

2021/3  
Vol.

35

# 都市と ガバナンス

- 巻頭論文 国・自治体における災害行政の論点  
東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之
- 講演録 「ポストコロナ時代における地方分権の展望」  
東京大学先端科学技術研究センター教授 牧原 出
- テーマ 外国人児童・青少年の教育支援への対応
- シリーズ 新たな公共私連携  
ー公民連携でつくる新たな  
公共空間の利活用ー

# 都市とガバナンス 第35号 目次

## 巻頭論文

- 国・自治体における災害行政の論点…………… 1  
東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之

## 講演録

- 第29回都市分権政策センター会議講演「ポストコロナ時代における地方分権の展望」  
…………… 9  
東京大学先端科学技術研究センター教授 牧原 出

## テーマ 外国人児童・青少年の教育支援への対応

- 外国籍の子どもの不就学ゼロに向けた教育支援の在り方  
—「誰ひとり取り残さない」ために自治体ができる教育施策の提案—…………… 28  
東京外国語大学多言語多文化共生センター准教授 小島 祥美
- 欧州諸国の移民への教育支援から何を学ぶか…………… 37  
大阪大学大学院人間科学研究科教授 園山 大祐
- 外国籍保育士の登用による成果…………… 50  
足利短期大学こども学科教授 佐々木 由美子
- 多様な生徒が集まる新規開校の公立夜間中学…………… 56  
松戸市立第一中学校みらい分校教頭 稲積 賢
- 外国人生徒等のキャリア支援について…………… 62  
飯田市公民館副館長補佐兼学習支援係長 近藤 善彦
- 未来の担い手を育てる  
—外国ルーツの若者が「日本で育って良かった」と思える社会へ—…………… 68  
一般社団法人 kuriya 代表理事 海老原 周子

## シリーズ 新たな公共私連携—公民連携でつくる新たな公共空間の利活用—

- 公民連携で進める公園使いこなしの展開…………… 74  
国土交通省 PPP サポーター (元公園緑地・景観課長)  
横浜市立大学・千葉大学非常勤講師 町田 誠
- 「やりたい、ができるまち」の実現に向けた公民連携による広場・道路空間利活用の試行…………… 85  
甲府市まちづくり部まち開発室都市計画課 加藤 友浩  
合同会社まちづくり甲府 渡辺 一博
- 柳ヶ瀬を楽しいまちにする！…………… 94  
岐阜大学工学部准教授 出村 嘉史
- まち・暮らし・踊る リバブルストリート  
—人々の暮らしとエリアの個性のしみ出しが彩る大手前通りを目指した公民連携による挑戦—…………… 103  
姫路市産業局商工労働部産業振興課中心市街地活性化推進室室長 杉野 淳一
- 第23回都市政策研究交流会講演録「クリエイティブなまちづくりと都市政策の連携～アフターコロナの公共空間デザインと利活用～」…………… 112  
日本都市センター研究員 高野 裕作

## 都市政策法務コーナー

- 都市自治体による温暖化対策条例の最新動向…………… 134  
日本都市センター研究員 釵持 麻衣

## 都市行政研究の視点

- 都市東京事務所の現在とこれから  
—アンケート調査結果からの示唆—…………… 150  
日本都市センター研究員 黒石 啓太

## 都市自治体の調査研究活動

- 第 11 回都市調査研究グランプリ (CR-1 グランプリ) …… 166  
日本都市センター研究員 森 愛美子

## 調査研究紹介

- 都市分権政策センター…………… 178  
○都市自治体と都道府県の関係性に関する調査研究…………… 179  
○都市自治体のガバナンスに関する調査研究 (都市自治体における法務とその担い手)  
…………… 180  
○分権社会の都市自治体条例に関する調査研究…………… 181  
○グローバル化する地域社会におけるまちづくりに関する研究会…………… 182  
○総合的な都市経営 (エネルギー・交通・インフラ、市民自治体等の分野) に関する  
内外比較研究…………… 183  
○都市自治体におけるツーリズム行政に関する調査研究…………… 184

## 政策交流イベント

- 第 20 回市長フォーラム …… 186

## 刊行物のご案内

- 刊行物のご案内…………… 192  
○センター紹介・編集後記…………… 194

## コラム

- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～ 危機に立ち向かう 救いは絆とネットワーク  
…………… 26  
「空を見る日 (2021)」～大山康晴が見上げた倉敷の空～…………… 148  
都市の「年輪」～人々の暮らしや精神が蓄えられたもの～…………… 164  
コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～ 未来の都市を思い描く…………… 176

# 国・自治体における災害行政の論点

東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之

伊勢湾台風を契機に整備された戦後日本の防災行政は、防災会議・災害対策本部方式である。自律的な既存の行政組織をそのまま活用する仕組である。しかし、湾岸戦争や阪神大震災を契機に権力集中を期待する動きが、災害対策に限らず広まり、内閣機能強化が進められた。災害行政では、緊急事態布告という仕組が作られ、原子力災害や感染症爆発などに対しても複写されている。しかし、一元的な司令塔が多くの組織を統制することは現実的ではなく、規定される事項も実効的ではない非常時統制経済にすぎない。それゆえ、多様な組織の相互連携のために、計画化、冗長化、人脈化、標準化が進められている。

## はじめに

2021年3月11日で、東日本大震災から10年となる。国・東京都などの思惑では、2020年8月には「復興五輪」が開催されているはずであった<sup>1</sup>。しかし、東日本大震災後も、毎年のように風水害・地震・事故などが頻発している。地球温暖化によって、異常気象が恒常化しつつあり、「ウイズ災害」の10年である。更に、2020年は新型コロナウイルス感染症（以下、COVID-19）で幕を開け、WHO「フェイク（「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態（PHEIC: Public Health Emergency of International Concern）」）と

なった。欧米諸国を中心に感染蔓延は封じ込めることができず、第二波・第三波に襲われている。日本も例外ではなく、第一波で既に緊急事態宣言を発出し、第3次東京五輪を延期するに至っている。

そのなかでも、死者・行方不明者2万5000人以上を出し、更に、福島第一原子力発電所 INES（国際原子力事象評価尺度（International Nuclear and Radiological Event Scale））レベル7 苛酷事故を伴った東日本大震災は、やはり圧倒的な災害であった。また、COVID-19は現時点では終息していないので人的被害の全体像は予断を許さな

1 例えば、復興庁HPも「復興五輪」を掲げている。<https://www.reconstruction.go.jp/2020portal/reconst-olympic/>

いが、社会・経済・生活・文化・家族などへの打撃に伴う関連死を含めれば、これまた圧倒的な存在といえる。もちろん、COVID-19の場合には、感染症での厄災そのものよりは、感染拡大防止のための外出・営業自粛などが経済・社会・生活・文化・家族などを破壊させた苛政による人災かもしれない。しかし、東日本大震災でも、戦後日本の原子力政策の遺産が被害を齎したという意味では、天災と人災は一体不可分である。そこで、本論では、東日本大震災と COVID-19 からの被害回復を祈念しつつ、国・自治体の災害行政を論じてみたい。

## 1 防災会議・災害対策本部方式

### (1) 災害行政における乖離

災害において、行政需要は急増するが、行政能力は低下していることが多い。広域大規模災害でなければ、遠隔地からの応援も不可能ではないが、遠隔地の行政能力は特に増えているわけではない。したがって、基本的には行政能力は低下しており、それゆえに、より効率的な組み合わせが期待される。とはいえ、災害が発生したからと言って、日常的な行政需要が消えるわけではない。日常業務をしながらのプラスアルファの仕事になる。

行政は、ルーティン化・パターン化した作業は得意だが、新規事態への取組は不得手である。災害時に期待される能力は、必ずしもと平常時の能力とは同じではないかもしれない。しかし、現実の人員・組織が同じである

以上、結局は、平常時の能力によって対応するしかない。つまり、災害時にも、潜在的に平常時にできることしか、結局はできない。災害時のみのために備蓄した人員・組織・能力は期待できない。

### (2) 伊勢湾台風と災害対策基本法

現在の災害行政は災害対策基本法をもとにしている。これは、1959年の伊勢湾台風を契機に、それまでの場当たりの災害対策を総合化して、1961年に制定したものである。この時期は、1960年の日米安全保障条約改定の時期を挟む。岸内閣・池田内閣ともに、内閣指導を指向しつつ、同時に、国民の反対運動に対して、自衛隊の治安出動は自制し、政治責任を負って岸内閣が退陣し、池田内閣が「寛容と忍耐」を掲げる時期であった。

災害対策基本法の概要は、累次の改正があるが、現状では以下のとおりである。

国・都道府県・市町村、指定公共機関・指定地方公共機関が、それぞれ防災計画の作成・実施をしつつ、相互協力する責務がある。防災の組織化・計画化のための総合調整機関としての防災会議を、国・都道府県・市町村の各層に置く<sup>2</sup>。災害発生（の恐れ）の場合には、総合的・有効に災害応急対策を実施するための本部を、各層は設置する<sup>3</sup>。上述のとおり、風水害・地震など災害は毎年のように頻発しているので、国レベルの非常災害対策本部の設置自体は年中行事のルーティン化している<sup>4</sup>。

2 中央防災会議、都道府県防災会議、市町村防災会議

3 非常災害対策本部、都道府県災害対策本部、市町村災害対策本部

4 ある自治体に着目した場合には、災害に毎年見舞われるとは限らないので、ルーティン化はしていない。

### (3) 趣旨

災害対策の基本発想は、国や行政だけでは対応能力に限界があるという認識であり、民間を含めた各組織の自発的行動次第とされている。もちろん、各組織の対策が齟齬を来すことは有効ではないから、計画による調整、自律的な相互協力が想定されている。逆に言えば、一元的に統御できる全能の組織を想定していない。

災害に特化した常備実働組織は無駄なので、防災会議＝総合調整機関に限定している。実働は、国の各省庁や自治体の各部局に委ねられる。発災時に設置される災害対策本部も、日常の行政組織を災害応急対策に転用した会議体にすぎない。要するに、関係閣僚会議や庁議と基本的には変わらない。防災会議や災害策本部の総合調整という権限は、計画と相互協力を促進することが狙いである。その意味で、自律・分散・協調的な災害対策を期待していると言えよう。

## 2 権力集中への願望

### (1) 湾岸危機・阪神淡路大震災と内閣機能強化

1990年から91年の湾岸危機に対して、日本政府は国際的に対応が後手に回ったという「トラウマ」がある。また、1995年の阪神淡路大震災に対して、国の対応がうまくいかなかったという「反省」がある。こうしたことから、内閣主導により全省庁を動員できる体制を模索するようになった。橋本龍太郎内閣で着手された行政改革会議による内閣機能強化論は、2001年中央省庁等改革で実現した。小泉純一郎内閣の官邸主導や、第2次安倍晋

三内閣の一強体制を生み出した制度基盤である。

官邸主導で施政を進めるため、「〇〇本部（事務局）」と称する内閣府・内閣官房の組織は肥大化していく。また、内閣・首相を助ける「知恵の場」としての内閣府の機能を充分に果たすため重要政策会議が位置づけられた。首相又は内閣官房長官を議長とし、関係大臣と有識者から構成する会議であり、1) 経済財政諮問会議、2) 総合科学技術・イノベーション会議、3) 国家戦略特別区域諮問会議（2001年当時には未設置）、4) 中央防災会議、5) 男女共同参画会議、である。このほか、国家安全保障会議（内閣設置、2013年から）も同族（又は、更に強権指向）の組織と言える。

内閣機能強化と、規制緩和・市場経済や地方分権・地方自治などとは、矛盾するものである。内閣機能強化とは、指令経済と集権統制への願望を制度化したものである。1) は、経済財政への「司令塔」として企業・業界へ政権が介入を行う「統制経済」指向である。一見すると、小泉内閣以降、国は規制緩和・新自由主義を進めているように見えるが、競争を強制することもあれば、文字通りの統制経済を指向することもある。例えば、アベノミクスの官製賃上げなどがある。後述するように、災害緊急事態タイプへの政権の関与も恣意的な統制経済であり、例えば、COVID-19対策の各種GoToキャンペーンも「ハンマー&ダンス」ならぬ「鎌とハンマー」の典型的な統制経済である。

2) は、科学・専門性への政権の支配を強化する狙いであり、この延長線上に、競争資

金中心主義、COVID-19 対策での有識者利用の場当たりの仕方や、独立性のあるはずの日本学術会議の会員任命拒否問題などがある。3) は、自治体への動員・統制であり、2000 年分権改革の全否定である。4) は、防災を口実として権力拡大を指向する。5) は、「女性活躍」と称して、政権が女性を家事・介護のみならず出産・育児・労働・地域活動・印象操作へ総動員するものである。これらの制度には、特定の政策指向性が埋め込まれている。

## (2) 災害緊急事態布告

発災前の権力集中は、不十分なかたちの防災会議で留まっているが、発災後の権力集中は、岸＝池田内閣のころからの権力集中への願望を背景に、災害対策基本法「第 8 章 災害緊急事態」(第 105 条以下)に規定されている<sup>5</sup>。非常災害が発生し、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚で、当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるときは、首相は閣議にかけて災害緊急事態の布告をする。布告には、①区域②事態概要③発効日時が示される。20 日以内に国会に付議して承認を求めなければならない(不承認時は布告廃止)。国会閉会中や衆議院解散時には、その後最初に召集される国会で承認を求める。首相は、災害緊急事態の布告に伴い、布告地域を所管区域として、緊急災害対策本部を設置する。

布告に基づき、対処基本方針を制定し、当該災害に関する情報を公表する。また、重要物資をみだりに購入しないことなどを国民に対して求める権限が発生し、国民の努力義務が課される。避難所、臨時医療施設、埋葬・火葬、廃棄物処理等の特例が認められ、行政・民事・刑事の延長延期措置(特定非常災害特別措置法)が執られる。

さらに、国の経済の秩序を維持し、公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合、国会閉会中や衆議院解散中、臨時会召集や参議院緊急集会のいとまがないとき、緊急措置政令を制定できる。なお、臨時会召集又は参議院緊急集会を求め、政令に代わる法律制定または政令承認を得る必要がある。具体的には、①生活必需物資配給・譲渡・引渡制限等、②価格上限規制、③金銭債務の支払延期・延長である。

要するに、災害緊急事態においては災害時統制経済(「鎌とハンマー」)が「法的」には可能になる。しかし、現実に統制経済(=現物配給)を遂行する能力は行政にはない。物資・役務の絶対量が足りないときには、法的措置はほとんど無意味である。絶対量があるときのみ、将来不安からの買い占め・売り惜しみ等を防げる程度である。市場経済に対する政府の差配が可能であるとはとても思えないが、このような統制経済という手段しか用意していない。空虚な法的机上措置である。

5 岸内閣が当初立案した法案には災害緊急事態を想定していたが閣議決定には至らず、池田内閣期の与野党合意の災害対策基本法では、いったんは削除された。しかし、制定後すぐに修正されて、災害緊急事態が規定された。

湯淺壘道・林紘一郎「災害緊急事態」の概念とスムーズな適用『情報セキュリティ総合科学』第 3 号、2011 年 11 月

### (3) 非常時統制経済

緊急事態布告（方針）＝対策本部＝非常時統制経済方式は、他の厄災にも概ね、国会同意・承認を除く形で、劣化転写されている。それならば、オール・ハザード・アプローチとして、いかなる種類の厄災禍にかかわらず、一般的に、内閣方針（宣言）＝対策本部＝非常時統制経済方式が制度化されても良いかもしれないが、現状では厄災種類ごとに個別法が制定されている。

例えば、事態対処法（武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律）に基づき、対処基本方針（武力攻撃事態等又は存立危機事態への対処に関する基本的な方針）を定めたときに、事態対策本部を設置する。そして、国民保護法（武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律）では、ことの性質上、住民の避難・救援や武力攻撃災害（要するに「戦災」）への対処が含まれるが、国民生活安定措置が統制経済として執られる。

また、原子力災害対策特別措置法に基づき原子力緊急事態宣言が発出されたときには、原子力災害対策本部を設置する。対策本部長（首相）は、自治体などに対して指示権限を得る。そして、緊急事態応急対策又は原子力災害事後対策を実施する。緊急事態応急対策は、ことの性質上、避難・救難・救助、放射線量測定、放射性物質除去などが含まれるが、食糧、医薬品その他の物資の確保という配給経済が想定される。

そして、新型インフルエンザ等対策特別措置法では、厚生労働大臣の報告に基づき首相

は内閣に新型インフルエンザ等対策本部を設置する。政府対策本部長（首相）は、新型インフルエンザ等が国内で発生し、その全国的かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼし、又はそのおそれがあるものとして政令で定める要件に該当する事態が発生したと認めるときは、新型インフルエンザ等緊急事態宣言を発出する。首相は知事などに、知事は市町村長などに、対する指示権限を得る。新型インフルエンザ等緊急事態措置として、ことの性質上、蔓延防止に関する措置、医療等の提供体制の確保に関する措置も含まれるが、国民生活及び国民経済の安定に関する措置という非常災害時統制経済が想定されている。2020年改正同法により、今回のCOVID-19対策にも転用されている。

## 3 災害行政の方向性

### (1) 計画化

#### ①計画による調整

多様な組織の総合調整を、一元的に司令塔が行うことは、現実的には無理である。当然、政権が事業者や民衆に指令・配給する非常時統制経済も不可能である。そこで、各組織が防災計画を定め、何をすべきかをあらかじめ想定しておくのが、計画による調整である。想定範囲内ならば、行政はマニュアルに沿って仕事をするのは得意である。例えば、発災後には速やかに「避難所開設」という計画（標準作業手続・マニュアル・パターン）があれば、そのとおりに実行する。ただし、体育館の雑魚寝でもかまわない、というパターンであると、漫然とそれを繰り返すこ

とになるので、一向に被災者の応急の質は向上しない。しかし、避難所での段ボールベッド配備などがマニュアル化されていけば、雑魚寝を繰り返すことを避けようとする。眼下の問題を発見し、計画の改訂・改善に繋げることは、将来の応急対応などに向けて重要である。

## ②復興計画策定

防災計画は応急対策までが中心で、復興計画は、個別災害ごとに発災後に迅速に策定することが普通である。理論的には、事前復興計画を策定することも、「破局願望」ではあるが、ないわけではない。とはいえ、事後復興計画も、所詮は、事前に存在する人的・知的資源に拘束される。災害が起きたからといって、旧弊を御破算にして、突然に「過去を反省して未来を開く」ような、革新的な復興計画になることはない。所詮は災害前の政治・行政・経済・社会構造の強者側を再生産することが普通である。いわゆる「ショックドクトリン」は、事前には強者側の知的・経済的な野望が反対派に阻まれていたときに、火事場泥棒として強行突破する事象を描くのであって、弱者側の逆転劇ではない。

## (2) 冗長化

日常業務で精一杯の行政が、新たな災害対応に当たるのは困難である。そこで、自衛隊・海上保安庁・警察・消防という「予備的人員」に応援を求める。しかし、実働部隊も「予備的」に冗長化されているのではなく、本来業務がある。警察も通常は忙しい。自衛隊は国防が本来業務という意味では、それほど出動していないので冗長組織とも言える

が、海上・航空などは現実にはそれほど暇ではない。あえて言えば、陸上自衛隊に多少の余裕が期待されるかもしれない。また、市町村の実働部隊である消防は、火事・水害などの災害対応を本務としている。

非常時に依頼できる実働部隊は、理屈上は、日常的にする仕事はないからこそ、動員が可能である。となると、日常は暇そうに見え、そうなる、無駄な人員・装備として行革の対象になりかねない。要するに、災害対応に動員できる予備的部隊を日常的に配置・維持できれば、災害時には動員できるが、現実には、そのような余裕が許されることは少ない。そのため、結局、現に日常業務を担っている組織が、一時的転用・応援する連携が模索される。

もっとも、行政改革の「絞り方」が厳しければ、日常業務で精一杯で応援能力を欠くことになる。行政改革しすぎればすぎるほど、余裕がなくなり、災害時の冗長性は欠ける。同様に、病院・病床なども、機能集約・連携をしすぎると、災害時・蔓延時に冗長性が失われる。連携できない多数の組織が集まっても効果がないが、多機関連携できる体制を構築すると、冗長性を高めるのではなく、ますます行政改革が進む、という永遠のディレンマを抱えている。

## (3) 人脈化

多種多様な組織を連携するのは、事前に存在していた人間関係（「人脈」）が重要である。人脈を通じて情報が流れる。特定個人が「集約点性」を持つ。特定個人に蓄積された人間関係と経験・地縁が、災害時の組織間の

自律的連携を支える。しかも、人脈は災害対応に特有の資源ではなく、すべての行政分野・事業に汎用できるものであり、日常的涵養が可能であるとともに、組織的にも望ましく、個人的にも有利である。しかし、特定個人が育成・蓄積しうる人脈には、広狭の差異はあるが、限界もある。出世をめざす官僚、栄達を図る政治家、野心満々の実業家・経済人、意識高い系の実務家・専門家などは、日常的に人脈形成に勤しんでいる。すべてに汎用なので、汚職・私利私欲・悪政にも使える資源でもある。

災害対応の経験は、国の方が多くの災害に接する機会があるので、組織としてみれば蓄積の可能性は高い。しかし、特定の個々の政治家・官僚に蓄積されるとは限らない。自治体では、自地域内で災害経験を育成できるとは限らないので、他地域での災害応援の経験が不可欠である。

地縁は、国の場合には広域頻繁異動によって育成される。ただし、広く浅いという限界はある。ともあれ、自治体職員と人脈を形成しておくことは、国・自治体双方にとって重要である。自治体でも、より細かい域内の地縁の育成が必須である。広域合併の場合、合併された周辺町村部に、合併町村出身職員が配置されないと、地縁の面で危機となる。

#### (4) 標準化

多種多様な組織が、意思疎通・協力するには、共通基盤が必要である。この発想が「標準化」論である。『災害対策標準化検討会議報告書』（2014年3月）によれば、災害対応業務及び手続・実務について体系的・総合

的・実践的な標準化を広く推進すべきとされる。定型化できれば、事前対応計画も現場権限委任も応援・受援もできるからである。そして、優先対応事案の判断など、標準化できない課題は、業務支援・パートナーシップで対処できる。決定権限を持つ関係者で状況認識を共有して、対応計画を決定することができる。

確かに、皆が同じ災害対応クローン細胞のような存在であれば、話は早い。連絡調整に手間取らない。災害対応では、国（各府省庁で縦割）と自治体に限らず、指定公共機関、企業、NPO、自主防災組織、外国などとの連携が必要になる。もっとも、日常業務が異なる組織に「共通標準」を埋め込めるかどうかは、簡単ではない。

中央防災会議防災対策実行会議災害対策標準化推進ワーキンググループ（2015年3月）によれば、災害対応標準化は広範囲にわたるが、「災害対応業務に関する事項」は標準化の根幹という。ターゲット及び検討に係る優先順位を明確化して、効率的な検討を実施する。災害現場における実際の取組の反映を含め、災害対応の標準化を少しずつでも進める。標準化すべき項目について、防災基本計画等へ反映していく。具体的には、①実働部隊間の調整、②重要情報の集約・調整、③自治体における災害対応の体制構築等、などである。

#### おわりに

日本行政は、突発的で臨機応変な対応を得意とはしていない。それゆえ、集権的リーダーシップに期待されるが、机上の空論の作

戦立案に陥りがちである。しかし、それは机上の作戦参謀が立案する「インパール作戦」のようなものである。上述のとおり、災害時方策は、中央司令塔による統制経済・物資動員・国民徴用計画が法制上は想定されているが、現実には行政は物流ロジスティクス・販売配給する能力はなく、民間企業任せになるだけである。

結局、現場部隊・職員の創意工夫で、できることをできるようにするだけである。現場の小さい技術革新のできる、小さなリーダーシップ群の育成が災害対策となろう。官僚制化すなわち計画化・標準化・法制化は、規定内容に縛られて創意工夫を抑圧する側面もあるが、意思疎通を容易にして創意工夫を促進する側面もある。計画・標準が機能するかどうかは、どちらの側面が強く生じるかに左右される。

## 謝辞

本論考のもとになったのは、2020年12月4日に新潟大学（オンライン方式）で開催された「第7回新潟県中越大震災シンポジウム」での口頭報告「行政学から見た国・自治体における災害行政の論点」である。貴重な機会を頂いた新潟大学大学院医歯学総合研究科先進血管病・塞栓症治療予防講座特任教授・榛沢和彦先生に厚く御礼を申し上げたい。また、同シンポジウムに参加し、2020年12月14日の日本弁護士連合会災害復興支援委員会（オンライン方式）における口頭報告の機会をくださった津久井進弁護士にも、厚く御礼を申し上げる次第である。

# 「ポストコロナ時代における地方分権の展望」

東京大学先端科学技術研究センター教授 牧原 出

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、2020年度から第7期として、これまでの分権改革を踏まえ、実際の都市政策、都市経営により重点をおいた調査研究等を実施することとしている。

2020年11月には、「ポストコロナ時代における地方分権の展望」を議題に第29回会議を開催した。会議では、東京大学先端科学技術研究センター教授の牧原 出氏による講演の後、委員である市長及び学識者の間で活発な意見交換が行われた。本稿は、その講演内容を議事録としてまとめたものである。

## はじめに

### (1) 新型コロナウイルス感染症 10 の教訓

ただいまご紹介にあずかりました東京大学先端科学技術研究センターの牧原です。

本日は「ポストコロナ時代における地方分権の展望」というテーマをいただいておりますので、私が制度検討の一員としてかかわった「自治体戦略 2040 構想研究会（2040 構想研究会）」と「第 32 次地方制度調査会（第 32 次地制調）」の審議から関連することなどを併せてお話しさせていただきたいと思います。

これらの審議は、2017年に始まりましたので、今回のようなグローバルパンデミックについては全く想定をしていませんでした。しかしながら、これからの地方分権を展望するには、新型コロナウイルス感染症（新型コロナ）との関わりも考えていかななくてはならないことは皆さんもご承知のとおりです。

ところで、2040 構想研究会と第 32 次地制調は、同じ方向をめざして議論をしていたと思っていたのですが、最近どうも少し様子が違うのではないかと感じ始めたところがあります。いったい、「どこでどう話がずれたのか」、あるいは議論を進める中で、「どこでどう新しいテーマが出てきたのか」についてもご説明したいと思います。

なお、私が所属する先端研は、日本の研究所で唯一、「分野を特定せず、先端であることだけを共通項として他分野と融合すること」を目的に 30 年前につくられました。ですから、政治学・行政学を専門とする私のような分野の研究者もおります。

さて、数週間前のことですが、一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ（理事長：船橋洋一）が、新型コロナウイルス感染症に対する日本政府の対応を検証した『新型コロナ対応・民間臨時調査会 調査・

検証報告書』（民間臨調報告書）を発表しました（2020年10月）。また同時期にイギリスの論壇誌『ニュー・ステイツマン』に科学ジャーナリストのフィリップ・ボールが「新型コロナウイルス感染症の10の教訓：Philip Ball, “Ten Lessons of the Pandemic”, *New Statesman*, October 23-29」という論文を発表しました。この2つを読み比べるとなかなか興味深いものがありますが、まずここでは、主にボールの教訓をご紹介します。

この「10の教訓」を私なりに整理してみますと以下のようになります。ボールによると、各国で次のような傾向が見られたそうです。

#### <新型コロナウイルス感染症の10の教訓>

- ①グローバルな問題が登場した時、科学はいくつかの回答は示せるが、すべての回答は出せない。
- ②科学技術からの課題解決は、社会経済的な問題によって阻害される。
- ③緊急の科学的討議では、傍流の科学者が支持を得た。
- ④科学技術はかつての行動と思考の型を変えるのではなく、より強化する道具となる。
- ⑤環境の悪化が将来のパンデミックを引き起こし得る。
- ⑥国際的な諸制度は問題解決に適合的ではない。政治的決定は国家単位でなされる。
- ⑦政治家は危機に対応できず、その脆弱さが明らかになる。
- ⑧いくつかの民主主義体制では、政治権力は問題解決能力と結びつかなかった。
- ⑨虚偽の情報が拡大する「エコシステム」が

危機の中で強化化した。

- ⑩徹底した事前の準備は期待できず、事後の危機管理のみ可能である。

「10の教訓」のうち①から⑤までが「科学から見た教訓」です。こうした傾向が各国でも日本でも見られました。環境の悪化については、グローバルウォーミング（地球温暖化）が将来のパンデミックを引き起こすこともわかってきました。

他方、「政治から見みた教訓」は⑥以降で、⑦の例を挙げるならば、自ら新型コロナに罹患したトランプ大統領やイギリスのジョンソン首相のケースとなるでしょう。また、トランプ大統領のツイッターが社会に大きな影響を与えたように、ソーシャルメディアの普及により、虚偽の情報（フェイクニュース、あるいはフェイクインフォメーション）があつという間に拡大・拡散するエコシステム（循環型のシステム）が強力に作用したといえます。

新型コロナはウイルスの変異や感染の拡大を正確に予測することが難しいため、事前の準備を徹底することは期待できず、事後の危機管理しかできないというもどかしさも見とれます。

ボールはかなりシニカルな表現をしていますが、これが2020年10月ごろまでの状況です。現在、欧米ではかなり深刻な第2波が来ています。スペイン風邪（1918～1920年）の場合、第1波は3月ごろからで、第2波はだんだんと寒くなる時期でした。スペイン風邪ではこの第2波が非常に大きな被害を欧米にもたらしました。今回の新型コロナでも、

これから寒くなる時期に第3波が襲ってきますので、日本も含めてかなり大変な事態がやって来る、対処策がある程度できているとしても、深刻な事態になる可能性が高いと私は思っています。

このような状況下で科学も政治も様々な課題を抱えています。見えてきた大きな課題の一つは「経済」です。ポールの教訓では、「経済が科学の阻害要因である」と述べるにとどまり、「経済をどうするのか」についてはあまり取り上げられていません。また、その際、地方政治、行政（ローカル・ポリティクス、ローカル・デモクラシー）はいかに対応すべきかなどについても述べられておりません。感染症対策は経済政策ではありませんが、この問題をいかに解決するか、それを担うのは「政治」の役割ではないでしょうか。

## (2) 世界と比べた日本の特性

ここで、日本の新型コロナへの対応を振り返ってみましょう。

注目すべきは、「ローカル・ポリティクス」、あるいは「ローカル・デモクラシー」です。新型コロナの対応を検証したアジア・パシフィック・イニシアティブの報告書（民間臨調報告書）には、「重要なのは地方がいかに対応するかである」と書かれていますが、国から言わせると「首長も専門家も言うことを聞かない」、だから「うまくいかなかった」ということになります。責任転嫁のロジックが多く見られました。

3月、4月の感染者が欧米に比べると少なかった日本は、当時は東京オリンピック開催とアベノミクスの成果にこだわっていたた

め、経済政策を捨てていませんでした。

一方で、ロックダウンという状況にまで追い込まれた欧米、特にヨーロッパは、経済よりも感染症の抑え込みに専念せざるを得ませんでした。

結果、日本はただだと感染症対策に時間をかけ、かつ、地方（ローカル）での対策をどうするかが問題になったのです。

ここに来て今、ヨーロッパでは経済をどう立て直すかが問題になっていて、国がロックダウンを指示しても、従わない自治体も出てきている状況です。しかしこうした事態は、ある意味、日本では、既に3～4月段階で起こっていたことであるともいえます。

日本では、「経済と感染症対策の両立」は、良否は別として、国（中央）と地方の対立という構図で早い段階から直面していたのではないかと、つまり、現在欧米が抱えている問題を先取りしていたのではないかと思うのです。

しかも新型コロナの拡大により外交は実質的に消滅しています。ヨーロッパのように地続きならまだしも、日本のような島国になると首脳会談などの外交は非常に難しい状況になります。ましてや「三密回避」により国政が停滞しています。その結果、「ローカルリーダーシップ」の役割が大きくなり、注目されるようになったと考えます。

「地方は今どうするのか」は、様々な形で問題になってきています。このような状況の中で、日本がこれまでごく通常の課題として考えてきた「経済と感染症対策の両立」は、世界の中でもかなり先駆けた事例であると思っています。今まさに、これをどのよう

に考えるかについて試されているのだらうとも思っています。ただ、こうした中で、各自治体のモデルづくりが競争の様相を呈してきたことについては考えなくてはなりません。政策形成能力が高い自治体をはじめ、各自治体からは様々なモデルが提言されましたし、現場に即した情報発信もされました。しかし、いろいろな自治体が次々といろいろなモデルを出してくるようになると、そもそもモデルとはいったい何だったのだらうかと思えます。状況が刻々と変わるため、当然モデルの意味も変わっていきます。大阪モデルや世田谷モデルは、結局のところどうなったのか。日本モデルも含めて検証しなければなりません。

こうした流れの中で、今、新型コロナ対策により、地方の財政が逼迫しています。そうなったときに、これまで存在感のなかった国が急に存在感を現してきます。新型コロナ対策と財政逼迫——国と地方との力関係もある中で、いったい地方は何ができるのか。次のフェーズでは財政問題が前面にでてくるでしょう。おそらくそれを考える時が迫っているのだと思います。

### (3) 自治体戦略 2040 構想研究会と第 32 次地方制度調査会の調査手法

新型コロナのあるとないにかかわらず、日本は人口減少に向かっています。日本だけではなく、先進国も、さらには先進国だけではなく、特にアジアで、人口減少がかなり進んでいます。

第 32 次地方制度調査会は人口減少への対応を図りましたし、おそらく新型コロナでま

た出生率は下がるでしょうから、人口減少の問題はまたさらに加速度を増して深刻化していくだらうと思われまます。

2017 年から 2018 年の総務省の自治体戦略 2040 構想研究会、2018 年から 2020 年の第 32 次地方制度調査会ではともに、「2040 年に高齢化のピークが来た時、『何が問題になるのか』『何を準備すべきか』」を議論しました。

これらの会議は 2040 年をターゲットイヤーとし、そこから現在に逆算していく「バックキャストिंग」（未来から現在に逆算していく方法）という手法をとりました。なぜこのような調査手法を取ったのかというところから考えていきたいと思えます。

総務省はおそらくこれまで掲げてきた「人口増」という地方創生の政策目標を移し変えたかった。国はその方向に向かっていかざるを得ないと考えたのだと思えます。

一方、地方制度調査会（地制調）は、戦後多くの答申を出してきましたが、それらのほとんどは制度に反映されませんでした。しかし、いわゆる地方分権改革の時代以降は、逆にこの答申が実効的なものになってきました。

そして今や、国が旗を振って地方分権改革を推し進める時代ではなくなってきたのです。だからこそ、第 32 次地制調は新たな地方制度改革の在り方を探そうとしたのだと思えます。その結果、総務省は、内政全般を総合的に再検討しようと試みたのです。2040 年というターゲットイヤーに、人口減の中で地方は何ができるか、こうした枠にこれまでの改革の論点を落とし込んでいこうとしたのです。

## 1 自治体戦略2040構想研究会から第32次地方制度調査会での審議

### (1) 自治体戦略2040構想研究会と第32次地方制度調査会の前提の違い

よくよく考えると、どうも狐につままれていような感じがしてしまう点があります。つまり、このようなバックキャストの視点からみると、「2040年が大変なことになる。人口が非常に減る。若者（20歳）もピーク時の半分になる。今のような新卒一括採用では採用競争が過熱し、企業も自治体も、日本人の若者を採用できずに人手不足になる」ということがいえるのですが、2040構想研究会で問題にしているのはこれとは少し違うのではないかと思えるのです。

2040構想研究会は、「自治体職員が過小状態になる」と捉え直しました。つまり人口減により地域の人口が減ると想定しながら、「自治体職員が少なくなる」「人手が足りなくなる」にフォーカスを当てて、そこから多様な政策が考えられるのではないかという議論を行いました。

いわゆるスマート自治体や、公共私ベストミックス、圏域連携など、災害や医療、教育等のデータを「自治体職員の過小状態」という前提のもとに議論し、課題を絞り込んだわけです。

第32次地制調は、2040構想研究会の報告をもとに諮問され議論を進めました。先ほどお話したように、人口減から「自治体職員が過小状態」となり、その活動量は非常に大きな限界を生じることになります。その解決策として、IT化、公共私連携、圏域連携によって政策課題を考えようとしたのが、総務

省の当初の発想です。

ところが、第32次地制調は、この前提を少し広げ、「人口減」を、「自治体職員の活動量だけではなく『地域単位の活動量の減』、すなわち『地域全体の人口減』」と捉えたのです。

そして、その一方で、「地方制度調査会」であることから、「地方制度の制度設計」に射程が限定されますので、IT化、公共私連携、圏域連携に限定して検討することにしました。

このように、2040構想研究会と第32次地制調では論の立て方が実は違っていただけです。しかし本当は、いまや地域単位の活動量は限界にまできていて求められる政策課題は様々に多岐にわたっている状況です。ローカルガバナンスにおいてはその両方をとらえて検討すべきところですが、2040構想研究会と第32次地制調の議論では、どちらもその文脈では考えられていません。

2040構想研究会は、「議論の中で」と限定していますが、政策のパッケージを考えています。一方で、地方自治体の自主性に委ねるとする第32次地制調の議論はかなり茫漠としています。

特に第32次地制調は、地方六団体から「あなたたちは何も現場がわかっていない」とお叱りを受け、私も「やはり地域を見るべきだろう」という提案をして、委員の中からも同様の意見が出ましたので、北海道から九州まで手分けして、委員が実際に現場に出向きました。その時市長さんからも直接ご指摘を受けました。現地調査や市長さんの声を聞く中で見えてきたことは、「活動量の限界は地域

によって様々である」ということでした。

地方制度の制度設計はもとより、政策課題は大変多様です。圏域連携をどうするか、ベストプラクティスをどうするか、自治体の基盤の情報システムを統一化するという提案もされましたが、まだまだ諸課題が整理されていない状態のままではまっているというのが私の印象です。

人口減の中で、「どのような課題を議論しなくてはいけないのか」「地方制度をいかに考えなくてはいけないのか」。今回の議論は、パンドラの箱を開けたところで終わっていて、今後どのように整理していくのが大きな課題になっています。

## (2) 中間報告に至る問題意識の絞り込み

現地調査をして見えたことの1つ目は、専門人材の不足は、都道府県によるサポートの有無が地域により異なるということです。

2つ目は、圏域連携は、基本的には自治体の基礎体力があった上でなら可能となるということです。基礎体力がない自治体は合併・吸収される可能性があります。基礎体力のある自治体には圏域連携をするという選択肢とともに、連携しないという選択肢もあります。

3つ目は、圏域連携は自治体の基礎体力と連携の必要性とのバランスの上に成立するものであり、圏域連携を全国一律に推し進めることには無理があるということです。

4つ目は、人口が極限まで低減する町村が出てくる可能性があることです。人口が低下した町村の中には人口増を支援する政策をいくら実施しても、さらに低下する自治体が出

てくるものと考えています。

この問題は実はポストコロナの話とも関わりますし、東日本大震災の時に既に大きな問題としてとりあげられていたことでもあります。「日本のコミュニティというものは果たして未来永劫、今あるところにそのままあり続ける必要があるのか」、おそらく人口減の中でこれが問われてくる自治体も出てくるでしょう。

仮にコミュニティの存続が難しくなるという事態になったならば、私はむしろ人口が限界まで低減してしまったことを温かく受け入れることが尊厳だと思います。つまり、人間は年を取っても、病気になっても尊厳を持つということが福祉の領域ではいわれます。自治体の人口減の局面にも当然「尊厳を持たせる」べきでしょう。震災復興の被災地などで、様々なダメージを受けるコミュニティがありますと、「リーダーシップが悪い」「ガヴァナンスがよくない」という話になりがちですが、ダメージは回避できないものだったと受け入れることも大切なのではないのでしょうか。将来に向けて、価値づけというものを考えていく必要があるだろうと思います。

このようなことも含め、第32次地制調では人口増減の類型化として、人、インフラ、空間、技術の面から問題の整理を行いました。特に高齢者人口と労働力人口の増減を2040年まで見ると、高齢者人口は全体に増える傾向があり、労働力人口は減る傾向にあります。増減の傾向は、大都市圏と町村部とは当然違いますので、様々な整理がされました。

### (3) キーコンセプトは「枠を超える」

第32次地制調の報告書のキーコンセプトは「枠を超える」です。第32次地制調では、人口減により地域単位の活動量の限界の解決策として、1人の人間の活動量を1つの役目だけに設定するのではなく、1役という枠を超えて、1人で多くの役を担う（「1人複役」）、ネットワーク型社会により、地域の枠を超えろといった未来像をつくるべきだと提言しています。そして地方に対して、「どういふ未来シミュレーションを描けるかを考えてほしい」としたのです。

私は比較的規模が大きい自治体でヒアリングを行いました。企画部門で「枠を超えろ」取組みを検討し始めているところもありました。ただ、未来へ向けてのイメージとなるとなかなか具体的には出てきません。また出てきたとして、その未来像をどこまで共有するのか。まずは、住民と共有できるかどうか大きな課題になりますし、本来的には圏域、あるいは都道府県とともに共有していくことが望ましいと思いますが、どのように共有できるかは難しいところです。いずれにしても、未来像を住民や圏域、都道府県で共有化する必要はあるでしょう。

### (4) 今後の圏域連携の方向性と新しい政策概念

#### ①政策概念

これまで行政学や地方自治論では、シビル・ミニマムという政策の目標を考えてきました。住民参加による政策形成であり、シビル・ミニマムを住民参加で設定して、ナショナル・ミニマムを底上げしていくことが高度

経済成長期には理想とされていました。しかし、これは、あくまで人口増の時代に適した手法です。

人口減の社会では、むしろミニマムではなくてマキシマムを考えていく時代に入っていると思います。先ほど、自治体の活動量に限界があるという話をしましたが、実は「活動量」という概念は、1980年代ぐらいまでの地方自治論では盛んに議論されていました。例えば松下圭一先生が自治のための努力を惜しむ「居眠り自治体」が問題だとおっしゃったのも、意味するところを考えればその一例と言えるでしょう。「活動量を最大動員するのが日本の行政だ」とされた村松岐夫先生の議論では、まさに「活動量」という言葉がキーワードになっています。

要するに、かつては皆そろって「頑張れ」「活動量を上げろ」と言っていたわけですが、人口減の社会で活動量を上げようとすると、職員が疲弊し、地域が破綻しますので、この局面においては、私はマキシマムというのが前提だと考えます。

「シビル・ミニマム」という言葉の、「シビル」と「ミニマム」それぞれに対するのは、「ガヴァメント」と「マキシマム」です。

自治体職員の活動量をガヴァメント・マキシマムとすると、ガヴァメント・マキシマムは、自治体職員数が減れば、小さくなります。しかし、これを圏域連携などのガヴァナンスによって補えば、もともとのガヴァメント・マキシマムの水準（行政サービスの質）は確保できるのではないのでしょうか。このように各自治体のガヴァメント・マキシマムを連携によってガヴァナンス・マキシマムに変

換していき、行政サービスの質を落とさないようにするといった発想が必要なのであろうと思っています。

## ②連携の条件と手法

地方自治、行政学には、「行政需要」と「行政ニーズ」という概念があります。世の中には行政に対する様々な要求（行政需要）があります。このうち行政側で必要だと考えるもの（行政ニーズ）を把握して、それを行政サービスとして提供します。行政需要を行政ニーズに変換することが必要だといわれています。

行政需要と行政ニーズを圏域連携に置き換えてみましょう。「隣の町の施設を使いたい」「図書館やごみ処理場を使いたい」など、連携需要は一定数あると思います。こうした連携需要の中から必要とされるものを選んで連携ニーズに変換していきます。地域の「未来予測とは、連携ニーズを認知するためのツール」ではないかと私は考えています。

しかし、連携需要や連携ニーズを誰が認知するのか。中央から見れば「地域には無駄な施設がある」と見えるようですが、地域に聞けば当然のごとく「無駄ではない」ということになります。とはいえ、実際には、公共施設の維持管理などは今後ますます大変になります。工夫をしている現場の話をも第32次地制調や私が個人の立場で訪問した自治体で聞きました。連携需要を把握している圏域中枢都市などには、財政部門等の出身で専門能力に長けた首長の方々もいて、何が必要で何が無駄であるかを理解しています。今後は、連携需要をいかに認知し、連携ニーズに組み替えていくかが圏域レベルで試されていくので

はないでしょうか。

## ③「地域の未来予測」の重要性

自治体の未来予測が圏域全体の未来予測となり都道府県とも共有していくようになると、水平的、垂直的な連携が進むという構図が描けそうですが、現実にはそれほど単純ではないでしょう。方向性は見えても、一つひとつの局面でどうするかはまだオープンクエスション（回答は様々）です。

第32次地制調では、情報システムの共通化と地域組織の強化、圏域連携のための専門職員の共同化、圏域連携のための計画段階での協議の制度化などを提言しています。なお、三大都市圏については別の構想を予定していましたが、これはできないまま尻窄みになっているのではないかと思います。

では、これからどうすればいいのでしょうか。人口増減にはいくつかの類型があり、高齢者人口も労働力人口も両方増えていくという展望のところも数は少なくなりますが、あります。また、両方とも減っていくところもあります。最も課題となるのは、高齢者人口は増えるけれども労働力人口は減るところです。

興味深いのは、どちらもあまり増減がないところでは、19世紀型の地方自治（地方自治の古典的な制度）が前提とするのはこのころという議論を第32次地制調でもしましたが、この古典的な枠組みを超えたところへの対応が問われているのです。

このような地域の多様性を政策的、制度的にどう埋めていくのか。次の地制調の課題になっていくと思います。

## (5) 公共私のベストミックス

ポストコロナを見据え、圏域の連携、中でも特に公共私の連携に関して、今、先端研では地域共創リビングラボという取組みを進めています。先日、久元喜造・神戸市長と長谷部健・渋谷区長がオンラインで議論しました。神戸市長は総務省出身で、渋谷区長は広告会社出身です。地方の実情と政策に精通したリーダー同士が様々な話をしたのですが、地方の神戸と首都圏の渋谷の首長という事情の違いもあったのか、議論がかみ合ったり、違いがはっきり見えたり、刺激的な議論の時間でした。異なる地域間の議論は自治体職員レベルでも行っており、新しい知見を生み出そうとしています。

住民参加の手法としての「リビングラボ」は横浜市などが積極的に行っています。様々な分野の関係者を巻き込むのが先端研の手法ですが、先端研では、全国のリビングラボをつないでいこうと考えています。このリビングラボのような新しい取組みは、余力のある比較的規模の大きな自治体において、ポストコロナの一つの在り方になり得るのであろうと思います。

自治体に連携の義務はありません。連携するかどうかは、職員の意識も含め、自治体単位で考えていく必要があります。

## おわりに

### (1) 人口減への地方自治体の対処

今回の 2040 構想研究会と第 32 次地制調の議論は、それまでの議論と異なり、あえて財政ではなく人口減を入口にすることで政策のバリエーションを出そうとしました。とはい

え、財政基盤の制約は大きな課題ですから、財政基盤と人口減の問題をいかに関係づけるかが問われてくるでしょう。

圏域連携に関しては、第 32 次地制調が「中枢都市がない地域の連携に一定の財政的支援をする」と報告書に示しています。しかしながら、財政的支援が十分ではないので「連携するなら、もっと予算を」と国に訴えていく必要があると考えています。

### (2) 技術革新が連携の大きな鍵

新型コロナの後（ポストコロナ）はどうなるか。私は行政のデジタル化が加速していき、議会のオンライン開催も視野に入ったと思っています。

留意すべきことは、単に新しいプログラムを取り入れただけにとどまらないことです。業務フローの組み替えなしのデジタル化では、現場の仕事が増えるだけになるでしょう。例えば、議会をオンライン化すればいいというのではなく、議会のどの部分をどのようにオンライン化するかといった設計が大切なのです。お金をかけるつもりなら、議場をヴァーチャルにつくって自身のアバターを動かすことだってできます。どこまでやるのか、しっかり考えていく必要があります。

#### ① 地方行政運営体制

財政面での資源制約は、今お話ししたように強化されますので、公共施設の広域での統廃合は、一層必要になるのではないのでしょうか。おそらく 10 年以内に大きな課題となってくると考えます。

#### ② コミュニティと行政

既に 2020 年 3 月の段階で専門家会議の感

染症専門家は、新型コロナの収束には3年はかかると断言していたようです。来年度も大学での講義がオンラインになることはほぼ間違いないでしょう。そうなってくると、深めようとしていた人の交流にも限界が生じ、連携の速度は鈍くなります。

そして、中心部で密になることはできませんので、人口密集地域から周辺地域への移動が起こります。例えば東京から地方へ、都市中心から都市郊外へ、広域拠点の都市から地域拠点の市街地へとといった具合です。すると、空き家や空き小学校のような空間をどう活用するかといった発想の転換が必要になると思っています。密でないほうが感染しにくいことが明らかであれば、学校は統廃合せずに教室を広く使った方がいいといった発想もあるでしょう。居住地、近隣のコミュニティの中でどのように拠点をつくっていくかも問われてくるでしょう。

そして、周辺地域から徐々に遠方へと人の流れが形作られていきます。行ける範囲で行くとなった時、いきなり沖縄ではなく、東京からなら静岡ぐらいがリスクの低い遠方の近隣です。少しずつ遠方へ移動することは、関係人口をもう一度再生する突破口になっていきます。ただ感染が増えれば、行ける範囲が縮小して近隣へ、感染が収まれば、行ける範囲を拡大して遠方へということを繰り返すような中で、名刺交換さえすれば知り合いが増えていくというわけにはいきません。直接対面ができない中で、関係人口をいかに広げていけるのかが試されていると思います。

### ③都市圏の問題

新型コロナの影響もあり、中枢管理機能を

担う区域が郊外に分散していきます。これが新しいスプロールになるのか、多数のコンパクトシティ、コンパクトコミュニティになるのかは、大きく問われてくるところです。中枢管理機能を郊外へと分散していったときに、複数の多元的な拠点をどう結合していくのか。公共交通機関よりマイカーや自転車のほうが感染リスクは低いわけですから、拠点間の道路整備、交通網の整備が必要になると考えています。

都市から圏域に広がる人の移動を充実化するとしますと、圏域単位での自立化、活況化が、核になってくるのではないのでしょうか。

そうすると、新型コロナの感染拡大期の人の移動から、最適な圏域が見えてくるのかもしれない。

### (3) 情報の共同化が長期的・戦略的な課題

ポストコロナの都市圏の問題として、情報システムの共同化は明らかに必要であり、問題解決の突破口となります。現在、個人情報保護をはじめ様々な要因により共同化は進んでいませんが、共同化を進めるためには、少なくとも何らかの形で個人情報保護は外していかざるを得ないだろうと私は思っています。

100万人を超えると情報システムの共同化は難しくなる可能性が極めて高いのですが、今日ご出席の市の人口レベルでは十分実施可能なので、共同化が可能な自治体は共同化を進めていったほうがいいでしょう。

システムの共同化を進めることで、人の移動を可能にするためには、どのようなりテラシー（特定分野の知識）が必要なのか。

1990～2000年代は、マニフェストとして

数値目標を掲げることが大事だとされました。2010年代はデータ情報が重視されました。2020年代以降は、データをシステムの中でどのように分析するかの能力が重要であるとされ、リテラシーレベルもますます上がってきています。

新型コロナにより、人の移動が難しくなり、そのスピードが遅くなったことによって、かえって地域の変化の質が見えてきている面があると思います。これは実は新型コロナに見舞われたからこそこのことです。見えてきた変化に対して、情報システムをどのように活用するかが問われてくると思います。

圏域連携を進めるうえで核となるのは情報システムの共同化であると私は考えています。ぜひとも早急にシステムの共同化を進めていただきたいと思っています。

本日の講演が、様々な展望が見えるきっかけになればと思います。

ご清聴ありがとうございました。

## 【質疑応答】

○横尾委員（多久市長）

・最初にプレゼンいただいた「新型コロナウイルス感染症10の教訓」(“Ten Lessons of the Pandemic”)は、日本バージョンをつくるべきではないかと感じました。一般的に世界やグローバルの観点からどういう傾向にあるかというよりも、日本の場合を知りたいです。実際、アメリカ、フランス、スペインと日本とは状況が全く違います。同じアジアとはいえインドとも違いますから、例えば東京大学先端科学技術研究センターで調査して、結果を発信していただければ、今後の教訓になると思います。

○牧原講師（東京大学先端科学技術研究センター教授）

・お話ししたとおり、アジア・パシフィック・イニシアティブが一定の教訓を出しています。例えば、リスクコミュニケーションはうまくいきましたが、危機管理コミュニケーションは失敗でしたなど。ただアジア・パシフィック・イニシアティブの教訓は、あくまでも国の対応に関してです。リスクと一口に言っても、東京や大阪のような大都市のリスクと、感染者は少数でも数人増えるだけで、すぐに医療が逼迫してしまう地方のリスクとは違います。

・ニュージーランドでは、感染者が10人ほど出てもロックダウンします。感染者が少ないからリスクが少ないということは全くなく、それぞれにどうすればいいかを考えなくてはいけないと思っています。

○横尾委員（多久市長）

・たまたま韓国出身の経営者に緊急事態宣言

中やその後の状況を聞く機会があったのですが、その方は日本の対応にある意味あきれていました。例えば日本では、機内で10から12項目ぐらいのアンケートが配られて、その質問に対してチェックし提出すれば入国できます。一方、韓国では入国時にスマホや携帯に当局の電話番号と専用アプリを登録させられ、「このアプリでの管理や電話連絡ができなくなったらあなたは出国できなくなります」と言われ、さらに日々の体温などの体調管理の記録が全部スマホなどに残るようになってきているそうです。

・日本は管理が大変甘いので、しっかり問題提起しないと、またパニックになるのではないかという恐れを感じています。

・私の地元佐賀県では、つい先日、誤嚥性肺炎で90代の方が亡くなりました。あとになって新型コロナの陽性反応が出たので新型コロナ関連死になったのです。佐賀県内は、すべての感染者の関係者、接触者全部を辿って、100%近く感染ルートを把握しています。しかし東京では感染ルートがわかっているのは半分程度です。もっとしっかり捕捉してターゲットを絞らないと、リスクはどんどん拡散してしまうのではないのでしょうか。

○牧原講師（東京大学先端科学技術研究センター教授）

・人権問題がありますので、徴兵制のある韓国とは状況が違いますが、ご指摘のような確認は必要だろうと思います。データを見る限り、新型コロナは人同士の接触を極力減らせば、ある程度は感染を抑えられます。夏はまだ窓を開けて換気できるのでリスクが減りますが、冬は頻繁に換気するのは難しくなりま

す。感染者数を見ながら、時短営業など、人同士の接触を減らす対策を打つなど、臨機応変な対応が求められます。

・東大でも海外から来る研究員には、COCOA（新型コロナウイルス接触確認アプリ）を紳士協定的に義務づけています。義務づけてはいますが、強制するのではなく、「（入国を）受け入れますからCOCOAを入れてください」という形です。

○横道共同代表（政策研究大学院大学理事・副学長）

政策研究大学院大の留学生は、入国条件として、現地出発前72時間以内のPCR検査の陰性結果、日本の空港到着後のPCR検査の陰性結果が必要です。加えて14日間は外出せず待機して、その後、やっと大学に入れます。留学生の入国及び通学条件は、100%ではありませんが、水際対策は強化されていると思います。

○松本委員（和光市長）

・先ほど「国が旗を振る分権という時代ではもうない」という話がありました。これは、時代の構造的なものとして国の旗振りで分権を進めるものではないということでしょうか。あるいは政府の要人の関心度により、国が率先して進めていないということでしょうか。

・例えば今回の新型コロナ対応でも、和光市は都県境で「県境移動しないでください」といっても、地元の川沿いを自転車で走ればすぐ越境できます。市町村はコミュニティと結びついた重要な存在ですが、一方で、もう一度広域の行政、都道府県の在り方などの議論がされてしかるべきではないかと思うのです

が、議論が全く止まっています。政府の要人が関心がないという理由で議論が止まっているならば、議論を喚起していかねばと思います。ご見解をお示してください。

○牧原講師（東京大学先端科学技術研究センター教授）

・地方制度に限りませんが、その在り方の検討は十分に行うべきです。検討を重ねることによっていろいろな在り方が考えられると思います。ただ、政権交代があると難しい。衆議院議員の任期のうちに法改正まで視野に入れると、4年という期間はぎりぎりではないでしょうか。

・1990年代の分権改革や省庁再編は4年、5年、あるいはそれ以上かかりました。衆議院議員総選挙で1回勝った後、任期内いっぱいまで解散せず、次の衆議院総選挙でもまた勝てば、政権が8年は続くことになり、制度改革は可能です。しかし今回の政権のように任期が短いと、小刻みな政策決定しかできず、それ以上進まないのだと思います。

・都道府県の在り方を見直すことは、かなり時間をかけた改革になると思いますから、現政権では無理です。ただし事務移譲はそれほど時間はかからないので、どんどん進めたほうがいいでしょう。つまり、時間をかけずにできる改革を進めながら、時間がかかる改革が、どのような政治的条件の中で可能となるのか、考えていくべきだと思います。

・かつては、無尽蔵に時間を使うことができた政治的条件がありましたので、道州制改革のような話も可能でしたが、今は4年を前提にしなくてははいけないと思います。野党が弱いのですぐには変わらないでしょうが、何が

起こるかわからないという時代に来ているのは確かです。

・イギリスでは、政権交代があってもサッチャーとブレアで大きな改革を進めることができました。例えば長期政権になりそうな勝利を収めた与党が「8年でこれをやるんだ」と決意すれば、制度の改革ができるわけです。ですから、地方制度改革を提案する側は、長期間をかけて行う改革も含めて考えることが必要だと思います。

○綾委員（坂出市長）

・新型コロナ対策では、保健所の在り方など、市町村と都道府県の連携の悪さが露呈したような気がします。都道府県の権限とその範囲をもっと明らかにするべきではないかと思います。

○牧原講師（東京大学先端科学技術研究センター教授）

・新型インフルエンザ等対策特別措置法は、全体としては、都道府県が主体で運用されています。保健所の問題もありますが、都道府県ぐらいの広域でないと、感染を抑えられないというイメージがあったのだと思います。しかし、インフルエンザと新型コロナでは状況が違います。新型コロナの感染拡大の中心は人口密度が高い都市部です。新型コロナ感染の特徴を踏まえた対策を考えなくてはなりません。

・緊急事態宣言を出す、事業者への規制をするという枠組みをどう活用したら市町村が主体になれるかですが、私もすぐに案を出せません。ワクチンへの期待は大きいですが、私はファイザー社のワクチンにゲームチェンジを期待する議論には懐疑的です。今回お集り

の皆さんは、比較的人が集まりやすい密な空間がある地域の市長さん方ですから、新型コロナウイルス感染拡大の状況を踏まえ、どのようにしたら現場の市の権限を都道府県の権限とは別に使えるかが見えてきているのではないかと思います。市独自の対策を提案して事務移譲を図ったり、法改正を提案することは十分できると思います。

○諸富委員（京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授）

・私は最初、地方中枢拠点都市（圏）の構想を総務省の委員会などで議論した経験から、連携中枢都市構想（圏）のような形で、地域間で連携を図っていくという議論は、自治を語っていると同時に、成長戦略でもあると感じていました。これまでも自ら地域成長戦略を策定し、中枢都市を中心に経済政策や企画を立案し、地域で協力してシティ・リージョンという単位をつくるということがあったと思います。

・今後も地方制度を議論する中で、地域成長戦略という視点を入れていく必要があるのでしょうか。一方、地域成長戦略に重点を置き過ぎると、自治という観点から離れる部分もあり、反発も出てきます。議論の難しいところですが、お考えをうかがいたいです。

・また、2040 構想研究会や第 32 次地制調の議論は人口減少がメインのターゲットだったと思いますが、コロナ禍で、密を避けるため、東京の人口が流出している中で、これまでの議論を見直す必要があるのかについてもおうかがいしたいです。

○牧原講師（東京大学先端科学技術研究センター教授）

・成長戦略ですが、市長の皆様はおおむね積極的で、松浦正敬・松江市長は第 32 次地制調の現地調査で訪問した際に、「経済成長が大事だ。だから連携も選択肢に」と、おっしゃっていたと記憶しています。

・総務省の枠で考えると、事務局に何かを提言しても事務局は動かないという感じがします。都市経営において経済政策は非常に重要です。2040 構想研究会では経済政策の問題に近い話も少しはしていましたが、地制調になると完全に抜けています。つまり、地制調では地方自治法だけを考えているため、経済政策の問題が抜けるという決定的なデメリットがあったのです。ただ地制調はもともと地方制度を考える役目を担っているので仕方ない部分もあります。総務省の中で、地制調で地方制度の枠に捉われない議論をしようという考えになればいいなと思っています。

・そのためには、経済的なプラスを生み出す何かを行わなくてはならないのですが、内政の枠組みで考えると、公共施設の負の再配分のように、ゼロサムゲームよりネガティブサムゲームの議論になっていきます。2040 構想研究会の委員には経済界からの参加があり、比較的幅広にものを考えていましたので、地制調でも地方制度も含めた地方自治の大きな枠組みの中で議論できるとよかったですと思います。

・分権改革に関してもあまり成長戦略のような議論はなかったと思いますが、経済成長のための分権改革もあるだろうと、逆に考えさせられました。

・今回、新型コロナが蔓延した時、私は最初にデフォーの『ペスト』を読みました。ロンドンで「2年ほどにわたってペストの大流行が起こったけれども、終わった後に何も変わらなかった」と彼は書いています。もちろん変わった部分はあるでしょうが、彼は「全く元に戻った」と書いており、衝撃を受けました。例えば2025年の大阪万博の頃、新型コロナを克服しているとすれば、やはり人は密になりたがるのは間違いないと思います。そこまで見越して、なおかつ人口減少した時に、現状を振り返って「過剰に密になっていた」「無駄に会議に出ていた」「Zoomで十分だった」というものもあれば、「密になったほうがいい」という部分もあると思います。

・日本は狭い空間をぎりぎりまで使う面がある気がします。新型コロナ後は、狭い空間まで活用するという傾向は変わっていくと思います。ですから、全く元に戻るということはたぶんなく、おそらく今ほど密ではない形での使い方を考えるようになってくるでしょう。ただし何をターゲットにするかはまだ全然見えていないようです。空間の使い方をどう見直すかは必要だと思います。

○蝦名委員（釧路市長）

・地方分権の中でのバックキャストには「将来のマイナスの部分の踏まえてやっていきましょう」というイメージがあります。私の理想は、過去のことではなく「苦難があっても乗り越えていこう」という姿勢なので、バックキャストという言葉が若干気になります。

・地域の未来予測をデータベース上で進めると消滅可能都市が出てきますが、これは予測

とは少し違うのではないのでしょうか。むしろこれからの形を皆で考えながら進めていく仕組みとして重要なのではないかと思います。地方自治制度は重要ですが、現場の中で考えていくという視点も必要と考えています。

○井手委員（慶應義塾大学経済学部教授）

・ネガティブな未来を思い描いてバックキャストするというやり方に対して、悲観するのか、楽観するのかということではなく、客観的に物事を考えることが一番大事なはずです。

・「公共私のベストミックス」という言葉は、私がつくった言葉なので、少し補完させていただきます。

・財政需要の変化について財政論がないと指摘されていましたが、2040年を考えた時に様々な試算上の問題があると思います。1つは、例えば19歳未満人口が600万人減ると、教育費、医療費、手当など、様々な予算が浮きます。あるいは、死亡者数が300万人増えれば、相続税収が違ってきます。75歳以上の人口が増える代わりに60歳から75歳未満人口は減ります。すると、社会保障費はモデルレート（適度）にしか伸びません。にもかかわらず、悲観的な未来が描かれています。

・未来を考える時、ポイントは2つあります。1つ目は、公共私の「公」の責任が肝だと思っています。2つ目は、公がどのように「共」を強化するのかという議論をしないといけないということです。もう公は何もできないので共に丸投げするしかないという議論の前提は間違っていると思います。例えば、拠点づくりのためにかかる費用、あるいは地域の担い手の人材のためにかかる費用などを

考えようという議論を全国市長会では既に行っています。

・全国市長会では拠点づくりのための費用、地域の担い手にかかる費用の財源についても協働地域社会税（仮称）という税を提案して、いわば「共」の機能を強化していくことを積極的に打ち出していました。日本は、世界的に見れば、租税負担率は極めて低いわけですから、税を上げていく中で何ができるのかを議論することが重要です。単なる悲観的な未来から現状を解くという手法は違うと思います。

・結論として、「公共私ベストミックス」とは単なる丸投げではなくて、公の責任を問いつ返す言葉だと考えなければいけないと思います。

#### ○高橋委員（稲城市長）

・中央集権が悪であり保守的な考えで、分権が正しく現代的な価値観かという、少し違うと思います。政策課題に応じて集中的に実施したほうが良い部分と、分散して実施したほうが良い部分、それぞれ内容が違います。特に、医療分野、あるいは防疫問題は、国を挙げての安全保障問題なので、市町村や都道府県で競い合うことではないと思います。ですから、分散に適するものは分権を進めていきますが、今回の保健所問題や防疫問題は、もう一度広域連携というよりは広域行政として戻す——いわゆる今の話における公の部分です——中央集権部分と分権部分を再評価して、もう一度仕分けをすべきではないでしょうか。

・新型コロナでは、東京都問題といわれて東京が震源地のようにいわれていますが、都内

でも密度には差があって、23区内での感染の広がりとは多摩地区では違います。

・東京には保健所がほとんどなく全く機能していません。感染経路の追跡なども実質は追いついていません。とはいえ、感染経路の追跡を市町村にやってくださいといってもできませんし、各区の保健所も機能していません。ですから、むしろ東京都の保健所をもう一度再編して数も倍増すべきだと思っています。つまり、分権を考える時、すべてのことをワンウエイで「上」から「下」へ下ろすのではなくて、戻して再編するという観点も考えてほしいです。

#### ○桂川委員（亀岡市長）

・新型コロナ後の社会の在り方や分散型社会をどのように地方が担うのかを考えるにあたって、地方は人口減少で、職員の数もどんどん減らして、自治体のマンパワーは下がっています。そんな中、分散型社会に対応できる地域をどのようにつくっていくかは重要なことで、分散型社会の担い手としての地方をどのような形でこれから運営していくのかという課題がたくさんあると思っています。

・今、国が関係機関を地方に分散するという動きの中で、京都府では文化庁の移転話があります。しかし、文化庁の移転以外に新たな話はありません。逆にいえば、地方で、中央官庁の受皿を用意するには多大な費用がかかるため、現状はほとんど進んでいません。一方、大学を運営するには、これまで人口が集中している東京で学生を集めることが効率的でした。しかし、今後、リモート社会がもたらした変化により、地方でも大学などの受

皿をつくるといった役割を担っていかなくてはいけないと思っています。

・新型コロナがなくなるわけではない社会の中で、前向きにポジティブな考え方で行政運営をどのように行えるか、明るい未来を提示できるかは厳しい状況にあります。前向きな行政運営をやらなければ住民との協働は進まないと思います。より一層、連携、協働社会をつくっていくことが必要だと思います。

・国の役割、地方、特に都道府県を含めた役割と自治体の市町村の役割が重要になってくると思います。すると、国から地方へ至る財源も必要で、分担をどのようにしていくかが大変重要でしょう。

○牧原講師（東京大学先端科学技術研究センター教授）

・2040構想研究会の段階では、自由度が高く、経済の専門家や女性委員もいて多様でしたが、地制調になると、法律や行政学、都市計画の方が主で、経済の専門家の発言はなく、議論の幅が狭くなりました。ですから、多様な参加者の中で議論しながら政策や制度のことを考えることが必要です。

・バックキャスティングという発想が一番なじむのは大都市圏です。人口は都市計画では確実性のある予測といわれていますが、予測を受け止める側の気持ちまでは考慮していません。ですから、人口だけはバックキャスティングしていますが、それ以外の予測は様々なオープンデータを使いながら、自由に動かせるので、先ほどの成長戦略をどう描くかなど、地域レベルで考えていただくことが必要だと思います。

・新型コロナで見てきた問題をどうするか

については2通りあります。新型コロナは感染が広がると切迫感が出ますが、制度設計には時間がかかります。東京における保健所の事務の集権化などは検討が必要になるでしょう。また、新型コロナの影響で、社会の変化のスピードがこれまでと違って落ちてきているものもあるので、時間をかけた制度設計ができるのではないのでしょうか。

・しかしながら、制度設計の前提条件は変わらないので、新型コロナの影響をどう考えるかが長期的には問われるでしょう。短期的には経済が停滞すると、生活保護や様々な業界を支援する施策など、喫緊の課題が出てきます。先ほど、政権としては衆議院議員の任期を基にすると4年が目安になるのが悩みだと言いましたが、新型コロナ前の4年と今後の4年では、今後の4年のほうが社会的変化がゆっくりとなるため、今こそ、新型コロナ感染拡大で見てきた問題点を加味しながら、現実的な制度設計ができる好機かもしれません。

ポジティブな話はもっとできますが、一般論では表現しにくいので、地域レベルで様々な提案を考えていきたいと思っています。

## Column

### コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～

#### 危機に立ち向かう 救いは絆とネットワーク

コロナ禍をきっかけとした様々な議論、その一つは、縦割り行政の弊害を訴えるもの、また、国と地方の関係について論じるもの、さらには、デジタル社会への対応の遅れを指摘するもの、そして、経済格差の拡大による社会不安を危惧するものなどがある。そこで、ユートピア小説やアルベール・カミュ「ペスト」などの感染症を題材とした小説を読むと面白い。

ユートピア小説では、1888年のエドワード・ベラミーの『かえりみれば』が国家への権力集中を解決策として想定していたのに対して、20世紀に入ると、全体主義的、管理主義的な傾向に警鐘を鳴らした小説が登場する。1901年、英国のH.G. ウェルズが『世界最終戦争の夢』という物語を書く。見知らぬ他人同士が電車内で交わす会話を通じて、戦時下における全体主義的な世界を批判的に描き出す。“起こり得る未来、ポピュリズム、弱腰政治家、無気力で泡の中に住む都会人によって拍車がかかった未来”だ。

続いて、1949年には、英国のジョージ・オーウェルが『1984』を著した。世界3つの超大国に分割され、どれも全体主義国家で、人々は厳しい管理下にあり、しかも国家が客観的事実と異なることを現実だと強弁していた。数年前に日本で『1984』を演劇として上演した際に、その稽古場で“1984の世界は幸福であるか”として模擬裁判のようなゲームをしたら、混沌とした現代の社会構造を理詰めで説明できる1984国家側が勝ってしまったという。(2018年、新国立劇場「1984」公演プログラム)

こうした社会を抜け出していくためには…。カミュは1947年に『ペスト』のなかで、都市で不条理に立ち向かう人々の絆を描いた。ウェルズの小説は、2020年に日本で歌劇『アルマゲドンの夢』として上演されたが、そこでも救いのテーマは人々のネットワークだった。カミュが書いているように、この世には、戦争と同じくらいの数のペストがあり、人々はいつも同じくらい無用意な状態にある。危機にある社会において、必要なのは、人々が真摯に立ち向かうこと、立場を自覚し、熟考し、絆をつくり、対流を起こすことだ。

新型コロナウイルス感染症は、厳密な国境管理や地域間の移動規制といった、これまでにない全国的な対応を必要とする一方で、地域できめ細かな対応が必要となっている。デジタル技術という新たなツールもある。しかし、AIがいくら有用であっても、それを使いこなせなくては意味がない。一機関、少数の専門家に依存して解決できるものではない。都市自治体が、市民とともに、ほかとも連携して、あらためて気を引き締めて立ち向かうべき試練なのだ。

(ユートピアに住みたい老人)

# 外国人児童・青少年の教育支援への対応

現在、日本に在留する外国人は年々増加しており、その数は 290 万人を超え日本の総人口の約 2%となっている。

また、国内の人手不足による外国人材への需要の高まりを受け、2019 年の出入国管理法の改正や、技能実習制度の対象職種拡大などにより、今後も更なる外国人材の増加が見込まれている。(なお、2020 年以降は、コロナ禍の影響で、在留外国人の増加がとまっているものの、克服すれば、再び、増加に転じるものと思われる。)

このように、日本に在留する外国人の増加に伴い、近年、外国人子弟の未就学の問題や、公立学校等における日本語指導が必要な児童生徒数の大幅な増加、夜間中学校における外国人生徒数の増加等がみられるようになった。

外国人住民が地域にとけこみ、住民と共生しながら日本社会で活躍していくためには、日本語教育をはじめとした教育の支援が不可欠であり、各自治体の対応が期待されている。

そこで、今回のテーマを「外国人児童・青少年の教育支援への対応」とし、外国人児童及び青少年に対する教育支援の事例等を取り上げ、都市自治体における対応の現状とあり方について考えたい。

# 外国籍の子どもの不就学ゼロに向けた教育支援の在り方 —「誰ひとり取り残さない」ために自治体ができる教育施策の提案—

東京外国語大学多言語多文化共生センター准教授 小島 祥美

日本の公教育において、外国籍者はいまだ就学義務の対象とされていない。就学義務は親が子どもを学校に通わせる義務であるが、子どもの立場からすれば、就学義務の確立によって、自らが教育を受ける権利が制度的に保障されることになる。このようななかで文部科学省は、2019年度になって初めて、学齢期にある外国籍の子どもの就学状況を把握した。その結果、全体の約6人に一人（18.1%）が就学していないことが明らかになった。「誰ひとり取り残さない」を理念としたSDGsの達成をめざす今日において、国際社会に恥じない姿勢で教育施策を行うことは必須である。

よって本稿では、「誰ひとり取り残さない」ために、自治体単独でできる外国籍の不就学問題の解決に向けた教育施策を提案した。特に、外国籍の子どもの教育に関わる自治体関係者に向けて、現行のなかでできる具体的事項をまとめた。

## はじめに

2020年3月、文部科学省は初めて学齢期にある外国籍の子どもの就学状況を把握した調査の確定値（以下、「文科省就学調査」）を発表した（文部科学省2020a）。この調査によって、就学していない子ども（22,437人）は、全体（123,830人）の約6人に一人（18.1%）に相当することが明らかになった。この比率は、小学校に通っていない子どもの割合が世界で最も高いサハラ以南のアフリカ地域（19%）とほぼ同じ割合とされる（UNESCO Institute of Statistics2019）。この由々しき事態を放置することは、国際社会で

の共通目標として2015年9月に採択されたSDGs（持続可能な開発目標）とは、真逆の方向であるだろう。「誰ひとり取り残さない」を理念としたSDGsの達成をめざす今日において、国際社会に恥じない姿勢で教育施策を行うことは必須である。とりわけ、世界人権宣言は、すべての子どもが義務としての初等教育を無償で受けられなければならないとしている。

2019年4月、日本では外国人労働者の受け入れを拡大する出入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」）が施行した。この改正入管法の施行によって、配偶者や子どもなどの

家族の帯同も可能になったことが特徴でもある。今後外国籍の子どもの増加が見込まれることから、同年6月に文部科学省から「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム報告書」（座長・副大臣）が発表された。これは、外国人の受入れ・共生に関わる教育環境の整備について、新たに取り組むべき施策を取りまとめた報告書である。この報告書の冒頭で、基本的な考え方として外国人との共生を進める意義を次のように説明する。

*外国人の受入れ・共生は、我が国に豊かさをもたらすものであり、外国人が日本人とともに今後の日本社会を作り上げていく大切な社会の一員であることを認識し、日本人と外国人がともに尊重し合い、様々な課題に対して協働していくことのできる環境を構築することが重要である（文部科学省2019：2）。*

よって本稿では、この文部科学省の基本的な考え方を支持し、「誰ひとり取り残さない」ために自治体ができる外国籍の不就学問題の解決に向けた教育施策を提案したい。特に、外国籍の子どもの顔が「見える」自治体だからこそ、期待することも述べたい。

## 1 変化のない就学扱い

法務省の統計によると、2019年末現在の在留外国人数は2,933,137人になり、過去最高を記録した。この10年間で80.7万人も増加する。「世界第四位の隠れ移民大国」（出口ら2018）の日本という現実のなか、日本の公教育においては外国籍者をいまだ就学義務

の対象としていない。就学義務は親が子どもを学校に通わせる義務であるが、子どもの立場からすれば、就学義務の確立によって、自らが教育を受ける権利が制度的に保障されることになる。

日本では、国籍を問わず、すべての子どもに日本の公立学校に通う道が開かれている。しかしながら、日本国憲法の第二十六条第二項の「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。」とあるが、これを「日本国籍者」と解釈し、国は外国籍の子どもの保護者には義務を課さないという対応を続ける。その姿勢は、最近の国会答弁（2019年1月23日衆議院法務委員会・第197回国会）でも、文部科学省総合教育政策局社会教育振興総括官から「我が国におきまして、外国人の子供の保護者に対して就学義務は課されておりませんが、公立の義務教育諸学校へ就学を希望する場合には、国際人権規約等も踏まえまして、日本人生徒同様に無償で受け入れております。」と答弁されたことから明らかである。この点について、文部省初等中等教育局長等を歴任した鈴木勲氏は、編著「逐条学校教育法」のなかで「外国人（日本国籍を有しない者）に対する義務教育の実施については、憲法上及び学校基本法上要請されておらず、本条についても、外国人には及ばないものと解されている。したがって、日本国内に居住する者であっても、その者が外国人である限り、その子を小・中学校等に就学させる義務は生じない」と解説する。つまり、第二十六条の「国民」を「日本国籍者」と解釈していることが、やはり大きな問

題の発端となっているといえよう。

その証拠に、文部科学省が毎年行う不就学学齢児童生徒調査では、その対象からもわざわざ外国籍の児童生徒を依然として除いている。「恩恵」として通学を容認されている外国籍の児童生徒に対して正確に把握する必要がない、という姿勢を示しているとも考えられる。しかし、納税の義務を定めた日本国憲法の第三十条「国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負ふ。」の解釈ではどうだろうか。ここでは「居住者」と使いわけて、税金を外国籍住民からしっかりと取っている。

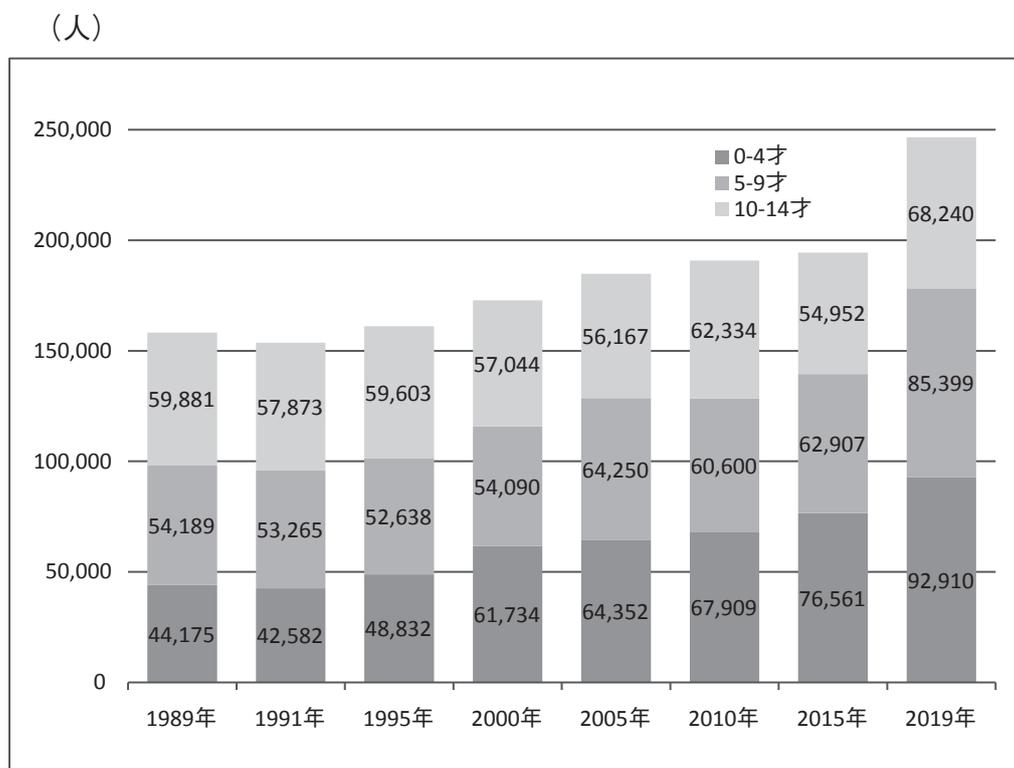
近年の外国籍の不就学問題は、1980年代のバブル景気による労働力不足が大きく関係する。この対策で1989年に入管法の一部が改正されることで、日系人の日本での就労が

自由化され、家族とともに来日する南米出身の外国籍者が急増した。その結果、公教育においてブラジル出身者などの日本語指導が必要な外国籍の児童生徒が激増し、外国人集住都市会議などに参加する自治体などで子どもの教育について関心が高まったことからはじまる（小島 2016）。

下図は、0～14才の外国籍の子どもの変化について、1989年から2019年までの状況をまとめたものである。この30年間で約9万人（約1.6倍）も増加し、特に「0～4才」の増加が著しい。とりわけ、厚生労働省の人口動態統計をみると、日本生まれの外国籍の赤ちゃんは増加傾向であり、2019年に生まれた子の25人に一人が外国につながる子である（小島 2021）。

外国籍の子どもの教育をめぐる争点の多く

図 0～14才の在留外国人数の推移 各12月末現在



出典：法務省「在留外国人統計」（各年）より筆者作成

は、実は、第二次世界大戦直後の在日コリアンの教育をめぐるダイナミックな動きのなかで形成された（小島 2016）。そのため、外国籍の子どもの就学を考えるにあたっては、改正入管法施行の翌 1991 年 1 月に開催された日韓外相会談での日韓法的地位協定に基づく協議の結果に関する覚書が重要となる。これによって、文部省初等中等教育局長は同月 30 日付で通達（文初高第 69 号）を出し、「在日韓国人以外の日本国に居住する日本国籍を有しない者」も在日コリアンに「準じた取扱いとする」ことを明文化した。これは、サンフランシスコ講和条約に基づく在日コリアンに対する就学の解釈、すなわち日本の学校への就学義務を負わないという解釈が、「在日コリアン以外の外国人」についても、そのまま運用されることを意味する。

よって、外国籍の子どもの就学扱いは、在日コリアンに限定されるものでも、1990 年以降に増加した特定の外国籍者に限定されるものでもなく、学齢期の「日本国籍がある／ない」によって、「子ども自らが教育を受ける権利をもつ／もたない」が線引きされると説明できる。その点は、やや古い調査ではあるが、筆者が岐阜県可児市で行った調査からも明らかになった。2003 年 4 月からの 2 年間、学齢期にあるすべての外国籍住民の家庭を訪問して就学実態を把握した（時期を変えて同じ調査を 3 度行った）。その結果、ブラジル、フィリピン、韓国・朝鮮、インド籍の子どもが不就学になっており、その理由に、出生地も在住年数も日本語力も関係していなかったことがわかった。共通していたことは、「学齢期の外国籍住民」であること、

その一点のみであった。なお、不就学であった子どもたちの多くは就労していた、という驚くべき実態も同時に明らかになった（小島 2016）。

では、就学義務の対象外という解釈によって、どのようなことが起こっているか。一番の問題は、親あるいは保護者が就学手続きをしない限り、その子どもは不就学の状態におかれてしまうことである。「日本語を覚えてから」と、窓口で拒む担当者がいまだにいるために、就学手続きができない場合もある。また、結核検診が自治体間で公費／私費の扱いが違うために、結核検診を受診できないことで就学できない場合もある。そして、就学できたらかといって、継続できるわけではない。子どもや保護者が中退を選択できる／させられる場合もある。つまり、日本では就学義務は親が子どもを学校に通わせる義務であるが、子どもの立場からすれば、就学義務の確立によって自らが教育を受ける権利が制度的に保障されることになる、といえる。

## 2 自治体での各種規定の整備状況

こうした国の対応によって、自治体で外国籍の子どもの教育に携わる業務が、「職務」と位置づけられていない実態についても、前述の文科省就学調査から明らかになった。同調査では、各種規定の整備状況も把握された。その結果、教育委員会の事務組織に関する規則における「外国籍の子どもの教育」に関する分掌規定の明示について、全体の 92.3% が「明示していない」こと、地方公共団体の規則等における外国籍の子どもに係る就学案内や就学に関する手続等に係る規定の

状況についても、全体の96.3%が「規定していない」ことがわかった。つまり、ほとんどの自治体では外国籍の子どもの教育に関わる業務は、「担当者任せ／しだい」になっている、といっても過言ではないだろう。文科省就学調査では、自治体での就学状況把握の困難も把握された。これをみると、「外国人に就学義務が無いことから、各家庭に踏み込んだ説明は難しい」などの法的根拠の不存在、「保護者から『日本の学校に通わせるつもりはない』と申し出があった場合は、就学させていない」などの保護者から理解を得ることの困難さ、「外国人の出入りが多く、就学状況の把握に大変苦勞している」などの出入りの多さに伴う困難を主な理由としていた<sup>1</sup>。

このようななかで、171自治体<sup>2</sup>についてはいずれも「規定が有る（明示されている）」ことが明らかになった。表1は、その171自治体の状況を示したものである。

例えば、表中でaとbのいずれも規定が有る（明示されている）岐阜県可児市では、前述の筆者の調査後の2005年4月から外国籍の子どもの不就学ゼロをめざした取組みが開始した。それに伴って、各規定が策定された。具体的には、可児市教育委員会の事務組織等に関する規則（教育委員会規則第7号）の第十条（課の分掌事務）のなかの学校教育課第9項として「外国籍児童生徒の教育に関すること。」を加え、具体的内容として「可

児市外国人児童・生徒の学習保障事業実施基準」と「外国人児童・生徒の学習保障事業実施の手引き」を定めた（いずれも2005年4月1日から施行）。これらが施行して15年が経過するが、継続して外国籍の子どもの不就学ゼロに取り組む「先進自治体」<sup>3</sup>として知られる。なお、表1に示した171自治体のうち、規定している規則等の名称に回答した63自治体（36.8%）の内容を表2に示す。

以上から、表1に明記されていない自治体については、外国籍の子どもの教育に携わる業務を「職務」と位置づける規定づくりを提案したい。各種規定では、すべての外国籍住民が就学手続きを行うことができ、外国籍の子どもの個別の就学異動が把握できるための、各関係者と連携した体制の構築が重要である。就学方法の具体的取扱いについては、表2にある近隣の自治体の事例を参考にしながら、各自治体での「重国籍者の就学義務の猶予免除」を応用した方法であれば、窓口業務での対応に困難は伴わないだろう。

### 3 外国籍の子どもの教育を支える通知文

外国籍の子どもは就学義務の対象外扱いであることで、自治体や学校長の「裁量」によって未来までも左右されることがある。子どもにとっての「最善の利益」のために、外国籍の子どもの教育に関わる関係者は、最新の情報と他地域での事例から「判断」いただ

1 補足資料が2019年12月17日に開催された外国人児童生徒等の教育の充実に関する有識者会議（第7回）で公表された（参考資料1から抜粋）[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/151/shiryo/1422838\\_00001.html](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/151/shiryo/1422838_00001.html)

2 文部科学省へ行政文書の公開請求により複写を入手した（行政文書開示決定通知書の番号等:2020年12月7日、文書番号2受文科教第729号）。

3 文科省就学調査の確定値発表にあたり文部科学省は、他の教育委員会等の取組の参考となる事例をとりまとめ、「外国人の子どもの就学状況の把握・就学促進に関する取組事例」をホームページで紹介している。その事例1としても、可児市は紹介された。[https://www.mext.go.jp/content/20200326-mxt\\_kyousei01-000006114\\_03.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200326-mxt_kyousei01-000006114_03.pdf)

表 1 規定が有る（明示されている）自治体の状況

<p><b>a 「教育委員会の事務組織に関する規則において分掌規定が有る」とb 「自治体の規則・内部規則等において就学案内や就学に関する手続きについての規定が有る」がいずれも有る26自治体</b></p> <p>北海道北見市、遠軽町、青森県弘前市、宮城県栗原市、栃木県足利市、真岡市、埼玉県蕨市、千葉県市原市、東京都足立区、神奈川県相模原市、藤沢市、岐阜県岐阜市、可児市、静岡県島田市、焼津市、掛川市、御殿場市、袋井市、清水町、愛知県刈谷市、高浜市、三重県四日市市、松阪市、大阪府大阪市、兵庫県宝塚市、愛媛県松山市</p> <p><b>aのみの107自治体</b></p> <p>青森県今別町、岩手県一関市、葛巻町、山形県鶴岡市、寒河江市、長井市、大石田市、福島県喜多方市、相馬市、平田村、茨城県古河市、栃木県栃木市、佐野市、鹿沼市、壬生町、群馬県伊勢崎市、中之条町、埼玉県さいたま市、深谷市、富士見市、吉川市、三芳町、千葉県流山市、袖ヶ浦市、香取市、東京都品川区、豊島区、利島村、神奈川県小田原市、逗子市、大和市、伊勢原市、寒川町、新潟県新潟市、新発田市、十日町市、石川県白山市、野々市市、長野県上田市、駒ヶ根市、軽井沢町、阿南町、岐阜県大垣市、美濃市、美濃加茂市、各務原市、飛騨市、七宗町、静岡県浜松市、富士市、藤枝市、長泉町、吉田町、愛知県豊橋市、豊川市、豊田市、安城市、新城市、東海市、田原市、みよし市、飛島村、三重県鈴鹿市、亀山市、伊賀市、滋賀県彦根市、滋賀県長浜市、甲賀市、野洲市、高島市、東近江市、米原市、大阪府貝塚市、泉佐野市、交野市、阪南市、兵庫県姫路市、相生市、小野市、加西市、朝来市、奈良県奈良市、天理市、鳥取県米子市、岩美町、島根県松江市、出雲市、岡山県備前市、広島県呉市、竹原市、山口県光市、長門市、愛媛県久万高原町、佐賀県伊万里市、長崎県西海市、熊本県合志市、菊陽町、御船町、大分県佐伯市、豊後高田市、宮崎県都城市、延岡市、木城町、鹿児島県鹿屋市、出水市、さつま町、沖縄県沖縄市</p> <p><b>bのみの38自治体</b></p> <p>北海道西興部村、岩手県盛岡市、北上市、滝沢市、宮城県仙台市、栃木県那須塩原市、群馬県富岡市、埼玉県川口市、上里町、千葉県千葉市、東京都新宿区、杉並区、武蔵野市、日野市、神奈川県茅ヶ崎市、中井町、新潟県長岡市、石川県金沢市、長野県長野市、愛知県名古屋市、瀬戸市、半田市、津島市、あま市、東浦町、京都府京都市、長岡京市、八幡市、大山崎町、大阪府枚方市、門真市、兵庫県尼崎市、川西市、奈良県生駒市、鳥取県八頭町、広島県広島市、福岡県北九州市、大分県別府市</p>
---

出典：文部科学省からの提供資料により、筆者作成

きたい（小島 2021）。そこでは、文科省就学調査以後の2020年7月1日に通知された「外国人の子供の就学の促進及び就学状況の把握等に関する指針の策定について」（2 文科教第 294 号、文部科学省 2020b）は、必見である。なぜならば、これまでの外国籍の子どもの教育に関わる通知など<sup>4</sup>を包括する内容であるからだ。その概要を示したものが、表 3

である。

なお、2020年7月1日の通知には含まれなかった、これまでの通知文などでは言及済み三点をここでは説明したい。

一つ目は、在留資格の有無にかかわらず、すべての子どもが就学できる点である。このことは、「外国人児童生徒教育の充実について」（18 文科初第 368 号）として、2006年6

4 外国人の子どもの教育にかかわる文部科学省からのこれまでの通知等は、文部科学省のホームページ「CLARINET」で確認できる。[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/clarinet/004/1296215.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/004/1296215.htm)

表2 規定している規則等の名称を回答した63自治体とその内容

自治体名	a	b	名称
北海道	北見市	有	北見市外国人等の就学及び体験入学に関する事務取扱要領
	遠軽町	有	遠軽町義務教育就学に関する規則
	西興部村	有	外国人登録のある者の小学校への入学
青森県	弘前市	有	帰国・外国人児童生徒の受入れにあたり受入れと指導のQ&A
岩手県	盛岡市	有	盛岡市立小中学校における外国人就学取扱要領
	北上市	有	北上市立小中学校就学規則
	滝沢市	有	滝沢市に居住する外国人就学許可規程
宮城県	仙台市	有	仙台市立学校事務提要
	東原市	有	東原市に居住する外国人子女の就学承認等に関する要綱
栃木県	足利市	有	足利市外国人児童生徒教育専門指導員設置規則
	真岡市	有	外国人児童生徒に係る諸手続きについて
	那須塩原市	有	外国籍年齢超過者の受入に関する規定
群馬県	富岡市	有	外国人子女の就学についての方針
	川口市	有	学事提要
	蕨市	有	海外から編入する児童生徒に対する事務手続き
千葉県	上里町	有	外国人児童生徒受け入れに関する共通理解内規
	千葉市	有	就学事務の手引き
	市原市	有	市原市学区外就学等事務取扱細則
東京都	新宿区	有	就学事務マニュアル
	杉並区	有	特別就学申請等に関する事務取扱要領
	足立区	有	就学事務の手引き(内規)
	武蔵野市	有	武蔵野市学齢児童・生徒に係る就学事務要領
	日野市	有	日野市外国人学校児童・生徒の保護者に対する補助金交付要綱
神奈川県	相模原市	有	学校教育法施行細則
	藤沢市	有	藤沢市就学事務内規
	茅ヶ崎市	有	就学事務の手続き
	中井町	有	中井町立学校への外国籍児童・生徒の就学等に関する事務処理要領
新潟県	長岡市	有	外国人児童生徒の就学受け入れについて(内規)
石川県	金沢市	有	転入学通知交付事務マニュアル
長野県	長野市	有	外国籍児童生徒就学事務マニュアル
岐阜県	岐阜市	有	外国人就学願に関する取扱い
	可児市	有	外国人児童生徒の学習保障事業実施基準、外国人児童生徒の学習保障事業実施の手引き
静岡県	島田市	有	島田市立・中学校学籍事務取扱要綱
	焼津市	有	学籍事務の手引き
	掛川市	有	掛川市に在住する外国人の市立小・中学校就学に関する要綱、外国人の就学に関する事務取扱要領
	御殿場市	有	転入マニュアル(外国籍編)
	袋井市	有	「学校運営上の手引き」のなかの「外国人児童生徒の就学手続きの流れ」
	清水町	有	外国人就学願
愛知県	名古屋市	有	名古屋市教育委員会および各区役所で作成した「就学事務の手引き」に基づいて事務を行っている。
	瀬戸市	有	瀬戸市に居住する外国人児童生徒の受け入れ取り扱いは要綱
	半田市	有	外国籍児童生徒の就学願
	津島市	有	津島市外国人児童生徒就学事務取扱要領
	刈谷市	有	通学児童・生徒の小中学校への編入について
	高浜市	有	結核高蔓延国から転入してきた児童生徒に関する対応
	あま市	有	外国人就学について、外国から帰国した児童生徒及び外国人の就学について(学籍に関すること)
三重県	東浦町	有	外国人児童生徒の就学に関する窓口対応について
	四日市市	有	四日市市における外国人児童生徒の就学について
京都府	松阪市	有	外国籍児童生徒の権利にかかわる教育指針
	京都市	有	就学事務の手引き
	長岡京市	有	長岡京市立小学校及び中学校児童生徒の就学に関する事務処理規程
	八幡市	有	就学事務の手引き
大阪府	大山崎町	有	大山崎町立小学校及び中学校児童生徒の就学に関する事務処理規程
	大阪市	有	在日外国人教育基本方針
兵庫県	枚方市	有	規則等ではないが、各学校や教育委員会内部で利用している教育委員会発行の「事務手引」において、外国籍の児童・生徒の就学に関する手続等を記載している。
	尼崎市	有	就学関係事務の手引き
	宝塚市	有	学籍関係事務処理要領
奈良県	川西市	有	スクールマニュアル
	生駒市	有	生駒市外国人住民教育指針及び手引き
鳥取県	八頭町	有	日本語指導が必要な児童生徒の受け入れの手引き
広島県	広島市	有	市長事務部の職員の職務権限規程
愛媛県	松山市	有	松山市立小学校・中学校への外国人の就学について
福岡県	北九州市	有	就学事務の手引き(内規)
大分県	別府市	有	別府市外国人子女等教育相談員派遣事業

出典：文部科学省からの提供資料により、筆者作成

月22日に通知された。この通知文の「就学手続き時の居住地等確認方法の弾力化」のなかで、「柔軟な対応を行うこと」として、「居住地等の確認に関して、一定の信頼が得られると判断できる書類による確認」<sup>5</sup>によって就学手続きができることが説明されている。なお、2012年7月5日の「外国人の子どもの就学機会の確保に当たっての留意点について」(24文科初第388号)によって、外国人登録法廃止に伴い、外国人登録証明書から在留カードまたは特別永住者証明書に変更しても、内容は引き継がれている。

二つ目は、外国の高校から日本の高校への編入学が可能である点である。このことは、「学校教育法施行規則の一部改正について」(文初高第72号)として、1988年10月8日に通知された。第1学年の途中の場合でも編入学を行うことができることなどが説明されている。2013年5月20日付の「高等学校における保護者の転勤以外の事情により海外から帰国した生徒に対する編入学の機会の拡大等について」(25文科初第243号)でも、同じ内容が再度通知された。

三つ目は、日本で就職を希望する高校を卒業予定の外国籍生徒の在留資格の取扱いの点である。このことは、「高等学校等卒業後に本邦で就職を希望する外国籍を有する者の在留資格の取扱いの変更について」(元教参学第50号)として、2020年3月26日に依頼として出された。子どもの将来を左右する在留資格であるため、中学生や高校生の進路の

5 「一定の信頼が得られると判断できる書類」については、例えば、愛知県名古屋市の通知「外国人の就学許可にかかわる事務取扱の改正について」(14教学学事第28号、2002年2月26日付)のなかでは、居住地の確認書類の例示として、家主等の居住証明書、賃貸契約書、郵便物等が示されている。

表3 「外国人の子供の就学促進及び就学状況の把握等に関する指針」の概要

<p><b>●外国人の子供の就学の促進及び就学状況の把握</b></p> <p>(1) 就学状況の把握</p> <p>・<u>連携して学齢簿の編製にあたり一体的に就学状況を管理・把握</u></p> <p>・<u>外国人学校等も含めた就学状況を把握</u></p> <p>(2) 就学案内等の徹底</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・住民基本台帳等の情報に基づいて就学案内を送付</li> <li>・外国人が日常生活で使用する言語を用いることにも配慮</li> <li>・個別に保護者に連絡を取って就学を勧める</li> <li>・連携して様々な機会を捉えて、外国人の保護者に対する情報提供を実施</li> <li>・プレスクールや来日直後を対象とした初期集中指導・支援を実施するなど、円滑な就学に向けた取組を進める</li> <li>・就園機会を確保するための取組を進める</li> </ul> <p>(3) 出入国記録の確認</p> <p>・<u>外国人の子供の就学状況の把握に際し、在留外国人出入国記録の照会等の手段を活用</u></p> <p><b>●学校への円滑な受入れ</b></p> <p>(1) 就学校の決定に伴う柔軟な対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・通学区内の学校で十分な受入れ体制が整備されていない場合は、就学校の変更を認める</li> </ul> <p>(2) 障害のある外国人の子供の就学先の決定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・言語、教育制度や文化的背景が異なることに留意し、丁寧に説明して十分な理解を得る</li> <li>・就学時に決定した「学びの場」は固定ではなく、柔軟に変更できるようにする</li> </ul> <p>(3) 受入れ学年の決定等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・一時的又は正式に、日本語能力・学習状況等に応じた下学年への入学を認める</li> <li>・学齢期であれば、本人の希望に応じて年齢相当の学年への編入学を認める</li> <li>・進級及び卒業に当たり、保護者から補充指導や進級、卒業の留保に関する要望がある場合には柔軟に対応するとともに、校長の責任においてそれらの措置をとる</li> </ul> <p>(4) 学習の機会を逸した外国人の子供の学校への受入れ促進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・本人や保護者が希望すれば、公立校への円滑な編入が行われるように措置</li> <li>・日本語能力が不十分である場合は日本語教室等において受け入れるなど、学校生活への円滑な適応につなげるための教育・支援等を行い、望ましい時期に学校に入学させる</li> </ul> <p>(5) 学齢を経過した外国人への配慮</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・本人の学習歴や希望等を踏まえ、公立中学校での受入れが可能</li> <li>・夜間中学を設置している自治体では、入学が可能であることを案内</li> </ul> <p>(6) 高等学校等への進学促進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・中学校等において、早い時期から進路ガイダンスや進路相談等の取組を実施</li> <li>・公立高等学校入学者選抜において、外国人生徒を対象とした特別定員枠の設定や受検に際しての配慮等の取組を推進</li> </ul>
--

出典：文部科学省（2020）より筆者作成（太字下線は筆者による加筆）

指導に関わる人は必読である。

#### 4 自治体に期待すること

尊厳を持った人を外国から受け入れているという認識のない政治的リーダーシップの日本において、外国籍の子どもの顔が「見える」自治体の果たす役割は大きい。なぜならば、自治体しだいで、「不就学ゼロ」をめざしてできることが数多くあるからだ。

そこで改めて、文科省就学調査の結果を表4に示してみよう。これをみると、「④出国」と「⑥住民基本台帳上の人数との差」

は、表3の就学指針にある（1）就学状況の把握で示されている「連携して学齢簿の編製にあたり一体的に就学状況を管理・把握」「外国人学校等も含めた就学状況を把握」及び（3）出入国記録の確認の「外国人の子供の就学状況の把握に際し、在留外国人出入国記録の照会等の手段を活用」によって、限りなくゼロにできそうだ。そして、表4の「②外国人学校等」「④転居・出国（予定含む）」「⑤就学状況把握できず」については、前述した把握できる体制を地域での関係者と構築しながら各種規定を定めることで不就学児を

表4 就学状況の把握状況

項目	就学する子ども		就学していない子ども			
	①義務教育諸学校	②外国人学校等	③不就学	④転居・出国（予定含む）	⑤就学状況把握できず	⑥住民基本台帳上の人数との差
人数（人）	96,370	5,023	630	3,017	8,658	10,183

出典：文部科学省（2020a）より筆者作成

把握し、就学につなぐことができると、筆者自らの岐阜県可児市での経験（小島 2016）からも確信する。規定等への取組みができない自治体は、就学実態を正確に把握することから着手することも、不就学問題の解決に大きく貢献する。

グローバル化が進む今日において、子どものときの国籍が必ずしも生涯ずっと同じであるとは限らない。日本での義務教育年齢の時に、たまたま日本国籍を有していなかった者を社会から排除する必要性がどこにあるのだろうか。外国籍の子どもの教育問題を放っておくことは、今後の日本社会に大きな影響を与えることは誰もが予測できることである。日本に暮らす外国籍の子どもたちは、自然発生的に増加したわけではない。人による判断でその増加が始まったことであるからこそ、人による判断で国際社会には恥じない、SDGs の達成をめざした教育施策を自治体の熱い志を持つ人の「覚悟」で取り組んでいただきたい。

## 引用文献

出口治明・毛受敏浩・河合雅司（2018）「激論・亡国の『移民政策』」『文藝春秋』11月号、pp.94-115.  
小島祥美（2016）『外国人の就学と不就学 - 社会で「見えない」子どもたち』大阪大学

出版会.

小島祥美編（2021）『Q&A でわかる外国につながる子どもの就学支援—「できること」から始める実践ガイド』明石書店.

文部科学省（2019）『外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム報告書』.

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/kokusai/ukeire/1417980.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/kokusai/ukeire/1417980.htm)（2020年1月3日最終閲覧）

文部科学省（2020a）『外国人の子供の就学状況等調査結果（確定値）について』.

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/31/09/1421568\\_00001.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/31/09/1421568_00001.htm)（2021年1月3日最終閲覧）.

文部科学省（2020b）『外国人の子供の就学促進及び就学状況の把握等に関する指針の策定について（通知）』.

[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/clarinet/004/1415154\\_00002.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/004/1415154_00002.htm)（2021年1月3日最終閲覧）.

UNESCO Institute of Statistics（2019）”New Methodology Shows that 258 Million Children, Adolescents and Youth Are Out of School”

<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/new-methodology-shows-258-million-children-adolescents-and-youth-are-out-school.pdf>（2021年1月3日最終閲覧）.

# 欧州諸国の移民への教育支援から 何を学ぶか

大阪大学大学院人間科学研究科教授 園山 大祐

全世界の国際移民人口は増加し、2億7千万人を数える。従来からの経済や政治難民以外に、地球温暖化による環境難民や、感染症による医療難民など、今後ますます増えるとされている。日本においても出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）の在留資格の再編が行われた1990年以降増加し、300万に近い外国人を数えるようになった。この30年間で、東アジア以外の、日系人や東南アジアといった多様な地域から流入している。またコロナ禍、一時的に2020年は減少する可能性はあるが、逆に技能実習2号、3号、特定技能などが増えていくと、定住化傾向が強まることが予想される。他方、欧州では1960年代の植民地の独立以来、移民労働者の受入れ政策を経て、移民家族の定住化による教育機会保障から教育支援の補償に至る様々な課題を経験し今日に至る。本稿では、欧州の現況を整理したうえ、フランスの個別事例から日本への問題提起を試みたい。

## はじめに

出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）の在留資格の再編が行われたのは、1990年である。この改正により「定住者」の在留資格が創設され、日系3世まで、就労可能な地位が与えられ、外国人労働者の受入れをサイドドア方式によってブラジルやペルーから受入れることになる。90年代のバブル景気には、イランからの出稼ぎ労働者が上野や代々木公園に集まり、「リトル・テヘラン」と呼ばれるような現象も起きた。筆者は、ちょうどこの頃に、大学で、外国人労働者について、都市社会学（町村敬志）、労

働社会学（依光正哲）、国際社会学（梶田孝道）、欧米の地域研究（油井大三郎、内藤正典）、外国人問題（田中宏）、多文化主義（辻内鏡人）などの授業を受けていたこと、くわえてフランスに留学をしたことがきっかけで、外国人児童生徒の教育と異文化間教育について欧州を中心に卒論を書いた。以来、日欧比較研究に魅力を感じ、学校改善に尽力できればと願ってきた。

この30年間、全世界の国際移民人口は増加し、2億7千万人を数える（国際連合広報プレスリリース2019年9月18日付）。2019年のデータを地域別にみると、国際移民を最

も多く受入れているのは、ヨーロッパ（8200万人）である。国別では、米国が全世界の国際移民の19%に相当する5100万人と突出しているが、ヨーロッパの、ドイツの1300万人、英国の1000万人、フランスの800万人、イタリアの600万人と続き、英国の欧州連合（EU）からの離脱のプッシュ要因の一つとなったことも記憶に新しい。この間の国際移民の特徴は、若く（7人に1人は20歳未満）、男女の割合は半々で、出生地ではインド、メキシコ、中国、ロシア連邦と続く。なお、国際移民の多くは、同じ地域（大陸）内にある国の間を移動するが、北米や欧州では域外出身者が多い。本稿の欧州諸国においても、欧州連合域内労働移動者も少なくないが、この30年間で、EU域外、そして非植民地からの流入が増えている。また宗教間の摩擦がもう一つの社会包摂における課題として浮上している。この点は、教育実践上においても、重要な変化である。

以下、まずは欧州の諸外国における教育制度上にみられる支援の差異について横断比較してみたい。ここでは、EUの教育シンクタンクであるEurydiceの報告書を基にする。次に、フランスの移民教育研究から、特に移民の集住がもたらす教育課題について考察する。それは、移民の背景を持つ生徒が特定の学校に集中することによる学業面、教師の士気・張り合い、学校秩序と生徒の学習意欲、教育達成との関係において影響が大きいからである。最後に、日本の教育政策に示唆となることを提示したい。

## 1 欧州の外国人（移民）教育支援制度比較

### (1) Eurydice 報告書結果

欧州諸国における2018年の15歳未満外国生まれの移民の割合は、突出しているルクセンブルクの19.9%を除くと、2番目のアイルランドの12%から3%未満の低い国（スロヴァキア、ポルトガル、ラトヴィア、エストニア、ポーランド、チェコ、クロアチア）までである。移民受入伝統国と呼ばれる英国（6%）、フランス（3.9%）よりも、近年では、スイス（10%）、スウェーデン（8.5%）やノルウェー（7.7%）の方が高い（Eurydice, 2019a 37頁）。

ただ、移民の子孫の割合となると、多くの欧州諸国は2割前後となり、教育達成という点では、平均するとおよそ学級の5分の1から4分の1が、配慮の対象となる。くわえて、経済的な脆弱性ないし、貧困家庭の存在も無視できない。前者は、言語や宗教など文化的な適応の課題があり、後者は生活面の課題が第一義的にある。どちらも学校の適応と成功には欠かせない重要課題となる。

そこで、次の図1が参考になる。欧州では、移民の学校適応に必要な措置として以下の8つの項目を確認している。図の左の縦列の番号の順に、1. 適切な教授言語と教授方法の支援、2. 教育結果と原学級（学校）にとどめる、3. 教育機会保障、4. 教育費支援、5. 進路指導など教育制度について保護者への説明、6. 教育行政との連携、7. セグリゲーションとの闘い、8. 教育行政文書における課題の指摘はみられないことがあげられている。これらをすべて満たしている国や地域はない。もっとも整備されているのは、



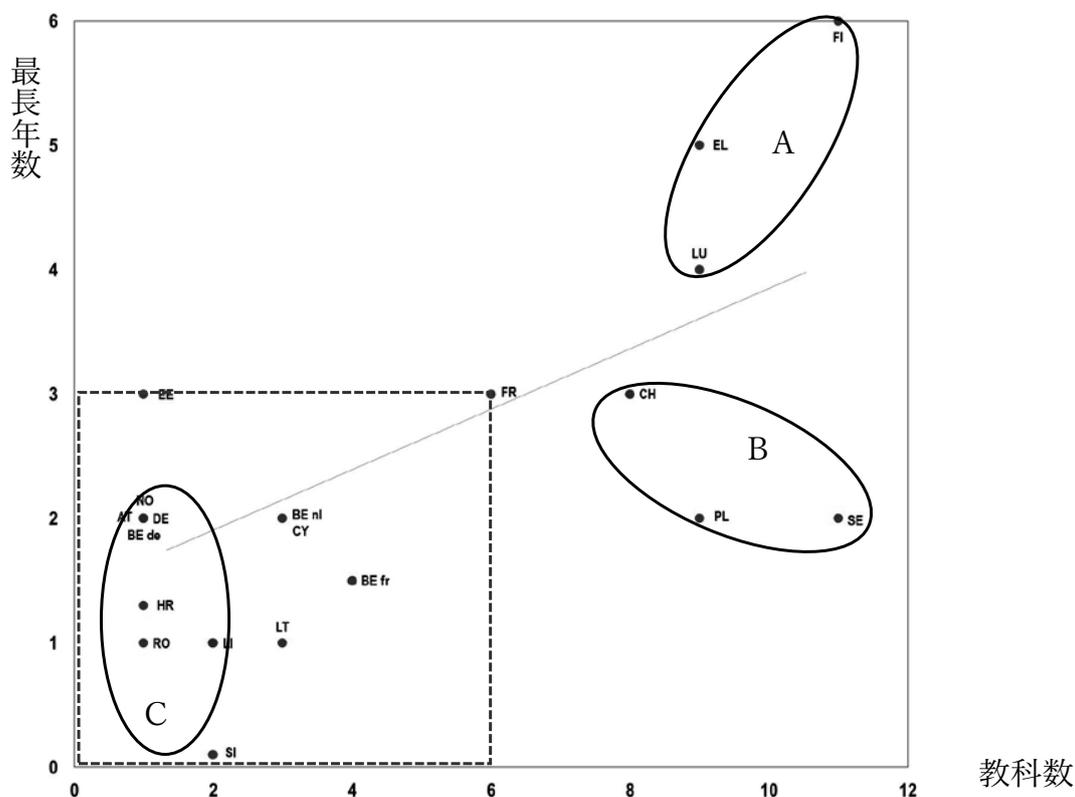
も少ないと言われる現在、こうしたネット上の教材や、支援者とのつながりは無視できない精神的にもより大きな支えとなっている。例えばスウェーデンでは、オンラインプラットフォーム「テーマ・母語」が世界的に高い評価を受けている（林 108 頁）。こうした国境を越えた教材の活用も重要となる。

### (3) 移民集住とセグリゲーション

他方で、受入れの歴史がある国であっても、移民子孫の後期中等教育の進路選択そして高等教育進学率等において課題があるとされており、その意味においても、5つ目の進路指導における保護者への説明会とその内容については注目されている（園山 2017）。日本でも、近年文部科学省の実態調査からも明

らかとされたように、外国籍の生徒の高校進学率、なかでも定時制高校への偏向、大学進学率の課題等が指摘される場所である（文科省 2020）。7つ目のセグリゲーション（隔離/ゲットー）の問題は、多くの欧州で経験している深刻な都市問題でもある（園山 2012）。移民及び労働者、失業者の居住選択として社会集合住宅があるが、過度な集住は、脆弱都市として治安、犯罪等の課題を誘引しかねない。教育、医療、福祉など最低保障が行き届かない状況が一部の国及び都市で見られる。多くの大都市では、難民及び移民の分散政策をとって、一つの集合住宅にある程度の割合（約2割）に抑えることと、同一のエスニシティの割合についても制限を設けるなどの処置がとられている場合があ

図2 義務教育機関中の特別課程在籍制限年数と受講できる教科数



出典：Eurydice, 2019a, 図1.2.8、82-89 頁、Eurydice, 2019b, 図4、11 頁に加筆作成。

る。また、校区内の社会階層とエスニシティのバランス（多様性）を意図的に行政が調整するために、校区外へのバス通学を実施している事例もある。移民労働者は仕事及び同郷・親戚つながりとの関係もあり、集住しやすいため、都市及び教育行政による調整が必要となる。日本でも同様の対策を検討する時期にある（安田 2019）。

なお、初期の受入れにおける興味深い分析がある。図 2 によれば、入国間もない教授言語に不自由している生徒には、特別課程が用意されているが、その在籍年数と、在籍先での受講できる教科数に差異がある。平均すると、フランスの位置する 3 年未満、6 教科未満に当てはまる国が多いことが判る。なかでも C グループにみられる 2 年未満、2 教科未満に集中している。他方で、A や B グループのように 8 教科以上受講できる国（フィンランドほか）がある。A と B では、その期間に違いはあるが、基本的に教科によって柔軟に取り出しが可能な体制をとっていると考えられ、個別なニーズへの対応が施されていることになる。ちなみに、フランスも近年では、外国人のための特設学級は廃止となり、原学級に在籍義務があり、必要に応じて週何コマ、あるいは特定の教科のみを少人数による適切な支援が用意されることになっている。これは、障がい児のインクルーシブ教育が、外国籍の児童生徒にも適応されるプッシュ要因となった。インクルーシブ教育の対象には、医学的な障害以外にも、社会経済文化的な障害も含まれるためである。

## 2 フランスの移民教育研究にみる都市問題

### (1) フランスの移民教育研究

フランスの過去半世紀の先行研究からは、入国年齢が低いほどに学校への適応、教育達成は高くなること、世代が重なるごとに学校や生活に適応し、教育達成も高くなること、つまり親世代より移民子孫のほうが高い学習到達度と教育進学率を示す。ただし、移民の出身地域（家庭）における教育水準、教育達成、教育（学校）文化、教育習慣、教育期待、といった学校資本の違いの影響は無視できない受入国における学業の成功（失敗）要因となる。親の学歴、教育経験、教育期待、職業種の影響は少なくないとされる。したがって、移民受入れにおいて、選抜政策がとられている国とそうでない国では、同じエスニシティでも、同様の学校資本を持たないことがあるため、同一の結果とはならない。これは、OECD の国際学力調査などにおいても、同一の出身国民でも、受入国において異なる学習到達度の結果が示されるが、その受入国の教育の違い以上に、出身階層の割合の差異が影響している。つまり選抜移民政策をとる国によっては、資格・学歴や貯金の証明が求められ、受入国における従事できる職種にも限定されているため、受入国出身者を上回る高学歴移民が存在する。例えば同じタクシー運転手であっても移民出自には博士号を持っている事例があるように、親の職業分類のみでは、受入国のネイティブより移民の子孫世代が高い教育達成率を示すことがある。具体的には、英国やカナダの労働者移民が、白人労働者よりも高い成績を達成するのはそのよい例である。そして、こうした選抜移民

政策をとる国ととらない国では、同じエスニック集団においても、その子孫の教育達成に違いが生じるため、ある国におけるエスニック集団の成功（失敗）が、他国での成功や失敗する理由とは連動せず、より慎重な解釈が必要となる。そのため、ここで扱うフランスにおけるエスニック集団の成功や失敗は、他の国でも同一の結果とはならない。特に、同一エスニック集団であっても社会階層の割合は同一ではないため、単純比較が難しいとされる。あるいは、2015年の大量難民として有名なシリア人は、第一波として受入れた国は、比較的高学歴資本の難民とされ、数年後のシリア難民は、貯金を持たなかった最も脆弱な社会階層や、農村部の人々が欧州に入国したと言われているように、同じシリア出身でも、入国時期によって社会階層、学校資本に違いがあり、受入国への適応に差異がみられる。したがって、以下フランスの事例にみるエスニシティは、あくまでも分析カテゴリーとして使用する以上の意味はない。学業の成功と失敗についても、最終学歴の高低以上の意味はない。

こうした実態を踏まえたうえで、フランスの社会学研究では、アジア系（中国とインドシナ）の成功とトルコ系の失敗、そしてその中間としてマグレブ系及び西アフリカ系移民を位置付ける。アジア系の成功においては、庶民階層出身者であるが、学校資本の高い出身家庭に生まれ、親の教育関心と期待の高さ、そして学歴神話の有効性が示されている。これに対して、トルコ系においては、そうした教育神話を親世代が未経験であることが、受入社会における家庭での学習慣習、環

境が整わないこと、進路に向けた準備ができないこととして一定の情報共有がされている。そしてマグレブ系においては、この間、世代を重ね、都市部出身から農村部出身移民に変わりつつも、また独立後半世紀が経ち、非フランス語話者が増えていく中でも、フランス社会への適応方法、学業成功への経験値が、社会関係資本を通じて補われてきた側面がある。フランスの学校関係者にも、そうした経験値が蓄えられてきたと言える。あるいは地元の移民1世、2世のロールモデルの存在も大きいだろう。フランス社会のなかでは、イスラーム教という点からも、マグレブ系及び一部の西アフリカ系の移民は、差別や排外主義の対象となっているため、かれらの教育達成（単純な読み書きから学歴や資格）は、親元を離れる就職、住宅、結婚等の人生の節目においてより重要な意味を持つことがある。こうした差別が、かれらの教育達成にプラスにもマイナスにも作用する。つまり、国家資格である卒業試験に合格することは、法律上は、差別から逃れることに役立つ。他方で、早くから差別を認識し、諦めにつながることもまた社会事実である。あるいは、ムスリム女性に与えられた性役割機能の違いが影響することも無視できない。近年、この点は、むしろ逆効果として働き、ムスリム女性の社会進出が、男性より際立っている。人種差別やそうした評判は、男性においては、むしろ早期離学、非行等へ導かれる好都合なプッシュ要因とされ得る。あるいは地下経済への安易な進路選択が一部の若者の間で正当化される要因となる。

本稿で、先行研究の詳細について紹介する

紙幅はないが、北米や英国同様に、フランスにおいても、移民の出自（入国前の社会背景）と、入国後の家庭背景、くわえて在籍した各学校（学級）環境を知ることが、その進路結果の決定要因となる。社会学研究では、移民の持つ文化資本や社会関係資本のほうが、入国後の学校教育補償より影響力は大きく、また入国後も家庭における学校資本の大きさが持続的に影響するとされる。出身国の文化、あるいは親戚からの期待、つながりは継続され、移住後受入国から言語的に孤立しているマイノリティは、出身文化との関係性を持続するのが一般的である。その子孫が、祖父母や親戚からの声に耳を傾け、期待に応えようとするのはより自然である。移民子孫の社会化において学校や居住区における振る舞い行動は、多くの場合に監視対象とされ、その言動の監視役を同胞は意味している。アジア系移民の成功には、こうした監視項目に、学校での振る舞い、成績が語りからも聞かされるところで、学校で起きたことを日々確認する習慣や伝統、保護者の義務がより強く機能している。そこでは、一緒に宿題をみたり、暗記型の学習習慣があったり、あるいは具体的な点数によって評価される。他方、アフリカ系の家庭でも、子どもへの期待は同じだが、必ずしも具体的な行為にならず、楽しかったか、よく勉強したかと言った抽象的な会話で終わることが多い。これは、ネイティブの上流階層と庶民階層の家庭の会話に近似した差異と言える。また学校経験に乏しい保護者がフランス語の読み書きを子どもと一緒に学ぼうとしない点も見受けられ、子どもの学年が進行するとともに、学校の勉強を

確認できなくなり、保護者の義務を早期に怠っていくとされる要因の一つでもある。こうした学校資本、学校様式に馴染みやすい文化を出身国においても持ち合わせているか、保護者の学校歴の長さにも影響されるだけに、先述したように移民の保護者の入国前の社会文化背景に注目することは、その子孫の学業の成功を左右する重要な鍵となる。この保護者の子どもへの教育期待の違いは、移住する前に、受入国における社会的な成功（定住）を計画しているかどうかとも相関がある。

学校生活においては、その保護者の学業経験年数もさることながら、子ども自身の入国年齢が学齢期の前後で、その後の学業に影響を与える。一つには、学習方法を身に付けているかということがある。もう一つには、学習言語である母語においても修得できているかということが鍵となる。フランスでは、可能な限り、母語による言語と算数のテストを実施し、どれくらいの学習能力があるのかについて、確認している。出身国における通知表なども参考にしている。難民なども、難民キャンプの就学経験があるのかどうか確認することで、特別な教育課程に受入れるのか、学齢に応じた原学級に登録し、一部語学を中心に取り出しを行うのかと言った判断材料にしてきた。

## (2) スクール・セグリゲーションの課題と取り組み

近年は、集住地区と学校の相関を気にして、都市と教育行政が連携して、特定のエスニック集団が集住しないよう社会集合住宅へ

の入居の際に校区の分散を図り、学校側も、同一学級に集中しないように配慮している。居住地の隔離（セグリゲーション）、学校内のエスニック・マイノリティ、貧困層の集中を避けることが、中間層以上の成績保持者をその学校から逃避させるのを防ぎ、学習効果の維持・向上のために必要である。学校効果研究において、社会混成及び学業成績の多様性は、学力向上に一定の効果があるとされるため、生徒及び教師の教育環境（やりがい、いじめ、遅刻、欠席）を良くするためにも、社会文化的脆弱者の隔離を防ぐ行政対策が必須である。更にスラム街、ゲットー地区、移民街などと呼ばれる一部社会問題が集中した脆弱都市の地下経済は、負の連鎖を構成しているため、エスニック集団内の強固な秩序と規則による管理体制から解放する意味でも、地区外との交流、社会関係資本を形成することが、若者の成功に導く可能性を拡げるとされている。

フランスの学業追跡調査から明らかにされたことは、移民背景を持つ移民子孫は、ネイティブ同様の社会階層においては、ほとんど変わらない教育達成を遂げていること。唯一、アジア系が、平均以上の高い学歴を獲得し、高成績を収め、普通高校や高等教育進学率が高いこと。逆にトルコ系は、職業高校や、短期高等教育課程への進学率が高いこと。男女比でみると、トルコ系を除く、すべてのエスニック集団においてネイティブ同様に女性移民が男性移民より高い教育資格を獲得している。それでも、私学選択する移民は少なく、特別支援教育の恩恵に預かる移民が多い。フランスの私学は、ほぼ国家との契約

私立のため、授業料は必ずしも高額ではなく、むしろ小規模校であり、宗教教育が施されるなど、秩序の良い学校とされ、また留年回避を目的とした選択肢の一つとなっている。特別支援教育のなかでも、社会的障害を理由に、通常学級から一時的に特別支援学級に、あるいは常時特別課程に追いやられる事例が少なくない。こうした医学的な診断がなくても学校の進路判定会議において保護者と生徒自身の弁論術が不十分となると、学校（教育委員会）の決定に服従するのもフランス語能力と教育制度の知識が不足する移民出自の家庭となる。興味深いことに、きょうだいが多い場合には、こうした判定会議における弁明の仕方や、教育委員会への異議申し立ての文書の書き方なども身につけ、上のきょうだいの経験を活かした進路選択ができるようになる。先の普通高校を継続し、大学進学をめざすために必要な選択科目についても、十分な情報を持たない移民（庶民階層）には不利に働く結果となっていることは政策課題とされている。しかし、フランスの社会学研究において、学校内における人種差別（無意図的差別含め）や、進路選択における差別など十分な実証データがあるとは言えない。移民出自の生徒が、特定の教育課程に偏向していることは事実だが、それが人種差別によるという因果関係を証明できる分析は、少ない。参与観察研究においても、いまだ十分とは言えない。むしろ、フランスの公共の場における移民は、人種的な差異を認めない不可視（透明）な存在（カラーブラインド）と言われるように、単一不可分であるが故に、言語、文化、宗教的な差異をあえて認知（見よ

うと)しない教師文化が根強いと感じる。個人的な経験値であるが、移民2世以降の教師も少なくないが、かれらが率先して自らの生い立ちや、人種的な差異についてカミングアウトすることは少ない。どちらかと言うと逆に、フランス人は、肌や出自の差異によって差別しないことを強調し、生徒の差異を見て見ぬふりをすることが自然とされているのではないだろうか。確かに庶民地区の学校においては、苗字からして移民の背景を持つ生徒が過半数以上を占めるため、そうした配慮を必要とするかどうかは、本人任せとなるのは一部理解できる。したがって、必然的に、早期の段階から、生徒本人ないし、保護者が校長や担任に、合理的配慮を求めない限り、特段対応してもらえない。留年や飛び級制度があるように、本人の習学リズムが尊重されるため、自己責任化されやすい学校文化である。こうした学校(教師)文化への理解と適応がいち早く外国人・移民に求められる。

なお、トルコ系移民がフランスの学校において教育達成が低いには、いくつか理由がある。一つには、他のエスニック集団に比べて、まだ移民史が浅いために、教育制度に関する経験を共有できていないことがある。だが、それ以上に、フランスのトルコ系移民の特徴の一つに、ドイツなどと比べても農村部出身者が多く、保護者の世代における教育歴の低さ、識字能力の課題が指摘されている。こうした保護者世代の学校資本の低さと移住計画における教育期待の低さが、子世代の教育達成に表れているとされる。

総じて、フランスの先行研究では、人種差別による教育達成の差異を説明できるとはさ

れていない。しかし、校区(学校)間における外国人・移民の比率の偏向、庶民階層の偏りが学校効果に一定の悪影響を与えること、移民の教育達成においては、移住前の出身国の教育経験、保護者の教育歴、学校資本の差異が、その後の受入国での子どもの学習、教育目標に影響を与えること、ひいては教育達成、進路、就職、住宅、結婚にまで継続的に波及効果があることが明らかとなっている。大方の予想に反して、大家族移民のきょうだいの数は、ネイティブと比べると下のきょうだいにプラス効果をもたらしている(モゲルーとサンテリ 2018)。反面教師となる長女と長男の経験から下のきょうだい及び保護者が学ぶためであり、またアフリカ系移民の家族内の役割機能として長男や長女がきょうだいの世話をすることや、従属的な弟妹という家族構造と伝承される文化が、ネイティブの庶民階層とは異なる結果となっていることは注目に値する。あるいは、きょうだいが多いため、そのことが様々な社会関係資本を形成し、ネットワークが多様化する面も指摘されるところである。家族以外の人と、子どもたちの学童や習い事(無償で自治体が提供する余暇活動)を通じて、住宅地区外の若者、大学生たちというロールモデルとの出会う機会を、弟妹らは与えられ、活用するためでもある。地元の狭い共同体の規範から、自由になり、異なる言葉遣い、異なる規範を学ぶことは、世界観を改める機会であり、校区の空間から脱出することにつながる。この経験が幼いほど、高校以降の進路に活かされ、解放される。こうした共同体外の経験は、ムスリム家庭においては特に重要となる。

### 3 欧州からの示唆 ―日本との比較から―

#### (1) 日本の現状

1990年の入国管理法の改正以来30年が経過する。入国者数（フロー）の状況から、中国や韓国以外の東南アジア出身者が増えていることが判る。2019年における「技能」の在留資格による新規入国者数を国籍・地域別に見ると、中国1,641人（37.7%）、インド552人（12.7%）、ネパール490人（11.3%）、ベトナム200人（4.6%）の順となっており、これら4か国で「技能」の在留資格による新規入国者数全体の66.3%を占めている。2019年4月1日に新設された「特定技能1号」の在留資格による2019年における新規入国者数は563人であった。国籍・地域別に見ると、ベトナム304人（54.0%）、インドネシア112人（19.9%）、カンボジア59人（10.5%）、ミャンマー37人（6.6%）の順となっており、これら4か国で「特定技能1号」の在留資格による新規入国者数全体の91.0%を占めている。

在留外国人数（ストック）の状況は、2019年末現在の中長期在留者数262万636人、特別永住者数は31万2,501人で、これらを合わせた在留外国人数は293万3,137人であり、2018年末現在と比べ20万2,044人（7.4%）増加している。総人口に占める割合は、2.32%となっており、2018年末の2.16%と比べ0.16ポイント高くなっている。国籍・地域別に見ると、中国が81万3,675人で全体の27.7%を占め、以下、韓国44万6,364人（15.2%）、ベトナム41万1,968人（14.0%）、フィリピン28万2,798人（9.6%）、ブラジル21万1,677人（7.2%）の順となっている。年

別の在留外国人数の推移を見ると、中国は増加傾向にあり、2019年末は2018年末と比べ4万8,955人（6.4%）の増加となった。また、韓国は減少傾向にあり、2019年末は2018年末と比べ3,270人（0.7%）の減少となった。このほか、ベトナムは2010年末以降増加傾向が続いており、2019年末は2018年末と比べ8万1,133人（24.5%）増と大幅に増加しており、フィリピンは2019年末は2018年末と比べ1万1,509人（4.2%）増加している。また、ブラジルは2007年末にピークとなって以来減少傾向が続いていたが、2016年末以降増加傾向にあり、2019年末は2018年末と比べ9,812人（4.9%）増加している（入国管理局25-6頁）。

2019年末現在における「留学」の在留資格による中長期在留者数は、34万5,791人で、2018年末と比べ8,791人（2.6%）増加しており、在留外国人数全体の11.8%を占めている。これを国籍・地域別に見ると、中国が14万4,264人で全体の41.7%を占めており、これにベトナムが7万9,292人（22.9%）で続いている（入国管理局31頁）。2019年に留学生等からの就職を目的として在留資格変更の許可をした数は3万947人で、2018年と比べ5,005人（19.3%）増加している（入国管理局32頁）。

難民の受入れを国際社会において果たすべき重要な責務と認識し、1981年に難民条約に、次いで1982年には難民議定書に順次加入するとともに、難民認定手続に係る必要な体制を整えてきたところである。2019年に我が国において難民認定申請を行った者は1万375人であり、2018年に比べ118人（1.1%）

減少した。申請者の国籍・地域は76か国にわたり、主な国籍は、スリランカ1,530人(14.7%)、トルコ1,331人(12.8%)、カンボジア1,321人(12.7%)、ネパール1,256人(12.1%)、パキスタン971人(9.4%)、ミャンマー788人(7.6%)、インド730人(7.0%)、バングラデシュ662人(6.4%)、カメルーン234人(2.3%)、セネガル223人(2.1%)となっている(入国管理局62頁)。2019年における難民認定申請の処理は7,131人であり、2018年に比べ6,371人(47.2%)減少している。その内訳は、難民と認定した者43人、難民と認定しなかった者4,936人、申請を取り下げた者等2,152人であった(入国管理局63頁)。1978年から2018年までに認定された条約難民の総数は、750人である。

以上みてきた入国者数の増加と出身地の多様化は、学齢期の子ども数と多様化とも相関する。「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査(平成30(2018)年度)」(2019年9月27日)の結果から、日本語指導が必要な児童生徒数は、50,759人で前回調査より6,812人増加(15.5%増)、日本語指導が必要な外国籍の児童生徒のうち、日本語指導等特別な指導を受けている者の割合は79.3%となっている。そして「特別の教育課程」(学校教育法第56条の2と3)による日本語指導を受けている者の割合及び数・外国籍の児童生徒については、59.8%である。

日本語指導が必要な外国籍の児童生徒を母語別にみると、ポルトガル語を母語とする者の割合が全体の約4分の1を占め、最も多い。他方、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒を言語別にみると、フィリピン語を使

用する者の割合が約3割で、最も多い。

日本語指導が必要な高校生等の中退・進路状況については、全高校生等と比較すると中途退学率で7.4倍、就職者における非正規就職率で9.3倍、進学も就職もしていない者の率で2.7倍高くなった。また、進学率では全高校生等の6割程度となった。

「外国人の子供の就学状況等調査結果(確定値)概要」(令和2(2020)年3月)によると、学齢相当の外国人の子供の住民基本台帳上の人数(小学生と中学生相当合計123,830)に対し、就学状況が確認できない者(国私立学校、外国人学校等、他市町村の学校、不明者含む)は22,488人にのぼる。

また2019年5月1日現在で雇用・登録等されている日本語指導の支援者・母語支援員(学校において外国人の子供の支援等を行う外部人材)の人数は、雇用登録がある499(28.7%)団体の日本語指導支援者4,225人(常勤239、臨時1551、ボランティア1,449ほか)である。あるいは、母語支援員49人が常勤、臨時は1,408人、ボランティア1,405人、ほかとなっている。

日本語指導が必要な外国人児童生徒等の教育に関する教育委員会独自の研修の実施状況は12%で、その対象者は学級担任・日本語指導(68%)、管理職(16.6%)で、研修の内容は日本語指導方法が86.8%、外国人の心理とアイデンティティが47.9%となっている(複数回答)。

以上の公式統計からも、外国人や日本語指導の環境整備が待たれることは明らかである。これらの教育実態や課題については、毎日新聞取材班(2020)の記事を収録したもの

や、佐藤（2019）が参考になる。

## （2）欧州からの示唆

まとめると日本においては、約2万人の就学不明者が先決課題であるが、在籍はできても特別な教育課程が施されない、日本語支援が用意されない無支援状態の課題も見逃せない。早急な学齢期の日本語指導が必要な子どもへの教育を担う「公認日本語教師」資格を制定する必要がある（「日本語教師の資格の在り方について（報告）」2020年3月10日）。第二言語あるいは、継承語としての日本語教授法の確立は急務である。また、日本語能力の客観的なテストを学齢期の各教育段階別に用意することと、同時に母語による学習能力も確認する必要がある。このことは、近年問題とされる、みなし発達障害とされ特別支援学級に在籍している児童生徒の存在とも絡めた対応が求められる。早急に各出身言語のテスト（たとえば、ネパール語とネパール語での算数）の開発導入が待たれる。次に、学校を離れていく学齢期及び高校生に対して、日本国籍者同様に行政の対策が必要と考える。16歳以上の不就学・不就労な若者（ニート）の再教育訓練の保障は、欧州では無償で18歳以上の成人を含めた24歳くらいまでを対象に拡大している（園山2021）。教育訓練に限らない住宅や生活保障も含めた総合的な取組みが考えられる。こうした問題は、外国出自に限定されず、公教育の揺らぎとして、特に2016年に制定された「教育機会確保法」を通じて、学校教育制度の可能性と限界、あるいは、その臨界、境界線の問い直し教育学でも始められている（木村2020、

園山2021）。

30年前に筆者は欧州の異文化間教育の政策や実践をヒントに、日本の公教育の国際化という点で、国家と外国人という従属的な外国人教育から一地球市民としての育成を目指した脱国民形成を意図したトランスナショナルで、インターカルチュラルな欧州の教育実践に価値を見出し、共感し、この間比較研究を実施してきた。欧州においても、国粋主義が台頭し、人種主義が強まることもあるが、その都度、文化摩擦を和らげる異文化間の対話や国民的討議が積み重ねられてきたことを、欧州の知恵として今後も学んでいきたい。

## おわりに

最後に、国際移民の移住は誰も止められないこと、また移住は永住を意味しない。なおかつ人の移動は、文化・文明の交流を促し、変容は多様性をもたらし、多様性は豊かさの基盤となる。人の成長・発達を支える学校教育は、こうした価値観の違いを受容れる寛容性を育む年齢を対象とするため、学校—地域（行政）—家庭の三者の連携が鍵となる。多様な文化、言語、宗教などとの間に起こる摩擦や対話から、より良い健全な暮らしを築く基盤を学校が担うようになる可能性があることに期待したい。日本でもコミュニティ・スクールをはじめ、学校運営の形態は変容しつつあり、教師、生徒、地域住民と一緒に教育内容や方法を考え、地域に密着した教育の場を構築し、地球規模で持続可能な社会を創造する力を持った市民を育てることがますます肝要となる。多文化共生社会は、地元住民一

人ひとりの行動、参加から生成され、多文化共生に必要なコンピテンシーのなかの感性 (sensitivity) は、学齢期に形成されるため、学校—地域—家庭の連携が未来社会の決め手となる。

**参考文献 (URL の最終確認日 : 2021 年 1 月 15 日)**

Eurydice (Commission européenne/EACEA), 2019a, *L'intégration des élèves issus de l'immigration dans les écoles en Europe: politiques et mesures nationales*. Rapport Eurydice. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2019 年

Eurydice (Commission européenne/EACEA), 2019b, *L'essentiel de L'intégration des élèves issus de l'immigration dans les écoles en Europe: politiques et mesures nationales*, 2019 年

Ichou M., *Les enfants d'immigrés à l'école*, PUF, 2018 年

林寛平「スウェーデンにおける外国人生徒の学習権保障」園山編『岐路に立つ移民教育』ナカニシヤ出版、2016 年、102-118 頁

木村元編『境界線の学校史』東京大学出版会、2020 年

国際連合広報センタープレスリリース (2019 年 9 月 18 日)「国際移民は世界全地域で増大を続け、2 億 7,200 万人に達する、と国連が予測」

([https://www.unic.or.jp/news\\_press/info/34768/](https://www.unic.or.jp/news_press/info/34768/))

毎日新聞取材班『にほんでいきる』明石書

店、2020 年

モゲルー L., サンテリ E.「移民系大家族出身の子どもと学校経路」園山編『フランス社会階層と進路選択』勁草書房、2018 年、226-238 頁

文部科学省、2019「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査 (平成 30 年度)」の結果について (令和元年 9 月 27 日)

文部科学省、2020「外国人の子供の就学状況等調査結果 (確定値) 概要」(令和 2 年 3 月)

入国管理局「出入国在留管理をめぐる近年の状況」

(<http://www.moj.go.jp/content/001241964.pdf>)

佐藤郡衛『多文化社会に生きる子どもの教育』明石書店、2019 年

園山大祐編『学校選択のパラドックス』勁草書房、2012 年

園山大祐「『移民系フランス人』の学業達成と庶民階層にみる進路結果の不平等」『現代思想』青土社、2017 年、184-198 頁

園山大祐編『フランス社会階層と進路選択』勁草書房、2018 年

園山大祐編『学校から離れる若者たち』ナカニシヤ出版、2021 年

安田浩一『団地と移民』角川書店、2019 年

# 外国籍保育士の登用による成果

足利短期大学こども学科教授 佐々木 由美子

本稿は、多文化コミュニティである群馬県大泉町の保育園に勤務する外国籍保育士が、保育現場にどのような成果をもたらしたのか、事例をとおして紹介するものである。当事者として様々な経験をしてきた外国籍保育士が、過去の自分を重ね合わせることができる外国人児童に出会い、当事者の視点から支援をしてきたことが重要な意味を持つ。単なる通訳にとどまらず保育の知識や技術、更には文化や習慣に対する理解も有し、保育現場に常在して外国人児童やその保護者と関わることのできる外国籍保育士は、媒介機能を持つ保育士として重要な役割を担う存在である。

外国籍保育士を登用したことにより、外国人児童の保育園適応が促進し、外国人保護者の行事参加が促進されたと同時に、日本人保育士が改めて多文化共生保育に向き合う契機ともなった。その結果、保育現場に存在していた不安要素が取り除かれ、安心へと変化するとともに、これまでの「日本人化（小内 2003）」の保育から「多文化共生保育」へと変化してきたと考えられる。

## 1 大泉町の概要と多文化共生保育

群馬県大泉町は、1990年の「入国管理及び難民認定法」の改正を契機に、自治体主導で日系ブラジル人の受入を行った。それにより1990年以降、同町は外国人人口比率が常に全国一高い多文化コミュニティとして知られ、表1で示すように2019年12月末現在における外国人人口比率は約19%にも上る。かつて同町は外国人住民のほとんどを南米系日系人が占めていたが、現在では約50か国の国籍をもつ人々が生活し、かれらの背景も多様化してきている。

そのような中で浮き彫りとなってきた外国

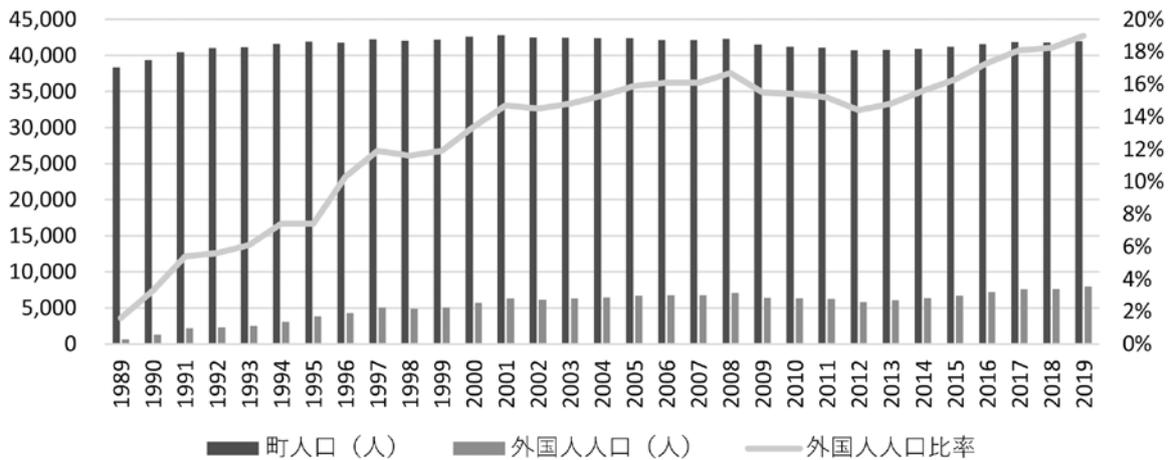
人児童とかれらを取り巻く環境の実態は、以下のとおりである。

外国人児童は保育園において、言葉が通じず精神的に不安定になりやすいという問題点がある。また、かれらの自己評価や自己肯定感は低く、社会情動的スキルの発達も阻害される傾向にある。

一方、外国人保護者の現状は不安定な収入による貧困、教育への無関心、ネグレクトなど複合的な問題が絡み合っている。また、外国人保護者は様々な情報にアクセスする術を持たず、情報不足に陥っていることも多い。

他方で保育者は、日常の業務が多忙である

図1 大泉町の外国人人口と人口比率の推移



出典：大泉町ホームページ「大泉町の人口・世帯」より筆者作成

こと、多数の外国人児童の在園が常態化していることから、あらためて多文化共生保育に向き合うことができない状況にあった。そのため、外国人児童に対して外国人であるがゆえの配慮をせず、日本人と同じ保育実践、いわゆる「日本人化」の保育を行っており、その実践方法が疑問視されていた（小内2003）。

## 2 外国籍保育士誕生とライフヒストリー

大泉町には、公立保育園が3園、私立保育園が3園、計6園の認可保育園が存在する。それらの園には人数にバラつきはあるものの、すべての園に外国人児童が通っている。そして、表1に示したように公立保育園に1名、同一の民間保育園に2名の外国籍保育士が勤務している。かれらは3名ともニューカマーの第2世代であり、児童期に来日して日本で教育を受けて、日本の保育士資格を取得している。

児童期に来日した外国籍保育士は、日本社会への戸惑いを経験している。日本語が理解できず、学習困難にも陥った。また、いじめ

表1 外国籍保育士の背景

保育士	来日時の年齢	ルーツがある国	採用年	勤務形態
A	12歳	ブラジル	2007	民間（正採用）
B	6歳	ペルー	2011	公立（臨時採用）
C	3歳	ブラジル	2013	民間（正採用）

出典：筆者作成

を受けたこともある。両親は日本語を理解できないので、そのような状況になったとしても頼れないと思っていた。日本語を学ぶ機会もなく、母語だけで話す両親と、日本語で話そうとする自分との間で、コミュニケーション障害が生じた。その結果、日本語ができない両親に不満を持つことになり、同時に同胞や母国に対しても嫌悪感を持ち、外国人である自分を否定する状況が生じた。

しかし、自分が成長して、子どもの頃の自分と同じ立場の子どもたちと関わったとき、通訳としての役割をとおして、自己効力感を得たのである。そして、当事者としての自分の役割に気づくことで、保育士としてのキャリア・アンカーを形成していった。

かれらが保育士をめざした動機は、コミュニケーションがうまくいかず、日本語が理解

できないことで不利になったり、叱られたりしている外国人児童との出会いである。外国籍保育士のキャリア・アンカーは、日本人のそれ「子どもが好き・誰かの役に立ちたい」に加えて、「母語ができる・母語で役に立ちたい」がある。このキャリア・アンカーの形成から、言語や文化の違いで困難を有する外国人児童や保護者の役に立ちたいと考えるようになり、苦勞して日本の保育士資格を取得したのである。

保育士として働き始めてからも、かれらは外国籍保育士ゆえの苦悩を経験することになる。保育現場が外国籍保育士の役割を、通訳・翻訳と捉えていたことで、かれらの負担が増加した。また、子どもと関わる機会が少なくなってしまうことで、自身のキャリア・アンカーとのズレによる葛藤を経験した。その結果、外国籍保育士 A は休職してブラジルへ、B は退職してペルーへと一時帰国することになった。

その後、A が不在になった園では、外国人児童やその保護者への対応をすべて A に任せていたことの問題点を改善することに取り組んだ。そして、外国籍保育士に対して通訳・翻訳をすべて任せるのではなく、「ピアノが得意な保育士」と同様に「通訳が得意な保育士」と捉えるようになった。また、B が再就職した保育園には、文化的背景が異なる外国籍保育士を理解し、協働していく環境があった。こうした経緯から、職場復帰した A、及び再就職した B とともに母語や母国の文化を生かした保育実践ができるようになったのである。

一方、A と同じ園に就職した外国籍保育

士 C は、A と比べて自分の母語能力が低いと感じ、再度ポルトガル語を学び直し、母国の文化も学んだ。そして、現在は園で多文化共生保育研修の講師を務めたり、母語や母国の文化を生かした保育実践に取り組むなど、その役割を果たしている。

### 3 外国籍保育士の保育実践

ここで、実際に外国籍保育士が行った保育実践について、外国籍保育士 B の例を用いて紹介する。なお、B は日本語と母語であるスペイン語、及びポルトガル語での会話が可能である。

B は、日本人保育士がいつでも活用できるよう、保育室に手作りのスペイン語・ポルトガル語の単語表を掲示した。単語にはカタカナでルビが振ってあり、日本人保育士が有効に活用するようになった。また、2 か月に 1 回発行される保育園新聞には、外国籍保育士のコラムが掲載された。その中では、簡単なスペイン語やポルトガル語、及びペルーやブラジルの文化・習慣などについての紹介を、日本人保護者に向けても発信した。更に、行事の際には、積極的に通訳として外国人保護者に寄り添い、外国人保護者が楽しく行事に参加できるよう働きかけた。

以下に、3 歳で入園した外国人児童 G と外国籍保育士 B の関りについての具体的なエピソードを紹介する。

(1) 午睡

Gが入園して7日目の朝、登園時の場面である。

エピソード1

母親と一緒に登園したGが玄関先で、母と大声でやり取りをしていた。母が困惑した様子でGをなだめると、納得したのかGは保育室へ走って入っていった。母は日本語がほとんど理解できないため、外国籍保育士が事情を聞き取った。

Gには午睡をする習慣がなく、前日の午睡の時間がとても苦痛だったので、今日からは昼食が終わったらすぐに迎えに来てほしいと訴えていたという。そして、その日は昼食後に迎えにくると約束したので早退する、ということだった。母は午睡の必要性に疑問を持っていた。そこで、外国籍保育士は、午睡は集団生活による緊張を緩和し、心身の疲れを癒すものであること、また無理に寝かすのではなく、休息の時間であることなどを母に丁寧に説明した。

帰宅後母は、Gに午睡の意味を「大きくなって、元気になるため」と話したとのことである。翌日の午睡の時間、Gはなかなか入眠できなかったが静かに横になって午睡の時間を過ごした。その後、Gが午睡の時間を嫌がることはなくなった。

ブラジルには、日本の保育園で行っているような、集団での午睡という習慣はないという。この場面では、外国籍保育士がGの母と日本人保育士間の媒介者として機能してい

る。この対応において、外国籍保育士は単なる通訳者としての役割ではなく、保育者としての役割も果たしている。それは、外国籍保育士が単に通訳をしただけではなく、自ら保育における午睡の意味を適切にGの母に伝えたということである。

(2) 外国籍保育士との出会い

Gが入園して17日目の自由保育における外遊びの時間である。

エピソード2

Gは、入園直後はポルトガル語で日本人保育士に話しかけていたが、数日するとまったく言葉を話さず、指差しやジェスチャーで意思表示をするようになった。

Gが一人で遊んでいると、外国籍保育士がGにポルトガル語で「何しているの?」と問いかけた。するとGは非常に驚いた表情で「ぼくのことがわかるの?」と答えた。

Gが言葉を発せず、ジェスチャーや指さし行動によりコミュニケーションを取ろうとしていたのは、入園から10日以上が経過する中で、日本人保育士に自身の言葉が通じないということを認知していたからだということになる。そして、自分の意思を伝えるためには、ジェスチャーが有効な手段であることを感じ取っていた。

そのような中での、外国籍保育士との出会いである。この場面におけるGの「ぼくのことがわかるの?」という言葉は「僕の言葉が理解できるのか?」という意味でもあるこ

とが推察される。また、「僕を認めてくれるの？」という意味を含んでいたのかもしれない。保育園に自分の言葉や自分の存在を理解してくれる保育士がいるのだということに非常に驚くと同時に、安心感を得たのではないかと、その表情からうかがえた。

### (3) お片づけ

入園から約1か月が過ぎた自由保育の時間である。帰り支度をする時間になり日本人保育士から「お片づけして、お部屋に入りなさい」と声かけがあった後の場面である。

#### エピソード3

一緒に遊んでいた外国人児童は、おもちゃを片づけて部屋に向かった。しかし、Gは、そのまましばらく1人遊んでいた。それに気づいた外国籍保育士は、Gに「お片づけというのは、おもちゃ遊びを終わりにして、元のところに返すことだよ」と「お片づけ」の意味を母語で説明した。更に、「やることがわからない時は、お友達がしていることをよく見て、同じようにするといいよ。わからないことがあったら、いつでも私に聞いてね」と付け加えた。すると、Gは外国籍保育士の言葉を真剣な表情で聞いて、「わかった」と言ってにっこり笑い、おもちゃを片づけて走って部屋に戻った。

この場面における外国籍保育士の声かけは、単に言葉の意味を伝えるという通訳の機能だけではなく、Gがどう行動して良いかわからなかったときの対処法を伝えるという機

能も有していた。そして言葉を理解できる保育士が側に存在しており、困ったときにはいつでも受け止めるというメッセージも発信していることがうかがえる。

## 4 外国籍保育士の実践がもたらした成果

言葉が通じなければ、外国人児童及びその保護者が他者とコミュニケーションをとれないというわけではない。しかし、お互いの意思疎通を容易なものにするためには、言葉が重要なツールの1つとなる。そして、日浦(2002)が述べているように、言語コミュニケーションの障害が外国人児童の情緒の不安定を引き起こすということを考慮すると、母語で意思疎通が可能な外国籍保育士の支援は、外国人児童に情緒の安定をもたらすと示唆される。

中川(2005)は、通訳が常在の場合は、外国人児童の思いや訴えがわかり、保護者からも信頼されていると述べ、派遣の通訳の場合は、相手の気持ちがわからず保護者から信頼が得られないと述べている。このことから、単なる通訳にとどまらず保育の知識や技術、更には文化や習慣に対する理解も有している外国籍保育士は、多文化共生保育において重要な役割を担う存在といえるであろう。

また、外国籍保育士による支援が就学前の外国人児童にとって非常に大切な母語を維持し、同時に主要言語である日本語の習得を促すことにもつながっていると考えられる。その結果、外国人児童が母語や母国文化に負い目を感じることなくアイデンティティを形成し、その中で自身の持つ能力と資質を開花させていくことが可能になるのではないだろうか。

これまで述べてきたように、外国籍保育士は日本人保育士や日本人保護者及び日本人児童に対しては、言葉や外国文化を紹介し普及している。外国人児童及び保護者には、母語でコミュニケーションがとれるという安心感を与えると同時に、代弁者ともなっている。更に、外国人保護者が、保育園行事に楽しんで参加できるようになり、日本人保護者と交流する機会の増加にも貢献していると捉えられる。また、日本人保育士が外国語や文化を学び活用するようにもなったのである。

したがって、こうした外国籍保育士の実践により、日本人化の保育の中に存在した不安要素が取り除かれ、すべての子どもと保護者、及び保育士が安心できる多文化共生保育へと変遷してきたといえよう。

## 引用文献

- 小内透編著『在日ブラジル人の教育と保育 群馬県太田・大泉地区を事例として』明石書店（2003）
- 日浦直美「多文化共生社会の保育（1）保育者が感じる子育て文化の違い」聖和大学論集 A、教育学系 第30巻（2002）pp. 11-24
- 中川美子「外国人の子どもの保育に関する調査」愛知県立大学文学部論集、社会福祉学科編 第54巻（2005）pp.45-81

# 多様な生徒が集まる 新規開校の公立夜間中学

松戸市立第一中学校みらい分校教頭 稲積 賢

近年の国の方針により、実質的な教育の機会を確保する観点から、公立夜間中学へ学び直しの入学が認められるようになった。夜間中学には、生まれ育った国では十分な教育が受けられなかった、また不登校だったなど様々な事情から、中学校課程の教育を求めて学ぼうとする、満15歳の学齢を超えた幅広い年代の生徒が集まる。また、法整備により地方自治体には、夜間中学における就学の機会の提供が求められるようになった。

本校は、昨年度に新規開校した公立夜間中学である。全国でも夜間中学の開校は長く例がないため、すべてにおいて前例がなく、様々な検討を重ねてきた。本校の事例を通して、学びのセーフティーネットの一翼を担う夜間中学の開校までの経緯や、開校後の夜間中学における教育活動を日本語指導支援も含め紹介する。

## 1 全国22年ぶりの公立夜間中学の開校

松戸市立第一中学校みらい分校は、松戸市立第一中学校の分校として旧古ヶ崎南小学校の校舎を活用し、平成31(2019)年4月に開校した夜間中学である。夜間中学の開校自体が全国でも22年ぶりであり、義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律(以下「教育機会確保法」)の施行後では、埼玉県川口市と並び全国初の公立夜間中学の開校である。

## 2 夜間中学の役割の転換

夜間中学は、戦後の混乱期の中で、生活困窮などの理由により昼間に就労又は家事手伝い等を余儀なくされた学齢生徒が多くいたことから、それらの生徒に義務教育の機会を提供することを目的として、昭和20年代初頭に中学校に付設された二部授業<sup>1</sup>を行う学級である。昭和30年頃には、設置数は全国に80校以上を数えたが、就学援助策の充実や社会情勢に伴って減少し、令和2年度現在、9都府県28市区で34校が設置されている。近年は、日本国籍を有しない生徒が増加し、

1 学校教育法施行令25条により、都道府県教育委員会に二部授業の届け出が必要である。

全国の夜間中学在籍生徒の約8割<sup>2</sup>を占めている。このような夜間中学であったが、不登校などの理由により実質的に十分な教育を受けないまま教育的配慮等により中学校を卒業した者のうち、改めて中学校で学び直すことを希望する者（以下「入学希望既卒者」）への学習の場としての機能が期待されるようになってきている。

平成27(2015)年7月、文部科学省は「義務教育修了者が中学校夜間学級への再入学を希望した場合の対応に関する考え方について(通知)<sup>3</sup>」を発出した。これにより入学希望既卒者を、一定の要件の下、夜間中学で再度中学校教育を受けるための入学を可能とすることが示された。

また、平成29年(2017)年2月には教育機会確保法が施行された。これにより、地方公共団体に対して夜間中学等への就学の機会の提供などの必要な措置を講ずるものとする<sup>4</sup>とされている。

さらに、平成30(2018)年6月に閣議決定された第3期教育振興基本計画の中で、政府は、すべての都道府県に少なくとも一つは、夜間中学が設置されるよう教育機会の確保等に関する施策を総合的に推進している<sup>5</sup>。

### 3 開校に向けて

松戸市では、これまでも不登校支援や外国籍児童生徒への学習支援など、学校教育や社会教育の場で様々な学びを支える支援機関等があった。しかし一方で、小中学校を不登校

状態で過ごす児童生徒も一定の割合で在籍し続けていた。そのため前述のように、国の法整備等が進み、不登校で中学校を卒業した生徒も通える夜間中学が設置可能となったこと。更に、近年外国人居住者も増加傾向にあり、小中学校においても外国にルーツを持つ児童生徒が増えてきている状況であったこと。これらの状況から、松戸市全体の教育を下支えする、公教育による学習支援機能を生み、学びのセーフティーネットを充実させるため、夜間中学の開設に至った。

本校の入学資格は以下のとおりである。

#### 入学資格

次の1～4のすべてを満たし松戸市教育委員会が就学を認めた方

1 義務教育の年齢（満15歳）を超えた方

2 松戸市内にお住まいの方

※市外（千葉県内）の方は居住地の市町村教育委員会の許可が必要

3 中学校を卒業していない方、又は、卒業していても不登校等の理由により学び直しを希望する方

4 みらい分校の生活に支障のない方

入学資格のうち3の「中学校を卒業していない方」とは、戦後の混乱期等で中学校を卒業できなかった方や、生まれ育った国での学校教育期間が9年に満たず、来日しても日本での中学校卒業資格を得られない方、などが想定される。更に、国籍にかかわらず入学希望

2 夜間中学の設置・充実に向け【手引】（第2次改訂版）平成30年7月 文部科学省 1頁参照

3 27 初初企第15号 平成27年7月30日 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課長

4 義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律14条

5 教育振興基本計画 平成30年6月15日 閣議決定 79頁参照

既卒者も入学可能としていることが大きな特徴である。

#### 4 ここで学ぶ生徒

##### (1) 生徒の概要（令和2年11月現在）

【学年別】		【年代別】	
1年	4	10代	10
2年	9	20代	1
3年	7	30代	0
合計	20	40代	2
【国籍別】		50代	4
日本	13	60代	1
ブラジル	2	70代	2
アフガニスタン	2		
中国	1		
フィリピン	1		
ネパール	1		

##### 【入学条件別】

義務教育未修了者	入学希望既卒者
3	17

上記のとおり、現在学ぶのは学齢期を超えた10代から70代と幅広く、約半数は40代以上である。また、義務教育未修了の生徒が3名いるが、多くは入学希望既卒者である。日本国籍の生徒が約7割だが、他にも5か国の生徒が学んでいる。

##### (2) 学びに集う姿

みらい分校では、夕方になると、毎日こんな生徒たちが「こんばんは」と言いながら校舎に入ってくる。

○家族の夕食作りや、家事を終えてから、勉強しに来る生徒

○勤務先やアルバイト先から、急いで登校してくる生徒

○片道2時間近くかけて登校してくる生徒

（千葉県内の松戸市以外の方にも入学資格があります。）

○育った国での学校教育が9年未満だったため、日本では中学卒業資格が認められず、県立高校入試を受けられなかった生徒

○生まれた国では働かなければならなかったため、中学に通えなかった生徒

○生まれた国が当時紛争状態等で、十分な教育を受けられなかった生徒

○中学時代は不登校で、進学先を決められなかったため、高校進学を目指している生徒

○中学を不登校等で過ごし、高校には進学したが、退学してしまった生徒

このように生徒は様々な事情や思いを抱えながらも、本校での学びを求め、自ら希望して入学してきた。共通しているのは、「学びたい」「未来を変えたい」という気持ちである。

生徒は毎日午後5時20分までに登校し、1日4コマの授業を受ける。途中夕食休憩をはさみ、午後8時45分に下校する。授業は昼間の中学校と同じく学習指導要領に定められたすべての中学校の教科・領域に加え、松戸市独自教科「言語活用科」も受ける。

生徒の学習意欲は高く、毎日真剣に勉強している。学校としては、生徒個々の事情と心情を理解し、「来てくれてありがとう」の気持ちで、丁寧に関わり添うことをモットーとしている。

#### 5 生徒の就学学年の決定と授業コース

就学する学年は、在籍した当時の中学校の就学状況や、不登校等の期間を総合的に判断し、教育委員会が決定する。例えば中学1年

当時は登校していたが、2年生から中学校に行けなくなったという場合には、本校の2年生に入学するということもあり得る。一方で授業コースは、次の4つのコースを設定している。入学後に学校において生徒と面談し、これまでの生徒の学習の状況や夜間中学を卒業した後の進路希望等を確認しながら決定している。

①ベーシックコース

中学1年生程度と必要に応じて小学校の内容も学ぶ

②ミドルコース

中学1年生の復習と中学2年生程度の内容を学ぶ。

③チャレンジコース

中学1・2年生の復習と中学3年生程度の内容を学ぶ。

④スタートコース

国語、理科、社会の代わりに週8コマの日本語指導を受け、日本語が分かるようになったら①～③のコースにうつる。

6 松戸市における外国人住民の状況

(1) 松戸市の外国人数

人口496,571人中16,303人(3.28%)

(内訳：中国6,985人 ベトナム2,218人 韓国・朝鮮1,643人 フィリピン1,749人 ネパール814人)<sup>6</sup>

(2) 外国にルーツを持つ児童生徒数

小学5年生3,072人中138人(4.49%)

中学2年生2,812人中75人(2.67%)<sup>7</sup>

近年外国人居住者の増加傾向にあわせ、市立小中学校の児童生徒においても外国にルーツを持つ児童生徒も増加傾向である。

7 日本語指導の実際について

(1) 日本語指導コースの設置

本校は公立中学校であるため、日本語指導だけを受けることを目的とした入学は認められていない。また、学習指導要領に定められた授業を実施しているため、授業のすべてを日本語指導に充てることも難しい。

しかし、前述のように松戸市においても外国籍住民が一定の割合で居住していること。更に外国籍以外にも、日本国籍だが海外で育った生徒など、様々な事情から日本語に不安のある生徒は入学してくることも想定された。そのため、通常授業コースで話される日本語に不安のある方を対象とした日本語指導コースを設定した。このコースでは、国語、社会、理科の授業の代わりに、週8コマの日本語指導を実施している。

表1 日本語指導コース時間割

	月	火	水	木	金
17:25～ 18:05	日本語	日本語	日本語	英語	日本語
18:10～ 18:50	日本語	日本語	日本語	音楽	日本語
19:15～ 19:55	英語	技術 家庭 美術	数学	数学	数学
20:00～ 20:40	数学		体育	道徳 学級 活動	言語活 用文化

出典：当校作成

6 平成30年12月末住民基本台帳による外国人数 平成30年12月末日現在 千葉県総合企画部国際課資料

7 松戸市子育て世帯生活実態調査報告書 平成30年3月 187頁参照

### 写真1 録画した緊急地震速報を見て、聞きとれた内容を話す日本語授業

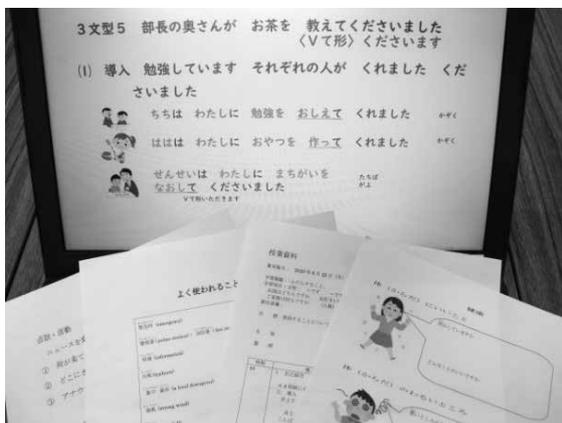


出典：当校

日本語指導の時間では、個々の生徒の日本語能力に応じて、6つのコースに分け、文法項目を系統的に指導している。担当するのは、本校の教員に加え、松戸市教育委員会採用の日本語指導スタッフ、市内日本語学校で講師を務める職員が配置されている。また週に1回「聞く・話す」内容を重視したグループ形式での日本語指導も取り入れている。

日本語指導コースで使用する教材は、基準とする教材をもとにそれぞれの生徒の日本語能力等の実態に合わせ、パワーポイント教材やプリント教材等、教職員が毎回作成している。生徒のレベルに合わせ、きめ細かい指導

### 写真2 独自作成の日本語指導教材



出典：当校

が可能なため、生徒の発話を引き出すよう指導方法に工夫を凝らしながら教えている。また、日本語指導の知識と経験を持つ職員が中心となり、毎週日本語指導部会を開催し、担当する職員全体の指導技術の向上をめざしている。

### (2) 通常の教育活動での日本語支援

一方で他の生徒と合同で受ける技術、音楽や体育などの技能教科と、校外学習などの学校行事は日本語で説明するため、外国籍生徒でも、日本語で理解することが原則となる。生徒全体への説明の際に、理解が難しい語句や内容は、個別に繰り返して説明することや、やさしい日本語に言い換える配慮もしている。そのため本校の職員には日本語を分かりやすく使うスキルが必要である。昨年度は「わかりやすい日本語を使えるようにすること」を全職員の研修テーマとした。

学校からのお知らせなどの配付文書も、時候の挨拶等を省略し、できるだけ難解な表現を避け、簡単で分かりやすい日本語を使うとともに、必要に応じて英語版も配布している。更に文書中の漢字にはすべてルビを振ることを原則とし、授業中に黒板に書く漢字にも必要に応じてルビをつけるようにしている。

このように日本語指導を受け、ある程度日本語が理解できるようになった生徒であったとしても、高校受験の試験問題に使用される日本語は、語彙もかなり難しい。特に問題文の理解に必要な語彙（例：符号で、最も適する、抜き出して、など）はそれらの語彙知識自体がないと、問題文の理解すら進まない。

日本語指導を受けながら高校受験を希望する生徒には、別に補充的に指導している。

## 8 先に生まれていない先生がいる中学校

ここでは、教える教員よりも年上の生徒が何人もいる。「先に生まれたから先生」ではなく、それぞれの教員の人間性や、教科の専門性によって先生になる学校である。

本校では、就労し社会人経験を持つ生徒も多く、年齢や学習歴が様々であるため、教科書はそのままでは使えない。更に、国からも特別の教育課程<sup>8</sup>が認められているが、中学校学習指導要領が想定している発達段階を超えた学習者を対象としている中学校という特徴がある。また、全国的に確立され、準拠できる夜間中学のカリキュラムも存在しない。そのため、学校としては、学習指導要領に基づきながらも、何をどのように、どこまで教えるか、生徒の実態に応じて独自に設計する必要がある。

## 9 生涯教育と学校教育の新たな融合点としての可能性

昨年度は全国 30 以上の教育委員会や組織等から約 250 人の視察や取材があった。新規に開校した本校は、夜間中学におけるパイオニア的存在であるため、ここでの教育実践が、これから他県で新設されていく夜間中学のスタンダードになっていく可能性がある。今後もフロントランナーとして、常に挑戦と改善を続けていくことは、本校の使命だととらえている。

開校後、社会人でもある本校の生徒に対し「本当に必要な中学校の教科内容とは何か」と検討を重ねてきた。今後も見えてくる課題をクリアし、公教育による学びのセーフティーネットの役割を果たせるよう、更なる教育活動の充実を目指していく。

8 学校教育法施行規則 56 条の 4 により、夜間中学には年齢、経験又は勤労の状況その他の実情に応じた特別の教育課程の編成が認められている。

# 外国人生徒等のキャリア支援について

飯田市公民館副館長補佐兼学習支援係長 近藤 善彦

飯田市公民館は、戦後 50 年の節目となる 1995（平成 7）年に飯田市が開催した「平和フォーラム 飯田発地球市民への道」をきっかけとして、1996（平成 8）年に「異文化交流セミナー」を開講し、翌 1997（平成 9）年からは、中国帰国者のための居場所と日本語学習の拠点として、「異文化交流セミナー」を深化させる形で、公民館事業初の日本語教室「わいわいサロン」を開始し現在に至っている。

2018（平成 30）年に文部科学省が行った「日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等に関する調査」によると、日本語指導が必要な高校生等の中途退学率は 9.6% で、全高校生等と比較して 7.4 倍と高く、これは当地域にも同様の傾向が見られた。

国籍に関係なく市内に居住する者は同じ市民であり、外国人高校生等も日本人高校生等と同様、地域の将来の担い手である。言葉や文化の壁を乗り越えて、外国人高校生等も夢や希望を持ち、夢に向かって学び、自己の目標を実現するとともに、地域社会の一翼を担っていく。そのような真の多文化共生社会の実現に向けて、飯田市公民館では 2020（令和 2）年度から高校生等に対するキャリア支援を開始したところである。

## はじめに

日本の中央、長野県の最南端に位置する飯田市は、東西に南アルプスと中央アルプスに抱かれ、南北に天竜川が貫く、豊かな自然と雄大な景観に囲まれた、四季折々の変化が美しいまちである。

古くは東山道、三州街道などの陸運や天竜川の水運に恵まれ、東西・南北交通の要衝として繁栄するとともに、人々の進取性と学究性に富んだ気質は、経済的・文化的に独自の

発展をもたらしてきた。

「飯田」の地名は「結いの田」が語源とも言われているが、互いに助け合う「結い」の精神や、「ムトス（自ら行動しようとする自発的な意志や意欲を表す言葉）」の精神が連綿と引き継がれ、住民主体のまちづくりや公民館活動は全国から注目を集めている。

2027（令和 9）年予定のリニア中央新幹線の開業と長野県駅の飯田市内への設置により、飯田市は日本の各都市や世界と短時間で

結ばれることになる。さらなるグローバル化を見据えた世界に通じる地方都市となるべく「小さな世界都市」の実現をめざしている。

### 1 飯田市の外国人住民の現状

2020（令和2）年3月時点の飯田市の人口は100,008人。そのうち外国人は2,294人で、人口に対する構成比は2.3%となっている。16歳未満の外国人は319人、外国人住民人口に対する構成比は13.9%であり、また、65歳以上の外国人は107人、外国人住民人口に対する構成比は4.7%となっている。65歳以上の高齢者のほとんどは中国残留孤児1世又は2世であるが、今後、ブラジルやフィリピンにルーツを持つ外国人住民の定住年数も長くなることが想定され、外国人住民の高齢化が徐々に進展していくものと考えられる。

外国人住民は、バブル崩壊後とリーマンショック後に減少したものの、その後は増減を繰り返しながらも微増している。近年はベトナムからを中心とした技能実習生が急増しており、多国籍化が進んでいる。

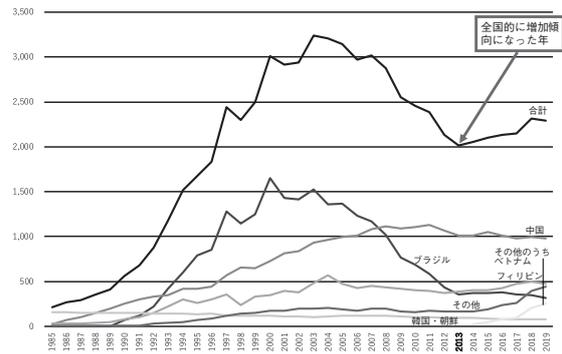
### 2 飯田市の多文化共生施策

飯田市においては、市民協働環境部男女共同参画課が市内多岐に渡る多文化共生政策の総合調整を担っている。

現在、「多様な価値観を認め合うことを通じた、外国人住民との多文化共生の意識の向上」を重点戦略に掲げ、「多様性を生かし共につくる小さな世界都市」実現に向けた「飯田市多文化共生社会推進計画第2次改定版」を今年度中に策定することとしている。

多文化共生に関する施策としては、関係各

表1 飯田市における外国人人口の推移



出典：飯田市男女共同参画課

課における各種文書や生活関連情報等の多言語対応をはじめ、窓口への多言語相談員の配置、医療通訳者の配置、日本語教室の設置運営、外国人児童・生徒共生支援員の配置、飯田国際交流推進協会等と連携した進学ガイダンスや国際交流事業等々、様々な施策を展開してきている。

### 3 公民館での多文化共生事業

#### (1) 飯田市の公民館の特徴

1937（昭和12）年の市制施行以来、6回の合併を経て15の町村が一つになった飯田市では、合併後も旧町村単位に市役所の出先機関（自治振興センター）と共に公民館を配置し、「学習と交流の場」として地域に根差す活動に取り組んできた。公民館の数は、市内20地区それぞれに1館と、連絡調整を担う1館の21館で構成されている。

飯田市の公民館は、「地域中心」、「並列配置」、「住民参画」、「機関自立」の4つの運営原則に基づき運営されている。中でも「住民参画の原則」が最大の特徴で、地域住民から選出された「文化」、「体育」、「広報」などの専門委員が中心となって公民館事業を企画・運営し、その取組を同じく地域住民から選

出され、教育委員会より任命される館長と、市職員である公民館主事が支える体制は“公設民営”とも称されている。

## (2) 公民館活動における多文化共生事業

1995（平成7）年、飯田市は「平和フォーラム 飯田発地球市民への道」を開催した。戦後50年を出発点に平和を考えるという視点から、中国帰国者をはじめ外国人住民や異なる文化の中で暮らしてきた人たちとの共生をテーマに掲げた。

長野県は満蒙開拓移民を全国で最も多く送出している。その中でも飯田市を中心とする南信州（飯田市と下伊那郡）圏域は、長野県の送出者の4分の1以上を占めたという歴史をもち、残留孤児婦人の帰国や、その呼び寄せ家族という立場で多くの人たちが暮らしており、このことが地域に様々な課題を投げかけていた。

フォーラムの開催により、平和学習や中国帰国者の生活問題について意識が高まる中、飯田市公民館では1996（平成8）年に「異文化交流セミナー」を開催し、外国人住民を講師に料理や音楽を通じて彼らの文化を学んだ。更に1997（平成9）年には、中国帰国者のための居場所と日本語学習の拠点を目指し、「異文化交流セミナー」を深化させる形で、公民館事業初の日本語教室「わいわいサロン」が始まった。

2010（平成22）年には、「平日の昼間は仕事で参加できない」という学習者の声から、夜間日本語教室「わいわいサロンⅡ」を開講した。以来、夜間日本語教室も現在まで続いており、仕事が終わってから日本語を勉強す

## 写真1 学習成果発表会の様子



出典：飯田市公民館

る多様な国籍の学習者が集っている。近年は日本語の学習にとどまらず、ごみ分別や119番通報の仕方、病院へのかかり方など生活習慣に関する学びや、盆踊り、和太鼓演奏、七夕飾りなどといった地域文化にも触れている。また、外国人ならではの視点でデジタルストーリーテリングによるフォトムービーを制作し、発表の機会を通じて地域住民との交流を行っている。

20年以上継続する日本語教室。最近では学ぶ側であった外国人が教室の企画運営に携わるようになるなど、外国人リーダーが育てられてきている。

## 4 外国人の若者が活躍する多文化共生社会をめざして

### (1) 中学生・高校生に対する多文化共生事業

高校への進学を考える外国人児童・生徒等とその保護者を対象にした「進学ガイダンス」を男女共同参画課や学校教育課のほか、長野県国際化協会や長野県教育委員会の協力を得て実施している。このガイダンスでは通常行われる説明の他に、高校に通う外国人先輩が受験などの実体験や将来の夢を語る時間

を設けており、外国人児童・生徒等にとっては、より身近に自分事として捉えることができる貴重な機会となっている。

また、飯田市公民館が主管となって取り組む「高校生講座（カンボジア・スタディツアー）」は、地域学習や海外研修を通じて、地域への愛着や誇りを醸成するとともに、世界的視野に立って地域の将来ビジョンを描ける人材の育成を目的として実施している。

この他にも、市内に所在する県立高校では、国際教養課程で学ぶ高校生が、“飯田の多文化共生”を課題研究として国際交流団体関係者らとの意見交換を行うなど、様々な場面で多文化への理解、外国人との交流を目的とした事業が展開されている。

## (2) 外国人高校生等の中途退学や進学等の状況

2018（平成30）年に文部科学省が行った「日本語指導が必要な児童生徒の受入れ状況等に関する調査」によると、日本語指導が必要な高校生等の中途退学率は9.6%（全高校生等と比較して7.4倍）、進学率は42.2%（全高校生等の6割程度）、就職者における非正規就職率は40%（全高校生等と比較して9.3倍）、進学も就職もしていない者は18.2%（全高校生等と比較して2.7倍）という結果で、中途退学率の高さや大学等への進学率の低さ、就職者における非正規就職率の高さなどが明らかとなった。

このような傾向は以前から指摘されていたが、当圏域の状況を示すデータが見当たらなかったため、実態把握として圏域内の9つ

の高校に協力を依頼し調査を行ったところ、傾向として、進学率は全国と比較して高いものの、中途退学率も高いことが分かった。

## (3) 外国人生徒等に対するキャリア支援事業 ア 地域に根ざした社会教育活動を展開する 公民館からのアプローチ

高校への進学や卒業後の進路、中途退学等について、中学・高校で外国人生徒と接している母語指導者や多文化共生コーディネーター、日本語ボランティア教室のスタッフ、日系人社会のリーダーに尋ねてみたところ、小学校高学年から中学の年齢で来日した子供に、中学校生活途中で帰国するケースや高校進学を断念するケースがあるなどの課題が指摘された。更に、高校では国籍や家庭環境を十分に把握していないことや義務教育のような手厚いサポートがなく、学習の遅延や経済的困窮が即中途退学や休学につながってしまうようである。

夢や希望を持つ若者が、言葉や文化の壁などによって諦めてしまうことがないように、また、SDGsに掲げる“誰も置き去りにしない”社会を実現していくために、地域社会も主体的に関わる必要があると考えるところである。地域課題や生活課題の解決の場、人材育成の場である公民館が関わることは当然のこととして、日本語教室で培ったノウハウやネットワークを活用してキャリア支援事業を始めることとした。

### イ 初年度の取組

外国人生徒等へのキャリア支援事業は、本年2020（令和2）年度が事業初年度である。本年度は、①自分たちのルーツについて理解

し、誇りを持つこと、②言葉や文化などの壁を乗り越えて、自分の可能性を広げること、③ロールモデルとなる先輩を知り、「自分にもできる」と夢を持つこと、の3点を目的とした講座を組み立てた。

第1回は市内在住の日系ブラジル人3世の方、第2回は中国帰国者2世の方を講師にお招きし、飯田市との歴史的つながりや、来日後の戸惑い・悩みとその克服、進路選択等についてお話を聴いた。参加者からは、「初めて自身のルーツを知った」であるとか、「二つの国を持つことに強みを感じた」、「悩みを持つことは当たり前であり、勇気をもって自分から関わりを持ちたい」といった感想や想いが語られた。これまでにルーツを同じくする先達から実体験を聞く機会がなかったため、貴重な経験となり、話す言葉はそれぞれの心に落ちていった。

第3回は、日系ブラジル人の方からの、中学生・高校生向け応援メッセージの撮影を企画した。応援メッセージは、上述の「進学ガイドダンス」に活用するものであり、就職した20代の成人と学業に励む高校生から、来日した当初のことや、将来の夢や希望につながる応援メッセージを話してもらい、それを

DVDに収録した。この講座の目的は、DVD制作よりも、先輩方へのインタビューを通じて自身の生き方を考えることであるが、コロナ禍の影響により児童・生徒が参加できず残念であった。

最終となった第4回は職場訪問を行った。案内は工場長を務める日系ブラジル人の方であるが、「家族に感謝すること」、「家族のために頑張ること」、「ベストを尽くせば強い人間になり人生が大きく変わること」など、説得力のある言葉が参加者の心に響いた。また、経営する日本人社長は、「国籍に関係なく人として信頼ができ頑張ってくれれば、外国人日本人の分け隔てなく重要なポストについてもらっている」と語り、深い感銘を受けていた。

文部科学省の調査結果を発端に、飯田市公民館が関係機関・団体と共に初めて事業化したわけであるが、この取組みによって、私たち日本人も世界との関わりや歴史、文化、習俗などを学ぶ必要があることに気づかされた。次年度の取組みとして、同世代の日本人児童・生徒の参加も募り、共に学ぶことを考えている。

## おわりに

少子高齢化に直面している日本、飯田市であるが、定住する外国人の高齢化も進んでいる。また、技能実習者の増加や多国籍化により、既存事業にとどまらない新たなニーズが生じてきている。求められるニーズは様々な分野を横断し一つの部署で解決できるものではなく、庁内連携はもとより、市民団体、ボランティア、企業、地域、学校等、地域ぐる

### 写真2 収録した応援メッセージの一場面



出典：飯田市公民館

みで取り組んでいかなければならないであろう。

外国人児童・生徒等へのキャリア教育支援は、普段は公民館との関わりが少ない世代へのアプローチであること、また、潜在していた個別の課題を地域課題と捉え、関係者の協力を得ながら実施したことの2点に大きな意義があった。

外国人、日本人問わず、市内居住者は同じ市民であり、子供たちは地域の将来の担い手である。義務教育課程の早い段階から高校進学後の進路について考える機会や、キャリア形成ができるようなきめ細かな体制などを、教育現場のみに頼ることなく、地域も一緒になって考え、青少年が夢に向かって学び、自己の目標を実現し、そして地域社会の一翼を担っていく、そのような真の多文化共生社会の実現をめざして今後も取り組んでいきたい。

# 未来の担い手を育てる —外国ルーツの若者が「日本で育って 良かった」と思える社会へ—

一般社団法人 kuriya 代表理事 海老原 周子

2009年より外国ルーツの若者を対象に人材育成に取り組む一般社団法人 kuriya は、定時制高校での居場所づくりを通じた中退防止や、学校外でのインターンプログラムなどを実施してきた。現場での活動を進める中で、外国ルーツの若者が直面する課題を解決するためには、制度的な支援が必要と感じ、政策提言に取り組むようになる。外国ルーツの高校生の中退率の調査や、支援体制づくりの必要性をはじめ、在留資格の要件緩和などを関係省庁に訴えていった。それらが実現し、社会の仕組みづくりと現場での支援との両方に取り組む中で、さらに見えてきた外国ルーツの若者を育てる包括的な支援体制の必要性について論じる。

## はじめに：外国ルーツの若者たちが直面する壁

一般社団法人 kuriya は、外国ルーツの16歳から26歳の若者を対象に、定時制高校での放課後の部活動を通じた居場所づくりやキャリア教育などのプログラムを提供してきた。2009年より活動を始め、2016年に法人化した後は、新宿区やアーツカウンシル東京など行政との連携やトヨタ財団などからの協力を得ながら、定時制高校、ブラジル人学校、ネパール人学校など、東京を中心に神戸や愛知、茨城でもプログラムを実施してきた。

私たちの団体が対象とする16歳から26歳という年齢層は、高校生・大学生・新社会人1～3年目にあたり、キャリア形成にとって

重要な時期である。しかしながら、外国ルーツの小・中学生のための学習支援や、大人向けの日本語教室といった支援は存在するものの、若者層への支援等は不十分である。これまで10年間の活動で接してきた若者は約300人以上となる。こうした活動の中で、彼らが共通して語る現状をよく表す言葉がある。「相談する相手がない」というものだ。進路や生活のことなど親に相談したくても、日本語や文化が分からないので、身近に相談できる大人がない。そして「機会(Opportunity)がほしい」と言う。自ら成長する機会が欲しくても、どうすればそういった機会と出会えるのかが分からない。外国人が直面する課題として分かりやすい「言葉の

壁」は氷山の一角で、彼らの言葉からは「社会からの孤立」や「機会の少なさ」という課題の存在を感じてきた。

## 1 活動について：外国ルーツの若者の可能性を育てる

### (1) 社会とつながる居場所づくり

このような課題に対して、当団体では2つの事業に取り組んできた。一つ目は、定時制高校での居場所づくりだ。外国ルーツの生徒が孤立しないように、放課後の部活動という形で「**多言語交流部 (One World)**」を立ち上げた。高校・大学・NPOの3者連携により、2015年9月から開始し、多文化キャリア教育プログラムなどを実施してきた。プログラムでは、週1回から3回の頻度で日本人の大学生や都内の大学に通う留学生が高校に出向き、高校生と共に多言語での交流や文化紹介活動などを行い、積極的に自らの言語や文化の力を伸ばす取組みを実施してきた。同時に、大学生や留学生といった先輩の体験談を聞く機会もつくり、高校生が自らのロールモデルを見つけ、高校卒業後の進路について考える場を設けるようにした。およそ3年間にわたり続けてきたこの活動において、外国ルーツの生徒や日本人生徒など多様な背景を持つ生徒が集い、多言語・多文化を学びながら共に学校生活を営む居場所となった。そして部活動に積極的に参加していた生徒のほとんどが卒業し、進路も決定していった。

### (2) 可能性を育てる機会づくり

定時制高校での部活動を実施する中で、学校外での活動の必要性も感じていた。学校の

外に出てしまうと、高校生と学校教員とがつながる事は難しく、また中退した若者や、高卒で来日した若者が学ぶ場がないことを懸念していた。そこで、若者の可能性を伸ばす機会の場として、**外国ルーツの若者を育てるインターンプログラムを立ち上げた**。団体内での実践型インターンシップを実施し、若者がインターン生として当団体プロジェクト運営やリサーチなどの事業実施に関わるというプログラムだ。

実践例として、外国ルーツの高校生向けガイダンスづくりを行った。「学校生活の過ごし方が分からない外国籍の高校生に対して、どのようなプロジェクトができるか」という課題設定のもと、インターン生の若者たちは、自ら外国人として日本で生活して来た体験を振り返りながら、課題を分析していった。学校で友達をつくれずに孤立しがちなことや、日本人の友達ができると日本語の能力も伸びていった経験をはじめ、進路や就職に関する情報収集に苦労した経験などから、具体的な課題を明らかにしていった。これらの課題に対して、インターン生が自らの視点から外国ルーツの高校生向けガイダンスを考え、最終的にはその内容をまとめプレゼンテーションの場を設けた。インターンプログラムに参加した一人の若者からは「自分も外国人として苦労してきたから、これから新しく来日する外国人が苦労しないようにしたい」という発言があった。

この事業のポイントは、自らも社会の一員として何かしらできることがあると実感し、自信を持つ機会となることだ。外国人と言うと「日本語ができない」「文化に馴染めない

い」といった「できない」ことに焦点が当たりがち一方で、「外国ルーツの若者が持つ能力」に着目した議論が少なく、彼らの可能性を育てる場が欠如していると感じてきた。プログラムでは、小さくても自らの「できること」を発見する機会となることを意識した。インターンプログラムは、少人数ではあるが、若者にとって自らが役割を担うことで、自分の特技や強みを発見し、自信をつけるエンパワメントの機会にもなっていた。

### (3) 課題解決のための仕組みづくり

このような事業を展開する中で、外国ルーツの若者が直面する壁を解決するためには、現場の活動のみでは限界があり、制度や仕組みが必要だと感じるようになった。そこで、2018年から政策提言に取り組み、文部科学省や出入国在留管理庁などに提言活動を行ってきた。まず最初に訴えたのは、実態の調査の必要性だ。定時制高校での中退率の高さを肌で感じてはいたものの、外国籍生徒のみの中退率を全国的に調査した統計はなく、課題が可視化されていなかった。そこで実態を調査する必要性を文部科学省に提案し、調査項目に中退率等を加えてもらった。

調査の結果、日本語指導が必要な高校生等の中退・進路状況は、全高校生等と比較すると中途退学率で7.4倍、就職者における非正規就職率で9.3倍、進学も就職もしていない者の率で2.7倍高いことが分かった。また、進学率では全高校生等の6割程度という状況が明らかになった。

調査による課題の明確化に加えて、外国ルーツの高校生のための制度的支援の仕組み

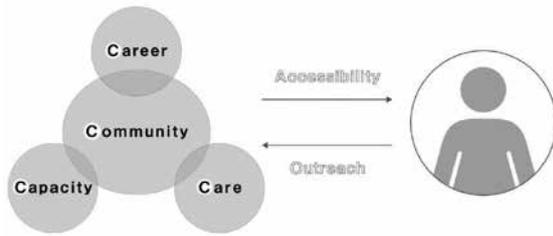
も提案した。日本語教育に加えて、キャリア支援や相談対応など包括的な支援体制構築の必要性を提案した結果、補助事業の一環として取組みが始まることとなった。

そして、在留資格の課題についても、入管庁に対して政策提言を行った。「家族滞在」と「公用」の資格は、就労時間の制限があったり、政府からの奨学金の対象外であることなど、就労や進学といった進路選択における課題が存在していたため、具体的に現場の課題について提言し、在留資格の切り替えに関して要件が緩和されることとなった。

## 2 活動から見えてきたこと：包括的支援のための体制整備（4Cモデル）

現場での活動から見えてきた課題を抽出し、政策提言を通じて仕組み化する中で、多くの可能性を持つ外国ルーツの若者たちが、その可能性を生かして日本で生活していくためには、包括的な支援体制を整備する必要があると考えられるようになった。包括的な支援体制を考える上で、私が考える必要な観点が4つある。1) 経済的な自立を確保する為の就労支援の取組み (Career)。そして2) 自らの能力 (Capacity) を育成するための機会提供。また、3) 福祉や在留資格など専門的な支援 (Care) が受けられ、最後に4) これらの支援や機会が当事者に届くようにするための場づくり (Community) である。Community、Care、Capacity、Career という4つの観点の頭文字をとって、4Cモデルという風と呼んでいるが、日本語教育や就労支援といったような個別具体的な支援が単体で存在するのではなく、それらが連動するような包括的な

図 社会包摂の為の 4C モデル



出典：一般社団法人 kuriya 作成

支援体制だ。

例えば、定時制高校での居場所づくり (Community) において、生徒との関係性ができるにつれ、生活や進路などの相談に乗ることが増えていった。相談の中には、在留資格やメンタル面などの専門的な知識が必要な場面もあり、福祉や法律、心理面など専門的な支援 (Care) へとつなぐ必要性に直面した。同時に、必要な支援 (Care) を受けながらも、常に支援を受け続けるのではなく、自らの力で歩んで行けるように、日本語やライフスキルなど、能力 (Capacity) を育てる機会も重要だ。身近に相談できる大人の存在といった社会関係資本が少ない中で、外国ルーツの若者は、直面する様々な困難を自らの手で乗り越えていかななくてはならないことが多いからだ。

また、対象者が必要な支援にアクセスをするためのアクセシビリティを考えることも必要だ。例えば、当団体のインターンプログラムでは、多くの若者がアルバイトで自らの生活費を負担している。このような状況を考慮し、活動支援補助として奨学金のような制度を設ける形で、活動参加へのアクセシビリティを確保した。

そして、このような体制整備を実施していくにあたり、外国人対応に特化した制度や組

織を新しく作っていく形もあるが、既存の支援などの仕組みの中に、通訳や外国人を受け入れることに慣れた人材の配置等の対応を織り込んで行くと言う形で多文化対応を進めるアプローチもあるのではないかと考える。社会からの孤立は、外国ルーツの若者にとっての課題だけでなく、日本人で経済的社会的に難しい状況にある若者が抱えている困難さと共通するところも多いと感じており、今、外国ルーツの若者の課題に取り組む事は、多様な子どもや若者達が安心して生活できる環境づくりにもなり、日本人にとっても必要な支援を作る事にもなるのではないだろうか。

### おわりに：外国ルーツの高校生が未来を描ける社会へ

様々な壁に立ち向かいながら、自らの違いを強みに変えて、多様性を育てていくことは、そう簡単なことではない。多くの若者たちと接してきた中で、今でも印象に残っている若者がいる。その若者は、経済的に苦しい親をサポートするために、アルバイトで家計を助けていた。アルバイト先と学校とを往復し、毎日が同じことの繰り返しで、将来が見えない。一体自分はようになっていくんだろうと不安を抱えていたそうだ。そんな中、当団体のインターンプログラムに参加し、ワークショップの企画運営を担当することになった。企画を考える中で、自分の意見が採用されたり、自らの提案内容が形となって実現する様子を見て、自分の意見に価値があると思えるようになったと言う。他のインターン生やスタッフと一緒に運営を担い、チームリーダーとしての役割も担っていった。インター

ンプログラムの最後には、「チャレンジングだったけど、すごく成長できて嬉しい。こういう機会がなかったし、もう諦めてた。日本に来て良かったと初めて思えた。」と自信を持って発言していた。

外国ルーツの若者たちが「日本で育って良かった」と思える社会の実現が、多文化共生の未来だと考えている。

## シリーズ

# 新たな公共私連携 ～公民連携でつくる新たな公共空間の利活用～

超高齢・人口減少社会を迎え、福祉、医療サービスの拡充、地域の実情に合わせたまちづくり、地域公共交通網の整備、防災基盤の充実、公共施設の維持管理・再編が、今後一層必要になることが見込まれている。また、そうした多様な課題解決を図りながら、地域の魅力創出・向上・活性化への取組みが求められるが、自治体行政、民間事業者ともに、リソース（人的資源、物的資源、財源）には限界がある。そこで必要となるのが、公共私を問わず多様な主体が連携することであり、自治体行政にはそうした連携を促進する調整役としての役割が期待される。

日本都市センターでは、2015-2016年にかけて「公共私連携」を中心テーマとして、概念の理論的整理と実践事例に関する調査を行い、2017年3月に報告書を取りまとめた。また、総務省の自治体戦略2040構想（2018年）においても、自治体行政の役割について「公共私プラットフォーム・ビルダー」へと転換するべきとして取り上げている。

本誌「都市とガバナンス」では、第33号からシリーズで「新たな公共私連携」を連続して取り上げ、より多様な政策分野・地域・場における知見を蓄積・共有することとしている。

第3回目となる今回は、住民・企業・大学・行政等が連携して作り上げた、新しい公共空間の利活用についての事例を取り上げる。

近年、住民・企業・大学など、民間主体によるまちづくりの取組みが活発になってきており、まちづくりの新たな担い手として期待されている。

制度面においても、行政と連携してまちづくりに取り組む団体を支援する制度や、公共空間を活用してにぎわいのあるまちづくりを実現するための制度等が整備され、行政にとっては民間主体の取組みを促進することより、にぎわいの創出や公共施設等の利活用における新しい側面の発見などが期待される。

公民連携による新たな公共空間の利活用において、行政がどのように多様な主体と協働し取組みを促進していくか、学識者や先進自治体の報告を基に検討し、これからの公共私連携のあり方を考えたい。

併せて、2020年10月2日に『クリエイティブなまちづくりと都市政策の連携～アフターコロナの公共空間デザインと利活用～』をテーマに開催された「第23回都市政策研究交流会」の概要についても報告する。

# 公民連携で進める公園使いこなしの展開

国土交通省 PPP サポーター（元公園緑地・景観課長）、横浜市立大学・千葉大学非常勤講師

町田 誠

都市住民にとって最も使いやすい公共空間であって欲しい都市公園をとりまく現状を冷静に見つめて、豊かな生活像を実現していくための社会資本としていくことが必要である。2017年都市公園法改正で Park-PFI 制度ができたことから、民間セクターの手によるサービス施設の設置を通じた公園の使いこなし例が次々と生まれてきているが、新たな制度導入に留まらず、多くの利用者を迎え、地域価値の向上に貢献する公園の管理運営手法について全方位的な検討を行い、様々な主体の参画を得てこれを実現させるべきであると考え。生活に密着した施設であるからこそ、ステークホルダーは多いが、マネージャーもユーザーもプレイヤーとして一体化できるという特殊な社会資本をめざすことができると考える。様々な社会課題の解決に寄与できるこれからの公園の姿を模索したい。

## はじめに

公園や広場等の公共空間の整備は、個々の法令の適用を受ける中で、公共セクターの手によるだけでなく、様々な主体・手法により進められてきた。また、空間管理という視点でも、法令に掲げる目的を達成すべく本来的な機能・役割を果たすよう管理がなされてきており、物理的な空間特性の違いはあるものの、空間本来の機能が棄損されないよう、また立地する周辺の世界環境において機能発揮に支障となるであろう事案発生リスクを極力排除すべく、法律や条例、運用規定、内規、慣習等に基づいて行われてきているところである。

一方、整備が遅れていると称されてきた都市公園は現時点において、都市公園法施行令に規定されている一人当たり標準面積 10㎡を全国平均という意味では達成し、11㎡に迫っているが、どれだけ使われているかということになると、小規模な公園はあまり使われていない、という声をよく聞く。公園等の公共空間は、公開空地等と一体となって地域において心地よく使われ、美しく元気なまちづくりが進められる原動力となるべきであるのに、である。

このような状況を鑑みると、多様な主体が多様な公民連携の名の下に活躍し、公園等が将来にわたって積極的に利用され、生き生き

としたまちづくりを進めるための原動力となるよう、制度活用や柔軟な運用を進めていく必要があると言える。

本稿においては、主として都市公園における公民連携に係る制度の活用状況と先進的な事例を紹介し、こうした動きが全国的に更に展開され、社会資本として高い効用発揮がなされるよう、今後のあるべき管理と展望について述べることにする。

## 1 多様な主体の連携から見た都市公園の整備と管理の実態

### (1) 都市公園等のストックの実態

都市公園の整備は一人当たり面積を指標として進められてきた。その配置についても、日常生活に最も身近な街区公園から市区町村を超えた利用を想定する都道府県営の広域公園、都道府県を跨ぐ誘致圏を想定する国営公園まで、階層を持って計画的になされてきている。2018年度末の公園のストックは、全国約11万か所、13万ヘクタールで、一人当たり面積約で10.7㎡に達しているが、大都市圏の都市においては5㎡にも満たないところも多く、地域的に偏ったストック状況となっている。更に、都市のオープンスペースは、都市公園法に規定される公園だけでなく、児童福祉法に基づく児童遊園や港湾法に基づく港湾緑地、根拠となる管理法が無く条例管理（管理条例や規則のない広場もある）のオープンスペースなど、公の施設と見做せる「広義の」公園等ということになると、比較的規模の小さなものを中心に大変多くの種類のいわゆる公園や広場が存在しているという実態がある。

表1 都市公園等のストック状況

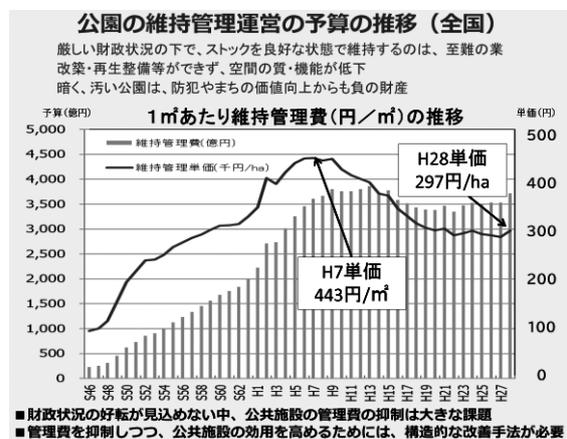
公園等のストック量		
公園種別	箇所数	面積ha
住区基幹公園	95,643	34,617
<b>街区公園</b>	<b>88,052</b>	<b>14,198</b>
近隣公園	5,792	10,430
地区公園	1,799	9,989
都市基幹公園	2,209	39,077
総合公園	1,375	26,099
運動公園	834	12,978
大規模公園	223	15,470
緩衝緑地等	12,011	33,804
国営公園	17	4,251
合計	110,227	127,321
港湾緑地・児童遊園・その他の公園緑地	40,554	12,931
総合計	150,781	140,252
<small>以上、平成30年度末都市公園等現況調査（国土交通省）</small>		
地方財政白書（総務省令和2年版）	144,045	157,400

出典：国土交通省データ等から筆者作成

### (2) 地方公共団体における公園管理の現状

公園等の管理運営に係る事業の執行方法は、それぞれの地方公共団体において様々であるが、基本的な管理業務は、直営管理、委託管理、指定管理から構成され、管理費は「直営費（人件費等）」「業務委託費（外注）」「指定管理費」から構成されている。全国の都市公園の管理に費やされている費用は全国値で3,800億円程度、構成比は「直営3割：委託3割：指定管理4割」程度となっているが、個々の地方公共団体においてはまちまちで、どこにウエイトをかけるかによって、公園の管理の実態は大きく異なってくる。

表2 都市公園の管理費の実態



出典：国土交通省データから筆者作成

特に、指定管理は地方自治法にもとづく公の施設の管理者としての指定であり、制度上は多様な主体が可能で、指定管理者の裁量の大きな公民連携の基本とも言える制度である。

### (3) 指定管理者制度運用の実態

公園管理のうち指定管理者制度に目を向けると、全国における指定管理者制度導入の導入率は箇所数ベースで12%に留まっており、指定管理者の裁量に大きく関係するイベント等の行為の許可権限が付与されているものはそのうちの約57%、利用料金制（施設や公園の利用料金が指定管理者の収入になる制度）の導入は約13%となっている。傾向としては、比較的大きな公園、有料施設・運動施設のある公園等では導入が進んでいるが、小さな街区公園等への導入は箇所数ベースで約9%（7,947/88,052）、実施している自治体数で約7%（97/1,375）程度と極めて少なく、これらは地方公共団体の出資法人、いわゆる「外郭団体」にまとめて出されていることが多い。

端的に言えば、都市公園における指定管理者制度の運用実態は、植栽管理や清掃、施設・設備の小規模補修などの外形的な維持管理と利用の受付業務等に終始しており、決められている出来高を委託費で行うといったいわゆるインセンティブのない事実行為としての維持管理作業の範囲であることが多い。

そうした中で、管理費が足りないというのは凡そすべての自治体の実態であり、一方、市民からは「特に、小さい公園にはあまり行かない」という声をよく聞く。そのような公

園でも、最低限の草刈り、樹木の剪定、施設の補修等は必要であり、大きな行政負担の一部となる。また、苦情やクレームが多いのもまちなかの比較的小さな公園の特徴のひとつであり、以下に述べる禁止看板問題とも相まって、小さな公園は市民生活に有用な空間として機能していないという課題がある。

こうした状況を鑑みても、多様な主体による創造的な管理運営や使いこなしによって再生されるべき公園空間は多く存在しており、公園が市民生活や地域生活の価値向上を図る資源となるため、多様な主体が活躍できるような公園管理が、指定管理者制度の柔軟な運用の下で実現されていくことが求められていると言える。

### (4) 禁止看板に縛られる公園利用の課題

都市公園の利用を巡って禁止行為（ボール遊び禁止、自転車乗り入れ禁止、犬の散歩禁止など）が多すぎるという指摘がたびたびあり、テレビ番組等でもしばしば特集が組まれる。利用者間や周辺住民等との間で起きる軋轢によって、公園の具体の禁止行為が決まり、立てられる禁止看板によって新たな苦

写真1 禁止事項が列挙される公園の看板



出典：筆者撮影

情・クレームが生みだされる循環があり、大変根深い問題ではあるが、公権力が利用者と直接対応する直営管理公園に比べて、民間セクターによる指定管理では利用者の反応が変わってくるという効果もよく聞かれ、利用者間や地域との緩やかな調整を進める上で、民間セクターの公園管理が期待される場所である。

## 2 都市公園における多様な公民連携手法

公園は道路や河川と比べても、制度上、都市の中の公共空間として自由度の高い空間管理が可能であり、「居心地が良く歩きたくなるまち－ウォークアブルシティー」実現のために生活に密着した社会資本・公共施設としての特性を活かし、多様な主体との連携を促す制度を活用した賑わいをもたらす空間活用が期待される。以下に公民連携のベースとなる都市公園に係る諸制度について紹介する。

### (1) 指定管理者制度

2003年地方自治法の改正により創設された制度。それまでは、地方公共団体によるいわゆる直営管理や業務委託による出資法人（いわゆる外郭団体）等への管理委託により管理されていたが、本制度により、出資法人等の団体に限らず、民間企業やNPO法人、また自治会等（権能なき社団）も、地方議会の議決を経て、公の施設の管理ができるようになった。本制度の目的は、民間事業者の人的資源やノウハウを活用した施設の管理運営の効率化（コストの削減、サービスの向上）と言われることが多いが、直営管理や出資法人等が行わない積極的で柔軟な利用サービス

もなされるようになってきているという実態がある。

条例によって、指定の手続き、業務の範囲、管理の基準などの事項が定められ、指定には議会の議決が必要となる。いわゆる公権力に関わるような公の施設の利用料金を定め（地方公共団体の承認が必要）、料金を収入にすること、行為の許可等の処分をすることが可能となっており、裁量の大きな制度運用が十分可能な制度である。

### (2) 設置管理許可制度

公園管理者（地方公共団体等）が自ら設置・管理することが「不適當又は困難」あるいは、公園管理者以外の者が「公園施設」を設置・管理することが「当該都市公園の機能増進に資すると認められる」施設について、公園管理者以外の者（民間も含む）が許可を受けて、公園施設の設置・管理を行う制度が都市公園法に規定されており、公物管理における制度としては、他に例がほとんど見られない制度である。設置・管理許可の期間は10年を超えることはできないが、更新し続けることにより、日比谷公園の松本楼（117

写真2 設置管理許可施設（松本楼）



出典：筆者撮影

年)のような例も可能となる。公園内で民間事業者等がレストランや売店、自動販売機等を設置・管理運営しようとする例の他に、教育担当部局が教育施設や運動施設を設置する例も多数あり、全国で7万件程度の許可件数が存在している。2017年都市公園法の改正により制度化されたPark-PFI制度やPFI法による事業により施設が設置される際も、本制度の手続が行われている。

また、自治会などの住民を主体とする組織も許可を受ける対象となるため、花壇などの設置や自治会の財産であるいわゆる自治会館や防災倉庫なども、集会所や管理施設としての適格性が認められれば設置され、全国に多くの例が見られ、地先の自治会等のコミュニティによる公園の使いこなしを進めていく上で参考になる例が多数存在している。

### (3) 占用による施設の設置

都市公園内において、公園施設として位置付けられない施設、工作物等(占用物件)を設置する際の手続きで、占用が公衆のその利用に著しい支障を及ぼさず、必要やむを得ないと認められるものに限り認められる。具体的な物件としては、電柱、電線、変圧塔や競技会や集会、展示会、博覧会などの催しの実施のための仮設工作物が規定されている。

2017年の都市公園法改正において、保育所や障がい者・高齢者関係等の社会福祉施設が新たに占用可能な物件に追加された。また、従来より、仮設の施設であれば条例に定めることにより、占用が可能となっており運用の幅は小さくない。制度自体は都市公園の効用に資する施設(公園施設)以外に適用さ

### 写真3 公園の中の保育所(代々木公園)



出典：筆者撮影

れる制度であるが、社会福祉施設や条例で定める仮設の物件が対象(例えば福岡市では条例によって「屋台」が占用物件に指定)となることから、実質的には公園管理運営の幅を広げる制度の一つと考えることもできる。

### (4) 行為の許可(イベント等の誘致)

公園利用における行為の許可についての定めは条例において「行為の制限」として定められており、一般的に公園を棄損する行為は「禁止行為」で、許可を要するとされている行為は、物品の販売・頒布、催しのために都市公園の全部又は一部を独占して利用しようとする行為等となっている。公園において開催される催しもの、イベント等の多くは、公園管理者以外の者による持ち込みイベントで、公園管理者からの許可を得て実施されている。

条例における、これら行為の許可に関する情報は、公園利用者等に十分周知されていないことが多く、公園では物を売ることすら「禁止」されているというような誤解があることは珍しくなく、多様な主体による公園の使いこなしを進めるための課題であると考え

られる。また、一部の地方公共団体の条例においては、いわゆる催し物を許可の対象にしていけないというものもあり、これらは公園の活用を図る上で改善すべき例である。

#### (5) PFI 事業（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の推進に関する法律）

「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI 法：1999 年）により制定された公共施設の整備、維持管理、運営に係る制度。民間事業者の資金調達と技術的、経営的ノウハウを活用して、投資回収に足る長期間にわたっての公園施設の整備及び運営を民間事業者に実施させることが可能となるもので、規模の大きな公園施設等に導入されることが多い。

利用料金をとる公園施設において、PFI 事業者の利用料金を徴収させる場合には、PFI 事業者を指定管理者として指定したり、飲食や物販などの収益事業の場合には、公園施設の設置管理許可の手続きを同時に行っている。

プールや水族館等大規模な施設で高度で良好なサービスの提供の活用が進んでおり、PFI 事業から派生してきた概念として、民間事業者に設計・建設等を一括発注するデザインビルドや、設計・建築・維持管理・運営等を長期契約等により一括発注・性能発注する手法（DBO）等もあり、多様な事業手法を探るきっかけともなっている。

PFI 法に基づく PFI 事業は全国で 30 例ほどあり、水族館やスポーツ系施設の他、宿泊施設、商業施設、文化施設など多様な施設整備が進められて、民間事業者の手によって運営されている。

#### (6) Park-PFI（公募設置管理制度）

2017 年の都市公園法改正により制度化されたもので、飲食店、売店等の収益施設を公募対象公園施設として設置し、生じる収益を活用して園路、広場等の施設の整備・改修等を一体的に行う者を、公募により選定する制度。公園に民間の優良な投資を誘導し、公園管理者の財政負担を軽減しつつ、公園の質の向上、利用者の利便の向上を図ることが期待される新たな整備・管理手法であり、実例とともに次章で詳述する。

### 3 2017 年都市公園法改正で進む公園再生

#### (1) Park-PFI 制度

公園制度ができた明治期以降、料亭や茶店、旅館等の民間施設の公園への設置は少なからず行われ、これらの施設が存在する公園の実情を受ける形で 1956 年に設置管理許可制度を含む都市公園法が制定されたものの、同制度を活用して公園の中に民間の収益施設を積極的に立地させることは、多く行われてこなかった（特に戦後において顕著と思われる）。中立・公平・公正・透明性の確保といった行政の規範から、特定の民間施設の立地を進める手続きが憚れたからであろうが、公募という手続きを定めた 2017 年の Park-PFI 制度によって潜在的な需要が一気に表面化したと考えられる。

手続きとともに、収益施設の立地を促進するための規制緩和や財政的な措置が定められている。

##### i 設置管理許可の期間の延伸

通常 10 年を超えた設置管理許可を出すことはできないが、本制度に拠り設置管理許可

の更新申請があった場合、許可がなされることとなっており、当初より20年間の営業が可能になり、収益施設の投資回収を図る上で大きなアドバンテージとなる。

#### ii 建蔽率の緩和

公募対象公園施設について、100分の10を参酌して条例で定める範囲を限度として建蔽率を上乗せすることが可能となっており、飲食施設や売店等の建蔽率が2%と定められていることから+10%の特例は非常に大きな意味を持っている。

#### iii 利便増進施設としての占用特例

利便増進施設として設置する自転車駐車場、地域における催しに関する情報を提供するための看板、広告塔の占用が可能となり、これらからの収入も含め、全体の事業収支の向上を図ることができる。

#### iv 民間事業者による特定公園施設整備への財政的支援

本制度により民間事業者が行う園路、広場等の特定公園施設の整備に要する費用のうち地方公共団体が負担する金額の1/2を社会資本整備総合交付金により国が支援することができる。(官民連携型賑わい拠点創出事業：社会資本整備総合交付金)

#### v 収益施設整備への融資賑わい増進事業資金

Park-PFIの認定事業者が行う公園施設(公募対象公園施設+特定公園施設)の整備に要する資金の貸付けを行う地方公共団体に対し、国が都市開発資金により低利の有利子貸付け(貸付け割合は当該整備費の1/2以内)を行うことができる。(賑わい増進事業資金：都市開発資金)

#### (2) Park-PFI 先行事例から見える多様性

国土交通省の調べに拠れば法改正のあった2017年度中に事業公募の公示まで至った案件は4件、2018・2019年度は各20件余となっている。活用検討をしている地方公共団体も裕に100以上あり、民間事業者による公園へのサービス施設設置経営の潜在的需要の大きさを物語っている。営業に至っている例も20例程度あり、これらの事業を類型別に整理してそのバリエーションの広さを実感してもらいたい。

##### i カフェ等単体の設置

既存の公園に最も手っ取り早く単体のカフェやレストランの設置を行っているもので、北九州市(勝山公園)、別府市(別府公園)、鹿児島市(加治屋まちの杜公園)、前橋市(敷島公園)などがある。たった一棟のカフェと思われるかもしれないが、現地に行けば公園のイメージがガラッと変わっていることを実感できる。

##### ii 複数の飲食施設の設置

豊島区(IKE・SUNPARK)、福岡市(天神中央公園)、盛岡市(木伏緑地)などがあり、様々な形で複数の店舗が営業をしている。

#### 写真4 Park-PFI (IKE・SUNPARK)



出典：筆者撮影

る。単体のものとの決定的な違いとしては、テナントリーシングという仕事を内包しているという点である。

iii 飲食・フィットネス・アウトドア・キッズ  
アクティビティ・コワーキング・展示スペース・着物レンタル等の組み合わせ

新宿区（新宿中央公園シュクノバ）、堺市（大蓮公園）、和歌山市（本町公園）、福岡市（大濠公園）、所沢市（東所沢公園）など、複数機能のパッケージとなっており、今後このような形態・規模のものが主流となっていくように思われる。アウトドア系ではまちなかの公園でのキャンプ・グランピングなど新しい利用の促進が期待される。

iv こども関係施設

盛岡市（中央公園）では、既に供用された民間保育所は一部ではあるが、今後、こども系の複数の（教育）施設の設置がこれから進められる。もともとの公園の性格を踏襲し発展させる民間活用と言える。

v アウトドア系アクティビティ

横浜市（横浜動物の森公園）は林間アトラクション、平戸市（中瀬公園）は古くなったキャンプ場全体のリニューアルを図ったもの。

写真5 Park-PFI（新宿中央公園シュクノバ）



出典：筆者撮影

vi ホテル

美濃加茂市（ぎふ清流里山公園）もともとテーマパークのような公園の駐車場の一部にホテルを設置。

vii ショッピングモール

名古屋市（久屋大通公園）では40店舗を超える飲食施設や物販施設の設置とともに、老朽化した施設や鬱蒼として利用者が訪れなくなった空間を再生整備している。

これらは既に営業を開始している例の一部であるが、全国各地で集客や公園利用促進に結びつくプロジェクトが次々に進められていて、そのバリエーションも更に広がっていく

写真6 Park-PFI（久屋大通公園）



出典：筆者撮影

表3 Park-PFI 活用状況

公募設置管理制度（Park-PFI）の活用状況

年度	Park-PFI 活用事例一覧（47公園【39自治体、2地方整備局】、57公園供用）			
平成29年度	北九州市(南山公園)【面積20.1ha】	18.7供用	名古屋市(久屋大通公園)【面積15.8ha】	20.9供用
	豊田県(西尾川地区防災公園)【面積1.7ha】	20.7供用	徳島県(ぎふ清流里山公園)【面積107.7ha】	20.10供用
	福岡県(天神中央公園)5/31公表【面積3.1ha】	19.8供用	和歌山市(本町公園)11/22公表【面積1.4ha】	20.7供用
	福岡県(水成緑地)6/4公表【面積0.4ha】	19.9供用	盛岡市(盛岡中央公園)11/26公表【面積9.2ha】	20.8供用
	福岡県(福岡公園)10/22公表【面積11.2ha】	19.11供用	堺市(大蓮公園)11/28公表【面積15.5ha】	20.8供用
	東京都(清田川緑地)8/1公表【面積18.7ha】	20.7供用	京都市(大宮交通公園)12/7公表【面積2.1ha】	20.7供用
	新宿区(新宿中央公園)9/18公表【面積8.8ha】	19.12供用	むつ市(むつ市中央公園)12/14公表【面積13.6ha】	20.10供用
	東京都(加藤公園)10/29公表【面積27.5ha】	20.10供用	堺市(西尾川地区防災公園)11/20公表【面積7.4ha】	20.10供用
	鹿児島市(加茂まの杜公園(仮称))10/4公表【面積1.4ha】	20.10供用	盛岡市(中央公園)2/8公表【面積17.2ha】	20.10供用
平成30年度	近畿地方整備局(国府川石巻公園)10/11公表【面積31.4ha】	20.3供用	二戸市(金田一遊園公園)12公表【面積1.8ha】	20.10供用
	群馬県(館岡公園)11/13公表【面積17.8ha】	19.9供用	高岡市(万葉公園)3/6公表【面積19.5ha】	20.10供用
	秋田県(宮崎野の森公園)11/21公表【面積103.3ha】	20.10供用	堺市(西尾川公園)3/29公表【面積14ha】	20.10供用
	神戸市(中央公園)4/17公表【面積0.7ha】	20.4供用	久松市(菅16番)10/10公表【面積4.2ha】	20.10供用
	福岡県(大濠公園)4/26公表【面積39.8ha】	20.9供用	群馬県(群馬山アザミパーク)10/17公表【面積60.3ha】	21.1供用
	渋谷区(北谷公園)5/24公表【面積0.095ha】	20.9供用	川崎市(乙川河川緑地-中央緑道)10/18公表【面積22.75ha+0.53ha】	20.10供用
	佐世保市(中央公園)7/8公表【面積13.7ha】	20.10供用	富士川町(人足跡公園)11/1公表【面積6.4ha】	20.10供用
	東京都(豊島中央公園)7/31公表【面積2.2ha】	20.10供用	福山市(中央公園)11/6公表【面積1.6ha】	20.10供用
	九州地方整備局(尾中瀬湖公園)8/7公表【面積29.9ha】	20.10供用	津島市(御幸町公園)11/11公表【面積70.4ha】	20.10供用
	平塚市(御幸町公園)8/22公表【面積58.6ha】	20.10供用	豊田市(新栄公園)12/29公表【面積5.5ha】	20.10供用
	神戸市(東灘緑地)8/26公表【面積2.7ha】	20.10供用	むつ市(代官山公園)3/16公表【面積1.1ha】	20.10供用
	愛知県(小幡緑地)9/6公表【面積2.26.9ha】	20.10供用	山形市(ひばり公園)3/27公表【面積0.0954ha】	20.10供用
	所沢市(東所沢公園)9/13公表【面積2.1ha】	20.8供用		
令和元年(平成31年度)	青森県(高川セントラルパーク)4/27公表【面積5.1ha】	20.10供用		
	茨城県(新栄公園)5/13公表【面積8.0ha】	20.10供用		
	須賀川市(御幸公園)6/29公表【面積28.3ha】	20.10供用		

出典：国土交通省情報から筆者作成

ことが予想される。

### (3) 公園への保育所等の設置（占用）

2015年より国家戦略特区の特例として公園に保育所等の社会福祉施設（通所型）の占用許可による設置が認められてきたが、これを2017年都市公園法の改正にあわせて全国措置化したもので、設置に当たっては公園内の広場面積の100分の30まで、公園施設建築物内では床面積の100分の50まで等の技術基準がある。待機児童の解消が国家的な課題であることを踏まえた措置であり、これまでに累計40を超える保育所が公園内に設置されている。

もともと公園は子供や高齢者などの利用に親和性が高い社会資本であるから教育政策・福祉政策等との連携は今後もっと進めるべき分野であると考えられる。

## 4 Park-PFI から進化する公園管理の進化

Park-PFI 制度は、公園法の中でクローズした簡易な手続きと、小規模な施設（カフェ一棟など）の設置にも使いやすいこともあつ

て、制度施行から3年足らずで約50例が実走段階で、更に100例以上が準備段階にあり、かなり早いペースで導入が進んでいる。時代が公民連携、公有財産活用に流れていることもあり、公園という空間に元々存在していた潜在的な需要が顕在化したと素直に見るべきである。これまで、公共団体が中立公平な立ち位置の保持を行動規範として最優先する傾向の中で、民間事業者の参入について慣習的に認められていなかったところに風穴が開いて、全国各地で「できる」ことが実例として次から次へと生まれ、連鎖的に事例が増えているという状況である。

公園のユーザーにしてみれば、子供の時期に遊んだ記憶や、子供を連れて公園に出かけた記憶はあったとしても、公園の中でおしゃべりな時間消費型のサービスを享受すること自体が新鮮で、環境の良い中で過ごす新たな生活時間を手に入れたということになる。公園に対するこうした需要・要請は、実際に「出来ている」実例が紹介されるほど増えていくと思われる。

これら民間施設の導入は、収益を上げられる環境の公園であることが前提となっており、これらの公園ではユーザーへのサービスは高まり、その収益を吸収する形で芝生広場や遊具がリニューアルされ、公園に掛かっていた税金原資の管理費用は低減されることになる。加えて2021年都市再生法の改正では、地域づくりに参加する会社・団体との手続きを「協定」により進めるバリエーションも増え、事業構造の多様化が更に進化することになる。

Park-PFI の公募にあたっては、管理許可

表4 都市公園における保育所等の設置

都市公園における保育所等の設置 2017法改正  
■ 占用許可による保育所等の設置(開設済み)事例一覧 (令和2年7月1日時点)

公園管理種別	公園名	開設時期	設置施設	公園管理種別	公園名	開設時期	設置施設
東京都	豊島公園	H30.3	放課後児童クラブ	東京都	玉川上水緑道	R2.4	認可保育所
東京都	神宮寺公園	H30.4	認可保育所	東京都	秋葉公園	R2.4	認定こども園
東京都	上野公園	H30.4	認可保育所	東京都	伊豆山公園	R2.4	認可保育所
東京都	山手公園	H30.4	社会福祉施設	東京都	神代川公園	R2.4	認定こども園
東京都	西大井公園	H30.4	認可保育所	東京都	西大井公園	R2.4	認可保育所
東京都	船橋公園	H30.7	放課後児童クラブ施設	東京都	王子公園	R2.4	認可保育所
東京都	三軒茶屋公園	H30.8	認可保育所	東京都	王子公園	R2.4	認可保育所
東京都	品川公園	H30.9	社会福祉施設	東京都	王子公園	R2.4	認可保育所
東京都	江島公園	H31.4	認可保育所	東京都	伊豆山公園	R2.4	認可保育所
東京都	浅川公園	H31.4	認可保育所	東京都	神代川公園	R2.4	認定こども園
東京都	平野公園	H31.4	認可保育所	東京都	伊豆山公園	R2.4	認定こども園
東京都	新島公園	H31.4	放課後児童クラブ	東京都	伊豆山公園	R2.4	認定こども園
東京都	深田公園	R1.11	放課後児童クラブ	東京都	伊豆山公園	R2.4	認定こども園
東京都	練馬公園	R2.3	放課後児童クラブ	東京都	伊豆山公園	R2.4	認定こども園

計25公園で設置  
(うちR2年度に11公園で開設)



出典：国土交通省情報から筆者作成

のエリアを広くとったり、併せて業務委託による管理を Park-PFI で選定された事業者に行わせるなどの運用がみられ、いずれ公園全体の管理運営と一体化して運用されていくことが予想される。また逆に、指定管理者の公募に併せて、収益が期待できる飲食や物販ほかのサービス施設の投資的運営を可能にする設置管理許可（Park-PFI を含む）付きの指定管理者公募の例も出てきており、こうした中で地域の人材や様々な資源の一体化が公園という社会資本の中で生まれることが期待され、公園を出発点としたまちづくりを予感させる。

#### おわりに—コロナ禍で考える新しい展開—

公園は幅広い様々な活動の場として、最も利活用がしやすい市民生活に密着した公共施設・公共空間である。制度黎明期には料亭や茶店、旅館等の営業施設が多く設置され、開設区域の中に住宅もあったので、現在の公園制度とは相容れない部分もあるものの、2017年改正の Park-PFI を待つまでもなく、法改正前の先進事例（大阪市の天王寺公園てんしば、豊島区南池袋公園、大阪市大阪城公園、岩見沢市いわみざわ公園、沼津市愛鷹運動公園 INN THE PARK など枚挙に暇ない）を見れば、様々な主体が参加する公民連携や地域資源としての活用のしやすさは明らかである。

一方で、公園は禁止看板ばかりで何をしてもよいのか分からない、行く気にならないという生の声をさんざん聞くのも事実である。

コロナ禍が社会を様々に脅かす中、この際、コロナ禍問題を忌避せず、これをきっか

けとして、「どうしたらもっと公園という公共空間が地域社会の役に立つのか」「都市生活者のためにもっと積極的に利活用されるためにはどうしたら良いのか」ということを考えるべきと史料する。

結論的に持論を述べれば、With/After コロナ社会において、公園の「賑わい」や「使い倒し」を進めていく考えをもっと進化させるべきと思う。具体的には、市民の日常生活を全方位的に受け入れることを公園は目標とすべきである。もちろん公園に限らず、道路や河川や広場など、いわゆる都市公共空間すべてにおいて、2密にしかない外部空間という特性を活かした活用を進めるべきではあるが、厳しい利用管理が求められる公共施設・公共空間もあり、相対的に自由度が大きく柔軟な管理が行える公園という社会資本においては、率先して With/After コロナの「新たな日常」を提案していくべきと史料する。With/After コロナのまちづくりにおける都市生活像実現をリードする社会資本となるべきなのである。

公園での読書や昼寝、公園での仕事（リモートワーク、ワーケーション）、多様な飲食・会食（ピクニック文化普及）の場、というような使いこなし・空間利用を積極的に取り込み、特別な目的がなくても公園という空間で時間を消費するという気持ちにさせる社会装置をめざすべきだ。そのためには、ハードウェア・ソフトウェアの改善の試行錯誤が必要である。

現実はどうか。ボール遊び禁止、犬の散歩禁止、自転車禁止、テント利用禁止、テーブル持ち込み禁止という看板が乱立する公園

で、ピクニックをしようという気持ちになるか、ガーデンベッドを持ち込んだら怒られるのではないか、何か言われる（怒られる）だろう、と思われる空間管理をしていないか。ハードウェアにしても数少ないベンチは地面に固定されていて、座りたいところにも座ることができない。使いこなしのカスタマイズが不可能なのである。移動可能な設えなら、親しい友人と語りたい場所でお茶を飲んで、というような使いこなしはもっともっと広がるはずだ。

空間や施設をシェアリングするという発想の利用の仕方も進めるべきだ。全員にいきわたるサービスしか提供しないという、間違っ  
て行き過ぎた公平・平等の観念からは卒業して、時間や空間を分かち合って使う、予約をして、順番を待って、半ばプライベートとしての利用をパブリックな空間で実現するという文化を公園からスタートさせるべきだ。何か新しいことをすると、苦情・クレームが来るから新しい試みはしない、というのでは、ステークホルダーの多い都市中心部の公園は「人のいない公園」に向かって一直線だ。大屋根空間のようなハードウェアを想定して、その下をどう使えるかなどを考えてみるのもブレイクスルーになる。また、公園を管理する者を公的セクターに限定せず、地域の様々なプレイヤー、身近なところなら自治会、NPO 法人、民間事業者など、民間セクターを指定管理者として、公園のユーザーや周辺住民に近い感覚で、公権力と私権の対峙という構造から離れて公園をまわしていく発想も必要だ。

公園は、都市における公共空間すべてが

ソーシャル・キャピタルであるという概念形成に向かう中で先駆的な役割を果たさなければいけない。地域の様々な人材やノウハウと一体化して、市民の多くが思い思いの時間消費ができ、ユーザー間や隣人との信頼関係をベースとしたコミュニティ形成が進められる基盤として、また、エリア価値を高め、地域の豊かな生活像の実現を促す社会資本となるよう、使いこなしの時代をリードする公園像を実現させていきたい。

# 「やりたい、ができるまち」の実現に向けた 公民連携による広場・道路空間利活用の試行

甲府市まちづくり部まち開発室都市計画課 加藤 友浩

合同会社まちづくり甲府 渡辺 一博

甲府市では、平成 29 年に『甲府リノベーションまちづくり構想』を策定し、公民連携による空き物件見学会の開催など、主に民間の遊休不動産のリノベーションにより、都市経営課題の解決を推進してきた。昨年度からは、構想に基づく公民組織「甲府リノベーションまちづくり推進委員会」が主催となり、お城とまちをつなぐ位置に暫定供用された芝生広場（通称“Scramble Park”）を舞台に、3 週間の社会実験“Adventure in Kofu Scramble Park”を開催し、公共空間のもつ新たな可能性を提案してきた。

今年度は、コロナ禍の状況も踏まえ、道路空間の一部を沿道の飲食店の客席等として活用する「甲府まちなかテラス@銀座通り」と広場の新たな活用方法を募り実証する社会実験“Adventure in Kofu Scramble Park Vol.2”を開催した。

本稿では、社会実験から見えてきた公共空間の新たな活用方法とプレーヤー、つかい手から考える公共空間整備のあり方と今後のまちづくりについて展望する。

## はじめに

甲府市は、東京から西に約 100km、山梨県のはほぼ中央部に位置する、人口約 19 万人の中核市である。

本市の課題として、「減り続ける働く場所と人、稼ぐ力」、「育たない新しい産業」、「人口や地域経済規模の縮小等による税収入の減少」、「若者の県外への流出」、「急激な高齢化に伴う義務的経費の増大」、「公共施設の維持管理費の増大」、「活用されていない多くの空

き家」などが挙げられる<sup>1</sup>。これらの課題を、公民の力で複合的に解決するために、平成 27 年より本格的にリノベーションまちづくりの取組みが始まった。

## 1 リノベーションまちづくりの取組み

本市のリノベーションまちづくりは、職員有志の自主研修グループによる職員提案を発端に、その後、市の主要施策への位置付けと予算化が図られた（表 1）。平成 28 年には、

1 甲府市：甲府リノベーションまちづくり構想、2017 年

市内外の民間プレーヤーを委員とした、「甲府リノベーションまちづくり構想策定委員会（委員長：青木純氏）」を組織し、多くの市民に開かれた場で、ゲストレクチャーとともに構想策定に向けた熱い議論が計6回にわたり繰り広げられた。平成29年3月、「ADVENTURE in KOFU CITY やりたい、ができるまち」をキャッチコピーとした『甲府リノベーションまちづくり構想』を策定した（図1）。

平成28、29年には、リノベーションスクールを計2回開催した。提案の直接的な実現には至らなかったが、受講生関わった店舗再生や、策定委員関わった建物の暫定利用、

また、策定委員を含む、不動産・デザイン・建築設計・工務店チームと合同会社まちづくり甲府（以下、まちづくり甲府）、行政の連携による空き物件見学会の定期実施などにより、スクール案件以外へリノベーションまちづくりが波及し、空き店舗の減少につながった。

## 2 空き物件から公共空間へ

平成30年12月、旧山梨県民会館跡地で、山梨県庁の駐車場として使われていた場所が、山梨県により暫定的に芝生広場として整備された。この場所は、山梨県庁と甲府城、まちの中心部を結ぶスクランブル交差点に面した立地で、お城とまちをつなぐ重要な場所であることから、この関係性を考えながら整備するために、暫定的に整備された経緯がある（表2）。周辺には、公共施設跡地等が複数存在し、平成28年6月に山梨県と甲府市の共同で策定した「甲府城周辺地域活性化基本計画」において、「公共施設跡地等を活用し、お城を中心にまちと人、人と人をつなげ、賑わいを取り戻す」ことがめざすべきまちづくりのイメージとして掲げられている（図2）。

令和元年、甲府リノベーションまちづくり

表1 リノベーションまちづくりの経緯

年度	リノベーションまちづくりの取組経緯
2014 (H26)	職員提案「遊休不動産を活用した民間活力によるまち再生」の採択
2015 (H27)	市の重点プロジェクトに「遊休不動産のリノベーション事業の推進」を位置づけシンポジウム開催(9月、10月) まちのトレジャーハンティング@甲府開催(11月)
2016 (H28)	甲府リノベーションまちづくり構想策定委員会組織、ゲストレクチャー及び構想策定委員会を公開の場で開催(計6回) リノベーションスクール@甲府開催 銀座通りにて公開プレゼン開催(10月) 第1回こうふ中心街空き店舗見学会開催(12月、以降定期開催) 甲府リノベーションまちづくり構想策定(3月)
2017 (H29)	甲府リノベーションまちづくり推進委員会組織 シンポジウム開催(9月) 第2回リノベーションスクール@甲府開催(10月) シンポジウム開催(10月)
2018 (H30)	Adventure in Kofu Scramble Park開催(10月)
2019 (R1)	甲府リノベーションまちづくり推進委員会任期満了
2020 (R2)	甲府まちなかテラス@銀座通り開催(7月～) Adventure in Kofu Scramble Park Vol.2開催(8～11月)

出典：筆者作成

図1 甲府リノベーションまちづくり構想



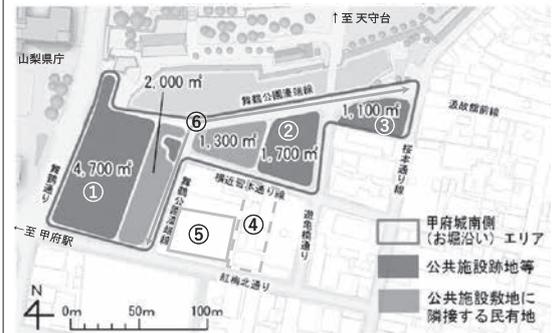
出典：甲府市

表2 舞鶴城公園南広場の土地利用変遷

1600頃	甲府城水堀
1955～	山梨県民会館建設
1999	県民会館公会堂棟解体
2015～	県民会館事務所棟解体、県庁駐車場
2018.12	都市公園区域に編入、広場暫定供用
2019.2	国史跡指定
2019.11	都市計画公園区域に編入
2020.1～	都市計画公園事業施行

出典：筆者作成

図2 甲府城周辺の公共施設跡地等



- ①舞鶴城公園南広場：県有地、公園区域、史跡
- ②甲府税務署跡地：市有地、広場・交流施設予定地
- ③社会教育センター跡地：市有地、駐車場予定地
- ④甲府税務署跡地南側区域：市買収予定地、民間施設等予定地
- ⑤民間ビル1階：市賃貸、子ども屋内運動遊び場予定地
- ⑥市道舞鶴城公園濠端線：歩行者優先道路化予定

出典：山梨県・甲府市『甲府城周辺地域活性化基本計画』、2016の図を基に筆者加筆

構想に基づく公民組織「甲府リノベーションまちづくり推進委員会（委員長：大木貴之氏）」により、この広場を活用した社会実験の検討が開始された。

### 3 Adventure in Kofu Scramble Park

#### (1) 目的

甲府リノベーションまちづくり構想に基づく「民間主導の公民連携によるまちづくり」を推進するために、民間主体による公共空間の利活用を通じて、新たな産業の創出やまちづくりの担い手を発掘・育成するとともに、甲府駅周辺の賑わいの創出や公園利用者の滞留性を向上させるための社会実験を実施した。また、その効果を検証する中で、本市が抱える都市経営課題の解決に向けた、公共空間利活用のあり方や、公民連携によるまちづ

くりを推進するための、効果的かつ持続的な取組みについて考察することを目的とした。

#### (2) 実施期間

令和元年10月1日～10月21日

#### (3) 実施場所

舞鶴城公園南広場（県民会館跡地）

#### (4) 実施主体

甲府リノベーションまちづくり推進委員会（事務局：甲府市、まちづくり甲府）及び民間事業者

#### (5) 事業内容

ア リノベーションシンポジウム

国土交通省公園緑地・景観課長などを歴任された町田誠氏を講師に招き、公共空間の利活用についてのシンポジウム及び行政職員向けのワークショップを開催した。

#### イ 社会実験

賑わいの創出や公園利用者の滞留性を向上させるための実証事業を、①プレイスメイキング、②新たな産業の創出やまちづくりの担い手の発掘・育成、③民間事業者の経済活動のカテゴリーに分類して実施した。

#### (6) 検証結果

検証結果を表3及び図3に示す。新たな活用方法の提示をする中で、特に Sports Yard は、活用自己が活用場所を守るためにルール決めなど配慮することで、特に問題は起きず、活用の可能性の幅を広げることができた。Castle Bar や Urban Picnic は、近隣従

表3 実験内容・結果

No.	カテゴリー	事業名	事業内容	検証結果	
①	プレイスメイキング (居心地のよい場づくり)	1	Place making	広場内に椅子、テーブル等を設置して居場所をつくる	・ランチ時間帯を中心に公園利用者が増加。 ・椅子、テーブルを移動しての使用が多く見られた。 ・近隣従業者、住民は椅子・テーブルなどの休憩スペースを重視。
		2	Sports Yard	バスケットゴール、スケボーパーク	・市内外からの若者の多く利用された。 ・SNSグループでのルール周知などにより、マナーよく使用された。 ・10代、20代の若者はスポーツ施設などのコンテンツを重視。
		3	Castle Bar	夜の広場でお酒が飲める企画	・近隣従業者を中心に公園利用者が増加し、近隣飲食店の売上増加につながった。
		4	Outdoor office	屋外で仕事をする	・少数だが、パソコンで作業する人が見られた。
②	新たな産業の創出 (スポーツ・アウトドア) 担い手の発掘・育成	5	Health & Sports Park	10/5開催のスポーツイベント(卓球、クライミングウォール、テントサウナなど)	・多くの公園利用者がスポーツ施設を利用していた。 ・スポーツ施設の常設を望む声が多数あった。
		6	Runner's Station	まちなかでのグループランニング企画	・ランニングステーション機能があると面白い、信号に止まらず走れるコース、距離などが分かるなどといった意見が挙がった。
		7	Camping inn the park	公園でテント泊が可能な企画	・雨天中止
③	民間事業者の 経済活動	8	Urban Picnic	広場でのランチ企画(3店舗による日替わり出店、物販形式)	・近隣従業者を中心に公園利用者が増加。 ・ランチの出店を続けて欲しいとの声が多数。・営業として成立する需要があった。
		9	Outdoor Cinema	野外映画祭	・雨天中止

出典：甲府リノベーションまちづくり推進委員会

写真1 Sports Yard 利用状況



写真2 Urban Picnic 利用状況



出典：甲府リノベーションまちづくり推進委員会

図3 実験結果のまとめ

- 公園整備のプロセス  
・利用者の声を反映させる公園整備のプロセスを踏む。
- 公園整備のポイント  
【基本的な考え】  
・利用者目線で市民が主体の、日常づかいの公園  
・憩い、食、スポーツ、文化などを楽しめる拠点  
・様々な活動ができるような自由度が高い設計  
・周辺のエリアマネジメントを意識して整備  
【公園周辺との関係性】  
・舞鶴城公園本体、まちとのつながり意識して公園の活用を考える  
・舞鶴城公園の入口としての機能  
【ハード面】  
・電気、アンカー、wifiなど必要なインフラを整備する(公園の使いやすさ向上のため)  
・自由に使える可動式の椅子・テーブルなどの休憩施設を整備する。  
・飲食施設やスポーツ施設などの公園のコンテンツを充実させる。  
・様々な活動をしやすいハード、インフラの整備  
【ソフト面】  
・日常生活を公園に持ち込むための仕掛け  
・様々な活動を支援する備品などの設置

出典：甲府リノベーションまちづくり推進委員会

への集客を図る上で、スポーツ施設などのコンテンツが重要であることが伺える。

#### 4 “Adventure in Kofu Scramble Park vol.2”

##### (1) 目的

業者が中心だったのに対し、Sports Yardは市外からも利用者が訪れた。市内外から公園

アフターコロナ、ウィズコロナの時代においても対面交流の場は必要であり、その受け皿として、新たな生活様式に対応した屋外公

共空間利活用が求められている。

ウィズコロナの時代に対応した屋外公共空間のニーズに対応するための試行的な場の提供と場の使われ方を検証することで、今後の屋外公共空間における、三密を回避した交流空間を創出し、新たな活用方法の発見と新たな公共の担い手の発掘、「つかう」から「つくる」への計画プロセスの構築を目標とする。

## (2) 実施期間

令和2年8月24日～11月30日

## (3) 実施主体

主催：まちづくり甲府、甲府市

## (4) 実施内容

### ア プレイスメイキング事業

日除け設置による休憩場所の確保及び芝生上へのサークル描画による適切なソーシャルディスタンスの確保により、安全で快適に公園を利用できるような場づくりを行い、その効果を検証する。

#### (ア) 日除け

夏場の日中、日光を遮るものがなく、滞在に適さない。そこで、お城への眺望などに配慮した単管パイプと簾のシンプルな構造の日除けを設置した。

#### (イ) ソーシャルディスタンス・サークル

ニューヨーク市ブルックリンのドミノパークに描かれたサークルをオマージュし、ソーシャルディスタンス確保の目安として、10個のサークルを芝生に描画した。また、イベント時には、ロープで作成したサークルを増設した。

## 写真3 日除けの下に腰掛ける女子学生



出典：筆者撮影

表4 昼食時間帯の広場の利用者

月日	曜日	気温	利用人数	主な行動内容	備考
8月19日	水	36.9	0		
8月24日	月	35.3	3	日除けアンカーに座り休憩 日除け下芝生に座り会話	8/24日除け設置
9月9日	水	33.9	0		
9月18日	金	33.2	1	ベンチに座り飲食	
9月28日	月	28.1	6	芝生に敷物を敷き飲食(親子) ベンチに座り休憩	9/25.26 KEEP CALM DRINK BEER開催
10月2日	金	26.7	5	日除け下に敷物を敷き飲食、読書 ベンチに座り休憩	
10月14日	水	25.0	9	芝生に座り飲食 (日陰に合わせて移動) ベンチに座り飲食 ベンチに座り休憩	
10月20日	火	20.7	4	日除け下に敷物を敷き飲食、読書 ベンチに座り飲食 芝生に座り飲食 ベンチに座り休憩(飲む)	
10月21日	水	20.8	4	芝生に敷物を敷き飲食(親子)	
11月10日	火	17.0	7	ベンチに座り飲食 ポラードに座り休憩 日除けアンカーに座り飲食 芝生に敷物を敷き読書	10/23.24 KEEP CALM DRINK BEER vol.2開催 11/8 OUTDOOR LESSON MARKET開催
11月13日	金	18.3	3	ベンチに座り休憩 ベンチに座り飲食	
11月17日	火	20.2	3	ベンチに座り飲食	
11月19日	木	23.8	7	芝生に敷物を敷き読書 日除けアンカーに座り飲食 ベンチに座り飲食	
11月30日	月	14.6	9	日除け下にシートを敷き飲食 芝生に椅子を出し飲食	11/21 Let's Play フライングディスク開催

※利用人数:3分以上広場に滞在した人の数。単なる通過は含まない。  
観測時間:正午～13時のうち30分程度、天候は全て晴れ

出典：甲府市

## イ 公募提案事業

### (ア) 実施概要

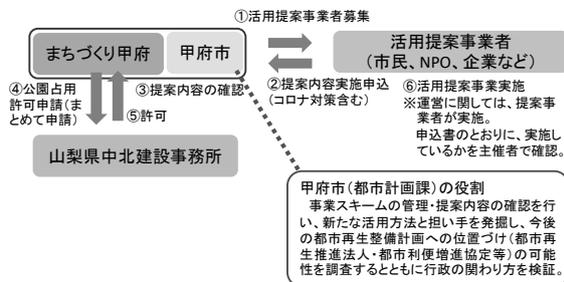
飲食・物販の商業活動や音楽などの文化活動といったこれまで主に屋内空間等を拠点としてきた活動に対して、まちなかの屋外空間を新たな活動の場として開放し、コロナ禍の影響を受けている市民主体の活動を支援する

写真4 サークルの利用状況



出典：甲府市

図4 実施スキーム



出典：甲府市

場の創出をめざすものである。あわせて、この企画を市民等から募集することで、多様な市民参加の機会を創出し、まちづくりへの関与を高める。

(イ) KEEP CALM AND DRINK BEER

i 概要：

新型コロナウイルスに配慮し、ソーシャルディスタンスを確保しながら、「騒がず落ち着いてビールでも飲もう」をコンセプトとしたビアガーデン。

- ii 日時：9月25日(金) 18:00～21:00
- 9月26日(土) 15:00～21:00
- 10月23日(金) 17:00～21:00
- 10月24日(土) 15:00～21:00

iii 出店者等：

提案事業者によるクラフトビール提供のほ

か、ピザ(9/26、10/23、24)、カレー(9/26)、コーヒー(10/23)出店、音楽DJ(コンセプトに合わせたBGM選曲)

※全日とも、近隣店舗からのフード持ち込みを歓迎

iv 参加者数：

- 9/25：69名、9/26：232名
- 10/23：118名、10/24：223名

(ウ) OUTDOOR LESSON MARKET

i 概要：

甲府のまちなかにある広場にて、子どもたちの創造性を伸ばす複合型青空レッスン。

ii 日時：11月8日(日) 11:00～19:00

(10/24に一部企画を同時開催)

iii レッスン内容：

- ①ブレイクダンス、②ヨガ、③ペアダンス、
- ④ダブルダッチ、⑤ジャズダンス

iv 出店者：シュラスコサンド・ドリンク

v 参加者数：77名

(エ) Let's Play フライングディスク！

i 概要：

年代を問わず楽しめるフライングディスクにより、地域の馴染みのある空間を「スポーツを楽しめ、人々と交流できる空間」としての新たな価値を創出。

ii 日時：11月21日(土) 13:00～16:00

iii 参加者数：13名(付添含まず)

(5) まとめ

プレイスメイキング事業では、日除け設置により、日除けの下にシートを敷いて本を読む人、休憩する人、ランチをとる人などが見られ、夏場は特にその効果が大きかった(表4)。しかし、コロナの影響もあり、椅子・テーブルを常時設置することが難しく、利用

### 写真5 KEEP CALM AND DRINK BEER



出典：甲府市

### 写真6 OUTDOOR LESSON MARKET



出典：筆者撮影

### 写真7 Let's Play フライングディスク！



出典：筆者撮影

者が少なかった要因として挙げられる。居心地のいい休憩施設の重要性があらためて検証された結果となった。

企画提案事業では、我々だけでは想像でき

ない公園の使い方を、民間事業者の方々に実施してもらい、利用者からも好評だった。今回、企画提案してくれた民間事業者の方々と公園の利活用を行っていくことで、使いやすい公園整備を行うとともに、公園整備後も、公園を核とした、まちづくりにつながるソフト事業を実施できる体制を構築していく必要性を感じている。

また、公園管理者協議をまちづくり甲府が一括で行うことで、民間事業者の活用へのハードルが下がることが実証され、今後のまちづくり会社の役割が示唆された。

## 5 甲府まちなかテラス@銀座通り

### (1) 開催経緯

銀座通りは、甲府駅南東約800mに位置する、全長約200m、幅員約8mのアーケードのある歩行者専用道路で、沿道には商店街が立ち並ぶ。戦後を中心に非常に栄えた地であったが、現在は空き店舗も多く、歩行者通行量も少ない。この場の空間特性から、これまでも祝祭の場やリノベーションスクールの公開プレゼンテーションのほか、古本市や芸術祭などの民間主導の多様な活用がなされてきた。

本取組みは、通りのうち飲食店の占める割合の多い約100mの間の店舗前約1.5mにおいて、「道路占用に関するコロナ特例」を用い、椅子、テーブル等の設置を可能とするものである。

図5 銀座通り位置図



出典：甲府市

## (2) 目的・概要

新型コロナウイルスにより影響を受ける飲食店などの支援を目的に、三密を避けて気軽に飲食などを楽しむ場の創出と、公共空間の新たな使い方やニーズを把握するため、歩道の一部にテラス席を設け、飲食等を提供する社会実験を開催する。

## (3) 実施期間

令和2年7月1日～7月31日（社会実験による、テラス営業の有効性、道路の安全性を検証した結果令和3年3月31日までテラス営業を常設化して実施）

## (4) 実施場所

甲府銀座通り

写真8 まちなかテラスの状況



出典：甲府市

## (5) 実施主体

甲府市、銀座通り商店街協同組合、まちづくり甲府

## (6) 事業内容

歩道に店の椅子・テーブル・ワゴンを並べて営業

ア 時間：(昼) 11:00～14:00

(夜) 17:30～22:00

イ 出店数：13店舗

## (7) 検証結果

まちなかテラスを実施した結果、テラス営業の有効性が実証された。テラス席を利用しやすい季節では、テラス席から席が埋まっていくなど、飲食店経営者からはテラス営業の継続を求める声が多数あった。テラス営業の利用者からも「三密を避けることができている」、「外で気持ちよく飲めるのがいい」など好評を得ている。また、実施期間中、事故などの報告もなく、ルールを守って実施することで、テラス営業の安全性も実証された。

## おわりに

リノベーションまちづくりの効果として、今まで意識が希薄だった公民連携事業に意識的、積極的に取り組むようになり、甲府市中心市街地エリアにおける空き店舗数の減少につながった。また、甲府市中心市街地エリアの価値向上を目的に公共空間の利活用など大規模な遊休不動産の活用へと取組みが発展していった。一方で、新規出店する店舗の多くは飲食店で、本市の少ないパイの中では、競合も心配されることや、本市の地形や文化を活かした新たな産業を創出していくことなどの課題も残る。まちづくり甲府では、空き物件への単なるテナントリーシングではなく、物件の活用を通じて新たなまちのコンテンツや産業創出に寄与していきたい。

広場利活用の社会実験を実施した甲府城周辺では、複数の公共空間を活用し、有機的につなぐことによるまちの活力向上が求められている。この実現には、官民のビジョン共有のもと、つかい手の視点を取り込んだ整備や活用が必要であることから、こういったプロセスを組み込むことで、公共空間が新たな産業の創出やエリア価値の向上と持続可能な都市経営につながる場となることをめざしていきたい。そのためにも、まちづくり甲府が行政と民間の間に入ることで、公共空間を使いやすい環境にすることが重要である。それにより、まちづくりに関わる事業者市民を増やすことで、公共空間の整備に市民が関わるプロセスを構築していきたい。

本市は、令和元年度よりウォークアブル推進都市として、今回紹介した取組みなどを進めてきた。今後は、都市再生整備計画の諸制度

や歩行者利便増進道路制度の活用などにより、民間事業者等との協働による利活用や景観改善、維持管理を行う土壌をつくるなど、さらなる民間主導の公民連携を推進していきたい。

# 柳ヶ瀬を楽しいまちにする!

岐阜大学工学部准教授 出村 嘉史

岐阜の中心市街地「柳ヶ瀬」では、この10年の間にまちを面白くする取組みの試行錯誤が連鎖して、コロナ禍の最中にある現在においても新しい未来が創られる期待が高まる。毎月第3日曜日に開催されるSUNDAY BUILDING MARKETは6年以上継続しており、都市再生推進法人に認定された柳ヶ瀬を楽しいまちにする株式会社も奮闘中。中心市街地活性化基本計画の第3期には、より具体的・実効的な内容が盛り込まれるようになった。最近では、道路空間活用や公共空間(公園など)活用の社会実験も公民連携で実施されている。背景では公民を越えた人のネットワークが形成されており、「新しい商いが生まれるまち」というビジョンが共有されつつある。

## 1 柳ヶ瀬というエリア

岐阜市の第1期中心市街地活性化基本計画(2007)は、前身の中心市街地活性化基本計画(2002)が市街地全体をテーマパーク化するビジョンを掲げていたことと比較して、「まちなか居住」「商業活性化増進」「賑わいの創出」とより踏み込んだ基本方針を数値目標とともに示している点に特徴があった。当時の気分としては、記憶にあるかつての賑わいを取り戻すために、居住を含めて人を中心市街地に集めることが最重要という考えが共感を得たに違いない。この方針は第2期中心市街地活性化計画(2012)まで続く。この間、活性化すべき対象として特に焦点を当てられたのが、9haの柳ヶ瀬エリアである(図1)。

図1 岐阜の中心市街地



出典：『岐阜市中心市街地活性化基本計画』(2018)に筆者加筆

このエリアは、長良川と金華山に彩られる岐阜の歴史の中では比較的新しいエリアであり、岐阜の町衆の手によって「市区改正」が実施された明治20年代に形成された新市街地である。戦前には金津遊郭の門前として小売・飲食そして興業の地として発展し、戦災後にも繁華街として返り咲く。床を積み上げても問題なく収益を生み出した柳ヶ瀬エリアでは、1970年代までに今に遺る個人あるいは共同所有の多彩なビルが建設され、20世紀末にはデパートや大型スーパーが林立する揺るぎない岐阜の中心市街地として確立していた。まちの区画ごとに商店街振興組合が組織され、その大半は柳ヶ瀬商店街振興組合連合会（柳商連）に束ねられている。

20世紀が終る頃には柳ヶ瀬の商業もかつてのように振るわなくなる。デパートなどの撤退が相次ぎ、21世紀はじめの10年間で市街地は多くの空き店舗や空きビルを抱えるようになってしまう。2010年頃、柳商連が具体的な目標を掲げてこの状況に対して精力的に対処しはじめた。すなわち、空き店舗を顕在化すること、駐車場料金の高騰に制限をかけること、反社会的勢力を排除すること、イベントを連続させて賑わいを持続させること、閉鎖的な組合を開いて人材を育成することを目指した。当時柳商連の理事長だった市川博一さん（現在、後述するまち会社の相談役）がリーダーシップを発揮し、岐阜県と連携して多くの成果があげられた。その尽力により次世代が展開できる足掛かりができたといえる。

それでもこの時期には、空き店舗の増加に歯止めがかからず、県などの補助金による支

援を得た大きなイベントを打つことにますます力を入れ、知名度を高めるため、刹那的でも集客を繰り返すよりほかに手がないものと考えられた。他方で、市街地再開発事業に解決を求める動きも同時に起こっている。2011年に都市計画決定した柳ヶ瀬の一角0.9haが「柳ヶ瀬活性化の起爆剤」として大規模な商業床と高層の住居の開発が進められた。実際、中心市街地活性化基本計画の目標値においても、この再開発事業の成果をもって達成させようとしているものが多い。この事業は、着手までに時間がかかっており、現在も工事中で、竣工は2022年の予定である。

このような公共事業性の高い中心市街地活性化の取組みは、行政及び組合が公平性に気を配りながら公的資金を投入して大きな箱を整備し、より規模の大きな効果、すなわち賑わいを得ることをめざしていた。しかし、いずれの方策にも持続性を保証する仕組みは備わっておらず、それでも持続しなければ初期投資を回収できないため、運営の負担が大きく、構築したシステムを無事に動かすことが最重要となる傾向が強い。特に市街地再開発事業は、そのエリアへの期待、需要が高まらない限り成功しない。この時期、かつての賑わいを取り戻すことを第一に掲げ、刹那的イベントを繰り返し、壮大な再開発構想を抱いたが、これらに対比される目の前に広がる現実のまちに対する興味や期待は悉く低下することになり、かえって実質的な賑わい創出が難問になっていた。

## 2 SUNDAY BUILDING MARKET の誕生

同時期に次世代のプレイヤーたちは、別の角度からまちを見はじめていた。2004年にスタートした複合店舗、やながせ倉庫は、岐阜市街地に興った現在にまで続く一つのストーリーの源流である。ビルを相続した上田哲司さんは、その活用の仕方を模索して、若手クリエイターたちとともに、DIYによってビル内を改装、小分けにして安く貸す事業をはじめた。そこ「やながせ倉庫」には、この場所を面白い人が集まるようになり、サブカルチャーの発信地となった。

2010年には、デザイナーの鷲見栄児さんらの呼びかけに岐阜周辺のクリエイターたちが集結し、自分たちが本当に面白いと思う大文化祭「ギフレク」を企画した。岐阜駅前を中心としたまちなかで実施して大盛況。2011年のギフレクでは、郡上で作られた機械で動く実物大の恐竜模型を柳ヶ瀬の路上に配置して、子どもを集めるイベントを企画し、これも大盛況。この時のつながりから、柳ヶ瀬における若手創業者である岡田さや加さんや建築設計事務所の大前貴裕さん・末永三樹さんが、2013年から本をテーマにした年1回のイベント「ハロー！やながせ」を柳ヶ瀬の路上や空き店舗を会場に展開する。質の高いイベントを企画することに情熱を持った若手クリエイターが集まったことで、より充実した迫力のある経験ができるイベントが連鎖的に実現できた。しかしその反面、集まったプレイヤーたち自身の余暇と資金を使って全力投球したために、達成感を得ながらも消耗してしまう傾向も強かった。

2006年から岐阜市の中心市街地整備推進法人に位置づけられて積極的にまちづくり活動に関与していた「岐阜市にぎわいまち公社（以下、公社）」は、このようなイベント企画を経験する中で、楽しむだけのイベントを繰り返すだけでは持続的な活性化にならない、という見解をもった。公社は商店街活性化プロデューサーを公募し、共感した大前貴裕さんが2011年に就任する。民間の経営的考え方と行政・組合の統制的考え方をつなぐ翻訳を得意とする公社の白橋利明さんとともに試行錯誤を繰り返す中、神戸を拠点に全国のまちづくりを徹底した経営的視点で実践していた古田篤志さん（Jissen.co）の協力を得て、互いにつながる多様なプレイヤーたちによる次のアクションが企画された。それは、市街地を活性化するあらゆる施策の前に、まずは信頼のできるマーケットをつくり、この場所に対するファンを確実に増やすことが必要だという考えに基づいた、未来への第一手だった。

柳ヶ瀬商店街に設けられている全面的アーケードは、天候にかかわらずまちの空間を利用可能にしている。更に必ず毎月決まった日に開催することで、その日に行けば必ず楽しめるという信頼を得ることができる。信頼できる市場を形成し、それに根差して市街地の空きビルを使った新規出店を呼び込もう、という狙いが企画の当初からあった。こうして、有志の「サンビル実行委員会」によって毎月第3日曜日に開催されるSUNDAY BUILDING MARKET（通称サンビル）が、2014年9月に始まった。開催されると、近隣のクリエイターやこだわり店舗が殺到する

図2 SUNDAY BUILDING MARKET



出典：筆者撮影

ようになり、申込時に出店希望者が提示する出店内容・写真・Web ページの情報から選考し、店舗のクオリティコントロールが効いた。果して毎週第3日曜日には、必ず岐阜市街地が華やかで面白い空間になることが、広く期待されるようになった（図2）。

「ここでしか会えないひと」、「ここにしかないモノ」、「ここにしかない空間」をスローガンに、量販店に売っているようなモノとは違う、愛情を持って語ることができるモノやサービスを売るこだわりの店舗だけをセレクトする。面白いことを考え実践している人と接しやすく、つながりやすく、それがまたその場所の価値を上げる。そのように期待された場へ市街地を耕すことが、この企画の本来の目的である。そのことを空間から伝えられるよう、サインやフラッグや会場案内マップなど、ポイントにおいて気の利いたグラフィックを用い、全体の雰囲気デザインされた。この場を最も楽しんでその価値を拡散してくれるのは、やながせ倉庫のサブカルにもよく反応し、また少数ながら柳ヶ瀬の古ビルをおしゃれに使いこなす創業者が現れはじめている30～40代女性を中心的なターゲッ

トとした。ターゲットを明確にしたマーケティングをしているため、なんとなく「販わうため」ではない、一歩踏み込んで砕けたデザインができています。ミユキデザイン（前掲の大前さん・末永さん）やリトルクリエイティブセンター（今尾真也さん）による軽やかでおしゃれなデザインがターゲット層に届いた。

ここで強く興味をもってコミュニケーションをしたお客さんが、このまちのファンになり、次のアクションをしてくれることで、更にまちが面白くなる。そのような人のつながりが生まれるイベントこそが、意味のある、継続性の高いイベントであると回数を重ねるうちに確信できた。もちろん続けるためには、そのイベント自体が次の資金を生む収益性を持たないといけない。サンビルは、安価ながら出店者から集める出店料の収入で成り立っている。

### 3 柳ヶ瀬を楽しいまちにする株式会社

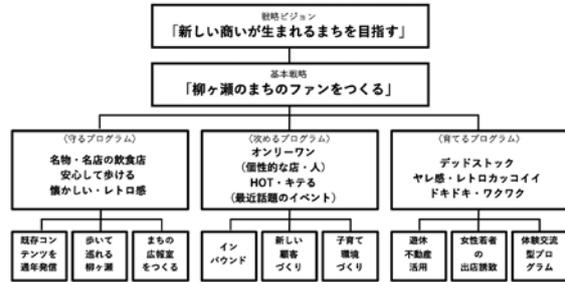
興味を持って見れば、柳ヶ瀬にひしめく遊休不動産は、かつてのこだわりの痕跡であり、サンビルとも親和性の高い魅力ある資源である。こうした資源を最大限に活かして、柳ヶ瀬のエリアマネジメントを本格的に実践するため「柳ヶ瀬を楽しいまちにする株式会社（以下、まち会社）」を2016年末に立ち上げた。株式で集めた資本金1,000万円の出資者層の多くは、柳ヶ瀬の商店街をそれまで支えてきた人士である。立ち上げ時の経営陣は、代表取締役に岡田さん、取締役を上田さん・大前さん・古田さん・林亨一さん（柳商連理事長）・出村（大学教員）と、全員が比

較的新規参入ながらこのまちに関わる本業をもつ多彩なメンバーで構成した。私自身は、2015年末から市街地に研究室「美殿町ラボ」をつくったことから、柳ヶ瀬のプレイヤーたちと交流が多くなり、ちょうどこの会社づくりに携わっている。層の厚いサンビルのファンや魅力あるコンテンツを活かして空きビルに効果の高い客付けが可能になっているタイミングで、サンビルの運営を引き継いだ本社によって魅力的な空間ヘリノベーションする事業に取り組む段階へ進んだ。

市街地における魅力は、公平と不羈の揺れ動くバランスの中にある。サンビルはある種の趣味を掘り下げたようなイベントであるから魅力的であり、平等や公平という原則を守る限りその魅力には辿り着けないことが発見された訳だが、エリアにおける民間の不動産を扱うようなプロジェクトを進めるにあたっては、かえってパブリックな利益を念頭に置かないと本質を見失う。つまり、一つ一つの経営がエリアの価値創造につながるため、エリアのイメージを握る重要な点的プロジェクトの成否は、その後のエリアの公益性を左右することになる。こうしたプロジェクトは、初期投資に必要なまとまった資金を得やすくすべきで、公益性の高さを鑑みれば政策として行政と連携することが望ましい。

こうしたことから、会社創設と同時に、2つの手立てを実施した。ひとつには、エリアについて経営的な観点から厳密な議論を行い、これからのビジョンとその実現に必要なプログラムの見取り図をつくったこと。その過程から柳商連と共有した。ここで掲げた「新しい商いが生まれるまちをめざす」とい

図3 柳ヶ瀬グランドビジョン抜粋  
ビジョンとプログラム展開について



出典：岐阜柳ヶ瀬商店街振興組合連合会、2017

うビジョンは、動員人数を稼ぐ刹那的な賑わいを求めてきた近年の傾向と一線を画し、本当の活力とは何かを真摯に考えたものであり、商店街としての本質を突くものであると考えられる（図3）。その後も柳ヶ瀬再生の一つの旗印となり、同時にまち会社の揺るぎない理念となっている。そしてもうひとつには、サンビルの実績やビジョンづくりに表れた会社のパブリックな側面を根拠に、2017年7月岐阜市の都市再生推進法人へ認定されたことである。こうしたことを経て、まち会社が手掛けるリノベーションプロジェクトは、市の政策が期待を寄せる民間事業として成立することになり、後述する中心市街地活性化基本計画の方針転換にも寄与することとなる。

2017年10月には、上階にフィルム映写の映画館を営んでいる築40年を経過したロイヤル劇場ビルの1・2階の空き店舗を束ねてプロデュースし、セレクトショップやアトリエなどの複合した空間「ロイヤル40（よんまる）」をオープンした（図4）。また、惜しまれつつ閉店した名物喫茶のビルを、新たなこだわり空間として蘇らせるプロジェクトは2019年にスタート。これらの取組みには、

図4 ロイヤル40（よんまる）



出典：筆者撮影

まちの魅力は人がつくるもの、という一貫した考えがある。サンビルに参加したことでキッカケを得て、まちとつながりをもちはじめた若い人たちもおり、柳ヶ瀬で創業した新たな店舗も出てきている。

これらの取組みは、第3期岐阜市中心市街地活性化基本計画（2018）の改訂において、それまでの「賑わい」と「まちなか居住」に特化していた基本方針を大きく転換させた。「エリアの空間需要を喚起し、投資が起こる持続可能なまち」という動的なビジョンが新たに描かれ、「まちの魅力となるコンテンツの創出」と「まちの活力を支える居住者の確保」をそのために必要な基本方針としたのである。後者の居住者確保は、ようやく竣工が近づいた再開発地区が多くを担う。それよりも前者についての解像度が高く、リノベーションを活用した新たな商業担い手を創出し、広域からも人を集める魅力を創出・発信して商業を振興するなど、上記実践の経験に基づいた具体的な目標が描かれている。本計画は、市の当局及び中心市街地活性化協議会によって作成されているが、市当局の現場の

状況を掴み取る柔軟さはもとより、協議会支援業務を請け負っていた公社の立場でこそ可能であった分析的視点が、この的を射た方針の樹立に寄与している。そして、第三期計画策定後に就任した柴橋正直市長は、この可能性を察知して、リノベーションまちづくりと再開発（居住拡大）を中心市街地活性化政策の両輪と位置付けた。

#### 4 公共空間利用を視野にいれて

他方で岐阜市は、国の補助を得た総合交通戦略事業の一環として、2016年11月のサンビル当日に合わせ、長良橋通（国道）において公共交通を優先するトランジットモール社会実験を開催し、その後毎年1回ずつ計3年間実施した。トランジットモールは、公共交通に特化して通過交通を制限するため歩行者にとっての利用価値が高まりまちの賑わいづくりに貢献することが謳われているが、岐阜市の場合、サンビルの開催日に合わせて実施したことにより、因果はともかく、賑わいの創出と同交通政策がセットであることが市民に理解されるところとなったようだ。ただし交通規制とそれが生み出す危険への対処に重点が置かれ、道路空間づくりに関して何らかのビジョンを見出せずにいた。賑わい創出の手立てとして市の予算で集めたお祭りの屋台は附加されたが、阻害された歩道にそれらが並ぶ姿は、歩行者に魅力的なサンビル時の商店街空間と比して見劣りし、来客の敬遠するところとなっていた。

翌2019年度にも同様の事業を実施することに決めた岐阜市は、トランジットモールによる賑わい創出の効果を示すため、サンビル



## 5 コロナウィルスがあってもなくても

2020年度から岐阜市は、柳ヶ瀬に近接し、金華橋通りに接する都市計画公園である金（こがね）公園をリニューアルする事業を手掛けている。近年の柳ヶ瀬への期待の高まりに乗じたマンション建設や遅れてきた先述の再開発による「まちなか居住」の俄かな増加への対応でもある。上記の経験から、既に公共事業に対して官民連携の意義を知り始めている岐阜市は、単に老朽化した施設を新調したり、目新しいデザインへ変更したりするだけでなく、これまで禁止事項が多かった公園の空間で、使い手にとってどのようなアクティビティが可能なのか、試してみる社会実験を経た後に、デザインの実施をするという手順を用意した。この社会実験を公社が請負い、公社はまち会社とともに企画、コロナ禍で延期が続いたが、10月には1ヶ月にわたってOPEN SPACE LABOと名付けたイベントにしたてて実施した（図6）。「まち一番の風景をつくろう！」と呼びかけ、ハレもケも参加者がそこでやれる方法で時間を過ごす、という実験は、それまで潜在していた多くのプレイヤーを顕在化させた。何より発注者で

ある岐阜市当局が、その風景を見ることで、規制的管理だけではない、コトの起こる公園の可能性を実感したことは意義深かった。現在公園デザインの受注者とまち会社の連携したチームにより、この結果を裏切らない改修計画を心掛けて進めている。

2020年は、新型コロナウイルス感染症の恐怖に脅かされ、一時期はサンビルも休止せざるを得ず、公共空間の活用に後ろ向きになる雰囲気も立ち込めたが、そうした脅威も含めて未来を見据え、勇気をもってできることを積み重ねるべく、再び実践が動き始めている。人との物理的距離に気をつかい、消毒・マスクによる対策とともに、適切な空間的余裕をつくって再開した最近のサンビルは、むしろ人とのコミュニケーションを豊かにし、質が高まったという声も多い。11月には、Yanagase PARK LINEも5日間にわたって開催し、屋外に多様に設けられた居場所の空間に多くの共感を集めた。前年よりも時間的余裕をもって空間が創れたことから、ミュキデザイン・伊藤維建築設計事務所と私の研究室、そして沢山の学生ボランティアが、広大な道路空間を屋外の遊び場に変え、昨年以上

図6 OPEN SPACE LABO 案内ポスター



出典：(一財) 岐阜市にぎわいまち公社

図7 Yanagase PARK LINE 2020



出典：筆者撮影

に場所の可能性を顕在化させた（図7）。前年から岐阜市はリノベーションスクールにも取り組んでおり、アドバイザーの青木純さんのファシリテーションでプレイヤーとしての意識を高くした人材が生み出されつつある。2年目のリノベーションスクールは、コロナ対策に気遣いながら11月に実施されたが、扱う案件は大きく公共政策へ振られた。柳ヶ瀬は「沼だ！」と表現され、多様なサブカルチャーを含み込み、人と人のつながりを活かし育てるプログラムが是とされた。コロナ禍以前から描いていた未来像は、コロナ禍中にもむしろ選択したい未来であることに気が付いている。すなわち、創業の起こるまちの、その場に居ることが楽しいまちの姿は概ね揺らいでいない。公民連携のよい形は、このような熾りつつあるビジョンをともに抱いてそれぞれの立場でできることをやることなのだろう。

以上に記述した実践の連鎖を可能にしている市役所の苦勞についてこそ、本来は記載すべきかもしれない。そこでは誰もが、既存のシステムを駆動しながら対処しなくてはならない難しさを抱えている。既存のシステムには、想定された限りの諸事を無事に動かすためのノウハウが備わっているため、新鮮な面白さのために既存のシステムを否定するのは誤りであることが多い。しかし、一つ一つ現システムの枠を更新していく勇気のいる努力を重ね、新しい小さな動きに大きな組織が賛同し、容認し、アクティブに動かす当事者になっていくと未来が変わる。今の岐阜市には、そのような人材が少しずつ増えてきているように思う。こうした背景も含めて、面白

い人が集まり、面白いことが起こると期待される場所がどんどん出来ていく時代を、柳ヶ瀬は迎えつつある。

# まち・暮らし・踊る リバブルストリート 一人々の暮らしとエリアの個性の滲み出しが彩る 大手前通りを目指した公民連携による挑戦

姫路市産業局商工労働部産業振興課中心市街地活性化推進室室長 杉野 淳一

駅前広場と姫路城を結ぶ大手前通りは、通勤通学、観光に、毎日多くの人が行き来し、姫路城とともに本市のシンボルとしての役割を果たしてきた。

本市のメインストリートにふさわしい、より高質な空間として、都心に回遊性と賑わいを創出するため、「歩いて楽しい大好きなお城への道～「ひと」が集い「まち」とつながる大手前通り～」をコンセプトとして再整備を行った。

しかしながら、大手前通りの現状は、通りに面する沿道ビルの1階部分に金融機関やオフィスが並び、飲食店や物販店など通りに開かれた用途も少なく、通りと建物の連携もできていないことから、大手前通りを楽しみながらそぞろ歩きができるような空間にするべく、「シャンゼリゼ通りを超える」という大きなスローガンを掲げ、「大手前通りのエリア価値と魅力向上をめざす」公民連携の挑戦が始まった。

## 写真1 「大手前通り活用チャレンジ2019 ミチミチ」実施風景



出典：姫路市

### はじめに

姫路市は、人口約53万人、面積約534km<sup>2</sup>

を擁する中核市で、市域の中心部に我が国で初めて世界文化遺産に登録された姫路城を擁し（写真2）、戦国時代以降、城下町として今日の発展の基礎を築いてきた。明治初期の一時期には、姫路県、飾磨県の県都となり、その後、周辺市町村との合併を行いながら発展を続け、戦災からの復興や臨海部での工業地帯の形成等により、常に播磨地域の中核都市としての役割を担い、1996年4月には中核市に移行した。

国際観光都市として、姫路城をはじめ、西の比叡山と呼ばれる書写山圓教寺、灘のけん

## 写真2 世界文化遺産・姫路城



出典：姫路市

か祭りや名高い播州の秋祭り等の観光資源により、国内はもとより海外からも多くの観光客が訪れている。

さらに、臨海部をはじめとして、高い技術力を有する産業が集積し、播磨科学公園都市の母都市である等、産業都市としての性格も併せ持っている。

また、本市は2015年に播磨圏域連携中枢都市圏を形成して、圏域の市町や関係団体と協力し、播磨圏域経済成長戦略の策定や連携事業を実施している。その後も毎年、播磨圏域成長戦略会議を本市が開催しており、近隣の7市8町との連携を深めている。

このように、本市は、県下有数の都市機能及び、交通の一大結節点である姫路駅、世界文化遺産・姫路城という2つの核を有し、播磨地域の経済的、社会的な中心としての役割を果たしており、中心市街地の活性化は、本市のみならず播磨圏域の持続的発展に必要な施策として位置づけられている。

本稿では、姫路駅と姫路城を結ぶ本市のメインストリートである大手前通りの変遷と、通りを活用した中心市街地を活性化させるための公民連携の取組みについて考察する。

## 1 大手前通りの変遷

### (1) 戦災復興事業により誕生

軍都であった姫路は米軍爆撃機の空襲により、市街の中心部は焦土と化した。姫路城は奇跡的に残っていた。都市計画道路駅前幹線は、戦災復興事業の目玉事業として計画され、約5年半の歳月を費やし1955年2月に完成した(写真3)。公募による愛称で「大手前通り」と名付けられたこの道路は、JR姫路駅から姫路城に向かって一直線で、駅前広場から誰もがその美しい天守閣を望めるように計画されている。延長830m、幅員50mの広幅員街路で、その主たる幅員構成は、中央に6車線18mの車道、左右に4mの緑地帯、その外側に6mの緩速車道及び6mの歩道である。更に、景観を保全するため電線類の地中化を実施するなど、当時としては画期的な街であり、かつ良好な街路空間を構成し、姫路城とともに本市のシンボルとしての役割を果たしてきた。

### (2) シンボルロード整備事業

高度経済成長期になると、モータリゼー

## 写真3 大手前通りの完成(1955年)



出典：姫路市

シヨンの進展が、姫路の都心地区に多種多様な交通の増大と集中をもたらし、大手前通りの交通環境を悪化させた。歩道には放置自転車が多く、美観を阻害するとともに快適な歩行空間の確保も難しくなった。

これらの課題に対処し、建設当初のシンボル機能を復活させるため、1984年よりシンボルロード整備事業に着手した。

シンボルロードの再生は、人の流れを主体とし、姫路城と相まって、姫路らしさを発揮し、風格の高い潤いのある道路として、またイベント等に機能を発揮する自由度の高い空間を持った道路としての構想のもとに、緩速車線を廃止し、車線数の統一を図った。歩道は大胆に拡幅され、常緑樹のクスノキを連続植栽することにより既存のイチヨウ並木とあわせて複列植栽となった。木陰には彫刻を設置し、潤いをもたらせると共に歩行者の目を楽ませる通りとなった。放置自転車対策としては、通りの地下に駐輪場等を建設した。再生されたシンボルロードの活用として、市民の祭りである「お城まつり」「ゆかた祭り」で、イベントの会場として利用されてきた(写真4)。

写真4 お城まつりの様子



出典：姫路市

### (3) 鉄道高架事業と土地区画整理事業

JR 姫路駅付近山陽本線等連続立体交差事業は、1973年の国鉄高架化基本構想から15年の歳月を経て1989年に事業化された。鉄道用地の確保と鉄道高架に合わせたJR沿線の整備を目的に、同年に姫路駅周辺土地区画整理事業が事業化され、その区域には姫路駅北駅前広場が含まれていた。2012年6月に駅前広場の工事と合わせて、大手前通りの一部の再整備に着手し、2015年3月に完成した駅前広場と大手前通りの一部では、一般車の通行を終日制限し、公共交通のみとするトランジットモール化が実現した(写真5)。

### (4) 大手前通り再整備事業

駅前広場と姫路城を結ぶ大手前通りには、本市のメインストリートにふさわしい、より高質な空間として、都心に回遊性と賑わいを創出するための整備が求められていた。そこで基礎調査を進め、検討懇話会や交通・利活用社会実験等を経て、2016年度より再整備工事に着手し、2020年3月完成した。「歩いて楽しい大好きなお城への道～「ひと」が集い「まち」とつながる大手前通り～」をコン

写真5 トランジットモール化した駅前から



出典：姫路市

写真6 利活用空間として整備したウッドデッキ



出典：姫路市

セプトとして、特色ある道路整備と空間の利活用に取り組むこととした。両側に約16mの歩道を確保し、歩行者が安全に通行できるように自転車の通行空間、モニュメントや花壇、ベンチが一体となった休息空間、イベントやオープンカフェなどができる利活用空間としてウッドデッキを整備した(写真6)。

## 2 大手前通りの利活用

### (1) 挑戦の始まり

JR 姫路駅と世界文化遺産・国宝姫路城を一直線に結ぶ姫路のメインストリート「大手前通り」。通勤通学、観光に、毎日多くの人が通りを行き来する。

大手前通りの再整備により、歩道内にウッドデッキを設けるなど、利活用できる空間が増えた一方で、「誰が」活用の主体となるのかは定かではなかった。再整備の検討過程においても、活用主体にまで踏み込んだ議論はなされていなかった。

これまで、通りの中央に位置し、中心市街地のにぎわいの核となっていた老舗百貨店が、エリアマネジメントの実現に向けて意欲

的に取組まれていたことから、期待を寄せていたのだが、残念ながら2018年2月末に閉店することとなった。

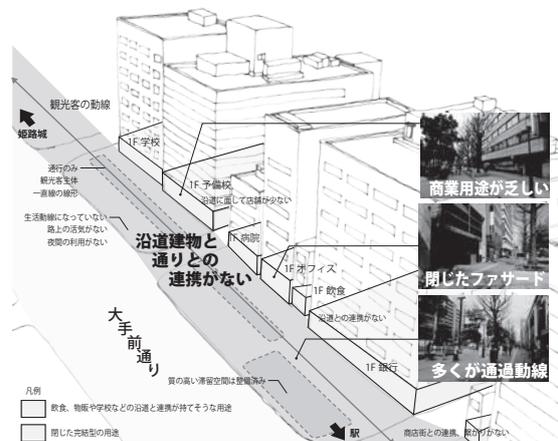
そこで、整備担当部局とともに、通りの活用はどうあるべきか、また、活用主体を誰が担うのが良いのかなど検討していくこととなった。

大手前通りは本市のメインストリートでありながらも、通りに面する沿道ビルの1階部分は、金融機関やオフィスが多く、飲食店や物販店など通りに開かれた用途が少ないことや、通りと建物の連携ができていないことなど、利活用を進めていくにあたって様々な課題を抱えている(図1)。

また、通りの再整備で高質な空間ができたことによる受益者は誰かということ考えたときに、それは沿道の事業者の皆さんではないかという考えに至った。

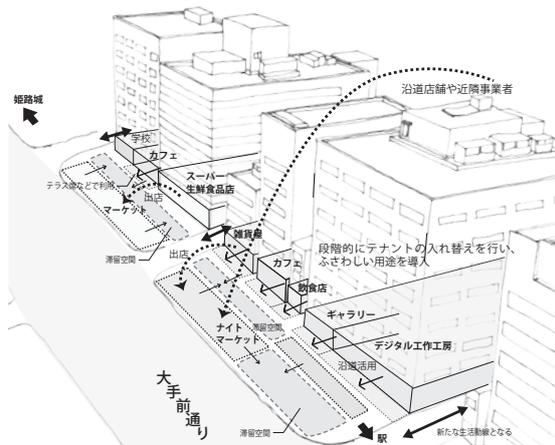
そうであるならば、通りが抱える課題を解決し、単なるストリートから、楽しみながらそぞろ歩きができるような空間(図2)としていくためには、沿道事業者の皆さんが主体となって取組み、かつ行政も一緒に汗をかい

図1 現状の大手前通り



出典：姫路市

図2 めざす大手前通りのイメージ



出典：姫路市

ていくことが最善であると考えた。

幸いにも大手前通りに店舗や建物を有する事業者が参画している「大手前通り街づくり協議会」という既存の組織があったことから、大手前通り街づくり協議会と通りの利活用と歩むべき方向性について対話を重ねてきた。

大手前通り街づくり協議会は、1997年に設立され、これまで長年に亘って通りの清掃活動や実証実験としてオープンカフェを実施するなど、通りの美観維持と魅力づくりに精力的に取り組まれてきた団体である（写真7、8）。

写真7 大手前通り街づくり協議会による清掃活動



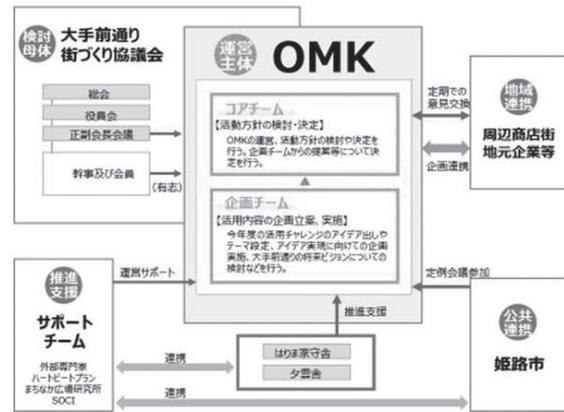
出典：姫路市

写真8 大手前通り街づくり協議会によるにぎわい創出事業（社会実験）



出典：姫路市

図3 事業推進体制



出典：姫路市

約1年をかけた議論の末、大手前通り沿道に店舗や建物を有する事業者が参画し、大手前通りのエリア価値向上をめざしていくための推進組織「大手前みらい会議（OMK）」を立ち上げることができた（図3）。

こうして2019年度からの5か年を目標として、「シャゼリゼ通りを超える」という大きなスローガンを掲げ、公民連携による「大手前通りのエリア価値と魅力向上をめざす」挑戦が始まった。

## (2) 大手前みらい会議（OMK）

大手前みらい会議（OMK）は、2019年の

写真9 大手前みらい会議ミーティング



出典：姫路市

立上げ後、定期的にミーティングを行い、歩いて楽しい大手前通りとするため、様々な角度からアイデアを出し合い、トライアンドエラーを繰り返しながら、アイデアを実現していくためのプロセス検討を重ねてきた(写真9)。

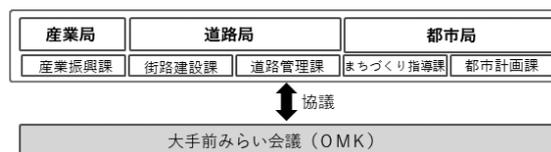
そんな大手前みらい会議(OMK)の想いを実現させたのが、2019年11月の1か月間と2020年12月から実施している大手前通りを活用した社会実験「大手前通り活用チャレンジミチミチ」(後述)である。

さらに2020年度からは、昨年度の社会実験で協力いただいた事業者や姫路駅周辺の事業者も参画いただくとともに、より一層議論を活発にしていきたいため、大手前みらい会議(OMK)の中に企画チームとコアチームを設け、スピーディーにブラッシュアップできる体制の強化を図っている(図3)。このように取組みだけではなく、大手前みらい会議(OMK)の運営方法についても最適な方法を見つけるための挑戦を行っている。

### (3) 庁内連携と公民連携

この挑戦は、庁内関係課の協力が必須である。大手前通りを活用するということは、これまで活用することが難しかった「道路(歩

図4 庁内の事業推進体制



出典：姫路市

道)を使うということである(※国土交通省が示す「ウォークアブルなまちづくりの推進」がとても大きな追い風になっている。)とともに、姫路城を望む大手前通りは景観やデザインの面での規制もあることから、中心市街地活性化担当だけで事業を進めることは到底できない。整備、管理、景観等、これまでの縦割りではなく、複数の専門部局へ組織横断的に横串を刺し、それぞれの分野・視点から課題等に柔軟に対応し、大手前通りを活用していくためのスキームづくりを進めている(図4)。

これほど多くの部局でひとつの事業を進めるといことは、本市ではこれまでになかったと思う。庁内の連携体制を整えていくことも挑戦である。庁内連携を進めることで、認識の相違を防ぎ、情報共有を行うとともに、課題や組織の変化にも対応できるようになると考えている。

しかしながら、行政が意気込んだだけでは事は成就しない。昨今は、民間が主導し行政が支援する公民連携まちづくりが成功の秘訣と言われている。

今、まちづくりは、「つくる時代」から「使う時代」へと変わってきている。使える公共空間や空き地、空き家は民間にとって大きな資源となり得るため、その資源を最大限活用し、公民連携のまちづくりを進めていかなければならない。

## 図5 公と民の担うべき役割分担

### 公民連携による持続可能な仕組みへ

地元を含めた民間事業者の動機及び得意分野と、行政の動機及び得意分野を踏まえた、適切な公民連携を行うことで事業を推進

#### 民間(大手前みらい会議)が担うべき役割

1. 民間の事業ノウハウと投資的な財源の投入
2. インフラ施設・設備の効果的な活用案の検討
3. 地先空間を活用した魅力向上事業の実施
4. 事業を通じた不動産、エリア価値の向上

#### 行政(姫路市)が担うべき役割

1. 民間の事業意欲や活用アイデアの有無の把握
2. 受益者負担の原則に基づく空間への公共投資
3. 適切な役割分担に基づく運用権限の委譲
4. 適切な選択と集中に基づく規制緩和措置

出典：姫路市

行政は、パブリックマインドを持つ民間が稼げる仕組みづくりを行い、行政にしかできない規制緩和を行う。本来、行政は稼ぐ集団ではないため、まちの活性化は稼ぐことに長けている、民間事業者の皆さまに委ねるべきではないかと考える。

この挑戦において行政が担うべき役割(図5)は、

- ・ 民間の意欲や活用アイデアの有無の把握
  - ・ 受益者負担の原則に基づく空間への公共投資
  - ・ 適切な役割分担に基づく運用権限の委譲
  - ・ 適切な選択と集中に基づく規制緩和措置
- であり、一方で、民間が担うべき役割は、
- ・ 民間の事業ノウハウと投資的な財源の投入
  - ・ インフラ施設・設備の効果的な活用案の検討
  - ・ 地先空間を活用した魅力向上事業の実施
  - ・ 事業を通じた不動産、エリア価値の向上
- であると考え事業を進めている。

このように役割分担を明確にした上で、それぞれの役割を強く認識しながら進め、民間事業者の皆さまにも、自らの責任とリスクのもと、事業を推進していただき、その利益の一部をまちに再投資していってもらえるような仕組みを構築していきたい。

### (4) 活用チャレンジ「ミチミチ」

大手前通りの日常的な利活用をめざす社会実験として、2019年11月の1か月間「大手

前通り活用チャレンジ2019 ミチミチ」を実施した。「ミチミチ」という名前は、「道」「未知のもの」「満たされる」の意味を込めて決めたものである(図6)。

実際に大手前通りを活用しながら、市民・観光客の皆さまが、大手前通りで楽しくそぞろ歩きができるよう、姫路の美味しいグルメやクラフトショップ等の出店や、くつろいでもらうための櫓や茶室の設置、設えも景観を意識したものに統一しおもてなしをした(写真10、11、12、13)。

ミチミチ実施中は、会話や飲食など多くのアクティビティが通りで生まれ、滞留時間についても以前に比べて伸びた。

事業性については、沿道店舗の売り上げも滞留行動により上昇し、一部の沿道店舗では前年同月比140%もの売上げがあったという

図6 ミチミチロゴ



出典：姫路市

写真10 ミチミチ(2019)昼の様子



出典：姫路市

写真 11 ミチミチ (2019) 夜の様子



出典：姫路市

写真 12 歩道に設置した檜



出典：姫路市

写真 13 歩道に設置した茶室



出典：姫路市

報告があった。

しかし一方で、沿道店舗ではない事業者の出店では、売上が思うように上がらなかった。この要因は、ミチミチ実施後に効果検証を行った結果、日常の大手前通りには、観光客を除けば市民やオフィスワーカーなど地元の方の利用がそもそも少ないからではないか

ということがわかってきた。

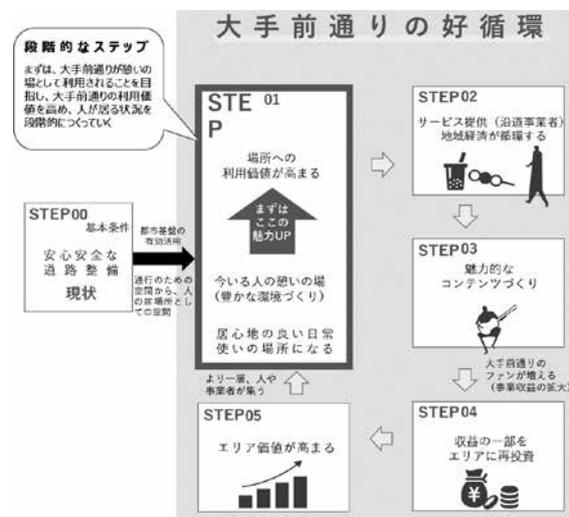
そのため、「大手前通り活用チャレンジ 2020 ミチミチ」では、まず地元の皆さまに大手前通りが日常的な「憩いやくつろぎの場」として利用されるようになることを目指し、大手前通りの利用価値を高め、人が居る状況を段階的につくっていくこととなった(図7)。

大手前みらい会議(OMK)でアイデアを出し合いながら空間やコンテンツを練り上げ、実施に向けて半年間の準備を行い、植栽のあるベンチやひと息つけるカウンターを設置、靴を脱いでくつろげるスポットなど、滞留を促進できる空間づくりを柱として、2020年12月からミチミチを実施している(写真14、15、16、17)。(終了予定は2021年5月)

### おわりに(今後の展望)

この取り組みは2021年度から3年目に突入する。これまでの社会実験の効果検証を踏まえ、今後、大手前通りの将来ビジョン策定、ビジョン実現に向けたアクション・プラン検

図7 事業フェーズ



出典：姫路市

写真 14 ミチミチ (2020) イメージパース①



出典：姫路市

写真 15 実際に設置した構造物①



出典：姫路市

写真 16 ミチミチ (2020) イメージパース②



出典：姫路市

写真 17 実際に設置した構造物②



出典：姫路市

討・実施、道路活用制度の検討を中心としながら、大手前みらい会議（OMK）の持続可能な運営を行うための財源や体制等の仕組みづくり、通りの長期的な活用を見据えた挑戦を続けたい。

新型コロナウイルス感染拡大の影響により、屋外空間や公共空間の果たすべき役割や、人が滞留し交流する空間の価値が見直されつつある。

新たな生活様式のもと、大手前通りが憩いとくつろぎの場として活用されるとともに、道路空間と沿道店舗が一体となって通りの魅力を向上させていくことで、エリアの価値を高めることができるよう、今後も公民が一体となってプロジェクトを推進していきたい。

# クリエイティブなまちづくりと都市政策の連携 ～アフターコロナの公共空間デザインと利活用～

日本都市センターでは、2020年10月2日に第23回都市政策研究交流会を標記のタイトルにて開催した。新型コロナウイルス感染拡大防止のため、対面形式での講演・ディスカッションを、オンライン（Zoom）で同時配信し、会場では8名、オンラインでは約100名が参加した。本稿は、同交流会の講演・ディスカッションの概要をまとめたものである。

## プログラム

基調講演	東京大学大学院工学系研究科 都市工学専攻准教授 村山顕人氏	クリエイティブなまちづくりと都市政策の連携
話題提供①	国土館大学理工学部 まちづくり学系講師 西村亮彦氏	ポストコロナの都市と道路空間の再編・利用
話題提供②	スペースシンタックス・ジャパン株式会社 代表取締役 高松誠治氏	「人」と「空間」の関係に着目した、分析的デザイン検討
話題提供③	一般財団法人おやまちプロジェクト 代表理事 高野雄太氏	「おやまちプロジェクト」
話題提供④	日本大学理工学部 建築学科助教 泉山壘威氏	コロナ後のパブリックスペース
パネルディスカッション		

### 1 基調講演「クリエイティブなまちづくりと都市政策の連携」 村山顕人氏

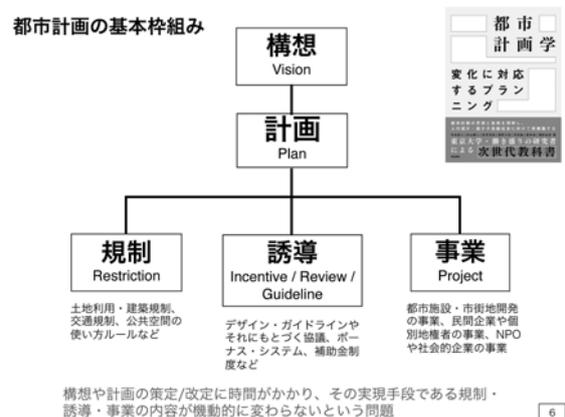
(1) はじめに：「クリエイティブなまちづくり」と「都市計画」

今回の交流会の全体のテーマは「クリエイティブなまちづくりと都市政策の連携」であるが、「クリエイティブな」は「まちづくり」だけでなく「都市政策」と「連携」にも掛かることも考えられ、むしろ「連携」の仕方をクリエイティブにしていくことも重要なのではないだろうか。本講演では一見かけ離れたもののように見える、まちづくりと都市

政策の連携について考えてみたい。

私は東京大学の都市工学専攻で都市計画研

図 1 都市計画の基本枠組み



究室を主宰しているが、都市計画の基本的枠組みを教科書的に表すと図1のようになる。一番上に「構想」があり、その次に「計画」、それを実現する手段として「規制」、「誘導」、「事業」が位置付けられる。時代の変化に対応して実現手段である「規制」・「誘導」・「事業」のあり方は変わっていかねばならないが、まず全体の「構想」・「計画」をつくってから部分を変えていこうとすると時間がかかり、機動的に変化させていくことができない。そのため、最近では地区スケールの実験的な取組みからボトムアップ的に変えていくアプローチが世界中に広がりつつある。

まず地区スケールで様々な実験的な取組みを行い、成功した部分についてはそれを全体のルールに反映していく。こうしたアプローチは都市の実験室、プラットフォーム、低炭素地区、実験室としての生活空間、イノベーションゾーン、実証基盤など様々な呼び方がある。このようなアプローチを意識しながら、草の根的な地区スケールのまちづくり活動と、自治体の公式なプランニングを緩やかに連携させることにチャレンジしてきた事例として、名古屋市錦二丁目のまちづくりについて紹介したい。

## (2) 名古屋市錦二丁目の事例

錦二丁目は名古屋市の都心、名古屋駅と栄地区の中間に位置しており、かつては繊維問屋街として栄えていたが、繊維問屋という産業が大きく転換し、街自体も衰退してしまった。繊維問屋街とは別の価値を持った町として再生させたいという地元の事業者や地権者

の思いから、まちづくり協議会が作られ、ビルのリノベーションや、まちづくり憲章の策定といった活動が行われていた。

こうした活動が盛んになるにつれ、地区全体としてのビジョン、まちづくり構想が必要になり、私はこのまちづくり構想をつくる段階から関わるようになった。それまで抽象的な議論が続いていたが、畳二畳分の地区の模型を作りそれを目の前にして議論を始めると、具体的な場所をどうしようという議論になり、約3年間かけて2030年を見据えた長期的な構想をつくった。この構想はまちづくり協議会が独自に作ったもので、行政の位置づけは全くないものであり、作った当初は意味がないのではないかと言われたこともあったが、活動を通じて徐々に実現するという展開をしていることが、特徴的である。

具体的な取組みの例として、名古屋大学のプロジェクトと連携した「都市の木質化プロジェクト」を紹介したい。現在の日本の森林は人工林が増えすぎてしまい、健全な状態を保全するためには木材を切り出して活用していかねばならないが、建築のインテリアや家具だけでは十分でないので、公共空間で活用できないかという森林学の専門家の要望に対して、まちづくり活動の中で活用法を検討し、錦二丁目の空間において実践した。

海外ではパークレットという道路上にデッキのようなものを置いて人間のための空間にする取組みが盛んで、これを錦二丁目でも真似したかったが、当時は道路占用に対して行政や警察の理解を得るのが難しかったため、民間敷地にウッドデッキを設置した。またウッドデッキによる歩道拡幅は道路空間再編

の社会実験として実施した。

このように地区独自の取組みとして始まったまちづくりは、最近では市の低炭素都市戦略に連動する形で、地区スケールでエコなまちをつくっていくことをめざして活動している。また再開発やエリアマネジメントが周辺で行われるようになり、まちづくり協議会とは別に「錦二丁目エリアプラットフォーム」が設立された。従来は地権者や事業者が主導する協議会を専門家がサポートする形であったが、「プラットフォーム」ではこの街をよりオープンにし、様々な企業や研究機関が新しい技術やサービスを試しながら、イノベーションを起こしていく場としていくことをめざしている。

一方で名古屋市の公式の計画をみると、「都市計画マスタープラン」では『駅そば生活圏』というビジョンが掲げられていたり、「低炭素都市なごや戦略」では市全体としてのCO<sub>2</sub>排出量削減の目標のため、政策の一つとして地区の環境性能を向上させるモデル地区を指定し、その地区の取組みをサポートすることが示されていたりする。また「交通まちづくりプラン」では、名古屋市の都心部

は幅員が広い道路が多いが、車道を狭くして歩行者や自転車のための空間にする道路空間再編のプランがいち早く示されている。そのビジョンでは拡幅する歩道をウッドデッキにするような図が示されているが、これは錦二丁目の取組みを受けて私から提案して反映されたものである。

あくまでモデルとしての図であり、錦二丁目で適用すると明言されているわけではないが、大きな方針が自治体の公式な計画に位置づけられることは、地区のまちづくりを進めるうえで強力なサポートとなる。

### (3) EcoDistricts の取組み

錦二丁目のまちづくりでは、アメリカのポートランドで生まれたEcoDistrictsという方法論を参考にしている。一般的にスマートシティやスマートコミュニティと言われる取組みの多くは、大規模再開発の地区において最先端の技術を導入しているものであるのに対して、EcoDistrictsは普通の既成市街地においてエコなまちを作る事を目標としたものであり、地区スケールから取り組むというコンセプトは日本の参加型まちづくりの考え方と相性が良いと感じ、研究を進めている。

「地区スケール」とは具体的にどのくらいの大きさかという点、「素早くイノベーションを起こすのに十分な小ささ」であり、「意味のある影響をもたらすのに十分な大きさ」である。錦二丁目は16ヘクタールであるが、他の事例ではこれより大きいところも、小さいところもあるようだ。EcoDistrictsの取組み（ロードマップの概略）は、関係者を集めて「組織化」することから始め、まちを

図2 錦二丁目における取組み



エコにしていくための「手法・戦術」を検討し、「資金を確保」し、ハードやソフトのプロジェクトに移る。

EcoDistricts の取り組みの経験が蓄積され、一般化された成果として、エコなまちをつくるための共通言語として「EcoDistricts プロトコル」というものが2016年に作られ、それに基づいた認証が行われるようになっていく。「プロトコル」で示されている「エコ」として重要視する項目としては、環境的な持続可能性だけでなく、社会的・経済的な持続可能性、公正、レジリエンス、気候といったことも意識されている。

具体的な事例として、アメリカ・ペンシルベニア州のミルベールという地区のMILLVALE ECODISTRICT PIVOT2.0という計画を紹介したい。この計画では、重要なテーマとして人間の生存に必要なエネルギー・水・食料を最初に掲げている点が、現代的であり、ユニークである。行政の計画であれば、土地利用、景観、住宅といった要素から考えるのがオーソドックスな方法であるが、ここでは人間として重要な要素をテーマとして設定し、そしてテーマごとのプロジェクトが空間に示された図面が作られている。

例えばエネルギーでは、できるだけ地域で発電し、地域で使うことが謳われている。アメリカの場合、広域的な電力システムが脆弱で停電になることがしばしばあり、非常時に対応する必要があること、また環境面からは再生可能エネルギーを地域でつくることも重要であり、町はずれに比較的大きなソーラーファームをつくったり、建物の屋上にソーラーパネルを設置したりして、これらをス

### 図3 EcoDistricts の共通言語と認証制度

EcoDistricts の共通言語と認証制度



マートグリッドを構築して地域で使えるようにしている。

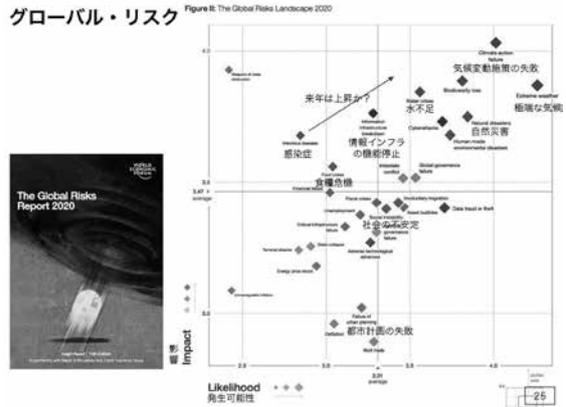
食料については、地域に隣接した果樹園や、地域内の空き地を畑にして取れた作物を、地域内のレストランで使うとされているが、単に空き地の活用だけが目的ではなく、経済的に豊かでない家庭の子供たちが、ファーストフードやお菓子ばかりを食べていて新鮮な野菜をほとんど食べられていないという問題に対して、野菜を育てたり、レストランで調理して食べさせるといった、社会的包摂の側面も持ったテーマである。

この他にも水、大気汚染、モビリティなど様々なテーマで環境的な性能を高めるプロジェクトが行われているが、いずれも環境だけでなく、社会的、経済的な持続可能性を意識したものである。更にこうした取り組みで地区の価値が上がることはよいことであるが、一方で家賃が高騰してこれまで住んでいた人たちが住み続けられなくなってしまうことは問題であるので、アフォーダブル（適正な家賃の）住宅など多様な価格帯の住宅を供給し、社会的公正を担保することも、社会的格差が顕在化しているアメリカにおいては特に

図4 MILLVALE ECODISTRICT PIVOT2.0



図5 グローバル・リスク



重要なことである。

(4) 都市が直面するリスクと COVID-19

ここまで地区スケールのまちづくりを中心に話をしてきたが、ここからは大きなスケールの都市政策における、これからの目標と、リスクへの対応について議論したい。

2015年に国連で持続可能な開発目標 (SDGs) が採択され、2030年に向けた国際的な共通目標として17の目標が掲げられた。この中では11番の「都市と人間の居住地を包括的で安全、レジリエントで持続可能にする」が私の専門分野にもっとも関連が深いところであるが、他にも関わってくるところは多い。

めざすべき目標が示される一方、世界の都市がどのようなリスクにさらされているのかということも、世界経済フォーラムから「グローバル・リスク」として示されている。リスクの発生可能性と、発生した場合の影響の大きさと分類すると、極端な気候と自然災害、気候変動政策の失敗といった項目は発生可能性も高く、影響も大きいものとして位置づけられている。また情報インフラの機能停

止といった突発的な事象は、発生可能性は低いけれども影響は大きいものである。感染症については、コロナ禍以前に作られたレポートでは発生可能性が低いものとして位置づけられているが、今現在このレポートをつくる場合は大きなインパクトがあるものとして位置づけられることになるだろう。

こういったリスクに対して、都市はレジリエントであるべきだが、「レジリエント」という言葉は日本語に訳しづらい。ロックフェラー財団の定義によれば、「都市がレジリエントであるという事は、いかなる進行性のストレスや突発性のショックがあっても、都市内の個人、コミュニティ、組織、事業者、システムが生き残り、適応し、成長する能力である」とされている。進行性のストレスは、じわじわと長期にわたって影響してくるストレスで、社会的つながりの欠如や不平等、大気汚染、食料セキュリティ、住宅のアフォーダビリティと質、インフラの老朽化、健康と幸福の低さなどがある。突発性のショックは、災害やテロ、サイバー攻撃などが挙げられ、この中に COVID-19 のようなパンデミックの事例も含まれる。

## 図6 都市の「密度」の考え方

### COVID-19の流行と都市の「密度」の問題



## 図7 コペンハーゲンの計画

### 気候変動に適応するコペンハーゲンの計画



COVID-19の流行と都市の密度の関係について、一言述べておきたい。東京のような大都市で感染が拡大しているため、高密度の都市はダメなのではないか、コンパクトシティ政策は見直すべきではないか、といった意見があるが、都市における密度には様々な側面があり、丁寧に捉える必要があるだろう。

ニューヨークのCHPCという組織が出したレポートによれば、都市の密度には以下の4つの側面がある。1つ目は居住人口密度で、1ヘクタール当たり何人居住しているということで、都市計画の基本的な指標である。東京などは当然ながらこの密度が高いわけだが、これだけで感染症が広がるかと言えばそれほど短絡的でもない。2つ目は内部居住密度といって、住宅・住居ごとの密度である。シェアハウジングなどで定員を超過して高密度で暮らしている場合、感染が広がりやすいだろう。3つ目は老人ホームや刑務所、ホームレス・シェルターといった施設の居住密度である。こういった施設は狭いところに多くの人々が居て、かつ3密状態になりやすい。4つ目は不特定多数の人が集まる公共空間や職場の密度である。居住人口密度が低い

田舎であっても、会議室やエレベーターの中の密度は都会と同じであるので、単純に居住人口密度だけで議論するのは適当ではないだろう。

### (5) まとめ

このようなグローバル・リスクや世界共通の目標にはどのように対応していけばよいだろうか？結論としては、本セミナーのテーマでもある街区や地区スケールのクリエイティブなまちづくりを通じて、大きな課題に対応していくしかないと考えている。

事例をいくつか紹介する。気候変動の影響で局所的な大雨が降るようになり、都市の土地が低いところに水が溜まる、内水氾濫がおきやすくなっているが、東京では例えば環状七号線の地下に巨大な貯水タンクを作って対応する事業が行われており、これもまた重要なことであるが、デンマークのコペンハーゲンでは、街区内の道路に植栽帯を作って雨水を吸収させたり、氾濫時には道路の中央部分が水路のように機能するような構造が提案されている。雨水マネジメントのための機能であるが、平常時は歩行者にとって豊かな空間

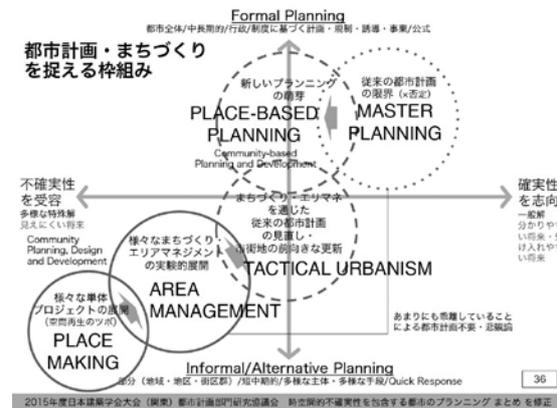
が作られている。

このほかにも、パリ市長が提唱している「15分生活圏」など、地区の単位で生活の機能を整えるとともに、環境への配慮、社会的包摂など様々な課題を複合的に解決していく方法が、特に COVID-19 の流行後の世界では特に重要になっていくのではないだろうか。

最後に、都市計画・まちづくりの制度のイノベーションについて、お話ししたい。図8は数年前に建築学会の都市計画部門の研究協議会での議論をまとめたものになる。横軸は確実性 - 不確実性に関する軸で、右側は確実性を志向するもの、例えば10年後には人口が何人増えるので住宅用地がこれくらい必要だから、ニュータウンを作りましょう、といったわかりやすい一般解を示すことができるものである。左側は不確実性を受容するもので、まさに現在の都市は将来どうなるかわからず、一般解を示すことができないので、特殊解を探していくという状態にあると考えられる。

縦軸は Formal - Informal という軸で、上側は、行政が都市全体を対象に中長期的な視点で計画を作って事業を展開するという、冒頭に述べたオーソドックスな都市計画の領域である。下側は、多様な主体が都市の一部を対象に短期的な視野で様々な手段を使いながら機動的に活動するという領域である。従来の都市計画は右上に位置付けられ、本セミナーでこれから話題になるプレイスメイキングやエリアマネジメントといった取組みは左下に位置付けられるだろう。後者の取組みが最近では盛んにおこなわれていて、都市の活性化のために期待されている部分が多い

図8 都市計画・まちづくりを捉える枠組み



が、従来の都市計画が全く不要になったかというとはそうではないだろう。この図の左下と右上のように、最近活発な活動と従来の都市計画があまりに乖離してしまっていることが問題であり、従来の都市計画 (Master Planning) は少し左側 (不確実性を受容) に寄せて、Place Based Planning といった形の計画の作り方を模索しなければならない。また実験的なまちづくりの取組みも、いつまでも実験をしているのではなく、制度の改正や計画への反映に対する意識付けを持つことが求められるだろう。このような枠組みで都市計画に関わる制度をイノベーションし、「クリエイティブなまちづくり」と「都市政策」を結びつけることができるのではないだろうか。

## 2 話題提供①「ポストコロナの都市と道路空間の再編・利用」 西村亮彦氏

### (1) ウォーカブルなまちづくりと道路空間再編

近年、都市計画行政の分野では「ウォーカブルなまちづくり」が注目を集めており、並行して道路行政の分野でも歩行者中心の道路

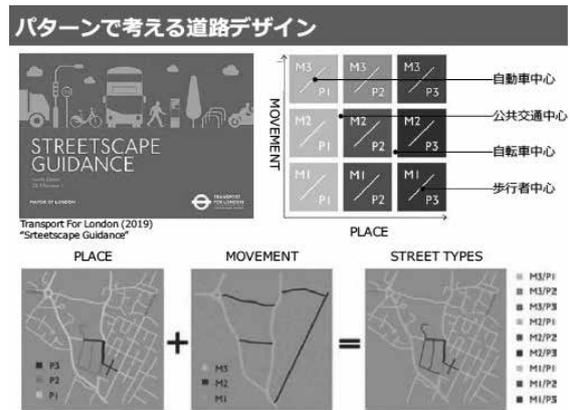
構造を可能にする道路法の改正が行われ、人間本位の道路空間のデザイン・マネジメントがますます重要になりつつある。そこにコロナウイルスの感染拡大によって、道路占用許可の特例が出るなど、ウォークラブルなまちづくりや道路空間の利活用はより推進される環境にあると感じられる。

私は、前職（国土技術政策総合研究所）では各地の道路空間再編の事例を集め、事業を進める上での課題やデザインのポイントなどを技術資料としてまとめたり、研究では世界各国、特に欧州や中南米における道路空間再編の事例を調査したりしており、本日はその事例を中心にお話をしたい。

そもそも道路空間再編とは何かというと、歩行者、公共交通、自転車、自動車の優先順位を決めて、それに即した道路空間の再配分、リデザインをしていくことになるが、これは道路の交通のための機能（リンク）と場所としての機能（プレイス）の再配分と捉えることができる。

リンクとプレイスというコンセプトは、イギリスのピータージョーンズという人が提唱したものである。例えばリンク機能、プレイス機能をそれぞれ三段階に設定し、この街路はリンク機能3、プレイス機能1の自動車中心の空間構成、この街路はリンク機能1、プレイス機能3の歩行者中心の空間構成といった具合に、機能に基づいた設計・デザインの考え方が、実際に各国のデザインガイドラインに採り入れられている。また、具体的な設計においては、歩行者の安全を確保することが課題となり、そのためには歩車共存／分離の設えと車両通行速度の抑制が重要である。

図9 パターンで考える道路デザイン



歩行者と自動車が共存する（歩車共存）ときのコンセプトとして、シェアド・スペースが欧州を中心に注目を浴びている。

(2) 欧州におけるシェアド・スペースの潮流

シェアド・スペースはオランダで生まれたコンセプトであり、自動車の走行空間と歩行者の滞留する空間の境目を設けない舗装パターンや、信号機や交通標識といったデバイスが一切ないような空間に象徴されるように、歩行者と自動車の分離（セグリゲーション）から統合（インテグレーション）に大きく設計の考え方を転換したものである。

シェアド・スペースを日本で導入しようとすると、道路構造令などの制約の中で安全性を担保する工夫が求められ、ハードルが高い。安全性に対する議論は欧州でも同様にあり、初期に導入した事例の中には事故件数の減少が認められるものもあるが、特に視覚障害者の安全性の確保に対する議論などから、試行錯誤の中で様々なデザインが模索されている状況である。デザインの中で重要な要素である舗装のパターンも、全面を同じ舗装パターンで統一するもの、両側と中央で異なる

図 10 多様なシェアド・スペースのデザイン



パターンとするものなど、様々である。

イギリス・ロンドンでは交差点すべてを広場化してしまうような事例や、自転車の走行レーンに対応した変形の交差点などもある。オランダでは、歩車道空間が一体化した中に無防備にオープンカフェが設置されている例もある。これが良いか悪いかは別として、コロナ禍の中で屋外空間の利用が進む中で、道路空間における場所の機能と交通の機能を見直した実験的なデザインを考えなければならないのではないだろうか。

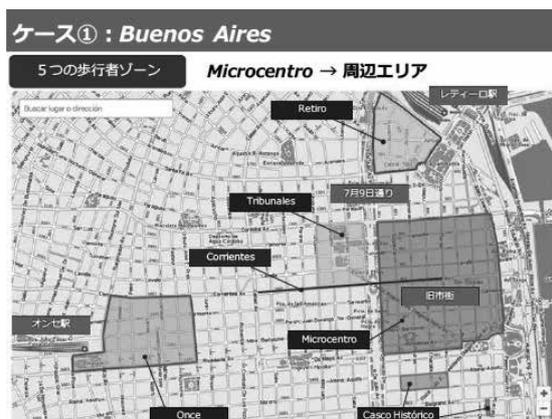
### (3) 中南米の都市における道路空間再編事例

ここからは、私が調査してきた中南米の都市における事例を紹介したい。

#### ・ブエノスアイレス

ブエノスアイレスはアルゼンチンの首都で、人口は約 306 万人、2009 年にサステナブルモビリティプランを都市戦略として打ち立て、地下鉄や BRT、シェアバイクなどの整備に力を入れている。2012～2015 年に旧市街のマスタープランが作られ、公共交通の戦略と連携しながら、都市再生が行われてきた。

図 11 ブエノスアイレスの計画エリア



マイクロセントロと呼ばれる旧市街の再生プランでは、道路空間の再配分が中心的な事業に位置付けられている。従来の車中心で路上駐車が多かった街路を、シェアド・スペース型の歩行者空間へと転換させるにあたり、デザインマニュアルを策定し、各街路の改修に適用されている。

各街路のデザインは多様であるが、自動車の速度を時速 10km 以下に制限したり、許可車両以外は 11 時から 16 時の間は通行できなくするなど、大胆な自動車の締め出しを行っている。そうしたことを可能にしているのは、広域的・面的な交通戦略・プランニングと連携しているためであると感じられる。

ブエノスアイレスでは、いくつかユニークな事例もある。Av. Corrientes という、メインストリートは、もともと 4 車線の一方通行の道路で、周辺には劇場が集積しており、夜間の歩行者通行量が多い道路である。これまでも年に一回イベントとして歩行者専用化がなされてきたが、その経験を基に、中央分離帯を設け、夜間に限って半分の 2 車線を歩行者専用化するという取組みがされている。

図12 ミクロセントロの道路空間再編事例



図13 Av. Corrientes の歩行者空間化



・メキシコシティ

メキシコの首都、メキシコシティは東京に次ぎ世界第2位の巨大都市であるが、中南米の都市に共通する課題として自家用車の依存率が高く、過去3代の市長にわたって、新たな公共交通システムの導入、モビリティのシフトを都市戦略として取り組んできた。メキシコシティにおける行政体制の特徴は、そのためにモビリティやパブリックスペース、旧市街の再生を取り扱う特別の部局が立ち上げられ、短期的、場合によっては急進的に事業が展開されてきた点である。日本と異なり、市長が交代すれば役所のスタッフも入れ替わり、民間の設計事務所の経験のある専門家がインハウスで事業を推進している。

具体的な空間整備の内容は、旧市街に点在

図14 メキシコシティの計画エリア



図15 メキシコシティの道路空間再編事例



する広場を整備したり、それらをつなぐように歩車共存型の道路や歩行者専用の道路を整備するというものである。この整備の過程では、村山先生の講演にもあったが、仮設の設備で社会実験を行い、道路空間の再配分における交通の機能のコントロール、場所の機能としてのアクティビティの配置などを試行錯誤しながら、本格的な整備が行われてきた。

ブエノスアイレス、メキシコシティに共通するのは、第一に市全体の交通・モビリティに対する戦略・計画があり、その中に歩行者が最優先であることが明記されていることである。これによって総合的な交通政策と連携して、個別の道路空間における歩行者のための空間整備が可能になる。第二に、旧市街の地区再生のマスタープランに基づいて、点・

線・面を組み合わせることで事業が展開されることである。第三に、特にメキシコの大規模な自治体では、自治体内部の専門部局（インハウス）に専門家がおかれ、事業が展開されていることである。今後ウォークアブルなまちづくりを推進していくうえで、歩行者のための道路空間を整備していくためには、いずれも重要な要素といえるだろう。

### 3 話題提供② 「人」と「空間」の関係に着目した、分析的デザイン検討

高松誠治氏

#### (1) 空間の認知と人の行動の関係

私は交通や都市計画を専門とする研究室や、先ほど話題提供された西村さんと同じ景観の研究室などに所属した後に、イギリス・ロンドンに留学してスペースシンタックスという理論を学んだ。そのまま現地のスペースシンタックス社に就職し、5年ほどロンドンで過ごしたあと、2006年に日本に戻ってスペースシンタックス・ジャパンを立ち上げ、空間認知・行動と空間のレイアウトに関する分析的な都市デザインの仕事をしてきた。本日はその仕事を紹介しつつ、人と空間の関係性についてお話をしたい。

まず、空間を変えると人の動きが変わること、つまり、空間配置による人の認知・行動の違いをよく理解しなければならない。図16は、分棟形式の商業施設である。人は棟を行き来して買い物をするため、出入り口から出入り口へと移動する。その間には道路があり、低木植栽があつて横断しないようにしているが、人はそれを乗り越えて、道路を横断している。少し離れたところに横断

歩道はあり、計画としてはそこを横断してほしいわけであるが、迂回しなければならないため横断歩道を渡る人は少ない。皮肉なことに、この経路は、地区で最も人通りが多い場所になってしまっている。これが人の行動の欲求であるが、スマートとは言えないだろう。

他にもこのような場所はたくさんある。例えば銀行の前の空間では、人は自転車を停めたいが、管理者は停めてほしくないため植栽を置く。全く使われない空間が生まれる一方で、歩道は人で混雑している。あるいは看板を置かないと気づかれないようなところに店舗が立地しているところもある。

オープンスペース・パブリックスペースの事例がこれまで多く紹介されてきたが、ベンチを置けば人が座るようになるかという必ずしもそうではない。図17は高松市の中心部の瓦町駅に隣接した場所であるが、人が一人もいない。これはこの先に行っても何もないために、人が座る必然性がないためである。逆に人が座りたいと思う場所に座るための場所が無い、ということもある。

このような場所に象徴されるように、施設単体では機能的に作られていたとしても、そ

図16 車道を横断する人々



の間のつながりや関係性が機能していない場所が日本には多くあるのではないか。中村良夫先生はこうした現状の日本の都市空間を評して、「やたらと単語を並べ立てるだけで意味不明の文章を書いたようなものだ」と書かれている。

## (2) デザインと場所の価値

デザインというと、一般的には美しい、格好いいといった美的なものだと考えている方も多いかと思われるが、それだけではなく、関係性、つながり、ストーリーをデザインするというのも重要である。そうしたデザインの質は、その場所や空間の価値を大きく変えるものでもある。場所や空間の価値には、不動産価値だけではなく、使いやすいかどうかという利用価値、イメージの良し悪しという意味でのイメージ価値、文化的価値、環境的価値、社会的価値など、様々な価値があり、それらを高めていくためにも都市空間のデザインは重要である。

場所の特性に応じたデザインとして、例えば座るといった行為とそのためのベンチのしつらえも、場所の特性によって変わってくる。

図17 人が座っていないベンチ



一つは駅前のように人が多く行き交う場所であれば、短時間待つために少しもたれる、といった行動が多く、もう一つは商店街の奥まったところにある広場で、わざわざそこに行き行って休憩しようとするような場所である。それぞれの場所に求められる空間の作り方、ベンチなどのしつらえは異なるものになる。

## (3) スペースシンタクスの考え方

こういった場所の特性の違いを、人の動きを観察調査することと、スペースシンタクスという理論を用いて空間特性を分析することで、特に「関係」という観点から指標化し、客観的な情報を基にデザインを検討していく。

人の動きの観察調査は、一般的に行われているような、一つの場所で一日中通行量を測定するという方法ではなく、より簡便で効率よく、それぞれの場所の使われ方、特性が理解できる方法を取り入れている。多くの地点の通過交通量を少ないサンプルで測定したり、人の移動軌跡を追跡調査したり、滞留空間で人がどこで何をしているかをプロットしたり、様々な手法があるが、これらはデン

図18 デザインの持つ多様な価値

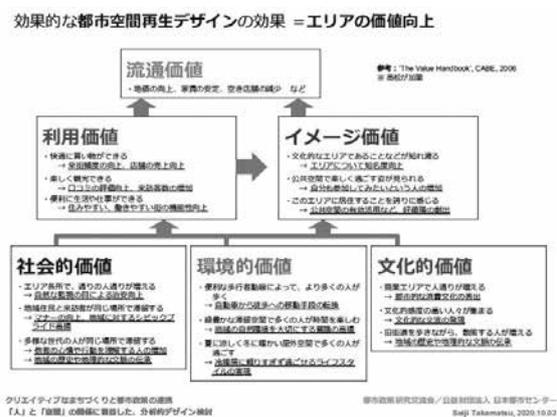


図 19 観察的手法による情報収集の例

観察的手法による情報収集の例

・広場での多様な活動を把握するための代表的な観察的手法をご紹介します。本手法は統計的な結論を得るためではなく、広場で発生する様々な現象を詳細に捉え、それらをわかりやすく可視化することを主な目的とします。



出典：国総研「賑わいづくり施策発見」調査 / スペースシンタックス・ジャパン株式会社 2015 国土交通省

マークの建築家・Jan Gehl の著書（日本語訳版「パブリックライフ学入門」）にも紹介されている。

日本では数値の正確さや統計的な有意性などが重要視されることも多いが、それよりもそれぞれの場所がどのような使われ方をしているかを理解すること、また調査したデータを図面上に可視化し、デザインの検討に活かすことが大切であろう。

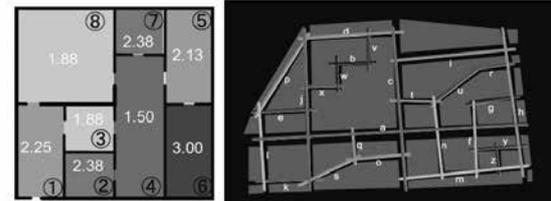
空間の特性の解析手法として、弊社の名前でもあるスペースシンタックスがある。「シンタックス」とは、先ほどの中村先生の言葉で指摘されていた文章の脈絡やつながりといった概念であり、それが空間（スペース）にも必要ではないか、という理論・手法である。スペースシンタックスの基本的な考え方

図 20 スペースシンタックスによる分析

見えていない場所の特性を指標化する。

空間のつながり方  
→空間の質・特性

街なかの空間も同じ  
→人通りや行動



クリエティブなまちづくりと都市政策の推進  
「人」と「空間」の関係に着目した、分析的デザイン実践  
都市政策研究交流会 / 公益財団法人 日本都市センター  
Sapp Takamatsu, 2020.10.02

は、空間と空間のつながり方を数値化しようとするもので、例えば建物の中の各部屋同士のつながり方や、都市空間の中の街路同士のつながり方を、数値化する。ほかの多くの空間（部屋や街路）と近くでつながっている空間は中心性が高く、逆に奥まった空間は中心性が低いといった具合に、指標のグラデーションができる。

中心性の高い空間には人が集まりやすく、逆に中心性の低い空間は頻繁には使われにくい、というように、スペースシンタックスで計算された指標は、実際の人通りや使われ方と関係性があり、これをもとに建築や都市空間の計画・デザインのプロジェクトに活用することができる。

(4) 事例：豊田市における取組み

最後に、愛知県豊田市におけるプロジェクトでの活用例を紹介したい。豊田市駅の駅前ロータリー、バスターミナルの上にはペDESTリアンデッキがあるが、このデッキや駅周辺の公共空間があまり利用されていなかったため、再生するためのデザインのプロジェクトが始まった。デザインを検討するだけでな

図21 豊田市における調査・分析の例



く、空間の活用方法を検討することも同時に行い、スペースシンタックス・ジャパンは空間の使われ方の測定、空間構造の解析の立場から参画した。人通りの分布や移動軌跡、滞留行動の分布を可視化すると、ほとんど使われていない場所や、逆に混雑している場所があることが明らかになった。こうした調査データと空間指標を活用して、デザインや空間の使い方の方向性を議論した。その成果は豊田市のウェブサイト「デザインブック」として公開されている。

全国各地で、公共空間の再生、地区におけるクリエイティブなまちづくりのプロジェクトがあるが、それぞれ多様な関係主体の思惑があり、エリアの価値を高めるために悩んでいることが多いだろう。その議論の中で、今回紹介したような分析的なアプローチによるデザインの考え方は有効なものでないだろうか。

#### 4 話題提供③「おやまちプロジェクト」

高野雄太氏

(1) はじめに：「おやまちプロジェクト」と尾山台について

はじめに、私は世田谷区の尾山台という街

の商店街で商店を営んでいる者で、他の先生方と違って専門家ではないが、尾山台のコミュニティの中で地区スケールのまちづくりの活動を行っている。

まちづくり活動の主体である「おやまちプロジェクト」の特徴は、このように言うと誤解を招くかもしれないが、「地域の課題解決を目的としない」、「明確な目的を持たない」ことである。尾山台における暮らしをもっと豊かにしていきたいという思いを持った仲間が自然と集まって、まちでやりたいことをやっていくというチームである。課題解決を軽視しているわけではないが、街における豊かさや幸せは課題解決をするだけで成り立つのではなく、日々の小さな幸せの積み重ねによって暮らしが豊かになるという側面もあり、そのようなアプローチの活動があっても良いのではないかと考えている。

尾山台は、玉川全円耕地整理という事業で宅地開発がはじまり、約90年前の昭和5年(1930年)に東急線の尾山台駅が開業してきた、新しいまちである。都心側を見れば渋谷や新宿、品川まで20~30分程度でアクセスでき、また郊外側を見れば高速道路も利用しやすい、非常に便利な立地である。尾山台駅から半径500m程度がまちとしての「尾山台」と認識しており、そこには4つの商店街があり、周りには住宅街が広がっている。商店街は30年ほど前に石畳の舗装で整備され、商店街の景観が地域のアイデンティティとなっている。

より具体的な地域資源としては、一定の人口流入があり、新しく若い世代が多く暮らしている一方、長く暮らしている人たちも活発

図 22 尾山台商店街の景観



で、町会や商店会、PTA といった既存の組織も健全に残っている。自然の資源としては等々力渓谷や多摩川のような緑、水が豊かで、周辺には農地・農家も多い。こうした地域資源を背景として、尾山台では豊かな暮らしがある。

「自分たちがやりたいことをやっていく」ということは、先人たちが積み重ねてきた地域資源によって豊かな暮らしができていくことを、持続可能にしていくということでもある。よりよいまちにするために、これまでの時代はお金をかけて新しいものをつくり、非日常をつくってきたと捉えると、これからの時代は、今そこにある地域資源をいかして日常の小さな幸せを丁寧に作り上げる時代だろうと考えている。この考え方をもとにして、おやまちプロジェクトの取組みは始まっており、これが本日のテーマである「クリエイティブなまちづくり」だと考えている。

## (2) クリエイティブなまちづくりの取組み

「おやまちプロジェクト」の取組みは、地元にある東京都市大学、その大学でコミュニティマネジメントを専門としている坂倉杏介

先生と連携して行っている。地元にある大学があるという事も、若い人たちが毎日やってくるという意味で尾山台の地域資源である。

具体的な取組みとして、商店街の歩行者天国の活用がある。現在の商店街は、飲食店やサービスのお店が多くなってしまったが、かつては生鮮品などを対面で売り買いする店が多く、また専業主婦が多かったことから商店街は地域コミュニティの場であった。50年ほど前の写真をみると、歩行者天国の時間は賑やかで、いたるところで井戸端会議が起き、その周りで子供たちが遊んでいるような風景で、これは東京中で見られた風景ではなかっただろうか。自分が子供のころ、歩行者天国は遊び場であったが、いまは歩行者や自転車がただ通行するだけの場所になってしまっている。

このような現状を「もったいない」と坂倉先生と話をして、何か場所を使うことは出来ないかと考えて最初に取り組んだのが、歩行者天国の空間で坂倉先生の研究室のゼミをやったことだった。日本で初めて、歩行者天国で大学のゼミが開かれた瞬間ではないだろうか。その後も坂倉先生に町の人に向けて授業をしてもらったり、毎週水曜日に大学生が

図 23 歩行者天国で行われたゼミの風景



やってきて、歩行者天国の路上に人工芝を敷いてお茶会を開いたり、夏にはプールを出したりして、コミュニティが作られる場に作り替えている。

地域資源が豊富にあるのに、それらがうまくつながっておらず、歩行者天国のようにうまく活用されていない状態であったので、資源同士をつなぎ合わせて、新しい暮らしを生み出していくことが大事だと感じられた。

路上での活動は歩行者天国の活用のみであるが、それ以外にも「おやまちプロジェクト」では様々な活動がある。「デザインプロジェクト」では、小学校の図書室に80人程度の地域のステークホルダーが集まり、まちの歴史を学び、まちを歩いて、未来を構想するワークショップを行っている。ワークショップを通じてこれまでつながっていなかった資源をつなぎなおすことで、何か良いことが起きるきっかけになればと考えている。

商店街にあるワインの専門店に集まって、ワインをコミュニケーションツールに、大人同士の緩やかなつながりをつくる取り組みもある。ただ楽しくお酒を飲んでいるだけに見えるかもしれないが、ここでできたつながりをきっかけに、いくつか新たなプロジェクトが立ち上がったこともある。

徐々につながりが広がってくると、子ども食堂をやりたいという人が現れた。子ども食堂を実施する場所がなければできないので、商店街のネットワークからカフェに声をかけ、月に一回の定休日の日であれば使ってくださいと、快く協力いただくことができた。食堂で使う食材は、周辺に農家の方がたくさんいらっしゃるので、規格外で販売できない

大根などの野菜を提供いただく事ができた。季節ごとに異なる野菜を提供してもらい、カレーを作っている。子ども食堂と言うと小さい子供だけが対象であるようにイメージされるので、だれでも来てもらえるように「カレー食堂」と名付けている。

### (3) 「計画的偶然」

いくつか取組みを紹介してきたが、私たちが大事にしているのは、「とにかくやってみよう」ということである。何か新しいプロジェクト、取組みを始めるとき、必ず「ゼロ回目」というものをやる。試しに「ゼロ回目」としてやっているから、上手くいかなくてもごめんなさい、というマインドで集まった人たちが始めてみる、という事が重要である。こうした取組みを通じて、人と人が出会ってつながる場をつくる。これを「計画的偶然」と呼んでいるが、出会いの場は計画的につくり、そこから先に何が起きるかは偶然に身を委ねる。ただし、偶然起きたことを見逃さないという事が大事で、そこから様々なプロジェクトが生まれることがある。

最初は私と坂倉先生の二人で始まったプロジェクトであるが、今では中心に関わるメンバーも増え、組織の枠を飛び越えた幅広いネットワークができてきた。こうした活動が広がっていくことで、まちでの暮らしがより豊かになっていくのではないかと感じている。

## 5 話題提供④「コロナ後のパブリックスペース」

泉山壘威氏

### (1) はじめに

私の専門は、エリアマネジメントやパブ

リックスペースを中心とした都市計画である。都市・エリア・プレイスの3つのスケールで捉えており、都市全体のスケールからトップダウン的に考えていくアプローチ、パブリックスペースやエリアのスケールからボトムアップ的に考えていくアプローチ、両面が重要であると考えている。日本大学建築学科で助教をしているほか、ソトノバやエリアマネジメントラボといった団体で共同代表理事を務め、ソトノバの活動としてパブリックスペースの利活用に関する情報発信などの活動を中心的に行っている。

## (2) パブリックライフ

パブリックライフとは、「都市生活」とも訳されるが、都市でくつろぐ日常の場所とライフスタイルのことであり、にぎわいや、一時的なイベントとは違うものと考えている。実際にイベントは盛り上がり・熱量を生むものであるが、イベントがあるのは一年のうち数日で、その次の日は何もないという状況になってしまう。むしろイベントのない日常の約360日を豊かにしていくことが都市を変えていくことにつながるのだと考えられる。

パブリックライフを構成する要素は以下の3種類がある。1つ目は樹木や芝生など、固定的な空間の要素、2つ目は可動の椅子やテーブル、ピクニックシートなど、調整可能な場を構成する要素、3つ目は人の活動そのものであり、人の活動の種類、あるいはその場にいる人の属性（世代や性別など）の多様性が重要であると考えている。

池袋のグリーン大通りで行った社会実験で歩行者交通量とアクティビティ調査を行っ

た。今までの価値観では何万人集客できたかということが重視されていたが、パブリックライフの価値観では、そこに来た人がどのように過ごし、滞在しているかというアクティビティの質を高めていくことが重要であり、そのためには個別の活動の場所、種類、姿勢など詳細なデータの調査が必要となる。またテーブルや椅子の置き方、沿道のお店や歩行者ネットワークとの関係性など、様々な要素との関係性から分析することで、次の段階につなげることができる。

Jan Gehl が述べているように、人の行動には必要行動、任意行動、社会行動の3種類があり、任意行動、社会行動の比重を大きくしていくことが、豊かなパブリックライフのためには重要であろう。

## (3) ウォークブルシティと住みやすい都市

そういった豊かな都市の空間を実現するための政策として、現在国交省が推進している「ウォークブルシティ」がある。日本だけでなく、世界各国でも車中心の都市から、人が歩きやすい、歩いて楽しい都市づくりをめざす動きが指向されつつある。日本では、この20年ほどで道路や河川、公園などの公共空間の活用に対する規制緩和が進み、特に2011年以降は制度や協定が整えられ、社会実験や日常的な公共空間の活用に取り組みやすい状況になっている。

重要なのは、制度や予算を使うことを目的にするのではなく、どのような都市をめざすのかという議論の中で、ウォークブル・歩きたくなる街をめざす、ということである。その事例として、オーストラリアのメルボルン

を紹介したい。

メルボルンは、世界で最も住みやすい都市（リバブルシティ）のランキングで常に最上位にある都市であるが、住みやすい都市をつくる一つの要素として、ウォークブルであることが都市の政策・計画で位置付けられてきた。ヴィクトリア州が策定したビジョンである「プランメルボルン」に示された政策のひとつに、「20分圏ネイバーフッド」というものがある。自宅から徒歩で20分、約800mの圏域に公共サービスや住民生活に必要なものを整えていこうという政策で、ウォークブルであることの効果として、健康、経済性、社会性、環境といった項目が挙げられている。

メルボルン市内の計画においては、歩行者ネットワークが持つ効果として、雇用の密度に代表されるような経済効果との因果関係があることが示されている。歩きやすい街を作ることは、経済や雇用につながるということである。

日本でウォークブルな街を作るといったとき、歩きやすいということだけでなく、どのようなまちを作りたいのか、政策の方向性を明確にして、住みやすい、生活しやすいまちをめざす、あるいは商業や都市機能を高めていくために、手段として「ウォークブル」が位置付けられるのではないだろうか。

#### (4) コロナ禍における道路占用許可

コロナ禍の影響で飲食店が店内で営業できなかつたり、席数が減ってしまうことに対して、世界各地で道路上にレストランの客席を設置する動きがみられる。日本でも、従来は

道路占用許可を得るのに国家戦略特区や、特例の申請に時間がかかっていたところを、コロナ禍の特例として手続きを省略して実施できるようになった。

ソトノバでは、各地でコロナ道路占用許可などの実践が行われているのをマップやリストにまとめている。全国約30自治体で取り組まれているが、商店街が窓口になって申請しているところが多いのは当然であるが、自治体が窓口になっている事例もあり、自治体としてもコロナ禍を災害のようにとらえ、緊急的な対応をしていることがわかった。

実際の道路空間の利用方法としては、歩道の幅員が十分にあるところであれば、特例の期間中は日常的に路上客席を出すことが可能であるが、車道を歩行者天国にしなければならないところは、毎回の警察との協議が煩雑であるし、車を通行止めにする時間も限られるため、イベント的な実施にならざるを得ない。

#### (5) ストリート

ここまで話をしてきた都市における活動や、コロナ化における路上客席などの事例はいずれも道路（ストリート）で展開される。海外の事例を紹介すると、道路が狭い日本ではどうすればよいのか、という議論になるが、メルボルンなどでも狭い路地を活用している例もある。歩行者中心の道路空間を実現するためには、都市としての交通戦略が非常に重要なものになる。メルボルンの交通戦略では自動車の速度を落とすこと、また歩行者中心の優先順位の高いストリートを、戦略の中で指定している。

一口に歩行者優先の道路といっても、歩いて通るためのストリートと、オープンカフェなどでたたずんだり、パフォーマーがいたりする場所（プレイス）としてのストリートなど、性格は様々である。性格に応じたストリートの機能・デザインが必要になるだろう。

## 6 ディスカッション

コーディネーター：村山顕人氏

パネリスト：話題提供者4名（以下敬称略）

### ●空間の利活用とデザイン

村山：泉山さんへの質問から始めていきたい。「パブリックライフはにぎわいだけではない」ということが印象に残っているが、一方で実際に行われている公共空間活用の社会実験を見ると、どこも「にぎわいの創出」を目標に掲げていて、これはおかしいと感じている。コロナ禍の影響で人が集まってにぎわうということが難しくなっているが、今後どのように変わっていくだろうか。

泉山：以前から、にぎわい至上主義はやめるべきだと考えていた。たくさんの方が都市に集まれば経済が盛り上がるというのはまやかしのようなものだと感じる。コロナ禍で公共空間で行っていたマーケットのようなイベントが中止になってしまったが、日本におけるマーケットはほとんど趣味のためのマーケットで、それがなくなっても生活ができないということはなく、生活に全く関係ないものであったことを露呈してしまった。都市生活を楽しむ、健康や日常的な幸せにつながり、リバブルシティのための公共空間の活用のあり方を、考えなければならぬと感じている。

西村：コロナ道路占用許可特例など、新たに制度ができるとそれを使うことが目的化してしまい、運用の中身は問われないということがありがちであるが、泉山さんが調べられた事例ごとに差があるのだろうか。

泉山：事例ごとの差を詳細に調べられてはいないが、現時点では取組みをできるところとできないところの差が大きい。先ほども紹介した歩道の幅員という空間的な要素と、また道路占用主体となる商店街における合意形成や会員・非会員の店舗の関係など組織的な要素がある。また、コロナにおける道路占用許可の事例が従来の公共空間活用と異なる点は、10～20万人規模の都市での取組みが多いことである。規模が小さい分、行政と商店会、店舗の人間関係、組織的なつながりがあることが、その要因であると考えられる。

### ●エリアのビジョン

村山：高松さんが冒頭に紹介された事例のように、建物と道路が全く関係性を考慮せずに設計されていると矛盾が起きてしまうため、エリアのスケールで一体的な計画・デザインが必要であろう。新規の再開発などであれば基本計画を立ててから個別の設計をするというプロセスが比較的容易であるが、私が紹介した錦二丁目のような既成市街地で部分ごとに改善していくような場合は難しい。西村さんに伺いたいのが、中南米の都市の事例ではマスタープランや地区ごとのプランがあり、その中で街路や広場の再整備が位置付けられているとのことだったが、補足説明を頂きたい。

西村：メキシコシティもブエノスアイレスも、市の公式な計画として旧市街の再生プラ

ンが位置付けられている。特にメキシコでは、地区レベルのプランが、国の都市計画制度として確立している点、計画の中に具体的な事業がリストアップされており、事業が強力で推進される点である。中南米の都市では治安の問題などを解決するためにも、公共空間の整備が戦略的に行われているという印象だ。

**村山：**日本の都市計画制度にある地区計画では、デザインの要素が弱い、「クリエイティブなまちづくり」のためにはそのような制度的な議論も必要になるだろう。高野さんに伺いたい、尾山台のまちづくりでは何か公的な計画はあるのだろうか。

**高野：**基本的にはすべて民間の任意の取組みで、行政の計画への位置づけはない。商店街を石畳で整備した約30年前に任意の中長期的なプランを作ったこともあったが、そのプランの期間は終わり、今はない。おやまちプロジェクトが出来たので、これから計画をつくればと考えている。

**村山：**泉山さんがプレイスメイキングからアプローチするうえで、エリアの計画・デザインやマネジメントのあり方に対する課題や可能性は何だと考えるか。

**泉山：**村山先生が紹介された錦二丁目などのように、エリアのビジョンをどのように形作り、関係主体の間で共有していくかが重要だろう。個別の道路や公園の単体で議論していると賛否両論が出てくるが、エリアのビジョンを共有して、個別の空間を手段として活用していくというストーリーが必要である。

**高松：**豊田市の事例は、市が主導的にかかわったものである。自動車を中心とした街

で、自動車で行きやすい駅前空間になっていたところを、人を中心とした空間にするために、様々な専門家が集められ、プロジェクトが動いているという状況だ。

●総括：コロナ後に向けて

**泉山：**ウォークブルや公共空間活用という政策が進められる中で、コロナ禍という状況になってしまい、不景気になって経済に余裕が無くなってしまうと、「稼ぐ公共空間」といったものはやりにくくなってしまいかもしれないが、歩行者中心のまちづくりの方向性は大きく変わるものではないだろう。これまで取組みたくても出来なかったものが、これを契機に一步踏み出すことができればと思う。

**高野：**現在尾山台では、自分の店をリノベーションしてリビングラボを作ろうと考えている。エリアのビジョンを誰がどのようにつくっていくか、という議論があり、これまでであれば行政や、商店会といった組織が主導して計画やビジョンを作ってきたが、リビングラボを設置することで、まちの人たちが困りごとややりたいことを持ち込んで、実験や議論をしながら結果としてビジョンができているというようなことができると考えている。みんなで楽しみながらまちをつくっていくことが求められていて、それはコロナ禍を通じてより強くなったのではないだろうか。

**高松：**泉山さんが言う通り、歩行者中心のまちづくりの方向性はコロナ禍を受けても大きく変わることはないだろう。むしろ、これまで当たり前だった満員の通勤電車や、高密度で集まって賑わうといったことに対して、もう少しリラックスして日常を快適に過ごせる

ような方向性に向かうのではないだろうか。

**西村**：私も、コロナ禍については悲観的になる必要はなく、将来来るべき変化が前倒しで来ただけではないかと考えている。今回のセミナーでは、全体的にボトムアップ的な取り組みの事例が多かったが、私が紹介した中南米の事例は行政がマスタープランを作り、トップダウン的に推進されている。行政のリーダーシップや制度のあり方など、国や地域によって適した方法があると考えている。

**村山**：私が冒頭に実験的なアプローチについて紹介し、泉山さんや高野さんからもそういった取り組みの紹介があったが、西村さんと高松さんからは実験をするからには評価、分析をしてそれを次につなげていくことが重要だと指摘があった。今後はスマートシティが政策として推進され、データの取得や活用が容易になると、データやエビデンスに基づいたデザインや計画が、クリエイティブなまちづくり、公共空間の活用にも適用されてくるだろう。本日は「クリエイティブなまちづくり」に関する議論が中心になり、「都市政策」の視点から見た議論があまりできなかったので、別の機会に出来ればこの分野の議論がより進むだろう。

本日はどうもありがとうございました。

(了)

※本稿中の図表は講演者の発表資料より抜粋したものである。

# 都市政策法務コーナー

.....

地域課題の解決や政策の推進を図るために、法令を地域適合的に解釈運用する、又は地域特性に応じた独自の条例を創るという意味で、「政策法務」はあらゆる分野の調査研究に共通して存在する視点である。そこで、「都市政策法務コーナー」では、都市自治体における政策法務に関する取組みを取り上げ、都市自治体の首長及び職員への情報提供を図っている。

9回目となる本号では、菅首相による2050年カーボンニュートラルの宣言を受けて、日本の温暖化対策がより一層進展すると期待されるなか、都市自治体が制定している温暖化対策条例の取組みやその意義、近年の制定・改正の動きを紹介するとともに、今後の温暖化対策条例の方向性を展望する。

# 都市自治体による温暖化対策条例の最新動向

日本都市センター研究員 鈞持 麻衣

菅首相が所信表明演説において行った、2050年までにカーボンニュートラルを目指すとの宣言は、日本の温暖化対策をより一層進展させるものと期待できる。温暖化対策については、都市自治体も2000年代以降、温暖化対策条例を制定するなど、独自の取組みを進めてきた。本稿では、17の都市自治体が定める温暖化対策条例の整理・分析を行い、特徴的な取組みや近年の制定・改正の特徴、法律および都道府県条例との関係を明らかにすることを通じて、今後の温暖化対策条例の方向性を展望する。

## 1 地球温暖化問題への再脚光

2020年9月16日に第99代内閣総理大臣に就任した菅義偉首相は、第203回国会での所信表明演説において、国内の温室効果ガス排出量を2050年までに実質ゼロとする、「2050年カーボンニュートラル」を目指すことを宣言した。この2050年カーボンニュートラルは、パリ協定で国際的に合意された「1.5℃目標」、すなわち、世界的な平均気温の上昇を産業革命以前に比べて1.5℃以下に抑えるという目標、を達成するために必要であるとIPCC（気候変動に関する政府間パネル）が指摘するもので<sup>1</sup>、温室効果ガスの排出量と森林等による吸収量とがプラスマイナ

スゼロになる状態を2050年までに実現することを指す。すでに、EU、イギリス、中国をはじめとする多くの国々が、2050年カーボンニュートラルを目指す方針を打ち出してきたが、日本はこれまで、2050年までに温室効果ガス排出量を80%削減するとの目標を掲げるにとどまっていた。そのため、今回の菅首相による宣言が、日本の温暖化対策をより一層進展させることにつながると期待できる<sup>2</sup>。

地球温暖化問題については、京都議定書やパリ協定などの国際的な取組みが進むなかで、日本においても、「地球温暖化対策の推進に関する法律」（以下「温暖化対策法」と

1 IPCC（環境省仮訳）『1.5℃の地球温暖化：気候変動の脅威への世界的な対応の強化、持続可能な開発及び貧困撲滅への努力の文脈における、工業化以前の水準から1.5℃の地球温暖化による影響及び関連する地球全体での温室効果ガス（GHG）排出経路に関するIPCC特別報告書 政策決定者向け要約』（2018年10月）18頁を参照。

2 実際に、「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」の策定や、令和3年度税制改正によるカーボンニュートラルに向けた投資促進税制の創設、2050年カーボンニュートラル目標を基本理念として盛り込んだ温暖化対策法改正案（2021年3月2日閣議決定）の2021年通常国会への提出といった動きがある。

いう。)の制定(1998年)、同法の平成17年改正による温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度の創設(2005年)、気候変動適応法の制定(2018年)といった法制度の整備が進められてきた。こうした国の動きに加えて、自治体が独自に、温暖化対策条例を制定するなどの取組みも行っている。

そこで本稿では、都市自治体が制定する温暖化対策条例の整理・分析を行い<sup>3</sup>、特徴的な取組みや近年の制定・改正の特徴、法律および都道府県条例との関係を明らかにすることを通じて、今後の温暖化対策条例の方向性を展望する。

## 2 都市自治体による条例制定

### (1) 条例制定の現状

先進国について、法的拘束力のある温室効果ガス排出量の削減目標を最初に定めた京都議定書が採択された地である京都市は、2004年に全国で初めて温暖化対策に特化した条例を制定した<sup>4</sup>。ただし、京都市条例が制定さ

れる以前から、札幌市、横浜市、名古屋市では、温暖化対策に関する規定を盛り込んだ、生活環境保全条例が制定されている。いずれの条例も制定されたのは、2000年代に入ってからのことである。その後の約20年間で、温暖化対策条例を有する都市自治体の数は、17に増えている(表1参照)<sup>5</sup>。

なお、本稿で取り上げる17の条例以外にも、温暖化対策に関わる条例には、さまざまなタイプのものがある<sup>6</sup>。例えば、温暖化対策に関する事業の実施に要する費用の財源に充てるための基金を設置する条例(例/港区地球温暖化等対策基金条例)や、附属機関あるいは温暖化対策法22条1項に基づく協議会を設置する条例(例/倉敷市地球温暖化対策審議会条例、長崎市地球温暖化対策実行計画協議会条例)、再生可能エネルギーの導入促進を図る条例(例/飯田市再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関する条例)がある。とりわけ、最後に挙げた再生可能エネルギーの導入をめぐる条例は、固定価

3 温暖化対策条例の制定状況を紹介するものとして、太田志津子「温暖化防止関連条例の制定状況とその論点」月刊自治研45巻531号(2003年)104頁以下、平岡俊一「地方自治体における地球温暖化対策に関連する条例の動向と評価」環境情報科学論文集20号(2006年)487頁以下、中口毅博「地球温暖化防止における自治体の役割と地球温暖化防止条例」自治体法務研究11号(2007年)24頁以下、田中充「自治体温暖化対策条例の制定と課題」地方議会人38巻9号(2008年)17頁以下、同「地球温暖化対策条例の制定動向とその課題(上)(下)」地方財務648号225頁以下・649号259頁以下(2008年)、杉本裕明「実効性のある地球温暖化対策—自治体に広がる条例制定」ガバナンス87号(2008年)95頁以下、宮崎文雄「温暖化対策条例の現状と今後—長野県と横浜市にみる自治体の役割—」いんだすと24巻5号(2009年)15頁以下、増原直樹「低炭素地域づくり条例の動向」地域政策研究54号(2011年)29頁以下、黒坂則子「わが国における地球温暖化対策条例の動向—答申「大阪市の温暖化対策に係る条例のあり方について」を中心に—」同志社法学64巻7号(2013年)2881頁以下、安達宏之「自治体温暖化対策の新展開(1)—最近の地球温暖化対策条例の傾向と課題」地方財務718号(2014年)120頁以下も参照。

4 京都市条例の詳細については、「京都市地球温暖化対策条例」自治体法務研究2号(2005年)58頁以下、今井邦光「京都市における地球温暖化対策の展開—改正条例と新計画策定を中心に—」第39回環境システム研究論文発表会講演集(2011年)281頁以下を参照。

5 温暖化対策条例を制定しているのは、都市自治体に限らず、都道府県や町村も含まれる。例えば、都道府県によるものとして、「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」(東京都)や「徳島県脱炭素社会の実現に向けた気候変動対策推進条例」が、町村によるものとして、「緑と清流・オオムラサキが舞う嵐山町ストップ温暖化条例」(埼玉県嵐山町)や「五ヶ瀬町における低炭素社会実現のための基本条例」(宮崎県五ヶ瀬町)がある。

6 都道府県、市町村および地方公共団体の組合を対象とした、環境省の調査によれば、2019年10月1日時点で、温暖化対策の推進等を目的とする条例は、922本制定されている。環境省「令和元年度 地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査 調査結果報告書」(2020年3月)61頁を参照。

表1 都市自治体が制定する（狭義の）温暖化対策条例

自治体名	条例名	制定年月日 (最終改正年月日*)
北海道 札幌市	札幌市生活環境の確保に関する条例	2002年3月6日 (2014年5月30日)
神奈川県 横浜市	生活環境の保全等に関する条例	2002年12月25日 (2018年12月25日)
愛知県 名古屋市	市民の健康と安全を確保する環境の保全に関する条例	2003年3月25日 (2011年12月14日)
京都府 京都市	京都市地球温暖化対策条例	2004年12月24日 (2020年12月18日)
千葉県 柏市	柏市地球温暖化対策条例	2007年3月28日 (2019年6月28日)
滋賀県 草津市	愛する地球のために約束する草津市条例	2007年12月27日
埼玉県 川越市	川越市地球温暖化対策条例	2007年12月19日
東京都 千代田区	千代田区地球温暖化対策条例	2007年12月27日
和歌山県 岩出市	岩出市地球温暖化対策条例	2008年3月10日
埼玉県 さいたま市	さいたま市生活環境の保全に関する条例	2008年10月17日
広島県 広島市	広島市地球温暖化対策等の推進に関する条例	2009年3月30日 (2016年3月29日)
石川県 白山市	白山市地球温暖化対策条例	2009年12月17日
埼玉県 戸田市	戸田市地球温暖化対策条例	2009年12月21日
神奈川県 川崎市	川崎市地球温暖化対策の推進に関する条例	2009年12月24日 (2016年10月19日)
東京都 中野区	中野区地球温暖化防止条例	2011年7月7日 (2017年10月16日)
神奈川県 相模原市	相模原市地球温暖化対策推進条例	2012年12月21日 (2016年5月27日)
宮城県 仙台市	仙台市地球温暖化対策等の推進に関する条例	2019年10月23日

※温暖化対策に特化していない、札幌市条例、横浜市条例および名古屋市条例については、温暖化対策に関する規定が最後に改正された年月日を「最終改正年月日」として記載している。

格買取制度（FIT 制度）が2012年にスタートして以降、急激な広がりを見せている。こうした「広義の温暖化対策条例」に対して、本稿が取り上げる「狭義の温暖化対策条例」は、当該都市自治体における温暖化対策の基本条例や、次に紹介するような、事業活動などに伴う温室効果ガスの排出抑制を図るための施策を盛り込んだものに焦点を当てている。

## （2）温暖化対策条例の内容

都市自治体が制定する温暖化対策条例には、基本理念や各主体の責務、市長による「地球温暖化対策計画」等の策定義務などが規定されるほか、事業者等への義務づけを含む、独自の措置も盛り込まれている。以下では、温暖化対策条例によって導入されている独自の措置を紹介する。

## ア 事業活動に伴う温室効果ガスの排出抑制

## ①地球温暖化対策計画書制度

多くの条例で導入されているのが、「地球温暖化対策計画書制度」である。この制度は、温室効果ガス排出量が相当程度多い事業者等（「特定事業者」等）に対し、事業活動に伴う温室効果ガスの排出の状況、当該温室効果ガスの排出の抑制に係る措置および目標などを定めた「地球温暖化対策計画書」と、その実施の状況を記載した報告書の作成および市長への提出を義務づけるものである。計画書等の策定が義務づけられる事業者の要件については、市内のすべての事業所あるいは一事業所における、原油換算エネルギー使用量が1,500kl以上、または、温室効果ガス物質の二酸化炭素換算排出量が3,000t以上であるものと定めている都市自治体が多いが、千代田区は従業員数が300人以上であるもの、さいたま市は店舗面積が5,000㎡以上の大規模小売店舗を設置または管理しているものといった規定の仕方をしている（表2参照）。

地球温暖化対策計画書制度に特徴的なのは、市長に提出された計画書等の内容またはその概要が、市のホームページなどで公表される点である。事業者ごとに、事業活動に伴う温室効果ガスの排出の状況や排出量を抑制するために講じうる措置は大きく異なる。し

たがって、許容される温室効果ガス排出量、あるいは、温室効果ガス排出量の削減割合を、都市自治体が一律に設定するのは、極めて困難である<sup>7</sup>。そうした定量的な削減義務の賦課に代えて採用されているのが、事業者自身が温室効果ガスの排出に係る計画を作成し、その実施状況も含めて、公表する仕組みである<sup>8</sup>。計画内容が遵守されなかった場合の制裁は特に設けられておらず、計画書等が提出されなかった場合や虚偽記載があった場合に、市長は、当該事業者に対する勧告と勧告に従わなかった旨の公表を行いうる。また、計画書等の評価を行い、その評価結果あるいは優良事業者名を公表する仕組みを設けている例もある。

## ②自動車使用に特化した計画等の策定

広島市条例は、市内の事業所において50台以上の自動車を使用する事業者に対し<sup>9</sup>、自動車使用に伴う温室効果ガスの排出に特化した計画である「自動車環境計画書」と、その実施状況等を記載した報告書の作成および市長への提出を義務づける（16～17条）。提出された計画書等の概要は、事業者自身と市長が公表するものとされている（18条）。

また、仙台市条例などは、前述の地球温暖化対策計画書制度の対象となる事業者として、使用の本拠が市内にある自動車を100台以上有する自動車運送事業者を含めている。

7 都市自治体以外が定める温暖化対策条例においても、事業活動に伴う温室効果ガスの排出につき、定量的な削減義務を課しているのは、「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」のみである。この条例では、総量削減義務と併せて、排出量取引制度（キャップ・アンド・トレード制度）も導入されたことから、自らの削減対策だけでなく、クレジットの購入によっても、事業者は当該削減義務を達成しうる。

8 計画書等の内容が広く公表されることで、事業者に積極的な取組みを行うインセンティブが働くことが期待されている（安達・前掲註（3）論文126頁）。情報的アプローチの一種である（黒坂・前掲註（3）論文2910頁）。

9 また、県の定める温暖化対策条例には、従業員が通勤で自家用自動車を使用することに伴う温室効果ガスの排出に着目して、常時使用される従業員の数が相当程度多い事業所を設置する事業者に対し、「自動車通勤環境配慮計画書」等の策定を義務づけるものがある（例／静岡県地球温暖化防止条例16条）。

### ③環境マネジメントシステムの導入

地球温暖化対策計画書制度等を通じて、事業者には、みずから計画を策定し、その実施および実施状況の報告を重ねるなかで、事業活動に伴う温室効果ガスの排出抑制に向けた取組みを改善していくことが期待される。そうしたPDCAサイクルの取組みをより効果的なものにするための工夫と考えられるのが、ISO14001やエコアクション21に代表される、環境マネジメントシステムの導入である。京都市条例は、「特定事業者」に対し、事業活動の主たる事業所、または、環境マネジメントシステムの導入による温室効果ガス排出量の削減効果が大きい事業所において、環境マネジメントシステムを導入することを義務づけている（32条1項）。環境マネジメントシステムを導入した事業者は、毎年度、「環境マネジメントシステム導入報告書」を市長に提出するものとされ、市長は提出された報告書を公表する（同条2～3項）。

### ④新車購入時等のエコカーの選択

事業活動に伴う温室効果ガスの排出抑制に関し、事業者に実体的な義務を課すものとして、一定割合以上のエコカーの導入を義務づける京都市条例がある。同条例は、「特定事業者」に対し、購入またはリースをする新車の合計台数の50%以上<sup>10</sup>を、電気自動車等の温室効果ガスを排出しない自動車、あるいは、ハイブリッド車等の温室効果ガス排出量が相当程度少ない自動車とすることを義務づ

けている（33条）。当該義務に違反した者への罰則は設けられていないが、事業者が市長に提出した、新車購入等の状況を記載した報告書は公表されている（同条2～3項）。

### イ 建築物等に係る温室効果ガスの排出抑制等

#### ①建築物環境配慮制度

温室効果ガス、とりわけ二酸化炭素の排出に寄与しているのは、事業活動および自動車の使用だけでなく、私たちの普段の生活における、照明や家電、暖房・冷房の使用によるところも大きい。そのため、事業活動に伴う温室効果ガスの排出抑制を図る地球温暖化対策計画書制度と並んで、多くの温暖化対策条例で導入されているのが、「建築物環境配慮制度」である<sup>11</sup>。例えば、白山市条例は、延床面積が2,000㎡以上の建築物の新築等をしようとする者に対し、建築物の環境に対する配慮に係る措置などを記載した「建築物環境配慮計画書」を、工事に着手する21日前までに市長に提出するとともに、当該建築物に係る工事が完了したときにその旨を届け出ることを義務づけている（11～12条）。市長は、建築物環境配慮計画書および工事完了の届出について、その概要を公表するものとされる（13条）。

さらに、建築物環境配慮制度に事前協議を組み込んでいる例としては、千代田区条例がある。同条例は、延床面積が300㎡以上の建築物の新築等をしようとする者に対し、「建

10 なお、近年のハイブリッド車や電気自動車の普及状況を踏まえ、京都市では、施行規則の改正による導入割合の引上げが検討されている。

11 温暖化対策条例のほかに、建築物環境配慮制度に特化した都市自治体条例として、「大阪市建築物の環境配慮に関する条例」や「神戸市建築物等における環境配慮の推進に関する条例」がある。建築物環境配慮制度については、中田雅陽「地方自治体における建築物環境計画書制度とCASBEEの動向」法政大学大学院紀要74号（2015年）149頁以下も参照。

築計画の変更が可能な時期までに」区との事前協議を開始し、設備の省エネルギー化などの二酸化炭素排出量削減対策や環境負荷低減の取組みについて協議するよう義務づけている（18条2項2号）。

#### ②開発行為等に関する計画の策定

柏市条例は、建築物の新築等に加えて、開発行為等についても、環境配慮計画の策定義務を課す<sup>12</sup>。対象となる行為は、開発区域の面積が3,000㎡以上の開発行為、土地区画整理事業、市街地開発事業、店舗面積の合計が4,000㎡以上の大規模小売店舗の新設、の4つである（柏市条例施行規則7条）。市長は、提出された「開発行為等環境配慮計画」を公表するものとされている（柏市条例9条4項）。

#### ③建築物環境性能表示の表示

建築物環境配慮制度は、建築主に、建築物に係る環境配慮の取組みを促す仕組みであるのに対し、不動産を購入または賃借しようとする者に、環境に配慮した建築物の選択に資する情報を提供するの、建築物環境性能表示である。例えば、横浜市の様式では、省エネルギー性能をはじめとする4つの重点項目の評価結果、太陽光発電・太陽熱利用の有無、エネルギー消費量の削減率、および、建築物の環境効率を表記するものとされている。そして、横浜市条例は、建築物環境配慮計画の届出がなされた建築物の販売または賃貸を目的とする広告において、建築物環境性能表示の表示を義務づけている（141条の9）。市長は、建築物環境性能表示の的確な実施を確保するため必要があると認めるとき、

当該建築物の建築主等に対し、指導・助言、勧告を行うことができ、勧告を受けた者が正当な理由なく当該勧告に従わなかったときは、その旨を公表しうる（141条の12第2項、141条の13第2項、156条1項）。

#### ④敷地内の緑化

「地球温暖化対策等」の定義に「ヒートアイランド現象の緩和を図るための施策」を含む広島市条例は、市街化区域等において、敷地面積が1,000㎡以上の建築物の新築等しようとする者（「特定緑化建築主」）に対し、建ぺい率の最高限度に応じて、当該建築物およびその敷地の緑化率を5～20%以上とすることを義務づけている（28条）。緑化の内容には、植栽や芝生、花壇の設置のほかに、太陽光発電パネル等の再生可能エネルギー供給設備も含まれる。特定緑化建築主は、建築確認申請等予定日の7日前までに、緑化施設等の概要を記載した「緑化計画書」を市長に提出し、工事完了後には工事完了の届出をする必要がある（29～30条）。

#### ⑤地域産木材の利用、再エネ利用設備の設置

京都市条例は、2013年4月より、手続的義務を課す建築物環境配慮制度に加えて、地域産木材の利用と再生可能エネルギー利用設備の設置に関する実体的な義務も賦課している。延床面積が2,000㎡以上の建築物（「特定建築物」）の新築等をする場合には、居室面積に応じた一定量以上の地域産木材を利用すること、および、延床面積に応じた一定量以上のエネルギーが利用可能な再生可能エネルギー利用設備を設置することが義務づけられ

12 柏市条例の詳細については、柏市役所環境部環境保全課「柏市地球温暖化対策条例」自治体法務研究11号（2007年）39頁以下を参照。

ている（53～54条）。また、延床面積が300㎡以上2,000㎡未満の建築物（「準特定建築物」）の新築等をする場合には、延床面積に応じた一定量以上のエネルギーが利用可能な再生可能エネルギー利用設備を設置することが義務づけられている（63条）<sup>13</sup>。特定建築物の新築等をしようとする者は、工事着手予定日の21日前までに、「地域産木材利用及び再生可能エネルギー利用設備設置届出書」を市長に提出するものとされる（55条）。市長は、地域産木材の利用や再生可能エネルギー利用設備の設置に係る義務が遵守されていないと認めるときは、その建築主に対して、勧告を行うことができ、勧告を受けた者が当該勧告に従わないときは、その旨を公表しうる（56条）。

さらに京都市条例は、2020年の改正において、建築士に対し、建築物の新築等に係る設計を行うときに、再生可能エネルギーの導入による環境面・経済面のメリットや、設置可能な容量などについて、依頼主である建築主に説明することを義務づける規定を新設した（65条）。建築物環境配慮制度などが建築主にアプローチしているのに対して、この新たな義務づけ規定は、設計段階での建築士からの情報提供や提案が建築主の意思決定に大きな影響を及ぼしうる点に着目し、建築士にアプローチするものといえる。

また、横浜市条例は、建築物環境配慮制度とは別に、延床面積が2,000㎡以上の建築物の新築等をしようとする者に対し、再生可能エネルギーの導入を検討し、検討結果を市長

に報告することを義務づける、「再生可能エネルギー導入検討報告制度」を導入している（146条の2）。京都市条例のように、再生可能エネルギー利用設備の設置に係る実体的な義務づけは行われていないが、建築主には、日照条件や日照条件に適合する場所などについての具体的な検討が求められている。

## ウ 低炭素化の促進

### ①低炭素電気普及促進計画等の策定

2012年7月に開始された再生可能エネルギー固定価格買取制度では、送配電事業者に対し、再生可能エネルギーで発電された電気を国が定める価格で一定期間買い取ることが義務づけられてきた。一方で、2016年4月からは、電気の小売業への参入が全面自由化され、現在700を超える小売電気事業者が存在しており、各事業者が取り扱う再生可能エネルギー電気の割合はさまざまである。そうしたなか、2018年に改正された横浜市条例は、市内に供給される電気の低炭素化を促進するため、小売電気事業者に対し、低炭素電気の普及の促進のための基本方針や、電気の供給に伴い排出される二酸化炭素の量および抑制計画、電気の調達実績などを記載した「低炭素電気普及促進計画書兼報告書」の作成および市長への提出を義務づけている（146条の7第1～2項）。提出された計画書兼報告書は、市のホームページにて公表されており（同条4項）、小売電気事業者と契約を結ぶ市民や事業者等が、低炭素な電気を選択しやすい環境の整備が進められている。

13 準特定建築物に係る義務づけは、2020年の改正で導入されたものであり、その施行は2022年4月1日からと定められている。

## ②省エネ性能表示の表示

電気と同様に、消費者がより環境負荷の少ない商品を選択しやすくする工夫として、家電製品のうち温室効果ガスの排出量が相当程度多いものを販売する事業者に対し、販売店において、省エネルギー性能表示の表示を義務づける例がある。例えば、川越市条例は、エアコン、照明器具、テレビ、電気冷蔵庫、電気冷凍庫、電気便座の6品目のいずれかを、一の販売店において5台以上陳列して販売する事業者に対し、「統一省エネラベル」<sup>14</sup>を、該当製品本体またはその近傍に貼付するよう義務づけている(17条1項)。同条例は、上記品目を5台未満陳列して販売する事業者についても、「統一省エネラベル」の表示を努力義務として定める(同条2項)。なお、省エネルギー性能表示の表示義務に違反した者への是正措置や罰則などは設けられていない。

## ③自動車利用に伴う温室効果ガスの排出抑制

家電製品に係る省エネルギー性能表示の表示と同様に、自動車についても、購入しようとする者への自動車環境情報の提供を義務づける例がある。例えば、名古屋市条例は、新車を販売する事業者に対して、販売する新車に係る自動車環境情報を記載した書面等を事業所に備え置くこと、および、新車を購入しようとする者に対し、当該新車に係る自動車環境情報を記載した書面等の交付・説明をすることを義務づけている(114条)。記載・説

明すべき自動車環境情報には、排出ガスに含まれる二酸化炭素の量や燃料消費率などが含まれる。

また、京都市条例は、温室効果ガスを排出しない新車、または、温室効果ガス排出量が相当程度少ない新車の販売実績を記載した報告書を市長に提出することを、自動車販売業者に義務づけており、提出された報告書は市のホームページにて公表している(35条3~4項)。

## (3) 近年の制定・改正の特徴

本稿で取り上げた17本の温暖化対策条例のうち、14本は制定から10年以上経過しており、ここ数年で制定されたのは、仙台市条例のみである。一方で、横浜市条例や柏市条例、京都市条例のように、比較的早い時期に制定された温暖化対策条例には、改正されたものもある。近年に制定・改正された温暖化対策条例にみられる特徴としては、①適応の観点の導入、②対象規模の拡大、③実体的な義務の賦課が挙げられる。

### ①適応の観点の導入

温暖化対策は、従来、温室効果ガスの排出を抑制するための「緩和策」に重点が置かれてきた(図1参照)。しかし、九州に記録的な大雨をもたらした令和2年7月豪雨をはじめとして、気候関連災害の頻発化・激甚化、極端な気象現象などの地球温暖化の影響がすでに顕在化している。そうした地球温暖化が

14 統一省エネラベルは、「エネルギー消費機器の小売の事業を行う者その他その事業活動を通じて一般消費者が行うエネルギーの使用の合理化につき協力を行うことができる事業者が取り組むべき措置」(平成18年経済産業省告示第258号)により、全国画一的に定められている。この告示は、「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」のもとで定められたものであり、同法に基づく小売事業者表示制度と温暖化対策条例に基づく省エネルギー性能表示の表示義務づけの関係については後述する。

図1 緩和策と適応策



出典：環境省『令和元年版 環境・循環型社会・生物多様性白書』29頁。

引き起こす、私たちの生命や財産あるいは自然環境への悪影響を防止または軽減するための「緩和策」も、温暖化対策のひとつであり、その必要性が認識されつつある。国レベルでは、緩和に主眼を置いた温暖化対策法の制定から20年遅れて、2018年6月に、気候変動への適応を法的に位置づけた初めての法律である、気候変動適応法が制定された。

温暖化対策条例も、これまでは緩和のみに焦点が当てられてきたが、近年では適応の観点も導入されるようになってきている。仙台市条例は、「地球温暖化対策等」の定義として、「地球温暖化対策（温室効果ガスの排出の抑制並びに吸収作用の保全及び強化その他の地球温暖化の防止を図るための施策をいう。…）及び気候変動適応…に関する施策をいう。」（下線筆者）と規定し（2条2号）、市長が定める推進計画には、「気候変動適応に関し市が総合的かつ計画的に講ずべき施策」を盛り込むものとされる（8条2項4号）。2007年に制定された草津市条例も、2020年の改正において、定義規定に「気候の変動への適応」が追加されるとともに（2条3号）、市長

が市民、事業者および団体等と締結する「愛する地球のために約束する協定」の内容に、適応に向けた取組みが追加された（4条2項4号）。

### ②対象規模のスソ下げ

温暖化対策条例やその施行規則の近年の改正では、計画書等の提出が義務づけられる事業者あるいは建築物の規模要件が見直され、対象をより拡大させる動きがある。

札幌市条例に基づく建築物環境配慮制度は、延床面積が2,000㎡以上の建築物をこれまで対象としてきた（札幌市条例施行規則15条の2第1項）。しかし、施行規則の改正により、2021年4月より、建築物環境配慮計画書の提出が義務づけられる対象が、延床面積が300㎡以上の建築物へと拡大されることが予定されている<sup>15</sup>。

また、京都市条例の2020年の改正でも、特定事業者および特定建築物に加えて、「準特定事業者」および「準特定建築物」という新たな区分が設けられた。準特定事業者に対しては、事業活動に伴うエネルギー消費量に係る報告書の作成および市長への提出が、2021年4月より義務づけられている（45条）。一方、準特定建築物の新築等にあつては、2022年4月より、再生可能エネルギー利用設備の設置が義務づけられることとなる（63条）。

### ③実体的な義務の賦課

事業活動に伴う温室効果ガス排出量や建築物の使用によるエネルギー消費量などについて、都市自治体が定量的な規制基準を設定す

15 施行規則の一部改正案については、2021年1月25日から2月26日までの期間で、パブリックコメントが実施された。

るのは困難と考えられることから、計画書等の策定という手続的な規制が、温暖化対策条例では採用されてきた。しかし、京都市条例の2011年の改正では、特定事業者による新車購入時等のエコカーの選択、ならびに、特定建築物等の新築等における地域産木材の利用および再エネ利用設備の設置といった、実体的な義務づけ規定が追加されている。また、広島市条例などが導入する、建築物の新築等における敷地内緑化の義務づけも、温暖化対策に関する実体的な義務づけを行っているものといえよう。

なお、事業活動に伴う温室効果ガス排出量につき、唯一、定量的な削減義務を課している東京都も当初は、地球温暖化対策計画書制度を導入するにとどまっていた。その後、提出された計画書等の評価および公表の仕組みの追加を経て、現在の実体的な規制枠組みへと発展させている<sup>16</sup>。地球温暖化対策計画書制度を導入する都市自治体条例のなかで、東京都と同様に、温室効果ガス排出量の定量的な削減義務の賦課へと発展させる動きは現在のところみられないものの、削減義務の賦課に代えて、温室効果ガス排出量の抑制等につながる特定の措置の実施を義務づけるという異なるアプローチが用いられている。

### 3 法律および都道府県条例との関係

温暖化対策を推し進めているのは、都市自治体の温暖化対策条例だけでなく、国の法律や都道府県の温暖化対策条例も同様である。具体的な施策を定める法律としては、温暖化

対策法ほかに、「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」（以下「省エネ法」という。）、「建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律」（以下「建築物省エネ法」という。）などが挙げられよう。そうした法律および都道府県条例と都市自治体条例との関係性には、いくつかのパターンがみられる。

#### ①適用除外型

地球温暖化対策計画書制度および建築物環境配慮制度は、都道府県が定める多くの温暖化対策条例でも導入されている。そのため、温室効果ガス排出量が相当程度多い事業者や一定規模以上の建築物を建築しようとする者などは、都道府県条例に基づく計画策定義務と都市自治体条例に基づく計画策定義務の両方を課されることとなる。このような二重の負担を回避するため、都道府県条例に適用除外規定が置かれている場合がある。例えば、北海道地球温暖化防止対策条例43条は、「地球温暖化対策についてこの条例と同等以上の効果を有する条例でこの条例の趣旨に則したものを制定している市町村の区域で規則で定めるものについては、この条例の規定（規則で定めるものに限る。）は、適用しない。」と定める。実際に、札幌市の区域については、同条例に基づく地球温暖化対策計画書制度および建築物環境配慮制度の適用が除外されている（北海道条例施行規則26条）。

また、都市自治体条例の側で適用除外規定を置いている例として、広島市条例がある。前述のとおり、同条例は、敷地面積が1,000㎡以上の建築物の新築等に際し、一定割合以

16 東京都の地球温暖化対策計画書制度の発展過程については、大野輝之『自治体のエネルギー戦略』（岩波新書、2013年）128頁以下を参照。

上の敷地内緑化を義務づける。ただし、工場立地法のもとで規制を受ける建築物については、同条例に基づく緑化義務や緑化計画書の届出義務等が適用されないこととなっている(32条1号)。これは、工場立地法が、製造業または電気・ガス・熱供給業に係る工場で、かつ、敷地面積が9,000㎡以上または建築面積が3,000㎡以上のものの新築等につき、敷地面積の20%以上<sup>17</sup>の緑化を義務づけ、当該工場が立地する市町村の長への届出を義務づけているためである(6条)。

## ②スソ出し型

適用除外型と同様に、法律や都道府県条例との二重規制を生じさせない仕組みとして、法律や条例の対象である事業者よりも小規模な事業者を都市自治体条例の対象とするスソ出し型がある。相模原市条例の地球温暖化対策計画書制度は、「事業活動に伴うエネルギーの使用量が中小規模である事業者」を対象としており、具体的には、省エネ法にいう「特定事業者」等、または、神奈川県地球温暖化対策推進条例にいう「特定大規模事業者」のいずれにも該当しない事業者を指す(相模原市条例施行規則3条)。省エネ法は、特定事業者等に対してエネルギー使用状況等に関する定期報告書および中長期計画書の提出を、神奈川県地球温暖化対策推進条例は、特定大規模事業者に対して「事業活動温暖化対策計画書」等の提出を、それぞれ義務づけている。これらの手続的義務を賦課されていない、原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ未満の事業者などにつき、相模原市条例は、

地球温暖化対策計画等の作成および市長への提出をすることができる(11条)。

## ③上乘せ型

温暖化対策条例には、建築物環境性能表示や家電製品に係る省エネ性能表示を表示することを義務づけるものがある。一方で、建築物省エネ法7条は、「建築物の販売又は賃貸を行う事業者は、その販売又は賃貸を行う建築物について、エネルギー消費性能を表示するよう努めなければならない。」(下線筆者)と定める。同様に省エネ法も、小売事業者に対し、家電製品等に係るエネルギー消費性能等の表示を努力義務として課している(161条)。したがって、都市自治体条例による、建築物環境性能表示や省エネ性能表示の表示義務づけは、建築物省エネ法や省エネ法のもとの努力義務をより強化する、すなわち「上乘せ」するものと位置づけることができる。

## ④インセンティブ付与型

中野区条例は、建築物の断熱性を向上させるための措置を講じたと認められる当該建築物につき、高断熱建築物として認証する制度を導入している(6条4項)。認証の対象となるのは、建築物省エネ法19条に基づく届出を行い、外壁、窓等を通しての熱の損失の防止に関する建築物エネルギー消費性能基準に適合することを確認された住宅等や、同法29条に基づく建築物エネルギー消費性能向上計画の認定を取得した建築物などである(中野区条例施行規則4条)。高断熱建築物の認証を受けると、「なかのエコポイント」が

17 ただし、緑地面積率は、市町村が5～30%の範囲内において独自の基準を条例で定めることができる(4条の2)。

5,000ポイント付与され、1ポイント1円相当で区内共通商品券やQUOカードなどの商品に交換することができる。その意味では、中野区条例の高断熱建築物認証制度は、法律に基づく温暖化対策に独自の経済的インセンティブを付与し、その実施を促進する機能を有している。

#### 4 今後の温暖化対策条例の方向性

温暖化対策条例のもとで、計画策定等の義務が課されてきたのは、主に、温室効果ガスを多量に排出する事業者や大規模建築物であった。しかし、最近の温暖化対策条例は、義務づけの対象をより小規模な事業者や建築物にも広げるとともに、温室効果ガスの排出抑制等に向けた実体的な義務づけを行い、不動産販売・賃貸業者、小売電気事業者、小売事業者、自動車販売業者といったサプライチェーンの下流にも目を向けている。こうした取組みは、必ずしも当該都市自治体の地域特性のみによるものとはいえず、温暖化対策条例が法律に先んじて、積極的な緩和策を押し進めていると評価できる。

一方、もうひとつの温暖化対策である適応策については、地球温暖化の影響の内容や程度が地域ごとに異なりうるため、当該地域で予測される地球温暖化の影響や地域特性等に応じて、具体的な適応策を企画立案・実施するなど、緩和策以上に都市自治体が担うべき役割は大きいと考えられる。法律は、緩和策に関する温暖化対策法と適応策に関する気候変動適応法とに分かれているのに対し、都市

自治体の温暖化対策条例は、“車の両輪”と表現される緩和策と適応策を一元的に取りまとめる仕組みとして機能しうる<sup>18</sup>。今後は、温暖化対策条例のもとで、引き続き温室効果ガスの排出抑制等を働きかけながら、住民の生命や財産および地域の自然環境を保全するために必要な措置を講じていくことが、都市自治体には求められるだろう。

18 適応策も含めた温暖化対策を進めるという意味では、「地球温暖化防止条例」よりも「地球温暖化対策条例」のほうが適しているといえよう。

表2 事業活動に伴う温室効果ガスの排出に係る計画等の策定の義務づけ

提出物	義務/任意	対象事業者*1	公表*2の有無	評価の有無	実効性確保手法
札幌市 条例	環境保全行動計画書 ・環境保全行動報告書	義務 ・従業員数が100人以上、かつ、事業所として使用している建築物の床面積の合計が5,000㎡以上の事業者 ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業者 ・従業員数が21人以上、かつ、エネルギー起源CO <sub>2</sub> を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO <sub>2</sub> 換算排出量が3,000t以上の事業者	○	×	報告→公表 (未提出)
		任意 それ以外の事業者	○	×	×
横浜市 条例	自動車使用管理計画書 ・自動車使用管理実施報告書	義務 事業の用に供するために使用する自動車の台数が50台以上の事業者	○	×	報告→公表 (未提出)
		任意 それ以外の事業者	○	×	×
名古屋市 条例	地球温暖化対策計画書 ・地球温暖化対策実施状況報告書	義務 「地球温暖化対策事業者」 ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業者 ・使用の本拠が市内にある自動車の台数が100台以上の事業者	○	○	報告→公表 (未提出)
		任意 地球温暖化対策事業者以外の事業者	○	○	×
名古屋市 条例	地球温暖化対策計画書 ・地球温暖化対策実施状況報告書	義務 「地球温暖化対策事業者」 ・原油換算エネルギー使用量が800kℓ以上の事業所を設置または管理している事業者	○	×	報告→公表 (未提出)
		任意 地球温暖化対策事業者以外の事業者	○	○	×
京都市 条例	事業者排出量削減計画書 ・事業者排出量削減報告書	義務 「特定事業者」 ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業者 ・使用の本拠が市内にあるトラックを100台以上、バスを100台以上、タクシーを150台以上保有する自動車運送事業者 ・鉄道車両を150両以上保有する鉄道事業者 ・エネルギー起源CO <sub>2</sub> を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO <sub>2</sub> 換算排出量が3,000t以上の事業者	○	○	報告→公表 (未提出)
		任意 特定事業者以外の事業者	○	○	×
京都市 条例	エネルギー消費量等報告書	義務 「準特定事業者」 ・事業の用に供する建築物の床面積の合計が一定面積以上の事業者 (特定事業者を除く)	×	×	報告→公表 (未提出)
		任意 準特定事業者以外の事業者	×	×	×
柏市 条例	削減計画書 ・実績状況報告書 ※事業所単位	義務 「特定排出者」 ・CO <sub>2</sub> 換算エネルギー使用量が1,500t以上の事業所を設置している事業者	○	×	報告→公表 (未提出)
		任意 特定排出者以外の事業者	○	×	×
川崎市 条例	温室効果ガス排出削減計画書 ・温室効果ガス排出削減計画実施状況書	義務 「特定排出事業者」 ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業所を設置している事業者 ・エネルギー起源CO <sub>2</sub> を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO <sub>2</sub> 換算排出量が3,000t以上の事業所を設置している事業者	○	×	報告→公表 (未提出) 虚偽記載
		任意 特定事業者以外の事業者	×	×	×
千代田区 条例	温暖化配慮行動計画書兼報告書	義務 「特定事業者」 ・従業員数が300人以上の事業者	×	×	×
		任意 特定事業者以外の事業者	×	×	×
さいたま市 条例	環境負荷低減計画書	義務 「事業者」 ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業所を設置または管理している事業者 ・店舗面積が5,000㎡以上の大規模小売店舗を設置または管理している事業者	△	×	報告→公表 (未提出)
		任意 特定事業者以外の事業者	×	×	×

広島市 条例	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業活動環境計画書</li> <li>・事業活動環境報告書</li> </ul>	義務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「特定事業者」</li> <li>・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業者</li> <li>・エネルギー起源CO<sub>2</sub>を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO<sub>2</sub>換算排出量が3,000t以上の事業者</li> </ul>	○	○	○	報告→公表 (未提出・ 虚偽記載)
	任意	特定事業者以外の事業者		○	×	×	報告→公表 (報告書の 未提出・虚 偽記載)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自動車環境計画書</li> <li>・自動車環境報告書</li> </ul>	義務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「特定自動車使用事業者」</li> <li>・使用する自動車の台数が50台以上の事業者</li> </ul>	○	×	×	報告→公表 (未提出・ 虚偽記載)
	任意	特定自動車使用事業者以外の事業者		○	×	×	報告→公表 (報告書の 未提出・虚 偽記載)
白山市 条例	<ul style="list-style-type: none"> <li>・温室効果ガス排出削減計画書</li> <li>・温室効果ガス排出削減計画実施状況書</li> </ul>	義務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「特定排出事業者」</li> <li>・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上事業者</li> <li>・エネルギー起源CO<sub>2</sub>を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO<sub>2</sub>換算排出量が3,000t以上、かつ、従業員数が21人以上の事業者</li> </ul>	○	×	×	報告→公表 (未提出・ 虚偽記載)
戸田市 条例	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地球温暖化対策計画書</li> <li>・地球温暖化対策実施状況報告書</li> </ul>	義務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「特定事業者」</li> <li>・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業者</li> </ul>	○	×	×	×
川崎市 条例	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業活動地球温暖化対策計画書</li> <li>・事業活動地球温暖化対策結果報告書</li> </ul>	義務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「特定事業者」</li> <li>・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業者</li> <li>・使用の本拠が市内にある自動車の台数が100台以上の事業者</li> <li>・エネルギー起源CO<sub>2</sub>を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO<sub>2</sub>換算排出量が3,000t以上の事業者</li> </ul>	○	×	×	報告→公表 (未提出・ 虚偽記載)
	任意	「中小規模事業者」 ・特定事業者以外の事業者		○	×	×	報告→公表 (報告書の 未提出・虚 偽記載)
相模原 市条例	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地球温暖化対策計画書</li> <li>・地球温暖化対策計画実施状況報告書</li> </ul>	任意	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「中小規模事業者」</li> <li>・「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」にいう「特定事業者」等、または、神奈川県地球温暖化対策推進条例にいう「特定大規模事業者」に該当しない事業者（原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ未満の事業者など）</li> </ul>	×	×	×	×
仙台市 条例	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業者温室効果ガス削減計画書</li> <li>・事業者温室効果ガス削減報告書</li> </ul>	義務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「特定事業者」</li> <li>・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業所を設置している事業者</li> <li>・エネルギー起源CO<sub>2</sub>を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO<sub>2</sub>換算排出量が3,000t以上の事業所を設置している事業者</li> <li>・使用の本拠が市内にある自動車の台数が100台以上の自動車運送事業者</li> </ul>	○	○	○	報告→公表 (未提出・ 虚偽記載)
	任意	「一般事業者」 ・特定事業者以外の事業者		○	○	○	報告→公表 (虚偽記載)

※1 条例間の比較を容易にするため、対象事業者の要件に関する表現はできる限りの簡素化・統一を図った。  
 ※2 計画書等の公表が、市によって行われる場合は「○」を、事業者自身によってのみ行われる場合は「△」を記している。

## Column

### 「空を見る日（2021）」

#### ～大山康晴が見上げた倉敷の空～

そんなとぼけた日があっても案外悪くはないのかも知れない。魂を吸われたようにただ空を見るために見るといったことも、昔はなどというと年寄り臭いが…あったような気がするが、近頃ではまるでなくなってしまった。

だから妙といえば妙なことだが、新年の清新な空気に触れると不思議なことに空を見上げていることがある。一年の節目という時の魔力がそうさせるのか。あるいは、見ているのは空のようで空ではなく、とある心の一頁なのかも知れない。その頁には、矢のように過ぎ去った一年の森羅万象や魑魅魍魎どもがビッシリと書き込まれているのだろうか。茫々たる空はこれらの有象無象を見事に濾過して、白い余白だけを見させてくれる。そんな空もある。

不出生の将棋名人大山康晴が人世のどん底で見上げたものは、ふるさとの空であったという。昭和33年。棋界の最高位「名人」を宿命のライバル升田幸三に奪われ、再起に心血を注いだこの年の名人戦で再び負けてしまう。権威を失い、収入も激減。列車も一等車から、けじめのために二等車に変えたとまで言っている。まして、棋力が同じなら体力に優るほうが、棋力体力ともに同じなら「将棋の品格」に優る者が最後は勝つとまで言われる紙一重の勝負である。自信とかプライドの喪失は致命的なのだろう。

空とは、また虚空に連なる。そんな中で「康よ。地位名誉それにオカネ何かに、余り拘らない方がしあわせだよ。」

息子の余りの落ち込みを見かねた父の何気ない一言であったが、大山は体に電流が走ったと後年述懐している。「しあわせという言葉忘れていた。」自分はただ将棋が指せることだけでしあわせだった。そうではなかったのか。

故郷の倉敷の空がくれた極めて平凡なそして非凡な答を見逃さなかった天才は、その後肩の力が抜けて見事なまでに甦ったというのは出来すぎか。そんな空もある。

そんなことを想うにつけ、ふとしたことが神の矢のように人生の虚空を拓くことがあるのだとふと思う。日々の生活に埋もれ、日常性の中の神の矢に気づきもしないわれら凡人としては、せめて気づかせてくれるいい友をそしていい空を持っていたいと思う。

コロナ禍の中で世界は一変してしましたが、さてさて、今年の空模様はどんな具合でしょう。雲の奔放、風の彩、そして鳥々のいのちの匂い。そんな空を見る日。

再び、そんなとぼけた一日があっても案外悪くはないのかも知れない。

(空疎空想の迷い人)

# 都市行政研究の視点

日本都市センターでは、都市自治体が直面している様々な政策課題について、複数の学識経験者及び都市自治体職員から構成される研究会を設置し、学際的かつ理論と実務を融合させる総合的な調査研究を進めてきた。一方、地方分権改革の進展を経て、更には超高齢・人口減少社会を迎えるなかで、日本の都市自治体をめぐる状況は大きく変化しており、都市自治体の行政については、様々な分野にまたがる学際的な立場からの調査研究が必要となっている。

そこで、「都市行政研究の視点」のコーナーにおいて、都市自治体の行政に関して、行政的、政治的、法的など多角的な観点から考察し、都市自治体関係者への情報提供と問題提起を図っていくこととしている。

第2回となる今回は、「都市東京事務所の現在とこれから—アンケート調査結果からの示唆—」と題して、都市東京事務所に関する先行研究及びアンケート調査結果を基に、今後の都市東京事務所のあり方について、いくつかの論点を提示している。

# 都市東京事務所の現在とこれから

## —アンケート調査結果からの示唆—

日本都市センター研究員 黒石 啓太

本稿は、都市東京事務所に関連する先行研究を整理したうえで、筆者が実施したアンケート調査結果を基に、都市東京事務所の現在と今後のあり方に関する論点を示すことを目的とするものである。

都市東京事務所を取り巻く環境は、情報化の進展、都市自治体の財政危機、新型コロナウイルス感染症の感染拡大などあって、大きく変わりつつある。このような環境下において、庁内における都市東京事務所の位置づけの明確化、自治体間連携の構築、市民との関係強化の必要性を提示した。

### はじめに

全国の都市自治体等の一部が設置している、いわゆる「都市東京事務所」の数は、2021（令和3）年1月現在、76事務所にのぼる（都市東京事務所長会への加盟数）。この都市東京事務所は、いうまでもなく都市自治体における行政組織の一部を構成するが、当該都市自治体の区域外にその活動拠点を構えるという点できわめて例外的な存在であるといえる。

この都市東京事務所は、各都市自治体においてどのように位置づけられ、どのような組織機構となっているのであろうか。都市東京事務所の組織やその活動については必ずしも十分な先行研究が存在しないばかりか、その全体像を把握するために必要となる基礎的な情報ですら、十分に整理されているとはい

がたい。

本稿では、このような都市東京事務所の現状と展望について、先行研究の一部を整理したうえで、筆者が実施したアンケート調査の結果を基に考察するものである。

### 1 都市東京事務所の位置づけと機能

#### (1) 自治体の東京事務所に関する先行研究

前述のとおり、（都市）東京事務所に関する先行研究の数は必ずしも多くない。以下では、その一部を紹介したうえで、都市東京事務所に関する議論を整理することとしたい。

土岐寛は、都市東京事務所と東京一極集中との関係について、「東京事務所の実態、役割強化も煎じ詰めれば、重要な政策決定はすべて東京＝霞ヶ関で決定されるという中央集権システムに起因する。補助金行政やそのた

めの陳情運動など制度化されている二重行政、ムダの構造を消極的ながら現実として受けとめ、黒子的な情報活動を展開してできるだけの果実を引き出そうとする」(土岐, 1986, p.45) という自治体側の思考様式を説明している。土岐は、東京事務所は、「江戸藩邸」や「江戸屋敷」にたとえられることがあるとする一方で、組織や機能の面で、これに匹敵するといえるのは、指定都市クラス以上の東京事務所であろうと指摘しており<sup>1</sup>、一口に「(都市) 東京事務所」と言っても、その組織や活動の実態が多様と指摘している。

村松岐夫も、自治体が東京事務所を設置する背景には、経済的、社会的、政治行政的な東京一極集中があることを指摘している。村松は、日本の中央地方関係論において、支配的であった垂直的行政統制モデルを批判し、水平的政治競争モデルを提唱したことで知られている<sup>2</sup>。この文脈において、「中央との交渉ではじめて決まる事項が多ければ、それが中央指令ではなく、地方がむしろ望んだことであるとしても、非東京のアクターたちの東京への出張は多くなる。各府県や大都市は、東京出張所を永田町と赤坂界隈に置くことになる」(村松, 1988, p.203) と指摘し、自治体が東京事務所を設置する理由についても、水平的政治競争モデルの視点から説明している。また村松は、「全国の地方政府は、自治的な意思決定を行いつつも、その『過当競争』が、東京を肥大化させてきた」(村松, 1988, p.203) とも指摘し、結果的には、地方

政府も東京の肥大化を推し進めてきた側面があると述べている。

真淵勝・高東柱は、基本的にこの村松の水平的政治競争モデルに依拠したうえで、プリンシパル・エージェント理論(本人・代理人理論)の枠組みを用いて、都道府県における東京事務所設置の理由を説明している。すなわち、「本人」たる地方自治体が、「代理人」たる中央省庁を「自らの意向に沿って動かすために、東京事務所を設置している」(真淵・高, 2017, p.274) 可能性を指摘するのである。そして、「代理人」が「本人」の意向を無視して行動することを防ぐために、担当省庁連絡会といった枠組みを用いて、密な連携を構築しているという。更に、多くの都道府県東京事務所が入居する都道府県会館について、「国に対するパトロール型監視の拠点となっているのではないだろうか」(真淵・高, 2017, p.275) と指摘する。

図表 1-1-1 担当省庁連絡会

中央省庁	担当省庁連絡会	通称
総務省	〇〇(ブロック名) 総務省自治担当職員連絡会	近中自会
文部科学省	全国都道府県在京文教担当者連絡協議会	文教連
厚生労働省	全国厚生労働省担当者連絡協議会	ふくろう会
農林水産省	農林水産省担当者連絡協議会	のりす会
経済産業省	経済行政研究会	(なし)
国土交通省	全国都道府県・政令指定都市国土交通省担当者連絡協議会	とんび会
環境省	東京事務所環境省連絡会	めだか会
内閣府	名称なし	(なし)

出典：真淵・高(2017) p.271 を一部修正

1 土岐(1986) p.42を参照。

2 詳細は、村松(1988)を参照。

大谷基道は、自らも茨城県東京事務所職員の経験を持つ行政学者であるが、その著書『東京事務所の政治学』（2019年）において、都道府県東京事務所の設置経緯やその役割等について、詳細な分析を行っている。自治体が設置する東京事務所について理論的・体系的な先行研究が存在しなかったなかにおいて、本書は重要な知見を提供するものである。同書における大谷の主張は、国と都道府県の相互依存関係の存在を前提とし、「東京事務所設置の真の目的は『都道府県の完全自治体化によって途切れてしまった国・地方間の人的ネットワークの再構築と維持涵養』であった」（大谷, 2019, p.218）といえよう。すなわち、従来、都道府県が東京事務所を設置する目的については、補助金の獲得が目目されておられ、「東京事務所最大のミッション」（大谷, 2019, p.218）であったと指摘されることも少なくなかったが、必ずしも補助金獲得のみが都道府県東京事務所の設置目的ではなかったというのである。また、地方分権改革や三位一体の改革を経た今日においては、情報の収集と発信が都道府県東京事務所の重要な活動内容となっていると説明する。

これらの先行研究のうち、村松、真淵・高、大谷は、いずれも国と自治体の関係を水平的政治競争モデルの視点から分析しており、両者の間には相互依存関係が存在するという意味で、基礎的な認識は共通していると思われる。一方で、大谷は「かつては国に対する政治的な働きかけへの関与も頻繁に見られたが、実は東京事務所は情報回路の提供に

よるお膳立てのみを行っており、国に政治的圧力を直接かけているわけではなかった。地方分権改革以降は、政治的な働きかけが減少し、行政関係の中での相互依存関係となっていった」（大谷, 2019, p.220）と指摘するなど、東京事務所が果たしている役割とその程度については評価が分かれているともいえる。

もっとも、このような評価の違いは、それぞれの研究が対象としている時期の差異によるものといえるかもしれない。例えば、1953（昭和28）年に議員立法によって成立する離島振興法は、当時の長崎県知事である西岡竹次郎の発案に基づき、東京都、新潟県、島根県、長崎県、鹿児島県の各都県知事を中心とする立法運動の成果である。この立法過程では、これらの都県と経済審議庁、建設省、運輸省、農林省、厚生省（いずれも当時）との協議が重ねられたが、ここにおいては長崎県東京事務所に都県側の事務局が置かれるなど、政治的な働きかけの拠点として都道府県東京事務所が機能していたことも事実である<sup>3</sup>。

## (2) 今日の社会経済状況と都市東京事務所

ここまで、先行研究を整理し、自治体が設置する東京事務所に関するいくつかの論点を示してきた。しかしながら、先行研究の多くは、都道府県東京事務所をその研究対象とするものが多く、都市東京事務所に関する分析が十分になされているわけではない。また、都市東京事務所の場合、都道府県東京事務所

3 詳細は、離島振興30年史編纂委員会（1989）を参照。

に比して、その実態が多様であるとも考えられる。これは47の都道府県に対し、都市自治体の数は815であることに加え、これら都市自治体の規模や諸条件も都道府県以上に多様であると思われるからである。

また、都道府県東京事務所については、その廃止の動きが大きな話題となることは少ないように思われるが、都市東京事務所の場合、設置する都市自治体の財政的な事情により、その設置意義を問い直す声も上がっている。詳細は後述するが、2019(令和元)年から世界的に感染が拡大している新型コロナウイルス感染症は、都市東京事務所の活動内容にも相当程度の影響を与えている。このほか、情報化の進展も都市東京事務所の設置の必要性について検討を迫る要素となっている。

これまで見てきた自治体の東京事務所に関する先行研究は、いずれもこれらの事務所が「東京」に所在するという立地場所に注目し、中央地方関係の文脈における東京事務所の意義や機能に関心を持つものが多かった。本稿では、そもそもの東京事務所の当該都市自治体庁内における位置づけやその組織・職員体制に注目し、その現状を明らかにすることを目的としている。

そこで以下では、筆者が実施した「都市東京事務所の現況に関するアンケート調査」の結果を基に、都市東京事務所の現況と今後の展望を試みることにしたい。

## 2 アンケート調査にみる「都市東京事務所」

### (1) アンケート調査の概要

本章で紹介するアンケート調査は、以下のとおり実施した。

調査概要	
○調査名称	「都市東京事務所の現況に関するアンケート調査」
○調査期間	2020年12月7日～18日
○調査対象	都市東京事務所長会に加盟する全76事務所
○調査方法	都市東京事務所長会の協力を得てメールにて調査票を配布し、メール又はFAXにて調査票を回収した。
○回収結果	61事務所(80.3%)

次節以降では、「都市東京事務所の現況に関するアンケート調査」(以下、「アンケート調査」という。)の結果を抜粋し、紹介する。

### (2) 都市東京事務所の組織と職員体制

#### ○所属部門

都市東京事務所が、例規上、庁内のどの部門に属しているかを尋ねた設問では、企画部門に属している都市東京事務所が41.0%で最も多かった。「その他」の回答としては、複数の部門の要素を持つ部門についての記載があった(図表2-2-1)。

図表 2-2-1 都市東京事務所が所属する部門

	件数	割合
①総務部門	16	26.2%
②企画部門	25	41.0%
③商工部門	5	8.2%
④市長直轄部門	6	9.8%
⑤その他	9	14.8%
無回答	0	0.0%
合計	61	100.0%

出典：筆者作成

#### ○所掌事務

例規上の都市東京事務所の所掌事務を尋ねた設問では、「国会、中央省庁、関係団体等

との連絡調整や情報収集等に関すること」(91.8%)が最も多く、「市に関する情報発信・シティプロモーションに関すること」(73.8%)、「企業立地の推進に関する情報収集に関すること」(57.4%)、「観光・物産のPRや販路拡大等に関すること」(52.5%)がこれに続く。「その他」の回答としては、移住定住の促進、他都市との交流、ふるさと納税に関する情報発信といった回答が多かった(図表 2-2-2:複数回答可)。

図表 2-2-2 都市東京事務所の所掌事務

	件数	割合
①国会、中央省庁、関係団体等との連絡調整や情報収集等に関すること	56	91.8%
②市に関する情報発信・シティプロモーションに関すること	45	73.8%
③企業立地の推進に関する情報収集に関すること	35	57.4%
④観光・物産のPRや販路拡大等に関すること	32	52.5%
⑤学生寮等の管理・運営に関すること	3	4.9%
⑥特命事項に関すること	30	49.2%
⑦その他	14	23.0%
無回答	0	0.0%

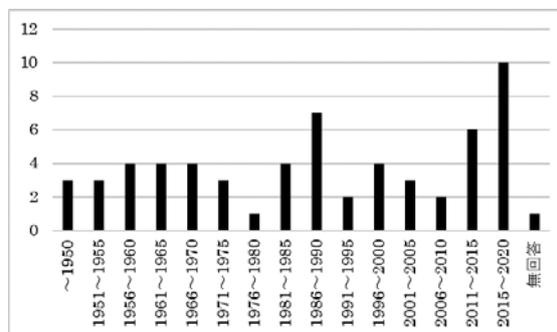
出典：筆者作成

○既存東京事務所の設置時期

都市東京事務所の設置時期を尋ねた設問では、2015～2020年との回答が多かった(図表 2-2-3)。もっとも、都市東京事務所については、近年その設置件数が増えている一方で、これを廃止する動きもある。また、組織上の「東京事務所」は残っても、執務空間としては都道府県東京事務所と一体化したり、近隣都市自治体の東京事務所内に設置されることもあるため、組織上の事務所数と空間的

な事務所数には差異があることにも留意が必要である(本調査では、「組織上の事務所数」を中心に設問を構成している)。

図表 2-2-3 都市東京事務所の設置時期



出典：筆者作成

○職員数

東京事務所に在籍する職員数を尋ねた設問では、東京事務所に常駐する正規職員数の平均は、3.1人であった。またこれに加え、1.0人の非正規職員(東京採用)がいるという、計4名程度が平均的な東京事務所に常駐する職員数である(図表 2-2-4)。東京採用の非常勤職員は、主に各事務所における庶務を担い、当該都市東京事務所での勤務期間満了後には、他の都市東京事務所でも勤務する場合もある。

このほか、中央省庁へ派遣されている職員が、都市東京事務所の所属とされていることもある。概ね大都市であるほどこの人数は増える傾向にあった。

図表 2-2-4 都市東京事務所の職員数

	正規職員	正規職員以外の職員	
			うち東京採用
貴事務所に常駐している職員	3.1人	1.3人	1.0人

貴事務所に所属しているが、他の組織や団体において勤務している職員	1.2人	0.1人	0.0人
----------------------------------	------	------	------

※2021（令和3）年1月1日時点についての見込み  
出典：筆者作成

### ○東京事務所長の前任部署

都市東京事務所の代表者（以下、「東京事務所長」という。）については、現職着任前の所属部門及び現在の職位について尋ねた。まず、現職着任前の所属部門については、企画部門が19.7%と最も多く、総務部門、福祉・健康部門、商工部門がこれに次ぐ。庁内外との連絡調整を担う機会の多い企画部門を経験した職員が、中央省庁や関係団体・企業との協議や調整を行う東京事務所長に就任することは、「東京事務所の職員にどのようなスキル・ノウハウを求めるか」という視点から見れば、妥当な人事配置であるといえよう（図表2-2-5）。

図表 2-2-5 都市東京事務所の代表者（前任の部署）

	件数	割合
①総務部門	6	9.8%
②財政部門	1	1.6%
③企画部門	12	19.7%
④市民生活部門	4	6.6%
⑤文化・スポーツ部門	5	8.2%
⑥福祉・健康部門	6	9.8%
⑦商工部門	6	9.8%
⑧土木・都市計画・建設部門	3	4.9%
⑨環境部門	0	0.0%
⑩市長直轄部門	4	6.6%
⑪貴事務所（副所長等から所長に就任した場合）	5	8.2%
⑫その他	8	13.1%
無回答	1	1.6%
合計	61	100.0%

出典：筆者作成

### ○東京事務所長の職位

次に、東京事務所長の現在の職位について尋ねた設問では、課長級の職員を所長に充てている都市自治体が多いことが分かった。また、この設問については、都市の規模によっても一定の差異があった。傾向としては、都市の規模が大きいほど、比較的高い職位の職員を東京事務所長に充てていた（図表2-2-6）。

図表 2-2-6 都市東京事務所の代表者（現在の職位）

#### 単純集計

	件数	割合
①局長・部長級	11	18.0%
②局次長・部次長級	15	24.6%
③課長級	24	39.3%
④課長補佐級	5	8.2%
⑤係長級	1	1.6%
⑥その他	3	4.9%
無回答	2	3.3%
合計	61	100.0%

出典：筆者作成

#### クロス集計（都市区分）

	局長・部長級	局次長・部次長級	課長級	課長補佐級	係長級	その他	無回答
指定都市	7	6	1	0	0	0	1
中核市	3	7	12	3	0	0	0
一般市	1	2	11	2	1	2	1
その他	0	0	0	0	0	0	1

出典：筆者作成

### ○東京事務所長以外の管理職

東京事務所長以外の管理職の配置状況についての設問では、6割以上の東京事務所において、これが配置されていないことが分かった（図表2-2-7）。都市東京事務所の平均職員数が4人であることから考えれば、東京事務

所長1人が管理職であるということもさほど違和感がないようにも思われる。

図表 2-2-7 東京事務所長以外の管理職配置

	件数	割合
① 配属されている	21	34.4%
② 管理職は配属されていない	38	62.3%
無回答	2	3.3%
合計	61	100.0%

出典：筆者作成

### (3) 都市東京事務所の活動状況

#### ○東京事務所の活動実態

都市東京事務所の例規上の所掌事務は既に述べたとおりであるが、現実の都市東京事務所は、これ以外にも様々な活動を行っている。特に「市長や市議会議員の上京時の対応」、「東京事務所同士の交流・情報交換」、「地元選出国会議員等との連絡調整」は、多くの東京事務所において共通事項となっている。また、選択肢のうちの「移住・定住に関する相談に応じること」については、例規上、当該東京事務所の所掌事務とされているところもあり、実態としては、かなり多くの東京事務所がこの役割を担っているものと思われる（図表 2-3-1：複数回答可）。

図表 2-3-1 都市東京事務所の活動実態

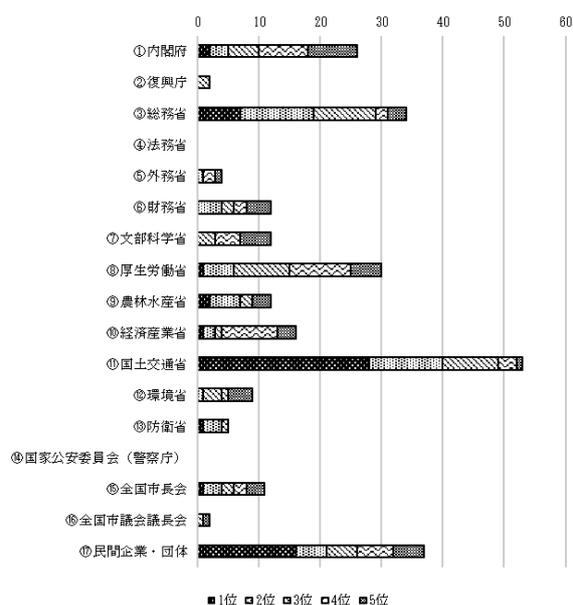
	件数	割合
①市長や市議会議員の上京時の対応	60	98.4%
②地元選出国会議員等との連絡調整	55	90.2%
③地元出身者の懇談・親睦の会の事務局	35	57.4%
④移住・定住に関する相談に応じること	36	59.0%
⑤観光や物産のPR イベントへの出店	39	63.9%
⑥東京事務所同士の交流・情報交換	60	98.4%
⑦その他	17	27.9%
無回答	0	0.0%

出典：筆者作成

#### ○連絡調整等の相手

都市東京事務所の所掌事務でみたとおり、ほとんどの都市東京事務所は、「国会、中央省庁、関係団体等との連絡調整や情報収集等」を担っている。では、都市東京事務所の具体的な連絡調整等の相手はどのような組織・団体であろうか。上位5つまでを選択する方式で回答を求めたところ、最も多かったのは、国土交通省であった。これは、全体の選択件数で最も多く回答されたことに加え、第1位の相手としても最も多く回答されていた（図表 2-3-2：上位5つまで回答可）。次いで、民間企業・団体、総務省、厚生労働省、内閣府との回答が多かった。

図表 2-3-2 都市東京事務所の連絡調整・協議先



出典：筆者作成

#### ○東京事務所長の帰庁頻度

都市東京事務所の職員は、日常的に本庁と連絡を取りながら業務を行っている。基本的には、電話やメールを用いながら協議や報告を行っているが、年に数回程度の帰庁報告の

機会もある。アンケート調査によれば、東京事務所長の場合、「月に1回程度」から「年に3～4回程度」の頻度でこの帰庁報告が行われている。なお、直近の状況については、新型コロナウイルス感染症の影響もあり、この頻度には変化もあったものと思われる（図表 2-3-3）。

図表 2-3-3 東京事務所長の帰庁頻度

	件数	割合
①年に1回程度	0	0.0%
②年に2回程度	9	14.8%
③年に3～4回程度	18	29.5%
④年に5～6回程度	12	19.7%
⑤月に1回程度	19	31.1%
⑥その他	3	4.9%
無回答	0	0.0%
合計	61	100.0%

※アンケート調査では「新型コロナウイルス感染症の影響で、通常の頻度と異なる運用となっている場合には、同感染症の影響がない時期を念頭にご回答ください」と付記して回答を求めている。

出典：筆者作成

### ○新型コロナウイルス感染症への対応

大都市部を中心に深刻な影響をもたらしている新型コロナウイルス感染症の影響は、都市東京事務所の活動にも様々な影響をもたらしている。各都市東京事務所における感染症対応の方法を尋ねたところ、「全員または一部の職員の出勤抑制、時差出勤、時間短縮勤務の導入」（85.2%）、「全員または一部の職員のテレワークの導入」（77.0%）といった対策は、大部分の都市東京事務所で講じられていた（図表 2-3-4：複数回答可）。「その他」の内容としては、消毒用アルコールの設置、事務所の一時閉鎖、職員の出勤前検温、パーテーションの設置といった記載があった。

図表 2-3-4 都市東京事務所における新型コロナウイルス感染症対策

	件数	割合
①全員または一部の職員の出勤抑制、時差出勤、時間短縮勤務の導入	52	85.2%
②全員または一部の職員のテレワークの導入	47	77.0%
③本庁への人的応援（職員を一時的		
④イベントや会議等への出席見合わせ	38	62.3%
⑤オンライン会議等を実施するための機器やシステム（zoom等）の導入	38	62.3%
⑥執務室内のソーシャル・ディスタンスの確保のためのレイアウト変更	16	26.2%
⑦その他	14	23.0%
無回答	0	0.0%

出典：筆者作成

### SQ 意思決定の方法

	件数	割合
①本庁からの指示・要請	27	44.3%
②貴事務所の代表者の自主的な判断	14	23.0%
③その他	19	31.1%
無回答	1	1.6%
合計	61	100.0%

出典：筆者作成

また、その意思決定の方法を尋ねたところ、「本庁からの指示・要請」との回答が約4割で最も多かった。一方で「その他」には、本庁と東京事務所（長）の協議により決定したとの回答も一定数存在した。職員の人事・労務に関する対策の実施に当たっては、本庁の関係課（職員課等）との協議も必要であったものと推察される。

## (4) 都市東京事務所の意義と課題

## ○都市東京事務所設置の意義

都市東京事務所（長）は、都市自治体が、東京事務所を設置することの意義についてどのように考えているのだろうか。アンケート調査結果によれば、行政的な連絡調整に加え、「地元選出国会議員との連絡調整や情報収集を行いやすい」（85.2%）といった政治家との接触機会を確保できることも、都市東京事務所設置の意義であると認識されていることが分かった。このほかにも、「東京または全国に市の取組みに関する情報を発信できる」（72.1%）、「観光や市内の特産物等をPRできる」（72.1%）といった情報発信の拠点としても東京事務所の設置が有効であると認識されている（図表 2-4-1：複数回答可）。

「その他」の内容としては、市税滞納整理、スポーツイベントの誘致、友好都市との交流、本庁が首都圏で活動する際の支援、他自治体の情報収集、キーパーソンとの人的ネットワーク構築、在京の地元出身者のネットワーク構築といった意義についての記載があった。

図表 2-4-1 都市東京事務所の設置意義

	件数	割合
①中央省庁や関係団体等との連絡調整や情報収集を行いやすい	58	95.1%
②地元選出国会議員との連絡調整や情報収集を行いやすい	52	85.2%
③東京または全国に市の取組みに関する情報を発信できる	44	72.1%
④観光や市内の特産物等をPRできる	44	72.1%
⑤移住・定住の促進に貢献できる	24	39.3%
⑥その他	14	23.0%
無回答	0	0.0%

出典：筆者作成

## ○都市東京事務所の課題

最後に都市東京事務所（長）が認識している都市東京事務所の課題について整理しておきたい。最も多くの都市東京事務所が認識していた課題は「市民に事務所の活動やその成果が見えにくい」（54.1%）であった（図表 2-4-2：複数回答可）。自治体の区域外に設置された東京事務所については、市民はその存在すら認識していない場合も少なくないと思われる。また、市民が東京に来る機会があったとしても、地元都市自治体が設置している都市東京事務所に立ち寄る機会は皆無であろう。このような意味で、市民に都市東京事務所の活動やその成果が見えにくい側面があることは否定できない。

このほか「情報化の進展により、連絡調整や情報収集活動の意義が薄れつつある」（37.7%）という課題も一定程度認識されていた。前述のとおり、都市東京事務所は、中央省庁や関係組織・団体との連絡調整を主要な業務の一つとしているが、インターネットの普及をはじめとする情報化の進展は、都市東京事務所の存在を相対化させたともいえる。すなわち、わざわざ東京に行かなくとも、本庁に居ながらにして中央省庁をはじめとする東京所在の組織・団体との協議や調整が可能となるケースが多くなったことを意味する。

図表 2-4-2 都市東京事務所の課題

	件数	割合
①市民に事務所の活動やその成果が見えにくい	33	54.1%
②市長や本庁関係課等に活動の意義を説明しにくい	7	11.5%
③議会に活動の意義を説明しにくい	9	14.8%
④情報化の進展により、連絡調整や情報収集活動の意義が薄れつつある	23	37.7%
⑤予算額が少ない	6	9.8%
⑥配属されている職員数が少ない	8	13.1%
⑦代表者の権限や裁量が限定的である（本庁に相談しなければ対応できない事案が多い）	7	11.5%
⑧本庁との連絡調整に時間がかかる	5	8.2%
⑨対外的な交渉や情報収集を行うための職員のノウハウやスキルに限界がある	14	23.0%
⑩その他	10	16.4%
無回答	4	6.6%

出典：筆者作成

### (5) 自由記述欄にみる都市東京事務所

これまで、都市東京事務所に対するアンケート調査結果を紹介してきた。同アンケート調査では、最後の設問として、都市東京事務所の活動や意義・課題等について、自由に意見を書くことができる欄を設けた。以下では、その一部を抜粋して紹介する（一部表現等を修正している箇所がある）。

#### ○都市東京事務所設置の意義

##### 【対面での連絡調整】

・顔を合わせて中央省庁や地元選出国議員等との連絡調整等を行えることは東京事務所を設置する意義であると考えている。

##### 【人的ネットワークの構築】

・情報化の進展によりインターネットを通して地

元でも多様な情報を入手することができるようになってきているものの、東京事務所独自のネットワーク（地元選出国議員や中央省庁、東京事務所同士の交流・情報交換など）により新たに入手できる情報も多い。

- ・インターネットが普及し、情報収集も以前に比べて容易になったとはいえ、担当部局から緊急を要するため、直接中央省庁やその関係団体から情報を入手してほしいという要請もある。その際に、いきなり出向いて情報を入手しようとしても、信頼関係が築けていなければ入手することはできないため、日頃から広報紙等を持参するなど、本市の近況について周知・啓発を行うことで、人的ネットワークの構築に努めている。

##### 【新たな活動意義としての情報発信】

- ・情報発信については設立時には無かった新たな活動意義と感じている。

##### 【首都圏自治体との連携】

- ・近年では、Uターンや移住希望者向けの相談窓口、観光及び特産品のPRなどの業務も地元から要請がかかり、さらに都内自治体との防災協定、それぞれの商店街や観光協会との交流なども行われることとなり、それらの窓口として調整的な役割も増えつつある。

##### 【都市東京事務所間の連携】

- ・地域では情報交換をする機会がなかった自治体も、都市東京事務所があることで繋がりができるとともに、都道府県を越えた全国の自治体と気軽に情報交換することが可能である。

#### ○都市東京事務所の活動の課題

##### 【東京近接自治体の東京事務所設置意義】

- ・東京に近接する自治体としては、都内に事務所を設置する意義について検討する必要がある。

##### 【都道府県東京事務所との連携・差別化】

- ・現在、県東京事務所は県選出国議員や関係省庁との連絡調整業務のウエイトが大きい。一方、市東京事務所は、民間事業者の販路拡大やU・Iターンなど市民対象のきめ細やかな対応を主としているが、県東京事務所との業務の差別化は課題である。

##### 【職員の配置】

- ・活動内容の自由度が高いため、職員の能力・意欲により業務内容が大きく異なり、組織として

常に成果を出し続けるために必要な人員配置が課題である。

**【活動に対する理解・協力】**

- ・東京事務所の活動内容を知らない中で、東京での活動を理解してもらえないケースが多い。
- ・現場にいる東京事務所よりも本庁の意見が優先されることが多い。
- ・東京事務所職員が省庁等へ訪れると簡単に情報が得られると勘違いしている人が多い。

**【都市の規模による情報格差】**

- ・都道府県や政令指定都市以外の地方都市とでは、各省庁等から入手できる情報量に格差がある。

ば、緊急経済対策や例年と異なる動きとなった要望会などの情報について、他都市東京事務所、中央官庁、国会議員事務所等とのネットワークを駆使して情報収集できた。これまで本市が築き上げてきた組織や人とのつながりを途絶えさせないためにも、継続して東京事務所として関係構築をはかる必要がある。

**3 都市東京事務所のこれまでとこれから**

(1) 組織や役割の変化

以上、先行研究の整理及びアンケート調査の結果から、都市東京事務所の位置づけや現状について検討してきた。本章では、これらの検討を踏まえ、都市東京事務所の現状を整理したうえで、いくつかの今後の可能性を提示することとしたい。

まず、都市東京事務所の現状については、その役割や位置づけについて変化がみられるようである。都市東京事務所に関する経年的な調査は実施されていないため、この変化を実証的に明らかにすることは困難であるが、アンケート調査結果からその傾向を読み取ることが可能である。情報発信を新たな活動意義として認識している都市東京事務所があることをはじめ、シティプロモーション、観光・物産のPRの必要性が年々高まってきていることは、自由記述欄等から理解できる。

またこれは、都市東京事務所の所在地からも確認することができる。先行研究が言及している東京事務所の所在地は、永田町・麴町・赤坂といったように国会や霞ヶ関から至近の場所であった。今日の都市東京事務所においてもこのエリアに所在するものは多いが、一方で、日比谷、有楽町、丸の内、新橋、神田といったエリアに所在するものもある。これは行政的な連絡調整のみならず、い

○新型コロナウイルス感染症の影響

**【設置意義の再検討】**

- ・新型コロナ感染拡大のため、各種イベント等が中止になり、事務そのものがテレワークで可能であることが判ったため、東京事務所の存在意義が今後問われる可能性がある。感染を拡大させないための措置が一段落したアフターコロナ時代の事務所のあり方を模索しなければならないと考えている。
- ・国への要望は郵送へ、関係機関との協議はオンラインで、職員の勤務は在宅で、とニューノーマルに変わっていく中、東京事務所は何をすべき存在なのか、考え直す時ではないだろうか。

**【業務分担】**

- ・新型コロナウイルスの影響により、ほとんどの物産販売、観光PR活動が中止となり、当該業務を担当していた会計年度任用職員の業務がほぼなくなってしまった。

**【東京事務所の意義の顕在化】**

- ・イベントや会議等あらゆることが中止になる中、東京事務所の存在意義を考えることがある。一方で、今後、情報化の進展に伴い、ますます、顕著になると思われるが、その反面、改めて、「人と会う」「人と話す」ことが、大切であると感じている。
- ・県外移動が消極的になっている時だからこそ、首都圏における積極的なPRが必要と考えている。

**【人的ネットワークの意義】**

- ・コロナ禍であるからこそ東京事務所の存在意義が際立ったところもあると考えている。例え

いわゆる「営業」活動を行うために便利な交通アクセスの優れた地域に立地する都市東京事務所が増えていることから説明できよう。

地方創生や人口減少対策の一環として、移住・定住施策に取り組むことは、全国の都市自治体にとって重要な課題となっているが、都市東京事務所も東京の地でこの活動の一翼を担うようになってきているものと思われる。

## (2) 都市東京事務所と自治体間連携

都市東京事務所は、中央地方関係の文脈における国と地方の関係のみならず、自治体間同士の連携にも貢献している。まず挙げられるのは、都市東京事務所同士の交流である。

都市東京事務所長会は、年数回程度の会議を開催するほか、「都市東京事務所職員名簿」を作成している。このような機会や手段を活用し、都市東京事務所は、相互に連携・協力を行っている。このほかにも、中核市が設置する東京事務所では「中核市東京事務所ご当地じまんフェア」を開催する<sup>4</sup>など、共同で自慢のご当地特産品の販売や観光PRを行っている。単独の都市自治体でイベントを開催するよりも、複数の都市自治体が共同で開催の方が集客を見込めることもあり、東京在住・在勤者に地元の物産等を効果的にPRすることができる機会となっている。

このように、東京事務所を設置している都市自治体は、都市東京事務所が設置されていなければ交流がなかったであろう都市自治体と相互に協力・交流することで、地域に魅力

発信を効率的に進める機会を得ている。

またこのほかにも、首都圏の自治体等との連携強化に都市東京事務所が貢献している事例もある。長崎県佐世保市は、渋谷区と「災害時相互応援に関する協定」を締結している。ここには、渋谷区内の商店街振興組合理事長（佐世保市出身）と佐世保市東京事務所が連携し、協定締結に至った流れがある。このような経緯もあって、佐世保市東京事務所は、都市自治体としては唯一渋谷区総合防災訓練に出展している。

以上のように、東京事務所を設置することで、安定的継続的に人的なネットワークを形成し、東京事務所を設置している都市同士および首都圏自治体との連携強化が可能となっている側面がある。

## (3) 市民と都市東京事務所

都市東京事務所の課題の一つを挙げるとすれば、「市民に事務所の活動やその成果が見えにくい」ことであろう。もっともこの課題は昨今新たに出てきたものではない。本稿前段でも紹介した土岐は、「東京事務所が都市レベルにおける東京集中の矛盾のシンボルのひとつとして、もうひとつ問題と思われるのは、東京事務所が必ずしも一般の市民に開かれていないことである。県人会や地元出身者と接触するにしても、それは地域振興に関連する限りにおいてであって、一般市民に何らかのサービスを提供する組織体制となっていない」（土岐, 1986, p.46）ことを指摘している。そして、東京事務所について「視点を霞

4 このイベントの主催者は、中核市東京事務所長会（東京事務所を開設している中核市27市）であるが、同イベントはこれまでに複数回開催されているが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大以降は中止されている。

ケ関や企業から、一般市民に向けた開放的な地域情報・サービスセンター的機構への再編成が考えられてもいいのではないだろうか」(土岐, 1986, 46)と提案している。この提案の実現可能性は別に検討するとしても、当該都市自治体の市民と都市東京事務所の関係性は、今後の都市東京事務所を展望するうえでの論点となりうるといえよう。

#### 4 おわりに

本稿では、先行研究を整理したうえで、都市東京事務所のアンケート調査結果を基に、都市東京事務所の現状把握を行った。これらを踏まえ、今後の都市東京事務所に関していくつかの論点を提示しておきたい。

第一に、都市東京事務所の設置目的や重点を置く活動内容の現状は、極めて多様であるということである。すなわち、中央省庁との行政的な連絡調整を中心に活動する都市東京事務所もあれば、少数ながら都市東京事務所の所掌事務にこれらを掲げてすらいなものもある。限られた都市自治体の行財政資源の中で、都市東京事務所をどのように位置づけ、そこにどのような活動と成果を期待するのかを明確にすることは、庁内における都市東京事務所のプレゼンスを高めるためにも意義のあるものであるといえよう。

第二に、都市東京事務所は、公式・非公式を問わず、自治体間連携を広げる可能性を持っている。ここでいう自治体間連携には、東京事務所を設置する都市自治体同士の連携に加え、東京事務所を設置する都市自治体と

首都圏自治体との連携も含まれる。特に、遠隔地間での連携については、恒常的な人的交流の必要性が指摘されている<sup>5</sup>。東京事務所は、直接に当該事務事業を所掌するわけではないが、人的ネットワークを形成しこれを用いて、遠隔地連携を推進する役割を担う存在となりうるといえよう。

第三に、市民と都市東京事務所の関係強化である。市民に対して都市東京事務所の活動やその成果が見えにくいこと自体は、物理的な距離もありやむを得ない側面もある。これについては、東京事務所の存在・活動意義を相対化させたともいえる「情報化」を活用することで、この距離を縮めることも可能ではないだろうか。国民の約7割がスマートフォンを持つ今日において、都市東京事務所がSNS等を積極的に活用し、その活動成果を発信することも効果的であろう。中央省庁との連絡調整を主たる活動内容とする都市東京事務所においては、このような方法をとることは容易ではないともいえるが、観光・物産のPRを所掌事務または実態として担っている都市東京事務所が大部分であるという調査結果を踏まえれば、市民に対して活動の一端を示すことくらいはできるのではないかと。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、都市東京事務所とその存在と活動の意義の再検討を迫る契機となっているが、このような状況下においても、これまで都市東京事務所が構築してきた人的ネットワークは重要なものであるし、またこれを維持・強化させていくためには、東京事務所の存在と活動は不可

5 伊藤 (2017) p.29 を参照。

欠であるといえよう。また、今後の社会において、いかにデジタル化が進展したとしても、人と人が対面で向き合うことに勝る協議や調整の方法はないように思われる。このように考えると、都市東京事務所の存在は、都市自治体において一つの「資源」であり、この資源をいかに活用していくかは、都市行政における重要な検討課題であるといえよう。

### 参考文献

- 伊藤正次（2017）「遠隔型連携の特質と類型」日本都市センター編『自治体の遠隔型連携の課題と展望－新たな広域連携の可能性－』、pp.16-32
- 大谷基道（2019）『東京事務所の政治学 都道府県からみた中央地方関係』勁草書房
- 土岐寛（1986）「東京事務所の政治行政機能」『都市問題』第77巻第12号、pp.40-46
- （2003）『東京問題の政治学』日本評論社
- 真淵勝・高東柱（2017）「地方自治体の東京事務所」『政策科学』第24巻第4号、pp.215-276
- 村松岐夫（1988）『現代政治学叢書15 地方自治』東京大学出版会
- 離島振興30年史編纂委員会（1989）『離島振興三十年史－上巻・離島振興のあゆみ－』全国離島振興協議会

### 謝辞

本稿で紹介した「都市東京事務所の現況に関するアンケート調査」では、都市東京事務所長会及び各都市東京事務所の皆様に大変なご協力をいただきました。末尾となりますが、その旨を記し御礼申し上げます。

## Column

### 都市の「年輪」

～人々の暮らしや精神が蓄えられたもの～

家内の荷物運びよろしくデパートに連行されることがある。品さだめの間の手持ち無沙汰に、催事場を何の気なしに覗いてみると、珍しく「盆栽展」。「COOL JAPAN」を象徴するような企画らしい。居並ぶ銘木の立派さに驚いてしまう。もちろん盆栽の趣味もなければ知識もさっぱりない。しかし、小さな鉢ひとつというわずかな空間に、大自然を凝縮させてたたくむその荘厳な威容はどうだろう。キリリと居ずまいを正した君子のような端正さに思わず息を飲んでしまう。

係の人も迷惑だろうが、こちらは時間つぶし。あれこれ聞いてみる。樹齢数百年というような銘品まであるとか。枝振りの見事さや葉の光沢、生命と鉢との調和、丹精込めた手入れの良さに感服してしまう。しかし、木それ自体の持つ力、これが一番だ。

鉢上げされる前には、山の岩肌にもじっとしがみついで風雪に耐えていたのだろうか、節くれだつた幹や根のねじれ具合が、何とも言えない味わいを見せている。この樹の頭のうえには、成長を許さぬ自然のきまぐれな無言の威圧がドッカーリ座り込んでいたに違いないし、その腕には十年一日、たんたんと、恐るべきほどたんたんと時間を刻む時計が掛かっていたに違いない。恐るべき愚鈍さでこの試練と単調さにじっと辛抱していたというのだろうか。いやはやあきれてしまう。ちょっとはジタバタしたり、ボソボソぼやいてみるものだ。しかし、この大馬鹿者は、なるがまま成されるがままに、こんな晴れがましい舞台を夢みることさえなく、時を超越して自身の年輪を磨いていたのだろうか。そうでなければ、一鉢きりの自由な空間をここに得て、背伸びもせずこんなに輝いてはいられないだろう。

人の年輪もかくありたいものだと思ふ。また、都市の厚みというものも文化的施設があるとか名所旧跡が残っているとか、そういうことに目を奪われがちだが、長年にわたってその土地に生きてきた人々の暮らしや精神が蓄えられた地域文化の基盤のようなものが何よりだと思ふ。それこそが、かけがえのないその都市の年輪だろう。

それにしても女房殿は一体なにを買い込んでいるのか。ご主人は生来のせっかちだご存知ないのか。ボソボソぼやいてみる。いやはや小さな大木、とてもあなたには敵わないようだ。

(空疎空想の迷い人)

# 都市自治体の調査研究活動

.....

## ○第11回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）

人口減少・少子高齢化の進展により、都市自治体を取りまく社会情勢は未だ厳しく、行政課題の複雑化とともに、住民の公共サービスに対するニーズもますます多様化している。こうしたことから、都市自治体においては、地域特性や住民ニーズを十分に踏まえた政策立案がこれまで以上に求められている。そこで、優れた調査研究事例の共有を図り調査研究能力の向上に寄与するため、日本都市センターでは、毎年、全国の都市自治体で行った調査研究や都市自治体職員が自主的に行った調査研究事例を募集・表彰している。今回は、2020年度に実施した「第11回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）」について報告する。

# 第 11 回都市調査研究グランプリ (CR-1 グランプリ)

日本都市センター研究員 森 愛美子

（公財）日本都市センターでは、第 11 回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）を実施した。ここでは、最優秀賞、優秀賞、奨励賞を受賞した調査研究の概要と講評を中心に紹介する。

## 1 趣旨

（公財）日本都市センターでは、全国の都市自治体や都市自治体職員、都市シンクタンク等が行った調査研究を募集、選考、表彰、周知し、優秀な調査研究事例を共有することにより、全国の都市自治体等の調査研究能力の向上に寄与することを目的として、2010 年度から都市調査研究グランプリ（以下、「CR-1 グランプリ」という。）を実施している。

## 2 応募状況

第 11 回 CR-1 グランプリには、23 件の応募があった。その内訳は、政策基礎部門 11 件、政策応用部門 8 件、実務部門 4 件である。

## 3 審査・選考

入賞作品は、（公財）日本都市センターによる第 1 次審査、学識者 3 名で構成される「第 11 回 CR-1 グランプリ審査委員会」による第 2 次審査、最終審査を経て、（公財）日本都市センターが決定した。

## 4 表彰式

2021 年 3 月 22 日に開催する「第 7 回都市

調査研究交流会」において表彰式を執り行い、入賞団体（者）に賞状（最優秀賞 1 作品、優秀賞 2 作品、奨励賞 2 作品）を授与する予定である。

※なお、「第 7 回都市調査研究交流会」の詳細については、都市とガバナンス第 36 号にて紹介予定である。

## おわりに

（公財）日本都市センターでは、今後とも CR-1 グランプリを継続して実施する。皆様からの熱意と意欲のある調査研究の応募をお待ちしている。

## 審査委員会 委員名簿（2021 年 3 月 1 日現在）

座長	帝京大学法学部 政治学科 教授	井川 博
委員	日本大学法学部 公共政策学科 准教授	岩井 義和
委員	埼玉大学大学院 理工学研究科 准教授	小嶋 文

## 全 体 講 評

今年度の応募件数は、昨年度に比べて7件増加し、全23作品の応募があった。

研究内容は、人口減少社会における高齢者の社会参画、地域包括ケアシステムの構築、外国人の防災や災害対策本部体制の構築方策、「健康都市」の実現に向けた取組みなど、その分野は多岐にわたり、いずれも時宜を得た研究である。また、汎用性のあるテーマや全国的に行われている取組みであっても、それぞれの地域の現状や課題を踏まえ、実態に即した調査研究が行われている点が評価できる。

調査研究の手法には、アンケートやヒアリング、追跡調査、ワークショップなどが用いられ、エビデンスに基づく、丁寧かつ詳細な分析が試みられており、いずれも調査研究への熱意が感じられるものとなっている。基礎的な資料として大変有用なものや、単なる事例紹介でなく、地域独自の方向性を打ち出そうとするもの、都市自治体の施策へ繋がるものなど、他の都市自治体にとっても貴重な知見を示す調査研究が見受けられる。

調査研究の取組み方としては、意欲のある職員による自主的な調査研究や、大学院での研究成果の応募などもあり、今回の受賞に至らなかったものも含めて、研究に対する取組みの姿勢は非常に評価できる。

このように地域の課題解決に資する独自の調査研究が行われており、今後も、他の都市自治体の示唆に富む優れた調査研究を期待したい。

最 優 秀 賞

**盛岡市における「アクティブシニア」の活躍の推進について**  
**盛岡市まちづくり研究所**

**講 評**

本調査研究は、就労意欲が高くその他の社会参画活動にも意欲的な高齢者を「アクティブシニア」と位置付け、その活躍の可能性について論じたものである。

この「アクティブシニア」の現状と課題について、ヒアリングや先進自治体の分析等が詳細かつ丁寧に行われており、これらを基に説得力のある論述がなされている。

また、既存マッチング機関の機能拡充及び連携に触れ、どの地域にも当てはまる現実的な取組みの重要性も指摘されており、同様の問題に取り組む他の都市自治体にも広く参考になる調査研究である。

充実した研究体制を活かして、更に踏み込んだ検討を行い、市の施策向上に大きく貢献する提案を期待したい。

<b>応募部門</b>	政策基礎部門	
<b>研究期間</b>	2018年4月～2020年3月	
<b>研究の概要</b>	<b>課題・目標</b>	現代の日本社会は、少子高齢化の急速な進展とその半面としての生産年齢人口の大幅な減少により、高齢者を取り巻く環境は変化し続けている。従来、「高齢者＝支えるべき人」というイメージが強くあったが、環境の変化に伴い、価値観や選択肢が多様化し、高齢者の特徴も変化している。人生100年時代を見据え、今後も変化し続けると見込まれる社会環境に戦略的対応を図るために、「アクティブシニア」も視野に入れた施策の展開が求められている。「アクティブシニア」の社会参画は、地域経済の活性化だけでなく、「アクティブシニア」自身の健康的な生活の持続にも繋がる。そのため、本調査研究では、「アクティブシニア」の社会参画を推進するための手法の提言を行うことを目的とし、調査研究を行った。
	<b>結論・提言</b>	「アクティブシニア」活躍の推進には、関係機関と連携し、多様化するニーズに極め細やかに対応するマッチングの仕組みを構築することが必要である。また、年齢でカテゴライズせず、多世代を対象とした中に「アクティブシニア」活躍の場を創出することが求められている。所謂「アクティブシニアのための施策」として「アクティブシニア」の活躍の場を強化するのではなく、事業展開の範囲を拡充し、多くの選択肢を作り出すことが重要になる。各機関の役割、長所を活かし、産学公民が連携して「アクティブシニア」の就労も含めた社会参画を促進していくためのグランドデザインを描いていくことは、持続可能な社会の形成にとって不可欠である。
	<b>手法</b>	①各種統計データの分析及び高齢者施策（町内会・自治会、老人クラブ、老人大学）の状況、ハローワーク、シルバー人材センターからの聞き取り調査による課題整理。 ②スノーボールサンプリング法による市内の「アクティブシニア」60名への聞き取り調査及び企業11社への聞き取り調査の実施。 ③企業、国際交流団体と連携し、「アクティブシニア」と就労等のマッチングの実施。 ④先進自治体の取組みの検証（「アクティブシニア」活躍推進に必要な取組みの整理）。 以上について、盛岡市と岩手県立大学の共同研究として実施した。
	<b>特徴</b>	各種統計データ、聞き取り調査の結果を踏まえた「アクティブシニア」の実態の把握、分析に留まらず、就労等社会参画への意欲の高い「アクティブシニア」のニーズに沿ったマッチングを試験的に試み、具体の雇用や就業に向かわせる現象に働きかけた。それにより、就労意欲はあるものの、具体的に求職活動は行っていない「隠れた就労意欲のある層」へ「機会」を提供することによる効果を明らかにした。また、本格的に展開する際の諸課題を整理し、マッチングの効率を高める手法を具体的に提示した。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、(公財)日本都市センターが作成した。

## 優 秀 賞

外国人の防災（みんなが助かる社会の構築に向けて）  
公益財団法人福岡アジア都市研究所

## 講 評

本調査研究は、災害時に外国人が抱える課題や対応策の検討について、多くの文献調査やヒアリング調査から丁寧に分析・検討を行い、説得力のある分析がなされている。

外国人に対する防災を地域で取り組もうとする中で、外国人を「支援される側」という位置付けだけでなく、「支援側に立つ外国人」という発想で捉えている点が興味深い。

これら災害時の外国人へのケアは、外国人のみならず、その土地に不案内な人等、様々な立場の人に役に立つ取り組みであると考えられ、他の都市自治体にとっても貴重な知見を示している。

なお、地域に根ざしたより踏み込んだ提言があると更に優れた調査研究となると思われる。

応募部門	政策応用部門
研究期間	2019年4月1日～2020年3月31日
研究の概要	<p><b>課題・目標</b></p> <p>○課題：自然災害の頻発化と外国人の増加 我が国では自然災害が頻発しており、私たちは防災を自分事として捉えたうえで、普段から備えていくことが求められている。一方、国内における外国人（在住者と来訪者）が増加傾向にある。災害時に、外国人はそもそも災害に不慣れで対応がわからない、日本語の情報が理解できない、必要な情報の入手先がわからない等の様々な困りごとを抱える傾向が見られ、喫緊に対応すべき課題として取り組みが進められている。</p> <p>○目的：外国人の防災の観点から「みんなが助かるまちづくり」の方向性を検討 多様な外国人への災害対応は、属性や制約を超えた包括的な防災力、すなわち、外国人だけでなく子どもや高齢者などを含む地域全体の防災力の向上に寄与する。そこで、本研究は外国人の防災の観点から、福岡市における誰もが助かるまちづくりに向けて、取り組むべき施策の方向性について検討を行った。</p>
	<p><b>結論・提言</b></p> <p>○「みんなが助かる社会」の構築に向けた6つの示唆 外国人の防災に関する取り組みが進められることで、社会全体のレジリエンス（強靱性）が向上し、「みんなが助かる社会」が構築される。本研究のまとめとして、「みんなが助かる社会」の構築に向けた6つの示唆を提示した。</p> <p><b>6つの示唆</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「ステークホルダーの役割と連携」 －平時からの連携構築が有事のスムーズな連絡・役割分担を可能にする。</li> <li>・「実効性の確保」 －誰が持つ、どのような情報を、誰が発信し、どのような機会に活用するのかを検討するべきである。</li> <li>・「外国人への情報発信における配慮」 －外国人の言語能力及び情報収集の特性を踏まえた情報発信が重要である。</li> <li>・「技術の人間の役割分担」 －情報の受け手による翻訳や拡散を意識した情報提供のあり方を考える必要がある。 －技術にはできない、人による安心感の形成を心がけることが重要である。</li> <li>・「平時と発災時のシームレスなつながり」 －平時から慣れ親しめるアプリ等のツールを防災訓練・講座等で活用することが発災時に効果的である。</li> <li>・「変わる外国人の位置づけ」 －外国人は複数の言語を理解し、多様性に理解のある多文化共生形成の重要な主体であり、防災活動を担う主体となりうる。</li> </ul>

手法	<p>○福岡市の外国人の特性の整理【統計データ分析】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・福岡市の在往外国人：主要交通沿線に多くが居住。滞在年数5年未満の若い人が多い。日本語を「読む」よりも「聞く」方が理解できる外国人が多い。</li> <li>・福岡市への外国人来訪者：来訪者の多くは都心部に滞在している。</li> </ul> <p>○災害時の外国人対応のポイントの抽出【「地域防災計画」等の施策分析】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・4つのポイント：「連携による防災ネットワークの構築」、「多言語化」、「災害時の多言語支援センターの設置」、「人に安心感を与えるボランティアの役割」</li> </ul> <p>○外国人防災の取組みの先行事例調査【ヒアリング調査】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ヒアリング先：各自治体・団体（熊本、沖縄、北海道、東京）、メディア、国際機関、外国語専門学校、外国人関連業務や防災に関わる有識者、公的機関</li> </ul> <p>○災害時の外国人の課題や対応に関する調査【ヒアリング調査、文献調査、防災ワークショップ】</p>
特徴	<p>○多くの自治体等にとって参考となる外国人防災の課題や取組みの提示</p> <p>外国人の防災は、国内で災害が頻発するなかで多くの自治体に共通する課題であり、対応策を学びあえるテーマである。</p> <p>本報告書は、自治体等の被災経験に基づく対応策や、当事者の意見を整理しており、これらは今後検討すべき取組みの参考になる。</p> <p>更に、先行研究や統計データの分析に基づき、外国人の実態に即した災害時対応に向けた、外国人の言語特性や災害時に言語以外の課題を抱える傾向についても明示した。</p> <p>○防災に関心を持ってもらうための工夫（図表や写真の多様、BOX記事）</p> <p>行政のみならず、市民をはじめとする様々な人が防災に関心を持つきっかけとなるよう、図表や写真を多用するとともに、わかりやすい読み物のページ [BOX] を随所に設けた。</p> <p>○防災ワークショップ</p> <p>外国人留学生等の生の声の収集と、行政・地域・学校のネットワーク形成を行った。</p> <p>○世界防災フォーラムにおける研究報告（2019年11月11日 仙台市）</p> <p>国内外の参加者が集う国際フォーラムにおいて、研究成果の一部を報告し、国内外に向けて広く情報発信を行った。</p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、(公財)日本都市センターが作成した。

## 優 秀 賞

**「健幸都市西条」実現への挑戦（住んでいるだけで健幸になれるまちへ）**  
西条市

## 講 評

本調査研究は、高齢化が進む中、重要な観点である健康寿命に着目し、健康寿命延伸に関する施策を幅広い視点から整理した上で、①企業の健康経営、②市民が集える場の創出、③生きがい就労の推進に焦点をあてて調査研究を行っている。

他の都市においても同様の取組みが行われているが、先行事例の調査等を活かした丁寧な分析・検討が行われており、提案も具体的で、健康をキーワードに、地域独自の方向性を打ち出そうとしている点が評価できる。

なお、「健康都市」の実現に向けた取組みが実際に進められていると思われるが、施策実施後の成果の検証など、今後の更なる研究の進展に期待したい。

応募部門	政策応用部門
研究期間	2018年5月～2020年3月
研究の概要	<p><b>【課題】</b></p> <p>2016年11月に「健康都市宣言」「健康寿命の延伸」を政権公約として掲げた玉井敏久市長が就任して以来、本市では本格的に「健康都市」の実現に向けた取組みに着手した。しかし、これまで四国では「健康都市」を掲げて本格的な取組みを展開する自治体の先行事例に乏しく、本市においても、依然として個人の健康を保つ検診や運動・体操などの事業に目が行きがちとなり、「健康都市」とは何なのか、どうすれば健康寿命が延伸できるのかという視点到に乏しい状況にあった。</p> <p><b>【目的】</b></p> <p>本研究は約2年間をかけて実施し、まずは基礎理論を整理し、なぜ「健康都市」をめざすべきなのかという都市としての価値観や進むべき方向性を明確化した。また、本市の地域資源を活かしつつ、かつ具体的な成果を創出することができるリーディングプロジェクト（施策）の提案を行った。</p>
	<p><b>結論・提言</b></p> <p>初年度に実施した本市の現状分析の結果、本市においては、健康寿命の延伸を左右する「個人的要因」と「社会的要因」のうち、「社会的要因」に関連する「労働環境」「生活環境」「都市空間」「自然」の視点が乏しく、これまで「個人」の行動に対して直接影響を与えようとする検診や運動・体操などの施策に偏って取り組んでいたことが明らかになった。</p> <p>そこで、本市が真に「健康都市」となるためには「都市の健幸」を実現することが重要であるとの観点のもと、「社会」「環境」「保健」の複数分野に跨いで成果を創出するリーディングプロジェクト（施策）の政策提言を行うこととした。具体的には、企業や団体と連携した棚田振興の取組みを通じた健康経営プロジェクトや、本市の強みである市立図書館やアクアトピア水系を活かした市民が集える場の創出について政策提言を行った。</p>

手法	<p>■「健康都市」「健康寿命」に関する理論整理 国内のみならず世界保健機関（WHO）などの動向を踏まえた先行研究（文献）を調査した。</p> <p>■現状（施策）調査 現状実施している健康関連施策を抽出した上で分類を行い、傾向を分析した。</p> <p>■先行事例調査 2018年には全国7か所、2019年には全国13か所、計20か所の自治体に足を運んで先行事例調査を実施した。</p> <p>■企業に対するアンケート調査 市内企業に対して健康経営に対する意識及び取組み状況に関する調査を行った。</p> <p>■ヒアリング調査 棚田振興に係るリーディングプロジェクト（施策）を立案するにあたり、棚田振興に係る市内団体へのヒアリング調査を実施した。また、市立図書館やアクアトピア水系に係るリーディングプロジェクト（施策）を立案するにあたり、市立図書館の利用者に対するヒアリング調査を実施した。</p>
特徴	<p>■地に足のつかない浮足立った調査研究を行うのではなく、実際に本市が直面している課題を的確に捉えて分析する点を重視したため、即実践に繋いでいくことができる研究成果を創出することができた。</p> <p>■基礎理論の整理のみならず、数多くの先行事例調査、アンケート調査、ヒアリング調査を積み重ねることで、実践に繋がる研究成果の創出に繋がったのみならず、関係した研究員の政策形成能力の向上に大きく寄与することができた。</p> <p>■基礎理論をしっかり整理した上で「社会」「環境」「保健」の複数分野に跨がる効果的かつ効率的な成果創出を可能としたリーディングプロジェクト（施策）を提言しており、他自治体に対する波及効果を期待することができる。加えて、棚田、水辺空間など本市の特徴ある地域資源を活かしたリーディングプロジェクト（施策）を提言しており、本市の独自性溢れる施策展開も可能となっている。</p> <p>■平成30年度、令和元年度と2度にわたって庁内報告会で活動報告を行ったが、市長をはじめ当該研究に対する関心は高く、近い将来の成果創出を期待することができる。</p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、（公財）日本都市センターが作成した。

## 奨 励 賞

新たなコミュニティケアの展開 (超高齢社会の地域包括ケアシステムの構築)  
川崎市

## 講 評

本調査研究は、地域包括ケアシステムを取り巻く現状と課題、制度の歴史等について、図表等を用いて分かりやすく記述されている。デンマークの社会事情に関する調査報告も興味深く、幅広い分野の専門家へのヒアリングも行っており、研究に取り組む姿勢に意欲を感じる。

また、政策提言をするだけでなく、実現に向けた課題も述べられている点が評価できる。

なお、ヒアリング調査の実施目的等を明確にして国内の先行事例調査の分析を深めるとともに、コミュニティとの関連をより意識した政策提言を行うことができれば、本報告書の価値がさらに高まるものと思われる。

応募部門	政策応用部門	
研究期間	2019年6月～2020年3月	
研究の概要	課題・目標	高齢化が進行する中で、人口減少や高齢化に起因する福祉サービスの需要の増加、それに伴う社会保障費の増加といった財政的な負担や、人材不足の深刻化等、社会構造の急激な変化によって生じる様々な課題に対して、持続可能な環境の整備が求められている。これらの課題に対応するため、地域包括ケアを推進し、「コミュニティケア（本研究では「すべての地域住民が、できるだけ地域の中で地域とのつながりを保ちながら生活をしていくという考え方や取組み」と定義）」の展開・充実を目的として、本市における政策の提言を行う。
	結論・提言	超高齢社会における地域包括ケアを実現するため、「情報共有・連携」「交流の仕組み・場づくり」「人材育成」が必要と考えた。 ・「情報共有・連携」…共通データベースによる、本人に係る医療・介護情報の一元化 ・「交流の仕組み・場づくり」…公共施設の利用可能性の拡大、施設の集約化・複合化 ・「人材育成」…地域での課題解決型プロジェクトによる職員の育成
研究の概要	手法	文献調査、有識者ヒアリング及び国内・海外事例視察を行った。 ・文献調査…制度等の歴史的背景を探る ・有識者ヒアリング…社会課題の原因、その解決のための有効手段を探る（ヒアリング先：NPO法人、大学、社会福祉事業者等） ・国内・海外事例視察…先進的事例の収集（国内：東松島市、仙台市、猪苗代町 海外：デンマーク王国）
	特徴	日本における地域包括ケアシステム構築までの経緯と、国・本市・他都市における地域包括ケアシステム推進の取組み、諸外国における高齢者福祉政策について体系的にまとめた。 提言については、事例収集等から得た知見をベースに、ソフト・ハードの両面から、本市における政策として実現可能なレベルを考察し、端的にまとめた。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、(公財)日本都市センターが作成した。

奨 励 賞

**災害対応力の向上に資する本部体制の構築方策に関する研究**

— 目標管理型災害対応に向けた提案 —

坪井 壘太郎

**講 評**

本調査研究は、令和元年度台風19号の災害状況及び対応の分析から、災害対策本部の空間的機能配置などの具体的な災害対策強化に向けた政策提案が行われている点が評価できる。また、避難者・被災者対応についても、ワンストップ型の対応の検討など、適切な検討課題の提起がなされている。

実際の災害対応にあたった現場の実態を速報的に伝えており、他の都市自治体でも参考になる資料である。

なお、字数の制約もあるが、政策提案の根拠となる災害対応の実情や課題をより明確に説明すると本報告書の価値がさらに高まるものと思われる。

<b>応募部門</b>	政策応用部門	
<b>研究期間</b>	2019年4月1日から2020年3月31日	
<b>研究の概要</b>	<b>課題・目標</b>	近年、地震災害により地方都市が被災する事例が多くみられるほか、台風等に起因する洪水災害は毎年各地で発生している。こうした状況を踏まえ、内閣府が取りまとめた、災害時に自治体が対応すべき「地方都市等における地震対応のガイドライン」においては、標準的な災害対応方策が示されており、これまでも被災自治体において数多くの炎上実績がある。各自治体においては、地域防災計画が整備され、災害対応力の強化に向けた取り組みが行われており、その一つとして災害対策本部を設置することが定められているが、その運営実態は、必ずしも危機事態を視野に入れた一元的体制の概念は必ずしも確立していない。そこで、本研究では、激甚・広域化する近年の災害の形態や本市の地勢、行政の実情を反映しながら、実効性のある災害対応力の向上に資する本部体制の構築方策について検討することを目的とする。
	<b>結論・提言</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 発災直後の初動段階においては、被災・避難状況等に関する「状況認識の統一」を図ることが重要であることから、「目標管理型対応」に準拠した情報の流れと対応内容・方法を再整理すること、併せて業務BCPと並行した各部局の初動マニュアルの作成・整備を提案した。</li> <li>・ 災害初動期から応急初期にかけては、各課が連携し情報共有と対応が要されることから、一元的空間において災害対策本部執務室の設置に向け、ICSの理論に準拠した本庁内の会議室での具体的な配置を提案した。</li> <li>・ 長野県や熊本県など被災自治体での事例を参考に、自治体が災害対応に際し備えておくべき5種類の地図について提案した。具体的には、避難状況等の現況を集約する「状況図」、外部機関・各部局の現在の動きである「行動図」、累積被害状況をまとめた「経過図」、地域の脆弱性を示す「ハザード図」、今後の気象状況等から対応を検討する「気象図」である。</li> <li>・ 避難者・被災者対応のため、避難所に近い職員がその任を追う「地域担当制」並びに自治会・自主防災会との連携による避難所運営を提案した。</li> <li>・ 災害対策本部にNPO等「外部機関」要因の参画、連携の検討について提案した。</li> </ul>

手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・令和元年 10 月 6 日に発生した令和元年台風 19 号に対し、宇都宮市において災害対策本部が設置されたことから、災害対策本部における対応状況等について参与観察を行った。</li> <li>・また、本市の災害対策部局である危機管理課と連携し、浸水被害状況の把握及び避難状況等の整理を行った。</li> <li>・更に、これらの災害対応の検討に当たり、発災直後における「初動期」並びに災害対策本部の体制において避難者や被災者への対応等が本格的に始動する「応急期」の初期段階に焦点を当て、内閣府のガイドラインに基づき、検討課題の抽出を行った。そして、災害対応・危機管理対応において有効性が示されている手法である ICS に基づいて課題を整理した。なお、焦点を当てる理由として、筆者の経験上被災自治体の多くにおいて、これらの時期に情報が集中し対応の混乱が生じがちであるためである。</li> </ul>
特徴	<p>災害対応・危機管理対応の手法である ICS (Incident Command System) 及び目標管理型災害対応の視点から、施策提案を行った点。施策提案を行ったうちの一つである地図情報の共有については、災害対応部署に本研究と並行して提案を行ったことから、当該年度内の庁内の災害対応訓練 (机上訓練) において活用されている。(下記に再掲)</p> <p><a href="https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/shisei/machi/kenkyu/1009231.html">https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/shisei/machi/kenkyu/1009231.html</a></p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、(公財) 日本都市センターが作成した。

## Column

### コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～

#### 未来の都市を思い描く

コロナ禍をきっかけとして、地域社会のあり方や危機に際しての社会の仕組みについて、様々な議論が沸き上がっている。その背景としては、コロナ禍が人口減少・少子高齢社会のトレンドを加速しているのではないかというものだ。感染症を題材とした小説が注目されているが、ユートピア小説にも注目したい。

1888年に米国の作家、エドワード・ベラミーが『かえりみれば－2000年より1887年』を発表した。1887年に睡眠薬を飲んで眠りにつき、目が覚めたら2000年のボストンだったという主人公に未来の社会の様子を語らせるという設定だ。19世紀末の欧米社会は、過度の個人主義で、富が偏在し、階級対立が激しくなっていた。これに対し、未来社会では、国家が経済をコントロールし、社会資源の公正公平な分配を図っていた。

ユートピア小説の先見性には驚かされる。ベラミーは『かえりみれば』のなかで、クレジットカードの発明を予言した。もちろん、クレジットカードといっても、現代のそれと全く同じものではないが、現金不要ということである。無数の人々が生産し、それを購入するために通貨を媒介して無数の交換が必要となる時代、そして、物を購入するために極度の倹約が美德とされた時代は終わったとし、豊富な商品があふれる消費社会、産品が倉庫から直接配送される社会を予見していたのである。

また、音楽のネット配信も予言している。多くの音楽ホールと各家庭のミュージックルームが電話回線で結ばれ、ボタンを押せば低料金で24時間、好きな音楽を味わうことができるというのだ。

さらに、ベラミーは『かえりみれば』のなかで、まちづくりについて語る。1887年のボストンはみすぼらしかった。当時、支配的だった個人主義が、公共的な精神とは相容れなかったのである。これに対して、未来都市は、緑豊かで美しかった。余剰の富は都市の美化に費やされ、すべての人々がその恩恵を同等に享受する。すなわち、都市計画の重要性和開発利益の社会還元を唱えたのである。エベネザー・ハワードはそれにヒントを得たのか1902年に『明日の田園都市』を発表する。未来社会では、都市自治体は人々の公共の精神に裏打ちされて、住民の安全と生活を守り育む存在であり続ける。

(ユートピアに住みたい老人)

# 調査研究紹介

- 都市分権政策センター
- 都市自治体と都道府県の関係性に関する調査研究
- 都市自治体のガバナンスに関する調査研究（都市自治体における法務とその担い手）
- 分権社会の都市自治体条例に関する調査研究
- グローバル化する地域社会におけるまちづくりに関する研究会
- 総合的な都市経営（エネルギー・交通・インフラ、市民自治体等の分野）に関する内外比較研究
- 都市自治体におけるツーリズム行政に関する調査研究

日本都市センターでは、過去に「調査研究報告」において紹介した調査研究のほか、全国市長会と共同で設置している「都市分権政策センター」をはじめとして、都市自治体が直面する政策課題についてそれぞれ研究会を設置し、調査研究を進めている。

以下では、これら各調査研究の趣旨や研究方法、研究会における議論の概要等を紹介する。

なお、（公財）日本都市センターのホームページ（<https://www.toshi.or.jp>）では、各研究会の議事概要及び資料を公開しており、メールマガジンでも当該情報を配信している。

# 都市分権政策センター

日本都市センター研究室副室長 白田 公子

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、2020年度から第7期の都市分権政策センターを設置し、都市自治体の政策開発・立案機能の一層の充実を図るため、これまでの分権改革を踏まえ、実際の都市政策や都市経営により重点をおいた調査研究等を実施することとしている。

2020年11月11日には第29回会議を開催し、「ポストコロナ時代における地方分権の展望」について、東京大学先端科学技術研究センター教授の牧原 出氏による講演の後、委員である市長及び学識者間で活発な議論を展開した。

## 1 都市分権政策センターについて

日本都市センター及び全国市長会は、基礎自治体を重視した真の地方分権改革の実現と分権型社会における都市自治体経営の確立及び都市自治体の政策開発・立案機能の一層の充実を目的として、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター」を共同設置している。2007年1月の設置以来、6期にわたり活動を継続してきたところであるが、2020年度からは、第7期の都市分権政策センターとして、引き続き調査研究・情報提供等を実施することとしている。

## 2 2021年度の調査・研究事業について

市区長と有識者の参画のもとで、引き続き特定ないし任意テーマに関する調査研究を行う。特定テーマについては、第32次地方制度調査会における検討などを踏まえつつ、地域づくりを担う都市自治体の立場から、都市自治体と都道府県の関係性を探るため、引き続き「都市自治体と都道府県の関係性に関する調査研究」を行う。また、市区長有志が任意のテーマを設定し有識者の参画のもとで意見交換を行う「都市の未来を語る市長の会」を引き続き、年2回開催する。次に、「都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究」として、引き続き「都市自治体における法務とその担い手に関する調査研究」を行い、法務対応のニーズを把握するとともに法

務人材の確保や育成方法等を探る。また、「総合的な都市経営（エネルギー・交通等の分野、市民自治体など）のあり方に関する内外比較研究」については、2021年度から都市分権政策センター事業に移行し、地域の総合行政主体として都市自治体のあり方の議論と関連付けながら、総合的な都市経営のあり方について国内外の比較研究を行う。併せて、「感染症への対応を踏まえた都市政策等に関する調査研究」については、地域経済振興、まちづくり、地域公共交通などを中心に調査研究を実施する。最後に、「各国の地方自治制度、都市税財政、各種都市施策についての調査研究」では、今後の国と地方との関係や、地方自治制度と今後の改革の方向性、都市税財政や各種都市施策等を考える際の一つの参考として、我が国を含めた各国を対象に調査研究を実施する。

## 3 第29回都市分権政策センター会議

2020年11月11日の会議では、牧原 出氏（東京大学先端科学技術研究センター教授）から「ポストコロナ時代における地方分権の展望」と題した講演の後、各委員間で活発な質疑応答・意見交換が行われた。なお、同会議には16名の委員（市長8名並びに学識者8名）が出席。（牧原 出氏の講演概要及び意見交換は、9頁に掲載）

# 都市自治体と都道府県の関係性に関する 調査研究

日本都市センター研究員 黒石 啓太

人口減少時代における都市自治体と都道府県の関係性について、現状の分析と今後のあり方を検討するため「都市自治体と都道府県の関係性に関する研究会」を新たに設置した。2020年度後期には4回の研究会を実施し検討を行った。

## 1 調査研究の趣旨

都市自治体は、住民に身近な行政を担っており、地方分権改革を経た今日では、国や都道府県から様々な権限の移譲を受けるなどして、住民の多様で複雑なニーズに応えるべく様々な取組みを進めている。また、その際には、複数の自治体による「広域連携」や、または国や都道府県による「補完」や「支援」を活用しながら、地域課題解決に取り組んでいるところも少なくない。一方、都道府県は広域機能、補完機能、連絡調整機能等を有するとされるが、これらの機能の位置づけや必要性は、大都市と小規模な市町村に対するものと大きく異なる。

そこで人口減少時代を迎えるなかで、本調査研究では、これまでの歴史的経緯と現行の法制度を踏まえ、都市自治体のあり方を再考し、都道府県が果たすべき機能とそのあり方について、都市自治体と国との関係も考慮に入れつつ、諸外国の事例も参照しながら、都市自治体と都道府県の関係性について検討を行う。

## 2 調査研究の現況

5名の学識者からなる「都市自治体と都道府県の関係性に関する研究会」（座長：横道清孝 政策研究大学院大学理事・副学長）を設置し、①人口減少社会における都市自治体の位置づけと役割、②人口減少社会における都道府県の位置づけと役割、③都市自治体と都道府県の多様な関係性、④市町村による広域連携と都道府県による補完・支援の考え方といった点について検討を行っている。

また、より実践的な検討を行うため、市区長・学識者からなる「検討会議」を設置している。この検討会議では、新型コロナウイルス感染症対応、防災・危機管理といった分野における都市自治体と都道府県の関係性等に関する意見交換を実施する予定である。

## 3 今後の活動予定

本研究は、2年目となる次年度は、研究会を5回程度、検討会議を2回程度実施する予定である。また、本調査研究では、ヒアリング調査等（オンライン方式を含む）を積極的に実施し、議論の充実を図る予定である。

# 都市自治体のガバナンスに関する調査研究 (都市自治体における法務とその担い手)

日本都市センター研究員 鈿持 麻衣

分権改革の進展や住民ニーズの多様化、コンプライアンス意識の高まりを背景に、都市自治体のガバナンスにおいて、“自治体法務”があらためて重要視される。そこで、法務対応のニーズやその担い手の育成・確保等の方法、組織体制のあり方を検討することを目的として、今年度より、「都市自治体における法務人材に関する研究会」を設置した。

2020年度後期は、2回の研究会を開催するとともに、全国815市区を対象としたアンケート調査を実施した。

## 1 調査研究の趣旨

分権改革の進展や住民ニーズの多様化、コンプライアンス意識の高まりを背景に、都市自治体のガバナンスに不可欠なものとして、“自治体法務”があらためて重要視されつつある。自治体法務の内容も、従来の例規審査や訴訟対応から、法令改正に合わせた条例や運用の見直し、条例等の政策立案、予防法務などへと広がりを見せる。

自治体法務の担い手に目を向けてみると、職員一般を対象とする法務研修に加えて、法的素養のある事務職員の専門化・スペシャリスト化が図られてきた。一方で、自治体法務を中核的に担うべき職員の確保・育成が困難になったり、組織全体としての法務能力の低下が懸念されたりする現状も見受けられる。

そこで、本調査研究では、都市自治体のガバナンスの観点から、法務対応のニーズやその担い手の育成・確保等の現状を把握するとともに、「法務人材」が担うべき業務や人材育成・確保等の方法、組織体制のあり方を展望する。

## 2 調査研究の現況

6名の学識者及び実務家からなる「都市自治体における法務人材に関する研究会」（座長：大杉覚 東京都立大学法学部教授）を設置し、①都市自治体における法務のニーズ、②法務人材が担う業務の現状と今後の展望、③法務人材の確保・育成、④組織全体としての法務能力の向上を中心に議論を行う。

第3回研究会（2020年11月4日開催）では、アンケート調査に関する検討を行った。第4回研究会（2020年12月23日開催）では、ゲストスピーカーへのヒアリングを行った。また、2021年1～3月には、全国815市区を対象としたアンケート調査を実施した。

## 3 今後の活動予定

2021年度も、引き続き研究会を開催するほか、自治体等へのヒアリング調査も実施する。本研究会の成果は、2022年3月に報告書として取りまとめる予定である。

# 分権社会の都市自治体条例に関する 調査研究

日本都市センター研究員 鈿持 麻衣

法律と条例の役割分担のあり方や、条例による法律の具体化・上書き等の可能性と限界などを検討することを目的として、「分権社会の都市自治体条例に関する研究会」を設置し、2か年にわたり、調査研究を進めてきた。

2020年度後期は3回の研究会を開催した。本調査研究の成果となる報告書は、2021年9月に刊行予定である。

## 1 調査研究の趣旨

約20年間にわたって進められてきた地方分権改革では、権限移譲や義務付け・枠付けの緩和などが行われ、自治体の事務権限及びその実施に係る裁量が拡大しつつある。自治体は、地域の特性やニーズを踏まえながら、法令を地域適合的に解釈、あるいは条例制定を通じて新たな法規範を創造していくことが期待される。

そこで、自治立法権・法令解释权のより積極的な活用を後押しするため、様々な政策分野における先進的な自治体条例を踏まえながら、条例による法律の具体化・上乘せ・横出し・上書きの可能性を検討する。さらに、人口減少時代における行政体制のあり方や分権改革の今後の進展を視野に入れて、法律の規律密度や事務分担の見直しも含めた、法律と条例の関係についての将来的な提言を行う。

## 2 調査研究の現況

5名の学識者及び都市自治体職員からなる

「分権社会の都市自治体条例に関する研究会」（座長：北村喜宣 上智大学法学部教授）を設置し、①現行法のもとでの自治立法権・法令解释权、②法律と条例の関係についての将来的提言を中心に議論を行っている。

第10回研究会（2020年10月29日開催）では、飯島委員から、条例と地方自治総合行政について話題提供をいただいた。第11回研究会（2020年12月25日開催）及び第12回研究会（2021年1月7日開催）では、報告書の執筆内容の読み合わせを行った。

## 3 成果の公表

研究会の概要は（公財）日本都市センターのホームページにおいて公表しているほか、本調査研究の成果を取りまとめた報告書は2021年9月に刊行予定である。

# グローバル化する地域社会における まちづくりに関する研究会

日本都市センター研究員 高野 裕作

本研究会は、「グローバル化を見据えた都市政策に関する調査研究」の一環として、特に住宅政策や土地利用政策を中心とした「まちづくり」分野における都市自治体の対応について検討するものである。本稿では、調査研究の背景と、研究会の概要について記す。

## 1 調査研究の背景・目的

新型コロナウイルスの感染拡大によって国際的な人の往来が制限され、外国人労働者の受け入れは短期的には鈍化するものの、中長期的には着実に地域社会のグローバル化は進行するものと考えられ、都市自治体ではその対応が求められる。

欧米各国では外国人・移民を始めとする社会的マイノリティとの格差・分断が貧困の再生産や治安の悪化など社会問題の背景となっており、社会的包摂・公正が都市政策の主要課題として、多様な取組みがなされている。

本研究会では欧米における社会的包摂を目的とした都市計画・住宅開発の方法論を比較検討するとともに、我が国の「まちづくり」は今後グローバル化が進行する社会でどのように成立し、展開していくかについて、国内外の取組みを基に検討を行う。

## 2 研究会の概要

学識者からなる「グローバル化する地域社会におけるまちづくりに関する研究会（座長：卯月盛夫・早稲田大学教授）」を設置し、主に以下の論点について議論を行う。

①都市圏における外国人の居住地特性と政

策・計画的関与

- ②社会的包摂・公正の概念の理論的整理
- ③都市空間に関わる具体的な政策・施策
- ④社会的包摂に係るプロジェクトの主体・協働によるまちづくり

第1回研究会では企画概要・主要な論点について議論を行った。第2回から第4回の研究会では、各委員が専門的に調査をされている国・地域における社会的包摂を目的としたまちづくり・住宅政策の取組みについて話題提供をいただき、議論を行った。

第1回研究会	2020年9月9日
企画概要・主要な論点の説明・議論	
第2回研究会	2020年11月13日
阿部委員：EUの都市再生プログラムURBACT・スペイン・カタルーニャ州「限界法」について	
第3回研究会	2021年1月7日
卯月座長：ドイツの社会都市プログラムについて 岡井委員：フランスの社会住宅政策について	
第4回研究会	2021年2月15日
藤井委員：カナダ・トロントにおける住宅団地再生プロジェクトについて 村山委員：北米各都市で展開しているEcoDistrictsの取組みについて	

本研究会の成果は、2022年3月に報告書として取りまとめる予定である。

# 総合的な都市経営（エネルギー・交通・インフラ、市民自治体等の分野）に関する内外比較研究

日本都市センター主任研究員 清水 浩和

超高齢・人口減少社会を迎え、都市自治体が様々な課題に対応しながら、地域の実情に沿った行政サービスを持続的に提供していくためには、現在の都市が抱える課題を検証しつつ、それぞれの都市自治体が自立し、自由度の高い行財政運営が可能となる都市経営のあり方を明らかにすることが重要である。そこで、こうした点を検討すべく調査研究を行っている。

## 1 設置経緯及び趣旨・目的

欧州の諸都市においては、エネルギー、交通、インフラ、地域再生などの分野において、出資団体や都市圏などとの連携を通じて、地域経済振興も念頭に入れた形で都市経営に取り組んでいる。我が国でも、こうした取組みを参考にする都市もでてきていることから、総合的な都市経営のあり方について、研究会を設置し国内外の比較研究を行うこととした。

ついでには、都市自治体が今後担うべき総合的な都市経営（エネルギー・交通・インフラ、市民自治体等の分野）のあり方について調査研究を行うため、2019年8月22日に学識者で構成される「総合的な都市経営（エネルギー・交通等）のあり方研究会」（座長：諸富徹・京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授）を設置し、調査研究を進めてきた。

## 2 研究会の検討項目

主な検討事項としては、新たな都市経営の理念や仕組みの検討（例：公営企業・都市公社等の外郭団体の制御などに関する都市経営

のコンセプト（理念・理論）の検討（出資、連結決算、一般会計繰入、人材派遣の考え方、経営チェック）、そうした都市経営への住民参加のあり方や都市インフラ政策（エネルギー政策、交通政策）のあり方の検討等がある。具体的には、第1回研究会（2019年8月22日開催）、第2回研究会（同10月11日開催）、第3回研究会（同12月20日開催）、第4回研究会（2020年7月2日開催）、第5回研究会（同10月7日開催）、第6回研究会（同11月6日開催）、第7回研究会（2021年3月12日開催）では、上記の論点の検討、海外事例に関する報告と検討、現地調査先について意見交換を行った。また、現地調査（神戸市、宇都宮市、横浜市、加賀市）を行った。

## 3 今後の研究予定

次年度の第8回研究会以降も、学識者の報告と意見交換で上記の論点を深め、現地調査を実施する予定である。本研究の成果は、2022年3月を目途に報告書として取りまとめる予定である。

# 都市自治体におけるツーリズム行政 に関する調査研究

日本都市センター研究員 安齋 顕考

新型コロナウイルス感染症拡大により、地域社会と地域経済は深刻な影響を受けており、特にインバウンド拡大への期待もあった観光分野への影響は甚大である。しかし同時にコロナ禍は、人々に、地域の文化や歴史、自然に触れ、人と交流することの価値を再認識させる機会となった。観光に関する事業の継続、観光を手段とした地域のさらなる発展のために必要なこととは何か。地域の本来あるべき観光への向き合い方を含めたこれからの「都市自治体におけるツーリズム行政」を模索するべく調査研究を実施した。

## 1 調査研究の趣旨

近年、地方創生のための成長戦略の柱として観光が位置付けられ、国と地方、公民の連携による取組みが進められてきた。コロナ禍の今、観光に関する事業継続のためのきめ細かい対応が求められている。そして、コロナ禍により、観光の価値を再認識した今こそが、地域にとっての観光の意義を見つめ直す機会でもある。従来の観光資源の発掘や磨き上げにとどまらず、その活用方法や活用のための仕組みづくりを地域ぐるみで模索していく必要がある。

本研究会では、都市自治体における住民の生活の質と観光者にとってのまちの魅力をともに向上させる持続可能な地域づくりの手段としての観光に関する取組み、これを「ツーリズム行政」と捉えている。この「ツーリズム行政」を推進していくためには、自治体行政が、住民、関係事業者や団体、観光を通じて交流する外部の人材などと連携し、各主体の取組みをコーディネートしていくことが求められる。そして、住民生活に深く根差す

様々な分野（文化の保全、環境の保護、地域の産業振興、交通等）に跨る観光分野の性格をふまえ、分野横断的な総合政策として観光政策が展開されることが必要となる。

## 2 調査研究の経過

2020年4月から約1年間にわたり計7回の研究会（座長：川原晋 東京都立大学都市環境学部教授）を開催するとともに、全国815市区対象のアンケート調査、3市へのWeb会議方式によるヒアリング調査を行った。

## 3 成果の公表

2021年3月には、本調査研究の成果として、報告書『都市自治体におけるツーリズム行政－持続可能な地域に向けて－』を刊行した。報告書には、学識者の座長及び委員の論考、アンケート調査やヒアリング調査の結果が盛り込まれている。

なお、報告書の本文は、研究会の概要とともに、（公財）日本都市センターホームページにおいても公表している。

# 政策交流イベント

.....

## ○第 20 回市長フォーラム

日本都市センターでは、都市自治体が直面する政策課題に対する問題意識を共有するとともに、解決のための諸方策を議論するため、全国の市区長、職員等の都市自治体関係者を対象として、交流会等を開催している。

以下では、2020年11月11日に開催した「第20回市長フォーラム」の概要について報告する。

# 第20回市長フォーラム

日本都市センター主任研究員 清水 浩和

「市長フォーラム」は、全国の市区長などを対象に、都市自治体が直面する課題に関する問題意識を共有し、その深化を図ることを目的に毎年開催している。2020年11月に開催した第20回市長フォーラムでは、脳科学者の茂木健一郎・ソニーコンピュータサイエンス研究所シニアリサーチャーによる講演及び参加者との意見交換が行われた。

## はじめに

本フォーラムは、都市自治体が直面する課題に関する問題意識を共有し、その深化を図るため、全国市長会と共同して、全国の市区長などを対象に開催している。

## プログラム

1 開会挨拶	全国市長会会長 立谷秀清
2 講演	「AI時代に地域を活性化させる脳の使い方」 ソニーコンピュータサイエンス研究所 シニアリサーチャー 茂木健一郎
3 意見交換	

今年度は、2020年11月11日（水）に第20回市長フォーラムを全国都市会館2階大ホールにて開催したところ、市区長約100名のほか多数の関係者にご参加をいただいた。以下、その概要について次のとおり紹介する。

## 1 講演の概要<sup>1</sup>

### (1) AIを使って何をするか

日本は元来、地方が元気な国だった。地方が元気でなければ、日本の活力は停滞する。そのように私は考えている。皆さんの地域が元気になるよう、私が知り得ることをお話したい。

まずAIの現状について。近年、将棋や囲碁の分野で、AIと人間の対戦が多数繰り広げられてきたが、勝負はほぼついている。もはやどんなトップ棋士でも、AIの力には及ばない。今やAIから人間が学ぶ時代に入っている。

確かにこれからの世の中、AIはビジネスに応用する上でも、便利な社会生活を作る意味でも、不可欠である。日本はデータサイエンティストをはじめ、AI人材が不足している為、国を挙げてそうした技術者の育成に努める必要もあるだろう。

とはいえ、いくらAIが発展しても、あら

1 本講演については、全国市長会『市政』2021年2月号の6-10頁に講演概要が収録され、また、(一財)自治体衛星通信機構の地域衛星通信ネットワークによる放映も行われた。あわせて参照されたい。

ゆる人たちが技術者になるわけではない。ましてや市長さん方がAIのプログラムを作成するなんて必要もない。大事なことは、AIを使って何をするか、そのビジョンを持つことだと思う。

## (2) 多様な意見に耳を傾け、決断を下す

アメリカ独立宣言にも、日本国憲法にも「幸福追求の権利」が明記されている。何が自分にとって幸福なのかは我々一人一人が決めていくべきものである。これができるのも人間ならでは、AIには不可能である。

例えば、馬に乗るといったことが好きな方も、静かに部屋の中で本を読むのが好きという方も、どちらが良い悪いということはもちろんない。一人一人が独自の価値観を磨いていく。これこそがAI時代に必要なことだと思う。

脳の中には合理的で分析的な思考をつかさどる「大脳新皮質」という部分がある。この機能は、今後AIに置き換わっていくことだろう。しかし、感情や個人の嗜好などに関係する「扁桃体」の機能は、AIに置き換わることはない。事実、良いリーダーこそ、この扁桃体の機能が優れている。つまり、ご自身の価値観を大切にされているのである。

それでは、もう少し踏み込んで、脳科学や認知科学の研究成果を基に、優れたリーダーとはどういうものかを考えたい。まずは、人の話をよく聞くということである。市長であれば、市民、職員の多様な意見にまずは耳を傾ける。そして、多くの意見を聞き取った上で、決断を下す。この双方が共存している人こそ、優れたリーダーである。

## (3) 過去は育てることができる

共感能力が高いということも、条件に挙げられる。また、話すときに、アイコンタクトすることも大事である。「前頭葉」の統御作用が高いことも、優れたリーダーの条件の一つである。

この前頭葉を育むには、幼少期からの豊かな経験が欠かせない。自然の中で遊んだり、文化芸術に触れたり、地域の祭りに参加するなど、様々な体験をすることで前頭葉は鍛えられていく。更に、優れたリーダーは過去の経験を今の課題を解決する際に上手に活用する。脳科学の知見が示すように、「過去は育てることができる」のである。

## (4) 欠点があるからこそ、長所もある

脳科学の見地から優れたリーダーの条件について語ってきたが、ここからは脳の個性についてお話ししたいと思う。実際、脳科学の研究で最も興味深いのは、その個性である。多くの場合、長所と欠点が表裏一体になっている。欠点があるからこそ長所もある、ということである。

文字の読み書きに困難を覚える「識字障害」も脳の個性の一つである。教科書を読んでも内容が頭に入っていないため、学校の成績は当然よくない。それ自体は欠点だが、識字障害をお持ちの方は他の人にはない長所を持っている。

例えば、落語家の柳家花緑師匠、世界的な俳優のトム・クルーズも、映画監督のステイブン・スピルバーグも、識字障害を持っているが目覚ましい才能を発揮して、多くの作品を送り出してきた。

私はこうした個性の持ち主こそリーダーに向いていると考えている。リーダーの役割とは何か。それは自分一人で仕事をするのではなく、むしろ働く仲間たちの能力を見極め、適材適所で仕事をしてもらうことだろう。

実際、私の友人にもIT企業の経営者が少なくないが、自分で何でもやるというタイプの人はほとんどいない。むしろ、自分は何も分からないから教えてくださいと頭を下げる謙虚な経営者ばかりである。しかし、その分、人を見る目はずば抜けている。この人は信用ができる、この人はこういうすごい能力がある、そうした判断は的確である。こうした目利き力は、市長としても重要な能力の一つだと思われる。

#### (5) 個性を生かしたコミュニティの形成へ

私はAI時代には子どもたちの個性こそ大事にしてもらいたいと考えている。人の個性は、必ずしも偏差値やテストの点数では測ることはできない。日本の大学入試では、レベルの高い大学に受かるためには、テストの点数が高くなければいけない。これまでのこうした慣例から、そう信じ込みたい気持ちは分かるが、日本の子どもたちをいかに伸ばすか、新しい発想で考えるべきだと思う。

事実、ハーバード大学やイエール大学をはじめ、米国の一流大学はテストの成績だけで合否は決まらない。それでは何を見ているのか。一つには、受験生の「個性」を見ているといわれている。一つのことを情熱を持って突き詰め、しかも自分なりに計画を立て、改善点を考え、成果を上げる。そうした個性的で実行力がある人材を、米国の一流大学は求

めていると言われている。

もう一つある。それは「他の人に良い影響を与える人」である。個性あふれる学生たちが、周囲と良い影響を与え合いながら、成長していく。そうしたコミュニティの力を大切に考えているのである。

#### (6) 「苦勞」を「情熱」に転換する

言葉を交わすと、不思議と前向きな気持ちになったり、元気になったりするタイプの人がいる。市長の皆さんにはぜひそうした方々になっていただきたい。市役所の職員が「市長のところへ顔を出して、元気をもらいにいこう」と考えるような、そんな明るさを持っていただきたい。

ただ、人間の心理はそれほど単純ではなく、ポジティブさはネガティブさと表裏一体であることも、心理学の研究で分かっている。大事なことは、ネガティブな心理をポジティブな心理に転換させることである。

実際、人間は苦勞を重ねれば重ねるほど、脳の扁桃体にエネルギーが蓄積され、より情熱的になっていくという点も明らかになっている。市長さん方も、日々苦勞を重ねられている。週末もイベントが目白押しで、休日はほとんどない状態であると思う。しかし、その苦勞は決して無駄なものではない。市政をけん引する情熱に変えていけばいいと思う。

苦勞を情熱にうまく転換するために、必要なことがある。それはメタ認知と呼ばれているが、あたかも他人が見ているかのように自分の苦勞を自ら客観視するということである。可能であれば、その苦勞をユーモアを持って信頼できる人に語っていく。それがで

できれば、苦勞があっても、より情熱的に、そしてよりポジティブな心理で仕事ができるであろう。

#### (7) 世界で輝く人材を地方から生み出す

これまでの教育は、ともすれば苦手なことを克服することに主眼が置かれていた。これからは一人一人の子どもたちの個性を大事にして、得意なことを伸ばしていく。そうした教育に転換していくべきだと思う。

ITやAIが盛んに活用されているこの時代において、我々が目にしているのは、かつては社会の中心にはいなかった人たちが、時代のヒーローになっているという事実である。マイクロソフトの創業者であるビル・ゲイツは、発達障害を抱えている。しかし、彼はむしろご自身の長所である類いまれな才能を生かして、時代の寵児となった。

一人一人の子どもたちや市民が、持ち前の個性を生かし、活躍できる地域をつくる。これが大切である。そうした環境が整えられると、新しい産業が生み出され、経済が活性化するとともに、地域に雇用も生まれ、優秀な人材が定着する。これまで人材は大都会に偏在していたが、そうした傾向も変わってくる。インターネットがあれば、どこにいても仕事ができる。それはこのコロナ禍のリモートワークの進展で証明されたのではないか。

市長の皆さんには、ぜひ、子どもたちの個性を伸ばすような教育、そして個性を生かしたコミュニティづくりの実現に取り組んでいただきたい。そして、世界で輝く人材を地方から生み出してもらいたいと思う。

(主任研究員 清水浩和)



# 刊行物のご案内

日本都市センターでは、研究成果やセミナー・シンポジウムの記録を出版しており、ホームページから直接ご購入いただけます。

また、2011年度以降の刊行物につきましては、ホームページからPDFで全文ダウンロードが可能ですので、ご利用ください。

■機関誌「都市とガバナンス」(A4版)

図 書 名	発行	価格 (税込)
都市とガバナンス 第34号	2020年9月	1,100円
都市とガバナンス 第33号	2020年3月	1,100円

■報告書

図 書 名	発行	サイズ	価格 (税込)
都市自治体におけるツーリズム行政 －持続可能な地域に向けて－	2021年	A5	1,650円
ネクストステージの総合計画に向けて －縮小都市の健康と空間－	2020年	A5	1,100円
コミュニティの人材確保と育成 －協働を通じた持続可能な地域社会－	2020年	A5	1,100円
都市自治体における専門人材の確保・育成 ～土木・建築、都市計画、情報～	2020年	A5	1,100円
人口減少時代の都市行政機構 (第6次市役所事務機構研究会報告書)	2020年	A5	1,100円
次世代モビリティ社会を見据えた都市・交通政策 －欧州の統合的公共交通システムと都市デザイン－	2020年	A5	1,100円
ネクストステージの都市税財政に向けて ～超高齢・人口減少時代の地域社会を担う都市自治体の提言と国際的視点～	2019年	A4	1,650円
AIが変える都市自治体の未来 －AI-Readyな都市の実現に向けて－	2019年	A5	1,100円
自治体による「ごみ屋敷」対策 －福祉と法務からのアプローチ－	2019年	A5	1,100円
住民がつくる「おしゃれなまち」 －近郊都市におけるシビックプライドの醸成－	2019年	A5	1,100円
都市自治体の文化芸術ガバナンスと公民連携	2018年	A5	1,100円
ドイツの空き家問題と都市・住宅政策	2018年	A5	1,100円
都市自治体による持続可能なモビリティ政策 －地域公共交通・まちづくり・ICT－	2018年	A5	1,100円

■都市の未来を語る市長の会（A5版）

図 書 名	発行	価格（税込）
都市の未来を語る市長の会（2020年度前期） 〈風水害と都市自治体（準備と避難）〉	2021年3月	880円
都市の未来を語る市長の会（2019年度） 〈交通弱者対策（住民の移動手段の確保）〉 〈SDGsへの取組み～プラスチックごみ問題～〉	2020年3月	550円
都市の未来を語る市長の会（2018年度後期） 〈憲法改正論議と都市自治体〉	2019年3月	550円
都市の未来を語る市長の会（2018年度前期） 〈人工知能を活用した窓口業務の効率化〉	2018年10月	550円
都市の未来を語る市長の会（2017年度） 〈超高齢社会のまちづくり－健康・社会参加・交通をキーワードに－〉 〈所有者不明の土地・空き家への対応策〉	2018年3月	550円

■日本都市センターブックレット（A5版）

図 書 名	発行	価格（税込）
No.41 文化芸術ガバナンスと公民連携 －第21回都市経営セミナー－	2020年3月	550円
No.40 モビリティ政策による持続可能なまちづくり －第20回都市経営セミナー－	2019年3月	550円
No.39 都市自治体の子ども・子育て政策 －第19回都市経営セミナー－	2018年3月	550円

■比較地方自治ブックレット（A5版）

図 書 名	発行	価格（税込）
ドイツにおける都市経営の実践 －市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－	2015年3月	550円
欧米諸国にみる大都市制度	2013年3月	550円

(公財)日本都市センターは、2012年4月より、都市政策、行政経営及び地方自治制度等の都市に関する調査研究活動を行うとともに、情報の提供及び研修事業等を行うことに特化した公益財団法人へ移行いたしました。

今後も都市自治体をはじめ研究者の方々には様々なメディアを通じ適切かつ迅速な情報提供に努め、都市の発展に貢献してまいります。

詳しくは、(公財)日本都市センターホームページ  
(<https://www.toshi.or.jp>)をご覧ください。

#### 研究室スタッフ紹介

##### ■理事・研究室長

石川 義憲

##### ■副室長

臼田 公子

##### ■研究員

清水 浩和	加藤 祐介	高野 裕作
釵持 麻衣	黒石 啓太	安齋 顕考
森 愛美子	岸本 訓史	

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第35号をお届けします。

本誌は、地方自治をめぐる諸状況や全国の都市自治体のニーズを踏まえ、地方自治制度、都市政策、行政経営等都市の政策に役立つ情報を提供するため、(公財)日本都市センターが年2回発刊している機関誌です。

① 本号のシリーズ「新たな公共私の連携」では「公民連携でつくる新たな公共空間の利活用」を、テーマでは「外国人児童・青少年の教育支援への対応」を特集しました。本号が、どんなときも地域とともに課題解決に挑み続ける都市自治体関係者の皆様のお役に立てば幸いです。

① 末筆となりますが、ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様には改めて感謝申し上げます。  
(研究員 岸本 訓史)

〔お断り〕本誌の論文等のうち、意見にわたる部分は筆者の個人的見解です。

## 都市とガバナンス 第35号 (年2回発行)

発行日 2021年3月15日  
 定価 1,100円 (本体価格1,000円 + 税10%)  
 編集・発行 (公財)日本都市センター  
 〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1  
 日本都市センター会館8階  
 TEL 03-5216-8771  
 FAX 03-3263-4059  
 E-mail labo@toshi.or.jp  
 URL <https://www.toshi.or.jp>  
 印刷 大盛印刷株式会社

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this article requires indication of the source.



9784909807205



1923031010000

ISBN978-4-909807-20-5  
C3031 ¥1000E

定価1,100円(本体価格1,000円+税10%)