

【第32回自治体学会青森大会日程】

日 程	内 容
8月25日 (土)	9：00 自治体学会総会 9：30 大会受付開始
	午前の部（10：00～12：10） 【基調講演】 「地域の価値を確認し、未来を展望する」 【自治体学会賞表彰式】
	（昼食・休憩）
	午後の部（13：00～16：15） 【研究発表セッション】 A 議会 B 医療・健康と情報 C 政策法務・高齢化社会 D まちづくり E 産業廃棄物・非営利組織 【分科会】 1 自治体職員のネットワークのイカし方 2 都市と農山漁村の共生 3 「シェアリング」エコノミーと自治体政策 4 へき地医療の現状と課題 ～へき地における健康政策と保健所機能を中心として～ 5 だれもが「住民」として守られるために ～避難者・困窮者の現場から～ 6 （地元企画） “あるもの活かし” の地域経営とインバウンド観光 7 （公募企画） 行政組織における “参謀機能” ～首長と職員のかげ橋となって組織力を最大化～
	9:30～16:00 ポスターセッション

会場：リンクモア平安閣市民ホール、ねぶたの家ワ・ラッセ

大会統一テーマ

「地域の財^{たから}と未来づくり」

< 基調講演 「地域の価値を確認し、未来を展望する」 (10:00~11:30) >

講師 岡崎 昌之 法政大学名誉教授・元自治体学会代表運営委員

< 自治体学会賞表彰式 (11:40~12:10) >

(昼食・休憩)

< 研究発表セッション (13:00~14:00) >

会員が自治の諸課題に取り組む実践報告や研究成果などを発表し、会場の参加者と議論を深めます。

セッションA：議会

司 会：寺本香織 早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程・東京都議会議会局議事課主事

コメンテーター：長野 基 首都大学東京都市環境学部准教授

A1：木下 健・加藤洋平 (研究報告) 地方議会改革の成果の現れ方の違い

セッションB：医療・健康と情報

司 会：(調整中)

コメンテーター：壬生裕子 同志社大学政策学部嘱託講師・滋賀大学社会連携研究センター客員研究員

B1：木村昭興 (研究報告) 主体間連携を通じた公共サービスにおける管理会計情報の有用性
 - 地域包括ケアシステムにおける協働事例の検証を中心に -

B2：東川 玲・井出和希・祐野 恵 (実践報告) 自治体における健康情報の活用と政策立案

セッションC：政策法務・高齢化社会

司 会：(研究支援部会)

コメンテーター：磯崎初仁 中央大学法学部教授

C1：本田正美 (研究報告) 情報コミュニケーション条例に見る自治体における情報コミュニケーションのあり方

C2：佐藤肇弥 (研究報告) 事例調査「100歳時代」：現状と課題
 - 個々人の『時間』の充実に向けて -

セッションD：まちづくり

司 会：近藤優子 青森県企画政策部広報公聴課

コメンテーター：小泉秀樹 東京大学まちづくり研究室教授

D1：小西美紀 (実践報告) ESD (持続可能な開発のための教育) を通じた岡山の人づくり・まちづくり
 - グローバルなビジョンからローカルな実践へ -

D2：岩淵 泰 (研究報告) フランスにおける大学まちづくりの一考察 - 大学改革と自治体連携の視座から -

セッションE：産業廃棄物・非営利組織

司 会：(調整中)

コメンテーター：E1 村中洋介 (一般財団法人) 電力中央研究所社会経済研究所主任研究員

E2 直田春夫 特定非営利活動法人NPO政策研究所理事長

E1：長谷川裕 (研究報告) 産業廃棄物不法投棄事案・不適正処理事案における行政代執行の現状と課題

E2：原田晃樹 (研究報告) 非営利組織の特性を生かした評価と契約

<分科会

(14:15~16:15) >

分科会 1 自治体職員のネットワークのイカし方

現在、自治体職員が参加する「ネットワーク」は、たくさんある。また、自治体職員が中心となり、民間の人たちを巻き込みながら運営している「ネットワーク」も増えてきた。この中には、アカデミックで伝統あるネットワークのほか、「つながる」ことを目的とした“ゆるやかな”タイプのものなどもあり、運営スタイルは実に多様になってきている。そして、当然だが、タイプに応じて、活動する目的や取り扱うテーマなどは異なっている。しかし、面白いことに課題は共通している。それは、これらの活動で得たものを、自治体職員として、仕事や地域活動に、どう活かしていくべきか?ということだ。

本分科会では、東北まちづくりオフサイトミーティング(以下「東北OM」)のメンバーを迎え、自治体学会と東北OMの活動を比較しながら、ネットワークが抱える共通課題「ネットワーク活動のイカし方」について、フロアとの対話を通して紐解いてみたいと考える。

- パネリスト
山崎 栄子(大野城市教育委員会教育指導室係長)
佐々木 絵理(弘前市相馬総合支所総務課主事)
岩間 望(宮城県石巻保健所主事)
- コメンテーター
後藤 好邦(山形市企画調整部企画調整課課長補佐(兼交通企画係長))
- コーディネーター
佐藤 啓二(青森県おいらせ町商工観光課課長補佐)

分科会 2 都市と農山漁村の共生

都市にとつての農山漁村の意味、農山漁村にとつての都市の意味を、これからの自治体経営・国土構造・地方制度のあり方として考える。都市にとつての農山漁村は、都市に食糧・エネルギー・人間を供給する場というよりも、都市が忘れた「自然と折り合せて暮らす豊かさ」「共同体の中で暮らす幸せ」という環境思想と生活文化を保存する場だろう。他方、農山漁村にとつての都市は、多様な個性をもった人間が集積して新しい時代の思想や文化を創造し続ける場であるはずだ。工業化・都市化が終わった今、都市中心に上からの統治を目指すのではなく、都市と農山漁村を「互いに互いを必要とする関係」とみて連帯する方向を、青森・秋田で地域おこし協力隊を経験した若い世代の報告を聞いて考える。

- パネリスト
大森 彌(東京大学名誉教授、自治体学会顧問)
宮口 侗迪(早稲田大学名誉教授、総務省過疎問題懇談会座長)
- 園山 和徳(一般社団法人くるくる佐井村代表理事、元・青森県佐井村地域おこし協力隊)
- 水原 聡一郎(元・秋田県小阿仁村地域おこし協力隊)
- コーディネーター
青山 彰久(読売新聞東京本社編集委員)

分科会 3 「シェアリング」エコノミーと自治体政策

海外では2000年頃からシェアリングサービスが始まり、Airbnb(民泊仲介サービス)やUber(ライドシェア)といったシェアリングサービスを行う企業が活動を行っており、日本でも2010年頃から「シェアリング」を活用したサービスが増えてきました。そうした中、シェアリングサービスを地方創生に生かそうとする自治体の取り組みも始まっています。

この分科会では、現在、実際に取り組みを行っている自治体の職員、NPOの方々へ実際の取り組み状況を紹介していただき、取り組みを行う中で、①どのような効果が表れ、②どのような課題が生じているのか、③今後の展望等について議論していただきます。今後より多くの自治体が政策としてシェアリングサービスを活用し、地方創生に繋げていくことを目的としています。

- パネリスト
石上 涼子(多久市商工観光課商工観光係長)
柿崎 弘樹(湯沢市協働事業推進課魅力創造班主査)
齋藤 丈夫(やまがた福祉移動サービスネットワーク代表)
- コーディネーター
岡田 英幸(愛知県振興部情報企画課主幹)

分科会 4 へき地医療の現状と課題~へき地における健康政策と保健所機能を中心として~

都道府県及び市町村では、へき地医療対策として、①医療従事者の確保及び資質向上を始めとする医療資源の充実、②ドクターヘリの導入やICTの活用といった医療資源の有効活用に取り組んでいるが、今後、医療資源の充実はより困難になり、有効活用にも限度がある。そのため、できるかぎり、人々が健康的な生活を過ごし、医療を必要としないような健康政策を実施していく必要がある。

市町村では、健康診断の受診勧奨や保健指導を実施しているが、保健所との連携が課題であるとの指摘もなされている。保健所は、医師、看護師などの専門職種によって構成され、市町村とともに効果的な健康政策を実施していく役割を担っており、へき地医療対策に多大な役割を發揮できるものと思量される。本分科会では、へき地医療の現状と課題を、健康政策のあり方と保健所の果たすべき役割という視点から検討してみたい。

- パネリスト
鳥谷部 牧子(青森県むつ保健所健康増進課長)
飯田 貴子(青森県野辺地町健康づくり課長)
石井 敦子(和歌山県立医科大学保健看護学部講師)
- コーディネーター
古城 隆雄(東海大学健康学部健康マネジメント学科准教授)

分科会 5 だれもが「住民」として守られるために~避難者・困窮者の現場から~

その地域に存在しながら「住民」としての権利義務を適正に享受できない人がいる。例えば福島原発事故により元の自治体に住民票を置いたまま避難先で生活している人。例えば居所を持たない路上生活者。DVから逃れてきて住民票を動かさない人。本来もつとも守られるべき弱者・少数者が、住民登録制度(住民基本台帳)から漏れることを理由に、人並みの権利義務を行使できないのは、「住民の実態」と「住民という既存の概念で作られた現行制度」にずれが生じているからではないかという仮説のもとに、政策法務の視点をまじえて議論していく。

地域に間違いなく存在しているその人を守るために、少数者であるからこそ丁寧に耳を傾け、正しく実情を認識し、現行制度の問題点や、現行制度の中でも私たちに出来ることは何か考える。

- パネリスト
渡部 朋宏(福島県会津美里町総務課総務係長)
池下 英理子(多賀城市自立相談支援窓口主任相談員)
津軽石 昭彦(関東学院大学法学部教授)
- コーディネーター
矢野 奨(河北新報社盛岡総局長兼論説委員)

分科会 6 (地元企画) ”あるもの活かし “の地域経営とインバウンド観光

人口減少・少子高齢化が進展する中、国内外からの交流人口の拡大や旅行消費によって地域の活力を維持し、地域社会を発展させる鍵として、「観光」「地域経営」「地域イノベーション」に注目が集まっている。特に、2012年には1,000万人に満たなかったインバウンド観光客は近年急増してきており、昨年は過去最大の2,869万人となった。青森県における外国人延べ宿泊者数は2012年から昨年にかけて6倍以上になり、伸び率では全国で3位の水準を記録するなど、インバウンド観光振興に成功している。

インバウンド需要が高まる中、その需要を取り込むために世界に向けてどのように地域ブランドを形成して地域資源をどのように活かしていく必要があるか。そのためにどのようにコミュニティ形成を図っていく必要があるのか。地域経済にお金がまわり、付加価値の高い地域ビジネスを展開していくためには、何がポイントとなるのか。

青森県における産官学連携＝協働による「あるもの活かし」の視点を踏まえつつ、「地域経営」及び「地域イノベーション」に向けたインバウンド観光の具体的な取組を検討する。

- パネリスト
 蝦名 正晴 (八甲田ロープウェー株式会社社長)
 盛 健一 (青森スノーランド活性化協議会事務局長)
 西谷 雷佐 (たびすけ合同会社西谷代表)
 清野 浩輝 (青森県観光国際戦略局誘客交流課主幹)
- コーディネーター
 遠藤 哲哉 (青森公立大学・大学院教授)

盛健一氏所用のため、工藤廣青森スノーランド活性化協議会会長が出席。

分科会 7 (公募企画) 行政組織における“参謀機能”～首長と職員のかげ橋となって組織力を最大化～

地方創生の戦略実現には、地域の財とつながることが大事だが、行政組織内の首長と行政職員との間には、果たす責任と仕事観、組織観、人生観に違いがある。さらに、マニフェストを掲げ、スピードと成果を求める首長と、定数削減され、限られた予算の中で、複雑化する地域の課題と、多様化する民力の活用や協働、高度なリスク管理に向き合う職員との間のギャップは大きく広がっている。

“参謀機能”とは、首長のリーダーシップのもと、トップダウンとボトムアップをうまく連動していくマネジメントである。自治体改善マネジメント研究会ではマネジメントプロセスの着眼点を明確にした「行政参謀ステップアップシート」を開発した。本分科会では、これをもとにパネラーから各着眼点における実践経験を紹介し、“参謀機能”の意義と向上策を探っていきたい。

- パネリスト
 中川 照文 (尼崎市企画財政局政策部長)
 本田 一泰 (文化庁地域文化創生本部事務局上席調査役)
 浦本 佳行 (京都府精華町総務部次長) ←当日欠席
- コーディネーター
 金谷 一郎 (大阪経済法科大学
 21世紀社会総合研究センター客員教授)

ポスターセッション

8月25日(土) 9:30～16:00

地域ブロック単位、個人・団体の報告書などの配布・展示、自治体の取組みの紹介、出版物の展示・配布等を通して、参加者が交流・意見交換できる場としてポスターセッションを開催します。

エクスカージョン

8月25日(土)～26日(日)

■ A コース

浅虫温泉夜なべ談議と八甲田丸“マグ女セイカン博覧会”、三内丸山遺跡コース

■ B コース

弘前夜なべ談議と弘前城スマートグラスツアー体験、弘前街歩きコース

■ C コース

八戸夜なべ談議と館鼻岸壁朝市、市直営街なか賑わい創出施設コース



地域に出て わがまちをもっと知ろう!

まちに出かけ 地域と向き合い、 現場から学ぶ

自治体職員にとって、地域と向き合い、地域を深く認識することは重要である。役所の中にいるだけではわからない地域社会の実態や課題を把握するために、まちに出かけ、現場から学ぶ姿勢が問われている。地域の人びとに寄り添いながら、課題を解決するとともに、地域の価値を見出し、将来に向けて住民が誇りを持てる地域社会を形成していきたい。

地域と向き合い、 深く認識する

福島県会津盆地のほぼ真ん中に湯川村はある。特産の湯川米と隣の会津坂下町と共同で運営している「道の駅あいづ」の経営がユニークなので、2度ほどこの村を訪れていた。1年以上経って3度目に訪ねたとき、村には東北で唯一の国宝の仏像がある、と村長から聞かされた(1903(明治36)年に旧国宝の

指定を受けている。もっとも最近では平泉の中尊寺金色堂内の諸像が国宝指定を受けたので唯一ではなくなつた)。

早速、頼んで拝観することができた。村内の勝常寺にある平安初期の薬師三尊像である。中尊の薬師如来坐像、両脇侍像の日光・月光菩薩像が国宝、他に十一面観音立像など9体の国指定重文がある。聞いてみると明治初期の廃仏毀釈の際には、これらの仏像が破壊されるのを免れる

ため、勝常の集落住民たちは、仏像を床下や田んぼの中に隠して守つたという。まさに村の宝であると同時に、9世紀初頭から、この仏とともに千数百年の歴史を生きてきた勝常の集落が存在していたのである。

大きな感動を覚えるとともに、これほどの宝がこの村に存することを、事前に把握できていなかったことに恥じ入るばかりであった。

これはほんの一例であるが、このように日本の地域、集落はさまざま



法政大学名誉教授
岡崎昌之

おかざき・まさゆき
岡山県生まれ。早稲田大学政治経済学部経済学科卒業。(財)日本地域開発センター企画調査部長を経て、1994年～2000年、福井県立大学教授。2001年～2015年、法政大学現代福祉学部・大学院人間社会研究科教授。地域づくり団体全国協議会会長、自治体学会代表運営委員等を歴任。

な由縁を持ち、奥深い。国宝とまではいかなくとも、それぞれの地域で永く続いた歴史的蓄積を持つている。地域固有の文化を地域社会や集落単位で育んできた。そこにはかつての歴史的記憶が地層のように黒々と積み重なっている。

歴史性だけではない。四季折々に変化する日本の自然は、微細であり高い生物性を持ち、多種多様な動植物が存在する。その自然を最大限に活用した農林漁業と、それを基盤としたさまざまな生業が営まれてきた。後は野となれ山となれ、と放置された荒野ではなく、その多くは人の手の掛かった人文性の高い自然である。深山から里山へ、邑から野良へ、川から浦へと、多様な自然が連なる日本の地域の光景は魅力にあふれている。

人びとの生活はこうした地域の上に立脚している。どこに生まれ、どこで育ち、学び、どこで生きてきたか。人びとの生活は地域と切り離せず、地域は一生ついて回る。多様な側面を持つこの地域に向き合い、地域を深く認識することは、生きることそのものである。ましてや自治体職員や地域づくりに携わる人びとは、地域への関心やかかわりを持つことが強く求められるし、欠かして

はならない姿勢であろう。

地域社会に起点をおいたまちづくり

まちに出かけ、現場から学ぶ姿勢が問われるのは、まちづくりの課題が変化したからでもある。かつてのまちづくりは、地域の代表者から寄せられる施設建設の要望に応えたり、住民からの諸々の依頼を調整したりということが多かった。担当者は庁舎のカウンターの内側において、それらの要望を聞き、上司に伝え、県や国と対応策を検討することでまちづくりが進む場合が多かった。少し気が利いた市町村では「すぐやる課」をつくるといった、いわば「要望受付型まちづくり」であった。

住民からの要望に素早く対応しなければならぬまちづくりが無くなつたわけではない。ただそれにも増して対応を迫られるのが、地域社会課題解決型まちづくり^①とでも呼べるような課題群の登場である。表面的には穏やかな日常が流れる集落や地域社会ではあるが、目を凝らしてその実態を見つめると、寝たきりや認知症などのお年寄りを抱えた家庭では福祉、医療の問題、子育てやいじめなど教育、若者の雇用、空き家対策や火災など防災や安全、環境

等、沢山の課題が山積している。しかもその多くが、生活の身近なところに存在し、今すぐにも解決が望まれる緊急の課題となっている。地域社会の身近なところで多発し、今すぐにも解決してもらいたいと住民が切に望んでいる課題群である。

多くの場合、これらの課題を抱えた住民が直接窓口を訪ねることは少なく、課題は地域社会の中に沈潜しやすい。課題の把握、発掘すらしがたい。ましてや庁舎のカウンターの内側で待っているだけでは課題把握、課題解決につながらない。地域社会の現場で実態を把握し、住民とともに課題を担うという姿勢が問われる。

白神山地の南麓に位置する秋田県藤里町を例に挙げる。同町では、町の社会福祉協議会が「若者支援として始めた就労支援事業を進めるうち、町内に多くの引きこもりの人がいることがわかり、その解決こそ協議会が取り組むべき課題である」として、しかし民生委員が家庭を訪問しても、引きこもり者の把握は難しい。そこで各年代の同窓会幹事などから声掛けをしてもらうなど、実態把握に努めた結果、2010年の引きこもり者は、10代から50代に及ぶ113人いることがわかった。

早速、町内にお食事処「こみつと」を開設し、簡単な調理、配膳などの業務に就いてもらうことをきっかけに、家から地域社会に出る機会を提供した。またたけキッシュの販売など、引きこもり者も経験を積みつつ、農家や建設会社等への就職へ繋がり、2014年の引きこもり者は25人と減った。だが支援情報提供対象者は依然として町内で160人を超えているという^(※1)。

藤里町で多くの引きこもり者の存在が判明したのは関係者が真摯に地域社会や集落と向き合った結果である。そのことから実態の把握ができ、引きこもりから就労へと繋がる具体的な取組みとなった。今後は、集落に仕事をつくり、若者の暮らしやすいまちづくり、それらを支援する人材づくりなど、町民すべてが生涯現役を目指すまちづくりへと進んでいる。まさに「福祉のまちづくり」から「福祉でまちづくり」の実践へと展開しているのである。

若者世代の地方、農山漁村への関心

地域社会が抱える課題を解決していくとともに、将来に向けて住民が誇りを持てる地域社会を形成することも重要なまちづくりである。特に

ここ十数年のまちづくりの大きな変化と特徴は、次の3点に集約できる。

- ① 地域間交流や移住など流動性の高まり
- ② 若い世代の地域社会や農山漁村への関心の高まり
- ③ ICT、SNSといった情報化、ITの活用

これら3点が相まって新しい段階を迎えたまちづくりに対応するためにも、地域に学び、地域に立脚した取組みが欠かせない。

特に1990年代後半から始まった、いわゆる団塊世代ジュニアを中心とした若者世代の農山漁村への関心の高まりは、地域に大きな変動をもたらそうとしている。かつての地方、農山漁村への移住希望は、どちらかといえば退職後の生活を考えた50代、60代の志向であった。

しかし最近の調査によれば、都市住民の30・6%は「農山漁村に住む予定がある」「いずれは移住したい」「条件があれば移住してもよい」という農山漁村移住の意向を持っている。特に若年層にその傾向が強く、20代では37・9%、30代は36・3%にもなる^(※2)。また過疎地域等への移住者を対象とした国交省の調査によれば、イターン者が8割を占め、移住のきっかけは「新たなライ

▶ 次ページ右上に続く

*1 「生活困難者の力を地域づくりに活かすシステムづくりの効果的な手法の開発事業報告書」／藤里町社会福祉協議会（2015年3月）

*2 「『田園回帰』に関する調査研究中間報告書」／総務省（2017年3月）

フスタイルを求めて」が30%を越え、最も高い(*3)。2009年に89人で始まった地域おこし協力隊も2017年には5000人に迫るといわれ、3年間の任期終了後も、その6割が同じ地域に定住している(*4)。

新しい暮らしを求めて、多くの若者が、地方、農山漁村の魅力的な生活の場を模索しているといえる。

誇り高き地域社会の形成へ向けて

地方や農山漁村に対して、新しい志を持つ人たちがいかに受け入れるかは、人口減少に悩む各地域にとつては最重要課題のひとつである。いきなり移住でなくとも、ツーリズムや交流人口、関係人口の拡大という視点も欠かせない。

また地域に「志」と新しい「縁」を求め、その地域を新たに担おうとする「志縁人口」は、たまたまの縁で地域や集落と行き会うこともあるが、多くの場合、何度も足を運び、地域の人びとと相談し、周到な準備を重ねて、ピンポイントで地域を選び取っている。

そこで不可欠なのが受け入れる地域の側のまちづくりである。いかに魅力にあふれ生き生きとした暮らしのあるまちをつくるかである。幸い

にも日本の多くの地域は、冒頭に述べたとおり、集落レベルでの多くの価値を持つている。その価値を発見し、再認識し、まちづくりへと紡ぎあげていくためには、まずは地域の人びとが地域の現場と真摯に向き合う必要がある。

例えば、米を生産するために形成された棚田、それを維持する石積み、そこへ水を供給する水路やため池などは、数百年の間、世代を越えて継承されてきた地域の技の結晶である。地域の命を支えてきた食も極めて重要な価値である。多彩な加工技術や発酵技術を駆使した地域固有の食文化は、その素材として生産されてきた農林産物、海産物と同様、地域にとつては欠かせない価値といえる。また地域を訪れる人たちにとつても大きな魅力である。これらは総じて地域の生活の技(スキル)とも呼べるものである。

これらを統合して、誇り高い地域の暮らしぶりやライフスタイルが形成されている。こうした地域の価値を見出すためにも、地域の現場を丹念に訪れ、それらの技を伝え保持してきた人たちから詳細に話を聞き、体験し、継承することが求められる。ただ残念ながら、これらの生活の技が高齢化とともに、日本の地域社

会から消滅しようとしている。単に昔を懐かしみ、先祖帰りをするということではなく、地域に新しく参入しようとする若者、新しい感覚や価値観、技を持つ人たちとともに、将来に向けて新しい地域を創造していく試みとして位置付ける必要がある。

現場で住民とともに学びまちづくりに活かす

福岡県柳川市の水路を再生した伝説的な市職員、広松伝さんは「プランニングに机は要らない。必要なのは足と目と、土地の人と対話する耳と口、そして何よりも土地の人になりきる心である」と述べている(*5)。地域の人に寄り添い、ともに学ぶことの重要性を説いている。

まちづくりに取り組むにあたって、まずはまちの宝探し、資源探しをしよう、それを地図に書き込み「資源マップ」を作ろう、というのはまちづくりの常套手段である。間違ではないが、宝、資源と言ったとたんに、そこに昔から日常的に存在してきた「地域にあるもの」が見落とされ、抜け落ちてしまう危険性がある。地域の「資源」でなく「価値」と述べてきたのはそのことである。人びとが一所に住み着き、懸命に生きてきたのは、そこに何らかの

価値を見出したからである。一所懸命という言葉の由縁でもある。

宝や資源だけでなく、まずはその土地に何があるか、あるモノ探しが始めることが肝要である。あるモノ探しを横軸とするなら、表面的に存在しているものだけに目を奪われるのではなく、四季折々の産物や花々、年間を通じての行事など、縦軸としての「まちづくりカレンダー」とも呼べるものを、住民とともに綿密に作成し、横軸、縦軸を織りなしながら、まちを認識する一助としてはどうか。当然のことながら、それらの基礎となる地域社会や集落の歴史を丹念にひも解くことは欠かせない。

地震や津波、豪雨は、地域にとつて巨大な危機である。これらへの備えは日頃から欠いてはならない。だが地域と丹念に向き合って生活してみると、そこには日常的に危機的なものが存在している。今、対応することを見逃せば、その価値は永遠に失われてしまうといった、まちの将来を大きく左右する瞬間が地域の日常の中で経過している。まさに地域の危機は日常にあり、といえる。その一瞬を見逃さないためにも、まちへ出る、現場を歩くことは楽しくもあり、重要でもある。

*3 「過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査」/国土交通省(2016年9月)

*4 「平成29年度 地域おこし協力隊の定住状況等に係る調査結果」/総務省(2017年9月)

*5 広松伝「水の思想」/『季刊自治体学研究』23 神奈川県自治総合研究センター(1984年)



青森県観光物産館アスパム

研究発表セッション司会・コメンテーター

セッション		司 会	コメンテーター
A	議会	寺本 香織 (早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程・東京都議会議会事務局議事課主事)	長野 基 (首都大学東京都市環境学部准教授)
B	医療・健康と情報	伊藤 峻 (三重県労働委員会事務局調整審査課主事)	壬生 裕子 (同志社大学政策学部嘱託講師・滋賀大学社会連携研究センター客員研究員)
C	政策法務・高齢化社会	大澤 幸憲 (神奈川県教育局生涯学習部文化遺産課) (研究支援部会)	磯崎 初仁 (中央大学法学部教授)
D	まちづくり	近藤 優子 (青森県企画政策部広報公聴課)	小泉 秀樹 (東京大学まちづくり研究室教授)
E	産業廃棄物・非営利組織	松田 知奈美 (静岡文化芸術大学)	E 1 村中 洋介 ((一般財団法人) 電力中央研究所社会経済研究所主任研究員)
			E 2 直田 春夫 (特定非営利活動法人NPO政策研究所理事長)

地方議会改革の成果の現れ方の違い

福岡工業大学社会環境学部 助教 木下 健

流通経済大学法学部 助教 加藤 洋平

1.はじめに

本研究の目的は、市区町村議会についての議会改革の検証を行い、いかに議会改革を進めていくべきかを明らかにすることである。議会改革の進め方としては、議会運営委員会や専門家を取り入れた進め方など多様性を持ち、進め方の違いによって、現れる成果に違いがあると考えられる。栗山町を端に始まった2006年5月以降の議会改革の流れは、全国に波及した。議会改革が実施され始めて以降、10年以上経過し、今後それぞれの自治体に応じた第二次議会改革がなされると予想される。そのため、この第一次議会改革の検証を行い、改革の進め方の違いを明らかにすることを試みる。本研究が議会改革の方針を示すことによって、適切な第二次議会改革が今後実施されることが期待される。

2.議会改革の形態

地方議会に関する先行研究をみれば、議会改革がどのような要因で促されるのか、どのような要因が重要となるかなどについて明らかになっている(芦立 2016; 中谷 2009; 市村 2011; 本田 2010; 長野 2012, 2017)。しかし、地方議会が具体的にどのような過程を経て改革を実施しているのかなど、その改革過程までは明らかにされていない。

廣瀬・自治体議会改革フォーラム(2016)によると、①議会運営委員会での検討が25.4%、②特別委員会で検討が20.3%、③調査会・検討会など議員のみで構成する検討組織を設置しての検討が12.7%である。この態勢の他、④議会改革検討組織への住民参加として、議員以外の専門家あるいは住民が参加して実施されたのは2議会だけであった。また、議会改革の取り組みは終了したので、態勢は解散しているとする割合は6.2%あった。

本研究では、議会改革の過程に着目し、どのような過程を経ていくことで改革が可能になるのかを明らかにする。例えば、議会運営委員会による改革は、「透明化」及び「討議機能」を強化すると考えられる。議会運営委員会は、議事日程を調整し、発言の順序などを取り決めるといった議会の運営を担っているといえる(加藤・木下 2018)。そのため、議会運営委員会での改革を進める場合、議案に対する議員の賛否を公開することや、委員会記録の公開といった透明化に寄与するとともに、議員間討議や首長の反問権の導入など、討議機能の強化に寄与することが推論される。

3.分析結果の概要

従属変数は議会改革の成果として考えられる1.立法機能、2.討議機能、3.議会の透明性、4.議会への住民参加、5.定数と報酬の削減である。独立変数は議会改革の形態、党派性、社会関係資本である。コントロール変数として、議会費、人口密度、第一次産業者割合、第二次産業者割合、政令指定都市ダミー、課税対象所得、老年人口割合を入れる。

議会運営委員会の形態を採用すれば、「住民参加」、「透明性」、「討議機能」が強化されるといえる。特別委員会の形態を採用すれば、透明性は高まらないが、それ以外の機能は半分程度、向上するといえる。調査会・検討会の形態を採用すれば、立法機能は高まらないが、それ以外の機能は半分程度、向上

するといえる。常設の推進組織を採用すれば、「住民参加」、「定数報酬」、「討議機能」が強化され、透明性は少し高まるといえる。議会改革が終了したとする自治体は、「住民参加」、「討議機能」は向上しているが、立法機能は向上していないといえる。加えて、定数と報酬、透明性は少し高まったといえる。

表 1. 地方議会改革の成果の現れ方の違い

	議会運営委員会の案件	特別委員会の設置	調査会検討会で検討	常設の議会改革推進組織	議会改革は終了した
立法機能	×	△	×	×	×
討議機能	○	△	△	○	○
透明性	○	×	△	△	△
住民参加	○	△	△	○	○
定数と報酬	×	△	△	○	△

(注：各指標のうち、○は半数以上に効果があったもの、△は半分程度であったもの、×は効果がなかったものを意味する。出所：筆者作成)

4.おわりに

本研究においては、地方議会改革の形態に着目し、成果の現れ方が異なることを示した。地方議会改革は、不断の見直しが必要であり、終わりが無いものであるといえる。各地方議会は、それぞれの議会の状況を踏まえて、必要な改革を進めている。機関競争主義である二元代表制を機能させるため、議会機能の弱い箇所に応じた議会改革の進め方を選択し、補強していくことが求められる。

議会改革の方向性としては、立法機能の強化を通じて他の監視機能などを高めていくという方向と、立法機能については執政府に委ね、議会としての監視機能を強化していく方向の大きく 2 通りに分けられる。人口規模の大きい自治体においては議会の立法機能が求められることになる一方で、規模の小さい自治体においては資源の制約から監視機能を重視することになると考えられる。人口減少時代の議会のあり方として、全ての議会機能を満たすのではなく、必要に応じて機能強化を図っていくことが今後求められるといえる。

主要参考文献

- 市村充章 (2011) 「小山市における議会改革(議会基本条例、議員定数、議員報酬、政務調査費)の進展」『白鷗大学法政策研究所年報』第 4 号, 28-31 頁.
- 加藤洋平・木下健 (2018) 「地方議会改革の検証—改革の形態と成果の関係」『流経法学』第 17 巻第 2 号, 31-60 頁.
- 長野基(2017) 「自治体議会改革の構造と政策出力—市町村議会パネルデータからの実証分析」『季刊行政管理研究』第 157 号, 17-31 頁.
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編(2016)『議会改革白書 2016 年版』生活社.

発表要旨

東洋学園大学現代経営学部

専任講師 木村昭興

1. 発表題目

主体間連携を通じた公共サービスにおける管理会計情報の有用性
－地域包括ケアシステムにおける協働事例の検証を中心に－

2. 研究目的

本研究は、地域医療と介護予防という専門性の高い分野における協働を促進するため、次の2つの問いを設定する。第一に、地域の主体間の連携を推進するために、地方自治体がどのような方策を計画すべきか、第二に、地域資源を効果的に活用するために、どのようにして地域が有する多様な主体を動機づけることができるか問いを設定する。具体的には、要介護認定率をKPIとして設定し、高齢化率と要介護認定率の関係を分析し、顕著な成果を導出している自治体を研究対象に抽出し、地域包括ケアシステムの実効性を可視化することで、管理会計情報の有用性を主張する。

3. 研究背景

厚生労働省により地域包括ケアシステムのフレームワークが示されたものの、具体的な方策は、各自治体に委ねられている。地方分権のもと、地域における諸般の課題解決は、各自治体が主体的に取り組むことが期待されている。特に、地域医療と介護予防は、わが国における喫緊の課題となっており、地域の特性に応じて、その方策を検討する必要がある。すなわち、人口減少社会と超高齢化社会の到来により、その地域が抱える課題は異なり、また、地域が有する資源も異なることから、その地域の特性に応じた方策の検討が不可欠になる。地方自治体は、地域の環境を把握に務めるとともに、いかにして地域資源を効果的に活用できるかが課題である。

地域が有する地域資源には、地方自治体が年度ごとに編成する予算（カネ）に加えて、地域住民や諸団体の技能（ヒト）、地域に潜在する専門知識（情報）が考えられる。近年、地域の主体が、地域課題の解決に向けて協働する事例が増えている。しかしながら、地域医療や介護予防といった専門性の高い分野においては、主体が自発的に連携して協働することは困難である。そのため、地方自治体が主体間の連携を促進する基盤を形成し、地域の経営資源を効果的に活用するといったアプローチが有効であると考えられる。

4. 分析方法

高齢化率と要介護認定率の関係を明らかにするため、厚生労働省が公表している介護保険事業状況報告から「要介護認定率」を、国勢調査から「65歳以上の人口割合」の抽出を行った。要介護認定率からH21年度からH27年度までの変化率を算出することで、要介護認定率の増減の確認を行った。国勢調査からH22年度および平成27年度の65歳以上の人口割合から増減の確認を

行った。その結果、813自治体のうち、811自治体（99.8%）の高齢化が増加しており、737自治体（90.7%）の要介護認定率が増加していることが示された。その一方、高齢化が進んでいるにも関わらず、要介護認定率が減少している自治体（75自治体、9.2%）が存在することが示された。

この結果を受けて、地域包括ケアシステムの重要な評価指標の一つとして、要介護認定率の設定可能性について検証を行うこととした。通常、高齢化の進展とともに、要介護認定率は上昇すると考えられる。これに反する75自治体を抽出したところ、大分県内の自治体が最も顕著に要介護認定率を減少させていることが特徴づけられた。

地域ケア会議の充実が要介護認定率の増減に影響を与えるという仮説のもと、アンケート調査による定量分析およびインタビュー調査による定性分析を行うことで、上述した2つの問いに検討を加えることとする。

5. 研究成果

本研究の一般化を図るため、中核市（54自治体）および大分県内の18自治体を対象とし、アンケート調査を行った。その結果、地域ケア会議（開催回数および職種）と要介護認定率の減少に相関関係は示されなかった。

インタビュー調査は、国東市、佐伯市および大分県を対象とした。国東市と佐伯市は、アンケート調査の協力が得られ、高齢化率が増加しているにも関わらず要介護認定率が最も減少している自治体であることから、インタビュー調査の対象とした。国東市および佐伯市におけるインタビュー調査の結果、要介護認定率を減少させた主要な要因は地域ケア会議の充実にあるという示唆を得ることができた。大分県へのインタビュー調査では、大分県が主導して県内自治体地の地域包括ケアシステム構築を図るため、さまざまなモデル事業を展開しており、大分県主導による地域ケア会議の充実が中核として位置づけられていることが明らかになった。

大分県は、他の都道府県よりも要支援者の認定割合が高く（H23年度は全国で4番目の高さ）、介護保険制度の持続可能性を確保し、効果的な地域包括ケアシステムを構築するために、H24年度に地域ケア会議の導入を中核に据えた施策を講じた。その特徴は、地域ケア会議を構成する専門職人材の確保を大分県が主導して行ったことである。県主導のもと、大分県内の自治体は地域ケア会議で多様な専門職が協議する場を生み出し、地域が抱える課題を、地域が有する経営資源を効果的に活用することで、共助の仕組みを構築できたものといえる。

6. 結論

地域医療と介護予防という専門性の高い分野における協働を促進するため、2つの問いを設定した。大分県における地域ケア会議の事例を取り上げ、地方自治体が主体間の連携を促進する基盤を形成し、地域の経営資源を効果的に活用するといったアプローチの検討を行った。地域包括ケアシステムの評価指標として要介護認定率を用いることで、介護保険事業の包括的かつ継続的なケアマネジメントを可視化することが可能である。大分県の事例で示されるように、要介護認定率を評価指標とした管理会計情報の活用は、多様な主体間の連携および動機づけを行い、地域包括ケアシステムに関する事業を計画・統制することが可能である。

□ はじめに

一般社団法人健康・医療・教育情報評価推進機構（以下、HCEI）は、2015年1月に大学の研究者が中心となって設立した非営利法人である。医療機関や介護施設、教育機関等における情報の適切な保護及びその利活用を目的としている。現在、HCEIが進めている取組の1つに、自治体との連携によるライフコースデータ^①の構築がある。わが国の中央政府及び地方のいずれのレベルにおいてもエビデンスに基づく政策立案（EBPM）の推進ははかられるなか^②、政府から独立性を維持した専門的機関によるエビデンスの確立や提供の意義は大きい。本報告では、まずエビデンス及びEBPMについて確認したうえで、HCEIの取組について概観する。さいごに、データベースを活用したEBPMによる健康政策の推進に焦点を当てる。

□ EBPMの推進

岩崎(2010)は、エビデンスとは実践や政策決定の際に用いられる科学的根拠を表す言葉とする。そして、EBPMとは、政策オプションの中から政策決定し選択する際に、現在最も有益なエビデンスの誠意ある明確な活用とされる（OECD2017）。EBPMが定着しているイギリスやアメリカでは、EBPMの実践を担う組織の役割としてエビデンスの創出・伝達・適用があるとされている（家子2016）。

また、エビデンスに基づく政策立案はOECD諸国に共通の関心事項（惣脇2010）になっているものの、わが国における取組は2018年4月に発表された「EBPMを推進するための人材の確保・育成等に関する方針」等に見られるように、始まったばかりである。他方で、惣脇(2010)によると、EBPMは医療・健康領域において生まれた手法であり、日本でも同様の領域において一層の推進が図られるとされる（砂原2017）。

次節では、健康政策の根拠に基づく政策立案推進に寄与するHCEIの事業について、エビデンスの創出・伝達・適用のそれぞれのステップにおける概要を取り上げる。

□ HCEIの取組

最初のステップであるエビデンスを創出段階

では、HCEIが自治体と協定を結び、母子保健情報及び学校健診情報のデータベース化に取り組む。くわえて、構築されたデータベースを用いた分析が協力機関において進められる。なお、HCEIの運営は、国の事業支援のほか、大学や民間企業との連携によって進められており、連携自治体の経済的及び人的負担は発生しない。

自治体における学校健診は、義務教育期間の小学校1年生から中学校3年生まで、全ての児童・生徒を対象に実施されている。健診結果は、公立の場合は全国统一様式の健康診断票に手書きで記入され、9年間分の情報が1枚に収められている。健康診断票の保管は各自治体の教育委員会が所管しており、生徒の卒業後5年が経過すると破棄されるのが一般的である。

HCEIは、2017年度末で70を超える自治体と学校健診情報のデータベース化に関して協定を締結しており、そのうちの約10%の自治体と母子保健情報についても連携している。母子保健情報の連携自治体数がこれまで少数にとどまっているのは、全国において乳幼児健康診査の内容が標準化されておらず、健診の回数や質問項目が自治体によって異なっているためである。現在、厚生労働省主導の下、乳幼児期における健康診査の標準化が進められており、HCEIが無償で提供している標準化に関するサポートへの問い合わせも増えているため、今後の連携自治体数増加を見込んでいる。以下では、学校健診情報のデータベース化に焦点を当て、その流れについて紹介する。

まず、HCEIの担当者が自治体の首長及び関係部局の責任者に事業の説明に向いたのち、自治体内では既存の個人情報保護条例との整理や校長会及び養護教諭部会における説明会の実施に向けた準備が進められる。なお、個人情報の取り扱いは法令を遵守するとともに、保護者に対する説明等において現場の養護教諭や担任教諭の負担が発生しない仕組みとなっている（祐野・川上2016）。

こうした2～3ヶ月にわたるHCEIの担当者自治体職員による調整やDVDを用いた校長会及び養護教諭部会の説明会を終えて協定の締結に至ると、夏休み期間を中心にHCEIの担当者が各中学校に出向き、養護教諭立ち合いのもと健康

¹ 新潟県魚沼市役所副市長・京都大学大学院法学研究科法制理論専攻博士後期課程

² 京都大学学際融合教育研究推進センター特定助教・一般社団法人健康・医療・教育情報評価推進機構(HCEI)

³ 京都大学学際融合教育研究推進センター特定助教

診断票のスキニングを実施する。独自に開発したシステムを用いることで、帳票の個人情報を除いたデータだけがスキャンされる仕組みである。そして国際基準で高いセキュリティ水準を持つデータセンター内でデータベースが構築される。

このように構築されたデータベースの一次利用及び関係研究機関による分析が進められ、エビデンスが創出される流れとなっている。

つづいて、エビデンスの伝達の段階である。主として、自治体へ還元している「学校健診情報全体レポート」及び「学校健診情報ニュースレター」によってエビデンスの伝達が行われている。まず、学校健診情報レポートは、それぞれの連携自治体における学校区ごとの健康情報や経年変化、全国平均との比較が主な内容であり、年度毎に連携自治体へ配布している。学校健診情報ニュースレターは、HCEIの協力機関である学校健診情報センター（SHR）によって発行されており、連携自治体における首長のインタビューや連携自治体数、研究機関による分析の結果等について掲載している。ここでは、学校健診情報の利活用に関する保護者への影響分析について詳細を紹介したい。

HCEIでは、エビデンスの提供にとどまらず、連携自治体の子育て支援のサポートを目的に、生徒一人ひとりの9年間の健康情報（BMIや齲歯の状況、小児科医からのアドバイス等）を記載したレポートを還元している。そのレポートに関する保護者の認識を分析するため、学校健診情報の収集・還元において連携している7自治体に居住する保護者を対象とした質問紙調査を2016年に実施した。その結果、2700名以上が回答し、63%の保護者がレポートを通して子どもの健康に対する関心が高まったと回答、さらに89%の保護者から病気の予防や健康増進を目的とする学校健診情報の利活用に対して前向きな回答（「大いに活用すべきである」、「活用すべきである」）を得ており、情報の利活用に対する保護者の関心も明らかになった。

その他にも、妊娠初期における飲酒と難聴との関係や乳児期における受動喫煙と虫歯との関係、妊娠期の母親の喫煙と3歳児の尿蛋白陽性率との関係をはじめとする分析結果等について情報を提供している。

つづいて、エビデンスを適用する段階へ移る。現在、2015年の取組開始より3年が経過し、連携自治体におけるエビデンスの適用がひろがりつつある。例えば、独自の取組としてフッ素洗口を実施していた自治体では、全国平均と比較して、齲歯の発生率が統計的に有意に低いと確認され、事業評価を行う際の根拠とされた。また、朝食を提供する小中学校を決定する際の検討資料として、

BMI値の活用もみられる。今後、データの蓄積が進むことで経年比較も可能となる。くわえて、関係機関の分析によって一層のエビデンスの創出も図られる。これらのエビデンスを適用した現状や事業効果の把握から、政策改善及び政策立案が進められる事例も増加すると考えられる。

□ さいごに

これまでも医療・健康政策の領域では、エビデンスを用いて政策が形成されてきた（村山2015、石川・村山2017等）。しかし、HCEIの事業は、全国の自治体と連携の下、関係機関における専門的な分析によるエビデンスの創出、その内容の提供を行い、各自治体における政策立案及び行政評価に貢献する新たな取組である。これから、HCEIと自治体との協働により行政評価の精緻化や効果の高い健康政策の立案へつながると期待される。

【註】

(1)人間が生まれてから終末期を迎えるまでに受けた健康診断・治療・死亡に関する情報の総称であり、その分析により一人ひとりの健康リスクが明らかになるとともに病予防の精緻化が進むとされる

(2)中央政府にはEBPM推進委員会が設けられ、政策・施策・事務事業の各段階においてEBPMが推進されている。地方では、地域経済分析システムを活用した地方創生の推進等が進められている

【参考文献】

OECD(2007) " Knowledge Management: Evidence in Education - Linking Research and Policy", OECD Publications, (OECD(編)、岩崎久美子・菊澤佐江子・藤江陽子・豊浩子(訳)(2009)『教育とエビデンス—研究と政策の協同に向けて』明石書店)

家子直幸・小林庸平・松岡夏子・西尾真治(2016)「エビデンスで変わる政策形成—イギリスにおける「エビデンスに基づく政策」の動向、ランダム化比較試験による実証、及び日本への示唆—」三菱UFJリサーチ&コンサルティング 石川みどり・村山伸子(2017)「健康増進計画の推進のための栄養・食生活分野におけるデータ活用」『保健医療科学』66(1)

岩崎久美子(2010)「教育におけるエビデンスに基づく政策—新たな進展と課題」『行政評価研究』10(1), pp.17

砂原庸介「公共政策と統計—証拠に基づく政策をめぐって」御厨貴編著『公共政策』放送大学教育振興会

村山伸子(2015)「自治体レベルのアドボカシー：自治体との協働による減塩政策立案のためのデータ分析とPDCA」『日健教誌』23(3)

祐野恵・川上浩司(2016)「自治体と連携、健康や研究に生かす(地域論壇)」『日経グローバル』305

【参考資料】

地域経済分析システム(最終検索日：2018年7月25日)

<https://resas.go.jp/#/13/13101>

EBPMの推進(最終検索日：2018年7月25日)

<https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/index.html>

EBPMを推進するための人材の確保・育成等に関する方針(最終検索日：2018年7月25日)

<https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/img/guideline1.pdf>

情報コミュニケーション条例に見る

自治体における情報コミュニケーションのあり方

本田正美（東京工業大学環境・社会理工学院 研究員）

1. 研究の背景と目的

2013年に障害者総合支援法が施行された。同法では、意思疎通支援に関する制度について規定し、地方自治体に対しても必須となる事業が示された。同法の施行を受けるように、全国の自治体で手話言語条例の制定が広がっており、一般財団法人全日本ろうあ連盟の調べによると、2013年10月に鳥取県が鳥取県手話言語条例を制定して以後、2018年7月23日時点で185の条例制定を見ている(<https://www.jfd.or.jp/sgh/joreimap>)。この185事例の中には、手話言語に限定されず情報コミュニケーション全般を射程に含み、情報コミュニケーション条例と称される条例が29事例含まれている。本研究では、情報コミュニケーション条例について論じた本田[2018]を拡張するかたちで、それら条例を制定している自治体において情報コミュニケーションのあり方をどのように捉えようとしているのかを確認する。

2. 研究の対象

2015年3月、兵庫県明石市において「手話言語を確立するとともに要約筆記・点字・音訳等障害者のコミュニケーション手段の利用を促進する条例」が制定された。これを嚆矢として、情報コミュニケーション条例と総称される条例が制定されおり、それらの条例を研究対象とする。

3. 事例の分析

上述の明石市の情報コミュニケーションに関わる条例は、「前文」「第1章 総則(第1条―第8条)」「第2章 手話言語の確立(第9条―第12条)」「第3章 要約筆記・点字・音訳の促進(第13条―第15条)」「第4章 多様な障害者のコミュニケーション手段の利用促進(第16条)」「第5章 明石市手話言語等コミュニケーション施策推進協議会(第17条)」「附則」という構成を取る。この構成からもうかがえるように、手話言語が重要な位置付けを与えられおり、手話言語条例の延長線上に情報コミュニケーション条例と称される条例が位置付けられる。

明石市の条例は、障害者の情報へのアクセスやコミュニケーション手段の選択を保障することを企図した内容になっている。この観点からは、制定が広がる手話言語条例と変わるところはないが、その「前文」には、「多様な人と人との出会いと相互理解の第一歩がコミュニケーションであることをすべての市民が確認し合い、そのことをもって、お互いに一人ひとりの尊厳を大切にしよう共生のまち―明石市づくりを推進する新しいスタートラインとするため、この条例を制定する。」とある。かように、障害者の権利保障に留まらず、社会をあげたコミュニケーションの生起を保障することも視野に入れた条例となっているのである。

その他の情報コミュニケーション条例の制定事例として、神奈川県横須賀市・東京都千代田区・山口県宇部市・鳥取県・北海道札幌市がある。それらでは条例名に「手話」が入っておらず、コミュニケーション手段全般に関わる条例であることが示されている。ただし、それらの事例でも条例名の中に「障害者」が含まれており、障害者の権利保障という観点が強調されたものとなっている。それは、岐阜県や沖縄県南風原町、京都府舞鶴市の条例の条例名の中で「障害の特性に応じたコミュニケーション手段」と明示されていることから傍証される。対して、石川県小松市の条例は、「小松市多様なコミュニケーション手段の利用を促進する条例」とされ、広く社会におけるコミュニケーション手段の確保が視野に入れられたものとなっている。

具体的な条文を見ると、例えば秋田県の条例では、第三条に「全ての県民が障害の有無にかかわらず、意思疎通を円滑に行うことができる社会の実現」という文言を見出すことが出来る。ただし、前の小松市の条例でも条例の目的を示す条文で、「この条例は、障がいのある人のコミュニケーションについて基本理念を定め」とあるように、条例の目的はあくまでも障害者のコミュニケーション手段の選択機会を確保するというのが情報コミュニケーション条例の太宗を占める。

コミュニケーションの具体的手段について見ると、横須賀市の条例第3条で「音声、音訳、代用音声等の音声言語並びに文字(拡大文字を含む。)、手話、筆談、要約筆記、字幕、点字、触手話、指点字等の非音声言語並びに絵図、記号、サイン、ジェスチャー並びに重度障害者用意思伝達装置、パソコン等の情報機器等並びに情報の取得及びコミュニケーションを行う際に必要な手段(人的支援を含む。)として活用されている全てのもの」があげられている。それら手段の保障は障害者のコミュニケーション手段の確保に留まらず、あらゆる人々の日々のコミュニケーションを保障することが企図されており、ここに広く社会全般でのコミュニケーションを促進するために必要とされる手段を保障しようとする姿勢がうかがえる。

4. 考察と結論

現状では、情報コミュニケーション条例と称される条例は手話言語条例の延長線上に位置付けられるものであって、あくまでも障害者のコミュニケーション手段の確保が前面に出ている。しかし、情報コミュニケーション条例の中には、障害者の意思疎通の手段を保障することを起点に、広く社会全体での意思疎通の円滑化を指向することをうかがわせる事柄が含まれていることが分かった。手話言語条例の制定が進む中で、手話言語に限定されず、情報コミュニケーションのあり方そのものにも目が向けられるようになってきているのである。

自治体における情報コミュニケーションのあり方ということでは、まずは障害者のコミュニケーション手段の確保を図る段階であるというのが現状評価である。コミュニケーションの手段は多様であり、それら手段を保障することは、障害者に限らず社会全体にとって資するところが大きく、社会的包摂を進めるという文脈で情報コミュニケーション条例を位置付ける必要がある。

参考文献

本田正美[2018] 「情報・コミュニケーション条例の制定と公共コミュニケーション」『公共コミュニケーション学会第4回事例交流・研究発表大会予稿集』、pp.21-25

C-2 事例調査「人生100歳時代」：現状と課題— 一人ひとりの『時間』の充実に向けて—

神奈川県政策研究センター 佐藤 肇弥

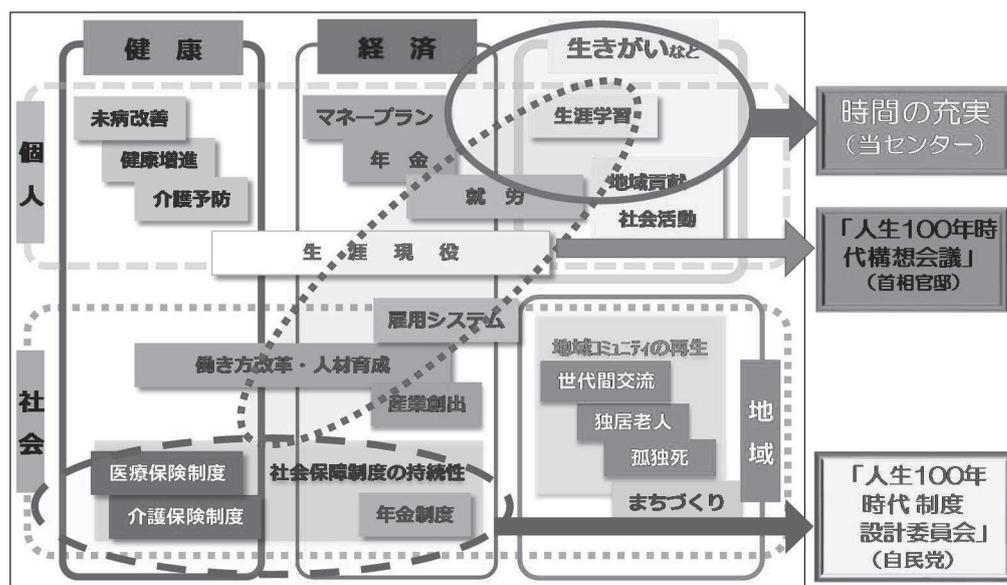
1. 調査のスコープ

日本の超高齢社会を巡る課題については、『人生100歳時代』『人生100年時代』といったキーワードで議論されることも多くなっているが、この言葉からイメージされる社会課題は実に多彩であり、議論はともすれば発散しがちである。

人生100歳時代を巡る様々な課題について、便宜上整理してみると、対象分野では「健康」

「経済」「生きがい」「地域」の大きく4つに分けることができ、また、「個人」か「社会（社会制度）」か、という観点から2つに分類することもできる。

官民での議論も、これらのどこかに焦点を当てているものとして整理できる。



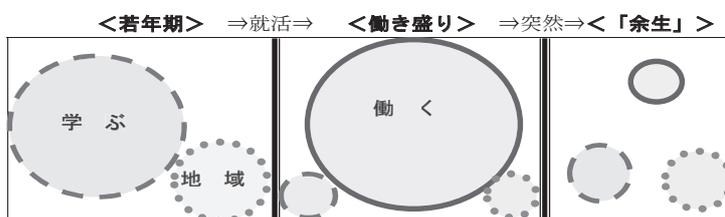
そうした中で、当センターでは、「『時間』の充実」という側面に焦点を当てながら、「①学ぶ」（学び直し）、「②働く」（働き方の見直し）、「③地域」（地域貢献・社会活動）という3つの領域を中心に、『人生100歳時代』に適応した社会改革を進めている先進的・特徴的な事例やそれらの成果、今後の課題等について整理した。

2. 目指すべき人生モデル

典型的な「サラリーマン層」の人生モデルを想定してみると、現役時代に「①学ぶ」「③地域」に十分な時間を振り向けられなかった結果、定年後に活動の場を作ることに苦労しがちになることが多いといえる。

今後は、一人ひとりが、『①学ぶ』『②働く』『③地域』という3つの領域の大きさを変えていながら、その人の価値観にあったよりバランスのとれた人生にしていくこと、そしてそれを実現しやすい社会環境を整備することが重要となる。

従来の「人生70歳モデル」（サラリーマンのケース）



目指すべき「人生100歳モデル」



3. 効果的な事例の整理と今後の課題

国内外の事例から、上記3つの領域にかかる社会環境の整備状況や今後の課題を整理してみると、以下の通り。

・「① 学ぶ」（学び直し）

「①学ぶ」については、一般教養を深める生涯学習の機会は従来から用意されていたが、これからは「②働く」や「③地域」に繋がるような学びの機会の充実が一段と必要になる。このうち、日本型雇用システムの下であり重視されてこなかった「学ぶ→働く」の分野では対象世代を問わず充実が望まれる。一方、「学ぶ→地域」の分野では、高齢者向けのプログラムは増えつつあるが、現役世代の参加意識は希薄であり、このルートを様々なかたちで太くしていく必要がある。

・「② 働く」（働き方の見直し）

「②働く」では、現役世代が「働き方改革」から生まれる余力を「③地域」に振り向けていくこと、高齢者では自己実現のメニューの一つとして就業機会を増やしていくことがポイントとなる。このうち、現役世代の「働く→地域」の分野は、雇用者、中間支援組織や行政による支援や仲介の動きが活発化しているが、プロボノ・その他の活動が一段としやすくなるような環境整備が望まれる。また、高齢者雇用については、定年延長などの雇用制度の見直しは一部企業等でみられているが、雇用機会全般の拡充が必要であり、特に高齢のホワイト・カラー層の雇用機会を人材のマッチング等を通じて拡充することが望まれる。

・「③ 地域」（地域貢献・社会活動）

「③地域」では、地域の課題の解決という側面だけでなく、人生の「『時間』の充実」という観点からも、個々人が地域貢献・社会参加を積極的に行うことが重要と考えられる。特に現役世代の「早期からの参加」と高齢者における「活動に消極的な層の参加促進」が鍵となる中、自治体・NPOでは、情報提供やマッチング等を熱心に行っている。もっとも、肝心の裾野拡大は十分に実現できておらず、無関心層や参加を躊躇している人々への効果的なアプローチ（インセンティブ作り）が大きな課題となっている。

	課 題
0. 意識改革全般	推進主体（市町村、企業等）の裾野の拡大
1. 学ぶ→働く	ステップ・アップ、新たな就労に繋がる学び
2. 学ぶ→地域（現役）	地域活動・社会活動に繋がる学び
3. 働く→地域（現役）	プロボノ、その他活動への支援・仲介
4. 働く（高齢者）	特にホワイト・カラー層の雇用機会拡充
5. 地域	インセンティブ作り

当センターは、神奈川県庁内の調査セッションとして、県庁内の関係部局と連携しながら、政策の企画立案や具体的施策の遂行に資する調査・分析を行っている。調査にあたっては、「学術的な『研究』ではなく、足許の政策の立案・遂行に直接役立つこと」を目指しており、県政の重要課題を中心に、内外の事例の調査、論点整理や政策提言などを行っている。各種報告書は、当センターのホームページに掲載しているので、是非ご覧いただきたい。

【最近の主な調査テーマ】

根拠に基づく政策運営（EBPM）	未病の改善
人口減少・労働力減少問題への対応	疾病・医療費データの分析
若者の起業支援	性的マイノリティ支援
ソーシャル・インパクト・ボンド	大学立地と地域貢献

ESD(持続可能な開発のための教育)を 通じた岡山の人づくり・まちづくり ～グローバルなビジョンからローカルな実践へ～

本発表では、まず ESD とは何かに触れ、2005 年から推進されている岡山市域の取組を概観する。また、一例として、京山地区の「緑と水の道のプロジェクト」に焦点を当て、人づくり・まちづくりのプロセスを追ってみたい。ESD が岡山市域全体にもたらした社会的インパクトの検証は今後の課題とし、新たな国際的な潮流である SDGs を踏まえた今後の展望についても触れる。

ESD って何？

ESD とは Education for Sustainable Development の略で「持続可能な開発のための教育」と訳されている。2005 年にスタートした「国連 ESD の 10 年」のキャンペーンを通じて国際的なキーワードに躍り出て以降、ユネスコの旗振りのもと普及・啓発、実践の促進が図られてきた。「国際実施計画」によると ESD のビジョンは「全ての人が質の高い教育を享受し、持続可能な未来やポジティブな社会変革のために必要な価値観、行動、ライフスタイルについて学ぶことができる世界」の構築である。机上の学びだけでなく、対話や実践を重視し、批判的・多面的に考える力や他者と協力する力、進んで参加する態度等を醸成することで、持続可能な社会の担い手を育てる試みだ。ただし、全世界に共通する画一的なモデルはなく、各国・地域の環境・社会・経済・文化等の状況によりアプローチは異なっている。

岡山市域における ESD の推進

岡山の ESD は、セクターを超えた様々な主体の「ゆるやかなつながり」の中で成熟してきた。その土台には、国連大学が提唱・推進してきた「ESD 推進のための地域拠点(RCE)」のコンセプトがある。フォーマル、ノンフォーマル教育機関、行政や NPO 等の縦・横・斜めの連携を強化し、既存の資源を活用しながら協働を促すことで、地域における学び・実践を創発する仕組み

である。岡山市域では、2005 年 4 月に大学、学校、市民団体、行政、企業等 19 団体で「岡山 ESD 推進協議会」を立ち上げ、「岡山 ESD プロジェクト」を開始した。協議会は、基本構想や実施計画の策定、参加団体の支援および連携・協働の促進、情報発信などを行う。岡山市は事務局として、当初から組織面や財政面からバックアップしている。縁の下の力持ち的な存在である。現在事務局を担う ESD 推進課の職員は 6 人。2018 年度の協議会の予算は約 2 千万で、基本構想に基づき 8 つの重点分野(持続可能な地域の姿の共有、ユース・人材育成、地域コミュニティ・公民館、学校、優良事例の顕彰、ESD 活動の拡大、企業、国内外との連携強化)で事業を展開している。プロジェクトの主な特徴は、①あらゆる世代、多様な団体の参加、②公民館、学校を拠点にした地域コミュニティにおける ESD の推進、③行政や大学による継続的な支援の 3 つで、広く市民を対象にした取組は「ホールシティ・アプローチ」として評価されて、2016 年に「ユネスコ/日本 ESD 賞」を受賞した。

京山地区「緑と水の道プロジェクト」

前述の特徴②公民館を拠点とした ESD 推進の先駆けであり、現在も進化・深化を続ける京山地区の取組を紹介したい。岡山市の中心部に位置し、人口は約 25,000 人(12,000 世帯)。3 つの大学や様々な教育・文化施設を有する文教地区であるが、流動人口も多く、地域への無関心、絆の希薄化や、在外外国人との言葉や文化の壁、生活環境の悪化等の問題を抱えている。

市民団体主導で 2003 年に始まった「子どもの水辺でんけんプロジェクト」を皮切りに、自分たちが暮らす地域のことを知り、自分事として捉え、持続可能な社会づくりに参画する担い手を育てる取組を続けているⁱⁱ⁾。合言葉は「一人の百歩より百人の一步」、「E=えーものを、S=子孫の、D=代まで」。2006 年には公民館を事務局に「京山地区 ESD 推進協議会」が設立され、住民主体のイニシアティブが次々と誕生している。そ

のうちの1つが「緑と水の道」プロジェクトである。2006年に公民館で開催した「市長と語る会」において、環境保全に取り組む中学生が「ヒートアイランド現象を抑えるために『緑の道』を作ってはどうか？」と提案。この提案は市長の賛同を得て、以後、地域住民、有識者、学生等様々な主体が参加しながら、現地調査やワークショップ等を通じて課題やアイデアを出し合い、案を練り上げていった。2007年には提言書を市長に提出。翌年には官学民による整備推進協議会が設立される。それから約7年。何度も会合が重ねられ、紆余曲折しながらも2014年4月に完成にこぎつけた。市民提案の協働事業として実を結んだ「緑と水の道」は、対話・学び合い・行動・協働のプロセスを通じて生まれた、ESDのシンボルとして親しまれている。道の整備後は、住民自身が清掃活動を行うとともに、環境てんけんやキャンドルナイト、灯籠流し等のイベントも実施し、憩いの場・学び合いの場として活用されている。「緑と水の道」プロジェクトの他にも、京山地区では多文化共生に向けた「フレンドリー京山」、自転車のマナー向上に取り組む「やさしく走ろう京山」運動、年1回の学び合いの祭典として延べ1000人以上が参加する「京山ESDフェスティバル」等など数多くの取組が行われている。毎年度、独自に作成した「総括シート」を用いて協議会で話し合いながら事業の振り返り・改善を行う。ESDを通じた「地域総働型」の人づくり・地域づくりの積み重ねは、地域コミュニティの一員としての自覚と自主的なアクションを促し、より多くの住民や大学や行政を巻き込んで、顔の見える、協力し合える関係性を築きながら、ポジティブな「うねり」を生み出している。

まとめと今後の展望

岡山市域では、京山公民館のみならず37全ての公民館がESDの活動拠点となっている。また、現在280を超える岡山ESDプロジェクトの参加団体は、それぞれ環境保全、子育て、高齢化、若者の政治参加など様々な課題解決に向けた人づくり、地域づくり

に奮闘している。では、これらの取組はどの程度持続可能な社会づくりにつながっているのか？岡山は、より持続可能になっているのか？ESDは教育活動としての色彩が濃く、「人づくり」が持続可能な社会づくりへのインパクトとして顕在化するためには時間がかかる。プロジェクト全体が及ぼした成果について、現時点で客観的な検証は十分にできていないが、今後、関係者へのアンケートやインタビューを通して10年以上に渡る取組を通じた岡山の「変容」を明らかにしていきたい。

現在、新たな「国際共通言語」として国内外で話題になっているのが、2015年に国連で採択された「持続可能な開発目標(SDGs)」である。曖昧なコンセプトだった「持続可能な開発」が、2030年という時間的な制約と、17の目標、169のターゲットという具体的な目標として明示された。社会にイノベーションを起こす原動力は「人」である。人を育む教育は、SDGsの目標4ⁱⁱに掲げられており、同時に他のすべての目標達成に向けた鍵を握っている。日本でも2018年は「SDGs実装元年」と言われ、企業、行政、大学等あらゆるセクターでSDGsへの注目が高まっている。岡山大学は2017年に「第1回SDGsアワード特別賞」を受賞、岡山市は2018年に「SDGs未来都市」の1つに選定された^{iv}。岡山経済同友会はSDGsを経営方針の一つに掲げると宣言し、市民団体はネットワークづくりに着手している。これからもESDを通じて育まれた産官学民の対話・協力・協働の土壌を活かしながら、グローバルなビジョンを見据えつつ、岡山からアクションを起こし続けていく。

ⁱ 原文を筆者和訳。UNESCO(2006) Framework for the UNDESD International Implementation Scheme (国連ESDの10年のための枠組み「国際実施計画」), p.24

ⁱⁱ 「岡山市京山地区ESDプロジェクト」は、2015年に創設した「ESD岡山アワード」のうち岡山県内の優良事例を顕彰する「岡山地域賞」の初代受賞事業の一つである。

ⁱⁱⁱ SDGs目標4には「全ての人に包摂的かつ公正な質の高い教育を保証し、生涯学習の機会を促進する」と掲げられている。

^{iv} 内閣府が実施する「地方創生に向けた自治体SDGs推進事業」の一環で公募され、岡山市をはじめ全国で29都市が選定された。

はじめに

本発表は、フランスにおいて大学と地方自治体によるまちづくりの連携がなぜ深まっているのかを、地方制度改革、大学改革、そして、ストラスブール市の事例の三点から明らかにする。フランスの大学まちづくりの特徴は、(1) 地域行政や企業が大学の持つ先端科学研究に投資を行い、産業イノベーションの創出による雇用を生みだしていること、(2) 行政が若者に選ばれる都市になるため若者の生活支援を行っていることが挙げられる。

わが国における大学と自治体の代表的な連携として、文部科学省が、地域の課題解決や地域振興策を視野に入れた「地(知)の拠点整備事業」、いわゆる COC (Center of Community) が挙げられる。また、自治体によるユニークな取り組みとして、金沢市や岡山市がある。金沢市は、2010年に「学生のまち・金沢 学生のまち推進条例」を制定し、2012年、中心市街地に若者の活動を増やすために「金沢学生のまち市民交流館」を開設している。また、岡山市は、2017年から「大学生まちづくりチャレンジ事業」を通じて若者のまちづくりを支援している。

このようにわが国で大学に期待されていることは、研究と教育活動に併せて、大学の力を地域の課題解決や産業振興に役立てる社会貢献の側面が強い。一方、欧米では、大学が都市成長を牽引する潜在力を評価し、大学は産業イノベーションの母体であると考えられている。つまり、大学は、優秀な研究者や学生を呼び集める知のマグネットとして位置付けられており、グローバルな都市競争に勝ち抜くための必要不可欠なものとなっている。

フランスにおける大学まちづくりでは、中央政府から大学へ大型の競争的研究投資が発表されると、大学は地方自治体と連携を強化し、その資金の獲得に動き出す姿がある。パートナーシップは、1990年代以降、地方分権改革と大学改革の双方を進めることで実現した。行政が、産業開発支援や若者の就労に力を入れる一方で、大学は、都市内部の大学間連携を密接にし、国際ランキングの向上に力を入れることになる。

本発表は、フランスの大学まちづくりを(1) 地方分権改革による地方自治体の権限拡大、(2) 研究教育拠点 (PRES : pôles de recherche et d'enseignement supérieur) の形成と未来への投資計画 (L'investissements d'Avenir)、(3) 『ストラスブールは学生が大好きだ』政策から分析し、まちづくりにおける大学の新しい役割を明らかにし、日本の大学まちづくりと比較を行う。

1 地方制度改革：大学と都市の連携について

フランスで大学と都市の連携が深められているのは、知識基盤社会におけるイノベーション産業を育成するためである。地方自治体の目的は、大学の先端研究に様々な投資を呼び込む環境づくりを行い、地域振興につなげることである。ここで注目したいのは、地方自治体と大学は、そもそも強いパートナーシップを持っておらず、地方分権を通じて国から地方へと権限が落ちた結果、強まったということだ。

1982年、ミッテラン大統領は、地方分権改革の中で国、県、コミューンの三つの地方公共団体に加えて州政府を設置し、地域産業のイノベーションを進めていった。1990年、ジョスパン教育大臣は、

『2000年大学計画 (Plan Université 2000)』によって、地方公共団体は、入学者の増加のため大学の整備を進めた。1999年、政府は『大学三千年紀計画: Plan université du Troisième Millénaire: U₃M)』を発表し、大学の質を向上させる改革を進めた。21世紀になると、研究施設への投資、キャンパス改造によって、企業育成や雇用創出が進められることになった。

2 大学の再編を通じた未来への投資計画

2006年、政府は、各都市にある地理的に近い大学を連携させ研究教育拠点 (PRES: pôle de recherche et d'enseignement supérieur) を誕生させた。これは、大学を分かりやすく、世界ランキングをあげるためであった。2007年、「大学の自由と責任法: Loi relative aux libertés et responsabilités des universités」によって、学長のリーダーシップと共に、大学経営に地域の声を届けるように変えていった。加えて、2007年、「オペレーション・キャンパス: Opération Campus」というキャンパス改造計画には、産官学の投資を通じて若者の獲得を行った。

大学まちづくり大きな転換を生んだのは、2009年の「未来への投資計画 (Investissements d'Avenir)」である。政府は、大学の研究力を利用した地域イノベーション計画を、大学と地域に作成させ、産業クラスターの形成を明確にした。政府は、350億ユーロの予算の中で219億ユーロを高等教育と研究分野に投資することを発表した。

大型予算を申請するためには、大学間連携のみならず、行政や経済界を含んだ地域コンソーシアムを結成が必要とされている。その中には、研究所の設置、企業連携、経済効果、投資目標、年次計画をまとめ上げ、大学は政府に申請書を提出し、選抜を待つことになる。この申請に通過するか否かで、大学の運営、都市の産業の双方で大きな影響が出ることになる。

3 ストラスブール大学の事例

ストラスブール大学は、6万人を超える学生を抱えており、都心に位置している。加えて、ストラスブール大学は、PRESといった大学連携をではなく、三大学の合併という選択肢を選び、ドイツ、スイスとの国際連携を強めている。ストラスブールの事例は、本発表の中で紹介するが、フランスの大学まちづくりの特徴は、大学と地域が一緒になって大学生活のサポートを進めている点である。住宅探し、レジャー、奨学金、企業の紹介、人権教育といったものは、大学だけではなく、地域の参加によって行われている。「ストラスブールは学生が大好きだ」キャンペーンなどユニークな取り組みと共に、若者から選ばれる都市づくりは、住みやすい都市づくりであり、産業イノベーションの強い都市づくりと考えられている。

4 むすびにかえて

フランスでは、大学と都市の連携強化を、第一に地方分権によって、第二に、大型投資計画によって進めている。COCやCOC+は、地元就職率やまちづくりを目指し、フランスは、産業イノベーションに力を入れているが、日本の大学改革の進み方によっては、都市内大学の統合を踏まえた産業イノベーション型の大学へと進む可能性は大いにあるのではないかと、発表者は思っている。

E-1 産業廃棄物不法投棄事案・不適正処理事案における行政代執行の現状と課題¹

三重県労働委員会事務局調整審査課 長谷川裕

1. はじめに

平成 29 年度の産業廃棄物の不法投棄事案は 131 事案（2.7 万 t）、不適正処理事案は 132 事案（7.5 万 t）と減少傾向にあるが（いずれも投棄量 10t 以上の事案。ただし、特別管理産業廃棄物を含む事案は全事案）、不法投棄や不適正処理の残存事案は、生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがない事案を含めて、2,604 事案（1,585.2 万 t）あり²、都道府県、政令指定都市及び政令市では、生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがある事案について、その支障を除去し、環境を修復するため、行政代執行を実施している。

しかしながら、産業廃棄物不法投棄事案・不適正処理事案の行政代執行においては、地方自治体は、行政代執行法が制定された当時には想定されていない課題に直面している。

2. 行政代執行の仕組み

行政代執行法（昭和 23 年法律第 43 号）では、義務者が履行しない場合に、行政庁は「他の手段によつてその履行を確保することが困難であり、且つその不履行を放置することが著しく公益に反すると認められる」ときに義務者に代わって履行することができるとされており、この「著しく公益に反する」との要件が厳格であり、権限行使には消極的であった³。

そのため、平成 9 年の廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和 45 年法律第 137 号。以下「廃棄物処理法」という。）の改正により、行政代執行に関する規定が整備され、都道府県、政令指定都市及び政令市の長（以下「都道府県知事等」という。）は、同法第 19 条の 5 の規定に基づき、産業廃棄物処理基準又は産業廃棄物保管基準に適合しない産業廃棄物の保管、収集、運搬又は処分が行われ、それにより、生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められるときには、当該保管、収集、運搬又は処分を行った者等（以下「処分者等」という。）に、その支障の除去等の措置を講ずべきことを命ずることができ（措置命令）、また、処分者等が措置命令を履行しないとき等には、都道府県知事等は、同法第 19 条の 8 の規定に基づき、自らその支障の除去等の措置の全部又は一部を講ずることができるとされた。

そして、都道府県知事等は、特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法（平成 15 年法律第 98 号）又は産業界の出えん金及び国の補助金による基金の支援を受けながら、行政代執行を実施しているのが現状である^{4・5}。

3. 産業廃棄物不法投棄事案・不適正処理事案における行政代執行の特性

（1）行政代執行法が想定した事案

行政代執行法は、それまでの行政執行法を廃止し制定された法律であるが、違法建築物、交通の支障となる建築物、屋外広告物の除却が主に想定されており、また、行政代執行にどの程度の

¹ 本稿は、筆者個人の見解であり、筆者の属する（筆者が過去に属した）組織・団体の見解ではない。

² 「産業廃棄物の不法投棄等の状況（平成 28 年度）について」（環境省）（<https://www.env.go.jp/press/104888.html>）（2018 年 7 月 26 日閲覧）。

³ 例えば、行政代執行法第 2 条の要件が厳格であり、行政代執行があまりなされてこなかったことを指摘するものとして、小賀野晶一「産業廃棄物の不適正処理と行政代執行-環境法と民法の交錯を中心に-」日本法学第 80 巻第 3 号 899 頁-932 頁（2015）903 頁、北村喜宣・須藤陽子・中原茂樹・宇那木正寛『行政代執行の理論と実践』（ぎょうせい、2015）19 頁。

⁴ 「産廃特措法に基づく特定支障除去等事業について」（環境省）（http://www.env.go.jp/recycle/ill_dum/tokuso.html）（2018 年 7 月 26 日閲覧）参照。

⁵ 「産業廃棄物の不法投棄等に対する原状回復支援」（産業廃棄物処理事業振興財団）（<http://www.sanpainet.or.jp/service03.php?id=2>）（2018 年 7 月 26 日閲覧）参照。

日数を要するかは義務者において把握できるようなものであった⁶。行政代執行法の要件が厳格であり、実務上の困難性があるとしても、義務者に措置を講ずるように命じ、義務者が措置を講じなければ、行政庁において義務を履行することに法律上の支障は生じなかった。

(2) 産業廃棄物不法投棄事案・不適正処理事案における行政代執行の特性

産業廃棄物不法投棄事案・不適正処理事案は、長期に亘り形成され、かつ、大規模なものが多い。そのため、経済的・技術的に原状回復が困難となり⁷、行政代執行も長期に亘る。

また、不法投棄・不適正処理が処分者等が正当な権限を有していない土地になされることもあり、このような事案では、行政代執行を実施するうえで第三者（土地所有者）の権利との衝突が起りうる⁸。

4. 行政代執行実施上の課題

3(2)で述べたとおり、産業廃棄物不法投棄事案・不適正処理事案における行政代執行では、行政代執行法が制定された当時には想定されていない課題に直面することになる。原状回復が困難で、産業廃棄物を残置しなければならないという特性から、行政代執行後の維持管理も必要になってくるが（行政代執行法上は必要な措置ではないが、住民との合意形成という観点からは重要な課題である。）、ここでは、第三者が所有する土地に権限を行使できるのかという課題を検討する。

廃棄物処理法第19条の5に規定する措置命令の区域（産業廃棄物が不法投棄・不適正処理された区域）には、①処分者等が賃貸借契約を締結している土地だけでなく、②処分者等が無断で（土地所有者の了解を得ずに）産業廃棄物を不法投棄・不適正処理した土地もある。また、産業廃棄物を残置する事案では、措置命令区域だけでなく、③措置命令区域外に調整池などの施設を設置するための土地も必要となってくる。

このような課題は、土地所有権の内在的制約ないし土地所有者の受忍義務の問題として検討する必要があるが、行政代執行法の制定当時には想定されていないものであり、その後の判例法理においても取り上げられてこなかった。

行政代執行を実施するには、①から③いずれの土地にも権限を行使する必要があるが、土地所有者に一定の受忍義務を認めるとしても、上記①から③を同次元で議論することは困難である。

少なくとも、土地所有権の内在的制約ないし土地所有者の受忍義務が、措置命令区域外の土地にまで認められるとする根拠は希薄である。

そうすると、③については、地方自治体が地域住民との合意形成を図りながら、土地所有者から任意に当該土地を買収する必要があるが、もし、土地所有者が反対すれば、行政代執行が頓挫してしまうという危険を孕んでいる。

そのため、土地所有権の内在的制約ないし土地所有者の受忍義務をさらに検討する必要があるが、行政代執行法及び廃棄物処理法の改正による立法的な解決も必要となってくる。

地方自治体としても、三重県産業廃棄物の適正な処理の推進に関する条例第6条⁹のような土地所有者の責務規定からどの程度まで（土地所有者の）行政代執行協力義務を導出することができ、どのような規定を設ければ、このような課題を克服できるのか検討する余地がある。

⁶ 例えば、昭和23年6月6日の第2回国会衆議院司法委員会における佐藤達夫政府委員の発言（国会会議録検索システム）（<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/002/1340/00204061340010.pdf>）（2018年7月26日閲覧）参照。

⁷ 例えば、産業廃棄物を残置する事案として、三重県桑名市五反田地内不法投棄事案、三重県四日市市内山町地内不適正処理事案がある。「産廃特措法に基づく特定支障除去等事業について」（環境省）（http://www.env.go.jp/recycle/ill_dum/tokuso.html）（2018年7月26日閲覧）参照。

⁸ この点を分析したのとして、小賀野晶一「産業廃棄物の不適正処理と行政代執行-環境法と民法の交錯を中心に-」日本法学第80巻第3号899頁-932頁（2015）。ただし、現実の事案は、小賀野論文が想定するより複雑である。

⁹ 第6条 土地所有者等は、その所有し、占有し、又は管理する土地（以下「所有地等」という。）において産業廃棄物の不適正な処理が行われないよう、その所有地等の適正な管理に努めなければならない。

2 土地所有者等は、県が実施する産業廃棄物の適正な処理の推進に関する施策に協力するよう努めなければならない。

〈研究の背景と目的〉

日本では、近年、公共サービス供給主体の多元化が進み、サード・セクター組織（NPO・協同組合等）に対する公共サービス供給の担い手として期待が高まっている。他方で、公益法人が介護保険や保育サービスのようないわゆる準市場への参入が進むにつれ、公益法人への優遇措置が公平な競争条件に反するという批判も高まっている。非営利組織にとっては、公的資金が削減されつつある中で事業収入の確保に努めざるを得ず、この結果、財政安定化を目指せば目指すほど、税制優遇措置等の非営利の重要な基盤が掘り崩されるという悪循環に陥っている。

本報告では、最近のサード・セクター組織に対する評価手法をめぐる動向を踏まえつつ、サード・セクター組織と政府（地方自治体）が持続的なパートナーシップの関係を構築するための条件を考察するものである。具体的には、いくつかの日英の自治体における資金媒介に着目し、補助金・委託の実態の精査を通じて、自治体のサード・セクター組織への資金提供の制度的な枠組みと実際の資金提供を把握し、「事実上」の評価基準を探る。

〈問題意識〉

日本では、2018年1月に「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律」が施行されたことに伴い、「休眠預金等交付金に係る資金の活用成果に係る評価」（法第18条第2項第6号）を実施するため、内閣府を中心に、資金提供を受ける団体が資金提供者に対して適切なアカウンタビリティを発揮できるようにすることをねらいとして、新たな評価手法として社会的インパクトの手法を活用することが検討されている。

この傾向は諸外国も同様である。たとえば、英国では、政府の極端な財政削減が進む中で、

資金提供者（政府・助成財団等）へのアカウンタビリティを表現するツールとしての社会的インパクト評価が、サード・セクター組織にとって自身の活動の正当性を主張する上で重要な焦点となりつつある。それは、資金提供者が投下した資金に対し、当該事業のアウトプットだけでなく社会的なインパクトも併せて評価するもので、それを貨幣価値に換算して示すことに特徴がある。

サード・セクター組織の存在意義は、企業組織と同じようにアウトプット・アウトカムを算出することにのみ見いだされるものではない。すでに福祉国家の黎明期にベヴァリッジが、ボランティア・アクションには国家とは異なる役割を有する自由社会の徴表であると説き、1997年にはディーキン報告に基づいて政府とサード・セクターとの間にコンパクトが締結されたように、従来からサード・セクター組織には他のセクター組織とは異なる原理・価値が備わっていると認識されてきた。

他方で、行政サービスの領域が拡大する一方で財政が逼迫する中で、政府のみで公的なサービスを提供し続けることには限界が生じつつあるとの認識が高まっている。それが、一つには準市場化や指定管理・業務委託などの民間への業務の外部化の動きであり、もう一つはボランティアな活動への依存である。

サード・セクター組織はこれらのどちらの領域にも参入しているが、求められる役割は異なる。前者は基本的に営利企業と同様の条件の下で評価されるが、後者では、評価されるポイントは活動内容や事業の状況に依存する。近年、多くの自治体でNPOとの協働政策が採り入れられるようになってきているが、その多くは、一方の極に市民参加や自治、もう一方の極に行政サービスの肩代わりという本来異質な価値を内包しており、「協働」が用語の普及に比してわかりにくさを払拭できない要因になっている。こうした中で、熱心な自治体の中には、後者の

側面を重視し、客観的指標を用いて事業評価に基づく資金提供を指向するところがあるが、この結果、真面目に取り組めば取り組むほど営利企業との差別化ができず、かえって協働政策の正統性の根拠が失われてしまうジレンマが生じている。

一例を挙げると、1980年代末頃から全国に広がった住民参加型在宅福祉サービスは、地域の困りごとを相互扶助による助け合いで対処するものだが、その際、活動を継続させるために会費制や有償ボランティア制を導入するなど、全くのボランティアではない独自の事業を展開していった。1990年代になると、自治体の中にはこうした団体に補助金を交付したり事業委託するところが出てくるようになるが、それは自治体が担ってきた業務を肩代わりさせるというよりは、団体側の自発的な取組や相互扶助のネットワークづくりの価値を認識し、それらを後押しすることに重きが置かれていた。

それは、今日、介護保険事業の「介護予防・日常生活支援総合事業」、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」における「小さな拠点」、「我が事・丸ごと」の地域づくりなどに反映されるようになってきている。しかしながら、住民の活動が政策スキームに組み込まれることで、行政側が設定した事業目標の達成に動員される事態をもたらしている（例えば、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、「小さな拠点」や地域運営組織の形成数が事業目標として設定されている。）。このように見てみると、近年のサード・セクターのサービス供給主体としての注目の高まりは、サード・セクター側の活動が変容したというよりは、政府サイドの態度変容によるところが大きいといえるだろう。

〈調査内容〉

英国では、1990年代以降、「補助金から委託」への流れが加速している。特に、2010年以降の緊縮財政により、サード・セクターの公的資金のパイは縮小し、競争性がより高まっている。日本においても、自治体の財政事情が厳しさを増す中で、サード・セクター組織への資金提供は、より成果を問う性質のものに変化しつつあ

るといわれる。しかしながら、自治体のサード・セクター組織に提供される資金は、具体的にはどのような判断基準の下で、どのような手続により、どのくらいの額（1件あたり額・当該自治体総額）にのぼるかといったことについて、実証的に検証された調査は管見の限り見当たらない。

実証研究が難しい直接的な理由として指摘できることは、日本の自治体の契約は、競争入札を原則としつつも実際の件数は随意契約が圧倒的多数を占め、しかもその決裁権限の大半は各部局課に委ねられており、実態把握が困難なことである。そして、もう一つの理由は、サード・セクター組織の非営利性をめぐる価値について、明確な評価基準が存在しないことである。

本報告では、このような点を踏まえ、さしあたり、人口20～30万人規模の自治体における委託契約の実態を精査し、随意契約の量的な把握とともに、サード・セクター組織に対する発注実態を把握する。その際、英国の自治体の実態と適宜比較することで、日英の自治体のサード・セクター組織に対する対応の共通性と違いを検証する。

〈結論と報告の意義〉

本報告から示唆できることは次の点である。

第一に、自治体のサード・セクター組織との資金媒介関係では、営利企業と同一条件に基づく枠組みだけでなく、事業のプロセスで生じる価値を含めて評価する場合が少なくないことである。第二に、サード・セクター組織との関係構築は、第一線職員の行動が決定的な役割を果たしていることであり、随意契約を通じた委託は、彼らの裁量行使権限の源泉になっていることである。第三に、こうした実態は、一方で閉鎖的でパターナリスティックな関係を温存・強化するが、他方で、新しいニーズに柔軟に対応したボトムアップ型の政策形成につながっている面もあることである。

ただし、自治体調査は現時点ではまだ継続中であり、本報告は仮説的な問題提起を含んでいる。

資料

大森 彌「第1章 田園回帰の意味するもの——共生の思想と地域の自治」

(大森彌・小田切徳美・藤山浩編著『世界の田園回帰—11か国の動向と日本の展望』シリーズ田園回帰⑧、第I部 田園回帰の総括と展望、8～41ページ)の一部抜粋

4 都市割り食い論と市町村合併

(1) 都市選挙戦略と市町村合併推進

都市と農山漁村との対立をことさら強調する政界の言説が「平成の大合併」を押し進める動因となり、町村が苦境に立たされたのは、まだ記憶に新しい。

1998年7月の参院選では、大都市における3人区以上の選挙区で自民党候補者が全員落選し、「都市割り食い論」が高まった。「農山村を優遇しすぎて都市が割を食っているから、その分を取り戻せ」という意見であった。政権は橋本龍太郎首相から小渕恵三首相へ移った。1999年7月、地方分権一括法(475本)が成立したが、このうち、合併特例債の創設や合併算定替の期間延長などを含む合併特例法のみが直ちに公布された。

2000年4月に森喜朗内閣が発足し、6月の衆院選で自民党が都市部で苦戦した。森首相は保利耕輔自治大臣に対して市町村合併の強力推進を指示した。8月、自民党の野中廣務幹事長が党本部で講演し、「交付税による自治省の護送船団方式が、市町村合併を阻害している」「財政力が弱い(自治体)ほど、重点的に交付税が行く制度が大都市の不満を呼んでいる」と交付税のあり方を批判した。

市町村合併が、さらなる分権改革(事務権限の移譲)のためということだけでなく、都市選挙戦略の発動という面をもっていたことが分かる。そのため、都市と農山村の対立がことさら強調されることとなった。合併をするか、しないかの選択を迫られた市町村、とりわけ農山漁村に所在する町村は、合併推進の動因として都市選挙戦略が働いていることに強い危惧を抱いた。

なにより、政権党から見て都市部における選挙結果の不調が、農山漁村と町村への財政的優遇と結びつけられ論じられ、それが、実際に地方交付税の削減にまで結びつけられたからである。「都市住民の犠牲の下で農山村を優遇し、その結果、町村は無駄な支出を行っている」「どんなに小規模で財政効率が悪くとも交付税で財源保障がなされている限り、自主的な合併が進むはずがない」といった、相当に乱暴な議論が公然と行われていた。「平成の大合併」は終息したが、また別な形で「都市割り食い論」が首をもたげ、都市と農山漁村が対立するような事態が生まれまいとも限らない。

5 「骨太の方針2001」に書き加えられた「都市と農山漁村の共生と対流」

(1) 都市と農山漁村の共生と対流という視点の由来

「骨太の方針2001」には、おやと思う指摘がなされていたのである。経済財政諮問会議が、基本方針の素案を発表したのは2001年6月11日であり、これをめぐり関係者間で文章表現の決着に向けて折衝が行なわれ、閣議決定されたのは6月26日であった。素案の段階では、構造改革7つの改革プログラムの「(6)地方自立・活性化プログラム」のなかに、都市と農山漁村の関係を展望する表現は一切なかった。素案の末尾は「意欲と能力のある経営体に施策を集中する等により農林水産業の構造改革を推進することが重要である」で結ばれていた。それは、明らかに停滞する産業にかわり新しい成長産業に経済資源を流

していく構造改革路線を農林水産業分野でも推し進めることを明言するものであった。

ところが、閣議決定された「基本方針」では、上記の素案の後に、「また、地方の活性化のために、都市と農山漁村の共生と対流、観光交流、おいしい水、きれいな空気に囲まれた豊かな生活空間の確保を通じ『美しい日本』の維持、創造を図ることが重要である」という一文が書き加えられていたのである。

この追加は、どうやら時の武部勤農林水産大臣の意向が反映したものと思われる。2001年6月28日の「小泉内閣メールマガジン」（ウェブサイト）で、武部大臣は、「都市と農山漁村の共生・対流をめざして」と題して次のように書いている。

「昨今、さまざまなメディアで都市と農山漁村間の対立がとりあげられています。しかしアメリカの一地方であるカリフォルニア州よりも小さな国日本で、「都市だ」「地方だ」という風に考えること自体、おかしいことだと思います。

ところで皆さん、おいしい水、きれいな空気、美しい自然のもとで、家族一緒に野菜や花を作ったり、山に登ったり、釣りをしたりしたいという願望はありませんか。人間は自然界の一員ですから、誰にもこういう願望が潜在的にあるはずだと思います。ところが、それは都会では享受できません。地方の人達も、都会のエキサイティングな魅力にあこがれがあると思います。

だから、私は都市と農山漁村の共生・対流の時代、つまりは誰もが都市生活と農村生活を共に手にすることができる『二重生活時代』を享受できる21世紀にしたいと思っています。つまり、交通インフラが整備され、加えてIT革命が進み、情報通信インフラが農山漁村にも整備されれば、いつでも、どこでも、誰でもが同じ条件下で『仕事と生活を両立させる時代』、そんなライフスタイルが可能になると私は確信します。」*

(2) 田園回帰の時代の予兆

生物学で共生（symbiosis）とは、異種の生物が緊密な結びつきを保ちながら、お互いに助け合って生きることを意味している。これと似た概念に「共存」がある。生物界で「共存」（coexistence）とは、一定の範囲のなかで、自分の縄張り（餌場）に侵入してこない限り、あるいは侵入してもそこから退散すれば、それ以上相手を攻撃しないことである。これに対して「共生」は、むしろ、相手と一緒にでないと困ること、片方がいなくなると、もう片方の生存が危うくなるような、切っても切れない関係にあることを意味している。

この「共生」の概念を都市と農山漁村との関係に応用すれば、都市には都市としての暮らし方と価値があり、農山漁村には都市とは異なった暮らし方と価値があることを双方が認め合い、お互いに足らざることを補い合う必要があることを理解し、共に生きていこうという関係を築き維持することになる。

しかも、それまでは聞きなれなかった「対流」と書かれていた。流体力学や伝熱工学では、対流（convection）とは、温度の上がった軽い気体や液体は上昇し、温度の低いものは下降して、空間的に循環流が生じ、これによって空間内の熱が移動することを意味している。これを都市と農山漁村の関係に転用すると、農山漁村から都市への人びとの一方的な移動ではなく、都市から農山漁村への人びとの還流も重視することになる。それによって、人びとは都市と農山漁村双方の魅力を楽しむことになる。

しかし、都市と農山漁村の間の単なる行き来ならば、それは交流の活発化でほぼ済んでしまう。都市から農山漁村への人びとの還流の動きに、日本社会のゆくえを左右する、ど

のような重要な意味が内包されているのか。それこそが、単なる対流ではなく「田園回帰」の動きではないかと考えられる。

「平成の大合併」で数が激減したとはいえ、全国の町村は、国土の約7割を占める農山漁村地域を抱え、これら町村の活動によって、空気、緑、水など生命の営みに不可欠な自然環境の維持がなんとか可能になっている。その農山漁村が衰退していけば、一見して強よそうに見える都市は、その生存のための自力救済手段を欠いているがゆえに衰退していく。こうした共滅を回避するためには、都市と農山漁村の共生関係を堅固なものにしていく以外にない。

どのような経緯であれ、「骨太の方針2001」の中に、「都市と農山漁村の共生と対流」を強調する考え方が埋め込まれていたことは記憶に留められてよい。それは時代転換の予兆であった。

7 侮蔑的な「田舎・田舎者」イメージの克服

(1) 「田舎者」と「田舎人」

都市と農山村の共生関係を堅固なものにしていくためには、少なくとも、これまでの「田舎」観の克服が不可欠であると思われる。

2016年11月1日付『朝日新聞』の「天声人語」は、「わが祖父母は生前、公衆電話をかけられず四苦八苦していた」と書き始め、「それがいまや自分がスマホに悪戦苦闘する側に回った」とし、自宅に引いた電話から勤め先の東京朝日新聞へかけようとして失敗した夏目漱石が「小生（社の電話には）田舎ものなり」といっていた故事を引き、「スマホを使いこなせない小生もまた、田舎ものなり。」と結んでいる。

文明の利器を使えない人と「田舎もの」が同義語になっている。この「田舎もの」にはどこか侮蔑のイメージが込められている。文明の利器を上手に使っている人は「都会人」あるいは「都人（みやこびと）」とでもいうのであろうか。

徳島県の上勝町では、株式会社「いろどり」は、今や「葉っぱビジネス」で年商2億6000万円もの売上をあげているが、「つまもの」になる葉っぱを栽培・出荷しているのは、地元の高齢女性たちである。彼女たちは、決まった数量を毎日出荷するのではなく、PC（ブロードバンドネットワーク）を駆使し全国の市場情報を集めて自らマーケティングを行い、葉っぱを採取し出荷している。最先端の文明の利器を自在に使っている彼女たちは「都会人」であろうか。れっきとした過疎のまちの「田舎人」である。田舎に住んでいるから田舎者であるわけではない。それは暮らし場所としての地域と暮らし方との混同である。

2016年11月23日、萩生田光一内閣官房副長官は、あるシンポジウムで「強行採決なんて世の中にはあり得ない。審議が終わって採決を強行的に邪魔をする人たちがいるだけ」だとした上で、それを「田舎のプロレス」にたとえ、「ある意味、茶番だ」と批判した。野党の国会対応を「茶番」としたことが反発を招き、本人は国会審議への影響などを理由に、この発言を撤回・謝罪した。ここで「茶番」の引き合いに出されたのは「田舎のプロレス」であるが、それなら、「都会のプロレス」は茶番ではないのかと屁理屈の一つもいってみたい気がする。この「田舎」も侮蔑の対象となっている。

8 「向都離村」の反転—田園回帰

(1) 田園回帰=都市・農村共生社会への提言

都会へ出て行った人が故郷に戻ってくることには、例えば、家業を継ぎ、病身の親の面

倒を見るために長男なので仕方なく帰って来たとか、一旗揚げに行った都会で夢破れて失意のうちに帰って来たとか、どこか負のイメージが付きまとっていた。Iターン移住者も「どうして、こんな田舎にやって来たのか」と奇異の目で見られもした。しかし、今や、故郷に戻りたい、田舎に行きたいと言えば、歓迎され、さまざまな支援策が用意されている。

田園回帰は、いわば「向村離都」であるから、そこには、田舎を志向して都会を離れるという選択が働いている。「向都離村」も、動機や事情がどうであれ、離村出郷の意思の現われであるから、選択の契機がなかったわけではない。しかし、若者を中心に今でも続く「向都離村」の動きの中で、「向村離都」の動きは特段に意義深い。それは、田舎（農山村）の価値が再認識され、いままで染みついてきた「田舎・田舎者」の負のイメージが克服されようとしているからである。

大量生産・大量消費を推し進める巨大な工業化・都市化のうねりが終われば、大都市への人口集中は止まり、農山村指向が強まるのが当然だという見方もあるが、日本の場合、大都市の吸引力が依然として強いいため、新しい流れを政策的に推し進める必要がある。

「田園回帰」という言葉を使って、地方への新しいひとの動きの積極的な意義を指摘したのは、全国町村会が、平成 26（2014）年 9 月に打ち出した農業・農村政策のあり方についての提言であった。都市と農山漁村との対立ではなく共生をこそ確固たる国是とすべきであると主張していた全国町村会は、2014 年 9 月「今後の農林漁業・農山漁村のあり方に関する研究会」（座長・小田切徳美明治大学農学部教授）を立ち上げ、報告書をまとめている。報告書のタイトルは「都市・農村共生社会の創造～田園回帰の時代を迎えて～」である。そこでは、次のような認識と展望が語られている。

大都市の急速な高齢化は多くの人々の予想を超えるスピードと深さで進行している。それへの対応が我が国における重要な政策課題であることは間違いない。しかし、バランスを欠いた問題の強調は、「大都市こそ問題であり、地方や農村どころではない」という議論につながりやすい。中には、「この機会に農村を切り捨てろ」とか、農村消滅を予想して、都市への重点投資を主張する議論もある。しかし、いま真に必要なことは、そのような対立ではなく、「都市の安定と農村の安心」という視点からの、「都市・農村共生社会」の創造である。都市と農村の高齢化がともに進む時代を迎えても、都市の安定のためにも農村はその価値を見失ってはならない。また、農村の安心のためにも都市はその機能を維持することが求められると。

ここでは、農山漁村地域に所在する自治体、特に町村が都市と農山漁村の共生にこそ未来の確かな道筋が展望されている。そして、「農村地域では、過疎高齢化の進展、就業人口や農業所得の減少等により混迷が続いている」が、近年、農村の潜在的な価値を再評価し、活用しようとする動きが高まっているとし、こうした農村志向の動きを「田園回帰」と捉えたのである。

……。田園回帰の動きは、少なからざる都市住民が、都市で暮らす快適さ・便利さよりも 自然と共生しつつ、人とのぬくもりのあるつながりの中で生活する豊かさを選び取ろうとし始めたことを表している。地方圏には、地域の資源やワザを組み合わせ、新しい産業を興すというような仕事であれば、若者が挑戦すべきフロンティアとしての可能性が十分にある。さらに、こうして自らが主体的に開拓する仕事と、農山村の豊かな自

然を活かした暮らし方を組み合わせて、自分の生活を設計することまで考えれば、農山漁村は、大都市に勝るとも劣らない若者たちの新たな活躍の場になりうる。……。

10 遠隔自治体間連携の可能性

(1) 求められる特別区と地方の市町村の連携

2011年3月11日に起こった東日本大震災の体験は自治体間の絆を確認し持続し強めていこうとする大きな契機になっている。普段はあまりその意義を感じ取れない姉妹都市の関係が災害時にいかに「ありがたい」ものであるか判明しているし、農山村と都市の交流事業がいかに「助け合い」の基盤になるのかも明らかになっている。いままで、ともすれば、国—都道府県—市町村を縦の、上下の関係で見る考え方が強かったが、まず市町村が横につながる水平関係が、それも普段からの付き合いこそが重要であることが共通認識になったといえる。

住民の命がかかるイザという時に頼りにならなくてどうするのかと不眠不休で奮闘している被災地の自治体を、他の自治体が傍観せず、自ら応援を買って出て、物資と励ましを届け続けた。これこそが自治体が横に結びつく自治体間連携の実践であり、これを通して、自治体の間はゼロサムの競争関係にあるのではなく、苦難を共有しようとする自立支援の関係にあることが分かる。被災からの立ち直りを通して自治体の存在理由と自治体連携の大切さが、ますます鮮明になっていく。

全国で最も低い特殊合計出生率が表しているように、東京問題の核心は、地方から流入してくる若者たちが安心して結婚し子どもを産めないでいることである。この問題の解決に向かって、東京圏の自治体が国や民間企業等と協働して、いかに有効な政策を立案・実行できるかが問われている。なにかんずく、東京圏の中心を成す基礎的な都市自治体である23特別区こそが「地域創生」のフロントランナーになれるかどうかである。

特別区は、これまで、巨大都市東京の自治運営のために、それぞれが、また共同して事務事業を展開してきた。その中で特別区間連携の実績を積み重ねてきた。その上に、今求められているのは、特別区が、個々に、また全体として、地方圏の市町村とも間に多様で創意ある「共生と対流」の関係を構築していくことである。それは、大都市地域と農山漁村地域の住民がそれぞれの魅力を享受できるよう、ひと・もの・情報が双方向で行き交うライフスタイルを実現することでもある。

(2) 杉並区が核となった「自治体スクラム支援会議」

……。

自治体間連携は、これまで隣接する自治体間の共同事務処理がほとんどであった。それに遠隔型が加わった。防災をはじめ、観光、福祉、産業、教育との分野で、共存共栄の立場に立って、お互いの地域資源を有効に活用していくことに展望が開けつつある。

東京23区で構成する特別区長会（会長・西川太一郎荒川区長）は、2014年に「特別区全国連携プロジェクト」をスタートさせ、観光や産業など幅広い分野で協力していくため、北海道町村会、京都府市長会および町村会とそれぞれ連携協定を締結した。区長会が地域振興の観点から他の自治体組織と協定を結んだのは初めてであった。地域創生の新しい形が形成されつつある。

論 説

視 点

農山漁村の価値をあらためて考える

早稲田大学名誉教授 宮口 侗 勉

1. 田園回帰の議論に関して

この数年、都市から農山漁村への移住の動きが確かなものになりつつあり、農文協の田園回帰シリーズ8巻を始め、学会でのシンポジウムなどでも、多くの議論が交わされていることは喜ばしい。総務省過疎対策室の田園回帰に関する研究会のレポートでも、都市に住む20代30代の男性の4割超が、農山漁村地域に移住してみたいと回答していることが報告されている。

このような動きには、すでに4割を超えたという報告もあるわが国の非正規雇用の増加が示す、大都市での生活条件のきびしさが影響していることが考えられる。しかし一方で、ふるさと回帰支援センターの^{高和}雄氏は、最近の若者の地方への移住

希望は、かつての都市生活の否定的発想とは異なってきたと指摘し、「地方にこそ可能性がある」「自分の生きる道は地方にある」として田舎暮らしを希望する若者が増えてきたと指摘している（小田切・筒井編著「田園回帰の過去・現在・未来」農文協）。「地方を知らない若者」が地方に向けるまなざしの変化を新しい潮流ととらえているのである。

筆者も近年、地方出身ではなく、大都市で大量に育った地方を知らない世代の中から、すなおに地方特に農山漁村に魅力を見出す人たちが一定程度育ってきたのではないかと考えてきた。大都市にはそれなりの価値を感じていても、一方で自分が暮らす場として地域を考えたときに、様々な接点から、自分にとって大都市にはない魅力を持つ地域があるということに気づき、その際の心の高

まりによっては移住という行動へ向かう人たちが、大都市育ちの中からあらわれたという見方である。その際、大都市での暮らしの不安定さが判断に影響することはあると思われるが、地方への移住の決断は、むしろ経済的な優劣を超えた、自分にとっての地方の価値すなわち魅力そのものによるのではなからうか。

2. 農山漁村の本来的価値

農山村は単純化すると、自らの土地で糧を得てきた場である。かつて不耕作地主が存在した時代でも、わが国の小作権は相当強かったため、このような言い方が許されると思う。漁村の場合は地先の漁業権がこれにあたり、これは自らの海で漁業を行ってきたと言い換えてもいいであらう。そして、わが国の水田農業

は驚異的な土地生産性を実現したため、特に中山間地域の農家は、比較的小規模経営のまま一子相続的に土地を継承し、落ち着いた風格ある風景を維持してきた（次頁写真参照）。漁村の場合も、沿岸での漁獲がかなりあったために、小さな漁船による漁業で、多くの漁民が生活してきた歴史がある。そこでは農山漁村を通じて、多彩な手仕事の生業のワザが蓄積してきた。

ただ、高度成長期以降の生活水準の上昇の中で、大型化に成功した一部の生産者を除いて、従来の形態の農林業では生活のすべてを支えることができなくなり、兼業化が急速に進んだ。ただこの時代に農山村の兼業化が急激に進んだ背景には、都市近郊での企業の立地に加えて、中山間地域での、道路の整備と植林に代表されるかなりの公共投資があった

▲世田谷区に高く評価された群馬県川場村のたたずまい



る。漁村においても、漁や手仕事による加工のワザは健在である。

筆者はこれらの、人が継承し身につけてきた自然を活用するワザの体系こそ、わが国の農山漁村の本来的な価値であると考え、これを敢えて農山漁村の人間論的価値と表現してきた(「新・地域を活かす」原書房)。そして、農山漁村は通常集落を生活の拠り所とし、そこには多くの慣習があったが、それも本来暮らしを支えるものであった。かつて戦後の民主化の時代に、その閉鎖的な側面が非民主的と批判されたり、現在でもそれを

ことを忘れてはならない。若者は都市に流出したが、地域の生活を持ちこたえることはできた。現在農山村に暮らす80代前後のお年寄りの多くは、40〜50年前に兼業農家となったものの、おそらく家と土地を守る強い意識のもとで農林業のワザを継承し、兼業を含めて多様な仕事に動んできた人たちである。都市のサラリーマンとの大きな違いがここにあ

指摘する声はなくはないが、集落という、支え合う人の塊りが連続と続いてきたこと自体が、その本来的な価値を物語っている。これを筆者は社会的価値ととらえたい。ただ、額に汗して準備をしたお祭りがいかに楽しかったかがよく語られるが、現状では、高齢化の中でそれが重荷になっていたりする。その重荷の部分を時代に合わせて軽やかに修正し

ていくことができれば、そこに新しい社会的価値が上乘せされることになる。

島根県邑南町が「日本一の子育て村」を名乗り、合計特殊出生率2.65を達成して有名になったが、そこで「村」と名乗ったことは、ムラこそ人が支え合う地域社会であるという強い認識をよく物語っていると考える。

3. 農山漁村が高齢者にとっていかに住みよい地域であるか

筆者らが2016年3月の日本地理学会で開催した「いまあらためて農山村の価値を考える」というシンポジウムにおいて、静岡大学の中條暁仁氏から、「農山村の高齢者はその蓄積から農産加工など6次産業の、さらには農業体験や民泊など、日常生活を資源とした取組の担い手として、これが経済活動にもなっており、これが『つながり』を生み、生きがいの醸成に寄与している」という内容の研究発表があった。

氏はさらに、「高齢者は農山村の価値を維持・創出する人々」と指摘し、農山村における価値ある高齢化社会の再構築を期待している。創出という表現が加えられている点からは、蓄積されたワザに新しい道具や

仕組みを導入することで、さらなる価値の上乗せを期待していることが読み取れる。漁村においても、水産加工や食材の直販、ひいては近年増えている漁家民泊を考へても、これに類する見方ができる。大都市郊外の団地の高齢化を考えたときに、その優位性は明らかであろう。

そして、ここで指摘された高齢者のワザの蓄積は、筆者が人間論的価値と表現したように、都市の若者にとって、都市にはない価値として、大げさに言えば感動をもって受けとめられている。地域おこし協力隊のレポートにも、ムラの人たちがいろいろんなことができる達人であることが多く語られる。たとえば「21歳男子、過疎の山村に住むことになった」(水柿大地、岩波ジュニア新書)には、村人のホスピタリティと生きるワザとの出会いの中で、自らの活動を展開していく過程がいきいきと語られている。

筆者も様々な農山漁村地域を訪れ、多くの農産物・水産物の直売施設や農家レストラン、農家民宿において笑顔で働く高齢者に出会った。これこそ、地域の総生産額などでは表せない、地域の価値である。そしてこの暮らしの価値を守るために、国の過疎対策が大きく貢献してきた

▶次ページ右上に続く

論 説



宮口 侗迪 (みやぐち としみち)

早稲田大学名誉教授、文学博士
専門は社会地理学・地域活性化論

【略 歴】

1946年富山県に生まれ、東京大学、同大学院博士課程で社会地理学を専攻。1975年から早稲田大学教育学部に勤務、1985年教授、2017年名誉教授。国土審議会専門委員、富山県景観審議会会長等を歴任し、総務省過疎問題懇談会座長、富山市都市計画審議会会長などを務める。富山市在住。広い視野からわが国の地方社会のあり方について発言を続ける。近年ではソフト事業に過疎債の充当を認める法改正に尽力。

【著 書】

『新・地域を活かす―地理学者の地域づくり論―』(2007、原書房)ほか。

将来、いまの高齢者にあたる部分の人口が減少する中で、地域社会が少数精鋭型に進化していくことが望ましい方向であると考え、これに誰しも異論はないであろう。そしてそれは、新しい資源の活用を含む経済活動をつくり出す人材の育成と、暮らしを守るよりよい地域社会システムを創出することによ

り、地域社会の進化をつくり出すためには、若者を含むU・Iターン者と地域の住民が、総数の減少は必然としても、時間をかけた話し合いの中

ことは忘れてはならない。ただ冒頭に述べたように、このような都市にはない価値には、地方育ちの若者よりも、大都市育ちの若者が敏感に反応する傾向があるように思う。筆者はUターンの全般的状況を把握しているわけではないが、地域おこし協力隊やIターンが大きな話題になっているのに対して、農山漁村への次世代や若者のUターンはそれほど目立っていないように思う。

のふるまいをある程度見て育ったために、大都市に育つ若者のように、都市にはない価値に敏感に反応しないのではないかとこのことである。さらに地方出身者は、県庁所在地クラスの中核都市の利便性が高いことを熟知しており、農山村の価値に目が向きにくいことも挙げられるであろう。このことを含めて、次に地域の価値の継承について述べたい。

4. 農山漁村の価値を継承し、創出するにはどのような発想が必要か

2017年度の全国過疎シンポジウムの基調講演は、山崎亮氏による『縮充』する地域を目指して」というものであった。文字の意味が示すように、これは小さくなるが充実す

る地域を目指すということであるが、漢字熟語にすることによって強いインパクトを与えているところに巧みな表現力を感じる。すでに著書も出ている「縮充する日本」PH P新書。しかし、わが国の人口が長期間の減少過程に入り、大都市やそれに近い県庁所在地等を除くほとんどの地域で人口が増えないことは、数十年前からわかっていたことである。筆者は特に農山村に関して、20年前の著書から一貫して「人口減少を嘆くのではなく、少数にふさわしい社会・経済のしくみを創造して、魅力ある低密度居住を目指すべき」と主張してきたが、「地域を活かす」大明堂、「新・地域を活かす」原書房、これはまさにいま縮充といわれていることにはかならない。

論 説

で、それぞれの役割を果たしつつ、暮ししやすい豊かな少数社会をつくっていく姿勢と努力が何よりも肝心であると考ええる。しかし最近、小さな地方都市の首長選挙での当選者の第一声が、「いかに人口減少に歯止めをかけるか」であったと報道する新聞記事を見た。このような抽象的なお題目がまた世間に通用していることを残念に思う。農山漁村はこのような呪縛から脱却し、どの人に何をしてもらうかという具体的な施策を創出し、積み上げていってもらいたいと考える。

5. 具体的な取組について
―地域まるごと複合経営に向けて―

集落を基礎的な単位として、小規模な農業を継承してきた農山村では、水田農業を守るために、多くの集落で集落営農が組織されてきた。中山間地域では、これに中山間地直接支払の助けを得て、なんとか農業を持続している例が多い。

しかしこれからは高齢化の進行の中で、集落営農の継続も難しくなる例が増えてくると思われる。その際の発展的な方向として、集落営農組織を多くの生産活動を取り込む法人に組織替えして、次世代の参入を促

すことが考えられる。すでに例があるようであるが、農産物の多様化はもちろん、農産加工、直売、林産関係など、大げさに言えば多様な地域資源の多くを活用する複合的な企業体を目指すのである。そもそも小さな社会では分業ができないということとは基本的原理であると、筆者は早くから唱えてきた。

次の世代を加えて進んだ複合経営ができれば、地域の人はその実情に応じて、フルタイム、パートなどで貢献することができる。このような組織ではいろんな人材が必要になり、農業のワザが身につけていない協力隊の若者も役割を果たすことができる。これが多世代の住民の働きに応じた所得に結びつけば、まさに将来が見えてくる。もちろんここには高いイマネジメント能力が欠かせないが、自治体の有能な職員やU・Iターン者の参加、ITの活用などによって実現の可能性は高いと考える。

社会論的には多くの自治体で小規模多機能自治の育成が進みつつあるが、そこでの経済活動としては、きちんとしたイマネジメントのもとでの少量多品目生産が基本であると思う。ここでは冬場の仕事をつくり出す工夫も必要になってこよう。

土地の私有権への強いこだわり

は、わが国の農山村における協業体制の構築のネックとなってきた。しかし、農山村の過疎高齢化の進行と集落営農などの展開の中で、地元の人によってつくられる複合的な生産組織に土地や資源を任せる機運は醸成されやすくなっているのではないかと考える。中山間地直接支払で複数の集落での受け皿ができた例があったように、うまくいけば複数の集落や旧小学校区などへの広がりの可能性もある。総務省の過疎問題懇談会で提案してきた集落ネットワーク圏の実質化にもつながる。

このような複合経営にツーリズムを加えれば、より価値を發揮することは間違いない。すでに廃校舎や古民家を活用した、地域のグループによる宿泊施設は数多く生まれているが、これを他の生産活動と組み合わせることにより、年間を通じたパランスのよい労力の季節配分が可能になる。さらに、空家の斡旋やお試し居住などの事業が加われば、移住を喚起する可能性も広がるように思う。

そして農山漁村の、時代にふさわしい価値づくりを実現するために、は、しくみづくりと初期の予算準備のために、自治体のリードとリわけ有能な職員の協働が不可欠である。逢坂誠二氏が「セコ町長時代に述べ

た、「住民の不幸は職員の資質にかかると。職員研修は予算の聖域である」は、今も至言である。都市にない価値を持続しつつそこに新しい価値を上乘せする、ぜひこれを町村の合言葉としてもらいたい。

6. おわりに

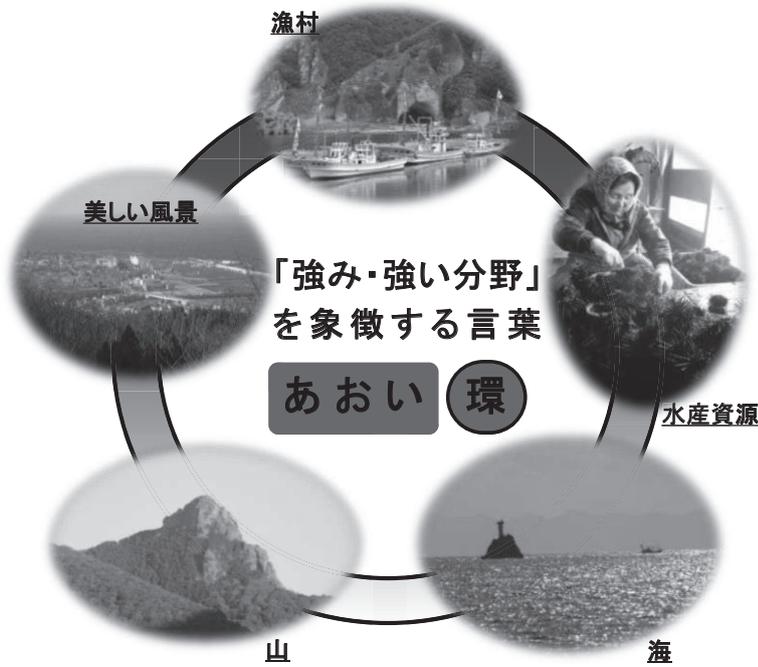
本稿脱稿の数日前に、高知県が強力に進めている集落活動センターの先進的な事例を視察する機会があった。これは旧小学校区などを単位とする地域運営組織で、すでに40以上生まれていて、生活支援のみならず産業の育成をも視野に入れたものである。高知県は地域の課題解決のサポート役として県職員64名を市町村などに駐在させるなど、他に例を見ない徹底的な地域支援策を続けていて、この活動センターもその協働の大きな成果と言える。撤退したガンリンスランドや商店の経営、廃校舎におけるツーリズム、地域おこし協力隊の起業や特産品の開発も生まれしており、地域複合経営体の確かな芽吹きと受けとめることができた。このような複合的な新しい組織が、小さなビジネスの育成をも含めて、次世代の受け皿としても全国各地に育つことを願ってやまない。



佐井村の地域活性化事業 (あおい環プロジェクト事業)について

分科会2
園山和徳

正式名称: Saiツーリズム構築推進プロジェクト事業



環

「輪のような形をした宝石、
困む、とりまく、まわる」など
を意味する言葉で、本村の
宝である「あおい」を軸にし
た経済循環を表す。

経済循環の創出



村民所得の向上

情報の価値

どんな情報に価値がある？

信憑性 × 関連性 × 嗜好性 × 未知性 × 意外性 ×

希少性 × 鮮度 × その他価値基準

【掛け算であることの意味】

- ・1であれば影響がないが、0の項目があると無価値になる
⇒ 信憑性0の情報に価値はない
- ・合わさると爆発的に価値が高まることもある
⇒ みんなに興味がありそうだけど他の誰も知らない最新情報 = 大スクープ

【下北地域の優位性】

- ・未知性と希少性が抜群に高い
マスメディアで取り上げられない分、地元のことを知らない場合も…
→ 下北の地域情報はすべて重要な資源



冷え性(ひえしょう)または、冷え症は、特に手や足の先などの四肢末端あるいは上腕部、大腿部などが温まらず、冷えているような感覚が常に自覚される状態のことである。



→日本の隅々まで、人、物、情報など、さまざまなものが絶えず流れることで日本が元気になります。田舎の活力が失われると、日本が冷え性になる？

→下北半島は本州の端にあり、その中でも佐井村は最果てにあります。

場合によっては、離島よりもアクセスが悪い場所です。佐井村が元気になると、日本が元気になる？

誰が主役なのか
主役の話を聞く
誰の夢を語るのか
やるといった人がやる
やるといった人がやれる環境づくり
誰かを動かせるのか

上小阿仁村と私のこれまでとこれから ―都市と農山漁村の共生―

元・秋田県北秋田郡上小阿仁村地域おこし協力隊 水原聡一郎

○私について

- ・1987年神奈川県相模原市(旧津久井郡津久井町)生まれ。喘息持ちの病弱少年。
- ・武蔵野大学にて日本語教育を専攻。留学生サポーターに。
- ・留学生たちとの出会いから「異文化との共生」を知る。

○上小阿仁(かみこあに)村について

- ・秋田県のほぼ中央部、人口およそ2300人、高齢化率50%超。
- ・総面積の92.7%が山林原野、秋田杉の里。特産は食用ほおずき。
- ・2009年、施行初年度の地域おこし協力隊制度で隊員募集。東北2例目。

○これまで

- ・村内最奥の八木沢集落を拠点に活動。休耕田、伝統芸能八木沢番楽の復活。
- ・山村の暮らし方を村民に学ぶ。自分自身が留学生に。
- ・「KAMIKOANI プロジェクト秋田」。県内外からの芸術作家、来客との交流。
- ・武蔵野大学「キャリアデザイン」。大学生が民泊し、縦横無尽に村を駆ける。

○どうなったか

- ・人が減り、やめてしまったこと、出来なかったことが出来るように。
 - ・村にあったものが異なる地から来た人に学びや発見、感動を与える。
 - ・村を楽しむ村外の人々が、その姿をもって村の魅力を伝え、広めてくれる。
 - ・自身の地域を見つめなおす。地域の良さを再認識。地域への誇りが蘇る。
- 村民と外部の人々との交流が相互に喜びをもたらす。

○これから

- ・現在兵庫県丹波市に在住。黒毛和牛と田畑の世話、祖父母の介護、育児
- ・上小阿仁村で「こあに牛」を作りたい！！



佐賀県多賀市の概要

- 市の花(うめ)
- 市の木(かえで)
- 人口 19,466人
- 男性 9,135人 / 女性 10,331人
- 世帯数 7,842世帯 (平成30年4月1日現在)



多賀翁(たくおう)
多賀聖廟(1708年創建、毎年春と秋に孔子を祀る伝統行事「釈菜」(せきさい)開催)

地方創生加速化交付金事業の活用

地方創生加速化交付金事業に要する経費
 予算額 41,623千円
 内訳 ハード事業(コンテンツ建築) 17,891千円
 ソフト事業(補助金A・B) 23,630千円

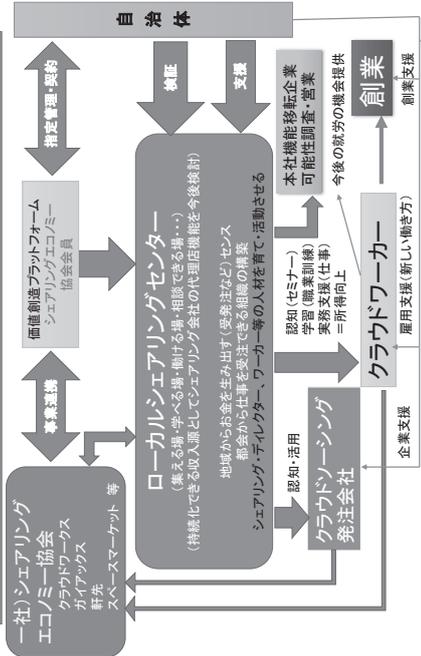
【A ローカルシェアリングセンター補助事業内容】

- ①シェアリングダイレクターの育成
- ②クラウドソーシングワーカー育成(研修受講者)
- ③シェアリングエコノミーセミナーの実施
- ④地元企業のクラウドソーシング利用促進
- ⑤都市圏企業の本社機能の一部移転の誘致
- ⑥空き店舗への出店支援
- ⑦多賀市ひととごと創生協議会の実施

【B チャレンジジョブ補助事業】



多賀市ローカルシェアリングセンター事業概要



シェアリングエコノミーセミナーの実施

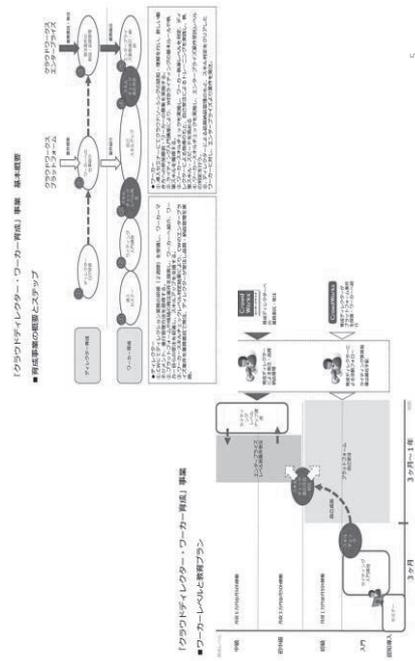
月日	登録社1	登録社2	登録社3	登録社4
7/29	Crowd Works クラウドワークス	ANYTIMES エニタイムズ		
9/20	ココカラ ココカラ	AsHama Inc. アスマ		
11/1	TABICA ガイアックス	notteco 軒先株式会社	notteco	TRAVEL PLANET バスポート
1/27	SPACEMARKET スペースマーケット	Alibb		
2/17	Crowd Works クラウドワークス	内閣府 シェアリングエコノミー推進室		

★多久市での効果(ロコミ)

- 市民満足度の向上!!(多久市何かやってる?)
- 少額でも収入につながった!自分のためにお金を使える喜び!
- 女性の就労支援→今後の就職にも有利!!
- 多久市外者からの認知度向上(ワーカーは多久市外者もOK)
- シェアリングシティとして多久市のイメージアップ
- 働きたい人のサークルができ、定例会開催等により、事業継続や
る気・モチベーションアップ!
- シェアリングエコノミーにより市民の便利な生活に期待
- 防災、観光、福祉など新たなIoTへの理解が深まった



クラウドソーシングで稼げる能力をつける



クラウドソーシング体験(商工観光課)

【例1】多久市ワーキングサポートセンターの
愛称を募集→クラウドワークス
9/14~28(14日間募集)485点293人からの応募
ココカラに決定



【例2】ココカラのデザイン募集
10/26~11/3 応募件数17件



10,000円のクーポンを活用する
市内事業者対象に説明会を実施
→56社利用

平成28年11月24日シェアリングシティ宣言



秋田県湯沢市・千葉県千葉市・
静岡県浜松市・佐賀県多久市・
長崎県島原市の5都市

CrowdWorks

TABICA

- 平成29年11月8日 シェアリングシティ認定自治体
- 北海道天塩町、滋賀県大津市、岩手県釜石市、埼玉県横瀬町、富山県南砺市、福井県鯖江市、長野県川上村、石川県加賀市、宮崎県日南市、鹿児島県奄美市（計15自治体）

多久市の取り組み①（平成29年度～）

1. 地域おこし企業人の活用
（地域おこし交流プログラム事業）
⇒シェアリングエコノミー協会事務局
株式会社ガイアックス（タビカ）との連携



10

多久市の取り組み②（平成29年度）

2. 総務省地域IoT実装実験事業
【防災】IoTとG空間情報を融合した
多久市G空間地域防災システムの構築事業



【観光】

官民協働による九州の地域資源
観光シェアリング化事業
⇒タビカ体験コンテンツ造成



多久市の取り組み③（平成30年度予定）

3. シェアリングエコノミー活用推進事業【地域人材の活用】
スマートフォンタブレット勉強会
→ IoT活用による便利な生活
→ シェアリングエコノミーの地域コミュニティの
形成（たすけあい）
→ シェアエコで少額でも収入につながる
4. 佐賀県子育てしたい県宣言関連事業
→ エニタイムズの活用

【例】庭木選定、大掃除手伝いなど



→ アズママの活用



【例】保育園お迎え、食事、お風呂

12





シェアリング シティ SHARING CITY 2017

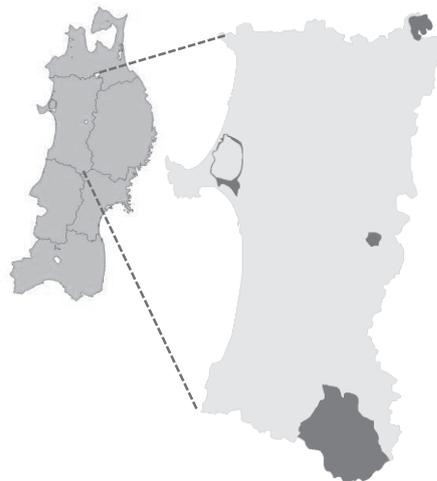


秋田県 湯沢市

■ 湯沢市について（位置・地勢）

YUZAWA CITY

人口	45,700人 (平成30年6月末現在)
面積	790.91㎡ 【履歴】 平成17年3月22日 4市町村(湯沢市・稲川町・ 雄勝町・皆瀬村)が合併。 現在の湯沢市となる。
アクセス	【電車でお越しの方】 秋田駅から 電車で約90分 大曲駅から 電車で約40分 新庄駅から 電車で約60分 【車でお越しの方】 秋田駅から 90分 仙台駅から 180分



湯沢市（官民連携）の取組方針

官民連携の方針	各種計画の位置づけ
<p>◆湯沢市に必要なモノ</p> <p>オープンイノベーション</p> <p>異なる視点（公共×民間）からのコラボレーションによる共創・協働の取組みを推進！</p> <ul style="list-style-type: none"> ・掛け算による新たな価値の創造 ・ICTを活用した地域課題の解決 ・多様性を追求した持続可能なまちづくり etc. 	<p>成長戦略</p> <p>まち・ひと・しごと創生総合戦略（H27～H31） 「民」の力とゆざわの強みの融合による新規就労創出と経済活性化</p> <p>第2次湯沢市総合振興計画</p> <p>共創・協働によるまちづくりの推進 官民連携による新たな価値の創造を目指す（H29～H38）</p> <p>経営戦略</p> <p>行財政改革大綱（H28～H32） 自助、共助、公助の在り方を見直す</p>
<p>目指すべき姿（方向性）</p>	
<p>課題先進地である本市から</p> <p>人口減少時代における 「未来の地方行政」を提示 (First Mover Advantage)</p>	<p>全国に先駆けた「共創型モデル」の構築に向け、SDGsの視点で事業活動する企業と包括的な協定を締結し、共通認識・事業連携のもと持続可能なまちづくりを推進。</p> <p>共創型社会の実現！ Yuzawa Style</p> 

シェアリングエコノミー

Contents		◆シェアリングシティ認定 (2017/11)
<p>◆企業と個人がスキルと時間をシェアする新しい働き方「クラウドソーシング」の推進</p> <p>with</p> <p>PASONA TECH</p>		<p>◆子育てシェアで共助コミュニティの浸透を図り、子育て世代の住みやすいまちへ</p> <p>with</p> <p>A-s-Mama Inc. アスママ</p> 
<p>◆特徴的な市所有施設及び市内民間施設のシェア</p> <p>with</p> <p>SPACEMARKET</p>		<p>◆デジタル身分証とスマートロックを利用した市役所会議室のシェア ※マイナンバーカードの利用・普及促進</p> <p>with</p> <p>GaiaX with Spacee</p> 
<p>◆女性のワーク・ライフ・バランスの実現を目指した家事シェア！</p> <p>with</p> <p>タスカジ TANKAJI housekeeping</p>		<p>with</p> <p>A-s-Mama Inc. アスママ</p> 

「ゆざわ発新しい働き方」の推進

< ICT × 時間 × スキル ⇒ クラウドソーシング >



◆ インターネットを通じて、国内・世界の人々に仕事を依頼!

◆ 空いた時間を活用、場所にとらわれず、スキルに応じた働き方!

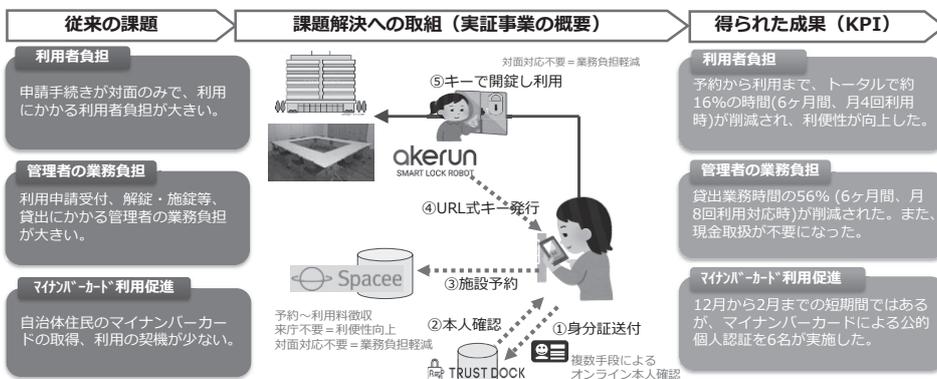


目指す姿

- ① クラウドソーシングの活用により、地方のハンデを克服 ⇒ 働き方改革の先進地 = 就業機会の拡大
- ② ICTの活用による市内企業のオープンイノベーション ⇒ コスト&時間の削減 + 販売力の強化 = 経営改善
- ③ 「都会と同じ働き方ができる場」というシティブランド ⇒ 人口流出の抑制、定住移住対策、二地域居住

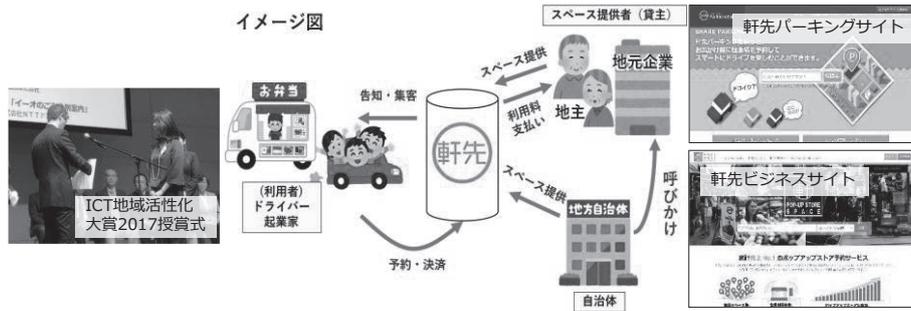
・ 総務省 IoTサービス創出事業 (デジタル身分証とスマートロックを利用した自治体スペースシェア)

提案者	株式会社ガイアックス、株式会社アクロリア、株式会社スペース、株式会社スペースマーケット、軒先株式会社、株式会社Photosynth、サイバートラスト株式会社
事業概要	自治体が管理する公共施設等を、スペースシェアサービス各社のサイトに掲載し、オンラインによる利用予約申請受付を行い、施設利用者の利便性向上及び自治体職員の業務負担軽減を目的とする。利用者の本人確認のため、公的個人認証やブロックチェーン技術を用いたデジタル身分証システムを横断的に提供、さらにスマートロックによる入退室管理を行い、利用にかかる自治体職員の業務負担削減を実現する。また、発行が伸び悩むマイナンバーカードの利用促進のため、本人確認手段として組込み利用機会を増大させる。



・ 総務省 地域IoT実装推進創出事業 (遊休スペースを活用した地域活性化施策)

提案者	軒先株式会社
事業概要	軒先社のプラットフォーム(軒先パーキング、軒先ビジネスサイト)を活用し、事業所の駐車場や空き店舗などの遊休スペースを地域資源として活用する。



■ 地域が抱える課題
人口減少率が全国でも特に高い秋田県において、湯沢市の人口も減少が続いているため誘客に向けた取組、起業支援策を実施している。

■ 課題
・ イベント時、県内・市内観光客の一時的な増加
・ 一時的な増加に対し駐車スペースが不足
・ 空き店舗の増加

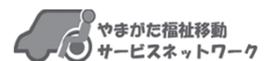
■ 軒先社のシェアリングシステムを導入
・ 利用者は一般ドライバー、起業家及び地域小売業者を想定
・ 初期投資や設備開発なしで臨時駐車場やお試し店舗を開設
・ 軒先社は「ICT地域活性化大賞2017」にて奨励賞を受賞。

■ 事業展開後に想定される効果
3主体(自治体・軒先社・NPO法人ら地域関係団体)が定期的な調査・意見交換を行い、秋田県内だけでなく、近隣他県へも提案していく

今後も、シェアリングエコノミーにより地域の課題解決に向けた取組みを推進します！

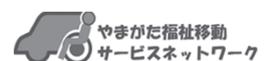


やまがた福祉移動サービスネットワーク



「移動の自由は、基本的人権の一つ」 を理念に活動

- 年齢や障がいの有無で、移動の自由は妨げられない
と考える
- 高齢者や障がい者が誰でも考えることは、
• • ここで生きたい、あそこに行きたい • •



山形県を取り巻く環境

一世帯当たりの保有自動車台数 (2017年)

1位	福井県	1.749台
2位	富山県	1.702台
3位	山形県	1.680台

県民勤労者一人当たりの所得 (2017年)

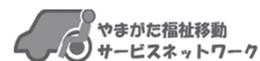
1位	東京都	4,508千円
.	.	.
32位	山形県	2,629千円

三世帯同居率 (2015年) ※人口100人当たり

1位	山形県	32.74人
2位	福井県	28.04人
3位	新潟県	26.56人

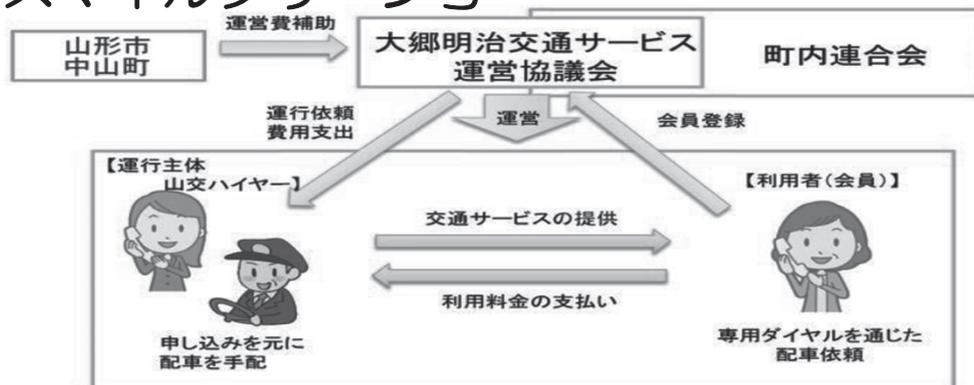
共働き率 (2015年)

1位	山形県	71.15%
2位	福井県	70.50%
3位	鳥取県	70.22%



公共交通に代わる移動手段として

① スマイルグリーン号



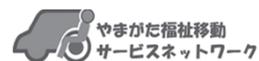
② 高齢者・障がい者施設所有の車両の遊休時間を活用した地元住民の買い物支援運行

シェアリングの立場から移動を見ると・・・

- ・ライドシェア実施には法的制約をどうクリアできるか
- ・デジタルデバインドである場合が多い支援対象者をどうサポートできるか
- ・移動手段である車を道具と見るか、財産と見るか

デマンドバスや相乗りタクシー予約などにスマホ活用へ

- ・デマンドバス、相乗りタクシー、福祉有償運送、交通空白地有償運送の予約や路線バス接近状況検索などが可能な“総合配車システム”が導入されればそのメリットはとても大きい



自治体職員の皆さんにお願いしたいこと（余談ですみません）

- ・シェアリングエコノミーより先・・・・・・・・

①

②



「シェアリング・エコノミー」と自治体政策

「The Sharing Economy」 and Local Government Policy

2018.8.25(土)

愛知県 岡田英幸

はじめに

<背景>

- ICTの発展とともに、SNSなど様々なサービスが展開。こうした状況のもとに「シェアリング(共有)エコノミー」も展開。
- ここ数年、一般の方々も「シェアリングエコノミー」という言葉をよく聞くようになった。
→総務省も「平成27年度版情報通信白書」(2015年)で紹介。
- 海外では2000年代後半から、様々なサービスが展開。
→AirBnb(エアビーアンドビー)やUber(ウーバー)は2008年頃から展開。
- 日本でも2010年頃からシェアリングサービスを行う企業が立ちあがってきた。
→2015年12月、一般社団法人シェアリングエコノミー協会設立

<シェアリング・エコノミーの定義>

○ 一般社団法人シェアリングエコノミー協会

「シェアリングエコノミー(共有経済)とは、場所・乗り物・モノ・人・お金などの遊休資産をインターネット上のプラットフォームを介して個人間で貸借や売買、交換することでシェアしていく新しい経済の動き」

○ 内閣府シェアリングエコノミー促進室

「シェアリングエコノミー(個人等が保有する活用可能な資産等<スキルや時間等の無形のものも含む。>を、インターネット上のマッチングプラットフォームを介して他の個人等も利用可能とする経済活性化活動をいう。)は、ITの普及・高度化に伴い、空き部屋、会議室、駐車スペースや衣服のシェア、家事代行、育児代行、イラスト作成のマッチングなど多様な分野で登場しつつあり、一億総活躍社会の実現や地方創生の実現など、超少子高齢化社会を迎える我が国の諸課題を解決に資する可能性があります。」

3

国の施策概要

<内閣府>

- シェアリングエコノミー検討会議を設置して、平成28年11月、内閣官房IT総合戦略室内にシェアリングエコノミー促進室を設置。
- シェアリングエコノミー伝道師の任命
→平成29年12月現在11名(シェアリングエコノミーを主導する企業、自治体職員等)

<総務省>

- 平成27～29年版「情報通信白書」で紹介。
- シェアリングエコノミー活用推進事業
→地方公共団体を対象に1事業1千万円を上限
- 地域情報化アドバイザー派遣事業でシェアリングエコノミー伝道師を派遣
- 地域IoT実装事業(補助金、特別交付税)の活用

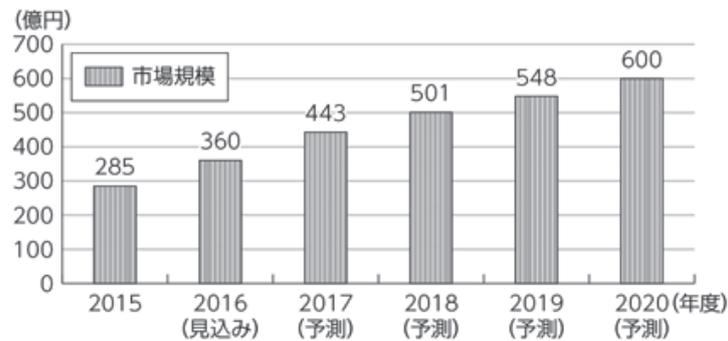
<経済産業省>

- 地域発の優良事例発掘、自治体や企業とのマッチングを行う中でシェアリングビジネスも支援

4

参考 シェアリングエコノミーの市場規模

図表1-2-2-11 シェアリング・エコノミーの国内市場規模推移と予測



(注) 本調査におけるシェアリングエコノミーサービスでは、音楽や映像のような著作物は共有物の対象としていない。また、市場規模は、サービス提供事業者のマッチング手数料や販売手数料、月会費、その他サービス収入などの売上高ベースで算出した。

(出典) 矢野経済研究所「シェアリングエコノミー(共有経済)市場に関する調査」(2016年7月19日発表) 平成29年版情報通信白書から抜粋

5

自治体における先行事例

<参考>

◆シェアリングシティ認定都市

○ シェアリングシティ宣言を行った自治体で、次の要件を満たすところをシェアリングエコノミー協会が認定。

(1) 協会会員企業のシェアサービスを2つ以上導入

(2) 導入したシェアサービスの普及促進に向けた自治体主導

による広報PRの実行

①自治体のHPに導線を用意

②自治体の広報誌等でアナウンス

③自治体主催による事業者と連携した導入サービスの勉強会実施

○ 結果として、認定都市の関連企業はほとんど首都圏に所在。ノウハウを得るためや規模の経済が働く分野(インバウンド関連)は仕方ないとしても、地方創生の観点からこれでよいのか?

6

自治体における先行事例

「シェア・ニッポン100～未来へつなぐ地域の活力」（内閣官房シェアリングエコノミー推進室）37事例の分析

<取り組み分野等>

- 公表資料の総括では、取り組みのきっかけとして、
観光振興(29%)、子育て支援(10%)、就業機会の創出(26%)、地域の足確保(11%)、
需給緩和(8%)、その他(16%)とされている。
- きっかけ、目的は大きく分けて、①地域課題の解決、②地域経済の活性化、がある
が、実際には①+②を狙ったものも多い。
(例) 観光地における駐車場確保(需給緩和)+観光振興・・・福島県喜多方市 等
廃校など遊休施設の有効活用+観光振興・・・埼玉県横瀬町 等
子育て支援+就業機会の創出・・・奈良市等
- ライドシェアについては過疎地域における高齢者の移動手段を確保する場合(北海道中頓別町、天塩町等)もあるが、東京都港区のように大都市中心部において、環境負荷対策や地区内の回遊性を高めるために、自転車シェアリングを導入している例もある。

7

シェアリングエコノミーに関する自治体政策の方向性

自治体は様々な政策課題を抱えており、シェアリングエコノミーの手法を適用して課題解決を図ることができる。(施策としての展開可能性大)

自治体の政策課題とシェアリングエコノミーの可能性

自治体の政策課題	シェアリングエコノミーの適用可能性
雇用	翻訳やデザインなど、眠っている個人スキルがクラウドソーシングで市場に供給されれば、時間や場所に制限されず働ける人が増える。
高齢者活用	高齢者の持つ専門知識や経験を、求めている人にスポットコンサルティングすると、社会貢献になり、収入も安定する。
空き家・空き店舗	古民家などふだん使われていない空き家や店舗を利用者に時間貸しすることで、遊休資産を有効に活用できる。
訪日インバウンド	訪日観光客向けガイドマッチングサービスを利用し、地元に詳しい人が空き時間に旅行者を案内すれば、ガイド不足が解消する。
待機児童	育児シェアのマッチングサービス活用で、時間や場所の条件に応じ、子どもを預ける育児パートナーを見つけられる。
教育	特定の専門知識を提供したい人と学びたい人のマッチングにより、新しい教育の場が生まれ、社会全体の教育水準が向上する。
交通弱者	公共交通手段が乏しい地方の過疎地では、異動困難者を救うため、ライドシェアサービスの実証実験が始まっている。
財政難	地域にとって価値のあるプロジェクトであれば、クラウドファンディングで賛同者を募り、資金を集められる可能性がある。

一般社団法人シェアリングエコノミー協会「はじめようシェアリングビジネス」日本経済新聞社、P.23から抜粋。

8

「へき地医療の現状と課題」

～へき地における健康政策と保健所機能を中心として～

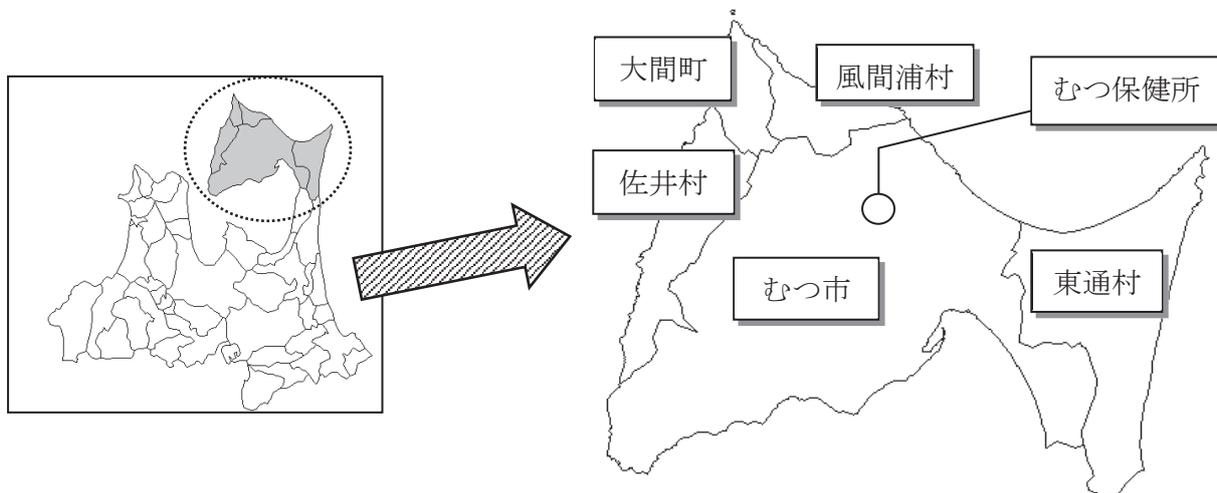
鳥谷部牧子（とりやべ まきこ）

（青森県下北地域県民局地域健康福祉部保健総室（むつ保健所）健康増進課長）

1 下北地域保健医療圏の現状

当地域は、下北半島の頸部を除いてほぼ四面を海に囲まれ、内陸は山間部が多くを占める地形となっており、恐山、薬研、仏ヶ浦等の優れた景勝地のほか、広い海域や山岳等変化に富む自然に恵まれています。

気象は、夏季が短くて冬季が長く、春の終わりから夏にかけて偏東風（ヤマセ）の吹く時期には湿潤、低温の日が続き、概して冷涼型です。



構成市町村	むつ市 大間町 東通村 風間浦村 佐井村	
人口	74,115人	面積 1,416.08km ²
年齢3区分別人口	0-14歳 8,752人 (11.8%)	医療提供施設 (人口10万対)
	15-64歳 42,810人 (57.8%)	
人口密度	52.3人/km ²	病床数 一般病床 567床 (765.0床) 療養病床 120床 (161.9床) 精神病床 54床 (72.9床) 感染症病床 4床 (5.4床) 結核病床 0床 (0床)
世帯数	30,929世帯	
1世帯当たり人口	2.4人	医療従事者 (人口10万対)
人口動態	出生率 (人口千対) 6.3	
	死亡率 (人口千対) 14.2	歯科医師 31人 (42.3)
医療完結率	乳児死亡率 (出生千対) —	薬剤師 75人 (102.3)
	死産率 (出産千対) —	看護師 552人 (719.3)
病床利用率	入院：83.58%	准看護師 236人 (307.5)
	外来：94.70%	平均在院日数 一般病床：17.3日 療養病床：196.0日

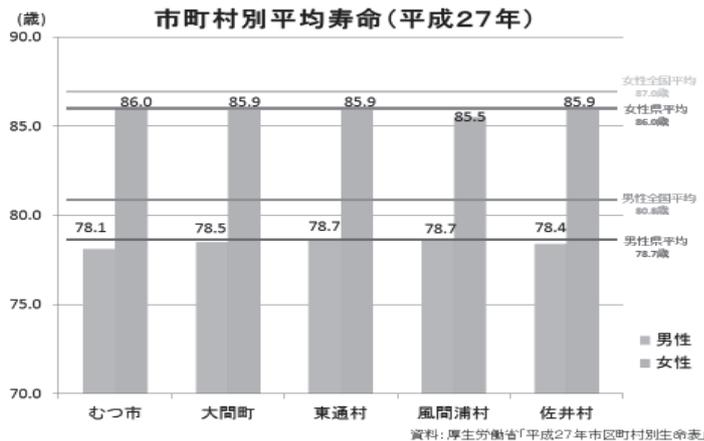
（平成30年4月 青森県保健医療計画より）

2 厳しい下北地域の健康状態

全国一短命と言われる青森県ですが、下北地域では青森県の平均寿命を上回る市町村はありません。特に男性の平均寿命が、全国 1888 市区町村中管内全ての市町村がワースト 50 位内に入っている状況です。(むつ市：4 位、大間町：25 位、東通村：42 位、風間浦村：40 位、佐井村：17 位)

しかしながら、平成 27 年の平均寿命は、平成 22 年に比べると延伸し、その伸び幅は男性で 3 市村が、女性で 4 市町村が全国の伸び幅を上回っています。

主な健康課題として、肥満者の割合や喫煙率が高いこと、がん検診の精密検査受診率が低いことがあげられます。



全国・県・下北地域市町村の平均寿命

	男性			女性		
	H22年	H27年	伸び幅	H22年	H27年	伸び幅
全国	79.6	80.8	1.2	86.4	87.0	0.7
青森県	77.3	78.7	1.4	85.4	86.0	0.6
むつ市	76.7	78.1	1.3	84.8	86.0	1.3
大間町	77.8	78.5	0.7	84.4	85.9	1.6
東通村	76.5	78.7	2.2	84.8	85.9	1.1
風間浦村	77.8	78.7	0.9	84.6	85.5	0.9
佐井村	77.1	78.4	1.3	85.5	85.9	0.4

○高い肥満者割合

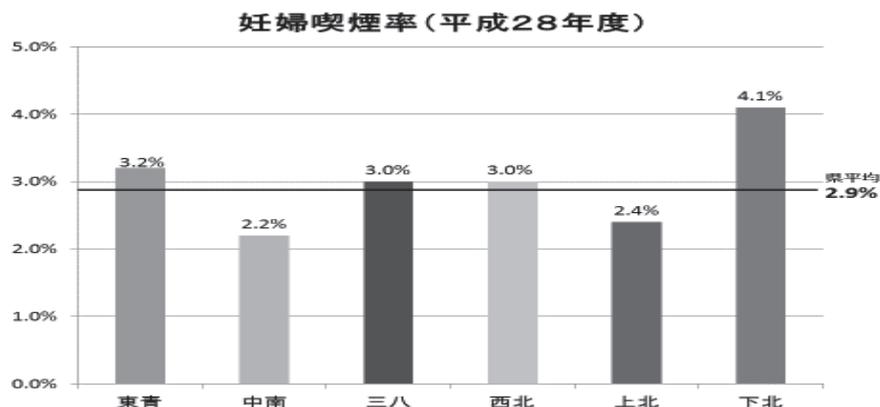
肥満傾向児出現率は、小学校 1 年生から高校 3 年生までの全年齢層で全国及び県平均を上回っています。(県教育庁「平成 29 年度児童生徒の健康・体力」)

また、成人(40 歳から 75 歳)の BMI 異常者の割合が、男女とも他圏域より高くなっています。(平成 27 年度国保特定健診データ)

○高い喫煙率と受動喫煙割合

妊婦の喫煙率は、県平均を大きく上回り、圏域別でワースト 1 位となっています。また、妊婦の同居者の喫煙率が 45.8% (県平均 41.6%) と受動喫煙の割合が高くなっています。

(平成 28 年度青森県妊産婦情報共有システムデータ)



3 「めざせ！下北MUE N（無煙）タウン事業」

受動喫煙のない環境づくりを目指して、平成28年度から2ヶ年で、飲食店の受動喫煙対策に集中的に取り組みました。その中から、手応えを感じた主な取り組みについて紹介します。

○「めざせ！下北MUE N（無煙）タウン事業」ワークショップの開催

「飲食店での受動喫煙対策」をテーマに、飲食店経営者や子育て中のお母さん、高校生、事業所の方、地域のキーパーソンなど幅広く住民の方に参加いただき、7回ワークショップを開催しました。カフェのようなリラックスした雰囲気、ワールドカフェ方式（席替えする座談会）で対話を重ねてきたところ、飲食店経営者の行動変容が見られています。

「絶対に禁煙にしない」と言っていた店主が、自らランチタイム禁煙を導入しています。また、複数人の店主が、喫煙店ながら最初から灰皿は出さないと宣言しています。対話を重ねること、信頼関係を築くこと、Win-Winの関係、参加者へのインセンティブの付与、そして何より楽しさが飲食店経営者の行動変容につながるキーワードだったと考えています。

○「空気も食事もヘルシーなお店」特別認証制度

施設内禁煙を実施している「空気クリーン施設」と健康に配慮した食品の提供を実施している「青森のおいしい健康応援店」のダブル認証を受けた飲食店（客席を有するお店）を、健康増進に積極的に取り組むお店として、下北地域県民局が独自に『特別認証制度』を創設しました。平成28年度～平成29年度の2年間で30件の飲食店を認証しました。

認証したお店については、リーフレットを作成し、広く一般住民に啓発しています。

また、引き続き年3件ずつ認証店を増やし、受動喫煙のない環境づくりを推進することとしています。



4 下北地域の強みを活かした保健活動

(1) 医療資源が少ないからこそ・・・大事にしてきた顔と顔の見える関係づくり

下北地域では、患者が安心して円滑に生活の場に移行できるようにすることを目的に、平成15年度からむつ総合病院に地域連携室が設置され、「橋渡し窓口」が機能しています。

医療資源の少ない当地域では、顔と顔の見える関係づくりを大事にし、「むつ・下北地域看護と介護の連携づくり委員会」が活動の基盤となり、重要な役割を果たしています。

この委員会は、市町村、保健所等行政担当者、各拠点病院や回復期病院、介護関係の地域サービス代表者等のメンバーで構成され、平成15年度から途切れることなく継続して定期的に委員会を開催しています。その中で、「橋渡し窓口」の内容の充実と橋渡し看護・介護の資質向上に努めています。

(2) きめ細やかな連携とネットワークの強み

昨年度、保健所が実施した「医療と介護の連携に係るアンケート調査」結果をみると、平成29年7月分について、入院時にケアマネージャーから病院へ情報提供のあった割合が70.3%、退院時に病院からケアマネージャーに情報提供のあった割合が85.9%あり、当地域はもれ率が他圏域より低く、医療と介護の連携がよく図られている状況がみられています。

入院件数及び入院時情報提供書送付件数 (平成29年7月)				退院件数及び退院調整連絡件数 (平成29年7月)	
ケアマネ⇒病院				病院⇒ケアマネ	
	予防	介護	合計(予防+介護)		件数及び割合
入院件数	17	57	74	退院件数	64
入院時情報提供書送付件数	6	46	52	退院調整の連絡件数	55
情報提供のあった割合	35.3%	80.7%	70.3%	退院調整のあった割合	85.9%

(3) 保健所の機能として

市町村支援は、保健所の重要な機能であり、一例として、平成30年4月から全ての市町村が実施することになっている「在宅医療・介護連携推進事業」については、市町村の広域的な連携について、保健所がその機能を担い支援しています。

医療資源が少ない当地域においては、人が大きな資源になっていると感じています。その強みを活かし、保健所は、専門的・技術的な拠点として、関係機関の広域的な連絡調整により、地域特性にあった活動を展開していくことが必要であると考えています。

分科会4 へき地医療の現状と課題
 ～へき地における健康政策と保健所機能を中心として～
産科医療機関がなくても妊婦さんを安心・安全に支える

青森県 野辺地町 健康づくり課 飯田 貴子
 平成30年8月25日 第32回自治体学会 分科会

本日の内容

- 1.野辺地町について
- 2.青森県の医療圏
- 3.青森県の産科医療の状況
- 4.町の妊婦さんの流れ
- 5.地域の妊婦さんや家族の声
- 6.アンケート調査へ
- 7.結果のまとめ/地域保健の役割/具体的にこうあれば
- 8.町の妊婦さん対策 ① ② ③ ④
- 9.最後に

1.野辺地町について



人口 13,450人
 世帯数 6,533世帯(平成30年8月末)
 出生 61人 死亡 206人(平成29年度)
 高齢化率 35.98%(平成30年4月1日)

第1次産業従事者 492人
 第2次産業従事者 1,609人
 第3次産業従事者 4,133人(平成27年国勢調査)

医療機関
 公立病院 1
 一般診療所 5
 歯科診療所 8

こかぶ 特産品 ホタテ



2.青森県の医療圏



2次医療圏 (県内6圏域)

広い県土、大きな二つの半島の地理的状況や生活圏を配慮した対策が必要。
 医療圏ごとに拠点となる病院があるが、医師の配置数や医療提供の内容に偏りがある。

出典:平成30年4月青森県保健医療計画

3.青森県の産科医療の状況



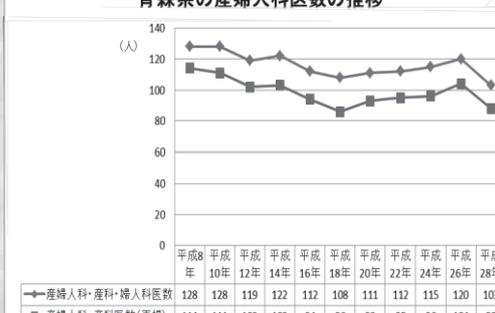
産科医・助産師の配置状況 (平成27年1月現在)

各医療圏の面積は都市圏及びその周辺の地域に比べ広く、圏域毎に見て医療従事者が偏在しており、人口や分娩数の指標だけではとらえきれない課題を有している。

特に、枠内の上十三地域は産科医療機関が少ない地域となっている。

出典:平成30年4月青森県保健医療計画

青森県の産婦人科医数の推移



年	平成8年	平成10年	平成12年	平成14年	平成16年	平成18年	平成20年	平成22年	平成24年	平成26年	平成28年
産婦人科・産科・婦人科医数	128	128	119	122	112	108	111	112	115	120	103
産婦人科・産科医数(再掲)	114	111	102	103	94	86	93	95	96	104	88

出典:平成30年4月青森県保健医療計画

4.野辺地町の妊婦さんの流れ

野辺地町の妊婦さんが妊婦健診を受けている産科医療機関



平成17年4月に町内公立病院の産科が休診となり、町内に産科がなくなった。当町の妊婦さんは、町内と隣接町村に産科医療機関がないため、全員車で50分以上の医療機関に通院している。中には、里帰りの都合等で車で2時間以上の医療機関に通院している妊婦さんもいる。

5.地域の妊婦さんや家族の声

町内に産科医療機関がなくなった時の声(平成17年度)

産科の病院が遠くなって不便

〇市の開業医に、いっばいだと妊婦健診と出産を断られた。他の病院を探さなくては...

町内の産婦人科は、本当に受け入れ出来ないの？

上の子ども小さいし、病院が遠いと不安だ。

他の人は、どこの病院に行っていますか？同じ町内に仲間ができればいい。

もう一人妊娠したいけど、病院が遠くなったので悩む。

おなかが大きくなってきたら通院が不安なので、早めに里帰りします。働いていたらできないこと。

【夫より消防署へ相談】自分が仕事に出ている時に、何かあって、病院が遠くとなると心配だ。救急時に対応してくれるのか？

6.アンケート調査へ

これまでの地域の声を受けて

問題とニーズを明らかにして

支える体制の在り方を検討するために

平成17年9月～平成18年3月に

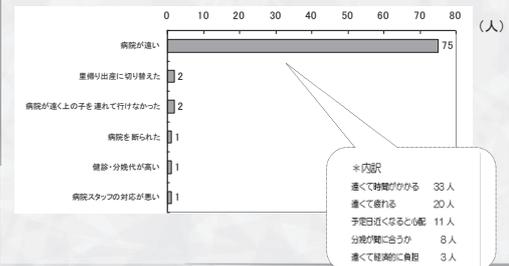
妊娠届出をした妊婦さんと出産したお母さんに

アンケート調査を行いました

産科医療機関がなければ、妊婦さんを支える体制はゼロなのか？

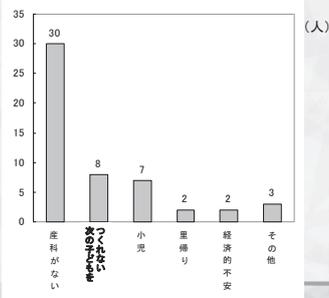
結果①

①妊婦健診や分娩の際に困ったことや不便だったこと



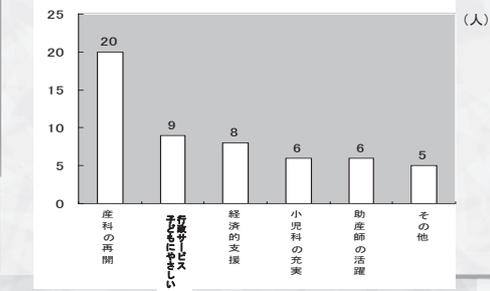
結果②

②今後の子育てや次の出産を考えていく上での不安や心配



結果③

③妊娠・出産育児をしていく上での町や医療機関へ期待するサービス



7.アンケート結果のまとめ

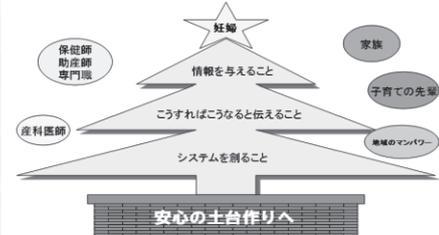
不安や心配の大別

- ①産科が町内にないことによる、妊婦健診や出産への身体的・精神的・経済的負担。
- ②産科に救急時受け入れ病院が町内にないことによる、異常時の対応と救急体制への不安。
- ③妊婦が町外の医療機関へ分散することによる、ハイリスク者への対応低下の懸念と妊婦同士のつながりの希薄化。

13

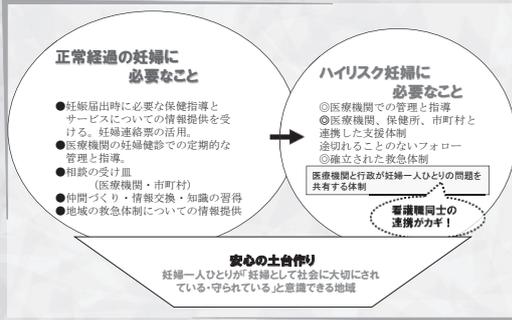
地域保健の役割

安心感を与えることは...



14

具体的に、こうあれば...



15

8.町の妊婦さん対策①

妊婦連絡票(青森県が医療機関と市町村と連携して実施)
65件(全件)

妊婦届出時の保健指導 65件(全件)
同行した夫やパートナーにもお話

マタニティサロン 妊婦さん同士がつながる場
年間12回 地域の助産師が講師



実績は平成29年度

16

町の妊婦さん対策②

救急時に備えた妊婦情報提供システム ※町独自

妊婦届出時に、承諾いただいた妊婦さんの、住所などの基礎情報や出産予定日、かかりつけ産科医療機関、自宅の地図等を記載した情報提供書を、所管する消防署へ提供する。

妊婦さんが異常が出現した際に、かかりつけ産科医療機関に指示を仰ぎ、救急車の指示があれば救急車を要請する。

消防署は、先の情報提供書に基づき、出動。かかりつけ医療機関もしくは県周産期医療センターに搬送する。その後、救急隊から町に連絡。町は搬送先病院と連携して支援する。

登録はほぼ全件
年間0~1.2件程度の利用あり

システム稼働の際は、消防署救急隊と、公立病院の助産師、町の保健師で出産の勉強会を行いました

妊婦出産に関わる異常は、迅速に対応するほど、重篤度や赤ちゃんの予後への影響のリスクが小さくなります。

17

町の妊婦さん対策③

妊婦健康診査助成

妊婦さんが健やかに妊娠期を過ごし、出産を迎えるためには妊婦健診を定期的に受診することが必要。

町では県内の受託医療機関において、公費で妊婦健診や諸検査を受けられる受診券を全回分(正常経過分)発行。

県外への里帰りの妊婦さんへも適応。

受診実人員 104人
受診延人員 1,231人



野辺地町特別観光大使 ジーへの

18

町の妊婦さん対策④

妊産婦健診や・ハイリスク時等にかかる交通費助成 ※町独自

- ①交通費として1回の妊産婦健診につき、2,000円を助成
- ②緊急受診時のタクシー料金を全額助成
- ③タクシー利用の際に必要な担当医師の指示書の作成経費を全額助成
- ④宿泊費として1回の妊娠につき1泊を限度として、素泊相当額を助成
- ⑤周産期医療センターに入院する児に面会するために要した交通費及び宿泊費を助成

利用案件数 73件 延件数 1,099件

まちづくりの
重点施策に
位置づけ

19

9.最後に

産科医療機関が
なければ、
妊婦さんを
支える体制は
ゼロなのか？

徹底した予防対策で、妊婦さんが抱える
不安やリスクは軽減できる。

我々、小さな町だからできること
「きめ細かな介入」「途切れない支援」「町全体で応援」
「関係機関と問題を共有し連携」「お金も少しは必要」

産科医療機関が
なくても、
妊婦さんを
支える体制を
創ることはできる

妊婦さん一人ひとりが

「妊婦として社会に大切にされている

守られている」と意識できる地域へ

20



ありがとうございました



福島原発事故避難の実態 と「住民」概念の転換

福島県会津美里町
法政大学大学院公共政策研究科 渡部朋宏

はじめに（課題設定）

- 「住民」とは？？
 - 当然の前提としての基礎概念
 - 住民自治、住民サービス、住民のため……
- 通常
 - 「生活の実態」 = 「住所」 = 「生活の本拠」 = 「住民登録」 = 「選挙権」
- 東日本大震災と原発事故による避難生活
 - 「生活の実態」 ≠ 「住所」 ≠ 「生活の本拠」 ≠ 「住民登録」 = 「選挙権」

原発避難自治体の居住人口（全域避難自治体）

自治体名	住基人口		居住人口 (C)		C/A	避難指示 解除時期	
	震災時 (A)	2017.1.1 (B)	A-B				
楡葉町	8,011	7,285	726	3,367	2018.6.30	42.0%	2015.9.5
富岡町	15,960	13,597	2,363	458	2018.3.1	2.9%	2017.4.1
大熊町	11,505	10,665	840	0	-	0%	-
双葉町	7,147	6,169	978	0	-	0%	-
浪江町	21,434	18,495	2,939	495	2018.4.30	2.3%	2017.3.11
葛尾村	1,567	1,474	93	239	2018.5.1	15.3%	2016.6.12
飯館村	6,509	6,128	381	294	2018.5.1	4.5%	2017.3.31

※各自治体のHPより筆者作成（居住人口には転入者含む）³

なぜ住民票を異動しないのか？

- 「気持ちは震災前の地域の住民である」
- 「自分の意思で今の場所に住んでいるわけではない」
- 「〇〇町の住民だという気持ちは強いから」
- 「ふるさとに帰るとい希望は捨てていない」
- 「私たちが生きていくうちは〇〇町の住民でいたいと思います」
- 「〇〇町民でいたい。〇〇町民であることを忘れたくない」
- 「移す理由がない。死ぬまで変えない。住民票を移すのは一切考えておりません」
- 「この事故前まで愛した町なので」

※出展：今井照「原発災害避難者の実態調査（7次）自治総研通巻474号 2018年4月号 4

原発避難者特例法とは

- 避難住民が指定市町村（避難元市町村）の住民であり続けることを可能とする特例
- 住所についての考え方
 - 「住所認定は主観要素と客観要素がございまして、今、避難元から避難先に移っていて、住民票は引き続き避難元においてある住民の方で、住民票を移さない方については（中略）住所の認定というのは地元が判断されますので、大熊町なら大熊町がその住民票が大熊町になると御判断されることについては、総務省としても差し支えないという形で判断をしている」
 - 2013年4月30日第30次地方制度調査会 第32回専門小委員会における総務省原市町村課長の答弁

5

原発避難者特例法の問題点

- 太田匡彦（2015：pp.28-31）
 - 長期にわたることが予想される今回の避難について指定市町村の区域外で生活しつつも、生活の本拠はなお指定市町村の区域内にあると理解するには、定住の意思を重視したかになり強引な認定が必要
 - 指定市町村の住民の地位を個人の意思に依存させると理解すべき
 - 原則どおり定住の事実を重視した客観的住所認定に基づくと指定市町村の存続が危ぶまれる
- 今井照（2011：pp.89-98）
 - いかにも霞が関の机上でブランチングされたもの = 行政の持つ限界性を政治が追認
 - 【最大の欠陥】行政サービスを受けるという視点にとどまっている

6

二重の住民登録

- 今井照による『二重の住民登録』論
 - 「帰還」でも「移住」でもなく、いずれも帰るが現在は避難を続けるという「避難継続（将来帰還・待避）」という「第3の道」への対応
 - 避難先と避難元での双方において市民としての権利と義務（シチズンシップ）を保証すること
- 苦悩の中から自らの生活を懸命に見出そうとする避難住民の思い
 - とみおか子ども未来ネットワーク 市村高志理事長（2016.12.8自治体政策研究会報告（福島市））
 - 「避難先でも富岡町民でありたい。『二重の住民登録』を聞いたとき、感情と実生活の一部がつかざる安堵感を感じた」
 - 楠葉町から会津へ避難し生活している住民（2016.5.31筆者実施によるカンパ（会津美里町））
 - 「今の自分の気持ちとしては、会津が主で帰還が従。いつまでも悩んでばかりいられない。会津で生計を立てていくつもり。でも、いっからでも帰還に堪えておかないよ」と思う。お嬢もある。農地もある。息子、娘に帰還の思いを伝えたい。まるつきり切れることはできない。故郷をどう持つ可能性はあると思う」
- 原発避難者が抱えている課題への対策として『多重市民権』の可能性
 - 従来からの「住民」概念の検証！

7

住民とは？

- 憲法93条2項
 - 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律に定めるその他の吏員は、その地方公共団体の**住民**が、直接これを選挙する
- 地方自治法5条・10条
 - 普通地方公共団体の区域は、従来の区域による
 - 市町村の区域内に**住所**を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の**住民**とする
- 民法22条
 - 各人の**生活の本拠**をその者の**住所**とする
- 住民基本台帳法4条
 - 住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法第10条第1項に規定する住民の住所と異なる**意義の住所**を定めるものと抵触してはならない

8

従来からの住民概念との矛盾

- 原発避難者の住所はどこにあり、どの自治体の住民であるべきか？
 - 避難指示の解除とともに、避難住民は「いずれ帰る、帰りたい」と決めつけ、避難生活の実態と客観的な居住の事実に基づく住民登録の齟齬が明らかであるにも関わらず、既存の住民登録制度を頑なに守ろうとしている
 - なぜ、既存の住民概念にこだわっているのか？
- ⇒ 行政の客体として捉える「住民観」が根底にあるのではないか？

- ①住民登録制度の歴史
 - ②地方自治制度と住民の歴史
- } 検証

9

住民登録制度の歴史

戸籍法

1871 (明治4) 年

寄留法

1914 (大正3) 年

住民登録法

1951 (昭和26) 年

住民基本台帳法

1967 (昭和42) 年

10

住民登録制度の歴史 (まとめ)

1. 明治政府による強力な中央集権国家を作るために末端までの人を把握することが必要とされた
2. 人の把握の手段として居住地主義を採用し、天皇の治める領土に帰属する「戸」を単位とする戸籍法を制定した
3. 近代化が進む中で人口移動が激化し、居住実態が把握できず、その任務を寄留制度にゆずった
4. 人の居住実態から住所を把握する寄留制度が創設されたが、事務の煩雑化や実用性の観点から本来の使命を果たすことができなかつた
5. 居所の把握を断念し、住所に特化した住民登録制度を創設した
6. 更なる行政事務の効率化を図るため住民基本台帳を行政サービスの基礎とした
7. すべての住民に個人番号を付与し管理するマイナンバー制度が施行された

11

地方自治制度と住民

大区小区制
三新法

1888 (明治21) 年

市制町村制

1911 (明治44) 年

改正市制
町村制

1947 (昭和22) 年

地方
自治法

- ※ 戸籍法の制定と大区小区制、三新法（郡区町村編成法・府県会規則・地方税規則）を経て、新たな地方制度の検討が行われる
- ※ 市制町村制・地方自治法は、幾多の改正を経ることとなるが、ここでは「住民」に関わる改正に特化する

12

地方自治制度と住民（まとめ）

1. 全国民を把握するための戸籍制度では居住地編製主義（＝属地主義）を採用し、「土地」と密接に関連した「居住」（あるいは「住居」）が住民（人の把握）の要件となった
2. 市制町村制（1888）では「住居」を基本とした「住民」が定義された。そして、そのなかでも権利義務を有する者は一定の資格要件が必要であり公民として、「住民」と明確に区別された
3. 市制町村制の1914年改正のなかで、民法の規定による「住所」が用いられ、住所を有する者を「住民」とした。その目的は、行政機構の能率を高め、中央の統制を強化することにあった
4. 日本国憲法において国民主権と地方自治が明確に規定され、自治権の主体たる地位に転換された後も、公民制度は廃止されたものの、「住民」に関しては旧制度が継承された

13

結論

- ・ 改めて「住民」とは？
 - 既存の住民登録制度は、住民の生活実態から構築されたものではなく、国民管理装置として、更に行政事務の効率化を図るために、生活の本拠＝住所というフィクションにより住民を把握する制度的な工夫
 - 中央集権の強化を目的とした1911（明治44）年の改正により、「住所」に基づく「住民」の定義が現在まで引き続くこととなる
 - 住居を根拠とした「住民」概念では、同時に複数の住民権を持つことが可能であったが、住所を根拠とした「住民」概念では、少なくとも公法上は1つとされた
 - これは、主権者である住民の生活実態からの制度設計ではなく、明治地方制度から続く、中央集権の強化と効率的な行政執行を目的とした制度にほかならない
 - 原発事故から7年を超える超長期的避難に対し、国が制度化した原発避難者特例は、避難住民の生活実態から住民としての権利を守るのではなく、住民を行政客体と捉える既存の住民概念を守り続けること前提とした制度であった

14

「住民」概念の転換による新たな地域社会の創造

- ・ 「住民」概念の転換の必要性
⇒ 統治される住民から自治の主体としての住民へ
- ・ 避難元、避難先での人的移動を前提とし、複数の自治体での住民登録を認め、その住民自らが行使できる権利と負担すべき義務を決定することができる制度構築へ
- ・ 住民の居住実態を多角的に捉え、人的移動を政策的に促す「住民」概念への転換
- ・ 「人的移動」を政策的に促し、様々な主体が地域社会に関わる姿
 - 旧来の秩序や価値基準から解放された人々が、自分自身の「居場所」を求めて、最も自分らしく過ごせる場所を求めて、毎日、毎週、毎月、毎年、さらにはライフステージごと、自分がそのときに所属する社会や組織のエリアを離れて、他のエリアを訪ね、他のコミュニティに溶け込んで時間を過ごし、あるいは移住を重ねる、そうした人々の動き（松谷2009：4-5）

15

参考文献

- ・ 今井照（2011）「原発災害事務処理特例法の制定について」自治総研395号
- ・ 今井照・自治体政策研究会編著（2016）『福島インサイトストーリー』公民の友社
- ・ 遠藤正敬（2013）『戸籍と国家の近現代史』明石書店
- ・ 太田匡彦（2015）「居住・時間・住民－地方公共団体の基礎に措かれるべき連帯に関する一考察」嶋田晴文・阿部昌樹・木佐茂男編著、太田匡彦・金井利之・飯島淳子著「地方自治の基礎概念、住民、住所、自治体をどうとらえるか？」公民の友社
- ・ 佐藤三郎著（2002）『逐条研究 地方自治法 I』財団法人自治総合研究所監修 敬文堂
- ・ 谷口知平、石田喜久夫（2002）『新版 注釈民法（1）』有斐閣
- ・ 戸田典樹編著（2018）『福島原発事故 取り残される避難者』明石書店
- ・ 中川健蔵等著（1911）『改正市町村制草案』東京帝国国地方行政学会
- ・ 古谷省三郎編（1889）『市制町村制参考類編』耕雲書房
- ・ 松谷明彦（2009）『人口流動の地方再生学』日本経済新聞出版
- ・ 水本浩編（1995）『民法 I（総則（1））』青林書院
- ・ 山中永之佑（1994）「大日本帝国憲法の制定と地方自治制」『近代日本地方自治立法資料集 2』『明治中期編』弘文堂

16

自立相談支援窓口の仕事と生活困窮者の現場から

一般社団法人パーソナルサポートセンター
多賀城市自立相談支援窓口 池下英理子

1、多賀城市概要

宮城県のほぼ中央、仙台平野の東端に位置しています。

8世紀前半から10世紀にかけて陸奥国(むつのくに)の国府が置かれ、東北地方の中核的な役割を果たしていたところで、市内各所に史跡が点在している歴史の街です。

また、仙台市の北東側に隣接するため、交通、買い物の便に恵まれて住みやすい街といわれていますが、人口移動率が高く、在住期間が短いです。



2、自立相談支援窓口について

平成27年度『生活困窮者自立支援法』施行から、弊団体一般社団法人パーソナルサポートセンターが多賀城市より委託を受け、市役所生活支援課内に自立相談支援窓口を設置し、自立相談支援事業(必須)、住宅確保給付金(必須)、一時生活支援事業(任意)を実施しております。

今日の日本で、生活困窮とは無縁と以为しても、複数の要因が連鎖し、これまでの生活が、あっ！という間に立ち行かない状況に陥ることは誰にでも起こり得ます。

自立相談支援窓口では、経済的な課題だけではなく、日常生活や社会生活を送る上で様々な課題を抱えている方を幅広く受け止めるため、本人や家族の相談はもちろんですが、関係機関でキャッチした困窮のシグナルを、本人同意の元に情報を受け対応しております。(早期発見)

抱える困りごとのみならず、生きる意欲や力、生きる希望といった強みや思いを引き出し、相談者一人ひとりに寄り添い「伴走型支援」を行っています。

「伴走型支援」は共有と役割分担が大切です。既存の制度や事業所、就職場所を紹介するだけではなく、相談者に寄り添い、励ましながら進捗状況を確認し、活動の振り返りを行います。場所だけ紹介しても上手くいかないケースが多く、最初は事細かい支援の量を、徐々に減らしながら本人の生きる力で自立に向かうように支えます。

課題が解決し安定した暮らしを送れるようになり支援終了した後も、必ずアフターフォローを行います。相談に訪れた方がその地域に定着し、そこに住む一員となり、自らの力で生活を営んでいくことが自立支援の最終目的です。

3、生活困窮者支援の現場 事例から

- いじめにあい学校中退しひきこもりを続け、親も高齢となり働きたいと思うようになったが就職活動の方法が分からない(52歳)
アルバイトを含め就労したことがないため、ボランティア活動や職場見学、体験を通じ社会との繋がりを持つことから経験を積み、現在、軽作業の仕事に就く(支援継続中)
- 失業、収入が得られなくなり、家賃滞納のため車上生活からホームレスとなってしまった。この生活を脱却するため仕事に就きたい(49歳)
寮付き就労が決まるが、雇用契約のため、住民票提出と国民健康保険加入の条件があり、住民票復活するための手続、国民健康保険取得手続支援を実施。現在も就労継続中(支援終結)
- 家族で仕事を求めて転入してきたが、当てにしていた仕事の話が無くなり、所持金は残り僅かとなり食べるものがない(28歳)
緊急食糧支援提供と、子供たちは連携する子ども食堂に繋ぎ、温かい食事の提供を受ける。
両親は就労支援を行う中で就労スタート(関係機関で連携し支援継続中)

多くの方は「孤立」している。相談先を知らないまま、解決方法も解らず、重症化するケースが多い

困難事例の対応

相談経路:生活保護担当ケースワーカーから依頼

世帯主が面談や訪問に応じないため、生活保護廃止の話を書き妻に伝えたところ、夫婦関係で気になることを聞いたので、面談に同席してもらいたい。

10年以上前から夫の暴力や暴言があり我慢してきた。何度も離婚を考え専門機関に相談していたが、夫の報復が怖く一人では何もできない。本当は「夫から逃れ、子どもと2人で安心して暮らしたい」と妻が家を出る覚悟を決めたことで、関係機関で連携協力し支援開始

関係機関	支援内容
警察署	転出:DV相談 住基閲覧制限証明書【子育て支援課】 転入:DV相談 住基閲覧制限証明書【自立相談支援窓口】
行政	転出:住基閲覧制限 仮ブロック【市民課・子育て支援課・自立相談支援窓口】 転入:住基閲覧制限 本ブロック・生活保護申請・児童扶養手当手続【自立相談支援窓口】
弁護士	保護命令申立、離婚裁判【子育て支援課】
児童相談所	子どもの一時保護受け入れ【子育て支援課】
女性相談センター	当事者の緊急一時保護受け入れ【子育て支援課】
母子生活支援施設	母子の一時的な住まいとして受け入れ・試験時の高校送迎【子育て支援課】
高校	転出:転学照会と調整・転学に必要な書類作成【子育て支援課・自立相談支援窓口】 転入:転学受け入れ・制服等準備協力【自立相談支援窓口】
不動産会社	転入高校に近い場所で物件探し【自立相談支援窓口】

多賀城市 我が事・まるっと会議

(平成30年4月スタート)

関係部署の縦割りの垣根を超えた関係の構築を目的とし、介護、障害、子育てなど、様々な分野の課題が絡み合っ複雑化したケースに対処できる体制づくりとして取り組んでいます。

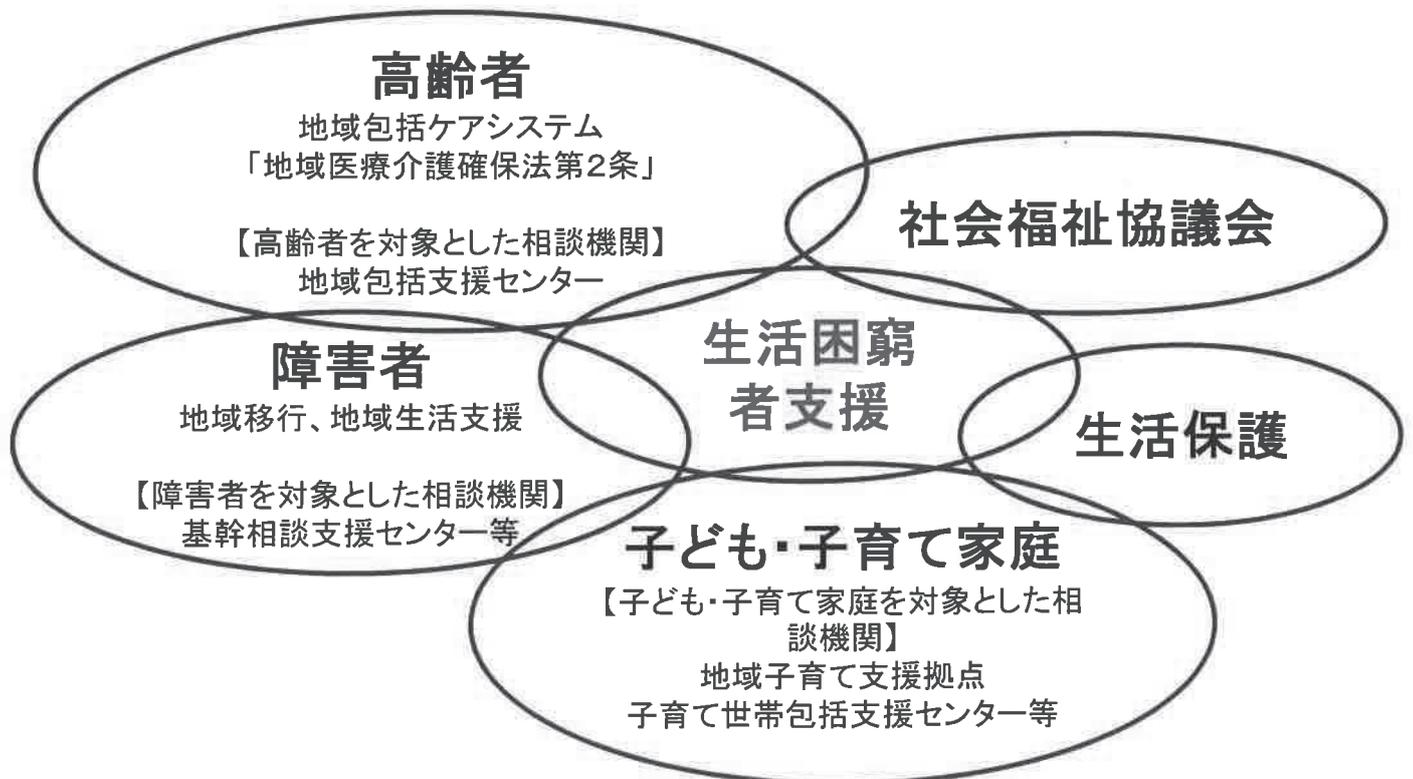
会議は月に1回、各部署の事業及び関係制度についての勉強と、個別の困難ケース検討を行い、地域生活全体を見据えた課題を把握するとともに、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関が連携し、解決を図ることを目標に包括的支援体制構築を目指しています。

地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制

既存の制度による解決が困難な課題

課題の複合化・制度の狭間

- ・ 高齢の親と無職独身の50代の子が同居(8050)
- ・ 介護と育児、同時に直面する世帯(ダブルケア)
- ・ ゴミ屋敷の対応
- ・ 障害の疑いがあるが手帳申請を拒否等



土台として地域力の強化

「他人事」ではなく「我が事」と考える地域づくり



兵庫県 尼崎市 の紹介

尼崎市政策部
中川照文

人口 450,792人
面積 50.72平方km
(市域の35.9%が工業系用途地域)

市制施行 大正5年(1916)
中核市移行 平成21年

ただいま、
尼崎城再建中！！
(摂州尼崎藩五万石)
来春一般公開！



分科会7 行政組織における参謀機能 尼崎市政策部 中川照文

平成22年12月13日 新市長就任会見

稲村和美市長

「今後、施策実行のために
部局を横断した直属の政策
室や戦略会議のような会議
体を設置したい」



分科会7 行政組織における参謀機能 尼崎市政策部 中川照文

市長's ミーティング (経過と概要)

- ・政策室は、平成23年4月に企画財政局に設置
- ・市長と政策室(現・政策部)の意思疎通を図る場として平成23年5月から定例化
- ・当初、毎週1回最低30分間(後に、2週間1回最低1時間に変更し、現在は不定期で必要に応じて)開催
- ・現在は、市長・企画財政局長・政策部長・政策課長・政策課職員(4人)が基本メンバー
- ・テーマに応じて関係部局の職員が同席

分科会7 行政組織における参謀機能 尼崎市政策部
中川照文

3



市長's ミーティング (平成24年11月12日撮影)

http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/welcome_mayor/004katudounikki/004photo201211.html

分科会7 行政組織における参謀機能 尼崎市政策部
中川照文

4

・主に何を話しているのか？

→市長が指定する重要課題(市長公約や時々生じる懸案事項など)についてのスケジュールやゴールイメージの共有

→市長から指示された事項についての報告 などなど

※ この場では最終的な意思決定をしない、求めないことが基本ルール。あくまでも報告やブレストの場

最終的な意思決定は、しかるべき会議体や決裁等で別途行う

市長's ミーティング (効果と課題)

・市長's ミーティングの効果

→施策の構築や課題解決に向けた方策の取りまとめに向け、熟度の低い段階から、現場は、市長の意向やスピード感を直接的に受け取れるとともに、実情も伝えることができる

→市長も、議論を踏まえて自らの考えを整理し、施策に反映しやすい

◎ その後の具体化作業を円滑に進める上での効果大

・市長's ミーティングの課題

※ この場では最終的な意思決定をしない、求めないことが基本ルール。あくまでも報告やプレストの場 だが、

→市長と現場が議論することで一定のコンセンサスが形成

→この場に参加をしていない副市長や幹部職員などの意思決定権者に議論の経過を十分に説明する必要がある

分科会7 行政組織における参謀機能 尼崎市政策部
中川照文

5

「尼崎版グリーンニューディール」

— ECO未来都市の実現に向けたエンジン —
尼崎版グリーンニューディール

経済循環の3つの歯車
供給 需要 意識行動
環境と産業の共生
地域経済の好循環
を図り、
に働きかけることで、



・平成23年9月
政策課が事務局となり、産業、環境部署とともにPT発足

・平成24年3月
「尼崎版グリーンニューディールの基本的な考え方について(最終報告)」を取りまとめるとともに、施策パッケージを構築

分科会7 行政組織における参謀機能 尼崎市政策部
中川照文



・平成25年3月
国(内閣官房)から「環境モデル都市」に選定

6

婚姻歴のない一人親（みなし寡婦）支援

市予算裁量分 多岐に

7月導入方針「子に不公平出ぬよう配慮」

婚姻歴のない一人親家庭に、みだりに適用される事業	
児童福祉	こども医療費助成
自動車改修費助成	助産施設補償
日常生活用具給付等	子育て家庭ショートステイ
補聴具交付・修理	母子生活支援施設補償
重症心身障害者等訪問入浴サービス	小児慢性特定疾病対策
身体障害者手帳交付診断料特別給付	子育て
重症心身障害者(児)介護手当	保育所保育料
在宅重症心身障害児(児)訪問看護支援	病児・病後児保育
障-中重度認知症高齢者介護費助成	児童一人児童育成料
障害者(児)自立支援	高等職業訓練促進給付金
障害児通所支援等給付	住宅
障害者(児)移動支援	市営住宅家賃
障害者(児)住宅一時支援	教育
住宅改修支援	市立幼稚園保育料
自立支援課業等	私立幼稚園保育料
障害者(児)医療費助成	私立幼稚園施設費補助
母子家庭等医療費助成	市立高等学校助成
乳幼児等医療費助成	市立高等学校の授業料免除

婚姻歴のない一人親支援

尼崎市7月から
保育、教育など
32事業で優遇

婚姻歴のない一人親家庭に、みだりに適用される事業

母子家庭等医療費助成
保育所保育料
市立、私立幼稚園保育料
市営住宅家賃
重症心身障害者(児)介護手当

婚姻歴のない一人親家庭に、みだりに適用される事業

母子家庭等医療費助成
保育所保育料
市立、私立幼稚園保育料
市営住宅家賃
重症心身障害者(児)介護手当

- ・ 政策課が全庁的に調整
- ・ 全国トップクラスの支援規模(32事業)を構築し、平成27年7月から実施

分科会7 行政組織における参謀機能 尼崎市政策部 中川照文

7

政策部門に求められる参謀機能

- ① 首長の「政策秘書」機能
→ 市政の課題や首長の関心事などの調査、研究を行う
 - ② 政策立案の「胴元」機能
→ 関係部局を招集し、複数部局間の調整をしながら、政策立案を行う
 - ③ 政策立案の「伴走者」機能
→ 政策立案の進行管理、担当部局のサポートを行う
- ◎ 首長と現場間「垂直調整」と部局間の「水平調整」

分科会7 行政組織における参謀機能 尼崎市政策部 中川照文

8

第32回 全国自治体学会 青森大会 分科会7

～行政組織における“参謀機能”～ 文化庁地域創生本部上席調査役 本田一泰

★ 首長とのかかわり

- | | |
|------------------------|--------|
| ○ 1999 行財政システム21推進本部参事 | (総務部長) |
| ○ 2001 | (副知事) |
| ○ 2002 京都府立医科大学学生課長 | 知事 1期目 |
| ○ 2003 新行財政改革推進プロジェクト長 | |
| ○ 2004 企画環境部経営戦略室長 | |
| ○ 2006 企画環境部次長 | 知事 2期目 |
| ○ 2008 文化環境部副部長 | |
| ○ 2010 政策企画部企画監 | 知事 3期目 |
| ○ 2012 政策企画部長 | |
| ○ 2014 企画理事 | 知事 4期目 |

第32回全国自治体学会青森大会 分科会7 行政組織における“参謀機能”

★リーダー前 時代

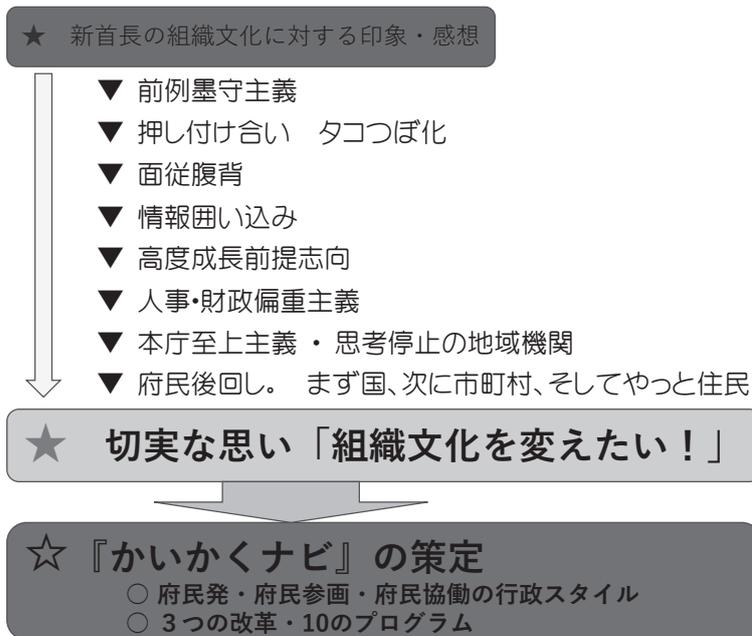
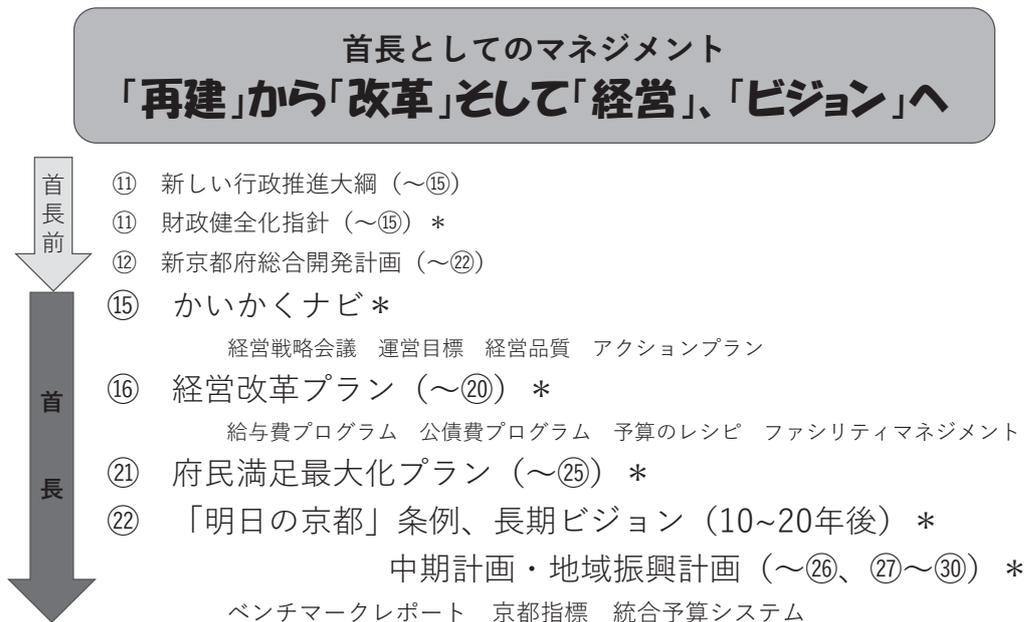
- 総務部長として着任
財政再建計画策定佳境
行財政システム21(人事+財政混合の知事直轄チーム)

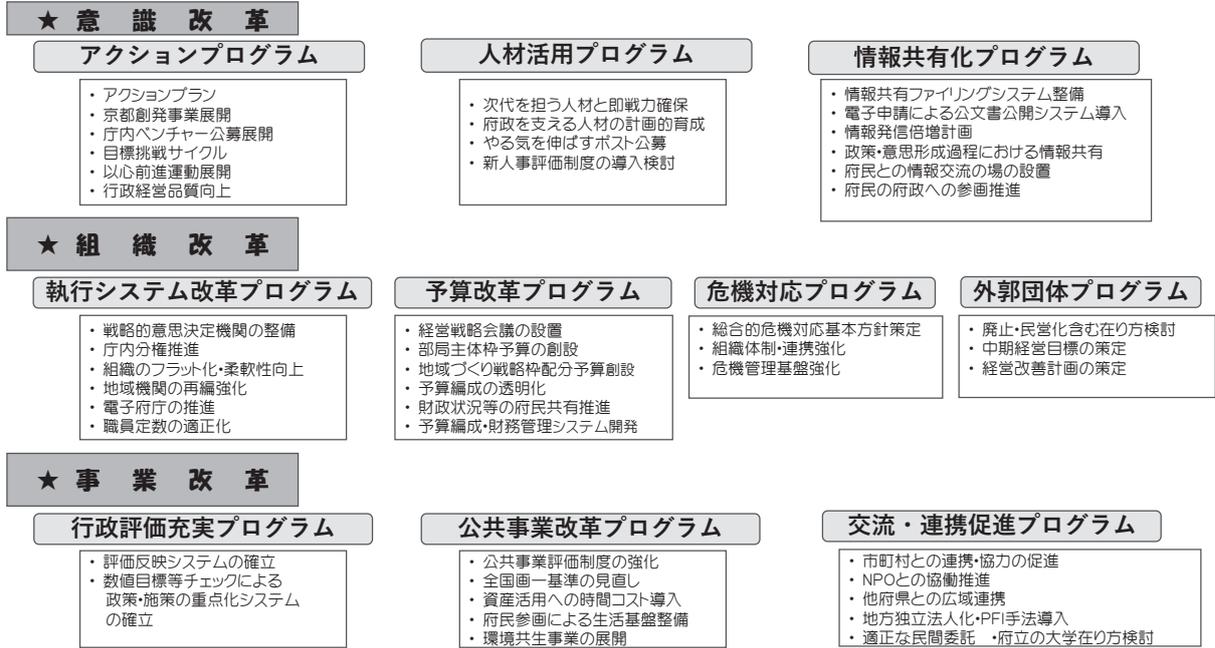
★若きリーダー・知事として登場

- 姿勢 ; 「前へ」
- 模索 ; 自分の価値観への共感・浸透
自分スタイルの組織運営
自分スタイルの政策立案・実行
自分の行動原理への理解と組織文化化
厳しい財政状況

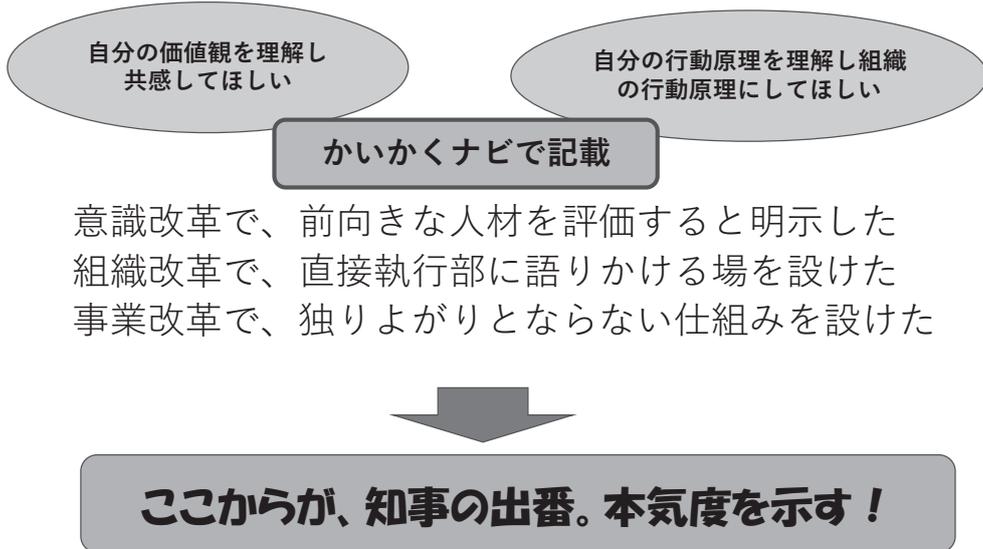
⇒ 行財政改革推進プロジェクト
設置

⇒ 財政健全化指針の確実な実行





★ 特に意識改革～組織文化・組織風土改革を例に・・・



参謀としての地道な働きかけ、モラル維持策の粘り強い実行が成否を分けるのでは・・・

★ 首長にお願いしたこと

○ 職員との交流（思いを伝え想いを汲み取る）

- ・ 二役と部局長との、一泊二日のオフサイトミーティング
- ・ 現場に出向いての、地域機関職員とのランチミーティング
- ・ 新規採用職員との、ランチミーティング
- ・ セルフアセッサ（経営品質推進者）とのオフサイトミーティング

○ 職員のアイデアを直接取り入れる（本気で耳を傾ける）

- ・ 知事へのe-レター;ダイレクトに首長にメールで匿名提案でき、首長が答える
- ・ 庁内ベンチャー;民学連携の提案を知事・部局長の面前でプレゼンし、その場でコメント・実施指示

○ 職員に何が大事と思っているか常に伝える（自然消滅しない意思表示）

- ・ 催事挨拶、議会答弁、部局長会議、職員訓示等の場で、「経営品質視点で考え、発案、行動してくれ」、「府民発・府民参画・府民協働の組入れ」「府民満足向上視点」と連呼する
- ・ 部局長による運営目標プレゼンの際、アセッサコメントに言及し、経営品質視点でコメントする

★ 民主的に選ばれ、行政体としては、執行権限につき唯一の民主的淵源を持つのが首長

その首長の（住民の）思いを実現するよう粘り強く組織の中で動く「参謀」

- ◇ 首長は、業務の守備範囲が広くすべてに目が届くわけでない
 - ▼ 自分の価値観を業務に反映させる事が難しい
 - 全職員（現業職員、病院、大学含む）に行政経営品質研修 等
- ◇ 首長は、職員が多くすべての職員の想いや事情が分かるわけでない
 - ▼ 一人一人にやる気を出させることは難しい
 - 首長への直接提案機会、人事評価制度（評価、ポスト公募） 等
- ◇ 首長は、組織や業務分掌が複雑ですべてを把握することはできない
 - ▼ 指示や命令が、担当に届く前に消えてしまいかねない
 - ▼ 指示や命令の熟度が低く、勝手に解釈され忌避されてしまいかねない
 - 経営戦略会議での面と向かって指示の機会。「伝令」・「通訳」役 等

★ やりがいは。ある。

分科会7:行政組織における”参謀機能” ～首長と職員の架け橋となって組織力を最大化～



精華町広報キャラクター
京町セイカ

※ご都合で当日欠席

平成30年8月25日

京都府精華町総務部次長 浦本 佳行

2018/8/25

分科会7 行政組織における”参謀機能”
精華町 浦本

1

京都府精華町の紹介①



- 位置 : 京都府の南西端、奈良県と境界を隣接する
- 地勢 : 西部は生駒山系より伸びるなだらかな丘陵地、東部は木津川沿いの平坦地
- 面積 : 25.68 k m²
(うち陸上自衛隊弾薬庫が1/6を占めている)
- 人口 : 36,376人 (平成27年国勢調査人口)
※住民基本台帳人口 : 37,380人 (平成30年7月1日現在)
※高齢者人口比率 23.3% (平成30年3月31日現在)
- 産業 : 大都市近郊農業、新たに研究開発型産業施設の立地誘導

2018/8/25

分科会7 行政組織における”参謀機能”
精華町 浦本

2

京都府精華町の紹介②

◎関西文化学術研究都市をバネに進展したまちづくり

- 京都・大阪・奈良の三府県にまたがる京阪奈丘陵に立地
- 国や企業の研究機関の立地施設：
 - 国立国会図書館関西館、(財)地球環境産業技術研究機構(RITE)、
 - (財)国際高等研究所(IIAS)、(独)情報通信研究機構(NICT)、
 - (株)国際電気通信基礎技術研究所(ATR)
 けいはんなオープンイノベーションセンター(KICK)
 (株)島津製作所、パナソニック(株)、京セラ(株)、日本電信電話(株)、
 サントリー(株)、日本電産(株) など多数

2018/8/25

分科会7 行政組織における“参謀機能”
精華町 浦本

3

行政経営の経緯

① 行政経営の経緯

	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30
首長	大崎鉄平町長			飯田利秋町長						木村要町長															
総合計画 基本構想・基本計画	第三次総合計画						第四次総合計画						第五次総合計画												
行政改革大綱 行財政改革プラン等	行財政改革のための改革プログラム																		中期財政見直し						
人材育成基本方針	住民に信頼される職員 ひとりづくり方針																								
改善運動等	自主勉強会勉強会勉強会 「ちゃれんじ創精人」																								

② 行政組織の概要

- 職員数:325人(理事者3人除く)
- 組織:1局、7部、31課室
- 部長級9人、参事級2人、課長級33人、一般職281人
- 単独消防50人、直営保育所3園40人、派遣10人、現業職7人 実質は218人

2018/8/25

分科会7 行政組織における“参謀機能”
精華町 浦本

4

小規模自治体の悩み

- ① マンパワー不足
 - 三位一体の改革による人員の減
 - 行政需要の増大、細分化による業務量の増大

- ② 人口減少と厳しい財政状況
 - 全国的に萎む人口規模
 - 長引く景気低迷に起因する税収減

- ③ 激変する社会状況、求められる迅速な対応
 - 公会計改革、資産マネジメント、人事評価、人材育成
 - 期限を定めた改革の取り組み

2018/8/25

分科会7 行政組織における“参謀機能”
精華町 浦本

5

小規模自治体ならではの強み

- ① フットワークの軽い意思決定
 - 意思決定関与者の少なさ
 - 首長と職員の距離感の近さ

- ② シンプルな意思決定システムの構築
 - トップダウン型及びボトムアップ型の意思決定
 - 意思決定参加人数と責任所在

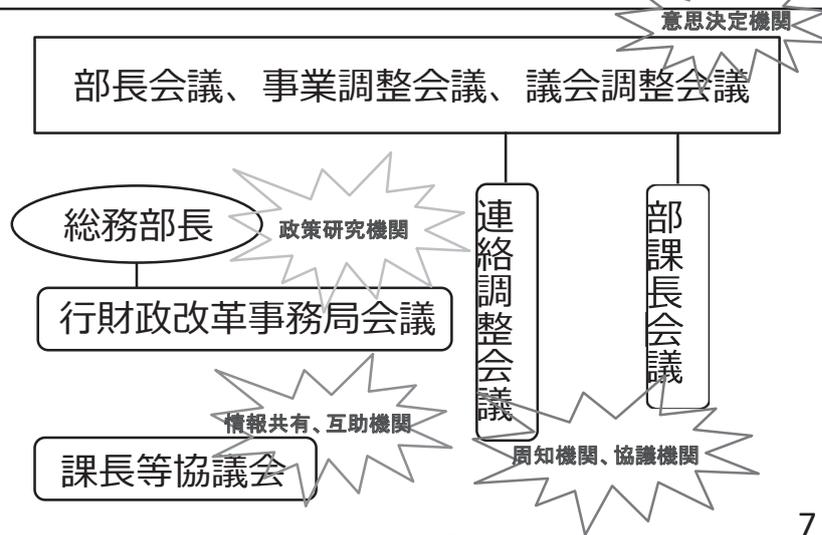
- ③ 庁内への周知徹底プロセス
 - 職員が少ないことがプラスに
 - 一方通行ではない周知徹底プロセス

2018/8/25

分科会7 行政組織における“参謀機能”
精華町 浦本

6

精華町における意思決定プロセス



2018/8/25

分科会7 行政組織における“参謀機能”
精華町 浦本

7

まとめ

□ 参謀の役割

- ◆ 首長と職員の架け橋
- ◆ 情報共有と縦割りの排除
- ◆ 調整機能の発揮

□ 小規模自治体ならではの強みの発揮

- ◆ 「弱み」を「強み」に変える!
- ◆ シンプルな仕事の進め方
- ◆ これからの課題

2018/8/25

分科会7 行政組織における“参謀機能”
精華町 浦本

8

分科会7:行政組織における“参謀機能”

～首長と職員のかげ橋となって組織力を最大化～2018. 8. 25

I 基調報告

1. 首長の変化 (月刊ガバナンス本年1月号P123参照)

大阪経済法科大学
金谷一郎

- 1)高度成長時代:国の政策に追随
- 2)自治体改革時代(公害対策など)1960年代後半から:革新
- 3)分権改革時代(NPMなど)1990年代から:改革派首長
- 4)協働自治時代(都市間競争)2000年代以降:首長のリーダーシップ

2. 首長と職員のかげ橋

現在は首長のトップダウンと地域ニーズと課題の把握の両面が必須

→首長の政策意志と組織のマネジメントをつなげる

参謀機能がより重要

分科会7 行政組織における“参謀機能”

1

3. 首長と行政組織の違い(月刊ガバナンス本年2月号P123参照)

- 1)根本的問題(多くの場合、例外もあり)
4年の任期と選挙(有権者・支持者を重視)←→終身雇用(長期的・継続的視点)
- 2)Plan作りでの課題
従来とは異なる改革・革新を迅速に←→過去の延長上、緩やかな改革・改善
[参謀の役割]目的・目標の既存計画との関連性などを確認して、調整に入る
- 3)Doの段階での課題
新規性や独自性のある重点施策を←→重点施策以外にも住民ニーズでボトムアップ
[参謀の役割]双方の意思疎通、新たな公共など多様な主体との協働などを提言
- 4)Checkの段階での課題
有権者からの支持の有無が判断基準←→法令順守、長期的人的予算的制約を考慮
[参謀の役割]客観的評価・基準から説明責任を果たせるように、意思決定の根拠を模索
- 5)Actionの段階での課題
短期集中、迅速柔軟な対応を ←→ 将来的に可能な人員・予算の範囲で留めよう
[参謀の役割]人口減少などの時代と地域の課題の再検討など戦略の推進

分科会7 行政組織における“参謀機能”

2

4. 今後の“行政参謀”の役割と展開

- これまでの行政参謀
一部幹部の個人的資質や手腕に委ねられていた
- これからの行政参謀
組織的に育成する必要がある。組織の役割・体制に明確化
- 今後の展開
多くの自治体・研究機関で活用できるチェックシートとして
「自治体改善ステップアップシート＜参謀編＞」を作成
具体的に運用して、シート自体のバージョンアップ
自治体改善マネジメント研究会参謀部会でも検討中

自治体改善ステップアップシート＜参謀編＞抜粋

No	場面	ともにめざす状態
4	P 3	【中期:総合計画、戦略への反映】 首長の意志(マニフェスト)を、基本計画(体系と重点化)に十分反映させている
10	D 2	【庁内調整の意思決定プロセス】 部門を超えて連携、調整する責任者と会議体を持ち、部門の立場を超えた全体最適の意見を出したうえで、意思決定している
11	D 3	【庁内連携体制】 複数部署が推進する時、各部署が担う役割と方法まで設定している
17	C 2	【事業の撤退】 事業の目標設定時に、予め撤退基準が設定されており、実行している
21	A 1	【全体最適に向けた見直し】 時代環境の変化をとらえ、全体最適の視点から、事業や組織運営体制を見直している

大阪市役所の場合

1. 關市長、平松市長時代も市政改革に取り組む

2. 橋下市長時代

従来の市政運営を否定

国の施策にも影響力

大阪都構想へ

民間から区長・局長を公募

区長を局長の上位に位置づけ、大幅に権限移譲

現場の区長だから部署間の連携、施策連携が可能

徹底したマネジメント、ガバナンス改革

区・局運営方針の公表と評価を受けるシステムの導入

PDCAサイクルの徹底

分科会7 行政組織における”参謀機能”

5

5. 今後の展開(各自治体へのご協力)

1) 自治体改善ステップアップシート<参謀編>の拡充

PDCAサイクル各段階と機能を明確にして、チェックし、立ち位置の確認

2) 自治体改善マネジメント研究会での活動(特に参謀部会)

マニフェスト(特に尖った政策)を掲げた首長の増加が予想される

→行政組織と軋轢が予想→副市長・助役・企画部門の苦悩

具体的ご支援: 研修、講師派遣など(単独でも、府県単位でも)

例: 大阪府 市町村振興協会 研修研究部(マッセOSAKA)では

本年6月から8月に4回の集合型研修と11月に公開講座

「トップダウンとボトムアップをつなぐ行政参謀の役割」

行政経営マネジメント研修をパッケージ型で実施[新規]

3) 問い合わせなどは: 特定非営利法人 自治体改善マネジメント研究会

E-Mail: jichitai.kaizen@gmail.com へ (別紙ご参照ください)

分科会7 行政組織における”参謀機能”

6

特定非営利活動法人 自治体改善 マネジメント研究会



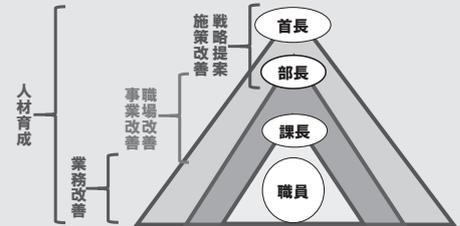
== 目的 ==

- ✓ 地方自治体及び住民が対象
- ✓ 各自治体における行政経営の目的や状況に応じた改善活動の効果的かつ効率的推進
 - 改善運動の事例収集、分析、ナレッジ化
 - 情報発信、実践活用する自治体への提案、改善運動のサポート
- ✓ 地域住民の福祉向上や住民との協働によるまちづくりに資する

「自治体改善」とは？

自治体を効率的かつ効果的に経営するために改善は不可欠なプロセスです。しかし、一言で「改善」と言っても一種類ではありません。「PDCA サイクル」の最後の「A」にあたる改善は、「P」の計画時点でのレベルによって、担う主体もやり方も異なってきます。

そこで、自治体経営を支える役所の組織力を向上する改善を目的レベルで右の5つに区分し、これらを経営改革の進捗状況に応じてうまく運動して進めていくことを「自治体改善」の重要なポイントとしてとらえています。



自治体改善マネジメント研究会の活動

民間企業で極当たり前に行われている改善運動が、ここ数年でようやく役所でも実施され、全国各地に広がり始めています。しかし、一部職員の活動に留まったり、やらされ感が漂っていたり、首長が替わり活動が途絶えてしまうケースが多発しています。

自治体が行う改善運動は「なぜ盛り上がり、何が障害になっているのか？」行政経営デザイナー元吉由紀子と長年改善運動を推進してきた熱意ある職員が、2013年に「自治体改善マネジメント研究会」を設立し、活動してきています。

研究活動：事例研究、ナレッジ化事業

- 事例研究会
第5期迄 22団体 36名
- 自治体改善ステップアップシート開発
- 全国改善運動アンケート調査
- 参謀部会



セミナー事業：対話を通じた、実践の共有と学び

- 自治体改善ステップアップセミナー
- 自治体改善マネジメント学習会
- 参謀学習会
- 研究会合同合宿



自治体支援事業

- ：個別自治体の改善・改革支援
 - 出張！改善セミナー
 - 自治体改善の支援



情報発信事業：研究会の存在と活動認知

- 会員向け情報共有
- Facebook+ホームページ「自治体改善の輪」
- 書籍執筆、雑誌寄稿
- 「月刊ガバナンス」連載 2016-2017「いい役所をつくろう！」、2018「三方よしの職場づくり」
- 講演・自治体学会、自治創造学会等学会発表



【NEW】首長と組織をつなぐ「参謀部会」発足！

- ・「参謀機能」＝首長の身近にいて、その意志を早く理解し、首長の意志を組織のマネジメントにつなげていく役割
- ・「首長と職員をつなぐ参謀機能」をテーマに参謀学習会を開催
- ・「行政参謀ステップアップシート」を開発中



「地方が元気になる自治体経営を変える改善運動」

(東洋経済新報社 2,100円(税別))を出版

首長のリーダーシップのもと、トップダウンの経営改革とボトムアップの改善運動をうまく運動していくことに「改善運動」の成功の秘訣があることを解説しています。自治体職員、首長必読書！！

会員募集中

研究会は各自治体においてそれぞれの組織の課題を把握し、より良い地域づくりに向けた組織づくり、人づくりが進むよう、活動を精力的に行なっています。ただいま研究会では、

この活動を一緒にしていただける「**正会員**」

ご支援いただける「**賛助会員**」を募集しています。

みんなで自治体、地域の経営をより良く変えていきましょう！

詳しくは、ホームページの「新会員募集中！」をご覧ください。

団体概要

名称：特定非営利活動法人 自治体改善マネジメント研究会

設立：2013年5月17日 法人化：2017年7月10日

所在地：〒550-0002

大阪府大阪市西区江戸堀 1-10-2 肥後橋ニッタイビル 9階

株式会社スコラ・コンサルト内

E-Mail：jichitai.kaizen@gmail.com

ホームページ：http://jichitai-kaizen.net/

Facebook：https://www.facebook.com/groups/jichitai.kaizen.no.wa/



自治体学会青森大会ポスターセッション出展者一覧

2018年8月2日現在

N O	団体名
1	公職研・編集部
2	公益財団法人 特別区協議会
3	四菱まちづくり総合研究室
4	公立大学法人 静岡文化芸術大学 松本茂章研究室
5	未来の学びと持続可能な開発・発展研究会
6	福井 弘教
7	せたがや自治政策研究所
8	神奈川県
9	大阪国際大学「ひと・まち・つくる」プロジェクト
10	自治体学会研究支援部会
11	北海道自治体学会
12	信州自治体学会
13	東海自治体学会
14	近畿自治体学会
15	九州自治体学会
16	自治体学会議員研究ネットワーク
17	第34回全国自治体政策研究交流会議青森大会実行委員会

都市青森の 読み方・歩き方



西村 幸夫

(自治体学会理事長、神戸芸術工科大学教授)

今年の第32回自治体学会、第34回全国自治体政策交流会議は青森県・青森市のお力添えを得て、本年8月に青森市で開催される。これを機に、都市青森をどう読み解くのか、その面白さに関して都市計画者の立場で考えてみたい。

港町としての出発

青森はよく知られたように商業港である。従来の弘前藩の交易ルートは日本海に面した鱒ヶ沢の港からの西廻り廻船であったが、東廻りで江戸とつながる航路として、青森は弘前藩によって寛永元(1624)年に計画的に建設された。

計画の基準は現在も都心部に残る善知鳥神社で、神社に向かって東から4本の街路が海岸線に平行して建設された(図1)。奥州街道も東から神社に突き当たっていた(写真1)。つまり、奥州街道は、青森のまちなかでは善知鳥神社の参道を兼ねていた。浜側から、浜町・本町(大町)・米町・新町の4本の街路は現在もある。図1にもあるように、かつては浜町の海側には建物を建てることは禁じられていた。浜町は文字通り海を向いた浜の街だったのである。汀線に平行してまちが形成されていくという姿は、近代港湾以前の港町ではごく一般的なものだった。函館も新潟も、三国も尾道、清水も、江戸時代には同様の港の姿をしていた。しかし、現在ではどこも埋め立てが進み、あるいは近代港湾が他所へ移り、かつての風情は残念ながら感じられ

ないまちが多くなってしまった。また、青森の場合、戦災復興の土地区画整理によって、通りそのものの状況も変わっている。

しかし、青森のまちとしての計画性は今でも読み取ることができる。例えば寺町である。市街地の南縁に宗派の異なる4寺院(西から曹洞宗常光寺、浄土宗正覚寺、浄土真宗蓮心寺、日蓮宗蓮華寺)を配置し、寺町を形成し、それぞれのお寺に向かう参道となるように南北路が造られている。

善知鳥神社の境内には、図1にも描かれている中世以来の池(写真2)が現在も残されている。これはこの辺りに広がっていた干潟(善知鳥沼や安潟と呼ばれていた)の名残である(写真2)。現在、安方という地名にその記憶が残されている。

かつて漁師は善知鳥神社辺りの森があおおしているのを見て「あもり」と呼んでいたことに由来する地名だと言われており、海から見た陸の姿から付けられた名前である。そういえば図1にも見られるように、江戸時代までのほとんどの絵図は海を手前に、南を上にして描かれている。

善知鳥神社は、したがって、青森の「へそ」ともい

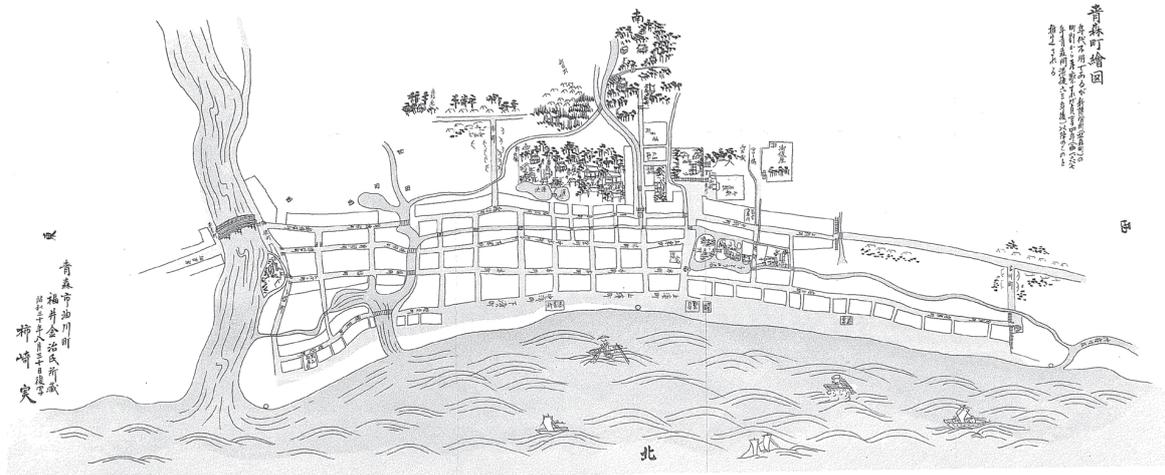


図1 文政9(1826)年、青森町絵図。(出典:『青森市史』資料編3、1968年、付図)



写真1 善知鳥神社、正面右手に道路元標が見える。

える場所で、江戸時代には鳥居前が制札場であったし、明治に入ってから、戸長役場やその後の町役場、警察署や郵便局も当初はいずれも善知鳥神社境内に置かれた。大正の道路元標も鳥居前に現存している。

明治以降の青森の歴史を見ると、都心部に公共施設用地を確保することに苦心した様子が読み取れる。城下町と異なり、港町には手ごろな武家地がなかっただけでなく、明治に入ってから都心部は繁栄を続けており、まとまった土地を手当てすることは難しかった。そのせいか、県庁舎や市庁舎、裁判所や駅舎、はては日銀の支店までも、青森の「へそ」である善知鳥神社から遠く離れた旧市街地縁辺部に立地している。幹線道路も都心には入らず、寺町の南を通っている。県庁舎近くに国道4号（起点は東京の日本橋）と国道7号（起点は新潟の本町十字路）の二つの終点がつながる地点があり、その場所に立派な「国道の碑」と「道路標石」が建っている。日本の道路ネットワークの一つの極地である。

対する南の極では鹿児島を中心部、照国神社の前に国道3号と10号の終点が交わっている。こちらは両国道の終点を表すモダンな小碑が建っているのみである。



写真2 善知鳥神社境内の池。

港町として県都となっているのは、青森のほか新潟、横浜、神戸、長崎の計5都市であるが、他の4都市がいずれも幕末から明治初年にかけての開港都市であるのに対して、青森だけが異なっている。税関や外国人居留地などで都市が大改造されることなく、江戸時代の計画的港町の構造を保ちながら近代を迎えている点が、青森の大きな特徴となっている。

都市構造からすると、青森は1655（明暦元）年に現在地への計画的な移転が開始された長岡藩の外港、新潟と似ているといえるが、新潟は川湊であり、むつ湾内の港町であった青森とは異なっている。

善知鳥神社の裏側にできた青森駅

近代以降の青森を考える上で一番大きな影響をもたらしたものは、恐らく青森駅の立地だっただろう。

東北本線の終着駅を青森とすることはかねてからの既定路線であったが、問題はどこに駅を造るかということだった。『青森市史』を読むと、当初は、市街地の一番東側を流れる境川のさらに東岸や市街地中央部の柳町の南側（現在の市庁舎の辺り、当時は青森監獄があった）などが候補に挙がったようであるが、結果的には当時の市街地からすると予想外の場所、すなわち西側の隣村との中間地点、善知鳥神社の裏側の現在地に決まった。予定地の買い占めや売り込み、地価の予期せぬ高騰などの結果だったと『市史』は記している。青森駅の開設は1891年だった。

その結果、もともとのまちの「へそ」であった善知鳥神社は新設された青森駅にお尻を向ける格好になった。また現在でも、青森駅から善知鳥神社へのルートは実に分かりにくいままである。また、新町通の、それも一番西端というこれまでとはまったく異なった場



写真3 新町通り。現代の目抜き通り。

所が中心的な繁華街となることとなった(写真3)。

近代の青森は、実に不思議な変転を経ているのである。——しかし、考えようによっては、東を向いて建っている善知鳥神社を中心としたまちの骨格を一回り大きくして、同じように東向きに青森駅を建てたとすれば、辻褄が合っているという見方もできる。

2010年にできた新幹線の新青森駅は、さらに西に立地している。青森は西側に開発余地を探す遺伝子のようなものを持っているのだろうか。

駅に関していうともう一つ、終着駅だということが青森の特徴として挙げられる。駅と港がじつに近いのである。青森駅を降りてすぐ北側を見ると、青函連絡船(1908年～1988年)が着いていた港を望むことができる。

ただ、終着駅というと線路の行き止まりの先に頭端型の駅舎があって、その先に駅前広場があるという駅の姿、例えば日本だと高松駅や門司港駅、お向かいの函館駅のようなターミナルをイメージしてしまうが、残念ながら青森駅はそのような姿にはなっていない。大量の旅客と貨物をスムーズに輸送するための巨大な桟橋と岸壁が整備され、その遺構が今も残されているからである。青森駅は一見すると普通の通過型の駅舎に見える。しかし、奥に広がる広大な線路敷を見ると、かつての青函連絡船の賑わいを想像することができる。

むつ湾に向かう南北路

もう一つ、現在の都市青森の特色として、むつ湾に向かう幅広い南北路が定期的な間隔で通っていることがある。一番大きくて目立つのが、幅員50メートルの柳町通りである(写真4)。この他にもアスパム通りや税務署通り、平和公園通りなど、立派な南北路が通っている。

これら南北路は、もともと延焼防止の防火対策として近代に造成されたものである。

冬の西からの強い季節風もあって、青森は古くから大火の多いまちだった。明治に入ってからだけでも1871(明治4)年、1872(明治5)年3月、同10月、1910(明治43)年と、立て続けに大火に襲われている。特に1910年の大火は焼失家屋が5,246戸と既成市街地のほぼ全域を焼きつくすものだった。

1910年大火の復興計画の中で生まれたのが、現在の柳町通りと平和公園通り(当時は浦町停車場線)であ

る。いずれもかつて存在した通りを拡幅することによって防火路線帯が実現している。さらに1945年5月に建物疎開によって柳町通りと平和公園通りの拡幅、八甲通り/アスパム通りと税務署通りが新設された。

こうして旧来は4本の東西路によってできていた港町が南北路によって分節され、都市のグリッドが成立することとなった。

今日、青森のまちを歩く際、青森駅を降りて、一時期コンパクトシティの代表選手として評判が高かったAUGAの再開発ビルを右手に見ながら、新町通りを東に歩くというのが一般的であるが、そこで感じる都市の背骨とグリッド都市の姿は、実はいずれも20世紀に確立したものである。

青森という地名のルーツにもなった善知鳥神社の「あおいもり」と中世以来の池、そして大正8(1919)年11月4日の道路法施行令によって各市町村に置くことが義務付けられた道路元標が、いまだに神社正面の鳥居の足元に健在なのを見つけてみるのはいかがだろうか。ここにこそ都市青森の「へそ」があり、ここから都市が広がっていったということを実感すると、その後の変化の大きさに驚くことになると思う。しかし、同時に都市の継続、ということも実感できるのではないだろうか。

青森というまちは相次ぐ大火や戦災で、歴史を物語る証人となるような建物の多くは失われてしまったが、都市の構造には確固とした港町の確実な記憶が刻まれており、その港町がいかに近代を受容してきたかの明瞭な痕跡も読み解くことができる。

※本稿は論旨および図版が近刊『県都物語』(有斐閣)と一部重複していることをお断りします。



写真4 柳町通り。北を見る。むつ湾が見える。

運営スタッフ

自治体学会青森大会は、下記の企画部会員に加え、山梨県立大学の学生の皆さんをはじめ東北自治体学会の会員、自治体学会の各部会員等の協力により運営されています。

企画部会員名簿

	氏 名	所 属
部会長	宮 崎 伸 光	法政大学
副部会長	竹 見 聖 司	篠山市役所
部会員	青 山 彰 久	読売新聞社
部会員	井 上 武 史	東洋大学
部会員	岡 田 英 幸	愛知県庁
部会員	小 塩 優 也	三重県庁
部会員	久 住 智 治	文京区役所
部会員	熊 谷 隆 一	山梨県立大学
部会員	黒 川 滋	朝霞市議会議員
部会員	小 泉 秀 樹	東京大学
部会員	小 林 博	株式会社 NIPPONIA SAWARA
部会員	佐 藤 啓 二	青森県おいらせ町役場
部会員	嶋 田 暁 文	九州大学
部会員	申 龍 徹	山梨県立大学
部会員	辻 芳 徳	循環型社会システム研究会
部会員	長谷川 裕	三重県庁
部会員	矢 野 由美子	東北自治体学会事務局
部会員	山 崎 栄 子	大野城市役所