

特集

地域政策研究センター国際シンポジウムより

今回のニューズレターでは、地域政策研究センターが今年度開催した2つの国際シンポジウムの報告を取り上げた。地域の抱える様々な課題をグローバルな視点から検討し新しい知見を得ることが出来たと思う。また後半には当センターのコミュニティグループの研究状況と成果の一部を入れた。これらが地域の課題解決に何らかの示唆を与えられることを願っている。

過疎地域の現状と再生策に関する国際比較

—東アジアの状況を軸に—

日時 2014年12月20日(土) 13:30~16:50

会場 金沢市文化ホール大会議室
(金沢市高岡町15番1号)

過疎問題は日本のみならず地域間の不均等発展の大きな東アジア諸国に共通する課題となっている。このシンポジウムでは韓国・タイ・日本の過疎問題を比較し、背景にある経済構造や地域社会の変容をめぐる共通点や相違点を明らかにすることを目的に企画した。



韓国慶北大学校地域開発研究所
所長 リー・チョル・ウー

韓国過疎地域政策の変化と課題

1. 韓国農村・農業の展望と課題

グローバル化に伴う新自由主義開放政策は、韓国の農村と農業の存立を脅かしている。1990年以降、韓国の農政の基本理念は、農業の競争力向上のための生産性至上主義に埋没してきた。農業構造改善政策は、農業経営の大規模化と生産性の向上に寄与し

特集 地域政策研究センター 国際シンポジウムより

国際シンポジウム 過疎地域の現状と再生策に関する国際比較

—東アジアの状況を軸に—

韓国過疎地域政策の変化と課題

韓国慶北大学校地域開発研究所
所長 リー・チョル・ウー …… ①

タイにおける地域格差と農村開発政策：
長期経済分析による考察

元タイ王国教育省副大臣・チュラロンコン大学
准教授 キティ・リムスカル …… ③

現代日本における過疎問題と都市
—農村関係の再構築—

金沢大学地域政策研究センター
センター長 佐無田 光 …… ④

ミニシンポジウム 格差と貧困の日独比較

児童青少年の貧困との闘いの法的手法

ベルリン工科大学
名誉教授 ヨハネス・ミュンダー …… ⑥

日本における子どもの貧困克服のための政策課題

金沢大学経済学経営学系
教授 横山 壽一 …… ⑪

コミュニティグループの共同研究

過疎地域におけるコミュニティ機能の維持・再生のために

金沢大学経済学経営学系
教授 碓山 洋 …… ⑬

過疎地域のコミュニティ維持に関する調査研究

金沢大学経済学経営学系
教授 武田 公子 …… ⑮

た。それにもかかわらず、農家の実質所得は停滞し、都市と農村間の所得格差は拡大した。言い換えれば、農業構造改善政策は、農村問題解決の役に立てず、深刻な過疎地域化という韓国農村問題の悪循環構造が固着する結果をもたらす要因となった。このような状況を脱皮するための農村政策の基本的な課題は、中長期的に農村（過疎地域）がどのように変化するのかについての正確な診断と、これに基づくビジョンと戦略を策定することである。

今後の韓国農村は、高齢化の進展と都市との経済的格差の拡大によって過疎化がさらに深刻になると予想される。しかしその一方では、農村の優位性を積極的に評価する‘活気ある’農村住民と、農村的生活様式を志向して帰農・帰村する人々、農村のアメニティ（rural amenity）を探して農村に来る都市民が増加することが期待されている。また、国際結婚移住女性とその子供の増加に伴う急速な多文化社会への転換という韓国農村の特異な現象が重なり、伝統的な地域社会（コミュニティ）の解体が予想される。

したがって、韓国農村の機能と役割を未来志向的に再定義し、国民全体が農村の役割についての認識を共有せずには、いかなる農村（過疎）地域活性化政策も成功を担保することができない。すなわち、韓国の農村は、単純な食糧供給基地ではなく、すべての国民のためのオープンスペース、つまり生活空間、経済活動空間、環境・景観空間であり、このような農村の位置づけはしっかりと再設定されるべきである。

結論的に、農村地域政策の核心課題は、①現在の農村地域を国民全体と全地域住民の経済活動と生活の空間にどのように変化させるのかと、②韓国の伝統的なコミュニティとは差別性を持つ、いわゆる多文化社会を収容することができる新しい意味の農村コミュニティを再建することである。

2. 韓国農村地域（過疎地域）政策の動向、

特性および問題点

地域政策とは、‘地域を対象とする政府の政策’であり、政策企画の最優先準拠が‘地域（空間単位）’で、空間中心の政策パッケージまたはクラスターの観点が核心である。すなわち、一つの政策手段をいろんな空間に散らす（部門別政策）ことではなく、設定される各空間単位（地域）に部門別の政策手段を込めて結合するということが、部門別政策とは差別性を持つ。特に、地方化時代における韓国農村政策は、

既存の部門別政策から地域政策のパラダイムに転換すべきである。なぜなら、グローバル化（globalization）の過程で競争が激しくなって国境の意味が弱化され、競争の主体はもう国家ではなく企業に、競争の単位も国家ではなく地域に変化することで、地方化（localization）が深化した。よって韓国は、1990年代末以降、従来の外生的開発戦略の中心から内発的発展戦略が導入された。

このような地域政策のパラダイム転換の影響で、似たような事業目的と内容を持って中央政府のいろんな省庁から空間的範囲を分割したまま分散的重複的に施行されてきた従来の部門別政策から脱皮し、地域政策としての本格的な農村政策が施行され始めたのは、盧武鉉政権（参与政府）以降である。盧武鉉政権は、2004年に「農業・農村総合対策」（2004～2013年、総事業費119兆ウォン）を策定した。これは李明博政権を経て、現在の朴槿恵政権の農村政策の根幹となり、現在も進行中である。

「農業・農村総合対策」の政策ビジョンは‘都市・農村の均衡発展’であり、政策目標は持続可能な農業（産業政策）、豊かな農業人（所得政策）、住みたい農村（農村政策）に設定した。特に農村政策の手段としては、複合産業の活性化（農外所得の増大）、社会安全網の強化、福祉インフラの拡充、農村地域開発を提示した。具体的な事業としては、接境地域支援事業、島嶼総合開発事業、奥地総合開発事業、小都市育成事業、農村総合開発事業、定住基盤拡充事業、田舎の村造成事業、緑の農村体験村事業、山村総合開発事業、漁村体験観光村事業、漁村総合開発事業、農村伝統テーマ村事業、開発促進地区支援事業、新活力事業がある。

「農業・農村総合対策」が策定された盧武鉉政権では、国家均衡と地方分権を国政アジェンダに設定し、地方政府の責任を強調した。特に、農村地域政策では、農村政策を農業政策から分離し、農村政策の基本的枠組みを作り、生活の質の向上計画と国家均衡発展特別会計などの新しい財政システムを整えた。

次の李明博政権は、包括補助金を導入して統合的に農村を開発するため、事業と財政の統合化と予算の増加、政策対象が生活の質の領域に拡張するなどの政策領域が外延的に拡大された。事業推進の空間単位を地域共同体である村に設定し、住民参加を誘導することで、内発的発展の土台を築いた。また、農外所得の増大、都市と農村の交流、ソフトウェア分野の事業を重視し、公募を通じる事業推進方式を

試みた。

現、朴槿恵政権では、市・郡別3～4ヶ所に拠点になる邑面所在地を農村の中心地として育成し、農村地域のサービスの供給中心地機能を強化する‘農村定住生活圏’という概念を積極的に導入した。住民主導のまちづくりをさらに活性化し、農村オーダーメイド型福祉支援も一層強化した。‘創造経済’という国政アジェンダの実践方案として、農村郷土資源の生産・加工・流通・観光などを融合・複合化した6次産業化を推進し、農村アメニティを活用した新たな付加価値を創出することに力を置いている。

以上の2000年代の韓国農村政策の問題点としては、①中央政府主導の計画を自治体が踏襲するレベルで計画が策定・施行、②生活の質の政策は、地域の地理・社会・経済的特性を十分に反映していない、③分野別・事業別の領域区分があいまいで、分野別の目標と事業間に不整合が発生、④汎政府的推進体系の構築という推進戦略にもかかわらず、中央政府レベルで総括・調整・統制することができるコントロールタワーの不在のため、事業の統合性と連携性を確保することが困難、⑤政策評価システムの不備のため、事業効果が十分に発揮できないことが挙げられる。

3. 韓国農村地域（過疎地域）政策の改善案

高度成長期以降、継続的な農村・農業政策の推進にもかかわらず、韓国の農村地域は、今後も世界の食糧市場の自由化と高齢化などで、過疎化が持続すると予想される。これが農村地域の活性化政策の必要性である。

今後の韓国農村開発政策の方向と改善策を提示する。第1に、農村開発政策の方向としては、農村地域の豊かな自然、美しい景観、伝統文化、特産物などの農村に存在する資源（ヒト、自然、生活文化重視）に基づいて、都市と農村との連携を最大化、地域住



民の力量強化を通じて政策の核心主体として育成することによって内因性的発展の人的資本の拡充、地域の先住民とは帰農・帰村者と国際結婚移住者などの移住民との和合を通じて新たな概念のコミュニティの復元、またこれらを基盤とする開発政策事業をめぐる主体間の葛藤解消が挙げられる。

第2に、農村開発計画の改善策としては、(1)農村開発政策の成否は、核心推進主体である住民の力量に大きく依存し、リーダーが能力を発揮し、住民からの自発的な影響力を引き出さなければならない。村の住民の組織化を通じ、役割分担を明確化し、地域外専門家、自治体などが相互に関連性を形成し、相互作用を通じて維持されていく継続的なネットワークを構築しなければならない。(2)住民総会を通して開発計画チームを構成し、住民主導の綿密な実態調査を通じて予想される問題点を把握する。それを基礎に計画の目標と課題を設定し、部門別計画と総合化する体系的な農村開発計画を策定しなければならない。(3)深刻な過疎化と地域社会内外の環境変化（都市民をはじめとする農村体験観光の需要増大、帰農・帰村、多文化家庭の増加など）による伝統的なコミュニティの解体と各種政策をめぐる主体間の葛藤を解消する実践的な方策として、地域ガバナンス（local governance）を構築しなければならない。(4)農村開発事業の企画・執行・成果段階別に成功と失敗の要因を具体的に分析し、各段階別に実質的な効率化方案を明示的に提示しなければならない。



元タイ王国教育省副大臣・
チュラロンコン大学

准教授 キティ・リムスカル

タイにおける地域格差と 農村開発政策：長期経済分析による考察

タイの経済発展が始まった1960年代以降、タイ農村では人口減少が観察されるようになった。1960年～2000年の期間に、タイの北部地方や北東地方では一貫して人口が減少した。こうした不均等発展は、バンコク大都市圏（BMR）などが「成長の極（Growth Pole）」として成長を遂げたことによ

る帰結であった。本発表は、長期時系列データと世帯所得、資産保有に関する社会経済調査による横断面データに基づいて考察する。

報告者の仮説は、人口流出が「成長の極」モデルによる経済発展にともなう生じるというものである。報告ではとくにバンコク大都市圏（BMR）に着目し、他の周縁地域はバンコク大都市圏の低賃金労働や食糧供給基地に追いやられる。大都市圏の産児制限は、人口増加率の高い農村からの絶え間ない人口流入によって、その効果が妨げられる。その結果、人口再生産に必要な合計特殊出生率（TFR）を達成することができず、人口増加は人口置換水準を下回ることになる。

一方農村では、農村と都市との賃金格差（プル要因）と天然資源の減少（プッシュ要因）が都市への人口流出を引き起こした。農村の人口流出は、こうしたプッシュ要因とプル要因の帰結であると仮定される。

けれども、都市と農村の所得配分が農村の人口流出とどれくらい関係しているのか十分に明らかとなっていない。これまでのところ、人口流出と所得配分には、直接的な関係は存在しないと思われる。

以上のような知見の政策的な含意は、以下のよう
にまとめられる。1) 人口流出は、経済発展の初期の段階で生じた。タイはまだ、中進国の所得水準に到達していない。それゆえ、産業構造の深化に歩調を合わせながら労働生産性や技能水準を高めることが必要である。2) 人口高齢化に対処するため、人口の質を高める方向に人口政策を転換しなければならない。3) 都市と農村の生活の質の上昇に沿って、所得と富の再配分が労働力の技能と競争力への新規投資へ資源を再配分する国家政策として、所得と富の配分が確立されなければならない。



金沢大学地域政策研究センター
センター長 佐無田 光

現代日本における過疎問題と都市 —農村関係の再構築—

地域間格差の拡大と農村部からの人口流出はグローバル資本主義の下で共通の問題であるが、その現象は一様ではなく、国民経済的な構造の違いを踏まえて議論しなくてはならない。日本、韓国、タイは、いずれもアジアの中央集権的な開発主義国家であり、都市—農村間の格差や対立の国内問題を抱える共通性がある。その中で、本報告では、日本における過疎問題の構造と地域再生の課題を都市—農村関係の視点から論じたい。

日本の地方農村部における過疎化現象は、第2段階を迎えている。第1段階の過疎化は、高度成長期の1960年代に生じた。これは、急速な工業化・都市化による労働力の移動と、大量生産システムの形成に伴う山村型経済の崩壊が原因であった。傾斜地の多い日本の農山村はもともと自然条件に規定されて多業的であり、米、畜産、水産、製炭、製材、特産物等の組み合わせで所得を形成してきたが、エネルギー革命による薪炭需要の減少、農業の機械化による牛馬の代替、外材輸入増大による木材価格下落、米過剰問題と減反政策等によって、生活が困難になった村民は挙家離村や出稼ぎという形で村を出ていった。

1970年代から1980年代にかけて過疎化は一時的に緩和された。これは、地方圏でも就業機会の増大によって在宅兼業が可能となったためである。公共投資に依存した建設業の成長、労働集約型の工場進出、リゾート開発の受容等によって、農村経済は全国的な地域的分業体系の末端を担うべく再編された。「兼業農家モデル」によって、農業は副次的な経済活動となりながら、農村の共同体的な社会と環境はそれなりに継承されてきた。この段階の都市—農村関係は、国の単位で編成され、①農協と中央卸売市場を経由した全国的な大量流通システム、②国の介入する財政移転資金、③都市階層的な就学・就業による人口移動、を特徴としていた。

ところが、1990年代以降、日本の大企業システムが本格的に国際化し、国内分業の非統合化が明瞭



なってくると、高度経済成長期に形成された周辺型経済の後退が顕著となってきた。農林水産業だけでなく、国内分業体系の中で成立していた製造業、建設業、卸・小売業など周辺型産業が軒並み衰退し、若者の就職先、すなわち兼業先が乏しくなり、後継者難から兼業農家モデルを継承できなくなったことに危機の本質がある。

現在の日本の過疎問題を、単純に農林水産業の低生産性や大都市圏との成長格差に起因する問題と見なすと認識を誤る。地方農山村や地方産地の衰退は、周辺型産業の後退に起因する全国的な現象であり、東京を頂点とした垂直分業型経済の衰退の表れである。日本経済のグローバル化は、主に東アジアの工程間分業と企業の海外展開という形を取り、都市機能をグローバルなアクターが利用する拠点性に乏しかった。東京は、世界経済の中ではポジションを落としつつ、国内では一極集中を強めている。それは、都市の産業創出力や生産性向上ではなく、国内分業体系と社会統合制度のリストラを進めながら、国内の人口、資金、需要を動員するメカニズムを通じて成長を保ってきたためである。

理論的に言うと、次のように考えることができる。かつてミュルダール (Myrdal, 1957) は、累積的因果関係論に基づいて地域間の経済的不平等を説明した。すなわち、人口移動、資本移動、貿易は、富裕な地域に有利に、貧困な地域に不利に働き (逆流効果)、経済的拡張の中心地から遠隔地に対しては、農産物・原材料生産物の需要増加や技術的進歩の刺激などの遠心的波及効果が及ぶ。市場諸力の自由放任下では逆流効果が波及効果を上回るが、国民的統合を重視する近代的福祉国家においては、地域間の平等を目指す国家政策によって、逆流効果をもたらす市場諸力は相殺せられ、波及効果をもたらす市場諸力は助長されるとした。では、もし何らかの理由で経済的中心地が拡張する力を失った場合どうなるか。累積的因果関係論に従えば、経済的中心地からの遠心的波及効果は弱まり、平等主義の政治的基礎が掘り崩されて格差是正政策が縮小し、富裕な地域は逆流効果によって成長力を保持しようとするであろう。これは、ミュルダールが貧困国のパターンとして述べた地域間不平等の悪循環の構造である。

2014年7月に公表された「国土のグランドデザイン 2050」によれば、2050年には人口半減地域63%、うち非居住化する地域19%と予測されている。これに対する基本戦略として、「コンパクトな拠点をネットワークで結ぶ地域構造」が提起されて

おり、集落が散在する地域では、商店、診療所、流通、6次産業機能などを集約化した「小さな拠点」を整備することを挙げている。しかし、現在の国土構造、すなわち人材と資金が中央に吸収され海外に出ていく構造を前提としたまま、地域の人口減少に対症療法的に対応するだけでは問題は根本的には解決されないであろう。

農村地域の再生のためには、これまで国家主導で形成されてきた国単位の都市-農村関係を見直し、地域主導でグローバル化・ポスト工業化に対応する新しい都市-農村関係を再構築していなければならない。そのためには、次のような相互に関連した5つの戦略を地域レベルから多数実験し、経験を共有し、地域横断的に普及していく必要がある。

(1) 農村の地域資源に基づいた新しい多就業スタイル

農林水産省は、兼業農家層を分解して、組織的農業経営 (集落営農または農業法人) への再編を促進させる方針である。しかし、それだけでは農業の必要労働力が減るので、過疎化の問題解決にはならない。農村の暮らしが続いていくためには、農林水産業以外の収入機会も確保されることが条件となる。かつてのような周辺型産業の末端現場労働の比重は減り、「半農半X」と言われるように、自給自足・専門職業・社会的活動の多様な組み合わせが増えるであろう。都市のニーズの変化とともに農村に求められる「資源」も意味を変える。農林水産物に付加価値を加える6次産業化事業に加えて、エコ・ツーリズムや農業体験、自然資源の環境管理、再生可能エネルギーなども、新たな収入源になる可能性がある。とりわけ、農家民宿、農家レストラン、農産物直売所など、都市住民が「農村で」空間を消費するパターンが見出される。

(2) 農村の知識経済化と産地機構の再編成

ヒエラルキー的な全国の生産・流通機構の末端に位置づけられて資源供給だけを行ってきた産地の構造から、地域資源の総合的な保全と活用を担う生産・流通の体制へと、地方産地機構 (協同組合等) の組織と機能が再編成される必要がある。とくに、商品開発、市場開拓、環境マネジメント、ブランド戦略、企画・イベントなど、サービス工程を高度化・分業化する「農村の知識経済化」が課題となる。

(3) 広域連携による社会統合

国レベルの所得再配分的なセーフティネットが機

能低下する状況下において、代わって、広域レベルの事業ネットワーク的なセーフティネットが地域の社会統合を支える比重を増している。広域圏の中心都市の事業者、医療機関、教育・研究機関が、財政条件や市場条件の悪い後背農村部の生活条件を協力して支援することができるように、財政措置や人的・組織的なネットワークの形成が課題となる。

(4) 社会的企業による公民連携

市場の資源（事業収入）、公的資源（行政からの委託事業や雇用補助など）、共同の資源（地域住民の共同出資や都市住民のボランティア）を組み合わせる半営利・半公共の事業スタイルが注目される。社会的企業は資源混合で成立するために、民間事業者、自治体、地域団体など諸主体の連携で事業を企画・運営したりする公民連携の事業体制づくりが重要である。民間企業と同等以上の高い事業革新能力とともに、公的な制度設計と、地域社会の合意形成のガバナンスが必要とされる。

(5) 人材還流戦略

農村では訓練機会の限られる知識集約的なサービス工程に関しては、都市からの人材調達が求められる。高度な専門的知識を身につけた職業従事者の労働市場は地方圏では限られるので、仕事を創り出せる農村起業人材に焦点を当て、これを支援するための地域的な人材育成の環境づくりが重要になる。地域主導の人材還流のためには、大都市とは違う自然環境に育まれた暮らしの魅力、生活サービス（保育・教育・医療等）の充実、大都市圏に劣らない自己実現の可能性が必要であり、地方の保守的な社会障壁を改革し、助け合いのインフラとして機能するようなオープンな農村コミュニティになることが条件となる。

<参考文献>

- ・ OECD 編著、神谷浩夫監訳『地図でみる世界の地域格差』明石書店、2008年。
- ・ OECD (2014), OECD Rural Policy Reviews, Innovation and Modernising the Rural Economy.
- ・ 佐無田光「日本の国民経済システムと東京経済の変化」『地域経済学研究』第28号、2014年。
- ・ 寺西俊一他編『自立と連携の農村再生論』東京大学出版会、2014年。
- ・ 藤波匠『地方都市再生論』日本経済新聞社、2010年。
- ・ 増田寛也編著『地方消滅』中公新書、2014年。

格差と貧困の日独比較

日時 2014年11月7日(金) 14:00~17:30

会場 金沢大学付属図書館3階
AV室(金沢市角間町)

子どもの貧困は各国に共通する課題となっている。ドイツにおける社会保障法の第一人者であり、「SOS子ども村」の活動にも関わるミュンダー教授の来日を機に、この問題をめぐるミニシンポを企画した。



ベルリン工科大学
名誉教授
ヨハネス・ミュンダー

児童青少年の貧困との闘いの法的手法

はじめに

ドイツにおける児童青少年(18歳未満を指す)の貧困との闘いに関する主な法的手段としては、求職者基礎保障法(社会法典第2編)、連邦児童手当法、青少年扶助法(社会法典第8編)等の法制度がある。以下、これらの制度について述べていきたい。

1. 求職者基礎保障—社会法典第2編

社会法典第2編の給付については、以下では特に児童、青少年、若者にとって重要な意味を持つ給付についてのみ触れていく。若者にとって意味のある給付であっても全年齢層をも対象とした一般的な給付については特に立ち入らない。後者は例えば、実際の家賃で給付される住宅暖房費、温水に関する給付、不可避的な需要に対する貸付等がそれにあたる。

1.1. 社会手当

稼働能力ある受給者が失業手当IIを給付されるのに対し、稼働能力ある受給者と同一の需要共同体(世帯)で生活する稼働能力のない者には社会手当が給付される。従って社会手当は特に児童や青少年にとって意味をもつ。

① 基準需要額(第23条および第8条第2項)

社会法典第2編に基づく基準需要算定法は、2015年1月1日以降について次のように需要額を定めている。満6歳まで234€、6歳以上14歳未

満 267 €、14 歳以上 18 歳未満 302 €(約 4.8 万円)。参考までに、ひとり親の給付額は 399 €(約 5.8 万円)である。例えば 6 歳未満の子ども二人を抱えたシングルマザーの場合、基準額は 867€(約 12.1 万円)となり、収入があればここから控除される。その上で(原則として実際にかかった)住宅暖房費が加算される。

連邦憲法裁判所の 2010 年の判決までは、若年者への給付はこの年齢区分でそれぞれ成人単身者の一定割合で定められていた。これに対して連邦憲法裁判所は違憲判決を下したのである。それを踏まえて独自の家計調査が行われ、所得・消費実態調査に基づいてマーケットバスケット的に算定された金額を分割基準によって個々の世帯構成員(親、子ども)に分割したのである。その後 2014 年 7 月 23 日の連邦憲法裁判所の判決では、この分割基準は検証されねばならず、また需要の状況が著しく変化し、世帯の個々の構成員の間での従来の分割基準が明らかに非現実的となった場合には、必要に応じて修正されねばならないとされた。

② 追加需要(第 21 条)

基準額だけでは個別の需要を満たすことはできないため、以下のような追加需要が加算される。

第一に、妊娠中の母親の場合、妊娠第 13 週目に入った時点から追加需要付加金が給付される。追加需要の金額は、「標準的な基準需要額」の 17%であるが、これは妊婦の年齢や生活状態によって異なる。ノルトライン・ヴェストファーレンの州社会裁判所は、これは基本法第 3 条第 1 項による公平な取扱いに抵触しないとし、上級裁判所でもこれと異なる判断をしていない。

第二に、ひとり親の場合の追加需要である。この追加需要は、単独でケアや養育をすべき年少の子どものように、追加的を伴う者との同居が前提である。その際には実際の状況に応じて適用されるため、例えば年少児童のケアや養育を単独で行う兄弟姉妹や祖父母といった場合もこの付加金を受けることができる。この追加需要に関して、実際に単独でケアや養育をしているのかということがしばしば法律的な係争となる。ひとりで世話をしているということは、単身養育者と同程度の頻度で子どもの保育やケアに関わる人が他にいないということの意味する。追加需要の金額は、単独で養育する者と同居する子どもの人数や年齢による。例えば 7 歳未満の子ども一人の場合、あるいは 16 歳未満の 2 人または

3 人の場合、標準的基準給付の 36%となる。

第三に、「不可避的・経常的な特別の需要」である。この規定が設けられた理由は、2010 年の連邦憲法裁判所の判決が、不可避的、経常的で一時的ではない特別な需要に対して追加的な給付がなされるべきとしたことによる。条文はこの前提条件を満たすあらゆる需要を考慮に入れている。この規定は、例えば別居した夫婦の間での子どもへの面会権を保障する場合にも用いられる。別居する子どもに会うための交通費を実費で給付することを意味するが、これは事情によっては相当な額になる。例えばアメリカへの旅費(ラインラント・プファルツ州社会裁判所 2010 年 11 月 24 日判決)や、インドネシアへの旅費(ノルトライン・ヴェストファーレン州社会裁判所 2014 年 3 月 17 日判決)が認められた例がある。

1.2. その他の給付—初回調達給付(第 24 条第 3 項)

同法は、基準給付に加えて特別なケースにおける、いわゆる初回調達費用に関する給付を定めている。主に子どもの出生に伴って必要になる家具什器、衣類等の購入費である。若年者にとって重要なのは、成長によって例えば衣服が合わなくなったり、家具(ベビーベッド等)が小さくなったりしたときに、「初回調達費」を請求できるかどうかという法的争点である。このように成長によって生じる需要は、これまでほとんど初回調達費と見做されてこなかったが、2013 年 5 月 23 日の連邦社会裁判所の判決によって変化が生じている。この判決は、これまで少数意見とされてきた立場を支持し、子どもの成長によってもはやベビーベッドが合わなくなっている以上、ベビーベッドから子ども用ベッドへの買い替え費用は初回調達費とみなす、としたのである。

1.3. 教育と参加のための需要(第 28 条)

同条は、2010 年の連邦憲法裁判所判決に基づいて新設された条文である。連邦憲法裁判所は、学校や社会文化的な需要といった児童青少年に特有の需要が、社会法典第 2 編によって十分に手当されていないと非難した。この規定によって児童青少年は初めて同法の受給者として独自のターゲット・グループとなった。つまり、親が同法の給付を受けているか否かに関わらず、この給付が支給されることになったのである。

① 教育需要(第 28 条第 1 項第 2 文、第 2～5 項)

教育需要は基本的には普通教育または職業教育の

学校への通学に関わるものであり、最長 25 歳未満に給付される。遠足や複数日にわたるクラス旅行(学校法に規定される限りで)に実際に要する費用が給付される。個別ケースでは相当高額なクラス旅行もあり得るが、当該の遠足やクラス旅行が、児童が参加するクラスにおいて全生徒に共通に行われるものであるかどうかによってのみ判断されるべきである。例えば連邦社会裁判所 2011 年 11 月 22 日の判決は、アメリカへの 1 ヶ月の交換留学費用 1,300 €を認めている。

それ以外に、1 学年の間の個人的な教育需要は包括して 100 ユーロとされているが、これは具体的な需要にかかわらず学年初めに 70 ユーロ、半年後に 30 ユーロ支給されるものである。連邦憲法裁判所は 2014 年にこの金額は合憲的としている。

生徒が選択した教育課程で最も近隣の学校に通うための通学費用は、第三者によって負担されない限り、実際にかかった金額が支給される。ただしその際自己負担は、無理なく支払える月額 5 ユーロである。また別の条文に定める学習支援措置は、学校法の規定に定められた学習目的を達成するために必要な場合、実際にかかった全費用が支給される。従って、適切な支援、補習、個別援助(家庭教師)等に実際に要した費用相当額が支給される。

② 給食費(第 28 条第 6 項)

この規定の背景には、生徒や保育所に通う又は託児サービスを受ける児童が、低所得のために共同の給食を実際に受けられないという状況があった。その際考慮すべきことは、栄養補給だけが問題なのではなく、一緒に昼食をとることが社会統合的な機能をも持つということである。ドイツでは全ての学校で給食が実施されているわけではないため、そもそも学校の責任で昼の給食が提供されていることがこの給付の前提となっている。学校や保育所で提供される給食の費用については上限なしに弁済される。ただし、受給者が自ら負担するものとして 1 食あたり 1 ユーロの自己負担が定められている。

③ 共同体における社会的・文化的活動への参加(第 28 条第 7 項)

誕生から満 18 歳になるまで、児童青少年は、共同体における社会的・文化的な生活への参加需要を保障されるために、月額 10 ユーロを支給される。スポーツ、レクリエーション、文化および交流分野の参加費、芸術分野ないし同様の文化的教育活動や余

暇活動への参加にかかる教育費が支給されるが、他の参加形態には支給されない。さらに、これらに関わるその他の実際の費用も考慮される。これらの活動に行くための交通費については、連邦憲法裁判所の 2014 年の判決は交通費を支給すべきとした。

1.4. 非姻戚パートナーの所得および資産の考慮(第 9 条第 2 項)

2006 年に新設されたこの規定によって、子どもの需要算出に際して、母親と婚姻に類似した関係にあるパートナーの所得および資産が一子どもが当該パートナーと姻戚関係のない場合であっても(妊娠に関しても同様)考慮されることとなった。これによって、人々がこのようなパートナー関係をつくることに慎重・消極的になり、その所得や資産の算入を避けようとするためにパートナー関係をもたないというような影響を部分的にもたらしてきている。つまり、ひとり親に対する手厚い支援のために、結婚しない方が有利という判断が働きがちになるということである。これによって、子どもの母(あるいは父)がひとりで育児をし、子どもの養育やケアへの適切な援助やサポートを受けられない状況をもたらすことになり、子どもの社会的状況が必ずしも改善されないということになる。この規定が合憲かどうか、またその際パートナー間の子どもに対する準扶養義務が生ずるのかどうか、という問題は法的に議論の余地があるところである。

2. 連邦児童手当法第 6a 条による児童付加給付

児童付加給付は社会法典第 2 編と同時に、2005 年 1 月 1 日に導入された。親が自らの需要を自らの収入でまかなうことはできるが、しかしこの収入でさらに子どもの需要をまかなうことができないような場合、この付加給付によって社会法典 2 編による手当を要求する必要がなくなった。自己の収入と一般的な社会給付(たとえば児童手当、住宅手当)と児童付加給付とでもはや要扶助性はなくなるということの意味する。25 歳の未婚の子どもをもつ親は、連邦児童手当法に基づく児童付加給付を、以下の場合に要求できる。

- ・児童手当を受給している場合。
- ・親の月額収入が最低所得額に達する場合。この最低所得額は両親の場合は 900 €、ひとり親の場合は 600 €となっている。
- ・考慮されねばならない所得と資産が、所得上限を超えない場合。その上限とは社会法典第 2 編

で言うところの両親の需要と、住居費および児童付加給付の一定割合から算出され、概ね1500€である。

- ・児童付加給付によって家族全体の需要がカバーされる場合（このことによりもはや失業手当Ⅱ／社会手当の必要性がなくなる）。

児童付加給付の額は両親の所得と資産から算出される。その額は最高で子ども一人当たり、月額140ユーロで、児童手当と合わせて毎月支払われる。両親の所得と資産が最高上限収入額を超えると、児童付加給付が子ども一人当たり月額140ユーロになるまでは、その50パーセントだけ算入される。

児童付加給付の導入当初は、わずかなケースしか適用されなかったが、最低所得額の限度を簡素化し、包括化することで、申請世帯のおよそ半数が適用をうけるようになった。児童付加給付は、社会法典2編の給付システムに人々が最初から組み込まれなくても済む—それによって社会法典2編の規定に当てはまる人々よりも、一般的な行動の可能性において裁量度が大きくなる—ことに寄与したことの意義は大きい。

3. 社会法典第8編の給付

これまで述べてきた給付はすべて、個人に対しての給付である。つまり、個々の人に、定期的に現金の形もしくは物品との引換券の形で付与される給付である。これは制度的な給付でもなければ、インフラ的な給付でもない。つまり、一般的に付与される（たとえば無料の近郊の公共交通など）あるいは特定の制度によって付与される（たとえば無償の学校教育など）ではない。社会法典第8編の給付制度によって、個人的な給付も、制度的な給付も提供される。貧困を回避するための個人的給付と制度的給付の効果はまだ十分に調査されているとは言えない。

注目すべきことは、国際的な観点から述べると、ドイツ連邦共和国は他のヨーロッパ諸国と比べると、現金給付、つまり子どもや子どもを抱えている人への個人的給付は、おおむね他のヨーロッパ諸国の平均値にあるということである。ヨーロッパにおいて、子どもの貧困に対する施策がより優れている諸国では、子どもへのインフラ的給付の支出の割合、つまり対人サービスに必要な物件費・人件費は、子どもに関する個人的な物的給付よりも明らかに高くなっている。例えば、デンマークでのインフラ的給付の支出の割合はドイツのほぼ三倍で、デンマークでの貧困の割合はドイツよりも低い。逆にこのこと

が明確に分かるのは、イギリスとの比較である。そこでは財政的、制度的、インフラ的給付の割合はドイツのそれと比べて明確に下回る（イギリスの国内総生産の0.3%に対してドイツは国内総生産の0.8%）。そしてイギリスでは子どもの物質的状況はドイツよりも明らかに悪い。

つまり、制度的給付、インフラ的給付は個人への給付よりも、貧困回避のためにより大きな貢献をしていることになる。このことを考えると、子どもや青年への扶助である社会法典第8編の給付は、特に注目される。

3.1. 保育所・在宅保育における子どもの保育 (第22-26条)

2013年8月1日以降、保育所・在宅保育における子どもの保育は以下のようになっている。満3歳から小学校入学までの子どもは、保育所での保育の法的請求権を有する。州によって異なるが、概ね4時間から6時間の保育時間だが、親の就労条件によってさらに長時間の保育も行われている。満1歳から満3歳未満では、子どもは保育所・在宅保育での保育の法的請求権を有する。満1歳未満の子どもは、その保育が子どもの発達のために望ましい場合、あるいは子どもの養育に責任を負う者が、就労又は求職中あるいは職業訓練中などである場合、あるいは、子どもの養育に責任を負っている者が職業への統合の給付を受けている場合に、保育所・在宅保育の請求権を持つ。

ここで示されているのは、保育所・在宅保育における子どもの保育と職業指向の結合である。保育所・在宅保育における子どもの保育は、相当程度、子どもの養育責任者が労働市場で働くことが可能となることと連動するのである。このことがよく分かるのは、特に、1歳未満の子どもを抱えている場合である。すなわちこの場合、子ども育成の法的請求権を持つのは、基本的には、子どもの養育責任者が就労している、就労の意志がある、職業訓練中であるなどの場合のみである。

これは貧困に陥る危険性の軽減もしくは貧困の軽減に寄与する。子どもの面倒を施設で見ることで、子どもの養育責任者に仕事に就くなどの可能性が与えられる。そうすることで彼らは貧困に陥る危険性を軽減する自分の収入というものを手にすることができる。

ところで、ここで問題となるのが「養育手当」という制度である。子どもを保育所に入所させず自宅

で養育する場合、子ども1人に月150€の養育手当が給付される。ただしそれが支払われるのは、特に社会法典第8編による養育給付が請求されていないときに限る。この手当は1-3歳のすべての児童に保育所入所の請求権を保障した2013年の改正と同時に盛り込まれたものだが、これは興味深い論点を提供している。

保育所において人的な支援の代わりに、子どもの養育責任者に金銭的な給付が与えられると、子どもの世話の具体的な状況において物質的な貧困を避けることができる。しかしその場合、養育責任者が自ら子どもの世話や養育を行うために、その人の職業生活への参入は保障の限りではない。また、子どもが貧しい家庭のなかで養育されることによって貧困から脱却する力(レジリアンス)を奪うのではないとも考えられる。これは、政治的に、また専門家の間でも激しく議論的になっている。

3.2. 両親の費用負担 (第90条)

保育所・在宅保育における子どもの保育は無料ではなく、収入と子どもの数に応じてそれぞれの市町村が算出する自己負担金が想定されている。平均的な収入であっても、市町村によっては、全日託児(8時間から10時間)の場合、月におよそ200ユーロから300ユーロ支払うことになる。

この自己負担金があることで、子どもの養育責任者が保育所入所を断念することのないように、その負担が親に対しても子どもに対しても要求できない場合には、部分的にもしくは完全に軽減したり、あるいは青少年局が肩代わりしたりすることもある。その負担が、親や子どもに対して要求できるか否かについては、社会法典第2編での上限を越えない場合は、負担金を支払う必要がないと判断される。このことにより、保育所における子どもの育成は、社会法典第2編による支援も受けられることになる。このインフラ的、制度的給付により、子どもの保育への助成がある意味両親の労働市場への統合促進にも連動するのである。

3.3. 若者の労働・職業生活への編入

—第2編と第8編の関係

社会法典第8編は社会法典第2編よりも15年も古い法律であり、若者が社会的不利を克服し、個人的な障壁を除去し、就労できるように、最初から労働との関連規定を有している。

①並行的・社会教育的支援(第13条第1項)

社会法典第8編は“社会的な不利性の克服や個人的障壁の除去のためにより多くの支援が必要な若者”をターゲットにしている。これらの範疇に入る人達に、学校教育、職業教育、職業参入の観点から、社会教育的な支援が提供されなければならない。しかるべき職業編入と職業教育の措置が、これらの社会教育的な支援を支え、連動する。そうすることで、予見される個人的な障壁と社会的な不利な状況に取り組み、若い人々が長期的に、職業生活へ入ることが可能となる。しかし当然のことながらこれはあくまで並行的な処置であって、職業選択ないし職業教育の直接的な支援はできないのである。これは、職業生活への編入に向けた支援に関しては、第2編が優先的に適用されることになっているためである。

社会法典第2編は、薬物依存やアルコール依存等のいわゆる「斡旋阻害要因の大きい者」への支援も可能にしている。25歳未満で、斡旋阻害要因があり、職業に就くのが特に難しい就労可能な支援対象者には、法律による支援を上乗せし、拡充することも可能である。ここで社会法典第8編と社会法典第2編の支援制度が重複することになる。そこで社会法典第8編は、社会法典第8編の支援は基本的には社会法典第2編に優先するが、職業参入支援に関してのみ社会法典第2編が優先的に適用されると定めたのである。つまり、ジョブセンターが社会的に不利性を抱える若者に対する職業支援を担うのである。この規定により、青少年扶助の担い手(青少年局)は社会法典第2編の施行(2005年1月1日)後には、社会法典第8編による職業参入支援を部分的に明らかに後退させてきた。それでも若者が抱える個人的問題に立ち入るのは第8編であり、この点では昔と同様支援が続けられている。例えば学校を途中退学した若者、ドイツ語ができない場合等に対する教育は第8編の枠組みで行われる。若者の社会的統合は、青少年扶助(第8編)と職業への統合(第2編)を車の両輪として目指されている。

②職業教育と雇用措置(第13条第2項)

社会的不利を持ち、個人的な障壁を持つ若者が、他の組織ないし団体で職業教育を確保できない場合は、青少年支援の担い手(青少年局)自らが、社会教育的に支援する適切な職業教育と雇用措置、それも青少年の特別な状況に即したものを提供することができる。社会法典第2編の施行以前には、このような支援は個々の青少年局で行われていたのだが、その程度は青少年局によって相当差があった。第2編

施行以降は、前述の規程により、青少年局はこれに関する支援を部分的には明瞭に後退させた。

しかしこの間に明確になったのは、ジョブセンターでは特に不利な状況にある若者を個々に対応する支援や援助は必ずしも行われていないということである。というのは、ジョブセンターで働く職員にはそれに関する教育と能力が欠けていたからである。それ故、少し前から、いわゆる“コンビネーション措置”が出てきた。ここでは青少年局とジョブセンターが共同作業をするというものである。ジョブセンターは就業に関連する業務に特化し、青少年局は若い人々の個人的な社会問題に対応する。この二つがうまく補完するコンビネーション・モデルはそれなりの成果を収めてきており今後期待される措置である。

おわりに

これまで述べてきたように、貧困との闘いのためには大きく分けて二つのアプローチがある。一方は、一定の金銭的所得を保障することである。2010年の連邦憲法裁判所の判決は、子どもの需要を独立して見積もるべきだとした。それによって、子どもの社会的活動への参加や個人的な必要性への対応が整備された。他方で、インフラ的給付として保育所、学校等、個人的な必要性に応じて支援を行うということも重要である。金銭的支援とインフラ的支援の両者によって貧困を減らすことができる。

近年ドイツでは、18歳以下の貧困率が下がっている。個人に金銭給付をすることとインフラ的な支援の双方をいかに組み合わせるかが、貧困との闘いの鍵を握ると考える。



金沢大学経済学経営学系
教授 横山 壽一

日本における子どもの貧困克服のための政策課題

1. 所得再分配前後のこどもの貧困率の逆転現象の解消

1.1 現状

先進16カ国のうち日本だけが所得再分配前後でこどもの貧困率が逆転する現象がある(OECD、2008)。これは阿部彩氏によって指摘され、その後一度解消したとされているが、所得再分配の効果が限られているということは変わっていない。再分配前、つまり税・社会保険料の支払いや現金給付を受け取る前より再分配後、つまり給付を受け取った後のこどもの貧困率の方が高くなるという問題がある。なお、以下で言う貧困率は相対的貧困率(中位所得の50%以下の世帯の比率)を言う。

この原因として、収入から差し引かれる税・社会保険料の過重な負担になっていることが挙げられる。つまり、非消費支出が非常に大きいということである。他方で、再分配される児童手当・児童扶養手当等が不十分なため、再分配所得が小さい。負担する以上の再分配があれば逆転現象は起きないが、それができていない。

1.2 政策課題

こうした現象に対する施策として、一つは課税や社会保険料の軽減が必要と考えられる。税については課税最低限度額の見直し、ひとり親家庭に対する各種控除制度の検討が必要である。もうひとつ、社会保険料負担については、特に国民健康保険料の軽減、具体的には国民健康保険料における応益負担分(所得に関わらない負担)の改善、40歳以上の介護保険料、国民年金保険料の軽減が必要である。国民年金保険料は所得の多寡にかかわらずフラットな負担となっていることが逆進性を生み、所得の中下層に過重負担をもたらしている。しかも、これら保険料はそれぞれ徴収され、被保険者の手元にどれだけの可処分所得が残るかがまったく配慮されていない。つまり負担総額に上限がなく最低生活保障への配慮が欠けているという問題である。



また、児童手当、児童扶養手当の見直しも必要である。児童手当についていえば、手当額および給付対象（現行は15歳まで）ともに、国際的にみても極めて不十分な水準にとどまっている。さらに、母子世帯に対する児童扶養手当は、母子世帯の所得の実態を踏えた大幅な拡充が求められる。これらの見直しを行わねば、こどもの貧困率の逆転現象は解決されない。

2. 所得保障の充実

2.1 現状

所得保障の施策で最も重要なのは生活保護である。生活保護には、基礎的生活費給付である生活扶助の他に住宅扶助、医療扶助等の付加的給付があり、なかでも子どもの貧困に関わる給付として教育扶助や生業扶助が挙げられる。

生活扶助額の算定は、個人の生活費を算定（年齢別単価）する第一類と、世帯全体の生活費を算定（世帯規模別単価）する第二類とからなる。ただし給地や寒冷地等によって差はある。次に、学齢期の子どものいる世帯に対しては教育扶助がある。教育扶助には、一般基準として教材代、学校給食費、通学費用が含まれ、特別基準として学級費等、災害時の学用品費、校外活動費が含まれている。学齢期の子どもにはそれ以外にも多様な支出があるが、対応できていない。

高等学校への入学金や高校での学級費等は教育扶助ではなく生業扶助に組み込まれている。公立学校の高校授業料は無償化されたが、入学金や学級費はなお必要である。

また、母子家庭に関しては母子加算があるが、母子家庭の生活実態とは乖離している。

これらの給付に関して、日本ではそれぞれの基準額の根拠が明確にされていない。そもそも算定方法も明らかにされていない。それゆえ、給付水準と生活実態とのずれが絶えず指摘されているにもかかわらず、

具体的な改善の議論ができない状況にある。にもかかわらずこの間、基準額自体の切り下げが行われてきている。

さらに重要なのは、生活保護の捕捉率の低さ（約15%）である。基準額以下の所得状態にある世帯のうち、生活保護を受給しているのは約15%に過ぎない。逆に言えば膨大な漏給があり、それがゆえに貧困から脱出できない層が広く存在している。

2.2 政策課題

こうした問題に対する政策課題として、第一に根拠に基づく基準額の算定と引き上げが求められる。基準額の算定根拠を明示した上で、水準を確保していく必要がある。第二に、高等学校の入学金が制度に盛り込まれたことは意味があり、評価したいが、これが教育扶助ではなく生業扶助として位置付けられているところに問題がある。高校進学率が90%を超える現在にあって、高校進学が教育上の当然の権利として位置付けられていない。第三に、母子加算についても、その金額見直しが必要である。全体として、生活保護の適用拡大による捕捉率の引き上げが求められる。

3. 保育制度の拡充

3.1 現状

新たな保育制度（子ども子育て新制度）の導入によって、今日の保育制度は複雑化している。従来型の保育所、幼保一元化の下で契約制度による認定子ども園、小規模保育所があり、このほかに教育制度としての幼稚園がある。児童福祉法の市町村に対する保育の実施責任に関する条項は残っているが、契約方式の認定子ども園では斡旋はするが保障はしない。したがって、保育の必要度が評価され、必要だとみなされても必ず利用できるとは限らない。それゆえ、契約方式の保育所を増やしても、都市部を中心に大量に生じている待機児童問題の解消には必ずしもならない。

また、保育料が高く、パート・アルバイトで働く母親の収入より、保育料の方が高いという状況もある。国庫負担の廃止・一般財源化によって自治体が保育料を引き上げざるを得なくなっているという事情が、こうした事態を生んでいる。

3.2 政策課題

保育を必要とするすべての子どもに保育の保障を明確に規定する必要がある。さらに、保育所の量的



拡充による待機児童の解消が求められる。その際に、どのような保育所を、どのような形で整備するかが問題となる。そもそも最近公立の保育所はふえるどころか減少し、保育所が不足していても自治体が自らは整備せず、民間や事業所に委ねることが当たり前になっているが、真の待機者解消のためには、自治体が保育を保障する保育所の整備を進める必要がある。また、高すぎる保育料を利用可能な水準にまで引き下げることが必要だが、それには国庫補助制度を含めた見直しが求められる。現在は税制転用方式をとっており、税負担に応じて保育料が設定されているが、かなり低所得まで負担をせざるを得ない状況にあり、その点の改善も求められる。

4. 貧困の連鎖を断ち切るために

4.1 現状

貧困家庭で育った子どもが大人になった時、同様に貧困に陥るケースは少なくない。貧困であるがゆえに、進学が困難であり、低学歴のために低賃金・不安定就労に就かざるを得ず、その結果貧困状態に陥る。さらに、親の貧困が子どもの放置や虐待をもたらし、児童養護施設で過ごす子どもたちも少なくない。この施設出身者に関する追跡調査によれば、彼らが心に負った傷は容易には癒えず、就職の困難・中途退職が少なくないとされる。そのことが、やはり低賃金・不安定就労にとどまることを余儀なくさせ、貧困をもたらしている。

4.2 政策課題

貧困世帯に育った子どもたちが思春期を迎えた時、自分の家庭環境に悩み、投げやりになる、親から勉強を求められるわけではなく、また勉強できる環境もないため、学習意欲自体を喪失してしまうというケースも少なくない。学校でも家庭でも誰にも相談できず孤立感を深めていく。そうした子どもたちに対して、親でもなく学校でもない場所で相談しやすい場なり、体制が求められている。例えば、寄り添い型サポートがそれにあたる。さらに、進学率の低さが貧困に結びつくリスクが高いことから、学習支援の必要性もある。とかく進学を至上目的とする学習支援に陥りがちな傾向があり、支援の成果を進学率で測定する傾向もみられる。そうすると進学できなかった子どもに対する支援は評価されない。進学できなくても、学校とは違う環境で学習することによって、学ぶ楽しさを知る、交流を通じて生きる気力を獲得するということがある。その意味で、

総合的な学習支援が求められる。

昨年日本では「子どもの貧困対策促進法」ができ、同大綱が作られた。その下では、貧困対策が、人材育成上の必要性のなかに位置付けられている。貧困の克服それ自体を目的としていないようにも読める。

貧困な家庭に育った子どもが将来にわたって社会に包摂されるために、子どもに豊かな経験を保障することが必要である。その意味で、学習に限らず、遊び、スポーツ、文化的活動の保障も求められる。

コミュニティグループの共同研究

当センターでは、行政資源、六次産業化、コミュニティという三つの研究チームを編成し、それぞれに共同研究活動を進めている。本号ではこのうちコミュニティグループの研究状況の一部を紹介する。



金沢大学経済学経営学系
教授 碓山 洋

過疎地域におけるコミュニティ機能の維持・再生のために

深刻化する過疎問題にどのように対応するかが大きな問題となっている。

ひとつの対応策として「選択と集中」の方向がとられようとしているが、これは地域が抱える問題の本質的解決にはつながらない。過疎地域住民の「そこに住みつづける権利」を保障するものではないうえに、新たな地域間格差を生み出し、選択と集中をつぎつぎと繰り返さざるをえないものになっているからである。

地域政策研究センターのコミュニティグループでは、選択と集中の論理に対抗し、過疎問題への対応策を検討するため、2014年度から3年間、科研費を得て、「過疎地域におけるコミュニティ機能の外部的主体による補完・支援・連携関係」の研究に取り組んでいる。

過疎地域の再生をめぐるっては、各種のプロジェクトが多数、紹介されてきている。たとえば、農商工

連携や6次産業化による雇用創出に注目したもの、他地域との交流を重視したもの、住民の主体形成に注目したものなどである。

これら先行研究は、ともすれば成功事例の紹介とそれらに共通する特徴の指摘にとどまっているとともに、過疎地域で生業を再生・維持する基盤となる共同的条件や主体的条件についての検討を欠く傾向がある。農山村集落ではコミュニティが多様な役割をもって地域経済社会を支えてきた面があるが、過疎高齢化の進展によってその担い手の確保が深刻な課題となってきた。少なくとも地域での居住可能性を持続させ、U I ターン等の定住化を期待する状況を維持するために、コミュニティの主体的条件を確保していかなければならない。その際、行政やNPOなどの集落の「外部」からの補完・支援が不可欠と考えられるが、どのような主体によるどのような補完・支援が必要であり可能であるのかが問題となる。コミュニティグループの研究は、一方でコミュニティの多様な機能を把握し、他方でコミュニティに関わり得る集落内外の諸主体を見出し、両者がどのような関係を築いて行くべきなのかを検討することを目的としている。

過疎高齢化が進む地域のコミュニティでは、以下のような機能の低下が問題となっている。

ア) 自給的農漁業を含む生業維持のために必要な用水や入会地、漁場などの管理は、主に農漁業者による生産組織によって担われているが、過疎高齢化に伴ってこれらの管理が困難化してくる。ひいては、里山里海の維持が困難化する。

イ) 独居高齢者の増加と相互扶助機能の低下により、末端生活道路の維持・除雪を含む共同生活維持機能・見守り機能の低下が懸念される。この機能は町内会・区、老人会、婦人会等の自治組織によって担われてきたが、この組織の弱体化も課題である。

ウ) 祭礼、住民間交流等の維持が困難化し、地域の伝統的文化の喪失も懸念される。講、氏子・檀家組織などの地域特有の地域組織によって担われてきた祭礼やコミュニティ拠点としての寺社の管理も困難化している。

その一方で、我々のこれまでの研究では、集落を支える以下のような「外的な」力があることが明らかになっている。

①国の農業政策によって推進された集落営農の担い手が登場している。集落のなかで相対的に年齢の

低い農業者が、場合によっては後継者のUターンを伴って担い手となっている。また、国の緊急雇用対策（ふるさと雇用）等でのIターン就農者もわずかながら存在する。

②地域的な非営利団体により、地域資源の掘り起こしとその商品化、仕事づくりの取組みがなされるようになっている。また、道の駅・直売所等の整備を機に、余剰農産物や手づくり加工品・手芸品等の販売の場が形成され、高齢者の生きがい就労や交流の場ともなっている。

③自治体による介護予防事業、保健事業、社会教育事業は、高齢者の引きこもりを防止し、当該地域の居住を継続させることに役だっている。買い物や通院等の移動支援等生活サービスへのニーズがむしろ高いが、これらサービスは必ずしも行き渡っていない。

④季節の祭礼では、転居した元住民（檀家・氏子）の協力もある。彼らは墓や自宅を地域に残し、定期的に管理のために訪れる、いわば二地域居住者である。また独居高齢者世帯では、地域外に居住する子ども世帯からの行き来によって買い物・通院の足を確保している例が多い。

コミュニティグループの研究では、これら域外の諸主体（行政、非営利団体、元住民、親族）と域内の主体条件（自治組織、生産組織、年齢別性別組織、寺社組織）がどのような分担関係・連携関係を構築すれば地域の持続可能性の確保に資するのかが明らかにしていきたいと考えている。

2014年度は、調査研究の基礎段階として、主に以下のような活動を行った。

- ・地方空港の地域経営と利用者誘致に向けた運営指標の開発に関する研究
- ・能登町における住民の地域活動に関する調査

武田公子、小熊仁ほか「過疎地域を内包する自治体における公共交通体系の選択」（『金沢大学経済論集』第34巻第2号）は、本研究の成果の一部である。

ところで、効率性の論理からは、過疎地域に人が住みつづけることは非効率であり、個人の選択として非効率な過疎地に住みつづけたいのであればそれにとまって発生する費用はその個人が負担すべきだということになる。具体的には、地方交付税交付金や補助金の縮小、役場の支所や学校などの統廃合といった形となる。こうした論理に対抗し、過疎地域での地域社会維持を支援することの正当性をどのようにしめしていくかも重要な理論的・実践的課

題である。

第一は、水源涵養機能、国土保全機能、空気清浄化機能などを挙げて、根拠づける論理である（栗田但馬など）。

第二に、藻谷浩介ほか『里山資本主義』のように、新しい経済のあり方をしめすモデルとして過疎地域を把握する見地である。

第三は、食料・エネルギー問題、都市と農村の連帯の観点である（小田切徳美）。ここではとくに東日本震災後の若者の田園回帰が注目される。「都市と農村の共生を機軸とするユニークな国づくりへ向けた理念構築が求められている」ことが強調される。

第四に、「農山村の問題が国民全体の課題なのは、都市も農山村も同じく国土の一部であり、都市住民も農山村住民もともに日本国民だからである」とする議論である（青木宗明）。

そして第五に、地域の衰退、過疎化は自然現象でなく歴代政権の政策によってつくり出されてきたものであり、政策によって解決する必要があるとするものである（岡田知弘）。

コミュニティグループでは、第五の見地を基本としつつ、上記すべての見地を援用しながら調査研究に取り組み、あらためて農山漁村、過疎地域を支援する論理を再構築していきたいと考えている。

「地方創生」の諸施策が具体化されつつあるいま、現場からのコミュニティ再生の取り組みが急がれる。我々の研究がその一助になることを願って、調査研究をすすめたい。



金沢大学経済学経営学系
教授 武田 公子

過疎地域のコミュニティ維持に関する調査研究

1. はじめに

日本創成会議が2014年5月に発表した「消滅可能性都市」のリストが物議を醸している。石川県内では、2010年から2040年までの間に若年女性人口が50%以上減少する「消滅可能性のある」自治

体が9団体、うち現在の人口が1万人未満である能登町、穴水町、宝達志水町の3自治体が「消滅可能性の高い」自治体とされた。なかでも能登町はこの間に若年女性が62.9%ないし81.3%（人口移動が収束しない場合）も減少するという予測となった。

この報告を読んでまず感じたのは、何を今さらという印象である。大野晃が「限界集落」概念を打ち出したのは20年も前のことである。その間の交付税削減、三位一体改革、合併推進という一連の手法を通じて小規模自治体を片隅に追いやってきた政策の当事者たちが、一体今頃何を言っているのかという怒りである。また、同会議が打ち出す人口減少対策は、「人口のダム」としての中核的都市への集中策とコンパクトシティ化、つまりところ人口の少ない周縁部の切り捨てである。

むしろ今喫緊に求められるのは、現在人々が住んでいる国土をいかに維持していくかという課題への対応であろう。人々が住まなくなった土地は荒廃し、その荒廃がさらに人々の住む範囲を狭めていくという悪循環は、災害や鳥獣害という形でまさに現実のものとなってきている。国土を守るのはそこに住む人々の暮らしであり、それを支える地域社会に他ならない。

こうした発想に立ち、筆者は地域社会を支える人的資源とそのネットワーク、それに対する支援のあり方に関する調査研究に取り組むこととした。

2. 調査計画と方法

地域社会を支える人的資源を把握する上で、本研究が特に着目するのは、①この地域に住み続ける上での生活を支える人的資源、特に高齢者の生活支援や見守りを担う人々の現状と相互関係、②地域の資源を活用した仕事づくりの取り組みを担う人的資源の現状、を明らかにすることである。そこでまず、能登町役場の協力を得つつ、こうした活動に関わる方々へのアンケート調査を実施することとした。

アンケート調査実施に先立つ事前調査として、まず能登町の行政および関係機関への聞き取りを実施した。ご協力いただいたのは、ふるさと振興課、総務課、社会福祉協議会、保健福祉課、教育委員会事務局公民館担当である。これらの部署では、役場が把握する住民による様々な活動の分野や状況、着目すべき点等についての情報を得、またアンケート調査郵送先リスト作成への協力を得ることができた。この場をお借りしてご協力に深く感謝したい。

3. アンケート調査の実施

アンケートは、町内で活動する個人・グループについて、①活動の分野・概要、②活動に関わる人々の構成、③町内外の団体とのネットワーク、④行政との関係、⑤活動上の課題、等を問う内容である。郵送による調査とし、送付先は役場各部署よりご紹介頂いたグループ等である。具体的には、以下の三分野の活動グループ等である。

第一に、地域資源を活用した「仕事づくり」に関わる分野である。能登町では、こうした活動を行うグループに対する支援策として「エンデバーファンド 21」という事業を実施しており、さまざまな地域資源を活用した取り組みを行う団体が多く採択されている。採択事業には、農林水産資源を活用した商品づくりやその販売といったいわゆる六次産業分野にとどまらず、地域の文化資源の発掘とその発信、観光資源の発掘といった多様な分野が含まれている。ふるさと振興課のご協力により、この事業の過去の採択団体をリストアップしていただいた。

第二に、高齢者の生活支援や見守りに取り組むグループである。地域高齢者交流会として実施される、月 1 回程度の地域サロンと給食サービスの担い手、買物やゴミ出し等の支援を行うボランティアグループ、食生活改善の活動、老人保健ビジター等、主に福祉系のボランティアグループを保健福祉課のご協力によりリストアップしていただいた。

第三に、教育委員会事務局のご協力により、町内 15 の公民館をリストアップしていただいた。公民館はコミュニティの拠点として、特産品づくりや地域を盛り上げる特色ある事業に取り組んでいる。

これらの中には相互に重複する団体もあり、最終的には 80 件の活動グループに対してアンケート調査票を発送した。

4. アンケート結果

アンケート回収は 53 件、回収率 66%強である。集計作業を終え、現在分析作業に取り掛かっているところであり、詳細な報告は年次報告書に論文としてまとめたいと考えているが、現在のところ次のようなことが明らかになっている。

第一に、当然予想されたことではあるが、活動の担い手は高齢化しており、若年者の確保が難しいと

いうことである。それぞれの活動の主な担い手（延べ 238 名がこの 53 グループの主な担い手として挙げられている）の属性を問う設問では、担い手のうち最も多いのが 60 歳代（37.4%）、次いで 70 歳代（32.8%）であった。30 歳代（6.7%）、40 歳代（5.9%）、50 歳代（9.7%）というように、就業年齢層の参加は低く、退職後の人々によって多くの活動が支えられているという現状である。これは過疎地域に限ったことではないと思われるが、それゆえに退職後の人々をこれらの活動の人材として位置付け、それを支援する方策が重要であると考えられる。

第二に、活動の主な担い手の多くは、当該グループの活動のみでなく、地域の多様な活動を兼ねているということである。町内会・婦人会・老人会等の地域共同体の役員、民生児童委員等の行政関係の職務、食生活改善や健康増進等の行政協力的活動、その他個々のボランティア活動など、多様な活動が挙げられている。地域内で活動できる人材が縦横の地域活動にかかわり、多面的な担い手となっている状況が窺えた。

第三に、行政との関わりについては、「行政の委託を受けて活動している」24.5%、「本来は行政がすべき活動を行っている」26.4%、「行政のサービスを補完している」49.1%、「行政では対応できない活動を行っている」64.2%、「行政とは全く関係がない」3.8%等の回答が得られた。自治体の財政事情から十分な職員配置ができないなか、住民によるさまざまな活動が行政活動を補完している実態がみられる一方、行政では対応できない分野（特に町おこし系の活動に多かった）において重要な役割を果たしている状況が窺える。その一方で、行政からの支援については、「補助金や助成金を受けている」83.0%、「公共の施設・設備等を利用している」77.4%、「行政が事務局機能を担っている」28.3%（当然のことながら公民館等でこの回答が多かった）、等の回答状況がみられた。行政が働きかけて作られた活動も多い一方、人材の確保、申請書作成、財源確保等に課題を抱える回答も多くみられ、住民の自立的な活動を多面的に支えていく取り組みが必要であることも明らかとなった。

地域経済ニューズレター第 106 号

2015年3月31日発行

発行／金沢大学人間社会研究域附属地域政策研究センター 金沢市角間町（☎920-1192）☎(076) 264-5438

編集／地域政策研究ニューズレター編集委員（平田透、安嶋是晴、小熊仁）

印刷所／金沢市中村町28-14（株）谷 印刷 ☎ 076-242-7267