

平成 25 年度

研修所内大学「地域政策スクール」

研 究 報 告 書



大分県職員研修所

はじめに

地方分権が進展する中、高度化・多様化する行政ニーズに対応し、住民に身近な行政サービスを提供する地方自治体の役割はますます増大しております。

このような状況の下、私たち自治体職員には、今後一層、地域の特性を踏まえた政策を形成し、運用をしていく行政能力の向上が求められています。

こうした状況に対応するため、職員研修所では、若手中堅職員を対象に、政策形成と政策法務（制度設計と運用）について実践的な知識と行動力を育むことを目的に、研修所内大学「地域政策スクール」を実施してきました。

本スクールは、平成16年度に行政経営スクールとして開講し、地域特性を活かすため、18年度からは研修所内大学「地域政策スクール」と名称を変えるとともに、県職員のほか市町村職員を加えた県下の自治体職員の学びの場として衣替えしたところであり、10年目の今年度は4人の市町村職員を含む15人の研修生で、昨年6月にスタートしました。

本報告書は、研修生全員が多忙な日常業務との両立を図りながら、約8ヶ月間取り組んできた研究の成果をまとめたものです。実際に政策の企画・立案に携わる職員だけでなく、一人でも多くの自治体職員に読んでいただき、少しでも業務執行の参考としていただければ幸いです。

最後になりましたが、このスクールの研究にご協力をいただいた関係機関や団体の方々をはじめ、研修生を快く送り出していただいた職場の皆様、専任講師として全般的なご指導をいただきました九州大学大学院法学研究院の嶋田暁文先生に対し、心から感謝申し上げます。

平成26年3月

大分県職員研修所長 大塚 勇二

目 次

1 専任講師のコメント	1
(1) 報告書に寄せて.....	3
(2) 研修生の皆さんへ	5
2 平成25年度地域政策スクール受講者名簿	11
3 研究内容要旨	13
(1) 共生社会の実現に向けて.....	15
～障がい者が自己決定できる自由な道～	
(2) 未来をつくる中小企業政策	21
～大分は負けない～	
(3) 生き生き大分	25
～集落をつなぐ、しなやかな地域づくり～	
4 研究報告書	29
(1) 共生社会の実現に向けて.....	31
～障がい者が自己決定できる自由な道～	
(2) 未来をつくる中小企業政策	77
～大分は負けない～	
(3) 生き生き大分	125
～集落をつなぐ、しなやかな地域づくり～	
5 参考	177

1 専任講師のコメント

九州大学大学院法学研究院

准教授 嶋田暁文



(1) 報告書に寄せて

(2) 研修生の皆さんへ

報告書に寄せて

2013（平成 25）年度「地域政策スクール」の研修生 15 名は、昨年 6 月から 10 ヶ月近くに渡り、「未来をつくる中小企業政策～大分は負けない～」（産業）、「共生社会の実現に向けて～障がい者が自己決定できる自由な道～」（障がい者福祉）、「生き生き大分～集落をつなぐ、しなやかな地域づくり～」（小規模集落）という三つのテーマで、政策研究・政策立案に取り組んでまいりました。本報告書は、その集大成です。

まずは、本研修に快く研修生を送りだして下さった原課の皆様に、あつく御礼申し上げます。

ご承知の通り、本研修は、とてもハードな研修です。研修生たちは、通常業務だけでも忙しい中、休日等を惜しんで調査・研究を重ねてきました。そして、今年 1 月の発表会を経て、ついに本報告書の作成にまでこぎつけた次第です。

この間、通常業務の遅滞等、周りへのしわ寄せも一部生じたと聞いております。ご迷惑をおかけしたことを、この場を借りてお詫び申し上げます。

しかし、私は、長い目で見れば、この 10 ヶ月の経験は、研修生ひいては大分県にとって、「費用対効果」で見ても、大きなプラスになるに違いないと考えています。研修生たちは、この 10 ヶ月を通じて、「あきらめない心」と限界を乗り越える「体力」、そして、物事を論理的に考え、問題解決策を導き出す「思考能力」を身につけました。さらに、「仲間」の大切さを学び、「自分一人ではできないことでも、協力し合うことでそれが可能になること」を実感を持って経験しました。「自治体職員の仕事」の面白さとその可能性にも気付いたはずです。

こうした学びや経験を得た彼（女）らの存在は、今後の大分県および県内市町村にとって「大いなる宝」となっていくものと私は確信しています。

本報告書は、「住民一人ひとりの幸せを実現していく」という彼（女）らが果たすべき最終目標の実現へとつながる道程の「一里塚」にほかなりません。

いずれの研究・提案も、内容的に改善すべき点や詰め切れていない点などを少なからず含んでいることも事実です。しかしながら、熟読していただければ分かるように、本報告書は、示唆に富むさまざまな指摘と豊かな情報量に満ちあふれています。それは、「大分を少しでも良くしていきたい」という彼（女）たちの熱い思いに裏打ちされたものです。

アラ探しをしようと思えば、いくらでも可能かもしれません。しかし、「ここから何か一つでも役立つ発想や情報を獲得しよう」という前向きな気持ちで読むならば、本報告書は、きっと有意義な示唆を与えてくれるはずです。本報告書に示された研究・提案内容が、実

際に施策に活かされることを願って止みません。

2014（平成26）年3月吉日

九州大学大学院法学研究院准教授 鳴田暁文

追記：本文で触れることができませんでしたが、大分県職員研修所、大分県自治人材育成センターの皆さんのご尽力なくしてはここまでこぎつけることは絶対にできませんでした。特に、本年度の研修担当であった松田康平さんには、スクールOB生ならでの、研修生の立場に立った行き届いたご対応をしていただき、研修生が力を発揮する上で大いなる助力となりました。この場を借りて、心より御礼申し上げます。

研修生の皆さんへ ～分析することと現場を見ること～

1 分析すること

科学史の大家、故・吉田光邦先生は、その名著『錬金術』（中公新書、1963年）の中で、“西洋では「錬金術」¹が近代科学へと結びついたのに対し、中国ではそうならなかったのはなぜなのか”について、興味深い考察をされています（同書、95～103頁）。

11世紀の中頃、中国・北宋の時代に「沈括」という優れた知識人がいました。25歳で官職につき、天文学、数学、医学を学び、42歳で天文台長となり新しい暦の研究にあたり、また、水時計や地図なども作った人物です。軍事、外交、内政の面でも活躍したというので、まさに万能の人であり、当代一流の人物であったと言ってよいでしょう。

その彼の著書に『夢溪筆談』という随筆があり、そこには彼が当時見聞したさまざまなことが書かれています。

祥符年間（11世紀前半）に王捷という人がいました。前科者で入れ墨のある、いかにも怪しい人物でしたが、この人物のエピソードが『夢溪筆談』で紹介されています。

曰く、「王捷はカマドをつくり、壁を立て、その向こうからファイゴで盛んに風を送らせ、カマドで盛んに火をもやした。人がのぞきみることをきらっていた。金を作る原料は鉄である。カマドから出した時は黒色をしているが、ひとかたまりにしてはまたそれを割って金にしていた」と。当時の皇帝は、この金で金亀や金の札を作らせ、その現物が今も残っているそうです。

現代の科学では、このような錬金術は不可能であることが分かっています。では、王捷は、どうやって金を創り出したのでしょうか？

それは、おそらく、西洋でもしばしば用いられたトリックと同じだったものと思われます。“金を予め鉄に混ぜ合わせておき、鉄を熱で溶解させることで、金と分離させる”という方法です。

問題は、当時の一流の科学者であったはずの沈括が、上記エピソードを紹介しつつ、このトリックについて何も語っていないという点です。現に金亀や金の札が伝わっており、それが金であることは間違いなかったのに、何の疑問も持たなかったのでしょうか。

吉田先生は、ここに、中国における錬金術が近代科学へと発展して行かなかったことの原因を見出しています。つまり、「なぜ、どのようにしてそれが可能だったのか」という疑問を持たなかったことがその最大の理由だというわけです。

一方、西洋で発達した近代科学は、われわれの社会の発展に大いに貢献してきました。

¹ 錬金術とは、化学的手段を用いて卑金属から金を精錬する術のことで、古今東西、多くの人々がこれを発見しようと試みてきました。

近代科学は、物事の原因と因果関係のメカニズムを明らかにし、有効な処方箋の創出に役立つからです。

原因（独立変数）が分かれば、その原因をつぶすことで結果（従属変数）を変えることができる。あるいは、その原因がどのようなメカニズムで問題を引き起こしているかが分かれば、そのメカニズムに働きかけることで問題を解消したり、症状を緩和できる。

原因や因果関係のメカニズムの発見は、有効な解決策を導くために大いに役立つのです。逆に、原因や因果関係のメカニズムを踏まえないで創出された解決策は、「思いつき」にとどまり、多くの場合、有効性に欠けます。

自治体では、各種政策を通じて、さまざまな問題の解決に取り組んでいます。しかし、それらの政策は、原因や因果関係のメカニズムを踏まえたものになっているのでしょうか。「他の自治体で実施されていて、現にそれなりの成果を上げているように見えるから」といった理由で何ら疑問を持つことなく、他の自治体と同様の政策を採用するにとどまっているとすれば、それは、上記の沈括の例と何ら変わりません。

さまざまな地域の諸問題を解決していくためには、「分析に基づいて政策案を構築する力」を、一人でも多くの自治体職員が身につけることが不可欠だと僕は考えています。

僕がこの研修を通じて「分析の重要性」を繰り返し指摘し、提案された政策案に対して「根拠やロジック」（「なぜ、どのように」）を問い続けたのは、まさに、皆さんにこの力を獲得してもらうためでした。

2 現場を見ること

上でも述べたように、分析することは絶対に大事です。しかし、その分析が間違っていると、そこから得られる処方箋（政策案）も誤ったものになってしまいます。

すでにお話したかと思いますが、外来種であるセイヨウタンポポが日本の在来種を駆逐しつつある、とよく言われます。もしこれが真実なら、「独立変数」（原因）である「セイヨウタンポポ」を排除すれば、従属変数（結果）である「在来種の減少」を食い止めることができるはずですが。

しかしながら、植物学者である小川潔先生によれば、それは間違っているというのです（小川潔『日本のタンポポとセイヨウタンポポ』どうぶつ社、2001年）。小川先生は、植物園の一角をブルドーザーで更地にした上で、1年後に花を咲かせたタンポポの株数を調べる等の調査を長年にわたって行いました。すると、日当たりのよい更地では、外来種よりも在来種の方が増えていることが判明したのです。他方で、日陰になるような環境条件の悪い場所ではむしろセイヨウタンポポの方が強いことが分かりました。つまり、セイヨウタンポポが在来種を駆逐したのではなく、人間が更地に建物を建てるなどした結果、在来

種が繁殖しにくい環境が増えたことこそが、本当の原因だというわけです。もしこれが真実であれば、セイヨウタンポポをいくら駆逐しても、在来種が増えるわけではありません²。

では、どうすればこうした分析の失敗を避けることができるのでしょうか。

いろいろな方法がありうると思うのですが、その有力な方法の一つは、「現場を見ること」なのではないかと僕は考えています。

セイヨウタンポポの数と在来種の数が反比例しているという「マクロ」の事実はあるわけです。しかし、その「マクロ」の事実だけで解決策を考えてしまうと、間違っただけになってしまう。これに対し、小川先生は、上記の調査を行う前に、徹底してタンポポの生育の現場を見て回り、現場（「ミクロ」）から「気づき」を得たのだと思います。そして、その「気づき」を仮説として具体化し、それを実証して見せたわけです。

このように、「マクロ」では見えないものが、「ミクロ」を注視すると見えてくる場合があります。その結果、「マクロ」に基づいて行った分析の間違いも見えてくる³。

もちろん、「ミクロ」では見えないものが「マクロ」では見えるという面もあります。なので、どちらも両方必要であり、むしろ両方を踏まえつつ、分析を行うことがとても大事なわけです。

しかし、この点で大いに気になってしまうのが、最近とみに現場軽視の傾向が強まっているように思われる点です。地域エコノミストの藻谷浩介さんは、このことをさまざまな場面で強調されています。

藻谷さんによれば、「日本の問題は、KY（空気読めない）でなく、GM（現場見てない）だ」そうです。僕も全く同感です。

職員数減少に伴う職員一人当たりの仕事量の増加も影響しているのですが、地域に足を運び、現場を見るという自治体職員の営みが、近年、大きく減ってしまっているように思います。特に、県の場合、現場を知らない職員が非常に増えているというのが僕の率直な印象です。

しかし、他方で、僕は、自治体職員ほど、「現場を見ること」が強く求められる存在はい

² ただし、在来種のうち、カンサイタンポポについては、必ずしもこのようには言えないようです。参照、「<タンポポ>外来種の侵略を受けた“カンサイ”受けなかった“トウカイ”」『THE PAGE』2013年11月9日23時26分配信。

³ もちろん同様に、「ミクロ」では見えないものが「マクロ」では見える、その結果、「ミクロ」に基づく分析の間違いに気づく、というのがあります。なので、両方大事なわけです。

ないと考えています。上のタンポポの話とは異なりますが、たとえば、全国の平均的な状況と大分の実態が一致するとは限らないわけです。否、むしろ一致しない場合の方が圧倒的に多いでしょう。にもかかわらず、全国的な平均に基づいて立案してしまえば、ピント外れの処方箋（政策案）しか出てきません。

僕が、この研修で、「できるだけ現場に行って、現場を見て、現場の人たちの話を聞いてください」とお願いし、「一般論も大事だけれど、それだけで語るのではなく、大分で現にその問題が生じているということをきちんと示してください」とか、「全国データだけではなく、大分のデータに基づいて議論をしてください」ということを繰り返し強調した理由の一つは、まさにこの点にあります⁴。

3 研修生の皆さんへ

以上、長々と「分析することと現場を見ること」の重要性を論じてきましたが、それは、この二つこそ、この10ヶ月間を通じて10期生の皆さんに最も伝えたい事項にほかならないからです。是非、上記文章を通じて、今一度、肝に銘じていただけると幸いです。

この10ヶ月間、本当にお疲れさまでした！

特に、最後の報告書作成は、多忙を極める中での作業となり、本当にしんどかったことと思います。修正を繰り返しても、なかなか僕のOKが出ず、精神的にも肉体的にも辛く、厳しかっただろうと思います。しかし、そんな状況の中で、どの班も、誰かが倒れると、別の人が立ち上がって、それをカバーしていくような状況が生まれて行きました。その姿は、本当に素晴らしかった！

申し訳なく思いつつも、僕が最後まで妥協しなかったのは、せつかくここまで来たのに、中途半端な形で終わらせたくないからです。きちんと一定水準をマークしてもらって卒業してもらいたい。それができてこそ、僕は皆さんを自信を持って送り出せる。そういう思いで向き合い続けてきました。

そして、皆さんは見事その思いに伝えてくれました。どの班も一定水準を超え、立派な報告書になったと思います。

⁴ 僕が「現場を見ること」の重要性を強調するもう一つの理由は、それが「思い」につながると思うからです。「この人たちを応援したい」とか「この地域を絶対によくしたい」という熱い気持ちがなければ、そもそも問題が「問題」として把握されず、分析も表面的なものにとどまってしまう。そこから出てくる政策案は、有効性に欠けるだけでなく、アピール性にも欠けます。「思い」がなければ、「伝わらない」のです。

「報告書に寄せて」でも書きましたが、皆さんは、この 10 ヶ月で、「あきらめない心」と限界を乗り越える「体力」、物事を論理的に考え、問題解決策を導き出す「思考能力」を身につけました。そして、「仲間」の大切さを学び、「自分一人ではできないことでも、協力し合うことでそれが可能になること」を実感を持って経験しました。

これはすごいことだと思います。皆さんの実力は 10 ヶ月前と比べて格段にアップしています。どうか自信を持ってください。

2013（平成 25）年度地域政策スクールはこれで幕を閉じますが、本当に大事なのは、研修が終わった後、すなわち、「これから」です。この研修で身につけたものが少しでも何かの成果に結びついたなら、是非ご一報くださいね。

そして、どうか、同じ苦楽を共にした仲間として、同期や OB との付き合いを大事にしていってください。このスクールのネットワークを通じて大分県が少しでも良くなっていくことを心から願っています。

最後になりますが、日常業務だけでも大変な中で、真剣に研修に取り組んでくれた皆さんに心から感謝申し上げます。

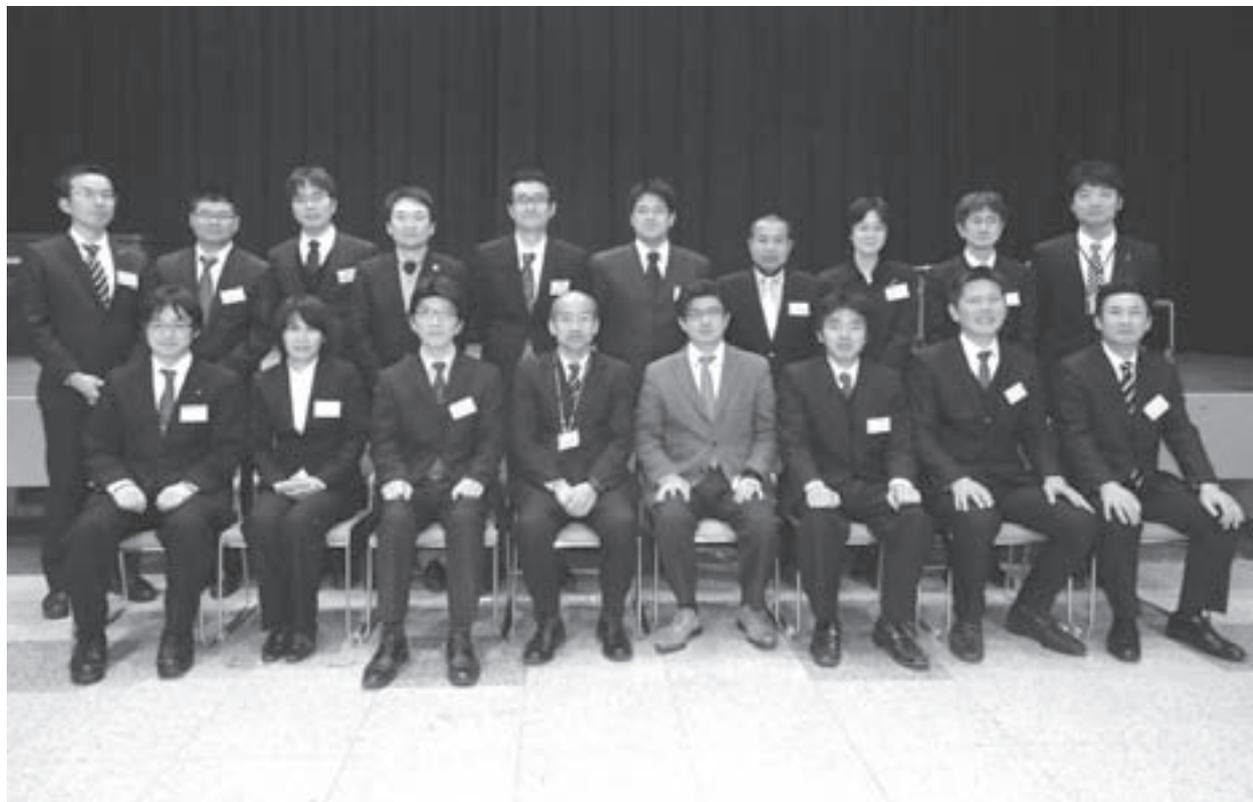
どうかこれからもお気軽にご連絡ください。僕で役立つことがあれば、ご相談に乗ります。

どうかお元気で！

「同窓会」で再会できるのを今から楽しみにしています！

みなさんの「これから」に期待しつつ
2014（平成 26）年 3 月吉日 嶋田暁文

2 平成25年度 地域政策スクール 受講者名簿



	所 管 部	所 属	職 名	氏 名	研究テーマ
1	総務部	税務課	主任	大野 光基	産業政策
2	総務部	中部振興局	主任	明石 洋次郎	障がい者の社会参加
3	総務部	西部振興局	主査	溝部 孝博	障がい者の社会参加
4	総務部	北部振興局	主査	鬼塚 浩代	小規模集落対策
5	総務部	大分県税事務所	主査	幸 俊平	産業政策
6	福祉保健部	東部保健所地域福祉室	主査	藤本 英和	障がい者の社会参加
7	福祉保健部	北部保健所	主査	後藤 郁夫	小規模集落対策
8	福祉保健部	北部保健所	主任	橋本 啓一	産業政策
9	商工労働部	企業立地推進課	主任	原田 浩平	産業政策
10	土木建築部	建設政策課	主査	三ツ股 嗣朗	障がい者の社会参加
11	土木建築部	佐伯土木事務所	主任	坂本 圭節	障がい者の社会参加
12	大分市	保健所	主任	久々宮 弘子	産業政策
13	佐伯市	市民生活部清掃課	主任	森崎 宏明	小規模集落対策
14	津久見市	福祉事務所	主査	二村 真誠	小規模集落対策
15	日出町	税務課	主任	川端 亨	小規模集落対策

3 研究内容要旨

(1) 共生社会の実現に向けて

～障がい者が自己決定できる自由な道～

(2) 未来をつくる中小企業政策

～大分は負けない～

(3) 生き生き大分

～集落をつなぐ、しなやかな地域づくり～

共生社会の実現に向けて

～障がい者が自己決定できる自由な道～

【概要版】

平成 25 年度地域政策スクール 障がい者班

1. 研究の背景

本県では、1981（昭和 56）年の国際障害者年を記念して、世界初の車いすだけの国際マラソン大会として、『大分国際車いすマラソン』をスタートさせた。本大会は 1981（昭和 56）年の開催以来、毎年開催され、現在では世界最大・最高レベルの大会として国内外から選手が参加し高い評価を受けているなど、他県でも例を見ない独自の障がい者施策を実施している。

また、世界レベルでは、2006（平成 18）年に障害者権利条約が国連総会で採択され、障がいのある・なしに関わらず、誰もが社会の一員としてお互いを尊重し支えあって暮らす社会、「共生社会」の実現に向けて動き始めている。日本でも国内法の整備や条約の批准など国レベルでは共生社会の実現に向けた取組が進んできている。

しかしながら、日常生活レベルでは、障がい者を取り巻く環境がいかにかに深刻で厳しいものが新聞などで報道されており、実際には共生社会の実現は進んでいない。

このような状況を踏まえ、我々は障がい者を取り巻く深刻な状況に目を向けるとともに、これから世界規模で目標とされている共生社会の実現に向けて、障がい者が自己決定できる自由な道づくりを目指すことを目的に本研究を行い、問題点の分析や政策提案を行った。

2. 研究の方向性

障がい者と一口に言っても障がいには様々な種別があり、それぞれの種別の中にも程度（等級）がある。また、障がい者の施策分野も幅広く存在している。

そのため、まず始めに問題分野の抽出を行った上で、それぞれの分野ごとに問題点の分析や既存施策の見極め、具体的な政策提案を行うこととした。

問題分野の抽出方法としては、障がい者の主観的必要性（障がい者自身のニーズ）と客観的必要性（障がい者を取り巻く客観的事実）の両面から抽出することとした。

その結果、最終的には、障がい者の主観的必要性の側面から「障がい者に対する周囲の理解不足」「雇用、就業の厳しさ」「移動の困難」の 3 分野と客観的必要性の側面から「災害時の支援体制」の 1 分野を抽出し、それぞれ問題分析・政策提案を行った。

3. 障がい者に対する周囲の理解

(1) 問題点（障がい者が理解してもらいたい事柄）

障がい者は様々なことに悩んでおり、解決して欲しいと望んでいる。しかし、その声は周囲の人々、特に健常者に届いているのだろうか。

新宿区障害者団体連絡協議会は、障がい者を対象としたアンケート調査を行っており、このアンケート結果を2つの難易度レベルに整理した。

障がい者に対する理解が進んでいない原因の1つとして、少し後押しすれば解決できる難易度レベル1のような障がい者の声が、周囲の人々に届いていないことが考えられる。2つ目として、障がい者に対する社会全体の意識が醸成していないことが考えられる。

(2) 原因分析と既存施策の見極め

普及啓発に関する国・県の取り組みとして様々な活動を行っているが、主な参加者は障がい者自身及びその家族や関係者であり、日常生活で障がい者と関わりの無い健常者が参加することは稀である。

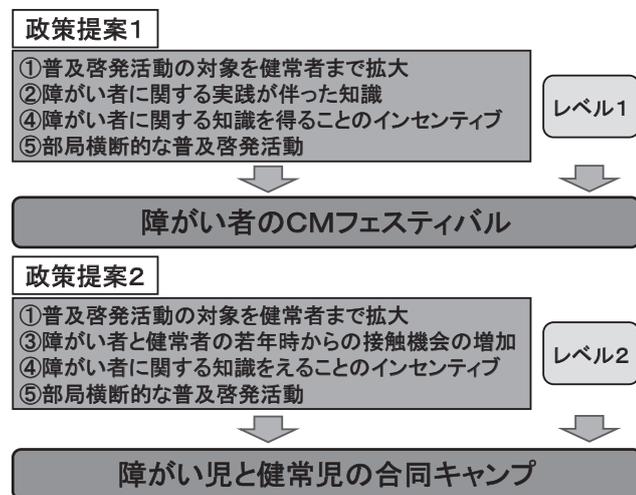
この原因の1つは、健常者が障がい者に関する知識を得るインセンティブが無いことである。2つ目の原因として、行政の縦割りが考えられる。国・県とも部局横断的に事業を行えるのが最良だが、大分県だけでも部局横断的に普及啓発活動を行うことで、障がい者に対する健常者の理解を推進することに繋がると考えられる。

(3) 政策提案

まず、先に述べたように、障がい者が理解してもらいたい事柄は難易度レベル1、2と健常者に求められる意識に差があり、障がい者に対する理解や意識を向上させるには5つの課題に考慮する必要がある。

これら5つの課題を解決するため学生等に障がいに関する普及啓発のCMを製作してもらった「障がい者のCMフェスティバル」と「障がい児と健常児の合同キャンプ」を提案する。

政策提案の確立イメージ



(4) まとめ

人を人として認め合い、障がい者の自己決定を尊重しつつ、誰もが自分の暮らしている地域で幸せに生きることが自然な姿である。人格と個性を尊重して互いに支えあう共生社会を目指すことで、障がい者についての正しい理解が真に社会に普及する。しかし、障がいを正しく理解するだけでは不十分であり、理解の普及を土台とし、これまでの態度を変え(あるいはこれまで通りに)適切に行動することができるようになることが重要である。

4. 雇用・就労支援

最近の障がい者雇用を取り巻く状況をみると、障がい者の就労意欲の高まりや、企業側の障がい者雇用への取り組みによって増加傾向にある。しかし、従業員 50 人以上規模の民間企業の実雇用率は 1.76%で、法定雇用率 2.0%を満たしている企業の割合は 42.7%にとどまっている。障がい者が生活していく上で、働く場所があるかどうか、生活に必要な収入が得られているかどうかは重要な問題である。ここでは、雇用・就労の支援体制における現状の問題点を分析するとともに、その問題解決に向けた政策提案を行っていく。

(1) 雇用・就労における問題点

【問題点 1】障がい者の雇用率が低い

「障害者の雇用の促進等に関する法律」において、すべての事業主に対し、障がい者の雇用が義務づけられ、常時雇用者 50 人以上の事業主にまで適用範囲が拡大された。法定雇用率を達成していない企業は「障害者雇用納付金制度」により不足数 1 人当たり 5 万円の納付が必要となる。しかし、常時雇用者 200 人以下の事業所では、法定雇用率が未達成でも障害者雇用納付金の義務がないため、積極的な雇用に至っていない。

【問題点 2】知的及び精神障がい者の収入が少ない

知的及び精神障がい者の月額平均賃金は、常用雇用や身体障がい者と比較すると約 2 分の 1 と低所得であった。知的障がい者は時間当たりの単価、精神障がい者は日当たりの労働時間がそれぞれ常用雇用及び身体障がい者の約 2 分の 1 であった。その結果、常用雇用及び身体障がい者の月額平均所得に大きな差がみられた。しかし、精神障がい者への急激な労働環境の変化は勤務に負担を感じ、病状の悪化などが懸念され短期的な取組みでは改善が困難なため、今回の政策提案では対応が難しいと判断した。

以上を踏まえて、障がい者の雇用・就労が進まない問題点「雇用率の低さ」と「知的障がい者の収入の低さ」について、原因の分析を行った上で雇用・就労に関する政策提案を行う。

(2) 政策提案

障がい者の雇用を進めるための課題である「知的障がい者の特性を生かした所得向上」に対し、豊富な知識と情報を持った企業、起業家等からアイデアを募り、障がい者の特性を活かした新たなビジネスモデルを創出・普及することを目的とした大分県ビジネスプラングランプリへの『障がい者ビジネス部門』の新設、「障がい者雇用率のアップ」に対しては、企業側にインセンティブを与え雇用率達成のため、障がい者の雇用促進を図ることを目的とした公共工事における障がい者雇用促進の 2 つの解決策を提案する。

(3) まとめ

前述の提案が機能することにより一時的に障がい者雇用率はアップする。が、さらに雇用率が上がるかは事業主の意識による。障がい者の雇用問題は、短期間で解消できる問題ではないため、行政が主導し社会全体の取り組みとして、引き続き取り組んでいく必要がある。

5. 移動支援

障がい者は、通院・通学・買い物等の日常生活や、余暇・スポーツ・文化活動への参加等、社会活動を行う様々な場面で移動が必要となる。また、障がいの程度によって必要な移動支援方法も多種多様である。ここでは、移動支援体制における現状の問題点を分析するとともに、その問題解決に向けた政策提案を行っていく。

(1) 移動支援における問題点

障がい者が出発地から目的地へ移動する場合、比較的軽度な障がい者はバスや電車等の公共交通機関を利用することが可能である。一方、重度な障がい者は福祉タクシーや市町村等が実施している地域生活支援事業による移動支援事業所のサービスを利用することで移動が可能となる。

しかしながら、公共交通機関や移動支援事業所のサービスには地域格差が存在しており、移動ニーズに対して十分な支援体制は確立できていないのが現状である。また、福祉タクシーを利用しようとしても利用料金が高額なため、そもそも収入が少ない障がい者には経済的負担が大きい。

このような地方部を中心とした（特に、重度の障がい者）の移動を支援する手段として福祉有償運送が存在する。しかし、全国で2,338団体ある福祉有償運送の登録団体の内、大分県では1団体のみとなっており、大分県は福祉有償運送の後進地であることは明白である。

以上を踏まえて、「大分県内では、なぜ福祉有償運送が普及しないのか」ということに着目し、問題点の分析を行った上で移動支援に関する政策提案を行う。

(2) 政策提案

大分県内で福祉有償運送が普及しない問題点として以下の4点が考えられる。福祉有償運送が知られていないこと、運営協議会の設置状況が限定的であること、タクシー事業者とのマッチング、大臣認定講習実施機関が無いこと、である。この4つの問題点に対して、「啓発活動の推進」、「運営協議会の刷新」、「講習所設立支援補助金制度の創設」という3つの解決策を提案する。

政策の全体図



(3) まとめ

前述の提案が機能することにより、地方部を中心とした移動ニーズに対する受け皿を拡大することが期待される。神奈川県の実例では、福祉有償運送を実施する1団体当たりの平均運行件数は1日当たり6.7件となっている。これを参考にすると、大分県内で福祉有償運送実施団体が全国平均の50団体まで普及すると、1日当たり335件の移動ニーズをフォローすることが可能となる。

6. 災害時の支援体制

(1) 近年の大規模災害における障がい者の状況、ニーズの抽出

2011（平成 23）年の東日本大震災ならびに 2012（平成 24）年の九州北部豪雨災害では、障がい者を含む災害時要援護者（災害時の避難行動等に支援を必要とする人）の支援体制に潜む問題点が浮き彫りとなった。我々は実態調査等から「地域の支援体制」「情報・避難に関する支援」「必要な配慮への理解」「避難所の施設整備」の 4 つのニーズを抽出した。

(2) 要援護者支援に係る施策とその問題点

要援護者支援対策は 2005（平成 17）年頃から全国で進められてきたが、東日本大震災では多くの課題が表出した。要援護者支援には個人情報の収集・共有が不可欠だが、今までは個人情報の目的外利用や外部提供についてルールが明文化されておらず、要援護者名簿の作成や外部協力機関への情報提供に支障をきたしていた。

2013（平成 25）年の災害対策基本法改正を契機として、地域での要援護者支援体制づくりが全国の市町村で進められている。大分県は 2012（平成 24）年、翌 2013（平成 25）年に地域防災計画を改訂。2013（平成 25）年度より災害時要援護者支援対策推進事業と福祉避難所指定促進事業を開始し、市町村の取り組みを後押ししている。福祉避難所については 2013（平成 25）年 8 月現在、県内に 348 施設と整備が進んでいる段階であるものの、複数市町村にまたがる甚大災害により行政機関及び支援者の機能が低下した場合の備えや、要援護者の支援方法の周知といった点で更に施策を進める必要がある。

(3) 政策提案

① 要援護者の県域支援体制の構築

災害発生に伴う行政機関及び支援者の機能低下に備え、県域で要援護者名簿のバックアップをとる体制の構築を提案する。

県域支援体制の整備に際しては、(a) 各市町村が要援護者名簿を県に提供しバックアップとして保管すること、(b) 県が、平常時から各市町村の名簿を保管し、災害時には被災市町村の支援者および協力自治体・協力団体に提供すること、の 2 点が必要となる。

(a) については、県がガイドライン等により市町村の体制整備をフォローすることを提案する。(b) については、県が「災害時要援護者情報の取り扱いに関する条例」を新たに制定することを提案する。条例の制定及び施行にあたっては、情報の安全に配慮すること、そして配慮していることを県民に向け着実に周知させることに留意しなければならない。

以上 (a)、(b) を踏まえ (c) 「大分県及び各市町村間における要援護者支援に係る協定」を締結、以上が県域支援体制の構築に関する提案である。

② 「要援護者支援マニュアル」の改訂

マニュアルに最新の知見を盛り込む他、平易な内容・表現の「みんなの防災ガイド」(仮)、障害種別支援マニュアル（パンフレット）を新設し、更にこれらの点字バージョン及び読み上げ CD の作成を提案する。

改訂にあたってはマニュアル作成委員会を設置する。委員として障がい者本人やその家族、県内の小中学生を招いて作成に携わってもらい、「合同キャンプ」においてその内容の実践・検証を行うとともに相互の交流を深めてもらう。

7. おわりに

今回の研究を通じて感じたことは、「障がい者」「健常者」という言葉に象徴されるような区別（線引き）は意味をなさないということである。はなぜなら、健常者は「障がい者予備軍」であり、今は障がいを持っていない健常者でも、病気や事故などでいつ障がい者になるかはわからないからである。しかし、共生社会の実現がなかなか進まない現状を考えると、健常者の障がいや障がい者に関する問題意識は低いと言わざるを得ない。

何故問題意識が低いのか。それは健常者が障がい者の立場になって物事を考えてこなかったからではないか。それは何故なのか。そのように何度も考えるうちに至った結論は、お互いに直接交流する機会が少ないからではないかということである。

我々がこのように考えるようになったのも本研究で障がい者と直接交流できたからである。我々は本研究中に県内の障がい者支援施設を実際に訪問した。その際、障がい者自身から、直接、「障がい者は障がい者のままで幸せになる権利がある」と聞いた時に、初めて心の底から胸を打たれ、障がい者の問題について真剣に考えるようになった。そう思えたのも障がい者と直接交流し、障がい者の声を直接聞くことができたからである。

共生社会とは、障がい者や健常者のそれぞれ一方だけで実現されるものではない。共生社会は、障がいのある・なしに関係なく地域で生活している住民全てが、当事者として考え行動することで実現するものだと考える。そして、我々は障がい者と直接交流した際に、「障がい者は障がい者として幸せになる権利がある。」という胸を打たれた言葉に対して、どのように応えられるのか、そのための政策提案を本研究で行ったつもりである。

本報告書で提案した分野以外にも多くの問題点や課題が存在していることは事実だが、少なくとも本報告書で研究した分野については、班員全員で、どうすれば共生社会が実現できるのかを具体的に考え、分析し政策提案を行っている。

最後に、「障がいを持っていても幸せだった」と障がい者が思える社会、障がいのある・なしに関係なくそれぞれが自分の望むことを実現できる社会、そのような社会が1日でも早く実現することを切に願う。そして、本報告書を読んだ皆さんが、少しでも障がい者に対する理解が深まり、共生社会実現の意識を持ってもらえれば幸いである。

未来をつくる中小企業政策

～大分は負けない～

【概要版】

平成 25 年度地域政策スクール 産業政策班

1 はじめに

本県の中小企業は、全企業数の 99 パーセント以上を占めるとともに、雇用数においても 8 割超を担う等、経済・社会の主役ともいえるべき極めて重要な存在である。本県では、進出企業と地場中小企業が共に発展することを目的とした「大分県中小企業活性化条例」が 2013（平成 25）年 3 月に制定され、大分県全体として中小企業をバックアップする体制が明確になったところである。景気回復がメディアを通して報じられるが、2014（平成 26）年に迫った消費税増税に対する懸念、中小企業の業績回復は遅れがちであるなど、中小企業を取り巻く状況は決して楽観視できるものではない。

経済、雇用の主役として、将来にわたり中小企業が力強くあるための政策を提案する。

2 研究の方向性

統計指標を分析すると県内の中小企業は、経常利益が低く、事業所数も減少傾向にある。また、積極的な設備投資を行わない傾向にあり、「元気度合い」の低下につながっているのではないだろうか。県内中小企業の「元気度合いの低迷」の原因について①経常利益の低迷、②事業所数の減少、③積極的な新規設備投資が行われていないという、3つの観点から原因を分析し課題解決するため本研究を行った。

3 現状と課題

経常利益低迷の原因を分析すると、施策対象が限定的であること、連携促進のための機能が不足しているという課題が見つかった。また、事業所数低下の原因を分析すると、創業支援のための相談体制の不足という課題が見つかった。最後に設備投資に関しては、産業競争力強化法が 2014（平成 26）年 1 月 20 日に施行されるなど、国、県ともに十分な対応がなされているという結論に至った。

課題項目と施策の方向性一覧

課題項目	施策の方向性
施策の対象が限定的 ・県の主要産業以外に対する支援施策の不足	・特定の産業をターゲットにした政策ではない。 ・簡単な手続きで施策利用ができる。 ・企業、研究機関、大学の種別、地域に関係なくだれもが参加することができる。
連携促進のための機能不足 ・恒常的に情報交換できる場の不足 ・マッチングの支援	・参加障壁が少なく、利用しやすいオープンな交流の場を提供する。 ・情報交換、マッチングの機能を有する。 ・意欲ある起業が参加しやすい仕組みを作る
創業支援のための相談支援体制の不足 ・起業家や企業経営者からアドバイスを受ける施策が不足	・起業家からアドバイスを受けることのできる相談体制を作る。

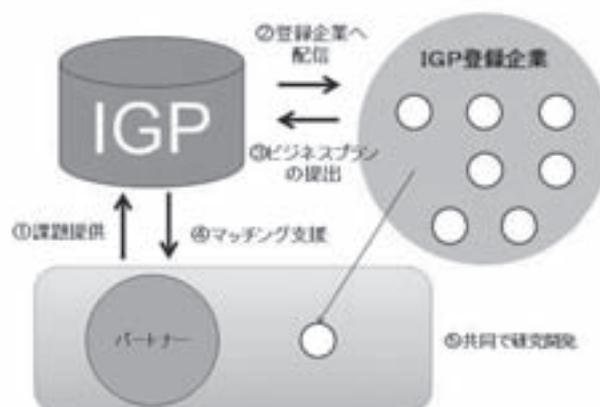
4 政策提案

明らかになった課題に対し、中小企業の特徴である、「迅速な意志決定」や「ニッチ分野へ参入が容易な点」を考慮し政策を策定した。施策の対象が限定的で連携促進のための機能不足を解決するために①IGP（IGP：Innovation-Generating Platform 以下「IGP」）の組成とともに、IGPを活用した②中小企業情報発信力強化事業、③社会課題解決コンペティションを提案する。

また、創業支援のための相談支援体制の不足については、④起業家アドバイザリーボードを政策提案する。

① IGP の組成

誰もが参加することのできるプラットフォームを組成する。このプラットフォームは、自らの技術・ビジネスモデル等の課題を公開する者、または自らの強みである技術・知識を公開する者が参加し、両社もしくは複数社の連携を生み出す機能を備えたものである。企業間の連携、企業と人、企業と社会の連携を促進するためのプラットフォームをリアルとウェブで組成するものである。



② IGP を活用した事業「中小企業情報発信力強化事業」

IGP に自社の持つ課題、技術等を登録した企業の中から、自社の理念、技術、夢を語るプレゼンテーション会への参加者を募集する。発表者は、企業の代表者に限定せず、社員でも可能とする。プレゼンテーション会は定期的実施するものとし、その様子は、IGP を通じて Web 上で公開し、同時に動画として残すことで、いつでも閲覧が可能とする。閲覧者が興味を持ったプレゼンテーションについては、IGP のコーディネーターを通じて交流を促進させる。

中小企業情報発信力強化事業イメージ



③ IGP を活用した事業「社会課題解決コンペティション」

行政庁等が抱える社会問題（例えば街づくりと地域活性化、子育て支援等）を公募し、IGP、パートナーと協議しコンペティションを実施する社会問題（テーマ）を選定する。選定後、IGP 等を通じて社会問題を解決できる企業の募集を行い、解決のためのビジネスプランを応募させる。応募のあった中から書面審査等を経てコンペティションへの参加者を決定。コンペティションでは、プレゼンテーションにより課題解決の手法について、審査を行い、優秀者を選定する。

④ 起業家アドバイザリーボード

一つの製品を事業化にするには、ビジネスプランのブラッシュアップ、外注先の選定、資金調達など課題が山積みである。こうした状況下で同じ悩みを経験した相談者がいたらどんなに起業家にとって心強く有益なことであろうか。

本事業は、起業経験者、企業経営者を中心とした起業家アドバイザリーボードを設置する。設置に際し、起業に賛同する起業経験者、企業経営者をメンバーとする任意団体である協議会を立ち上げ、運営事務局については大分県が担うものである。

5 おわりに

「これで良いと思った瞬間、後退が始まる。だから徹底的にやるんだ。」

富士市産業支援センターの小出センター長の言葉である。

企業の本質は価値ある製品やサービスを生み出し、売上をあげ利益を確保し、雇用を守り、将来へ向けて投資することである。そのためには、並々ならぬ決意と不断の努力が必要である。中小企業が経営の革新を進める中で、私たち行政職員も時代の先を読む政策提案と徹底的な政策実行を行わなければならない。

一方で、中小企業は「様々」な経営課題を抱えている。私たちは、その一つ一つを正確に分析し、相互に関連づけながら、課題への対応を行うことが必要と考えている。中小企業の実態を深く広く知ることが必要であり、同時に政策対象となっていない企業へ施策を届けることも必要である。

県民がイキイキと働くことのできる、自己実現の場が必要である。そのためには、時代の荒波を力強く軽やかに乗り越えていく中小企業が県内に多く存在することが必要である。本政策によって県内中小企業がより強くたくましく成長することを願ってやまない。

生き生き大分

～集落をつなぐ、しなやかな地域づくり～

【概要版】

平成 25 年度地域政策スクール 小規模集落班

1. 研究の背景

大分県は自然豊かな県であり、県土の 8 割が中山間地である。山間に点在する集落を歩くと、耕作放棄された畑や、住む人のいなくなった空き家を見ることも珍しくない。平成 25 年 7 月には、ついに県内で集落が消滅したという新聞記事が取り上げられた。

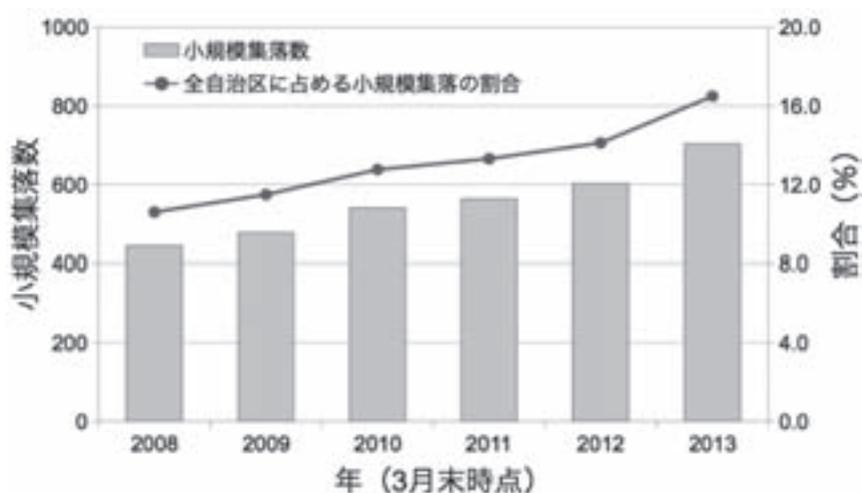
このような県内の状況に対応するべく、大分県はすでに平成 20 年から大分県小規模集落対策本部を設置し、市町村と協力しながら各種の施策を行なってきた。しかしながら、今後も小規模集落が急速に増加することが予想されることから、私たちは現在の施策を踏まえたうえで、さらに集落で暮らす人が安心して暮らせる施策を研究し、政策提案を行う。

2. 現状分析と課題

県内の小規模集落数は 703 と年々増加しており、今後も人口減少と高齢化は進み小規模集落は増加すると予測されている。現在小規模集落では、そこで暮らす人の健康長寿化によって集落機能を維持しているが、地域を支える人の年齢は高く、年齢別人口分布は若者のいない偏ったものであるため、今後数年で集落機能の低下は表面化するものと予想される。

現在の施策は個別の問題への解決策ではあるものの、集落の人口減少、集落機能の低下そのものへの対策が取られているとは言えないのが課題である。

図 大分県の小規模集落数の推移



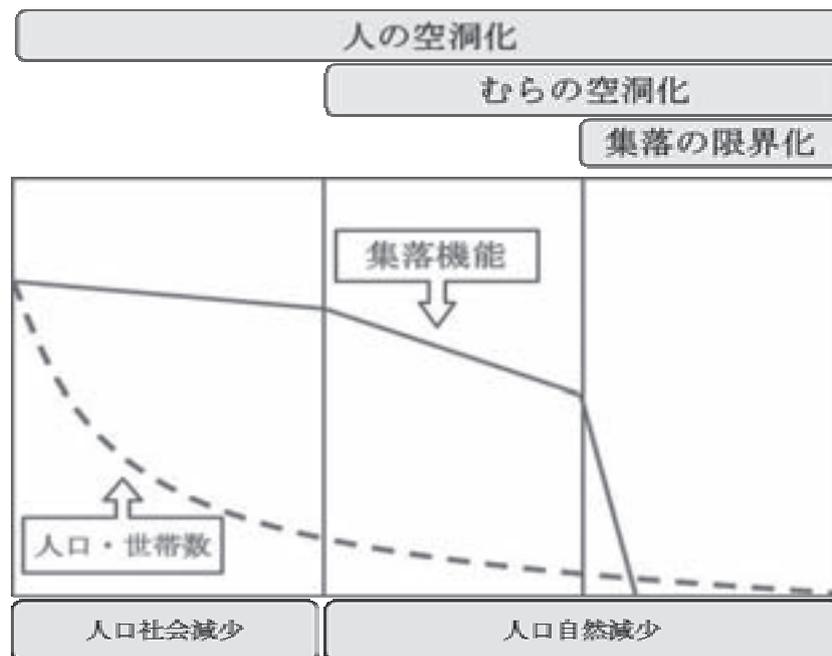
3. 政策の方向性

集落が、その機能を低下させ、存続が難しくなるいわゆる限界集落化までの流れには 4 つの空洞化というプロセスがある。それはまず数値で表すことのできる 3 つの空洞化から始まる。①人の空洞化（人口減少）、②土地の空洞化（耕作放棄地、空き家の発生）、③むらの空洞化（寄合回数、行事の減少など）である。①の人の空洞化は、土地の空洞化・むらの空洞化のスタート地点であるが、これまで国、県、市町村は 50 年に亘って、交通網の整備から産業振興まで各種の施策を行ってきたにもかかわらず、小規模集落での人口増加に至っていない。その根底には地方で暮らす人の④誇りの空洞化（諦観の発生）がある。誇りの空洞化とは、地方の生活に誇りを持つことが出来ず、都市での生活をより良いとする考え方で、地方で何をやっても無駄であるといった諦めが住民に蔓延することである。この 4 つの空洞化が進んだ結果、その集落は消滅する。

このような目に見えない気持ち、感情に対してどのような施策が有効であるのか、先進地視察や調査をもとに研究した結果、住民一人ひとりが活躍でき、意見を出せる場を新たに作り上げるという方向性をとることとした。

また今回は、小規模集落で発生している土地問題については別途取り上げ提案を行うこととした。

図 集落機能の低下や集落の限界化に関するモデル



4. 政策提案

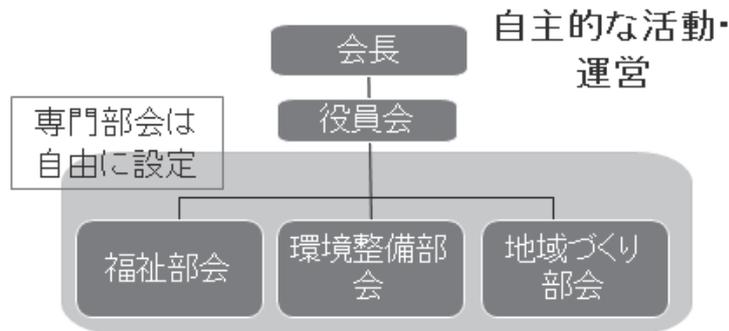
(1) 地域コミュニティの設立

地域コミュニティとは複数の集落を結びつけた新しい組織である。従来の集落単独で地域を支えられないのであれば、これまで地域で埋もれている人材（女性・若者・子供）を活用し、より大きい面積をカバーしてもらうしか方法はない。そのため全県下に地域コミ

ユニティの設立を推進する。

その規模は概ね、互いに顔見知りであるという小学校区程度とし、既存の組織や団体を包括し、共存を図る。家長制度が強い地方では現在の組織のままでは、女性や若者の意見が表れにくいいため、一住民一票の全員参加型の組織とする。

図 地域コミュニティ体制案



(2)地域コミュニティ設立支援のための県集落支援員の設置

地域コミュニティの設立にあたっては、地元への説得や協議のため市町村職員の負担が大きい。そのために県域で活動する集落支援員の設置を提案する。実際のコミュニティ設立の際は、県、集落支援員、市町村で推進班を作り設立まで支援を行う。また県下各地で地域コミュニティの設立が進んだ場合、集落支援員は市町村の枠を超えた協力体制の整備や情報共有などの支援を行う。

(3)「土地届け」の徹底と窓口の一本化

小規模集落における農地や林地において、手続きの煩雑さから相続登記がなされないまま所有者不明の土地が増加しており問題となっている。そのため、手続きの簡素化を図るため市町村窓口の一本化を図る。

(4)空き家調査及び対策

地域コミュニティを活用し、空き家の調査を行う。これによって、明らかになった空き家は所有者が利用しないのであれば、地元で活用できるよう市町村へ現物寄付するよう所有者へ働きかける。または市町村が購入し滞在体験施設などへ利用する。また、老朽化が進み、周囲に危険が及ぶ空き家については、事業を活用し除去する。

5. おわりに

私たちは、小規模集落問題解決のための政策として地域コミュニティの設立を考えた。ここで重要なことは、住民自身が自ら考え行動するきっかけとすることであり、取り組みを通じて、集落に最も必要な回答を見つけてもらうのである。しかし一方で、集落の自主性を尊重した結果、地域コミュニティに参加しない集落はどうするのかという問題も残されている。すでに限界化や無住化に直面している集落にとっては、再起を図ること自体が困難であり、提案したような施策が十分な効果を有するかは疑問が残る。こうした集落については発展的な集落解消といったまた別の対策を検討しなくてはならない。

また、都市郊外には、かつてのニュータウン等であって、人口はまだまだ十分残っているものの、他地域と比較しても高齢化率がひとときわ高く、年齢別人口構成のバランスが崩れている地域もある。都市近郊で、相互扶助の精神が受け入れられるかどうか、そもそも自治体活動の参加率が低いなど、地方での小規模集落の問題とはまた異なった問題を抱えると想定されるため、そこではまた別の方策を検討せねばならないだろう。