業が、90年代以降に強まった円高ドル安の状況の中で日本から海外に出て行ってしまいうことが起きています。また、製造業の宿命なのですが、装置産業であるため、生産設備が古くなると競争力が弱ってしまいます。工場には寿命があるのです。また、その工場をつくったときは地元の若くて安い労働力をたくさん雇うのですが、雇用し続ければ、みんな賃金が上がってきます。競争力が落ちていくのに賃金が上がっていくわけですから、どこかで段階で採算がとれない工場になってしまいます。ですから、一定期間でスクラップ・アンド・ビルドが繰り返され、場合によっては別の地域に工場をつくってしまうということが起きます。新聞をざっと調べてカウントしてくれたのですが、20年間で東北から撤退した事例は少なくとも100件ぐらいはあったようです。

東北の主力産業といったら変ですが、重要な部門に建設業があります。特に山村などでは大切です。その業者数、就業者数についてみると、2000年に4万3,000以上あった業者数が2010年には3万8,000弱まで減少しています。就業者数も同じ期間に22万人減少して40万人になっています。これは、地方への再分配の仕方が小泉内閣のときに大きく変わり、公共事業が一気に減らされて、地方へ

のお金の流れがとても細ってしまいました。90年代の終わりには東北で4兆円を超えていた公共事業費が2010年には1兆5,000億円ほどまで減少しています。

こうした傾向から、かつての二次産業、三次産業が比較的安定化して、東北の地域社会も安定したという状況は90年代以降大きく崩れていることがわかります。

もう何かつらいだけなので、駆け足でやりますが、一人当たりの雇用者報酬も1996年の433万円から385万円(2009年)に減少、1世帯当たりの所得金額647万円(96年)から512万円(2009年)へと減少しています。名目GDPも同時期に11%減少、小売業についてみても、大型店があちこちに建った印象がありますが、販売額自体は14%減っています。

そして人口問題ですが、東北の人口も1996~1997年ぐらいをピークに減少転じており、ピークに対して50万人減、過去20年間ですと約40万人の減少になります。その理由は皆さんご存じのとおりですが、1980年代は東北から出ていってしまう人も多かったけれども、生まれる人のほうがそれを上回って多かったのです。それが出ていく人も多いし、生まれる人も少ない、さらに生まれる人より亡くなる人のほうが多いという状況が重なり、減り方が加速している状況になっています。

農業のほうですが、1980年代については11万戸の減少、1990年代から2000年代にかけての20年間は20万戸減少しています。専業農家は2割になりましたが、依然として兼業が中心です。規模を拡大しているか、販売金額が増えているかというのを見ていくと、もちろん多少の変化はありますが、統計上は大きな変化が見えてきません。

農家の所得を見ると、先ほどの二次三次産業の動向を反映して、農外所得が減少傾向にあり、しかし、農業所得は低位ながら安定し

ているという状況になっています。農業就業者人口については、65歳以上の人たちが、実はこれから安定した農業の担い手になりそうだとわかってきました。人口が減っていく中で、65歳以上の農業就業者数がしばらく安定的に推移するのです。専門的、産業的な農業経営とは真逆の方向かもしれませんが、リタイアした60歳以上の人たちに今しばらく頑張ってもらおう農業というのを真剣に考えたほうがいいのかもかもしれません。

林業に関わっては、変化の大きかった部分について触れます。ひとつは、立木価格の下落で、先ほどお話ししたとおりです。全国の動向と同様に20年間で5分の1になりました。一方で、森林の蓄積ですが、20年間で3億 m^3 増加し5億4千万 m^3 に達しています。成長する量に対し、伐る量が少なければどんどん増えていきますので、これが「もっと林業、頑張れ」という背景にもなっています。

一方、東北の住宅着工戸数は右肩下がりです。96年の11万戸から2010年には4万戸に減少しています。もちろん東北の製材工場の主な出荷先は関東なのですが、日本全体の住宅着工戸数は減っていますので、資源の成熟度合いと需要がミスマッチを起こしているという状況です。

以上のように、あらゆる指標が右肩下がりで、1996年頃を転換点とし、東北は20年近く前から既に経済的には後退局面に入っていたこととなります。今起きていることは、最近始まったことではないということが私自身も意外でした。しかも、この傾向が加速しているという状況です。その原因のひとつとして、人口の減少というのがあるかもしれません。一人一人の経済活動が減れば、GDPの減少に直結しますので、無視できない要因だと思います。

最後に人口の将来予測を見てみたいと思います。国立社会保障・人口問題研究所で出している推計をみると、2040年までに東北の人口はおそらく240万人減るでしょうという推計になっています。先

ほど、90年代からの20年間で40万人減少したといたしました。これがあと25年ぐらいで240万人減るとなっていますので、大きな変化があると考えて良さそうです。むしろ、それを少し射程に入れながら、その変化にどう対応していくか、その中でどういう地域社会をつくっていくかという前向きな考え方をすべきだと思っています。

一例として、岩手県と宮古市についても同じ統計で見えますと、岩手県は2010年に133万人となっていますが、2040年までに94万人へ、3割強減ることになります。一番大変なのは、生産年齢人口が半分ぐらいになってしまうということです。社会を支える働き手が少なくなる、足りなくなることが出てくると思います。宮古市も似たような推計で、5万9千人から3万6千人へと減少します。少し主要都市から外れたところは人口が半減するところも出てきます。

われわれはずっと、山村問題、農山漁村問題は、日本の経済が拡大していく中で山村が相対的に劣位な状況に置かれているのだから問題が起きるのだという考え方をしてきたのですが、今度は日本の経済が縮小していくという局面なので、まったく考え方を変えないと問題を解決できないのではないかと考えております。

自然エネルギーの視点から考えてみる

こうした東北経済の状況を踏まえて、これからの地域社会について自然エネルギーの視点から考えてみたいと思います。

ところで、皆さんも大震災のときに経験されたと思うのですが、まず物流が止まってガソリンや灯油が買えなくなりました。盛岡でいただいた3週間ぐらい入手が難しくなりました。これに加えて、原発の事故もあり、エネルギーに対する関心が非常に高くなりました。私も木質バイオマスのことを震災の前までは、地球温暖化防止を枕

ことばに使っていましたが、震災後、まったく価値観が変わりました。また、被災した地域では、復興ビジョンにおいて再生可能エネルギーへの期待が大きく反映されています。孤立した中で自立したエネルギーがあったらどれだけよかっただろう、ということだと思えます。

そこで、改めていろいろ調べていくと、われわれはエネルギーに莫大な額のお金を払っていることがわかります。日本の原油の輸入額はだいたい 2,000 億ドルぐらいあるのだそうです。これは原油の単価が 2000 年ぐらいから 3~4 倍に跳ね上がったために起きています。原油の使用量自体はほとんど増えていません。2,000 億ドルというと、1 ドル 100 円で換算すると 20 兆円もの金額になります。そのほかの石炭や天然ガスを入れると 30 兆円を超えるといわれていますが、いずれにしろ、化石燃料はとても高い燃料になっているということなのです。また、最近ではアベノミクスで円安に振れていますので、円建てでの支払いがさらに増えるということになります。

ところで、木質バイオマスは熱で使うのがとても得意です。熱に使われる化石燃料は主に灯油と A 重油です。2011 年の岩手県における灯油と A 重油の販売総額はいくらぐらいだと思いますか。実は、466 億円です。岩手県の年間のコメの生産高が 456 億円ですから、米をつくっても灯油・A 重油の支払いに足りないわけです。ですから、ただでさえ価値生産の量、額が大きい地方で、高い燃料に気前よくお金を払っていたら豊かになれるわけがありません。そこで、せめてその 10% でいいから、自然エネルギーへ、ここでは木質バイオマスに換えてみようという提案をしています。机上の計算ですが、灯油と A 重油を 10% 転換するだけで、36 億円ぐらいの木質バイオマス市場が創出できると試算しています。

このポンチ絵は、昔はや化石燃料が安かったので、それをふんだんに使ってもそれなりの経済が維持できたと思うのですが、これが

非常に高いものになっているので、地域外資源である化石燃料に依存すればするほど、地域経済が縮小していくということが起きているということを示しています(図1)。先ほども触れたとおり、日本から20兆円や30兆円というお金が出ていっているわけですが、豊富にある森林資源を利用しながら地域外の資源への依存を減らしていき、地域の自立に結びつけていこうということです。

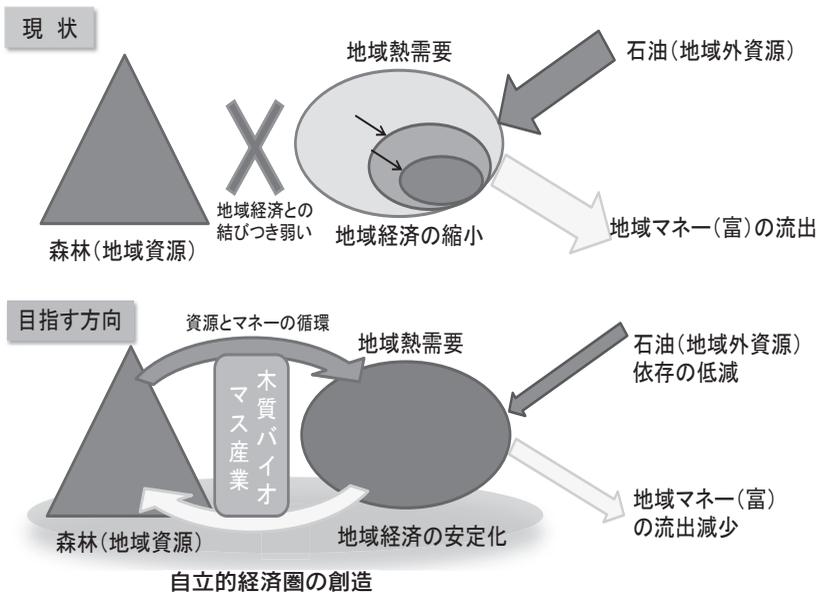


図1 木質バイオマスを核とした地域自立化のイメージ

こういうことを私は今更言っていますが、ドイツの国会議員でヘルマン・シェアという方が繰り返し言っていることです。実は、2010年に亡くなってしまったのですが、ドイツでの再生可能エネルギーの導入を促進させた張本人です。この方が何を言っているかというと、「自然的でグリーンな社会をつくるツールだ。地域住民に富が還元される経済をつくるツールだ」と言っ

ていて、代替エネルギーだとは一言も言っていないのです。自然エネルギーは地域住民に近いところにあるエネルギーであり、公正な分配を促し、地域住民が豊かになるものとして使われなければならないと言っています。まさに、岩手県や復興の考え方にぴったりだと思います。

岩手県における木質バイオマス利用の取り組みと課題

ところが、日本の木質バイオマス利用がどういう展開をたどってきたかという、残念ながらヨーロッパに比べて 20 年は遅れています。1980 年代の石油危機のときに、ヨーロッパはこのままでは駄目だと気が付いて、そこからさまざまな取り組みを始めます。木質バイオマスについても地道な研究に継続して取り組んでいます。日本でも同じように 1980 年代に木質バイオマスは一時盛り上がったのですが、その直後円高となり、原油が安く買えるようになりました。また、バブル経済もあって、まったく危機感がない状況で浮かれています。1980 年代から 1990 年にかけて何もなかったのです。この 20 年間は、木質バイオマスに関する研究機関もなければ、研究者もいないという状況だったのです。ようやく 2000 年ぐらいから、ヨーロッパの状況に気がついた人たちがぽつぽつと研究や取り組みを始めたという段階です。

この間、ヨーロッパでは、政府や民間企業が協力しあいながら、厚みをもって研究・開発を進めてきていますので、薪ストーブ 1 台とってもまったく効率が違います。非常に燃焼効率のいい薪ストーブが当たり前のように売られています。例えば、国産の薪ストーブには燃焼効率を表示しているものが少ないのですが、ヨーロッパやアメリカのものは、薪ストーブの性能を示すスペックとして、燃焼効率は何パーセントであるかカタログにちゃんと書かれています。薪ストーブのようなクラシックな燃焼機器であっても、現在も改良

が進んでいるのです。残念ながら日本は、地球温暖化防止対策で重い腰を上げ、大震災が起きてようやく再生可能エネルギーに向き合うことになったわけです。

2012年7月に再生可能エネルギーの固定価格買取制度（FIT）がスタートしました。これまでのところ、太陽光発電が9割ぐらいで進んでいますが、木質バイオマス発電も実は大変注目を集めています。木質バイオマス発電とだけ聞くと何かいいことのように聞こえるかもしれませんが、しかし、岩手県は古くは1980年代から、本格的には2000年頃から木質バイオマスボイラーを少しずつ導入し、地味な熱利用をずっとやってきたのです。その結果、2012年度末の段階でペレットボイラーが53台、チップボイラーが27台導入されています。これは、国内でトップクラスの導入台数です。燃料の需要も増えていまして、ペレットでだいたい4,500トン、チップも4,000トン強と急速に増えています。

ところが、先ほど話しましたとおり、FITが始まりました。木質バイオマス発電については、制度設計が非常に悪くて、発電所の規模ではなくて、どういう由来の燃料かということで調達価格を設定しました。そのうちのひとつである「未利用材」は、間伐材、あるいは国有林やきちんと管理された森林から出てきた木材を指しますが、これが一番高く1kWh当たり32円（税別）で買い取ります。それから、「一般木材」と言って「未利用材」以外のものについては24円（税別）です。もう一つは、産廃のようなりサイクル木材、建築解体材などには13円（税別）と決めたわけです。

そうすると、これをビジネスチャンスと考える人が出てきます。太陽光や風力はお天気任せなので、条件がいいところを選ばなければいけないのですが、木質バイオマス発電は燃料さえ調達できれば、どこに建てても、発電所の稼働率で売り上げが計算できてしまうわけです。

その結果、たった2年間で、日本中に70件とか100件とかの計画が出てきたのです。実は、今計画されている木質バイオマス発電は大変多くの問題を抱えていると考えているため、私は反対の立場をとっています。その問題点を6点に整理しています。

1点目は、非常に効率が悪い施設だと言うことです。基準になっている発電所の規模は5,000kWクラスですが、発電所なのでもちろん電気をつくることを念頭に置くため、規模が大きくなりがちで、発生する熱を全然使わないという場合がほとんどだということです。そうすると、どんなに効率がよくても、発電効率が20%台です。つまり7割以上は熱で、それを全部捨てながら発電をするということになるので、非常に効率が悪い。本当にそれで再生可能エネルギーかという疑問が出てきます。ですが、発電業者としては、電気を売った収入で経営的につじつまが合えばいいわけで、そういう計画がどんどん出ています。

2点目は、燃料が足りるのかということです。5,000kWクラスの発電所ができると、年間6万トン、材積で約10万m³の木材を消費すると言われていています。先ほど岩手県のチップボイラーで燃やしているのは4,000トンだと言いましたが、桁がひとつ違います。10万m³というと、気仙地域（住田町、大船渡市、陸前高田市）で生産される木材が11万m³ぐらいです。地域の林業が簡単には対応できない量だということがわかっていただけるかと思います。

3点目は、しばらくは32円の電気をつくれのではないかと思います。これは説明すると長くなるので省略しますが、先ほど話しましたとおり、32円で売れる電気を作るには「未利用材」を燃やさなければなりません。しかし、「未利用材」と認定される木材はあまり多くないかもしれないということです。しかし、林業のことをあまり知らない人たちが発電所をつくるので、32円で売電する計画をつくるわけです。

4 点目は、売電した利益はどこに行くのかということです。発電所を作るためには、何十億円もの投資が必要となりますが、そうした投資ができる人はたいていの場合地域にはいませんので、地域外の資本がやってきて事業をやることとなります。数十名の直接の雇用、燃料供給による売り上げなど、地域にそれなりの経済効果はあると思いますが、最大の果実である売電による利益は地域には入ってきません。

5 点目は、化石燃料の削減に貢献しないことです。先ほど、われわれは化石燃料にたくさんお金を払っているという話をしましたが、発電所が来ても熱を全く利用しませんので、化石燃料の削減に全く貢献しません。ですから、大量の木材を燃やしておきながら、地域外資源への支払いが全く減らないということになります。

6 点目として、木質バイオマス発電は民主的なエネルギーなのかということです。先ほどのシェーアの話で、「自然エネルギーは民主的な経済、民主的な社会をつくるためのツールだ」と言いましたが、発電所ができる際、住民が計画策定に関わることはまずありません。たいていの場合、突然計画が出てきて、住民は後から気がつくか、気がついても無関心なままで、地域住民のためのエネルギーという本来の形からはほど遠いものになりがちです。この点が私は一番の問題だと感じていて、再生可能エネルギーは本来、地域の自立のために活用されるべきなのに、20 世紀型の産業や経済を再生産する方向に働いてしまっているのではないかと危惧しています。

最後に、発電用の燃料の価格について触れておきましょう。発電所で買い取る燃料は、丸太価格で通常 1 トン当たり 5,000 円というのがだいたいの相場とされています。これを 1 m³ 当たりで計算すると、スギの場合比重が小さいので 3,500 円ぐらいになってしまいます。最近の素材価格は 1m³ 当たり 1 万円ぐらいが基準だとお話ししましたが、大雑把なコスト構造は、立木代金が 3,000 円、皆伐

の場合の伐出コストが 5,000 円、山から工場までのトラック運賃が 2,000 円となっています。ですから、まともに燃料用材を生産したのでは絶対に採算がとれません。製材用、合板用、パルプ用と全て売り切ったうえで、残りを出荷してもよいかなどという感じになる、3,500 円/m³とはそういう価格だと言うことです。その前提として、地域に木材産業がきちんと集積していることが必須の条件となります。そうした条件を満たしている地域は全国的に見ても多くはないのです。

さらに、年間 10 万 m³もの木材を 20 年間供給し続けなければなりません。現在、あちこちに出ている計画が実施されていくと、燃料の奪い合いになるので、間違いなく燃料用材の値段が上がります。実際に、ドイツでは 2 倍になりました。発電事業者が燃料価格の上昇を想定に入れているのかということです。また、FIT による調達期間は 20 年ですので、その後は優遇された価格で電気を売ることができません。まず間違いなくその発電所は閉鎖されます。日本中に廃墟ができることとなります。

このように多くの問題を抱えているわけですから、本当にこれが地域に必要なかどうか、人口が減っていくときに効果的な経済を作り出す資産になっていくのかなど、皆さんに真剣に考えていただきたいのです。

まとめ

最近、講演に呼んでいただいたときに、「薪一本から創造する未来」、「薪一本の革命」ということを言っています。木質バイオマスは本当にフレンドリーなエネルギーで、私の息子も毎日薪割りをやっていますが、子どもでもつくり出せる再生可能エネルギーです。そういった非常に身近なものを地域社会に生かしていきたいと思っています。

そのときの視点としては、次の世代のためにどういう社会にしたいかということです。それを念頭に置いて、今の問題を解決しなければなりません。今の政府も、とにかく GDP を最大化するところを目指していますが、再分配のされ方が昔と違っていていますので、経済が拡大したとしても、われわれに再配分されにくくなっています。ですから、そこを追及しても幸せになれないのではないのでしょうか。

経済のグローバル化によって、この 20 年あるいは 30 年、われわれはどれだけ豊かになったのでしょうか。東北経済の動向で見たとおり、全面的に後退していました。そして、所得が減って苦しくなっていくので、多くの方は安いものと求めてしまいます。安いものを求めると、それをつくっている人の賃金が減ってしまっていますから、気が付いたらお互いに首を絞め合っているような状況になってしまうわけです。安さを追求する経済、安いことに価値がある社会はつらいばかりで楽しくないと思います。

ですから、発想を大きく変えて、競争から共生へと言う社会を目指さなければならないのではと思っています。例えば、経済のパイを増やすことばかりに腐心するのではなく、地域から逃げていくお金を減らすというところに注意を払うという方向です。そうした点では、再生可能エネルギーあるいは木質バイオマスは大変優等生だと思います。そして、そのためにも地域林業の健全さが保たれ、地域の森林が持続的なかたちで維持されていくことが大事だろうと思います。

繰り返しになりますが、お金の流れをきちんと見極めたやり方で問題解決をしていくというのが、今後たぶん大事だろうなと思います。一発逆転の発想で大規模な木質バイオマス発電所を作ったとしても、それは 20 世紀型の経済を再生産するだけに過ぎないと思います。例えば薪一本でもそれがいい効果を生み出すお金であれば、

地域経済が豊かになっていく、みんなが幸せになっていくという循環をつくり出せるのではないかなと考えています。そこに貢献できる次の林業のかたちを考えていきたいと思っています。

講座に対する質問・意見

Q：花巻では森林組合が中心になって、木質バイオマス発電所をつくろうという計画があるようです。今のお話では一発逆転的な発電所はいかがなものかということで、大変参考になりました。

結局、今のところ、木質バイオマスを普及させるには、例えば住田町のように町主体で小さな展開を積み重ねていくということしかできないのかなと思っています。この点について将来の見通しも含めて、先生のご意見を聞きたいと思います。

伊藤：私は、発電を全部駄目だと言っているわけではなくて、今、計画に上がっている熱を利用しない、発電のみの発電所に対して問題が多いと言っています。発電効率を追及しようとする大型化してしまう、大型化すると熱の利用先が確保出来ないということになってしまいます。とにかく、電力の売り上げを最大化すれば良いと言うことで、計画で出ている一番大きなものが5万kWクラスというものがあります。

ヨーロッパで今どういう状況かということ、例えばオーストリア、ドイツもそうですが、森林の成長量の6～7割ぐらいを収穫しているため、木質燃料はこれ以上増やせないという状況に至っています。そうすると効率を上げる方向に向かわざるを得ません。ドイツのFITも、途中から熱利用を含む、熱電併給（コジェネレーション）をやっているところにボーナスを付けるというかたちに制度設計を変えて、大型の発電所には厳しく、中小規模のコジェネレーション施設には手厚くという政策誘導をしています。今はほとんどの大型

の発電所はつぶれてしまって、熱電併給の発電所が中心です。

残念ながら、日本ではまだそういう発想がありません。実は熱需要を前提にして発電計画をつくると結構大変です。熱需要も夏と冬で変動しますし、熱で利益を上げていくにはノウハウが必要です。ですので、発電についてはもう少し待っていて、ボイラーを中心とした熱利用をまず進めていくのがひとつの方向です。そして、その応用として、バリナリー発電やオーガニックランキンサイクル発電を組み合わせた中小規模の熱電併給や、近年ようやく実用に耐えられる製品が出てきた小規模ガス化発電などに取り組んでいくステップがあると思います。

Q：盛岡市における中山間地域の研究を岩手県立大学と共同でさせていただいています。林業の可能性もキーワードの一つだと思っていて、その中で木質バイオマス発電は可能性を秘めていると思っていたのですが、先生のお話を聞いて、そんなに甘くないんだなと実感しております。

そこで、大きなプラントではなく、もう少し小さいビジネスとして成り立つようなモデルはないかと考えているところです。先生のお考えや全国的な事例、国の動きなどを教えていただければと思います。

伊藤：熱利用に関しては、岩手県は実は相当に経験を積んでいます。ペレットボイラー、チップボイラーについては先ほど言ったように相当な導入件数があります。しかも、チップボイラーについては、ヨーロッパ並みの性能で湿ったチップを燃やせるボイラーを製造するオヤマダエンジニアリングさんが盛岡にあって、相当なノウハウを蓄積しています。

ただ、木質バイオマスのボイラーは、初期コストが高いという問

題があり、そこをどうクリアしていくのかが、これから試行錯誤すべきところだなと思っています。

ただし、ランニングコストは、チップの場合、A 重油の 6~7 割ぐらいの値段になっていて、非常に燃費がいいという評価が定着しています。ですから、もし大量に重油を使っているような施設があれば、重油の使用量が多ければ多いほど、償却期間が短くなるため、初期投資を数年で回収できる可能性があります。そういったところをまず木質バイオマスに転換していくという方向があると思います。

それから民間・市民レベルで、取り組みやすいのは薪です。実は今、薪の需要が急激に伸びています。最後に「薪一本の革命」という話をしましたが、今、全国的に薪ストーブの導入台数が増えています。日本暖炉ストーブ協会という輸入ストーブを扱っている業者さんで作っている協会で統計をとっていますが、日本全体で年間 1 万台以上売られています。40 万~50 万円する輸入ストーブです。こうした着実に増えている薪の需要にどう応えていくのかが、どの地域でも注目されています。

例えば、長野の有名な薪ストーブ販売会社が始めたサービスに、薪配達ビジネスがあります。ラックを置いておいて、減った分だけ追加していく、ガス屋さんと同じ方式です。リタイヤした人などを雇って、軽トラで巡回し、減っている分を補充してくるのです。このサービスのために 50 人ぐらい雇っているそうです。

ですから、最初からあまり難しいことを考えないで、リスクが低く簡単などころからやってみるとというのがよいと思います。まずは薪ストーブ 1 台、斧 1 本からスタートして、これは面白いなということになったら、次の展開が生まれてきます。一見、効果がないように見えることでも、実は相当に可能性がある世界です。

最後に、現在、ヨーロッパ等では、家庭用の薪ボイラーが普及しだしています。非常に高性能なものがオーストリアやドイツでつく

られていまして、少しずつ日本に入り始めています。そういったものを導入していくのもひとつの方法かと思います。実は今いろいろな選択肢が増えていきますので、それを活用して、新しいビジネスをつくるまでいけると面白いかなと思います。

以 上

連続講座（第3回）

「安倍政権の農業政策と日本農業の未来」

岩手大学人文社会科学部 横山 英信

1. はじめに

私は4年前（2010年）の9月にも岩手地域総合研究所の連続講座で農業政策の話をさせて頂きました。その時は当時の民主党政権の戸別所得補償制度について報告しましたが、今回は安倍自公政権の農業政策の概要と問題点がテーマです。

私は、戸別所得補償制度については、問題点は少なからずあるものの、生産費を基準とした価格・所得補償を行う姿勢があったという点である程度評価しています。しかし、現在の安倍政権の農業政策についてはほとんど評価していません。それどころか、私たちがこの政策方向を放置するならば、日本の農業と農村はその衰退の度をさらに加速させてしまうことになる、と考えています。

本日は、安倍政権の農業政策の性格とその問題点について、私なりの分析と見解を述べさせて頂きます。

2. 安倍政権下の「プライバタイゼーション」——大企業による利益の「私物化」

安倍政権は、昨年（2013年）12月に「特定秘密保護法」を制定し、今年（2014年）7月には集団的自衛権の行使を容認する閣議決定を行うなど、平和を願う多くの国民の願いとは反対の方向へ「暴走」を続けています。

その「暴走」は経済政策＝アベノミクスにおいても見られます。



この間、法人実効税率の引下げを狙う一方での今年4月からの消費税率の8%への引上げ、残業代ゼロ法案や派遣労働拡大法案などの国会上程の動き、そして、日豪EPA（経済連携協定）の大筋合意やTPP（環太平洋経済連携協定）交渉への前のめりの姿勢など、大企業本位・国民生活切捨てるの政策が次々に打ち出されています。

私は、このようなアベノミクスの特徴を表す1つのキーワードとして「プライバタイゼーション」(privatization)を挙げたいと思います。「プライバタイゼーション」は、公的色彩や公的規制が強い分野において、規制緩和などによって事業を民間に開放することを指す英単語です。「プライバタイゼーション」は「民営化」と訳されることが多いのですが、「プライベートなものに変える」という意味で「私物化」という意味も含みます。

「民営化」と「私物化」とでは、日本語の語感のみならず、それらが意味する内容も大きく違ってきます。一部の社会学者は諸外国の「プライバタイゼーション」の実態分析から、「プライバタイゼーション」を日本語に置き換える場合に、「民営化」ではなく「私物化」という語句を用いた方がぴったりくるケースがあることを指摘しています。

この指摘に引きつけると、現在、安倍政権があちらこちらで喧伝している、労働分野・医療分野・農業分野などにおける「岩盤規制改革」は、まさに「私物化」と訳すべき「プライバタイゼーション」と言えるでしょう。

と言うのも、「岩盤規制改革」は、公的色彩や公的規制が強い分野で非効率性が見られるがゆえに、それを効率的にすることを目的にしているのではなく、そのような分野では民間企業がそこで利益を得るための事業活動が行えないために、従来の制度を解体してその分野を「営利市場化」し、そこでの儲けを大企業に「私物化」させる、というのがその真の目的だからです。

たとえば、日本の公的医療保険制度は決して十分とは言えませんが、公的な機関がその業務を遂行し、それなりの医療範囲を対象にしているので、国民はある程度の掛け金で一定水準の医療を受けることができます。ただし、こういった制度があるために、民間の保険会社は医療保険に関する商品を拡大することができません。現在、民間保険会社が食い込めるものはがん保険など一部に限られていると言われています。

つまり、それなりの範囲をカバーしている公的医療保険制度の存在は、民間保険会社にとっては、医療保険分野で利潤を追求する際の「目の上のたんこぶ」なのです。混合診療の導入など、公的医療保険制度の縮小＝「営利市場化」に繋がる「蟻の一穴」にできるような制度改正が虎視眈々と狙われている背景には、このような事情があります。

ここで見逃してならないのは、現在のグローバル経済の下で「営利市場化」は「世界市場化」と密接に結びついており、多国籍企業の利害と大きく関わっていることです。

「世界市場化」は、各国が国内の産業を守るために外国の商品やサービスの国内への流入に歯止めをかけていた措置を緩和・撤廃して、それらの流入を促進させ、「国内市場」を「世界市場」の一環に組み込むことです。高度経済成長期以降の日本の農産物・食料品の市場開放をめぐる動向はまさにこれに当てはまります。

また、この「世界市場化」には必ず、企業が国を跨いで事業活動をスムーズに行えるよう、各国の制度の統一化・標準化（＝グローバル・スタンダード化、その実はアメリカン・スタンダード化）と各国におけるさらなる規制緩和＝「営利市場化」が求められることも見ておかななくてはなりません。

これに関連してTPPをめぐる問題について以下の点を指摘しておきたいと思います。

TPPについて日本では「農業分野の問題」という捉え方が一般的です。確かにTPP交渉が妥結し、日本がTPPに加盟したならば、「例外なき市場開放」の原則の下で安価な外国農産物の輸入が激増するでしょうし、その結果、日本農業が大打撃を受けるのは必至です。しかし、TPPは、経済のあらゆる分野を対象とした「世界市場化」「営利市場化」です。影響は農業だけに止まりません。そして、そこにはこの2つの「市場化」による利益を「私物化」しようとする多国籍大企業の意図があるのです。この点をしっかりと捉えることが必要です。

安倍政権の「岩盤規制改革」は、まさにこのTPPと軌を一にして、あるいはそれに先んじて、日本国内で「世界市場化」「営利市場化」を行い、それによってあがる利益を大企業・多国籍企業に「私物化」させようとするものです。

しかし、公的医療保険制度は国民の健康と生命を守る役割を、雇用に関する規制は労働者の働く権利を守る役割を、それぞれ曲がりなりにも果たしてきました。これらを「岩盤規制改革」の名の下に「プライバタイゼーション」＝「私物化」することは、国民の生存権を破壊することを意味します。

今からお話する安倍政権の農業政策もまさにこのような性格を持っているのです。

3. 安倍農政の特質

安倍政権の農業政策について具体的に触れる前に、安倍農政の特質とでもいうべき4点を指摘しておきたいと思います。

1点目は、農政に限らず、安倍政権の政策全般について言えることですが、官邸主導の政策形成が行われていることです。農政については官邸直結の「産業競争力会議」や「規制改革会議」で行われた議論をベースとして、これまた官邸直結の「農林水産業・地域の

活力創造本部」で政策の骨格が作られています。農林水産省にも政策のグランドデザインを作成する役割を担う「攻めの農林水産業推進本部」が設置されていますが、政策形成の主導権は明らかに「農林水産業・地域の活力創造本部」が持っています。

そもそも農政の基本的方向は、「食料・農業・農村基本法」に基づき、農林水産省の「食料・農業・農村政策審議会」の議を経て5年に1回策定される「食料・農業・農村基本計画」で決定されるべきものですが、安倍政権の下ではこの位置づけが徹底して軽視されています。

2点目は、今述べた「産業競争力会議」や「規制改革会議」の委員のほとんどを財界出身者や新自由主義的立場に立つ経済学者などが占めていて、農業界出身の委員がおらず（「規制改革会議」の農業ワーキング・グループには専門委員として大規模農業生産法人の代表が入っていますが）、その必然的帰結として、両「会議」での議論の方向が『強い農業』を作るために、農業への企業参入の容易化とその障害となっている制度を改変すべき」というものになっていることです。と言うよりも、そのような方向を導き出すように官邸が両「会議」の委員の人選を行った、ということでしょう。

3点目です。農業への企業参入の容易化は、「生業としての農業の産業化」と言い換えることができます。つまり、農家＝家族経営を中心とした「生計費を稼ぐための農業」から企業による「利潤を追求する農業」への転換です。これは農業の生産部面に止まらず、農村の地域社会のあり方にも影響を及ぼすことになります。これに関して、安倍農政は農業政策を「産業政策」と「地域政策」に分けて、「産業政策」によって生じる農村の地域問題には「地域政策」で対応するとしています。

4点目は、日豪EPAの大筋合意（2014年4月）やTPP交渉の妥結に向けた積極的動きに見られるように、グローバリゼイショ

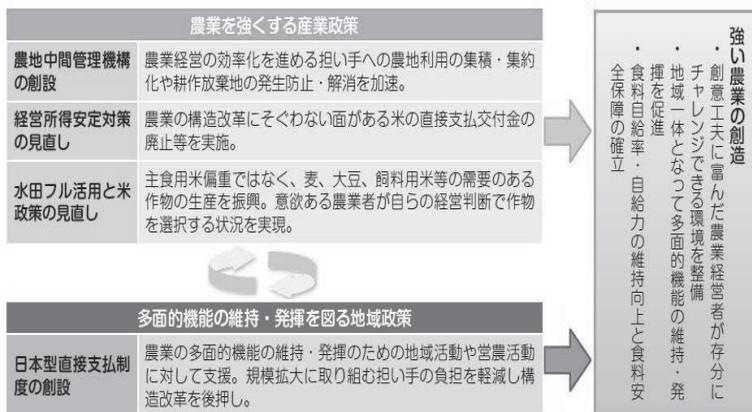
ンを進める立場に立って、国内農産物市場をさらに開放する姿勢を強めていることです。

以上より、安倍農政は、①グローバル化の流れに竿をさし、②それに沿って「強い農業」の創出を大義名分とした「産業政策」によって農業への企業参入の容易化を図ろうとし、③それが引き起こすであろう農村の地域問題に対しては「申し訳」として「地域政策」を打ち出す、という基本的枠組を持ったものと捉えていいでしょう。

4. 農業に関する新政策＝「4つの改革」

それでは、安倍農政の具体的な政策に目を向けてみましょう。現在、安倍農政は「4つの改革」なるものを打ち出しています。図1はそれに関する『平成 25 年度 食料・農業・農村白書』の説明図です。

図1 「4つの改革」の概要



資料：農林水産省作成

(出所) 農林水産省『平成 25 年度 食料・農業・農村白書』 p.13

そこでは、農業政策は「農業を強くする産業政策」と「多面的機能の維持・発揮を図る地域政策」に分けられ、前者では「農地中間管理機構の創設」「経営安定所得対策の見直し」「水田フル活用と米政策の見直し」が、後者では「日本型直接支払制度の創設」が挙げられています。

そして、この「4つの改革」によって、「創意工夫に富んだ農業経営者が存分にチャレンジできる環境を整備」「地域一体となって多面的機能の維持・発揮を促進」「食料自給率向上・自給力の維持向上と食料安全保障の確立」を内容とする「強い農業の創造」が実現する、としています。

ここで述べられているようにことがうまく進めば大いに結構なのですが、上で触れた安倍農政の特質と併せて「4つの改革」の内容を分析するならば、そうはうまくいかないし、それどころか日本農業・農村をさらに危機的な状況に追い込むものであることがわかります。以下、「4つの改革」の内容を検討していきます。

5. 農地中間管理機構をめぐる問題－日本型直接支払制度にも触れながら－

まず、「農地中間管理機構の創設」に関してです。これは「日本型直接支払制度の創設」とも関連しますので、2つを絡めながら見ていきます。

(1) 農地中間管理機構の基本的性格

先の図1を見ると、農地中間管理機構の創設は「農業経営の効率化を進める担い手への農地利用の集積・集約化や耕作放棄地の発生防止・解消を加速」するために行われるとされています。

「農地利用の集積・集約化」は、大規模で効率的な経営体を作り上げるために農地の利用を一部の農業経営体に集中させるものであって、「産業政策」の中核に位置づきますが、これを行うためには、

多くの小規模農家に農業をやめてもらい、その農地を一部の大規模な農家や法人に貸すか、売るか（売る場合は、農地法の規定によってその相手は農家か農業生産法人に限定されます）してもらうことが必要になります。

これに関して、昨年（2013年）12月に、各県に1つずつ一般社団法人ないし一般財団法人である「農地中間管理機構」を作り（「農地保有化合理法人」の法人格を持っていた県農業公社を衣替えしたところがほとんどです。なお、今回の法律の施行とともに「農地保有合理化法人」制度は廃止されました）、同機構に農地の貸借業務を行わせることによって農地利用の集積・集約化を一挙に進めることを目的として「農地中間管理事業の推進に関する法律」が制定されました。

従来、農地利用の集積・集約化に係る農地の貸借は、農地法または農業経営基盤強化促進法によって、対象農地が存在する市町村の農業委員会による許可（農地法）または「農用地利用集積計画」の決定（農業経営基盤強化促進法）が必要でした。そこでは、借り手もその大宗は同一市町村内の農家、それ以外でもほとんどが周辺市町村の農家にとどまっていた。また、農地の貸付け希望者が貸付先を見つけられない場合、あるいは農地の借受け希望者が借受先を見つけられない場合には、農業委員会は借受け希望者あるいは貸付け希望者の斡旋を行って、農地貸借を進めてきました。なかなか借受け希望者が見つからない場合は、上記の農地保有合理化法人が一時的に農地を預かることもありました。

これに対して、農地中間管理機構を通じた農地の貸借の仕組みは次のようなものです。

各県の機構は農地の貸付けを希望する県内の農地所有者から、貸付先を白紙委任してもらう形で貸付け業務を引き受けます。一方で、機構は農地の借受けを希望する農家や法人（県内に限定されません）

を募集します。そして、効率的な農業経営を創出するための農地利用の集積・集約化という観点から、どの農地をどの借受け希望者に貸し付けるのが最も適当かを機構が判断して、借受け者を選定します。そして、その内容を盛り込んだ「農用地利用配分計画」を都道府県知事が公告することによって貸借関係が成立します。

わかるように、機構を通じた貸借では市町村農業委員会の関与が排除されており、また、農業参入を希望する企業は全国どこからでも当該地域の農地の借受けに手を挙げられるようになりました。ここに、機構創設が大企業の農業参入を容易化するための仕組みを作ることになったことがわかります。

(2)「地域外し」をめぐって

機構を通じた貸付けにおける「白紙委任」については、「農地中間管理事業の推進に関する法律」案が国会に上程された段階で、市町村レベルでの大きな反発がありました。地域農業の中核的な担い手農家・法人の借受け希望があった場合でも、地域・集落の農地の貸付先は機構へ白紙委任しなければならない、ということに対する懸念からです。

これは、同法律案の国会審議の中でも問題となり、その結果、この白紙委任は若干「後退」しました。すなわち、「機構が借受け希望者を公募し、その中から最も適当と機構が判断する者を借受け者として選定し、都道府県知事がその内容を『農用地利用配分計画』として公告する」という原則は変わらないものの、機構の委託を受けて各市町が地域農業の基本計画である「人・農地プラン」を踏まえた借受け候補者を記載した「農用地利用配分計画」の原案を作成し、機構がこれを追認できる仕組みが作られたのです。

これは、大企業の農業参入の容易化を図るために農地貸借からの「地域外し」を狙った官邸の動きを国会論戦の中で押し戻したものとと言えます。

しかし、繰り返しますが、農地貸付に際しての機構への貸付先の白紙委任、及び借受け候補者の公募という原則がなくなったわけではありません。たとえ、市町村が自ら作成した「農用地利用配分計画」案を機構に提出しても、一方で機構は借受け候補者の公募を行うのであり、借受け者を市町村作成の「農用地利用配分計画」案で示された者にするか、公募に応募した者の中から選定するかは、最終的には機構の判断に委ねられるため、市町村の意向が必ず反映される保証はないのです。

したがって、国会審議の中で「地域外し」を押し戻したとは言っても、市町村への「農用地利用配分計画」案作成の委託については、今後、産業競争力会議や規制改革会議において、「新規参入の推進」や「公平・公正の確保」などの理屈によってこれを問題視する議論が持ち出されることが予想されます。これには十分注意しなければなりません。

(3) 農地中間管理機構が扱う農地について

農地中間管理機構の仕組みに関する問題点として、もう1つ、機構は農業者が貸付けを希望する農地をすべて扱うわけではない、ということ指摘しておく必要があります。

産業競争力会議や規制改革会議での議論が反映されたものですが、機構は、農地等として利用することが著しく困難な農地や、貸し付ける可能性が著しく低い農地については、その貸し付け業務を行わないこととされています。これは、機構は産業政策を推進する組織であって地域政策を担う組織ではない、つまり、農業への新規参入を狙う企業にとって必要なのは優良農地であるのだから、機構は優良農地でない農地は事業対象とすべきではない、という理屈によるものです。

しかし、機構は優良地のみを扱い、そうでないところは各市町村の農林課や農業委員会などの独自の対応に委ねる、という「いいと

こどり」の事業のあり方は、地域農業にとって重要な、地域農地の一体的な管理にとっての障害になることが懸念されます。

（４）農地利用集積だけで地域農業の維持は図れるか

見てきたように、農地中間管理機構を通じた農地貸借は、市町村農業委員会を経由しないで行われます。では、農地法または農業経営基盤強化促進法に基づいて農業委員会が関与する従来の農地貸借の制度がなくなったかということそうではありません。それはそのまま継続されます。

となると、機構の創設だけで機構経由の農地貸借が単純に増えるということにはなりません。「この人ならば貸してもいい」「この人に農地管理を任せるのは不安だ」というように、農地貸借にあたって貸付け希望者が貸付先に条件をつける場合には、その条件を満たすように市町村が作成した「農用地利用配分計画」案どおりに貸借が決まることが確実ならばともかくも、その保証がない限りは、貸付け希望者としては従来どおり、農業委員会が関与した農地貸借を選択することがあるかもしれません。しかし、そうなると企業、とりわけ地域外の企業にとっては、農地の借りにくさは従来と何ら変わらないということになります。

そのため、機構を通じた農地貸借を主流にするべく、「経営転換協力金」「耕作者集積協力金」「地域集積協力金」という交付金制度が設けられました。これらは機構を通じた農地の貸付けに対して協力金を交付するものです。

このうち、「経営転換協力金」「耕作者集積協力金」は個々の農地貸付け者に対して交付されますが、「地域集積協力金」は集落などの「地域」に対して交付されます。この「地域集積協力金」は、地域内の全農地のうちどのくらいの割合が機構を通じて貸し付けられているかで単価に差がつけられます。機構経由の貸付率が高ければ単価は高く、低ければ低くなります。

これは農村の集落機能を利用して機構経由の農地貸借を増やすことを意図しています。つまり、集落や地域の農地貸付け希望者が農業委員会を通じた従来の貸付けを希望していても、それによって機構経由の貸付率が低くなって「地域集積協力金」の単価が低くなれば、集落の他の構成員が不利益を被るため、機構を通じた貸付けを行わざるを得ない、という仕組みが作られたのです。米の減反では、集落としての減反目標達成率の高低によって、減反補助金に加算金をつけたり、ペナルティを科したりして、集落内の米農家の相互牽制を通じて減反目標を達成させようとする手法がとられてきましたが、それと同じです。

しかし、そうになると、市町村が「農用地利用配分計画」案を策定して、それを機構が追認する場合はいいとしても、そうでない場合は、地域・集落の農地が経営規模拡大を希望している地域・集落の農家に必ずしも集まらなくなります。つまり、「地域集積協力金」は「集落機能によって集落農業を崩壊させる」という皮肉な性格を持つものになる可能性を持っているのです。

それだけに止まりません。集落農地の機構経由貸付率を「地域集積協力金」単価に連動させるやり方は、集落内ではそばそと農業をやっている人に対して「あなたの農地が機構を通じて貸し出されたら、集落が受け取れる地域集積協力金の額が増えます。そうすれば集落の人たちはメリットを受けられるのだから、あなたは農業をやめて下さい」という声を高めないとも限りません。また、60歳定年や65歳を超えてから農業に戻ってくる定年帰農者やそのあたりの年齢で新規に就農する方も少なからずいらっしゃいますが、「地域集積協力金」はこのような人たちの農業復帰や農業参入の支障になる可能性もあります。

これが地域社会にとってとして望ましいかどうか、きちんと検討する必要があります。

(5) 農地利用集積が行われる条件

ここで農地の貸借なり農地利用集積なりが行われる経済的な条件を検討しておきましょう。政府は、農地利用集積による経営規模拡大を強調していますが、農業における規模拡大はそんなに簡単に進むものではありません。

工業や商業で生産高・売上高を倍増させようとする場合、それに見合って工場や商店の敷地面積を倍増させる必要はありません。工場や商店を2階建て・3階建てにすることによってそれは可能です。また、工場であればベルトコンベアの速度を速めたり、商店であればスペース配分に工夫を凝らしたり、といった方策をとることもできます。

一方、田や畑は2階建て・3階建てにはできません。長期的には単位面積当たり収量の向上によって同一面積での生産量を増やせる可能性はありますが、短期的には生産量を増やすためには作付面積を平面的に拡大するしかありません。しかし、開墾や開拓によって農地を拡大できる余地はほとんどありません。つまり、土地利用型農業においては、誰かが経営規模を拡大しようとするれば、他方で誰かは農業をやめて、その農地を、経営規模拡大を拡大しようとする人に貸すか、売るかしなければならないのです。

したがって、土地利用型農業の経営規模拡大には次の2つの条件が必要になります。

- ①農地の「出し手」(＝貸し手・売り手)にとっては、所有している農地を自分で耕作するよりも、他の農家に貸し付けたり、売却したりする方がメリットがあること。
- ②また、農地の「受け手」(＝借り手・買い手)にとっては、農地を借り入れたり、購入したりして、経営規模を拡大することにメリットがあること。

この2つの条件が揃ってはじめて、経営規模の拡大は行われるの

です。

これらの条件がないのに、農地の貸借を強引に推し進め、大規模な農業経営体を作ろうとしてもそれは無理な話です。農地利用集積の問題を考える際にはこのことを念頭に置く必要があります。

(6) 日本型直接支払制度をめぐる問題

現在、以上のような農地中間管理機構を通じた農地利用集積が強力に推し進められようとしています。今のところは、地域外の企業に対する貸出しはあまりないようですが、今後、地域外の企業が農地を借り受ける動きは強まっていくでしょう。

そうなると、当然ながら、「今までたくさんの小規模な農家があって成り立っていた農村はどうなるんだ」という不安が地域から出てきます。これに対応するものとして設けられたのが「日本型直接支払制度」です。この制度は、「4つの改革」の中で農業・農村の多面的機能の発揮のための「地域政策」としての位置づけを与えられているとともに、大規模農業経営体の負担を軽減して農地利用集積を推進する役割も担わされています。

同制度は大きく4つの交付金からなります。

「農地維持支払」は、水路・農道等の管理を地域で支え、農地集積を後押しするためのものです。一部の大規模経営体に農地利用が集積して、地域の多くの人が農業をやめてしまうと、今まで地域の農家全体で管理していた水路や農道の維持管理を誰が行うのか、という問題が生じます。この維持管理を大規模農業経営体だけで行うことは困難なので、地域の農家や住民が共同でこの作業を行った場合に支援金を交付するというものです。これによって、大規模農業経営体は農業生産に集中できるとされます。

「資源向上支払」は現行の「農地・水保全管理支払」を組み替えて名称変更したもので、農地・水路・農道等の地域資源の質的向上を図るための地域住民の共同活動を支援するものであり、これも従

来、地域の農家がみんなで出役することによって行っていた作業を代替するものとして位置づけられています。

「中山間地域等直接支払」と「環境保全型農業直接支援」は現行制度の継続です。

これら4つのうち、「農地維持支払」と「資源向上支払」が農地中間管理機構を通じた農地利用集積がもたらす地域問題へ対応するための中心的施策として位置づけられていることは明らかです。しかし、これらは内実を伴うものになるのでしょうか。農業にほとんど、あるいは全く携わらない人々が、たとえ支援金が個人配分されたとしても、それほど多くはない金額の下で、土・日に出役して用水路・農道・ため池などの補修・管理など、自分たちの日常生活には直接関係のない地域農業資源の保全に一生懸命に取り組むという姿は想定しがたいのではないのでしょうか。

その場合、地域の多くの人々の参加が見込めないために、一部の大規模農業経営体に地域農業資源の保全作業を委託するなどすれば、それは「担い手の負担が減り、安心して規模拡大に取り組める」ようにするという「農地維持支払」や「資源向上支払」の事業趣旨に合致しません。そもそもこの2つの交付金は、大規模農業経営体だけで地域資源保全の作業のほとんどをカバーすることが困難と見込まれるがゆえに設けられたのです。

地域農業資源の保全を十分に行えるのは農業生産者自身なので、資源保全にとっては多くの農村地域住民が農業に携わることこそが必要なのではないのでしょうか。とすると、「4つの改革」が農業政策を「産業政策」と「地域政策」に区分していること自体の妥当性が問われなければなりません。

(7) TPP・EPAとの関連

なお、当然のことですが、TPPやEPAによって国内の農産物市場価格が大幅に下落したならば、担い手の収益も悪化します。そ

の場合、規模拡大を指向している農家や企業は規模拡大に慎重にならざるを得なくなります。結果として担い手への農地利用集積は大幅に鈍化するでしょう。

これに関しては一方で「TPPやEPAによって農産物の市場価格が下がれば、競争力のない小規模農家は農業をやめて、その農地が大規模な経営体に集中する。TPP・EPAを締結してこそ日本農業の規模拡大は進む」ということもよく言われています。

しかし、現実問題として、規模の小さい兼業農家は兼業所得があるために、農産物価格下落が農家所得に与える影響は限定的で、その結果、農業生産を継続できますが、大規模な専業農家や農業生産企業であればあるほど、少しの価格下落でも収益に大きく影響します。価格下落はむしろ小規模兼業農家よりも大規模農業経営体の方に打撃を与えるのです。ただし、小規模兼業農家にしても、価格下落への対応には限度がありますから、価格が大幅に下落すれば、結局は生産をやめざるを得なくなります。

TPP・EPAによって農産物価格が大きく下落するならば、それは大規模経営体が中心になった「強い」日本農業を作るどころか、日本農業全体の採算を悪化させ、地域農業・農村をさらなる困難に追い込むことになるのです。

6. 「経営所得安定対策」の見直しをめぐる問題

2012年12月に政権が再交代した際、安倍政権は農村現場の混乱を避けるため、民主党政権の下で行われていた戸別所得補償制度を2013年度まで引き継ぐことにしました。ただし、民主党農政を象徴する名称を引き継ぐことは我慢ならないということで、名称だけは「経営所得安定対策」に変更しました。

今回、この「経営所得安定対策」について2014年度から2つの制度が見直されることになりました。

1つは「畑作物の直接支払交付金」の見直しです。

輸入農産物が国内市場で大宗を占めている品目の市場価格は、輸入農産物の価格に引っ張られて低い水準になるため、その品目の国産品は市場価格では採算がとれません。そこで、一部の品目についてその国内生産を一定程度保障するために、国産品の生産費と市場価格との差額相当分を政府が補填しています。これが「直接支払交付金」です。

たとえば小麦は、その国内自給率は現在 12%であり、国内市場の圧倒的部分は輸入小麦で占められています。その結果、小麦の市場価格は安価な輸入小麦に引きつけられて形成され、60 kg 当たり 2500 円前後になっています(産地銘柄によって異なります)。一方、小麦の生産コストは全国平均で 60 kg 当たり 9000 円程度です。これでは採算が取れません。そこで、その差額を補填するために 60 kg 当たり最高 6410 円(最低は 4540 円)の「直接支払交付金」が交付されています。

以前の自公政権下で 2007 年度に開始された「品目横断的経営安定対策」では、この「直接支払交付金」に相当する施策＝「生産条件不利補正対策」は、麦・大豆・甜菜・澱粉原料用馬鈴薯について行われていましたが、交付対象となる農業経営体は、原則として都府県 4 ha・北海道 10 ha以上の認定農業者(地域農業で中心的な役割を果たすと市町村に認定された農家・農業生産法人)または 20 ha以上の集落営農組織に限定されていました。

民主党政権下での戸別所得補償制度ではこの限定が外され、該当品目のすべての販売農家が「直接支払交付金」対象となりましたが、今回の「畑作物の直接支払交付金」の見直しでは、規模要件こそ外されたものの、その対象は認定農業者・集落営農・認定就農者に限定されました。

もう 1つは「米・畑作物の収入減少影響緩和対策」の見直しです。

同対策は、農産物の市場価格下落が農業経営体に与える短期的な影響を緩和することを目的として、「品目横断的経営安定対策」の一部として導入されたものです。先述した「生産条件不利補正対策」の4品目に米を加えた5品目のいずれか、あるいは複数品目の生産を行う農業経営体について、当年産の対象品目の販売収入の合計が標準的収入（過去5年のうち中庸3年の収入の平均）を下回った場合に、その差額の9割を国からの交付金と農業者が積み立てた積立金で補填する（農業者1：国3）というもので、対象となる農業経営体には「生産条件不利補正対策」と同じ要件がかけられていました。この「収入減少影響緩和対策」は民主党政権の戸別所得補償制度の下でも引き継がれました。

今回の見直しでもその大枠は継続になりましたが、対象とする農業経営体は、先の「畑作物の直接支払交付金」と同じく、規模要件こそ外されたものの認定農業者・集落営農・認定就農者に限定されました。また、「対象品目の市場価格が毎年下落し続けた場合、同対策による補填が行われても対象者の毎年の収入は減少していく」という同対策の問題点は残されたままです。これは、TPP・EPAをめぐる情勢次第では、対象者となる大規模農業経営体の経営に大きな影響を及ぼすことになります。

以上のような「経営所得安定対策」の見直しから見えてくるのは、民主党政権下の戸別所得補償制度を何としても否定したいがゆえに、そして、民主党政権時代に自民党が戸別所得補償制度に対して「バラマキ」との批判をしていた経緯や、「4つの改革」で安倍政権が「産業政策」を喧伝している点からも、対象となる農業経営体は限定するものの、一方で「品目横断的経営安定対策」の導入が「経営規模によって差別するのか」という農業者の反発をかい、それが2009年8月の総選挙での自民党の大敗による民主党への政権交代の一因

になったことを考えると、規模要件については外した方がいい、とする安倍政権のきわめて「政治的」な対応です。

このような安倍政権の意図はともかく、規模要件が外されたこと自体は、地域農業者を主体として地域農業の振興を図るという点からは好ましいことです。しかし、対象が認定農業者・集落営農・認定就農者に限定されたことは、農地中間管理機構を通じた農地利用集積が図られている下では、一部の大規模農業経営体の農地利用集積を後押しするものになるでしょう。

さらに、対象の限定は、「品目横断的経営安定対策」に対応して各地に現れた「枝番管理型集落営農組織」、すなわち、交付金をもらうべく、対象となる経営体の要件を満たすように集落営農組織を作るものの、実態としては従来どおり集落内の各農家が個別に農業生産を行うという「見かけ上の集落営農組織」のような、内実を伴わない対象経営体を族生させることになりかねません。

集落の農家の多くが集落営農組織をつくる必要性を感じていないのに、政策でむりやり集落営農組織を作らせようとしても、うまくいくはずはないのです。ここでも問われるべきは、農業の産業化を推進するためとして対象を一部の農業経営体に限定することが地域農業・農村にとって好ましいことなのかどうか、です。

7. 「水田フル活用と米政策の見直し」をめぐる問題

「水田フル活用と米政策の見直し」は、米の生産調整政策、いわゆる減反政策を大きく見直すということです。簡単に言うと「今までは政府・行政が主導して減反政策を行ってきたが、2018年度以降は政府・行政は基本的に減反業務から手を引き、米生産者をはじめとして、民間が中心となった減反を行ってもらおう。それに向けて、減反に関する施策を大きく見直す」ということです。

すぐあとでお話しますが、減反は日本国内の米生産量を減らし

て米価を引き上げることを目的にしています。しかし、安倍政権が行おうとしているTPP交渉妥結やEPA締結推進によって海外から国内に安価な米が大量に流入すれば、減反は意味をなさなくなります。今回の見直しはこれを見越したものであることにも注意が必要です。

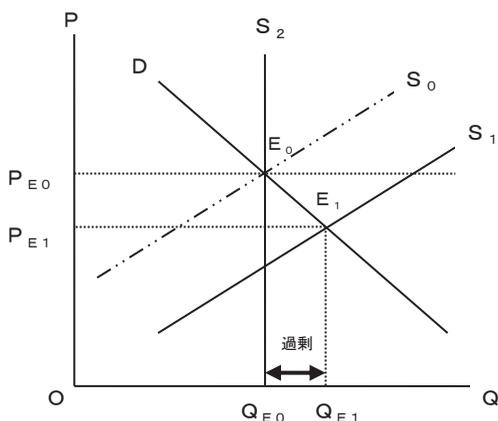
それでは、見直しの内容を検討していくことにします。

(1) 減反問題を見る視点

減反問題を取り上げる際には「そもそも減反はどのような意味を持っているのか」ということを確認しておく必要があります。結論から言うならば、それは米生産者の所得を保障するために米の市場価格を引き上げることを目的とするものである、ということになります。

経済学的に説明すれば図2のようになります。

図2 減反の経済学的説明



(出所) 横山作成

減反が行われずに米が自由に生産された場合の米の供給曲線を S_1

とすると、これと需要曲線Dが交わる点 E_1 で形成される市場価格＝「均衡価格」は P_{E1} になります。一方、米生産者の労働費を社会的標準的な水準で保障できる「適正価格」を P_{E0} とすると、 P_{E1} は P_{E0} を下回ります。

このとき、米の価格を P_{E1} から P_{E0} に引き上げるには、米の生産量を減少させる必要があります。 $Q_{E1} - Q_{E0}$ が減らすべき数量です。つまり、自由に生産が行われれば、米は「生産過剰」になるのであり、これを解消するのが減反なのです。

減反が行われた場合の供給曲線は垂直の S_2 となりますが（政策的に生産量が決められ、生産量は価格に反応しないので、供給曲線は垂直になります）、この時の市場価格は S_2 とDとの交点 E_0 の価格、つまり P_{E0} となるのです。

通常であれば「均衡価格」＝「適正価格」と見なしていい場合が多いのですが、なぜ、米の場合はそうはならないのでしょうか。言い換えるならば、普通の商品であれば供給曲線は S_0 になるのに、なぜ米はそれよりも下にシフトした S_1 になるのでしょうか。

その理由の1つは、農業生産の圧倒的部分が企業経営ではなく農家によって担われていること、つまり、家族経営では雇用－被雇用の関係がないために農家労働力が商品化されていないことにあります。

企業経営であれば労働力は商品となり、そこでの賃金＝労働費は予め労働契約によって定められています。それゆえ、商品の市場価格が予想より低かったとしても、事後的に賃金を引き下げることはいけません。したがって、市場価格では賃金を含む生産コストが賄えない企業は生産をやめざるを得ず、これによって供給量が減少し、市場価格が上昇します。その際の市場価格＝「均衡価格」は、生産を行っている企業が労働者の賃金を社会的標準的な水準で設定できる水準の価格＝「適正価格」になっている、とみなしていいでしょう。

(ただし、あくまで「理論的」にはそうなるということであり、実際に企業が社会的標準的水準の賃金を労働者に支払っているかどうかは別問題です)。

しかし、農家＝家族経営の場合は雇用－被雇用の関係がないため、市場価格が下がった場合、農家は生活費を切り詰めることによって、つまり自ら労働費をある程度まで縮減することによって採算割れを防ぐことができるため、生産の継続が可能です。その結果、全体の生産量はあまり減少せず(場合によっては、個々の農家は収入維持のため、価格の低下を生産量の増加で補おうとするので、全体の生産量が増えることもあります)、それゆえ市場価格もあまり上がらないために、市場の「均衡価格」は「適正価格」を下回ったままで推移するのです。

ただし、これは米について、「均衡価格」が「適正価格」を下回った場合、市場メカニズムでは「適正価格」の水準には戻らないことの説明ではあっても、そもそもなぜ米では自由生産が行われれば「均衡価格」は恒常的に「適正価格」よりも低くなるのか、ということを説明していません。

米について「均衡価格」が「適正価格」を下回る根本的理由は、戦後日本の農産物輸入依存体制にあります。輸入依存体制の下で麦や大豆をはじめとする安価な外国農産物がなだれ込んできて、その結果、国内の市場価格は大きく下がり、土地利用型品目とくに穀物では、輸入の影響を一定程度シャットアウトしてきた米以外の品目ではほとんど採算が取れなくなりました。その結果、農家は米以外に作れるものがほとんどなくなり、農業生産力が米に集中し、その必然的帰結として、自由生産の下では「生産過剰」の慢性化が起きるであろうことが必至になったのです。食料自給率が39%という低さにもかかわらず、米だけが「生産過剰」という状況はこれを如実に示しています。

したがって、米の「生産過剰」を根本的に解決しようとするならば、米以外の土地利用型品目の採算性を好転させることが不可欠です。農業生産者からすれば、麦や大豆を生産して採算が合うのであれば、米に生産を集中させる必要はないからです。そして、これは米以外の品目の生産増加に繋がるため、食料自給率を上昇させることにも繋がります。

ただし、現在、その条件ができていない下では、米生産者の所得を保障する立場に立つならば、減反は継続すべき施策ということになります。

(2) 「水田フル活用と米政策の見直し」の下で減反は有効に機能するか

今回の「水田フル活用と米政策の見直し」では、2018年度に政府・行政が減反政策から基本的に手を引くことを睨んで、まず、戸別所得補償制度が開始されて以降、減反参加者の米作付面積に支払われていた10a当たり1万5000円の「米の直接支払交付金」が、2014年度から7500円に減額され、2018年度から廃止されることになりました。また、同じく戸別所得補償制度の開始以降、当年産の米の販売価格が過去3年間の米の販売価格の平均を下回った場合に減反参加者の米作付面積に対してその差額が支払われていた「米価変動補填交付金」は、2014年度の特例措置を経た後2015年度から廃止され、先の「収入減少影響緩和対策」に一本化されることになりました。この2つはいずれも米生産者の減反参加へのインセンティブとなってきたものです。

「米の直接支払交付金」の減額・廃止については「米については、諸外国との生産条件格差から生じる不利はなく、構造改革にそぐわない面がある」(農林水産省パンフレット)、「米価変動補填交付金」の廃止については「生産者の負担(抛出)がなく、10割補填であるため、生産者のモラルハザードとなるおそれがあり、また、米価変

動に対する影響緩和対策としては、従来から、生産者抛出を伴うナラシ対策がある」(同)ということがその理由として挙げられています。

しかし、そもそも「米の直接支払交付金」と「米価変動補填交付金」は、民主党政権以前の自公政権の米政策において減反参加者を対象として行われていた米価下落時の価格補填措置を、戸別所得補償制度導入時に2つの部分に分けたものです。

したがって、「米の直接支払交付金」の減額・廃止の理由として「諸外国との生産条件格差から生じる不利はない」を挙げることには道理がありません。また、この交付金について「構造改革にそぐわない面がある」としているのは、「戸別所得補償制度で『米の直接支払交付金』が設定されたことによって、小規模農家が交付金を獲得するために水田を貸し出さなくなった」という「理由」に基づくものです。しかし、先に触れたように農地利用集積に必要な基本的な経済的条件は、農地貸借が農地の「出し手」と「受け手」双方にメリットがあることです。「米の直接支払交付金」は従来の米価下落時の価格補填措置の一部であり、その本質は変わっていないのですから、米生産者に対する支払形態が変わったからと言って、それが農地利用集積に必要な基本的な経済的条件を変えたということにはなりません。したがって、「米の直接支払交付金」が「構造改革」を阻害する主要因であったとすることはできないのです。

また、「米価変動補填交付金」については「全銘柄平均の当年産の販売価格（流通経費等を控除）が、過去3年間の平均価格である標準的な販売価格（流通経費等を控除）を下回った場合に、全国一律の額で交付される」ものであり、各産地銘柄の価格下落分をすべて補填するものではありません。それゆえ、安易な投げ売りは当該産地銘柄の生産者の収入を減少させることになるのですから、「米価変動補填交付金」が生産者のモラルハザードをもたらしたとすること

もできないのです。

このように、「米の直接支払交付金」の減額・廃止についても、「米価変動補填交付金」についても、政府が挙げる「理由」はおおよそ理由にならないものです。そこにあるのは、TPP交渉妥結やEPA締結推進を睨み、とにかく何でもいいからこじつけて、何が何でも政府・行政は減反業務から基本的に手を引く、という安倍農政の姿勢です。

このような見直しの下で、2018年度以降、米生産者の減反参加のインセンティブは「水田活用の直接支払交付金」(＝「転作奨励金」)のみとなります。

減反した水田で転作作物として麦や大豆などを生産しても、その販売収益と「畑作物の直接支払交付金」の合計は、米の収益には届きません。そこで米の収益との差額を100%は補償しないけれども、その差を多少縮めるものとして転作作物の生産面積に対して交付されてきたのが「水田活用の直接支払交付金」です。

政府・行政が減反業務から基本的に手を引き、減反が民間まかせになる2018年度以降は、生産者は「水田活用の直接支払交付金」の額を見て、米生産を行うか、転作作物を生産するかを選択することになります。

これについては、従来10a当たり8万円だった飼料用米と米粉用米の交付単価が、収量に応じて5万5000円～10万5000円とされ、その上限額が大きく引き上げられたことが特徴です。麦・大豆・飼料作物・ホールクロップ用サイレージ稲・加工用米の交付単価などは従来どおりです。

したがって、2018年度以降の減反の成否は、なにかんづく飼料用米・米粉用米の生産の取り組みにかかることになります。これについては、米粉用米の生産拡大を図るにはその需要拡大が同時に追求されなければならないので、急激な生産増加が期待できないので、輸入ト

ウモロコシの代替物になることができ、それゆえ潜在的需要が大きいと見られる飼料用米に注目が集まっているようです。

ただし、飼料用米の生産は「非主食用米の生産によって、麦や大豆などの畑作物の栽培に適さない湿田でも転作対応ができる」という点だけは評価してもよいものの、これに取り組むに当たっては、①飼料用米専用種と主食用米との混米回避、②飼料用米の加工設備の新規導入、③飼料を輸入トウモロコシから飼料用米に転換する際の需要の現実的確保、④飼料用米の有利性の確保（「水田活用の直接支払交付金」の最大額である10万5000円に近い金額を得られる単収が見込める地域がどのくらいあるか）、⑤飼料用米生産地域から畜産地域までの輸送費への対処、などが必要になります。これらは簡単に対応できる問題ではありません。とくに③については、トウモロコシ輸入量を減少させることが必要ですが、TPPやEPAを推進しようとする政策方向の下でこれが可能か、という根本的問題が横たわっています。

このような問題があるにもかかわらず、政府・行政は2018年度から基本的に減反業務から手を引きます。そこでは、「水田活用の直接支払交付金」こそ交付されるものの、政府・行政が責任を持った減反は行われなくなります。しかし、これでは、TPPやEPAの問題を考慮外においたとしても、減反がうまくいくとは思えません。

というのも、よくも悪くも今までは「政府・行政が責任を持って減反をやっている」「市町村から減反の指示が来た」ということで、つまり公的色彩が強かったがゆえに、減反に関する諸々の交付金がそれほど高水準ではなかった中でも、米生産者は減反に協力し、その結果として減反は100%近い目標達成率を維持してきた、と考えられるからです。

そうであるならば、減反の基本的業務が民間中心に移行した際に減反が目標どおり遂行されるかどうかは甚だ疑問です。そもそも、

減反は国民の主食の需給に関わる問題なのですから、これは国が責任を持って行うべきものであり、それを民間に、たとえば農協にその役割を担わせるなどというのは筋違いです。

8. 日本農業・地域農業・農村の将来展望と課題

以上、安倍農政を「4つの改革」を中心に検討し、その問題点を指摘してきました。これを踏まえると、農村の地域社会を維持して、地域農業と日本農業の発展を図ろうとするならば、農政が取るべき方向は、安倍農政が打ち出している「産業政策」と「地域政策」との分離ではなく、反対に両政策を一体化することです。ただし、先に見たように安倍農政の言う「産業政策」は農業への企業参入の積極的推進を含意しています。私は、そうではなくて、現に地域農業・日本農業を中心的に担っている農家をベースに物事を考えるべきと思っていますので、農業生産に直接関係する政策を「産業政策」ではなく「生業政策」として捉えたいと思います。したがって、私が考える安倍農政への対抗軸は「生業政策と地域政策とを一体化した農業政策の構築・遂行」ということとなります。

そのポイントは、現在農業を行っている人、また農業をやろうと思っている人が、安心して農業で生活できるような条件を整えることです。先に指摘したように、一部の担い手だけに農地利用や農業生産を集中させようとする、地域社会の維持にも、地域農業資源の保全にも無理が生じ、結局は農業生産自体に悪影響が及びます。今必要なのは、企業の農業参入を進めたり、一部の担い手に農地を強引に集積したりすることではなく、現在の農業構造を前提として、少なくとも平均的規模の農家ないし農業経営体が採算を取れるように価格・所得政策を再構築していくことです。

米以外の土地利用型作物の採算性の低さが解消されない下で、政府・行政が減反から手を引くならば、米の「生産過剰」は深刻化し、

米価はさらに下落するでしょう。政府・行政が減反遂行の責任を放棄して、これを民間に押しつけることは許されません。国民の主食である米の需給調整を図るのは国の責任なのです。

そして、このような政策の再構築を追求するためにも、日本農業に壊滅的打撃を与えるT P P参加を認めてはなりませんし、日本農業にこれ以上の打撃を与えるようなE P Aの締結は阻止していく必要があります。T P Pは農業だけではなく、経済のあらゆる分野を対象とした「世界市場化」「営利市場化」であることを重ねて強調しておきたいと思います。

地域農業・日本農業を守り、発展させるための重要な取り組みとして、これまで各地で様々な形で産消提携運動が行われてきました。ただし、そこでは消費者側に「生産者を助けてあげている」「生産者に対する厚意」と考える意識が少なからずあったように思います。しかし、安倍政権下、経済のあらゆる分野で「プライバタイゼイション」が行われようとしている現在、農業分野で起きている状況は、いずれ消費者が自分の所得を得ている場でも起きることになります。消費者は農産物・食料の消費場面では「消費者」であっても、自分が所得を稼ぐ場面では必ず「生産者」なのです。今、消費者には「生産者に対する厚意」という意識を乗り越えて、国民生活・生存権を守る国民的運動の一環として産消提携活動を位置づけ直すことが求められているように思います。

以上で私の報告を終わります。ご清聴ありがとうございました。

講座に対する質問・意見

Q：先生のお話のように、この農業改革がなかなかうまくいかないというのは、私もまったくそう思います。平地で区画整理なども終わって大きな機械も導入できるというところでは可能性があります

が、中山間地においてはもっとも条件が悪くなるわけですから、その中山間地は、日本の耕作面積や、農家の就農の割合、生産額においても大きなウエートを、半分、あるいは3割、4割のウエートを占めているわけですが、そこはもっとうまくいきません。そういう点で、安倍農政が中山間地域農業にどう影響を与えるのかという点について、先生のお話を少し解説していただければと思います。

横山：私も基本的にそういう認識を持っています。企業が農業に参入しやすくなるようにということで農地中間管理機構が作られましたが、現在のところは、中山間地域では農外企業の農業参入はあまり見られません。

私を知っている、奥州市江刺区で頑張っている農業生産法人は、多くの農家から農地を集めて大規模にやっていますが、その農業生産法人は、いわゆる企業の論理で動いているのではなくて、集落の維持を考えて、農作業条件が不利なところであっても採算度外視で引き受けています。そういう農業生産法人なり農家なりが頑張っている地域ではまだ何とかなるのかもしれませんが、そうではない地域では農産物の市場価格が下がっていくならば、やはり耕作放棄地が増えていくのではないのでしょうか。

一方で、そういった中でも都会から若い人たちが戻ってきて頑張っている地域はまだあります。ただ、そのような地域再生の芽が見えるところであっても、農産物市場価格が下がって農業がさらに採算の合わないものになるといかんともしがたい状況になるでしょう。そうすると今度は、日本創成会議などが提唱しているような路線、つまり「すべての集落・地域を維持することはやめて、一部の地域に集約していきましょう」というような流れにつなげる動きが出てくるような気がします。

先ほど、中山間地域では今のところ農外企業の農業参入はあまり見られないと申しましたが、規制改革会議や産業競争力会議は、農業生産法人の要件緩和と農地制度の大幅な改変も狙っています。当然、農地転用の自由化もその射程に入っています。そうすると、今は採算が合わないのでも中山間地域農業には入ってこない農外企業も、簡単に農地の所有権を取得し、しかもそれを転用できるとなれば、それこそなだれをうつように農地を買い占めるでしょうし、その結果、たとえば産業廃棄物の処理場などに転用されかねない状況も作り出されるでしょう。今後は農地制度の改変問題にも目を向けて、農地転用の自由化がいったい何をもちたらすのかということまで考えていく必要があります。

Q：素朴な質問で恐縮ですが、いわゆる冬期間、降雪地、積雪地、あるいは日照時間等の影響を受けるところで収入を得るための耕作は、今、具体的にどこまで研究が進んでいるのか、それが1つです。

それから、福岡の福永博という建築士が『米と発電の二毛作』という本を今年の3月に出版したと思います。稲の収穫が終わったあと発電をしようということですが、私は半年間も日照のない状態で、農作物の収入がきちんと図られるのかということに疑問を呈したところ、20%程度の減収はあり得るという話がありました。したがって、そういった産業面、農業地をどう利用するのか。そういうところで冬期間の収入をまかなえる作物、あるいはそれ以外の何かの耕作に関する研究が、生産者との研究者の間で、あるいは消費者との間で、共通の認識に基づいて何か進展しているならば、お教え願いたいと思います。

横山：ありがとうございます。冬場の農産物生産については、雪に閉ざされてしまう地域ではハウスなど一部の施設園芸を除いてはな

かなか難しいと思います。冬場の収入についてよく言われているのは、農産物の加工に労働力を向けるとか、副産物を利用した加工を行うとかです。

先ほどの奥州市江刺区の農業生産法人は従業員を抱えていて、1年間を通じて彼らに給料を保障しなければならないので、従業員にいろいろな資格を取らせて、水道工事をはじめとする様々な仕事で冬場に対応しているとのことでした。

農業は自然に制約されるので、冬場の収入については農業だけで考えるよりは、それ以外にも広げていくつかの収入源を考える必要があるのかもしれませんが。

次に『米と発電の二毛作』に関してです。耕作放棄地に太陽光パネルを敷くということで各地でいろいろな取り組みがあるようですが、農地を農地として利用することが困難になってしまった場所はともかくも、私としては農地を安易に転用して太陽光パネルを敷くという一部の風潮には賛成できません。

確かに電力の地域自給は必要ですが、一方で食料自給率がこれだけ低い中では農産物生産はまだ増やしていかなければなりません。土地面積は有限ですので、どのくらいの土地をどの用途に向けるかをきちんと考える必要があります。そういう時に、現在耕作放棄地になっているということだけで簡単に転用を認めてはならないと思います。

太陽光パネル以外にもバイオマスなどによる発電もあるわけです。そういったものをトータルに考えて土地の利用は考えるべきではないでしょうか。津波被災地において、田畑がもう元には戻らないからそこに太陽光パネルを設置する、という事例はありますが、農地としての復旧がどうしても難しいところはともかく、復旧できる可能性のあるところはできる限り農地に復旧することが必要だと思っています。

Q：今年の米価は大幅に下がっていますが、その影響は大規模経営者の人たちほど大きいと思います。小規模農家も影響を受けてはいますが、経済的にはなんとかかんとかやりくりしながら耐えているのではないかと思います。これは今年ばかりではなく来年度も続く可能性があります。農協は一部で仮渡金のかさ上げをしています、これはおそらく単年度でパンクするでしょう。

米価の下落は、政府が狙っている大規模農家や企業的農業者の創出からすると、予期しない出来事だったのかなと思っていますが、どのように理解したらいいのでしょうか。

横山：政策をつくる側の認識については、私もよく分かりません。しかし、私からすれば、こうなることは分かっていたということです。一部の経済学者、というよりは経済評論家と言った方がいいかもしれませんが、そのような人たちは価格が下がれば小さな農家が農業をやめてその土地が一部の大規模経営体に集中するという主張をしていました。彼らが本気でそう思っているのか、企業参入促進のための方策としてそう言うておくほうが良いと考えているのかは分かりませんが。

また、次のことにも気をつける必要があります。それは、産業競争力会議や規制改革会議に出席している財界メンバーは、永続的に農業を行おうとは思っていないはずだ、ということです。農業で採算が取れる状況ならば農業を行うが、儲からなくなればいつでも撤退するということです。その場合、農地を借りているならば撤退しやすいでしょうが、農地所有権まで取得していた場合、撤退するには経済的になかなか難があります。つまり、農地を少なくとも購入時の価格で処分しなければならないということです。そこで当然に狙われているのは転用規制の緩和であり、私たちとしてはこれに十

分に注意を払う必要があります。

Q：二戸市から来ました。1つ確認したいことがあります。先ほど中山間地の農業の問題も話がありましたが、そのとおりだと思ってお聞きしました。そういう中で、私たちは市町村行政に農家ともう少し力を合わせて、いろいろな農家を支援する政策を、所得に直接結び付くような政策をぜひ打ち出してほしいと思っています。今日の先生の資料でも、平均的な規模の農家の人が農業で生活できる仕組みが必要だということや、消費者の皆さんがどう関わるかが最終的に日本の農業を、地域の農業を決する役割を持っている、ということが書かれていました。私も非常に大事な部分だと思ってお聞きしました。市町村行政が当面こういうことに力を入れてくれればいいのかと考える点などについてお聞きしたいと思います。

横山：農業生産を抜本的に改善していくために市町村が果たせる役割についてですが、私は残念ながらそれはかなり限定されていると考えています。この問題は国レベルでなければ対応できないものです。その上で、今の市町村行政に求められているのはたとえば次のようなことではないでしょうか。

先に述べたように、農地中間管理機構の下でも農用地利用配分計画の原案を市町村で作成できることになりました。このせっきくの制度を生かして、農地を貸付け希望者と借受け希望者の結び付けを市町村の農林担当課や農業委員会がきちんとやり、地域主導の地域農業の維持発展を図る、また、このような中で耕作放棄地を防止する、といった取り組みが重要になっています。

私は「6次産業化」という言葉はあまり好きではありません。それを全否定はしませんが、今の安倍政権の下では「6次産業化」は日本農業の本体をつぶす政策から目をそらす役割を担わされている

ようにしか見えないからです。

ただし、地域の特産物になりそうなものについて、市町村行政が加工や販売も含めて積極的にその生産振興にいろいろ工夫を凝らしていくことは必要だと思っています。二戸市あたりですと、すでに雑穀についてその取り組みが行われていますが、需要開拓中なので、まだ頑張れる部分があるかもしれません。

また、販売に必要な一定程度のロットを確保するために、市町村行政は農協と協力して生産者グループの結成を手助けするなど、市場に対する地域農業の対応力を強めるための取り組みを行えるかもしれません。取り組みに当たってまだ何か欠けているものはないか、できることはないか、というように細かい目配りをするのが、基礎自治体に一番求められている役割だと思います。

Q：今のことに関連して、私なりの意見を述べておきたいと思います。たとえば、二戸市の端の平原では大規模な開発をやっています。そこへ行きますと、ナガイモの産地があったり、ゴボウの産地が結構目立ちます。それを実際にやっている人は、戸田、青森のほうから入ってきてやっています。

それから冬場にスーパーに行きますと、菜花などいろいろな野菜が並んでいますが、岩手県産はほとんどありません。宮城県産だったり、場合によっては青森県からも入ってきています。狭い範囲でしかものを見ていませんが、もっと地元で生産できるものがある、地元で供給できるものがあるのではないかと思います。これは農協が中心にならなければならないかもしれませんが、もっともっと考える必要があるのではないのかと思っています。もっとよそから入る前に地元で補えないのかということを感じる人が多いです。

進行役：今、農協さんの役割もあるのではないかという話が出まし

たが、農協の方もいらっやっていますし、安倍政権の下で農協は
いらぬのではないかという話まで出てきているわけですから、そ
の辺のことについてご意見がありましたらお願いします。

Q:趣旨とは合わぬかもしれないのですが、農政の改革と併せて、
今日のお話にあった農地、農業委員会の見直しと併せて農協を大き
く見直していくという動きの中で、農業や地域が疲弊している中で
農協に対する批判はあると思います。しかし、今回の改革の狙いは、
そういうものに対しての改革ではなく、地域の協同、つまり企業が
進出するために邪魔なものをなくしていくところにあるということ
を地域で共有していくことが大事です。そういう学習資材や、あと
は署名運動もこれから地域で広めていきたいと思っているところで
す。

Q:盛岡から来ました。米価暴落の問題について、一言申し上げます。
先ほど発言がありました、本当に深刻な状況だと思ひます。
問題は、原因を明確にして対策をどうするかということだと思ひま
す。過剰米が原因だと思ひますが、要するに政府は米の需給を放棄
して、結局市場任せにしているのです。それで過剰米がだいた出た
ということですが、2007年産米も大暴落しましたが、その時には政
府は備蓄米 34 万トンの追加買入れをしたのです。今は備蓄水準
がたとえば 100 万などと言っているけれども、200 万、300 万ト
ンの備蓄水準に引き上げて、過剰米を政府が責任を持って買入れる
べきです。そして、世界中見渡せば、何十億人という飢餓人口が
いるわけですから、そういうところにまわすことも含めて、世界的な
飢餓対策という点からも日本は貢献すべきではないかと思ひます。

政府の取るべき対策が決定的に重要です。過剰米の処理というか、
備蓄米として買入れること。それから、もう一つは米の直接支払

交付金の半減措置を撤回すること。ですから、市町村や県ができることは非常に限定されています。岩手県も融資の利子補給ということで今度の県議会でも出しているようですが、決定的には国の農業政策を変えるというところにあるのではないかなと思います。先生のご意見をお聞きしたいと思います。

横山：おっしゃるとおりだと思います。先ほど申しましたように、食料自給率 39%の下で土地利用型品目の穀物では米だけが過剰というところが一番のポイントです。米以外の作物を作っても採算が合うような価格・所得政策を構築すれば、米の過剰も解消されるし、食料自給率も上がります。そのためには、農産物の輸入をきちんと調整できる措置が必要です。TPPや安易なEPAはこの輸入調整を不可能にするのであり、絶対に認めてはなりません。

その上で、今行うべきことは何かですが、おっしゃるように、米価が大きく下がっている以上、市場から米を引き上げて需給を引き締める以外に米価を上げる方策はないわけです。ですので、政府が市場から米を買い上げて備蓄用なり飼料用なり加工原料用なりにまわすような、きちんとした市場隔離措置を早急に行うことが必要です。

米の減反に参加することにメリットがある措置を確立しないと、おそらく来年以降も今年のような米価低迷の状況がずるずる続くでしょう。政府はそれを狙っているのかもしれませんが、そうさせてはなりません。

Q：一戸町から来たのですが、今日の先生のお話をお聞きしまして、本当に農業の将来はどうなるんだろうという感じを持ちました。それでお聞きしたいのは、最後に先生がおっしゃった、今の産直を消費者が買ってあげているというような感じなので、だったら私たち

消費者はどういうふうにしたらいいのかという思いがありましたので、その辺のところをお聞きしたいのが1つです。

それから、ほかでもやっていると思いますが、一戸町では若い人を農業に参加してもらおうということで、1年間で150万円の所得補償などをやって、そして数人の新しい青年農業者が携わって一生懸命頑張っていますが、これからもそういうかたちで若者が農業を仕事としてやっていくことが求められているのではないかと思って、私は町のそういう対策を応援しています。でも、お話を聞くと将来この人たちはどうなるんだろうという思いをしたのですが、その辺をどう考えたらいいのでしょうか。

横山：ありがとうございます。青年就農給付金は民主党政権のときにできたものですが、新規就農してすぐに所得を確保することが難しい現状を見るならば、この制度は続けていくべきだと思います。ただ、この制度があっても、農業の将来展望がないところで新規就農者が出てくることにはなかなかならないでしょうから、将来展望を示すためにも、きちんとした価格・所得政策や輸入規制を行うことが必要になります。

あと消費者と生産者との関係ですが、私は現状の産消提携活動について、消費者側に「生産者に対する厚意」という意識がまだ残っているのではないかと感じています。しかし、次のことを考える必要があります。たとえばアパレル産業に勤めている人がいて、その人が輸入農産物の輸入拡大によって食費が安くなってよかったと喜んでいたとします。しかし、その次に来るのは海外産衣料製品をはじめとする他商品の輸入の拡大です。そうなると、その人は自分の会社が倒産する憂き目を見ることになるのです。

消費者と言えども自分が所得を得る場合は必ず生産者です。グローバル経済の下では市場開放は農産物に止まるものではなく、すべて

の商品・サービスに及びます。消費者には、ここをきちんと捉え、「生産者への厚意」という意識から脱却し、産消提携活動を自らの生活を守る運動の一環として捉え直すことが求められているのではないのでしょうか。まさに「情けは人のためならず」です。

これに関して「消費者の利益論」についても一言述べておきたいと思います。市場開放に際してはまさにこの「論理」が使われるわけですが、ある1つの商品なりサービスなりを取り上げれば、人数的には必ず生産者よりも消費者が多くなります。したがって「消費者の利益論」に安易に乗っかるならば、国民がお互いにお互いの働く場、まともな労働環境、ひいては生存権をつぶし合うことになるのです。そういう意味で「消費者の利益論」にだまされないように注意することも必要です。

以上

連続講座（第4回）

「くらしの実態から社会保障のあり方を問う ～健保の理念を活かした社会保障を～」

岩手県立大学社会福祉学部 菅野 道生

はじめに

皆さん、こんにちは。ただいまご紹介にあずかりました岩手県立大学社会福祉学部で教員の菅野と申します

今日の私の報告は、もともと NPO 法人岩手地域総合研究所で行っております連続講座「岩手の再生」の4回目にあたるものです。最初にお話をいただいたときは、「人数は多くても20人ぐらいです。小さいところですから、もう何でもしゃべってください」というお話でした。しかし、直近になって「ちょっとした集会和一緒にさせていただいてもいいですか」ということになり、ふたを開けてみたら400人規模の大集会になってしまいました。私も若干動揺して、今この場に立っていることをご理解ください（笑）

最初に簡単な自己紹介です。私は東京のほうで生まれ育っておりますが、両親は山形です。父が寒河江で、母は鶴岡です。私自身は東京で生まれ育っていましたが、30代の半ばぐらいから、徐々に北へ北へと人生が向かい始めました。最初に就職した大学は、福島県いわき市にある私立大学でした。震災はちょうど、そのいわきで迎えたということになります。着任して1年目が終わるときに震災が来ました。大学は福島第一原発から40キロぐらいのところに位置しておりました。



原発が爆発して、避難区域が5キロ、10キロ、20キロと広がって
いって、30キロまで広がり、いわき市の上端にまで迫ってきました。
せっかく就職した大学だったけれども駄目かもという思いでテレビ
を見ていたのを思い出します。

また、福島の沿岸部は相双地区と言いますが、原発が所在する
ところでは、歴史的に見て経済的に非常に厳しい状況を担わされて
きた地域のひとつかと思えます。福島第一原発は東京に電気を送っ
ているわけですが、まさに厳しい生活状況にある地方の弱みに付け
込んで、原発が所在している地域の現実を目の当たりにしました。

通ってくる学生のなかには、家庭環境的に厳しい学生もあり、
学生の半数以上は奨学金を利用していました。ある学生が、3年生の
終わりぐらいに経済的な理由で退学をしました。その学年の卒業式
の日に、どうしているかなと電話を掛けたら、「今、フクイチで働
いている」と言っていました。フクイチというのは福島第一原発の
ことです。事故後の廃炉の作業をする原発労働者になっていました。

東京には見えない地方の現実を、私自身が東北に来て非常に
学ばせていただいています。社会福祉を研究・教育する立場として、
自分自身の研究や教育の中身が問われていると感じています。

岩手で出会った高齢者の姿

私は岩手に来てから3回目の冬を迎えようとしているわけですが、
びっくりしたのは冬です。大学では高齢者福祉を担当しております。
なるべく学生を連れて地域のほうに出ていって、地域の高齢者の人
たちとも一緒に話をしたり、場合によっては雪かきもして、地域の
人たちと交流してもらいながら学習を進めていくようにしているわ
けです。

この2月にとある地域へ、一人暮らし高齢者のインタビューに行

きました。皆さんには見慣れた光景なのかもしれませんが、玄関を開けると、もうすぐに雪が厚く積もっていて、雪を登るようにして外に出ていくという状況を見たときには本当に驚きました。

ここに住んでいる方は、93歳の女性の一人暮らしの方です。3メートルからの雪に家全体が埋もれて、家全体がかまくらみたいになっています。その中で、90歳代女性が一人で暮らしています。私は都市部で主に調査・研究をしてきたもので、こうした事例に出合っていて、こういう地域では決して珍しいものではなく、ごく普通の現状だということは、本当にショッキングでした。

この高齢者は築46年の一軒家に一人で暮らしていて、小さいですが田んぼや畑もやっています。家自体が古いので、雨漏りなどが心配ですと言っていました。15年前に夫を亡くして、それ以来、一人暮らしです。息子さんは盛岡にいます。距離は車で2時間ぐらいかかるような場所ですが、月1回ぐらい来て買い物などをしてもらおうと言っていました。娘は県外に嫁いでいます。

90歳代ですので、肩や腰が痛んで家事がしんどくなってきていますが、「介護保険のサービスもあるよ」と言っても、「まだ大丈夫」と言っています。これは珍しい例ではなくて、東北の高齢者は本当に我慢強いです。例えば、腰を痛めてはいずれのように部屋を移動していらっしゃる方でも、「サービスがあるから使いましょうね」と言っても、「いやいや私はまだ大丈夫」とおっしゃったりするわけです。介護サービス、介護保険も始まって、もう15年たとうとしているわけですが、そういったものには頼りたくない、相当厳しい状況にあったとしても、サービスに頼らないで頑張っていくという気持ちが強い方に出会うことが多いです。

この方も、体のあちこちに少し痛みがあっても、病気は特にないということでした。雪も毎朝、自分が払うのは少し大変だけれども、

家から道路に出るところぐらいまでは、自分でかんじきを履いて踏みしめてやっているとおっしゃっていました。学生も、まさに生活そのものが介護予防だと驚いていました。

生活としてはだいたい5時に起きて、「布団はちゃんと毎朝上げ下げしているの。仕事はそんなにしないでのんびりして、散歩代わりに窓のごみ払いとかをしているよ」「日が出てから畑に行って、少しじったりして、風呂は毎日入っています」と教えてくれました。

収入は当然、年金のみです。特に農村部は国民年金のみですので、一人暮らしであれば4万円とか、多くても6万円いかないぐらいでしょうか。ほとんどは、それぐらいの収入でやっています。この方の場合も、「お金はあまり使わないし、子どもたちからも特に仕送りなどはないよ。向こうで子どもたちも大変だから」というようなことをおっしゃっていました。息子さんからも「雪に囲まれた中で冬場暮らすのは大変だから、盛岡に冬場だけおいで」と言われているのだけれども、「家を空けると、水道管の手入れをしなきゃいけない。いろいろと面倒だから行かない。近隣関係も一応あるから、ここを離れるつもりはない」とのことでした。

たったお一人の方の事例ではありますが、こういった高齢者の生活の生の姿から学ぶべきものが本当にたくさんあります。一つは、非常に強い、強さを感じるということです。90歳代になっても、一人で生活をしています。どうしても高齢者福祉の分野では、独居老人の孤独死がある、地域の高齢化率が進んでいく、または一人暮らし高齢者が増えていくことであるとか、そういったものを「問題」としてとらえてしまいがちです。ひとり暮らし高齢者が多い地域であるということは、裏を返せば、地域のさまざまつながりがあったり、畑をいじることで野菜などは自給自足できたりというところで、わずかな年金であっても「高齢者が一人で暮らしていける

地域」ということです。

特に研究者や行政は「高齢化がこれだけ進んで大変だ」と、消滅可能性都市がどうしたとかと脅しにかかるわけですが、一人一人の高齢者の暮らしのありようをつぶさに見ていくと、それは必ずしも何か悲観するようなことだったり、何か危機感を煽り立てる道具にされるべきものではないと感じています。その人の暮らしの中で、自分が自分らしく生活していくことにこだわって力強く生きている、そういう姿をしっかりと見る必要があるということを感じます。一方で、今のところはまだ元気ですが、これから大きな病気があったり、体が言うことを聞かなくなってきたときにどうするかという問題は当然出てくるわけです。

こういうふうにして、一人であっても、地域や子どもとの関係をつむぎながら力強く生きている高齢者が、ちょっとしたかたちで何か生活の中で困難を抱えたときにと手を差し伸べられるような福祉や社会保障が求められています。政策的な動きを見ていると、社会保障、社会福祉、年金にしろ、医療にしろ、介護にしても、わがままというのでしょうか、何か過剰な手助けをすることを戒めるみたいな、そういう論調が非常に大きいわけです。そうではなくて、一人一人の高齢者は、こうやって強さを持っている、もしくは国民の暮らしを見れば、そういったものに頼らずに自分たちでやっていこうというプラスの意味でも自立心を持って生き生きと活動していて、困り事があったとき、もしくは生活が立ち行かなくなったときに、さっと手を差し伸べられるような社会福祉や社会保障のあり方が求められていると思います。

この方の場合も収入は年金のみですから、病気をしたり、周りの人たちが亡くなったりするときの交際費などがかなり重たいとおっしゃっていました。何か大きな病気や体が言うことを聞かなくなっ

たとなれば、経済的には厳しくなります。息子にどうにかしてもらえないかなというところでした。

社会保障の政策がさまざまなかたちで進んでいます。その原点、どこから出発するべきかは、やはりこうした一人一人の地域で暮らす高齢者をはじめ住民の生活の実態に根ざして構想していく必要があると思っています。

今日の社会保障「改革」の動向

今、進められている社会保障「改革」、その出発点をどこに設定するかは人によって見解が分かれるようです。さまざまな設定の仕方がありますが、直接の契機となっているのは、民主党政権時代、2012年に出てきた社会保障と税の一体改革関連法のところから、直接のスタート地点になっているといえます。もちろんもう少しさかのぼることもできますけれども、一応、ここを出発点として考えていくことにします。

民主党政権下の2012年8月に「社会保障と税の一体改革関連法」、そしてそれを受けて同じ年の同じ月に「社会保障制度改革推進法」が成立しています。その後、政権が替わり、安倍政権が発足したあとに、この流れを引き継ぐかたちで、この社会保障制度改革国民会議が報告を出し、「社会保障プログラム法」が2013年に成立しています。これを受けて今現在、高齢者の部分で言えば医療介護総合法などが順次、成立を見ていっているというような流れです。

つまり民主党時代から、自民・公明も合意する内容で、この社会保障「改革」は進められてきており、安倍政権によってさらにそのテンポが加速されているということを確認しておきたいと思います。

こうしたかたちで進められている社会保障「改革」がどういう中身なのか、どういう特徴を持っているのか、法律の中身について基

本的な考えや理念に基づいているのかというところを大枠から見ていきたいと思います。

まず 2012 年民主党時代の「社会保障制度改革推進法」の第 2 条には、こういう表現があります。「自助、共助、公助が最も適切に組み合わせられるように留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みをつうじてその実現を支援していく」というような言葉です。「自助」とはつまり自己責任、「共助」はいわゆる助け合いです。これはみんなで保険料を拠出し合う社会保険方式のことも含みます。もしくは、単純に地域住民で支え合いましょうということも含めての「共助」という言葉を使っています。制度的な福祉ないしは福祉の公的責任の部分は「公助」と言っています。

冒頭に紹介した 90 歳代の女性のように、自分でどうにか体力が落ちないように体を動かすといった努力は非常に尊いものですし、それを否定するものではありません。また、地域の人たち同士がお互いに気にかけてあって、声をかけあって、自然な地域のつながりの中で互いに助け合うこと自体、非常に重要なことです。しかし政府や行政の人たちがこれを言いだすと少し雲行きが怪しくなる。「自助・共助・公助」は、並列で並べているように見えますけれども、ひとつ間違うと「公助」をどんどん衰退させていきかねない理屈です。

2013 年、安倍政権になってからの「社会保障改革プログラム法」の第 2 条を見てみましょう。「政府は、住民相互の助け合いの重要性を認識し、自助、自立のための環境整備の推進を図るものとする」という役割規定になり、「公助」という言葉が消え去っています。民主党時代の「推進法」では、いちおう「公助」のことを言っていました。しかしここではそれも消え去って、政府の役割は住民相互の助け合い、自助・自立ができるように環境を整備し支援するのが政

府の役割ですと、完全に一步引いた姿勢が明白になっています。

とにかく少子高齢化で、高齢者が増えてきて、医療や介護、年金でお金がかかると。一方で、それを支える現役世代はどんどん減っている。だから国と地方自治体の財政が非常に圧迫されてきて、今までどおりにはいかない、というのが議論の出発点となっています。社会保障の出発点が、国民の暮らしとか命の問題ではなくて、国や地方自治体の財政問題を起点に発想されているというところに、一連の「改革」の特徴があるともいえるでしょう。

そういうところから出発し、次のステップとして何が強調されるか。この社会保障「改革」を貫いているのは「給付の重点化」と「制度運営の効率化」です。これは一見正しそうな言葉です。給付を必要な人に重点的に、制度運営の効率化をしていきましょう、無駄をなくしていきましょうということのようにも思えます。しかし、この中身は何かと言えば、基本的には先ほど見たような自助・自己責任、共助・社会保険ないしは助け合い、地域の助け合いといったものを過度に強調するものとなっています。財源としては消費税の増税、そして被保険者や利用者の負担増で財源をカバーしていこうということになっています。これが全体的に見た社会保障「改革」の特徴、基本的な性格です。

高齢者介護を例に

個別の分野もいろいろあります。私は高齢者分野を担当していますので、高齢者介護を例に、具体的にどういう政策の中身になっているかを見ていきます。2014年の6月に「医療介護総合確保法（地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律）」が成立をしました。「医療介護総合確保法」は、「医療法」の改正も含めて合計全部で19本の関連法を一括改正

するという、なかなかすごい法律です。本来は一本一本きちんと審議をしていかなければいけない非常に重大な法律ですが、19本まとめて一括改正されました。それに伴って、その中の一つの「介護保険法」が大きな改正をされました。

中身にいくつも特徴はありますが、先ほど説明した流れが「介護保険法」にも表れています。例えば要支援1・2という、いわゆる軽度者と言われる人たちです。要支援1・2、実際に認定されている方もいれば、これのどこが軽度なのだというような、非常に重たい人もいます。要介護認定は基本的に身体の部分の比重が高いので、例えば認知症を持った人たちの精神面の状況が十分に反映されないという指摘があります。要支援1・2は150万人ぐらいと言われていますが、非常に生活上の困難が多くても、介護保険法上は軽度とされてしまっている人たちがいます。こうした人々を制度の対象外にしてしまう。介護給付から引きはがして、いわゆる地域支援事業という、市町村が任意で行うようなボランティアやNPOなどが提供するようなサービスに移行させようというのが今度の改正のなかみです。そういう介護給付ではない何らかのサービスにしても実際は何もないことも多い。

それから特養ホームの入所者についても、要介護3以上でなければ入れないというかたちで限定をしました。高齢者福祉施設は、現在、待機者がものすごい数になっています。先日、東北地方にある高齢者福祉の施設長さんから、こんな話を伺いました。施設入所の待機者の問題というのは、順番を早く申し込めば早く入れるわけではなくて、その人の状況によって、いろいろポイント換算をして、より必要度の高い人を優先的に入れるという仕組みになっています。そうすると、何年も前から待っているのに入れないという人がいる一方で、ついこの間申請した隣の家の人はすんなり入れたとか、そ

ういうことも出てくるわけです。

入所の待機リストの中で、重要度で優先度が上がる要素がいくつかあります。例えば日中の介護者がいないとか、一人暮らしであるとか、認知症が進んでしまっているという状況などです。優先度が高い人というのは、緊急度の高い人です。緊急度が高いというのはどういうことかという、端的に言えば虐待が絡んでいるケースは緊急度が高くなります。虐待の疑いありとなれば、待たされずにさっさと入れるということがあり得るのです。

その施設長さんがおっしゃるには、待機者やその家族の中にそういう情報が流布し始めている気配があるというのです。「なぜうちのお母ちゃんはずっと待っているのに入れなくて、あっちの人はすぐ入れたんだ」というときに、「虐待があったらしい」というような話がでてくる。それで何が起こるかという、「お母ちゃん、我慢しろ」といって殴るといったことがあるそうです。そうしてリストの上にする、緊急度を上げるわけです。そういう話がでてくるほど、もうどこから手を付けていいのか分からない混迷ぶりになっています。

制度から引きはがされた軽度者は、ボランティアや NPO 等、地域の支え合いで対応することになっています。実際にこれを担当するのは地域包括支援センターになるわけですが、実際に、そのめどはあるのかということが問題になります。相談に来た人たちが要介護ならなかったら、地域でどうにかしなくてはならない。そのコーディネーターは地域包括支援センターの人たちが担います。包括の人たちに話を聞くと「だってうちの地域には施設も何もないし、地域に住んでいる人たちも高齢者ばかりだし、そんなことを言われてもなかなかね」という地域がほとんどです。引きはがした分は介護保険以外の地域の多様なサービスで受け止めましょうねというこ

とをうたっていますが、多くの地域で見切り発車になるのではないかと不安があります。

2000年、介護保険が始まったときには、被保険者2,165万人に対して、認定者218万人です。サービスを利用する人が149万人でした（資料1）。それが2013年には、被保険者自体は3,103万人に対して、認定者数は564万、サービスの利用者の総計は471万人と増えて、これは利用者でいったら3.16倍、認定者ベースで3倍になって、利用者はどんどん増えていきます。サービスを使う人が増えていって財政がひっ迫されているから、どうしようもないですということになります。

資料1 介護保険の認定者数および利用者数の状況

	2000年4月末	2013年4月末	
第1号被保険者数	2,165万人	3,103万人	1.43倍
認定者数	218万人	564万人	2.59倍
在宅サービス利用者数	97万人	348万人	3.59倍
施設サービス利用者数	52万人	89万人	1.71倍
地域密着型サービス利用者数	-	34万人	-
計	149万人	471万人	3.16倍

出所：社会保障審議会介護給付費分科会（2014）

「介護保険制度を取り巻く状況」

利用者の増加を強調するわけですが、1号被保険者数に対する認定率、つまり制度でどれぐらいの人たちをカバーしているのかわてみると、認定者数で1号被保険者数を割り返してみれば、1号被保険者の2割に満たない。つまり1号被保険者全体のうち、認定を受

けている人は2割に満たない状況です。これは自治体によってもいろいろ差がありますが、全国でいったら18.2%です。実際に認定されてもサービスを使わない人はいます。利用率で見れば15.2%と、さらに落ちます。つまり介護保険は対象となる人たちの2割弱しか、実際にはカバーしていない制度です。

では、それ以外の介護保険の認定を受けていない人たちは生活上の問題がないのでしょうか。高齢者の生活は介護保険でカバーしている18.2%の人たちで、高齢者の生活はすべてちゃんとカバーできているのかというと、そんなことはありません。認知症の高齢者の数の問題を例に挙げてみます。これも新聞報道等で大騒ぎになりました。2012年の段階で報道されたのですが、2010年段階で認知症の高齢者は280万人ということで報道されました。それはどこから出てきた数字なのかと政府の文書を探しました。そうするとこれは介護保険の認定データベースの推定でした。しかし介護保険の認定率は全体で2割弱しかないので、本当にこれをベースにして認知症高齢者が280万人と断言するのは非常に疑わしかったわけです。2013年に、筑波大の朝田隆先生が、実際に介護保険ベースではないところで、もう一回、実地調査の中から認知症推計値を出されました。これは厚労省の研究班でやったものですので、政府が発表している数字です。実際、同じ期間に認知症の有病者数は、全国では439万人いました。1年前の発表の280万人でみんな大騒ぎしたけれども、実は、介護保険ベースではなくて、実質ベースで推計してみたら、同じ時期に439万人でしたということが発表されたわけです（資料2）。つまり介護保険認定でカバーしている部分は、認知症のような問題を抱えた高齢者自体ですら、ごく一部しか把握できていないということが分かってしまったわけです。

資料 2 認知症およびMCI有病率等について

【認知症有病率等】

○認知症の全国有病率推定値15%(95%信頼区間で12%~17%)

○全国の認知症有病者数約439万人(平成22年)と推計。(95%信頼区間で約350万人~497万人)

【MCI有病率等】

○MCI(正常でもない、認知症でもない(正常と認知症の間)状態の者)の全国の有病率推定値13%(95%信頼区間で10%~16%)

○全国のMCI有病者数約380万人(平成22年)と推計。(95%信頼区間で約292万人~468万人)

※上記は、全国の65歳以上の高齢者についての推計値である。

出所：厚生労働科学研究（研究代表：朝田隆筑波大学教授，2013年6月）「都市部における認知症有病率と認知症の生活機能障害への対応」

一方で、いわゆる MCI というボーダー数は完全に認知症ではないけれども、その狭間にある人たちがいます。正常でもないけれども認知症でもない、という人たちです。正常と認知症の間状態の人たちのことを MCI と呼びます。MCI の人たち、全国の有病率 13% というところですから、これは 380 万人です。認知症が 439 万人で、認知症までいかないけれどもリスクがあるという人たちも 380 万人いることが政府の統計で出てきています。

つまり介護保険がカバーしているものは、認知症ベースで見て、認知症の問題だけを見ても、高齢者の問題を抱えたり、ないしは生活上の困難を抱える高齢者のごく一部しかカバーをしていません。

「8050」問題

一方で、地域のほうで包括の人たちに話を聞くと、今、出てくるのは通称「8050問題」です。80歳の母親と50歳の息子問題という意味だそうです。年齢は7040でも構いません。要するに高齢の母親とその息子の同居世帯の問題です。実際に地域で事例検討などを行えば、この典型事例がよく出てきます。例えば独身で無職の40代(息子)と認知症のある高齢者本人(母親)が同居している世帯です。収入は高齢者本人の年金のみです。息子は無職ですので、お母さんの年金で二人で暮らしているという状況です。母親が認知症ですから、息子が口座の管理をしています。

ケースと上がってくる経緯としては、こういうことです。お母さんは週1回とか2回とかのデイサービスを使っていた。その利用料は、本人が1割負担をしているわけですが、あるときその利用料が未払いとなったため、サービスの継続が難しくなる。事業所のほうも、利用料が入ってこないといつまでも抱え切れませんので、サービスが中断になるわけです。どうしたかなと訪問すると、息子ができて、自分が面倒を見るからいいということで、対応を拒否する。こうやって介護保険のサービスを使っていたけれども、どこかでサービスを中断して、行ってみたら、本人の年金は息子がいろいろ使っていて、介護保険のサービス利用料を払わないというかたちで上がってくるケースがものすごく多くなっています。様子を見ると、コンビニのご飯を食べさせたり、カップラーメンを食べさせたり、息子本人なりに頑張って世話をしているようにも見えなくはないケースもあるのですが、非常にこれはリスクが高いケースと言わざるを得ないです。

いま低賃金や非正規雇用が拡大するなかで現役世代も、その生活

基盤がグラグラになってきています。リストラされて、一人暮らしだった母親のところに転がり込んで、親の年金を当てにしてふたりで暮らすというようなケースが多くなっているわけです。息子のほうには借金の問題、アルコールの問題もあったりする。これが娘だった場合は精神の問題を抱えているというのが典型例だそうです。

こうしたケースでは、外形上、年金収入がありますので、生活保護の対象にはなりません。そして民間の包括が行っても、自分が見るからいいと言って追い返されるというかたちで、制度的なサービスに何も引っ掛からないまま、二人の生活が進んでいってしまうというのが 8050 ないしは 7040 問題です。これは全国どこでも同じことなので、当然、岩手でも地域でケース検討をすれば必ず典型例として出てきます。

高齢者のいる世帯のかたちがどう変化しているかを統計で確認すると、まず単身高齢者世帯がどんどん増えていっています。昭和 61 年には 10% ぐらいだったものが、平成 23 年には 16.8% というかたちで増加しています。また夫婦のみ世帯もずっと増え続けています。同じ時期でみると 22% だったものが 37.2% と増加しています。子どもたちが出ていった後、夫婦が高齢化して行って、夫婦のみ世帯が増え、どちらか片方が亡くなると単独世帯になるということです。高齢化とリンクして一人暮らし世帯ないしは夫婦のみ世帯が増えていく。これはまあわかります。

しかし、実は同じ時期に隠れた数値が増えてきています。それは「配偶者のいない子と同居している高齢者世帯」の数です。これは昭和 61 年の段階では 17.6% だったものが、平成 23 年には 25.6% という数値になっています。配偶者のいない子と同居する高齢者が増加している。配偶者のいない子で、失業や精神の問題があつて就労できない場合、8050、7040 というになっていく構造があるのではな

いかと思われます。

保護率の上位、下位の市町村状況

お手元の資料「保護率の上位、下位の市町村の状況」を見てください。岩手県の長寿社会課に斉藤昭彦さんという方がいます。県内の福祉関連の統計データも含めていつも勉強させていただき、お世話になっている方です。県立大学で開催した地域福祉学会東北部会大会の際に、斉藤氏が非常に興味深いデータを紹介されていました。

生活保護の保護率の岩手県内 33 市町村のランキングをもとに分析をしたデータです。生活保護の保護率が高い地域のランキングをみると、一番高いのは岩泉、これは 24 年、22 年、いずれも岩泉がトップです。そのすぐお隣、葛巻が第 2 位となっています。3 位、4 位、5 位は年によって順位の変動がありますが、1 位、2 位は岩泉、葛巻ですと変わらない状況です。これらの地域は、歴史的に厳しい生活条件、福祉問題を集中的に担わされてきた地域です。

一方で、保護率の低い地域を見てみると、最も低いのは西和賀町です。西和賀は 33 市町村中 33 番目です。皆さんもぼっとイメージがつくかもしれません。岩泉、葛巻と西和賀は、位置としては正反対かもしれませんが、いわゆる中山間地域が多くを占めるといふ意味では同じタイプの地域です。

保護率が高い岩泉・葛巻と低い西和賀の比較

ここは斉藤さんが非常に面白い分析をされています。岩泉、葛巻は保護率が高い地域で、西和賀は経済的にも大きく条件が違うわけでもないのに、なぜ保護率が低いのかということで分析を進められていました。

これは斉藤さんのほうで岩泉、葛巻の比較をされています。一人

当たり所得(平成22年の数値)は岩手県全体では平均で223万9,000円です。それと比べると岩泉が160万、葛巻も155万ぐらいです。西和賀は190万ぐらいですので、確かに3つのなかでは高いですが、県全体の平均からすれば、3つの町はともに低いグループといえます。つまり一人当たり所得の状況は、岩泉、葛巻と西和賀の差はそんなに大きくないのです。それにも関わらず、生活保護の受給率は大いぶ違いが出てきています。

斉藤さんはもう少し分析を進めてられていて、これも非常に面白い仮説を立てられました。注目したのは入院扶助、医療扶助です。生活保護の医療費の部分に着目して、医療扶助を受けている人たちの入院患者の率を比較しています。生活保護を受けて入院している人たちの割合は、岩泉で10.98%、葛巻では16.24%に対して、西和賀は4.55%と、5%を切っています。岩手県全体で言えば8.6%ぐらいです。国民年金のみの場合、年金額は月に4~5万とか、そういう状況なわけです。それでどうにかやっつけていけるのは一応、家や畑があり、ご飯も食べられ、隣近所の人とも一応いろいろなやりとりがあるというところで、日々の生活はどうにかなるわけです。しかし、病気をして医者にかかった途端に、支出がどっと増えて生活保護に入るとというのが、典型的なパターンとして浮かんできます。

西和賀町の老人医療費給付制度

皆さんご存じのとおり、西和賀は2005年に合併する前は沢内村と湯田町でしたが、沢内村は老人医療費無料化をずっとやっていた地域です。合併をして老人医療無料化ができなくなったとはいえ、西和賀の場合は、現在でも独自の老人医療費給付制度を持っているわけです。西和賀は65歳以上の住民については、非課税世帯は全額負担されています。課税世帯についても、外来では一部負担金から

1,500 円を控除した額ですから、本人負担は 1,500 円までです。入院についても一部負担金は 5,000 円、本人負担は上限 5,000 円となっています。こうした独自の老人医療費の助成制度を持っています。これがおそらく先ほどの保護率ランキングの結果につながったのではないかという仮説が立ちます。

高齢者は非常につましく、しかも自分でどうにか頑張って生活していこうとします。けれども、どうしても病気やけが、ないしは足腰が立たなくなってくるというのはどうしようもない部分なわけで、そのときに医療費という支出が大きく押し掛かって、それに耐えられない人は生活保護に入っていきます。これを医療費助成というかたちで歯止めを掛けていることができているという一つの見方ができるのかなと思います。

社会保障改革の一つの方向性は、西和賀のルーツである深沢晟雄の生命行政、ここに一つの答えがあるのではないかということがおぼろげながら見えてくるデータだと思います。

「寄り添いほっとライン」

「よりそいほっとライン」という全国規模の電話相談活動の 2013 年の報告書が出ています。被災 3 県の電話相談をみると、自殺防止の相談割合は、被災 3 県で 28.4%です。全体では 11.1%ですから、約 3 倍になっているという報告が出てきています。

年度全体の数字は分かりませんが、4 月 6 月のデータだけを見ると、3 県 14 万件のうち、自殺に関する相談割合は、岩手が 28%、宮城が 17%、福島が 13%、全国は 10%となってきました。今、東京のほうに行くと、「東日本大震災、何かあったっけ、そんなの」というぐらいの、人々の意識も同じ国に住んでいるとは思えないぐらいの意識の隔たりを感じざるを得ません。被災地の状況を見れば、

もうかなり先の見えない状況の中で、厳しさがどんどん増している状況です。特に岩手で、自殺の相談のパーセントが、ほかの被災県に比べても高くなって、非常に気になる数値です。

消費税増税による家計への影響

最後に少しだけ消費税のお話をします。消費税自体はご存じのとおり、逆進性が非常に強くて、低所得層ほど負担が重くなるという特徴をもっています。

社会保障は、そもそも低所得を中心にした、厳しい人たち、生活の苦しい人たちを支えるための制度なわけです。その社会保障の財源を取るために低所得者を直撃するような消費税を持ってくるという点に矛盾を感じます。財源の確保の仕方、社会保障の財源として工夫の余地があるように思います。

逆進性の高い消費税で乗り切ろうとする、もしくは利用者の負担で乗り切ろうとするのではなくて、政府が当たり前の所得再分配機能を発揮することを求めていく必要があります。要するに、ちゃんとお金のあるところから持ってくる。政府というのはそもそもそのためにあるものです。特に、高齢者世帯は経済的な格差が非常に大きいといわれています。そういうところに国がしっかりと所得再分配機能を発揮するということが非常に今、求められているのではないのでしょうか。

おわりに

人間らしく暮らしていくために、少なくとも所得がこれ以下になつてはいけないというルールが日本にはありません。今現在、とにかく生活保護の最低限は決まっているけれども、年金がそれを下回っていて、最低賃金がそれを下回っているという状況です。制度間

で統一したナショナルミニマムがないので、結局働くよりも生活保護費のほうが高いといった訳の分からない状況となり、それが生活保護バッシングにもつながっていってしまう。そもそも、制度間で統一したナショナルミニマムがないこと自体が問題なわけです。高齢者分野で言えば、消費税は上がる、後期高齢者医療も上がる、保険料も上がる、介護保険も利用料が上がると、負担増が各制度間でそれぞれ行われてしまっています。トータルの負担増の結果どうなるのかを、だれか考えているのでしょうか。

そういうことを踏まえて、冒頭に挙げたような、やはり住民の暮らしの実態を踏まえた、当たり前前の社会保障の再構築をしていくということが、本当に必要だなと感じます。

以上で私のお話を終わりにします。ありがとうございました。

以 上

《著者紹介》

宇佐美誠史（ウサミ セイジ）

岩手県立大学総合政策学部 助教

専攻：交通工学 都市計画

著書：陸前高田市応急仮設住宅に住む人々の生活活動や健康、交通に関する調査研究（共著）〔第33回交通工学研究発表会論文集〕など

伊藤 幸男（イトウ サチオ）

岩手大学農学部 准教授

専攻：林政学 木材産業論

著書：「緑の雇用」のすべて（共著）〔日本林業調査会〕など

横山 英信（ヨコヤマ ヒデノブ）

岩手大学人文社会科学部 教授

専攻：農業経済論 農政学

著書：復興の息吹き一人間の復興・農林漁業の再生―（共著）〔農山漁村文化協会〕など

菅野 道生（カンノ ミチオ）

岩手県立大学社会福祉学部 講師

専攻：社会福祉学

著書：検証「社会保障改革」―住民の暮らしと地域の実態から（共著）〔自治体研究社〕など

今日の地域課題と展望

2015年9月10日 発行

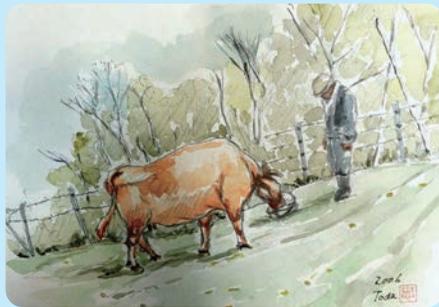
発行者 岩手地域総合研究所

020-0021 盛岡市中央通2-8-21

TEL (FAX) 019-624-6715

e-mail i-chiikisouken@salsa.ocn.ne.jp

印刷・製本 株式会社興版社



岩手地域総合研究所