

第36年次 地方自治研究全道集会 レポート・資料集

■と き 2016年9月9日(金)～10日(土)

■ところ 室蘭市 ホテルセピアス

自治労北海道本部

第36年次自治研全道集会レポート・資料集

第1分科会「北海道の食と農、そして環境・エネルギーを考える」

○農業と福祉の連携を核にした社会問題の解決法　－共同事業への労働組合の協力－ （北海道「農」ネットワーク・柳田基貴）	1
○釧路における農業の現状と農業改良普及センターのサービスと役割について （釧路総支部・沖田和樹）	11
○余市町とワインの歴史（余市町職労）	16
○原子力防災に対する自治体と職員の関わり（後志地方本部・自治研推進委員会）	20

第2分科会「地域住民とともにあゆむまちづくり」

○「地元」を再発見し、「地元」と共に地域を活性化する取り組み （札幌市職連・伊倉桃子）	27
○ザ・自治研　－戦後70年を振り返る－（平取町職労・自治研推進委員会）	32
○新冠町の戦後70年　－古きをたずねて新しきを知る－ （新冠町職・自治研推進委員会）	37
○－戦後70年わが町を振り返る－（様似町職労・自治研推進委員会）	41
○枝幸町における自治研活動について　～地域とのつながりを深める～ （枝幸町職・青年女性部　書記長　鳥浜夕維）	44
○浜頓別移住体験事業　～ちょっと暮らし～（浜頓別町職）	47
○まちなか回遊と賑わいの創出について　－まちづくりの視点の労働運動－ （富良野市労連・自治研推進委員会）	51
○地域住民と組合員が一体となったまちづくりを目指して（真狩村職労・柳澤・藤本）	54
○「恐竜化石を活かしたまちづくり研究会の活動」（むかわ町職・横山貴仁）	58
○挑戦し続ける町へ（津別町職）	63
○廃校舎の利活用と今後の課題　－再出発に向けた取り組み－ （空知地方本部・自治研推進委員会）	66
○網走市に求められる防災計画とその取り組みについて（網走市労連・自治研推進部）	72

第 1 分科会

「北海道の食と農、

そして環境・エネルギーを考える」

概要 人・植物も含め生物というものは、環境を整えれば勝手に成長する。活躍しやすい環境を整えることが肝心であり、その方法は多種多様である。北海道「農」ネットワークの代表及び青少年自立支援センタービバハウスの代表が提唱する「人間教育」「農業」に力点を置いた新しい公共政策運動への労働組合の協力について報告する。

農業と福祉の連携を核にした社会問題の解決法

——共同事業への労働組合の協力——

北海道「農」ネットワーク／柳田基貴（全道庁）

1. 経過

(1) 北海道「農」ネットワーク及び青少年自立支援センタービバハウスについて

① 北海道「農」ネットワーク

1998年12月10日に、自治労全北海道庁労働組合連合会（以下、「全道庁」という）農業改良普及センター連絡会議の有志が中心となり、自治労北海道本部、「全道庁」並びに北海道農民連盟（以下、「農連」という）の賛同を得て、旭川市で設立。自治労（自治体農政＝現場）、「農連」（生産者）をつなぐ「農政研究ネットワーク」として、政策提言を行っている。住民が北海道で生きていくための地域づくりも含めて、担当する部門を超えた自治労組合員等の参加を希求し、北海道農業の確立に向けた政策研究、農村地域問題や環境保全型農業の実践など道民運動に取り組んでいる。

代表は、長谷川 豊氏。道内各地の農業高校で教鞭をとっていた時期から、農村と福祉の結びつきや農村の持つ教育力に着目。教職を退いた後に農業塾「風のがっこう」を設立し、農業後継者の育成、社会教育の推進、循環型の農業の振興による環境保全、高齢者、障害者の就業を支援する活動などを展開。子どもの健全育成等に寄与することを目的に 勤労観、職業観の他、農業の必要性を認識してもらうため、食料、安心・安全、環境などのキーワードに農業体験等の活動を精力的に行っている。モンゴル国バヤンホンゴル県における農業自給体制の実現をめざす農業指導者の育成事業、落葉・木片・家畜糞尿・海産物の廃棄物を混合し好気性生物を利用した団粒構造の土づくりを促進する有機肥料の開発、東日本大震災後には被災地にて家畜糞尿を利用した生物浄化技術を駆使し、塩害農地の復旧、津波による海水汚泥被害を受けた施設の消臭等を行っている。

北海道「農」ネットワーク（以下、「農ネット」という）においては、非農業者に農業への関心（作る喜び、安全安心でおいしい農産物とはどんなものか等）を啓発するため2013年度から連続講座「はじめて作る野菜教室」を開講した。

② 青少年自立支援センタービバハウス（ホームページ <http://www.viva-house.net/>）

代表は、安達 俊子氏。北星学園余市高等学校の教師として、夫である安達 尚男氏とともに2000年に青少年自立支援センター「ビバハウス」（以下、「ビバハウス」という）を設立。厚生労働省委託実施事業「若者自立塾」、基金訓練合宿型自立プログラム、求職者支援制度等の公的支援（2013年3月で終了）等を活用し運営。20～40歳代の無業者、軽度発達障害者、精神障害者等を含む全国から希望する若者を受け入れ、主として農業を中心としたグループワーク等を通じて、社会（生活保護を受給しながらの社会参加や就労先は多岐にわたる。）に送り返す活動を行っている。

利用者の大半は、親子間の確執によるケースである。「若者の苦しみを理解できない」と彼らが一方的に思っている両親（特に母親）に対する暴力を伴う事が多い。「ビバハウス」は、家庭内暴力で家族とは暮らせない、行き先の無い若者のための、病院でもなく、また単なる学校でもない、ある種の「転地療養」の場として機能してきた。

2013年2月当時は、財務省の思惑を受けとめた台詞で蓮舫氏を有名にした行政刷新会議における「事業仕分け」において、厚生労働省委託実施事業「若者自立塾」は事業効果が少ないとの評価で廃止されたため、2013年4月以降の見通しを模索していたところであった。

(2) きっかけ

① 両者の出会い

2013年2月、旭川市内で「農ネット」の講演会があり、その帰路において長谷川代表の提唱する「農業・農村の教育力を生かした地域農業や福祉の担い手を育てる手法」を展開するに当たって、「北海道は、全国の1/4の耕地面積を持ち、全国の農業生産量の約1割を占め、カロリーベースで約2割の食料生産を担う日本の食料基地である。東京や大阪からは遠隔地に位置しているにもかかわらず、北海道産の農産品は高いシェアを占める。また、農水産品を加工する食料品製造業も多く、製造業における売上の約8割を中小企業が占め、地域の雇用の場としても重要な産業となっている。しかし北海道も農家戸数は減少が続き、65歳以上の比率は増加傾向にあり、近年は3割を超えて推移している。そこで、若者・無業者・障がい者にも農業に協力してもらいたいと考えている。農業を始めたい希望者（農業の素人）はたくさんいる。耕作放棄地もたくさんある。問題は希望者と熟練農業者との調整役となる教え手（一定程度、農業技術を習得した担い手）が不足している。そこを何とかしたいと思っている。」との話があった。

そこで「人間教育」（コミュニケーション）に力点を置いた取り組みを実践している「ビバハウス」を紹介し、両者が自治労北海道本部にて会談を行い、北海道の農業、就労、自立支援について意見交換し、共同事業を行うこととなった。そして、実施に当たり自治労北海道本部へ協力依頼があった。

② 労働組合の協力

依頼内容は、農業で雇用の受け皿づくりなど、道・国へ政策提言もあり、連合北海道総合政策局長へ相談し、連合北海道の協力を得ることとなった。

③ 目指す農業形態は都市近郊の小規模有機農業

農業の大規模化が宣伝されているが、世界の潮流の実態は農業の大規模化ではない。小規模農業が主流である。日本もかならずその方向になる。もともと日本のプロの専業農家の「匠の技」は世界の諸外国と比べて「小規模」だからこそ技術研鑽が進んだ。

札幌市内には、農業（小規模）を本格的にやりたいという希望者の需要がある（頻りに相談者が長谷川代表のもとを訪ねてくる）。そのため、札幌近郊で農業を希望している者を育成しようと構想を立てていた。

しかし、農業専業では成り立たないので、長期的に農業経営できるように別の収入源もある兼業農家として経営していく必要がある（消費者との連携、先払い収穫物分配、栽培援助型など）。農業（小規模）を本格的にやりたいという希望者は単身での研修者がほとんどである。研修者の中には将来、農業をするにしても、どんな農家になって、どうゆう将来展望を描いていいか（人生観を）思いつかない者もいる。農業技術と共に人間教育を実施する必要がある。また、一人や家族だけでは継続は難しいので、退職者・若者・無業者・障がい者などの参加によるユニットによる農業を推進したい。札幌市内にも遊休農地があふれているので、そのようなところの活用を考える。

なお、欧州議会の研究（2016年3月）によれば、「公的政策の観点からして、小規模経営はむしろ推奨すべきもの」との見解がある。

④ 共同事業構想（「年寄り・若者元気村」づくり／生きる喜びを実感できる社会へ）

医療の高度化や、さまざまな要因で高齢期を迎えている日本社会のお年寄りたちは、現在本当に幸せな毎日をご過ごしているだろうか。極端に言えば、その内実は寿命が伸びただけ悲惨としかいえないような状況を呈してはいないだろうか。

「長寿」が本人にとっても、家族にとっても、そしてその社会にとっても心から歓迎される条件を作り出すこと。この最大の難題に挑戦したい。お年寄りの皆さんに生きていることの喜びを実感できる「場」を作ることから始めたい。

全国から「ビバハウス」に受け入れた若者たち数百人がそれぞれの地域に帰り、すでに就労したり、引き続き挑戦しているが、余市町内の各職場で、余市町民として就労している若者も10人をくだらない。この中には、老人福祉施設の事務局長に就任し、重責を果たしている卒業生もいる。これまでの生活で少しづつ力をつけてきた若者たちにも、お年寄りの皆さんの願いに応じたお手伝いをしてもらうことが夢である。

まずは、「ビバハウス」としても最近特に頻繁になってきた卒業生のSOSに応え、また社会全般の困難を持つ若者の受け入れの状況悪化に対応するために「ビバハウス」農業塾を開設する。「ビバハウス」から約15分の「ビバ・モンガク農場」（約7ヘクタール）を活用し、およそ3～4年の就労支援実習過程で有機農業技術を習得

し、法人や企業が行う農業への就職や希望する者には自営農民への道を切り開く構想である。

2. 展開

(1) 労働組合の協力

① 連合北海道第2回政策委員会・学習会

2013年4月25日。連合北海道第2回政策委員会の学習会「人間教育と農業に力点を置いた新しい公共政策～福祉から就労への移行支援と農業の担い手確保」において、長谷川代表から「農村の教育力」を活かした地域農業や福祉の担い手育成、農業と若者の自立支援を結びつけていくための課題について、安達代表から「ビバハウス」の活動を通じて「引きこもり」や「無業」等の若者達が社会に参加し自立して生活していくために、地域や行政による支援の現状と課題についての講演を行い、参加者へ「超高齢化・少子化社会」への処方箋（「年寄り・若者元気村」）を提示した。

② 「ビバハウス」農業塾を開設

2014年6月。実践として「年寄り・若者元気村」構想の実現のため、「ビバハウス」農業塾を開設することとなり、長谷川代表は「ビバ・モンガク農場」の利用方法を検討し、季候や土地条件含め、余市でのビニールハウス設置が効果的であると判断した。しかし、「農ネット」にも「ビバハウス」にもビニールハウスを購入するための資金的余裕は無かった。

③ 連合北海道の協力

ビニールハウスについて、連合北海道総合政策局長へ相談したところ、農業設備会社の株式会社ホッコウ（札幌市）を紹介され、連合北海道から話を聞いた藤川 雅司（現在 道議会議員 民進党・道民連合）氏にもご協力いただき、連合北海道を通じて趣旨を株式会社ホッコウに説明したところ、自社農場でも障害者雇用を行っており、就労支援に対する理解もあり、ビニールハウス機材を1棟分寄贈していただけることになった。

(2) ビニールハウス設置と「ビバハウス」農業塾の成果

① ビニールハウス設置

2014年10月10日。事前に設置場所の測量・地ならしを行い、寄贈していただいたビニールハウス機材を使い、長谷川代表の指導を受けてビニールハウス設置作業を行う。ビバハウスの生徒や、当時、長谷川代表のところにいるモンゴル人農業研修生の驚異的なパワーのお陰で、どうにかビニールハウスの全体像が見えるまで進み、年末までに骨組みは完成。年明けの積雪期が終了次第、ビニールハウスを活用した「ビバハウス」農業塾を開講予定とした。

② 「ビバハウス」農業塾の成果

2015年は、1月に安達 尚男氏が転倒し頭を打ち、右前頭葉の脳内出血により入院した（6月に退院）。安達 尚男氏が不在だったこともあり、今後のスケジュールを立てられない状況となり、長谷川代表考案の堆肥をビニールハウスに投入したが、作物を栽培する時期が遅れてしまい、収穫は少なかった。しかし、実際に農業に素人の塾生が自分たちで育てた野菜を食したことにより、美味しい農産物を作れることを確認することができ、2016年への期待が膨らんだ。また、NP0ワーカーズコープから年寄り元気村構想への協力も得られることとなった。

2016年、本年から本格的にビニールハウスを活用した農業実習が始まった。順調に育ち、農業の素人であった若者たちは有機農業技術を習得する実習の成果を実感し、自分たちの秘められていた実力を確認した。

「ビバハウス」農業塾は成功した。しかし、それは「年寄り・若者元気村」構想の1段階目にたどり着いたところであり、実現までにはまだ道程は長い。

今回、労働組合としては間接的な援助であり地味な裏方である。だが、民間団体だけでも労働組合だけでも単体で行っていけば失敗しただろうし、着手も難しかった。互いに足りないところを補い合うということが成功へと導くのではないだろうか。

「ビバハウス」&「風のがっこう」共同事業構想 2014

年寄り若者元気村づくり／生きる喜びを実感できる社会へ

□青少年自立支援センタービバの会 「ビバハウス」(安達夫妻)

北海道余市町。2000年発足。2002年からグループホーム。2005年～2010年3月まで厚生労働省委託実施事業「若者自立塾」、2009年11月の事業仕分けにより6カ月の基金訓練合宿型自立プログラム、2011年からは求職者支援制度に基づく「農業実践科」の公的支援も活用。若者(10～60歳代)、無業者、軽度発達障害者、精神障害者等を含む)を受け入れ、主として農業を中心としたグループワーク等の体験を経て、社会(生活保護を受給しながらの社会参加や就労先は多岐にわたる。)に送り返している。

住所 〒046-0002 北海道余市郡余市町登町636 余市教育福祉村内

TEL 0135-22-0016 FAX 0135-23-4285

ホームページ <http://www.viva-house.net/> e-mail: vivahousejp@yahoo.co.jp

□ビバハウス農業塾

ビバハウスとしても最近特に頻繁になってきたビバ卒業生の SOS に応え、また社会全般の困難を持つ若者の受け入れの状況悪化に対応するため、札幌市の「農業塾風のがっこう」(長谷川豊理事長・酪農学園大学元教授)と提携して、「ビバハウス農業塾」の開設を準備する事を決定した。ビバハウスから約15分の「ビバ・モンガク農場」(約7ha)を活用し、およそ3～4年の実習過程で、希望するものには自営農民への道を切り開く構想である。「小規模・無農薬・有機農業」「遊休農地の有効活用、農村への定住化促進」を目指す。



□ビバハウス『年寄り・若者元気村』

お年寄りの皆さんに生きていることの喜びを実感できる「場」を作る。

ここを拠点に、お年寄りと若者たちがともにレクリエーションや山菜取りなどを楽しんでもらえる場にしたいと考えている。まだ大まかなスケッチしか描けないが、すでにお年寄りの皆さんの希望に合わせて、野菜栽培、ハーブや草花の栽培、色々なきのこの栽培(生えている木の種類に応じたさまざまなきのこの菌を植え付けた「きのこの森」作り)、さまざまなストレッチ運動、スケッチや絵画とお習字など。ビバの生活で少しづつ力をつけてきた若者たちにも、お年寄りの皆さんの願いに応じたお手伝いをしてもらう。

□NPO法人農業塾「風のがっこう」(長谷川豊理事長、北海道「農」ネットワーク代表) (2004年12月に賛同者を募りNPO法人として活動を開始。)

「農業の担い手育成」後継者の育成や新たに農業を目指す人の育成、社会教育の推進、循環型の農業の振興による環境保全、地域の伝統産業の振興によるまちづくり、雇用機会の拡充を支援する活動、高齢者、障害者の就業を支援する活動、子どもの健全育成等に寄与することを目的に勤労観、職業観の他に農業の必要性を認識してもらい、食料、安心、安全、環境などのキーワードを理解するとともに人との関わりから自分を知るために農業体験等の活動を展開している。

定年者 野菜栽培で副収入を

受講生が野菜の施設栽培を学ぶ札幌市南區小金湯の農場



農業の担い手育成に取り組んでいるNPO法人「農業塾風のがっこう」(札幌)は6月から、会社を定年退職した高齢者を対象に、野菜栽培で収入を得られるまでの技術を3年がかりで教える取り組みを始める。同法人は「野菜栽培で副収入を」と呼び掛けている。
(平原雄一)

札幌の農業塾 3年かけ技術指導 直売所で販売 あっせんも

募集人数は10人程度で、同法人のスタッフが札幌市南區小金湯にある農場で野菜づくりを丁寧に指導する。作物はトマト、ナス、ダイコン、カボチャ、スイカなど。

1年目は座学による講義から入り、露地栽培を教える。2年目はビニールハウスで施設栽培を指南。3年目にかけては農場の直売所で販売するほか、同法人と取引がある札幌市内のスーパーやレストランへの販売をあっせんしたり、アドバイスを行う。

受講料は1年目が月額2万円(10月まで)。2年目以降は受講料は徴収しないが、ハウス(面積約330平方メートル)使用料として年額20万円を受講生全体で負担する。必要な農機具類は無料で貸与する。

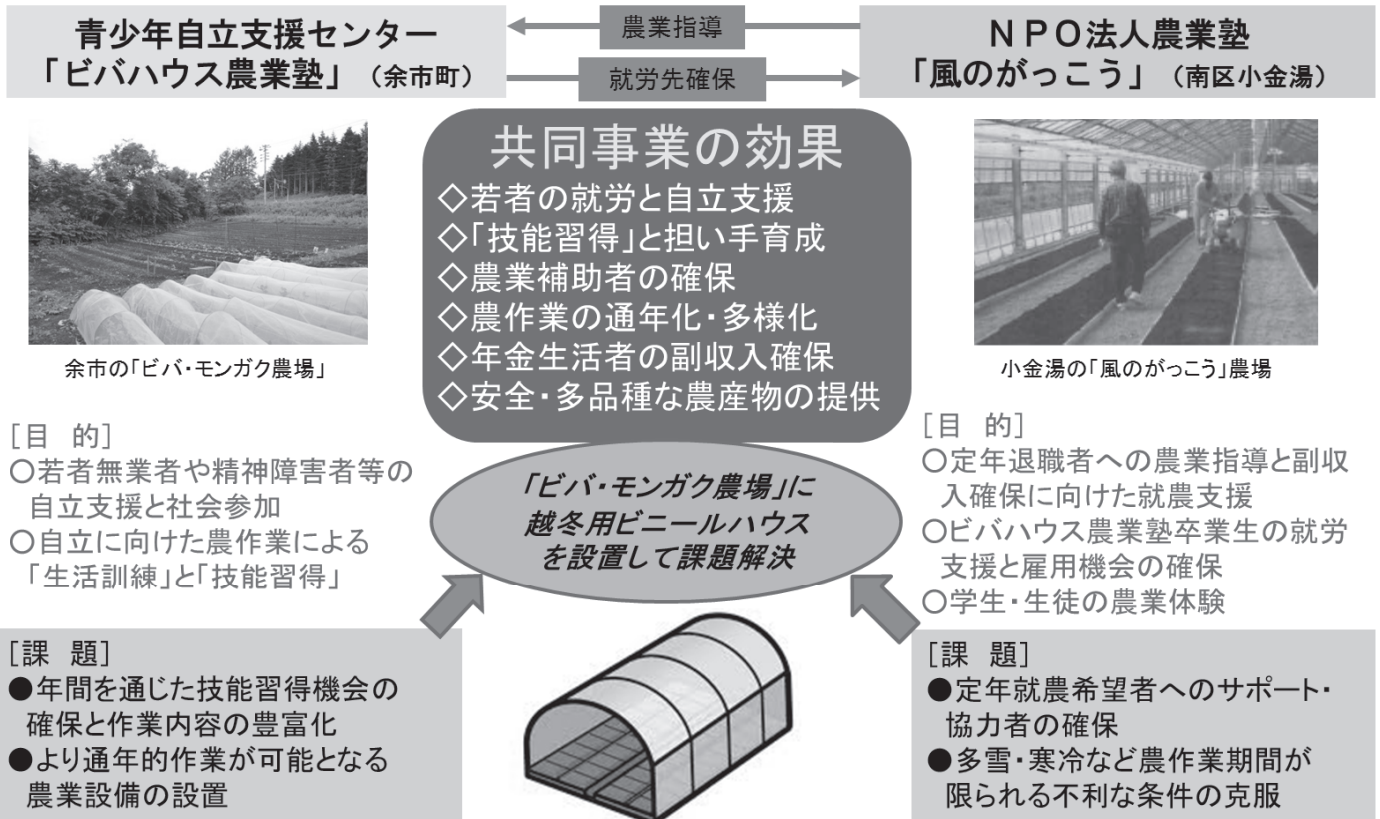
長谷川豊理事長(72)は「年金収入や貯蓄だけで十分な生活費を確保できる退職者は少なく、これらの人たちにとっては魅力ある副

収入を得られるはず。無農
業で安心、安全が保証され
ている農作物なら競争力が
あり、スーパーなどから引
き合いも来ていると話す。
問い合わせは長谷川理事
長 090・4879・5
988へ。

2014.5.30 北海道新聞(夕)

「ビバハウス」&「風のがっこう」共同事業構想

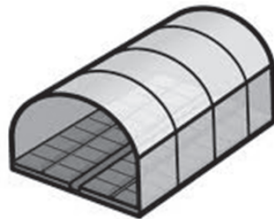
年寄り若者元気村づくり／生きる喜びを実感できる社会へ



余市の「ビバ・モンガク農場」

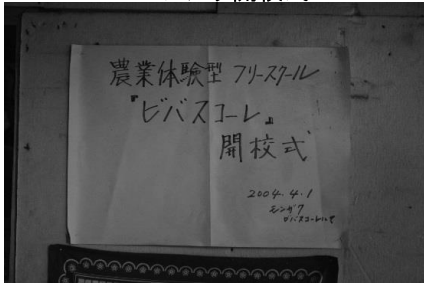


小金湯の「風のがっこう」農場



ビバハウス「モンガク農場・元気村」の写真

モンガク開校式



モンガク農場事務所



上からの眺め



西の畑



西の畑全体



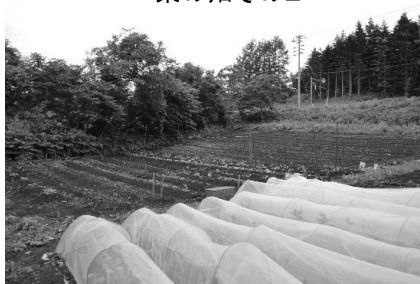
東から西を見る



東の畑



東の畑その2



東の畑その3



東の畑その4



モンガク農場の入り口



元気村の展望



元気村の入り口



元気村の倉庫



「ビバハウス」&「風のがっこう」共同事業

■余市町「ビバハウス」でビニールハウスの設置作業

2014年10月10日～11日、余市町の若者自立支援施設「ビバハウス」のモンガク農場で、ビニールハウスの設置作業を行いました。このビニールハウスは株式会社ホッコウ様から提供して頂いたもので、農業を通じた自立支援や就労支援を充実していくため、「風のがっこう」長谷川代表の指導を受けて設置することになりました。

作業1日目は、前夜からの雨で畑はぬかるみ状態。それでも天気が回復した翌日は、黙々と作業するビバハウスの生徒や、長谷川先生のところにいるモンゴル人農業研修生の驚異的なパワーのお陰で、どうにかビニールハウスの全体像が見えるまで進みました。







2015年6月21日ビニールハウスの様子01



2015年6月21日ビニールハウスの様子02



2016年7月24日ビニールハウスの様子01



2016年7月24日ビニールハウスの様子02



2016年7月24日ビニールハウスの様子03

釧路における農業の現状と農業改良普及センターのサービスと役割について

全道庁労連釧路総支部・沖田和樹

1. はじめに

① 釧路管内は北海道の東部に位置し、1市6町1村で構成されている。管内は、東西132km、南北100kmの扇状形で、面積約6千平方kmと北海道全体の約7%を占め、ほぼ茨城県に匹敵します。釧路川をはじめ、阿寒川・庶路川など多くの河川によって細分化された波状丘陵地が多く、中心部の釧路川流域には釧路湿原があります。道内で5か所の国立公園がある中、阿寒国立公園、釧路湿原国立公園の2か所に囲まれた自然豊かな地域です。



② 産業の現状は、遠洋漁業の衰退、太平洋炭鉱閉山などにより地域の経済基盤が縮小されてきました。その中、釧路市内を取り囲む周辺町村は酪農専業地帯を含めた、農林水産業を基盤としながら産業を維持しています。



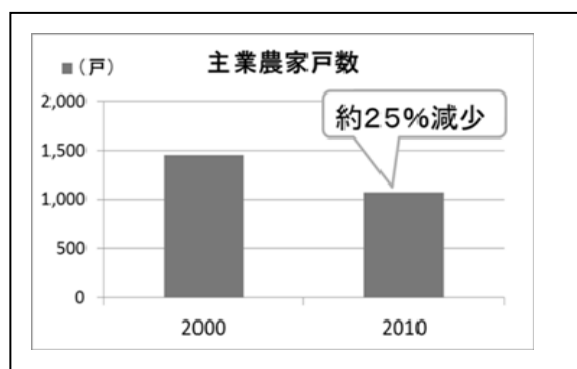
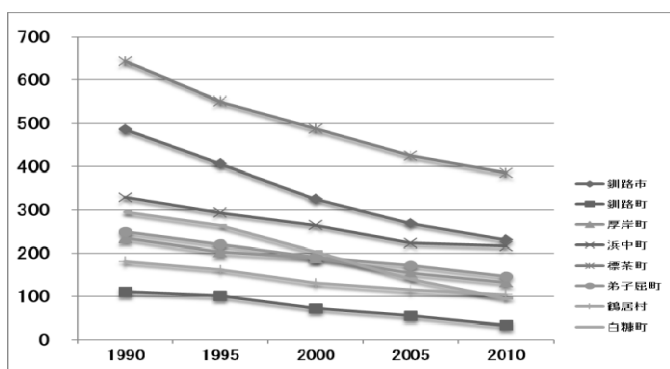
③ TPP参加が決定された現在、一次産業が基盤である釧路管内においても不安の声があがり、さらに地域の将来を担う後継者の将来への展望を示すことが必要となっています。

今回のレポートは地域の現状と、普段の業務で接する現場において農業関係者の将来への考えや、公共サービスとしての市町村との増々の連携と農業改良普及センターの現状と今後について報告します。

2. 釧路の農業構造の現状について

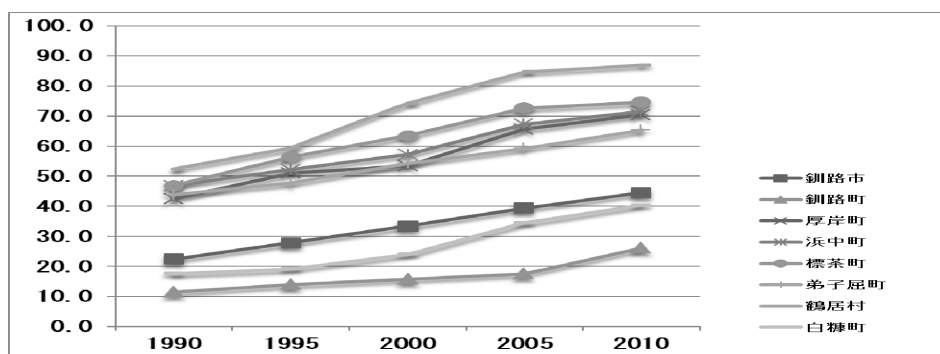
① 農家戸数の推移

管内の農家戸数はこの10年で1990年の53%まで減少。市町村間のばらつきはありますが、減少傾向で主業農家戸数は、10年間に約25%も減少してきています。(農業センサスより)



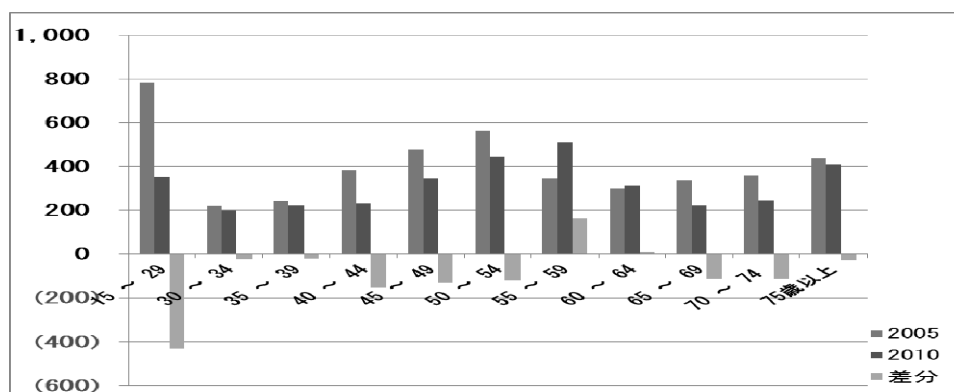
②戸別耕作面積 (ha) の推移

1戸あたりは離農等で土地の集積が進み耕作面積が年々増加傾向にあります。(農業センサスより)



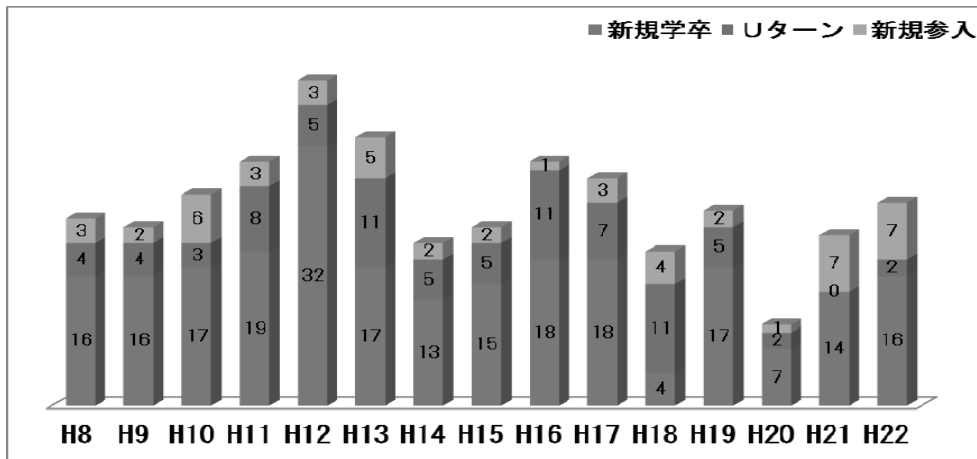
③世代別農村人口の推移

30歳未満の減少と中心の年齢が50歳代になっているのが分かり、確実に高齢化が進んでいるのが分かります。(2005→2010) 農業センサスより



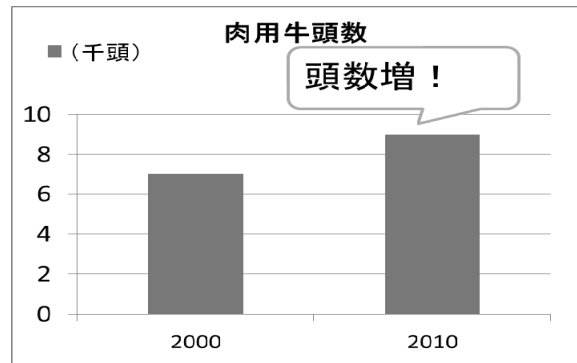
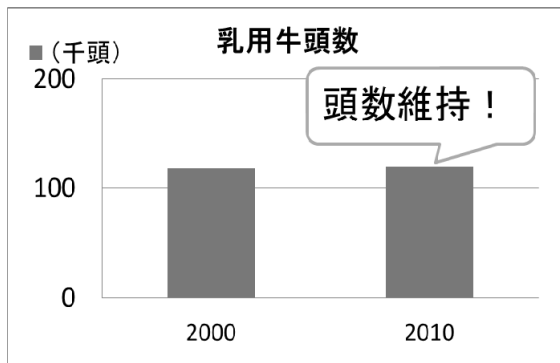
④管内の新規就農者の推移

年度間に差はありますが全体に減少傾向にあり農業就業人口の減少で、労働力不足になって来ている現状です。近年の新規参加者増加は、市町村、JA等が研修牧場や研修生の受け入れ施設を設置するなど先進的な取り組みを粘り強く推進してきた結果ではないでしょうか。(人) 釧路総合振興局調べ

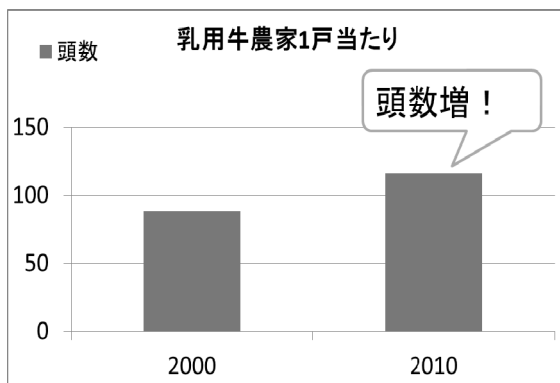


⑤管内の家畜頭数の推移

ア、農家戸数が減少する中1戸当たりの家畜頭数は増加傾向にあります。(農業センサスより)



イ、1戸当たりの乳牛頭数は増加傾向です。



⑥現状からのまとめ

戸数が減少する中、家畜飼養頭数や農地面積は増加し、労働力不足や担い手問題が顕在化し労働時間の増加などが雇用したいが、「ハローワークに募集をかけてもなかなか見つからない」などの声が聞かれています。

農業者をサポートするためには、市町村、JA等と連携した公的サービス機関としての農業改良普及センターの役割は益々大きくなっていくのではないのでしょうか。

3. 農業改良普及センターの現状と今後について

①職員数の現状

高橋道政のこの13年間に組織の効率化が求められ、農業普及組織は3度の機構改革により多くの普及職員（182名）が削減されました。

2006年には、独立していた事務所（55カ所）を、支庁（現総合振興局・振興局）単位に集約し（14カ所）本所・支所体制に分割し、広域的な活動にシフトし74名の職員数が削減されました。白糠町にあった釧路西部地区農業改良普及センターは廃止となりました。

また2010年には、前回の機構から更に108名の職員数が削減、支所次長も廃止になり、職員への事務処理等の負担も増加している現状です。

今年度からは、更に地域系の再編により本所（標茶町）、中西部支所（釧路市）が系の統合で2係が削減され東部支所（浜中町）と3係体制に縮小されています。

②機動力の現状

支所の統合や職員数が削減される中、物理的な農家との距離は徐々に遠くなり移動に時間が大幅に増え現場対応する時間の減少が懸念されています。職員2名に1台の配置がされています。定数が削減されそれに伴い、減車の一途をたどっています。

また、近年は予算の削減により機動力である公用車に軽自動車の導入が進み、特に冬場の移動に関する長距離移動する祭「積雪時の輻幅不一致による走りづらさが不便である。」との声も多く聞かれます。

③普及事業の基本姿勢

普及センターには、毎日次々と農家や関係機関から指導要請や相談の電話が入ってくる現状であり、地域への密接度を増すに従って、その要請の数も多くなってきます。活動の効率化から集約化を進め、そうすることで普及指導員の職員数を削減していますが、普及事業のように対象者を説得し納得してもらいながら指導に当たる現場活動では、農家や現場から離れてしまうことが、即、普及事業の信頼度や必要性の低下に結び付きます。

4. これから普及事業

①地域ニーズに答えるために

北海道では、これまで数度にわたり普及指導員の大幅な職員削減を行ってきています。その度に、繰り返されるのは、農業情勢の変化にともなう効率的組織への移行という大義名分です。そして、農業現場から徐々に引き離され、地域から見えにくい希薄な組織へと誘導されているように感じられます。

普及組織が地域農業に貢献するには、普及センターを現場に近い場所に配置し、地域農業者のニーズを吸い上げ、人づくりができる職員の配置や体制の整備が必要です。

②地域発展のために

普及事業がやらなければならないこと、普及事業でなければ出来ないことを整理し、北海道農業が向

かうべき道筋を明確にした中で、普及事業の役割を位置付け、それに集中することが出来れば、大きな効果が期待できるものと確信します。これからも普及事業が地域農業を担って行くことには変わりはありません。

中央主体の組織体制を推し進め、現場で働く職員を削減すれば地域は発展しなくなり、地域農業を維持できるか将来大きな不安を抱かざるを得ません。

③最後に

地域に密着した振興局出先機関としての機能強化を図り市町村と連携した農業振興を推進するうえでも農業改良普及センター業務の推進のため今後ますます釧路管内の一次産業が発展すべく支援を続けていきたい。

道内有数のワイン産地である余市町。北海道におけるワインづくりの歴史をひもときながら、道内初の「ワイン特区」となった余市町の取り組みを紹介します。

余市町とワインの歴史

余市町職員労働組合

1. 余市町の紹介

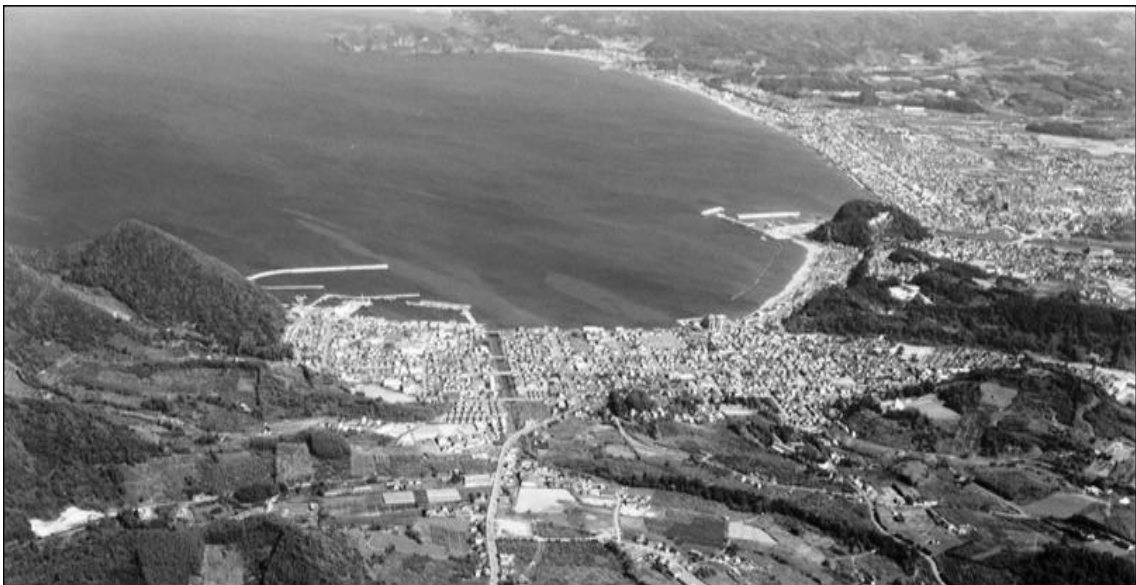
余市町は、後志北部、積丹半島の東の付け根に位置する、人口約 20,000 人の町です。

町の北側は日本海に面し、他の三方はゆるやかな丘陵地に囲まれています。町内には縄文から続縄文時代の遺跡が数多く見られ、古くから人が定住していたことが知られています。江戸時代初期には、和人によるアイヌ交易の拠点として「運上屋」が置かれるなど、道内でも比較的古くから栄えた町であると言えます。

江戸中期以降は、近海を回遊するニシンの中心的漁場として発展してきましたが、漁獲数は明治・大正をピークに減り続け、昭和 29 年を最後に余市湾への回遊が途絶え、今では「幻の魚」となってしまいました。現在は、ニシンに代わって、「えび」、「いか」、「かれい」漁などが盛んに行われ、また北限の鮎の生息地でもあります。

農業では、明治時代に日本で初めてリンゴ栽培に成功するなど、古くから果樹栽培が盛んで、リンゴ、梨、ブドウ（ワイン加工用、生食用ともに）の生産量で道内第 1 位であります。

また、豊富な山海の幸を利用した食品加工業の歴史があり、身欠きニシンや燻製など各種の水産加工製品、そしてワインやウィスキーの醸造業も盛んです。



2. ワインぶどうの歴史

明治時代以降、北海道開拓使が各種の果樹を海外から移入したことがきっかけで、道内に本格的な果樹栽培が広まりました。大正時代頃には、果樹栽培の生産を軌道に乗せた道内産地も現れ、優良品種の選定がなされました。大正8（1919）年の余市・仁木地方のぶどうの優良品種は、シヤスラードフォンテンプロー、シヤスラーローズ、デラウェア、カメルスアーリー（キャンベルス）、ブライトンという記録が残っています（『北海道果樹百年史』）。

戦後には復興にともなってさらなる新興産地が現れはじめ、全道的にりんごやぶどうの増産がはかられましたが、この頃のぶどうは主に生食用の品種が栽培されていました。



道内ワインの先進地十勝管内池田町は、昭和36（1961）年、丸谷町長（当時）を中心に、町内の農業青年26人の協力のもと「池田町ブドウ愛好会」が設立されたことがきっかけで現在に至ります（『池田町史』）。それに続く富良野市では、同47年に山ぶどうと生食用のキャンベルス、デラウェアを原料にして最初の醸造試験が行われました（「かみかわ「食べものがたり」」上川総合振興局HPより）。

同じ頃、昭和 48 年 9 月、ワインづくりを新たな道内産業にしようとした北海道は、ワインぶどうの栽培方法の確立と北海道の風土に合った品種を探すために、道中央農試の果樹課長（当時）の峯岸恒弥さんをヨーロッパへ派遣します。同氏は西ドイツの国立ブドウ果樹栽培教育試験場を訪ね、同試験場の栽培部長とぶどうの栽培や品種等について意見を交わしました。すると、栽培部長は峰岸さんのことを大変気に入り、時期外れの枝の剪定をするといい畑へ案内しました。そこでケルナーの枝を何本か剪定した栽培部長は、「枝をあげるとは言わない。だけど、落ちているものは拾ってもいいよ」と言ってその場を去りました。その当時ケルナーという品種はドイツ国外への持ち出しが禁じられている品種で、そのことは峰岸さんも知っていました。胸が熱くなった峯岸さんは、枝木を枯らすまいと、切り裂いて濡らした下着で枝木をくるんでトランクに詰めて、大切に持ち帰ったといひます。

そうした努力の結果、ドイツ系品種 10 品種、オーストリア系 9 品種ほか 50 種ほどの苗木が集められ、道内各地で試験栽培がはじめられました。昭和 53、54 年には試験醸造も行われ、同 56 年には北海道の優良品種が決まりました。早い時期から植えられていたセイベルの他、ミュラートウルガウ、ツバイゲルト・レーベで、のちに注目を浴びることになるケルナーは入っていませんでした。

3. 余市町とワイン

昭和 50 年代後半、りんごやぶどうの価格が下落傾向となり、余市町では農協や生産者たちが新たな道を探すべく模索を続けており、ぶどうのハウス栽培やりんごの果汁製造に活路を見出そうとしていました。同じ頃、仁木町と余市町の農業試験地の責任者だった小賀野四郎さんは 100 を超える品種を栽培し、両町の農家の人達を 20 年以上にわたって指導しました。

やがて試験栽培地であった仁木町にワイン醸造会社が訪れるようになり、同 58 年にはサッポロワインから余市町の農家へ 600 本の苗木が送られてきました。これを始まりとして、その後も続々と北海道や本州のワイン醸造会社が町内の生産者との契約栽培を結ぶようになりました。当初、町内で栽培されたのは道が選定した優良品種でしたが、その後小賀野さんはじめ、地元の関係者がほれこんだケルナーもワインとして売り出されて、今では余市のワインの顔になりました。

こうした経緯を経て、今日では、ワイン用ぶどうの生産量は、全道一を誇るまでとなり、その品質も高く評価され、全国のワインメーカーに出荷されるに至っています。

また、ぶどうの栽培のみならず、直接ワインの醸造を手掛けたいという声も数多く寄せられるようになり、町外から移住してワイナリーを開設しようという新規就農者も現れるようになりました。

しかしながら、ワインの醸造を行うには、酒税法の許可が必要であり、これは、最低製

造数量基準として年間6キロリットルを超える生産が必要など、特に初期投資の面で、新規参入者への、高いハードルとなっていました。

そこで、余市町では、ワインの醸造を希望する人が少しでも参入しやすくなるように、国の構造改革特別区域法を活用し、平成23年11月に道内で初のワイン特区となる「北のフルーツ王国よいちワイン特区」の認定を内閣総理大臣から受けました。このワイン特区認定により、ぶどうなどの町の特産品を原料に製造するワインなどの果実酒やリキュールについて、最低製造数量基準が年間2キロリットルに緩和されるなど、新規参入が比較的容易となり、今日では町内のワイナリーは7軒までに増え、現在に至っています。

また、町では仁木町と連携して、平成28年に余市・仁木ワインツーリズム・プロジェクトを立ち上げ、ワイン用ぶどうの生産から消費だけでなく、観光も含めたワイン産業の振興を推し進めているところであります。

2011年3月11日発生の東日本大震災に起因する福島第一原発事故から5年が経過し、原発から30km圏内の自治体で地域防災計画（原子力災害対策編）の策定が義務づけられました。そこで実際に防災業務に従事する自治体職員にアンケート調査を行い、原子力防災への向き合い方について提言します。

原子力防災に対する自治体と職員の関わり

後志地方本部 自治研推進委員会

1. 道内唯一の原子力発電所所在地方本部として…

後志地方本部は道内唯一の原子力発電所である「北海道電力泊原子力発電所」を有する後志総合振興局管内の単組・総支部で組織する地方本部になります。

管内には沿岸地域での水産業、内陸地域での畑作、稲作、酪農、ニセコ地域と小樽周辺を中心とした観光業等、バラエティに富んでおり、「後志は北海道の縮図」と評されることもあります。そうした自然豊かな地域に立地しているのが「北海道電力泊原子力発電所」です。



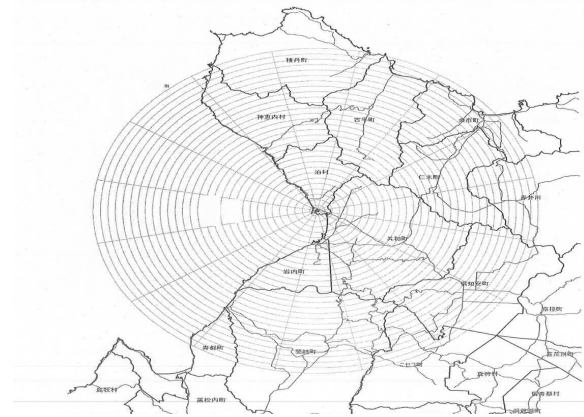
(泊原子力発電所 遠景)

2011年3月の福島第一原子力発電所の事故を踏まえ、原子力発電所から概ね、半径30km圏内の自治体は、地域防災計画（原子力災害対策編）の策定を義務づけられています。

後志管内の町村の大半はこの30km圏内に包含されるため、各町村において、防災計画が策定されています。

そして、年に1度、国、道も含めて、「原子力防災訓練」を行いながら、住民の安全確保の実現ができる体制を確認しています。

そこで後志地方本部としては、実際の防災作業に従事することになる自治体職員の防災計画に関する認知度等をアンケートにより調査し、地域住民の安全確保を更に強固にするためにはどうあるべきかを検討することとしました。（依頼数：23単組総支部×10名程度、回答数：9単組総支部77名）



(泊原子力発電所から30km圏内図)

2. 有事の際にはどうするのか？

今回、アンケート調査で、自分たちが働いている自治体の「原子力防災計画（概要版）」を読んだことがあるか確認しました。その結果を見ると、原子力防災訓練に参加したことがある職員は読んだことがあると回答する割合が高く、参加したことの無い職員はほとん

ど読んだことがないという現状が見えてきました（表1）。

これは、いざ事故が起こった際には「自分たちが住民の避難行動を誘導していかななくてはならない。」ということが理事者側にも職員側にも浸透しきっていないことが考えられます。職員側には「自分たちは事故の時に防災担当が出す指示に従って行動すればいい。」という意識が、理事者側には「防災計画を示しているのだから、あらためて指導しなくてもわかっているだろう。」という意識が、それぞれにあるのではないかと思います。

原子力防災訓練に参加したことがある	34名
原子力防災計画を読んだことがある	29名
原子力防災計画を読んだことがない	5名
原子力防災訓練に参加したことがない	41名
原子力防災計画を読んだことがある	8名
原子力防災計画を読んだことがない	33名
原子力防災訓練にこれまで参加したことがないが今年から担当になった	2名
原子力防災計画を読んだことがある	0名
原子力防災計画を読んだことがない	2名

（表1） 原子力防災訓練の参加と防災計画の確認の状況

自治体が作成する原子力防災計画には、有事の際、職員が何をすべきかが示されています。たしかに、職員にとっては、通常業務が多岐にわたり、複雑化及び多忙化し、計画書を熟読する時間がないという状況にあります。しかし、防災計画に職員の役割が記載されていることから、原子力防災について、『具体的に自分たちが何をすべきか？』ということ、各市町村の原子力防災担当部署に確認し、日頃から有事に備える気構えも必要かと思えます。

次のページにあります（表2）は、福島第一原発事故のような過酷事象が発生した際に、「職員は何をしたらいいか認識しているか？」という観点についてです。

これを見ると、防災計画を読んだことがない、訓練に参加したことがない、研修を受講したことがないという職員は、過酷事象が発生した際には、「何をしたらいいかわからない。」と多く答えているのがわかります。逆をいえば、職員が何らかの形で、原子力防災に関わることにより、職員の中の『何をしたらいいかわからない』という不安を取り除く一助になると考えられます。

そういった点からも、理事者側には『原子力防災ではどのようなことが重要なのか？』ということ、職員にしらせる、広げる取組みとして、研修会の開催や、できるだけ多くの職員に防災訓練に参加してもらえる体制の構築等について、検討してもらうことも必要ではないかと思えます。

過酷事象が発生した際、何をしたらいいかわからない	35名
防災計画	読んだことがある 11名 読んだことがない 25名
防災訓練	参加したことがある 8名 参加したことがない 27名 今年から担当になった 1名
研修	受講したことがある 1名 受講したことがない 35名

（表2） 原子力防災への関わりと何をしたらいいかわからない職員の関関

3. 原子力に対する知識の強化の必要性

「原子力発電所は、放射線を発生させる危険なもの」ということは、職員の中で認識されているものと思います。そのため、原子力防災作業の際、自分や、家族の安全に対する不安感というものがついて回り、住民の安全確保という観点がおろそかになるおそれがあります。もちろん、自分や家族が大事だということはわかりますが、職員がそのためだけに行動したり、知識が希薄であると、住民の避難行動に支障が出てしまいます。それを回避するためにも原子力防災、被ばく防御に関する適切な知識を職員が学習していく必要があります。

順位	不安に思う事項	人数
1	家族の安全、安否確認	50名
2	自分自身の被ばくのおそれ	46名
3	住民の混乱（パニック）	42名
4	何をしてもいいかわからない（決まっていない・マニュアル等がない）	36名
	住民に対し説明できるだけの知識がない	36名

（表3） 職員が感じている過酷事象発生時に不安な事項（上位5項目）

上記の（表3）は今回のアンケートにおいて、福島第一原発事故のような過酷事象が発生した際に不安に思うことを集計した結果、上位5項目にあげられたものを記載しています。ここで示されるとおり、家族、自分が上位になり、住民に関しては3番目になっています。

ここからさらに原子力防災研修と被ばく防御研修の受講状況別に比較したものが、次ページの（表4）になります。この表を見ると、研修によって不安が全て解消されるわけではないものの、上位項目の3番目以降にある住民避難に関する不安の解消につながっていることから、これらの研修は原子力防災上、有効であると言えるでしょう。

当然、放射性物質は危険なものですので、自分や家族に関する不安は消えないものの、正しい知識を身につけることにより、自分や家族の身を守ることができるようになるだけでなく、住民の避難をスムーズに行っていくことができるようになるにもなると思われれますので、自治体当局に研修会の開催を求めていくことも重要になってきます。

原子力防災（被ばく防御除く）研修を受けたことがある人の総数	20名
原子力防災（被ばく防御除く）研修を受けたことがない人の総数	57名
被ばく防御に関する研修を受けたことがある人の総数	18名
被ばく防御に関する研修を受けたことがない人の総数	59名
「家族の安全、安否確認」について不安がある	50名
原子力防災研修を受けたことがある	13名
原子力防災研修を受けたことがない	37名
被ばく防御に関する研修を受けたことがある	12名
被ばく防御に関する研修を受けたことがない	38名

「自分自身の被ばくのおそれ」について不安がある	46名
原子力防災研修を受けたことがある	13名
原子力防災研修を受けたことがない	33名
被ばく防御に関する研修を受けたことがある	11名
被ばく防御に関する研修を受けたことがない	35名
「住民の混乱（パニック）」について不安がある	42名
原子力防災研修を受けたことがある	9名
原子力防災研修を受けたことがない	33名
被ばく防御に関する研修を受けたことがある	7名
被ばく防御に関する研修を受けたことがない	35名
「何をしてもいいかわからない」ことについて不安がある	35名
原子力防災研修を受けたことがある	1名
原子力防災研修を受けたことがない	35名
被ばく防御に関する研修を受けたことがある	1名
被ばく防御に関する研修を受けたことがない	35名
「住民に説明するだけの知識がない」ことについて不安がある	36名
原子力防災研修を受けたことがある	3名
原子力防災研修を受けたことがない	33名
被ばく防御に関する研修を受けたことがある	4名
被ばく防御に関する研修を受けたことがない	32名

(表4) 研修受講状況と職員の不安の相関

4. まとめ

今回、アンケート調査の結果を分析した結果、自治体も職員の側も、原子力防災について、どこか他人事と思っている感覚があるのではないかという状況が見えてきました。原子力発電所の事故は起こらないに越したことはありませんが、いざ、何かあったときに住民の安全を確保することが自治体、職員に求められているものです。

後志地方本部としては、自治体には「職員教育の強化」、職員には「防災業務の主役は自分たち」という意識を持つようにすることを求めています。

最後に今回のアンケート調査にご協力いただいた9単組・総支部77名の皆さんに厚くお礼を申し上げます。ありがとうございました。

第 2 分科会

「地域住民とともにあゆむまちづくり」

札幌市役所職員組合清田区支部では「地元」を再発見し、「地元」と共に地域を活性化する取り組みを行っています。これから自治研活動をはじめようとする仲間に私たちの取り組みを知ってもらうことで、活動開始の足掛かりになることを願って、これまでの活動内容を報告します。

「地元」を再発見し、「地元」と共に地域を活性化する取り組み

札幌市役所職員組合連合会 伊倉桃子

1. 自治研活動との出会い

(1) 自治研って何？

私は2012年に札幌市役所に就職し、2013年に組合役員に就任しました。役員になったばかりの頃はまだ職員としての経験も浅く、組合活動を通じて組合のこと、役所の仕組み等を勉強させてもらい、当初は右も左もわからない状態で、自治研という言葉すら聞いたことがありませんでした。

そんな中、役員の方に北海道本部石狩地方本部の自治研グループ討論会議に誘っていただき、自治研と出会いました。自治研と出会った頃の私は、そもそも自治研活動とは何をする活動なのかかわからず、活動を通じてようやくわかってきたところです。

このレポートでは自治研活動に無知であった私が自治研活動を通じて感じたことやこれまでの活動内容、自治研推進委員会を立ち上げるまでの経緯をお伝えします。

(2) 大学生との意見交換会

石狩地方本部の自治研グループでは、公務員を目指す学生との意見交換会を行い、それをレポートにまとめ自治研集會に提出することになりました。テーマは「学生との意見交換を通じ、私たちが追い求めるべき理想の自治体・公務員像を考える」です。意見交換会では自治体や職員に対するイメージや職員になったらやってみたい仕事などを聞き取り、私たちが目指す理想の自治体や公務員像を考えました。役所の課題や仕事のやり方を考えるきっかけになり、自分が職員になったときの思いを再確認でき、仕事のモチベーションアップにもつながり、大変有益な時間となりました。最後に今後も住民と一緒に考え、実践する自治研活動に取り組んでいくことを確認し、活動の締めくくりとしました。

この自治研グループに参加した当初は自治研についての知識がない状態でしたが、意見交換会に向けた準備や意見交換会を行う中で、次第に自治研活動は市民と一緒に考えながら活動できることを知り、自治研に無限の可能性を感じるようになりました。

(3) 自治研集會参加

私は2014年10月に行われた、第35回地方自治研究全国集會佐賀自治研に参加しました。私と同じように自治研活動についてわからないながらも自治研活動を実践している事例や様々なテーマを設定して悩みながらも活動している事例が数多くあることを知りました。佐賀自治研で地域に飛び出して問題解決を図る自治研は面白そうだなと感じ、私も何か活動を行っていきたいと思うようになりました。

今回、宮城自治研集會に参加されている皆様もこの集會が自治研活動を開始する大きなチャンスになるはずで、全国各地で自治研活動を進めている仲間の取り組みを知ること、活動開始の手がかりを掴み、皆さんの手によって自治研活動が各地で展開され、より良い地域づくりが展開されること期待しています。

2. 「地元」を再発見し「地元」と共に活性化する取り組み

ここからは、札幌市職清田区役所支部の活動を紹介させていただきます。清田区役所は10区ある札幌の中で一番規模が小さい区で、組合員は180名ほどです。地域的にはホテルも無い、警察署も郵便局も無い、地下鉄、JRの駅も無いという、札幌市の中では田舎まちという印象もありますが、緑豊かで治安が良い住宅地で住みやすいまちという一面もあります。位置的には札幌の南東端にあり、日ハムの本拠地である札幌ドームの奥で北広島市の手前にあります。

(1) 地域応援事業

札幌市職清田区支部では地域応援事業を行っています。これは地元のおいしい商品を組合員に購入してもらい、地元を再発見し、地元を元気な街にしようという取り組みで2014年から始めました。この事業を始めた頃は自治研活動の一環という意識はありませんでしたが、自治研を知っ



てからこれも立派な自治研活動の一つであることに気が付きました。

地域応援事業では商品を安く提供するために割引分を支部で負担することにしましたが、この負担がネックとなり、2年目以降の事業継続には反対の声もありました。しかし私はこの事業で組合員に自分の職場の地域の知られざる商品を味わってもらうことで地元を再発見し、地域の活性化に役立ててもらいたいという思いで、「ぜひ続けたい」と粘り、支部役員の手承を得ることができました。活動

をしていると反対意見が出てくる場合があるので、地域を少しでも良くしたいという粘り強い意志を持ち続けることが大切だと思います。

提供する商品は役員で地元のお店を回り、お店の方に協力を依頼し、商品を提供してもらおうというやり方で集めました。快く引き受けてくれるところもあれば、仕方なく承諾してくれるところなど反応はまちまちでした。ネックとなっていた割引分も趣旨に賛同していただいたお店には仕入れ価格での提供や一部割引などの協力していただくことができました。いつもお世話になっている区役所周辺の商店やお薦めの店、福祉施設の商品などから計10品(かにみそ缶詰、ドリップコーヒー、生そば、有精卵、はちみつ等)を揃えました。年末の忙しい時期と選挙時期も重なり、注文が伸びるかどうか心配していましたが、売り上げは25万円にも達しました。お店の方にも組合員にも喜んでもらえ、地域にわずかでも貢献できたと思います。この事業は地域との連携を図りながら、地元を元気にできる取り組みであると考えているため今後も継続していきたいです。ただ、経験値の少ない事業のため商店、商品の絞り込み、価格設定などの面で至らない点もありました。地域の商店の皆さんと関わりを持つことができたことは大きな成果です。

(2) 清風ファーム

清風ファームは支部役員がじゃがいも(キタアカリ)と枝豆を育て、できた作物を組合員に販売し、売り上げを全額、社会福祉協議会の愛情銀行に寄付するという活動です。札幌で農業というイメージは薄いと思いますが、清田区は土と水がよく、道内でもトップクラスの農産物ができる土地です。特に「ポラスター」と呼ばれるハウレンソウは国内有数の産地になっています。東京を中心に出荷され、道外では認知されているようですが、地元札幌にはあまり出回っていないため、清田区でハウレンソウ栽培していることを知らない人も多くいます。

清風ファームでは、毎年5月下旬に農業素人集団の私たち役員で、借りた畑に作付けを行います。私自身も農作業初体験でしたが、枝豆とじゃがいもは簡単で失敗が少ないため、毎年この二つを栽培しています。作付けから収穫時までは基本的にほったらかしで、完全無農薬、自然農法

です。農作業といっても作付け、数回の草取り作業、収穫の3つしかやることはありません。収穫時期を見計らって8月下旬から9月上旬に役員で収穫を行い、すぐに袋詰め作業、翌日の昼休みに野菜即売会を実施します。販売対象は組合員でじゃがいも、枝豆を1袋各100円で販売し、毎年完売するほどの好評をいただいております。2015年は26,150円を売り上げ、味も美味しかったと言われ、一安心しました。

農作業は大変だというイメージがあるかもしれませんが、放っておいても野菜は想像以上に立派に育ってくれるので苦労は感じておりません。役員は楽しみながら作業していて、収穫した野菜がわが子のように思えてきます。

組合員に格安で安全安心の美味しい野菜を購入してもらい、地産地消を实践でき、これが少しでも地元の農業を考えるきっかけにもなってくれることを願っています。

清風ファームの運営は清田区の土地柄を活かした取組みで、毎年恒例の行事となっています。このようにその地域の特色を生かした取組みを行うことも自治研活動スタートのきっかけになると思うのでぜひ、自分の地域の特色を探してみてください。

(3) ひなまつり講習会

毎年、ひなまつりの当日3月3日の昼休みに組合員、非常勤、臨時職員の女性を対象に「ひなまつり講習会」を開催しています。この講習会は様々な分野でご活躍されている女性を講師に招き、その経験や考え方を学んで人間・女性として自己を高めることを目的としています。

昼休み中という時間の制約もあり、食事も兼ねた短時間の講習会のため、「気さくで肩ひじの張らない集まり」という雰囲気が定着しています。食事はひなまつりということで毎回、チラシ寿司と桜餅を用意しています。対象女性の約9割(約80名)もの参加があり、好評をいただいています。

2014年の講師には女子カーリングの前五輪選手である寺田桜子さんから冬期五輪の体験を語っていただきました。2015年の講師にはとても無理だと思っていた北海道テレビアナウンサーの石澤綾子さんに来ていただき、アナウンサーになった経緯やテレビ局の仕事内容について講演していただきました。無理だからと最初から諦めるのではなく、講演依頼をお願いしてみると意外と簡単に来てもらえることもあるのだと実感しました。2016年にはコミュニケーションアドバイザーの姉帯美和子さんに来ていただき、気負わずにリラックスして仕事、生活に向き合う大切さを講演していただきました。

こうした学習会を開催することで、参加者には非常に喜ばれますし、組合は賃金労働条件の改善だけに取り組んでいるのではないということを実感してもらう機会にもなります。市民と一緒に考え、実践する自治研活動を実践していくためにはまず組合員に信頼してもらうことが必要になると思います。



3. 自治推進委員会立ちあげ

(1) 自治研推進委員会準備会

これまで紹介した活動は清田区支部での活動でしたが、これからは札幌市職全体の活動につい

て報告します。札幌市職では1997年に札幌市政研究所という団体を設立し、そこに対する役員派遣と財源の大部分を交付することで自治研活動と位置付けていましたが、それ以来一般組合員が参加するという手法ではなく、会員制の団体として独自の活動を展開していましたが、一定の役割を果たしたとして2015年9月30日をもって解散しました。

自治研推進委員会は規則上存在していましたが、事実上活動は行われず、再開に向け、2015年6月にまずは準備会を発足させ、6人という少人数で準備を進めることとしました。

準備会ではまず、やってみたい活動を出し合いましたが実現可能性も含めて議論する中で、実際にどのテーマで活動を進めていくか、なかなか決まらず、改めて自治研活動を一からスタートすることの難しさを実感しました。

(2) 自治研推進委員会発足

札幌市職から自治研推進委員会を立ち上げることを決め、準備会メンバーの声掛けを中心に委員を募り、2015年11月について自治研推進委員会が発足しました。委員を募るにあたっては、各支部から何名という枠を設定せず、少数でもいいからやる気のある若手という点に重点を置きました。

15人という少ない人数で、なおかつ手探りでの活動開始となりましたが、まずは思いつくことから始めようということで、北海道地方自治研究所の協力を得て札幌市の財政分析をテーマとした学習会を6月に開催しました。組合員の他に組織内市議も参加してくれたことで、市政に対する意識を新たにすることができ、思いのほか充実したものになりました。



また、全国集会への自主レポート提出も検討しましたが、テーマはいくつか上がったものの、やはり時間が足りないということで、2年後を見ずえてチャレンジサポート制度を活用することとし、今集会に2本提出しました。その内の1本は推進委員ではない組合員が全面的に協力してくれています。

さらに嬉しい事には、自分たちの活動を伝え聞いた組合員が、生活保護と自立支援をテーマにした自治研究論文を寄稿してくれました。少しずつではありますが、私たちの活動が広がりを見せていることを実感しています。

自治研推進委員会を発足させる前は自治研活動を意識することなく、それぞれの支部や職場で自治研活動と言える活動をしていました。その一つが先ほどご報告した清田区支部の取組みです。札幌市は人口が195万人の道内一の大都市ということもあり、地域の人とのつながりが希薄になり、職員と住民の距離も近くありません。市民と向き合う覚悟を持って、市民と一緒に考え、実践する自治研活動を札幌市職全体で取組んでいきたいと考えています。

今後は職場の壁を越え、横断的な取り組みをしていきたいという思いで毎月、自治研推進委員会を開催しています。まだまだ何をしたら良いかわからず日々、悩みながら活動していますが、そこから学んだことを自分の支部や職場の改革に生かしていくことができるはずです。自治研推進委員会で活発な活動を行い、札幌市職での代表的な活動の一つとなるよう、今後も活動を継続していきます。

4. これから自治研活動を始められる方へ

これから自治研活動を始めようと思っている方の中には、何をすれば良いかわからないと思っている方がいらっしゃるかと思います。私がまさにそうでした。しかし、普段仕事をしているとき、何気なく生活しているとき、必ず自治研活動開始のヒントとなる課題があるはずです。自治研は、職場の問題や地域の問題やといった身近な問題解決に取り組む活動です。自治研活動に取り組むことで普段感じている問題点を市民と一緒に考え、一緒に解決につなげ、問題意識を共有することができます。職場の問題解決や住民の生活に直結できると信じて活動を開始しましょう。

取り組むテーマが幅広く、やり方も多様で、何から始めたらよいかわからないという場合もあるかもしれません。そんなときは悩みながらも活動を続けている仲間がいることを思い出して、勇気を持って活動を開始しましょう。自治研は素晴らしい活動を行っていますが、残念ながらまだまだ知名度は高くありません。それぞれ活動する地域は違いますが、それぞれの地域で自治研活動が展開され、自治研活動が日本全国で誰もが当たり前知っているメジャーな活動となる日を楽しみにしています。

概要：地方本部統一テーマ「戦後70年をふりかえる」と単組推進委員会の取り組み状況を合わせてレポートしました。自治研活動を長く行っているメンバーが新メンバーとともに初心にかえった自治研活動を丁寧に行った経過を合わせることで「テーマ」と「実践方法」の二面的レポートとなりました。まとめは、「歴史の上に、今の私たちの安定した生活がある。私たちの運動の上に歴史（未来）は創られる。」と、しました。

ザ・自治研 — 戦後70年を振り返る —

平取町職員労働組合 自治研推進委員会

1. 「起」⇒「戦後70年」

(1) 日高地方本部第36年次統一テーマを考える

① 自治基本条例検証活動の継続を考える

2009年北海道自治研で「自治基本条例の検証」を報告し、その後3回にわたり検証活動を全国集会上に報告してきた平取町職労自治研推進委員会としては「自治基本条例の検証」に思いがあった。職場を見ると、依然として条例が深化していない状況に検証チームとしては苛立ちがあり、特に昨年「第6次総合計画」が策定され、その作成過程において、自治基本条例が活かされたか？それは大いに興味の湧くテーマだった。担当者が、職員が、計画にどうかかわり、どう作り上げたのか。検証集大成の作業としては最高の現場であり、過去、2本のテーマ（自治基本条例とISO）を2班で追いレポートを作り上げたこともあり、そのときは「二兎を追う」自信があった。

② 2015年が戦後70年

自治労北海道日高地方本部では2015年度の自治研テーマを募集し私たちは自らの「自治基本条例の検証」テーマのほかに、連合日高地協が前年度から意識して運動を起こしている「戦後70年」に着目した。今、自分たちが役場という職場に勤めて地域で普通に生活をしているが、この平和な社会や安心して生活できる経済環境は、自然に生まれたものなのか、いやそれは、私たちの多くの先輩の努力と汗の上に築かれたものではないか。人生80年といわれる時代、70年の歴史を直視してきた人が少なくなっている。残された資料を整理し、当時のことを「聞き書き」する。忘れ去られようとしている現象の記録を残すことが大事なのではと、統一テーマ「戦後70年をふりかえる」を決め2年越しの取り組みとなった。

(2) メンバーひとり一人が主役

① ザ・自治研

スタート当時は、「大人の自由研究＝地域の人とつくる役場職員の自由研究」と気軽な気持ちで考えていた。そして、誰でもが簡単にできる「自治研活動」だと自負した。今あるもの、それは施設でも事業でも特産品でもなんでもいい。その「始まり」を調べることで何かがわかる。基本に戻って自治研活動を行う。なにやら最近難しくなってきた自治研活動を基本に戻ることによって「誰にでもできる自治研活動」であることを実践しようと「ザ・自治研」という枕詞を考えた。それはまさに夏休み子どもが行う「自由研究」。そして一人ではなく共同で、多くの知恵者（地域の人々）と一緒に楽しく。夢は広がり推進委員も個別勧誘し3人から委員会といえる7人になった。

② ホワイトボードが中心に

推進委員会は毎回フリートーキング。今日の会議で確認しなければいけないことを明確にして、どうすれば出来るかを全員で考え、ホワイトボードに書き出していった。矢印や空欄がボードに所狭しと書き出された。最後には空欄が埋まり、矢印が着地点を見出していた。それは配られる

ペーパーに書かれている明朝体の文字より見やすくわかりやすかった。時にはホワイトボードは2台にまたがることもあった。

③ それぞれが、得意分野で頑張る

8年前から私たちの推進委員会では、推進委員一人ひとりが自分の得意分野で頑張る方式を踏襲してきた。データ集計の得意な者、文書表現の得意な者、パワポ作成の得意な者、日程調整の得意な者などなど。人はそれぞれ得意な分野があり、その集大成がレポートになり発表用スライドになっていく。

2. 「承」⇒「キーワードの選出」

(1) ものごとには、必ず「始まり」がある

① 産業や事業・施設の始まり

現在の町の姿から想像できるもの、出来ないもの。産業や農林業の現状と歴史。公共施設の建築と活用、街の栄華と衰退。色々な切り口から町を探ることが町を知ることにつながる。「今」には必ず「始まり」があり「始まり」を探るメンバーの旅が始まった。

② 個人毎テーマの決定

推進委員一人一人がそれぞれテーマを持ち調査する。入社当時の仕事をあらためて調査するもの、実家の農業をしらべるもの、地元で伝わる「摩訶不思議な伝説」を調べる学芸員資格をもつものや町外からきてわが町の歴史をデータ化するものなどなど。個々人が特色あるテーマを調査。

(2) 調査テーマ

- ① 二風谷ファミリーランド（びらとり温泉）・・・最初の思いは？
- ② 特産品のトマトと和牛・・・誰が思いついたか？
- ③ ハヨピラ公園・・・真面目な「空飛ぶ円盤公園」
- ④ 学校統合の歴史と越境入学・・・29校から7校、越境とは？
- ⑤ 軽種馬農家の歴史・・・川向地区に集中している牧場！
- ⑥ 鉾山の歴史・・・何処に1,000人が住んでいたのか？
- ⑦ 戦後70年の年表から見る平取町・・・時代のキーワードは？

(3) 調査方法と進め方

① 過去データを振り返る

町史や総合計画、町政要覧、観光パンフレット、広報誌（広報・週報）など行政資料を自治研推進委員会（労働組合）として閲覧させてもらい過去データを調べる。その中で気づいたことは「私たちの町は本当にアーカイブスを大事にしていない。記録ということを置き去りにしている」と、ということです。今、手を付けなければ貴重な過去データが無くなるのでは、と感ずるものでした。

② 先輩の話を聞く

行政資料から不明な点や、紙に記録されていない事実を、リタイヤした先輩から話を聞きました。それは「自慢話」として語りつがれるものでした。その内容は、紙資料に書かれていない真実の背景が浮き上がってくるものでした。びらとりトマトを推奨した北海道の農業改良普及員から当時の話を聞いたり、リタイヤした役場職員の高齢の先輩からは、他町村から引き抜かれて平取町にきた経過や、長期展望にたった「総合計画」、「予算主義に基づく財政運営」など、一緒に仕事をした経験があるのに、知らなかった先輩の苦労話に感心するものでした。そんな中、地域住民が「昭和の証人」というテーマで90歳の町民に「聞き書き」をはじめだしました。これらの事で「人の言葉＝記録」は「紙」ではなく「神資料」であることがわかりました。

3. 「転」⇒「へーそうだったのか！」

(1) 忘れられている「始まり」

① 企業誘致と労働者憩いの場「二風谷ファミリーランド」

農村に工業を導入し雇用の場を創出する。撤退した企業の跡地を埋めるべく企業誘致を行いながら、一方で働く人の憩いの場として「公園・温泉」が考えられた。当時の総合計画や執行方針には、首長の並々ならぬ「熱い思い」が感じられる。現在は、リニューアルした温泉施設のみが脚光を浴びているが公園には過去を物語る石庭や池が残っている。40年近い歴史がある広い公園内は今では閑散としているが維持管理は行き届いている。

② プロの発想「びらとりトマト」

昭和40年代にはじまった減反政策により、水稻以外で反収の高い作物による転作を模索。沙流川流域の冷涼な気候、春の日照、秋の気候の良さからトマトに着目。そこには農業改良普及員の助言指導が大きな影響を及ぼした。昭和47年に6戸の農家で始まった「平取トマト」は平成27年には生産量12885t販売額42億75百万円と日本国内でも有数の産地となった。

③ 全国有数の地「日本一といわれた高品質のクロム鉱石」

町内仁世宇地区の日東クロム鉱山は大正6年から採鉱、昭和35年に閉山。今では住宅も街かげも見当たらない地区に当時人口900人、100棟以上の長屋住宅や映画館、雑貨店、飲食店、郵便局などがあったという。また、鉱山には労働組合もあり、選挙運動に政治家が訪れることもあった。当時働いていた人の話はクロム栄華を伝える。跡地をツアーで見た人は洗浄跡地のコンクリート擁壁や、小高い丘の上からは、その奥にあった立て坑跡地に思いを馳せていた。

④ 信者が造った大建造物「ハヨピラ」

1964年に団体（宇宙友好協会）が崖を利用して高さ70m幅100mのUFO着陸基地を建造。アイヌの人々の神様「オキクルミカムイ」を宇宙人、降り立つときに乗ってきた「カムイシンタ」をUFOと考えたらしい。現在でも一部の人々にハヨピラは「空飛ぶ円盤の聖地」として言い伝えられており毎年6月24日（世界円盤デー）に集まる人もいっているとされている。オキクルミカムイ像の銅盤が戦時中、軍隊に徴収されたという現実的な話も残されている。

⑤ 読んでいない年史「100年史・70年史」

平取町の年史は、50年史、70年史、100年史と3冊発刊されている。また、地域の年史は5地区（去場地区ほか）で発刊されている。それらは図書館や書棚で飾られており滅多に開かれることは無いのが私たちの現状であった。広島に原子爆弾が落とされてから年表を中心にピックアップするだけでも町の喜怒哀楽が見えてきた。

⑥ 戦後29校あった小中学校 今は7校

1945年戦後には平取町に29校の小中学校があった。道路をはじめとする交通インフラが不十分な事、人口が10,000人、二等辺三角形の人口ピラミッドも正常な形で児童生徒が多数おり、それに対応する学校が地域に密着していた。その当時は、今でいう学校区もあいまいさがあり、学区を越えて通学する「越境入学」ということもあったと聞いている。

⑦ 馬産地「日高」における平取の流れ

日高といえば全国有数の馬産地。ホッカイドウ競馬も日高町の競馬場を中心に昨年は黒字経営となり本年度も順調な経営を行っている。競馬はギャンブルとしてのイメージが強く一部の人の嫌悪感を与えているが、最近では昔と違いスタイリッシュなスポーツとして市民権を得てきている。何よりも、日高管内には多くの軽種馬農家があり、それに関連する業種で働く人の数を考えると、日高の経済を漁業とともに支えている二大産業と考えてもいいといえる。管内的には平取町の軽種馬人口は小さな比率だが、新冠にあった御料牧場の移転に伴い平取町に強制移転させられた地域があったり、軍馬の生産が盛んだった時代など「馬」のキーワードに興味をわいてくる。

(2) 現場に触れる

① 過去の歴史に触れる「びらとり歴史・散策ツアー」

推進委員会で情報が集まる中、「この現地が見てみたいね」と誰ともなく話が出てきたのは必然だったのかもしれない。メンバーで現地見学を行ない、組合員に呼びかけ「ツアー」を企画し参加者で見て感じたことを話し合う場をつくろうと、一気に、過去の歴史に触れる「びらとり歴史・散策ツアー」が決定した。ツアーには新入組合員を中心に推進委員を含めて15名が集まった。町外から採用された職員は「こんな歴史が・・・。」地元採用の職員でも「行ったことも無かった・・・。」採用から20年の推進委員でさえ「現場経験が無いから初めて・・・。」と。土曜日の早朝9時にスタートしたツアーは夕方3時まで町内を見学し室内で推進委員から研究テーマの説明を受けて分散会で、それぞれの感じたことを話し合った。

【当日のコース】町内最古の現存する廃校と擁壁を残す廃校跡地。クローム鉱山の洗浄史跡と跡地。二風谷ファミリーランド公園と温泉施設。円盤公園跡地のハヨピラ。

4. 「結」⇒「先人の苦労に感謝 未来に責任」

(1) ザ・自治研

① レポートの山

数多くのキーワードから生まれたテーマはレポートの骨格を成すものであったが、調査研究を進める間にテーマひとつひとつがレポートそのものに匹敵する内容になっていった。推進委員7人が7本のテーマで「戦後70年をふりかえる」予定が、時間とともに7本のレポートになりつつあった。それはツアーで各テーマの報告書を作成したとき「A4-1枚で報告を」の確認に対して「表1枚」と「裏表1枚」の2種類のレポートが出されたことでも明らかであった。

② テーマはどこにでもある

テーマを考えると悩み、それが自治研活動のネックになっているような事があるが、何となく並べる単語や、最近気になる事業や出来事。そんなところから今回のテーマは生まれ、テーマに基づき調査する人は、自分と関係の深いテーマに落ち着いていく。「知りたい」という気持ち願望が全体の中で膨らんでいくと調査は一気に進んでいくが、結局は「やる気」の問題だ。

③ 「始まり」は、「集まり・話し合う」ことから

ひとりでは何も思いつかないが「自治研」をはじめようとする声掛けに集まり、「何をするか」の少ないキーワードに基づき話し合うことから方向性が出てくる。具体的な実行案件（会議など）も、一人だと諦め避ける事が、みんなで分担し考えていくと実行できるものである。組合員の休日にツアー企画を実行するなど到底一人では諦めていた。やりたい、どうすれば出来るか、みんなで悩むと答えも結構出てくる。

(2) 温故知新

① 振り返ることで、わかったこと（先人の苦労）

今でこそ当たり前前の「総合計画に基づく行政運営」や「予算主義に基づく財政規律」。初めて取り組んだ先輩の話には「この人が、今の財政運営の基礎をつくったんだ」と感心するしかなかった。昔、財政破綻し国の管理下におかれた町村が多数あった、という話がとても身近に感じられた。

② 振り返ることで、わかったこと（未来への責任）

先輩たちの苦労で今の私たちの平和で安定した生活があると考え、私たちは、それに感謝しながら、私たちの後輩や子や孫に責任ある社会を残す、創る責任があることに気付いていく。今回の活動で、いま私たちが、行なっている仕事や運動は、未来の安心、安定社会の源になるとあらためて確信できた。

(3) アーカイブ「記録に残す」

① 「始まり」は、未来では宝物

今回の自治研活動は8年追いつけた「自治基本条例」の集大成を思い描きながら、地方本部の統一テーマとの二兎を追う予定でスタートした。結果として地本テーマの「戦後70年をふりかえる」に収斂した。そしてレポートは戦後70年の歴史と自治研活動実践を並列して報告するものとなりました。少し厄介なレポート構成になりましたが、この10年の自治研活動の実践方法の報告を付加することで、このレポートがまた次回のレポートのスタートになる「現在進行形のレポート」になったのではと考えます。

さらに今回「始まり」を振り返ることでメンバーが感じたことは「資料・記録が無い」ことです。聞き書きが重要な情報源でした。小さな町の歴史ですがアーカイブスとして残していくことの重要性を身に染みて感じました。今は、大したことではない事柄でも、担当課の文書として編纂されていても保存年限で処分され、将来わからなくなる可能性が高い。今からでも遅くは無く、記録を残すマニュアルの整備、そして過去の出来事の聞き書きを、行政の仕事として位置づけることが大事だと思います。

歴史の上に、今の私たちの安定した生活がある。

私たちの運動の上に歴史（未来）は創られる。

戦後70年という節目の時にちなみ、私たちの町がどのような歴史を経て現在に至っているのかを振り返り、自治体職員として今後のまちづくりに役立てていきたいと考え、本レポートの内容としました。

新冠町の戦後70年

—— 古きをたずねて新しきを知る ——

新冠町職・自治研推進委員会

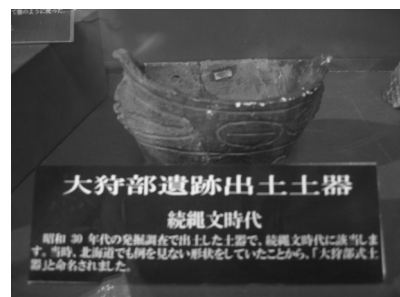
1. 戦前までの新冠について

(1) 先史時代の新冠

新冠には、多数の遺跡が所在している。全部で43箇所の遺跡が川沿いに確認され、縄文時代から江戸時代における遺物が多数出土している。このことから、新冠には数千年前から人が住んでいた場所である。

江戸時代頃は、アイヌ民族が大自然とともにコタン（集落）を形成して生活をしていた。この頃から新冠会所という建物を通じて、和人も出入りしながら、アイヌ民族と交易を行っていた。

新冠の遺跡から発見された土器



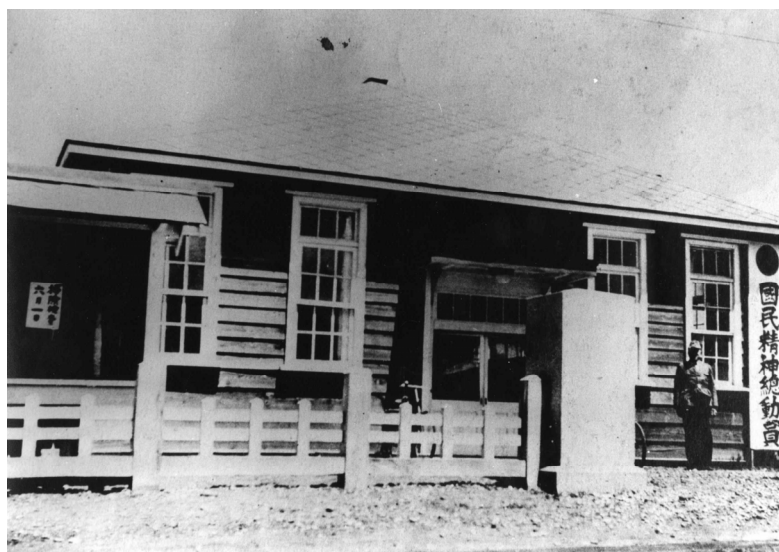
(2) 明治～戦中の新冠

明治になると、本州からの移住者も増え、海岸沿いを中心に市街地が形成され、学校や役場、診療所、商店が建ち並ぶようになる。明治14年に、新冠に初めて戸長役場が設置されたので、新冠ではこの年を開町の年としている。

大正から昭和初期では、市街地の方でさらに人口が増加したとともに、海に近い場所では、漁業が盛んになり人々が賑わうようになった

太平洋戦争が勃発すると、国家総動員の名の下、新冠からも多くの人々が戦地に招集され、97名もの犠牲者を出した。また、7月の北海道空襲の際には、6名もの尊い命が奪われた。

戦時中の新冠村役場（昭和16年頃）



2. 御料牧場と新冠

(1) 御料牧場の歴史

明治5年、開拓使長官黒田清隆は、新冠郡を含む約7万haの土地を牧場として開設することに決定した。付近に生息していた野生の馬2,262頭を集め、軍馬や農耕馬として飼育し始めた。

明治27年、日清戦争がはじまると、新冠牧場の馬が戦地へ送られた。明治5年から昭和22年までの長きにわたり、新冠は延々と牧柵が設置され、数多くの馬を生産・飼育することとなった。

(2) 御料牧場の解放と戦後開拓

御料牧場の存在は、軍馬や農耕馬育成という目的は図られたものの、御料地なので住民が自由に開墾することはできなかった。牧場の敷地内で造田や畑作もできず、あらゆる弊害や不満の声があがっていた。

やがて、牧場の解放を訴える声が上がった。御料牧場に厳しい条件で使われていた小作人の人や、牧場職員といった方が中心となり、「帰農期成同盟」を組織して解放運動が起こった。また、かつて牧場経営のためにコタンを追われたアイヌの人たちも運動に加わり、大きな力となった。このことから、昭和22年、御料牧場は全面的に解放となり、緊急開拓地として樺太や満州からの引揚者をはじめ、多くの方が入植することとなった。

この時の先人の苦勞が、今日の新冠の基礎を築き上げたといっても過言ではない。日高管内において、最も戦後入植者が多かったのが新冠で、それだけ解放された御料牧場の土地が広大であったことを意味している。うっそうとした原始林を切り開き、新しい時代に向けて開拓がはじまった。

御料牧場時代の新冠（昭和初期頃）



戦後開拓時代の様子（昭和28年頃）



3. 新冠での電源開発

(1) 4つの水力発電ダムの築造

昭和30年代からは、北海道電力による新冠川上流の発電ダムが工事に取り掛かり、約20年の歳月を要して4つのダムと発電所が誕生、道内でも有数の電力供給地として知られるようになった。

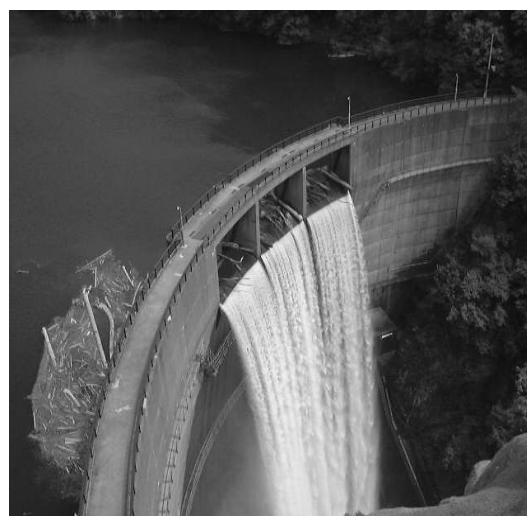
新冠奥地での大規模工事は、多くの工事関係者がかわり、工事の間は関係者の人達が形成するひとつの集落のようであったという。戦後になって、伸び行く新冠を象徴する歴史だと感じている。

4. 戦後における新冠の農業

(1) 戦後から昭和時代の農業

戦前の御料牧場時代は、基本的に牧場に関わる農地の利用しか認められていなかった。戦後になって、御料牧場が全面的に解放されてからは、多くの人々が入植し、本格的な農業に

奥新冠ダム



よる開拓がはじまることとなる。米、大小豆、燕麦、ヒエ、アワ、馬鈴薯のほか、ハッカや亜麻の栽培も行われている。昭和40年代に入ると、白菜、キャベツ、スイカ、トマト、メロン、ほうれん草、にんじん、ねぎ、アスパラガスなども栽培された。昭和45年以降は米の生産調整がはじまり、新冠の田畑の多くは軽種馬牧場へと変換していった。日本全体が経済的にも豊かになったことと相俟って、競馬ブームが到来すると、ハイセイコーをはじめとする優秀な競走馬を輩出する町として全国的に知られるようになる。この頃に、新冠の基幹産業となる農業の基盤が培われたと言っても過言ではない。

ビニルハウス



(2) 近年の農業

近年は農業の機械化やビニルハウスの普及が進み、ピーマン、メロン、ミニトマト、軟白ねぎ、秋まき小麦、かぼちゃが生産されている。特にピーマンは全道一の生産量を誇る。畜産では、乳用牛や肉用牛が盛んに行われ、現在に至る。

5. 戦後における新冠のまちづくり

(1) 新冠「町」の誕生

戦後開拓によって急激に人口が増え、昭和30年代には1万人を超えた。昭和36年には町制が施行されて新冠村から新冠町になり、様々な分野で発展を遂げる。

学校が各地域で整備され、公営住宅や生活館、上下水道設備、各種公共施設など、急速に町づくりが進んでいった。また、生活の多様化から、文化団体やスポーツ団体、青年団体、女性団体といった活動が盛んになり、発展していく町に呼応して住民も活気づくようになる。経済状況が右肩上がりだった戦後から平成までのこの時代、新冠においても各産業が発展し、現在の町としての基礎が築かれたと歴史を調べると感じる。

レ・コード館



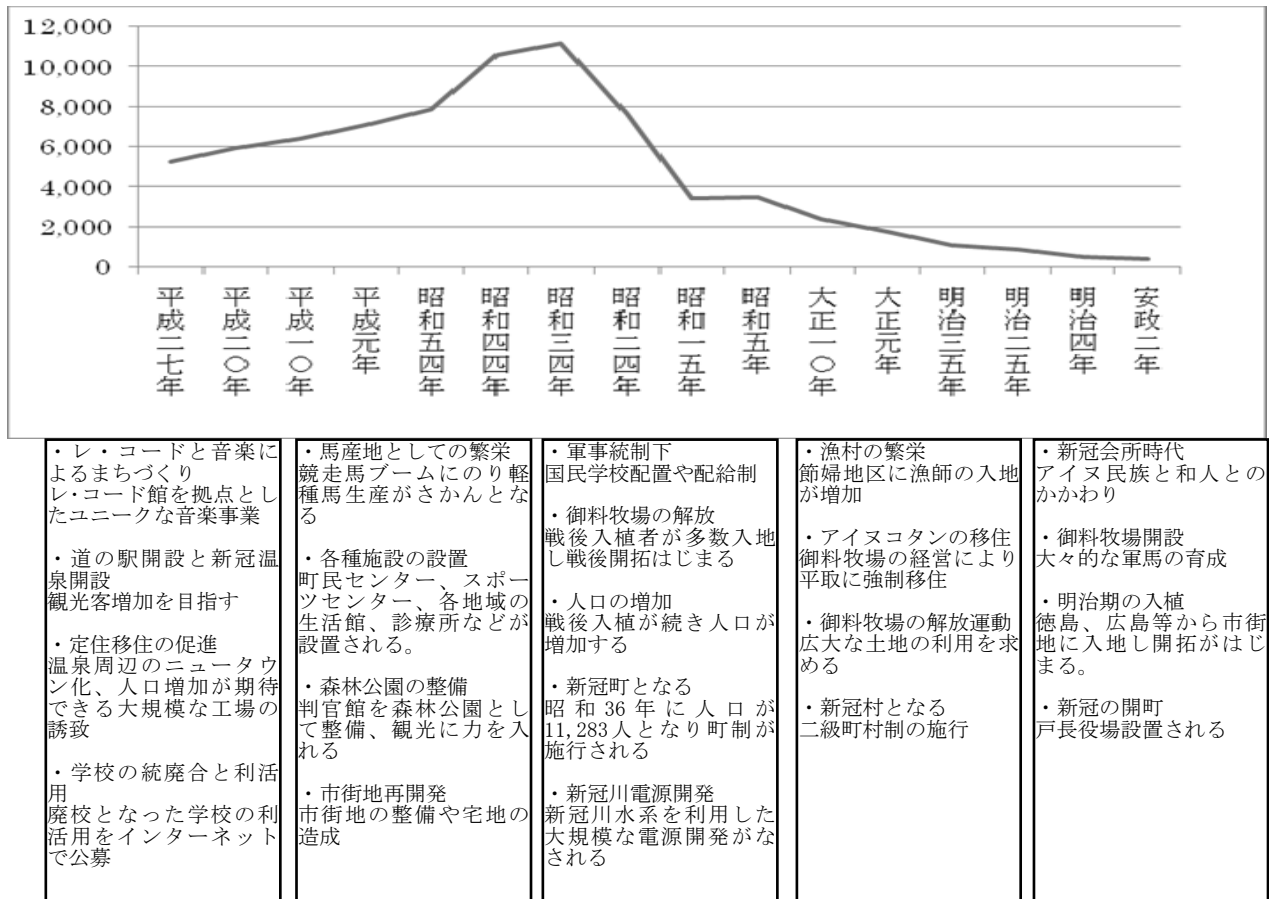
(2) 平成時代の新冠

平成時代に入ると、少しずつ人口減少の兆しが見え、農業においては後継者の問題から離農する農家も増えていった。また、バブル経済が崩壊し、競馬ブームも去ったことから、軽種馬牧場の経営は以前のような繁栄は難しくなってきた。若者は様々な企業がある都市部へ就職する人が多くなり、過疎化の地域が見られるようになった。

そのような中、平成9年に「レ・コード館」がオープンし、以来、各種コンサートやミュージカル、吹奏楽クリニック、ジュニアジャズバンドなど、レ・コードと音楽による町づくりを推進して、全国的にみてもユニークで活発な活動をしている。また、温泉開発や企業誘致、学校の統廃合に伴う施設の利活用、定住移住促進などを行って、新しい地域住民へのサービスが構築され、工夫をしながら各種事業を展開している。最近では食肉センターが創業し、多くの従業員が新冠町に住むこととなった。日高管内で最も人口減少率が低く、今後のまちづくりに更なる期待がかかる。

6. まとめ

(1) 新冠の人口と主な出来事やまちづくりの推移



(2)新冠の歴史を振り返って

新冠のこれまでの歴史を辿ると、古くは大昔から人々が住み、大自然とともにアイヌ民族が生活してきた。そのような中、本州から多くの人々が移住するようになりながらも、やがて軍馬を育成するために御料牧場が設置され、独自の発展を遂げてきた。しかし、明治から戦中までは、幾度の戦争により、多数の軍馬を輩出したとともに、戦地に新冠の人々が赴き、多くの犠牲を払った。その裏で、御料牧場経営のためにもともと住んでいたアイヌの人たちがコタンを追われたことも知った。

戦後は、御料牧場の解放に伴い、樺太や満州から移住者が来て開拓の鉤をおろした。時がたつにつれ、日本経済の発展とともに、新冠においてもあらゆる産業が発展し、住民もそれに呼応して生活形態が変貌して多様な文化が生まれた。

近年はバブル経済の崩壊、若年層の都市部への流出により、人口減や産業形態にも変調が見られるものの、工夫を凝らした自立した町づくりを模索している。

このようにこれまでの歴史を辿ると、当時の日本の情勢により、小さな地域でも大きな影響を受けてきたことがわかった。特に戦後は、日本の歴史を振り返ってみても、かつてないほどの急速な変貌を遂げた。わずか70年の間であるが、年数以上の重みがあることを知った。

これからの時代は、未来がどのように変貌するか不透明な所がある。これまでの歴史のように、今後もあらゆる変化や痛みをこうむるかもしれない。しかし、先人が様々な困難を乗り越えてきたように、今度は若い世代がこれからの未来を創生しなければならない。そのためには、地域の人たちの思いに耳を傾け、私たち自治体職員が工夫を凝らして発展していくことが大切だと感じた。今回の歴史の振り返りは、このような思いを認識する良い機会だと思った。

日高地方本部統一テーマ「戦後70年をふりかえる」に基づき、単組での研修を重ねた結果をレポートします。今回のメンバーは若手が多く、働いている町の歴史を振り返ることで、自らの仕事へフィードバックできることも目的として、研修を進めました。成果としてこのレポートができあがりましたが、ここに至るまで8回の討論に価値があったと実感する活動となりました。

— 戦後70年わが町を振り返る —

様似町職員労働組合 自治研推進委員会

1. 研究の構成

(1) 日高地方本部提案に沿っての討議

平取町職からの提議により、自治労北海道日高地方本部が2016年に取り組むテーマは「わが町は戦後の70年でどのような変遷をたどったか」となった。さきの大戦から70年という節目の年、自らの町を振り返るには絶好の機会であることから、各委員からも賛同を得られた。

その決定を単組に持ち帰ったが、定期的に活動する委員会を持たない様似町職としては、まずメンバー集めから始めなければならなかった。

方策として、すべての組合員に庁内LANを使い、趣旨を説明し、参加を呼び掛けたが応じた組合員は皆無であった。そのため、委員長が職員歴、年齢を考慮し5名に参加をお願いした。さいわい5名は委員長の呼びかけに応じてくれ、研究会がスタートした。

① 研究は月2回、計8回の活動を行った

構成メンバーは4名男性、1名が女性で全員事務職それに講師1名を加え、フルメンバー6名が集まった。年代は50代1名、40代1名、30代1名、20代2名であり、職歴は26年から2年までとバランスの良い人選である。

活動履歴

	日程	曜日	メンバー
1回目	7月22日	(水)	5名
2回目	7月30日	(木)	5名
3回目	8月12日	(水)	5名
4回目	8月26日	(水)	5名
5回目	9月10日	(木)	5名
6回目	9月24日	(木)	5名
7回目	10月07日	(水)	5名
8回目	10月21日	(水)	6名

(全8回)

(2) 進行

講師は役場OBであり執行委員長経験者である水野氏に依頼した。氏は現在、現在様似町議会議員であるとともに様似町の歴史、自然の研究家でもある。

活動はNHKテレビの特集番組「北海道戦後70年」を教材として行われた。

番組は70年を「産業」「自然」「経済」「政治」の4視点から解説されており、その時期の様似町はどのような様子であったかを人口状態、産業構造を当てはめて検証した。

番組を録画したDVDを視聴した後、講師の進行により当時の様似町の状況が説明され、質問を受けたが、現在とかけ離れている当時の状況に質問が飛び交った。

- 第1回 ○全8回の計画
○自治研活動とは何か（認識の共通化）
○NHKテレビ「北海道戦後70年」を視聴し、様似町に置き換えての議論
- 第2回 ○NHKテレビ「北海道戦後70年・自然保護、対立と成長の軌跡」を視聴し、様似町に置き換えての議論
- 第3回 ○NHKテレビ「北海道戦後70年・豊かさの分配～その先に」を視聴し、当時の様似町の様子をまじえて議論
- 第4回 ○NHKテレビ「北海道戦後70年・ニッポンの外交～信頼回復の道」を視聴し、当時の様似町の様子をまじえて議論
- 第5回 ○様似町開基180年 町制施行30周年記念ビデオを視聴し、現在の様似町と比較しながらの議論
- 第6回 ○様似町開基190年 町制施行40周年記念ビデオを視聴し、現在の様似町と比較しながらの議論
- 第7回 ○町制施行60周年記念写真集「様似のあゆみ」を見てからの議論
- 第8回 ○町制施行60周年記念写真集「様似のあゆみ」を見てからの議論

（3）人口と産業からのふり返り

戦後、新しい時代を迎え、国の主導により国土の復興が始まる。

1946年、はじめて助役が置かれ、翌年には第1回村長選挙が執行された（留目四郎^{とどめ}当選）。

同時に新法による村会議員選挙（定数22人）も行われ、近代的な議会選挙制のスタートを切った。

1947年（昭和22年）の人口は8,352人・1,606世帯であり、ベビーブームの1965年（昭和40年）をピークにその後は減少の一途をたどっている。戦争終結から10年を経た昭和30年代の人口は10,000人前後と安定しており、様似町がもっとも活気づいていた時代と言える。

当時の産業人口比率は農業が11.8%、林業が5.2%、漁業に至っては23.4%であり、1次産業全体で40.4%もの人たちが従事していた。

昭和35年から昭和45年にかけて、いわゆる高度経済成長期に入るや他国から経済的開国要請が強まり、1次産品の輸入自由化を受け入れざるを得なくなった。さらにニクソンショック（1971年）、プラザ合意（1985年）による激しい円高に見舞われるたびに様似町の1次産業家は競争力を奪われていった。

米、畑作農家は軽種馬業へシフトすることができたものの、林業家は転職せざるを得ず人口の減少に拍車をかけることとなった。戦後、外交により日本の進路が決められ、法律が改正され、農村地帯はその影響を受け、様似だけではなく、似たような産業を構造である日高管内各町はいずれも人口の流出が顕著となる。

様似町の有史以来、雇用機会を提供し、様似町経済の中心となってきたのは工・加工業であった。1963年に東邦電化株式会社と日本電気冶金株式会社が合併し、日本電工株式会社が誕生した。従業員、家族を含めると約千人が関係者であり、労働組合運動も活発であった。昭和40年代始めには企業関係者だけの自治会が発足し、社宅はもちろん自前の会館や購買店舗が整備され社員以外の町民も利用できた。

様似町の特徴

かつては存在したものに「運動会」がある。昭和50年代には町民運動会、漁民運動会、農民運動会、さらには民間企業である南組も運動会を実施していた。おそらくその当時は今ほどの娯楽も無く、コミュニケーションがとれるレクリエーションとして運動会が企画されたのであろう。また、今と決定的な違いとして地域、職場の結びつきが強く、連帯感、一体感、互助の精神が旺盛であり助け合わなければならない社会であったのであろう。今となっては唯一の小学校、中学校で行われる運動会しかない。

(4) 結論と振り返り

戦後から70年、町制施行から60年を経た現在の様似町はいかにして現在の容貌になったのか。ふだんの仕事に追われ、腰をすえて振り返ることのないわが町の歴史であったが、今回5人の研究者と一人のアドバイザーで8回にわたり俯瞰することとなった。

「歴史は人の為す生業であり、相互に影響を与えられ現在の姿になっている」との考えに立ち、まずは国の動き、北海道の動きをNHKのドキュメンタリー番組を視聴することから今回の自治研を始めた。昭和20年、北海道は東京、大阪を抑え全国1位の人口を誇っていたものの、現状は周知のとおりである。なぜ、人口は膨れたのか、なぜ人口は減少したのか。それを知ることによって、わが町の未来に生かすことができるのではないか、という希望のもと、多少の脱線はありつつも毎回の集まりは意義あるものとなった。

また、副産物として若手職員（二人ではあるが…）の意見を聞くことができたことはベテラン職員にとって有意義であり、彼らにとっても知らない様似を知ることは収穫であったことを信じて疑わない。

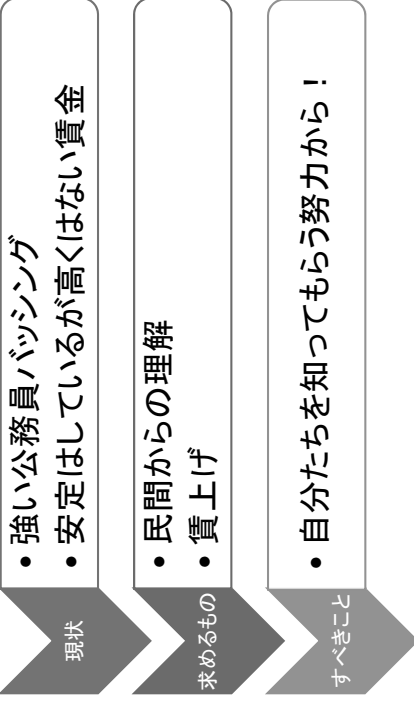
70年の歴史の中で新たに作られたもの、役割を終えて失くなったものは多々あるが、共通して言えることは「古いものから新しいものが生まれる。

古いものを捨てると新しい発想は生まれない。新しいことは古いことからしか生まれえない」ということではないだろうか。

枝幸町における自治研活動について ～地域とのつながりを深める～

枝幸町役場職員組合青年女性部
書記長 鳥浜夕維

なぜ取り組むのか



流水フェスタ

- 2月第3週に開催
- 1週間前から雪像制作
- 当日は、基本組織と青年女性部で出店や観光協会の事業の一部を手伝う



雪像作成風景

クリーン作戦

- 7月第2週に開催
- 3グループに分かれ、市街地を回る
- 組合員だけでなく、家族で参加することのできる活動のひとつでもある



ゴミ拾いの様子

厳島神社例大祭（神輿担ぎ）

- 7月14日・15日に開催
- 宵宮である14日は青年部員を中心に、本祭15日は、基本組織・青年女性部員が参加している

神輿担ぎの様子



子どもフェスタ

- 8月14日に開催
- 基本組織・青年女性部それぞれで出店
- 家族連れなど多くの町民が訪れ、盆踊りや歌謡ショーを楽しむ

出店の様子



仮装盆踊り

- 子どもフェスタと同日開催
- 福利厚生会として参加
- 青年女性部が仮装テーマ、会計の管理などを担う。

仮装の様子（テーマ：サンリオ）



現状の課題

- 組織人数56名（青年女性部）→少なくはない
- 活動に出てくる人が限られており、メンバーは固定化している

しかし

- それでは...
- この二極化をどう解消していくのか

二極化解消のために

- 活動不参加の人からは「活動内容がよく分からず、結局行かずに終わってしまう」
- 年齢制限のない女性部員からは「青年層との活動は同年代が少ないから参加しづらい」



- 現在、地本・道本の活動のみ参加者アンケートを実施→単組活動にも広げ、活動内容の浸透をはかる
- 基本組織と連携し、年齢を気にせず参加できる環境に

今後の取り組み

いまの活動は

- 町のイベントに関わるものがほとんど

でも

- 町民と関わることはできるが、『あたりまえ』の範囲内では？

今後は

- いまの活動に加えて、もっと自主性のある活動を増やし、色々な姿を町民にみせていただけようように。

浜頓別の歴史のおさらい

- ①1670年 『つんへつ村』と記録される
- ②1898年頃 東洋のクロンダイク
- ③1916年 枝幸村より分村
2級町村制施行
頓別に役場設置(1,120戸 4,700人)
- ④2018年 開村100周年 町政施行65周年
北オホーツク100kmマラソン
記念式典 など

浜頓別移住体験事業

～ちよつと暮らし～

浜頓別町職

主要産業

漁業 33営業体 さけ・ホタテ中心
生産量 18,743トﾝ 生産額3,906,460,000円

農業 73戸 酪農中心
生乳生産量29,073トﾝ 生産額2,730,000,000円

人口動向

1964年
世帯数1,671戸 男4,416人 女4,351人
合計8,767人

1989年
世帯数2,007戸 男2,838人 女2,942人
合計5,780人

2015年
世帯数2,022戸 男1,899人 女2,045人
合計3,944人

主要産業

農業、漁業中心の町だが、観光客が増加傾向にある。

観光客の推移

(単位:人)

年度	計	道外客	道内客	日帰り (内数)	宿泊 (内数)
平成22年度	138,158	80,546	57,612	126,466	11,692
23	144,002	83,953	60,049	133,080	10,922
24	162,613	94,803	67,810	148,519	14,094
25	150,918	87,985	62,933	135,475	15,443
26	155,881	90,876	65,002	140,117	15,764

交流人口の促進。北オホーツク100kmマラソン、コテージ運営、移住体験事業など

移住体験事業～ちよつと暮らし～

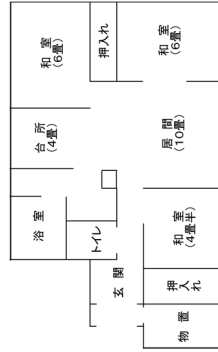
- ① 都市部からの移住希望者
- ② 移住生活を手軽に体験
- ③ 家具や家電製品を備えた移住体験住宅
- ④ 浜頓別での生活を体験

交流人口の増加を図るとともに、定住、移住を促進する。

移住体験施設①



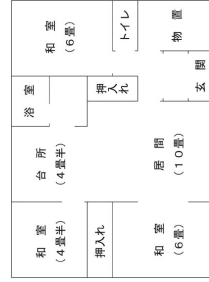
名称 下頓別1号
住所 下頓別
建設年 平成4年
構造 木造平屋
面積 72.9㎡



移住体験施設②



名称 斜内1号
住所 斜内
建設年 平成3年
構造 木造平屋
面積 72.87㎡



移住体験施設③



名称 豊寒別1号
 住所 豊寒別
 建設年 平成元年
 構造 木造平屋
 面積 71.28㎡

入居要件

住宅の賃貸期間
 1週間以上3ヶ月以内

賃料 1月48,000円(途中退去日割計算)前納

禁止事項
 居住生活以外の行為

年間利用者数

平成23年度	1組2名	10日	横浜市
24	10組16名	251日	兵庫 神奈川 三重 大阪 愛知 東京 埼玉
25	14組21名	290日	神奈川 三重 大阪 東京 埼玉 栃木
26	17組26名	287日	兵庫 神奈川 大阪 東京 埼玉 札幌 和歌山 占冠 千葉
27	16組35名	314日	兵庫 神奈川 東京 札幌 千葉 茨城 徳島

利用者の目的

- ①移住候補地探し
- ②二地域居住探し
- ③近隣市町村への観光拠点
- ④趣味 など

実際生活してみても

- ①市町村の対応 ⇒ やや不満
 - ②暮らしやすさ ⇒ 不満
 - ③生活体験満足度 ⇒ やや不満
 - ④賃料 ⇒ やや不満
 - ⑤設備環境 ⇒ 不満
 - ⑥総合評価 ⇒ やや不満
- その他 冬に生活したいと思わない。

利用者の心配ごと

- ①医療施設の充実
- ②スーパーなど生活関連施設
- ③冬の生活
- ④生活環境

結果として

都市部ように、機能的なマチに住んでいると、田舎の利便性の悪さには、なじみづらさがある。

移住・定住というよりは、趣味や観光拠点、避暑地的な意味合いが強い。

シーズンスタイや二地域居住などにより、気軽に着てもらうような取り組みから、交流人口増加を図れるのではないか。

まちなか回遊と賑わいの創出について — まちづくりの視点の労働運動 —

富良野市労働組合連合会 自治研推進委員会

1. はじめに

組合員の賃金・労働条件の維持改善を図ること。それが労働組合の果たすべき大きな役割の一つです。しかしながら、基礎自治体の職員を中心に組織している私たち自治労富良野市労働組合連合会（以下「市労連」という。）は、自治体の将来がどうあるべきか、そのためには何をすべきかという、まちづくりの議論と実践を続けなくてはなりません。また、そのためには、市労連・市職員と市民や関係団体との関係性をより深いものにする必要を迫る必要があります。

本レポートでは、2015年に行った事業内容、その実施効果を検証する中で、今後の自治労運動・自治研運動について考えます。

2. 2015市労連自治研について

2014年度に開催された第35回地方自治研究全国集会において、富良野市労連自治研推進委員会では「地域コミュニティ活動から考える地域のあり方」と題してレポートを提出してきました。そのまとめとして、地域コミュニティ活動に自治体職員も関わりを強くしていくことが必要であり、また、業務を離れた部分でも職員それぞれが地域の構成員となり、積極的に地域コミュニティ活動へ参加することが大切であると提言してきました。

2015年、富良野市の中心市街地の活性化をめざし、官民一体となって取り組んでいる富良野市中心市街地活性化基本計画「ルーバン・フラノ構想」の第二弾事業であるフラノマルシェ2・アトリウムが6月にオープンしました。このルーバン・フラノ構想のテーマとして「まちなかの賑わいの復活」「機能性と利便性に富んだ中心市街地の再構築」が挙げられています。

この間も第一弾事業「フラノマルシェ」による年間80万人近くの集客による、いわゆる「にじみだし効果」は確認されているものの、残念ながら中心市街地全体までの波及に至っていないのが現状であり、市民・観光客の商店街への回遊性の向上を意識した事業の展開が必要であります。

こうしたことから、2015市労連自治研のテーマとして「まちなか回遊について」を取り上げ、組合員が地域に関わる事業を展開していくこととしました。

3. 実験的事業

市民・観光客の商店街への回遊性の向上による賑わいの創出、拠点施設の滞在時間増等を検証することを目的に2つの実験的事業を行ってきました。

（1）謎解きウォークラリー ～へそ丸くんからの挑戦状～

目的 集客施設（今回は祭り会場）を起点とした、まちなか回遊効果検証

日時 2015年7月28（火）～29日（水） ※第47回北海へそ祭り

内容 各ポイントに隠された謎を解き次の目的地に進むウォークラリー
「祭り会場コース(お試し版)」と市街地回遊コースの2コースを設定
無料(達成者には缶バッジを進呈)

効果 達成者を直接的歩行者数増

28日 祭り会場コース 94名/市街地回遊コース 13名

29日 祭り会場コース 87名/市街地回遊コース 58名

合計 祭り会場コース 181名/市街地回遊コース 71名

総括 2コースを合わせ達成者は合計 252 人となり、こどもの付き添いの保護者も含めると、300 人を超す直接的歩行者数向上効果がありました。また、参加者からは「10 年振りにすずらん通りを歩いた」「歩いてみると知らない店舗があった」「マルシェ 2 やタマリーバ(アトリウム)に初めてに入った」「へそ踊り発祥の地やへそ公園など知らないスポットもあった」などの声が寄せられ、観光客の回遊性向上効果以外にも多くの市民が「まちを知る」効果も見られました。



(2) トレジャーハンター ～ぶどうの秘宝を探せ！～

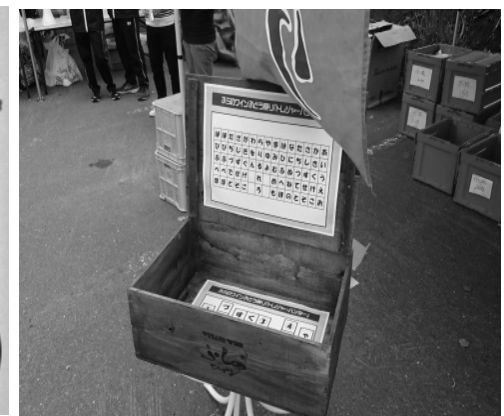
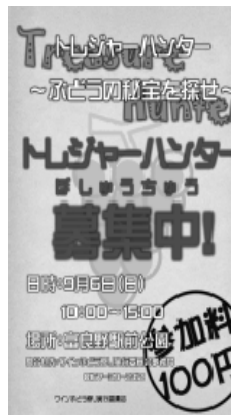
目的 拠点施設の滞在時間増の効果検証、
継続性を考え、有料でも事業実施が可能かを検証

日時 2015年9月6日(日) ※第29回ふらのワインぶどう祭り

内容 謎が記された本を持った者を探し、謎を解きすすむゲーム
有料(100円、ただし達成者にぶどう果汁で還元する)

効果 参加者 114名 達成者 104名 ※保護者を含めると 170名
ゲーム平均時間 30分程度(滞在時間増効果)

総括 保護者を含めると 170名の方が参加し、平均達成時間が 30分程度であったことから参加しやすい範囲で拠点施設での滞在時間増の効果が実証されたと考えます。
また、今回は有料で行っていることでの抵抗はほとんどなかったことから、達成時の景品等のバランスさえ保てれば実施可能と考える。



4. まとめ

今回、「まちなか回遊」「拠点施設での滞在時間増」について、2つの事業を実施する中で、一定の効果があったものと考えます。この2つの事業はあくまでも一例であって、これまでも、まちなか回遊による賑わいの創出については、年間を通して官民間わず大小様々な取り組みが行われていますが、多くの市民との関わりを持ち、アイデアを出し合うことで、更なる効果が生まれるものと再認識するとともに、市民同士の関わりの中で生まれるコミュニティが、富良野の次をつくるキッカケになると感じます。また、採用後間もない組合員にも協力してもらい事業を実施しましたが、こうした経験を今後の組合活動や市民活動の一助になるよう継続していくことが必要と考えます。

私たちは、こうした活動を含めた地域活動に参加し、他団体と連携することで組合員（市職員）と市民との関係性の構築につなげるとともに、「まちの将来がなければ私たちの公務職場は無い」視点での労働運動をすすめ、市労連がまちづくりにどう関わっていくか継続した議論と実践が必要と考えます。



真狩村職の組合員が、地域住民と関わり、協力して取り組んでいる様々な活動について紹介します。

地域住民と組合員が一体となったまちづくりを目指して

真狩村役場職員労働組合 柳澤・藤本

1. 真狩村の概要

真狩村は「えぞ富士」と呼ばれる羊蹄山の南に位置し、農業を基幹産業とした純農村で食用ゆり根は全国一の生産量を誇っています。人口（2016年6月末現在）は2,074人（男1,013・女1,061）、世帯数は928戸、面積は114.43km²で、道央と道南の中央に位置しています。近年では、オーベルジュ「マッカーリーナ」やまっかり温泉、羊蹄山の湧水、羊蹄山自然公園キャンプ場などが観光地として人気を博しています。

1895年に、香川・福島県人5戸18人がマッカリベツ原野に移住したのが村の開基で、昨年8月には開基120周年を記念した「ふるさと発信応援ステージ」を開催し、本村出身の演歌歌手・細川たかしさんのコンサートなどが盛大に行われました。また、作曲家の故・八洲秀章や版画家の故・一原有徳も、村の出身として知られています。

北にそびえる羊蹄山に見守られながら、「笑顔咲く ふれあいの村 まっかり」をキャッチフレーズとして、村政を推進しています。

2. 真狩村役場職員労働組合の活動概

1968年に職員組合を設立してから半世紀近くが経過しています。

この間、私たちが仕事を続けていくうえで起きる問題に対し、個人では解決できないことでも組織の力により少しでも解決できるよう日々の活動に取り組んでいます。

また、村民に喜ばれ、組合員一人ひとりが自ら役に立つと実感できる仕事がしたいと願いながら、労働条件の改善だけではなく、やりがいのある仕事ができるよう当局に求め、組合活動はより良い地域社会の実現と質の高い公共サービスの提供を目指すため、先輩方の築いてきた伝統を継承、発展すべく日頃から活動を継続しており、加入率は、2016年現在で100%となっております。

■真狩村職自治労野球部の活動

現在、真狩村職自治労野球部は、本村の役場職員や臨時職員、羊蹄山ろく消防組合消防署真狩支署の職員のおよそ20名で活動しています。

数年前までは、村内でも農家や他団体のチームで野球大会を開催するなど盛り上がりを見せていましたが、その後は、各チームとも選手の減少が著しく、試合開催自体も難しくなり、自治労職員野球大会後志予選においても、勝ち進むことが難しい年が続いていました。

しかし、ここ数年の若手職員の採用や野球経験者の入部などから、活気が生まれ、自治労野球大会に向けた練習や他団体との練習試合を企画するなど、活動が精力的に行われるようになり、2年前には、初の全道出場を果たしました。また、村規模での大会出場は初ということで話題にもなり、選手はじめ関係者の心が躍動したことは言うまでもありません。

さらに、本年においては、後志予選を勝ち抜き、2回目の優勝を飾ると同時に全道大会への切符を手に入れました。今年の全道大会は、プロ野球も開催されている旭川スタルヒン球場にて行われることから、選手および関係者の盛り上がりは隠せません。

課題としては、選手層が薄いという側面はありますが、練習はじめ、全員野球という意識で、お互いをカバーしつつ、ひとつの勝利に向かっていく姿勢は、職場においても生かされることでしょう。また、他団体に所属する地域の方々との交流も増え、様々な地域住民との活動に対して潤滑油となる好循環を生んでいると感じています。

また、他団体に所属する地域の方々との交流も増え、様々な地域住民との活動に対して潤滑油となる好循環を生んでいると感じています。

3. 地域住民との活動事例

■真狩アグリパーク実行委員会「チャレンジ！羊蹄山！！」事業

同実行委員会は、2000年まで村内各小学校で行われていた羊蹄山への登山遠足がなくなったことにより、「ふるさと真狩村の目前にそびえる羊蹄山に、ぜひ子どもたちを登らせてあげたい」という強い思いを持った保護者などの有志を中心に、2004年に発足しました。



この会の目的は単純明快で、羊蹄山を登頂することにより、達成感や充実感を体感すると共に、自分の故郷を頂上から眺め、郷土を愛する心を育むことです。

羊蹄山は標高1,898mで、登山に要する時間はおよそ4時間から6時間ほどかかります。

「すごく大変でとても疲れたけど、羊蹄山に登ることができた！」という子どもたちの達成感こそが、これから歩む自身の人生の中での糧となり、大きな経験・財産になることを期待しての事業です。

毎年9月の最終土曜日に開催しているこの事業は、小学3年生以上の村民を対象とし、2004年の開始以降、悪天候等により中止となった年もありましたが、参加者は小中学生を中心に各回平均20名以上で、通算では250名ほどが参加しています。その年によっては、親子での参加や一度登ってみたいと思っていたという一般の方の他、近隣町村からの参加希望も多くありました。

メンバーについては、当初は有志数名だったものの、年を追うごとに、学校の先生や役場・消防職員、登山ガイドなど、この事業に賛同する協力者の方々が増え、ゆるやかなネットワークが構築されているのが、この会の特徴でもあります。

また、2013年には、10年にわたる事業の功績が認められ、(一財)北海道青少年育成協会より「北海道青少年顕彰」が授与され、これをきっかけにメンバーの士気も上がり、現在も継続実施できている活動の原動力となっています。

課題としては、降雪や悪天候等を考慮しての実施時期の変更や参加者の安全確保等があげられていますが、近年では登山ガイド等にスタッフとしてご協力をいただいているため、その助言や指導を忠実に仰ぎながら実施できている状況にあります。

協力スタッフは、ここ数年で20代のメンバーが増えており、この事業をとおして「真狩で暮らす地域の一員」として、様々な地域活動に今後携わっていく契機となっていくことを願っています。

■まっかり温泉スリッパ卓球実行委員会

この実行委員会を立ち上げるに至った経緯は、2006年に真狩村商工会が「まっかり温泉」の指定管理者となったことで、温泉を盛り上げるために何かできないかと商工会青年部と役場職員で検討したことがきっかけでした。

村は豪雪地帯のため、冬期間は観光客が減少し、まっかり温泉の利用者も同様です。そこで、冬場に温泉でイベントを開催し、集客したいと考え、まだ誰もやったことのない「温泉卓球」を考案。更に、卓球のラケット代わりにスリッパを使えば、あまり技術の差もなく誰もが楽しめるのではと、2007年2月に真狩村商工会青年部主催で、第1回大会を開催し48人が参加しました。



第2回目からは目的の一つに「真狩村の活性化」を掲げ、商工業者や農業者、役場職員など多種多様なメンバーで実行委員会を組織し運営しています。実行委員のアイデアと会の発足から村内を中心とする様々な事業者の皆様にご協力とご協賛をいただき、補助金に頼らない運営を進めています。

また、山形県河北町で行われた「世界スリッパ卓球大会」に実行委員が出席し、優勝したことをきっかけに、第6回大会からは「全日本スリッパ卓球選手権」の冠を付けて開催することとなりました。その後、山口県湯田温泉スリッパ卓球大会への参加を契機に次々と全国にある温泉地とつながり、現在は「全国ご当地温泉振興協議会」に加盟し、各地の卓球仲間との出会いが大きな財産になっています。この広がりや、当初から想定していないものですが、全国各地との交流を深められたことはかけがえのないものです。

本年1月には、これまでの10年の活動の集大成とした記念事業として、第10回大会の前日に、ロンドン五輪女子卓球団体銀メダルの石川佳純選手の父・石川公久氏の講演会と共に全国から駆け付けられたご当地温泉卓球メンバーによる活動報告会や「スリッパ卓球オールスター戦」などを実施し、「スリッパ卓球でつながる“地域力”」をテーマとした議論を深めることができました。

多くの方々に、まっかき温泉にもっと来てもらいたい、ひいては「まっかきファン」になってもらいたいという当初からの思いは変わらずですが、10年目の節目にあたって、地域住民の皆さんにも「まっかき温泉スリッパ卓球ファン」になっていただき、地域力向上に向けて、共に励みたいと考えています。

■真狩スポーツコミュニティクラブについて

2014年5月、運営スタッフ12名によって、真狩スポーツコミュニティクラブは発足しました。発足時の運営スタッフは、20代から50代の商業、役場職員、農業、会社員で構成され、その目的は、スポーツを通じて住民がつながり、地域コミュニティの向上を図るために立ち上がりました。

初年度には、4回のイベントを開催し、延べ112名が参加しました。その第1回目は、羊蹄山の南山麓に位置する羊蹄山自然公園で、「カレーサバイバル」を開催し、スタッフ含め35名が参加しました。内容としては、グループ別の子供たちが公園内に隠された材料カードを探し出し、受け取った野菜やお肉で楽しくカレーを作り、ミニゲームや三角ベースなどを楽しみました。

昨年は、6回のイベントを開催し、延べ258名が参加しました。また、賛同してくれるスタッフも16名となり、企画についても、子育てママ応援として女性限定のヨガ講座や道銀カーリングスタジアムでのカーリング体験など、多岐に亘るイベントを開催し、年々地域での広がりや活動の認知度が増しており、コミュニティの活性化に繋がっていると感じています。

課題としては、財源がないため、参加者負担での企画運営になり、企画内容に制限がありますが、その反面、地域にあった企画を開催することで、活動への理解が得られ、企画運営を継続的に行うことができていると考えており、この継続が地域を作っていくと考えております。

■その他の活動

前述の3つの事業の他にも、村づくり研究会にて主催している「フラワーロード事業」や「花見会」、真狩村を楽しむ会による「冬ふえすた」や「全道歌うまい王決定戦」、全日本スノーモビル選手権真狩大会（同実行委員会主催）など、多種多様な活動があり、地域住民のひとりとして組合員も参加しています。

4. まとめ

まとめにあたり、これまで紹介してきた活動に共通して感じていることは、どの活動も地域に既にある資源や人材を生かし、現在の地域に合う形で活動を楽しみ、継続しているということです。

何か活動をするために、わざわざ、他方から特別な人を呼んだり、高価な機材や技術を用いたりするのではなく、純粋に「野球を楽しもう」、「山に登ろう」、「温泉と言えば卓球でしょ」、「部活みたいいろいろな楽しみたい」といった気持ちを大切に、自分たちにあった活動を考え継続しています。

これら活動に対して、現在は、個々の組合員としての関わり合いですが、今後は、全体としての関わり合いへの展開など、さらに地域力向上に向けて、地域にあうかたちを模索し、まちづくり・地域活性化に励んでいきたいと思えます。

「恐竜化石を活かしたまちづくり研究会の活動」

むかわ町職員組合 横山貴仁

1. はじめに

むかわ町は、平成18年3月に旧鶴川町と旧穂別町の2町の合併により誕生した人口9千人余りの小さなまちである。

穂別地区では、昭和50年に当時全国で2例目となるクビナガリュウの化石発掘が契機となり、「化石の里づくり」を掲げて町立博物館を整備し、地元産出の海生生物化石を中心に研究・展示活動を展開してきているが、開館から30年余りを経過している。

平成25年に発見された化石がドロサウルス科恐竜の尾椎骨化石であることが確認され、その後の発掘調査から全身骨格が埋没している可能性が高く、学術的資料として大きな注目と期待を集めることとなった。

これにより、地域住民を含めたむかわ町全体での活用協議の前段として、若手職員を中心に自由闊達で柔軟な議論ができる場として、「恐竜化石を活かしたまちづくり研究会」が設立された。構成員は17名、そのうち組合員が13名で、公簿により賛司者の参加を求め組織したものである。

2. 調査研究の概要

恐竜化石を活かしたまちづくりは、全国のいくつかの自治体で様々な取り組みが展開されていることから、その先進事例からわがまちの実状に合わせた取り組みを検討し、町の政策・予算へ反映させることを前提とした政策提言に取り組んだ。

先進事例調査の実施にあたっては、(1)国内最大級規模の恐竜博物館と自治体の取り組み、(2)むかわ町と同規模の恐竜博物館と自治体の取り組み、(3)化石発掘現場を活かした自治体の取り組みの3つの調査研究テーマから調査先を選定し、博物館・資料館などのハード整備部分のみならず、自治体や地域住民との関わりといったソフト事業についてのヒアリング調査を行った。

(1) 大規模博物館（県立規模）と自治体の取り組み事例調査〔調査先：福井県立恐竜博物館、恐竜溪谷ふくい勝山ジオパーク、きしわだ自然資料館 調査期間：平成26年6月17日～20日 調査人員：4名〕



事例調査：福井県立恐竜博物館

恐竜化石を展示する博物館としては、国内はもとより世界三大恐竜博物館とも呼ばれ、名実共に日本最大級とされる福井県立恐竜博物館は、多額の投資により、設備・スタッフ共に充実した内容となっており、入館者数も年間70万人規模となっている。わが町の財政規模から、同等規模での施設整備は困難であるが、学校向けの誘致活動や各種メディアとのタイアップによる恐竜化石のブランド化などは参考となる取り組み事例であった。また、当該博物館が

存在する勝山市では、恐竜化石のみならず多様な地域資源を活用する目的で、ジオパークの取り組みが展開されている。市からの指定管理者制度によってNPO法人が運営を行っているが、子ども向けの各種イベントが充実しているほか、教科書副教材作成や市民講座の開催などによって、地域住民への理解と認知度の向上を図る取り組みが展開されており、参考となる取り組み事例であった。

恐竜化石の展示・活用事例ではないものの、大阪府きしわだ自然資料館はチリメンモンスターなどの特徴的な取り組みにより認知度が上昇しており、教員研修などの団体利用が増加している。また、スタッフ規模と比較して化石資料の収蔵点数が多く、そのほとんどはボランティアの協力によって収集されたものであり、こうした運営体制の構築は参考となる事例であった。

(2) 小規模博物館（市、町立規模）と自治体の取り組み事例調査〔調査先：天草市立御所浦白亜紀資料館、天草御所浦ジオパーク、御船町立恐竜博物館 調査期間：平成26年6月24日～27日 調査人員：3名〕



事例調査：天草市立御所浦白亜紀資料館



事例調査：天草御所浦ジオパーク（化石採集）

天草市立御所浦白亜紀資料館は、離島という立地条件にありながらも地元産出化石を中心とした展示と、化石採集体験プログラムにより年間1万人規模の入館者を受け入れている。資料館のスタッフ規模や、地域住民の人口規模などもわが穂別地区とほぼ同じ状況であるが、御所浦全島博物館構想推進計画などを基調として、その中心施設としての役割を担っている。また、技術的に困難な恐竜化石のクリーニングなどは、福井県立恐竜博物館との協定締結によって作業を進めているほか、最も人気の高いプログラムである化石採集体験の運営方法などは参考となる取り組み事例であった。また、当該資料館スタッフが主体となり、島内各地の野外見学地等を活用したジオパークの取り組みが展開されており、地元住民ガイドの育成や民泊事業の取り組みによって修学旅行生の受け入れ事業を行うなど、参考となる取り組み事例であった。

(3) 化石発掘現場を活かした自治体の取り組み事例調査〔調査先：兵庫県立人と自然の博物館、丹波市元気村かみくげ、丹波市化石工房ちーたんの館、篠山市教育委員会 調査期間：平成26年6月25日～27日 調査人員：4名〕



事例調査:兵庫県立人と自然の博物館



事例調査:兵庫県丹波市元気村かみくげ

兵庫県立人と自然の博物館は、平成18年に兵庫県丹波市内で発見された恐竜化石について、専門員が不在の丹波市に変わって、発掘及び研究の主導を行うなど主に学術的な指導を行っている。第6次発掘となる丹波竜発掘調査は、一定程度の成果を得て現在は終了となっている。博物館の特徴的な取り組みとしては、恐竜化石のみならず、様々な標本資料を車両にセットし、要望に応じて各地へ展示と体験を出前する移動博物館車ゆめはくの取り組みは参考となる事例であった。また、丹波市の恐竜発掘現場に位置する体験交流施設元気村かみくげは、地域住民によって設立された企業組合で運営されており、周辺の環境整備をはじめ、化石発掘体験、地元物産品や恐竜グッズの販売などを行っている。発掘現場を有効活用し、地域住民との協働により運営している取り組みは参考となる事例であった。



事例調査:丹波竜化石工房ちーたんの館

恐竜化石が発見された丹波市では、県立博物館の学術的支援のもと、丹波竜化石工房ちーたんの館において資料展示及びクリーニング作業の公開等を行っている。財政的な事情や専門職員が不在である状況においても、年間2万5千人以上の入館者を受け入れ、マスコットキャラクターの設定や丹波竜フェスタなど各種イベントの開催を行っており、丹波竜を様々な面で積極的に活用し地域内外への周知を図り、地域住民の活力創出に繋げている取り組みは参考となる事例であった。



事例調査:兵庫県篠山市重点保護地域

兵庫県篠山市教育委員会では、資料館や博物館といった専門的施設を有していないものの、恐竜化石の産出地層が多くあることから、これらを市民の共有財産として保護・継承する目的で条例を制定しており、重点保護地域を設定している。また、化石を教育資源と捉え、市内全小学校(16校)を対象とした地質・

化石の教育プログラムを開発し、実施している取り組みは参考となる事例であった。

3. 調査研究報告

本研究会では、3つの研究テーマに基づく先進事例調査から、むかわ町が恐竜化石を活かしたまちづくりにより目指す目標を「自立したまちの実現」とし、政策提言の立案に取り組んだ。先の事例調査において一定の成果を挙げている自治体の共通要因としては、地域住民が主体性をもって各種事業に取り組んでおり、その背景には地域活力低下に対する危機感や、郷土愛に裏付けされた住民の熱意が原動力となっていることが大きいものと考えられる。

穂別地区では、かつて昭和50年に発見されたクビナガリュウ化石によって「化石の里づくり」が展開され、愛称の設定や施設整備などによって町民に深く浸透した一方で、このことはまちの自立に寄与したのか、本当に郷土愛を育む役割を担ったのかという疑問が残った。しかし、町内には恐竜化石に限らず、地域資源と成り得る素晴らしい素材や歴史があり、これらを中心として「ひとつの家族としての町民」が郷土愛を育むことで、自立したまちの実現に繋げていけるのではないかと考えた。

また、先進事例調査において多くの自治体では、恐竜化石を単なる観光資源として活用するだけでなく、教育活動にも幅広く活用し、町内外の認知度を高めいわゆるリピーターの増加を図り、そのうえで生まれる経済効果を地域内に循環させる仕組みづくりが行われていた。

このたびの恐竜化石の発見によって、むかわ町民というひとつの家族の生活を豊かにするため、恐竜化石の価値について普及宣伝活動に努め、地域住民の誇りの醸成と経済的な豊かさを図る取り組みが必要であると考えた。

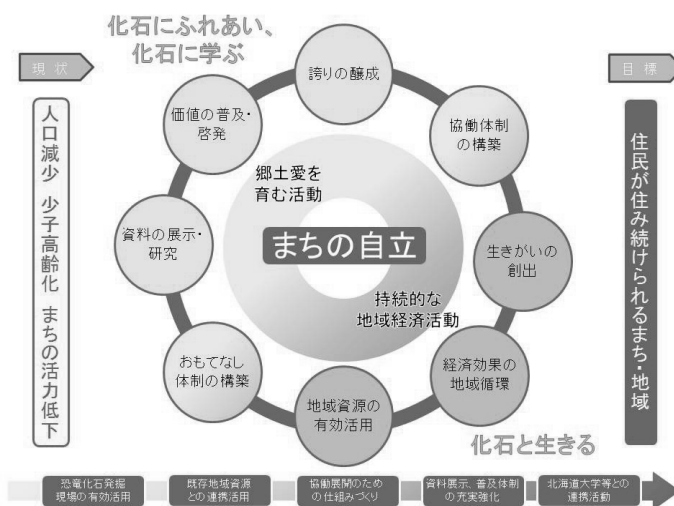
4. 政策提言

以上の調査研究から、このたび発見された恐竜化石は自立したまちを実現するための資源として、大きな可能性を秘めた貴重な財産であると捉え、「化石にふれあい、化石に学ぶ～恐竜化石の発見を郷土愛を育む活動につなげる～」、「化石と生きる～恐竜化石の発見を持続的な地域経済活動につなげる～」の2点を柱とする政策提言をまとめ、具体的な事業提案として、以下の5つの項目を掲げた。[平成26年11月26日町幹部職員、穂別地域協議会に対して政策提言プレゼンテーションを実施]

(1) 恐竜化石発掘現場の有効活用

恐竜化石を活かしたまちづくりのイメージ図

恐竜の全身骨格化石の発掘現場は、国内でもわがまちにしか存在しないという非常に価値の高いものであり、また新たな体験型資源としての可能性を秘めており、保存を含めた活用検討が必要であると考えます。



(2) 既存地域資源との連携活用

すでにある地域資源との連携、融合によって新たな事業展開が必要不可欠であるとする。こうした課題の解決に、地域資源のジオパーク化は有効な方策のひとつであるが、継続的な事業展開を図るためには様々な課題があり、実施に向けては十分な検討が必要であるとする。

(3) 協働展開のための仕組みづくり

持続的に事業を展開するためには、地域住民の理解と協力が不可欠であり、住民すべてが恐竜化石に関わり、そこで生まれた利益を地域内で循環させ、生活を豊かにするためには、行政と住民の協働活動が必須であるとする。

(4) 資料展示・普及体制の強化

このたびの恐竜化石をはじめとした地元産出化石を、まちの財産として適切に管理・保存すると共に、学術研究資料として展示・公開していくことは町立博物館の使命であるとする。地元産出の新種化石など貴重な資料について、地域住民への普及活動の充実強化を図り、住民の誇りの醸成を目指すことが重要であるとする。

(5) 北海道大学等との連携活動

このたびの恐竜化石発掘調査をはじめ、これまでの化石研究においても北海道大学等多数の研究機関と連携した調査研究活動に取り組んでいるが、更に実践的な展開を通じて学生・研究者の交流や育成につながる場を提供していくことが必要であるとする。



町幹部職員、穂別地域協議会への政策提言プレゼンテーション

(平成 26 年 11 月 26 日実施)

5. 政策提言から現在 (平成 28 年 7 月)

平成 26 年 11 月の政策提言プレゼンテーションから、平成 27 年度に、むかわ町まちづくり委員会で町民の参加を経て「恐竜ワールド構想」が策定され、平成 28 年 4 月には、むかわ町穂別総合支所地域振興課に恐竜ワールド推進グループが新設され、「恐竜化石を活かしたまちづくり」が推進されているところである。

挑戦し続ける町へ

津別町職員組合

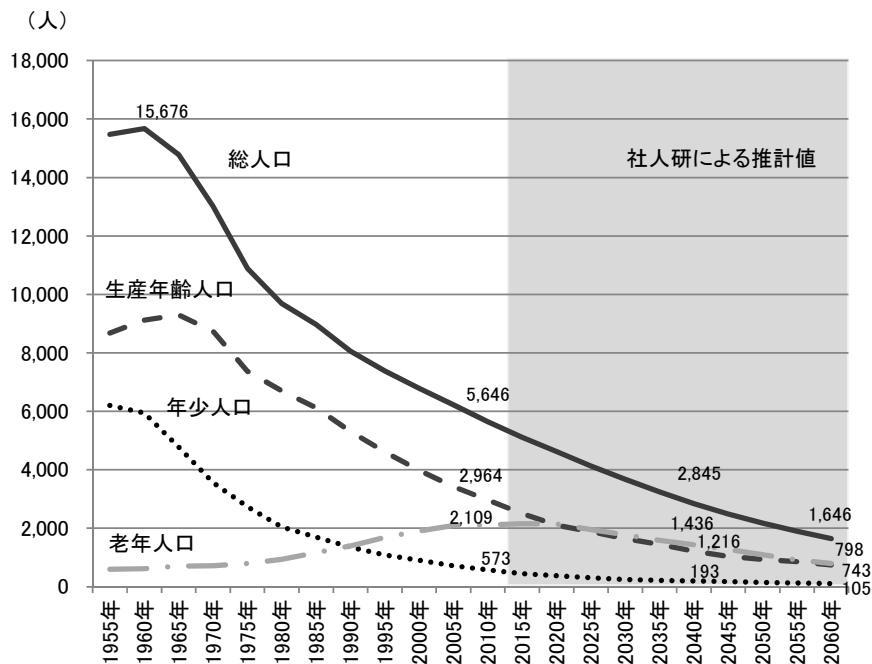
○津別町における人口減少を取り巻く状況

①人口動向

津別町の総人口は、1960（昭和 35）年の 15,676 人をピークに減少し、2010 年（平成 22 年）の総人口は 5,646 人となっており、ピーク時に比べ 64.0%の減少となっています。

津別町における結婚・出生に関する傾向をみると、津別町の 20 歳～39 歳の有配偶率は男女ともに減少傾向で推移しており、また、2010 年の出生数における 30 歳以上の母が生んだ子供の数は 5 割を超え、晩産化が進んでいます。

一方、人口の傾向をみると、「15 歳～19 歳」「20 歳～24 歳」の進学・就職による転出が多く、特に「15 歳～19 歳」は恒常的に転出超過となっています。また、中高年世代においては、子どもの小・中学校への進学、高齢者の介護等を機に転出するケースもみられます。こうした状況が今後も改善されなければ、2040（平成 52）年における津別町の総人口は 2,845 人まで減少すると予想されます。



（出典）2010 年までは国勢調査（合併も考慮）、2015 年以降は「日本の地域別将来推計人口（平成 25（2013）年 3 月推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）に基づき作成

②経済・社会

津別町の販売農家の世帯員数は、1995 年の 1,434 人から 2010 年には 775 人に減少しており、今後も農村部の人口減少が進むと予測されます。他方、人口減少に伴い、津別町の農地は年々集約化が進んでおり、1 戸当たりの経営耕地面積は、1995 年の 16.7ha から 2010 年には 26.2ha に拡大しています。

林業においては、林業従事者数の減少と高齢化が進んでおり、60 歳以上が、5 割弱となっています。津別町は、町の総面積（716.60km²）の 86%が森林であり、古くから木材の加工・木製品の製造など、林業に関連する産業が発展してきました。

津別町を代表する製造業である「木材・木製品製造業」工業出荷額は 137 億 6,000 万円となっており、オホーツク管内（298 億 7,000 万円）の 46.1%を占めます。また、「木材・木製品製造業」

就業者数は、397人となっており、オホーツク管内の木材・木製品製造業の就業者数（1,518人）の26.2%を占めています。

こうした人口動向の現状と将来推計を踏まえ、津別町では（1）「まちなか地区」の10年間の人口維持、（2）「まちなか地区」以外の「周辺地区」における基礎的な生活関連サービスの維持を「津別町まち・ひと・しごと総合戦略」において基本方針としています。

この2点の基本方針を踏まえ、津別町において取り組むべき事業として考えたのが以下の3点です。まず、一つ目は「アセットマネジメント事業」、二つ目に「空き家活用事業」、そして最後に「再生可能エネルギー事業」です。それぞれの事業について以下に示します。

○アセットマネジメント事業

日本では、公共施設等の老朽化対策が上記のように大きな課題となっています。地方公共団体においては厳しい財政状況が続く中で、今後、人口減少等により公共施設等の利用需要が変化していくことが予想されることを踏まえ、早急に公共施設等の全体の状況を把握することが必要になっています。さらにこのように公共施設等を総合的かつ計画的に管理することは、地域社会の実情にあったまちづくりを進める上で不可欠であるとともに、昨今推進されている国土強靱化に資するものとしています。

そのような中、津別町においても今年度「公共施設等総合管理計画」を策定します。また、この計画と並行して、公益社団法人土木学会技術推進機構の「地方公共団体におけるアセットマネジメントシステムモデル事業」に選定され、土木学会、事業支援者である筑波大学とともに「積雪寒冷地の低密度自治体におけるアセットマネジメント最適化計画策定事業（以下、アセットマネジメント事業）」を行います。事業の概要は、前述した通り面積716.60km²、人口約5,100人、人口密度は7.1人/km²と低い状況の中、人口1人当たりのインフラ維持管理コスト負担が極めて大きな課題となっています。公共施設等の情報、データ管理及び維持管理データのシステム化による総合的な管理手法を整備し、持続可能なアセットマネジメント手法の確立を図ります。その中で築57年が経過する耐震化未済の役場本庁舎は、中心市街地の再整備など公共施設の統廃合や再配置計画の策定手法を検討する中でその他の公共施設等のアセットマネジメントも適切に行える体制を整備し、持続可能な自治体運営のための施設として整備します。役場本庁舎の再整備を検討する中で人口減少・過疎化、積雪寒冷地の課題先進地のアセットマネジメント手法を確立することで、課題解決先進地となり、他自治体の先進地モデルとなることを目標とします。そのためには公共施設等総合管理計画およびアセットマネジメント事業を行うための固定資産のデータ整理を早く行う必要があります。データの整理終了後はシステム構築に関する具体的な検討を行い、後述する再生可能エネルギー事業と関連して、今後は公共施設等において再生可能エネルギーを導入する際の参考データとしても利用可能です。

○空き家活用事業

津別町では、平成25年度より「津別町空き家等撤去促進事業」を行っており、町の予算1,000万円（約20件分に相当）で、解体費用の1/2、上限50万円で申請者に対して補助を行っており、今年度で4年目を向かえ、累計で申請件数は80件となり、町内の危険な空き家の撤去について順調に進んでいます。また、空き家の利活用として、「津別町空き家等情報登録制度」を行っており、現在2件の登録しかありませんが、今後は、「北海道空き家バンク」との連携を図り、空き家の利活用にも積極的に取り組んでいきたいと考えています。平成29年度には「空き家等対策計画」の策定を予定しており、その準備として昨年度のまちなか再生事業の一環として協働相手である筑波大学の先生や学生の皆さんの協力を得て、事前に固定資産台帳、住民基本台帳、水道データ等を利用して作成したデータを基に市街地における空き家を調査し、データベースを作成しました。今後は空き家バンク等への登録を所有者の皆さんに対し積極的に行い登録件数を増やし、その結果として少しでも人口減少の抑制に繋がればと考えています。

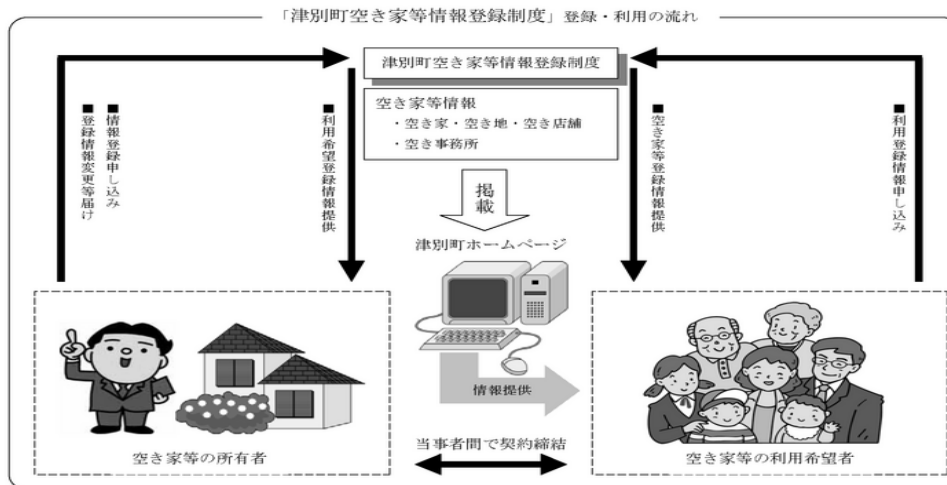


図1 津別町空き家等情報登録制度の登録・利用の流れ

○再生可能エネルギー事業

津別町では、役場庁舎、中央公民館、農業トレーニングセンター、温水プール、特別養護老人ホームおよびデイサービスセンター（平成26年民間企業に譲渡）、認定こども園の9施設に対して町内で製造された木質ペレットを燃料としたペレットボイラーによる暖房用や給湯用の熱を供給しています。そして現在、西町団地4棟16戸（公営住宅2棟8戸、地域優良賃貸住宅2棟8戸）と団地内にペレットボイラーを設置した熱源供給施設も建設中で、そこから各住戸に暖房用の熱を供給する予定で、積極的に木質バイオマスエネルギーの導入を行っています。今後はエネルギーをバランス良く効率的に使用できるようなシステムの構築が必要であると考えています。具体的には、地域熱供給システムのように、供給エリアを増やし、規模の大きいボイラーにより暖房だけではなく給湯も供給できるようにし、エネルギーの地産地消を行うことです。今まで町外へ流出したお金を地域内で回すような仕組みを作ることにより、雇用の創出や地元企業への利益にも繋がるのが考えられます。

このような仕組みづくりを行うべく、平成27年度に津別町モデル地域創生プランを策定し、その中で公民連携による木質バイオマスを活用した熱エネルギーの供給について考えおり、「津別町再生可能エネルギーマネジメントセンター（仮称）」の設置を目指しています。これは再生可能エネルギー導入のマネジメントを請け負う公民連携事業体であり、エネルギーの供給だけではなく、エネルギー消費状況等について調査分析し、施設に最適なエネルギーを導入するためのコンサルティング業務を展開することも想定できます。これ以外にも他のエネルギー事業を行うべく、地元企業や一般の住民の皆さんも一体と共に定期的に勉強会等を行っており、広く理解していただけるように努めています。

○まとめ

津別町ではここで記載している以外にも様々な事業を行っていますが、やはり重要なのは持続可能な町として存在し続けるためには、何事にも挑戦し続けなければならないということです。単に事業を行えば良いわけではなく、人々が生活していく上で必要不可欠なもの、それは「衣食住」であり、ここを軸にしなければならないと考えています。今回のレポートで記載している内容は、これを基本とした事業です。私共のような小規模自治体にとっては、今後ますます財政状況や職員減少等で職場環境が厳しくなる中で、ある程度の効率や合理性が求められ、自治体職員だけでは乗り切れない問題や課題に直面し、住民の皆さんと協働する機会もこれから増えてくることが考えられます。今津別町はそのターニングポイントであり同時に新たなスタートライン立っていると感じています。

公共施設の老朽化による維持費の増大、建替え、廃止など自治体運営において大きなウエイトを占めています。その中でも「学校施設」の維持管理は大きな課題と思われます。とりわけ人口減少、少子化により学校の統廃合が進み廃校となった「校舎」は数多く存在し、その利活用についても大きな問題となっています。本レポートでは、各自治体における「廃校舎」の利活用、再利用にあたっての地域との連携について提言します。

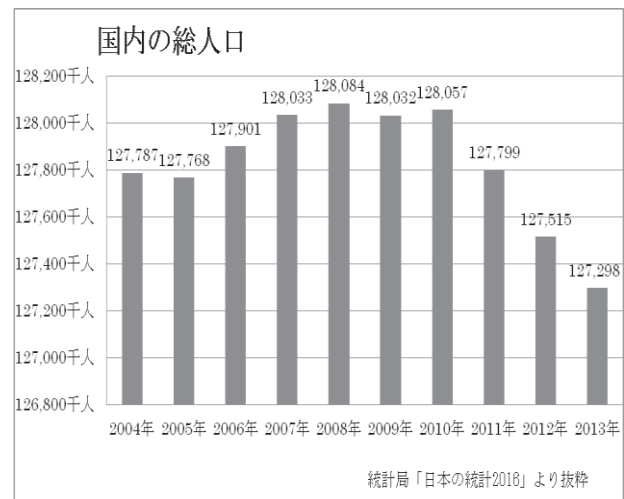
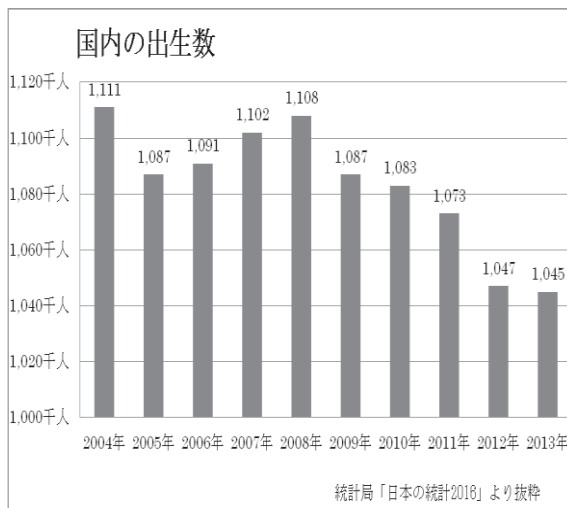
廃校舎の利活用と今後の課題 — 再出発に向けた取り組み —

空知地方本部・自治研推進委員会

1. はじめに

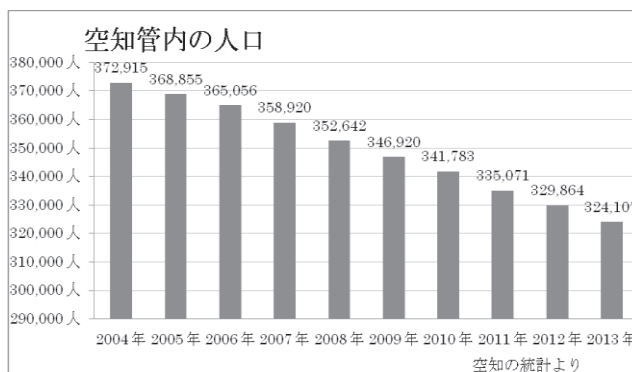
学校施設は、子どもの教育施設という役割に加え、子どもを中心とした住民・保護者・行政の地域協働の象徴として100年間以上、地域コミュニティの中心に立ち続けてきました。

しかし、近年は少子化による児童生徒数の減少、市町村合併などの影響により学校の統廃合が加速し、廃校舎となった施設はその後の有効活用が求められていますが、廃校になってから活用が図られず、遊休施設となってしまっているものも多く存在しています。



自治体では、廃校舎の利活用について検討を重ねていますが、新たな用途が決定できない要因として「地域等からの要望がない」「施設が老朽化している」「立地条件が悪い」などの理由が考えられます。

特に、耐震基準を満たしていない施設を利活用する場合、膨大な改修費用が必要となることも、利活用が進まない大きな原因とも考えられます。



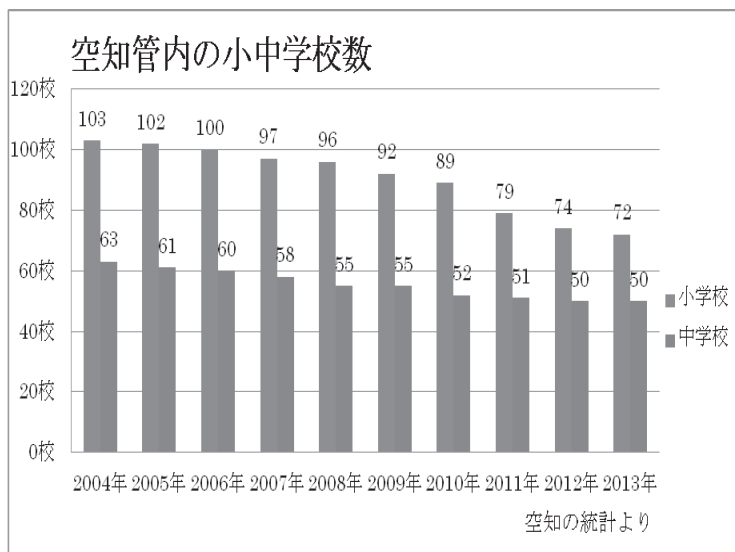
一方では、地域コミュニティの中心として担ってきた廃校舎を、地域住民や企業等との連携により新たな施設として生まれ変わらせている実態もあります。

こうした状況を踏まえ、地域社会や行政の立場からみた廃校舎の利活用について提言したいと思います。

2. 増え続ける廃校舎

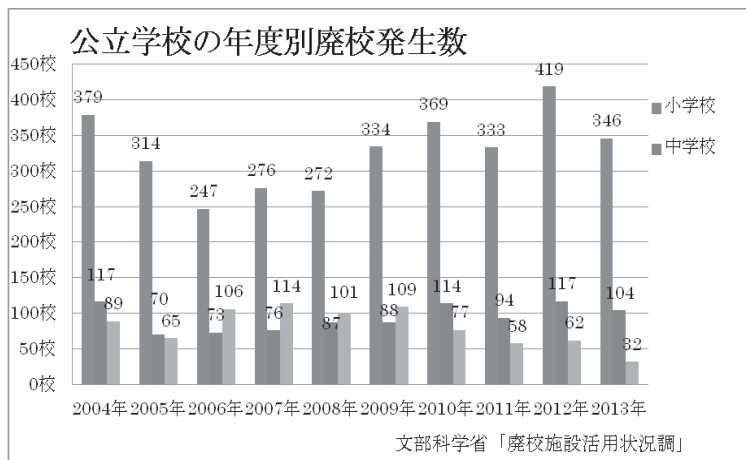
(1) 廃校の推移

文部科学省が2014年11月に公表した「廃校施設活用状況実態調査」結果をみると、2002～13年度の公立学校の廃校の推移は、年間500校前後で推移しており、この間の累計(5,801校)を都道府県別で比較すると、北海道が597校で他の都府県と比べて圧倒的に多く、以下、東京(245校)、岩手(233校)、熊本(232校)、新潟(201校)と続いています。空知管内においても、特に小中学校数が減少しており、2005年の市町村合併以降、自治体財政の健全化を進めていく中で学校の統廃合による「廃校舎」が増えてきたように思われます。



(2) 廃校舎の利活用

廃校施設活用状況実態調査で、施設が現存している全国の廃校5,100校のうち、3,587校(70.3%)がその後も活用されているが、活用の用途が決まっていない廃校数も年々増加傾向にあり、2014年度の調査時点で1,081校(21.2%)が活用されていないということが判明しています。空知管内においても同様に廃校舎の利活用に苦慮している自治体も多い中、この問題にどのように対応してきたかを調査しました。



調査では管内全自治体の現状をすべて把握することができませんでしたが、地域や企業との連携、補助金施設という状況下で選択肢が限られた中での活用など、様々な取り組みや現状を見ることが出来ました。

3. 廃校舎の具体的な活用事例

(1) 宿泊型体験学習施設 ～栗山町の活用事例～

①地域の状況と取り組みのきっかけ

開校以来3,082人の卒業生を世に送り出し、数々の歴史を刻んできた「雨煙別小学校」が、児童数の減少により1998年3月に98年の歴史に幕を閉じました。朽ち果てていく施設をどうにかできないかと廃校舎の利活用の方法などを検討した結果、青少年が「自然体験が少ない」「仲間と交流する機会が少ない」といった社会的課題を背景に、実体験を通じて環境について学ぶことができるように、体験型の環境教育プログラムの拠点「雨煙別小学校コカ・コーラ環

境ハウス」として宿泊可能な施設に再生しました。

②取組内容

雨煙別小学校コカ・コーラ環境ハウスは「環境教育を行う宿泊可能な体験施設」として80人収容の宿泊施設であり、地域のフィールドを活かした「ハサンベツ里山での自然体験・里山生活体験」「夕張川やその支流での自然体験」「間伐材を使ったクラフト体験」「北海道の歴史学習」など、多様な自然体験教育プログラムが用意され、青少年を中心とする宿泊研修やスポーツ合宿などで道内外から注目されています。



雨煙別小学校コカ・コーラ環境ハウス

③取り組みのポイント・工夫

(ア)改修に際して延べ約1,500人の町民ボランティアが集まり、地域一丸となって廃校施設を再生させました。

(イ)栗山町、NPO法人雨煙別学校、公益財団法人コカ・コーラ教育・環境財団が連携して運営しています。

④取り組みの成果

2010年4月のグランドオープン以来、町内小中学校の宿泊研修や各教科学習での利用、スポーツ少年団の合宿、青少年育成会のキャンプ、大学生による研究・調査事業、一般財団法人コカ・コーラ教育・環境財団主催の教育事業、企業の社員研修、卒業生による同窓会など、町内外から2万人あまりが訪れています。



町内の小学生を対象とした通学合宿



コカ・コーラ環境教育賞

(2) 福祉関連施設への転用～月形町の活用事例～

①地域の状況と取組のきっかけ

月形町は過去、複式小学校が4校設置されており、自治体規模や町全体の児童数を見ても特異な学校配置でした。そのほとんどが廃校直前は児童数ひとケタとなっていました。地域コミュニティの中心となる施設であったため、地域からの根強い要望もあり、統廃校には相当の時間を要しました。

しかし、集団生活や学習内容に多様な制約を受けることが多く、学習環境の低下が懸念されたため、地域の理解を得ながら最終的には小学校1校に統合する結果となりました。

廃校となった校舎は、築年数も浅く補助金を活用した校舎でもあったことから、取り壊した場合、補助金返還対象となるため再利用せざるお得不い状況でもありました。

②取組内容

再利用にあたっては、廃校4校中3校を次に掲げる施設として再出発できました。

- (ア) 納豆工場（町内福祉事業所へ無償貸与）
- (イ) 作業所（町内福祉事業所への無償貸与）
- (ウ) 幼稚園（町外幼稚園運営事業所へ無償貸与）



ワークセンターオプス（納豆工場）



昭栄の里（作業所）



ちらいおつ遊び塾（幼稚園）

③取り組みのポイント・工夫

廃校後の活用の検討に向け、集会施設や社会教育施設等への転用をはじめ、町以外の団体への貸与なども含め、施設の有効活用を最優先に幅広い視野で検討しました。

また、施設については、無償貸与とする一方で、施設の改修（構造以外）や運用については使用団体に裁量を与えました。

④取り組みの成果

納豆工場は、知的障がい者の作業訓練や就労の場となっている一方、地元農産物の加工品として町の「特産品」として販売しています。

幼稚園については、町外の法人が運営する幼稚園のサテライト施設として活用しながら、週末は子どもの遊び場として、一般利用できる施設を開放し、町内外問わず多くの子どもたちが利用しています。



まんまる納豆



ちらいおつ遊び塾 木製遊具

（3）すこやかで安心して暮らせる社会を目指して～赤平市の活用事例～

①地域の状況と取り組みのきっかけ

赤平市は炭鉱のまちとして栄え、人口も最大6万人にまで伸びました。しかし、国のエネルギー政策に伴い相次いで炭鉱が閉山、人口も減少し学校の統廃合も余儀なくされました。

廃校となった校舎は、市の財政事情や補助金を活用し建設された経過もあり容易に取り壊しや転用が出来ず、廃校となった校舎は現在も多く存在しています。

しかし、こうした中でも赤平市では子どもから高齢者、また障がいのある人も、住み慣れた地域で安心して暮らせる社会を目指す取り組みを進めています。

②取組内容

校舎の転用事例は次のとおりです。

(ア) 幼稚園への転用

(イ) 社会福祉法人による障がい者施設への転用



幼稚園について（赤平幼稚園）

～赤平市市勢要覧等より～



障がい者施設について（光生舎フーレビラ）

～光生舎フーレビラHPより～

③取組のポイント・工夫

社会福祉法人による障がい者施設への転用は、市内社会福祉法人より、旧百戸小学校を障がい者施設に転用できないかとの打診を受け、古くからこの社会福祉法人は地域との関わりが強く、さらに赤平市としてもノーマライゼーション※の普及を目指していたこともあり、障がい者施設として新たに生まれ変わりました。

※ノーマライゼーション

障がい者と健常者がお互いに区別されることなく、社会生活を共にするのが正常なことであり、本来の望ましい姿であるとする考え方

④取り組みの成果

現在もこの施設では多くの方が暮らし、また同時に雇用も生まれました。

しかし、これは唯一の活用・転用例で、今もなお多くの廃校舎が存在しており、財政や安全性の面からも多くの課題が残っていることから今後も問題解決に向けた取り組みを引き続き進めていく必要があります。

(ア) 赤平幼稚園

- 園児数69人
- 学級数3学級
- 職員～正職員5名、臨時職員6名

(イ) 光生舎フーレビラ赤平

- 利用定員60人
- 従業員～サービス管理者1人、生活支援員15人、栄養士1人



↑光生舎フーレビラ赤平のようす

4. まとめ

(1) 廃校舎の現状と課題

学校はその地域の顔であり、そして地域住民の交流の中心となる場所です。特に人口が集中する（市）町の中心部の学校より比較的人口が少ない地域の小規模学校にそうした面が見られます。そのような学校は、学区内に児童生徒数の減少や行財政改革等に伴い学校の集約化のターゲッ

トになってきました。

しかし、単なる学校の統廃合ではなく、教育環境の整備や施設維持管理の効率化など、自治体の苦悩も垣間見ることが出来ました。そして、ほとんどの廃校舎は補助金が充てられた施設であるため、補助金の返還が必要だったり、転用する場合の条件（制限）があることも転用が進んでいない要因となっていることも事実です。

（２）今後の廃校舎の利活用の方向性

廃校舎の再利用は多様ですが、成功したケースは実際のところ多く無いのが現状です。現実としては取り壊しや塩漬（未利用）も少なくはありません。

再利用するにしても、「学校」という元々の建築物の構造から大規模改修や老朽化部分の修繕など、多額の費用が必要となります。どこまで費用負担して施設を有効活用していくべきかという判断は今後も難しい状況にあり、公共施設として財政面からも大きな課題となってくることは間違いありません。

また、廃校舎の利活用については、住民及び関係者、行政との間で情報共有や今後の施設の在り方についての共通認識を確保しながら、住民・地域ニーズに合致した公共施設・地域施設へ再生し、利活用していく必要があります。

1995年1月17日「阪神・淡路大震災」、2004年10月23日「新潟県中越地震」、2008年6月14日「岩手・宮城内陸地震」、2011年3月11日「東日本大震災」、2014年9月27日の「御嶽山噴火」、そして、2016年4月14日「熊本地震」、私たちの記憶に残る災害は数多い。災害が発生する度に、死傷者の名前が報道され、亡くなられた人やその家族のことを思うと心苦しい気持ちになってしまう。災害から命を守る取り組みとして、「防災」や「減災」がこれほど注目を浴びている時代はなかったのではないだろうか。本レポートは、わたしたちの住む網走において、どのような災害が考えられ、どのような対策が必要なのかを過去の事例や現状の取り組みから考察する。

網走市に求められる防災計画とその取り組みについて

網走市労連・自治研推進部

1. はじめに

網走市は北海道の東部オホーツク海に面し、一年を通じて晴天が多く、年間の降水量・降雪量は北海道レベル、全国レベルにおいても少ない地域と言われている。また、海に面しているため寒暖差も少なく、海流の影響で寒気も内陸に比べ入りづらく、総じて比較的温暖な気候の地域と言える。

さらに、地震や台風による災害も少ない地域として、住民の防災や危機管理への意識は比較的低い地域と考えられる。網走市の「防災意識に関する市民アンケート報告書」では、「調査対象者が被害・危険を感じた災害は？」との質問に対し、46.4%の市民が「被害や危険を感じたことはない」と答えているのが現状である。

しかしながら、数年に一度の頻度において、「津波警報」の発令や、低気圧による「暴風雪」といった災害が発生し、さらに寒波の影響による大規模な「断水」といった地域特有の災害も発生し、死者も発生しているのが現状である。

本レポートは、網走市において過去に発生した災害時の状況を振り返り、将来においてどのような災害が考えられるのか、また、その災害に対し、事前にどのような施策が必要なのか等を明らかにすることを目的とする。

2. 網走市における災害発生時の現状

(1) 津波警報発令時

2006年11月15日午後8時15分頃、千島列島沖を震源地とするM8.1の大地震が発生した。気象庁は同日午後8時29分、北海道太平洋沿岸東部、オホーツク海沿岸に津波警報を発令。同じく北海道は同日午後8時29分に危機管理対策局内に津波対策連絡本部を設置し、太平洋沿岸東部、オホーツク海沿岸の自治体に対し「避難勧告」を発令した。網走市でも同日午後8時50分に災害対策本部を設置し、低台の市街地域や郊外の沿岸部など2,050世帯4,120人（人口の約1割）に避難勧告を出し、約1,500名が市内14カ所に設けられた避難所や高台地区に避難したという事態が起こった。幸いにも、津波の高さは当初予想されていた50～200cmを下回り、実際には10～30cmであったため、災害には至らなかったものの、この背景で自治体職員は夜にも関わらず、テレビやインターネット等を通じて自主的に市役所庁舎に集まり、集まった順に地図を片手に、2人

北海道に津波警報



名1組となり公用車で低台の市街地域や郊外沿岸地域へ分かれて走り、一軒一軒チャイムを鳴らし、避難所への非難を促したという事実があった。

その後、年が明けた2007年1月13日午後1時55分頃、同じく千島列島沖にて大きな地震が発生、前年11月の津波警報に次いで、オホーツク海沿岸地域に再び避難勧告が出された。日中であったことも幸いし、スムーズな連絡・避難体制が図られたにも関わらず、避難者は約900名と前回の避難時よりも約600名減少するという結果であった。実際の津波については当初予想50～100cmに対し、実際は10～20cmと低かったことは不幸中の幸いといしか言えない状況である。

オホーツク海沿岸に津波警報が発令されたのは、1952年以来、実に54年振りのことであり、当時の非難の様子を知る人も少なく、また、東北地方のように古くから「地震が発生した際は裏山に避難するべし」というような言い伝えもはないが、1回目は約3人に1人が夜にも関わらず避難したのに対し、2回目は昼間にも関わらず5～6人に1人しか避難しなかったという事実は、いかに住民の危機管理が低いかを物語る事実となった。

東日本大震災後、解ったことであるが、大きな津波時に沿岸部に行くことは自殺行為であったこと、実際に避難勧告が発令された後、網走市職員は沿岸部や低地の市街地において避難誘導を行っていたこと、さらに低台の避難所にて避難者の対応を行っていたことは、今後の危機管理に課題を残す結果となった。

(2) 暴風雪発生時

2013年3月2日から3日にかけて、北海道東部は発達した低気圧による暴風雪に見舞われた。その暴風雪により根室管内中標津町では、親子4人が雪に埋もれた車の中で一酸化炭素中毒で亡くなるという痛ましい事故が発生し、全国ニュースにも取り上げられたのは記憶に新しいことである。同日、網走でも暴風雪により、郊外地区において、酪農ヘルパーの50代の男性が帰宅途中、吹雪で方向を見失い自宅近くの畑で倒れ死亡しているのが発見された。死因は低体温症とのこと。いずれの事故も低気圧がもたらした暴風雪による災害である。この時の最大瞬間風速は20～30m、網走市に隣接する大空町にある女満別空港では終日、全便が欠航、道路も完全に雪に塞がれ、復旧するまでに2～3日を要する状況であった。また、この吹雪により車が道路で立ち往生し、近くの会館や消防団事務所などに避難した人は、網走市内で約130人、暴風雪による倒木により送電線が切れ、市内50戸の家庭で約22時間の停電が発生した。

網走市では暴風雪が治まった直後より、道路管理部署は昼夜を問わず市道の除雪に追われ、福祉部を中心とする職員は、「災害時要援護者台帳」等に基づき、一軒一軒電話を掛け、ライフラインと換気口や自宅通路の状況確認に追われた。そのような中、自宅玄関の戸が雪で開かない、換気口が雪で塞がり換気が困難な状況との報告を受ければ、急遽2～3人が1つのチームとなり、スコップと地図を手に除雪作業に出動するという状況が2日程続いた。

北海道では、年に数回、暴風雪や地吹雪による死亡事故が発生している。網走市でも暴風雪が発生した際は、国道や道道、市道が完全に塞がれ、車の往来が困難となり、物流がストップし、陸の孤島のような状態になることもしばしば起こる。それでも市内は比較的早い段階で除雪車などにより道が開通するが、郊外地区でトラクターなどの重機を持っていない家庭では、自宅から道路までの道を除雪するのも一苦勞な状況である。特に高齢世帯や独居となると、誰かに助けってもらわなければ命の危険もありうる状況だが、暴風雪時の具体的な対応マニュアルは特になく、今後何らかの準備が必要な災害と考えられる。



2006年11月16日付け 読売新聞記事より

(3) 大規模断水発生時

2010年2月4日、網走市の約70%にあたる1万1,600世帯が断水に見舞われた。原因は厳しい冷え込みにより、水源地から浄水場に水を送る導水管に亀裂が生じたことが原因と考えられている。極寒の中、原因となった郊外の導水管復旧には20時間を要し、その間、ライフラインを突然断られた市民に対し、市は自衛隊に給水車の派遣を要請する一方で、広報車を出して給水支援の広報活動を行った他、各給水所に職員を配置し、ポリタンクや給水袋を市民に渡すなどの支援を行った。また、市の事業部局では、病院やホテルなどの状況調査を実施し、給水が必要な施設への給水活動を実施した。

この断水により生活用水が確保できないとの理由から、市内の小中学校7校が臨時休校の処置をとった他、飲食店、理容美容室、ホテルなどのサービス業、水産加工や食品製造会社、病院や福祉施設など幅広い分野に影響を与える結果となった。そのような中、受水槽や井戸などがあった施設は、比較的影響は小さく済んだという事実もあった。

この断水の背景で、近隣市町村からの支援もあった他、町内会や地元の建設業者が給水活動の支援を行ったり、照明機材や発電機、ジェットヒーターなどを無償で貸し出すなど「地域の共助」が目に見えるかたちで現れ、寒波による断水災害を最小限に抑えることにつながったことも事実である。しかしながら、地域の病院や福祉施設、飲食店や食品加工会社では、もっと早く断水情報があれば、何らかの対応ができたと批判の声も聞こえている。



2010年2月6日付 網走タイムズより

3. 網走市の防災施策

(1) 防災計画の策定

網走市では、2003年に網走市地域防災計画を策定しているが、この間の関係法令の改正や関係機関の状況、防災の取り組み等の反映に加えて、東日本大震災の教訓を踏まえて、計画全般の見直しを図った。見直しに当たっては、市民の防災に関する意識や要望の反映させることができるようアンケートを実施し、「自助・共助・公助による減災活動」、「自主防災組織の構築」「災害や防災に対する意識」、「地域住民の高齢化」などについての課題が伺えるアンケート結果を反映させながら、『市民と地域、行政が一体となり、かつそれぞれの役割に応じた防災対策に取り組む』ことを目指して、見直しを行ってきている。

内容については、「自助を中心とした地域防災力の向上」「公助を中心とした減災のまちづくり」「共助を中心とする災害に強い防災体制」づくりを基本方針に掲げて見直し作成を行っており、その具体的な対策については、「避難体制の整備」「高波・高潮災害予防」「自主防災組織の育成」「災害時要援護者対策に係る対応・体制」等について掲げ、行政と住民の“共助対策”の具体化を図っているものである。

(2) 防災ガイドブックの作成

防災ガイドブックについては、日ごろからの備えや災害ごとの対応や行動、防災情報、防災や災害発生時に必要な事項、ハザードマップを一冊にまとめたものを2014年2月に作成し、3月には市内全戸に広報紙とともに配布した。従来は、防災マップや洪水ハザードマップ、津波ハザードマップ、津波防災のしおりを別々に作成・配布してきたが、それらを一冊にまとめ、内容や表現についても社会福祉協議会や老人クラブ連合会などの意見反映を受け、子どもから高齢者まで幅広い年齢層に対応し



たものとして作成している。

また、2013年7月には「お知らせメール@あばしり」の運用を開始し、気象警報や暴風雪等による道路通行止め情報等の防災情報などを発信している。このお知らせメールの登録方法についてもガイドブックに掲載し、住民の利用促進を図っている。

(3) 災害備蓄及び災害の避難所の開設について

網走市では、小中学校を災害時の地域の拠点避難施設と位置付け、2013年度から2017年度までの5ヵ年間で備蓄品の整備を行っている。総体で乾パンや飲料水等約4,000食分に加えて、簡易トイレ約3,000個、毛布約2,000枚などの備蓄資材を市内小中学校に備えているほか、2018年度以降には市内コミュニティセンターにも備蓄品整備を行う予定である。

また、災害が発生した際の避難所開設方法については、「避難所開設マニュアル」に基づき、避難所運営委員会（施設管理者・町内会・民生委員・市職員等で構成）で開設することとしており、現在は避難所開設マニュアルが整備されているのは、市内小学校1校のみとなっているため、他の小中学校にも、早期にマニュアル整備を進めるように準備を進めている。また、コミュニティセンターの避難所開設マニュアルの整備については、小中学校での開設マニュアル整備後にとり進める予定である。

4. 市民レベルの防災と危機管理

(1) 自主防災組織の立ち上げとその内容

2008年6月に発生した岩手・宮城内陸地震、ちょうどその頃を境として、網走市において地域住民の防災意識が生まれはじめたと言われている。それまで災害の少ない地域であったため、「防災」や「減災」に対しての意識が低い状況であったが、防災や危機管理の全国的な高揚のもと、市町内会連合会内において、地域防災の向上を目指した議論がスタートし、先ず、近隣市町村において地域防災に取り組む町内会役員を招き、地域防災の学習会を開いたのが自主防災組織立ち上げの始まりであった。

2010年より町内会連合会主導のもと、網走市地域福祉会議（市町連・民児連・市老連・地域包括支援センター・市社協・市）が協働して、「防災福祉の地域づくり」の取り組みが開始された。「防災福祉の地域づくり」の概要としては、単位町内会における「組織づくり」を第一段階とし、次に「災害時要援護者台帳」や「災害福祉マップづくり」を行い、最終的に「自主防災活動」や「地域福祉活動」へとつなげていこうとするものである。

「自主防災活動」における防災訓練の内容としては、主に「個別訓練」、「総合訓練」、「図上訓練」が推奨されており、具体的には「個別訓練」として、情報収集や伝達訓練、消火訓練、救出・救護訓練、避難訓練、給食・給水訓練が、「総合訓練」は個別訓練に掲げる訓練を総合的に行う訓練と位置づけられている。さらに、ハザードマップや災害福祉マップを活用して、実際の災害時を想定した図上訓練（DIG）も組み込まれている。

(2) 自主防災組織の現状について

網走市内の町内会数は、2015年度現在、211町内会であり、その内自主防災組織を設置している町内会は114町内会で、全体の54.03%となっているのが現状である。市は総合戦略の中で、平成32年までに町内会の自主防災組織率を70%以上にすると目標を掲げているものの、具体的な加入促進策は無いのが現状である。さらに、網走市の町内会における自主防災組織の現状については、町内会長自身が自主防災組織の管理者として、リーダーシップをとっており、自主防災組織の担当者を特別に配置している町内会は数少ない状況である。よって、多忙な町内会長業務の傍ら、防災訓練を行うことは非常に難しい状況であり、実際に防災訓練を実施する際は、地区連単位での実施となっているのが現状である。そのような状況であるため、約46%の町内会が自主防災組織の設置には至っていない。

また、2012年3月に出された網走市の「防災意識に関する市民アンケート報告書」において、自主防災組織を「知らない」と回答した市民は、全体の62.3%を占める状況であり、市民の約3人に2人が町内会の自主防災組織の存在を知らない状況である。

さらに、災害時における災害状況等の緊急情報や各種イベント情報、その他生活に関する情報

など様々な情報から、希望する情報を配信するサービスとして、市は「お知らせメール@あばしり」を提供しているが、2016年6月末現在、登録者数は1,848人に過ぎず、全人口の約5%弱に過ぎないのが現状である。

(3) 地域防災訓練の実施状況

市地域福祉会議が先導するかたちで、2011年9月26日には、網走市農村環境改善センターで北浜・娜寄町内会での「地域防災訓練」が実施された。各機関・団体からの参加者約100人が地震を想定した「情報収集・伝達訓練」や「避難所開設訓練」、「避難訓練」を実施し、消防署職員によるAEDや三角巾の使い方を学ぶ「応急救護訓練」、非常食の試食と調査のための「食糧物資供給訓練」を実施した。訓練内では、市担当者より自主防災組織の結成や災害時要援護者支援制度の説明を受け、参加した町内会の人々と各機関・団体の代表者との「地域福祉懇談会」が開催され、参加した住民の方々からは「とても有意義なものだった」「訓練は継続していくことが大事」などの感想が出された。

また、2016年2月14日には市内潮見地区連合会において、避難所運営をまかされたという想定のもとシミュレート訓練が実施された。網走沖でM7.5規模の地震が発生し、大津波警報が発令され、市街地より高台地区である同地区へ多くの被災者が避難してくることを想定した防災訓練で、同地区内にある小学校に避難所を開設した際のHUG（避難所運営ゲーム）を行ったものであり、約80名が参加したこの訓練では、実際の避難所において何が必要となるのか、避難所となる学校の問題点などが話し合われたとのことである。

5. 今後の取り組みについて

網走市における過去の津波警報やその他の災害、また、現状の防災施策や地域防災訓練の状況を確認することによって、いくつかの課題が浮き彫りになった。

まず、網走市では「地震」や「津波」だけではない、地域特有の災害があるということ。つまり、「暴風雪」や「断水」、「竜巻」や「落雷」なども想定した防災施策の完備が必要であることが指摘される。

また、災害ごとに住民や市職員の行動マニュアルを作成し、日頃より訓練を行っておくことも重要である。市内各地区の町内会連合会が取り組んでいる防災訓練は、一部の市民しか参加していない状況であり、地域全体での取り組みには至っていない。よって今後は、単位組織や単位町内会レベルでの防災訓練の継続実施が急がれる。さらに、断水時に町内会や地元建設業者が自主的に支援を行ったことを参考に、市が民間組織や企業と防災協定を結んでおくことも必要な施策と考えられる。

今後、住民の防災や減災、危機管理意識の向上を図るためには、市民一人ひとりの意識の向上が必要と考えられる。住民の防災や危機管理意識向上のためには、身近な広報誌や情報誌等を活用して、日頃より市民の防災・減災への意識高揚を図る必要がある。現状において、災害情報を積極的に活用していない市民が多いため、新たな情報ツールとしてSNS等の活用も必要と思われる。また、危険区域には防災無線や防災サイレン等の完備も必要である。

さらに、少子高齢社会においては、町内会など身近なコミュニティが果たす「共助」は、防災時には有効な手段と考えられるため、単位町内会の自主防災組織を今以上に設置する必要がある。そのためにも、単位町内会レベルで自主防災組織の設置を促す施策が必要である。地域にある企業や学校、NPO団体などの組織が災害時に町内会と連携出来るよう取り組みを展開する必要がある。

そして、市役所組織においても、現時点において防災訓練は実施されていない現状に鑑み、いち早く市が防災訓練を実施する必要がある。全てが整ってからの訓練でなくてもよく、できることから一つずつ始めることが必要であると考えられる。

6. おわりに

2016年6月10日、国の地震調査委員会は、30年以内に震度6弱以上の確率を都道府県庁と総合振興局・振興局の所在地全国61ヵ所について公表した。網走（オホーツク）は61ヵ所中55位で、確率は1.3%とのこと。少ない確率ではあるが、災害の危険はあるとの予想である。市内では未だ耐震化が進んでいない建物も多く存在するのが現状であり、防災や減災に対する施策の充実が急がれる。

今回、わがまちの防災の現状について、様々な視点より考察を行った。自らも知らないことが多く、そして、防災や減災、危機管理意識が低いことに改めて気づかされた。防災ガイドブックの存在は知っていたものの、その隅々まで目を通したことはない自治体職員であるのだから、自ずと市民の防災意識が高いはずはない。全国的に防災や減災への取り組みが進められている中で、わがまちの防災を積極的に議論し、取り組みを開始することが不可欠な状況に直面している。

第 3 分科会

「子育てから医療・福祉・介護など、
安心のまちづくり」

国は医師不足を解消するため2008年度から医学部定員の枠を広げるなどして医師数を毎年約4千人ずつ増やしてきた。2000年は201.5人だった人口10万人あたりの医師数が2014年は244.9人まで増えたが、今なお医師不足は解消されていない。医師の職に就く子どもを地域から育てたい。そのような希望を込め市立病院は地域社会貢献の一つとして2008年から「外科手術体験キッズセミナー」を開催。その他当院が行っているイベントの紹介をさせていただきます。

市立函館病院「外科手術体験キッズセミナー」の開催 ～地域社会貢献を通して～

市立函館病院労働組合／副執行委員長 石川 彰

1. はじめに

(1) 要望活動の状況

政府は今日の医師不足の深刻化を認識し、平成20年6月27日に閣議決定した「経済財政改革の基本方針2008」を踏まえ、これまでの医学部の定員削減方針を定めた平成9年の閣議決定を見直し、平成21年度の医師養成課程の入学定員の増員を「早急に過去最大程度まで増員」することを決定した。

当協議会はこれまで平成9年の閣議決定の抜本の見直しを主張してきただけに、今回の対応を高く評価した。平成22年に厚生労働省では医師確保対策を一層効果的に推進していくための基礎資料として「病院等における必要医師数実態調査」が実施され、その結果、医師不足の実態（地域偏在、診療科偏在）が明らかにされ、当協議会では、地域医療対策協議会を活用し、医師不足地域に配慮した制度的な措置を講じるなど、さらなる実効性を高めるような仕組みを構築するよう継続して要望している。

そして、この実態調査の結果を踏まえ、国では平成23年度より地域医療支援センターを設置して、医師の地域偏在解消等に取り組むこととしているが、当協議会ではその設置への支援措置等を要望している。なお、医師確保対策に関する要望項目の実現方については、例年5月に開催している「定時総会」及び11月に開催している「自治体病院全国大会」終了後において、国等、関係機関に対して積極的に要望活動を行っている。

全国自治体病院開設協議会ホームページより

(2) 自治体病院・診療所医師求人求職支援センター

公益社団法人全国自治体病院協議会（以下、全自病）では、昭和55年度から全国離島振興協議会、全国山村振興連盟、全国過疎地域自立促進連盟の協力のもと、全自病内に「自治体病院・診療所勤務医師等職員センター」を設置し、医療に恵まれない地域等への医師斡旋事業を実施してきた。しかしながら、地域における医師の不足・偏在の深刻化により地域医療の維持・継続に困難をきたしている現況に鑑み、従来の「自治体病院・診療所勤務医師等職員センター」を拡充・発展させることとし、公益社団法人全国国民健康保険診療施設協議会（以下、国診協）と共同により平成17年4月1日「自治体病院・診療所医師求人求職支援センター」を設立した。

(3) 医師臨床研修指導医講習会事業の支援

医師臨床研修制度においては、従来の大規模病院のみならず、中小病院、診療所等が研修施設となって全人的医療を担う医師の養成にあたることとなっている。このため、公益社団法人全国自治体病院協議会及び公益社団法人全国国民健康保険診療施設協議会では、研修医の受け入れに

つき万全の体勢を整えることを目的として、研修医の指導を担当する医師の養成を行っている。平成 15 年度から開催している医師臨床研修指導医講習会は平成 27 年度までに 130 回を数え、講習会修了者も 5,618 名となり、全国で新任医師の指導に当たっている。平成 27 年度は 7 回開催し、318 名の医師が修了している。 全国自治体病院解説者協議会ホームページより

2. 市立函館病院キッズセミナー

当院では地域社会貢献活動の一環として、毎年市内の中学校の生徒を対象とした「外科手術体験キッズセミナー」を開催しており、今年も第 8 回目となります。当院は、万延元年（1860 年）に箱館医学所として開設され、西洋の外科医術をいち早く取り入れた高松凌雲が頭取（病院長）を務めたこともある日本でも有数の歴史をもつ病院であり、昨今、医師不足が叫ばれる中、一人でも多くの生徒さんたちが、医師の仕事に触れ、人の命の尊さを知り、医療というものに興味を抱く機会となればという思いでこのセミナーを計画し実施しております。セミナーでは、実際の医療機器を使用した検査や模擬手術体験など、医療の現場を実感できるような体験型プログラムを行っています。



体験実習項目（30分間隔で交代）

- ①内視鏡外科手術トレーニング用医療器具操作体験
- ②超音波検査（エコー）体験
- ③救急蘇生（ICLS）トレーニング
- ④超音波凝固切開装置（ハーモニックスカルペル）による模擬手術体験
- ⑤自動吻合器による模擬手術体験
- ⑥バチスタ模擬手術体験
- ⑦結紮（糸結び）体験





3. その他の取り組み

(1) 函館健康教室

125回の健康講座を開催

函館健康教室は当院利用される方をはじめ、一般市民の人たちが、自身の心身の健康に関心を持ち、健康な日常生活が送れるようサポートするための一つの機会として1999年8月から開催しています。現在は、偶数月の第3木曜日に開催し、院内の各診療科の医師や様々な職種のスタッフを講師に、身近な健康問題をテーマに、2015年6月現在までに125回の講座を開催しています。講演時間は午後2時から約1時間で、スライド写真などを使った講演を行った後、参加者との質疑応答の時間を設けるなど趣向を凝らしています。当日の講演内容に限らず、普段から疑問に思っていたことなどの質問も受けています。

庶務課 田口孝子

(2) ふれあい看護体験、高校生が患者さんと触れ合い看護の魅力を知る

看護の魅力を感じてもらうために

当院は毎年、夏に「ふれあい看護体験」を実施しております。これは、北海道看護協会の主催で、看護師をめざす高校生を対象に行っており、毎年10人ほどの男女が体験に参加しています。ほとんどの高校生は緊張と期待で病院を訪れるのですが、看護師としての象徴である白衣に着替えた時の、その容姿は、本当の看護師になったような表情へ変化することに頼もしさを感じます。

看護体験は、患者さんとのコミュニケーションや簡単な看護行為を実践し、看護の魅力を感じてもらうことが目的でもあります。はじめは緊張や戸惑いが見られますが、体験していく中で少しずつ緊張もほぐれ笑顔がみられるようになっていきます。患者さんからも感謝の言葉をかけていただき、高校生の皆さんも喜んでいる様子が伺えます。具体的な体験内容は、手浴、血圧測定、車椅子での移動の介助、食事介助の見学などといった患者さんと触れ合えるプログラムになっています。

<体験学生の感想>

次に体験した高校生の感想を紹介します。

Aさん/看護師さんは注射をするのが仕事とだと思っていました。今回の体験で足を洗うことや食事の介助など多くの仕事があることを知りました。患者さんの中には自分で寝返りができない方もいるため、看護師さんが向きを変えてあげなくてはならず、大変重労働だということも分かりました。しかし、患者さんから「ありがとう」と言われたことで、その大変さも忘れるほどだと思いました。何よりも看護は、患者さんが元の生活レベルまで戻っていけるように援助することと知り、今まで以上に看護師としての職業を目指したいと思っています。

Bさん/初めて白衣を着て照れくさく感じましたが、本当はうれしく思いました。体験ではさまざまな医療器械を見ましたが、聴診器で自分の心臓の音を聴いたときは驚きでした。人の体は常に生きるために動いている、その手助けをするのが看護師であることを教わりました。実際に患者さんと触れ合うことが楽しいだけでなく、患者さん一人ひとりに適切な看護を提供すること

が看護師としての役割であることを知って今回の体験を通して将来の進路を考えることができる1日となりました。

一方、指導者である看護師は、看護行為の説明に対して目を丸くしたり、「初めて知りました」などと感想を素直に述べる高校生を見ているうちに、自分が看護師を目指そうと思っていた時期を振り返り、あらためて初心を忘れることのないようにと思った1日だったようです。体験プログラムの一つとして、市立函館病院高等看護学院の見学もあります。そこでは、在籍している看護学生が看護学院内の見学や授業カリキュラムの紹介、看護技術シミュレーション機材の説明などを行ってくれます。現役の看護学生から看護師になろうとした動機について話してもらう時間が設けてあり、高校生は熱心に耳を傾けながら看護師という職業に夢膨らませているように伺えます。私たちとしては、高校生が看護師を将来の職業として実現につなげていただき、多くの看護師が育成されることを期待しています。この「ふれあい看護体験」をこれからも継続していきたいと考えていますので、多くの体験希望者をお待ちしております。

看護局 益子健 看護局長

(3) 高校生の1日医療職体験、最先端の医療現場を見学

＜希望する1分野を選択＞

「お医者さんの仕事ってどんなだろう」「医療の現場を実際に見てみたい」そんな若者たちの気持ちに答えることで、将来の函館、あるいは日本の医療の担う人材になってほしい。キッズセミナーと同じ気持ちで、当院は毎年「地域医療体験事業」に協力する形で市内の高校生約60人が参加する「高校生の1日医療体験」を行っています。「医療は世界の共通言語です。」体験学習は院長のこの言葉で始まります。医療は医師と看護師だけでなく多くの職種が連携、協力して行うもので、それぞれに重要な役割があり、相互のコミュニケーションが大切です。たくさんの医療職があることを知ってもらった上で、医師、理学療法士、作業療法士、臨床検査技師、診療放射線技師、薬剤師の各職種から希望する1分野を選択してもらい、実際の医療の現場の見学や体験をします。各分野に担当講師を配置、医師の分野では、地元高校卒業の医師が中心となって私たちの仕事を見てもらいます。

手術室見学では本物の手術衣に着替えて手術室に入り、手術室の構造や清潔操作について説明し、執刀医の許可が得られた場合は実際に手術を行っている部屋で手術の緊張感や雰囲気を経験してもらいます。腹腔鏡手術や体外循環装置、麻酔器など最先端の医療機器の役割について説明、実際に稼働している場面を見てもらいます。内視鏡室の見学では内視鏡検査の見学だけでなく、胃の模型を使った胃カメラの操作を実際に体験します。その他、心臓カテーテル検査の見学も行っています。理学療法士・作業療法士体験では実際の患者さんのリハビリの様子や作業療法の体験をしてもらい、患者さんが安心してリハビリできる環境づくりや、コミュニケーションの大切さを学びます。

臨床検査技師体験では顕微鏡を使った組織検査の体験、輸血治療の重要性や最新の検査機器を学習します。診療放射線技師体験では皆さんがよく知るX線検査だけでなく、血管撮影検査やCT検査、MRI検査を見学して、その仕組みを学びます。薬剤師体験では機械を使った調剤の見学を行い、薬剤師の役割の重要性について知ってもらいます。

＜若手医療者の誕生を楽しみに＞

「1日医療体験」の終了時には感想文を書いてもらいます。実際の医療現場を体験するという貴重な経験への感謝や、想像していた医療者と実際に接しての印象の違い、先端技術への感動や驚きの他に、将来、医療者を志している皆さんが、その決意を新たにしたいという内容が綴られています。毎回、本当にやってよかったと私たちも感激しています。中には、中学生の時にキッズセミナーに参加してくれて、その後も医師になるという夢を継続していて、この高校生1日医療体験に来たという生徒さんと再会し、感慨深い気持ちです。いつの日か「〇〇大学医学部に合格しました」という便りや「僕は（私は）高校生の頃、1日体験に参加してこの道に進みました」という若手医療者に会えることを夢見ています。

消化器外科 医師 笠島浩行

4. 組合としての活動

市立函館病院労働組合の基本的活動として、賃金や労働環境の問題等病院当局と対峙するばかりでなく、社会貢献として何ができるかアイデアを持ち寄りこれからの地域医療をどのように守っていくのか知恵を出し合いたい。

また、地域では道南地区医療という官民合同で組織している協議会に所属し「いつでも、だれでも、どこでも、安心して受けられる医療や介護」をテーマに、組合員や医療スタッフの交流を通じ情報交換を行って来た。一方、地域住民に、われわれ現場の厳しい労働環境や過酷な実態を広く知らしめてきた歴史もこの間続いている。国の政策制度は、国民総意の結集が図らなければ前進解決には至って行かない。そして、日々、更に利用されやすい医療制度を作りあげて行く努力は惜しむ事無く進めて行きたい。そして、医師をはじめマンパワーの確保も同時並行的に各機関に要求し続けなければならないと思っている。人間の本当の幸せは何か、不幸にも病にかかり現代医療の手に負えない状況に境遇した人間に対しての関わりや、対応は、医療人としてさらに一歩進んで我々は考えなければならない時代に突入している。

5. おわりに

われわれ医療労働者は、一方では組合員であり生活と権利を守る労働者と言う大前提がある。しかし、また一方では、医療人として地域で病む人達に安全で的確な医療をスピーディーに提供する義務もある。

しかし、いまだに医師不足は中核都市でも僻地でも依然続いている。国の政策制度が時代の流れや利用者のニーズをしっかりと把握しているのか、いささか疑問が残る。医療の制度や仕組みを変えるのは1 労組ではいくら拳をあげても変えるのはそう簡単ではない。自治労組織内議員と協働しこれらの諸問題にこれまで以上に、今後も連携を強め運動を進めていきたいと考えている。

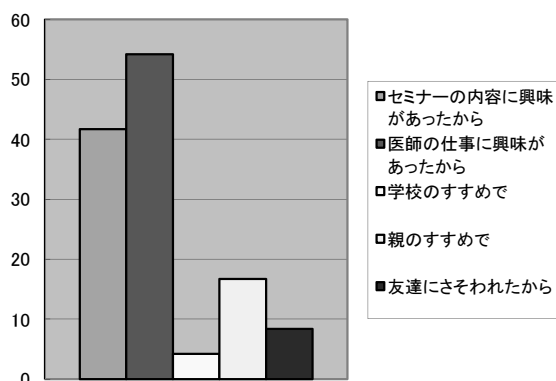
H27年度外科手術体験キッズセミナー 受講者アンケート(H28.2.11)

学年	人数	割合(%)
2年	19人	79.2
3年	5人	20.8
計	24人	100.0

性別	人数	割合(%)
男	6人	25.0
女	18人	75.0
計	24人	100.0

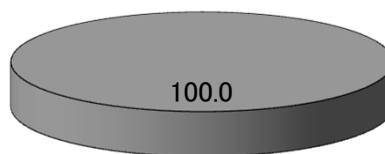
【問1】今回のセミナーに参加した理由は何ですか？(複数回答)

項目	人数	割合(%)
セミナーの内容に興味があったから	10人	41.7
医師の仕事に興味があったから	13人	54.2
学校のすすめで	1人	4.2
親のすすめで	4人	16.7
友達にさそわれたから	2人	8.3
その他	0人	0.0
合計	30人	125.0



【問2】今回のセミナーは楽しかったですか？

項目	人数	割合(%)
はい	24人	100.0
いいえ	0人	0.0
わからない	0人	0.0
合計	24人	100.0

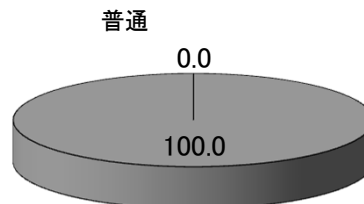


はい

【問3】今日のセミナープログラムの感想を教えてください。

○縫合糸を使った糸結び体験

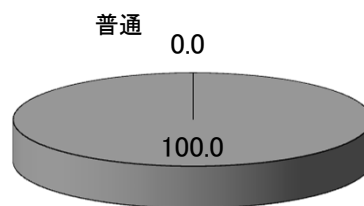
項目	人数	割合(%)
面白い	24人	100.0
普通	0人	0.0
つまらなかった	0人	0.0
合計	24人	100.0



面白い

○内視鏡外科手術トレーニング用医療器具操作体験

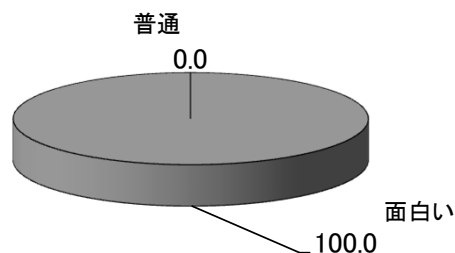
項目	人数	割合(%)
面白い	24人	100.0
普通	0人	0.0
つまらなかった	0人	0.0
合計	24人	100.0



面白い

○超音波検査(エコー)の体験

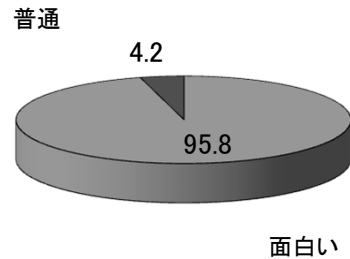
項目	人数	割合(%)
面白い	24人	100.0
普通	0人	0.0
つまらなかった	0人	0.0
合計	24人	100.0



面白い

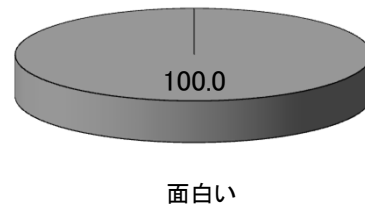
○救急蘇生(ICLS)トレーニング

項目	人数	割合(%)
面白い	23人	95.8
普通	1人	4.2
つまらなかった	0人	0.0
合計	24人	100.0



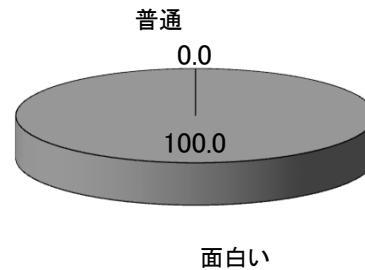
○超音波メスや自動吻合器による模擬手術体験

項目	人数	割合(%)
面白い	24人	100.0
普通	0人	0.0
つまらなかった	0人	0.0
合計	24人	100.0



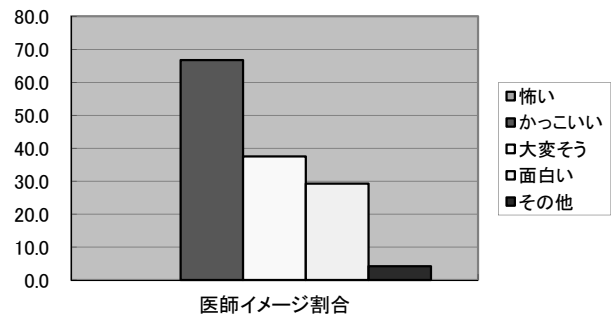
○パチスタ模擬手術・顕微鏡下での血管縫合体験

項目	人数	割合(%)
面白い	24人	100.0
普通	0人	0.0
つまらなかった	0人	0.0
合計	24人	100.0



【問4】医師のイメージをお聞かせください。(複数回答)

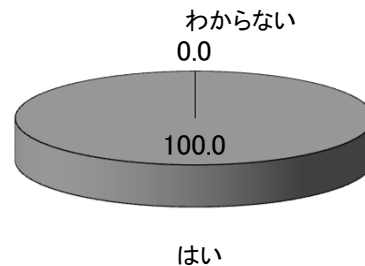
項目	人数	割合(%)
怖い	0人	0.0
カッコいい	16人	66.7
大変そう	9人	37.5
面白い	7人	29.2
その他	1人	4.2
合計	33人	137.6



その他 正義感

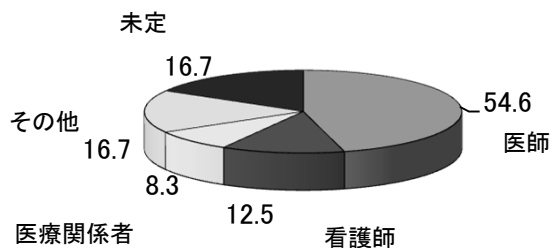
【問5】医師の仕事や手術に興味をもちましたか？

項目	人数	割合(%)
はい	24人	100.0
いいえ	0人	0.0
わからない	0人	0.0
合計	24人	100.0



【問6】将来なりたい職業は？

項目	人数	割合(%)
医師	11人	45.8
看護師・助産師	3人	12.5
医療関係者	2人	8.3
その他	4人	16.7
未定	4人	16.7
合計	24人	100.0



【問7】病院や病気に関することでこんなことが知りたいということがあれば教えてください。

- 免疫について。外科手術について
- 本当の手術室はどうなっているのか、を知りたいです。
- 一週間でお休みの日は何日あるのですか。
- 研修の期間はどれくらいなのか。
- 外科医はどのくらいの分類に分けられるかということ(心臓外科医など)
- 先生達が着ているスクラブの色は自由なんですか？
- いくつかの科があるのか
- 足がつかるときの筋肉や血管の状態はどうなっているのか知りたいです。
足がつりそうになったときの対処方法も知りたいです。
- インフルエンザ
- 直せない病気はありますか。

【問8】今日のセミナーの感想、市立函館病院に関する質問などを自由に書いてください。

- 私はまだ将来の職業は決まっていのですが、医療に関する仕事をしたいです。色々なことに興味があるので、色々なことに挑戦して何事もがんばります。今日は、新しい体験ができました。ありがとうございました。
- 初めての体験ばかりでとてもおもしろかったです。うまくできないこともやさしく丁寧に教えてくださったのですることができました。本当にありがとうございました！！
- 初めは、医師は気難しい人ばかりだと思っていたけれど、話を聞いて、おもしろい人が多いことに気づかされました。本当にいい時を過ごせました。ありがとうございました！
- 来る前に想像していたよりも楽しかったです。面白い先生がたくさんいたので、より楽しむことができました。今回のセミナーで、外科の仕事に興味を持つことができました。
- めったにない体験ができて本当に面白かった。医師の人がこんなに細微な仕事をすごいと思いました。
- バチスタ手術が一番おもしろかったです。理科で習ったことを深められました。医師はとてもかっこいいと思いました。今日は本当にありがとうございました。頑張ってください！！
- とても楽しく、糸を結ぶ体験でやったことを今度やってみたいと思いました。ありがとうございました。
- いろいろな手術方法を知れてよかったです。
- 今日、このセミナーにきて医者になろうと思う気持ちがいつそう強くなりました。
- こういう仕事もいいなと思いました。糸結びだけでもリボン結びぐらいしか知らなかった私にとって本当に驚きの連続。難しいこともあったけれど、とても楽しかったです。タメになりました。人が倒れていたらいつでも助ける事ができる！やった！
- 前から外科医の仕事に興味があったので、今日のセミナーに参加できて本当に良かったです。実際に手術で使っている器具を使ったりできて、貴重な体験になりました。外科医になる道はとても大変だと思いますが、今日の体験を生かして頑張りたいと思います。
- 最初は少し緊張していましたが、先生方がマンツーマンでサポートしてくださり、安心して、楽しくセミナーに参加することができました。この経験を無駄にせず自分の夢を叶えるために努力しようと思います。
- 初めてやってみて思ったよりも楽しかったです。先生がたもとても優しく接してくれてとても嬉しかったです。将来の夢がたのしみになりました。本当にありがとうございました。
- とても医者仕事を詳しく知ることができ、より医師になりたいと思いました。
- いつもこの病院にかかっている、この病院にはどのようなことをしているのか、たくさん知れてよかったです。また、このような機会があれば参加したいです。今日は、いそがしい時間なのにたくさんありがとうございました。
- とてもおもしろかった。体験して、医者になれなくても人を助けられることが教えてもらえてよかった。
- とても楽しかったです。医者仕事に興味があったので、体験できて、とても良かったです。これから、医者を目指してがんばります。
- 先生方がやさしく分かりやすく教えてくださったので、楽しい時間を過ごすことができました。とてもよい機会だったと思います。ありがとうございました。
- 手術のしかたや救急蘇生について知ることができて良かった。
- 超音波のクイズが面白く、クイズ風に行うことができました。しかし、血や心臓を見るのは辛いです。でも良い体験ができました。どうもありがとうございました。

○今日は、いろいろなことを知ることができました。ドラマなどでおこなっていることをくわしく知ることができたのでよかったです。

○実際にやってみて思ったのとちがって楽しかったので良かったです。大変そうだったけど人の命のためにやっていることなのでかっこいいなと思いました。この体験を生かせるようなときがあったら、思い出してちゃんとできればいいなと思いました。

○とてもおもしろくて、いい体験をすることができました。

道立羽幌病院は、羽幌町を中心とした留萌北・中部の中核医療機関として、地域に根差した医療を提供してきた。地域センター病院として120床を有し、その使命を担ってきたが、近年、常勤医の欠員や医療スタッフの不足により、現在は運用病床も 45 床まで減少している。本レポートでは、これまでの羽幌病院の機能・役割を踏まえながらも、留萌二次医療圏の現状を鑑み、担うべき役割や維持すべき機能について考察する。

留萌中北部における羽幌病院の役割と展望

全道庁労連羽幌病院支部/植野秀章

1. はじめに

道立羽幌病院は、1953年に町から移管されて以来、羽幌町を中心とした留萌北・中部の中核医療機関として、地域に根差した医療を提供しています。20015年に現病院へと移転した際には、内科・外科・小児科・産婦人科・眼科・耳鼻咽喉科・整形外科・皮膚科・泌尿器科・精神科・リハビリテーション科と11もの診療科を有し、120の病床と10台の人工透析装置を有する地域センター病院の名に相応しい体制でスタートしました。しかし、現在は常勤の診療科が内科・外科・小児科の3科目のみとなり、運用病床も45床まで減少しています。

そこで本レポートでは、北海道として提示する「羽幌病院」の機能・役割を踏まえながらも、留萌二次医療圏の現状を鑑み、担うべき役割や維持すべき機能についての考察を行いたいと考えています。

2. 『病院改革プラン』における羽幌病院の評価と今後の方針

羽幌病院は『病院改革プラン』において、

羽幌病院は、留萌第二次保健医療福祉圏における地域センター病院として、地域の医療機関や他の地域センター病院等との連携を図りながら、診療体制や救急医療の確保に努めるとともに、人工透析医療を実施しています。

という記載の通り、留萌二次保険医療福祉圏における役割が示されています。

しかし、移転から10年が経過した現在の状況は、常勤医師は内科に4人、整形外科と兼務で外科に1人、小児科に1人と定数の10人を割り込む状況が慢性化しており、目標とする2次救急医療が実現できないことは勿論のことですが、1次救急医療の提供すらおぼつかない状態にあります。現状の改善を図る方策として道は、

- 留萌第二次保健医療福祉圏における中核医療機関として、地域の国保病院等や他の中核医療機関との役割分担や連携を図りながら、救急医療をはじめ地域の医療需要に対応し得る医療機能の確保に努めます。
- 地域に必要な医療を安定的、効率的に提供するため医師確保に取り組むとともに診療体制の見直しと地域の支援について地元自治体との協議を進めます。
- 離島診療所への支援体制の整備に努めます。

としていますが、実際には上記のとおり医師の確保は進まず、地域の医療需要へ対応するために留萌や旭川などの都市病院へ患者を紹介する、地域病院としての機能を果たすのが手一杯の状況にあります。また、離島診療所への支援はおろか、自ら設置した種標準科のほとんどは派遣の医師により賄われており（表. 1）、「支援する」病院では無く「支援される」病院から脱却することが出来ずにあります。

表. 1 : 2016年度 標準診療体制

診療科	月		火		水		木		金		
	午前	午後	午前	午後	午前	午後	午前	午後	午前	午後	
一般内科	○	○	○		○	○	○		○	○	
消化器内科							○				
呼吸器内科									○		出張医
循環器内科					★						第4水曜日のみ（出張）
外科	○		○		○		○		○		
整形外科	○		○		○		○		○		
専門整形外科				★							第2・4火曜日（出張）
小児科	○	○	○		○		○		○		毎週月曜日は出張医
婦人科			○	○							出張医
眼科			○								出張医
皮膚科	○										出張医
耳鼻咽喉科					★						第1・3・5水曜日（出張）
泌尿器科							○				出張医
精神科											月一回のみ（出張）

今後の展望として『新・病院改革プラン』が現在検討されています。その内容としては

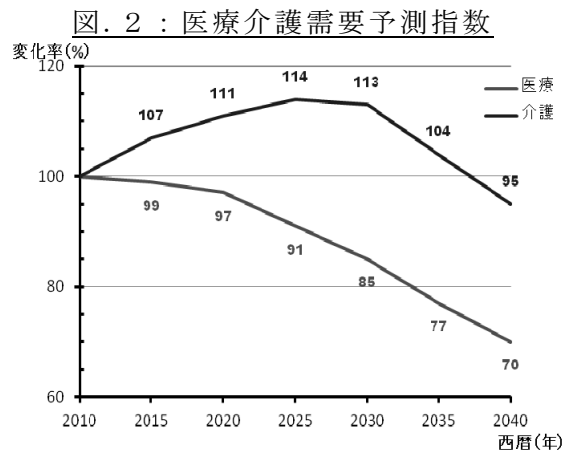
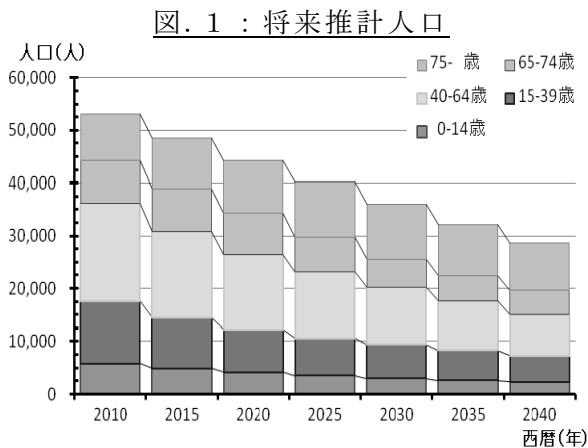
- 地域包括ケア病床を整備し、回復期患者の受入体制の充実を図るとともに、入退院支援の地域連携を進めるため、保健医療連携室が中心となって町村及び関係施設を訪問し、医療・介護の情報交換や羽幌病院の診療機能の周知を行う
- （現在凍結中の）4階の有効活用方策について検討を進める。

とされています。

3. 情勢と羽幌病院が考える「あるべき姿」

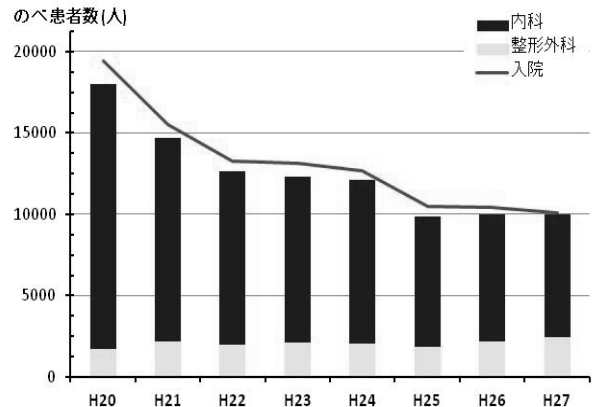
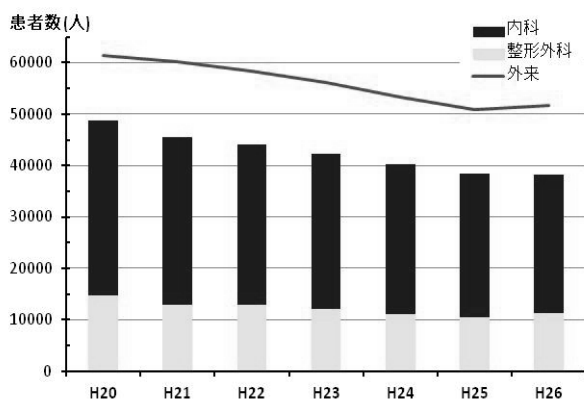
現在日本では驚異的なスピードで高齢化が進んでおり、現在国民の約4人に1人は65歳以上となっています。この傾向はこれからも続き2025年には団塊の世代が一気に75歳を超え、医療や介護のニーズが爆発的に増加することが見込まれています。一方で医療従事者の数には限界が有り、これまでと同様に「治るまで病院で治療する」という事が困難になると予想されています。そこで現在、国では「在宅・施設での療養」を基本として「自分の住み慣れた街で長く生活」出来るよう「悪くならないように療養する」医療と介護が一体となった体制の構築と「それぞれの医療機関の連携」による過剰な医療機能の削減、効率化を図っています。（地域包括ケアシステム）

羽幌病院は留萌第二次保健医療福祉圏における病院の一つです。この圏域の人口は図.1に示す通り著しい減少が予想されており、これに伴い医療・介護需要は図.2の通り予想されています。（出典：地域医療情報システム（日本医師会））



また、この傾向を反映するように羽幌病院の受診患者数も年々減少傾向にあります。

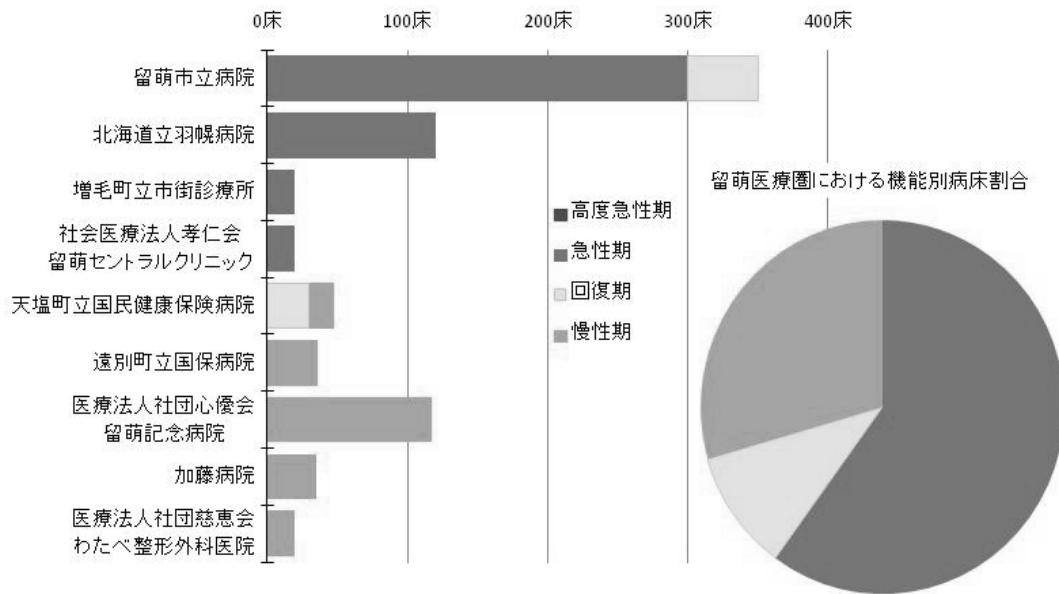
(図.3)



この様に圏域内での医療需要の低下に加え、羽幌病院自身の機能の低下により患者数の減少が続いている現状にあります。医師や看護師等の医療スタッフ総体の減少している状況下において「地域センター病院」としての機能回復は極めて困難であると共に、今後も見込まれる患者数の減少を踏まえると非合理的であると考えられます。羽幌町は勿論のこと留萌中北部の生活を支える社会資本として恒久的な医療機関となる為に、その「あるべき姿」即ち、地域医療構想の策定で進められる分業の中で提供すべき、また、提供できる医療を改めて検討しモデルチェンジを目指す必要があると考えます。

まず、入院体制についてです。現状に於いて濃厚な治療は基本的に提供できずにおり、重症患者や高度な処置を必要とする患者は他院への転送という形をとっています。現在の留萌第二次保健医療福祉圏における病院機能や病床割合(図.4)を考慮すると急性期病床は過剰であると考えられます。また、回復期の病床数は他の区分に対しても圧倒的に少ないアンバランスな状況にあり、また、そのニーズは今後増えてくるものと考えられます。

図. 4 : 留萌二次医療圏における機能別病床割合



回復期病床は、急性期の治療により峠を越えた患者が改めて自分の家・街での生活に戻る為に病状の安定や療養、リハビリを目的として入院する施設です。高齢化が進み、濃厚な医療よりも維持・療養・介護のウエイトが大きい羽幌に於いてはこの機能を有する施設は不可欠です。また、留萌中北部圏にこの機能を有する医療機関が無いことから、競合すること無く地域に必要な医療を提供できる可能性があります。このことから急性期病床の大幅な削減と回復期病床への転換が最善策であると考えます。

次に、外来の診療体制についてです。現在、標榜する10の診療科目のうち6つの科は出張医による診療となっており、常時診療を受けられる訳ではありません。また、実際に診療が行われても軽度な処置しか出来ず、急性の重症例ではやはり他院への紹介での対応となってしまいます。このような不十分な体制を無理して続けて行くことにはもはや限界であり、また「診て貰えない」・「必要無い」という地域からの不信任の温床となる可能性を孕んでいると考えられます。この改善策として、専門医主体の現診療体制から総合診療医による診療体制へと転換することが羽幌病院にとって最善の選択であると考えます。そもそも、現在出張医で対応している状況で提供している医療は初期・軽度な処置とトリアージ、維持療養が主であり専門医での対応であり続ける必要性が低くなっています。この状況を踏まえると、総合診療医による診療で殆ど問題は無いと考えられ、さらに常勤とすることで曜日に依らずに受診することが出来るようになる、より患者にメリットのある体制になるはずです。

4. 終わりに

本レポートにて提起した「回復期病院へのシフトチェンジ」は、これまでの道立病院の運営方針から大きく外れるものです。また、この方針転換には町や住民など地域の理解・協力が必須となります。「治すため」に専門医の治療を受けられる病院からその人に必要な治療方針・施設を選別する病院へと、また、治るまで病院にいられる町から家や施設で生活をする町への変化を住民に理解してもらう必要が有ります。また現在、羽幌町では特別養護老人ホーム(118人)、グループホーム(18人)、老人ホーム(30人)と各種揃っていますが、高齢化が進む僻地に於いては更なる社会資源の強化が必要であると考えられ、町と連携した拡充を図っていかねばなりません。

この様な変化を至急で進めなければならないのも、これまで医療制度の変遷に遅れをとり、また道として志ある「道民を守る医療政策」を行ってこなかった事のツケが回ってきた結果であるとも考えられます。同じ過ちを犯さないためにも、また、道としての責任を果たすためにも明快なヴィジョンを持ち、地域ケアシステムを牽引できるようなモデル病院となる事を望むと共に、今度こそ保健行政を司る部門の積極的な責任ある仕事を望みます。

近年、道内自治体において若年層の中途退職が話題となることが多い。道においては、行財政改革のなかで進められた職員数の削減を目的として、長らく採用抑制が行われてきた経過にある。とりわけ、若年層・中堅層の自己都合退職の増加は全庁的な組織の活力低下につながり、避けなければならない事象である。今回のレポートにおいては、まず、近年の道職員の退職動向を調査し、労働組合としての対応策の方向性を探るものとした。

「児童自立支援施設における心理療法及び保健指導の現状と課題」と「被虐待児・発達障がいを有する児童の増加に伴う、適正な人員配置」について

全道庁労連／向陽学院支部

1. 児童自立支援施設の概要と課題

(1) 概要

児童自立支援施設とは、不良行為をなし、またはなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導を有する児童を入所させる施設として、都道府県に設置義務が課せられている。2014年9月初日現在、民間施設を含め全国に58カ所設置されている。

なお、1997年の児童福祉法の改正により、「教護院」から「児童自立支援施設」に名称を改め、対象となる子どもを拡大し、「家庭環境その他の環境上の理由により生活指導を有する児童」が加えられている。

(2) 課題

近年、家庭での子育て力の低下や地域における養護機能の低下など子どもを取り巻く環境の空洞化、さらに教育現場では、いじめ、不登校・ひきこもりといった問題、重大な少年事件の発生など子どもの育ちの問題が一層深刻化している。

これは、子育てが社会的支援を必要とし、且つその範囲が拡大し複雑化を増している傾向にあるということを指していると思われる。

1997年児童福祉法が改正され、児童自立支援施設の対象となる子どもの拡大が図られた。これは、日本経済状況の構造的変化に伴って、子どもを取り巻く環境も大きく変化し、旧法では支援できない多様な問題の顕在化、さらに、公教育の保障問題などの対応が顕著に表れ児童自立支援施設の対象児の拡大が図られ改正されたものである。その後、虐待経験や発達障がい等を有する子どもの入所割合が増加する傾向にあり、子どもたちに対する支援・援助における専門的技術指導方法の向上、取り分け「心の問題」について検討する必要性が求められているところである。

特に、施設内における支援については、子どもの健全な発達・成長のためには、最善の利益の確保・権利擁護を基本として、個々の問題改善・回復や発達課題の克服・達成など、欠落した「ニーズ」に応じたきめ細やかな支援・援助を実施することが重要であり、当施設は「発達障がい等」新たなニーズにも対応できる自立支援の体制づくりが求められており、それらを築くためには、新たな支援を担う「高度な専門性を有する人材の確保」・「高度なサービスの提供」は不可欠であり、まさに施設整備は重要で且つ急務と思われる。

被虐待経験や発達障がい等を有し、特別な「ケア」を要する子どもの支援・援助は、関わる職員と「医療・福祉・教育」など外部関係機関スタッフとの「情報の共有化」「緊密な連携」を図ることは不可欠で、そのためにも、専任医師の配置や外部医療機関との連携・協力は欠かせないところであり、その体制を整備することは重要で必要不可欠であるといえる。

心理療法担当職員については、現在1人配置であるが、複数の職員配置をすることで、「集団

で行うグループワーク」「個別的なカウンセリング」・「個人療法」などが的確に施行されることが期待されることである。

また、2014年1月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が施行され、政府が中心となって関係施策の総合的な推進が図られようとしている。この法律は、子どもの貧困対策は、子ども等に対する教育の支援、生活の支援、就労の支援、経済的支援等の施策を、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのない社会を実現することを基本理念としている。児童自立支援施設に入所してくる児童の多くは、養育環境に問題を抱えていたり、経済的に困窮している家庭で育っており、今後、児童自立支援施設において、子どもが再び貧困に陥らないための役割も担っていく必要性がある。

2. 向陽学院の現状と課題

向陽学院においても、1997年の児童福祉法改正以降、「家庭環境その他の環境上の理由により生活指導を有する児童」が増加しており、現在では入所者のほとんどが、被虐待経験や発達障がい等を有している状況にある。児童に対する支援のあり方も、法改正前の「非行少年」に対する集団の力を利用した「教護的」な支援のあり方から、特別なケアを要する児童のニーズにあわせた「個別的」「専門的」な支援へと変わってきている。また、入所児童の多くが、母子家庭等の片親世帯であり、生活保護を受給していたり、経済的に困窮している世帯が少なくない。

また、向陽学院は全国でも3カ所しかない「女子児童」だけの施設であり、性の商品化・性被害にあっている児童も多く入所しており、デリケートゾーンに関する悩みや質問にも対応しなければならない。

このように、向陽学院においても、厚生労働省が「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」報告書で示しているとおり、子どもが抱えている問題性の改善・回復や発達課題の達成・克服など、一人ひとりの子どものニーズに応じたきめ細やかな支援を実施することが重要であり、特に、支援を担う専門性の高い人材の確保と質の高いサービスを提供できる施設の整備が急務である。また、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が施行されたことにより、子どもの育った環境に左右されない教育の支援、生活の支援、就労の支援等、子どもを貧困から救う具体的な支援のあり方を検討しなければならない。

しかし、現状においては、常勤の心理療法担当職員が1人、特別職非常勤の保健指導員が1人の配置となっており、早急に職員の増員並びに常勤化が必要である。特に保健指導員については、嘱託医師や外部医療機関との情報の共有化、緊密な連携を図る上でのパイプ役を担っており、連携・協力体制を整備する上でも、早急に常勤化する必要がある。

3. 心理療法担当職員の現状

向陽学院においては、児童施設設置基準の改正にともない、2012年度から心理療法担当職員（主査）1人が配置されている。その業務は、入所児童の心理療法や場面面接、職員への助言指導、研修等の業務を担うこととされている。心理療法の回数は、児童面接においては、2012年度約1,000件、2014年度約1,200件、2015年度1,300件を数え、施設職員等への助言指導や援助方針会議への出席等を含めると、2013・2014年度ともに約1,500件にものぼり、2015年度に至っては、1,900件を超えている（別表1参照）。

この、心理療法の件数を見ても業務の多忙さは明らかであり、それに加えて、心理療法に伴う記録の整理、施設職員等に対する研修主催、職員への助言指導、嘱託医師等の医療機関との連絡調整、さらには、2013年度からは中卒児童を対象としたSST授業（週1回）と業務の煩雑さは明らかである。また、2015年度は、非常勤保健指導員が7月に退職したため、後任が配置されるまでの3ヶ月間は非常勤保健指導員が不在となり、児童の通院への付き添い等、保健指導員の業務を一部担うこととなり、多忙を極める事態となった。

今後も、被虐待経験や発達障がい等を有している子どもの入所は増加すると思われる。入所してきた子ども一人ひとりのニーズに応えるためには、心理療法担当職員を複数名配置し、業務分担

等により子ども一人ひとりに対して割く時間を確保することが望まれる。心理療法担当職員の複数配置が望ましいことは、前述の「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」報告書で示されているとおり明らかであり、早急に実現させる必要がある。

4. 保健指導員の現状

向陽学院において保健指導員は、特別職非常勤職として1名配置されている。その業務は、児童の保健・衛生、児童の健康管理、嘱託医との連絡調整・受診指導、健康・安全の授業に関することとなっており、勤務時間は、①8:15～15:00、②8:45～15:30となっている。

近年、前述のとおり、被虐待体験や発達障がい等を有する子どもの入所が増加しており、その子どもたちの特徴として、親またはそれに代わる保護者がうまく対応できずに、「つかえない」・「どうせお前は、だからダメなんだ」、さらに「何をしても上手くいくはずがない」と罵倒される、或いは、逆に「過度」の期待をされた結果、親の期待どおりに「ならない」と放って置かれてしまった子どもたちが多く入所してきている。人と上手く関わってきた経験の乏しい子どもたちであるため、大人との付き合い方が下手で、言葉を通してのコミュニケーションが、親子関係の元では機能していなかったため、コミュニケーションそのものを最初から諦めるといった様相が濃くなったり、言葉で表現するよりも身体症状で表現し、訴えることが多くなっている。また、食生活や生活習慣の乱れから、虫歯の多い児童も多く（2015年度歯科通院児童18人）、運動する経験の乏しい児童や、多動傾向の児童もおり、日常的に怪我や打撲、捻挫をする児童が増えてきている。

子どもたち一人ひとりの多種多様な身体症状の訴えに対して、耳を傾け手当てすることが保健指導員に求められる重要な役割である。この手当ては、絆創膏を貼る、薬を飲ませるといった単純な関わりに限らず、「どうしたの」・「大丈夫かい」・「痛かったね」、「よく我慢したね」と声を掛け、手を触れて確認するなどの当たり前のように見られる行為が、向陽学院に入所してくる子どもたちが望んでもかなわなかった「私は大切にされた」という感覚を与える役割となっている。

入所以前から定期通院している児童もおり、診療情報をもとに適切な治療を行ってくれる医療機関を探し、予約し通院させる。また、骨折や脱臼等の突発的な事故や急な発熱に対応して児童を通院させ、事故経過の説明や医師からの治療経過を直接処遇職員に周知することも保健指導員の重要な役割であります

しかし、現状の勤務時間や時間外ができない等の制約があるなかでは、児童の活動時間に合致しないため、子どもと寄り添う時間が限られる、授業時間中に通院しなければならない、子どもの様子について直接処遇職員との引き継ぎを行う時間が少ない（現状では、保健指導日誌を職員が閲覧または、課長を通して寮職員等に周知する）等の不都合が生じており、結果的に児童の不利益となってしまうこともありえる状況である。また、2015年度は、7月に保健指導員が退職し、ハローワーク等を活用して後任の早期採用を図ったが、採用希望者すら現れない状況で3ヶ月間保健指導員が不在となる事態となってしまった。専門性の高い業務でありながら、非常勤ということでの低賃金等の待遇の悪さが、後任が決まらなかった原因と考えられる。

近年、「社会的養護」への世間の関心が高まる中、支援を担う専門性の高い人材の確保と質の高いサービスを提供できる施設の整備は重要課題である。子どもに寄り添い、子どもたち一人ひとりのニーズに合わせた対応を行うためには、児童の活動時間に合わせた保健指導員の勤務体制が必須であり、早急に保健指導員を常勤職として配置することが必要である。

別表 1 心理療法の回数（心理療法実施報告書より）
 (単位:回)

	心理療法	心理検査	生活場面 面接	施設職員等へ の助言および 指導	援助方針会 議への出席	その他	計
25年 度	403	5	587	320	135	0	1,450
26年 度	533	2	674	278	112	0	1,599
27年 度	240	44	1,073	449	109	0	1,915

別表 2 心理療法を実施した子どもの年齢・主訴別人数（心理療法実施報告書より）
 (単位:実人数)

		身体的 虐待	保護の怠 慢・拒否	性的 虐待	心理的 虐待	ひきこ もり	その他	合 計
0～ 3歳未満	25年度							
	26年度							
	27年度							
3～ 学齢前	25年度							
	26年度							
	27年度							
小学生	25年度	4	2				1	7
	26年度	2	1				3	6
	27年度	1	1		1		3	6
中学生	25年度	8	2	2	2		7	21
	26年度	8	7	1	3		6	25
	27年度	10	2		2		10	24
高校生等	25年度	3	2	1		1	7	14
	26年度	4	1	2		1	5	13
	27年度	3	2	1	1		7	14
合 計	25年度	15	6	3	2	1	15	42
	26年度	14	9	3	3	1	14	44
	27年度	14	5	1	4		20	44

道立の保健所職場における有資格者の慢性的な不足実態と欠員による業務実態への影響および問題点と今後の対策について検証し、有資格者でなければならない問題点を明らかにさせ、より働きやすい職場にするための改善方策について検討を行ったので報告する。

保健所職場における資格職の課題について

全道庁労連空知総支部／細海伸明

1. 道における有資格者がいなければ事業展開が出来ない職場実態について

(1) はじめに

保健所職場における有資格者の慢性的な不足実態と欠員による業務実態への影響および問題点と今後の対策について検証した。

(2) 北海道の有資格者不足の現状

現在、北海道は慢性的な有資格者不足で医師を始め、獣医師・薬剤師・保健師等多くの職種で欠員を抱えながら職員は各職場で働いている。

現状は、①医師では6保健所の所長が欠員（兼務）、②獣医師も保健所生活衛生課・食肉衛生検査所等で33名の欠員、③薬剤師も5名の欠員があり、④保健師も20名の欠員、⑤栄養士も2名の欠員（企画総務課企画係配属分）、⑥臨床検査技師・診療放射線技師も各1名の欠員がある。（2016年6月1日現在）

(3) 空知管内の現状

空知管内には、3カ所の保健所（岩見沢、滝川、深川）が設置され日々保健衛生行政の中核として道民の暮らしを守っている。

しかし、空知管内においても次のとおり欠員が生じており、各保健所の業務の遂行に支障が出始めている。

1. 医師 欠員1名（滝川保健所）「岩見沢保健所長が兼務で対応」
2. 歯科医師 岩見沢保健所に配属されているが「本庁と兼務発令」
3. 獣医師 空知管内 欠員5.5名（岩見沢△3.5名、滝川△2名）
4. 薬剤師 空知管内 欠員1名（滝川保健所）「担当主査欠、担当者が育児休業、（薬剤師資格を持つ企画主幹及び事務職で対応）」
5. 保健師 空知管内 欠員2名（岩見沢1名、由仁支所1名）
6. 栄養士 空知管内 欠員1名（滝川保健所）

(4) 欠員が発生した理由

① 10数年に及ぶ賃金の独自削減と職員数適正化計画により、退職した有資格者の後補充がなく有資格者の数が減少し、その結果欠員が増えて、保健所における有資格者の確保が出来なくなってきた。

さらに、採用試験を毎年実施しても受験者が減少する中、道の採用試験に合格しても国家試験に不合格になったり、辞退する者も多くあらわれた。

② また、受験者の多くは、インターネット等の普及により「自分の能力を高く評価してくれる職場」や「同じ仕事内容で、より多くの収入が得られる職場」を探すことが出来るようになり、

一昔前のように「公務員」が花形職種である時代ではなくなった。

道職員の薬剤師については「初任給調整手当」も支給されておらず、民間との賃金格差は「初任給」で約10万円近くあり、年収では100万円以上の差があるため、道として薬剤師採用試験を実施しても受験希望者が来ないのは当然の結果である。

- ③ なお、2006年度から退職金さえも減額され、勤続25年以上の薬剤師を含む多くの有資格者は、みすみす400万円も退職金の金額が減額される前に道の職場を去って行った。

（５）道としての対応

1970年代までは各保健所に「食品衛生監視員」として管理栄養士が配置されていたが、その後、健康増進法に基づく栄養指導が業務の中心となり、80年代には管理栄養士の食品衛生監視員はいなくなった。

また、1984年から獣医師が6年制となり88年と89年に新卒の獣医師が採用できない時に、薬剤師が食品衛生監視員として多く採用された。

道としては、獣医師にしか出来ない業務①狂犬病予防員、②食肉検査員、③食鳥検査員など、獣医師にこだわって採用してきたが、2009年度にふたたび食品衛生監視員として5名の管理栄養士が採用されて以降、別表のとおり管理栄養士が採用され、2015年度現在13名の薬剤師と35名の管理栄養士が食品衛生監視員として業務に携わっている。

しかし、獣医師でなければ出来ない業務があるので、道は獣医師の採用を優先し、2016年度は管理栄養士の採用は行われていない。

また、薬剤師に関しては採用試験を随時実施に変更しても募集者が少なく、2016年度は道として10名を超える薬剤師を募集したのに対して4名の新規採用にとどまっており、薬剤師不足は深刻な状況となっている。

2. 有資格者でなければならない問題点

（１）資格要件

①獣医師資格を要する業務

ア) 狂犬病予防員、イ) 食肉検査員、ウ) 食鳥検査員、

②薬剤師資格を要する業務

ア) 薬事監視指導員（初年度）

この業務は、薬事法施行令第68条に規定があり、薬剤師なら直ぐに発令できるが、それ以外の者は1年以上薬事に関する行政事務に従事し、十分な薬事監視指導の知識を有する者でなければ発令できない。

獣医師でなければ出来ない業務は、獣医師を担当者として保健所等に配属するしかないが、食品衛生監視員は管理栄養士でも可能であるように、薬剤師でなくても薬事監視員の資格を取得する方法がある以上、薬剤師が採用されるまでの間の対応を具体的に考える必要がある。

3. より働きやすい職場にするための改善方策

（１）欠員の解消

2016年5月1日現在の欠員状況は別紙（表3）のとおりであるが、薬剤師は医療職（二）表を使用している企画主幹を含んでいないので、実際の欠員は11名となる。

また、獣医師にしか出来ない業務（食肉検査員、食鳥検査員等）がある以上、全ての食品衛生監視員を管理栄養士にする事はできない。

道は各職種に採用枠を決めており（別紙参照）、獣医師採用枠の中で食品衛生監視員として獣医師以外の職種の設定数は57名であるが、その内48名は薬剤師・管理栄養士が既に採用されて

おり、33名の欠員については全て 獣医師を採用する必要がある。

(2) 処遇の改善

獣医師は2010年から「初任給調整手当」が措置されたが、薬剤師については認められておらず、民間との賃金格差が大きいことが採用時の足かせになっている。

薬剤師は私立大学の場合、6年間勉強し1,100万以上の授業料を払ったうえ、6割強の合格率の国家試験に合格して、晴れて薬剤師となることが出来る。

初任給で10万円近く、年収で100万円以上賃金の差がある道の採用試験を受験するとは考えにくい。

道として、獣医師・薬剤師の給料を民間の賃金に近づける等、抜本的な改善が必要であり、薬剤師については「初任給調整手当」の措置が急務と考える。

また、獣医師・薬剤師などの「採用困難職種」は、道として具体的な採用計画を立てて実行していかなければならない。

(3) 男女が共に働きやすい職場

例えば、滝川保健所では現在、地域医療薬務主査が欠員であり担当者の女性薬剤師が結婚・妊娠・出産による育児休業に入り、管理職の課長と薬剤師資格を持つ企画主幹及び再任用（ハーフ）の事務職員で薬事業務を担当している。

このような事例は、今後全ての保健所職場で発生する可能性があり、薬剤師だけでなく、獣医師、保健師、管理栄養士など、多くの女性職員が採用されてきていることから、全ての職員が育児休業が取れる職場環境の整備や、業務軽減の対策が必要であり、「男女共同参画社会」の観点からも、男性職員も積極的に育児休業を取得するなど、女性のみを負担を負わせない対応が必要である。

(4) その他の改善策

今後「獣医師」「薬剤師」「保健師」等の有資格者については、「有資格者登録制度」を考えていく必要がある。

具体的には、各振興局で有資格退職者の名簿を作成し、有資格者が育児休業等で退職する場合、非常勤職員として勤務可能かを考える。

特に、薬剤師の場合は、退職後直ぐに民間に勤務するケースが多いので、フルタイムで2年間の「再任用」が可能な退職者も多いと考える。

また、獣医師については各食肉検査事務所で非常勤として必要な時が多いので、名簿作成が特に有効と考える。

(5) 各大学におけるアンケートの実施

なぜ、道が採用試験を実施しても受験する学生が少ないのかを分析するために、道は各大学の学生に対してアンケートを実施して「公務員」が職業選択の一つであることを周知することが必要である。

また、アンケート内容に改善すべき内容を盛り込み（給与・処遇など）、より良い職場づくりの根拠とすべきである。

4. 結論

全道庁空知総支部としては、具体的な改善に向け、次のとおりたたかいを構築していく必要があると考える。

(1) 欠員の完全補充のたたかい

業務量が減っていないのに人員が減り、各職場で欠員がある以上、欠員の完全補充のたたかいが最優先と考える。

(2) 処遇の改善のたたかい

現在の医療職（二）表の抜本的改善が急務である。

特に初任給調整手当が措置されていない薬剤師については、民間給与と年収で100万円以上ある賃金格差を解消しなければ欠員解消にはならない。

(3) 離職防止のたたかい

若年層や中堅の有資格者は、今後自分たちの資格をより高く評価してくれる職場を求める可能性があり、道に対して具体的な離職防止対策を求めて行く。

(4) 民間からの転職が可能なたたかい

道として各有資格者の民間給与の実態を把握し、道職員への転職が可能な状況をつくり、道のホームページなどで周知徹底を図る。

(5) 退職者リストの作成

道として、有資格者で定年退職や専業主婦等により就業していない者のリストを作成させ、産休代替の非常勤職員として採用できる制度運用を求める。

表1 獣医師以外の監視員職種の推移

職 種	1980年	2016年
薬剤師	33名	13名
農芸化学	2名	0名
水産学部	3名	0名
獣医師以外計	38名	13名

表2 管理栄養士採用の推移

年 度	採用数	備考
2009年	5名	退職1名
2011年	9名	退職2名
2012年	11名	
2013年	8名	
2014年	2名	
2015年	3名	
現在職員数	35名	

表3 2016年5月1日現在の各職種別欠員数（医師・歯科医師を除く）

職 種	採用枠	欠員数	備 考
獣医師	357名	33名	
薬剤師	48名	11名	企画主幹で医（二）適用者も含む
保健師	264名	20名	
栄養士	43名	2名	
臨床検査技師	73名	1名	
診療放射線技師	22名	1名	
作業療法士	7名	0名	
理学療法士	7名	0名	

表4 保健所の監視員資格等（対物部門）

○食品衛生監視員・・・資格要件がある
①厚生労働大臣の指定した食品衛生監視員の養成施設で所定の課程を修了したもの
②医師、歯科医師、薬剤師又は獣医師
③大学で、医学、歯学、薬学、獣医学、畜産学、又は農芸化学の課程を収めたもの
④栄養士で2年以上食品衛生行政に関する事務に従事した経験を有するもの
・環境衛生監視員・・・資格要件がある 獣医師
・食肉検査員、食鳥検査員・・・資格要件がある 獣医師

表5 獣医師と薬剤師の欠員の状況の推移

年 度	獣医師	薬剤師	備 考
2016. 04. 01 (H28)	32	6	企画主幹（薬剤師）数に含む
2015. 06. 01 (H27)	32	8	
2014. 10. 01 (H26)	28	10	
2013. 05. 01 (H25)	23	12	
2012. 09. 01 (H24)	40	8	
2011. 09. 01 (H23)	39	8	
2010. 09. 01 (H22)	36	4	
2009. 06. 01 (H21)	39	4	
2008. 05. 01 (H20)	23	4	
2007. 03. 01 (H19)	28	4	
2006. 05. 01 (H18)	25	4	

表6

薬事法施行令 68 条（薬事監視員の資格）

第 68 条次の各号のいずれかに該当する者でなければ、薬事監視員となることが出来ない。

一 薬剤師、医師、歯科医師又は獣医師

二 旧制大学、旧専門学校、大学又学校教育法に基づく高等専門学校において、薬学、医学、歯学、獣医学、理学又は工学に関する専門の課程を修了した者であって、薬事監視について十分な知識経験を有するもの

三 1 年以上薬事に関する行政事務に従事した者であって、薬事監視について十分な知識経験を有するもの

厚沢部町の公立保育所で突如提案された民営化とその後の認定こども園建設に関わる住民運動の途中経過を報告する。労働組合が地域住民と協力してまちづくりにかかわる機会をどのようにデザインするかが問われている。

隣接する住民運動と労働運動

—— 厚沢部町常設保育所の民営化と認定こども園建設をめぐる問題をとおして ——

厚沢部町職員組合／特別執行委員・石井淳平

1. 突然の民営化提案と退職意向調査

(1) 議員協議会での保育所民営化提案

① 11月12日議員協議会での提案

2015年11月12日、臨時議会終了後の議員協議会の席上で、唐突に厚沢部町常設保育所の民営化が提案された。当局は議員協議会での提案に先立つ11月2日に学校法人大谷学園と水面下で交渉を行い、保育所民営化についての協議を行っていたことが後に判明した。当局は民営化の目的として、老朽化保育所の立替費用の補助金を受けるために民設民営が必要と説明したが、議員からは民営化のメリットが十分説明できていないことなどを理由に、次回の議員協議会までに資料を整備するよう求められ閉会した。

② 12月2日大谷学園との協議

12月2日に大谷学園の理事長及び専務理事が来町し、民営化に向けた協議が行われた。大谷学園側からは保育士については全て退職し大谷学園に再就職すること、運営費の赤字が出た場合には町で補填すること、2016年3月までに民営化の可否を確定することなどが申し渡された。さらに大谷学園側で準備した民営化に係る協定書案が提出された。

③ 12月9日議員協議会で再度の提案

12月9日、臨時議会終了後の議員協議会で再度の民営化の提案がなされた。当局側からは民営化に向けて保育士の退職または職種転換を行うこと、大谷学園に再就職した場合の賃金は減額となること、民営化した場合の建設費と運営費の内訳や経費の総額について説明があった。

(2) 保育士に対する退職意向調査

① 12月15日保育士に対する意向調査

議員協議会終了後の12月15日、保健福祉課長から3人の正規保育士に対して民営化にともなう処遇の意向調査が行われた。11月12日の議員協議会での民営化提案は厚沢部町職員組合では把握しており、組合員の保育士は状況を把握していたものの、非組合員の保育士にとってはまさに寝耳に水の意向調査だった。

保健福祉課長は、「厚沢部町の保育を民営化することになったので退職して大谷学園に再就職するか、職種転換して事務職員になるか回答してほしい」と述べ、保育士からの説明をもとめる訴えには一切回答せず、「民営化はすでに決定した」、「意見があるなら町長に言ってほしい」などと述べた。意向調査を受けた保育士は「突然、退職か職種転換を選べと言われても回答できない」とし、後日書面で確認事項などを整理して提出することとした。

② 2016年2月1日保育士に対する再度の意向調査

12月15日の意向調査の後、保健福祉課長に対して保育士から民営化や大谷学園での労働条件等に関する確認事項が書面で提出された。しかし、その後、保健福祉課長からの回答はなく、保育士側から幾度か回答を出してもらおうよう申し入れを行っていた。

2月1日、ようやく保健福祉課長から保育士に対して回答が示されたが、「民営化は決まってい

ることでしょうもない」、「要望等は町長に直接言ってほしい」、「町職員のまま派遣することは考えていないので、退職してもらおう」、「書面で確認を依頼されていたことの多くは総務課でなければわからないので回答できない」、「今の臨時職員の処遇をどうするかは大谷学園が決めることだし、知っていても教えない」などと、まともに回答する姿勢がまったくみられないものだった。

2. 組合として取り組む

(1) 情報収集から職場学習会へ

① 11月12日議員協議会直後の情報収集

厚沢部町職から檜山地方本部へ保育所民営化の第1報がもたらされたのは11月26日のことだった。議員協議会資料を目にした組合員から「保育所の民営化の話が協議されたようだ」との情報から地方本部へ提供されたことから厚沢部町職、檜山地方本部が民営化対策に乗り出すこととなった。当局の警戒心が薄い段階で行動を起こしたことから、12月2日の大谷学園との打合せや12月9日の議員協議会なども事前に把握し、提出資料や協議内容についても入手することができた。

また、直ちに北海道本部へも状況を報告し、以後の収集情報は全て北海道本部へ提供するとともに、組合としての取り組みは道本部の指示のもと行うこととした。

② 1月13日学習会「保育所民営化ってどういうことですか？」

2016年1月13日に保育士や役場職員を対象にした学習会を開催した。道本部自治体政策部長の瀬戸典仁氏と道本部社会福祉評議会議長種谷文秀氏を招き、公立保育所の果たす役割や函館市などの保育所民営化の実態、今後の取組方針について学習会を開催した。

保育所からは所長や臨時保育士も含めて20名近い職員が参加し、「なぜ民営化をしなければならないのかわからない」、「現場にはまったく説明や相談もなく、全然関係ないところで議論が進められている」という不満が述べられた。

③ 1月28日議会報告会で保育所民営化について質問

厚沢部町では議会による町政の説明会が毎年1回開催されている。筆者は厚沢部町職員組合として報告会に出席し、保育所民営化議論の進捗状況を確認した。高田一弥議員は次のように回答した。

(保育所民営化については) たしかに、議員協議会の中で出てきた内容ではございます。ただ、実のところ、まだ具体的に進むというところまで行っておりません。こういう方法もあるよ、ああいう方法もあるよ、という提案の中の一つに民間委託もありだね、と。で、委託するとすればこういうやりかた、こういう方法がありますよ、ということが現実としてですね、お話としてはありました。ただし、今のまま、公設公営、町が運営するという方法もあります。それも両方含めて、やるとすればこういうぐらいの費用がかかって、こういう具合で進んでいきますよという提案があって、今後どうしたらいいのでしょうか、というところで話は終わっているというところであります。民営にするよということではありません。

以上の回答からは、保健福祉課長が保育士に対して述べた「民営化はもう決まっている」という発言が実際に議員協議会などの議論とかけ離れたものであることが明らかになった。

(2) 要求書の提出

① 1月18日要求書提出

こうした情報収集により当局の目的や進め方などを把握し、2016年1月18日に以下の内容で要求書を提出した。

1. 厚沢部・鶉・保育所の統合・新設及び民営化方針にかかる経過並びに考え方について、当労働組合および保育所職員に対して説明をすること
2. 上記の説明に際しては、これまでの議員協議会提出資料及び大谷学園との協議資料を提出すること

3. 住民説明会及び保護者説明会の開催期日、回数を明らかにすること
4. 保育所職員の身分、処遇、賃金及び労働条件の一切に関して、職員組合との事前協議及び合意のないまま一方的に変更しないこと

② 1月29日回答書提出

議会報告会翌日、先に提出していた要求書に対する以下の回答書が当局から提出された。

1. (民営化に係る経過及び考え方) 12月15日に3保育所の所長に、認定こども園について状況を話し、12月22日には保育所長と各保育所の正保育士に状況を説明した。
2. (議員協議会等への提出資料) 議員協議会資料2点、大谷学園が素案として提案してきた協定書案の提出があった。
3. (住民説明会等) できるだけ早い時期に保護者等へ説明会を行う。
4. (職員組合への協議) 職員組合への説明は行う

(3) 交渉へ

① 北海道本部を最大限に利用

1月29日の回答書提出を待って直ちに交渉準備に入りました。厚沢部町職作成の交渉台本素案をもとに道本部の修正案を最終的な交渉台本としました。また、交渉当日は道本部から2名の役員を派遣いただき、交渉直前の最終確認と交渉会場外での待機をお願いした。

② 労使協定違反を指摘

交渉の冒頭に厚沢部町職佐藤執行委員長から、11月の議員協議会以降、職員組合に対して一切事前協議のないまま議員協議会へ提案したことや大谷学園との協議を進めたこと、保育士への意向調査を行ったことは、2012年に締結した労使協定の違反であり、一連の経緯は極めて残念なものであることを申し渡した。

③ なぜ民営化が必要なのか

佐藤執行委員長は、1月29日付回答書では民営化にかかる当局の方針や考えかたが示されていないことを指摘し、「昨年3月に策定された子ども子育て支援事業計画を踏まえて、今後の環境整備や子育て支援の考え方について説明をお願いしたい」と、当局の考え方を確認した。

当局からは、民営化は決定事項ではないこと、今後、人口減少が進むことから保育所を公立で維持することは難しいことなどが説明されたが、組合側は「十分な根拠も提示せず、公立で維持することが難しいという見解に説得力はない」と反論した。

最終的には佐藤委員長が「厚沢部町常設保育所のあり方等については、保護者・地域住民の意見を聞き、議論する期間を保証し、拙速な判断はしないものとする、ということよろしいか」との確認し、当局もこれを了承した

④ 事前協議の徹底を求める

佐藤執行委員長は「民営化ありきで話が進み、保育士に対して「民営化は決まっている」などと保健福祉課長が述べたことなどを問題視し、組合への事前協議も行わずになぜこのような進め方をしたのか」と問いただした。

当局からは「民営化が決まっていると言うつもりではなかった」、「大谷学園と協議するために待遇の確認が必要だった」などと回答があった。

交渉に同席した保育士は「保健福祉課長からは何を聞いても民営化の話しか出てこない。公立でやる話は一切出てこない」、「自分たちも色々意見はある。聞きたいことがあるが、保健福祉課長は「僕にはわからない」と言うばかり意見を受け付ける状態ではない。自分たち保育士は、なぜ公立ではやれない方向で進んでいるのかわからない。しかし、そのことを問いただしても、課長は「ここでする話ではないから」ということで説明に応じようとしない。」などと、当局の不誠実な態度を批判した。

佐藤委員長の「保育所の統廃合や経営形態の変更、施設の更新については、管理運営事項ではなく、職員の労働条件の変更に係る課題であることから、職員組合との事前協議事項であり、一方的な決定を行わないものとする、ということを変更して確認したいがこの点は、よろしいか。」との問いかけに対して、副町長は「合意できるかどうかはわからないが、協議はする」と回答した。

3. 現場の意思が当局を動かす

(1) 住民説明会と傍聴

① 全地区で傍聴体制を敷く

交渉後、職員組合の要求にしたがい、当局は3月4日～6日にかけて町内3箇所認定こども園建設に向けた住民説明会を開催した。厚沢部町職員組合では道本部、地方本部と連携して、全会場で傍聴体制を敷き、当局の発言や質疑の内容の把握を行うこととした。

② 残念な住民説明会

住民説明会に臨んだ当局側の準備はお世辞にも十分とは言えず、住民からは「たたき台も用意せず、役場は何を説明に来たのか」、「何を聞いても「まだ決まっていない」の一点張りで、本当に意見を聞く気があるのか」など、厳しい声があがった。

③ 建物は譲れても先生は譲れない

3箇所の保育所の統合については、バスの送迎体制の充実や送迎が必要な保護者への助成が必要との意見があり、条件付きではあるものの、保育所統合をやむを得ないとする雰囲気となった。しかし、保育所の民営化については、「保育士の先生が仕事をしやすい環境にならない民営化には反対する」、「建物は譲れても先生は譲れない」など、町営での保育所運営を求める意見が全ての地区で出され、安易な民営化を許さない雰囲気となった。

(2) 春闘での再交渉

① 2016春闘独自要求書で当局の方針を確認する

厚沢部町職員組合では、春闘期に再度保育所に関する独自要求書を提出し、保育所運営の方針について再度確認した。3月25日付の回答書では「町営で行うか民営（大谷学園）で行うかの結論はでていない。現時点では方向性について検討している段階である。」とされた。

② 保育所民営化案が撤回される

5月11日、当局と厚沢部町職のやや遅い春闘交渉が行われた。この交渉中、当局から民営化案を撤回し、保育所は公営のまま認定こども園化することが表明された。浜田町長からは「住民説明会などで住民の意見を聞いてきたが、それらを踏まえて新設される認定こども園は町営でやっていきたい」と説明された。

(3) 保育士と担当課の粘り

① 認定こども園に向けた検討を一気に加速

春闘交渉で当局がそれまでの民営化案をひるがえした背景には、2016年4月以来の担当課の熱意ある取り組みがあった。厚沢部町職の書記長が担当係長として着任し、これまで停滞していた認定こども園に向けた作業に次々と着手した。担当の保健福祉課では毎晩のように保育士、保健師、担当職員らが新設される認定こども園について議論を行った。

② 公立園へのこだわりとスタッフの意思

こうした熱の入った議論の結果、新設される認定こども園の運営は、これまでの保育の現状をよく知るスタッフで運営するべきとの機運が高まり、さらに、民営化された場合には保育士が確保できない（民営化された場合には現職の保育士が民営化園へ就職しない可能性）との懸念が広がった。こうしたことから、強引な民営化を進めることは難しいと当局も判断した。

4. 保護者を巻き込んだ運動をめざして

(1) 新たな認定こども園の構想づくり

① 施設の視察と新たな課題

こども園の町営での運営が確定したことで、担当課ではさらに開設に向けた検討を進めた。道内各所の特徴ある認定こども園の視察を行い、新しい認定こども園のイメージを固める作業を進

めた。こうした視察には正規の保育士や担当職員、保健師だけでなく臨時保育士も派遣して関係者全員で作業にあたった。こうした作業によって、認定こども園のイメージが固まるとともに、新たな課題が浮上した。

② 狭すぎる敷地と不便な環境

認定こども園の建設予定地はすでに取得されていた。厚沢部町では2016～17年にかけて給食センターの建設が予定されており、認定こども園は給食センターに隣接して設置される予定となっていた。しかし各地のこども園を視察する中で、充実した子育て保育環境のためには当初考えていたよりも余裕のある敷地が必要だということがわかってきた。町当局は昭和30年台に建設された現在の保育所を基準に面積算定を行って用地取得をしたようだが、最新の認定こども園に必要とされる面積からはほど遠い狭小な面積の土地が用意されていた。

(2) 充実したこども園を求めのお母さんたち

① 保護者の不満

敷地面積の不足は、まもなく保護者の知るところとなった。また、厚沢部町の保育料は檜山管内でもトップクラスの高額で、隣町の上ノ国町では保育料が無料化されたこともあり、保育料に対する不満も高まっていた。

新たに建設される認定こども園が当初考えられていたような充実したものにはならないのではないか、との不安が保護者に間に広がった。

② 認定こども園建設にかかる保護者説明会

こうした中、保健福祉課ではこれまで調査した各地の認定こども園の情報を踏まえ、新たな認定こども園に必要な要件を整理し、2016年7月4日～6日にかけて保護者説明会を開催した。こども園予定地の不足についても隠さずに説明し意見を求めた。

厚沢部保育所の保護者からは、「都市部の保育所ならともかく、広い厚沢部で十分な敷地が確保できないのは納得できない」、「管内に最近建てられた認定こども園のように、広くてのびのびした環境が必要だ」、「こども園の検討には保護者を含めた話し合いの場が必要だ」などの意見がだされた。また、父母会として充実したこども園のために町に嘆願書を提出することが提案された。

統合によって保育所がなくなる館地区や鶉地区では、「不十分な敷地で新たな認定こども園を開設するくらいなら、古くても良いから今のままでよい」、「今になってなぜ必要な土地の算定を誤るなどという話が出てくるのか」、「今まで何を検討していたのか」という厳しい意見が出された。

③ 保護者による署名活動

認定こども園の保護者説明会は、厚沢部町の子育て環境に対する不満が爆発した格好となった。しかし説明会に集まった保護者は、単に担当課に対して不満を述べるだけではなく、保育士や担当者が認定こども園に対して前向きに努力していることを評価していた。こうした担当者らの努力を後押しするために、前述の嘆願書を署名として集めることとし、署名活動が開始された。署名活動は知友人に依頼するだけではなく、街頭でも行われた。

また、説明会の翌日の7月5日には先行して集まった署名をもち、町長と面会し、子育て支援に対する十分な配慮を求める要請を行った。

(3) まちを変える主役は住民と行政職員、労働組合

① 声が届いた

町長への面会は、一見、不満足なものに思えた。町長と面会したお母さんたちは「全く相手にしてもらえなかった」、「厚沢部町の保育料は十分に安いし見なおす必要はないと言われた」と不満を口にした。しかし、その後、担当課が保護者説明会の報告を行った際には、認定こども園の建設用地が狭小であることに対して理解が示され、建設場所の再検討が認められることとなった。

② 保護者の意見を集めてよりよいこども園をめざす

7月26日、3地区の保育所父母会の役員が集まり、これまでの経過の報告や今後の取組が話し合われた。新たな認定こども園建設への危機感からはじまった活動だったことから、ここまでの取組みは必ずしも組織的には行われず、一部の「有志」による活動となっていた。

この日、3地区の保育所父母会が改めて会合し、他町のこども園の視察や、視察結果の報告会の開催、今後設置が予定されている「認定こども園検討委員会（仮称）」での要望・提案事項の整理を行うことなどが確認された。

4. 住民と労働組合のかかわりをデザインする

(1) 「私たちの問題だ」という意思

厚沢部町の公立保育所の民営化に端を発した認定こども園新設にかかる一連の状況は、職員や住民が徹底して当局に説明をもとめ、説明に窮した当局が方針を変更する、という道筋をとっている。

民営化は職員にとって究極の労働条件の変更であり、「なぜ民営化が必要なのか」という説明を求めることは当然である。これに対して当局は満足のいく説明を最後まで行うことができなかった。最終的には、現在のスタッフが新設される認定こども園の計画にしっかりとかわることが大切だと判断され、町営で存続することとなった。

また、その後の建設予定地の問題は、担当課が提示した「敷地が狭い」という問題を保護者が深刻に受け止めて、「なぜその場所でなければいけないのか」ということの説明や、より良いこども園の建設のために、土地の選定からしっかりと進めてほしいという願いのもとに、町当局の説得に成功したものである。

いずれのケースも、「私たちの問題だ」という強い意思が当局を動かしたといえる。

(2) 権力者に「不都合な真実」を突きつける

行政職員の中には、意思決定を放棄しているように思える者がいる。確かに、決定権者と事務吏員では決定への関与の度合いは大きく異なる。しかし、そのことは職員が意思決定を放棄して良いことの理由にはならない。

行政職員として、与えられた条件の中で業務を行うことは当然だ。しかし、与えられた条件の中でより良い選択肢を提示することは行政職員の責務である。その責務を果たす過程では多くの取捨選択がある。それには無数の意思決定を経なければならない。最終決定権がないことは、決定権者の意向を付度して業務を遂行することを正当化しない。与えられた条件の範囲で時には決定権者に「不都合な真実」をつきつけなければならない場面がある。

(3) 厚沢部町認定こども園の今後

筆者には、民営化の提案から認定こども園建設問題までの一連の過程は、労働組合運動から住民運動へとシームレスな連続を示したようにみえる。運動の担い手が労働組合から保護者・住民に変わったが、そこでは一貫して保育所に関わる労働者＝保育士の意見が町政に反映されることが望まれている。

今後、厚沢部町職が取るべき選択は、保護者とともに新たな認定こども園建設に関わることだろう。学習会の開催、多様な意見の収集と取りまとめ、要望の当局への提示、議会等への働きかけなどは労働組合が日常的に行っている基本的な活動だ。現在、厚沢部町保育所の保護者はこうした作業を手探りで進めている。自治体の労働組合が地域住民と手を取り合って、よりよいまちづくりに貢献するチャンスが目の前にあるのだと確信している。

少子高齢化の問題に対し、国、自治体をあげて、対策の充実に努めることが求められています。少子化の進行に十分な歯止めがかかっていない状況が続いています。出生率の低迷の大きな要因として、子育ての経済的負担が挙げられています。また、町内商業は低迷傾向が続いており、町内消費の活性化も課題となっています。これらの課題への対策として、本町では2015年から『子育て支援医療費等還元事業』が始まりました。

子育て支援医療費等還元事業 —子育て世帯の経済的負担軽減と町内消費の活性化—

標茶町役場職員労働組合／栗野慎一

1. はじめに

少子高齢化の問題に対し、国、自治体をあげて、対策の充実に努めることが求められています。合計特殊出生率が1.57（1989年）となったことを受けて、国は少子化を「問題」としてとらえ、『エンゼルプラン』と『緊急保育対策5か年事業』によって対策を開始しました。中心的対策の柱は、①保育所を中心とした子育ての支援、②仕事と子育ての両立支援、となっています（松田茂樹、『子育ての経済的負担の実態とその軽減策についての意見』）。こうした対策が講じられる中、合計特殊出生率は1.46と、依然少子化の進行に十分な歯止めがかかっていない状況が続いています（表1）。

表1 国内の合計特殊出生率

年次	合計特殊出生率
1998年	1.66
1989年	1.57
・	・
・	・
2005年	1.26
・	・
・	・
2010年	1.39
2011年	1.39
2012年	1.41
2013年	1.43
2014年	1.42
2015年	1.46

（『人口動態統計月報年計（概数）の概況』 一部改変）

出生率の低迷の大きな要因として、子育ての経済的負担が挙げられています。第1子一人当たりの年間子育て費用の平均は、未就学児が約104万円、小学生が約115万円、中学生が約156万円と報告されています（内閣府、2009年）。未就学児では保育料が、小学生からは教育費の割合が、年齢が上がるにつれ増加している傾向がみられます。そこで、これからの対策として、子育ての経済的支援を拡充することが求められています。実際、20歳から49歳までの1,447人に対する調査で、出産・子育てのためにとても必要、大事なこととして挙げられたものは、

- ① 安定した雇用と収入（72.1%）
- ② 安心できる出産・小児医療の体制確保（44.2%）
- ③ 安心して保育サービスが利用できること（44.1%）

- ④ 仕事と家庭の両立支援、長時間労働などの働き方の見直し（42.9%）
 - ⑤ 周産期・小児医療費や保育料など経済的負担の軽減（41.9%）
- の順となっています（『少子高齢社会等調査検討事業報告書』平成27年3月）。

2. 本町の現状

本町の合計特殊出生率は1.73（2008～2012年）（表2）で、北海道内では7番目に位置しています。この要因として、酪農業を主産業とし、後継者の確保、若年層の定着が図られていることや、3世代同居世帯が多く、育児支援が受けやすい家庭環境にあることが挙げられています（『北の大地☆子ども未来づくり北海道計画』）。さらに今後、2040年の合計特殊出生率を2.07程度まで上昇させることを目指し、本町においても、子育て支援の充実を図る施策として、高校生までの医療費の無料化事業を掲げています（『標茶町創生総合戦略』）。

表2 標茶町の人口、合計特殊出生率の推移

年次	1965年	1975年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年
人口	15,738	12,737	11,633	10,701	10,015	9,388人	8,936人	8,285人
	人	人	人	人	人			

期間	1983～ 1987年	1988～ 1992年	1993～ 1997年	1998～ 2002年	2003～ 2007年	2008～ 2012年
合計特殊出生率	1.89	1.82	1.58	1.60	1.63	1.73

（出典 人口：国勢調査、合計特殊出生率：人口動態調査）

一方、町内消費については、商店数、年間販売額において低下傾向がみられます（表3）。

表3 標茶町の商店数、商業従業員数、年間販売額

年次 (年)	1988	1991	1994	1997	1999	2002	2004	2007
商店数 (店)	166	173	159	145	134	141	129	115
従業員 数(人)	688	673	663	621	602	656	701	649
年間 販売額 (万円)	1,662,960	2,221,208	1,504,104	1,583,287	1,575,067	1,383,929	1,411,409	1,255,297

（出典 町統計資料）

3. 『子育て支援医療費等還元事業』の概要

本町では2015年8月、子育て世帯の医療費負担の軽減に加え、町内消費の活性化を図る施策として、『子育て支援医療費等還元事業』を開始しました。

助成対象者： 0歳～18歳（18歳到達以降最初の3月31日まで）の子を養育する保護者（診療日及びポイント交付申請日に住民登録があることが条件）

助成範囲： (2016年度)

対象生年月日区分	自己負担区分
平成10年4月2日～平成12年4月1日	診療日が平成28年4月1日以降の各健康保険適用の診療費の自己負担分
平成12年4月2日以降	診療日が平成27年8月1日以降の各健康保険適用の診療費の自己負担分

助成方法：

自己負担分に相当する額を1円＝1ポイントとし、ポイントカードに追加する。
500ポイントごとに標茶町商工会のお買い物券と交換できる。

有効期限：

- ・ポイントカード： 最終更新日から1年間
- ・商品券： 発行日から6か月間

4. 期待される効果

子どもにかかる医療費自己負担分は、医療費を負担する方が申告をすることにより医療費を負担した方の所得税や個人住民税において控除を受けることができます。ただし、かかった医療費自己負担分の全額が控除されるわけではなく、医療費助成制度による助成額があればそれを控除し、さらに10万円、又は総所得金額等の5パーセント、のいずれか少ない金額を控除した残額が医療費控除となります。したがって、医療費自己負担分が10万円、又は総所得金額等の5パーセント、のいずれか少ない金額を下回る場合、医療費控除が適用されません。また、所得税や個人住民税が非課税又は少額である場合には、経済的負担の軽減がないか、あっても少額にとどまります。

一方、子育て支援医療費等還元事業を活用すると、当該事業の助成対象となる子どもの療養に要した費用から、医療費助成制度による助成額を控除した額相当分のポイントが還元されるため、医療費控除に比べロスが少なく済むほか、ポイントが町内で使用できるお買い物券と交換され、それが町内で消費されることで、消費の活性化にもつながることになります。

事業開始後1年を迎え、現時点で効果は未知数ですが、本事業が課題となっていた子育て世帯の経済的負担の軽減及び町内消費の活性化に寄与することが期待されます。

新設の「生活困窮者自立支援制度」が2016年春をもって施行初年度（2015年度）を終えたことから、道内の実施自治体（道庁と36市）におけるこの1年の取り組み状況を調査した。本制度の理念や狙い、制定意義、概要を整理した上で、調査で明らかになった道内自治体の取り組みの現状から、本制度の運用上どのような課題が残されているのか、2年目以降に期待される自治体の取り組みはどうあるべきか、などについて展望する。

道内の生活困窮者自立支援制度施行初年度（2015年度） の実施状況について

北海道地方自治研究所／正木浩司

はじめに

「生活困窮者自立支援法」（平成25年12月13日法律第105号）を根拠法とする生活困窮者自立支援制度は、モデル事業の実施期間（2013年12月～2015年3月）を経て、2015年4月から施行され、2016年3月末をもって初年度を終えた。

筆者は、道内で制度実施対象（福祉事務所設置自治体）となっている36の自治体（道庁+35市）の運営方法、委託の場合の委託先、任意事業の2015年度および2016年度の実施状況などについて、各自治体のウェブサイトの掲載情報の閲覧と制度所管課に対する電話での聞き取り調査（2016年4月11日～15日）を行なった。本稿は、この調査結果を基に、同制度の施行初年度（2015年度）における関係事業の実施状況について、道内自治体を中心に、その概要および特徴、今後の課題などを整理することを主な目的としている。

1. 制度の概要と制定意義

生活困窮者自立支援制度は、生活保護の受給には至っていないものの、現に経済的に生活が困窮している人々、すなわち、「経済的困窮者」を対象に、自立に向けた総合的な相談支援および就労支援、住宅確保のほか、当事者の置かれた状況に合わせた様々な個別具体の支援を行う制度として設計されている。制度の実施機関となるのは「福祉事務所設置自治体」である。

制度に基づく事業には「必須事業」と「任意事業」の区分がある。

必須事業は、「自立相談支援事業」（就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等を実施する）と「住宅確保給付金の給付事業」（離職により住宅を失った生活困窮者等に対し家賃相当の「住宅確保給付金」（有期）を支給する）に限られる一方、各自治体の判断により、多様な任意事業を実施することが想定されている。

任意事業としては、以下の事業が例示されている。すなわち、「就労準備支援事業」（就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する）、「一時生活支援事業」（住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う）、「家計相談支援事業」（家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う）、「子どもの学習支援事業」（生活困窮家庭の子どもに対する学習支援や保護者への進学助言を実施する）、「その他、生活困窮者の自立の促進に必要な事業」である。

自立相談支援事業および各種の任意事業は、各自治体の判断により、自治体の「直営」か、民間事業者への「委託」をするか、運営方法の選択が可能とされている（法第四条第二項）。委託先となる民間事業者については、「生活困窮者自立支援法施行規則」第九条に、社会福祉法人、一般社団・財団法人、特定非営利活動法人（以下、NPO法人）、その他都道府県が適当と認めるもの、が例示されている。

以上から本制度の特徴として指摘できるのは、必須事業を限定しつつ、それぞれの地域事情に応じた多様な任意事業を各自治体の判断で構想・実施すること、事業の実施にあたっては民間事

業者との連携が想定されていること、などである。

本制度の制定の意義として、以下の3点を挙げたい。

第一に、「経済的困窮者」という法律上の対象者の定義はともかく、生活困窮者を対象とする総合的な自立相談支援を行う制度ができたことにより、これまで必ずしも支援の手が十分に届いてこなかった層をより広くカバーできるようになったことが挙げられる。

第二に、「生活保護自立支援プログラム」(2005年度実施)をモデルとしたことから、生活保護制度の運用などにおいては「経済的自立」に限定されてきた従来型の自立観を脱却し、より拡大された自立観(経済的自立+日常生活自立+社会生活自立)に基づく制度運用が期待されることである。

第三に、自治体と民間事業者の連携による困窮者支援事業の構想・実施が織り込まれているということである。これにより、生活困窮者自立支援事業が地域ぐるみの取り組みへと展開し、この制度を軸として生活困窮者に対する自立支援がまちづくりの一つの指針となる可能性もある。

2. 道庁の実施状況とその特徴

(1) 道庁の実施体制

道内144町村(2015年4月1日現在)に福祉事務所を任意設置している町村は1つもない。そのため、道内町村部の生活困窮者自立支援事業は全域で道庁が実施機関となる。

道庁は生活困窮者自立支援制度の事業実施区域を14総合振興局・振興局の区域に従って設定している。運営方法は自立相談支援事業も任意事業も全て「委託」である。

(2) 自立相談支援事業の実施状況

14区域別の自立相談支援事業の委託先を見ると、NPO法人が6区域(石狩、空知、後志、胆振、留萌、オホーツク)と最も多く、道社協が2区域(渡島、上川)を受託しているほかは、市町村社協(宗谷)、社協以外の社会福祉法人(根室)、共同事業体(日高)、一般社団法人(釧路)、一般財団法人(檜山)、有限会社(十勝)がそれぞれ1区域ずつとなっている。このうちNPO法人については、「NPO法人ワーカーズコープ」が3区域で受託している。以上から、道庁の生活困窮者自立支援事業の委託先事業者数は計11である。

道庁の生活困窮者自立支援事業の実施状況の特徴として、そもそも面積が広大で、道庁は事業実施区域を一四総合振興局・振興局別に分けているため、町村社協への個別委託はしていないにもかかわらず、委託先事業者数は他県に比べても比較的多くなっていることが指摘できる。また、他府県と比較した場合、道庁の自立生活支援事業における委託先事業者の特徴として、社協(都道府県社協、市町村社協)よりもNPO法人が多いことが指摘できる。

相談窓口の数は14区域の合計で18カ所になる。12区域で1カ所の設置だが、稚内市社協が受託する宗谷総合振興局管内で稚内市と枝幸町の2カ所が設置されるほか、4団体(3つの社会福祉法人と1つのNPO法人)の共同事業体を受託する日高振興局管内では、4つの構成団体が1つずつ相談窓口を運営しているため、4カ所が設置されている。

(3) 任意事業の実施状況

任意事業の実施状況についてみると、道庁は2015年度から一時生活支援事業および子どもの学習支援事業を実施している。これら任意事業も運営方法は「委託」であるが、委託先は、前者が全14区域で自立生活支援事業と同じ団体であるのに対し、後者は8区域(渡島、後志、空知、上川、日高、宗谷、十勝、釧路)で別の団体が受託し、NPO法人3団体が計6区域(後志、空知、日高、宗谷、十勝、釧路)で受託している。なお、道庁では2016年度からの任意事業の追加・廃止はない。

3. 道内 35 市の実施状況とその特徴

(1) 自立相談支援事業の運営方法・実施状況

35 市における自立相談支援事業の運営方法は、「直営」が 12 市、「委託」が 22 市、「直営＋一部委託」が 1 市という内訳である。

「委託」の 22 市について、委託先事業者の種類をみると、市社協への委託が 10 市と最も多く、以下、NPO 法人への委託が 8 市、社協以外の社会福祉法人への委託が 2 市、一般社団法人への委託と株式会社への委託がそれぞれ 1 市である。8 市（赤平市、芦別市、岩見沢市、歌志内市、滝川市、美唄市、三笠市、夕張市）からの委託を受けている NPO 法人は「NPO 法人コミュニティワーク研究実践センター」という 1 団体である。

「直営＋一部委託」という独自方式を採用している 1 市は小樽市である。小樽市では、自立相談支援事業を切り分けて、相談支援と就労支援をそれぞれ別の事業者へ委託しており、前者は市社協、後者は NPO 法人が受託している。この方式は、相談窓口の位置付けと職員配置に反映されている。すなわち、相談窓口は市の機構上は課の位置付けとされるとともに、職員配置では、所長および主任相談支援員を市職員が務める一方、相談支援員は市社協が、就労支援員は NPO 法人がそれぞれ雇用する体制になっている。

相談窓口は、「直営」の市では通例、市役所庁舎内に窓口が設けられることになるが、それを生活困窮者自立支援制度に特化した窓口とするかどうか、どのような職員に相談の対応をさせるか（正職か嘱託か、生活保護のケースワーカーが相談員を兼務するかどうか、など）は、市によって選択が分かれている。

また、「直営＋一部委託」の小樽市の場合、先述のとおり相談センター自体が市の機構に組み込まれているが、センター自体は市役所内ではなく、市の保有施設の一つに事務所を構えている。

一方、「委託」の市では、市の設置する相談センターを受託事業者が運営するか、受託事業者が自ら開設しているセンターを窓口とするか、受託事業者が市社協の場合は市社協の事務所内・建物内に窓口を設置するか、いずれかに当てはまる。

相談窓口の数は、ほとんどの市が一カ所であるが、前出の空知地域 8 市のうちのいくつかの市では独自の対応がみられる。受託している「NPO 法人コミュニティワーク研究実践センター」は、岩見沢市を除く 7 市について、自ら設置する「そらち生活サポートセンター」を自立相談支援事業の相談センターとして運営している。同センターは月形町内にあり、7 市在住の困窮者にとっては、相談を望んでもセンターまで自力で行くことが困難な場合もある。そのような場合、センターの方から支援員が相談希望者の暮らす市に出張し、各市役所内の相談室等で相談に対応するとのことである。あわせて、同 NPO 法人は、月 1 回程度のペースで各市での巡回相談会も実施している。

(2) 任意事業の運営方法・実施状況

道内の市では 2015 年度、任意事業は計 26 事業が実施された。事業の内訳は、子どもの学習支援事業が 10 市（11 事業）と最多で、以下、就労準備支援事業が 7 市、家計相談支援事業が 5 市、一時生活支援事業が 3 市であった。14 市でいずれかの任意事業が実施される一方で、任意事業の実施実績のない市は 21 に上った。

2016 年度からは、就労準備支援事業が 9 市で、家計相談支援事業が 5 市（検討中の深川市含む）で、子どもの学習支援事業が 3 市（4 事業）で、一時生活支援事業が 1 市で、それぞれ新たに事業化されている。2016 年度開始の任意事業としては就労準備支援事業の 9 件が際立つ一方、2015 年度からの開始が多かった子どもの学習支援事業の追加は 3 市にとどまった。また、一時生活支援事業および家計相談支援事業は両年度とも 1～5 例と低調である。ともあれ、2016 年度では 23 市でいずれかの任意事業が実施されるようになり、事業数は計 45 事業となる一方で、依然として任意事業の実施実績のない市も 12 ある。

また、2016 年度当初段階での任意事業の運営方法をみると、計 45 事業のうち、「直営」はわ

ずか9事業で、36事業が「委託」である。

委託事業者の数は延べ40団体であり、その種類は、NPO法人への委託が16事業（10団体）と最も多い。子どもの学習支援事業におけるNPO法人への委託例の多さは全国の傾向と同様である。以下、市社協への委託が11事業（8団体）、市社協以外の社会福祉法人への委託が3事業、一般社団法人への委託が3事業、公益社団法人、公益財団法人、生活協同組合、共同事業体への委託がそれぞれ1事業、2016年度開始の事業における委託先事業者選定中（2016年4月15日現在）が3事業であった。

子どもの学習支援事業については、実施方法に独自性がみられる市もある。同事業を2015年度からスタートさせている帯広市では、事業の対象を小学生と中学生に分け、それぞれ別のNPO法人に委託している。また、2016年度からスタートさせた石狩市では、訪問型と拠点型に分けており、前者は市直営、後者はNPO法人への委託と、運営方法も異なる形態にしている。このほか、生活保護受給世帯の子どもの対象とした既存の学習支援事業を生活困窮者世帯の子どもを対象を拡大して対応するケースもみられる。

4. 今回の調査から見た課題

(1) 情報提供・発信が不十分

本稿の基になった調査では、まず都道府県および道内35市の公式ウェブサイト掲載の生活困窮者自立支援制度のページを確認し、基本的な情報を把握した。

問題は、制度施行から一年を経過してなお、生活困窮者自立支援制度の専用ページを作成していない自治体が依然として相当程度存在しているということである。未作成は県レベルでも5団体ほどがあったほか、道内35市の中では2016年4月現在で16市に上っていることが判明した。こうなるとまず、所管課不明の事態に陥り、続く電話での確認に際しても、問い合わせ先となる担当者の特定に一定の苦労が伴う。また、専用ページが作成されていても、そこに掲載されている内容だけでは、その自治体でどのような事業が行われているのかほとんどわからず、結局は電話で確認せざるを得ないケースもあった。

もちろん、情報提供・発信の方法は、ウェブサイトへの掲載だけが唯一の方法ではなく、パソコンやインターネットを日常的に使用しない人たちにとってみれば、市町村や社協の広報、各市役所・町村役場の庁舎内に置かれるリーフレットなどの方が伝達手段としては有効かもしれない。しかし、特に県が事業実施機関になっている町村の住民の場合、所管のセンターが自宅から遠方に設置される場合も想定されるほか、自治体によって実施事業が多様化する本制度の性格からしても、どのような支援を受けられるかは、各自治体においてなるべく多様な手段で、広い層にとってなるべく手軽に、なるべく詳細な情報を入手できることが望ましい。また、各自治体においては、遠方の県や市町村も含め、他の自治体の事業の実施状況を確認し、相互に情報の共有を図る、といった観点から、やはりウェブサイトでの詳細な情報掲載・発信は外せないと考える。未整備の自治体には今後、ウェブサイトでの情報提供・発信の早急な体制整備、掲載情報の充実化を望みたい。

(2) 任意事業の今後の充実化に期待

厚労省調査の結果からも見て取れるように、2015年度における実施機関全体における任意事業の実施率は、全事業の平均で約26%となり、決して高い水準ではない。

道内に限ると、2015年度においていずれかの任意事業を実施した自治体の割合は、36の福祉事務所設置自治体のうち14団体であるため、単純に計算すれば約39%となる。道内の実施率は全国のそれを13%ほど上回っているが、やはり高い水準とはいえないだろう。それでも、道内35市では2016年度に入って任意事業が23市45事業にまで拡大しており、支援メニューの充実化とその早い段階での実現といった観点から、このこと自体は高く評価できる。

ところで、今回の電話調査の中で、特に任意事業の事業化が全く進んでいない市に対し、事業化の検討状況や今後の展望についてうかがったところ、いくつかの市の担当者から、「ニーズが

ないので、事業化の必要性が今のところない」と回答された。

もちろん、ニーズがないのに事業だけを取りあえず立ち上げてみたところで効果は薄いだろう。問題はニーズの捉え方である。本制度は申請主義を原則とする生活保護制度とは別物であり、実施機関に対しては、生活困窮者側からの具体的な求めがあるがなかろうが、定期的な出張相談会の開催なども含め、アウトリーチの考え方に立った支援の実践も想定されている。それは実施機関の方から積極的に地域に出て行き、住民ニーズを発掘する取り組みが期待されているということでもある。その意味で、相談窓口を設置して、そこで相談者の到来を待っているだけでは、ニーズ把握への取り組みは不十分であろう。しかも、本制度に関する情報提供・発信が不十分な自治体もまだ相当程度あるという問題もある。配置職員数や財源に制約があることを重々承知しつつも、実施機関においては今後、「ニーズがない」と開き直る前に、ニーズの掘り起こしのための地域や住民への働きかけが積極的に行われ、そこで掘り起こされたニーズに応じた任意事業が構想され、実践が積み上げられていくことを引き続き期待したい。

(3) あるべき実施体制の構築に向けて

本制度は当初から「第2の水際」や「沖合作戦」などと揶揄されている。これは、生活保護の「水際」によって申請を阻まれた者や、申請はしたものの要否判定で「否」となった者の受け皿として運用されるような事態が懸念されているからである。こうした事態を避けなければ、生活困窮者を支援する新制度をあえて創設した意味はない。自治体においては、①庁内にある場合は課間連携の体制を構築し、あらゆる所管事務において生活困窮者が発見される可能性に配慮しつつ、発見されるや速やかに支援の実施へと展開していくこと、②庁外にある場合は、地域へと積極的に向かい、民間事業者など地域の様々な主体との連携のもとで生活困窮者を発見すること、この2点を遂行する体制がまずつくれるかどうか問われる。

あわせて、住民ニーズの把握という意味では、基礎自治体＝市町村の果たすべき役割は極めて重要であると考えられる。しかし、法律上、町村は福祉事務所を任意設置しない限り、制度実施機関から除外されてしまうため、そのような町村の多くでは、生活困窮者自立支援の取り組みを都道府県任せにしてしまい、この制度の運用に対する主体性が醸成されないことが懸念される。私見では、実施機関を福祉事務所設置自治体とする現行の規定のままでいいのか、今後の再検討が必要ではないかと考えている。

生活困窮者自立支援制度は、「生活困窮者自立支援法」附則第2条によれば、「施行後三年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、生活困窮者に対する自立の支援に関する措置の在り方について総合的に検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」とされている。施行後3年（2018年春）が目途とされる総合的検討に向けて、各自治体の取り組みが着実に蓄積されていくよう、今後も各地の制度運用の状況を見守りたい。

<図表 1> 道庁の生活困窮者自立支援事業の実施状況 (2015年度)

2016年4月15日現在

	町村数	対象町村の人口計	町村面積計 (km ²)	自立相談支援事業・一時生活支援事業 委託先	相談窓口名	学習支援事業 委託先
石 狩	2	20,622	500.90	NPO法人ワーカーズコープ	生活就労サポートセンターいしかり	同左
渡 島	9	92,454	2,862.11	社会福祉法人北海道社会福祉協議会	おしまHOTかないセンター	一般財団法人北海道国際交流センター
檜 山	7	37,863	2,630.29	一般財団法人北海道国際交流センター	生活就労サポートセンターひやま	同左
後 志	19	93,626	4,062.04	NPO法人ワーカーズコープ	生活就労サポートセンターしりべし	NPO法人訪問型フリースクール漂流教室
空 知	14	72,770	2,192.44	NPO法人コミュニティワーク研究実践センター	そらち生活サポートセンター	NPO法人ワーカーズコープ
上 川	19	91,972	7,615.90	社会福祉法人北海道社会福祉協議会	かみかわHOTかないセンター	生活協同組合北海道高齢協
留 萌	7	25,695	3,148.05	NPO法人ウェルアナザードesign	NPO法人ウェルアナザードesign	同左
宗 谷	9	31,121	3,864.60	社会福祉法人稚内市社会福祉協議会	自立生活支援センター 自立生活支援センター枝幸事務所	NPO法人ワーカーズコープ
オホーツク	15	110,114	7,961.41	NPO法人ワークフェア	オホーツク相談センターふくろう	同左
胆 振	7	55,837	2,398.16	NPO法人ワーカーズコープ	生活就労サポートセンターいぶり	同左
日 高	7	69,038	4,811.13	日高コンソーシアム	相談支援センターこみつと 相談支援事業所ういず 相談室かける 相談室みんなのそら	NPO法人ワーカーズコープ
十 勝	18	174,132	10,208.70	有限会社ウィルワーク	とかち生活あんしんセンター	NPO法人ワーカーズコープ
釧 路	7	61,792	4,634.58	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会	北海道釧路総合振興局管内生活相談支援センター 暮らしごと	NPO法人地域生活支援ネットワークサロン
根 室	4	49,721	3,026.90	社会福祉法人北海道社会福祉事業団	なかしべつ生活サポートよりそい	同左
計	144	986,757	59,917.21	—	—	—

※ 厚生労働省ウェブサイト掲載「自立相談支援機関 相談窓口一覧 (2016年2月24日現在)」、道庁福祉援護課への電話調査で得た提供情報を基に作成。

<図表2> 道内35市の自立相談支援事業の実施状況（2015～16年度）

2016年4月15日現在

	所管課	運営方法	委託先事業者名	窓口名（担当課、施設名）
札幌市	保健福祉局 総務部 保護自立支援課	委託	キャリアバンク株式会社	札幌市生活就労支援センター・ステップ
函館市	保健福祉部 生活支援第一課 生活困窮者自立支援担当	直営	—	生活支援第一課
旭川市	福祉保険部 生活支援課 自立支援係	委託	社会福祉法人旭川市社会福祉協議会	旭川市自立サポートセンター
小樽市	福祉部 生活サポートセンター	直営＋一部委託	社会福祉法人小樽市社会福祉協議会 NPO法人ワーカーズコープ	小樽市生活サポートセンターたるさぼ
室蘭市	保健福祉部 生活支援課 生活支援相談室	直営	—	生活支援相談室
釧路市	福祉部 生活福祉事務所 第7担当	委託	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会	釧路市相談支援センターくらしごと
帯広市	保健福祉部 保護課	委託	社会福祉法人慧誠会	帯広市自立相談支援センターふらっと
北見市	保健福祉部 保護課	委託	社会福祉法人北見市社会福祉協議会	北見市自立支援センター
夕張市	保健福祉課 生活保護係	委託	NPO法人コミュニティワーク研究実践センター	そらち生活サポートセンター ※ 市役所（保健福祉課）でも窓口対応
岩見沢市	保健福祉部 保護課 管理グループ	委託	NPO法人コミュニティワーク研究実践センター	岩見沢市生活サポートセンターりんく
網走市	福祉部 社会福祉課 庶務係	委託	社会福祉法人網走市社会福祉協議会	網走市生活サポートセンターらいと
留萌市	市民健康部 社会福祉課	直営	—	社会福祉課社会福祉係
苫小牧市	福祉部 総合福祉課	直営	—	福祉相談担当
稚内市	生活福祉部 社会福祉課 保護グループ	委託	社会福祉法人稚内市社会福祉協議会	自立生活支援センター
美唄市	地域福祉課 生活福祉グループ (2016年度～ 地域福祉課)	委託	NPO法人コミュニティワーク研究実践センター	そらち生活サポートセンター ※ 市役所（地域福祉課）、ふるさとハローワークでも窓口対応
芦別市	福祉課 障がい福祉係	委託	NPO法人コミュニティワーク研究実践センター	そらち生活サポートセンター ※ 市役所（福祉課）でも窓口対応
江別市	健康福祉部 福祉課	委託	社会福祉法人江別市社会福祉協議会	くらしサポートセンターえべつ
赤平市	社会福祉課 地域福祉係 & 保護係	委託	NPO法人コミュニティワーク研究実践センター	そらち生活サポートセンター ※ 市役所（社会福祉課）でも窓口対応
紋別市	社会福祉課 庶務係	委託	社会福祉法人紋別市社会福祉協議会	紋別市生活自立支援サポートセンター
士別市	保健福祉部 福祉課	直営	—	福祉課/市役所内の窓口「生活困窮相談」
名寄市	健康福祉部 社会福祉課 福祉総務係	委託	社会福祉法人名寄市社会福祉協議会	名寄市生活相談支援センター
三笠市	総務福祉部 福祉事務所	委託	NPO法人コミュニティワーク研究実践センター	そらち生活サポートセンター
根室市	社会福祉課 社会援護担当	委託	社会福祉法人根室市社会福祉協議会	ねむろ日常生活サポートセンター
千歳市	保健福祉部 福祉課 生活支援係	直営	—	福祉課
滝川市	社会福祉課 庶務係	委託	NPO法人コミュニティワーク研究実践センター	そらち生活サポートセンター
砂川市	社会福祉課 保護係	直営	—	福祉課保護係
歌志内市	保健福祉課 生活保護グループ	委託	NPO法人コミュニティワーク研究実践センター	そらち生活サポートセンター ※ 市役所（保健福祉課）でも窓口対応
深川市	市民福祉部 社会福祉課 福祉庶務係	直営	—	社会福祉課福祉庶務係
富良野市	保健福祉部 福祉課 福祉係	委託	社会福祉法人富良野市社会福祉協議会	富良野市社会福祉協議会・自立相談支援センター
登別市	保健福祉部 社会福祉グループ	直営	—	市役所内に窓口「生活相談」
恵庭市	保健福祉部 福祉課	直営	—	福祉課
伊達市	健康福祉部 社会福祉課 福祉庶務係	直営	—	社会福祉課福祉庶務係/市役所内に窓口（他の相談と兼用）
北広島市	保健福祉部 福祉課	委託	社会福祉法人えぼっく	きたひろしま暮らしサポートセンターぼると
石狩市	保健福祉部 福祉総務課	直営	—	福祉総務課
北斗市	民生部 社会福祉課 社会福祉係	委託	社会福祉法人北斗市社会福祉協議会	北斗市生活相談支援センター

※ 厚生労働省ウェブサイト掲載「自立相談支援機関 相談窓口一覧（2016年2月24日現在）」、各市所管課への電話調査（2016年4月11日～15日実施）で得た提供情報を基に作成。

<図表3> 道内35市の任意事業の実施状況(2015~16年度)

2016年4月15日現在

	2015年度事業	2016年度追加事業	運営方法	委託先の事業者名		
札幌市	一時生活支援事業		委託	一般社団法人札幌一時生活支援協議会		
				NPO法人自立支援事業所ベトサダ		
				NPO法人コミュニティワーク研究実践センター		
子どもの学習支援事業		委託	NPO法人みんなの広場			
			NPO法人Asyl			
函館市	なし	就労準備支援事業	委託	公益財団法人札幌市青少年女性活動協会		
				就労準備支援事業	NPO法人ワーカーズコープ	
				学習支援事業	NPO法人ワーカーズコープ苗	
旭川市	就労準備支援事業		委託	ワーーカーズコープ自立支援事業推進共同事業体(生活協同組合北海道高齢協、北海道労働者協同組合、特定非営利活動法人ワーカーズコープ)		
				一時生活支援事業	直営	—
				子どもの健全育成支援事業	委託	生活協同組合北海道高齢協
小樽市	就労準備支援事業		委託	NPO法人ワーカーズコープ		
室蘭市	家計相談支援事業		委託	社会福祉法人室蘭市社会福祉協議会		
				子どもの学習支援事業	委託	社会福祉法人室蘭市社会福祉協議会
釧路市	就労準備支援事業		委託	—		
				学習支援事業(しえすた)	直営	—
帯広市	学習支援事業(小学生対象)		委託	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会		
				学習支援事業(中学生対象)	委託	NPO法人すきっぷ
				就労準備支援事業	委託	NPO法人ていんくる
北見市	就労準備支援事業		委託	社会福祉法人北見市社会福祉協議会		
				学習支援事業	委託	NPO法人ワークフェア
夕張市	なし		—	—		
岩見沢市	就労準備支援事業		委託	NPO法人コミュニティワーク研究実践センター		
				学習支援事業	委託	公益社団法人岩見沢市シルバー人材センター
網走市	なし		—	—		
留萌市	学習支援事業		委託	NPO法人留萌体育協会		
苫小牧市	家計相談支援事業		委託	NPO法人ワーカーズコープ		
				学習支援事業	委託	一般社団法人苫小牧風花の会
				一時生活支援事業	委託	未定
稚内市	なし	家計相談支援事業	委託	社会福祉法人稚内市社会福祉協議会		
				就労準備支援事業	委託	未定
美唄市	なし	就労準備支援事業	委託	NPO法人コミュニティワーク研究実践センター		
芦別市	なし	なし	—	—		
江別市	なし	家計相談支援事業	委託	社会福祉法人江別市社会福祉協議会		
				就労準備支援事業	委託	NPO法人ワーカーズコープ
赤平市	なし		—	—		
紋別市	なし		—	—		
士別市	なし		—	—		
名寄市	なし	家計相談支援事業	委託	社会福祉法人名寄市社会福祉協議会		
三笠市	なし		—	—		
根室市	家計相談支援事業		委託	社会福祉法人根室市社会福祉協議会		
千歳市	学習支援事業		直営	—		
				就労準備支援事業	委託	社会福祉法人いずみ学園
滝川市	なし		—	—		
砂川市	なし		—	—		
歌志内市	なし		—	—		
深川市	なし	家計相談支援事業(検討中)	直営	—		
富良野市	なし	就労準備支援事業	委託	社会福祉法人富良野市社会福祉協議会		
				家計相談支援事業	委託	社会福祉法人富良野市社会福祉協議会
登別市	なし		—	—		
恵庭市	なし		—	—		
伊達市	一時生活支援事業		直営	—		
				家計相談支援事業	直営	—
				就労準備支援事業	直営	—
北広島市	なし	学習支援事業	委託	社会福祉法人えぼっく		
石狩市	なし	子どもの学習支援事業(訪問型)	直営	—		
				子どもの学習支援事業(拠点型)	委託	NPO法人ジェルメ・まるしえ
北斗市	就労準備支援事業		委託	社会福祉法人北斗市社会福祉協議会		
				家計相談支援事業	委託	社会福祉法人北斗市社会福祉協議会

※ 各市の所管課への電話調査(2016年4月11日~15日実施)で得た提供情報を基に作成。

部門間連携事業

とよとみスポーツクラブの取り組み
～住む人が元気になれば まちも元気になる！～



豊富町職員労働組合

これまでの町が行う健康増進事業

健康づくり(保健部門・介護部門)

- ・スポーツインストラクター活用によるズンバ、ピラティス、ヨガ、エアロビクス、ボチマチェンジスクール
- ・ウォーキングの奨励
- ・体操
- ・健康講話、健康指導
- ・調理実習
- ・レク

生きがいづくり・体力づくり(教育部門)

- ・スポーツインストラクター活用によるヨガ、アクアビクス、コアディネーショントレーニング
- ・ウォーキング講習、遠足、フットバス、スノシューハイク、歩くスキー
- ・軽運動教室、ニュースポーツ教室
- ・スポーツ講習会、スポーツ指導者研修会

子育て(保育部門)

- ・ヨガ
- ・育児ママのリフレッシュ活動

温泉、湯治(観光部門)

- ・ストレッチ指導
- ・健康相談、指導

地区の概要

北は稚内市、南は幌延町、東は猿払村に堺し、西は日本海に面している。酪農業が盛んで、水平線まで続く日本一の高層湿原「サロベツ湿原」や日本最北の温泉郷「豊富温泉」を有する観光のまちでもある。

町内の健康・体力づくりを行う施設は、体育館、格技場、屋内型運動場、陸上競技場、温水プール、野球場、運動広場、自転車広場やゴルフ場、ゲートボール場、パークゴルフ場、スキー場等の施設がある。また、学校開放事業として、学校施設も利用可能となっている。

体育協会構成: 12団体 335名

スポーツ少年団構成: 5団体 113名

これまでの活動から見えてきた課題!!

これまでの活動は、「健康づくり」、「体力づくり」、「生きがいづくり」、「子育て」、「温泉」、それぞれの分野別に健康増進事業を行っていた。

参加側の町民目線に立つと・・・

- ・町民にとっては、どれも同じ健康増進メニューである。
- ・同じ様な取り組みを行っていた例も。
- ・日程重複から必ずしも町民が参加しやすい状況ではなかった。
- ・参加者の奪い合いになっていったのではないか。

運営側の縦割り行政では、これらの課題に気付くことが出来なかった。

課題解決に向けて

平成27年～ 健康増進担当(スポーツインストラクター)の雇用を契機に健康増進事業の見直しが始まった。

健康増進事業実施機関の保健、介護、教育、保育、観光の担当者が一同に会し、部門間連携を模索、町民目線に立った参加がしやすく分かりやすい事業展開を協議。

健康増進事業を部門間連携で実施することとなった。

事業メニューH27年度

- ヨガ PM19:00～20:30 月1回 (保健)
 - レディースヨガ AM10:00～11:30 月1回 (教育・保育)
 - エアロビクス PM19:00～20:30 月1回 (保健)
 - ナイトウォーキング、ウォーキング講習会 PM19:00～20:30 月2回 (教育)
 - 元気体操 AM10:00～11:30 毎週 (介護)
 - スポーツ開催(予定)
 - ・体カテスト
 - ・体幹トレーニング
 - ・アロマヨガ
 - ・ステップエクササイズ
 - ・ストレッチポールエクササイズ
 - ・ストレッチ教室
 - ・健康講座、地域サポーター要請講習 ※座学
- ※飽きさせない事業運営や安定した参加者確保を図るため、スポット開催によりニーズ調査を行う。

※()内は、担当部門

健康増進連携事業 とよみスポーツCLUB

の始まり

- ◆事業名称の由来◆
今後の将来に渡って、この町には、民間のスポーツクラブが出来ないかもしれない、ならば行政でスポーツクラブを作ってしまうおうということでネーミングが決定した。
- ◆事業目的◆
町民の健康増進に資するとともに運動機会の確保を図り、運動の定着化、医療費の抑制を目指す。また、年間を通して訪れる豊富温泉湯治者の治療に必要とされる適度な運動の機会を提供し、湯治治療の支援も行う。
- ◆実施◆
平成27年度～
- ◆対象者◆
町民(町内勤務)、湯治来訪者

連携による利点、新たな取り組み

- (1)連携による人的サポートや業務サポートが可能になった
 - ・共同実施による運営負担の減少
 - ・保健師、保育士による専門職のサポートが可能になった
- (2)分担化により業務負担の軽減が図られた
 - ・担当を決めることで業務的な軽減が図られた
 - ・取り組みを共有化することで同種の取り組みを減らすことが可能になった
- (3)予算の持ち寄りが可能
 - ・同種の取り組みを減らすことが出来、経費節減が図られた
 - ・従来の予算内で取り組みを増やすことが可能になった
- (4)共通窓口の設置
 - 各種申込みは、連携先の全窓口で行えることとした(全4箇所)
また、全窓口で問い合わせも可能とした
- (5)健康カレンダーの活用
 - 毎月の行事予定表を一本化することで、今日どこで何が行われるかを分かりやすく周知することで町民利用の利便性を高めることが可能になった(毎月カレンダー、3ヶ月カレンダーの作成)
- (6)開催場所を固定
 - 参加場所を分かりやすくするために、立地、利便性の良い施設で固定開催を行う(定住支援センター)

健康増進カレンダー

H27年度実施結果

時期的な問題で参加が落ち込むメニューもあったが、全体的には1クラス15名から30名の安定的な参加状況で小学生から高校生を含む学生や80歳を超える高齢の方達まで幅広い年代層に活用いただけた。
また、夫婦での参加や家族ぐるみの参加、職場単位での参加もあり、スポーツを通しての交流も図られている。

70代女性
ボケ防止にと参加したのがきっかけです。今は、たくさんのお友達が出来て皆で楽しくやっています。運動後は体が温まりすっきりするし、脚り足がすいすい運びます。筋肉痛にもならなくなりました。自分の足で棺桶に入らさよならが言えるくらいを目指しています。

80代女性
元気体操等色々参加して、腰痛や肩こり等も和らぎ生活が楽になったし、病院は行く回数も減りました。まだまだ体操は続けたいし、生きている以上は続けたい。今は、教室がある日を楽しみにしています。

参加者の声

事業メニューーH27年度実績

- ヨガ 実施回数 21回 参加者 延487名
- レディースヨガ 実施回数 12回 参加者 延349名
- エアロビクス 実施回数 16回 参加者 延175名
- ナイトウォーキング、ウォーキング講習会 実施回数 17回 参加者 延250名
- 元気体操 実施回数 31回 参加者 延601名
- スポット開催
 - 体カテスト 実施回数 2回 参加者 44名
 - 体幹トレーニング 実施回数 2回 参加者 延49名
 - アロマヨガ 実施回数 1回 参加者 34名
 - ステップエクササイズ 実施回数 1回 参加者 36名
 - ストレッチポールエクササイズ 実施回数 2回 参加者 38名
 - ストレッチ教室 実施回数 1回 参加者 14名
 - 健康講座、地域サポーター要請講習 ※座学

日	月	火	水	木	金	土
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

※お問い合せ先、詳細については裏面をご覧ください

2年目の取り組みについて

前年度の取り組み実績から利用数が少なかったクラスを別内容クラスに変更するとともに、水曜夜間開催枠の通年月3回実施(従来は、冬季のみ月3回)を確保することとした。また、今までの取り組みは、月1回を月2回に増やすこととした。また、今まで独自開催をしていた温泉ヨガを同じ枠組みで実施することや小学生の体力向上事業もこの枠組みで実施し、さらに幅広い年代に活用される取り組みにしておくこととした。さらにポイント制度を導入し、参加者の参加意欲の可視化を図る取り組みも同時に行うこととした。

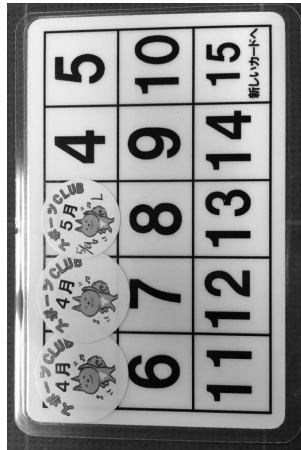
- ①クラスの登録制からクラブ登録制に変更し、入会者ほどのコースにも参加可能とした
- ②定期開催の「エアロビクス」を「ステップエクササイズ」に変更
- ③レディースヨガを月1回から2回に増やした
- ④新規の定期開催クラスの「温泉ヨガ」の増設、子どもの体力向上クラスの開設
- ⑤ポイントカードの発行、ポイントの付与
- ⑥APPを利用した健康増進カレンダーの運用

ポイントカードの取り組み

おもて面



うら面



成果と課題

□成果

- ・参加市民の健康意識の向上や運動の定着化が図られてきている。
- ・新しい参加者がどんどん増えている。
- ・町外の方からも羨ましがられ、豊富町に住みたいといった声も聞こえてくる。

□課題

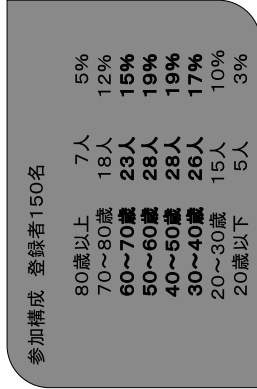
- ・取り組みの大半がインストラクター頼りの事業となっているため、継続した予算確保と健康増進担当の雇用が必要不可欠である。
- ・運動をしない人をどう巻き込んでいくか、町全体の取り組みにしていけるためにどうしていけば良いのだろうか……

事業メニューーH28年度

※()内は、担当部門

- ヨガ PM19:00～20:30 月1回 (保健)
- レディースヨガ AM10:00～11:30 月2回 (教育・保育)
- ステップエクササイズ PM19:00～20:30 月2回 (保健・教育)
- ナイトウォーキング、ウォーキング講習会 PM19:00～20:30 月2回 (教育)
- 元気体操 AM10:00～11:30 毎週 (介護)
- 温泉ヨガ PM14:00～15:30 毎週 (観光)
- スポーツ開催(予定)

- ・体カテテスト
- ・リズムボクシング
- ・アロマヨガ
- ・バランスボールエクササイズ
- ・小学生陸上教室
- ・部活動支援中高生ケガ予防教室
- ・健康講座、地域サポーター要請講習 ※座学



最後に……

スポーツジムや総合型スポーツクラブがある街では、行政の健康事業への関わりは薄く、そこに住む人たちは、自らがお金を出して健康を買う時代となっている今、豊富町では、その様な体制がないことから行政連携による健康事業の展開に行き着きました。しかし、この取り組みは健康意識の高い方達を対象とした限定的取り組みであり、人的体制や予算確保があつてこそその取り組みで永続的な取り組みとはならないと感じています。

将来、この取り組みが市民総ぐるみの健康活動と広がり、多くの市民の健康意識を高めることが出来れば、この町にも民間参入のチャンスが出来るとも思いません。そのための土壌を作っていくということが行政の役割ではないかと考えています。

この取り組みを通し、市民が健康で明るい生活を送ることが出来るようになれば、それぞれの活動も増え、元気なまちづくりにつながることを考えています。

第 4 分科会

「自治体改革・公共サービスと

自治体職員」

函館市において急速に進行する高齢化や、将来推計人口が2040年には約17万人となる見通し（国立社会保障・人口問題研究所、日本創成会議：増田レポート）もある中で、市役所がどのような役割を担い、どのような行政サービスを提供していく必要があるのか、函館市職労の組合員を対象にアンケート調査を実施し、回答や意見をもとにその実践方法の手がかりを探るものである。

少子高齢・人口減少社会における市役所の役割 — アンケート調査から手がかりを探る —

函館市職員労働組合・外崎洋亮

1. 調査概要

- ① 調査期間 2016年6月13日～6月24日
- ② 配布数 1,455人
- ③ 回収数 1,043人
- ④ 回収率 71.68%
- ⑤ 調査内容 別紙・アンケート用紙のとおり

2. 各調査項目結果

① 回答者の性別(F1)

・男性組合員684人（65.58%）、女性組合員350人（33.56%）、無記入9人（0.86%）の合計1,043人の組合員（71.24%）からアンケート調査へ回答をいただいた。

② 回答者の年代(F2)

・10代が5人（0.48%）、20代が145人（13.90%）、30代が153人（14.67%）、40代が395人（37.87%）、50代が281人（26.94%）、60代以上が55人（5.27%）、無記入9人（0.86%）と、回答者は40代と50代で半分以上をしめた。

③ 少子高齢化が進行する中で函館市への将来の不安(Q1)

・「おおいに不安がある」が484人（46.40%）、「ある程度不安がある」が463人（44.39%）となり、9割以上の組合員が不安があると回答した。

・一方で、「あまり不安はない」が70人（6.71%）、「まったく不安はない」が15人（1.44%）となり、不安を感じていない組合員が若干名いることがわかった。

・無記入は11人（1.05%）で判断不能。

④ 「まちづくり」に対する関心(Q2)

・「おおいにある」が144人（13.81%）、「ある程度ある」が635人（60.88%）となり、約7.5割の組合員がまちづくりに関心があると回答した。

・一方で、「あまりない」が221人（21.19%）、「全くない」が33人（3.16%）となり、約2.5割の組合員がまちづくりに関心がない結果となった。

・無記入は10人（0.96％）で判断不能。

⑤ 少子高齢化に対応するまちづくりの連携先(Q3)

・「市民」が290人（27.80％）、「NPO・NGO」が70人（6.71％）、「企業」が355人（34.04％）、「大学」が94人（9.01％）、「国・北海道」が166人（15.92％）、「その他」が26人（2.49％）となり、「企業」と回答した組合員が最も多かった。

・その他の中には、数人が「全て」と回答したほか、まちづくり企業やデベロッパー（開発業者）との連携や教育機関との連携などの意見もあった。

⑥ まちづくりに関する少子高齢化の課題(Q4-1)

・「ある」が941人（90.22％）、「なし」が74人（7.09％）となり、9割の組合員が課題があると回答した。

・無記入は28人（2.68％）で判断不能。

⑦ まちづくりに関する少子高齢化の具体的な課題（回答2つまで）(Q4-2)

・(Q4-1)で「課題がある」と回答した941人のうち、「不十分な子育て環境」が320人、「医療・介護・福祉サービスの不足」が250人、「空き家の増加」が119人、「高齢者の孤立化」が182人、「社会保障費の増加」が257人、「学校の減少や教育力の低下」が151人、「雇用機会の減少」が438人、「相互扶助の衰退」が93人となり、「雇用機会の減少」が最も多く、次いで、「不十分な子育て環境」の順となった。

・その他の中には、数人が「全て」と回答したほか、労働人口の低下や経済活動の停滞、流入人口増加の施策などの意見もあった。

⑧ どの様な点を重視してまちづくりを進めてほしいか（回答2つまで）(Q4-3)

・(Q4-1)で「課題がある」と回答した941人のうち、「医療・介護・福祉サービスの充実」が258人、「子育て・教育環境の充実」が412人、「高齢者の見守り支援」が92人、「観光振興による交流人口の増加」が65人、「商業施設や機能の充実」が138人、「企業誘致や移住対策の強化」が320人、「空き家対策など住環境の整備」が87人、「安定的に働ける環境の整備」が464人となり、「安定的に働ける環境の整備」が最も多く、次いで「子育て教育環境の充実」の順となった。

・この結果は、⑦まちづくりに関する少子高齢化の具体的な課題で最も多かった「雇用機会の減少」と次の「不十分な子育て環境」とリンクする結果となった。

⑨ 出生率が低下している理由（回答2つまで）(Q5)

・「保育園の不足など、子育てしながら働ける環境が整っていない」が179人、「育児休暇など、子育てと両立できる職場環境が十分に整っていない」が258人、「結婚しない人が増えているため」が445人、「男性の育児参加が足りないため」が31人、「景気低迷などにより、経済的に苦しい人が多くなったため」が703人、「核家族化などにより、育児を助けてくれる人がいないため」が192人となり、「景気低迷などにより、経済的に苦しい人が多くなったため」が最も多く、次いで「結婚しない人が増えているため」の順となった。

・また、その他として、「安定的な就労環境が整っていない」、「働く場所が少なく、結婚適齢期の若者が都会等へ出て行く」など、最も回答が多かった「景気低迷などにより、経済的に苦しい人が多くなったため」とリンクする意見も多かった。さらに、「家庭をもつメリットがない」、「一人で不自由しない」など、個人としての価値観やライフスタイルの変化に加え、「全国的に子育てに関心が少ない」、「結婚しても将来に希望をもてず子どもをもたない夫婦が増えている」など、出産や子育てに対する状況・価値観の変化をあげる組合員も多かった。

⑩ 人口減少を食い止める、増加させるために有効な手段（回答2つまで）(Q6)

・「女性や高齢者にとって働きやすい職場環境の整備」が371人、「地域経済を活性化し、就業機会を増やす」が772人、「観光振興による交流人口の増加」が141人、「医療・介護や福祉などのサービスの充実」が209人、「年金等の社会保障にかかる費用負担の軽減」が194人、「地域のまつりやイベントの開催などによる地域の活性化」が109人となり、「地域経済を活性化し、就業機

会を増やす」が最も多く、次いで「女性や高齢者にとって働きやすい職場環境の整備」の順となり、いずれも「働き先の確保、働き方の整備」といった労働環境・労働条件の整備に関連するものが上位を占めた。

・また、その他として、「高度な教育環境の創設による学ばせやすい街」や「大学までの学費の無償化など、子育てに必要な経費負担の軽減」など、教育環境、子育て支援に関する意見も多くあがった。

・ごく僅かな意見として、「そんなものはない」との意見もあげられた。

⑪ 函館市にこれからも住みつづけたいか(Q7-1)

・「住みつづけたい」が544人(52.16%)、「当面の間は住みつづけたい」が390人(37.39%)となり、9割の組合員が函館市に「住みつづけたい」と回答した。

・一方で、「他の市町村に転出したい」が53人(5.08%)、「他の市町村に転出する予定」が13人(1.25%)となり、若干名ではあるが、他の市町村への転出希望や転出予定の組合員がいることがわかった。

・無記入は43人(4.12%)で判断不能。

⑫ 函館市に住みつづけたい主な理由(回答2つまで)(Q7-2)

・(Q7-1)で「住みつづけたい」、「当面の間は住みつづけたい」と回答した934人のうち、「購入した持ち家がある」が444人、「自然環境が良い」が238人、「医療施設が充実」が35人、「高齢になっても暮らしやすい」が41人、「飲食店・娯楽施設などが充実」が23人、「住み慣れている」が665人、「行政サービス(保健・福祉・教育など)が良い」が6人となり、「住み慣れている」が最も多く、次いで「購入した持ち家がある」の順となった。

・その他、「子どもが就学中」や「愛着がある」、「知らない町へ転出する不安」をあげる組合員もみられた。

⑬ 他の市町村へ転出したい・する予定の主な理由(回答2つまで)(Q7-3)

・(Q7-1)で「他の市町村に転出したい」、「他の市町村に転出する予定」と回答した66人のうち、「進学・転校など」が8人、「就職・転職・退職など」が36人、「結婚のため」が4人、「子育てや子どもの教育のため」が17人、「家族・親族などの介護・看護のため」が23人、「住宅の取得」が15人、「行政サービス(保健・福祉・教育など)が悪い」が33人となり、「就職・転職・退職など」が最も多く、次に、「行政サービス(保健・福祉・教育など)が悪い」の順となった。このことから、退職を機に函館市を離れようと考えている組合員や、行政サービスを理由に他町への転出を考えている組合員が少なからずいることが推察される。

・その他、「函館市の先行き不安」や「住環境の悪さ」をあげる組合員もみられた。

⑭ 少子高齢化が進行する中、どの様な街にしていくことが大切か(Q8)

・「高齢者が住みやすい」が56人(5.37%)、「子育て世代が住みやすい」が288人(27.61%)、「若者が住みやすい」が288人(27.61%)、「多世代が住みやすい」が368人(35.28%)となり、「多世代が住みやすい」が最も多く、「子育て世代が住みやすい」と「若者が住みやすい」が同数となった。

・無記入は31人(2.97%)となり判断不能。

⑮ 自由記入欄(Q9)

・道南の先頭に立ち、各自治体との連携を深め、道南全体として少子高齢化への対策を考えていくべき。

・「食い止める」「改善させる」という視点の施策は無理。少子高齢・人口減少はこのまま止まらないから、身の丈に合った行政施策と展開へシフトすべき。

・函館市が目指す長期、短期のビジョンをはっきりさせること。

・成長した子どもが流出しないよう教育(大学)の充実、経済振興が必要。

・大型ショッピングモールの建設。

・現役世代(特に若年層)の雇用や賃金に係わる施策を充実させ、経済的に不安を抱かずに子ども

もを産み育てられる環境を構築すべき。

- ・若者の雇用が安定しないと結婚、子育てに結びつかない。子育てしやすい環境を整えることは高齢者にとっても住みやすい環境への第一歩となるはず。
- ・恵まれた気候や食文化を最大限にPRし、高度な教育や特異な分野の教育機関の誘致を勧め、世界的な教育都市を目指す。
- ・街の豊かさではなく、個人の幸福感の豊かさを目指すべき。
- ・国際観光都市をうたっているわりに観光施設が中途半端。もっと観光地らしくするべき。
- ・函館市職員の保守的思考が強い。業務に向かう姿勢をもっとポジティブに。

3. 調査結果から推察されること

・函館市は、公立はこだて未来大学や北海道教育大学函館校をはじめとする高等教育機関や各種専修学校などが数多く存在する都市として知られているが、特に、函館市において若年層の安定した就労環境が整っていないために、学校卒業後、そのまま函館市に就職できない状況や、結婚適齢期の若者が他都市へ流出してしまう現状があるのではないかと。組合員からも少子高齢化の課題として、「雇用機会の減少」が最も多くあげられ、今後のまちづくりの視点として、「安定的に働ける環境の整備」が最も多く選択された。

・安定した就労環境がないことは、将来へ希望が持てず、結婚や子育てに結びついていかない、そこにライフスタイルの変化や、結婚・出産などへの価値観の変化なども相まって、ますます結婚しない（できない）人、子どもを持たない（持てない）家庭などが増えている現状へ結びついているのではないかと。

・安定した就労環境をどの様に整えていくか。相当数の組合員が企業誘致や観光産業の振興による雇用の確保をあげている。この部分は、組合員の中でも様々な議論があると思われるが、本アンケート調査から、「経済的に不安を抱かず、子どもを産み・育てられる環境を整える」ための効果的な施策が必要ではないか？ということが大方の意見として読み取れ、結婚→出産→子育て支援→人口流出防止のための経済振興施策を「点」ではなく「線」で実施する必要性が浮かび上がってきた。

・また、組合員からは、函館市の姿勢として、道南の先頭に立って各自治体と連携しながら道南全体で施策を展開するべきとの意見もあった。さらに、今後のまちづくりの連携先として「企業」と回答した組合員が多数いたが、その中には、街づくり企業やデベロッパーとの連携をあげた組合員もいた。いずれにせよ、少子高齢・人口減少がこのまま加速度的に進んでいけば、自治体単体での安定的な行政サービスの提供が行き詰まる可能性もあり、将来にわたる行政サービスの質の確保・提供という観点からも重要な意見と捉えることができる。

4. むすびに

今回のアンケート調査により、先述のとおり少子高齢・人口減少が加速度的に進んでいる当市の今後のまちづくりについて、組合員が感じているいくつかの問題点・課題点が認識できた。

これら課題に対し、職員組合として市政運営へ積極的に関わるとともに、単組としての独自運動を継続して展開していく必要がある。このためには、本テーマを継続的な研究テーマとして位置づけ、今後は、地域住民の認識や望んでいる施策なども確認することから、引き続き、当自治研推進委員会を中心に取り組みを進めていく。

函館市役所職員労働組合 自治研推進委員会 「少子高齢・人口減少社会における市役所の役割」に関するアンケート

市職労運動の一つに、地方自治研究活動と呼ばれる取り組みがあります。公共サービスに携わる私たちが、地域のコーディネーター役となり、地域に一步踏み出し、市民とともに運動を創っていくために、この活動があります。

市職労では、函館市において急速に進む高齢化や、将来推計人口が2040年に約17万人になるとの見通し（国立社会保障・人口問題研究所、日本創成会議・増田レポート）もある中、市役所がどのような役割を担い、どのようなサービスを提供する必要があるのか、本アンケート調査による、組合員みなさまからの「声」をもとに、「足元」の議論ができるきっかけをつくりたいと考えていますので、是非アンケートへのご協力をよろしくお願いいたします。

2016年6月
函館市役所職員労働組合

F1. あなたの性別は？ ①男性 ②女性	<table border="1" style="width: 100%; height: 30px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">F1</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> </table>	F1			
F1					
F2. あなたの年代は？(2016年4月1日現在) ①10代 ②20代 ③30代 ④40代 ⑤50代 ⑥60代以上	<table border="1" style="width: 100%; height: 30px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">F2</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> </table>	F2			
F2					
Q1. 少子高齢化が進行する中で、函館市の将来に不安はありますか？ ①おおいに不安がある ②ある程度不安がある ③あまり不安はない ④まったく不安はない	<table border="1" style="width: 100%; height: 30px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q1</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> </table>	Q1			
Q1					
Q2. あなたは「まちづくり」に関心がありますか？ ①おおいにある ②ある程度ある ③あまりない ④全くない	<table border="1" style="width: 100%; height: 30px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q2</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> </table>	Q2			
Q2					
Q3. 少子高齢化に対応するための「まちづくり」を進めるために、市役所はどのような団体・組織と連携するべきと考えていますか？ ①市民 ②NPO・NGO ③企業 ④大学 ⑤国・北海道 ⑥その他< >	<table border="1" style="width: 100%; height: 30px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q3</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> </table>	Q3			
Q3					
Q4-1. 函館市のまちづくりに関して、少子高齢化にともなう課題はありますか？ (②ないと答え方はQ5へ) ①ある ②ない	<table border="1" style="width: 100%; height: 30px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q4-1</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> </table>	Q4-1			
Q4-1					
Q4-2. 「課題がある」と答えた方は、具体的にどのような課題があると思いますか？(回答2つまで) ①不十分な子育て環境 ②医療・介護・福祉サービスの不足 ③空き家の増加 ④高齢者の孤立化 ⑤社会保障費の増加 ⑥学校の減少や教育力の低下 ⑦雇用機会の減少 ⑧相互扶助の衰退 ⑨その他< >	<table border="1" style="width: 100%; height: 60px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q4-2</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </table>	Q4-2			
Q4-2					
Q4-3. 「課題がある」と答えた方は、どのような点を重視して「まちづくり」を進めてほしいですか？(回答2つまで) ①医療・介護・福祉サービスの充実 ②子育て・教育環境の充実 ③高齢者の見守り支援 ④観光振興による交流人口の増加 ⑤商業施設や機能の充実 ⑥企業誘致や移住対策の強化 ⑦空き家対策など住環境の整備 ⑧安定的に働ける環境の整備 ⑨その他< >	<table border="1" style="width: 100%; height: 60px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q4-3</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </table>	Q4-3			
Q4-3					
Q5. 函館市で出生率が低下(過去10年間で約1.0ポイント低下)している理由について、あなたの考えに近いものは何ですか？(回答2つまで) ①保育園の不足など、子育てしながら働ける環境が整っていない ②育児休暇など、子育てと両立できる職場環境が十分に整っていない ③結婚しない人が増えているため ④男性の育児参加が足りないため ⑤景気低迷などにより、経済的に苦しい人が多くなったため ⑥核家族化などにより、育児を助けてくれる人がいないため ⑦その他< >	<table border="1" style="width: 100%; height: 60px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q5</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </table>	Q5			
Q5					

Q6. 人口減少を食い止める、または増加させるために特に有効と思われるものは何ですか？

(回答2つまで)

- ①女性や高齢者にとって働きやすい職場環境の整備
- ②地域経済を活性化し、就業機会を増やす
- ③観光振興による交流人口の増加
- ④医療・介護や福祉などのサービスの充実
- ⑤年金等の社会保障にかかる費用負担の軽減
- ⑥地域のまつりやイベントの開催などによる地域の活性化
- ⑦その他< >

Q6	

Q7-1. あなたは函館市にこれからも住みつづけたいと思いますか？

(①住みつづけたい・②当面の間は住みつづけたいと答えた方はQ7-2へ)

(③他の市町村に転出したい・④他の市町村に転出する予定と答えた方はQ7-3へ)

- ①住みつづけたい
- ②当面の間は住みつづけたい
- ③他の市町村に転出したい
- ④他の市町村に転出する予定

Q7-1	
------	--

Q7-2. 函館市に「住みつづけたい」主な理由は何ですか？

(回答2つまで)

- ①購入した持ち家があるため
- ②自然環境が良いため
- ③医療施設が充実しているため
- ④高齢になっても暮らしやすいため
- ⑤飲食店・娯楽施設などが充実しているため
- ⑥住み慣れているため
- ⑦行政サービス(保健・福祉・教育など)が良いため
- ⑧その他< >

Q7-2	

Q7-3. 「他の市町村に転出したい(する予定)」主な理由は何ですか？

(回答2つまで)

- ①進学・転校などのため
- ②就職・転職・退職などのため
- ③結婚のため
- ④子育てや子どもの教育のため
- ⑤家族・親族などの介護・看護のため
- ⑥住宅の取得のため
- ⑦行政サービス(保健・福祉・教育など)が悪いため
- ⑧その他< >

Q7-3	

Q8. 少子高齢化が進行する中で、今後、どのような街にしていけることが大切だと考えていますか？

- ①高齢者が住みやすい ②子育て世代が住みやすい ③若者が住みやすい
- ④多世代が住みやすい ⑤その他< >

Q8	
----	--

Q9.自由記入欄

少子高齢・人口減少が進む中、市役所がめざすべき方向など、アイデアやご意見などがありましたら自由にお書きください。

--

人口減少問題や地域の担い手が不足するなどの課題を抱えている各自治体の状況において、ここ最近、新規採用となった若い職員が辞めていく割合が多いと感じていることが議論になり、実際に各自治体の状況を把握し、課題を明らかにしていくことで、職場・地域の活性化につなげて行くことを目的とした。

北海道における自治体職員の退職動向 —最近5年間の調査から—

北海道本部自治研推進委員会

1. はじめに

道本部自治研推進委員会は、全道自治研集会等の議論を進めていく中で、各自治体職場において地方行革攻撃の一環として人員削減がどの職場でも推し進められ、職員の新規採用抑制が続き、近年は、幾分、職員採用がされてきている状況にあるが、中堅層と呼ばれる、30~40代の職員が極端に少なく、人材育成などに支障を来していることが明らかになった。

この様な中で、各自治体では、採用間もない職員が数年で辞めていっている状況が報告されており、この様な状況は、自治体組織としても地域としても大きな損失になると思われる。実際にどれだけの職員が中途退職しているのか調査をし、考察を行いながら、今後の職場・地域の活性化にむけた取り組みにつなげていくための第一歩のとして考えていく。

2. 調査の方法

各単組に対して、過去5年間の退職者について、①退職時の年齢、②性別、③入職から退職までの勤続年数、④職種、⑤出身地、⑥退職後の職種、⑦退職後の勤務地について記載をしてもらった。

回答は、全道171単組中、100単組から報告がされたが、1~4までの質問は多くの単組において記載されていたが、5~6の質問については既に退職された職員と連絡が取れないこともあり、退職後の状況については、各単組とも把握ができないとの回答がほとんどであった。

また、年度当初の職員数についても未記載の単組がほとんどであった。

なお、全道庁労連（県職労）は、独自に調査を実施していることから、今回の調査には含まていない。

さらに、使用する数値等については、不明等もあることから合計と内訳の数値が一致しない場合もあることを了承願いたい。

図-1 中途退職者についての調査票

中途退職者についての調査票							
自治体名					年度	<別紙2>	
年度初め職員数				人			
No.	1. 退職時の年齢 (歳)	2. 性別 ①男性 ②女性	3. 入職から退職までの勤続年数 (端数切り上げ)	4. 職種 ①事務系一般職 ②技術系一般職 ③技能・労務職 ④保健系技術職 ⑤福祉系技術職 ⑥医療系看護職 ⑦医療技術職 ⑧研究職 ⑨海事職 ⑩その他	5. 退職者の出身地 (市町村名)	6. 退職後の職種 ①民間 ②地公 ③国公 ④無職	7. 退職後の勤務地 (市町村名)
1							

3. 退職者の動向および退職時の年齢

退職者数については、各年度とも 400 人台後半の人数で年度による大きな差異はなく、近年は同程度の退職者数となっている。

退職時の年齢については、20 歳代の職員の退職者が多いことが顕著に表れている。その後 30 歳代の職員が多く、最も退職者数が少ないのが 40 歳代の職員となっており、50 歳代の退職者数が多いのは、57 歳~59 歳における勧奨退職者の影響ではないかと考えられる。

表－3 退職時の年齢

カテゴリ	件数	(全体)%	(除不)%
10代	14	0.6	0.6
20代	562	23.3	25.0
30代	437	18.2	19.4
40代	299	12.4	13.3
50代	863	35.9	38.4
60代	73	3.0	3.2
不明	159	6.6	
合計	2,407	100.0	2,248

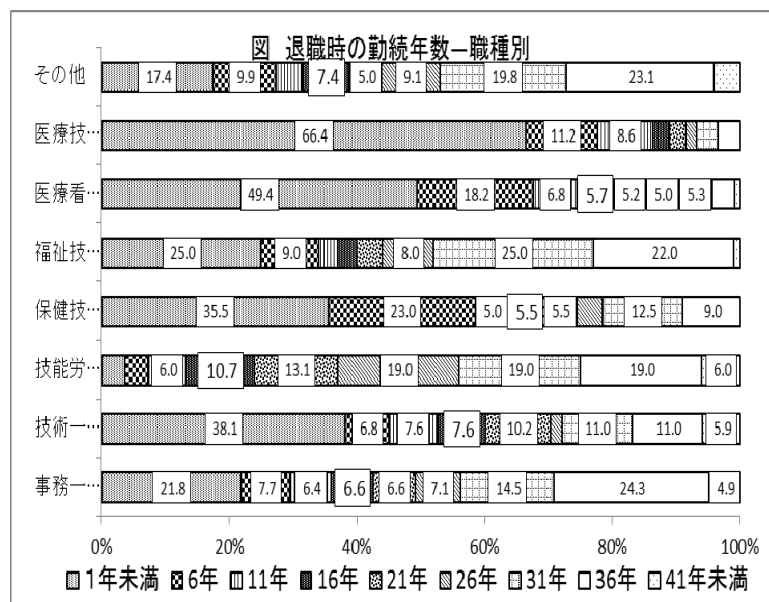
4. 退職時の勤続年数

退職時の勤続年数は、就職後 5 年未満の職員が最も多く、1 年未満が 153 人 (6.4%)、1~2 年未満が 157 人 (6.5%)、2~3 年未満が 157 人 (6.5%)、3~4 年未満が 115 人 (4.8%)、4~5 年未満が 115 人 (4.8%) となっている。

理由は明らかではないが、希望を持って自治体職員 (地方公務員) となったが、本人が当初思っていた公務員の仕事のイメージと実際の仕事内容のギャップ、これまでの生活スタイルと新たな街の生活スタイルの違いから、新たな職への転職による退職につながっているのではないかと推察される。就職後、5 年を過ぎると一気に退職者数が減少している傾向を見ても、一定期間を過ぎると、職場にも慣れ、地域にもなじんで、「わが町」としての意識が少しずつ強くなり、その地域に定着しているのではないかと考えられる。就職後 30 年以降に退職者数が増加するのは、前表同様に、就職後 30 年は 50 歳代となり、勧奨退職の年齢に属しているからと考えられる。

表－4 退職時の勤続年数

カテゴリ	件数	(全体)%	(除不)%
1~5年	697	29.0	29.0
6~10年	260	10.8	10.8
11~15年	132	5.5	5.5
16~20年	130	5.4	5.4
21~25年	132	5.5	5.5
26~30年	136	5.7	5.7
31~35年	260	10.8	10.8
36~40年	323	13.4	13.4
41~	61	2.5	2.5
不明	276	11.5	11.5
合計	2,407	100.0	2,407



5. 性別ごとの退職状況

表－5 性別ごとの退職者数

男女別の退職者数では、表－5にあるとおり女性の退職者数が6割となっており、表－6の職種別退職者数で女性職員が多い職場である医療系看護職が24%、保健系技術職（保健師）が8.8%と合わせて32.8%を占めており、このことが女性の退職者数の割合を増やしているものと考えられる。

カテゴリ	件数	(全体)%	(除不)%
男性	905	37.6	39.5
女性	1,386	57.6	60.5
不明	116	4.8	
合計	2,407	100.0	2,291

2016年6月24日付け北海道新聞（朝刊）

職場結婚女性だけ退職

新十津川町

町「求めたことない」

「退職を求めたことない」と町は、町民の退職を求めたことないとしている。町は、町民の退職を求めたことないとしている。

町は、町民の退職を求めたことないとしている。

町は、町民の退職を求めたことないとしている。

複数「上司に促され」

町は、町民の退職を求めたことないとしている。

町は、町民の退職を求めたことないとしている。

町は、町民の退職を求めたことないとしている。

ただ、本当に女性が多い職種での退職が多いからと単純に決めつけるには、早計であり、以前の職場で見られた、結婚・出産時における退職がこれに含まれていないかどうかの調査も必要であろうと思われる。

実際に、2016年6月24日付け北海道新聞に道内の自治体において職員同士が結婚した場合、女性職員だけが退職している実態が報道されている。記事にあるとおり退職を強要していたとは思いたくないが、長年の慣習が存在していることも否定は出来ず、また、この自治体だけの問題とは思えないのではないだろうか。

6. 職種ごとの退職者数

職種別で見ると、一般事務系の職員の退職が最も多いが、各自自治体職場においては、

表－6 職種ごとの退職者数

直営の病院を持っている自治体が少なく、保育士・保健師以外の技術系職員は数名程度で、ほとんどが一般事務系職員で占められていることから、おのずと事務系職員の退職者数が多いのではないかとと思われる。

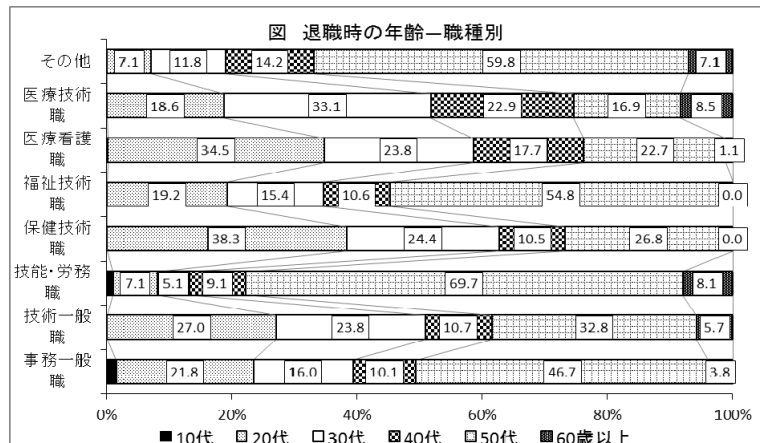
また、各自自治体において採用困難職種である技術系職員も中途退職者が一定程度存在することに注目をすべきである。技術系職員は各自自治体とも募集してもなかなか応募者もなく、欠員を抱えて業務を遂行しているのが実態であり、ようやく採用となってもすぐに辞めてしまっている実態が明らかになった。

カテゴリ	件数	(全体)%	(除不)%
事務系一般職	798	33.2	36.7
技術系一般職	124	5.2	5.7
技能・労務職	99	4.1	4.5
保健系技術職	212	8.8	9.7
福祉系技術職	104	4.3	4.8
医療系看護職	581	24.1	26.7
医療技術職	122	5.1	5.6
研究職	5	0.2	0.2
海事	0	0.0	0.0
その他	131	5.4	6.0
不明	231	9.6	
合計	2,407	100.0	2,176

7. 課題分析のためのクロス集計

(1) 退職者の職種と年齢構成

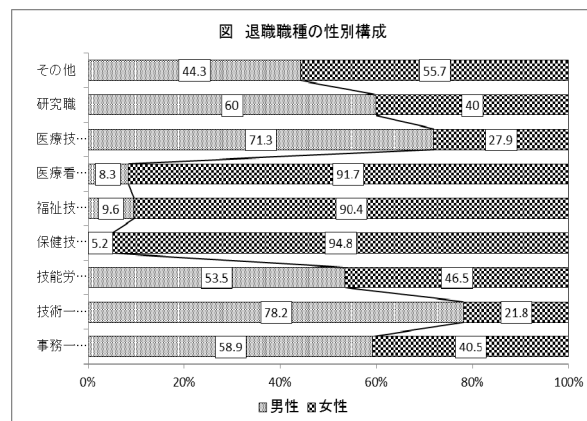
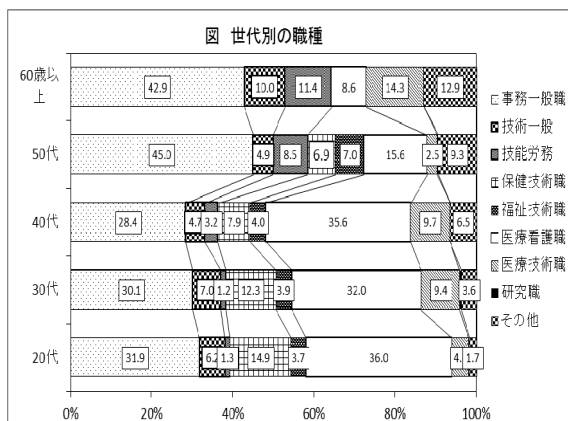
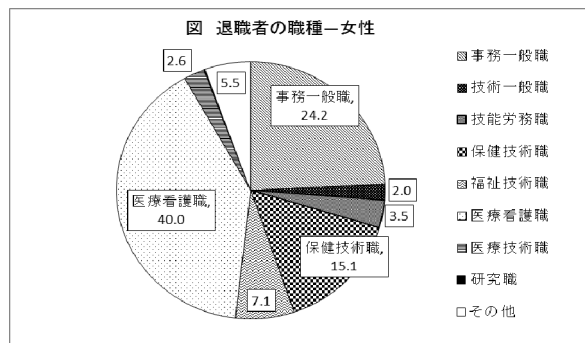
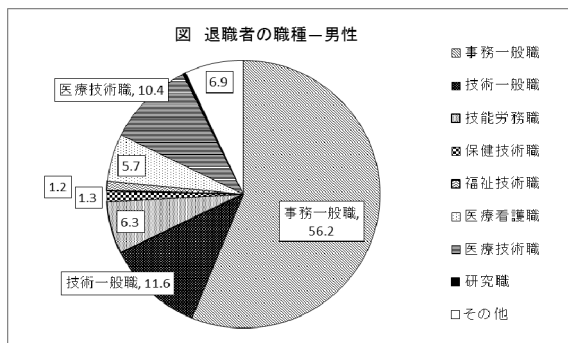
事務一般職、技能・労務職、福祉技術職は50歳代、ほぼ定年まで働き続けていることが確認できる一方、医療系看護職、医療系技術職、保健系技術職、技術一般職が早い年齢で退職している割合が高い傾向が見られた。このことは、専門的知識を有しているため、次の再就職もある程度有利なためと思われるが、退職後の状況を確認していないことから今後、早期退職等の理由、退職後状況を明らかにすることが必要である。同じ専門職であっても福祉系技術職については退職者の半数以上が50歳代であることの分析が必要であるが、福祉系職場は公務職場よりも民間職場の方が賃金・処遇などが低く抑えられていることが要因と思われる。いずれにしても、どの自治体においても、技術系専門職の採用に苦慮している実態は同じであり、退職理由等が明らかになることにより、欠員解消につながる取り組みとしていかなければならない。



(2) 退職者の男女別職種・構成

男性の職種別の割合については、事務一般職、技術一般職、医療系技術職と続き、女性では、医療看護職、事務一般職、保健技術職と続いている。

また、性別構成比では女性職員が多い医療系看護職、福祉系技術職、保健系技術職が女性の退職者の割合が多くなっている。注視しなければならないと思われるのは、事務一般職の男女比が6対4とほぼ拮抗しており、女性の中でも約4分の1が事務一般職となっており、この事務一般職の女性の退職理由の分析を深めていく必要がある。



6. 退職後の職種

この調査回答については、回答があったのは25%弱程度で、職員が退職後どうしているかについてはあまり把握できていない状況であった。

退職後、民間職場に転職した職員が9.1%、他の自治体職場に転職した職員が3.9%となっている。無職の10.5%については、定年若しくは勸奨退職後、全く仕事に就いていないのか、前述した結婚・出産により退職した女性職員なのかははっきりしていない。

このことから、改めて退職者に対して退職理由や退職後の状況などの調査方法の検討が必要である。

表－7 退職後の職種

カテゴリ	件数	(全体)%	(除不)%
民間・自営	220	9.1	37.5
地公	94	3.9	16.0
国公	5	0.2	0.9
無職	253	10.5	43.2
議員	2	0.1	0.3
病気	5	0.2	0.9
死亡	4	0.2	0.7
学生	3	0.1	0.5
不明	1,821	75.7	
合計	2,407	100.0	586

7. おわりに

今回の「各自治体の中途退職者の状況調査」では、どの職場、自治体においてももうすうす感じられていた、採用間もない職員がすぐに辞めてしまっている事実が明らかになった。

何故、若い職員がすぐに辞めてしまうの、その理由は、職場の仕事内容にあるのか、人間関係なのか、それともこれまで生まれ育った環境との違いで住みづらい地域だったのか、今後、明らかにしていくことが求められる。

この問題を明らかにすることによって、職場改善や人材育成につながっていくものと考えられる。また、職員の資質向上により、まちづくりや地域でくらし続けることへの大きな力に発展することが期待できる。

いずれにしても、自治体職員は地域住民のサービス提供者として、地域を愛しより良い地域にしていくための財産、宝であることを自覚していかなければならない。

今後は、今回調査できなかった、退職者に対する直接のアンケートなどを実施して退職理由を明らかにしていくなかで、さらに職場・地域のあり方を考えることにつなげていくことが必要であると考えている。また現在職場で働いている職員の中にも、一度は退職を考えたことのある職員もいるのではないかと思うことから、それぞれの職場内において調査を行っていくことを検討し、引き続きの取り組みとしていきたい。

近年、道内自治体において若年層の中途退職が話題となることが多い。道においては、行財政改革のなかで進められた職員数の削減を目的として、長らく採用抑制が行われてきた経過にある。とりわけ、若年層・中堅層の自己都合退職の増加は全庁的な組織の活力低下につながり、避けなければならない事象である。今回のレポートにおいては、まず、近年の道職員の退職動向を調査し、労働組合としての対応策の方向性を探るものとした。□

道職員の退職動向にかかる考察

——最近5年間の調査から——

全北海道庁労働組合連合会

1. はじめに

道においては、危機的な財政状況への対応として、「職員数適正化計画」（※1998年策定、2006年改定）を策定し、知事部局の職員数を2011年度当初の20,830人から2015年度当初には13,599人まで削減してきた。

計画期間内においては、過度な採用抑制が長きにわたり続き、中堅層と呼ばれる30代職員の不足による全庁的な年齢構成のゆがみにより、人材育成などに支障をきたしていることが、労働組合側からだけでなく道当局においても課題認識されている現状がある。現在は「職員数適正化計画」が終了し、新規採用者の大量採用が行われているが、とりわけ技術系職員の採用が困難な状況が数多く指摘されている。

その様な状況のなか、特に中途退職・自己都合退職による人材の喪失は道庁組織における大きな不利益との認識のもと、今回のレポートにおいて、近年の道職員の退職動向について調査し、考察を加え、今後必要な人事施策を考えていく。

2. 近年の道職員総体の退職動向について

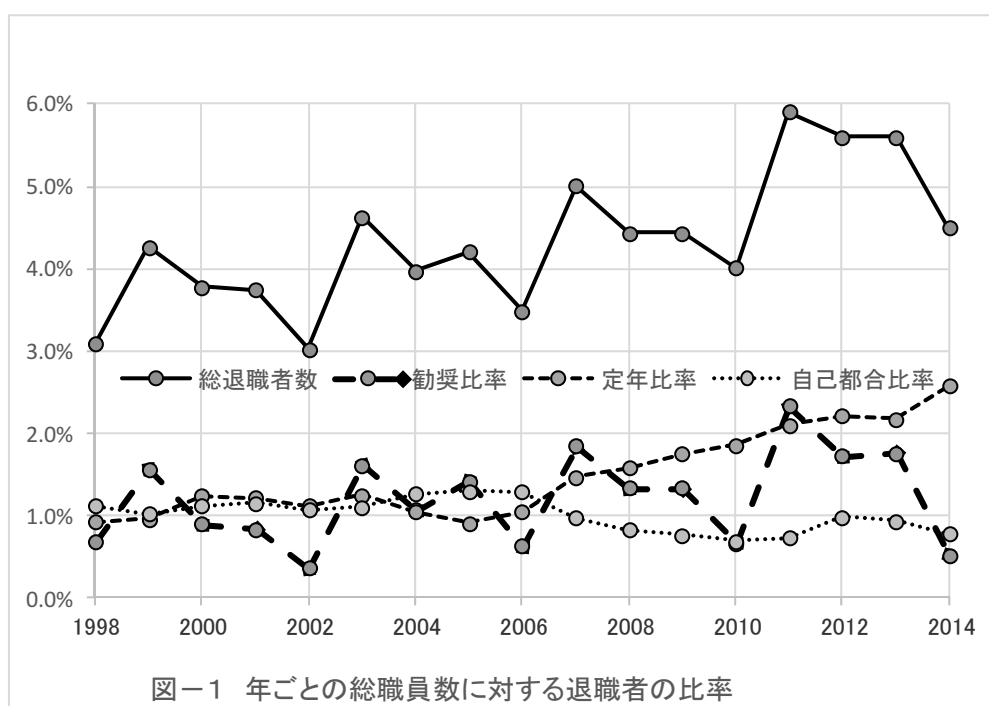
既に公表されている道の人事統計資料をもとに、1998～2014年の知事部局の職員数、総退職者数、またその内訳（勸奨・定年・自己都合）について調査した（表－1）。

「職員数適正化計画」により、加速度的に職員数が減少してきたことが把握できる。総職員数の減少が著しいため、退職者数の増減について年度間の比較が容易となるよう、総職員数に対する退職理由ごとの比率を算出し、図示化した（図－1）。

退職者総数については、明らかな4年周期での周期的増減があるとともに増加傾向にあるといえる。退職理由毎の推移においては、①勸奨退職については、明らかに周期的な増減が認められ、退職者総数の周期性の要因と認識できる。いずれも知事選年に著しく増加していることから、春期の知事選後の結果をもとに期中に勸奨退職を行う者が多い、または特に幹部職員において慣行となっている“退職年齢”にある者が知事選前年においては勸奨を受けないなどの要素が考えられる。また、線形近似を行うと正の傾きを示していることから若干の増加もある。②定年退職については、増加傾向にあり、定年退職者の増加が退職者総数の増加傾向の主たる要因となっていることも図から読み取れる。特に2007年の札幌医科大学の独法化以降に顕著となっているから、職員総数に離職率の高い看護師の割合が低下していることや1970年代の道庁大量職員採用期の職員が定年のタイミングを近年向かえたことも要因として考えられる。③自己都合退職については、概ね横ばい、2007年以降は減少傾向といえる。こちらも札幌大独法化により、離職率の高い看護師数が職員総数から減少していることが要因と考えられる。

年度	総職員数	総退職者数	勸奨	定年	自己都合	備考
1998	20,923	648	145	193	235	
1999	20,874	890	329	202	214	
2000	20,765	785	188	258	232	
2001	20,474	767	173	249	237	
2002	20,344	617	75	229	219	
2003	20,149	932	325	253	224	
2004	19,878	789	214	208	251	
2005	19,530	821	279	180	254	
2006	19,111	666	122	201	248	
2007	17,553	878	324	259	172	札医大独法化
2008	16,983	753	227	269	142	
2009	16,450	730	221	288	127	
2010	15,047	604	102	281	104	研究機構独法化
2011	14,694	867	344	310	107	
2012	14,195	795	245	314	140	
2013	13,898	779	245	302	130	
2014	13,641	613	72	351	107	

表一 各年度における職員数・退職者数の推移



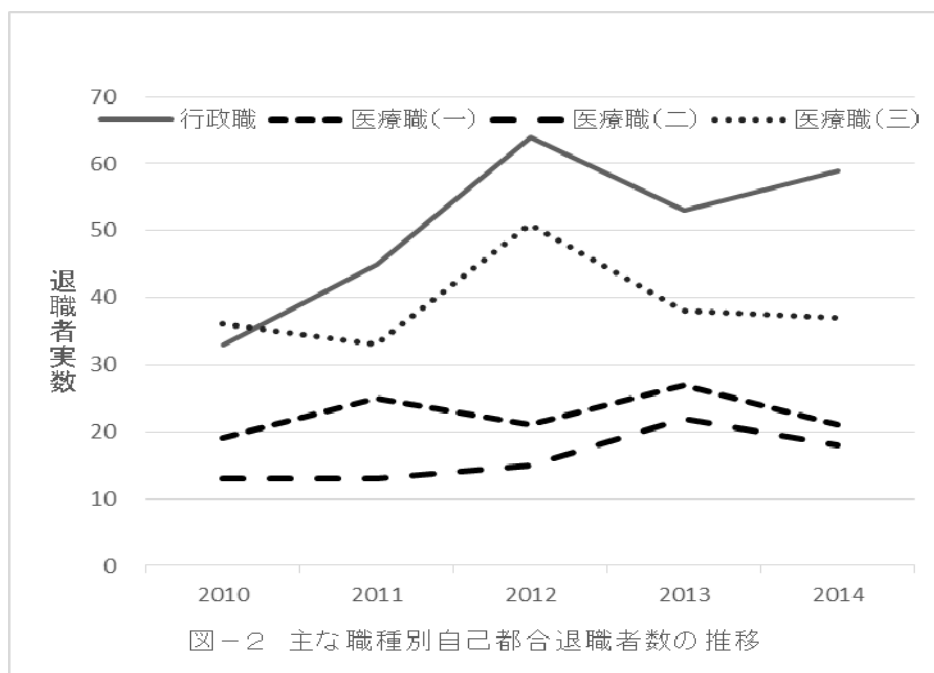
3. 職種・世代別の退職動向（2010～2014年の5年間）

職員総体の退職動向については一定の傾向は認められるものの、中途退職・自己都合退職による人材の喪失の要因等の分析には至らない。職種・世代別の自己都合退職の動向を分析するため、

総務部人事課より直近の2010～2014年度の自己都合退職者数の資料提供を受け、調査・分析を行った。

(1) 主な職種別自己都合退職の動向

職種別の退職者の実数において（図－2参照）、行政職は明らかな増加傾向と言えるものと考え（2010年度の33人から2014年度で59人）。行政職の職員総数は「職員数適正化計画」下の組織機構改革においては明らかに行政職を主体とした合理化が行われた経過にあり、この5年間（2010→2014）で、行政職の総職員数は1,438人（11,968→10,530）、率にして約12%減少していることから、行政職の職員総数に対する自己都合退職の比率は、0.276%から0.560%となり、この5年間で2倍以上の退職率の増加となっている。



医療職（一）の医師については特に病院勤務の医師においては、いわゆる“医局人事”と呼ばれる医育大学の医師派遣システムの影響を受けるため、5年間の平均離職率が16.1%となっている。

医療職（二）、医療職（三）の職員においては、概ね横ばいと認識されるが、それぞれ5年間の平均離職率が2.1%、4.9%と行政職に比べれば高い値で推移している。

(2) 年代別自己都合退職の動向

全職種総計にて、各年代の職員数に対する自己都合退職者の比率を算出し、図示化した（表－2、図－3）。

20代が最多であり、年代を追うごとに自己都合の退職者の比率は低下している。年度毎の推移では、20代では最近2年で大きく低下しているが、中堅層の30代においては増加傾向にあり、問題点と言える。

行政職、医療職（三）について年代別の自己都合の中途退職について、年代別の退職者を調査したが毎年度の両職種の年代別の職員数が調査できなかったため、ここでは実数をもとに考察することとする。

医療職（三）の職員数については、この間の「職員数適正化計画」による定数削減はほぼ行われていないが、欠員が恒常的に発生している職種であり、基本的にこの5年間での年齢構成に大きな変化は少ないと考えるため、退職の比率による評価ではなく、実数の評価で一定目的を達成できるものと思慮する。

医療職（三）の年代別退職動向（図－4）においては、概ね30代での退職が最多である。女性の割合が高い職種であることから、従前から一般的に指摘されているとおり、結婚・出産もし

くは子の就学に伴う退職が強く想定される。20代の退職数は減少傾向にあるが、職場環境の改善によるものか、若年層の就業意識の変化によるものかは判断できず、継続的な調査が必要であり、労働組合としても注視していくことが必要であるが好ましい傾向にある。

		2010	2011	2012	2013	2014
20代以下	自己都合退職者数	30	34	39	32	33
	職員数	840	789	885	1234	1233
	退職の比率	3.57%	4.31%	4.41%	2.59%	2.68%
30代	自己都合退職者数	47	56	56	63	51
	職員数	3844	3497	3091	2675	2316
	退職の比率	1.22%	1.60%	1.81%	2.36%	2.20%
40代	自己都合退職者数	21	15	50	38	38
	職員数	5106	4981	4948	4937	4843
	退職の比率	0.41%	0.30%	1.01%	0.77%	0.78%
50代	自己都合退職者数	6	8	6	6	9
	職員数	5186	5332	5174	5119	5070
	退職の比率	0.12%	0.15%	0.12%	0.12%	0.18%

表-2 各年代の自己都合退職者数等



図-3 年代別自己都合退職の推移

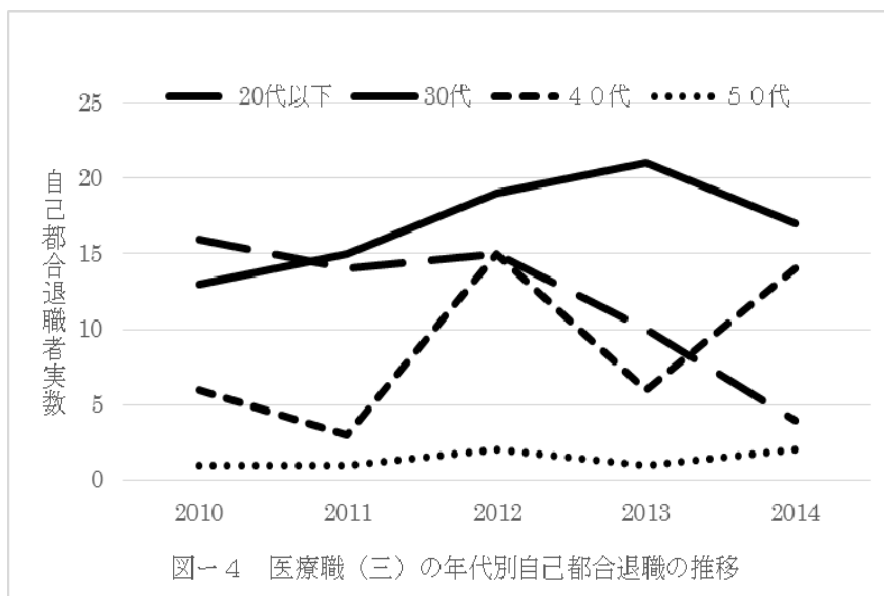
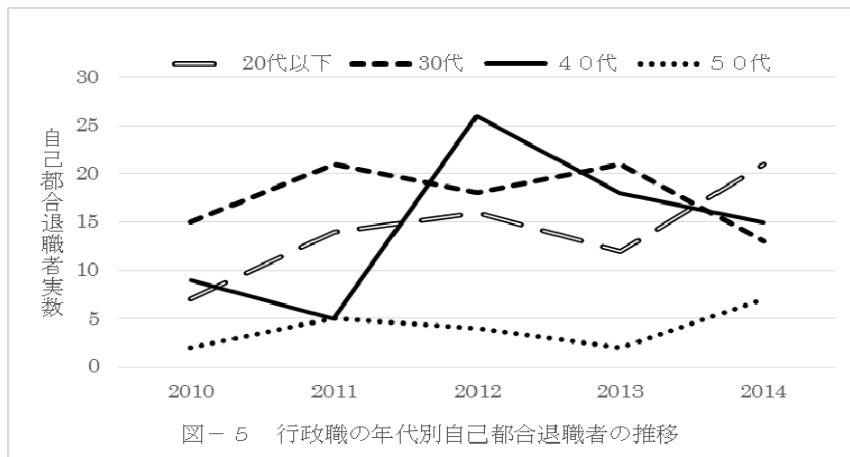


図-4 医療職(三)の年代別自己都合退職の推移

行政職の年代別退職動向（図－5）においては、実数評価で30代での退職が多い傾向があり、一見、20代の退職が増加傾向にあるように読みとれる。

この5年間に於いて、医療職（一）（二）（三）は年齢構成が大きく変化していないと仮定できると考えれば、2010～2012年の3年間の20代の職員数が概ね800人前後、2013年、2014年では20代の職員数が1200人強と1.4倍ほど増加していること（表－2参照）を考慮すれば、20代の自己都合退職者が比率として増加しているとの評価には至らない。

しかしながら、職場内で指導的な立場となる中堅層（30代職員）の人数が大きく減少していることから、若年層における意識調査（キャリア形成にかかる不安や職場内で相談できる環境にあるのかなど）も検討していくことが労働組合としては必要であり、継続的な調査を検討すべきである。

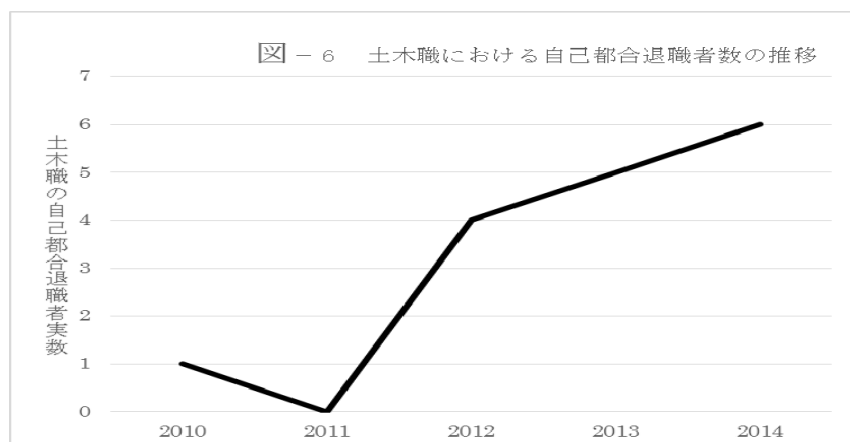


4. 土木職（建設部）の自己都合退職の動向

この間、全道庁労連が実施した職場対話集会などにおいて、行政職の中でも土木職の採用困難な状況や人材流出などの意見が近年寄せられる頻度が高まっていた。建設部総務課より直近の2010～2014年度の自己都合退職者数の資料提供を受け、調査・分析を行った。

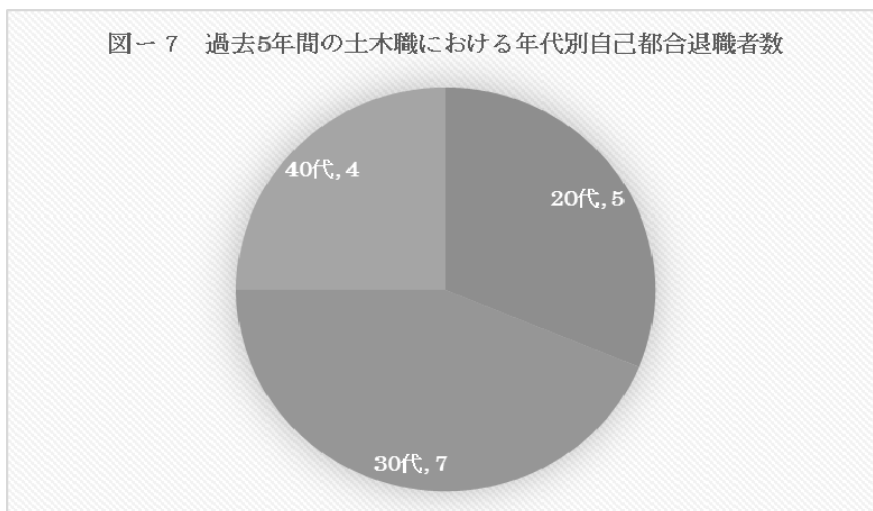
（1）土木職における年度別自己都合退職者数の推移

2012年度から著しく増えたとの印象を受ける結果となった。一般的に建設業全体では、2011年の東日本大震災以降、首都圏再開発ラッシュ、東京オリンピック招致決定（2013年9月）を受け、活況を呈していることは報道されており、公民間問わず土木職の需要の高まりは容易に想像でき、それに伴う労働市場の変化による影響が想定される。



(2) 過去5年間の土木職における年代別自己都合退職者数

全職種と同様、30代の退職が多いことが分かる。また、50代の退職がないことは多職種と比べ特異的な可能性を残すが、5年間における結果では評価が困難であり、今後の調査期間の拡大などを検討していくことが必要となる。

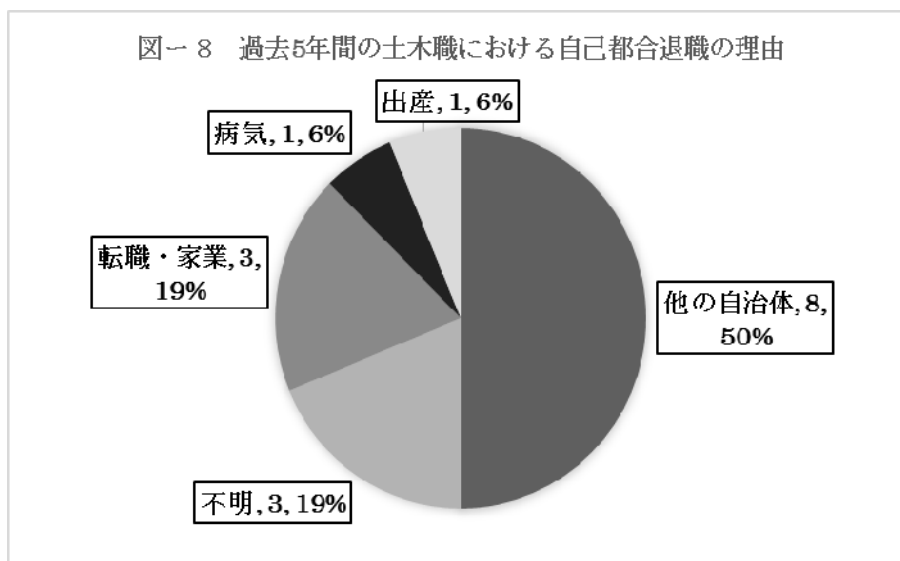


(3) 過去5年間の土木職における自己都合退職の理由

退職理由については、他の自治体（基礎自治体）への転出が半数となっている。一般的に公務職場においても自己都合の理由として、“ライフステージ”の変化によるもの（結婚、出産、介護など）が多いと推測されるが、土木職においては、“キャリア形成”にかかる理由が多いと評価される。その中でも他の自治体が大半ということは課題として認識すべきものとする。

同じ公務職場に再就職している事例が多いことから、道と基礎自治体の差を理由として想定した場合、①この間の道の賃金独自削減が影響、②全道域での人事異動に対する負担感からの退職（転出）と考えられるが、より正確な実態把握にはさらに詳細な意識調査（アンケートなど）が必要となり、今後の課題としていくべきである。

いずれにしても、採用困難な状況となっている土木職においては、人材確保競争相手としては民間企業ではなく、他の自治体であるということは十分に認識しなければならない。



5. 結語

今回、近年の自己都合退職の動向について調査し、何点かの特徴的な結果を得ることができた。全道庁労連としては、「新規採用者の確保のみならず、離職防止の視点も必要であることから、処遇改善など、働きつづけられる魅力ある職場づくり」として人材確保の取り組みを方針化している。今回得られた知見については、一定程度、今後の取り組みにおいて活用すべき視点を与えており、経時的に退職動向を見ていくとともに、具体的な改善に結びつけていかなくてはならない。

今回は、調査できなかった行政職の職種として、農業改良普及員についても今後調査していくことを検討しており、引き続きの取り組みとしたい。

北海道は、危機的な北海道の財政状況や、「道民のために働くコンパクトな道庁」への行革方針を理由に「職員数適正化計画」を策定、平成10年度から平成26年度17年間に大幅な人員減を強行してきた。特に後半平成17年度からの10年間で19,489人いた職員数は13,000人まで削減された。計画期間中、退職不補充等の人事政策を強行してきたことなどから年齢構成のアンバランスが生じ、職場に大きな影響を与えている。

安心して働ける職場体制の維持のために — 18年間に及ぶ人員削減が生んだ組織の歪み —

全道庁労連網走総支部/橋本修平

1. 職員数適正化計画の推移

(1) 職員数適正化計画の策定から計画の加速化

道は、危機的な北海道の財政状況の悪化や、全国的な地方行革の流れの中で平成1998年度から2002年度までの5年間で職員数の5%の削減、2005年度から2012年度の8年間で職員数の15%の削減をかかげ「職員数適正化計画」を策定した。

1998年度から2005年度時点までで、職員定数は20,830人(1999年度当初)から19,489人(2005年度当初)までで、1,341人(6.4%)の定数減が強行された。

2006年には、「職員数適正化計画」を改定し、2005年度から2016年度までの10年間で知事部局職員数の30%を目標とし、毎年度の機構改正時に着実に実行することを決定。

道当局は、人員削減の手法として、毎年度の機構改正時に実施することを決め、1) 徹底した事務事業の見直し、2) 民間開放の推進、3) 技能労務業務の委託化、4) 本庁組織の見直し、5) 出先の再編・統合の推進、6) 支庁組織の見直し、7) 職制の見直し、8) 独法化の積極的な推進、9) 指定管理者制度の導入、10) 派遣職員引き上げ、11) 新規採用の抑制などを掲げ定数減に着手した。

結果、19,489人(2005年度当初)の定数を16,945人(2008年度当初)、2,544人の定数を削減した。(別表を参照※札幌大独法化1,147人を含む)

計画改定から3年後の2009年3月には、「職員数適正化計画【改訂版】」を策定。2005年度から2014年までの削減目標を職員数の35%に引き上げ、計画終了時の定数を12,600人とした。

【改訂版】の策定により、職員数適正化の加速が必要となり、1) 新規採用抑制の徹底、2) 早期退職の促進などの項目を新たに掲げ、機構改正に当たっては「道組織の見直し方針」を基本に「配分数方式」という新たな手法も導入し、計画の着実な実行・さらなる加速化を目指した。

(2) 配分数方式による機械的な人員削減と適正化計画の結果

道当局が機構改正時の新たな手法として取り入れた「配分数方式」は、1) 『各部局の責任と裁量に基づくもの』、2) 『翌年度に見込まれる現在員数をもとに各部局へ定数を配分』、3) 『各部局が「配分数及びポスト数」を基本に人事配置を行うもの』とされており、各部局段階での裁量がある程度認められるものといわれていたが、一部のビルド要求(新規行政需要への対応等のための増員措置)や、削減案の撤回などはあったものの、毎年の機構改正で厳しい定数削減が押しつけられた。

また、機構検討方法の「配分数方式」について撤回や従来の機構検討方式への見直しも求めたものの、人事当局は管理運営事項であるとして協議のテーブルにも着かない状況で、職場段階からの要求書提出・上申の取り組みや、各部当局との交渉を行うなどして組合員のゆずれない要求を訴えた。

【改訂版】の策定以降、計画終了までに、策定時16,945人(2008年当初)だった定数は、

13,599人（2015年度当初）、3,346人が削減となった。（※試験研究機関独法化による削減含む）
道当局の計画の12,600人までの削減目標からは、約1,000人の定数を守ることができたものの、「職員数適正化計画」の策定（1998年度）からの17年間で7,231人、34.7%職員の削減が行われました。

●「職員数適正化計画」策定による職員数の推移（2007～2015年度）						
※2010年に改訂され、2005年度職員数から30%減の計画から35%に上積み						
年度	本庁	各部出先	支庁（振興局）	職員数の減	知事部局総数	計画での目標数
2007	3,807	3,979	9,767	95	17,553	17,600
2008	3,714	3,771	9,498	570	16,983	16,900
2009	3,663	3,544	9,243	533	16,450	16,400
2010	3,825	2,230	8,992	1403	15,047	15,200
2011	3,763	2,005	8,926	353	14,694	14,700
2012	3,711	1,974	8,510	499	14,195	14,100
2013	3,654	1,956	8,288	297	13,898	13,900
2014	3,608	1,871	8,162	257	13,641	13,100
2015	3,599	1,847	8,153	42	13,599	12,600

※2010年度から①試験研究機関が地独法人に ②支庁制度改革により支庁は(総合)振興局

【改訂版】策定以降の機構検討は総じて人事当局の考える「配分数」の枠の中で議論が進められてしまい、労組側からみると困難な状況が続き、大幅な削減提案の圧縮を果たすことが出来なかった。振り返れば「配分数方式」自体が職員数適正化計画を着実に機械的に実行するためのツールだったといえるのではないだろうか。

道当局が削減根拠としてきた、支庁制度改革は単なる「支庁」から「振興局」への看板の掛け替えに終わり、「グループ制導入」も本庁のみ実施されたが各振興局への導入は見送られた。市町村への権限移譲のための「コア業務」についても議論が進まず業務の精査・縮減は果たされていなかったといえる。

事務事業の見直しでは、「総務業務等の本庁への集約化」が、ほぼ全ての職場で削減根拠とされ、定数減が強行されたが、現場段階での混乱を招いた上、現時点でも集約された業務に関する対応の遅れなどのトラブルやミスも多く課題は残されたままとされている。

独法化・指定管理などの民間委託などについては、札幌大・試験研究機関が独法化され、約2,000人が知事部局定数から減ったものの、民間委託は指定管理者制度も含めその当初から実現性が疑問視されており、結果的に効果があったとはいえない。

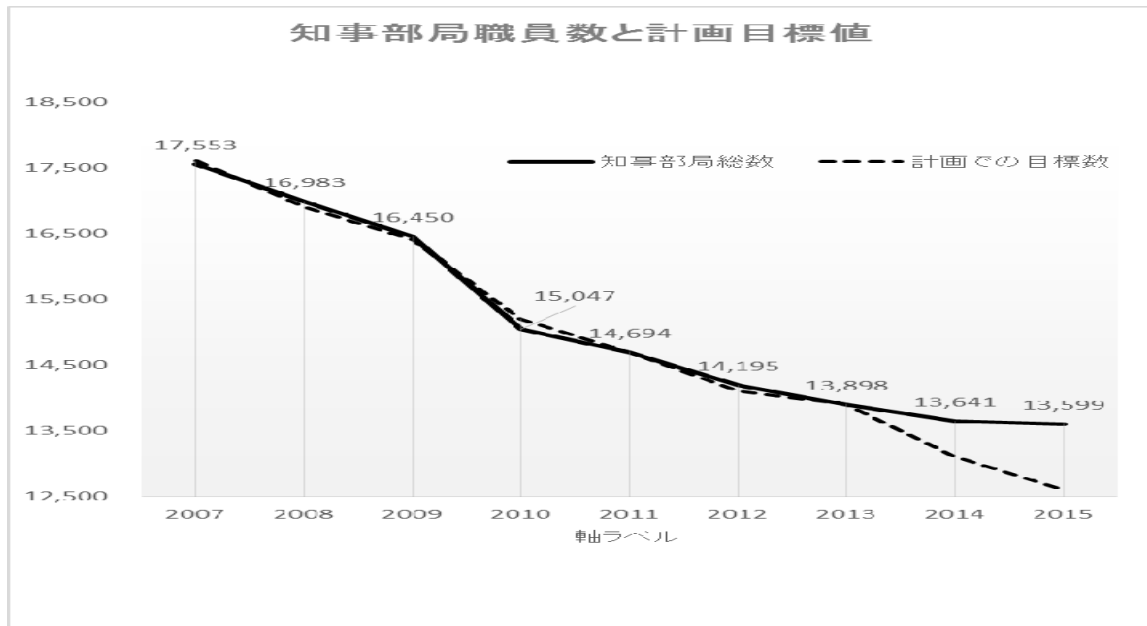
北海道が提示した定数減の様々な根拠は、そのどれもが大きな効果を生まないままにもかかわらず、定数だけが削減される結果となった事は削減ありきの道の姿勢が表れたものといえる。

(3) 年齢構成の推移

職員数の削減は、業務量過多にとどまらず、歪な年齢構成を生み出している。

多くの自治体でも行われているように、道においても定数削減のための手法のひとつとして、退職不補充として極端な採用抑制が行われた。

道人事課の人事統計資料では、2005年、2010年、2015年を取り上げて年齢別職員数の推移が公表されているが、2005年時点の「31才～40才」の職員数は5,943人全体の30.43%となっているが、10年後の2015年時点では2,324人、17.09%とここ10年間の採用抑制の影響がよくわかる。



	18～25	26～30	31～35	36～40	41～45	46～50	51～55	56～60	61～	計
平成17年	836	1,900	2,911	3,032	3,211	3,372	2,816	1,403	49	19,530
	4.28%	9.73%	14.91%	15.52%	16.44%	17.27%	14.42%	7.18%	0.25%	
平成22年	353	702	1,589	2,476	2,548	2,746	2,900	1,684	49	15,047
	2.35%	4.67%	10.56%	16.46%	16.93%	18.25%	19.27%	11.19%	0.33%	
平成27年	924	674	794	1,530	2,385	2,446	2,588	2,157	101	13,599
	6.79%	4.96%	5.84%	11.25%	17.54%	17.99%	19.03%	15.86%	0.74%	

	18～30	31～40	41～50	51～60	61～	計
平成17年	2,736	5,943	6,583	4,219	49	19,530
	14.01%	30.43%	33.71%	21.60%	0.25%	
平成22年	1,055	4,065	5,294	4,584	49	15,047
	7.01%	27.02%	35.18%	30.46%	0.33%	
平成27年	1,598	2,324	4,831	4,745	101	13,599
	11.75%	17.09%	35.52%	34.89%	0.74%	

一方で、ここ数年は退職者が多かったことから急激に採用数を増やしており、2010年時点で「18～30才」が1,055人、7.01%に対し、2015年時点では1,598人、11.75%と増えており、無理な定数減の強行が人員構成を大きく歪めてしまったといえる。※2016年度も新規採用者を500人以上採用しており、2016年4月時点では若年の割合は一層増えていると予想される。

2. 定数減等による職場への影響

(1) 網走総支部（オホーツク管内）の職員定数の変化と年齢構成の状況

全道的にも、定数減が強行されていた時期の大幅な採用抑制、退職者の増による一転した採用増は、職場へ大きな影響を与えている。出先職場も例外でなく、網走総支部（オホーツク管内）の10年間の職員定数及び年齢構成の推移を調査したところ、定数は、2006年時点で1,493人だった職員数は2016年時点で1,230人と、263人、17.6%の減少、年齢構成については、30代職員の減少と若年職員の増加傾向がみられる。

特に若年層の構成比率では、職員総体1,230人に対して、「18才～30才」は217人、構成比率17.56%と全道の構成比率を大幅に上回っている。

2006年度からの推移を見れば明らかだが、2006年～2010年までは、30代職員が全体の構成割合

の約3割をしめていたが、2011年度から徐々に減少し、2014年度には2割を切り、2016年度には全体の16%弱となっている。

2016年度には初めて20代の職員の割合が30代職員の割合を上回っている。

(2) 職場・業務への影響

前述の通り、若年増加、30代職員の減少が職場に与える影響は少なくない。業務に与えている影響を示す客観的なデータを取る事が困難なため、あくまで主観的（組合員からの状況を聞き取りながら）な意見となるが、若年職員の増加はもちろん経験不足の職員が増えることとイコールであるため、業務の精度や質の低下を招くこととなる。また、定数減の影響で、採用後、即戦力として時間外勤務をしなければならない状況はあきらかに増えており、経験不足の中で新規採用者への負担が増している。

また、振興局では、係制が敷かれているが、①係統合による大係化及び主査ポストの配置増、②電子決済の導入、文書の電子化（メールによる照会・回答）などの導入、③人員減による業務量の増加、④総務業務集約化による事務の個別化などにより、係制業務の機能（係内での検精やバックアップ）が十分に発揮されにくい状況も生まれている。（本庁グループ制導入も少なからず影響を与えている）

こうした状況の中で、2016年度においては人事行政の明らかな失敗により、主査の配置見送りが、職場への十分な説明や組合に対する協議もないままに強行された。一部の職場では、人事異動内示時点で初めて主査の配置見送りポストが現場所属に伝えられたことから、現場に混乱をもたらしたうえ、箸視された主査業務については、所管の係長や係員へしわ寄せされることとなった。

人事当局は、主査配置見送りの代替えに一般職を配置し職場定数に変更がないことを理由として管理運営事項であるとし、組合への協議の必要がないとの考えを示したが、職場体制や職員の働き方に影響を与えることは明白であり、組合への協議をないがしろにしたことはこれまでの労使ルールを軽視しているといえ抗議するものである。

一方で新規採用の増加は、若年職員が増え職場に活気が出ることは確かであり歓迎するが、前述の通り職場内での受け入れ体制が十分にとれていないことで、現場の職員にそのしわ寄せが重くのしかかっている。

30代職員の全庁的な減少により、統計上の裏付けはないが、採用時から最初の異動までの期間が短くなっており、20代半ばで初任地から異動し、従前に比べて十分な業務経験を得ることが出来ないこと、組織として中堅的な業務経験のないまま昇格していくこととなるなど、今後の道政運営に影響をもたらすことも考えられる。

例示するならば、振興局で採用され、5年が経過し、所属で中堅的な位置につき後輩の指導を経験する段階で本庁等へ異動。異動先では経験年数が少ないことから指導的立場につかないままとなってしまう事などが挙げられる。

(3) 職場実態を無視した「超勤手当未払い」「サービス残業の押しつけ」

多くの職場で慢性的な超過勤務やサービス残業が横行している。残業代の支払いのない超過勤務はそもそも存在しないこととされており、表面上、問題がないこととしてしまつて人員不足による職員・職場の疲弊を見ない振りをしているのだ。

実は超勤予算は毎年のシーリングにより少しずつ減っており、道当局は「超勤縮減策の効果が現れている」と職場実態とは大きくかけ離れたた認識を示している。

なぜこのような事が起きるのか？ 原因は公務職場の『予算主義』と『人事配置と超勤予算の配分におけるねじれ』にある。

決められた予算配当をオーバーすることは、公務職場においてはタブーに値する。そのため超勤支給は「実態」よりも「予算」が優先されてしまう傾向にある。一部の職場では、ケース対応や現場対応のため出張を行い時間外に職場に戻り、時間外から出張に係る事務処理をした場合、「超勤予算が無いから」という理由で出張していた時間の分の超勤代は支出されても「事務処理分の超勤代はつきません」。であるとか「〇〇事務所は超勤やっても全部はつかない。超勤は

やってあたりまえだから」と管理職が異動して来た職員や新規採用職員に言ってしまう。という事例も起きている。「予算」ありきの超勤支給の悪しき慣習といえるだろう。

また、北海道の各職場の人員配置に関する権限は、総体の定数に関しては、本庁人事課が、実際の職場への配置は本庁各部署に権限がゆだねられている。

一方で超勤予算は、人事課から各部署・振興局毎に割り振られているため、振興局の各課や出先職場の超勤予算の差配は振興局総務課がおこなうこととなる。人員が足りず忙しい職場とはどういった職場か客観的な実態をつかむひとつの方法として「超過勤務の量」があげられるが、超過勤務の量の把握ができるのは、人員の配置を行う本庁各部ではなく振興局の総務課となる。これでは一向に適正な人員配置などは行われない。

さらに、振興局総務課の超勤予算の配分は概ね前年予算を基に（更に一定率のシーリングをかけられ）配分されるため予算の範囲内での超勤支給を各課・出先に押しつければ、毎年少しずつ超勤予算を減少させることが可能となり、『超過勤務は縮減傾向にある』という職場の実態を無視したなんとも間抜けな答えがでてくる。

「予算」を建前に職場実態を無視し、職員にその責任を丸投げし、ただ働きをさせているのは一体誰なのか。超勤予算の基礎を作る人事課なのか、適正な配分を行わない振興局なのか、部下をマネジメントできない現場の管理職なのでしょうか。それともガマンさせられて働いている現場の職員やその働き方に問題があるとでも言うのでしょうか。

3. 安心して働ける職場体制の構築に向けて

(1) 組織機構の検討方法の見直しと人事施策のありかたについて

職員数適正化計画は2015年度組織機構をもって終了し、2016年度の組織機構改正については、新たに「基礎定数及びポスト数」を基本として機構改正作業をおこなうこととされた。

人事課が示す「機構改正に当たっての基本的視点」には、これまであった『コンパクト道庁』・『職員数適正化計画の推進』といった文言が削除されていることや、振興局単位での「地域裁量枠の活用」等についても触れられていることから適正化計画実施時の姿勢が緩和されていると判断出来る。

削減基調の方針が緩和された一方で、『配分数』から「基礎定数」に変わったものの、「事務事業評価に基づく組織機構の見直しを基本」、基礎定数の算定は人事課が行うことなど、検討手法はこれまでとほとんど変わらずトップダウンでの機構検討が続くことが懸念される。

行政需要の全てを本庁判断で行うことは不可能であり、今回示された地域裁量枠の拡大や、各部・現場所属からのボトムアップでの機構議論が行われるよう検討手法の見直しを求めて行く必要がある。

また、北海道の人事施策上の問題点としては、人事当局も「人事施策に関する基本方針」に記載されているが、①年齢構成の歪みと職位別の職員比率の変化、②女性登用、③再任用の増大などがある。

こうした問題の解消のため、道当局は、2013年度から職員の採用数を300人程度へと増員。2014年度採用者から、これまで上級・中級・初級だった試験区分を、A区分（大卒）・B区分（高卒）・C区分（民間経験者）枠での採用へ変更した。さらに、今後中堅層職員が不足することが予測されることからC区分の年齢制限を外すなどの対応を行っている。

人事当局の施策が功を奏し、課題が解決されることを切に願うが、そもそも問題の多くが急激な人員減を押し進めたことが要因であり、自らの失策の穴埋めであるから全く同情の余地もない。

また、C区分採用については、今年度より主査登用が実施されたが、民間経験の前歴換算が低いため低賃金となるなどの問題も生じており、今後、制度運用のあり方の柔軟性も求められる。

(2) 今後の人事施策の運用に向けての提言

安定的な人員の確保、職員の育成を図るためにも、人事当局だけが中心となっている現行の制度運用の見直しを図る必要がある。かなり昔の話になるが、職員数適正化計画より以前にあった

「機構検討調書」の作成などの機構検討方法を一部で取り入れる必要があると考える。

現場所属のニーズを人事施策に反映させることはもとより、現場所属段階に一部権限を移譲することにより、職員の意欲を高め、能力発揮の場を与えることもできる。「トップダウン」による人事管理は、定数管理や全道規模の行政運営上、大きな意味や効果を生むが、「ボトムアップ」による職場意見の採用は地域やそこで働く職員のモチベーションに良い影響をもたらすと考える。要は、バランスが肝心なのだ。当たり前と思われるが、現状、道では圧倒的にトップダウンによる組織運営が行われており、バランスを全く欠いているのではないだろうか。「配分数」の押しつけで拙速に行った人員削減は、歪な組織を作ってしまう、2016年度における追加道案の提案では、職場意見も聞かないまま「主査ポスト」を据え置いた。

また、「グループ制導入」や、「総務業務集約化」など実施後の検証がなされていない課題も多くある。中長期的な人事施策を考えるときに目新しい制度の導入も必要ではあるが、運用後の効果や実態の検証作業を行い、見直すべきは見直す必要があると考える。

道当局の「人事施策の基本方針」の一文に「職員数が減少する中、職員個々の能力アップが必要不可欠」との記載がある。様々に研修制度や職員サポートの施策も列記されているが、結局はそれらの施策の実施は職員に押しつけられるのだ、結局はそれぞれの職員にただ「がんばれ」と言っているようなものだ。

今こそ真に必要な職員定数を配置し、「超勤はして当たり前」、「1・2時間は超勤じゃない」などの悪しき慣習を見直すべきなのではないだろうか、若手職員の育成のためにはしっかりとサポートできる予算面・人的配置などの職場体制を整えることこそ必要だと考える。

最後に、北海道は2000年から今日までの14年間、保守道政下での道政運営が続いている。

給与の大幅な独自削減や、給与制度の改悪、人員削減等が強行され、職場は疲弊し、職員・家族の生活は以前より厳しさを増した。しかし、労働組合は常に話し合い、議論し、職場の実態や要求を訴え続け、不十分な成果かもしれないが一方的な切り下げに抗してきた。極端な見方と批判されるかも知れないが「人員減」とは詰まるところ質的にも量的にも「道民サービスの低下」を招く。財政事情や国からの押しつけを理由に行き過ぎた人員削減を許さず、サービスの質を守ることも労働組合が担うべき社会的責任と考える。

我々労働組合も、今後も組合員のアンケート調査などを実施し、職場実態の把握に努めるとともに客観的な根拠を積み上げ道当局と対峙していく必要があるだろう。

指定管理者制度は、多くの疑問が指摘され、異議が唱えられたにもかかわらず広範囲に採用され、今日に至っている。しかし、その結果を市民の視点から検証していく作業は進んでいない。現場に組合員がいなくなったことで、検証が進まない現状につながっている。本レポートは、指定管理者制度の問題点である施設の丸投げ、労働者の待遇悪化、それらがもたらす市民サービスの低下などが、どのように現れているかを探る試みである。

苫小牧市における指定管理者制度 —その実態把握のために—

苫小牧市職労／自治研推進委員会

1. はじめに

2003年の地方自治法改正以来、苫小牧市においても指定管理者制度が多くの施設に導入されており、現在導入されていない施設は数えるほどしかない。それでいながら、この制度導入についての検証はほとんど行われてこなかった。

2013年度に、指定管理者制度導入施設について監査委員が行政監査を行っている。

その中で、「市民サービスと言われるものの内容は多面的であり、利用者個人によってもその受け止め方は異なる。したがって、市民サービスが向上したかどうかの検証は難しいところであるが、指定管理者制度導入前と比較して、休館日の減少、受付申込・金銭收受時間の拡大といった明らかに市民サービスの向上に寄与している事実があり、この検証結果と考え合わせれば、市民サービスの向上が図られていると判断できる。」としている。

しかし、同時に「所管課からは今後の課題として、『行政側の施設運営の機能低下』『管理運営内容の把握が困難になる』といった点があげられている。」として、「施設の老朽化への対応、市側の施設管理機能の低下など、所管課が懸念する課題が顕在化するの、むしろこれからののかも知れない。」と率直に問題点も指摘している。

費用削減効果は、そのための指定管理者制度導入だった以上、当然効果があったと言えるだろう。だが、市民サービスについては、監査結果が語るように「検証は難しい」のである。数値で示されるような、利用人数・件数の増大など目に見える部分の「効果」があることを否定しない。しかし、それだけで図れないものがある。

利用者数の増加などが大した問題でないと言うつもりはない。目に見えるところだけで検証していいのかと言いたいのである。本来、指定管理者制度導入によって、各施設がどのように変わったのか、市民のニーズにどう答えているのか、それらをトータルに検証されるべきである。しかし、残念ながら、上述の行政監査が行われた以上のものは未だなされていない。行政監査はその報告内容も含め、評価できる作業ではある。しかし、行政としてはこれに止まらず、もっと根本的に検証すべきではなかろうか。

私たち市職労としても、指定管理者制度を幾度も問題にしてきた。にもかかわらず、その検証にまでいたっていない。このレポートは、本格的な「検証」の事前準備的な作業として、簡単にはあるが問題点に向かう道筋を考えたものである。

2. 指定管理者施設のホームページ

まず始めに、指定管理者制度が導入されている施設のホームページ（以下「HP」という。）を検討する。本市の施設に指定管理者制度を導入したことによって市民の利便性にどう影響しているか。大きな問題ではないが、HPの作り方に指定管理者制度の問題点の一部を見ようとするものである。

（1）公共施設のHPの作り方

まず、対比のために函館市のHPを見てみよう。若干見づらい場所にあるのだが、公共施設が一覧で載っているページがある（TOP > 組織 > 総務部 > 行政改革課 > 公の施設一覧）。「指定管理者導入施設」と「直営施設」に分けて一覧表になっている。個々の施設名をクリックすると、施設のページに飛んで、施設の紹介、担当部署（そのメールアドレス）、指定管理者名などを見ることができる。そのページからは、指定管理者が作っているその施設のHPにリンクで移動することができる。

函館市と比較すると、苫小牧市のHPは不親切である。苫小牧市の公共施設の紹介を見てみよう。トップページに「公共施設」とあってクリックすると「公共施設一覧表」が出てくる。ところが、全部の施設が載っているわけではない。特に公園施設は、スポーツ施設以外はほとんど載っていない。「保健、病院一覧」があるのに、今年4月15日に開院した「苫小牧市呼吸器内科クリニック」が載っていない。

リンク切れになっている施設があることには驚く。「保健センター」「夜間・休日急病センター」は、「ホームページ移転のお知らせ」のページに行ってしまう。こちらは新URLが載っていてリンクで飛べるが、川沿公園体育館は「サーバが見つかりません」と表示される。「屋内ゲートボール場」も「お探しのコンテンツはみつかりませんでした。」とされてしまう。

「まちなか交流センター」に至っては、この一覧表に名前が出てこない。「愛称」の「COCOTOMA」という名で載っているのだ。クリックしてHPに飛ぶと「まちなか交流センター」の名前が出てこないだけでなく、市の施設であることも、担当部署も、指定管理者名もない。

（2）HPから見た指定管理者制度導入の影響

A 医療施設

上で見たように、「呼吸器内科クリニック」は載っていないし、リンク切れの施設がいくつもある。これらは指定管理施設である。だが、指定管理施設だからこのようになったというわけにはいかない。当然、市のHP担当部署や、施設の担当部署の責任だろう。

しかし、「医療・保健施設」については、指定管理者施設であることと無縁とは言えない。「医療・保健施設」に載っている市立病院を除く2施設と、載せられていない「呼吸器内科」は、いずれも「財団法人苫小牧保健センター」が指定管理者なのである。

「苫小牧市保健センター」のHPをクリックすると、「財団法人苫小牧保健センター」のHPに飛ぶ。財団のHPであって、施設のHPではない。財団法人を説明するHPになっている。し

たがって、検索によって HP に行った市民から見ると、市の施設であると思わないのではないか。

「夜間・休日急病センター」については、施設の紹介だけで、市の施設であることも、財団法人の管理下にあることもわからない。これは「財団法人苫小牧保健センター」が、「苫小牧市保健センター」など市の医療施設を管理するために、医師会が作った法人であることと無関係ではないと思われる。担当部署からすれば、当該法人が全面的に管理するのであって「任せっきりのもの」と思っているのではないか。それどころか「口出ししてはいけない」とすら思っている可能性がある。市と医師会の関係から言えば、そういう推測が成り立つのではないだろうか。しかし、それでいいわけがないことは言うまでもないだろう。

B コミュニティセンター

コミュニティセンター（以下「コミセン」という。）の HP には、市の施設では珍しく市と担当部署（市民生活課）の HP へのリンクが貼られている。これは評価されるべきだろう。

しかし、残念な面もある。コミセン4館は一つの業者が指定されているのだが、それぞれのコミセンがリンクで連携されていないのである。「情報誌」だけは4館共通とされていて、どこからも見る事ができるのだが。施設の空きを見たかったり、使える部屋などを調べたい市民は、次々と他のコミセンの HP を見たいと思うのではなかろうか。

植苗ファミリーセンターについては、市のトップページと、担当部署へのリンクが貼られている。これによって市の施設であること、担当部署名がわかる。しかし、残念ながら、担当部署へのリンクが切れているのだ。市の HP に飛ぶが、「お探しのコンテンツは見つかりませんでした」と表示される。市民はどう思うことだろう。

これらの事例は、市の担当部署が施設の管理を指定管理者に任せっきりにしている姿勢の反映のように思えるのだからだろうか。

C 公園と公園施設

公園については、一部の施設以外は「市の公共施設一覧」に載っていない。たとえば、緑ヶ丘公園をしてみる。「苫小牧市役所>自然・環境>公園・河川>公園・森林>公園一覧」に HP がある。しかし、ここまで追って見るのは容易ではない。せめて指定管理になっているような大きな公園だけでも簡単に見られるようにすべきではないか。

市の HP とは別に、指定管理者が作っている HP がある。しかし、これは当然のように作り方がバラバラである。緑ヶ丘公園でいえば、公園の一部である「金太郎の池」「展望台」だけが載っているに過ぎない。他にどのような施設があるのか、公園施設も含めてわからない作りになっている。

緑ヶ丘公園内の公園施設を見ると、公園の管理者とは違う業者が指定管理者となっている「緑ヶ丘公園陸上競技場」がある。ここの HP からは、「野球場」など他の業者が管理している施設が出てこない。つながっていないのだ。「野球場」の HP はどうか。「野球場」を管理する業者が管理する3つの野球場はその HP で見ることができるが、それ以外の施設にはつながっていない。横の連携がなく、それぞれの業者が自分の施設に関係する部分だけ紹介しているのだ。

緑ヶ丘公園にどのような施設があるのか、それらを一望できる HP をまず用意する必要がある

のではない。もちろん、緑ヶ丘公園以外の公園も同様である。「お任せにしない」市の姿勢が求められているのではないだろうか。

(3) 結論的に

個々の施設の HP については、まだまだ書き切れない多くの問題が見いだせる。たとえば、高丘霊葬場の HP である。指定管理者の作っている HP は、管理者の営利事業の宣伝が多すぎてとても市の施設とは思えない。

全体的なイメージとなるが、市の公共施設の HP は、直営時代のイメージのままになっているように思える。直営の頃は、市職員がそこにいたわけで、何かあっても職員に話せばすむことが多かっただろう。しかし、指定管理者に移行すると、市、施設の管理者、それらと市民との関係が分かりづらくなる。指定管理者制度は市民に十分知られているわけではない。知ったとしても、どの施設が指定管理施設かわからない。そうしたなかで市民の声を受け止め、施設運営に反映させていくために作られた HP が必要なのではない。

実際、施設修繕を指定管理者に要望したが予算がないと言われて困っていた市民がいた。「市に言ってみたら」と言うと、「市に言ってもいいんですか?」という反応だったのだ。市に聞いてみようとの発想が出てきづらいのであろう。

市の公共施設の HP には、「市の施設であること」「担当部署」、意見がある場合にメールを送れるアドレスを記載するよう、統一した基準を示すべきだろう。

市と施設（指定管理者）、市民。この3者をつなぐ一端を担っているのが HP ではないだろうか。しかし、実際には、この3者のつながりが悪くなっているように思える。市は、指定管理者に遠慮して、あるいは任せきりにして、チェックが働かなくなってきたのではない。指定管理者は、市のことを考えないか、あるいは遠慮して、市に要望を挙げないようになってきているのか。市民の側からは、指定管理者に言っても届かない、あるいは市に直接言えないと感じたりしていないだろうか。

市民の利便性において、HP が占める割合は大きくないかもしれない。しかし、「神は細部に宿る」という言葉もある。市が市民との接点を設計するとき、HP に限らず市民の立場に立って考えなければならない。HP についての制度設計をはじめ、全体を検討し直す必要があるのではないだろうか。私たち市職労としても、よりよき「接点」の構築を考えていく必要があるだろう。

3. コミセンに見る指定管理者制度の問題点

苫小牧市コミュニティセンター（以下「コミセン」という。）は、市内に4館ある公の施設のひとつである。会議室や和室、体育館などの貸館業務と、文化活動などの事業を行っている。指定管理者制度の創設とともに、真っ先に制度が導入された施設のひとつがこのコミセンである。この項では、コミセンを取り上げ、苫小牧市における指定管理者制度の問題点を探ることとする。

(1) 指定管理者制度の「メリットとデメリット」

指定管理者制度のメリットとデメリットは、一般的に以下のようにとらえられている、といっ
てよいだろう。

メリットとしては、①施設の管理に民間事業者等のノウハウを活用することで、利用者に対す
るサービスの向上が期待できる。②指定管理者の選定手続きを公募とすることで、競争原理によ
る管理コストの縮減を図ることができ、行政経費の削減が期待できる。

デメリットとしては、①短期間で指定管理者が交替した場合、ノウハウの蓄積を妨げるおそれ
がある。②人件費の抑制などコスト削減の面のみが着目され、施設の運営経費が十分確保されて
いない場合は、利用者に対するサービスの低下や地域の雇用に影響を与えることも懸念される。

メリットから見てみよう。コミセンの場合、まず気づくのは「民間業者にノウハウがない」こ
とである。苫小牧のような人口規模で、また周辺人口も多くない都市では、文化教室、カルチャ
ーセンターなどを広く行っている事業者は少ない。まして大きな利益を見込めないコミセンのよ
うな施設に応募する業者は考えづらい。そうである以上、第一のメリットであるはずの「民間の
ノウハウの活用によるサービス向上」が期待できないのである。

第二のメリットである「コスト削減」については、行政監査も示しているように（それが導入の
最大の眼目なので当然ではあるが）、効果が上がっているようだ。ただし、それが職員の待遇を犠
牲にしてであることはいままでもない。

(2) 官製ワーキングプアの問題

コミセンの予算（計画）、決算（実施）が市の HP に載っている。「平成 26 年度苫小牧市コ
ミュニティセンター管理運営実績シート」である。これを見ると

「計画」（＝予測） 職員 正規職員 16 人、パート職員 39 人 （予算）75,190,000 円

「実施」（＝結果） 職員 正規職員 11 人、パート職員 49 人 （決算）76,011,858 円

となっている。

まず人件費の安さが目につく。計画においても、正規・パート合わせて 1 人当り 1,367,090 円
にしかならない。年間 2 百万円未満を「便宜的にワーキングプアと呼ぶ」と『雇用身分社会』
（岩波新書、森岡孝二著）にあるが、平均で計算してもこれに該当してしまう。（もちろん、この
人件費には労災保険料等事業主負担分が含まれているだろうから、実態はもっと低いことになる。）

同書によれば、人事院が算定している「標準生計費」は、「生活保護基準にきわめて近く、最
低生活費とみなすことができる」らしいが、一人世帯が 114,720 円とある。一年に換算すれば
1,376,640 円で、コミセン職員の 1 人分の人件費の方が若干低いほどである。

専業主婦などの家計補助的な労働であれば、こうした待遇であっても貴重な職場であることは
理解できる。しかし、こうした待遇の職場ばかりになれば、母子・父子家庭の労働者や新規卒業
者を含め、求職者に提供される労働条件を規定してしまうだろう。労働市場全体が低い方に平準
化される傾向がある現在、このような職場が増えていくことは、市民として働き、納税して市財
政を支える自立した市民は減っていくことになるだろう。市自らが生活保護世帯並みのワーキン
グプアを生み出しているのだ。若年者や母子・父子家庭などはよりよい職場を求めて転出してい
かないだろうか。市全体の将来を暗く感じさせる。

(3) サービスは低下していないか

本市コミセンの従業者に、民間での文化事業経験者がいるとは思えない。もしいたとしても、4館あるコミセン全体に、そのノウハウを生かすことは困難であろう。実際、担当部局においても、ノウハウがないこと、競争がないことを問題点に上げている。そう考えると、開館時間延長などのサービス以外の質的なサービスが、指定管理者であることで向上する理由はないだろう。

逆に、この待遇の低さで高いサービスを求めるのは酷に思える。類似施設で働いた経験があれば、一定のノウハウがあつて、それを生かすことができるかもしれない。しかし、期限があつて、次も指定されるとは限らない指定管理者である。長期間働きたいと思わせない、この待遇の低さである。ノウハウの蓄積に期待をかけることはできない。あるいは、蓄積すべきノウハウ自体が鍛えられるか疑問である。

コミセンの指定管理者である業者が指定管理者となっている別の施設のことである。集会を開催した市民団体が、会場に落ちていた物を届けたところ、管理人は自分たちで落とし主を探すよう指示して落とし物を引き受けなかった事例がある。市直営施設では考えがたいこうした取扱いは、表面化しなければ変わることなく「引き継がれ」ていくのではないか。「悪しきノウハウ」というものもあるのではないか。

「賞与なし、諸手当なし、有休なし、昇給・昇進なし、社会保険なし、福利厚生なし、給与明細書なし、退職金なし、働きがいなし、尊厳なしの低時給の長時間労働」（森岡・前掲書）であるとするれば（そこまでひどいか、実態はわからないのだが）、サービス向上をと言う気にはならないだろう。

(4) ハード面の責任は

指定管理者制度に固有なかわからないが、一定の修繕費用（施設ごとに異なる）は指定管理者の負担となっている。コミセンの場合で言えば、市側が総額2百万円の修繕費用を予備しておき、指定管理者は1館につき30万円未満の修繕だけ自身の負担で行うこととなっている。

苫小牧においては、高い受講料を払って文化的な習い事に通う市民はそう多くないと考えられる。これは都市規模だけでなく、市の文化的な伝統の問題だと思われる。それはともかく、そうした中ではコミセンがカルチャーセンターのような自主事業を実施しても、利用する市民はそう多くないだろう。

こうしたなかで、コミセンには「利用料金制」が採用されている。しかし、こうした状況では、指定管理者は自主事業で収入を増やすインセンティブが働きづらい。自主事業に力を入れるよりも、人件費などの必要経費を削減して利益を確保する方向に向かうのではないか。そうであれば、結果として修繕費用の抑制に向かわないだろうか。指定管理者の「経営努力」が経費削減にのみ注がれる可能性はないだろうか。

畳がボロボロで和室の利用に支障を来しているとの利用者の声に、「予算がない」と管理者が答えたという話を聞いた。平成26年度決算では修繕料の予算を残しているにも拘わらずである。修繕費用を他の費用にまわす。大規模改修になるまで待つて、市側の負担に頼ろうとする。そうした傾向がないだろうか。

コミセンに限らず、苫小牧の施設は一般に老朽化している。ハード面は市の責任で保守管理すべきではなかろうか。指定管理者にリスクを負わせると、利用者に負担を転嫁されかねない。施設の保守管理の分担を再検討すべきではないだろうか。

（５）住民参加の視点を

以上簡単に見てきたが、市と指定管理者と市民との距離は、少なからず開いている様子がうかがえる。この距離を縮めていく必要があるだろう。

苫小牧市では、指定管理者制度導入施設での外部評価を実施していない。自己評価と庁内評価だけである。これ自体問題と考えるが、コミセンの運営に利用者の声を反映するシステムが必要ではなかろうか。

監査委員の指摘にも、今後の問題として「行政側の施設運営の機能低下」「管理運営内容の把握が困難になる」といった点があげられている。こうした問題点を解消するには、利用者、地域住民からなる運営協議会のような組織が考えられるのではないか。よく使う利用者を中心に、開催頻度の高い協議会であれば、実態に沿った声が反映されるのではなかろうか。働く者へも目が向かうのではないか。

指定管理者制度を前提にした運営をつづけるのであれば、施設運営への住民参加が不可欠と考える。コミセンの本来の理念は、コミュニティにおける自主的な文化、社会教育活動の拠点だったはずである。地域住民の自主管理施設が発祥の原点ではなかったか。コミセン本来のあり方をもう一度考えたい。

（６）おわりに

指定管理者制度導入の善し悪しは別として、管理者にノウハウがないときは、メリットが発揮できないだけでなく、デメリットのみが蓄積し、潜在化する可能性がある。

指定管理者制度は管理委託よりも広範に権限を委ねることになり、管理者の自由度が増すと考えられる。どうしても細かい監督がおろそかになり、長期的で大枠の実態把握になりがちではなかろうか。さらに、費用負担や開館時間などのメリットは可視化されやすいが、質的なサービスは眼に見えない部分が多い。それだけに一度制度が導入されると「丸投げ」になることが懸念される。コミセンにおいても、（質的）サービス低下、ワーキングプア問題などに配慮できる制度設計、制度見直しが必要ではなかろうか。

積極的な住民参加を導入し、住民の視点から問題点を克服することを提言して本稿の結論とする。

4. 図書館への指定管理者制度導入と現在

次に、中央図書館（以下単に「図書館」という。）を見ることとする。まだ指定管理者制度導入から2年しかたっていないので、導入の結果をあれこれ論じるには早すぎるかもしれない。しかし、導入時の強引な手法と、それへの市民の反発があった施設としては、現状と今後考えられる問題点を指摘しておくべきだろう。

(1) 強引な制度導入

岩倉苦小牧市長は、2期目の公約に図書館への指定管理者制度導入を明記していた。2014年6月29日に控えた改選を意識したのだろう、12年4月に入って制度導入への動きを加速させてきた。しかし、その動きは導入ありきの強引な手法によるものだった。

12年7月に図書館協議会に対し図書館長が諮問したが、諮問の題名は「指定管理者制度導入のあり方」であり、結論は決まっていた、その導入の仕方だけを諮問するというものだった。これに対し、図書館協議会の答申は全員一致で「反対」だった。だが、市教育委員会当局がこの答申をHPに公開したのは市議会本会議の指摘を受けてからである。しかも、「図書館協議会からの答申に対する考え」（文書名義人の記載はない）という文書も載せて答申に反論する。挙句の果てに「導入の是非について協議会に諮問する考えはございません」と結論ありきを公言するものだった。

ところが、この間教育委員会では、「一つの方法として」「指定管理者制度を検討している」、「最終的には教育委員会の判断になるが」「判断していただくには材料が足りないということ」「諮問させて」いただいたと説明しているのである。まったく実態と違った説明ではないか。

市民参加条例の適用においても、手法の強引さは変わらない。「公の施設の使用許可の基準その他の利用方法に関する事項」を含む「条例の制定又は改廃」には、条例が適用されると規定されている。使用の許可権限者が変わる指定管理者制度の導入なのに、この条項の適用はないというのである。その上で条例に準じた手続きを講じたからよいとしていた。

もっとも、この解釈は図書館問題に独自のものではなく、これまでの強引な政治手法で繰り返されたものであり、いまさら変えられなかったわけであり、ここでは詳しく論じない。ただ、条例に「準じた」パブリックコメントでは、「寄せられた意見を参考にし、指定管理の形態を決定いたします」と、図書館協議会に対するのと同様に、結論は決まっていると公言したのである。

さらに、「平成26(2014)年実施にこだわる理由があるか。市長選挙の前に公約を達成したという実績にしたいからか。」という意見が出されている（本自治研のメンバーが提出したもの）が、これへの回答がないばかりか、「提出意見」として紹介もされていない。なかったことにされたのである。

教育委員会での決定は、2013年5月29日の教育委員会であった。だが、パブコメの締め切り（5月25日）後に消印有効の意見が届いたのだろう、全部まとめきれなかったが「大まかな内容をまとめたものを」教育委員会に報告したというのである。大体、5月25日が締め切りで29日に教育委員会で決定するというスケジュール自体が、当局の焦りとパブコメ軽視の姿勢が現れているといえるだろう。十分な「検討」のための時間が保証されていないのだ。「提出意見の考慮義務」に反しているのは明らかである。だからこそ、無理やりに市民参加条例の適用はないとしてきたのだろう。

教育委員会の決定では、さらに汚点を残している。指定管理者制度導入の議題の質疑が終わった後、教育委員長は「他に意見がないようなので、意見調整のため暫時休憩してよろしいか」と伺ってから休憩に入って、委員全員が委員会の場から退場したのである。実質的には、秘密会で

意見を調整してから会議に臨んだというべきだろう。秘密会にできる内容ではないし、当然その手続きにしても瑕疵がある（後に、市議会で追及されるや「単なる休み」と答弁している。）。

こうした強引な市政運営で図書館に指定管理者制度が導入されたのであるが、その過程で市民の反対の声があがったのも当然だった。制度導入を批判する市民団体が発足し、現在もその活動は続いている。しかし、市民の声に真摯に耳を傾ける姿勢は、いまなおないと言ってよいだろう。

専門性が要求される「レファレンスサービス」（調べ物探し物のお手伝い）や苫小牧の図書館しかなできない郷土資料の収集（定期的なイベントのポスターやプログラム、街の発展や変化・推移がわかるようなパンフレットやマップ、近郊を含めた新聞報道記事等々のきめ細かい資料整備）などが省みられることなく、「無料の貸本屋」扱いされてしまったのだ。

（２）現状はどうか

手続き的な面で制度導入の過程を見てきたが、図書館の現状をどう評価すべきだろうか。一方で、対応がよくなったという評価があり、利用実績も伸びている。他方でヘビーユーザーからは、「やはり指定管理者にすべきでなかった」との声も聞こえる。しかし、指定管理に移行したのは2014年であり、まだ2年しかたっていない。その意味では、制度導入の評価、あるいは指定管理者についての評価を下すには時期尚早の感を否めない。

ただ、ここに来て見逃せない事態が生じていることを取り上げる必要があるだろう。一つは、市民から寄贈された図書・資料のうち貴重な郷土資料（苫小牧ゆかりの文人のもの）が、点検・記録されることなく、市民還元コーナー（自由に持ち帰れる）に出されたという事例である。

図書館は「すでに複本が4冊あり慎重な検討の結果市民還元を判断した」としているが（「苫小牧民報」2016.3.4）、そのまま受け取るには疑問が残る。というのは、市の図書館としては複数あって必要ないと判断されても、他にもゆかりのある自治体もあるし、北海道立図書館や文学館ではどうかなどの検討までされているか疑問がある（道立図書館や文学館では所蔵していない）、という図書館経験者もいるからだ。

このことだけをもって、「だから指定管理者制度はダメだ」というつもりはない。直営であれば考えられない措置とまで言えるかも疑問である。しかし、これは氷山の一角なのかもしれないのである。市民還元コーナーに出ていたことを、たまたま詳しい市民が見つけて市民団体に連絡したので発覚したのである。再発防止策を練るにあたって、直営であった場合と指定管理者制度下では違った趣になるだろう。

見逃せない事態の第二とは、図書館長の交代である。指定管理者制度導入以降、2年間図書館長の地位にあった職員が北海道全域担当のジェネラルマネージャー（以下「GM」という。）として転出し、函館市の図書館で1年間副館長だった職員が新たな館長となったのである。

社会教育委員の方から「市立中央図書館の管理運営についての質問事項」が出されており、そのなかでもこの2件が問題視されている。特に、館長の交代については苫小牧図書館を軽視しているのか、会社側の脆弱な体質なのかと疑問を呈している。

市教委の回答は、人事に介入する権限はないとしながら、異動を「了承した」という不思議なものであった。さらに、「体質が脆弱化（ママ）であるか否か」「判断をする権限」（ママ）が

ないというのだ。しかし、短期間で異動する職員がトップにいるのであれば、苫小牧市の文化や環境、その歴史などに識見が蓄積されるのだろうか、懸念されるのは当然ではないだろうか。

いずれにせよ、指定管理者に任せてしまった以上とやかくいう権限はないのは、厳然とした事実である。改めて指定管理者制度を導入した意味を突き付けられたものといえる。

（３）指定管理者の実態

前述のように、社会教育委員からの「質問事項」のなかで、館長の異動が指定管理者側に「事情がある」とすれば、その体質は脆弱だといえないか」との質問は的を射ていると思われる。しかし、その内容を追う前に、図書館の指定管理者である「TRC グループ苫小牧」の内実を見る必要があるだろう。

TRC は全国で 496 館（2016.4 現在）の図書館に指定管理者や受託業者として運営に参画している。北海道においては、釧路市の図書館が 2008 年、函館市の図書館が 2015 年からこの TRC のもとで指定管理者制度を導入しているのである。異動した前図書館長（現 GM）は 2014 年に苫小牧市の館長に就任する前は釧路市の館長であった。道内ではこの 3 館の他に 2 館業務委託を受けているようである。

苫小牧の指定管理者は、「TRC 苫小牧グループ」といい、TRC の他に TRC の子会社であるビルメンテナンス会社、それに地元の IT 企業が加わった 3 社の「コンソーシアム」である。釧路市や函館市では、地元企業が加わっていない。苫小牧の図書館の運営の意思決定は TRC だけである。

最大の問題は、職員が正規職員 1 名であり、現状では GM のみなのである。後は現館長を含め、苫小牧専任の職員は全員契約社員だという。（地元の IT 企業から正職員 1 名が ICT コンシェルジュとして勤務しているが、図書館本来業務の運営には関わらない）。

ノウハウを考えるならば、確かに前館長である現 GM はノウハウを有しているといえるだろう。元々旭川市の図書館でパートなどを勤務した後、新冠町で社会教育の業務を経験して、TRC で釧路の図書館に勤務してきた経歴がある。ただ、一人の人材にノウハウがあっても、組織としてあるかどうかは別な話である。そのことが、GM 転出というショックになっているのだ。

他の契約社員は、1 年契約の社員として採用されている以上、「低サラリーの特化スペシャリスト」（GM の言葉）と言っても、事実上はスペシャリストとまでは言えないスキルにとどまるのではないか。すると、人材育成がどのように行われるかは、異動や採用、人員配置等まったく今後の TRC の経営姿勢次第となるのではないか。

（４）「脆弱性」という暗雲

このことを GM にぶつけてみた。図書館長に「取材」を申し入れたところ、わざわざ GM が札幌から来て相手をしてくれたのである。

今後契約社員を正規化していきたいとのことだった。しかし、原資と期間の問題があることも認めている。つまりは、委託料の範囲内での運営という問題、それに指定期間があって先の保証がないことである。それでも、努力しようという姿勢は評価したい。しかし、実際どこまででき

るか定かではない。全国展開している本社の姿勢に関わってくることだろう。

また、「本好き」を自称する GM の存在は、図書館運営に確かに貴重である。しかし、それだけに今後の人材育成には懸念が生じざるを得ないのだ。現図書館長については、市教育委員会の要望もあって正規社員化する予定という。だが、そうなったとしてもすぐに人材が満たされると言えるだろうか。人材育成には時間がかかるのだ。ましてや、苫小牧の歴史・環境・文化に精通し、有名・無名の文化人等をよく知った人材でなければならないのだ。異動でどこかへ行けば、また一から出直しではないか。今後も指定管理者制度へ移行する図書館があれば、育った人材があちこちで必要とされて、分散し配置されていくのではないか。これが上述した社会教育委員が懸念した「脆弱」さではないだろうか。

しかも、問題となるのは指定管理者側だけではない。GM は、専門性を有する市職員との連携の必要性を語った。実際、本の除籍に当っては、図書館スタッフの選定の後にリスト化して、市教委の図書館経験者の同意の後に除籍することとなっている。リストを見ただけで、除籍対象を把握できるかという疑問があるのだが、これだけをとっても、指定管理者の施設運営に当って市教育委員会との連携の重要性は明らかだ。だが、市側の専門的職員は現場を離れてノウハウを失っていくのではないか。そうでなくとも、異動がありうる、いずれは退職していく。代わりを務める人材を育成する方途は見えてこない。

実は、市教育委員会が図書館に指定管理者制度を導入する理由として、「専門的人材を図書館の専任の職員として養成することは大変難しい状況となっております。」（パブリックコメントの説明文）と書いていたのだ。市教育委員会ではできないことが指定管理者にはできると判断した理由はまったく不明である。

一方で、指定管理者の人材育成にどれだけ期待できるか不明であり、他方では、市側の人材は減ることはあっても増えることはないのだ。明るい未来を描くことはできないのではなかろうか。

（５）図書コーナーの問題

結論にいたる前に、図書館については触れておくべき問題点がある。それは、各コミセン、植苗ファミリーセンター、勇払出張所に併設されている「図書コーナー」の問題である。

図書コーナーについては、コミセンに指定管理者制度が導入される時点で、図書館の業務である図書コーナーをコミセン本体と一緒に指定管理者に委ねるのは、条例上も図書館業務のあり方としても問題があると市労連が追及していたのだ。図書コーナーに配置される職員は、図書館職員の指揮・命令を受けることになるため「偽装請負」になる可能性も指摘していた。これらを正すことなく、ついには図書館本体も指定管理者に委ねることとってしまったために、同じ図書業務の一方（図書コーナー）の事務を図書館の指定管理者と別の業者が扱うこととってしまったのだ。

図書館システムを利用し（配線で接続）、図書館所有の本を貸し出し、あるいは返却を受ける図書コーナーが図書館の指揮管理の下にないというとんでもない事態を生み出している。他の業者の管理的職員でない職員に指揮命令することはありえない。しかし、取扱いに困ったときに、客を待たせて図書館の職員に直接聞かずに、管理職から聞いてもらうなどということが考えられ

るだろうか。

図書の貸出は個人情報の扱いに慎重さが要求される。個人の思想信条だけでなく、信仰、病気や家族の状態などさまざまな事情を推測させうるからである。さらに、現代では住所などの扱いも極めて神経を使う。2012年に起きた「逗子ストーカー殺人事件」では、加害者側の探偵事務所から依頼された調査会社が巧妙な質問で市役所の納税担当から住所を聞き出したといわれている。このような態勢で大丈夫なのか。

GMはこのことについて、問題があるとはしなかったが、本来は一体の方がやりやすいとは認めている。実際、函館市では図書コーナーは同一の指定管理者の業務となっている。釧路市でもほぼ同様（歴史的な経緯で一部別の受託業者の扱いになっているところがあるという。）である。この部分は早急に是正すべきではなからうか。

（6）結論として

GMが語るように、「直営図書館でも、窓口サービスの多くは臨時職員、嘱託職員の有資格者が担うケースが一般的」になっており、「ワーキングプアは官民共通の課題」である。まさに、そのとおりであり、簡単に直営であれば問題ないとは言えないのだ。

人材を確保することなく、図書館本来のあり方を守ることはできないと考える。にもかかわらず、官民ともに「人材を養成していくことが困難」になっていく。この現実を見つめることから出発するほかない。

経費節減が最大の目標にされて、図書館に限らず、公共施設に限らず、市の多くの職場で正規職員の臨時職員、嘱託職員への置き換えがすすめられている。施設にあっては、委託や指定管理者制度導入をにらんで、さらに正規職員の配置が抑制されることになる。GMの語る「内部委託」ともいふべき事態が進行しているのは確かである。これらを「結果的には」許してきた労働組合が、やはり「結果としては」公共施設の運営管理態勢の「脆弱化」を許してしまったことを確認しなければならない。

しかし、直営と指定管理ではやはり異なると考える。それは、直営であれば、多くの市民や行政のトップが図書館行政の重要性に気づいたとき、専門的な職員の育成配置に舵を切ることが可能だからである。それがいつになるかを述べることは困難であるが、今後も追及していくべき課題であり続ける。

それまでの間、指定管理者に委ねられている図書館の「脆弱化」をどうやって防いでいくべきだろうか。難しい対応かもしれないが、図書館行政に識見を有する有識者の会議を作って、不断の交流を実現していくべきではなからうか。外部評価だけではなく、積極的に運営に意見を述べ、あり方を検討していくべきではないだろうか。図書館協議会とは性格に相違があるので、屋上屋とは言えまい。図書館協議会はヘビーユーザーではない市民の声も反映させるためのものだろう。

いずれにせよ、監査委員が指摘したように「市側の施設管理機能の低下など、所管課が懸念する課題が顕在化するの、むしろこれからなのかも知れない」のであって、それが最も当てはまるのは、高度の専門性が期待される図書館なのではないだろうか。

5. おわりに（提言を含めて）

以上簡単に見てきたが、指定管理者制度下の施設は数多い。今回はほんの一端を覗いたに過ぎない。今後本格的に指定管理者制度の検証を行うための前段の試みとして手探りで見てきただけでしかない。しかし、今後の検証につながれば幸いである。

最後に、直接指定管理者に関わることではないが、市の HP を検討しているうちに、公共施設について浮かび上がった問題点を、付録の「提言」として記載する。

- 「交通安全センター」という施設があるが、市の HP を見ると公の施設である。「苫小牧地区交通安全協会」が指定管理者となっている。であれば、交通安全協会が警察から委託を受けて行っている業務執行の場ではなかろうか。公の施設といえるだろうか。普通財産の貸与などで処理すべきではなかろうか。
- 「夜間・休日急病センター」は、本文にも書いているように「保健センター」と別個に HP を持っているし、一覧表でも別扱いである。しかし、条例上は「保健センター」の一機能として「休日及び夜間における急病者の診療に関すること」を実施しているものようだ。であればその旨を書かなければ、条例との関係、さらには市との関係もわかりづらいものとなろう。
- 市民会館には「食堂」があるが、食堂業者が指定管理者と別だからだろう、会館の HP に記載がない。しかし、施設を使う人が食事をしたり、会議室に食事を届けたりできることは、市民会館の「売り」ではないだろうか。市民に知らせた方が利便性が高まると考えるがいかがだろうか。図書館・サンガーデン併設施設の中に「喫茶店」があるが、これも同様に考えられる。

1. 指定管理者制度とは？

(1) 制度創設の経過

平成15年以前 「管理委託制度」

- ・管理受託者は地方公共団体の出資法人等に限定
- ・施設の使用許可など行政処分に当たる行為は委託不可

行政改革の必要性が叫ばれるようになり、
行政民営化・民間経営手法の導入の検討が行われはじめ、

平成15年9月2日の地方自治法改正により、
「指定管理者制度」が創設。



制度創設から10年 指定管理者制度の現状と課題

自治労 稚内市労働組合連合会



1. 指定管理者制度とは？

(2) 制度概要

- 「公の施設」の管理運営を、行政処分の一種である「指定」により、民間事業者を含む法人・団体に行わせる制度。
- 指定の対象については、自治法上で特段の制約が設けられておらず、民間事業者も指定管理者になることができる。
- 公の施設の管理権限は指定管理者が有し、施設の使用許可も行わせることができる。

1. 指定管理者制度とは？

(3) 制度の趣旨

制度導入の趣旨・目的は、大きく2点に集約されたと考えられる。

- ・施設の維持管理や運営を、指定管理者に包括的に任せること、民間事業者等が持つアイデアや経験を活用。
⇒ 利用者へのサービスの質の向上
- ・指定管理者の公募により、同業他社間の競争意識が働く。
・自治体職員から指定管理者職員へ。
⇒ 管理コストの軽減

2. 稚内市における指定管理者制度

(1) 制度導入期【H15~H18】

- 自治法の改正を受け「稚内市の公の施設における指定管理者制度導入に関する指針」を策定。平成18年4月からの制度導入を原則とし、移行の準備を進める。
- 最初の導入事例は「稚内市地方卸売市場」(H16.4.1)。その後、平成18年4月1日までに94施設に制度導入。
- 当初の指定期間は、3年間(一部例外あり)。管理委託を行っていた施設においては、従来の委託相手を指定管理者とする。

2. 稚内市における指定管理者制度

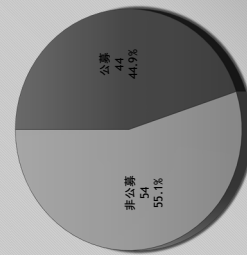
(2) 導入推進期【H19~】

- 指針を「指定管理者制度に関する指針」と改める。
 - 【導入済施設】 特別な事情がない限り継続(更新)。
 - 【直営施設】 施設の機能や役割を総合的に判断し、導入を推進。
 - 【新規整備施設】 民間のノウハウの導入により、市民サービスの向上や財政効果が図られるなど、導入の効果が期待できる施設については、開設時から指定管理者制度を導入。
- 平成28年4月1日時点で、98施設で制度を導入中。(通算110施設に導入。施設の用途廃止等により12施設で制度廃止。)

2. 稚内市における指定管理者制度

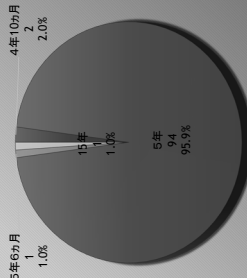
(3) 現状の分析①

選定(募集)方法



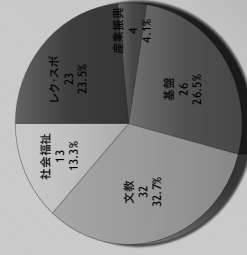
半数以上の施設で、公募によらず指定管理者を選定。

指定期間



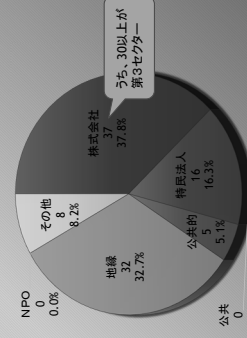
指定期間は原則5年間。

施設種別



市区町村としては、概ね平均的な分布となっている。

指定管理者種別



地縁団体の率が高い。民間事業者の率が低い。

分類は、総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査」に基づく。

2. 稚内市における指定管理者制度

(3) 現状の分析③

➤ 指定管理者更新時に、再び同一の相手となるケースがほとんど。

公募に対して複数の申請があった場合は、指定管理者選定委員会において、候補者からのプレゼンテーションを実施。内容を基に指定管理者を選定することとなっているのだが...

平成26年4月1日からの指定管理者更新時、**0件**
プレゼンテーションの実施
平成25年度:38施設について公募)

指定管理者の固定化

2. 稚内市における指定管理者制度

(3) 現状の分析④

➤ 利用料金制の採用は、地域集会所17施設のほかに、3施設のみ。

～利用料金制～

地方自治法第244条の2第8項の規定により、指定管理者が施設の利用に係る料金を収入として收受できる制度。利用料金制度を採用した場合、指定管理者が市の承認を受け、原則、条例で定める施設の使用料の範囲内で、利用料金を定めることができる。

2. 稚内市における指定管理者制度

(3) 現状の分析⑤

➤ 指定管理者制度の導入が、その施設にとって最適な手法か否か再検討の余地がありそうな事例も。

○ 地域集会所 など

町内会館(町内会の財産)や活動拠点センター・コミュニティセンターなどの取扱いとあわせ、整理が必要??

○ 在宅介護支援センター など

指定管理業務でありながら、「施設の管理」に当たる部分がない(と認識できる)。業務委託??

3. 課題点と今後に向けて

(1) 制度の趣旨が達成されているか

「サービスの質の向上」の観点では?

競争が働かない⇒指定管理者の固定化

民間事業者の率の低い施設が多い...

「管理コストの軽減」の観点では?

利用料金制によるコスト削減もそれらを目指すような業務なのか?

必ずしも達成されているとはいえない

3. 課題点と今後に向けて

(2) 今後考えるべきこと【制度継続】

- 新たな民間事業者の参入機会拡大
 - ・ 募集に関する情報発信の強化
 - ・ 指定管理業務の内容及び募集単位の拡大及び縮小の検討
- 利用料金金の導入推進
 - ・ 手始めに一部利用料金金の導入検討
- 現行ルールの点検
 - ・ 指定期間、モニタリング等のルールの見直し

3. 課題点と今後に向けて

(2) 今後考えるべきこと【制度存廃含め】

- 他の手法の検討
 - ・ 業務委託など、妥当な手法が他にないか点検。
制度導入当初の経過確認
業務内容の再確認
- 施設自体の必要性や役割の見直し
 - ・ 類似する他施設、近隣の同種施設との統廃合検討。
 - ・ 役目を終えた施設はないか。

4. おわりに 優良事例 紹介

稚内市温水プール水夢館

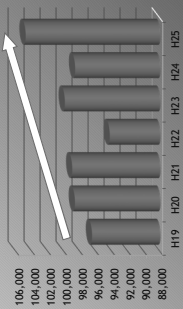
- ✓ 利用料金制を採り、会員制システムなどを導入。
- ✓ ノウハウを活かした様々な自主事業を展開。
ex.) 各種教室・レッスン、新規紹介キャンペーン、出張サービス



管理コストの軽減

サービスの質の向上

施設利用率の向上



ご清聴ありがとうございました。



2016年5月21日

「公の施設の指定管理者制度」の本格運用が始まってから2016年春をもって10年が経過した。同制度は、公共施設の運用コストの節減手段としても活用され、指定管理受託団体の雇用する施設職員に非正規雇用＝不安定雇用を拡大させるなど、いわゆる「官製ワーキングプア問題」の一因をなすとされている。指定管理者制度をはじめ、自治体事業のアウトソーシング化が多様な形で拡大する状況のもと、これに対する自治体労組の果たすべき役割について、函館市の職員組合の取り組みを例に考える。

指定管理者制度の導入施設の拡大と自治体労組の役割 －函館市の取り組みを中心に－

北海道地方自治研究所／非正規公務労働問題研究会

1. 指定管理者制度本格運用 10 年の状況

(1) 制度の概要

2003年9月の「地方自治法」改正で導入が決まり、3年間の準備期間を経て、2006年度より全国の自治体で本格運用が始まった「公の施設の指定管理者制度」（以下、指定管理者制度）は、2016年春をもって本格運用開始から10年が過ぎた。

指定管理者制度は、文教・スポーツ施設、社会福祉施設、公営住宅などの「公の施設」の管理・運営において、施設の設置者である自治体と民間事業者等との連携をより積極化することにより、「公共サービスの向上」と「経費の節減」の両立をめざすことが目的とされている。

制度改革を後押ししたのは規制改革・緩和にかかる政府の審議会等の提言であり、「公共施設の管理受託者の民間開放」が目的である。公の施設の管理・運営の方法は、自治体の直営か、自治体出資法人や公共的団体などへの委託に限定されていたのが、指定管理者制度の導入により、委託する場合の受託資格の制約が取り払われ、株式会社やNPO法人のほか、任意団体や地縁団体なども参入が可能になった。

(2) この10年の全国状況

この10年（2006年4月～2016年3月）を振り返ると、総務省では全国調査を4回（2006年9月1日時点、2009年4月1日時点、2012年4月1日時点、2015年4月1日時点）実施しており、その結果は同省ウェブサイトに掲載されている。

このうち、2016年3月25日付けで公開された最新（上記2015年4月1日時点）の調査結果によると、全国の自治体における指定管理者制度の適用施設数は7万6788施設に上っている。同調査結果では公の施設の総数が不明のため、導入率（公の施設の総数に占める指定管理者制度の導入施設の割合）は定かではないが、2012年の前回調査の結果（7万4376施設）に比べ3312の増となったとされ、導入施設数の拡大状況が見て取れる。あわせて、2015年調査の結果の特徴として、▽指定期間は「3年」、「4年」、「5年」の施設の合計で全体の9割を占めること、▽公募による指定管理者の選定が拡大し、約半数を占めるに至っていること（前回調査43.8%→46.5%）、などが指摘されている。

(3) この10年の道内の状況

総務省の調査結果に基づき、道内自治体（道庁／札幌市／札幌市以外の市町村）における指定

管理者制度の導入状況・推移をまとめたのが図表 1 である。

同制度の導入施設の数、全国的にはこれまで増加の一途を辿っている。道内に限ると、道庁および札幌市については全国の傾向を共有し増加を続けているが、札幌市以外の市町村の合計数では状況が異なる。すなわち、札幌市以外の市町村の場合、その合計数は 2009 年調査時（5071 施設）をピークにその後減少に転じており、2015 年調査では 4967 施設まで減少している。これを受け、道内の導入施設数の総計は、2012 年調査と 2015 年調査を比べると、86 の減少となっている。

導入施設数の減少の理由については、別途詳細な調査が必要であるが、導入済み施設の統廃合や、指定管理者に関わる何らかのトラブルの発生などを受けた直営への転換などが考えられる。

＜図表 1＞ 道内の指定管理者制度導入施設数の推移

	道庁	札幌市	札幌市以外 の市町村計	道内計	全国計
2006調査	206	373	3,921	4,500	61,565
2009調査	240	406	5,071	5,717	70,022
2012調査	263	416	5,067	5,746	73,476
2015調査	273	420	4,967	5,660	76,788

2. 指定管理者制度と官製ワーキングプア問題

総務省は 2010 年 12 月 28 日に「指定管理者制度の運用について」を発出し、同制度の運用状況に鑑み、8 項目の運用上の留意点を提示して、各自治体に制度導入のそもそもの趣旨に立ち帰り適切な制度運用に努めるよう求めた。この項目の中には、指定管理者の選定は入札と違い単なる価格競争で決めるべきではないこと、指定管理団体には労働法令を遵守する責務があり、職員の雇用・労働条件へ適切な配慮をすること——が含まれている。

指定管理者制度導入後に特に焦点化された問題の一つに、指定管理事業を受託した団体に雇用される職員の雇用・労働問題がある。指定管理者制度が、いわゆる「官製ワーキングプア」問題の一角をなすとされる所以である。同制度導入後にこのような問題が深刻化する要因としては、以下の 2 点が考えられる。

一つは、指定期間の設定が法によって義務化され、各自治体による制度運用では数年という短いスパンでの更新が定着していることである。自治体が指定管理者に公の施設の管理・運営を行わせる場合、法に基づき指定期間を定めるよう規定されており、一指定期間が終了する度に指定管理者の更新、すなわち、再選定が行われることになる。指定期間は 3～5 年単位で更新するところが 9 割以上（2015 年総務省調査結果）を占めており、その関係で、次期以降も選定される確実な保障がないことを主な理由として、当該施設の管理・運営のために指定管理団体が独自に雇用する職員を中心に、非正規雇用の職員（臨時・非常勤職員、パート職員、派遣職員など）が増加している。正規職員の採用を抑制し、非正規雇用の職員をもって当面の労働力を確保するというのは、有り体に言えば、人件費コストの縮減の一環であるほか、次期選定に落選した場合のリスクヘッジのためであろう。指定管理者の選定は契約ではなく行政処分であるため、法第 234 条～第 234 条の 3 に定める契約に関する規定が適用されず、最低制限価格制度および低入札価格調査制度の対象外になっている。こうしたことから、自治体の判断によっては、指定管理者の更新ごとに、より人件費の安い事業者を指定管理者に選定することも不可能ではない。

もう一つは、指定管理者を公募方式をもって選定する施設の拡大である。現行制度上、公募に

よる指定管理者選定は義務化されておらず、非公募（特命）による選定も可能であり、それは各自治体の裁量だが、公募を実施する施設の数、前出の総務省調査からも読み取れるように、増加傾向にある。公募は非公募に比べ、応募資格面での公平性に勝る半面、指定管理者の選定時、施設管理にかかるコストカットの競争をより強力に惹起する可能性を高める。その中で、指定管理事業に携わる団体職員には人手不足の状況下での過重労働などを、施設職員の雇用・労働条件には非正規雇用の増大などをもたらす可能性がある。

以上から、指定管理者制度の運用には、「経費の節減」が過剰に追求されると、公共サービスに提供に携わる労働者の賃金・雇用条件を不安定化させ、もう一つの目的である「公共サービスの向上」に悪影響を及ぼす可能性がある。

3. 指定管理者制度と労働組合の役割

(1) 公益社団法人北海道地方自治研究所・非正規公務労働問題研究会の函館市調査

筆者の所属する公益社団法人北海道地方自治研究所では、2014年度より「非正規公務労働問題研究会」（主査＝川村雅則・北海学園大学教授）を設置し、当面の取り組みとして、道内の自治体を対象に、臨時・非常勤職員の雇用・労働条件、組合組織化などの状況について調査を行っている。

この道内自治体を対象とする調査活動の一環として、最初の調査先に選んだのが函館市である。2014年8月および2015年9月の2回、同市を訪れ、市および市出資団体の非正規雇用職員、すなわち、市役所の臨時・嘱託職員、出資団体の非正規雇用職員などの雇用・労働条件、非正規職員の組合組織化の状況などについて調査を行った。ここでいう「市出資団体」は「一般財団法人函館市住宅都市施設公社」と「公益財団法人函館市文化・スポーツ振興財団」の2団体を指しているが、この2団体が調査対象となった理由については後述する。

函館市を選定した理由としては、主に以下の2点が挙げられる。

第一に、市および市出資団体の臨時・嘱託職員の組合組織化への取り組みが早く、1976年に「函館市嘱託臨時職員労働組合」（以下、嘱臨労）が結成されていたことである。嘱臨労は2013年をもって解散し、後継の「函館市公共サービス労働組合」（以下、「函館市公サ労」もしくは「公サ労」）が結成されているが、嘱臨労の40年近い活動期間に蓄積された様々な経験や実績に学ぶことが少なくないと考えた。

第二に、公サ労が指定管理者制度のもとで必要となるであろう労使交渉の方法を実践していることである。公サ労は、後述のとおり、指定管理事業に携わる出資団体の職員を組合員に迎え入れているが、指定管理事業に携わる出資団体職員の雇用・労働条件を維持・向上させるためには、直接的な雇用者である出資団体と交渉するだけでは不十分であり、指定管理者の決定主体である市との間においても交渉が必要になる。この点については後述する。

(2) 函館市公サ労の結成の背景

函館市公サ労は嘱臨労を前身として結成されたが、両組合の間には大きな違いもある。

第一に、組合員の加入資格にかかる違いである。嘱臨労の加入資格は、市役所の臨時・嘱託職員と市出資団体の非正規職員であったのに対し、公サ労は出資団体の正規職員（プロパー職員）にも加入資格を認めていることに大きな違いがある。

プロパー職員が公サ労に加入している市出資団体は、「一般財団法人函館市住宅都市施設公社」と「公益財団法人函館市文化・スポーツ振興財団」の2団体である（第2回調査実施時点＝2015年9月現在）。

両団体とも 1980 年代末期の設立であり、設立当初は市役所本体から派遣された正規職員（以下、市派遣職員）と、団体自らが雇用する非正規職員の混成状態で出発したが、90 年代半ばに始まる市派遣職員の引き揚げと歩調を合わせる形でプロパー職員制度が導入されたことから、これ以降に公社・財団自らが雇用する正規職員が生まれることとなった。しかし、公社および財団のプロパー職員は、職員組合に加入しようと望んでも、市役所本体の職員組合にも嘱臨労にも加入できず、これが長らく課題となっていたところであり、公サ労の成立によってようやく解消された格好である。

第二に、自治体職員労組のナショナルセンターの一つである自治労への加盟／非加盟の違いである。嘱臨労が自治労への非加盟を貫いたのに対し、公サ労は設立当初から自治労加盟を果たしている。市役所本体にある同系統の職員組合との連携を図る上では、前者より後者の方が取り組みはスムーズであろう。

<図表 2> 公社・財団の雇用形態別の職員数

公社	正規		非正規			非正規計	職員数計	非正規率
	一般職員	特定職員	事業職員	臨時職員	短時間勤務職員			
	18	13	54	17	10	94	112	83.9
財団	一般職員	高年齢一般職員	普通契約職員	臨時職員	短時間臨時職員	非正規計	職員数計	非正規率
	31	8	41	18	10			

※ 時点は、公社が 2014 年 3 月 31 日現在、財団が 2014 年 4 月 1 日現在である。

(3) 函館市の指定管理者制度の導入状況と制度運用の特徴

2015 年 4 月 1 日時点において、函館市の公の施設（総数 755）のうち指定管理者制度の導入された施設は 552 である。指定管理者の選定方法は、公募が 66、非公募（特例措置）が 486 という内訳である。公社の指定管理施設は公募 2 および非公募 429、財団の指定管理施設は公募 4 および非公募 10 である。

函館市による指定管理者制度の運用上の特徴の一つは、同制度の導入当初より、公社・財団が法改正前から管理を受託してきた公の施設について、ごく一部を除き、公募による事業者の選定を行わず、管理ノウハウの蓄積などを理由に、非公募で引き続き公社・財団を指定管理者に選定したことにある。

また、指定管理施設の指定期間は、公募施設が原則 5 年とされるのに対し、非公募の特例施設は原則 3 年間とされている。非公募が継続している施設では 2015 年度から 4 期目、すなわち、4 巡目の指定期間に入っている。

公社も財団も指定管理事業以外の事業も実施しているが、各年度の収支状況などからも端的に見て取れるとおり、指定管理事業が現行事業総体のうちの大部分を占める点でも共通している。

一方、2009 年 12 月に策定された『財団法人函館市住宅都市施設公社のあり方』および『財団法人函館市文化・スポーツ振興財団のあり方』には、将来的には指定管理者の選定方法における公募化の拡大が明記されており、この間もすでに、公社・財団が非公募で受託してきた施設の中には、指定期間の更新のタイミングで選定方法が公募に切り替えられ、公社・財団が指定管理から撤退した施設もある。

(4) 指定管理者制度下で求められる労使交渉の枠組み、その応用可能性

先ほども述べたとおり、嘱臨労では早い段階で非加盟を組織決定していた自治労への加盟が、

公サ労の結成とともに実現されている。これにより、労使交渉や要求書の作成などで、市役所職員の自治労系の組合（函館市職）との積極的な連携が可能になった。

指定管理者事業が最大のウェイトを占める公社・財団の職員にとってみれば、公サ労の重要な意義の一つは、市役所本体の職員組合との連携のもと、市の理事者との間に交渉の経路を持てるようになったことにある。というのも、指定管理事業では、市から指定管理団体に対して支払われる指定管理料の決定権は市側にあるからである。指定管理料の算定には団体職員の人件費分も含まれており、その額の変動は団体職員の賃金や施設職員の雇用条件などに大きく影響する。職員組合と公社・財団の使用者側との間でいくら労使交渉を行おうと、指定管理料の額に関しては団体の使用者側には決定権がないため、労使交渉は市との間で行わなければ内実を持たないということである。

公サ労と市役所本体の職員組合の連携は、市出資団体の職員組合が主に指定管理料について、市と交渉する枠組みとして機能することが大きな役割の一つである。実際、この間の春闘における公サ労の要求は、公社・財団の各支部のレベルで各団体の使用者に対し個別に出されるだけでなく、公サ労全体としての共通の要求書が市長（市総務部対応）に対しても出されている。指定管理料の維持・改善あるいは減額反対といった要求については、受託団体に共通する要求として市長に対して出されるべき性質のものであり、函館市の公サ労では実際にそのような形で交渉が行われている。

このような組合交渉の枠組みを「公サ労方式」と呼ぶとすれば、函館市の場合、このアイデアにはモデルとなった先例がある。市の清掃業務を受託する民間事業者の労働組合5団体で構成する「函館地区清掃共闘会議」の取り組みである。同会議は自治労がバックアップし、清掃事業にかかる委託料に関する交渉などは実質的には市役所本体の組合が行っている。

指定管理者制度が適用され、さらに公募によって指定管理者が選定される施設は増加傾向にあり、指定管理者の受託団体は、自治体の出資団体ばかりでなく、自治体との出資関係のない民間事業者にも拡散していく傾向にある。そうした状況下、函館市における清掃共闘や公サ労で培われた労使交渉のノウハウ等は、指定管理者に限らず、自治体事業のアウトソーシング先で雇用される公共民間労働者の雇用・労働条件を守るための仕組みとしても一定の有効性を持つと思われる。

この方式の要諦は、指定管理団体の職員やアウトソーシング先事業者の労働者の雇用・労働条件を守るために、市役所本体の職員組合が職員・労働者と市の間で立って積極的な役割を果たし得る枠組みをつくることにあり、そのためにはまず、より広く指定管理団体の職員や公共民間労働者の組合組織化や組合加入を進めていく必要がある。今後の組合組織化の進展と、アウトソーシング先の労働者の雇用・労働条件に対する組合規制の拡充が期待される。

※ 本稿の執筆は、正木浩司（公益社団法人北海道地方自治研究所研究員／非正規公務労働問題研究会事務局）が担当した。

どのような組織であれ、その組織の発展のためには人材を育てることに注力する必要があり、自治体も同様であるとする。八雲町では計画的な人材育成が行われていない現状・問題意識から、組合主催による「仕事に役立つ学習会」の開催によって当局が実施する研修の不足部分を補いつつ、自治体における職員の育成について考える。

八雲町における職員育成について — 組合による「仕事に役立つ学習会」の取り組み —

北海道本部／八雲町職員労働組合・書記長 多田玲央奈

1 はじめに

どのような組織であれ、その組織の発展のためには人材を育てることに注力する必要があり、自治体も同様であるとする。

自治体が行う業務の分野は極めて多岐に渡り、八雲町の場合119もの係がありⁱ、これらの係において、それぞれ重要度や難易度の異なる課題や案件を抱えている。これらの課題や案件の解決に向けて実際に取り組むのは特別職や管理職ではなく、それぞれの分野の法令や町内の実態・情勢に詳しい係長や係員であり、彼らが主体的に課題解決に取り組まなければならない。つまり、彼らの課題解決能力やモチベーションによるところ、および管理職によるマネジメント能力によるところが大きい。

しかし、課題解決に取り組むべき係長・係員に各種研修が行われているかといえばそうではなく、課題解決のために必要な知識が付与されないため、「やりながら覚える」あるいは自己研鑽に任されている。実地・実践の中で積み重ねる経験・知識や自己研鑽を否定するものではなく、これらのウェイトが多すぎることを指摘したい。

また、新規採用職員に任意で「なぜ八雲町役場を希望したのか、面接向きではなく本心が知りたい」と尋ねると、①安定を求めて公務員を希望した、②国家公務員などの他の公務員も受験したが落ちた、③希望していた他の自治体に採用されなかった、という答えが多く、消極的な理由で八雲町の職員になっている実態が見え、採用時点で既にモチベーションが高いとは言えない。

大手民間企業は、本社勤務を前提として採用した社員であっても、採用直後から地方の現場で一時的に勤務をさせ、現場を経験させてから本社勤務とすることが少なくないと聞く。数か月～1年は実習のようなものではあるが、当然、賃金を支払う。つまり、大きな経費をかけて社員の育成に取り組んでいるのである。JR北海道で度重なった事故の背景として、JR北海道再生推進会議ⁱⁱは、新規採用を見合わせたことにより年齢断層が生じ、技術の継承がなされなかったことを指摘する一方で、社員の育成方針について提言しているⁱⁱⁱ。同様に、八雲町においても、①新規採用を抑制してした時期があったこと、②退職者が多いため新規採用者も多い、ことから年齢断層が生じており、人材育成方針・実施計画の確立が急務である。

筆者の問題意識は、①知識習得型の研修の不足、②研修が場当たりの計画的・体系的に実施されていない、③人材育成に行政資源の投入が惜しまれているという3点である。地方公務員法第39条第3項^{iv}に規定された研修の基本方針は定められておらず、このような規定が地公法にあることすら当局は認識していないかもしれない。八雲町の人材育成の現状を栽培に例えるなら、買ってきた苗（新規採用職員）を色々な畑（職場）に植えた後、各畑の栽培者（各課長・係長）によって育てられるため、日当たり・水や肥料（研修の種類・タイミング）の与え方がまちまちという状況であり、当然、育ち方もまちまちである。

本レポートでは、このような問題意識から出発した「仕事に役立つ学習会」の取り組みについて報告する。

2 八雲町における人材育成の現状

ここでは、八雲町における人材育成の現状を報告する。

八雲町が公表している『八雲町の人事行政の運営等の状況について』によれば（表1）、研修の主催は八雲町、北海道市町村職員研修センター、町村会、その他となっている。

北海道市町村職員研修センター主催の研修は、札幌市にある道庁別館にて行われており、おおむね2日日程の座学である。内容としては、民法や地方自治法、税法、クレーム対応など多岐に渡っている。参加者の選定については、例えば「税務事務研修」のように特定の職場に限定して必要な研修については、職員が上司から指示されて受講する。一方、業務全般に関わるような例えば「政策立案研修」などは職員全員が見られるPC上の掲示板により周知され、個々の職員が受講希望を出す手上げ制、つまり任意になっているが、実態としては希望者が少ないことが多く、総務課から任意に職員を選んで打診をしているようである。

町村会主催の研修は、採用1年目の職員に対して行う「新規採用職員基礎研修」、採用後の経過年数に合わせて受講させる「初級職員研修」「中級職員研修」「上級職員研修」は、人事当局からの指示により受講させているが、法務研修については個々の職員からの手上げ制である。

八雲町主催の研修は、毎年新規採用職員に対して実施されている「新規採用職員研修」および2009年・2010年に実施された「職員研修（初級・中級）」は、受講すべき職員を総務課から指名しているが、これら以外の研修は自由参加であり、職員の積極性に委ねられている。また、通常業務や窓口対応に影響しないよう18時～20時の時間帯に開催されることが多いが、時間外勤務手当を支払わないため自由参加としている。研修内容は、新規採用職員研修が知識を習得するための座学および町内見学であるが、これ以外の研修は、グループワークや啓発型の研修である。

表1 八雲町の人材育成研修の実施状況^v (単位：人、%)

研修主催者・研修名	2009	2010	2011	2012	2013
八雲町	56	48	203	83	159
まちづくり研修	14		128	41	
職員研修（初級・中級）	27	42			
自治体職員の役割					107
政策形成能力の育成					38
職員研修（接遇）			69	34	
新規採用職員研修	15	6	6	8	14
北海道市町村職員研修センター	8	9	1	5	9
町村会主催	13	17	11	21	27
その他	7	1			10
合計（A）	84	75	215	109	205
職員数 ^{vi} （B）	283	277	278	268	260
受講率（A÷B）	29.7	27.1	77.3	40.7	78.8

3 組合による学習会の開催

当局による研修では知識習得型の研修が足りないという問題意識から、自治研の取り組みの1つとして組合主催による研修会を開催することとした。

(1) 研修テーマの選定

研修テーマには「地方交付税」を選んだ。

春闘期に地本主催で開催された財政を学ぶための学習会で地方交付税の仕組みについて学ぶ機会があり、知ることができた。しかし、学習会に参加していなければ知らないまま過ごしていたと思われる。「3割自治」という言葉に象徴されるように、地方交付税に依存する多くの地方自治体と同様の財政体質を八雲町も持っており、国の借金が膨大に膨れ上がる中で政権により左右されてしまう地方交付税に依存する不安定な財政運営をしていることを職員は認識すべきであり、また、地方交付税により自分達の賃金や自分達が行っている事務事業が支えられていることを認識すべきと筆者は考えるが、当局はそのような認識を持っていない。このような理由から、今回のテーマ選定に至った。

(2) 講師の選定

講師については、外部から講師を招くことも考えたが、八雲町の財政状況を踏まえた話をした方が分かりやすいということと、OBの知識や経験を活用するべきと考え、退職時財政担当課長だった梶原氏に依頼をしたところ、快諾いただいた。

(3) 周知

学習会を開催するにあたり周知方法は、①組合機関紙による周知、②分会長による出欠集約、の2点のみとした。通常、単組で学習会を開催する場合は、執行部や青年女性部に動員要請をするが、あえて動員をかけず、参加希望者のみが参加するような方法をとった。理由の1つは、本来なら当局が主催し、時間外勤務命令を出すべきものであること。もう1つは、動員要請を出さずにどのくらいの参加者が集まるか、どのような層の職員が集まるか、見てみたかったためである。

(4) 講演の内容

講演内容について概要を次に示しておく。

まず、地方財政計画の概要として、①国が作成する「地方財政計画」において、地方の全体の歳入・歳出の見込額が作成される。その中で交付税の総額が決められる。②総務省は交付税を確保しようとするが、財務省は経済財政諮問会議の方針を踏まえ、交付税を縮小しようとする。③国の歳入である所得税・法人税などの一部を歳出から交付税及び譲与税配付金特別会計に入れ、そこから地方に配分する。④臨時財政対策債は、交付税で賄えない分を地方に借金をさせて賄おうとするもの。臨時財政対策債は、地方の借入金を増加させる一因となっている。

次に、八雲町の2014年度決算として、①地方交付税は6,046,550千円であり、このうち特別交付税は620,513千円。普通交付税は5,426,037千円で、経常的な収入のうち59%を占める。一方、町税は1,866,639千円で20%にしかならない。

つづいて、地方交付税制度の概要として、①交付税は、地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するもの。地方の固有財源であり、いわば国が地方に代わって徴収する地方税といえる。②八雲町のように合併した市町村は「合併算定」と「一本算定」のうちいずれか高い方の額が採用される。③合併算定は、旧八雲町として計算した交付税額と旧熊石町として計算した交付税額を足したもの。④一本算定は、新八雲町として交付税を計算したもの。

つづいて、基準財政需要額の説明として、①単位費用×測定単位×補正係数で算出される。②測定単位は、道路延長、都市公園面積、学校数など。③測定単位に乗ずる単価を単位費用と言い、単位費用は市町村であれば10万人規模を標準として定め、規模の違いに応じて補正されている。

つづいて、基準財政収入額の説明として、①基準財政収入額は、標準的な地方税収入×75/100+地方譲与税等で求められる。②上記の25/100は、留保財源として位置付けられている。

最後に、地方交付税制度の問題点として、①「行革努力分」を指標として取り入れ、人件費を抑制すると交付税が上がる仕組み。しかし、病院の職員も含む算出方法になっていることから、看護師確保等の取り組みに逆行する。②「人口減少等特別対策事業費」として人口を増やすと交付税が上がる仕組み。しかし、そもそも交付税は地域間の財源の不均衡を調整するための制度であり、人口減少で疲弊する地方をさらに追い込むことになる。③上記事業費について、指標の一部に「1人あたりの各産業の売上高」が組み込まれているが、なぜか第一次産業は農業だけに限定され、漁業が含まれていない。

講演後には、質疑応答を行い、4点について質疑応答が交わされた。

4 参加者アンケート



写真1 学習会の様子



写真2 講師

学習会参加者に対して簡単なアンケートを実施している。質問項目は、①学習会参加の動機、②学習会の感想、③今後の取り上げてほしいテーマ、④その他意見、という4項目である。なお、①および③については複数回答可としている。

回収数は参加者36人中27人、回収率75.0%である。

(1) 学習会参加の動機

参加の動機は、「地方交付税について知りたいから」が最も多く26人(96.3%)。次いで、「周りの組合員が参加するから」が3人(11.1%)。その他の意見として「梶原さんが講師だから」が2人(7.4%)、「学習会に興味があるから」が1人(3.7%)。選択肢には「なんとなく」「誘われたので仕方なく」を用意したが、これらを選んだ者はいなかった。

(2) 学習会の感想

学習会の感想としては、「難しかった」という意見と「分かりやすかった」という意見に大きく分かれた。若年層の職員が難しく感じ、一定の予備知識を持った職員には分かりやすく感じたと思われるが、総じて「勉強になった」という傾向にあった。

(3) 今後取り上げてほしい研修テーマ

今後取り上げてほしい研修テーマについては(表2)、「税の仕組み」が最も多く14人(51.9%)を選んだ。税については、住民税の課税・非課税が様々な制度の基準に用いられており、多くの職員が業務上取り扱うものの、課税・非課税の仕組みが分からないまま事務を進めていることや、多くの職員が「税金」に対する苦手意識を持っていると思われ、機会があれば勉強したい、克服したいという思いの表れではないかと考える。

次いで「町議会の仕組み」を13人(48.2%)を選んだ。議会は、その仕組みや根本的な考え方などを教わる機会を与えられない割に、30代から関わりが増え、係長になると議会対応や委員会対応を迫られ、分からないまま対応している実態があることから、勉強したいということだと思われる。

次いで、「地方公務員法について」が12人(44.4%)、「地方自治法について」が11人(40.7%)と業務上広く関わる法律が選ばれた。

一方、「八雲町の歴史について」および「八雲町の産業について」は、いずれも3人(11.1%)と低調だった。既に大体のことは知っている、あるいは関心があまりない、ということだと思われる。

その他の意見として、「予算執行に関わる注意点、仕組み」との記載があった。伝票の作成方法は知っているものの、予算編成の仕組みや支出負担行為に関する理解が十分ではない若年層の職員が多いという印象を筆者も持っており、このテーマでの学習会は必要だと感じる。

表2 希望する研修テーマ

税の仕組み	14人	51.9%
町議会の仕組み	13人	48.2%
地方公務員法	12人	44.4%
地方自治法	11人	40.7%
エクセルの操作	8人	29.6%
より詳しい地方交付税	5人	18.5%
その他	4人	14.8%
八雲町の歴史	3人	11.1%
八雲町の産業	3人	11.1%
特になし	0人	0.0%

5 総括

「仕事に役立つ学習会」は、参加者アンケートの結果から好評だったと認識しており、引き続き取り組むべきと総括し、第2回を企画したいと考えている。次回のテーマの選定にあたっては、アンケート結果から検討するが、アンケート結果(研修ニーズ)は、普段の業務の中での困り事がベースになっていると思われ、これに応えることが当局主催ではなく組合が主催することの意義にもなり得ると考える。

八雲町の人事評価制度は今年4月からスタートしている。人事評価制度を導入する目的について、当局は人材育成だと強調するが、実態は職員一人ひとりが当該年度において実行すべき業務の目標設定とその進捗管理となっており、単なる業務管理ツールでしかない。人材育成方針を策定している自治体の多くは、「チャレンジする職員」を理想像として掲げているが、八雲町の現行の人事評価制度は、チャレンジして失敗したら処遇に影響する仕組みになっており、チャレンジを励行するものになっていない。自治体に限らず、税を原資として事業を行う公的機関は失敗が許されないため、「この事業は失敗だった」という総括をしない組織である。「失敗」を嫌う組織の中でチャレンジする人材を育てることは大変難しいことではあるが、この難事こそ避けて通らずチャレンジしなけ

れば、あらゆる分野で前年度を踏襲した業務が行われ、八雲町は時代遅れの自治体になってしまう。早々に、理想的な職員像を掲げた人材育成方針を策定し、必要な種類の研修を、適切なタイミングで受講させるための実施計画を策定するべきである。

ⁱ 2016年4月1日現在、八雲町行政機構図によりカウントしており、教育委員会や消防本部を含む。ただし、八雲総合病院、熊石健康保険病院は含んでいない。

ⁱⁱ 国土交通大臣からの業務改善命令によりJR北海道が設置した第三者委員会

ⁱⁱⁱ JR北海道再生推進会議「JR北海道再生のための提言書」,2015年6月26日

^{iv} 「地方公共団体は、研修の目標、研修に関する計画の指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針を定めるものとする。」と規定されている。

^v 八雲町が公表している『八雲町の人事行政の運営等の状況について』をもとに作成。なお、研修名から人材育成を目的としていないと考えられるものは除いた。

^{vi} 八雲総合病院および熊石国民健康保険病院の職員を除く

今年4月から実施が義務づけられた「人事評価制度」に導入に先立ち、組合員・住民にとってよりよい制度としていくために、当局を巻き込みながら制度設計してきた取り組みについて紹介します。

人事評価制度等の検討について

喜茂別町職員労働組合

1. 喜茂別町の概要

2017年に開町100周年を迎える、『人と自然がきらめく町』喜茂別町は、札幌市と隣接する農業のまちで、北海道南西部、羊蹄山東部の麓にある、人口2,246人、総面積189.5k㎡の小さなまちです。

また、喜茂別川や清流日本一の尻別川が流れる、北海道で初めて全国「水の郷」百選に指定された美しい水のまちであり、双子の羊蹄で有名な蝦夷富士・羊蹄山と尻別岳などの山々に囲まれた自然豊かなまちです。

昼と夜の寒暖の差が激しい気候を活かして育てられたじゃがいも、アスパラガスが町の特産品として有名です。

特にホワイトアスパラガスは、クレードル興農欄の缶詰で知名度が高く、道内外の方に愛され、また、近年では生食用の需要も高く高級食材として利用されています。

2. 自治労喜茂別町職員労働組合の概要

喜茂別町役場の職員数は72人（うち任期付職員2人、臨時職員7人）です。

組合員数は、対象者45人に対し41人で組織率は91.1%です。未加入の4人については今年度新規採用であり、定期大会に合わせて勧誘・加入の予定です。

また、約2/3を採用10年未満の組合員が占める状況であり、組織（執行部）の担い手不足が大きな課題となっており、組織教宣活動、組織強化活動が急務となっています。

3. 人事評価制度の検討について

本町では、2014年10月、当局より人事評価制度導入にあたって検討委員会設置の協議があり、「賃金抑制など処遇管理型（成果主義型）ではなく、人材育成に重点を置き、組織としての総合力を高めるための人事評価制度とする」ことを確認し、組合、当局両者による検討委員会を設置して、これまで先進地視察や毎月の定例会議などを行い、検討を重ねてきました。そして昨年11月から今年2月までの試行期間を踏まえて、4月より制度が本格導入されています。

2015年3月25日	第1回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議 組員4人、当局4人で組織し、委員長に副町長、副委員長に組合副委員長を選出。
2015年4月15日	第2回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年5月19日	講演会「これからの企業に必須！女性社員がイキイキ！活躍できる職場づくり」（委員長、副委員長参加） 講師：OfficeAIM 森川 あやこ 氏
2015年5月20日	第3回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議 人事評価制度導入に係る勉強会開催 講師：自学工房 人材育成アドバイザー 小堀 喜康 氏
2015年6月1～2日	人事評価制度に係る視察研修実施（委員長、副委員長、管理職1人、組員1人 計4人参加） 研修場所：長野県松川町
2015年6月23日	第4回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年7月28日	第5回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年8月28日	第6回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年10月2日	第7回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年10月21日	第8回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年10月23日	喜茂別町人事評価制度評価者訓練開催
2015年10月30日	喜茂別町人事評価制度被評価者研修開催
2015年11月 ～2016年2月	喜茂別町人事評価制度試行
2015年11月26日	第9回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年12月25日	第10回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2016年2月10日	第11回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2016年3月22日	第12回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2016年3月28日	喜茂別町人事評価制度被評価者研修開催
2016年3月29日	喜茂別町人事評価制度評価者訓練開催
2016年3月29日	喜茂別町人事評価制度被評価者研修開催
2016年4月1日	喜茂別町人事評価制度施行

視察した長野県松川町では、単なる格付けの制度ではなく職員の能力向上を組織的に推進するためのツールとしており、人事評価制度を導入して9年が経過しているものの、より良い制度運用のため試行錯誤を繰り返している状況であったことから、制度ができればゴールではなく、そこからスタートであることを検討委員会全体で認識することができました。

視察研修をふまえ、本町の人事評価制度は、人材育成を主眼とすることを検討委員会全体の共通認識とし、制度の作成を進めてきました。

検討協議を重ねて作成した人事評価制度について、11月から2月までを試行期間とし、組織目標シート・個人目標管理シートの作成、管理職との個人面談、評価を行いました。

個人目標管理シートの作成や管理職との個人面談により、自分自身の仕事に対する至らない点

や評価されている点などが理解でき、これまで考えることが不足していた仕事に対する向き合い方や進め方を意識して考える時間ができた一方、管理職が作成しなければいけない組織目標シートを完成させた管理職が少なく、管理職・副町長との個人面談が行われなかった部署が多かったこと、全職員対象の説明会が行われたものの、制度の進め方の理解が不足するなど、試行の中で課題点、疑問点が多く見えてきました。

制度実施前に、制度の理解不足の改善や、管理職による組織目標シート作成、個人面談の実施の徹底、既に設置済であるセクシャルハラスメント対策委員会の機能を拡充させた、あらゆるハラスメント対策を含めた人事評価制度等に対する苦情相談窓口となる委員会設置を協議・事務レベル協議等で求め、当局より徹底させる旨の回答を引き出すとともに、「人材育成に重点を置き、組織としての総合力を高めるための人事評価制度とすること」を再確認してきました。

今年4月に制度が開始されましたが、職員一人ひとりが本制度の主眼を正しく認識することで、経験年数の浅い職員がゼネラリスト・スペシャリストとして育成され、組織の総合力を高めることに結びつき、結果として住民サービス向上に繋がることとなるので、当局に対し制度運用の徹底を求めていくとともに、職員が一丸となって本制度を運用し、住民が安心して暮らせる『人と自然がきらめく町』を目指したいと思います。

労働組合運動では組合員とのコミュニケーションが必要不可欠です。一般的にマジックはコミュニケーションに役立つと言われていています。マジックを趣味する自治労組合員が「専従」という立場で、コミュニケーションツールとしてマジックが本当に役だつのか、実践してきたことを基に考察と推論します。

「もしもマジシャンが労働組合運動に参加したら」 ～コミュニケーションツールとしてのマジックの有効性を探る～

後志地方本部／北本靖夫

1. はじめに

「もしもマジシャンが労働組合運動に参加したら」

このタイトルってどこかで聞いたことありませんか？

そうです、かつてベストセラー小説になった「もしドラ」のタイトルのパクリです。

このタイトルをもじって、私も使わせてもらいました。

私は、後志地方本部の専従の北本と申します。出身単組は真狩村職員労働組合です。タイトルにマジシャンとありますが、マジックは私の趣味です。

20年ほど前に、真狩村教育委員会へ配属され、社会教育係を担当していました。その頃に仕事きっかけで、独学でマジックを覚えました。その後、後志管内を中心に口コミが広がり、各種イベント、施設、保育所などでマジックショーやマジック教室など依頼されてきました。

マジックをはじめた数年間は、楽しさよりも、苦しさの比重の方が大きかったです。なぜなら、当時の私は、簡単なマジックを数種類覚えていただけで、自分の実力とかなりかけ離れて、口コミの評判だけが広がっていたからです。そのため、実際に私のマジックをご覧になった人の期待を裏切らないようにと、必死で練習していたのです。人前で何度も失敗し、大恥をかいたことなども多数繰り返しながら、20年が経過しました。

一般的に「マジック」というと、日常生活においてコミュニケーションに役立つと耳にします。では、果たして労働組合運動では役立つのだろうか？という疑問を抱いていました。

私は、2015年4月より自治労後志地方本部にて、専従になりました。専従という立場で、労働組合運動を展開していくにあたり、組合員とのコミュニケーションは必要不可欠です。

労働組合運動の中でのマジックが本当に役立つのか？その有効性について、実践してきたことをもとに考察と推論を行い、レポートとして述べていきたいと思います。

2. 組合運動で必要なことは？

労働組合運動していると、ときには組合員に「協力してもらおう」が必要になります。

では、「協力してもらおう」には何が必要でしょうか？組合運動に限らず、仕事でも家庭でも、人があることを伝え、理解してもらい、協力してもらおうには、どのようなことが必要でしょうか？

それは、正確な情報や根拠を説明することや、知識や経験をもとに組合員へ必要性を伝え、お願いすることになります。では、必要な情報を提供し、説明するだけで、聞いた人は納得し、協力してくれるのでしょうか？

それだけでは、人は動きません。なぜなら、それは、「何を言うか」ではなく、「誰が言うか」に大きな影響を及ぼしているからです。たとえば、あなたは見ず知らずの人から、「あなたはこうした方がいいよ」「これについて協力してくれないか？」などと言われて、素直に聞くでしょうか？おそらく、警戒心を抱き、簡単にイエスとは言わないことと思います。

では逆に、あなたにとって知っている人から何か言われたらどうでしょうか？この場合は、少なくとも聞く耳をもつ可能性は高いと思います。さらに言えば、好意的な人からの依頼は、協力してもらえらる確率はグッと高くなります。

「協力」とは相手からの「承諾」がなければ得ることができません。ということは、「協力」は「承諾」と、言い換えることができると考えられます。

では、この「協力＝承諾」はどのようにして、相手から得ることができるのでしょうか？

3. 人は好意的な人の話を聞く傾向にある

ロバート・B・チャルディーニ著の「影響力の武器」をご存知でしょうか？この書籍は、相手からの承諾を得るために、人はどのような心の作用が働き、イエスを引き出せるのか、ということの研究したものをまとめたものです。セールスマン、募金勧誘者、広告主などのプロの世界の潜入し、その調査結果から「承諾」についてのメカニズムを解明した実例が紹介されています。

まず、この書籍の内容について、一部触れてみたいと思います。

人から「承諾」をもらうためには、「好意のルール」が必要とされます。

「好意のルール」とは一言でいうと、「私たちは、自分が好意をもっている知人から何か頼まれると、ほとんどの場合イエスと言ってしまう」ということです。そして、「好意のルール」に影響する要因には、主に3つあると言われております。それは、①「身体的魅力」②「類似性」、そして③「接触の繰り返し」です。

① 「身体的魅力」とは、好ましい外見の人は承諾してもらいやすい。

② 「類似性」とは、自分と共通点を持つ人に好意を抱く傾向にある。

③ 「接触の繰り返し」とは、会う回数が増えるごとに、親密性が生まれ協力を得やすい、ということです。

これらの要因が影響されると、「好意のルール」が働き、相手からの「協力＝承諾」を得る確率が高まるといった内容が書かれています。

書籍「影響力の武器」で解説されていた、この「好意のルール」を、マジックで活用していった場合はどうだろうか？「好意のルール」にまで発展させることができるのだろうか？という

視点を持ち、これまで活用してきました。

4. 労働組合運動にマジックを導入してみたら

組合活動では、「自治研集会」「組織集会」など、様々な集会や学習会があります。そして、集会終了後、時には交流会があります。交流会では、名刺交換を行い、お互いの仕事の情報交換や、共通の話題でコミュニケーションをとります。そのとき私は、マジックを披露することがありました。それは、依頼されて余興として披露する場合や、また、同席したテーブルの人に見せることもありました。

2015年4月～2016年6月までの間、労働組合関係の小さな集まりから、比較的大人数の集まりなどあわせて、48回マジックを披露する機会がありました。

この間、私が一番注意してきたことは、必ずマジックに「エンターテイメント性」を取り入れてきた、ということです。

マジックは、不思議な出来事を表現するため、「タネを知っている者」と「タネを知らない者」という構図が出来上がります。特に日本人に多いと言われていることは、「絶対にタネをあばいてやろう」という気持ちが働き、そこで、対立や競争といったものが生まれやすいのも事実です。

そのため、不思議な出来事を表現する過程において、ギャグ、小ネタなどを盛り込みながら、楽しんでもらえるよう工夫してきました。「演者」がいて「観客」がいる。当然、見てもらえる観客がいなければ、マジックは成り立たないわけであり、観客に対しては「今日も見ていただき感謝します」「全力で楽しさを提供します」という気持ちを忘れずにいました。

つまり、どんなに不思議なマジックが上手くできたとしても、見ている相手が楽しめず、また見たいと思ってもらえなかった場合は、自分にとって、その場は失敗したと思っていました。

常に「相手を楽しませること」いわゆる「エンターテイメント性」を意識しながら取り組んできました。

5. 「あ、あの時のマジシャンね」と、会話の糸口をつかむ

マジックを披露してきて、共通して実感したことは、その場で「会話」が弾むことが多くなったということです。お互いを知らない者同士の空間から、共通の話題を作り出すことができました。また、2回目に会ったときにも、どちらからともなく声をかけやすくなることが、多くなりました。お互いの共通の話題がなかったとしても、相手にとっても「マジック」を話題に、声をかけてもらいやすい状況になっていたのです。

専従という立場で単組へ訪問する場合であっても、一度会っただけの人で、私の名前は覚えられていなくても、「マジック」という話題をしたことによって、「あ、あのときのマジシャンね」と、思い出していただき、声をかけやすくなる状況を作り出すことができてきました。

このようなことから、「マジック」は、人との距離を縮め、共通の話題を作り出し、会話の糸口をつかむ環境づくりには適していると考えられました。

6. 「好意のルール」に当てはめてみると・・・

では、マジックを披露することによって、「好意のルール」にまで発展させることができたのか？これについては、まずは考えられる可能性について推論したいと思います。

書籍「影響力の武器」の中では、「好意のルール」に影響する要因は、主に3つあると先ほど申し上げました。それは、①「身体的魅力」②「類似性」③「接触の繰り返し」です。

一つ目は「身体的魅力」についてです。

「身体的魅力」とは、好ましい外見の人は承諾してもらいやすい、でした。この「身体的魅力」はイコール「外見の魅力」です。つまり、外見の良い人の方が他者との付き合いで有利になる、ということです。もちろん例外もあります。

では、「外見の魅力」を「マジック」で置き換えてみます。マジックというコミュニケーションツールを使って、エンターテイメントを提供している人、と解釈してみます。マジシャンという「役者」を演じることによって、「楽しみを与える人」という側面から考えると、「外見の魅力」に当てはまることと考えられます。

二つ目は「類似性」についてです。

「類似性」とは、自分と共通点を持つ人に好意を抱く傾向にある、でした。これは、マジックを見たという「共通の話題」「同じ空間で非日常の体験をした」という面では、類似性を生み出すことが可能と考えられます。

そして最後に、三つ目の「接触の繰り返し」についてです。

先ほど申し上げたとおり、「接触の繰り返し」は、親密性が生まれ協力を得やすい、でした。これは、一度見た人が、次回また見るのを楽しみにしてもらえる、という面から考えると、マジックは、接触の繰り返しのきっかけとして、非常に可能性が高いとツールと考えられます。

私のマジックが、この「好意のルール」の3要因に完璧に当てはまってきたか、というところ決してそうではなかったと思います。しかし、上記の3つの推論から、今後さらなる探求と追求を重ねることによって、可能性はグッと高くなると考えられると推論します。

7. コミュニケーションが苦手だった私が・・・結論は、

もともと、コミュニケーションが苦手な私が、マジックのおかげで、コミュニケーションをとることができました。マジックがなければ、この間、多くの人とは交流できなかったと思います。労働組合運動のコミュニケーションツールとして、マジックは非常に有効であると結論づけたいと思います。

8. 終わりに

最後に、これからはどんな分野であれ「エンターテイメント」の要素が必要になってくる、ことを申し上げたいと思います。

私は、マジックという分野で、使い方を一つ間違えば、ただ自慢するためだけの道具に陥りがちなツールを、「相手を楽しませる」ことにフォーカスし、エンターテインメント性を重視してきました。なぜなら、人は本能的に「楽しみたい」という気持ちを持っているからであり、そして気持ち一つで、人の行動が変わってくるからです。

これからも、労働組合運動に限らず、職場、地域の人との関わりにおいて、どうしたら相手を楽しめるだろうか？というエンターテインメント性を重視しながら、マジックをよりよいコミュニケーションツールの一つとして発展させることを追求してまいりたいと思います。

論

文

「生活保護受給者に対する自立支援プログラムの動向」
－ 「居場所の確保」という視点からの事業検討－

チャレンジサポート

「絵本を活用した化学物質過敏症（CS）の予防・啓発活動」
「香りに苦しむおともだちの存在への気づき・・・」

「札幌市職ワインをつくろう」

概要 近年、生活保護受給者が急増し、各自治体で受給者に対する自立支援プログラムが導入されている。自立支援プログラムについて、「経済的自立」「日常生活自立」「社会生活自立」の3種類の視点から就労支援事業や就労ボランティア体験事業、子どもへの学習支援事業等が行われている。著者は平成23年度～平成26年度にケースワーカーとして保護実施機関で勤務した経験を踏まえて、「就労」に限られず、「居場所の確保」という視点からも、自立支援プログラムは有効であったと考える。しかし、生活保護法の改正と、平成27年4月に施行された生活困窮者自立支援法によって、これらのプログラムは全額国庫補助による事業実施ではなく、各自治体が一部費用負担したうえでの自立支援事業となったため、一部自治体において事業が縮小されている。自立支援事業に対する国の財政措置の継続が必要であると考えます。

生活保護受給者に対する自立支援プログラムの動向 —「居場所の確保」という視点からの事業検討—

北海道本部／札幌市役所職員組合連合会 渡邊真央人

1 生活保護制度への課題意識

1 - 1 生活保護制度の現状

平成20年のリーマンショック以後、生活保護受給者数は急増し、戦後すぐの「国民総貧困」と言われていた時代以来の受給者200万人越えとなった。そして、その後も受給者数は増加傾向であり、平成28年3月現在は約216万人となっている。その内訳を見ると、「高齢者世帯」と、稼働能力はあるが失業によって生活が困窮し、次の仕事が見つかるまで生活保護を受給したいと保護実施機関に申請する人々を含む「その他の世帯」の増加が顕著であることが読み取れる。

ところで、平成23年度～平成26年度の4年間、著者は札幌市役所においてケースワーカー（以下、「CW」と表記する）として勤務していた。ちょうど受給者の急増と、それに伴って自立支援プログラムが各自治体で本格的に定着しはじめた時期に重なる。また、平成26年7月の改正生活保護法の施行及び平成27年4月の生活困窮者自立支援法の施行によって、就労支援や住宅確保支援など、生活保護に至る前の第2のセーフティネットの整備が各自治体に求められることとなった時期でもある。

そこで本稿では、平成26年度まで各自治体で実施されていた自立支援プログラムがどのような効果をもたらしたのかを検証し、また生活保護法の改正と生活困窮者自立支援法の施行によってそれがどのように変化をしたのか振り返ることとする。

1 - 2 自立支援プログラム導入の経緯

生活保護法は、「最低限度の生活の保障」と「自立の助長」を生活保護の目的としていたが、生活保護の実施要領・通知などの割合を見ると、扶助費の支給を通じた「最低限度の生活の保障」を主眼とする政策を国が意図していたことは明らかである。しかし、リーマンショックの少し前から、厚労省は専門委員会の議論を踏まえる形で生活保護受給者の自立支援に積極的な方針を示した。これに呼応する形で、平成16年度からは北海道釧路市などの先進的な自治体が自立支援プログラムのモデル事業を行い始め¹、平成16年度末には国として自立支援プログラムの導入を

¹ 釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編『希望をもって生きる—生活保護の常識を覆す釧路

推進していくとする厚労省社会・援護局長通知が発出された²。これに基づいて、平成17年度から各自治体で自立支援プログラム事業が本格的に実施され始め、リーマンショックによる受給者の急増を経て各地の自治体において自立支援プログラムが定着した。自立支援には、規則正しい生活ができる「日常生活自立」、人間関係を適切に結び社会の中に居場所を確保することができる「社会生活自立」、就労等による「経済的自立」の3種類があるとされ、就労による経済的自立を目指す就労支援事業、生活を立て直すことに主眼を置き日常生活自立や社会生活自立を目指す就労ボランティア体験事業等が各自治体で行われている。また、生活保護世帯の子ども等を対象とした学習支援事業も各地で行われている。

2 平成26年度までの自立支援プログラムの概要

2 - 1 「経済的自立」を目指す取組み

生活保護受給者のうち、各実施機関で就労可能と判断した者に対しては、一義的にはCWが求職活動をサポートしていくこととなる。しかし、多くの実施機関では、より専門的な見地から求職活動をサポートする必要があるとして、自立支援プログラムにおける就労支援事業の担当職員としてハローワークOB等の就労支援相談員を採用した。著者が所属する札幌市においても、就労支援相談員を北海道からの全額補助金³を原資に採用した。また、「生活保護受給者等就労自立促進事業」として、CW、就労支援相談員とハローワークが連携して受給者に適した求人情報を提供する等の受給者の求職活動をサポートする事業も始められた。

しかし、求人情報の提供だけでは、様々な稼働阻害要因を抱えながら働こうとする受給者の能力とミスマッチがあり、採用に至らないという問題が各実施機関で顕在化している状況にあった。そのため、一部の自治体では稼働阻害要因を抱えた受給者でも就労できるような「求人開拓」等に取り組み始めた。この点、全国で先駆的な取組みの一つとされているのが平成23年6月から大阪府堺市で始まった「堺市被保護者キャリアサポート事業」による多様な就労支援である。この事業は民間企業に委託した事業であり、受給者への「就労意欲喚起」、「求人開拓」、「就業訓練」をトータルに行っていくものである。ここでいう「求人開拓」とは、堺市の求人開拓員が、ハローワークにフルタイム求人1人を出している企業に出向き、短時間求人2人分とするように交渉するところから始まる。そして短時間求人に変更された場合は、短時間であれば就労可能な受給者に提供し、必要に応じて面接にも同行するという就労に向かう一連の流れをトータルで支援するものである。このように受給者が就労できるような求人となるよう堺市側から企業に働きかけるといった点が特徴である。また、受給者が採用された後は、受給者が働き続けられるよう「定着支援」も行っていくというものである。これによって、堺市では受給者の就労後3か月後の職場定着率が約70%になったとのことであり⁴、定着支援を事業化していなかった札幌市でCWをやっていた感覚からすると、かなり高い定着率であると感じる。

2 - 2 「日常生活自立」「社会生活自立」を目指す取組み

「経済的自立」を目指す取組みと同時に、就労意欲の低い生活保護受給者、基本的な生活習慣に課題を有する受給者など、就労に向けた課題をより多く抱えるすぐに就労による経済的自立が見込めない受給者に対する支援も求められた。受給者は、生活保護を受けているというスティグマを持っていることも多く、就労に限らず、社会的なつながりを失っている状態に置かれている

チャレンジ』（全国コミュニティライフサポートセンター、2009）によると、平成15年末に釧路市ではモデル事業の実施を検討し始め、平成16年からのモデル事業実施となった。

² 「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」（平成17年3月31日社援発第0331003号厚生労働省社会・援護局長通知）

³ 国庫補助（緊急雇用創出事業臨時特例基金）を原資とする。

⁴ 平成25年11月堺市健康福祉局生活福祉部生活援護管理課への聞き取り調査による。

場合が多いからである。このような受給者に対して、「日常生活自立」「社会生活自立」ができるよう支援する取組みが必要とされた。そして多くの自治体では、高齢者施設などでの就労ボランティア体験事業という形で、受給者に社会的なつながりを回復してもらうためのプログラムは具体化された。

就労ボランティア体験事業について、札幌市では、平成23年から一部の実施機関でモデル事業として開始した。他の自治体と同様に、参加を希望する受給者が担当CWや事業のコーディネーター役であるNPOの担当者と面談のうえ、高齢者施設での高齢者の見守りや公共施設の清掃作業などのボランティアに参加するというスタイルである。これにより受給者自らが社会に貢献することを実感し、生活保護を受けているというスティグマを解消することにより、社会的につながりを持てるようになることを目指すのである。「就労ボランティア」の名前のおり、最終的には、社会生活自立から就労による経済的自立へ受給者がステップアップすることを目標にしているが、現在の運用は受給者の社会生活自立という点に主眼が置かれている。開始初年度のCWへのアンケート調査によると、CWのうち91.6%が被保護者への自立支援効果が「あった」「少しあった」と答えている。また、参加者の自立意欲の変化を「感じた」「少し感じた」とするCWが72.7%に上っている。そして同様に、受給者へのアンケートにおいても、ボランティアを通して社会生活自立への「自信がついた」という回答が多く、実際に就労に至った受給者も現れており、高い社会生活自立効果がある事業だと判断できる⁵。札幌市ではモデル事業を通して、就労ボランティア体験事業に効果が認められるとし、徐々に事業規模を拡大し、平成26年度には全市400名規模に事業を拡大した。

2 - 3 学習支援事業

学習支援事業は、高校進学率の低い貧困家庭の中学生が高校進学できるようにサポーターが無料で勉強を教えるというものである。教える側のサポーターとして、CWが入っている自治体も一部にあるが、多くの自治体は教員OBや大学生がサポーターとなっている。学習支援事業を実施している自治体では、貧困世帯の高校進学率が上昇し、一部の自治体では一般世帯の高校進学率と変わらない水準になっていると報告されている⁶。また、多くの自治体では学習支援と同時に、貧困家庭の子どもの社会的な居場所が少ないということに着目し、学習支援事業を貧困家庭の子どもの居場所づくりという視点を持って行っている。

札幌市では、北海道からの補助金⁷によって、生活保護家庭の中学生を対象に、平成24年から西区で施行実施し、平成26年度には全区で合計30箇所と事業規模を拡大してきた。児童館を中心とした会場に、週1回中学生が集まり、児童館の職員や、元教員や大学生から勉強を教えてもらうという全国の平均的なスタイルである。著者もCWとして、数回学習支援事業を見学したが、学習だけではなく、遊びの要素を取り入れた活動を行い、またスタッフをニックネームで呼ぶようにするなど、中学生の居心地の良い場所になるような運営がされていた。また、学習への意欲づけという観点から、学習以外に大学生のスタッフらと野外活動を行う機会も作っている。このような学習以外の多くの活動を取り入れることで、中学生一人ひとりが役割をもって事業に関わり、帰属感が生まれ、「居場所」となっていくのである⁸。しかし、学習時間にも落ち着きのない行動をする生徒がいることも事実であり、このような生徒へどのように働きかけていくか工夫が求められる状況にある。

⁵ 平成23年に「就労ボランティア体験事業」を実施した札幌市厚別区保健福祉部保護課（福祉事務所）のアンケート調査による。

⁶ 平成25年4月現在、全国平均では、学習支援参加者の高校進学率94.4%であり、生活保護世帯の高校進学率89.9%と比較して優位に高いが、一般世帯の高校進学率98.4%と比較すると低い状況にある。なお、埼玉県では学習支援参加者の高校進学率97.0%であり、一般世帯の進学率と優位な差はない（内閣府子どもの貧困対策に関する検討会（H26.4.17）厚労省提出資料）。

<http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/kentoukai/>（H28.6.21リンク）

⁷ 国庫補助（緊急雇用創出事業臨時特例基金）を原資とする。

⁸ 古野由美子「中学生への学習支援事業がつなげる人材育成」（児童健全育成財団編『じどうかん2016夏号』5~6頁）

ところで、このような学習支援事業の課題として、事業の運営面としては支援スタッフの不足、事業の実施面としては高校進学後に中退する生徒が多いとされる点があげられる。支援スタッフの不足については、支援者の多くが大学生であることから、近隣に大学生がいない地域では活動が難しいものと思われ、地域住民などにも協力を募ることができる形で運営されることが望ましいだろう。この点について、釧路市の学習支援事業は、事業開始当初から、スタッフ側の一人として元教材販売会社社員など、生活保護受給者も参加している。このような地域を巻き込んだ取組みが今後求められていくのであろう。

また、高校進学後の中退という問題については、地域の実情にあわせて、一部の自治体では「高等学校等定着支援事業」等の名目で、「目的意識を持って卒業する」ところまでサポートをする取組みが行われている⁹。

3 自立支援プログラムを通じた「居場所の確保」

今まで記した各事業について、どのように評価をされているのかについて検討を行う。

まず、事業の背景について整理をしたい。今日の社会の課題として、貧困家庭の大人も子どもも、社会の中の居場所が足りていないということがある。大人にとっての居場所は「就労先」であり、「ボランティア先」となる。「経済的自立」という視点ではこの両者に大きな差はあるが、社会の中に居場所が確保されるという「社会生活自立」という視点からみると、大きな差はない。また、子どもにとっては「学習支援事業」がこれにあたる。そこで、いずれの事業も「経済的自立」だけではなく、「居場所の確保」という視点から検討を行う。

3 - 1 大人に対する「居場所の確保」

まず、注目すべき効果は「自立支援プログラム」自体が居場所となっているというものである。生活保護受給者は、社会から孤立して、CW以外に話し相手がないという状況におかれている場合も多い。そのような受給者にとって、自立支援プログラムで出会う、他の受給者はもちろん、就労支援相談員や支援スタッフとのつながりも貴重な居場所になっていることが多いと思われる。

まず、受給者と就労支援相談員や支援スタッフとの関係はどのようにとらえるべきだろうか。もちろんCWが一義的に自立支援の責任を負うが、CWはそもそも受給者を指導する立場であるため、受給者にとって「何でも話ができる話し相手」にはならない。就労支援相談員や支援スタッフは、CWが聞き出せないような「自立に向かう悩み」を聞き、就労や社会生活自立に向けて寄り添い形の支援をするという形でCWと役割分担をして支援をしていくことが「居場所の確保」につながるだろう。

一方、自立支援プログラムの参加者同士の交流による居場所の確保はどのようになされているのか。先の札幌市厚別区のアンケート調査のように、就労ボランティア体験事業も受給者の居場所の確保に寄与していることが実証されている。また、受給者に対する就業訓練を行っている自治体では、その訓練の場が受給者の居場所になっていることが報告されている¹⁰。そうであるならば、多くの自治体の現行の事業が事業目標として「就労につなげる」ことを掲げているが、社会生活自立をはかることそれ自体を事業目標として掲げるべきではないか。経済的自立と異なり、財政的効果の評価することは難しいが、稼働能力層に限らず、受給者の居場所の確保につながる事業は必要なことであるからである。人間関係を築くことを主眼にしたプログラムから、就労に近い形での社会貢献を主眼としたプログラムまで、さまざまなプログラムを実施することが求められよう。

もちろん、自立支援プログラムは一時的な居場所であり、将来的には自立支援プログラム以外の場所に居場所を確保することが大事である。その観点からすると、就労の効果は経済的自立だ

⁹ 高校進学後の定着支援に積極的に取り組んでいる例として、大阪府堺市がある。

¹⁰ 川崎市が実施している就業訓練が受給者の居場所になっていることについて、川崎市健康福祉局生活保護・自立支援室編『現場発！生活保護自立支援 川崎モデルの実践』（ぎょうせい、2014）が詳しい。

けではなく、社会的排除や孤立が解消された「居場所の確保」にもあると考えるべきであり、「職場定着」による居場所の確保が出来た時点で「就労の達成」として掲げることが妥当であろう。

3 - 2 将来の貧困の抑止と子どもの「居場所の確保」

生活保護世帯を含めた貧困家庭では高校進学率が低いという点については多くの先行調査が明らかにしている。また、中学卒業者の収入と高校卒業者、大学卒業者の収入では、同じ正社員就労者で比較しても前者で約50万円、後者で約200万円以上の差があるとされている¹¹。この状況を踏まえると、学習支援事業によって貧困家庭からの高校進学者、大学進学者を増やすことが、将来の貧困家庭出身者の安定した収入維持につながり、貧困の再生産の抑止につながることを考えられる。

ところで、このような学習支援事業について、貧困の再生産の抑止の観点から事業を行っても、一部では参加対象の中学生がなかなか参加しないという問題がある。この点については、対象家庭への声掛けをCWが地道に行っていく必要がある。しかし、著者もCWとして中学生の子どもがいる家庭に事業の利用を勧めたが、「うちの子は高校行くような能力がないし…」「子どもに生活保護を受けていることを言っていないから…」という声があり、参加につながらないことも多かった。

CWとしての経験を踏まえ自戒を込めて何が足りなかったのか検討をすると、学習支援事業を「高校進学のため」「将来の生活のため」という点に重点を置いた説明になっていたが、学習支援の場それ自体が子どもの居場所になるという視点で説明をすることが欠けていたように思われる。保護者に高校進学の必要性を説明していくとともに、中学生の子どもと接点を持ち、「居場所」という視点で直接事業を勧めることも地道に行っていく必要があったように思われる。また、このような学習支援事業について、各自治体では生活保護担当部局が主管している場合が多く、生活保護担当部局が行う以上、対象世帯が「生活保護世帯」として区切られる場合も多い。そうすると、「友達と一緒に行けない」「生活保護だとばれてしまう」ということになってしまう。

当該事業が高校進学率を上昇させ、子供の居場所の確保にもなるのであるから、少しでも事業を必要としている生徒が参加しやすいようにするためにはどうしたらよいのかという視点を持っていく必要があると思われる。そのためには事業主管部局を教育部局に変更し、学校と連携を図っていくほうが臨機応変な対応が可能になるだろう。なお、生活困窮者自立支援法の施行に合わせて、生活保護担当部局が生活困窮者自立支援法を所管する自治体も多いことから、この枠組みで支援対象を拡大するというモデルも十分に可能であろう。

4 平成27年度以降の動向と今後求められる方向性

平成26年度の改正生活保護法、平成27年度的生活困窮者自立支援法の施行によって、これらのプログラムが予算事業ではなく、明文化されることになった。注目すべきは堺市などが先駆的に行っていた生活保護受給者に対する求人開拓や就労後の定着支援が「被保護者就労支援事業」として明確に定められた点である。今まで各地で先駆的に行われていたプログラムのうち効果が高い事業が、明文化されたことを契機に全国に広がっていくことが期待される。

しかし、平成27年度からはこれらの事業に自治体の負担が生まれた。そのため、自治体によっては、プログラムの縮小に追い込まれている。就労支援事業や、就労準備支援事業について、国庫負担割合が10分の10から、4分の3に減少した。そのため、例えば札幌市では、就労支援相談員は平成26年度までの人数を確保しているが、就労ボランティア事業は、平成26年度の全市で400人規模から平成27年度以降は100人～150人規模となっている。また、学習支援事業については、生活困窮者自立支援制度の中に位置づけられ、受給者に限らず実施する「任意事業」とされ、国庫負担割合が2分の1とされた。札幌市では学習支援事業が市長公約となっていることもあり、平

¹¹ 「子どもの貧困の社会的損失統計—都道府県別推計—レポート」（三菱UFJリサーチ&コンサルティング、2016）<http://www.nippon-foundation.or.jp/news/articles/2016/10.html>（H28.6.21 リンク）

成27年度は平成26年度までと同規模の30会場を維持し、平成28年度は前年度から増やして40会場
で実施しているが、全道に目を向けると、自治体の財政力によって実施有無が分かれており、13
自治体の実施にとどまる状況にある¹²。

このように財源が保障されなければ、各自治体で自立支援事業に必要な実施体制を構築できず、
今後も事業が縮小されていくことが予想される。それは将来の受給者の増加につながり、結果的
に扶助費のさらなる増加を導くものと思われる。今後も、各自治体によって受給者の居場所をつ
くり、自立を支援していくことが必要である。そのためにも、各自治体において地域の実情にあ
わせた様々な事業が展開されるよう、平成26年度までと同様に国による財政措置が望まれる。

¹² 「道内の貧困家庭の子ども、学習支援行き渡らず 足りぬ『学びの場』」（北海道新聞
H28.5.7 朝刊）

活動の総称	絵本を活用した化学物質過敏症（CS）の予防・啓発活動 「香りに苦しむおともだちの存在への気づき・・・」
活 動 計 画 の 内 容	
<p>私たちの身の回りには家庭用品、洗剤、化粧品、香料、建材や塗料などさまざまな化学物質であふれています。</p> <p>これらは、私たちの生活に便利さをもたらした一方で、アレルギー体質、アトピーや化学物質過敏症の方などにとっては、アレルギー症状、頭痛、めまい、吐き気や喘息等の症状の誘因にもなり、日常生活に支障をきたす場合があります。</p> <p>（別紙「化学物質過敏症支援センター」資料）</p> <p>近年、香りブームにのり、香り付き柔軟剤、香り付き洗濯洗剤だけでなく、化粧品、シャンプー、リンス、整髪料や文房具などにも香りをつけられているものもあり、学校の教室も香りであふれ、各家庭の柔軟剤、洗剤、シャンプーやリンスの香りが混ざり合う教室では、とても強い香りになり、それがもとでアレルギー症状、頭痛やめまいなど健康状態に影響をうけている児童たちがいる実態があります。</p> <p>すべての子どもがよりよい学校生活を送ることができるように、社会全体が化学物質の危険性への理解が深まるように、微量の化学物質が私たちの健康に影響していること、香りに苦しむおともだちがいることを知ってもらい、家庭での香り付き洗剤などの使用量を減らしてもらい、香りのないものにしていただく、また香りのもととなるものを学校に持ちこまないことなどの理解を深めてもらえるような、香料の自粛への啓発の一助となるツールとして、私たち自身の手で絵本を作成してみたいと思います。</p> <p>子供たちがこの絵本をとったときに、こうした化学物質が環境に与える影響や環境に配慮した生活がみんなの健康を守ることにつながることの「気づき」となるよう、完成した絵本は学校図書館等に配架していただき、貸出図書として、また校内の読書タイム、読み聞かせの時間に活用してもらい、関係者への聞き取りなどにより効果を検証した結果を含めてレポートにまとめたいと考えています。</p>	
実 施 時 期	
2016年8月1日～2018年5月31日	
活動から期待される効果	
<p>化学物質過敏症発症者は、症状を誘発するものとして香料をあげており、発症の原因や重症化の原因ともなります。発症者は重症化すると日常生活に困るだけでなく、外出もできなくなり、社会から隔絶され、教育の機会を奪われ、就職や仕事に就くことも狭められます。大人になってから職場で発症した人も職場の理解を得て、働き続けることは困難を極めます。</p> <p>毎日長い時間を過ごす教室でも香料をできるだけ持ち込まないよう自粛することがシックハウス症候群の予防、また発症している子どもの重症化を防ぐこととなります。</p> <p>身のまわりに存在する多様な化学物質の危険性とそれらから身を守る術、発症者への配慮や協力できることを子どものうちから啓発し、発症予防のためにも地域・学校・職場内で化学物質を減らすことを知ってもらい、また成長にともなうこうした病気の理解者が増えていくことで疾病として正しく認識され、官民間わず職場環境の改善につながることを期待します。</p>	

2016年7月12日

自治研事務局宛

県本部 北海道
 単組名 札幌市役所職員組合連合会
 名 前 相内 利幸

自治研チャレンジ・サポート活動予算書

(単位：円)

収 入		支 出		助成を希望する費用	
①	助成金	100,000	調査費	100,000	100,000
単組負担金		600,000	通信費	10,000	0
			交通費	80,000	0
			印刷費	500,000	0
			雑 費	10,000	0
合計		700,000	合計	700,000	② 100,000

<注意事項>

- ・①の「助成金」の欄に、助成希望金額を記入してください。(上限10万円まで)
- ・収入と支出の合計、および①と②は同額になるように作成してください。
- ・助成金希望金額が全額支給されずに減額されたうえで採用される場合もあります。
- ・すでに終了した企画や活動実績をもとに本制度に応募することはできません。

<記入例>

(単位：円)

収 入		支 出		助成を希望する費用	
①	助成金	100,000	会場費	80,000	80,000
個人負担		50,000	通信費	10,000	0
			交通費	30,000	20,000
			雑費	30,000	0
合計		150,000	合計	150,000	② 100,000

以 上

(別紙)

<化学物質過敏症支援センターHPより>

増え続ける化学物質

化学物質過敏症は、何かの化学物質に大量に曝露されたり、または、微量だけでも繰り返し曝露された後に、発症するとされています。

化学物質への感受性は個人差が大きいため、同じ環境にいても発症する人とならない人がいます。「今日、推計で5万種以上の化学物質が流通し、また、わが国において工業用途として届け出られるものだけでも毎年300物質程度の新たな化学物質が市場に投入されています。化学物質の開発・普及は20世紀に入って急速に進んだものであることから、人類や生態系にとって、それらの化学物質に長期間曝露されるという状況は、歴史上、初めて生じているものです」(2003年版『環境白書』より)。

その一方で、「今日、市場に出回っている化学物質のなかで、量として75%に当たるものについて、基本的な毒性テストの結果すら公開されていない」(米国NGOの環境防衛基金『Toxic Ignorance (毒性の無知)』1997)といった現状があります。

「便利な生活」のために、化学物質を開発、利用していくことが優先され、安全性の検証は後回しにされがちです。こうした背景のもと、「環境ホルモン」「化学物質過敏症」など、従来予想できなかった新たな問題が表面化してきたのです。

だれにも発症の可能性

戦後、急激に増えた花粉症も“環境病”の一つだと言えます。杉などが多い山村よりも、車の排気ガスなどで汚染された都市の方が、患者が多いと言われています。たとえば、ディーゼル排気粒子は、IgE抗体を増やす作用などがあります(国立環境研究所のホームページ)。昨年まではまったく異常がなかったのに、ある年を境に突然発症する花粉症。化学物質過敏症もこれと同じように、あなたが突然、発症者になるかもしれません。

多い潜在患者

化学物質過敏症の発症者数について、日本ではまだ調査例が少ないのですが、内山巖雄・京都大学大学院教授らは、成人を対象に行った調査から全国で約70万人と推計しています。子どもも含めれば100万人程度になりそうです。しかし、多数の医師はこの病気に関心を持っておらず、診療できる医師は限られています。このため、「更年期障害」「精神疾患」など、別の疾患として診断されたり、「原因不明」として放置されている潜在患者が多数いるものとみられています。

周囲の無理解にも苦しむ

実際、明らかな体調不良にもかかわらず、医師らに「異常なし」「気のせい」などと言われ続け、「CS」と診断されるまで、医療機関を何カ所も渡り歩いた経験を持つ方は、少なくありません。このため、「お医者様が『異常なし』とおっしゃっているのだから」と、家族からも理解してもらえない発症者が少なくありません。発症者は症状だけでなく、孤独にも苦しめられているのです。

発症者の反応を引き起こす主な化学物質など
▼発症者の90%以上に症状が出るもの ・家庭用殺虫剤 ・殺菌剤 ・防虫剤類
▼発症者の80%以上に症状が出るもの ・香水などの化粧関連用品類 ・衣料用洗剤類 ・防臭 ・消臭 ・芳香剤類 ・タバコの煙 ・シャンプーなどボディーケア用品類 ・灯油などの燃料類 ・ペンなど筆記用具類 ・印刷物類
※横浜国立大学・糸山景子氏らが、CS支援センターの発症者488名（回答者278名）に行ったアンケート結果より

そのほか、発症者が反応するもの
新建材・塗料から放散される化学物質、排気ガス、電磁波、においが強い天然のものなど（個人差あり）

シックハウスや農薬などで発症

化学物質過敏症（CS）の発症原因の半数以上が、室内空気汚染です。

室内空気汚染による健康影響は、「シックビル症候群」「シックハウス症候群」とも呼ばれています。自宅や職場、学校などの新築、改修、改装で使われる建材、塗料、接着剤から放散される、ホルムアルデヒド、揮発性有機化合物（VOC）などが、室内空気を汚染するのです。

建築物自体だけでなく、室内で使われる家具、殺虫剤、防虫剤や、喫煙なども室内汚染を引き起こし、CSの発症原因になります。

室内、屋外を問わず盛んに使われている有機リン系農薬（殺虫剤）は、さまざまな毒性（神経作用、アレルギー悪化、視力低下など）が指摘されています。

特に問題なのが、有人・無人ヘリコプターによる空中散布です。

ガス化した農薬が、対象の田畑や森林だけでなく、周辺の住宅地などにも長期間留まり、有機リン中毒やCSなど、深刻な健康被害をもたらしています。

また、農産物生産以外の目的で使われる農薬（シロアリ防除剤、庭・公園・街路樹の殺虫剤など）には、ごく一部を除いて規制がなく、発症原因となったり、発症者を苦しめています。

化学物質過敏症の原因	
シックハウス	59%
農薬・殺虫剤	21%
有機溶剤	8%
その他	12%
患者221名（女性164名、男性57名）。6～62歳（平均42歳）。	
北里研究所病院臨床環境医学センターの坂部貢先生による	

職場や大気の汚染でも

職業上扱う有機溶剤なども、CS の発症原因になります。パーマ液や合成洗剤（シャンプー）を扱う美容関係、消毒液を扱う医療関係、化学関係、印刷関係などで働く方々が発症するケースが目立っています。

そのほか、ごみ処理施設による大気汚染で、多くの周辺住民が発症したケースもあります（「杉並病」など）。

化学物質過敏症の主な症状
【目】かすみ/視力低下/物が二つに見える/目の前に光が走るように感じる/まぶしい/ちかちかする/乾き/涙が出やすい/ごろごろする/かゆみ/疲れ/目の前が暗く感じる
【鼻】鼻水/鼻詰まり/かゆみ/乾き/鼻の奥が重い/後鼻腔に何か流れる感じがする/鼻血
【耳】耳鳴り/痛み/耳のかゆみ/音が聞こえにくい/音に敏感になった/耳の中がぼうっとする感じがする/耳たぶが赤くなる/中耳炎/めまい
【口やのど】乾き/よだれが出る/口の中がただれる/食べ物の味が分かりにくい/金属のにおいがする/のどの痛み/のどが詰まる/ものが飲み込みにくい/声がかすれる/喉頭に浮腫ができる
【消化器】下痢や便秘/むかむかして吐き気がする/おなかが張る/おなかの圧迫感/おなかの痛みや痙攣/空腹感/胸焼け/げっぷやおならがよく出る/胃酸の分泌過多/小腸炎や大腸炎
【腎臓・泌尿器】トイレが近くなる/尿がうまく出ない/尿意を感じにくくなる/夜尿症/膀胱炎/腎臓障害/インポテンツ/性的な衝動の低下や過剰
【呼吸器・循環器】せきやくしゃみ/呼吸がしにくい/呼吸が短くなったり呼吸回数が多くなる/胸の痛み/息遣いが荒くなる/喘息/脈が速くなる/不整脈/血圧が変動しやすい/皮下出血/寒さに対して皮膚の血管が過敏になる/血管炎/にきびのような吹き出物が出やすい/むくみ
【皮膚】湿疹、蕁麻疹、赤い斑点が出やすい/かゆみ/引っ掻き傷ができやすい/汗の量が多い/皮膚が赤くなったり青白くなったりしやすい/光の刺激に対して過敏になる
【筋肉・関節】筋肉痛/肩や首がこる/関節痛/関節が腫れる
【産婦人科関連】のぼせたり、顔がほてったりする/汗が異常に多くなる/手足の冷え/おりものが増える/陰部のかゆみや痛み/生理不順/不妊症/生理が始まる前にいらいらしたり、頭痛、むくみなどがある/感染症にかかりやすくなる
【精神・神経】頭が痛くなったり、重くなったりする/手足のふるえや痙攣/うつ状態や躁状態/不眠/気分が動揺したり不安になったり精神的に不安定になる/記憶力や思考力の低下/食欲低下/いらだちやすく怒りっぽくなる
【その他】貧血を起こしやすくなる/甲状腺機能障害
※人によって現れる症状が異なり、広範囲の症状が現れる
宮田幹夫・北里研究所病院臨床環境医学センター客員部長著「化学物質過敏症」（保健同人社）より）

自分の身の置き場がない患者たち

化学物質過敏症の特徴の一つに、アレルギーなどと比べても、はるかに少ない量の化学物質に反応することがあります。ホルムアルデヒドの室内空気濃度指針値は 0.08ppm ですが、それより低い濃度で反応する発症者の方もいます。

重症の方は、身の回りの多種類の微量化学物質に反応するため、起きている間じゅう、絶え間なく苦しみます（発症者によっては寝ている間できえ、不眠や悪夢で苦しめられます）。着られる服がない、使える生活用品がない、食べられるものを探すのも一苦労（農薬や添加物が使われたものは食べられません）。そして何よりつらいのは、自分のこの体を安心して置ける場所がないことです。

転地先を求めて

発症者は、化学物質が出来るだけ少ない環境への転地療養を切望しています。化学物質が少ない環境では、多くの発症者は見違えるほど元気になります。発症者は回復すれば、再び通常の生活が出来るようになりますが、転地療養は回復を早める最善の方法の一つです。

しかし、現実には、転地療養先を探すことはたいへん困難です。近年の住宅のほとんどは、化学物質が揮発する建材が使用されています。運良く古い家を見つけても、前の住人が使用していた防虫剤が染みこんでいる場合があります。

また、家の周辺環境も問題です。近隣住宅での新築・リフォーム工事や合成洗剤使用、近隣の庭や農地でのごみ焼却や、庭・農地・森林での農薬散布などは、発症者にとって脅威です。発症者の中には、少しでも良い環境を求めて引っ越しを何度も繰り返し、お金をほとんど使い果たしてしまった方々もいらっしゃいます。

今、苦しんでいる発症者への緊急対策を

「シックハウス症候群」が多発して社会問題化したことから、厚生労働省は、室内空気の化学物質濃度に指針値を設けました。国立病院機構の一部の病院では、シックハウス症候群を診断できる態勢が整備されつつあります。2003年7月には改正建築基準法が施行され、シックハウス症候群予防のための法規制が始まりました。

また、これまでの調査研究報告結果から厚生労働省は、カルテや診療報酬明細書（レセプト）に記載するための病名リストに、2009年10月1日から化学物質過敏症を登録しました。このことによって、これまで「シックハウス症候群」「自律神経失調症」「うつ病」など、他の病名で治療を受けたり、申請をせざるを得なかった障害年金においても、「化学物質過敏症」という正しい病名による認定が増加し、わずかではありますが生活保障されるケースが報告されています。

しかしながら、根本的な脱化学物質、脱電磁波など、目に見えない環境汚染物質の発生や使用に対する幅広い規制、対策は、ほぼ無策と言っても過言ではありません。

また、化学物質過敏症が心療内科や精神科の範疇とする見解もあり、精神薬服用によってさらなる体調悪化を招いたり、依存症になるケースも報告され、環境病治療に対する医療全体の認識、専門医療機関と医師の確立などを広げる動きを、発症者自体から強く訴えていく必要があると考えます。

学校で家庭で地域で…子どもが危ない

「シックスクール」という言葉が聞かれるようになりました。子どもにとって安全であるべき学校の環境が原因で、子どもや教職員が化学物質過敏症などを発症したり、または、すでに化学物質過敏症やアトピー、アレルギーになっている子どもや教職員の症状が悪化するケースです。

化学物質過敏症を発症している子どもや教職員の多くは、床に塗るワックスや教材から揮発する化学物質、教職員のたばこや香水、校庭の樹木へ散布される殺虫剤などに反応して、症状が出てしまいます。

また、校舎の新築や改修による集団的な健康被害の発生例も報道されています。

学校側が協力して、教材を出来るだけ安全なものに替えたり、教室の換気を励行したり、教職員がたばこや化粧を控えるなどの対応を取れば、化学物質過敏症の子どもでも通学できる場合があります。しかし、化学物質の問題について知識がない関係者がまだ多いため、

子どもや親からの訴えがなかなか理解されないケースも目立ちます。

また、学校側が協力しても学校に通えないほどの重症の子どもの場合は、養護学校からの訪問教育などで対応するよう、文部科学省は指導しています。しかし、「人員が足りない」などの理由で、実施されないこともあります。

化学物質に悩む子どもたちは、「私たちも勉強したいし、友だちと一緒に遊びたい」「ぼくたちも通える学校を造って」と訴えています。

化学物質が多動や学習障害の原因に

シックスクールは、一部の「過敏な子」だけの問題ではありません。

化学物質過敏症の典型的な症状の一つに、集中力・思考力が欠けて落ち着きがなくなる、感情を制御しづらくなり怒りやすくなる、というのがあります。化学物質に曝露されると「キレル」子どもが（大人も）現実にはいます。一見すると元気で活発な子どもが、実は病気のせいで“多動”になっていた、という例も報告されています。粗暴だった化学物質過敏症の子どもが（大人も）回復すると、ウソのように優しくなったという症例は、珍しいものではありません。

また、有機リン化合物などの化学物質が、多動を引き起こすという動物実験結果も報道されています（『朝日新聞』2003年10月30日付）。

今日、落ち着きのない子ども、感情を制御できない子どもが、いかに多いかということは、皆さんもご承知の通りです。

親も教職員も、そして子ども本人も気付かないうちに、化学物質の影響を受け、「多動児」「問題児」扱いされている子どもたちも、きっといるのではないかと思います。子どもがなぜキレルのかを調べる際には、原因の候補に化学物質も含めるべきだと、研究者は指摘しています。

化学物質過敏症の子どもたちが通えるような学校にすることは、他のすべての子どもたちの健康を守ることにもなるのです。

自治研チャレンジサポート活動計画書

太枠内を記入して下さい。

県本部承認		提出日 2016年7月12日	
活動の総称		札幌市職ワインをつくろう	
県本部	単組名	氏名 【団体の場合は代表者】	
北海道	札幌市役所職員組合連合会	(フリガナ) イクラ モモコ	
		伊倉 桃子	
住所	〒060-8611 札幌市中央区北1条西2丁目 札幌市役所 15F	電話	011-211-2376
E-mail	PC		
	携帯		
<p align="center">チャレンジ・サポート参加者一覧表</p> <p align="center">(団体応募の場合、代表者以外を記入。以下の行で足りない場合は適宜増やすこと。)</p>			
県本部	単組名	氏名	
	組合員以外の場合は所属		
北海道	札幌市役所職員組合連合会	熊谷 豊	
〃	〃	山崎 英明	
〃	〃	花田 章一	
〃	〃	上村 卓	
〃	〃	増田 徹	
〃	〃	伊藤 彰規	
〃	〃	西田 信広	
〃	〃	鎌田 隆希	
〃	〃	竹内 勇貴	
〃	〃	中川 和也	
〃	〃	齋藤 華菜子	
〃	〃	村瀬 友加	

活動の総称	札幌市職ワインをつくろう
活 動 計 画 の 内 容	
<p>北海道は世界に誇れる安心、安全な食の一大生産地です。そして、酒類も例外ではなく、日本酒、焼酎、ビール、ウイスキー、そして、ワインなど、世界中の酒が、その発祥の地に賞賛される品質でつくられています。</p> <p>しかし、我が国におけるワイン業界はここ数十年で成長したこともあり、ワイン業界を支援する体制や研究、調査は十分になされていません。</p> <p>そこで、北海道に住む私たちが自分たちでワイン造りに携わり、第一次産業の活性化やワイン製造業者の支援体制の在り方を研究し、ワイン業界の抱える問題を提起したいと考えます。</p> <p>しかし醸造許可のない者によるワイン及び酒類の醸造は酒税法で認められておりません。そのため、ワイナリーと協同して可能な限りワイン造りに参加し、これまで見てこなかったワイン業界の課題を捉えたいと考えています。また、「札幌市職ワイン」という新しい特産品を造ることで、札幌の魅力アップにもつながり、札幌市職への関心をもってもらえるきっかけにもなると思います。</p>	
実 施 時 期	
2016年8月1日～2018年5月31日	
活動から期待される効果	
<ul style="list-style-type: none"> ・日本の食料自給率は39%と先進国の中でも突出して低く、私たちは食料の大部分を海外からの輸入に依存しているのが現状です。自分たちでワインを造ることで第一次産業の活性化や食料自給力についての関心を高めることが期待できます。 ・諸外国に比べると、日本におけるワイン業界への関心は低く、ワインを共同で造ることにより、ワイン産業への理解を深めるきっかけとなります。 ・ワインについて研究を行うことでこれまで表面化されることのなかったワイン業界の問題点を提起することが期待できます。 ・札幌市職ワインという新しい特産を造ることで、札幌市の魅力アップに繋げることが期待できます。 ・札幌市職ワインと一緒に造り、飲んでもらうことで健全なレクリエーションの場を創出し、かつ札幌市職や自治研の活動を知ってもらう機会となることが期待できます。 	

2016年7月12日

自治研事務局宛

県本部 北海道
 単組名 札幌市役所職員組合連合会
 名 前 伊倉 桃子

自治研チャレンジ・サポート活動予算書

(単位：円)

収 入		支 出		助成を希望する費用	
①	助成金	100,000	調査費	100,000	100,000
単組負担金		100,000	通信費	10,000	
			交通費	20,000	
			印刷費	50,000	
			雑 費	20,000	
合計			合計	200,000	② 100,000

<注意事項>

- ・①の「助成金」の欄に、助成希望金額を記入してください。(上限10万円まで)
- ・収入と支出の合計、および①と②は同額になるように作成してください。
- ・助成金希望金額が全額支給されずに減額されたうえで採用される場合もあります。
- ・すでに終了した企画や活動実績をもとに本制度に応募することはできません。

<記入例>

(単位：円)

収 入		支 出		助成を希望する費用	
①	助成金	100,000	会場費	80,000	80,000
個人負担		50,000	通信費	10,000	0
			交通費	30,000	20,000
			雑費	30,000	0
合計		150,000	合計	150,000	② 100,000

以 上