

# 都市政策

季刊 '09. 7

第136号

特集

## 都市の就業戦略

—就業機会の向上にむけた基礎自治体の取組み—

### 巻頭言

「少子化の進展」は経済社会の直面する  
問題を映し出す鏡である …………… 清水 紀男

### 論文

- 都市政策としての雇用就業戦略 …………… 加藤 恵正  
 就業状況の都市間格差とその要因  
 —神戸市における就業戦略に関する一考察 …………… 勇上 和史  
 もうひとつのワーク・ライフ・バランス論  
 地域内で中間労働市場的な雇用を増やすために …………… 相川 康子  
 神戸商工会議所の雇用・就業対策 …………… 大原 哲誠  
 生きがい就労に向けた NPO の取組み …………… 村上 義弘  
 都市の就業戦略  
 平成20年度「民・学・産との協働による政策研究事業」の概要 …… (財)神戸都市問題研究所

### 緊急レポート

神戸市で国内初の感染者が発生  
 新型インフルエンザの発生と市の対応状況報告  
 …………… 神戸市新型インフルエンザ対応検証ワーキンググループ

### 行政資料

神戸市教育振興基本計画  
 「心豊かに たくましく 生きる」こうべっ子を目指して  
 ～人は人によって人になる～ (概要)  
 平成20年度 神戸市チャレンジ研究員研究報告書 (概要)

## 特集 都市の就業戦略 —就業機会の向上にむけた基礎自治体の取組み—

### 巻頭言

- 「少子化の進展」は経済社会の直面する  
問題を映し出す鏡である …………… 清水 紀 男

### 論文

- 都市政策としての雇用就業戦略 …………… 加藤 恵正 4  
 就業状況の都市間格差とその要因  
 —神戸市における就業戦略に関する一考察 …………… 勇上 和史 19  
 もうひとつのワーク・ライフ・バランス論  
 地域内で中間労働市場的な雇用を増やすために …………… 相川 康子 27  
 神戸商工会議所の雇用・就業対策 …………… 大原 哲誠 34  
 生きがい就労に向けた NPO の取組み …………… 村上 義弘 40  
 都市の就業戦略  
 平成20年度「民・学・産との協働による政策研究事業」の概要 …… (財)神戸都市問題研究所 48

### 緊急レポート

- 神戸市で国内初の感染者が発生  
 新型インフルエンザの発生と市の対応状況報告  
 …………… 神戸市新型インフルエンザ対応検証ワーキンググループ 70

### 歴史コラム

- 神戸福祉物語（戦前版） …………… 行天 博志 80

### 潮流

改正雇用保険法 82 / 道路特定財源の一般財源化 82 / 体罰に関する最高裁判決  
 83 / 民法724条の除斥期間の例外を認めた最高裁判決 83 / 産業再生法 84 / 未来  
 開拓戦略（Jリカバリー・プラン） 84 / 土地の公示価格 85 / エコ・アクション・ポ  
 イント 85 / 温室効果ガス排出削減の中期目標 86 / 地域住民が主体となった有償  
 運送（過疎地有償運送） 86 / 「神戸市配偶者暴力対策基本計画」の策定 87 / 神戸  
 市建築物安全安心実施計画（第3次） 87

### 行政資料

- 神戸市教育振興基本計画  
 「心豊かに たくましく 生きる」こうべっ子を目指して  
 ～人は人によって人になる～（概要） …………… 神戸市教育委員会事務局 88  
 平成20年度 神戸市チャレンジ研究員研究報告書（概要）  
 …………… (財)神戸都市問題研究所 93

### 新刊紹介

年報自治体学第22号 自治体計画の現在 116 / 防災の心理学 ほんとうの安心とは何か  
 116 / 地域力の再生へ 人間主体のまちづくり 116 / エリアマネジメント 地区組織に  
 よる計画と管理運営 117 / 現代社会福祉行財政論—社会保障をどうするか— 117 /  
 自治体の観光政策と地域活性化 117

# 巻頭言

## 「少子化の進展」は経済社会の 直面する問題を映し出す鏡である

日本銀行総務人事局審議役(前神戸支店長)

清水紀男



わが国がいよいよ人口減少社会に突入し、かつて人類が経験したことのない急速な少子高齢化国家となろうとしている現在、人口論に止まらず、その背景を社会的・経済的側面から分析し、対応を考えるという取り組みが多方面で行われている。この問題に関し、理論的に分析を行い、科学的に対応策を練り上げることが重要であることは言うまでもない。ただ、近頃筆者は感覚的な議論ではあるが、子供が生まれなくなる社会、しかも急速かつ過度に少子化が進む社会というものには、どこかに不健全な点があるという目で物事をみることが肝要ではないか、と考えるようになった。逆に言えば、「少子化進展」の度合いを見ていれば、その社会が直面している主要な問題の深刻さが分かるのではないか、ということである。

少子化の進展は、当初、非婚化・晩婚化や婚姻しても子どもを作りたくないという個々人の人生観・価値観の変化による面が大きいと言われていた。確かに私的な実感としては、結婚適齢期の世代において、価値観の多様化は大きく進展している。また暗い話題を耳にする機会が多くなる中で、子どもが生まれたとして希望のある明るい人生を送れるか、という点に不安を抱く人々も確実に増えているのであろう。

しかし筆者は、少子化の急速な進展の原因としては経済的側面を無視することは出来ず、経済社会の問題がそこに滲み出ているのであると捉えている。すなわち、農漁業や家内工業・小規模商店が日本経済の土台であった時代には、家計の収入＝生産活動を支えるのは労働力、労働者の頭数であった。子どもがいる家庭の賑やかさや子育ての喜びを否定するものではないが、誤解を恐れずに言えば、将来の働き手である子どもが多い家庭には、経済的にも安定した豊かな生活が保障されていたのである。

これが生産活動の近代化・現代化の中で、その量的側面の多くを規定するものが機械設備となり、人間の労働の占める役割は量的なものから質的なものへと大

きな変化を遂げた。こうした中で、子どもを産み育てることにより得られる経済的な利益は相対的に低下し、逆に子育てに伴う費用の高さが目立って来るようになった。子育ての費用とは、食費や教育費といった直接的なコストだけではない。母親が子育て時に職業を離れることに伴う機会費用（得べかりし所得の喪失）も含まれている。特にわが国においては、女性が就業を続けて行く中で得られたであろう所得と一旦家庭に入り再び就業した場合の所得との差は、極めて大きなものとなってしまっている。こうした子育てに伴う費用が、非婚化・晩婚化を招き、婚姻した夫婦が作る子供の数を減らし、少子化を大きく推し進めていることは間違いない。

まず子育てを機に多くの母親が職業を離れざるを得ないという問題は、子育てに象徴される家庭生活と仕事との両立が難しいことに根差している。その背景としては長時間労働が当然のこととして組み込まれたわが国の職場環境、保育施設への入園が出来ない待機児童の存在、両親の介護等に関する社会的なサポートの脆弱さ、などが指摘されている。いわゆるワーク・ライフ・バランスを如何に確立していくかという問題である。

次に子育てによる機会費用、つまり子育てを終え再就業しようとする女性の給与水準が低いという問題は、わが国の多くの組織の給与体系が終身雇用型の正規雇用を中心に構築されており、雇用形態が多様性と流動性を増している現状に十分対応しきれていないことを示唆している。この解決策は労働による付加価値に見合った給与の支給、一言で言えば、「同一労働同一賃金」の徹底である。現在直面している急速な景気悪化のもとで、正規雇用と非正規雇用の格差問題が大きくクローズアップされているが、その問題の源泉もこの点にある。最近流行りの言葉を使えば、再チャレンジの容易な経済社会の構築が求められているということであろう。

このように「少子化の進展」は、現在の経済社会が直面している重要な問題を映し出す鏡と言える。特にわが国においてこれから本格化する労働力人口の急激な減少をマイルドなものに止めるためには、子育て世代の女性を労働市場に止めることが喫緊の課題である。その対応には労働市場の大きな枠組みを規定する国や経済関連団体、個別企業等の前向きな対応が望まれるところである。そしてそれはまた、地域社会やNPOに大きな役割を期待したい分野でもある。いずれにせよ、活力ある地域経済を目指して行くのであれば、「少子化の進展」に歯止めをかけていくことは極めて重要なポイントである。いやそれを避けて活力ある地域経済は達成されないと言っても過言ではあるまい。

## 特集「都市の就業戦略 —就業機会の向上にむけた 基礎自治体の取組み—」にあたって

中長期的に見て、平成17年度より国全体として人口減少時代に入り、生産年齢人口や労働力率の減少・低下に対応していくことが、大きな課題となっている。

また、市民の暮らしを支える都市活力を全体的に示す指標である一人あたりの市民所得について、神戸市は、中期計画「こうべ2010ビジョン」において、大都市の中位の水準をめざすこととしている。ここで、一人あたりの市民所得とは、雇用者報酬、企業所得、財産所得の合計である市民所得を全市人口で割ったものである。しかし、神戸市の現状では、順位が低位に低迷している。この低迷している要因の一つとして、全市人口に占める就業者の低さが指摘されている。

以上のような就業率を巡る課題を背景として、弊研究所では、神戸市からの受託業務である「民・学・産との協働による政策研究」の平成20年度のテーマとして、「都市の就業戦略」を取り上げた。就業に関する学識経験者、経済団体、企業、NPOや神戸市を構成メンバーとして、設置された研究会において、神戸市の就業実態を分析し、また、地域レベルでの就業機会の向上に向けた基礎自治体や企業の先進事例を調査し、これらの研究成果を踏まえて、神戸市における就業機会の向上に向けた方策について提案した。

今回の調査・研究を進めるにあたっては、労働市場における供給面に焦点をあてている。労働市場の需要面については、企業誘致に関するものや企業の活性化策など、これまで継続的な施策が行われていることもあり、今回は、取り上げていない。

本号では、研究会の若干の委員にお願いして、研究会での報告内容や、その専門領域毎に、地域レベルで就業機会の向上に向けて、基礎自治体や企業・NPOが取り組むべき方策について、執筆していただくこととした。平成12年の地方分権一括法施行で職業安定所の業務が完全に国の業務になる一方、平成12年の雇用対策法改正、16年の職業安定法改正により、地方自治体における雇用政策の実施が要請されている。本特集が、基礎自治体が就業環境の向上のための施策を議論する上での一助としたい。

まず、論文「都市政策としての雇用就業戦略」では、これまで政府において所管されてきた労働市場に関わる諸施策について、都市政策として展開する必要性とその課題について検討を行う。次に、「就業状況の都市間格差とその要因」では、利用可能な集計データを用いて就業状況の都市間格差とその要因を検証し、神戸市における市民の就業促進に向けた政策課題を整理する。「もうひとつのワーク・ライフ・バランス論」では、地域内での就業困難者のための中間労働市場の形成方策をワーク・ライフ・バランスの推進と関連づけて考察する。続いて、神戸商工会議所が取り組む雇用・就業対策、NPO法人が取り組む生きがい就労に向けた取り組みなどについて、報告いただいた。

なお、本号では、緊急レポートとして、国内初の新型インフルエンザ感染者が発生した神戸市の対応状況の報告を掲載している。

# 都市政策としての雇用就業戦略

兵庫県立大学経済学部教授 加藤 恵 正

## 1. 問題の所在と本稿の目的

2009年4月、完全失業率が5.0%となった(総務省)。この時点において完全失業者数は346万人で、ここ6ヶ月連続で増加し続けている。政府による雇用調整助成金による失業率上昇緩和措置を勘案すると、実際には雇用情勢はより深刻といえそうだ。これを地域別にみると近畿地域は5.6%、南関東は4.5%と1ポイント近くの格差がある。現下の経済状況との関係から地域の産業構造の違いを反映している。

もともと地域の雇用就業は、地域固有の社会経済的状況と関連しながら年齢や職業などにおいて多様な実態を有している。OECDは、雇用就業政策において、局地的労働市場の情報が共有され、また関係主体が連携しやすいことから、地域でのマネジメントの有効性を local flexibility という観点から議論している<sup>1)</sup>。こうした状況は、わが国社会が少子高齢化を深化させる過程で、より明確な形で先鋭化してきているとあって過言ではない。

ここでの論点は、第一に、高齢人口の増加と若年人口の急減が、企業における雇用制度のあり方の再編・見直しを不可避としていることだろう。これまでどちらかという脇役であった女性や高齢者の雇用制度の拡充は既に顕在化してきている。第二に、移動性向が高い若年層の枯渇により、地域間の労働力の需給ギャップ調整が市場メカニズムでは機能しなくなってきていることがあげられる。長男長女家族の拡大にともなって、若年層の地元定着指向が強化されたとの指摘もある。こうしてみると、変化が加速する個別地域の多様な需要にたいしてきめ細かな労働の供給体制を整備していくことが求められる。少子高齢化がもたらす空間的な人口の偏在も、地域雇用就業政策のありかたを大きく変えることとなるだろう。さらに、社会の成熟化とともに、働くことの意義が変わってきている。現代社会における働き方は、人々の居住地選択と関わりながら地域の多様性をますます顕在化させる可能性がある<sup>2)</sup>。

日本での雇用創出は主としてマクロ経済政

1) OECD, *Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges*, 1998.

2) 樋口美雄「日本で地域による雇用戦略が必要な理由」樋口美雄・Sジゲール他編『地域の雇用戦略』日本経済新聞社、15-44頁、2005年。

策が担ってきた。とりわけ、財政出動による公共投資は、地方圏における重要な雇用創出源であった。しかし、こうした需要側面に焦点を当てたアプローチは、現在、大きな岐路に立たされている。まず、地域経済が社会資本整備を軸とする公共投資によって期待通り効率化されておらず、その効果が縮小してきている点をあげなければならない。地域経済の全要素生産性から検討を行った樋口は、社会資本の充実が必ずしも地域経済の効率に結びついていないことを実証している。政府によるマクロ政策が地域の雇用創出とリンクしなくなっていることを示唆している。地域における雇用創出は不可避の課題とってよい<sup>3)</sup>。

S.Giguere は、従来の雇用政策の限界として、政府による画一施策が地域の需要サイドの要請を反映することが困難であること、政府の縦割り施策により政策間の連携・融合が十分図られないこと、少子高齢化のためにこれまでの労働力の地域間移動ではその需給ギャップが埋められないことなどから、地域のイニシアチブによる雇用促進の必要性を指摘している。そこでは、地域ガバナンスの改善の重要性を指摘するとともに、知識基盤構築によって地域自らが雇用を創出すること、労働市場政策と経済開発政策の連携、地域が各々独自の雇用政策を展開する必要性などを指摘している<sup>4)</sup>。

地域における雇用就業への取り組みを本格的にスタートすべきときがきた。本稿の目的は、これまで政府（現在、一部は都道府県）において所管されてきた労働市場に関わる諸施策について、都市政策として展開する必要性とその課題について検討を行おうとするものである。

## 2. 都市政策としての雇用就業戦略

### (1) 人口減少社会における都市経済の「豊かさ」：フル就業社会へ

ここではまず、地域経済の全体像を見るために、一人当たり市民所得を取り上げることにしたい。一人当たり市民所得は、

$$\begin{aligned} \text{一人当たり市民所得} &= \text{市民所得} / \text{人口} \\ &= (\text{市民所得} / \text{就業者数}) \\ &\quad \times (\text{就業者数} / \text{労働力数}) \\ &\quad \times (\text{労働力数} / \text{人口}) \end{aligned}$$

という三つの要因に分けることができる<sup>5)</sup>。一人当たり市民所得は、他の要因を一定にすれば就業者1人当たり市民所得（雇用者所得＋財産所得＋企業所得）＝労働生産性が高いほど、また労働力数（就業者数＋完全失業者数：現在働いている労働力に求職型無業者を加えた人数）のうち職業に就き働いている人の割合が多いほど水準は高い。また、市民全体のなかで労働力数が多いほど所得水準は高くなる。

一人当たり市民所得に最も大きな影響を及ぼしているのは労働生産性で、都市・地域における労働市場の需要側面である。この点に関しては、これまでも都市や地域の経済政策として、企業立地促進や中小企業のイノベーション支援といった視点からの政策が実施されてきた。都市・地域産業政策に関わる項目である。これにたいし、第2項は都市地域における雇用就業問題と関わっており、労働力のなかで実際に働いている就業者の割合を示すもので、女性、高齢者などの労働市場への参加率、若年層の就業状況など地域による差異が大きい項目でもある。これは、地域労働市場の実態を示すものであり、これまで国民

3) 樋口 (2005) 26-29頁。

4) S.Giguere「地域雇用開発、分権化、ガバナンスと政府の役割」樋口他編、45-72頁、2005年。

5) 黒田達朗・田淵隆俊・中村良平著『都市と地域の経済学』有斐閣、214-217頁、2008年。経済企画庁調査局編『平成2年地域経済レポート』53-56頁、1990年。

経済的視点から検討が行われてきた「働く」ことに関わる問題を、地域固有の課題として点検していく必要性を示している。女性・高齢者雇用や若年層の高失業率、さらには拡大する労働力流動化などは、わが国の労働市場が共通して直面する現実である。しかし、こうした課題群への対応は、個別の都市・地域が有する社会経済特性と深く関わっており、地域に根ざした雇用・就業政策策定は喫緊の課題である。いまひとつ、この第2項が示唆しているのは、就業を通じて社会に「参加」することの重要性である。「全員が社会に参加し、その能力を発揮し、生き甲斐を感じることができるようにすることは、社会の活性化、安定化、健全な発展につながる」<sup>6)</sup>。こうした視角は、ソーシャル・インクルージョン・アプローチとして現在では、EU等における都市・地域政策の核心として位置づけられている。一人当たり市民所得への影響度は第1項目の労働生産性ほど数値上は大きくないが、第2項は都市や地域における市民のくらしを示すきわめて重要な項目といってよい。労働力に占める就業者数の確保・拡大は、その仕事の質の確保とともに、これからの都市政策の根幹のひとつと位置づけることができる。EUの雇用戦略は、失業者だけでなく勤労意欲喪失者の就業促進も対象にしているため、目標を失業率低下ではなく就業率向上におき、これを「フル就業 (full employment)」と呼んでいる<sup>7)</sup>。わが国の諸都市・地域が直面する課題もこうしたEUの問題と共通していると考えてよいだろう。

## (2) 都市における雇用就業の再編と創出

わが国が直面する人口減少・少子高齢化は、

基本的には労働力の供給制約局面を拡大することになる。これまで労働市場への参入が十全ではなかった女性・高齢者への期待が高まる背景はここにある。こうした労働力不足が懸念される一方、失業率は上昇を続けている。とりわけ、若年層 (15-24歳) の失業率は、11.3%に及んでいる。この背景には、バブル経済の崩壊以降、需要面での縮小が大きかったことと、需給両面での構造変化のなかで労働力のミスマッチが深刻化したことが考えられる。かかる構図は、実際には産業構造や企業立地など地域経済固有の要因と強く関連している。

ここでは、まず都市における労働市場の課題と政策の視点から枠組み (図1) を整理しておくことにしたい。雇用に関わる経済構造変化は加速している<sup>8)</sup>。グローバル化下での競争構造の変化は、地域経済にも大きな影響を及ぼしており、そのもっとも大きな変化は賃金にあらわれている。東アジアとの経済統合の加速のなかで労働分配率の抑制が顕在化しており、これまでのような高い賃金を日本で享受し続けることは困難となってきた。働き方やその仕組みを根本的に再編する必要性を示唆している。こうした変化は、少子高齢化や働くことへの意識変化ともなって、労働市場に大きな影響を与えてきているのである。

ここでは、効率的で柔軟な労働市場形成に向けて、「年齢などによる差別のない雇用制度の確立」「雇用流動化に呼応した柔軟な (再チャレンジを可能とする) 就業の仕組み形成」「労働市場情報の不完全さ軽減による需給ミスマッチ解消、そして雇用拡大に向けたシステム形成」等を喫緊の課題とした。こ

6) 松淵厚樹「就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築」労働政策研究・研修機構編『これからの雇用戦略』29-71頁、2007年。

7) OECD, *Policies Towards Full Employment*, 2000.

8) 清家篤『労働経済』東洋経済新報社、199-224頁、2004年。



うした労働市場政策は、実際には個別地域において固有の資源と連携させながら効果を最大化させるべく具体的な形で展開していくことになる。ここでは地域での調整が求められる2つの視点を提示することにした。第一は、就業の「質」の確保である。将来に向けて展望のある仕事を人々に選択肢として提供できるのかが問われている。ILO（国際労働機関）のディーセントワーク（Decent Work）、EUの仕事の質（Quality in Work）など、量的な仕事の確保とともにその質のあり方は世界的課題である<sup>9)</sup>。とりわけ、わが国において失業率が高い若年層にたいし将来的に展望のある雇用就業を提供していくことは喫緊の課題といわなければならない。雇用の「質」は、多様な働き方の選択肢の提供とも関わっている。

社会の成熟、ライフスタイルの多様化は、

これまでとは異なる働き方となって顕在化する。そこでは、職業上の多様性だけではなく、正規・非正規などの雇用形態から労働時間などの就業形態、さらにはインディペンデント・コントラクター（独立業務請負人）といった働き方<sup>10)</sup>やNPO/社会的企業など社会的領域などでの新たな仕事の選択もある。こうした雇用就業の多様化を可能とする制度整備も急がなければならない。労働の質や多様な選択肢の確保は、働く1人1人の労働意欲の醸成に結びつくことになる。

### (3) CPO型都市政策としての展開の可能性

「そもそも地域レベルでの雇用政策とは何なのか」。渡邊は市町村における雇用政策の取り組みに関してこう指摘している<sup>11)</sup>。図1では、都市雇用就業戦略を労働市場政策のなかに位置づけた。「就業の質の確保」、「多様

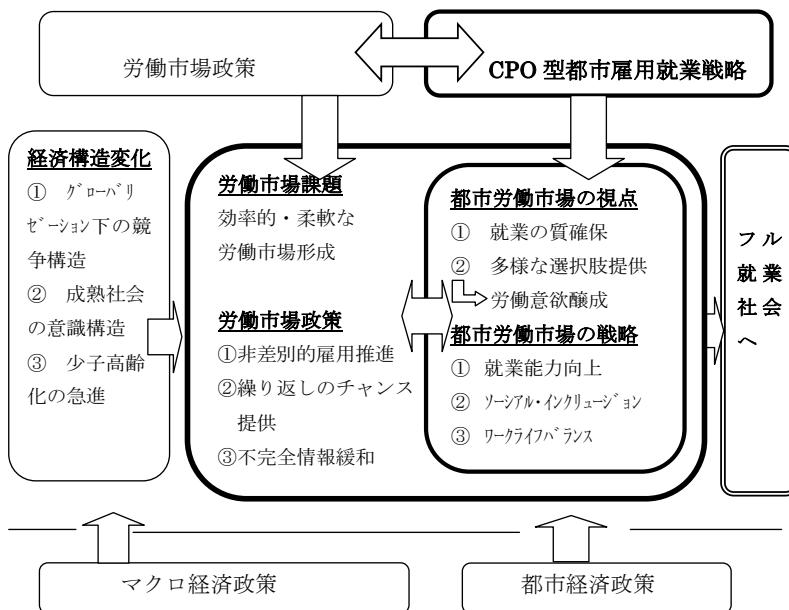


図1 経済政策と労働市場政策

9) 藤井宏一「就業の質と就業インセンティブの向上」労働政策研究・研修機構編（2007）、72-106頁。

10) ダニエル・ピンク『フリーエージェント社会の到来－「雇われない生き方」は何を変えるか』玄田有史他訳、ダイヤモンド社、2002年。

11) 渡邊博顕「市町村の雇用創出への取組と今後の課題」労働政策研究・研修機構編『地域雇用創出の新潮流』197-244頁、2007年。

な選択肢の提供」といった視点の設定やこれに基づく具体的な戦略は、わが国労働市場全体の問題であると同時に、自治体がイニシアチブを取って地域固有の課題に対応するために「現場」において具体的に設定し、また機動することができる。地域雇用政策の可能性について議論する佐口は、自治体独自の雇用創出プランを「産業振興策に埋没したものでなく、離職者を事後的に救済するだけの雇用対策でもない領域が成立しつつあるのかもしれない」と指摘したうえで、こうしたプランが、実現手段の有効性や諸プランの整合性などからその実現可能性については問題があるとの認識を示している<sup>12)</sup>。

これまで雇用就業に関わる政策は基本的には政府によって制度設計が行われてきた。しかし、現下のわが国の社会経済環境とその変化は、政府の一元管理型雇用就業政策では地域の多様性や変化に十分には対応できないことを明示したとあってよい。地域のイニシアチブによる地域の固有の課題に機動的に即応する雇用就業戦略策定は、今後不可避の課題であるが、きわめて多様な要素が絡み合って形成されている地域の労働市場に効果的かつ効率的に対処するためには、新規・既往の施策群を柔軟にパッケージ化することによって課題に的確に対応する視点が必要である。こうした視点はCPO（Co-ordination Policy Options）型政策<sup>13)</sup>として、その重要性が指摘されてきたところである<sup>14)</sup>。実際には、多様な分野・主体間の調整・連携を行いつつ、政策パッケージを構築することが狙いで、た

例えば政府と自治体政策の連携、地域内部における複数領域間の調整・連携を指している。ここでは、労働市場政策の目標をフル就業社会の実現としているが、かかる Policy Principle に向けたシステム化されたCPO型政策デザインが求められる。

### 3. 都市労働市場の構造と雇用就業戦略の目標

#### (1) 労働市場の3層構造

ここでは、まず都市労働市場の特性を整理したうえで、雇用・就業戦略目標を明らかにする。

一般に、労働市場には2つのタイプがある。ひとつは、企業組織内部において形成される「内部労働市場」である。ここでは、企業に雇用された労働者の職務・職種、賃金が決定される。企業組織における労働資源の配分と価格づけの場である。第二は「外部労働市場」である。これは、企業組織外部における労働資源配分機能を指しており、企業横断的な労働需給のマッチング機能等を担うことになる。実際には、内部労働市場と外部労働市場の接点をデザインすることによって、都市の特性に応じた形で仕事と生活の調和の実現、就業能力強化等をはかることが可能となる。都市の労働市場を議論するうえで閑却できないのは、第三の労働市場ともいえるべき中間労働市場である。既往労働市場とは無縁ないし縁辺部に位置づけられていた人々、社会的領域における新たな働き方を提案する人々によって

12) 佐口和郎「地域雇用政策とは何かーその必要性と可能性ー」神野直彦他編『自立した地域経済のデザイン：生産と生活の公共空間』有斐閣、2004。

13) 地域政策全体のなかでのコーディネーション政策の位置づけについては、次を参照のこと。H.Armstrong and J.Taylor, *Regional Economics and Policy*, Blackwell, 2000。

14) CPO型都市政策については、次を参照のこと。加藤恵正「CED（Community Economic Development）型都市政策の展開ーソーシャル・インクルージョン・アプローチによる都市再生」都市政策132号、4-17頁、2008年7月。

形成されており、既往内部労働市場と外部労働市場の結節点で台頭してきたもうひとつの労働市場である。ここは、就業のための実践的トレーニングを仕事につながら行う場であったり、社会貢献を含む生きがい就労の場など複合的な性格を有する都市固有の労働市場なのである。ここでは都市中間労働市場と呼称する。なお、英国ではこれまでに中間労働市場（Intermediate Labour Market=ILM）形成の試みが行われてきた。英国における中間労働市場は、長期失業者を通常の労働市場に戻すための仕事の提供や職業訓練を行う「場」として定義され、就業のための様々な支援がパッケージで提供される。英国での経験は、こうした ILM の拠点が衰退するインナーシティの再生にも寄与することを実証しており、雇用政策をこえて都市や地域再生を起動してきたことを明らかにしたのである<sup>15)</sup>。

労働資源としての「働き手」は、都市に形成される3つの労働市場とこれらに関わる広義の労働市場政策群のなかで自らの立場を形成していくことになる。たとえば、内部労働市場は個別企業における労働の組織内取引の場であり、直接的な形での政策的関与は大きくないが、経営者の意識改革による影響は大きい。企業における雇用契約を柔軟にすることによって多様な働き方を導入することは、外部労働市場との連動・連携強化につながる。こうした外部労働市場との関係拡大は、企業内部におけるエンプロイアビリティ支援やワークシェアリング導入などに結びつくことになる。さらに、CSR を核とする地域・社会領域と企業経営の接点形成など、企業内部に形

成される労働市場と都市政策との連関性はこれまでになく大きくなってきている。一方、外部労働市場の機能向上は、労働移動に関わる市場環境整備、就業能力強化支援などが政策となる。年齢や性別に関わらない雇用制度や年金のポータビリティ向上はかかる領域での重要課題であるが、地域との関係では、職業訓練充実、女性が働くための環境整備なども重要課題である。

都市中間労働市場は、地域に根ざした雇用就業を核とするより広範な社会的領域をカバーする。ここでは、高齢者、障害者、ニートなど従来の労働市場のなかでどちらかという副次的位置づけであった主体群と関わっている。ひとつには、こうした主体が既往労働市場で働くための「準備」あるいは「橋渡し」を行なう機能、第二には台頭する社会的経済領域の労働市場としての機能ということになる。こうした領域は、日本ではなお萌芽段階であることは否めない。ただ、阪神・淡路大震災からの復興過程で、神戸にはかかる領域がいち早く機能し、また蓄積もある。都市政策との連携が期待されるところである。その意味で、都市中間労働市場は、就業を含めその他の形での社会への参画を促す「もうひとつ」の社会調整の仕組みと位置づけてよい。

## (2) 都市雇用就業戦略の目標

都市における労働市場政策を検討するうえで、その供給サイドの就業への姿勢や需要サイドの雇用の判断などを軸としてくらしや失業、労使関係などカバーする領域は多岐にわたる。本来、都市における労働市場政策を考えるうえでは、多くのしかも複雑に絡み合っ

15) ILMについては、相川康子「地域政策としての I L M (Intermediate Labour Market) -若年失業者対策を中心に-」兵庫県立大学 星陵台論集38-2, 1-22頁, 2005年。を参照のこと。また、英国では多くの研究蓄積があるが、ここでは次をあげておく。D.Finn and D.Simmonds, *Intermediate Labour Markets in Britain and an International Review of Transitional Employment Programmes*, 2003.

た要因群を総合的に点検しなければならないが、政策具体化のためには、これらを統合した戦略的 Policy Principle が必要である。ここでは、都市に形成される3つの労働市場が効率的かつ柔軟に機能するための接点である相互関係に着目し、内部労働市場と外部労働市場の接点を形成する「就業能力（Employability）の向上」「ワーク・ライフ・バランス（Work Life Balance）の確立」、及び内外労働市場と地域中間労働市場の3者をつなげる「ソーシャル・インクルージョン（Social Inclusion）構築」を目標として提示することにした（図2）。

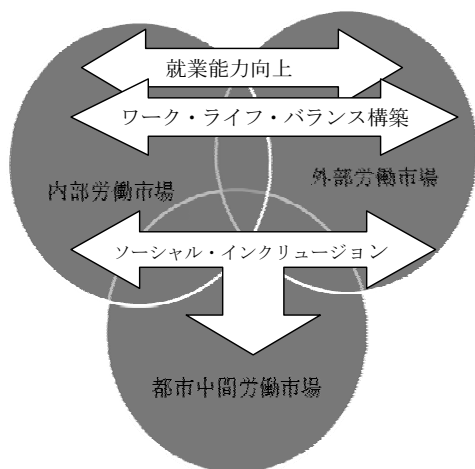


図2 都市の労働市場における3つの戦略目標

われわれはこうした3つの戦略目標を実際の都市政策領域に組み込むことによって、具体的かつ統合的な戦略の全体像を描くことが

できる。ここでは、雇用就業戦略に関わる、「産業」「教育・職業訓練」「福祉」「まちづくり・環境」の4つの政策領域を暫定的に取り上げることにした。まず、産業領域は、労働市場における企業の労働需要や内部労働市場と深くかかわっており、都市政策としての雇用就業戦略展開におけるいわば出口部分に位置づけてよいだろう。教育・職業訓練領域は、労働市場における供給サイドの「質」と関わっており、ミスマッチ解消など市場の効率化に不可避であり、外部労働市場における制度インフラを構成する。福祉領域は、労働市場のセイフティ・ネットを担うと同時に今後拡大する需要領域でもある。まちづくり・環境領域は、これまで必ずしも雇用就業の場とは明示的に捉えられてこなかったもので、台頭するNPOや社会企業など新たな主体群を核に形成されている。以下、3つの戦略目標にアプローチするパッケージ・プログラムのうち雇用就業戦略の中核をなす就業能力向上を取り上げる。ワーク・ライフ・バランスについては、既に神戸市においても六甲アイランドをモデル地域とした取り組み等が進んでいることもあり、本稿では注釈として簡単に言及するにとどめることにした<sup>16)</sup>。残された課題としてこれら2つのアプローチを支えるソーシャル・インクルージョンを整理する。

16) 就業能力の強化とともに、内外労働市場にまたがる政策課題にワーク・ライフ・バランスの確立がある。労働需給のマッチングが重要な機能である外部労働市場においては、多様な雇用就業形態の選択が可能となる条件整備が必要である。ただ、かかる制度整備は、さきに指摘したように実際にはわが国全体の労働市場の問題である。一方、社会の成熟の過程で、外部労働市場がメソ・スケールでの議論としてその重要性を増していることを見逃してはならない。都市政策との関係からは、地域の雇用就業に関わる環境整備と密接につながっている。現在、われわれが経験している少子高齢化の急進は、雇用の量を問う時代から質のあり方を重視する社会への移行をも示唆している。「仕事と生活の調和」の実現において、長時間労働の束縛から逃れられないといった本来内部労働市場において取り組むべき課題があると同時に、働くことを支える地域環境整備は外部労働市場効率化に向けて都市政策として取り組むことができる大きな課題である。仕事と育児・介護の両立支援のための地域環境の整備は喫緊の課題と言わなければならない。

厚生労働省は都市部の保育所の拡充に向けて、ひとつの保育所を中心に複数の小さな保育所（分園）を運営する事業主を支援すると報じられている。短期的には景気の悪化が専業主婦層の労働市場への進出を促したことが保育所需要拡大につながっており、定員20名以上という縛りを撤廃の方針という。こうした女性が働く環境整備は、労働市場が効率的に機能するために今後不可避といわなければならない。

## 4. 都市雇用就業の戦略目標とパッケージ・プログラム

### (1) 就業能力（エンプロイアビリティ）の向上：複合領域施策連携による都市の積極的雇用政策

都市における雇用・就業対策は、労働力需給ミスマッチの抑制による都市労働市場機能の効率化をはかることにある。摩擦的なミスマッチであれば、情報共有の仕組みや介在機関の能力向上が要件となるが、構造的なものであれば教育機関との連携による能力開発・再教育といったことが重要となる。その際、企業が求める雇用にたいし、外部労働市場がこれにこたえる形で「就業能力強化」機能を有しておくことが必要である。こうして企業の内外で働き手の市場価値を共有することによって、個別企業内だけでの人材の配置という従来の考え方から、地域内で人材の流動化を促すことが可能となり、結果として地域内でのセイフティネットとして機能することと

なる。内外労働市場の接点拡大による労働市場の流動化は、人材が不足する中小企業などにたいし地域独自の視点から支援する仕組みづくりにも寄与することとなる。いずれにしても、「働き手」の就業能力強化が、都市労働市場機能の効率化に向けて重要である。

こうした職業・教育訓練など就業能力強化を軸とする雇用問題へのアプローチは、1990年代後半以降、EUにおいて積極的労働市場政策として若年失業者にたいして大きな成果をあげたことが報告されている<sup>17)</sup>。わが国政府において実施している「若者自立・挑戦プラン」は、積極的労働市場政策としての視点から策定され、ここでは、エンプロイアビリティを高める諸施策に加え、雇用助成金支給や障害者雇用対策なども含まれている。こうした政策の特徴は、労働市場への積極的な参入支援という狙いのもとに、地域の実情に則した形で既往施策を組み合わせることで効率的かつ効果的な運営を行なうことにある。

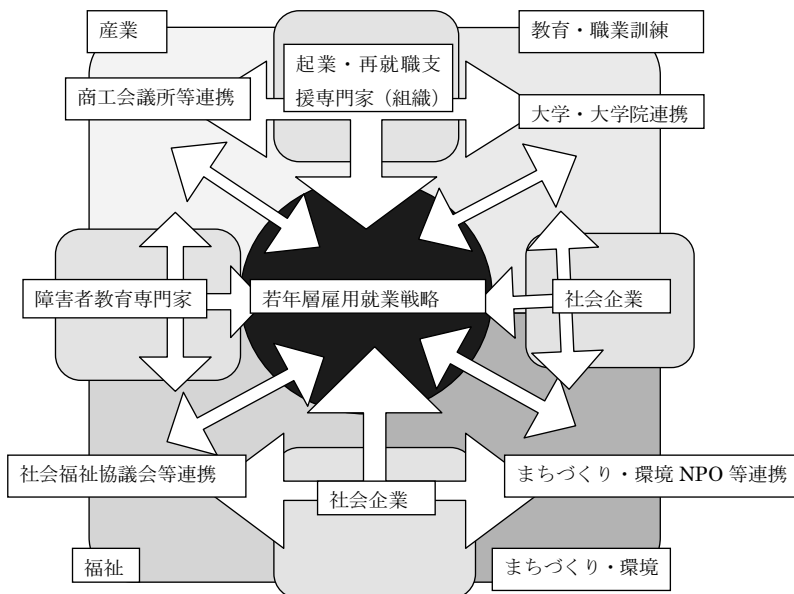


図3 若年層雇用就業戦略プログラム：雇用就業能力強化の視点から

17) たとえば、英国での試みについては次を参照のこと。OECD, *Jobs for Youth United Kingdom*, 2008.

## (2) 都市政策としての若年層雇用就業プログラムの視点

図3では、さきに示した4つの都市政策領域を結びつける形で、失業率が高い若年層に焦点を置いた就業能力向上を狙いとする施策群を描いている。中心に位置している戦略統括部門（ここでは若年層雇用就業戦略と明示）から各領域へ、また各領域間においても矢印を位置づけた。こうした矢印はそれぞれ個別施策を意味しているが、これらが有機的かつ体系的に連動していることが必要である。

施策連携は自治体内における異分野間だけではなく、政府・県の政策群との稠密な連携をも意味している。労働市場政策がこれまで主として政府が所管していたことを勘案すると、自治体が単独で実施する都市政策に加え政府等との連携によるCPO型アプローチは不可避である。さらに、単年度ではなく複数年にわたる中・長期的戦略としての位置づけが必要である。人材の育成、企業風土の変革など、実際には世界的な視野からの地域の社会経済システム再編としての都市政策の位置づけが求められる。

同図では4つの都市政策領域間に新しいプレーヤーを位置づけている。起業・再就職支援専門家やニート専門家、あるいは既往主体（地域社会）を牽引する社会企業である。こうした専門家群を育成した彼らと連携することは、雇用就業戦略推進において不可避となる。また、産業領域における企業や各種経済団体、教育・職業訓練領域における既往職業訓練施設、大学等、あるいは福祉領域での社会福祉協議会や各種団体・組織が、雇用就業にむけて意識改革や相互連携のための仕組みの創出を自ら行うことが必要である。政策的には、こうした新たな仕組みづくりや活動の際に求められる規制緩和・誘導を関連組織との緊密な連携のもとに行うことである。と

りわけ、台頭する社会企業が、まちづくり・環境領域を福祉や教育・職業訓練と結び付けている点には着目する必要がある。今後、多様な形で質・量ともに雇用就業分野でまちづくり・環境領域は、拡大が予想され、またその内容も他の領域に比してハード、ソフト、そしてヒューマンウェアにおいて革新的な試みが集中することが考えられる。こうした領域は、場合によっては新たな雇用就業のあり方を考えるための試行錯誤を容認した小規模な「実験室」としての機能を果たすことにもなる。これまで、規制によってロック・インした福祉、教育・職業訓練といった領域を、まちづくり・環境という地域固有の活動と結び付けることによって、新たなタイプの雇用就業の可能性に期待することが可能と思われる。

ここでは、都市政策としての若年層雇用就業プログラムの視点として、第一に施策全体が雇用の就業確保・創出というPolicy Principleに向けたマネジメントとしてデザインされていること、第二に異なる領域間を結びつける社会企業など新たな主体群と自治体とのパートナーシップ形成が重要な役割を果たすことをあらためて指摘しておきたい。

## (3) 施策連携による積極的雇用就業政策

都市政策としての積極的労働市場政策は、EUでの経験からおおむね「若年層や失業者への就業・職業訓練」「学校教育段階での職業教育」「失業者へのきめ細かな就業支援」という3つのパターンに分類することができる。

### ① 若年層や失業者への就業・職業訓練：若者に「希望」を与える雇用就業戦略

神戸市においても若年層の失業率が高い。若年層の就業率を高め、社会のそして自らの将来に対し希望と展望を与えることは急務と

いって過言ではない。その際、労働の質と選択肢を確保すること、再挑戦のチャンスを労働市場に内在させることが求められる。わが国においては、たとえば、厚生労働省による日本版デュアル・システムなどの試みもある。ここでは、積極的雇用政策の核心を形成する「若年層や失業者への就業・職業訓練」を中心に、複合領域施策連携による働く意欲の醸成の取り組み等に焦点を当てて事例紹介を行うことにしたい。

**(事例1)** まちづくり（土木・園芸）を核に失業者の再教育、さらに労働市場への復帰を支援（英国 Liverpool : Green Works）

これまで、雇用就業領域としては認知されてこなかったこの分野は、労働市場の新たな領域として地域固有の資源活用やこれによる課題解決が期待されている。たとえば、英国で活動するまちづくり型社会企業は、ガーデニングを軸とするパッケージ政策によって積極的雇用政策を展開している。この社会企業は、政府や自治体からガーデニング事業を受注すると、地域の失業者を優先的に雇用する。その際、より専門的な教育プログラムを提供することで、当該事業を遂行すると同時に失業者は専門的なトレーニングを受ける機会を

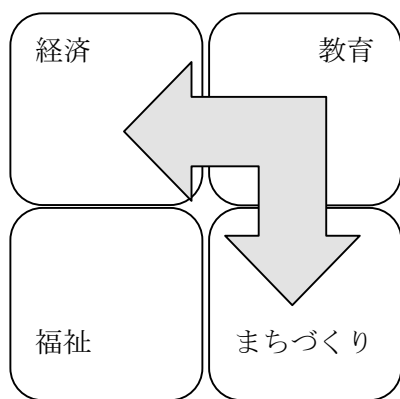


図3-1 英国 Green Works の複合領域連携

与えられ、自立可能なスキルを得ることになる。さらに、地方政府はこうした「職人」にたいし、1年間は公営住宅のメンテナンスの仕事を経験するという。職人として仕事をすれば離陸期間として、公共がこれをサポートする仕組みである。公共事業を行う社会企業が、同時に雇用政策の実施主体として機能しており、さらに場合によっては高度な教育プログラムをも提供する高等教育機関としての役割をも果たしている。1年間の労働市場参入への猶予期間は、地方政府と連携した「中間労働市場」をも形成しているといっよい。政府や自治体の縦割り施策を排し、地域課題に施策が巧みに連携したパッケージ・プログラムである。地域のイニシアチブで、こうしたCPO型連携政策を展開していくことが求められる<sup>18)</sup>。

**(事例2)** 地域に死蔵・蓄積された技術・技能を伝える。企業による若年層の職業教育（神戸 JOTC）

若年層対象の場合、職業訓練によってスキルを高め、より安定度の高い職業を確保する体制が必要である。その際、社会企業を含む支援体制の構築は今後不可避の課題である。神戸には企業が自社のグループ企業社員研修を行いながら、労働弱者に陥った若年層のスキルアップを行っている事例がある。地域企業・産業に死蔵されている技術・技能を、企業自ら産業の最前線での動きとともに若者に継承する試みである。もともと尼崎市に拠点を置く中堅電機メーカーA社は、現在、技術者派遣業をも経営している。ここでは、旧阪神工業地帯がこの100年間に蓄積してきたものづくりの蓄積（暗黙知・形式知）を、様々な理由で労働市場から距離を置いてしまった若年層に焦点を当て、彼らを労働市場に引き

18) 加藤恵正「震災復興における都市産業・経済政策－制度的側面からの検証と提案－」都市政策116号、3-49頁、2004年8月。

もどす試みである。同社の現時点での活動量は必ずしも大きいわけではないが、今後、世界の生産システムの再編制のなかで、特にアジア等への大阪湾ベイエリアの役割・機能を勘案すれば、重厚長大を核に形成された大手企業のかつての基幹工場群、関連下請中小企業群の様々な蓄積と取り組みを「学習」する「場」の形成ともいえる。ここで養成された若者の多くは、同社関連企業を中心に就業しているという。経済界自らの試みであるが、高専・大学などとの連携による資格等の付与・より広範囲な就業先の紹介など公民連携の構図を形成していくことも必要と思われる<sup>19)</sup>。

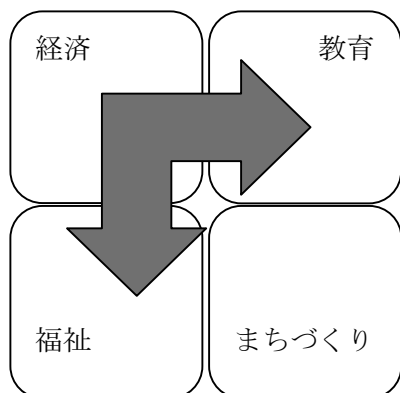


図3-2 神戸 JOTC の複合領域連携

**（事例3）** 地域で起業する仕組みづくりによる地域経済の再編。所有と利用の分離による森林再生，さらに新たな「価値」創造のための学習も…（岡山県西粟倉村・(株)とびむし）

従来、雇用就業の場としては必ずしも見られていなかった領域に、新たな仕組みや政策対応を行うことによって、かかる領域が自立的に働く場として機能し始める可能性がでてきた。岡山県西粟倉村は、「百年の森林（もり）事業」をスタートさせている。600にのぼる中小零細な山主である地権者から、10年間村に森を預け、村・森林組合が森の木を使っ

た住宅や木工家具等ビジネスを含む森林経営を行い、収益を還元する仕組みである。これを動かす資金として、全国からこの森づくりに賛同した人に1口5万円、合計1億円のファンドづくりにも着手している。所有と利用を分離することで、地域の活力を再生・創出しようとするこうした試みは、近年、農業や商店街など所有・利用関係が硬直化した領域で顕在化しつつある。ここでの特色は、1口の金額を抑えより多くの人々にその「価値」を伝えようとする「哲学」がファンド組成に示されたことだろう。雇用・就業という面では、新規の事業等に必要の人材の確保という形で進んでいる。村の経済規模からみるとかなりの数にのぼる新たな雇用が作られた背景として、村（行政）、地権者を含む森林組合（産業界）、コミュニティ（住民）を経済循環の過程に組み込み巧みに編集を行う専門家の存在がある。結果として、村の個別政策が全体として新たな雇用就業に向けて統合された。村営保育施設の充実、新規就業者への住宅支援などが森林資源をベースとした地域産業活性化と強く連動している。そこには、(株)とびむしというユニークなコンサルタントの存在がある。彼らは、死蔵されている森という

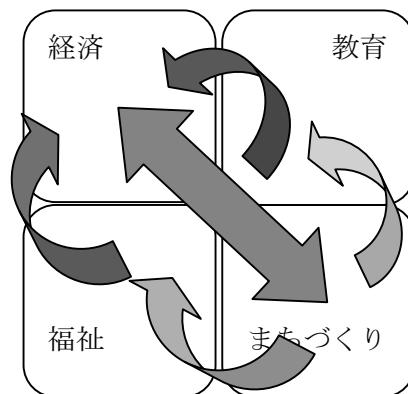


図3-3 岡山県西粟倉村・(株)とびむしの複合領域連携

19) 山本匡毅「阪神工業地帯の再生に向けた課題」（財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究員レポートNo.3, 2007年。



資源を、様々な形でまた経路で市場と結びつける重要な役割を果たしているようだ。森の「価値」と市場との接点を作り出すために、(株)「森の学校」を作ろうとしていることもそのひとつである。産直住宅事業や地場産品企画などを手がけるが、ここで興味深いのは住宅施主を含む消費者と森や木に関わる情報共有の場を持つようとしていることだろう。価値創造のための「ラーニング(学習)」は、いわばクラブ型経済のダイナミズムを稼働させるエンジンとしての役割を果たしている。限界集落で始まった「地域による起業と就業の場の確保」という地域ビジネス・モデルといえそうだ<sup>20)</sup>。

## ② 学校教育段階での職業教育

わが国の学校教育においてトライヤル・ウィーク、大学等の高等教育機関で実施されるインターンシップ等の現場での就業体験プログラムは、近年急速に進展してきている。教育領域において、若年層への積極的雇用政策に関わるプログラムを有することはきわめて重要である。その際、地元経済界との協力・連携は、生徒・学生が地域経済を理解し、卒業後地元で就職するといった点でも重要といえるだろう。さらに、仕事・技術の変化と進化のサイクルは加速しており、くらしのなかに継続的に学習のプログラムを組み込むことは不可欠である。地域における学校教育や高等教育段階での職業訓練が、卒業・就職をした後も容易に活用が可能な形で整備されていることが必要である。その際、地域企業との連携によって、地域経済・産業と連携した職業教育の必要性を指摘しておきたい。産業界と教育委員会の緊密な連携が必要である。

## ③ 失業者へのきめ細かな就業支援：ミスマッチ解消、個別支援など

積極的雇用政策の最後に、失業者へのきめ細かな就業支援の必要性をあげておきたい。神戸市においても、就業希望と実際の需要との間に乖離があることが明らかとなっている。単純な摩擦的失業であれば、外部労働市場の調整機能を用いて解決可能であるが、現実には、労働の需給両面における多様性やその変化がその時々でのミスマッチを顕在化させている。とりわけ、失業者にとって就業探索コストは大きく、働く側へのきめ細かな就業支援を行うことが求められているのである。

わが国においてはジョブ・カフェ(経済産業省)、地域若者サポートステーションや若者自立塾(厚生労働省)など、こうした状況に対応する施策が実施されておりその成果も明らかになりつつある。現場での、ワンストップサービスという縦割りを排した試みに期待したいところである。今後、地域の実情に則したより徹底した個人に向けたアドバイスの提供の仕組みも必要かもしれない。

## (4) 都市政策としての雇用就業戦略実現のために

ここでは、都市における雇用就業戦略を機動させるための課題を整理する。第一に、社会企業など新たな活動主体とのパートナーシップ形成を積極的に推進することである。図3で示したように、雇用就業問題は政府・自治体がこれまで行ってきた縦割り型の施策での対応に限界があることはこれまでも指摘してきた。さらに、現場での個別ケースへの対応、労働弱者への個人対応、また状況変化への機動的即応などは、専門的な経験やノウハウを有する社会企業やNPOと緊密な連携を

20) 梶とびむしへのインタビュー調査による。

とることによってきめ細かな施策の実現が可能となろう<sup>21)</sup>。第二に、これからの都市政策の重要な領域として、自治体の政策体系自体を再編成していくことも必要である。そこでは、直接的には、これまで雇用就業と関わりがなかった施策群を、たとえばここで示した「就業能力 (Employability) の向上」「ワーク・ライフ・バランス (Work Life Balance) の確立」「ソーシャル・インクルージョン (Social Inclusion) 構築」といった Policy Principleのもとに統合していくことだろう。その際、施策間の有機的関係を担保する「仕組み」が必要であるが、それと同時に自治体職員のこうした新たな領域への意識深化が重要である。都市雇用戦略における地方自治体のリーダーシップは、きわめて重要と言わなければならない。

## 5. 残された課題：ソーシャル・インクルージョンの構築へ

本稿では、都市政策としての雇用就業戦略について、若年層の就業能力向上を狙いとす積極的雇用政策を中心に検討を行ってきた。こうした施策は、本論の注において言及したワーク・ライフ・バランス戦略とともに、今後、雇用就業領域における都市政策として重要な位置づけ担うこととなる。

いまひとつ指摘しておかなければならない都市における雇用就業戦略の論点は、急速に台頭する「社会的経済」ともいべき新たな社会調整の仕組みを骨格とする地域中間労働市場と関わっている。さきに指摘したように中間労働市場は、長期失業者の滞留に悩む英国において、paid workを行いながら職業訓練を含む教育を受けることによって、通常の

労働市場での職業を得ることを促す仕組みとして政策的に実施されてきたものである。ここでは、こうした通常の労働市場にたいして、もうひとつの (alternative)「働き方」を組み込んだ社会的経済領域における労働市場として定義しておきたい。この地域中間労働市場形成を支えるのがソーシャル・インクルージョンである。「働くこと」は生活のための収入を確保するというだけでなく、社会に「参加」することによって、能力を発揮し生き甲斐や満足を感じることでもある。その意味で、すべての人が雇用就業、その他の経路を通じて社会に参加することをソーシャル・インクルージョンと呼んでいいだろう<sup>22)</sup>。もっとも、かかる視点は、現時点において必ずしもわが国労働市場政策に関わる議論では一般的ではない。その意味で、この領域の育成は喫緊の課題と言って過言ではない。本稿では、わが国ではなお萌芽段階にある都市中間労働市場について、雇用就業戦略の観点から若干の整理を行ったうえでその課題を指摘することでまともに代えることにしたい。

図4は、第三の労働市場とした都市中間労働市場を描いたものであるが、第一の特徴は、失業者を既往労働市場に参入させるための「場」としての位置づけである。同時に生きがい就業・社会貢献型就業などを統合し、これらが相互に関連性のある政策パッケージとなっている。第二に、失業者にたいしてはできる限り幅広い「選択肢」を提供する「場」でもある。地域課題は局地的であるため、特定地域に様々な雇用施策を集中させることが必要である。「仕事」に関わるきめこまかな情報や、中・長期的な教育プログラムの提供など、失業者にたいし幅広い「選択肢」を提示することが重要である。その際、地域の大

21) 佐口和郎 (2004), 232-234頁。

22) 本荘雄一・加藤恵正「ソーシャル・インクルージョン手法による地域の再生」国際公共経済研究, 2009 (予定)。

学等の教育機関との連携も必要であるし、台頭する社会企業など新たな主体の役割は大きい。こうした活動自体がもたらす雇用・就業機会の拡大は、地域における多様な「仕事」の開発とも関わって着目すべき点である。さらに「社会的経済」とも呼称される領域では、その互恵的・互酬的特性から既往市場とは異なる「仕事」を提供することが可能となる。社会的領域の事業化は、まちづくり・環境領域において発生する多様なニーズに対応するうえで行政、企業などでは限界がある。こうした都市中間労働市場を推進する主体は、機動性、柔軟性という観点からパートナーシップ型の組織や仕組みということになる。言うまでもなく、当該地域の需要拡大のための地域産業政策と連携することが必要である。

それでは、いまだ萌芽段階の都市中間労働市場の形成にはどのような課題があるのだろうか。第一は地域社会における資金循環の仕

組みの未成熟、第二は新たな働き方に対応できていない硬直的な労働市場、そして第三に台頭する主体を社会的に位置づける制度の欠如があげられる。資金循環と硬直的な労働市場については、別稿に整理を行っているので、ここでは社会企業等の新たな主体の制度化について言及しておきたい<sup>23)</sup>。

社会的経済醸成に向けてその主体である社会企業の制度を先行的に行ったのは英国である。2005年、CIC（Community Interest Company）が発足した。CICとは、自らの利益や資産をコミュニティ等公益のために保有し、会社としての柔軟性（上限付きで株式発行が可能）を有しつつ、地域や社会のための活動を指向する。ただし、税制の優遇措置はない。1980年代にコミュニティ・ビジネスを都市政策として位置づけた英国では、社会企業として進化した新たな主体をCICとして展開すべく制度化したのである<sup>24)</sup>。わが

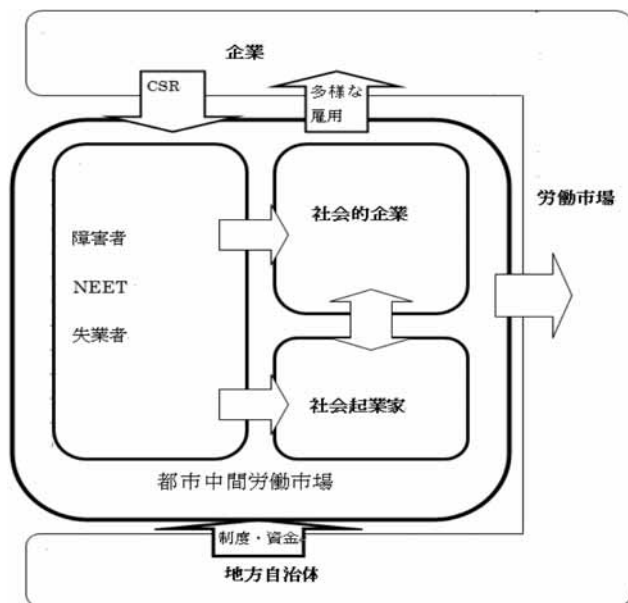


図4 都市中間労働市場

23) これら2項目については次を参照のこと。加藤恵正「都市の経済戦略-City-Region Innovation 政策へ」都市政策134号、32-34頁、2009年1月。

24) CICについては、わが国においても既に多くの論文等で紹介されているがここでは、次をあげておく。経済産業省『ソーシャル・ビジネス研究会報告書』2008年。

国においても、地域で起業する仕組みとして、協同労働の制度化（ワーカーズ・コープ）についての議論がおきている。こうした領域では、既に1万人の雇用と200億円の年間事業高にのぼっており、また、大学と連携した若者自立塾の運営など若年層への就業能力確保などにも取り組んでいるという<sup>25)</sup>。今後、社会企業の制度化はわが国の都市や地域経済の今後を考える上できわめて重要なかつ喫緊の課題といわなければならない。

以上、本稿では都市における雇用就業戦略について、若年層への積極的雇用政策を中心に検討を行ってきた。都市政策としてかかる領域はなお未成熟であるが、実際には間接的ながらこれまでも雇用就業に関わる様々な施策が行われていた。重要なことは、こうした施策群を積極的雇用政策として、またワーク・ライフ・バランス構築といった Policy Principleのもとに統合し、連携したパッケージ・プログラムとして再編成することであろう。今後、地域労働市場は地域ごとに多様な変化を加速させることが予想される。「働く個人」を核に組織、社会との関係性が大きく変化するとの認識である。知識経済への急速なシフトは、これまでの社会全体の枠組みを大きく変えようとしている。それは、「関係性の転換」とも言うべき事態なのである。「しごと」の変化は、加速する情報化とこれに伴う情報共有社会への急進が主導する既往資本主義経済における調整メカニズムの進化、世界の生産システム再編のなかでの産業組織・構造の急変、人口減少社会における社会調整など、多重・多層な変化が折り重なっていることを見逃してはならない。その意味で、「しごと」のあり方自体についての将来像を描くことは大変困難な課題と言わざるを得な

い。ここで、指摘しておかなければならないのは、こうした継続的に変化し続ける「しごと」を行う人的資源の創造・育成に関して社会全体が投資を行う必要性である。欧州等において、既往教育組織とは全く異なる視点の起業人材の育成の試みもスタートしている。従来の枠組みの殻から大胆に脱した新たな人材創出の仕組みが求められる。また、「地域」において蓄積されたソシル・キャピタルをベースとした face to face 型の信頼度の高い情報共有の仕組みづくりも重要である。都市雇用就業戦略は、地域における人材への投資（教育・職業訓練）を核に、地域に重層的に形成されている主体群を巧みにつなぐことによって、高まる雇用の流動性を働き手の選択肢の拡大、将来展望が描ける雇用就業の「質」の確保を行うことが大きな課題となろう。

25) 古村伸宏 「新しい公共」「新しい福祉社会」を拓く協同労働」公共研究（千葉大学）第2巻第3号、235-241頁、2005年。

# 就業状況の都市間格差とその要因

## — 神戸市における就業戦略に関する一考察<sup>1)</sup> —

神戸大学大学院経済学研究科准教授 勇上 和史

### 1. はじめに

従来、雇用対策の責任は国に帰属しており、また資本（工場等）や労働の自由な地域間移動の仮定の下で、労働者の就業行動における地域差を考慮した分析の蓄積は乏しかった。しかし、例えば女性の就業行動について地域差の分析を試みた武石（2006）や安部ほか（2008）によれば、女性の年齢や学歴、親との同居、賃金といった労働供給（働くか否か）に影響を及ぼす経済的要因を一定としても、都道府県の実業率には格差が存在しており、就業状況の地域差を考慮した分析の重要性が示されている。この点は政策的にも重要である。橋本・宮川（2008）は、出産・育児期における女性の非労働力人口の半数以上が大都市圏に集中している事実を確認し、低年齢児保育の充実等の地域特性を考慮した就業促進策が、引いては女性労働力率の引き上げという政府の政策目標の達成に不可欠であること

を指摘している。

そこで本稿では、利用可能な集計データを用いて、就業状況の都市間格差とその要因を検証し、神戸市における市民の就業促進に向けた政策課題を整理することを目的とする。神戸市の比較対象には、権限および人口規模に照らして13の政令指定都市<sup>2)</sup>をとりあげる。もとより大都市圏ほど、日々の通勤によって定義される労働市場圏と行政区画との乖離が著しいと考えられるが、ここでは地域に在住する市民に対して基礎自治体がとりうる施策を考察するため、居住地ベースの就業データを用いて分析する。

なお、分析に利用した統計の調査票の定義上、無償ボランティアや家事専業などは無業者に分類される。「就業」の促進が、賃金などの金銭的なインセンティブ（誘因）に基づく労働市場への参加のみを問題とするのに対して、より広く市民の社会参加や自己実現を促すという観点からは、地域コミュニティー

1) 本稿は、財団法人神戸都市問題研究所「地域就業戦略研究会」における分析結果を、本特集向けに一部改訂のうえ大幅に縮約したものであり、紙幅の都合上、失業者や無業者に関する分析は割愛している。詳細は、同報告書を参照されたい。

2) 比較対象は、札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、名古屋市、京都市、大阪市、広島市、北九州市、福岡市の政令指定都市に東京特別区を加えた13大都市。1990年代を含めた比較を行ったため、ここでは、現在の政令指定都市のうち、新潟市（指定年は2007年）、静岡市（同、2005年）、浜松市（同、2007年）、堺市（同、2006年）のデータは含めなかった。

を支える活動など、必ずしも金銭的インセンティブによらない「参加」に関する考察も重要となる。本稿では、神戸市における「就業」と地域活動への「参加」との関係についても検証を試みる。

次節では、まず他の大都市と比べた神戸市の就業構造の特徴を把握し、就業率の都市間格差をもたらす要因についていくつかの仮説を検証する。第3節では、本稿で取り上げた就業促進という政策目標が、地域コミュニティにおける活動など、就業以外の重要な市民活動への参加とどのような関係にあるのかについて、神戸市が実施した独自のアンケート調査に基づいて考察する。最後に第4節では、集計データから明らかになった神戸市の就業状況の特徴を要約し、市民の就業促進と

いう政策目標に照らして求められる政策課題を述べる。

## 2. 労働力率の都市間格差とその要因

大都市と比較した神戸市の労働市場への参加状況を検討するため、人口に占める就業者および失業者の割合である、労働力率の都市間格差をみる。図1および図2では、過去15年間の神戸市における男女の年齢別労働力率、ならびに他の13政令指定都市（以下、13大都市または単に大都市という）の平均値とのギャップをそれぞれ示している。

他の大都市と比べた神戸市の労働力率は、男性では10歳代後半の若年層と60歳以上の高齢層において相対的に低いこと、女性では全

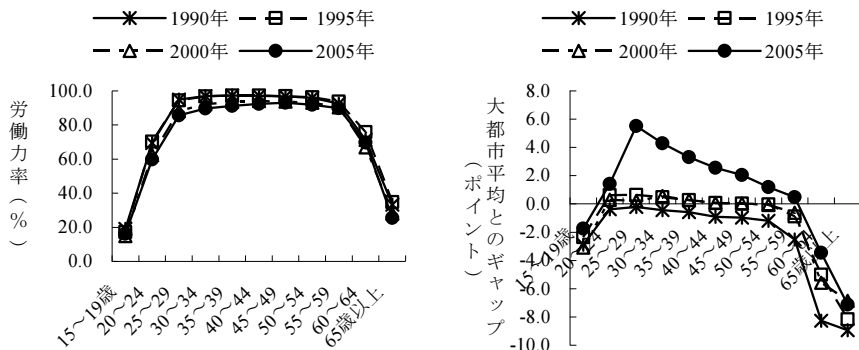


図1 神戸市の年齢別労働力率と大都市平均とのギャップ（男性）

注：年齢別労働力率のギャップは、神戸市の労働力率－13大都市の労働力率の平均値（単位はポイント）。  
資料出所：総務省「国勢調査」

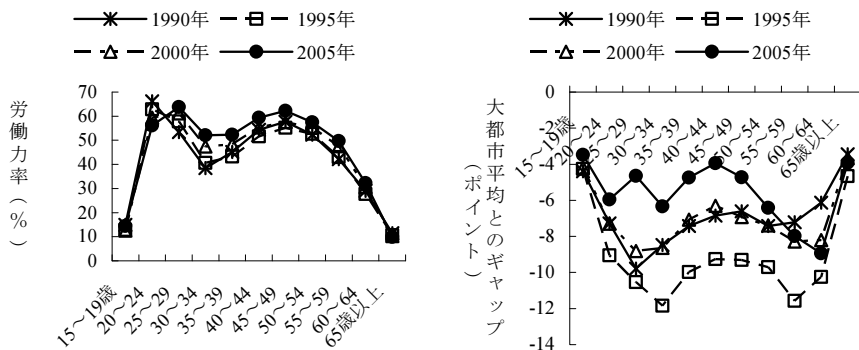


図2 神戸市の年齢別労働力率と大都市平均とのギャップ（女性）

注：図1に同じ。  
資料出所：図1に同じ。

ての年齢層で他の大都市平均を下回っており、特に子育て期以後に相当するとみられる40歳以上の格差が大きいことがわかる。特徴的な点は、大都市平均との格差そのものは過去15年間で縮小傾向にあるものの、性・年齢別にみた格差の構造が時代を通じてほとんど変化していないことであろう。

ではなぜ、神戸市において男性の若年齢・高年齢層や女性の中高年齢層の労働力率が他の大都市と比べて低いのか。1つの要因として、この年齢層における完全失業率の高さがあると考えられる。事実、1990年～05年の「国勢調査」に基づいて政令市の年齢別完全失業率をみると、神戸市の男性では、若年齢と高年齢層の失業率が一貫して10%以上になっており、この年齢層の高失業率が他の大都市平均と比べて顕著に目立っている。女性では、全ての年齢について神戸市の完全失業率が大都市平均を上回るとともに、大都市との格差の水準は40歳代前半を最低にして中高年齢期にかけて拡大する傾向がみられる。つまり、相対的に厳しい失業情勢が、仕事を探しても見つからないという「就業意欲喪失効果」を通じて、神戸市における当該グループの労働力率を引き下げている可能性がある。

さらに、女性の労働供給については、(特に有配偶)女性の就業率に影響を及ぼすことが指摘されてきた保育や介護に関する資源賦存の地域差にも注目する必要がある。従来の研究では、未就学児童を抱えた家計ほど、母親の労働市場参加率が低いため、保育施設の充実や親との同居が既婚女性の労働供給の促進に効果的であることが明らかにされてきた

(西本・七條, 2004)。しかし、前田(2002)が明らかにするように、人口の高齢化に伴って、高齢化した親の介護の必要性から、逆に親との同居が中高年女性の就業を抑制する効果を持つことも示されている。そのため、地域における公的保育資源の充実度や親世代の介護問題の存在が、女性の労働供給に及ぼす効果を検証する必要がある。

以上の仮説を労働供給関数の推定によって検証する。データには2007年10月に実施された総務省「就業構造基本調査」を用いる。「国勢調査」の労働力率に準じる指標として、ここでは有業者と(無業者のうちの)求職者の合計が人口に占める割合を「疑似労働力率」と定義し、神戸市を含む14大都市の都市別・年齢階級別・学歴別の疑似労働力率を被説明変数として用いる<sup>3)</sup>。

説明変数のうち、労働市場における経験年数を代理すると考えられる年齢(各年齢階級の中央値)とその2乗項、人的資本を代理する5種の学歴ダミー(基準は小学・中学卒)、居住都市ダミー(基準は神戸市)を男女の推定式に共通して用いる。そのほか、男性では各都市の各年齢階級に占める単身者比率を、女性では各都市の各年齢階級に占める既婚者比率および就業者のうちの卸売・小売業、飲食店就業者比率を推定式に導入する。

仮説の検証に関わる変数のうち、就業意欲喪失効果については、有業者と求職者の合計に占める求職者の割合を疑似失業率として定義し、都市別・年齢階級別・学歴別に計算したものを説明変数に導入する。また、保育や介護資源の地域差が女性の労働供給に及ぼす

3) 本稿の基となった研究では、人口に占める有業者比率(有業率)を用いている点で以下の分析と異なる。本稿では、より厳密に、疑似失業率の高まりが「求職活動を含めた労働市場への参加」を低下させるか否かを検証するため、疑似労働力率を用いている。

表1 労働供給関数の推定結果

	(1)男性		(2-1)女性		(2-2)女性	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差
年齢	0.052	0.002 **	0.115	0.006 **	0.097	0.005 **
年齢 2 乗	-0.001	0.000 **	-0.001	0.000 **	-0.001	0.000 **
学歴	0.053	0.011 **	0.038	0.012 **	0.039	0.013 **
(ベース：小学・	0.062	0.014 **	0.086	0.015 **	0.086	0.015 **
中学校卒)	0.064	0.021 **	-0.003	0.014	-0.002	0.014
短大・高専	0.063	0.011 **	0.073	0.014 **	0.075	0.014 **
大学・大学院						
単身者比率	0.004	0.001 **				
既婚者比率			-0.010	0.001 **	-0.008	0.001 **
卸売・小売業、飲食店就業率			0.006	0.001 **	0.005	0.001 **
疑似失業率	-0.001	0.001	-0.002	0.001 **	-0.003	0.001 **
待機児童率					-0.006	0.004
要介護認定率					-0.013	0.002 **
都市						
札幌市	-0.021	0.018	-0.062	0.018 **		
仙台市	0.001	0.021	-0.011	0.022		
さいたま市	-0.004	0.020	0.106	0.021 **		
千葉市	-0.013	0.021	0.030	0.022		
東京特別区	-0.027	0.016	0.001	0.015		
横浜市	0.006	0.016	0.051	0.017 **		
(ベース：神戸	-0.024	0.020	0.065	0.020 **		
市)	-0.002	0.018	0.021	0.018		
名古屋市	-0.005	0.020	-0.004	0.020		
京都市	-0.035	0.018 †	-0.047	0.018 **		
大阪市	0.016	0.020	0.049	0.021 *		
広島市	0.013	0.021	0.020	0.022		
北九州市	-0.013	0.020	-0.028	0.020		
福岡市						
定数項	-0.170	0.053 **	-1.245	0.104 **	-0.687	0.083 **
自由度修正済み決定係数		0.845		0.832		0.818
サンプルサイズ		726		726		726

注：被説明変数は、人口に占める有業者および求職者の比率（疑似労働力率）。\*\*、\*、†はそれぞれ、1%、5%、10%の水準で統計的に有意であることを示す。

資料出所：総務省「就業構造基本調査」（2007年）の都市別集計表より筆者推計

効果については、14大都市における保育所の児童待機率<sup>4)</sup>と要介護認定率<sup>5)</sup>を女性の推定式に用いる。ただし、保育や介護に関する変数は都市別にしか得られないため、これらを含めた推定式では居住地域ダミーが除かれる。

データの出所いずれも2007年の「就業構造基本調査」であり、線形確率モデルにより各セルの人口をウェイトに用いて推定する（分散不均一修正）。

推定結果は表1に示されている。このうち、統計的に有意に正の係数を持つ変数は、他の条件を一定として疑似労働力率（労働市場へ

参加）を高めるものであり、有意に負であれば労働力率を低めることを示す。推定結果から、年齢や学歴による労働供給行動の差に加えて、男性では単身者比率が高いグループほど労働力率が高いこと、女性では既婚率が高いグループほど労働市場への参加が低くなること、卸売・小売・飲食店就業率に代理される地域のパート需要が大きいほど労働力率が高いことなどが示されている。

さらに、疑似失業率の係数は男女とも負であり、失業率が高いグループほど就業意欲喪失効果を通じて労働力率が低下することを示

4) 待機児童率=待機児童数/(利用児童数+待機児童数)。データの出所は、厚生労働省「保育所の状況について」（2007年4月1日）である。ただし東京特別区のデータは東京都の数値で代理している。

5) 要介護認定率=要介護・要支援認定者/65歳以上の第一号被保険者。データの出所は、厚生労働省「介護保険事業状況報告」（2007年3月31日）による。



唆している。男性については統計的に有意ではなく、その効果は女性にみられるほど明確ではないものの、やはり有給の労働を前提とした就業促進施策の課題としては、まずもって失業者の円滑な就職支援施策が肝要であることが示唆されている。

居住都市ダミーの係数は、年齢や学歴、世帯構成そして失業情勢といった観察可能な労働市場要因を一定としたときに、居住都市に基づく労働力率の格差がみられるかどうかを表している。ベンチマークとした神戸市と比べて、男性（1式）では、大阪市の労働力率のみが統計的に有意に低いとする結果であり、少なくとも利用可能な集計データに基づく限り、男性の就業状況における大都市間格差は、観察可能な労働需給要因によって説明される。しかし、女性（2-1式）については、さいたま市や横浜市、川崎市、広島市は他の条件を一定としても、統計的に有意に神戸市より労働力率が高い。男性とは異なり、神戸市の女性労働力率の低さは集計データから観察可能な要因だけでは説明できないといえる。

そこで、残された都市間格差について、都市別の保育サービスの充足状況や要介護認定率が女性の労働供給に及ぼす効果をみたものが、推定式（2-2）の結果である。年度当初の待機児童率は統計的に有意ではないものの女性の労働力率に負の効果があり、また前年度末の高齢者の要介護認定率が高いほど統計的に有意に女性の労働力率が低下することがわかる<sup>6)</sup>。2007年度当初の神戸市の待機児童率は、全都市（単純）平均の1.8%を上回る2.6%であり<sup>7)</sup>、また2006年度末の要介護・

要支援認定率も、全都市平均の16.6%に対して、神戸市では17.1%と平均をやや上回っている。これらは、従来から指摘されてきた子育て世代への保育資源の充実策のならず、高齢化に伴って家族の介護問題への政策的な対応が求められることを示している<sup>8)</sup>。

### 3. 就業と社会参加

前節までは、市民の就業促進の観点から、有給の労働に限定した労働市場への参加状況と、それを規定する要因を検討した。しかしより広く市民の社会参加を実現するという政策的な視点からは、収入の有無を問わず、個人が望む形態での社会参加を図ることが望ましいといえる。

また、有給の労働や家計内生産（家事・育児等）が私的人格の強い活動であるのに対して、無給の活動の中には、自治会活動のようにたぶんに公益性を帯びたものもある。この種の地域活動は、地域住民自らが地域のアメニティ（快適さ）を向上させるという点で行政サービスと補完的であり、その振興は、前節までに述べた「就業」の促進とともに自治体の重要な政策目標の一つであると考えられる。

しかし、人々は利用可能な時間を有給労働を含めた様々な活動に割り当てることを考えると、「就業」の促進は、同時に地域活動の担い手の減少につながりかねないとする懸念もある。本節では、「就業」と地域活動の間のトレードオフの有無について、神戸市のデータを用いて検証したい。

6) サンプルを65歳未満に限定した場合でも、地域の要介護認定率が高いほど有意に65歳未満の女性の労働力率が低下することが確認され、高齢者の介護問題が子世代の女性の労働供給に負の効果を持つことが示唆される。

7) 待機児童率が高い都市から順に、川崎市（3.5%）、仙台市（3.3%）、千葉市（3.1%）、東京都（2.8%）などとなり、神戸市は上位6番目に位置する。

8) さらに、「就業構造基本調査」（2007年）より、45～64歳未満の女性無業者が就業を希望しない理由をみると、神戸市では、他の大都市と比べて「家族の介護・看護のため」とする回答率が高い。ここからも、親世代の介護により、就業を希望しない（できない）状況が確認される。

以下では、神戸市が2008年6月に市民1万人を対象として実施した「平成20年度神戸市民1万人アンケート：「一人ひとりの市民が主役のまち」の実現のために」の個票データを利用する（回収率は50.7%）。日常生活における活動参加に関する調査結果のうち、近隣地域での活動として、「地域で子どもの見守りや青少年の健全育成を手助けしている」や「地域で高齢者や障害者の見守りや生活の手助けをしている」、「自治会活動などの地域活動に参加している」、「ボランティア・NPO活動に参加している」の4つの活動に注目する。調査票では、それぞれの活動の実施状況を「よくしている」から「していない」まで4段階で尋ねているので、「よくしている」または「たまにしている」を活動参加者、「あまりしていない」または「していない」を不参加者とみなし、各活動について、無回答を除く全回答者に占める活動参加者数を「地域活動率」と定義する。

個人の時間制約の存在は、地域活動への参加と就業の選択に際して、同一個人の間ではトレードオフの関係があることを示唆する。しかし、子育てや高齢者の見守りといった地域活動の性格を考えると、こうした地域活動が盛んな地域とは、同時に働きたい（働く必要がある）人が安心して働きに出られる環境が整備されているとも考えられる。地域レベルの活動と「就業」は、各地域がどちらかに特化するというよりは、地域住民の間で、お互いがお互いを必要とするような、補完的な関係にある可能性がある。ここでは仮説として、地域活動の存在は、前節までに見たように就業に際して様々な制約条件が存在する女性の就業選択に影響を持つものと考え、本調査の個票データを用いて仮説の妥当性をチェックする。

ここでは、個人の時間制約の存在を考慮し

て、就業するか否か（就業決定）と、4種の地域活動の少なくとも1つ以上に参加するか否か（活動決定）の2つの選択を同時に決定するモデルを推定する（bivariate probit model）。説明変数は、ライフステージを代理する年齢と年齢<sup>2</sup>乗項のほか、単身（独身）者か否か、6歳未満の子どもがいるか否か、住居が持ち家か否かを識別するダミー変数を用いる。持ち家ダミーは、家計の所得や資産を代理する一方、負債も意味するため、就業に関する結果は先験的には不明である。さらに、4種の地域活動の少なくとも1つ以上に参加している人の比率（活動参加率）を市内9区別に計算したものを説明変数に導入し、個人属性を一定として、居住区における活動参加率が同一地域内の市民の行動に及ぼす影響を検討する。なお、この数値は回答者自身の行動（活動の参加、不参加）によって値が変化するため、回答者を除いた同一区民の活動参加率を用いている。

推定結果は表2に示す通りである。初めに、地域活動への参加と就業選択の2つの選択行動の（誤差項の）相関（ $\rho$ ）をみると、符号が負であり、両者はトレードオフの関係にあることが示唆されるものの、統計的には有意ではない。つまり、「就業」か地域活動かというレベルでのトレードオフは明確には確認されない。

説明変数の効果について、女性の地域活動参加確率および就業確率ともに、加齢とともに参加確率が高まるが、ピークを迎えたのちに低下するという逆U字型を描くことがわかる。そのほかの結果では、(1)単身（独身）者ほど非単身者に比べて就業確率が高い反面、活動参加確率が低いこと、(2)未就学児童のいる女性ほど就業確率が低いこと、(3)おそらく地域コミュニティへの帰属を反映して、持ち家であるほど地域活動参加率が高いことが

表2 女性の地域活動参加と就業決定

	地域活動関数		就業関数	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差
年齢	0.069 **	0.020	0.121 **	0.020
年齢2乗	-0.001 *	0.000	-0.002 **	0.000
単身者ダミー	-0.394 **	0.105	0.536 **	0.111
6歳未満子ども有りダミー	-0.012	0.094	-0.815 **	0.095
持ち家ダミー	0.152 *	0.065	-0.021	0.066
居住区的地域活動実施率	2.440 **	0.473	0.175	0.478
定数項	-3.032 **	0.475	-1.861 **	0.467
$\rho$ (標準誤差)	-0.051 (0.039)			
観測数	1783			
対数尤度	-2300.917			
尤度比検定: rho=0	chi2(1) = 1.675, Prob > chi2 = 0.196			

注：65歳未満の女性回答者について、bivariate probit modelを用いて推定。地域活動関数の被説明変数は、4つの地域活動の少なくとも1つを「よくしている」あるいは「たまにしている」を1、それ以外を0とする。就業関数の被説明変数は就業を1、無業を0とする。\*\*, \*はそれぞれ、1%、5%の水準で統計的に有意であることを示す。

資料出所：神戸市「平成20年度神戸市民1万人アンケート」より筆者推定

示されている。

これらの個人属性を一定として、居住区内の他者の活動参加率が自身の選択行動に及ぼす影響をみると、活動参加率が高い地域に住んでいる人ほど、自身の活動参加確率が統計的に有意に高い一方、就業選択に与える効果については、符号はプラス（就業確率を高める）であるものの、統計的には有意ではない。前者の結果は、地域活動に熱心な周囲の人々に触発されて自身も活動に参加するという、peer effect（仲間効果）の存在を示しているものの、後者の結果からは、その効果は市内の地域を（就業地域と活動地域に）二分するような形にはなっておらず、地域レベルでは、就業と地域活動とは少なくとも代替的ではないものと考えられる。

以上の結果から、就業促進と、地域活動を通じた社会参加や相互扶助とが、同一の個人あるいは地域内でも、少なくともトレードオフではないものと考えられる。ただし、このことは、無業者のみならず、就業者のうちの自営業者や女性のパートタイム労働者が少なからず地域の活動を支えているという事実の反映でもある。そのため、労働時間が長く、時間制約の強いフルタイム就業の促進施策に

については、含意が異なる可能性がある点に留意が必要だろう。

## 4. おわりに

本稿では、利用可能な集計データを用いて、神戸市の就業状況の特徴とその要因の分析を試みた。主な問題関心は、神戸市の労働力率もしくは就業率がなぜ他の政令指定都市と比較して低いのか、という点であり、またその要因の検証を通して政策的な対応の方向性を検討することであった。

もとより、公表された集計データにより利用可能な情報は限られており、本稿の分析から得られた結果から直ちに具体的な政策的含意を引き出すことは難しいが、結果が示唆する政策対応の方向性を議論したい。

第1に、大都市平均を上回る失業率が、就業意欲喪失効果を通じて神戸市の労働力率を引き下げていることが示唆されており、市民の就業促進という点から、まずもって失業者の円滑な再就職支援が肝要であろう。2003年6月の職業安定法の改正以降、地方公共団体の無料職業紹介事業への参入が可能となり、全国の自治体においても、若年者や失業者の

就職支援が始められているなか、神戸市においても、まずは公共職業安定所と連携した求職者の求職条件の把握が必要であろう。再就職支援の柱の1つとなる教育訓練については、2008年度より政府の「ジョブ・カード制度」の運営が始められている。この制度では、各地域の中小企業において求職者を対象とした委託訓練を実施する。地域の若年無業者の要因分析を行った太田（2005）が指摘するように、地域雇用政策には「地域適合性」が求められており、本制度のみならず地域労働市場にマッチした訓練施策が必要とされている。

また、女性労働者に関する分析から示されたように、子育て世代における保育資源の制約、さらには親世代の高齢化に伴う家族の介護問題について政策的な対応が求められる。本稿では、データとして利用可能な指標として保育所児童待機率を用いたが、ゼロ歳時保育や夜間保育、病児保育といった保育サービスの質的な充実、そして企業内保育所やNPO 保育施設といった多様な担い手による保育サービスの充実が求められている。

しかしながら同時に、保育や介護による就業の中断（あるいは労働市場からの退出）という現象は、市民のライフステージに応じた家庭生活と仕事の両立が依然として困難であることを意味している。国レベルでは、育児介護休業法の改正（2003年4月）やワーク・ライフ・バランス・男女雇用機会均等への取り組みに関する先進企業の表彰（ファミリーフレンドリー企業表彰および均等推進企業表彰）により、制度の整備と啓発活動を行っている。神戸市においても、「こうべ男女いきいき事業所表彰」や六甲アイランド地域における「ワーク・ライフ・バランス推進モデル地域」事業を展開している。今後も、女性が活躍する企業の成功事例の広報活動を含めた啓発活動を進め、企業のワーク・ライフ・バ

ランスの取り組みを促す必要があるだろう。

最後に、こうした市民の就業を促進するという政策目標が、地域コミュニティにおける公益性の高い活動の担い手を減少させるのではないかという懸念に対して、神戸市のデータに関する分析結果からは、「就業」と「地域活動」は二者択一の関係にはないことが示唆された。とりわけ、自営業や女性のパートタイム労働者といった時間制約の緩やかな就業形態において、地域活動への参加率が高いという事実は、仕事と家庭生活の調和に資する施策が、働く人々の時間配分の柔軟化を通じて、地域活動の担い手の維持や拡大にもつながる可能性を持つことを示唆しているものと思われる。

#### 参考文献

- 安部由起子・近藤しおり・森邦恵（2008）「女性就業の地域差に関する考察—集計データを用いた正規雇用就業率の分析」、『季刊・家計経済研究』, No.80, pp.64-74。
- 太田聡一（2005）「地域の中の若年雇用問題」、『日本労働研究雑誌』, No.539, pp.17-33。
- 武石恵美子（2006）「女性有業率（M字型カーブ）の変化と地域別にみた特徴」, 男女共同参画会議・少子化と男女共同参画に関する専門調査会『少子化と男女共同参画に関する社会環境の国内分析報告書』, 参pp.1-41。
- 西本真弓・七條達弘（2004）「親との同居と介護が既婚女性の就業に及ぼす影響」、『季刊家計経済研究』No. 61, pp.62-72。
- 橋本由紀・宮川修子（2008）「なぜ大都市圏の女性労働力率は低いのか—現状と課題の再検討—」, RIETI ディスカッションペーパー, 08-J-043。
- 前田信彦（2003）「家族のライフサイクルと女性の就業—同居親の有無とその年齢効果」、『日本労働研究雑誌』, No.429, pp.25-38。

# もうひとつのワーク・ライフ・バランス論

## 地域内で中間労働市場的な雇用を増やすために

神戸大学経済経営研究所准教授 相川 康子

### 1. はじめに

ワーク・ライフ・バランス（以下WLBと表記）とは、老若男女の誰もが、仕事や家庭生活、地域活動、自己啓発などの諸活動を、自ら望むバランスで展開できることを指す。日本では、少子化対策の一環と捉えられ、子育て世代の両立支援策ばかりが注目されるが、本来は、長時間労働の緩和や働き方の見直しによる効率性の向上、労働者の生涯学習や社会参加の権利などを含む考え方である。

日本では、2007年12月に「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」と行動指針が制定され、国民的な推進運動が始まった。しかし、08年秋以降の世界的な不況によって、労働の二極化が進んだことから、WLBの意義は認めながらも実際に取り組むことができるのは大企業だけ、との声もある。

本稿の目的は、財団法人神戸都市問題研究所「地域就業戦略研究会」での議論を踏まえ、地域内で就業困難者のための中間労働市場<sup>1)</sup>を形成する方策を、WLBの推進と関連づけて考察することである。現行のWLB論では見落とされがちな「企業と地域との連携」や「(家庭生活以外の) ライフ部分」に注目し、生きがいしごと<sup>2)</sup>の普及も含めた総合政策として、地方自治体を取り得る手立てを提案したい。

### 2. 自治体の地域就業戦略の方向性

地方自治体の地域就業戦略は、就労・就業の場所や質をどこまで問題にするかで、大きく様相が異なる。市民をたんなる納税者とだけみるなら、彼・彼女がどんな場所で、どんな仕事に就くのかまで問う必要はない。しか

1) Intermediate Labour Markets. 日本では1986年に経済同友会が、ME化に伴う余剰人員の労働力移動の手法として「中間労働市場」を提案した経緯があり「雇用の調整弁」として批判的に捉える見方（丸岡，木村，2006）があるが、本論では、イギリスでニューディール資金などを用い、衰退地域の再生と社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）とを目的とした就業支援施策を念頭に入れて論じる。

2) 「生きがいしごと」とは「地域社会への貢献と生きがいある働き方」（兵庫県生きがいしごとサポートセンターリーフレット）と定義され、起業、就業、ボランティアなど多様な形態がある。本特集の村上氏の論文（p.40～47）を参照のこと。

3) 地方自治法第1条の2に、地方公共団体の役割として規定されている。ここでは、普通地方公共団体（都道府県および市町村）を「地方自治体」と言い換えて論じる。

し「住民の福祉の増進を図る<sup>3)</sup>」という基本姿勢に立つなら、できるだけ域内で、働き甲斐のある「しごと」に就くことができるよう、支援または誘導することが望ましい。

2000年の地方分権一括法によって、職業安定所は完全に国の業務になったが、同時に、地方公共団体に雇用施策に関する努力義務を課す「改正雇用対策法」も施行された<sup>4)</sup>。04年以降は、無料職業紹介事業が行えるようになり、09年2月現在、39道府県1区50市30町3村1組合の計124団体が取り組んでいる。過疎地を抱える地域では定住やUIJターンの促進事業が多いが、都市部では生活保護の受給者や一人親世帯、障がい者、若者、高齢者ら、一般の労働市場には参入しにくい人たちを対象とし、民間のノウハウを活かして求人開拓に取り組む事例もある<sup>5)</sup>。

地方自治体が地域就業に取り組むメリットとしては、以下の点が考えられる。

- 求職／求人の双方から事情を聞き取り、きめ細かなマッチングができる
  - 現場のニーズや課題を、職業教育や求職者支援事業に素早く反映させられる
  - 産業振興や福祉、住宅、教育、コミュニティ振興など複数の政策を組み合わせ、ポリシー・ミックスの効果をあげやすい
- 求職／求人の双方を「市民」と捉えれば、従来の求人票を介する職業紹介だけでなく、就業を諦めかけている人に対する個別支援や地域コミュニティを巻き込んだ支援体制づく

り、求人開拓をかねた事業者への経営アドバイスなど、踏み出した支援が欠かせない。さらに、地域資源を掘り起こしながら、ワーク・シェアリングやコミュニティ・ビジネス、協同労働<sup>6)</sup>といった新たな働き方を提案する意欲も求められる。例えば、兵庫県産業労働部しごと支援課は07年度、連合兵庫、兵庫県経営者協会と連携して「多様な働き方を実現するモデル開発事業」を行い、子育て中の主婦らによる「チーム・ジョブ（短時間勤務者をグループ化、時間調整して一人分の仕事をす）」を仕掛けたり、同じ産業団地内に立地する事業者に従業員送迎車の共同運行や共同託児所の設置を呼びかけたりした<sup>7)</sup>。

神戸市では、市内就業者（680,643人）が、市民就業者（市内に常住する15歳以上の就業者：667,301人）よりも多いが、市内就業者の75%が市内に常住している<sup>8)</sup>。市が実施した「多様な働き方アンケート調査」でも、市内で働くことを希望する学生が男子で20.5%、女子で28.0%を占め、男子学生の中にも地域限定職や一般職の希望者が少なからずいることが分かった。さらに、現在、労働市場からはじき出されている人たちの中にも、本人や家族の健康状態や子育て・介護などの事情から、できるだけ自宅に近い場所での就業を望んでいる人が多いと推察される。今後、ソーシャル・インクルージョン的な視点を持った地域での総合的な雇用政策が、ますます重要になるだろう。

4) 雇用対策法の第5条（地方公共団体の施策）に「地方公共団体は、国の施策と相まって、当該地域の実情に応じ、雇用に関する必要な施策を講ずるよう努めなければならない」とある。また第31条（国と地方公共団体との連携）には「国及び地方公共団体は、国の行う職業指導及び職業紹介の事業等と地方公共団体の講ずる雇用に関する施策が密接な関連の下に円滑かつ効果的に実施されるように相互に連絡し、及び協力するものとする」と規定されている。

5) 政令市の事業内容を見ると、千葉市が「市が行う労働対策、ひとり親の自立支援、企業誘致」、横浜市と大阪市が「被生活保護者の自立（就労）支援」、北九州市が「定住促進、企業誘致」、福岡市が「一人親家庭の自立支援」となっている。

6) 働く意思のある人たちが協同出資し、協同で経営する働き方。労働者協同組合やワーカーズ・コレクティブなどの形態があり、日本でも法制化に向けた動きがある。

7) 詳しくは [http://web.pref.hyogo.lg.jp/ie09/ie09\\_000000017.html](http://web.pref.hyogo.lg.jp/ie09/ie09_000000017.html)

8) H17年（2005）国勢調査 従業地・就学地集計その2結果。

### 3. 地域における中間労働市場の可能性

#### (1) 従来の雇用政策の問題点

国レベルの雇用政策の多くは、失業者のエンプロイアビリティ<sup>9)</sup>を高めて労働市場に戻すことに力点を置いている。しかし、このやり方では比較的条件の良い「上澄み層」はすくえても、一人親世帯や介護・看病が必要な家族を抱える人、持病や障がいを持つ人など、より不利な条件にある人たちが取り残されてしまう。また、全体としての雇用の数を増やさない限りは、限られたパイを争うだけになる。求職支援を受けた失業者が新規に採用されても、玉突きで、今まで働いていた人が解雇されては元も子もない。

地方自治体が行う雇用政策にしても、ここ10年ほどは企業誘致が主流だった。産業集積条例を制定し、トップセールスを行ったり、億単位の補助金や助成金を積んだりして「誘致合戦」を繰り返してきた。しかし、ものづくり現場の非正規化が進んだことから、必ずしも地元雇用には結びつかず、さらに2008年秋からの不況で工場の閉鎖や生産調整が相次いだことから、局地的に大量の失業者が発生している。

今後の経済状況を考えれば、内発的な取り組みによって、地域内に持続可能な雇用を生み出す必要がある。ワーク・シェアリングの導入や起業による雇用の創出、従来無償で行っていた活動の事業化（有償化）といった地道な取り組みが求められる。

#### (2) 地域コミュニティの現状

自治体の地域就業戦略としては、これらの新たな雇用や事業化が、地域内で必要な活動を住民自身の手で事業化するかたちであれば、なお望ましい。

現在、多くの地域コミュニティで人口流出や単独世帯の増加、自治会役員の高齢化が進み、冠婚葬祭や共用施設の管理、環境・美化といったコミュニティ・ワークが難しくなっている。その一方、行財政の悪化もあって、地域コミュニティには、従来の「交流・親睦」に加えて、防犯・防災、地域福祉、子育て支援、道路や公園、地域施設の維持管理などエリアマネジメント的な役割まで求められるようになってきている。一部の役員が無償で担うには、あまりに荷が重過ぎる「しごと」である。

これらコミュニティ・ワークを有償で担い、地域のニーズを満たすと同時に、雇用も生み出そうというのが「コミュニティ・ビジネス（以下CB）」の発想である。日本の場合は、無償のボランティアと混同されることが多いが、地方分権・地域自治の進展に伴い、今後もコミュニティ・ワークの需要は増え続けることは間違いない。このような「最低賃金以下だが地域に役立つしごと」も、「地域就業」の一形態として捉え、神戸市として支援策を講じていくべきではないだろうか。

#### (3) 英国型中間労働市場から学ぶもの

1997年からのブレア政権のもと「福祉から就労へ」を推進した英国では、若者や長期失業者、障がい者らの就労を進めるニューディール政策<sup>10)</sup>が次々と打ち出され、貧困地

9) Employability: 「雇用されうる能力」と訳される。職務遂行に必要な知識・技能のほか、協調性や積極性といった思考・行動特性、動機や人柄、価値観など個人の属性に関するものがある。

10) 1998年1月に「若者のためのニューディール (NDYP)」と「長期失業者のためのニューディール (NDLUU)」が導入され、続いて「障がい者」「長期失業者のパートナー」「50歳以上」の人たちのメニューが開発された。いずれもパーソナルアドバイザーがつく。

表1 従来の就業支援策とILMの比較

	ILMの支援策	従来の就業支援策
目的	ソーシャル・インクルージョン 個人の能力開発	失業率の改善 訓練機会の提供
対象	最も恵まれない人たち (一人親世帯、移民ら)	「上澄み」層に偏りがち
ゴール	地域の改善に役立つしごと (居場所づくりも含む)	企業などでの一時的雇用 ⇒退職と一時雇用の繰り返し
主体	地域内の関連組織の複合体 リードボディとパートナーシップ	政府の関連省庁や地方機関 (単独)

域の環境改善を行うために「コミュニティのためのニューディール」も実施された<sup>11)</sup>。これらの資金や欧州構造基金を使い、長期失業者らを地域内で就労させる支援プログラムが「中間労働市場 (Intermediate Labour Markets)<sup>12)</sup>」である。

形態としては、民間組織の母体 (lead body) を中心に、地域の公的機関やNPO、各種施設、事業者らが協力する体制をとっている。個人カウンセリングで対象者の関心や課題を聞き出し、適性を見極めながら、半年から1年の間、集中的に職業訓練や就職活動の支援を行うとともに期間限定の有給雇用を提供している。

ILMには「失業者を一般の労働市場に戻すための職業訓練」と「地域で新たに雇用や居場所を作るソーシャル・インクルージョン政策」という2つの側面がある。雇用政策としての効果をあげるなら、条件が良い「上澄み層」を集め、一通りの職業訓練をして労働市場に送り出せばいい。しかし、ILMは移民や一人親世帯、スキルのない若者や長期失業者ら「最も困難な人たち」を主対象として

おり、職業訓練だけでなくカウンセリングや生活指導も行っている。本人や家族の事情から遠隔地での勤務に耐えられない人も多く、住み慣れた地域コミュニティで、各種の保健福祉サービスを受けながら働くことを望む人が多い。雇用対策だけでなく、人権の保障や社会の安定といった効果を狙った総合政策である。(表1参照)

例えば83年に設立されILMのモデルとなったグラスゴーのthe Wise group<sup>13)</sup>の場合、この25年間で約28,000人の就業をサポートしたが、その内容を見るとオフィスワーカーや住宅修繕、造園、測量などに混じって、保育アシスタントや一人親世帯のサポート、高齢者や障がい者の介護など、同じく労働市場からはじかれた人への支援が含まれている。就労困難者へのサポート自体が「しごと」になる、ということだ。これらを公費(公務員)で行った場合と、共助(起業)で行った場合、どちらが効率的で波及効果が大きいかは自明の理であろう。

震災後の神戸でも、救援ボランティアの食事や交通手段を手配する必要に迫られ、支援

11) 公民パートナーシップ方式でアドバイザーを置き、貧困地域の失業や健康問題、犯罪、教育の改善を行い、コミュニティのキャパシティ・ビルディングを行う事業。

12) Marshall (2000) は “The main aim is to give those who are most removed from labour markets a bridge back to the world of work by improving participants’ general employability” “In order to limit the risk of replacing ‘real’ jobs, the work is in additional economic activities, ideally of community benefit.” と述べている。

13) <http://www.thewisegroup.co.uk/site/content/default.asp>



者のニーズを満たすCBが誕生した。地域就業の選択肢として「自分が企業へ就職する」以外にも「働く人を支えるサービスをつくる」という就労方法があることに注目したい。

## 4. 地域におけるワーク・ライフ・バランス

### (1) WLBとコミュニティ振興・再生

下図は「次世代のための民間運動ーワーク・ライフ・バランス推進会議」(事務局：財団法人日本生産性本部)によるWLBのイメージ図である。少子高齢化対策や男女共同参画と並んで「コミュニティ振興・再生」が位置づけられている。



図1 ワーク・ライフ・バランス推進会議によるワーク・ライフ・バランスのイメージ図

高名な経営学者のドラッカーが「非営利組織の製品は『変革された人間』だ」と評したように、市民団体や地域コミュニティで活動することは、人々と共に営利企業で働く人たちの成長や自己実現につながる。厚生労働省所管の「仕事と生活の調和に関する検討会議」が2004年に公表した報告書でも、サービス産業化や付加価値競争化に対応したキャリア形成策として、勤労者が生涯を通じて社会の中で学ぶ「職業キャリア権」が打ち出された。

コミュニティに関わる係るWLBには、2つの方向性が考えられる。

- ① 労働者が、会社を離れた個人として、居住地など好きな場所で活動に参加する

- ② 会社ぐるみ、または組合や社内サークルを通じて事業所近辺で活動に参加する

①は、労働時間の短縮によって進むとされるが、平均で片道1時間近い通勤時間の長さ象徴される職場と住居間の距離がネックとなっている。また、受け入れる地域コミュニティの側も、定年後の団塊世代向けプログラムが始まったばかりの状況である。青少年のスポーツ指導や消防団などに属している人を除けば、現役世代が、新規に参加できる活動メニューはまだ少ない。

一方、②の事業所近辺での活動参加は、近年企業の社会貢献活動(CSR)の要素に、法令順守や環境保全と並んで「地域貢献・地域共生」が加わるようになったことから<sup>14)</sup>、今後、さまざまな展開が期待できる。例えば、神戸市長田区に本社を置く「三ツ星ベルト」は、社員食堂を地域に開放し、新1年生を祝う集いや七夕、クリスマスなど地域住民との交流行事を数多く開催している。中心になっているのは、従業員の自発的なボランティア組織「三ツ星ベルトふれあい協議会」で、会社としても、地域住民との協働作業は貴重な従業員研修の機会だとして積極的に応援している。

神戸市内には阪神・淡路大震災後、上記の三ツ星ベルトやフェリシモなど、地域共生や地域貢献に取り組む企業の活躍が目立つ。市の「安全都市づくり推進計画」にも、災害に強いまちづくりに向けて企業・事業所との連携を推進していく必要がある、と明記されているが、いざという時に連携・協力するには、普段からのつきあいが欠かせない。市内在勤者のWLBの推進方策として、地元のコミュニティに目を向けてもらうような誘導策(情報提供や学習、交流事業)がもっと展開されるべきだろう。

14) 拙稿「企業の社会的責任(CSR)論の新展開」(2008) 経済経営年報を参照

## (2) 地域連携の新展開

企業の地域貢献には、資材や人材を提供するほか、良心的なアウトソーシングによって地域内のコミュニティ・ビジネスを育てる方策もある。

例えば、▽敷地内の清掃や樹木・花壇の手入れといった軽作業▽施設の地域開放もかねた喫茶・食堂スペースの運営▽ポスターやチラシ、ノベルティグッズなどの作成▽従業員研修の講師派遣または受け入れ▽製品やサービスを評価するモニターの依頼、を地元のNPOや作業所に発注するなど、事業所と地域とがWin-Winの関係になれる「しごと」の芽は沢山あるはずだ。

神戸市は08年度から、WLBを地域ぐるみで考えようというユニークな取り組みを東灘区の六甲アイランドで始めている。海上都市である六甲アイランドには多くの企業が集積し、住宅地のほか業務・商業ゾーン、文化・レクリエーションゾーン、公園緑地がバランス良く配置されている。また、積水ハウスとP&Gの共同出資による公益信託「神戸まちづくり六甲アイランド基金」が、まちづくり活動に資金助成を行ってきた。島内で求人と求職がマッチングできれば、通勤の負担が減り、子育て中の女性たちが働きやすくなると同時に、企業にとっても繁忙期の人手不足が解消される。

このような観点からアンケート調査やシンポジウム、情報交換会が行われた結果、複数の企業の求人情報をまとめて、島内広報紙や掲示板で閲覧できるようになった。子育て中の母親たちからは「融通のきく勤務時間」や「病児保育」「企業内託児所」などのニーズが

高いが、一社だけでの解決は難しいため、引き続き検討することになっている。

## 5. 総合政策としての地域就業戦略

地元企業のWLBを推進するためには、中小・零細事業者にとっても経営戦略上のメリットがあると認識してもらうことで重要である。神戸市にも、両立支援に積極的な事業者を表彰する制度はあるが、国・県にも同様の制度があり、効果が分かりにくい。入札時に加点されたり、公的融資が受けやすくなるなど、具体的なインセンティブが必要ではないか。相談窓口を設けて待つだけでなく、担当者が現場を回って課題を見つけ、必要に応じて経営コンサルタントやダイバーシティ<sup>15)</sup>戦略の専門家、カウンセラーらを派遣するなど、労使が協力してWLBに取り組めるよう誘導すべきである。その際、成功事例だけでなく失敗や停滞も含めた多様な事例を集め、中小・零細企業の経営者同士が知恵や意見を交換できるような場の設定が望まれる。

日本では、コミュニティ・ワークは原則無償とされており、それらを「地域における就労機会」に転換させるには、官民双方の意識変革が必要だ。手法としては、指定管理者制度の活用が考えられる。地域住民が利用する会館や公園、駐輪場などの施設管理については、地域振興や地元雇用<sup>16)</sup>の効果を評価基準に入れてはどうか。また、コミュニティ・ワークのCB化についても助成・融資制度の創設を検討すべきである。例えば、高齢世帯向けの配食サービスやコミュニティ・レストランの需要は高いが、現在はボランティア頼みで、

15) Diversity. 異なる属性（性別・年齢・国籍）や非主流の発想や価値を認め、その多様性を経営戦略に活かそうという考え方。

16) 現在、JR住吉駅前や鷹取駅前の駐輪場はNPOなどが指定管理者となっている。いずれも週3～4日それぞれ半日程度働き、月に5～6万円の収入を得ている人が多いという。

回数にも対象層にも制限がある。調理場の整備など初期投資の段階で助成や融資、あるいは施設・設備の提供を行えば、CBとして軌道に乗る可能性は高い。このほか、交通弱者が多く住む地域では「地域共同店<sup>17)</sup>」や「地域交通（コミュニティ交通）」の定着も、今後の検討課題である。

これまで福祉やコミュニティ政策の領域とされてきた地域課題の中には、中間労働市場の仕組みを導入することによって「課題解決」と「地域就業」が同時に図れるものも多い。地方自治体としては、国をあげてのWLBキャンペーンを、うまく地元版に置き換えながら、多様なしごとを認め、作り出す努力を続けていくべきである。地域就業戦略は「地元志向」や「独自性」を基盤とした総合政策であり「住民の福祉の増進」という基本理念の具体化に他ならない。

---

17) 農協の購買部などが撤退した地域で、住民らが資金を出し合い、食料品や日用品を扱う店を共同運営する仕組みで「農村コンビニ」とも呼ばれる。沖縄が発祥とされ、宮城や広島、京都、兵庫（神河町）などに広がりつつある。

# 神戸商工会議所の雇用・就業対策

神戸商工会議所 人材開発部次長 大原 哲 誠

## 1. 中小企業の人材確保支援

神戸商工会議所（以下、本所という）では地域総合経済団体の立場から、神戸市内を中心とする会員企業（商工業者）の育成・振興に係る様々な事業を展開している。その中で、雇用・就業対策といった観点からは、現状では主に大卒や第二新卒などの若い人材を中小企業に送り込むことを主眼に取り組んできた。

最近の就職環境は、ここ数年でかなりの変化を見せている。特に団塊の世代が一斉に定年を迎えた「2007年問題」を契機に、労働人口は減少し「超売り手市場」を迎えることとなった。景気も2008年（平成20年）半ばまでは長期的に安定していたこともあり、若い優秀な人材は大手企業に流れ込み、中小企業には思うように人材が集まらない状態が続いていた。

こうした状況から、本所では兵庫県経営者協会と共催で長年、大学や短大生の新卒者を対象にした合同企業説明会『就職フェア』を開催してきた。過去年1回の開催であったが、平成19年度からは人材確保難を抱える中小企業のニーズに応じて4月と10月の2回実施している。来場した学生の数は平成20年度の実

績ではいずれも300人程度であるが、バブル崩壊後の「氷河期」と言われていた頃は1,000人を超えた時期もあった。

## 2. 人材マッチング事業の拡充

上記の通り、本所では中小企業の人材確保支援を目的に、これまでは主に大卒等の若手人材と企業のマッチングに力を注いできた。その一環として、平成20年度には新規事業として『KCCI トライアル雇用事業』を立ち上げた。

一方、本来高齢者の雇用促進という観点からではないが、企業等を退職した人材（OB人材）の能力を活用してもらうことで、中小企業の様々な経営課題解決を促進する「企業等OB人材マッチング事業」を平成15年度より実施している。なお、平成20年度からはこの事業が拡充・強化され『新現役チャレンジ支援事業』として取り組んでいる。

さらに、平成20年4月より国の施策としてスタートした「ジョブ・カード制度」の普及・促進を図ることを目的に、『兵庫県地域ジョブ・カードセンター』が同年6月に本所内に設置された。

それぞれ具体的な取り組み内容を以下に記す。

### ① KCCI トライアル雇用事業

本事業は、大学・短期大学・専門学校等の新卒、第二新卒者を正社員として採用することを前提に、二週間の就業トライアルを経て、2カ月から6カ月の期間、派遣社員として就業した後、企業・求職者の双方が合意すれば、正社員として登用できる仕組み。複数の人材派遣会社と提携して一定期間トライアルとして企業へ人材を送り込み、採用につなげる。いわゆる紹介予定派遣事業。(図1参照)

企業側は採用したい人材の実際の仕事ぶりを確認することができる。一方、求職者はその会社の企業風土や職務内容を十分に理解してから就職できることから、人材採用のミスマッチを回避できることが最大の特徴。また、通常なら企業は個別に人材派遣会社と交渉するが、本事業を通じた場合、一度に複数の人材派遣会社が個々に人選するため、より企業が求める人材とのマッチングが可能となる。さらに採用コストや業務負担を軽減できるなどのメリットもある。

本事業は、もともと大卒者等の若い人材と

中小企業との人材マッチングを目的としているが、本年4月からは、社会経験があり即戦力となる人材を企業に送り込めるよう、従来の新卒・第二新卒者から概ね35歳未満の若年者にまで対象を拡大するとともに、提携派遣会社の数を4社から9社に拡充した。

求人企業と紹介のあった人材派遣会社との間で派遣契約を締結した後、実際に就業トライアルが始まる。料金体系については、もともと職種等による区分はなく、時給単価を一律1,900円と決めていたが、本年4月からは単価を特に定めず、紹介された人材によって求人企業と人材派遣会社との間で決定できるように変更した。なお、企業側は正社員採用に至ると成功報酬として一律30万円(紹介手数料)を派遣会社に支払う。

本事業は、平成20年度の新規事業として9月よりスタートしたが、21年3月末現在の実績で16社より35人の求人申し込みがあり、うち4社5人のトライアル就業が始まっている。

### ② 新現役チャレンジ支援事業

本事業は、中小企業庁の委託事業であるが、平成15年度から実施している「企業等OB人材マッチング事業」が、平成20年度から抜本

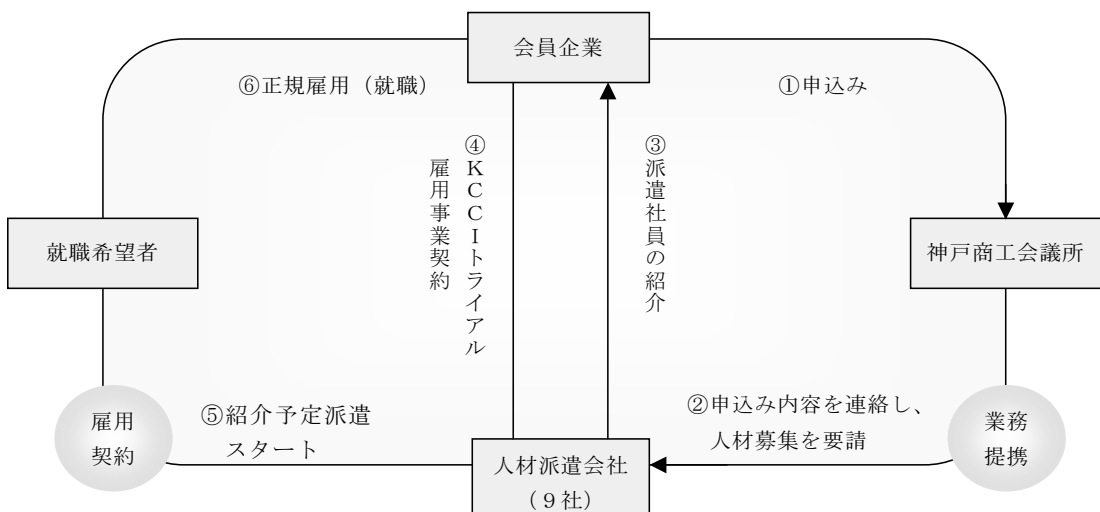


図1 KCCI トライアル雇用事業フロー図

的に拡充・強化されたもので、新現役人材（企業等 OB 人材）の登録並びに中小企業とのマッチングを促進し、新現役人材が有する経験・経営ノウハウ・専門的技術等を中小企業に活用して頂くことで、自社の人材能力向上や経営課題解決に役立ててもらおうことを狙いとしている。

つまり、本事業はもともと企業等の OB 人材の能力を活用してもらうことで、中小企業の経営革新や新事業展開に資することを目的としている。従って、直接には高齢者の雇用促進を図るものではないが、登録されている「新現役人材（企業等 OB）」の大半が企業などを退職された方や近く退職を予定されている方で、長年企業等で培った実務経験等を退職後も活かしたいと望んでおり、こうした人材と中小企業とのマッチングにより企業の人材確保が図られ、ひいてはシニア層の雇用促進にもつながっている。

中小企業庁は、この事業の全国事務局として中小企業基盤整備機構に業務を委託しており、各府県には1カ所地域事務局が設けられている。本所は兵庫県全域を担当する「兵庫事務局」としての業務を再委託されており、新現役人材の登録事務を行うとともに、これ

ら人材と様々な経営課題を抱える中小企業とのマッチングを図っている。（図2参照）

新現役人材の登録数は平成21年3月末現在、全国で8,419人、兵庫事務局内では378人にのぼる。企業からの照会申込数は181社あり、うち101件がマッチング成立に至っている。

### ③ 兵庫県地域ジョブ・カードセンター

平成20年4月から国の施策として「ジョブ・カード制度」がスタートした。本制度は平成19年12月に報告された政府の「成長力底上げ戦略」の一環として打ち出されたもので、求職者が自らの職務経験や教育訓練経歴、取得資格などの情報を「ジョブ・カード」にまとめて記載することで、求職者の持つ職業能力を客観的かつ具体的に提示し、求人企業とのマッチングを促進するもので、制度を通じた円滑な人材の橋渡しにより、中小企業の人材確保並びに求職者の就職活動促進を図るもの。

基本的には、フリーターや子育て終了後の女性、母子家庭の母親など正社員経験が少ない方（就職困難者）を対象に、企業現場での実習（OJT）と教育訓練機関での座学（OFF-JT）を組み合わせた実践的な職業訓練機会（職業能力形成プログラム）を提供し、

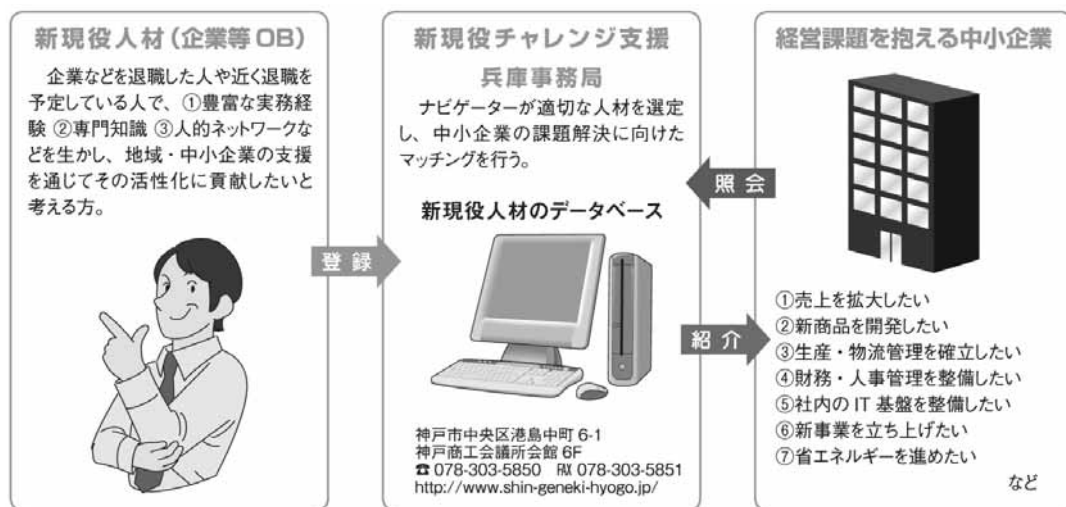


図2 新現役チャレンジ支援事業のしくみ

本人の経歴などとともに、その履修内容を「ジョブ・カード」に記載して、訓練実施企業または他の企業における常用雇用を目指す。

具体的な流れは以下の通り。(図3参照)

- ・利用者(求職者)はハローワーク等でキャリア・コンサルティングを受けジョブ・カードを作成する。
- ・キャリア・コンサルタントの指導のもと、企業現場等での実践的な職業訓練(職業能力形成プログラム)を受け、企業の訓練担当者より評価シートを交付してもらう。なお、ここで職業訓練を要せず就職するケースもあり得る。
- ・評価シート(職業能力証明書)が交付されると、ジョブ・カードに付加される。
- ・キャリア・コンサルタントの指導のもと、求職者及び訓練実施企業の意向を確認の上、当該企業に就職。あるいは正式採用にならなかった場合は、ジョブ・カードを持って引き続き就職活動を行う。

なお、職業能力形成プログラムには4つの類型があるが、企業が実施主体となって雇用関係の下で行われる「雇用の訓練」(有期実習型訓練・実践型人材養成システム)と教

育訓練機関または企業が実施主体となって公共職業訓練として実施される「委託型の訓練」(日本版デュアルシステム・企業実習先行型訓練システム)があり、それぞれ対象、訓練期間等が異なる。

本制度の普及・促進にあたっては、日本商工会議所が厚生労働省から実施主体として委託を受け「中央ジョブ・カードセンター」の役割を担い、併せて各府県に1カ所「地域ジョブ・カードセンター」が設置されている。兵庫県下では本所内に『兵庫県地域ジョブ・カードセンター』が設けられ、平成20年6月から本格的に業務をスタートさせた。

当センターの役割は、職業訓練の受け入れ先となる企業の開拓が最大の使命であり、この他、制度のPR・普及活動、企業向けの訓練計画の策定支援及び訓練指導、企業の評価担当者向け講習会の実施などが主な業務。なお、当センターでは、4つの職業能力形成プログラムの中でも「有期実習型訓練」による人材育成を推進している。

平成20年3月末現在の実績は、全国でみると、訓練受け入れを検討している事業所は3,500社余りあり、うち訓練計画認定済みは

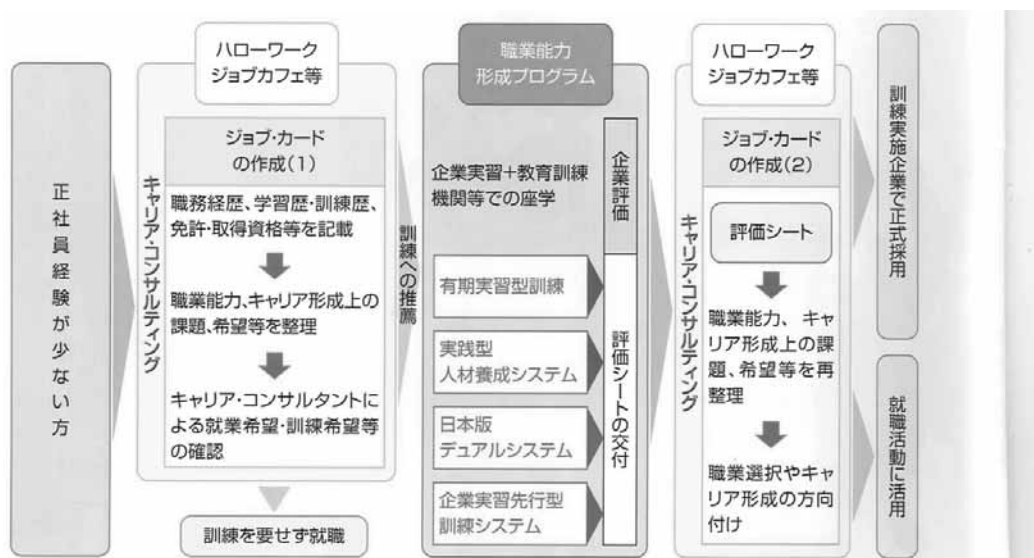


図3 ジョブ・カード制度の流れ

526社、170社が訓練に着手している。なお、当センター（兵庫県）の実績は、協力企業登録25社、訓練計画認定済みは5社、うち訓練実施中の企業はわずか1社に留まっている。

本制度についてはまだまだ認知度は低く、カードの交付自体まだ少ない。企業はもとより求職者に対して今後もっとPRを強化する必要がある。さらに、受け入れ企業の開拓は容易なものではない。訓練生を受け入れるに際しては、座学を含め事前にしつかりした訓練計画を立て、その内容に即した評価シートを作成して雇用・能力開発機構の認定を受ける必要がある。これらにかかる企業側の負担は大きく、特に中小企業では即戦力となる人材を速やかに確保したいとの要望が強い中で、訓練計画を立てて時間をかけてやる余裕がないというのが現状である。

このような企業側の事情に対してどの程度弾力的に対応していけるかが、この制度の普及を図っていく上での大きな課題である。また、今後実績をあげていくためには、兵庫労働局をはじめとする関係機関との連携が不可欠である。訓練計画を策定することがこの制度本来の狙いではない。当地域ジョブ・カードセンターとしても、各機関との連携を一層強化しつつ、一人でも多くの求職者が正社員として採用されるよう取り組んでいくことが肝要である。

### 3. 緊急雇用対策事業

本所では、昨年末からの急激な経済情勢悪化を受け、本年1月13日に水越会頭を本部長とする「緊急経済対策本部」を設置し、国、県、市をはじめ関係機関との連携をもとに、「金融支援」「経営安定支援」「雇用安定・人材確保支援」の3本柱で構成する緊急対策をスタートさせた。

雇用面に関しては、中小企業の雇用維持・人材確保を支援するため、主に以下の事業を展開している。

#### ①雇用安定緊急特別相談室の設置

政府は、昨年末に雇用安定に向けた助成金の創設など緊急雇用対策を打ち出した。これら国の雇用セーフティネット関連の雇用助成金等の活用を促進するため、本年1月19日より『雇用助成金相談室』を新たに開設（毎週月曜日）するとともに、社会保険労務士などの専門家を配置し労務相談に応じる『労務相談室』（既設・毎週金曜日）を拡充した。本年3月末現在で50件の相談に応じた。

#### ②雇用安定に係る助成金等各種制度の周知・PR

国の雇用セーフティネット関連の助成金については、例えば、事業活動の縮小を余儀なくされた中小企業が、解雇を避け、一時的に休業、教育訓練、出向させることによって雇用を維持する場合、一定の要件で賃金・手当等が支給される「中小企業緊急雇用安定助成金」が創設されたほか、従来からある大企業向けの「雇用調整助成金」については助成率が引き上げられた。この他、派遣労働者や年長フリーターを正規雇用した場合の奨励金創設など、様々な支援メニューが設けられた。

そこで、本所ではこれら国の支援策を中小企業に周知・PRを図るため『雇用安定助成金等説明会』を兵庫県経営者協会と共催で本年2月13日に開催した。当日は兵庫労働局の担当官より説明を伺うとともに、希望者を対象に個別相談会の場を設けた。当日は定員を上回る110社（140名）にのぼる参加があった。

#### ③中途採用者向け合同就職面接会の開催

今年に入って、就職環境は急激な景気後退



とともに学生優位の「売り手市場」から一転して厳しさを増している。しかし、昨今のように、大企業を中心に採用内定の取り消しや非正規社員をはじめとする人員削減の動きは、ある意味、これまで採用に苦勞してきた中小企業にとっては、優秀な人材が確保できる絶好のチャンスとも言える。

そこで、従来のように大卒や第二新卒など若年層だけを対象にするのではなく、社会経験豊富な既卒者（中途採用者）と中小企業をマッチングさせることを目的に、本所では国・県・市をはじめ関係機関に働きかけ、ハローワークの全面的な協力のもと、正社員就職をめざす一般の方（年齢不問）を対象にした『合同就職面接会』（マッチングフェア in KOBE）を本年3月18日に開催した。

雇用環境の厳しさを反映し、参加企業52社から212名の求人に対し、求職者は800人にも及んだ。面接会を通じて全ての求人を満たすことはないが、食品製造業、小売販売業はじめ16社（4月末現在）では正式採用に至るなど、一定の成果を上げることができた。

以上、本所の雇用関連事業について記したが、基本はあくまで中小企業の「人材確保支援」という視点から取り組んでいる。失業者対策そのものは、国や行政の役割だと考えるが、本所としても、地元中小企業が雇用の維持・安定に向けた支援策をうまく活用できるよう誘導していく。また、このような時期を捉え、有能な人材を確保したいとする中小企業への橋渡しをさらに進めていくことが一経済団体としての役割でもある。

# 生きがい就労に向けた NPO の取組み

NPO 法人コミュニティ・サポートセンター神戸 村上 義弘

## 1. はじめに

本稿は、雇用問題を幅広く捉えた「生きがいしごと」に関する、NPO 法人コミュニティ・サポートセンター神戸（以下 CS 神戸）の活動現場からの報告である。CS 神戸は、兵庫県の補助事業「生きがいしごとサポートセンター神戸東」を運営することにより、「生きがいしごと」への就業・起業支援を行ってきた。その取り組みの経緯と現状、今後への課題を報告することにより、新しい働き方の提言としたい。

なお、「生きがいしごと」とは、地域社会に貢献しながら生きがい得られる働き方を指し、兵庫県はコミュニティ・ビジネス（略

称 CB）をその中核に位置づけている。CB については本稿 3 (1) に述べるが、本誌 27 ページ以後の相川康子氏による論文「もうひとつのワーク・ライフ・バランス論」にも詳しく述べられている。

## 2. 事業の現状

### (1) 生きがいしごとサポートセンターの沿革と事業

生きがいしごとサポートセンター（以下、生きサポ）は、兵庫県の補助を受けながら NPO 法人 6 団体が県内 6 ヶ所で運営している。2000 年に CS 神戸が受託した 1 ヶ所から始まり、県の方針による拠点数の増加、それ

図表 1 受託 NPO 法人別センター開設推移

NPO 法人	年度									
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	
コミュニティ・サポートセンター神戸	神戸					神戸東				
しみん事業サポートネットワーク			神戸		神戸西					
明石 NPO センター							神戸西		播磨東	
しゃらく							シニア		神戸西	
宝塚 NPO センター				阪神			阪神北			
シンフォニー							阪神南			
コムサロン 21						播磨			播磨西	
シニアしごと創造塾							シニア			
センター数	1	1	2	2	4	6	6	6	6	

に伴うセンター名称の変更、コンペによる受託団体入替えなどの変遷を経て今日に至っている（図表1参照）。

各生きサポはハローワークと同様に、厚労省の認可による無料職業紹介所として、求職者に対し企業やNPO法人などからの求人票紹介・マッチングを行う。雇用保険非適用事業所の求人票も受け付けるほか、有償・無償ボランティアの斡旋も行う点はハローワークと異なる。また、別の機能として、CBやNPOの起業・運営相談、それらを側面的にサポートする講習会などの研修事業も行っている。

## (2) 生きがいしごとサポートセンター神戸東について

生きがいしごとサポートセンター神戸東は、JR住吉駅前のCS神戸事務所内に設置されている。母体であるCS神戸の団体概要は以下のとおり。

活動分野	中間支援・まちづくり・福祉
団体設立	1996年10月
NPO法人認証	1999年4月
事業高	7,000万円（2008年度）
理事長	中村 順子
スタッフ数	常勤・非常勤 36名、 ボランティア 約100名

CS神戸は、設立以来2008年度末までに東灘区を中心として市内・県内および一部他府県も含め145団体の設立・運営を支援してきた。起業・就業支援やボランティアの斡旋などの生きがいしごとサポートセンター事業は、CS神戸が設立当初から行ってきた中間支援活動に重なり、もしくは関連する部分が多く、従前の経験やノウハウの蓄積が現在の活動のベースとして生きている。

CS神戸は「自立と共生の実現」をミッションとし、「個人が活かされる、より良い地域

社会の実現」を目指している。「生きがいしごと」支援事業も、その具現化への一環として位置づけ、「各個人の思いに沿った多種多様な生きがいしごとの創出」を基本方針として運営を行っている。

当事業は、愛称をワラビーとする。育児囊で子供を大切に育てる機敏な小動物ワラビーを、相談者対応のお手本にという主旨である。以下の文中、愛称で表記する。

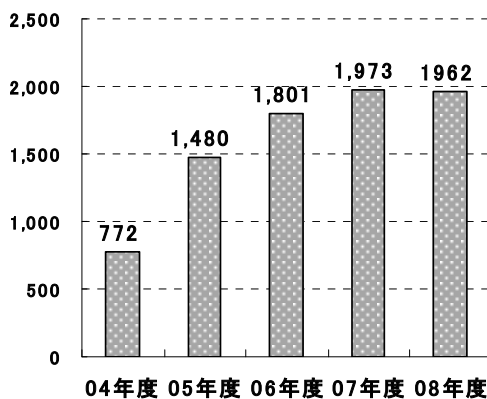
### (3) ワラビーによる雇用創出活動

2008年度、スタッフは補助金削減の影響を受け、1人減少して常勤・非常勤各2人になり人員面で手薄だった。しかし、スタッフの努力によって事業は順調に推移し、面接者数は下表のとおり年間2,000人に近づき、起業と雇用創出の実績は例年兵庫県による設定目標を超えている。

ワラビーでは目標数達成を目指す一方で、サービスの質も活動の眼目に置いている。例年実施の利用者アンケートでは、昨年度も多くの方から肯定的なご回答をいただくと同時に、今後もワラビーが必要との評価が得られた。

ワラビーの「生きがいしごと」創出活動は、利用者の支持を得ながら地域に定着し、市民

図表2 面接者数  
(月別面談人数の年間合計)

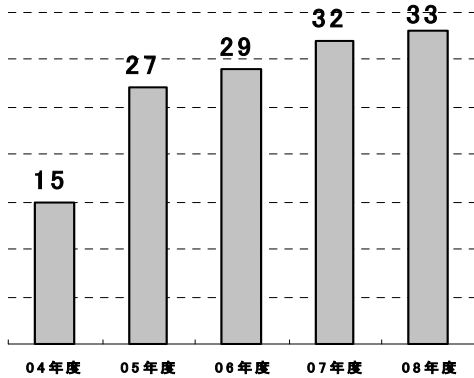


に有効に活用されていると言える。

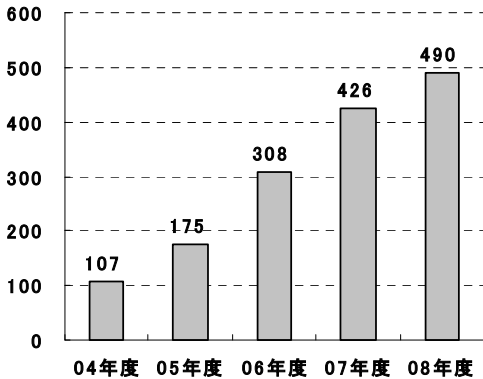
### ① 起業支援

起業支援により設立に成功した団体数は漸増し、2008年度は33団体（兵庫県設定目標20団体）に達した。起業した団体に就業した人数は合計490人に上る。

図表3 起業団体数



図表4 起業団体従事者数

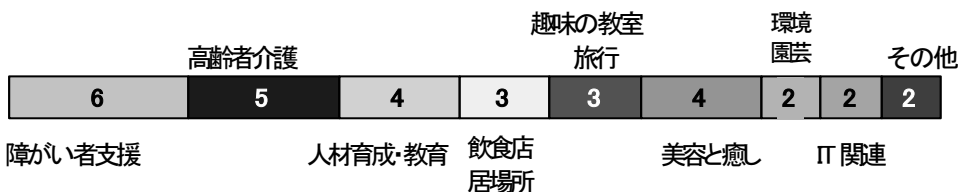


起業した団体はNPO法人が最多で、任意団体がそれに次ぎ、他に少数の営利法人が加

図表5 起業団体の法人格



図表6 起業団体の活動分野



わる。これらの比率は、概括的には例年同様である。

起業団体の活動分野は障がい者支援事業が最多で、その他さまざまな分野・業種にわたっている。なお、これらの分野別比率も例年似た傾向にある。

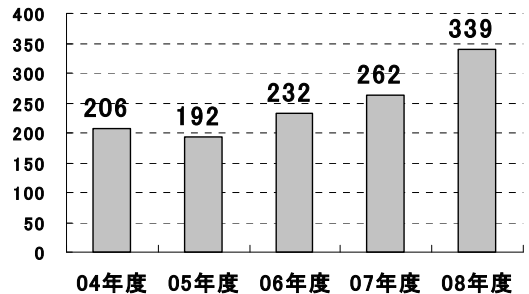
### ② 就業支援

新規に就業相談のため来訪する人の数は、図表7に示すとおり、従来は年間に200人台だったが、2008年度は急増し339人に上ったことが特筆できる。原因はやはり、昨年後半からの雇用不安による影響と考えられる。

図表8で相談者の年齢層を、25歳以上64歳まで10歳刻みで見ると、45～54歳が23%と最多、その他も各20%で均衡している。24歳以下の若年層、65歳以上の高齢者はいずれも1割弱で、老若の比率もバランスがとれた状態にある。

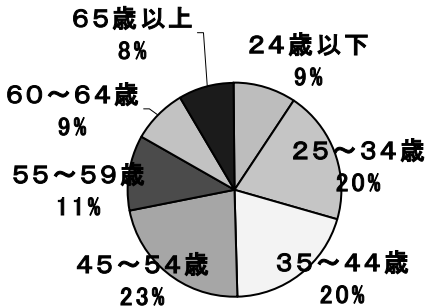
相談結果は図表9に示すとおり、2008年度

図表7 就業新規相談者数

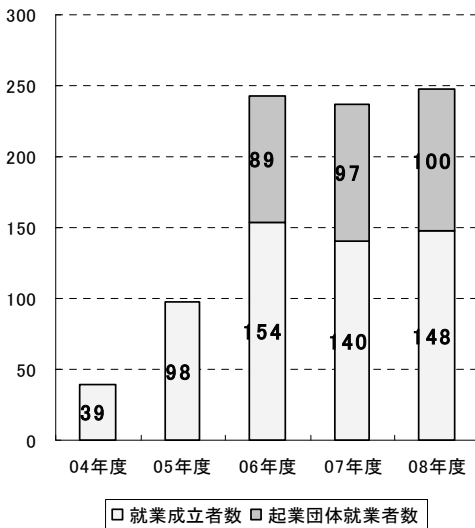


の成立は248人（県設定目標200人），うち無料職業紹介により148人，起業団体への就業が100人，過去3年ほぼ同レベルで推移して

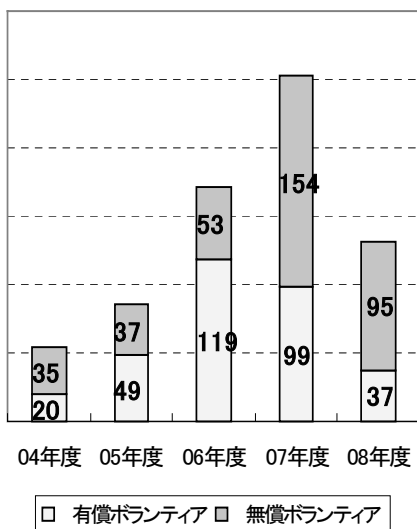
図表8 就業相談者年齢層



図表9 就業成立者数



図表10 ボランティア成立数



いる。また，ボランティア成立人数（図表10）は，有償・無償合計で132人だった。前年比急減したのは，不況によるボランティア希望者の減少が一因と考えられる。また，断続的にボランティア要員が必要な団体が，従来ワラビーから紹介した人を登録するなど，自前で募集・獲得できる力量を持ったことも大きい。

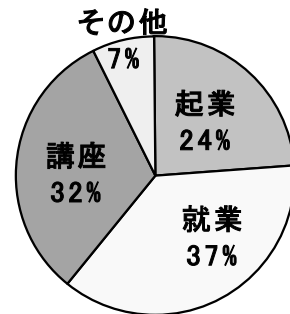
#### (4) 利用者アンケートによる活動評価

例年，定点観測的に登録者にアンケートを送付し，利用時の感想などを訊いている。2008年度は244人の回答（回収率24.8%）を得た。

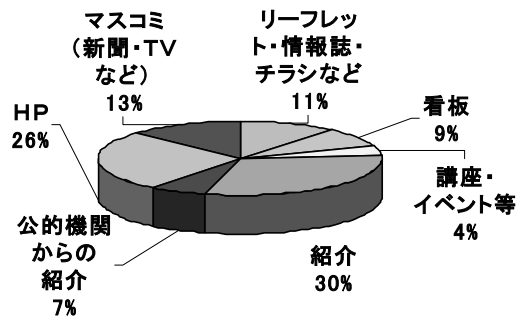
ワラビーを利用した目的は就業相談，ワラビーを知ったきっかけはクチコミ（知人等の紹介）が最多で，公的機関からの紹介を加えると37%に達する。

利用結果の評価は図表13のとおりだった。「満足度」の「やや不満」の多くは求職が叶

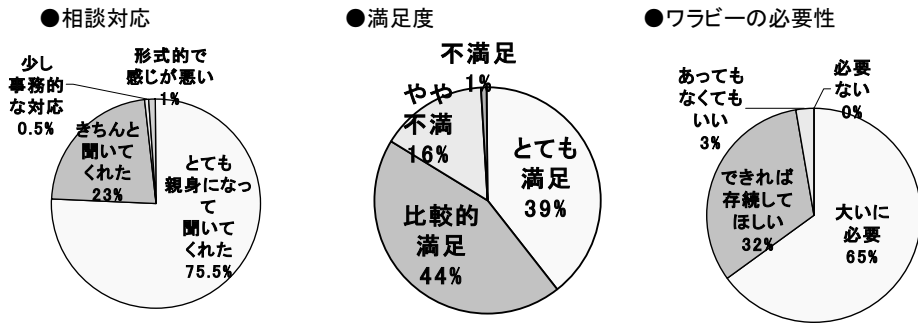
図表11 利用目的



図表12 ワラビーを知ったきっかけ



図表13 利用結果の評価



えられないことへの不満であり、4(2)後半で述べるとおり就職が困難な相談者の比率が高いことがその主要因と言える。

### 3. 今後の取り組み

#### (1) ワラビーの方向性

2009年度、兵庫県からの補助金は前年度同額の1,250万円であるが、2007年度対比では540万円の減額になった。従って2(3)でも述べたとおりスタッフ数の制約など活動量が思うに任せ得ない状況があるが、母体のCS神戸と一体となって、ますます時代の求める「生きがいごと」の普及を進める計画である。結果、兵庫県による設定目標（前年同様、起業20団体、雇用創出数200人）以上の成果を達成する見込みではあるものの、事業の目指すべき方向は言うまでもなく量的課題を満たすだけではない。生きがいを大切にしたい新しい働き方によって、地域の人々が充実した生活を過ごせることであり、そのためにもCB、ソーシャル・ビジネス（以下SB）の活性化に力点を置くことが活動の主軸と位置づけている。

CBは、地域住民が主体的に、地域の課題をビジネスの手法を用いて解決する取り組みであり、SBは必ずしも地域にこだわらない広い概念のCBとされる。最近、経産省がCB/SBの振興策による新たな雇用と所得の

創出、地域活性化を目的としてNPO法人や地方公共団体に事業の推進を呼びかけている。その働きかけにより、地方毎に関係団体によるネットワークが組織され、近畿圏でも近畿ソーシャルビジネスネットワーク（KSBN）が誕生、CS神戸も参画している。国をあげてCB/SB活性策が進展するという望ましい方向にある。

一方、兵庫県ではCBの可能性に早期に着目し、ワラビーもその施策の中で既述のような数々の活動を行って「生きがいごと」を生み出して来た。CB/SBへの参入者が増えることは喜ばしいことであり、生きサポの存在意義もさらに高まることになる。県との協働をさら強め、「生きがいごと」の普及によって地域の雇用創出効果が拡大することを目指したい。

#### (2) 生きサポ連携

どの生きサポも共通して、就業・起業支援による成果の量・質の向上を目指している。6ヵ所の各地で地域のニーズに沿って活動する一方、随時開催する全体ミーティングや各生きサポ間の交流によって情報を交換し、必要に応じて共同事業を行うなど協力を重ねてきたが、今後もさらに連携が深まると思われる。

2009年度の連携事業として、合同就業相談会が計画されている。不況に伴う雇用情勢の

悪化対策であり、無料職業紹介所機能を生かした就業支援活動の展開である。2008年度後半に生きサポの母体 NPO 法人が協力し合って枠組みを作り、生きサポが実行面を担当して、2月下旬に合同相談会を開催し250名の求職者が会場を訪れた。今年度は生きサポが協力し合って企画し、年間2回の開催を予定している。

なお、相談会のためには求人票収集が必要であるが、今年度は各生きサポで2名の求人開拓要員を置いているため、前年度よりはスムーズに集まることが期待される。もともと「生きがいごと」希望者と一般企業への就職希望者とは求職内容に相違があり、生きサポにとって企業の求人票を集めることは難しい。今年度、兵庫県の緊急雇用就業機会創出事業の中でこの求人開拓要員が設定され、日常的に専任担当者が企業や商店、NPO 団体等を訪問して求人票収集活動を行っている。

また、従来、生きサポ共同事業の一つとして、県内の農業地域と各生きサポの所在地域とを結んで地産地消が推進できる CB の育成を検討してきた。しかし、これも今年度新設の兵庫県ふるさと CB 創出支援事業が、但馬・丹波・淡路地域で開始された。詳細は4(2)で後述するが、計画していた共同事業はいったん3地域を受託した3 NPO 法人に任せられる

ことになる。ただし、将来的に、消費地である6生きサポの連携が必要になることは十分に予測される。

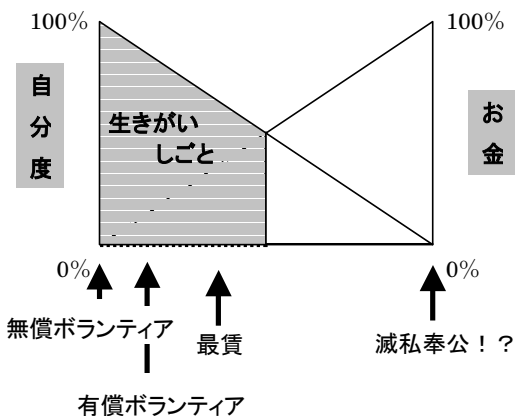
#### 4. 課題

##### (1) 「生きがいごと」の認知と普及

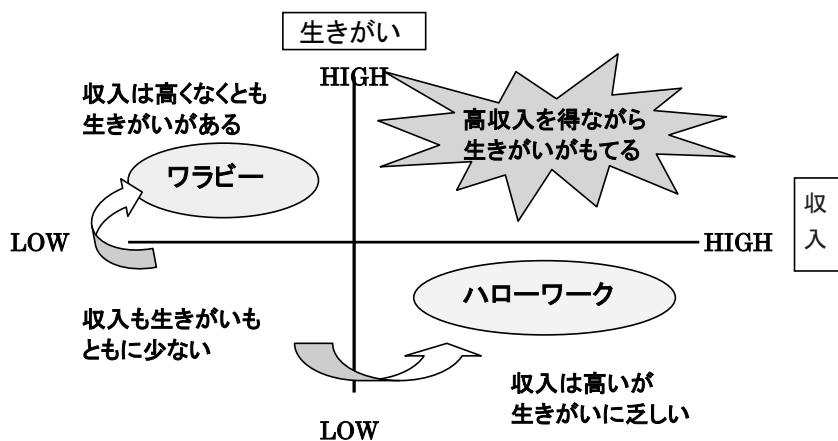
図表14に示すとおり、ワラビーでは「生きがいごと」を、経済的な視点を重視しすぎずライフスタイルを大切にしながら満足できる働き方として捉える。

底辺は、働き方は人によってさまざまであることを示す。左端の無償ボランティアから右端の減私奉公まで幅は広く、両端の極端な働き方の間に各種の仕事がある。最低賃金から左はボランティアの領域、右側が給料を貰

図表14 ワラビーの生きがいごと定義



図表15 ワラビーとハローワーク



える労働である。

縦軸左目盛りは仕事の中の自分度であり、右目盛りは仕事で得るお金である。減私奉公と無償ボランティアでは、得られるものが全く異なる。

図の左半分が「生きがいごと」である。つまり、自分度が高ければお金は多くなくても生きがい・やりがいが感じられることを示す。ボランティアでも本人が生きがい・やりがいが感じられる場合は、立派に「生きがいごと」である。

図表15では、就業サポートにおけるワラビーとハローワークの違いを、生きがいと収入の座標軸で示した。それぞれ主眼点の置き方が異なるモデル図である。

課題は、生きがいを主体にした新しい働き方の大切さがさほど認識されていないことである。ワーク・ライフ・バランスが重視される時代背景を追い風として、収入に偏らず自分自身をより大切に作る働き方が広がることを期待したいものである。

## (2) 行政に考えてほしい課題

新しい働き方がさらに広く認知され、参画する人々が増えるためには、行政による「しごと」の捉え方が新しい時代に対応することも必要である。兵庫県が生きサポに課す雇用創出の目標値は、最低賃金以上の就業人数が対象とされる。しかし、働き方に多様性が求められる時代であり、地域貢献にやりがいを見いだして有償ボランティアに就く人たちが増えている。公的な統計に、最低賃金による境界線にこだわらず、「生きがいごと」のデータが含まれる時代の到来を期待したい。

何よりも大切なことは、兵庫県として生きサポ事業をどう位置づけるかということである。この事業はNPOとの協働により公費を真に生きた使途に活用する点や、CBの重要

性に早くから着目し取り組んできた点において、兵庫県が他県に誇るべき好ましい事業である。しかし、県の財政事情によって補助金が削減され、事業展開に制約が生じている。新しい働き方を提唱する事業ミッションの重要性、地域活性化につながる社会的・経済的効果の高さ、国レベルでもCBに注力し始めたことなどに鑑みれば、拡大こそが望まれる方向と言える。

その具体的方策として拠点の問題がある。現在の6拠点は県南部に偏るが、拠点のあるところにCBが多く誕生していることもあり、日本海側や県中部での設置など拠点の整備がこれからの課題と考えてきた。

幸い2009年度は前述のとおり、但馬・丹波・淡路地域での兵庫県ふるさとCB創出支援事業が開始された。同地域でCBの啓発・指導等を行い起業・就業の促進を図る事業であり、いわば生きサポ未設置の3地域における生きサポ活動の展開である。我々が望んでいたことが一部実現され、CS神戸を含む生きサポ母体のNPO法人3団体が受託するという望ましい形になった。ただし、年間総額で1地域562万円という予算の中ではできることが限定的になる点と、あくまでも現在の雇用情勢対策の一環であり長期的施策ではない点については課題が残る。

生きサポの維持拡大策に関連した課題として、単年度主義の問題がある。個々の生きサポ自体が来年どうなるか分からないという不安定な中で県民の相談に対応するのは、好ましい状況とは言えない。長期的視野に基づく将来構想の確立など、息の長い事業としての確立が望まれる。

別の課題として、生きサポ利用者層に関する兵庫県の想定と現実とのギャップの問題がある。ワラビーでは高齢者、障がい者、障がいに至らないが心身が頑健とは言えない人た



ち、子育て期間を仕事から離れていた主婦など、一般的に就職が困難な人たちや再チャレンジの人たちから相談を受ける比率が高い。時には福祉人材センターやハローワーク等の公的施設からの紹介により訪ねていただくケースもある。つまり、民間の人材紹介業者はもちろん公的施設でも相談に乗りにくい人たちに対する格好の受け皿となっている面がある。

ワラビーでは、年齢や障がいの有無、経歴等の個人事情に関わりなく、全ての利用者に対してその人に適した「生きがいしごと」探しを支援してきた。しかし、県による当事業の枠組みは福祉政策ではない。複合的な問題を抱えるなど就職が難しい人たちに対し、人員面でも能力面でもワラビーが独力で支援するには自ずから限界がある。他に代替窓口が見つげにくい中、ワラビーが門戸を閉ざすわけにはいかないが、手薄な現状でよいはずがなく、関係各所による早急な実態の把握と行政ならこそそのきめ細かい対応策の実施が待たれる。

### (3) 地域就業戦略としての「生きがいしごと」

生きサポは神戸市内に2拠点あり、その活動が市内の就業率向上に些かなりとも貢献していると言える。しかし、就業率の議論は最低賃金以上の就業者数に限定され、「生きがいしごと」就業者の中で最賃未満の人は就業率算定対象とならない。

ワラビー利用の結果、有意義なセカンドライフが過ごせることを喜んだり、地域貢献にやりがいを感じたり、障がいを持つ人が地域で生きていく自信を持てるなど、新しい人生への出発が叶うことも少なくない。「生きがいしごと」がいわゆる雇用ではなくとも、同等か、場合によってはそれ以上に価値あるケースさえあり得る。

今回の研究会で「生きがいしごと」は議論の俎上に載ったものの、神戸市の地域就業戦略上どのような意味を持つのかを鮮明にできなかった。今後、雇用とはひと味異なる「生きがいしごと」の概念に着目し、神戸市の就業戦略の中にどう位置づけるか、関係機関において具体的に研究を進めていただくことを提唱したい。

神戸市の女性の低就業率に関しても、NPO サイドからのコメントをしておきたい。NPO 法人やボランティア団体の役員・スタッフ・ボランティアには、女性の比率が高い。そのことは神戸に限ったことではないが、神戸でも同様の傾向が見られる。そして、役員・スタッフを含め、NPO 法人やボランティア団体でいわゆる雇用の範疇に入る給料を払っている団体は多くない。

すなわち、そうした団体活動に就いて生き生きと活動し、労働法上の雇用を求めている女性たちも、「神戸の女性の就業率が低い」というテーマの中では低い就業率の一因として位置づけられることになる。本来、低就業率の問題解決を論じる場合には、就業者として扱っても何ら不思議ではない層である。

数値的には微小な部分かも知れないが、「生きがいしごと」を推進する立場からは、無職層としてグルーピングされた女性群の中に、そうした人たちが少なからず含まれることを補足しておきたい。

# 都市の就業戦略

## 平成20年度「民・学・産との協働による政策研究事業」の概要

財団法人 神戸都市問題研究所

### 1 はじめに

平成18年度から「民・学・産との協働による政策研究事業」を神戸市から受託して実施しており、平成20年度は、「都市の就業戦略」をテーマとしてとりあげた。その報告書がまとまったので、その概要を紹介する。

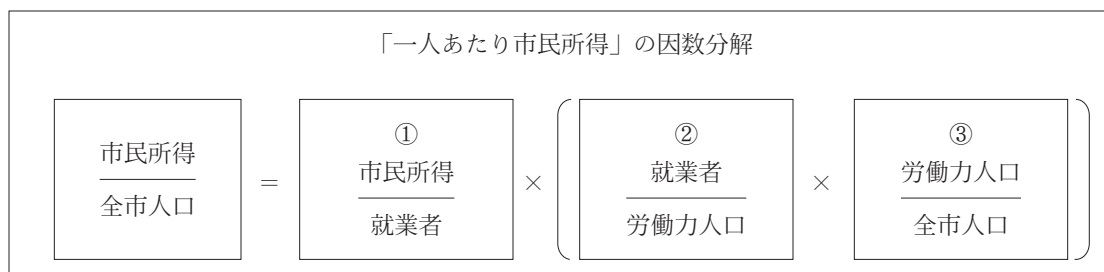
#### (1) 調査の背景

神戸市の一人あたりの市民所得は、2005（平成17）年度時点の他都市比較をすると、13大都市の中で、11位と下位に甘んじている。一人あたり市民所得とは、市民所得（市民雇用者報酬、企業所得、財産所得の合計）を全市人口で割った値である。それは、市民個人の所得ではなく、企業部門を含めた地域全体の所得水準を示すものである。その数値は、

「県民経済計算標準方式（内閣府経済社会総合研究所）」に基づき計算されている。また、一人あたり市民所得を要素別に分解すると、以下のとおりとなる。市民所得/全市人口は（市民所得/就業者）×（就業者/労働力人口）×（労働力人口/全市人口）に因数分解される。全市人口に占める労働力人口の割合や就業者の割合も、「一人あたり市民所得」に影響することがわかる。

2005（平成17）年度時点の神戸市の一人あたり市民所得は、278万8千円であり、前述のとおり11位であった。東京都が1位であり、次いで、名古屋市、川崎市、千葉市となっていた。

神戸市の一人あたり市民所得を因数分解したものをみると、①市民所得/就業者は、10位にも関わらず、②就業者/労働力人口が12



	一人あたり 市民所得 (千円)		① 市民所得 就業者		② 就業者 労働力人口		③ 労働力人口 全市人口	
札幌市	2,725	12位	6,096	12位	92.7%	10位	48.2%	11位
仙台市	3,024	9位	6,687	6位	92.9%	9位	48.7%	10位
千葉市	3,378	4位	7,232	4位	94.2%	6位	49.6%	9位
東京都	4,778	1位	10,157	1位	94.4%	5位	50.1%	6位
川崎市	3,417	3位	6,506	8位	94.5%	3位	55.6%	1位
横浜市	3,152	8位	6,497	9位	94.7%	2位	51.2%	4位
名古屋市	3,422	2位	6,952	5位	94.4%	4位	52.2%	2位
京都市	2,953	10位	6,328	11位	93.7%	7位	49.8%	7位
大阪市	3,354	6位	7,602	2位	88.3%	13位	50.0%	5位
神戸市	2,788	11位	6,373	10位	92.1%	12位	47.5%	13位
広島市	3,194	7位	6,541	7位	95.0%	1位	51.4%	3位
北九州市	2,655	13位	6,038	13位	92.3%	11位	47.7%	12位
福岡市	3,360	5位	7,257	3位	93.1%	8位	49.7%	8位

(注) 1. 「一人あたり市民所得」は平成17年度の数値  
2. 「就業者」、「労働力人口」、「全市人口」は平成17年度国勢調査の数値

位、③労働力人口/全市人口が最下位となっている。そこで、②と③に表れる実際に働いている方の数そのものが少ないのではないかと、神戸市の特徴になっており、それが一人あたり市民所得の順位を下げていられると思われる。

## (2) 調査の目的及び方法

本調査研究の目的は、神戸市の就業率を下げている出産・育児後の女性や男性高齢者の就業率を中心に、その要因について把握し、これを基に、就業率の向上に向けた民・学・産・行政の各セクターが取り組むべき方策を検討し、都市政策としての就業戦略を提言することにある。

調査の手法として、就業に関係する学識経験者、経済団体、企業、NPOや神戸市のメンバーから構成される研究会（「地域就業戦略研究会」）を設置した。

また、就業構造基本調査や国勢総計調査などの統計データを駆使し、神戸市を取り巻く

雇用・就業構造等の実態をとらえた。またワークショップを実践し、そこで出された各メンバーの意見等を制約理論<sup>#1</sup>（TOC；Theory of Constrains）によって整理し、女性、高齢者、若者、障害者4つのグループからなる因果関係図を作成した。さらにメンバーの投票によって根本原因を介護・子育てサービスの充実（企業・地域・行政）、企業における女性就業に関する意識・風土の改善、職業観を高める教育とスキルアップの充実の3点に絞り込んでいった。

### #1：TOC理論（制約理論）

制約理論（TOC；Theory of Constrains）とは、エリヤフ・ゴールドラットによって開発された。システム全体の効率化をはかるための手法である。その基本的な考え方は、システムの中でもっとも弱い部分を見つけ出し、それらを解消することが、システム全体のパフォーマンスを向上する鍵になるというものである。

〈参考文献〉・ウィリアム・デトマー（山内晴幸、中井洋子 訳）『ゴールドラット博士の論理思考プロセス -TOCで最強の会社を創り出せ！-』同友館2006  
・中野明『エリヤフ・ゴールドラットの「制約理論」がわかる本』秀和システム2006

## 2 「なぜ神戸市民一人あたりの所得が低いのか？」という事象に繋がるツリー図の作成

研究会では、この研究会の当初の命題である「なぜ神戸市民一人あたりの所得が低いのか？」という設問について、各研究員のそれぞれの専門分野から、その要因を発表・報告した。また、その報告の後に、報告についての意見交換を行い、その要因の理解を深めた。

ここでは、その報告の中から、事実であると思われるもの—例えばデータで示されるもの—や、常識的に考えられる事象、ある条件を与えると必然的に起こりうる事実について、項目（制約要件）を拾い出した。そしてその原因とそれによって引き起こされると考えられる合理的な結果を、下から上に因果が繋がるようにツリー図を作成した。

さらにその中で、女性の就業に関する事項、高齢者の就業に関する事項といった各分野に分類して整理を行い、最後に「なぜ神戸市民一人あたりの所得が低いのか？」という事象に繋がるようにツリー図を作成した。

【図－1 参照、項目の整理とツリー図の作成については、TOC 理論（制約理論）の考え方を基に作成した】

項目は第1回研究会から第5回研究会で出された各研究員の意見等を整理し、第6回研究会に提案した。また、第6回以降の研究会でこのツリー図についての修正等の意見を受け、研究会で順次修正したものである。その中には、いわゆる風評といったものも含まれているが、各種のデータから見て明らかに誤解があったものは、除いている。

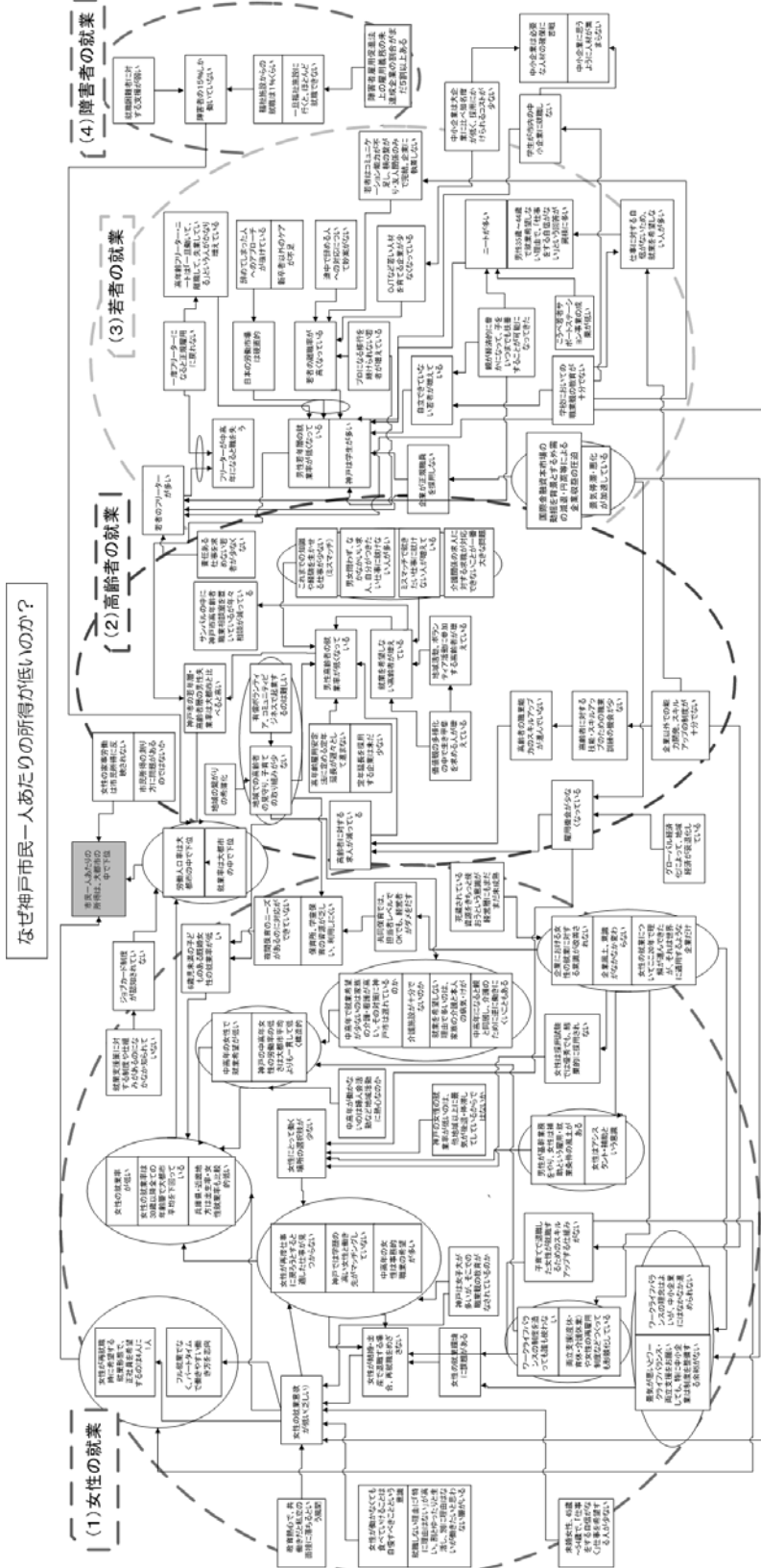
この図を見ると、「なぜ神戸市民一人あたりの所得が低いのか？」という課題に対して、各制約要因はそれぞれに影響を与えており、それぞれの制約要因が全体でどのような関連

があるのか全体像を俯瞰できるように全体のバランスを勘案して、ツリー図を作成、修正している。

## 3 根本原因となるべき軸の絞込み（グループ化）

前述のツリー図に掲げられた項目内容について第7回研究会と第8回研究会において、全員参加のワークショップ形式によって意見を出し合って、その根本原因は一体何であるかについて精査し、探し出すという過程を踏んだ。その際、①きっかけとなる原因であること、②神戸市や地域で対応可能な（手に負える）原因であるという2つの基準に拠った。具体的には、一つはその課題に係る因果関係図の中で、色んな原因があるが、そのきっかけとなる原因は何かという視点と、もう一つは雇用の問題については、当然、国の大きな課題となるが、地方レベルでも、これまでは県までであったが、市の役割もあるのではないかという視点、即ち、研究会で出された課題の中で、国、県でなく、市として取り組めるもの、また神戸において色んなNPOや地域による活動があるが、その中で取り組めるものは何かという視点の2つから当該因果関係図について全員参加によるワークショップを開催した。

その場で、まず事実関係で因果関係を捉え直し、原因の見誤りがないか改めてチェックを行い、必要な見直し・検討作業を実施した。次に、こうして浮かび上がった根本原因について、各研究員から「ここが一番の課題ではないか」ということで投票をしてもらい、その原因を①『企業における女性就業に対する意識・風土の改善』、②『介護・子育てサービスの充実（企業・地域・行政）』、③『職業観を高める教育とスキルアップの充実』の3



つの分野（グループ）に絞り込んだ。そのうえで、企業レベル、個人レベル、行政レベルそれぞれがどういうことをしていけばいいのか意見を出し合い、議論した。

こうした作業手続を通じて、①『なぜ神戸市民一人あたりの所得が低いのか？』の根本原因となるべき軸を上記の3つに絞り込み、それぞれの軸での政策の方向性を構造化（整理・分類）する。次に、②個々の方向性に基づく具体的な施策や事業例をあげるとともに、その主体が誰なのかを明記することによって、本研究の作業の成果を系統図的に提示したい。

#### 4 『なぜ神戸市民一人あたりの所得が低いのか？』の根本原因となるべき3つの軸

上記の全員参加のワークショップ形式による見直し・検討作業の結果、根本原因となるべき3つの軸を浮かび上がらせることができたが、その過程について詳しく説明する。

因果関係の中で、『なぜ神戸市民一人あたりの所得が低いのか？』の根本原因になるべき、きっかけとなる原因、しかも、地方、地域でもって取り組める、手に負える原因を取

り上げ、その原因を解決するためには、どういうことをやっていけばいいのかということで、各研究員から意見を出してもらった。

その際、研究員一人ひとりからの発表という方法もあったが、効果的に実施するということと、「どういうことを考えるのか」ということについて、メンバー間で効率的に情報や知識等を共有するというので、ワークショップ形式での実施方法を採用した。

また、どの要因を取り上げるのかということであるが、これは第6回の研究会で、因果関係図（図-1）に掲げられている様々な要因や課題について、研究員全員に投票してもらい、その結果を踏まえ、全員で意見交換など検討を加えたうえで、要因を絞り込んでいった。

一つは、因果関係図中の「企業における女性の就業に対する意識が改善されない」「企業風土、意識がなかなか変わらない」「女性の就業についてここ20年で理解が進んできたが、それは世界的に通用する企業だけ」というところ。ここが8票と最も多くの票を集めた（図-2を参照）。これについては、得票数の多さが示すように、企業における女性就業に対する意識や企業の風土について重要な

図-2

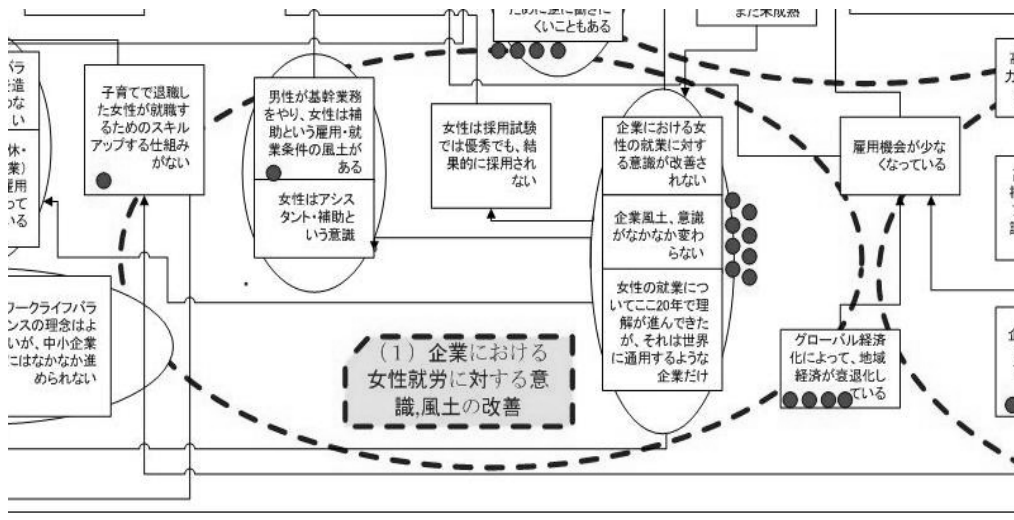
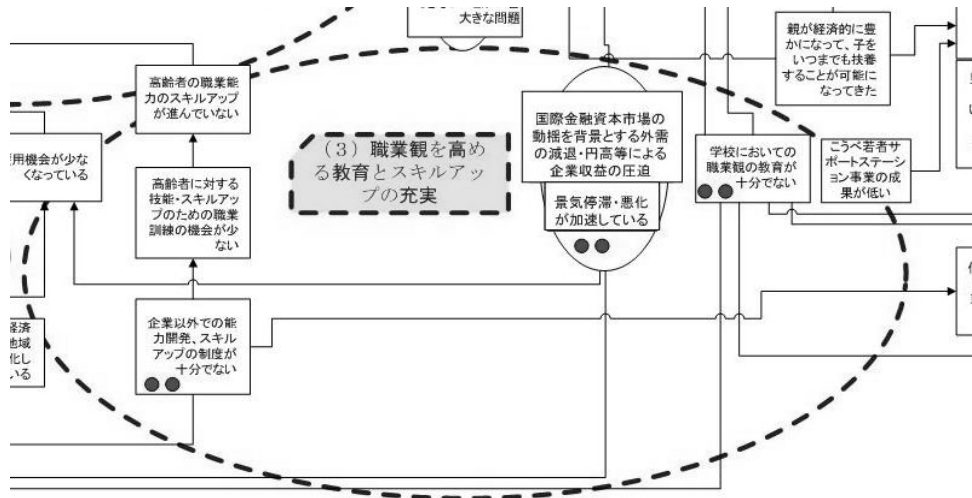




図-4



ころをポストイット（意見カード）に書き出してもらった。具体的には、「〇〇が〇〇する」という形で、思いつくところ、アイデアや意見を披露してもらった。衆知を集めればきっと素晴らしいアイデアが出てくるという期待のもとで、まずは班内でそれぞれ意見を出し合った。その後、班ごとに関連するアイデア等を共通のテーマや項目ごとに束ね、構造化していくという作業を行い、最後に、まとめた結果を各班の代表者から発表してもらった。こうした過程を経ることで、各研究員から個別に出された当該アイデア等を研究会内の共通知識として浸透させるとともに、研究会全体で共有化することができた。

同様に、残りのテーマ「介護・子育てサービスの充実（企業・地域・行政）」及び「職業観を高める教育とスキルアップの充実」についても、2班に分かれての全員参加によるワークショップを通じ、各テーマについて、各研究員の衆知を集め、地域就業に係る根本原因として絞り込んだ各軸について、企業レベル、個人レベル、行政レベルそれぞれがどういことをしていけばいいのか解消策を摸索していった。

表-1は、こうした作業手続の結果について、

各軸がどのようにして地域就業に係る課題（『なぜ神戸市民一人あたりの所得が低いのか？』）に影響を与えているのか、左記課題に係る因果関係の重要なポイントを整理し、それぞれの軸に影響を与えている要因を構造的に分類するとともに、課題解消を進めるうえで重要となる各きっかけになる原因軸に沿った活動の方向性について図示したものである。

表-1が示すように、『なぜ神戸市民一人あたりの所得が低いのか？』という問題意識（課題）の解消のために3つの軸が考えられた。「1. 企業における女性就業に対する意識・風土の改善」、「2. 介護・子育てサービスの充実（企業・地域・行政）」、「3. 職業観を高める教育とスキルアップの充実」という3つの軸である。表-1第1列にそれぞれの軸の名称をリスト化している。表-1第2列は、地域就業に係る『なぜ神戸市民一人あたりの所得が低いのか？』という課題解消を進めるうえで重要となる各きっかけになる原因軸に沿った活動の方向性について、研究会におけるワークショップで出された意見、アイデアが、3つの軸のどこに分類されるのかという意見交換や検討の結果を踏まえ、まとめたものである。



親和図 表-1 なぜ神戸市民一人あたりの所得が低いのか？

きっかけになる原因軸 (根本原因)	原因軸に沿った活動の方向性
1. 企業における女性就業に対する意識・風土の改善	先進企業の表彰, 広報による男女共同参画社会のPR (社会的評価)
	国レベルの労働雇用政策の見直し (派遣制度の問題)
	子どもときからの男女共同参画の意識改革教育
	労働組合による企業経営者に対する女性の就業に関する取組等についての要請
	経営者の意識改革
	女性の意識改革
	就業者 (職場の上司, 同僚等女性を取り巻く者) の意識改革
	行政による支援
	行政による働き方の多様化の率先垂範
	地域の知恵を集める組織づくり
	企業における働き方の多様化 (制度化)
2. 介護・子育てサービスの充実 (企業・地域・行政)	介護に関し問題を発見, 社会化
	介護が発生しないよう予防, 健康施策の充実
	国による制度の拡大・強化
	行政による介護・保育サービス提供者への支援
	男性の意識改革
	企業における多様な働き方の推進 (子育て休暇, 介護休暇)
	子育て, 介護の地域人材の育成・活用
	地域施設 (資源) を活用した子育てサービスの充実
	地域における高齢者サポート・自立支援策の拡充並びに子育てサポート
	企業における介護, 子育て支援
	子育てサポート企業の表彰 (社会的評価)・助成
	施設・サービス利用の過不足の解消
	育児・介護施設, サービスの拡充 (整備)
	公共・NPO による病児保育に対するサービス支援 (介護や保育する人, される人が) 近くに集って住むこと (職住接近) による介護, 子育てサービスの効率化
3. 職業観を高める教育とスキルアップの充実	職業観を育む教育拡充
	キャリア教育の充実
	大学の資源の活用
	職業訓練の充実
	スキルアップのための経済的支援
	家庭教育, 一流企業志向の是正
	職業教育のサポート
	学校教育のあり方の改革
	再就職支援
	若者向け対策
	リスクの高い若者への特別な支援
	反キャリア教育
	制度の充実 (企業・個人)
	対象ごとの雇用戦略 広報戦略

## 5 個々の軸に基づく、各主体における具体的な解消策

表-1は、『なぜ神戸市民一人あたりの所得が低いのか?』という課題について、そのきっかけになる原因(根本原因)と課題解消を進めるうえで重要となる各軸に沿った活動の方向性についてまとめたものであるが、その原因ごとにベースとなる要因について、第7回研究会及び第8回研究会では、個別の活動の方向性とその具体的活動(解消策)に係る意見やアイデアを全員で出し合った。以下に示す表-2から表-4までは、各原因に係る個々の活動の方向性とその具体的活動(解消策)を例示するとともに、その実施主体は誰であるのかを系統図として、取りまとめたものである。

### (1) 企業における女性就業に対する意識・風土の改善軸

表-2は『企業における女性就業に対する意識・風土の改善』のための活動の方向性に沿って研究会の討議から生まれてきた具体的活動を表-2の第4列に、その実施主体を第5列に示している。この中で特徴的な活動(解消策)をいくつか例示したい。

まず、『企業における女性就業に対する意識、風土の改善』については、第7回研究会のワークショップでの討論において、因果関係、方向、テーマが示されていたが、このときのアウトプットとして、「企業における働き方の多様化」のところへ、様々な要素が収斂されている。最終的に女性就業に対する意識・風土の改善の制度化が帰着点と考えられるが、これに対して大きな影響を及ぼしているのは、このタイトルにダイレクトに係る経営者の女性就業に対する意識改革である。ワークショップでは、こうした意見が多く出

された。

それでは、この意識改革に対してどのような要素が絡んでいるのか。一つは社会的評価がある。社会における認識や社会へのPRなどが大きい。それから、やはり経営者の就業に対する意識改革は、これまでの履歴というか、教育が重要になってくる。例えば男女共同参画では、子どものときから、意識改革を図るための教育が大切になってくる。さらに派遣制度など国レベルでの政策では、様々なインセンティブを与えるような労働雇用政策の見直しも、経営者の意識改善に必要であると考えられる。

また、企業の経営者の意識改革には、色々なセクターが当該企業に対し直接働きかけることも有効で、例えば労働組合が女性の就業に関する当該企業の取組を要請することもあげられた。このように意識改革は、女性就業環境の向上に資する、多様な働き方に係る制度化に大きな影響を及ぼすと考えられる。

次に当該制度化そのものに対し、何が影響を及ぼす要因になっているのかについて触れる。制度化に影響を及ぼす要因の一つとして、制度をつくるに当たっての行政による支援が考えられる。こうした制度をつくるに当たって、行政が支援をするということが前向きな効果を及ぼす。また行政自らが一つの企業体として、まず率先して働き方の多様化を自ら取り入れ、実践していくことも必要である。

最後に、本テーマである『企業における女性就業に対する意識、風土の改善』への対策として、これまでに出された解消策の中で、特に重要と思われるものについて、各研究員に投票をしてもらった。その結果、「行政による女性就業環境向上の支援」「努力している企業へインセンティブを与える」といった行政による支援と、「企業における働き方の多様化(制度化)」が9票を集め、最も関心

表-2 企業における女性就業に対する意識・風土の改善に係る因果関係を制約理論により示した系統図				実施主体		
きっかけとなる原因軸	活動の方向性	個々の活動の方向性	具体的活動（解消策）	地域	企業	行政
1. 企業における女性就業に対する意識・風土の改善	先進企業の表彰、広報による男女共同参画社会のPR（社会的評価）	・男女共同参画社会・企業に対するPR	・女性が働きやすい企業をさらに一層PRし、企業のイメージアップを図る ・女性がイキイキと働いている姿を企業がPRする（モデルをPRする） ・男女共同参画企業受賞企業の広報（知られていない） ・男女共同参画についてのエッセイ、論文コンテストの開催（学生、一般、男女）		○	
		・先進企業の表彰を強化する	・行政がワーク・ライフ・バランスの必要性や男女の平等性をPRする ・優秀企業を選び、表彰や事例発表をする ・市は女性就業者に関するグッドプラクティスへの表彰、広報を強化する ・国県市や商工会議所が女性の就業が進んでいる企業について表彰する。			○
		・女性の力を企業活動に活かす事例を広報する	・企業が女性だけで構成するプロジェクトチームをつくり、成功事例を行政発信する ・企業が女性により女性の視点で生産したサービス財を開発した際に広報の中に盛り込む ・女性管理職率など市としてデータを収集、発表し活用する ・女性の就労が進んでいる企業が、利益率や売り上げが改善した場合の事例を周知する		○	○
国レベルの労働雇用政策の見直し（派遣制度の問題）						○
子どものときからの男女共同参画の意識改革教育		・教育機関における意識づけ、若年層への働きかけ（ロールモデルの構築、体験型意識づけ） ・義務教育、高等教育（大学）における男女共同参画の意識改革				○
労働組合による企業経営者に対する女性の就業に関する取組等についての要請						○
経営者の意識改革	経営者の意識改革	・経営者の意識改革	・経営者が企業戦略として、女性の就業問題に取り組む必要がある ・企業の経営者、経営陣に対する教育（意識改革セミナーなど）		○	○
		・セミナー研修等の充実により経営者の意識を変える	・企業が管理者、労働者双方へ女性就労環境づくり、意識向上のための研究を実施する ・経営者セミナーを開催、先進事例を学んでもらう ・経営者が変わらないと「意識」「風土」は変わらない		○	○
女性の意識改革	女性の意識改革、人生設計などの支援（セミナー、メンター、表彰）をする	・女性の意識改革、人生設計などの支援（セミナー、メンター、表彰）をする	・女性自身の意識改革、働くことの意義の再認識 ・有能な女性、道を切り開いたり、新しいことを起こした女性自身を表彰する（Woman賞） ・企業、商工会議所、経営者協会が女性のメンターを普及させる ・女性社員がライフスタイルを設計する（定年まで働き続けるイメージ） ・社員がワーク・ライフ・バランスを意識し、長時間労働を見直して、家庭生活や地域生活に、男性女性ともに参画する	○		○
					○	

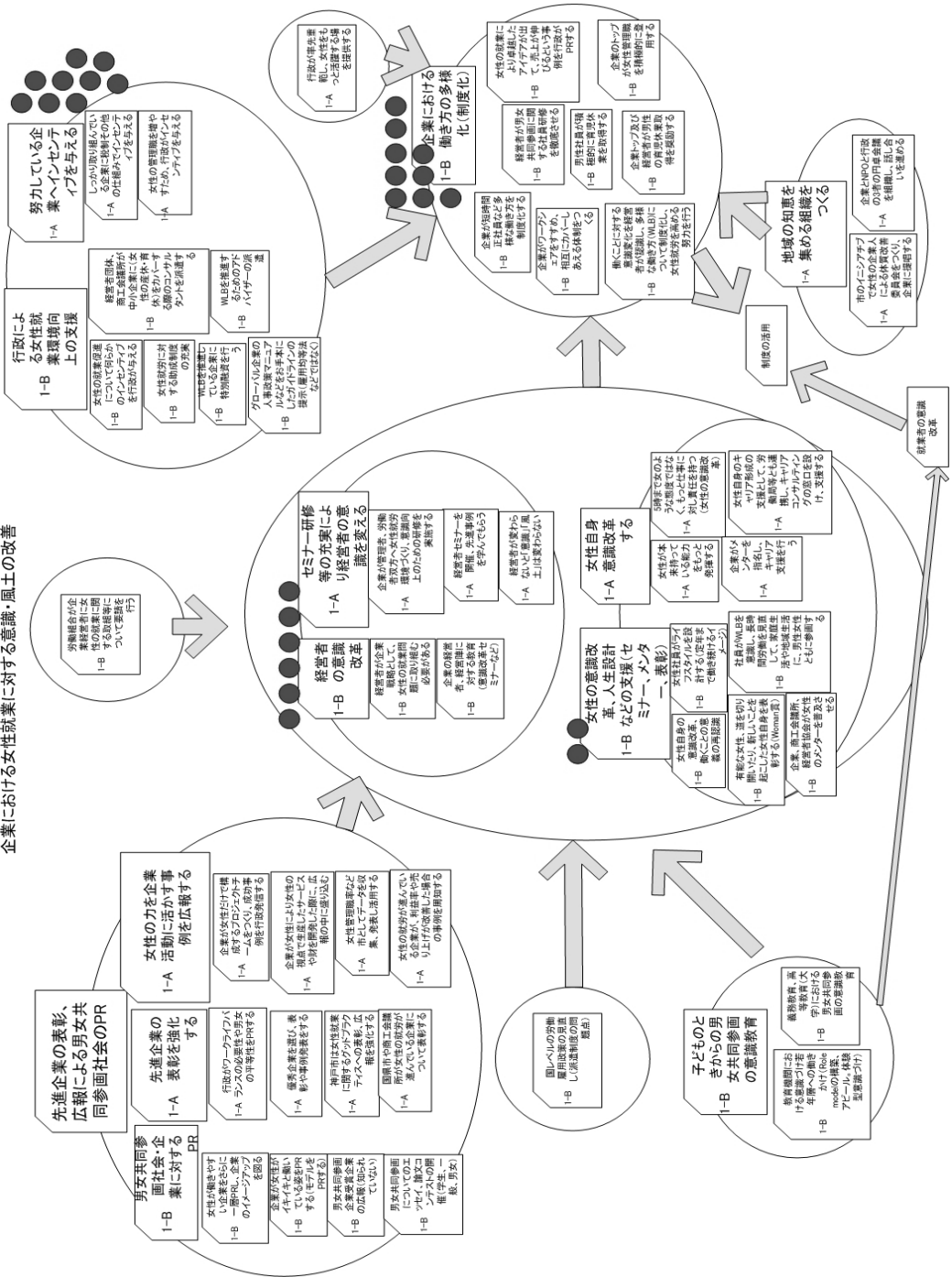
	女性自身が意識改革する	<ul style="list-style-type: none"> <li>・女性が本来持っている能力をもっと発揮する</li> <li>・企業がメンターを指名し、キャリア支援を行う</li> <li>・いわゆる『5時まで女』のような態度ではなく、もっと仕事に対し責任を持つ（女性の意識改革）</li> <li>・女性自身のキャリア形成の支援として、労働局等とも連携し、キャリアコンサルティングの窓口を設け、支援する</li> </ul>	○	○	○
就業者（職場の上司、同僚等女性を取り巻く者）の意識改革			○	○	○
行政による支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政による女性就業環境向上の支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・女性の就業促進について何らかのインセンティブを行政が与える</li> <li>・女性就労に対する助成制度の充実</li> <li>・ワーク・ライフ・バランスを推進している企業に特別融資を行う</li> <li>・グローバル企業の人事政策マニュアルなどをお手本にしたガイドラインの提示（雇用均等法ではなく）</li> <li>・経営者団体、商工会議所が中小企業に、女性の産休・育休をカバーする際のコンサルタントを派遣する</li> <li>・ワーク・ライフ・バランスを推進するためのアドバイザーの派遣</li> </ul>		○	○
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・努力している企業へのインセンティブを与える</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・しっかり取り組んでいる企業に税制その他の仕組みでインセンティブを与える</li> <li>・女性の管理職を増やすため、行政がインセンティブを与える</li> </ul>		○	○
行政による働き方の多様化の率先垂範					○
地域の知恵を集める組織づくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市のインセンティブで女性の企業人による体質改善委員会をつくり、企業に提唱する</li> <li>・企業とNPOと行政の三者の円卓会議を組織し、話し合いを進める</li> </ul>		○	○	○
企業における働き方の多様化（制度化）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業が短時間正社員など多様な働き方を制度化する</li> <li>・企業がワークシェアをすすめ、相互のカバーしあえる体制をつくる</li> <li>・働くことに対する意識変化を経営者が認識し、多様な働き方（ワーク・ライフ・バランス）について制度化し、女性就労を高める努力を行う</li> <li>・経営者が男女共同参画に関する社員研修を徹底させる</li> <li>・男性社員が積極的に育児休業を取得する</li> <li>・企業トップ及び経営者が男性の育児休業取得を奨励する</li> <li>・女性の就業により卓越したアイデアが出て、売上が伸びるといった事例を行政がPRする</li> <li>・企業のトップが女性管理職を積極的に登用する</li> </ul>		○	○	○

が高かった。次に関心が高かったのは「セミナー研修等の充実により経営者の意識を変える」といった経営者の意識改革で、6票を集めた（図－5）。

## (2) 介護・子育てサービスの充実（企業・地域・行政）軸

表－3は『介護・子育てサービスの充実（企業・地域・行政）』のための活動の方向性に沿って研究会の討議から生まれてきた具体的活動を表－3の第4列に、その実施主体を第5列に示している。この中で特徴的な活動

企業における女性就業に対する意識・風土の改善



(解消策)をいくつか例示したい(同表を参照)。

介護・子育てサービスの充実では、自助、共助、公助をキーワードとして整理を試みた。まず、自助に絡むところが、「企業における

多様な働き方の推進(子育て休暇、介護休暇)。社員による子育て休暇や介護休暇の取得が容易になれば、多様な働き方が推進される。また共助ということで、二つ考えられる。一つは地域におけるサービスの提供であり、もう

表-3 介護・子育てサービスの充実（企業・地域・行政）に係る因果関係を制約理論により示した系統図				実施主体		
きっかけとなる原因軸	活動の方向性	個々の活動の方向性	具体的活動（解消策）	地域	企業	行政
2. 介護・子育てサービスの充実（企業・地域・行政）	介護に関し問題を発見，社会化	・一般に（行政，メディア，当事者は）介護と仕事の両立支援という考え方を広める ・行政が介護と仕事の両立支援のためのニーズ調査を行う		○	○	○
	介護が発生しないよう予防，健康施策の充実					○
	国による制度の拡大・強化	・国が育児休業・介護休業制度をさらに拡充させる ・介護・育児休業を取りやすくするよう国が制度の拡充をはかる ・行政が介護・子育て支援に取り組む企業向けの優遇税制・融資制度を提供する				○ ○ ○
	行政による介護・保育サービス提供者への支援	・介護施設の経営がうまくいくように行政が支援する ・介護サービスで成功しているソーシャルベンチャーをコーディネーターとして，市内各地に同種のサービスを広げていく ・家庭内等で預かり保育時の事故対応のための保険制度をつくり，活躍しやすくする ・行政は早朝保育，夜間保育に対する助成を行う				○ ○ ○ ○
	男性の意識改革	・男性が育児・介護に協力する意識改革 ・グッドパパの表彰（子育て支援上手なパパ）		○	○	○ ○
	企業における多様な働き方の推進（子育て休暇，介護休暇）	・企業が社員が育児・介護休暇を取りやすくするよう働き方の多様化を図る ・経営者が企業戦略として育児・介護制度の充実が必要という意識改革を行う ・育児休暇（休業）の取得促進 ・企業が介護休暇や短時間勤務制度を導入 ・企業は労働環境（労働時間の短縮，休日制度拡充等）の整備を図る ・ワーキングママに対する企業の理解促進 ・介護休暇（制度）取得促進 ・企業が介護や子育てしやすいような多様な働き方を制度として整備していく			○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	
	子育て介護の地域人材の育成・活用	・幼稚園で時間外の保育ができるよう，保育を志す学生などにアルバイトをしてもらう ・地域人材の育成 ・地域の団体或いはNPOで介護の有償助っ人を行う仕組みをつくる ・リタイヤした方で組織する有償の介護の助っ人制度をつくる ・地域コミュニティによる子ども，高齢者の見守り活動の状況を把握し，働きに出る人も安心して働ける地域づくりに配慮する ・女性が働きに出られるように，地域で子どもを世話しあう仕組みなど連携の工夫をする ・行政でできないことはもっと地域の担い手を活用する施策（ボランティア等の活用策，手法）をとる		○ ○ ○ ○ ○ ○		○ ○ ○ ○
地域施設（資源）を活用した子育てサービスの充実	・児童館の有効活用（時間延長等） ・行政が支援し，学校の空き教室を活用した子ども預かりサービスを地域NPOが行う ・地域福祉センターの活用による子育てサービスの実施 ・学校施設の活用による学童保育の充実			○ ○ ○	○ ○ ○	
地域における高齢者サポート・自立支援策の充実並びに子育てサポート	・地域での高齢者サポート・両立支援策の充実	・民間団体による託児所づくり ・民間・NPOなどによる高齢者の自立支援・居場所づくり ・地域の高齢者が子育てサポートできるような制度化する		○ ○ ○		○ ○

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者が引きこもらないように、どんどん地域にでてもらうようにする</li> </ul>	○		○
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域での子育てサポート(NPO、サークルなど)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・NPOが介護・子育てサービスを行いやすいよう行政が支援する</li> <li>・介護・子育て情報の一元化</li> <li>・民間保育所に対する助成(サービス向上、利便性)</li> <li>・地域、ボランティアによる介護・託児所の運営</li> <li>・企業・地域の介護・子育て資源を有効に活用できるよう協議会を設ける</li> <li>・行政や民間福祉事業者が早朝や夜間にも子どもを預けられる場所をつくる</li> <li>・子育てサークルへの支援</li> </ul>	○		○
企業における介護・子育て支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業が子育て支援の施設をつくる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業内保育所の設置</li> <li>・行政が支援し、ニーズのある産業団地内で、子ども預かりサービスの共同設置を支援する</li> <li>・企業が同じ地域で、保育所を共同設置する</li> <li>・企業が未就学児を世話する施設をつくるなど子育て支援の充実</li> </ul>	○	○	○
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業内保育所の支援推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政が(共同)企業内保育所の設置に対して積極的な助成を行う</li> <li>・企業が職場における託児所等の施設を導入する(欧米企業の事例を参考に)</li> <li>・企業が協力して企業内保育所を設ける</li> <li>・企業が地域住民の協力を得ながら、介護施設や保育施設を設置し、行政も可能な支援を実施する</li> <li>・企業内保育所に対しては、公立保育所並みの助成を行う</li> </ul>		○	○
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業における介護支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業が従業員向け、地域従業員向けの介護施設をビジネスとして運営する</li> <li>・企業がCSR活動の一つとして、地域における介護・子育て支援にかかわっていく</li> <li>・介護スタッフ派遣サービスの充実</li> </ul>	○	○	○
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業が保育・介護しやすい環境をつくる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業の雇用形態を多様なライフスタイルに合ったものに変える</li> <li>・介護や女性就労に必要な育児休業を取りやすい雰囲気をつくる</li> <li>・企業が始業・終業に係る多様なパターン、働き方に理解を示す</li> <li>・育児・介護休暇を取得しやすい土壌の拡大のための研究の拡充</li> <li>・社員がもっと気軽に保育・介護(相談、休暇など)にエネルギーを割けるよう、企業が対策を講じる</li> <li>・男性が介護の短期の休みが取れる雰囲気をつくる</li> <li>・職員同士も仕事内容について普段から情報を共有し、休業者が出ても対応できるように準備する</li> </ul>	○	○	○
子育てサポート企業の表彰(社会的評価)・助成					○
施設・サービスの利用の過不足を解消する	<ul style="list-style-type: none"> <li>・介護施設がもっと使いやすいよう行政が工夫努力をする(必要数、地域移送サービスなど)</li> <li>・非営利団体を含めた介護サービスの供給状況を常に把握し、サー</li> </ul>			○	○

	ビスの地域的な偏在がないよう配慮する ・介護・保育等に関する情報等ネットワークを充実させ、施設を効果的に運営できる体制をつくる ・保育所の稼働率を上げるため、バラついている施設の利用者を平準化することを目指し、送迎する ・行政は保育・介護に関するニーズ調査を定期的に行う			○
育児・介護施設、サービスの拡充（整備）	・行政による介護・保育施設の拡充（ハード面整備） ・行政や保護者が学童保育を充実させる ・公立保育所の新設・増設（子育てサービス拠点の増加） ・地域・行政が学童保育施設の充実拡大を図る（学校、塾とのタイアップ）	○		○
公共・NPOによる病児保育に対するサービス支援（※参考事例）		○		○
（介護や保育する人、される人が）近くに集って住むことで効率化させる	・できるだけまちなか居住してもらい、保育所と介護支援施設が近くになるようにまちづくりを再編する ・介護する人とされる人が近くに住めるよう住宅の流動化を促進する	○		○

### ※参考事例

・NPO 法人フローレンス <http://www.florence.or.jp/>  
 通常の保育園・幼稚園では実施していない「病児保育」を提供するNPO。日本の幼稚園・保育園では子供が高熱を出した場合に、感染リスクから児童を受け入れてもらえず、働く母親・父親たちにとって大きな問題。フローレンスは、これが日本女性の仕事と家庭の両立の障害になっていると考え、地域の医院、「第2のおばあちゃん」と呼ばれる地域のベテラン子育てママ（保育スタッフ）、企業の方々と提携しての、会員制の地域の人たちが支える一時保育サービスを提供することで、この問題解決を図っている。  
 また、平成20年度は経済産業省から委託を受けて、病児保育の水平展開を図るため、コンサルタント業（「コミュニティビジネスノウハウ移転・支援事業」  
[http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/tachiikiiten.html](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/tachiikiiten.html)）を実施している。

一つは企業における施設やサービスの提供である。この二つを共助と位置づけた。さらに公助は、育児・介護施設、サービスの拡充をもってきている。これらをベースにおいて、関連する項目を系統立てている。

まず、自助については、担い手として男性が頑張らないといけないということで、男性の意識改革の項目を盛り込んでいる。さらに、国が育児休業、介護休業制度をさらに拡充させるなど「国による制度の拡充・強化」の項目をもってきている。

次に、共助（地域）については、モノや施設の関係で地域施設の活用状況やマネジメントが、人の関係で人材の育成・活用が、地域におけるサービス供給に影響を与える。また行政による介護・保育サービス提供者への支援が関係してくる。さらに共助（企業）においては、社会的評価（『子育てサポート企

業の表彰（助成金）』ということも、サービスの供給において大きなインセンティブになるということで項目に加えている。

介護に係る国の制度や国による支援を拡大し、強化するには、介護に関する問題を発見し、それを一つの社会問題として捉え、社会化していくことが必要である。つまり地域や社会が介護に取り込むことがベースになってくる。また、介護や保育をする人とされる人が互いに近くに集って住むという「職住近接」という住まい方も、サービスの充実やサービスを効率的に供給するという点で重要である。

以上、自助、共助、公助という切り口でまとめているが、誰が主体として実施するかについては、原則として、補完性原理の考え方を採用している。つまり、個人ができるところは個人が行い（自助）、個人ができないところは地域が行う（共助）。さらに地域がで





給するという構図を考えている。

最後に、本テーマである『介護・子育てサービスの充実（企業・地域・行政）』の対策として、これまでに出された解消策の中で、特に重要と思われるものについて、各研究員に投票をしてもらった。その結果、「企業における多様な働き方の推進（子育て休暇、介護休暇）」といった自助に絡む項目が8票を集め、最も関心が高かった。次に関心が高かったのは共助に係る「企業における介護・子育て支援」の項目で7票を集めた。さらに共助に係る項目で、「地域における高齢者サポート・自立支援策の充実並びに子育てサポート」も5票を集め、これらに係る対策の必要性も浮かび上がった（図－6）。

### (3) 職業観を高める教育とスキルアップの充実軸

表－4は『職業観を高める教育とスキルアップの充実』のための活動の方向性に沿って研究会の討議から生まれてきた具体的活動を同表の第4列に、その主体を第5列に示している。そのまとめの過程等について次に記載している（同表を参照）。

第8回研究会において、「職業観を高める教育」の部分と再就職支援など「スキルアップ」の部分の二つに分類して議論をした。

まず、「職業観を高める教育」のところでは、「職業観を育む教育拡充」ということで、義務教育時を含め労働市場に入る前の段階における具体的な活動として、例えば中学生時代のトライやる・ウィーク、親の仕事場の見学、働いている人たちからの聞き取り、インターンシップ制度の充実などを掲げている。また、大学など高等教育機関の資源を活用するというで、大学の一部をコミュニカレッジに変え、スキルアップを図るほか、大学を卒業した人がリカレントとして、再度

大学で、例えば個人のライフ・モデルの設計を学べるようにするという活動が提案された。このように、義務教育段階や高等教育段階など、様々なステージで、キャリアを充実させるための教育や職業観を向上させるための対策が必要であるという意見が出された。

また、こうした職業教育をサポートするため、NPOや高齢者が担い手として期待されている。高齢者にこれまでの職業体験やキャリアに裏打ちされた自らの職業観や知見を提供してもらったり、地域のNPOやすでに現役を退いている世代の方を人材バンクに登録し、キャリア教育者として活躍してもらったりすることが指摘された。

労働市場に入ってから、企業に新人の研修だけでなく、入社1～2年目の社員に対するフォローアップやスキルアップのための研修をしてもらい、国や自治体が当該企業に対して支援するということがあげられた。

さらに、こうしたことを効果的に推進するためには、学校教育のあり方がそもそも問題で、子どもや教師のコミュニケーション能力の不足を解消したり、学校教育のあり方自体を見直したりすることが先決ではないかという意見が出された。その具体的な対策として、キャリア教育より子どものコミュニケーション能力を養成するための教育に力を入れたり、教師を企業へ長期間派遣し、そこでの体験研修を通じ、教師のコミュニケーション能力を高めたりすることが必要といった意見、少人数学級の導入や教師の数を増やすことにより、教育自体や教育全体にお金をかけることが必要といった意見が出された。そのほか、知識偏重の教育や「勝ち組」志向といった価値観を変えていくことの必要性も指摘された。

それから、根底にあるのが、スキルアップのための経済的支援という項目で、自己研修に対する国等による経済的な支援が注目され

表-4 職業観を高める教育とスキルアップの充実に係る因果関係を制約理論により示した系統図				実施主体		
きっかけとなる原因軸	活動の方向性	個々の活動の方向性	具体的活動（解消策）	地域	企業	行政
3. 職業観を高める教育とスキルアップの充実	職業観を育む教育拡充	<ul style="list-style-type: none"> <li>小学生のころから将来なりたい職業の現場を知る体験をする仕組みをつくる</li> <li>親の仕事場を子どもに見てもらおう職場体験の機会を増やす</li> <li>社会人講師のさらなる活用</li> <li>行政は中学生（15歳）を対象にしたキャリア教育を強化する</li> <li>中学時代からの職業観教育</li> <li>トライやる・ウィークの充実</li> <li>インターンシップ制度のより一層の充実</li> <li>インターンシップ制度の充実（企業の協力と就業の場の提供）</li> </ul>		○	○	○
	キャリア教育の充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>子どもの参観（企業で働く父親母親参観）の推進</li> <li>学校が企業や大学と連携して、働く場・学ぶ場を生に体験できる場をつくる</li> <li>産学協働の推進</li> <li>トライやる・ウィークの推進（中学生だけでなく、小・高も）</li> <li>大学における社会人講座の推進</li> <li>女子大でのキャリア教育の推進</li> <li>小・中・高校が文系・理系ごとにその延長としてどういった職に就けるか先輩の生の声を聞ける場をつくる</li> <li>行政が学校教育のカリキュラムの中に職業観育成に向けたプログラムをより明示的に取り組む</li> <li>義務教育（小・中）におけるキャリア教育</li> <li>キッズニアのような遊びながら仕事観を養成できる施設での教育（授業）</li> </ul>		○	○	○
	大学資源の活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>大学の一部をコミュニティカレッジに変えて、スキルアップを図るようにする</li> <li>個人のライフ・モデルの設計を高等教育で学べるようにする</li> <li>大学を卒業した人が、更なるスキルアップに取り組めるよう、大学で再度勉強できる仕組みを広げる</li> </ul>		○		○
	職業訓練の充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>職業訓練校等のPR</li> <li>国の職業訓練施設を市に移管する</li> </ul>				○
	スキルアップのための経済的支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>自己研修に対する経済的支援の拡充</li> </ul>				○
	家庭教育，一流企業志向の是正	<ul style="list-style-type: none"> <li>家庭における父母の仕事観，教育，躾の問題</li> </ul>		○		○
	職業教育のサポート	<ul style="list-style-type: none"> <li>高齢者が自分の職業体験を小中学生に語る機会を増やす</li> <li>行政は地域の引退世代・NPO関係者の人材バンクをつくり，キャリア教育者として活躍してもらう</li> </ul>		○	○	○
	学校教育のあり方の改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>少人数学級にして，教師を増やすなど，もっと教育に金をかけないといけない</li> <li>教師のコミュニケーション能力を高める必要がある</li> <li>教師の企業長期体験研修</li> <li>「勝ち組になれ」というような教育はダメ</li> <li>知識偏重を修正し，「ものづくり」の重要性をもっと教育現場にとり入れる</li> </ul>			○	○
	再就職支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>徹底的に訓練をする機関をつくる</li> <li>育児休暇明けなど女性に対するスキルアップ講座の開催</li> <li>女性の一時的に離職していた方の再就職時の勉強の費用を税の控除対象としてみる</li> <li>一度退職したら，技術・技能を持っていなければ，どのように就職活動をしたらよいかわからない</li> <li>求人側の欲するスキルをデータとして集め，公表してみる</li> </ul>				○

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政が離職者に対する職業訓練のしくみを充実させる</li> <li>・行政が高齢者の技能・スキルアップにターゲットを絞った職業訓練の仕組みをつくる（若者と差別化）</li> <li>・スキルを持つシニア層をスキルアップ教育に活用する制度づくり</li> <li>・高齢者と子ども達が交流する場づくり，そこで高齢者が体験談を語る</li> <li>・行政が途中でキャリアを中断したキャリアをパスさせるような取り組みを持っている企業を表彰する</li> <li>・社会的企業（たとえば高齢者への宅配）などのスタートアップの何らかの支援（PR 経費）などをしてみる</li> </ul>	○		○	○
若者向け対策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・インターンシップ（大学生・高校生）の推進</li> <li>・行政がフリーター・ニート向けの職業訓練機会の更なる充実を図る</li> <li>・企業が若者の体験入社・体験留学プログラムを提供し，職業体験を促進する</li> <li>・社員教育（中小企業）に対する助成</li> </ul>			○	○
リスクの高い若者への特別な支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニケーションスキルの教育</li> <li>・中途退職者への支援制度（情報提供・研修）</li> </ul>			○	○
制度の充実（企業・個人）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・求職者の求職条件を把握・職業訓練のあっせん等について行政とハローワークが連携する</li> <li>・行政（ハローワーク，市等）と企業が連携した職業訓練制度の充実（ジョブカード制度の拡大など）</li> <li>・条件の悪い人を雇用した場合の雇用に対する助成金</li> <li>・条件の悪い人を雇用した場合の研修の機会提供</li> <li>・転職困難者への職業訓練を充実した企業への補償金制度への拡充・設置</li> </ul>			○	○
対象ごとの雇用戦略	<ul style="list-style-type: none"> <li>・女性(子育て終了後)にターゲットを絞った職業訓練機関の設置</li> <li>・行政は無業女性の（地域的）状況把握に努め，再就職準備セミナーを効率的に開催する</li> <li>・行政（ハローワーク）での女性（子育て終了後）にターゲットを絞った相談窓口の設置・充実</li> </ul>			○	○
広報戦略	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「働きマン」エッセイコンクールの開催</li> </ul>			○	○

た。「教育訓練給付金」という制度は，現在国からの支援率（労働者等が教育訓練施設に支払った教育訓練経費のうち国が負担する割合）が40%から20%へ下がっている。これは国レベルであるが，当該支援率を手厚くするなど，働く人が自らの能力を主体的に開発していこうとすることに対し，行政が支援を拡充していくような取組も必要であるといった意見も出された。

一方，家庭における問題として，父母の職業観の未熟さやその偏りに加え，父母による子どもに対する教育やしつけが十分にできていないのではないかとということが指摘された。職業観は，子ども本人というより親がかなり影響を与える。親が子の働く企業を選んだり

しているという現状がある中，親世代の啓発は，働くこと，働かないことといったニート予防の話にも関わっている。

以上が「職業観を高める教育」に係る課題とその解消策であるが，もう一つの「スキルアップ」については，まず再就職のためのスキルアップということで，再就職を支援していくということがある。これについては，すでに色々実践されている。例えば，社会的企業などのスタートアップに何らかの支援を試みる仕組み，高齢者が子どもと交流して，高齢者の経験をいかしていく仕組み，若者自立塾やサポートステーションのような仕組みなどがすでにある。こうしたキャリアが一旦中断した方のキャリアをもう一度，しっかりと



るが、インターンシップの充実や社員教育に対する助成など、若者向け対策を一層充実させる必要がある。特に若者の中でリスクを抱え、今後、就職困難になりそうな若者への特別な支援や一度退いた中途退職者への支援の制度化を、ソーシャル・インクルージョンの視点から実践していくことが必要である。研究会の討議から生まれてきた職業観を高める教育とスキルアップの充実に係る具体的活動について、ソーシャル・インクルージョンの視点からその相関関係を図示したものが図-7である。

また、対象ごとの雇用戦略ということでは、若者以外に女性に注目した。女性は、子育てや介護と密接なつながりをもっている。この対策として女性をターゲットにした職業訓練機関の設置、女性向け再就職準備セミナーの開催、ハローワークと連携した相談窓口の設置などがあげられた。

さらに、以上に掲げる対策を円滑に推進するための環境として、例えば「働きマン」というエッセイコンクールを開催して、「働くこととは、こういうこと」といったことを皆に分かってもらうという広報戦略が必要ではないかという意見も出された。

そのほか、アンチテーゼとして、「職業体験や職能教育に大きな意味があるとは思えない」、「大学が職業予備校のようなことをやっている。それは大学のあり方として疑問である」といった反キャリア教育というべき意見も出された。

最後に、本テーマである『職業観を高める教育とスキルアップの充実』の対策として、これまでに出された解消策の中で、特に重要と思われるものについて、各研究員に投票をしてもらった。その結果、「自己研修に対する経済的支援の充実」といったスキルアップのための経済的支援に係る項目が6票を集め、

最も関心が高かった。次に関心が高かったのは「少人数学級にする」「教師のコミュニケーション能力を高める」といった学校教育の在り方の改善に係る項目で、4票を集めた。さらに、「女性にターゲットを絞った職業訓練機関の設置」など対象ごとの雇用戦略に係る項目も3票を集め、これに係る対策の必要性も浮かび上がった(図-7)。

## 6 おわりにかえて

本調査・研究は、神戸市の一人あたりの市民所得が大都市の中で、順位が低位に低迷している要因について、就業率に着目して分析を行ったものである。即ち、労働市場における供給面を中心に調査・研究を進めたものである。その特徴として、就業構造基本調査や国勢統計調査などの統計データを駆使して、神戸市の就業構造の実態や特徴を初めて掘り下げて分析したものである。即ち、前述の神戸大学大学院経済学研究科 勇上准教授の「就業状況の都市間格差とその要因」に記載いただいているように、統計分析手法を活用して、就業率の低さを説明する要因を明かにした。

次に、就業に関係する学識経験者、経済団体、企業、NPOや神戸市のメンバーによってワークショップを実施して、女性、高齢者、若者、障害者の4つのグループについて、それぞれの就業率を押し下げている因果関係図を作成した。この因果関係の取りまとめにおいては、TOC(制約)理論を初めて導入したものである。

さらに、その因果関係図をもとに、ワークショップ形式によって、意見を出し合って、それぞれきっかけとなる原因であり、また、神戸市や地域で操作・対応可能な原因であるという、2つの基準によって、根本原因を抽

出していった。そして、その就業率の向上に係る根本原因の解決に向けた民・学・産・行政、それぞれのセクターの取組について提案を行った。この提案では、就業問題の解決において、国だけでなく、地方行政、さらに民間、大学、企業が取り組むべき施策を具体的に明らかにした。前述の兵庫県立大学経済学部加藤恵正教授の「都市政策としての雇用就業戦略」でも触れられているように、これまでの就業戦略が、国レベル、さらに県レベルの取組にとどまっていたものを、初めて市レベルの取組、さらには民・学・産レベルの取組にまで、具体的に落とし込んだところに意義がある。

最後に、今回の結果については、今年度からスタートした神戸市のマスタープランの改定作業において、その検討材料の一つとして活用されることが期待されている。

# 神戸市で国内初の感染者が発生

## 新型インフルエンザの発生と市の対応状況報告

### 神戸市新型インフルエンザ対応検証ワーキンググループ

#### I. はじめに

今回国内初の新型インフルエンザ感染者が発生した神戸で、市の組織がとった対応状況を対策本部の動きや発生前後の取り組みなども含めてその概要を報告する。

平成21年5月15日午後11時40分、危機管理室指令第3号が発令され、「神戸市内において新型インフルエンザの感染が否定できない患者が発生」した。

市民が落ちついて行動するため迅速な情報提供が必要と考え、5月16日午前1時と午前4時に記者会見を行った。

5月9日に成田国際空港の検疫において、大阪府在住の3名が、新型インフルエンザに感染していることが確認された。政府は、「国内で患者が発生した場合」には当たらないとの考え方を示した。神戸市では、国内での患者の発生は時間の問題であり、感染拡大防止と社会経済機能を維持するため、国内発生に備えたシミュレーションを行っているところであった。

国の新型インフルエンザ対策行動計画は、鳥インフルエンザから発生した新型インフルエンザ(H5N1)の強毒性のウイルスを想定した計画である。今回のウイルスの特徴や感染拡大の恐れに応じて、行動計画を弾力的、機動的に運用することが政府の基本的対処方

針で示された。

しかし、国内初の発生となった神戸市では、具体的な政府の見解が示されない中で、すぐに決めなければならないことが目前にあった。

午前7時に報道機関公開のもと、急遽、第5回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議を開催し、決定事項を議決するとともに、市長から市民に向けて、メッセージを発信した。

#### II. 対策本部が決定した内容

新型インフルエンザ対策本部員会議で決定したことは、学校園の休校、保育所や高齢者などの通所施設の扱い、その他の市の施設の扱い、そして、すでに始まっていた「神戸まつり」についての決定などであった。

いずれの対応も期間は当面7日間(16日(土)から22日(金)まで)とした。具体的には、

- (1) 第一学区(東灘区・灘区・中央区・芦屋市)の幼稚園・小学校・中学校・高校・特別支援学校は休校とする。私立学校・大学には休校を要請する。県立学校については、その旨県に要請する。芦屋市にもその旨要請する。
- (2) 第一学区の学校は、修学旅行を延期する。(私立学校にはその旨要請する)
- (3) 第一学区の保育所・デイサービス・デイ



- ケアなどの高齢者通所介護施設・障害者通所施設などは、休所・すでに来所された方の迎えをお願いします。
- (4) 第一学区の神戸まつりについて、土曜日(16日)は中止する。日曜日(17日)は、複数の感染が疑われるため中止する。
- (5) 市関係の公共施設は、入り口で衛生管理の注意を呼びかけ開館する。(民間施設は、注意を呼びかける)
- (6) 市民への広報は、
- ① 不要不急の外出を自粛
  - ② 手洗い・マスクの着用
  - ③ 病院に行かずに、まず発熱相談センター(078-335-2151)に相談すること
- (7) 一般相談窓口の新設(078-322-5000)
- (8) 発熱相談センターの回線数を増やし、24時間対応する。
- (9) 市役所業務は継続する。といった内容であった。

### Ⅲ. 国内発生前後の神戸市の取り組み

神戸市では、新型インフルエンザが国内発生した場合を想定し、対策本部の設置や情報収集などを行っていた。国内発生前の対応状況は次のとおりである。

- (1) WHO がメキシコ及びアメリカにおいて発生している豚由来の H1N1 の A 型インフルエンザが、国際的に懸念される公衆保健上の緊急事態であるとの声明(4/25)
- ① 国は当面の政府対処方針を発信(4/27)
  - ② 神戸市
    - ・豚インフルエンザ電話相談窓口開設(4/27)
    - ・保健所健康危機管理対策会議(4/26)
    - ・豚インフルエンザ連絡調整会議(4/27)
- (2) WHO がフェーズを 3 から 4 に引き上げ(4/28)

- ① 政府の基本的対処方針(4/28)
  - ② 神戸市
    - ・保健福祉局健康危機管理対策本部設置(4/28)
    - ・新型インフルエンザ対策本部設置(4/28)
    - ・第 1 回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議(4/28)
    - ・発熱相談センター・発熱外来の開設(4/29)
- (3) WHO がフェーズを 4 から 5 に引き上げ(4/30)
- ① 政府の基本的対処方針(5/1)
  - ② 神戸市
    - ・第 2 回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議(4/30)  
(啓発チラシや地下鉄車内放送などあらゆる媒体を使った市民への情報提供、公的海外出張の原則禁止など)
    - ・市長メッセージ「新型インフルエンザ対策について」(4/30)
    - ・第 3 回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議(5/1)  
(連休中のイベント・集客施設の開催・営業の確認、連休中の連絡体制の整備)
    - ・第 4 回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議(5/7)
    - ・市長メッセージ「成田国際空港の検疫で感染者の確認について」(5/9)
- 国内発生後の神戸市の対応状況を時系列で見ると、次のとおりとなる。
- (1) 神戸市内患者発生直後
- ① 政府の確認事項(5/16)
  - ② 神戸市
    - ・第 5 回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議(5/16)  
(学校園・保育所等の休校・休所、市主催のイベントの中止延期、発熱相談

センターの24時間体制など)

- ・市長メッセージ「神戸市内における新型インフルエンザ感染が否定できない患者の発生について」(5/16)
- ・厚生労働政務官に対して「新型インフルエンザ対策に関する緊急要望」提出(5/17)
- ・神戸市医師会に対して「新型インフルエンザ患者発生に伴う診療について」依頼(5/19)
- ・厚生労働大臣に対して「学校等の休校措置の今後の対応についての依頼」提出(5/20)
- ・市長メッセージ「市民のみなさまへ」(5/20)
- ・総務省など国の各省庁に対して「新型インフルエンザ対策に関する緊急要望」「新型インフルエンザの市内発生に伴うマスク等の安定供給についての要望」提出(5/20)

## (2) 市内発生1週間後

### ① 国

- ・基本的対処方針(5/22)
- ・厚生労働省「医療の確保、検疫、学校・保育施設等の臨時休業の要請等に関する運用指針」(5/22)

### ② 神戸市

- ・第6回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議(5/22)  
(学校園・保育所等の全市一斉休校・休所の解除、イベントの再開等)
- ・市長メッセージ「23日から全市域一斉休校措置を個別の臨時休業など」(5/22)
- ・関西4指定都市(京都、大阪、堺、神戸)による関係省庁に対して「新型インフルエンザ対策に関する共同要望」提出(5/27)

- ・市長メッセージ「ひとまず安心宣言」(5/28)
- ・与党新型インフルエンザ対策プロジェクトチームに対して「新型インフルエンザ対策に関する要望」提出(5/29)

## (3) 市内発生2週間以降

- ① 厚生労働省が基本的対処方針等における「患者や濃厚接触者が活動した地域等」を指定(6/1)
- ② 兵庫県「ひょうご安心宣言」(6/3)
- ③ 神戸市「第7回神戸市新型インフルエンザ対策本部員会議」(6/8)  
(一般相談窓口の終了)

## IV. 市内に与えた影響等

今回の新型インフルエンザの感染者発生が与えた影響について、医療関係、市民生活などについて見ると次のとおりである。

- ・発熱相談センターへの相談件数は、5月16日の患者発生以降、件数が増大し当初10日間は1,000件/日を超える相談があり、ピークは5月19日で約2,700件/日の相談があった。
- ・発熱外来の状況は、5月16日の患者発生以降増え続け、5月21日にピークを迎え約450件/日の患者が訪れた。
- ・5月18日からは、重症者のみを感染症指定医療機関に入院させ、軽症者は厳重な外出自粛要請を行い、自宅療養とした。
- ・発熱外来設置協力病院に加え、5月19日に神戸市医師会に対して医療体制について、「まん延期」に準じた協力をお願いし、5月20日には兵庫県民間病院協会神戸支部、神戸市第二次救急病院協議会をお願いし、発熱相談センターによる患者振り分けや事前連絡を前提に患者を受入れることになった。

- ・6月11日現在、市内での発生者数は119例となっている。

## 2. 市民生活・地域経済に対する影響

- ・保育所や高齢者等通所施設の休所により職場に出勤できなくなる市民が発生
  - ・宿泊施設における宿泊・宴会客のキャンセルの増加
  - ・観光施設の来場者の減少
  - ・三宮・元町周辺の繁華街での売上の減少
  - ・大手百貨店では、売上・入店客数の減少
- 本市では、風評被害に対しては、今回の新型インフルエンザウイルスの疫学的情報を国民にしっかり伝えること、観光関連産業や小売商業等への支援について国に要望を行った。

## 3. マスク等について

- ・国内発生前から店頭でマスク等が品薄状態となっていたため、5月1日に日本チェーンドラッグストア協会にマスク等の安定供給について物価安定市民会議、神戸市消費者協会とともに要望を行った。
- ・市内発生後、マスクの品薄がさらに顕著となり、5月19日に国（新型インフルエンザ対策本部）にマスク等の安定供給を関係団体に働きかけるよう要望を行った。
- ・マスクの着用は、咳エチケットとして、咳やくしゃみなど症状のある人が着用することにより、他人にうつさない効果があるが、外出時にマスクを着用するよう当初情報を発信したため、多くの市民がマスクを求め、一時的に店頭からマスク等が消えるといった現象が発生した。

## V. 今回の対応状況を検証

国内初の新型インフルエンザ患者が発生し

た神戸市の今回の対応は、大変貴重な経験である。そこで市として、一連の対応状況等を検証し、得られた教訓を今後の対応に反映させ、次の「備え」とするとともに全国に発信していく。検証内容については、

- (1) 今回の問題を都市の危機管理の事象のひとつとしてとらえ、健康危機への対応力の強化の視点から検討する。
  - ・市民の健康確保のため、感染拡大防止に向けた取り組み—学校園等の休校・休所やイベントの中止措置など
  - ・社会・経済活動とのバランスの確保
  - ・各組織での情報共有と機動的な体制など
- (2) 具体的には、(財)神戸都市問題研究所、京都大学防災研究所が中心となって、実際に対応にあたった市・国・県・医療機関等に対しヒアリングなどを実施、課題を抽出し、整理・検証を行う。また、今秋をめどに「中間報告」をまとめ、秋以降に予測される第2波での対策に活用する。

## VI. 対策についての神戸モデル(案)早期探知地域連携システムの整備

神戸市では、今後の第2波に備え、保健所・区役所と地域・学校・医療機関等との連携強化を図り、新型インフルエンザなどの感染症発生サインを的確に把握し、迅速に対応することにより、地域における感染症の集団発生を防止するとともに、感染症の拡大防止を図るしくみ(案)として、新型インフルエンザ対策神戸モデル(案)早期探知地域連携システムを作った(p.79図参照)具体的な内容は次のとおりである。

- (1) 区役所、学校園、福祉施設、医療機関等で構成する「(仮称)感染症対策会議」を区ごとに設置し、感染症の流行状況や拡大防止対策の情報交換・共有を図るとともに、

日頃からそれぞれの集団で適切な健康管理を行う。

- (2) 「感染症対策特別講座」を実施し、学校、施設等の職員が感染症に関する基礎知識を習得し、感染症発生のサインをすばやく的確に把握できるようスキルアップを図る。
- (3) 「新型インフルエンザサーベイランスシステム」により、定点医療機関からの調査報告に加え、一般診療所等からの検体検査も実施する体制に整える。

## VII. おわりに

現在、世界ではオーストラリア、チリなどの南半球を中心に感染者の増加が著しく、6月12日（日本時間）、WHOは、世界的大流行とする「フェーズ6」を宣言した。国内においても関東や九州の学校を中心に感染者が増加している。

感染がこのまま拡大するのか一旦終息して、秋以降にウイルスの特性（感染力と病原性）を変異させて第2波として感染拡大するのか不明である。世界のインフルエンザの発生の状況やウイルスの特性を常に監視し、第2波として国内で発生した場合、国の情報もいち早く収集し、今回の対応状況の検証結果と新型インフルエンザ対策神戸モデル(案)により感染情報をいち早く把握し、市民生活や地域経済への影響を最小限に抑えながら感染拡大の防止対策を講じていく必要がある。

(平成 21 年 6 月 23 日現在)

## 新型インフルエンザの現況と取り組みについて

### 1. 患者の発生状況

5月28日の「ひとまず安心」の宣言以降、新たな患者の発生は、高校生とその家族に限られている。今後、散発的な発生の可能性には十分注意する必要があるが、集団的な発生の可能性はほとんどなくなっている。

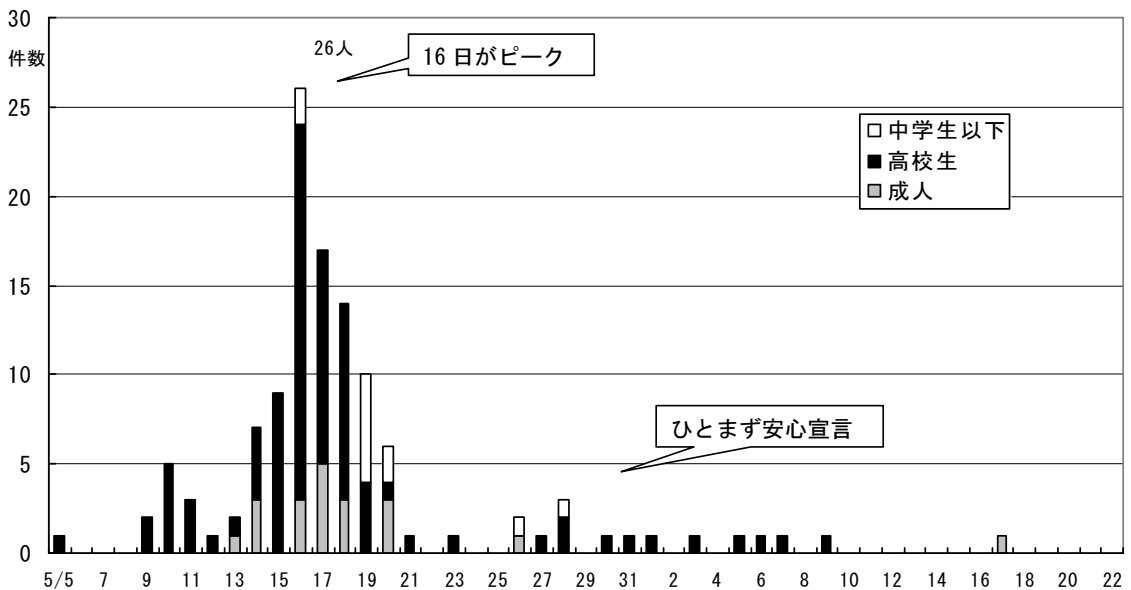
○症例数：120 症例（平成 21 年 6 月 19 日（金）14:00 現在）【兵庫県検査分を含む】

(人)

	健康観察終了	自宅療養	計
乳幼児	5	0	5
小学生	2	0	2
中学生	5	0	5
高校生(高専含む)	88	0	88
短大・専門学校	2	0	2
成人	17	1(1)	18(1)
計	119	1(1)	120(1)

※ ( ) : 有症状者数

### ○発症日別の推移

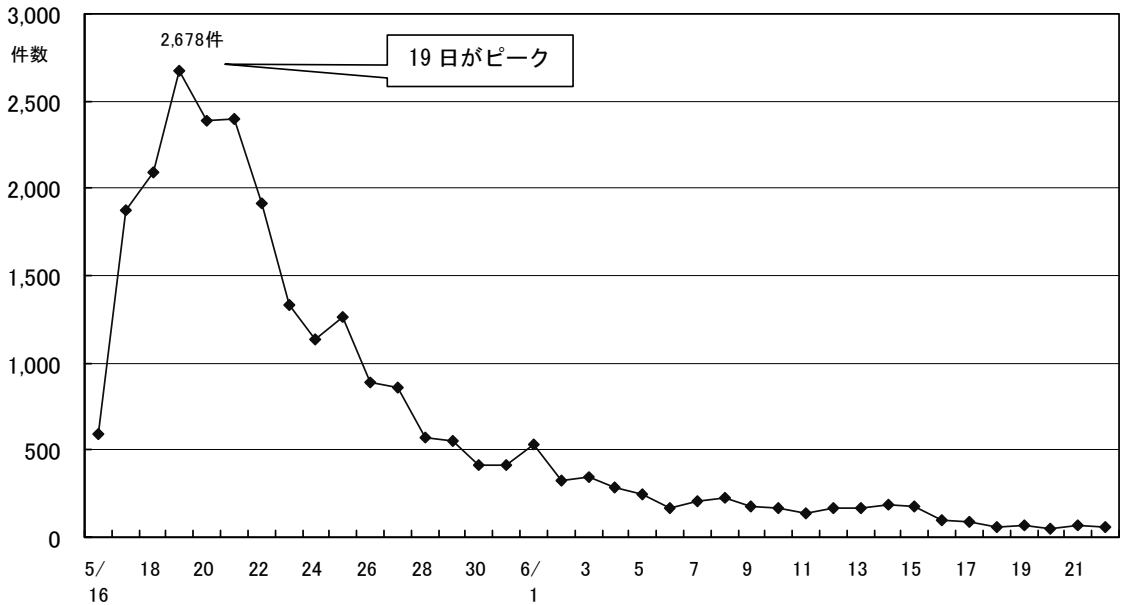


## 2. 発熱相談センター

4月29日（水）より開設（3回線）、5月17日（日）より24時間化

（5月16日より7回線、18日午後3時より10回線、20日午後3時より15回線）

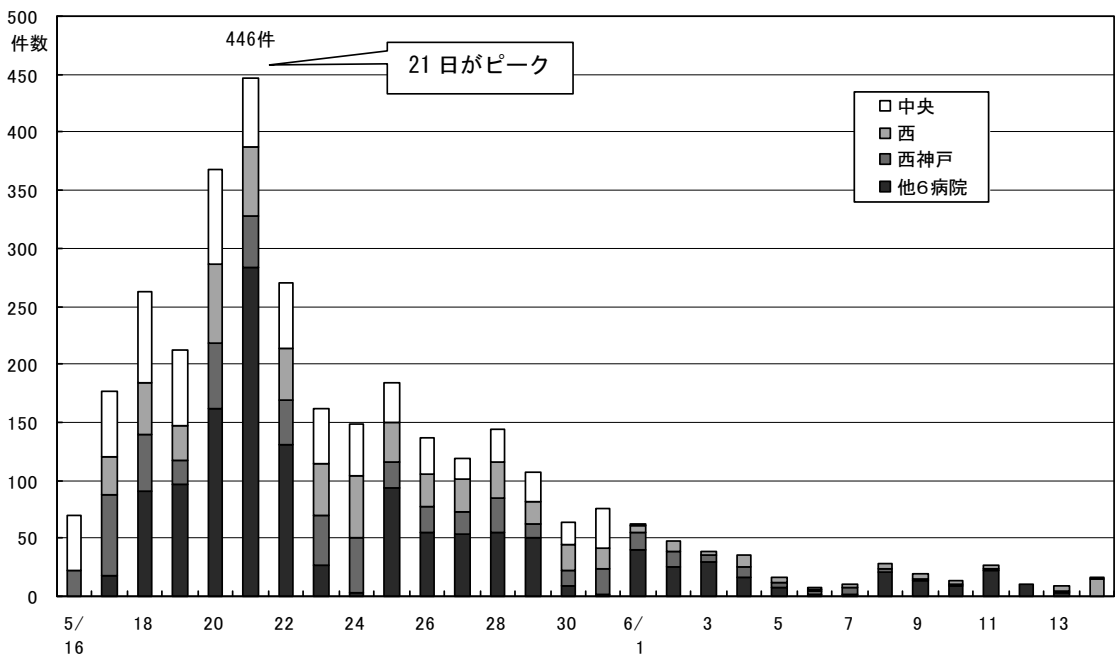
### ○相談件数の推移



## 3. 発熱外来の状況

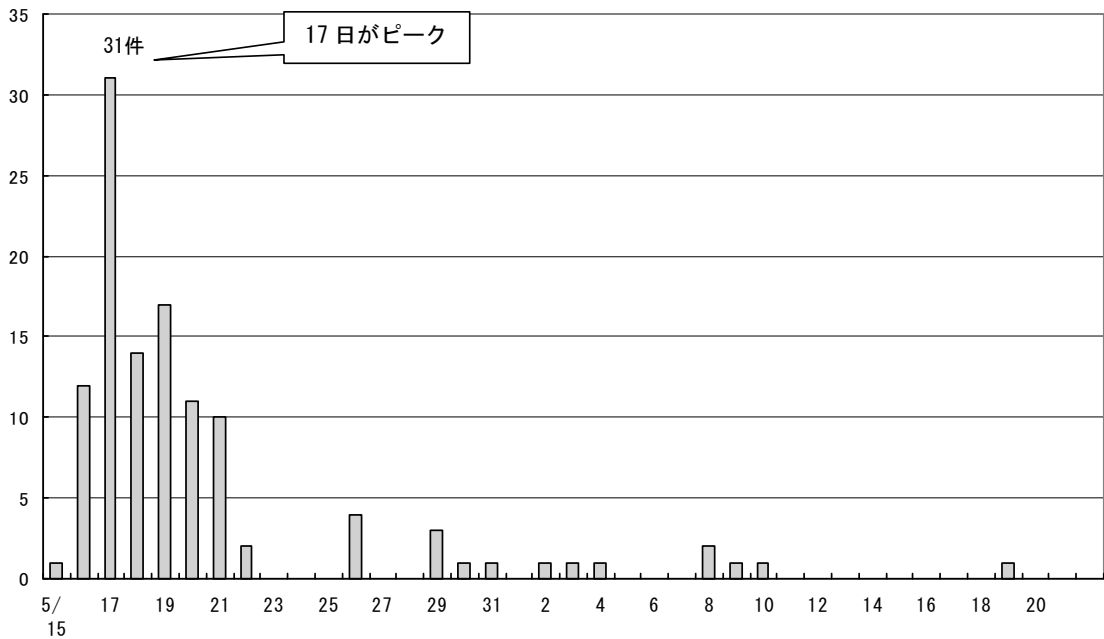
5月16日（土）本格稼働

### ○受診件数の推移（中央、西、西神戸は午前9時から翌日午前9時までの件数）

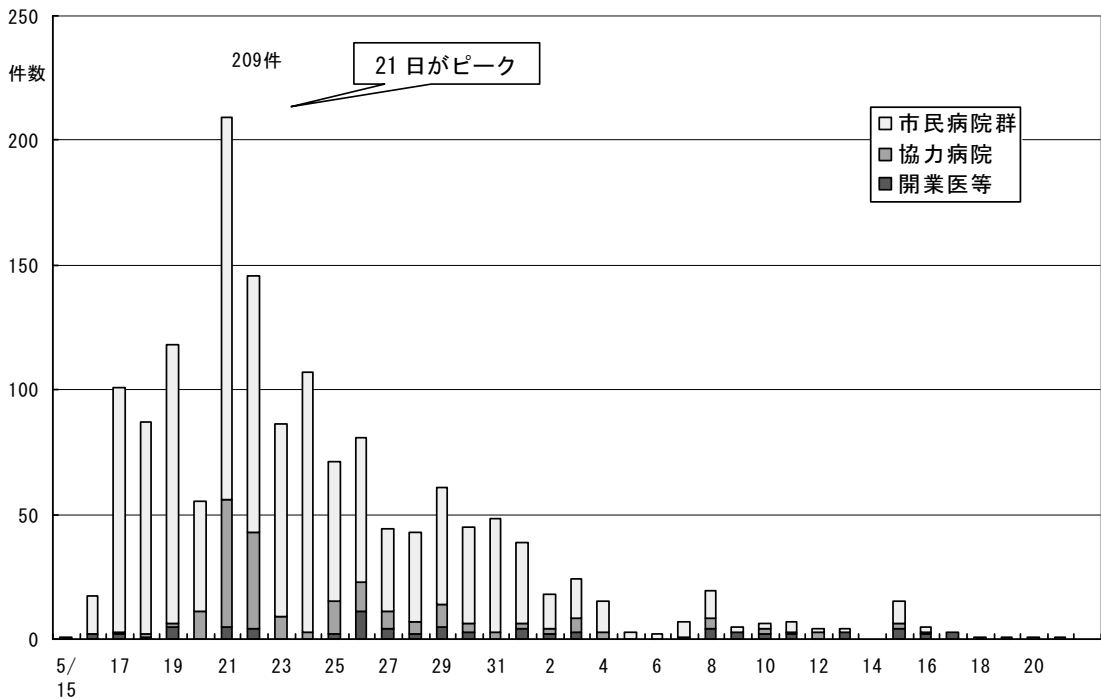


4. 新型インフルエンザ検査件数（環境保健研究所及び神戸検疫所による確定件数）

○陽性件数の推移



○検査件数の推移（医療機関別）



(参考)

これまでの主な取り組みについて

○5月16日(土) 感染が否定できない患者の発生を受け、以下の決定

- ・5月16日(土) から学校園等の休校・休所措置
- ・神戸まつりをはじめとするイベントの中止
- ・市民への広報、一般相談窓口の設置など

○患者の発生状況を踏まえた医療体制の整備

神戸市における発熱外来設置病院 9病院(公立5病院 民間4病院)

18日(月) 中央市民病院長、西神戸医療センター病院長あて通知

「軽症者は、嚴重な外出自粛要請を行い、自宅療養とする。」

19日(火) 神戸市医師会長あて依頼

「医療体制について、「まん延期」に準じた協力をお願い。」

20日(水) 兵庫県民間病院協会神戸支部長、神戸市第二次救急病院協議会会長あて依頼

「医療体制について、「まん延期」に準じた協力をお願い。」

○厚生労働省との協議

16日(土) 舛添大臣からのご連絡

17日(日) 戸井田政務官の現地聴取

「新型インフルエンザ対策に関する緊急要望」

20日(水) 舛添大臣との面談

「学校等の休校措置への今後の対応について」

○5月22日(金) 政府の「基本的対処方針」の改訂等を受け、以下の決定

- ・23日(土) から学校園等の一斉休校・休所を解除、再開
- ・イベントは準備が整い次第、開催
- ・市民への広報、一般相談窓口の継続など

○5月28日(木)

市長「ひとまず安心」の宣言

- ・新型インフルエンザ対策神戸モデル(案)の発表

○6月8日(月)

一般相談窓口の終了、発熱相談センター・発熱外来の継続





# 神戸福祉物語（戦前版）

同志社大学人文科学研究所 嘱託研究員 行天博志

## 社会事業の三傑

「社会事業が歩いている」とは昭和初期、兵庫県社会課長だった小田直蔵を新聞記者が敬意をこめて評した言葉である。当時の朝日新聞神戸支局長だった朝倉斯道が耳にしたこととして「福祉の灯・兵庫県社会事業先覚者伝」（兵庫県社会福祉協議会）は伝えている。

また小田とほぼ時を同じくして神戸市の社会課長に木村義吉がいた。「神戸市社会事業の父」といわれた木村は「資性明朗快活、よく談じ、よく飲み」（前掲書）と追悼されたことでも分かるように快男児であった。ただ、この追悼文であるが、実際の朗読では「よく飲み」の部分が「友と交わって情誼篤く」（前掲書）と読み替えられたそうである。

三傑のいま一人は「死線を越えて」の著者として有名な賀川豊彦である。

明治42年12月24日、クリスマス・イブの日に神戸神学校の学生だった賀川は生活困窮者たちの中に移り住み「貧困と病苦と社会悪への戦いをはじめた」（前掲書）。

小田、木村、賀川はいずれも、若き日に「社会事業への志」を抱き、畢生の事業として情熱を傾けたのであるが、戦前期にこの傑出した三人が神戸を舞台に福祉事業に力を尽くしたことは神戸にとってきわめて意義のあることであったといえよう。

## 先覚者の情熱

明治の新政府は「富国強兵」を国策として掲げ、国の近代化を急ぎ「日清・日露の両戦争」を経て資本主義体制を整えていった。国際港都・神戸は国の施策にそって近代化路線

を歩むことになり、造船・鉄鋼など重工業をはじめとして各種の軽工業の発達をみるのが、当然のこととして多くの労働者を集めることとなる。

幕末の開港いらい、すでに多くの人達が「日稼人足」として神戸に流れ込んでいた。それらの人達は港湾の荷役作業や居留地・市街地の建設また道路整備などにあたっていたが、神戸港周辺に居住するようになっていた。その後、市街地の整備上こうした人達を一か所に移転させることになり、明治30年代の初期に生活困窮者の地区が人為的に生まれることになる。

日露戦争後の不況は他の生活困窮者地区の人達の生活をもふくめて一層悲惨な状態に陥れることになった。日々の生活はきわめて不安定であり、仕事にありつけない日には、その日に食べる米にも困るといふありさまであった。

また俸給生活者にしても、物価の高騰により生活は苦しくなるばかりであった。

こうした状況を放置しておくことは許されないようやく「政治問題」として認識されるようになり、神戸市は民衆の生活難の原因の一つが食料品の高騰にあると見て、明治39年に公設卸売市場の設置案を市会に提出することになる。このことは不幸にも市会で否決されることになるが、その後の福祉政策に影響を与えた意義は小さいものではなかった。

一方、民間の篤志家たちは明治初期いらい使命感から救済活動を始めていたが、「無宿者収容施設の建設・運営」にあたった関浦清次郎、「幼児保育」の間人たね子、「孤児収容」のヒロメナ・ワランチン・アントニン、「更

生保護」の村松浅四郎、「養老事業」の寺島ノブへ、「保育事業」の生江孝之、「児童福祉」の三浦正義、「職業紹介事業」の遊佐敏彦など数えあげれば枚挙にいとまがない。紙幅の関係で以下割愛するが詳細は前掲の「福祉の灯」を参照されたい。

明治期の政府は中央も地方も手を拱いていたわけではないが、民間の篤志家に負うところがきわめて大きいものがあったというべきであろう。

## 福祉政策の萌芽

大正期に入って第1次世界大戦が勃発、束の間の好景気の後には米価の高騰による「米騒動」が起こる。大正7年に起こった、この騒動は富山県の漁村を発端に瞬く間に全国に広がっていった。神戸でも万を超える民衆が米屋を襲い、一時は三井物産と並ぶといわれた鈴木商店の焼き討ちにまで発展するにいった。

こうした動きが「反体制闘争」の色彩を帯びはじめたことから、政府は弾圧に乗り出すことになるが、弾圧によって事態が改善されるものでないことは誰の目にも明らかなことであった。この大騒動により政府は救貧対策を積極的に推進することになるが、兵庫県も神戸市も本格的に福祉政策を実施していくことになる。

この時期に前後して当局側の中心人物として登場したのが、先に記した小田直蔵と木村義吉である。小田は大正6年、請われて兵庫県に赴任し昭和19年に退官するまで実に27年の長きにわたり福祉事業に打ち込むことになる。職業紹介事業をはじめとして生活環境の劣悪な地域の改善、さらに現在の「民生・児童委員制度」の前身である「方面委員制度」、そして「児童福祉」に取り組むなど福祉事業にかける執念には鬼気迫るものがあった。

そして大正9年、初代社会課長として神戸市に迎えられた木村であるが、海外留学で得た新知識を生かして社会事業家としての抱負

を政策として次々と打ち出していくことになる。彼が在任中に実施あるいは拡充した事業は次の如く多きにのぼる。

児童相談所、生田川・兵庫保育所、巡回産婆、東部共同宿泊所、仲仕休憩所、無料宿泊所、生田川共同住宅、重池住宅、救護院、同灘分院、神戸市民病院、同東分院、同西分院、兵庫、葺合、東部、西部の各職業紹介所、無料宿泊所及び授産所、海員会館、林田、荒田の各公設質屋、長田、西代、山手、林田、大橋の公設市場、第1次大戦傷痍軍人会、兵庫清和会神戸支部、無料法律相談所等々である。

## 社会事業から厚生事業へ

こうして大正期から昭和初期にかけて、当時は社会事業といわれた福祉事業が民間の篤志家に頼るだけでなく、行政当局により積極的に推進されることになるが、日中戦争から太平洋戦争に突入していくことにより福祉事業は厚生事業へと変質していくことになる。

戦争遂行のために、すべての資源が動員され国民の体力向上は至上命題となり、昭和13年には厚生省の誕生につづいて「国家総動員法」が公布され、戦時体制は確固たるものになる。戦争が進展するにしたがって、社会事業行政は縮少を余儀なくされ、兵庫県及び神戸市当局の福祉行政は戦争の遂行に巻き込まれ縮小の一途をたどることになる。

本格的な福祉行政は戦後の「日本国憲法」と「福祉関連法」の制定まで待たねばならなかった。(完)

### 参考文献

- 吉田久一「日本の社会福祉思想」勁草書房 1994年
- 兵庫県社会福祉協議会「福祉の灯 兵庫県社会事業先覚者伝」兵庫県社会福祉協議会 1971年
- 新修神戸市史編集委員会「新修神戸市史 歴史編IV 近代・現代」神戸市 1994年
- 白井勝彦「福祉ものがたりー私の仕事をとおして」白井勝彦 2005年

## ■ 改正雇用保険法

雇用失業情勢の悪化の影響として、派遣労働者や契約社員の雇止め等の雇用調整の動きが加速する中での課題に対応するため、雇用保険法等の改正を平成21年3月31日より行うこととした。

同改正法は、まず非正規労働者に対するセーフティネットの機能の強化を打ち出している。具体的には、有期労働契約が更新されなかったことによる離職者等については、解雇・倒産等の場合と同様に、6か月の被保険者期間で受給資格を得られるように受給資格要件を緩和している。また、3年間の暫定措置として、有期労働契約が更新されなかったことによる離職者等の給付日数を解雇・倒産等による離職者並に給付日数の暫定的な充実をしている。さらに、短時間労働者についての雇用保険の適用基準である「1年以上雇用見込み」について、「6か月以上雇用見込み」に緩和し、適用基準を見直している。

また、同改正法は、再就職が困難な場合の支援の強化策として、3年間の暫定措置としてではあるが、離職者の年齢や雇用失業情勢の地域差等を考慮し、特に再就職が困難な場合について給付日数を最大60日分延長している。

さらに、同改正法は、3年間の暫定措置として、安定した再就職へのインセンティブの強化策として、早期に再就職した場合に支給される「再就職手当」の受給要件緩和・給付率の引き上げを行うとともに、就職困難者（障害者等）が安定した職業に就いた場合に支給される「常用就職支度手当」について対象範囲を拡大（年長フリーター層を追加）し、給付率を40%に引き上げている。また、職業訓練を受講する者に対し、受講手当の額を引き上げている（日額500円→700円）。

さらに、同改正法は、育児休業給付の見直しとして、平成22年3月末まで育児休業者職場復帰給付金の給付率を引き上げている暫定措置を育児休業給付金に係る暫定措置とし、当分の間延長するとしている。また、休業中と復帰後に分けて支給している育児休業給付金と育児休業者職場復帰給付金を統合し、全額を休業期間中に支給するとしている。

また、同改正法は、失業給付に係る雇用保険料率（労使折半）を平成21年度に限り、0.4%引き下げている。

そして、船員保険法についても、雇用保険法に準じた改正を行うとしている。

## ■ 道路特定財源の一般財源化

道路特定財源を2009年度から一般財源化するため、揮発油税などの使い道を道路整備に限っていた規定を削除した改正道路整備事業財政特別措置法が、本年4月22日に参議院本会議で賛成多数で可決、成立した。1954年に制度が創設されて以来の大改革である。

道路特定財源は、戦後の戦災復興で道路を優先的に造ることを目的として、安定的な財源確保のために創設されたものである。また、道路特定財源は、受益者負担の考え方に基づいて自動車利用者の利用に応じて財源を負担してもらう制度であるために、燃料関係および自動車関係の税が当てられている。現在では、国税としては、揮発油税、石油ガス税、自動車重量税が、地方税としては地方道路譲与税、石油ガス譲与税、自動車重量譲与税、自動車取得税、軽油取引税が、国と地方の道路整備のための特定財源となっている。2008年度の税収見込みは、国・地方分を合わせて約5兆4000億円となっている。

道路特定財源の使い道は、大部分は道路の建設・整備にあてられるものの多岐に渡っている。最近では、地下鉄・モノレール・路面電車のインフラ整備や連続立体交差事業、ETCレーンの設置など使途が次第に拡大されている。

道路特定財源制度は、「道路整備5カ年計画」と合わせ、道路の集中整備に貢献し、ひいては日本の経済・社

会を支えたとされている。しかしながら、道路整備が進んだ近年ではその必要性への疑問や、国全体の予算を硬直化させているとの批判が見られるようになってきている。また、厳しい財政状況の中で、安定財源であることから、使途を道路に限らない一般財源化の議論が浮上してきた。本来の倍の税率がかかる暫定税率の期限を延長するにあたって、福田首相（当時）は記者会見で、09年度からの一般財源化を明言し、10年間で59兆円にのぼる道路整備中期計画を5年に短縮した上で見直す方針を明示した。

09年度からの一般財源化に向けた与野党の議論は、暫定税率廃止の是非を巡って平行線をたどってきた。しかし、民主党は、改正法の付則に、地域の実情を反映した道路整備事業の検討を追加する修正がなされたことから賛成に転じ、改正法が賛成多数で可決、成立することとなった。

改正法は、道路特定財源の使い道を限定していた規定を削除した上で、揮発油税収の4分の1を自動的に地方自治体に配分していた地方道路整備臨時交付金を廃止する。しかし、新たに地域活力基盤創造交付金が創設され、その80%は道路などのインフラ整備に当てられ、残りの20%の使い道も道路関連事業に限られており、事実上の道路財源維持となっている。

## ■ 体罰に関する最高裁判決

最高裁第三小法廷は、児童が、休み時間に、通りかかった女子数人を他の男子と共に蹴るといふ悪ふざけをした上、これを注意して職員室に向かおうとしていた講師の臀部付近を2回にわたって蹴って逃げ出したので、講師が、児童を追いかけて捕まえ、その胸元を右手でつかんで壁に押しつけ「もう、すんなよ」と叱った事案において、天草市に損害賠償を求めた訴訟に関し、「体罰」があったと認定して市に賠償を命じた一、二審判決を破棄して、請求を棄却した。

判決は、講師の行為が児童の身体に対する有形力の行使であるが、他人を蹴るといふ児童の行った一連の悪ふざけについて、これからはそのような悪ふざけをしないように児童に指導をするために行われたものであり、悪ふざけの罰として児童に肉体的苦痛を与えるために行なわれたものでないことは明らかであるとした。そして、講師の行為は、自分自身も児童による悪ふざけの対象になったことに立腹して本件行為を行っており、やや穏当を欠くところがなかったとはいえないとしても、その行

為は、その目的、態様、継続時間等から判断して、教員が児童に対して行うことが許される教育的指導の範囲を逸脱するものではなく、学校教育法第11条ただし書にいう体罰にはあたらず、違法ではないと判断。

最高裁が、民事訴訟で教員の具体的な行為について「体罰でない」と判断したのは初めて。

学校教育法は第11条で「校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部科学大臣の認めるところにより、児童、生徒及び学生に懲戒を加えることができる。ただし、体罰をくわえることができない。」と規定。ただ、どういった行為が体罰にあたるか例示することは難しく、文部科学省も通知で一定の具体例を示しつつ「児童生徒の年齢、健康、心身の発達状況、行為の場所や時間、懲戒の態様などを総合的に考え、個別に判断する必要がある、これらの諸条件を客観的に考慮すべきである。」としている。

どの程度の指導が許されるかが学校現場で議論になっているが、当判決の影響が注目されるところである。

## ■ 民法724条の除斥期間の例外を認めた最高裁判決

殺害の26年後に遺体が見つかった事件で、時効成立後に殺害を自首した男に対して、遺族が損害賠償を求めた訴訟に対し、最高裁第三小法廷は、不法行為から20年経過すると賠償請求権が消滅する「除斥期間」のルールを例外的に適用せず、男の上告を棄却し、約4200万円の賠償を命じた二審・東京高裁判決が確定した。最高裁が除斥期間の例外を認めたのは、予防接種が原因で思い心身障害になったことをめぐる国家賠償法の判決（98年）について2例目。

判決によれば、724条後段の規定は、不法行為による損害賠償請求権の除斥期間を定めたものであり、当事者からの主張がなくても、除斥期間の経過により上記請求権が消滅したものと判断すべきとする。しかしながら、被害者を殺害した加害者が、被害者の相続人において被害者の死亡の事実を知り得ない状況を殊更に作出し、そのために相続人は、その事実を知ることができず、相続人が確定しないまま除斥期間が経過した場合にも、相続人は一切の権利行使をすることが許されず、相続人が確

定しないことの原因を作った加害者は損害賠償義務を免れるということは、著しく正義・公平の理念に反するとした。

その上で、本件のように、その後相続人が確定した時から6ヶ月以内に相続人が殺害に係る不法行為に基づく損害賠償請求権を行使したなど特段の事情があるときは、相続人が確定しないことにより権利者が時効中断の機会を逸し、時効完成の不利益を受けることを防ぐという民法160条の法意に照らし、同法724条後段の効果は生じないと解するのが相当であるとし、本件のような場合には、除斥期間の例外を認めるべきであるとした。

本判決は、724条後段に関する従来の最高裁判例を維持しつつも、一定の条件下において限定的に除斥期間の例外を認めて結果の妥当性を図ったものであるが、724条後段を時効の制度と考えるべきとする田原裁判官の意見も付されており、現在、法務省において行われている債権法の改正作業における時効制度の議論も注目されるところである。

## 産業再生法

産業活力再生特別措置法は、1999年に我が国経済の持続的な発展を図るため、生産性の向上が重要であるとし、事業者が実施する事業再構築、共同事業再編、経営資源再活用、技術活用事業革新及び経営資源融合を円滑化するための措置を雇用の安定等に配慮しつつ講ずるとともに、中小企業の活力の再生を支援するための措置及び事業再生を円滑化するための措置を講じ、併せて事業活動における知的財産権の活用を促進することにより、産業の活力の再生に寄することを目的として1999年（平成11年）に制定された。2003年3月末までの時限立法として成立し、2003年と2007年にはそれぞれ適用範囲を拡大した上で期限が延長されている。深刻化する経済危機を背景に2009年4月7日、改正案が衆院本会議で可決され、同月22日参院本会議で、自民、公明、民主などの賛成多数で可決、成立した。その主な改正点は、公的資金を活用した企業の資本増強支援策が盛り込まれたこと（4月30日施行）であり、業績不振の一般企業に対し、公的資金による資本注入が可能となった。手続きとしては、支援を望む企業が財務の健全性などの数値目標も盛り込んだ3年計画を策定し、国に申請後、認定が得られれば、日本政策投資銀行（以下「政投銀」という）が、民間金融機関などと協調して議決権のない優先株式や優先出資証券を引き受ける形で出資する。金融出資先が破綻し政投銀に損失が生じた場合は、政府が日本政策金融公庫を通じ損失の5～8割程度を補填する。支援を受ける企業の経営責任は問われない。国は昨年未から政投銀を通じた緊急融資を実施しているが、今回の支援策は昨年秋以降の世界同時不況・金融危機の影響を受け、急激な売上

高の落ち込みで自己資本が減少し、融資に加え、資本増強が必要になった企業が対象で、①金融の混乱で急激に経営が悪化して、②融資だけでなく出資が必要で、③国民経済の成長や発展に重大な影響を及ぼし、④政投銀などから融資を受けることができれば、他の民間金融機関からも融資や出資を受けられる—という4要件を満たす必要がある。具体的には3ヶ月の売上高が前年同期比で20%以上減少、国内の従業員数が5千人以上などの基準が設けられている。公的資金による資本増強申請には、これまで国内唯一の半導体 DRAM メーカーであるエルピーダメモリ、日立製作所と三菱電機が共同出資するルネサステクノロジ、パイオニア、東芝などが活用を検討する考えを表明している。欧米でも公的資金による一般企業への融資は実施されているが、資本注入支援は異例とされる。参議院経済産業委員会は、改正案を全会一致で可決したものの、付帯決議で「安易な企業救済とならないよう配慮すること」と注文をつけた。競争力を失った企業を税金で生き残らせることがないよう、また経営者がモラルハザードにならないよう、支援基準の厳格性と支援先選定における公正性、透明性が求められる。また改正内容には環境・エネルギー分野や医薬品など高い成長が期待できる研究開発事業に出資する「産業革新機構」や産業再生機構の地方版で債務整理や出資などを通じて事業を再生させる「企業再生支援機構」の創設のほか、省エネ投資に対する税制・金融面での支援や中小企業の事業再生で必要な許認可手続きの簡略化などが盛り込まれている。

## 未来開拓戦略（Jリカバリー・プラン）

政府の経済財政諮問会議は、4月17日の会合で、中長期の経済成長戦略となる「未来開拓戦略」を決定した。これは、「低炭素革命」や「健康長寿」、「日本の魅力発揮」の三本柱を成長分野として位置付け、これら各分野に官民挙げて取り組み、重点的・集中的な投資、戦略的なプロジェクトの実行、大胆な制度改革を行うことで、内需拡大を目指す。低炭素革命の分野の取り組みとしては、2020年までに、太陽光発電の規模を今より20倍、新車の5割をエコカーに、最先端モデル都市を10か所選定して、未来の車社会の姿を先取りした実証実験を行う。また、1年間で3000万台の省エネ家電の普及、住宅の省エネ化を加速などを重点プロジェクトとしている。健康長寿分野では、介護人材の処遇改善やキャリア形成、介護基盤の緊急整備などに取り組み、2011年までに30万人、2020年までに、50～90万人の雇用創出を目指す。この未来開拓戦略では、雇用創出や国民経済を下支えする産業という意味で、医療・介護を中核とする健康長寿分野が将来的にも極めて有望だと強調。この分野の市場規模を、2025年までに現在の41兆円から90兆円に拡大し、雇用も385万人から680万人程度に増やすとしている。その他にも地域医療の強化、健康産業の創出にも力を入れ、都道府県が二次医療圏を基本に、「地域医療再生計画」を新たに策定することを打ち出し、これに基づき、地域

医療の強化に向けた取り組みを推進する。

計画には、勤務医、看護師の勤務環境の改善や新生児集中治療室（NICU）の充実など地域医療の機能強化策が盛り込まれている。また、医師の事務作業を補助する「医師事務作業補助者」の雇用を2万人に拡大、新生児集中治療室は、現在の2500床から約3000床に増やし、救命救急センターも現在の214か所から237か所以上に拡充するとしている。一方、医療・介護福祉新技術イノベーションでは、レセプトの原則完全オンライン化を前提に、医療機関や薬局の支援に取り組むほか世界トップレベルの新型インフルエンザ対策を進めていく。

日本の魅力発揮分野では、農林漁業の潜在力発揮のための重点プロジェクトを進め、例えば農業分野で、耕作放棄地の4分の1（10万ha）を再生を目指す。また、世界に誇る観光大国を実現するため、観光地における自動音声翻訳技術を活用した実証実験を行うとともに、訪日外国人旅行者2000万人達成に取り組む。その他にも、我が国の映像、音楽、アニメ、マンガ、ファッション、伝統文化といったコンテンツの海外展開を支援し、20兆円産業に拡大などを進める。このように、未来開拓戦略は、これらのさまざまな施策を行うことで、2020年度に国内総生産（GDP）を120兆円押し上げ、400万人の雇用機会創出などの具体的な数値目標などを示している。

## ■ 土地の公示価格

国土交通省が3月23日、平成21年地価公示の結果を公表した。「地価公示」は、一般の土地の取引価格に対して指標を与えるとともに、公共事業用地の取得価格算定の規準となり、また国土利用計画法に基づく土地取引の規制における土地価格算定の規準となる等により、適正な地価の形成に寄与することを目的として、毎年1回、標準的な土地1地点を2人以上の不動産鑑定士がそれぞれ調査し、最新の取引や土地の収益見通しなどを加味しながら評価したもの。最終的に同省の土地鑑定委員会が、当該標準的な土地についての正常な価格を公に示す。公的な土地評価には、公示価格（決定機関：国土交通省、評価基準日：毎年1月1日、公表時期：3月下旬、目的：一般の土地取引の指標）のほか、基準地価（同：都道府県、同：毎年7月1日、同：9月下旬、同：一般の土地取引の指標）、路線価（同：国税庁、同：毎年1月1日、同：7月下旬、同：相続税、贈与税の算定基礎）、固定資産税評価額（同：市町村、同：基準年度の前年の1月1日（3年ごとに評価）、同：4月下旬、同：固定資産税、不動産取得税の算定の基礎）があるが、公示価格はその中核という位置づけで、相続税や固定資産税の評価などの目安としても活用される。

今回（平成21年1月1日時点）の地価公示は、全国的に地価の下落傾向を顕著に表す結果となった。具体的には、平成20年1月以降の1年間の地価の変動率は、全国

平均で見ると、宅地（△3.2%）・商業地（△4.7%）を含め全ての用途で下落した。とりわけ三大都市圏では前回（平成20年1月1日時点）まで住宅地で2年連続、商業地で3年連続、平均で上昇基調を示していたが、今回は住宅地（△3.5%）・商業地（△5.4%）とも下落に転じ、地方圏（住宅地（△2.8%）・商業地（△4.2%））を上回る下落幅を示した（東京圏の変動率：住宅地（△4.4%）・商業地（△6.1%））。

神戸市でも変動率が、住宅地で△2.2%（前回2.0%）、商業地で△3.4%（同6.8%）になるなど、3年ぶりに下落に転じた。

地方圏では住宅地・商業地ともに前回まで4年連続で、平均で下落幅が縮小していたが、今回は下落幅が拡大に転じた。

この結果について、国土交通省は、三大都市圏・地方ブロック中心都市においては、景気の悪化、新規分譲マンションの販売不振、投資・融資等の資金調達環境の悪化等を背景として土地に対する需要が減退していることや、オフィスビル等における空室率の上昇、賃料の下落等により収益力についても一部で低下する傾向が見られたこと等を背景として、住宅地・商業地ともに、前回高い上昇を示した中心部を含めほぼ全ての地点で下落となったと分析している。

## ■ エコ・アクション・ポイント

地球温暖化防止に向け、気候変動枠組条約に基づいて温室効果ガス（CO<sub>2</sub>）など六種類の削減目標を定めた京都議定書が2008年に発効。日本は基準年である1990年比で、6%削減を2012年までに達成することを約束しているが、2006年度の温室効果ガス排出量は1990年比で、プラス6.4%。従って、合わせて12.4%以上を削減しなければならず、より一層の対策が必要になっている。

一方、国内での削減状況は、省エネ法などの導入などにより、産業界（工場など）では、削減が進められているものの、運輸や業務（オフィスビルなど）では、増加傾向にある。特に一般家庭からの排出量は著しく増加しており、そのため温室効果ガス12.4%削減は、国民一人ひとりの努力が必要不可欠となっている。

このような状況から、国民が地球温暖化防止対策に参加するにあたり、経済的負担が軽く誰もが気軽に参加できる制度の検討が、緊急の課題となっていた。

環境省は、アンケート調査などから、地球温暖化に関心がある消費者は、90%以上を占めているが、実際にエ

コ製品購入など具体的な行動を起こしている人は、わずか5%程度であるとの結果を得ていることや、家電製品を始めとする製造業界の自助努力により、省エネ基準値を越える製品や、リサイクル率向上など環境対策製品の流通も年々拡大している状況を踏まえて、国民に受け入れやすくかつ経済的インセンティブを与える制度として考えたのが、「エコ・アクション・ポイント」である。

この制度は、消費者が省エネ行動を行うことによりポイントが発行され、貯めたポイントを有効期間内に商品などと交換する仕組みで、環境省はモデル事業として、事業者を募集し、今年度は、応募数25事業から、9事業を採択した。

なお、この制度を運営するにあたっては、環境省の支援は、事業の立ち上げのみで、ポイント原資や運営経費は、参加事業者により賄われる。また、この制度は、政府の経済危機対策「グリーン家電普及促進事業」とは異なる。

## ■ 温室効果ガス排出削減の中期目標

本年6月10日に、麻生首相は、地球温暖化対策で焦点となっている日本の2020年時点の温室効果ガス排出削減の中期目標を、「05年比で15%」とすることを発表した。

温暖化を食い止めないと、水害や干ばつの多発、食料生産量の減少、感染症の拡大などの被害が深刻化していくことが予測されており、二酸化炭素を始めとした温室効果ガスの削減は喫緊の地球的規模の課題となっている。環境省のプロジェクトチームによれば、削減努力をしなければ、今世紀末には温暖化による被害額が年間17兆円以上増えると試算されている。

現在、1997年に採択された地球温暖化対策における国際的枠組みである京都議定書の約束期間が終わる13年以降の国際的枠組み（ポスト京都議定書）づくりに向けて、厳しい国際交渉が続いている。2008年7月に開催された主要国首脳会議（洞爺湖サミット）では、温暖化の被害を最小限に抑えるため、世界全体の排出量を50年までに半減させる目標で合意した。この目標を実現するため、日本は、「低炭素社会づくり行動計画」を閣議決定し、その中で、2050年に日本の温室効果ガス排出量を現状から60～80%削減するとした長期目標を設定している。

この長期目標を受けた、中期目標の設定にあたって、経済への影響を懸念する日本経団連が「05年比4%減」の緩い目標を求める一方、多くの環境NGOは対極の「05年比30%減」を支持していた。結局、両派の主張を

足して2で割る形の「05年比14%」に首相決断で1ポイント上乗せして決まった。

この中期目標は、①太陽光発電を現状の20倍に増やす、②新車販売の半分程度をエコカーにする、③新築住宅の8割を次世代省エネ基準に適合させるなどの国内対策を前提としている。政府の試算では、20年時点で世帯当たりの可処分所得を4万3千円押し下げ、光熱費支出を3万3千円膨らませるなど、家計への悪影響も避けられないとしている。また、国際的な枠組みに参加する国には日本が持つ省エネ技術で積極的に支援するとしている。

この目標は、05年比の削減幅で比べると、欧州や米国の中期目標をやや上回っている。しかも、欧米と違って、海外との排出権取引や森林吸収分は含めず、太陽光発電や省エネなど国内での削減努力で達成を図るとされる「真水」の目標となっている。しかし、中国は、「温暖化は先進国の責任」として「90年比40%以上の削減」を要求している。また、「先進国全体で90年比25～40%削減する必要がある」という認識が、欧州や発展途上国、新興国の間で広がっているという指摘もある。これに比べるとこの中間目標に掲げた数字は小さく、国際交渉の中でより大きな削減目標を迫られる可能性がある。

最終的な目標は、本年12月に開催が予定されている国連気候変動枠組み条約締結国会議（COP15）で決まる見通しである。

## ■ 地域住民が主体となった有償運送（過疎地有償運送）

少子高齢化が進むなか、全国的にバス事業は苦しい状況にあり、交通過疎地を中心に減便・撤退等が進んでいる。こうした状況下で、地域の公共交通を路線バスに頼っている地域住民にとっては、将来にわたる生活交通の維持・確保が喫緊の課題となっている。

こういった背景から、平成18年10月に「道路運送法」が改正され、それまでは特例でしか認められていなかった“市町村やNPO法人等による自家用自動車（いわゆる白ナンバー）を使用した有償旅客運送”が制度化された。

その中で、NPO法人等による有償旅客運送は、「過疎地有償運送」として位置づけられ、これを行うためには、NPO法人等が道路運送法の規定に基づき、国土交通大臣の登録を受けることが必要となっている。そして、この登録を受けるためには、前段階の手续として、過疎地有償運送運営協議会において、関係する事業者や地域住民等、関係者間の協議が整っていることが要件とされている。

このような法的な整備が進むなか、平成18年度より、神戸市の北区淡河町において、地元のNPO法人が、将来の生活交通を自ら確保するために、町内の福祉施設の車両を活用した「有償運送」の実現に向け、具体的な検討を始めることとなった。

神戸市では、地域住民、NPO法人と地域交通のあり方について理解を深めるとともに、NPO法人からの要

請に基づき、過疎地有償運送運営協議会等を開催し、バス、タクシー事業者や住民代表者等の参加の下に協議を行った。その結果、既存のバスを補完する運行計画等とすることで、淡河町における過疎地有償運送の必要性について、関係者間で合意形成を図ることができた。

こうした関係者間の協議が整ったことで、運行主体であるNPO法人より国に対して登録申請を行い、平成21年1月14日に兵庫県下第1号として過疎地有償運送の登録が完了した。同年3月29日、“安全で安心できる継続可能な運行”を目指し、住民の希望を乗せた「淡河町ゾーン・バス」の運行が開始された。

このように「過疎地有償運送」は、少子高齢化等の時代の流れに対応するために創設された制度であるが、地域住民が主体となった取組みが必要不可欠であり、また交通事業者をはじめとした関係者の調整が必要となる等、課題も多い。この北区淡河町における取組みは、地元NPO法人を中心に、地元住民が「淡河町ゾーン・バスを守る会」を結成する等“地域ぐるみで自分達のバスを守っていく”といった地域住民が主体となった取組みであり、また、関係者との粘り強い調整を経て実現したケースである。

神戸市としても、こういった住民が主体となった取組みに対して、引き続き必要な側面的支援を行い、地域の実情に応じた交通ネットワークの構築を目指している。



## ■「神戸市配偶者暴力対策基本計画」の策定

配偶者や恋人等の親しい関係にある人から受ける暴力である配偶者等からの暴力（DV）の被害者の多くは女性である。DVは被害者の身体を傷つけるだけでなく、被害者に恐怖感や絶望感、無力感を与え、自尊心をも傷つける。DVは、被害者の安全や尊厳を踏みにじり、犯罪となる行為を含む重大な人権侵害である。

平成20年1月に、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」の改正法が施行され、市町村での「配偶者暴力相談支援センターの設置」と「基本計画の策定」が努力義務になっている。また、同時に示された「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のための施策に関する基本的な方針」では、基本計画の策定に当たり、「被害者の立場に立った切れ目のない支援を行うこと」、「幅広い関係機関が様々な形で連携していくこと」、「被害者の生命身体の安全の確保を常に考慮すること」が必要であるとしている。さらに、平成20年3月に策定した「神戸市男女共同参画計画（第2次）」においても、DVの防止・被害者支援を特に重点的に取り組むこととしていることから、神戸市のDV対策を総合的、体系的に推進するため、平成21年3月、「神戸市配偶者暴力対策基本計画」を策定した。

この計画は、DV防止法第2条の3第3項に基づく基本計画であり、計画期間は、平成21年度～平成22年度の

2年間である。

この計画の主な特色は、①平成18年11月から、市町村では全国で4番目に業務を開始した神戸市配偶者暴力相談支援センターがDV相談機関の中核として、さらに重要な役割を果たしていくこと、②DVを防止するために教育・啓発を一層推進していくこと、③被害者支援を担う関係者の人材育成及び関係機関の連携・協力を強化することである。それぞれについての具体的な施策を、①相談機能の充実、②被害者の安全確保の徹底、③被害者の自立支援と生活再建の支援、④教育・啓発の推進、⑤推進体制の充実の5つの基本目標と16の重点目標に体系的に整理し、計画の着実な推進を図っていくための数値目標を定めている。

計画の推進状況については、庁内のネットワーク会議等の中で把握し、「神戸市男女共同参画審議会」に報告する。また、計画の見直しについては、幅広い関係者から意見を聞くとともに、法律の改正状況、国や兵庫県等の対応状況等を見ながら、神戸市における他の計画等と調整して実施する予定である。

神戸市では、今後より一層DV防止と被害者支援対策を推進し、あらゆる暴力を許さない社会の実現を目指していく。

## ■神戸市建築物安全安心実施計画（第3次）

神戸市では、平成11年度に、建築関係団体や関係行政機関等からなる「神戸市建築物安全安心推進協議会」を設立し、「神戸市建築物安全安心実施計画」（H11～15年度）及びそれに続く「新神戸市建築物安全安心実施計画」（H16～20年度）を策定し、安全で安心なすまい・まちづくりのための総合的な施策を推進してきた。その結果、完了検査率は、平成10年度の44%から平成19年度確認分で98.5%へと著しく向上し、また違反件数も、第1次計画期間平均で約150件/年から第2次計画期間平均では約60件/年と半分以下にまで減少し、適法な建築物を供給するためのフロー対策については、一定の成果をあげることができた。

しかし、「アスベスト問題」「カラオケボックス・個室ビデオ店火災」「自動回転ドアやエレベーター・エスカレーター事故」「遊戯施設事故」等、最近の建築物をめぐる事件・事故を省みると、既存の建築物が供給後も適正に維持管理されるためのストック対策が重要であるという認識のもと、平成21年3月にストック対策を施策の柱として位置づけた「神戸市建築物安全安心実施計画（第3次）」を策定した。

第3次計画では、次のような目標を掲げている。

1. 多数の者が利用する特殊建築物にかかる定期報告制度の周知・啓発及び未報告物件に対する指導の強化を図り、平成25年度までに報告率90%を目指す。
2. 不特定多数の市民が利用する小規模な飲食ビル等について、今後5か年で約1,000棟を対象に違反の有無を調査し、是正を指導する。
3. 新築建築物について、建築確認や完了検査等、法手続きの適正な執行を促進し、違反建築の未然防止に努める。また、昇降機等の事故の未然防止対策を進める。
4. 神戸市耐震改修促進計画に基づき、建築物の耐震化を促進する。
5. 市民及び建築関係業界に対する広報及び知識の普及を図る。特に、「神戸市建築物の安全性の確保等に関する条例」に定める市民の基本的責務の広報・周知に積極的に取り組む。

計画は、平成21年度から25年度までの5か年計画とし、計画の目標を達成するため、神戸市及び関係団体が役割分担して、建築物の安全性を確保するための施策を総合的に推進することにより、『日本で最も安全なすまいのまち“神戸”』の実現を目指していく。

# 神戸市教育振興基本計画

「心豊かに たくましく 生きる」こうべっ子を目指して  
～人は人によって人になる～（概要）

平成 21 年 4 月

神戸市教育委員会事務局

【問い合わせ先：教育企画課 TEL 078-322-6385】

## 1. 教育振興基本計画策定について

神戸市では、「人は人によって人になる」という理念のもと、家庭・地域・学校が手を携えながら、新しい時代を切り拓くことのできる「心豊かでたくましい人間」の育成を目指して、不断の努力を積み重ね、阪神・淡路大震災からの教育復興、神戸の新たな教育創造へと着実に歩みを進めてきました。

平成15年度に「特色ある神戸の教育推進アクティブプラン」を策定し、「分かる授業・楽しい学校」「家庭・地域・学校の連携」「情報発信する学校」を三つの柱として、子どもたちの状況や地域の特性等に即した、創意工夫ある教育実践を展開してきました。また、同じく平成15年度に「新・神戸市生涯学習基本計画」を策定し、「人をつなぎ 夢をつなぐ生涯学習」を基本目標として計画の推進に努めてきました。

神戸市教育振興基本計画は、これらの計画の進捗状況も含め、神戸の教育のこれまでの取組を整理したうえで、教育基本法第17条の規定に基づく神戸の教育に関する初の総合的な中期計画（計画期間：平成21年度から25年度まで）として、神戸の教育が目指すべき子ども像、市民とともに創造する教育の方向性及び目標を明らかにするとともに、目標ごとの具体的施策（4つの目標・10の施策・40の重点事業）等を提示するものです。

計画の対象範囲は、学校教育に加えて、家庭・地域・学校の連携、大学・企業・NPO等との連携、生涯学習までを含んでおり、「神戸市総合基本計画」及び「神戸2010ビジョン」の教育に関する部門別計画になります。

## 2. 今後10年間に予想される教育を取り巻く環境の変化

今後10年間に教育を取り巻く環境は、人口減少社会と少子・超高齢化の進展、社会経済のグローバル化の進展や地球環境問題の深刻化、産業構造の変化やライフスタイルの多様化、家庭・地域社会の変化、教員の大幅な世代交代、学習指導要領の改訂、厳しい財政状況下での教育行政等のあり方、政令指定都市への権限の委譲などの面において、変化の幅がこれまで以上に大きく、そして変化のスピードもこれまで以上に急速なものになることが予想されます。

## 3. 神戸の教育が目指す子ども像

神戸の教育が目指す子ども像として、「心豊かに たくましく 生きる人間」を掲げます。子どもたちは、家庭や教師、地域の人々など多くの人々と出会い、人として磨かれて、成長していきます。「人は人によって人になる」のであり、社会全体で子どもの未来を応援していくことが求められます。

また、こうした子ども像を受けて、神戸の子どもたちに身につけてほしいこととして、以下の5点を掲げます。

- 基礎基本を身につけ、自ら学ぶ

- 人権を大切にし、みんなと共に生きる
- 社会のルールを守り、社会の一員であることを自覚する
- 夢を持ち、目標に向かって努力する
- 豊かな国際性を身につけ、地域や国際社会の発展につくす

## 4. 市民とともに目指すこれからの神戸の教育

神戸の教育が目指す子ども像の実現に向けて、市民とともに目指す今後10年間の教育の方向性と、今後5年間の教育の目標を以下のとおり掲げます。

### 1. 今後10年間を見通した神戸の教育の方向性

- 生きる力を育み、将来の神戸を担う人材を育成する
- 家庭・地域・学校の連携を充実させ、社会全体で教育の向上に取り組む
- 生涯を通じて学習することのできる機会の提供を推進する

### 2. 今後5年間の取組の方向性（神戸の教育の4つの目標）

目標1 子ども力を伸ばします

～基礎基本の力と豊かな国際性を身につけた子どもを育みます～

- (1) 「分かる授業」の推進と学力の向上
- (2) 英語教育と国際理解教育の推進
- (3) 楽しい学校の推進
- (4) 特別支援教育の充実
- (5) 幼児教育、高校教育等の推進

目標2 学校・教職員の力を高めます

～学校・教職員の力を高めるとともに、安全・安心な教育環境を整えます～

- (6) 教職員の資質・指導力の向上
- (7) 学校の組織力の向上と教育環境の整備

目標3 みんなで子どもの未来を応援します

～学校を開き、社会全体で子どもの未来を応援します～

- (8) 情報発信する学校
- (9) 家庭・地域・学校の連携と学校運営への協働・参画

目標4 生涯学習を支えます

～生涯を通じて学び、その成果を社会に還元できるまちを目指します～

- (10) 生涯学習・スポーツの振興

### 3. 目標ごとの施策と重点事業（→90, 91頁のとおり）

## 5. 計画の進行管理

本計画を確実に推進していくため、外部の有識者を含む検討組織を別途設置し、毎年度、本計画の進捗状況について点検・評価を実施する。また、点検・評価にもとづき次年度で実施すべき取組を具体的に示した行動計画を定め、計画の目標を達成するために必要な対応を行っていきます。

## 今後5年間の取組の方向性 【4つの目標と10の施策】



### 目標1 子どもの力を伸ばします

～基礎基本の力と豊かな国際性を身につけた子どもを育みます～

**基礎基本の力**（確かな学力・豊かな心・健康・体力）・**国際性**

#### 分かる授業推進プラン

こうべっ子 豊かな心育成プラン

こうべっ子 健康・体力向上プラン

#### 施策(1) 「分かる授業」の推進と学力の向上

- ◇児童生徒の学力の向上をめざした学習指導基準「神戸スタンダード」を策定します。
- ◇児童生徒が身につけておくべき基礎的・基本的な知識・技能や、つまずきを防ぎ定着を図るための指導方法等を「神戸ミニマム」として示します。また、活用力の向上に向けた指導を進めます。
- ◇小中一貫カリキュラムを導入し、小中連携等の校種間の円滑な接続に向けた取組を進めます。
- ◇防災教育や環境教育、地域学習、キャリア教育等の特色ある神戸の教育を推進します。

#### 施策(2) 英語教育と国際理解教育の推進

- ◇国際都市神戸として、小中一貫英語教育の効果的な実施を進めます。
- ◇異なる文化や価値観を尊重し、豊かな国際性を育むために、国際理解・多文化共生教育の充実を図ります。
- ◇「神戸市子ども交流支援基金」を活用した国際交流を推進し、児童生徒の国際性を育みます。

#### 施策(3) 楽しい学校の推進

- ◇「こうべっ子 豊かな心育成プラン」により、道徳教育や体験活動の充実、規範意識・情報モラル・思いやりの心の育成等を進めます。
- ◇「こうべっ子 健康・体力向上プラン」により、家庭・地域と連携しながら健康・体力の向上、生活習慣の改善、食育の推進を図ります。
- ◇いじめ・不登校対策を進めます。また、中学校部活動等のいっそうの充実を図ります。

#### 施策(4) 特別支援教育の充実

- ◇各校の特別支援教育推進委員会の充実や特別支援教育コーディネーターの養成を進め、一人一人の子どもに応じた教育内容の充実を図ります。また、特別支援教育支援員の配置を進めます。
- ◇こうべ学びの支援センターや通級指導教室等による相談体制の充実を進めます。
- ◇「神戸市特別支援学校の在り方検討会」の最終報告に基づき、整備計画の策定、通学区域の再編、教員の専門性の向上等、特別支援学校の充実を進めます。

#### 施策(5) 幼児教育、高校教育等の推進

- ◇幼稚園教育の充実、幼保小の連携を図るとともに、子育て支援を充実させます。
- ◇市立高校群全体として、学科・コース等の特性を生かした特色ある学校づくりを推進するとともに、学校マネジメントプランによる学校経営の質的な充実を進めます。
- ◇工業高等専門学校では、国際基準認定を受けた「工学系複合プログラム」による教育研究活動を展開し、企業との連携・ものづくり人材の育成等による地元への貢献を推進します。

## 目標2 学校・教職員の力を高めます

～学校・教職員の力を高めるとともに、安全安心な教育環境を整えます～



### 施策(6) 教職員の資質・指導力の向上

- ◇初任者育成3年プラン、神戸教師塾の充実、「学校経営塾」の開設、OJTの活性化、研修体系の再構築、教員の研究活動支援等により、魅力ある教員の養成を進めます。
- ◇教員評価等を活用して教員の資質向上や教育活動の充実を図るとともに、教員のメンタルヘルス対策の充実を図ります。

### 施策(7) 学校の組織力向上と教育環境の整備

- ◇ホームページによる情報発信、事務の点検評価と公表、スクールミーティング等を推進し、教育委員会制度の充実を図ります。
- ◇「神戸パイロットスクール」を指定し、先進的な実践研究を支援します。
- ◇学校の組織力向上を図るとともに、神戸市情報教育基盤サービス(KIIF)の活用等による学校事務改善を進め、教員が子どもたちに向き合う時間の確保を図ります。
- ◇耐震化等の安全安心な教育環境の整備、環境にやさしい学校づくりを進めます。
- ◇小規模校化する学校の適正配置等、神戸市立学校園のあり方の検討を行います。

## 目標3 みんなで子どもの未来を応援します

～学校を開き、社会全体で子どもの未来を応援します～



### 施策(8) 情報発信する学校

- ◇授業公開ウィーク(デイズ)やホームページの充実により、積極的な情報発信を進めます。
- ◇神戸市学校評価ガイドラインや学校評議員制度を活用して教育活動・学校運営の改善を図ります。

### 施策(9) 家庭・地域・学校の連携と学校運営への協働・参画

- ◇家庭・地域・学校の連携を促進し、PTAや地域による学校運営への協働と参画を進めます。
- ◇「家族が熱い一週間」事業、中高生向けのブレ親教育、家庭教育支援チーム等による、家庭教育・子育て支援を進めます。
- ◇地域ぐるみで子どもたちの健全育成や見守り活動、「神戸っ子のびのびひろば」等の居場所づくりを進めます。
- ◇学校と図書館や博物館等の社会教育施設、大学・企業・NPO等との連携を進めます。
- ◇「学校支援地域本部」、「教育・地域連携センター」等の設置により、学校・子どもたちを応援するボランティアシステムの充実を図ります。

## 目標4 生涯学習を支えます

～生涯を通じて学び、その成果を社会に還元できるまちを目指します～



※生涯学習については基本的な事項のみを定め、詳細は「新・生涯学習基本計画」で定めます。

### 施策(10) 生涯学習・スポーツの振興

- ◇多様なニーズに対応した学習機会の提供を行う等、市民が自ら学べる環境を充実するとともに、生涯学習の成果を社会に還元するしくみづくりを進めます。
- ◇市民が身近にスポーツに親しめるよう「する」「見る」「ささえる」スポーツの振興を図ります。
- ◇地域の文化財や伝統文化・芸能を継承していくとともに、近代化遺産の活用を進めます。

(資料) 5年間の目標

施策(1)「分かる授業」の推進と学力の向上	計画年次・数値目標	現状地(19年度)
小中学生の不読率(「普段、家や図書館で全く読書をしていない」と答えた児童生徒の割合(全国学力・学習状況調査)) 20年度全国公立平均：(小5)20.4%(中2)37.9%	全国平均以下(25年度)	(小)22.0% (中)41.9% (20年度)

施策(3)楽しい学校の推進	計画年次・数値目標	現状地(19年度)
「近所の人に会ったときあいさつをしている」と答えた児童生徒の割合(全国学力・学習状況定着度調査) ※20年度全国平均(小6)88.7%(中3)82.7%	(小6)90%(25年度) (中3)85%(“ ”)	(小6)87.7% (中3)83.0% (20年度)

施策(3)楽しい学校の推進

新体力テストにおける神戸市の体力合計点→全国の体力合計点と同水準(25年度)

20年度 現状値 (平均)	小5男子		小5女子		中2男子		中2女子	
	神戸市	全国	神戸市	全国	神戸市	全国	神戸市	全国
体力合計点	53.2	54.2	52.5	54.8	39.5	41.5	46.9	48.4

施策(7)学校の組織力向上と教育環境の整備	計画年次・数値目標	現状地(19年度)
小中学校の耐震化率(可能な限り前倒しを実施)	80%以上(21年度) 100%(26年度)	73.1%

施策(9)家庭・地域・学校の連携と学校運営への協働・参画	計画年次・数値目標	現状地(19年度)
「神戸っ子のびのびひろば」の全小学校区で実施	100%(25年度)	21.3%

施策(10)学校の組織力向上と教育環境の整備	計画年次・数値目標	現状地(19年度)
市立図書館の貸出冊数	700万冊(25年度)	6,284,605冊

※神戸市教育振興基本計画の中で掲げられている55項目の目標からの抜粋

# 平成20年度 神戸市チャレンジ研究員研究報告書

(概要)

平成 21 年 3 月  
(財)神戸都市問題研究所

[問い合わせ先：TEL 078-252-0984]

## 1. 趣 旨

市民ニーズの複雑化・多様化，地方分権の進展や深刻な財政状況など自治体を取り巻く状況が変化  
中で，施策の企画・立案にあたっては従来の方法だけでなく，職員の経験に根ざした実践的かつ柔軟な発  
想を活かしていく必要性が高まっている。

そのため神戸市では，平成16年に「チャレンジ研究員」制度を新たに創設し，研究員を広く職員から公  
募して，現在の職務内容に限定されずに新たな市施策を実施していくうえで，具体化に向けた取り組み等  
を調査してもらい，その成果を今後の市施策へ反映することを目指している。

神戸都市問題研究所では，神戸市より委託を受け，チャレンジ研究員の調査研究活動の支援を行った。

## 2. 研究員・研究テーマ

氏 名	所 属	テ ー マ
若林 宏幸	都市計画総局 市街地整備部 都市整備課 新長田換地係 主査	副都心・新長田駅周辺の活性化策
上田 真己	都市計画総局 市街地整備部 新長田南再開発事務所 計画第1係長	
森口 哲	都市計画総局 市街地整備部 市街地整備課 再開発係	
安田 東平	建設局 北建設事務所 公園緑地係長	これからの公の施設の運営システムについて ～「元気アップ・プログラム」による社会教育 施設の改革～
丸山 佳子	北区 保健福祉部 健康福祉課 北神分室 主査	地域の介護予防とセーフティネットの連動
松山雄一郎	財団法人 神戸港埠頭公社 経営管理部 総務課 経理係長	グリーン電力証書制度を活用した自然エネルギー の利用促進について ～神戸港市民風力発電の検討～

※所属は，平成21年3月31日現在

### 3. 研究報告（概要）

#### 副都心・新長田駅周辺の活性化策

都市計画総局市街地整備部 都市整備課 若林 宏 幸  
都市計画総局市街地整備部 新長田南再開発事務所 上田 真 己  
都市計画総局市街地整備部 市街地整備課 森 口 哲

【関係局室区】産業振興局，建設局，長田区，交通局

【目的】震災復興まちづくりの遂行

#### 要 約

震災により大きな被害を受けた新長田周辺地域の活性化に向け，地域住民や商業者による取り組みをさらに展開していくための方策について，他都市の事例等を踏まえ，Product, Place, Promotion, Person の4つのPの視点から提案する。

#### 1. はじめに

新長田駅周辺は，神戸市の西の副都心として位置付けられており，また平成7年の阪神・淡路大震災で甚大な被害を受けた地域である。震災直後から市民と行政が協働で復興に向けた取り組みを進め，震災復興事業により美しく安全な街並みが整備されつつあり，当地域の活性化は，神戸市全体の将来を考える上でも重要な課題となっている。そこで本研究では，地域の現状と課題についての考察，ベンチマークとなる事例の収集と分析を通し，活性化の方策を提案する。

#### 2. 地域の現状と課題

##### (1) 経緯

新長田駅周辺を含む長田区南部地域では，明治以来，ゴム工業や金属機械工業が発達し，また第二次大戦後にはケミカルシューズ工業が大きく伸び，神戸を代表する地場産業となった。そして，町工場においてこれらの産業に従事する労働者やその家族によって，商業地としても大変にぎわっていた。

その後，社会経済情勢の変化により，地場産業の停滞，人口の減少等のいわゆるインナーシティ問題が顕著となり，商店街や小売市場の活力が低下していたところ，阪神・淡路大震災により，まち全体が壊滅的な被害を受けた。

以下，新長田駅周辺の範囲を「神戸市・新長田中心市街地活性化基本計画」の「中心市街地」とし，その状況を分析する。

##### (2) 人口（国勢調査より）

震災後の面的整備事業の進捗等に伴い，再開発事業（駅南Aエリア）及び区画整理事業（駅北エリア）実施箇所での人口回復が進んでいるが，中心市街地全体では平成2年の8割程度の回復率である。また65歳以上人口の割合は，特にJR以南の再開発区域外（駅南Bエリア）で高い（図2，3）。



図1 中心市街地の範囲



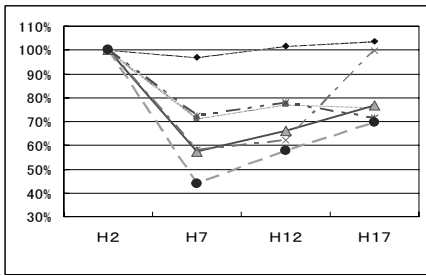


図2 人口の推移

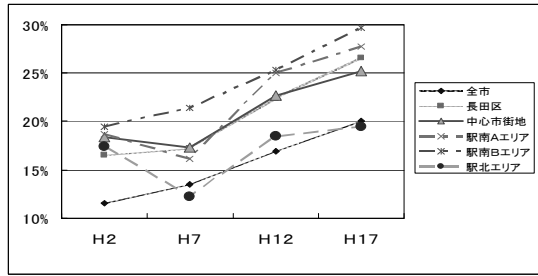


図3 65歳以上割合の推移

(3) 来街者特性 (2006年度神戸・新長田商圈実態調査より)

大丸を核店舗とするジョイプラザでは、長田区外からの来街者が半数を占め、広域的な集客施設となっている(図4)。一番街、大正筋、本町筋と南へ行くほど地元の来街者の割合が高くなり、地域密着型という性格が強まる。

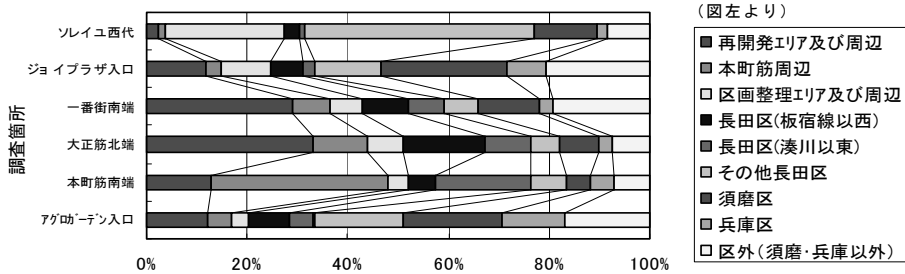


図4 来街者の居住地

地域内の回遊状況については、新長田駅に近いジョイプラザ周辺が各地点への回遊の核になっており、南に行くほど回遊人口は減少している。また中心市街地の北端にあるソレイユ西代や南端にあるアグロガーデンからの回遊は少ない(図5)。

(4) 居住者・来街者のニーズ (2006年度神戸・新長田商圈実態調査より)

居住者が将来のまちに期待するイメージとしては、「高齢者が暮らしやすいまち」等の「くらしの基盤」に関するニーズのほか、「文化や芸術活動が盛んなまち」等の「くらしの楽しみ」に関するニーズも高い。また、「自転車マナーをよくしてほしい」という意見が多い。一方、来街者が将来のまちに期待するイメージとしては、「人が訪れるにぎやかなまち」という声が多く、施設面では、「公園、広場」「休憩所、ベンチ」等のニーズが高い。

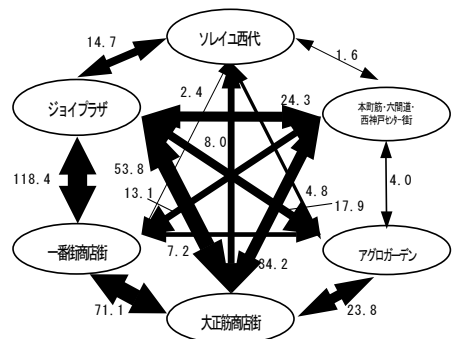


図5 地域内の回遊状況

(5) まちづくり活動状況

当地域では、従来から各商店街振興組合や市場協同組合といった既存の地元組織が存在し、それらに加え、震災以降もまちづくり組織が次々と発足した。各組織はそれぞれの立場からまちづくりに携わっており、活動内容、活動エリアおよびメンバーが重複しているケースも多い。組織形態としては、会社組織のほか、NPO法人や任意団体があり、それ以外にも地域にゆかりのある民間企業やコミュニティFMといった立場から積極的にまちづくりに関わっている場合もある。

3. ベンチマーク事例

新長田の活性化を検討する上でベンチマークとすべき他都市の取り組み事例について、視察・ヒアリン

グを行った。以下では各事例における活動のポイントを紹介する。

### (1) 千葉県柏市／柏駅周辺活性化への取り組み

柏市は人口39万人の首都圏のベッドタウンであり、JR 柏駅前に来街者への案内や手作りの情報発信を行う「かしわインフォメーションセンター（KIC）」が設置されている。

#### 1) 賑わいの要は若者

若者を街の活性化に活かす方策として、ストリートミュージシャンコンテスト等のイベントを若者たちと盛り上げながら継続的に実施している。

#### 2) 情報戦略ツール「柏おもしろ MAP」

KIC の案内カウンターでは活動日報を細かくつけ、来街者のニーズ・ウォンツを拾い、それに答える手作りマップをボランティア自身の情報や体験を基に作成している。

#### 3) イメージアップには「<sup>クチ</sup>ロコミ」が一番

KIC ではボランティアが誇りや自尊心をもって主体的に関われることを重視しており、ボランティア自身が広告媒体となる「<sup>クチ</sup>ロコミニケーターの養成所」の側面も持っている。



図6 柏インフォメーションセンター



図7 手作り MAP

### (2) 福岡県福岡市／We Love 天神協議会の取り組み

人口約140万人を擁する福岡市の中心地である天神地区では、交通やモラル・マナー等の都市問題が課題となっており、平成18年4月に「We Love 天神協議会」を設立、エリアマネジメントの検討及び実行体制を一元化し、地域の活性化に取り組んでいる。

#### 1) 歩行者空間整備における官民連携

平成16年に行われた「天神ピクニック」という社会実験を契機に、歩行者天国やオープンカフェ等、賑わいづくりを目的とした新たな道路活用が毎年行われている。

#### 2) 総合的な放置自転車対策

路上・地下駐輪場の整備、商業者と連携した「チューリンカーボン」、モラル・マナーの啓発を行う「チャリ・エンジェルス」等、官民連携で自転車利用の適正化に取り組んでいる。

#### 3) ガイドラインによる将来像の共有化

地区の将来ビジョンを共有し、地区一体となって計画的にその実現を図るため、平成20年度に「まちづくりガイドライン」が策定されている。



図8 駐輪対策「チューリンカーボン」



図9 路上駐輪場



図10 天神まちづくりガイドライン

### (3) 福岡県久留米市／中心市街地活性化の取り組み

久留米市は、人口約30万人で、福岡県では福岡市、北九州市に次ぐ3番目の都市である。約400店舗からなる中心商店街の求心力が低下しており、平成5年に㈱ハイマート久留米が設立され（平成12年 TMO 認定）、行政と一緒に活性化事業に取り組んでいる。

#### 1) ボランティア活動の連携

地元の学生で構成されるボランティア団体とガーディアンエンジェル



図11 地域の生涯学習拠点「六ツ門大学」

ス久留米支部が、互いに連携した活動を行っている。

## 2) 「六ツ門大学」の運営

商店街の空き店舗を TMO が貸借し、ボランティアでつくる運営委員会が生涯学習の拠点として運営している。

## 3) ご当地グルメを生かしたまちづくり

とんこつラーメン、やきとり、筑後うどんといったご当地グルメを広くアピールするため、平成20年度に全国ご当地グルメの祭典「第3回 B-1 グランプリ」を誘致した。



図12 第3回B-1グランプリin久留米の開催

## (4) 静岡県富士宮市「富士宮やきそば学会」/B級グルメを活かしたまちおこし

富士宮市は富士山麓の南に位置する人口約12万人の都市である。富士宮のまちおこしを目的に発足した「富士宮やきそば学会」という団体によるユニークなイベント等によって知名度が増し、平成13年からの6年間で217億円という多大な経済効果を得るにいたっている。

### 1) 強力なリーダーの存在とニーズに即応する「オンデ麺ド」方式

組織立上げから軌道に乗るまでの数年間はその活動に専念したという会長の牽引によるところが大きく、また学会の組織は、ピラミッド型ではなくネットワーク型であるため、機動性が高い。

### 2) 独自の活動スタンス

美味しさの追求は専門家に任せ、学会はやきそばの素人として広報活動に専念した。またあえて行政予算には頼らず、自由な発想による取り組みを行っている。

### 3) マスコミを利用した広報戦略

独自のイベント展開をするとともに、イベントや組織名称にインパクトの強いネーミングを施し、記憶に残るキャッチコピーやストーリー性を生み出すことにより、マスコミへの露出度を高めている。また地域ブランドとして商標登録も行い、知名度を高めている。

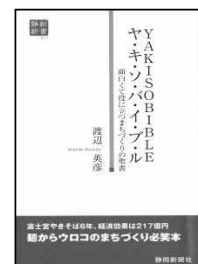


図13 やきそば学会の取り組みを紹介する書籍「ヤキソバイブル」



図14 「お宮横丁」内のアンテナショップ

## 4. まちの将来像と課題

新長田は神戸市の副都心として位置付けられているが、このまちは都会的というよりも、どちらかというと、地域に住む人々主体の、下町のよさを持つまちである。また震災復興の取り組みについては全国的に知名度が高い。

他都市の事例調査等から、元気なまちづくりに必要な要素として、そこに住む人々や訪れる人々を惹きつける地域特有の「魅力」、誰にとっても居心地がよく楽しい「空間」、こうした魅力や場所を広く伝えていく「情報発信」、これらを行うリーダーシップと行動力豊かな「人材」が不可欠であることがわかった。

そこで本研究では、このような仕組みを、「まち」そのものを人々に届けるべき商品として見立て、「4つのP」というマーケティング理論の考え方に倣って整理していきたい。

Product：まちを商品として見立てた場合の強みやブランド力

Place：人々が集まり活動する場所そのもの

Promotion：まちの魅力をアピールするための手法

Person：まちづくりに取り組む主体である「人」

この4つの切り口に従って、これまでの新長田地域における主な取り組みを列挙すると、以下のようになる。

Product	「くつのまち」、「食のまち」、「音楽のまち」、「西の副都心」、「ユニバーサルデザインのまち」、「アジア・デ・ナガタ」、「KOBE 鉄人プロジェクト」
Place	基盤整備事業（再開発・区画整理）による公共施設整備、アーケード整備、「人にやさしい商店街づくり」（タウンモビリティ等）、道路の活用（フリーマーケット等）、飾花・清掃活動、市民協定による景観形成
Promotion	神戸長田鉄板こなもん祭り、琉球祭他各種イベント・キャンペーンの実施、ホームページ作成、教育旅行の受入れ、「TMOかわらばん」、「新長田新鮮トレトレにゅーす」、「鉄板こなもん MAP」、アスタのロゴマーク・キャラクター、再開発ビルのサイン整備、鉄人・三国志パナーの設置
Person	組織：各商店街・市場、会社組織（㈱神戸ながた TMO、新長田まちづくり㈱、くつのまちながた㈱、各民間企業等）、NPO 法人（神戸鉄人プロジェクト、定住外国人支援センター等）、任意団体（アスタきらめき会、長田区ユニバーサルデザイン研究会等）、公的団体（兵庫県、神戸市、神戸商工会議所等） 個人：地域住民、商店主、勤労者、大学生等

このことを踏まえ、以下ではそれぞれの切り口で今後どのような取り組みを重ねていくべきかについて提案する。

## 5. 活性化へ向けて

### (1) 「商品 (Product)」としてのまちの魅力づくり ⇒ 「ブランド力のあるまち」へ

これまでに地元を中心に取り組まれてきた「食のまち」等の地域ブランドは、集客を図り、地域に対する愛着を深めるための大きな資産である。これらのブランド力を高めつつ、新たな地域イメージの形成に向けたさらなる取り組みが必要である。

#### 1) 「食のまち・ながた」の取り組みの強化

新長田にはお好み焼店が多くあり、そばメシ発祥の地であることからB級グルメの集積地として一定の認知度が得られているが、地域ブランドの核とするには必ずしも十分とは言えない。富士宮や久留米の例にもあるように、さらにインパクトのある伝え方、マスコミの興味を惹くような打ち出し方が必要である。また、共通プレートやのぼりを設置し、初めての客もより店に入りやすくするといった来街者の立場に立った取り組みを行うべきである。

また、アジア系の外国人が多く住んでいることから、アジア料理店のより積極的な誘致・開拓を図るとともに、商工会議所による「アジア・デ・ナガタ」の全国的な発信、再開発ビル内の「アスタキッチンスタジオ」におけるアジア食文化の研究、アジアン屋台での仮設的な店舗展開等が考えられる。

#### 2) 地域の魅力資源の再発掘

震災復興の過程で生まれた地域コミュニティや住商工混在のまちなみが新長田のまちの雰囲気を作り出している。こうした雰囲気を活かしていくため、歴史あるものや下町らしさ、温かさを感じさせる地域ゆかりのものを掘り起こしていくことが重要である。

また、神戸の中で新長田を特徴づける地域資源として、震災により大きな被害を受けながら、現在まで存続している商店街の集積そのものがある。個々の商品、商店、商店街の魅力はもとより大切であるが、新長田全体として一致団結することで、回遊性の向上にもつながるのではないかと考えられる。ここでは例として、6つの商店街・市場をひとつのショッピングセンターと見立て「新長田6モールズ」として打ち出すことを提案してみたい。

今後、さらに広域的な連携として「B面の神戸・新開地」とB級



図15 丸五市場で行われた「丸五アジア横丁ナイト屋台」



図16 昭和34年当時の大正筋商店街

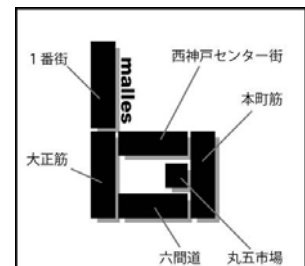


図17 ロゴマーク案(各商店街・市場の位置と数字の「6」を表す)

グルメの集積地である新長田で「B-B 連合」を組んで売り出すことも考えられる。

## (2) まち全体が「おもてなしの場 (Place)」となる空間づくり ⇒ 「回遊性のあるまち」へ

まちの玄関口である駅前からまちなかへ自然に行くことができ、またまちなかをそぞろ歩きしてみたくなるような回遊ルートづくりを進めるとともに、中長期的には、駅前をより活性化させるためのハード面を含めた改良を目指す。

1) 公共空間の活用による回遊性の向上と放置自転車対策の徹底  
短期的には、整備された公共空間をより一層活用することが重要である。一定のルールのもと、道路上にフラワーワゴンや作品展示、またベンチ、オープンカフェ、屋台等を設置し、歩行者が楽しみ、休憩できるようにすることが有効である。

また、歩行者に公共空間を回遊してもらうためには目的地が必要である。駅から離れた商店街の中には、話題性・デザイン性が高く地域のシンボルとなる集客装置と、そこへ至る案内サインを設置すべきである。

一方、公共空間を活用するためには、歩行の阻害要因となっている放置自転車の対策を戦略的・複合的に進めることが重要である。例えば、歩道上に一時利用の駐輪装置を設ける、テナントと連携し駐輪場利用を促進するとともに、ビルの敷地内空地を活用する、といった方策が考えられる。

### 2) 駅前空間の再整備

中長期的には、JR 新長田駅に快速または新快速の停車の働きかけを強化し、遠方からの円滑なアクセスを実現するとともに、新改札口の設置、歩行者デッキの接続、バスターミナルの再整備、JR 高架下及び壁面の美装化等、副都心の顔として駅周辺の大規模改修を行うことで、周辺施設へのアクセシビリティの向上が図られる。



図18 千葉市中央公園のオープンカフェ



図19 進行中の「KOBE 鉄人 PROJECT」

## (3) まちの情報を「発信・広報 (Promotion)」する基盤づくり ⇒ 「情報発信するまち」へ

まちのイメージは、人が訪れるかどうかを決める大きな要素であるため、(1)(2)のまちの魅力や空間に関する良質な情報を効果的に発信することは、集客戦略上非常に重要である。また地域住民にとっても利便性や生活の楽しみを増すことにつながる。

### 1) にぎわいの創出によるまちのイメージ形成

イベント開催や屋台・夜市により、「いつもどこかで楽しいことがあるまち」というイメージを打ち出すため、各商店街単位で行われることの多いイベントを、地域全体をひとつの会場として捉え、再構成して開催する。

このようなイベント情報を効率的に人々に伝えるため、「神戸・新長田新鮮トレトレにゅーす」等の既存の広報媒体の内容や配布範囲を拡充する。また市営地下鉄の「エコショッピング制度」を地域一体で活用し、イベント開催時期に合わせることで、集客効果の一層の向上を図る。

### 2) インフォメーションセンターの設置による情報発信

中長期的には、JR 新長田駅の改札口付近にインフォメーションセンターを設置し、地域の情報発信の核とする。ここでは、柏市の KIC のように、地域で募集したボランティアが、案内マップづくりやセンターの窓口での来街者への案内を行うことで、まちの魅力を再発見し、まちに対する誇りやプライドを高める契機となることも期待される。



図20 インフォメーションセンター  
設置場所のイメージ  
(新長田駅自由通路内)

(4) まちぐるみで活性化へ「まちの担い手 (Person)」づくり ⇒ 「一緒に取り組むまち」へ

1) エリアマネジメント組織の再構築と拡充

新長田においては㈱神戸ながた TMO を中心に、TMO の構成員でもある住・商・工の各分野の中心的団体（新長田まちづくり㈱、神戸商工会議所西神戸支部、くつのまちながた㈱）間の協力体制を充実し、緩やかに連携したエリアマネジメント組織を再構築することにより、まちづくりを牽引することが望まれる。将来的には、組織自体の統合も検討課題である。

また、地域の美化や防犯はエリアマネジメントの重要な一面であり、地域住民も巻き込んだ草の根的な活動が有効である。今後「新長田版・ガーディアンエンジェルス」等、より認知されやすい仕組みへ展開すべきである。

2) シューズプラザ等の活用と人材発掘

中長期的には、これまでに蓄積されたまちづくりや震災復興の経験を活かすため、シューズプラザにまちづくりセンターの機能を移転し、まちづくりに関する情報の集積を図り、まちづくり学習の拠点とするとともに、震災関係の資料公開や展示を通じて、一般市民だけでなく修学旅行生等への社会学習の機会にも役立てることが考えられる。

さらに、新たなまちづくりの人材を発掘することが重要であり、まちづくりに携わる専門家や学生、その他新長田に関心のある人たちを応援団としてうまく取り込み、その多様性やアイデアをうまくコーディネートし、ネットワーク化することがまちの活性化に寄与すると考えられる。その実践の場として、シューズプラザ、旧二葉小学校、商店街の空き店舗等を活用する仕組みを構築すべきである。



図21 シューズプラザ

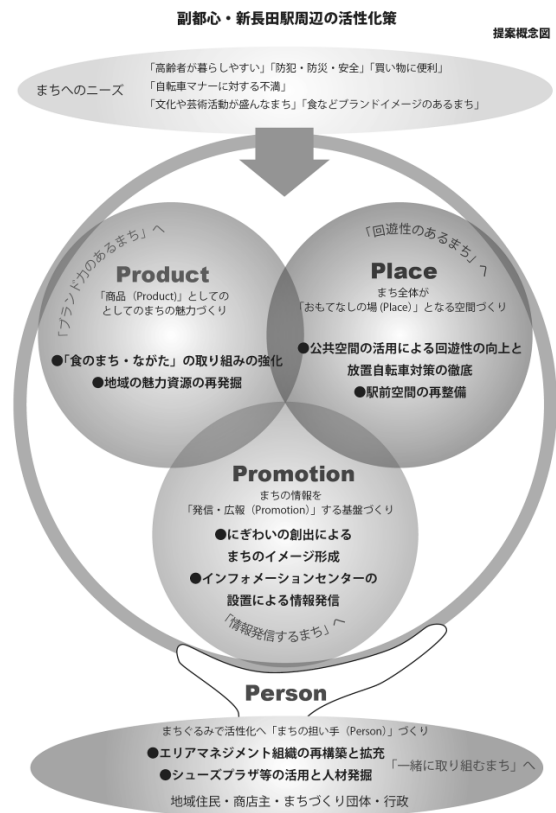
6. まとめと課題

これまで述べてきたように、私たちの課題認識は特に目新しいものではなく、課題解決に向けての方策もこれまで地域で取り組まれてきたことの延長線上にある。

新長田のまちは震災により多くを失ってしまったものの、先人の培ってきた貴重な歴史があり、新しい視点の導入に当たっても、その点を踏まえることは大切である。

下町らしさ、多文化共生等地域独自の文化をあらためて認識・継承していくこと、また震災から復興してきたまちに新たな文化を注入し既存の資産を活性化していくことを通して、新長田は「懐かしさ」と「新しさ」の共存する魅力あるまちとなるのではなかろうか。

その実現にあたっては、これまで以上に地域の人たちが一致団結して地域の魅力アップに努め、そのことをより多くの人々にPRし、行政を含め、地域の枠を超えたより強いパートナーシップのもと着実に取り組んでいくことが課題である。



## これからの公の施設の運営システムについて

### ～「元気アップ・プログラム」による社会教育施設の改革～

建設局北建設事務所 安田 東平

【関係局室区】教育委員会，建設局，産業振興局

【目的】公の施設の運営改革

#### 1. はじめに

厳しい財政状況の中で，市民に対してさまざまな専門的行政サービスを提供してきた公の施設の運営体制の見直しは，協働と参画のまちづくりの推進や行政の効率化の観点からも，重要な課題となってきた。特に，図書館，博物館，美術館などの社会教育系の公の施設は，本市のめざすデザイン都市及び創造都市戦略の中核施設としての期待がますます大きくなってきており，新たな運営システムを模索すべき時期に来ている。

そうした状況を受けて，全国の集客型社会教育施設の中で，近年大幅に集客数を伸ばしている施設や先進的な取り組みを実施している施設に注目し，その運営システムや改革プロセスを参考にしながら，これからの本市における社会教育施設の運営体制のあり方および改革の方向性を提案したい。

#### 2. 本市の現状と課題

平成20年7月15日から8月7日にかけて，市内5施設（神戸ファッション美術館，小磯記念美術館，市立博物館，中央図書館，王子動物園）の運営状況に関するヒアリングを行った結果，おおむね次の4つの課題が見出された（図1）。

##### (1) 運営ベクトルの不在

各施設とも，職員間で共有しているミッション，ビジョン，行動指針等は存在せず，施設運営に関する共通の価値観が存在していない。そのため，運営の方向性に関して職員間のベクトル合わせが難しく，施設一丸となって目的に向かって進むという機運が醸成されにくい状況となっている。

##### (2) 運営責任の不在

運営上の日常的な意思決定は各施設で行っているが，評価システムなど，その結果である業務の成果をチェックする仕組みはない。また，施設の長は非常勤で名誉職的な扱いをなされている場合が多い。各施設の予算や人事については実質的に本庁サイド（所管及び財務部署）が掌握しており，施設側としては自主的な業務展開に関する限界を感じている。本庁側の設置責任や施設側の運営責任というものがあいまいなまま，実質的な業務執行だけが丸投げされた状態だといえなくもない。

##### (3) 専門職マネジメントの不在

図書館における司書，博物館・美術館における学芸員，動物園における飼育員など，社会教育施設の業務には専門職職員の働きが欠かせない。しかし，それらの専門職職員は業務の特殊性や人事ローテーションの長さなど，働き方が従来の公務員の枠に収まりきれない部分もある。そのため，従来の官僚制型の組織マネジメントでは専門職人材をコントロールしきれないという実態が見受けられる。

##### (4) パブリック・リレーションの不在

イベント広報についても，印刷物の配布，掲示が中心の従来型の宣伝パターンにより実施。ホームページも，広報担当職員が片手間で更新作業等を行っているのが実情で，総合的な広報戦略は行われていない。また，社会教育施設のコア・サービスを担っている専門職職員が直接一般市民と接する機会が少なく，内部指向型の行動パターンを誘発しやすい状況が見られる。

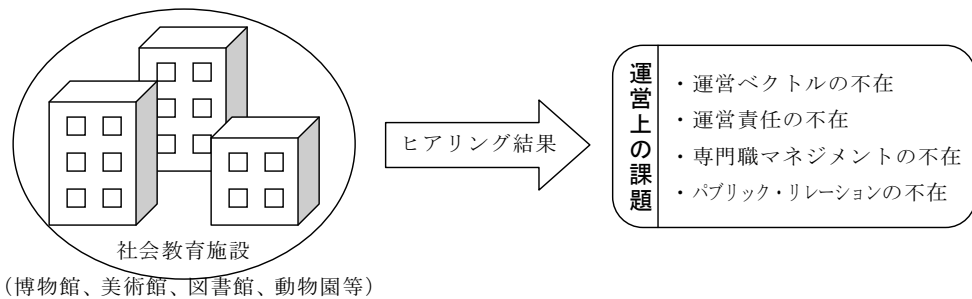


図1 既存施設へのヒアリング結果

市内5施設のヒアリングによって明らかになった、施設運営における4つの不在（運営ベクトル、運営責任、専門職マネジメント、パブリック・リレーション）の状況をたとえて言うならば、気象レーダーや羅針盤ない船に乗って、船長なしで目的地のわからない航海に出ているようなものだといえる。天候がよく海が穏やかな時代には、乗組員の職人技で航海を続けることができたが、近年のように天気が崩れ、海が荒れてくると、今までのやり方だけでは航海を続けられず、新しい航海術の導入が必要になる。

こうした状況は全国的な傾向であるが、中でもいち早く新たな航海術導入の模索を始め、逆風荒天の中、著しく集客数を伸ばしている施設も出てきている。そこで、それらの施設の先進的な取り組みから新しい航海術のヒントを見出し、本市におけるこれからの公の施設の運営システムの参考としたい。行政を取り巻く厳しい情勢の中、神戸市民の未来のために、われわれも船長のリーダーシップの下、気象レーダーや羅針盤を装備した船で、乗組員が元気を出し、一丸となって目的地に向かって進んでいかななくてはならない。

### 3. 施策の具体的内容

公の施設、中でも社会教育施設の場合は、業務の性格上、単に集客数だけで評価するべきではないが、一方で、社会状況や市民ニーズへの適応という観点から集客数はKPI（Key Performance Indicator：主要業績評価指標）として無視できない数字であることも事実である。そこで、近年急激に集客数を伸ばしている社会教育施設として注目されている旭川市立旭山動物園や東京都写真美術館などを中心に、全国で展開されている先進的な改革の取り組みを取り上げ、ベンチマーキング手法を用いて、これからの公の施設の運営システムについて考える。

先進事例の具体的内容については後述するが、これらの施設の改革の取り組みを整理すると、①職員の意識を変える取り組み、②職員の行動様式を変える取り組み、③施設の経営スタイルを変えるための取り組みの大きく3段階の改革に分類することができる（図2）。

①意識レベルの取り組み	②行動レベルの取り組み	③経営レベルの取り組み
旭山動物園 ・14枚のスケッチ	旭山動物園 ・試行錯誤の奨励	東京都写真美術館 ・外部評価委員会設置 ・賛助会員制度導入
東京都写真美術館 ・戦略目標の設定	東京都写真美術館 ・広報専門職員採用	静岡県立美術館 ・第三者評価委員会 ・館長の目標合意制度
千代田区立図書館 ・基本理念確立	千代田区立図書館 ・外部人材の活用	
金沢21世紀美術館 ・ミッションの明確化	金沢21世紀美術館 ・開放的展示スタイル	

図2 先進施設の主な取り組み



そこで、意識改革、行動改革、経営改革の3つのステップからなる「元気アップ・プログラム」の導入によって社会教育施設の元気を取り戻し、本市のめざすデザイン都市・創造都市の中核施設にふさわしい知識創造の場への転換を提案したい。

「元気アップ・プログラム」による社会教育施設の改革（図3）

(1) STEP I：意識改革キャンペーンの実施

①「ビジョンをとことん語り合おう！」

施設の役割（ミッション）の再定義を行い、めざすべき将来像（ビジョン）や行動指針の共有化を図る。これにより、現場で誰もが意思決定できる条件を整える。

②「市民の前にどんどん出よう！」

内向きになりがちな行政組織の弊害を克服するために、専門職職員を中心に積極的に市民との接触機会を増やし、職員の意識を外部志向、市民志向に変えていく。

(2) STEP II：行動改革キャンペーン実施

①「とにかく何でもやってみよう！」

行動指針の共有化を図り、現場での試行錯誤を奨励することで、創造的で外部環境の変化に対する適応能力の高い施設運営をめざす。

②「伝えることを大切にしよう！」

行政サービスの受け手である市民の視点で、施設の存在価値を外部に伝えることを重視し、市民接点における活動を充実させる。

(3) STEP III：経営スタイルの改革

業績評価システムの構築（自己評価および第三者による二次評価の導入等）によって経営状況を客観視するとともに、協働と参画を推進し、地域社会に開かれた施設運営をめざす。

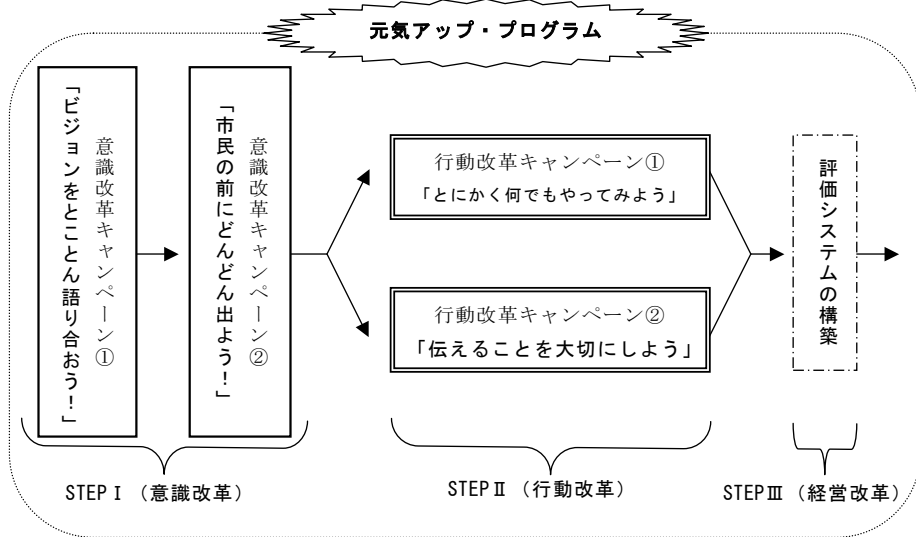


図3 元気アップ・プログラムのプロセス図

4. 期待される効果と課題

(1) 効果

①やりがいの創出と組織的な創造性の向上

現場の自主性を尊重し、試行錯誤を奨励することで、仕事に対するやりがいと責任感を創出し、積極的に創造性に富んだ施設運営が期待できる。

②外部環境の変化に対する適応能力の向上

現場の自律性を重視した外部志向型の運営スタイルに変えることにより、市民ニーズなどの外部環境

への適応能力が向上し、行政サービスの質とスピードを高めることができる。

### ③協働と参画の推進と運営効率の向上

第三者による客観的な視点の導入によって、外部志向型の運営スタイルが強化され、地域社会との連携や協働事業など、外部資源の活用も視野に入れた効率的な施設運営が期待できる。

## (2) 課題

### ①改革リーダーの人材発掘

専門職をまとめ上げ、実際の改革をリードする人材を発掘する必要がある。

### ②職種及び職階間の壁の克服

ミッションやビジョンを共有化し、各施設の職員が一丸となって運営にあたるためには、職種や職階間の壁を取り除き、風通しのよい（情報冗長性や寛容性が高い状態）職場風土を構築しておく必要がある。

## 5. 他自治体の先進事例

### (1) 旭山動物園

- ・園長のリーダーシップ
- ・ビジョンの策定と共有化
- ・職員の創造性の向上による組織改革

### (2) 東京都写真美術館

- ・民間出身館長による経営的手法の導入
- ・定性目標の設定とパブリック・リレーションの充実による専門職員の意識改革

### (3) 千代田区立図書館

- ・経済性だけでなく、経営理念と専門性の充実を重視した指定管理者の選定
- ・単なる業務委託的な指定管理者の概念を超えた指定管理者制度導入の試み

### (4) 静岡県立美術館

- ・評価システムの導入
- ・経営ガバナンスの再構築（①目標管理制度「ミュージアム・ナビ」、②館長の目標合意制度、③経営ボード、④第3者評価委員会、⑤情報公開）

### (5) 金沢21世紀美術館

- ・ミッション・ステートメントの策定
- ・行政、学芸員、設計者が一体となった美術館建設
- ・「開かれた美術館をめざす」「にぎわいの創出」という一貫した経営方針に基く外部経済効果の創出の取り組み

## 6. これからの社会教育施設像

ここまで、現状の社会教育施設の課題を整理するとともに、それらを克服するための改革プログラム（「元気アップ・プログラム」）を提案してきたが、改革の先にある社会教育施設像は、具体的にどのようなものをイメージすればよいだろうか。先進事例で紹介した施設の運営上の特徴などから、これからの社会教育施設像について整理する（図4）。

### (1) 運営上の特徴

#### ①使命達成型組織

施設の役割について時代に合わせた再定義を行い、施設の使命を明確にしている。その上で、その施設のめざすべき将来像を職員間で共有し、行動指針などを通して、個々の職員が現場で機敏な意思決定ができるようにしている。

#### ②ネットワーク構造

縦構造の官僚制組織とは異なり、横のつながりを中心としたネットワーク型の柔軟な組織構造が見られる。

### ③自律的な職員

現場職員に対する統制は最低限とし、活動や意思決定に関するかなり大きな自由度が与えられており、自ら進んで創意工夫を行うなど、自律的に仕事に取り組んでいる。

### ④試行錯誤の奨励

施設の使命やめざすべき将来像という大きな方向性だけを示し、高い自由度と寛容性のある組織風土の中で、現場レベルの試行錯誤を積み重ねる。

## (2) 館長の役割

従来、とすれば名誉職的な意味合いも少なくない館長や園長という職であるが、先進事例をみると、いずれの施設にも個性的な館長や園長などが存在している。実質的なリーダーとして施設運営を牽引し、改革のキーパーソンとして、以下に述べるような役割を果たしている。

### ①ミッションの伝道師／ビジョンの語り部

先進事例を見ると、いずれの施設でもミッションやビジョンが明確に提示されており、館長はそれらを組織内部に浸透させる役割を担っている。

### ②組織目標の翻訳家

組織目標を現場の第一線職員が納得できる形に翻訳して提示し、職員の士気と運営の効率性を維持している。

### ③信頼と励ましのリーダーシップ

ミッションやビジョンに反しない限り、できるだけ現場職員の自由な発想や行動を認め、信頼と励ましを基本としたリーダーシップで現場における試行錯誤を奨励する。

### ④本庁と施設をつなぐ連結ピン

本庁と各施設をつなぐ連結ピンとして、上部組織からの過度の干渉や影響力を防ぐ緩衝帯となり、施設運営の自律性を確保している。

## (3) 創造的な運営戦略

運営戦略の面では、従来の公共組織に見られる計画的戦略だけではなく、共有されたミッションやビジョンに向かって、自律的な職員が現場レベルの試行錯誤を積み重ねることによって、目標を達成する創発的戦略が導入されている。

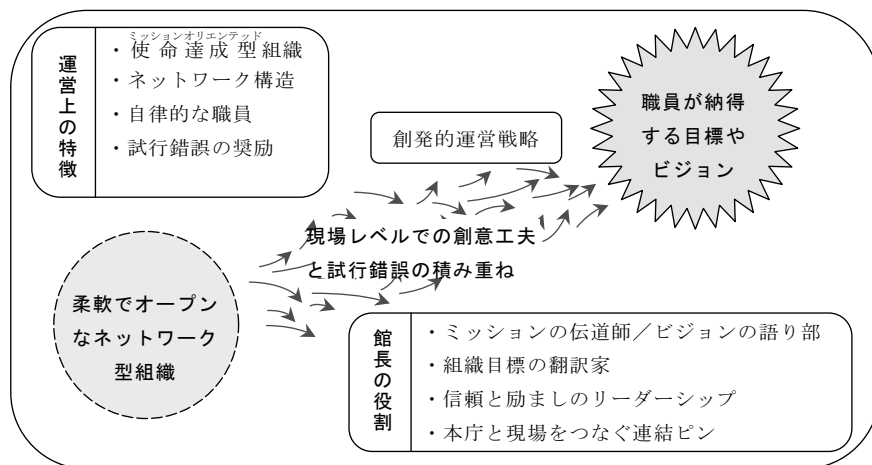


図4 これからの社会教育施設像

## 7. 社会教育施設改革の本質 ～これからの社会教育施設を支える3つの柱～

先進事例から導き出したこれからの社会教育施設像を踏まえ、改革の本質を整理すれば、以下のように、「革新性」、「創造性」、「自律性」という3つの要素を向上させるための施策だということができる。

### (1) 意識改革 ～革新性～

ミッションやビジョンを通して、個人の行動の基軸を明確にするとともに、市民との接触を重ねること

で、外部環境に対する感度をあげる。それにより、状況に合わせて自らが変化することを厭わない心を形成し、組織的な革新性を向上させる。

## (2) 行動改革 ～創造性～

現場に対する統制的管理を取り除き、行動や意思決定の自由を個人に与え、試行錯誤を奨励することで、組織的な創造性を向上させる。

## (3) 経営改革 ～自律性～

第三者による業績評価や資金調達が多様化などを通して、経営主体としての自覚を促し、施設運営の自律性を向上させる。

これらの3つの要素は文字通り、これからの社会教育施設の心技体といえるものである。「変化を厭わない心」を持ち、「創造的な運営スタイル」を取り入れ、「自律的な経営」主体であること。それらが三位一体となり、新しい時代の社会教育施設の土台が形成されるということであり、単なる経費削減や民営化が本質的な意味での改革を意味するものではないということでもある（図5）。

また、こうした見方は、今回対象とした社会教育施設だけでなく、市民との接点で直接行政サービスを提供している他の公共施設においても、共通する点が多く、「革新性」、「創造性」、「自律性」という3本の柱を粘り強く、そして愚直に築き上げていくということが、これからの公の施設全般に対する改革の方向性を示すものといえることができるだろう。

## 8. おわりに

先進的といわれる施設においても、改革は決して簡単な事業ではなく、一朝一夕でできるものではない。全国的な注目を受ける結果を出すまでには、改革のリーダーを中心とした地道な取り組みがあったことも認識しておかなくてはならない。

しかし、困難だからといって何もしなければ、社会から取り残されてしまう可能性は大きく、できることから一步を踏み出すことには大きな意味がある。今回、「元気アップ・プログラム」を提案し、具体的に4つのキャンペーンを示した。それぞれの施設に適したやり方は他にもあるかもしれないが、まずは市民の前に出て話をするだけでもよいので、できることから始めてみるのが大切ではないだろうか。

そして、本提案が本市の社会教育施設において、自らの施設の使命は何か、めざすべき将来像はどのようなものか、改めて青くさい議論を始めるための一つの契機になれば幸いである。

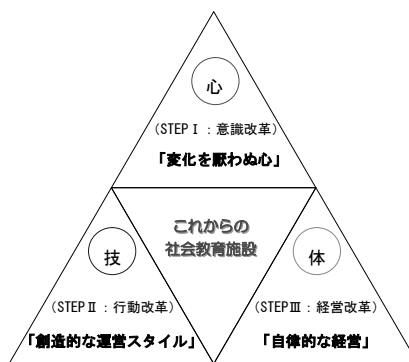


図5 社会教育施設改革の概念図

## 地域の介護予防とセーフティネットの連動

北区保健福祉部 健康福祉課北神分室 丸山佳子

【関係局室区】保健福祉局

【目的】高齢者・障害者の地域安心プランの実現

### 1. はじめに

最近、単身高齢者や高齢者世帯の増加に加え、核家族化やライフスタイルの多様化により、地域と接点を持ってないあるいは持たない人が、地域の見守りのセーフティネットから抜け落ち、支援が必要な状態になっていても発見が遅れる事例が増えている。また、近所付き合いの減少や地域のつながりの衰退から、

地域の助け合う力が弱まり、地域主体の見守り活動の限界が浮き彫りになってきた（図1）。

そこで、健康な地域を目指した、地域住民主体の高齢者の見守りセーフティネットのしくみを提案する（図2）。

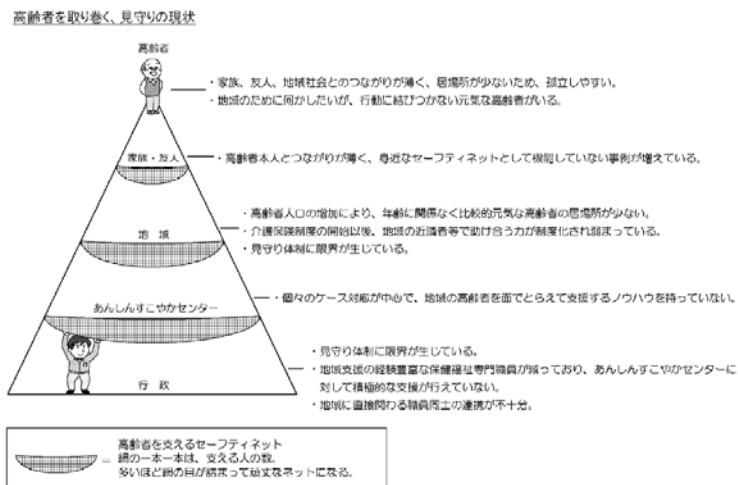


図1

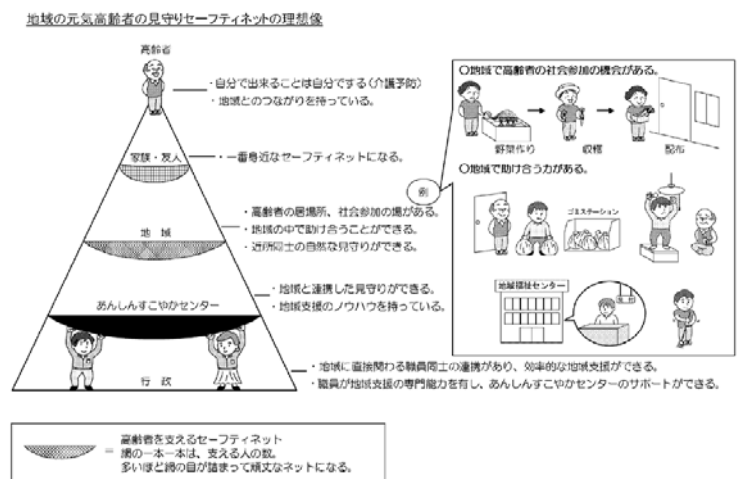


図2

## 2. 現状と課題

### (1) 地域の助け合いの減少

介護保険制度の開始により、介護者だけが担ってきた介護負担は軽減されたが、それまで家族や地域の近隣者等で担ってきた高齢者を支え助け合う力が、制度化、職業化され、衰退している。一方NPOやボランティアといった社会参加活動を通じた新たな地域の共助の動きもあるが、市内全域に広がっていない。

### (2) 見守る体制が不十分

神戸市では、概ね中学校区に1箇所ある地域包括支援センター（以下あんしんすこやかセンター）に見守り推進員を配置し高齢者の見守りを行う他、民生委員等が高齢者を個別に訪問するなどの複数の見守り体制がある。しかし、それらを拒否する高齢者の増加、見守る人の高齢化など、現在の体制に課題が生じている。

### (3) 元気な高齢者の居場所が足りない

高齢者が社会的役割を持たず日常で気軽に足を運べる居場所が少ないと、孤立、閉じこもり、不活発な状態を招きやすく、介護を要するリスクを高めてしまい、地域から孤立した状態で高齢者が死亡すること

が社会問題となっている。

#### (4) 地域をつなぎ動かすことを阻む行政の壁

地域支援のイニシアティブをとる行政職員が明確に存在せず、地域に対して縦割りで、所属の垣根を越えた地域支援体制が十分ではない。そして経験豊富な団塊世代の大量退職、業務分担制、分散配置等による経験者不足が、地域をつなぎ動かす力を減退させている。また、地域支援に関するノウハウを持つあんしんすこやかセンター職員が少なく、行政がその支援を積極的に行えていない状況である。

### 3. 地域における高齢者の見守りセーフティネットづくり

地域に元気な高齢者が集まれる居場所拠点をつくり、人々が交流することから生まれる相互の見守りを実現し、生きがいとなる活動を生み出すことで、地域の助け合いの環境を復活させる（図3）。

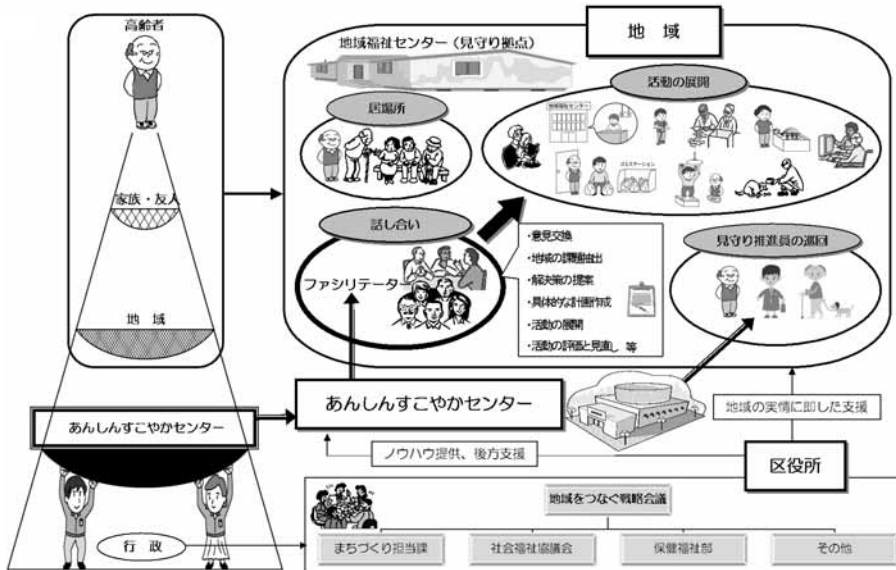


図3

#### (1) 地域へのしかげづくり

##### 1) 居場所を兼ねた見守り拠点をつくる

ふれあいのまちづくり協議会が運営する地域福祉センターを地域の見守り拠点とし、高齢者が気軽に立ち寄り、交流、活動できる居場所、高齢者の問題について話し合う場所とする。スタッフは仕事を引退した元気な高齢者や大学生、一般ボランティア等から幅広くスタッフを募って地域ごとに登録し、スタッフ調整、拠点の運営、友愛訪問ボランティアによる見守り活動などを行う。

##### 【例：NPO 法人しゃらく】

地域に回帰する団塊世代の男性を対象とし、魅力あるプログラムと講師陣による団塊塾を開催し定員を超える申し込みを得る。参加者は受講後、様々なボランティア活動を行う。

##### 2) 地域住民同士の「話し合い」の実施

あんしんすこやかセンターが地域のネットワーク構築の一環で行う「話し合い」の場を持つことを地域介入の糸口とする。

話し合いの参加者は、地域住民、地域団体、ボランティア、NPO、事業所等とし、ファシリテーターをあんしんすこやかセンター職員が担う。

話し合いの内容は、地域の高齢者に関する課題を抽出し、解決策の提案、具体的計画作成、活動の評価と見直し等を段階的に継続して行う。

活動は、話し合いによって作成された計画に基づき、将来見守られる側となる元気な高齢者を主体として、既存のサービスでは受けることの出来ない高齢者のちょっとした困りごとについて手助けする活

動（インフォーマルサービス）などを行う。

予算は、計画に基づき、ふれあいのまちづくり助成、地域提案型活動助成、パートナーシップ活動助成などを活用する。

**【例：イギリス（CAN）】**

社会起業家のためのネットワーク組織で、行政では手の届かない社会的サービスを提供し、中央政府、地方自治体、営利セクター、教会、チャリティ団体等と協同して創造的な活動を行い、また、そのようなパートナーシップを構築することを得意とする。

**【例：イギリス（RCC）ルーラル・コミュニティ・カウンスル】**

民意によるコミュニティレベルの議会（日本の自治会のような規模）という、中央政府や地方自治体から独立した意志決定の権限を持ち、地域課題をコミュニティ自身の力で解決するための話し合いの機会、計画作成、予算措置、計画の実施などの体制を有する。

**【例：NPO 活いきあさむし（青森）】**

地域のヘルスプロモーションを目指し、開業医を地域リーダーにコミュニティレストランや介護保険外の独自のサービスを手がけ、地域の高齢者や障害者に密着したケアを人と人とのつながりで結び届ける。スタッフは元気な高齢者、子育て中の親、知的障害者等。

**【例：NPO 法人ネットワーク太子の風】**

団塊世代の技術の孤立や埋没を防ぐために同級生を募ってNPO法人を立ち上げ、人とニーズのマッチング、地域の力を融合させるためのイベント企画、ゴミ出し、送迎サポート、コミュニティサロン運営などを行う。

3) あんしんすこやかセンター見守り推進員の巡回

見守り推進員は拠点を定期的に巡回訪問し、関係機関へのつながりや地域への問題提起の検討、インフォーマルサービスを生み出すための土壌づくりなど、地域の話し合いを活用した地域主体の解決方法を促していく。

(2) あんしんすこやかセンターの役割

1) 地域支援方法の習得

地域支援に関するノウハウを行政や社会福祉協議会から学び体得する。

2) 地域支援の実施

地域のネットワーク構築の一環として、地域住民や地域団体、民生委員、事業所、区社協等と高齢者問題について話し合う場を設け、ファシリテーターとして地域住民や関係者らとの相互のつながりを築き、日常的な連携を目指す。

(3) 行政内部の体制づくり

1) 職員同士の話し合いの場「地域をつなぐ戦略会議」の実施

高齢者の地域支援に関わる職員が地域の実情を共通認識し、地域が主体的に活動できるための支援、協働について部署間での役割調整を行う。そして、地域の実情に合わせ、あんしんすこやかセンターへの支援、地域リーダーや地縁組織との関係調整、地域づくり勉強会講師の推薦、地域活動に関する助成制度の情報提供、NPO等の協働に関するノウハウの提供などを行う。

**【例：北九州市】**

相次いだ孤独死をきっかけに、地域での見守りと支援体制の強化を図るため平成20年度から各区に係長を配置し、小学校区ごとの地域福祉のネットワークを充実・強化するためのコーディネーター役と、区役所内の連携を強化する役割を担う。

**【例：イギリス】**

地域の部門横断的活動を政府の主要項目に掲げ、協働して活動する難しさへ対応するため、政府がすべての自治体に Local Strategic Partnerships（地方戦略パートナーシップ）の立ち上げを要請し、地域レベルで住民、官、コミュニティ、ボランティア部門等を集め組織のパートナーシップを図る。

2) 地域支援技術の伝承研修

支援を要する個人や地域全体のパイプの整備、問題解決のための地域資源の調整、それらを行うためのコミュニケーション技術など、マニュアル化できないノウハウ、経験から得られる能力など、地道に「一緒にやりながら育てる」方式を取り入れた伝承研修を実施する。

**【例：青森県】**

団塊世代の保健師の大量退職による経験者不足に対応するため、実績のある OB 職員が現役職員に実地研修を集中的に行う「知の伝承」事業を平成20年度から導入している。

**4. 期待される効果と課題**

元気な高齢者が役割を持って活動することで、人とのつながりを持ち、交流する人同士の相互の見守りや地域貢献を実現し、日常の安心した生活を得ることができる。また活動する個人の健全な生活の維持のみでなく、地域全体の健康を促し介護予防も促進され、要介護者や社会的負担も減らすことが期待できる。

課題として、地域で見守る側と見守られる側におけるプライバシーの問題、居場所に出向かない高齢者等への対応が残る。また、行政の支援なしでは地域の自主化が難しい地域は、政策として戦略的に地域の環境改善を進めていく必要がある。

行政、区社協、あんしんすこやかセンター、地域団体等が研鑽し連携を深め、元気な高齢者が地域の見守りセーフティネットの要となってソーシャル・インクルージョンを実現する中で、将来的には、児童や障害者、子育て中の親なども包含した地域のしくみを作り上げていくことが必要である。

グリーン電力証書制度を活用した自然エネルギーの利用促進について

～神戸港市民風力発電の検討～

財団法人神戸港埠頭公社総務課 松山 雄一郎

**【関係局室区】** 環境局、みたと総局、神戸市都市整備公社

**【目的】** 持続可能な環境共生のまち

**要 約**

地球温暖化対策としてエネルギー利用を減らす（省エネ）だけではなく、自然エネルギーを増やす施策が必要である。そのために、環境価値を売買するグリーン電力証書を広く取り入れ、市内でのカーボンオフセットを市民参画により進めることを提案する。

**1. はじめに**

地球温暖化対策のさらなる取り組みが神戸市に求められているが、エネルギー利用を減らす（省エネ対策）だけでは限界があり、市が率先して太陽光、風力などの CO<sub>2</sub>を排出せず、再生可能なエネルギーを増やす取り組みが必要である。

しかし、自然エネルギーは、建設・設備費が高く、売電収入だけでは投資費用の回収が困難であるので、経済的な制約から導入が進んでいない。



電源別の発電コストは1キロ・ワット時あたり、太陽光は46円/kwh、大規模風力発電14円/kwh、火力7.3円/kwh、原子力5.9円/kwhとなっている。

欧米諸国、特にドイツでは、自然エネルギーによる電力を長期間にわたり高い価格で買取ることを電力会社に義務付けており、自然エネルギー設置事業者にとって、採算が取れる仕組みができており、そのコストは一般の電気料金に上乗せされ市民が負担している。このため風力発電、太陽光発電への投資が加速度的に拡大している。

日本では、自然エネルギーに対する固定価格買取制度がなく、RPS法（自然エネルギー利用割合基準）に基づき、電気事業者に販売電力量に応じた一定割合以上を新エネルギー等から発電される電気での利用を義務付けた制度がある。

しかし、欧米諸国と比較して十分な目標値になっていない。電力会社は、低い目標値を達成すれば義務を果たしたことになり、結果的に自然エネルギーの拡大を抑える要因となっていると指摘されている。

一方、民間側から、自然エネルギーを電気そのものの価値と、CO<sub>2</sub>の排出がないことなどの環境価値とに切り離し、電気の需要家がプレミアムを支払うという制度（グリーン電力証書制度）が広がってきた。また、市民の出資による資金調達で太陽光発電や風力発電プロジェクトを行っている事例が増えてきている。

神戸市においても、国の経済対策を利用しつつ、自然エネルギーの環境価値を証書化するという民間の自発的な参加により制度化されてきた「グリーン電力証書制度」を活用し、「市民のお金」をエネルギーの「地産地消」の拡大に使い、市内でのCO<sub>2</sub>の削減と、経済活性化に資する自然エネルギーの利用拡大の仕組づくりのプロジェクトを提案したい。

## 2. 現状・課題

### (1) グリーン電力証書の概要

企業等がカーボンオフセットで使用（CO<sub>2</sub>の削減手段）

グリーン電力 = 電気そのものの価値 + 環境価値（CO<sub>2</sub>を排出しない）  
（グリーン電力証書：電気を生成する際にCO<sub>2</sub>排出がないこと等の環境価値を証書化し、売買できるようにしたもの）

グリーン電力証書の考え方は、対象となる自然エネルギーから発電された電力を、電力そのものと環境付加価値（CO<sub>2</sub>削減価値を含む）とに切り離し、その環境付加価値を「グリーン電力証書」というかたちで電力需要家が保有することで、自然エネルギーから発電された電力と見なす社会的な仕組みである。

これは需要家（市民・企業）による自発的な参加であり、需要家が環境付加価値を購入し、その代金を証書発行事業者を介して、グリーン電力発電所に戻すことで、グリーン電力の供給拡大に貢献する。グリーン電力証書の環境付加価値は、グリーン電力認証機構が認証・担保している。

グリーン電力証書制度は、平成13年に民間事業者等を中心として創設された制度で、民間事業者等の環境意識の高まり等により、企業を中心に、自治体、NPOなど、購入企業は約150社となっている。年間4.5億円程度の市場規模となっていると推定されている。

### (2) 神戸市関連施設での自然エネルギーの導入状況（平成19年度末：環境局）

	発電量 (kwh)	主な施設
太陽光発電	633,000	奥平野浄水場（100kw） 市役所、小学校等
風力発電	8,000	ポーアイしおさい公園（10kw×2基）等

神戸市関連施設では、太陽光発電など205ヶ所設置されている。

これら市の自然エネルギーの発電量は、神戸市所有施設の電力使用量（5億6,336万kwh）の約0.1%をまかなっているにすぎない。

### (3) 太陽光発電の状況

日本の太陽光発電設備容量は長年、世界一であったが2005年にドイツに抜かれた。2007年末にはドイツの設備容量は日本の2倍以上になっている。ドイツは急速に太陽光発電を普及させているが、この原因は電力会社に太陽光発電の電力を固定価格で20年間にわたり買い取ることを「再生可能エネルギー法」で義務付けていることによるものである。電気料金の4～5倍で買い取ってもらえるため設備所有者は売電収入で十分に必要経費を賄うことができる。

一方、日本では電力会社が自主的に家庭の太陽光発電の余剰電力分に対してのみ電力料金並みの価格で買い取りを行っている。しかし、住宅への国の補助金制度の廃止などにより大きくドイツに差をつけられる状況となった。

### (4) 風力発電の状況

日本の風力発電の設備容量は世界13位となっており、一位のドイツは、日本の15倍となっている。ドイツでは風力発電の発電量が原子力発電と肩を並べる水準となっている。

日本においては、北海道や九州では風力資源も豊富で設置希望者も多い。しかし、RPS法（自然エネルギー利用割合基準）の再生可能エネルギー導入目標量が極めて低く、電力会社は目標が達成できているということで新規設備の導入に消極的である。2006年には100万kwの設置希望が企業などからあったが、電力会社から認められたのは、どちらも5万kw程度となっている。

一方、大都市圏では、風況が民間の採算ベースには厳しいため民間の設置希望者は少ない。このため東京臨海風力発電（事業主体：都と民間事業者）、横浜市風力発電（横浜市）、名古屋港風力発電（名古屋港管理組合）など公共が設置者となっている事例が多い。

神戸市においては、ポートアイランドのしおさい公園に小規模なものが設置されているだけである。年間発電量は標準的な家庭の3世帯分程度のものである。

神戸市の風況は、六甲アイランド沖フェニックス処分場で年間平均風速が5.0m/sとなっている。東京港風力発電などは年間平均風速が4.7m/sであり、神戸市において事業化が不可能な状況ではない。

### (5) 市民出資による事業展開

- ・市民の出資により取り組まれている風車が石狩市をはじめ、全国に11基ある。一般市民約3600人から約21億円の出資参加があった。
- ・長野県飯田市（おひさまファンド）市民出資により学校園などの公共施設へ太陽光発電を設置。施設への売電とグリーン電力証書の発行、商店街エスコ事業などを実施。

### (6) 課題

#### 1) 太陽光発電

##### ① 現状

- ・投資回収が困難な初期コストの負担（1kwあたり@68万円 住宅用3.5kw 約240万円）
- ・国による住宅用太陽光発電の補助制度の廃止⇒21年度経済産業省概算要求で復活した（238億円）
- ・1世帯当たり約20万円補助（システム価格の1割程度）10万戸を予定（H20年度政府補正予算約90億円 数万戸）
- ・財政負担が大きいため各局の予算対応では飛躍的な普及は困難な状況である。

##### ② 「太陽光発電に関する新たな買取制度の創設」の動き

- ・平成21年2月24日に経済産業大臣より太陽光発電の普及を進めるため、家庭や企業等が発電した電力について、現行の2倍程度の価格で買取ることを電力会社に義務付ける制度を、平成22年度までに導入すると発表された。
- ・電力会社は、買取りに要するコスト負担を確実に回収できる仕組みを要請しており、標準家庭で1戸当たり月額100円負担が増える見込み。
- ・太陽光発電の設置者は、これにより国や自治体の補助制度と電力買取を併用すれば約15年程度で費

用を回収できることになる。

## 2) 風力発電

- 太陽光発電より発電の単位当たり設置コストは安いですが、事業化には平均風速が5～6m必要と言われており市内での民間ベースでは採算が厳しい。
- 市が事業主体となるのは財政面で厳しく、事業のノウハウがない。  
(一般会計での一般単独債で起債あり。公営企業の電力事業でも起債あり)

## 3. 施策の具体的内容 (別紙参照)

### (1) 需要側の施策案

- ①グリーン電力証書の市での率先的導入
- ②神戸市環境保全協定でのCO<sub>2</sub>削減手段としてグリーン電力を位置付ける
- ③KEMS(神戸環境マネジメントシステム)取得企業等へのグリーン電力の普及啓発
- ④「カーボンオフセット付神戸市指定ごみ袋」によるグリーン電力証書の小口販売

### (2) 供給側の施策案

#### ①市民風力発電所の設置支援

公設民営方式で六甲アイランド南フェニックス処分場などに風力発電を設置する。

事業主体：市(公設民営方式) 定格出力：4,500kw(1500kw×3基)

設置場所：六甲アイランド南(フェニックス処分場) 発電能力：600万kwh/年

事業費：15.5億円(うちNEDO補助金等約7億円)

#### (事業の検討)

民間が事業主体になった場合は、NEDOからの補助率は1/3であり採算が厳しいものとなる。事業主体が自治体であれば1/2となる。このため事業主体は神戸市とし、設計、建設、管理運営を民間委託する公設民営方式が採算的に有利である。事業のリスクとしては市が負うことになるが、公設民営という形で事業のノウハウは民間に担ってもらい、環境問題に対するシンボリックな事業として公共が関与し、実現化を図る意義は大きいと思われる。

また、市民参画の手法としては、自治体が事業主体になることにより住民参加型公募債による資金調達が可能となる。なお、横浜市は同様の手法で資金調達しており、発売開始3日で目標額の3億円を完売している。

市民としても明確なプロジェクトに対して出資できる意義は大きいと思われる。公的な事業に対して、寄付まではできないが、手元の余裕資金を生かし、環境などの目的に使ってほしいという市民ニーズは確かにあると思われる。

従来は、神戸市民債という形で市民に販売しているが、より具体的なプロジェクトに対して市民に資金を求めるという手法を積極的に導入していくべきだと考える。

設置場所については、六甲アイランド南のフェニックス処分場が考えられる。

風況は、年間5m/sを観測している。フェニックス処分場の工事事業用電力は、重油を燃やして自家発電をしており環境負荷の観点からもこれを風力発電に代替していくことが望まれる。

発電能力は、1500kwを3基とした場合、定格出力は4500kwとなるが、施設利用率を15%と想定すると、年間発電量は約600万kwhとなる。これは市の全施設の使用電力量の約1%相当になる。売電収入とグリーン電力証書販売で単価を20円/kwhとすると1億2千万円の収入が見込める。なお、フェニックスの処分場は島であるため、風力発電の杭の設置や海底ケーブルの設置、船で島まで行かなければならないなど事業費や維持管理費が割高になる。

イニシャルの事業費として約15.5億円を想定している。事業費のうち約半分をNEDO(新エネルギー・産業技術総合開発機構)からの補助金を充当し、残りは利率3%、償還期間15年で起債するものとする。売電収入は電気そのものを5円/kwhとし、グリーン電力証書は民間企業や市が15円/kwhで購入するものとする。また、フェニックス処分場の工事事業用電力の代替として負担金を事業に充てるものとする。

ランニングコストの管理運営費・維持修繕費等を事業費の5.5%と多めに見込む。このような前提条件とすれば、資金収支的には15年で事業費が回収できる見込みである。

#### ②市所有施設からのグリーン電力証書の発行

水道局所有施設などの太陽光発電からの環境価値を証書化したグリーン電力を取りまとめ、グリーン電力証書を発行し、企業などへ売却し、「こうべ自然エネルギー基金」へ積み立てる。

#### ③学校園への率直的太陽光発電の設置

事業者による学校園への設置を融資制度の拡充、基金での設置補助、グリーン電力の買取りなどで支援する。

#### ④住宅用太陽光発電所のグリーン電力証書発行支援

家庭の太陽光発電施設からのグリーン電力の利用を支援するネットワークの構築を支援する。(太陽光発電メーカー、ハウスメーカー、工務店、建築士、施工会社、NPO などとの連携)

## 4. おわりに

オバマアメリカ大統領は、再生可能エネルギーを中心とした投資を通じた雇用創出を提示し、「グリーンニューディール」として、環境と経済の両方の危機を同時に克服していこうとしている。そして、この流れは世界的に広がってきている。

我が国においても、平成21年4月に内閣府による「経済危機対策」、環境大臣による「緑の経済と社会の変革」(日本版グリーンニューディール)を公表し、平成21年度補正予算案が閣議決定された。その中には太陽光発電などの再生可能エネルギーの大量導入等の施策が提示されている。まさに、自然エネルギーの普及を図るといふ追い風が吹いている。

地球温暖化対策として、私たちの暮らしを「引き算」や「がまん」の発想で見直しても、地域の活力にはならないと思う。例えるなら、「車に乗らない」ではなく、「ハイブリットカーに乗る」ライフスタイルの方が、市民の求めるところだと思う。

環境と神戸経済を元気にする自然エネルギーの推進を図っていくツールとして、「グリーン電力証書」は有効であると思う。神戸の街にふりそそぐ「太陽」と「風」を最大限活用し、「環境」と「経済」をつなぐ「グリーン電力証書」を神戸に広く普及させていきたい。

#### (参考資料)

- ・グリーンエネルギー利用拡大小委員会 経済産業省資料
- ・カーボン・オフセットに用いられる VER の認証基準に関する検討会(第1回)(環境エネルギー政策研究所 飯田哲也)
- ・「自然エネルギー市場」 飯田哲也 築地書館 2007年
- ・「飛躍するドイツの再生可能エネルギー」 和田武 世界思想社 2008年
- ・「自然エネルギーが地域を変える」 佐藤由美 学芸出版社 2003年
- ・「環境にやさしい新エネルギーの基礎」 藤井照重 森北出版株式会社 2007年

## グリーン電力証書を活用した自然エネルギーの活用促進

### 1. 現状・課題

- 投資回収が困難な現状の初期設置コスト
- 欧米諸国のような固定買取価格制度がない

#### 太陽光発電の設置コスト

設置コスト 1kwあたり @68万円  
 標準 3.5kw 約240万円 (1割国からの補助金)  
 売電価格 @20円/kwh × 3500kwh = 7万円  
 資金回収 約30年

### 2. 神戸市関連施設での新エネルギー導入状況

	発電量 (万kwh)	市の使用電力量に占める割合
太陽光発電	63.3	0.1%
風力発電	0.8	0.0%
小水力発電	102.9	0.2%
廃棄物発電	15,771.4	28.9%
合計	15,938.4	56.336.5万kwh

### 3. グリーン電力証書

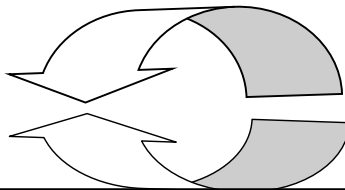
グリーン電力 = 電気そのものの価値 + 環境価値  
 (CO2を排出しない)  
 (神戸ルミナリエで1万Kwh購入(単価1kwh=10円))

### 需要側の施策

- ①環境協定締結企業へのCO2の削減義務化(グリーン電力証書の位置づけを図る)
- ②クリーンセンターの売電収入の5%相当分でグリーン電力証書を購入し、カーボンオフセットする
- ③KENS 取得企業へのグリーン電力証書の活用PR
- ④市のイベントでの使用(ルミナリエ、スカイマーク、ホームスタジアム)
- ⑤神戸市指定ごみ袋「カーボンオフセット付ごみ袋」購入

### 供給側の施策

- ①市と民間との協働事業
  - ・市民風車
  - ・学校園への率先的導入
- ②市所有施設でのグリーン電力証書の発行(自然エネルギー基金への積立 水道局など)
- ③住宅用太陽光発電のネットワーク化によるグリーン証書の発行支援



グリーン  
電力証書

### 施策の方向性

- ① 需要側からの施策展開
- ② 市民のお金の活用
- ③ 市と民間のシンボルの積極的な協働事業の展開

### 効果

- ① 地球温暖化対策
- ② エネルギーの「地産・地消」
- ③ 新たな投資による経済の活性化



## 年報自治体学第22号 自治体計画の現在

自治体学会 編



第一法規  
本体2,800円+税

わが国における自治体の行政運営において、1969年の地方自治法改正による市町村の基本構想制度の設置以降、総合計画が定着している。しかし、自治体を取り巻く環境条件の変化に伴って、自治体計画を巡って新しい課題が提起されている。

本書の特集テーマでは、多治見市におけるローカルマニフェストと総合計画との整理や栗山町議会における議会と総合計画との関係の持ち方など自治体計画をめぐる様々な具体例を踏まえながら、自治体計画の現在を浮かび上がらせている。

巻頭論文として「総合計画の策定と議会基本条例」、論説として「自治体計画と地方議会」「脱成長時代の自治体都市計画」、調査研究報告として「自治体計画を巡る基本構想制度の変容と多様性の展開」の各論文が掲載されている。

「総合計画の策定と議会基本条例」では、2006年に全国で初めての議会基本条例を制定した北海道栗山町を取り上げて、条例における議会の議決事項とした「総合計画」に焦点を当て、議会がどのように取り組んだのか、その過程の検証を行っている。「自治体計画と地方議会」では、自治体計画をめぐる議会の役割を論述している。「脱成長時代の自治体都市計画」では、自治体計画の中で、都市空間の形成・再生を扱う都市マスタープランの策定に焦点を当てている。「自治体計画を巡る基本構想制度の変容と多様性の展開」では、基本構想を巡る制度・技術面の変化を踏まえ、今後のシナリオを展望している。

総合計画を策定するにあたって、今日、総合計画の意味が変化していることを踏まえる上で、本書は、貴重な一冊であろう。



## 防災の心理学 ほんどうの安心とは何か

仁平義明 編



東信堂  
本体3,200円+税

「シリーズ防災を考える」全6巻(予定)の第2巻で、「ほんどうの安心とは何か」という問いかけを基本テーマに、物理的な安全が保障されても安全を提供する側に対する住民の信頼感がなければ、ほんどうの安心は生まれにくいという考えのもと、自治体の防災・危機管理担当者等の防災の専門家なら知っておいて欲しい、心理学の視点からの諸問題を取り上げたものである。

わが国でも、災害に関する心理学の書籍は出版されているが、それらは限定されたもの、あるいは社会心理学など限定された視点からのものがほとんどであった。本書は、災害で心理学がかわる幅広いテーマを具体的なケースを取り上げながら複合的な視点から見直した新しい試みであるといえる。

著者たちは、執筆にあたって、東北6県全自治体の防災・危機管理担当者を対象に防災研修ニーズに関する調査を行った。その回答結果の上位10位を占めたのが、「防災のソフトウェア」というべきテーマ群であり、自治体が住民を安全に避難させるための方策に関するものが多く、このうち、「避難訓練の効果的方法」、「避難経路と場所の確保・報知方法」、「避難を促進するコミュニケーションの方法」、「災害時の情報選択行動」、「防災教育の方法と実際」、「防災についての自治体・住民間の合意形成」などは、心理学が直接に貢献できる問題であり、本書はそうした問題にふれるとともに、防災というものが、社会の中で持っている広い背景を明らかにしようとしている。防災のハードウェアに関係する方々にも読んでいただきたい一冊である。



## 地域力の再生へ 人間主体のまちづくり

栗原 一 著



平原社  
本体2,400円+税

本書において著者は、地域力が住民主体のまちづくりの原動力になりえたのかを明らかにし、今後のまちづくりに生かすことを研究の目的に定めている。また、その上で、研究の方法を、フィールドワークを最優先し、かつ、まちづくりは、一つの課題の解決にとどまらない、進化を遂げている問題であると定義し、現在活躍する地域活動のリーダーや関係者に直接取材するという現場主義に徹し、実態調査を重視するという方法を選択している。

具体的には、まず、「コンパクト・シティ構想」を積極的に推進している青森市をとりあげ、この構想と呼応しながら、衰退の一途を辿りつつあった、中心街地の七つの商店街を舞台に、再生に向かって軌道修正をした人々の活動を取り上げている。

次に、神戸市長田区真野地区を対象とし、企業と地域の人々の連携、心の温かさの通じ合う取り組みを紹介し、地域社会の一員としてのグローバル企業が果たした役割を取り上げている。

その上で外国の先進事例での調査を実施している。第3章では、アメリカのバークレイ、また、第4章では、ヨーロッパの、ミュンヘン市外の市民参加型のまちづくりを取り上げている。

そして、第5章では、各地域の先進事例を調査した結果、「地域力」とは、地域社会の人びとが、地域の課題について共通の認識を持ち、連携・協働して課題解決に取り組む意思力と行動力と定義する。そして、その構成要素を分析するとともに、今後のまちづくりを展望するとき、最も重要な

ことは、「①地域力を覚醒させ、②地域力を育み、③地域コミュニティのパワーアップ」であり、地域力の充実と住民の主体性の間には、緊密な相関関係があるとしている。

まちづくりにおいては、フィールドワークの重要性は誰しも認めるところであろうが、その観点からの参考となる書である。



## エリアマネジメント 地区組織による計画と管理運営

小林重敏 編著



学芸出版社  
本体2,800円＋税

現在の我が国の都市づくりにおいては、これまでのようにデベロップメントによる都市づくりだけでなく、マネジメントによる都市づくりが必要となっている。本書においては、そのような都市づくりにおけるマネジメントをエリアマネジメントとして捉え、大都市から地方都市までの多様な地区で、様々な主体や組織によって担われているエリアマネジメントの実態について、事例を通して紹介している。

本書では、都市づくりの中でエリアマネジメントに着目する理由と必要性につき、第一に、旧来の制度としての「都市」、行政組織としての「都市」に加えて、「エリア」（単位地域）が重視されるようになってきていること、第二に、都市づくりの中心が開発（デベロップメント）であった時代から維持管理運営（マネジメント）に配慮した都市づくりへ移行しなくなっていること、第三に、その結果、都市づくりの様々な局面でエリアマネジメントの必要性、重要性が認識され、実践されていることを挙げる。

その上で、「開発（デベロップメント）規制の都市づくりから、維持管理運営（マネジメント）の都市づくりへ」の切り口から、市街地の縮小さえも視野に入れた都市形成が必要であるとし、そのような都市づくりにおいては、ストックが重視され、地域特性に応じた多様な社会資本の整備が重視されるとともに、行政のトップダウンではなく、行政と市民、民間企業との協議に基づくプランによる都市づくりが展開するとし、さらに、都市づくりは市場との連携が図られ、社会資本整備も選択的で柔軟性のあるものとなる必要があるとし、それがエリアマネジメントから見た都市づくりのあり方であり、今後の都市づくりの進むべき道筋であると締めくくっている。都市づくりのニーズに応じたマネジメントの一つの切り口として、参考となる書である。

れるとともに、行政のトップダウンではなく、行政と市民、民間企業との協議に基づくプランによる都市づくりが展開するとし、さらに、都市づくりは市場との連携が図られ、社会資本整備も選択的で柔軟性のあるものとなる必要があるとし、それがエリアマネジメントから見た都市づくりのあり方であり、今後の都市づくりの進むべき道筋であると締めくくっている。

都市づくりのニーズに応じたマネジメントの一つの切り口として、参考となる書である。



## 現代社会福祉行財政論－社会保障をどうするか－

坂本忠次 著



大学教育出版  
本体2,800円＋税

近年、ワーキングプアや派遣職員を含む非正規労働者の雇用打ち切りなどが大きな社会問題となっている。このような多数の不安定就業層の存在は、年金、高齢者福祉、医療、児童福祉、公的扶助などセーフティネットから排除された多くの階層の人々を生み出し、社会福祉、社会保障のあり方が改めて問われている。

このような格差社会の進行を踏まえて、本書では、社会福祉学の現代的な課題、社会福祉と社会保障、これを経済的に裏付ける福祉財政との関係とそこでの課題について考え、現代日本における国・地方の福祉行財政の現状と問題点、分権化の中での地域福祉と福祉行財政を巡る幾つかの課題について論じられている。具体的には、公的扶助をめぐる問題、年金問題（特に基礎年金の財源問題）、介護保険制度導入後第3期事業計画期と次期事業期をめぐる問題、障害者自立支援法成立後の問題、少子化と少子化対策の問題、医療と医療費の問題などが取り上げられている。

このような社会福祉学や社会保障の現代的な課題を考えていく場合に、まず、年々増大する社会保障関係費の財源充当が追いつかないことが予想され、経済的に裏付ける福祉財政との関係が重要となることを指摘している。さらに、単に財政問題や経済問題にととまらず、これを社会のセーフティネットから排除されている広域な人々をいかに社会的に包摂していくかにも焦点を置いて検討していくことが課題となると指摘している。そこでは、地域福祉における分権化や市民および諸団体の参加の問題を検討する必要があるとしている。

格差社会の進行のもとでの社会保障のあり方を考察する本書は、今日の格差問題を検討する方々に役に立つ一冊である。



## 自治体の観光政策と地域活性化

中尾 清 著



イマジン出版  
本体1,500円＋税

「我が国は、近年になってやっと国レベルで国際観光の重要性に気づいた」と語る著者は、現代時代、神戸市経済局観光課に籍を置き観光行政に携わった経歴をもつ。そんな著者が、「観光」の真の意味とは何かを戦前から今日までの観光の歴史に学び、神戸、横浜など各地の豊富な事例を交えながら、分かりやすく解き明かすとともに、観光振興を図るためには、観光マーケティングとホスピタリティが重要なカギになると主張する。

本書によると、2008年10月に観光庁が設置されるなど、21世紀は「観光の世紀」といわれている。日本には、気候温暖、歴史や文化・芸術、伝統芸能・工芸、世界文化遺産、文化財、建造物、温泉、民俗イベントに加えてテーマパーク、ショッピング、日本料理に世界各国料理、高度先端技術、山と海、美しい田園地帯から近代的な大都市まである。こうした日本ならではの観光資源（“ウリ”）を活用して「観光の世紀」に向き合って、“観光立国”をマーケティングすべきである。今や観光は、その経済波及効果などを考えると都市政策の重要なテーマの一つになっている。著者は、観光のメリットとして、①公害がないこと。②国際観光収支の改善に寄与すること。③文化力の向上・市民の生活マナーの向上につながるという“文化創造効果”④国民と外国人観光客との交流が深められ、相互理解が深められることによる“平和創出効果”を挙げている。

また、著者は、観光を通じたまちづくりの重要な観点として、そのまちの住民が主体となって「いつまでも住み続けたいまち」づくりをすることが、「観光客」も「その地に何度でも訪れたくなる」。すなわち“住む人にいいまちこそ迎えるにいいまちになる”と主張している。そのため、①地元だけで難しいなら、他所の先進事例に学ぶこと。②「温故知新」で歴史に学ぶこと。③「ブランド」力を含め地域の総合力高めること。④“人財”を育成すること一が必要で、特に「ひとづくり」が観光を通じたまちづくりのキーを握ると指摘している。

本書は、「観光」の真の意味に触れられるほか、地域活性化に係る格好の手掛かりが得られるので、自治体の職員、まちづくりに携わる方だけでなく、観光学に係る学生や「観光」に関心を寄せている市民の皆さんにも必読の書である。

## 編 集 後 記

- ◎就業施策は、国・県レベルの施策であるとの考え方が支配的で、市町村レベルでの施策については議論が少なく、効果的な事例やその検証情報が十分得られる状況ではありませんが、今回、この研究会が、基礎自治体が取り組むべき就業施策の可能性について、さまざまな視点からの考察を示すことができたのではないのでしょうか。
- ◎しかしながら、本号各論文が示唆するように、地域の労働市場は、地域ごとに多様で、また、変化に富んでおり、将来像を描くことは、大変困難な状況にあります。
- ◎本号が、基礎自治体が取り組むべき課題を示し、都市行政に携わる職員、市民活動団体などの関係者の議論の材料となることを期待します。
- ◎次号は、「環境共生都市づくり」を特集します。ご期待ください。

【問い合わせ先】

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1-14 神戸商工貿易センタービル18F FAX 078-252-0877  
神戸都市問題研究所内 季刊「都市政策」編集部宛

次号137号予告（2009年10月1日発行予定）

### — 特集 環境共生都市づくり —

（敬称略）

低炭素社会づくりについて ……盛 岡 通  
生物多様性への取り組み ……武 田 義 明  
環境都市クリチバ（ブラジル）の都市政策 ……中 村 ひとし  
神戸市における環境行政の現状と今後の方向性 ……神戸市環境局  
～低炭素社会・循環型社会・自然共生社会の調和と統合について～

<執筆者、タイトルについては変更になる場合があります>

季 刊 都 市 政 策

第136号

印 刷 平成21年6月20日 発 行 平成21年7月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 新野幸次郎

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)  
電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社





職員・議員・市民必携の政策情報誌

## 月刊「地方自治職員研修」

毎月15日発行、B5判130頁、定価800円（最寄りの書店より取り寄せてできます）  
直接送付・年間定期購読：8,880円（税送料込み、前払い）

- 7月号 〈特集〉 行政の“数値化”と説明責任  
6月号 〈特集〉 コミュニティの力～「答え」は地域にあり！  
5月号 〈特集〉 今こそ果たせ、自治体の使命＋学との連携で明日を拓く

臨時増刊  
最新・91号

### 『クライシス 自治体財政』

どう乗り切る大不況・財政健全化法制  
定価1,680円（税込み）

好評  
発売中

### 『市民自治のこれまで・

これから』 今井照・編著  
定価2,625円（税込み）

公職研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

<http://www.koshokuken.co.jp>

tel.03-3230-3701 / fax.03-3230-1170 / e-mail:hello@koshokuken.co.jp



地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

# 自治フォーラム

2009.7 VOL.598

定価600円（本体571円）

## 特集 地域医療を考える

- 視 点 生命輝かそう地域医療関係者 …………… 邊見 公雄  
—医療と教育は地域のセーフティネット—  
解 説 地域における救急医療の現状とあり方 …………… 小濱 啓次  
公立病院の経営改革に向けて …………… 濱田 省司  
へき地医療における医師不足問題 …………… 梶井 英治  
事 例 大阪府における救急医療の現状と課題解決への取り組み …………… 大阪府  
地域医療における総合病院の役割 …………… 佐久総合病院  
—佐久総合病院の実践事例—  
北海道における医師確保対策について …………… 北海道  
エッセイ 首長が語る地方自治 …………… 河野 利美

（タイトルについては、変更になることがあります。）

編集 自治研修研究会（財団法人自治研修協会内）

発行所 第一法規株式会社

〒107-8560 東京都港区南青山2-11-17 電話 03(3404)2251 振替口座：東京3-133197

## 特集 税収激減

横浜国立大学経済学部教授 金澤史男／東京福祉大学大学院教授 水谷研治

三重中京大学現代法経学部教授 村林 守

インタビュー 野村総合研究所顧問・元総務相 増田寛也

### 文化企画

歴史街道推進協議会課長 足立久美子

（社）環境情報科学センター主任研究員 伊藤寿子

ニュース／ルポ がんばる自治体 飯館村（福島県）／鶴岡市（山形県）／熊谷市（埼玉県）

三重発、NPO／自治体職員 他

企画・編集：三重県政策部企画室  
「地域政策－三重から」  
(〒514-0004)三重県津市栄町1-891  
電話 059-224-2767

発行所：（株）公人の友社  
(〒112-0002)東京都文京区小石川5-26-8  
電話 03-3811-5701

# 近代都市史・行政史の新シリーズ、3冊目刊行！

# 京都市政史

## 第1巻 市政の形成

定価 六〇〇〇円（税込）

A5判約八〇〇頁 口絵・解説付

発行 京都市

編集 京都市市政史編さん委員会

〔本巻編集委員〕伊藤之雄（代表）・松下孝昭

〔本巻執筆者〕秋元せき・伊藤之雄・井上幸治・

小林丈広・佐藤満・鈴木栄樹・奈良岡聰智・

西山伸・福家崇洋・松下孝昭・松中博

◆都市改造・近代自治・文化・観光など明治維新から一九五〇年までの京都市の都市再生をめぐるドラマを描く。

◆市政史にとどまらない京都の社会や経済、文化の変化までも描きだすきめ細かな章立てを設定。

◆京都市の行政資料をはじめ新出の政治家書簡や日記・新聞など多様な資料群から新事実を多数掲載。

◆近代日本の都市史研究に一石を投じるのみならず、読みやすい文章と豊富な図版によって幅広い読者に配慮。

【次回配本予定】

第2巻 市政の展開

【既刊】（各税込六〇〇〇円）

第4巻 資料 市政の形成／第5巻 資料 市政の展開

◆ご注文はこちらまで

## 京都市歴史資料館

〒602-0867 京都市上京区寺町通丸太町上る

Tel 075 (241) 4312 Fax 075 (241) 4012

[http://www.city.kyoto.lg.jp/somu/soshiki/3-1-6-0-0\\_1.html](http://www.city.kyoto.lg.jp/somu/soshiki/3-1-6-0-0_1.html)

## 都市政策バックナンバー

---

- 第109号 特集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性 2002年10月1日発行
- 第110号 特集 大都市制度のこれから 2003年1月1日発行
- 第111号 特集 都市の活性化と地域連携 2003年4月1日発行
- 第112号 特集 行政コスト分析の課題 2003年7月1日発行
- 第113号 特集 第三セクターの課題と展望 2003年10月1日発行
- 第114号 特集 福祉と民間活力 2004年1月1日発行
- 第115号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅰ 2004年4月1日発行
- 第116号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅱ 2004年7月1日発行
- 第117号 特集 ユニバーサルデザイン 2004年10月1日発行
- 第118号 特集 阪神・淡路大震災10年 2005年1月1日発行
- 第119号 特集 地域におけるセクター間の連携 2005年4月1日発行
- 第120号 特集 地方自治体の人事・給与 2005年7月1日発行
- 第121号 特集 集客観光都市の創造 2005年10月1日発行
- 第122号 特集 空港が開く都市の未来 2006年1月1日発行
- 第123号 特集 パブリックガバナンス—外部監査と外部評価— 2006年4月1日発行
- 第124号 特集 地域の力を活かした防災・防犯力の強化 2006年7月1日発行
- 第125号 特集 大学と地域・産業との連携によるまちづくり 2006年10月1日発行
- 第126号 特集 デザインを生かしたまちづくり 2007年1月1日発行
- 第127号 特集 ソーシャルキャピタルと地域づくり 2007年4月1日発行
- 第128号 特集 神戸医療産業都市構想 2007年7月1日発行
- 第129号 特集 神戸開港140年 2007年10月1日発行
- 第130号 特集 少子高齢社会における受益と負担の関係 2008年1月1日発行
- 第131号 特集 景観行政の変遷と意義 2008年4月1日発行
- 第132号 特集 ソーシャル・インクルージョン手法による地域の再生 2008年7月1日発行
- 第133号 特集 文化創生都市づくりとビエンナーレ 2008年10月1日発行
- 第134号 特集 これからの神戸づくりの論点 2009年1月1日発行
- 第135号 特集 大都市制度 2009年4月1日発行

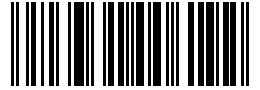
ISBN978-4-326-96176-4  
C3331 ¥619E



9784326961764

定価650円(本体619円)

勁草書房



1923331006192



発売元

勁草書房

東京都文京区水道2の1の1  
振替口座00150-2-175253

☎03-3814-6861