

# 地方政府における障害者の就労支援政策と官僚制

## ——出向官僚の役割の視点から——

林 炫 廷

1. 問題定義
2. 先行研究の検討
  - 1) 出向官僚の研究
  - 2) 出向官僚の役割
3. 事例として選定する自治体
4. 事例分析
  - 1) 滋賀県における厚生労働省の出向官僚の役割
  - 2) 小括
  - 3) 奈良県における総務省の出向官僚の役割
  - 4) 小括
5. 結論

### 1. 問題定義

本稿では、中央省庁の出向官僚の役割に注目し、地方政府における障害者の就労支援政策を分析する。

近年、中央政府が主導する障害者福祉政策が、地方政府において積極的に取り上げ政策進展を図っている。例えば、滋賀県湖南市、甲賀市では障害者の就労支援に向けた取り組みなど、政策先進事例の紹介として取り上げられる<sup>1)</sup>。一般理論からすれば、地方政府でうまく実行しえないはずの障害者福祉政策が、なぜ、うまく展開できるのだろうか。特に、障害者の福祉政策領域においては、全国平等なナショナル・ミニマムを維持すべきとして財政的に中央政府が役割を分担し全国画一的な政策を展開している。それにもかかわらず、障害者の福祉政策には、地域間でサービス提供の形態や給付水準の格差が顕在化され、社会資源の地域偏在も目に余るものがある。地方政府によっては、障害者福祉政策に熱心な地域もあり、熱心ではない地域もある。このような地域間の政策展開の違いはなぜ生じるのだろうか。これが本稿の出発点となる疑問である。障害者の福祉政策において地域間の政策展開の違いが生じるのは、各地方政府に執行する厚生労働省の補助金など、財政的説明では不十分であると考えている。本稿では、福祉政策において、とりわけ障害者の雇用・就労政策について、地域間に政策展

開の違いがみられるのはなぜだろうか、という問いを立て、答えようと思う。

地方政府の財源と福祉の関係において、福祉政策は地方政府にとって独自の仕事にはなり得ない、という主張がある。その背景は、P.E. ピーターソン (Paul Peterson, 1981) の理論がある。ピーターソンによれば、労働力移動が活発化し、土地や住宅の資産が流動化し、地方政府が個性ある政策事業や施策を展開するならば、分権化された社会では、住民移動がますます進展することになる (Peterson and Rom, 1990) という。また、共働きの若い世帯が保育や教育のために移転したり、充実した障害者福祉を求めて父母が障害児・者を連れて移り住んだり、高齢者が福祉水準の高い自治体を求めて住民票を移したりすることがあると指摘している。ピーターソンは、このように、貧困者が高い生活保護給付水準を求めて住民移動することを「福祉の磁石 (Welfare Magnet)」と呼んでいる。したがって、地方政府は福祉政策を好まないとしている。

地方政府がどのような政策を好むのかについて「足による投票」<sup>2)</sup>を応用した議論としてピーターソンの『City Limits (地方政府の限界)』では、地方政府が追求する最高の価値 (unitary interest) は経済成長にあると主張している。地方政府の経済が発展すれば、地方政府の税源拡大、サービスの改善、雇用拡充、不動産価値

の上昇などの他の価値も付随的に向上することになるので、地方政府の経済的地位を高めることが地方政府の全体利益 (city-wide interest) になると指摘している。地方政府が利益極大化を目指すとき、政治的影響力や社会的名声を視野に入れることにもなるが、まず重点を置くべきは経済的利益であり、その上で最も力点を置く政策は、固定資産税を支払う土地所有者の資産価値を高め、その地域全体の経済的利益を拡大する「開発政策 (developmental policies)」である。そのため、地方政府は開発政策を積極的に追求する。ピーターソンは、地方政府にとっては、経済的利益を生み出す土地資源の利用をコントロールできるため開発政策は独自政策として決定される一方、公共支出を増加させる貧困層の流入を引き起こしてしまう「再分配政策 (redistributive policies)」については警戒するとしている<sup>3)</sup>。林 (2006) は、人口をふくむ生産要素の地域間移動が地方政府による再分配政策に弊害をもたらすと指摘し、少なくとも財源調達と基準設定に関する再分配政策は中央政府が担うべきであると述べている。つまり、労働や資本などの生産要素の移動による政策的な帰結については、租税競争論や支出競争論において展開され、生産要素の地域間移動は税率や再分配政策の度合いを低下させるとし、地方政府において最適な再分配政策は達成できないという意味を持ち、ピーターソンによる『地方政府の限界』の理論を支持している (林、2006)。このように経済的な観点において地方政府と再分配政策の関係は、中央政府と地方政府の役割分担を考えるためにも重要である。しかし、ここで注意すべきは、地方政府が、生活保護や各種の福祉サービスを担っていることであり、地方事務の多くが再分配政策であることを認識すれば上述のような分析では、地方政府の実態が生活保護や各種の福祉サービスの提供など、再分配政策を中心としている事実を立体的に説明できない。

他方、日本の中央地方間の特徴において、地方政府の再分配政策の実施を天川の融合型モデル (1986) で、ピーターソンの理論を補完的に説明できる。天川の融合型モデルでは、地方政府が中央政府に対して財政の依存度が高いと指摘し、地方政府の財政不足の部分を充足する目的として運営される補助金や地方交付税制度を取り上げている。佐藤 (2000) は日本の地方制度が、いわゆる融合型の枠組みで運営されており、財政自立を前提としているわけではなく、財政は中央政府に任せて、その使

い道は地方で独自に考えることができると指摘している。また、佐藤 (2001) は、融合型の中央地方の関係が、地方による福祉施策の充実を助けていることを、京都府の丹後地域の検証によって確認した。京都府の丹後地域の財政を計量的手法を用いて、都市化の程度の低い方に分類し、自主財源を多く持たない自治体が、財源ばかりを考慮するのではなく、ニーズからまず政策を打ち出していることを述べている。

以上のような先行研究は、日本の中央地方間の制度的な特徴からピーターソン理論と文脈が異なっていることを示唆している。しかし、特に、再分配政策における地域間の差異は十分に説明できていない。そこで、本稿では地方政府が福祉政策を実施する場合に、中央政府からどのような手法を用いて財源を獲得し、獲得した財源をどのように再分配するか、という点に着目し、以下の論点を想定している。すなわち、中央政府の望む方向への政策展開と地方政府の実情に応じた政策展開を行うために、出向官僚の人事が重要な役割を果たす、という論点である。出向人事が中央地方政府の双方にメリットがあると指摘している稲継 (1996) に依拠し、滋賀県と奈良県の障害者の就労支援政策の事例を取り上げて分析する。

結論を先取りにすれば、滋賀県では厚生労働省と人事面でのつながりが密であるため、中央政府の政策戦略を地方政府で展開しやすい体制があったことが指摘できる。奈良県では厚生労働省との人事面でのつながりが疎であるために、中央政府の政策を県内で実施する十分な体制がとれず、厚生労働省の政策を展開するのに遅れが見られたと指摘する。

## 2. 先行研究の検討

### 1) 出向官僚の研究

官僚自身が法制度や財政なども含めて政策の専門家であり、政策の立案に主導的な役割を果たしてきたと思われる。例えば、加藤 (1997) の1970年代以降の付加価値税の導入過程の分析では大蔵官僚が、内山 (1998) の1970年代の石油危機以降の産業政策が競争制限型介入から競争促進型介入に変化した過程の分析では通産官僚が、秋吉 (2007) の1980年代の日本の空港輸送産業政策における競争制限型政策パラダイムから競争促進的政策パラダイムへの転換過程の分析では運輸官僚が、それぞれ主導的な役割を果たしてきたとされている。

一方、従来、出向官僚についての研究においては地方政府に中央政府の出向者が多い点がしばしば指摘され、中央省庁の地方政府に対する統制手段として出向官僚が取り上げられてきた。近年もっとも包括的に出向官僚を分析したのが稲継裕昭である。稲継（2000）は1980年代以降の出向人事の動向について、出向者数、受け入れ県、自治省による出向人事の傾向などを分析し、出向人事の動態の変化を述べている。中央政府のキャリア官僚が地方政府へ出向することについてのメリットに注目し、出向ポストをめぐる同期の間での競争を促すことができるとし出向官僚のメリットを述べている（稲継、1996）。さらに、稲継は中央官僚の執務形態が大部屋主義・協働システムの下で、長い年月をかけて個人個人の能力や実績についての客観的な評価が積み重ねられていくことになり、「積み上げ型褒賞システム」をとることによってOJTを重ねて、熟練を形成していくという効果が期待できると指摘している。中央省庁にとっての出向人事におけるメリットとしては、地方政府への給与支払いの移転というメリットのほか、地方からの要請に応える地方自治体現場での経験を積むことで政策立案にとっても必要であり、中央と地方との意思疎通にも資するといった点が挙げられる（稲継、1998）。

地方政府にとってのメリットとして、不足している人材を補充するための手段や外部から違った経験や感覚をもった人材が入ってくることによる組織の活性化などが挙げられる。また、国が政策を企画し、事業を計画し、地方がその実施に当たるような場合、国の人材を受け入れることによって、政策の背景にある考え方をよりよく理解することができることにつながり、円滑に実施を進めることができる側面がある（秋月、2000）。

以上の先行研究が示唆しているように、出向官僚は中央地方間の関係において重要な意味を持つとして捉えることができることと、官僚に必要とされる能力を獲得するための方法としてOJTに重きが置かれる人事システムにも合致する人事慣行であると捉えることができる。つまり官僚の専門能力の維持・向上に向けても、中央地方間の関係においても出向官僚は重要な役割があると考えられる。しかし、出向官僚が実際にどのような政策分野で活動を行ったのかについての研究は十分ではない。本稿は、その一例となるとともに、本稿が注目する障害者就労支援政策は、顧客（client）の限られた専門性の高い政策領域であるために、実際に出向官僚がどのよう

な役割を果たしているかの観察が、他のジェネラリスト的な動きを考えられる分野よりも観察しやすいと思われる。

## 2) 出向官僚の役割

日本の地方制度改革における官僚制の役割として、木寺（2008）は90年代地方分権改革で分権委員会の専門家が、自治省の協力を得たことで機関委任事務制度の廃止を実現したと述べている。すなわち行政間の権限や財源のあり方を問題とする地方制度改革において、各省別のキャリアシステムの中で獲得される執務専門的知識を有する官僚の協力が得られてはじめて、地方分権改革の政策決定ができたと指摘しているわけである。執務専門的知識は、日本の各省庁のキャリアシステムの中でOJTを通じて獲得される（田丸、2000）。しかし、これに関連して出向官僚の専門的知識<sup>4)</sup>は、どの場面で発揮でき、地方政府という現場においてどのような活動を行うか、または、知識を獲得していく過程においてどのように政策決定のあり方に関与しているかなどはあまり、明らかにされていない。

官僚の専門的知識は、専門知と現場知に区分される（真淵、2010）。専門知は、現場知と異なり、公務員の採用試験で試される専門能力などである。しかし、現場知においては、官僚の権力の源泉や役割などに関わる重要な知識で、組織的に蓄積され、公式・非公式の訓練プログラムに組み込まれ、OJTを通じて後輩たちに継承されていくと述べられている。言い換えれば、現場知は、知識の総体として、個々の行政機関の財産として、行政機関の利害と密接に結びついている（真淵、2010）。

また、藤田（2008）は、専門性の高い行政組織に必要とされる知識や能力について以下の3つのように整理している。①先端の科学的・専門的知見<sup>5)</sup>、②外部から調達してきた知見の内容を理解する能力、③行政職員によって担われる能力であるが、これは、主に行政実務経験によって涵養されるような職務遂行上の管理的側面における能力である。例えば、法案や文章の作成、進行管理、組織管理、資源調達、関係部局や外部との調整や支持調達などに関わる能力が挙げられる。

このように本稿が対象とする出向官僚の役割は、現場知と呼ばれる職務遂行上の知識に注目して観察すべきであると考えられる。出向官僚は、地方政府における現場のリアルな状況を理解し、現場から得られた知見を有効

な形で政策に反映させながら、現場の執務を成功させたり、資源調達を手助けしたりすると思われる。

### 3. 事例として選定する自治体

本稿が障害者福祉分野の中でもとりわけ対象とするのは、障害者の雇用・就労政策である。1999年に、厚生省と労働省は連携の下で、就労面と生活面の一体的な支援をベースとした職業生活の維持が保障されやすい支援対策を打ち出した（障害者就業総合センター、2002）。その事業は「障害者就業・生活総合支援」であり、この事業を推進するために、当初、試行的に自治体で展開された。いわゆる障害者の生活支援と就業支援を一体的に行う「障害者就業・生活支援の拠点づくり」に向けて、厚生労働省は、10か所の自治体を選定し、試行的施策を打ち出した。厚生労働省が指定した10か所の地域施設を表1に示す。厚生労働省が指定した10か所の自治体は、岩手県、山形県、群馬県、愛知県、滋賀県、大阪市、和歌山県、徳島県、北九州市、長崎県である。厚生労働省の主導の下で2002年から全国的に本格的に始動した「障害者就業・生活支援センター」<sup>6)</sup>は、実質的に地方政府が、センターの運営・管理・監督を行うことになった<sup>7)</sup>。これは、中央政府では、障害者の就労対策のための制度形成が行われ、地方政府では、制度の実施を行うことになったということの意味する。

本稿が主眼とするのは、障害者福祉という領域は「制

度の未成熟のゆえに、問題解決のためのノウハウが社会に蓄積されていない」（竹端、2010）ことから国家が前面に出て政策形成を先導し、地方政府が諸政策を実施し、サービスの提供を行っている領域であると考えられる。この考えに従い、国家政策を地方政府につなげていくための役割を外向官僚が担っていることを確認することである。障害者の就労支援政策をめぐる、厚生労働省が指定していた10か所の自治体において、障害者の福祉に関する単独事業数の状況の差異を、図1に示している。最も単独事業数が多い滋賀県は、合計58の事業を推進しており、和歌山県は、合計24の単独事業を展開している。次に愛知県の単独事業数の合計においては、18の事業を推進している。特に、障害者の雇用・就労に関しての単独事業数を注目して見ると、滋賀県は9つの単独事業を推進しており、他の地域より傑出していることが分かる。この単独事業における10か所の障害者の雇用・就労に使われた予算を見てみると、図2に示しているように、滋賀県が他の地域より雇用・就労に重点を置いていることが分かる。

一方、「障害者就業・生活支援の拠点づくり」をめぐる、厚生労働省の指定がなかった自治体の中で、奈良県を比較の対象として見てみる。奈良県では、滋賀県と同様に大都市を抱えていないことや、人口の規模<sup>11)</sup>が比較的同じであること、そして、障害者の雇用・就労に関わる政策に割く予算も少ない。表2は、滋賀県と奈良県の障害者の雇用・就労に関わる事業数と予算について

表1 厚生労働省の指定を受けた地域施設10カ所

拠点地域	施設	設立年度
①岩手県水沢市	胆江障害者雇用支援センター「(社福) 援護会」	1964.12.1
②山形県東置賜郡	置賜障害者雇用支援センター「(社福) 山形県社会福祉事業団」	1965.4.1
③群馬県群馬郡	しろやま寮障害者雇用支援センター「(社福) はるな郷」	1960.11
④愛知県豊橋	とよはし障害者雇用支援センター「(社福) 岩崎園」	1953.3.14
⑤滋賀県甲賀郡	甲賀郡障害者雇用支援センター「(社福) しがらき会」	1952.4
⑥大阪府大阪市	大阪市障害者雇用支援センター「(社福) 大阪市障害更生文化協会」	1968.8.28
⑦和歌山県田辺市	紀南障害者雇用支援センター「(社福) やおき福祉会」	1997.4
⑧徳島県板野郡	若竹障害者雇用支援センター「(社福) 愛育会」	1960
⑨福岡県北九州市	北九州市障害者雇用支援センター「(社福) 北九州市手をつなぐ育成会」	1979.4
⑩長崎県諫早市	長崎県中央地域障害者雇用支援センター「(社福) 南高愛隣会」	1977.10.28

出所：障害者職業総合センター「知的障害者の就労と生活を支える地域支援ネットワークの構築に向けて」調査研究報告書53号、2002年を参照に筆者が作成

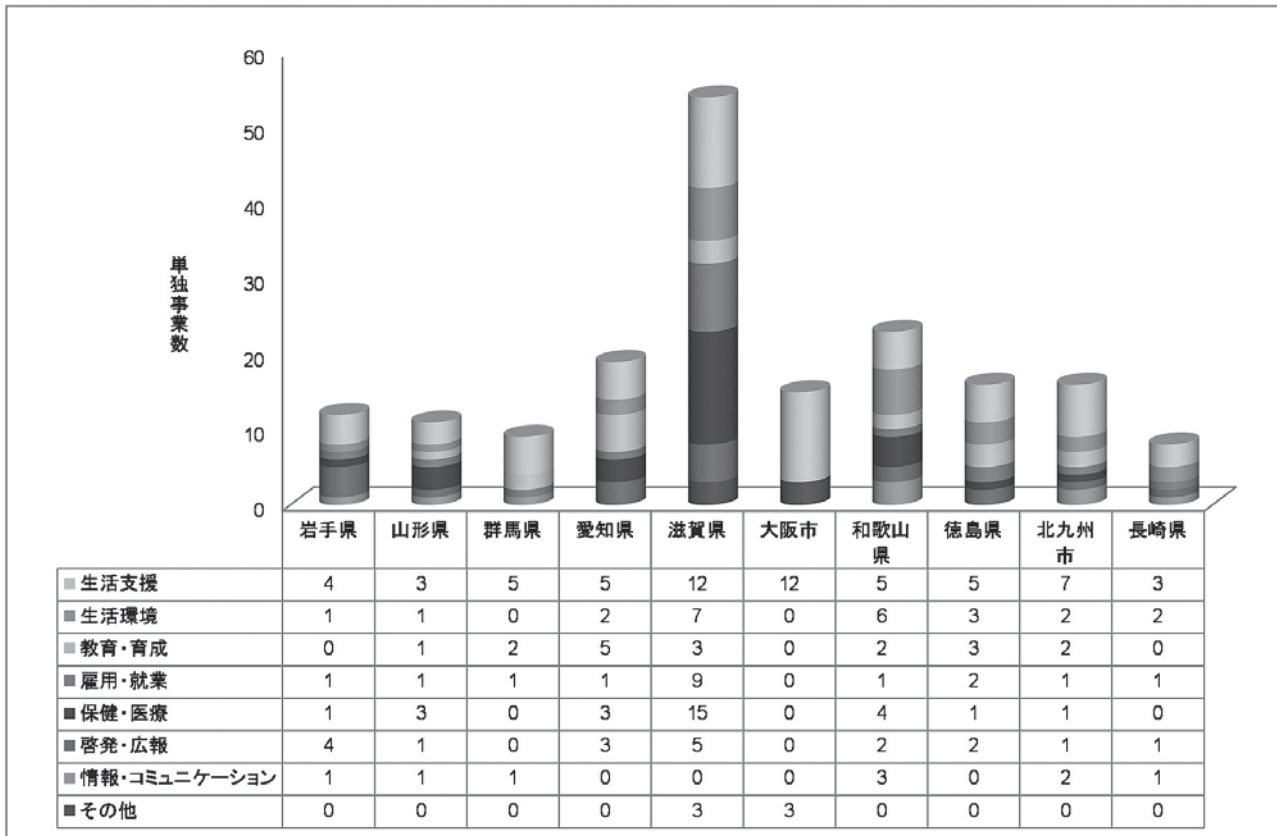


図1 厚生労働省がモデル事業に指定した自治体における2002年の単独事業の状況<sup>8)</sup>

出所：内閣府「障害者施策関係単独事業の実施状況－地方公共団体の取組み」<sup>9)</sup>を参照に筆者が作成

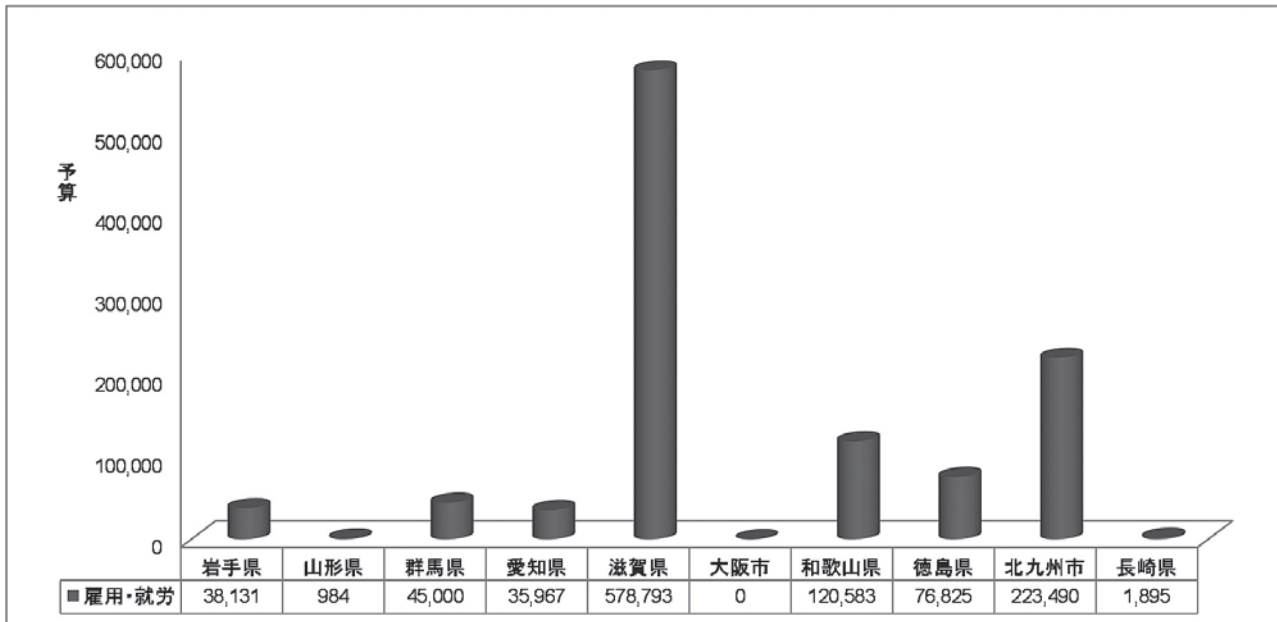


図2 厚生労働省がモデル事業に指定した自治体における2002年の障害者の雇用・就労の単独予算（単位：千円）

出所：内閣府「障害者施策関係単独事業の実施状況－地方公共団体の取組み」<sup>10)</sup>を参照に筆者が作成

表2 地方政府における障害者の雇用・就労に関わる予算

滋賀県		奈良県	
雇用・就労事業	予算	雇用・就業事業	予算
①精神障害回復者就業促進事業補助金	4,337	①県民の豊かな職業生活支援事業	462
②障害者雇用促進協会補助事業	684		
③障害者雇用支援事業	3,388		
④職業リハビリテーションサポート事業	1,360		
⑤障害職業自立サポート事業	957		
⑥障害者雇用促進援助事業	1,088		
⑦知的障害者介護技能等習得事業	5,116		
⑧障害者共同作業所利用事業	546,067		
⑨障害者共同作業所事業振興特別対策事業	3,500		
⑩障害者職場実習推進事業	4,740		
⑪社会就労事業振興センター運営事業	10,308		
⑫ワークアドバイザー設置事業	2,793		
予算合計（単位：千円）	584,338	予算合計（単位：千円）	462

出所：内閣府「障害者施策関係単独事業の実施状況－地方公共団体の取組み」2003年

示している。このように日本の全国で展開している厚生労働省の障害者の就労支援政策において、地域間の政策展開の違いが生じるのは、なぜだろうかという問いが課題として挙げられる。そこで本稿では、従来説明されてきた補助金や地方交付税などの制度に焦点を当てるのではなく、その背景にある中央政府の出向人事に注目し、滋賀県と奈良県を観察の対象とする。

#### 4. 事例分析

##### 1) 滋賀県における厚生労働省の出向官僚の役割

2002年に厚生労働省の主導で設立された障害者就業・生活支援センターは、滋賀県においては、厚生労働省指定のセンターとして甲賀圏域で創設される。滋賀県に2つ目の就業・生活支援センターが誕生した地域は、2004年に設置された湖東圏域である。一方、滋賀県では、障害者の就労の機会を提供する側面と生活や就労定着のための役割を担う障害者就業・生活支援センターの必要性が認識され、県独自の施策として、各圏域に県オリジナルの「働き・暮らし応援センター」<sup>12)</sup>を設置し、実績を積んでいく計画が出された<sup>13)</sup>。この計画の実現に関わった担当課は、労政能力開発課並びに障害者自立支援

課である。障害者自立支援課には厚生労働省の出向官僚が赴任し、障害者就労支援の計画に関わっていた<sup>14)</sup>。両方の課と出向官僚（川野宇宏）が協力しながら、各圏域の市町に財政的に一定の予算を出してもらおう仕組みを作り、圏域市町への説明や協力依頼を行った<sup>15)</sup>。

2003年に滋賀県に出向していた官僚（川野宇宏）の主な活動は、障害者の就労支援ネットワークを作りつつ、「障害者就業・生活支援センター」機能を強化することであった<sup>16)</sup>。障害者の就労支援のネットワークづくりは、表4が示しているように、当時の國松知事をはじめ出向官僚、福祉関係6団体、県中小企業家同友会の代表の協働で組織化しようとする動きであった。地方政府が政策内容の変動に対応して、人材の獲得先の1つとして厚生労働省から県への出向人事を活用したと見ることができると思われる。地方政府における厚生労働省の出向官僚の役割についての議論は、さまざまであるが、滋賀県の事例においては政策環境の変動に応じて、新たな政策課題に直面していた県が、それに適切な組織戦略の一環として厚生労働省の出向人事を活用し、政策推進を図ったと見ることができると思われる。

滋賀県が「障害者就業・生活支援センター」機能を強化したことは、表5が示しているように、県内に国の指

表3 厚生労働省から滋賀県への出向型官僚

赴任年度	出向官僚	滋賀県赴任後の役職	滋賀県赴任後の役割
1961.1	山崎圭	婦人児童課長、福祉課長	▶県内知的障害児施設の補助確保
1965.4	藤田恒雄	婦人児童課長、福祉課長	
1967.4	木戸修	婦人児童課長、福祉課長	
1970.4	岸本正裕	福祉課長	
1973.4	佐野利昭	婦人児童課長	▶県独自の財政支出の拡大 ▶借金返済財源への特別融資 ▶施設設備の改善整備への支援 ▶職員募集活動への支援
1975.4	佐々木典夫	婦人児童課長	▶障害者の環境づくり、障害者の街づくり
1978.4	伊原正躬	障害福祉担当課長	▶障害者対策と地域福祉の推進
1980.4	辻哲夫	社会福祉課長	▶障害福祉を直接担当するのではなく内部調整
1983.4	吉武民樹	福祉高年課長	
1985.4	富澤正夫	社会高年課長	
1987.4	薄井康紀	社会高年課長	
1990.4	西山裕	障害福祉課長	▶湖北地域に心身障害児者の地域療育の推進 ▶民間企業への働きかけの仕組みを取り組む ▶共同作業所からの相談、業務能率の向上
1993.4	大澤範恭	障害福祉課長、社会福祉課長	▶滋賀県障害者対策新長期構想査定 ▶「住みよい福祉のまちづくり条例」策定に向けた実務責任者
1995.5	吉岡てつを	障害福祉課長	▶糸賀一雄記念賞の創設、障害者の芸術文化を支援 ▶障害者共同作業所の推進、事業運営の検討 ▶障害者共同作業所および授産施設振興指針が策定され、「機能強化型共同作業所」の推進
2000.4	長田浩志	児童家庭課長、健康福祉政策課長	▶少子化対策、児童虐待防止対策、部内調整など
2003.4	川野宇宏	障害者自立支援課長	▶「選べる福祉サービス滋賀特区」「障害者の就労支援に関する検討委員会」立ち上げ ▶地域における就労支援、新たな雇用の創出、共同作業所体系の見直しの三本柱を中心とする（障害者の就労支援に関する今後の方向性、共に働き、共に暮らす「滋賀モデル」）の創造

出所：滋賀県健康福祉部障害者自立支援課『滋賀県の福祉を考える—歴史と実践のなかから—』2007年より筆者が作成

定を受け2か所のものが、2005年度から開始した「働き・暮らし応援センター（滋賀県の独自の施策）」の設置により、7か所まで拡大されたことを示している。つまり、滋賀県の独自の施策である働き・暮らし応援センターは、厚生労働省が考えた「就業・生活支援センター」設置促進のために制度化されたセンターであった

といえる<sup>17)</sup>。さらに、働き・暮らし応援センターには、就業・生活支援センターに配置される雇用支援ワーカー・生活支援ワーカーに加えて、職業開拓員、就労サポーターの2名が県独自で配置され、障害者の就労の側面と生活の側面の支援を行っている。

滋賀県では、7カ所の圏域すべてに、厚生労働省の指

表4 障害者の「働きたい」を応援する滋賀共同宣言

日程	ネットワークづくりに関わった団体
2005年2月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 國松知事による「障害者の働きたいを応援する滋賀共同宣言」</li> <li>・ 社会法人滋賀県手をつなぐ育成会</li> <li>・ 財団法人滋賀県身体障害者福祉協会</li> <li>・ 共に生き・働くネットワーク</li> <li>・ 滋賀県精神障害者を守る会連合会</li> <li>・ 滋賀県社会就労センター協議会</li> <li>・ きょうされん滋賀支部</li> <li>・ 滋賀県中小企業家同友会</li> </ul>
2005年9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県、労働部局、経済産業協会、連合の4者</li> <li>・ 「雇用数新のための行労使会議」の開催</li> </ul>
2006年3月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「滋賀県障害者就労支援ネットワーク懇話会」開催</li> <li>・ 企業、労働、教育、福祉の関係者</li> </ul>

表5 障害者就業・生活支援センターの概要

福祉圏域	厚生労働省の認可	滋賀県の施策
	障害者就業・生活支援センター 事業開始年度	働き・暮らし応援センター 事業開始年度
甲賀	2002年4月1日	2005年4月1日
湖東	2004年7月1日	2005年4月1日
大津	2006年4月1日	2005年4月1日
湖西	2007年4月1日	2005年4月1日
東近江	2008年4月1日	2006年4月1日
湖北	2009年4月1日	2007年10月1日
湖南	2008年4月1日	2008年6月1日
センターの配置員	雇用支援ワーカー（1名） 生活支援ワーカー（1名）	職場開拓員 就労サポーター ジョブコーチなど

出所：厚生労働白書「地域によってさまざまな国民生活の姿と地域の取り組み」2005年と滋賀県社会就労事業振興センターの担当者とのヒアリング調査により、資料に基づいて筆者が作成

定を受けた障害者就業・生活支援センターが設置されている。現在、県独自の政策である働き・暮らし応援センターも上乗せ施策として機能している。滋賀県では、両方のセンターによって障害者の一般就労を目指して支援が行われている。すべての圏域にこのようなセンターが設置されるまでの過程においては、県独自の働き・暮らし応援センターを先行に設置していくという戦略があったからである。障害者就労支援に重要な役割を果たしているスタッフを独自に配置することで、障害者の就労実績を上げることができた。その実績を上げることで、厚生労働省に就業・生活支援センターの指定を認めさせた。

## 2) 小括

滋賀県では障害者の就労支援政策において、働き暮らし・応援センターの設置に重点を置き、それらを順次、厚生労働省の就業生活・支援センターへと切り替えた。滋賀県がセンター設置に向けて障害者就労支援政策を展開することができたのは厚生労働省の outgoing 官僚によるサポートが大きな影響を与えたためと考えられる。地方政府において厚生労働省の主導による障害者就労支援政策を展開する場合に、厚生労働省の政策意図に関する専門的知識を持つ outgoing 官僚の協力が重要な意味を持ったと思われる。



### 3) 奈良県における総務省の出向官僚の役割

奈良県において障害者就業・生活支援センターは、表6が示しているように2004年に初めて設置される。奈良県の5つの圏域にセンターを設置する件をめぐり、県は公募をかけた<sup>18)</sup>。その公募にしたがって設置された年度を障害者就業・生活支援センターに示している。奈良県では公募という方法で、障害者の就労面と生活面を支援するセンターを設置した。障害者の就労支援政策として厚生労働省が全国展開したのが、2002年に新しく制度化した就業・生活支援センターであるのだが、上記の滋賀県の事例と比べると差が出ていることが分かる。その要因は多様であると考えられるが、表7が示しているように厚生労働省が新しく制度化した年度、または奈良県が公募をかけて設置した年度において、厚生労働省から出向している官僚がいなかったことが分かる。なお

2009年度から厚生労働省から出向していた官僚は医療技官である<sup>19)</sup>。

しかし奈良県は、障害者の就労支援などの相談体制が十分に整っていないことから、障害者就労支援をより強力に推進するため「奈良県庁障害者就労支援実行計画」を策定していた。この計画は、2008年度「奈良県庁障害者就労支援実践会議」を積み重ね、策定に至っている<sup>20)</sup>。障害者就労支援実践会議における検討経過を表8に示した。計画の取組においては今後の障害者就労支援について具体的な数値目標などが設定されている。2009年に「県が1つの事業所として何かができるか」ということについて意識をし始め、各部署・課及び所属が計画に基づいて積極に取り組むことになった<sup>21)</sup>。その結果としてまず奈良県は、実際にどの所属が責任を持って計画を実行していくかについて、2010年4月23日に県庁

表6 障害者就業・生活支援センターの概要

福祉圏域	奈良県の施策	配置員	
	障害者就業・生活支援センター 事業開始年度	厚生労働省	奈良県
奈良	2004年4月1日	4人	1人
東和	2007年4月1日	2人	1人
西和	2008年4月1日	2人	1人
中和	2009年4月1日	3人	1人
南和	2010年4月1日	2人	1人

表7 厚生労働省から奈良県への出向型官僚

赴任年度	出向官僚	奈良県赴任後役職
1998年	—	—
1999年	—	—
2000年	—	—
2001年	—	—
2002年	—	—
2003年	—	—
2005年	—	—
2006年	—	—
2007年	—	—
2009年	武末文男	健康安全局長
2010年	武末文男	医療政策部長
2011年	武末文男	医療政策部長
2012年	高城亮	医療政策部長

出所：『日経グローバル』各誌の各年度、奈良県障害者福祉課の担当者とのヒアリング調査により、資料に基づいて筆者が作成

表 8 障害者就労支援実践会議における検討経過

年度	会議名称	検討事項
4.30	第 1 回奈良県庁障害者就労支援実践会議	▶ 障害者就労支援に係る検討事項及びワーキンググループの設置並びに実行計画について決定 ▶ 計画の策定に向けて、障害者の就労支援に関する取組状況確認
5.15	第 1 回ワーキング会議	① 障害者雇用及び実習の受け入れに関する事項 ② 障害者施策などへの優先発注に関する事項 ③ 障害者雇用企業への優遇制度に関する事項 ④ 授産施設などへの技術的支援に関する事項 ⑤ 県有施設及びイベントにおける授産品の販売機会の確保に関する事項
6.5 6.9	第 2 回ワーキング会議	
6.27 6.30	第 3 回ワーキング会議	
7.16	第 2 回奈良県庁障害者就労支援実践会議	
7.31	ワーキンググループリーダー会議	▶ 中間報告から最終的な計画の策定に関する今後の進め方について検討 ▶ 取組可能な事項について検討の上、計画の策定と並行して実行に向けた取り組みを始めることを確認
10.28	ワーキンググループ打ち合わせ	③ 障害者雇用企業への優遇制度に関する事項
11.7	第 4 回ワーキング会議	② 障害者施策などへの優先発注に関する事項 ③ 障害者雇用企業への優遇制度に関する事項
12.16	第 3 回奈良県庁障害者就労支援実践会議	▶ 「奈良県庁障害者就労支援実行計画」を策定

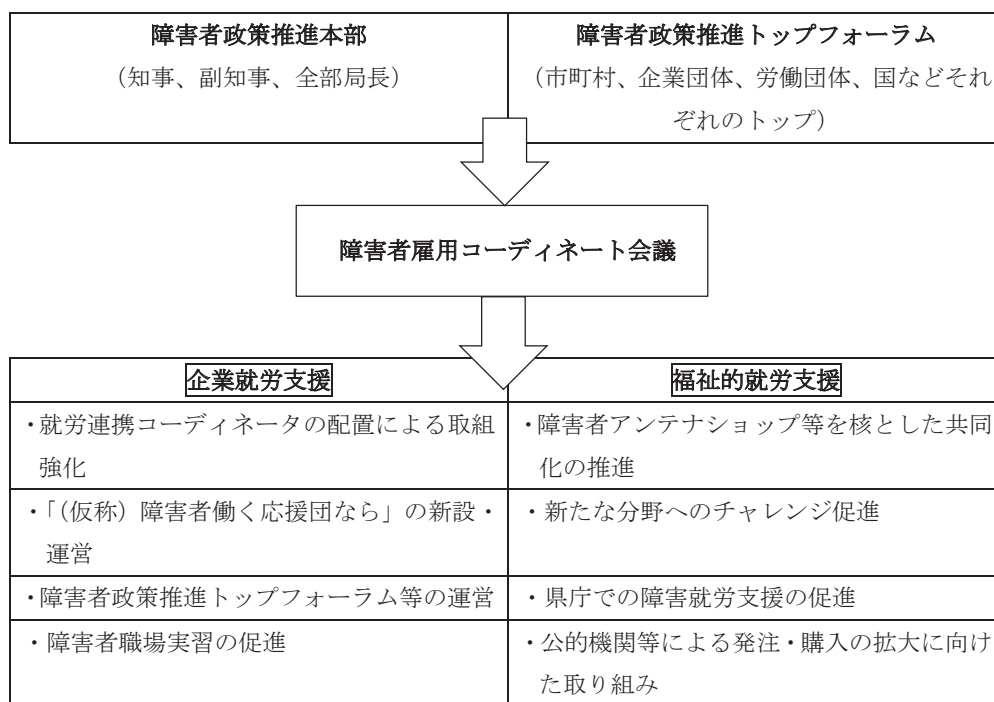


図 3 奈良県の障害者雇用施策の推進体制

出所：奈良県障害者福祉課の担当者とのヒアリング調査により、資料に基づいて筆者が作成

表9 総務省から奈良県へ出向した官僚

赴任年度	総務省官僚	奈良県赴任後役職
1998年	3名	総務部長、地方課長、交通政策課長
1999年	3名	総務部長、地方課長、交通政策課長
2000年	3名	総務部長、市町村課長、健康局医務課長
2001年	3名	副知事、財政課長、環境管理課長
2002年	3名	副知事、財政課長、環境管理課長
2003年	3名	総務部長、総務部行政経営課長、総務部財政参事
2005年	3名	総務部長、行政経営課長、財政課参事
2006年	8名	総務部長、財政課長、行政経営課長、道路建設課長 河川課長、都市計画課長、建設課長、営繕課長
2007年	3名	総務部長、財政課長、行政経営課長
2009年	杉田憲英 (2名)	福祉部長 情報システム課長
2010年	杉田憲英 (3名)	健康福祉部長 税務課長、地域づくり支援課長
2011年	前田努 (2名)	健康福祉部長 市町村課長
2012年	4名	副知事、知事公室次長、市町村振興課長 復旧・復興推進室長

出所：『日経グローバル』各誌の各年度、奈良県障害者福祉課の担当者とのヒアリング調査により、資料に基づいて筆者が作成

組織改正に伴い、健康福祉部障害福祉課の事業分掌を明確にし、障害者雇用促進係を設置し担当を具体化した。障害者の就労支援政策について雇用促進係といった明確な担当係が設置されることによって、県が率先して障害者雇用への取組を積極的に推進していくことができた<sup>22)</sup>。その事業は、「旧女性福祉センター」に「障害者雇用促進センター KIZUNA Cafe」<sup>23)</sup>を設置し、障害者雇用とアンテナショップの機能を持つ店舗を作ることであった<sup>24)</sup>。また、2011年度から「障害のある新卒者に対応する就労支援（就労連携コーディネータ配置）」事業を開始した<sup>25)</sup>。

図3は、奈良県における障害者雇用施策の推進体制を示している。奈良県では、障害者施策について、これまでの施策継続を前提とするボトムアップではなく、トップレベルの決定・推進が必要とされ、2011年に「障害者政策推進本部」<sup>26)</sup>を設置した。知事をトップとした各部局長の連携の下、障害者施策が決定される体制である。加えて同年に「障害者政策推進トップフォーラム」市町村、企業団体、労働団体等のトップが障害者の課題を共有化し、取り組みを促進していくことになった<sup>27)</sup>。このように近年において奈良県では障害者の就労支援政策について新しく組織が作られるなど環境変化

が伴った。これについて総務省の出向官僚が関わっていた。総務省から奈良県へと出向した官僚は、表9に示しているように1998年から継続的に出向していることが分かるが2009年から福祉関係の役職に総務省の出向官僚が赴任している。奈良県において組織活性化のために知事は国の人材を活用するとし（奈良新聞、2013年2月27日）、総務省といった外部の専門家の視点によって、県内の福祉の政策課題に適切な政策推進を図ろうとしたと思われる。奈良県は機構改革として福祉部と健康安全局を再編し、新たに設置される健康福祉部と医療政策部に中央省庁の人材を活用した（奈良新聞、2010年3月27日）。しかし一方においては、総務省庁の人事システムの特徴の側面から考えると、総務省は、純粋な管理型省庁の役割を有しており（松並、1997）、滋賀県において厚生労働省の官僚が果たしたような、地方政府の福祉課題を中央政府とつなげて予算を獲得する役割ではなく、総務省らしく、地方政府組織の整序の面で役割を果たしたと見得る。その意味で、総務省出身の出向官僚は、すぐに本省に戻るのではなく、県内で政策を総合的に見渡す地位へと昇進している。実際に2009年度に総務省から出向した杉田憲英は健康福祉部長、総務部長を経て2012年に副知事に昇進昇格し、総務省へ戻っ

た<sup>28)</sup>。また、前田努も健康福祉部長、総務部長を経て副知事に昇進昇格した<sup>29)</sup>。以上のことから奈良県の障害者就労支援を強化するため新しく設置された組織において総務省の出向官僚が協力した。

#### 4) 小括

奈良県では厚生労働省の主導で考え出された障害者就業・生活支援センターを公募によってすべての圏域に設置した。また、「障害者政策推進本部」と「障害者政策推進トップフォーラム」といった組織を県内に設置し、厚生労働省の戦略とは別に県が主導することで障害者の就労支援が期待された。県内で新しく組織が作られたのは、総務省の出向官僚の活動によるものとして評価される。

### 5. 結論

本稿の目的は、出向官僚といった中央政府の人事を軸に地方政府における障害者の就労支援政策を検討することであった。そのために、厚生労働省の障害者就労支援政策のモデル事業に指定された自治体の中で、出向官僚の協力によって政策が前進している滋賀県を検討した。その他、近年になって障害者の就労支援政策を取り組み始めた奈良県においては、総務省の出向官僚の関わりが検討された。

具体的な検討の結果は、以下の通りである。滋賀県では厚生労働省と人事面でのつながりが密であったため、中央政府の政策戦略を地方政府で展開しやすい体制であったことが指摘できる。すなわち、厚生労働省と合致した政策展開ができたことである。一方、奈良県では厚生労働省との人事面でのつながりが疎であるために、中央政府の政策を県内で公募をかける体制をとり、中央政府の政策を展開するという点で遅れが見られたことが明らかになった。すなわち、奈良県は「障害者就業・生活支援センター」設置という厚生労働省の全国的な一律政策に乗るのが遅れたということである。

本稿の研究の意義は、中央政府の主導の政策を地方政府につなげていく役割を持つ者として出向官僚が、重要な意味を持つことを具体的事例で示し得たことである。そこでは、出向官僚が政策を実現させることと、官僚としての個人成功に結びつけられるような力量のある活動をする時に、政策は実現する可能性が高いということが

確認された。また、地方政府に出向している官僚の個人の政策実現の成功が、中央省庁の政策戦略の成功と同様なものとして読み取ることができ、中央政府の主導の政策を展開するために人事は核であることが示唆された。

最後に、中央政府の人事制度、とりわけ出向官僚の役割と団体精神<sup>30)</sup> (esprit de corps) の関係について少し考察する。それぞれの官僚機構の固有の精神を確立された機関の官僚が、地方政府に出向いて実現することを、団体精神を形成するためにも重要な意味があるとして考えている。要するに、出向官僚は地方政府で政策を実現した後、中央政府に戻り、職務などを後輩に伝えていく。このような一連の連鎖が団体精神を形成していくと思われる。出向官僚が、顧客 (client) の限られた専門性の高い政策領域で力量を発揮し、地方政府と密なつながりを持つのであれば、団体精神は強く確立していくだろう。このように、団体精神は、個々の人、ひいては、社会を政府に結びつけるための社会的つながりを強化する。地方政府での行政的経験を徐々に積み上げられていく出向官僚の人事制度が、行政官の人材養成に適合するものとして考えられる。また、出向という人事制度はOJTの機能として一般的であるが、団体精神と結び付けて出向官僚の人事制度を考えると、それを原動力として結果として生じるものが団体精神であると考えられることができ、出向官僚を再考評価できると思われる。

#### 注

- 1) 滋賀県湖南市、甲賀市では、支援を必要とする一人のニーズに応じた継続した支援を行うため、「ここあいパスポート」が作成される。この取り組みは、障害者を継続的に支援を行うため、医療・保健・福祉・教育・就労などの機関の途切れないために行う施策である (藤井、2009・小西、2009)。その他、北海道では、「早期療育システム」を構築するために自閉症・発達障害支援センターを設置し、障害や発達の遅れがある子どもへの支援体制を構築し、医師、心理士、セラピスト等による高度な支援を補完する仕組みを進めることである (内海、2005)。
- 2) 経済学者のティボー (Charles Tiebout, 1956) は、市民が地方政府に委任した事業に不満を感じたときは、住民投票という手段を使う方法と引越して別の地方自治体に身を託すことがあると指摘し、市民は受け取るサービスと支払う税金を比較して、自由に地域を動き回ると市民の行動を足による投票として分析している。
- 3) ピーターソンは、地方政府の経済に影響される基準を開発政策 (developmental policies)、再分配政策 (redistributive

- policies)、分配政策（allocational policies）に区分している。開発政策は、他の地方政府との競争の中、経済的地位を向上させる公共政策を意味している。再分配政策は、社会福祉施設、所得支援プログラム、地方政府の財政的支援を受け運営される保健、医療施設、低所得者の住宅などがある。分配政策は、警察及び消防、ごみ処理場のような日常的な行われる公共サービスを意味し、開発政策を支援する傾向があるが、地方政府の経済的に影響される効果は中立的であるとしている（Peterson, 1981）。
- 4) 「専門的知識」という言葉の意味は多様であるが、本稿では行政官僚制における「専門的知識」とは、政策の企画立案や決定に必要とされる専門知識や、制度的・手続的な知識や、経験による執務知識を示す。
  - 5) これは大学や研究機関など、基本的には行政の外部に存在するため、必要に応じて調達する必要があるとし、これまで最も多く利用されてきた方法は、外部の研究者を審議会や委員会等の非常勤の委員として任命する方法であるとしている。
  - 6) 具体的には、都道府県知事が社会福祉法人、特定非営利活動法人等を「障害者就業・生活支援センター」として指定し、同センターが雇用、福祉、教育等の関係機関と連携しながら、障害者の就業及びそれに伴う生活に関する指導、助言、職業準備訓練の斡旋など、障害者の就業生活における自立を図るために必要な支援を行うものである（小林、2002）。
  - 7) 障害者の雇用の促進等に関する法律第2章第4節に、障害者就業・生活支援センター制度の概要と指定、運営について詳しく明記されている。
  - 8) 各自自治体において障害者の福祉施策を「生活支援」「生活環境」「教育・育成」「雇用・就業」「保健・医療」「啓発・広報」「情報・コミュニケーション」の要素に区別した事業数である。
  - 9) 詳しい内容は内閣府を参照。<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/chihoutop.html>（2012/12/17）
  - 10) 詳しい内容は内閣府を参照。<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/chihoutop.html>（2012/12/17）
  - 11) 奈良県の人口は、140.1万人であり、滋賀県の人口は、139.4万人である。
  - 12) 2005年度から滋賀県で「働き・暮らし応援センター」が設置されることになった。
  - 13) 2005年2月12日に滋賀県で開催されたアメニティーフォーラムの知事セッションの場において、全国から集まった約1500人の聴衆の前で、当時の滋賀県の國松知事が「障害者の『働きたい』を応援する滋賀共同宣言」を発表した。これは障害のある人もない人も共に同じ職場で普通に働いている社会こそあるべき姿との認識のもと、働きたい・働いている障害者を積極的に応援しようと、障害者福祉関係6団体、中小企業団体、県が共同で宣言したものである。
  - 14) 2012年6月17日に行った滋賀県社会就労事業振興センターと2012年10月31日に行った甲賀地域の働き暮らし応援センターにおける担当者へのヒアリング調査による。
  - 15) 2012年6月19日に行った滋賀県社会就労事業振興センターの担当者へのヒアリング調査による。
  - 16) 注15に前掲載。
  - 17) 現在は、就業・生活支援センターの上乗せ、サービスとして機能している。
  - 18) 2013年6月19日に行った奈良県障害者福祉課雇用促進係長へのヒアリング調査による。
  - 19) 『日経グローバル』によると、2001年から2012年にわたって、47都道府県の中で、福島県には、厚生労働省から出向した官僚がいなかったが、徳島県と高知県は2012年に出向官僚がおり、奈良県においては、2009年から2012年において厚生労働省の医師（技官）が出向していた。
  - 20) 奈良県では2006年度の障害者自立支援法の下で「奈良県総合相談支援体制整備事業及び特別アドバイザー派遣事業」が行われ、地域の課題への取組を「奈良県自立支援協議会」で議論してきた。この「奈良県庁障害者就労支援実践会議」は、実質的には自立支援協議会で課題となった就労問題を検討していたものである。
  - 21) 注18に前掲載。
  - 22) 注18に前掲載。
  - 23) 障害者雇用促進センター KIZUNA Café は、2010年に設置され「一般社団法人」が運営している。このセンターは、障害のある人たちへの働きと暮らしに対する支援と、授産所で働く障害者の工賃アップを果たすため、各作業所への経営支援、制度研究、製品開発や共同受注、行政や他団体、企業体などとの協働事業などを積極的に展開していくために行政、経営団体、労働団体、福祉団体が一体となって設立された。詳しい活動については、ホームページを参照（<http://www.sakurashop.net/2013/07/09>）。
  - 24) 2010年度に女性福祉センターを障害者雇用促進センター KIZUNA Cafe に切り替えた。センター KIZUNA Cafe 設置をめぐっての費用（店舗改装、2か月分のみ従業員の給料）を県が支払った。健常者と障害者が一緒に雇用されて、障害者の雇用人数は二人である。
  - 25) 奈良障害者「はたらく」推進事業の予算は20,008千円である。その他、発達障害者就労支援事業の予算は、9,540千円である。
  - 26) 障害者政策推進本部は年に2回「奈良県障害者政策推進会議」として開催されることになった。第1回の会議は2011年8月26日に開催され、参加者は知事をはじめ19名が参加し、①障害者施策本部設置の趣旨、②県内障害者雇用の現状と課題、③奈良県における障害者施策の今年度重点目標などについて議論した。
  - 27) 障害者政策推進トップフォーラムは奈良県の単独事業として推進される。2011年度の予算は180千円、2012年度は562千円である。
  - 28) 奈良新聞2012年3月12日

- 29) 荒井正吾知事は、稲山一八副知事と杉田憲英副知事が2013年3月31日付で退任し、後任として松谷幸和知事公室長と前田努総務部長を副知事に選任すると発表した(奈良新聞、2013年2月27日)。
- 30) フランスの団体精神は、組織が所与の目的を実現するための人間の集団的協働行動としてのアドミニストレーションに継続性や統一性や秩序などを与える重要な役割を果たしている(渡邊、2007)。また、日本では、官僚団という「団体を流れる精神(esprit de corps)と「時代精神」が、官僚団にも一定の方向性と拘束を与えて、行政内のプロフェッションの価値前提や基準が、重要な要因として認識されていると述べている(村松、2001)。

#### 参考文献

- ・秋月謙吾「人事交流と地方政府(一):公共部門における人材戦略」『法學論叢』第147巻5号、1-26頁、2000年
- ・秋吉貴雄『公共政策の変容と政策科学—日米航空輸送産業における2つの規制改革』有斐閣、2007年
- ・秋吉貴雄「知識と政策転換—第二次航空規制改革における『知識の政治』」『公共政策研究』8号、87-98頁、2008年
- ・天川晃『日本の地方政府』東京大学出版会、1986年
- ・稲継裕昭『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社、1996年
- ・稲継裕昭「『出向官僚』再考—中央政府から都道府県への人材供給の変容—」『姫路法学』第23巻、177-255頁、1998年
- ・稲継裕昭『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社、2000年
- ・内海敏江「発達障害のある方への支援—北海道の取組(特集発達障害者支援法の施行について)(先進事例の紹介)」『厚生労働』第60巻5号、12-14頁、2005年
- ・内山融『現代日本の国家と市場』東京大学出版会、1998年
- ・加藤淳子『税制改革と官僚制』東京大学出版、1997年
- ・木寺元「地方制度改革と官僚制—外部専門家のアイデアと行政官の専門性の視座から—」『年報政治学』2号、296-315頁、2008年
- ・(独立行政法人)高齡・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター「知的障害者の就業と生活を支える地域支援ネットワークの構築に向けて」調査研究報告書53号、2002年
- ・小西喜朗「湖南市・甲賀市の取組み就労に向けた取組み(特集特別支援教育のこれから学習指導要領改訂を踏まえて)(先進的な教育支援の取組み)」『発達』第30巻119号、49-56頁、2009年
- ・小林茂夫「障害者就業・生活支援センターでの取組(特集障害者雇用施策)—新たな障害者支援の取組—法改正を踏まえて—」『労働時報』第55巻9号、4-28頁、2002年
- ・佐藤満「地方分権と福祉政策」水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾編『変化をどう説明するか:地方自治篇』木鐸社、2000年
- ・佐藤満「丹後地域に見る分権と福祉」立命館大学地域情報研究シリーズ2、153-170頁、2001年
- ・竹端寛「ボランティア・アクションの未来—障害者福祉政策における社会起業家の視点—」『ボランティア学研究』10号、15-36頁、2010年
- ・田丸大『法案作成と省庁官僚制』信山社、2000年
- ・林正義「再分配政策と地方財政」財務省財総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』第3巻、138-160頁、2006年
- ・藤井茂樹「乳幼児期から就労までの一貫した支援—湖南市発達支援システム(特集障害児の療育・教育・就労の連携)」『ノーマライゼーション』第29巻12号、12-15頁、2009年
- ・藤井茂樹「湖南市・甲賀市の取組み早期発見から就労までの発達支援ネットワーク(特集特別支援教育のこれから学習指導要領改訂を踏まえて)(先進的な教育支援の取組み)」『発達』第30巻119号、34-40頁、2009年
- ・藤田由紀子『公務員制度と専門性』専修大学出版局、2008年
- ・松並潤「現代の公的セクターを理解するために—新しい行政(New Public Management)の下で何を過ちうるか?」大阪学院大学法学研究、第24巻1号、95-125頁、1997年
- ・真淵勝『官僚』東京大学出版会、2010年
- ・村松岐夫『行政学教科書(第2版)』、有斐閣、2001年
- ・渡邊榮文「フランスの団体精神—その生理と病理—」『アドミニストレーション』第14巻1・2号、27-42頁、2007年
- ・Peterson, Paul E., *City Limits*, University of Chicago Press, 1981.
- ・Peterson, P. E. and Rom, M. *Welfare Magnet: A New Case for a National Standard*, The Brookings Institution, 1990.
- ・Schumpeter, Joseph, Alois, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Third Edition, Harper and Row, 1950. (中山伊知郎、東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社、1995)
- ・Tiebout, C.M., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64, 1956.