2001年行政学演習レポート集

磯　加奈子　　市澤　大介
小島　周一郎　　佐々木　哲夫
中澤　匠　　長田　元
佐藤　美佐子　　佐藤　理恵
清水　文香　　関谷　恵梨子
田仲　純子　　田面木　千香

製作・著作　宇都宮大学国際学部国際社会学科　中村祐司研究室
Utsunomiya University, Faculty of International Studies, Nakamura Yuji's Office

はじめに

「2001 年度行政学演習Ａレポート集」の完成に寄せて

中村祐司（担当教員）

４月に今年度前期の演習がスタートした際に、迷いに迷った末、思い切って以下の２つの新しい手法を取り入れることにした。

一つはゼミ生が各自で設定したテーマでレポートを作成する上での土台となる「ノート」を、発表日にその都度研究室ホームページに掲載していくという「ゼミ内ルール」を設定したことである。本来、ノートというのはあくまでも個々のレポート作成者の私的なメモともいうべきものであって、その内容は当該のノート作成者のみが理解しそれぞれのやり方で活用すればよいのであって、それ自身が評価の対象となるわけではなく、ましてやインターネット上に掲載するなどというのは邪道ではないかという批判があるとすれば、そのような見方は確かに一面では当たっているかもしれない。

しかし、マイナス評価の側面を超越したプラスの側面が「公開」や「情報の共有」にはあるからこそ、今回のような「冒険」に踏み切ったのであって、現実に出揃ったゼミ生のレポートをみて、あらためてこうした選択は間違っていなかったと確信している。

まず、２週間毎に回ってくるタイムスケジュールのみならず、公開するというプレッシャーが、ゼミ生の積極的かつ意欲的なノート作成の取り組みを後押しした。そして、発表者が毎回、ゼミ開始時までに人数分をコピーして配布しなければならないという面倒な作業から解放されたのみならず、レポート作成に向けた個々の進捗状況のまさに速効的な共有が可能となった。さらに、ノート上に掲載されたサイトリンクがふんだんに活用された、ということである。それ以外にもゼミ生はおそらくノート作成の過程で、インターネット情報のみではテーマ追求を存分には達成できないことや、専門書や資料の精読に加えて、インタビュや現場に足を踏み入れることの重要性を再認識したことと思う。

もう一つは、提出された各レポートをお互いに校正し合って、表紙の体裁や目次・掲載順なども皆で話し合い知恵を出し合い、いわば一体的な「共同作品」としてのレポート集を電子冊子の形で掲載するという手法である。各自が各様のテーマを追いかけ、レポート作成を完遂しさえすれば、この演習の目的はそれで事足りるというふうにはしたくなかった。実はこの点にこそ講義とは異なる演習の持つ意味や価値が如実に表れるとさえ考えている。最終的にまとまった形での成果の共同掲載に至るまでには、紙媒体であろうと電子媒体であろうと、校正作業や体裁の調整など、どうしても越えなければならない「もうひとふんばり」の作業が不可避であり、これをゼミ生自身が協力し合って達成してくれたことが、担当教員にとっては何よりも喜ばしいことの一つである。

確かに各レポート内容には率直に言ってその質の面からいえば、濃淡が出てしまったことは否定できない。しかし、ゼミ生一人一人は各々の置かれた状況の中でできることをやったのであり、そのこと対しては大いに胸を張っていい。その意味で、「個の挑戦」と「集団内の協働」に果敢に取り組んだゼミ生全員に拍手を贈りたい。

2001 年 7 月 16 日

目次　　項

―論文集―	作成者	
『経済からみる日本の未来像』―経済再建計画と通商戦略―	長田　元	3
『国債の存在意義と扱い方』	中澤　匠	14
『日本の農業における問題点』	市澤　大介	20
『永住外国人地方参政権付与問題』	佐藤　理恵	33
『ジャカルタ首都圏都市交通問題を考察する』	佐々木　哲夫	39
『市町村合併』－そのあり方と今後の展望－	小島　周一郎	50
『市民参加型まちづくり』	関谷　恵梨子	61
『地域づくりから日本を見る－市民活動・NPO の可能性－』	清水　文香	66
『民間、NPO が担う高齢者福祉の可能性』	田面木　千香	71
『スポーツ振興と財源』	磯　加奈子	79
『保育サービスの充実』―仕事と育児の両立のために―	佐藤　美佐子	83
『教員の待遇改善』	田仲　純子	90
あとがき		95

nagatag010716 行政学演習 A レポート

『経済からみる日本の未来像』―景気再建計画と通商戦略―

990143　長田 元

キーワード　経済学　財政学　国際政治経済

要旨

本レポートは、現在の深刻な日本の経済状況をどうすれば打開することができるかを考察するものである。結論として、レーガノミクスを参考にした経済構造改革を軸に、税制改革として、企業の地方税負担、累進課税の見直し、規制の側面からは、消費者保護の目的から外れた規制の撤廃、そして、構造改革における負の部分の緩和策として、セーフティーネットの確立の重要性を述べる。後半は、日本の経済戦略を国際的な視点から考察する。同時に、本レポートの総括として今後の日本の方向性についての考察を行いたい。

（1）　レーガン政権の経済政策

アジア太平洋地域の経済成長は著しい。その中で日本が果たすべき役割は大きいのであるが、国内を見た場合、このような状態でその役割がつとまるのであろうか。どうすれば日本が再生するかを考察したい。

日本経済を活力あるものにするために、レーガンが行った改革を参考にしたい。なぜなら、今の日本に必要なのは、世界規模で勝ち抜くことができる企業を作ることと、企業の独占を助長しているような規制をなくすことだからである。そのため、徹底した規制緩和と制度見直しを行い、現在のアメリカの繁栄の基盤を築いたレーガンの政策をモデルにした経済再建計画を考える必要があるのではないだろうか。

冒頭で述べた、レーガノミクスとは、８０年代にレーガン大統領が行った規制の緩和、経済再建、福祉政策の見直しを行い『強いアメリカ』を築こうとした構造改革のことである。現在の日本経済は、必ずしも当時のアメリカ経済と一致するわけではないが、大いに参考にすべき改革ではないだろうか。ただし、先ほど述べたように、８０年代のアメリカと今の日本では多少状況も異なる。今の日本には資本が豊富にある。

だが、企業減税など、サプライサイドを意識した税制改革は重要ではないだろうか。サプライサイドとは、生産能力を高め、モノの価格を下落させ、そして、消費意欲を拡大させる、つまり、需要拡大がさらに生産意欲を高めていく過程を繰り返すことである。サプライサイド政策によって、資本・労働・技術の質を高め、投入要素を強化することで生産が高まる。生産が高まれば、我々の所得は増える。それによって消費や投資も増える。供給の拡大は需要の増大に繋がる。

また、改革については『日本の改革を EU や北欧諸国に見習え』という意見もある。しかし、EU や北欧諸国に見られるような福祉国家は現在、税制などで福祉政策の見直しを行っている。また、福祉国家に見られる現象として累進課税と大幅な消費税増税により、納税者の負担は増し、政府の機能が肥大化することで多くの無駄が生まれている。このことから、福祉国家の建設は財政難に悩んでいる今の日本にはさらに負担になるだけではないだろうか。現在は福祉国家を目標とする国家建設は行うべきではない。

さらに重要なことは、これから述べる経済構造改革は財政再建にも繋がるということである。なぜなら、これから示す経済再建計画は、景気が回復して消費が大きくなり、それが企業の収益に繋がり、政府は消費税、法人税の税収が増大し、財政を再建することができるからである。レーガンはこのやり方で経済再建と財政再建を同時に行った。

ここではレーガンが行った数々の政策の中でも日本の経済構造改革にとって有益なヒントを与えてくれる税制改革について考察したい。

レーガンの税制改革のポイントは、減税を行うことで消費のインセンティブが与えられると、国民の収入増がもたらされ、それがひいては税収増につながるとの考え方に基づいた政策である点だ。

１所得税減税　それまでの 14%～70%の税率は、減税措置後には 10%～50%になった。

２投資減税　　投資資産の減価償却の短縮をはかった投資減税の規模は、81 年度は約 25 億ドル、82 年度は約 97 億ドル、83 年度は約 186 億ドルであった。

法人税、個人所得の税率の引き下げは、消費、投資、貯蓄を促すことが目的であった。そして、キャピタル・ゲイン税率の引き下げも行われた。これは企業家精神を奮い立たせ、ベンチャー企業の設立、新たな雇用を生み出すことが目的であった。また、ベンチャー企業に投資する側にとっては、キャピタル・ゲイン税率の引き下げは、企業の設立、ベンチャー企業という大きなリスク（倒産・合併など、株主が損失をこうむる事態）に対する報酬は高いということを認識させた。さらに、これらの企業の競争を活発にするために規制の緩和も行われた。これによってアメリカでは資本や労働力の再配分が行われた。

レーガンの税制改革は、サプライサイドを重要視した税制改革であった。そして、競争のために起こった技術の向上は、多くの中小ベンチャー企業を創出させた。これらの一連の改革は、アメリカ経済の復活とグローバリゼーションという結果をもたらした。

だが雇用の面からは、こうした規制緩和は、市場への新規参入を促すため既存企業の従業員の解雇を促進させた。短期的には雇用の減少であった。しかし、その後、規制緩和によって生産性が上昇し、長期的には雇用の創出に大きな貢献をした。

次に、レーガンがこのような政策を貫いた背景を述べる。レーガノミクスにはマネタリストの理論を重視するという背景があった。これは当時のアメリカにおいて経済理論の中心になっていたケインズ経済学がもはやアメリカを救ってくれる見込みがなかったからだと考えられる。ケインジアンの理論の中核であった、公共投資（公共事業）を増やしても雇用や賃金が上昇しなかったからだ。

そこで登場したのがサプライサイド・エコノミクスであった。レーガンはこれによって消費性向を上昇させ、景気を回復させようと考えていた。レーガンは減税を行い、企業投資を促進させることによって、供給力、生産力の拡大を目指した。

レーガノミクスの結果は次のとおりである。アメリカは当初、財政赤字と貿易赤字という二つの赤字、いわゆる『双子の赤字』に苦しんだが、減税は労働者の労働意欲を奮い立たせ、民間部門で競争を通じた効率化や技術の向上をもたらし、非製造業を中心に多くのベンチャー企業の創出（マイクロソフト、Amazon など）に繋がり、90 年代の景気回復・拡大、そしてグローバルスタンダードの原動力の 1 つになった。レーガノミクスは今のアメリカの繁栄に直結した政策であったのではないだろうか。

では、これを踏まえて、日本はどのようなことをすればよいのか。ここからは私が考える経済構造改革に必要なものを述べたい。ここでのポイントは、経済力を決定する要因は企業の『資本』『労働力』『技術』と政府の税制と労働力という３つの要素であるということだ。ここで、日本の経済を回復させるために必要なものを列挙する。

①日本の景気回復に必要なものは自由な経済と競合する企業に勝つことができる強い企業
②日本企業の地方税負担を見直し
③日本の財政再建(経済政策)に必要なものは競争に勝った勝者に優しい税制
④業者を保護している規制の緩和(消費者保護の目的から外れたもの)
⑤セーフティーネットの確立

（２）　①と②の強い企業と税制改正について

日本経済の復活には強い企業を作らなければならない。強い企業とはどのような企業だろうか。それは、大きな資本と、質の高い労働者、競合する企業より高度な技術を持っている企業のことではないだろうか。そのうち資本獲得と労働者獲得は企業側の問題であるから、社債の発行、資本の増強を促すためのキャピタル・ゲイン減税の推進、質の高い労働者獲得のために企業と大学の結びつきを強める動きを推進することで解決したい。

しかし、技術開発は、資本獲得や労働者獲得などの企業の努力が重視される場合とは違い、国の税制が深く関係している。技術開発に必要なものは資金と人材である。このうち人材は企業側の問題であるが、資金の一部は法人税として国と地方に持っていかれる。しかもその額が他国より高い。これは技術開発を阻害し、競争力の低下を引き起こす。一方、他国は企業に対して日本より優しい税制で対応している。このことにおける各国の目的は定かではないが、結果として、それは企業の技術開発と国際競争力を強めることに直結している。

近年、規制緩和によって競争力をつけた外国企業が日本に進出してきた。日本企業が競争に勝つには、日本も規制を緩和し、競争力をつけるしかない。

競争力は重要である。なぜなら、現在は企業の規模が大きくなればなるほど、経営がグローバルになり、外国企業との競争も激しく、大企業の下請けの中小企業に与える影響も大きいからだ。 外国企業の進出が日本経済や私たちの生活に与える影響は大きい。

日本企業の国際競争力がなくなると相対的に外国企業の力が強くなり、日本企業が弱くなる。こうなったら、日本企業の業績は悪化し、下請けにそのしわ寄せがいく。業績が悪化すると、企業の生産力が低下し、安定して製品供給ができなくなる。さらに、業績が悪化するということは、企業の利潤が減少するということでもある。設備投資もできなくなる。雇用の面でも影響がでてくる。これでは、強い企業を作ることも、経済再建を実行することもできない。

政府が、経済再建をするために国際競争力をつけるための技術開発を助長させることは重要ではないだろうか。法人税税負担を少し軽減し、企業により多くの資金を残すことが技術開発につながる。それは企業の競争力をつけることと、業績アップをもたらし、さらに、国は最終的に、法人税の税収アップという形で税収を得ることもできる。そこで、現在の日本における法人税のあり方について考察したい。まず、図 1、図 2 を見ていただきたい。

表 1[1]

地方法人税の税率の国際比較 法人税の地方税率	
日本	14%[*1]
アメリカ	9%
イギリス	0%

表 2[2]

日本の税収の状況（単位は億円　割合は税収全体の%）					
国	税収	割合	地方	税収	割合
所得税	169961	34%	地方法人税[*2]	73605	18.1%
消費税	100744	20%	地方消費税	25504	7.1%

表 1、表 2 から分かることは、日本の地方税負担がアメリカ、イギリスより重いことと、地方自治体の法人税による税収が消費税収入の 2 倍以上であるということである。

これでは、日本企業同士の技術開発競争なら同じ土俵に立てるが、他国の企業との技術開発競争には不利である。経済のグローバル化によって、企業規模が大きくなればなるほど国際競争力というものが重視される。日本企業の資本獲得能力、労働者の質は特に問題ないだろうが、技術開発で差をつけられると相対的に国際競争力が低下し、国内の経済は活力を失うことになる。財務省の法人税のデータを見る限りでは、国税の税率は世界最低水準なので負担軽減は難しそうであるが、地方税の負担軽減はできそうである。したがって、この地方税負担を軽減する必要があるのではないだろうか。

では、対策としてこれを半分にするのはどうだろうか。なぜかというと、本来ならイギリスのように 0%にすべきなのだろうが、急激にこれを行うと、地方の予算の埋め合わせが大変になるからである。現時点では 50%カットで対応したい。表を見ても分かるように法人税関係における地方の税収は約７兆円である。これを３兆円にしたい。企業側は４兆円を技術開発や設備投資に消費することができる。

だが、地方にとっては４兆円の減収である。 もちろん、その埋め合わせもしなければならない。それにはこれから示す A、B、C の三つの選択肢とこれら組み合わせがある。A 消

費税の２％税率アップ、B 政府の歳出削減、C 国債発行である。この３つで対応するのが最も早く行える。A でやろうとすると、表にもあるように、現在の消費税による税収は 10 兆円である。5%で 10 兆円なので、1%では 2 兆円である。つまり、消費税率 2%の増税でこの埋め合わせができる。現在の消費税率は 5%であるがそのうち 1%は地方消費税として地方にいっている。税率を７%にして、地方消費税を 3%にすることで埋め合わせを行いたい。

しかし、これだと単なる増税になってしまい、今まで述べてきた減税を中心とする経済政策には逆行してしまう。それで短期的に大規模な所得税を減税したい。これは、消費税率が上がると消費意欲が低下するための対策で、目的は消費性向を向上させることにある。現在の所得税の税収は約 17 兆円である。これを 4 兆円減税することで対応したい。所得税の税収は17兆円から13兆円になり約20%の減税である。これで消費性向を向上させたい。

ポイントは、この減税は短期的な減税であるので、中・低所得者層に優遇した減税であることである。購買力が小さい所得層に消費インセンティブを与えることで消費性向を引き上げたい。

しかし、これでは±０で意味がない。そこで、政府の徹底的な緊縮財政が要求される。特に、消費税増税は難しい。結局のところはＢの政府の緊縮財政にかかっている。政府には必要性のない公共事業や肥大化した福祉政策を見直すことで何とか 4 兆円、できればそれ以上を確保してもらいたい。必要のない公共事業や福祉政策の例を挙げると限りがないのでここでは具体的に示さないが、歳出削減は徹底的に行っていただきたい。これができるかどうかが税制改革の大きな分岐点になる。

もし、全力を尽くしても４兆円を節約することができない場合、あるいは、消費税の税率７％化が実現できない場合は、最終手段のＣ国債発行もしかたない。そのときの注意点は、この国債は、減税の埋め合わせをするために発行するということである。税収の増大＝経済成長という目的のために発行される最小限の国債や、短期的な財政赤字は仕方のないことではないだろうか。

本来なら、政府が財政出動を控え 4 兆円以上の出費をなくせば増税も減税もすることなくこの目的を達成することができるのだが、なぜ消費税の増税と所得税の減税という分かりにくい税制改革を示したのか。それはこれを期に政府の税収を所得税中心から消費税中心にしたかったからである。

消費税を増税することは、今までよりさらに一人一人公平に税金を負担してもらうことになる。道路の使用や救急車の出動など、国民一人一人が税金によって受けるサービスはみな等しいのだから、当然、払う税金も平等であるべきだ、ということである。そして、所得税を減税することによって、消費と投資意欲を向上させる。これで、企業の技術開発と平等な税制、そして、消費意欲を向上させるという 3 つのことを一度にやりたかったからである。

しかし、『いくら所得税を減税しても、消費税が上げれば消費意欲は向上しない』という考えも存在する。確かに消費税が上がれば消費意欲は少なくなる。だが、サプライサイド

政策によってモノの値段は低下し、これまでより安くモノが買えるようになる。これなら、税率は上がってもモノの値段自体が安くなるのだから今よりモノを消費するようになるのではないだろうか。本来今まで述べてきたサプライサイド政策の目的は、モノの値段をさげ、消費する意欲を増やすことにある。

極端な言い方だが、消費税 5%の時は 10000 円のモノを買うと 10500 円であった。消費税率が 7%になると 10700 円になる。しかし、物価が 5%下落して 10000 円のモノが 9500 円になると税率７%でも 10165 円になる。これは消費税が 5%の時よりも 335 円モノを安く買えることになる。物価が 5%以上下落する保障はないが、たとえ物価が 5%も下落しなかったとしても大型の所得税減税である。給与所得も今までより多くなる。可能性は低いかもしれないが、消費税をあげても物価の下落で消費は拡大するかもしれない。

（３）　③、④　経済的勝者と累進課税、そして勝者を生み出す規制緩和について

経済的勝者の多くは競争に勝った人のことである。この勝者のほとんどは社会に新たな価値を作り、私たちを豊かにしてくれた人のことである。私たちを幸せにしてくれた勝者を冷遇する累進課税は、勝者にやる気を無くさせるのではないだろうか。そのことは社会全体にとって不利益になる。勝者の多くは、次の価値を生み出すためのやる気と能力があるからだ。ここでは、規制緩和を税制と制度的なものから考察したい。

それでは、勝者や勝者になりたい人にやる気を出させるにはどうしたらよいのだろうか。ここでも、レーガンはヒントを与えてくれた。キャピタル・ゲイン税率の引き下げである。日本のキャピタル・ゲイン課税は、投資家が自己申告する申告分離方式と常に一定の利益を得ていると想定して課税する源泉分離方式がある。申告分離方式では、売却益から売却損を差し引いた年間の投資利益に対して国税 20%、地方税 6%の合計 26%の税が課せられる。そして、源泉分離方式では 1.05%の税が課せられる。これは、96 年に有価証券取引税の税率が 0.3%から 0.21%に引き下げられたためだ。だが、2001 年 3 月 31 日をもってこの源泉分離方式は廃止された。

源泉分離方式の撤廃は評価すべき点ではあるが、申告分離方式での税率は少し高すぎないか。利益の 26%を税金で持っていかれては、投資というリスクに対する報酬は少なくならないか。本来、ベンチャー企業や企業に対する投資はリスクがあるものである。企業はいつ倒産するか分からない。そこに出資するのである。一般に、そのリスクに対して投資を行っている人の目的は、自分の財産を増やすためである。だが、投資にはこのような自分の財産を増やすという個人の目的以外に、社会的に一つの大きな目的がある。それは、企業を育てることである。言い換えれば、企業を育てようとしている人を応援することである。企業を設立したり、規模を拡大したりしようとする人は、社会に新しい付加価値と利益をもたらそうとしてくれる人である。つまり、新しいサービスや新しい雇用を創出してくれる人のことである。投資にはこのような人を資金面で応援する目的もある。新しい

サービスは我々にさらなる利便をもたらしてくれる。新しい雇用は失業を減らし、人々に所得を与えることが出来る。

企業にはこのような社会的役割がある。投資を通してその人を応援する。投資によって、新しい雇用を生み出し、社会に有益な価値を生み出す人を応援しようとするのだ。そして、もちろん投資にはリスクもある。こういった点から、リスクに挑戦し、企業家を応援した人たちの利益を高い税金によって持っていくのはいかがなものであろうか。これでは、社会に新しい価値と雇用を生み出そうとする人を応援する人は少なくなったり、そのことにやる気を感じなくなったりしてしまう。これでは、経済を回復することも、新しい雇用を生み出すこと(失業対策)も出来ない。

そこで、投資に関する税制でも改革が必要になってくる。先に述べたキャピタル・ゲインの更なる減税が必要になってくる。この 26%という税率を 9%にするのはどうだろうか。国には 20%→7%、地方には 6%→2%というのはどうだろうか。

これで企業設立というリスクの高い投資に対するリターンは高いということを税制によって証明することが出来る。これで企業への投資は促進されるのではないだろうか。また、この税金の埋め合わせも（２）節で示した A,B,C の 3 つの埋め合わせ案で対応したい。

ただ、このような一連の税制改革は、本レポートで国債による埋め合わせを主張しているように、一般に『恒久減税は結局赤字国債に依存してしまい、税制改革が税制をゆがめる』という指摘がある。だが、今の日本に必要なのは新たな価値創造である。その価値創造を助長する政策は多方面で様々な問題を浮き彫りにさせるが、現代日本の最優先事項としてとらえ、これを推進する政策を積極的に行っていく必要があるのではないだろうか。これこそが最大の雇用対策、そして規制緩和、さらには、経済的勝者を応援し、育てる方策であると感じる。

制度的な規制の緩和も考察しなければならない。現在、大幅に規制の撤廃が進んでいる分野がある。金融の分野である。これは、1998 年の外国為替管理法の改正によって始まった。この法律の改正によって、①内外資本取引の自由化、②外国為替取引の許可制度の廃止、③外貨両替商制度の廃止、④外国への直接投資の事前届出制度の廃止、⑤外国為替取引の自由化、⑥誰もが自由に外国の金融機関と取引できるなどのことができるようになった。さらに、自由化を進めるべき分野に、電力供給の自由化、法曹人口の拡大などが挙げられるのではないだろうか。

以上、規制の緩和についての考察を行ってきたが、こうした方策を実行すれば、必ず企業は競争力をつけ雇用が回復して、日本に新たな価値が生まれ、経済が回復するのではないだろうか。

（４）　⑤セーフティーネットの確立と質の高い労働者育成

規制緩和と同時に行わなければならないことは、セーフティーネットの確立である。ア

メリカやイギリスなど、規制の撤廃を行った国では、短期的に失業率が上昇している。これは、競争に負けた人が失業して所得がない状態を意味している。日本でも今後、このような現象が起きるかもしれない。このような人をそのままにしておくことはただ単に貧富の格差を広げるだけで、本当の意味の改革にはならない。これらの人がこれから供給や需要が増えるような仕事に就けるかどうかがこの改革の一番重要なポイントになる。

そこで、新しい産業で戦力になる労働者に育成するためのサービスの提供が必要になってくる。現在、この種のサービスを提供しているものに厚生労働省が管理している教育訓練給付制度がある。この制度は、労働者の能力の向上を支援し、雇用の安定と再就職の促進を図ることを目的とする雇用保険のことで、一定の条件を満たす雇用保険の一般被保険者や一般被保険者であった人が、厚生労働大臣の指定する教育訓練を受講し修了した場合、本人が支払った費用の 80%に相当する額（上限 30 万円）をハローワークから支給するという制度のことである。[3]　この制度を厚生労働省（労働省）が公開しているデータから考察すると、これは現在日本が抱えている失業率の増加や雇用のミスマッチを克服するためにはじめたことがわかる。

この制度の最大の長所は、各個人に学ぶ機会を与えて、勤勉意欲を高めようとしているところである。政府が今後の経済政策として、本レポートで述べてきたような経済政策を実行しようとするなら、この制度は今後も続けてもらいたい。この制度は、労働者のスキルアップにつながったり、雇用を安定させたり、再就職を促したりする要素になるからだ。先に示した、競争に負けた人にもう一度チャンスを与えたり、これから伸びるであろう産業に向かわせたりすることにも大きな貢献をしてくれるのではないだろうか。

さらに、森前内閣総理大臣が 2001 年 1 月 22 日に IT 戦略本部で決定したｅ-Ｊａｐａｎ戦略も大きな貢献をするだろう。ｅ-Ｊａｐａｎ戦略では、今後５年間で日本を世界最先端の IT 国家にすることを目標にしている。これも教育訓練給付制度同様、国民一人一人にＩＴについて学ぶ機会を与え、しかも、比較的低い価格で提供しているという点からみて、雇用やセーフティーネットに大きな貢献をするであろう。

実際に宇都宮市では、IT 講習の制度を設け、受講者を公募し抽選によって受講者を決定している。費用はテキスト代のみで 1050 円であった。今後も、政府にはこのようなサービスを自治体と協力して提供していただきたい。

さらに、ＩＴというこれからの時代を担うであろう産業の育成を奨励することは、雇用だけでなく、国の経済戦略やグローバリゼーションへの対応にも多大な貢献をするのではないだろうか。このようなことは国にしかできない。教育訓練給付制度やｅ-Ｊａｐａｎ戦略では費用の大部分を国が支払ってくれる。国民一人一人に公平に機会を与える事業を行うことも国の重要な機能の一つではないだろうか。

（５）　本レポートの総括

日本は、インフレ抑制を重視し、強いアメリカを作り上げたレーガノミクスを大いに参考にすべきではないだろうか。レーガノミクスにおける「規制緩和」と、「小さな政府」には日本にもアメリカと同じようなメリットをもたらすのではないだろうか。なぜなら、今の日本が抱えている行政改革、財政政策はレーガンが実行した諸制度の改革にかなり類似しているからである。

そして、これからの政府は、市場経済における短期的な弊害を解消するための組織になる必要がある。政府は市場で起きる短期的な障害をできるだけ少ないコストで解消する機能を有する組織になるべきだ。それは、一時的な円高・円安や一時的なインフレ・デフレの調整などである。

さらに、短期的な障害を解消する機能とともに、経済活動と同時に発生する負の要素を解消する機能も持つ必要がある。それは、セーフティーネットを拡充したり、環境問題、大気汚染に環境税などの税制の面で規制を加えたりするという機能である。こうした問題は政府が取り組まないと市場だけでは解決できない。

自由な市場では、市場に任せておけば新規参入が起こり、長期的に見れば消費者の利益になるように導いてくれる。市場では淘汰が起こる。そしてそのような市場は、一国から全世界に広がろうとしている。90 年代のアメリカ経済の中心はＩＴだった。そしてそこには、自由で競争が活発な市場があった。 アメリカの軍事技術の民間への移転は、IT 革命を引き起こした。レーガノミクスは自由な市場を作り、それがグローバリゼーションになり世界に単一の市場を作り上げた。

だが、1999 年にシアトルで行われた WTO の会議や 2001 年に開かれたダボスの経済会議を妨害する行動を見せた団体が存在していることからも分かるように、グローバリゼーションに対する反動や反対勢力もある。グローバリゼーションの進行に対しては賛否両論がある。

しかし、こう言いたい。『グローバリゼーションには長所短所があるだろうが、経済のグローバル化には圧倒的なメリットがある』ということを。それは自由貿易が促進するということである。日本を含め、世界は自由貿易によって巨大な利益を得ることができた。今後も自由貿易を維持し、さらに発展させていくような形になっていってもらいたい。[4]

復活した日本経済はこれに大きな貢献をするだろう。一刻も早く日本経済を再建し、日本経済のさらなる拡大と国際秩序の安定のための貢献を積極的に行う必要がある。

日本経済の拠点は、東南アジアを含む東アジアであり、日本はこの地域のリーダーでもある。日本企業の多くは 80 年代の円高の影響を受けて東アジア各国に生産の拠点を移している。また、NIES や ASEAN など、経済成長が著しく、日本との通商関係が深い国や地域も多い。この地域は日本と日本企業の存在無くして生き残れないはずだ。もちろん、逆の言い方もできる。そういった点から、この地域における日本の役割は大きい。

日本のこの地域におけるリーダーとしての相互依存の深化を目的とする様々な貢献は、単に日本経済や日本企業の優位を確保するだけに留まらず、東アジア全体の秩序の安定に

も繋がる。このような貢献も今後の日本の通商戦略として必要不可欠なものではないだろうか。

アジアには問題も存在する。代表的なものが中国である。中国に対しては、経済や軍事を中心に様々な議論が展開されている。日本が東アジアで中心的な役割を果たそうとするなら中国問題も避けては通れない。最近では、『中国は大きな市場であるから、今後も積極的に経済交流を促進すべきだ。』という意見が大勢になっている。しかし、本当にそれでよいのだろうか。中国が他国に与えている脅威や負の部分を無視してことを進行させることは本当の意味での相互依存や友好にならないと感じる。現在、中国は異常な軍拡やチベットに対する弾圧行為を行っている恐れがあり、また、法整備の面からは、特許権や工業所有権の法整備が進んでいないために、企業間の契約における衝突やリバース・エンジニアリングといった特許権の侵害、さらには、CD や映画などの著作物の海賊版が大量に市場に出回っているという事態が起きている。これでは、進出した日本企業が不利益をこうむるだけである。さらには、周辺国の国益や中国に進出している他国の企業の利益も脅かされるに違いない。

これらの要素を考慮せずに中国と交流を続けることは問題である。具体的な対策を考えなければならない。そのため対策として、チベットへの弾圧疑惑や軍拡に対しては ODA の額の削減や ODA そのものの停止、企業活動の面からは、法整備の拡充を行わない限りは日本企業の中国進出を規制するなどの措置を取るというのはどうだろうか。中国をパートナーとして捉え、中国と友好関係を構築しようとするのなら、このようなムチの要素も相互依存、日中友好のためには必要不可欠である。さらに、これらの行動を実行することによって世界の日本に対する信用度も増してくるに違いない。

経済のグローバル化は様々な問題を浮き彫りにさせる。アジア・太平洋の地域では、今後浮き彫りになるであろう諸問題について、日本が積極的に問題解決に貢献していく責務があるように感じる。このような貢献は日本経済の安定化、経済のさらなる拡大のためにも必要不可欠なものではないだろうか。

経済の分野では、グローバリゼーションは確実に進行している。そして、この動きは止まらないだろう。このことに関しては様々な議論があるが、経済のグローバル化は世界中の市場を一つにした。自由貿易によって世界各国は膨大な利益を享受することができた。日本もこの市場で大きな利益を得ることができる。この動きに乗り遅れないためにも、日本経済を早急に再建する必要がある。

現在、日本経済はなかなか不調から抜け出せない状況にある。しかし、本レポートで述べた税制改革とセーフティーネットの確立、サプライサイドを重視した一連の改革を行えば、日本経済は必ず復活すると信じている。

本レポートは、現在日本が抱えている課題についてその背景を調査し、その解決方法、今後の展開、国際的な視野での日本経済を考察する目的で書いたものである。

私は、日本を自由な経済活動が行える国にしたい。自由な経済活動によって私たちは以前より質がよいサービスを享受することができるようになる。このような日本を創るために、私は国家のために何をしなければならないのだろうか。今後もこのような疑問をもって様々な問題に対して様々な角度からのアプローチを行いたい。

本レポートで述べた改革については、アメリカのやり方を真似するだけでは日本の危機的状況を打開することはできないように思われる。アメリカを見習うべきところはあるだろうが、この国は日本であるのだから日本流のやり方を模索する必要がある。だが、アメリカが自国の国益を確保するためにグローバリゼーションを生み出し、会計基準の国際化や金融改革（BIS 規制）を断行したアメリカのしたたかさや自国の利益に対する強い意識などは大いに見習うべきであろう。現在、我々は、共同体としての国家のあり方を問い直し、日本という国のビジョンを再検討するときがきているのではないだろうか。

参考文献

「強い日本」の創り方　PHP 研究所　竹中平蔵　東京財団・政策ビジョン 21

アジア太平洋の地域主義と日本の戦略(山澤逸平　著)　国際問題 2001 年 5 月　No.494 日本国際問題研究所

"Economic Recovery " &"National Security Strengthening the Peace" U.S International Communication Agency American Embassy, Tokyo

" Economic policies and events "& ” Philosophical soul mates: Thatcher and Reagan”

Thatcher Revolution　http://www.thatcherweb.com/revolution/

首相官邸 e-Japan 重点計画 http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai3/jyuten/index.html

---

[1] 財務省 http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryou/083.htm 平成１１年改正後のもの

[2] 総務省 http://www.mha.go.jp/c-zeisei/001.html より（平成１０年度決算額）

[*1] 法人道府県民税、法人市町村民税、法人事業税の合計

[*2] 地方法人税は、法人道府県民税、法人市町村民税、法人事業税の合計

[3] 労働省緊急雇用対策 http://www2.mhlw.go.jp/topics/topics/mismatch/koyoutaisaku.htm

[4] 自由貿易の議論に関して。
http://gyosei.mine.utsunomiya-u.ac.jp/zemi2001/nagatag/freetradesystem.htm

nakazawat010716　　行政学演習 A レポート

政府における借金の存在意義とその扱い方

ｋ９９０１４２　中澤匠

近年新聞やテレビなどを通じて、国と地方の借金は合わせて６６０兆円にのぼることが明らかになった。政府のみの借金額は 1997 年において約 240 兆円である。そこで始めに国の借金について概要をみたい。

国の「借金」とは

国の借金とは国債のことを指す。現在日本の財源は政府の税収と国債の発行から成り立っている。

国債（government bond）について

広辞苑では「国家が財政上の必要から国家の信用を似て設定する金銭上の債務」と記している。本来は債券発行（この債券も国債と呼ぶ）を通じた借り入れをいうが、広い意味で財源調達のための借り入れ一般に対する債務を表す。また国債にはその性質によって「建設国債」と「赤字国債」に分類される

Ｉ、国債の仕組み

国債はその償還期限や利子のつき方によって数種類に分かれる。このうち中心となるのが１０年ものの利付国債である。

表１－１　　主な償還期限と利払い方法

超長期国債	20 年利付国債、15 年利付国債
長期国債	10 年利付国債
中期国債	6 年利付国債、5 年割引国債 4 年利付国債、3 年利付国債 2 年利付国債
短期国債	6 ヶ月割引国債、3 ヶ月割引国債

参照：やさしい財政と予算の話

発行した国債は全国の金融機関が仲介団体（正式には国債募集引き受け団）となり投資家に売られる。発行量や利率は財務省と仲介団体との話し合いで決められ、投資家の応募額が発行予定額に満たない場合はその残り分を引受団が引き取る仕組みになっている。この方法は 10 年利付国債と 5 年割引国債で使用される。その他の国債は多くが公募入札になっている。

国債の返済方法

国債は基本的に 60 年で返し終るようになっている。例えば 10 年国債の場合だと国債発行から 10 年目で全体の 6 分の１を返し、20 年目でさらに 6 分の１を返すことになり、これを繰り返すことによって 60 年目にはすべて現金で返し終わることになる。このとき、は

じめの 10 年目で債権者には全額返済しなくてはならないので残りの 6 分の 5 は新たな 10 年国債で借り換えることになる。このため政府は毎年国債残高の 1.6%（約 60 分の 1）を国債返済にまわすことになっている。
また黒字になった場合はその黒字分の半分以上を返済に当てることが義務付けられている。逆に考えると一度借りた借金は６０年間返しつづけることになる。
建設国債と特例国債
　国債には仕組み上の区分けとは別に建設国債と特例国債という区分が存在する。建設国債とは財政法第 4 条但し書き（注１）で定められた規定に沿って発行される国債のことである。公共事業（道路や港、公園など）のような将来の世代にも恩恵がある施設建設のため用いることが前提だが、歴史的に景気対策資金という側面が強い。世代間を超えて利用する点で親子２代にわたる長期の住宅ローンの考え方に近いといえる。
　これに対して特例国債とは通称赤字国債とも呼ばれ、決算時に歳入が足りないという事態に際し、歳入と歳出の調整のため、つまりは予算赤字の埋め合わせのために発行されたことが始まりである。そのため特例国債分の借金は将来の世代に恩恵がなくとも返済しつづけなければいけない。この国債は本来財政法上認められないため、政府は発行する際、特例処置の法律を成立させなくてはならない。
　注１）財政法第一章第４条
　　① 国の歳出は、公債または借入金以外の歳入を以って、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行しまたは借入金をなすことができる。
　　② 前項但し書きの規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなくてはならない。
　　③ 第一項に規定する公共事業費の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない。

Ⅱ、国債発行の歴史

（１）歴史的経緯
　まず戦後の政府が借金を抱えるようになった歴史を振り返ると、その始まりは 1965 年にさかのぼる。この年戦後初の国債発行が決定された。これは東京オリンピック後の過剰生産不況が原因だった。このときの発行金額は 2000 億円だったが、あくまで一時的な措置だった。しばらく経つと公共事業は国債発行で実施するものだという常識が登場した。
続いて大きく影響するのが1971年、金ドル交換停止による変動相場制への移行時である。当時１ドル＝360円という固定相場は貿易に頼ってきた日本の経済構造上非常に重要な規定であった。そのため、ヨーロッパ各国を含める先進国がいち早く変動相場制への対応へ追われる中、日本だけは1ドル＝360円の相場を守ることを国の最重要課題であるとして、ドル売りの世界状況に対し1国だけ大量のドル買いを行なった。しかしながら、ドルの担い

手であるアメリカ自身がドルの切り下げを政策としていたためこのレートを維持することは難しく、なし崩し的に円の切り上げが継続された。

この事件と国債との関わりは政府が円の切り上げを不安視するあまり過剰ともいえる財政拡大政策を行なったという点である。変動相場制になれば国の経済力にあった円の強さが相場に現れる。しかし、当時の政府は円の切り上げを過剰に恐れた。そのため、「調整インフレ策」という政策がとられた。これは大量の国債を発行し内需拡大を達成し、国内が不況に陥るのを防ぐことを目的としていた。そのため、この年の一般会計予算は14兆2841億円でその伸び率は24,6％と過去最高の値をみせた。

そしてこの大量の出資は公共事業と社会福祉に向けられた。1973年は福祉元年と呼ばれ、他方では田中内閣における列島改造計画の推進へと向かうことになった。それとともにだぶついた資金は土地への投機につながった。そのため内需拡大を目指すこの時期、日本は激しいインフレに見舞われていた。社会福祉面では物価の伸びに対応できない人の需要を満たすため多大な財政支出が行なわれた。同時に1973年の第一次石油危機は日本の不況とインフレをいっそう加速させていた。1974年には経済成長率が戦後初のマイナス成長を記録した。

1970 年代はその他にも 1978 年の第二次石油危機、また世界が停滞ムードの中で先進国が国内需要を増やし、世界の経済を牽引するという「機関車論」が先進国のあいだで取り決められ、さらなる内需拡大政策がとられるなど国の借金が増加した 10 年であった。1979 年には国債依存度が 34%を超え、ピークに達した。

そのため 1980 年代は財政再建が叫ばれるようになる。拡大する国債依存に対して政府は 80 年度から歳出一律カットによる厳しい歳出抑制に乗り出した。本来緊縮財政を敷くと景気の伸びは悪くなる。しかし８０年代前半は米国において双子の赤字が拡大して高金利が異常なドル高をもたらしたため日本は輸出に頼って景気を維持することが出来た。80 年代後半になると今度は円高に悩まされることになったが、各企業の自助努力と折からのバブル景気により政府は税収増となった。また中曽根内閣による電電公社や国鉄など国営企業の民営化も進み 90 年度には赤字国債新規発行ゼロというところまで改善し、国債依存度も１０％にまで低下した。

しかし、1991 年以降バブル景気の終焉とともに景気は長期的停滞に陥っている。1994 年以降は再び財政赤字は増えつづけた。そのため 1997 年には財政構造改革法が改定され、2003 年までに赤字国債の新規発行をゼロにすること、また国土地法の財源赤字を対ＧＤＰ比 3%以下にすることを政府が義務付けられた。しかし 1997 年 5 月に始まったアジア通貨危機や相次ぐ金融機関の破綻により、経済対策と財政改革を同時に行なわなければならないという苦しい状況になっている。現在小泉内閣のもとでは行財政改革を主な課題として掲げており、赤字国債の削減と歳出削減を基本に据えている。

歴史的にみると日本の国債発行は世界経済の動向に影響されてきた。特に 1970 年代以

降先進国はみな近い時期にインフレーションによる物価上昇と景気悪化という 2 つの難しい問題を抱えていた（注２）。特に福田内閣において膨大な国債が発行されたが、これはロンドンサミットにおいて先進国が国内需要を増やし、世界の経済を牽引するという約束が元になっている。逆に 1980 年代には各国が財政再建に乗り出した。日本は大平内閣による新税構想（結果的には失敗）や中曽根内閣による国鉄などの民営化があった。平成に入ってからは経済対策の名目で国債の発行に至っている。このように国債発行が決められてから今日までその主な目的は景気対策にあった。しかし、今日この景気対策の有効性には否定的な見方が強い。公共事業が景気刺激策というよりも地域の産業となってしまっているのが原因といわれる。つまり公共事業など国債発行による景気対策がなければ生活できないという構造ができてしまっている。

注２）専門的にはスタグフレーションといい不況下でインフレーションが進行する現象のこと。財政のインフレーションを抑えようと歳出を減らすと景気が停滞し、景気回復のため歳出を増やすとインフレーションが進むことから財政のバランスが難しくなる。

Ⅲ、国債発行の弊害

景気対策を主な目的としてきた国債発行であるがその結果今日様々な問題点が指摘されている。ここにいくつか主な問題を挙げてみた

・ 将来世代にツケが回る

国が借金をした場合、景気回復がなされなければ最終的に負担ばかりが国民にかかる。しかも、この負担は借金をした世代のみでは払いきれないため将来世代にも受け継がれることになる。

建設国債はどうであろうか。こちらの場合は橋や道路など長年利用できるものへの投資という面が強いから世代間の不公平は少ないとも考えられる。しかし、長年とはいえ限度もある。国債は 60 年償還であるが、下水道や道路の耐用年数はそれほど長くはない。下水道で 30 年前後、道路では 45 年といわれている。すると下水道や道路は修正しながら使ってゆくことになるので、次世代にとっては借金の負担は不公平である。

・ 財政の硬直化を招く

借金を重ねると財源全体のうち借金返済にまわす割合が増える。その場合その他の支出との兼ね合いもあり自由に使える財源が減ってしまうかあるいは無くなってしまうという可能性がある。歴史的経緯を見ると硬直化の問題は早くから指摘されていた。しかし、硬直化の打開は挫折しているのが現状である。

・ 民間経済の活力を殺ぐ

国債が発行されることにより市場において銀行など金融機関が国債を買うとその分の資金は国に吸い上げられ、結果として民間企業に回る資金量は減少してしまう。そ

のため銀行は企業などへの民間投資がしにくくなり、結果として国の成長率を減退させることがある。そのため、景気の停滞が起こることも考えられる。景気対策のはずの国債が反作用になるこの点は国債による景気対策の限界を示している。

このようにみると国債の発行を肯定するのは難しく思える。そのなかでこれまで国債が発行されてきたのはケインズの理論によるところが大きい。

Ⅳ、国債の在りかた

これまでの「大きな政府」論は見直され始めている。財政赤字の増大がもたらしている様々なマイナス面を考えるとこれは妥当である。行財政改革は政策転換という観点から思い切ってやるべきだ。

しかし私はこの転換期にあってあえて国債の必要性とその扱い方を考えてみたい。例えば政府がその規模を縮小したとしてそれは国民の負担が減ることなのだろうか。経済政策なり社会保障なりまたはもっと新しい分野で新しい問題点が出てくる可能性があるのではないだろうか。私は今後政府が思い切った政策を行なわなければならない状況が訪れたとき国債という手段は必ず必要になると考える。国債発行に様々な問題点があることは間違いない。しかし、世の中の急激な変化など思いがけない事態が起こった場合国債による資金集めは必要になる。だが、国債の発行が目的達成のためだけに使用できるように十分な抑制がきていなくては今日と同じような問題が繰り返されるだけである。そのため最後に負担を負う国民が抑制の一翼を担うことが重要だ。

国債の扱い方

国民が抑制の一翼を担うためには国民が国の借金を身近に感じ続けるということが重要である。そして国民が国債を十分に理解した上で発行するかしないかを意思表示すればよいのではないだろうか。その意思表示の方法となるのは増税と選挙である。方法における増税とは国民が国の借金の返済という目的のためだけに税を払うということである。国と民間を一緒くたにしてしまうのは問題があるかもしれないが、少なくとも借金をすればあとはこつこつ返していくしかないだろう。これは国民にとって非常に苦痛を伴ういわば国民に課せられた鎖である。これに対して国に対する鎖は選挙だ。国民に苦痛ばかりを強いる政治家は選挙では勝てない。これまではこの点が弱点となり増税という選択肢はタブー視されてきた。消費税導入のさいは政治的な手腕によってなされたが、選挙で増税を唱える政治家は少ない。この場合たとえ必要な増税であっても行なうことができなくなってしまう。国民は借金返済の義務を負い、国会は安易な発行を監視する義務を負うこの関係を気づくことが国債をめぐる重要な抑制策になると考える。

国債の日常化

マスコミの役割とは何か。それは、国民が今いくらくらい借金をしているのかをリアルタイムで伝えることである。例えば毎日の株価や円相場の発表のあとに今日の借金額とい

う形で軽く伝えるだけでも可能性があると考える。またはその数値に政治状況によって変化を加えるのもいい。そのうえで借金の返済に積極的に取り組んでいる責任者を取り上げたり、成功したら特集で取り上げてもいい。いずれ負担を負うのだから正面からその義務を受け止め、身近に感じ、そして真剣に考えることが大切だ。理想論だが国民の意識が国債に向くことは必ず国債の正しい運用につながるはずだ。国民は税を払う人にとどまらず、税を監視する人にもなるべきだ。

参考資料

「責任と限界　赤字財政の軌跡」上・下　安藤博　金融財政事情研究会
「国の借金」　石弘光　講談社
「増税無用論」　斎藤清一郎他　PHP 研究所
「日本が破産する」　森本亮　成星出版
「やさしい財政と予算の話」　大橋善光　法学書院

参考ホームページ

財務省ホームページ http://www.mof.go.jp/

Ichizawad010702　　行政学演習Ａレポート

「日本の農業をめぐる問題点」

k990104　市澤大介

●レポート作成に至る経緯

まず初めに、このレポートを作成することとなった経緯について述べておきたい。

ことのはじめは、平成１３年４月１３日に、セーフガード暫定措置に関して農水省松岡利勝副大臣が訪中、中国側カウンターパートと会談を持った旨の報道が翌日流れたことに端を発する。日中関係については「有事」におけるガイドラインや教科書問題等、語り始めると横道にそれるどころの話ではなくなるので、あえてここでは触れない。

がしかし対中関係は、アジアに浮かぶ小島国日本において日米関係と同程度か、もしくはそれ以上の関心を持たれている問題であることは、言をまたない。

問題は、これまで日本国内においてある程度完結するか、あるいは国際社会との限定的な問題であると考えられてきた農業が、対中国という関係において急速にそうした性格を失いつつあるという点である。これはすなわち、農業における貿易戦争といった側面の浮上を意味する。

もちろん、これまでにもオレンジ戦争、コメ鎖国等、農業貿易を巡る対立はあった。しかしこの問題は、これまでの対立とは根本的にその性質を異にする。何故なら、中国の農業は流通の不備、深刻な飢餓輸出、輸出貧乏、といった問題を抱えているからだ。かつて毛沢東の唱えた大躍進運動によって１２００万とも２０００万ともいわれる数の人が餓死したといわれるが、その大きな要因は国内における流通機構の不備であった。こうした「飢餓国家」に対しては、それなりにデリケートな対応が必要であるというのが近年の風潮だろう。

セーフガード発動による波紋は日本と中国双方の農業、国民生活、さらには国際問題へと広がっている。世界貿易機関（ＷＴＯ）加盟国としては必要最低限の措置ではあるが、もちろん中国からは激しい抵抗があった。

日本の農業としても、ねぎの収益６５％減（産経新聞）など損失に泣かされた結果の対応であるし、中国では日本商社の指導を受けて高度なねぎ栽培技術を取得した上に生活水準が飛躍的に向上した喜びが一夜の夢となるのであるから、賛否両論、ごうごうたる文句が出るのも当然である。

これは過保護に育てられたわが国農業への警鐘であり、自立経営を促すきっかけともなった反面、儲かりさえすれば何をしてもよいとする、日本商社による無分別な反国家的行為の問題点をも浮き彫りにしている。しかし今回は商社による売国的行為を糾弾するのが主眼ではなく、日本の農業の問題点を指摘することを主に考えているため、商社についてはこれ以上は触れないつもりである。

ここで、JA（農協）グループ栃木の発行している JA グループコミュニティニュース７月号の「わたしたちの食料は６割を外国に頼っています―年々下がる食料自給率―」と題した記述と表を引いてみたい。
「現在、世界の人口は６０億人を突破。そのうち、８億４千万もの人々が食料不足の状態にあります。日本は食べ物の多くを輸入に頼っています。１９９９年の食料自給率はわずか４０％です。はたして、このままの状態でよいのでしょうか？」

低すぎる日本の食料自給率（１９９８年）

フランス	１４１％
アメリカ	１３２％
ドイツ	１００％
イギリス	７８％
スイス	６０％
日本	４０％

主要先進国の食料自給率（カロリーベース）の推移　　（資料）農林水産省

留意しておかなければならないのは、これが農協の広報紙の性格を持った媒体であるという点である。農協は農家がなければ存続できない。当然、規制緩和、構造改革といった流れに逆らうベクトルで動いていると見るべきだろう。
つまり、セーフガード発動は、こうしたベクトルにむかって動く集団の影響力が端的に現れた一例であるといえる。
個人的にはねぎに限らず、すべての農産物について、セーフガード発動は全く理不尽な措置だと考える。まず第 1 に、内外価格差がこの国では非常に大きい。第２に、この措置はこの国の大部分の民意を反映していない。第３に、かつては日本が米国への輸出を規制されていたものだが、自国がやられて嫌なことを他国にあえてするのはしっくりこない。第４に、先述の通り、さまざまな問題を内包している中国に対して安易にセーフガードを発動することは、果たして日本の国益に沿うことなのか、疑問がある。
何故このような問題のある措置がとられてしまうのだろう？小泉内閣の唱える「痛みを

伴う構造改革」というのはこういうことだったのか？これがおそらく一般に感じられる疑問であろう。そこで、この国の農業がかかえる構造的な問題を一度じっくり調べてみることにした。

● まず始めに数字ありき、「食糧自給率」

とりあえずこちらを見て欲しい。農水省のホームページの平成１２年度の農業白書第一章第二節「食糧自給率と食糧安全保障」。http://www.maff.go.jp/www/hakusyo/8-11.pdf 一応要約すると、近年食糧自給率は４０％と大きく低下しているので、食糧の安定供給のためには国内の農業生産の増大を図る必要がある、その目標を４５％に設定している、との内容である。

これの何が問題かというと、相変わらず、何故食糧自給率が低いといけないのかを全く説明していない点が問題なのである。それは何故か。きちんと説明できないからだと私は思う。原油、天然ガスをはじめとするエネルギー資源の自給率、日本はこれがゼロに近い。原油の輸入品率は９９．８％。これでは、何故食糧自給率だけは高止まりしていなければいけないか、理論的に説明するのは難しい。

ジャーナリストの大園友和氏はＳＡＰＩＯ誌１３年５月２３日号掲載の記事「世界資源戦争」食料安全保障の面からこう語っている。「エネルギーも同様だが、もしその供給を断たれたらどうなるか。太平洋戦争の二の舞いにならない保証はない。対米依存一辺倒で穀物メジャー、オイルメジャーに翻弄される、隷属的で脆弱な国家になってしまった」

これに反論するのは簡単である。第一に、江戸時代までならともかく、１億３千万にまで殖えた人口を自前で養うのは不可能である。どこかの国にある程度依存する体質は避けられない。国土の絶対面積が狭すぎるのだ。アメリカは、農業人口僅か３１０万人で３４９千万トンの穀物を生産しているのに対して、日本は３０８万人で１２千万トン。２９倍効率が良い。あとは推して知るべし、である。逆に、日本と最も仲のよい国が穀物メジャーを握っていることは幸運であるともいえる。

第二に、日本人の食生活の変化がある。農水省は食料自給率を高めるためコメ農業にばかり重点的に力をいれている。これは大間違いである。今の日本人はコメばかり食べているわけではない。パンやスパゲッティ、ラーメンなど、さまざまなものを日々食べている。これでは、カロリーベースでの自給率はいくらコメ農家を保護しても頭打ちになる。せいぜい５０％がいいところだろう。

第三に、アメリカとの関係が悪化した場合の食料禁輸措置を大園氏は心配しているわけだが、ならばアメリカの軍事力、核展開力、日本国内の米軍基地の存在等は考慮にいれなくても良いのだろうか？つまり、アメリカの食料禁輸について対策を講じるということは、アメリカが仮想敵国であると認識することであり、軍事的にも経済的にもアメリカと張り

あう必要がある。それは無理だろう。ならば、アメリカと戦争する心配をするより、何があってもアメリカとの関係を良好に保っていく努力をするのが先決だろう。

第４。食料保存技術の向上。「たくわえ君」という米がある。これはブランドではない。コシヒカリのたくわえ君もあるし、あきたこまちのたくわえ君もある。たくわえ君とは、政府が買い入れた米を特殊な温度で冷蔵保存したものだ。特徴は、この方法で保存することによって味が落ちないという点である。実際に食べた人によると、古古米でもかなり美味しいらしい。野菜も同様である。現在、スーパーに行くと、驚くほど様々な野菜が冷凍食品として売られている。ブロッコリー、里芋、アスパラ、枝豆、にんじん等々。

このようにそもそも、農水省、いや日本の食糧政策をも含めた全体の存在意義、つまり食料自給率主義自体が崩壊している。ここからは実際に日本の農業の問題点について、ひとつひとつ検証していく。

● 農民の膏血を吸って肥え太る巨大組織

農協ほど摩訶不思議な金融機関はない。農協が頑張れば頑張るほど、農家は潰れていく。農協は単なる金融機関ではない。それは、特高警察であり、巨大な既得権益を守る牙城であり、強力な労働組合でもある。

農協は組合員に「営農口座」を提供する。この制度は、農家が農機具や肥料、農薬などを購入する際に一定の額を無担保で融資する制度だ。ウソだろう、と思われる方もいるかもしれないが本当だ。無担保なのである。限度額は１ヘクタールあたり百万円。例えば１０ヘクタールの農地を持つ農家ならば限度額は１０００万円である。ここまでは、農家は三文判をぽんと押すだけで借りられる。

安易に借りられる資金というのは、減るのも早い。多くの農家は、あっという間に限度額いっぱいまで借りてしまう。するとまた、農協がやってくる。そして、甘い言葉を囁く。営農口座で借りた資金を長期貸付に移しましょう、そうすればまた営農口座で１０００万借りることが出来ますよ、と。農家は長期貸付に借金を移す為、土地を担保に差し出すことになる。これを数回繰り返せば、借金は雪だるま的に膨れ上がり、立派な自殺志願者ができあがる。そして、ある日突然、農協の職員がやってくる。翌年分の農業に必要な種籾や種芋、肥料、農薬など、生産資材の供給を停止すると言い渡される。返せなければ財産、収穫物、自宅、そして農民にとっては命ほども大事な農地が競売にかけられる。

数字には出てこないが、多額の借金を抱え込んだ農民が自殺するケースは多い。

この農協という組織、やってることはサラ金並にあくどい。私は常々、自立できない農家はさっさと失業して転職すべきだと主張しているが、さすがにこの話を聞いた時は、ひどいことするなあ、と感じた。

ジャーナリストの櫻井よしこ女史の著書「日本の危機」のなかで、全国農協中央会の広報の川上昌宏氏はこううそぶく。「市中銀行が担保を差し押さえるのと同じです。このとこ

ろ、米価が下がりつづけ、農家が苦しいのも分かります。しかし、それは政府の責任で農協の責任ではありません。」

農協は一体誰の為の組織か。農家のための農協が、いつ、農協のための農家に逆転したのか。農協の悪行はまだまだある。

● 農協のエゴ

田舎に行くと、金融機関は郵便局か農協しかない、という場合はめずらしくない。農村における閉鎖的な人間関係の濃密さからも、農家が農協の指導に従わないことはほとんどない。万一、従わない場合には村八分が待っている。農協はほぼ独占的に農家を顧客としておさえ、無責任に貸し付けを増やしていく。

ところで、農業の問題点は何か？と聞くと、多くの人は「競争の原理が働いていない」ことだと答える。

９５年１１月から食糧管理法が廃止され、コメの流通は自由になったはずだ。しかし、実際のところはどうか。これが全然、以前と変わってはいないのである。つまり、相も変わらず農協の独占状態が続いている。なぜか。法改正の時、農協が新しく参入する集荷業者にも減反政策への協力義務を課すよう、ゴネたからだ。

考えてみて欲しい。皆さんは新規に参入する集荷業者だとする。一軒一軒、それまで長年農協に集荷を頼んでいた農家を訪問して、今後はウチに集荷依頼を切り替えてくださいよ、と頼んでまわるわけだ。そんな「お願い」する立場の人間が、農家に減反を守る様「指導」したり「指図」をしたり出来る訳がない。

このように、せっかく法改正で目指した流通における競争の促進も農協によって換骨奪胎されてしまう。このことからも、農協というのは決して農家の為に存在している組織ではない、少なくとも彼ら自身にはそんな気はさらさら無いことがわかる。

● それでも、コメは余る・・

農協は、食糧管理法が廃止されてから、過剰なコメを調整保管することになった。調整保管とは、コメ余りに対処する為に農協にコメを購入、保管させる制度だ。目的は、コメ余りによって起こる米価の下落を防ぐことだ。ここまで書いてくると、余りにバカバカしくてやってられないよ、という気になってくる。

コメが余っているということは、農家が余っているということだ。だったら、農協も必要ない。つまり、少しの農家と農協を無くせば解決する話である。何故税金をつかって、わざわざ「調整保管」をし、農協と農家を手厚く保護してやる必要があるのか？

ともかく、話を進める。農協は調整保管する義務を負うことになった。このところ、豊作続きで（現在の農業技術だと、ほぼ毎年豊作になる）日本国内のコメの在庫は民間、政

府あわせて約４００万トンと言われている。「言われている」といったのは、はっきりした数字がつかめないためである。適正備蓄といわれるのは１５０万～２００万トンである。

要するに、備蓄として十分とされている量の倍以上のコメが余っている。勿論、コメも流通商品であるから、置いておくだけならタダ、というわけにはいかない。保管コストがかかる。１トンあたり年間１万４千円である。掛けることの４００万。さて、いくらになるか。５６０億円である。そのうち四分の一は民間（農協）の備蓄だとしても、４２０億円。余ったコメを保管するだけで、年４２０億円の税金が使われているのである。

さて、５６０億円のうち、４２０億円は政府が、残りは調整保管として農協が負担しなければならないわけだ。つまり１４０億円を。そうなると、農協にとっては少しでも過剰米が増えるのを防ぐ為に、農家に減反を厳守させることは死活問題になってくる。一応表向きは、農家は減反政策に対して自主的判断を委ねられている。すなわち、減反政策に従うかどうかは自由、とされている。しかしここにおいて、農協はゲシュタポ並の支配力を発揮することになる。従わなければ村八分、融資引き上げ、生産資材の供給停止、生産物集荷拒否等々、えげつなくも大人気ない仕打ちが待っている。

農協が自らの利益を守ろうとすればする程、農協に従う農家は不利になる。かといって、なかなか背を向けることも出来ない。この国にはこうした構図がもう出来上がってしまっている。私が常々、採算が取れない農家はさっさと足を洗うべき、といっているのは、こうした構図も背景にある。

かつて日本には、鉄鋼業、造船業、炭鉱などに働く人が大勢いた。最近では、金融、観光などか。ひとつの産業が衰え、また別の産業が栄えるのは資本主義社会においては、雨が降ったあとに晴れ間がのぞくかのごときことで、当たり前のことなのである。失業することなど全然恥ずかしいことではない。日本という国は、これまで決して、そうした人々を飢え死にさせたことが無い。その点に関しては、誇りを持っていい。ハローワークもある。職業訓練制度もある。そしてなにより今は、少子化で人手不足のご時世である。まさに、選り好みさえしなければ、「すぐにでも職は見つかる」のだ。

因みに、それでも余ったコメはどうなるかご存知だろうか？価格は激安に値引きされ、家畜の飼料にまわされるのである。２０００年度で言えば、トン当たり２５万円ほどの生産者米価で買い取ったものが、飼料用として放出される時はトン当たり１万３千円程になるのだ。一連の保管・処分などを含めると、国民の財政負担は１兆円規模になる。

● 農地改革をも阻む農協

何十年も前から、日本の農業の大規模経営化が必要であるということは叫ばれてきた。農家の８０％以上が兼業農家で、高齢で離農する農家が増えている現在、農地の流動化を推し進めることは必須となってくる。

その上で、株式会社の農地取得を認めるのは、１つの解決策だ。しかし、ここでも農協

が邪魔をする。「日本の危機」のなかで、全国農協中央会の広報の川上氏はこう反論している。「株式会社の農地取得は反対です。農地が投機に利用されることも考えられます。また株式会社という組織が馴染むとはおもえず、仮に馴染まないからといって撤退されたら荒地が残るだけです。更には地域社会が崩壊して組合員が減ることもあります」

この川上氏の詭弁に対して私はこう反論する。既に酪農、畜産、園芸などの分野では法人経営が認められている。こうした土地や工業用地、住宅用地は投機に利用されるのは許されて、なぜ農地だけが法人を締め出す必要があるのか？その根拠は？また、投機はいけないというのなら、転用禁止令を出して農地の取引をチェックすれば良いだけの話ではないか。一体何のために農業委員会（農地の売買には農業委員会の許可が要ることになっている）が農地取得を規制しているのか？

更に、川上氏は「株式会社という組織が馴染むとは思えず」と言っているが、そもそもいったい「馴染む」とはどういうことか？もし馴染まなかったら一体どうなるというのか、さっぱりピンとこない。また、荒地が残るといっても、すでに３５％の減反政策によって農地は荒地だらけというのが現状である。それでもコメが余って仕方が無いのである。すなわち、彼の言は理屈にもなっていない。

つまるところ、農協は地域社会の崩壊を心配しているのではなく、単に自分達のいう事を聞く従順な組合員の数が減るのを心配しているだけなのだ。

それと、もう１つ農協が農地改革を阻む理由がある。現在、農家への貸し出しはほぼ独占的に農協が占めている。それはなぜか。前述の通り、農地の取得は農業委員会に規制されており、農地を取得できるのは農家と農協に限られている。ということは、農地を所有できないのであるから、銀行などの一般の金融機関は農地を担保にとって農家に貸し出しをすることができない。だが、株式会社が農地を取得できるようになれば、そうした障害が無くなるので、農協以外の金融機関が一気にシェアを伸ばしてくる。農協はこれを恐れているのだ。

●　農業委員会のわがまま

農業委員会も問題だ。農業委員会は農地所有者の集まりで、農地の流動化には極めて慎重である。就農希望者が農業をはじめる為に農地を取得しようとすると却下し、農地の売買は大概認めない。現状を大きく変えることはしたくない、改革なしにこれまで通り農業保護の手厚い政策を続けて欲しいと望んでいる点について、利害が農協と一致している。人手不足は承知している、オラん家にも後継ぎが欲しいといいながらも、自分達の村に全くのよそ者が入ってくるのには反対する。これをエゴといわずしてなんというか。

結局、農業人口を確保し、自給率を保つ為の農業委員会制度が逆に農業の首を締める結果となってしまい、農地の流動化を妨げる大きな一因を担っている。

● 一粒で何度もおいしい「農業」

農業に群がるのは農協、農業委員会だけではない。政治家も官僚も同罪である。

度々繰り返される北朝鮮へのコメ支援、これは人道的な理由から行われているのでは決して無い。余ったコメの処分の為である。農業政策の失敗を粉飾する為に行われているに過ぎない。櫻井よしこ女史は週刊新潮１２月２１日号掲載の記事「また始まった農業バラマキのアリ地獄」のなかで、昨年１０月４日に決定した５０万トンのコメ支援が決定した時の様子について取材している。

「党外交部会での決定の仕方はまさに噴飯ものでした。普段は滅多に出てこない河野外相や農林族議員らが出席していました。河野外相は、とにかく自分が全責任をとるからやらせて欲しいとの一点張りでした。とくに酷いのは鈴木宗男総務局長で、大きな声で“大臣の意見を聞こう”とか“大臣がおっしゃってるんだからそれでいこう”とか叫んで、そんな雰囲気の中で５０万トンの支援が決まってしまいました。１８人の出席者のうち、明確に反対意見を述べたのは私１人。あと２人が疑問視する意見を言っていましたが、鈴木氏の大音声に仕切られてしまった。」（自民党平沢勝栄代議士談）

鈴木宗男は、余剰米処理に困っていた農林族議員達のボス的存在である。この鈴木と共産党大好き左翼の河野が手を組んだわけだ。それにしても、５０万トンのコメ援助である。コストにすると、１２００億円。この売国奴達は、危機に瀕した農業を尻目に、こんなやり方で国民を食い物にしてポイントを稼ぎ、ついでに自らの失政を隠した。

このあとニュースで日本の援助米が腐敗した北朝鮮幹部に横流しされ、闇市場で売られているのを見た。北朝鮮はとっととコメを売ってその金を核ミサイルづくりに充てたことだろう。

● 利用回数月２回の農道空港

農道空港という空港がある。政府は８８年度から全国各地にこの「農道空港」をつくり始めた。目的は、収穫物の安価かつ迅速な輸送である。北海道の十勝西部空港では一年間に約５０回の離発着がある。飛び立ってまた降りてきた場合、２回と数えられるので、正味の利用回数は半分の２５回となる。つまり、月に２回。空港を１つつくるのには、どんな田舎でも十数億円の建設コストがかかる。加えて維持費が月数百万円。

そもそも、農道空港という発想自体が既に破綻している。なぜかというと、トラック便の方が安くて使い勝手がいいからだ。輸送に航空便を使うと言うことは積み空港までのトラックを手配し、加えて下ろし空港からのトラックも手配しなければならないことになる。深夜便のトラックが常に日本国内を循環しているので、スピードの面でもアドバンテージは少ない。アメリカのように国土が広大な国ならまだしも、日本ではとても割に合わないのは誰でも少し考えればすぐに分かる。

農道空港をめぐる利権に多くの政治家、官僚が群がっているのは明らかだ。こんな農業予算が補助金漬け、無駄遣い農政をつくっていく。

● とことん農業の足を引っ張る政府

ここまで読んで頂いた方は、国はろくなことをしないことがわかって頂けたかと思う。はっきりいって、戦後５０年、国が一切農業に口を挟まなければ、どれだけよかったか。日本はアメリカ、フランスとは一味違った、農業先進国になっていたに違いないのである。本気で日本の農業を立て直そう、なんてちっとも考えておらず、実際行動を起こす段になると、それよりも既得権を守る事を優先する。あわよくば機密費を流用して王侯貴族のような生活をしよう、などと目論んでいる。モラルのかけらもない。

ここからは、近年の農業政策に絞って、国がどのように農業の足を引っ張ったか、もう少し具体的に検証していきたい。

最近、コメが余って余ってしようが無い状態になっているのには幾つか原因がある。そしてそのほとんど全てが政府の失政によるものといってもいいくらいだ。

失政その１は、小規模農家が多すぎて、大規模農業への移行を阻んでいる現在の状況をわざわざつくりだしたことだ。１９６１年、高度経済成長に日本が沸き返るなか、農家所得を急速に伸びる他産業の収入に負けない様確保する為、政府は農業基本法を制定する。これが失敗だった。経済成長が余りにも急だったため、農村の若い労働力が都市に吸収されていたのだが、農業基本法により農家の所得が増大させたために、このとき、潰れるべき農家が潰れなかった。これにより、農業人口の質、量は悪化し、しかし農家の数は減らないという最悪の結果となった。

これが、農家に残されたじいちゃん、ばあちゃん、かあちゃんによる「３ちゃん」農業のはしりとなる。しかし、除草剤をはじめとする種々の農薬や、小型トラクターの開発等の民間努力により、３ちゃん農業もなんとか効率化がすすんだ。

ここに目をつけたのが政治家、官僚である。農民票に依存する地方地盤の政治家にとっては、大規模な集約農家が少数あるよりも、零細農家が多数あったほうが都合がよい。こうして政治家は「数の論理」を武器に議員数改定に反対し、同時に農家への保護を手厚くし、結果農業の競争力を削ぎ落としていった。これが失政その２。現在、一票の格差は東京都の４,９８票に対して島根県の一票にまで広がっている。

因みにこれは自民党だけの話ではない。農協の労働組合である全農協労連は共産党の影響下にあるが、彼らは農協の統廃合に反対し、農協は政治家から政治力の便宜を、自民党は予算の実質的配分権を、共産党は農協の現状維持による党員確保をと三位一体のおいしいトライアングルを築いている。

１９６２年をピークにコメの消費量は減少の一途を辿り始める。一方日進月歩の勢いで農業技術は進歩する。コメが余るのは自明の理だ。失政その３は、無計画でいきあたりば

ったりの減反政策だ。

初めて減反政策を行ったのはなんと１９６９年になってから。７年前にコメ消費量のピークがきているのにもかかわらず、気付くのが遅すぎる。７３年には世界的に異常気象により不作となる。驚くべきは、農水省がこれで減反政策を止めてしまったことだ。ところが翌年から再び豊作になり慌てて減反を再開。一体何のためにコメを備蓄しているのやら。その後も何度か迷走しつつ、９４年まで懸命に減反と備蓄量減少に励む。で、９４年には記憶に新しい米不足となり、タイ米をいれるいれないで大騒ぎとなる。苦肉の策でブレンド米を販売し、世間のみならず国際社会の顰蹙を買ったりもした。これで農水省はちっとも７３年の不作から学んでいないことが明らかになった。

その後、またまた備蓄量を増やしすぎ、現在４００万トンの備蓄を抱え、保管料だけで年５６０億円、あまりに古くなり家畜飼料にまわすコメに費やされる金は年間一兆円になるという惨憺たる状況になっているのは前述の通り。

失政その４。安易に補助金に頼った農政。週刊新潮の櫻井よしこ女史の記事の中で、岩手県東和町の町長だった小原秀夫氏は語る。「政府の言うことを守って減反し、クワひとつ取らないでキノコ採りにでも行っていれば、結構、国から金が入ってくるんです。これではやる気のある後継者も農家も育つわけがありません」

ところが、昨年１２月５日、政府自民党は、意欲ある農家４０万戸を対象に所得を一定水準にまで補填する農業経営所得安定対策を実施する方針を固め、同対策を２００２年度からでも実施したいと発表した。まさに、農業にとってとどめの一撃のような政策である。時代錯誤も甚だしい。この政策は農民を公務員にするようなもので、かつてのソ連の国営農場のようなものだ。こんな愚策を考えざるを得ないのは、政府が食管法で需給を完全に統制し、減反を強制し、逆らう者は力でねじ伏せ、その一方で補助金や各種保障で農家の意欲を減退させ、生産の合理化、効率化の努力を妨害してきた結果である。働いても働かなくても所得は一定水準、これはまともな資本主義国家のとるべき政策とはとても思われない。農水省は全く学んでいない。このような補償こそが農家のやる気をなくさせることを。

● 農業生き残りへの途

では、果たして日本の農業が生き残る途はあるのか。結論から言おう。私は、ある、と考える。

昨年コメの自由化が始まり、外国産のコメが自由に入ってくることができるようになった。ただし今は高率の関税（６００％）がかかっているため、実際はまだ解禁されていないに等しい。問題は、１０年後だろう。この頃には、コメは無関税で入ってくるようになっているはずだ。敵はオーストラリア米とカリフォルニア米だ。

ＭＳＮジャーナルの記者の団藤保晴氏は２０００年９月２７日の記事「無策コメ農政が農家を壊滅させる」http://journal.msn.co.jp/worldreport.asp?id=000927dando&vf=1 の中でこうレポートしている。「梅雨時に近くのスーパーでオーストラリア・コシヒカリを見つけて買った。１０キロ３４００円くらい。梅雨時にもなると温度管理の悪かった国内米は、古米に近づき嫌な臭いを持つ。しかし、南半球のオーストラリアでは新米である。直前に買った北陸産コシヒカリより明らかに美味しかった」

このように、味の面ではもう完全に同じレベルとなっている。生産コストは日本の４分の１。輸送コストもかかるので、おそらく現在の日本のコメの半額程度で売られるはずだ。つまり、２０１０年までに生産コストを半分にすることができれば、十分競争に勝てるという計算が成り立つ。それには具体的にどうしたらいいのか。

答えはわかっている。大規模農業を実現することだ。しかし前述のとおり、農地の流動化は難しいため、何か他に糸口を見つけ出す必要がある。農地を売買することなく、大規模農業を実現する方法、これは委託農業しか考えられない。

農家の８０％以上が兼業農家であり、高齢で後継ぎのいない農家は多い。しかしこうした農家は先祖伝来の農地を手放すのに忍びないと感じている。だから、いっそ手放すよりは、信頼できる人間に耕作を委託するほうを選ぶ。

愛知県一宮市北方で農業を営む野田さんもそうした委託を受ける立場になった農家のひとつだ。「２０年程前から、ご近所さんで離農する人が増えたがや。兼業で（農業を）やっとる（続けている）人も多いけど、趣味みてゃーなもんだわ。ほんでぽつぽつ頼まれる（耕作依頼を受ける）事が多くなってよお。まあこの辺みーんな親戚みてゃーなもんだで。」

閉鎖的な田舎では、歴史的に村落を形成してきた集落単位で、いわば隣組の感覚で土地の集約化をはかるのがベストだ。解決への糸口が見えてきた。

大規模農家への支援、そして委託の促進である。現在、農業への補助金は規模の大小を問わず、一律に支給されている。減反も同様だ。小規模農家はほとんどが兼業なので、農業による収入の多寡は生活に影響を与えない。本業の収入があるからだ。中には数アールだけ耕作して、自分と家族の主食分程度をつくっている人もいる。こうした人にも補助金は与えられる。まずはこうしたアンバランスな行政を改めるべきだ。完全に補助金を無くすか、それが無理なら、少なくとも大規模農家だけに限るか。小規模農家への補助を打ち切るだけでも、ただあそばせておくよりはと、大規模農家への委託が進むはずだ。

● 農家の声

ではこのレポートを終わらせる前に、実際に農家の人がどう考えているか、幾つか意見を紹介したい。愛知県一宮市の野田家の後継ぎである野田和栄さん（２９）は問題点をこう指摘する。「消費者が農薬に対して非常に忌避感を持っていることに対しては腹が立ちます。一方では大規模農業化が進んでいないから農産物の内外価格差が解消しないんだと文句をいい、そのくせ農薬のついた作物は口にしたくないと言う。じゃあ無農薬で目一杯手

間をかけ、虫食いだらけのキャベツと綺麗で見目の良いキャベツ、どちらを買いますか？」綺麗なキャベツです、というほかない。農薬有りと無しの野菜を比較したページはこちら。

「一宮市は大都市の郊外（名古屋市の隣）なので、割と農協の支配力はうすれています。でも、だからといって農業経営がラクか、というと全然そんなことはありません。うちは初霜というコメをつくっていますが、北陸産コシヒカリのようなブランド力はありません。初霜も美味しいんですけどね。ですから、うちがつくったコメを直接消費者に売るのも難しいんです。日本人は根拠なきブランド信仰が強すぎます。初霜も食べてみてください。」宣伝されてしまった。でも確かに、初霜は美味い。

「郊外には郊外の問題があります。大規模化を推し進めるにしても、宅地と商業用地と農地が入り乱れていて、なかなか効率化が進まないんです。大都市の郊外では、田んぼの隣が賃貸アパートだったり、コンビニ、工場だったりということは珍しくありません。収穫前の作物を夜に盗まれたりということもあります。あと、空き缶やごみを田んぼに捨てるのだけは、絶対に止めて欲しいです。空き缶がコンバインに挟まったりすると修理代で数百万円かかることもあります。１つのゴミが、一軒の農家を破産に追い込みかねないんです。」

外国産米が入ってきてもやっていける自信はあるか、という質問に対して。「現状ではムリです。でも、あきらめて農業を辞めるつもりはありません。私達は努力しています。あと１０年、ですか？１００％の自信は正直ありません。年々、うちの耕作面積は増えていますし、農機具の借金も減っています。うちの努力次第じゃないですか？」

農家の所得を補償する政策について。「絶対反対です」

日本の農政はこれまで、あくまでも産業政策でなくてはならないのに、社会政策のような間違ったシステムを国民に押し付け、それが当然、といった顔をしてきた。ペリーの黒船来航以来、外圧が無ければ変われない体質なのは悲しいことだが、そんなことをいっていてもはじまらない。いまこそそうした悪弊を正し、改革を行うチャンスだ。

２０１０年に外国産米と戦うのは大規模農家なのだ。目先の狭い視野を捨て、切り捨てるべきは切り捨てる、そうした断固とした改革をのぞむ。

参考にしたもの

ＳＡＰＩＯ誌１３年５月２３日号掲載のジャーナリストの大園友和氏の記事「世界資源戦争」

愛知県一宮市北方町で農業を営む野田一家への取材

MSN ジャーナルの記事「無策コメ農政が専業農家を壊滅させる」　団藤保治
http://journal.msn.co.jp/worldreport.asp?id=000927dando&vf=1

日本の危機　新潮文庫　櫻井よしこ著

週刊新潮１２月２１日号掲載の記事「また始まった農業バラマキのアリ地獄」櫻井よしこ

農水省ホームページ
http://www.maff.go.jp/www/hakusyo/8-11.pdf

sator010716 行政学演習Ａレポート
「永住外国人地方参政権付与問題について」　ｋ９９０１３０　佐藤理恵

私は永住外国人の地方参政権付与問題について調べた。初め、私は彼らに与えてもいいと思っていた。なぜなら、彼らは国籍は違っても日本人とは変わらない生活を送り、その地域の住民と同じように自分たちの地域を良くしたいと思っているはずだと私は思っていたからだ。事実、自分の地域を住みよくしたいと思っている外国国籍の人は大勢いるはずである。しかし、今回調べていくうちに、それだけでは済まされる問題ではないことがわかった。そこで、反対派の意見をみながら、この参政権付与問題に関してどうすれば良いか考えていきたい。

まず初めに、公明党・保守党の永住外国人地方参政権付与法案（骨子）について少し説明する。永住者と特別永住者に自治体議員、首長の選挙権を付与するという法案である。申請により永住外国人選挙人名簿に登録された満２０歳以上の外国人で引き続き３ヶ月以上、市町村の区域内に住所を有するものは、その自治体の選挙権を有するとしている。私がこれから述べる永住外国人地方参政権付与問題は選挙権だけについて述べることとする。なぜなら、私自身、被選挙権が身近に感じないのでどう考えていけばよいかわからないからだ。私は永住者に選挙権を与えてもいいと思っている。その理由をこれから反対派意見の主な３つをとりあげて述べていきたい。

１つ目は、「国民主権」との関連による反対派の意見である。彼らは、参政権というものはあくまで国家の構成員たる「日本国民」にのみ認められるものであって、永住者といえども外国人に参政権を付与することは憲法違反であると言って反対している。確かに、憲法第１５条の「公務員の選定罷免権・公務員の性質・普通選挙と秘密投票の保証」をみると、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは国民固有の権利である」とある。しかし、憲法第９３条２項では「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」とある。また、２０００年の総選挙から日本も在外投票が認められ、海外にいる日本人も投票ができるようになった。しかし、これは国政レベルに限られており、（現在は衆・参の比例区に限定）、地方レベルではいくら彼らが日本人でも選挙権は与えられていない。つまり、「住民」とは国籍に関係なく、その地域に住む人々のことを指すのではないだろうか。そうすると、永住権があり、その地域に住んでいる外国人はその地域の住民であり、地方参政権があって当然なのではないだろうか。

２つ目は、参政権付与が納税義務とは無関係だという意見である。憲法第３０条の「納税の義務」では、「国民は法律の定めるところにより、納税の義務を負う」とある。これは、「国民」は納税の義務があるが、日本国籍のない外国人にはないということではないだろうか。しかし、現に外国人も日本人と同じように税金を徴収されている。それにもかかわ

らず、参政権がないのだ。このことに対して「国籍」の重さを主張して、彼らに参政権を付与することを反対している人もいる。石原都知事は「日本人では生活保護を受け、納税をしていない者も選挙権は持っている。それが、国家というものであり、国籍というものの重さだ。」と言っている。[1]　私はこれほどまでにも「国籍」というものは重いものなのか、と思った。周りの日本人と同じように暮らしている永住外国人が、周りの地域住民と同じように自分たちの地域を良くしたいと考えることは普通なのではないだろうか。それなのに、国籍が違うというだけで、自分たちの地域を住み良くする権利さえもないというのはおかしくないだろうか。地方選挙がまったく、国政に関係ないとは言えない。間接的でも関わってくることは認める。しかし、長年、日本に住み続け、これからも日本に住み続けようとする外国人が、わざわざ自分の住んでいる日本の国益に不利になるようなことを望むだろうか。もし、私が韓国で長年住み続け、これからも韓国に住み続けるとしたら、わざわざ韓国の国益に反するようなことは望まないと思う。なぜなら、それは私にとっても不利になるからである。永住権を持ち、その地域に住んでいる外国人はその地域の住民であり、国民ではないのにもかかわらず、きちんと納税の義務も果たしているのであるから、地方参政権は与えられるべきであると私は思う。

３つ目は、「参政権が欲しければ、帰化すべきだ。」という意見である。しかし、旧植民地出身者の人々にとって、この意見は許せないものだろう。もともと、彼らは日本政府によって強制、もしくは間接的強制により日本へ連れてこられた。第２次世界大戦が終わり、しばらくは彼らを「日本国籍の保持者」と認定していたが、１９５２年発行のサンフランシスコ講和条約により、彼らは選択する余地もなく、日本国籍を失った。もしかすると、日本国籍を持つ事を望んでいた人もいたかもしれない。そのような背景のある彼らに「参政権が欲しければ、帰化しろ」というのはあまりにも無責任すぎる発言ではないだろうか。また、後に彼らの中にも帰化申請をした人もいただろう。現に、帰化を申請する人は年々増えている。しかし、帰化不許可となった者も割合からすれば、大きな割合ではないが、少なからずともいることは間違いない。彼らが不許可となった理由はわからないが、国籍法の帰化許可の条件の中に基準が明確でない。例えば、国籍法第５条の１項３号「素行が善良であること」と１項４号「自己又は生計を一にする配偶者その他の親族の資産又は技能によって生計を営むことができること」である。帰化許可の条件の基準が明確でないことは彼らにとって不利である。帰化許可の条件が妨げとなっているために、帰化できなかった人々は日本国政府に保護されないままであり、生活していくことが難しくなる可能性もある。では、帰国すればいいのではないかと言われるかもしれないが、もし、家族がいて日本の生活に慣れてしまうと、母国に帰ることは生活をまたリセットしなおさなければならないので、難しい。彼らは日本政府によって勝手に日本国籍を奪われ、日本政府の彼らに対する無責任さが戦後半世紀を過ぎてもなお、彼らを苦しめているのである。彼らに対するこのような発言は許せないが、帰化を勧めるなら、帰化許可の条件を緩和するべき

である。それができないのなら、彼らに地方選挙権を与えるべきである。

これまで、反対論に対して私なりに反論し、永住外国人に地方参政権を与えるべきだと主張してきたが、今の日本の現状では難しいように思える。それは、気持ち的な問題であると思う。そもそも、私がこの問題を取り上げた理由は、外国人に対して日本にはまだ多くの差別があり、それを見直したいと思ったからだ。私が調べた資料の中でそれを象徴しているものがある。[2]それは、本名使用率に関するアンケートである。その結果は、１９９９年現在でオールドカマーの「本名使用」は 22.5%だった。この数字は１９８４年の調査の時よりも 10%ほどは増えているが、回答率の８割弱が今もなお、「通名」を用いていることがわかる。その「通名」を用いる理由としては「日常生活の差別」や「就職差別」を回避するためという回答が顕著であった。このように彼らは自分の本名も名乗ることができないのである。

また、前に述べたように「納税は公共サービスを受ける対価であり、参政権とは直接結びつかない」といった反対派の意見もあるが、彼らは果たして満足のいく公共サービスを受けられているのだろうか。私が調べた資料の中に近畿地方の各自治体、２府４県の３２６市町村を対象に国際化施策に関するアンケート結果というものがある。（回収率 17.5%）[3]その結果は「在住外国人の住宅問題対策」や「外国語による相談窓口の設置」といった在住外国人に対する施策を行っている市町村は少なかった。また、外国語による情報提供を行っていない自治体が 1／3 という結果が出た。つまり、彼らは情報を得ることもできなければ、何か問題が起こっても相談する場所さえもないのだ。このような状態で彼らは公共サービスが満足して受けられているのだろうか。彼らに対する差別は住宅上や労働上の差別以外にもまだある。例えば、１９９８年にブラジル人女性が浜松市の宝石店に入ろうとしたら、店主に「外国人お断り」の表示をたてに入店を拒否されたという事件が起こった。さらに、北海道小樽市の入浴施設が外国人の入浴を拒否したという事件が起こった。拒否された外国人の３人の中で１人は日本国籍を取得していたが、やはり拒否されたという。このように現在でもまだ、外国人に対して多くの差別がなされている。また、日本国籍を持っていても見た目が日本人ではないからという理由だけで差別されている現実がある。つまり、日本人にはまだ、外国人を拒否する意識があるのである。そういった差別が日常に起こっているにもかかわらず、日本には人種差別を抑制するための法律もなければ、彼らに対する相談窓口でさえもない。私はこういったことから、永住外国人が参政権を欲しがっている理由は、差別をなくし、満足のいく公共サービスを得たいからではないかと考える。前にも述べたように、彼らは「国民」ではないが、税金を払っているにもかかわらず、満足のいく公共サービスを受けることができないのである。永住外国人に選挙権を与えることで彼らの発言に耳を傾けざるをえなくなり、外国人に対する差別などの問題に正面から向き合わなければならなくなるだろう。これにより、少しずつではあろうが、私たちの外国人に対する差別意識もなくなるのでなはいかと思う。人種差別をなくすためにも

永住者に選挙権は与えるべきであると私は考える。

それでも選挙権を与えられないのなら、改善すべき点がいくつかある。まず１つは、民族差別や人種差別を抑制するための法律をつくる必要がある。例えば、外国人だという理由だけで差別をすれば、罰金を課すというような法律をつくるべきである。これにより、日本人全員が彼らを差別することはできなくなる。人種が違っても私たちは平等なのだという意識改革を法律的面から示す必要がある。

次に、市役所や県庁で必ず、外国語で書かれた日本の生活習慣などについての説明書を入国してきた外国人全ての人に配布するようにすることである。法務省のデータによると、[4]永住者数の推移は外国人登録者総数に対する構成比は平成２年度末の６０％から２０００年度現在では３９％と年々低下してはいるが、永住者の外国人登録者数は年々増加してきている。また、非永住者数も年々増加し、２０００年末現在では最多の１６８万６４４４人となった。このデータからもわかるように外国人が日本に入国してくる数は年々増えている。しかし、日本の市役所や県庁には日本の生活習慣について外国語で書かれた説明書のようなものはいっさいない。ましてや、市役所に行ったからといって、外国語を話せる人はほとんどいないに等しい。日本に来て日本語が話せない外国人は、ごみをいつ捨てるのか、どのように捨てるのかといった日本の生活習慣がまったくわからない。だから、日本人が教えなければいけない。外国人は日本の生活ルールを守らないと怒る住民がいるが、彼らにルールを教えていないのだから、わかるはずがない。わからないのだから、彼らは母国の生活ルールで生活してしまうのだ。彼らが入国した際に必ず、日本の生活ルールを教えてあげるべきなのである。そうするための１つの案として、市役所や県庁にいくつかの外国語で書かれた説明書を置いて、彼らが登録する際などの時に配布すればよいだろう。外国語もできる限り、あらゆる国の言語で書いた説明書を作るべきだが、最低でも英語と中国語、ハングル語、朝鮮語、ポルトガル語で書かれた説明書を作るべきである。なぜなら、法務省のデータによると、永住者数を国籍別にみると、韓国・朝鮮、それと中国出身者の者が全体の９割を占め、非永住者でもそれらの国の出身者とブラジル出身者の数が全体的に大きな割合を占めているからである。彼らも日本人もお互いにルールを守って安心して暮らせるように、彼らに日本の生活習慣を教える必要があるだろう。

次に帰化許可の条件を緩和する必要がある。前にも述べたが、日本は帰化許可の条件の基準が不明確である。１つ興味深い国籍取得方法がある。その国はアメリカである。アメリカの市民権を得ると、アメリカの国籍を得たことと同じ意味になり、選挙権や被選挙権が与えられる。その市民権の取得方法は、永住権を３年程持っていると市民権に応募でき、移民局でアメリカの歴史、政府などについてのテストと面接を受けてパスすると、市民権がもらえるのである。本屋にいくと、市民権テスト用の参考書や問題集を売っているという。果たして、このような市民権取得方法がよいかどうかはわからない。しかし、国籍取得の１つの手段として面接を取り込むことは必要ではないかと思う。紙の上だけではわか

らない本人の性格や気持ちなどが面接によってわかることもあると思う。さらに、日本の国籍を取得するのに通常、申請してから数年かかるとされている。その数年の間に外国籍の人々はさまざまな不便があると予想され、彼らにとっては早く日本国籍を取りたいと願っていることだろう。一方、面接を重視した国籍取得方法の方が結果を早く出すことができ、彼らにとって良いだろう。日本政府は、帰化した人々に帰化する際に何がたいへんだったかなどといった実態調査を行った上で帰化許可の条件を緩和する必要がある。

最後に、私が最も改善すべきだと思うことは日本人の持つ外国人に対する差別意識である。前にも述べたように、世の中にはまだ数多くの外国人に対する差別がある。私たちは意識改革を行わなければならないと思う。そのさきがけとして、彼らとの交流の場を設けることが必要であると私は考える。例えば、授業の一貫として来年度から新設される「総合的な学習の時間」の中に、彼らとの交流を計る催しものを取り入れてはどうだろうか。私が小学生の時に中国からの帰国子女がいて、彼らに水餃子の作り方を教えてもらいながら、彼らと交流をはかっていった。子供が外国人との交流をはかることで子供たちはもちろんのこと、その親たちも子供から話を聞いていくうちに人種や民族の違う人々と共に過ごすという意識がめばえてくるはずである。彼らとの交流の場を設けることが、彼らと共存していくための大きな第１歩ではないかと私は思う。

終わりに、私はこのレポートで何度も永住外国人に地方参政権を与えるべきだと述べてきた。しかし、それが難しいのなら、まず日本人の彼らに対する差別意識を見直すことが必要であると私は強く主張する。今回のレポートでみんなに知ってもらいたいことは、日本にはまだ多くの外国人差別があるということだ。私たちは彼らと共存していくために、その問題に真剣に取り組むことが必要である。

---

[1] 朝日新聞・２０００年１１月２６日

[2] http://www.mindan.org/undou/index.htm
MINDAN：在日韓国人の地方参政権への思いを中心に在日韓国人に関する日本での出来事などを掲載

[3] http://www.kiis.or.jp/region/
「財団法人関西情報センター」の情報提供コーナー

[4] http://www.moj.go.jp/PRESS/010613-1/010613-1-6.htm
法務省：平成１２年末現在における外国人登録者統計について

参考文献：

＊ 公明党・保守党の永住外国人地方参政権付与法案（骨子）
＊ じちろう（２００１年3月１１日、第１７３４号）

＊　田中宏教授（龍谷大学）へのインタビュー記事（２００１年４月）
＊　三省堂　新六法
＊　http://www.geocities.co.jp/WallStreet/7009/mg0011-3.htm

永住外国人に地方参政権は付与すべきか（第１回）　中島健　著（大学生）

sasakit010716　行政学演習Ａレポート

「ジャカルタ首都圏都市交通問題を考察する」

k990126　佐々木 哲夫

序　テーマ設定の過程

今回、このテーマを設定した動機は、私がこの５年間に３回、インドネシアへ訪問していることに起因する。そのインドネシアの首都、ジャカルタに長期滞在するといつも思うのであるが、首都の割には交通網などが非常に遅れていることに気付かされる。道路一つとっても、大きな穴が開いていることは珍しくなく、その穴を避けるために渋滞が起こることもしばしばである。

我が国は戦後賠償でサリナデパートやホテルインドネシアなどを建設し、そして今現在は政府開発援助（ODA）により、人的派遣や教育援助などを行っている。では何故インドネシアに多額の ODA を拠出するのか、という疑問が湧くのは当然の帰結だろう。こうした疑問、そして実体験を通してみたインドネシアの現状（主に鉄道・バスなどの交通インフラ設備）を考える上で必ずや役に立つであろう要素の一つに ODA がある。こうしたこともあり、私は今回、ジャカルタ周辺の鉄道・バスなどの都市交通問題を考えてみようと思ったのである。

都市交通問題、といっても、大仰な理由などはない。ただ、ジャカルタで生活をしていると、やはりどうしても「移動」しなければならない。また、今までの住宅地といえば、市内中心部に位置するメンテン（Menteng）地区（山手、或いは麻布に相当）、チュンパカプティ（Cempaka Putih）地区（下町に相当）等を指していたのだが、今では住宅開発がジャカルタ南部へと伸びており、中心部からはやや離れたクバヨランバル（Kebayoran Baru）地区や、ビンタロウ（Bintaro）地区などが発展している。ということは当然、通勤時間帯になると都心へ通じる道は大渋滞となり、通常ならば 15～20 分で到着できるところを、1 時間以上、最悪な場合は１時間半以上もかかって向かうこととなる。この一つの原因は、自家用車台数の急増、そしてそれに対応できない道路建設である。

それでは道路を作ればよいのか、という問題になるが、大気汚染を更に進行させることにもなりかねない。また、その他の理由としても、ジャカルタ市内にある大企業のオフィスはそのほとんどがタムリン通り、スディルマン通り等の、主要幹線道路沿いに集中していることがあげられる。更には、そうした幹線道路から拡散させるための補助幹線道路の供給不足などがあり、簡単には解決しそうな問題でもない。

それでは、今我が国で協力できる範囲内で考えられ、且つ都市交通問題を抜本的に見直すようなプロジェクトはないものか、と考えるに至ったのである。[1]

１　対インドネシア ODA の現状

（１）概要

インドネシアに対する ODA の拠出は、贈与、政府貸付を合わせて約 16 億 583 万ドルにも及ぶ（1999 年実績）。同じく 1999 年までの累計では約 3 兆 4493 億 800 万円にも及ぶ。こうした日本の多大な援助は、インドネシアが受け取る各国からの ODA の中でも群を抜いており、1997 年実績では、2 位のドイツ（1 億 1500 万ドル）を遥かに超す、4 億 9800 万ドルにも達しているが（97 年度支出純額シェアが 62.8%）、これでも近年では大幅な減額である。これは 1997 年の東南アジア通貨危機及びそれに起因する社会混乱により、ODA の拠出も一時見合わせた結果であり、翌 1998 年には再び 8 億ドル台に増額している。

また、ODA は原則として要請主義をとっており、相手国政府からの要請に基づき外務省や国際協力銀行（JBIC）等関係機関が協議して実行に移すかどうかを決定するのである。

更に国際協力事業団（JICA）は、国別アプローチの強化や事業実施の効率化を図っている。こうした中、インドネシア政府は公共事業省等各省庁を通じ、日本政府に様々な協力を要請してきている。

資料３からも分かる通り、他の主要援助国に比べて我が国の援助額は格段に多い。これについて外務省経済協力局政策課国別計画策定室の松山氏は、「他の国に比べて我が国はまだ多少の財政的余裕がある。また、相手国（インドネシア）からの要請も数多く、需要がある。その為、他国に比べて援助額が多いのである。また、他国はこうしたデータには表れないが、技術協力や NGO への協力など、側面支援を行っている場合があり、そうしたことからもこうした結果になったのではないか」と話していた。また、何故対インドネシア協力額が、他国よりも多いのかという質問に対しては、次の第 2 節の冒頭で触れるような内容を説明していた。

（２）我が国のインドネシアへの ODA 拠出の理由

① 我が国と貿易・投資面等において密接な関係にあり、政治・経済面でも重要であること。
② 我が国の海上輸送にとって重要な位置を占め、天然資源供給国であること。
③ ASEAN の中核であり、東南アジア地域発展に対する重要な役割を担っていること。
④ 97 年の通貨危機の影響で社会経済情勢が非常に不安定であり、経済の回復、国民生活の安定が欠かせないこと。

日本企業が人件費や工場などの施設経費を抑制するため、インドネシアなどのアジア各国でモノを生産し、逆輸入、あるいは最終工程のみを日本国内で行なう、といった方式を取り、貿易面での関係が密接である。

また、地勢的にも世界最大の原油生産地である中東地域からの海上輸送航路が、必ずと言っていいほど、インドネシアとマレー半島の間に位置するマラッカ海峡を通過する。更には鉱物資源の豊富なオーストラリアからも、航路がイリアンジャヤ周辺を通過するなど、我が国にとって海上輸送の最重要地域と言っても過言ではない。故に、安定した海上輸送を今後も継続して続けていくためには、輸送航路の周辺地域、すなわちインドネシアなどの社会情勢の安定が欠かせない。不安定な社会情勢の影響を受けた事件として記憶に新しいのは、アロンドラ・レインボー号事件がある。これは 1999 年 10 月、アルミニウム塊 7000 トンを積み、インドネシア・スマトラ島のクアラタンジュン港を出発した貨物船が、マラッカ海峡沖で海賊にシージャックされ、乗組員は幸い海賊によって救命ボートに乗せられ、海上を漂流していたところ、タイ警察によって保護された。しかし貨物は海賊によって強奪され、船のみが翌 11 月に発見されるという事件である。こうした海賊事件は多発しているが、社会不安や経済の悪化による失業などの要因が、インドネシア、特にマラッカ海峡周辺の住民を海賊へと「転職」させているという分析もある。また経済的要因とは異なるが、アメリカの石油メジャー、エクソンモービルの現地合弁会社であるエクソン・モービル・インドネシアも、アチェ特別州の治安悪化、また自由アチェ運動（GAM）の脅迫を受けて、2001 年 3 月９日に天然ガス田の操業停止に追い込まれた。アチェの天然ガス生産を一手に引き受けている同社の操業停止は、月 1 億ドルの収入を得ているインドネシア政府にとっても、また液化天然ガスの輸入を行っている日本・韓国にとっても、手痛いダメージである。

政治的にもインドネシアは 1967 年の ASEAN（東南アジア諸国連合、the Association of South-East Asian Nations）発足当初からのメンバーで、「ASEAN の盟主」。地域最大の国土及び人口を持ち、スハルト政権時代はその求心力と発言力が強大だった。現在ではスハルト時代ほどの求心力はないものの、ASEAN にとってインドネシアは最重要国の一つといっても過言ではないだろう。

上記の①～③を総合的に踏まえると、確かに各地方の独立運動もインドネシア社会不安

の大きな要因の一つであるが、それは内政問題であるので、我が国が協力可能なインドネシア「復活」への道は、経済協力による社会不安の払拭であろう。

（３）我が国の ODA の主な内容（ジャカルタ周辺の交通整備について）

資料４はジャボタベック首都圏[2]の鉄道などの交通網に対する資金協力を抜粋したものである。ジャボタベック鉄道は、ジャカルタ市内中心部を縦断して南北に走る中央線と、それをほぼ環状に取り巻く西線および東線を中心とし、環状線から各衛星都市へ向けてブカシ線、スルポン線、タンゲラン線、タンジュンプリオク線の７線によって構成されている。この鉄道はオランダ植民地時代に敷設され、以後使用されぬまま放置状態にあった時代が長く続いたが、日本政府はこれを本格的鉄道へと再生させるため、1,000 億円以上の円借款を投入するなど大規模な協力を行ってきた。また、都市交通の混雑を解消するために、更なる円借款を行っている。それが上の表にもある、「ジャボタベック圏鉄道近代化計画」である。この結果、中央線は市内中心部の区間が高架となり、ピーク時 12 分間隔の運行が可能となった。これによってボゴール方面からの通勤需要にある程度は対応できるようになり、需要も増大傾向にあるという。さらには環状線においては当初の目標であった 20 分間隔運行を目指し、自動信号化などの改良工事も進んでいる。

こうした協力の目的は、今後も更なる増加が見込まれるジャボタベック地域の人口に対応し、その需要増を道路政策のみで行なうことは不可能と考えられるので、という観点に立っている。現在は鉄道利用率が 3%と低水準ではあるが、「将来的にこの地域の陸上輸送量の 15%～20%のシェアを鉄道に期待している」と、JICA は報告している[3]。

ジャボタベック鉄道改良工事で、既に完成、または 1999 年度内に完成予定の項目は次の通り。

- 各線区の軌道整備
- 車両基地、工場の整備（第一期工事）
- 中央線高架化
- マンガライ～デポック間複線化
- カンプンバンダン駅改良
- 中央線、ベカシ[4]線、カンプンバンダン駅構内の自動信号化
- 東線、西線の 4 駅改良
- 東線、西線の自動信号化及びスルポン線、タンゲラン線以外のジャボタベック地域の CTS 化
- スルポン線の単線電化、電子連動化
- タンゲラン線の単線電化、電子連動化

また、私が次の第２章で述べるように、地下鉄建設についても外務省に問い合わせてみた。これについて前述の松山氏は、「現在はインドネシア政府から建設の要請はない。その理由としては、建設コストなどが莫大、採算面で不安等の要因があるのだろう」と話していた。

その他、我が国が ODA を拠出するものとしては、例えば鉄道車両の提供の際にかかる輸送費がある。船便で輸送することになるだろうが、もしその輸送費も ODA を拠出しないとしたら、車両提供者は輸送費という多額の費用がかかり、提供を尻込みしてしまうだろう。そうしたことからも、輸送費への ODA 拠出は妥当と考えられる。

（４）考察

外務省担当者への電話によるヒアリングでは、期待した答えは返ってこなかった。その理由の一つは、何故インドネシアにこれほどまでの資金協力をしているのか、明確な返答がなく、ただホームページなどに掲載されている文言を要約して説明しているに過ぎなかった。確かに本章第２節冒頭に書いてあるような理由はあるだろう。しかし、それだけであれほどまでに多額の資金協力をするだろうか。

私がインドネシア人にその事を電話で質問したところ、このような答えが帰ってきた。「インドネシア人は日本人を兄のように思っているから、どうしてもたよってしまうのではないか」。なるほど、そう考えれば辻褄が合う。「兄」のように思い、そして同じアジアの一員であるという同胞意識が、アジアで最も発展している日本に多数の要請をする一因であるように思われる。

さて、協力の中身についてであるが、私が今回取り上げる都市交通問題については、鉄道関連事業に関しては積極的に取り組んでいるようである。しかし、バスなどの道路行政に関してはまだまだ未整備といわざるを得ない。特にひどいのが、老朽化したバスや、低質なガソリンによる大気汚染である。後者はインドネシア政府により無鉛ガソリンの普及を進めていってもらうしかないが、前者は ODA でも出来そうである。例えば、前述の松山氏は「輸送費には ODA を拠出できるが、車両などには拠出できない」とする意向は、少なくとも京都議定書を取りまとめ、環境行政に積極的に取り組んでいこうとする国の言うことではないだろう。つまり政府としては、「輸送費は持ちますが、車両などは地方自治体や民間の車両を宜しくお願いします」と言っており、極論、「車両を提供されなければ輸送費が浮く」となる。はっきり言って消極的過ぎる。確かに車両提供は無償でも構わない。それは東京都交通局車両電気部車両計画課車両係の松尾氏が述べているが、「車両を提供せずに解体した場合の費用は、１両あたり約 300 万円」であり、車両の提供側としても 300 万円の経費削減、否、通常都営地下鉄などは 10 両編成前後で走っているので、約 3,000 万円の節約となったはずである。こうした経費削減を進める上でも、インドネシア政府より要請があった場合、その他にも例外的には「在外公館による相手国政府との政策対話や、日本から相手国への政策協議ミッションや調査団の派遣などを通じて入念な事前調査を実施し、相手国と共同で優良案件の積極的な発掘・形成」[5]し、その中に鉄道やバスの車両提供を盛り込み、我が国の車両を積極的に提供したらどうだろう。鉄道に関して言えば老朽化した通勤用車両に比べてずっと停止精度の向上が図られ、ドアの開閉も可能となり、いいのではないかと私は考える。その為にも各バス会社及び鉄道会社などに広く車両の無償提供を募るべきであると私は考える。供給過剰になるかもしれないが、例えば鉄道の場合、ＪＲで通常運転されているボックスシートのある車両（オレンジ色がベースの車体に、深緑色のラインが引かれている車両）は、ジャカルターバンドン間の中距離路線にも十分使用でき、特急や寝台車両などはジャカルタースラバヤ間などの長距離路線に使用できるだろう。それでも過剰になる場合は、提供車両数を制限して選考すれば、より質の高い車両を提供できるようになる。

しかし机上では積極的な協力体制が見られるものの、現地に生活し、数値には表れないものの実感としては、これほどまでに鉄道近代化の援助を受けているにもかかわらず、一向に鉄道状況は改善されない。車両の極度の老朽化、鉄道網の未整備による交通渋滞の悪化、走行中の車両でも屋根に乗ったり窓にぶら下がったりする等の危険な乗車状況が見られるなど、交通問題が解決する糸口が見えない状況が続いている。バス網についても同様のことが言える。バスの老朽化は目に余るものがあり、時には乗客輸送中に故障を起こしてしまうこともある（そうした場合は、運賃の二重徴収にならないよう、同路線の後続バスが到着次第、無償で乗り換えるシステムがある）。そうした老朽バスは、排気ガスもまた尋常ではなく、大気汚染の大きな一因を担っている。さらに複合してみれば、ジャカルタ市内中心部に位置し、長距離列車のターミナル駅であるガンビール駅には、タクシーのみで、バスが通っていない。否、正確には空港リムジンバスは走っているので、生活路線バスが通っていないといったほうが正確である。

それではどうしたらよいだろうか。そうした意味合いからも次章では、国家レベルでの協力体制を見る視野を更に広げ、地方自治体、民間なども含め、国を挙げての協力体制を参考に、ジャボタベックの都市交通問題に取り組むアプローチを考察していこうと思う。

資料１　我が国の ODA 実績（支出純額、単位：百万ドル）

暦年	贈　与			政府貸付		計
	無償資金協力	技術協力	計	支出総額	支出純額	
94	72.28	177.69	249.97	1084.37	636.2	886.17
95	66.46	203.67	270.14	1155.14	622.28	892.42
96	64.41	163.31	227.72	1234.15	737.81	965.53
97	66.57	148.39	214.96	739.61	281.9	496.86
98	114.59	123.99	238.59	1034.51	589.88	828.47
累計	1134.14	2034.47	3168.65	17084.17	11618.83	14787.47

（出典；外務省 ODA ホームページ）

資料２　我が国の援助実績（累積）

99 年 ODA 実績：16 億 600 万ドル	
（１）有償資金協力(66-99 年累積、支出純額)	129 億 9300 万ドル
（２）無償資金協力(68-99 年累積、支出純額)	12 億 3500 万ドル
（３）技術協力実績(66-99 年累積、支出純額)	21 億 6700 万ドル

（出典；外務省各国インデックスページ）

資料３　主要援助国（1994－98 年累計）

国　名	(1)日本	(2)ｵｰｽﾄﾗﾘｱ	(3)ｵｰｽﾄﾘｱ	(4)フランス	(5)イギリス
シェア率	68.3%	7.4%	5.7%	4.4%	3.9%

（出典；同）

資料４　年度別・形態別実績（単位：億円）

年度	有償資金協力	無償資金協力
1969		チカンペック～チレボン鉄道修復（8.28）
1970		チレボン～ウェルリ道路（3.06）
1971		チレボン～ウェルリ道路（2.88）
1972	チレボン～ウェルリ鉄道修復（10.44）	ジャカルタ等バス輸送改善（0.59）
1973	ジャカルタ～ボゴール間電車（8.24）	ジャカルタ等バス輸送改善（10.13）
1974	ジャカルタ～メラク道路（2.12）	ジャカルタ等バス輸送改善（1.72）
1975	ジャカルタ～メラク道路（125.14）	
1978	ジャカルタ市内高速道路（30.21） ジャカルタ都市交通（43.08）	
1979	ジャカルタ市内有料道路立体交差（45.00） ジャカルタ都市交通（鉄道）（37.51）	

1980	ジャカルタ都市交通（鉄道）（58.36）	
1981	ジャボタベック圏鉄道（55.24） ジャカルタ市内有料道路南リンク（8.80）	
1982	ジャボタベック圏鉄道（1-Ⅱ）（66.31） ジャカルタ湾岸道路（12.10）	
1983	ジャボタベック圏鉄道近代化（1-Ⅲ）（52.03）	
1985	ジャカルタ有料道路（34.18） ジャボタベック圏鉄道近代化（Ⅳ）（93.31） ジャカルタ有料道路（外環状線）（9.39）	
1986	ジャボタベック圏鉄道近代化（1-Ⅴ）（111.74） ジャカルタ～メラク有料道路（Ⅱ）（20.57）	
1987	ジャボタベック圏鉄道近代化（第６期）（135.65）	
1989	ジャボタベック圏鉄道近代化（Ⅷ）（103.81）	
1991	ジャボタベック圏鉄道近代化（第８期）（74.00）	
1992	ジャボタベック圏鉄道近代化（第９期）（153.47）	
1994	ジャカルタ交通管制システム整備事業（3.50）	

さらに詳しく知りたい方は、
1966 年度から 90 年度までは
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/90sbefore/901-01.htm
1991 年度以降は http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/oda99/ge/g1-01.htm
をご覧下さい。

２　交通状況の改善に向けて

今回、私の提案としては、ジャボタベック鉄道近代化を早急に解決するためには、地下鉄建設を挙げる。JICA のホームページ上では、「鉄道はよく発達しており、ジャカルタ、スラバヤ、バンドン、ジョグジャカルタといった主要都市間は結ばれている。車両も最近改良され、快適な旅ができるようになっている」と書かれているが、それはあくまで長距離移動のこと、市内交通などの生活路線整備は、まだまだ手薄であると言えるだろう。そのことに関連し、1999 年１月、インドネシア政府は正式に我が国政府に対し、特別円借款の候補案件として「ジャカルタ MRT[6]計画」の技術設計を要請した。

（１）車両問題

それではまず、地下鉄の車両をどうするのか。新車両を組み立てる費用があれば、むしろそれは路線建設費に回していただきたい。そこで前章にも述べた通り、我が国の中古車両の活躍するときである。既に都営地下鉄三田線 6000 形は、熊本電鉄や秩父鉄道のほかに、インドネシアへも提供されている。その他にも国は異なるものの、営団地下鉄丸の内線開業時から 40 年以上活躍し続けてきた 02 系の一部はアルゼンチン共和国・ブエノスアイレス地下鉄に譲渡された。同様に名古屋市営地下鉄東山線 250 形車両もブエノスアイレスで運行中である。

疑問に思ったのが、日本とインドネシアにおける軌道幅の違いや電圧の違いである。しかし前述の松尾氏は、「車両譲渡先は三田線と同じ 1067㎜ であり、次に電気方式が三田線

と同じ直流 1500Ｖであるインドネシアだったため、電圧変更工事などは行っていない。通常の整備が行われた状態で譲渡した」と述べている。つまり、今回の都営三田線車両譲渡プロジェクトに限れば、実際の費用は車両整備費と輸送費である。しかし後者は ODA を活用し、前者も解体費用の１両あたり約300万円ほどの費用はかかっていないだろうから、有効な車両再活用だろう。

（２）路線問題

線路建設も重要ではある。しかし現在必要不可欠であるのは、首都圏と地方との接続よりはむしろ、首都圏内の都市整備、つまり山手線のような生活路線の早期建設であると思う。ゆえに私の持論である「ジャカルタ地下鉄」建設問題を取り上げる。

平日昼間のタムリン通り（著者写す）
一番左の側道が空いているように思われるが、私が撮影した場所のすぐ後ろにバス停があり、そこでは２車線に渡って路線バスが乗客を拾ったり降ろしたりしており、後続車が渋滞を起こしていた。

上の写真を見ても分かる通り、ジャカルタの主要幹線道路は慢性的な渋滞である。また、時差通勤といった交通需要マネジメントの欠如も相まって、朝夕は更にひどくなる。上の写真に写っているタムリン通りの南（写真奥の右手にそびえるビル付近から奥）にあるスディルマン通りでは、平日の帰宅ラッシュ時間帯、タムリン通りと同様本線は片側3車線だが、場合によっては中央分離帯の一部を開放して反対車線の１車線を開放し、4 車線と 2 車線という変則的な対応になることもある。これほどまでの渋滞を解消するためには、都心部への車両流入制限をする必要があろう。その１つの方策として、現在は「３ｉｎ１システム」がある。これは、午前 6 時 30 分から午前 10 時までの間、タムリン通り及びスディルマン通りを通過する、タクシーや緊急車両を除く全ての車両には、1 台につき 3 人乗車せねばならないシステムである。違反は罰金となる。しかし残念ながら、この方策は実を結んでいないのが現状である。それは、通常は車１台に運転手とビジネスマンの２人しか乗車していない場合があるが、その「３ｉｎ１」地帯の手前の道路に子供たちが大勢おり、人数合わせのアルバイトを行っているのである。この子供たちを１人、ないし運転手のみの場合は２人乗せるのである。「アルバイト料」は片道 1,000 ルピア（約 12 円）ほどであるが、「３ｉｎ１」入り口の警官の目をごまかせればいいので、警官のいる場所を過ぎると子供たちは降り、また元の場所に戻り、新しい客を見つける、との繰り返しである。このシステムは有名無実化しており、意味をなしていない。それでは、道路行政について何か他の良策はないものだろうか。JICA の社会開発調査部社会開発調査第一課の紺屋健一氏に伺ってみた。「将来的な案としてはシンガポールで実施されており、東京でも検討されている「ロードプライシング[7]」がある。しかし現状ではロードプライシングをして国民に負担を強いることは、現状から見て考えにくい」とのことだった。以上のような理由から、地下鉄を訴える。

幸いにも JICA も同様な方針で地下鉄建設を含めた報告書があるので、それを踏まえてレポートを書き進めていこうと思う。

JICA 案は、地下鉄を建設しても、駅へのアクセスが不十分では利用率も低いと見て、新規のバス路線、或いは既存のバス路線の変更を含めた、包括的な提言をまとめている。

確かにそうだろう。駅へのアクセスが不足していれば、利用者は既存のバスを使ってしまい、元の木阿弥である。そこで、元となる計画路線を資料５に提示した。これによれば地下鉄は南北に走ることになる。しかし、新興商業地であるクニンガン地区へは地下鉄が伸びていない。そこでバスの登場となる。つまり、今回の地下鉄建設案は、コタ～ファトマワティ間の主要交通機関を地下鉄と位置付け、その補助交通機関としてバスを挙げている。現在の主要交通機関がバスであることを考えれば、大きな変革を求める案である。しかし、現在の東京を考えれば分かる通り、地下鉄やＪＲが主要交通機関となり、タクシーやバスは補助機関となっている。電車は公害も出さずに大量輸送も可能で、優れた乗り物であることは周知の事実である。そこで両者の共存の道を考えてみた。前述の紺屋氏は、「例えば地下鉄の駅には必ずバス停を設置し、地下鉄とは垂直方向にバスルートを設定すれば、地下鉄の利用も上がるのではないか」と話していた。

以上を踏まえた上で、実際に採算面なども考慮しながら地下鉄ルートを考えれば、やはり一大商業地となっている華人街のコタ地区から、官公庁や大企業がひしめくタムリン通り、スディルマン通り、そして日本の銀座に相当するであろうブロックMを経由し、南部住宅地のファトマワティに至る地下鉄南北線の建設が適当であろう。更に欲を言えば、将来的にはガンビール駅やマンガライ駅、パサールスネン駅などの、既存主要駅を通過するよう、バスルートの新設や、地下鉄の新線計画も検討すべきだろう。

JICA の報告書を読む限り、路線は問題ないと思うが、一つ疑問だったのは、何故一部高架式にするのか、ということである。高架にする必要性が報告書には記されておらず、私が読んだ報告書を更に深く調査した報告書は、本年１月に作成されたばかりで、JICA 図書館でも閲覧できない状態にある。しかし路線経路自体に異存はなく、今後はその実現が待たれるばかりである。

ただ、実用化に向けては、運行間隔の短縮など、より実用的な運用が望まれる。その場合、仮に地上を走行させるような場合、運行間隔の短縮化による踏切周辺での渋滞も発生することが考えられ、生活用路線の高架化・地下化の推進を図らねばなるまい。その際には、我が国の都市鉄道に関する知識、ノウハウなどの技術を惜しみなくインドネシア側に提供すべきであり、その中核を担ってくるのは国土交通省であろう。

（３）道路系交通機関問題

道路系交通機関問題として即座に挙げることの出来る問題として、バス問題がある。今後 MRT が建設されることによって、MRT 路線周辺で補助的交通機関になるであろうバス。しかしその車両は目を覆うばかりの老朽化が進んでいる。そこで、環境汚染防止の観点からも、例えば都バスなどの路線バスで不要になった車体を安価で売却してもいいのではないだろうか。日本の車検基準をクリアした車体ならば、まずもって問題はない。このことについても松尾氏に聞いてみた。「新車導入に伴い車両売却の予定はあるが、時期及び台数は未定である」との事だった。また、環境汚染防止の観点からも、ODA を活用して煤煙除去装置（DPF）を取り付けるべきではないかと思い、その事についても話を聞いてみたが、「現在、DPF については様々な方式及びメーカーについての試験中であり、装置一式一両あたりの金額は決まっていない」との事だった。その他にも、バス停以外でも乗客が乗り降りするなど、不適切な運営状態、（特に 2 階建てバスの）交差点における急な右左折による転倒事故や、ドアを閉めないので満員状態の場合、ドアのステップ付近に群がっている乗客を振り落としてしまうなど、運転マナーの問題もある。

タクシーに関しては、初乗り料金が 2,000 ルピア（約 15 円）からということで、非常に安価に抑えられている。その為、一般庶民の利用頻度も高く、需要も多いためタクシー会社が乱立している。また、ジャカルタ市内においてはほとんどのタクシーがメーター制を採っているが、そのメーターを操作して料金を吊り上げるなどの違法行為も、一部のドライバーが行っている。

その他にも自転車と人力車の中間のようなベチャや、オート三輪のようなバジャイな

どは、料金こそ交渉制ではあるが近距離移動には最適である。しかしこれらは専用レーンが設置されておらず、速度も自動車と比較すると遅く、目抜き通り（タムリン通り及びスディルマン通り）への流入が禁止されており、それ以外の場所でも交通渋滞の原因となることがある。

こうした道路系交通機関は、大気汚染の起源ともなる。「インドネシア国 ジャカルタ首都圏総合交通計画調査 予備･事前調査報告書」によれば､インドネシアの大気汚染は、微粒子と鉛の 60%が自動車に由来するという。これは低質な燃料によるもので、無鉛ガソリンの更なる普及が課題である。その他、我が国で出来る範囲としては、車に対する車検関連技術・機器の提供など、技術協力が可能ではないかと私は見ている。

3　今後の見通しと展望

1985 年でジャカルタの旅客輸送モードごとのシェアは、バス 52.6%、私用車 43.3%、鉄道 0.3%で、ジャカルタ・ボタベック間の輸送モード別シェアではバス 57.9%、私用車 30.8%、鉄道 8.0%となっている。こうした状況は現在でも続いており、鉄道の中央線電化、高架事業の完了、供用開始に伴うシェアが増加したものの、未だに自動車・バスなどの道路系交通機関へ依存した交通体系となっている。更には、2000 年のジャボタベックの総人口が約 2100 万人に達し､その内訳でもジャカルタとボタベック地域の人口はそれぞれ 840 万人と 1260 万人で、60%がボタベック地域となっている。これはボタベック地域に人口が流出していることを示す。そして、ボタベック地域は 1990 年－2000 年の間で年平均 3.7%の人口の伸びを記録したが、ジャカルタは 0.2%にとどまっている。こうしたことからも、今後も輸送体系を自動車系統に依存することは難しく､MRT の早期開通が望まれる。そしてその為に我が国はどのような協力が行なえるのか、以上のように現状分析と、それを踏まえた提案と通して見てきたが、従来の円借款による協力のみではなく、アジアで最も地下鉄が発達した我が国ならではの経験を生かした技術協力、そしてインドネシアでは事実上初となる MRT 運営の制度作りへの側面支援など、支援方法を挙げれば枚挙に暇がない。相手国関係機関とも協議を重ね、本当に庶民の足となる MRT を作るべきである。そしてこの建設は､我が国の都市交通関連技術の宣伝ともなり､今後も ASEAN 諸国で続々と MRT 計画が持ち上がってくるだろうが、それへの波及効果も期待できる。新たな ODA 戦略の一つの布石としても、そしてジャボタベックの住民生活に対しても、一定の成果は得られるはずである。

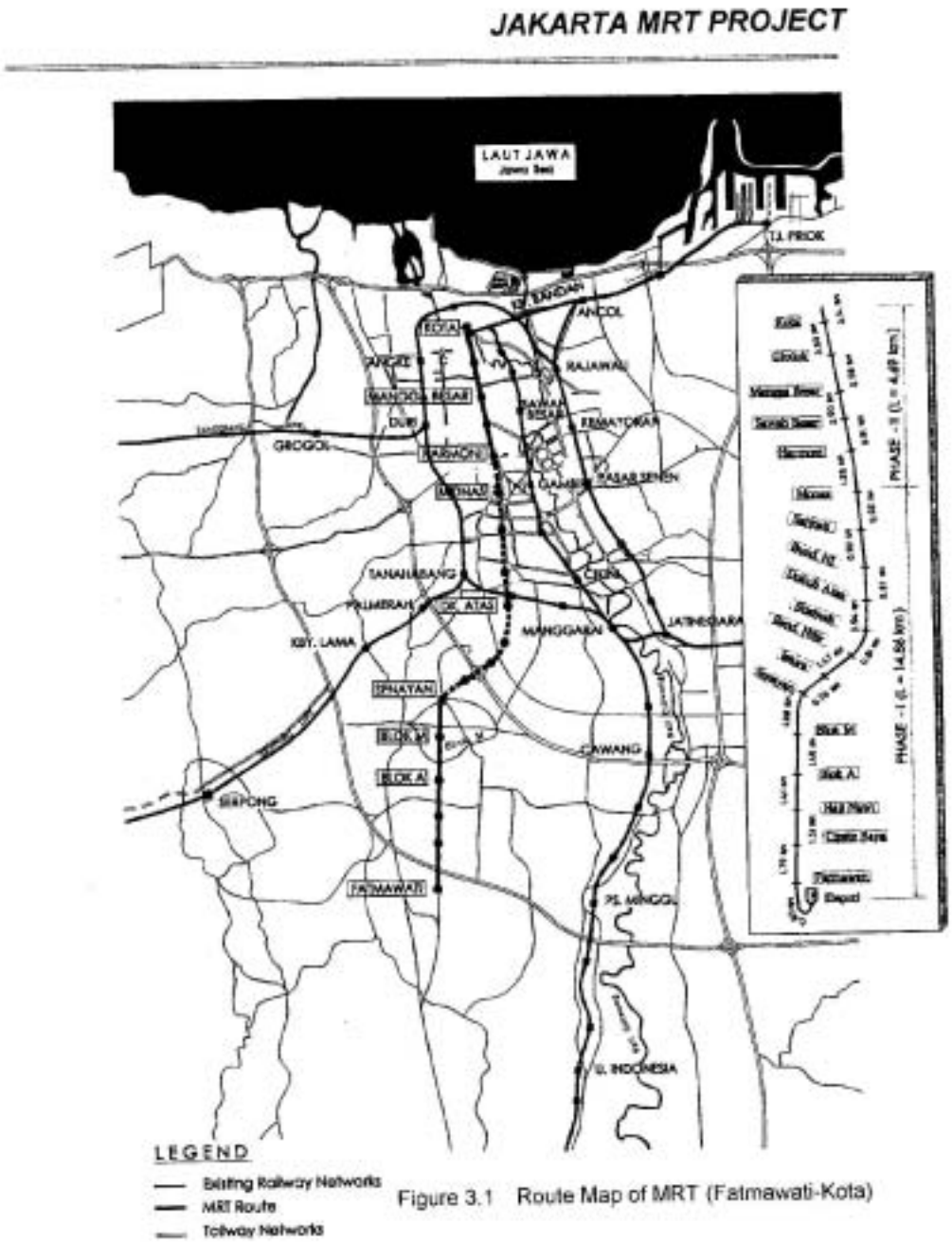
今後の見通しとしては、我が国の財政的余裕もあまりない現在、本当にこのような巨大プロジェクトが実行に移せるのかは甚だ疑問ではある。しかし、あくまで ODA は相手国政府との共同事業を行なうものであるゆえ、我が国の単独事業とはならない。つまり、我が国の「ゼネコン輸出」となってはいけない訳で、あくまでインドネシア政府への提供・協力とならなければならない。よってインドネシア政府に対しても、早急な都市交通政策の提示と、それに対する処方箋を求める。と同時に、今回の MRT 等が供用されても、いわゆる「KKN[8]」的運営では、我が国の ODA も徒労に終わってしまう。その為にも、我が国は今後、MRT を建設した後も、建設して終わりということではなく、その後の運営形態・状況の確認や監視も必要になってくるのではないかと考える。

料金体系等も実務的問題として上がってくるだろう。紺屋氏は「試算によれば、エアコン付きバス程度の料金となるだろう」と述べていた｡ジャカルタ市内のバスの料金体系は、バスの大きさやエアコンの有無で差がつく。市内の生活路線バスであれば、始点から終点まで乗ろうと運賃は変わらない定額制である。大型でエアコンつきが最も高いのではあるが、それでもタクシーに乗るほどの値段はしない。そこでエアコン付きバス程度の料金であれば、庶民も利用しやすいのではないだろうか。料金体系を距離制にするか定額制にするかはともかく、安価であれば、利用需要は増えると見込まれる。

MRT 建設計画は、踏み切り待ちによる渋滞も防げ、環境への影響も少ない。「大量高速輸送」の名に恥じないだけの利用価値はあるだろう。運行間隔の短縮化もあるが、ぜひこ

の計画が実現することを祈るばかりである。

資料５　ジャカルタ MRT 計画路線図（中央の太線が計画路線）



（出典;「インドネシア国 ジャカルタ首都圏総合交通計画調査 予備・事前調査報告書」111頁　国際協力事業団社会開発調査部　1999 年）

主な参考ホームページ

外務省　http://www.mofa.go.jp/

毎日新聞　http://www.mainichi.co.jp/

Newsweek 日本版　http://www.nwj.ne.jp/

国際協力事業団（JICA）　http://www.jica.go.jp/

ﾌﾞｴﾉｽｱｲﾚｽ地下鉄・物語　http://www.geocities.com/Tokyo/Bay/2309/chikatetsu.html

名古屋市交通局　http://www.kotsu.city.nagoya.jp/

主な参考文献

「民主国家への道　～ジャカルタ報道 2000 日～」　大塚智彦　小学館　2001 年

「インドネシア国 ジャカルタ首都圏総合交通計画調査 予備・事前調査報告書」　国際協力事業団社会開発調査部　1999 年

---

[1] 今回のレポート作成にあたり、外務省経済協力局政策課国別計画策定室の松山氏、東京都交通局車両電気部車両計画課車両係の松尾氏、社会開発調査部社会開発調査第一課の紺屋健一氏といった各氏からの資料提供及び電話、FAX、ヒアリング等による取材が非常に参考となった。この場を借りて感謝したい。

[2] ジャボタベック＝JABOTABEK(Jakarta 特別市、及び Bogor、Tangerang、Bekasi 各県からなる首都圏)。日本に置き換えると、東京・神奈川・千葉・埼玉の「南関東」といったところか。

[3] 「インドネシア国ジャカルタ首都圏総合交通計画調査予備・事前調査報告書」より引用。

[4] ブカシと同じ。インドネシア語で「ｅ」は「エ」の口の形で「ウ」と発音するため、日本語表記ではブカシ、ベカシ両方とも間違いではない。

[5] 外務省ＯＤＡホームページ「ODA 入門　ODA の基礎　経済協力 Q&A」より引用。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/minna/minna_1/min_1f.html

[6] 地下式（一部高架式）鉄道。Mass Rapid Transit（大量高速輸送）の略。

[7] 車のフロントガラス部分に機械を取り付け、都心へ向かう車両が必ず通過せねばならない道路に、日本の道路によくある自動速度取締り装置のようなものを建て、そこを通過する際に車載装置が反応して料金課金するシステム。

[8] コルプシ、コルシ、ネポティスムの略。それぞれ汚職、馴れ合い（腐敗）、縁故主義の意。現在はスハルト政権時代の悪弊を表す代表的な言葉になっている。

kojimas010716 行 政 学 演 習 A レ ポ ー ト
「 市 町 村 合 併 」 ー そ の 在 り 方 と 今 後 の 展 望 ー
k990123 小 島　 周 一 郎

１、はじめに

「市町村合併」－という言葉を聞いてもいまいち分からない方が多いかもしれない。私自身もレポートを進めるまでは市町村合併をなぜ実行しなければならないか、はっきりとした理由さえも分からなかった。何か上の方（行政主導）だけで話が進み、いつからこの町と合併しますからと言われ、住民は興味が無く分からぬまま合併が進んでいるのが現状なのかもしれない。ではなぜ私が市町村合併に興味を持ったかというと、地元の市の合併論議からである。私の地元の北海道室蘭市はかつて、道央地方（主として夕張）からの石炭輸送のため港湾施設が整備されそれにより鉄鋼業が栄え、人口はうなぎ上りであった。しかし、石炭から石油へのエネルギー転換、また鉄鋼業の不況や生産拠点の海外移転により人口減少が進み、現在は１０３、３０１人（２００１年５月現在）と１０万人をかろうじて超えている状況である。その状況下で市町村合併の話が出てきた。隣の伊達市、登別市との合併論議である。しかし、なぜ合併をしなければならないかという理由はいまいち分からなかった。その後いつの間にかこの合併論議自体も立ち消えとなった。この理由は地域住民になぜ合併しなければならないのかと言う理由が示されず、住民間の合併機運が高まらなかったからであろう。

そこでこのレポートでは、なぜ今市町村合併を行わなければならないのかという理由や、国や栃木県は市町村合併に対してどのような支援を行っているのか、栃木県内の合併に関する進展状況を書いた上で、それらから今後の市町村合併の在り方と今後の展望はどうあるべきかを国、県、市町村、そして住民レベルのそれぞれにおいて述べ、市町村合併の必要性について考察していきたい。

２、市町村合併の意義

そもそもなぜ市町村合併を行う必要があるのかというと、総務省ホームページでは５つの理由を挙げている。

１高齢化への対応
２多様化する住民ニーズへの対応
３生活圏の広域化への対応
４効率性の向上
５地方分権の推進

１はこれから多くの地域で高齢化が進み、それにより福祉サービスが増加し財政負担や人材の確保が問題となる。２は価値観の多様化などにより住民が求めるサービスの多様化

に対応する専門的、高度能力を持つ職員の育成確保が必要となる。３は住民が動く日常生活圏がマイカーの普及により拡大したため、行政も広域的に対応する必要がある。また、都市地域のスプロール化[1] に対応する、より広い視点から一体的なまちづくりを進める事が必要である。４は近隣市町村の類似施設を無くし、より効率的な行政運営を行う必要がある。５は分権された場合、自分たちで行政運営が出来るが同時に行財政基盤の強化も行わなければならない、ということからである。その上、現在の国の財政状況を考えると地方への地方交付税、補助金の負担が重く国としては歳出の見直しを行い地方への支出を削減するために市町村合併を後押ししているのも事実なのだ。

このような理由から現在市町村合併を行う必要性があるのだ。そして市町村合併を行うことで、前述の問題を解決する以下のメリットが生じる。

１高齢者などへの福祉サービスの安定的供給、充実
２専門的、高度能力を有する職員の確保、育成による行政サービスの向上
３文化、公共施設の広範利用が可能に
４広域的な視点における一体的まちづくりの推進
５重点投資が可能に (巨大プロジェクトの実施)
６行政経費の節約
７地域のイメージアップ、若者の定着、職場確保

このようなメリットは広域行政でも良いのではないかという議論がある。広域行政[2] とは廃棄物処理、保健・衛生事務や上下水道、消防などの市町村事務に対して近隣市町村と共同で行うことであり、現在中小市町村を中心に連携が進んでいる。しかしそもそも広域行政とは多数決で決める議会とは性格が異なり、構成市町村間の調整を必要としていて廃棄物処理、保健・衛生事務や上下水道、消防などの利害対立が起こりにくいサービスの提供には適しているが、それ以上の連携は難しい。また、調整を必要とするため迅速な決定は難しいし、他市町村への配慮が働き、思い切った意思決定も困難である。議会や住民のチェックも市町村が単独で行う業務と違い複雑多岐に渡り、場合によっては監視の目が行き届かない事により非効率な事務が行われる可能性もあるのだ。

また合併することで以下のようなデメリットが生じると述べる人がいる。

１今までのサービスの細かさの喪失
２市役所、町村役場が遠くなることで不便に
３中心部と周辺部の格差、サービス水準の低下・使用料手数料の負担増加
４各地域の伝統が失われる
５大きな市町村の方の発言権が大きくなる
６合併により地方交付税が減額される

私はこれらの合併に関するデメリット一つ一つに反対意見を述べていきたい。１はこの問題は合併後に地域住民の声を施策に反映させ、きめ細かな行政サービスを実現させるた

めに、合併前の市町村の協議により、合併前の市町村区域を単位として設置できる地域審議会や公聴会を活用することで補えると感じる。現在はその中に議員や公務員が多いのは事実であるが、そこに地域の様々な住民（主婦、サラリーマン、学生など）が参加することにより広い視野に立った様々な意見が出されれば、サービスの喪失はありえないだろう。だがそもそも、あまり行政に対して住民が「おんぶに抱っこ」の状態が好ましいとは言えない。住民の側からすれば、小さい行政の方が自分たちの意見を通しやすいと安易に考えているのではないか。そのような考えから脱却する事が重要であるとも感じる。自分たちのことは自分たちでやるという意気込みである。そうすれば行政区域が大きかろうが小さかろうがそんなことは問題ではない。また、後述するが市町村合併と同時に地方分権が行われ、国の事務が市町村に移れば、自分たちが行いたい事が自分たちの意思で出来るようになるので、今以上のサービスの多様性が生じるはずである。２は「さいたま市」のように合併後もそれまでの市庁舎を新市役所の支所や出張所に使う事で解決する。また、情報化の進展により今現在千葉県市川市では住民票をコンビニエンスストアなどで受け取ることも可能になっているし、問題はあるだろうが将来的にはＰＣや携帯のｉモードなどを使いその場に居ながらにして書類を受け取ることも可能になるのではないか。そうすれば市役所や町村役場がどこにあろうとも関係なくなる。３は合併に関する様々な問題を話し合う合併協議会において、住民に合併市町村の将来のビジョンを与え、ハード・ソフト両面の施策を総合的・効果的に推進するための合併市町村・関係都道府県が実施する事業内容等を内容とした市町村建設計画を策定し、合併後は地域審議会でチェックすることで格差は是正される。また、サービス水準の低下・使用料手数料の負担増加に関しては、普通は合併協議会においてサービス水準は高い方に負担は低い方に調整される。４の問題は旧市町村名は何らかの形で残される事が多い。例えばさいたま市では現在旧市名は使われていないが、政令指定都市になり区政が敷かれたら区の名前に旧市名が使われることが既に決まっている。そもそも伝統はそこに住む住民が作り上げていくことなので、合併してもしなくてもそこに住む住民の意識によって受け継ぐことが可能である。５はそのような自分達中心の考えを捨てて、逆に大きな自治体に入り一定の発言権を得るにはどうすればよいかと発想の転換をする事が必要である。旧市町村同士が争うために合併するのではない。あくまで前述したような市町村合併の意義があるから合併を行うのだ。そこを履き違えてはいけない。６は国の財政状況を考えると遅かれ早かれ地方交付税が減額されるのは目に見えている。そうなる前に無駄を見つけ、効率的に行政システムを動かすことで後々にその努力が実を結ぶことになるはずである。住民の血税を住民のためにいかに効率的に使うかを考えるべきである。

３、国、栃木県の市町村合併に関する支援策と県内市町村の合併進展状況

国 (総務省) は市町村合併を円滑に進めるために多様な支援策を用意している。合併特

例法を改正（２００５年３月までの時限立法）し、合併協議会設置の住民発議制度や合併後１０年間は合併しなかった場合の普通交付税額を全額保障するなどの地方財政措置、合併準備補助金の支給などの特例措置である。また、市町村合併に関して学識経験者や総務省職員を派遣し幅広くアドバイスするアドバイザー制度や、旧市町村議員が一定の期間そのまま新市町村でも議員でいることを保障したり、定数の特別枠を設けることを認めたりもしている。

次に、栃木県は市町村合併に関してどのように取り組んでいるのかというと、県では２００１年１月に「栃木県市町村合併推進要綱」を策定した。これは旧自治省（現総務省）が１９９９年に市町村合併に関する論議を活発化するために、全都道府県に対して具体的な市町村合併における市町村の組み合わせ案を作るように要請したものである。その中で県は、地方分権の進展や近年の厳しい地方財政状況の下において少子高齢化への対応、広域的なまちづくりの推進を行うために市町村合併がそれらの問題を解決するための有効な方策の一つと考えている。しかし同時に、市町村合併は地域の将来や地域住民に多大な影響を与えるため十分な論議を行い、自主的・主体的な取り組みの下に推進する事が基本であるとも考えている。県内市町村を通勤・通学圏や商圏、広域事務組合を客観的に分析したパターンなど5パターンを示し、合併が最大に進んだ場合のパターンでは県内を現在の４９市町村から１２に再編し、宇都宮市は河内町、壬生町、上三川町、上河内町、石橋町、高根沢町の５町と合併し人口は６０万人を超える大都市としている。ただ県は、合併推進要綱の中で合併パターンは示しているが、いつまでに市町村合併を行うとの時期目標は書かれておらず、また県の支援策（例えば財政支援も「合併の具体化に向けての市町村等が行う調査研究事業への財政支援」としか書かれていない。）も抽象的かつ消極的な内容である。

そこで、実際に県内市町村で合併の動きが出ているところの現状を調べた。現在栃木県内では市町村合併を行うための「合併協議会」[3] が設置されているのは、「栃木市・小山市合併協議会」（１９９８年７月協議会設置）と「佐野市・田沼町・葛生町合併協議会」（１９９８年７月協議会設置）の２ヶ所である。合併論議が出てきたそれぞれの経緯は「栃木市・小山市合併協議会」は小山青年会議所を中心に、２市が合併し最終的には栃木県南部ひいては北関東の中核市[4] を目指そうとしたものである。また、「佐野市・田沼町・葛生町合併協議会」はもともとこの地域は一部事務組合や協議会など（両毛地区広域市町村圏事務組合、両毛地区広域行政推進協議会など）で広域行政の取り組みが行われていたため、その流れで佐野商工会議所を中心に合併論議が出てきた。加えて合併協議会設置までは進展していないが、県北部の黒磯市、塩原町、那須町、西那須野町の４市町は２００１年６月に将来の合併に向けての研究を行う「４市町ステップアップ研究会」を設置[5] した。この４市町は前述の「栃木県市町村合併推進要綱」での合併パターンに組まれていないがなぜ合併論議が出てきたのかと言うと、４市町とも温泉観光地と畜産が盛んであ

り、なおかつ首都機能移転問題などの共通項があり合併論議がしやすいという理由から黒磯市が他の３町に呼びかけたものであった。

「栃木市・小山市合併協議会」は２０００年６月の第６回合併協議会会議で「それぞれの広域圏の合併を検討すべき」として、広域合併の方向性が出るまで当分の間一時中断することを決定し、現在も休止状態が続いている。なぜそのようになったかというと、合併協議会が両市民に対して行った１９９９年８月のアンケート調査[6] が主な原因となっている。そのアンケート内容の１つの「合併についてどう思うか？」という問いに対して、以下のように両市民は答えている。

（表３－１栃木市・小山市合併協議会アンケート）

「合併についてどう思うか？」	両市民合計の回答割合（%）
合併が望ましい	１６．６
どちらかと言うと合併が望ましい	１４．９
合併する事が望ましくない	１４．９
どちらかと言うと合併する事が望ましくない	１８．８
広域圏の市町村との問題処理が前提	１５．７
分からない	１６．９
その他	２．２

（出典；栃木市小山市合併協議会アンケートを基に筆者作成）

このアンケート結果から分かる事は、合併に関して賛成派（合計３１．５%）よりも反対派（合計３３．７%）の方が多い事が分かる。しかも、「広域圏の問題処理が前提」という答えが多いという事も分かる。実は両市は現在、それぞれの市との結びつきよりもむしろ、栃木市は西方町、大平町、都賀町 (栃木地区広域行政事務組合など) と、小山市は南河内町、国分寺町、野木町 (小山広域保健衛生組合、小山地区広域行政事務組合など) との間で一部事務組合や事務の委託を行い、これらの町との結びつきが強い。このため両市民の間にも合併に根強い反対論があるのと同時に、栃木市・小山市と合併するよりもまず周辺の町と合併を考えたほうがよいと考える人が多く、そのことが行政側と住民側との考え方のギャップを生じアンケート結果に色濃く反映されたのだ。

もう一方の「佐野市・田沼町・葛生町合併協議会」も、合併に関してあまり進展していないのが現状である。現在の状況は合併協議会の下で設置されている小委員会において「合併したら」という前提で合併のメリット・デメリットの理由付けをして出来るだけ早い時期に協議会へ案を提出するという状況になっている。しかし、住民の考え方はというとそれぞれの市町で実施したアンケート調査[7] の「合併についてどう思うか？」という問いに対して以下のような結果になっている。ちなみに葛生町では１９９８年に合併に関するアンケート調査を行っているが資料が無かった。

（表３－２佐野市・田沼町・葛生町合併協議会アンケート）

「合併についてどう思うか？」	それぞれの住民の回答割合（%）	
	佐野市	田沼町
積極的に進めるべきだ	１８．７	２３．４
合併に賛成できない	１０．４	１３．２
ある程度時間をかけて進めるべき	２２．６	３０．２
もっと情報がほしい	２３．１	―――――――
どちらとも言えない	―――――――	２７．０
その他	２５．２	６．２

(注意) 佐野市では「どちらとも言えない」、田沼町では「もっと情報がほしい」という回答項目は無い

（出典；佐野市・田沼町・葛生町合併協議会アンケートを基に筆者作成）

このアンケート調査から分かることは、両市町とも合併賛成派が反対派を上回っているが、それ以上に「ある程度時間をかけて進めるべき」という、現段階では消極派が多いのが特徴である。そして「もっと情報がほしい」や「どちらとも言えない」という意見も多く、住民への合併に関する行政側の情報提供不足も言える。

「４市町ステップアップ研究会」は市役所・役場の職員同士の研究会であり、今後は月一回勉強会を開き、合併のメリット・デメリットを研究し、住民に対するアンケート調査などを行い今年１１月には何らかの報告をする予定である。

このように、栃木県内の市町村合併進展状況は県内で設置されている二合併協議会とも合併に関する取り組みが停滞している。また「４市町ステップアップ研究会」もまだ始まったばかりで、具体的な進展が無いのが現状である。

４、市町村合併のあり方と今後の展望

市町村合併に関する問題点は多い。これから市町村合併を実施していくには早急に対処し、見直していかねばならない制度や仕組みは多々ある。

例えば、２００１年度全国の地方自治体は合計８９兆円の歳出を予定しているが、地方税収（市町村民税、固定資産税、都市計画税、軽自動車税など）は３６兆円のみで不足分は地方交付税と補助金で埋めているのが現状である。このような状況は中央による地方の支配につながる。そして、国会議員はいかに地元選挙民に対してその地域に金を落とすかという、利益誘導型政治の原因ともなる。この状況が続く限りいくら市町村合併を行っても地域の特色を出すことが出来ず、いつまでたっても地方は自立できない。２００１年６月に地方分権推進委員会が小泉純一郎内閣総理大臣に提出した最終報告書の中で、国民負担や国の歳入総額を変えない「歳入中立」の観点から、地方への税源移譲分と同額を補助金、地方交付税から削減するという内容や、同年６月に閣議決定された経済財政諮問会議

のいわゆる「骨太の方針」の中で、「行政サービスの権限を住民に近い場に」を基本原則として補助金の整理統合や国の地方に関する関与の縮小に応じて、地方交付税制度を見直す内容を基に国は現在の税源を地方に移譲し、地方が自由に使える財源を作る必要がある。また同時に、現在国が行っている事務も市町村または都道府県に権限を移譲することも必要だろう。住民参加の視点からあらゆる自治は住民にもっとも身近な自治体（市町村）の権限とした上でカバーしきれないものを広域的な団体（都道府県や国）に委託する事が必要である。今のままの中央からの関与や補助金、交付金に規制されたままでは地方は自立的な地域経営が出来ないし、財政力が弱い自治体でも手厚い調整制度（例えば過疎地域に指定されると財政面などで過疎地域向けの様々な特例措置が受けられている）の恩恵で高度な行政サービスを提供できる半面、税収増に努めるとかえって地方交付税が減額されるというおかしな現状を変える必要がある。つまり国による財政調整とそれに基づく政策誘導を極力排し、各自治体が財政責任とコスト意識を持ち地域レベルで財政運営を委ねなければならない。国は市町村が主体性を発揮出来る仕組みを着実に整備することを自覚し、権限の受け皿整備を実施し市町村が合併しやすい環境にする事が必要である。このような地方分権の実施で市町村は責任逃れが出来なくなり、国の画一的な規準や各省庁毎の「縦割り行政」に縛られない、地域の実情やニーズに沿った個性的で多様な行政を展開出来るようになる。そして国は、市町村合併に関して主導的に取り組むのは市町村自らであると自覚させ、側面支援役になるべきである。地域事情も規模も多様な市町村を国は多様な要因を準備し自治体のニーズに答え、合併に向かう自発性を自治体から引き出す努力が不可欠である。ただ、どうしても合併をしたくないという自治体が出てくる可能性もある。それは自治体が決めたことであり尊重すべきである。自治体のために前述の様々な施策によって合併に意欲をもつ自治体の取り組みを加速させる一方、同時に合併をしたくないという自治体のためにも様々な広域行政の仕組みを整備し、自治体に選択の余地を与えるべきである。権限や財源の国からの移譲で自立性が向上した市町村が、一部事務組合や協議会、広域連合など広域行政の様々な仕組みを縦横に活用し、地域住民のニーズに応えうる体制整備もまた必要である。

次に、栃木県の「県市町村合併推進要綱」の市町村合併に対する支援策は先程述べたように抽象的かつ具体性に欠ける。隣県の茨城県が２０００年１２月に策定した「茨城県市町村合併推進要綱」では国の合併特例法が切れる２００５年３月までに市町村の数を現在の８５から２９に減らし、今世紀半ばに１７にすると明記している。また茨城県独自の財政支援策である合併特例交付金として１自治体あたり２億５千万円助成することも書かれている。県が強力なリーダーシップを発揮するのは住民本位の合併だとは思わないが、ある程度の合併に対する支援策や目標を明記し合併への道作りを行うことは必要である。国の財政状況を見ても、また前述した地方分権推進委員会の最終報告書や経済財政諮問会議の答申内容からもいずれは補助金、地方交付税の在り方は見直されるのは明白である。そ

のため財政規模の小さな市町村は合併せざるを得ない状況に追い込まれることも考えられる。その前に県が合併に向けての環境作りをしても何ら問題は無いはずである。

三つ目に、市町村自身も市町村合併に関する取り組みを見直す必要がある。例えば現状の合併では合併を行うためには議会の議決がどうしても必要である。そのため議会が反対すると、住民が直接請求を使い合併協議会設置請求を行ってもその設置請求の採決は議会が行うので意味が無い。それで良いのだろうか？住民のために市町村合併を行うのだからこのような重要な問題においては住民投票を行い住民が市町村合併に対してどのように感じているのか直接意思を問う方が適当であると思う。もちろん地方議会や首長が住民から選ばれている代表機能が住民投票によって損なわれないように配慮する必要はあるが、これにより住民自治の要素が強まるはずである。実際２００１年１月に田無市と保谷市が合併して出来た「西東京市」では１８歳以上の全市民を対象に住民投票形式の意向調査を行った。法的拘束力は無かったが両市長とも反対が過半数なら合併しないと明言し、合併賛成派が過半数を超えた。合併問題では自分の地位が脅かされるために事実上拒否反応しがちな議会、首長に対し住民自身の真を問う事が適当である。住民本位の考え方に立ち、アンケートだけではなく住民がどのように感じているかを知るという事が大切なことである。また、現状ではなぜ合併するのかと分からない住民が多いのも問題である。市町村は積極的に情報公開を推進し、地域住民に対してこの地域が合併したらこうなるのだという位の青写真を示し今後在るべき行政サービス像を提示する必要がある。加えて現在、合併を協議するのは合併協議会のみであり、関係市町村議会議員や首長が主要メンバーである。住民参加という点からもこの状況を改め、様々な立場の地域住民に参加してもらい広い視点から合併に関して活発な論議をすべきである。一部の意見だけでは住民本意の合併と言えない。

最後にそこに住んでいる住民も考え方を改める必要がある。合併はそもそも住民のために行われなければならない。その合併に対して興味が無い、分からない、言うだけで論議に加わらないのはおかしいのではないか。その後やっぱり合併しない方が良かったなどと述べる資格は無い。積極的にこのまちの将来像に対して互いに意見をぶつけ合い、積極的に論じていく必要がある。言うまでも無く行政は住民のために存在している。その行政の在り方を判断するのもそこに住む住民である。我がまちの在り方に対して論議をし、我がまちの将来を住民自身が選び取っていかなければならないことである。もし地域住民が合併をする必要が無いと判断すればそれはそれでよいと思う。とにかく住民が自分たちのまちの将来について話し合うことが大切なのだ。

このように市町村合併を行うためには、地方分権、財政構造改革、住民参加、そして住民の意識改革などといった国レベルから住民レベルまで様々な問題が生じる。そして市町村合併が実施され、合併のメリットを効果的かつ十二分に得るためには、これら全ての問題一つ一つを地道に解決して行く事が必要である。

５、おわりに

市町村合併について調べていくと、市町村合併だけではなく地方分権や財政構造改革など様々な問題が付随してくる。そのため市町村合併は住民レベルの身近なミクロな問題であると同時に、国レベルのマクロな問題も含んでいることを改めて実感した。ただし、市町村合併に一番関係するのはやはりそこに住む住民自身である。現在の市町村合併の議論は行政主導で進み、合併しようとしている地域の住民が積極的に論議に参加して行われているようには見えてこない。「２、市町村合併の意義」で市町村合併における必要性や様々なメリットを述べたが、結局一番大切なことは「そこに住む住民のための合併」－これが一番大切なことであり、国、都道府県、市町村、そしてそこに住む住民自身それぞれが肝に銘じ、絶対に忘れてはいけないことである。全ての人達が市町村合併の意義について自覚し、広い視点から考察し、十分な論議をしたうえで実施されることが市町村合併の一番望ましい流れである。

今回のレポートはマクロな視点で様々な視点での問題点を述べたので市町村合併について広範囲の考察が出来たが、同時に大きくなりすぎ個々の事象についてはあまり深く考察する事が出来なかった。今度市町村合併についてレポートを書く機会があれば、さらに個々の事象について例えば補助金、地方交付税問題についての問題点や在り方を述べていきたいと思う。

最後にこのレポートを書くにあたり、葛生町役場企画課、小山市役所企画部の方々。そして小山青年会議所の諏訪さん、小林さんに御協力頂いた。まことにありがとうございます。この場を借りて厚く御礼を申し上げます。

参考文献、参考 URL

「市町村合併のススメ」小西砂千夫著、２０００年、ぎょうせい
読売新聞２００１年６月２８日記事
総務省ホームページhttp://www.soumu.go.jp/
内閣府ホームページ http://www.cao.go.jp/
財務省ホームページ http://www.mof.go.jp/
栃木県庁ホームページhttp://www.pref.tochigi.jp/
茨城県庁ホームページ http://www.pref.ibaraki.jp/
佐野市役所ホームページ http://www.sunfield.ne.jp/sanocity/
栃木市役所ホームページhttp://www.t-cnet.or.jp/~tochigic/
小山市役所ホームページhttp://www.city.oyama.tochigi.jp/
市川市役所ホームページ http://www.city.ichikawa.chiba.jp/

室蘭市役所ホームページhttp://www.city.muroran.hokkaido.jp/
田沼町役場ホームページhttp://village.infoweb.ne.jp/~tanuma/
下野新聞ホームページ http://www.shimotsuke.co.jp/
毎日新聞ホームページhttp://www.mainichi.co.jp/
伊予市議会議員玉井彰のホームページ http://www2.ocn.ne.jp/~akiratam/home/

---

[1] スプロール化
都市郊外に宅地が無秩序かつ無計画に広がっていく現象

[2] 広域行政とは
行政が行う事務に対して周辺市町村が共同で事務を行う方式には現在以下のものがある。
・一部事務組合
一般廃棄物、ゴミ処理、消防、福祉などの分野で行われる。特徴としては法人格を有し、一部事務組合が設けられるとその事務は関係自治体の機能から除外される。
・広域連合
１９９５年に制度化された方式で一部事務組合に近いが、国や都道府県からの事務の委任の受け皿になりうる点や直接請求の制度が設けられている。これにより例えば都道府県の事務である産業廃棄物に関する事務を広域連合で行い、市町村業務の一般廃棄物の事務を含めた広域的・総合的なゴミ処理行政が行えるようになった。
・協議会
一部の事務に関する共同での管理執行や事務の管理執行における連絡調整。総合的な計画を共同で策定するなどの目的で設置される。一部事務組合との違いは法人格を有さず、固有の職員・財産を有しない議会を有しないなどが挙げられる。
・機関・吏員の共同設置
選挙管理委員会、監査委員などで行われる。地方自治体が規約を定め、共同して委員会、職員などを設置するもの。
・事務の委託
自治体事務などの一部を他の自治体に委託して管理執行させるもの。
（参照；総務省ホームページ）
ちなみに栃木県では２０００年４月現在一部事務組合が３３組合、協議会が９協議会。そして、事務の委託は２０００年７月現在１５件行われている。

[3] 市町村合併をするためには
市町村が合併するためには現在合併特例法により以下の手続きを踏まなければならない。

１、合併協議会設置請求 (その地域に住んでいる住民も有権者の５０分の１以上の署名で請求する事が出来る)

一つの市町村で設置請求された場合は、請求を受けた市町村長が当該市町村に対して意見紹介を行い全ての当該市町村が議会付議しなければならない。

２、合併協議会設置請求案の議会での可決

３、合併協議会設置

４、合併協定書の調印

５、関係市町村議会で調印案に対する賛成

６、関係市町村が当該都道府県に申請

７、関係都道府県議会で申請案に対し賛成

８、関係都道府県知事の決定

９、内閣総理大臣への届出

１０、官報で公示

１１、合併市町村の誕生

（参照；総務省ホームページ）

[4] 中核市

人口３０万人以上、面積１００平方ｋｍ以上の市を対象に宇都宮市や北海道旭川市など２７市が指定されている（２００１年６月現在）。中核市に指定されると、今までは都道府県の事務であった福祉、衛生、まちづくりなどの分野において中核市自ら行う事が出来るようになる。それによりできる限り住民に身近な行政を行うことができるようになり、地域行政の充実を目指している。（参照；総務省ホームページ）

[5] 「4 市町ステップアップ研究会」
読売新聞２００１年６月２８日記事による

[6] 栃木市・小山市合併協議会が行ったアンケート調査

栃木市・小山市合併協議会実施。１９９９年８月。２０歳以上の両市民１５００人ずつ計３０００人無作為抽出。回答率３７．５％ (１１２４人) 。

[7] 佐野市、田沼町が行ったアンケート調査

佐野市役所実施。２０００年８月。２０歳以上男女１０００人無作為抽出。回答率４０％。

田沼町役場実施。１９９９年７月。２０歳以上男女３０００人無作為抽出。回答率４１．５％。

sekiyae010716　行政学演習Ａレポート
「市民参加型まちづくり」　k990132　関谷 恵梨子

「まちづくり」と一言でいっても、その内容は非常に広い。そこには、道路や公園等の整備から、まちおこし・村おこしや商店街活性化等のふるさと創生・地域活性化という意味も含まれるだろう。「まちづくり」という言葉は割合気軽に使われる言葉であるが、この言葉に関して、田村明氏の『まちづくりの発想』から引用したい。“「まちづくり」とはもちろん、「まち」を「つくる」ことである。（中略）・・・「つくる」主体は誰なのか、それは何のためにするのか、を考えておかなくてはならない。一口で言ってしまえば、「まちづくり」とは、一定の地域に住む人々が、自分たちの生活を支え、便利に、より人間らしく生活してゆくための共同の場を如何につくるかということである。その共同の場こそが「まち」である。”[1]「共同の場」と言った時、広場や町並み、上下水道等の施設だけでなく、地域の人々の意識なども見えない共同の場といえるだろう。この共同の場において、市民一人一人がどのように生活していくか、それをつくるのが「まちづくり」ではないだろうか。[2]これまで、まちづくりの多くは行政側による事業として、行政主導で行われ、市民が積極的・自主的に参加するというものではなかった。分権型社会において、まちづくりには、これまで以上に市民が積極的に参加し、その役割を担うことが求められている。そこで、「市民参加型まちづくり」に注目したい。

市民参加型まちづくりを推進する行政の動きとして、静岡県静岡市のまちづくり条例を例に挙げる。静岡市では市民参加型まちづくり条例の制定を目指している。静岡市の第二次静岡市分権推進計画の中に、“「地方公共団体が自主・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る。」という地方分権の基本理念を実現するため、地方分権一括法により増えた権能を生かし、市民の視点に立った横断的な総合行政を推進し、個性的な本市独自のまちづくりを目指します”[3]ということが掲げられている。静岡市によれば、従来のまちづくりからこれからのまちづくりへの変化としては、都市レベルのマクロ的計画から地区レベルのミクロ的計画へ、中央集権型・全国一律型から地方分権型・地方独自型へ、ハード重視からソフト重視へ、行政主導から市民主導へ、形式的・閉鎖的市民参加から積極的・開放的市民参加への変化が挙げられている。まちづくりの内容は、土地利用・環境・景観などの多岐にわたっており、静岡市ではこれまでこれらの施策を個々で条例・要綱などを定めて実施してきた。そのまちづくり条例の類型としては、土地利用調整系、環境系、景観系、地区まちづくり系、商業系があり、そして、これから目指される「市民参加型まちづくり条例」はこれらの複合系として計画に掲げられる。この条例の骨組みとして、静岡市は都市計画決定段階での市民参加・説明責任（アカウンタビリティ）情報公開や、地区計画等の案作成手続きへの市民発意による法改正・手続条例の統合等により、市民参加の促進を目指している。また、市民参加型まちづくりの支援システムの構築とし

て、まちづくり協議会、まちづくり推進地区、まちづくり総合助成制度、まちづくりファンド（助成基金）パートナーシップ事業計画等の計画も掲げられている。

市民参加型まちづくりの実施のためには、行政と市民の役割分担が必要である。行政側の役割としては、まちづくりを推進させる庁内の組織体制の整備、市民参加型の事業の指定、市民の活動の助成、地域におけるリーダーの育成等であり、市民が参加できるような体制の基盤をつくることが重要である。市民参加の基礎作りとしてよく挙げられることは、市民と行政の協働関係構築のため、幅広い市民の声の把握、市民の声を聞く場の設置など、「市民の生の声」を行政が把握するということである。市民参加ということを重要視する際、市民と行政の間の意思疎通は欠かせない。そこで、市民の声を幅広く把握するためのシステム、そして、その声を行政に反映していくシステムの設置が課題となる。インターネットの普及により、市民は以前よりも気軽に行政の様子を知ることができるようになったし、自分の意思を伝えることができるようになった。とはいえ、実際に行政に対して、自らの声を伝えようとする市民は、おそらくごく一部であり、大多数の人は思うところはあってもそれを積極的に市民の生の声として発することのないまま、「市民参加」に積極的になれないでいるというのが現状ではないかと思われる。その大多数の市民の目をどのようにしてまちづくりに向けさせるかが「市民参加型まちづくり」成功への大きな鍵となるのではないだろうか。行政任せではなく、市民が身近に感じ、興味を持ち、参加できるようなまちづくりの事業・手法が考えられるべきである。

行政と市民の協働によるまちづくりの手法として、「タウンモビリティ」が注目されるようになっている。タウンモビリティとは、電動スクーターや車椅子などを商店街に用意し、障害・病気・けが・高齢などのため常時または一時的にスムーズな移動が難しい人々に無料で貸し出し、商店街や街中を自由に楽しんでもらおうという外出支援プログラムである。これは、イギリスの「ショップモビリティ」を参考に、1996 年、日本に導入するにあたり、買い物だけにとらわれず、幅広い活用の可能性を考え、この名称としたものである。

イギリスにおけるショップモビリティは、まちの中心部への新たな顧客層を呼び込むことにより賑わいと売上の増加を実現し、まちのバリアフリー化の促進、福祉・医療関連費の節約に貢献している。また、世代間交流のボランティア・プログラムとしても高い成果をあげている。ＥＵの高齢対策は「Healthy　Aging（健康に年を重ねること）」が重点である。その具体策として「社会から孤立させないこと」が挙げられる。孤立させないためには、人が自由に移動できる環境が不可欠ということから、EU ではやさしいまちづくりや公共交通機関・利用環境の整備、機器開発に力を注いでいる。特にまちづくりに関し、まちの中心部の歩行者空間の拡大が顕著になってきているのである。ショップモビリティを支えているのは自治体・企業・市民の三本柱である。自治体は責任者の費用と、電動スクーター、車椅子など事業開始の必需品を援助することが多いが、管理運営費用は企業・市民の協力があるためその負担はむしろ軽いといってよい。企業はコーポレート・シチズン（企

業市民）としての役割を果たしている。その役割の筆頭として挙げられるのは電動スクーターの寄贈である。企業名がスクーターにつけられるから「動く広告塔」となる。もちろん小さなプレートだから露出効果は大きくない。他にも現物による寄付（FAX、机、ファイリングシステム、玄関の自動ドアなど）も多い。お金だけ出せばよいというのではなく、ショップモビリティの現状を理解し、企業としての援助の選択肢を増やそうという姿勢が窺える。また、多くのショップモビリティはチャリティの認可を受けているから、寄付を経費計上できるので税制上のプラスもある。最後の柱である市民の協力の最たるものはボランティア活動である。エスコート、事務、募金、機器の整備など日常業務の大部分はボランティアによって行われている。特に福祉関連学校の学生はショップモビリティでの活動が単位取得になる場合もある。学生たちは高齢者を、利用者は若者を理解する世代間交流の良い機会となっている。社会人のボランティアは週１日または半日だけというケースも多い。ボランティアをやりやすい環境が整っているし、ごく自然に受け入れられている。豊かな市民意識と企業のコーポレート・シチズンシップ、そして先見性のある行政という土壌の上にショップモビリティが成り立っている。

日本では、1996 年 11 月、建設省や地方公共団体、NPO などの共催で、広島市、武蔵野市、柏市の 3 市でタウンモビリティのデモンストレーション実験が行われた。当時の建設省・厚生省などの協賛で進められていた「福祉のまちづくりシンポジウム」を契機として行われたもので、実験のねらいは福祉のまちづくりと地域の活性化を目指し、タウンモビリティの導入方策の検討を行うことである。実験では体験者がボランティアの人と一緒に街中を自由に移動して買い物などを体験して、段差なの移動に不自由な場所の点検、商店街などへのアンケート調査が行われた。広島市での実験後の利用者の感想は、8 割が「また利用したい」、半数が「有料でも利用する」と好評だった。日本での実現に向けて、組織の設立と運営の主体や方法、資金源、利用者の安全確保等さまざまな課題が挙げられた。

タウンモビリティの導入には、商店街はもちろんのこと、地域住民の理解、そして、企業の協力、行政の支援が必要である。タウンモビリティは誰もがその人の能力に応じてボランティアとして参加できる身近な地域システムになりうると考えられる。自分の空いた時間にできる事業所での事務仕事から、偶然道で出会った利用者の手助けや、電動車椅子が登れるように道の段差に板を掛けるというような自分の気づいたところから参加することができる。ボランティアとして活躍する場が身近にあれば、多くの人がより自発的に行動するようになり、地域住民のつながりも広がることになるのではないだろうか。タウンモビリティは体の不自由な人が気軽に外出できるということを目的としているが、これは、健常者にとっても無関係ではなく、互いにより住みよい環境をつくることに協力するというまちづくりへの一歩として、そして、行政の支援と民間の協力で実現し、運営していく官民協調のまちづくりシステムとして機能すると思われる。

タウンモビリティを導入しているまちの例として、秋田県鷹巣町を挙げる。鷹巣町は秋

田県の県北地方のほぼ中央に位置し、面積 32,597 平方キロメートル、人口 23,034 人（平成 7 年国勢調査）と県内で最も人口の多い町であるが、高齢化が進み、高齢福祉を中心とした福祉のまちづくりに取り組んでいる。本町は国土交通省の「歩いて暮らせるまちづくり」プロジェクトのモデル地区であり、福祉の町としての評価は高い。鷹巣町は高齢者や身障者が健康で生きがいのある生活を送るためには、各種の福祉サービスの充実はもちろんのこと、健常者と同じように町に出かけ、市街地の商店で買い物をすることができるような生きがいを持てるまちづくりが望まれるということから、タウンモビリティ導入実験を行った。これまで行われた実験は利用者に概ね好評で、平成 12 年度からは、中心商店街の空き店舗を活用して希望者に無料で、電動スクーターや小型電気自動車を貸し出すシステムがスタートした。他にも鷹巣町では住民参加のまちづくりを積極的に進めている。その代表的な手法として「ワーキンググループ」がある。ワーキンググループは、住民参加のボランティア組織であり、「自ら考え、提言し、できるものは自らがボランティアとして実行する」ことを基本としている。福祉、ごみリサイクル、商業地開発、町営住宅の立替等、8 つのワーキンググループが活動している。その成果としては、福祉面では、24 時間ホームヘルプサービス、老人訪問看護、60 人以上のホームヘルパーの確保、福祉の拠点となる在宅複合型施設「ケアタウンたかのす」を始め、その衛生施設サテライトステーション、痴呆老人のグループホーム居宅生活支援の家などがワーキンググループによって検討・提案がなされ、実現している。住民参加によるワーキンググループだからこそ、より住民の立場から生活に深くかかわる問題について検討ができ、また、解決への提案もなされうるだろう。その意味でも、住民参加ということの重要性を感じる。

「市民参加型まちづくり」を推進していく際、重要なことは、なんといっても、いかにして市民の自主的な協力を得るかということである。そして、その協力を得るために、いかにして市民の目を「まちづくり」ということに向けさせるかということである。“「まちづくり」は「人（ヒト）づくり」だといわれる。どんなにいいシクミができていても、良いまちはできない。まちは、自分たちの共同の住まいとして人々の協働の力によってつくられる。まちは一部の人々のためにだけあるのではないから、中心になる人々だけではなく、まちに住むすべての人々が、まちを愛し、自分の役割を果たさなければ「良いまち」はできない。”[4]と田村明氏は『まちづくりの発想』の中に書いている。まちに住む市民の目から見るからこそ、直すべきところも見え、良いまちとなりうるのである。

「まちづくり」への第一歩は、自分の生活しているその周囲に目を向けるということではないだろうか。どんな環境の中に暮らしているのか、どんな人が同じ環境に暮らしているのか、ということに目を向けた時、自分の住む「まち」に小さくても興味を持つことができるかもしれない。次には、そのことについて自分にできることは何か、同じ地域に住む人たちと共に何ができるか、どうしたらより住みよいまちになるのか考え、そして行動することである。行動するといっても、行政の指定したまちづくり事業のボランティアや

まちづくり協議会への参加はなんとなく気後れしてしまうという人も多いに違いない。より気軽に始められるということならば、小さな町内会での活動が適しているだろう。町内会における花壇の整備やごみ拾いなど特別な技術や知識を必要としない、誰でもがやってみようと思った時に互いに声を掛け合って参加できるものが良い。小さなことではあるが“住みよいまち”への一歩に違いない。また、町内会ならではの活動として、こども会という存在も大きな役割を担うことができるのではないだろうか。こども会が主体となってごみ拾いや廃品回収等を実施する（もちろん実施要綱等は大人の手によるものということになるが)。こども会が主体ならば、大人たちだけで清掃活動等を呼びかけ実施するよりも、こども同士のつながりから、その両親たちも参加しやすくなるだろうし、近所の人たちもこどもたちへの手助けという形で簡単なことからでも参加できるようになるだろう。こどもたちも初めはいやいやかもしれないが、町内をまわりながら廃品（古雑誌や空き瓶など）がどんどん集まり、自分たちのやったことの成果が目に見えて実感できる。友人同士の協力、地域の人たちとのふれあいのなかで、自分たちも社会の一員なのだと強く感じ、まちに愛着を持つことができるのではないだろうか。自分の住む「まち」に対して、愛情をもち、見つめなおすことができるようになることが、「まちづくり」には重要であるに違いない。

「まち＝人間の生活をよりよく実現する場」である。自分たちの住んでいる地域をもっと良くしようという地域住民の思いが、市民参加型まちづくりの原動力となるだろう。「まちを変える」ということに、市民が気負いすぎることなく、誰もが楽しみながら、地域の人たちとの関係を広げながら良いまちにしていこうという姿勢が大切ではないだろうか。

---

[1] 田村明『まちづくりの発想』岩波新書，１９８７，pp52-53　より引用
[2] このレポートにおける「市民」とは、市町村という行政区分上におけるある特定の市の市民を意味するのではなく、社会の課題に取り組むために個人としての意思で積極的に行動を起こしていく人々のことを指す。
[3] 静岡市役所ホームページ内『第二次静岡市分権推進計画』
http://www.city.shizuoka.shizuoka.jp/somu_bu/gyousei_hp/bunken/bunken_3_1.html より引用
[4]田村明『まちづくりの発想』岩波新書，１９８７，p77 より引用

（参考）

田村明『まちづくりの発想』岩波新書，１９８７

タウンモビリティ推進委員会『タウンモビリティと賑わいまちづくり　高齢社会のバリアフリーショッピング』学芸出版社，１９９９

静岡市役所ホームページ　http://www.city.shizuoka.shizuoka.jp/

鷹巣町役場ホームページ　http://www.kumagera.ne.jp/takanosu/

Shimizuf010702　行政学演習Aレポート
「地域づくりから日本をみる」－市民活動・NPOの可能性－
k990531　清水文香

はじめに

わたしたちの住んでいる地域。それは誰によって作られているのか。ほとんどの人が「分からない」もしくは、「行政」だと答えるだろう。実際は、様々な主体が単独、あるいは複雑に絡み合って地域社会を作っている。それは、行政であり、企業であり、私たち地域住民でもある。そこで、これからの地域社会は、私たち地域住民の手によってつくることが必要、かつ大切になってくると感じている。このレポートでは地域住民と最も関係のある「NPO」に焦点をあてて、その可能性、課題を多角的視点から探っていこうと思う。そこでではどうして行政や企業だけでは地域は作れないのかをはじめに説明する必要がある。地域住民としばしば対立項目として使われる行政の問題点をここでは述べる（ここでは企業については言及しないことにする）。

１．行政からの地域づくり

国家レベルから行われている地域づくりには「地域戦略プラン」がある。それは、[1]平成１０年９月に当時の小渕首相によって提唱された「生活空間倍増戦略プラン」の一環として打ち出されたものである。国民が多様化した価値観をそれぞれに活かして、ゆとりと潤いのある活動ができるよう、生活の質の向上を図り、将来への夢の実現を目指していくことが重要であるとの考えに基づいている。以上の考えに基づき、質の高い居住スペース、ビジネススペース、レクリエーションスペースなどを拡大し、生活空間の倍増に向けた戦略プランを策定して、向こう５年間を視野に置いて明日への投資を積極的に推進している。このプランでは全国３２１９市町村（９９％）、４６０件が実施されており、交通空間整備、都市住居環境整備などいくつもの分野において地域づくりが実施されている。しかし、調べていくうちにこのプランは一方的な整備でしかないということに気づいてきた。そうはいっても行政には大規模プロジェクトを可能にする利点もある。しかし、日本において社会的ニーズが増加していく中、もはや上からの押し付けによる地域づくりは真の意味での地域づくりにはならない。実際わたしは宇都宮市で行われている地域戦略プラン「ゆうゆう生活空間拡大プラン」を調べる際、その窓口である宇都宮市の市企画審議室の千賀さんに話を聞いてみた。それは「緑の福祉空間の拡大」をテーマとした、地域福祉活動の支援、各種福祉施設の整備、在宅福祉サービスといった福祉を主に重点に置いている。しかし、これらのプランは旧建設省が掲げることによってつくられたものではなく、それ以前から計画のあったプランをその名のもとに位置付けたものであった。また他の市町村に関して

言うと慌ててプランをつくったところもあるという。これは政府からの補助金獲得のためだと推測できる。それを裏付けるものして予算も地域戦略プランのために立てたというものではなく今まで通り補助金でまかなわれている。一方、このプランによる実施効果は否定できない。特別老人ホームが２００床増、公園緑地も２箇所（１９．５ha）に増えた。しかし、多数決の規則に基づいて全ての市民の意見を聞き、計画に反映させることは不可能だが、地域住民、市民との話し合い、連携によって地域をつくることが大切だと感じる。われわれの住んでいる地域だからこそわれわれがその権利を持つことは当然だと考えられるのではないか。われわれの地域づくりの手段としては地域住民の参加であり、最終的には地域住民にとって地域がより住みやすくなることである。行政には大規模事業を可能にする財政的な大きな力がある。それと細かい、かつ柔軟なサービスが可能な市民活動団体、NPO が協力し合うことによって、そこに相乗効果が生まれ理想の地域づくりは生まれる。宇都宮市では市民と住民が一体となって地域づくりをする機会が今まで無に等しかった。しかし、今年（２００１年）の１０月に宇都宮市では「まちづくり市民会議」を企画していてホームページでも住民に参加を呼びかけている（しかし、実際のところ応募者定員４０人にまだまだ至っていない)。この会をきっかけとして宇都宮市が先進的な地域住民による地域づくりになることを期待する（個人的に参加する予定である）

２．なぜ NPO なのか

第２章ではなぜ NPO なのかということを様々な視点から見ていくことにする。第１章でも少し述べたが NPO では、行政にはできないきめ細かいサービスが可能になる。例えば、栃木県今市市にある NPO 法人「あいあい会」では高齢者及びその家族に対して、相談や介護などの援助に関する事業を行い、高齢者の福祉の増進に寄与することを目的としていて、そこで日帰り介護事業や短期入所生活介護、介護者教室、地域福祉活性化事業などを行っている。ディサービスの模様が読売新聞（２００１年６月１０日付　朝刊）に掲載されていたが、大規模施設でよく見られるように一斉に同じ作業をして一斉に入浴といような画一化されたものではなく、一人一人の個性を大事にしたケアが見て感じ取れた。

次に NPO の活動の活性化は政府の財政負担が軽くなる可能性を持っていると言える。つまり地域づくりにあてる国家予算が削減できるというわけである。これをまず一つの例としてあげる。２０２５年に予測されている要介護高齢者は５２０万人であり、例えば彼ら全員にホームヘルパーを派遣したと考える。これを行政が行えば、５２０万人×３６５日×１時間×３０００円（現在の国庫補助金からの推測の金額）の５６９４億円である。これを極論ではるが、NPO に任せるとなるとかなりの財政負担につながると言える。もう一つ例をあげると静岡県三島市の活動[2]がある。市民が中心となって企業や市役所に働きかけ「ミニ公園建設委員会」を設立し、手作りの公園を実現した。これによって１４０平方メ

ートルの小さな荒地をたったの５万円で公園にしたのだ。これを市が単独で行えば、２５００万円の予算が必要となる。荒地を活用したという点からもこの計画は賞賛に値する。地域づくりというのは都市再整備や福祉関連だけでなく他にも多岐にわたって活動しているのでそれ以上の財政負担は目に見えるほどはっきりしている。

またNPOは我々の行政からの脱却をも促進する。私たちの意識の中にはまだどこか「行政がやってくれる」という考えが棲みついている気がする。だから自分の地域社会にさえ関心を持てないのではないか。ごみ問題にせよ福祉問題にせよ、「行政がやってくれる」という任せきり意識のもとでは地域社会ばかりでなく、日本社会も変えられないのだ。市民からの活動、NPO は民主主義さえをも変えていくと私は考える。もっと簡単に言えば、自分たちの地域社会の問題を考える時、どうしても行政の壁が大きく立ちはだかる。それは条例の問題であったり、財政上の問題であったり様々である。そこで地域住民が自主的に一体となって行政の凝り固まった体制を崩していくのだ。始まりは自分たちの地域社会のためだったものが日本全域に波及していき、日本社会システムそのものさえ変革していく力となる。あとで詳しく述べるが市民活動、NPOにはたくさんの可能性が秘められている。

そういった NPO ではあるが、そもそもの始まりはいつなのか。NPO（Non－Profit－Organization）とは、非営利団体という意味だが１９９８年の通常国会において『特定非営利活動促進法』（NPO法）の成立によって法的にも裏打ちされるようになった。NPOが検討されるようになったのは１９９４年のことであった。３８年も続いた自民党単独政権が崩壊し、細川連立政権が成立した。当時の細川首相が所属していた「日本新党」は新しい政治システムを構想し、その重要な柱としてNPO制度を導入することについて検討を始めた。そこでNPO法制化に向けた市民活動も開始されるようになった。世界に視点を移すと、（１９９７年のノーベル平和賞の受賞者は「地雷禁止国際キャンペーン」（ICBL）[3]とそのコーディネーターであったジョディ・ウィリアムであった。ICBLは、対人地雷が２０分に１人を殺傷していることに対し、各国政府に抗議するだけでなく、対人地雷禁止の国際条約の協定締結へのイニシアティブを発揮した。）ICBLはNGOであるが、それはNPOの１つであってボランティア活動を基盤として成り立っており、市民活動が平和を作りだすことに偉大な影響力を発揮することを証明したといえる。市民が世界を変えたのだ。こうして市民活動であるNPOは９０年代にその力を発揮してきた。これからのNPOの発展のためにも第３章では、NPOの問題点、課題を述べていく。

３．NPOの問題点とこれからの課題

まずはじめに責任所在の有無の問題である。公的機関とは違ってまだ信頼性も薄く、福祉関連分野においてはこのことが発展の妨げになるだろう。また熟練したスタッフばかりでないためにサービスの質がばらばらであったり、給与や労働条件が悪いためにスタッフ

が次々に辞めていったりという問題点もある。この問題は全国のNPOが抱える共通の問題である。これは、NPOの財政体制に起因していると考えられる。現在、小泉政権の下でNPOに対する財政支援を減らす計画をしているが、その計画と同時にNPOへの税制優遇措置も進めるべきではないか。財政支援も受けて、税制優遇措置も受けることは、国家予算から考えても不可能であるし、NPO が資金の面で自立することもこれから必要になってくるだろう。

最後に、課題ともいうべきかNPOでさえ不可能な領域もでてくる。つまりそれは「サービスの地域格差」にあらわれる。栃木県内のNPO認証状況（平成１３年６月２２日現在）[4]を見てみると約１００ものNPOがあるが、そのほとんどが宇都宮市に集中している。わずかながら他の市町村に点在しているという現状である。市民活動、NPO は人によってつくるものであるから、人の少ない過疎村にNPOが少ないのは当然と考えられる。ここにおいて「NPO の地域格差」が浮き彫りになった。この格差は何で補完すればいいのか、私自身まだ解決策は見つかっていない。しかし、これまでみてきたようにNPOのこれからの可能性はより大きく飛躍していくだろう。この可能性をもう少し詳しく第４章で見ていくことにする。

４．NPOの限りない可能性

最後にNPOが市場競争による民間のサービスの質向上をもはかることを述べる。例えば東京都練馬区の「くらしのお手伝い協会」、神戸市の「神戸ライフ・ケア」は１９８０年代に活動を開始したのであるが、寝たきりの高齢者を抱えて困っている家族へ、ホームヘルパーを謝礼金程度で派遣している。これはサービスを受ける消費者側としては大変嬉しいことである。また需要者増加に伴い、同分野の企業は彼らと対抗するために料金の格安化と共にサービスの質向上に向けて動かざるを得なくなってしまう。そこでまたサークルともいうべき質のいいサービスが受ける側に回ってくることになる。

以上のように現在、NPOは問題点を含みながらも、その大きな可能性を期待されている。地域社会にとってNPOが良くなるも悪くなるも私たち地域住民にかかっている。NPOの表面的な活動ばかりに目を向けるのでなく、その秘められた可能性を探ることがまず必要ではないだろうか。

参考文献

・　「ボランティアの時代―NPOが社会を変える」、岩波書店、１９９８年、田中尚輝
・　「公共を支える民　　市民主導の地方自治」、コモンズ、２００１年、寄木勝美編著

・　「NPO とまちづくり」、風土社、１９９７年、NPO とまちづくり研究会
・　国土交通省の「地域戦略プラン」のホームページ
（http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/chiikiplan/index.html）
・　宇都宮市のホームページ
（http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/）
・宅老所の現状、読売新聞（２００１年６月１０日付　朝刊　２８面）

---

[1] 国土交通省ホームページより要約
（http:www.milt.go.jp/kokudokeikaku/chiikiplan/gaiyo.html）

[2] 「ボランティアの時代―NPO が社会を変える」（岩波書店、１９９８年、田中直輝）から（P１１０）引用。１９８０年代にイギリスで生まれた「グラウンド・ワーク」という新しいエコロジー運動に基づいて三島市が行ったもの

[3] 上記と同じ著書（P１５）から引用。ISBL は NGO の一つで、１９９１年に設立され、世界６０カ国で総計１０００を超える団体が傘下となっている。

[4]栃木県にある NPO の申請状況
(http://www.pref.tochigi.jp/kenmin/ninsyoudanntai.htm)を参考

行政学演習Ａレポート

「民間、NPO が担う高齢者福祉の可能性」　　k990139　田面木 千香

１、はじめに

「1970 年には 65 歳以上人口は 739 万人､総人口に占める割合(高齢化率)は 7.1%であった。2000 年には 65 歳以上人口は 2,187 万人、高齢化率は 17.2%（概ね人口の６人に１人）となり、この 30 年間に急速に高齢化が進行してきた。

一方で少子化も進んでおり、すでに 65 歳以上人口は、0～14 歳の年少人口（2000 年には 1,860 万人）を上回っている。

今後更に高齢者数と高齢化率は増加し、2020 年には 65 歳以上人口は 3,334 万人、高齢化率は 26.9%になると予想され、今後 20 年間の高齢者数の増加は現在の東京都人口にも匹敵する規模である。まさに、これから「高齢者の世紀」が始まる。」[1]

上記のとおり日本における少子高齢化問題は非常に深刻である。高齢者の数とその比率が増加する一方で子どもの数と出生率はどんどん減少しているのだ。このような状況で、今後高齢者を一体誰が支えていくのか。勤労世代の保険料で引退世代の年金給付を賄うという方式をとっている現行の公的年金制度では下記のように勤労者と年金受給者のバランスが崩れ、年金負担格差が拡大してゆき高齢化のピーク時には大幅な給付削減の危険性があると指摘されている。

厚生年金負担の世代間格差（対生涯賃金比率）

誕生年	給付	負担	給付／負担
１９２５	４１．９	５．７	７．３５
１９３５	３６．４	９．７	３．７５
１９４５	２６．４	１４．２	１．８６
１９５５	２４．１	１９．６	１．２３
１９６５	２４．１	２５．２	０．９６
１９７５	２５．２	３０．６	０．８２
１９８５	２４．７	３３．７	０．７３
１９９５	２４．２	３５．４	０．６８

「１９２５年に生まれた人は生涯賃金の５．７％を支出し、４１．９％を年金として受け取るため給付／負担は７．３５倍となり負担額より給付額は多くなっていますが、現行の制度のままでは１９６５年以降に生まれた人は負担より給付が少なくなると予想されます。」[2]

つまり年金を当てにすることはできないということになる。それならば退職者、高齢者の生活を支えるため、さらに国の税金を使うというのはどうだろう。

「わが国の公債残高と隠れ借金は国と地方を合わせて６４５兆円以上となり、国民１人当たりの借金は５００万円を超えてしまいました。太平洋戦争末期でも公債依存度は３８．５％であったとのことですから、平成１１年度の公債依存度４３．４％は、まさに史上最悪です。景気は徐々に回復しつつあるといわれても少子高齢社会を迎え国民の不安を拭うことは出来ません。大蔵省の中期財政試算では歳出の伸びがゼロでも、毎年３０兆円前後の国債発行を必要としています。景気が回復し次年度から新規の公債発行額を減らしても償還期限６０年という長期の累積債権があるため１０年毎の借換え債は年々増大して行くのです。この借金をどのように返済したらよいのでしょうか？
考えられる方策は以下の３つです。
１）景気回復を待ち大増税をする。
２）インフレーションにより通貨の実質価値を低下させ借金を目減りさせる。
３）財政支出を大幅に削減する。
借金返済を税で賄うには消費税を２８％にする必要があるとの試算がありますが、経済成長が頭打ちとなりリストラが叫ばれる中での大増税は将来への不安をますます増大させることになるでしょう。介護保険、年金改革に姿を変えた増税はすでに始まっています。増税による公債償還は老後の不安を増大させ、景気回復に水をさし不況を長引かせることにもなります。
今一部の人達から期待されているのが調整インフレです。しかし、インフレーションを調整することは難しく一歩間違えばハイパーインフレになりかねません。太平洋戦争末期の公債残高は戦後のハイパーインフレによって帳消しにすることが出来ましたが、通貨の価値を１／１００にしてしまいました。これを再現させれば１３００兆円といわれる国民の預貯金も大幅に目減りさせることになるでしょう。それだけではなくインフレで金利が上昇すれば借り換え国債の金利も上げざるを得ません。借金の返済総額が膨らむだけではなく、年金の積み増しも必要になり国民に更なる負担を求めなければならなくなるでしょう。国民の預貯金も少なく年金制度も無いに等しかった戦後とは事情が異なりインフレの再現は弊害が大きいことを認識すべきです。
残る策は「財政支出の大幅削減」しかありません。
財政支出を大幅に削減することが出来なければ財政破綻による大増税とハイパーインフレが同時に襲うことになるでしょう。財政破綻回避には政府が行う公的事業の多くを民間に移し、税金を使用することなく公的事業を遂行する仕組みが必要です。その新しい仕組みこそＮＰＯ（民間非営利組織）です。」[3]
どうやら国に頼るのは無理のようだ。そこで私も引用した文献の筆者と同様に、高齢者福祉という分野のこれからに関してもＮＰＯのみに限らず“民間”の力による解決策が見出せるのではないかと考えた。そこでこのレポートでは「民間、NPO が担う高齢者福祉の可能性」について考えてみようと思う。

２、介護保険制度の導入にみる国の姿勢
国は平成１２年度４月より介護保険制度を導入した。
「寝たきりや痴呆の高齢者の増加、介護期間の長期化など、介護ニーズがますます増大すると見込まれる中、核家族化の一層の進行、介護する家族の高齢化など家族をめぐる状況も大きく変わりつつあり、介護の問題が、家族にとって大きな負担としてのしかかってくる状況が生じてきた。
　一部の限られた問題ではなく、普遍的な問題となった高齢者介護に対して、国民皆で介護を支え合おうとするものとして、新たに介護保険制度が導入された。」[4]
この制度の特徴を以下に簡単にまとめてみる。
〇高齢者が権利として適切なサービスを選択して受けることができる
「介護の手間」が要介護認定の判断の基準となる。所得や家族の状況に関わらず必要な介護サービスが受けられる。
〇国民皆で介護サービスを支える仕組み
４０歳以上のすべての者を加入者とし、高齢世代も制度を支える立場を位置付けられており、利用者は原則としてかかった費用の１割を公平に負担する仕組み。
〇総合的なサービスを利用しやすい仕組み
これまで高齢者福祉サービスと高齢者医療サービスに分かれていた介護サービスが一つの制度として統合される。
新しい専門職である介護支援専門員（ケアマネジャー）が、ふさわしい介護サービスの内容を検討し、地域の様々なサービス提供事業者と連絡調整を行った上で総合的なサービスを提供。
〇市町村が運営主体
高齢者の保険料を財源に、65 歳以上の被保険者の管理や被保険者証の発行、住民の要介護認定、保険給付としての費用の支払いなどを行う。制度は市町村の判断で柔軟に組み立てられる。
また、制度の導入に際し以下のようなことが期待された。
＊介護サービス市場の登場
・利用者が事業者を選択し、契約を結ぶ当事者としてサービスを利用。
・介護サービス市場の登場により、サービス供給量の増加と質の向上が期待される。
・介護サービスを担う事業主体は、一定の条件を満たせば都道府県による指定を受けて参入できるので在宅介護サービス事業では、社会福祉法人、医療法人、民間企業、農協、生協、特定非営利活動法人などの多様な主体の参入が期待される。
＊介護事業の振興と利用者の保護
・健全な競争が働き、サービス供給の充実が図られるような基盤整備の重要性。
・利用者の選択支援と保護のため、人員・施設・運営基準によるサービス水準の確保、サ

ービス事業者等に関する情報提供、契約の支援、事業者と利用者を橋渡しする介護相談員の派遣といった取組みも進められている。
＊地域活性化への発展
・市町村が、住民のニーズに応え地域の間で切磋琢磨することで、介護サービスの基盤が充実していくことが期待される。
・介護サービス事業による地域の中での雇用機会を作り出す側面。また、地域での質の高いサービス確保のため、高い資質をもった担い手の育成も今後一層重要となる。[5]
　この厚生労働省の白書を見る限り、国としては国民に対し最低限とまでは言わなくともそれなりのサービスを平等に保証するとし、政府としてもできるだけ税金を使わない方向へと向いているように思う。そのため、様々な方面から民間の参入を期待すると共に彼らに対するバックアップ態勢を整えているようだ。

３、高齢者福祉分野における NPO と民間企業
(１)痴呆高齢者のケアの問題
　平成１２年版厚生白書の概要・高齢者の自立を支える新しい介護制度中の主体別に見た居宅サービス指定件数（２０００（平成１２）年４月１日現在）を見ると約９０%を社会協議福祉会、社協以外の社会福祉法人、医療法人、営利法人が占め、その他に分類されるＮＰＯ法人などは全体の 2.8%にすぎない。しかし注目すべき点がある。それは、痴呆対応型生活介護のサービスを提供しているのは医療法人とＮＰＯ法人などのその他だけであるという点である。どちらも、彼らが提供するサービス中に占める割合はそれぞれ 3.8%、2.5%と少なく、全体に対してこの数の少なさでは介護を依頼する側もされる側も満足できるサービスが受けられるようなところを見つけて利用することは困難だと思うし、十分なフォローがなされていないと感じる。昔は、家族が痴呆の老人を周囲の人間に知られることを嫌い表に出さなかったようだが、今は極端に隠すということはそれほどせずそういった意味で潜在化していたものが顕在化してきたとも言えるのかもしれないが、痴呆のお年寄りというのは今では少しも珍しい存在ではない。この痴呆というのは、介護保険制度において身体の不自由さ加減という面での“介護の手間”をはかる要介護認定を受けにくいにも関わらず、実際の介護においては症状がひどい場合など特に、介護する側は相当な労力を強いられる。常にみていないといつ何をしだすかわからないような状態の老人を家族で世話しようとしてもなかなか大変であるはずだ。なにも痴呆の高齢者の介護についてのみ言えることではないとは思うが、現時点でサービス提供を行っているところの数が少ない痴呆対応型生活介護という分野には特に、家族の肉体的・精神的負担を軽減するためのＮＰＯ法人などによる民間の柔軟なサービス提供が期待されると思う。

(２)国内の自治体の例

東京都足立区では高齢者マーケット創造のプラン「足立区高齢者市場形成促進プラン：プラチナマーケット」というものを展開している。行政だけではカバーしきれないニッチの市場部分を、民間や NPO などの力でカバーしてもらおうという試みである。高齢化社会の到来を前に、官民パートナーシップによる、豊かなまちづくりの実験の始動である。

「プラチナマーケットプラン」とは、

・できる限り民間の力を活用しながら福祉を行っていこうという区の行政方針を具現化するもの。

・高齢者をターゲットとした契約型の福祉ビジネスを模索するもの。

事業の経緯

＊ 介護保険の導入により福祉の考え方が、税金による福祉から利用料を払うスタイルに。

＊ 「民間の力を最大限に発揮できるような高齢者市場」という新しいフィールド。

＊ いずれは「地域活性化」の事業展開としても提案していきたい。

組織体制

高齢者の市場を 7 つの部会に分け、区が中心となって協議会を進めている。異業種交流の大型判である。現在 7 つのジャンルのうち、介護・医療、生活基盤、商業サービスの 3 つの部会が進んでおり、足立区 64 万人に認められたサービスを“足立ブランド”として出していく考えである。

＜3 つの部会の具体的施策例＞

◇ 配食サービス：今まで 1 食あたり 68 円で配っていたものを、昨年 8 月から、区のガイドラインに沿う民間業者を集め、1 食 600～1,200 円という幅広いメニューを提供できるようにした。

◇ 商店街の店主が二級のホームヘルパーの資格をとって、高齢者の相談にのるということで商業サービスの厚みを増す。

◇ 出張洗髪の実現。

◇ ケア付アパートづくり、グループホームを地域で確保。

事業

○厚生労働省の基準（規格）を越えた隙間サービス（ニッチサービス）を提供すること、介護保険では埋められない隙間を埋めていくこと、それが今求められているが、このプランにより、実現可能な市場が見えてきた。NPO やボランティアがやっていたことをもっと株式会社でビジネス対応してもいい。

○区として大きな予算を投下してつくろうというスタンスではなく、「こういったものができるのではないか」という提案をする。そんな中で、やりたいという人たちが民間の中からでてきた。その人たちに対し会議の場所や情報を提供して、事業化に向けて手助け

する。
○福祉の周りにあるさまざまな市場を取り込んで、地域の活性化を図っていく道筋が見えてきた。
○元気なシニアが虚弱なシニアを支える、シルバーカンパニーという動きも出てきた。区では、こうしたコミュニティビジネスの芽を育成していきたい意向。
今後の課題・展望
数十万円単位の都の補助金を確保しているが、基本的には高齢者市場協議会の会費で運営している。今は区の財政も逼迫しているので、何とか金を使わず既存の資源や頭を使うことで立ち上げて行きたいと考えている。[6]

(３)国外の自治体の例
「１９９２年に出版された『ニューヨーク市の非営利セクター』(The Nonprofit Sector in New York City）という報告書では、ニューヨーク市には１万９５００のＮＰＯが存在していて、それは１平方マイル（１マイルは約１.６ｋｍ ）に換算すると６１にもなり、それらのＮＰＯで雇用されている人々の数は４５万人にのぼり、その数はニューヨーク市全体の雇用の１２.５ %に相当するということが紹介されています。そして、この報告書の中で私が特に注目したのは、「ＮＰＯ はニューヨークの大切な財産」だと認識している点です。つまり、７２０万人を超える人口を抱えるニューヨークにとって、ＮＰＯ抜きには人々の日常生活を語ることができないということなのでしょう。それほどＮＰＯは大切な役割を果たしているのです。」
「アメリカのＮＰＯ では宗教、特にキリスト教会の果たす役割が大きいのですが、ニューヨークもその例外ではありません。私の住むアパートからそれほど遠くないところにカトリック教会が設立した高齢者センター（Center for Seniors in Astoria ）があります。このセンターは、一言で言えば「健康な高齢者の社交場」といったところです。ニューヨーク市には同じような高齢者センターがたくさんありますが､それらのほとんどはＮＰＯ です。そして市はこのようなセンターに毎年補助金を出し、高齢者福祉の一端を担わせています。Astoria にあるこのセンターは、月曜日から金曜日まで（朝 8:30～夕方 4:30 まで）地域の高齢者に開放されていて、センターが提供する様々な活動（ダンスやゲーム、ドラマといったレクリエーションから日常生活に必要な講義の受講、時には小旅行、ミュージカル鑑賞）に参加し、お昼になると皆でセンターが用意したランチ（１＄）を食べ、そして思い思いに好きな時間に帰宅するのです。
センターは外に出られない高齢者に対しても毎日ランチの宅配をしています(やはり１＄)。私がセンターを訪れた時にも 100 人近い高齢者がセンターで楽しそうに活動に興じていました。このセンターの運営費はほとんど市からの補助金（＄800,000）で賄われています。そして、理事は全部で 11 名ですが、その全員がこのセンターの利用者で占められていて

センターの運営に大きな影響力を発揮しています。」[7]

確かに日本とアメリカでは土壌が違うし国民性も異なるため、上にあげた例のような活動がすぐに日本国内で発達、定着するとは考えがたい。NPO が生活の中にすっかり浸透し自分たちの生活をより豊かなものに、より良いものにしようという意識をもって自発的に活動しようとするアメリカと違い、日本人には国が何でもしてくれるものだと思っている人が少なくない。

(4) 民間企業の視点

介護保険制度の導入により高齢者福祉の分野に様々な事業主体が参入してくることになったことは前述した通りである。その中の事業者、民間企業は高齢者福祉、介護の問題というのをどのように捉えているのであろうか。

〇事業の健全な運営・サービスの質の向上・福祉人材の確保と養成

・地域の医師や同業他社とのサービスの“連携”の必要性

・ヘルパーの待遇改善…低すぎる家事援助の報酬単価の見直し、モチベーションを高める段階的な賃金評価体系の実施、健康診断の実施、保証制度の充実

＊利用者と家族の不満の吸収、及び問題解決

＊利用者の自立と尊厳を守る[8]

４、考察

一概には言えないが、諸外国の高齢者はとても生き生きしているようにみえる。それに比べて最近の日本の高齢者には悲壮感ではないけれども、どこか悲しさが漂っているように感じられる人が少なくないように思う。私ははじめ、それをかわいそうに感じてしまった。日本の社会が高齢者を大事にしていないように感じ、なんてひどい社会なのだろうと思うところがあった。そこで、国は高齢者福祉にもっと力を入れるべきではないかと考えたのである。しかし、日本の財政や今後の社会のことを考えると福祉国家を目指すべきだなどとはいえないと感じたし、実際、政府もこれまでの公的サービス分野に民間を参入させ、市場原理の導入によって様々な事業主体が競争していく中でサービス供給の充実を図っていこうという姿勢を示しているようであると思った。しかし、そうした政府の意向を理解できずに不安を感じている人々もいるように思う。私たちにとって“今”という時は何物にも代え難いものだが、だからといって今が良ければ他はどうでも良いということにはならないはずだ。今、日本が目指している社会というのは本当の意味での、国民皆で国を、国民を支えていこうとする社会であると思う。そのために私たち日本人は将来まで見据えた上で、今何をすべきかということも考えなければならないと思う。不平不満を言うだけでなく自分たちは何ができるだろう、何をすべきだろうと考えて行動しないことには

状況は変わらないのではないだろうか。そこで今回、私は民間、ＮＰＯが担う高齢者福祉の可能性を探ってみようと思ったのである。その過程で私は、利用者や地域に密着したサービスの提供が可能なため、様々なニーズに対応できる点、雇用の創出、地域活性化へもつながる点など期待できる部分が多々あることなど、まだ発展途上であり問題点も多々あるとは思うが、彼らの可能性は大いにあると感じた。また、高齢者福祉の分野に民間など様々な事業主体の参入によって、様々なニーズに対応したより良いサービスを提供していこうとする介護保険制度についても、サービスを提供する側の準備不足や理解不足があって利用者側の満足が得られなかった部分など、今後改善されていかなくてはならない部分もあると感じたが、期待できる仕組み、制度であると思った。そして、こうした流れと共に特定非営利活動促進法(ＮＰＯ法)も制定されたが、この制度の制定だけにとどまらずますます国内でのＮＰＯの活動が活発にスムーズに行なわれていくような体勢が整っていけば良いと思う。加えて、私たち一人一人が自分たちの生活をより良いものにしていこうと積極的に動き、働きかけていくという社会になっていけば良いと思った。

---

[1]http://www1.mhlw.go.jp/wp/index.html
平成 12 年版厚生白書の概要より引用
[2]http://www.jca.apc.org/silvernet/pension.html
● 公的年金制度はどうなる？より引用
[3]http://www.jca.apc.org/~tmatsui/whynpo.html
● なぜ今ＮＰＯか？より引用
[4]http://www1.mhlw.go.jp/wp/wp00_4/chapt-a4.html
平成１２年版厚生白書の概要・高齢者の自立を支える新しい介護制度より引用
[5]http://www1.mhlw.go.jp/wp/wp00_4/chapt-a4.html
平成１２年版厚生白書の概要・高齢者の自立を支える新しい介護制度より要約
[6]http://www.softcre.co.jp/think/th0103/jirei/jirei_5/ji_5.htm
プラチナマーケットプラン（東京都足立区）より要約
[7]http://www5b.biglobe.ne.jp/~s_mso/5
パレットコミュニケーション、ニューヨーク便りより引用
[8]http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/keikaku/iken/hearinggaiyou2.htm
有識者ヒアリング概要、香取眞恵子（㈱やさしい手代表取締役）より要約

Isok0107016　　行政学演習Ａレポート
「スポーツ振興と財源」　　Ｋ９９０１０３　磯　加奈子

はじめに
中学時代から今までずっとテニスというスポーツに接してきた。大会等で県のテニスコートを使う機会があり、そのコートの管理も県で行っている。スポーツに行政機関が関与しているということを実感し、スポーツに対する行政の対策に興味をもったので、今回はスポーツ振興の財源にスポットをあててみようと思う。

スポーツ振興計画
文部科学省が２０００年９月１３日に発表。「スポーツ振興法」に基づき、長期的総合的視点から国が目指すスポーツ振興の基本的方向を示すものである。日本のスポーツ実施率（週１回スポーツを実施する人の割合）を５０％以上に増やそうとするのが目標である。労働時間の短縮や学校週５日制の実施等による自由時間の増大、仕事中心から生活重視への国民の意識の変化などにより、主体的に自由時間を活用し、精神的に豊かなライフスタイルを構築したいという要望が年々強まっている。このような状況の中、現代社会におけるスポーツの果たす意義、役割を考えたとき、国民のスポーツへの主体的な取り組みを基本としつつ、国民のニーズや期待に適切にこたえ、国民一人一人がスポーツ活動を継続的に実践できるような、また、競技力の向上につながるようなスポーツ環境を整備することは、国、地方公共団体の重要な責務であると思う。スポーツの機会を提供する公的主体及び民間主体と、利用する住民や競技者が一体となった取り組みを積極的に展開し、一層のスポーツ振興を図ることにより、活力のある社会が期待できると思う。

日本のスポーツ環境の現状
日本では学校と企業を中心にスポーツが発展してきた。このため、地域のスポーツクラブを中心にスポーツ活動が行なわれているヨーロッパ諸国などと異なり、学校を卒業するとスポーツに親しむ機会が減少する傾向にある。平成９年に総理府が実施した「体力・スポーツに関する世論調査」に基づく推計によると、日本の週１回以上のスポーツ実施率は約３５％と、５０％を超えるヨーロッパ諸国に比べて低い状況にあることがわかる。日本のスポーツ実施率を上げるためには、ヨーロッパ諸国のように、地域単位のスポーツクラブを増やしてみてはどうだろうか。現在でも、各地にスポーツクラブはあるが、それらは、大きな都市に多く見られる。そのために、その地域に関わることのない人にとってみれば無意味なものになってしまうであろう。スポーツを実施しない理由について調べたところ、

- なんとなく機会がないから　　33.6%
- お金がかかるから　　11.3%

● 何をしてよいのか分からない　8.7%

という結果がでた。このことより、地域に密着し低料金で誰でも気軽にスポーツ活動ができる施設が望まれるであろう。「地域に密着」と書いたが、「学校区」でそのような施設が展開すればよいと思う。学校区は、地域社会の中で、子供達が歩いていける日常生活圏の距離である。そのため、新たに地域の文化・スポーツの中心地になるだろう。そして、ふれあいを生み出し、コミュニティの形成の場になっていくだろう。

それらのための条件や環境の整備だけでなく活動の場の整備とともに住民のスポーツ活動への参加の機会をはじめとして、住民の継続的なスポーツ活動を発展させていくために行政が様々な手助けをすることも大切であると思う。

それでは、そのような手助けをしたり、施設を建設するための財源はどのようになっているのだろうか。財源としては、予算、スポーツ振興基金、スポーツ振興投票券があげられる。「体力づくり関連予算」によると、１３省庁の合計は約４０００億円になる。これには、スポーツ振興に加え、健康増進や、都市公園整備も含まれている。それにもかかわらず、欧州諸国と比較すると、ドイツの半分、イギリスの２/３にすぎない。文科省のスポーツ振興予算に限っていえば、１７０億円であり、オリンピック委員会等の補助と小規模施設の整備で消えてしまう状況である。実際には、「体力づくり関連予算」の大部分は、建設省の都市公園整備などであり、実質的なスポーツ振興財源は極めて乏しい状況にある。

次に、日本体育・学校健康センターに置かれるスポーツ振興基金は、政府出資金（２５０億円）と民間からの寄付金（平成１２年４月現在４４億円）を基金として運用している。

スポーツ振興投票券は「サッカーくじ」と言ったほうが分かりやすいであろう。子供からお年寄りまで、誰もが身近にスポーツに親しめる環境整備や、国際競技力向上のための環境整備など、新たなスポーツ振興政策を実施するため、その財源確保の手段として導入された。日本体育・学校保険センターがスポーツ振興くじの実施主体になるとともに、その収益をスポーツ団体や地方公共団体等に配分する役割を担っている。サッカーくじは、Ｊリーグが開催する指定試合の結果を予想するものである。売上金は５０%以下が当選金として当選者に払い戻され、１５%以下が経費に充てられ、残りが収益となる。この収益のうち、まず１/３は国庫に納付され、青少年健全育成、教育文化、自然環境保全、スポーツの国際交流等の事業に充当することとされている。また、収益の２/３はスポーツ振興のための助成金に充てることとされている。この助成金は、スポーツ団体と地方公共団体及びその出資、拠出に関するスポーツ団体に半分ずつ配分される。国民のスポーツニーズに対応して、様々なスポーツ振興事業に充てられる。

海外にもサッカーくじが存在する。イタリアでは、１９４６年に「トトカルチョ」といわれるサッカーくじが始まり、現在は指定された６試合のゴール数を予想する「トトセイ」がイタリアオリンピック委員会により運営されている。売上合計は３０００億円。購入の際、日本のように年齢制限がないのでこれだけの売上を得ることができたのだと私は考え

る。イギリスでは、民間のブックメーカーが運営しており、売上は１７００億円。フランスでは、「ロトスポルティ」とよばれ、売上は１２０億円。ドイツでは州ごとの公認団体が運営し、売上は３００億円にのぼる。

日本では、サッカーくじについて様々な意見がみられる。

〔肯定派の意見〕

現状の国家財政を考えると、スポーツ振興に対する財政支出は望めないので、サッカーくじによる財源確保はよい方法だ。

〔否定派の意見〕

年間１８００億円の売上見こみは信頼性が低く、この見込みを実際に達成するには毎回７２０万人が利用する必要がある。

サッカーくじが導入されることにより、サポーターのＪリーグに対する見方が変わることが予想される。Ｊリーグが賭けの対象になってしまい、勝敗にのみこだわった見方しかしなくなってしまうのではないだろうか。

スポーツ振興の財源について考察してみたが、サッカーくじにおける様々な意見をふまえた上で、自分自身の意見を述べていきたいと思う。まず、サッカーくじで十分な財源が確保できるのか疑問に思う。「年間１８００億円の売上見込み」についてだが、１人１枚１００円とすると、年間延べ１８億人がくじを購入するという試算になる。Ｊリーグの観客動員数は延べ５００万人であり、サッカーに興味がなくてもくじ自体に興味がありくじを購入した人も数に入れたとしても、１８億人にははるかに遠い数字であることが分かる。それに加えて日本の場合、１９歳未満は購入が禁止されているので、売上が伸びて本来のスポーツ振興の目的を果たせるのかと考えると、あまり期待できないであろう。日本の場合、売上を期待するなら、サッカーより野球のほうが効果的なように思われる。しかし、プロ野球側はサッカーくじはスポーツの公正さを損なう。ギャンブルによる青少年への悪影響があるということを理由に全面的に反対しているそうだ。

くじは、対面販売が基本である。「１９歳未満の購入禁止」とあるが、親や親戚に頼んで購入してもらうなど、くじを手に入れることは容易である。罰則はあっても運用されないということになるだろう。

次に資金分配に関することだが、公平な分配を決めることができるのであろうか。全てのスポーツに対する振興基金を「サッカーくじ」というひとつのくじにより集めるということにより、その資金分配時に、「サッカー」に対して他のスポーツよりも配分が不正に多くなってしまうように思う。そのような不正がおこらないようにするには、くじの対象をサッカーに限定するのではなく、いくつものスポーツに対して多様なくじを作ればいいの

ではないだろうか。例えば、テニス、水泳など各分野ごとにくじを作り、各スポーツ団体がそのくじによって集まった収益をそのスポーツ運営に利用する。そのようにして得た資金はほかの分野のスポーツに配分することもなく透明性が強調されるだろう。

海外に目を向けると、イタリアではスポーツに関連する組織を統括しているイタリアオリンピック委員会が予算のほぼ全額をトトカルチョによる収益に頼っている。これは、くじの収益の行方と用途を明らかにし、資金運用の透明性を高めているよい例になるだろう。また、イギリスのように民間のくじ運営会社を認めていけば、悪質な店が淘汰されるだろう。私はサッカーくじには反対ではない。イタリアやイギリスの良いところを吸収して取り入れることにより、日本のサッカーくじの売上は上がり本来の目的を達成できるのではないだろうか。

最後に私は、スポーツ振興に税金を使ってもよいと考えている。スポーツは個人の小さな問題かもしれない。しかし、地域住民が自分の住む地域で思う存分スポーツを楽しみ、仲間と共に活動の輪を広げ、住みよいまちづくりをめざして共に協力・協同することは、豊かな地域スポーツ環境をつくりだすために、これからますます必要になっていくと思う。行政は国民の生活の多くに関与している。このような中にあって、スポーツも「コミュニティづくり」「健康・体力づくり」の必要性から、小さなレベルでの問題でなくなってきていると思う。サッカーくじの売上に期待しすぎず、今ある予算を無駄にしないように考えて使ってほしいと願う。

参考資料

http://www.health-net.or.jp

文科省保健体育審議会

http://www.monbu.go.jp/singi/hoken

山本雅樹「我が国のギャンブル産業における競争原理導入の必要性

http://www.jri.co.jp/JRR/199712/gamble.html

satoum010716　行政学演習Ａレポート

「保育サービスの充実」―仕事と育児の両立のために―

ｋ990127　佐藤 美佐子

1. はじめに

日本では、少子化が着実に進んでいる。少子化の主な原因は、晩婚化が進み、出産年齢が上昇していることにあり、その背景には、女性の高学歴化と社会進出が進んだことがある。女性の就業意欲が向上しているため、出産・育児のために仕事を辞め、生活水準を低下させることを望まない人が増え、それに伴って晩婚化が進んでいるのである。

少子化が進むことは、将来的に労働力が不足することを意味する。そうなると現在の経済活動を維持していくことは難しくなる。そこで求められるのが、女性の労働力である。女性の社会進出は近年ますます進んでおり、社会の中で女性が果たす役割は大きくなっている。仕事に対する女性の積極的な姿勢は歓迎されるべきものであるはずだが、実際にはそういう姿勢が晩婚化、さらには少子化を進める要因となってしまっている。だからと言って、女性が働くことが悪いのではない。「家事・育児は女性の仕事」という性別役割分担の意識がいまだに存在し、女性の負担が大きく、仕事と家庭（育児）のどちらかを選ばざるを得なくなっていることが問題なのである。また、女性にとって働きやすい環境の整備が遅れていることも問題である。職場での男女格差は依然として存在しており、女性が働くことに対する理解や女性を受け入れようという体制が不十分である。このような中で仕事をしながら子どもを産み、育てることに不安を感じてしまい、働きたくても働けない女性、子どもが欲しくても産めない女性がいる。これでは少子化に歯止めをかけることなどできず、女性の社会進出の妨げになってしまう。こういった現状を変え、女性が働きやすい社会を実現させるためにも、仕事と育児の両立ができる環境の整備（職場環境の整備、保育サービスの充実）が必要なのである。そのために、企業はもちろんのこと、行政の適切な対応が望まれるのである。

このレポートでは特に、現在の保育サービスの問題点を踏まえ、今後の保育サービスの在り方について述べていきたいと思う。

2.「待機児童」にみる保育サービスの不足

子どもを持つ女性が働くためには、働いている間子どもを預けておける場所が必要である。しかし、延長保育、夜間保育、休日保育など、多様化する利用者のニーズに応えられるような保育サービスの整備が不十分であるため､仕事と育児の両立が難しくなっている。

ニーズに対応できていないために起こっている問題に、「待機児童」問題がある。厚生労働省の定義によると、待機児童とは「保育所入所申込書が市区町村に提出され、かつ、入所要件に該当しているものであって、現に保育所に入所していない児童」[1)]のことである。

この待機児童は、平成 12 年 4 月の時点で約 3 万 3000 人いた[2]ということである。「どうせ入所できない」と諦めているような、統計には表れない部分を加えると、10 万人を超えるとみられている。

少子化が進み、子どもが減っているにもかかわらず待機児童が増えている背景にはやはり、働く女性が増えていることがある。子どもを産んでも働き続けたいと希望する女性はますます増えている。また、不況により母親も働かなければならなくなっているという現実もある。核家族化の進行、共働きの夫婦の増加により、家にいて育児をする人がいない。そうなると必然的に保育所などの保育サービスに頼らざるを得なくなる。しかし、保育所の総数、定員数は足りず、延長保育などの働く親のニーズに応えられるサービスを提供しているところもまだまだ足りない。これにより、待機児童が急激に増えることになったのである。

待機児童の問題でいわれている保育所とは、認可保育所のことである。保育所には、認可保育所と無認可保育所がある。[3]認可保育所とは、都道府県や市区町村から認可された施設のことである。認可されるためには、施設設備や職員の資格、保育時間、保育内容等についての最低限の基準[4]を満たさなければならない。また、認可保育所は、自治体が運営する公立保育所と自治体の認可を受けて社会福祉法人が運営する私立保育園の二つに分かれている。平成 12 年 4 月 1 日現在、全国に約 2 万 2000 か所あり、約 180 万人の児童が入所している。保育所運営のための経費は、保育料のほか、国、都道府県、市区町村の公費負担で賄われている。

一方、無認可保育所とは、認可を受けないで保育をしている施設のことである。認可保育所のような基準は適用されないが、安全確保のため必要最低限の基準が定められている。無認可保育所の数は、認可の半分ほどだが、年々増加している。公費が補助されている施設もあるが、補助がない施設では、保育料が高く、設備や環境が認可保育所よりも劣っている場合が多い。ただ、保育の質については、認可だから良く、無認可だから悪いとは一概に言えない。認可であることにあぐらをかき、子供に対してひどい扱いをする認可保育所もあるということである。また認可保育所は、多様な保育サービスの実施率が低い、民営の保育所よりも人件費が高いためコストがかかっているという問題もある。無認可保育所も保育の質はバラバラであるが、利用者のニーズに応えるようなサービスを実施しているところも増えている。しかし、民間業者が運営を行うために、利潤追求に走ってしまい、環境が劣悪になってしまう場合もある。虐待や事故などが取り上げられるのは、そういった無認可保育所が多い。

保育所が足りない、利用者のニーズに応えられるサービスの提供が少ない、保育の質がバラバラである、というのは深刻な問題である。働かなければならず、保育所に預ける以外に方法がないとはいえ、親としては自分の子どもを他人に預けるだけでも不安はあるはずである。それなのに、預ける場所によって対応が違ったり、子どもがひどい扱いを受け

たりしたら、保育所への信頼はなくなって当然である。保育サービスへの不信感によって、子どもを産んで育てることへの不安も余計に増してしまうのではないだろうか。今利用している保育所に不満があるからといって、別の保育所に移るのも簡単なことではない。入所するにも基準[5]があり、入所できるとは限らない。待機児童がたくさんいることを考えても、入所すること自体が難しいのが現状である。こういう現状を踏まえて、保育所の在り方、保育サービスの在り方を見直していく必要があるのである。

3. 保育所の拡充

待機児童の解消は重要な課題である。政府もこれまでに、「エンゼルプラン」[6]（平成 7 年度から 11 年度）や「新エンゼルプラン」[7]（平成 12 年度から 16 年度）などを策定し、具体的な数値目標を掲げて保育所の拡充に取り組み、「少子化対策臨時特例交付金」[8]（平成 11 年度）を交付して少子化対策の普及・促進を図ってきている。また、保育所を設置しやすくし、自治体が待機児童の解消等に柔軟に対応できるように規制緩和を実施[9]（平成 12 年）している。しかし、待機児童の解消は簡単に成し遂げられることではないようである。

待機児童の解消のためには、保育所、特に認可保育所を増やす必要がある。問題がある認可保育所もあるが、自治体からの認可という後ろ盾があるとないとでは、利用者からの需要の大きさに違いが出る。認可保育所に空きがないから仕方なく無認可を利用しているという利用者がいることからも、安心して子どもを預けられる認可保育所を増やすことが必要であることがわかる。しかし、前述したように、認可を受けるには最低基準を満たしていなければならない。また、設置主体が自治体と社会福祉法人に限られていた。このため、認可保育所を新たにつくるには、基準を満たしているかどうかの審査のために時間がかかり、自治体の財政負担も大きい。よってなかなか新設が進まなかったのである。この状態を変えるために行われたのが規制緩和である。

この規制緩和では、①保育所設置に係る主体制限の撤廃、②定員規模要件の引き下げ、③資産要件の緩和が行われた。①では、それまでは認可保育所の設置を原則として自治体・社会福祉法人に限っていたが、株式会社やＮＰＯ等にも認めた。②では、30 人以上であった定員規模を 20 人以上とした。③では、土地・建物の貸与を民間からも可能にした。この結果、規制緩和が行われた平成 12 年 3 月 30 日から平成 13 年 4 月 1 日までの間に、50 件の保育所の認可（届出）が行われ、定員は 1728 人増加した。規制緩和の実施からまだ 1 年余りしか経過していないため、待機児童を完全に解消できるほど認可保育所は増えてはいない。しかし、こういった規制緩和がなければ、認可保育所の不足はいつまでたっても解決できないだろう。

この規制緩和のうちでも、主体制限の撤廃は大きな意味を持つと思われる。社会福祉法人以外の株式会社やＮＰＯ等による認可保育所の設置が促進されることによって、保育所

が増加する可能性が高まるからである。需要に対して供給が圧倒的に不足している現在の保育サービスを変えるためには、新規参入者を増やすことは不可欠であると思われる。参入者が増え、保育所同士による競争が生まれれば、その中で保育所の質も上がり、多様なニーズに対応する保育所も増えるはずである。逆に、利用者のニーズに応えることのできない保育所は淘汰されるはずであり、結果的に利用者にとって望ましい保育サービスの提供が行われる可能性が生まれるのである。

民間企業やＮＰＯの参入により保育所を増やすことは、今後も続けていくべきである。しかし、規制緩和が実施されたとはいえ、現段階での新規参入はまだ難しいということである。これまでは、保育所同士の競争はあってもそれほど激しくはないか、ほとんどなかったと考えられる。そこに、新規に参入しようという動きがあると、既存の保育所がカルテルを組み、新規参入を阻もうとする現象が起こっているところも存在するという話を聞いたことがある。これでは認可保育所は増えず、待機児童の解消はできず、保育の質の向上にもつながらない。足を引っ張り合う競争ではなく、お互いを高めあうための競争が行われなければならない。よって規制緩和とともに、新規参入者の活動が阻害されない環境整備をする必要もある。認可を行う自治体は、新たな保育所の設置に際して他の保育所からの口出しを認めず、公正に判断を下すというような対処を行うべきである。

4. 保育サービスへの民間参入

私は保育所の設置など、保育サービスへの民間参入には賛成である。これまで述べたように、民間参入の促進により保育所を増やすことができ、競争によって保育の質の向上も図ることができると考えられるからである。現在では、保育所設置への民間参入だけではなく、公立保育所の民営化という動きも出てきており、保育サービスを民間に委託する方向に動いている。

認可保育所の運営は自治体の公費負担で賄われている。保育所の拡充が求められる中で、認可保育所を増やし、運営していくことは、自治体の財政的負担が増えることにつながる。自治体の負担が増えるということは、住民の負担が増えるということでもある。保育サービスの充実を図らなければならないとは言っても、保育分野にのみ公費を投入することはできない。よって、民間参入の促進や公立保育所の民営化をすることで自治体の負担を軽減する必要があるのではないだろうか。また、保育所利用者の多様なニーズに対応するためにも、民営化を進める必要があるのではないだろうか。

保育サービスへの民間参入、公立保育所の民営化に関しては、当然のことながら反対意見もある。保育は福祉であるが、民間参入によって営利的なサービス・ビジネスになってしまう、コスト削減のための努力によって保育の水準が下がる、民営化は保育の公的責任を後退させるものである、というのが反対意見の主なものである。

確かに、営利目的で参入してくる業者が現れる可能性はある。しかし、そういう業者が

保育所同士の競争の中で生き残っていけるとは思えない。現在では、保育所が絶対的に少なく、質の低い保育所に子どもを預けざるを得ない、そしてそこで事故が起きるということがあるが、保育所の拡充が進み、保育所同士が切磋琢磨し合うようになれば、悪質な業者は排除されていくだろう。

保育の水準も、民間の保育所では保育士や職員の数が少ないということによって懸念されているのだろうが、生き残っていくためには保育の質を落とすことはできないはずであり、民営化されたからといって水準が下がるとは言えないのではないだろうか。ただ、これはあくまでも現在の最低基準を維持していく場合でのことである。民間参入を進めるために保育所が満たすべき最低基準の緩和が行われた場合には、高い水準の確保は多少難しくなるかもしれない。基準は、小さな子どもを保育するために必要な最低限の基準であって、それを上回るのはいいが、子どもの安全のためにも下回ることがあってはならない。よって、最低基準の緩和による民間参入の促進は行うべきではないと考える。

保育の公的責任ということであるが、私は、保育サービスを民間に委託することで行政の公的責任が後退するとは思わない。保育サービスの実施そのものは委託したとしても、保育所の設置・運営にはやはり、行政からのある程度の補助が必要ではないだろうか。また、基準が守られているか、適切な保育サービスが行われているかどうか（保育の質が一定以上保たれているかどうか）をチェックし、問題のある保育所に対しては指導をしていく責任も行政にはあるはずである。これまで行政は、保育サービスを行う以前の段階での規制に力を入れてきたように感じる。今後は、規制にではなく実際に行われているサービスに対するチェックをどのように行っていくかに重点を置き、保育サービスの充実につなげていくべきである。

5. 無認可保育所

これまでは、認可保育所の拡充、公立保育所の民営化について述べてきたが、ここで無認可保育所について考えてみたい。

無認可保育所は、自由に開設でき、自治体への届け出もいらない。様々なサービスを行っており、ニーズも高まっている。しかし、コストを抑えるために保育士の数が児童福祉法で定められた最低基準を下回るところも多く、保育室が狭いところも多いようである。そのため、保育の質が認可保育所に比べると劣る場合があるが、入所しやすいために、認可保育所に入れない子どもの受け皿となっている。認可では対応しきれない保育サービスを提供しているということからも、無認可保育所が果たしている役割は大きいというのが現状である。待機児童の解消のためにも、無認可保育所の活用は必要である。よって、保育を保ち、さらに向上させるため、保育環境を悪化させないためにも、その運営に自治体が関与していく必要があるのではないだろうか。

まず、届け出を出さずに開設できる現状を改め、届け出をすることによって自治体が実

態を把握するべきである。また、指導監督を強化するべきである。児童福祉法 59 条には、無認可保育所に対する自治体の指導監督の義務が定められている。しかし、無認可保育所での事件・事故を見るかぎり、自治体による指導監督は不十分であると思われる。

無認可とはいえ、保育所であることに変わりはない。安心して子どもを預けることができるよう、認可保育所と同様に指導監督を行う必要があるのではないだろうか。認可を受けられる基準を満たしてはいないが、それでも無認可として開設し、保育サービスを行っているのは、それだけ保育所（認可）が足りず、求められているからである。それを踏まえた上で、無認可保育所への対応を考えていく必要があるのではないだろうか。

6. 今後の保育サービス

仕事と育児を両立させるためにも、待機児童の解消を成し遂げなければならない。政府は、潜在的な待機児童を含め来年度中に 5 万人削減し、2004 年度までに計 10 万人削減する方針を決めている。この数値目標が本当に達成できるかどうかは今後の政府の取り組み次第であるが、待機児童の解消を重要な課題と位置付け、実行に移していくことは非常に良いことである。保育サービスの充実を図り、女性が安心して働くことのできる環境を整備することが、政府・自治体に望まれることである。

保育所の利用者のニーズはますます多様化している。その中で、これまでの保育の在り方を見直し、改善していく必要がある。まず、認可保育所への民間参入を進める。それと同時に、利用者が自分の望むサービスを提供してくれる施設を自分の判断で決め、自ら契約を結ぶことができるようにすべきである。利用者が選択権を持つようになれば、保育所間の競争がより促進され、保育の質の向上につながると考えられる。またこの場合、保育所側が積極的に情報公開を行う必要が出てくる。これは利用者が選択するためには不可欠なことであるが、情報公開によって保育所が基準を守っているかどうかもチェックできる。それにより、保育全体のサービスの向上につながるのではないだろうか。保育所の対するチェックについては、行政に責任があると述べたが、各自治体がチェックのための機関を設けるというのも一つの策である。適切な保育が行われているか、保育環境が良好に保たれているかなどを調査し審査する機関を設けることで、保育の質の低下を防ぎ、保育所での虐待や事故を未然に防ぐことができるのではないだろうか。

ここまでずっと働く女性にとっての必要性という面から保育サービス、保育所について述べてきたが、保育所は子どもにとっても重要なところである。0 歳から 6 歳という、人間形成が行われていく最初の段階を過ごす場であるからだ。少子化が進むことによって、子どもの社会性が低下するのではないか、という懸念もある。そうならないためにも、保育所での集団生活を経験することは良いことである。そうであるからこそ、質の高い保育が求められるのである。

保育サービスの充実は、日本が抱える課題の一つであり、待機児童の解消とともに本気

で取り組んでいかなければならないものである。女性の社会進出を促進し、仕事と育児の両立を可能にするために、行政と民間企業、ＮＰＯが利用者のニーズにどう応えていくか、どれだけ応えられるかということがポイントとなってくる。利用者の声が反映され、充実した保育サービスが提供される環境ができるだけ早く実現することを期待したい。

---

1) 厚生労働省「保育所入所待機児童数の多い市区からのヒアリング結果について」より
http://www.mhlw.go.jp/houdou/0105/h0531-1.html

2) 厚生労働省「保育サービスの需給・待機の状況（平成 12 年 4 月 1 日）」より
http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1212/h1214-1_18.html

3) 以下、保育所については「日本保育協会」（http://www.nippo.or.jp/）による保育所についての説明を筆者がまとめた。

4) 児童福祉施設最低基準のこと。昭和 23 年 12 月 29 日制定。厚生省令第 63 号。保育所については第 5 章に規定されている。

5) 保護者のいずれもが
1 昼間労働することを常態としていること、2 妊娠中であるか又は出産後間もないこと、3 疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること、4 同居の親族を常時介護していること、5 震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること、6 全各号に類する状態であること

6) ＝今後の子育て支援の為の施策の基本方向について。企業、職場、地域社会などの子育て支援の取り組みを推進することをねらいとしたもの。対策としては、結婚・出産・育児支援、地域活動への積極的共同参画、高齢者・女性の雇用促進など。

7) ＝重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画。

8) 少子化対策の呼び水として、地域における少子化対策の一層の普及促進を図るとともに、雇用・就業機会の創出に資することが目的

9) 効果について
http://www.mhlw.go.jp/search/mhlwj/mhlw/houdou/0105/h0521-2.html より参照

ｔａｎａｋａｊ０１０７１６　　行政学演習Ａレポート
「教員の待遇改革」ｋ９９０５３６　田仲　純子

小学生のころから今までを思い返せば、実に様々な先生に会いお世話になってきた。それぞれの先生に教わった私の年齢も違うし、それによって環境、自分の性格なども違うので、同じ基準で先生達を比べるということはできないかもしれない。それでもやはり、素晴らしいと思う先生もいれば、正直今でも大嫌いな先生もいる。

教員というのはその人の能力や働きぶりに関係なく、年功序列式に給料は上がっていく。教員をまとめる力がある人や、学校経営に向いている人が、校長や教頭として働き、一般教員よりも高い給料をもらう、という場合は能力に応じた報酬である、と少しは納得できる。しかし授業、生活指導、部活動も人一倍熱心な教員と、問題教員・不適格教員・指導力不足教員などと呼ばれる教員が同じ待遇で、その差は年齢によるものだけ、というのはあまりに理不尽である。能力、やる気のある者に対しては充分な報酬を与えず、そうでない者には税金を無駄遣いして給料を払っている。これでは前者が報われず、最悪の場合やる気を喪失させ、後者の仲間入りを促すことになる危険性がある。

まず、一言に教員といってもその能力、やる気は個人によって大きな差がある。毎朝誰よりも早く出勤し自分が担任を務める教室の掃除、校門での挨拶運動、自分の教科の研究、生徒の気持ちを考えた生活指導、毎日の部活動指導など自分のできることを精一杯がんばる教員もいる。逆に授業がないからといって遅くに出勤、早々と帰宅、生徒の質問にも答えられない、ひどい場合はそのような質問をした生徒に体罰を加える、授業もまともに行わないのにストライキを起こし、挙句の果てにストライキの報告を教育委員会にはするなと言う者などもいる。良識ある教員にとっても、生徒にとっても良くない影響を与える教員が残念ながらたくさんいるのである。このような、教員としてあるまじき行為をとる人に対しては担任からはずすことや、違う学校をたらいまわしにして厄介払いの繰り返しなどということをしているが、その教員は犯罪でも犯さない限り公務員として税金から給料をしっかりもらっているのである。

教員の評価というのは勤務する学校、受け持つ生徒、保護者などの様々な要因の違いがあるので一概に良い成績をとらせることができた、などのことだけで評価できるものではないので難しい。しかし、だからといって現在のような平等とはいえない平等（能力を考慮しない）のままでいるわけにはいかないだろう。

教員の給料を能力制にすることによるメリットは非常に大きい。まず能力のある教員、やる気のある教員はその働きに見合った報酬を受けることができるので、そういった人はますます頑張る気になれる。それにより生徒はより良い教育を受けることができる。そして能力ややる気のない教員は何年たっても一般企業でいう平社員のままで、給料も上がることはない。国民の税金も無駄に使われることはなくなる。これによって浮いた予算で前

者への充分な報酬が可能になる。

実力社会にしてしまえば、給料アップにつながると思われることのみを教員がするようになる、全ては給料のため、となる恐れもあるかもしれない。しかしその評価基準は難しく、機械的なレッテル貼りではなく、生徒・同僚の教師・保護者などからの幅広い意見に耳を傾ける必要がある。校長が学校の人事最終決定権をもっている以上、教員の評価は校長の大きな仕事の一つとなっていくだろう。いくら手間のかかることでもより良い教育のため、税金の無駄遣いを防ぎ使うべきところに使うことができるよう、この課題は避けて通れないように思われる。

給料についての話だが、大学教授の仕事内容は中学、高校の教員とだいぶ違うところがある。高校までは校則が厳しい所が多く、生活指導も教員の大きな仕事の一つであるが、大学に入ると生徒が成人するためか規則は急に少なくなる。服装から生活態度においてまですべて個人の責任となり、教授から勉強以外について注意されるようなことはほぼない。就職活動、入試問題作成・採点などを除けばあとは自分の研究とその分野の講義が教授、助教授、講師の主な仕事であろう。であるから、大学の教員の評価は中学や高校の教員に比べてわりと行い易いと思われる。その評価項目の一つに世界の大学ランキング（教官の書いた科学研究論文がどれだけほかの研究者に引用されたかではかるもの）というものがある。日本が誇る超名門大学の東大は、文部科学省予算の約半分を使っていてもこのランキングの 50 位以内に入っていないというから驚きである。ちなみに日本人で引用回数が多い論文の研究者は 1 位 岸本忠三（阪大学長） 2 位 井上明久（東北大学教授）3 位 中村修二（カリフォルニア大教授）4 位 平野俊夫（阪大教授）5 位 中西重忠（京大教授）となっており東大は 10 位の谷口維紹教授が最高である。（2000 年 10 月 3 日 日経新聞）勿論、論文の引用回数が全てというわけではないが、考慮すべき評価対象であるのは間違いないだろう。

大学教授といえば聞こえも良く、地位もあって裕福なイメージがあるが、実際は薄給でも骨身を削って研究に励んでいる人がほとんどである。また、一度講師として採用されるとよほどのことがない限り、論文の本数がそろえば助教授、教授、という階段をのぼっていくことになる。さらに上の目標があるとひとはがんばるものだが、一度教授になってしまうと講義のほうは手を抜いて何年も同じノートを棒読みするだけの教授もいるらしい。これはごくまれな例であろうが実力もやる気もある他の教授と同じ待遇であるならば、やはり税金の無駄遣いである。

しっかりと働いているとは思えない教員であっても、教員免許を持っていて犯罪でも犯さない限りは一度採用されると安定した収入を得ることができる。そのため自治体は教員の給料をいかに安く、そして教員の数をいかに少なくするかに必死になる。このため臨時採用（以下『臨採』）される教員が多い。給料は年功序列なので臨採されるには３０代の人よりは大学出たての若い人が、支払われる給料が少ないので有利である。都道府県、市町村

によって多少の差はあるが、埼玉県の高校を例にとってみると、臨採教員の給料はというと、１年目は本採教員と変わらず、ボーナスも出る。２年目以降に差がついてきて臨採１０年目でも本採７年目と同じ給料である。仮に翌年から本採となっても本採１１年目の給料ではなく本採８年目の給料である。臨採教員は本採教員になる日を夢見て一生懸命働く人がほとんどだという。しかしそんな彼らの願いをよそに、より低賃金で済む若い教員が代わりにまた臨採教員として迎えられるのである。臨採の危機感が頑張る力になるというのなら、それこそ完全実力制・年功序列廃止を行う、つまりは全ての教員を現在の臨採教員の立場と同じくして、能力、やる気のない教員は解雇すべきではないだろうか。

また、範囲が広すぎてオールマイティーに仕事をこなさなければならない、というのが今の教員が抱える問題だと思われる。その仕事内容はまず授業の準備、授業、テスト問題作成、と自分の担当教科にはじまり、生徒指導、部活動顧問、教科担任としてや部活動顧問としての出張など、かなりたくさんのことをこなさなければならない。その全てがたしかに生徒と関わる事で無駄ではないのかもしれない。これは持論になるが、一般教員が専念すべき職務は授業の充実性を高めることと、生活態度のことなどにおける生活指導の２つであると思う。部活動は微妙なところである。体育専門の教員が運動部の監督やコーチを務めるのはまだ納得がいくが、運動が苦手な文系や理系の教員が運動部を任されたとしたら、教員も生徒も大変である。しかしこんなことは昔からあることで、ほとんど部活に顔を出さず生徒が監督兼選手のような部活はいくらでもあるだろう。　それはそれで、生徒の能力を伸ばす可能性もあるので、特別に改善すべきだとは思わないが、部活動を通して生徒とのコミュニケーションをはかることが大切だと思うのなら、苦手なことにもチャレンジしてみてほしいものである。そして生徒の才能にもよるかもしれないが、優れた生徒を育てることができる才能をもった教員は、部活動であっても勿論評価すべきだろう。出張に関しては自分の教科の研修などは必要だと思うのだが、大会のプログラム作成や読書感想文の表彰式の準備など、教員でなくともできると思われるような仕事はできる限りはずして、教科と生活指導に専念できる態勢を整えたらどうだろうか。そうなるといままで教員がこなしてきた雑務（教員以外の人がこなしても問題ないと思われる仕事を意味する。けして『雑用』という意味ではない）のようなものを引き受ける役職が必要となるだろう。一般教員の秘書というわけではないが、教員が教員でなければできない仕事に専念できるようなサポートシステムを導入する必要があると私は考える。

先日から相次ぐ入試採点ミス（今年にはいってからだけでも山形大学、富山大学、金沢大学、明治大学とミスが相次いでいる）も教員の忙しさが関係しているようにも思われる。そもそも入試問題作成を教員に任せるのはまだわかるが、上から命じられた若手教員がコンピューターのプログラミングから点検まで引き受けるケースや、電算処理の責任者である教授が作業内容を知らなかったりするなど、コンピューターに精通していない人が受験生の人生を大きく左右する入試の採点コンピューター管理を任されている、という事実は

受験生にとっては非常に不安なことであろう。入試担当者になった教員は自分の研究の時間が割かれる上に、その報酬も微々たるもので誰しもやりたがらない作業だという。そして問題作成にあたっても、高校の勉強内容を把握していない大学の教員が、誰も解けないような問題を作成してしまうこともないわけではない。こういったことから、文部科学省の渋りを尻目に私立大学で大手予備校の河合塾に入試問題作成を依頼した大学が６校にものぼった。国が携わっていなくとも、予備校の方が入試のプロだと思われているということだろう。実際予備校にとっては商売なのだから、一度ミスをすれば二度とチャンスはこないかもしれない、という危機感は国立大学よりはるかに大きいだろう。お金をもらう分しっかりした働きをしてくれる気もする。入試の採点も予備校に任せた方が安全と思う人も多いかもしれない。国立大学でも今回の失敗を機に、入試にかんするエキスパート（例えばコンピューターに精通した人など）を配属する必要性があるだろう。この問題はミスがあってからでは遅いのだから。

そして校長、教頭にも彼らをサポートしてくれる秘書的人材を雇うべきだと思う。一般教員としての経験から現役で教壇に立つ教員達の気持ちなどを汲み取ることはできても、経営に関しては初めての人がほとんどであろう。なんでもこなせる人ならいいが、仮りに給料の実力制導入となれば教員の評価などの仕事も加わり、その忙しさは今以上になるだろう。そうなれば自分の右腕となって情報を集めてくれる人、経営のノウハウを上手く学校運営にいかしてくれるような人がいたら、校長も自分の仕事がしやすいであろう。それならばいっそ民間出身の校長を採用した方が効率が良いのではとも思うのだが、教員の社会が閉ざされた社会だといわれているだけに、教員が民間人を、民間人が教員を理解できない部分が必ずあるように思う。教員の統率者である校長が民間出身の場合、反発がでるのも仕方がないことだろう。教師の経験がない人に現場の教員の気持ちがわかってたまるか、と思うのは自然なことだ。しかし「教員の常識、世間の非常識」という言葉があるように、確かに閉ざされた世界であるようだ。私の知り合いが養護教諭として公立学校で働いているのだが、彼女は看護婦としての経験や町役場で働いた経験があるので、まるっきり学校という世界しか知らないわけではない。彼女いわく、一概には言えないが学校という職場しか経験していない教員には、やはり視野が狭い人が多いようだ。そして新しいものを受け入れようとする姿勢があまりないという。新卒でやる気満々、教育改革を夢見て採用されても、次第にこの風潮に染まってしまう人が多いという。こういった問題の改善として学校に教員以外の人を採用して、刺激を与えることができる機会を設けてはどうだろうか。

以上のことを導入したとしても、教員自体の意識改革が進まなければ、より良い学校運営にあまり効果をあげることはできないだろう。改善すべき点は教員の意識の他にも教員を指導してくれる態勢が整っていないことも挙げられる。大学でいくら教職免許をとったといっても現場での経験は教育実習だけでせいぜい長くても 1 ヶ月程度だ。もちろん得る

ものは大きいだろうが実際に採用されてからは初めての経験ばかりでどうすればいいかわからないことの方が多いのではないだろうか。教員免許取得、採用イコール完璧な教師になれるわけがなく、それが当たり前で恥ずかしいことでも何でもない。経験がなければわからないことは必ずあるのだから試行錯誤しながも問題に真正面から向き合う努力や、先輩教師に学ぶ姿勢が必要であろう。そして新人の教員を、経験をつんだベテラン教師がサポートしていける態勢を整えていくべきだろう。教えるという立場上、人に教えられるということに抵抗があるせいか自分の授業を同僚に見られ、評価されることを嫌う教員が非常に多いという。新卒の教員などは経験不足の不安から自分の改善点などがあれば是非教えてもらいたい、という人がわりと多いらしい。しかしそういうタイプの人は、大抵自分自身で改善すべき点をみつけられるし、実力もやる気も備わっている。逆にそうでない教員に限って人に評価されるのを極端に嫌う傾向があるという。いずれにせよ、教室という密室の中で何が行われているのかを校長も他の教員も知らない、というのは危険なことである。正しい方法で教育が行われた場合は問題ないが、誤った方法で行われていたとき、学校側は知らなかったでは済まされない。同僚の仕事ぶりを見ることで見習うべきところは吸収することができるし、自分では気づかなかった良い点にも悪い点にも気づくことができるようになるだろう。忙しい教員には面倒だと思われる仕事ではあるが、教員全体における質の向上のためには必要なことだ。能力制給料態勢をとるとすれば必然的に授業内容も評価されてくるだろう。問題を未然に防ぐこと、問題がある教員を排除するのではなくまず改善させる、といったことが大切なのだと思う。

今回、教員全体に関する批判のようなことも書いてはいるが、今までお世話になってきた先生達の中には人間として尊敬にあたいする先生方、いろいろなことで力になってくださった先生方が大勢いる。その先生方にはこれからもよりよい教育のために力になっていってほしいと願っている。

主な参考ホームページ・参考文献

・教師をラクにする方法　（１９９５年１２月）
http://www.enjoy.ne.jp/~kusushi4/kyoushiorakunisuruhouhou

・教員免許廃止論　　太田拓馬
http://web11.freecom.ne.jp/~cyusoken/2kyouin.htm

・　校長が変われば学校がかわる
元東京都立羽田高校校長　久保田武　　夏目書房

あとがき

現在、不況に苦しむ日本経済を復活させるにはどうすればよいかを考察したレポートです。税制改革、規制緩和、セーフティーネット等の必要性を主張すると同時に、読み手に現代日本が抱えている様々な課題について考える機会を持って頂けたら、と考えております。
（長田　元）

「国債」について財政学や経済学を勉強することであった。ゼロからのスタートだったので結局深く理解するには至らなかったが、現実的な勉強で楽しかった。お金の問題は行政のあらゆる分野と関わるのでみんなのレポートを読むのも色々考えさせられて面白かった。
（中澤　匠）

なかなか疲れるゼミでした。要求される課題もおおく、体力の必要なゼミだなぁ、というのが終わってみての感想です。
（市澤　大介）

今回のレポートは正直言ってたいへんでした。なぜならば、永住外国人地方参政権付与問題がこれほど、難しい問題とは思っていなかったからです。でも、いろいろ考えさせられたので、今回のレポートは私にとってよかったです。これからも、この問題を吟味していきたいと思います。
（佐藤　理恵）

今、前期のレポートが終了しようとしている。想えば草香る 4 月、テーマ設定を漠然と「ODA について」としながらも、調べ進めるうちにテーマが広過ぎ、己の愚かさを痛感したものであった。それ以後、中村先生の「余暇政策論」という授業のレポートと平行して進行していった。

小学生の時分からの悪癖ではあるが、提出期限寸前になると進行速度が急加速するということが、今回も起きた。提出 1 週間前になって漸く関係省庁及び機関への電話、FAX、殴り込み、もとい、ヒアリング調査等を始めた。特に JICA へのヒアリング調査は有意義であった。私の言わんとするところを全て調査報告書が網羅している。実際、冗談半分でこの調査報告書をそっくりそのまま提出しようかともさえ、思った。そこで私は、その報告書を自分なりの見方で見直し、そしてそれを踏まえた自らの考察を述べようと、提出直前になって考えたのであった。それが「地獄のような日々」の始まりだった。

研究室に未明まで残ってレポートを仕上げ、帰宅後はアルバイトと資料の整理・読み込み。これほどまでに辛く、そして充実した生活は、高校 3 年生の時分でも経験しなかった

かもしれない。しかし、今回のレポート作成過程で何よりも楽しかったのは、「第二の故郷」と公言して憚らないジャカルタの事について書け、そして 1 年以上に渡るジャカルタ滞在という実体験も参考になったという点である。自分の興味ある分野を勉強でき、そしてゼミ研究であるから平日のヒアリング調査・資料集めなども、誰憚ることなく実行に移せたという点では、さすが大学、さすがゼミだと感じた。

さて今回のレポートは私が希望するところ、宇都宮大学の学生や教官は勿論、学外の方々にも読んで頂き、そしてご意見等を承りたいと思う。インドネシアに関する社会科学系統に興味ある私としては、広く参考意見を募りたい。

最後になったが、今回のレポートにも書いたが、外務省経済協力局政策課国別計画策定室の松山様、東京都交通局車両電気部車両計画課車両係の松尾様、国際協力事業団（JICA）社会開発調査部社会開発調査第一課の紺屋様には、資料提供や電話等の取材を受けて頂き、本当に色々とお世話になった。心からお礼を申し上げたい。

（佐々木 哲夫）

今回のレポートは本当に大変の一言だった。ホームページや本を読んで２週間毎に発表するというのは大変であるのと同時に非常にやりがいがあった。この前期のゼミのレポート作成で学んだことをこれからに生かしたい。

（小島　周一郎）

多くの地方公共団体におけるまちづくりに関する条例は、現在、ほとんど市民参加型を目指すものになっているそうです。そのような現状をほとんど理解しないまま、静岡市の市民参加型まちづくり条例ひとつだけを見つけて満足してしまっていました。より多くの自治体の取り組みを見た上で、より詳しく「市民参加型まちづくり」の見直しと、課題への提案ができればよかったと思っています。

（関谷 恵梨子）

テーマである NPO、市民活動の考察が全然足りないと感じた。NPO、市民活動の可能性を実例などを盛り込んだらもう少し内容の濃いレポートになったのではないか。しかし、現場の人の生の声をレポートに反映させることができた点はよかった。

（清水文香）

今回ほど頑張ってレポートを書いたこともないかなと思う。恥ずかしながら、これまで時事問題がさっぱりだった私も、このレポート課題のおかげで少しは分かるようになってきたかなとも思う。でも、まだまだ勉強不足なことを痛感する今日この頃。

（田面木 千香）

「もっと勉強しなければ･･･」レポートを書き終えて、つくづく感じた。保育の問題についてはこれからも考えていきたいと思っているので、現場に足を運びながら勉強を続けていきたい。そして、次に書く時にはより中身の濃いものを書きたいと思う。
（佐藤 美佐子）

今回レポートを作成するにあたって、それまでの授業がとても役に立った。自分のノートを発表することはもちろん、他の人の発表をきくことができたおかげで、いろいろヒントをえることができた。議論することによって自分の改善点に気付くことができて良かった。
（田仲　純子）