



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	授業紹介
Author(s)	阿部, 大祐; 大井, 創世; 川部, 紀子 他
Citation	年報 公共政策学, 19, 5-66
Issue Date	2025-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/95441
Type	departmental bulletin paper
File Information	19-03-12_HOPS.pdf



【特集 HOPS の教室から】

自治体現場への新技術の実装可能性を考える

— 文理融合政策事例研究の授業紹介 —

阿部 大祐*

1. はじめに

2024年度の文理融合政策事例研究は、各回、ひとつの重要な政策課題を取り上げ、これに携わる実務家や研究者をゲストとして招いてご講演いただき、意見交換や質疑応答を行うものである。本稿では、6月10日に取り上げたMaaS（Mobility as a Service）を始めとするITS（Intelligent Transport Systems）技術を活用した政策について報告する。

私は現在、地方自治体職員として、複雑・高度化する行政需要に対応する専門的知識・能力を身につけ、行政機関の効率的な運営に資することを目的とした国内大学派遣研修派遣制度により北海道大学公共政策大学院（HOPS）で学んでいる。これまで携わった地域交通や観光行政でも、ITS技術を活用した政策が増えてきているという実感があり、北海道においてこうした技術はどのように活用されうするのか、今一度学びたいと思い、本テーマのプレゼミ（受講者による事前演習）の担当者に手を挙げた。また、今回招聘した佐藤慎吾氏（パナソニックITS株式会社）は、室蘭市役所と協働してITS技術を活用した政策を企画・実施しているところ、私が幼少期に過ごした同市の取組について個人的に関心を持ったことも、このテーマ選択と関係している。

2. 事前調査の視点

今回ゲスト講師の佐藤氏は、パナソニックITS株式会社の室蘭開発室室長である。現在、同社は室蘭市と協働により、ITS技術を活用した交通・観光・ゴミ処理などの活動に当たっている。私は、現代社会において、このような新技術が活用されることとなった背景、ITS技術と室蘭市が抱える課題や政策との関連性、そして、今後このような技術が他の地域や北海道に横展開されるにはどのような条件が必要なのかという点に関心を持った。ゲストによる講演に備え、北海道ではどのような公共交通の課題に直面しているのかについても事前調査しておくこととした。

文理融合政策事例研究では、講演に先立つ教室でのプレゼミで担当者がパワーポイ

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第20期）
E mail: abe.daisuke.e0@elms.hokudai.ac.jp

ントを使って事実関係と論点の整理をする。時間も限られていることから、口頭説明については事前練習を3度行い、都度私自身の疑問点を追加していくことによりブラッシュアップしていった。

2.1 MaaSとその普及の背景について

近年、世界中でIoT（Internet of Things）、人工知能（AI：Artificial Intelligence）を活用したITS（Intelligent Transport Systems）が発達している。また、個人の生活においても、スマートフォンが必須になるほど普及している。このような状況下で、交通事業者の有する様々な情報をオープンデータとして一元的に活用し、最適なモビリティ手段を提供するサービス（MaaS：Mobility as a Service）が急速に発展した。これに伴って、国や地方公共団体においてもこれらに関連する施策が進展している。

MaaSは、「地域住民や旅行者一人一人のトリップ単位での移動ニーズに対応して、複数の公共交通やそれ以外の移動サービスを最適に組み合わせて検索・予約・決済などを一括で行うサービス」であり（国土交通省 2019）、既存インフラや新たな移動サービスなどを統合して利用者に提供することにより、利便性向上とともに社会インフラの効率性を高めるものと考えられる。このため、社会インフラが限られ過疎化が進む地方において、買い物や通院など、住民の生活に必要な移動を支えることが期待できる。

2.2 北海道の公共交通の現状と課題

北海道は広域分散型社会といわれ、道内の各都市間の移動において公共交通が占める役割は大きい。

まず、航空路線については、2019年、北海道では北海道エアポート株式会社が設立され、道内7空港を一体的に運営することとなった。コロナ禍を経て旅客需要は回復傾向にあるものの、航空地上支援業務を担う職員の不足により空港において航空機を受け入れられないことや、最近では航空燃料の高騰により路線開設が遅れるなどの問題も生じている。また、鉄道に関しては、単独維持困難とされた8路線について、地元負担を前提に存続を目指すとされているが、2024年1月、コロナ禍の影響もあって、同年度中に示すとしていた抜本的な改善策の策定を3年間先送りすると国土交通省に報告している。

トラック、バス、タクシーなどの運転手不足も深刻である。担い手不足には、労働条件、ドライバーの高齢化、運転免許制度の改正などが関係しているが、加えて「物流の2024年問題」が大きく影響する。これは、ドライバーの労働時間の総量規制であり、これまで時間外により確保されていた輸送供給量に影響を与える。野村総合研究所（2023）によれば、北海道では、2030年には北海道内の荷物の27%が運べなくなる可能性がある。

2.3 室蘭市の公共交通の現状と課題

室蘭市は北海道中南部・胆振総合振興局管内に位置し、道内最大の重工業都市である。人口は1970年の162,059人をピークに減少しており、2024年4月30日現在で75,248人である。この人口減少は少子高齢化によるものだが、製鉄や製鋼など基幹産業における企業による合理化による部分も大いにあった（大坂谷 1997）。室蘭市域は、太平洋に面して力こぶをつくる腕のような形状をしており、拳にあたる部分が絵鞆半島となるが、1998年に白鳥大橋が開通しサークル型の街となった。また、住宅地は、丘陵地や沢沿いなど坂が多い地域に形成されている。

このような特徴を有する室蘭市がまちづくりや地域公共交通について描く展望を確認するために、私はまず同市の各種計画を調査した。はじめに、室蘭市の最上位計画として位置づけられる「第6次室蘭市総合計画」を見てみると、ここでは、室蘭市が人口減少に伴う様々な課題に向き合う時代における街の長期的なビジョンを示しつつ、重点目標として将来の人口規模にあわせた街のコンパクト化や再編を行うとしている。具体的には、「都市計画マスタープラン」や「立地適正化計画」において、室蘭駅と東室蘭駅を広域中心拠点として、市外を結ぶ公共交通軸は広域幹線軸とし、また、2つの広域中心拠点を拠点間幹線軸で結ぶとしている。交通体系の個別計画である「地域公共交通網形成計画」は、長期的なスパンにおいて幹線については鉄道やバス、それ以外の支線はタクシーやデマンド交通を活用するとしている。

このように、室蘭市は域内の地形や社会インフラの集積状況などを踏まえた交通計画を体系的に有しており、この中で、幹線以外の支線においてはデマンド交通などを活用する計画を有していることが確認できた。

3. 講演概要：新技術による行政の効率化

佐藤氏の講演では、主としてパナソニック ITS 社が室蘭市や室蘭工業大学と連携して行っている、モビリティを軸とした街の価値向上を目指す「夢プロジェクト」について紹介された。同プロジェクトは、2017年当時連日報道されていた高齢者による自動車交通事故のニュースを受け、同社の自動車運転支援技術により交通事故を減らしたいとの思いから始まった。そしてその技術を用いた社会貢献への思いが、地方における人口減少や高齢化といった社会的課題の解決へと展開していった。2020年には同社と室蘭市の間で包括連携協定が締結され、室蘭市での事業が開始した。これには様々なきっかけがあったが、同社の田辺孝由樹代表取締役社長が室蘭市出身であったことや、後に地域のキーパーソンともなる佐藤氏が室蘭工業大学の卒業生であったことなど、人の縁がつないだ面もあった。

現在では、パナソニック ITS 社、室蘭市、室蘭工業大学が核となって、地域の交通や各種サービスの民間事業者と連携して ITS 技術を活用した事業を推進している。そのうち、以下に挙げる行政部門における効率化は特筆すべきである。

第1に、公共交通部門では2020年度から「いってきマース！」プロジェクトを開始した。買い物サービスとの連携や都市間バスからの円滑な乗り換えなどを想定した相乗りタクシーの実証実験を行っている。その結果、ユーザーから高い満足を得、高齢者の外出頻度が増加するとともに、買い物での購入金額増加など経済的な効果も生じた。また、室蘭市では人口減少と高齢化によってタクシードライバーの不足が顕著となっており、住民同士が相乗りする際のマッチングと配車の効率化も模索している。

第2に、廃棄物収集部門では、2021年度から「収集しマース」プロジェクトを開始した。収集作業員の業務日報作成の効率化、市内全体の収集状況の可視化を行い、結果、廃棄物収集の効率化とデータ分析による業務の平準化にも貢献した。

第3に、除雪部門では、2023年度から「除雪しマース」プロジェクトを開始した。市民は除雪の計画や実施状況について、ウェブサイトなどを通じて確認できるシステムを構築した。今後、「収集しマース」とのシステム連携を行って、除雪後の廃棄物収集が行えるようにして、現場作業の手戻りが生じないような工夫を凝らすとしている。

4. ITS 技術の社会実装に向けた考察

私は、パナソニック ITS 社が進める行政分野での ITS 技術活用について、今後道内自治体や他地域で活用され横展開していくにはどのような条件が必要か、という問題意識をもって講演を伺った。講演後、佐藤氏への質疑を通じて以下のことを確認できた。

4.1 ITS 技術の受容と促進の条件

第1に、特別な想いと知識を有する専門人材を挙げることができる。パナソニック ITS 社の取組には、室蘭市や室蘭工業大学出身の関係者が大いに関わっている。講演では多くを語られなかったものの、衰退する地域に対する特別な想いや危機感が共有されていたようだ。加えて、佐藤氏が自負するように、産官学の結節点となるキーパーソンの必要性も指摘できる。さらに、最新の取組には専門的で総合的な知識が伴わなければならない。佐藤氏が強調していたように、新たな取組を行う時、関連法令の抵触箇所がすぐにはわからないため、法令を注意深く見渡すことが必要である。

第2に、自治体計画と ITS 技術実装の連動性を挙げたい。室蘭市は、長期的スパンでは幹線について鉄道とバス、支線についてはタクシーとデマンド交通を活用している。このように、同市にはデマンド交通を活用しなければならない事情とそのための ITS 技術実装が必要であることが明らかなことから、与件整理が円滑に行われ、実装に際しての関係者間の合意形成において、パナソニック ITS 社との連携や役割分担がうまく行えたのではないかと考えられる。

第3に、室蘭市の人口規模も作用していると考えられる。パナソニック ITS 社は全

国各地の自治体と連携事業を行っているが、佐藤氏によると、一般的には人口規模が小さい自治体ほどITS技術の活用に関する合意形成のスピードが速く、室蘭市は合意形成が非常にスムーズに進んだとのことであった。これは、人口減少によって地域の基盤でもある生活必需サービスの低下という喫緊の課題がすでに庁内で認識され、危機感の裏返しゆえの迅速な対応の結果とも捉えられるかもしれない。なお、国土交通省（2021：44）は、2050年時点でも総合スーパー、病院、銀行などの生活必需サービスが存続している市町村数は大きく減少するということを予測している。

第4に、地域の利害関係者への巧みな働きかけが重要である。新たなオンデマンド交通のサービス創出は、既存の交通事業者にも影響を与える。ITS技術の活用は、当初タクシー事業者からその必要性について疑問が呈されたという。しかし、コロナ禍により需要が激減した後、タクシー事業者も認識が変わり今後の交通需要に関する危機感を共有するようになった。その後、ショッピングモールを運営するサービス事業者も耳を傾けるようになり、地域課題について認知度が高まった結果、地域全体で取り組む機運を醸成できた。この点は、アジェンダ設定に成功したことによると見ることができる。

4.2 本事例の横展開の可能性

室蘭市の事例で見出された上記の条件の一般化は可能だろうか。この点、佐藤氏はパナソニックITS社の他の取組例を挙げて、地域によって優先度や課題の認識は異なるが、共通点も多く、室蘭市でニーズが確認されて実施している様々な事業について、自治体の状況やニーズに合わせて選択できるような形で提示することによって、他地域への横展開も可能になるとの考えを示した。

4.3 本事例から得られる含意

パナソニックITS社の取組は、社会におけるITS技術の普及と活用にも大いに示唆を与えるものであった。

第1に、オンデマンド交通の事例では、市民が移動する際の目的地となるスーパーやショッピングモールの民間事業者がクーポンを発給することによって、市民の移動を支えている。民間事業者にとっては宣伝広告にもなって有効だ。市民の移動をその受益者（スーパーなどの民間事業者）の費用負担で支えるという受益と負担の考え方は、人口減少に直面する地域公共交通のあり方に示唆を与えるものである。

第2に、廃棄物収集の事例は、人口は減るがごみステーションの数は減らない（増える場合さえある）という、人口減少時代を迎える自治体が直面するジレンマを示している。しかし、そこにITS技術を導入することで、行政運営の効率化と「見える化」が図られ、かつ、アカウンタビリティ確保という点からも有益である可能性が示された。

第3に、室蘭市の事例では、公共交通の分野のみならず、廃棄物・除雪・観光などの幅広い分野においてITS技術が活用できるポテンシャルを知ることができた。活用分野を広げ、街の高付加価値化という文脈の下でITS技術の活用を語ることで、より円滑に地域の合意形成が図れるようになるのではないかと。また、公共政策はいまや行政が単独で担うものではないことを改めて示唆している。

第4に、新技術実装のポイントは地域における合意形成にある。そこでの行政の役割は、新技術実装に当たってのビジネス環境の整備、情報流出や事故のリスク管理、そして公共政策に関する説明責任ということになるのではないかと。また、新技術の導入には失敗や試行錯誤が伴うものであり、このようなことを受け入れられる地域内ガバナンスが必要となるだろう。そのため、行政にはいわゆる文系・理系に跨る横断的な専門知識、そして高度な調整能力がますます求められる。室蘭市におけるパナソニックITSや佐藤氏の存在はこの1つのモデルだと言えよう。

5. おわりに

道内では、人口減少が進んで公共交通機関の利用者が減少し、鉄道やバスの路線維持が困難になっている。室蘭市のように、必要な幹線は公共交通で維持しつつ、それ以外はITS技術を用いてオンデマンド交通とするという手法は、今後多用されることになるだろう。

その際に必要となるのは、地域を今後どのようにしていきたいのかというビジョンであり、関係者をつなげるキーパーソンの存在である。ともすれば、最先端の技術はあらゆる社会的課題を解決する「魔法の杖」のように思われがちだ。しかし、我々はどうのような社会を目指したいかという長期的なビジョンを共有しなければ、技術は単に短期的な対症療法として用いられることになるだろう。また、技術の社会的実装においては様々な失敗や試行錯誤が伴うものである。これらの取組を通じて学びを得て、改善を行えるような地域内の順応的（adaptive）なガバナンスの形成も重要となる。

ますます複雑・高度化する社会課題解決のためには、新技術に関する文系・理系を横断する知識、実装を受け入れる地域内のガバナンス形成にかかる高度な調整能力、そして、公共政策は産官学の協働が求められる。これらについて文理融合政策事例研究で学んだことを、私は地域課題の現場において活かしていきたい。

<参考文献>

- 大坂谷吉行（1997）「室蘭地域商業近代化をめぐる課題」、『日本都市計画学会学術研究論文集』、第32巻、199頁。
- 国土交通省（2019）『都市と地方の新たなモビリティサービス懇談会中間とりまとめ』。
- （2021）『令和3年版国土交通白書』。
- 野村総合研究所（2023）『トラックドライバー不足時代における輸配送のあり方』。

【特集 HOPS の教室から】

産学官連携による地場産業振興の条件を探る

— 文理融合政策事例研究の授業紹介 —

大井 創世*

1. はじめに

北海道大学公共政策大学院（HOPS）の文理融合政策事例研究は、「文系・理系に跨る政策課題・テーマをいくつか取り上げ、それに携わる実務家・研究者などをゲストに招き、講義と質疑応答を通して現状を理解するとともに、政策を立案・実施するのに必要な知識や考え方、政策課題の解決に文系・理系の知識や視座がどのように活かされていくのかを学び、文理が融合する政策における政策立案の能力を獲得すること」を目標としている（同科目シラバスより引用）。

私は文系出身だが、科学技術が進歩し、情報技術（IT）化が進んだ社会において、文系の知識だけで課題を理解し解決することは難しい。文系の人間も科学技術の中身が分かっていないと正しい情報を得られず、政策の是非を判断することはできない。それが、本事例研究科目のような授業が必要である理由の1つだと思う。

私は、久保雅美氏（香川県商工労働部産業政策課）を招聘した「産学官連携による希少糖産業の振興」のプレゼミ（受講者による事前演習）を古田光君とともに担当し、イノベーションの理論や産学官連携についてプレゼンテーションを行った。本稿では当日の授業の様子を紹介するとともに、プレゼミでの議論の具体的内容にも触れながら、香川県の事例（希少糖産業振興）の「成功」要因について理論的な考察もしたい。

2. 産学連携の定義と解釈

産学連携の形態は様々ではない。「産」に関して、大企業・中小企業・スタートアップなどどのような企業が参画するのか、また「学」に関して、どの大学が、どのレベル（個人か組織か）で、またどのような研究分野で参画するのかは様々であり、そうしたことによって産学連携のあり方は全く異なってくるからである。

我が国では、特にバブル経済崩壊後の経済停滞の打開や製造業の空洞化対策の切り札として産学連携、とりわけ大学への期待が高まっており、実際に国立大学における

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第19期）
E mail: ooi.sousei.o5@elms.hokudai.ac.jp

共同研究は急増している。それは、国が前面に出る従来の産業政策ではない新しい政策の模索という側面もあり、例えば経済産業省の産業クラスター計画では、産学官連携やネットワーク型イノベーションといった新しいコンセプトが出てきている。地方自治体においても、単に先進地域の模倣から、地域のポテンシャルや特色を活かした産業創造を目指して民間的手法を導入したコーディネーション型施策へと変わってきている（独立行政法人産業経済研究所 2002）。

3. 産学官連携とイノベーション

3.1 ネットワーク外部性

産学官連携の意味を捉えるに当たってまず重要なのは、「ネットワーク外部性」という概念である（一橋大学イノベーション研究センター 2022）。それは、同じネットワークに参加するメンバーが多ければ多いほど、参加メンバーの効用が高まるということである。直接的効果の例としては電話サービスがあり、ユーザーの数が多ければ多いほど直接的な便益は高まる。それに対して、その間接的便益の例としては、パソコンのアプリやビデオデッキのビデオソフトが挙げられる。例えば、パソコンのアプリが増えることで利用者は同じハードウェアでより多くのゲームを楽しむことができるようになる。補完材の介在を通じて便益はさらに高まる。これにより消費者の満足度は上昇し、全体的利益が大きくなるのである。

3.2 イノベーションの3つの壁

シュンペーターによれば、イノベーションとは、「物事の「新結合」「新機軸」「新しい切り口」「新しい捉え方」「新しい活用法」を創造することにより、新たな価値を生み出し、社会的に大きな変化を起こすこと」である。

イノベーションには、研究開発から事業化・産業化に至るまでのところで3つの壁（難所）がある。まず、研究と製品開発の間にある壁である「魔の川」は、研究（シーズ志向）と開発（ニーズ志向）のベクトルが異なることによって生じる。次に、製品開発から事業化の間に「死の谷」がある。そして、事業化と市場化・産業化の間には「ダーウィンの海」がある。すなわち、事業経営においては販売生産開発など一体の体制整備が、また的確なタイミングでの大型投資が、それぞれ必要である（長平・西尾 2006）。

3.3. 3つの壁と産学官連携の意義

かつては研究・開発から事業化・産業化に至るまで、企業が自前で行ってきた。企業はコストダウンを中心とするプロセス・イノベーションを強みにしているので、革新的な新製品を開発して差別化を図るプロダクト・イノベーション、すなわち新規事業開発への対応は難しい。それを補うのが産学連携である。ここで企業と大学が巧く

アライアンスを組むことで、企業は生産や事業化など得意分野に特化することができ、全体的な開発スピードも上げることができる。こうして、大学にとっては研究と開発の間の「魔の川」をいかに乗り越えるか、企業にとっては開発と事業化の間にある「死の谷」をいかに乗り越えるかが課題になる。両者の接点として、開発ステージでの連携が重要になる。

産学連携が重要になるのは開発の段階である。開発段階で繰り返される製品試作は、資金や手間がかかる割に成否が見えずリスクが大きい。この段階では設備や基礎・応用技術が必要であり、その意味でも大きなコスト負担がのしかかってくる。そのリスクを分担するために、欧州や台湾では自治体を中心とした半官半民機関が、フランスでは政府機関が、それぞれ重要な役割を果たしている。

例えば仏グルノーブル市では、行政と大学が主導する MINATEC という産学官国際研究拠点があり、ナノテクノロジー分野では世界最高峰である。欧州最大の応用研究機関である独フラウンホーファー研究機構は、産業界と学界、バイエルン州政府と西ドイツ政府によって作られた。今、半導体で注目を浴びている台湾の TSMC は、台湾政府が設立した工業技術研究院の技術移転により設立された。元々は民間主導で新会社を設立するはずだったが、リスクを高く見て投資をためらったという（横浜企業経営支援財団 2023）。

4. 香川県の希少糖産業振興

前章では、産学官連携の意義について、ネットワーク外部性とイノベーションの壁を乗り越えるという観点から検討してきた。これを踏まえて、文理融合政策事例研究で扱った香川県の希少糖産業振興の事例を見ていきたい。

4.1 希少糖とは

希少糖は、国際希少糖学会によれば「自然界に微量しか存在しない単糖およびその誘導体」である。自然界の単糖は多くがぶどう糖（グルコース）である。希少糖は約 50 種類あるが、その総量は糖全体の 1 % にも満たない。希少糖の中でも、虫歯予防に効果があるとされるキシリトールや、低カロリー甘味料として市販されるエリスリトールなどは有名である。これらは、天然の糖類を基に酵母による発酵や還元反応を利用して工業的に作られた糖アルコールである（一般社団法人希少糖普及協会）。

そのうち D-アルロースは、砂糖の 70% の甘さがあるにもかかわらずカロリーがほぼゼロで、食後の血糖値の上昇抑制作用や脂肪の燃焼促進などによる抗肥満効果が報告されている。また、D-アロースも砂糖の 80% の甘さがあるにもかかわらずカロリーがほぼゼロで、これに関しては活性酸素産出抑制作用や癌細胞増殖抑制効果が報告されている。これらの希少糖には、加工特性に優れた食品・機能性食品・健康や医療分野への利用が開始・検討されている（徳田 2018）。

4.2 研究開発の進展

希少糖の役割や機能性は長らく不明だったため、あまり注目されてこなかった。そうした中で、希少糖生産に挑戦したのが香川大学農学部教授（当時）の何森健氏である。1991年に果糖を希少糖に変換させる酵素を持つ微生物を発見したことで、生産の目処がついた。2002年には希少糖の生産戦略「イズモリング」を発表し、大量生産への道を拓いた（深田・何森 2024）。何森氏の尽力により、高純度のD-アルロースが従来よりも低コストで生産可能となったが、それでも一般使用には高価過ぎた。実用化段階においてはより低コストで生産できる希少糖含有シロップがメインとなり、2003年に松谷化学工業株式会社が参画。香川県で月最大1000トンのシロップを生産できる工場を建設し、2013年に本格稼働した（2013年7月20日付け日本経済新聞）。

希少糖研究は、1998年に香川県（科学技術振興財団）のリサーチ・オン・リサーチ事業として採択され、それを契機に産官学の連携体制ができた（内閣府 2015）。その後、科学技術庁の地域先導研究による国の支援から経済産業省の地域新生コンソーシアム、農林水産省のイノベーション創出基礎的研究推進事業に至るまで、国の産官学共同研究に採択され続けてきた。特に希少糖研究を推進させたのは、第1期知的クラスター創成事業と都市エリア産官学連携促進事業である（田中 2017：25-26）。知的クラスター創生事業採択に合わせて香川県では糖質バイオクラスター形成事業を展開し、それは内閣府の構造改革特区第1号に認定された（内閣府 2015）。

知的クラスター創成事業において、香川県は「希少糖をライフサイエンスの新素材とする糖質バイオ産業の創出のための基盤技術の研究開発」を特定領域とした。財団法人かがわ産業支援財団を中核機関、香川大学を研究機関として、事業実施の司令塔となる知的クラスター本部長には真鍋武紀香川県知事、副本部長には近藤浩二香川大学学長、研究統括に何森健氏、事業統括には株式会社林原の辻坂好夫参与がそれぞれ就いた（『知的クラスター創成事業：自己評価報告書』）。「イズモリング」による希少糖の大量生産システムの開発と希少糖の生理活性解明の成果を基に、2005年11月に伏見製菓所が3種類の希少糖の販売を開始した（田中 2017：27）。

都市エリア産官学連携事業では「特質ある糖質の機能を活かしたバイオ産業の創出」を展開し、その結果、2010年3月にはD-ブシコースを食後における血糖値上昇抑制効果のあるテーブルシュガーとして製品化し、消費者庁に対して希少糖食品を特定健康食品（トクホ）にするための申請を行った（文部科学省『地域イノベーションクラスタープログラムパンフレット』）。

現在、何森氏が顧問となっている希少糖等共創推進会議では、産（松谷科学工業株式会社など）、学（香川大学など）、官（国・香川県）が情報交換を行っている。2023年10月の第1回会合では、県の施策、希少糖関連研究の今後の展開、希少糖の食品への活用状況、アルロースの生産・展開状況、複合糖質・糖鎖関連研究の今後の展開が話し合われた（香川県ホームページ）。

4.3 産業クラスターの発展

香川県の成長戦略重点プロジェクトとして2013年に始まった「かがわ希少糖ホワイトバレープロジェクト」は、香川県を中心に希少糖産業クラスターを形成・発展させることを目指している。それは第1に「知の拠点」形成、第2に希少糖産業の創出、第3に香川の希少糖ブランドの確立である（田中 2017：28）。このプロジェクトは現在、香川県の総合計画に統合されている。

希少糖の事業化と製品化には、後からこれに加わった総合でん粉メーカー、松谷化学工業株式会社の貢献が大きかった。同社の松谷英次郎社長は、2003年にニュース番組で何森氏を見かけてこれに関心を寄せた。同社は1919年の創業以来、ブドウ糖を製造する国内初のイオン交換樹脂法設備やパインファイバーの開発を行っている。同社は兵庫県に本社を置く企業だったが、健康食品路線のノウハウがあり糖の製造能力が高かったこともあり希少糖産業クラスターに加わった（田中 2017：30）。

それ以降、同社は、アルロースの機能性表示食品の届出や希少糖を使った製品を販売する株式会社レアスウィートの設立において中心的な役割を果たしていく。2013年に販売された希少糖含有シロップ「レアシュガースウィート」が2019年、機能性表示食品として認められたことに引き続き、2021年秋にはアルロース純品の国内展開が開始し、2023年にアルロース純品の一般消費者向け商品が機能性表示食品として届出が受理され、販売が開始されている。

その間、消費者庁への要望の結果、2018年に機能性表示食品の機能性関与成分に「糖類・糖質」が追加され、2020年には食品表示基準改正でアルロースのゼロキロカロリー表示が可能になるなど、産官学で諸規制に対応してきている。以後多くの飲料・食品に活用されているようになっているが、現在は希少糖含有シロップではなく希少糖アルロースの純品が企業間と企業対消費者の取引で販売されており、それを使った機能性表示食品も販売されるようになるなど、さらに大きな進化を遂げている。

5. おわりに

本稿では、HOPS 文理融合政策事例研究で学んだ香川県の希少糖産業振興の事例について、産官学連携の理論的背景と共に検討した。仮にこの事例が産官学連携の成功例だと評価できるとするならば、その要因としては、学（香川大学）と官（国・香川県）が連携して研究開発を行い、また事業化・産業化のフェーズで産（松谷化学工業株式会社など）が大きな貢献をしたことで、イノベーションの障害となる「魔の川」、「死の谷」、「ダーウィンの海」を乗り越えられたことが挙げられる。また、産学を巧く巻き込みながら、香川県が希少糖産業を県経済活性化の重要な柱と位置付け、研究から事業化の段階まで支援を根気強く続けたことも挙げられるだろう。その結果、希少糖を活用した製品が多く生まれ同地域に特徴的な産業の1つになった。ただし、松谷化学工業株式会社が希少糖に注目したのは、あるニュース番組で何森氏のことを偶

然知ったことによるといい、この産官学連携には偶然の産物という側面があったことも否めない。

本事例研究科目では、いわゆる文系・理系の境界を超えて地域課題を解決しようという事例を多く学修することができた。一般論としては新技術を社会実装していくには障害も多く、とてつもない苦労が伴うが、本科目で学んだ事例では、民間企業をうまく巻き込みながら自治体がリーダーシップをとっていたものが多く、そのような自治体に対して国が予算や制度の面で支援をしていくことで施策は進展していった。地方分権が叫ばれて久しいが、要するところ自治体がいかに知恵を絞り主体的に動けるかが重要である。

ちなみに、私はその後、同じく本科目で取り上げた上士幌町の自動運転バスを現地で体験する好機に恵まれた。自治体の方から自動運転バス導入時の苦労を伺えたことも大きな学びとなった。先進技術の社会実装には国の規制緩和のみならず政策実施の能力や住民理解の促進が肝要であるということを実感した私としては、今後、国家視点の戦略もさることながら、現場の住民1人ひとりへの影響も丁寧に見ていきたい。そのように本科目で学んだことをその後自分なりにさらに深めることができたことを記して、本稿の結びとしたい。

<参考文献>

- (一社) 希少糖普及協会ホームページ、<https://raresugar.org/raresugar/> (2024年12月3日閲覧)。
香川県ホームページ、<https://www.pref.kagawa.lg.jp/sangyo/kisyoto/strategy/kyoso2.html> (2024年11月29日閲覧)。
国際希少糖学会、<https://www.isrs.kagawa-u.ac.jp/index.html> (2024年12月3日閲覧)。
田中利彦 (2017) 「希少糖クラスターによる地域経済振興」、『グローバル時代の地域研究』、日本経済評論社、21-36頁。
徳田雅明 (2018) 「香川大学発の新機能糖質「希少糖」」、『砂糖類・でん粉情報 (2018.2)』。
(独) 産業経済研究所 (2002) 「経済産業ジャーナル」、<https://www.rieti.go.jp/jp/papers/journal/0207/bs01.html> (2024年11月20日閲覧)。
内閣府 (2015) 「地域大学発技術シーズの実用化プロセスに関する調査研究」、https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/chiikitf/1kai/sanko5_1.pdf (2024年11月29日閲覧)。長平彰夫・西尾好司 (2006) 『産学官連携マネジメント』、中央経済社。
一橋大学イノベーション研究センター (2022) 『イノベーションマネジメント入門 (新装版)』、日本経済新聞出版社。
深田和宏・何森健 (2024) 『希少糖生産の体系化：生産戦略図「イズモリング」の考案とその進化』、<https://www.glycoforum.gr.jp/article/27A17J.html> (2024年12月3日閲覧)。
横浜企業経営支援財団 (2023) 「台湾半導体産業も一日にして成らず、その歴史に学ぶ」、<https://www.idec.or.jp/topics/article.html?id=2834> (2024年11月29日閲覧)。

【特集 HOPS の教室から】

現状分析から国民「皆」保険の意味を問い直す — 現代社会保障論の授業紹介 —

川部 紀子*

1. はじめに

私は、北海道大学公共政策大学院（HOPS）では研究者だけでなく中央省庁の実務家教員からも指導を受けることができるという点に大きな魅力を感じて、HOPS に入学した。普段、ファイナンシャル・プランナーと社会保険労務士として働いている私が特に注目していたのが、現代社会保障論（田中謙一先生ご担当）の授業である。

この授業では、日本の社会保障・労働政策について、各分野の専門家・実務家による講義と学生自身の演習を通して学ぶことができる。受講者のグループで研究発表に取り組む演習のために提示されたテーマはあまりにも奥深く、着地点を見つけるのにとっても苦労した。そこで私が向き合ったのが、現代社会保障における「普遍性」というテーマである。本稿では、授業の様子と共に、グループワークで検討した内容について紹介したい。この授業の流れは、下記の通りである。

- ・第1～3回：田中先生による、社会政策、社会保険、公的扶助、医療保険や医療提供体制、介護保険についての講義。

- ・第4回：初めてのグループワーク。私のグループは20歳代の外国人留学生、60歳代の社会人学生を含む5名構成。田中先生が提示する3つの検討課題を選ぶ段階から始まった。

- ・第5回：入部寛氏（日本社会事業大学社会福祉学部、元・厚生労働省労働基準局労災管理課企画調整係／法規係）による、労働者災害補償保険についての講義。授業後の懇親会は、グループワークが本格化する前にメンバーが打ち解けられる良い機会となった。

- ・第6回：赤川遼氏（北海道経済部産業人材課長、前・厚生労働省職業安定局雇用保険課課長補佐）による、雇用保険についての講義。

- ・第7回：2回目のグループワーク。生活保護受給者の医療扶助、介護保険について

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第20期）
E mail: kawabe.noriko.n4@elms.hokudai.ac.jp

検討。

- ・第8回：田中先生による、生活保護、生活困窮者自立支援、地域共生社会についての講義。

- ・第9回：3回目のグループワーク。役割分担が決まるも、議論に手詰まり感が見え始める。

- ・第10回：田中先生による、地域包括ケアについての講義。先生が三重県桑名市で地域包括ケア事業を構築した実績から、仕組みだけでなく具体的な事例についても聞くことができた。

- ・第11回：樋口俊宏氏（厚生労働省年金局事業企画課長）による、公的年金についての講義。

- ・第12回：4回目のグループワーク。発表前の大詰めで、時間延長を余儀なくされた。

- ・第13～15回：各グループの研究成果発表。議論を重ねた証が見えるハイレベルな内容の他グループの発表を聞き、プレッシャーを感じる。私たちは、発表に向けて各自の調査内容や意見をクラウド上で共有し、休日にも集まって資料を作成した。そうした作業を通じて、メンバーの結束が強まっていった。私たちのグループでは黄琳琪さんが代表してプレゼンテーションをし、それに続いて、内容の濃い質疑応答と先生からの講評があった。

2. 公的医療保険の「適用除外」について

私たちのグループでは国民皆保険に着目した。日本で国民皆保険が実現したのは1961年であり、北欧3国に次ぐ4番目と世界的にはかなり早い（北山 2011：27-28）。しかしながら、それから60年以上を経た今でも、生活保護受給者が公的医療保険の適用から除外されている。そこで私たちが検討したのは、第1に、生活保護受給者に対する社会保険の適用方式が医療保険と介護保険とで異なっているのはなぜかという点（2.1）、第2に、生活保護受給者に対する社会保険適用についてこれまで提案されてきたことのメリットとデメリットは何かという点（2.2）、第3に、これについて今後どのような考え方にに基づきどのような制度設計が行われうるかという点（2.3）である。

私たちは、まず関連法や制度の制定と改正等の順（表1）と、生活保護受給者の医療保険と介護保険の適用方式の違いを整理した（表2）。なお、表2の対象は医療、介護ともに対象となる40歳以上に限定し、医療保険で「被用者保険を除」いたのは、生活保護受給者の中で該当者が約2%と少数で、一時的に被用者保険に加入している可能性も高いためである。

表1. 関連法・制度の動き

年	関連法・制度の動き
1922 年	健康保険法制定
1938 年	国民健康保険法制定
1946 年	(旧) 生活保護法制定
1950 年	(新) 生活保護法制定
1958 年	国民健康保険法改正
1961 年	国民皆保険の実現
1997 年	介護保険法制定

(出典) 厚生労働省 (2011 : 35-64) を基に、筆者作成。

表2. 生活保護受給者の適用方式

	65歳以上の生活保護受給者	40歳以上65歳未満の生活保護受給者
医療保険（被用者保険を除く）	× 適用除外（国民健康保険法第6条9号）	× 適用除外（国民健康保険法第6条9号、高齢者の医療の確保に関する法律第51条1号）
介護保険	○ 市町村の区域内に住所を有する65歳以上の者（介護保険法第9条1号）	× 医療保険加入者でなくなった日から、その資格を喪失する（介護保険法第11条2項）

(出典) 各法令を参考に、筆者作成。

2.1 適用方式が医療・介護保険で異なる理由

まず、生活保護受給者が医療保険の適用除外となっているのは、国民皆保険実現前に生活保護法があり、すでに医療扶助が機能していたからではないかと考えた。なお、2003年7月17日第156回国会参議院厚生労働委員会第28号にて、坂口厚生労働大臣（当時）が、生活保護受給者は保険料負担能力がないため他の被保険者の保険料負担や国民健康保険財政に与える影響が大きく、また、市町村の反対が大きいために（筆者注：生活保護受給者を）除外したと聞いている旨の発言をしている。

次に、介護保険法の第1号被保険者（65歳以上）と第2号被保険者（40歳以上65歳未満）の適用の違いを見るに当たり、保険料の徴収方法を参照した。第1号被保険者の徴収方法は、原則として年金から天引きである。これは、保険集団の一体性を優先し保険原理に扶助原理を優先させた結果とされている（稲森 2012 : 157）。これに対して、40歳以上65歳未満が第2号被保険者となるには医療保険加入者である必要がある。もともと国民健康保険の適用から除外されている生活保護受給者は40歳になっても介護保険の被保険者となり得ず、保険料の徴収ルートもない。こうして、介護扶助の対象となる。

2005年の細田内閣官房長官（当時）の答弁（厚生労働省 2005）なども踏まえてまとめるならば、医療保険の適用除外理由は、①生活保護受給者には医療扶助があるので、医療保険がなくても医療を受けられることと、②保険料納付が難しい生活保護受給者には減免などを行うが、そうすると被保険者や保険者の負担が重くなることだと

考えられる。また、介護保険が65歳以上のみの適用となっている理由は、①年齢的にも介護が必要になってくるので、生活保護を受給していない人々と同じ制度にしたことと、②公的年金から保険料を徴収できることだと考えられる。こうして、医療保険と介護保険とで被保険者の範囲や適用方式が異なることには整合性があると考えられていた。

2.2 適用提案の内容のメリットとデメリット

上記の現状を踏まえると、まず、生活保護受給者を医療保険に加入させるという対案が考えられる。社会保障審議会は、地域の医療提供体制を担う都道府県のガバナンスが医療扶助に及ぶことで、医療扶助費の適正化につながりうるというメリットを挙げている。生活保護受給者にとっても、スティグマ（差別や偏見）をなくしつつ権利意識を持ちやすいというメリットがある（椋野・田中 2024 : 122）。

これは国民皆保険に繋がる良案だと思うが、デメリットとしては、2024年に国会でも指摘があったように、生活保護受給者の年齢が高いことや所得水準が低い問題があり、生活保護受給者への給付費が1.7兆円と膨大であるため、他の被保険者の保険料負担や保険財政に影響が生じるということがある。また、現在福祉事務所で行っている医療の管理を福祉事務所と市町村で二元的に行うことになるのは非効率でもある。

また、厚生労働省（2024）は、制度面と財政面の課題を指摘している。制度面では、生活保護受給者に多い精神・行動障害者の対応は、普段から担当している福祉事務所のケースワーカーが最も効果的に行えそうだということである。保険適用となればこうした対応が市町村の業務となり、負担になるに違いない（参議院 2003）。財政面では、生活保護受給者は負担の割に給付が大きいことが多いため、保険財政全体の収支悪化を招きかねない。加えて、医療分野を保険者（市町村や広域連合）が担うことになると、福祉事務所が行ってきた健康管理支援が十分に行われなくなり、自立助長の効果が低下する恐れがある。こうした課題に対し、生活保護受給者は不便ながらも医療を受けることができてきたため、制度を変えるには至らなかったものと思われる。

それでは、現行制度のままで上記の問題点を解決するには、いかなる方策があり得るだろうか。まず、医療扶助には自己負担がないため、患者と医療機関双方にモラルハザード（例：向精神薬の大量入手や不正転売、不必要な医療の提供）が起こっているとの指摘がある（内藤 2012 : 93）。また、現行制度そのものの問題とは言い切れないが、「精神・行動の障害」による入院が医療扶助で26.2%（医療保険では7.0%）、入院・入院外の合計で医療扶助は19.4%（医療保険では5.4%）を占めており、医療保険との差が見られる（厚生労働省 2022b : 16）。精神疾患を患った結果、収入が得られず生活保護を受けるケースが多いこと、頻回受診・長期入院も指摘される。その他、他法他施策優先の原則（生活保護は最後のセーフティーネットなので、他の法律や制度があればそちらを優先させるという原則）に反する点、スティグマ、制度利用

の不便さ（厚生労働省 2004）、厳密な意味で国民「皆」保険ではないこと（稲森 2012）が挙げられる。

2.3 今後考えられる制度設計について

以上の検討を踏まえ、今後考えられる制度設計は、生活保護受給者に対しても保険を適用し、名実ともに国民「皆」保険とすることである。これは、生活保護法の原理原則である他法他施策（前述）にも則った考え方である。運用の面では、65歳以上の生活保護受給者は既に介護保険第1号被保険者であるため、医療保険と40歳以上65歳未満の者の介護保険にも応用できる。保険料負担の問題があれば、生活扶助による支給が現実的だ。医療費に関しては、一部負担割合を低く設定することや、後に償還する仕組みも考えられる。

なお、『経済財政運営と改革の基本方針』（いわゆる骨太の方針）に「生活保護受給者の国保及び後期高齢者医療制度への加入を含めた医療扶助の在り方の検討を深める」との記述があり（厚生労働省 2022a）、2024年には国会で重複受診、頻回受診への対応策も述べられている。

こうして扶助から保険へ向けて動き出していることが感じられるが、加えて、生活保護受給者の医療保険や介護保険の加入へ反対する自治体等への説明や、具体的な財政面での国の支援を議論していくことが有効だと考えられる。

3. おわりに

本稿では、私が現代社会保障論の授業の中で特に力を入れて検討した、国民皆保険における生活保護受給者の適用除外について紹介した。私にとって意義深かったのは、それを通して社会保障の「普遍性」を探究したことである。また、先人が苦勞して作り上げた制度の理念や原理原則を大切にすることの重要性を学んだ。

その上で、忘れてはならないのは、医療・介護をより適切なものにすると同時に、費用の適正化を図る方策を進めるという医療・介護政策の究極的な課題である。今後は、社会保障制度全体について、不断に、その原理原則や理念からの逸脱はないか、制度の対象から不当にこぼれ落ちているケースはないか、それをどうしたら包摂できるか、そのために何が問題となっているのか、そのような視座から、制度のあり方に対し自分の意見を持ち表現するようにしたい。

<参考文献>

- 稲森公嘉（2012）「公的医療保険における保険原理と社会原理の均衡点」、菊池馨実編『社会保険の法原理』、法律文化社、151-168頁。
- 北山俊哉（2011）『福祉国家の制度発展と地方政府：国民健康保険の政治学』、有斐閣。
- 厚生労働省（2004）「岡部委員提出資料他法他施策の活用・国籍要件・世帯認定に関するメ

- モ（2004年6月8日第12回社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会資料3（2））。<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/06/s0608-6d.html>
- （2005）「2005年6月21日第162回国会（常会）答弁書第29号」。 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/162/touh/t162029.htm>
- （2011）『厚生労働白書』。
- （2022a）「2022年8月25日第8回医療扶助に関する検討会議事録」。 https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_28140.html
- （2022b）「国民健康保険制度の取組強化の方向性（2022年11月17日第158回社会保障審議会医療保険部会資料2）」。<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/001013503.pdf>
- （2024）「2024年4月16日第213回国会参議院厚生労働委員会第7号」。 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=121314260X00720240416¤t=1>
- 参議院（2003）「2003年7月17日第156回国会参議院厚生労働委員会第28号」。 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=115614260X02820030717&page=14&spkNum=76¤t=1>
（ホームページはいずれも2024年11月30日閲覧）
- 内藤俊介（2012）「生活保護の現状と課題：より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて」、『立法と調査（331）』、参議院事務局企画調整室。https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2012pdf/20120801078s.pdf
- 棕野美智子・田中耕太郎（2024）『はじめての社会保障（第21版）』、有斐閣。

【特集 HOPS の教室から】

社会保障制度からこれまでとこれからの職業人生を考える

— 現代社会保障論の授業紹介 —

佐々田 千鶴絵*

1. はじめに

2024年春、私は社会人学生として北海道大学公共政策大学院（HOPS）に入学し、その最初の学期には迷うことなく現代社会保障論に履修登録をした。担当教員で厚生労働省ご出身の田中謙一先生は、大学院入学試験の口述試験の際に私の研究テーマについて熱心に説いてくださり、私自身の視野を広げるためにはぜひ田中先生の授業を受講したいと願っていたからである。

確かに、社会経験を積んだ者であっても未知の領域への挑戦は不安だった。しかし、授業を受講する中で、社会保障の制度創設の歴史や時代の変化に沿った保障の拡充と改善の取組を学修し、さらにグループワークを経て求職者支援法に焦点を定めてレポート作成を行った結果、当初の不安は早い内に払拭され、学期末には強い達成感を得るに至った。本稿では、充実した授業の履修を通じて得た成果を紹介したい。

2. 本授業の概要

本授業は、社会政策のうち社会保障と労働政策の社会・労働保険と公的扶助について、基本的な考え方ならびに現状と課題を学び、将来の在り方を考察し実現可能な改革を提案する、という明確な目標を掲げている。初回に田中先生から到達目標・授業計画から成績評価に至るまで詳しい説明があり、加えて、演習テーマの開示を受け履修の心構えが整う流れとなっていた。2024年度の演習テーマは①混合診療（保険給付となる対象の診療と保険給付の対象とならない診療との併用）をめぐる議論に対する評価、②生活保護受給者に対する社会保険の適用をめぐる議論に対する評価、③求職者支援法及び生活困窮者自立支援法をめぐる議論に対する評価であった。

1 学期15回の本授業は、講義と演習から構成されている。講義は田中先生によるものがメインだが、厚生労働省で政策立案などを担ったゲストスピーカーによる特別講義が4回分組み込まれており、実務経験に基づく熱い講義はこの授業でしか聴講できないものと言ってもよい。演習は4回のグループワークが用意され、集大成に位置付

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第20期）
E mail: sasada.chizue.j2@elms.hokudai.ac.jp

けられるプレゼンテーションに向けて、メンバーと共に準備を進めていった。プレゼンテーションのテーマについては、授業の初回で提示される論点と参考資料を糸口に、グループのメンバー間で議論が積み重ねられた。

講義資料は授業各回の1週間前には開示され、ゆとりをもって予習することができる。講義資料には教科書のページ数や図表出典の明記があるため、予習・復習時の確認が容易となっているという特長がある。さらに、学期全体のスケジュール表が早い内に開示され、授業内容の可視化が図られていた。

グループでの演習の成果として、授業の第13回から第15回にかけて30分間のプレゼンテーションを行う。私のグループは、「求職者支援法及び生活困窮者自立支援法をめぐる議論に対する評価」をテーマに取り上げた。

3. 本授業から得た学び

講義のテーマは、社会政策／社会保険／公的扶助／医療保険／医療提供体制／介護保険／労働者災害補償保険／雇用保険／生活保護／生活困窮者自立支援／地域共生社会／地域包括ケア／年金／労働者協同組合と多岐に渡っている。

例えば第2回の講義のテーマは、医療保険と医療提供体制であった。給与から保険料が控除され、必要に応じて給付を受ける医療保険であるが、講義で改めて制度の概要・体系・保険給付の仕組みの説明を受け、国民皆保険により基本的な医療保障が平等に提供される仕組みの意義を再認識するとともに、長寿社会の医療体制維持に向けて、介護保険の到達点となる地域包括ケアシステムの構築が必要であることを実感した。

第5回の労働者災害補償保険に関する特別講義では、厚生労働省労働基準局ご出身で日本社会事業大学社会福祉学部の入部寛先生から、使用者は安全配慮と措置を講じる義務を負う一方、労働者はそれら安全措置の協力義務と自己保険義務を負うという説明を受け、権利の主張だけでなく義務を全うすべきことの大切さを強く認識した。また、「Uber Eats等の配送員を労災保険の特別加入の対象にするか」との具体的論点に関しては、社会経済情勢の変化を踏まえた法改正がなされ、特別加入制度の対象拡大により多様な働き方を選択した者が安心して働ける環境整備がなされてきた経緯を知り感銘を受けた。

演習に取り組んだ私のグループのメンバーには留学生や社会人がいて多様であり、それぞれのバックグラウンドから来る視点や経験値で議論を展開していった。まずは私のグループのテーマである求職者支援法と生活困窮者自立支援法の創設背景と法の内容を全員で共有し、その後に課題を抽出して、役割分担をして法の意義と問題点を明らかにしていった。メンバーの1人は生活困窮者自立支援制度に関し福祉事務所未設置市町村との意見交換を行って実態把握に努めており、そこから私は調査手法のヒントを得た。グループワークはチーム・ビルディングの要素を含んでおり、回を重ね

るごとにグループとして結束の強まりを感じた。

プレゼンテーションは分刻みでスケジュール化されており、発表は30分間である。4名のチームメンバーは所定の時間内にプレゼンテーションが終わるよう各自リハーサルを重ね、全員での通しリハーサルをもって本番を迎えた。プレゼンテーションの成功は、チームワークと念入りに行ったリハーサルの賜物であった。

4. 求職者支援法制度の研究

私は、グループワークの中で「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律（以下、「求職者支援法」と記す）」の特例措置と就職支援の効果について考察した。求職者支援法は、第2のセーフティネットとして2011年に創設され、特定求職者の就職および生活の安定を目的としている。具体的には、求職者支援法は早期の就労を目指し、さらにその就労を持続可能とすることと理解される。求職者支援法では、東日本大震災と新型コロナウイルス蔓延などに関連して、特例措置を講じている。

4.1 「特例措置」の問題点と意義

特定求職者に対する具体的な支援措置については、「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律施行規則（以下、「求職者支援規則」と記す）」において、現況に即応した特例措置を導入していることが労働政策審議会職業安定分科会の資料で確認された。

一例として、東日本大震災の被災地である福島県では、求職者支援規則附則に基づき2011年10月1日から2022年3月31日まで、技能講習の職業訓練期間につき一部緩和を認定する特例措置が設けられた（「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律施行規則の一部を改正する省令」（平成23年12月19日厚生労働省令第148号））。また、新型コロナウイルスの蔓延を受けて、2021年12月から2023年3月31日までの時限措置として要件を緩和する特例が設けられ、さらに一部要件の恒久化を視野に入れ2024年3月31日までを期限とする特例措置が継続された（「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律施行規則の一部を改正する省令」（令和6年3月29日厚生労働省令第70号））。

酒井（2022）は「これらの措置は、要件の厳しさから求職者支援制度の利用を断念していた者に門戸を広げたという意味で評価できるものだが、それでも2021年度の求職者支援訓練の受講者数は2万8000人に過ぎず、5万人という政府が掲げる目標には達していない」と述べている。その一方で、受講者数は2022年に4万200人（前年比1.4倍）と飛躍的に増加していることから、特例措置は一定の効果があったと評価することもできる。

なお、第43回労働政策審議会人材開発分科会では、「訓練の裾野を広げる観点から

恒久化も視野に入れた上で、令和5年度中に訓練効果等の観点で更なる効果検証を行う必要があることから、求職者支援訓練において、2024年3月31日までを期限として、訓練期間と時間およびEラーニングコース、通所不要の特例措置を継続する」とされた（「第43回労働政策審議会人材開発分科会（2023年12月7日開催）資料4：求職者支援訓練の特例措置の効果分析について」、5頁）。さらに、第46回労働政策審議会人材開発分科会では、2024年4月1日以降、短期間短時間訓練の就職率が10%を下回った実態により「訓練期間を2か月以上6か月以下、訓練時間は月80時間以上かつ1日当たり3時間以上6時間以下に恒久化すること」が決定された（「第46回労働政策審議会人材開発分科会（2024年3月13日開催）資料3-3：求職者支援訓練の特例措置の今後の在り方について」、3頁）。

特例措置を具に確認すると、シフト制で働く者、親や配偶者と同居している非正規雇用労働者、育児や介護を伴う訓練受講者への要件や期間時間の緩和、働きながらスキルアップを目指す者への対象拡大など、利用者の状況と就職率を含む効果測定を行った上で実情に沿った細やかな措置を認めることができ、訓練受講者への寄り添いが窺える。これらが、受講者数増加に寄与したと考えられる。

4.2 求職者支援法に基づく就職支援

求職者支援法の目的は、特定求職者への職業訓練・給付金支給・就職支援により就職の実現と生活安定に資することである。数値目標は指標として必要ではあるが、実際に制度を利用した求職者が目的を達成し、就職や生活安定を得るに至っているのだろうか。求職者支援法の特筆すべき点は、ジョブ・カードを用いて行う習得された技能及びこれに関する知識の評価（求職者支援規則第2条13項）とキャリア・コンサルティングの複数回実施（同14項）、履歴書の作成指導や面接の指導を盛り込んだ就職支援（同15項）である。これらの支援はまさしくキャリア支援であり、伴走型と言えるものである。

この制度の下で、利用者は就職支援をどのように捉えているのだろうか。2012年12月から2013年3月までに訓練を終了した約4800名に対し独立行政法人労働政策研究・研修機構が実施したアンケートがある。それによると、「履歴書の作成指導」、「個別の職業相談（キャリア・コンサルティング）」、「ジョブ・カードの作成の支援及び交付」を約6割弱の利用者が役に立ったとしている。「受講した訓練分野の仕事をこなす自信がついたか」の質問に対しては、「やや自信がついた」と回答した者が5割弱、次いで「かなり自信がついた」と回答した者が約1割で、両者を合計すると約6割の者は「自信がついた」と回答したことになる（労働政策研究・研修機構 2015：21）。就職への基本スキルに加え、自己理解や仕事理解を深めていくこれら支援は、利用者の就労に対する意識を高め自身のキャリアを持続可能とする有効策になっていると考えられる。

菊池（2013）は、就職困難者にとって重要なのは、一般的な教育訓練を行うだけでなく対象者個々の事情を勘案したマンツーマンでの丁寧なジョブ・カードによるキャリア・コンサルティングなどの個別支援だと述べている。同様に独立行政法人労働政策研究・研修機構は、社会的包摂・社会的統合の1つの対策として職業訓練と就職支援・キャリア支援（キャリアガイダンス）を結びつける視点が欧州では一般的になりつつある中、日本でも職業訓練とキャリア支援の統合を強く意識した施策として求職者支援制度を考えることができる、としている（労働政策研究・研修機構 2015：4）。

4.3 求職者支援法の現況と展望

求職者支援法制定から13年が経過し、特定求職者（雇用保険の失業等給付を受給できない求職者であって、職業訓練その他の就職支援を行う必要があると認める者）が多様化する状況の下で、法の目的に適った支援となっているかを評価した労働政策審議会の議論を確認したところ、評価シート⑥「求職者支援訓練受講者の就職率」は「訓練開始前から訓練終了後まで一貫した担当者制によるきめ細かな個別・伴走型の就職支援を行ったことにより年同月の実績を上回っている」との結果が開示されている（「第207回労働政策審議会職業安定分科会（2024年6月21日開催）資料4-1：2023年度評価」、6頁）。社会動向に応じた特例措置の導入や職業訓練と就職支援（キャリア支援）の統合による伴走型支援は、一定の効果をもたらしていると考えられる。

求職者支援法に関しては、職業訓練と就職支援に一定の成果が確認できるものの、職業訓練受講給付金支給の受給者は受講者の3割となっており（「第180回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（2023年3月14日開催）資料1-1：求職者支援制度について」、4頁）、雇用保険と生活保護の間をつなぐ第2のセーフティネットとしての機能は高まっていない。加えて菊池（2013）は、「短期失業に際して生活保障給付を行う雇用保険の本来の性格とは相当異なるものであることは否定できず、雇用保険料を財源とするのではなく、公費で賄う仕組みに改めるのが本来の筋である」と述べているように、雇用保険1/2、国庫1/2の財源の見直しを検討すべきと考える。

差し当たり私が関心を寄せているのは、雇用保険法等の一部を改正する法律（令和6年法律第26号）の被保険者要件を10時間以上とする雇用保険適用による雇用のセーフティネット強化の行方である。併せて、伴走型支援が地域セーフティネットの充実や地域共生社会の実現に寄与していく潮流にも注目したい。

5. おわりに

私は、HOPSに入学した最初の学期に現代社会保障論を受講したことにより、私自身の職業人生を振り返る機会を得ることができた。女性の就労は、1985年の男女雇用機会均等法を節目として「寿退社」主流から総合職の選択、管理職への登用へと向かい、さらに育児休業や介護休業制度の充実により働くための環境が整えられてきてい

る。様々な社会保障や労働政策に支えられているからこそ社会の一員として歩みを進められていると、履修を通じて認識することができた。

今後、社会保障のサービスや金銭給付など当然の権利として享受するだけでなく、それらの制度を持続可能とするためにも、引き続き2学期の社会政策論で社会保障・労働政策の全体像の理解に努めたい。そしてHOPS修了後は社会保障法制度の学びから得た知見とこれまでの歩みで培った経験をもとに、就労支援に繋がる活動をスタートする予定であり、微力ながら社会へ恩返しをしていきたいと考えている。

<参考文献>

- 菊池馨実（2013）「貧困と生活保障：社会保障法の観点から」、『日本労働法学会誌（122）』法律文化社、109-118頁。
- （2022）『社会保障法（第3版）』、有斐閣。
- 厚生労働省（2021）「第26回労働政策審議会：人材開発分科会職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律施行規則の一部を改正する省令案（概要）」、<https://www.mhlw.go.jp/content/12602000/000747610.pdf>（2024年11月18日閲覧）
- 酒井正（2022）「コロナ禍の求職者支援制度」、『日本労働研究雑誌（748）』、63-74頁。
- 労働政策研究・研修機構（2015）「求職者支援制度利用者調査：訓練前調査・訓練後調査・追跡調査の3時点の縦断調査による検討（No. 181）」。

【特集 HOPS の教室から】

当事者目線を取り入れて地域共生社会を実現する — 福祉労働政策事例研究の授業紹介 —

西牧 孝徳*

1. はじめに

本稿で紹介する福祉労働政策事例研究をはじめとする本院の事例研究科目では、各政策分野の第一線で活躍している方をゲストスピーカーとして招き、臨場感溢れる講演を直接聞くことができる。それはリアルで先端的で専門性の高い講義であり、講義を聞くだけでなく質問もして意見交換ができるのは、まさに本院で学ぶ醍醐味である。

福祉労働政策事例研究で扱うのは、介護、医療、福祉、保健、年金、労働といった政策分野であり、私が受講した2023年度のテーマは、「社会保障とメディア」、「へき地医療／在宅医療」、「精神障害者地域支援」、「農福連携等を通じた障害者地域支援」、「生活困窮者支援」、「訪問看護」、「労働と年金」、「ヤングケアラー支援」、「地域包括ケア①介護保険事業計画、介護予防・日常生活支援総合事業、小規模多機能型居宅介護等」、「地域包括ケア②定期巡回・随時対応型訪問介護看護等」、「地域包括ケア③地域包括支援センター、地域連携等」、「年金制度」、「認知症ケア」、「居住保障の国際比較」、「医療提供体制」、「医療的ケア児支援」、「労働者協同組合によるコミュニティカフェの運営」と多岐に渡った。

2コマ続きのこの授業では、まず毎回前段で田中謙一先生から各テーマに関するレクチャーがある。その講義資料は毎回数十ページにも上る先生自作のもので、内容が詳細なあまり一度目を通してだけではなかなか理解しがたいが、資料を読み返す度に新たな気付きがあり、膨大な時間と労力をもって作成された資料であることが伝わってくる。受講者は、上記のテーマの中から自分でさらに深く学修したいものを選び、ゲスト講演からの学びや自身の経験を踏まえたプレゼンテーションを行い、受講者相互で質疑応答を行った成果をレポートにまとめて提出する。この「事前レクチャー」、「ゲストスピーカーによる講義」、「プレゼンテーション発表」、「レポート作成」という一連の流れは、受講者の学修意欲の向上や知識の深化にとって極めて効果的だと私は思う。

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第19期）
E mail: nishimaki.takanori.o3@elms.hokudai.ac.jp

2. 地域共生社会実現に向けた取組

2.1 国や自治体における動き

福祉労働政策事例研究は、私の研究テーマである地域共生社会を学ぶ上で大変有意義であった。地域包括ケアを始め医療、介護、障がい者福祉など幅広い側面から、様々な立場で活躍している方々の公共政策への向き合い方を知ることは、地域共生社会実現の基礎となるからである。

地域共生社会は、障がい者や高齢者などがそれぞれの生活する地域で役割を持ち、地域社会の一員として生き生きと活躍することができる社会で、国が示す大きな方向性の下で、多くの自治体がスローガンとしてその実現を謳っている。厚生労働省は、改革の基本コンセプトとして地域共生社会の実現を掲げ、『ニッポン一億総活躍プラン』（2016年6月2日閣議決定）や、『「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）』（2017年2月7日厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定）に基づき、その具体化に向けた改革を進めている（厚生労働省ホームページ）。

講義指定図書のうち菊池（2019）は、地域共生社会の構想に向けた政策的な取組の動向として3点を挙げている。それは、①障害者総合支援法（2012年）や障害者差別解消法（2013年）など障がい者法制における改革、②介護保険法改正（2005、2014、2017年）や医療介護総合確保法（2014年）など地域包括ケアシステムの構築に向けた一連の法改正、③包括的な地域の基盤づくりに向けた地域力強化の検討と生活困窮者自立支援法改正（2019、2022、2024年）の政策動向で、これらが地域共生社会実現に向けた基盤となることを指摘している。

他にも宮本（2017）は、ユニバーサル就労や共生ケアの視点で所得保障に触れている。「支える側」と「支えられる側」の二元化とされてきたこれまでの発想を転換させ、「支えられる側」の参加機会を拓けることで「支える側」となることが可能であり、「支える側」を支え直す制度により共生の場の間口が広がっていく。より多くの人が、働き、住み、暮らすことが可能になるように、それぞれの次元で「支える側」と「支えられる側」の相互乗り入れが進められる必要があると指摘している。このことは、互いに支え合う地域共生社会の理念に繋がっている。

こうした公的文書や専門家の見識には、地域共生社会とは「制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」、「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて「丸ごと」つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」とある。その前提となるのは、互いに支え合う住民意識とそれを受け入れる環境の整備であり、社会全体が生活に課題を抱える障がい者や高齢者、生活困窮者などいわゆる生活弱者への包括的な支援体制を重視する姿勢が求められる。現在は何らかの理由で福祉サービスを受ける者であっても、地域社会においてその人の持っている長所を発揮することができる環境を整えることによって、役割を持って活躍ができる場を作り出

すことは可能なはずである。しかし、実際にはそのように活躍できる場は限られていて、各自治体にも政策として具体性を示す難しさがあり、実現に向けた進展は緩やかなものとなっている。少子高齢化がますます進む中で、誰もが支え合いながら活躍できる地域共生社会の視点を重視したコミュニティ作りやそれに向けた自治体の取組は今後これまで以上に求められることになるだろう。

2.2 浦河町における取組：精神障がい者支援から地域共生社会実現へ

私が選んだテーマは、地域における精神障がい者支援である。浦河ひがし町診療所副所長の高田大志氏を教室に招き、浦河町で取り組んできた精神障がい者支援について話を伺ったほか、同席した精神障がい者の当事者の方からも、地域の中で役割を持ち町民と支え合う地域共生社会の実現に向けた取組について話を伺うことができた。

その講演資料によると、人口1,000人に対する精神病床数は、欧米で1970～2000年の30年間で4分の1に減少して1床を下回っているのに対し、日本は2.5床で横ばいである。すなわち、欧米では病床数を大幅に減らし地域生活への移行が進んでいると言えるが、日本ではあまり進んでいない。浦河町で精神障がい者への支援が始まったのは、自らが統合失調症を経験した佐々木実氏が退院し「べてるの家」を創設したときで、同氏が目指したのは、「どのような病気や障がいを持った人でも、人として尊重され、一人の町民として地域に役割を持ち暮らせること」だった。そうして「べてるの家」を中心に地域移行に向けた生活支援の充実を図った結果、それが法人化された2002年以降、浦河町の精神病床数は急激に減った。

その背景には、精神科病棟を有する日本赤十字社浦河赤十字病院の医師と看護師を確保する困難さから病棟廃止（休止）に至った経緯がある。同院の患者の地域移行には反対運動が起こり迷走したが、診療・リハビリや就労・生活支援・自助活動、地域移行への理解と協力が病院スタッフから得られるようになっていったことが大きかった。地域で安心して暮らせる生活の場としてグループホームを作り、精神科病棟の閉鎖後に作られた浦河ひがし町診療所では精神科デイケアで仲間同士が苦労を分かち合い、ストレス対処やコミュニケーションのトレーニングに取り組む。そして、2018年9月の胆振東部地震の被災者支援や町内高齢者の暮らしを支えるボランティア活動を通して、日常生活では忘れがちな人と人との温かい心の持ち寄りつつながりの大切さを当事者が再認識するようになった。自分たちの存在意義と人生を改めて考えるボランティア活動がリカバリーの一助となっているとの話であった。

精神障がい者の当事者の方からは、病気を発症し入院するまでの経緯や、地域での生活の現状を伺った。普通に学校に通っていた19歳の頃から自分の容姿が気になるようになり通院するようになったが、診断名が付かず、家に引きこもるようになった。その後、統合失調症と診断され赤十字病院に入院し、退院後は共同住宅で暮らすようになった。その中でデイケアプログラムや自助活動などへの参加を重ね、就労が可能

な状態となり、診療所の清掃員やスーパーの店員として働く喜びを感じるようになった。入・退院までは大変な思いをした半面、今では親しくする仲間ができてよく話をするようになり、地域で充実した生活を送っていることがひしひしと伝わってきた。

2.3 「べてるの家」についての研究

私は「べてるの家」でのケアやサポートの在り方に興味を抱き、多数の書籍や論文の中でも「べてるの家」における様々なエピソードを取り上げている斉藤（2010）と斉藤（2012）をひもといた。

「べてるの家」の特徴として、あえて管理を行き届かせていない点が挙げられる（斉藤 2012：20-21）。これは、家族が規則やルールで維持されているわけではなく、「ぶつかりあい」によって成り立っているという考えに近い。また、ミーティングを大事にしている（斉藤 2012：71-72）。毎朝作業前のミーティング、毎週金曜の全体会議、共同住居のミーティング、統合失調症やアルコール依存症の患者の集まりなど、問題があればその都度ミーティングは催される。そこでは深い議論があるわけではないが、様々な観点から意見が披露され、参加者皆がある程度の納得感を得るに至る。そこでは、物事の是非を明らかにするというよりむしろ話し合うこと自体が重視されている。「べてるの家」で社会復帰の試みとした製材工場建築現場のアルバイトでは、精神障がい者のほとんどが1時間すら働くのも難しかったが、それに代わって見つけてきたのは、日高地方特産の昆布を業者から引き受け袋詰めにして出荷する内職であった（斉藤 2012：51-54、64-68）。それは試行錯誤を繰り返し仲間と補い合うワークシェアリングに他ならず、その5年後には自分たち自身で昆布を仕入れて販売するようになった。昆布販売で立ち上げた会社はオムツなど介護用品の販売や福祉サービスの提供といったビジネスにも乗り出した。

障がい者が地域で生活するに当たって、行政サービスを受けるだけであれば単なる障がい者福祉にとどまる。しかし、その人々が役割を持ち、例えば高齢者世帯の除雪ボランティアなどそれぞれができることに取り組むことによって活躍の場が生まれる。互いに助け合うことができるという意味において、これはまさに地域共生社会実現に向けた取組である。

3. 本授業から学んだこと

本授業では、介護、医療、福祉、保健、年金、労働など福祉や労働の公共政策に関わる分野の専門性の高い講義が受けられる。田中先生による事前レクチャーだけでなくゲストスピーカーの講演もあって、全15回では納め難いほど盛りだくさんな内容である（一部はHOPSセミナーとして開放された）。政策現場を訪問し活動実態について説明を受けながら見学をした3回も、受講生にとってはなかなか経験できないことであり、そうした機会を設けてくださった諸先生方には感謝の言葉しかない。

講義で紹介される参考文献は多岐に渡っていたため、その中からレポート作成に有用なものを選び出す困難さはあったが、私の研究テーマである地域共生社会について検討する上では、地域で互いに支え合う生活を実現するための取組を紹介した資料はとても参考になった。何名かのゲストスピーカーとは講義の後にも情報交換をさせていただいており、講義で話されなかった話を伺えるのは、私にとってとても貴重なことであった。

この授業で扱う内容は、社会生活を送るに当たって誰もが深く関わるものであり、ここで得た知識は、今後私の生活にも活かしていきたい。さらにそれを地域や社会にどう還元していくかが、私に課せられた極めて重い検討課題である。

4. おわりに

2024年はパリ五輪の開催年であった。パラリンピックに出場した選手には、先天的な障がいを持った選手もいれば、不慮の事故で身体機能に障がいを負った選手もいた。こうした障がいもさることながら、加齢や病気でこれまでできていたことができなくなるということは誰にでも起こり得る。健康に生活していると不自由な生活をなかなかイメージできないが、地域共生社会は、それを「自分ごと」として捉えることによってよりよく理解されうる。「公助」だけでなく、その隙間で互いに支え合う「共助」と「互助」がいかに重要かに早く気付くことで、より多くの人々が地域で安心して暮らすことができるようになるのではないだろうか。

「べてるの家」で行われている当事者研究（斉藤 2010：138-141）は、全国の研究者や障害者団体、自治体職員からも関心が寄せられている。当事者研究は、ミーティングで同じ精神障がい者数十名の参加者を前に病気について語り、自分の状況を突き詰めることで病気の苦しさや和らぎ、それが自己の変容に効果があるとともに、地域の中で自分らしく生活することに繋がっている。これまで精神障がい者には入院治療法が主であったが、「べてるの家」の取組は、互いに支え合うことによって就職して働くことに喜びを感じ、ボランティア活動を通して誰かの役に立っていることを実感しながら地域で暮らすことが可能であるということを示唆している。

福祉、医療、介護は、それを公共政策として実施する側にとっての効率性や運用のしやすさが優先されがちだが、ケアやサービスを受ける側の目線で不便さを解消していくことが優先されるようになると、皆がより暮らしやすい社会へと近づけるのではないか。そのことを本授業で実感することができたのが、最も大きな収穫である。こうして政策現場のリアリティから様々なことを学べる本院の事例研究科目は、カリキュラムの柱として今後も継続・発展してほしいと願うばかりである。

<参考文献>

菊池馨実（2019）『社会保障再考：地域で考える』、岩波新書。

厚生労働省ホームページ「「地域共生社会」の実現に向けて」https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_00506.html (2024年11月29日アクセス)。

斉藤道雄 (2010) 『治りませんように：べてるの家のいま』、みすず書房。

——— (2012) 『悩む力：べてるの家の人びと』、みすず書房。

宮本太郎 (2017) 『共生保障：支え合いの戦略』、岩波新書。

【特集 HOPS の教室から】

ミッション志向アプローチの産業政策の意味を問う

— 文理融合政策事例研究の授業紹介 —

藤本 研一*

1. はじめに

22名の受講者がいた2024年度の文理融合政策事例研究では、学部からの進学者・社会人がほぼ同じ比率であり、ほかに数名の留学生が履修していた。連続する2コマのうち、1コマ目では事前に提示される参考文献に関し担当者がプレゼンテーションをして受講者皆でディスカッションを行い、2コマ目ではゲストの講演と質疑応答が行われた。こうした双方向性が、本事例研究科目の特長である。

私は安橋正人氏（奈良女子大学）を招聘した「産業政策の新しい潮流」の回を担当した。当日はまず私が安橋氏の論文を基にプレゼンを行い、それに続いて受講者皆で産業政策の意義と課題についてディスカッションをした。そのとき中心となったのは、自由主義社会において政府の産業への関与はどの程度許容されるべきかについての議論である。これは2コマ目でも話題になった。

本稿では、安橋氏の講演内容、とりわけ産業政策とミッション志向アプローチとその課題について検討する。講演でミッション志向アプローチの課題や今後の展望については受講生に委ねられていたため、本稿後半ではミッション志向アプローチの今後の実行方法を地方自治体に焦点を絞って検討する。

2. 産業政策の定義と解釈

産業政策とは、「政府や地方自治体が産業や企業を対象として、個々の産業活動や企業の取引活動に干渉したり、商品・金融等の市場形成あるいは市場機構に対して、必要に応じて行政介入すること」と定義され、それはすなわち「政府が市場の失敗を是正し、経済成長を促進するために特定の産業の発展を支援する政策」（殿村 2007）である。産業政策において政府は直接的・間接的に産業に介入し、技術革新や雇用創出を促進する。これにより、国家全体の経済的な発展を目指すのである。

従来、産業政策は自由主義社会において否定的に捉えられてきた。それは「神の見

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第19期）
E mail: fujimoto.kenichi.d6@elms.hokudai.ac.jp

えざる手」にもとづく「レッセフェール（自由放任）」が自由主義社会の前提とされてきたためである。

それに対して、産業政策とは新たにプレーヤーとしての政府が積極的に市場に関わっていかうとするものである。我が国の産業政策は先進国の中では比較的早く、1946年の傾斜生産方式まで遡ることができるが、より広く捉えるならば明治期の殖産興業も産業政策の1つである。それは日本が後発資本主義国だったこともあり肯定的に捉えられてきた。なお、近年では米国ですら政府主導の産業政策が見直されるようになり、1960年代のアポロ計画などが再評価されるようになってきている。

3. 産業政策とミッション志向アプローチ

3.1 産業政策の役割

産業政策の役割は、講義で話された内容を整理すると次の5つである。

第1に、市場の失敗への対応である。市場は常に効率的に資源を配分できるわけではなく、市場の失敗が起こった際には政府が支援を行う。例えば、技術革新のための研究開発費用が民間企業だけでは賄いきれない場合、政府がそれを補助する。第2に、経済成長の促進である。特定産業の発展を通じて国全体の経済成長を促進することを目的とする産業政策には、産業基盤の整備や競争力の強化も含まれる。諸外国に比べ成長が遅い分野があれば、関税を課すなどして発展途上の産業を保護する。第3に、技術革新の推進である。技術革新は経済成長の鍵であり、産業政策の中でこれに支援をする。例えば、研究開発助成や技術移転促進がある。第4に、雇用創出である。産業政策により産業が成長すれば、新たな雇用が創出され、失業問題が解消に向かう。第5に、地域経済の活性化である。地域ごとの特性に応じた産業政策をうまく実行すれば、地域経済が活性化する。これにより、国土が均衡の取れた発展を遂げる。

3.2 ミッション志向アプローチ

上記の5点は伝統的な産業政策の役割だが、ここに新しい産業政策論としてミッション志向アプローチが登場してきている。マッツカート（2021）によると、それは米国のアポロ計画のように政府が野心的目標を掲げ、官民が連携して課題解決に取り組むアプローチである。これが意味するのは、政府がリスクを負い、究極目標（purpose）を見据えて技術を展望し、政府と企業が手を携えてイノベーションを実現していく産業政策である。あるいは、「経済の行方を決め、そこに到達するために解決しなければならない課題を中心に据えて経済システムを設計」し、「企業と市民の両方を巻き込みながら、経済における様々な参加者の間で、投資、イノベーション、コラボレーションを促す政策を設計すること」（マッツカート 2021：26）である。

私たちが公共政策論で学ぶニュー・パブリック・マネジメント（NPM）では、従来のように官民を分けるのではなく、指定管理者制度や民営化のように行政の仕事を

民間に任せていくということが柱の1つになっている（秋吉ほか 2020：255）。この背景には、行政の予算が限られていることからそのスリム化・効率化や民間視点によるサービス水準向上を目指そうという考え方がある。しかし、このような連携が目への課題に対処するだけのものであったならば、社会の将来像を展望し技術を革新していけるような前向きなものにはなりえない。そこでミッション志向アプローチではその場しのぎの対症療法を超え、経済システムそのものを設計することを志向するのである。ミッション志向アプローチでは、「何を成すべきか、どう予算を組んだらその目標が達成できるか」を重視し、「危機の時代こそ、どのような社会を築きたいのかをもう一度問い、そのために必要な技術や能力を考え直す絶好の機会」（マツカート 2021：26-27）を与えるとしている。

NPM が念頭に置く官民連携では、社会システムそのものの変革はあまり想定されていないと考えられる。それに対しミッション志向アプローチは、新たな社会を展望し必要に応じて変革していく（「資本主義をつくり直す」）という点で野心的である。ミッション志向アプローチは、究極目標に向かって「組織の統治構造や組織のあるべき関係へと導」き、社会変革を遂げること（マツカート 2021：27）を志向する壮大なものである。

3.3 ミッション志向アプローチに向けた課題

ミッション志向アプローチには、現在の資本主義の課題を克服し、新たな社会構築を目指すという大きな意義が読み取れる。このことは安橋氏の講演からも十分感じ取れたが、私には課題があるようにも感じられた。それは「政府は正しい将来展望を持てるか？また、リスクは誰が負うのか？」という課題である。

自由主義社会では基本的にレッセフェール、すなわち政府は介入すべきではなく、民間の自由競争が尊重されるべきと考えられてきたことが講義で紹介されていた。しかしながら、外部不経済などの市場の失敗や独占・寡占が発生し、グローバル化に伴って自国産業保護の必要性が認識される中で産業政策が求められるようになってきた。ミッション志向アプローチはこれをさらに進め、政府がミッションを提示して積極的に市場に関わっていく意義を重んじる考え方である。

しかし、政府が市場に積極的に関わる弊害も決して小さくない。政府がミッション志向アプローチを採る場合、確かにその方向性が正しければ社会は便益を得られるが、方向性が正しくなかった場合、社会の不利益は甚大となる。その場合、政府が責任を取ることはなく、リスクを背負い込むのは社会であり国民である。例えば、夢の技術とされた核融合技術は半世紀前から研究されてきたが現段階に至るまで実用化に至っていない。政府からの支援によってその研究が進んできたことを考えると、政府が正しく技術の方向性を理解し支援をすることは、決して簡単ではないと言える。

政府がミッション志向アプローチを採るに当たっては、失敗リスクを適切に予測す

ることが必要不可欠だと考えられる。政府が失敗の責任を取れない限り、ミッション志向アプローチには危うさを感じずにはいられない。

4. ミッション志向アプローチの洗練法

それでは、政府の産業政策におけるミッション志向アプローチをどのように洗練させていくべきか。私は次の2つの視点が重要ではないかと考えた。

4.1 自治体主体のミッション志向アプローチ

私は、地方自治体こそがミッション志向アプローチを採り、自らの課題解決に向けた技術イノベーションを引き起こしていくのが有効ではないかと考えた。確かに米国のアポロ計画のように、国家による大規模なミッション志向アプローチは成功した場合の効果は大きい、失敗した場合の損失も大きい。

これに対し、自治体によるミッション志向アプローチは、地方創生でも試行錯誤が行われてきたように、国は一步引いて、自治体の設定する究極目的とそれに向けた取り組みをもっと尊重すべきである。例えば北海道の余市町は、2011年にワイン特区に指定され、町内でのワイン生産のみならずワイナリー観光や高級レストラン運営など、ワインを通じた地方創生を進めている。「一点突破型のマーケティングで高品質なワインに絞って打ち出していこうと考え」（Forbes Japan 2022）での野心的な取り組みである。

これをミッション志向アプローチによる取り組みだと捉えるならば、余市町の究極的な「ワイン一点突破」である。これにより経済成長の促進と技術革新の推進、雇用創出や地域経済の活性化も可能となる。

確かに、国家主導の大規模なミッション志向アプローチと違い市場規模や経済効果は大きくないが、自らの自治体の強みや弱みを自覚し究極目標を掲げて取り組む姿勢は今日的な地域創生への取り組みと重なる視点であろう。国主導の場合とは違い、二元代表制の自治体の場合は責任の所在も明快で軌道修正も比較的行いやすいため、3.3で述べた政策の失敗や軌道修正を行う主体も明確となる。さらに、自治体がコントロールできない民間企業が入ってくことは想定しにくく、逆に道内外の中小企業の参入によって雇用の創出や税収の改善も見込むことができる。

4.2 地域における産業クラスター形成

上記の余市町の事例では、ワイン関連産業の企業集積を認めることができる。例えば、小樽市に本部を置く NPO 法人ワインクラスター北海道は、道全体でのワインクラスター形成を目指し道産ワインの普及促進に取り組んでいる。先述したワイン特区によって、ワイン生産だけではなくワイン関連の産業クラスターの形成を可能にし、それにより地域経済の活性化やブランド化が進むことになったわけである。

注目すべきは同 NPO 法人の理事に酪農学園大学の人物、監査役に小樽商科大学の人物が参加するなど、大学関係者が関わっていることだ。産業クラスター形成において、自治体や企業だけではなく地元の大学が関わることもイノベーションを誘発すると言えるだろう。

実際、同 NPO 法人とも関わりが深い北海道大学の北海道ワイン教育研究センターでは道産ワインの普及・品質向上に向けての研究が進められている。2024年9月からは同 NPO 法人が運営委託を受ける形で、道産ワインの試飲拠点である北大ワインテイスティング・ラボが開設されている。これらの取り組みがどのようにイノベーションにつながるかは未知数ではあるが、野心的な取り組みであると言えるだろう。

なお、HOPS も2021年3月に余市町と包括連携協定を結んでおり、実際2021年の「政策討議演習」では現地調査と政策提言を行っている。「ワイン産業の振興に加え、地域の産業を構成する様々な団体・事業者が地域活性化のアイディアを出し合うプラットフォーム（交流の場）を設けることや、アイディアの実現に向けたプラットフォームの具体的な運営方法や行政の支援のあり方などについてまとめ」（北海道大学公共政策大学院 2022）た上で町民・町職員・町長との意見交換も実施するなどアウトプットにも努めている。提言も、ワインを中心とした産業クラスター実現につながる内容であったことが注目に値する。

したがって自治体がミッション志向アプローチの産業政策を展開する際、産官だけでなく「学」をも巻き込んでいくことが、特に自治体の産業政策では重要と思われる。

5. おわりに

本稿では、文理融合政策事例研究で学修した産業政策、なかでもミッション志向アプローチについて検討してきた。ミッション志向アプローチは、市場の失敗に対処するのみならず市場を創造・形成し、経済成長や技術革新を促進するという大きな意味を持っている。しかし、その実行には政府の将来展望の限界と責任の所在という課題があることを指摘した。これらを克服するために、まずは自治体主体でのミッション志向アプローチとそこでの産官学を巻き込んだ産業クラスター形成を提案した。このようにミッション志向アプローチの課題に向き合い、より効果的な産業政策を展開していくことが求められている。

最後に、私自身が本講義を受けての感想を記したい。私は社会人向けの大学院進学塾を経営しながら2023年4月に HOPS に入学した。大学時代は教育学、1 度目の修士課程時代は教育社会学を専攻した私にとって、文理融合政策事例研究は理系分野の知見も活かしつつ現在の問題解決を考える得難い機会となった。

民間企業は自社の存続と発展の優先順位が高くなり、公共的な問題解決や国際競争力の向上などはともすれば優先順位が低くなることが多い。これは私自身の経験から

実感していることであり、したがって民間企業が手を付けられない領域は大きく残されることだろう。そうした中で、国家が産業政策に取り組む意義、なかでも国家がリスクを恐れずイノベーションに取り組むミッション志向アプローチに大きな意味があることを本講義では実感することができた。これは、社会人として仕事をしているからこそ印象に残ったことである。

<参考文献>

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2020）『公共政策学の基礎（第3版）』、有斐閣。
- NPO 法人ワインクラスター北海道（2024）「活動報告」https://winecluster.org/about_us/work/（2024年10月23日確認）。
- NPO 法人ワインクラスター北海道（2024）「私たちの組織について」https://winecluster.org/about_us/about/（2024年10月23日確認）。
- 殿村晋一（2007）「産業政策」、『日本大百科全書』<https://kotobank.jp/word/%E7%94%A3%E6%A5%AD%E6%94%BF%E7%AD%96-160022>（2024年10月23日確認）。
- Forbes Japan（2022）「成長エンジンのワインで一点突破 北海道・余市町が世界屈指の銘醸地になる」https://forbesjapan.com/feat/small_giants/article/detail/22110201.html（2024年10月23日確認）。
- 北海道庁（2024）「産業クラスター」<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/category/d011/c074/s350/>（2024年10月23日確認）。
- 北海道大学 公共政策大学院（2022）「2021年度 政策討議演習（余市班）」<https://www.hops.hokudai.ac.jp/social/fieldwork/2021%E5%B9%B4%E5%BA%A6-%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%A8%8E%E8%AD%B0%E6%BC%94%E7%BF%92%EF%BC%88%E4%BD%99%E5%B8%82%E7%8F%AD%EF%BC%89/>（2024年10月23日確認）。
- 北海道大学 北海道ワイン教育研究センター（2024）「北海道大学 北海道ワイン教育研究センター」<https://sites.google.com/view/research-for-hokkaido-wine/home>（2024年10月23日確認）。
- マリアナ・マツカート〔関美和・鈴木絵里子訳〕（2021）『ミッション・エコノミー：国×企業で「新しい資本主義」をつくる時代がやってきた』、ニューズピックス、Kindle 版。
- 余市町（2024）「ワイン特区について」<https://www.town.yoichi.hokkaido.jp/sangyou/jouhou/6jisangyo/winetokku.html>（2024年10月23日確認）。

【特集 HOPS の教室から】

文化財団の経営実態から公益法人の持続性を展望する

— NGO/NPO 経営論の授業紹介 —

古田 光*

1. はじめに

北大公共政策大学院の展開科目群に位置付けられた NGO/NPO 経営論（樽見弘紀先生ご担当）は、反転授業を踏まえた議論（前半 7 回）とケーススタディ（後半 8 回）の 2 本柱からなる。反転授業は、樽見先生があらかじめアップロードした授業教材を、履修者がオンラインで事前に視聴したことを前提に進められた。ケーススタディでは、まず履修者が興味関心を持つ非営利組織を 1 つ選んで研究し、その成果をプレゼンテーションした。そして、前半で習得した知識を総動員して履修者皆でディスカッションをした。

本稿では、私が一種の非営利組織としてケーススタディをした公益財団法人徳間記念アニメーション文化財団（以下、「徳間文化財団」と記す）の研究成果を紹介する。本講義では、同財団の常務理事で、同財団が運営する三鷹の森ジブリ美術館（以下、「ジブリ美術館」と記す）館主である中島清文氏を招聘し、私のプレゼンテーションにコメントをいただくという貴重な機会を得た。

本稿では、まず同財団の美術館運営事業や人的資源・資金調達の特徴を論じる。その上で、中島氏からのコメントも踏まえ、公益法人の将来について、特に財務 3 基準の課題と改革という切り口で述べる。

2. 徳間文化財団のケーススタディ

徳間文化財団は、三鷹市と株式会社徳間書店、日本テレビ放送網株式会社（以下、「日本テレビ」と記す）が主体となって設立された。同財団は「アニメーション美術館の運営を通してアニメーション文化に関する各種事業の企画、制作及び運営、アニメーション作品及びその資料の収集、保管及び展示並びにアニメーション文化に関する調査研究、普及啓発及び活動の奨励を行い、もって、アニメーション文化の発展の一助となり、心豊かな社会の形成に寄与する」ことを目的としている（定款第 3 条）。

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第 19 期）
E mail: furuta.hikaru.j4@elms.hokudai.ac.jp

その目的を達成するために、下記の5つの事業を展開している（同第4条）。

すなわち、①アニメーション文化に関する展覧会事業の企画及び運営として、常設展示や企画展示、映像展示室「土星座」におけるジブリ・オリジナル短編アニメーションの上映、②アニメーション及びその資料の収集、保管及び展示並びにアニメーション文化に関する調査研究、普及啓発及び活動の奨励として、アニメーションの原画等の収集や管理、そして普及活動としてアニメーション文化に関する講演、③三鷹市の公の施設に係る指定管理者の指定を受けて行うアニメーション美術館の管理運営、④三鷹市の委託を受けて行うアニメーションに関する事業として、三鷹の森アニメフェスタへの協力（例：三鷹の森アニメフェスタで上映する作品の選定）、⑤展覧会事業に付帯する図録その他の印刷物並びにアニメーション文化に関する出版物、映像及び音楽に関する製品の製作・販売、である。

2.1 「負担付き寄贈」を活用した美術館運営

徳間文化財団の美術館運営の特徴として、「負担付き寄贈」の活用が挙げられる。それは、寄贈を受けるに当たって付される一定の条件に基づく義務を履行しない場合、当該寄贈が解除されるというものである。自治体がこの寄贈を受けるときには、議会の議決を要する。

ジブリ美術館に関しては、①三鷹市が第三者に美術館施設を譲渡しない、②三鷹市が同財団に美術館施設を管理運営するのを認める、③利用者へのサービス提供として、美術館施設の一部を行政財産として使用する許可を与えるといったことを条件としている。

ジブリ美術館の整備・運営スキームは図1の通りである。まず、株式会社スタジオ

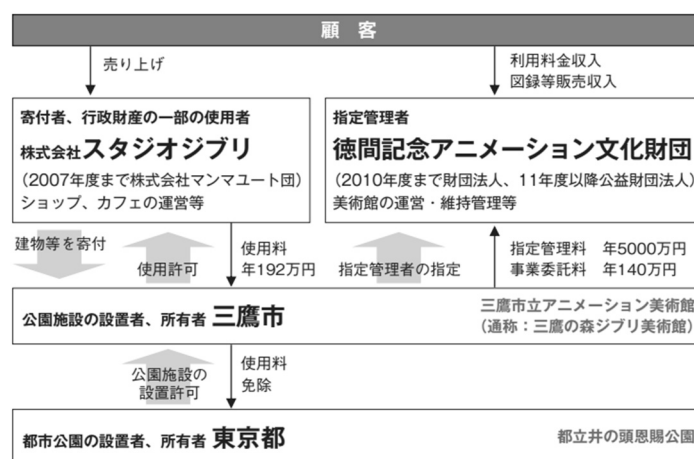


図1. ジブリ美術館の整備・運営スキーム

出典：鈴木（2018：44-45）

ジブリが、ジブリ美術館として使用する施設を三鷹市に寄贈している。三鷹市は株式会社スタジオジブリに施設の使用許可を与え、館内でショップやカフェの運営を行わせている。また、三鷹市は同財団を指定管理者として指定し、美術館の運営や維持管理を行わせている。ジブリ美術館は都立井の頭恩賜公園内にあるため、東京都は三鷹市に公園施設の設置許可を与えるとともに使用料を免除している。

2.2 財団の人的資源管理

非営利組織を分析するに当たっては、人的資源に着目することが重要である。同財団には理事が15名、評議員が16名いるが、株式会社スタジオジブリ、三鷹市、日本テレビの関係者がその63%を占めている。役員・評議員の報酬及び費用に関する規定を見ると、常設役員は年額720万円、非常勤役員・評議員には会議などへの参加時に日額1万円が支払われている。一方で、同財団の職員は14名で、その業務は施設管理であって、入社時モデル賃金で年額478万円である。その他、三鷹市から施設使用許可が与えられた株式会社スタジオジブリのスタッフ数十人が、美術館内のショップやカフェで業務に就いている。

2.3 財団の資金調達

非営利組織にとって最たる課題となるのが資金調達である。非営利組織では余剰非分配という特性からコスト意識を欠きやすいことから、その活動の持続性を高めるには資金調達が特に重要になってくる。

同財団の年報（2013～2022年度）によれば、その年間事業収益はコロナ禍の時期を除いて7.5～8億円で安定している（図2）。これは、その約8割を占める美術館事業で（図3）、1日に販売するチケット枚数の上限を2400枚としていることによると考え

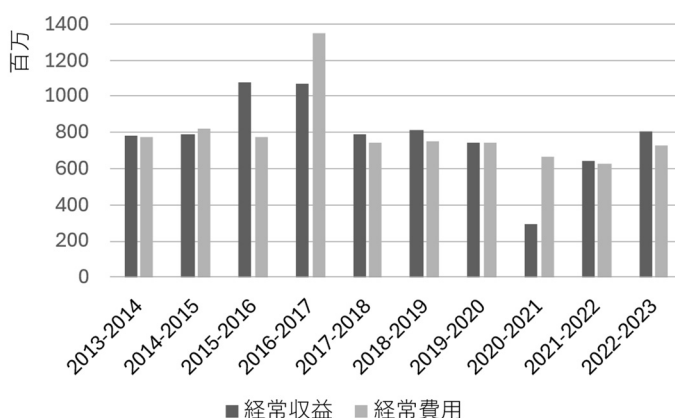


図2. 財団の経常収益と経常費用の推移

出典：公益財団法人徳間記念アニメーション文化財団ホームページより筆者作成

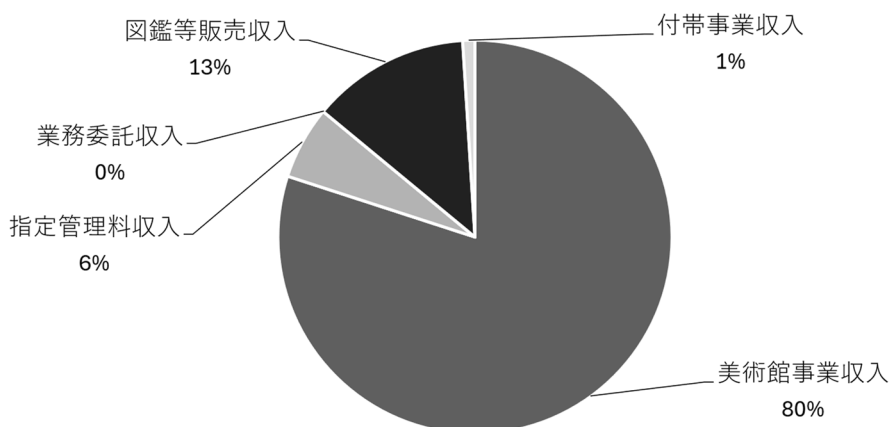


図3. 財団の2024年度収支予算書・事業収益内訳

出典：公益財団法人徳間記念アニメーション文化財団ホームページより筆者作成

られる。一方、三鷹市からの指定管理料は年間約5000万円であり、事業収益全体の約6%となっている。

そうした中、コロナ禍では入場者数が激減した。2020年度は経常収益が激減する一方で経常費用は例年通りであったため、3億7000万円の赤字となった。これを受けて、三鷹市は施設修理・修繕費用に充てるための積立金のうち3億5000万円を切り崩してそこに充てた。そこで三鷹市はそれを埋めるクラウド・ファンディングを2度実施し、1度目（2021年7月15日～2022年1月31日）では目標の1000万円を大きく上回る4164万5389円が集まった一方、2度目（2022年10月11日～12月31日）では目標2000万円に対して882万7000円しか集まらなかった。しかしこうしているうちにコロナ禍は落ち着き、美術館への入場者が帰ってきたことで、同財団の事業収益は例年並みまで回復した。

3. 公益法人の将来：財務3基準の課題と改革という観点から

私のプレゼンテーションに対し、徳間文化財団の中島清文氏から「公益財団法人はいずれ終わりゆくことを前提とした制度設計だ」という印象深いコメントをいただいた。これを受けて、私は公益法人の将来を財務3基準の課題と改革という観点から考えてみた。

公益法人制度における財務3基準は、①収支相償、②公益目的事業比率、③遊休財産額保有制度において、公益法人の財務関連基準として規定されているものである。①収支相償については、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第14条に「公益法人は、その公益目的事業を行うに当たり、当該公益目的事業の実施に要する適正な費用を償う額を超える収入を得てはならない」とある。②公益目的事業比率

については、同法第15条に「公益法人は、毎事業年度における公益目的事業比率が100分の50以上となるように公益目的事業を行わなければならない」とある。③遊休財産額保有制度については、同法第16条に「公益法人の毎事業年度の末日における遊休財産額は、公益法人が当該事業年度に行った公益目的事業と同一の内容及び規模の公益目的事業を翌事業年度においても引き続き行うために必要な額として、当該事業年度における公益目的事業の実施に要した費用の額を基礎として内閣府令で定めるところにより算定した額を超えてはならない」とある（筆者により条文の一部を省略）。

森（2024）によれば、特に①が公益法人にとって負担になっている。要するに費用を超える収入を得てはならないという収支相償の原則によって、公益法人に剰余金が発生した場合には最長2年間でそれを解消することが求められている。そのため、公益法人は剰余金を成長事業に充てることができず、結果的に中長期的な成長は阻害されている。そうすると、公益法人はいずれ縮小・解散へと向かっていくことになるのだ。

これを受けて、政府は新制度の整備を進めている。①収支相償を中期的収支均衡へと改称する案であり、これにより、当該事業年度の収入と支出を比較して過去４年間に赤字があれば、赤字と通算できるようになる。また、公益目的事業ごとに判定していた収支均衡を、公益目的事業全体で判定できるようになる。さらに、剰余金が発生した場合、２年ではなく５年間で解消できればよいということになる（図４）。

公益法人もその一部である非営利組織は、決して稼いではいけないわけではない。にもかかわらず現行制度では短期的な収支均衡に縛られてきたことから、新制度の下では中長期的な成長に向けた行動が促されることが期待される。

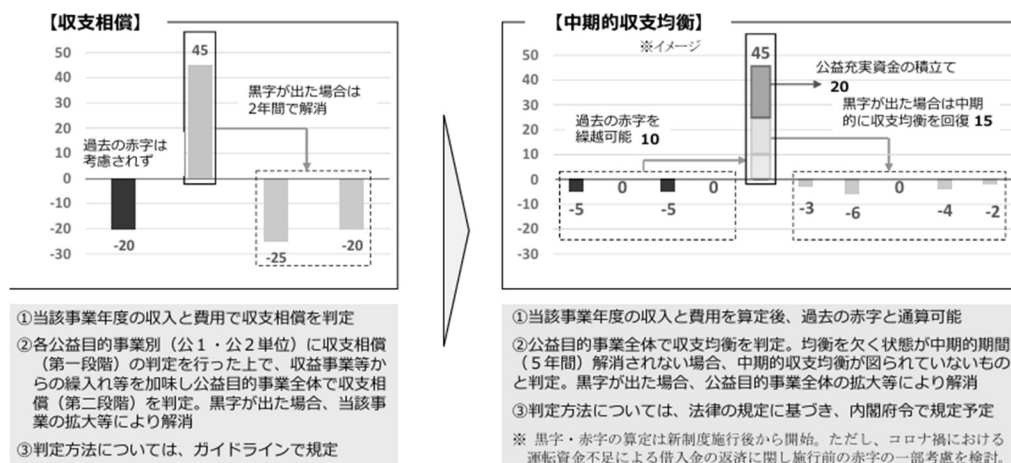


図4. 収支相償から中期的収支均衡への新制度案

出典：内閣府大臣官房公益法人行政担当室（2024：3）

4. おわりに

非営利組織は、稼いではならないのではなく、稼いだ分を分配しないというだけである。非営利組織には、むしろその運営の基盤たる資金の調達に注力し、社会的に有意義な活動の持続性を高めていくことが肝要である。美術館運営による事業収益によって支えられている徳間文化財団の活動には、一層厳格な財務基準が課せられる公益財団法人であるということが成長のネックになっていると考えられる。厳しい収支相償のルールが将来を見通し難くしている中で、2025年4月の制度改正のインパクトを私としても注視していきたい。

大学院修了後、政府系金融機関に就職する予定の私にとって、世間一般の思い込みを疑い実態を知ることの重要性を学べたのは本講義からの大きな収穫であった。非営利組織について、本講義に特徴的な反転授業によってまず体系的に学び、ケーススタディを通じてその経営実態を知ることによって、その課題と改革の方向性を考えることができた。

大学院では、就職先で私が配属される予定の農林水産分野のこともかなり学ぶことができたが、その実態に関するケーススタディはこれからである。就職後も本講義の手法を応用し、農林水産分野の理論と実践の知識習得に努めつつ、現場に入っていつて実態把握をし、その将来について真摯に考えていきたい。

<参考文献>

公益財団法人徳間記念アニメーション文化財団ホームページ <https://www.ghibli-museum.jp/> (2024年7月15日閲覧)。

鈴木文彦 (2018) 「自治体財政改善のヒント (第27回) 「負担付き寄贈」の対価で得る「運営権」自治体の負担なく整備したジブリ美術館」、『日経グローバル (341)』、44-45頁。

内閣府大臣官房公益法人行政担当室 (2024) 「新しい時代の公益法人制度の在り方に関する有識者会議：第2回FU会合事務局説明資料①財務規律の見直しについて」 https://www.koeki-info.go.jp/regulation/pdf/20240710_02_1shiryo.pdf (2024年7月16日閲覧)。

森智幸 (2024) 「2025年公益法人制度改革の全貌：財務3基準の大幅変更で何が変わる？」 <https://www.mori-cpaoffice.com/20240707#a11> (2024年7月16日閲覧)。

【特集 HOPS の教室から】

What Predecessors Teach Us About “Racial Justice” - From the Classroom of Practical English Seminar II -

HONG Sujin *

1. Introduction

In the Practical English Seminar II (英語実務演習Ⅱ) class, students can have opportunities to discuss gender and racial equality together and talk about why we have to overcome all of the problems in our society.

According to my experience, this class was offered with the premise that it would be taken by students from the Hokkaido Public Policy School (HOPS), so as a student at the Graduate School of Law, I took the class as a cross-disciplinary course. There were ten students in the class, including not only Japanese students but also Chinese and Korean students, and the diversity of backgrounds from each student allowed them to share different opinions on the same question.

The books that the instructor Professor HJ Naomi Chi decided to use in her class were *Black Like Me*, written by John H. Griffin, which describes the real life of African American people who lived in the Deep South in the 1960s, and *Yellowface*, written by R. F. Kuang, which tells the story of a promising Asian woman writer and her friend. Essay-style nonfiction and novels were chosen so that students could read books written in English more easily. Each student is required to write a simple opinion after every class, and students can choose to write their essay in Japanese or English, whichever they prefer. To get a semester grade, students are required to write their own essay twice, following the themes that are given in advance. Students are also allowed to create their own essays in both languages so they can have the opportunity to write academic papers in foreign languages.

In the class, professor gives a lecture to enhance students' understanding because the content of the class is focused on the situation in the U.S. and Northern American cultures. For example, she introduced the Civil Rights Act in the U.S. before reading *Black Like Me*. She also provided information about the racism against Asian people, with examples from famous movies and dramas made in Northern American countries. Additionally, she prepared a special lecture given

* Master Course Student at the Graduate School of Law, Hokkaido University.
E mail: sujin.hong.b0@elms.hokudai.ac.jp

by Dr. Dorota Szelewa, an assistant professor at University College Dublin, who specializes in gender and politics, in the context of Eastern European countries. In that special lecture, Dr. Szelewa introduced us to the meaning of “Social Investment Strategy,” so students could discuss the possibility of applying that concept to the contexts of Far East Asian countries like Japan or Korea.

I think the flow of “Lecture about the main topic of the book,” “Reading a well-written book,” “Discussion,” and “Writing papers” in this class is perfect coursework for students who want to learn more about inequalities and make the world a better place in the future. Students are often required to read a lot of pages in English, so they must struggle to meet deadlines for not only their presentations but also their papers during and after class. However, as a student who was excited to learn about the world during her class, I would highly recommend taking her class, especially for those who are strongly interested in social inequalities and justice.

2. The books used in this class

2.1 *Black Like Me* (John H. Griffin)

First, students need to read *Black Like Me*, which describes racial problems in the southern area of the U.S., such as racial segregation and sexual harassment against African American women. The book enabled me to understand how the policy of local governments can shape the awareness and attitudes of the residents.

One day in the 1950s, Mr. John H. Griffin, a journalist from Texas, spontaneously decided to disguise himself as an African American man and visit the Deep South states, because “the southern negro will not tell the white man the truth,” as he said. Despite strong opposition from his friends and family, he visited the southern states, where he faced racial problems, from bathroom segregation to lynching and terror against African Americans, such as the Parker lynch case. He was confused by the fact that the white people in the southern states, who were friendly and warm to other white Americans, were extremely hostile to African Americans. Through this discrimination, Mr. Griffin gradually became aware of the social-level inequalities against African Americans, as well as the strong unity of African Americans in fighting back against the hate from white people.

There was not only violence against African Americans but also the prejudice white people held. Mr. Griffin realized that many white people in the southern states believed that African Americans were not the same as human beings, so it was considered justified to view African Americans as if they were animals. When he hitchhiked and rode in a stranger's vehicle, white men who allowed Mr. Griffin to ride in their cars expressed their negative and inferior attitudes, especially towards the sexual lives of African Americans. Mr. Griffin was sickened at heart by the overwhelming hate against him from white people.

In the final chapter of the book, Mr. Griffin finally returned to white society. He determined to publish his book and share his experience as an African American on the radio and television to inform Americans of the fact that discrimination and bullying against African Americans still existed in the Deep South, despite the Emancipation Proclamation issued by Abraham Lincoln.

The context of the book reminded me of the Black Lives Matter movement. In 2020, George Floyd, an African American man aged forty-six, was murdered by a white police officer while shouting “I can’t breathe,” even though he did not have any weapons on him at that moment. Of course, today, there are no visible segregation laws or Alien Land Laws enacted in California, but racial injustice and prejudice toward racial minorities remain invisible, and many people are suffering from hate. For example, according to the Federal Bureau of Prisons in the U.S., discrimination in the punishment for crimes has been frequently pointed out. Additionally, according to the United States Census Bureau, Black Americans account for 38.9% of the inmate population in prisons, though they only constitute 13.7% of the total U.S. population. As the Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA) has noted on their website, not only is there a higher percentage of African Americans being sentenced to prison, but experts are also concerned about the higher rates of illicit drug use among African Americans.

We had the first African American president, and now we have our first female African American vice president. The fact that we now have great African American leaders is worthy of being called a huge progress for humanity. However, on the other hand, how can we address the numerous problems ordinary African Americans still face? Many African American families remain economically disadvantaged, and they are exposed to high levels of crime and drug use. African American women are racially and sexually abused, as depicted in a scene from the movie *The Color Purple*. Throughout her class, students can learn why African Americans suffer from these social problems. The experience of reading *Black Like Me* in this class helps students become more aware of structural inequalities and enables them to discuss potential solutions.

2.2 *Yellowface* (Rebecca. F. Kuang)

Secondly, a book named *Yellowface* was introduced as the second textbook. The book, written by R.F. Kuang, an American novelist, is a partially autobiographical story of the author as a Chinese American woman. Athena Liu, a promising Chinese American writer, passed away due to an unpredictable accident. June Hayward, an unsuccessful novelist and Athena’s friend, suddenly became the only witness to Athena’s death, and June compulsively decided to plagiarize Athena’s unpublished novel. Her final work is related to Asian immigration history, especially the story of Chinese American laborers during World War I, so June published Athena’s work under the name “Juniper Song,” which sounds like an Asian-style pen name. Athena’s novel, titled *Over the Sycamore*, became a bestselling book, and June gained national

fame from its successful sales.

Compared to *Black Like Me*, *Yellowface* satirizes contemporary American racism, especially ignorance toward Asian people. In the book, June does not feel much guilt about her plagiarism. While some Asian writers, like Adele Sparks-Sato, suspect that *Over the Sycamore* was plagiarized, June continues to justify herself. For her, Asian people were invisible.

Students understood the difference between “visible discrimination” and “invisible discrimination” by using these two books about African Americans and Asian Americans. When it comes to visible discrimination, toward Black people, they often face the danger of physical violence or sexual harassment. In contrast, invisible discrimination, which affects Asian people, is mostly expressed through deliberate ignorance, as seen in the story of Athena and June in *Yellowface*.

Before reading *Yellowface*, a lecture was given related to the famous prejudice towards Asian people in several movies made by North American countries. In *Breakfast at Tiffany's*, a famous American romantic comedy film from the 1960s, Mickey Rooney played Mr. Yunioshi, a stereotypical Japanese male character. In the film, Mr. Yunioshi is primarily portrayed as a man no one would want to be close to, and who is narrow-minded. Additionally, the characters in the film frequently referred to Mr. Yunioshi as "Jap," a derogatory abbreviation for Japanese people. Throughout the lecture, before reading the book, students could understand the history of "passing" in relation to Asian people.

3. What I learned from this class

There were so many things I learned from this class, but in short, I especially developed my own worldview as a student who wants to be a researcher and study abroad in the future. I am currently researching the migration integration policies of Japanese local governments, and the contents of this class gave me ideas on how racial majorities should build relationships with people who are racially minorities. Most Far-East Asian countries, such as Japan, South Korea, and Taiwan, are now seriously considering opening their borders more broadly and accepting more immigrants as a solution to the problem of the continuously decreasing laborers, especially in rural areas. For example, in Hokkaido, the largest racial minority is now Vietnamese. This is because most Vietnamese people obtain visas as Technical Intern Trainees and work at factories or farms, which are mainly located in rural areas. Not only Vietnamese, but also other Southeast Asian people, such as Indonesians and Myanmar people, are increasing at an accelerated pace. Compared to Koreans or Chinese people, who have been the traditional major racial minorities in Japan for a long time, Southeast Asians tend to be more distinguishable from Japanese people, especially in terms of their ethnic characteristics such as skin color and traditional culture. This means that understanding racial issues in North American countries is now meaningful for Asian

developed countries, which have recently begun to set immigration policies more seriously.

This class gave me a chance to reconsider what racial justice is and what we should do as the majority in a nearly homogeneous country. Throughout the class, I learned that racial justice is not only an issue between White people and African Americans, but it can also be a problem between Far-East Asians and other ethnic minorities in our towns and countries. We must work together to overcome all these kinds of injustices.

4. Conclusion

As I wrote above, there are reasons to take this class, especially from the perspective of learning about human rights and racial justice. Not only that, but for every student who may read this article, this class is very worthwhile for three reasons.

First, Prof. Chi often shared her own experiences as a Korean Canadian woman with the students, so they could better understand the circumstances and cultures of North American countries. For example, in the last part of *Black Like Me*, she briefly explained what the television program *60 Minutes*, made by CBS, is, and this helped students understand the content better because students had no prior knowledge of it. Hence, the class can also be helpful for students who want to learn more deeply about North American cultures.

Second, the class requires students to read a lot of pages of the book in English for discussion during each class, so students can improve their reading speed in English throughout the semester. Not only are their reading skills enhanced, but also their writing skills are improved through educational activities in her class. Students who hope to study abroad, such as in the U.S. or the U.K., might not want to miss any opportunity to enhance their English skills.

Finally, the discussion experience not only enhances students' critical thinking skills, but also helps form their perspectives on society. In this class, we students could debate with our classmates and exchange views on racial injustices. As a foreign student who participated in this class, I would like to say it was my best experience to discuss why we should fight back against various injustices in our society and the world together.

Despite the diversity of nationalities, many students have a desire for the progress of society and want to pursue careers that can help people's daily lives, such as becoming a civil servant or a researcher, in the HOPS and Graduate School of Law at Hokkaido University. Of course, it could be important to study hard in other subjects, such as constitutional law or policy theories, to pass the civil service examination. However, I think students who truly hope to create a better world should deeply reconsider what the concept of justice really is and what we should define as justice.

References

Census Bureau QuickFacts. (2023). *QuickFacts: United States*. <https://www.census.gov/quickfacts/fact/>

- table/US/RHI225223. (last accessed on December 20, 2024).
- Federal Bureau of Prisons. (2023). *BOP statistics: Inmate race*. https://www.bop.gov/about/statistics/statistics_inmate_race.jsp (last accessed on December 20, 2024).
- Japan International Trainee & Skilled Worker Cooperation Organization (JITCO). *What is the Technical Intern Training Program?* <https://www.jitco.or.jp/en/regulation/index.html> (last accessed on December 20, 2024).
- Griffin, J.H. (1962). *Black Like Me*. New York: Signet, C.
- Kuang, R.F. (2023). *Yellowface*. HarperCollins.
- Substance Abuse and Mental Health Services Administration (2022). *2022 National Survey on Drug Use and Health (NSDUH) Releases*. <https://www.samhsa.gov/data/release/2022-national-survey-drug-use-and-health-nsduh-releases> (last accessed on December 20, 2024).

【特集 HOPS の教室から】

法政策から私自身の価値観を見つめ直す — 現代労働法政策の授業紹介 —

前田 由美子*

1. はじめに

現代労働法政策は、夏季集中講義として隔年で開講される授業である。この授業では、長谷川珠子先生（福島大学）のご指導の下、教室でのディスカッションを通じて自分の意見を振り返るというプロセスを踏みつつ、これからの労働法政策のあり方を考える。私は法学部出身ではないが、歴史に学び、現在地を認識し、未来につながる法政策を考えるエキサイティングな授業であった。

そう感じたのは次の理由による。第一に、授業のテーマが、今誰もが直面する、あるいは直面する可能性のある雇用差別とハラスメントの問題であった。例えば、1986年の雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律（男女雇用機会均等法）施行3年後に民間企業に就職した私にとって、その改正の経緯や判例は自分史と重なるものがあった。第二に、受講者は公共政策大学院と法学研究科の大学院生から構成され、就職活動中の者、雇用者や被雇用者たる社会人学生、法学研究者などそれぞれの立場からのさまざまな意見に刺激を受けることが多かった。さらに、長谷川先生の進行により教室では和やかな雰囲気醸成され、柔軟な思考で法律と自分の価値観との関係を見つめ直すことができた。本稿では授業の内容を紹介する。

2. 授業の進め方

本授業の到達目標の1つは、法制度や現状を理解した上で自分の意見を明らかにし、それを他者に伝え、理解してもらうための能力を習得することである。そのため、レポートを書くことや、皆の前でプレゼンテーションをすることも重要な要素であり、その方法について丁寧な指導が受けられることもこの授業の大きな魅力である。2024年度の授業は、7月20日及び9月9日から12日までの計5日間にわたり、各回2～4講時（3コマ分）に行われた。

初日（7月20日）は、労働法の全体像や雇用差別に関連する法制度の講義を受けた。

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第20期）
E mail: maeda.yumiko.o3@elms.hokudai.ac.jp

講義は労働法の基礎知識を前提としているが、基本的な用語については授業内で確認する。例えば、「不利益取扱い（差別的取扱い）」と「ハラスメント」の違い、短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律（パート有期法）第8条の不合理的な待遇を禁止する均衡待遇規定と同法第9条の差別的取扱いを禁止する均等待遇規定の違いなどである。これらについては、法学未修者でも教科書を予習することにより十分キャッチアップすることができる。

また、授業では、雇用分野における性差別禁止に関する法制度の変遷にも注目した。1947年に制定された労働基準法は、第4条で男女同一賃金の原則を定めている。しかし、それ以外の男女差別の禁止に関しては、1985年の男女雇用機会均等法の成立を待たなければならない。この間、いくつもの性差別問題が提訴されたが、賃金以外の性差別を禁止する法律上の規定は存在しなかった。裁判所は、日本国憲法第14条第1項（「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」）から導かれる男女平等取扱いの原則が、民法第90条（「公の秩序又は善良の風俗に反する法律行為は、無効とする」）の「公の秩序」の一内容であると解釈した上で、性差別の慣行は同条に反して無効あるいは違法であるとしてきた。こうして判例法理が確立した末に、男女雇用機会均等法の立法化に至ることになる。原告らが戦ってきた長い時間の重みを感じずにはいられない。

初日の終わりには、受講者が担当したいテーマを選び、テーマごとに長谷川先生から提示される法律や裁判例に基づいて、各自が報告の準備を行う。必要な資料（例：最高裁判所民事・刑事判例集など）は、法学部の法学政治学資料センターで閲覧でき検索のサポートを受けることもできる。

9月の回では、受講者が各担当テーマについて30分程度で解説し、その後ディスカッションを行うという流れで進行した。その内容の詳細は次章で述べる。

最終日（9月12日）、私たちは北海道大学を開催校とした日本労働法学会プレ報告会に、長谷川先生のお取り計らいでオブザーバー参加する機会を得た。これは学会大会報告の予行演習のようなものである。2024年度のテーマの1つである高年齢者雇用安定法に規定されている定年制について、他大学の研究者や実務家も加わって熱い議論が行われ、理論が研ぎ澄まされていくさまを目の当たりにすることができた（プレ報告会の内容は、2024年10月26～27日に京都産業大学で開催された日本労働法学会大会で報告された）。

3. 報告テーマ

労働法政策の授業で採り上げられたテーマは、以下のとおりである。

- ① 労働基準法第3条（均等待遇）及び第4条（男女同一賃金の原則）
- ② 男女雇用機会均等法の制定経緯と運用実態

- ③ 育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（育児・介護休業法）の理念と実態
- ④ セクシュアルハラスメント、パワーハラスメントなどの規制方法
- ⑤ 非正規雇用(1) 労働契約法第18条（無期転換ルール）及び第19条（雇止め）
- ⑥ 非正規雇用(2) パート有期法第8条及び第9条
- ⑦ 非正規雇用(3) 労働者派遣法
- ⑧ 高齢者雇用（高年齢者等の雇用の安定等に関する法律等）
- ⑨ 外国人労働者（外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（技能実習法）等）
- ⑩ 性的少数者（性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に関する国民の理解の増進に関する法律）

受講者は、自らが選択したテーマについて制度の概要や裁判例などを30分程度で解説する。その後、受講者自身が授業で議論したい点を提示して皆でディスカッションを行い、長谷川先生からコメントをいただいた。

4. ディスカッション

ここでは、教室でのディスカッションの要諦を紹介する。

4.1. 育児・介護休業法

育児・介護休業の必要性は、総論としては誰もが納得するところである。問題は、休業取得者の業務を代替する労働者の負担の増加にある。その対策として、一部の大企業では自社財源で休業取得者以外の同僚に手当を支給しており、中小企業が同様の取り組みを行う場合には国が助成金を支給している（厚生労働省および都道府県労働局は、「育児休業や短時間勤務の利用期間中の業務代替を支援します」というチラシを配布している）。しかし、社会人学生からは、そうした支援の仕組みが存在するにもかかわらず、実際には職場の同僚へのしわ寄せが極めて深刻であることが語られた。官公庁では年度初めに職員数を確定していて年度途中での増員はほぼ不可能であり、また休業期間が短い場合に代替要員を充てることはかえって引き継ぎ業務を増やす。

授業では当初、休業取得者の不利益取扱いに注目していたが、非取得者こそ不利益を被っているという声も無視できない。私は、漠然と法は弱者を守るものだと思っていた。しかしそもそも誰が弱者なのだろうか、法は平等（equality）であるべきなのか、公平（equity）であるべきなのか、あらためて考えている。

4.2. ハラスメント

授業では、職場のハラスメントのうちパワーハラスメントを取り上げた。

労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律（労働施策総合推進法）第30条の2第1項は、パワハラを、① 優越的な関係を背景とした言動であって、② 業務上必要かつ相当な範囲を超えたものにより、③ 労働者の就業環境が害されるものであり、①～③までの要素を全て満たすもの、と定義している。しかし、まず「業務上必要かつ相当な範囲」の線引きが難しい。また、被害者である労働者が事業主から「それはパワハラではない」と反論され、逆に退職に追い込まれる恐れがある。一方で、パワハラ問題に日々直面している社会人学生からは、労働者が何かにつけてパワハラだと主張する事例も示された。

労働施策総合推進法第30条の3第3項・第4項は、パワハラ問題に対する関心と理解を深めることは事業者と労働者双方の責務だとし、事業主にはパワハラ防止措置を求めている。私が職場で働いていた頃、今ではとても許容されないハラスメントの価値観がまん延していたが、それが問題だと考えることはなかった。法律ができた今、まずは誰しもがハラスメントについて謙虚に学ばなければならないことを痛感する。労働施策総合推進法第30条の2第1項に基づき、大企業では2020年6月1日から、中小企業では2022年4月1日から、パワハラ相談窓口の設置が義務化されたが、労働者にとって相談のハードルは高い。法令を整えることももちろん重要だが、相談窓口に誰もがアクセスできるようにするということに法政策が関心を持つことも重要だ。

4.3. 外国人労働者

私が担当したテーマだが、議論を進める上で難しさを感じたのは、受講者の中に外国人労働者と交流したことのある者がいなかったことである。ただ、これは多くの日本人の現実であろう。私は現在、外国人技能実習生に対し日本語習得支援を行っていることから、授業では技能実習生に重点を置き、私自身の体験を紹介しつつディスカッションを行った。

日本では、すでに1960年代には外国人労働者のニーズが存在していたものの（独立行政法人労働政策研究・研修機構 2009：8）、単純労働者の入国は認めてこず、技能研修という形で容認したのが1981年（出入国管理令の一部を改正する法律（昭和56年6月12日法律第85号））、在留資格「技能実習」の創設が2009年（出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律（平成21年7月15日法律第79号））、そして技能実習法の施行は2017年（外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（平成28年11月28日法律第89号））という後追い型の経緯を辿った。同法第1条も、目的を「人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識の移転による国際協力を推進すること」としており、労働力確保を明確には述べていない。

外国人技能実習制度は技術移転を目的としているため、1つの技術に習熟する必要があるとして転籍は原則認められない。「このような転籍制限の存在が、実習実施者

と技能実習生との間に過度な支配従属関係を生じさせ、様々な人権侵害を発生させ」た（法務省 2023：16）。また、技能実習生には労働関係法令が適用されるが、法令違反は後を絶たない。孤立に追い詰められた技能実習生の中には、失踪するケースもある（石黒 2022：69）。この技能実習制度は2024年に発展的に解消され、出入国管理及び難民認定法及び外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の一部を改正する法律（令和6年6月21日法律第60号）により、外国人の育成就労の適正な実施及び育成就労外国人の保護に関する法律（育成就労法）になったが、自由権規約委員会が「強制労働」（Human Rights Committee 2022：9）と指摘した実態は、果たして解消されるのだろうか。

受講者からは、育成就労外国人の日本語能力について質問があった。育成就労法は、就労開始時や特定技能1号への移行時などのフェーズごとに必要とされる日本語能力の水準を明示している。もちろん労働衛生安全上一定の日本語能力は必要であるが、日本語の習得に前向きではなく、かつ十分な学習時間を確保できない育成就労外国人も存在する中、現実にはどこまでの日本語能力が必要なのか現時点では確証がない。今後、法律を運用しつつ検証していく必要がある。

育成就労法は育成就労生が「地域に根付き共生できる制度」を目指している（出入国在留管理庁ホームページ）。また、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（2024）は、「日本人が、共生社会の実現について理解し協力するよう努めていく」とし、地域社会で共生していくために皆の行動変革を求めている。これまで移民問題にしっかりと向き合っていかなかった私たちは、現実にかかるさまざまな課題を乗り越えることができるのだろうか。

5. おわりに：私の今後のアクションとともに

この授業を通じて私が学んだのは、労働法は基本的に使用者に義務を課しているにもかかわらず、労働者にも義務を負わせるような実態が生じているということである。例えば育児・介護休業法は非休業取得者に休業者の業務を引き受けさせている。こうした問題は法律を運用していく中で出てくるものであり、現場で解決できるものもあるだろう。私自身、利害関係者それぞれの立場や考え方を理解するよう努めていきたいと思う。

しかし、法律自体に問題があるケースもある。技能実習制度では人権侵害が報告されているが、法律の目的が技術移転による国際協力であって、1つの技能に習熟するため転籍ができないという縛りがあり、「実習実施者と技能実習生との間に過度な支配従属関係」が生じたことも要因である（法務省 2023:16）。紛争解決には、法律の解釈論にとどまらず、立法論や政策論の視点を入れていく必要がある。

私の研究テーマは外国人との共生に向けた課題解決である。これまで私は外国人の窮状に同情を寄せていたが、エンパシー（共感）が欠けていた。外国人、日本人とい

う立場ではなく、法律とも対比しつつ本質的な問題を追求したい。そして、たとえ時間がかかるとしても、法律が追い付くまで、現場の問題点をレポートし、関係機関に意見を述べるなど声を挙げ続けたい。

私は当初、この授業は短期集中なので途中で落ちこぼれるとついていけないのではないかと不安だった。しかし、労働法政策の観点から現実の労働問題にアプローチし、法理論を学び皆でディスカッションする長谷川先生の授業にたちまち惹き込まれ、充実した時間を持つことができた。法学研究科からの受講者に法律解釈の手本を示していただいたことも、とても参考になった。長谷川先生と受講者のみなさんに感謝したい。

そして、授業開始時の懇親会でざっくばらんに先生や受講者と交流できたことが、労働法政策についてより深く考える大きなモチベーションになったことを付け加えておきたい。

<参考文献>

石黒大貴（2022）「日本における外国人の労働：技能実習制度に見る『分断』」、熊本大学法学会『熊本法学』、156号、69頁。

小野寺信勝（2022）「解雇、未払い賃金」、『お隣は外国人 北海道で働く、暮す』、北海道新聞社、94-99頁。

外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（2024）『外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和6年度改訂）』、2頁。

上林千恵子（2024）「外国人労働者受け入れ制度の改革～技能実習制度・特定技能制度の見直しと育成就労制度の導入」、労働調査協議会『労働調査2024.4』、10頁。

出入国在留管理庁ホームページ「改正法の概要（育成就労制度の創設等）」https://www.moj.go.jp/isa/01_00461.html（2024年12月1日閲覧）

田辺国昭・是川夕監修、国立社会保障・人口問題研究所編（2022）『国際労働移動ネットワークの中の日本 誰が日本を目指すのか』、日本評論社、61-70頁。

独立行政法人労働政策研究・研修機構（2009）「外国人労働者の雇用実態と就業・生活支援に関する調査」、『JILPT 調査シリーズ（No. 61）』、8頁。

早川智津子（2020）『外国人労働者と法一入管法政策と労働法政策一』信山社。

法務省（2023）『技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議最終報告書』。

水町勇一郎（2024）『労働法（第10版）』、有斐閣。

Human Rights Committee. (2022). *Concluding observations on the seventh periodic report of Japan*.

【特集 HOPS の教室から】

環境分野における「準政府」の政策調整を評価する — NGO/NPO 経営論の授業紹介 —

宮本 遥香*

1. はじめに

HOPSの展開科目で、樽見弘紀先生ご担当のNGO/NPO経営論では、まず前半において、受講者が非営利組織に関する概説をオンラインで聴講し、その後教室での議論を通じてそれぞれの理解を深めた上で（「反転授業形式」）、後半において、任意の非営利団体等について多様な観点から各々事例研究を行い、教室で成果を報告し合って皆で議論をした。

本講義の指定図書であるドラッカー（2007）は、平易な文体かつ的確な言葉選びがなされているのが特徴だが、それをよく読み、各自で調査・分析したことを文章化する作業を通じて、私は非営利組織経営の基礎知識を身につけることができた。

本稿では、NGO/NPO経営論の授業紹介をするとともに、その中で私が事例研究を行った「EPO^{エポ}北海道」の組織や活動について報告したい。事例研究に当たっては「EPO北海道」にヒアリングを実施し、極めて貴重なご示唆をいただいた。

2. EPOの組織と活動

2.1 背景：準政府組織とは

私がEPO（Environmental Partnership Office）を取り上げたのは、準政府組織（semi-governmental organization / quasi-governmental organization）について考察するためである。NGO/NPO経営論で学んだ通り、非営利組織と営利企業の上に社会企業や社会起業家が位置付けられるように、非営利組織と公的組織（国や自治体）の間には準政府組織が位置付けられる。私は樽見先生にご指導いただきながら、そのことを図1のように整理した。

EPOは、環境省が環境教育等促進法第19条に基づいて設置したものである（EPOホームページ「EPO北海道について」）。EPOには全国的なネットワークがあり、そのうち北海道地方を所管する「EPO北海道」は正式名称を「環境省北海道環境パートナー

* 北海道大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程在籍（第19期）
E mail: wagashi212fla@eis.hokudai.ac.jp

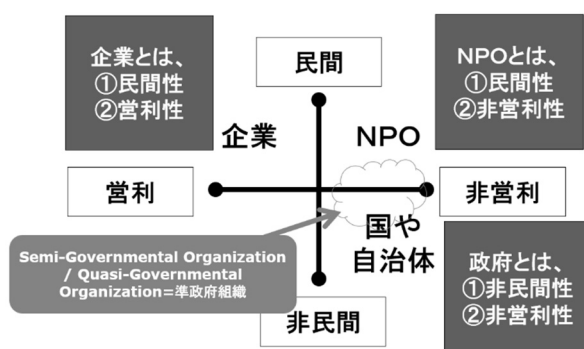


図1. 準政府組織

(出典) 筆者作成

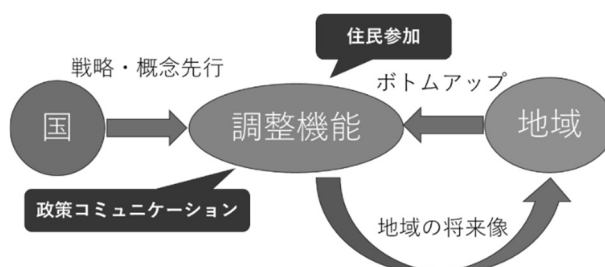


図2. 「調整役」を担うEPO

(出典) 筆者作成

シップオフィス」という。「EPO北海道」は環境省の直轄事業で、いわば政策コミュニケーションとして（「環境省環境パートナーシップオフィス/北海道地方ESD活動センター」パンフレット）、北海道の各地域と環境政策をつなぐ重要な調整役を担う。このことについて、「EPO北海道」へのインタビューに基づき私は図2のような図を作成した。

2.2 EPO立ち上げの経緯

「EPO北海道」立ち上げの最大の動機は、中央省庁と地域課題のミスマッチだった。当初、非営利組織からは、政府の一事業という位置付けでは政府の予算・意思決定・人事に従わなければならないため、非営利組織が自律性を失い「安上がりの政府」の手段（川村 2001：77-80）に堕することになってしまうのではないかという懸念があった。「EPO北海道」及びその基になった北海道環境財団（HEF）立ち上げの経緯について、私は図3のように整理した。

「EPO北海道」の最大のミッションは、政策コミュニケーションとして地域と環境政策をつなぐことである。実際のところ地域の人々は国の政策や法令改正の状況、制度動向などをあまり意識していないため、「EPO北海道」が国の政策を分かりやすく説

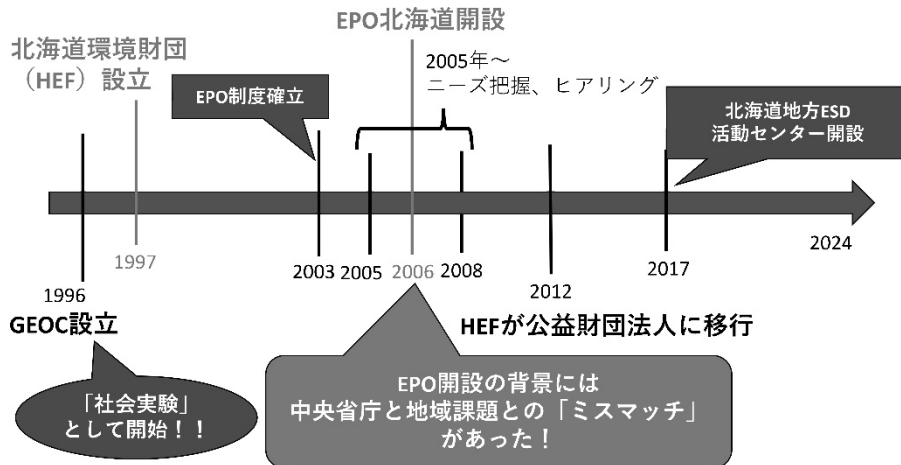


図3. 「EPO 北海道」 立ち上げの経緯

(出典) 筆者作成

明し、一般からは理解されにくい政策を具体的な施策や行動として実装し価値転換する機能を担う点が重要である。立ち上げ初期に重要だったのは「とにかく現場に赴き、たくさんの人の話に耳を傾けること」だったそうだが、EPOの神髄は「対話」であり、それは活動がプロジェクト・ベースとなった現在も変わらない。

現在の「EPO 北海道」が重点を置くもう1つのミッションは、気候変動教育の推進である。近年、環境政策の実効性をいかに高めるかに注目が集まったことで、気候変動教育の推進機能が「EPO 北海道」に付与された。求められるのは「普及啓発ではなく、人を動機付けること」である。両ミッションに共通するのは、当事者と一体になって取り組み社会の変容を目指すことである。

2.3 「EPO 北海道」の活動戦略

北海道の地域課題に取り組む手法は、対話を核とした中間支援による協働の促進だ。ここで言う中間支援は、資金提供や人材派遣ではなく、対話や合意形成に関するノウハウや情報の提供、事業者への伴走支援を指す。インタビューによると、そこで必要なのは「議論と現場の往復」である。担当者と地域事業者が連絡を取り、成功と失敗を共有し本音で話せるようになるまで信頼関係を築く。その成功体験を積み上げていくことで、「経験に基づいたセオリー」に辿り着く。

協働は、アーンスタイン（1969）によれば最も高度な「市民の権利としての参加」形態である（環境省・地域活性化に向けた協働取組の加速化事業・成果とりまとめタスクフォース『環境保全からの政策協働ガイド：政策をすすめたい行政職員に向けて』、2018年2月）。

ここで特に有効なのは、「協働ガバナンスモデル」である。そこにおいて中間支援

に階層的な指示系統は存在せず、対等な関係性かつ非公式のネットワークが存在するだけである。その中心にいるEPOは、「チェンジ・エージェント機能」を果たす（図4）。チェンジ・エージェント機能には、①「変革に向けて刺激を与え、関心を引き起こす」変革促進、②「活動主体の思い込みを解きほぐす」問題解決提示、③問題の発見・課題の定義づけ・解決の進行の全プロセスで必要であり「各段階で立ち止まって、問いかけを行う」プロセス支援、④「資源（人材、資金、知識、技術、専門性、関係者の時間・エネルギー・協働の意思など）の組み合わせを考える」資源連結（環境省・地域活性化に向けた協働取組の加速化事業・成果とりまとめタスクフォース『環境保全からの政策協働ガイド：政策をすすめたい行政職員に向けて』、2018年2月）の大きく4つの働きがある。

地方にあるEPOは通常、競争入札を経た非営利組織などから職員の派遣を受けている場合が多く、「EPO北海道」は全職員が北海道環境財団（HEF）からの派遣である（ホームページ等を参照）。2024年時点の内訳は、フルタイム勤務3名、週4日勤務1名、週3日勤務1名であり、フルタイム換算で4.4人分程度の人的リソースがある。また、全構成員がキャリア採用で、中央省庁勤務経験者や大手ゼネコンなどから転職し高いノウハウやスキルを持つ人が多い。インタビューによると5～10年毎に職員が入れ替わっている状況であることから、「EPO北海道」は、キャリア・パスの中で1つのステップだと捉えられているようだ。

「EPO北海道」の収入源は国とそれ以外で、環境省からのものが99%を占める。独立行政法人環境保全機構（ERCA）の地球環境基金などからの受託業務もあるが、それは1%に過ぎない。また、HEF自体は収益事業を行わず非分配原則に基づく公益財

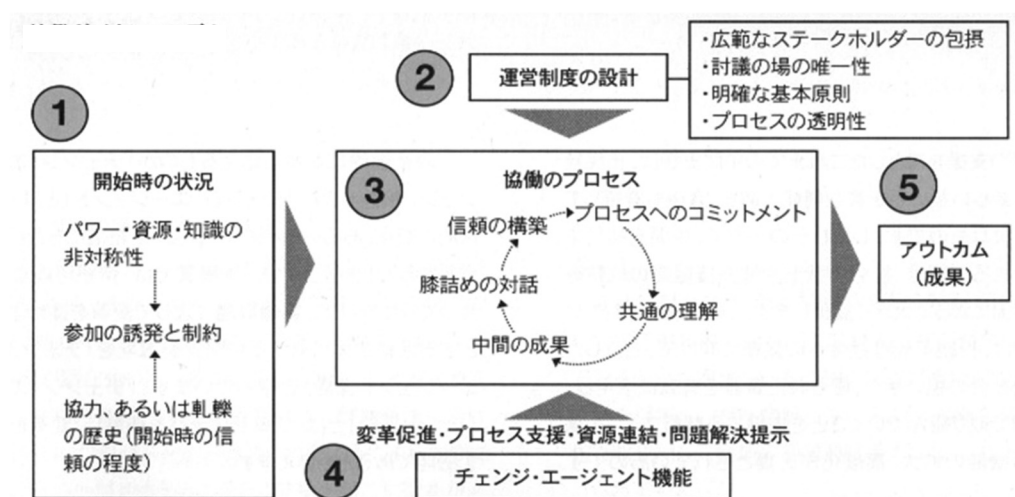


図4. 協働ガバナンスモデル

（出典）環境省（2018）から抜粋

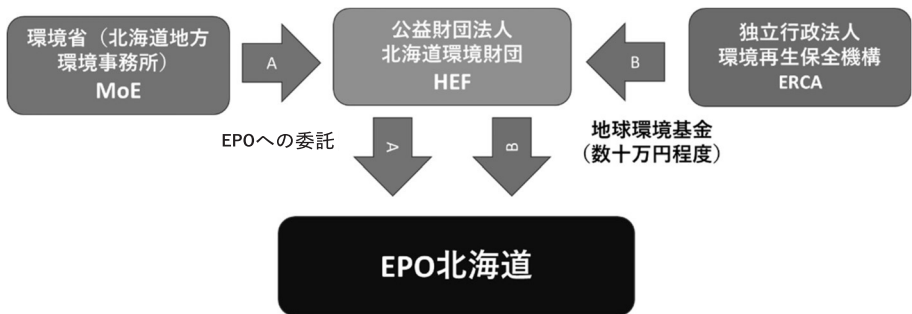


図5. 「EPO 北海道」の資金調達

（出典）インタビュー結果に基づき、筆者作成

団法人であり、資金はHEFを経由してEPOのプロジェクト資金となる。これを整理したのが図5である。

3. 「EPO 北海道」に関する分析

3.1 SWOT分析

私は「EPO 北海道」のSWOT分析を行った（図6）。SWOT分析とは、組織の内部環境（「Strength（強み）」、「Weakness（弱み）」）、と外部環境（「Opportunity（機会）」、「Threat（脅威）」）について、その4つの観点から整理・評価していく手法である（大工舎 2011）。

「強み」として、第1に「俯瞰できる立ち位置」を挙げることができる。「EPO 北海道」は、上位のレイヤー（国）から下位のレイヤー（地域・現場）に至るまでの政策を、俯瞰的に捉えることができる。第2に、「幅広い人脈・関わり」に関して、ジャ



図6. 「EPO 北海道」のSWOT分析

（出典）筆者作成

ンル・分野・立場に関わらず様々な人と会える楽しさがあるということである。第3に、「安定した資金源」は環境省のプロジェクトであることによるところが大きい。確かに財務省の厳しい査定は経なければならないが、資金は環境省により保証されているとも考えられるため、資金調達で悩むことは基本的にない。

「弱み」として、第1に「ノウハウや知識が蓄積しにくい」点が挙げられる。職員の異動が多いため、プロジェクトにとって重要な中間支援のノウハウの継承が難しい。また、ノウハウは個人に蓄積されるため、HEFという組織にそれが蓄積されるということはない。第2に「担い手の不在」に関して、諸課題に対応できるだけの人的・組織的リソースが不十分である。EPO専属の担い手を育成できる環境にない点も、「EPO北海道」の弱みである。第3の「説明責任の難しさ」について、国の直轄事業であるEPOは、毎年度、単年度での説明責任を果たしていかなければならない。しかしながら、中長期的な計画がある中でその成果は常に「一部」に限られざるを得ないため成果は見えずらく、十分に説明責任を果たすことは難しい。この点はインタビューでも切実な声が聞かれた。第4にEPOの業務に必要なスキルが高度な割に、「職員の給料が低い」という点がある。

「機会」として、第1に「多くのニーズの存在」がある。気候変動をはじめとして政策課題は山積みであり、中間支援ニーズが大きいことからEPOが活躍できる場は多くあるというのが当事者の認識である。第2に、特に北海道ではHEF以外に入札の競合がないことが挙げられる。運営主体が変わらないことで、他の地方EPOに比べれば安定した環境にある。半面この点は、関係者にセルフ・コントロールを強く求めるものであり、自律的な経営手腕を問われることになる。第3に、「世界的な環境分野への関心の高まり」は、EPOにとって絶好の「機会」だと言える。

「脅威」として、第1に、特に北海道では「セルフ・コントロール」が強く求められるという点である。第2に「財務省の査定」が挙げられ、特に中間支援ニーズについての説明責任が問われこれを十分に果たせない場合、予算の問題がEPOに降りかかってくることになる。第3に「激動する日本社会」とあるが、ますます複雑化する社会の動きは目まぐるしく、EPOがそれにキャッチアップすることの難しさがインタビューからは窺えた。

3.2 EPO北海道の将来展望

前節で明らかになった課題を踏まえ、「EPO北海道」の将来を3つの視点で展望してみよう。

第1に、EPOの必要性増大である。2023年6月の文部科学省と環境省の共同発表により、環境教育等促進法第24条の2第2項に基づく「環境教育等推進専門家会議」及び同第1項に基づく「環境教育等推進会議」等の検討を経て基本方針の変更が閣議決定され、協働取組方針が強化されたこと（文部科学省ホームページ）を背景に、中間

支援機能の意義が公的に認められつつある。この方針の実現のためには、国がEPOの人材育成と財源確保に乗り出すことを期待したい。

第2に、他省庁への好影響の期待である。地球環境問題が重みを増す中で、EPOへの事業ニーズはますます高まるものと予想される。EPOが好事例となれば、他省庁においても同様の仕組みの意義への理解が進むのではないかと。

第3に、特にEPO北海道の展望として、自然再興（ネイチャーポジティブ）への貢献活動の強化が期待される。地域経済を回し「外貨」を獲得できるのは、北海道の観光資源でもある自然によってであることを踏まえれば、自治体政策や企業活動にも自然再興を組み込んでいくことが必要である。EPOは、今後「自然の「扱い方」を伝えていく活動に注力したい」とのことであった。

3.3 中間支援の評価について

私の事例研究に関し授業で指摘があったのは、中間支援の成果が見えづらいことと、そのような中間支援の意義をどのように評価すべきかということであった。確かに中間支援の成果が見えづらいことは否めないが、それが評価できないというところに直結はしない。

例えば、ラムサール条約に登録された大沼の事例では、「EPO北海道」と函館市にあるNPO（一般社団法人北海道国際交流センター（HIF））との長年の交流が成果を生んだ。地元産業の継続と自然保護の両立に関し合意形成が難航する中、地域と国の諸事情を俯瞰してプロジェクトを進める際に、「EPO北海道」の「寄り添い型支援」（多様な価値観を有する当事者に寄りそって理解や共感を深める方向性）が有効性を発揮し、それが中間支援の手法として確立した（環境省 2021）。具体的な資源投下が見えず成果も捉えづらい「寄り添い型支援」では地道な構えが基本であり（三上 2017）、目的志向の支援がひと段落した現場においてこそ持続的・反復的なそれが求められる（環境省 2021）。本事例についていえば、「ラムサール条約への登録」という目標志向型支援（地域における課題の全体像を描き出し、それを活かして具体的な目標を伴った事業や施策、それらに関する合意形成を支援する方向性）の前段階に、寄り添い型支援が存在していた（三上 2017）。

寄り添い型支援と目標志向型支援は相互補完的なものだが、EPO北海道の「寄り添い型支援」は、それが実践してきた対話そのものである。その中で寄り添い型支援の意義が見えづらいのは、目的志向の枠組みだけでものを見ているからである。地道な対話を通じ当事者に寄り添う支援の成果を目的志向の枠組みと同じ基準で評価することは有効ではない。

4. おわりに

私は以前、非営利組織はビジネスとは対極にあるものだと思っていたが、実際には

非営利組織にこそビジネスが必要なのである。ドラッカー（2007）の、「ミッションドリブンなビジネス」が非営利組織経営の肝であり、どの組織運営者も心得ておくべきという教えを受け、私は経営者が職員1人ひとりに目を配り、構成員が前向きに業務に取り組める組織運営が理想だと考えるようになった。また、収支を尺度に成果を捉えるだけではあまりにも視野が狭いと指摘するドラッカー（2007）にも大いに共感する私は、プロジェクトの成果を（社会貢献分を含め）幅広く評価すべきということを知った。これらの点で、EPOプロジェクトは非営利組織経営の1つの理想形だと私は思う。

私は将来、立場や主張の異なる利害関係者のコミュニケーションを促し、科学技術と社会をつなぐことができる職業に就くことができると考えている。本講義での学びは、科学研究・技術開発やそれに取り組む個人や組織、プロジェクトを評価し管理するときに活きてくる。EPOの対話や協働への向き合い方と、上記の経営者的思考と成果評価手法が、私にとっての大きな収穫である。

最後に、NGO/NPO経営論の中に「準政府」を位置付ける重要な視座をくださった樽見先生と本講義の受講者、そして私の研究のために貴重なお話をお聞かせくださった「EPO北海道」の方々に、心より御礼申し上げたい。

<参考文献>

- 川村研治（2001）「「協働」の実験場から：環境パートナーシップオフィスの5年間」、『環境社会学研究（7）』、77-80頁。
- 環境省（2018）「地域活性化に向けた協働取組の加速化事業：成果とりまとめタスクフォース」、『環境保全からの政策協働ガイド：政策をすすめたい行政職員に向けて』。
- （2021）「地域の力をつないで持続可能な社会をつくる：環境パートナーシップオフィスの実践」。
- 大工舎宏（2011）「SWOT分析による企業実態把握の実践」、『銀行営業推進（2011.7）』、100-106頁。<https://www.atstream.co.jp/pub/articles/pdf/swot.pdf>（2025年1月22日閲覧）
- ドラッカー、ピーター〔上田惇生訳〕（2007）『非営利組織の経営』、ダイヤモンド社。
- 三上直之（2017）「協働の支援における「寄りそい」と「目標志向」：北海道大沼の環境保全とラムサール条約登録をめぐる」、宮内泰介編『なぜ環境保全はうまくいかないのか』、新泉社、189-217頁。