

政策研究

POLICY RESEARCH

2014 No.10 (2015年1月号)

- レポート:政策論説 制度進化のガバナンスと評価制度(1)
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
- レポート:政策シグナル 欧州中央銀行国債購入政策の EU 条約適合性
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
- レポート:アジアリンク 中国エネルギー需給と 2015 年世界経済
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
- レポート:投稿論考
公論形成とまちづくり
坪松 靖(江別市元会計管理者(公共政策学修士(専門職)):北海道大学)
- レポート:事例研究
発電利用に供する木質資源の安定供給方式の検討(2)
～ 地域連携および情報化などによる取り組み～
安藤 日出夫(株式会社富士通総研 公共事業部)
- 事例研究
ASEAN における PPP 制度の動向(交通分野を例として)
坂野 成俊 (株式会社富士通総研 公共事業部)
- 事例研究
市区町村の発達障害児支援に求められる考え方
鬼澤 翔太(株式会社富士通総研 公共事業部)

はじめに

「ガバナンス」とは「統制・統治」などと訳され、行政組織や官民関係においては権限と責任の体系化を図ることを意味する。但し、「ガバナンス」の「態様」にはいくつかの視点があることを踏まえる必要がある。とくに、環境変化が激しい時代に入り、制度維持だけでなく制度進化（制度が意図した変化を遂げて行くこと）のためのガバナンス構造、すなわち「意図した進化」の構図への理解を深めることが極めて重要である。この理解を深めることは、硬直化や形骸化し易い長期計画のあり方、ルーティンの事務処理化しやすい行政評価等のあり方、そして安倍政権の政策の大きな柱である「まち・ひと・しごと創生」への評価を考える場合にも重要となる。第1回は理論、第2回は、理論を踏まえた評価の実践について考える。

1. 制度進化に対するガバナンスの態様・・・意図した変化

地方自治体を取り囲む環境が大きく変化し続ける中で、行政組織や官民関係はもちろんのこと、行政評価等の機能も構造的に変化する必要がある。しかも、単なる外部環境に合わせた受け身の「意図せざる変化」ではなく、意図した変化に導くことが重要である。行政評価も単にコストを一時的に削減・抑制する効率化等の機能だけでなく、行政の権限と責任の体系を再構築し、新たなガバナンス構造を形成するツールとして位置づけ機能させることが重要であり、そのことが政策の循環構造(PDCAサイクル)と連携する中で政策や制度を進化させ、地域の持続性確保を現実のものとする。

制度進化に向けたガバナンス態様は、「既存制度における行動のルール化」としてのガバナンス、「制度改革における行動のルール化」としてのガバナンス、「新制度における認識共有」としてのガバナンスの三形態に分けられる。

この三形態のうち一般的にガバナンスの言葉は、「既存制度における行動のルール化」の意味で一般的に使われることが多い。そして、通常の効率化の取組みは、既存制度における行動ルールの基本的枠組みを維持しつつ、財政負担の軽減の視点で展開されることが多い。これは、既存制度における行動のルール化を「改善」する取組みであり、従来の枠組みを維持しつつ職員削減、外部化等既存制度の効率化の領域を中心とする。このため、従来の無駄を改善することまでは可能でも、新たな枠組みの構築までは意図しないため、効果が一過性のものに止まり、既存の枠組みとのアンビバレンス（両方価値）な対立構造の中で矛盾を深化させてしまうケースも少なくない。その結果、方向性を自ら明確化した意図した変化ではなく、環境変化を受け身で受け止める意図せざる変化に陥ることも多い。

例えば、一定以上の人員削減、住民や民間企業等とのパートナーシップ等外部化の展開、そして自治体間連携も行政そして官民関係の中の権限と責任体系の再構築が伴うことにより、意図しない環境変化への耐久性が高まり成果も大きくかつ持続的なものになる。権限と責任の再構築を伴わない取組みは、一時的に効率化の成果を生み出すものの、外部環境変化に合わせることに止まるため、再度の変化に対する耐久力が弱い。こうした課題を克服するため、既存制度の行動ルールとしてのガバナンスを優先する以上に、意図した変化を生み出すための「制度改革における行動のルール化」と「新制度における認識共有」により、新たなガバナンスを形成することを同時並行的に進めることが不可欠となる。

の「既存制度における行動のルール化」と、の「制度改革における行動のルール化」・「新制度における認識共有」の繋ぎ手となる重要な位置づけにあるのが行政評価の機能である。「既存制度にお

ける行動のルール化」のガバナンス構図を変えることが行財政の「改革すなわち意図した進化」であり、既存制度内での効率化たる行財政の改善とは区別される。したがって、改革では、まず の「制度改革における行動のルール化」としてのガバナンスを恒常的体質として形成することが重要であり、そのことを通じて変化の意図が共有される。そのルール化のひとつが評価制度である。

2. 進化のためのガバナンス

民間化等に伴う新たな手法の導入は、既存制度における行動のルール化の改善を生み、行財政領域の効率化を実現する。しかし、そのことだけでは、前節で見たように外部環境の変化等に対応した行財政領域の耐久力ある進化をもたらすことは困難であり、既存制度の下で一時的に達成した効率化は、環境変化と共に次の非効率を生み出す結果となる。したがって、民間化等の新たな手法の実践では、行政組織そして外部関係を通じた「制度改革における行動のルール化」を同時並行的に進める必要がある。

なぜ、取り組みが既存制度に埋没し易いのか。NPM、PPPをはじめとした民間化等は実践的手段であり、それ自身が自動的に新たなガバナンスの枠組み、すなわち権限と責任の新たな体系化、意図を提示することはないからである。行政評価をルーティン的に毎年度繰り返しても、明確な成果が見いだせない大きな要因がここにある。実践的手段を本格的に活用し持続的成果を生み出すには、既存制度とは違った新たなガバナンス構図を自ら形成し、その活用に順次移行することが必要となる。その移行のためのガバナンスが「制度改革における行動のルール化」であり、行政評価のしくみを通じた意図した変化の形成である。制度改革における行動のルール化は、前述したように次の新たなガバナンスに移行するためのプロセスの体系化であり、その移行すべき新たなガバナンスの理念（コンセプト）形成が「新制度における認識共有」である。実践的手段の展開や工程表等のプロセス明示のみでは、新しい制度の理念（コンセプト）を自動的に描くことはない。このため、新制度における認識共有なき制度改革は、制度進化に結び付くことなく一過性のコスト削減等効率化に資するに止まり、環境変化と共に次の非効率を再生産する要因となることに留意しなければならない。

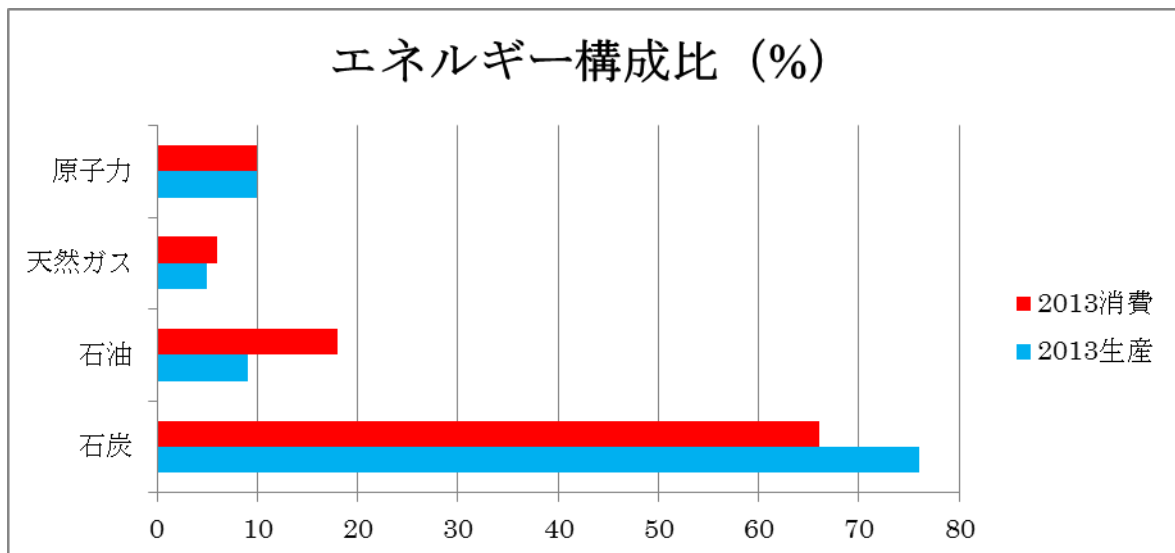
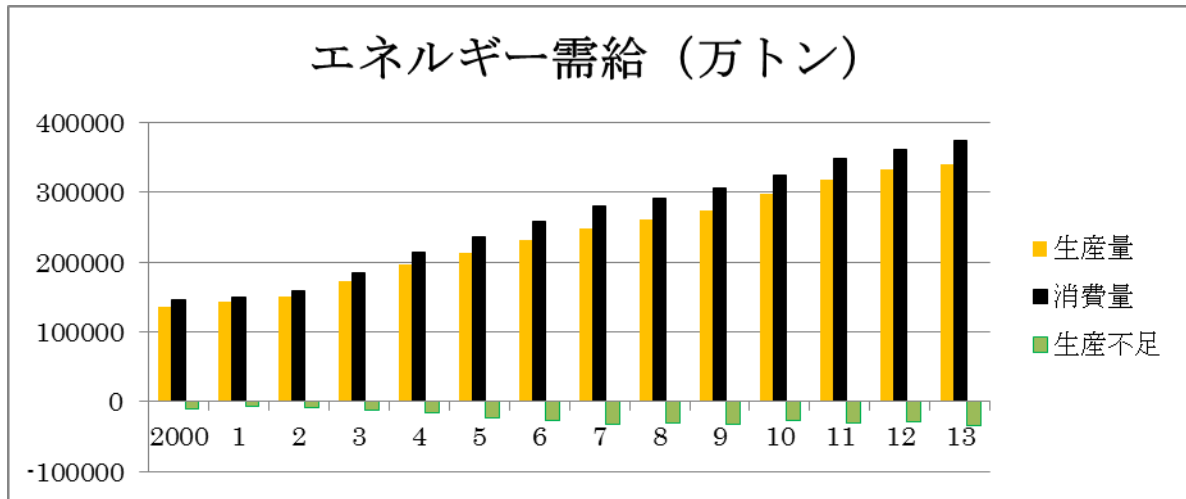
3. 制度改革における行動のルール化と新制度における認識共有

そこで、「制度改革における行動のルール化」の形成と「新制度における認識共有」を実現する政策議論と理念の体系化の整理が重要となる。この「制度改革における行動のルール化」、「新制度における認識共有」は、「新しく生まれつつある状態」に関する議論、「規範的判断としての参照点」に関する議論から構成され、「遮断型から開放型への移行状態」に関する議論に発展する。「新しく生まれつつある状態」に関する議論は、評価を活用し既存制度に対する観察と分析に基づく将来への仮説設定を意味する。目標値を設定し達成率とそれに伴うコスト把握を柱とする進行管理型に加え、進行管理の中で抽出された事実を観察・分析し、そこから将来の新たな姿を模索する段階である。そして、最も重要な点は、評価制度が の「規範的判断としての参照点」を仕組みの中で形成し共有しているかである。「参照点」が意図であり、仮説設定を支える新たな理念（コンセプト）形成である。この意図を実行し拡充させる実践的移行ガバナンス形成が「遮断型から開放型への移行状態」である。行財政の進化を持続的に実現して行くためには、この から の流れを恒常化する必要がある。NPM、PPP や情報化の展開が公的領域そして官民関係領域において規範的判断としての参照点、すなわち新たな意図の形成が不十分であれば、折角の新たな手法も遮断型の中に押し込められ、新たな社会制度としての進化たる開放段階に移行することは困難となる。

2012年9月、EUの金融危機の克服に向けて欧州中央銀行（ECB）が導入を発表した OMT、いわゆる事前買い入れの上限金額を決めずに流通市場から ECB が国債購入する政策である。本政策については、ドイツ憲法裁判所が政府への融資を禁止している欧州連合（EU）の規則に反していると考えられる根拠が十分にあるなどの見解を示し、最終判断を欧州司法裁判所に付託する流れとなった。ドイツ国内でも OMT に反対する姿勢が強く、EU の国債購入を含めた本格的金融政策の実施に少なからず影響を与える状況にあった。しかし、ドイツ憲法裁判所から付託された本問題に対して、法的拘束力はないものの 2015 年 1 月 14 日に欧州司法裁判所法務官が本政策は原則として EU 条約に適合するとの意見陳述を行った。法務官の意見陳述は法的拘束力がないものの、欧州司法裁判所の最終判決は過去においてもそのほとんどが法務官の意見陳述を受けた内容となっていることから、欧州司法裁判所は OMT 政策を EU 条約に適合していると判断する可能性が高く、金融市場でも国債買入れ等の量的緩和政策が開始される方向性にあることを示唆している。

欧州司法裁判所は、欧州共同体設立条約第 220 条により判事と法務官で構成している。判事の任命は、各加盟国が自国籍を有する者 1 名を推薦し、全加盟国が相互に承認することで選出する。このため、判事の数加盟国の数と一致するが、必ず奇数人数の判事を置くことになっているため偶数の場合には追加の判事 1 名が任命される。これに対して法務官は、司法裁判所の係属案件に対して公平で独立した立場から意見陳述する役割を担い、直接的に判事の判断を拘束しないものの裁判所を補佐する重要な役割を担っている。法務官も各国の推薦を受け、全加盟国の相互承認で任命されるが、ドイツ、フランス、イギリス、イタリア、スペインの 5 大国の国籍を有する者からは必ず任命する仕組みとなっている。

法務官が今回示した見解は、金融政策と実行に関して欧州中央銀行に対しては広範な裁量権が与えられるべきであり、当該分野に専門的知識や経験を有していない裁判所が審理することに関しては慎重に進める必要があるという基本的姿勢を示した。その上で、欧州中央銀行に与えられた権限を OMT 政策は逸脱しているかに関して、OMT が金融政策としての性格を保持するためには、実施に当たって当該国の金融支援プログラムに直接的に影響を与えず、かつ、非伝統的な措置を採用する理由について適切な説明を行うこと、EU 条約は金融政策において不可欠な手段である流通市場での国債購入は禁止していないと判断、但し、財政ファイナンスに抵触しないように十分配慮すること、事前買い入れ上限金額を明示していない点については、上限金額の提示が市場での介入効果を限定的なものとし投機を助長する可能性があるため明示しない妥当性があることなど、ドイツ憲法裁判所等が提示した問題点について基本的に条約には反しないと判断した。その上で、EU 条約に抵触しない条件については、欧州中央銀行が当該国の金融支援プログラムに直接的に関与しないこと、特別な措置が必要であることの合理性を説明すること、発行直後の国債購入を控えることとした。以上の条件は、欧州中央銀行の国債買入れ OMT の制度設計と実施には決定的な影響を与える要因ではなく、国債購入政策が実施される可能性が高い。今後は、欧州司法裁判所の最終的な判断を受けて、ドイツ憲法裁判所は最終判断を自ら行うものの、ドイツ憲法裁判所の判断は EU 及び欧州中央銀行を拘束するものではなく、OMT 政策の実施に支障とはならない。法的問題は以上の整理であり、その後は政治的なレベルの課題となる。今回の金融政策問題は一旦大きな山場は越えたものの、通貨統合の抱える課題は財政・金融両面において政治的レベルとして議論が続かざるを得ない。



(資料) 中国国家统计局データより作成。(注) 数量は、標準炭換算

中国のエネルギー需給は、1992年以降不足が拡大していた。中国経済の一次エネルギー生産・消費共に圧倒的に大きな割合を占めているのは石炭であり、需給関係で大きく不足しているのは石油・天然ガスとなっている。こうした中国の需給関係は、二桁の高い成長率を背景に原油価格上昇にも影響を与えて来た。しかし、中国経済の7%前後への経済成長率減速は、原油市場の需給関係に影響を与え、原油価格の大幅な下落のひとつの要因ともなっている。世界銀行が2015年1月に発表した2015年経済見通しによると、改善見通しを掲げつつも世界経済は昨年6月の前回見通しの実質成長率3.4%から下方修正となり3%となった。その要因のひとつは、原油価格下落によりメリット受ける国とデメリットを受ける国の二極分化にある。とくに、ロシア経済への影響は大きく、マイナス2.9%成長と低迷する見通しとなっている。米国とイギリスは、労働市場の回復と超金融緩和政策により良好である一方、ユーロ圏と日本では、金融危機の後遺症の存在を指摘している。景気抑制を進めている中国については、2015年7.1%、16年7%、17年6.9%と減速を見込んでいる。今後、原油安が産油国等の財政を圧迫する要因となることを世界銀行も2015年経済の下振れリスクとして掲げている。

はじめに

公論化された計画に基づく「まちづくり」の展開は、結果として「市民・事業者・行政・NPO」が地域の課題や問題を主体的に捉え、それぞれの立場と役割により積極的に公共サービスを担うシステムを構築することにつながる。公平で偏らない議論である公論と自治体マネジメントに偏らない住民討議による住民主導の地域経営は、人口減少社会における新たな公共フレームの構築を可能にする。

1. 住民参加と公論形成

1970年代から一部自治体で住民参加型市政への動きがあり、1990年代後半以降の政策評価への住民参加の取り組みにより、公募市民の計画策定過程への参加が顕在化するが、戦後わが国の地方自治は高度経済成長期からバブル崩壊以降今日まで、地方行政への主体的な住民参加の実質的な広がりとは高まりは見られていない。それは「地方自治の本旨」を謳った日本国憲法の下でも、地方分権一括法が施行され、自治体自らの責任において、住民意見を反映した主体的な政策の展開が求められる2000年代までは、日本における基礎自治体の権限は限定的であり、積極的に「まちづくり」を主導することが殆どなかったことに起因する。まさに地方自治体は、かつての機関委任事務に代表されるように中央集権的統治システムによる国の受託機関としての役割が主要な使命であったことの証左である。住民にとって基礎基盤的な公共施設は、「官」が独占的に整備すべきものであり、事業実施上の責任や機能負担を住民に求めることは有りえないという「お任せ民主主義」の思考に、中央集権的行政運営が直結していたことが分かる。

こうしたシビルミニマム意識を持つ「個」としての住民は、基本的参加意識の根底に私的利益を獲得しようというメンタリティが見られ、市民会議やワークショップ等の「公」の場面に参加する。しかし実際には、「公」の場での利害や討議等の衝突を通じて他者との関係が意識され、そこではじめて他者と共有する目標や目的を見つけ、公共的意味合いを認識し、公的決定過程を通じてコミュニティの存在意義について考えるようになる。¹

計画づくりにおいては、市民会議という「公」と私的目論見である「私」の直接対話により討議を通じた課題の共有化が図られ、共同体の構成員としての自覚を持つことで自治意識の成立基盤ができ上がり、「住民参加」システムが進化する。行政計画が住民意思を反映した住民自らの計画となり、計画の目指す方向や目的達成等の課題を共有するには、繰り返し時間を掛けて多くの住民を参加体験させる機会をつくり、住民と共に制度を成熟させていく形が望ましい。

では、民主的な討議によって、理性的な合意形成が実現されるのであろうか。基本的にワークショップや市民会議等は、公募に応募してきた市民をランダムに選任し討議させる形であるため、市民はワークショップや市民会議の議題が、たまたま私的関心を持つテーマであったため応募したのであり、利己的観点から討議に参加していくケースが一般的である。その結果、議題に対する捉え方がまちまちで、討議そのものが公共性をもって合意プロセスを実現すること自体、現実的には難しい状況になる。

民主的討議には、公共的事項に関して個人が問題の所在を理解し、熟慮して個人の意思を形成するこ

¹ 西尾 勝・小林正弥・金泰昌(編著)『公共哲学 13<土地を通して考える自治と活私開公 寺尾良子>』東京大学出版会、2004年、360-361頁参照。

とに重点を置く討議と、公益上の見地から与えられる公権的な決定に責任を負うものが討議を行い、その結果、形成された意思を決定する討議がある。公権的意思決定を行うための討議は議会が代表的であるが、総合計画などの行政計画で首長が諮問し、答申を得る審議会などもこの討議のカテゴリに入る。議会や審議会等は、決定が求められている論争的課題に関して、民主的討議を経た明かしとしての決定がなされ、ルールを共有する議員・審議会委員等討議参加者は個々に異存があったとしても、公権的決定であるということに関して合意したものとされる。これに対し、個人の意思形成を中心とする住民討議は、討議をすること自体に意義を求めため、必ずしも討議の合意を目指しているものではない。民主的討議の混乱を招くのは、主にこの「個人の意思形成そのものに意義を見出す討議」である。ただし、この討議の過程の中で、住民討議の課題が共有化され具体化するなど議論が熟し、公共性を持った議題として政策的対応が求められるようになれば、議会や審議会等の「公権的意思決定を行うための討議」に場面が移行し、理性的合意形成につながる可能性が出てくる。² その意味で、その後の公権的意思決定場面での住民討議の正当性等の論証再現を合理的に展開していくためには、「個人の意思形成に意義を見出す討議」の段階で討議内容の質を争点化し、丹念に練り上げておくことが重要となる。

2. 民意公論化の討議手法

住民意見を反映するための公論形成は、どのような手法で行えばよいのであろうか。行政計画は、都市の将来像を決め、その実現のための政策体系と施策群や実現ツールである事務事業を定める「総合計画」と、総合計画の政策・施策をより具体化した「環境計画」や「福祉計画」等の中位計画、並びにこれら政策・施策体系を具体的に展開するための個別事業計画に大別される。当然、これらの各種計画は、その計画特性から住民ニーズの把握や、技術性・専門性など、討議すべき内容や時間的差異等に微妙な違いがある。

これまでの住民参加手法は、原案を検討する段階でのアンケート調査や、原案がまとまった段階でのパブリックコメントの実施等、計画策定プロセスにおける間接的参加機会の提供により行われてきた。また、審議会等に住民公募枠を設け住民意見の計画反映を意図する試みも広く実施されている。アンケートは、予め行政により政策全般について広く薄く設問と選択肢が設定されているため、行政が想定する枠内でのみ住民の声をすくい上げる。設問に対する選択肢も抽象的表現に留まる場合が多く、アンケートに協力した住民自体、自分たちの意見がどう計画に反映されたか曖昧で分かりにくく参加実感も乏しい。その意味でアンケート調査だけでは、詳細な意見やニーズを把握するには不十分である。また、公募型会議等への参加も、本人の立候補に基づき参加者が選定されるため、そこで出された意見は、地域住民全体の意見を反映したものとは一概にはいえず、平均的意見とは一致しないことが多い。

こうした住民意見の把握に必ずしも十分ではないアンケート調査を補填し、討議すべき計画の種別や違いを峻別せず、曖昧に組織化された市民会議やフォーラム等への無秩序な住民参加状態からの脱却を意図して、地域の代表制や中立性を担保した提言を得るため取り入れられている住民討議手法がある。参加候補者を無作為抽出し、広く住民感覚に根差した意見を吸い上げ公論化して計画に反映する「プランクスツェレ」と「討論型世論調査」である。

プランクスツェレは、特定テーマに対して、住民による検討組織を設置し、提言を行う手法である。参加者は、地域から無作為に選ばれた住民から募り、実施プログラムに沿ってテーマ・グループ別に話し合いを行い、そこで出された意見を集約し行政機関に提言して、住民の声をまちづくりに反映させる。無作為抽出によるサンプリングで、地域の代表制や中立性が崩れることが想定される場合には、

² 曽根泰教・大山耕輔（編著）『日本の民主主義＜公共的討議の複線化 柳瀬昇＞』慶応義塾大学出版会、2008年、72頁参照。

母集団の中で予め分かっている属性に分けて抽出する「層化抽出法」により擬似地域性を担保する必要もある。しかし、この手法の最大の特徴は、これまでの公募による市民会議とは異なり、基本的に18歳以上の市民から「無作為抽出」により参加者を募るため、参加者は限られた特定の人の集団や専門家ではなく、ほとんどの場合、テーマに関する利害関係等を強く持たない一般市民であるという点である。

男女比率、年齢や職業などの構成が、その地域の構成と同様の傾向を示し、サイレントマジョリティと呼ばれる一般の市民の声なき声を抽出できる点でも有効であり、「プラーヌクスツェレの参加者が、開催後に地域社会に対する参画意識が非常に高まる。」と評価されている所以である。³

利害関係を稀釈し、一般市民の声を募るこの方法は、責任をもってテーマに取り組めるよう参加者に報酬が支払われ、決められた時間内に必ずグループで合意形成を図らなければならないという義務感の中で討議が行われるため、陳情型の言いつばなしの意見ではなく、主体的な成果を残そうとする姿勢が担保される。

こうした討議手法は、「公権的決定のための討議」である議会や審議会が討議決定するための根幹の討議に重要な影響を持つが、それは行政の呼び掛けに承諾し、事前ガイダンスを受けた住民が、人々に受け入れられる提言を行うという市民社会全体に対する正当性を持つ決定を促すからである。

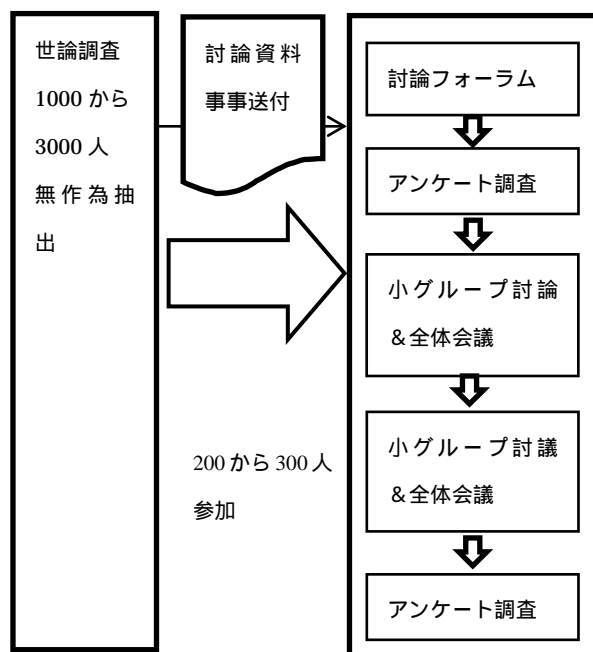
一方、調査内容について、十分な情報や知識・意見を聞いた上で討議することの出来る方法に、討論型世論調査がある。この方法は、アンケート調査と討論フォーラムを組み合わせる方法である。

「母集団を無作為抽出し、その中から選定された調査対象者にアンケートを行い、討論フォーラムに参加表明した者に、議論すべき情報を簡潔にまとめた討論資料の事前送付など、テーマについての資料や専門家からの十分な情報提供のもと、小グループと全体会議で構成する討論フォーラムでじっくり検討を行う」⁴ もので、討議後、再度アンケート調査を行うなど2回のアンケートの回答内容の変化から、討論過程の前後で参加者の意見がいかに変化したのかを調査でき、無作為抽出の公平性が確保され、討論参加による意見がより深く検討されたことが検証される。

プラーヌクスツェレも討論型世論調査も、無作為抽出によって候補者が選定され、地域における平均的意見に近い意見が得られ、特定の集団や組織の影響を受けることなく、意見の中立性や代表制が確保される。その意味で「住民参加型まちづくり」における公論形成に大きなインセンティブを与える実践的な討議手法である。

ただし、プラーヌクスツェレは母集団に対するサンプル数の少なさがあり、提案意見が地域全体を代表する意見であるか否かを、アンケート等で検証する必要がある。討論型世論調査も基本はアンケート調査であり、自由意見やアイディアの抽出に問題がある。それぞれの討議手法には一長一短があり、

(図表) 討論型世論調査フロー



出典：Keio DP 慶応義塾大学 DP 研究センター

³ 特定非営利法人/市民討議会ネットワーク「プラーヌクスツェレとは」参照。
<http://www.cdnp.jp/modules/pico/index.php@con>

⁴ KeioDP 慶応義塾大学 DP 研究センター「討論型世論調査の意義と概要」参照。
http://keiodp.sfc.keio.ac.jp/@page_id=2

どれかひとつの方法で「住民参加型のまちづくり」を完遂することにはならない。だが、地域意見の中立性や代表性に一定の根拠を持つこれらの討議手法を軸に、従来型住民参加方式であるアンケート調査等を組み合わせることで、より質の高い公共性を持った住民意見が公論として提案され、課題や問題を共有し実感する住民参加型の計画づくりにつながっていくことが期待される。これからの“まちづくり”は、多様化する公共サービスの課題について、私的目論見から他者との関係等公共的意味合いへの住民意識を高めながら高度化し、益々成熟化したものとなっていく。その意味で、住民の公的決定過程への取り込みを如何にスムーズに展開していけるか、行政に課せられた「住民参加のまちづくり」への責任は大きい。

3. 公論把握のインプリケーション

住民参加の領域はさまざまな分野に広がっているが、中でも地方自治体の政策形成過程において、実効性のある住民参加方式を如何に取り入れていくことができるかは、地域を構成する「市民・事業者・NPO」と行政の連携による協働のまちづくり構築のための重要な鍵になる。

ブランクスツェレや討論型世論調査等の市民討議手法は、母集団に対する討論参加者数が少ないという指摘がある。しかしながら、無作為抽出により参加者を募集することで、「参加する住民層に偏りがみられる」公募制と違い、この方法は参加者に公平性が担保され、年齢・男女比・職業等の構成が地域実態に近い「地域の縮図」として参加者が選定できるなどのメリットがある。

その意味で、自治体の人口規模に左右されず、多様で幅広い意見を把握する方法として有効であり、総合計画を始めとする分野別計画や事業計画等、あらゆる行政計画や個別政策での活用が期待される。

ブランクスツェレ・討論型世論調査ともに実施経験年数が浅く、明確なメリットを立証するまでに至っていないが、参加者の固定化や地域の縮図となる幅広い意見の集約など、これまでの住民参加手法になかった問題を克服する有力な方法として大きな期待がかかる。

こうした市民討議手法は、時間に余裕のある定職を持たない高齢者層等への偏りなど、活動する住民に限られる公募制の住民参加の代表制・中立性への疑問から、無作為に抽出した住民を対象として広く参加を呼び掛ける方法として考えられてきたものである。それは、幅広い参加者の均等化や、住民参加に冷やかかったサイレントマジョリティ層の討議参加など、従来型住民参加手法で不十分だった部分の解消と地域構成の擬似化を実現できる手法として、自治体自身が強い期待感を持っていることの証左でもある。

日本では、代表民主制による二代表制が地方自治運営の根幹とされてきたが、実態は下位者が上位者に配慮を求め随従し、上位者は下位者を庇護する恩顧主義や有権者の恣意的要求や個人的都合に迎合するポピュリズムにより機能阻害され、政策決定への疑義や利害対立に翻弄されながら、中央集権的統治システムの中で、形式的に二代表制を維持してきた経緯がある。市民討議手法は、こうした形骸化した議会制民主主義を補完する機能として、住民参加の中立性や代表制等年齢、職業等地域構成の擬似化が担保されるものとして普及してきている。市民討議手法による討議で共有化された公論形成は、市政や議会への住民の関心度を向上させるとともに、有益なアイデアや提案を首長や議会が獲得することにつながる。そのことは、これまで住民意思が届きづらかった二代表制に、議会の持つ住民代表機能の充実等議会活動のレベルアップや、首長の政策提案機能に対する住民意思の反映に強い影響力を与える。

市民討議手法による住民参加機会の充実、母集団に対する討議参加者数の問題など克服すべき課題も内包しているが、首長と議会の双方に参加意識の高い住民の監視の目が注がれ、機関競争主義や討論充実型モデルの推進等質の高い二代表制の進化に、強い影響力を与えることが期待される。

はじめに

近年、再生可能エネルギーへの関心が高まる中で、林業界においても、木質バイオマス発電が新たな木材の供給先として期待されている。間伐材など地域の未利用資源のエネルギー利用により、林業関連の地元企業の収益拡大や新たな雇用創出に貢献するとともに、森林整備など山林の活性化に寄与するものとされている。

平成 24 年 7 月、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（平成 23 年 8 月成立）」に基づき、「再生可能エネルギーの固定価格買取制度」(FIT) が導入された。これに伴い、全国各地で木質バイオマスを燃料とする大規模な発電所の建設計画が続々と進められるようになってきている。（平成 26 年 3 月時点で 60 件以上の計画が発表されている）

しかし、他の再生可能エネルギー（太陽光、風力、水力、地熱など）と違い、バイオマスは燃料となる木質資源を必要とするものであり、燃料の安定的な調達・確保が最大の課題となる。木質バイオマス発電所を稼働させるためには、長期的に木質資源を安定供給させる仕組みづくりが不可欠となる。

前回（9 月）我が国の木材の流通において、原木（丸太）や木材の市場に対する安定的な流通が難しい現状を紹介した。今回は、岡山県真庭市で進められている木質バイオマス発電事業について、木質資源の安定供給を行うためのシステム構築の取り組み事例を紹介する。

1. 本事例の背景

(1) 真庭市の木質バイオマス利活用の取り組み経緯

真庭市は、岡山県北部で中国山地のほぼ中央に位置しており、古くから「美作材（みまさかざい）」で知られた林業関連産業の集積地である。森林面積が市全体の 8 割となる約 65,000ha あり、人口林率は約 57%、うちヒノキ（美作桧ブランド）が約 70%となっている。

市内には、約 30 社の製材所、3 カ所の原木市場、1 カ所の製品市場がある。原木市場の取扱量は年間約 14 万 m³、製材所で仕入れる原木量は約 20 万 m³（他地域からの集材を含める）で、年間約 12 万 m³が製材品として出荷されている⁵。

真庭地域では、約 20 年前から木質バイオマス利活用の様々な取り組みが行われ（表-1 参照）、近年では、我が国の木質バイオマス活用の先進地「バイオマスタウン真庭」として知られている。

⁵ 「真庭市 木質バイオマスエネルギー利活用指針」（平成 25 年 3 月 真庭市）などより

表-1 真庭地域での木質バイオマス利活用の主な取り組み

時期	取り組み内容
平成 5 年～	地元若手経営者等を中心に、「21 世紀の真庭塾」が発足(平成 14 年に NPO 法人化) 真庭地域における資源循環型社会を構築する方向性を示した
平成 13 年	「真庭地域木質資源活用産業クラスター構想」を策定 林業・木材産業を基盤とした広域的な産業連携により、地域活性化を図る構想を示した
平成 16 年	木質ペレットの販売を行う真庭バイオエネルギー株式会社ならびにおがくずなどの再資源化・販売を行う真庭バイオマテリアル有限会社が設立
平成 17 年～	「バイオマスエネルギー地域システム化実験事業/NEDO」に採択され、以降 5 か年で、未利用資源を燃料化する実証実験を実施
平成 20 年	「真庭バイオマス集積基地」を建設

(2) 真庭バイオマス発電事業の概要

真庭市では、地域関係者の連携のもとで、平成 27 年春の運転開始に向け、出力 10,000kW の大規模な木質バイオマス発電事業が推進されている。

事業へ向けては、まず、平成 24 年 8 月に、真庭地域の素材生産業者、製材所などの林業・木材関連業者及び行政機関等を構成員とする「真庭バイオマス発電事業推進協議会」が発足し、発電会社の設立及び発電所への燃料の安定供給などについての検討が行われた。この検討を基に、平成 25 年 2 月、真庭バイオマス発電株式会社が設立、さらに、同年 3 月、「木質資源安定供給協議会」が設置された。真庭市をはじめ、地元の多くの団体・企業などによる、地域ぐるみの発電事業として動き出している。

今後は、この木質資源安定供給協議会が核となり、木質バイオマスの認証を含め、木質資源の安定的で継続的な収集・供給体制づくり等に取り組んでいくこととなっている。

表-2 真庭バイオマス発電事業の概要 6

項目	内容	
1. 事業主体	真庭バイオマス発電株式会社(真庭市ほか、林業・木材産業事業者を含め 9 団体の出資により設立)	
2. 事業規模 (施設規模、 費用等)	発電規模	10,000kW
	年間出力	79,200MWh(24 時間運転の 330 日稼働)
	利用燃料	木質バイオマス 148,000t/年 (うち、未利用木材 90,000t/年、一般木材 58,000t/年)
	事業費	約 41 億円
	売上見込み	約 21 億円
	建設場所	真庭産業団地



図-1 発電所外観イメージ

6 「真庭バイオマス産業杜市構想」(平成 26 年 1 月 真庭市)より

2. 木質バイオマス発電の課題

(1) 燃料（木質資源）の収集・供給

前述のとおり、木質バイオマス発電事業推進にあたっての最大の課題のひとつは、燃料となる木質資源の安定確保ができるかどうかである。

全国の山林地域では、森林整備のために間伐された木材の大半が林地残材となっており、これらの未利用材が発電用の燃料として使われるためには、適切に行われた間伐材を収集・供給させる仕組みが必要である。

こうした木質資源の安定確保の課題に対しては、地域の林業・木材関連業者などが連携・共同して取り組むことが重要と考えられる。

(2) バイオマス証明書の発行・管理

木質バイオマス発電事業におけるもうひとつの大きな課題として、燃料として取引される木質バイオマスの分別管理および証明書の発行・管理がある。林野庁が平成24年6月に公表した「発電利用に供する木質バイオマスの証明のためのガイドライン」の中で、間伐材等由来の木質バイオマス（未利用木材）もしくは一般木質バイオマス（一般木材）については、それぞれの流通工程において、それらの出所を証明する書類（証明書）の発行が必要と定められている。木材の出所から発電所までの流通経路が複雑になっていると、各段階の証明書を全て用意する必要がある。大規模な木質バイオマス発電事業では、証明書の数が増大になることが想定されるが、不正を防ぐためにも、今後ますます、各事業における証明書の管理徹底が求められるところである。

既に事業を開始している各地の発電所の中には、事業者認定を取得した素材生産業者や運送業者など全ての参加事業者へ通し番号を割り当て、トレーサビリティ⁷の管理体制の整備を行うと同時に、関係者へ向けた研修会の開催を実施するなどの取り組みを行っているところもある。



図-2 バイオマス発電の買取に必要な燃料の出所証明（出典：資源エネルギー庁）

⁷ 木質資源の流通経路を生産段階から発電所での燃焼を行うまで追跡が可能な状態とすること

3. 地域連携による真庭バイオマス発電の取り組み

真庭市では、1-(1)に記載のとおり、従来から地域関係者の連携による取り組みを行ってきた。平成20年には真庭木材事業協同組合、真庭森林組合などが中心となり、「真庭バイオマス集積基地」の産業団地内への建設や林地残材運搬用の中間ストックヤードの設置などを行った。集積基地では、近隣の山林所有者や製材工場からの間伐材・林地残材や端材等の未利用資源の収集し、チップなどに加工して製紙用や燃料ボイラー用としての販売を行っている。こうした態勢や実績を基に、木質バイオマス発電への燃料の確保に対しても、地域連携によって取り組もうとしている。

真庭バイオマス発電事業における燃料（木質資源）の収集・供給については、以下のとおりの体制および計画によって進められている。

表-3 真庭バイオマス発電事業における燃料の収集・供給計画 8

項目	内容
1. 事業主体・関係者 (平成26年12月現在)	<p>Y 真庭森林組合、真庭木材事業協同組合、主要林業事業者 13 団体、主要製材事業者 6 団体、チップ製造事業者 5 団体</p> <p>Y 木質資源安定供給協議会（地域内林業・木材産業関係者 37 団体で構成し、一般用材およびバイオマス資源の安定供給による地域林業木材産業の活性化を図るため設立。岡山県および真庭市、岡山森林管理署、おかやまの森整備公社もオブザーバーとして参入）</p>
2. 燃料供給計画	<p style="text-align: center;">(出典) 林野庁「木質バイオマスの利活用の推進について」(平成26年1月)</p>

8 「真庭バイオマス産業都市構想」(平成26年1月 真庭市)より

4. 木質バイオマス安定供給支援システム構築に向けた検討

真庭バイオマス発電事業では、平成 27 年春の本格稼働に向け、木質資源安定供給協議会が主体となり、発電所への木質資源の安定供給を支援するためのシステム（真庭モデル）の構築を行っている。このシステムは、木質バイオマス証明書の発行・管理や精算、木質資源の流通などについての総合的な管理及び情報提供を行うことを目的としており、特に証明の基準などについては「発電利用に供する木質バイオマスの証明のためのガイドライン（平成 24 年 6 月林野庁）」及び「木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明のためのガイドライン（平成 18 年 2 月林野庁）」に準拠した形で進められている。システムの特徴として、インターネット及び QR コード付情報カードを活用することを予定しており、それにより、「正確な情報の伝達」「証明書等の必要書類の発行・管理作業の簡素化・効率化」などを図ることとしている。

当社は、木質資源安定供給協議会より、「発電利用に供する木質バイオマスの木質資源安定供給支援システム構築」として、開発業務を請負っている。

開発に先駆け、木質資源安定供給協議会と当社との間で、本事業での全体的な業務仕様及びシステム利用範囲の整理を実施し、業務概観図として図式化を行った（図-3）。

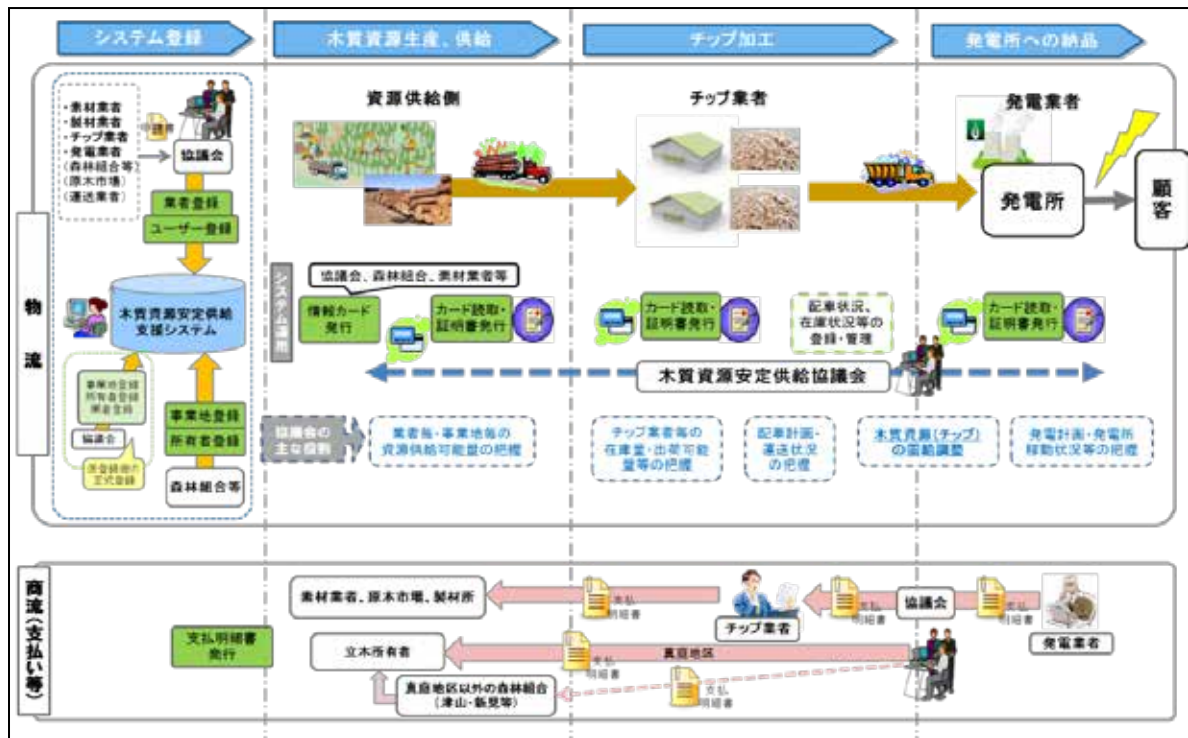


図-3 安定供給支援システムの概観図

5. 各地の木質バイオマス発電で想定される木質資源流通工程の課題整理

本事例の中で行った木質バイオマス発電の木質資源安定供給支援システム構築に向けた業務検討を基に、当社では、今後、各地で進められるバイオマス発電事業で想定される木質資源の流通に向けた課題を整理した。

表-3 木質バイオマス発電における流通の課題整理

事業者	主な課題
山側、素材生産業者	<ul style="list-style-type: none"> Y 森林経営計画、バイオマスプラン等に基づく木質資源の安定生産 Y 林野庁ガイドラインに則した、バイオマス証明書の発行
チップ工場、木質資源集積所	<ul style="list-style-type: none"> Y バイオマス証明書による木質資源の厳正な管理 Y 木質資源保有量の把握と、発電所への適正な出荷時期の判断
発電所	<ul style="list-style-type: none"> Y 発電量と原材料として使用した、木質資源量と由来区分の適正な管理 Y 発電に必要な木質資源の安定的な確保
運送業者	<ul style="list-style-type: none"> Y トラック台数の不足

上記課題への対策としては、「間伐材・未利用材等の計画的な供給体制の構築と維持」、「バイオマス証明書の適正な発行とトレーサビリティ管理」、「発電所を中心とした木質資源の運搬・受入れ計画の策定」などに基づき、木質資源の流通経路と在庫の適正な管理を行うことが重要である。課題を解決するために考えられる取り組み方法を、以下に示す。

公的ガイドラインに基づく業務運用の設定

木質バイオマスを利用した発電計画は、法律（「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」平成 23 年法律第 108 号）に基づく固定買取制度（FIT）を基準としており、この発電に利用する木質バイオマスは、林野庁ガイドライン（「発電利用に供する木質バイオマスの証明のためのガイドライン」平成 24 年 6 月）で定められた証明書により取引される業務運用を行う必要がある。

取り組みの方法としては、木質資源取引の関係者と流通経路の洗い出しを行い、取引形態による由来区分の判定条件の検討をするとともに、バイオマス証明書の発行に係る業務運用ルール化を進めることが考えられる。

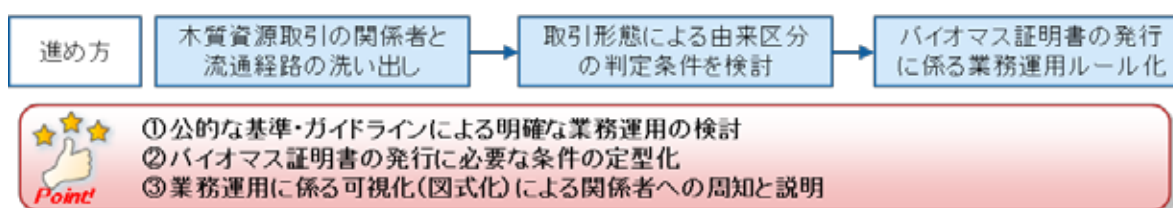


図-4 公的ガイドラインに基づく業務運用の設定

従前の原木・木材取引の地域性を反映

上記の定型的な業務運用に加え、地域において、従前より行われている原木や木材の取引状況に則して定型的・例外的な取引への対応をどのようにするかを検討し、現場で関係者が混乱しないような仕組みへと改修することが肝要である。（木質資源を複数社から受入れる場合には、特に、この対応が必要）

進め方としては、取引形態と関係者（売り手、買い手）の洗い出しを行い、取引条件（由来確認、

精算手段)の確認、業務運用ルールの改修をしていく方法が考えられる。

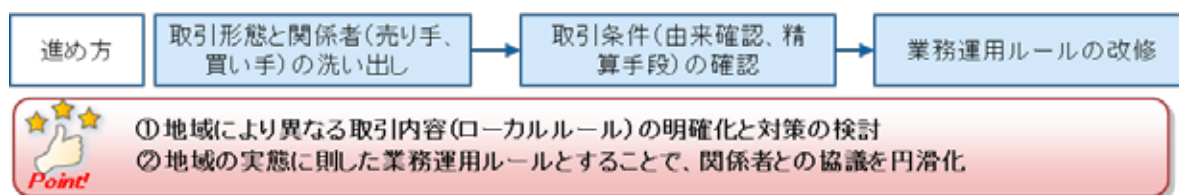


図-5 従前の原木・木材取引の地域性に則したルール化

本稿では、岡山県真庭市の木質バイオマス発電事業における地域連携などによる取り組みを紹介するとともに、各地での木質バイオマス発電における木質資源の流通工程についての課題整理を示した。今後、木質バイオマス発電事業を展開する自治体などにおいて、本稿が参考になれば幸いである。

はじめに

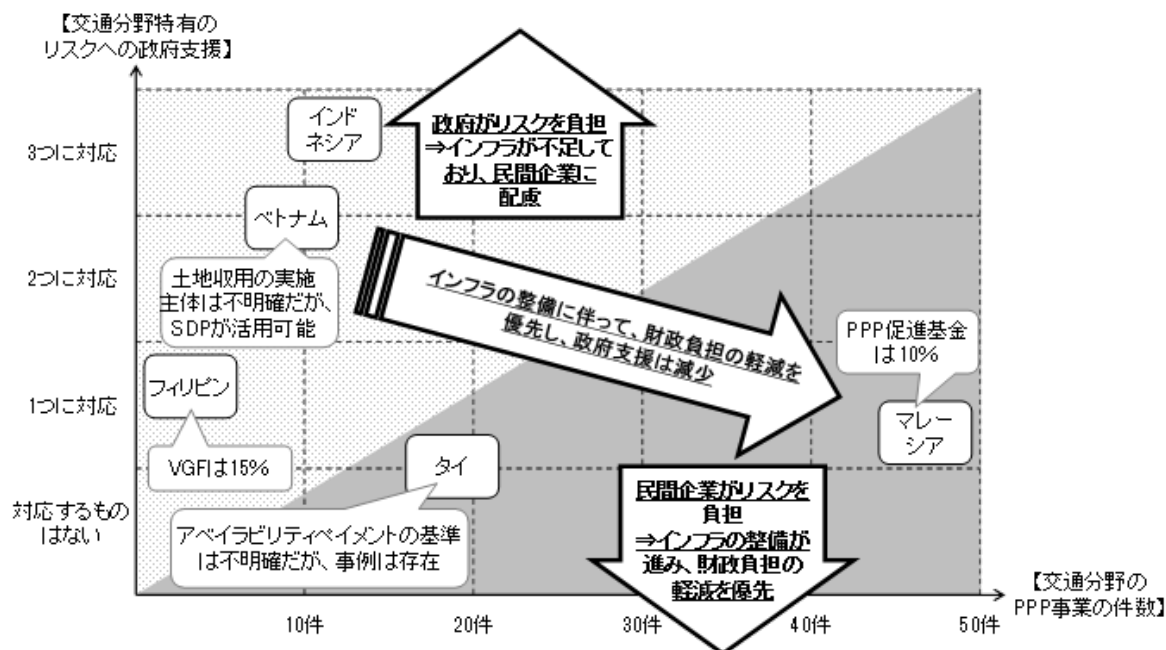
国土交通省は、東南アジア諸国連合（Association of South East Asian Nations：ASEAN）の運輸担当省と交通分野の連携を強化する日 ASEAN 交通連携を推進している。着実に経済成長を続ける ASEAN 各国では道路や鉄道、港湾、空港等の交通分野をはじめとするインフラへの需要が増加している一方、財政状況が厳しく、中央政府・地方政府等の公共部門がインフラ整備にかかる多額の費用を賄うことが難しくなっている。このため、ASEAN 各国など新興国ではインフラ整備にかかる費用を公共部門だけではなく、民間部門からも調達する官民パートナーシップ（Public and Private Partnership：PPP）が注目を集めている。

国土交通省は日 ASEAN 交通連携に基づき、ASEAN 各国において PPP による交通分野のインフラ整備の促進を打ち出しており、PPP 制度を導入しているインドネシア・マレーシア・フィリピン・タイ・ベトナムの ASEAN5 カ国を取り上げて、交通分野のインフラ整備事業の事例を取りまとめている。本稿では交通分野を例として、交通分野のインフラ整備事業の特有のリスク（需要リスク・投資リスク・土地収用リスク）を考慮しながら ASEAN5 カ国における PPP 制度の概要を整理し、今後の方向性を述べるものである。

1. ASEAN5カ国のPPP制度の概要：交通分野特有のリスクに対する政府支援にバラつきがある

ASEAN5 カ国の PPP 制度における交通分野特有のリスクへの対応と交通分野の PPP 事業の件数を見ると、インドネシアはアベイラビリティペイメントの導入を検討しているほか、補助金（Viability Gap Funding：VGF）を導入し、道路や駅舎軌道等に必要な土地は政府が収用することになっており、3つの交通分野特有のリスクに対応する政府支援が用意されている。また、ベトナムは PPP 法を策定中であるが、PPP 法（ドラフト）では最低収益保証等が導入されることになっており、需要リスクと投資リスクに対応する政府支援が用意されている。さらに、フィリピンでは PPP 事業費の 15%までを補助する VGF があり、投資リスクに対応する政府支援が用意されている。しかし、インドネシア・ベトナム・フィリピンの交通分野の PPP 事業の件数はそれぞれ 21 件・9 件・3 件となっており、ASEAN5 カ国の中では交通分野特有のリスクへの対応に比べて少なくなっている。インドネシア・ベトナム・フィリピンは交通分野のインフラが不足しており、政府が交通分野特有のリスクを積極的に負担し、民間企業が PPP 事業を実施しやすい環境を整備して促進しようとしていると考えられる（図表 1・2）。

図表 1 ASEAN5 力国の交通分野特有のリスクへの政府支援と交通分野の PPP 事業の件数



注：交通分野の PPP 事業の件数で、インドネシア・フィリピンは各国の取りまとめ、マレーシア・タイ・ベトナムは PPI データベース。
 資料：「ASEAN 域内における PPP に関する事例調査事業報告書」（国土交通省 / 2013 年度）

一方、マレーシアでは PPP 事業費の 10% までを補助する PPP 促進基金があり、投資リスクに対応する政府支援のみ用意されているほか、タイではアベイラビリティペイメントを導入している PPP 事業が存在するものの、交通分野特有のリスクに対応する政府支援が明確に用意されていない。しかし、マレーシア・タイの交通分野の PPP 事業の件数はそれぞれ 47 件・17 件となっており、ASEAN5 力国の中では交通分野特有のリスクへの対応に比べて多くなっている。マレーシア・タイでは交通分野のインフラの整備が一定程度進んでおり、政府は財政負担の軽減を優先して民間企業に PPP 事業のリスクを負わせようとしていると考えられる。

2. ASEAN5 力国の PPP 制度の比較：PPP がさかんなほど、政府支援が少ない

ASEAN5 力国の PPP 制度では、交通分野の PPP 事業の件数が少ないほど交通分野特有のリスクに対応する政府支援が多く、交通分野の PPP 事業の件数が多いほど交通分野特有のリスクに対応する政府支援が少なくなっている。交通分野の PPP 事業の件数が少ない国では民間企業の参入を促進するため、政府が交通分野特有のリスクを積極的に負担し、民間企業が PPP 事業を実施しやすい環境の整備を重視しており、交通分野の PPP 事業の件数が増えてインフラの整備が一定程度進むと、政府は財政負担の軽減を優先して民間企業に PPP 事業のリスクを負わせようとしている。現在、インドネシアやベトナム、フィリピンでは交通分野特有のリスクに対応する政府支援が多いが、交通分野の PPP 事業の件数が増えて政府は財政負担の軽減を優先し、交通分野特有のリスクに対応する政府支援を減らして民間企業に PPP 事業のリスクを負わせることになると考えられる。

図表 2 ASEAN5 各国の PPP 制度の比較

	インドネシア	マレーシア	フィリピン	タイ	ベトナム
PPP 制度に関するおもな根拠法令	<ul style="list-style-type: none"> 修正大統領令 2005 年 67 号 大統領令 2013 年 66 号 等 	<ul style="list-style-type: none"> PPP ガイドライン 	<ul style="list-style-type: none"> 改正 BOT 法 	<ul style="list-style-type: none"> PPP 法 	<ul style="list-style-type: none"> PPP 法(ドラフト)
PPP 制度に関するおもな関連組織(注 1)	<ul style="list-style-type: none"> 政府組織 <ul style="list-style-type: none"> ○ KKPPPI ○ インドネシア MOF ○ <u>インドネシア BAPPENAS</u> ○ インドネシア BKPM ○ インドネシア CMEA ○ インドネシア MOT 等の PPP 実施組織 支援組織: IIGF・SMI・PIP・IIF 	<ul style="list-style-type: none"> PPP 委員会 <u>PPP ユニット</u> マレーシア MOF マレーシア司法長官室 マレーシア MLCD 経済計画局 マレーシア MOT 等の PPP 実施組織 	<ul style="list-style-type: none"> フィリピン NEDA <ul style="list-style-type: none"> ○ NEDA 理事会 ○ ICC ○ <u>PPP センター</u> フィリピン DOF フィリピン DOTC 等の PPP 実施組織 	<ul style="list-style-type: none"> PPP 政策委員会 タイ MOF <u>SEPO</u> タイ MOT 等の PPP 実施組織 	<ul style="list-style-type: none"> PPP 運営委員会 <u>ベトナム MPI</u> ベトナム MOT 等の PPP 実施組織
PPP 事業のプロセス	<ul style="list-style-type: none"> PPP 実施組織がインドネシア BAPPENAS に申請し、PPP ブックに取り上げられて実質的に認定 民間提案型の PPP 事業も取り扱い、優遇措置がある 	<ul style="list-style-type: none"> PPP 実施組織が PPP ユニットに申請し、PPP 委員会・内閣で承認 民間提案型の PPP 事業も取り扱い 	<ul style="list-style-type: none"> PPP 実施組織が PPP センターに申請し、ICC・NEDA 理事会で承認 民間提案型の PPP 事業も取り扱い、優遇措置がある 	<ul style="list-style-type: none"> PPP 実施組織が SEPO に申請し、PPP 政策委員会・内閣で承認 民間提案型の PPP 事業も取り扱い 	<ul style="list-style-type: none"> 通常、PPP 実施組織が決定 国家的に重要な PPP 実施組織がベトナム MPI に申請し、PPP 運営委員会・首相が承認 民間提案型の PPP 事業も取り扱い
PPP 事業に関する政府支援	<ul style="list-style-type: none"> 企画段階 <ul style="list-style-type: none"> ○ PDF ○ アベイラビリティペイメント(検討中) 調達段階 <ul style="list-style-type: none"> ○ TA 実施段階 <ul style="list-style-type: none"> ○ 投融資・長期融資・アドバイザリー ○ 政府保証 ○ VGF ○ 土地の収用 等 	<ul style="list-style-type: none"> 実施段階 <ul style="list-style-type: none"> ○ PPP 促進基金 	<ul style="list-style-type: none"> 企画・調達段階 <ul style="list-style-type: none"> ○ PDMF 実施段階 <ul style="list-style-type: none"> ○ VGF ○ CLF 	<ul style="list-style-type: none"> 企画・調達段階 <ul style="list-style-type: none"> ○ PPP 促進基金 	<ul style="list-style-type: none"> 企画・調達段階 <ul style="list-style-type: none"> ○ PDF 実施段階 <ul style="list-style-type: none"> ○ SDP ○ 政府保証 ○ 最低収益保証 ○ 優遇税制
交通分野の PPP 事業の実施状況(注 2)	<ul style="list-style-type: none"> 2013 年の準備中は 27 件・473 億ドル(約 4.7 兆円)、調達済みは 21 件(*) 交通分野の件数・事業費が最も多い 	<ul style="list-style-type: none"> 1990～2012 年の契約締結件数は 47 件、投資額は 168 億ドル(約 1.7 兆円)(**) 交通分野は件数では最も多く、投資額では第 2 位 	<ul style="list-style-type: none"> 「民間企業選定済み」は 3 件・192.5 億ペソ(約 4 億ドル)で、件数・事業費が最多(*) 「民間企業選定中」は 4 件・1,203.4 億ペソ(約 3,610 億円)で、すべて交通分野(*) 	<ul style="list-style-type: none"> 1990～2012 年の契約件数は 17 件、投資額は 35.8 億ドル(約 3,580 億円)(**) 交通分野は件数では第 2 位、投資額では第 3 位 	<ul style="list-style-type: none"> 1990～2012 年の契約件数は 9 件、投資額は 12.3 億ドル(約 1,230 億円)(**) 交通分野は件数では第 2 位、投資額では第 3 位

注 1: 下線は、PPP 制度に関する重要な関連組織を表す。注 2: (*)は ASEAN5 各国の取りまとめ、(**)は世界銀行による取りまとめを表す。

資料: 「ASEAN 域内における PPP に関する事例調査事業報告書」(国土交通省 / 2013 年度)

はじめに

平成 26 年 1 月に、国は「障害者の権利に関する条約」に批准した。本条約は、平成 18 年 12 月に国連総会で採択され、障害に基づくあらゆる差別の禁止、障害者の社会への参加・包容の促進等の障害者の権利を実現するための措置が規定されている。国は条約の批准に向け、「障害者基本法」の改正や「障害者総合支援法」の施行等、国内法の整備を行ってきた。この一連の障害者施策の抜本的な見直しを通して、市区町村では障害児支援の強化や発達障害等の新しい障害への対応が求められている。

障害児支援では、就学前、就学、進学等による、児童¹の生活環境や所属機関の変化に対応するため、成長のライフステージに応じた切れ目の無い支援の実施（縦の連携）と、児童を取り巻く教育、福祉等の関係機関が連携した支援体制の構築（横の連携）の双方が必要となる。また、特に発達障害児の場合は、年齢や環境で症状が変化し、早期発見・早期支援によって症状の軽減が期待されるため、時間軸に応じた「縦」と、児童を取り巻く環境である「横」の連携体制の構築が非常に重要となる。したがって、市区町村が発達障害児支援を行う際には、従来の特別支援教育、療育等と各関係機関が個別具体的に行ってきた支援のあり方を見直し、支援の情報を時系列で積み重ねていくことで成長のライフステージに応じた支援を継続的に行う、縦・横の連携体制を確保するための取組が求められる。

本稿では、障害者施策の見直しの経緯や、現在、都道府県・市区町村が第 4 期（平成 27 年度～29 年度）障害福祉計画²の策定を実施していること等を踏まえ、市区町村の発達障害児支援について、これまでの背景・動向を整理した後、支援に求められること、取組事例について整理し、発達障害児本人やその家族の支援体制を構築するため、市区町村が取り組むべき支援の考え方について論ずる。

1. 発達障害児支援に関する背景や動向

(1) 発達障害とは

発達障害は、発達障害者支援法において、「自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害、その他これに類する脳機能障害であってその症状が通常低年齢において発現するもの」と定義されている。

発達障害の原因は先天的な脳機能の障害と言われているが、症状の特徴でいくつか分類される。さらに、同じ障害と診断された場合でも異なる特徴がみられる等、個人差が大きく、年齢や環境で症状も変化する。また、複数の発達障害を持つ場合もある。

発達障害は、成長による発達の過程でコミュニケーション、行動等の問題から発見されることが多い。発達障害によって引き起こされる症状は、周囲とのトラブル等で障害児本人の生きづらさにもつながり、成長によって社会との関わりを深めるに従って、二次的障害を引き起こす可能性がある。ゆえに、発達障害に関しては、極力早期に発見し、その児童に適した環境づくりや支援を行うことで症

¹ 本稿における「児童」とは、児童福祉法の定義に従い「満 18 歳に満たない者」を指す。

² 都道府県・市町村は、障害者総合支援法に基づき、居宅介護、短期入所等の障害福祉サービスについて、3 年間で 1 期とする市町村障害福祉計画及び都道府県障害福祉計画を作成し、それに沿って計画的な整備を図ることとされている。

状や負担を軽減させる「早期発見・早期支援」が重要とされている。

また、平成 24 年に文部科学省が実施した、「通常の学級に在籍する発達障害の可能性のある特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査」において、小中学校の通常学級に在籍する児童生徒のうち、知的発達に遅れはないものの学習面又は行動面で著しい困難を示すとされた児童生徒の割合は 6.5%と推定されており、対象者数の多さも発達障害の特徴である。

つまり、発達障害の支援では、症状の多様性や対象者数の多さに対し、乳幼児期からの成長に応じた支援体制をどのように構築するのが課題となる。

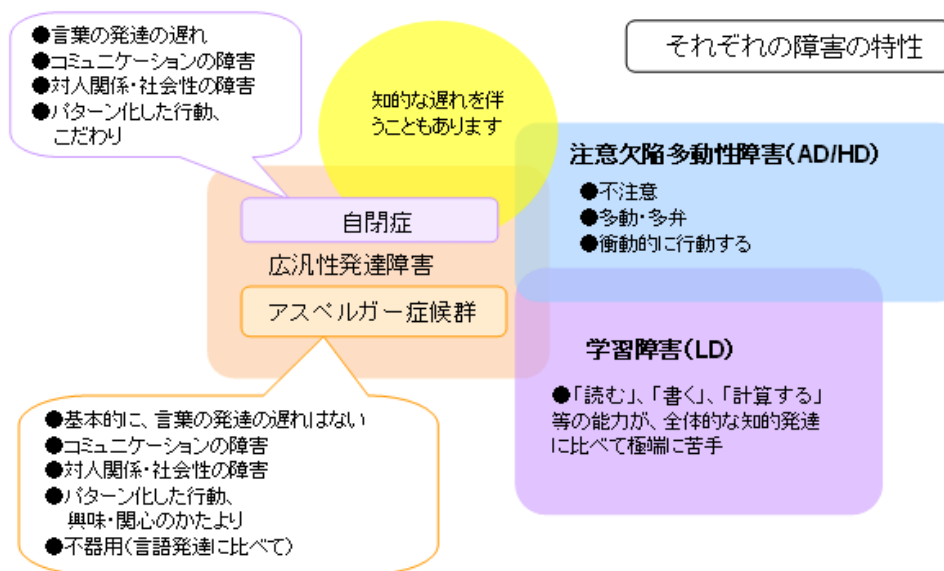


図 1 発達障害の特性

出典：厚生労働省（<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/17.html>）

(2) 発達障害に関する法制度の変遷と市区町村の関係

戦後から障害者支援に関する様々な法制度が整備されたが、支援の対象は身体障害や知的障害であった。また、従来、精神障害は医療の対象であったが、精神保健福祉法の成立等の流れのなかで福祉の要素が織り込まれた。

一方、発達障害の支援を目的とした法律は無く、長年にわたり発達障害の支援は障害者施策の制度の谷間に取り残されていた。従来の障害者施策では、知的発達に遅れのない発達障害への対応が不十分であることや、発達障害に関する専門家が少なく適切な対応がとりにくいこと等から、発達障害者やその家族のための支援体制の確立が求められていた。

したがって、発達障害者の支援に関する国や地方公共団体の責務を明らかにし、発達障害者の生活全般にわたる支援を推進するため、平成 16 年に発達障害者支援法(平成 17 年 4 月施行)が制定され、同法によって発達障害が法的に定義された。その後、平成 22 年 12 月の障害者自立支援法・児童福祉法の一部改正により、発達障害者がそれらの法律によるサービスの対象であることが明確化されるとともに、障害者基本法の改正(平成 23 年 8 月施行)により、発達障害が障害者基本法の対象となることが明文化され、発達障害は障害の一つとして明確に位置づけられた。

一連の法制度の変遷をふまえ、現在、市区町村では発達障害の支援体制の構築が求められている。

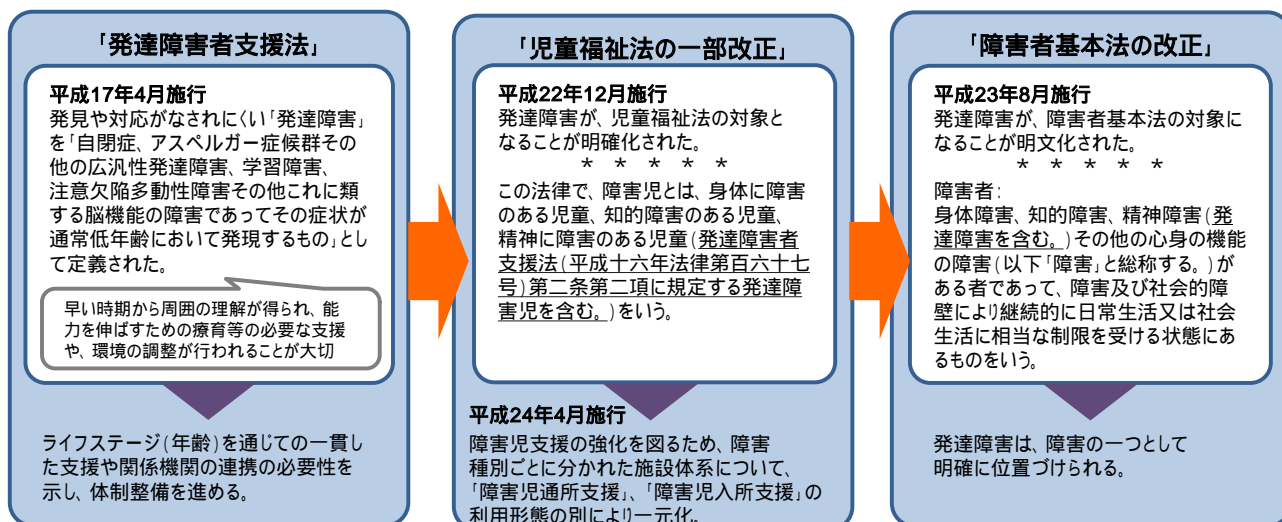


図2 発達障害に関する法制度の変遷

2. 市区町村の発達障害児支援に求められること

ライフステージに応じて児童の生活環境や所属機関は変化するが、就学前後を通して、児童の生活の大部分が居住している地域のなかで送られることには変わりはないと考えられる。そのため、発達障害児が育ちに必要な支援を、地域のなかで受けることのできる体制を構築することが必要となる。

市区町村において発達障害児支援を実施する際には、まず社会資源の整備状況等の児童を取り巻く環境や、既存の支援の実施状況を整理しなければならない。教育、福祉、保健の各部門が現状どのような支援を実施しているのかを把握し、支援の切れ目や不十分な点の洗い出しを行った上で、市区町村の状況に応じて、成長にともなうライフステージの切り替えへの対応や、発達障害の特徴である症状の多様性や対象者数の多さに対応可能な支援体制を構築する必要がある。

市区町村が行う発達障害児の支援に求められることを、次項以降で(1)早期発見・早期支援、(2)教育・福祉等の関係機関の連携によるライフステージに応じた切れ目の無い支援(縦・横の連携)、(3)発達障害への理解の促進の3点から整理し、その実施のためにとられている方策も合わせて述べることにする。

(1) 早期発見・早期支援

発達障害の場合、早期発見・早期支援により、本人やその家族にとってよりよい環境を整備することで、障害の症状や生活における負担の軽減が可能である。したがって、発達障害児支援では、育ちに支援を必要とする児童を、早期に発見し適切な支援につなげることが非常に重要であり、保護者等が子どもの気になる様子に気づいたときに、地域のなかで気軽に利用できる相談支援体制を構築し、適切な対応や必要な支援につなげていくことが必要となる。

また、育ちに支援を必要とする児童を発見するスクリーニングの場として健診が果たす役割は大きいことから、発達障害の早期発見・早期支援のため、地域の状況や児童の成長過程に応じた健診の実施方法を工夫する必要がある。

例えば健診の実施時期をみると、母子保健法に定められている、「1歳6ヵ月児健診、3歳児健診」

のみの実施では、3歳児健診以後、就学児健診の時期までスクリーニングの機会がない。発達障害は、3歳頃より発症することが多いため、鳥取県や栃木県等の自治体で行われている5歳児健診は早期発見に有用な方法である。

(2) 教育・福祉等の関係機関の連携によるライフステージに応じた切れ目の無い支援（縦・横の連携）

これまでも述べてきた通り、発達障害児を含む障害児支援では、ライフステージに応じた切れ目の無い支援の実施（縦の連携）と、教育、福祉等の関係機関が連携した支援体制の構築（横の連携）の双方が必要となる。それら支援の切れ目を無くするためには、支援に必要となる情報を記録・蓄積し、関係者の間で情報が確実に引き継がれ、情報をもとに継続的に適切な支援が実施される体制の構築が求められる。また、取り扱う情報は個人情報であり、情報の保管や管理体制への配慮が必要となる。

市区町村の取組としては、関係者の情報共有・情報伝達のための支援シートを作成し、支援情報の共有と、支援の情報を時系列で積み重ねていくことで、ライフステージの切り替え前後においても、統一された対応ともれない支援を行おうとする例がある。

(3) 発達障害への理解の促進

発達障害児が適切な支援を受け、地域で安心して生活を送るためには、家族や地域の発達障害への理解を促進することで、家族が発達障害を受容しやすい環境の確保や、発達障害を正しく理解する人々を地域に増やすことが必要となる。特に障害児のいる家族にとって、発達障害を含む障害の受容は、非常に大きな心的負担となり、受容後も、養育における家族の負担は心身ともに大きなものとなる。したがって、市区町村においては障害児の家族支援を重視することで、家族が周囲から孤立せず、障害児本人と家族の間によりよい関係が構築されるための取組が必要となる。

障害児のいる家族に対する市区町村の支援としては、保護者が子どもを育てる力を向上させるためのペアレント・トレーニングや、養育における家族の不安を解消し精神面でのケアを行うための専門機関によるカウンセリングの実施、同じ境遇にある子育ての先輩家族から話を聞く機会を設けるペアレント・メンター等の例がある。

また、地域に発達障害に対する正しい理解を促すため、ホームページや冊子の作成や、講習会を開催するといった、関係機関による普及啓発活動も実施されている。

3. 市区町村における発達障害児の支援体制の構築に向けた取組事例

前章では市区町村の発達障害児の支援に求められることを、(1) 早期発見・早期支援、(2) 教育・福祉等の関係機関の連携によるライフステージに応じた切れ目の無い支援（縦・横の連携）、(3) 発達障害への理解の促進の3点として整理した。

市区町村が発達障害児支援に向けた取組を実施する際には、上の3点を踏まえつつ、市区町村の状況に応じた方策の検討が必要となる。特に(2) 教育・福祉等の関係機関の連携によるライフステージに応じた切れ目の無い支援（縦・横の連携）は、市区町村における現在の支援の実施状況や、教育、福祉等の各部門の連携の取りやすさによって、支援体制の構築方法は様々となる。

本章では地域の抱える事情が異なるA自治体とB自治体の事例を紹介し、市区町村の状況に応じた発達障害児の支援体制の構築のため、具体的にどのような取組が行われているのかを整理する。

(1) A 自治体

都心に位置する A 自治体では、18 歳未満の人口の増加にともない発達障害児の増加が見込まれている。一方、都心ゆえに土地の確保や事業者の誘致が難しく、障害児支援のニーズに対して社会資源が不足している状態であった。また、就学前幼児・小学校児童・中学校生徒の子どもがいる家庭に対し、A 自治体を実施した実態調査の結果でも、子どもの発達や育ちの悩みが気軽に相談できる体制や、保護者、学校等が連携して問題を解決する体制、途切れのない支援を行う体制の構築が望まれていた。したがって、A 自治体では自立支援協議会³内に平成 26 年度に「子ども発達支援のあり方検討部会」を設置し、育ちに支援を必要とする子どもへの支援のため、関係機関が連携し、成長の過程に対応した一連の支援と見守りを行う体制の検討を行うこととなった。

現在は、発達障害を含む障害児とその家族に対し、就学前から将来の社会生活に向けての一貫した支援を行う「育ちのサポートシステム」の構築と、その中心となる「子ども発達支援センター」の設置に向けた準備を進めている。子ども発達支援センターでは、教育、福祉等の各部門の有識者をコーディネータとして配置し、関係機関の間の調整を行うことで、連携体制の推進を目指している。また、子ども発達支援センターの設置にあたり、新規施設の整備は困難であるため、既存施設に発達障害児支援の機能を追加することを検討している。

また、関係者が子どもの支援に関する情報を蓄積・共有するための支援シートとして、「育ちのサポートカルテ」の導入を検討しており、作成された育ちのサポートカルテの管理は、子ども発達支援センターが行う予定である。

(2) B 自治体

郊外に位置する B 自治体では、早くから特別支援教育に力を注ぎ、他の自治体から視察が行われている状況であった。一方、福祉の分野では育ちに支援が必要な子どものニーズは確認されていたものの、なかなか取り組みが進まない状況であった。そのため、教育、福祉等の垣根が無く発達障害の支援に取り組むと決め、自治体内部の関係者や学識経験者による「切れ目のない支援検討委員会」を設置し、教育、福祉の各部門が連携して子どもの発達支援を行う体制の検討を行った。

検討委員会の検討結果から、平成 26 年 4 月に、B 自治体は子どもの育ちについて不安のある保護者や関係機関の総合的な相談・支援機関として、「発達・教育支援センター」を新たに開設した。発達・教育支援センターでは、関係機関の連携体制の構築を促進するため、子どもの育ちに関する相談窓口を一本化し、福祉部門の発達支援課と教育部門の教育支援課が一体となって、継続的に支援を実施する体制を構築している。発達・教育支援センターは、既存の療育の拠点施設の老朽化にともなう建替えの際に、この療育施設の機能の充実や役割の見直しを進めることで整備された。また、発達・教育支援センターの愛称を住民から募集することで、利用を検討している者にとって、心理的な抵抗が少なくなるような工夫もしている。

一方、支援に必要となる情報の蓄積、共有のための取り組みとしては、支援シートを作成しており、現在は段階的に運用が開始されている。支援シートは保護者の同意に基づき作成され、発達・教育支援センターがシートの管理を行う。将来的には支援シートの内容を電子データとして管理することで、紙のシートのやり取りよりも、関係機関の間の情報共有が容易であり、一元的で安全かつ効率的な個人情報管理の構築を目指している。

³ 地域の障害者支援体制における課題について、情報共有や協議を行い、支援体制の整備を図ることを目的として設置する機関である。平成 24 年 4 月施行の障害者自立支援法の改正により、自立支援協議会が法定化された。

(3) 取組事例からみられること

いずれの取組事例においても、発達障害児支援の拠点となるセンターを開設しているが、それぞれの市区町村の状況によって機能を確保する方法が異なる。A 自治体の場合、新規施設の整備は困難であったことから、既存施設に発達障害児支援の機能の追加と拡充を行った。一方、B 自治体の場合は、施設を新設することで、既存の発達障害児の支援機能を統合している。

また、関係機関の連携体制の構築方法にも違いがみられる。A 自治体では、センターに教育、福祉等の各部門の有識者をコーディネータとして確保し、その者たちを中心に連携をとることで、人的つながりによる連携の促進を目指している。一方、B 自治体では、新設されたセンターの同フロアに福祉部門の発達支援課と教育部門の教育支援課を設置することで、各組織が日常的に連携を取れる環境を確保している。

一方、児童の成長によるライフステージの切り替え前後でも継続的な支援を実施するため、支援シートを作成し、次のライフステージの関係者に引き継ぐことで、継続的な支援に必要な情報の蓄積や共有を図る点は共通している。また、作成された支援シートの管理は、いずれの事例でも発達障害児支援の拠点となるセンターが行っている。他の自治体でも支援シートに類似する子どもの情報を記載した資料はあるが、その保管は個人情報観点等から一般的に保護者が行う場合が多いため、関係機関の間で支援に必要な情報を共有する方法や機会に限られる可能性がある。一方、保護者側としても、就学や進学によって所属機関が変わるたびに子どもの状態を一から説明しなおす必要があった。A 自治体や B 自治体の場合、センターが支援シートを管理し、支援に必要な情報を各関係機関に確実に引き継ぐことで、その子どもに適した支援が継続して提供される仕組みとなっている。

以上のように、A 自治体と B 自治体では、発達障害児の支援体制の構築方法に相違点や共通点がみられる。市区町村の支援の実施状況や、教育、福祉等の各部門の連携の取りやすさは様々であり、発達障害児の支援のため、求められる具体的な体制や必要な検討の内容は異なる。検討を進めるにあたっては、教育や福祉の関係者が、お互いにどのような支援を実施しているのか知らない場合も多いため、関係者の情報交換の機会を設け、現状の整理から始める必要がある。市区町村の状況に応じて、支援体制の構築方法を検討することが求められる。

おわりに

市区町村の発達障害児支援では、発達障害の症状の兆候に気づく機会を早期に設け、ライフステージの切り替わりに応じて、各関係機関が継続的に支援を実施する体制の構築が求められている。

発達障害は、本人にとってよりよい環境を確保し適切な訓練や治療を行うことで、本人や周囲の負担や不安を軽減させることが可能となる。市区町村が発達障害児の支援体制を構築することで、一人でも多くの発達障害児の自立や社会参加が促進されれば、少子高齢化が進むなかで地域の活力の創出・維持へもつながる。市区町村においては、地域の現状と照らしあわせつつ、発達障害児一人ひとりの個性にあわせた支援を実施していくことが望まれる。

既刊テーマ一覧

2014 No.4	政令指定都市と日本のメガリージョン 政策形成・政策評価の前提・因果関係 ミャンマー投資への戦略的政策 ミャンマーにおける電子行政の可能性 BPMによる業務最適化・システム調達適正化の実現 公共施設マネジメントと新地方公会計制度の連携の可能性
2014 No.5	三セク等経営健全化指針 来年度統一地方選に向けた政策課題 タイ軍事政権の政策課題 「地域で支えあうまち中野」を目指して 学校現場へのBYOD導入に向けた考え方 日本企業の海外市場開拓
2014 No.6	スコットランド独立問題の今後(1) 地方自治体の政策内生化 台湾経済の構造転換政策の必要性 発電利用に供する木質資源の安定供給方式の検討(1) 自治体における特定個人情報保護評価の導入と運用
2014 No.7	職員構成の変化とメタノイック組織 影響力の高い政策のジレンマ アジア新興国経済と米国金融緩和政策 地方公共団体の行政計画における戦略の重要性 フランスの文化芸術関係の消費税軽減税率 2025年における地域医療・介護提供体制の最適化に向けた制度改革の動向
2014 No.8	地域活性化・地方創生と人的資源 政策の実効性と実行性 台湾の経済と政治 「名古屋市がめざす大都市制度の基本的な考え方」について
2015 No.9	スコットランド独立問題の今後(2) ~EU離脱問題への影響~ マイナンバー独自利用と条例制定 ロシアにみる原油安・ドル高に見る新興国リスク 「大阪市における生活扶助費のプリペイドカード活用モデル事業」の概要とその意義 ベトナムにおける地域医療情報ネットワークの導入可能性の検討

政策研究 2014 No.10

2015年1月発行

編集・発行 株式会社富士通総研 公共事業部
監修 宮脇 淳(北海道大学法学研究科教授)
〒105-0022 東京都港区海岸1-16-1
電話 03-5401-8396
<http://www.pppnews.org>