

自治研 とやま

NO. **98**
2016.10



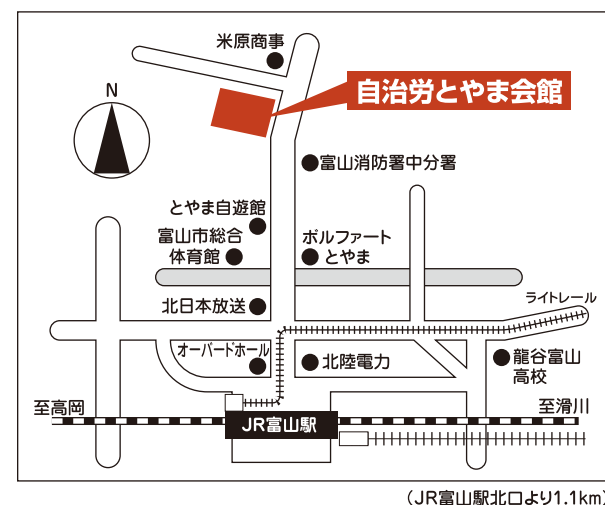
講演
富山県地方自治研究集会
〈誰もが、住み慣れた家で、地域で、
安心して暮らし続けることができる
仕組み〉を作るために
～地域包括ケアシステムの構築の課題～

信州大学経法学部 教授 井上 信宏

講演
農林部会研究会
もうひとつの「強い農業」を構想する Ⅱ
富山大学研究推進機構極東地域研究センター 教授 酒井 富夫

活動の報告
学校現場が抱える問題とその改善に向けて
富山県教職員組合 書記長 能澤 英樹

公益社団法人 富山県地方自治研究センター



会議室のご案内

●3階大会議室	定員180人	学校式
●301号室	定員 85人	学校式
●302号室	定員 80人	学校式
●303号室	定員 16人	口の字
●304号室	定員 22人	円卓
●305号室	定員 20人	口の字
●中会議室	定員 51人	学校式
●308号室(和室)	定員 18人	座卓

交通のご案内

徒 歩 / JR富山駅北口より15分
地 鉄 バス / 興人団地行き双葉町下車
駐 車 場 / 100台収容(無料)

一般財団法人 自治労とやま会館

〒930-0804 富山市下新町8番16号
TEL(076)441-2200(代)
FAX(076)441-1155(代)
<http://jt-kaikan.org/>

効率化、規模拡大と 農業の多面的な機能



公益社団法人富山県地方自治研究センター理事・農林部会長 藤井 宗一

草丈が人の背丈を超える雑草が生い茂る農地がそこそこに見られる。その雑草が生い茂る農地に迷路を作り、子供たちを遊ばせたいという人がいた。事情があつて実現しなかったが、複雑な思いになった。作り手のいない農地・耕作放棄地である。以前こんな話を聞いた。その人は、その地に開拓に入り、農作業のない冬場に1坪ずつ仕切り、その中の石を取り除き水田にする、そんな気の遠くなるような作業を続け、水田を少しずつ増やしてきた、という。そうした水田に今、雑草が生い茂っている。

農業も近代化、効率化、規模拡大政策が進められてきた。従来の家族的な小さな規模の農業は生き延びることは困難になっている。農機具や肥料、農薬の価格が高騰している反面、米の生産者価格は低迷している。補助金等の政策は大規模経営中心となり、中小兼業農家は離農を奨められ、または、集落営農という形で規模拡大をはかるという政策が進められている。効率的な農業となると中山間地域の農業は非効率となる。

2011年から12年にかけて、富山県地方自治研究センター農林部会において、県内6力所の中山間地域の実情をアンケート並びに集落懇談会において調査し、提言にまとめた。「農業所得が少ない。中山間地のため畦畔面積が大き

い。用水が壊れやすい。水田面積が小さい。猪被害、電気柵。労力と経費。苦勞しても収入が少なく…荒れ地にした方が楽でよい」中山間地域の悲鳴にも似た声が聞かれた。中山間地域等直接支払制度はあるが、誰かが離農するとその分を引き受けることを確約する集落協定が必要になる。確約ができなければ直接支払の対象にはならない。限界集落が言われて久しい。農業がなければ、中山間地域に住み続ける必要性は、なくなるのではないか。市街地周辺の農地や住宅と混在している農地も非効率な農地である。

効率化、費用対効果が追求され、財界は「乾いた雑巾を更に絞る」と言い、能力主義、成果主義で会社への忠誠心・貢献度をはかり、労働者の競争心を煽ってきた。非正規雇用に切り替え、格差社会を生んできたのではないか。

農業には、中山間地域の集落の維持、山の保全、洪水など災害防止機能、海の幸を育む機能、生物多様性の維持、日本の原風景の維持、心の安らぎの場、伝統文化の保持、食料安全保障など、経済合理主義では測ることのできない機能がある。ヨーロッパでは、「家族農場」や小規模生産を振興したいという共通認識があり、特別な配慮がなされている。農林部会では「規模拡大以外に県内農業再生の道はないのか」を新たな調査研究テーマとしている。

効率化、規模拡大と農業の多面的な機能

講演

富山県地方自治研究集会

〈誰もが、住み慣れた家で、地域で、
安心して暮らし続けることができる仕組み〉
を作るために ―地域包括ケアシステムの構築の課題―

信州大学経済学部 教授 井上 信宏

自治研とやま第98号 目次

講演

農林部会研究会

もうひとつの「強い農業」を構想する II

富山大学研究推進機構極東地域研究センター 教授 酒井 富夫

活動の報告

学校現場が抱える問題とその改善に向けて

富山県教職員組合 書記長 能澤 英樹

〈誰もが、住み慣れた家で、地域で、安心して暮らし続けることができる仕組み〉を作るために

「地域包括ケアシステムの構築の課題」



信州大学経法学部
教授
井上 信宏さん

社会保障給付費が

急増するなかで

皆さん、こんにちは。

経済学者が福祉やケアという話をする、「何で経済学なのに福祉なんだ、ケアなんだ」と言われがちです。しかし、ご承知のとおり、日本で最もお金を使っているのは社会保障です。今は、医療費も含めて社会保障給付費が年間110兆円という時代です。現在、日本の国家予算が約100兆円です。今後社会保障給付費が下がることは、簡単には起こらないのが現状です。

この一番の背景にあるものは、少子高齢化です。少子高齢化とい

高齢化の幕開け

1970年代

1970年というのは、日本が1億人を超えた時代でした。今から50年近く前なのですが、このころは高齢化率が7%です。現在の高齢化率は全国で26%。高齢化率が7%を超えると「高齢化社会」という言い方をします。その意味では7%を超えた時点で、ようやく高齢化の姿が見えてきたと言えます。

この時代は、高齢者の数は約800万人、2015年の総人口が1億2,700万人、高齢者の数が3,400万人。高齢者が増えた分だけ、日本の総人口が増えたよ

うに見えます。この間、人口も増えているのだけれども、何よりも高齢者の数が増えていったということが最も大きな課題でした。

今、高齢化や高齢問題、介護問題という形で、「高齢者」問題のように言われるのですが、1970年代にはもっといい言葉、すてきな言葉がありました。「長寿」と言われていたはずですね。なぜか「長寿」という言葉が世の中からあつという間になくなってしまつて、今はもう高齢者を見れば「問題」というような、大変失礼な言い方が起こつてしまっているのが現状です。

1970年代を振り返ったときに、もうひとつ考えなくてはなら

ないのは、私たちの暮らしです。今では、カップヌードルやコンビニが全国各地にあつて、コンビニの食事で高齢者が生活を維持するということが現実となりつつあります。私たちの暮らしが便利になる転換点が1970年代です。カップヌードルもコンビニも、1970年代に登場したのです。

人付き合いが希薄な社会に

1970年代を振り返るときに忘れられないのはボーリングブームです。ボーリングは何よりも社交の場でした。職場の仲間と、あるいは地域の仲間と、あるいは同級生の人々と楽しむというのがかつてのボーリングでした。何よりもボーリングに仲間が必要な理由があるのです。昔はスコアを手

で書いていました。手で書いたものが投影されて、隣のレーンとどちらが競っているかなんていうことを見ることができたのです。スコア係が必要だったので、ひとりでボーリングに行くなどということとは皆目予想もつかなかった時代です。ところが、今は、レーンをひとりで貸し切つて、ひとりで遊んでいくというのが増えていま

す。スコアも全てコンピュータが記録をしてくれます。ストライクを取ると、機械が「ストライクです」と言ってくれたりします。そうなつてくると何がかわるか。かつては、仲間と行つたら一杯飲んで帰るという流れができていましたが、今は、ゲームが終わつたらそのまま直帰です。かつては社交だったボーリングが、今は「孤独なボーリング」を楽しむ時代になつてきたわけです。失われたものは「ソーシャルキャピタル」と言われるものです。端的に言う

と、人づき合いが作る絆です。70年代は仲間と人づき合いをするということが何よりも大切な社交だったわけですから、ところが今の時代は、そういう社交が極めてゼロに近いという時代です。こうした時代の生き方をいち早く示してくれたのが上野千鶴子さんです。「おひとりさま」ですね。「おひとりさま」という言い方は、老後の話だけではなくて、一人で暮らすという暮らしについて話してくれているのです。今、学生たちはサークルにも参加せずにスマホです。学生たちはカラオケもひとりで行きま

す。お金が少し入つたら、焼肉もひとりです。お金を少し入つたら、焼肉も

寿命との関係が深い

「つながり」

ひとりです。コンビニが近くにあれば24時間いつでもご飯を食べさせてくれます。インターネットもあります。行き届いた介護サービスも生活支援サービスも潤沢にしましよつというこつで、地域支援事業なんてことをやっています。「おひとりさま万歳」という状態になつていくわけです。本当にそういう点では、上野さんの予想したとおりの時代になつたわけ

です。心が豊かでないと、人は生きることができない。だからそもそも健康とは何だということを考えてみたいのです。

私たちは、健康を考える反対側に、「病気ではない」ということを置いています。病気には必ずリスクファクターと言われる危険因子があります。例えば、運動不足はよくない、血圧やコレステロール値は適度に低いほうがいい、た

ばこは有害であるといったこつで、これをやり過ぎると病気になる可能性があるとつものです。ところが、現在では、分かつているリスクファクターの全てを合

わせても、なぜ心臓病が発症してしまうのかというこつの半分も説明できないこつが分かつてきました。だから、リスクファクターと言われるものは、私たちの心臓病が悪くならないように手助けしてはくれるけれども、心臓病の発症を完全に止めはしないのです。



講演風景

らよりも、はるかに寿命に影響を与える要因があるのです。それは「つながり」です。

私が今日お話をしているのは、社会疫学という学問で明確に示されている事実です。おひとりさまは体に良くない。人とのつながりが長生きの条件なのです。つながりというのは、人との関係性です。例えば、日常的に会話をするとか、会合に出て行くとかというふうなふだんの人間関係です。

こう考えると、おひとりさまでも生きられる社会というのは、私たちが求めたゴールなのかということ。いかがですか。私たちは、社会疫学の考え方の中で、実はつながりを用意していくと、日々の暮らしはとも健康に近づき、寿命に対してプラスに働く要因を手にすることができ、これを知っているわけです。

「つながり」のある社会

翻って考えるのは、健康を脅かす敵とは何かということです。以前の敵は明瞭でした。感染症と言われるように、結核、肺炎、コレラといったようなものです。だから、細菌や病原菌を撲滅すること

が重要だったわけです。

ところが、今、健康を脅かしているのは生活習慣病です。心臓病、がん、脳卒中と言われるようなもので、細菌や病原菌とは違うものが私たちの健康を脅かしているのです。

問題は、なぜ生活習慣病になるのかということです。

「体を動かさないと健康に悪い」「高塩分の食べ物をとるから血圧が高くなる」「お酒はほどほどに」と言われます。重要なのは、生活習慣病を防ぐためには、私たちがアクションを起こさなければいけないということです。敵がどこか別の所にいるわけではないのです。

健康や長生きすることの根っこには、私たちのこれまでの常識とは異なる要因があるのです。病気をもとに考えるのでは不十分なのです。私たちにとっては大変健康にプラスだということです。それならば、私たちは「つながりがある社会をどうやってつくるか」ということを考えませんかということになるわけです。健康は医者を作り出すのではないのです。

何が健康や長寿に影響しているのかといえば、答えは明確です。

なのです。人間の身体の中で筋力だけは幾つになってもトレーニングで発達できるものだそうです。

いきいき百歳体操の効果は、こうした「筋トレ」だけではありません。「場」の運営自体が、地域の高齢者の「つながり」を紡ぎ出す機会となっているのです。「場」には、近所の神社で開催という事例もあります。体操当日は、参加者が神社に集まってきて準備をします。そこでは参加者全員に「係」があります。椅子係、声かけ係、カセットテープ係、お茶係など、「場」の運営は全て参加者が担っています。体操が終わったら、参加者はしばらくの間、お茶を飲みながら歓談するのです。そして、歓談が終わったら会場を綺麗にして引きあげるので。

2002年から開発がスタートした「いきいき百歳体操」は、10年を経て高知市内の300カ所を超える地域で開催されています。この間、全国各地にも飛び火して、現在、北は北海道から南は宮崎まで500カ所を超える地域で開催されています。

「いきいき百歳体操」を開発された堀川俊一医師は、この仕組み

つながりです。笑顔もまた私たちの健康にプラスに働く要因のひとつですが、笑顔というのはひとりではないです。人がいるから笑顔になります。その笑顔を引き受けてくれるようなつながりがあるということです。

こうした見解は、身体を動かすことや血圧に気をつけるといった、これまでの健康を否定するものではありません。つながりと健康は、エビデンスベースで見ても、きわめて大切な要因であるということなのです。最後に本当のことを言っておきます。なぜ健康によいのかという説明は、まだ研究者が総力をあげて探している段階です。でも、分かっていることはたった一つ、つながりが分厚いと我々は長生きができる、そして健康でいられるということです。そして、毎日笑顔があると、自分の健康度はさらに伸びるということです。

事例紹介

私たちは、全日本自治団体労働組合（自治労）の第35次自治研作業委員会で、地域包括ケアをテーマに、日本中のさまざまな良い取り組み、健康にプラスになるよう

な取り組みを調査しました。

2014年から15年にかけて、北は宮城県の石巻市から南は高知県高知市に至るまで、人口規模も70万人から1万人ぐらいいのところで、高齢化率もまだ21%という若い地域から38%という高いところまで、全国各地に出かけて行きました。そのいくつかを皆さんにご紹介しましょう。

■高知県高知市

「いきいき百歳体操」

はじめに紹介するのは、高知県高知市の「いきいき百歳体操」です。全国各地で紹介され、取り組まれているもので、すでにご存知の方も多いと思います。

この取り組みは極めてシンプルです。高知市内の各地に、参加する地域住民が中心となってこの体操を行う「場」が用意されています。参加するメンバーは、週に1〜2回程度、こうした場に集まってきて体操をします。体操は、音楽に合わせてながら行う筋力運動で、200グラムずつ6段階に調整可能な重りを手足に巻きつけて、椅子に座りながらゆつくりと手足を動かすのがメインです。負荷をかけながら動かすと筋力がアップす

が広がった理由のひとつとして「行政が出かけていって運営していないこと」を指摘してくれました。最初の「場」の立ち上げ時には、行政の人も関わるのですが、基本的には地域の人たちが自分たちで組織して、自分たちで運営するのです。そうした自主性の中で「最近体操始めたんだけど、あなたはどう？」などと声をかけるようになるのです。まさに、人と人との「つながり」を結ぶなかで、家から一歩外に出て、人と関わる場に来るようになるのです。

筋力トレーニングという観点からみても「いきいき百歳体操」は効果があります。転倒しなくなる、目の前の段差に気づけるようになるといったことを、参加者が知り合いに話すわけです。それが「場」の発展にも繋がってくるのです。「つながり」が人間関係を豊かにするだけでなく、実際に筋力を増強し、介護予防に繋がる成果を上げているというわけですね。地域のニーズ発見にも繋がります。一石二鳥どころか三鳥くらいは効果を上げているのです。

高知市の強みは、こうした先進的なコンテンツに甘んじていない

ところです。「いきいき百歳体操」は、新しい介護予防や地域づくりの可能性を示してくれましたが、こうした取り組みが地域の全ての高齢者の心を捉えているわけではありません。そうしたなかで、比較的若い社会福祉士の女性が仕掛けているのが「地域芸術祭」であったり、ご近所さんの家を借りて開催する「認知症カフェ」です。特に「認知症カフェ」は、地域包括支援センターの職員さんと地域住民が協力しながら、小さな小さな「カフェ」を自宅の一室を開放して開催しているのです。

全国規模に展開する「いきいき百歳体操」から、地域の自宅の一室を開放した「カフェ」にいたるまで、高知の力量の高さは、いずれも住民が主体となり、その活動を行政や専門家が黒子となって支えながら運営しているところにあるのです。

■鳥取県北栄町

高校生を巻き込んだ「こけないからだ体操」の開発

次の事例は鳥取県北栄町です。日本海に面した北栄町は人口1万5,000人、高齢化率29%という小さな町で、砂丘の砂を利用した西瓜や山芋、ラッキョウの栽培

が盛んです。

北栄町では、〃もしもしカメラ〃や〃三百六十五歩のマーチ〃に合わせた「こけなないからだ体操」を開発しました。この背景にあるのは、高知市の「いきいき百歳体操」です。北栄町でも手足に負荷をかけて体操することで、筋力アップを狙う介護予防の一環として開発されました。

北栄町のユニークなところは、先進的な取り組み事例をそのままコピーするのではなく、独自のやり方を編み出したところにあります。人口規模から言っても、専門職員が潤沢に配置できるわけではありません。かといって、すでにパッケージ化された体操を取り入れたところで、地域住民が興味を持つてくれるわけではありません。場合によれば、最初の立ち上げ時の「職員派遣」さえ難しいかもしれないわけです。そこで北栄町が行ったのはDVDの作成でした。

ユニークであったのは、このDVDの作り方です。歌を歌ったのは、北栄町の保健師さん。「こけなないからだ体操」を開発したご本人です。ピアノ伴奏も地域の方が弾いています。そして、画面に登

場して体操を見せてくれているのは、北栄町役場の隣の鳥取県立鳥取中央育英高等学校の学生なのです。DVDを作るという企画段階から、高校へ協力依頼を行い、それに合わせて登場する学生さんも「なぜそういったことをするのか」を学ぶ機会を得て、実際に試技をするわけです。地域では、自分の孫にあたる高校生が出ているDVDを見ながら体操をするというわけですね。DVDは、私たちが調査に入った段階（2015年8月）で、まだ出来たてホヤホヤでした。

地域独自の「物語」を持った取り組みにしていけることが、こうした取り組みには欠かせないのです。北栄町の取り組みは、あらためて、その大切さを教えてくれたのです。

■宮城県石巻市 被災地で学んだ「つながり」の大切さ

最後に紹介するのは、東日本大震災で甚大な被害を受けた宮城県石巻市です。石巻市には、旧北上川の西岸に「日和山」と言われる小高い山があります。最頂部で約60メートルくらいでしょうか。この日和山の南麓の門脇地区には「まねきの家」と呼ばれる小さなコミュニティハウスがあります。震災後に設置されたプレハブです。

震災直後の津波の被害を直接受けたひとつが、旧北上川河口部から日和山南麓の門脇地区でした。津波のなか、校庭に停めていた自動車が校舎にぶつかり燃え上がる映像を覚えている方も多いかと思いますが、「まねきの家」は、そこからほど近い場所に設置されたコミュニティハウスなのです。

多くの住民が家を流されてしまったなかで、日和山の「麓」に位置していた数件の家屋が残り、

被災したその日から20名近い地域住民が残った家屋で暮らしの再建に乗り出していました。もちろん、電気もなく、水もない。ライフラインが全て途絶えたなかで、地域住民が一緒になって助け合いながら生活することになったのです。

テニスコートの駐車場に、流れ着いた材木を寄せ集めて「かまど」を作り、太陽が東から登ればそこに火を焚べて、家に残った食材を集めてきて、地域のみんなでご飯を食べる。そして、各々家に帰って片付けをする。夜になればまた「かまど」に集まってきて、暖をとりながらご飯を食べる。そうした生活を1ヶ月くらい続けてきたそうです。

私たちがお会いしたのは「まねきの家」の中心メンバーの女性3人で、調査時（2015年8月）には「若妻会かな」と笑いながら話してくれました。阿吽の呼吸で話してくれる3人は、震災前には「ご挨拶する程度」のつながりに過ぎなかったと教えてくれました。

被災直後の危機を乗り越えて、少しずつ復興に向けた取り組みをするなかで、次第に門脇に帰ってくる人々も増えてきたようです。

そうしたなかで発生した問題の一つが「高齢者の引きこもり」でした。若妻会の3人もまた、介護が必要な世代を抱えていたのです。門脇地区は、ほとんどの家屋が津波で全壊しています。残った家も浸水被害に遭っています。外を歩いていても、昔の門脇の姿はないわけです。それどころか、歩くことさえままならないのです。私たちが調査した時点でさえ、道路が波打ち、そこに段差や陥没が見られる状況なのです。

「このままではボケてしまう」という危機の中で取り組みを始めたのが若妻会のメンバーらでした。もちろん、課題は高齢者に留まるものではありません。子どももまた、大きな被害に遭ったひとりでした。地域の取り組みは町会単位で、というのは、被災者の支援も同じです。しかし、門脇地区には、支援を受ける基礎単位としての町会も実質的に解体していたわけです。若妻会を始めとする門脇地区の住民は、新たにコミュニティを組み、こうした地域の困りごとを一つずつ解決する取り組みに乗り出したのです。その一つが「まねきの家」でした。

「まねきの家」は、引きこもりがちな高齢者を少しでも外に連れ出して、家の人以外の「つながり」を紡ぐ場所に育ってきました。もちろん、子どもたちも同じです。「まねきの家」は全国でも知られる存在となり、復興支援の一環で、多くの人がここを訪問し、地域の皆さんと交流する機会を得ることになりました。

「まねきの家」が再生したのは、まさに「つながり」です。私たちは、危機的状況の中で立ち上がったきた石巻市の門脇地区の皆さんから、人の生活の根幹にあることは何か。あらためて暮らしの中で大切なものは何か。そのひとつが「つながり」であることを学ばなければならぬと思います。

具体的な困りごとの 解決から

全国各地の取り組みから分かってきたのは、みんな具体的な困り事から入っていった、それをどうやって解決するかということをやつづつ考えていく、そういう歩みの中で、自分たちの方法を見つけているということです。まねきの家もそうですし、いきいき百歳体

操もそうです。そこで重要なのは、目の前にあるものをうまく使つて、問題の解決につなげるということです。今、私たちの暮らしで何が困っているのか、それが明らかになったら、そこでは、住民の皆さんに無理のない協力をお願いする仕組みが欠かせません。さらに、住民だけがやるのではなくて、行政だとか保健師といった専門家をうまく活用しながら解決に向けていき、最後は、できる限りありものの組み合わせの中で課題解決に導く。成功体験が必要で、こういうことを一つずつ積み重ねていくと、高知市、北栄町、「まねきの家」のような取り組みになるのではないかと思うのです。

こうした〃成功体験〃は、必ず、どんな自治体にもあります。しかし、そういう取り組みが地域の中で「よかったね」という形で共有されることがあまりないのです。これが問題なのです。成功体験から学び、そこからわが地域のことを考えるという「思考のループ」が大切なのです。

私が皆さんにお願いしたいのは、地域の中でつながりを豊かにするような取り組みがあったら、ぜひ

それを褒めてあげて、それをほかのところでどういうふうにするかということをも具体的に考える作業をして欲しいということです。

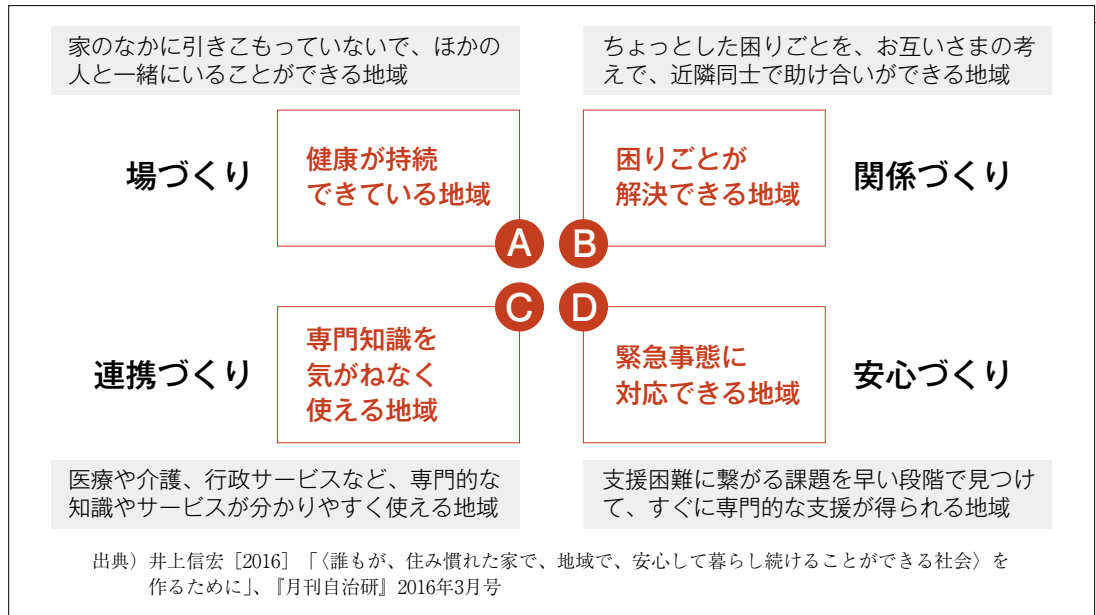
もちろん手間はかかります。私は、介護保険以前の1990年はじめからこうした自治体調査をしています。そういう中で分かったことは、多様性があっていいということです。松本には松本の方法がある、富山には富山の皆さんの方法がある。そういった中で、自分たちでどのような取り組みがあるかということを一度きちんと棚おろししてみるの必要だということ。必ずこれをやらなければいけないというルールはないです。

もう一つは、決してこれは高齢者だけの話ではなくて、若者も、そして子どもたちも取り組みに参加してくれるような状況をつくっておかないと、どうもうまくはいかないということです。

〈誰もが、住み慣れた家で、地域で、安心して暮らし続けることができる仕組み〉をつくる

「つながり」のある地域、目の

図1 地域包括ケアシステムを社会実装するための4つの地域づくり



かけています。これはすでに、自治労の『月刊自治研』2016年3月号に詳しく紹介していますので、そちらをもとにしながら説明します。(図1)

第1に「健康が維持できている地域」を作ることです。これが最も基盤となる地域づくりです。生活課題を抱えた人でも、家のなかに引きこもることなく、他の人と一緒にいることができ、社会的な役割を得ることができる地域を作ることです。いきいき百歳体操やこけなないからだ体操もこうした「場づくり」のひとつでした。多くの人が社会的な役割を得て、社会参加を促進できる「場づくり」は、客観的な健康維持においても極めて重要な取り組みとなります。

第2に「困りごとが解決できる地域」を作ることです。先の「場づくり」の経験をベースにしながら、困りごとを発見し、地域で解決できるものを考えるということです。老いや障害など生活課題を抱えた人は、日常生活におけるケア(世話)があるだけで在宅生活を継続できるケースが少なくありません。しかし、日常生活でのケ

ア(世話)の多くは、夫婦や親子といった親密な人間関係のなかで取り交わされてきたために、いったんそうした関係が弱くなってしまうと「困っている」という声を出すことさえ躊躇されてしまいます。ですから、ちょっとした困りごとをお互いさまと言い合える関係、近隣同士で助け合いができる関係を作ることができれば、今までの以上に在宅生活を続けることができる地域づくりができるのではないのでしょうか。

第3に「専門知識を気がねなく使える地域」を作ることです。はじめのふたつは、どちらかといえば地域住民の皆さんが中心となつて取り組むことですが、第3の地域づくりは行政や医療関係者、介護関係者が中心となりながら、地域住民の協力を得てすすめるものと考えてもらってもいいでしょう。

老いや障害など生活課題を抱えた状態は、常に不安と背中合わせた暮らしをしているのと同じです。ゴミ屋敷問題が注目されたり、無縁死が社会問題となる背景には、医療や介護、行政サービスなどの専門知識をうまく使えないままに、今の状態を自己責任で引き

受けようとしている当事者の「いきづらさ」があります。サービスが細分化され、高度化してより専門的な支援が可能になればなるほど、そうしたサービスから遠ざかってしまう当事者の姿が立ち上がってきます。こうした問題を解決するためには、専門的な知識やサービスを地域社会のなかに正しく配置することが何よりも大切です。そこでは、専門職同士の「連携づくり」、専門職と地域社会が日頃から情報を交換し合える「連携づくり」が必要ではないでしょうか。

第4に「緊急事態に対応できる地域づくり」です。どうしても地域で暮らし続けることが難しくなったときに、そうした困りごとのバトンをきちんと引き受けてくれる「安心づくり」は、地域づくりのセイフティネットとして不可欠なものです。この地域づくりにふたつの層があります。第1の層は、そうした困りごとを早い段階で見つけて、すぐに専門的な支援に繋げる仕組みづくりです。第2の層は、専門的な介入による当事者の尊厳を保持できる仕組みづくりです。

前の小さな課題に気がつけて解決に向かえる地域、そうした「地域づくり」の向こう側にあるのが「地域包括ケアシステム」と言われるものです。これは、厚生労働省が示す高齢者ケアのサービス供給の仕組みを表す言葉ですが、その中身は「それぞれの自治体で考えてください」と言うに留まっています。これはある意味、仕方のないことです。というのも、地域課題は地域ごとに現れかたが異なりま

の「手段」を組み合わせる必要があるのです。

私たちの研究でも、最後のまじめに入った段階で、関係者が半日の時間をかけて「地域包括ケアシステムとは何か」を明らかにするセッションを行いました。もちろん「目的」と「手段」をきちんと分けて整理し直したのです。そのなかで見えてきたのは「自分の意思を持って生きざまを決めている」「健康な毎日を送る」「強制されない」という3つの目的が、地域包括ケアシステムのなかで譲ることができない大切なものだということです。

「健康な毎日を送る」という目的が、あらためて最上位に上がってきたというのは大切なことだと思います。あたりまえの価値ですが、高齢期の不安の多くはこのあたりまえの暮らしが少しずつ変化してくることから生じているのです。

「自分の意思を持って生きざまを決めている」というのは、まさに「生の尊厳」と言える目的だと思います。高齢期になると、意志と裏腹に身体が動かなくなる可能性は高いわけです。意志だけが先走ってしまいがちです。そうし

た乖離を引き受けられる社会を作るというのは、これからの時代の価値だと思いました。「強制されない」というのは、ハッとさせられる価値でした。様々なところで私たちは、目に見えない強制の枠に絡め取られている。自由が利かなくなるといのは、そうした強制を肌で感じる可能性が高くなるということでしょう。自立」という言葉の重さを、あらためて感じる一瞬でした。

もちろん、セッションで示された目的はこの3つだけではありません。他にも数多くの目的が指摘されています。

次に、こうした目的を遂行するための手段を挙げていく作業を行いました。そこで見えてきたのは、数え切れないほどの手段があるという事実です。行政の保健福祉サービス、民間の介護保険事業、地域の地域福祉の取り組みも手段ですが、都市計画やまちづくり、道路行政や下水道関係、教育サービスまで広がっていました。今日のお話で言えば、いきいき百歳体操もまねきの家もこけなないからだ体操も手段の一つだということですよ。

「地域包括ケアシステム」の目

的を明らかにし、その達成のために使える手段を列挙していくと、「地域包括ケアシステムとは何か」という疑問に対する回答が見えてきます。すなわちそれが「誰もが、住み慣れた家で、地域で、安心して暮らし続けることができる仕組み」ということです。

それではこうした仕組みを、それぞれの自治体に、地域に、実装するためにはどのようにすれば良いのでしょうか。

4つの地域づくりから考える
地域包括ケアシステム

地域包括ケアシステムの目的が明らかにになり、手段は数え切れないほどあるということが見えてきても、それでは「システムを作りましょう」と先に進むことは簡単ではありません。作べきは「システム」ではありません。ゴールは目的を遂行することです。ですから、それぞれの目的を遂行できるように手持ちの手段が何かを見極めて、できることから手をつけていくことが大切なのです。それを分かりやすくするために、私は「場づくり」「関係づくり」「連携づくり」「安心づくり」という

介護だけではなくありません。高齢者虐待は年間約3万件が報告されています。認知症の行方不明者は年間約1万人です。最も悲しいのは、介護心中や介護殺人の増加です。新聞を見ていると、こうした痛ましい事件が目につくようになっていきます。介護離職の問題や介護職員の不足といった課題は、抜本的

人口減少社会と並行して、超高齢化が進んでいるのが日本の姿なのです。例えば、介護保険制度がスタートした2000年から15年間で、高齢者の数は1.6倍になっています。これも驚くべき増加なのですが、この間の認定者数は2.8倍に増えています。サービス受給者は3.4倍です。

ことを視野に入れた社会設計がなされてきたわけです。今日のお話の冒頭で取り上げた社会保障もそうですし、日本の行政システムもそうです。特に第二次世界大戦後は、未曾有の経済成長と人口増加が並行する時代でした。私たちの暮らしを支えるセーフティネットが、そうした「過去の」社会環境を前提に作られたものであることを、私たち自身が知らなければなりません。

地域支援事業や新しい総合事業と言われる、新たな市町村事業の展開も、こうした流れの中で進められてきた取り組みですし、地域ケア会議を開催しながら地域の個別支援の成果を他の事例に活かせるような地域づくりを考えるのも、課題解決の一つなのです。

医療・介護総合確保促進法は、分かりやすく言えば、自治体のなかで医療から介護へとサービスの利用者をシフトできるような地域社会の仕組みを作りますという内容です。地域包括ケアシステムもまた、この法律のなかで具体的な定義が示されることになった地域社会の仕組みの一つです。

厚生労働省が、医療・介護総合確保促進法（2014年）を用意して改革を進めている背景は、これまで誰も経験したことのない人口減少社会の中で、いかにして高齢化のニーズに 대응することができる仕組みを作るかというアポリア（難問）なのです。

医療から介護へ。そして、地域包括ケアシステムへ

われいている医療費の高騰に対して、どのような歯止めをすることができるといふ課題が起点となっていることは注目しておく必要があります。医療費の高騰の背景にあるのは、医療資源が極めて限られた、経済学的に言えば希少財であるということと、必要以上に医療資源を求めるニーズが急増しているというミスマッチです。

医療から介護へという利用者のシフトを介護保険が引き受けるのでは、結局、介護保険が医療保険の二の舞となってしまいます。そこで新たに示されたのが「地域包括ケアシステム」なのです。この仕組みができなければ、先に動き始めている医療から介護への利用者のシフトを引き受けられないままとなってしまうのです。最悪のシナリオは、病院や施設からは「早く帰ってください」と言われて出てきたものの、家では生活がままならない状態になってしまい、支援困難事例として地域のなかで沈潜してしまうという状況です。

医療から介護へという利用者のシフトを介護保険が引き受けるのでは、結局、介護保険が医療保険の二の舞となってしまいます。そこで新たに示されたのが「地域包括ケアシステム」なのです。この仕組みができなければ、先に動き始めている医療から介護への利用者のシフトを引き受けられないままとなってしまうのです。最悪のシナリオは、病院や施設からは「早く帰ってください」と言われて出てきたものの、家では生活がままならない状態になってしまい、支援困難事例として地域のなかで沈潜してしまうという状況です。

介護保険サービスが受けられない時代が来るかもしれない

図4には、厚生労働省が試算した介護給付と保険料の推移が示されています。1号被保険者の介護保険料は、現在、全国平均で5,500円（月額）です。当初は3,000円を下回っていましたが、事業計画ごとに保険料の引き上げが行われてきたわけです。このまいくと、試算によれば8,000円を上回ることが予想されています。いかがでしょうか。介護保険料の支払い負担に頭を悩ます未来が見えてきますでしょうか。

しかし、喫緊の問題は急騰が続ける介護保険料ではありません。いや、もしかすると試算水準まで介護保険料が高くなることはないかもしれません。それは、介護保険料が給付総費用額をもとに算定しているからです。もしかすると試算水準まで給付総費用額が上がらないかもしれないのです。そうすると、介護保険料の急騰にはブレーキがかかることになります。そうした事態を喜んではいられません。なぜならば、給付総費用

図2 2050年には日本の総人口は3,300万人減少する 「『国土の長期展望』中間とりまとめ 概要」（平成23年2月）、国土交通省 国土計画局

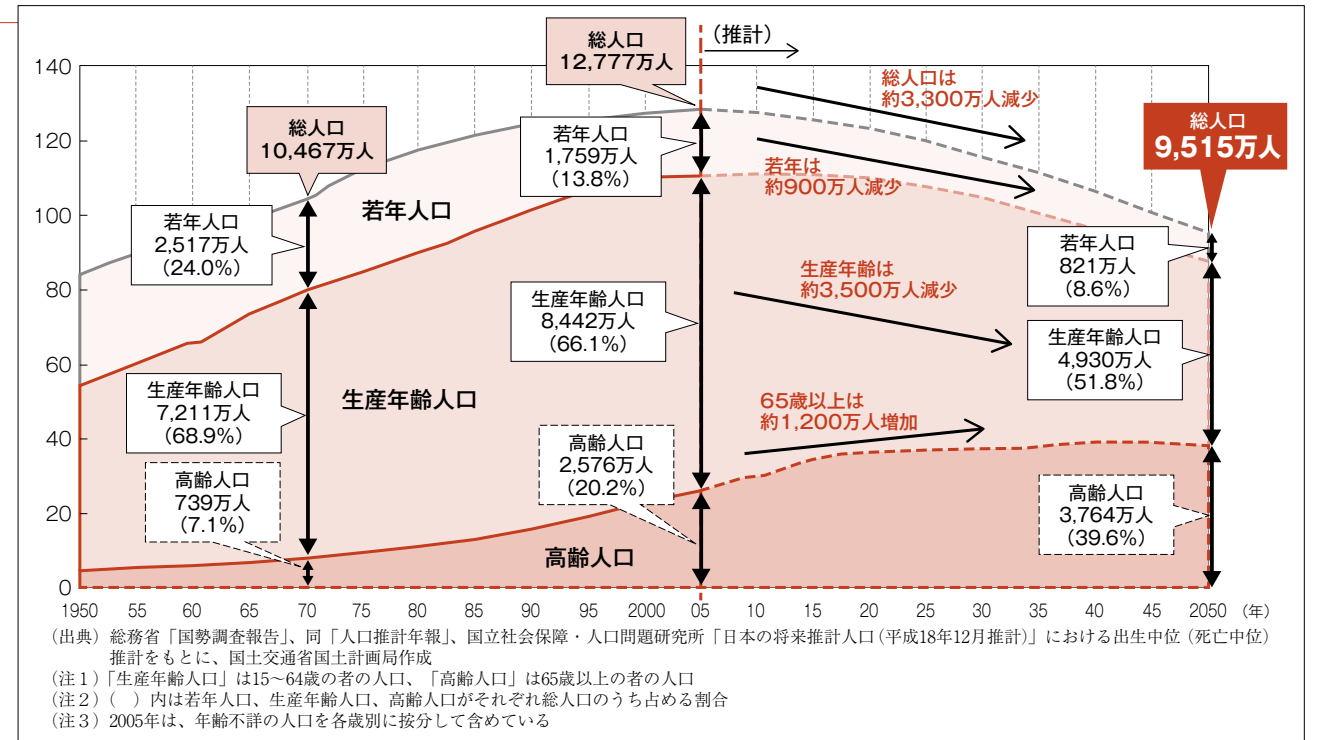
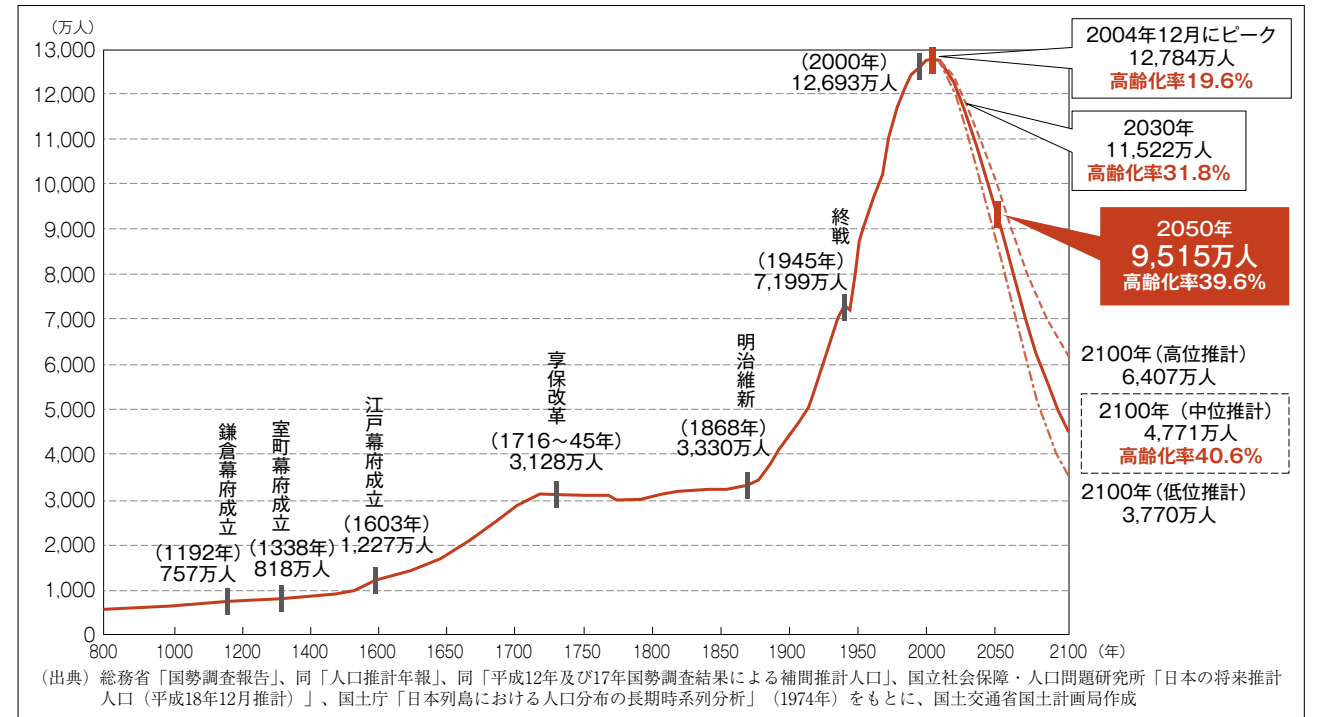


図3 人類史上はじめて体験する「人口減少社会」 「『国土の長期展望』中間とりまとめ 概要」（平成23年2月）、国土交通省 国土計画局



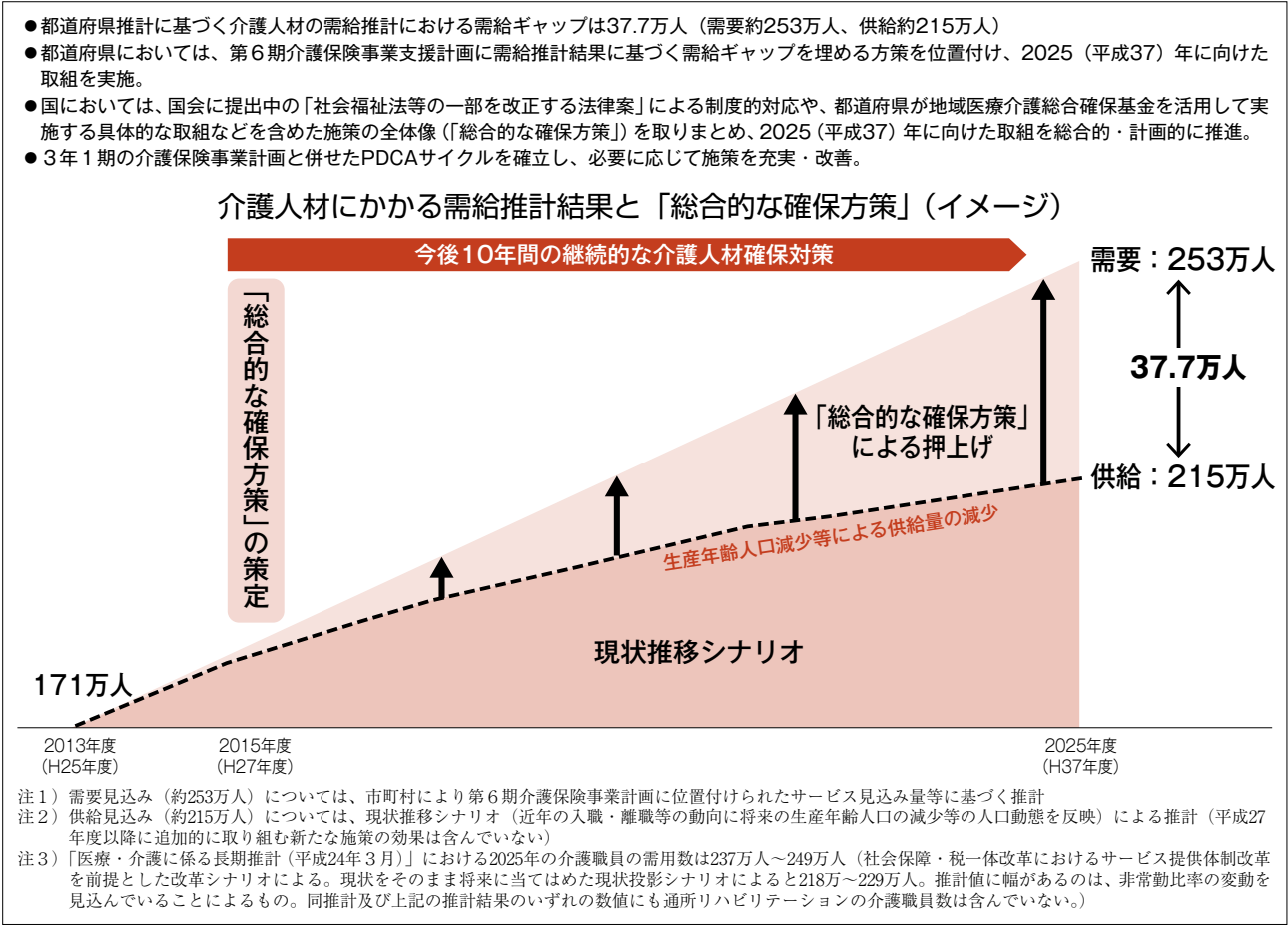
日本史上初めて経験する「人口減少社会」

こうした「地域づくり」の特徴は「地域総動員」であることです。これまでの福祉は、行政がしてあげる福祉であつたと言っても過言ではありません。しかし、そうした「する人―受ける人」を二分するような支援のあり方を抜本的に見直さなければならぬのです。「地域総動員」の背景にあるのは、そうした社会環境の変化に他なりません。

そのひとつが「人口減少社会」の到来です。ふたつの図を用意しました。図2は直近の日本の人口推移を示すもので、図3は日本の長期人口推移を示すものです。日本の人口は2005年あたりをピークに減少傾向に入っているということはよく知られていることです。そしてこの減少局面への転換は、長期人口推移を引き合わせてみると、日本史上初めて経験する局面であることが分かります。つまり、これまで考えていた社会環境を抜本的に見直さねばならない社会が「いま」だということです。これまでは、人口が増えていく

図5 2025年に向けた介護人材にかかる受給推計

(厚生労働省資料)



か。そのためには、一体どのようなニーズが高まっていて、何が支援として不足しているのかをきちんと把握することです。

65歳以上の高齢者全てが要支援・要介護状態にあるわけではありません。最新の介護保険事業状況をみても、要介護・要支援認定者数は622万人、高齢者の18％程度に過ぎません。逆に言うと、80％の高齢者は介護保険を利用しないで生活できているわけです。

それでは介護保険の入口に位置する要支援1から要介護2までの人は、どのようなニーズを持っているのでしょうか。平成24年2月の認定支援ネットワークによる集計結果をみると、「身の回りの動作（ADL）」については比較的自立度が高く、洗身自立、爪切り自立あたりから自立度が下がってきて、「生活行為（IADL）」になると自立度が下がってくるのが分かっています。具体的には「買い物自立」や「簡単な調理自立」などです。つまり、自立度が下がってくるのは「ケアⅡ世話」の部分であり、必ずしもプロフェッショナルの技術を投入しなくても解決に向かうことができるニーズが幅

広く求められているということなのです。この事実を裏返せば、こうした部分の支援を手厚くしていけば、継続した在宅生活が可能だということなのです。少なくとも要支援から要介護1くらいまでなら在宅生活が可能だということです。

次に立ち上がってくる問題は、こうした「ケアⅡ世話」を介護保険制度や介護のプロフェッショナルの力を利用して解決するのが私たちの豊かな社会の介護なのか、あるいは、もっと別の道を探して、介護保険やプロの力をもっと別のところに回す社会を作るのかということなのです。

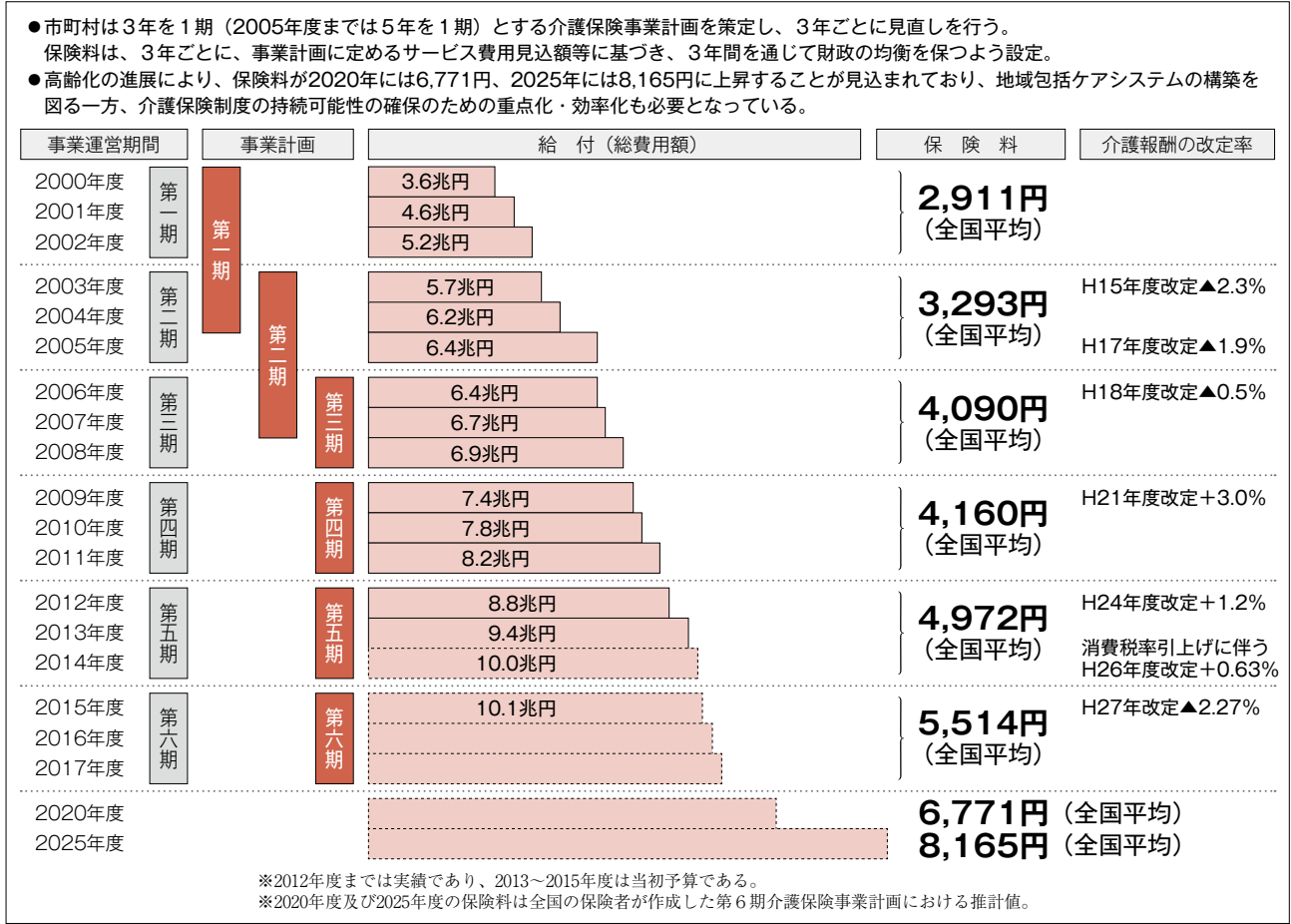
こうして考えると、4つの地域づくりで示した「困りごとが解決できる地域」が重要になるわけです。ちょっとした生活の困りごとや身の回りの支援をするだけで、多くの人が安心して在宅で暮らし続けることができるのであれば、そうした地域を作り出すことが新しい社会環境における問題解決の方法ではないかと思うのです。

「つながり」と「笑顔」のある地域づくり

こうした取り組みを支える大切

図4 介護給付と保険料の推移

(厚生労働省資料)



額の増加にストッパーがかかる原因が深刻だからです。介護人材不足による介護保険サービスの供給不足です。つまり、今の状態のままサービス需要が変化しても、供給がそれに追いつかない状態が来る可能性が高いのです。

日本の人口ピラミッドの変化を追っていくと、そうした状況が嘘ではないことが見えてきます。

1990年、日本の人口が1億2,300万人だった頃、高齢化率は12％程度でした。2010年には人口も増加して1億2,800万人、高齢化率は23％になりました。これから向かう2025年は、人口が1億2,000万人まで減少しますが、高齢化率は30％となります。この間、一貫して高齢者は、その実数も割合も増加していきま

す。しかし稼働人口の20～64歳は、実数も割合も減少傾向にあります。19歳以下の子ども世代はもっとシビアな減少が予想されます。

こうした状況の中で、日本の国が成り立っていくためには何が必要になるでしょうか。アベノミクスの考えを援用すれば「継続した経済成長」でしょうか。仮にその道を選ぶとするならば、減少傾向にある稼働人口をいかにして生産性の高い産業に投入して、付加価値を高めるかという経済成長路線を考えなければなりません。そうした生産性の高い産業として「介護産業」が位置付けられるのでしょうか。若い人材がこぞって参入してくれる介護産業になると言える種がどれだけあるでしょうか。

図5には2025年に向けた介護人材の受給見通しが示されています。将来的には介護人材が40万人弱不足することが示されています。「総合的な確保方策」によって、不足分を補うというシナリオを描いています。今の状態のままだと供給可能と予想されている215万人でさえ確保が難しいかもしれません。

介護保険料を納めていてもサービスを買いたい求めているのが社会が、もう少し先に待っているかもしれないというのが、日本が抱えている喫緊の課題なのです。

求められているのは「ケアⅡ世話」の部分

増加する高齢者介護のニーズを目の前にして、どのようなシナリオを描く必要があるのでしょうか

なことがあります。それは、できる限り自分が要支援・要介護状態にならないように心がけることです。そのために必要なのが「つながり」と「笑顔」だということは、今日のお話の前半で確認できたことです。

そうした取り組みを積極的に進めている地域があります。介護保険外のサービス開発とそれを活用した介護予防と自立生活支援の事例として、厚生労働省でも紹介されている大分県竹田市の取り組みです。人口2万3,000人、高齢化率42%という竹田市では、地域のちよつとした課題を解決するための新しい取り組みとして、高齢者だけではなく、子育て世代、子ども、地域の若者や障害者などが集える交流場所として「暮らしのサポートセンター」を設置し、それを拠点として「暮らしのサポート」による生活支援サービスを展開しています。

この基本的なスキームは、元気な高齢者が、生活支援や地域づくりの担い手として活躍する地域づくりを用意していることにあります。それに加えて、要支援・要介護1、2の方を中心に、自立支

援を視野に入れた予防事業を実施することで、要介護認定率を低める成果を手にかけています。

いずれも事業内容はシンプルなものです。可能な限り家から出て、身体を動かす。人が集まる場所に出かけて行って、みんなて話をするといいことです。まさに「場づくり」です。それから、困ったときは助け合い方を自分たちのなかで決めておいて、ボランティアを中心しながら助け合うということです。「関係づくり」ですね。介護予防も特殊なものではありません。かつて要支援2だった70歳代のおばあちゃんは、とりあえず家の周りを歩くことから始め、サポートセンターの「寄り合い処」に出入りするようになり、仲間と一緒に野菜作りを始めるようになり、収穫した野菜を地域の人に販売するという「役割」を得ていくなかで、要支援2が「自立」へと変わっていったのです。

4つの地域づくりから始める 健康なまちづくり

今日のお話も終わりが近づいてきました。いかがだったでしょうか。〈誰もが、住み慣れた家で、

地域で、安心して暮らし続けることができる〉というのは、私たちのふつうの幸せといえることです。しかし、人口減少という新しい社会環境に直面したなかでは、ふつうの幸せを手にすることが極めて難しいのです。

しかし、私たちの究極の目的の一つである「健康な毎日を送る」ために必要なのは「つながり」と「笑顔」という極めてシンプルなものでした。つながりと笑顔が溢れる地域社会をどうやって作ることができるか。これを考えるための指標が「場づくり」「関係づくり」「連携づくり」「安心づくり」の「4つの地域づくり」です。

健康が維持できる社会というのは、家の中に引きこもっていないで、他の人と一緒にいることができる、そんな地域のことです。サロン活動や公民館活動もそうした手段のひとつです。場合によれば「井上さんのお家」でもいいのです。

最後に皆さんにお伝えしたいのは、4つの地域づくりのどこから手をつけても構わないということです。そして、さらに一歩踏み出そうという勇気を持った方は、ぜ

ひ「場づくり」から始めてみませんかということです。少し仲間が集まってきたら、「関係づくり」に取り組むことができるようになります。

健康は、決してお医者さんが扱うべきテーマではありません。病気が専門のお医者さんが扱いきれなかったのが健康であったといってよいでしょう。そして、私たちの健康を作り上げている基盤は、介護保険制度や医療保険制度といったものではなく、目の前の地域づくりの中にあるということです。それに気づくことができた地域では、すでに〈誰もが、住み慣れた家で、地域で、安心して暮らし続けることができる仕組み〉を手にかけています。それも、しかも面で「システムをどうしようか」と悩むのではなく、元気に百歳体操をして、美味しいお茶をすすりながら「笑顔」で。

2時間があったという間でした。私の話はこのくらいで終わります。皆さん、どうもありがとうございました。

講演／農林部会研究会 開催日：2016年4月21日

もうひとつの「強い農業」を構想する II



富山大学研究推進機構
極東地域研究センター
教授

酒井 富夫さん

事例紹介

ここからは、事例を紹介していきたいと思います。

これからの農業を考えるときに、こういうことは考えておかなければいけないという、それぞれの大事などころを少し話しておきたいと思います。

家族経営が生き残るには

まず、家族経営が生き残るにはどうしたらいいかということです。

これで参考になるのが、「Y大規模家族株式会社（富山県HN地区）」です。家族経営として生き残るにも、家族関係の再構築をしながら展開することが不可欠な

ではないかと思っています。お父さんは68歳で、息子が3人います。兄が44歳、次男が39歳、三男が30歳で、それぞれの生き方に個性があります。会社の跡継ぎ・代表取締役には次男がなりました。次男は駅前にマンションを借りて住んでいますので、マンションから通いで会社に農業をやりにきています。

長男も農業をやるわけですが、農業の経験は次男が長かったので次男が代表取締役になっているようですが、長男は家を継ぎました。砺波ですから、家の仏壇などは長男が引き継いでいくという分担をしています。三男は園芸担当で、もともと普及員だったようです

が、養子に出ました。けれども仕事はこの法人でやっており、当然通いです。こういう形の家族経営です。ここまでくると、従来の家族経営とは違った形になります。臨時雇が何人かいて、こういう中で労働力をフル回転させるために複合化していきます。キャベツ、桃、アルギットトマト、カンカン野菜、あるいは加工も含めてやっています。将来は、大規模農家同士で地区の有機ブランドをつくっていきたい、また、農家レストランもやりたいということを言っています。

農・林・漁など多様な就業も

朝日町に「あさひふるさと体験推進協議会」ができていて、そこ

がおもしろいことをやっています。今の流れとしては、ヨーロッパではよく言われていますけれども、人間のライフスタイルとして、「多様な就業」というのをもつともにも評価してもいいのではないかと言われています。農村に住んでいる人というのは、何も米ばかりつくって、それで生きるのがライフスタイルだしたら本当に楽しいのか。もつといろいろな仕事をやりながら生活していく、それを前提に考えたほうがいいのではないかということなのです。そういう意味で、単なる「兼業農家」という概念ではなくて「多様な就業」。実際に農村に住んでいる人は別に米ばかりつくっているわけ



講演会場



講演する酒井富夫教授

ではなくて、お金になる仕事、ならない仕事なども結構やっていたりしますので、そのところをどう評価するかです。

例えば、朝日町の場合は典型的だと思えますけれども、「観光交流を総合産業に」と言っています。だから、農業、漁業、林業、観光などをばらばらではなくて総合化していくということです。多様なライフスタイルを容認して、移住・定住を促進していく。実際に移住・定住してきた人の職業は、半林半漁というのがあり。山の管理ばかりでなく、魚を捕るといふこともやる、そういう生き方です。

あるいは冬は蔵人をやって、夏は世界放浪の旅に出る、そのライフスタイルを前提にして、そんなふらふらした生き方はやめろなどと言うのではなく、むしろそういう生き方を評価して、それをベースに組み立てていく。

家族のあり方も変化し 多様化する

そういう意味で、今若い人が農村に來る魅力というのはむしろそういうものになるのではないかというわけです。例えば富山に來た

ら、富山では米を中心にやっていくから米ばっかりつくれば良いと言くと、若い人は寄ってこないかもしれません。

富山県というのはもともとそういう考え方が強いのです。「とやま農業未来カレッジ」というのを2、3年前につくりましたが、これには私も少し関連しています。が、そういうカレッジをつくるに、富山県で有機農業なんかを教えるよりは、米をつくっているんだからまず米だ、米の技術を教えるという話になって、進んできたわけです。

ですから、多様なライフスタイルの中で、今世の中あるいは社会学などでも言われているように、家族のあり方というのは相当変わってきましたし、これからも変わっていくと思います。家族のあり方の基本的な方向は個人化・多様化です。これが一つのトレンドだと思っています。そのあり方に対応した地域の仕組みをつくるというのが人を呼び込む一つの目玉になるのではないのでしょうか。もちろん住居などはある程度準備しなきゃいけないかもしれませんが、何か魅力がないと農村には入ってきませ

これは意外と大事なことです。今のこういう兼業化した時代というのは、家の中から箱（車）に乗って会社に通う。夜はまた箱に乗って家に帰るといふ、この繰り返しです。こうなると、村の中で誰かと会うこともないし、会ったって話すこともないという村になっていく。だからそういう状態のときに、農業を通じて村の話し合いがある程度できるようになるといふのは、結束力を強化していくことにつながります。この効果のほうが大いという集落営農はあります。だから、コストだけの問題では決まてないわけです。ほかにいろいろ強みがあります。

ただ、弱味もあります。例えば兼業稲作がベースになっていますので、兼業稲作自身が揺らぐといふことが、そのまま揺らぎになっていきます。10年もしたら家族の働き場所が変化していきますよね。うちの息子が東京へ出稼ぎに行くようになったとか、上海に行けと言われたとか、そんな動きが出てきます。

従来イメージしていたのは、例えば、おじいさん、おばあさんが残っていたら、おじいさん、おばあ

ん。仕事もある程度つくらなくてはいいじゃないが、ただ、仕事も半林半漁などというのが出てくると、それでも生活できるような所得があれば、そっちを選んでいくという時代でもあります。とにかく「多様就業」というのが一つのポイントなのかなと思っています。

小さな協同組合

それから、協同組合というのをもう少し重視してもいいのではないのでしょうか。農協も生協もみんな協同組合ですけども、そういう大きな協同組合でなくても、小さい協同組合をもっと大事にしてもいい。その典型が集落営農に当たると思います。

小さな協同組合としての集落営農ですが、強みと弱みというのがありまして、一番の強みは必然的にコストダウンになるということです。すね。機械は少なくて済むし、農地はまとまってくるので、効率も高まるため、農場に近い形になってきます。

もう一つは、これは必ずどこの集落営農へ行っても出てくるのですが、村が活性化します。人と話す機会が増えるということです。

さんが水管理をやってくれて、機械作業だけを若い人がやるというようなセットで成り立っていたわけですが、そのおじいさん、おばあさんもだんだんいなくなってきたので、水管理を残った人だけでやろうかということになると、結構負担になってきたんです。だから専従者をもっと置かなきゃいけないということになってくるわけですが、そういうふうに変わってくるので、仕組みを対応した形に変えざるを得ない。変えることに失敗したところはやっていけないということになります。いろいろ弱味もありますが、集落営農は強みももちろんあるということです。

おじいさん、おばあさんを 大切に集落営農

印象に残っていることが一つありまして、島根の有名な「おくがの村」という集落営農があります。その代表が「国は経営体を求めているけれども、俺たちのところは自然体だ」というふうに出ていました。「求めるのは自然体だ」と、これはかなり鋭いところがあ

ると思います。「経営体」というのは農水省の

ます(株)田切農産に注目したいと思っています。

地区営農組合が株式会社に出資しており、その結びつきが非常に強いということです。先ほどの小さな協同組合というのは地区営農組合に相当すると思います。ここが地域のことをいろいろ考えて合意形成を図っていくというわけです。

その中の田切農産は紫芝さんという人が代表ですが、経営理念がすばらしいです。株式会社という形はとっていますが、中身は株式会社ではないのです。

経営理念は、「永続できる農業」と「環境にやさしい農業」ということです。環境のほうは有機農業的なことを始めています。が、「永続できる農業」というのが、注目されます。地域農業者の永続をサポートする。要するに、高齢化した農家をいかに助けるかというがこの永続できる農業の目標なのです。だから、農家を減らしてどんどん農地を集めて規模を拡大していった、自分だけが大きくなるという話では決してなく、逆に地域の農家をいかに残すかという発想なのです。そうしな

いと、地域の農地も守れないし、農村の活性化も行われないという考え方がそこにあります。

農家をいかに残すかというのは、飯島町全体の方向でもあります。飯島町というのは、こういう仕組みをつくったものだから、国にも注目されてきて、いろいろな補助事業、構造改善事業などが入ってきますが、しかし考えていることは、国が言っているような規模拡大、大規模経営をつくって企業の経営を行えという路線はとっていないということです。

最終的な目標は、「村を残す」ということなのです。村を大事にする、そのところが飯島町を見るときの最大のポイントだと思っています。「村を残す」、そのために農業もあるというわけです。

高齢者、女性に ネギの委託栽培

具体的には田切農産の場合は、65歳の人をどのようにしてもう5年続けてもらうかということを考えています。農家から請け負う機械作業料金を引き下げたり、米の有利販売をしたりということもありますが、例えば複合化ということ

に關しても、高齢者、女性にネギの委託栽培をしてもらう。高齢者、女性では作業的にきついような部分は法人がやる。野菜をつくるときには苗づくりが結構大変なので、苗まではつくってあげる。移植や収穫は共同作業で行い、販売は法人がやる。ネギだと初期投資は要らないし、高齢者が法人に集まってくる機会にもなっています。その法人の格納庫へ行きますと、お年寄りが結構集まってきています。格納庫が集まる場になってきているというところなどが、一つの根本的なところだと思います。

それから、直売所にしても、小規模な直売所を設置しています。具体的には農産物直売所「キッチン・ガーデン」というハイカラな名前をつけていますが、道路沿いにそういう直売所もつくっています。家庭菜園の農産物を販売できるように家庭菜園ネットワークをつくるため、その地域の農家がお互いにいろいろつくっていますけど、それをお金を払って交換できるように、余ったものをちよっと出してみるとか、本当に地域のための直売所という位置づけで始め

造語ですけれども、構造改革の一つの行きつく先かもしれないませんが、でもうちは「自然体」だ。何も生涯所得は必要ではなく、おじいさん、おばあさんを大事にす

る思想があります。だから、集落というのは、例えばうちにきょうキャベツがないと思ったら、隣のおばあさんがいつの間にか玄關にキャベツを置いていってくれたと

図1 (株)田切農産と地区営農組合・町営農センター
— 組織が支える飯島町の農業 —

出所：飯島町資料

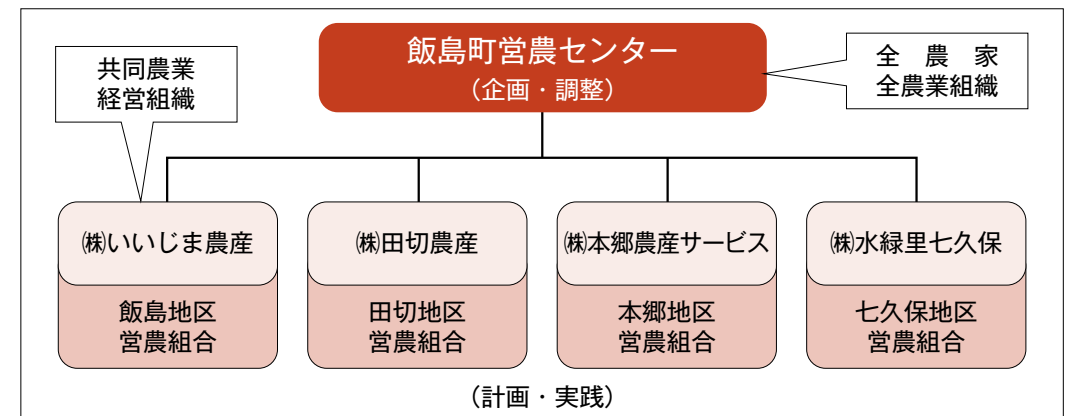
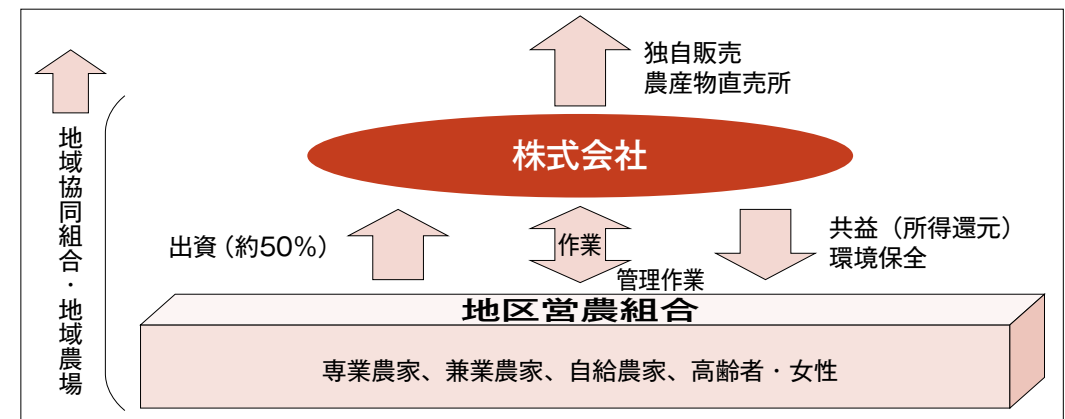


図2 飯島型地域農業システム — 高齢化した農家をいかに助けるか —

出所：筆者作成資料



いったところがありますので、そこを大事にするというのは、おじいさん、おばあさんを大事にするための農業というようなことになってくるわけです。それを自然体だというふうに言っているわけです。

だから、経営の目的という意味でいいますと、企業的な利益を目的にするという話ではなくて、地域社会とのつながりを目的にするのが集落営農だということです。実際に鋭い指摘だったと私は思っていますが、どこの集落営農にもこの二面性があります。

農家をいかに残すか — 飯島方式

そこでご紹介したいのは、飯島町というところが長野県にありますが、飯島町は伊那谷のほうですが、天竜川が流れていて、その沿線の一つの町です。純農村的なところには違いはないのですが、駒ヶ根市が近くにあります。

そこには4つの地区があります。いわゆる旧村です。田切、飯島、本郷、七久保というところがあり、そこにこのような仕組みをつくりました。

「飯島町営農センター」という、飯島町の農業を統一的にリードしていくセンターがあります。今の行政システムだと、こういう補助事業はこういう課が受けて、ここが農家に話すとか、あるいは普及員がこういう情報を持ってくるとか、農協は農協で持ってくるなどばらばらですけど、センターにそういう情報を一括して、それを農家に流すという仕組みをつくり上げていったわけです。

そのもとで、それぞれの地区に地区営農組合というのをつくりました。それぞれの地区に、今度は実際に農業を行う法人をつくります。それが株式会社です。地区の営農組合は土台の部分です。地区をいかにまとめるかなど、そういうことをいろいろやりますが、実際に農業をやるのは営農法人ということになります。その全体4地区を束ねているのが営農センターの役割で、このシステムをつくったのが1990年ぐらいです。

【図1】 【図2】

高齢化した農家を いかに助けるか

きょうは、特にその典型であり

ているわけです。

飯島町は、農協として大きな直売所もありますが、そうではないような「地域の直売所」というのを考えているところからも、非常に地域の活性化というのを大事にしています。そういう法人が株式会社として育ってきているということは非常に参考になると思います。

飯島町は見るからに典型的な中山間地域です。目いっぱい規模拡大はしています。むしろせざるを得なくなってきた。農地がどんどん出てきていますから、基本的には農家をいかに残すかでやっている地域ですけれども、それでも農地が出てきますから、それを集めて今何十ヘクタールかになっていますけれども、平場だったらもつとできるというような話はしています。

だからこれを見ても、単に面積の大きさだけではないなという感じはします。規模拡大も、その企業経営がどういうことを目的にやっているかによって意味が全然違うので、その点を見ることができる一つの好例だと思います。

学校現場が抱える 問題とその改善に向けて

富山県教職員組合
書記長

能澤 英樹さん

I 学校現場の多忙の現状

県内の多くの学校が1学期の終業式となった7月22日。県内の中学校のA先生が勤務中に倒れました。脳溢血でした。

「夏休みに入ったら病院に行くよ」

頭痛を抱えていたにもかかわらず1学期が終わるまではと無理を通し、最後の日に体が限界を超えたのでした。意識が戻ることなく、8月にA先生は息を引き取りました。42歳という若さでした。お腹に新しい命を抱えた奥さんと2歳の娘を遺しての旅立ちにはさぞ無念であったことでしょう。

富山県教職員組合（以下「県教組」）の調査によれば、県内の教職

員（組合員に限る）の25%が1ヶ月に80時間以上の残業をしています。中学校では、約半数が80時間以上です。A先生もテニス部の顧問をしており、土日の多くが練習や試合で埋まっていました。1ヶ月の残業時間はゆうに100時間を超えるでしょう。

教員の本来の仕事は「授業」のはずですが、近年「授業の準備をする時間がない」というのが教育現場の大きな悩みです。学級事務、学校行事や学校運営のための書類作成、行政への報告書、会議、研修、問題を起こした児童・生徒への対応、保護者対応、地域・外部団体からの要請への対応……。仕事は溢れるように出てきます。だれもが常に複数の仕事を抱え、授業の合

間や放課後に時間を見つけては処理していきます。「仕事が全て終わった」という状況はほぼ生まれず、無定量的な仕事を抱えたストレスの中で日々を過ごします。中学校や高校ではこれに部活動が加わり、土日も練習や試合で埋められます。

II 先生が忙しい理由

学校が多忙になった理由は非常に複雑で一言で説明するのは困難です。しかし、現在の状況はアリ地獄に落ちていくように教員を確実に多忙へと導いていきます。むしろ、教員自らが忙しさの中に身を投じていくような環境があります。そのような環境が生まれた背景をいくつかの側面から、ご説明しようと思います。

（1）労働条件的問題

■時間外勤務手当が支払われない

「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」（以下、給特法）により教員には時間外勤務手当が支払われません。それは教員には「職務と勤務態様の特殊性」があるからとされています。例えば、家に帰ってから教材研究が頭から離れなかったり、児童・生徒にトラブルがあれば深夜でも家庭訪問をしたりと、「教員固有の勤務形態により勤務時間の管理が困難」であるという理由からです。その代わりに、「教職調整額」という給料の4%に当たる手当が支給されています。その「4%」は当時（1966年）の調査から割り出された20分程度の残



業手当に相当するものです。現在の教員の働き方から見れば、微々たる手当と言わざるを得ません。

問題は「時間外勤務手当を支払う必要がないのだから、時間管理をする必要はない」という「誤解」が、まかり通ってしまったことです。ですから昔からタイムカード等の出勤記録を行ってきた学校は皆無です（今年になって初めてこれが違法であることが国会で取り上げられました）。通常の企業、官公庁であれば残業手当にも限界があり、コスト管理からも業務の精選や縮

減が行われますが、学校現場ではそのような抑制作用が全く働かなかったのです。

■なし崩しになった「超勤4項目」

時間外勤務手当が支払われないという制度が、教員に超過勤務を押し付けるのではないかという危惧は最初からありました。民間では、労働基準法36条に基づく「サブロク協定」がありますが、教育には時間外勤務という概念が認められず、給特法により「限定4項目」が定められました。教員が時間外勤務をしてよいのは、①生徒の実

習に関する業務、②学校行事に関する業務、③職員会議に関する業務、④非常災害等やむを得ない場合に必要な業務の4項目のみとなったのです。しかし、現実には部活動、成績処理、通学路の安全指導など、4項目以外にも時間外でなければできない業務が大量に発生します。当然、働く側からはクレームが起こり、時には裁判にもなりました。結論から言えば、司法はそれを「教員の自発的行為」と位置づけました。乱暴な言い方をすれば、「教員が勝手にやっているのだから行政も管理職も悪くない」ということです。実態とあまりにもかけ離れた判決にはとても納得できませんし、これでは給特法も4項目も意味がありません。しかし、裁判をしてもこの件では一度も勝てないのが事実なのです。

■やりたい放題の教育行政

時間外勤務手当が支払われないという制度は、教育行政には非常に都合がよいです。それは、どんな施策も出し放題になるからです。一般的に新しい施策を行えば費用がかかります。しかし、教育現場には無料で使える無限のマンパワーがありますから、行政が考えるのは

物品等にかかる固定的な費用だけでよいです。結果として、様々な業務が文部科学省、県教委、市町村教委から下りてきます。最近では文部科学省が道徳を「特別な教科」と位置づけ、それに評価（成績づけ）をするという方針を打ち出しました。評価は他の教科のように数値での評価はなじまないという理由で、文書による評価が求められます。子ども一人ひとりの道徳の学習成果を文書で残すのですから、教員がこれに費やす時間は研修も含め相当なものになります。仮にそれが月に1時間半としても月勤務時間155時間（月20日として）の約1%の時間外勤務が発生します。全国の教員の人件費を5兆円として、ざっと500億の予算を計上するか、何かをカットしないといけない施策です。しかし、そういう考慮は全くされないまま実行に移されます。近年は、全国学力・学習状況調査の県別結果公表に伴い、全国の県教委、市町村教委が学力向上のための施策をトップダウンで現場に下ろすケースが増えています。かといって、わが県、わが町だけが順位や平均点で躍進するはずもなく、終わることのない



レースに現場は疲弊しています。

②「教員文化」的問題

残念ながら、このような不合理的な労働条件を現場の教員はあつさりとして受け入れてしまいました。むしろ、それが不条理だということにすら気づいていない人の方が圧倒的です。しかも課された圧倒的な業務を自分の心と体と時間を犠牲にしてやり遂げ、さらに自ら仕事を課すことをいとわない「教員文化」があります。

■「子どものため」という免罪符

教員も人間ですから、「仕事を早く済ませて家で休みたい」「自分の自由な時間がほしい。」という欲求はだれもがもっています。校長

も教員のモチベーションを考えるとあまり無茶な要求はできません。ですが「子どものため」という理由があれば、この壁を簡単に突破することが出来ます。「子どものためになることはやって当たり前」と公言する管理職もいます。そういう風潮の中で、むしろ教員自らが「子どものため」になる仕事を見つけてきて同僚や自分自身に課する傾向があります。職員会議でも、例えば図書主任が「子どもたちがもっと読書に親しむように読書週間を設定して、読書ががんばりカードをつけさせ、読書量調査を行い優秀者を表彰しましょう。」という提案をするとなかなか反対しにくいのが現状です。それが一つであればまだいいのですが、あらゆる担当がプラスの提案をして、ほぼすべてが通ります。そして勤務時間を大幅に超える仕事を抱えることになるのですが、むしろ「それがやりがいである」と捉える風潮さえあります。結果として超勤4項目を自らなし崩しにし、教員の働き方は泥沼にはまりました。

■「同僚性」という呪縛

同僚性を「同僚性」と鍵括弧付きにしたのは、もちろんよい意味で

の同僚性ではないという意味です。

「子どものため」に膨れ上がった仕事は勤務時間内に処理することは不可能です。しかし、中には家庭の事情で早く帰らなければいけない人やそこまで自分の時間を犠牲にしたくない人もいます。そういった人たちが勤務時間外の仕事を拒否するのは当然の権利なのですが、教育現場では「時間外にやって当然」の空気が非常に強く、仕事をしない人を非難する雰囲気が生まれやすいのです（これは次項で説明する『教員』というパーソナリティ）と深く関係します）。ある先生が同僚から陰で「あいつは家庭第一だから」と非難されているのを聞いたことがあります。非難された先生は優秀で手際もよく仕事を手早く済ませて早く帰りますが、遅くまで仕事をするのが「美德」であるかのように考える人もいます。学年主任が遅くまで仕事をしているために若い世代もそれが当たり前と誤解し、いつしか「提灯学校（職員室の電気が消えない学校）」の文化になります。「時間になったら帰る」という当たり前が悪い意味での「同僚性」によって崩壊してしまいました。



■「教員」というパーソナリティ

このような非常識を加速させた根源には、教員独特のパーソナリティがあると思います。

職業柄、避けて通れないのかもしれませんが、極めて「真面目」。具体的には次のような傾向が強いです。

- ・ルールや秩序を守ろうとする。
- ・「〜であるべき」という考え方をする。
- ・責任感が強く、できない自分（時には他者）を嫌う。
- ・改善は好むが、削減・低下は好まない。
- ・「よい人」指向が強い。



- ・失敗を恐れる。非難されることを避けようとする。
- ・トラブルでは争うことより我慢を選ぶ。事なかれ主義。

もちろん一人ひとりを見ると一般の人と変わらない個性をもっているのですが、何かを決める時に、このようなパーソナリティを強くもった教員が意見を言い、その方向に全体が流れていきます。いつしか、個々が何かを判断するときも、意識的にも無意識的にそのパーソナリティが望む方向に判断されます。結果として自分の時間を犠牲にしてでも教育に打ち込む教員へと向かっていきます。

③ 堕ち続ける「学校」の立ち位置

今、学校は地域に対して「物言えぬ」存在になっています。批判されることを過敏に恐れ、批判されない方向に学校の舵を切ろうと腐心しています。「地域あつての学校」という言葉が一人歩きし、本来の自分たちの使命が忘れ去られているのではないかと思えるほどです。私の体験を一つ挙げます。私の勤務していた小学校の入学式では「はい」と返事をする1年生の顔をビデオカメラで正面から映し、ステージ横

に設置したスクリーンに写し出すというサービスをしていました。しかし、長い配線でビデオカメラやスクリーンを設置し、一発勝負のため撮影の練習までしなければいけません。しかも、入学式のステージ下での撮影は精神的にも非常に負担が大きいのです。そこで、校長に廃止を求めたのですが、校長の判断は「継続」でした。理由は「昨年度まで行っていたものを、廃止すると保護者や地域から苦情が出かねない」というものです。ビデオ撮影は「子どものため」というより、地域、保護者へのサービスです。地域や保護者へのサービスを上げれば、子どもに費やすエネルギーは奪われます。乱暴な言い方かもしれませんが、校長は子どもよりも地域・保護者を選んだということになります。なぜこんなことになってしまったのでしょうか。

■自ら下げた地位

1994年にPL法が施行されました。こんにやくゼリーを食べた幼児がのどに詰まらせて死亡した責任を製造会社が問われる事態に最初は多くの人が驚きましたが、「消費者目線」は社会の中であつたという間に強化され定着しました。

消費者目線で学校に対応を求める保護者も急増しました。身勝手な無理難題を要求するモンスターペアレントもその一つの表れだと思います。本来、学校と家庭は手を取り合って子どもを育てなければいけないのに、家庭は「税金の対価として子どもを育ててもらおうサービスを受ける権利がある」と立場を変えていきました。問題は、学校と行政がその立場を受け入れたことです。近年、教育行政は「説明責任」という言葉をよく使うようになりました。自らサービス業に地位を下げた証拠です。保護者が「うちの子、勉強が分からないようなので、放課後も土日も勉強教えてください」と言ってもノーと言えない学校になってしまったのです。「お母さん、お家で勉強見てあげてください。」と言っても「私は仕事で忙しいので」と断られます。「私だって忙しいんです」と先生は言えず、自分の子を放って他の子に勉強を教えるのです。

また1992年から学校週5日制に移行する際に、土曜日の午前中、地域で子どもを育てる公民館行事が盛んになりました。しかし、子どもたちを統率するスキルがな



い公民館もあり、ほどなく休みを返上した教員がサポートに入る体制が生まれました。また、この頃から学校と地域の結びつきが重視され始めました。例えば地域の方にゲストティーチャーとして授業に出てもらうような機会が増えたのですが、その調整に教員は忙殺されることとなります。さらに学校が「してもらう」以上、地域の要請を断るわけにはいかない雰囲気も強まりました。地域の様々な団体、行政、企業等が子どもを使つた企画をしたがりますが、ほとんどが学校を通して周知されます。その中で、募集や集約、送付、連絡という細かな作業が学校に下ろされます。ひどい場合は、指導や引率（多くは土日）まで任されるのです。これらもすべて「地域あつての学校」という免罪符で通されます。学校は地域の便利屋に自ら地位を下げたのです。

■一度上げたサービスは下げられない

サービス業になった学校は、サービスを上げることで顧客の満足を得ようとしています。子ども、保護者、地域のニーズを素早くキャッチし対応するのは、意欲のあ

る教員が、勉強に伸び悩み子どもを土日に学校に呼んで勉強を教えたとします。子どもも勉強が分かるようになり保護者にも喜ばれます。翌年、担任が代わると、次の先生はそこまで面倒を見る余裕はないかもしれません。すると、「前の先生はしてくれたのに」というクレームが生まれます。結局、その教員もあるいは他の教員らもそのサービスをしなければいけない雰囲気が強まります。他にも、例えば生徒指導主事がトラブル回避のための重厚な対策を取ったり、警察等との連携を強化したりすると、それにかかわる教員の負担は増えます。しかし、一旦作ったシステムを次の生徒指導主事が止めるというのは難しいことです。たとえそのシステムが労力に見合わないものであっても、それを止めたことによつて何かのトラブルが発生したら「それみたことか」となります。このような現象が各場面、各担当で起こることで職員全体の負担がどんどん高まってしまっています。これらは発端となった意欲ある教員が原因なのですが、善意と熱意のあるその行為にストップをかけることは教育現場ではなかなか難し

いことです。本来、全体のバランスを見て取捨選択するのは管理職の責任なのですが、コスト意識の低い職場では、新しい起案を全て受け入れてしまう現状があります。また、管理職は「学校経営」の勉強はよくしますが、一般的な会社経営の勉強はしません。ですから、信じられないようなコストがかかる業務も平気で職員に与えてしまっています。そして、「一度上げたサービスは下げられない」現状の中で、仕事は増え続けていくのです。

Ⅲ 多忙の改善に向けて

以上のように、学校現場の多忙は、教員のパーソナリティに始まり、学校内部の組織の問題、制度面、施策面、社会の中での立ち位置など、様々な要素が絡み合つて出来上がり、解決が非常に難しい状態になっています。そして、まだまだ肥大化し続けています。

富山県教育委員会は10年前から「とやま学校パワーアップ方針」と名付けて、学校単位の業務の効率化や削減を呼びかける事業をしています。そのためのリーフレットも毎年更新し全学校に配布していま

す。昨年度からは「とやま学校多忙化解消推進方針」と名前を変え、リーフレットに県内の多忙解消事例を紹介するなど多忙解消に力を入れています。しかし、現状としては教員の時間外勤務は増える一方です。当たり前のことですが、戦後70年以上かかって作られた自ら多忙に突き進む暴走は簡単に止められるものではありません。ましてや現場の自主性にまかせた施策で改善が見込める訳はありません。

このような中、県教組は多忙に歯止めをかけようと次のようなとりくみを行っています。

■交渉による制度の改革

教員の意識を変えることは非常に難しいことです。しかし、制度が変われば行動は変わります。例えば、県内一律の「ノー部活動デー」の設定を行うことで、部活動を行う時間は縮減されます。また、職員の出退勤時刻を記録することで、時間外勤務が大量に発生していることに管理者の責任を問える体制ができます。また、昨年の12月から従業員50人以上の企業等で「ストレスチェック」を行うことが義務化されました。教員が過度のストレスを受けながら働いているこ

とが明らかになればそれに対応するための動きが生まれるかもしれません。（現在、上市町が町内の7校すべてでストレスチェックを試行しています。）

県教組が特に、力を入れているのは少人数学級の拡大です。クラス数が増えることで教員が増えれば、教員一人当たりの負担は軽減するからです。現在、小学校1、2年生の35人学級が国レベルで制度化されていますが、他の学年については県独自の加配によつてまかなわれている現状です。富山県は少人数学級に対して他県より非常に遅れています。ようやく今年度から小学校3年生で35人学級を選択できる制度が始まりましたが（中学校1年生は2009年より実施）、実質的に配置される教員は増えておらず、現場にはメリットの少ない制度になっています。今後、クラス数増に対応する人員を配置すると共に、小3、中1以外の学年にも35人以下を広げてほしいというのが現場の願いです。また、教育現場は特別な配慮を必要とする子どもを多く抱えています。しかし、特別支援学級の定員は8人で、個別の対応が非常に難しい状況が

生まれています。これについても定員を県独自に6人にすることを訴えています。

■分会を通しての学校改革

先に、富山県教委の「とやま学校多忙化解消推進方針」の例を出しましたが、学校現場は多忙のあまり推進方針を具体的に進めるための多忙化解消会議をなかなか実施できない状況にあります。そこで、県教組は各分会に指示を出し、多忙化解消会議を実施するように働きかけると共に、そこで得られた成果を集約し、現場に広めることで、多忙化解消推進方針がより一層前進するように運動を進めています。

Ⅳ おわりに

今回は教職員の命にもかかわる多忙の問題について焦点を当ててご説明しましたが、現場はそれ以外にも、抑制された賃金、平和問題、女性参画の難しさ、家庭の貧困などの多くの問題を抱えています。県教組は3,000人の組合員が幸せな働き方ができるように、また子どもたちが豊かな学びができるように、これからも力を尽くしていきます。