

社会経営研究

S TUDY OF
S OCIAL
G OVERNANCE

特集
社会経営研究-創刊号

VOL.1 2013
NOV

知の交差点を 目指して

この研究誌は、「社会経営 (Social Governance)」という新しい分野の知識を結集するために、またこの分野の知識についてのより一層の革新を目指すために企てられた定期刊行物である。ここで言う「社会」とは、個人間から集団間にわたる人間関係の総体であるが、家族、コミュニティ、企業、政府・自治体ばかりでなく、友人関係や非営利団体などを含む、社会組織全般を指している。また、「経営」とは、運営という意味において、意識的で人為的な人間の操作活動を意味しているが、運動という無意識的な意味も含まれている。この両者を総合する意味において、「社会経営科学」とは社会における集団が意識的・無意識的に統治する、あるいは統治される関係を研究する学問分野を示している。したがって、政治学・法律学・社会学・経済学・経営学・社会技術学を通貫するような領域であるといえる。

このように広範で茫洋とした、あたかも海の水を掴むかのような学問分野がそもそも成り立つのか、当初はたいへん疑問であった。しかしながら、すでに放送大学大学院「社会経営科学プログラム」が設立されて、10年以上が経過し、論文の蓄積と、修了生たちの業績が積み上がって来ているのも事実である。この中では、それぞ

れの放送大学教員のもとでのゼミナールが継続され、そののち修了生たちが自主的な研究会を数多く立ち上げて来た。ここに、大学院修了生の方々から、「放送大学社会経営研究連合」という組織として、新たな知識の結集が呼びかけられ、第2論文、第3論文を書いてみたいとする要望が叶えられることとなった。

放送大学には、修士論文を紹介する「オープン・フォーラム」という報告書も毎年作成されて来ている。これらの構築の上に、さらに自由闊達に自説を述べ、社会知の蓄積を一覧する試みが存在することはたいへん良いことであると考えられる。このように、修士論文、オープン・フォーラムの蓄積の先を目指す研究誌として構想されたのが「社会経営研究」である。

構成をみればわかるように、この雑誌には、様々な知識の冒険が企てられている。放送大学大学院の特徴は、実体験や経験知に基づく生涯研究にあるが、これらの知識を理論的に発展させようとする試みが加味されており、これらが良い意味で交錯して、新たな融合を志向しようとする、いわば「知の交差点」として、本誌が貢献できれば本望である、と編集委員会一同は考えている。

最後に、このような形で本誌が発行されるに至るまで、何回にわたる査読と参考意見を寄せていただいた、放送大学社会経営科学プログラムの先生方と大学院修了生の先輩方に対して、感謝申し上げる次第である。

2013年11月1日

「社会経営研究」編集委員会

▶ 現在日本における若年者の貧困

—ドロップアウト型貧困を防ぐには—

小柳 絵津子

第1章 問題提起

若年層の雇用が政治・経済の問題になって久しいが、この雇用問題が現代の若年貧困者を生み出す原因の一つとなっている。本論文が問題提起するのは、なぜ若年層における雇用が現代の貧困を生み出すのか、そしてそれはどのような様相を示しているのかという点である。

日本の2011年の若年失業率¹⁾は8.2%である。この失業率は全世代の4.6%と比べると非常に高いものとなっている。働きたくても職に就くことのできない若者が、日本では12人に1人いる計算になる。

また、高学歴者であっても、フリーター²⁾やアルバイトやパート、派遣労働者等の非正規労働者割合は年々増加している。労働力調査によると非正規労働者の男性平均では1997年に10%を超え、2011年には20.1%に達している。女性平均では2003年以降、非正規労働者率が半数を超え2011年には54.6%となり過去最高を更新している。大学卒業者の就職内定率が低下していることから、特に、男女とも15

歳から24歳の若年層の非正規比率が急激に高まっている。

それでは、なぜ、若年層の雇用が問題なのか。第1に、社会の変化の影響がもっとも早くそして確実に表れるのは既得権益に守られていない若年層だと思うからだ。よく「子どもは社会の縮図」といわれる。若年層の問題は、将来的に社会全体の問題となる。今は、若年層、低学歴層に多いワーキング・プアの問題は、時を経れば全ての階層に見られるようになってくるだろう。ロスジェネレーション³⁾世代も、もう中年世代になってしまった。第2に人的資本の蓄積がなされないことがある。初職が非正規労働者の場合、もしくは、仕事に就けなかった場合、OJTがなされずにスキル形成が困難になる。教育訓練に恵まれずにスキル不足になれば、年齢が上昇すればするほど正規の労働者となることは難しい。個々人の問題だけではなく、企業においても技術を伝える人材がいなくなってしまう。第3に日本の社会保障は、現役世代が引退世代を支える賦課方式をとっているものが多い。非正規労働者は正規労働者と比較すると所得が低い傾向にある。総務省統計局の平成19年就業構造基本調査によれば、非正規労働者の約9割が年収200万円以下の世帯の貧困世帯となる。ロスジェネレーション世代以降の若年層が引退世代を支えるどころではなく、自身の生活ができなくなれば、日本という国の年金や医療保険といった社会保障制度自体が成り立たなくなる。

このように、非正規労働者の問題は貧困の問題へと繋がる。若年層を貧困から救うことは、長い目で見れば日本全体を救うことに繋がる。彼らを貧困から防ぐために保護や施しではなく、労働により自分自身の力で生活の糧を得られるように、誰にでも開かれた、そして「働く」ことに対してインセンティブ

の持てる雇用環境の構築可能性について、この論文で考えた
い。

本論文で扱う「若年貧困者」とは、本人が正規就労を望んで
いるにもかかわらず、非正規労働者であることなどが原因で、
日本国の最低所得保障である生活保護受給者以下の収入しか得
ていない者を指している。本論文では、この若年貧困者が貧困
問題で重要な位置を占めているのではないかと考えており、こ
こに問題を提起したいと考えている。なお、最初から働く意思
のないものやその必要のないもの、もしくは本人が自ら望んで
非正規労働者になっている者はこの論文では扱わないことをあ
らかじめ述べておきたい。

第2章 若年貧困者はなぜ増えたのか—需要者側の要因

若年貧困者の増加要因としては、大きく分けて需要者側の要
因と供給者側の要因に分けることができる。第2章では需要者
側の要因について考察する。

需要者側の要因としては、第1に企業の若年層の採用活動と
採用戦略の転換があった。第2にバブル崩壊の国内外の経済的
影響があり、若年労働者の国内新卒採用が控えられたことが文
部科学省の学校基本調査で明らかになっている。

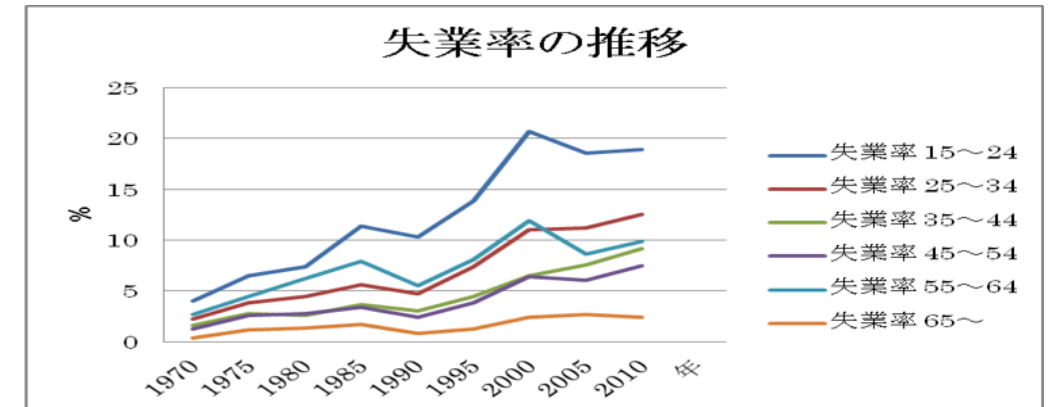
戦後日本の、労働市場がどのように変わったか見ていき
たい。

1950年代の半ば以降、日本は高度経済成長期を迎え多
くの企業は若い労働力を求めていた。その為、若年労働者が就職
に困るということはほとんどなかった。大手企業が若年労働者
を確保するために行った、新卒新規一括採用による完全雇用、
年功序列、終身雇用、そして、企業別労働組合等のいわゆる日

本型雇用が出現する。実際に文部省の学校基本調査の就職率を
見ても、オイルショック等で多少の増減はあってもバブル期ま
では70%以上で推移している。

1970年代から80年代の前半までは、有効求人倍率⁴⁾は
0.6~0.7、新規求人倍率は0.9~1の間で推移をして
いる。そして、1985年のプラザ合意による円高を契機とし
て日本経済は好景気に沸くことになる。企業が過剰な設備投資
と雇用を行ったため有効求人倍率は1988年から1992年
まで1を上回っていた。

1989年のバブル期と同じくして東ヨーロッパの民主化の動
きにより冷戦が終結し、1991年にバブル崩壊、1992年
から大学生の就職氷河期が始まった。



出典：総務省統計局 労働力調査

以前から退職年齢を迎える60歳前後は失業率が高かった。
しかし、労働力調査によれば近年では定年年齢期のコーホート
以上に25歳から34歳までの若年層の失業率⁵⁾が高くなって
いることが明らかになっている。

バブル期へと向かう1980年代からは企業のIT化による
単純労働化が進むことになった。そして、バブル崩壊と同時期

の1990年代には、就業中の労働者についても就業形態に大きな変化が見られるようになり非正規労働者が急増してきた。特に、先に述べたバブル期での過剰雇用の景況もあり1995年から2005年まで有効求人倍率は1を下回っている。

労働に関する法改正を見ると1986年に労働者派遣法が施行されている。非正規労働者の場合有期労働契約がほとんどの為、正規労働者と比較すると雇止めが容易である。企業にとって労働者は人材ではなく単なる雇用の調整弁、道具の一つになっていった。また、偽装請負などの労働法を明らかに違反した労働契約も多々見られるようになっていく。

中期的経済成長の減速に加え、不況の長期化により既存労働者の雇用確保のため、新規採用の削減が行われ初職が非正規労働者になる若者が増加していく。総務省の就業状態基本調査によれば1980年代以降、一貫して初職が非正規労働者である者の割合は増加している。正規労働者と異なり、雇用が不安定で低所得、福利厚生から外れた非正規雇用の若者が労働市場に溢れていった。

また東西冷戦の終結によりグローバル化が始まり、これまでの西側先進諸国だけでなく、旧共産圏も経済競争に加わることになる。企業は労賃の安い中国やインドなどの新興国に労働の場をシフトしていく。以前であれば、企業が儲かると国内の雇用を通じて消費性向が上がり、内需で企業がますます儲かるというプラスの循環があった。しかし、グローバル化の影響で、企業が利益を出しても国内労働者には直接プラスの恩恵がない。⁶⁾ 内閣府の国民経済計算確報の雇用者報酬を見てもバブル崩壊後は増加が見られないことが分かる。

バブル崩壊後は大卒就職者数が減少している一方で、進学率

の上昇の為大卒者数は増加している。2000年代半ばには経済は好転し有効求人倍率が2006年から2007年にかけて1を上回るようになる。それまでの採用抑制の影響もあり、多くの企業で人手不足となり新卒者の雇用環境は多少改善されたが、既卒者の雇用環境は厳しいままであった。その後、企業が最高益を出しても既卒者の雇用環境の好転に繋がってはいない。就職氷河期に新卒となった彼らは現在30代後半から40代前半に差し掛かっている。彼らの中には、正規労働者として雇われなかった為、非正規労働者にならざるを得なかった者もいる。そのような「不本意非正規労働者」も、1999年の14%から2009年の10年間の間には23%に増加している。学生などを除くと34歳までの正社員への転換を希望する不本意非正規は4割強になると推測される。しかし、2006年に内閣府の行った「企業の採用のあり方に対する調査」では、今後、新卒採用を増やしていきたいと答えた企業は半数を超えたが、中途採用（学卒後正社員としての就業経験がないもの）を採用したいという企業は4.3%となっている。2006年に日本経団連の行ったアンケートによれば、フリーター経験者を積極的に雇いたいという企業は1.6%でしかない。

就業構造基本調査の推移にて初職における正規比率を見ても、生まれた年代により正規労働者として雇われる確率がかなり異なっていることがわかる。そして、高卒よりも大卒の方がより就職できやすく、女性よりも男性の方が正規雇用者にはなり易いことが明らかになっている。

少子・超高齢社会に入り、労働人口の減少が叫ばれて久しい。だが、新卒から40歳までの重要な時期を職業訓練の機会がほとんどない非正規労働者で過ごしてしまうと、その後、技

能を習得する機会はかなり少なくなってしまう。

厚生労働省の「能力開発基本調査」によると、基本的なOJTの実施事業所は正社員が約6割に対して、非正規労働者は3割に満たない。また、OFF-JTの実施事業所でみても正社員は約7割であるのに対して、非正規労働者は35%以下となっている。つまり、正規労働者であれば、当然、ビジネススキルを高めるための訓練は業務上でもそれ以外においてもなされているが非正規労働者に対する訓練はほとんどされる機会はないのである。

構造的変化で見ると、前述したように人材の大量採用の時期は過ぎている。また、産業構造の変化により、就職を希望するすべての新規卒業者が正規の労働者として採用されることは不可能となっている。総務省の労働力調査で見ても、人件費の節約や繁閑に合わせるために

非正規労働者を採用するという企業は増加している。

繰り返しになるが日本の場合、バブルの崩壊によってグローバル化の始まりと、時を同じくして経済環境の悪化から企業が労働者の正規雇用を控えるようになってきた。その為、非正規労働者は増加し、低賃金で雇われるものが増加してきた。特に、採用が減少した1992年以降に新規学卒で、新規雇用者として就職できなかったものが長年にわたって非正規労働者のままという状態も起きている。低賃金で働く非正規労働者は、家族や学校からの保護を受けていないものが多い。一言で言ってしまうと、生まれながらの生育環境や教育、そして社会と繋がるべき仕事の面すべてで落ちこぼれているものが多い。その者たちを「仕事」「会社」という枠の中でも保護されることが出来なくなっているのが現在社会なのではないだろう

か。社会も企業も恵まれた生育環境にあり、優秀な学業成績を取めたものには安定した生活を保障している。しかし、幼少・学童期から劣悪な環境にあるものに地域社会も企業も熱意を持って育成しようとはしていない。若年期から貧困の固定化が起こっている。⁷⁾

第3章 若年貧困者はなぜ増えたのか—供給者側の要因

次に、労働力の供給側である若年者の要因についても見てみたい。

第1に挙げられるのは、供給者である若者の親離れ、そしてその保護者である親の子離れができない、ということが指摘される。1990年代初めにパラサイト・シングル⁸⁾という言葉が流行した。本来であれば、独立して生計を営める年齢にある若者が、何時までも親の庇護下にいて独立しようという意識がないものが多いということから来た言葉である。

1990年代初めはバブル期やバブル崩壊直後のまだ好景気の余韻が残っていた時期であり、彼らの親世代も50代・60代の比較的生活に余裕のある時期であったと思う。その後、負け犬⁹⁾という言葉も流行ったが、これも「30歳、独身、子なし」と自らを卑下しながらも「優雅な独身生活を謳歌し、旅行やショッピングを楽しむ」という、結婚はせずとも仕事もお金もある者の話であった。つまり1990年代初頭までは独身者イコール優雅、という図式が当てはまった時代であった。

しかし、その時代から既に20年余りが過ぎた。余裕のあった親世代も老齢期へと足を踏み入れている。40歳にもなった我が子の将来を全く心配していない親はいない。

第2に挙げられることは、精神的未熟さ、ということであ

る。現在の若者は一般的に勤労意欲やハングリー精神に欠け、受動型人間が多く見受けられるようだ。そのため、就業意識が希薄で正規労働者として就職してもすぐに離職をする者が多く、また、自ら就職するという目標に向かい計画を立てることが少ない。その為、ただでさえ求人が少ないにもかかわらず、率先して動くということもなく就職も学校に任せていて危機感を感じられないものも多いという。

第3に、インセンティブ・ディバイド¹⁰⁾ というようにそもそもその「やる気」にもかなりの差はある。若年者の「父の教育水準・所得・職業など、生まれながらの環境により本人が正規労働者になりやすいか、非正規労働者になりやすいか」が明らかにされている¹¹⁾。教育において、子どもがどれだけの勉強意欲があるかの差が、階層分化と関係があり、階級ないし階層の再生産が教育を通じてなされているといわれる。大学進学率も50%を超えている時代に低学歴者の求人は限りなく厳しい。だが、それは高卒以下の学歴しか持たない若年者本人だけの責任にはできない。

需要側にも供給側にも属さない意見というのも勿論あり、貧困者¹²⁾の増大は見かけ上のものだという意見もある。その意見によれば、日本では高齢化が進み、貧富の差が激しい高齢者が多くなったために見掛け上貧困が進んでいるように見えるというものである。

確かに、人口に占める高齢者が多いというのは事実であり、高齢期に貧富の差が生じやすいというのも事実である。しかし、厚生労働省の所得再分配調査によれば社会保障などの関係で高齢者に関してのジニ係数は差が縮まっており、逆に若年層のジニ係数は広がっているというのは事実である。

また、これまで日本には貧困の問題など無かった。それは物語としての貧困¹³⁾であるというものもある。総務省や厚生労働省の調査で見てきたように、若年層で非正規労働者が増加しているということや低所得者が増加しているということはデータ上はつきりと表れている。貯蓄ゼロの世帯も、若年層で多いということがわかっている。したがって若年層の貧困は見かけ上のものではなく現実問題であるといえる。

第4章 ドロップアウト型貧困

『平成23年版労働経済の分析』をもとに若年層の貧困の特徴を見ていきたい。

「男女別、年齢階級別にみた雇用形態別雇用者割合の推移」を見ると、特に24歳以下の男性若年層で非正規労働者が多いことがわかる。

もともと以前から女性中高年層はパートやアルバイトなど、家計を補完するためにあえて非正規の労働形態を選択するということがあった。しかし、バブル崩壊以前は男女にかかわらず若年層の場合は、正規雇用者になるのが普通の状態であった。先にも述べたようにバブル崩壊後、この学校から職場への橋が繋がってない状態にあることがわかる。

自身の収入のみで生計を立てる正社員以外の若年労働者の正社員希望の調査で男女とも若年労働者で正社員を希望しているものが多いことがわかる。

先にも述べたように、以前は、非正規労働者は家計補助的な主婦パートやお小遣い稼ぎの学生が多かった。しかし、現在では自身の収入のみで生計を立てる非正規労働者が増加している。そして、厚生労働省の就業形態の多様化に関する総合実態

調査では非正規労働者では正社員として働ける会社がなかったからという理由を挙げる非正規労働者が増加し正社員希望者が多くなっている。彼らの内のすべてがそうだとは言わないが、派遣労働者で約37%、契約社員で約32%を占めている。

今迄のように、「非正規労働者はお小遣い稼ぎか家計の補助である」という考え方を改め、最低賃金の引上げ等を行わなければ貧困者が増加はしても減少することはない¹⁴⁾。

総務省の労働力調査による「年齢階級別完全失業率の推移」を見てみると、明らかに若年層で失業率が多くなっていることがわかる。もともと若年層の失業率は高かったがバブル崩壊後の1992年からは非常に高い水準で推移していることが明らかになっている。

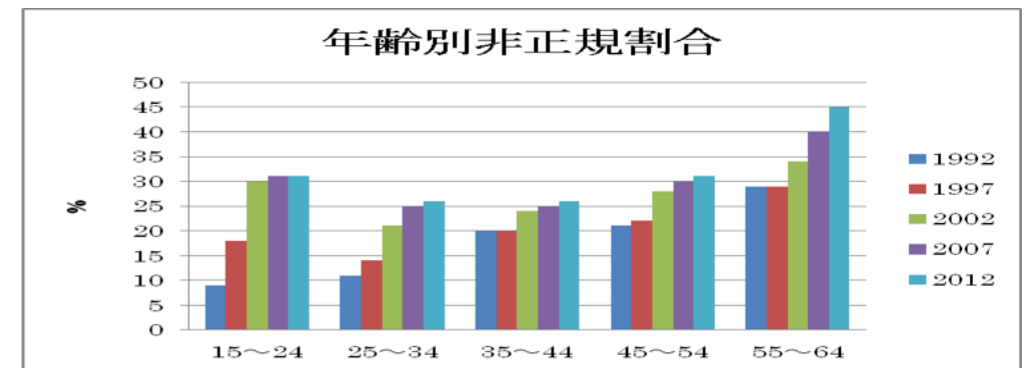
また、一般的には若年層という場合34歳までをさすことが多いが、その層を超えても失業者が多いことにも失業問題の深刻さがうかがえる。社会構造の変化によりドロップアウトしたままの者が、若年から中年へととなっている。この35歳から44歳の年齢層は先にも述べたように、バブル経済の崩壊時に社会に出た年齢層と重なる。この世代の失業率が高く非正規労働者割合も高いのは、その後続く世代を先行しているからである。つまり、現在、正規労働者でないもの、失業状態である者たちの10年先、20年先の将来を彼らが表しているといえる。

世代別にみた完全失業率の推移にみられるように、生まれた世代で失業率が異なることが明らかになっている。正規労働者になることが困難だけでなく、就職そのものが困難になっていることがデータでも現れている。就職することが困難であるということはとりもなおさずそのコーホートが社会に出る時

期には、雇用環境が悪化していたということである。雇用環境が厳しければ、自分に合う会社を探すなどとても不可能であり、それが短期離職率に繋がるという負のスパイラルを生じさせる。この論文では、このように社会へ出る時期に雇用環境が悪化しているために、その後の就労で格差が生じ、負のスパイラルを起こす貧困を、「ドロップアウト」型貧困と呼んでいる。

この表に現れているように1990年代に成人した世代では、それ以前の世代と比較すると、格段に失業率が高くなっていることが分かる。本人の努力の如何だけでなく、生まれた世代によって若年層の就業に関する環境が悪化したことが明らかになっている。

年齢階級別非正規雇用比率の推移からはすべての年齢層において非正規雇用者の比率が高くなっていることがわかる。その中でも15歳から34歳までの若年層で非正規比率が上昇していることが明らかになっている。



出典：総務省統計局 労働力調査

文部科学省の学校基本調査では初職における非正規比率は、年齢が下がるにつれて高くなっているが、大学卒の場合はその割合が緩やかである。高学歴の方が正規雇用者になれる割合

が高いことは学校基本調査の新卒就職率を見ても明らかだ。

ドロップアウト型貧困の場合、親の学歴・収入がともに低く家庭環境に恵まれていない者が多い。日本の場合、特に大企業については、新卒一括採用を取っているケースが多いため、一本しかない道から脱落をしてしまうと、その後、元のレールに戻ることは限りなく厳しい。2011年の独立行政法人労働政策研究・研修機構の「大都市の若者の就業行動と意識の展開」によれば、フリーター期間が半年以内の場合は、男性で約7割、女性で約6割が正社員になっている。しかし、フリーター期間が3年を過ぎると男性で約6割、女性は約4割しか正社員になれていないことが明らかになっている。

文部科学省学校基本調査の学歴別就職者数の推移でも、高学歴者はより就職しやすいことが明らかになっている。直近の数字である2013年3月卒業者の求人倍率をみても、中学卒0.27倍、高卒0.75倍、大卒1.27倍となっており大学を出ていなければ就職は難しい状況であることがわかる。また、両親若しくは親のどちらかが大学卒業者の場合、子どもの大学進学率は68.8%になる。しかし、両親ともに大学を出ていない場合は子どもの大学進学率は31.1%でしかない。両親の学歴が家庭の経済的豊かさになり、子どもの家庭環境や教育環境に直結しているといっても過言ではない。

以前であれば、高校卒業の学歴であっても正規の労働者として就職できた。しかし、大学進学率が50%を超え、企業としても少数の新規採用者を同じ雇うならば学歴の高い方を選ぶようになってきた。そもそも、賃金の安い、また、非熟練労働者でもできるような職務はグローバル化によって新興国

へとシフトしていったために、低学歴者の雇用条件はますます厳しくなっていることが分かる。

賃金構造基本統計調査によれば、正規雇用者と非正規雇用者の収入を見ると、明らかに正規雇用者は年収が高いことがわかる。20~24歳の若年層であってもその収入の差は明らかである。

正規労働者の場合は、年齢の上昇とともに収入も上がっていく。

非正規雇用者の場合、年齢が上がっても賃金の上昇はほとんどないことがデータ上もはっきりと裏付けられている。つまり、初職で正規職に就けない場合、低収入の状態が固定されてしまう恐れがある。

本論ではドロップアウト型貧困の場合、バブル崩壊以降に学校と仕事からもドロップアウトしたものを念頭に置いている。特徴としては、第1に大学卒業以上の学歴を持たないもの。第2に正規の仕事に就くことができなかつたために非正規雇用者として勤務しているいわゆる不本意非正規雇用者であるもの。若しくは、仕事を探しながらも職に就くことのできないもの。第3に彼らの中で年間200万円以下の収入しかないものである。

厚生労働省の『平成23年度労働経済の分析』でこれまで見てきたように、親の収入と子どもの学歴は相関関係があり、学歴の高いものは正規雇用者として就労の機会に恵まれていることが分かった。また、正規労働者は賃金の面でも福利厚生面、社会保障面でも有利で安定しているということが明らかである。逆にいえば、低学歴、低所得の親であれば、子どもが安定した職に就ける確率が低くなるということもいえる。

現状では親から子へと、貧困の再生産がされていることが明らかになっている。

第5章 ドロップアウト型貧困を防ぐには

これまで見てきたように、ドロップアウト型貧困は労働者個々人の問題よりも、生まれた年の経済事情等による企業側の採用方針などの需要者側の要因がより強いということが分かる。若年非正規労働者が貧困に陥るのは、本人の努力ややる気だけでなく、生まれた時代や親の学歴・職歴や生育環境、また社会構造の変化等による問題が多いことが分かった。では、若年非正規労働者の貧困を防ぐために需要者側に求められることはなにだろうか。

超少子国である現在の日本において長期的にみると深刻な労働力不足が懸念されている。就業者数の減少は経済成長の妨げとなる。このまま、若年層の就労支援を満足に行わないままでは、社会保障費だけがうなぎ昇りに増加し、税収・社会保険料は減少し、経済は停滞していく。個々人のスキルだけの問題ではなく、企業としても、産業においても技術の伝承が出来なくなる。

厚生労働省研究会「貧困格差に起因する経済的損失の推計」作業チームの平成22年中間報告によると、18歳男性を2年間就労支援後65歳まで正社員として働いた場合に生涯納める税金と社会保険料は最大で計5,115万円となる。しかし、もしも彼が仕事をせずに生活保護受給者となった場合は、受給する金額は最大で6,349万円となる。つまり、就労支援をして自立生活を送ることができれば最大1億円超の投資効果があると推計される。2007年時点で、失業者、フリーター、

ニートが仮にすべて生活保護¹⁴⁾の受給者になると仮定するとコストは年間6兆円以上に跳ね上がることになる。生活保護の原資はいうまでもなく税金である。その税金を生活保護に使うよりも、無業者・フリーターへの就労支援や製造業への雇用支援に回すほうが、活きた税金の使途だと思う。

厚生労働省では雇用創出のために都道府県が力を入れている戦略産業の育成に対して後押しすることを検討するという。これまでの給付中心の対策から、産業構造の変革による求人増を目指す狙いだ。技術開発や人材の育成に対して支援を行い、金融機関が企業に低利で融資できるようにしていく。支援の対象となるのは、主要産業がなく雇用情勢が厳しい地域と主要産業の競争力衰退で回復が遅れている地域だという。このような取り組みを、日本全体に広げていき、民間だけでなく、省庁もこれまでの縦割りの縄張り意識を捨て取り組んでいけば、雇用創出の早期実現も不可能ではないだろう。

2011年度税制改正で創設された雇用促進税制のように、中小企業者等は法人税額の限度額が優遇されている場合もある。若年者を雇用しようとしている企業は、このような制度を積極的に活用すべきである。その他の労働者への雇用対策としては、厚生労働省が試験的に労働者を採用する企業を補助する「トライアル雇用奨励金」¹⁶⁾の助成を行ってきた。これまでの対象はハローワークの紹介を受けた人だけであったが、今後民間の職業紹介事業者を介した場合も奨励金を使えるようにすると発表している。

若年層に「働く場」を与え、「個々人が成長できる機会」がなくなれば、いずれ企業だけでなく、国も衰退することになる。短期的にはマイナス要因であったとしても、若年貧困層を

正規雇用者として雇い、ビジネススキルや技術を身につけさせ継承させなければ日本経済の長期的発展は望めない。若年者を一人前の労働者として独り立ちできるまでには、時間もお金もそして人の手もかかる。だが、彼らを教育から、社会から企業からドロップアウトしたままの状態にすることは、若年貧困者が増加することはあっても減少することはない。

第6章 終わりに

本稿では、非正規労働者や無業者が貧困状態から脱出するための手段について議論してきた。その中でも特にドロップアウト型貧困と命名した、現代特有の貧困形態を取り上げ、生まれた時代や生育環境により初職が非正規の労働者でありかつ貧困状態にあるものの労働の特徴を明らかにしてきた。そしてさらに若年層の雇用を通じての貧困脱出の方法を論じた。若年労働者の貧困問題は、個々人の問題ではなく将来的に全ての年齢の問題になるということ、技術の伝承や労働者の人口構成の歪を生じていること、そして、このままでは現在の社会保障制度の崩壊へつながるということを先行研究やデータをもとに指摘した。

ドロップアウト型貧困の場合、地域社会、家族、学校、仕事のすべてから見放されているものが多いということが分かった。そして、前述したように貧困に至る要因は第2章で述べた需要者側の要因の方が第3章で述べた供給者側の要因よりもより大きいということも分かった。

若年層の雇用を安定化させ日本経済の、そして、社会の支え手にすること。社会からドロップアウトされた若年労働者を救うことは、単に個人を救うことではなく、日本の経済と社会制

度を救うことに繋がっていく。保護や施しではなく、ビジネススキルを身につけ技術力をつけることこそ、貧困からの真の脱出に繋がっていく。そのためには、政府は企業に公的な支援を行って非正規労働者や無業者にビジネススキルを身につけさせるように支援すべきである。

貧困は「人ごと」でも「自分には関係ないこと」でもない。若年層を含め約9割の労働者が企業からの給与所得で生活をしている現在において、すべての日本国民が現在の雇用市場についての情報を共有し、将来を考える時に来ている。

注

- 1) 総務省統計局「労働力調査」完全失業者率は年平均の数字。
- 2) 内閣府の定義ではフリーターは「学生と主婦と除く15～34歳で①パート・アルバイトで働く若者②働く意思のある無職の若者」と定義されている。本稿では、バブル崩壊後新卒者の貧困を議論するため、若年層の定義を15～45歳とする。
- 3) 1992年リクルート社の就職雑誌「就職ジャーナル」が提唱した言葉。
- 4) 有効求人倍率 新規求人倍率 とも厚生労働省発表
- 5) 玄田有史『仕事の中のあいまいな不安』で中高年の雇用が既得権益で守られていることに対して若年失業者の多さを指摘。また、若者の仕事の「二重構造」化が進展していることを指摘。
- 6) 橋木俊詔『格差社会』では日本の格差論争がかつての論争とは違った性質を持っていると指摘。
- 7) 橋木俊詔『日本の経済格差』で日本がかつてのような一億

総中流の時代ではなくなっていることを指摘。

- 8) 山田昌弘『パラサイト・シングルの時代』で親の生活圏から自立できない若者をパラサイトと定義。
- 9) 酒井順子『負け犬の遠吠え』で自らの状況を卑下しながらも、未婚女性の処世術を説きブームとなる。
- 10) 刈谷剛彦『階層化日本と教育危機』親子共に教育熱心であるか否かの家庭に二分されていると指摘。
- 11) 佐藤俊樹『不平等社会日本』序章で「格差は生まれながらに階層基準がある」=究極の基準を指摘。
SSM調査をもとに世代間で階層の再生産が進んでいると指摘した。
- 12) 大竹文雄『日本の不平等』現在の日本の格差は、貧富の差が激しい高齢者層が増加したものだとし、
見せかけのものにすぎないと指摘。
- 13) 盛山和夫「中流崩壊は「物語」にすぎない」では、十分な証拠のない中流崩壊を批判している。
84-91p。
- 14) 最低賃金で労働をするよりも、生活保護支給額の方が高いいわゆる逆転現象は2013年現在でも解消おらず、11都道府県に拡大していることが判明した。
- 15) 雇用保険の中に教育訓練給付があるが、非正規労働者の中には雇用保険の適用外のものが数多い。
- 16) トライアル雇用調整金は2013年度から制度を一本化しているが、支給要件が多岐にわたる。

データ出典

- 厚生労働省 平成23年度労働経済の分析 平成24年能力
開発基本調査 有効求人倍率
文部科学省 学校基本調査
総務省統計局 労働力調査 家計調査
大竹文雄 「所得格差は拡大したのか」『日本の不平等』日
本経済新聞社 2005年
玄田有史 『仕事の中のあいまいな不安』中央公論 200
2年
酒井順子 『負け犬の遠吠え』講談社 2003年
佐藤俊樹 『不平等社会日本』中央公論新書 2000年
盛山和夫 「中流崩壊は「物語」にすぎない」『中央公論2
000年11月号』
橋木俊詔 『日本の経済格差』岩波新書
橋木俊詔 『格差社会』岩波新書
山田昌弘 『パラサイト・シングルの時代』ちくま書房

セクション 2

▶自治基本条例が生まれ得た理由

田中富雄¹

1. 本稿の目的と構成

1.1. 背景と目的

いま自治体には、自治体の自律を支える〈自治体が自らつくる自治体運営の基本となる規範〉として、自治基本条例の制定が求められている。

自治体には、全国画一性、省庁縦割性、時代錯誤性という国の必然的な構造欠陥を乗り越え、地域個性、地域総合性、地域先導性ある政策開発によって地域課題の解決に取り組むことが求められる²。都市型社会の成立をみ、機関委任事務の廃止、義務付け・枠付けの見直し、条例制定権の拡大など分権化がすすむ今日³、これら自治体政策の特長をいかすために、地方自治の仕組みをそれぞれの地域でその地域にふさわしい形につくり上げていく段階に至っているのである。自治基本条例は、その仕組みの基本法⁴として制定される必要がある。

しかしながら、全国の基礎自治体における自治基本条例の制定状況は、引き続き制定され続けてはいるものの、議会基本条例の制定状況に比べ、近年その伸びが緩く⁵、強く必要性が認識されているといえる状況にはない。また、ここ数年は自治基本条例の制定に着手はするものの成立には至らない事例⁶や、そも

そも自治基本条例の制定については慎重になるべきであるとの見解⁷も示されている。

本稿では、このような制定状況にある自治基本条例について、その嚆矢とされる「ニセコ町まちづくり基本条例」の制定過程と、それ以前に検討されたものの制定には至らなかった「都市憲章条例案」についての検討過程を比較することで、ニセコ町まちづくり基本条例が生まれ得た要因を明らかにし、今後の自治基本条例の制定に寄与しようとするものである。

1.2. 定義

本稿では、「自治体運営の全体像について、その基本となる方針や原則、しくみを規定した条例⁸」を自治基本条例とする。まちづくり基本条例、自治体基本条例、市政基本条例など条例の内容により呼び名の異なる条例も自治基本条例として取り扱う。自治基本条例には、前文、まちづくりの基本原則、情報共有、参加、協働、コミュニティ、議会、長、自治体運営、住民投票制度などの規定が含まれていることが多い⁹。

1.3. 構成

以下、2. 先行研究において、戦後から2000年までの日本における地方自治の流れを概観し、その上で川崎市都市憲章条例案、逗子市都市憲章条例案、およびニセコ町まちづくり基本条例という3つの条例案ないし条例についての個別の先行研究を確認する。そのことにより、それぞれの検討（制定）過程を確認する。

そのうえで、3. ニセコ町まちづくり基本条例と先行事例の比較において、2. 先行研究において確認する自治基本条例の成立

に影響を与えた要因を整理し比較する。

最後に、4.まとめにおいて、3.で得られた要因について「政策の窓モデル」により若干の考察を試みる。

2. 先行研究

2.1. 戦後から2000年までの地方自治

2.1.1. 戦後自治の潮流

伊藤正次が指摘するように、占領終了後、一部で再集権化という傾向がみられたとはいえ、戦後の地方自治制度は、1990年代に至るまで制度としては安定性を示してきた。しかしながら、戦後を通じて自治体を取りまく政治・経済・社会の環境は大きく変化し、自治体はさまざまな課題に直面してきたが、1990年代に入り、国内外の情勢が大きく変化する中で、戦後地方自治制度に対しては、地方分権という観点から改革を求める動きが強まることになる¹⁰。

2.1.2. 地方分権の動向

地方分権改革が政治課題となるきっかけになったのは、政治改革をめぐって国政が激動していた1993年6月に、国会の衆参両院において超党派で「地方分権の推進」に関する決議が行われたことにあるとされる。その後、1995年5月には地方分権推進法が成立している。そして、政府は第一次（1998年5月）、第二次（1999年3月）の地方分権推進計画を閣議決定した。これを受けて、1999年7月には総計475本の関係法律を一括して改正する地方分権一括法が制定され、2000年4月から施行された¹¹。この地方分権一括法による地方自治法の改正により、「自治基本条例」の制定が可能であると考えられるようになっている¹²。

また、地方分権推進委員会は、2001年6月20日に地方分権推進委員会最終報告を出している。その「第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して」のなかで、委員会が推進してきた今次の分権改革は、未完の分権改革であり、これをこれから更に完成に近づけていくためには、まだまだ数多くの改革課題が残っているとし、6項目に整理している。そして、その「V. 制度規制の緩和と住民自治の拡充方策」には、次のように記されている。

「最近では、地方自治基本法の制定を提唱する動きや地方公共団体で自治基本条例の制定をめざす動きが一部に現れ始めている。この種の動きのなかには、米国に見られる自治憲章制度（Home Rule Charter System）に類似した発想、すなわち、地方議会議員の選挙制度及び定数、地方議会と首長の権限関係、執行機関のあり方など地方公共団体の組織の形態やその他の住民自治の仕組みを自由に選択する権能を地方公共団体に与えるべきだとする発想が窺われる。

わが国の地方分権が更に進展した状況においては、地方自治法等による画一的な制度規制の緩和を求める声は次第に強まるのではないか。（略）」

そこには、自治基本条例制定の期待をみることができる。

2.2. 自治基本条例の先行研究

自治基本条例については、すでに、①条例制定の必要性を認める研究¹³、②条例制定の成立要因に関する研究¹⁴、③条例の地方自治制度上の位置づけに関する研究¹⁵、④個々の条例等についての検討（制定）過程に関する研究¹⁶、⑤条例の制定に消極的な研究¹⁷がある。

本稿のテーマである、ニセコ町まちづくり基本条例が生まれ

得た要因を明らかにするという点に関しては、初の自治基本条例とされるニセコ町まちづくり基本条例の検討（制定）過程と、その成立前の自治基本条例（本稿においては、比較の対象としての都市憲章条例案）の検討（制定）過程を比較した研究は、管見の限り見当たらない。

しかしながら、本稿において事例として取り上げる川崎市都市憲章条例案、逗子市都市憲章条例案、およびニセコ町まちづくり基本条例という3つの条例ないし条例案には、その検討（制定）過程について、次に示すような研究ないし関係者による論述等がある。

2.3. ニセコ町まちづくり基本条例の制定過程

2.3.1. 学識者等の連携・ネットワークの存在

ニセコ町まちづくり基本条例の成立には、関係者の出会い、そして、学識者等の連携・ネットワークの形成があった。1991年8月31日、帯広市で開催された第5回自治体学会・北海道帯広大会において、後にニセコ町まちづくり基本条例成立のキーパーソンとなった、木佐茂男と片山健也の出会いがあった。ほどなく、ニセコ町職員だった逢坂誠二と片山は、木佐の主宰する札幌地方自治法研究会に参加することになる。そして、自治体学会や札幌地方自治法研究会の例会への参加を通して、つながりはじめた道内自治体職員との交流の輪を広げていった。同時に、ニセコ町民との課題解決のためのネットワークの創出やニセコ町職員の学習活動への取り組みを進めていった。やがて、逢坂は、町の現状に妥協できなくなり、二期目をめざす現職候補を破り、1994年11月3日ニセコ町長となる¹⁸。

2.3.2. 自治の蓄積の存在

ニセコ町は、逢坂が1994年ニセコ町長に就任以来、情報共有と参加を基本としたまちづくりを進めてきていた。このことは、ニセコ町まちづくり基本条例が制定された2000年12月22日のニセコ町議会における逢坂町長のニセコ町まちづくり基本条例案への質疑に対する答弁においても確認することができる。逢坂は答弁のなかで、「ニセコ町では、情報共有と参加を基本として、行政手続条例の制定、予算の説明書の配布、まちづくり町民講座、まちづくりトーク、情報公開、個人情報保護条例の制定など、住民自治を目指した取り組みを、議会の皆様のご理解とご支援をいただきながら進めてきたところでございます¹⁹」と述べている。

2.3.3. 自治体運営・地域課題解決に対する危機意識の存在、議会の理解の存在

ニセコ町では、逢坂町長の誕生後、2.3.2. で確認したように、情報共有と参加を基本とした町政を目指してきた。さまざまな実践がなされ、町民の町政への参加が徐々に広がってきたと感じられるようになったが、これらは町長のリーダーシップによるところが大きいものであった。しかし、リーダーシップだけに依拠するやり方では、町長が変われば住民参加が重視されなくなる可能性がある。そこで、今まで取り組んできたやり方を制度として確立したいと片山らは考えるようになった。こうした片山らの意向を受けてニセコ町の広報広聴検討会議の座長をしていた木佐が自治基本条例の検討を勧めた。そして、その専門的サポートを使命とするプロジェクトチームとして、「自治プロ」を立ち上げることになった²⁰。

「自治プロ」では、先行例の検討や条例案づくりも熱心に進められた。川崎市都市憲章条例案、逗子市都市憲章条例案、そしてアメリカのホームルール・チャーターなどの検討も行われている²¹。

では、なにが、このプロジェクトメンバーを突き動かしたのか。片山は、条例づくりが動き出してきたことに対する評価というインセンティブの存在、ニセコのまちを何とかしたいという思い、長くて3期と宣言する逢坂の言動、民主主義は振り子の原理で元に戻ってしまうという思い、住民自治の低下はニセコにとってマイナスという意識が、逢坂の町長在任中に条例を制定しなければならないという危機感を関係者にもたせ、この危機感がプロジェクトメンバーを突き動かしたと指摘する²²。

また、ニセコ町まちづくり基本条例の制定においては、当時の町長であった逢坂のリーダーシップや一部に限られてはいたものの条例制定の必要性について理解していた住民や議会の存在が、関係者に勇気を与えていた²³。

2.4. 川崎市都市憲章条例案の検討過程

2.4.1. 学者等の連携・ネットワークの存在

今日の自治基本条例のいわば源流は、1973年前後の川崎市都市憲章条例制定の動き、そして1991年前後の逗子市都市憲章条例検討の動きにまで遡ることができる。

川崎市は当時、革新市政下で、伊藤三郎市長の市長当選時の公約であった都市憲章条例の制定に向けて、1973年の第4回定例市議会に都市憲章条例案が提案された。条例案の起草に際しては積極的な市民参加の導入がめざされ、各地区における市民討議、市内小中学生への作文募集も交えながら、9人の学識経

験者による起草委員会²⁴を中心に精力的な検討作業が進められた。

2.4.2. 自治の蓄積、自治体運営・地域課題に対する危機意識の存在、議会の理解の存在

川崎市では、1970年に入り市民による反公害運動が活発化した。また、それを受け1971年には、工業一辺倒であった金刺不二太郎市長は市民の批判を受け辞任している²⁵。ここに、自治の蓄積、自治体運営・地域課題に対する危機意識の存在を見ることができる。そのことは、同憲章条例案のなかに環境権が明定されていることから窺い知ることができる。しかしながら、同憲章条例案は、議会の多数野党の状況下において議会の理解は得られず否決されている²⁶。

2.5. 逗子市都市憲章条例案の検討過程

2.5.1. 学識者等の連携・ネットワークの形成

1984年、富野暉一郎市長が逗子市の「池子の森」への米軍住宅建設反対運動を母体として誕生した。都市憲章条例については1990年に学識経験者の支援を受けながら庁内勉強会が5回開かれるなど研究が開始され、以降1994年まで、研究会²⁷、PR委員会等が精力的に開催された。

2.5.2. 自治の蓄積、自治体運営・地域課題に対する危機意識の存在、議会の理解の存在

逗子市では、1987年以降、市民参加の「まちづくり懇話会」や「情報公開制度検討懇話会」などが活動し、環境管理計画策定、情報条例づくりなどの成果が飛躍的に市民自治の市政を実現しつつあった²⁸。

都市憲章条例制定の目的は、このような逗子市の市民自治に即した、ダイナミックな自治の展開による民主主義の活性化を図るところにあるといわれる。そのために都市としての理念を文化、風土に沿って明確にし、都市経営の主体と運営原則などを再構成することをめざしていた。その要因の大きな1つには、2.5.1.に示した「池子の森」への米軍住宅建設反対運動がある。しかしながら、1986年に、それまで受け入れ賛成派が圧倒的多数であった市議会が賛否同数となるものの、そこまでが精一杯の状況であり、市長と市議会との間では緊張関係が続いた。最終的に逗子市都市憲章条例案は議会の理解が得られず、1994年平井義男・新市長の誕生後、研究が凍結されて議会上程には至っていない²⁹。

2.6. 先行研究の課題

先行研究においては、2.2.においても述べたように、ニセコ町まちづくり基本条例と先行事例である2つの条例案（川崎市都市憲章条例案、逗子市都市憲章条例案）について比較した研究がなく、比較の視点からのニセコ町まちづくり基本条例の生まれ得た要因は明らかになっていない。

3. ニセコ町まちづくり基本条例と先行事例の比較

3.1. 比較の視点

ニセコ町まちづくり基本条例と先行事例である2つの条例案（川崎市都市憲章条例案、逗子市都市憲章条例案）は差異法により比較する。ニセコ町まちづくり基本条例が、自治基本条例の嚆矢であることから、従前の成立に至らなかった類似の憲章条例案と比較することが、自治基本条例誕生の要因を探るのに

は適していると考えるからである。

比較の視点としては、2.において確認された、①学識者等の連携・ネットワークの存在、②自治の蓄積の存在、③自治体運営・地域課題に対する危機意識の存在、④議会の理解の存在、⑤分権化の時代状況の存在、という5つの視点を設定する。

このことにより、ニセコ町まちづくり基本条例の制定過程に存在し、先行事例の検討過程に存在しない要因が、先行事例との比較においてはニセコ町まちづくり基本条例の成立要因であることになる。この視点に立ち、ニセコ町まちづくり基本条例と先行事例を比較する。

3.2. 比較結果

3.1.において設定した5つの視点によるニセコ町まちづくり基本条例と先行事例の比較は、表のとおりである。

表 ニセコ町まちづくり基本条例と先行事例の比較表

比較項目	川崎市 都市憲章 条例案	逗子市 都市憲章 条例案	ニセコ町 まちづくり 基本条例
学識者等の連携・ネットワークの存在 [注1]	○	○	○
自治の蓄積の存在 [注2]	○	○	○
自治体運営・地域課題に対する危機意識の存在 [注3]	○	○	○
議会の理解の存在 [注4]			○
分権化の時代状況の存在 [注5]			○

〔注1〕学識者等の連携・ネットワークが存在する場合に「○」

をつけている。なお、本稿がテーマとして取り上げている自治基本条例をはじめ、政策形成の際には、通常、政策参照が行われるが、その参照にあたっては人的ネットワークの存在が有用とされている³⁰。

〔注2〕検討(制定)段階において自治の蓄積が存在している場合に「○」をつけている。

〔注3〕自治体運営・地域課題に対する危機意識が、具体的に条例制定（検討）などの動きとしてみられる場合に「○」をつけている。

〔注4〕議会の理解が認められる場合に「○」をつけている。

〔注5〕検討（制定）段階において分権化の時代状況が存在している場合に「○」をつけている。

この表からは、次のことが確認できる。

①先行事例である川崎市都市憲章条例案や逗子市都市憲章条例案とニセコ町まちづくり基本条例の双方に共通しているのは、学識者等の連携・ネットワークの存在、自治の蓄積の存在、自治体運営・地域課題に対する危機意識の存在である。

②先行事例である川崎市都市憲章条例案や逗子市都市憲章条例案とニセコ町まちづくり基本条例において相異しているのは、議会の理解の存在の有無と分権化の時代状況の存在の有無である。

4. まとめ

全国における自治の取り組みの蓄積、及び世界的な地方分権の流れと合流した日本国内における地方分権（＝分権化の時代状況の存在）の流れと、当該地域における議会の理解の存在、学識者等との連携・ネットワークの存在、自治の蓄積の存在、自治体運営・地域課題の解決に対する危機意識の存在が、自治基本条例を誕生させたといえる。

議会の理解の存在は、分権化に伴う機関委任事務の廃止等に

よる条例制定権の拡大等にもなう議会権限の拡充や、自治体運営・地域課題の解決に対する危機意識の発生などにより、議会が自らの果たすべき役割を再認識することで、自治基本条例制定の必要性についても確認したということができよう。

「政策の窓モデル」³¹によれば、政策の窓が開くためには、本稿のテーマに即していえば自治基本条例が成立するためには、問題、政策、政治という相互に独立した3つの流れが合流することが必要であるとされる。繰り返すが、2. 先行研究において確認し、3. ニセコ町まちづくり基本条例と先行事例の比較において比較した、①学識者等の連携・ネットワークの存在、②自治の蓄積の存在、③危機意識の存在は、問題の流れと政策の流れを示している。この2つの流れが、議会の理解の存在と分権化の時代状況の存在という政治の流れと合流することにより、政策の窓が開いたとみることができる。

一方、自治基本条例の作成に着手するものの成立には至らなかったこと背景には、当該自治体におけるこれら前提条件の未充足がある。自治基本条例成立の前提となる問題、政策、政治という3つの流れが合流せず、政策の窓が開かなかったと見ることができる。分権化の時代状況の存在と議会の理解の存在という政治の流れが存在しなかったのである。

地方分権（＝分権化の時代状況の存在）の流れは、議会の意識変革（＝議会の理解の存在）に影響を与えることも含めて、今後も自治基本条例の制定を促進する要因となるであろう。

注

- 1 龍谷大学大学院政策学研究科博士後期課程在学中。
- 2 松下(1991:286-287)。
- 3 内閣府のホームページ<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/index.html> (最終確認2013.9.29) には、これまでの取り組みが示されている。
- 4 本稿においては、「基本法」を、〈自治体が自らつくる自治体運営の基本となる規範〉という意味で使用している。松下(1991:174)を参照。
- 5 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(2012)「全国自治体議会の運営に関する実態調査2012調査結果概要」116-117頁、および廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(2013)「全国自治体議会の運営に関する実態調査2013調査結果集計表」134頁による。
- 6 2013年7月30日現在、彦根市、つくば市、門真市の例を挙げることができる。
- 7 自由民主党政務調査会「チョット待て!!自治基本条例」の事例を挙げることができる。
- 8 田中(2013:58)。
- 9 ただし、行政主導で策定されることの多い自治基本条例に、議会に関する具体的な定めのある議会条項を位置づけることは、これまで制定された自治基本条例の内容をみても容易ではない。
- 10 伊藤〈正〉(2007:30-32)。神原(2012:5-24)には、1945年以降の住民自治の課題と論点の推移がまとめられている。そのなかで神原は、自治基本条例は、日本の自治体改革の歴史の到達点であるとともに、分権時代の自治の出発点であるとしている。
- 11 伊藤〈正〉(2007:36-38)。
- 12 兼子(2012:96)は、「2000年4月から施行された地方分権一括法後の地方自治法制において、行政面では国と対等な自治体は、法令の自主解釈をする法令解釈権の保障を受けている。そこで(中略)自治立法をする自治体として工夫し採択するということも(中略)起こりうるのである」としている。
- 13 阿部(2011)、岩橋(2008)、神原(2008)、神原(2012)、辻山(2003)、松下(1996)、松下(1999)。
- 14 石平(2009)、岩橋(2008)、田口(2008)、阿部(2011)、武田(2008)。
- 15 原田・松村(2005)。
- 16 神原(2008)、木佐・逢坂(2003)、木佐・片山・名塚(2012)、田口(2013)、所沢市自治基本条例を育てる会(2013)、西寺(2008)。
- 17 松永(1997)。
- 18 木佐茂男・逢坂誠二(編)(2003:30-43)。なお、田口(2013:326-328)は、ニセコ町でこのような条例をつくることのできた理由として、北海道町村会・町村議会議長会の手厚い町村支援活動、職務外でもお互いに支え合う北海道自治体学会などの自主的な共同体の存在をあげている。
- 19 木佐茂男・逢坂誠二(編)(2003:6-7)。
- 20 木佐茂男・逢坂誠二(編)(2003:71)。
- 21 ニセコ町まちづくり基本条例の制定にあたり検討された川崎市や逗子市の都市憲章条例案は、アメリカのホームルール・チャーター制度を参考にして構想されている。ホームルール・チャーターは、自治体の正式名称、紋章、区画、地方政府の形態、機関・組織の権限と仕事、職員の人事・給与、選挙や直接

参加、基本となる行政手続きなどを含み詳細なものであるとされる。また、ドイツの自治体には基本条例とも訳すべき Hauptsatzungがあり、これまでは、ほとんど自治体の紋章など象徴的事項や基本組織について簡潔に定めているだけであった。しかし、近年に至って、とくに2000年前後以降に改正されているドイツの基本条例では、住民参画規定や都市内分権、狭域自治の制度などについての規定が増加しており、このことは、本物の自治体への成熟過程を示すものといえると思われる。

〔木佐茂男・逢坂誠二(編) (2003:71)、竹下 (2008:115-117) 〕。

22 筆者が、2013年3月2日に都内で行った片山へのインタビューにおいて、この旨の発言をしている。

23 筆者が、2013年2月3日に都内で行ったニセコ町の逢坂元市長へのニセコ町まちづくり基本条例の制定過程についてのインタビュー、および2013年3月2日に都内で行ったニセコ町の片山町長への同過程についてのインタビューでの発言による。

24 東京大学法学部教授の小林直樹が委員長を務めていた。

25 「川崎市の歴史」 http://www.weblio.jp/wkpja/content/%E5%B7%9D%E5%B4%8E%E5%B8%82%E3%81%AE%E6%AD%B4%E5%8F%B2_%E5%85%AC%E5%AE%B3%E5%95%8F%E9%A1%8C%E3%81%A8%E8%A8%B4%E8%A8%9F (最終確認2013.9.29)。

26 兼子(1992:45-62)。二代表制のもとにおいては、与党野党という表記は必ずしも適切であるとは思われないが、議会と長の実態を示しているため、ここでは兼子の表記をそのまま使用している。

27 逗子市都市憲章調査研究会は、座長を務めた東京都立大学の兼子仁、早稲田大学の寄本勝美、千葉大学の鈴木庸夫ら5名の学

識者により構成されている。

28 兼子(1992:12)。

29 富野(1992:71-112)。

30 田口(2008:139-170)。

31 政策の窓モデルについては、伊藤〈修〉(2010:45-62)を参照。

〔主要参考論文・文献〕

阿部昌樹『分権改革と自治基本条例』特別活動非営利法人NPO研究所、2011年。

伊藤正次「日本の地方自治制度の歴史」磯崎初仁・金井利之・伊藤正次(著)『ホーンブック地方自治』北樹出版、2007年、24-32頁。

伊藤正次「地方分権改革」磯崎初仁・金井利之・伊藤正次(著)『ホーンブック地方自治』北樹出版、2007年、34-42頁。

石平春彦「『自治体憲法』創出の地平と課題」公人の友社、2009年。

伊藤修一郎「アジェンダ設定」秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉(著)『公共政策学の基礎』、有斐閣、2010年、45-62頁。

岩橋健定「自治基本条例と住民自治」森田朗・田口一博・金井利之(編)『分権改革の動態(政治空間の変容と政策革新)』東京大学出版会、2008年、171-191頁。

兼子仁「なぜ都市憲章なのか」逗子市都市憲章調査研究会『逗子市都市憲章条例』を考える会(報告書)、1992年、1-22頁。

兼子仁『変革期の地方自治』岩波書店、2012年。

神原勝『自治・議会基本条例論』公人の友社、2008年。

神原勝「この10年間考えてきたこと～自律自治体の形成をめざ

して」公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所『議会・立法能力・住民投票』公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所、2012年、2-24頁。

木佐茂男・逢坂誠二(編)『わたしたちのまちの憲法』日本経済評論社、2003年。

木佐茂男・片山健也・名塚昭(編)『自治基本条例は活きているか!?!~ニセコ町まちづくり基本条例の10年』公人の友社、2012年。

武田祐也「自治基本条例における住民投票条項の一考察」『中央学院大学社会システム研究所紀要』vol.8(2)、2008、117-134頁。

田口一博「自治体間の横の連携」森田朗・田口一博・金井利之(編)、『分権改革の動態(政治空間の変容と政策革新)』東京大学出版会、2008年、139-170頁。

田口一博「ニセコ町を支えた人々 北海道で自治・議会・基本条例が誕生した理由」金井利之〔編集代表〕『組織・人材育成』ぎょうせい、2013年、326-328頁。

竹下譲〔監修〕『よくわかる 世界の地方自治制度』イマジン出版、2008年。

田中富雄「議会基本条例の制定背景からみた、自治基本条例制定の促進要因」『自治体学』vol.26-2、2013年、58-63頁。

辻山幸宣『自治基本条例はなぜ必要か』公人の友社、2003年。

所沢市自治基本条例を育てる会『市民が取り組んだ条例づくり』公人の友社、2013年。

富野暉一郎「都市憲章条例への期待—まちづくりの現場から」日本地方自治学会『条例と地方自治』敬文堂、1992年、71-112頁。

西寺雅也『自律自治体の形成』、公人の友社、2008年。

原田晃樹・松村亨「自治基本条例の制度上の位置づけと策定後の課題」四日市大学総合政策部論集4(1/4)、2005年、49-61頁。

廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(編)『議会改革白書2012年版』生活社、2012年。

廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(編)『議会改革白書2013年版』生活社、2013年。

松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991年。

松下圭一『日本の自治・分権』岩波書店、1996年。

松下圭一『自治体は変わるか』岩波書店、1999年。

松永邦男「憲章条例」猪野積(編)『条例と規則(1)』ぎょうせい、1997年、208頁。

Keywords: governance, decentralization, crisis consciousness, cooperation, the basic ordinance of local self-government

セクション 3

▶ バイオガス生成による食品廃棄物の再資源化

中条大祐

1. 問題提起

毎年廃棄される大量の食品廃棄物（バイオマス）は深刻な問題を引き起こしているが、他方において、この食品廃棄物は有望な再生可能なエネルギー資源となる可能性があり、「大量の廃棄を再資源化する簡便な方法」と「再生資源のオンサイト利活用」について研究することには極めて現代的意義があると考えられる。これら二つの点が本論のメインテーマであり、そして最終的に、本論文では単位重量当たりの食品廃棄物から得られる再資源・エネルギーの推計を行っている。

食品廃棄物の大量廃棄問題には、次のような背景が存在する。食品廃棄物に関するデータについて、先ずここで見ておき

たい。平成22年度の環境省・農林水産省の廃棄物に関する統計によると、日本国内の廃棄物総量は約4億3135万トであり、食料自給率が40%前後のニッポンで、全く出る場もなくゴミとして捨てられた食品・食材は年間約2086万トン(表1)。その多くは飼料・肥料・焼却または埋立処分され、環境汚染の一因となっている(表2)。(環境省と農林水産省のデータ不一致について関係省に確認したところ「両省間のデータ整合は行っていない=差はあるかもしれない」との回答であった。ここでは農林水産省のデータ(表1)を使用した。)そして、世界中から集められた食料は、日本の全耕作面積の2.7倍の農地から得られる量であることも認識しておく必要がある。

注：当論文における廃棄物等の定義等

- 1) 事業系食品製造(加工)工場等から排出される廃棄物の内、食品系のみで分別された廃棄物(箸等木質系ゴミを除外)を「食品廃棄物」、一般及び事業系廃棄物から排出される分別されない食品廃棄物を「生ゴミ」、すべての廃棄物の総称を「ゴミ」と表現する)
- 2) 最新の発表によると、地球温暖化の原因とされているCO₂の世界総排出量は316億トン(2012年：IEA発表)。2008年における主要国では、日本が約12億トン、中国が約65億トン、米国が58億トンと推計されており、中国が世界最大のCO₂排出国である。
- 3) オンサイトとは、ゴミを処理して得た再資源物(物質・エネルギー等)を、ゴミが排出された場所に循環して利活用すること。

生ゴミは、表3のように、種々の方法で再資源化されているが、これらは主として国の主導による実証実験としての大規模プロジェクトとして開発されて来たものであって、これらを

表1: 平成22(2010)年度廃棄物の総量と処理 概要 (環境省) (単位:万トン)

廃棄物	内訳		総量	中間処理**	減量化	再資源化量	最終処分
	バイオマス系*	バイオマス系以外					
産業廃棄物	25,474	13,125	38,599	16,700	(18047)	20,473	1,426
産業廃棄物合計	小計		38,599	16,700	0	20,473	1,426
一般廃棄物	事業系	1,297	4,536	3,107		945	484
	家庭系	2,966					
	その他	273					
	小計		4,536				
	合計		43,135				

平成22年度食品廃棄物等の発生 概要 農林水産省 単位:万トン

食品廃棄物	発生		合計
	食品産業	食料品製造業 卸・小売り・飲食	
	1,715	371	合計2,086
生活系	家庭系		1,072
計			3,158

*動物の糞尿・汚泥
**産業廃棄物中間処理とは、分別・粉砕・脱水・焼却・中和等
(原データ出典：環境省・農林水産省のH22年度食品廃棄物および再生の概要(抜粋)であるが、各省で整合が取れていない)

中・小規模工場等で実現するには規模的な困難性及び環境問題等があり、あまり進んでいないのが現状である。ここでは中・小規模の一工場内で発生した食品廃棄物を電気・熱等のバイオマスの再資源化エネルギーとして同一工場内で利活用する〔地産／地消型オンサイト利活用〕と言われるコジェネレーション発電やバイオガス(メタン・水素)の生成及び燃料電池の研究について、問題提起しておきたい。

バイオマス系廃棄物の再資源化関連技術として、①エネルギー変換技術、②一般廃棄物処理関連技術、③バイオリファイナー(化成品製造)に大別でき、更にエネルギー変換技術は、a「物理的変換」、b「熱化学的変換」、c「生物化学的変換」の3つに区分できる。本研究では、上記の①から③までの技術を総合的に活用して、バイオマス系生ゴミを再資源化してエネルギーを効率的に生み出すという観点に加え、エネルギーの直接利用以外の利用〔水素生成等〕も含めて有効にバイオマス資源を活用し、その再生エネルギーをオンサイトで利活用することが重要であることを、論文全体を通じて推論している。

2. 大量食品廃棄物対策に関する「先行的動き」

大量廃棄物対策に関する第一の動きとして、2002年12月に「バイオマス・ニッポン総合戦略」が閣議決定されている。良好な地球環境と、持続的な経済成長を両立させ、次世代に豊かな資源と美しい環境に囲まれた地球を残していくため、地球温暖化問題を人類が早急に取り組まなければならない最も重要な環境問題の一つとし、バイオマスを総合的に利活用する循環型社会への移行、及び、持続的に発展可能な社会「バイオマス・ニッポン」の早期実現を強く求めている。循環型社会形成推進基本法の理念である。

第二の動きとして、これまでの大量生産、大量消費、大量廃棄の社会システムは自然の浄化能力を超え、地球温暖化、廃棄

物、有害物質等の様々な環境問題を深刻化している。また、廃棄物の発生を抑制し化石資源の消費抑制及び廃棄物の再資源化、並びに、生物由来の再生可能でカーボンニュートラルなバイオマスへ代替えすることによって「環境への負荷を低減させる社会」つまり、「低炭素・循環型社会」の構築を目指している。(農林水産省:「バイオマス・ニッポン総合戦略」2008年版。)

第三の動きとして、国は2009年4月に公表されたエネルギー分野における「技術戦略マップ」(経済産業省・国土交通省・環境省等)においても、水素は「運輸部門の燃料多様化」や「新エネルギーの開発・導入促進」などいずれの政策目標にも掲げ、目標達成の重要な技術ロードマップに組み込まれている。

バイオマスが拓く21世紀の持続可能な再生エネルギーは、自然を利用する究極の循環資源であり、地球温暖化の元凶のひとつである大気中の二酸化炭素濃度を増加させることなく利用できる再生エネルギーである。また、バイオマスは世界の全化石エネルギーの7倍が賦存すると言われている>(*1)以上のような先行例が存在するが、バイオマスの再利用に関しては、以下で見ていくような、さまざまな検討を現在においても必要としている。

3. 食品廃棄物の再利用等に関する問題

大量の食品廃棄物がどのような問題を引き起こしているのかについて、ここで見ていきたい。ここには、二つの問題が存在する。第一に、再利用の方法でなぜ肥料・飼料に主たる方法が集中しているのかという問題がある。第二に、再利用を考える「方法」自体に問題がある。

まず第一には、再利用する場所の問題が存在する。表2は、平成21年度「食品循環資源の再生利用等実施率」(農林水産省)の表である。表では「非常に高いリサイクル率(全体で81%、特に食品製造業では93%)」に見えるが、実は内訳をよく見ると、そのほとんどが飼料[74%]と肥料[19%]である。これらの飼料・肥料による再利用には、排出された場

表2 食品循環資源の再生利用等実施率(平成21年度)

業種	年間発生量(千t)	業種別実施率目標(%)	再生利用等実施率(%)							
			発生抑制	再生利用	(用途別仕向先)			熱回収	減量	
					飼料	肥料	その他			
食品製造業	18,449	85	93	8	71	77	18	6	3	12
食品卸売業	250	70	58	10	47	29	54	17	0	1
食品小売業	1,348	45	36	6	29	48	34	18	0	1
外食産業	2,672	40	16	3	11	31	32	37	0	3
食品産業計	22,718	-	81	7	62	74	19	7	2	10

資料: 「食品廃棄物等の発生量が年間100トン以上の食品関連事業者からの定期報告結果」及び「食品循環資源の再生利用等実施調査報告」による農林水産省統計部の推計結果より計算

所へ還元できないという欠点が存在する。衛生管理が重要な食品取扱工場におけるオンサイト処理[現場における処理]が望ましいとする見方からすると、食品を扱う工場の一角に、飼料・肥料の山ができるのは現実的ではない。実際に、実施する事業者はいないし、再資源化した製品をオンサイトで利活用することも基本的にはない。即ち、生ごみは依然として形を変えて、自社工場の敷地内に残ることになり、衛生管理上望ましいとされる、オンサイトの循環は実現しない。

一方、表2でわかるように、オンサイトで利活用が可能な循環型再生エネルギーへの転換率(熱回収とその他)は僅か9%にすぎない。残る90%以上の食品廃棄物は再生エネルギーとしてオンサイト利活用の可能性のある資源であって、これを転

換し促進するのがバイオガス方式の最大のねらいであり、オンサイト循環を可能とする持続可能な再資源化エネルギーの循環である。

第二の問題は、再資源化への「最適な方法」に関する点である。国内生産及び輸入した食糧・食材が商品に加工される一方、そこから排出される食品廃棄物は各種の方法で再資源化される、あるいは再資源化される可能性がある。過去に行った調査結果(*2)等を参考にして比較した結果、バイオガス方式が最適な方法であることが推論できた。

過去の調査・研究(*2)では、食品廃棄物を再資源化する代表的な5つの方式について検討したが、目的を実現するための重要な要素や問題点及び、地球環境や食料への影響、また関連事業者が簡便に実現できる方法等について総合評価を行った結果、バイオガス方式を「最適」と評価した。その結果を一部改訂して示したのが表3である。

	処理工程の難易度	経済性(コスト)		実現性	製品の市場性	オンサイト利活用	衛生面	処理の熟成期間	問題点(※)	合計	順位
		イニシャル	ランニング								
1 堆肥・肥料化	5	4	4	5	3	0	0	1	-5	17	5
2 飼料化	4	4	4	5	5	0	1	1	-5	19	4
3 バイオガス	3	2	5	4	5	5	5	4	0	33	①
4 亜硫酸	1	1	2	2	5	5	5	4	0	25	2
5 バイオエタノール	3	2	4	3	5	2	3	3	-3	22	3

評価数値の意味= 5:大変良い、4:良い、3:普通、2:やや悪い、1:悪い、0:不採用 ※問題点は食品業界の特殊性(安全・悪臭等)を考慮した評価(減点)

コメント:一工場内で原料の供給から、それらを処理し再資源化品の利活用まで完結できる最も理想的な再資源化循環を想定し、而も比較的実現しやすい工程であるとともに、地球環境に優しく循環型社会形成に向けてベストな取り組みを評価した。且つ、食品加工工場の天敵とも言える「安全・安心・衛生等を阻害するもの」、即ち、これに伴うリスクは避けなければならない使命があり、評価の重要要素(食品業界の特殊性)として評価した。

4. 自然エネルギーのコスト比較とバイオマスの優位

なぜバイオマスの再資源化が優位であるのかについて、上記で述べたコストの点について、さらに詳しく、以下の比較において検討を行うことにする。

第一に、自然エネルギーの「コスト比較」からバイオマスの優位性をいうことができる。表4は、EUが、自然エネルギーを設備投資額に対する年間電力量、つまり投資単価について評価したものである。即ち、現在日本で最も普及しつつある「太陽光発電：191円/kw」、「風力発電：83円/kw」の2者より、「バイオマス発電：12円/kw」が最も有利となっている。即ち、そこには年間稼働率が大きく影響しており、太陽電池は12%、風力発電は20%に対しバイオマス発電は70%となっており、昼夜または自然現象に関係なく常時稼働できることが大きく貢献している。

	太陽電池発電	風力発電	バイオマス発電
投資額(円)	2100億	1兆4500億	7300億
設備規模(kW)	100万(推定)	1000万	1000万
年間稼働率(%)	12	20	70
年間発電量(kWh)	11億	175億	613億
投資単価(円/kW)	190.9	83.4	11.9
設備投資単価(円/kW)	21万	14.6万	7.3万

参考(*1):EU:バイオマスが拓く21世紀エネルギーより抜粋

(表でEUが対象としているバイオマスは「薪・農産廃棄物」)

第二に、バイオマスによる再資源化によって、メタンあるいは水素の利用が可能になることも、優位性を表している。石油等化石資源の賦存に伴うエネルギー問題、及び化石資源の使用

による温暖化ガスの排出等の地球環境問題の深刻化に伴い、「次世代のクリーンエネルギー」として水素エネルギーが注目されている。水素エネルギーは、

- i 水素は燃焼しても水になるだけでCO₂を発生しない、
- ii 水素の燃焼熱は68.3 kcal/mol とプロパンの530 kcal/mol と比較すると小さいが、

燃焼時における空気と混合気体となった際の燃焼熱は0.87 kcal/mol となり、プロパンの0.91 kcal/mol と大差ない。

(*3)

- iii 太陽エネルギーを利用して、水から無尽蔵に再生可能である、また、有機性廃棄物からも生産可能である、など優れた点が多い。

製造コストが下がれば理想的なエネルギー源となり得るのであって、ここでも生ゴミからの水素生成には大きな期待がかかっている。

現在、まだ水素の利活用・応用先が限定的であるため、本格的な水素製造は緒に就いたばかりである。前段階的な小規模な実証実験で、高効率化を目指したシステムの研究・開発が進んでおり、食品廃棄物からの水素生成も着実にその実験成果をあげている。

2015年に発売が予定されている水素自動車が出れば水素の需要は飛躍的に増大することは間違いなく、既に全国で数百ヶ所の水素ステーションの設置計画が進んでいる>(*4) 走行距離当たりの水素コストは、現在はガソリンよりやや割高であるが、本格製造に入ればガソリンより安くなるという。(千代田加工建設(株)2013.9)

なお、燃料電池は水素をエネルギーキャリアに使用し、発電時の温室効果ガス排出が少ないクリーンなエネルギーであ

る。しかし、現在水素製造の主流となっている製法（主としてSOFC・PEFC）は、エネルギーキャリアに化石資源（石油・天然ガス等）を使用していたのでは環境を汚染し続けていることに変わりはなく、持続可能な資源活用ではない。そこで本研究では、食品廃棄物からバイオガスを回収し、クリーンなリサイクルを行うことにより資源が循環し、オンサイトで利活用することに意義があると推論している。

これらの要因が本研究の背景にあるために、これらの結果からバイオマス処理の優位性が確認できる。以下においては、処理方法について考えていくことにする。

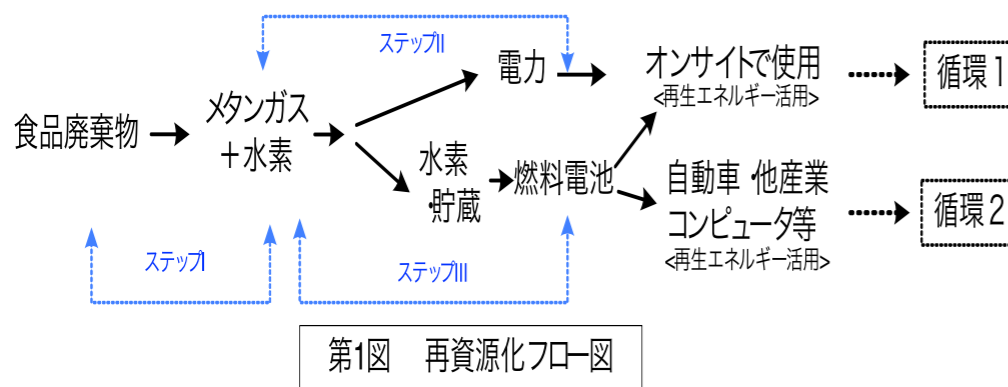
5. 食品廃棄物の処理方法

食品廃棄物を処理する方法についてはそれぞれ多くの方法が研究され、一部実用化されている。その中で中・小規模の食品製造〔加工〕工場で比較的实现しやすい方法を以下要約して述べる。

■再資源化フロー

本節で扱う処理の流れを図1に示す。

再資源化を実現するため、本研究では三つのステップを想



第1図 再資源化フロー図

定して説明する：－

ステップI：食品廃棄物からバイオガスを生成するステップ

- 1 食品廃棄物の主たる成分〔再資源化の主たる原料〕は次式のとおり(*5)

i食品廃棄物(生ごみ)の主要成分 → $C_{17}H_{29}O_{10}N$
(複雑に混合した物質)

iiガス化に必要な主要成分(グルコース) → $C_6H_{12}O_6$
である。

- 2 i 嫌気性微生物による処理でメタンガスを生成(例UASB法等) (*6)、

単一メタン発酵(例)： $C_6H_{12}O_6$ (グルコース) → $3CO_2$ (二酸化炭素) + $3CH_4$ (メタン)

- ii 膜型メタン発酵等による水素・メタン二段発酵処理、

水素・メタン二段発酵(例)： $C_6H_{12}O_6 + 2H_2O$ → $4CO_2 + 4H_2 + 2CH_4$

- iii 回収したメタンガスの組成成分(例)は表5である。

表5:メタン生成ガスの組成成分

成分	量(%)
メタン	60.7
二酸化炭素	38.7
水素	0.1未満
窒素	0.3
酸素	0.1未満
一酸化炭素	0.1未満

(出典：富山グリーンフードリサイクル(株))

表6 高効率水素・メタン発酵実験プラントの成分表

項目	運用
1 構成	実験棟 縦10m x 横18m x 高さ5m
	研究棟 縦5m x 横5m x 2階建て
	可溶化 水素発酵槽：容量1m ³
2 1日当たりの処理能力	メタン発酵槽 容量：0.4m ³
	食堂残飯 50kg + 紙ゴミ約5kg
3 1日当たりのガス発生量	食品系廃棄物 10kg
	水素発酵ガス 1.5~1m ³
4 エネルギー回収率の目標	メタン発酵ガス 5~10m ³
	55%以上
5 技術の特徴	可溶化・水素発酵とメタン発酵の二段発酵で、有機物を水素とメタンに高速・高効率でガス化

- iv水素生成目的の処理：表6は工業技術院物質工学工業技

術研究所が開発した【独自の炭素系触媒による「高効率水素・メタン発酵実験プラントの成分概要」であり、その転化率は90%である】と報告している。この表からは、食品廃棄物1トンから得られる水素は100標準立方メートルであり、他の一般的変換の約2倍となっている。

v 副製水素

日本で、石油精製から毎年240億標準立方メートル、製鉄コークス炉から100億標準立方メートル合計340億標準立方メートルもの水素が副成されている。これらの副成水素の潜在的資源の総量は、2020年において、500万台の燃料電池車を走らせる量に相当すると想定されている。

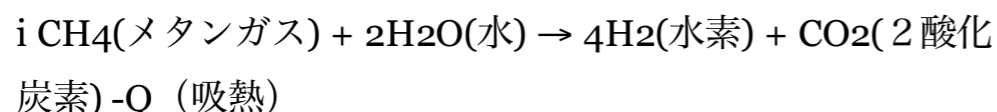
(*7)

ステップII：水素・メタンガスから電力エネルギーに変換するステップ

- 3 上記で生成したメタンガスを燃料として → オンサイトの電力供給
 - i (マイクロ) ガスタービン発電機によるコジェネレーション発電
 - ii ガスタービン発電し、その排熱をそのまま熱利用、または、排熱で蒸気タービン発電する：コンバインシステム(大規模)

ステップIII：バイオガスを燃料電池へ応用するステップ：

メタンガスから水素を回収する例（熱化学的処理）：スチームリフォーミング(*8)



⑤i燃料電池には多くの種類・方法があり、次世代の電力源として注目を浴びているが、どのタイプの燃料電池が普及するかは、現時点ではまだわからないがSOFC(Solid Oxide Fuel Cell：固体酸化物型燃料電池)及びPEFC(Polymer Electrolyte Fuel Cell：固体高分子型燃料電池)の実用化が進んでいる。

燃料電池は、電解質の種類によって、A.リン酸形、B.熔融炭酸塩形、C.固体酸化物形、D.固体高分子形、E.アルカリ電解質、F.その他、に分類される。

工業製品や食品の製造、さらにはこれらの輸送の際に、多大な化石資源が消費され、それに伴って排出される二酸化炭素等による地球温暖化もますます深刻になっている。このような状況下で、新たな原理の燃料電池として、酵素や微生物に基づくバイオプロセスを利用したバイオ燃料電池の研究開発と有効活用も進んでいる。

ii. 再生エネルギー

前記処理により生成したメタンガス・水素ガスを地域エリアで利活用する「スマート水素社会」(*9)を提案する。

iii. 水素の貯蔵と運搬

水素(H₂)は最も軽い分子であるため、あらゆる物質と結合しやすく(脆化)、その貯蔵・運搬には、扱いにくい面(水素脆化)があるが、主として次の3つの方法で実現している。

a.圧縮・・・現状35MPaまたは70MPaという高圧のタンクとコンプレッサが必要。

現在、自動車各社が開発しているほとんどがこの方式。2012年のエコプロダクト展においても、専ら

この圧縮方式が展示されていた。

b.液化・・・ -259°C の冷却は現実的ではない→液化するエネルギーロスが大きい。

c.有機ヒドライド・・・常温・常圧で無色の液状(一見石油状)であり、水素の貯蔵←→放出が繰り返して反応させることができ、既存の石油インフラが利用可能であり、実用化が期待されている。石油プラントメーカーでは、2015年の水素自動車の発売を見越し、石油産油国から有機ヒドライド方式で日本へ輸送する計画が進んでいる。(日本経済新聞2013年9月)

その反応式は(*10)

c-1.水素の貯蔵 $\text{Naphthalene } \text{C}_{10}\text{H}_8 \rightarrow [5\text{H}_2] \rightarrow \text{Decaline } \text{C}_{10}\text{H}_{18} + 333.4 \text{ kJ/mol}$

c-2.水素の放出(同上) $\leftarrow [-5\text{H}_2] \leftarrow$ (同上)
(矢印が反対)

即ち、水素を貯蔵し、または、取り出しの循環ができ理想的な貯蔵法である。効率的な「脱水素化技術」が問題であったがほぼ解決され実用化が進んでいる。

以上で、三つのステップに従って、①食品廃棄物のガス化、②オンサイト循環、③燃料電池、④バイオマスエネルギー⑤水素社会への展望等についてみてきた。

6. 結論

以上で考察して来たように、食品廃棄物(バイオマス)は現在大量廃棄問題を引き起こしているが、他方において、この食品廃棄物は再生可能なエネルギー資源として有望視されてきて

いる。本研究では、「大量の廃棄物を再資源化する簡便な方法」と「再生資源のオンサイト利活用」の可能性について考えて来た。食品加工工場から毎日廃出される膨大な量の食品廃棄物を再資源化し、その再生エネルギーをオンサイトで利活用する循環ループの実用化はまだ緒に就いたばかりであるが、現在公表されている実績データを元に検証した。具体的には、食品廃棄物が一転してバイオガスからエネルギーキャリアになり得ることが重要なポイントであり、前記のパート毎の研究実績を連携することによりオンサイト循環が完遂できることを示している。

毎日廃出される膨大な量の食品廃棄物を環境悪化することなく再資源エネルギーとしてオンサイトで利活用することに最大の意義があると本論文では推論した。即ち、ゴミの移動による環境汚染を防ぎ、廃棄物処分コストを削減することがバイオマスの再生エネルギー化によって可能になり、その再生エネルギーをオンサイトで利活用することができる。

以上のデータを統合した結果が「食品廃棄物とエネルギー」表7である。表で明らかにされているように、食品廃棄物1日1トンから得られる1日のエネルギー量とその応用について推計を行っている。

表7 食品廃棄物(生ごみ)とエネルギー

項目	単位	回収出力	コメント
1)食品廃棄物:1日1トから得られるメタンガスの量	Nm ³ /ゴミton	190	代表的事例 (**1)
2)食品廃棄物:1日に1トから得られる電力量	kWh/ト/日	240	
3)食品廃棄物:1日に1トから得られる水素量	Nm ³ /ト/日	56(**2)	(下記出典より)
4)食品廃棄物:1日に1トから得られる水素で走れる距離	km/ト/日	530(**3)	
逆算: ① 1m ³ を取り出すに必要な生ゴミの量	Kg/ゴミton	5.11	
② 1kwhの電力を得るに必要なガスの量	Nm ³ /Kwh	0.833	
③ 1kwhの電力を得るに必要な生ゴミの量	Kg/Kwh	4.26	
出典: (**1):富山グリーンフード機及び市川環境機からのデータより算出			
(**2):東邦ガスの「水素・メタン2段発酵技術」データより算出			
(**3):北海道大学市川研究室のデータより算出			

結果として、食品廃棄物1日1トンから得られる再生エネルギーは、電力にして標準世帯で24世帯分相当であり、水素にすれば水素自動車約530キロメートル走行できることになる(*4)。これらが実現されれば、かなり魅力的な資源であるといえる。更に、この生ゴミ1トン当たりの電力を原油に変換すると毎日約58リットル(年間約21トン)(財団法人省エネルギーセンターの換算表)生産していることになる。(表7の算出根拠については巻末の【参考】を参照)尚、国内で発生する畜産排泄物、農業廃棄物、食品廃棄物など様々なバイオマスをおの方法で再生すると、その再生エネルギーは年間で、1億8700万MWhの電気を生産することができる。(*11)

【参考文献等】

- (*1):坂井正康著「21世紀エネルギー」森北出版:P46の表3.2より参考。エコシステム経済研究所HPも参照、
- (*2):社会産業論文集:放送大学社会と産業コース:坂井ゼミ2010年の部分タイトル「地球に優しい食品残渣の100%リサイクル化(すぐに実施できる簡便法の研究)中条大祐著(DC21-J147)
- (*3):水素エネルギー計算:環境バイオテクノロジー学会誌 Vol. 9, No. 2, 89-93, 2009 西尾 尚道「廃棄物からの水素・メタン二段発酵プロセスの事業化に向けて」
- (*4):日本経済新聞「くらし」「クルマ、家庭・・・水素は世

の中を変える」:インターネット

- (*5):李玉友著「メタン発酵技術の概要」の「代表的有機物及び廃棄物系バイオマス発酵する化学量論式とガス発生量の概算」表
- (*6):放送大学印刷教材「バイオサイエンスと豊かな暮らし」第14回
及び水素・メタン2段発酵技術:東邦ガス、士幌町農業協同組合等のHP等
- (*7):産学官連携ジャーナル2009年6月号(三谷優)「水素エネルギーの有用性」を参考に算出
- (*8):アジアバイオマスハンドブック P131 式5.4.8
- (*9):「スマート水素社会」は中条提言 →下記【参考】イメージ
- (*10):「有機ハイドライド」:北海道大学 市川勝講演録「北大地球環境科学研究所」講演録より、
及び株式会社フレイン・エネジーHP、及び日本経済新聞「水素を液体化、体積500分の1に」
- (*11):財団法人省エネルギーセンターの換算表:1kWh(電力量)=0.24L(原油換算)

バイオガス生成算出の根拠: ①

① T社の実績データより: ②

バイオガス生成実例						
単位	食品残渣量 トン	バイオガス発生量 m ³	MGTガス供給量 m ³	余剰ガス m ³	総電力使用量 kWh	自家発電量 kWh
H23年の日平均	23.4	4,575	1,370	3,178	3,918	5,490
1ト当たり出力	1	196	←ガス量	発電量→	235	

② B社の実績データより: ③

食品廃棄物100トン/日からの創出エネルギー	発電電力量 24,000kWh/日(2,400世帯相当) 都市ガス供給量 2,400m ³ /日(2,000世帯相当) 回収熱量 77,400MJ/日(1,000世帯相当) CO ₂ 削減効果 6,360トン/年(森林換算827ha=東京ドーム177個分に相当)
------------------------	--

③ その他、三重県及びNEDOのデータ: ④
上記のデータを参考に筆者が算出した。⑤

【参考】

①メタンガス及び電力の算出根拠

参考図①②社のデータを参考に算出した。③の数社データはばらつきが大きかったので詳細は表示していない。

②水素の算出根拠

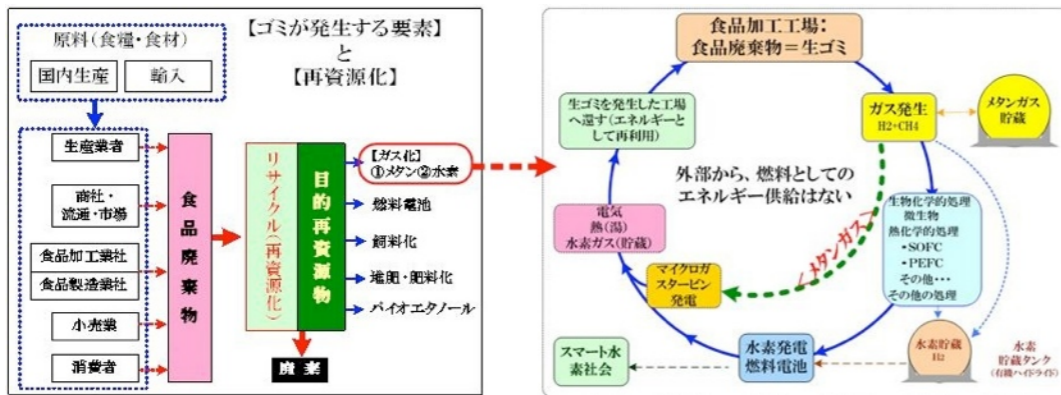
現在のところ、水素のマーケット及び流通が限定的のため、その製造に当たっては、小規模の実験・実証段階に留まっているが、高効率化した製法が急速に進展し実用化されて来ている。ここではそれらのデータを参考に算出した。

水素生成データ			
施設名	食品廃棄物 単位	水素生成 Nm ³	1 ^ト 当たりに換算 Nm ³
東邦ガス	kg	0.056	56
産業技術研究所	10	1	100
広島大学	200	40	200
学会誌掲載*	2,670	145	54

*【廃棄物からの水素・メタン二段発酵プロセスの事業化に向けて】(環境バイオテクノロジー学会誌:Vol.9 No.2)

参考図1：食品廃棄物の発生と資源循環の図

国内生産及び輸入された食品・食材は、【川上】【川中】【川下】そして【みずうみ】にたとえられるそれぞれの場所で生産・加工、そして消費され、その残渣が食品廃棄物または生ゴミとなって排出され、更に、様々な方法で再資源化される。そして生ゴミ発生場所へ循環するオンサイト型循環プロセスについての概要、また、バイオマスを水素に変えて利用する、次世代資源循環型社会と見なせるであろう「スマート水素社会」を展望し、更に、オンサイト循環の概要を総合的に表した図である。(参考図1)



参考図1：食品廃棄物の発生と資源循環の概要

セクション 4

▶ 法定雇用率制度の現状と

小企業における事業協同組合型障害者¹雇用の可能性

楠田弥恵

1 はじめに

今日の日本の障害者雇用の歴史は、1945年²の第二次世界大戦終戦に端を発している。戦争によって負傷した軍人・民間人への施策が急務となり、障害者雇用施策が重要な課題となった。日本は1940年に脱退した国際労働機関（ILO、以下ILOとする）³に1951年再加盟し、再び加盟国として責務を果たすこととなった。

1955年、ILOは、「身体障害者の職業更生に関する勧告」（第99号勧告）⁴を採択。この勧告においては、障害者雇用に関する各種施策原則、雇用機会を増大する方法を含む詳細を規定しており、加盟国である日本も大きな影響を受けた。戦後の日本は、その復興とともに、国際労働基準に則り、障害者雇用施策を進展させてきた。

1976年「身体障害者雇用促進法」改正により、身体障害者雇用が事業主に義務化された。従来の努力目標を超え、不足人数に対し納付金徴収を伴う義務化を、社会が支持し社会活動を通して推進してきた経緯を、本稿において確認する。

義務化以降、図1に示す通り、民間企業における障害者実雇用率⁵は年々上昇し、2012年においては1.69%と過去最高となった。しかしながら、問題は法定雇用率（2012年時点で

1.8%）には届いていないという点にある。実雇用率は着実に上昇しながらも、一定のスパンで引き上げられる法定雇用率に届かない状況が続いている。

本稿では、まず法定雇用率制度が社会的コンセンサスに基づいて制定されるに至った経緯を確認する。次に、義務化以降、企業努力の結果、実雇用率は上昇しながらも、法定雇用率に届かない現状の一因として、民間企業の中に、実雇用率が高いグループと低いグループが存在している状況を分析する。本稿では、現状として実雇用率が特に低い企業グループに焦点を当て、その実態を検証し、実雇用率上昇に向けた具体的な解決策を提案することを目的とする。

（図1） 法定雇用率・実雇用率・法定雇用率達成企業割合の推移

	法定雇用率 (%)	実雇用率 (%)	達成企業の割合 (%)
1979	1.5	1.12	52.0
1980	1.5	1.13	51.6
1981	1.5	1.18	53.4
1982	1.5	1.22	53.8
1983	1.5	1.23	53.5
1984	1.5	1.25	53.6
1985	1.5	1.26	53.5
1986	1.5	1.26	53.8
1987	1.5	1.25	53.0
1988	1.5/1.6	1.31	51.5
1989	1.6	1.32	51.6
1990	1.6	1.32	52.2
1991	1.6	1.32	51.8
1992	1.6	1.36	51.9
1993	1.6	1.41	51.4
1994	1.6	1.44	50.4
1995	1.6	1.45	50.6
1996	1.6	1.47	50.5
1997	1.6	1.47	50.2
1998	1.6/1.8	1.48	50.1
1999	1.8	1.49	44.7
2000	1.8	1.49	44.3
2001	1.8	1.49	43.7
2002	1.8	1.47	42.5
2003	1.8	1.48	42.5
2004	1.8	1.46	41.7
2005	1.8	1.49	42.1
2006	1.8	1.52	43.4
2007	1.8	1.55	43.8
2008	1.8	1.59	44.9
2009	1.8	1.63	45.5
2010	1.8	1.68	47.0
2011	1.8	1.65	45.3
2012	1.8	1.69	46.8

出所：平成24年障害者雇用状況の集計結果⁶（厚生労働省2012、

p19) ⁷より筆者作成

(図1に記載されていない1977-1978年に関しては、厚生労働省2003年発表「身体障害者及び知的障害者の雇用状況について」による数字を引用すると、1977年実雇用率1.09%、1978年1.11%である。さらに小野(1990)によれば、達成企業割合は52.8%、52.1%となっている。)

2 障害者雇用義務化と社会的コンセンサス

2-1 法定雇用率制度制定までの経緯

2-1-1 行政措置期間 戦後-1960/事業主の努力義務期間 1960-1976

第二次世界大戦終戦後、戦争により身体障害者となった人々への具体的な施策が社会の重要な課題となった。1949年「身体障害者福祉法」が制定され、1952年労働省は「身体障害者職業更生援護対策要綱」を策定し、同年政府は「身障者の雇用促進に関する重要事項」を閣議決定している。1951年、ILOに再加盟が認められ、日本は国際労働基準を視野において障害者雇用に取り組むこととなったのは前述の通りである。この段階までは障害者雇用促進の基盤となる法律が制定されておらず、行政的な措置に留まっていた。障害者関係団体は、障害者雇用における法的根拠の確立を求めて、活動を続けた。

1955年、全国社会福祉協議会連合会⁸身体障害者部会は、割当雇用法の法制化要求を決議し、他の障害者関係団体もこれに続いた。さらに1955年ILO総会にて採択された「身体障害者の職業更生に関する勧告(第99号勧告)」も、国内のこうした活動をバックアップする形となり、1960年「身体障害者雇用促進法」が制定された。法的義務は伴わない事業主の努力義務では

あったが、初めて法定雇用率制度(割当雇用制度)が採用され、後に繋がる大きな一歩となった。

1960年制定時の民間事業所における障害者法定雇用率は、現場的事業所1.1%、事務的事業所1.3%であった。1961年の実雇用率は0.78%で、以降順調に実雇用率を伸ばし、1968年1.13%となるが、同年法定雇用率が1.3%に引き上げられる。実雇用率も5年後の1973年には1.30%に上昇し、法定雇用率をクリア、1975年には1.36%⁹で、法定雇用率を上回るようになった。

順調な推移の背景には、事業主への助成を始めとする各種助成措置の効果がある。と同時に、1960年代当時の高度経済成長による労働吸収力の高さが大きな要因として存在している。この時期においては、労働力不足のひとつの解決策として、小企業を中心に障害者を雇用する傾向が見られた。しかし、1973年のオイルショックを契機に景気が落ち込むと、障害者の解雇やレイオフ、新規雇用の手控えが即座に発生し、その立場の脆弱さが浮き彫りになった¹⁰。

2-1-2 1976年納付金を伴う事業主の法的義務化へ

上記の経緯を経て、障害者就労における身分の安定、継続的な雇用を求める活動が盛んになり、障害者関係諸団体は1976年「身体障害者雇用促進法改正をすすめる会」を結成、国会請願署名運動等を開始した。一方、労働省も身体障害者雇用審議会に「障害者の雇用の促進と安定のために講ずべき今後の対策について」を諮問し、改正への道のりを歩み始めた。

こうした活動の結果として、「身体障害者雇用促進法」制定から16年を経た1976年、改正が実施され、身体障害者の雇用が事業主に義務化された。同改正により、「身体障害者雇用率制度」と「身体障害者雇用納付金制度」が制定され、法定雇用率

遵守が事業主の法的義務となった。未達成人数に対し納付金が課せられる。1976年の民間企業法定雇用率¹¹は、1.5%である。

1960年初めてわが国に障害者法定雇用率制度（割当雇用制度）が採択され、1976年にその割当雇用が事業主の法的義務として再確認されたことは大きい。しかし、この時点における対象は、「身体障害者」に限定されていた。これは1981年、国際障害者年¹²日本推進協議会が「国際障害者年・長期行動計画」において、精神薄弱者をはじめ精神障害、てんかん、難病、その他さまざまな障害をもつ者も対象にすべきことを指摘する背景となる。さらに「昭和56年版（1981年版）厚生白書」の序章第3節「ノーマライゼーションの思想」の中に、「近年、障害者福祉の理念として注目を集めているのが、『ノーマライゼーション(normalization)』の考え方であり、今日では福祉に関する新しい理念全体を表す言葉として、世界的に用いられるようになってきている。この言葉は歴史的にみると、スカンジナビア諸国を発祥の地として、『常態化すること』すなわち、障害者をできる限り通常の人々と同様な生活をおくれるようにするという意味で使われ始めたとされている。・・・」という記載があり、ノーマライゼーションを世界的流れとして、厚生省が捉えていることが窺える。

2-1-3 1987年「障害者の雇用の促進等に関する法律」へと名称変更、知的障害者も対象に

1981年の国際障害者年日本推進協議会の指摘と相まって、全日本精神薄弱者育成会は雇用率制度の適用を求めて行動を開始した。さらに1983年ILO総会において「職業リハビリテーション及び雇用（障害者）に関する条約」（第159条約）¹³が採択

され、心身障害者を対象とする必要性が認識されるようになってくる。こうした数々の動向を踏まえて、1987年、法律の名称が「障害者の雇用の促進等に関する法律」（略称：障害者雇用促進法）に改められ、身体障害者に加えて知的障害者が適用の対象に入ることになった。

1988年、法定雇用率が1.6%に引き上げられる。1997年の改正により、知的障害者の雇用が義務化され、翌年の1998年法定雇用率1.8%とさらに上昇する。2006年、さらなる改正により精神障害者および短時間労働者も適用対象となる。2013年4月より、法定雇用率は2.0%となった。近未来に精神障害者の義務化も制定されるものと予想される。

「国際障害者年行動計画」¹⁴に記された「障害者などを閉めだす社会は弱くもろい社会であり、障害者はその社会の他の者と異なったニーズをもつ特別の集団と考えられるべきでなく、通常的人間的ニーズを満たすのに特別の困難をもつ普通の市民と考えられるべきです」というメッセージを支持する形で、わが国の障害者雇用推進も進展してきている。

2-2 上昇する実雇用率

2-1において、終戦直後から今日に至るまでのわが国の障害者雇用施策の推移を記した。ILOの国際基準をガイドラインに、国民による社会運動と世論の支持を通して障害者雇用施策は進展してきたのであるが、1976年の義務を伴う法定雇用率制度導入以降、図1が示す通り、法定雇用率はクリアされていない。法定雇用率達成企業割合は低下傾向をもって停滞しており、2012年現在では半数を割っている。

しかし、必ずしも事業主が努力をしていないということではなく、実雇用率は着実に上昇してきたことも事実である。実雇

用率は、1977年の1.09%に始まり、2012年には過去最高の1.69%となっている。雇用人数も実雇用率と同様に着実に上昇して、2012年に過去最高の38万2363.5人¹⁵を記録している。つまり、実雇用率と雇用人数はほぼ年々上昇しているが、法定雇用率達成企業割合は低迷しているというのが現状である。

では、実社会の情勢に鑑みて、わが国の法定雇用率設定が高すぎるのであろうか。次項において、法定雇用率設定の妥当性を、検証する。

2-3 労働政策審議会障害者雇用分科会による議論

法定雇用率は、全労働人口に対する全障害者労働人口の割合（失業者を含む）を前提とした算定式¹⁶に基づいて制定されている。厚生労働省による実際の算定式と、それを審議する労働政策審議会障害者雇用分科会による議論を確認してみよう。

労働政策審議会¹⁷は、厚生労働大臣等の諮問に応じて、労働政策に関する重要事項の調査審議を行う機関であり、その中に障害者雇用分科会が設けられ、障害者雇用関連の政策審議において重要な役割を果たしている。公益委員、労働者代表、使用者代表、障害者代表の出席により、議論がなされ、議事録は厚生労働省により公表される。

2013年4月1日付にて施行された法定雇用率1.8%から2.0%への引き上げについても、労働政策審議会障害者分科会において議論がなされた。2012年5月23日の議題「障害者雇用率等について（案）」において示された雇用率2.0%への引き上げの根拠と、使用者側を含む委員からの質疑応答は以下の通りである。

まず、2.0%の算定経緯は、同分科会資料（2012年5月23日）によれば下記の通りである。

「障害者雇用率の設定の基準となる数値の調査結果につい

て」

（常用雇用身体障害者数 + 常用雇用短時間身体障害者数 + 失業身体障害者数
+ 常用雇用知的障害者数 + 常用雇用短時間知的障害者数 + 失業知的障害者数）
÷（常用雇用労働者数 + 常用雇用短時間労働者数 × 0.5 - 除外率相当労働者数¹⁸ + 失業者数）

{ 37.8万人 + 1.6万人 + 19.1万人 + 9.9万人 + 0.9万人 + 6.7万人 } = 76.0万人

{ (3,432万人 + 317万人 × 0.5) × (1 - 0.054) + 272万人 } = 3668.6万人

(注1) (注2) (注3) (注4)

76.0万人 ÷ 3668.5万人 = 2.072%

(注1) 常用雇用労働者数（総務省統計局「労働力調査」より推計）

(注2) 常用雇用短時間労働者数（総務省統計局「労働力調査」より推計）

(注3) 除外率相当労働者数の割合（平成23年障害者雇用状況報告）

(注4) 失業者数（総務省統計局「労働力調査」より推計）

使用者代表からは、次のような質問・意見（要約）が出されている。

* 障害者の失業者の定義はどのようなものか

* 法定雇用率引き上げにより達成から未達成になってしまう企業、新たに雇用義務を課せられる企業への周知をしっかりと行って欲しい

*円高・デフレ・原材料高・労働に関する規制強化・社会保障費の負担増等、中小企業の経営環境は厳しい。このたびの引き上げに対する中小企業への取り組みを円滑にするために支援・周知が必要

*50名ラインにあまり負荷を掛けるのもいかなものか。中小企業でも100名を超えるくらいならある程度いいのかなと思うが、50名クラスの企業にあまり負荷がかかるのはどうか。

以上のような質問に対し厚生労働省が適宜回答をし、結果異議なしにて厚生労働省案は「妥当」と認められた。

この際に、労働者代表から出された以下の発言が状況を端的に表している。

*今回の提案は、障害者の雇用促進等に関する法律に基づいて、当該割合の推移に関して定めた政令に基づく数字の見直し、機械的に行われるという受け止めをさせていただきたいと思う。

法定雇用率の見直しに関しては、上記労働者代表の発言の通り、障害者雇用促進法第43条第2項及び第54条第3項において、少なくとも5年ごとに、上記算定式により当該割合を算定し、見直しすることと規定されている。2003年、2008年の見直し年においては、法定雇用率は現行を維持し、2013年4月の引上げは15年ぶりとなる。

2-4 世界の法定雇用率

世界における状況はどうであろうか。厚生労働省による「各国の障害者雇用支援施策と雇用率制度の対象範囲¹⁹」によれば、ドイツでは、2008年現在、法定雇用率（民間・公的部門）5%（従業員20名以上の企業が対象）で、民間の実雇用率は

3.7%となっている。フランスでは、2008年現在、法定雇用率6%（民間・公的部門）で、実雇用率は2.6%である。ドイツ、フランスともに、実雇用率は法定雇用率をかなり割り込んでいるが、それぞれの実雇用率3.7%および2.6%（2008）は、日本の1.69%（2012）をかなり上回っている。

3 実雇用率が低い企業グループの存在

3-1 法定雇用率クリアの大企業群と 低雇用率の最小企業群

2における検証により、法定雇用率制度が義務化されるまでの経緯及びその算定方法が社会的に見て妥当であり、わが国の法定雇用率が高いとは言えないことが分かった。本来、法定雇用率は円滑に遵守されるべきであるが、実際は様々な企業努力にもかかわらず未達成であることは上述の通りである（図1参照）。

ひとくくりに民間企業と言っても、その状況は多様である。2012年の集計結果を規模別に図表化した図2を見てみよう。1000人以上規模の大企業群は、実雇用率1.90%で既に法定雇用率（2012年時点で1.8%）を上回っている。それに対し、最小企業群（56-100人未満）は実雇用率1.39%とかなり低く、全体の実雇用率の引き下げ要因のひとつになっている。

次に、実雇用率の低い企業群の実態を分析し、その雇用を推進するために適した施策について検証する。

(図2) 企業規模別実雇用率等一覧 (2012年時点の法定雇用率1.8%)

規模	社数	雇用障害者数	実雇用率 (%)	達成企業の割合 (%)
1000人以上	3,080	195,192.5	1.90	57.5
500-1000人未満	4,190	46,055.0	1.70	47.1
300-500人未満	6,436	37,396.0	1.63	46.8
100-300人未満	33,003	73,422.5	1.44	48.5
56-100人未満	29,599	30,297.5	1.39	43.7

出所：平成24年障害者雇用状況の集計結果²⁰（厚生労働省2012, p14）より筆者作成

3-2 最小企業群におけるゼロ雇用企業と複数名雇用企業

最小企業群（56-100人未満：2012年時点）においては、障害者1名もしくは短時間労働者2名（重度障害者の場合は1名）を雇用することで、法定雇用率は達成される（2013年4月からは、法定雇用率2%となるため、最小企業群は50-100人未満となる）。つまり、このクラスターにおける雇用率未達成企業のほとんどは（0.5名雇用企業を除き）、ゼロ雇用企業と呼ばれる全く障害者を雇用していない企業である。厚生労働省（2012, p 20）によれば、56-100人規模企業の未達成企業1万6671社のうち、1万6200社がゼロ雇用である。

最小企業群全体の54.7%がゼロ雇用企業である一方、最小企業群全体の43.7%に当たる達成企業は平均2.16名を雇用しており、法定雇用率の1名を超えている。

（計算式）未達成企業のうち、0.5人雇用している企業4671社による雇用障害者数は、2335.5人。達成企業1万2928社により2万7962人（3万0297.5-2335.5）が雇用されている。従って、達成企業は1社平均2.16人を雇用していることになる。

以上の分析から、最小企業群のうち半分弱の企業は障害者雇用に積極的な傾向があり、半分強は全く障害者雇用をしていないという、二極化した実態が読み取れる。本稿においては、ゼロ雇用企業が雇用を開始することは、共生社会に連なる一員として重要であると考え。民間企業におけるゼロ雇用企業2万4799社中16200社（厚生労働省2012, p 20）、65.3%を占める最小企業群のゼロ雇用企業が、雇用を開始するにあたって有効と思われる支援策を以下考察する。

4 ゼロ雇用小企業の雇用開始促進策

4-1 「中小企業における障害者の雇用に促進に関する研究会報告書」

雇用支援策としては、トライアル雇用²¹、ジョブコーチ支援²²等は、企業規模に関わらず対象となる。中小企業を対象とした障害者雇用支援策は、国の施策としては、中小企業障害者多数雇用施設設置等助成金、200人以下規模企業事業主の納付金徴収免除（2015年からは100人以下となる）、報奨金の支給等があり、東京都中小企業障害者雇用支援助成金のように地方自治体による支援策も講じられており、助成金施策が多い。

助成金による資金的援助は障害者雇用を開始する小企業にとってその費用負担を軽減する意味において有効であるが、構造的な仕組み作りの支援も必要である。その具体的な検討として2007年に発表された「中小企業における障害者の雇用に促進に関する研究会報告書」²³（中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会：2007）において、「複数の中小企業が共同で障害者を雇用する仕組み」が「今後の中小企業に対する雇用支援策等の在り方」のひとつとして提案された（中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会：2007, p9）。

一方、労働政策審議会障害者雇用分科会においては、2009年1月28日、「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律について」、「法改正に伴う政省令等の主な改正事項等について」などが議題に挙がり、その中において中小企業の連携による障害者雇用促進案と考えられる「事業協同組合等算定特例」（特例詳細は次章4-2参照）について議論がなされた。さらに同年2月4日、2月26日と、引き続き同分科会において議論がなされ、2009年4月1日「事業協同組合等算定特例」は施行されるに至った。

4-2 小企業にとっての特例子会社：事業協同組合等算定特例

4-1の経緯で制定された「事業協同組合等算定特例」は、いわば中小企業版の特例子会社制度と言えるものである。特例子会社制度²⁴とは、障害者雇用を専門的に推進する子会社を設立する方法で、障害者雇用推進策として1987年に制定され、以降増加傾向をたどり2012年5月末現在349社が認定を受けている。しかし、障害者雇用に特化した子会社を新たに設立することは、小企業にとっては全く現実的な選択肢ではない。

中小企業においても運用可能な特例子会社に近いシステムとし

て制定されたのが、「事業協同組合等算定特例」である。厚生労働省によれば、「この事業協同組合等特例は、中小企業が事業協同組合等を活用して共同事業を行い、一定の要件²⁵を満たすものとして厚生労働大臣の認定を受けたものについて、事業協同組合等（特定組合等）とその組合員である中小企業（特定事業主）で実雇用率の通算が可能となるものである」と規定される。事業協同組合、水産加工業協同組合、商工組合又は商店街振興組合が対象になる。

一社一社の小企業が設備投資、雇用ノウハウの蓄積、障害者雇用に必要な仕事量の確保を行い、障害者雇用に適した環境を作ることは容易ではないが、複数社が集まって運営する協同組合形式であるなら、その負担度合は軽減され、今後の活用が期待されるシステムである。

4-3 先行調査に見る事業協同組合型障害者雇用例

事業協同組合型障害者雇用に関する先行研究はまだ極めて少ない。前述のように「中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会」（2007, p9）が、複数の中小企業が共同で障害者を雇用する仕組み構築をまず提案している。一方、独立行政法人高齢・障害者・求職者雇用支援機構は、事業協同組合型障害者雇用に関する調査を2007-2008年度に行ない、その調査結果を発表している。この先行調査は、綾瀬市リサイクル協同組合（神奈川県）と神奈川県建設総合サービス協同組合に委託し、2007-2008年度の2カ年計画で「中小企業が協働して障害者雇用を推進するモデル事業」に基づいて実施されたものである。

4-3-1 「中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究

会」の指摘

上記研究会は、個々の中小企業が障害者雇用を進めるのに十分な仕事量を確保することが難しいケースが想定されるとして、数社で業務を切り出し集約することで、障害者の仕事を確保することの重要性を指摘している。

また、同研究会は各関係機関へのヒアリングを行っている。そのひとつである就労支援機関ヒアリングにおいて、共同で障害者雇用に当たる仕組みを雇用率に反映するシステムが構築されたならば、障害者雇用促進に非常に有効であろうという意見が出されたことを紹介している。

4-3-2 綾瀬市リサイクル協同組合

以下、綾瀬市リサイクル協同組合と神奈川県建設総合サービス協同組合による障害者雇用について、独立行政法人高齢・障害者・求職者雇用支援機構（2008）「事業協同組合における障害者雇用事例－中小企業の共同による障害者雇用の取組－」、『職域拡大等研究調査報告書』No.269に基づいて紹介する。

（1）経緯

1984年綾瀬市において資源物等の回収・運搬・処理事業が開始されるに当たり、その業務の受け皿として、それぞれ問屋組織を持っている5社からなる「協力会」が発足し、1986年にその発展形として綾瀬市リサイクル協同組合が設立された。組合の共同作業施設において知的障害者を13年以上雇用してきた経験の蓄積があったため、2004年社会福祉法人県央地域就労援助センターと協力しつつ、障害者4名を同時に実習生として受け入れた。その後さらに2名が加わり、実習から雇用へと移行。現在従業員11名中6名が障害者（知的3・精神3）であり、ビン・缶

等の選別と電機製品等の解体を主業務としている。

（2）組合における仕事の流れ

綾瀬市からの資源物等の回収・運搬・処理業務を、組合が受注し、その仕事を組合員企業及び組合自体に再発注する。選別されたものは各組合員企業に納品され管理される。この流れの中で現在障害者が担当しているのは、組合における処理業務（選別と解体）である。

（3）障害者従業員への対応

組合業務を細分化・簡素化することで障害者に適した仕事を切り出すとともに、仕事が継続的に確保されるよう心がけている。障害者の仕事調整等を担当する職員を置くことも大切である。地域就労援助センターと連携し、ジョブコーチとの関わりを密にしている。

（4）組合員企業との関わり

日常においては、組合の事務局職員が専任で障害者の雇用管理に当たっている。組合員企業5社は、月に一度開催される組合会議の場において、障害者雇用の現状等について情報を交換し、この会議における決定事項に基づいて、組合事務局が障害者の雇用管理を行っている。

（5）組合・組合員企業による障害者の職域開発/職場定着対応マニュアル

経験によってまとめられたマニュアルには、実践的なノウハウに関わるポイントとして以下5点が挙げられている。1）長時間の作業にせず、短時間の組み合わせにする。休憩時の会話が重要である 2）グループでの目標設定（障害者の得手・不得手を確認する） 3）作業を3-4工程に区分し、時間ごとに適宜入れ替え等を行う 4）曜日・天候・人間関係などによる体調等の変化や状態の把握

5) 効率化と費用対効果を試算する（精度等に応じた配置を考
える）

以上、綾瀬市リサイクル協同組合の雇用例の概略を記載し
た。組合の共同作業施設と組合専任の職員を擁していること、
障害者雇用の実績とノウハウが蓄積されていること等が、さら
なる発展的雇用に結びついた例である。協同組合の障害者雇用
における先行例として、ますますの情報発信が期待される。

4-3-3 神奈川県建設総合サービス協同組合

(1) 経緯

神奈川県建設総合サービス協同組合は、1992年設立の組合員企
業3社から成る協同組合で、建設業またはビルメンテナンス業を
営む事業者によって構成されている。2007年組合員企業からの
障害者雇用提案が契機となって協議に入った。組合員企業一社
一社では、障害者雇用の必要性を感じながらも、ノウハウがない
こと、経営基盤が脆弱であること、障害者が現場の即戦力とな
るだけの作業能力を修得するのに必要な期間・体制についての
課題など、踏み切れない要素が多々存在していた。そこで、
組合自体が障害者を雇用することを基本方針として、障害者雇
用開始に取り組むことになった。

(2) 組合における仕事の流れ

共同施設・専属職員をもたない組合である。ビルメンテナンス
業務等を共同受注し、組合の責任のもと、各組合員企業が顧客
の施設を仕事先として業務を行っている。障害者雇用開始に当
たって、各組合員業務のうちの日常清掃業務を、障害者雇用の
業務として切り出す方向となった。

(3) 障害者従業員への対応

2008年、養護学校高等部から職場実習生1名を受け入れると

もに、障害者担当職員を1名新規採用した。この経験をもと
に、同年、精神障害をもつ求職者をハローワークを通じてトラ
イアル雇用し、1ヶ月後に正規雇用となった。担当業務は日常
清掃で、仕事場は地域の農業協同組合である。

(4) 組合員企業及び関連組織との関わり

組合内に推進員を設置し、作業部会と推進会議（推進員で構
成）を開催、必要な連絡調整、検討等を行う。作業部会は、組
合及び各組合員企業代表、推進員、神奈川県中小企業団体中央
会（この組合の上部団体）、ハローワーク、就労支援機関の各
担当者11名によって構成され、隔月開催である。推進員は現在
3名で、各組合員企業との連絡調整、就労支援の整理、先進事
例の施策などを担当する。推進会議は毎月開催される。また、
「神奈川ソーシャルインクルージョン推進機構」立ち上げに参
加し、一組合としての単独行動ではなく、この機構を通じたネ
ットワークを通じての障害者雇用に取り組む姿勢を明確にする。

(5) 障害者雇用開始例

上記組合の最大の特徴は、「共同施設をもっていない組合」に
おける障害者雇用であるという点、及び障害者雇用の経験がな
い状態からのスタートであるという点である。障害者雇用を開
始しようという熱意をもって、周囲とのネットワークを積極的
に築き、初めての雇用を成功させている。隔月で開かれる作業
部会において、ハローワーク、就労支援機関の各担当者も出席
し、意見交換、進捗状況の確認等を行っている点が注目され
る。組合内に作業場がなく、障害者従業員は顧客の現場におい
て仕事をするようになるが、綿密な打ち合わせとサポートによ
り順調に推移しており、共同作業場をもたない組合にとって重
要な先例である。

5 先行調査によって得られた知見

4-3における先行調査例を基に事業協同組合型の障害者雇用を成功させるために、不可欠と思われる重要点を以下まとめる。

1) 事業協同組合における障害者雇用担当のチーム・担当者・窓口を明確にする 2) 担当窓口を必ず通すことによって、組合会員・従業員・仕事先である顧客等への連携をスムーズにする 3) 月例会等、定期的に組合、組合会員、現場担当者、関係協力組織等が情報交換、意見交換できる場を作る。また、そこにおける決定事項を担当部署に的確に伝達する 4) 支援センター、ハローワーク、特別支援学校等と連携をとり、実習生の受け入れ・トライアル雇用を活用する。またこれら専門機関からアドバイスを受ける 5) 障害者雇用の先行企業・組織の見学・ヒアリングを積極的に行う 6) 日常業務を細分化しその内容を吟味することで、障害者に最も適した仕事を切り出し、また一定の発注量を継続する 以上、1-3までは事業協同組合に特に必要な点であり、4-6は障害者雇用全般的において必要な点である。両者が達成されることで、障害者雇用に適した環境を創出することが可能になる。

組合独自の施設や従業員を擁していない場合、それが組合形式での障害者雇用に踏み切れない一因となっている可能性がある。しかし、先行例のように、共同設備を有していなくても、定期的に会合を持ち連絡を密にすること、責任体制を明確にすることで、組合型障害者雇用は可能である。一社だけで障害者雇用問題を抱え込むことなく、組合という共同の場を得ることで、情報交換、人的・資金的側面での拡充、受注量の安定、社会的信頼など得るものは多い。

しかしながら、組合型の取り組みでは、資金の分担、障害者雇

用納付金が発生した場合の各特定事業主への賦課の按分等、協同組合として事前に検討すべき事柄が多くなるのも事実である。これら認定要件に関連する構造的決定事項は、十分なコンセンサスのもとスタートすべきである。さらに、障害者雇用を進めるに当たっての具体的な取り組みについては、前述のように障害者雇用の先行企業・組織の見学・ヒアリングがきわめて有効である。もちろん、同じ協同組合型障害者雇用の先行例が最も参考になるだろうが、現時点ではその数は非常に少ないため、特例子会社を含む障害者雇用の先行企業を幅広く参考にすることになるであろう。障害者雇用に積極的取り組みをしている企業・組織は、オープンマインドであるケースが多く、見学を広範に受入れている。企業・自治体・支援センター・特別支援学校等とのネットワークも充実しており、幅広く情報収集を行うことができる。

6 今後の課題

6-1 事業協同組合等算定特例における適用範囲拡大の必要性

「事業協同組合等算定特例」創設から3年が経過した2012年5月末現在で、事業協同組合等算定特例の認定は、わずかに1件（東京都内のビルメンテナンス系組合）である。利用件数が伸びない理由のひとつに、特例の対象が、事業協同組合、水産加工業協同組合、商工組合又は商店街振興組合に限定されていることがあると推測される。政府広報オンライン²⁶によれば、2009年3月末現在、事業協同組合は3万2384組合存在しているので、その総数は決して少なくはないが、未知数であるシステムに挑戦するに当たっては、さらなる柔軟性が必要と思われる。既存の組合が算定特例に取り組むケースだけでなく、障害者雇用をスタートしようとしている小企業同士が協力し合う新

しい仕組みが求められているのである。

6-2 有限責任事業組合 (LLP) ²⁷の提案

ここで、新しい事業体形式として、2005年に制定された有限責任事業組合について触れてみたい。有限責任事業組合は、民法組合の特例として2005年に制定され、有限責任制、内部自治原則、構成員課税という特色をもつ。設立に要する費用・時間も少ない。ベンチャーや中小企業と大企業の連携、中小企業同士の連携、大企業同士の共同研究開発、産学連携、IT等の専門技能を持つ人材による共同事業などを振興し、新産業を創造することを目的として、制定された。

この有限責任事業組合という新しい事業体は、小企業数社が共同して障害者雇用を開始しようとする場合、非常に適したシステムと考えられる。つまり、障害者雇用を共通の目的とした小企業同士の連携という点において有効な事業体であり、有限責任事業組合(LLP)を、法人格の有無等性質の違いを超えて事業協同組合等算定特例対象に含めることによって、特例活用の可能性が広がると思われる。

現時点では特例の対象が、事業協同組合、水産加工業協同組合、商工組合、商店街振興組合に限定されているが、まずは当該制度の活発な活用を目標に柔軟な対応が必要と思われる。

7 まとめにかえて

法定雇用率制度は、戦後から今日までの長い時間をかけてその必要性が周知され、成立した。しかし、義務化以降、民間企業の実雇用率は、法定雇用率を下回っている。本稿では、民間企業を企業規模別に分析し、大企業が既に法定雇用率をクリアしたのに対し、最小企業群の実雇用率が最低となっていること

に注目した。

最小企業群のうち43.7%の企業は平均2人以上を雇用し健闘している。そして、54.7%がゼロ雇用企業である。本稿は、全く障害者を雇用していない小企業が雇用を開始するに当たり、現在法制化されている支援策のうち、最も構造的な施策のひとつである事業協同組合等算定特例に焦点を当てた。

2012年の集計結果において、実雇用率が最低である最小企業群(56-100人未満)であるが、全雇用障害者に対する知的障害者の割合約29.0%と、全企業における平均割合約19.5%より高い。雇用を実施している小企業は、知的障害者を他の企業群より高い比率で採用していることが分かる。身体障害者の雇用に関しては、設備投資が必要なケースが多く、小企業にとって資金的に工面しにくいという背景がある一方、従業員同士の距離が近い小企業では、知的障害者が働きやすいという側面もある。

現在ゼロ雇用である小企業が、事業協同組合理型障害者雇用を活用することによって、知的障害者を始め1人でも多くの障害者へ雇用創出することができるならば、共生社会に大きな力を付与することになる。「6今後の課題」において述べたように、そのためにはより柔軟な小企業協力の仕組みを作る必要がある。本稿においては有限責任事業組合(LLP)をそのひとつの策として提案した。今後も、より利用しやすい小企業同士の協力体制の枠組み作りを研究の課題として、小企業のヒアリングをさらに進めていく予定である。

(参考文献)

小野隆(1990)「障害者雇用における割当雇用・納付金制度の役割」、『リハビリテーション研究』第63号、(財)日本障害

者リハビリテーション協会、pp2-9

厚生労働 (2003) 「身体障害者及び知的障害者の雇用状況について」

厚生労働省「障害者雇用率制度の概要」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002b5zs-att/2r9852000002b63d.pdf> (2013年4月26日現在)

厚生労働省 (2012) 「平成24年障害者雇用状況の集計結果」

竹内英二 (2007) 「障害者雇用における中小企業の役割と課題」、『国民生活金融公庫 調査季報』、第80号、pp18-32

中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会 (2007)

「中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会報告書

中小企業における障害者雇用の促進をめざして」

独立行政法人高齢・障害者・求職者雇用支援機構 (2008) 「事業協同組合における障害者雇用事例—中小企業の共同による障害者雇用の取組—」、『職域拡大等研究調査報告書』No.269

内閣府 (2012) 『平成24年版 障害者白書』

山田耕造 (1992) 「わが国における障害者雇用促進法の歴史」

『香川法学』、第11巻、3-4号、pp37-67。

『香川法学』、第11巻、3-4号、pp37-67。

注

1) 本稿においては、引用を除き、障害者・障がい者・障碍者等の表記を「障害者」に統一する。

2) 本稿では基本的に西暦を使用するが、報告書、書籍、論文等のタイトルが和暦である場合は、和暦に添えてカッコで西暦を示す。

3) 国際労働機関 (ILO: International Labour Organization) は、労働条件の改善を通じて、社会正義を基礎とする世界の恒久平和の確立に寄与すること、完全雇用、労使協調、社会保障等の推進を目的とする国際機関 (本部はスイス・ジュネーブ) として唯一の政、

労、使の三者構成機関。ILOの設立は1919年。日本は原加盟国 (42ヶ国) のうちの1つであるが、1940年に脱退し、1951年に再加盟した。

4) 「身体障害者の職業更生に関する勧告」 (第99号)

(第38回総会で1955年6月22日採択) のILO駐日事務所による概要は、以下の通りである。「障害者とその身体的、精神的、社会的、職業的、経済的有用性を可能な限り回復できるためには、そのリハビリテーションが必要不可欠であるとの理念に基づき、障害者の職業リハビリテーション、職業指導、職業訓練、職業紹介のあり方について勧告する。障害者の雇用機会を増大する方法、保護雇用などについても規定する。

1983年の職業リハビリテーション及び雇用 (障害者) 条約 (第159号条約) と同時に採択された同名の勧告

(第168号) で補足されている。なお、第159号条約は1992年6月12日批准され、当勧告は其中で、「職業リハビリテーション (障害者) 勧告」と称されている。」

条約は、加盟国の批准によって、その規定の実施を義務づける拘束力を生じる。勧告は、政策、立法、慣行の指針となる。

5) 実雇用率とは、実際に企業が雇用している障害者の全従業員に対する割合である。つまり、雇用している身体障害者数及び知的障害者数及び精神障害者数を、雇用している常用労働者数で除することで得られる割合を指す。さらに現実の算定においては、ダブルカウント・短時間労働者カウント等が加味される。

6) 厚生労働省では、障害者雇用促進法に基づき、毎年6月1日現在の障害者雇用状況について雇用義務のある事業主に報告を求め、同年の秋に集計発表している。

7) 厚生労働省による図の注を、下記引用する (西暦は筆者が付加)。

障害者の数とは、次に掲げる者の合計である。

—昭和62年 (1987) 身体障害者 (重度身体障害者はダブルカウント)

昭和63年－平成4年(1988-1992) 身体障害者(重度身体障害者はダブルカウント)、知的障害者

平成5年－平成17年(1993-2005) 身体障害者(重度身体障害者はダブルカウント)、知的障害者(重度知的障害者はダブルカウント、重度身体障害者又は重度知的障害者である短時間労働者)

平成18年(2006) 身体障害者(重度身体障害者はダブルカウント)、知的障害者(重度知的障害者はダブルカウント、精神障害者、重度身体障害者、重度知的障害者又は精神障害者である短時間労働者(精神障害者である短時間労働者は0.5カウント))

平成23年(2011) 身体障害者(重度身体障害者はダブルカウント)、知的障害者(重度知的障害者はダブルカウント、精神障害者、重度身体障害者、重度知的障害者、重度以外身体障害者及び知的障害者並びに精神障害者である短時間労働者(重度以外身体障害者及び知的障害者並びに精神障害者である短時間労働者は0.5カウント))

8) 社会福祉協議会HPより以下要約。<http://www.shakyo.or.jp/jncsw/> (2013年4月末現在)

「社会福祉協議会(社協)」は、社会福祉法に基づきすべての都道府県・市町村に設置され、地域住民や社会福祉関係者の参加により、地域の福祉推進の中核としての役割を担い、さまざまな活動を行っている非営利の民間組織。全国社会福祉協議会(全社協)は、これら社協の中央組織として、全国各地の社協とのネットワークにより、福祉サービス利用者や社会福祉関係者の連絡・調整や活動支援、各種制度の改善への取り組みなど、わが国社会福祉の増進に努めている。

9) 1961-1975年の実雇用率データの出所:小野隆(1990)「障害者雇用における割当雇用・納付金制度の役割」、『リハビリテーション研究』第63号、(財)日本障害者リハビリテーション協会

10) 参照資料:独立行政法人高齢・障害者・求職者雇用支援機構(2005)労働政策研究報告書 No.32「CSR経営と雇用 障害者雇用を例として」第5章「第3期:高度経済成長期における労働者として」。

文部科学省初等中等教育分科会第69回配布資料(2010)

「日本の障害者施策の経緯」。

山田耕造(1992)「わが国における障害者雇用促進法の歴史」『香川法学』、第11巻、3-4号、pp47-48。

11) 法定雇用率については、障害者雇用促進法第43条第2項及び第54条第3項において、少なくとも5年ごとに、当該算定式により割合を算定し、見直しすることと規定されている。

12) 国際連合により1981年を国際障害年と定められた。これは、1971年「精神薄弱者の権利宣言」、1975年「障害者の権利宣言」の採択を単なる理念としてではなく社会において実現していこうという意図によるものである。テーマは「完全参加と平等」で、主な内容は以下の通りである。(1)障害者の身体的、精神的な社会適合の援助 (2)就労の機会保障 (3)日常生活への参加の促進 (4)社会参加権の周知徹底のための社会教育と情報の提供 (5)国際障害者年の目的の実施のための措置と方法の確立。

13) 障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する条約(第159号)

(第69回総会で1983年6月20日採択。条約発効日:1985年6月20日)の概要は、ILO駐日事務所によれば、以下の通りである。

日本の批准状況:1992年6月12日批准

障害者の適切な雇用と社会統合を確保することをめざす第159号条約の批准国は、「正式に認定された身体的または精神的障害の結果として、適当な職業に就き、それを継続し、それにおいて向上する見込みが相当に減少している者」のために適切な職業リハビリテーションの対策を講じ、雇用機会の増進に努めるものとされる。この条約に基づいて心身障害者のために取られる措置は、それ以外の労働者との関連では差別待遇とはみなされない。また、国のリハビリテーション政策の実施段階では、代表的な労使団体並びに障害者の及び障害者のための代表的な団体が協議にあずかるべきものとされる。条約は第1部で「障害者」と職業リハビリテーションの概

念を定義し、第2部で障害者のための職業リハビリテーション及び雇用に関する国の政策の原則を規定し、第3部で障害者のための職業リハビリテーション及び職業紹介等雇用サービスの開発において講じるべき措置を記す。同時に採択された同名の勧告（第168号）（正式名（採択時仮訳）：職業リハビリテーション及び雇用（障害者）に関する勧告）及び1955年採択の職業更正（身体障害者）勧告（第99号）（当条約では「職業リハビリテーション（障害者）勧告」と称されている）は、さらに詳細な規定を行う。

14) 1981年の国際障害者年の成果をもとに検討されたガイドラインで、1982年12月3日第37回国連総会で採択された。

15) 出所:厚生労働省(2012)「平成24年障害者雇用状況の集計結果」 p1

16) 雇用率設定基準（法定雇用率）は、厚生労働省によると、以下の算定式によって決定されている。厚生労働省のHP

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha02/pdf/03.pdf> (2013年3月現在)

によれば以下の通りである。

障害者雇用率＝

(身体障害者及び知的障害者である常用労働者の数
＋ 失業している身体障害者及び知的障害者の数) ÷
(常用労働者数＋ 失業者数－ 除外率相当労働者数)

※ 短時間労働者は、1人を0.5人としてカウント。

※ 重度身体障害者、重度知的障害者は1人を2人としてカウント。ただし、短時間の重度身体障害者、重度知的障害者は1人としてカウント。

※ 精神障害者については、雇用義務の対象ではないが、各企業の実雇用率の算定時には障害者数に算入することができる。

2013年4月現在、民間企業における法定雇用率は2.0%と規定されており、従業員数50人以上の企業に障害者雇用

義務が発生する。国・地方公共団体等は、2.3%。都道府県等の教育委員会は2.2%である。

17) 2001年1月、厚生労働省設置法第6条第1項に基づき設置された審議会で、厚生労働省設置法第9条に基づき、厚生労働大臣等の諮問に応じて、労働政策に関する重要事項の調査審議を行う。また、労働政策に関する重要事項について、厚生労働大臣等に意見を述べることができる。厚生労働大臣が任命する30名の委員(公益委員・労働者委員・使用者委員の各10名)で組織され、委員の任期は2年(再任可)である。

18) 障害者雇用促進法では、障害者の職業の安定のため、法定雇用率を設定している。一方、機械的に一律の雇用率を適用することになじまない性質の職務もあることから、障害者の就業が一般的に困難であると認められる業種について、雇用する労働者数を計算する際に、除外率に相当する労働者数を控除する制度（障害者の雇用義務を軽減）を設けていた。除外率は、それぞれの業種における障害者の就業が一般的に困難であると認められる職務の割合に応じて決められていた。この除外率制度は、ノーマライゼーションの観点から、平成14年法改正により、平成16年4月に廃止した。経過措置として、当分の間、除外率設定業種ごとに除外率を設定するとともに、廃止の方向で段階的に除外率を引き下げ、縮小することとされている。

19) 厚生労働省「各国の障害者雇用支援施策と雇用率制度の対象範囲」<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000024z9y-att/2r98520000024zcz.pdf#search> (2013年4月現在)

20) 厚生労働省では、障害者雇用促進法に基づき、毎年6月1日現在の障害者雇用状況について雇用義務のある事業主に報告を求め、同年の秋に集計発表している。法定雇用率達成に焦点を当てて考えた場合、2012年時点における民間企業全体の不足人数は、以下によって算出され、2万4032人であることが分かる。
(計算式) 2257万7527.0人(算定の基礎となる労働者数) x 1.8% = 40万6395.5人

40万6395.5人－38万2363.5人＝2万4032.0人

21) トライアル雇用とは、ハローワークの紹介によって、特定の求職者を短期間の試用期間を設けて雇用し、企業側と求職者側が相互に適性を判断した後、両者が合意すれば本採用が決まるという制度。なお試用期間中は企業側に対し奨励金が支給される。

22) ジョブコーチ (job coach) とは、障害者の就労に当たり、障害者が円滑に就労できるように、職場内外のコミュニケーション支援など、支援環境を整える役割を果たす。

23) 厚生労働省は、学識経験者等の参集を求め、2006年7月より「中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会」(座長：今野浩一郎学習院大学経済学部教授)を開催してきた。2007年、研究会の検討結果がまとめられた。厚生労働省は、これら報告書(上記研究会は全3研究会のひとつである)を踏まえ、2008年概算要求に反映させるとともに、障害者雇用促進法の改正に向け、労働政策審議会障害者雇用分科会において検討していくとしている。

24) 厚生労働省による特例子会社制度の概要説明によれば「障害者の雇用の促進及び安定を図るため、事業主が障害者の雇用に特別の配慮をした子会社を設立し、一定の要件を満たす場合には、特例としてその子会社に雇用されている労働者を親会社に雇用されているものとみなして、実雇用率を算定できることとしている。また、特例子会社を持つ親会社については、関係する子会社も含め、企業グループによる実雇用率算定を可能としている。」と、している

25) 厚生労働省による事業協同組合等算定特例認定の要件 (2013年3月現在)

* 事業協同組合等の要件

① 事業協同組合、水産加工業協同組合、商工組合又は商店街振興組合であること。

② 規約等に、事業協同組合等が障害者雇用納付金等を徴収された場合に、特定事業主における障害者の雇用状況に応じて、障害者雇用納付金の経費を特定事業主に賦課する旨の定めがあること。

③ 事業協同組合等及び特定事業主における障害者の雇用の促進及び安定に関する事業(雇用促進事業)を適切に実施するための計画(実施計画)を作成し、この実施計画に従って、障害者の雇用の促進及び安定を確実に達成することができると認められること。

④ 自ら1人以上の障害者を雇用し、また、雇用する常用労働者に対する雇用障害者の割合が、20%を超えていること。

⑤ 自ら雇用する障害者に対して、適切な雇用管理を行うことができると認められること。

(具体的には、障害者のための施設の改善、専任の指導員の配置等)

* 特定事業主の要件

① 事業協同組合等の組合員であること。

② 雇用する常用労働者の数が56人以上であること。

③ 子会社特例、関係会社特例、関係子会社特例又は他の特定事業主特例の認定を受けておらず、当該認定に係る子会社、関係会社、関係子会社又は特定事業主でないこと。

④ 事業協同組合等の行う事業と特定事業主の行う事業との人的関係又は営業上の関係が緊密であること。(具体的には、特定事業主からの役員派遣等)

⑤ その規模に応じて、それぞれ次に掲げる数以上の障害者を雇用していること。

ア 常用労働者数167人未満 要件なし

イ 常用労働者数167人以上250人未満 障害者1人

ウ 常用労働者数250人以上300人以下 障害者2人

26) 政府広報オンライン

<http://www.gov-online.go.jp/topics/kyodokumiai/>

(2013年4月末現在)

27) 有限責任事業組合は、2005年「有限責任事業組合契約に関する法律」(LLP法)が成立し、設立が可能となった。構成員全員が有限責任である、損益や権限の分配

を自由に決めることができる、構成員課税の適用を受ける（事業体として課税されない）等が特色となっている。従来の組合と異なり、民法組合の特例として、出資者全員の有限責任制を採用している点が特に注目される。

経済産業省によれば、「LLP制度の創設により、ベンチャーや中小企業と大企業の連携、中小企業同士の連携、大企業同士の共同研究開発、産学連携、

IT等の専門技能を持つ人材による共同事業などを振興し、新産業を創造する」とのことである。（出所：有限責任事業組合契約に関する法律について

http://www.meti.go.jp/policy/economy/keiei_innovation/keizaihousei/pdf/llp_gaiyou.pdf

2013年4月現在)

編集後記

論文集・機関誌第1号は2012年11月に放送大学政策経営（社会経営科学）プログラム関係のゼミ修了生を主たる対象に公募を開始し、両誌合わせて16件の意向表明があった。原稿を締め切った2013年3月末までにうち12件が提出される。査読及び編集作業に入り、9月末に各著者による修正作業が終了し、両誌合計で8件の論文が掲載されることになった。したがって原稿締切後におきた事件や制度改正等について、編集作業期間に修正を施したものもある。

第1号の編集にあたっては、社会経営研究会所属の天川ゼミ、坂井ゼミ、鈴木ゼミ、各ゼミから有志の編集委員を出すこととし、呼びかけ人の坂井素思教授とともに5名の合議で掲載の可否や修正、最終的な掲載順序等について決定した。査読には、放送大学の先生方、先輩の方など8名の方々をお願い申し上げた。お忙しい中時間を割いてくださって、多大なご苦勞に対して感謝申し上げる次第である。査読は各2回ずつ綿密に行われたため、その過程に時間がかかり、当初予定していた8月末の発行ができなかったことについて、編集委員会一同お詫び申しあげる。

放送大学大学院は、大変多様な経験や知識を持つ学生の集まる場であることは、生涯学習の場としての教養学部と異なるところはないが、大学院であるから「学術の理論及び応用の深奥をきわめ」及び「高度の専門性が求められる職業を担うための深い学識及び卓越した能力を培う」ことがなければならない（学校教育法第99条第1項）。職業人やその経験者が数多く在学する点において、職業上の能力を有する者にはこと欠かない放送大学大学院であるが、職業上の経験や知識をまず学識へと止揚し、さらにそこから学術の理論へと展開させていくことは「一般的な」大学院で職業経験のない学生に対し、知的な好奇心を実務上の役にたつものへと向かわせていくことと変わらない難しさを持つ。おそらくこれらは相互に補い合ってこそ、先に挙げた

学校教育法の大学院の目的である「文化の進展に寄与する」ことになっていくのであろう。したがって豊富な職業や生活経験を持つ学生にとっては、自らの経験や知識を学術研究と照らし合わせて深く考察し、そこから一般的な真理を探っていくことが必要であるし、他方学術研究から入った学生にとっては大学・大学院で講じられている学術の理論は、果たして実務においてどのような有効性を持ち、応用が行われているのかを検証する作業が必要なのである。

それらを踏まえて、第1号の編集経過について、編集長の立場から一言申しあげておきたい。

一般論として、実務では「こうすればうまくいく」は経験知として存在するが、なぜそれでよいのかが探求されることはあまりないであろう。しかし大学院、就中職業人から構成される放送大学大学院では、その「なぜ」を探求することができる一面特殊な環境が提供される。学部の卒業研究では書かれていない経験知を論文として可視化することが目標でよいかもしれないが、修士論文、さらに修士課程修了後に行う研究では、実務と学術研究とを自らの中で対話させ、実務家が体得していることを学術的に解明することが必要なのである。言い換えれば、誰でもわかっていることを、学術の言葉で説明するのである。

かつて、解剖学者が腎臓の構造を明らかにしたものの、その形態にどのような機能があるのか、判然としなかったところ、解剖学者宅に出入りしていた配管業者（もちろん研究者ではない、実務家である）が画を見て機能を的中させた、ということがあったという。社会経営研究会所属の実務家学生でも、部分社会論と言われる、「私の扱っている研究対象は特殊だ」と思っていることがあるかもしれない。しかし、あらゆる事物が特殊であれば、そもそも一般論は成り立たない。見方や切り取り方を少し変えるだけで、特殊と思っていた研究対象に全く異なった研究の成果が応用できるかもしれないし、また、一般論であれば研究が尽くされていて、対象は特殊であるという概念にとら

われて折角の成果が適用されずにいたのかもしれない。放送大学大学院は、そのようなさまざまな知が交差しあう場であり、またこの社会経営研究誌も交差と緊張によって学術と実務との双方を結んでいこうという企ての一つなのである。

第2号以降を目指す方は、自らの研究は深めつつ、しかしそれを俯瞰するという姿勢をしっかりと持って論文を作成していただきたい。なるほど、そういうことだったのか、そういうことならこの成果が利用できるでしょう、という対話が小誌を通じて行われることが編集の任にあたるものとしての喜びである。

2013年11月

編集長 田口一博

「社会経営研究」目次

序文 知の交差点を目指して

「社会経営研究」編集委員会

1. 現在日本における若年者の貧困 —ドロップアウト型貧困を防ぐには—	2	小柳 絵津子
2. 自治基本条例が生まれ得た理由	12	田中 富雄
3. バイオガスによる食品廃棄物の再資源化	21	中条 大祐
4. 法定雇用率制度の現状と小企業における 事業協同組合型障害者雇用の可能性	30	楠田 弥恵
編集後記		
		編集長 田口 一博

社会経営研究 第1号

2013年11月1日 初版 発行

編集 放送大学社会経営研究編集委員会
Editor 田口 一博
楠田 弥恵
堀田 耕作
大河原 公夫

発行 放送大学社会経営研究編集委員会
Publisher 坂井 素思

Website <http://u-air.net/SGJ/>

複製／改ざんを禁止します。
本書の全部または一部につき、無断で転載、複写されると、
著作権等の権利侵害となります。

ISSN 2188-1065