

## 地域産業の創造と補助金政策\*1

飯田 繁\*2 · 吉田茂二郎\*3 · 白石 進\*3

飯田 繁・吉田茂二郎・白石 進：地域産業の創造と補助金政策 九州森林研究 56：157-160, 2003 グローバル時代を迎え、日本の産業構造は大きく変わりつつある。これからの時代を生き抜くためには、グローバルな産業だけに目を向けるのではなく、地域に根ざした産業を育成する必要がある。グローバル産業の代表格は電気・自動車産業であるが、その多くが中国や東南アジアに生産基地を移動しつつある。反面、ローカルな産業は地域で創造し、発展できる。例えば、伝統産業や農林水産業や環境産業などである。ローカルな産業を興そうとするとき、行政の支援は重要である。しかし、そこに様々な問題がある。第1に既存の産業を保護することに力が掛かり過ぎ、改革に対する努力が足りないという問題、第2に教育制度が未確立であるといった問題、第3に制度的な障壁が残されているという問題、第4にハード面重視で、システムの構築に欠けるという問題などである。以下、伝統産業、農業、林業、エネルギー分野などについて報告する。

キーワード：地域産業、後継者の教育体制、新規参入、産業の創造

### I. はじめに

グローバルな市場を持つ電気・自動車産業は重層的な下請け構造を作り、日本の経済を支えてきた。しかし、大競争の時代を迎え、下請け企業・系列企業が整理され、生産基盤を中国やアジア諸国へ移しつつある。そして大量の失業が発生している。

他方、地域に根ざした農林漁業や伝統産業、地域と切り離せない環境ビジネスに対する期待が高まっている。また、そうした地域と切り離せない産業を創造し、育成して行かねば日本の発展は望めない。現実問題としても、失業者の増大は、農林水産業へのUターンや新規参入（Iターン）を増加させている。また、環境問題の深刻化とともにリサイクル産業や循環社会へ貢献するような産業の創造、発展が求められている。それは過疎地域のみならず、都市地域でも同様である。

伝統産業や地域産業を維持・発展させようとする場合、あるいは新たな産業を創造する場合、行政の支援はきわめて重要な役割を担う。しかし、そこに様々な問題がある。例えば、行政は中立でなければならないという倫理的な規範が求められるものの、行政と産業の歴史的関係から、既存の産業保護に目が行き過ぎ、改革ができないといった問題などはその一例である。あるいはハード面（インフラや機械装置）の支援に手厚く、ソフト面（人材の育成や定着）の施策が不足するといった問題もある。それらの問題を明らかにすると共に、一つ一つ取り除き、新しい地域産業の創造に寄与することが求められているのである。

### II. 博多人形における人材養成システム

#### 1. 人形師養成システム

福岡市の伝統産業は博多人形、博多織である。その内、博多人形について、産業としての現状や人材養成システムについて検討してみた。

博多人形においてもっとも重要な役割を担っているのが人形師である。しかし、3世代続いた人形師は2～3世帯であり、世襲制になっていない。したがって、この産業を維持するためには新人の養成が欠かせない。また、個別の人形師による次世代の人形師養成は困難であった。そこに公的機関による教育支援を必要とする理由があった。

①体験講座：公的機関が支援する教育システムといっても、いわゆる義務教育、中等教育とは異なり、きわめて専門性の高い分野である。また、教育を実施した後、人形師として生計を立てなければならぬ。したがって、新規参入者にいきなり人形師として教育をすることはできない。まず、人形師の仕事や職場環境や産業としての将来性などについて十分な知識が必要である。したがって、まずガイダンスのような講座を開き、可能性を判断するための材料を提供する必要がある。これが体験講座である。

福岡市は平成13年度から体験講座（博多人形後継者育成事業）を実施している。講座は、土日に関講し、1年間継続される。福岡市は年間100万円の補助金を出し、材料費、講師料を支援している。不足する経費は人形師協会が負担する。定員は30名であるが、平成13年度は32名が受講した。なお、公募であるから全員が新規参入である。

\*1 Iida, S., Yoshida, S. and Shiraiishi, S.: Establishment of Local Business and Government Supports

\*2 九州大学農学研究院 Fac. Agric., Grad. Sch. Kyushu Univ., Sasaguri, Fukuoka, 811-2415

\*3 九州大学農学研究院 Fac. Agric., Grad. Sch. Kyushu Univ., Fukuoka, 812-0053

②**新人教育**：受講者は体験講座に参加することによって博多人形の全体像を認識する。しかし、それは入口に過ぎず、一人前の人形師になるためには、それから15年程度かかるといわれている。したがって、体験講座の受講生全員が人形師になれるわけではない。体験講座における講師（人形師）に見込まれた者だけが新人教育の対象者に選ばれる。才能が第一であり、才能的な見込みがなければこの道にはいることはできない。

講師に見込まれた受講生は人形師のところへ弟子入りする。そして人形師の下で伝統的な技能教育を受ける。平成13年度の場合、32名の体験講座受講生の中からわずか3名が弟子入りを認められた。福岡市はこの弟子に対して1人当たり月額1万5千円（5年間、10名を限度とする）の補助金を出し、支援している。弟子は師匠の手伝いをしつつ、技能を磨き、15年くらい努力し、1人前の人形師になっていく。その間、技術の向上を図るために様々なコンペに参加する。

## 2. 産業規模

現在、人形師は総数65名であり、それに10社の卸業が関係する。人形師を含めた産業就業人口は約600人といわれている。新幹線が完成した頃（昭和52年頃）がもっとも華やかな時代であり、32億円の売り上げ額があったというが、現在は13億円の規模であり、売上額は縮小傾向にある。それを打開するためには新しい博多人形（新商品）の開発がカギと見られている。

## 3. 課題

人形師は自分達を芸術家と認識している。したがって、次代を担う者には才能を求め、才能のある者だけをピックアップし、自分の弟子とし、人形師に仕立て上げようとしている。体験講座は新弟子を探す新たな場所となっている。

人形師達は近代的な教育システム（学校教育）では人形師を作れないとみている。理由は才能を第一に評価するからである。しかし、一定の才能は必要であろうが、徒弟制度のような教育システムでこの産業が発展するだろうか。人形師がこの産業の核になっていることは認めるとしても、準芸術家や関連技術者の支援があってはじめて産業として発展するのではなかろうか。関連する技巧や知識の集積、あるいはニーズ等を総合的に把握するシステム（組織的な体制）が不可欠である。博多人形を産業として拡大するためには、伝統的な土人形だけではなく、住宅や人形以外の置物などへと視野を拡大して行くような対策が必要であり、近代的な教育システムと併せ、この業界を改革するような行政の幅広い支援が必要である。

# Ⅲ. 農業における新規就農システム

## 1. 教育システム

①**相談窓口と体験学習**：農業の人材養成システムは大学農学部、農業高等学校、農業大学校など体系的に作られている。しかし、この分野でも1人前の職業人となるためには最低でも5、6年の教育期間が必要である。高校・大学の時代から農業を選択する者は別として、農業以外の職業に従事していた者（いわゆる離職者）に対し、農業への相談窓口が開かれている。福岡県の場合、平成13年度における相談件数は約500件であった。さらに農業に関する知識を修得したい離職者には体験教室が開かれている。福

岡県の場合、土日を対象にした1ヶ月研修（ふくおか田園入門塾）が実施されている。

②**農業技術研修**：体験学習を終え、本格的な農業に従事しようとする者に対し農業大学校や先進農家における実践教育のコースが整備されている。県立農業大学校における教育期間は2年である。この教育期間に農業就業に関する準備が進められる。特徴的な点は独立志向（農業経営者志向）か、就労志向（労働者志向）かを明確にすることである。労働者志向とは農業生産法人等に農業労働者として就職することを選択する者をいう。当然のことながら、研修生の一部は農業外に就職する。

## 2. 就農場所の決定

①**分野の決定**：農業研修を実施する段階で就農すべき分野を決めることになる。例えば、稲作、果樹、野菜、花卉、畜産などである。後継者である場合、親の農業分野を引き継ぐ例が多いといわれている。しかし、親と別の分野を選択する場合あるいは新規参入の場合、分野選択をしなければならないが、それは農業を行う場所、就農に必要な資金などを決めることにつながる。

②**認定農家**：農地法によって原則として50アール以上の農地を経営する者でなければ農民と認められない。そのため、借地であれ、購入農地であれ、農民になるために農地を確保しなければならない。その条件が確保され、農業委員会によって了解されたとき、その者は「認定農家」となる。

## 3. 融資と就農者数

①**融資制度**：「認定農家」になるためにかなりの資金が必要である。通常、最低でも出発時点で営農資金800万円、1年間の生活費400万円、合計1,200万円が必要であるという。しかし、実際の準備資金はそれよりやや多く、全国平均で約1,600万円掛かったといわれている。この資金を調達するために、融資制度が設けられ、39歳以下の「青年」就農者に対しては最高で2,800万円、40歳以上の「中高年」就農者に対しては1,800万円の就農施設等資金が用意されている。

②**就農者数**：平成13年度における全国の新規就農者は約79,500人で過去10年間の最高であった。ちなみに、平成2年にはわずか15,700人であり、以後毎年増加し、今日に至っている。ただ、新規学卒の就農者は平成13年度が2,100人で過去5年間ほとんど変化がない。また、39歳以下の青年就農者数も11,000人台で過去4年間ほとんど変わらない。それに対して40歳以上の中高年就農者（離職者）が毎年数千人規模で増加している。他方、全く農業に関係のなかった新規参入（全国）は平成13年度530人であった。福岡県の場合、平成13年の新規学卒者が40人、Uターン（農業後継者）が73人、新規参入が6人であった。

## 4. 課題

農業における教育制度、支援制度は整備されている。しかし、農地法によって「認定農家」が厳しく制限されている。株式会社の参入も認められない。実質的に親が農民でなければ農業に参入できないという状況にある。それは平成13年度において全国でわずか530名しか新規参入できなかったことから明らかである。新規就農の失敗を防がねばならないという意図もあるが、農家の後継ぎでなければ農業がやれないという世襲制に近い制度を維持している点に基本的な問題がある。農業への新規参入を制限していることが農業を停滞させている要因となっているのではなか

ろうか。

#### IV. 林業における労働者確保対策

##### 1. 特徴

①**仕組み**：林業では林家を育成するような対策はない。それに代わって林業労働力確保対策が推進されている。平成8年「林業労働力の確保の促進に関する法律」(労確法)が制定され、また、道府県の「森林整備担い手基金」によって林業労働者の雇用の安定を図る仕組みが作られた。

②**相談窓口**：林業に就労を希望する者の相談窓口は市町村、森林組合、ハローワーク、林業労働力確保支援センター(福岡県では福岡県森連)である。前3者の受付状況は不明であるが福岡県の支援センターでは平成13年度に157名から相談を受けたという。また、林野庁支援の林業就業相談会が全国各地で開かれ、約5,600人が参加している。

③**短期研修**：平成13年度に「緊急地域雇用創出特別交付金」(厚生労働省)が制度化され、雇用促進が図られることになった。これを受け、林野庁は4年間に3万人規模の林業研修を予定し、それを林業の雇用につなげたいと期待している。その一環として、支援センターを通じて、新規に林業に就労を希望する者に対して1週間程度の事前研修を実施した。研修の内容は作業機械の使用方法やチェーンソーの取り扱い方、労働安全衛生などである。わずか1週間でどれだけの教育効果が上がったか、疑問なしとしない。なお福岡県森連が教育した研修者は101名であったという。

##### 2. 雇用先と教育費

①**雇用先**：「労確法」に基づく「認定事業者」が主要な雇用先になるが、民間事業者と森林組合で構成されている。新規の林業労働者は、平成12年度が2,314人、13年度が2,290人である。平成6年度の1,517人と比較すると全体的に増加している。しかし、林業が不況産業であるため、雇用を拡大することは難しい。林野庁の補助金次第である。

②**教育費**：新規就労者のうち新規学卒者は18%、転職者84%であり、過去に全く林業労働の経験がない者が62%を占めている(平成12年：林業労働力確保支援センター全国協議会調べ)。したがって、就職後の教育費がかなり大きくなる。造林・保育作業に従事する者の場合、一人前の労働者になるまでに15ヶ月を要し、そのコストは179万円、伐採・搬出労働者の場合22ヶ月、217万円のコストが掛かるという(同)。これらの経費を民間事業者と森林組合が負担することになる。

##### 3. 課題

林業の場合、問題は二つある。一つは就労前に林業に関する教育がほとんど行われていないことであり、他の一つは林家や素材生産者の育成問題が抜け落ちていることである。前者の問題は就職後に雇用した事業者が問題を抱えることにつながる。新規就業者は直ぐに辞めてしまうということをよく聞く。これは、事前教育の不足が関係しており、就労後にはじめて林業労働を体験し、職場の実態を理解したということでもある。事前教育がしっかりしていれば発生しない問題である。

後者の問題は、林業政策が個別経営を育成しなかったという歴史的な経緯と関連する問題であり、また、林業に教育システムが

ないということも関連している問題である。

#### V. 木質エネルギー開発

##### 1. 問題の所在

木質エネルギーの利用拡大は、地域産業を創造することにつながるが、なかなか実現できない。問題は技術的というよりはむしろ政策やシステムの問題である。現状では、資源、燃焼システム、需要の三者がマッチしない。例えば、余った電力を購入してもらいたいと思っても電力会社は非常に安い価格でしかバイオマス発電の電力を購入しない。それは、電力会社のエネルギー原料が石炭、石油類、ガス、原子力と規定されているからである。したがって、政府の政策に問題があるのであり、国の姿勢が問われている。外国でも似たような問題が発生している。例えば、ドイツ、デンマークではバイオマスエネルギーの利用や風力発電が広がっている。それは電力会社に新エネルギーによって作られた電力を購入する義務が課せられているからである。しかし、フランスでは原子力発電を推進しており、バイオマス電力を購入する義務はない。そのため、フランスではバイオマス利用が進まないという。

##### 2. 地域産業としての木質エネルギー産業

木質エネルギー産業は、廃棄されている間伐材や建築廃材をエネルギー源として活用する産業であり、循環型社会の構築に貢献する産業である。地域産業であったとしても、化石燃料の使用を減らし、地球温暖化の防止に寄与するというグローバルな貢献が期待できる。

問題は前述したように、原料の存在状況とエネルギーの発生施設とエネルギー需要者のミスマッチにある。それぞれの分野の小さな技術開発は不可欠であるが、基本的な対策は三つの分野を結びつけようとする国の姿勢である。現状では、縦割り行政によって、省庁別に対策がとられており、それを結びつけることが難しい。例えば、林野庁の立場で考えると製材工場の端材をエネルギー源としたいのであるが、規模が小さい。経済産業省ベース、電力会社ベースで考えると林野庁に本格的なエネルギー森林の造成を期待する。しかし、林野庁からはそのような構想は出てこない。そのため、原料集積規模の拡大が困難なのである。したがって、林野庁は依然として製材工場単位(木材工業団地規模)のシステムを計画し、経済産業省は大型・効率化という視点を追求する。その結果ミスマッチをいつまでも解消できないということになるのである。

##### 3. 派生産業

木質エネルギー開発は、結論的には派生産業が担うことになる。派生産業というのは、もととなる企業があり、そこに技術や原料の一部が存在し、それを基盤に新しい分野を立ち上げるという意味である。したがって新規に起業者(企業経営者)あるいは労働者を作ることは難しい。要するに技術やシステムの開発段階にあり、教育をするまでに至らないのである。システムが完成すれば、それを前提に教育システムを提案できるであろう。

こういう状況であるから、開発・定着政策が大切であり、そのあり方が問われているのである。

## Ⅵ. まとめ

地場産業を活性化することは日本社会を活性化することにつながる。グローバル化した社会でも生きていける基盤が作れることになる。それを実現するために国の政策や地方行政はますます重要になっている。しかし、行政の傾向は縦割りで省益・庁益に縛られ、包括的な政策の展開が不足している。

また、既存の産業を保護することに汲々としているようでもあ

り、それが逆に停滞の要因となっているのではないか。風呂敷を大きく広げ、多様な省庁が参入でき、革新的な構想が求められているのである。

そして、その大構想の下に地域産業を創造し、教育システムを確立し、新規参入を促進し、変革を推進できるような条件を作っていくことが不可欠である。

(2002年12月16日 受理)