

2020/9
Vol. 34

都市と ガバナンス

- 巻頭論文 新型コロナ禍と自治体職員
東京大学名誉教授 大森 彌
- シリーズ 新たな公共私連携
ー地域の発意に基づくソーシャル・ビジネスー
- テーマ 地域における子どもの居場所

都市とガバナンス 第34号 目次

巻頭論文

- 新型コロナ禍と自治体職員…………… 1
東京大学名誉教授 大森 彌

シリーズ 新たな公共私連携ー地域の発意に基づくソーシャル・ビジネスー

- 自治体・住民とソーシャル・ビジネス…………… 8
同志社大学政策学部教授 今里 滋
- 自治体によるソーシャルビジネス支援と社会指向型地域企業の必要性
ー京都市・長野県を事例にー……………18
長野県立大学グローバルマネジメント学部教授 大室 悦賀
- 地域人材を生かすソーシャルビジネス
～人材育成・活用と組織活性化の視点から～……………27
神奈川大学人間科学部教授 齊藤 ゆか
- 自治会・町内会と社会的企業
ー地域創造の過程でどう機能するかー……………36
江戸川大学名誉教授 大内 田鶴子
- コミュニティファンドと東近江市版 SIB ……………49
公益財団法人東近江三方よし基金常務理事 山口 美知子
- 森は地域の宝もの
ー地域の持続可能性を高めるためにー……………56
株式会社トビムシ代表取締役 竹本 吉輝 研究員 永田 麻未

テーマ 地域における子どもの居場所

- 地域子育て支援の過去・現在・未来……………62
淑徳大学総合福祉学部教授 柏女 霊峰
- 地域社会のあたたかい眼差しの中で育つ子どもたち……………71
文教大学人間科学部教授 金藤 ふゆ子
- 市内全域にどこにでも子どもの居場所を
ーどこでもこどもカフェの取組みー……………83
千葉市こども未来局こども未来部こども企画課主査 谷倉 道隆
- 「こども食堂」という居場所の作り方
ー「新しい日常」の中で展開する「新しい形の食卓」ー……………91
特定非営利活動法人豊島子ども WAKUWAKU ネットワーク理事長 栗林 知絵子

都市政策法務コーナー

- 提案募集方式を通じた自治立法権の拡充……………98
日本都市センター研究員 釵持 麻衣

都市行政研究の視点

- 都市自治体と都道府県の関係性に関する一考察
ー「全国市長会決議」と「条例による事務処理特例」に注目してー…………… 112
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

- 都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動
～超高齢・人口減少時代を見据えた総合計画、福祉、地域づくりへの取組み～…… 130

調査研究紹介

- 都市分権政策センター…………… 152
- 都市自治体と都道府県の関係性に関する調査研究…………… 153
- 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）
…………… 154
- 分権社会の都市自治体条例に関する調査研究…………… 155
- グローバル化を見据えた都市政策の内外比較研究…………… 156
- 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調査研究…………… 157
- 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…………… 158
- 都市自治体におけるツーリズム行政に関する調査研究…………… 159
- 都市の未来を語る市長の会（2020 年度前期）…………… 160

刊行物のご案内

- 刊行物のご案内…………… 162
- センター紹介・編集後記…………… 164

コラム（コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～）

- 新型コロナウイルス禍をバネとして危機を乗り越える地域社会…………… 48
- 学びの場は「飛ぶ教室」…………… 90
- 子どもの世界は大きく膨らんで…………… 96
- ベートーベン生誕 250 周年で生の感動を味わいたい…………… 128

新型コロナ禍と自治体職員

東京大学名誉教授 大森 彌

自治体職員の職場では、課や係の自席での仕事も、住民と応接する窓口も、庁内会議も、職員研修も、各種のイベントも、人が集まり人と人が直接会い話しをすることを前提にしている。この当たり前の日常が、新型コロナウイルス（以下、新型コロナ）の発出と流行によって変更を余儀なくされている。以下、自治体行政の現場における、その変化の一端を概説したい。

1 新型コロナと業務継続計画（BCP）

新型コロナは人と地域を選ばない。自治体の職員も感染しうる。予め、職員・家族への感染予防策を周知徹底し、各職場で職員の出勤状況を把握し、かりに感染者が職員から出ても、住民の生命を守り住民生活を維持するための自治体業務を中断しないようにしなければならない。

自治体には、地震や洪水などによる大規模災害時に対処するため業務継続計画（BCP）がある。災害時に役所自体も被災し、人員、物資、情報等利用できる資源に制約がある状況下で優先的に実施すべき業務を特定するとともに、業務の執行体制や対応手順、継続に必要な資源の確保等をあらかじめ定めておく計画である。総務省消防庁の調査（平成30年6月1日）によれば、災害を対象とした業務継続計画の策定状況は、都道府県は100%、

市町村80.5%（1,741団体のうち1,402団体）である。

自治体は、新型コロナの流行に対して、対策本部を立ち上げ、これまでの業務継続計画を基礎にして新型コロナに対応する緊急対応業務に取り組むことになった。住民及び事業者等に対して不要不急の外出やイベント・集会等の自粛を呼びかけると共に、新型コロナ発生状況、感染予防策等の最新情報をホームページを通じて頻繁に提供することが必須となった。その際、対策本部長である首長が発するメッセージは当該自治体の対策を住民等に周知徹底する上で大きな役割を果たし、また、住民等からの問い合わせに応答する専用電話業務（コールセンター）も応急策として不可欠となった。

このような緊急対応を迫られた自治体にとって最も不幸な事態は、庁舎内に「感染者

集団」(クラスター)が発生し、庁舎の全面封鎖に追い込まれることである。それが滋賀県大津市で起こった。2020年4月11日以降、本館4階の建設部で8人、本館3階の都市計画部で3人の感染が相次いで確認された。この2つの部の計260人の職員を自宅待機させ、20日からは全職員を2班に分け、交代で自宅待機をする勤務体制をとった。市長は、さらなる感染拡大の可能性があり市民の不安も大きいと判断し、4月25日から5月6日まで(大型連休を挟んだため実質は4日間)市役所本庁舎(本館・新館・別館、新館にある議会棟を含む)を、消防局とガス・水道を担う企業局を除いて閉鎖し、本庁業務を停止する決定を行った。本庁舎に勤務する全職員約1200人を自宅待機させ、PCR検査を進めた。住民票発行などの窓口業務は36カ所の支所で対応した。5月7日、13日ぶりに本庁舎の業務が再開されたが、職員が職場と自宅で勤務する2交代制をとっている。

マスコミの報道によれば、本庁舎の全面閉鎖に対して、4月28日、大津市民のグループが閉鎖の根拠の説明などを求める要望書を本庁舎の外で市職員に手渡したという。要望書は、「市役所建物の全面閉鎖だけにとどまらず、市民の命と暮らしを守るという市役所機能と市議会機能も同時にロックダウンしているのが問題ではないか」と指摘し、全面閉鎖の判断根拠の説明、市民からの相談に応える緊急電話相談センターの設置、生活困窮世帯の公共料金の減免などを求めたという。この全面封鎖の経緯の詳細については、今後検証・研究が行われようが、対策本部はどのように対処したのか、保健所の判断はどうで

あったのか、住民広報はどのようになされたのか、業務継続計画はどのように稼働したのか、大津市議会が2014年に自治体議会として全国で初めて設けていた議会BCPが発動できなかったのはどうしてなのか、など検証・検討すべき課題は少なくないと思われる。

2 緊急対応のための応援職員の配置

職員の新型コロナ感染等によって出勤困難者が発生した時の状況で業務を継続するためには、各課(局・室)の行う通常業務を優先度に応じて区分しておく必要がある。例えば、A 非常時優先業務(「緊急対応業務」及び「継続業務」):住民の生命と健康を守り、住民生活を維持するために必要不可欠な業務、B 縮小(延期)業務:感染拡大防止のため縮小(延期)することが適当な業務、人員体制を縮小して実施しても住民生活等に与える影響が比較的少ない業務、C 中止業務:感染拡大防止のため、人が集まる機会を減らすことを目的とし、積極的に中止(中断)することが適切な業務。

Aに該当する業務には、医療や衛生に関する業務、災害対応や消防・救急に関する業務、証明書交付や税金・健康保険などに関する業務、子どもの居場所の確保や要援護者対策などの業務、廃棄物収集・処理や水道事業の維持管理に関する業務などがある。いざとなれば、Aの非常時優先業務を継続するために、BとCを中断し、中断した業務に従事していた職員を応援職員として非常時優先業務に再配置する必要がある。

自治体の職員は、国の職員と違って特定の行政部門ではなく当該自治体全体の職員とし

て採用されて働くから、自治体が行っている仕事であれば、どこの組織部門の仕事でも担当しなければならない。人事異動によってさまざまな組織部門を渡り歩き特定の業務を分担するが、いつも、その自治体の職員として行動する。緊急対応業務を含め非常時優先業務の実施に必要な人員が不足する場合には、応援職員の配置が行われるのは当然となっている。

3 保健所の緊急対応

新型コロナ感染者の発生によって、いわば最前線で緊急対応を迫られたのは保健所である。保健所は、地域保健法に基づき、都道府県、政令指定都市、中核市その他指定された市、東京 23 特別区に配置となっており、地域保健法が規定する 14 項目にわたる業務を、所長（大体は公衆衛生医師）、保健師、管理栄養士、獣医師、看護師などの専門職を中心にを行っている。ただし、1994（平成 6）年に全国で合わせて 848 あった保健所の数は 2019（令和元）年には 472 か所とほぼ半減し、また公衆衛生医師が不足していることなど、保健所体制の弱体化が心配されていた。

2020（令和 2）年 2 月 1 日付けで、厚労省は各都道府県衛生主管部局宛てに「新型コロナウイルス感染症に対応した医療体制について」を出し、各保健所等に 2 月上旬を目途に「帰国者・接触者相談センター」（以下、相談センター）を設置するように要請した。

わが国の公衆衛生行政は、基本的には、国（厚労省）－都道府県（衛生主管部局）－保健所－市町村（衛生主管課係）という体系で行われているが、国は、新型コロナの受信相談

窓口を各保健所設置の「帰国者・接触者相談センター（以下、相談センター）」に一本化し、感染を判定する PCR 検査の実施の判断も保健所に委ねる措置をとった。

相談センター（全国 536 か所、24 時間対応）の業務は、新型コロナ感染症が疑われる症例を、一般の住民や医師による電話相談から症状や行動を細かく聞き取って拾い出し、「帰国者・接触者外来」を行っている指定医療機関につなげ、必要な場合には検体の運搬や患者の搬送も行い、また、新型コロナ感染症が疑われ人や検査により感染症と診断された人の聞き取りから「濃厚接触者」を拾い出してリストを作り、その人たちの健康管理を行うことである。まさに必須の緊急対応業務である。

実際には、保健所職員は、保健師を中心に、相談センターの電話対応をし、感染の疑いがある人の家に出向いて PCR 検体を採取し、その検体をボックスに入れて検査機関に運び、検査結果を通知、陽性の場合は治療に当たる病院を探し、患者を病院へ搬送するまでの業務をほぼ一手に引き受けた。これによって、感染者が病院に殺到して医療崩壊が起きないように調整役を務める。保健所の窓口調整機能が感染拡大を押さえるうえで重要な役割を果たすことになった。相談センターの相談受診業務は、当然ながら、感染症患者が増えれば、それに伴って雪だるま式に増え、職員の勤務は過酷さを増す。保健所をもつ自治体の多くでは、担当以外の一般行政職員を保健所の電話相談業務等に従事させる措置を取ったが、住民や医師からは相談センターに電話がつかないという苦情が出た。

国は、発熱などの症状がある人が相談セン

ターに電話相談する目安として、強いだるさ・息苦しさのある人はすぐに、一般の人で37.5度以上の発熱・咳などの風邪症状が4日以上続いたら、重症化リスクの高い人（高齢者・持病のある人）か妊婦は、この症状が2日程度続いたら、と例示した。電話相談の住民に対して相談センターはこの目安（基準）で応答することになった。

実際には、和歌山県に見られたように、37.5度以上の発熱・咳などの風邪症状が4日以上続くまでは受診を控えるという方針に従わず、風邪気味の人には近くのクリニックに躊躇なく行って診てもらい、肺炎の疑いのある人だけをPCR検査にかけるという独自の対応をとったところもあった。知事の主導の下、県の衛生主幹部局と保健所とが連携して、早期発見・早期隔離・徹底した行動履歴調査を行っている。こうした事例から、地域の医療保健体制の実状を踏まえて保健所の権限をフルに使いこなす自治体の力量が問われることとなった。新型コロナは、保健所が住民にとって身近な健康と安全、安心の砦であることを改めて浮かび上がらせた。

4 在宅勤務と職場組織の将来

新型コロナの流行に伴って役所内では緊急事態対応で仕事量や忙しさの違いが起きている。最前線の健康福祉部局や学校を抱える教育部局の職員は多忙を極めている一方で、外出自粛の影響などで担当業務がストップしている部門の職員は手持ち無沙汰といった状況もうまれた。また、新型コロナの感染拡大に伴い、自治体は、可能な限り出勤者を減らすため、勤務を2班交代制にし、在宅勤務の措

置をとった。しかし、在宅では仕事にならない部門の職員は、感染リスクを負いながら職場に出勤することになった。

自治体行政では、課や係という一つ所に複数の職員が机を並べ、顔を見合わせて仕事をしている。情報の授受や業務の方針や執行に関する相談・打ち合わせ・意思統一について、単位組織で行うことが多く、このような職場を前提にした人事評価制度が行われている。

2班交代制によって出勤者が半減し、マスクをかけ、真近での傾聴と対話が減り、職場の「ざわつき」が弱まったという。他方で、在宅勤務の職員は、住民の個人情報扱わない文書作成業務はできても、決裁文書など書類への押印のために出勤せざるを得ないから、在宅勤務の効用を実感できるほどではなかったともいう。

すでにICTを活用したテレワーク（在宅勤務、サテライトオフィス、モバイルワークなど）の可能性が議論され、その実験が行われ始めていたから、在宅勤務は目新しいものではないが、新型コロナへの緊急対応としてテレワークの導入は、職場での感染を防ぐだけでなく、事態収束後も見据え、子育てや介護などを抱える職員の多様な働き方を実現するという狙いもある。緊急対応の中での在宅勤務の体験が職場組織にどのような影響が出てくるのか、働き方改革とも関連して注目される。

民間企業では、新型コロナ対策でとられたテレワークが一挙に進むのではないかと観測されている。書類の電子化やリモート会議は言うに及ばず、電子印鑑システム、名刺交換のオンライン化、集合研修に代わるeラー

ニングなどの新技術が登場している。どうやら、これまでの対面重視の職場と働き方が変わろうとしている。さらに、雇用形態を、職務を限定せず、新卒者を一括採用し、所属場所に配置し、人事異動でいろいろな職場を経験させ、定年まで働くという「メンバーシップ型」から、職務に必要な能力を細かに記載した「職務定義書」を示し、それに最適な人材を採用し、その能力発揮の成果によって人事評価を行うという「ジョブ型」へと転換しようとする動きもみられる。

書類の電子化、基幹情報のシステムの整備、会議等のオンライン化など自治体行政のデジタル化が進むことは確かであろうが、民間企業に見られるような「ジョブ型」へ転換の動きが自治体の行政組織にも起こるかどうかが定かではない。廃止された職階制の復活を含む公務員法制の大改革になるからである。まずは自治体における緊急テレワークの実施に関する分析と検証が必要である。その上で、どんな業務ならテレワークに適切なのか、現場に出向く必須業務（エッセンシャルワーク）との区別をどうするのか、それらを担当する職員（正規・非正規）をどのように決めるか、情報セキュリティをどう確保するのか、人事評価をどのように行うのかなどを検討しなければならない。現在は、職員の能力・実績の評価を自己評価や上司との面談も踏まえて行い、その結果を任用・給与・分限などの人事管理の基礎として活用するという制度となっている。在宅勤務でも適正に人事評価がなされるということでなければ職員は安心して仕事を行うことができないだろう。

新たな公共私連携 ー地域の発意に基づくソーシャル・ビジネスー

.....

超高齢・人口減少社会を迎え、福祉、医療サービスへの財政需要が一層の高まりをみせるとともに、コンパクトなまちづくりや地域公共交通網の再編整備、防災基盤の整備、公共施設の更新再編・維持管理などへの対応も今後、一層必要となると見込まれている。さらに、多様な地域課題の解決および地域の魅力創出・向上・活性化が求められるが、行政、民間のいずれも、これらを担うリソース（人的資源、物的資源、財源）には限界がある。こうしたことから、公共私分野を問わず多様な主体による連携が求められており、都市自治体には、そうした連携を促進する調整役として役割が期待されるようになってきている。そこで、日本都市センターでは、第33号からの新シリーズとして「新たな公共私連携」を取り上げることとしている。

第2回目となる今回は、公益性と事業性を兼ね備えた地域の諸課題解決のための手段としてのソーシャル・ビジネスを取り上げる。

地域の日常の中で、また災害などの非常時にあって、ソーシャル・ビジネスは、民間事業者、NPO、市民団体等によって地域においても取り組まれ、大きな力を発揮してきた。今回は、ソーシャル・ビジネスについての基本的な考え方、都市自治体による支援のあり方、地域人材参画のための仕組み、自治会町内会との関係性を考察するとともに、実践事例として、地域に根差した社会的事業に投資する先進的な都市自治体の取組み、地域資源を活かした持続可能な地域社会実現に寄与する事業者の取組みを紹介する。

地域の発意に基づく機動的な取組みとそれを支援する都市自治体のあり方を探る中で、今一度、都市自治体や住民にとってのソーシャル・ビジネスとは何であるかを問い直し、これからの公共私連携のあり方を考えたい。

自治体・住民とソーシャル・ビジネス

同志社大学政策学部 教授 今里 滋

本論の目的は、基礎自治体及び住民にとってのソーシャル・ビジネスの定義ないし意義と今後の展望について論じることである。ソーシャル・ビジネスの定義として社会性と事業性に革新性が加えられることが多いが、本論ではあえて革新性を除外し、既存知の組合せで足りるとした。そうした方がソーシャル・ビジネスが自治体・住民になじみやすくなると考えたからである。また、ソーシャル・ビジネスを含む社会事業が最近かつ舶来のものではなく、古くからわが国でも実践され現代にもつながっていることを二つの歴史的事例を通して述べた。さらに、ソーシャル・ビジネスとそれを支える企業家精神が過疎の村を反映させている事例としてスウェーデンの小さな村を紹介し、地域づくりにおける住民の連帯と起業家マインドの重要性を指摘した。最後に、社会的企業や協同組合の制度的支援に関する世界の動向を紹介し、わが国におけるソーシャル・ビジネス等支援制度の必要性に言及した。

はじめに

本稿に与えられた課題は、近年とみに人口に^{かいしゃ}膾炙しているソーシャル・ビジネス（以下、紙幅節約のため原則「SB」と略記）という用語の多義性に鑑み、「基礎自治体及び住民にとっての『ソーシャルビジネス』の定義ないし意義と今後の展望について」論じることである。そこで、ここでは、①自治体・住民と親和性の高いSB概念の検討、②歴史的視座からのSBの普遍性の考察、③基礎自治体住民によるSBの実践例の紹介、そして④自治体・住民にとってのSBの意義と課題について述べていくこととする。

本題に入る前に、筆者のささやかなSB関連体験を紹介しておきたい。筆者は、まだ九州大学法学部教員をしていた1990年前後から地元福岡市東区^{はこぞき}筥崎地区でまちづくり活動に参加するようになった（今里 2005）。当初は団塊世代住民中心のまちづくりサークル的活動でありながら、任意団体筥崎まちづくり放談会を結成し、地元商店街や住民自治組織の活性化をはじめ、市民活動の広域連携、中間支援機構NPOふくおかの設立等の成果を出していた。ところが、地元スーパーの撤退とその跡地への分譲マンション建設を機に、その一階部分を筆者が私財約2千万円を投じ

て買い取り¹、そこを放談会の活動拠点とすることとした。「筥崎公会堂」と命名し、居酒屋兼民設公共空間の機能を与えた²。

その後 2002 年に放談会は NPO 法人となり、様々な市民公益事業³に着手した。例示すると、一つは NPO 直営のいわゆるコミュニティ・レストランである。生産者との協力関係を築きオーガニックな食材にこだわった。二つ目は市民株式会社方式の劇場経営である。公会堂の向かいにあった歯科医院跡に市民株式会社方式で得た 1 千万円を投入して、50 人収容のホールが 2 階、1 階が BAR という「テアトルはこざき」を建設し、「アートによるまちづくり」を実践した。三つ目は、カーシェアリング事業である。放談会と九州電力、福岡市、環境 NPO が協働して 2002 年 5 月に NPO 法人カーシェアリング・ネットワークを設立し、筆者が初代理事長に就任した。電気自動車とネット予約制を使ったわが国初の本格的カーシェアリング事業であった（麻生他 2004）。

これらの事業は現在ではいずれも終了していて、経営的に華々しい成功を収めたというものでは決してない。実態はむしろ逆かもしれない。しかし、先駆性だけはあったように思う。放談会の市民公益事業はビジネスにとどまらなかった。2003 年 4 月には、共産党を除く全政党が支援する現職知事を相手に、放談会と公会堂を拠点に筆者は放談会を支持母

体として「借金残すな、海残せ！いらんばい新福岡空港！」を掲げて福岡県知事選挙に立候補した。まさしく象対蟻の闘いで、敗れはしたものの、新空港構想の白紙撤回を克ち取り、現在は、われわれが代替案として提起した第二滑走路建設案が実施されている（今里 2008）。

1 基礎自治体・住民にとってのソーシャル・ビジネスとは？

SB の定義として内外問わずよく引用されるのは、グラミン銀行で 2006 年にノーベル平和賞を受賞したムハマド・ユヌスのものである。それによると、SB は「人間の利他心に基」き、「他者の利益」、「社会目標の実現」や「社会問題を根絶するための」持続可能なビジネスであり、「利益が生じて、誰にも利益が配分され」ず、投資家も投資分だけを回収する（ユヌス 2010: 19）。人間の利己心と利他心の二項対立に SB の概念的基軸を見いだすユヌスの発想はアダム・スミスのそれに似ている。スミスの『道徳感情論』によれば、「人間がどれほど利己的であると思われる」と、人間性には明らかにいくつかの原理がある。それは他人の幸せを気にかけて、他人が必要とする幸せを施すといったものである。」（Smith 1790=2005: 1 筆者訳）スミスはそうした利他心は憐憫や同情（pity or compassion）といった感情から生まれるという。そうした感情は『論語』に出てくる「恕」⁴に通

1 放談会の暗黙のルールの一つは「呑んだときの約束は守る」であり、酒席の酔いの勢いで「自分が買う」と言い放った言責を取っての出資であった。言責を果たさねばアソシエーション結束の唯一の絆である「信頼」が揺るぎかねないと思ってもあった。

2 この公共空間の機能付与にはやはり次のハーバーマス公共圏論が、とくに彼が公共空間の歴史的類型とした「コーヒーハウス」が、念頭にあった（Habermas 1990: 211 = 細谷訳 1994: 52）。

3 当時はまだ SB は人口に膾炙しておらず、「コミュニティ・ビジネス」概念に違和感を覚えていた筆者は自らの活動を定義するのに「市民公益事業」を用いていた。

じるものかもしれない。

また、わが国ではSBの定義としては、谷本寛治やその影響を受けた経産省SB研究会のものがよく引用されている。それによると、SBの要件は①社会性（社会的課題に取り組むことを事業活動のミッションとすること）、②事業性（社会的ミッションをビジネスモデルに落とし込み、継続的に事業を進め、事業活動を通じて新しい社会的価値を創出すること）、及び③革新性（新しい社会的商品・サービスやその提供する仕組みの開発）である（谷本 2009: 27）（経産省 2008: 3）。

さらに、政府によるSB支援ではわが国のはるか先を行く韓国の社会的企業育成法第2条は、社会的企業を、「脆弱階層に社会サービス若しくは就労の場を提供し、又は地域社会に貢献することによって地域住民の生活の質を高める等の社会的目的を追求しつつ、財貨及びサービスの生産・販売等の営業活動を行う企業」⁵としている。

しかし、SBはこれらにとどまらず、内外の文献やWebサイトで様々に定義されている。おそらく「正しい」定義はないのではあるまいか。「正しい」定義を追求し合って概念論争に明け暮れてもそれは徒労に終わるだけであろう⁶。それよりも、ある目的にとって有用な定義とは何かを考えた方が生産的である。「基礎自治体及び住民にとって」有用なSBの定義とは何かを考えると、SBと

いう概念の属性をあまり増やさない方がよいと筆者は考える。一般に、属性を増やすほどその概念の適用範囲は狭くなる。SBの場合、基礎自治体関係者や住民が「これなら自分たちでもやれるのでは？」と思えるような定義が望ましい。そうすると、ユヌスの定義にある「利他性」や谷本らの「革新性」はSB成立の必要条件ではなく、十分条件と位置づけた方がよい。なぜなら、地域社会におけるSBでは、公共的問題の解決は結局自分たちの利益になる（＝「情けは人のためならず」）になる、つまり利他と利己が弁証法的に統一されることが少なくないからである。

また、「革新性」(＝イノベーション)も基礎自治体関係者や住民がSBを敬遠する要因になりうる。端的に言えば、「革新性」がなくてもSBは成立しうるからである。他の自治体や地域で成功したモデルを援用し、そのことで地域の課題が解決すればそれはそれで十分にSBだと胸を張って主張してよいのではないだろうか。例えば、惣万佳代子が創始したデイサービスは「富山モデル」として全国に普及したが（惣万 2002）、そのモデルを採用したから、地域の様々な“あずかりニーズ”を充足する自力運営型福祉事業がSBでないとする根拠はどこにもない。もっとも、「イノベーション」を「これまでどこにもなく誰も考えつかなかったアイデア」とするのではなく、「既存知と既存知の組合せ」⁷と定義す

4 「子貢問曰、有一言而可以終身行之者乎。」「其恕乎。己所不欲、勿施於人。」

5 独立行政法人 労働政策・研修機構の訳による。2020年7月8日取得。https://www.jil.go.jp/foreign/basic_information/korea/hourei/pdf/L026.pdf

6 とはいえ、SBの背景やその概念的構成の学術的努力を知ることが重要である。この点では、大室他（編著）（2011）の第1章の記述が充実していて参考になる。

7 品川啓介「はじめてのイノベーション：初心者向けビデオ講義」2020年6月。

れば、たとえ「革新性」をSBの定義に加えたとしても、その概念的垣根は低くなるだろう。

さらに、もともと社会的弱者支援や雇用問題の解決を主眼とした韓国の社会的企業法のように、あえて「脆弱階層」支援を明文化してSBの要件に加える必要性はわが国の場合は少ないと思われる。

さて、ここでは以上のことを考慮して、基礎自治体及び住民になじみやすいSBの定義を「社会貢献を主たる目的とした事業経営」としておこう。「社会貢献」には「社会の困りごと解決」も含まれる。「社会」の範囲は広く、地球社会から「ご近所」までを含む。このうち、生活圏としての「地域における問題を解決する事業」(片岡 2002: 22)がコミュニティ・ビジネスである。「事業」は、問題解決を図り、及び・若しくは社会的価値を創造する人間や組織の計画的かつ継続的な行動であり、必要な財やサービスの生産と提供、そのための関係性の構築を含む。SBの上位概念に社会事業を置くと、SBは経営(=獲得した対価による事業の持続的運営)方式による社会事業の一種とも言える。社会事業とは、例えば古代文明の治水事業のように、共同体の生々^{せいせい}発達のために(と信じて)人類が有史以来続けてきた集合的営為の総称である。歴史的には社会事業はもっぱら統治権力が担ってきた。しかし、管見する限り、現代のSBに通じるようなアントレプレナーによる社会事業も存在したのである。以下、いくつかの例を概観してみたい。

2 歴史の中のソーシャル・ビジネス

(1)「勸進」という名の「新しい公共」

奈良市の近鉄奈良駅前一人の僧侶の像が立っている。行基菩薩像である。壬申の乱の後、天皇が頂点に君臨する中央集権的律令国家が構築されつつあった時代を生きた行基は史上屈指の社会事業家といってよい。その事績の偉大さは現在も残る巨大な貯水池、橋梁、港湾、灌漑、寺院等の建設伝承から伺い知れる。時の聖武天皇政権から弾圧を受けながらも、卓抜な説法で民衆を動員し、「知識」と呼ばれたファンドレイジングで事業資金を調達する「勸進」の手法で数々の公共事業を実現した彼の社会事業家(=勸進聖)としての手腕にはいつも新鮮な驚きを禁じ得ない。行基の社会事業は、政府権力による上からのそれではなく、民による下からの公共事業であり、再分配機能も果たすものであった(東條・志村 2015: 30-2)。その意味で、それは奈良時代の「新しい公共」であった。

こうした僧侶(上人・聖)の勸進による橋梁、港湾、道路等のインフラ整備は中世を通じて続いていく。そうしたインフラは「無縁」、つまり地域住民以外にも利用可能な公共財であった。上人・聖のみが勸進の推進役になれたのは、彼らが一定の土地に定着せず遍歴する「無縁」の原理を身につけていたからだという網野の指摘は興味深い(網野 1996: 156-7)。現代風に言えば、地域特有の利害関係やしがらみから超然とした“よそも”だからこそ、地域住民を結集した地域づくりができたということであろうか。また、網野は、そうした無縁の聖の中には、ハンセン病患者や貧窮者救済等の民間社会福祉事業

の始祖ともいわれる良観房忍性のように、自ら勧進で整備した公共財に対する「利銭借請を業とし」、つまり利用を有償化して、勧進をSB化する者が現れ、新たな方式として中世の経済社会に普及したとも述べている（網野 1996: 160-6）⁸。

（2）二宮尊徳の地域再生ビジネス

近世屈指の社会事業家として、すでに語り尽くされている観はあるものの、やはり二宮尊徳は外せない。現代の日本で中山間地を中心に過疎・少子高齢化による地域の衰退が進む中、道徳と経済の両立を嚮導理念とする尊徳の地域再生事業はなお示唆に富む。ここでは数ある彼の事績の内、地域金融（＝五常講）と農村再生事業（＝尊徳仕法）を見ておきたい。講は仏教の普及とともに全国に広がった、信頼と互酬の規範に基づく地域共同体内の相互扶助型金融制度であり、東日本と東北では「無尽」、東海から西日本にかけては「頼母子」、九州や沖縄では「もやい」と呼ばれた（ナジタ 2015: 100-1）。庶民にとっては一種のマイクロ・クレジットの機能を果たし、事業志向型の講は明治以降は無尽銀行や相互銀行へと発展した（ナジタ 2015: 254）。尊徳の五常講も講の一種ではあるが、とくに「五常講金貸箱」と称された貸付基金制度が重要である。その特徴は「仁義礼智信」という倫理観念に基づく道徳的契約であったこと、連帯責任で結ばれた企業集団（＝「組」）に貸し付けられ、そして、組員の議論と合意（＝「芋こじ」）によってその運用法が決定さ

れ「規定書」に成文化され、正確性と相互信用の保障という点にあった（ナジタ 2015: 190-1）。

こうした貸付制度は報徳（＝我身に受ける恩徳に報いる、利他と利己の無限の連鎖）思想による農村再生事業（＝仕法）の基盤の一つとなる。尊徳は生涯に600以上の農村を復興したとされるが、その鍵概念は、報徳以外にも至誠、勤労、分度、推譲等の倫理観念であった。この内、分度は「分」（＝天与の不可変な自然条件）と「度」（＝人為的に改変可能な条件）であり、尊徳は綿密な調査と合理的計算によって事業の達成可能な目標（＝その土地に固有な平均生産額）を定め、それを誠実かつ勤勉な集合的営為によって実現し、そこから生まれた余剰は再投資や災害用の備蓄に充てるべきことを村落住民に説いた。その際、当事者が心すべきことが「推譲」である。「推譲」とは「自分のために備え、他人に惜しみなくあたえる」（ナジタ 2015: 178）という倫理観であり、尊徳は「富者は財を、賢者は智を、強者は力を、その分に応じて余力を推譲するならば、共存共栄の実が挙がり、一円融和の社会となるとした。」（吉田 1974: 62）

税収基盤としての農村復興は藩財政にとって喫緊の課題であったから、尊徳仕法は藩の要請に基づき、合意した予算計画を藩と事業主体の尊徳側の双方が遵守する契約として実施された。尊徳の分度は上（＝領主）に薄く下（＝領民）に厚く生産額を再分配するものであり、そのため一部藩官僚の反発を招くこともあったが、彼は分度以外の手法では仕法の要

8 もっとも、忍性による勧進のビジネス化に対して、あの日蓮上人が「激しい非難」を浴びせたという（網野 1996: 161）。

請に頑として応じなかった。稲葉はそこに封建制に対する分度の体制変革的役割を見いだしている（稲葉 2010: 9-10）。尊徳仕法は農村の自立自助を促すものでもあった。その成果は著しく、尊徳最初の仕法の地である桜町（現栃木県真岡市）では、天保の大飢饉時にも一人の餓死者も出さなかったという（ナジタ 2015: 195-6）。

一般的に、SB のルーツを英国のブレア政権時代のコンパクト（=政府とボランティア・セクターとの契約）（舟場正富 1998）など海外に求める傾向があるが、しかし、脚下照覧、わが国の歴史を^{ひと}緋けば、現代にも通じる先人達の社会事業の情熱と知恵が詰まっているのである。

3 住民自治と SB：企業家精神あふれる小さな村トロングスヴィーケン

スウェーデンの北西部のイエムランド県クロコム・コミューンを構成する地区の一つであるトロングスヴィーケン（Trångsviken）は強固な住民自治を基盤とした地域経営の成功事例として世界的にその名を知られている⁹。人口わずか約 500 人の村の中心には多機能コミュニティ・センターが学校に隣接して位置し、村内には 80 を超える企業が立地している。その中にはアウトドア製品でわが国でも知られるトランギア社のように世界展開している企業もいくつか存在する。ノルウェー国境に近い、ノルウェーからの通勤者もいるという。

この村にもかつては人口流出に悩み、消滅の危機すらあった時代があった。この村の再生はリーダーのニルsson の U ターンから始まった（以下、Johansson et al. 2007 及び今里 2017 による）。1982 年、彼は農業を営んでいた父親の死を契機に妻と二人の娘を連れて故郷に戻り、臨床医薬関連の企業を設立した。その彼を大いに悩ませたのは、娘達の教育に必要な学校がないことであった。彼は住民達に荒れ果てた公民館の再建を提案した。当初は 250 万クロネ（約 3000 万円）の建設費で住む公民館の建替案が支配的だったが、長い協議の結果、複合的な機能を持った新しいコミュニティ・センターを建設すべきという案が浮上し、住民の総意を得るに至った。しかし、事業規模は 3000 万クロネ（約 3 億 6000 万円）に膨れ上がった。国、県、コミューン等の行政関係者や政治家との粘り強い交渉が続けられ、助成金を獲得することにも成功した。様々な利害関係者が最終的な合意に至る道のりは「あらゆる種類の策略（knep）と何よりも長い時間を要するものであった。」（Johansson et al. 2007: 12）建物の設計図は 14 回も描き直された。工事は 1991 年 3 月に始まり 1992 年 2 月に完工して新たなコミュニティ・センターがトロングスヴィーケン住民にその空間と機能を提供することになった。保育所、郵便局、薬局、レストラン、図書館、デイケア施設、教会、銀行等 17 種類の機能や機関がセンターを中心とした複合施設^{コンプレックス}に収まっている。

9 筆者は 2016 年 9 月 7 日にここを訪れ、その地域経営の中心人物の一人であり、今もトロングスヴィーケンのリーダーであると言ってよいニルsson（Nils-Bertil Nilsson）から約 2 時間にわたって英語でヒアリングを行った。

このセンター建設のプロセスで特筆すべきは住民の参画意識の高さである。住民が約200万クローネの資金を出捐したり、融資の受け手になったのみならず、住民自身による建設工事への直接の労力提供は250万クローネに相当したという。旧センターの解体作業は地元で建設業を営む住民が無償で提供し、ある道路工事関係者は休暇をすべて2000立米に及ぶ岩石の破碎作業に費やした。また、農民は25トンもの藁を提供して用地の凍結を防いでくれた。各集落自治会からは100人規模の住民が、建築、内装、庭園整備等の作業をボランティアで行った（小内 2012:145；Johansson et al. 2007: 12）。まさしく「コミュニティ・センターは真にわれわれの共同作業の賜であった（Bygdegården är verkligen vårt gemensamma verk.）」（Johansson et al. 2007: 12）。

2100平米のコミュニティ・センターは早朝から深夜まで毎日数百ものあらゆる年代の住民に活用されている。午前6時にはいちばん早い児童が登校してくる。保育園児や生徒たちが登校し終わると、午前9時になると会議室や施設を予約した団体の会員たちがやってくるし、図書館の利用者は引きも切らない（Johansson et al. 2007: 19）。トロングスヴィーケンにおけるコミュニティ・センター関連の機能でとくに重視されているのは保育所や学校である。日本同様、過疎地で学校が閉校になると地域は負のスパイラルに陥る。閉校に伴い、その他の重要な住民サービスも縮小し、雇用が失われ、不動産価格も下落して家も売れなくなる。その結果、住民は他地域へ流出し、地域はますます疲弊する。この

負のスパイラルの進行を阻止し逆転させるために、トロングスヴィーケンの人々は保育や学校の質を向上させ評価を高めるべく努力してきたという。それは、「コミュニティ・センターが子どもであふれかえっている限り、トロングスヴィーケンの未来は明るい」（Johansson et al. 2007: 21）からにはかならない。

トロングスヴィーケンにおいて、地域経営の観点からきわめて興味深いのは、住民も設立に参画した地域開発のためのトロングスヴィーケン（株）（Trångsviksbolaget）が2000年に創立されたことである。日本流には“まちづくり株式会社”であろうか。資本金は270万クローネで、住民、企業、学校や教会を含む各種団体、さらには外国の友人・知人までが株主となって資金を提供したという。この会社は、地元企業への支援はもちろん、村域を越えた起業コンペを行うなど、積極的に起業支援活動を行っている。このように、この小さな村の地域経営におけるアントレプレナーシップ^{アントレプレナーシップ}企業家精神^{アントレプレナーシップ}ないしイノベーション志向の強さは驚嘆に値する。もちろん、順風満帆というわけではない。筆者が訪問した前年には地元のスーパーが閉店した。ニルッソンは、過疎の村だからこそ存続のために常に闘わなければならない、だからこそ企業家精神^{アントレプレナーシップ}が必要なのだと強調した。村の学校ではアントレプレナーシップ教育が正規科目として設けられているという。

ヒアリングの翌日、筆者は彼からメールを受け取った。そこには、彼なりの地域づくりの要諦が次の様にまとめられていた。①他人任せにせず、自分たちで行うこと、②自分た

ちでできないことはネットワークを作り、長期に亘る信頼・信用関係を築くこと、③曖昧さを排し、透明性に徹して長期に及ぶ信頼を築くこと、④決定を引き延ばさずダメなものはダメと即断すること、そして⑤決してあきらめないこと。彼の言葉には、自らの商業活動によって住民自治による地域経営を支えていくのだという気概と闘志を見ることができよう。その意味で、住民主体のSBの成否は地域共同体の存続を左右する鍵と言えるかもしれない。

4 自治体・住民とSB：その意義と課題

自治体・住民にとってのSBとは、政府を含む外部の力に依拠することなく、商業活動を通じて地域課題を解決し自律的な地域経営を可能とする手法である。筆者が実地に調査した住民主体のSBの成功事例としては、トロンクスヴィーケンのほか、韓国ソウル市のソンミサン・マウル（エンパブリック・日本希望製作所（編）2011）、鹿児島県鹿屋市の「やねだん」（豊重 2009）、京都府京丹後市丹後町の「ささえ合い交通」（高橋他 2017）等がある。

ソンミサン・マウルの場合、ソウル市による貯水槽建設に反対する住民運動に端を発し、386世代と呼ばれる高い市民意識を持った住民が、保育、食の安心・安全、教育等の共通の課題を解決すべく、次々と事業を興し、大都市中心部でも住民の自治と連帯による地域経営が可能であることを実証している。「ボーナスが出る集落」で全国的に著名な「やねだん」の場合、公民館長・豊重哲郎

の希有なリーダーシップに拠るところが大きいとはいえ、地域住民の協力と参画も無視できない。あるテレビ番組のインタビューで、公園建設への無償協力の理由を問われた住民が「お金をもらってする仕事には行かないけど、タダでする仕事にはみんな一生懸命参加するのよ。」¹⁰と語った言葉には住民参加の本質が込められている。京丹後市丹後町は、ウーバー（Uber）のシステムを日本で初めて地域に導入したことで知られる。住民有志が設立したNPO（気張る！ふるさと丹後町）が「公共交通空白地有償運送」（道路運送法第78条第2号）の許可を取得し、ウーバーのアプリを使って、住民ドライバーと利用者住民をマッチングさせる仕組みである。ドライバーが受け取るのは「営利とは認められない範囲の対価」であるが、交通弱者を救済するという社会的課題を解決する事業として持続性がある限り、それはそれで立派なSBであると言えよう。

自治体や住民が、あるいは自治体と住民が、SBに取り組む場合に適している組織形態の一つとしては協同組合が考えられる。なぜなら、協同組合は、組合内部の意思決定過程が、株式会社の「一株一票」とは異なり、「一人一票」の民主的原則に基づいている点で住民自治と制度的親和性が高く、組合員住民自身が経営権と経営責任を分担するため、傍観者化を防ぎうるからである。欧州では協同組合は経済の安定的発展、所得や富の公平配分、雇用確保、社会的弱者の救済等を主眼とする社会的経済（social economy）の流れ

10 MBC 南日本放送「やねだん～人口300人、ボーナスが出る集落」2008年5月29日放送。2009年3月DVD発売。

に位置する（津田 2011: 11）。わが国では協同組合は農業協同組合法のように個別法で規定されるに留まるが、スペインでは1978年憲法第129条第2項で「適切な法制度を通じて協同組合を促進する」と定め、協同組合振興を政府の責務としている（廣田 2016: 32）。また、最近では、社会的経済と、新自由主義的経済体制に抗しより公正で持続可能な世界構築を目指す連帯経済（solidarity economy）が接近し、フランスのように社会的経済法¹¹として法制化される例も出てきている。韓国の社会的企業育成法の充実ぶりも考え合わせると、わが国でも、協同組合の一般法を視野に入れたSBや市民公益事業に対する支援制度が真剣に検討されるべき時期に来ているのかも知れない。

以上

参考文献

麻生哲男他（2004）「福岡におけるカーシェアリングシステムの導入およびその利用実態」『土木計画額研究・論文集』21（2）：359-366。
網野善彦（1996）『増補 無縁・公界・楽：日本中世の自由と平和』平凡社。
稲葉守（2010）『尊徳仕法と農村振興：現代に生きる変革の精神』農山漁村文化協会。
今里滋（2005）「草の根の政策科学：まちづくりの体験から」同志社大学大学院総合政策

科学研究科（編）『総合政策科学入門 第2版』成文堂：35-66。

——（2008）「“政治”としての空港：福岡空港を事例に」『都市問題研究』60（1）：51-55。

——（2017）「住民自治と地域経営：スウェーデンの過疎の村を事例として」『同志社政策科学研究』19（1）：53-66。

エンパブリック・日本希望製作所（編）（2011）『まちの起業がどんどん生まれるコミュニティ：ソンミサン・マウルの実践から学ぶ』NPO 日本希望製作所。

大室悦賀他（編著）（2011）『ソーシャル・ビジネス：地域の課題をビジネスで解決する』中央経済社。

片岡勝（2002）『儲けはあとからついてくる：片岡勝のコミュニティビジネス入門』日本経済新聞社。

経済産業省（2008）『ソーシャルビジネス研究会報告書』。

小内純子（2012）「『社会的企業』による地域づくり活動と住民自治：クロコム・コミュニティのトロングスヴィーケン地区を事例として」中道仁美・小内純子・大野晃（編）『スウェーデン北部の住民組織と地域再生』東信堂：137-182。

惣万佳代子（2002）『笑顔の大家族：このゆびと一まれ：富山型デイサービスの日々』水書房。

高橋愛典・野木秀康・酒井裕規（2017）「京丹

11 LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire 第1条で社会的連帯経済を、利益共有以外
の目的追求、民主的ガバナンス、利益の大半を組織の維持・発展に使用及び義務的準備金の保持といった条件を満たす者
による経済活動と定義し、第2条で、①社会的・経済的弱者の救済、②社会的絆や地域的一体性の維持・強化、③とくに差
別解消に資する社会教育、及び④持続可能な発展、エネルギー移行、文化振興、国際連帯等の4つの条件の少なくとも一つ
を充足する企業（les entreprises）は社会的効用（une utilité sociale）を追求しているとみなすとしている。（2020年7月
19日閲覧 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296>）

- 後市の道路公共交通政策：上限 200 円バスからシェアリング・エコノミーへ？」『商経学叢』 63 (3): 77-99。
- 谷本寛治 (2006)『ソーシャル・エンタープライズ：社会的企業の台頭』中央経済社。
- (2009)「ソーシャル・ビジネスとソーシャル・イノベーション」『一橋ビジネスレビュー』 56 (4)、26-41。
- 東條由紀彦・志村光大郎 (2015)『互酬：惜しみなき贈与』明石書店。
- 豊重哲郎 (2009)『地域再生：行政に頼らない「むら」おこし 第 5 版』出版企画あさんてさーな。
- 津田直則 (2012)『社会変革の協同組合と連帯システム』晃洋書房。
- ナジタ、テツオ〔五十嵐腕郎監訳〕(2015)『相互扶助の経済：無尽講・報徳の民衆思想史』みすず書房。
- 廣田裕之 (2016)『社会的連帯経済入門：みんなが幸せに生活できる経済システムとは』集広舎。
- 舟場正富(1998)『ブレアのイギリス：福祉のニューディールと新産業主義』PHP 研究所。
- ユヌス、ムハマド〔千葉敏生訳〕(2010)『ソーシャル・ビジネス革命：世界の課題を解決する新たな経済システム』早川書房。
- 吉田久一(1974)『社会事業理論の歴史』一粒社。
- Habermas, Jürgen (1990) *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag. (= 1994、細谷貞雄訳)『公共性の構造転換 第 2 版』未来社。)
- Johansson, Karin, Gunno Rask och Ingrid Hanson (2007) *Trångsviken: ingenting är*
- tur*, Prinfo Malmö.
- Smith, Adam (1790=2005) *The Theory of Moral Sentiments*, 6th ed., MetaLibri. (2019 年 11 月 18 日取得 https://ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_MoralSentiments_p.pdf)。

自治体によるソーシャルビジネス支援と 社会指向型地域企業の必要性 ー京都市・長野県を事例にー¹

長野県立大学グローバルマネジメント学部教授 大室 悦賀

本稿では、社会的課題解決の主体として期待されるソーシャルビジネスと自治体の関係、自治体によるソーシャルビジネス支援を検討する。2000年代初頭から世界的にソーシャルビジネスが台頭し、日本国内でも多くのソーシャルビジネスが誕生している。現代社会は、VUCA（Volatility（変動）、Uncertainty（不確実）、Complexity（複雑）、Ambiguity（曖昧）の頭文字を造語）の時代とも言われている。これら4つは現在の社会経済環境をきわめて曖昧で、予測困難な状況に直面させており、経験、合理性や効率性を中心とした従来の社会経済システムでは時代の要請に応えることはできていない。特にその中心となる行政や市場のシステムは住民ニーズへの不対応と市場を起点とした社会的課題の噴出により限界を迎えている。本稿では①公共システムの現状と課題、②ソーシャルビジネス支援、③イノベーションの考え方の変遷と社会指向型地域企業の必要性、④自治体のマネジメントの変容、から自治体によるソーシャルビジネスの支援について検討する。

1 自治体システムの現状と課題

自治体のマネジメントシステムは、1960年代から行政管理（Public Administration）、1980年代から新公共経営（New Public Management）、2000年代から新公共ガバナンス（New Public Governance）、と変化してきている。現在は、それらの3つのマネジメントシステムが混在したものとなっている。

一方で自治体を取り巻く環境は少子高齢化のもとでの財源の減収と高福祉による負担増

の状況にあり、加えて市民ニーズが多様化し、新型コロナウイルスや自然災害に代表されるように突発的な対応が求められている。特に従来からの公平公正を基準とした画一的なサービス提供は市民ニーズの多様化に対応できていない。さらに、過去の慣習や前例踏襲によるサービスは住民の満足度を低下させる可能性をもち、革新的な対応をも阻害するシステムとなっている。この状況下で、「公共」を国や自治体のみが担うのではなく、民間の

1 大室悦賀（2016）「サステイナブル・カンパニー入門：ビジネスと社会的課題をつなぐ企業・地域」学芸出版社

ボランティアやNPO、民間企業が分担することで、歳出削減と社会福祉の両立を目指すことが提唱された²。

しかしながら、この新しいマネジメントシステムの提唱も、従来からの官僚的なマネジメントシステムが根強く残り、委託契約か、補助金という手法の中で、行政の発想を逸脱することはなく、民間を生かすシステムとは程遠い、名ばかりの協働に終始する自治体がほとんどである。ただし、民間の知恵や能力を生かすことができる自治体も存在し、それらは公共サービスを充実させ、その他の自治体との格差が生じている。

2 ソーシャルビジネス支援

2010年頃から協働の新たな手法として、民間の知恵を生かすシステムとしてのソーシャルビジネスの支援が台頭しはじめた。その背景には「どんな政治的なプログラムより、自動車、コンピューター、インターネット、コンビニエンスストアなど市場を利用したプロダクトやサービスは社会の変化や我々のQOLを向上させてきた」、という事実がある³。

ソーシャルビジネスの支援が台頭してきた理由は、経済的な自立と社会的課題の解決を両立する事業形態の「わかりやすさ」にある。極端に言えば、これらの組織は、税を使わず市場から資金調達し、公共サービスを提供する「新しい公共」を実践する主体であると同時に、多様化するニーズあるいは潜在的な

ニーズに対応する存在になる可能性を持っているからである。

行政の課題を踏まえ、ソーシャルビジネスの支援はどのような視点で考える必要があるのか、筆者がその設立・実行に関わった京都市と長野県の事例から考えていこう。

(1) 京都市ソーシャルイノベーション研究所 (Social Innovation Laboratory KYOTO: SILK)⁴

京都市は2011年にソーシャルビジネス支援事業実行委員会を設置、2015年にSILKを設立、既に10年に渡ってソーシャルビジネスを支援している。当初は、京都市職員を含めほとんどの人がソーシャルビジネスを十分理解していなかったため、日本全国のソーシャルビジネスを巡るスタディーツアーをたびたび実施した。その結果、多くの関係者がソーシャルビジネスを理解できるようになり、特に京都市の担当者の理解が増すことによって、徐々に支援のあり方が明確になり、その結果としてSILKの設立があった。

SILKは、京都市の関与が低くなるように意図し、京都市の外郭団体の中に設立した。その理由は行政の論理が幅を利かせると、民間の良さが消えると考えたからであった。SILKがソーシャルビジネスという名称を使わずソーシャルイノベーションを使った理由も、①ソーシャルビジネスだけでは公共サービスを担えないと考え、後段で説明する社会

2 <https://www5.cao.go.jp/npc/>

3 Schaltegger et al (2011), Sustainable Entrepreneurship and Sustainable Innovation: Categorize and Interaction Business Strategy and the Environment, 20, 222-237.

4 <https://social-innovation.kyoto.jp>

指向型企业（社会的課題を生まない経済活動を営む：サステナブルエンタープライズ）の支援も想定していたこと、②イノベーションを通じて社会に変化をもたらすことを意図していたからである。

SILK の目的は図1のように「市民、企業、NPO、大学などの多種多様な組織や個人が、京都で社会的課題の解決に挑戦することで、過度の効率性や競争原理とは異なる価値観を日本はもとより、世界にも広めることを目的にした『京都市ソーシャル・イノベーション・クラスター構想』の推進」である。

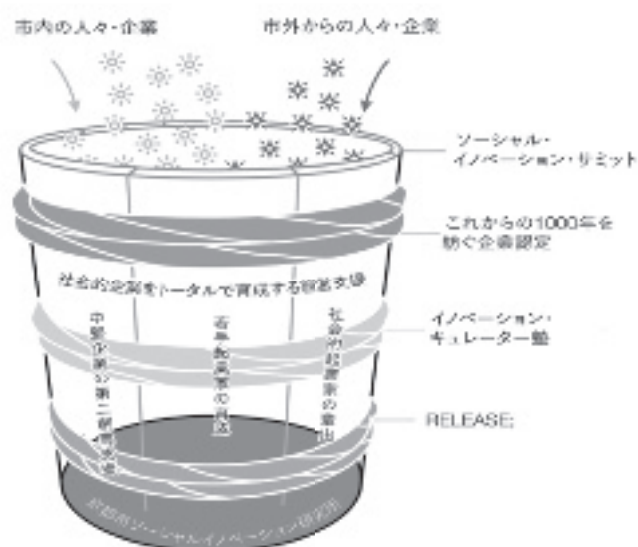
その目的を達成するために、以下の3つの事業領域を持っている。第1には京都市ソーシャルイノベーション学校としての「学ぶ場・育つ場」で、主にソーシャルビジネスを支援する人材育成事業「イノベーション・キュレーター塾」と起業家を育成する「社会（化）見学」、そして外部の組織と連携した「A-KIND 塾」（信頼資本財団実施）や「京都スタートアップカレッジ」（京都高度技術研

究所実施）などである。第2にはコミュニティ形成としての「つながる場」で、ソーシャル・イノベーション・サミット、事業者コラボレーションのコーディネート、ソーシャルビジネスの誘致である。第3にソーシャルイノベーションの潮流を作る「広がる場」で、これからの1000年を紡ぐ企業認定、京都市ソーシャルプロダクトMAPなどである。組織構造は常勤が事務局1名のみで、所長、塾長、コーディネーター、フェロー、広報等17名が非常勤で構成する。意思決定は、所長の決済を不可とした。

ここでのポイントは目的を達成するために、①外部とのコラボレーションを推進すること、②生業を持つコーディネーターやフェローが自分たちのやりたいことをやるためにSILKを活用すること、③行政の合理性を持ち込まないことでイノベーションを創発すること、④人材育成に注力することの4点である。

①は、自前で実行しようとする行政の論理が罷り通り、イノベーションを創発できな

図1 ソーシャル・イノベーション・クラスター構想図



出典：京都市ソーシャルイノベーション研究所

いため、②は専任を極力置かず、企業を支援しているコンサルタント等が日々本業としてソーシャルビジネス支援を実施、同時に個人でできないことを **SILK** で実行してもらうため、③は行政が **KPI** などを通して行政の合理性を持ち込みたがるが、合理性を使っていればそもそもこれまでの合理性で測ることのできないソーシャルビジネスを支援することはできないことと、**SILK** は非合理的なものを合理的にすることが目的であり、行政の論理や合理性を直接持ち込ませないため、そして④は何より事業者と支援者、その理解者を増やすことである。

このような趣旨で始まった **SILK** は、イノベーション・キュレーター塾に 92 名を迎え、卒業後 **SILK** のコーディネーターになったり、組織の中でイノベーションの旗振り役となっている。また、認定企業数は 5 年間で 24 社にのぼり、農業、伝統工芸、観光、フェアトレード、医療、食などの多様なビジネスが

認定され、認定企業間や京都市役所の各部署とのコラボレーションも散見されるようになっており、新しい公共が実現しつつある、と考えている。

(2) 長野県立大学ソーシャル・イノベーション創出センター (Center for Social Innovation Initiative: CSI)⁵

続いて県単位の支援の事例を見ていこう。2018 年には **SILK** をベースに長野県立大学の中にソーシャルビジネス支援の機関「**CSI**」を設けた。県立大学の中に設置した理由は、**SILK** で大学生や若者との関係性が十分でなかったという反省がある。ゆえに **CSI** は、地域のソーシャルビジネス支援と同時にそこに大学生が関われるという二方向の目的を持ち、相乗効果を狙ったものである。大学が **CSI** を持つに至った背景には全学の必修科目としてソーシャルビジネスを学ばせて欲しいという設置者の熱い思いがあり、それを具

図 2 CSI 概念図

社会的課題に取り組む事業者・創業者等を支援



大 学 教 育 と の 連 携

出典：長野県立大学ソーシャル・イノベーション創出センター

5 <https://www.u-nagano.ac.jp/cooperation/csi/>

体化するためであった。

図2にあるようにCSIの役割は事業者および行政の支援の両方を担っている。そしてそのプロセスに学生が参加できるような仕組みになっている。事業者支援はコンサルテーションや信州ソーシャル・イノベーション塾（セルフマネジメントとデザイン思考）など、行政支援では信州ソーシャルイノベーションフォーラム（行政とのコラボレーションできる事業を集めた公民連携フォーラム）などを開催する。相談は、開設以来2年間で約900件あり、県や市町村のみならず企業などから多く寄せられている。

組織体制は常勤4名、コーディネーター4名、アドバイザー21名から構成されている。コーディネーターは非常勤で全県を4分割し、相談事や心配事などを持ちかけられる体制をとっている。この点は京都と同じで、「相談に来てください」ではなく、日常のビジネスや仕事の中でちょっと雑談ができる環境を作ることで、素早い支援、あるいはイノベーションの機会を逃さない体制をとっている。SILKとCSIともに箱物を持たず、コーディネーターが支援の肝で、全てのコーディネーターが本業としてビジネスをやっており、コーディネーターが単独でも支援でき、かつ組織を活用できるという支援体制が功を奏し、これだけの相談件数となっている。SILKとの違いは県内の多数の自治体の支援も行っている点である。

（3）ソーシャルビジネスの支援事例概要

ここまでの2つの事例は、以下の4つのコンセプトに基づいて構築されている。第1に

は行政の合理性、例えば効率性や公平性、に囚われず、なるべく行政の論理を外すことを考えている。その理由は、冒頭で説明したように複雑な社会経済システムになってきており、その中で課題解決を図るには既存の考え方の延長線上にあってはいけない、まだ見えていない新たな手法の採用、まさしくイノベーションが必要だからである。

第2には従来の企業支援とは異なったアプローチをすることで、従来の支援機関と重複しないようにする。具体的にはコーディネーターが「御用聞き」として地域を徘徊することで、「つぶやき」をイノベーションにつなげようとしている。つまり、従来の箱物を必要としない支援システムで、従来の相談待ちのシステムに比べ効率的である。

第3にはエコシステムの構築である。これは市民中心のイノベーションと多様な機関とのパートナーシップの2つの視点がある。一つは後段で説明する現代のイノベーションがエコシステムとその中心をなす市民によって構成されていること、二つは地域の中には様々な支援機関が存在し、それらを有機的に結びつけることでエコシステムを構築しようとしている。

第4には明確な役割を持たない組織の構築である。それぞれの参加者はビジョンを共有しているが、明確な役割は与えられていない。それはどのようにビジョンに向かうかは参加しているメンバーが自分でやりたいこと、ワクワクすることを実践して欲しいからで、それがイノベーションを起こすために最も重要と考えているからである。

このような考え方は、京都市・長野県にも

関わっている一般社団法人リリース⁶によって、熊本県水俣市、大阪府大阪市東成区、長野県飯山市でも展開されている。

3 イノベーションの考え方の変遷と地域企業の必要性

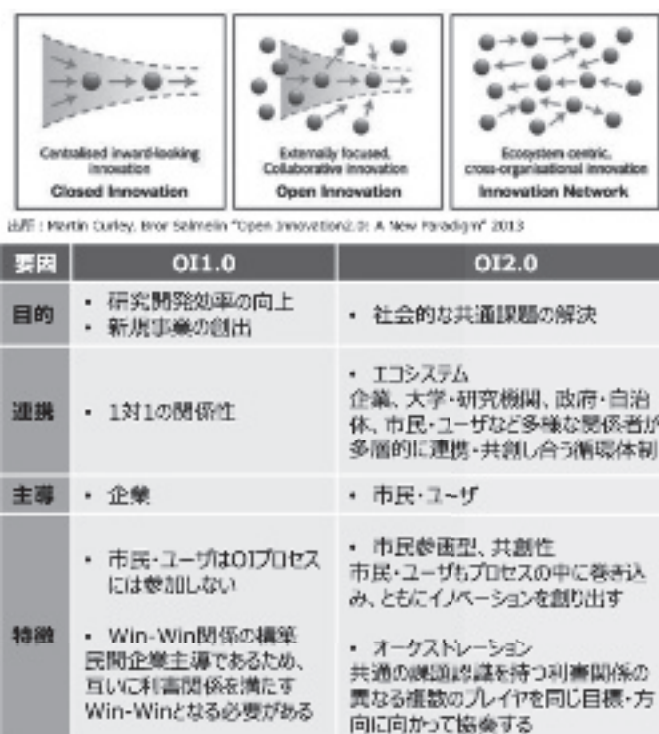
次に、イノベーション理論の変遷に伴い一般企業が地域の課題解決に貢献しうる存在になりつつあることを説明し、担い手の多様化と、社会指向型地域企業の支援の必要性を説明する。

イノベーションの考え方は、従来組織の中で創出されるものとされてきたが、2000年代に入って、企業間コラボレーションによるオープンイノベーション1.0 (OI1.0) が台頭

してきた。さらに2010年代になるとヨーロッパでオープンイノベーション2.0 (OI2.0) が提唱されるようになった。図3の下段にあるように、OI2.0の特徴は目的に社会的共通課題の解決、そして主導が市民やユーザーに、そしてエコシステムの形成である。これを踏まえると、社会的課題の解決がソーシャルビジネス特有のものではなく、一般企業においてイノベーションを創発するために必要な要素になってきているのがわかる。また、市民もイノベーションエコシステムにおいて初めて主導権を握ることとなり、それらを巻き込んだエコシステムが経済的に必要な時代になってきている。

この結果ソーシャルビジネス支援の拡張が

図3 イノベーション理論の変遷とオープンイノベーション2.0の特徴



出典：NEDO『オープンイノベーション白書』

6 <https://release.world>

必要になり、このような企業や市民力の向上という視点も持ち合わせたものとなっていく必要が生じている。このような動向を踏まえ京都市は 2019 年に「京都市地域企業の持続的発展の推進に関する条例」⁷を施行した。加えて、SILK と CSI の両方の機関では、市民力向上のため女性たちのマイクロビジネスの支援を実施している。長野県立大学ではこのような視点からソーシャルビジネスとアントレプレナーシップの授業を必須化した。

このように社会的課題とビジネスの関係は増す傾向にあり、従来のような視点のみからのソーシャルビジネス支援ではなく、ソーシャルビジネスに加え社会指向型地域企業といった民間組織をこれまでとは全く異なった支援が必要になってきている。

4 自治体マネジメントの変化の必要性

ゆえにここで提案しているソーシャルビジネス支援は、自治体のマネジメントの変化を求めている。それは、従来の行政中心のマネジメントスタイルから、市民あるいは民間組織

中心のマネジメントスタイルへの変化である。

(1) 自治体のマネジメントの変容

図 4 にあるように自治体のマネジメントスタイルは、行政管理、NPM、NPG と変遷し、現在はそれら 3 つのスタイルが入り混じっている。一方で不変な部分は官僚主義と効率性・合理性である。

近年の特徴は、企業のマネジメントスタイルを導入した NPM が成果主義をもたらし、コラボレーションを促す NPG が市民や企業・NPO との公民連携をもたらしている。公民連携について見てみると、公共管理は例外的な活用、NPM は契約システムの広範囲な活用、NPG は積極的な活用と変化してきている。しかしながらそれらは自治体に主権を残す委託や補助金といった手法が中心で、OI2.0 で指摘したような市民やユーザー主導のエコシステムの構築とは異なった自治体中心のままとなっている。これでは自治体の論理がそのまま市民や民間にはめ込まれるのみであり、イノベーションの創発を阻害し続

図 4 自治体のマネジメントスタイルの変遷

政治システム	理論的根拠	パラダイムの焦点	資源配分のメカニズム	サービスシステムの性質	価値基盤	公民連携
公共管理	政治と公共政策	政治システム	ヒエラルキー	閉鎖的	公共セクターのエースト	例外的な活用
新公共経営	合理的・公共選択論と経営学	組織	市場と古典派及び新古典派的な契約	合理的な基準のもと開放的	競争の効率性と市場	契約システムの広範囲な活用
新公共ガバナンス	制度学派とネットワーク理論	多元的であり多元主義的	ネットワークの関係の中での契約	開放的であり閉鎖的	分散型で競合的	積極的な活用
ソーシャルマネジメント	経営学	エコシステム	非中心主義的契約	開放的	協働	民間中心とその補完

出典：Osborne, S. P(ed.). (2010), *The New Public Governance*, Routledge を筆者改訂

7 <https://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/page/0000249106.html>

け、ソーシャルビジネスを支援し多様化する市民ニーズや潜在的ニーズに対応するという真の意味での公民連携の成果が上がるシステムとはなっていない。

ではどのようなマネジメントスタイルに変化すれば良いのか。簡単にいえば市民中心のマネジメントシステムへの変化である。図4ではソーシャルマネジメントと表現している。しかしながら、自立した市民に育っていない現状を考えるとかなり厳しい。京都でソーシャルビジネス支援がいち早く始められたのは市民の自立とNPOなど民間組織との協働が盛んにおこなわれていたことも要因となっている。しかしながら全国でソーシャルビジネスを支援するためにはこのような環境を作ることも重要であるが、それだけでは時間がかかりすぎる。そこで、徹底した民間組織を生かすシステムの構築が必要になる。

具体的には、改めて自治体が経営の視点でシステムを再構築することで、①民間企業で導入され始めているCPO（Chef Philosophy Officer: 最高哲学責任者）⁸の設置、②全ての職員が民間企業の真の経営を理解することとその支援の徹底、③「行政は黒子」の徹底、そして④地域の資源を動員するマネジメントスタイルの構築である。

ここでこれらを詳細に論じる紙面的な余裕はないので、CPOを中心にその他は付随的に説明する。CPOは2010年頃からGoogleなどのアメリカ企業で採用され、近年増加している。その背景には本稿でも指摘したVUCAの時代における曖昧さや先が見えな

い不安定さが存在し、正解が見えない時代となり、その解決策として「哲学」が注目されている。哲学は「見えない世界を論理的に解き明かすこと」を目的とした学問であり、その具体的な手法としてCPOが台頭した。CPOは合理性や効率性では読み解くことができない社会にあって、未来を読み解く先見性を鍛え、事業のあるべき姿を探索すること、つまりイノベーションを創発する土壌作りを担う。

ではなぜCPOが自治体の中に必要なのかというと、現代は前提を疑い、問いに問いを重ねる思考法が必要になってきているからである。つまり自治体がソーシャルビジネスや社会指向型の地域企業の良さを引き出すために、そのような思考方法が必要になり、そのような環境を作り出すためにCPOが必要になってきている。地方自治体にもCPOを設置することをお勧めしたい。一方で、地域の企業にも同様にCPOが必要になってきているが、個々の企業規模は総じて小さいため、地方自治体のCPOが支援し、後段で示す地域の社会的課題に貢献する企業の育成にも有効となってくる。

次にこのようなCPOが他の要素にどのように関わってくるのかを説明する。CPOは見えていない世界を探索することで、公共経営のみならず②の企業の経営、そして地域の経営にも同様に貢献でき、その支援のあり方も明示できる。その結果は、行政職員が黒子となってネットワークを繋げたり、民間組織への信頼の付与や新たな資源の発掘に貢献で

8 <https://bizphilo.jp/column/35/>

きる。特に創業者がいない地方自治体にはCPOを中心に哲学を主体とする経営に転換することが求められる。

(2) 社会指向型地域企業の必要性

最後にソーシャルビジネスと類似する社会指向型の企業について説明する。先にも触れたようにソーシャルビジネスを支援するのみでは十分ではない。なぜならソーシャルビジネスは、市場から零れ落ちた、つまり現代の市場に馴染まないゆえに問題として顕在化しているので、それを再度市場で解決するには困難が伴い、地域単位で見るとそれほど多くのソーシャルビジネスが台頭しているわけではない。そこで、地域の企業に社会的指向を持ってもらい、量的にも質的にも社会的課題の解決者を増やす必要がある。加えてこれ以上社会的課題を生まない経営の導入はSDGsやOI2.0を前提となる時代に企業にとって必須であり、ソーシャルビジネス支援であると同時に企業支援にもなり、一挙両得の支援でもある。

京都市においてはそれらを「四方よし」のビジネスと定義し、認証を進めている。四方よしとは、売り手よし、買い手よし、世間よしに、未来よしを加えたものである。具体的には、経営哲学を多様な利害関係者の未来に配慮したビジョンを持ち、他者を蹴落とすような競争ではなく、多様な利害関係者との共創を基本とするような経営スタイルを指す。このタイプと社会的課題の関係は、社会的課題の解決はもちろん、社会的課題をそもそも

生まないような経営を実行する企業で、ソーシャルビジネスとも近い目的を持った存在である。このタイプはこれまでの利潤の最大化を目的とした経済基本主義型企业とは正反対の企業と理解いただければよい。

さらにこのような企業は、社会的課題の解決のみならず、若者が働きたい企業であったり、地域の文化を牽引する存在であったり、多様な役割を持つようになっている。事例としては、島根県大田市の中村ブレイス(株)⁹で、雇用の増による地域の人口増や古民家再生などで貢献し、地域になくてはならない企業となっている。

このようなタイプの企業が増えていけば自ずと地域の社会的課題は減少していくことはもちろん、経済的にも地域に貢献する。そして、このような企業の増加は、ソーシャルビジネスが地域で認知されることにもつながり、ソーシャルビジネスを側面支援することになっていく。

おわりに

本稿では理論をベースにした実際のソーシャルビジネス支援を説明し、公共経営と新たな企業の支援にも触れた。今後未知の世界を力強く開拓していくためには民間組織との協働なくしてはあり得ない。多くの方は「次世代に素敵な未来を残したい」という思いを持っておられると考え、本稿では忌憚のない意見を述べさせていただいた。真に地方の時代になることを望む。

9 <http://www.nakamura-brace.co.jp>

地域人材を生かすソーシャルビジネス ～人材育成・活用と組織活性化の視点から～

神奈川大学人間科学部教授 齊藤 ゆか

本稿は、ソーシャルな活動に取り組む地域人材を参画に誘う仕組みを検討した。注目すべきは、地域に関心や意欲はあるが実際には活動していない「潜在的ボランティア」層である。「潜在層」は市民一人ひとりであり、組織に属さない個の集合体である。個と組織が行き交うことで、表面にあらわれない活動層の増員が期待できる。そのスモールステップとして、まずボランティアに関心や意欲を持つ市民のよき理解者になること、次に地域の未来の姿を展望した中長期的な人材育成、さらに個（市民）と組織（NPO・行政）が相互に学び合う共感的な関係づくりと「つなぎ」の仕組み等が希求される。今後は、一人ひとりの個性や生き方を大切にするエンパワメント支援が重要となるだろう。

1 はじめに ～市民活動をいかに育み、持続させるか～

本稿の目的は、地域でソーシャルビジネスに取り組むNPO法人等が事業運営の担い手をいかにして確保していくべきか、地域人材を参画・参画に誘う仕組みを提起することにある。

ソーシャルビジネス（Social Business）とは、自然環境、貧困、障害、高齢化、子育て支援などのさまざまな社会的課題を市場としてとらえ、持続可能な経済活動を通して問題解決に取り組む事業を指す（経済産業省2008）。このような社会的課題の解決を目的に事業を展開する組織や企業を社会的企業（ソーシャルベンチャー：Social Venture）と呼ぶ。有償か無償かの働き方に言及はなく、

幅広い定義を持っている。

そこで、筆者は、有償・無償を問わず、地域の課題解決のために活動する市民（＝ボランティア）のソーシャルな活動に着目したい。その理由は、市民の多くは「地域や社会をよりよくしたい」など仕事以外の働き甲斐を望んでいるからである。それは、内閣府（2020）世論調査で「何か社会のために役立ちたい」と「思っている」層が63.6%もいるとの結果からいえる。ここで注目すべきは、50代男性（70.5%）が最も高い社会貢献意識を持っていることである。その一方、70歳以上になると、貢献意識は54.2%と一気に下降する。

一般にソーシャルビジネスを興す革新的な

リーダーは、何らかの「きっかけ」と強い「パッション」を持って行動している。しかし、多くはそうはなれない現実がある。本稿で取り上げる地域人材は、身近にいる素朴な市民を指す。彼らの活動の目的が、収益を上げることではなく、定年後及び現役世代にとっての生きがいや働き甲斐につながる可能性を感じ取ることができる。

本稿は、次のように構成した。まず、市民活動をめぐる共通の地域課題を把握したうえで、地域人材の扱いについて論じる。次に、地域人材をいかに参加・参画に誘うかについて、人材の特性と組織活性化の視点に注目したい。最後に、個と組織が相互に行き交う仕組みづくりを考えることにしたい。

2 市民活動をめぐる共通の地域課題

地域の活動現場においては、「活動の担い手不足」「担い手の固定化や高齢化」などが喫急の課題とされている。そこで、地域課題を解決する糸口を見出すことから始めたい。

(1) 市民活動をめぐる共通の地域課題

～理想とする地域モデルと現実との狭間で～

これまで、筆者は多くの生涯学習機関で地域人材に関わる職員研修を担当してきた。そこで得られた調査結果（齊藤 2017、2018）から、まず共通の地域課題を明らかにしよう。

第一に、「住民がつながる」「住民の自治力を高める」方策に対して、発展的な活動につながっていないことがあげられる。S 市公民館関係者（348 人）を対象とした 2016 年調査によれば、公共機能の必要性を認識する一

方、機能を活性化させる方策や未来像が描けていないことを課題として提起した（齊藤 2017）。

第二に、市民の社会参加をスローガンとして掲げられているものの、行政と市民との見解に相違があることである。K 県で社会教育関係者に職員研修を行った際に、「地域デビュー（地域参加）に関する市民と行政の思い」について、約 9 割が「一致していない」と回答した。その課題とは、次の通りである。

- 1) 地域参加を促したい行政担当者と市民とに温度差があること。
- 2) 行政政策（「地域の人材不足」「予算の縮小」を解消するなど）が優先され、市民の素朴な願い（「楽しく」「健康に」「人とのつながり」「役に立ちたい」）とにズレが生じていること。
- 3) 「地域デビュー」講座は「地域づくり」「地域活性化」が前提であるため、市民一人ひとりの声を反映したプログラムになり難いこと。

第三に、市民の「やりたい」活動と「依頼したい」活動とのミスマッチが生じていることである。相模原市相模台地区社会福祉協議（2015）による調査では、市民の約 10% は地域の「活動ができる」と回答した。希望する活動順に、「日中の話し相手」「ゴミ出し」「買い物の付き添い」「散歩の付き添い」「本の読み書き聞かせ」「技術を生かした指導」「自治会が開催するイベントの協力」、「買い物」など、日常的な簡易な活動が挙げられた。一方、「依頼したいこと」として、「草むしり・植木の手入れ」「雪かき」「粗大ごみ出し」「照明等の取り換え」「窓ふき」など、力仕事や困難

な作業を伴う活動が挙げられた。こうした地域課題に向き合う例として、埼玉県の「地域支え合いの仕組み」は参考になる。

第四に、地域での社会参加にあたり、「地縁組織の弱体化」だけでなく、「コアとなる人材がみつからない」「地域の活動家が後期高齢や要支援になる」など課題が山積していること。2016年研究会のWSでは、「社会貢献意識は高いが、アクションに結び付かない」「子育て世代が地域に関与してこない」「世代間につながることは簡単ではない」など、丁寧なコーディネート必要性が指摘されたが、新たな地域人材を獲得するには至っていない。

そこで、これからどのような市民を対象にしていけばよいかについて検討してみたい。

（２）「潜在的ボランティア」を考えよう

これまで市民活動等における地域人材は、「活動する人」か「活動しない人」かの二者で考えられていた。「活動する人（参加層・参画層）」は、ボランティアに対して意義を感じ何らかの活動を行う顕在層である。一方、「活動しない人」はボランティアに対する「無関心層」か「非参加層」（活動経験者も含む）か、である。

しかし、その中間に位置する、有力な地域人材として考え得るのが「潜在的ボランティア」の存在である（図１）。「潜在的ボランティア」とは、関心や意欲はあるが実際には活動していない者である。ボランティア行動者層と社会貢献意識を持つ層とで単純比較はできないが、社会貢献意識はあるがボランティア行動には表れてない「潜在的ボランティア」

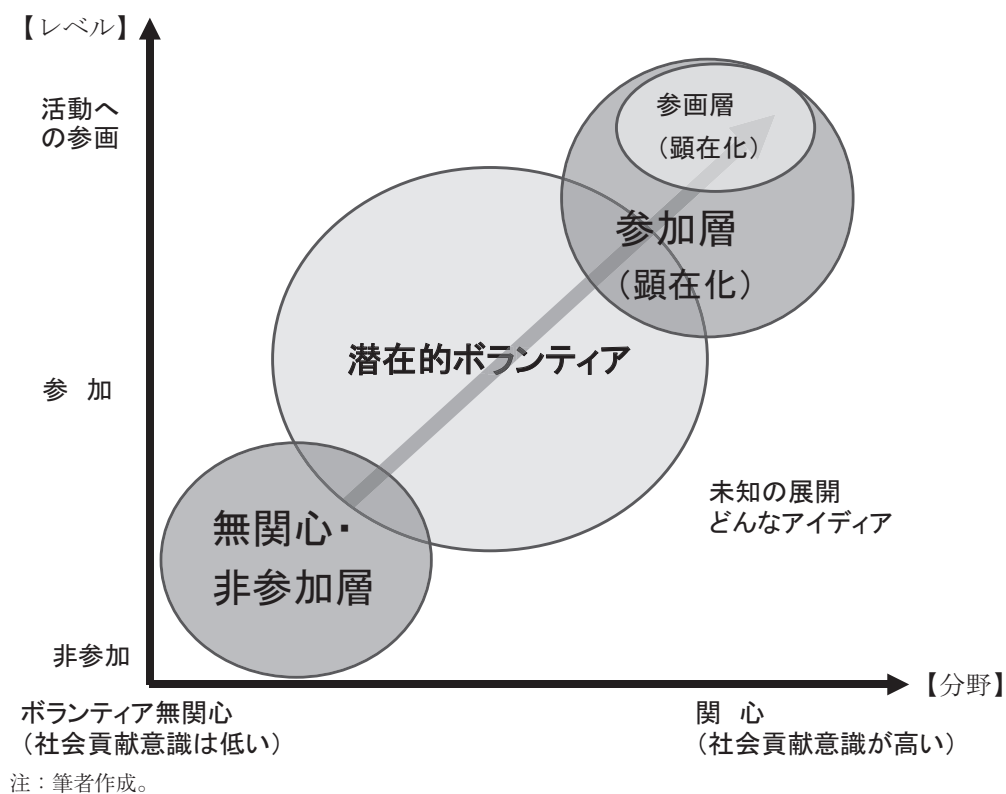


図1 「潜在的ボランティア」を参加・参画へ誘う

層（潜在層と略）は一定数存在していることが推測される。本稿は、社会貢献意識とボランティア行動のズレに注目している。なぜなら、こうした「潜在的ボランティア」は、新たな活動に参加・参画する可能性が高いからである。これらは、これからのボランティアの参加形態に大きな影響を与えることが推察できる。

3 「潜在的ボランティア」の参加を誘う仕組みとは

そもそも NPO に「参加する」とは何か。例えば、NPO の「会員になる」「寄付をする」「活動に参加する」「運営に参画する」「理事になる」「新しい組織・事業を創る」など様々な参加スタイルがある。ここでは「潜在的ボランティア」に参加を誘う仕組みを考えたい。

（1）事業に忙殺される NPO 運営者

NPO 運営者は、活動を立ち上げる当初、強いパッションと仲間意識を持ってボランティアな活動に取り組んできた。その際、NPO 運営で欠かせないのは、「ボランティア」や「寄付」など、個人の思いや願いに基づく自発的な参加促進である。しかし、時間の経過とともに、事業が拡張し、補助金や助成金の獲得、事業運営とその成果の報告に忙殺される年度サイクルを送ることになる。また、指定管理者制度の導入により、行政の仕事の一端を NPO が担うようになった結果、NPO 運営者はボランティア（無償労働）から有償労働へと常態化した。現在のスタッフ（有償労働）の多くは創業期とは異なるメンバーで運営され、NPO 理念に共感しているとは限

らないものも混在してきている。

その結果、NPO 運営の事業成果が最優先され、効率化が求められるが故に、新規のボランティアを受け入れる余力を持たない NPO が増えているのではないだろうか。そのことが、「ボランティアはあてにならない」「ボランティアは継続しない」「ボランティア相手は面倒」などのボランティア不要論の要因となっていると考えられる。では、NPO 運営者は市民活動をいかに育み、持続していけばよいのだろうか。

（2）NPO 運営者が市民をボランティアとして受け入れる条件

言論 NPO（2010）では「エクセレント NPO」とは何かを問い続け、基本条件として「市民性」「社会変革性」「組織安定性」の 33 の評価基準を設定した（表 1）。このうち、本稿に関連しているのは「市民性」である。「市民性」とは、「市民に対して広く参加の機会を提供し、NPO の取り組む問題を市民と共有

表 1 エクセレント NPO の評価基準

評価基準	評価項目
市民性	ボランティア
	寄付
	自覚
社会変革性	課題認識
	方法
	能力
	フィードバック
	アドボカシー
組織安定性	自立性
	ガバナンス
	収入多様性と規律
	人材育成

注：言論 NPO（2010：47 - 49）に基づき筆者作成。

することによって、そこに参加する市民一人一人が市民としての意識を高め、成長していくこと」を指している。したがって、NPOには、「市民と社会をつなぐ受け皿として、社会参加の手助けをする役割」がある。

筆者のこれまでのボランティア研修の経験から、NPO 運営者が「市民ボランティアを受け入れるための必要条件」について、次の①～⑫の12項目（表2）を挙げたい。

以上から NPO 運営者は、活動を通じて一人ひとりが成長できる社会参加・参画の機会づくりなどの工夫がなされている。この共通点とは「人」づくりである。市民をソーシャルな参加に導くためには、人材の特性を捉え

ることが重要である。

第一に、「市民の思いや願い」（③）を大事にすることである。図2のような、「つながりたい」「変えたい」「応援したい」「伝えたい」などの市民の素朴な気持ちは、NPO 創業時のメンバーの初心の気持ちと重なる。この思いを再認識することで、NPO 事業への新たなパッションにつながる可能性がある。

第二に、ボランティアの特徴や固有ニーズを年代・属性別に捉えること（④）である。各年齢（若年層、中年層＜独身層・子育て層＞、高齢層）の当事者から聞き取った内容を示しておきたい（齊藤 2018）。

まず若年層は、手探りで自分探しをする時

表2 市民ボランティアを受け入れるための必要条件

☐ ボランティアを改めて知る機会を設定する

- ① NPO におけるボランティアの必要性を認識する。
- ② 運営者もボランティアリズムや市民性を育む研修の機会をもつ。*

☐ ボランティアの思いや願いに寄り添う

- ③ ボランティアの思いや願いを理解し、寄り添った言動をする。
- ④ ボランティアの特徴やニーズについて性別・年代等の属性に応じた把握をする。*

☐ ボランティアを活かすプログラムを作成する

- ⑤ NPO の理念や活動内容をオープンにして、ボランティアに興味関心を持たせる。
- ⑥ 事業運営を行う上でボランティアを生かすプログラムを作成する。*
- ⑦ 多様なボランティアを受入れる体制づくりと体験型活動の募集を定期的に行う*。

☐ ボランティアとの対話とリフレクションをする

- ⑧ ボランティアと気軽に対話できる場づくりと出入り自由な活動をする。*
- ⑨ ボランティアに対して感謝の気持ちを伝え、士気を高める工夫をする。
- ⑩ ボランティアの素朴な願いや気持ちを受け止め、新たな活動に生かそうとする。

☐ ボランティアの貢献内容が見える化し、伝える工夫をする

- ⑪ ボランティア一人ひとりが、活動を通じてどの程度のやりがいや楽しさを感じながら、自己成長をしているか、社会的課題に気づいているか、見える化する。
- ⑫ ボランティアの活動成果の内容を記録・評価し、伝える工夫をする。*

注：齊藤（2018）より作成。

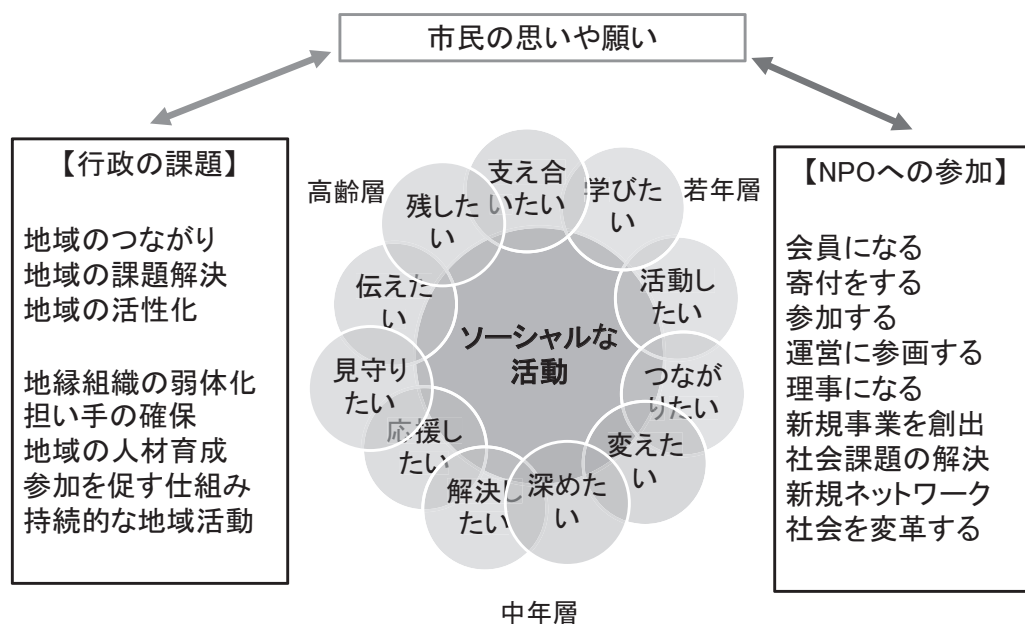


図2 市民の思いや願いをくみ取った NPO と行政との橋渡し

注：筆者作成。

期でもある。多くの異質な出会いや多様な経験を求めているため、短期の体験型ボランティアが向くであろう。活動は、若年層にとって学びの場であり、人生の通過点に過ぎない。活動経験が豊かになれば、自信を確かなものにできる。また、彼らは未熟であるが故に、受け入れ先でも負担がかかることは当然のことと認識すべきである。

次に中年層は、不透明な社会で働く多忙な時期を生きている。中年層においては、性・既婚・子持ちの有無によっても生活スタイルが異なる。しかし、多くは仕事や家庭とは異なる「緩やか」な「つながり」と「気分転換」を求めている。その一つとして、異文化や異業種の活動を通じて、新しい発想、新しいライフスタイル、新しい自分を見出すことが期待できる。これはパラレルキャリアの実践でもある。特にこれまで「不在市民」であった居住地域に根を下ろし、一市民として意識し

始める 50 代男性の貢献意識の高まりに注視すべきであろう。

さらに高齢層は、人生の仕上げ期である。「健康」「交流」「目標」「役割」「貢献」などのニーズがある。これまでの知見や経験を振り返る時間の余力はあるが、その信念が強すぎて時に他者との関係の中で衝突が起こることもある。また、自分を含む家族の健康維持の不安から 70 歳を境に活動力が下がってくる。

このような多様な市民を「参加」に導くには、一人ひとりの特性に応じた成長戦略を考慮にいたれたプラットフォーム方式を展開していくことが適切であろう。NPO は、「市民と社会をつなぐ」と同時に、ボランティアとして「参加」する機会を創る社会的役割もある。

(3) 行政が NPO に対して協力できること

行政も NPO も同様の問題を抱え、突破口が求められる。先の 12 項目の必要条件（表

2)のうち、行政がNPOに対して協力できる項目に＊を付けてみた。行政ができる具体案として、次の例が考えられる。

- 1) NPO 運営者が集まり、改めてボランティアの意味や意義を考える研修の機会を設定する。→②
- 2) 市民にどんなボランティアニーズがあり、どんな活動を希望しているのかの情報を収集し、提供する。→④
- 3) NPO 事業の中でボランティアが体験型で参加・参画できるプログラム設計とボランティア人材を育成する→⑥⑦
- 4) NPO 運営者とボランティアとが気軽に対話できる場を設定する。→⑧
- 5) NPO事業に参加・参画するボランティアの活躍場面を見える化し、NPO・ボランティア双方にとっての効果を検証する。→⑪⑫

このように、行政はNPOに対して外側から協力することで、ボランティアに関心はあるが参加できていない「潜在的ボランティア層」を発掘し、新規ボランティアの活躍の場を提供することができる。

では、市民がNPO等にボランティアとして参加・参画することは、行政にとってどのようなメリットがあるのだろうか。一言でいえば、「いいまち」づくりに貢献できることだ。

例えば、市民が「いいまちとは何か?」「住み続けたいまち」を語るとき、生活の利便性や公共施設の充実、街並みの美しさなど環境整備（ハード面）を挙げるだろう。そのほか「いいまち」の要素として、「安心して子育てできる」「地域行事の楽しみがある」「面白い学びと活動に挑戦できる」「地域の人との交

流ができる」「他愛のないおしゃべりができる」「頼りになる人がいる」「ちょっとした助け合いがある」などが語られる。こうしたソフト面も充実すれば、確実に「地域ファン」を増やし、「地域ブランド力」を高めることができる。

つまり、「いいまち」づくりにNPOが活動力を発揮し、ボランティアに関心を持つ市民を受け入れる条件や環境を整えば、市民の地域への愛着、世代を越えた交流と仲間、新しい挑戦と自己実現、暮らしの快適さや安心できる「いいまち」に大きな貢献ができるのである。

（4）NPO 運営者とボランティアの心地よい「ほどほど関係」

しかし、NPO 運営者はボランティアに対して過大な力量と負担を要求するのではなく、NPO 運営者とボランティアは、むしろ「ほどほど関係」の方が心地よいと思われる。一方、行政は、市民がボランティア・NPOの活動体験ができる、自由に参加・参画できる環境や体制づくりの強化が求められる。その際、その体験が、子どもや若者だけでなく、大人（高齢者等を含む）も参加できれば、さらに活動層の年齢幅も拡がるとと思われる。

NPO 運営者は、市民の素朴な思いや願いを受け止めて条件さえ整えば、市民の「～してみたい」というニーズやアイディアをもっと活用すべきである。NPO 運営者とボランティアとの出会いによって、活動の初心にかえったり、NPOに新たな風を吹き込んだりなど、活動内容の質を変容させることが期待できる。ボランティアとの交流を超えて、

NPO 創設期からのビジョンや活動内容を再考したり、現代的な課題に改めて向き合ったり、次なるチャレンジのステージに入っていくべきではないだろうか。

5 おわりに～個と組織が相互に行き交う仕組みづくり

本稿では、ソーシャルな活動に取り組む地域人材を参画に誘う仕組みを検討してきた。地域人材のキータムとなるのか、「潜在的ボランティア」(潜在層)の存在である。潜在層は市民一人ひとりであり、組織に属さない個の集合体である。従って、NPO や行政の組織的な能力管理とは異なる。市民(個)の心の支えとスモールステップが求められている。それは表面にあらわれないソーシャルな活動への理解者を増やすことを意味している。では、個と組織が行き交うためには何が必要か、最後にまとめておきたい。

まず、ボランティアに関心や意欲を持つ市民のよき理解者であること。誰もが「生涯を豊かに過ごしたい」という素朴な願望を持っている。例えば、もっと「成長し続けたい」「自分をいかしたい」という利己的ニーズから、「自分のまちを良くしたい」「社会に貢献したい」という利他的ニーズまで、市民の純粋な気持ちに寄り添っているかが要となる。そのニーズは、若年層、中年層(既婚か独身か/子育て中か否か)、高齢層の属性によっても異なるが、生きる意味への模索は年齢を問わない。一人ひとりの日常が、実践を通じて豊かになることが明瞭になれば、「潜在的ボランティア」が活動に一步踏み出す可能性も高まるだろう。その際、活動を躊躇する市

民には、あたたかい眼差しと声掛けが彼らの後押しにつながる。すなわち、一人ひとりの個性や生き方を大切にするエンパワメント支援が重要となる。それは、ゆるやかな組織との交わり、ゆるやかなビジネス感覚、ゆるやかな生き方を肯定する選択肢を認める姿勢が今求められているのではないか。

次に、地域の未来の姿に基づく、地域人材の育成を組織的に中長期的に行うこと。市民が地域の魅力に気づき、地域の価値が高まれば、新たな価値を創り出そうと、組織(NPO や行政)も動き出すことが期待できる。これは、地域を担う新たな「人」の育ちを支える仕組みづくりである。NPO 法人等の事業運営を行うトップランナーは容易には育たない。「人」を育てていくには時間がかかるのである。まずは短期的・スポット的・イベント的に「参加」ができる気軽な機会づくりと同時に、長期的・継続的に「人」が育つ「参画」できる仕組みと環境づくりへの転換が求められる。その仕組みは、ソーシャルな活動に参加・参画するプロセスにおいて、学び、考え、実践を深めていく「学び」と「実践」の往来活動である。われわれは地域人材の重要性を再認識すると共に、「どうすれば人は育つのか?」を問い続けなければならない。

最後に、個人(市民)と組織(NPO・行政)が相互に行き交う「つなぎ」の仕組みづくりを創出すること。その際、市民同士、あるいは市民と NPO・行政が、お互いに学び合うフラットで共感的な関係づくりが希求される。この「つなぎ」役割を果たすキーマンは、正に人材育成や組織活性化にかかわる者(行政及び NPO)である。従って、ソーシャル

ビジネスの発展においては、事業収益を確保すると同時に、有償・無償を問わない新たな人材育成・活用を地域で組織的に行う必要性にもっと目を向けるべきである。それは、とりもなおさず地域及び社会・経済全体の活性化を担う主体の醸成でもある。

このようなソーシャルな活動力は、発展・発達のスパンを一世代（個人の一生）に限定するのではない。過去から未来へつながるサステイナブルな視点から、地域の未来を展望することは、新たな地域人材を生かす試みにつながるだろう。

<引用文献>

経済産業省(2008)「ソーシャルビジ研究会(報告書)」

https://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/sbkenkyukai/sbkenkyukaihoukokusho.pdf (2020.7.15)

内閣府(2020)「社会意識に関する世論調査」

<https://survey.gov-online.go.jp/r01/r01-shakai/index.html> (2020.7.15)

認定非営利活動法人言論 NPO (2010)「『エクセレント NPO』の評価基準」言論ブログ・ブックレット

齊藤ゆか(2017)「アクティヴ・シニアのエンパワメントをめぐる課題～コミュニティとのかかわりの中で」『日本福祉教育・ボランティア学習学会』Vo.29.pp.6-20.

齊藤ゆか(2019)「『潜在的ボランティア』が活動に踏み出す条件設定と環境づくり」『生活経営学研究』54.pp.50-59.

齊藤ゆか(2018)「NPO への参加を導く～市民をボランティアとして受け入れる条件と

は何か～」月刊『地方自治職員研修』(717).pp.27-29.

相模原市相模台地区社会福祉協議(2015)「相模台地区における福祉活動及び福祉課題に関するアンケート調査(結果報告)」

総務省(2016)「社会生活基本調査」

<http://www.stat.go.jp/data/shakai/2016/>
(2020.7.15)

自治会・町内会と社会的企業 —地域創造の過程でどう機能するか—

江戸川大学名誉教授 大内 田鶴子

自治会・町内会は地縁に基づく組織、NPO や社会的企業は理念（またはミッション）に基づく組織だ。自治会・町内会は、その組織が上に載って活動している土地と結びついている。NPO は事業目的中心の企業と類似の経営体だ。食料や、医療・衛生、保育・教育など、生存の根幹に関わって日々の住民の営みを助ける組織の形態が、協同組合が良いのか、NPO か、社会的企業か、市町村による行政サービスか、時代や社会環境、危機の内容変化とともに試行錯誤されてきた。現代の地域社会には、制度化されていない経済活動の曖昧領域が存在し、この中で住民のニーズに対応して、新しい商品やサービスが生み出される。曖昧領域の重要性と、自治会・町内会及び社会的企業のそれぞれの特徴と役割を考察する。

1 社会的企業：生活危機の中に生まれる

今「新常態」や「新しい生活様式」などの言葉が唱導されている。緊急事態宣言によって経済活動が改変を余儀なくされると、その後の「新しい生活様式」が必要だと一般にも認識されるようになる。しかしそれは言葉だけかもしれないし、管理的な性格を持つものになりやすいことを歴史が教えてくれる。1940 年頃の地域社会を見ると自治会・町内会自身がソーシャル・ビジネス的な役割を帯びていたことがわかる。以下本稿ではソーシャル・ビジネスを社会的企業と言い換え、NPO、協同組合など非営利組織を含んだ意味で用いることにする。

筆者の居住する地区の町会が興味深い実例となっている。第二次世界大戦末期の空襲と焼け野原のなかで、生活の立て直しのために町会の中に協同組合（=社会的企業）の思想が持ち込まれたのであった。

戦争突入直前の昭和 16 年頃には、浅沼稻次郎が白河町会の町会長になっている。なお、東京都の資料では、「深川区白河清砂町会長」と記されている（高木 2005：19）。昭和 20 年 3 月の東京大空襲で近隣住民は四散し、焦土の中であらゆる秩序が無に帰したが、戻ってきた人や新規来住のひと数人で白河三丁目町会を立ち上げた。それまで同潤会アパートの住人は周辺住民とは別の「アパート

自治会」に組織されていたが、この時にはアパートと1戸建ての住民の区別はなくなっていた。ところで、昭和22年、GHQの命令により、内務省訓令17号が廃止され、さらに、町内会長まで公職追放され、町会・部落会と類似する団体はすべて禁止された。しかし、現実には近隣組織なしには配給も受けられないので、あちこちで、名前を変えて存続している。白河三丁目町会は、「白河三丁目倶楽部」と改めた（大内2014b）。これが2020年現在、筆者が所属している町会の設立時の姿である。

清砂通り（同潤会）アパート住民は、敗戦直前の、1945年5月に生活用品不足に対応するため、浅沼の勧めにより、生活協同組合を結成している。この空襲直前に結成されていた生活協同組合が、いち早く周辺住民から資金を集めて、焼跡の中に銭湯「鶴の湯」を再開させた（白河三丁目市街地再開発組合2005）。浅沼稻次郎は、東京市政調査会が事務局となって、1947年（昭和22年）2月12日に発足した町会問題対策協議会の委員になっている。GHQは占領統治政策として、町内会・自治会を廃止したが、それに先立ち東京都は、廃止される町内会に代わる新しい組織の性格や事業、その具体化の方法などを討議していた（高木2005：39）。東京市は戦時体制下の市民生活を秩序立てるために、すでに1938年（昭和13年）から町会整備を継続しており、この時重要な役割をはたした都庁の地方事務官を再び会議に参加させて、町内会廃止後の近隣組織の在り方について検討し始めた。浅沼はその会議に町会代表委員として加わっており、「新生活協同体の結成」と

いう構想案を、町内会に代わる新たな近隣組織モデルとして提言を試みたメンバーの一人であった。その構想内容は、自治会・町内会と生活協同組合との協力関係を示唆するものとなっている。しかしまた、戦時体制下の上意下達型の組織観念を引きずったものとなっている。なお、この提言は活かされなかった（大内2014a）。

食料や、医療・衛生、保育・教育など、生存の根幹に触れる日々の活動を助ける組織については、協同組合が良いのか、NPOか、社会的企業か、市町村による行政サービスか、時代や社会環境、危機の内容変化とともに試行錯誤が繰り返されてきた。今では市町村が担っている都市行政サービスを、大正から昭和戦中は自治会・町内会が自ら担ってきたのだが、それが廃止された時の新たな担い手が必要になった。

2 NPOは自治会・町内会に代われるか

話を現代に戻す。自治会は地縁に基づく、NPOや社会的企業（以下NPOの一語に省略する）は理念（またはミッション）に基づくものである。自治会・町内会は、その組織が上に載って活動している土地と結びついている。地縁団体と言う所以である。現代においては住宅や土地の所有者の組合が代表的な形態である。資産やその周辺環境の管理に十分関心があり防犯・防疫など行政と協力してきた。近代的な私的土地所有者の親睦会であるけれども、ゲマインシャフトの性格を備えており、氏子集団や睦会と兼ねて地域の伝統行事を担う母体となっている。自治会・町内会は歴史や慣習の世界に生きている。

これに対して、NPO は活動理念、活動目的で会員が結びついており、また、目的達成のために合理的に経営されている団体である。アソシエーションまたはゲゼルシャフト型の団体である。現在の縦割り行政に適応させる形で法的に裏付けられている。あくまでテーマ別事業の達成を目指している企業の親類である。

自治会・町内会が地理的範囲を存立の基盤としていることを理解してもらうために、以下に昭和 13 年に東京市が示した「町会規約準則」を取り上げる。特に準則の最初の部分は、現代にいたるまで自治会・町内会の定義として取り入れられている。昭和 13 年当時の町会事業に関する規約内容はほとんど市町村の行政サービスと同じものであり、自治会・町内会のオリジンが行政組織であることを明かしている。また、現在の自治会・町内会の組織基準は昭和 13 年から変化していない「1940 年体制」であることも分かる。総則と会員の部分だけをここに抜粋しておく。

町会規約準則(抄)

第一章 総 則

第一条 本町会ハ何区何町会ト称ス

第二条 本町会ハ何区域内ノ左ニ掲グルモノヲ以テ之ヲ組織ス

- 一 町会区域内ニ居住スル世帯
- 二 町会区域内ニ在ル法人、学校、病院、工場、倉庫、営業所、事務所其ノ他之ニ準ズルモノ

第三条 本町会ハ隣保団結シ旧来ノ相扶連帯ノ醇風ニ則リ自治ニ協力シ公益ノ増進ニ寄与シ市民生活ノ充実に向上ヲ図ルヲ以テ目的トス

第四条 本町会ノ事務所ハ何区何町何番地ニ置ク

第二章 会 員

第五条 本町会ハ左ニ掲グル者ヲ以テ会員トス

- 一 町会区内ニ居住スル世帯主
- 二 町会域内ニ在ル法人、学校、病院、工場、倉庫、営業所、事務所其ノ他之ニ準ズルモノノ代表者又ハ管理者

前項第一号ノ世帯主会員タルノ権義ヲ履行スル能ハザルトキハ家族中ヨリ之ニ代ル者ヲ選定スルコトヲ以テ会員トス

(以下省略 参考資料参照)

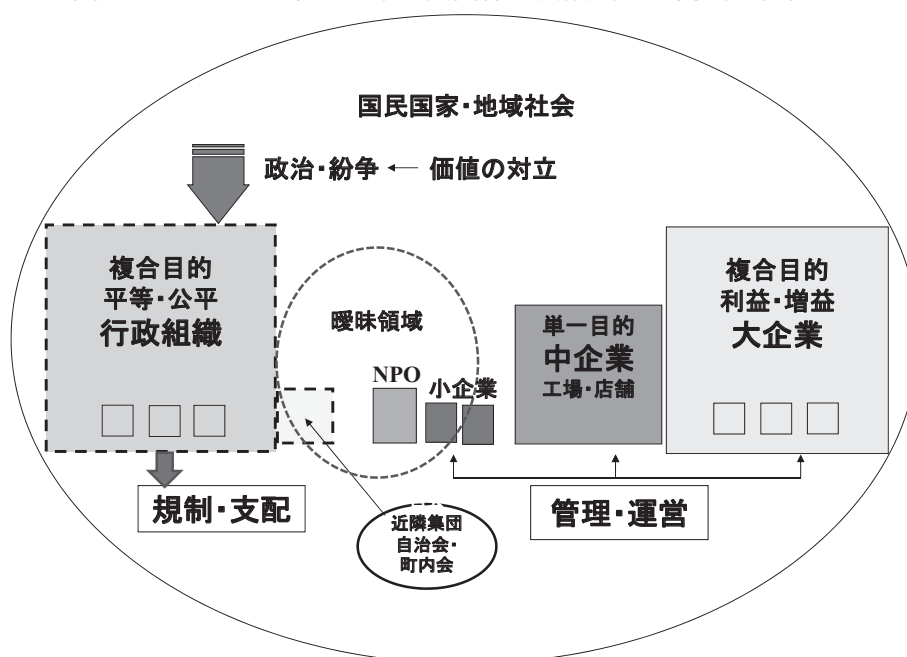
3 地域社会の中で NPO と企業、地方公共団体、自治会・町内会の関係

現代地域社会における様々な組織の中で、自治会・町内会と非営利組織・社会的企業等の違いを組織経営の視点から考えてみる。営利か非営利か、複合目的か単一目的か、組織内に価値の対立を含んでいるか、外部環境に対してオープンか、などの観点から分類するとこのような図になる。

政府や行政機関の運営プロセスで企業と大きく異なる要素は、組織の中に価値の対立を含むことが前提とされていることだ。企業は利益の確保や増益を目指す、行政組織は住民の福祉の平等・公平をめざす。企業や個人の利益の一部を税として徴収し再配分する。

その再配分をめぐる、議会が対立する価値の選択や調整を行うという役割を担うこと

図1 NPOと企業、地方公共団体、自治会・町内会の位置づけ



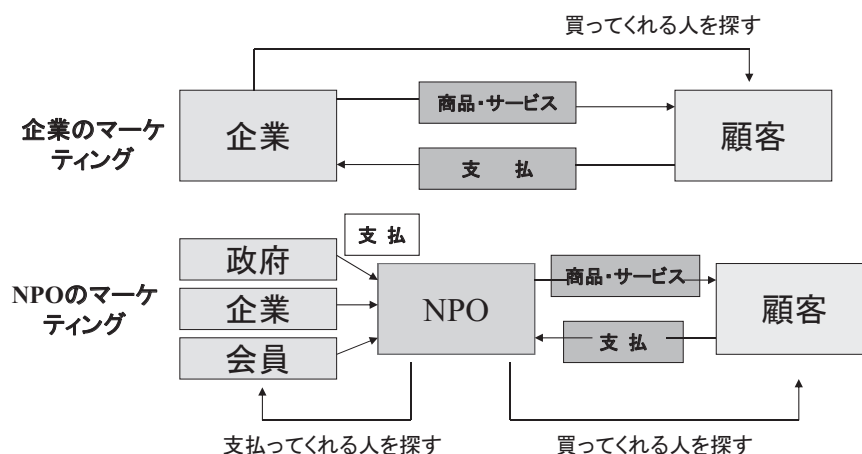
出典：筆者作成

になっている。また、首長や議員は選挙により組織の外部から選ばれる。企業の役員は原則、自社や系列企業の社員から内部的に選定されるが、公共団体の場合は全員が社外取締役ということになる。自治体の経営方針である総合計画では、環境保護とリゾート開発など価値観の異なる内容が盛り込まれている。議会のほかに、パブリックコメントや審議会や評議会など住民の判断を個別にもさまざまに伺いを立てている。これらの価値の対立や、組織の統治が単純ではないという状況が図の破線で表現されている。企業は自社の製品・サービスの購入者である顧客が取引・交渉・お世話の対象であり、自治体のように税も払わないすべての人を包摂しているわけではない。企業内では権力闘争はあるが、あくまで組織内部の問題。しかし地方自治体では、職員以外の外部者が権力闘争を繰り広げる。自治体では喫煙禁止条例のように組織の

内部を規制するだけでなく、一般住民や他の地域から訪問している客人迄も規制する。企業やNPOの作るルールはあくまでその組織内に適用されるものだが（管理・運営）、自治体=議会=行政機関が作り出すルールは地域社会全体を規制することもある。コロナ禍による緊急事態宣言はそのよい例であった。

NPOは以上のような比較の観点からみると企業と類似の経営体だ。企業との違いは、NPOは採算の成り立たない事業をあえてする経営に特徴があり、サービス・財を提供する相手方と、お金を支払ってくれる相手方が一致しないところに特徴がある。しかし購入と支払によって経営が完結するので、企業と同じ原理の組織であると言える。この観点から政府・行政機関を見ると、原則、売買関係によってサービスを提供するのではなく、サービスは税によって賄われる。税とは購入の意思を問われない支払いの強制で等価交換

図2 企業とNPOのマーケティングの違い



出典：筆者作成

の図式から外れている。町内会費はサービスとの等価交換ではなく、税に近い。自治会・町内会は行政機関の親類なのである。なお、図1は日本を意識して描いているが、アメリカや国際機関ではこの曖昧領域にあるNPOの各種基金が政府をしのいで大きくなっている。

自治会・町内会は、エリア内のすべての住民を包含しているという点で、公共団体に近い。共通の目的をもって事業に邁進すること、つまりリーダーの指令に基づき一致団結することは苦手だ。マンション建設反対運動にせよ、盆踊りの恒例開催にせよ内部に反対論者、不要論者がいる。価値の対立を含んでいるのが自治会・町内会の自然な姿で、政府・行政機関に近い運営条件の中で活動している。ワンチームになりにくいのはその本質である。自治会・町内会はプロジェクトをやり遂げることも、様々なステイクホルダーの異なる思いを立てて調整すること、地理的範囲内の問題にかかわるステイクホルダー（住民）としての総意の表出（統合）に活動の軸を置く。

NPOは具体的な住民の個々ばらばらの

ニーズと行政サービスの間に立って、理念に基づきコミュニティの括り（地理的範囲ではない）でニーズを見出して充足することに努める。例えば子ども食堂は、特定のエリアの特定の子供たちのために臨機応変に作られた福祉サービスの一種である。福祉の行政メニューには配食サービスの支援があるが、子供たちが必要なのは配食ではなく、ともに食卓をかこむこと、居場所が重要だ。このように制度化されてはできない個別対応、待ってはられない緊急の時に柔軟に対応して、既存の制度を補完している。コミュニティ独自のアイデアを実現する自治の活動であるといえる。自治会・町内会がワンチームになるのは祭りの時と被災の時である。非日常の中で慣習の力を発揮する。

地域社会の様々な組織の中で町内会とNPOの位置づけを考えると、住民のリアルな生活を担っている制度化されていない曖昧領域が存在し、この部分で活動している組織が新しい商品やサービスの創造と育成を担っていることが理解できる。資本主義的な大組織と政治関係の限界が見えている今、こ

の曖昧領域が新たな方法を試行錯誤するための重要な基盤であることに注目したい。

4 イギリスに見るローカル・カウンスル

近年の自治会・町内会は多くの地域住民に必要なだとみなされているにもかかわらず、将来像を見失っている。そこで、日本の町内会と同様に伝統として生きて活動しているイギリスのローカル・カウンスル (=パリッシュ・カウンスル) の例からヒントを得たい。イギリスでも地方自治体の統廃合や制度変更が目まぐるしく行われてきた。そうした中でパリッシュ・カウンスルは 150 年近く受け継がれている住民主体の行政組織である。まず、制度の概要を見る。

イギリスでは、連合町会ほどの規模の近隣団体であるローカル・カウンスルが次のような仕事をしている。NALC¹によると、

- 1) 地域コミュニティを代表すること
 - 2) ローカルなニーズに対応した行政サービスの提供
 - 3) パリッシュの生活の質を高めること
- 具体的には次のような事業を行っている。
- ・市民菜園 (Allotments) や余暇施設など

の整備

- ・バス停の日除け、ゴミ箱整備
- ・駐車場、電飾飾り
- ・コミュニティ・センター、公園、オープンスペースの設置・管理

地方自治法の体系に含められ、法が自由裁量を認めていて、パリッシュ内の行政サービスを自由に決めて実行する。国レベルの法でいろいろ縛ることができない町内会同様の小さな行政現場である。例えば日本では高齢者の見守りサービスを実施している町内会と、していないところがあるように、そのエリアの実態に合った住民サービスを行うということである。このように町内会と類似した組織はイギリスにもあり、イギリスでは法制化されているわけである。

ローカル・カウンスルには、「プリセプト (precept)」と呼ばれる財源があり、金額はローカル・カウンスルの行うサービスに見合う形で設定され、上位団体 (ディストリクト = 日本の市町村) のカウンスル・タックス (= 市町村税) と合わせて付加税の形で徴収される。課税額の標準的な例は、1 世帯あたり年間 30 ポンド程度である。この金額は日本の

1 NALC

イギリスには日本で言う市町村レベルよりも下位の議会である地域議会 (Local council) の全国組織として、National Association of Local Council (以下ナルク NALC と略する) という団体がある。NALC は地域社会における草の根レベルの最も小さい議会がイングランド全体で連携している組織で人材育成や上位レベルの議会への意見集約、国政へのロビー活動などを行っている。NALC に加盟している草の根議会として、現在イングランドには約 9000 の地域議会があり、8 万人の地域議員がいる。その多くはパリッシュ・カウンスルやタウン・カウンスルと呼ばれる。イギリスでは総称して、タウン・カウンスルも含めてパリッシュ・カウンスルと呼ばれることがある。近年これらの最小議会は法律に定められ、政府 (Government) の一つに数えられるようになった。ただし、パートタイムの事務員 2~3 名が事務局であり、議員は無報酬である。このような側面から、政府という位置づけを顧慮しなければ、アメリカのネイバーク・カウンスルや日本の町内会・自治会、地域自治組織などに匹敵する存在であり、また類似した機能を果たしているといえる。政府 (Local authority) の一種である、公法上で整備されているという意味でパリッシュ・カウンスルは先進国のトップを走っている。本稿ではそのイギリス的方法について注目してみた。

NALC は、イングランドとウェールズでパリッシュ設立を推進している。パリッシュ・カウンスルのウェブサイトを実践させるために NALC は年間 470 万ポンド (約 6 億 5800 万円) の補助金を小さなカウンスルの IT 設備の導入を目的に配分している。NALC はまた最新の組織の作り方や運営方法についてウェブを利用して助言し、刊行物をダウンロードできるようにしている。

町内会費の一世帯の年間支払額に近い。ただし、ローカル・カウンスルは、自ら徴税は行わず、カウンスル・タックスの徴税団体であるディストリクト等に課税徴収命令（これを「precept」と呼ぶ）を発行し、税収の配分を受ける。

1894年の地方自治法による教会行政区との分離以来、イギリスでは教会由来の行政区パリッシュ・カウンスルの公の設置が認められていなかった。1972年の地方自治法下ではディストリクトより下位の行政権力が認められなくなった。2007年の地方自治法によって、自治体によるパリッシュ・カウンスル設置権が復活した。近年、大都市ロンドンでも、コミュニティ及び区（borough）の発案によるローカル・カウンスルの設置が認められ（住民投票が必要）、ウエストミンスター区（City of Westminster）のクイーンズ・パーク（Queen's Park）地域で、2014年5月にロンドンで最初のパリッシュ・カウンスルが設立された。（自治体国際化協会 2015：17-18）

写真1 19世紀歴史 写真2 マーチタウン遺産のタウンホールと のパリッシュ・チャーチ広場の定期市



出典：筆者撮影

出典：筆者撮影

写真3 マーチタウンのカウンスラー



出典：マーチタウンホームページ

町の要人を表す中世的装束（ロープ）は2007年にパリッシュ・カウンスルの設置権が英国政府から地方自治体に移譲されたときに新調した。マーチはタウンであるのでメイヤーがいる。

5 マーチタウン・カウンスルの概要と日常業務

マーチ・タウンの人口は、全体で22,000人、選挙権有り17,000人、不動産所有を基準にした課税ベース人口7,000人である。外国籍の移民が多いため人口の数え方が複雑になっている。

1974年の地方自治法改正でフェンランド・ディストリクト（Fenland district）とマーチタウン・カウンスル（March town council）になった。本稿で地域議会と表現してきたマーチタウン・カウンスルの会議は各週で1か月に2回開催される。総会は4月に行われる。議員は選挙で選ばれる。議員は無報酬である。マーチタウン・カウンスルにはフェンランド・ディストリクトの職員が1名、議員として兼任されている。

マーチタウン・カウンスルの年間予算額は約4,200万円でそのうち約2,900万円がプリセプト、レート、レビーズ（Precept, Rate, Levies 199,500-ポンド）の税に基づき交付される。有給事務員の人件費は約490万円（2

図3 マーチタウンの行政区域



出典：マーチ・タウンホームページ

名分 32,657 ポンド) で、2016 年の調査時、事務局のクライブ・レモン氏 (写真3 後列右端) がその一人であった。彼は元メイヤーである。

タウン・カウンシルの事業を列挙すると、上位計画と連動させた近隣計画 (Neighborhood Planning)、Fenland district (市町村) と Cambridgeshire County Council (県) の計画への協力、郷土資料館 (March Museum) の運営、住民菜園 (Allotments) 6 か所の運営である。菜園の空き待ち希望者が 31 人もいる。1898 年に荘園領主から当時の行政権力となったタウンが買い取った、市場、消防署、タウンホールなどの歴史遺産の管理を行う。3 か所の公衆トイレの管理を行う。

そしてボランティア団体への補助と寄付 (2,000 ポンド: 1 英鎊150 円で約 300 万円) の配分を行っている。その内訳は、ボーイ・ガールスカウト、青年団、ライオンズクラブ、図書館の読み聞かせボランティアなどである。

以上見てきたように、マーチタウン・カウンシルは住民に最も近いレベルの行政組織であり、住民ニーズの取捨選択や調整を行い、ボランティア団体への補助金の配分を行っている。地域コミュニティを代表すること、ローカルなニーズに対応した行政サービスを提供すること、パリッシュの生活の質を高めることを行っている。

イングランドではマーチ・タウンのように荘園時代からの歴史遺産を引き継ぎ、アイデンティティを継続してきた地域議会がある。イングランドに見習うべきは伝統の継続ということである。

6 イギリスの地域議会はどのように伝統と創造を結び付けてきたか

地域議会が地方自治体と企業の間にある曖昧領域としてどのように活動しているのか NALC の研究から理解を掘り下げてみたい。

NALC による地域議会（ローカル・カOUNシル）の定義を整理すると、その名称は、パリッシュ、タウン、コミュニティ、ネイバーフッドのカOUNシルなど様々であり、総称してローカル・カOUNシルと呼ばれる。本稿でローカル・カOUNシルを地方議会と訳さなかった理由は、日本の市町村議会をイメージしないようにしたからである。ローカル・カOUNシル（パリッシュ・カOUNシル）とはディストリクト（district）、バラ（borough）、ユニタリイ・カOUNシル（unitary council）の下位の組織である。イングランドに約 9,000 団体存在し、イングランドの 25% のエリアをカバーし、1,600 万人の市民を代表している、最もローカルなレベルの政府である。

パリッシュ、タウン、コミュニティ、ネイバーフッドという名前による議会の違いは特にない。これらは同等の権能を持ち、同等の行政サービスを行っている。唯一の違いは、タウン・カOUNシルだけがメイヤー（町長）を持っていることである。

以下において、NALC 理事ミーラ・ターマラヤ（Meera Tharmarajah）のローカル・カOUNシルについての考え方を参考にする。

ミーラによると、ローカル・カOUNシルは地方自治体（local authorities）の一種である。これらのカOUNシルは法律に基づく行政サービスを行っていないが、ネイバーフッドの住民福祉に全面的な責任を持っている。

例えば市町村は法制度の枠内の立法と事業執行によって存在を認められている。法律はすべての地方自治体に決められた基礎的な仕事・役割を課しているが、地域議会は例外である。地方自治体に課せられた業務とは、例

えば、ゴミ収集、高速道路・鉄道の規制、行商・販売許可、住宅供給、教育、開発規制などで、カOUNティ議会がこれらを行っている。それとは異なり、地域議会はこれらの法定の業務は負わされない。

法律は地域議会に「ある範囲の自由裁量の法的権能を、地域議会が実施の意思を持ち実行する場合に限り与えている」（“Legislation has conferred on local councils a range of specific yet discretionary statutory powers which they may exercise if and only if they wish to.”）。もしも、地域議会が法によって認められた自由裁量の活動を行うときは、限定された法的権能として、上位の法的枠組の範囲内においてのみ実施されねばならない（Meera 2013：6）。

ミーラ・ターマラヤによる地域議会（Local council）について述べた要件を列挙してみる。

- ローカル・カOUNシルは一種の自治体であるが、イングランドとウェールズのすべての地域にあるわけではない。
- 団体の仕事として、何をどう行うかの政策を法によって（statutory、その対語は common である）行う自治体の一種である。
- 年次会計を備え、外部監査されねばならない。
- 個人の情報を持ち利用する。それゆえ、1998 年の情報保護法に従う。
- 公共団体（public authorities）であるので、1998 年の人権法（The Human Rights Act）や 2000 年の言論の自由法（The Freedom of Information Act）に従う。
- 2010 年の平等法に従う。

- 地域議会は雇用主であるので雇用法に従う。
- 不動産の所有者であり占有者であるので、関連する法的義務に従う。
- 契約の能力のある法人である。
- 法的手続きの当事者でありうる。
- 議員 (Councilor) により構成されている。

議員はカウンシルの代表として住民を指導し、財政や利害に関することを法規にしたがわせる。

ミーラ・ターマラヤ (Meera Tharmarajah) は地域議会が実施しているまたは可能な活動内容について根拠法との関係を調べた。67 項目にわたって、自由裁量の内容と、根拠法を示した。その中の注目される一部を取り上げる。最も古い根拠法は 1875 年の公衆衛生法 (Public Health Act 1875) で、運動場・散歩道・オープンスペースの所有と管理をパリッシュに任せる趣旨の内容である。次いで、1908 年の小土地と菜園法 (Small Holding and Allotments Act 1908) で、家庭菜園用の用地、共同牧草地などコモンズの所有と管理を任せる趣旨の内容である。1972 年の地方自治法では、閉鎖された教会の敷地の管理をパリッシュ・カウンシルに任せる趣旨の規定が置かれた。これなどは最近の日本における廃寺・廃社問題の参考になる。プリセプトという地域議会税については 1992 年の地方財政法で認められている (Tharmarajah 2013: 18-27)。

このように、地域議会は 150 年にわたって地域社会に生じた、公衆衛生、健康・スポーツや土地管理などの新たな住民サービスの必要性に応えてきた。パリッシュ教会の行政区をオリジンとする地理的範囲を継承し、時代

とともに新たに生じる問題に対応策を実施してきたのである。今日ではそれをローカル・カウンシルが自ら行うか、NPO やボランティア団体、全国規模の慈善団体に分担してもらうか選択肢が増えているといえる。

自治会・町内会を現在の行政制度の中に位置付けることの意義は、地域の歴史や伝統、慣習などの個別性の強い社会条件と最新の構想による政策判断とニーズへの対応を接続する意味がある。尖鋭な問題意識による先進的な政策アイデアは特区など国のプログラムとして行われているが、イギリスのローカル・カウンシルのように現地主体で行う法的枠組みの中に、もっと広範に現地に即した新たな住民サービスが生みだされる道もあるのではないだろうか。

おわりに

日本の現在の町内会の性格は、慣習法 (Customs) の社会であり、伝統行事を支えている。イギリスのローカル・カウンシルのような法意識で活動してはいない。伝統行事は共同体 (ゲマインシャフト) 意識から行われ、再び共同体意識を醸成している。

これに対して、街づくり協議会・地域自治組織・マンション管理組合・NPO などは、NALC の言葉を用いると「制定法」(statutory) による集団である。規約・会計帳簿・議事記録・投票があるのは、西欧的合理主義の運営方法が採用されているということである。私たちは、この二種類の組織運営法をどうにか使いこなしている。

今新たに自治会・町内会が求められている能力は、異質な人とのコミュニケーションを上

達させることだ。このような移行期のコミュニティ現場では、一方でツーカーの家族的人間関係を醸成する努力と、他方で秩序を乱すものには厳しく対処する法律型、契約型の人間関係の両方を用いる必要があるが、それは地域コミュニティの範囲で最もやりやすい。

とはいえ、自治会・町内会の長所であるゲマインシャフトの側面、つまり地域の伝統と慣習を決して手放してはいけない。そのことをアメリカのコミュニティ・コーディネーターが民主主義のベンチャー組織と言って、次のように説明している (Smock 2004: 261)。

民主主義のベンチャー組織は、

- ・ 地域社会で小さい規模で始まる
- ・ 自分の労働、又は活動資金が僅かですぐ始められる
- ・ 慣習（伝統）・信頼の土台がある
- ・ それぞれの地域に合った代議制と異なる仕組みを発見できる

日本人の得意は輪番制と地縁観念である。ここに新しいノウハウとして付け加えるべき知識として米英の慣習である討議の集会（いわゆる会議）を付け加えたい。会議は異なる価値観を戦わせる平和的手法として、グローバルズムの世界でも最も重要なコミュニケーションの手法である。

米・英では政府 (Legislative body) も討議の集会の一種として考えられている。これは、日本の政治学で扱われない欧米の慣習レベルでの出来事である。政府とは法によって（契約によって）統治される政体、それはイ

コール討議の集会であるとみなされている。ここに飛躍が感じられるが、これは理論ではなく欧米の文化・慣習・暗黙の前提である。

ロバート議事法²によると、討議の集会とは

- ・ 自由に発言し、自由に決定し、それを実践することを妨げられない人々の集まり
- ・ 一つの部屋の中、一つの地域など同じ状態の下で、全員が口頭による会話で同時にコミュニケーションするための集まり
- ・ 自分の判断で、集会の中で自由に参加し発言することのできる人々による集会
- ・ すべての参加者が同じ重さで発言でき、投票できること
- ・ 合意に失敗しても、集まりを取り消さないこと（大内 2017: 190）

とされる。スポーツのルールのように話し合いの規則を定めている。ゲームにはルール・ブックがある。町内会の話し合いもゲームと割り切って、フェアプレイで腹を割って話し合えるようになりたい。

文献・資料

赤木須留喜『東京都政の研究』1977年、未来社
大内田鶴子「都市の共同居住：同潤会アパートの住民自治と共同はどこから来たか？清砂通りアパートと浅沼稻次郎」『まちむら』127号 2014年 a

大内田鶴子「都市の共同居住：同潤会アパートの住民自治と共同はどこから来たか？白河三丁目市街地再開発事業」『まちむら』128号 2014年 b

2 ここでは Robert, Sarah Corbin, Robert III Henry M., Evans William J., Honemann, Daniel H., Balch, Thomas J. 2011, *Robert's Rules of Order Newly Revised* (RONR(11th-ed.)), Da Capo Press を参考になっている。初版は1876年で100年以上にわたり改訂されながら議長のマニュアルとして用いられている。

大内田鶴子『都市近隣組織の発展過程 コミュニティ・ガバナンスの日米比較論』2017年、春風社	Meera Tharmarajah, NALC, <i>Local councils Explained</i> , 2013
高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体」の結成』2005年、東京大学出版会	Smock, Kristina, <i>Democracy in Action: Community Organizing and Urban Change</i> , 2004 Columbia University Press
白河三丁目市街地再開発組合「心紡ぐ街」2005年	Robert, Sarah Corbin, Robert III Henry M., Evans William J., Honemann, Daniel H., Balch, Thomas J. 2011, <i>Robert's Rules of Order Newly Revised (RONR (11th-ed.))</i> Da Capo Press
一般財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）」2015年	

(参考資料)

規約の第三章以下は、戦後発足した市町村に移管されたと考えられる内容である。以下昭和13年の町会規約準則第三章以下。

第三章 事業

第七条 本町会ハ第三条ノ目的達成ノ為左ノ事業ヲ行フ

- 一 敬神及祭祀ニ関スル事項
- 二 教育ニ関スル事項
- 三 兵事ニ関スル事項
- 四 土木ニ関スル事項
- 五 保健衛生ニ関スル事項
- 六 交通ニ関スル事項
- 七 火防警備ニ関スル事項
- 八 敬老ニ関スル事項
- 九 慶弔ニ関スル事項
- 十 篤行表彰ニ関スル事項
- 十一 矯風ニ関スル事項
- 十二 修養ニ関スル事項
- 十三 公共心ノ涵養ニ関スル事項
- 十四 慰安ニ関スル事項
- 十五 納税ニ関スル事項
- 十六 勸業ニ関スル事項
- 十七 慈善救護ニ関スル事項
- 十八 官公署トノ連絡ニ関スル事項
- 十九 各種団体ノ援助協力ニ関スル事項
- 二十 其ノ他共同ノ福利ノ増進ニ関スル事項

(中省略)

第七章 隣組

第三十一条 本町会区域ヲ分割シ概ネ標準ニ依リ隣組ヲ設ク

- 一 隣接スル五世帯及至二十世帯
- 二 五世帯以上ヲ収容スル「アパート」
- 三 貸事務所其ノ他ニシテ五世帯以上ヲ収容スルモノト看做シ得ルモノ

第三十二条 隣組ノ配置分合ヲナサントスルトキハ関係アル隣組ノ意見ヲ徴シ町会之ヲ定ム

第三十三条 隣組ハ何々組ト称ス

第三十四条 隣組ハ隣保親和ノ精神ニ則リ交隣相助共同警防其ノ他組内利益ノ増進ヲ図リ細部の町会事業ノ実践ニ当タル

第三十五条 隣組ノ重要事項ハ組会ヲ開キ又ハ回状ヲ以テ申シ合ハスベシ

第三十六条 隣組ニ組長ヲ置ク

組長ハ各般ノ世話ヲナシ町会其ノ他ヨリノ通知照会等ヲ組員全般ニ通達スルモノトス

組長ハ組会ニ於テ適宜選定ス

組長ノ任期ハ一ヶ年トス

第三十七条 組長ヲ補佐スル為組番ヲ置クコトヲ得、組番ノ任期ハ六ヶ月トシ組長ノ指名ニ依ル

第三十八条 隣組ハ組長ヲ決定シタルトキハ直ニ町会ニ報告スベシ

第三十九条 町会ハ其ノ連絡上数個ノ隣組班ヲ組織スルコトヲ得

出典：赤木須留喜『東京都政の研究』1977年、未来社

Column

コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～

新型コロナウイルス禍をバネとして危機を乗り越える地域社会

新型コロナウイルスが社会に大きな影響を及ぼしているが、都市自治体でも深刻だ。外部の人との会議、打合せが困難となり、ウェブを活用した会議の開催も行われている。しかし、首長が参加する時はともかく、一般の担当者たちの会議については、情報セキュリティ管理の壁に阻まれていると聞く。民間企業や大学関係者のコミュニケーションがウェブ会議によることが多いのに、行政はこうした面で遅れをとっている。

もっとも、いざという時、合意形成を図るためには、対面の協議は不可欠だ。折しも、欧州連合は、7月に、足かけ5日間、90時間あまりにわたる異例の首脳会議を経て、コロナ禍からの復興基金創設に合意し、欧州共通債の発行にも踏み切った。こうして、かねてから懸案であった財政統合に向けた一步を踏み出した。

では、地域コミュニティに目を向けるとどうだろう。盆踊りや花火、祭りといったイベントも中止となった。日頃行っている対面の会合を開くわけにはいかず、また、ウェブ会議といったことには不慣れで、困難を来しているところも少なくない。こうしたなか、地域の魅力に気がつき、討議を重ねて、自分たちのまちづくりに取り組んでいこうという地域コミュニティも出てきているようだ。そういったところでは、この危機をバネとした取り組みが進むかもしれない。

2016年秋に、「自治しうる〈主体〉と〈場〉を問い直す」という国際シンポジウムが東京経済大学で開かれた。フランス、ドイツ、日本の“住民と議会と市長がとても近い”地方自治体の関係者たちをはじめ、多くの市民、学識者が参加した。シンポジウムを企画した羽貝正美教授は、“議論し、現状を確認し、過去も見直しながら、連携・協力して良きもの（公共サービス、空間）を生みだす自治が、豊かさの源としての自治であり、可能性を追求する技術としての自治である”と語っている。

古代ギリシャのポリスでは、城壁の建造も立法も外国の市民を呼んで任せることができた（立法者と建築家は同じ職業カテゴリーに属していた）が、出来上がったポリスの内部で活動に参加する権利は、そのポリスの市民にしか与えられなかったという。ポリスとは、「その住民が互いに行いし合い言論を交わし合うことから生ずるような住民の組織構造のこと」だった。（ハンナ・アーレント著、森一郎訳『活動的生』244、250頁、2015年、みすず書房）

まずは、身近な地域の魅力に気がつく、ウェブも活用できる基盤をつくる。そのうえで議論し連携・協力する、コロナ禍をバネに自治体の危機を克服する手がかりも、そんなところにあるのだろう。 （コロナ禍にとまどう某地域コミュニティ実践者）

コミュニティファンドと東近江市版 SIB

公益財団法人東近江三方よし基金 常務理事 山口 美知子

東近江三方よし基金は、各種行政計画に位置付けられているにもかかわらず、その基本財産は市民の寄附によって調達されたいわゆるコミュニティ財団である。その役割は、①地域外から資金を獲得する、②流出する資金を減らす、③地域内の資金を循環する、という3つに要約される。そのため、寄附を財源とした助成制度だけでなく、金融機関と連携した融資制度の検討や金融会社と連携した社会的投資の推進に取り組んでいる。その中でも、行政の補助金改革と地域における社会的投資の普及を目的として始まったのが東近江市版 SIB である。この仕組みによって、社会的事業者は出資者という応援団を得ることができ、出資者は地域課題に気づき取組に共感することで当事者化していく効果がある。このような効果をローカルインパクトとして評価し見える化する役割は当基金で重要と考える。また、今後このような地域に根差した取組を応援する仕組みとして市域のコミュニティファンドの創設を進めるまちは増えていくと考える。

1 はじめに

(1) コミュニティファンドの創設

東近江市におけるコミュニティファンドの必要性は、過去何度か議論され、いくつかの行政計画に明記されている。2014年に策定された東近江市市民協働推進計画では、地域の公益活動を支える基盤として「市民ファンド」という言葉が登場する。2017年に策定された第2次東近江市環境基本計画では、自然資本・人的資本・人工資本・社会関係資本という地域資源をつなぐ仕組みとして「東近江三方よし基金」が明記されている。2020年に

策定された第2期東近江市まち・ひと・しごと創生総合戦略では、「志のある資金を活用した資金循環の仕組みづくり」というストーリーが示され、資金循環の具体策が示された。このように、行政施策でその必要性が示されたものでありながら、公益財団法人東近江三方よし基金（以下、当基金という。）の基本財産が市からの拠出金ではなく、市民からの寄附で調達されたことはコミュニティファンドの重要な特徴である。当基金も参加する全国コミュニティ財団協会では、コミュニティ財団とは、『地域を単位とする組織とし

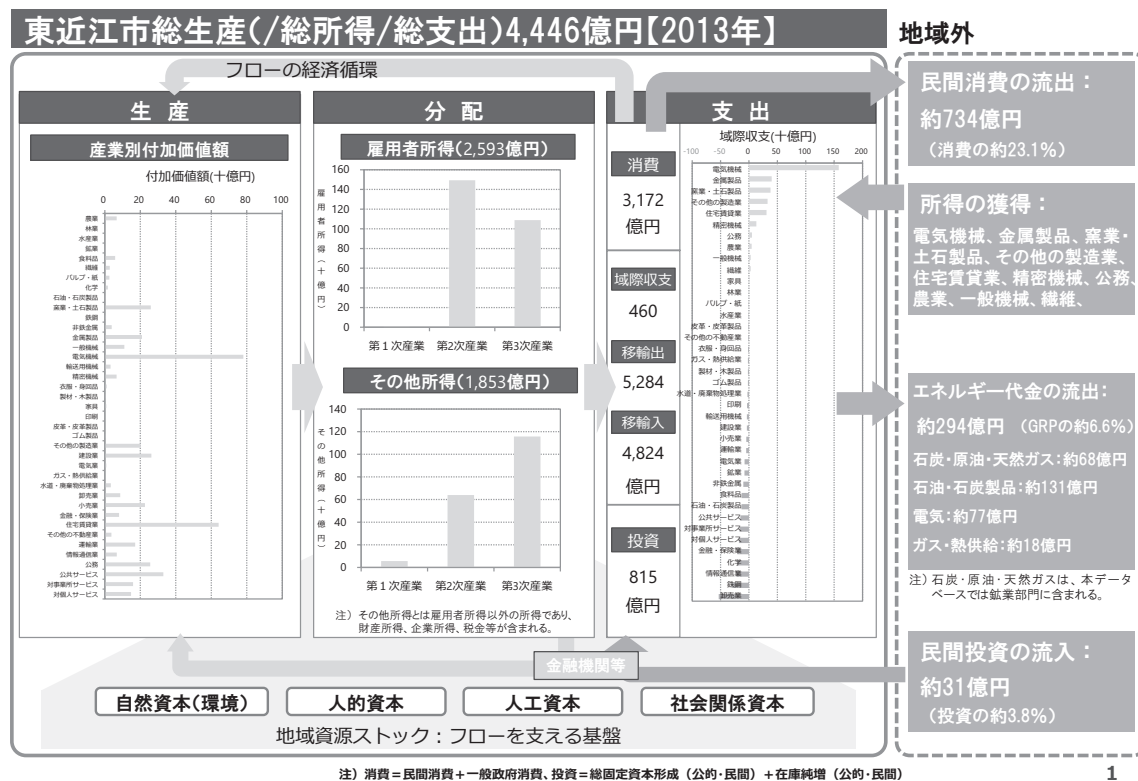
での「地域性」と特定の企業や個人、行政機関などが設立（企業財団やプライベート財団、外郭組織）したものではない市民立の組織であること』を大切にすると定義している。あくまで、コミュニティ財団は市民がその必要性を理解し、行政がそれをバックアップするという関係で成り立つことを関係者が理解するところからはじまる。当基金は、設立当初市職員が運営事務の一部を担い、事務局も市役所内に設置された。現在は、近江鉄道八日市駅近くの古民家に事務所を置き、東近江市と市民が協働で基金を運営していることは当基金の特徴である。

（２）東近江三方よし基金の役割

環境省が提供している地域経済循環分析の

ツールを活用し、東近江市の資金の流れを調べたところ、2013年度の付加価値総生産額は4,446億円、そのうち市外で消費される金額が約734億円、エネルギー代金として市外へ支払われる金額が約294億円であり、毎年市外へ流出している金額が約1,000億円を超えることがわかった（図1）。また、相続や地域金融機関の預貸率の低下なども地域経済にとってマイナスの要素となっている可能性が示された。そこで当基金では、①地域外から資金を獲得する、②流出する資金を減らす、③地域内の資金を循環する、という3つの役割を地域で担うことをミッションと考えている（図2）。一つ目は、寄附や投資、休眠預金などの民間資金に加え、国や県の公的資金も含めて市外から市内に資金を取り込む機能で

図1 地域経済循環分析



出典：環境省「地域経済循環分析自動作成ツール」を使用し（公財）東近江三方よし基金作成
<http://www.env.go.jp/policy/circulation/index.html>

図2 資金循環に係る東近江三方よし基金の役割



出典：（公財）東近江三方よし基金

ある。二つ目は、前述のような市域からの資金の流出を減らすため、それに貢献する取組を支援することである。三つ目は、市内に存在する資金がどこかにとどまることなく、市内で使われ続ける仕組みの構築である。それらを実現するため、当基金では寄附を活用した助成金の仕組みづくり、地域金融機関と連携した融資制度の検討、社会的投資の推進などに取り組むとともに、厚生労働省、国交省、環境省などの実証事業に取り組んできた。

2 東近江市版 SIB という仕組み

（1）東近江市版 SIB の特徴

SIB（ソーシャルインパクトボンド）は、イギリスで始まり、日本でも少しずつ導入が進んでいる。その具体的な解説は他に譲るとして、ここでは東近江市版 SIB の特徴を述べる。当基金の設立と同時にスタートしたこの仕組みは、行政の補助金改革と地域における社会的投資の普及を目的として始まった。従来の行政が行う補助金事務では、補助金の交付決定後事業が実施され、実績報告書の提出後、具体的なお金の使い方（支出項目や証拠書類の日付など）を行政がチェックした後、補助金が支払われるという流れが一般的で

あり、そこには、市民の関わりが少なく関心の広まりが少ない。それに比べて、東近江市版 SIB 事業では、補助金採択団体が決定された時点で、年度末に到達すべき成果目標を専門家や行政、事業者が出席する場を設け決定し、その後、成果目標の達成を条件に償還される出資（コミュニティファンド）の募集を行い、出資金を採択団体に支払い、事業が実施される。事業完了後は、成果目標の達成評価を行い、達成している場合は、行政が予算化している交付金を受け出資者に償還するという仕組みである。その中で特徴的なのが、事業が実施される過程で、出資者が採択団体と交流する場も設け、事業の成功や成果目標の達成に向け一丸となって応援することとなる。なぜなら、成果目標が達成されなければ、行政から中間支援組織である当基金に交付金として支払われることは無く、出資者の手元に原資を含めて償還されることがないという仕組みであるとともに、出資するという意思決定をした市民にとって、採択団体の取組は地域に必要であると共感した内容であり、心から成功を祈るものであるからだ。この点で、東近江市版 SIB は、海外の事例とも一般的な補助金とも異なる仕組みとして東近

江市に生まれたものである。

（２）中間支援組織の役割

東近江市版 SIB の仕組みにおいて当基金は、中間支援組織として仕組み全体のコーディネート、成果目標の設定と評価に関する業務を担う。出資の募集は、社会的投資に特化し、第二種金融商品取引業の登録を持つプラスソーシャルインベストメント株式会社が担う。これらの役割をそれぞれが認識し、協働によりこの仕組みを実現するため、東近江市と当基金、プラスソーシャルインベストメント株式会社の三者は「社会的事業への資金調達支援に関する協働協定書」を締結している。

当基金がこれまで関わってきた東近江市版 SIB 事業は 17 事業に上る。そのテーマは、地域課題を解決するコミュニティビジネスのスタートアップ支援や子どもの居場所づくり、空き家を活用したまちづくり事業、中間的就労の場の提供など地域課題に根差した事業が多く、言い換えれば、地域に根差したコミュニティファンドである当基金が中間支援を担うことにより、公的機関のニーズと地域の取組をつなぐことが可能であったと考えられる。これまで取り組んだ事業のうち 2 つの事例を次に紹介する。

3 東近江市版 SIB の対象事例

（１）クミノ工房～クミノプロジェクト～

東近江市版 SIB が始まった 2016 年度に東近江市の「コミュニティビジネススタートアップ支援事業」に採択された取組である（写真 1、2）。地域の若者が創業し提案した内容は、地域の森林林業が抱える課題の解決

写真 1 クミノプロジェクト①



出典：（公財）東近江三方よし基金

写真 2 クミノプロジェクト②



出典：（公財）東近江三方よし基金

と子どもの木育の推進を実現するため、地域の木材を活用した木製玩具を製造販売するというプロジェクトだ。補助金採択額である 50 万円（一口 2 万円）の出資募集に対して 17 人（法人 1 件含む）から応募があった。起業したばかりで、地域に知り合いの少なかった事業者にとって、17 人の出資者の存在は事業を実施する上で大きな心の支えになっただけでなく、パッケージデザインや営業先に至るまで良きアドバイザーともなった。成果目標は、

- ・マーケティング作業を通じ販売先について具体的な計画ができています。
- ・商品パッケージに関して具体的な展開が決まっている。
- ・森林組合がビジネスパートナーになっている。

上記3項目を設定し、年度末にはその目標をすべて達成されたことから、出資者には元本と1%の利子を償還している。出資者がそれ以降も事業者の応援団であり続けていることは言うまでもなく、事業継続に大きな影響を与え続けている。

(2) 東近江市社会福祉協議会～地域で育む子どもの居場所づくり～

2018年度に厚生労働省の「保健福祉分野における民間活力を活用した社会的事業の開発・普及のための環境整備事業」を当基金が受託し実施した東近江市版 SIB 事業である。制度の縦割りを超えた地域共生社会づくりを進める上で地域の課題となっていた、子どもの居場所づくりをテーマにした取組である。当時、市内では子ども食堂が複数創設されているにもかかわらず、公共施設の利用を断られる、気になる子どもがいても専門部署とつながっていないなどその取組への理解は十分とは言えなかった。東近江市社会福祉協議会が市内の子ども食堂運営者らの取組にフォーカスし、その成果や地域に与えるインパクトを見える化することでそれらの課題解決を図ることを目的とし実施した。助成金額である50万円(一口2万円)の出資募集に対して22人から応募があり、福祉事業に関わらない人出資も少なくなかった。本事業の成果目標

は、数字では表しにくい質の変化を設定することに挑戦した。それらは以下のとおり。

- ・つながりの増加：関係者にアンケート調査し、事業実施前より知り合いや友人が増えている。
- ・団体の状態の変化：相談できる人が周りに増えている。
- ・地域の状態の変化：世代や障害・貧困の有無に関わらず、子どもの居場所が提供されていることを知っている人が増えている。

この3項目を設定し、事業者は、子ども食堂の運営者や参加している子ども・大人にアンケート調査を実施し、事業実施による質の変化を見える化することに成功した。年度末には、全て目標を達成し、評価委員会や事業報告会においてその効果の偉大さに関係者が感動するほどであった。子ども食堂の存在は、子どもに安心を与え、地域のつながりを強化することに貢献するとともに、それらを目の当たりにした事業者らのモチベーションを上げることに成功した。民間出資を組合せ、その成果を見える化する東近江市版 SIB の仕組みで実施したからこそその成果であった。

4 成果と課題

(1) 社会参加の多様化

地域社会において、社会参加の方法は自治会の清掃活動から NPO を組織化して社会的事業を行うまで様々なものが存在する。ローカルで聞こえてくる声には、「自治会活動だけでも大変だ。」というものも少なくない。つまり社会的事業を実施する主体に自分がない

ることへのハードルは決して低くない。しかし、当基金が存在することで寄附や投資というお金を使って社会的事業に参画することが可能となった。これまでも税金という形で間接的に地域を支えてきたことには間違いないが、当基金のように市域でお金の流れが見える化されることでその役割を認識しやすいという効果があると思われる。その結果として、2019年度までに当基金の事業に集まった寄附総額は1,068万円（不動産を含む）、出資総額は1,213万円、国から実証事業などで調達した資金は3,600万円、休眠預金の地域プロジェクトを含む採択額は8,000万円となり、平成の大合併を経た人口11万人余りの東近江市において、これらの金額は決して小さいものではなく、それらが地域に根差した公益活動を支えていることは間違いない。

（2）ローカルインパクトの見える化

市民が社会的投資や寄附という行動を起こすには、地域課題や課題解決のための活動への共感が必須である。それらを生み出すためには、知る人ぞ知るような地域の課題を見える化し、その解決策にチャレンジしようとする活動をより多くの市民に伝えることが重要となる。またそれらを効果的に伝えるため、当基金では様々な公益活動が地域に及ぼす影響をローカルインパクトと表現し、それらを見える化することが重要であると考え。ローカルインパクトは、一般的にエビデンスと呼ばれる客観的データに基づく数値で示されるものだけではなく、地域で育む子どもの居場所づくりでチャレンジした質の変化のような定性的なものも含まれる。それらの評価

は、まだまだ始まったばかりであり、これからの経験の蓄積が望まれる。また、これらの効果を伝える力を当基金だけでなく事業者らが持つことも重要であり、それをサポートする機能も地域に求められる。

5 おわりに

最後に、東近江三方よし基金のような地域のコミュニティファンドが他地域に展開する可能性について触れておきたい。東近江市に当基金が誕生してから、県内外問わず多くの方が視察に訪れている。行政、議会、市民団体、民間企業など業種も様々だ。その中でも、市町単位で様々な業種の方々が一緒に視察に来られる場合、それをきっかけに当基金のようなコミュニティファンドの立上げを真剣に検討され、具体化されるケースが増えてきた。富山県南砺市の公益財団法人南砺幸せ未来基金や島根県雲南市の一般財団法人うなんコミュニティ財団はその具体例である。これまでのコミュニティファンドの多くが都道府県単位で創設されているのに比べて、近年のコミュニティファンド創設のニーズは市町単位である点で新しいと言える。しかし、長い日本の歴史をさかのぼると、自然災害や疫病という未曾有の危機を乗り越えるため、全国に生まれたのが「講」という資金融通の仕組みであり、それらが現在の金融機関や保険制度に発展してきた。今私たちは、再び人口減少や気候変動、そして新型コロナウイルスに代表される感染症という未曾有の課題に直面している。それらを乗り越えるためには、地域の課題を我が事としてとらえ、自らが解決の一端を担う覚悟を持った市民の存在

とそれを支えるお金の仕組みが自治の文脈の中で必要であると考えようになっても不思議ではない。そしてそれらは、顔の見える信頼関係の上に醸成されるものであるとすると、これまでより小さな単位で基金の創設が増えていくことは今後も続くと考えられる。その時地方自治体がどのような役割を果たすのか、地域自治における新たな協働の形が問われている。

＜参考文献＞

- 東近江市『東近江市市民協働推進計画』2014年、20頁
- 東近江市『第2次東近江市環境基本計画』2017年、52頁
- 東近江市『第2期東近江市まち・ひと・しごと創生総合戦略』2020年、46頁
- ローカル SIB 調査研究・普及プロジェクト『SIB 自治体向け読本』2017年
- 株式会社ぎょうせい『ガバナンス』2017年6月号、38頁
- テツオ・ナジタ『相互扶助の経済』みすず書房、2015年、85頁
- 渕上清二『近江商人の金融活動と滋賀金融小史』サンライズ出版、2005年

森は地域の宝もの ー地域の持続可能性を高めるためにー

株式会社トビムシ 代表取締役 **竹本 吉輝**
研究員 **永田 麻未**

森林は日本の国土の約7割を占め、多面的機能を有する貴重な資源であるにもかかわらず、日本全体でみると十分に活用されているとは言えない状態が続いている。株式会社トビムシは、森とともに社会と人々の暮らしを支えていく存在になりたいと考え設立し、創業以来、日本の森林の利活用を中心に、地域資源を最大限に活かした持続可能な地域社会の新しい形の実現を目指してきた。その事例である地域商社・機能会社の設立・運営を行っているのは、岡山県西粟倉村、東京都奥多摩町、岐阜県飛騨市、愛媛県内子町、福岡県八女市の5つの地域に及んでいる。これらの地域以外にも全国各地で様々な取り組みをしているが、いずれの地域においても大切にしていることは次の3つ。地域の人とファクトに真摯に向き合い、帰納法的アプローチをとること。結果、最適化した仕組みに必要な資源は可能な限り地域で調達すること。地域側のイニシアチブで自走可能となる態勢を自治体と共に整えること。これから地域固有の社会構造において地域の価値を長期最適に発現し持続可能性を高めるため、地域ごとに必要とされる機能とスケールを整えた森林を基点とする解決策を地域の人とともに生み出していきたい。

はじめに

日本の国土の約7割は森林であり、地域のほとんどが森であるにもかかわらず、諸課題解決のための手段として森や林業に着目する地域は少ない。森林は国土の保全や水源の涵養、木材等の生産等、多面的機能を有しているが、森林を守り活用していくはずの日本の林業はいつしか衰退し、手入れの行き届かない森が増えた。

一方で、日本の多くの地域を持続可能なものとするためには、マテリアルとエネル

ギー、食糧の自給の仕組みづくりが必要であり、マテリアルそのものでエネルギーに転用できて、水や空気などをきれいにして、農業や沿岸近海漁業に、つまり食糧生産に大きな影響を与えるのが森であり、木である。だから森が、森にある木が使われないといけない。林業が、木材加工業が機能しなければいけない。

1 株式会社トビムシについて

森林土壌中に棲むトビムシは、落ち葉を食

べて噛み砕き、糞をだすことでバクテリアやカビなどの微生物の活性化を促している。有機物の分解プロセスにおいて、とても重要な役割を担い、森林の物質循環を支えている。「株式会社トビムシ」は、人知れず森を支えるこのトビムシたちのように、森とともに社会と人々の暮らしを支えていく存在になりたいと考えている。

2009年に「百年の森林構想」を掲げる岡山県西栗倉村とともにリスクを取って事業を続けていくための事業会社として設立した当社は昨年10周年を迎えた。創業以来、日本の森林の利活用を中心に、地域資源を最大限に活かし、持続可能な地域社会の新しい形の実現を目指してきた。林業や森林に関連する事業環境が常に厳しい中、10周年を迎えられたことは、ひとえに多くの方々にご支援いただいたから、またトビムシの取り組みを評価いただいたからだと感謝している。設立当初に掲げたトビムシの志は5つだ。

- ・森を起点とする自然や文化や伝統、そうした地域のストックとしての価値を高めていくこと…規模と流動性を基点にグローバルフローを高めることで、見せかけの貨幣価値向上を図る、そうした経済システムとは決別する
- ・世代を越えた想いをつなぎ、信頼と時間を束ね、永続的な事業を構築すること…多額のキャッシュを束ね、リスクを分散し、短期でエクジットすることで、見せかけの収益を確保する、そうした事業モデルとは決別する
- ・誇りある、志ある事業と、それを支援したい人たちの意思とお金をつないでいくこと

…自らの利益だけを求める事業と利回りだけを希求するお金をつなぎ、巨額利益の収奪か巨額損失の放棄をなす、そうした金融モデルとは決別する

- ・人の手に渡ったその時から価値が高まりはじめる商品、サービスを提供していくこと…買い手に引き渡されたその時から陳腐化がはじまる、減価償却がはじまる、使い捨てを、費消を前提とする、そうした商品・サービスとは決別する
- ・志を同じくする人々がプロセスから参加できる、プロセスを感知できる方策、場を提供すること…結果のみを提供し、結果のみを享受し、プロセスに参加できない、顔の見えない、そうした関係性とは決別する

10年経った今もその志すところには変わりはない。トビムシの取り組みは広がり、全国各地での森林・木材業の実業の経験と知見を活かし、地域ごとに必要とされる要件を見定め、「森林ビジョンの策定」「林業木材業の人材育成」「商品開発・マーケティング」「地域商社・機能会社の設立・運営」を行っており、本執筆段階では7箇所の自治体でそれぞれ異なる事業を受託展開している。

次章では、すでに「地域商社・機能会社の設立・運営」を行っている地域の事例を紹介したい。

2 事例紹介

(1) 岡山県西栗倉村

西栗倉村は2004年に合併を拒み、自立の道を選択した人口約1500人の山村。2005年にトビムシ設立の母体となったアマタ株式会社が総務省地域再生マネージャーとして関わ

りを持ち始めた。2009年に村長のリーダーシップにより「百年の森林構想」が打ち立てられ、コンサルティングという立場ではなく、共にリスクを取って事業を続けていくためにアマタの子会社として株式会社トビムシが設立された。村役場が複数の森林所有者と長期施業管理契約を締結することで森林を集約化。トビムシは高性能林業機械の購入などの初期投資に必要な資金調達とファンづくりを国内初の森林・林業の事業ファンド「共有の森ファンド」で実現した。2009年には、村役場とトビムシで地域商社「株式会社西栗倉・森の学校」を設立（後に村民限定第三者割当増資を実施）。翌2010年から工場も稼働させ、「ユカハリタイル」等の間伐材商品の開発、製造・販売を開始。10年が経ち、いま村では、森の学校を中心に多くの移住者がローカルベンチャーとして活躍している。

西栗倉村では、当初村の意思に伴走する形でトビムシが設立されたが、地域商社株式会社西栗倉・森の学校ができ、次第に自治体と民間がそれぞれ独立して並走、互いに相乗効果を生む関係となっている。

（2）東京都奥多摩町

意外と知られていないが、東京の面積の約4割は森林が占める。奥多摩町では自治体ではなく、山林所有者から相談を受けて事業の検討を開始した。

都心部のユーザーへのマーケティングを目的に、オフィス設計デザインの株式会社ディー・サイン、環境共生型住宅のコンサルティングを手掛ける株式会社チームネット、リノベーションやDIY事業のR不動産株式

会社から出資参画を募り、山林所有者からは山林を現物出資してもらい、2013年に「株式会社東京・森と市庭（いちば）」を設立。奥多摩町の廃校になった小河内小学校をコミュニケーションの、森林組合の製材所を生産の拠点として運営しながら、生産、加工、販売、コミュニケーションの流れを構築し、東京の都市と森が複層的につながっている空間的豊かさを形成している。現在は主に都内の子もたちに木育商品・体験の提供を行っている。

奥多摩町においては地域商社の設立に町は関与していないが、コミュニケーション拠点である小河内小学校の管理を町から受託している他、地域の山主・森林組合と協力しあい、地域全体とゆるやかにつながりながら同町の魅力を高め伝える事業を推進している。

（3）岐阜県飛騨市

面積の9割以上を森林が、その7割を広葉樹林が占める飛騨市。2013年、飛騨市役所の職員から「外部人材による地域資源を活かした商品開発事業」の相談を受け、トビムシからは単なる商品開発ではなく、飛騨市特有の地域資源ともいえる多様な広葉樹と加工技術を活かし商品が生まれ続ける仕組みづくりを提案。数万人のクリエイターのネットワークとコミュニティ運営ノウハウを有する株式会社ロフトワークに参画を要請し、調査とテストマーケティングを実施。2015年に3者で「株式会社飛騨の森でクマは踊る（通称「ヒダクマ」）」を設立（飛騨市は市有林も現物出資）した。翌2016年には木工房を併設した滞在型ものづくりカフェ「FabCafe Hida」をオープン。地域の森林や製材所をつなぎ、世

界中の建築家やデザイナーが、飛騨の広葉樹及び匠の技とコラボレーションできる機会を創出している。

ヒダクマ設立をきっかけに飛騨市では「広葉樹のまちづくり」の様々な取り組みが活発になっている。2020年には専門職員の「広葉樹活用コンシェルジュ」を配置した他、「飛騨市広葉樹活用推進コンソーシアム」が設立され（ヒダクマも参画）、これまで十分に活用されなかった広葉樹の価値を高め、これに関係する事業を巻き込んで新たな経済循環を創出し、森林を基軸とした持続可能な地域づくりを目指す取り組みを進めている。

（４）愛媛県内子町

重要伝統的建造物群保存地区に指定された町並みが残る愛媛県内子町。町役場より相談を受け、2015年より2年間の調査事業を受託。地域資源の調査、新規事業の企画・検討等、森と町並みを同期させるのに必要な要素の調査と整理を行った結果、既存の地元企業の再編を提案した。2018年には同社を「株式会社内子・森と町並みの設計社」と社名変更して新たなスタートを切り、トビムシが資本参画した。

内子・森と町並みの設計社では早くから林業6次産業化に着手しており、素材生産を営む一次産業、木材加工を営む二次産業、ログハウスなどの住宅施工販売を行う三次産業を一貫して行うことで地域の林業活性化に貢献。「森を整え木を育て、その木を用いた一つひとつの建築を通じ、町並みをつくりつなげる。そうした営みが木の価値を高め、森の営みへ還る」と考え、森と町並みの関係を再

設計している。

（５）福岡県八女市

福岡県下一の森林面積と長い林業の歴史を持つ八女市。八女市役所より相談を受け、2016年より実態調査・テストマーケティングを実施した。

八女市に限らず、地域ではたびたび聞かれる話ではあるが、「空き家はあるのに、移住希望者が借りることのできる家がない」という問題があった。とはいえ、移住希望者がはじめてから家を買うのはハードルが高い。「地縁のない移住者でも里山暮らしを始めやすい長屋形式の木造集合住宅。江戸時代から続く林業地である八女の杉をふんだんに使った長屋で里山暮らしを体験し、地域コミュニティと交流を深めることで将来的に地域の空き家などへ定住する最初の一步となる賃貸住宅（八女里山賃貸株式会社 HP より）」として、2018年に中山間地に移住者向けの賃貸住宅「里山ながや・星野川」を建設、それを運営する「八女里山賃貸株式会社」を民間資本で設立した。同社では「お試し移住」の受入や、地域体験ツアーの企画等、居住者のみならず、未来の移住候補者とも交流する機会を断続的につくり、八女市の魅力を発信し続けている。

また、2019年には、「地域資本主義」を提唱する株式会社カヤックとともに、林業を軸に生産から流通、商品開発までを担う「株式会社八女・流域資本」（後に「株式会社八女流（やめりゅう）」に社名変更）を設立。品質管理を徹底した八女の杉を「八女熟杉」ブランドとして届ける体制を整えている。

3 トビムシのアプローチについて

トビムシは全国各地で様々な取り組みをしているが、どの地域においても大切にしていることが3つある。

ひとつ目は、地域の人とファクトに真摯に向き合い、帰納法的アプローチをとることで、地域の構造の見える化、同構造における仕組みの最適化を思考、構築することだ。事業アイデアや事業ツールを一般解的に地域に当てはめてはいけないと考えている。

2つ目は、同仕組みに必要な人材や技術、施設（設備）は可能な限りその地域で調達することである。地域人材や技術を含めたソーシャルキャピタルや地元遊休施設などのハードをフル活用することで、新規投資は最適化の範囲内とする。結果、必要最低限の機能を備えた（無駄のない）、より地域に根差した仕組みとなる。

3つ目は、いずれの地域においてもトビムシは決してマジョリティを握らず、地域側のイニシアチブで自走可能となる態勢を、自治体と共に整えることである。中央集権的にトビムシが人事と予算を握るということをやっていたら、本当の意味での地域（のための）商社ではないと考えているからだ。前章で紹介した各自治体においても、当初は自治体からの要請でトビムシが関わり、事業を始めるが、地域事業会社ができてしまえば、出資あるいは事業を委託することはあっても、役員を自治体から派遣したり、補助金を出し続けるといった過度な関与はできるだけ避けて、事業会社や地域住民の関わりによる自走を促す姿勢をとっている。

おわりに

ふたつとして同じ地域はない。トビムシは、それぞれの地域のことを丁寧に手繰り、地域ごとに必要とされる機能とスケールを整えた解決策を、地域の人とともに生み出していくことが地域の諸課題解決のための一番の近道なのだと考え実践してきた。創業10年、これまで「林業6次産業化」「地域商社」という仮説構築と実践、展開を経てきて、いま、これにこだわらない仮説構築と実践を行っているところである。地域固有の社会構造において地域の価値を長期最適に発現し地域の持続可能性を高めるために「森づくり」「人づくり」「まちづくり」を行う組織を、それぞれの地域の人々とともに生み出すことで、日本の多くの地域が持続可能に在る、そのことに寄与していきたい。

地域における子どもの居場所

.....

近年日本では、深刻な少子化が続く状況にある一方で、18歳未満の児童がいる子育て家庭は、6割が共働き世帯であるとも言われ、多くの子育て家庭で、日中に保護者が不在であることもあり、地域における子育て支援が重要な政策課題となっている。

こうしたなか、新型コロナウイルス感染症拡大により、2020年3月から全国の多くの小中学校等が休校、また同年4月からの各地域での緊急事態宣言等に基づき、幼稚園、保育園等の休園や登園自粛要請を受けて、全国の子育て家庭では大きな混乱が生じた。子を持つすべての保護者が、否応なく、自らの働き方と子どもの居場所の問題に直面した。

そこで今回のテーマを「地域における子どもの居場所」と題し、保護者が安心して働ける、子どもが安全に過ごせる居場所について取り上げる。

今回は、子ども・子育て支援制度の現状と今後の地域包括的・継続的支援の方向性、学校と地域の連携による放課後支援のあり方等について、子どもの居場所という観点から再考するとともに、事例として、地域の多様な既存施設を活用し子どもの居場所を市内全域につくろうとする先進的な自治体の取組み、子ども食堂の運営を通して新しい形の食卓を模索する事業者の力強い取組みを紹介する。

地域における子どもの居場所について、就労する保護者の事情という側面からだけでなく、主体的な学びや遊びの創造、教育的・学習的側面からも、また様々な背景を持つ子どもたちの支援の入口としても捉えて考えたい。また、親子が安心して生活していくための地域社会全体による切れ目のないこれからの支援のあり方を展望し、求められる都市自治体の役割について探りたい。

地域子育て支援の過去・現在・未来

淑徳大学総合福祉学部教授 柏女 霊峰

本稿においては、まず、子育て支援の定義とその意義について規定する。そのうえで、その歴史的系譜と子ども・子育て支援事業創設までの経緯について整理する。子ども・子育て支援制度の意義と現状などについて、その意義は利用者の選択と権利の保障であると整理している。

続いて子ども・子育て支援制度は、いわゆる社会づくり政策としての福祉改革と、人づくり政策としての教育改革とが結びついた結果として生まれた制度であるとし、その根底には、いわゆるソーシャル・インクルージョンの理念が横たわっていなければならないとする。

ただ現状では、子ども・子育て支援制度の進捗は必ずしも順調ではなく課題も山積しているとし、具体的課題を列記している。課題克服のための省庁横断的な組織体創設も提言している。

最後に、今後の子育て支援の方向として、子ども家庭福祉の基礎構造改革が必要と主張している。そのうえで、具体的論点として、総合的な放課後児童対策の必要性和地域包括的・継続的支援の可能性について提示した。

1 子育て支援（地域子育て家庭支援）¹の登場

子育て支援が叫ばれるようになったのは、そんなに古いことではない。わが国において、もともと子育ては、親族や地域社会の互助を中心に行われていた。戦後にできた児童福祉法はこの互助を前提とし、地域の互助においては対応できない子どもや家庭があった場合に、その子どもを要保護児童と認定し、

行政機関が職権でその子どもを保育所（市町村）や児童養護施設（都道府県）等の施設に入所させて福祉を図るという構造をとった。隣人が子どもに注意を与えたり、互いに子どもを預け合ったりする関係も普通に行われていた。しかし、20世紀の特に後半、高度経済成長とともに地域社会の互助は崩壊に向かい、その結果、そうした前提そのものが崩れ、

1 子育て支援は経済的支援や労働政策などを含む幅広い概念であるが、ここでは、地域子育て家庭支援とはほぼ同義の用語として、「子育て支援」を用いる。

子育ては急速に閉塞的な状況を示すようになったのである。こうして出現したのが、子育て支援（地域子育て家庭支援）という概念である。

本稿においては、子育て支援の概念、その歴史的系譜と子ども・子育て支援制度の意義と現状などについて整理し、併せて今後の子育て支援の方向性について、地域包括的・継続的支援の可能性について提示することとする。

2 子育て支援の定義と意義

まず、筆者なりに「子育て支援」を定義すると、以下のとおりである。

「子育て家庭が生活を営む地域を基盤とし、子どもの健やかな成長発達に焦点をあて、家庭を構成する成員、特に親子の主体性を尊重しながら、家庭・個人を含めた全ての社会資源と協力しつつ関係機関や地域住民等が協働して子どもの育ちと子育てを支え、また、よりよい親子関係の構築をめざす営みであり、さらに、地域の子育て環境をも醸成する支援の体系・内容・方法の総称をいう。」

この定義においては、①子どもの成長発達を図ることが第一目的であること、②あくまで親子の主体性を尊重する支援であること、③親子間のより良い関係の取り結びを促進することが主眼であること、④地域の様々な社会資源が協働して取り組む営みであること、⑤親子の支援のみならず子育てにやさしい地域社会づくりをも視野に入れた取り組みであ

ること、の5点を重視している。ちなみに、渡辺（2016：7）が「母親に不安と緊張があると、母子の音楽的なやりとりは生まれない」と述べているように、最近の諸研究により、親と子どもの愛着関係の形成や基本的信頼感の醸成、子どもの成長にとって、親の精神的安定や孤立防止がいかに重要であるか示されている。子育て支援は、何より子どもの発達にとって必要なサービスといえるのである。

このように、子育て支援とは、子どもの健やかな成長を保障することを第一義とするものであり、その意味では「子育て支援」とも重なる概念である。したがって、子育て中の親の育児を単に肩代わりするものではなく、また、親子の支援のみを対象とする営みでもない、（地域）社会全体の改革を進めていく概念であるということを心にとどめておきたい。

3 子育てと生活の実情

（1）実情の概観

子育て支援を考える際には、子育て家庭が置かれている現状とその社会的背景等について視野に入れておかねばならない。子育て家庭、保護者の生活の現状については、社会の格差の進展が指摘されるなかで、女性就労の一般化と父親の長時間就労の実態が指摘できる。さらに、就業形態の多様化もみられる。また、しつけ、子育てに自信がない層が増加傾向²にある。家庭の養育基盤・機能が弱体化する傾向がみてとれる。地域のつながりの

2 厚生労働省の全国家庭児童調査によると、「しつけや子育てに自信がない」と回答する親の割合は調査のたびに増加し、1999年度は17.6%（1989年度は12.4%）となっており、特に片働き家庭（19.2%）に高い傾向がみられている。ちなみに、2004年度、2009年度の同調査においては、選択肢が改訂されているので厳密な比較はできないが、子育てに自信が持てない割合はともに21.4%となっている。こうした傾向は、政府、民間調査機関の複数の調査においても実証されている。

希薄化等も進行し、地域の安心・安全が阻害されている状況が指摘できる。さらに、若年層の非正規雇用就労の増加とともに所得格差が大きくなりつつあり、子ども、若者の貧困問題も顕在化している。働き方改革はまだまだ途上である。

（２）育児の単相化—複相的育児から単相的育児へ—

こうした動向の背景には、網野のいう育児の単相化、すなわち、複相的育児から単相的育児への移行がある。網野（2002：161-163）は、都市化、工業化、核家族化の流れは「男は仕事、女は家庭」のパラダイムを浸透させ、その結果、「それまでの複相的育児、つまり多世代家族や多様な階層関係、近隣関係のなかで、両親、特に母親に限らない多面的な育児が、次第に単相的育児、つまり縮小した階層関係、希薄化した近隣関係、そして次第に強まる核家族化のなかでもたらされる両親、特に母親による限定的な一面的な育児が必然的に進みだした」ことを指摘し、この現象を「育児の単相化」と表現している。

そのうえで、育児の単相化は、「子育ての不安定性や孤立感と不安、そして子どもにとって必要不可欠な多様なモデリングの対象となる大人たちとのかかわりの不足や親準備性の不足に結びついていく」と述べている。こうした傾向は、共働き家庭の母よりも専業主婦の方が育児不安や育児に自信がないと答える割合が高いことにも示されている。さらに、育児の単相化が、いわゆる私物的わが子観をも強めていくこととなるのである。子育て支援は、こうした単相的育児の見直しを進める

ことから始まるともいえる。

4 子育て支援の系譜

（１）子育て支援の到達点

こうした環境の変化を受け、政府はこの間、施策幅の拡大、施策の普遍化、権利擁護の進展の３点を中心としつつ、子育て支援を含む子ども家庭福祉施策の改革を、時代にあわせて進めてきた。しかし、こうした漸進的な改革では待機児童問題や子ども虐待件数の増加など急変する現代社会の実情に十分対応することができず、ついに、政府は、抜本的な子ども家庭福祉・保育施策の改革を行うこととしたのである。これが、高齢者福祉施策の抜本的改革として2000年に導入された介護保険制度に倣った仕組みとしての子ども・子育て支援制度の導入である。

2012年8月、子ども・子育て支援法等子ども・子育て関連三法が公布され、その後の準備を経て、2015年度から子ども・子育て支援制度が施行されている。社会的養護も、家庭養護、家庭的養護の推進をめざして新たな道に踏み出すこととなった。なお、障害児童福祉は、一足早く2012年度から地域生活支援をめざして大きく改正されてきている。子ども・子育て支援は、利用者の尊厳と個人の選択を重視した新たな船出を始めたといってよい。

（２）子育て支援事業の系譜

子育て支援に関する事業は、1993年度創設の地域子育て支援モデル事業や1994年度の主任児童委員制度、ファミリー・サポート・センター事業創設を経て、2003年の次世代育成支援対策推進法と同時に成立した改正児童

福祉法において、初めて法定化された。それまでは、制度上は、前述したとおり、子育て支援は親族や地域社会の互助において行われるとの視点に立っていたため、児童福祉法には保育所をはじめとする施設サービスが中心で、放課後児童健全育成事業や子育て短期支援事業などの在宅福祉サービスは、ほとんど法定化されていなかった。

ところが、こうしたシステムが限界に達し、施設サービスである保育所に利用希望が集まるようになったことも一因となって待機児童問題が発生³し、かつ、子育ての負担感が増大するに至って、政府は、子育てに関しても、高齢者や障害者の介護と同様、在宅福祉サービスを法定化することとしたのである。これが子育て支援事業であった。

2003年改正児童福祉法においては、「子育て支援事業」を新たに法定化し、それを放課後児童健全育成事業、子育て短期支援事業のほか、主務省令で定める3事業に類型化した。そして、市町村⁴に対して、子育て支援事業に関する情報の収集及び提供、相談・助言、利用の斡旋、調整、子育て支援事業者に対する要請等を行う責務を規定した。

2009年度から施行された改正児童福祉法は、これをさらに充実させるものであり、具体的には、①乳児家庭全戸訪問事業、②一時

預かり事業、③地域子育て支援拠点事業、④養育支援訪問事業、といった子育て支援事業が法定化された。

さらに、2012年の子ども・子育て支援法の制定及び児童福祉法改正により、2015年度から地域子ども・子育て支援事業として13種類の事業が法定化され、消費税財源の追加投入により充実が図られていくこととなった。そのなかでは新たに、利用者支援事業、子育て援助活動支援事業（ファミリー・サポート・センター事業）が法定化された。特に、利用者支援事業においては、市町村を中心として保育や母子保健、子育て支援サービス等の利用援助を図るとともに、地域においてソーシャルワークが展開できるためのシステムづくりが目標とされる。さらに、2015年度には、子育て支援に係る地域人材の確保を図る子育て支援員研修制度も創設されている。

5 子ども・子育て支援制度の創設—利用者の選択と権利の保障

こうした経緯を受け、2015年度から、子ども・子育て支援制度⁵が始まった。子ども・子育て支援制度の創設については、2003年の「社会連帯による次世代育成支援に向けて」と題する報告書を厚生労働省に設置された研究会が公表して以来の懸案であり、12年越しの構

3 保育所入所児童は1994年4月現在の159万人余で底を打ち、同年、緊急保育対策等5か年事業が開始されたことを受け、翌年から増加の一途をたどることとなる。当時は在宅子育て支援サービスがほとんど普及しておらず、いわゆる保育に欠ける子どものための施設である保育所に利用希望が集中していった。

4 児童福祉法第21条の11第1項には、「市町村は、子育て支援事業に関し必要な情報の収集および提供を行うとともに、保護者から求めがあったときは、当該保護者の希望、その児童の養育の状況、当該児童に必要な支援の内容その他の事情を勘案し、当該保護者が最も適切な子育て支援事業の利用ができるよう、相談に応じ、必要な助言を行うものとする。」と規定されている。

5 子ども・子育て支援制度は、現在でも子ども・子育て支援新制度と呼称されているが、子ども・子育て支援法施行後は、子ども・子育て支援法に基づく基本指針により「子ども・子育て支援制度」と総称されるのが正式な呼称である。したがって、政府は通称としてしばらくは「新制度」を使用しているが、ここでは「子ども・子育て支援制度」の用語を用いる。

想の実現ということになる。新制度の特徴は以下の4点であり、いわば育児への介護保険モデルの適用であり、かつ、従来からの懸案であった幼保一体化の推進であるといえる。

- ①保育需要の掘り起こし（保育の必要性の認定）
- ②保育需要に見合うサービス確保の仕組み（認可制度改革、確認制度）
- ③必要な財源の確保（消費税財源）
- ④幼保一体化できる仕組みの実現

民主党政権への交替により急きょ取り入れられた「幼保一体化」の視点を除いて、本制度の淵源は、2000年の介護保険法施行並びに社会福祉法の制定・施行、すなわち社会福祉基礎構造改革にさかのぼることができる。その年、高齢者福祉制度において介護保険制度が創設された。また、障害者福祉制度において支援費制度が始まり、それは2006年の障害者自立支援法施行に基づく障害者施設等給付制度につながった。

（2）子ども・子育て支援制度の意義

子ども家庭福祉・保育においては、紆余曲折を経て、2015年度から子ども家庭福祉・保育制度の一環として子ども・子育て支援制度が創設されたのである。これで、高齢者福祉、障害者福祉、子ども家庭福祉・保育の3分野それぞれに、狭義の公的福祉制度と利用者の権利と選択の保障を重視する給付制度と

の併存システムが実現したことになる。

子ども・子育て支援制度は、いわゆる社会づくり政策としての福祉改革と、人づくり政策としての教育改革とが結びついた結果として生まれた制度である。この制度の背景は、①待機児童対策、②地域の子どもの親の事情で分断しない、親の生活状況が変化しても同じ施設に通えること、③幼児期の教育の振興、3歳以上の子どもに学校教育を保障、④全世代型社会保障の実現、の4点といえる。そして、その根底を支える理念は、いわゆるソーシャル・インクルージョン（social inclusion: 社会的包摂）⁶でなければならない。すべての子どもと子育て家庭が、切れ目のない支援を受けられる社会、乳幼児期から質の高い教育を受けることができる社会をめざすことを主眼としなければならない。しかし、過渡期としての現在は、次項で述べるように、幼保が三元化するなど複雑化している。社会づくりはまだ始まったばかりといえる。

6 子ども・子育て支援制度の進捗と課題

子ども・子育て支援制度創設後の動向として、まず、保育サービス、放課後児童クラブサービスの潜在的利用希望層の急激な顕在化が挙げられる。このことは、介護保険制度や障害者支援費制度創設時でも同様の現象が生じており、ある程度は予想できたことであるが、予想を超えて潜在需要が顕在化している

6 ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）とは、イギリス、フランスなどにおける近年の社会福祉再編の基本理念のひとつであり、失業者、ホームレスなど社会的に排除されている人びとの市民権を回復し公的扶助や就労機会の提供等を通じて、再び社会に参入することを目標とする考え方のことである。わが国において政策目標としてのソーシャル・インクルージョンが注目されたのは、2000（平成12）年に報告された「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書が嚆矢である。報告書は、「包み支え合う（ソーシャル・インクルージョン）ための社会福祉を模索する必要がある。」と述べ、新しい社会福祉のあり方を提示している。

ことが、今日のいわゆる待機児童問題を深刻なものにした。政府は、ようやく待機児童問題解消に本腰を入れることとなった。

続いて、保育三元化が挙げられる。幼保連携型認定こども園の創設による幼保一体化の推進が、インセンティブ不足もあって十分に進んでいない結果、もともと幼保一体化をめざした子ども・子育て支援制度が、いわゆる保育三元化の事態を生み出している。幼保連携型認定こども園移行の都道府県格差も広がっている。

幼稚園の子ども・子育て支援制度への参入も緩やかであり、当初の目的であった「親の実情による切れ目のない支援」は、足踏み状態といってよい。これらは、地域型保育事業や企業主導型保育事業等の創設等とも相まって制度を複雑化させている。また、保育等の質の向上を図る財源はいまだ充足されていない。にもかかわらず、2019年10月から幼児教育・保育の無償化が始まっている。そのこと自体は歓迎すべきであるが、質の向上が先だったのではないかと批判も聞かれる。

さらに、保育士、保育教諭、放課後児童支援員の不足への対応策の一環として開始された処遇改善、キャリアパス研修も、混乱を含みながら展開途上にある。待機児童問題解消に伴い、廃止されるのではないかと懸念も消えない。新保育士養成課程導入における「相談援助」科目の削除など、保育分野におけるソーシャルワークの軽視も無視できない。特定教育・保育施設における子ども虐待

防止や子どもの貧困への取組みが重視される一方で、保育士がソーシャルワークを学ぶ機会を削除しているのである。その他、企業主導型保育事業のゆくえにも懸念が広がりつつあり、制度改革が進められている。放課後児童クラブ設備・運営基準の緩和⁷が実施されたことは、子どもたちの放課後生活の安心・安全に懸念を抱かせるものとなっている。

子ども・子育て支援事業第2期計画の検討過程でいくつかの構造的課題も指摘されたが、多くは先送りされたまま第2期を迎えた。法令に規定されている経過措置は制度完成の遅れからほぼ継続され、経営実態調査を経て提起された「中小企業の利益率との整合性」「公定価格の積み上げ方式から包括方式への変更」などの課題も持ち越された。

総じて、子ども・子育て支援制度に関して次々に取られる政策の副作用に対する手当てが不十分で、政策全体は混迷に近い状況を生み出している。政策は必ず副作用を伴うが、前のめりの政策が副作用への対応がおろそかにしてしまっているのである。

7 求められる新たなシステム整備

ようやく、高齢者福祉、障害者福祉、子ども家庭福祉の3分野に狭義の公的福祉制度と利用者の権利と選択の保障を重視する給付制度との併存システムが実現した。このことは、人口減少社会の到来に備えたいわゆる地域共生社会づくりに対する期待をもたらした。しかし、子ども家庭福祉分野全体におけ

7 2020年度から、放課後児童クラブに従事する者及びその員数に係る「従うべき基準」つまり、自治体が制定する条例の内容を直接的に拘束する基準から、「参酌すべき基準」つまり、自治体が十分参酌した結果であれば、地域の実情に応じて異なる内容を定めることが許容される基準に変更された。これは、実質的には、基準の緩和といえる。

る子ども・子育て支援制度の適用は限定的であり、その結果、子ども家庭福祉制度全体はより複雑なものとなった。また、障害児支援、社会的養護、子ども・子育て支援など他領域との乖離も目立ち、ワンストップ拠点も乱立状態⁸にある。

給付制度は基本的に契約制度であるが、その契約は、保護者が「子の利益のため」（民法第820条）に取り結ぶこととなる。そのため、子どもの最善の利益を図る公的責任を遂行するためには、保護者との関係を調整する作業が必要となる。つまり、保護者の意向をどのように位置づけるかが大きな課題となり、特に、子ども虐待などの場合は調整に困難を伴うこととなる。入所支援は都道府県、在宅支援は市町村に分かれる二元化体制や、公的契約制度と措置制度との併存も制度を複雑化させている。

これらの課題を克服するためには子ども家庭福祉供給体制のあり方検討、なかでも基礎構造改革が必要とされる。子ども・子育て支援制度をメインシステムとし、それを補完する権利擁護サブシステムの整備が必要である。具体的には、契約を補完する職権保護や親の意に反して子どもを保護するための警察との協働の仕組み、家庭裁判所等司法関与のあり方、専門職の適切なパターンリズムの発揮と第三者機関によるチェック体制の整備等が必要とされる。これらについて、市町村がどこまで担うことができるのか、市町村と都道府県の効果的な役割分担の再構築が求めら

れる。

8 子ども・子育て支援制度の今後の方向— 子ども家庭福祉の基礎構造改革

子ども・子育て支援制度の今後の方向としては、まず7で取り上げた各種の課題の克服を図っていくことが重要である。それには、一つひとつの政策の副作用をなくすだけでなく、子ども・子育て支援制度、子ども家庭福祉制度全体を俯瞰して政策やその副作用相互の関係について確認しつつ、対策を講じていかなければならない。

また、この制度が持つ中長期的な課題にも対応しなければならない。今後に残された課題を項目のみ列記すると、以下の事項が挙げられる。これらの課題に総合的に対応するためには、単独省庁の対策のみでは限界がある。内閣府子ども・子育て会議、厚生労働省社会保障審議会児童部会・障害者部会、文部科学省中央教育審議会による合同企画分科会を組織して、省庁横断的な検討体制の整備が求められる。

- ①労働政策と保育政策との整合性の確保に関する検討
- ②幼保連携型認定こども園への一元化並びに幼稚園教諭・保育士資格の一体化を含めた在り方検討
- ③障害児支援制度と子ども・子育て支援制度の連携強化、統合
- ④総合的な放課後児童対策の検討
- ⑤地域包括的で切れ目のない支援ができる

8 子ども家庭福祉分野における市町村レベルのワンストップ拠点として法令上、市区町村子ども家庭総合支援拠点、母子健康包括支援センター、障害児者相談支援事業所、利用者支援事業などがあり、それぞれの役割分担と連携はシステムの構築が課題である。

仕組みの検討

⑥人口減少時代の子ども・子育て支援の在り方検討

以上の課題のうち④の総合的な放課後児童対策の検討、並びに⑤の子ども家庭福祉分野における地域包括的で切れ目のない支援の在り方について、以下、若干の補足を行いたい。

9 総合的な放課後児童対策に向けて

社会保障審議会児童部会放課後児童対策に関する専門委員会は、2018年7月に「総合的な放課後児童対策に向けて」と題する中間とりまとめを公表した。報告書は、子どもたちの放課後生活保障の重要性とその理念についても議論し、以下の方向性を提示している。すなわち、

①児童の権利に関する条約と改正児童福祉法の理念を踏まえた子どもの主体性を尊重した育成

②子どもの「生きる力」の育成

③地域共生社会を創出することのできる子どもの育成

の3点である。そのうえで、子どもが育つ場が地域に幅広く用意される必要があり、総合的な放課後対策の展開が必要と提言している。これらは子どもの放課後対策のみならず、すべての分野における子どもの育成理念として重要であり、羅針盤となるべきものである。

健全育成とは、子どもを安心、安全な場所に囲い込むことではない。その意味では放課後児童クラブや放課後子供教室は、児童館と同様、その運営は地域に向かって開かれていなければならない。児童館ガイドライン

(2011年並びに2018年改訂版)においても、児童館が地域の子どもの健全育成の機能を担う拠点となるべきことがうたわれている。しかし、それらはまだまだ不十分といわざるを得ない。

子どもたちは、地域で見守られつつ群れて遊ぶことによって育つことが期待されており、児童館や放課後児童クラブ等は、それらの中継地点や止まり木として機能することが必要である。子どもたちが学校のなかだけに囲い込まれることのないよう、地域とのつながりが求められている。報告書は第1章の末尾で、「これらの視点を放課後児童対策の理念として位置付けるならば、子どもが育つ場は多様に用意される必要があり、総合的な放課後児童対策の展開が求められる」と結んでいる。子ども育成施策の再構築が必要とされるのである。

10 子ども家庭福祉における地域包括的で切れ目のない支援の可能性

前述したとおり、子ども家庭福祉分野は、市町村と都道府県に実施体制が二元化され、教育分野との切れ目も深いため、包括的で切れ目のない支援体制がとりにくい。高齢者福祉、障害者福祉のような包括ケアによるインクルーシブな社会づくりを実現するためには、実施体制の一元化を図り、縦横の切れ目を埋める民間の制度外活動を活性化し、制度内福祉と制度外活動との協働が必要とされる。

子ども家庭福祉においても、市町村（児童相談所の市設置を含む。）が子ども・子育て支援制度をベースとして一元的に対応するシステムにし、都道府県、県レベルの児童相談所

等の機関が後方支援を担う仕組みを検討すべきである。また、サービス利用のあり方も簡潔なシステムとすべきである。虐待から子どもの生命を守り、安心・安全を確保し、権利擁護を図るためには、現行の児童相談所が有する行政権限としての強行性に加え、警察、司法と連携しての強制介入のシステム整備も不可欠のものとなる。子ども・子育て支援制度を基礎構造に、こうした子どもの最善の利益を図るサブシステムを上乗せすることにより、子ども・子育て支援制度は完成に向かうのである。子ども家庭福祉の基礎構造改革が必要である。

おわりに

筆者は10年ほど前から、関東某市の子育て支援担当専門委員を務めている。筆者はそれまで国、県の職員の経験があったが、市町村職員の住民との距離の近さは格別であった。それゆえ、住民のニーズを最先端で総合的にとらえつつも、権限が及ばない部分には呻吟し、あるいは諦観しているさまをみてきた。また、高齢者福祉、障害者福祉への取組みと子ども家庭福祉・子育て支援への取組み意識の違いも感じてきた。このことを通じ、子育て支援も社会的養護も含め市町村が中心になる体制がつくられてこそ、地域包括的で切れ目のない支援が構築されるのだと実感している。意欲的な市町村関係者に期待したい。

文献

- 網野武博(2002)『児童福祉学——〈子ども主体〉への学際的アプローチ』中央法規
- 放課後児童支援員認定資格研修教材編集委員会編(2020)『放課後児童支援員都道府県認定資格研修教材——認定資格研修のポイントと講義概要[第2版]』中央法規
- 柏女霊峰(2015)『子ども・子育て支援制度を読み解く—その全体像と今後の課題』誠信書房
- 柏女霊峰(2017)『これからの子ども・子育て支援を考える—共生社会の創出をめざして—』ミネルヴァ書房
- 柏女霊峰(2019)『混迷する保育政策を解きほぐす—量の拡充・質の確保・幼児教育の振興のゆくえ』明石書店
- 柏女霊峰(2019)『子ども家庭福祉学序説—実践論からのアプローチ』誠信書房
- 柏女霊峰(2019)『平成期の子ども家庭福祉—政策立案の内側からの証言』生活書院
- 柏女霊峰(2020)『子ども家庭福祉論[第6版]』誠信書房
- 柏女霊峰編(2020)『子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援の可能性』福村出版
- 渡辺久子(2016)「改めて、人の成長にとっての乳幼児期の意味を考える」『児童心理』2016年12月号臨時増刊 No.1033 金子書房

地域社会のあたたかい眼差しの中で 育つ子どもたち

文教大学人間科学部教授 金藤 ふゆ子

本稿は、子どもたちのための居場所づくりや放課後支援のあり方を、子どもの主体的な学びや遊びを創造することを重視する観点で検討することを目的としている。ここではまず現在進められつつある国の教育政策を踏まえながら、学校と地域の連携による教育の推進と子どもたちの放課後支援が密接に関連することを説明したい。今後の放課後支援のあり方としては、新・放課後子ども総合プランを基に、放課後児童クラブと放課後子ども教室の連携や一体的運営が求められていることや、学校施設の徹底的な利活用の意義を述べ、また地域の様々な社会教育施設の活用可能性を説明する。さらにこれまでの調査研究を基に、子ども、地域の大人、学校教員に対する学校と地域の連携による放課後支援の効果を述べることにしよう。最後に、今後子どもたちを主体とする学びや遊びを可能とする放課後支援をさらに進展するために残された課題を検討する。

1 放課後支援を検討する視点

新型コロナ感染拡大の中で学校は休校となり、保護者が子どもを預けられない状況が全国的に生じて子どもの居場所や支援のあり方が改めて社会問題化した。ところがこうした事態が生じる以前から子どもたちの居場所づくりは重要な社会課題であり、同時に教育課題と認識されてきた。その背景にはいわゆる「小1の壁」と言われる、子どもを預けられないために保護者が働き方の変更を強いられるという大人側の論理・問題意識がある。

しかし、子どもの居場所づくりや放課後支援のあり方の検討は、保護者の事情といった

側面からばかりではなく、子どもの人権の尊重や主体的な学び・遊びの促進、子どもの支援や交流を通じた大人の学び、さらにはそれらの諸活動による地域全体の活性化など、子どもと大人の双方の学びの観点から検討することも極めて重要である。ここでは特に後者の観点に基づきながら、今後の子どもの居場所づくりや放課後支援のあり方を検討したい。

現在の日本の教育政策は、本稿の主題とした「地域社会のあたたかい眼差しの中で育つ子どもたち」を標榜している。この教育政策とは学校と地域の連携による教育の推進に関する政策を意味する。それは子どもの居場所

づくりや放課後支援とも深く関連している。

以下では学校と地域の連携による放課後支援に関するいくつかの政策に着目しながら、法的根拠や具体的な内容を検討する。次に学校と地域の連携による放課後支援の効果をいくつかの調査研究を基にご紹介したい。さらに現状を踏まえて、学校と地域の連携による子どもの居場所づくりや放課後支援に残された課題を述べる。

2 学校と地域の連携による教育の推進の背景と法的根拠、及び日本の特徴

(1) 背景と法的根拠

学校と地域の連携による教育の推進が求められてきた背景にはさまざまな要因がある。その中でも子ども、保護者、地域社会、学校に関する顕在化してきた問題状況が挙げられる。例えば、子どもの体験活動は子どもの関心・意欲、規範意識、人間関係能力などの様々な力と強い関連があるが、多くの子どもに自然体験や生活体験の不足が進行している実態が明らかとなっている（国立青少年教育振興機構 2010, 2020）。不登校やいじめといった学校教育をめぐる問題状況は深刻化の一途を辿っている（内閣府 2019）。子育てや育児に不安を持つ保護者も増加しており、児童虐待の相談件数は年々増加の一途を辿る（厚生労働省 2019）。家庭や地域の教育力の低下も指摘されて久しい（国立教育政策研究所 2001）。更に保護者の経済格差は、子どもの体験格差や学力格差につながることや、社会経済的背景（SES）の低い家庭に育つ子どもは学力遅滞の傾向が強く、さらにそれはいじめや不登校・引きこもりといった問題にもつながる関

連が明らかになってきた（阿部 2014, お茶の水女子大学 2014）。他方、学校についてみると、日本の教員は国際比較調査において OECD 加盟国の中で最も放課後指導や事務的作業に携わる勤務時間が長く、あわせて教員の自己効力感が極めて低い実態が浮かび上がった（国立政策研究所 2014, 2019）。

こうした諸問題を克服するためには、学校のみで教育を依存するのではなく、学校・家庭・地域の三者の連携によって地域全体で子どもたちを育む仕組みづくりを行う必要があると認識されてきた。法的根拠についてみると、2006 年に戦後初の教育基本法の大規模な改正が行われている。その中で、第 13 条に「学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力」の条文が新設された。このことは学校・家庭・地域住民の連携協力による教育の推進が、国の目指す教育のあり方であることを明示している。またこの条文が、学校と地域の連携による教育の推進にとって最も重要な法的根拠の一つだと言えよう。

(2) 日本の特徴

筆者は、日本ほど法改正や教育制度の改革も行いながら学校と地域の連携による教育の推進を図り、その一貫として子どもの居場所づくりや放課後支援を展開しようとする国はないと思う。更にそうした取り組みが地域の活性化や地域創生にもつながると捉え、国が政策として強力にすすめようとする点も日本の特徴だと考える。子どもの居場所づくりや放課後支援は、現在、欧米各国や韓国などのアジア諸国において重要な教育政策として位置づけられている（明石・金藤他 2012, 金藤

編著 2016)。関連する国際研究組織も 2010 年以降に設立され、国際ジャーナルも発刊されている (IJREE 2013)。しかし、筆者の管見する限り日本ほど学校と地域の連携を重視する例はみられないためである。

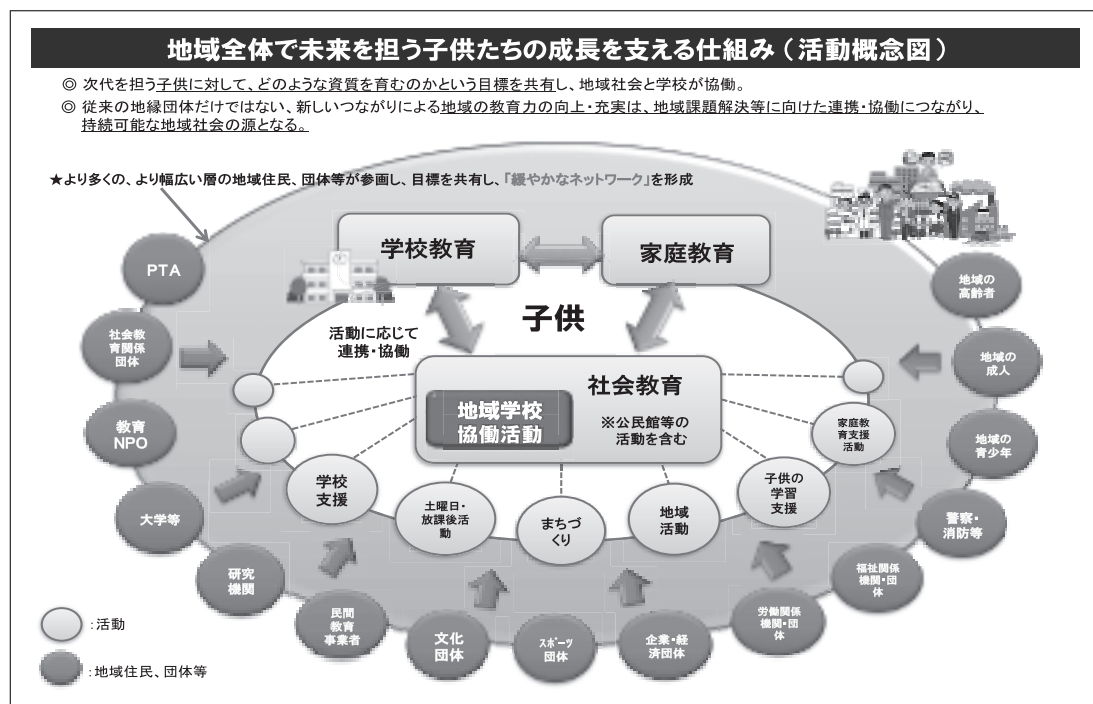
2006 年の教育基本法の改正以降、関連する他の法律 (社会教育法等) の改正がなされており、コミュニティ・スクール (学校運営協議会の制度を持つ学校) という地域住民を含む学校外の人々が学校運営に参画する新たな制度の導入や、次節で述べる地域学校協働活動の推進が進められている。現在、小・中・高等学校のカリキュラムは、「社会に開かれた教育課程」を目標としている。「社会に開かれた教育課程」を掲げる新学習指導要領は、2020 年度から小学校で開始されており、2021 年度以降順次、中・高等学校でも開始される。そのように学校と地域の連携による教

育は、ハード・ソフト両面の教育改革として取り組まれている。

図 1 は、文部科学省が示す地域全体で子供たちを育む仕組みの概念図である。これをみると地域とは住民の他、PTA、NPO、社会教育関係団体、大学・研究機関、企業、スポーツ・文化団体など実に多様な団体や組織がステークホルダーとして含まれていることが分かる。その中に地域学校協働活動は、学校と地域、及び社会教育をつなぐ重要な役割を担う活動として示されており、それは家庭教育支援にも関連する。この文脈で捉えるならば子どもの居場所づくりや放課後支援は、地域学校協働活動の一部としても位置づけられる。図 1 では、実際に土曜日や放課後の支援が地域学校協働活動に関連する活動として示されている。

地域総がかりで子どもたちを育む仕組みづ

図 1 文部科学省が示す地域全体で子供たちを育む仕組みのイメージ



(出典：文部科学省『地域学校協働活動の推進に向けたガイドライン』(2017) より引用)

くりが実現すれば、それは確かに地域全体の活性化や地域創生にもつながると予想される。こうした考えは、2015年の国連サミットで採択されたSDGs（持続可能な開発目標）に教育が含まれることとも符合する。

3 子どもの居場所づくり・放課後支援と学校と地域の連携による教育の推進

（1）地域学校協働活動としての放課後子供教室と地域未来塾

地域学校協働活動とは、「地域の高齢者、保護者、PTA、NPO、民間企業、団体等の幅広い地域住民等の参画を得て、地域全体で子供たちの学びや成長を支えるとともに、学校を核とした地域づくりを目指して、地域と学校が相互にパートナーとして連携・共同で行う様々な活動」（文部科学省 2017、『地域学校協働活動のガイドライン』）と定義される活動である。この活動は、2015年12月に中央教育審議会答申『新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と推進方策について（答申）』の中で提示された（中央教育審議会 2015）。国は、この答申を受けて2017年3月に社会教育法を改正し、教育委員会が地域学校協働活動を実施するための体制整備を行うことや、地域学校協働活動に関して地域住民と学校との情報共有や助言等を行ういわゆるコーディネータ役を担う「地域学校協働活動推進員」の委嘱に関する規定整備を行った。同時に、地域学校協働活動を行う「地域学校協働本部」という組織を全国的に配置しようとしている。2019年度の文部科学省の統計によれば、地域学校協働本部は全国に6,503設置されてお

り、地域学校協働活動推進員は24,729名が配置されている（文部科学省 2019）。

地域学校協働活動にも様々な活動が含まれるが、子どもたちの放課後支援はその中心的な活動の一つである。具体的には小学生を主な対象とする放課後子供教室事業や、中・高校生を対象とする地域未来塾が実施されている。放課後子供教室は2019年度統計によれば全国に19,260教室、地域未来塾は3,316箇所を設置された。放課後子供教室は全国の1,194市区町村が取り組んでいる。これは全市区町村の約70%にのぼっており、この取り組みが全国的にかなり浸透してきていることが分かる。そこでは地域の大学生や住民の協力を得ながら放課後の子どもたちに安心・安全な場を提供し、また体験的な学習プログラムを提供している。対象児童は小学校の全学年であり、参加のために親の就労証明書等を提示する必要はない。

他方、地域未来塾は学習が遅れがちな中学生・高校生を対象に、退職教員や大学生等の地域住民の協力により実施する原則無料の学習支援活動である。この活動は放課後や土曜日、夏休み等の長期休暇等に学校の空き教室や図書館、公民館などの社会教育施設を活用して実施されている。同じく2019年度文部科学省統計によれば全国で約33%の市区町村（計566市区町村）が地域未来塾を設置している。地域未来塾は、まだ全体の3分の1の市区町村に留まっており、今後の更なる設置数の増加が期待される。

日本では子どもの居場所や放課後支援を検討する場合、小学生に着目する傾向が強い。しかし、言うまでもなく中・高校生対象の居

場所づくりや放課後支援も極めて重要であり、検討を要する課題である。諸外国でも中・高校生対象の検討の重要性が指摘されており、政策としての取り組みも進展している(Huang 2016, Bae & Kanefuji 2018)。今後日本は、小学生対象の居場所や放課後支援のさらなる充実を図ると共に、中・高校生対象の居場所や放課後支援についてもその量と質の両面で向上を図る必要がある。

(2) 新・放課後子ども総合プランにおける着目したい2つの政策目標

次に「新・放課後子ども総合プラン」を取りあげたい。周知のようにこれは厚生労働省と文部科学省が協働で進める政策であり、2019年度から2023年度までの5年間の計画として提示されるプランである。二つの関係省庁の連携する政策という意味で純粋な教育政策とは言えないが、そこには今後の子どもたちの放課後支援のあり方にとって極めて重要な視点が含まれている。筆者はその中でも特に次の2つの政策目標に着目している。

第一は、今後、2023年度末までに全ての小学校区で放課後子供教室と放課後児童クラブを一体的に又は連携して実施し、うち小学校内で一体型の放課後支援を一万箇所以上で実施するという目標である。この目標は、放課後児童クラブと放課後子供教室を所管の違いにより別々に行うのではなく連携・協働して実施することや、一体型の実施が国の目指す方針であることを示すものと解釈できる。

放課後児童クラブも放課後子ども教室も、その実施場所を調べると共に学校を場とする割合が非常に高い。2019年度統計では放課

後子供教室は全体の75%、放課後児童クラブは54%が小学校内で行われている。ところが、これまでは2つの事業が別々に運営されるケースが多かった。筆者が聞き取りを行った事例では、2つの事業の参加児童は共に遊ぶことが禁止されたり、校庭でのボール遊びが禁止されるという実態があった。これは子どもが他事業の児童と遊ぶ中で怪我等をしては困るといった運営者側の論理から生じる禁止事項だと推察される。ボール遊びの禁止も同様である。言うまでもなくこうした制約を子どもに課す現状は極めてナンセンスであり、子供の主体的な学びや遊びの促進とはかけ離れた対応と言わざるをえない。新・放課後子供総合プランによって、こうした問題状況の改善が早急に進められなければならない。

第二に着目する政策目標は、2つの事業を新たに整備する場合には、学校施設を徹底的に活用することとし、新たに開設する放課後児童クラブの約80%を小学校内で実施することを目指すという目標である。この目標に関連するものとして2020年3月31日に同じく文部科学省・厚生労働省の関連部局の連名で全国都道府県及び市区町村担当部局宛てに発出された依頼文書がある(文部科学省・厚生労働省 2020)。以下にその文書に記載される4つの事項を引用することにしよう。そこでは、新・放課後子ども総合プランの第二の目標に関連して以下の記述がある。

1) 新型コロナウイルス感染症の対応にあたりこれまで以上に教育と福祉が連携し、子供たちの居場所を確保することが求められること、そのために2) 学校教育に支障が生じない限り、余裕教室や放課後等に一時的に使

われていない特別教室等の積極的な活用を一層促進すること、3) 学校施設を活用する場合であっても、(放課後児童クラブや放課後子ども教室が) 学校教育の一環として位置づけられるものではないことから、実施主体は学校ではなく、各市区町村教育委員会、福祉部局等となり、これらが責任を持って管理運営に当たる必要があること、4) 一体型の放課後子供教室及び放課後児童クラブ又は両事業を連携して実施している場合、全ての利用児童を対象とした多様な学習・体験活動プログラムの充実を図ることを求めている。

上記の下線部分は筆者が付加したものであり、特に重要と捉える箇所である。これまで放課後児童クラブも放課後子ども教室も前述のように学校を場として実施されるケースが多くありながら、学校施設の使用はかなり制限されてきた。例えばその実施場所は、学校の限られた空き教室のみを活用するとか、あるいは同じ敷地内であっても学校とは建屋を別にする狭い空間に大勢の子供たちがいわば詰め込まれて過ごすといった実態である。特に雨の日に校庭で遊べない場合などは、子どもたちは非常に密の状態でも過ごしており、自由に遊ぶこともままならない状況が生じている。その背景には、学校の施設管理責任は学校長にあると捉えられてきたため、学校を場とする放課後児童クラブや放課後子ども教室の活用においても施設利用を制限する対応が取られてきたためである。即ち、施設の破損や子供たちの怪我等、何か学校施設を利用して問題が生じた場合、その責任を学校が負うと考えられてきたことが学校施設の利用制限に繋がったと推察される。

上記の文部科学省と厚生労働省から発出された文書は、そうした考えを一掃するものである。筆者は、放課後支援における学校施設利用の管理責任が学校長にはないことを明記した点が極めて重要だと考える。日本の学校は特別教室を含む優れた学習環境を整えている。例えば特別教室には実験器具を整えた理科室、調理も可能な家庭科室、多様な楽器の揃えられた音楽室などがある。さらに体育館やプールなどの体育施設、ランチルーム等もある。今後、子供たちの放課後支援のために特別教室を含む学校施設の利活用が促進されれば、正に「多様な学習・体験活動プログラム」の実現も容易になるだろう。子どもたちの豊かな放課後活動のために、学校は地域の学習資源として今後より有効に活用されるべきである。

その実現を図るには、まず地方公共団体の関係部局や学校関係者等がこうした国の方針を知らなければならない。今後、行政担当者や校長・教員研修等において是非、上記の文書を取りあげて趣旨説明がなされるべきだと思う。新・放課後子ども総合プランの目指す政策目標が実現されるならば、これまでの放課後活動で行われてきた様々な制限が排除され、子どもを主体とする意義ある学び・遊びの体験が展開されると期待したい。

(3) 社会教育施設の活用可能性

筆者は日本の社会教育施設は、今後子どもたちの居場所や放課後活動の場としてさらに活用されるべきであり、その可能性が十分にあると考える。社会教育施設とは日本独自の施設である公民館の他、図書館、博物館、青少

年教育施設、社会体育施設等を意味している。

公民館は市町村その他一定区域内の住民のために実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、もつて住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的とする施設である。放課後子ども教室の約25%は社会教育施設等の学校外の施設を利用しているという実態を先に述べたが、公民館は放課後子供教室の実施場所として活用されている。子どもや親子を対象とする事業も行っている。公民館は2018年度統計で全国に14,281館（文部科学省2020）存在する。その他、住民たちが資金を拠出して集落ごとに公民館に似た機能を持つ「自治公民館」は、全国公民館連合会の2002年調査によれば70,000館以上あるとされる。公民館は地域密着型の社会教育施設だと言えよう。

図書館は、図書、記録その他必要な資料を収集・整理・保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設である。図書館には子ども専用の部屋を設けたり、児童や青少年向けのサービス（児童・青少年用図書の整備・提供、読み聞かせ等）を行う施設も多い。全国に図書館は3,360館存在している。

博物館・博物館類似施設は歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集し、保管し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するために必要な事業を行い、あわせて関連資料に関する調査研究を行うことを目的とする施設である。児童・生徒に対し入館料の優遇制度を設けたり、児童・

生徒対象の事業も行っており全国に5,738館ある。因みに博物館には美術館、動物園、植物園、水族館なども含まれている。

その他、社会教育施設には少年自然の家などの青少年教育施設があり、全国に891施設存在している。さらに体育館などの社会体育施設は46,981施設、劇場・音楽堂は1,827施設、女性センターなどの女性教育施設が358施設、生涯学習センターが476施設ある。

これらの多様な社会教育施設を子どもの居場所や放課後活動の場としてより有効に活用し、前述のように学校との連携をすすめるならば、さらに多様で質の高い学習・体験プログラムを実施できるだろう。国もそうした社会教育施設の利活用の促進を提唱している。そのためには、社会教育関係者が子どもの居場所づくりや放課後支援に対してより当事者意識を持って取り組むことが必要である。さらにコーディネータ役を担う地域学校協働活動推進員は、地域の様々な学習資源を組み合わせるための連絡・調整を担う中心的人材として、今後益々活躍してくれることを期待したい。

4 学校と地域の連携による放課後支援の効果—実証的研究を手がかりに—

学校と地域の連携による放課後支援は、どのような効果を生むのだろうか。本節ではこれまでに行われたいくつかの調査研究を手がかりとしながら、その効果を検討したい。

放課後子ども教室の参加の効果については、子どもの観点から見た子どもの変化や保護者の観点から見た子どもの変化、支援に携わったコーディネータの意識変化等が示され

ている。文部科学省の委嘱研究は、約 6,000 人の児童対象とその保護者、及び 1,800 名のコーディネータ等の地域の大人を対象とする調査を実施した。その結果、放課後子ども教室に参加する児童は自らが「地域の大人のひとと挨拶をしたり、話しをするようになった」や「違う学年の友達と前よりも遊ぶようになった」と回答する者が約 50% 存在する。保護者の観点からみても子どもが「地域の大人のひとと挨拶をしたり、話しをするようになった」と認識する者は約 70% にのぼり、「自分より年下の子の面倒をよくみるようになった」と認識する保護者も 50% 以上いることが示された。放課後支援に携わるコーディネーターは、自らが「地域の子どもに対する意識や関心が高くなった」と認識する者が約 80%、「地域の様々な問題について地域のひとと話し合ったりするようになった」と認識する者が約 50% にのぼることを明らかにした（日本システム開発研究所 2008）。

筆者が行った東京都内の約 6,000 人を対象とする児童対象調査においても、学校を場とする放課後子ども教室に参加する児童は、1 週間の参加日数が多い程、他者に対する共感的理解や関心・意欲の高まりがみられ、統計的有意差のあることが明らかになった（kanefuji 2015）。それらの分析結果は、放課後子ども教室の実施が子どもに肯定的な変化を生じると共に、放課後支援に携わる大人にも肯定的な変化を生む可能性を示すものと言えよう。

さらに学校と地域の連携による教育の推進は学校教員にも何らかの効果を生むと考え、筆者は分析を行った。全国小学校教員調査の

結果、地域住民や保護者の地域学校協働本部の設置する学校に勤務する教員は、未設置の学校の教員よりも放課後の負担感が少なく、教師相互のコミュニケーションが増加していると感じる者が多いことが明らかとなった（図 2）。さらに地域住民や保護者からの支援を受ける教員は、地域との連携を重視する関連が認められ、また地域との連携を重視する教員ほど職務へのやりがい感（図 3）や同僚肯定感が高く、マンネリ感が低いという関連も認められた（kanefuji 2017）。こうした分析結果は、地域との連携による教育は教員にも効果を生むことを示唆するものである。前述のように OECD の国際比較調査の結果、日本の教員は放課後の勤務時間が非常に長く、自己効力感が特に低いことから、地域との連携による教育の推進やその一貫としての放課後支援が教員の負担感を軽減し、やりがいを持って職務に取り組むことにつながるならばその推進の意義はさらに高まると考えられる。

5 残された課題とさらなる進展への期待

学校と地域の連携による教育の推進と、その一貫としての放課後支援は進展しつつあるがまだいくつかの残された課題がある。以下ではその中でも 3 つの課題を述べる。

第一の課題は、学校と地域の連携のための組織づくりや活動の取り組みに地域間格差が生じているという問題がある。図 4 は、国立教育政策研究所が行った調査に基づき、地域学校協働本部の整備率と地域学校協働活動の実施率を都道府県別に示したものである。これを見ると組織も活動も県内の小中学校等で

図2 地域学校協働本部の有無と教師の意識との関連

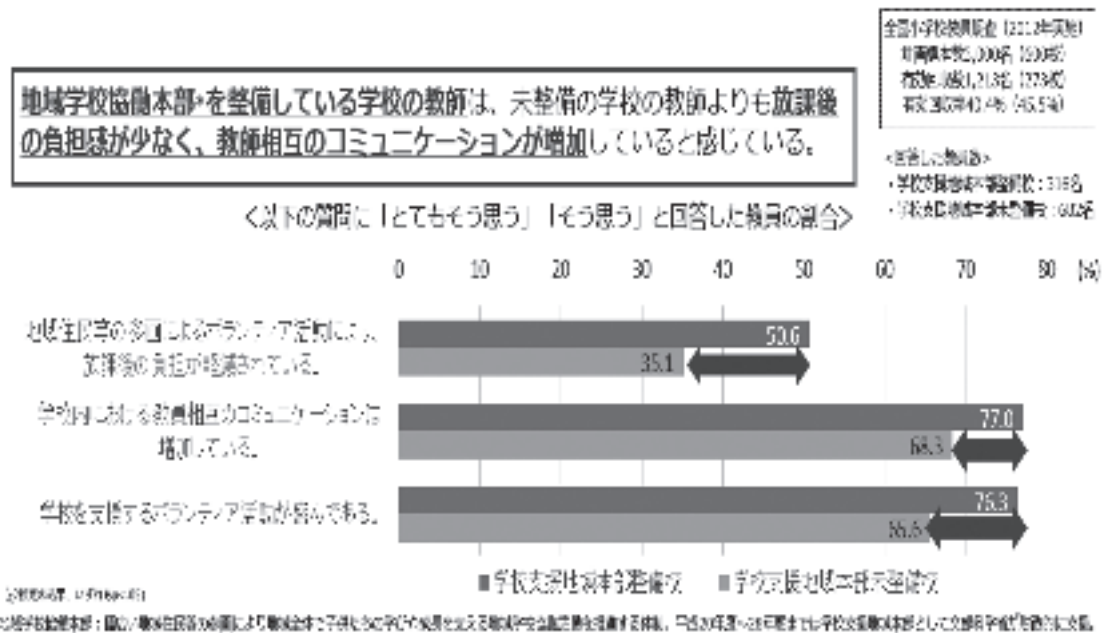
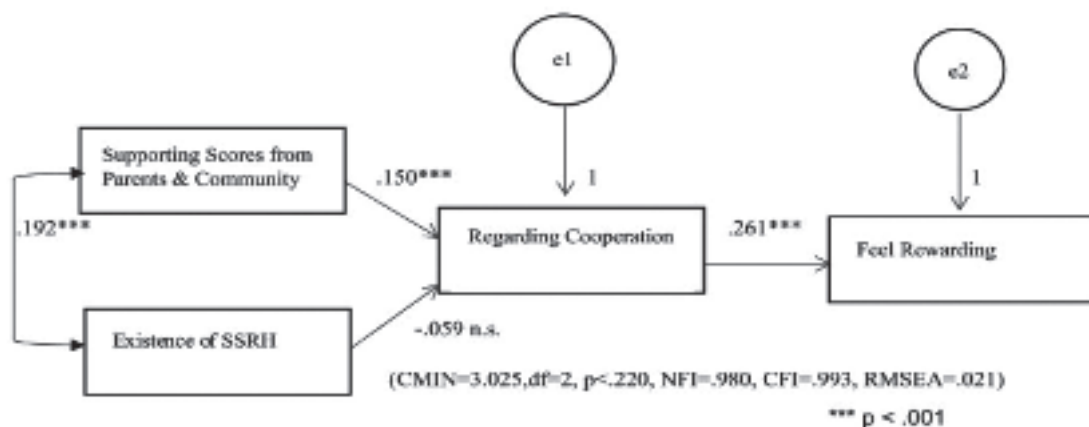


図3 地域学校協働活動と教師の地域連携意識、職務遂行意識との関連



（出典：Kanefuji, F., (2017), Extended Education Supported by Parents and the Community: Its Impacts on Japanese Schoolteachers, IJREE, Vol5,1, pp.26-46 より引用）

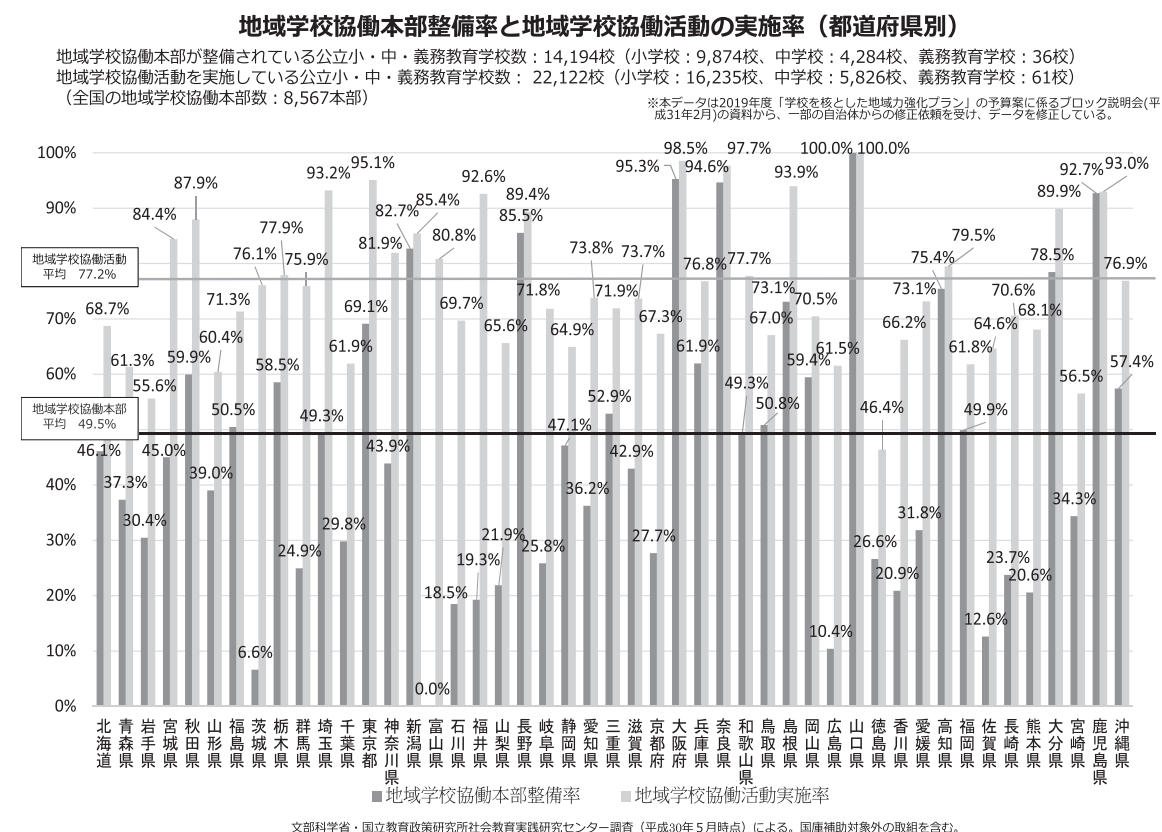
注：図3は保護者・地域のサポートや教師の地域連携意識が教師の‘Feel Rewarding’（やりがい感）にプラスの効果をもつパス解析の結果を示している。

100%実施している山口県などがある一方で、どちらの取り組みも全国平均に満たない道府県が複数存在している。今後はこうした地域間格差の状況をできる限り少なくするように活動の促進が求められる。

第二の課題は、放課後支援を担う人材の労

働条件の未整備と人材養成の問題である。放課後児童クラブも放課後子ども教室も共に、スタッフ不足は常に常態化した問題として浮かび上がっている。その背景にはいくつかの要因があるが、最大の要因は放課後支援に携わるスタッフの給与や謝金などの労働条件の

図4 地域学校協働本部整備率と地域学校協働活動の実施率（都道府県別）



（出典：文部科学省「学校と地域でつくる学びの未来」「国の取組 実施状況」、<https://manabi-mirai.mext.go.jp/torikumi/chiiki-gakko/jissi.html> より引用）

未整備がある。厚生労働省の2019年度統計でも放課後児童クラブのスタッフは約70%が非常勤勤務であり（厚生労働省2019）、給与は労働時間に見合っておらず少ないとの指摘がある。同様に、放課後子ども教室の地域学校協働活動推進員や支援員は、有償ボランティアとして薄謝で活動に取り組む者が多い。

放課後児童クラブにしても放課後子ども教室にしても、放課後支援に携わるスタッフは極めて広範囲な活動が期待されており、責任も求められる職務である。低賃金の過酷な労働条件は、子どもの放課後支援に魅力を持つ優秀な人材がいてもそれが職として成り立たなければ転職せざるをえない状況となる。子どもたちの放課後支援の質を向上するため

に、また活動の持続可能性を高めるためには、放課後支援を担う人材の労働条件の改善が喫緊の課題である。あわせて放課後支援に携わるスタッフの情報共有を含む、継続的で多様な研修機会の提供は、放課後支援の質の確保を考える際にどうしても検討しなければならない課題だと言えよう。

第三の課題として、企業等の民間活力のマッチングの問題を挙げたい。文部科学省は現在、「土曜学習応援団」という事業を実施している。これは2014年4月より子供の豊かな学びを支えるために、多様な企業・団体・大学等に参画を求め、土曜日や長期休暇中、平日の授業や放課後等の教育活動に出前授業の講師や施設見学の受入等により特色・魅力

のある教育活動を推進しようとする事業である。2019 年 7 月の統計で 785 団体が登録を行っている。国は企業による教育プログラムを検索するサイトも作成しているが、そうしたプログラムの活用はまだ始まったばかりでありマッチングは十分に進んでいるとは言えない。放課後支援の関係者はこうした多様な学習資源の存在をまずは理解し、それらを放課後活動に取り入れるようにプランニングに取り組んで欲しい。子どもたちがどきどき、わくわくするような放課後活動が、地域の方々のあたたかい眼差しに見守られながら今後、全国各地で実施されることを願いたい。

【引用文献】

- 国立青少年教育振興機構 (2010), 『子どもの体験活動の実態に関する調査研究』, http://www.niye.go.jp/kenkyu_houkoku/contents/detail/i/62/, (2020 年 7 月閲覧)
- 国立青少年教育振興機構 (2019), 『発達段階に応じた望ましい体験のあり方に関する調査研究 (中間まとめ)』, http://www.niye.go.jp/kenkyu_houkoku/contents/detail/i/144/, (2020 年 7 月閲覧)
- 内閣府 (2019), 『令和元年版子ども・若者白書』
- 厚生労働省 (2019), 『子どもの虐待による死亡事例等の検証結果について (第 15 次報告)』
- 国立教育政策研究所 (2001), 『家庭の教育力再生に関する調査研究』
- 阿部彩 (2014), 『子どもの貧困Ⅱ—解決策を考える』, 岩波新書
- お茶の水女子大学 (2014), 『平成 25 年度全国学力・学習状況調査 (きめ細かい調査) の結果を活用した学力に影響を与える要因分析に関する調査研究』
- 国立教育政策研究所 (2014), 「教員環境の国際比較—OECD 国際教員指導環境調査 (TALIS) 2013 年調査結果報告書」, 明石書店
- 国立教育政策研究所 (2019), 「教員環境の国際比較—OECD 国際教員指導環境調査 (TALIS) 2018 年調査結果報告書」, ぎょうせい
- 明石要一, 金藤ふゆ子, 小林純子, 結城光夫, 土屋隆祐, 岩崎久美子 (2012), 『児童の放課後活動の国際比較—ドイツ・イギリス・フランス・韓国・日本の最新事情—』, 福村出版
- 金藤ふゆ子編著 (2016), 『学校を場とする放課後活動の政策と評価の国際比較: 格差是正への効果の検討』, 福村出版
- International Journal for Research on Extended Education: IJREE (2013), National Research Report I, Barbara Budrich Publishers
- 文部科学省 (2017), 「地域学校協働活動のガイドライン」, [https://manabi-mirai.mext.go.jp/document/gaidorain\(tiikigakkoukyoudoukatsudounosuishinnimuketa\).pdf](https://manabi-mirai.mext.go.jp/document/gaidorain(tiikigakkoukyoudoukatsudounosuishinnimuketa).pdf), (2020 年 7 月閲覧)
- 中央教育審議会 (2015), 『新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と推進方策について (答申)』 (中教審 186 号)
- 文部科学省 (2019), 「地域学校協働活動推進事業」実施状況, 「学校運営協議会」設置状況」, <https://manabi-mirai.mext.go.jp/to rikumi/chiiki-gakko/R1jissijyoukyou.pdf>, (2020 年 7 月閲覧)

Huang D., (2016)「アメリカにおける放課後活動の評価に関する連邦政府の政策の経緯と現状」, 前掲金藤編著『学校を場とする放課後活動の政策と評価の国際比較：格差是正への効果の検討』 所収

Bae, SangHoon; Fuyuko Kanefuji (2019), A comparison of Afterschool Programs of Korea and Japan, IJREE, Vol. 6,2, pp.27-48

文部科学省・厚生労働省 (2020), 「新・放課後子ども総合プラン」の一層の推進について (依頼), 2020 年 3 月 31 日

文部科学省 (2020), 「社会教育調査—平成 30 年度結果の概要」, https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa02/shakai/kekka/k_detail/1419659.htm (2020 年 7 月閲覧)

日本システム開発研究所 (2008) 『平成 19 年度文部科学省委嘱調査 放課後子どもプラン実施状況調査報告書』 pp.1-301

Kanefuji, F., (2015), Evaluation of School-Based After-School Programs in Japan: Their Impact on Children's Everyday Activities and Their Social and Emotional Development, IJREE, Vol 3,1, pp.52-70

Kanefuji, F., (2017), Extended Education Supported by Parents and the Community: Its Impacts on Japanese Schoolteachers, IJREE, Vol5, 1, pp.26-46

厚生労働省 (2019), 令和元年 (2019 年) 放課後児童健全育成事業 (放課後児童クラブ) の実施状況, <https://www.mhlw.go.jp/content/11906000/000580501.pdf> (2020 年 7 月閲覧)

市内全域にどこにでも子どもの居場所を—どこでもこどもカフェの取組み—

千葉県子ども未来局子ども未来部子ども企画課主査 谷倉 道隆

千葉県（以下「本市」という。）では、2019年10月に学校でも家庭でもない第3の子どもの居場所づくりを促進するため、市民ボランティア団体等が実施する「どこでもこどもカフェ」の運営を支援する制度を創設した。「どこでもこどもカフェ」とは、子どもが気軽に立ち寄ることができ、信頼できる大人が見守る中で、幅広い年齢の子どもたちが安心して遊び、過ごせる場所を提供するものである。

本稿では、本市の「どこでもこどもカフェ」の取組みを紹介するとともに、この制度の創設に至るまでの経緯や今後の展望について報告する。

1 子どもの居場所のあり方の検討

（1）背景

少子高齢化や核家族化が加速する本市においても、地域の関わり合いが希薄になっており、地域で子どもたちを育てていく力の低下が、親同士・子ども同士のふれあいの減少や子育ての孤立化などの問題をより深刻にしている。

そこで、本市では、子育ての経験が豊かな中高年の方々や高齢者、青少年など、様々な世代が次代を担う子どもの育成に関わり、子どもたちが市内の公共施設などで活発に活動できるように、地域における子どもの居場所の確保や学校・家庭・地域の連携と子育てを支える人づくりなどを推進することにより、「地域全体での見守りや助けあいなどの子育

てを支えるまち」を目指してきた。

（2）こども環境学会との共同研究

本市では、公益社団法人こども環境学会と共催で2009年に「こども環境学会千葉大会」を開催したことを契機に、子どもの参画に関する様々な協働事業を進めており、翌2010年12月には、「相互に人的資源等を活用し、地域社会における子どものより良い成育環境の形成と人材の育成に寄与すること」を目的に同学会と包括連携協定を締結した。

その連携の取組みの一つとして、「子どもの居場所」と「信頼できる大人」に関する共同研究を実施し、2011年度からモデル運営を予定していた子どもの居場所（仮称「こどもカフェ」）のあり方と、そこに配置される信頼

できる大人のニーズや育成方法等の調査を行った。

ア 子どもの居場所

調査から分かったことは、「子どもの居場所」とは、子ども自身がありのままの自分ではいられると感じ、安心できる空間であり、そこでの他者との関わりを通して、自己の成長していくことができる場であることが期待されるということである。

子どもは仲間との相互作用を通して社会性を身につけ、大人へと成長発達を遂げるにもかかわらず、その基礎となる大人数で遊ぶ経験はますます減少傾向をたどっているのが現状であり、子どもたちが、事前に申し込みをせずとも、心理的にも距離的にも気軽に立ち寄ることができる居場所が必要とされている。

イ 信頼できる大人

子どもの居場所には、子ども同士の人間関係を調整し、子どもの活動を支える大人の存在が必要である。

「信頼できる大人」という表現は、本市独自のものであるが、子どもたちの意見によれば、「誰が信頼できて、誰が信頼できないか」ということではなく、子どもたちが求めているのは、子どもに寄り添い、その声を聴き、受け止めながら、子どもが何かしたいと考えたときに支援をしてくれる大人を求めていることが分かる。悩みを持って訪ねたときには、話し相手や相談相手になれる身近な大人が求められていて、子どもの活動の支援に関わるにあたっては、そのニーズに応えられるための育成が必要であることも明らかになった。

2 こどもカフェのモデル運営

(1) モデル運営の開始

上記の共同研究の結果を踏まえ、子どもの居場所づくりについての検証を行うため、市内短期大学の協力を得て、2011年10月から既存の公共施設を活用した「こどもカフェ」のモデル運営を開始する。

「こどもカフェ」とは、過去に実施した子どもたちへのアンケート結果において、「みんなで話せる場所、カフェみたいなホッとできる居場所が欲しい」という意見があったことから名付けられた。求める機能は、①放課後の子どもの居場所としての遊びと学びの提供、②信頼できる身近な相談相手（信頼できる大人）の提供、③支援や見守りが必要な子どもへの気づきとセーフティネットへのつながり、④地域住民と子どもの相互に顔が分かる関係性の構築（地域力の回復）の4つとした。

翌2012年には、民間施設を活用し、地域団体やNPO法人が運営する「こどもカフェ」のモデル運営を検証するため、事業者を公募する。選考委員会を経て、NPO法人が選定され、市内2か所目が開設。その実績検証をもとに、今後の拡充について検討していくこととした。

(2) モデル運営の検証

市内2か所での「こどもカフェ」モデル運営は、2018年度まで続いた。いずれも、利用者層は小学生が中心であり、中学生や高校生が訪れることは少なかったが、モデル運営期間を通じて、1開催日あたり15～20人程度の子どもたちが集まり、一定のニーズがあることが分かった。

その間、本市においても、学童保育や放課後子ども教室といった役割が類似している事業も整備されてきたが、保護者が昼間家庭にいない子どもを対象にした施設である学童保育や、開催日毎に体験活動などの特定のプログラムを提供している放課後子ども教室とは違い、「こどもカフェ」は、誰でも気軽に立ち寄ることができ、勉強したり、友達と一緒に遊んだり、自由に過ごすことができる場所であるというところに特徴がある。

そのような環境の中で、異年齢の子ども同士で新たな遊びを提案したり、ルールを決めたり、あるいは、注意をしあったりするなど、自分たちでその居場所を居心地の良い場所に変えていこうとする試みも見受けられ、子ども自身が持つ潜在能力を高めることにつながっている。また、集団遊びが苦手な子どもがスタッフとの何気ない会話を求めて来所していたり、若いスタッフに対して子どもが思春期の悩みを打ち明けたりする場面も多く見られたことから、利用者である子ども自身がそれぞれにその居場所をかけがえのない場所として認知していたと考えられる。

このようにして、モデル運営を通じ子どもたちが安心して自由に過ごせる子どもの居場所の必要性を確認できたことから、本市では市内全域に展開していくことを決めた。

3 市内全域での展開を目指して、どこでもこどもカフェへ

(1) 新制度の方向性

市内全域に展開するにあたって最も重視したことは、市民ボランティアや地域団体の力を借りることである。

モデル運営では、学校法人（後に、地域団体に運営を引き継ぐ。）や NPO 法人への委託という手法を取っていた。しかし、子どもの居場所は徒歩や自転車で行ける距離になくてはいけないにもかかわらず、同様に直営や委託で展開していくには、予算が潤沢に得られる状況になく、拡がりには限界がある。また、本市では、時を同じくして、市民が主体となって地域の実情にあったまちづくりに取り組むための条例の制定に向けて準備が進められていて、市民参加と協働、市民の自立的な活動への機運が醸成していたことも背景にあった。

そのため、新たな子どもの居場所制度を創設するにあたっては、行政主導ではなく、市民ボランティア団体等が主体となって子どもの居場所を運営することが望ましいと考え、市はその運営を後方から支援していくものとした。

(2) 事業の概要

2019 年 10 月、本市は、新たな子どもの居場所事業として「どこでもこどもカフェ」をスタートさせた。事業名に「どこでも」と入れたのは、市内のあちこちに子どもの居場所が拡がることを願ったことである。

新たに開始した制度は、一定の要件を満たした子どもの居場所を「どこでもこどもカフェ」として登録してもらい、登録した団体に対して市が様々な支援を行うというものであり、その要件は概ね次のとおりとした（表 1）。

表 1

☆「どこでもこどもカフェ」登録の要件（主なもの）	
1 役割	（１）放課後の子どもの居場所としての遊びと学びの提供 （２）信頼できる身近な相談相手（信頼できる大人）の提供 （３）支援や見守りが必要な子どもへの気づきとセーフティネットへのつなぎ （４）地域住民と子どもの相互に顔が分かる関係性の構築
2 利用者	高校生までの子ども（就学前児は保護者同伴）
3 利用料金	原則、無料
4 開催日及び開催時間	原則、週 1 回以上、1 日につき 2 時間以上
5 スタッフの配置	2 人以上（うち 1 名は要件あり）
6 その他	（１）運営団体が、政治、宗教及び特定の思想普及を目的とした団体ではないこと （２）利用者を平等に取り扱い、誰でも気軽に利用できる居場所であること （３）損害賠償責任事故及び傷害事故に対応するための保険に加入すること （４）学校、保健福祉センター、児童相談所等の関係機関と連携を密にすること

出典：筆者作成

4 市の支援

市の支援は、補助金の交付による財政的支援、アドバイザーの派遣や信頼できる大人の養成を行う各種講座の開催などによる人的支援、そして、開催する場として公民館等の公共施設を優先的に利用できるよう調整していく開催場所の支援の 3 本を柱とした。

（１）補助金の交付

市民ボランティア団体等が「どこでもこどもカフェ」を運営する際に要する経費について、その一部を補助する。

遊具の購入費や会場使用料、保険料等の開催にあたり必要な経費のほか、チラシの印刷

等の広報活動や子どもの居場所に関する研修に係る経費などを対象としている。

（２）カフェアドバイザーの派遣

新たに「どこでもこどもカフェ」を運営しようとする団体などで、子どもの居場所に関する知識や経験がなく不安なところには、モデル運営に携わった経験豊富なスタッフや有識者を派遣し、立ち上げから運営方法、子どもとの接し方などを一定期間サポートする。

（３）信頼できる大人の養成講座

子どもの居場所で活躍する市民ボランティアを育成するための各種講座を、市内短期大学と共催で開講する。

子どもの居場所の現状と必要性を理解し、地域における子ども支援の基礎を学ぶ「子どもの居場所サポーター養成講座」と、その上級編となる、子どもの抱える SOS やその背景、支援の方法やその仕組みづくりについて学習する「子どもの SOS 支援員養成講座」の2つを用意し、「どこでもこどもカフェ」では、これらの講座を修了したスタッフが子どもたちの見守りを行う。

(4) 開催場所

新たに子どもの居場所を開きたいが場所がないという団体には、既存公共施設の空きスペース等を優先的に利用できるよう調整を行う。

開催場所は、町内自治会の集会所や空き店舗等を活用し、運営団体が確保することを原則としているが、支援が必要な団体には、関係機関と調整のうえ、地域交流の拠点となっている公民館等を開放することとしている。

(5) その他の支援

上記以外にも、学区の小中学校等との連携会議の場の設定などの連絡調整、児童・生徒へのチラシ配布や公共施設での配架、市広報

紙やホームページでの紹介などの広報等の支援を行う。

5 どこでもこどもカフェの現状

(1) 開設状況

2020年8月1日現在で、「どこでもこどもカフェ」は、モデル運営から引き続き開催している団体のほか、新たに5団体が登録し、市内7か所となった。開催場所は、町内会館や地域の交流施設を活用しているところ、公共施設の空きスペースを活用しているところ、学習塾の空き時間を活用しているところと様々である。

「こどもカフェ3rdプレイス虹」と「こどもカフェ高洲」は、モデル運営から移行したもので、子どもたちからも地域の大人からも広く認知されている。これらのスタッフが他の居場所を訪問し、カフェアドバイザーとして支援をしてくれている。

「ひだまり」がある中央区の松ヶ丘・仁戸名地区は、町内自治会や学校、商店街等の様々な団体で構成された地域運営委員会が組織さ

図1 千葉市「どこでもこどもカフェ」一覧

2020年8月1日現在

名称	開催場所		開催の目安	開催日	運営団体
ひだまり	中央区仁戸名町	町内自治会集会所	週5回	毎週月～金曜日	地域団体
こどもカフェ3rdプレイス虹	稲毛区園生町	NPO法人施設	月2回	毎週木曜日	NPO法人
若葉こどもカフェ部	若葉区みつわ台2	学習塾	週1回	毎週月曜日 毎月第2・第4日曜日	NPO法人
子どもカフェ ハックベリー	若葉区小倉町	地域の交流施設	月3回	月2回金曜日 毎月第3土曜日	地域団体
こども広場 キャッチ	緑区おゆみ野中央8	公共施設	週1回	毎週土曜日	地域団体
こどもカフェ高洲	美浜区高洲3	公共施設	月2回	毎月第1・第3日曜日	地域団体
こどものコミュニティー	美浜区幸町1	地域の交流施設	週1回	毎週木曜日	地域団体

出典：筆者作成

写真1 こどもカフェ 3rd プレイス虹



出典：千葉市

写真2 こどもカフェ高洲



出典：千葉市

れ、住民同士の助け合い・支えあいによる地域活動が活発な地区であるが、平日日中に利用されることの少ない町内会館を活用している。地域力を活かして、週5日開催しているところが特徴的である。

「こども広場キャッチ」は青少年育成委員会が、「こどものコミュニティー」は子育て支援団体が運営している子どもの居場所であり、いずれも市民ボランティアを中心に2015年から継続して活動を行っている。

「若葉こどもカフェ部」と「子どもカフェハックベリー」は、どこでもこどもカフェ制度の創設を機に開設した、新たな子どもの居場所である。「若葉こどもカフェ部」は、学習塾の空き時間を有効活用したものであり、「子どもカフェ ハックベリー」は、これまで乳幼児向けの子育て支援を行っていた団体が、小学生向けにも居場所の提供を始めたものである。

（2）市民ボランティアの育成

事業の開始に先立ち、2019年6・7月に前述の2つの養成講座を3日間にわたり開催した。「どこでもこどもカフェ」のスタッフの

育成は必須であるが、子どもの居場所を支える裾野を広げることもこの講座の大切な役割であるので、講座修了者に対しては、「どこでもこどもカフェ」の新規開設やボランティアとしての参加を募る案内を送付することとしている。

希望する旨の回答があった際には、開設の支援に向けた調整を行ったり、運営団体とボランティアとのマッチングを行ったりしている。講座修了者が実際に子どもの居場所で活躍する新たな支援者となることで、この事業の成功のカギとなるといえる。

（3）子どもの居場所事業者連絡会議

運営団体が集まり、それぞれの取組み事例や課題について共有し、情報交換をすることが、子どもの居場所としてより良い環境を生み出すことに寄与することから、子どもの居場所事業者連絡会議を開催している。

2020年5月には、オンライン会議を開催し、子どもや親への支援の方法、学校や相談機関との連携方法、新型コロナウイルス感染症に配慮した子どもの居場所の運営方法等につい

て、活発な議論が交わされた。意見交換を通じて、運営団体の行政に対する要望も集約され、今後の施策の整理にもつながっている。

6 今後の展望

「どこでもこどもカフェ」は、事業開始から1年も経過しておらず、市民に広く認知されているとは言い難い。現に運営を開始している団体を支援しながら着実な実績を積み重ねるとともに、事業の周知にも注力し、地域がそれぞれ工夫しての居場所を生み出していく流れをつくる必要がある。公民館や学校の空き教室等の多様な開催場所と多様な運営主体とをつないでいき、市内全域に「どこでもこどもカフェ」があって、どこに住んでいても子どもたちが利用できるようになることを目指したい。

地域のつながりの希薄化や子どもの遊び場の減少などに加えて、新型コロナウイルスの感染拡大により子どもを取り巻く環境が変化している中で、安全・安心な子どもの居場所の確保が大きな課題として注目されている。直ちに「どこでもこどもカフェ」を新規開設することは困難な状況かもしれないが、第3の子どもの居場所の存在についても社会一般に広く認知された今だからこそ、地域の中に多くの子どもの居場所を作っていけるような機運を高めていきたい。

また、市内全域での展開を目指すことも一つの目標となっているが、それ以上に大切にしたいのは、人づくりである。子どもたちにとっての「居場所」となるかどうかは、空間よりも人の魅力で決まるとも言われる。子どもに寄り添い、子どもがいきいきと遊んだり、

活動したりすることのできる環境をつくることのできる「信頼できる大人」を育成し、何でも相談できる大人が身近にすることで、子どもたちの心の負担を和らげることができる。

今後の事業展開にあたっては、子どもにとって居心地の良い場所を提供するためには、子どもを管理するのではなく、子どもたちが主体となって、自分たちの場所づくりに積極的に意見を出すことができる環境を保障する「こどもの参画」の視点を取り入れていくことが重要であることを心に留め、「どこでもこどもカフェ」を推進していきたいと考えている。

そして、「どこでもこどもカフェ」のスタッフとして、地域のボランティアや学生ボランティアが活躍することで、地域において、子どもたちとの間に相互に顔が分かる関係が構築され、地域全体で子どもたちの育ちを見守るという「地域の力」を回復させることにも期待していきたい。

Column

コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～

学びの場は「飛ぶ教室」

エーリッヒ・ケストナーの『飛ぶ教室』は、1933年に発表された小説で、各国語に翻訳され、映画化もされている。1933年と言えば、ちょうどナチスが政権を掌握した時。自由主義の多くの作品の発表が禁止されるなかで、人気の児童文学として『飛ぶ教室』はそれを免れた。

舞台は、ドイツの寄宿舎学校、そこで、生徒たちが、クリスマスに『飛ぶ教室』という劇を上演する。その準備から、無事に公演を終えて、休暇を迎え、それぞれが帰省するまでに繰り広げられる物語である。

生徒たちの劇は、“実際に世界のあちこちに教室が飛んでいく”という設定なのだが、生徒たちの学びの場はあちこちにあり、あちこちに出没する教室という意味も含んでいる。作品の原題はダス・フリーゲンデ・クラセンツィマー (*Das fliegende Klassenzimmer*) (英語では *The Flying Classroom*)。似た名前の芸術作品が、幽霊船の伝説を素材としたデア・フリーゲンデ・ホルレンダー (*Der fliegende Holländer*) でワーグナーの歌劇『さまよえるオランダ人』だ。それは、“さまよえる”というより、“猛スピードで移動し、あちこちに出没する”という意味だという。そして、生徒たちがこれから出会うであろう“さまよひ”の試練、時代を暗示しているようだ。

『飛ぶ教室』には、ほかの学校の生徒との争いの場面もある。生徒たちには、近所に住む変わり者の大人との交流もあった。そのひとは、実は、生徒たちの教師の古くからの友人であった。2003年の映画の中では、教師が若かりし時にその友人とともに聖歌隊員として、昔は稀少機会であった日本に演奏旅行したが、友人は旅行中も外出せず病気の母を気にかけていた。そして、その帰国後、友人は外出禁止の校則を破って母のところに向く。そこで教師は友人の身代わりを務め、罰を受けた。教師は、そういったエピソードを、校則を破ってシュンとしていた生徒たちに伝える。友情のエッセンスだ。

『長靴下のピッピ』と『メアリー・ポピンズ』の作者とケストナーが話し合う機会があったらしい。優れた児童文学者の長所ということで三人が一致したのは、“大人が自分の子どもの頃とゆるぎのない接触を持続けることができる”ことであったという（池内紀訳『飛ぶ教室』訳者あとがき 新潮文庫）。

ケストナーは、本人の回想記の前書きで「まえがきは書物にとって、前庭が家にとってそうであるように、きわめてたいせつであり好ましくもある。」と書いている（高橋健二訳『わたしが子どもだったころ』岩波書店）。そして、この『飛ぶ教室』は、前書きが二つもある。夏にクリスマスの小説を書こうとしてはかどらず、母のアドバイスで高原保養地に来たエピソードの後で、さらっと「世界の歴史には、愚かな連中が怖いもの知らずで、知恵ある者たちが臆病である時代がくり返しめぐってきて、それはゆがんだ状態なのだ」（池内紀訳）と記す。ここにも“さまよひ”の試練が暗示されている。

（ケストナーの愛読者）

「こども食堂」という居場所の作り方 ー「新しい日常」の中で展開する 「新しい形の食卓」ー

特定非営利活動法人豊島子ども WAKUWAKU ネットワーク理事長 栗林 知絵子

2003 年、豊島区のプレーパーク開設をきっかけとして、またそこに集まるさまざまな背景を抱えた子ども達を支援するため 2012 年設立した豊島子ども WAKUWAKU ネットワーク。「こども食堂」も、そこに集う子ども達のニーズから自然発生的に立ち上がった「食卓」だった。しかし、その歩みもコロナ禍において変化を余儀なくされている。集まること自体が厳しい状況で、いかに「食卓」を維持していくのか。本稿では、私たち子ども食堂の成立経緯と、コロナ禍による「場」としての食堂の休止、そして代わって展開したパントリー実践を通じて、「新しい日常」における相互的な食卓創成を論じる。

1 豊島子ども WAKUWAKU ネットワークのはじまり

豊島子ども WAKUWAKU ネットワークの団体設立は 2014 年。そのはじまりは、2003 年に、豊島区が「区政 70 周年事業」と称し、区内にプレーパーク（できるかぎり禁止事項をなくし、子どもがやりたい遊びを出来る限り実現できるよう運営された遊び場。冒険遊び場ともいう）開設準備のためのワークショップを開催。「市民主体のプレーパーク」とするべく、運営の担い手となる市民の参加を呼び掛けた。当時子育て中であり、また遠方のプレーパークのヘビーユーザーでもあった私は、期待を込めてワークショップに参加。行政側の思惑と住民側のニーズのギャップに戸惑いながらも、結果としてメンバーの

うちで唯一の現役子育て世代として、それまで市民活動などに特段関わりのなかった当時の自分がいきなり「池袋本町プレーパーク」の代表に担ぎ上げられたのだった。こうして同年にスタートした「池袋本町プレーパーク」。子ども達は多い日では約 50 人の利用があり、毎日やって来て一日プレーパークで過ごす子も珍しくない。また、当然ながらその中にはさまざまな困難を抱えている子も散見された。

そんなプレーパーク常連だったのが T 君。彼が 2011 年「俺、高校に行けないかもしれない」とつぶやいた。当時 T 君は母子家庭で母親はダブルワーク。夕飯はいつもひとりでコンビニ弁当を食べていて、朝食はいつも食べないと話してくれた。小数点や分数の意味や

勉強のやり方がわからないこと、毎日お金の心配をしていると話してくれた。自分は教育者ではないが、目の前で困っている子どもを放っておくわけにはいかない。勉強を伴走してくれるボランティア大学生を募り一緒に勉強し、また夕食を共にする環境を作った。これが現在も続く「無料学習支援事業」のスタートであり、また「子ども食堂」の萌芽となる活動のはじまりだった。T君のほかにも、「自分も通いたい」と手を上げる子どもが現れた。T君については、さらに模擬試験や冬期補習塾へつなげたために、お金が必要だったので地域の知り合いに塾代1000円のカンパを募ったところ、約80人から12万円の支援が集った。物心ともに地域に見守られ受験したT君は無事に都立高校に進学。

この時、カンパでつながった仲間に「地域の子どもを地域で見守り育てるための緩やかな繋がりが必要だ」と呼び掛け、それが団体としての「豊島子ども WAKUWAKU ネットワーク」(以下 WAKUWAKU) 設立の直接の契機となった。

2 「子ども食堂」のスタート

T君から始まった「無料学習支援などをきっかけに集まった子ども達と共に囲む食卓」はその後も続くが、当時まだ私たちはこれを「子ども食堂」とは呼んでいない。呼称的な意味で、まだ日本には「子ども食堂」はひとつ(大田区のだんだんこども食堂)しかない状況だったが、子どもに暖かな食事と居場所を提供することは、この段階からおこなっていた。

団体事業としての「こども食堂」がスター

トしたのは2013年。当時、大きな一軒家でひとり孤立していた地域のYさんが「子ども食堂をやりたい」と、ふとした時につぶやいた。「いえ」をひらいて子ども達が集まる場にしたい。その声を拾い、ニーズを実現する形で半年後の2013年春、Yさんの自宅で「要町あさやけ子ども食堂」がWAKUWAKUの仲間と共に始まったのだった。このように地域には困っている子どもがいる一方で、子育てに関心のある住民、困っている子どもがいたら助けたいと実は考えている住民も多数いる。地域でよりよい支援を構築するには、そういったリソースとの出会い・掘り起こしも欠かせない考える。

子ども食堂が始まった当初は「子どもにご飯を食べさせるのは親の仕事。こんなものが出来たら親が怠けてしまうのではないか」という批判もあったが、実践を重ねた現在では単純に「食べる」だけではない、さまざまな交流の「場」として重要な役割を果たすようになってきた。ここからつながった子も多い。たとえばHさん。事情があり、児童養護施設と養父母の家庭をいったりきたりしている子どもだった。その影響から、高校生の頃には進路も決まらず、引きこもりがちで不規則な生活を送るようになっていた。そんなHさんだったが、子ども食堂に通うようになり、どんどん変わっていった。地域のおばちゃんたちに話を聞いてもらい、また褒められ、同世代の大学生とおしゃべりをするようになった。当初は周囲の人間が何を話しかけても全身で「面倒くせえ」と訴えていたのだが、今では「悪いようにモノゴト考えても仕方ないじゃん。だから、前向きに考えるよう

にしている」と話してくれる。この交流をきっかけにHさんの生活は（依然、大変でありながらも）改善し、無事高校も卒業して元気に暮らすまでに至っている。

3 広がっていく子ども食堂

こうして「要町あさやけこども食堂」を皮切りに、現在WAKUWAKUでは4カ所にまで子ども食堂が広がっている。開店日は月に2回。開店時間は夕方の2～3時間。地域住民が中心のボランティアスタッフと食材の寄付で成り立ち、特に食料品の寄付は多数の地域住民の方から寄せられている。果物付きの定食をおとな300円で提供。子どもやひとり親家庭は無料である。

「場」は増えたが、理念は変化しない。子どもや地域住民のニーズをくみ取り、また団体が前に出るのではなく運営も含めて地域の人を巻き込み、関わってもらうことができれば、本当の意味での「子ども食堂」はあり得ないと考えている。

また一方で、子ども食堂の広がりを加速するため、「官」「民」あるいは「NPO」「企業」「研究者」など異なるマトリックスを持つメンバーを巻き込んだ大枠の中間的な協働・ネットワーク作りにも積極的に取り組んでいる。2015年には豊島区社会福祉協議会が事務局となり「としま子ども学習支援ネットワーク」が設立した。貧困の連鎖を断つための、地域に根ざしたネットワークで、毎月1回開催される定例会には学習支援団体と、行政の関連部署の職員や社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカーが活発な意見交換を行っている。同年、豊島区内で開催

した「子ども食堂サミット2015」がきっかけとなり、都内で子ども食堂を立ち上げた団体とともに「こども食堂ネットワーク」が発足。2016年からは「広がれ、子ども食堂の輪！全国ツアー」と銘打って、子ども食堂の啓発イベントを実施した。研究者・貧困問題に取り組む団体や老人給食支援団体、全国社会福祉協議会等に呼びかけ実行委員会を結成し、2019年3月までの3年間に赤い羽根福祉基金の助成を受け、貧困問題やフードバンクをテーマとしたイベントをすべての都道府県で実施した。2019年現在、子ども食堂は全国に3700ヶ所以上に増え、県や市町で大小さまざまなネットワークが構築した。また子ども食堂の中間支援団体も複数発足し、継続的に子ども食堂が運営するための資金調達や衛生管理、立ち上げ支援情報をネットワークを通じて発信している。

豊島区でも2016年に「豊島子ども食堂ネットワーク」を設立し、豊島区子ども若者課が事務局を担っている。また「多文化としまネットワーク」（外国にルーツを持つ子どもと家庭支援のためのネットワーク）も発足した。

4 コロナ禍での「新しい日常」に存在する子ども食堂

しかしながら、ここに来て「子ども食堂」作りは大きな曲がり角に来ていると考える。その原因は、もちろん新型コロナウイルスの影響だ。今までも、当然のことながら可能な最大レベルの衛生管理はおこなっていたものの、本ウイルスはそういった対処を超えている。都内での感染が拡大していく事態を、私

たちは注視していた。2020年2月には、子ども食堂を含めた一部事業を休止。公立小中学校が3月中はお休みとなり、給食に頼っていた家庭では3食のうち1食がなくなる結果となった。ひとり親家庭の多くは就学援助を受けており、家庭の財布ではなく、こうした公的な財布から給食を食べていた子が多い。一転、昼ご飯を家で準備することになったゆえに経済的にも労力的にも負担が増えた。

子ども食堂は休止中だったが、この事態の重要性を鑑み、私たちは3月1日、豊島区在住で休校になった214世帯へ向け、実態を調査すべくアンケートを実施。結果96世帯から回答があり、特に「給食がないと、経済的負担はおおきく家計に影響がありますか？」(85件回答)という質問では「83.5%」が影響があると回答。また、「コロナ拡大によって、仕事に行けなくなるなど収入に影響をあたえそうですか？」(85件回答)では、63.5%が「はい」と回答するなど、コロナの影響で子どもや親の「食」が脅かされている実態が浮き彫りとなった。

そうして、私たちは「場としての」子ども食堂は断念したものの、緊急で食料を届ける「としまフードサポートプロジェクト」を緊急で立ち上げた。3月初旬、豊島区教育委員会の協力を得て、豊島区の公立小学校・中学校の登校日に合わせて本プロジェクトのチラシを全校生徒に配布。結果、学校経由で就学援助受給世帯や、行政からの支援（生活保護など）を受けている世帯、約250世帯から申込があった。実際の運営にあたっては私たちだけではなく、豊島区民社会福祉協議会や行政、地域の無料学習支援団体や子ども食堂運

営団体の仲間、さまざまな企業が連携することで、それぞれの強みを生かした体制がスピード感をもって構築。実際、運営に関わってくださっていたのは「子ども食堂」で日々一緒に活動していた面々が、そのままこちらでも力を貸してくださる場合も、非常に多いのだった。こうして緊急フードパントリー「としまフードサポートプロジェクト」は、第一回として3月14日・15日の両日に豊島区の9箇所で開催し、260世帯に食料を提供。また第二回は3月28日・29日に開催。261世帯の方が食品を受け取られた。また4月緊急事態宣言後は、ご家庭の事情でフードパントリーのピックアップ拠点へ取りに来られない方を対象に食料の宅配も開始。こちらは現在まで月180世帯へ配送を継続している。加えて、学校の臨時休校が続く中、昼食を用意するのが難しい一人親家庭などの子どもたちに弁当を届ける「としまランチサポートプロジェクト」もスタート。区内の飲食店から提供を受けたお弁当を、区内22拠点の区民ひろばで配布。こちらも、6月いっぱいまで平日は毎日実施した。

緊急事態宣言は解除されたが、新型コロナウイルスの影響は、特に経済的な面で長引くと考えられる。一方で、やはり「場」としての子ども食堂開催は、とても判断が難しい。だからこそ、こういった皆で連携し拡張した「食卓」によって、支援の輪を継続的に広げていく必要があると考える。

5 「あたらしい日常生活」の中での「子ども食堂」という食卓概念の拡大

本稿は「こども食堂という居場所の作り

方」というテーマをいただいたものであるが、新型コロナウイルスの「以前」「以後」では、その作り方や有りようは再考を求められる部分があると考え。非常に単純に「多様なバックグラウンドを持つ人たちが、一カ所に集まり、一緒にご飯を食べる」という営為が、致命的に感染症に弱い。現場レベルで最高度の消毒などをおこなうことが前提だとしても、その構造は動かしようがない。

一方で、変わらないもの・変えてはいけないものがあり、私たちはそれを信じてコロナ禍での支援を続けている。

そのひとつは（当然ではあるが）、どんな状況であれ、人間は「食べる」ことが必要であり、また「食べる」ことに事欠く子どもやその親がいるということ。

もうひとつは、そんな親子を支えたい、何かしたいと考える地域住民や行政があり続けるということ。

それらを繋いできたのは、紛れもなく私たちの「食卓を囲む子ども食堂」活動であり、「場」が開催できなくなったとしても、前述の「フードパントリー」や、あるいはオンラインでのお茶会など、形を変えて「食卓」はあり続ける。逆説的に、場が消え危機的状況下にあるからこそ、より結びつきが強化された部分も多い。

食を支えようとする市民と、子ども達がいるかぎり、子ども食堂の輪は広がっていく。

Column

コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～

子どもの世界は大きく膨らんで

「鏡よ鏡、世界で一番美しいのは誰？」と鏡の精に問いかけるのは、白雪姫に登場する妃だ。子どもの頃に、初めてこの物語を聞いた時、“世界で”というコトバに広い空間を思い浮かべた人は少なくないのではなかろうか（もっとも、グリム童話の原典では、“国中で”とある）。

そして、調べてみると、この“世界”には、“世間で”という訳語もあることに気が付く。テレビドラマでは、信念を貫こうとする主人公が、近所の人々から非難を浴びせかけられるシーンがある。特に戦時中が舞台の場合、隣組の国民服を着たり、モンペをはいたり、防空頭巾をかぶった人びとが厳しい注意を促す。これも、世間、いや世界だ。そして、昨今のコロナ禍、多くの店舗が営業自粛をしている中で、営業と見間違え活動があったりすると、玄関に貼り紙があったりする。これも世界の仕業だ。そこでは人びとは真剣なのだが…。

地域コミュニティは小さいようで、それは一つの世界である。近所の仲間たちとの遊びやおとなとの関わりこそ、コミュニティであった。そして、子ども時代によく遊んだ寺社には、巨大な空間があった。おとなになってから訪れると、意外と小さな空間なのだと気が付くが、子どもにとっては世界なのだ。その時代の記憶は、どこに投影されるのだろうか。

幼い子ども時代に、母や祖母に連れられて劇場によく出掛けたと語る著名な作家や音楽家が少なくない。おとなにとっては、自分が楽しむためにということだったのかもしれないが、子どもにとってもプラス面が少なくなかっただろう。幼児教育の大切さということと語られることも多いが、それは、はみ出した世界だったのだろうか。

F嬢は、幼い頃、両親の趣味で美術館を連れ回されていたせいか、学校に入るあたりには、すっかり美術館嫌いになっていた。G君は、幼児時代に、叔母の趣味につき合わされて毎週、チャンバラ映画、当時は、橋幸夫の「潮来笠」が愛唱歌だった。G君はその後、映画とはすっかりご無沙汰だ。しかし、数十年を経過すると、F嬢にもG君にも、なにがしかのインパクトがあることに気が付くのではないか、もしかしたら、F嬢はマンガを子ども会で読み聞かせているかもしれないし、G君は、カラオケで職場のエースなのかも知れない。それらはコミュニティのコミュニケーションに大きく貢献している?!

子どもたちには子ども同士の付き合いもあれば、おとなとのふれあいもある。美術館も、映画館も、子どもの世界の一つでもあって、何年もあとに大きく膨らんで、いずれは一つの世界に収まっているのかもしれない。その時、世界で一番ステキなのはだあれ?!

（昔の子ども）

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く。

8回目となる本号では、昨年度より当センターが実施している「分権社会の都市自治体条例に関する調査研究」に関連して、7年目を迎えた提案募集方式に焦点を当て、自治体等からの提案を契機に、条例制定範囲又は裁量が拡大された例を紹介するとともに、自治立法権の拡充に向けた今後の活用の可能性を検討する。

提案募集方式を通じた自治立法権の拡充

日本都市センター研究員 鈮持 麻衣

地方の発意に根ざした分権改革を推進するため、2014 年より「提案募集方式」が導入された。同方式の導入から昨年までの 6 年間で、自治体等からは 2,521 件の提案が出され、このうち 1,171 件が実現・対応されたと整理されている。

自治立法権の観点からは、提案募集方式を通じて、12 事項で条例制定範囲が、2 事項で条例制定裁量が、それぞれ拡大された。提案募集検討専門部会での審議などを経て、提案内容の実現に至っている点や、条例制定の有無が自治体の自己決定に委ねられた点、現行法のもとでの条例制定の可能性が示された点において、提案募集方式は自治立法権の拡充に寄与していると考えられる。

1 第 2 次分権改革と提案募集方式

(1) 第 2 次分権改革の位置づけ

国と地方の関係を「上下・主従」から「対等・協力」へと転換させた、第 1 次分権改革は、地方分権の理念・基礎を形成するという、いわば基本ソフト（OS）を入れ替えるものだった¹。これに対して、現在進められている第 2 次分権改革では、都道府県・市町村への事務権限の移譲、および、法令による義務付け・枠付けの見直し等に重点が置かれている。その意味で、第 2 次分権改革は、それぞれの自治体が地域の実情に応じた施策を展開できるようにするための、個別法令という応

用ソフト（アプリ）を見直す取り組みであるといえる。

(2) 一括法等による個別法令の見直し

関係する法規定の改正は、主に、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」、いわゆる「一括法」の制定を通じて行われてきた。2011 年の第 1 次一括法から 2020 年 6 月 10 日に成立した第 10 次一括法までで、のべ 448 法律が改正されている。さらに、一括法の制定とは別に、個別法あるいは政省令等の一部改正によっても、自治体への権限移譲

1 地方分権改革有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～』（平成 26 年 6 月 24 日）1 頁。

や義務付け・枠付けの見直し等が進められている。

(3) 提案募集方式の導入

第2次分権改革における個別法令の見直しは、地方分権改革推進委員会²が4度にわたって行った勧告で挙げられた事項を中心に、当初は進められてきた。しかし、第4次一括法までで、一通りの検討が終えられたことから、2014年より「提案募集方式」が導入されている。提案募集方式とは、現行制度のもとで生じている地域の課題や支障事例等を解消するため、見直しを要すると考えられる事項を自治体等の側から国に提案し、内閣府が関係府省と調整を行ったうえで、その実現を図っていく仕組みである。従前は、国主導で検討項目の選定などが行われていたところ、提案募集方式は、地方の発意に根ざして、検討項目が選定されるため、ボトムアップで分権改革を推し進めるツールとして期待される³。

(4) 本稿の目的

各自治体が、地域の抱える課題や特性を踏まえて、施策を展開していくにあたっては、所要の事務権限をみずから有するとともに、当該事務権限の実施につき、自己決定の余地が確保されているのが望ましい。そこで本稿では、法定自治体事務（法定受託事務＋（法定）自治事務）⁴に係る自治立法権に焦点を当て、今年で7年目を迎える提案募集方式が、その拡充にどのように寄与してきたかを考察する。

2 7年目を迎えた提案募集方式⁵

(1) 導入経緯⁶

第186回国会への第4次一括法案の上程等に向けた作業が進められるなか、地方分権改革有識者会議⁷は、2013年12月に、『個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望（中間取りまとめ）～』を公表した。この『中間取りまとめ』は、改革の推進手法につき、「これまでの国が主導する短期集中型の改革スタイルから、地域における実情

2 地方分権改革推進法に基づいて、2007年4月から2010年3月まで設置された、有識者で構成される会議体。

3 内閣府地方分権改革推進室『地方分権改革・提案募集方式ハンドブック（令和2年版）』（以下「ハンドブック」と引用。）6頁。分権改革のイニシアティブを持つ主体が、国から地方に移ったという点において、2014年以降の分権改革は、「提案募集型地方分権改革」と位置づけることができる（伊藤正次「提案募集型地方分権改革の構造と課題」総務省編『自治論文集 地方自治法施行70周年記念』（2018年）421頁以下・423頁）。

4 北村喜宣「自治体政策法務の今日的意義」同『分権政策法務の実践』（有斐閣、2018年）115頁以下・116頁。

5 提案募集方式に関する論考として、上林陽治「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律～第5次一括法～（平成27年6月26日法律50号）」自治総研444号（2015年）45頁以下・46-50頁、北村喜宣「『個性を活かし自立した地方をつくる：地方分権改革の総括と展望』を読む―枠付け見直しの観点から―」北村喜宣編著『第2次分権改革の検証―義務付け・枠付けの見直しを中心に―』（敬文堂、2016年）303頁以下、同「環境規制における国と自治体の関係―提案募集方式にみる争点―」大塚直先生還暦記念論文集『環境規制の現代的展開』（法律文化社、2019年）129頁以下、岩崎忠「地方分権改革と提案募集方式―地方分権改革有識者会議での審議過程を中心に―」北村・前掲書324頁以下、大村慎一「提案募集方式の成果と今後の課題」地方財務765号（2018年）2頁以下、大橋洋一「分権改革としての提案募集制度の発展可能性」総務省・前掲註（3）書161頁以下、伊藤・前掲註（3）論文423-430頁、田村達久「これまでの地方分権改革の動向と今後の展望」都市とガバナンス32号（2019年）20頁以下を参照。

6 以下、田林信哉「地方分権改革に関する提案募集について」自治実務セミナー636号（2015年）5頁以下・5-6頁を参照。

7 「地方分権改革有識者会議の開催について」（平成25年4月5日内閣府特命担当大臣（地方分権改革）決定）に基づき設置されている、有識者で構成される会議体。

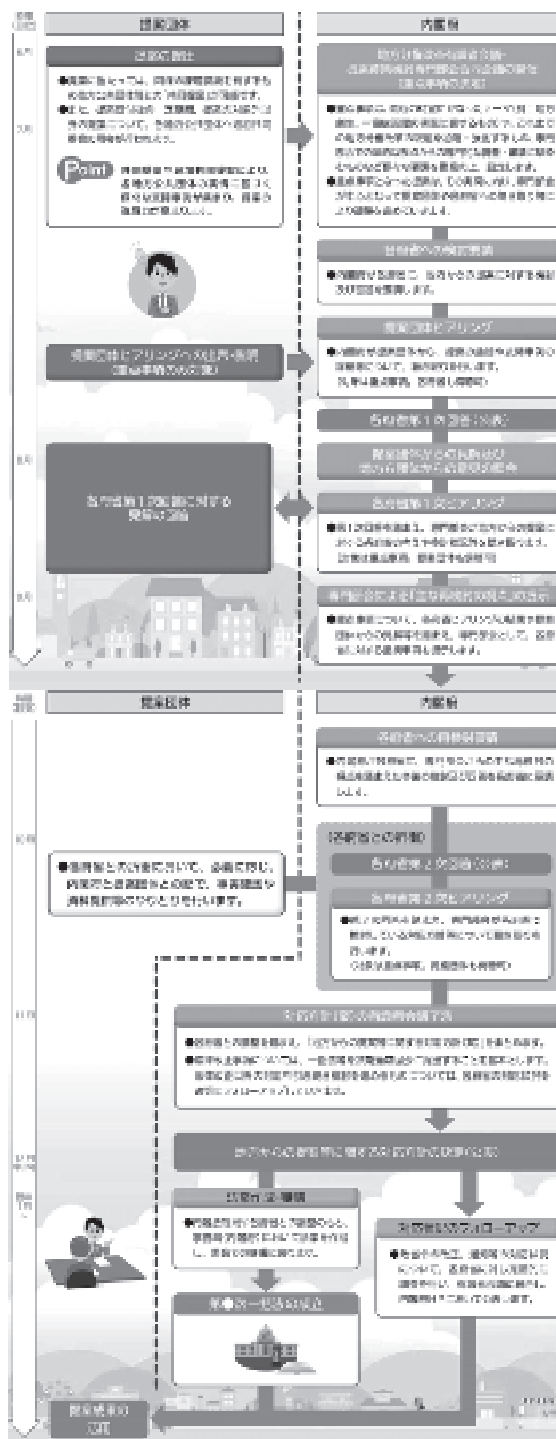
や課題に精通した地方の発意に根ざした息の長い取組を行う改革スタイルへの転換が望まれる」と指摘したうえで、提案募集方式を「是非導入すべきである」と強く推奨する⁸。その後、地方分権改革有識者会議における、募集の対象やスケジュール等の具体的な制度設計に関する議論を経て、提案募集方式の導入が、2014年4月30日に開催された地方分権改革推進本部⁹の第5回会合で決定された。

(2) 概要¹⁰

提案の対象となる事項は、地方分権改革推進委員会の勧告と同様、自治体への事務権限の移譲、および、法令による義務付け・枠付けの見直し等である。ただし、前者は、出先機関の事務権限のみならず、本府省の事務権限にまで、後者は、自治事務に関して、かつ、法律に基づく事項のみならず、法定受託事務に関する、あるいは、政省令等に基づく事項にまで、提案の対象が広がられている。

自治体等¹¹からの提案の募集は、年1回行われており、今年は2月20日から6月1日までが募集期間とされた¹²。内閣府¹³は、提案された事項につき、関係府省への検討要請、提案団体および地方六団体への意見照会、関係府省への再検討要請を行う(図1)。さらに、「重点事項」に選定されたものについては、提案募集検討専門部会¹⁴により、提案団体、地方三団体(全国知事会、全国市長会、

図1 主なプロセス



出典：内閣府地方分権改革推進室『地方分権改革・提案募集方式ハンドブック(令和2年版)』20-21頁。

8 地方分権改革有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望(中間取りまとめ)～』(平成25年12月10日)3頁。

9 「地方分権改革推進本部の設置について」(平成25年3月8日閣議決定)に基づき、すべての国務大臣を構成員として、内閣に設置されている組織である。

10 以下、地方分権改革推進本部「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」(平成26年4月30日)、内閣府地方分権改革推進室「令和2年 地方分権改革に関する提案募集要項」を参照。

全国町村会)、および関係府省へのヒアリング等が実施され、集中的な審議が行われる。重点事項に該当する提案は、次の4つのメルクマールに基づき、選定されている¹⁵。

- ①地方創生、一億総活躍社会の実現に資するもの
- ②これまでの分権改革の取組みを加速・強化するもの
- ③住民サービスの向上や適切な実施に直結するもので、部会での法的な視点からの専門的な調査・審議に馴染むもの
- ④前年までの対応方針において今後の検討事項とされているもののうち、これまでに専門部会で重点事項として審議した事項等、重点的に議論を深める必要がある

もの

提案事項に係る検討結果は、関係府省との調整を踏まえ、「地方からの提案等に関する対応方針」として取りまとめられ、例年12月に閣議決定がなされる。同方針において、法律改正で措置すると定められた事項は、翌年の通常国会に一括法案等が提出されるのが基本的な流れとなっている。

(3) 6年間の成果

提案募集方式が導入されてから昨年までの6年間で、自治体等から出てきた提案の総数は、2,521件である(表1)。そして、内閣府と関係府省との調整の結果、実現・対応することとなった件数の割合は約76.4%にのぼ

表1 提案募集の状況

	提案総数	関係府省と調整が行われた件数	実現・対応する件数	実現・対応の割合*
2014年	953	535	341	63.7%
2015年	334	228	166	72.8%
2016年	303	196	150	76.5%
2017年	311	207	186	89.9%
2018年	319	188	168	89.4%
2019年	301	178	160	89.9%
2020年	259	170		

※「実現・対応する件数」が「関係府省と調整が行われた件数」に占める割合。

出典：第36回地方分権改革有識者会議・第89回提案募集検討専門部会合同会議(平成31年2月20日)資料3-2、第40回地方分権改革有識者会議・第105回提案募集検討専門部会合同会議(令和2年2月19日)資料1、第41回地方分権改革有識者会議・第106回提案募集検討専門部会合同会議(令和2年6月29日)資料3をもとに筆者作成。

- 11 提案は、都道府県や市町村のほかに、一部事務組合・広域連合、全国的連合組織(地方自治法263条の3第1項に規定する全国的連合組織で同項に規定する届出をしたもの)、地方公共団体を構成員とする組織が行う。
- 12 なお、2015年からは、提案内容の補強・充実を図るため、提案に先立ち、内閣府と事前相談を行うことが必須とされている。
- 13 事務局は、地方分権改革推進室が担っている。
- 14 提案募集検討専門部会は、地方分権改革有識者会議のもとに設置され、行政法および行政学の学識者から構成される。同部会が果たす役割について、高橋滋「提案募集検討専門部会の活動と今後の展望」自治実務セミナー636号(2015年)2頁以下・3頁を参照。
- 15 第41回地方分権改革有識者会議・第106回提案募集検討専門部会合同会議(令和2年6月29日)資料6。文言に若干の変更はあるものの、この4つのメルクマールは、2015年から維持されている。

るとされ¹⁶、提案募集方式の成果がしばしば喧伝される¹⁷。ただし、この割合は、すべての提案に対するものではなく、事務局である内閣府地方分権改革推進室が精査した結果、内閣府と関係府省との間で調整を行うとした提案の件数を分母としている¹⁸。2020年は、259件の提案が寄せられ、内閣府と関係府省との間で調整を行うのは、170件とされた。このうち52件は、提案募集検討専門部会が調査・審議を行う対象となる重点事項に位置づけられている¹⁹。

提案募集方式の導入後に成立した、第5次一括法から第10次一括法までで改正された法律は、のべ82本である（表2）²⁰。「実現・対応する件数」の6年間の総数が1,171件である点に鑑みると、この数字は少ない印象を受ける。一括法による法律改正の件数が少ない要因としては、①同一事項に係る提案が複数の自治体等から出されていた、②一括法とは別に個別法や政省令の一部改正が行われた、あるいは、③告示・通知・事務連絡の見直しによって対応がなされた²¹、といった点が考えられる。③告示・通知・事務連絡の見

表2 一括法による法律改正の状況

	事務権限の移譲	義務付け・枠付けの見直し等
第1次		41 法律
第2次	47 法律	160 法律
第3次		74 法律
第4次	63 法律	
提案募集方式導入後		
第5次	12 法律	8 法律
第6次	11 法律	4 法律
第7次	4 法律	6 法律
第8次	3 法律	14 法律
第9次	1 法律	12 法律
第10次	1 法律	9 法律

出典：内閣府地方分権改革推進室 HP をもとに筆者作成。

直しについては、地域で生じていた課題や支障事例が、これらに起因するものならば、その見直しの意義は大きいだろう²²。一方で、提案内容に関して、関係府省が、現行規定で対応可能である旨の通知等を行うと回答し、コストのかかる法令改正を回避しようとする傾向もあると指摘される²³。

提案募集方式が導入された当初、自治体等からの提案に対し、内閣府が十分な成果をもって応えられなければ、同方式への信頼が低下すると懸念された²⁴。その後、6年間の

16 ハンドブック 12 頁。

17 大村慎一「地方の提案で国の制度が変わる～提案募集方式による地方分権改革～」市政 67 号（2018 年）30 頁以下・30-31 頁、高橋滋「地方分権の現状と課題～5 年目を迎えた提案募集方式～」アカデミア 127 号（2018 年）6 頁以下・8 頁を参照。

18 関係府省との調整の対象から除外された提案には、関係府省における予算編成過程での検討を求めるものや、提案募集の対象外であるもののほかに、最近の閣議決定で見直しの方向性が決定されており、その後の新たな情勢変化等の記述がないもの、および、支障事例・制度改正による効果が具体的に示されていないものも含まれる。

19 第 41 回地方分権改革有識者会議・第 106 回提案募集検討専門部会合同会議（令和 2 年 6 月 29 日）資料 3。

20 表 2 では、事務権限の移譲と義務付け・枠付けの見直し等の双方に関連する法律を、重複して計上している（第 5 次一括法：1 法律、第 8 次一括法：2 法律）。

21 2017 年の提案募集では、実現・対応するとされた 186 件のうち、告示・通知・事務連絡を行うものが約 53%、自治体に情報提供や周知等を行うもの等が約 20% を占めた（大村・前掲註（5）論文 9 頁）。

22 特に、法定自治事務に対する国の技術的助言等が、支障の原因になっている割合が高いと指摘される（大村・前掲註（5）論文 9-11 頁）。

23 伊藤・前掲註（3）論文 432 頁、大村・前掲註（5）論文 11 頁。提案募集検討専門部会の構成員からも、法令改正を回避するため、「アクロバティックな」法解釈が行われていると、関係省庁の対応に疑問が呈されている（第 27 回地方分権改革有識者会議・第 51 回提案募集検討専門部会合同会議（平成 28 年 11 月 17 日）議事録 20 頁〔小早川光郎発言〕、22 頁〔大橋洋一発言〕）。

実践が積み重ねられるなかで、法令改正ではなく、告示・通知・事務連絡の見直しによって、実現・対応がされたことに対し、当該提案を行った自治体等がどのように受け止めたかは明らかでない。しかし、日本都市センターが2018年に実施した、全国の市区長に対するアンケート調査において、提案募集方式に対する姿勢を尋ねる設問では、「積極的に提案を行うべきである」との回答が24.5%（78市区）、「各部門において必要があれば、提案を行うべきである」との回答が73.6%（234市区）あった²⁵。この結果からは、少なくとも都市自治体の長は、提案募集方式への信頼を失っておらず、必要に応じて活用したいと考えているといえる。ただし、提案の内容については、「徐々に提案の『ネタ切れ』感が強まっている」²⁶、「地方分権改革の落穂拾いと化している」²⁷といった指摘も見受けられるところである。

3 自治立法権の拡充に関する提案

提案募集方式を通じて、事務権限の移譲や、法令が定める基準等の見直し、国・都道府県の関与の縮小など、さまざまな提案が実現されてきたが、以下では、自治立法権の拡充に着目する。

（1）提案状況

自治立法権の拡充には、2つの側面があ

る。ひとつは、自治体が独自に条例で定めうる事項（条例制定範囲）の拡大である。もうひとつは、条例制定にあたって、自治体がある裁量（条例制定裁量）の拡大である。

自治体等が、地域で生じている課題や支障事例等を解決するため、条例制定範囲あるいは条例制定裁量の明示的な拡大を含めた提案を行った件数は、表3のとおりである。初年の2014年は、条例制定範囲の拡大が54件、条例制定裁量の拡大が56件と、提案総数の6%弱ずつを占めていた。しかし、翌年からは、自治立法権の拡充に関する提案の件数が、それぞれで10件にも満たない年が多く、

表3 自治立法権の拡充に関する提案状況

	条例制定範囲 の拡大	条例制定裁量 の拡大
2014年	54件 5.7%	56件 5.9%
2015年	15(2)件 4.5(0.6)%	6(0)件 1.8(0.0)%
2016年	6(3)件 2.0(1.0)%	2(0)件 0.7(0.0)%
2017年	3(3)件 1.0(1.0)%	5(1)件 1.6(0.3)%
2018年	6(5)件 1.8(1.5)%	14(2)件 4.4(0.6)%
2019年	3(2)件 1.0(0.7)%	0(0)件 0.0(0.0)%
2020年	4(3)件 1.5(1.2)%	4(1)件 1.5(0.4)%

※上段は提案件数、下段は提案総数に占める割合。カッコ内の数字は、前年までに同様の趣旨の提案が行われていない新規のもので内数。

出典：筆者作成。

24 北村・前掲註（5）論文313頁。

25 日本都市センター『都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究—第6次市役所事務機構研究会中間報告書—』（2019年）11頁。

26 伊藤・前掲註（3）論文431頁。

27 上林陽治「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律～第8次一括法～（平成30年6月27日法律66号）」自治総研481号（2018年）20頁以下・49頁。

提案総数に占める割合も1～2%前後となっている²⁸。2020年も、条例制定範囲または裁量の拡大に関して出された提案は、各4件(1.5%)にとどまった。

なお、2015年以降の提案件数には、前年までに提出された提案と同様の趣旨とみられるものが含まれる。こうした「再提案」は、条例制定裁量の拡大に関する提案に、特に多く見受けられる。その背景には、第1次一括法から第3次一括法にかけて、施設・公物設置管理の基準が条例に委任(分任)されたが、その際に、条例制定に係る自治体の裁量が最も小さい「従うべき基準」²⁹が法令で規定された点につき、その見直しを求める提案が出されていることが挙げられるだろう。

(2) 実現に至った例

自治体等からの提案を受けて、一括法の制定あるいは個別法令の改正が行われ、条例制定範囲が拡大されたのは12事項、条例制定裁量が拡大されたのは2事項である(表4)。なお、条例制定範囲の拡大については、法令が全国一律に定めていた内容を、各自治体の条例に委任する方法と、法令とは別段の内容を条例で規定することを(明示的に)許容する方法がある。

ア 条例制定範囲の拡大：①条例委任

従前は法令で全国一律に定められていた内

容が、条例に委任された例として、建築審査会の委員の任期、都市公園における運動施設の敷地面積の割合の上限、災害援護資金の貸付利率がある。

例えば、都市公園における運動施設の敷地面積の割合の上限は、改正前の都市公園法施行令8条1項が、「当該都市公園の敷地面積の100分の50をこえてはならない」と定めていた。2015年の提案募集で、岐阜県等から³⁰、同基準の参酌基準化を求める提案が出され、重点事項として審議された。所管する国土交通省は、第1次回答・第2次回答のいずれにおいても、都市公園の公共オープンスペースとしての基本的性格を理由に、敷地面積の割合の上限を参酌基準化するのは困難であると回答していたが、結局、「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」では、「政令を改正し、基準を弾力化する」と結論づけられた。その後、都市公園における運動施設の設置状況や自治体の意向等の調査が行われ、都市公園法施行令の平成29年改正で、「100分の50を参酌して当該都市公園を設置する地方公共団体の条例で定める割合…を超えてはならない」(新8条1項)と規定されるに至った。

条例委任の場合には、全国一律の定めを置いていた関係法令を改正する法令の施行日までに、あるいは、施行日から一定期間内に、自治体は条例を制定する必要がある。前述の

28 2018年は、条例制定裁量の拡大に関する提案が14件(4.4%)と急増しているが、このうち、12件は、鳥取県から出されており、各種福祉施設等の人員配置および設備に関する基準の参酌基準化を求めるものであった。

29 施設・公物設置管理等の基準を条例に委任するにあたって、国が設定する基準は、①参酌すべき基準、②標準、③従うべき基準の3つに類型化された(地方分権改革推進委員会『第3次勧告～自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ～』(平成21年10月7日)7-9頁)。「従うべき基準」については、当該基準に従う範囲内でのみ、条例で地域の実情に応じた内容を定めることが許容される。

30 草津市、京都府、高松市、小城市、延岡市も追加共同提案団体となっている。

表 4 提案募集方式を通じて自治立法権が拡充された例

【条例制定範囲が拡大された例】

改正年	事項	根拠法令	改正前	改正後
2015 (第5次一括法)	精神医療審査会の委員の任期	精神保健福祉法 13条2項	一律2年	条例で2年を超え3年以下の期間を定めることが可能
2015 (第5次一括法)	建築審査会の委員の任期	建築基準法 83 条	一律2年	省令で定める基準(2年)を参酌して、条例で定める
2015	介護認定審査会の委員の任期	介護保険法施行 令6条	一律2年	条例で2年を超え3年以下の期間を定めることが可能
2015	障害支援区分認定審査会の委員の任期	障害者総合支援 法施行令5条	一律2年	条例で2年を超え3年以下の期間を定めることが可能
2016 (第6次一括法)	工場の緑地面積率等に係る地域準則の制定権限	工場立地法 4 条 の2	市区まで移譲	町村まで移譲
2016	公園等の設置が義務づけられる開発区域の面積の最低限度	都市計画法施行 令29条の2第2 項3号	0.3ha	条例で1haを超えない範囲で緩和することが可能
2017	都市公園における運動施設の敷地面積の割合の上限	都市公園法施行 令8条1項	一律50%	50%を参酌して、条例で定める
2017 (第7次一括法)	公営住宅の明渡し請求に係る収入基準	公営住宅法 29 条 2項	一律31万 3千円	政令で定める基準(25万9千円以上31万3千円未満)に従い、条例で定めることが可能
2017	生産緑地地区の面積要件	生産緑地法 3 条	一律500㎡	条例で300㎡まで引き下げることが可能
2018 (第8次一括法)	災害援護資金の貸付利率	災害弔慰金の支給等に関する法律 10条4項	一律年3%	年3%以内で、条例により設定
2019 (第9次一括法)	都道府県建築士審査会の委員の任期	建築士法 30 条	一律2年	条例で2年を超え3年以下の期間を定めることが可能
2020 (第10次一括法)	公害審査委員候補者の委嘱期間	公害紛争処理法 18条	一律1年	条例で1年を超え3年以下の期間を定めることが可能

【条例制定裁量が拡大された例】

改正年	事項	根拠法令	改正前	改正後
2018 (第8次一括法)	幼保連携型認定こども園の居室の床面積基準 ※大都市圏を中心とした一部地域のみ	認定こども園法 附則2項	従うべき基準	標準
2019 (第9次一括法)	放課後児童健全育成事業に従事する者およびその員数の基準	児童福祉法 34 条 の8の2第2項	従うべき基準	参酌基準

出典：筆者作成。

都市公園法施行令の改正については、施行日（2017年6月15日）から1年以内で、条例が制定施行されるまでの間は、「条例で定める割合として100分の50が定められているものとみなす」との経過措置が設けられた（附則2条）。

イ 条例制定範囲の拡大：②条例による補正
法令による全国一律の定めを存置したまま、各自治体が必要に応じて、条例で別段の内容を定められると明示的に規定するのも、条例制定範囲の拡大の一種である。この方法により、提案内容が実現された例として、精神医療審査会、介護認定審査会、障害支援区分認定審査会および都道府県建築士審査会の委員の任期、公害審査委員候補者の委嘱期間、公園等の設置が義務づけられる開発区域の面積の最低限度、公営住宅の明渡し請求に係る収入基準、生産緑地地区の面積要件が挙げられる。

例えば、公営住宅法29条1項に基づき、事業主体が明渡しを請求できる入居者の収入基準は、全国一律に31万3千円と規定されている（同法施行令9条1項）。2014年の提案募集で、豊田市が同基準の条例委任を求めたものの、所管する国土交通省は、明渡し請求に係る収入基準は、「高額所得者の自由意思でほぼ全国どこにでも新たな居住先を求めるのに困難のない基準」であり、全国一律に定める必要があると回答し、「平成26年の地方か

らの提案等に関する対応方針」には、措置内容が盛り込まれなかった。しかし、翌年にも、豊田市および松山市等から同様の提案が出され³¹、提案募集検討専門部会での審議等も経て³²、「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」では、「条例に委任するなど地域の実情を反映する方向で検討し、平成28年中に結論を得る」との、見直しに向けた動きがみられた。そして、第7次一括法において、「事業主体は、区域内の住宅事情その他の事情を勘案し、低額所得者の居住の安定を図るため特に必要があると認めるときは、…政令で定める基準に従い、条例で、公営住宅の明渡し請求に係る収入の基準を別に定めることができる」との規定が新設された（法29条2項）。「従うべき基準」は、25万9千円以上31万3千円未満に設定されている（同法施行令10条）。

また、法令が定める内容を条例で補正する権限が、都道府県から町村に移譲された例として、工場の緑地面積率等に係る地域準則の制定権限がある（工場立地法4条の2）。同権限は、工場立地法の平成9年改正で、都道府県および政令指定都市のみに付与されたが、第2次一括法で、政令指定都市以外の市区にも都道府県から移譲された。その結果、町村区域についてのみ、引き続き都道府県が、地域準則の制定権限を有していたが、2014年に広島県や聖籠町、中国地方知事会から、2015年に全国町村会および栃木県から、それぞれ

31 横手市、天童市、長野県、高知県も追加共同提案団体となっている。

32 なお、再提案に先立って、地方六団体地方分権改革推進本部事務局が、公営住宅の入居者や入居待機者について、都道府県および市区に照会を行っている（第22回提案募集検討専門部会（平成27年8月4日）参考資料1 58-68頁を参照）。また、国土交通省も、公営住宅の事業主体に対し、明渡し請求に係る収入基準を条例委任した場合の意向調査を実施している（第22回提案募集検討専門部会（平成27年8月4日）資料4 26頁を参照）。

提案があり、第6次一括法において、町村への制定権限の移譲が実現した。

このタイプの条例制定範囲の拡大では、すべての自治体が条例を制定する必要はない。法令により全国一律に定められている内容で、特に支障等が出ていないと考える自治体にまで、条例制定作業の負担を負わせない点に、条例による補正の許容という方法の利点が見出せる³³。

ウ 条例制定裁量の拡大

提案募集方式を通じ、条例制定裁量が拡大された例として、幼保連携型認定こども園の居室の床面積基準³⁴と、放課後児童健全育成事業に従事する者およびその員数の基準が挙げられる。いずれも、法改正前は「従うべき基準」が設定されており、その参酌基準化または廃止が、2014年から複数年にわたって自治体等から提案されてきた。

例えば、放課後児童健全育成事業に従事する者およびその員数の基準を、市町村が条例で定める際の「従うべき基準」として、厚生労働省令は、放課後児童支援員の配置基準および資格要件を定めていた。しかし、特に郡

部や離島等では、当該資格要件を充たす放課後児童支援員を十分に確保できず、放課後児童健全育成事業の実施に支障が生じている場合があった。2017年の提案募集では、全国知事会、全国市長会、全国町村会の地方三団体が共同して、その枠付けの緩和を求める提案を行い³⁵、「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針」に、「子どもの安全性の確保等一定の質の担保をしつつ地域の実情等を踏まえた柔軟な対応ができるよう、参酌化することについて、地方分権の議論の場において検討し、平成30年度中に結論を得る」との措置内容が盛り込まれた。その後、厚生労働省と内閣府地方分権改革推進室が共同して実施したアンケート調査³⁶や提案募集検討専門部会での審議等を経て、第9次一括法により、参酌基準化が実現された³⁷。

エ その他の対応

① 条例制定が可能である旨の通知

自治体等からの提案を受けて、法令改正による自治立法権の拡充ではなく、現行法令のもとで条例制定が可能である点が確認される場合もある。2017年の提案募集において、静

33 「平成30年の地方からの提案等に関する対応方針」で、「一律に条例委任又は条例で法定任期以外の任期を設定可能とする」とされた、都道府県建築士審査会の委員の任期につき、条例による補正を可能とする法改正が選択された理由として、現状の2年という任期で特段の支障が生じていない都道府県から、条例制定作業による負担の増加、その他の業務への支障といった強い懸念が示された点が挙げられた（第198回国会参議院内閣委員会会議録第20号（令和元年5月30日）8頁〔眞鍋純政府参考人答弁〕）。

34 ただし、主務大臣が指定する、大都市圏を中心とした一部地域で、政令で定める日（2023年3月31日）までという、地理的・時期的制限が付されている。

35 地方六団体地方分権改革推進本部事務局が2016年12月に実施した調査では、217自治体から、「従うべき基準」により、放課後児童健全育成事業に支障が生じているとの回答が寄せられた（地方六団体地方分権改革推進本部事務局「義務付け・枠付けに関する支障事例の調査結果概要」）。この結果を受けて、同事務局は2017年7月にも、「放課後児童クラブに関する実態調査」を実施している。

36 提案内容を実現・対応しない根拠として、関係府省が独自にアンケート調査を実施し、提案団体以外では支障事例が確認されないなどの主張がなされる場合があるため、2016年からは、関係府省と内閣府地方分権改革推進室が共同で行うという運用がなされている（伊藤・前掲註（3）論文432頁）。

37 詳細な経過は、上林陽治「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律～第9次一括法～（令和元年6月7日法律26号）」自治総研496号（2020年）43頁以下・51-54頁を参照。

岡県が³⁸、自動車運転代行業につき、都道府県が条例で、損害賠償責任保険の保険料の支払い状況の報告を義務化する、また、最低利用料金の設定を可能にする規定を、「自動車運転代行業の業務の適正化に関する法律」に新設する提案を行った。この提案を受けて、所管する国土交通省は2018年に、損害賠償責任保険の保険料の支払い状況に係る定期的な報告の義務化、および、地域の実情に応じた最低利用料金の設定が、都道府県の条例で行う旨の技術的助言を出している³⁹。

②法令の見直し

地域における支障事例等を解消するため、提案団体が自治立法権の拡充も含めた提案を行ったところ、関係法令の定める内容そのものを改正するとの対応がなされた事例もいくつか見受けられた。例えば、2014年の提案募集で、九州地方知事会が、採石法および砂利採取法に基づいて登録する事業者から、暴力団を排除するため、登録に係る要件等につき、条例委任または法改正による暴力団排除条項の追加を提案した。この提案を受けて、第5次一括法は、採石法および砂利採取法を改正し、登録の拒否および取消し等の要件に暴力団排除条項が盛り込まれるに至った⁴⁰。

（3）提案募集方式の意義

自治立法権の拡充という観点では、自治体等から出された提案の数が、決して多いとはいえない。そうしたなかでも、6年間の提案募集方式を通じて、12事項で条例制定範囲の拡大、2事項で条例制定裁量の拡大が実現された。しかも、提案に係る内閣府からの検討要請に対し、関係府省が当初は難色を示していたにもかかわらず、提案募集検討専門部会での審議や、アンケート調査による実態等の把握、粘り強い再提案などによって、実現に結びついている点は、同方式の成果として評価すべきだろう。

また、第1次一括法から第3次一括法にかけて、施設・公物設置管理の基準を中心に、条例への委任が進められたが、この手法については、条例制定範囲を拡大させた反面、条例制定作業という新たな事務を自治体に課したとの批判もある⁴¹。一方、提案募集方式が導入されてからの第5次一括法以降は、条例制定範囲を拡大する方法として、条例委任ではなく、条例による補正の許容が選択される事例が増えている。その意味では、同時期に導入された「手挙げ方式」にもみられるように、自治体の意向あるいは規模や執行体制等を一律に捉えるのではなく、その多様性を尊重し、拡充される自治立法権を実際に行使するか否かも含めて、自治体の自己決定に委ね

38 茨城県、静岡県も追加共同提案団体となっている。

39 国土交通省自動車局旅客課長通知「『平成29年の地方からの提案等に関する対応方針』を受けた自動車運転代行業の業務の適正化に関する法律に関する措置について（技術的助言）」（平成30年12月14日国自旅第202号の1）。

40 採石法32条の4第1項4号・7号、砂利採取法6条第1項4号・7号を参照。この提案に係る支障事例については、日野稔邦「提案募集方式の活用に向けた実務的提案—初年度の経験を踏まえて」自治実務セミナー636号（2015年）17頁以下・17-18頁を参照。

41 岡田博史「自治体から見た地方分権改革—自治立法権に焦点を当てて」ジュリスト1413号（2010年）22頁以下・24頁、小泉祐一郎「第2期分権改革の一括法における条例と規則の役割分担」自治実務セミナー50巻8号（2011年）58頁以下・59頁、北村喜宣「2つの一括法による作業の意義と今後の方向性」同・前掲註（4）書142頁以下・157頁などを参照。

る方向で、分権改革が推し進められていると考えられる⁴²。

提案募集方式を通じた自治立法権の拡充に関しては、個別法に明文規定がないかぎり、自治体は条例を制定できないとの印象を与えることが懸念される⁴³。しかし、自動車運転代行業に係る条例制定の根拠となる規定の創設を求める提案につき、現行法令のもとで制定できると解されるとして、法令が改正されず、その旨の通知が発出されるにとどまったのは、注目すべき対応だろう。結果的には、提案募集方式を経るまでもなく、提案団体が自治的法解釈に基づいて、最初から条例を制定すれば良かったとも捉えられるが、条例を制定しうる事項が明確にされたという点において、実務上の意義は小さくないと指摘される⁴⁴。したがって、自治立法権のさらなる拡充には、自治的法解釈による条例制定の実践と提案募集方式の活用という2つのアプローチを組み合わせることが考えられる⁴⁵。

4 今後の展望 一提案の充実に向けて

今年もすでに、自治体等からの提案が募集され、関係府省への検討要請や、提案募集検討専門部会における審議などが行われている。「息の長い」取組みとして提案募集方式が導入された以上、基本的には来年以降も継続して実施されると考えられるが、同方式を

通じた自治立法権の拡充には、提案の充実が不可欠である。

(1) 義務付け・枠付けに関する情報の整理等

提案の充実に寄与しうる動きとしては、地方分権改革推進室による、法令に基づく義務付け・枠付けおよびそれに類似した条項に関する情報の整理、ならびに、ホームページ上での公表が挙げられる。初回は、①計画の策定およびその手続の自治体への義務付けに関するもの、②施設・公物に対する設置管理基準に関するもの、が整理の対象とされている⁴⁶。いずれも、これまでに自治体等からの提案が多く出され、さらに、全国知事会の研究会等でも議論になっている事項である⁴⁷。地方分権改革推進室は、整理された情報をもって、関係府省への検討要請やその見直しに向けた審議等を行うのではなく、定期的な更新等を行うにとどまる。しかし、このように集約された情報は、自治体等が提案を検討する際に、有益な情報源となりうるだろう。

(2) 課題発見力・政策法務能力の強化

提案募集方式は、地域における支障事例などに精通した自治体等が、その原因となっている国の法令等の見直しを働きかける点に大きな特徴がある。そのため、自治体職員には、支障事例とその原因である法令等の問題

42 北村喜宣「枠付け見直しの動きと条例による決定」同・前掲註(4)書200頁以下・208頁も参照。

43 北村・前掲註(42)論文213頁を参照。

44 大村・前掲註(5)論文12頁。法律と独立条例の抵触性を確認する仕組みとしても、提案募集方式の活用可能性を見出さう(大橋・前掲註(5)論文164-165頁を参照)。

45 北村・前掲註(5)論文318頁。

46 第41回地方分権改革有識者会議・第106回提案募集検討専門部会合同会議(令和2年6月29日)資料10を参照。なお、この場合の「類似した条項」は、自治事務に関する法律の条項であって、努力義務を課す条項、任意の取組みを促す条項、および、施設・公物設置管理の基準について「標準」あるいは「参酌すべき基準」を定める条項を指す。

47 全国知事会第2回地方分権改革の推進に向けた研究会(令和2年2月19日)資料1を参照。

点を特定できるだけの、課題発見力と政策法務能力が求められる⁴⁸。一方で、提案のプロセスを通じて、職員の能力向上が図られるとの期待もある⁴⁹。茅ヶ崎市では、提案募集方式の活用と職員研修とを連動させる取組みを行っており⁵⁰、この取組みにより、好循環が生まれ、提案の充実につながっていくものと期待される。

48 大橋・前掲註（5）論文 173 頁。

49 大村・前掲註（5）論文 13-14 頁、田村・前掲註（5）論文 29 頁。

50 詳細は、伊藤正次「地方分権改革の評価と展望」日本都市センター編『人口減少時代の都市行政機構』（2020 年）38 頁以下・44-46 頁を参照。

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、さらには超高齢・人口減少社会を迎えるなかで、都市自治体をめぐる状況は大きく変化しており、さらに、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、本号から新設する「都市行政研究の視点」のコーナーでは、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又は問題提起を図っていく。

初回となる本号では、「都市自治体と都道府県の関係性に関する一考察—『全国市長会決議』と『条例による事務処理特例』に注目して」と題して、全国市長会の決議における都道府県の位置づけの変遷と、条例による事務処理特例の動向を概観したうえで、都市自治体と都道府県の関係性を行政的、政治的、法的といった多角的な観点からの検討の必要性を指摘する。

都市自治体と都道府県の関係性に関する一考察 —「全国市長会決議」と「条例による事務処理特例」に注目して—

日本都市センター研究員 黒石 啓太

本稿では、「全国市長会決議」と「条例による事務処理特例」に注目し、都市自治体と都道府県の関係性を考えるうえで、その基礎となる事項を整理した。前者の全国市長会決議に関する検討では、マクロ的な視点から、都市自治体と都道府県の関係性の変遷を概観した。また後者の「条例による事務処理特例」に関する検討では、二層制の地方自治制度が全国一律のものであるにしても、その運用実態は極めて多様であることに留意する必要があることを示した。これらを踏まえ、今後の人口減少社会における都市自治体と都道府県の関係性を考えるにあたっては、行政的、政治的、法的など多角的な観点からの検討が必要となることを指摘した。

はじめに

本稿は、「全国市長会決議」と「条例による事務処理特例」に注目することにより、都市自治体と都道府県の関係性に関する検討を行うものである。条例による事務処理特例に基づく事務・権限の移譲の実態は、その制度が予定しているとおり、各都道府県によって大きく異なっている。このような現状が個別の地域の様々な事情により形成されていることは想像に難くないが、一方で、総体としての「都市自治体」が都道府県をどのように認識し、どのような存在として位置づけてきたかについてその実際を把握することは容易ではない。

そこで本稿では、これを検討する前段として、地方六団体の一つであり、全国 815 の市長および特別区長から構成される全国市長会

の決議に注目した。この全国市長会決議に関する分析では、マクロな視点から、時系列・分野別にどのような時期にどのような決議がなされているかを確認することで、都市自治体と都道府県の関係性の変遷を把握することを試みる。これらの検討をとおして、都道府県と都市自治体の関係を全国一律に論じることの限界を確認したい。

1 全国市長会決議に見る都市自治体と都道府県

(1) 「地方六団体」としての全国市長会

全国市長会は、1898（明治 31）年に設立された関西各市聯合協議会をその前身としており、前述のとおり全国 815 の市長および特別区長から構成されている（2020 年 7 月 1 日現在）¹。

関西各市聯合協議会の発足は、「当時市制を施行していたのは関西（西日本）地方に多く、これらの各市が市で処理する様々な行政事務に関して情報交換を行おうとしたためと推測され」（全国市長会百二十年史編さん委員会編，2019，pp.4-5）ているが、今日ではこれにとどまらず、市が抱える行政課題についての決議や要望を取りまとめ、国に必要な対応を求める要望活動をも展開している。

全国市長会は、全国の市長（特別区の区長を含む）の連合組織であり、地方自治法第263条の3に規定される、いわゆる「地方六団体」の一つである²。この地方六団体は、「地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、総務大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができる」（同条第2項）こととされている。

この規定は、1993（平成5）年に議員立法により追加され、地方六団体に内閣及び国会に対する意見提出権を認めたものであって、「地方分権が国政の大きな課題とされている状況にかんがみて意義あるもの」（大島，1993，p.39）であると評価されている。また提出された意見については、「意見を尊重すべき旨の規定も置かれていないが、これらの意見は、事実上の陳情や要請と異なり、法律上認められた権利に基づいて提出されるものである以上、内閣も国会もこれを当然に尊重

すべきもの」（大島，1993，p.39）と考えられており、一定の意義を持つものといえよう³。

さらに、「国と地方の協議の場に関する法律」に基づく国と地方の協議の場においては、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、関係各大臣並びに都道府県知事、都道府県議会の議長、市長、市議会の議長、町村長及び町村議会の議長の全国的連合組織の代表者が協議を行い、地方分権改革や、政策の効果的かつ効率的な推進のための議論がなされることとなっている。ここでいう長および議長の全国的連合組織も地方六団体を指しており、これらの団体は、年に数回程度開催されるこの協議の場に参加している。

さて、地方六団体では、上記の地方自治法上の意見提出権の行使や、「国と地方の協議の場」での協議のほかにも、各団体で独自に決議や要望をまとめ、国に必要な対応を求める活動を行っていることは前述のとおりであるが、この実態については必ずしも十分な先行研究があるわけではない。そこで以下では、全国市長会の決議をめぐる意思決定プロセスを概観し、決議内容の類型化を試みたくうえで、同会決議にみる都市自治体と都道府県の関係性の変遷を確認することとしたい。

1 なお、東京都の特別区については、2001（平成13）年6月7日の第71回全国市長会議において、特別区の区長の加入も同会に加入できることとする会則改正が行われ、同日施行されている。

2 その他の地方六団体として、全国知事会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会がある。

3 地方六団体の意見提出権に関する詳細は立法過程については、大島（1993）を参照。一方で、同条の運用実態については課題も指摘されている。この点については、北村（2020）を参照。

表1 全国市長会に設けられる会議

名称	性格	構成員
全国市長会議	全市長による議決機関	全国 815 市長
理事会	執行機関	会長、副会長、理事、支部長
評議員会	議決機関	会長、副会長、理事、評議員、支部長（北海道、東北、北信越、関東、東海、近畿、中国、四国、九州に支部市長会が置かれている）
委員会	分野別の政策審議機関（行政、財政、社会文教、経済の4委員会）	理事、評議員、支部長、都道府県市長会会長、特別委員会委員長、協議会会長
特別委員会	特定の政策課題に関する政策審議機関	（評議員会に諮って会長が定める）
協議会	特定の性格を有する都市等の共通問題に対処する機関	－
研究会等	特定の分野に関する調査研究機関	－

出典：全国市長会（2020）を基に筆者作成

（2）全国市長会決議の意思決定プロセス

全国市長会における決議等は、時期によっても異なるが、大別すると、総会たる全国市長会議においてなされるもの、理事・評議員合同会議においてなされるもの、理事会においてなされるもの、正副会長会議によってなされるものがある。全国市長会議は、年1回定期的に開催される通常総会と会長が必要と認めた場合に開催する臨時総会がある。理事会は、同会の執行機関として、一般会務および評議員会から委任された事項を審議する。評議員会は、審議・議決機関として、総会に付議する重要政策および支部提出議案を審議するほか、前述の国と地方の協議の場に関する事項、内閣又は国会に対する意見具申に関する事項等を審議・決定する機関として位置づけられている⁴（表1）。

これらの会議には、それぞれの性格や構成員といった差異はあるものの、全国市長会に

おいてはいずれの会議によってなされた決議も基本的には優劣なく同等のものとして扱っている。これは、緊急に対応すべき事項に関しては、直近に開かれる会議において議決を行うなど、臨機応変に対応していることに由来している⁵。

（3）決議内容の種類と変遷

図1は、戦後の全国市長会における決議の内容を分野ごとに整理し、時系列で示したものである。これによれば、いくつかの時期区分を行うことで、決議の内容に特徴があることが分かる。第一の戦後復興期（概ね1947～1954年）は、各年によって決議の件数が大きく異なる。内容的には、この時期に特有の連合国軍、戦災復興事業、引揚、戦犯者に関するもの等、「その他」に分類した事項が多い。このほか、自治体警察・自治体消防、地方自治制度の確立・改革、市町村自治擁護・

4 このうち、「国と地方の協議の場に関する事項、内閣又は国会に対する意見具申に関する事項等」については、全国市長会議（総会）においても議題となる。

5 全国市長会における広義の決議には、名称上「決議」とされているもの（狭義の決議）のほか、緊急決議、要望決議、意見、緊急意見等がある（広義の決議）ものの、これらは基本的には名称の違いに過ぎないため、本稿においては、この広義の決議をもって、「全国市長会決議」とし、検討の対象とする。

強化など、基本的な地方自治制度の確立を求める決議も少なくない。また、本稿の関心でもある都市自治体と都道府県の関係性について、府県制廃止をはじめとする興味深い決議がなされているのもこの時期である。

第二の高度経済成長期（概ね 1955～1972 年）については、特に地方公務員制度改革に関するものが多い。これらは、地方公務員の定年制・給与改定を求めることを主な内容とするものであった。地方公務員の定年制実現については、毎年のように複数件の決議を行っている。「地方公務員の定年制実現は、地方自治体の健全な行財政運営に必須の条件」（全国市長会百二十年史編さん委員会編，2019, p.129）と認識されており、これを実現するための改正法案が衆議院の解散で廃案になるなどの理由から、長期間にわたってこれを求める決議がなされることとなった。

この時期については、上記の地方公務員定年制に関するものを除けば、決議の件数は比較的少ない。これは当時経済状況がよく、都市自治体の税財政も比較的良好であったと認識されていたことによるものであると推察される。その一つの論拠として、地方行財政一般に関する決議の件数が、この時期をとおしてみれば、他の時期と比較して少ないことが挙げられよう。

第三の経済不況期（概ね 1973～1986 年）においては、2 度のオイルショックの影響もあって、各都市自治体の財政も厳しい状況にあった。この時期には、都市税財政の確立・

強化、地方超過負担の解消等に関する決議が多い。また、都市自治体の財政が厳しいことに関連し、自治体病院の経営健全化⁶、都市施設・公立文教施設の整備といった投資を必要とする分野において国の対応を求める決議も多く見られる。この時期には、その他にも、公害・廃棄物対策⁷、老人福祉対策、国民健康保険制度に関する決議も一定数見られ、当時深刻となっていた都市問題・社会問題について、国に対応を求めることを内容とする決議がなされている。

第四のバブル経済期（概ね 1987～1991 年）には、全体として決議の件数は少なくなっている。この時期の決議の特徴は、地方自治制度や個別の政策分野に関する決議が比較的少なく、ほとんどの決議が税財政か国民健康保険に関するものとなっていることであろう。民間においては経済状況が良好であった時期ではあるが、この時期には消費税導入（当時の税率は3%）、国庫補助負担率の見直しなどもあって、都市税財政が置かれた環境としては不安定なものであったことが推察される。

第五のいわゆる「失われた 10 年」期（概ね 1992～2002 年）は、地方分権改革の気風の高まりもあって、国から自治体への権限移譲、分権改革の推進を求める決議が一定のウエイトを占めている。その一方で、1989（平成元）年に高齢者対策強化を目的とするゴールドプランが策定されて以降、介護保険を含む医療・保健・福祉や都市基盤の整備促進に関する決議も増加傾向にある。1970～80 年代の

6 図1では、「医療・保健・福祉」に分類した。

7 図1では、「都市基盤・住宅・生活環境」に分類した。

経済不況期と同様、厳しい経済環境下で行財政運営を迫られる都市自治体が、国に必要な財政支援を求めたものであろうと思われる。

第六の「人口減少・超高齢社会」期（概ね2003年以降）においては、基本的に「失われた10年」期と同様の分野での決議がなされているが、この時期においては、新潟県中越沖地震や東日本大震災をはじめとする大規模な自然災害が発生したこともあって、治安・防災に関する決議が多く見られる。これらの大規模な自然災害が多発した場合には、単独の都市自治体、あるいは複数の市町村による広域連携での対応にも限界があり、国や都道府県に支援を求めることになるためであろう。

医療制度改革・医師確保、「子ども手当」、少子化対策、子育て支援、教育に関する医療・保健・福祉分野での決議も一定数あるが、2011年の東日本大震災発生後は、医療・保健・福祉での決議が減少し、治安・防災分野での決議の方が多くなっている。これは、東日本大震災以降、防災や危機管理に関する意識の高まりがあると同時に、従来であれば都市基盤整備等に分類されてきたような公共事業に関する事項が、防災という観点から捉えなおされ、この点を強調した決議が増えているとも理解できよう⁸。

これまで、主に経済的な視点から戦後を大きく6つの時期に区別し、全国市長会決議の推移を検討してきたが、これによりいくつかの知見を得ることができた。まず、決議の件

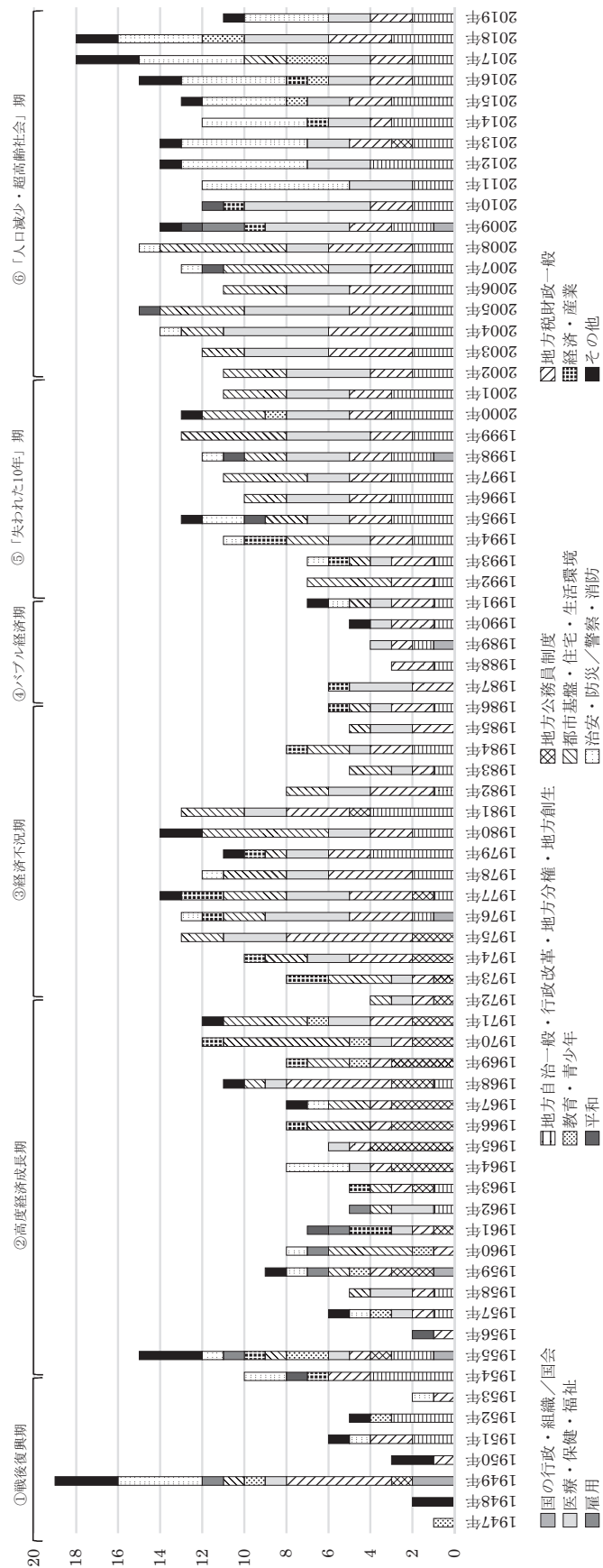
数については、基本的に経済財政的な環境との相関がみられそうである。大まかにいえば、経済状況が良好な時期には決議の本数は少なくなり、不況と呼ばれるような経済状況下では決議の本数が多くなっている。これは、それぞれの個別分野ごとに必要な財政支援を求める決議がなされていることが理由であろう。

また、決議の内容（分野）についても、その時々々の社会状況や経済状況を反映したものとなっている。当時の都市自治体が総体としてどのようなことに関心を持っていたかを検討・分析するにあたっては、地方六団体の決議の分析は有効な手法の一つとなりうるのではないだろうか。一方で、地方六団体の決議の中には、国の施策に対応して出されるものもあり、必ずしも構成する長や議長の関心のみで議題設定されるわけでもないことには留意する必要がある⁹。本稿では、全国市長会決議を整理するにあたって、当時の経済状況に依拠した区分で各時期の特徴を整理した。その結果として、当時の経済状況等が同会決議の件数や決議分野の構成に一定の影響を与えたことを指摘した。しかしながら、経済状況のみならず、地方分権改革（民主党政権下における、いわゆる「地域主権改革」も含む）の前後で区分する方法や、当時の内閣の地方自治に関する向き合い方といった方法での区分によっても、新たな知見を見出すことができる可能性もあろう。

8 実際、2011年を境に、「都市基盤・住宅・生活環境」分野での決議は大きく減少し、「治安・防災／警察・消防」に分類されるような決議が大幅に増加している。

9 このほか、決議に関する基本的な考え方については、当時の会長の意向や事務局体制も一定の影響を持っていることが想定される。この点も踏まえたより具体的な意思決定過程については、別稿に譲ることとしたい。

図1 全国市長会決議の件数と分野の変遷



※特定の分野における財政支援等に関するものは、各政策分野に分類し計上している。

※その他にはオリンピック招致、北朝鮮によるミサイル発射に関するもの等を含む。

出典：全国市長会百年史編さん委員会編（1999）、全国市長会百二十年史編さん委員会編（2019）を基に筆者作成

（４）全国市長会決議における都道府県の位置づけの変遷

次に、本稿の関心である都市自治体と都道府県の関係性について、全国市長会決議において都道府県がどのように位置づけられてきたかを見ていくこととしたい。以下では、全国市長会決議のうち、「地方自治一般・行政改革・地方分権・地方創生¹⁰」に分類したものを対象として検討を行う¹¹。

決議文が入手できたもの¹²のうち、最も古いものは、1954（昭和 29）年の第 16 回全国市長会議でなされた決議であった。この会議でなされた決議のうち、「地方制度の確立に関する決議」では、以下の 3 つの事項について「根本的改革」を実現するように強く要望している。すなわち、①国及び府県事務のうち、自治的性格を有するものは、挙げて市町村に移譲すること、②右に伴い、道府県を国の総合出先機関とするとともに、その区域を適正化して現存の各種出先機関を統合し、行政の簡素化と国民負担の軽減を図ること、③市町村の自主財源を強化し、地方自治の円滑なる運営を期することである。

①の市町村への事務移譲の推進については、地方分権の観点から今日の全国市長会決議にも同趣旨のものをみることができる。また③の市町村の自主財源強化についても同様である。一方、②に見る道府県の国の総合出

先機関化・府県区域の適正化については、全国市長会が現在主張しているところではない。

この決議は、1953（昭和 28）年の第 1 次地方制度調査会の「地方制度の改革に関する答申」を受けてなされたものであった。同答申では、当時全国市長会が求めていた府県制度の廃止に対して「市町村と府県の二段階制を採るものとする」とし、府県の性格を「府県は、本来、その自治事務を処理すると同時に、市町村とは異なり、市町村を包括し、市町村と国との中間に位置する広域自治団体として、国家的性格を有する事務を処理することをもその任務とすること。従って、国は、国家的性格を有する事務の遂行に必要な限りにおいて、指揮監督権の行使その他の関与を行うことができるものとする」とした。

当時の全国市長会は、「現行府県制度はこれを廃止し、主として町村行財政に関する技術的援助及び町村自体が遂行困難もしくは不適当と認められる事務にその権限を限定した特別地方団体をもってこれに代えること」（全国市長会百二十年史編さん委員会編，2019，p.49）を主張しており、これが答申においては取り入れられなかったため、1954（昭和 29）年の決議に至った。

戦後復興期は、戦後の新しい地方自治制度を確立するため、府県制度の廃止や国の総合出先機関化が議論されていた時期であって、

10 本来であれば、これらの内容は区別して検討すべきであるが、全国市長会決議では、「地方創生の推進・分権型社会の実現に関する決議」（2020（令和 2）年）といったように、これら複数の要素を含む内容を 1 本の決議とすることがあるため、本稿ではこのような類型で整理している。

11 各個別分野においても、都市自治体と都道府県の関係性を分析するにあたって注目すべき決議もありうるが、本稿では、都市自治体が都道府県の意義と役割、および両者の関係をどのように認識しているかを検討することを目的とすることから、ここに限定した検討を行うこととする。

12 全国市長会事務局にご協力をいただき、1954（昭和 54）年以降の決議文について閲覧の許可を受けた（これ以前の決議文については、同事務局には保存されていないという）。以下の検討は、基本的に同資料に基づいて行っている。

戦前の制度を抜本的に改革することを求める決議を見ることができる。

1970年代後半の決議では、「国・地方を通ずる行政事務及び財源の再配分を行い、その権限と責任を明確¹³」にする必要性、「国・地方及び地方自治体相互間の権限と責任を明確化¹⁴」する必要性を主張するものが見られる。この当時の決議では、前段に「高度経済成長下における都市自治体運営に反省¹⁵」、「高度経済成長時代の都市行政の反省¹⁶」といった文言がある。これらは、高度経済成長期に拡大した行財政を、後の不況下で継続させることが困難になったことを意味しているものと思われる¹⁷。

また、1980年代になると行政改革の推進を求める決議が相次いでなされるようになる。1981（昭和56）年、行財政改革推進のために第2次臨時行政調査会（いわゆる「土光臨調」）が発足するが、全国市長会でも「国、都道府県、市町村間の行政事務再配分にあたっては、まず現在の行政事務を簡素化、合理化したうえで、市町村優先の原則を堅持すること¹⁸」とする決議を行っている。いずれも、行政改革が国・地方を通じた重要な政策課題となったことに端を発するものであるが、多様な行政主体があるなかで、全国市長会では、（当然のことではあるが）市町村を重視する姿勢を強調している。

1989（平成元）年には、「地方分権を進めるに当たっては、国、都道府県及び市町村の事務配分のあり方に抜本的検討を加え、国の事務は、基礎的自治体である市町村、特に都市自治体に対し、都市づくりに関する事務や住民に身近な事務を中心に大幅な移譲を行うとともに、国及び都道府県の関与の是正を図ること¹⁹」、「都市自治体に対する権限移譲を行うに当たっては、人口規模、能力等に応じ、規模、能力等の大きな市に対し、より一層大幅な権限移譲を行うこと²⁰」を決議している。

全国市長会は、言うまでもなく全国の市長によって構成される団体であるが、その決議の文面上は基礎的自治体について「市町村」と一括りにすることが少なくなかった。しかしながら、この時期になると、市町村のなかでも都市自治体、そして都市自治体のなかでも大都市といったように、「規模と能力に応じた権限移譲」を主張するようになっていく。第23次地方制度調査会では、広域連合制度及び中核市制度の創設を答申するが、これらはいずれも全国市長会が要請していたものであったことから、以後、同制度の法制化を要望する決議を継続的に行っている。

2000年代になると、地方分権に関する決議が毎年行われ、その内容は、①地方分権・権限移譲の推進、②国・都道府県・市町村の役割分担、責任の明確化、事務の再配分、③関

13 1977（昭和52）年「都市自治の確立に関する決議」を参照。

14 1978（昭和53）年「都市自治の確立に関する決議」を参照。

15 1977（昭和52）年「都市自治の確立に関する決議」を参照。

16 1978（昭和53）年「都市自治の確立に関する決議」を参照。

17 この1970年代後半は、いわゆる「革新首長」が次々と落選・引退していった時期でもある。革新自治体の盛衰や当時の政治状況等については、岡田（2016）に詳しい。

18 1981（昭和56）年「行政改革の推進と都市自治の確立に関する決議」を参照。

19 1989（平成元）年「都市自治体への権限移譲等に関する決議」を参照。

20 同上。

与の廃止・縮小、規制緩和、④都市税財政の充実・自主性確保を主なものとし、基本的には同趣旨の内容を継続して決議している。また、2005年前後になると、決議文中には、「基礎自治体優先の原則」や「補完性・近接性の原理」といった表現も目に付くようになる。「国と地方」という構図から、「国・都道府県・市町村」という構図への転換が強調されるようになった。ここにおいては、都道府県と市町村との間での分権や権限移譲についても、その必要性をより明確に決議文に表すように変化しているといえよう。

2014（平成26）年には、「人口減少対策は、個々の自治体や一地方だけでは限界がある。徒に地域間の競争を招かないためにも、公平な条件を整えた上で、国と地方、地方同士が役割分担と連携をして人口減少に立ち向かっていかなければならない²¹」として、国と地方、自治体同士の連携の必要性を強調している。これ以降、地方創生に関する決議は、国・都道府県・市町村等がそれぞれの役割分担を踏まえつつ、相互に連携を図ることを強調するものとなっている。

これまで、都市自治体と都道府県の関係性に関する全国市長会の決議を時系列で整理してきた。戦後復興期において、全国市長会では、府県制の廃止を主張し、その事務を市町村に移譲することを求めてきた。1970年代になると、国・地方あるいは都道府県と市町村の権限と責任の明確化を求めている。1980年代には、行政改革の推進という観点から、国・地方を通じた行政事務の簡素化・合理化

を行い、市町村優先の原則を強調する決議が多く見られた。その後は、市町村のなかでも都市自治体、都市自治体のなかでも大都市というように、「規模と能力に応じた権限移譲」という観点から、基礎的自治体の特徴と性格に応じた分権の必要性を強調するようになる。

2000年代になると、地方分権改革の成果をより確かなものにすべく、決議で国・都道府県・市町村の役割分担・責任の明確化・事務の再配分を継続的に求めている。2005年前後には、「国と地方」という構図から、「国・都道府県・市町村」という構図への転換をより明示的に打ち出すようになった。そして今日では、人口減少への対応という国・都道府県・市町村の共通の政策課題について、各主体の連携を強調する決議が多くなされるようになった（表2）。

現行の地方自治制度は、都道府県と市町村の二層制を基本としており、市町村の区域を超える広域的な行政課題への対応、国と市町村あるいは市町村間の連絡調整、行財政能力の観点から市町村では対応が困難な問題への対処といった場面で、今日の都道府県が果たしている役割は小さくない。全国市長会決議に見る都道府県の位置づけが変化していることからわかるように、都市自治体と都道府県の関係性も、時代や政策分野あるいは地域によって多様性がありうる。

今後の都市自治体と都道府県の関係性を考えるにあたって、このような多様性を前提に、地域の政策課題に対応するためには、両者がどのような関わり方をすることが望まし

21 2014（平成26）年「地方創生の実現に向けた決議」を参照。

表2 都市自治体と都道府県の関係性の変遷

時期区分	決議の傾向 (キーフレーズ)	都道府県の 位置づけ
戦後復興期	府県廃止・抜本改革	廃止すべき存在 ↓ 連携すべき相手
概ね 1970 年代	国・地方、都道府県と市町村の権限と責任の明確化	
概ね 1980～90 年代	行政事務の簡素化・合理化、市町村優先の原則、規模と能力に応じた権限移譲	
概ね 2000 年代	国・都道府県・市町村の役割分担、責任の明確化、事務の再配分	
概ね 2014 年以降	(人口減少への対応という共通の政策課題について) 国・都道府県・市町村の連携	

出典：筆者作成

いかを柔軟に検討していく必要があるのではないか。

2 「条例による事務処理特例」に見る都市自治体と都道府県

(1) 意義と枠組み

条例による事務処理の特例(以下、「条例による事務処理特例」という。)とは、地方自治法第252条の17の2にその根拠をもち、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、当該都道府県の条例で定めるところにより、市町村が処理することを可能とする制度である。同条は、地方分権一括法により機関委任事務制度が廃止されたことに伴い、地域の実情に応じて、柔軟に市町村への事務や権限の配分を可能とするために創設された規定である。

同条第2項は、「前項の条例(中略)を制定し又は改廃する場合においては、都道府県知事は、あらかじめ、その権限に属する事務の一部を処理し又は処理することとなる市町村の長に協議しなければならない」と規定しているほか、同条第3項は「市町村の長は、その議会の議決を経て、都道府県知事に対し、第一項の規定によりその権限に属する事務の一部を当該市町村が処理することとするよう

要請することができる」とし、都道府県と市町村との間での調整により、当該事務を地域の実情に適合した方法での処理を可能とするものである。これらの規定は、地方分権改革以前の機関委任事務制度が市町村長の意思とは無関係に、都道府県知事の判断で一方的に市町村に事務を行わせることを可能としていたことを踏まえると、市町村長に判断の余地を与え、また市町村長からの事務・権限移譲の要望を制度化したという意味で、従来の枠組みとは一線を画すものであると評価できよう。

都市自治体と都道府県の関係性に注目する本稿の関心からは、まず同制度の全国的な運用状況を整理し、都道府県ごとにいかなる特徴を見出すことができるかを確認することとしたい。

(2) 活用の状況

まず、条例による事務処理特例の経年的な運用状況の変遷を確認しておきたい。ここでは、一般財団法人地方行財政調査会が取りまとめている「市町村への事務移譲の実施状況調べ」を基礎的なデータとして用いることとする²²。

表3は、都道府県別に各年4月1日時点

表3 都道府県別の事務・権限の移譲状況（対象法律数）

	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年		2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
北海道	61	67	69	69	81	81	79	76	80	80	80	78	77	77	滋賀	22	41	42	60	60	60	58	55	55	55	55	55	56	55
青森	25	34	35	35	36	36	32	33	34	35	35	39	40	40	京都	15	15	15	25	25	25	18	15	15	15	15	16	16	
岩手	38	76	89	91	94	94	85	85	84	86	85	79	79	80	大阪	40	49	50	54	63	88	90	92	93	109	109	107	107	
宮城	59	64	66	66	70	63	62	62	65	65	58	54	54	兵庫	66	67	66	62	63	63	61	66	68	70	72	72	70	68	
秋田	78	82	83	83	83	84	78	76	77	76	75	75	75	奈良	26	27	27	27	27	27	29	29	35	35	36	42	45	45	
山形	24	24	25	33	34	36	30	30	30	31	31	32	32	33	和歌山	22	22	22	23	59	65	51	46	46	47	50	49	49	
福島	51	51	50	53	54	63	54	60	61	61	63	65	61	61	鳥取	24	24	24	24	26	28	27	28	28	28	28	27	44	50
茨城	41	42	44	54	63	76	68	67	75	75	75	74	74	74	島根	23	26	32	43	44	44	40	39	39	39	39	39	39	40
栃木	59	68	73	79	83	84	79	82	81	82	83	85	86	86	岡山	61	78	82	86	86	91	82	82	81	82	83	82	82	81
群馬	25	27	28	53	54	58	61	61	61	60	60	61	61	61	広島	103	104	105	106	106	105	104	102	101	103	103	102	101	101
埼玉	77	78	82	87	87	88	84	87	89	95	96	95	96	96	山口	59	64	74	75	77	95	86	91	94	93	94	92	91	91
千葉	43	46	48	48	48	48	45	46	46	46	48	49	49	49	徳島	20	28	45	50	50	50	51	57	58	59	59	57	57	58
東京	24	48	49	49	49	52	48	51	51	52	52	67	67	67	香川	40	40	40	42	42	42	39	39	40	42	42	43	43	43
神奈川	52	58	60	61	62	62	60	59	60	59	61	60	60	61	愛媛	47	51	76	78	78	78	74	72	72	72	71	71	71	71
新潟	52	75	80	92	102	108	105	112	118	117	116	116	115	114	高知	24	24	24	25	26	27	31	31	32	33	33	34	34	34
富山	54	54	54	56	57	57	52	54	53	55	53	52	51	53	福岡	24	24	24	27	28	29	27	27	27	28	29	29	30	30
石川	22	22	22	23	24	24	23	24	24	26	25	25	28	28	佐賀	42	45	45	45	46	46	36	35	34	34	33	33	33	33
福井	33	34	34	34	34	35	33	35	35	35	36	35	35	53	長崎	47	59	64	67	69	70	62	63	63	62	62	61	62	63
山梨	28	29	39	39	39	39	37	36	36	36	36	37	37	59	熊本	31	36	39	40	41	55	64	65	65	66	66	65	67	66
長野	35	37	38	39	41	41	40	43	43	44	44	44	44	44	大分	41	41	55	57	57	57	54	53	53	53	54	53	55	55
岐阜	69	69	63	63	63	63	62	62	60	61	61	62	62	62	宮崎	23	39	54	61	66	66	61	60	60	60	60	60	61	61
静岡	114	115	115	120	122	128	120	124	136	138	128	135	136	125	鹿児島	42	49	59	62	63	66	67	68	66	66	66	65	64	64
愛知	31	51	53	57	57	57	56	57	57	61	64	62	65	65	沖縄	8	8	10	21	25	25	42	43	44	44	46	46	47	47
三重	21	28	33	33	33	33	52	45	44	44	44	45	46	47	合計	1,976	2,233	2,415	2,576	2,699	2,838	2,666	2,713	2,754	2,806	2,824	2,821	2,844	2,895

出典：地方行政調査会「市町村への事務移譲の実施状況調べ」（2006年～2019年）を基に筆者作成

で、「何本の法律に係る事務・権限の移譲を行っているか」を示したものである。この表を見ると、都道府県によってその本数には大きな開きがあることが分かる。調査が開始された2006（平成18）年において最大の静岡県（114件）と最少の沖縄県（8件）では、実に14.25倍の差がある。静岡県は、住民に身近な行政は、より身近な市町が担うことが望ましいとの考え方にに基づき、1998（平成10）年度から概ね3年ごとに権限移譲推進計画を策定し、県から市町への権限移譲を推進しているなど、同制度の活用を重視してきた都道府県の一つである²³。

直近の2019（令和元）年では、最大の静岡県（125件）と最少の京都府（16件）の差は約7.8倍となり、その差は小さくなっているも

の、依然として都道府県によって運用実態に大きな差異があることが指摘できる。もちろん、本制度が、地域の実態に即した事務処理を可能とすることを企図したものである以上、「移譲件数が多ければ多いほど良い」という評価を下すことはできない²⁴。都道府県内の市町村の実態に合わせた同制度の運用が今後も求められることとなろう。

この点について、表4は、表3を基礎とし、都道府県別に各年間の同制度に基づく事務の移譲対象法律数の増減を示したものである。同表を見れば、2011（平成23）～2012（平成24）年に多くの都道府県で事務の移譲対象法律数が減少している。これは、2011（平成23）年の「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に

22 同調査は、2006（平成18）年以降の条例による事務処理特例制度につき、都道府県別の状況を毎年調査・集計しており、分析上有用なデータを提供してくれるものである。

23 静岡県における各期の権限移譲に関する計画や取組みについては、静岡県 HP「県から市町への権限移譲の推進」に詳しい。

24 もっとも、地方自治法第2条第1項では「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」、同条第2項では「市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする」と規定している。このことを踏まえると、市町村は一般に地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理することとされていることから、地域住民の生活に身近な基礎的自治体としての市町村がこれらの事務を担うこと自体は、肯定的に評価されるべきものであろう。

表 4 都道府県別の事務・権限移譲数の増減（対象法律数）

	2020年1月1日時点における市町村の数																		2025年1月1日時点における市町村の数																			
	指定都市	中核市	府庁特別市	特別区	一般市	町村	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	指定都市	中核市	府庁特別市	特別区	一般市	町村	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	
北海道	1	2			32	144	6	2	0	12	0	-2	-3	4	0	0	-2	-1	0	1				12	6	19	1	18	0	0	-2	-3	0	0	0	0	1	-1
青森		2			8	30	9	1	0	1	0	-4	1	1	1	0	4	1	0	1				14	11	0	0	10	0	0	-7	-3	0	0	0	0	1	0
岩手		1			13	19	38	13	2	3	0	-9	0	-1	2	-1	-6	0	1	2	7	2		22	10	9	1	4	9	25	2	2	1	16	0	-2	0	0
宮城	1				13	21	5	2	0	0	4	-7	-1	0	3	0	-7	-4	0	1	4	2		22	12	1	-1	-4	1	0	-2	5	2	2	2	0	-2	-2
秋田		1			12	12	4	1	0	0	1	-6	-2	0	1	-1	-1	0	1	1				11	27	1	0	0	0	0	2	0	6	0	1	6	3	0
山形		1			12	22	0	1	8	1	2	-6	0	0	1	0	1	0	3	1				8	21	0	0	1	36	6	-14	-5	0	1	3	-1	0	0
福島		3			10	46	0	-1	3	1	9	-9	6	1	0	2	2	-4	0	1				3	15	0	0	0	2	2	-1	1	0	0	0	-1	17	6
茨城		1			31	12	1	2	10	9	13	-8	-1	8	0	0	-1	0	0	1				7	11	3	6	11	1	0	-4	-1	0	0	0	0	0	1
栃木		1	1		12	11	9	5	6	4	1	-6	3	-1	1	1	2	1	0	1				13	12	17	4	4	0	5	-9	0	-1	1	1	-1	0	-1
群馬		2	2		8	23	2	1	25	1	4	3	0	0	-1	0	1	0	0	2				11	9	1	1	1	0	-1	-1	-2	-1	2	0	-1	-1	0
埼玉	1	3	4		32	23	1	4	5	0	1	-4	3	2	6	1	-1	1	0	1				12	6	5	10	1	2	18	-9	5	3	-1	1	-2	-1	0
千葉	1	2			34	17	3	2	0	0	0	-3	1	0	0	2	1	0	0	1				8	16	8	17	5	0	0	1	6	1	1	0	-2	0	1
東京		1		23	25	13	24	1	0	0	3	-4	3	0	1	0	15	0	0	1				7	9	0	0	2	0	0	-3	0	1	2	0	1	0	0
神奈川	3	1	5		10	14	6	2	1	1	0	-2	-1	1	-1	2	-1	0	1	1				10	9	4	25	2	0	0	-4	-2	0	0	0	-1	0	0
新潟		1	2		17	10	23	5	12	10	6	-3	7	6	-1	-1	0	-1	-1	1				10	23	0	0	1	1	1	4	0	1	1	0	0	1	0
富山		1			9	5	0	0	2	1	0	-6	2	-1	2	-2	-1	-1	1	2	1			26	31	0	0	3	1	1	-2	0	0	1	1	0	1	0
石川		1			10	8	0	0	1	1	0	-1	1	0	2	-1	0	3	0	1				9	10	3	0	0	1	0	-10	-1	-1	0	-1	0	0	0
福井		1			8	8	1	0	0	0	1	-2	2	0	0	1	-1	0	20	2				11	8	12	5	3	2	1	-8	1	0	-1	0	-1	1	1
山梨		1			12	14	1	10	0	0	0	-2	-1	0	0	0	1	0	22	1				13	31	5	3	1	1	14	9	1	0	1	0	-1	2	-1
長野		1	1		17	58	2	1	1	2	0	-1	3	0	1	0	0	0	0	1				13	4	0	14	2	0	0	-3	-1	0	2	-1	1	0	0
岐阜		1			20	21	2	1	0	0	0	-1	0	-2	1	0	1	0	0	1				8	17	17	15	7	5	0	-5	-1	0	0	0	0	1	0
静岡	2		2		19	12	1	0	5	2	6	-8	4	2	0	2	-3	1	-1	1				18	24	7	1	2	1	13	-9	1	8	0	0	-1	-1	0
愛知	1	3	2		32	16	0	2	4	0	0	-1	1	0	4	3	-2	3	0	1				10	30	0	0	2	11	4	0	17	1	1	2	0	0	1
三重			1		13	15	7	25	0	0	-1	-7	-1	0	0	1	1	1	0	1				687	926	257	182	161	123	139	-172	47	41	52	18	-3	23	51
合計	20	60	25	23	687	926	257	182	161	123	139	-172	47	41	52	18	-3	23	51																			

出典：地方行政調査会「市町村への事務移譲の実施状況調べ」（2006年～2019年）を基に筆者作成

関する法律（第2次一括法）」によって、未熟児の訪問指導（母子保健法：保健所設置市まで→市町村まで）、家庭用品販売業者への立入検査（家庭用品品質表示法：都道府県→市）、騒音、振動、悪臭に係る規制地域の指定（騒音規制法：特例市まで→市まで）といった項目で、都道府県の権限の市町村への移譲が進んだことによるものであると思われる。

すなわち、従来事務処理特例によって都道府県から市町村に事務・権限が移されていたものが、法律自体の改正により、そもそもの実施主体が市町村（その一部のみに対するものを含む）へと移されたことにより、事務処理特例の対象となる法律数が減少したものであると思われる。

このような法律改正による全国的な影響は、各都道府県の事務処理特例制度の運用実態に当然のことながら大きな影響を与えている。一方で、表4全体を見渡してみると、指定都市や中核市の数など都道府県内の市町村の校正が類似している場合であっても、必ずしも事務処理特例制度の運用において同様の動きをしているわけではないことも分かる。

個別の都道府県における同制度の運用実態については、各都道府県の事務・権限移譲に関する基本的なスタンス、都道府県内の市町村の意向および規模・能力等によって異なることが予想され、またこの制度自体がこのことを前提としていることもあり、個々の都道府県等に調査するなどの方法によって詳細な分析を行わなければ実態は把握できない。本稿では、あくまで同制度が各都道府県によって多様な方法で運用されているというマクロ的な視点からの観察結果を示すにとどめたい。

（3）「事務返上」をめぐる動き

これまで、都道府県から市町村への事務・権限移譲について、対象法律数を基礎とした傾向を見てきた。一方で、都道府県の中には、このような「都道府県から市町村へ」という一方向のみの事務・権限の動きを見直そうとするものもある。

表5 事務権限の執行主体の見直し（市町からの事務の返還）の基準となる考え方〔静岡県〕

事務権限の執行主体の見直しを検討するに当たっての事務の候補の考え方
・ 事務処理件数が少ない事務 ・ 広域に跨がる事例、市町間の調整が必要となる事務、広域によるスケールメリットを活かせる事務 ・ 法改正や社会情勢の変化に応じ、事務権限の執行主体を見直すことが適切であると考えられる事務
事務権限の執行主体の見直しを判断する際に考慮すべき視点
・ 事務の公益性 ・ 市町における施策としての重要性 ・ 住民への影響度（利便性が損なわれない等） ・ 移譲時と現在の社会状況の変化（人口減、存置される事務権限の関連する法の改正、社会情勢等） ・ 移譲された事務権限に基づいた行政処分の係争等の処理方法（協力体制等） ・ 事務執行のノウハウや専門知識の確保、継承の困難さ ・ 市町の行財政を激変く環境の激激な変化 ・ 県における事務の受入体制

出典：静岡県（2020）「ふじのくに権限移譲推進計画（第4期）」p.12

例えば、静岡県では「ふじのくに権限移譲推進計画（第4期）」において、「全体最適を考慮した移譲事務の柔軟な見直し」に言及している。ここでは、「一部の市町から『これ以上の権限の受入れは難しい』という意見もあることを踏まえると、引き続き、権限移譲の意義を踏まえつつ、政策実現のために必要な行政サービスの提供体制を、県全体として最適化する観点で精査し、事務権限の執行主体の見直し（市町からの事務の返還）についても検討する必要がある」（静岡県，2020，p.11）として、権限移譲の検証と考え方を整理している（表5）。静岡県では、表3にあるとおり、全国の都道府県の中で最も多くの法律に関して事務・権限の移譲を行ってきたが、今後については、市町からの事務の返還についても検討を行うという。

辻山幸宣は、事務処理特例制度に基づく事務・権限の移譲について「その事務を自ら行うかどうかの判断を市町村に留保することが欠かせない。その上で、せめて移譲を望まな

い市町村から都道府県への事務返上手続きを整備することが必要である。事務処理特例条例にその手続きを加える試みは無謀であろうか」（辻山，2011）との問題提起を行っている。今後の人口減少や市町村を取り巻く状況を考えると、市町村から都道府県への「事務返上」手続規定の整備は重要な論点となりうるものであろう。

この「事務返上」をめぐる動きがどこまで全国的な傾向であるかを検討するためには、より踏み込んだ調査が必要となる。また、事務処理特例制度に限らない広い意味での「事務返上」にまで視野を広げると、大牟田市では、2020年に保健所設置市として設置していた大牟田市保健所を廃止し、その事務を福岡県の南筑後保健福祉環境事務所に引き継いでいる。

産炭地でもあった大牟田市では、1949（昭和24）年に市が保健所を設置し、市民の健康増進と地域の公衆衛生の向上に努めてきたが、「近年、本市を取り巻く社会環境は大きく

変わり、人口減少に伴う都市機能の縮小や財政状況の悪化等から、保健所機能を維持・継続していくための人材や財源確保に苦慮し、厳しい業務運営を余儀なくされ」(大牟田市HP) たことにより、市保健所を廃止し、同所が担っていた業務を県に委ねることとした。

一方で、明石市では、ほぼ同時期の2018(平成30)年に中核市に移行し、あかし保健所を設置してこれまで兵庫県が担っていた事務の一部を市で担うこととなった²⁵。大牟田市(115,310人)と明石市(303,129人)では、人口規模や行財政の状況も異なり、これらの是非を一概に論じることはできない。都市自治体は、住民に身近な地域における事務を処理するにあたっては、どのような方法でこれを持続可能なものとするかを検討しなければならないことになろう²⁶。

人口減少が全国的な課題であり、これにともなう自治体財政の悪化等も全国的な傾向であるとすれば、このような「事務返上」の動きは今後も加速化する可能性がある。今般の新型コロナウイルス感染症の影響もあって、地域の保健行政への関心が高まる一方で、従来どおりの業務の枠組みを維持することが困難となる自治体が一定数発生する可能性もあるだろう。都市自治体は、地域における様々な事務を担っているが、とくに住民の安全・安心に関わる業務については、「切れ目」の存在は許されない。地域における必要な事務をどのようにして処理するかという点については、

市町村単独、広域連携、都道府県による補完・支援の活用など多様な視点からの検討が必要になろう。

今後の都市自治体と都道府県の関係性を考えるにあたっては、両者の関係が法制度は全国一律のものであるにしても、その実態は極めて多様であることに留意する必要があるだろう。

おわりに

本稿では、全国市長会決議と条例による事務処理特例に注目し、都市自治体と都道府県の関係性を考えるうえで、その基礎となる事項を整理してきた。全国市長会決議に関する分析からは、戦後直後の都市自治体は、府県制度の廃止や抜本改革を主張していたが、今日では、人口減少への対応という共通の政策課題について、国・都道府県・市町村の連携の必要性を強調していることが分かる。一方で、その間の時期における都市自治体と都道府県の関係について、当時の都市自治体がどのような思考をしてきたかを、同会決議からは明らかにすることは容易ではない。この背景には、全国市長会を構成する都市自治体の規模や行財政能力が多様化し、「都市自治体」という言葉でひとくくりに議論することの限界があるようにも思われる²⁷。

この点は、本稿後段の都道府県別の条例による事務処理特例制度の運用においても、一定の共通点が指摘できよう。各都道府県に

25 詳細は、明石市福祉局あかし保健所(2019)を参照。

26 この点について、金澤(2009)は「国と地方の事務配分に当たっては、補完性の原理だけでなく、それが合理的であるか、効率的であるかが慎重に検討されなければならない」ことを指摘している。

27 そのうえで、人口減少対策は、都市自治体の現状が多様であることを踏まえたとしても、国や都道府県あるいは市町村同士の連携が全国的な傾向となるほどまでに、都市自治体共通の課題となっていることも指摘できよう。

よって同制度の運用実態がきわめて多様であるという事実は、各都道府県の事務・権限移譲に関する基本的なスタンスにくわえ、都道府県内の市町村の意向および規模・能力等が相当程度異なっていることを意味するものと思われる。

本稿では、都市自治体と都道府県の関係性を考えるうえでの基本的な事項を確認・整理したに過ぎない。今後の人口減少社会における都市自治体と都道府県の関係性を考えるにあたっては、行政的、政治的、法的など多角的な観点からの検討が必要となろう。

また都道府県による市町村への補完・支援を考える場合には、これと市町村間の広域連携をどのように区別するかも現実的な課題である。西尾勝は、これらの考え方について「都道府県が垂直補完することを大原則にしておいて、水平補完の余地がある場合には都道府県の責任において周辺市町村と協議し、水平補完の仕組みを構築すべきである」（西尾, 2008, p.14）と主張している²⁸。

このような指摘も踏まえたうえで、都市自治体と都道府県の関係性も本来的に多様であり、これに根ざした柔軟な制度運用や事務処理体制の構築が求められるものいえよう。

参考文献

明石市福祉局あかし保健所 (2019)「あかし保健所の概要（令和元年度版）」

阿利莫二 (1960)「地方六団体－地方自治をめぐる全国組織」『日本政治学会年報政治学』第 11 号、pp.49-63

大牟田市「大牟田市保健所の設置主体の変更」https://www.city.omuta.lg.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=11529&class_set_id=1&class_id=1012（最終閲覧：2020 年 7 月 20 日）

大島稔彦 (1993)「地方自治法の一部を改正する法律について－地方六団体の意見提出権－」『自治研究』第 69 卷 11 号、pp.39-51

岡田一郎 (2016)『革新自治体』中央公論新社
金澤史男 (2009)「補完性の原理が地方を苦しめる不思議」全国町村会編『町村週報』第 2665 号、p.1

北村喜宣 (2020)「そんなのあったの？トホホの自治法 263 条の 3」『自治実務セミナー』第 695 号、p.42

静岡県「県から市町への権限移譲の推進」<https://www.pref.shizuoka.jp/soumu/so-420a/30simatirenkei/kengeni-jou.html>（最終閲覧日：2020 年 7 月 20 日）

全国市長会 (2020)「全国市長会の概略（令和 2 年度）」

全国市長会百年史編さん委員会編 (1999)『全国市長会百年史』全国市長会

全国市長会百二十年史編さん委員会編 (2019)『全国市長会百二十年史』全国市長会
地方行財政調査会「市町村への事務移譲の実

28 さらに西尾は「『補完性の原理』に照らしてみても、基礎自治体が担いえない事務権限を補完することこそ広域自治体である都道府県が担うべき役割ではないのか。領海や経済的排他水域の線引きにとって重要な位置を占める外海離島などにおいて、都道府県が補完することも難しい場合には、それがいかに非効率であったとしても、これを補完する責任は国にあると考えるべきである」（西尾, 2008, p.15）と指摘し、西尾は、市町村－都道府県－国というラインでの補完を原則とし、市町村間の水平的な広域連携については、一定の条件が整った場合に発動されうるものであると理解すべきであると、両者の検討されるべき順位を明確に示している。

施状況調べ」(2006 年～2019 年)

辻山幸宣 (2011)「法律による移譲、条例による移譲－第 2 次一括法成立に思う－」『自治総研』第 395 号

内閣府地域主権戦略室 (2011)「第 2 次一括法の概要」

中村時雄 (1988)「全国市長会の組織と活動」『都市問題』第 79 巻第 8 号、pp.45-58

西尾勝 (2008)「四分五裂する地方分権改革の渦中において考える」日本行政学会編『分権改革の新展開〔年報行政研究 43〕』ぎょうせい、pp.2-21

コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～

ベートーベン生誕 250 周年で生の感動を味わいたい

新型コロナウイルスが猛威を振るい、感染防止対策を迫られている結果、劇場、寄席、コンサートホール、美術館、博物館など、文化芸術施設の運営が危機に瀕している。

日本の文化芸術といえば、古くは能・狂言、浄瑠璃、歌舞伎、そして、講談・落語。こうした演芸は、芝居小屋や寄席に出掛けて、楽しむものだった。一方、明治期以降にスタートした西洋音楽は、その昔、生の演奏を聴くことは難しく、録音やラジオ・テレビを通じて楽しむ時代が長く続いた。そして、この数十年で、施設が整備され、芸術家も育ち、ようやく多くの人が気軽にホールで生の公演を楽しめるようになっていた。新型コロナ危機はその矢先のことであった。

当面、感染症対策を講じながら、施設、公演は再開されているが、事業としての持続可能性から見ると、先に不安があるのは確かである。一方で、公演の楽しみ方について、あらためて考えてみる機会ともなった。

日本では西洋音楽といえば、かしこまって聴くものという意識がある。では、本場はといえば、もっとリラックスしたもののような。ヨーロッパでは、王侯貴族の文化芸術であった音楽が、市民社会のそれへと変わっていくのは、18 世紀後半以降のこと。ベートーベンがピアノソナタ“悲愴”を作曲したのもその頃のことである。当時の音楽作品の名前のほとんどは後で楽譜の出版社などがつけたものだが、このソナタだけは彼自身が命名した。そして、日本語で“悲愴”というと、悲しく痛ましいという意味に思えるが、実際の曲を聴くと、そういった印象が乏しい。実は、この作品名の原文“Grande Sonate pathétique”（フランス語）には、悲劇的な情緒の意味もないわけではないが、pathétique の語源はラテン語で、“ロゴス”（論理）に対する“パトス”（情熱）という意味なのだという。感情に突き動かされてといったニュアンスだ。

ソナタは、サロンで演奏されていたもので、コンサートで演奏されるようになったのは、フランツ・リストからとのこと。一方、ベートーベンも交響曲では運命、田園、合唱付きへと次々にロマンティックな音楽を作曲し、コンサートホールで、感情に突き動かされた、新たな市民という聴衆を獲得していった。

新型コロナウイルス対策として、コンサートホールや劇場、寄席、美術館、博物館では様々な工夫が凝らされている。ネット配信といった工夫もある。今年5月のベルリンフィルのヨーロッパコンサートも演奏する楽団員は、わずか15人（総数128人のうち）。ただ一人の聴衆である連邦大統領は、“いつの世でも芸術文化は人間にはなくてはならないものだ”というメッセージを国民に向けて発した。日本でも、“地方から文化を支える”ということで、平田オリザ氏が、客席を半分にするなどコロナ対策を講じながら、豊岡演劇祭の開催に踏み切った。芸術文化は地域社会に欠かせない“パトス”なのかもしれない。

（ロマンチック・ベートーベンのファン）

都市自治体の調査研究活動

○都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動

～超高齢・人口減少時代を見据えた総合計画、福祉、地域づくりへの取組み～

当センターでは、全国の“都市自治体”及び“都市自治体が設置する都市政策研究等を行う組織”（市立大学を含む。以下、「都市シンクタンク等」という。）の調査研究活動について、情報共有を図ることで都市自治体の政策形成能力向上に資することを目的として、定期的に調査を実施している。今回は、2020年度の調査結果を紹介する。なお、2017年度までは、都市シンクタンク等に係るもののみを掲載していたが、2018年度以降は、都市自治体と都市シンクタンク等に係る調査を同時に行っており、両者を合わせたものである。

都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動～超高齢・人口減少時代を見据えた総合計画、福祉、地域づくりへの取り組み～

全国の都市自治体及び都市自治体が設置する都市政策研究等を行う組織（以下、「都市シンクタンク等」という。）による調査研究活動について、都市自治体間における情報共有を図り、都市自治体の政策形成能力向上に資することを目的とし、定期的に調査を行っている。本稿では、2020年度の調査結果を報告する。その中でも、超高齢・人口減少時代を迎え、総合計画、社会福祉・保健医療、地域づくりへの取り組みが注目される。

はじめに

当センターでは、都市自治体や都市シンクタンク等の調査研究活動について、情報共有を図ることで都市自治体の政策形成能力の向上に資することを目的として調査を行っている。

2020年度は、「2019年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」の実施、また、「都市シンクタンクカルテ」の作成を行った。これらの調査の概要は、以下のとおりである。

◆調査対象

全国 815 市区の全部門

都市シンクタンク等 46 団体

◆調査内容

2019 年度に実施した調査研究活動

◆調査方法

メールによるアンケート

◆回答状況

369 市区（回収率 約 45.3%）

46 団体（回収率 100%）

◆調査研究活動件数

1,047 本¹

1 調査研究活動の状況

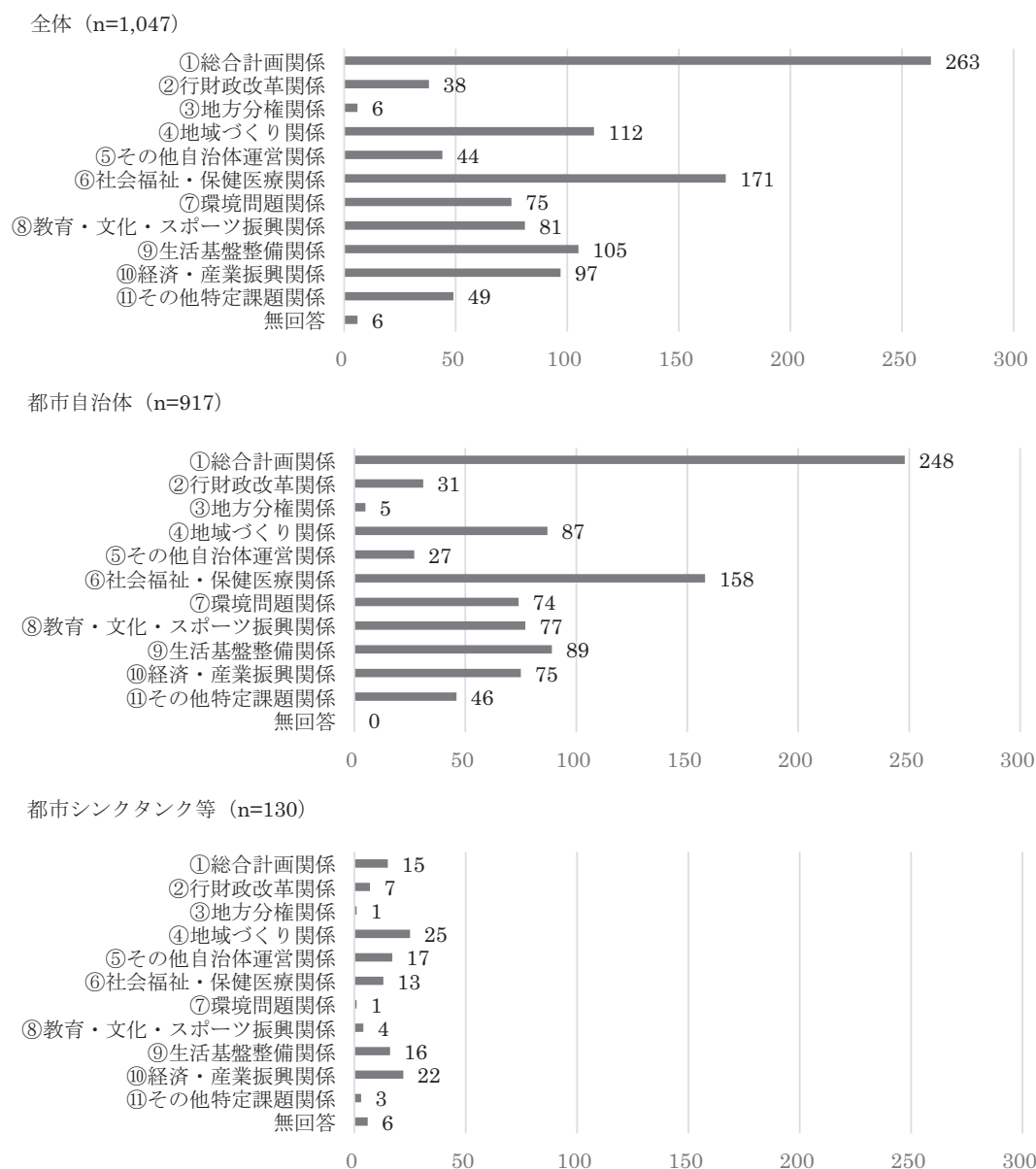
（1）調査研究活動の分野

回答のあった 369 市区及び 46 団体のうち、「調査研究活動を行った」のは 277 市区（75.1%）・38 団体（82.6%）である。

調査研究活動の分野は、「総合計画関係」が 263 本であり、最も多い（25.1%）。次いで、

1 都市自治体から 936 本、都市シンクタンク等から 130 本の回答があった。その内、19 本は都市自治体と都市シンクタンク等から重複して回答があったため、都市シンクタンク等からの回答を有効回答として集計し、重複を除いた 1,047 本を調査研究活動件数とした。

図1 調査研究活動分野

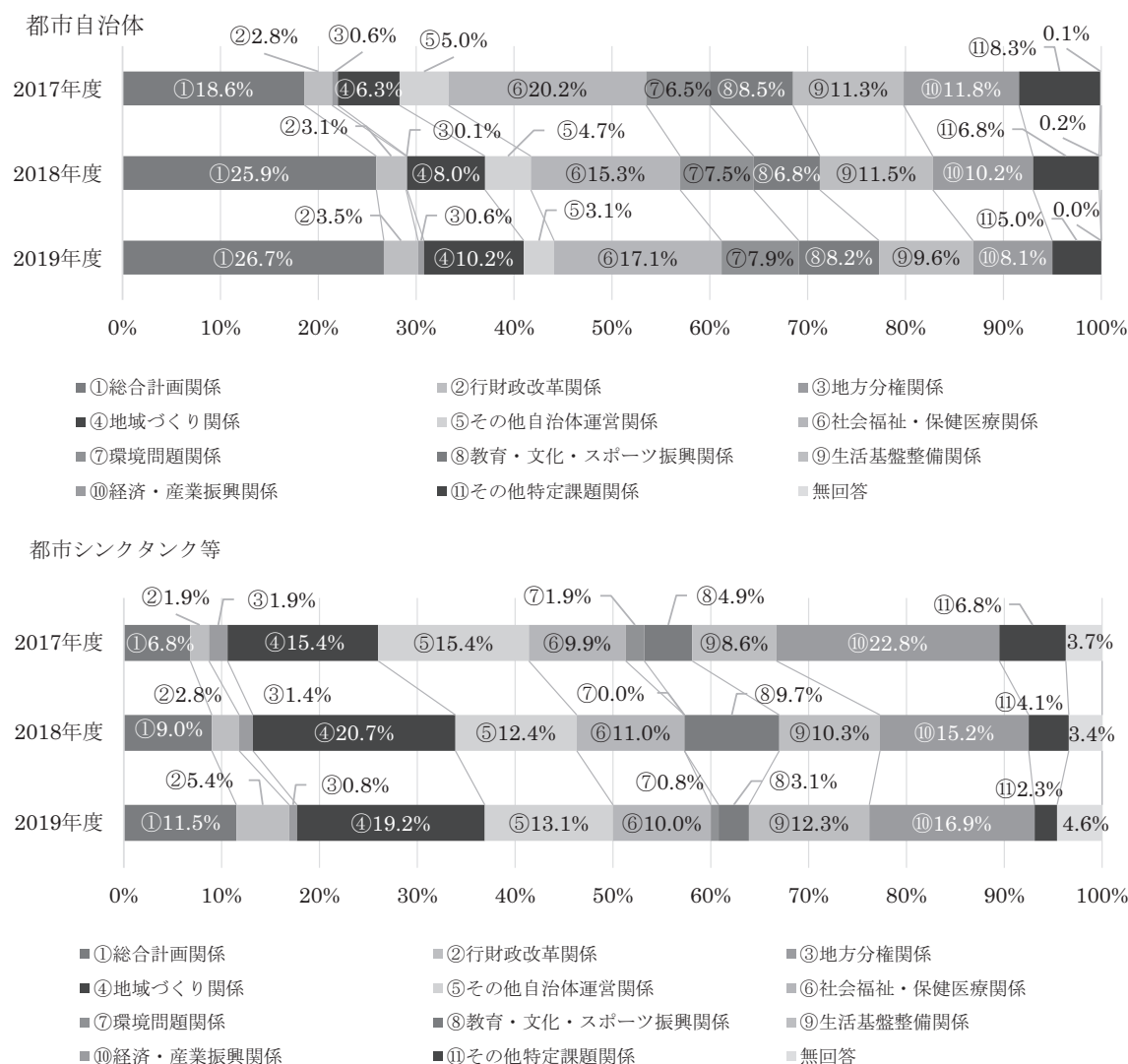


「社会福祉・保健医療関係」が171本(16.3%)、「地域づくり関係」が112本(10.7%)、「生活基盤整備関係」が105本(10.0%)、「経済・産業振興関係」が97本(9.3%)、と続き、上位5分野に属する調査研究が748本で全体の約7割を占めている(図1)。

2018年度実績(2019年度に調査実施)²と比較すると、都市自治体では、上位2分野「総合計画関係」と「社会福祉・保健医療関係」は同じだが、「地域づくり関係」の割合が増加し3位となっている。一方、都市シンクタンク等では、上位3分野「地域づくり関係」「経

2 2019年度にも同様の調査を実施している。「都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動」(『都市とガバナンス』第32号,2019年)146-165頁。

図2 調査研究活動分野の変化



「経済・産業振興関係」「その他自治体運営関係」は同じであった。

2017年度から2019年度の3ヶ年の実績を比較すると、都市自治体及び都市シンクタンク等のどちらにおいても、「総合計画関係」「行財政改革関係」の割合は毎年増加しており、「その他特定課題関係」の割合は毎年減少している（図2）。

また、本稿の最後の表2は「都市自治体等の調査研究活動一覧」を、表3は「都市シンクタンク等一覧」をそれぞれ紹介している。

ここでは、調査研究数上位3分野について

紹介する。

ア 総合計画関係

「総合計画関係」では、2018年度同様、各種の市民意識調査が実施されており、計画策定のためのアンケート調査等も多く行われている。

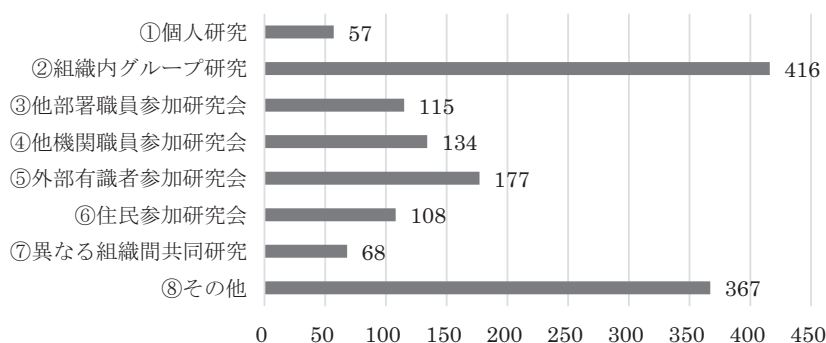
イ 社会福祉・保健医療関係

「社会福祉・保健医療関係」では、計画策定に関わるアンケート調査が多く行われている。また、介護、高齢者、子ども等の幅広い分野の調査研究が行われている。

表1 調査研究活動の実施・参画主体（中心的役割に近い順に各1つ）

実施・参画主体	1 位	2 位	3 位
①都市シンクタンク等の職員	94	11	9
②都市自治体の企画部門の職員（①を除く）	208	77	27
③都市自治体の職員（①、②を除く）	469	184	77
④他自治体の職員	14	23	29
⑤シンクタンク、コンサルティング会社の職員（①を除く）	102	251	68
⑥大学の研究者	62	66	39
⑦大学院生・大学生	11	29	17
⑧公益法人、NPO 法人の職員（①、⑤を除く）	7	12	21
⑨市民（⑤、⑥、⑦を除く）	38	64	91
⑩その他	36	71	79
無回答	6	259	590
合計	1,047	1,047	1,047

図3 調査研究の実施形態（複数選択可）



ウ 地域づくり関係

「地域づくり関係」では、男女共同参画に関する市民意識調査や、人権に関する意識調査が多く行われている。

実施形態は、数が多い順に、「組織内グループ研究」が416本（39.7%）、「その他」が367本（35.1%）、「外部有識者参加研究会」が177本（16.9%）となっている（図3）。

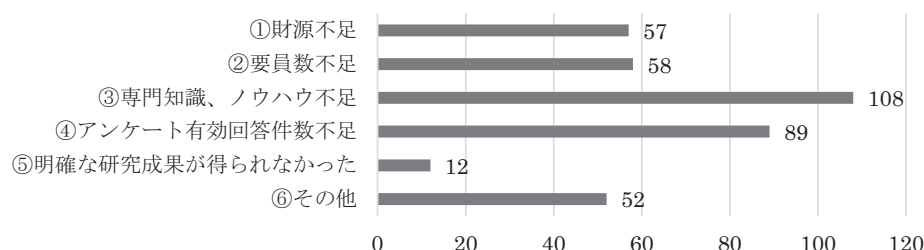
（2）調査研究活動の実施形態

調査研究活動の実施・参画主体は、「都市自治体（都市シンクタンク等又は企画部門を除く）職員」であるものが469本（44.8%）であり、最も多い。次いで「都市自治体の企画部門（都市シンクタンク等を除く）の職員」が208本（19.9%）、「シンクタンク、コンサルティング会社の職員（都市シンクタンク等の職員を除く）」が102本（9.7%）である（表1）。

（3）調査研究活動の課題・問題点

調査研究活動を行った際の課題や問題点は、数が多い順に、「専門知識、ノウハウ不足」が108団体、「アンケート有効回答件数不足」が89団体、「要員数不足」が58団体回答している（図4）。

図4 調査研究活動を行った際に生じた課題・問題点（複数選択可）



2 都市シンクタンク等の活動の状況

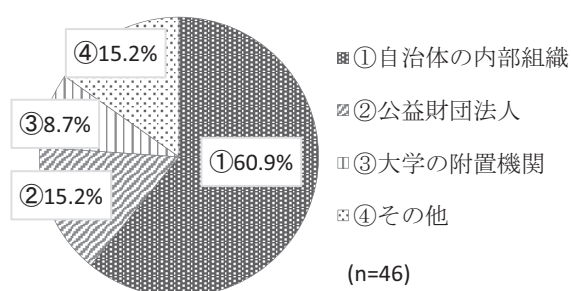
（1）設置数及び設置形態

次に、都市シンクタンク等の組織動向、活動実績等について紹介する。

2020年4月1日現在の都市シンクタンク等の設置数は46団体であり、2団体新設、4団体廃止等の動きを受け2019年度調査の48団体から減少している。

設置形態の内訳は、「自治体の内部組織」として設置されている都市シンクタンク等が28団体（60.9%）と過半数を占め、昨年度と同様に最も多い。次いで、「公益財団法人」が7団体（15.2%）、「大学の附置機関」が4団体（8.7%）と続いている。なお、「その他」の内容は、「常設の任意団体」、「市内部の常設型の提言機構」、「広域連合」、「一般財団法人」である（図5）。

図5 都市シンクタンク等の設置形態



（2）調査研究事業費

調査研究事業費予算額の1団体あたりの平均は1,387万円であり、2019年度調査の1,366万円から増加した（図6）。

（3）研究員数

研究員の1団体あたり平均数は、5.8人（常勤4.2人、非常勤2.0人）であり、2019年度調査の5.6人（常勤4.0人、非常勤1.6人）から微増した（図7）。

図6 調査研究事業費予算額

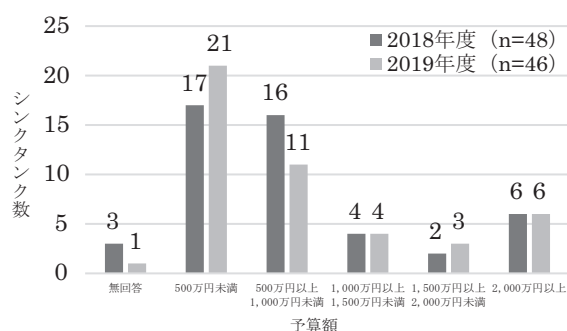
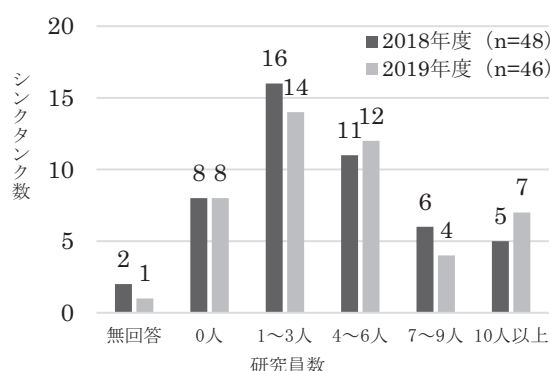


図7 研究員数



おわりに

各都市自治体は、予算や人員が限られる中で、様々な分野の調査研究活動に取り組んでおり、計画の策定や政策の立案に結びついている。

当センターでは、これら都市自治体及び都市シンクタンク等の調査研究活動について、本誌の他にも、ホームページ（<http://www.toshi.or.jp/?cat=52>）にて、情報提供をして

いる。

最後に、新型コロナウイルス感染拡大等を受けてご多忙の中、本調査にご協力をいただいた皆様にこの場をお借りして深く感謝申し上げますとともに、今後の調査に対する引き続きのご協力をお願いし、本稿を終えたい。

（研究員 森愛美子）

表2 都市自治体等の調査研究活動一覧（太字は都市シンクタンク等）

都道府県名	市区名	調査研究名
北海道	函館市	○地方創生に関するアンケート調査○コンブ養殖漁業振興研究事業○磯焼け漁場機能診断・藻場造成技術開発研究事業○ホッケ資源量変動機構解明研究事業○PFI等導入可能性調査○令和元年度障がい児・者実態調査○函館市食の産業化推進事業調査業務
	室蘭市	○子どもの読書活動推進計画
	帯広市	○帯広市のみどりに関するアンケート調査
	留萌市	○令和元年度市民まちづくりアンケート
	江別市	○総合戦略策定に係る人口推計
	士別市	○駅前再整備
	深川市	○人口動態調査
	富良野市	○市民意識調査・転出入者アンケート調査
	登別市	○まちづくり意識調査○登別市の公共交通をより良くするためのアンケート
青森県	青森市	○令和元年度青森市民意識調査○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○在宅介護実態調査
	青森公立大学地域連携センター	○「国際的な視点からする地域新ビジネスとイノベーション創発のための自治体コミュニティ戦略」事業○「青森県をドローン利活用先進県にするための調査実践」事業○「AIを用いた地域見守り端末に関する調査」事業○「インバウンド需要に応えるための効果的な短期英語習得法に関する研究」事業○「祭礼を通じたコミュニティ形成の比較社会学的研究：ねぶた祭と祇園祭を題材として」事業○「地方地域における外国人人材：青森県の農業分野における短期労働者を中心に」事業○「浅虫地域力の強化」事業○「英語科における地域教材の意義とあり方についての研究」事業○「青森県内の高等教育機関におけるボランティア活動に関する比較研究」事業
	五所川原市	○市民意識調査
	つがる市	○第2期つがる市人口ビジョン・総合戦略策定基礎調査
岩手県	盛岡市	○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○盛岡の農業の現状と課題解決に向けた施策について～新しい力で盛岡の未来を拓く～○津波被災地の復興における内陸自治体からの支援○これからの地域コミュニティのあり方○岩手県立大学地域政策研究センター地域協働研究「盛岡市内企業における女性活躍推進に効果的な手法の開発と検証」○廃棄物の適正排出のための効果的な手法の検討○盛岡市民の墓意識についての研究○若者への自殺予防を見据えたSNS相談の地域版ゲートづくり（こころのチャットボット）―自殺予防を見据えた取り組み―○盛岡市薮川地区におけるツキノワグマ農作物被害対策の構築○米内浄水場における緩速ろ過法による浄水処理方法の研究～緩速ろ過池清掃ロボットの可能性を探る～○歴史的な町並みを再現するVR環境構築
	盛岡市まちづくり研究所	○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○盛岡の農業の現状と課題解決に向けた施策について～新しい力で盛岡の未来を拓く～

岩手県	大船渡市	○大船渡市総合計画策定支援（基礎調査・人口推計等）○大船渡市まち・ひと・しごと創生総合戦略策定支援（人口推計等）○事務事業評価○ILCアクションプラン策定○定住自立圏共生ビジョン策定
	花巻市	○花巻市まちづくり市民アンケート○内川目・外川目・田瀬地区における光ファイバーによるインターネットサービス環境の整備に向けた利用意向アンケート調査
	北上市	○申告会場環境改善調査○男女共同参画と多様性社会に関するアンケート○外国人の医療環境等整備へ向けた取組みに関する研究○北上市民俗芸能団体現況調査
	北上市近未来政策研究所	○データでみる北上市のすがた○北上市における人手不足の現状とその対策に関する調査研究○きたかみ就労支援共同住宅建設等促進プロジェクトの企画提案
	遠野市	○遠野市バリアフリーマスタープラン策定に関する調査研究
	陸前高田市	○再生可能エネルギー（バイオマス）導入可能性調査○放課後児童クラブ事務局運営に関する調査
	奥州市	○奥州市市民アンケート
宮崎県	塩竈市	○長期総合計画総括等調査業務○子育て世代及び担い手のニーズ把握事業○勝画楼詳細調査
	気仙沼市	○三陸道を活用した周遊観光可能性調査
	白石市	○第六次白石市総合計画策定にかかる基礎データ分析
秋田県	秋田市	○秋田市シティプロモーション推進計画策定に関する意識調査○秋田市子ども・子育て支援に関するニーズ調査報告書○秋田市しあわせづくり市民意識調査Ⅳ
	能代市	○市民協働会議「まちづくり評価書」「まちづくり提案書」
	湯沢市	○市民満足度調査○日常の移動と地域の公共交通に関する調査○乗合タクシーに関するアンケート調査
	鹿角市政策研究所	○第7次鹿角市総合計画のための基礎資料集
	潟上市	○潟上市公共施設等総合管理計画個別施設計画策定に係る市民意識調査○潟上市総合計画（後期基本計画）策定に係る市民アンケート調査
	大仙市	○人口推計
	にかほ市	○第2期総合戦略の策定のための調査アンケート○にかほ市コミュニティバス利用者アンケート○「第2期にかほ市子ども・子育て支援事業計画」策定に係るアンケート調査
山形県	米沢市	○総合計画 基本計画改定に向けた市民・学生・転出者アンケート
	新庄市	○まちづくり市民アンケート
	最上地域政策研究所	○農業で豊かに元気に！～もがみを支える高齢者就労支援マッチングシステム～○豪雪地帯の持続的居住に向けた仕組みづくり～地域の共助体制を活用した冬期集住モデル～
	東根市	○第5次東根市総合計画策定市民アンケート調査
福島県	福島市	○行政評価○福島市行政改革推進プラン 2016 ○政策課題研修（福島圏域合同研修）○男女共同参画に関する市民意識調査○福島市市民会館・敬老センター・中央学習センターの再編整備に関する市民アンケート○商店街変動調査○地域福祉計画のための地区懇談会、全世代・次世代アンケート○在宅介護実態調査○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○青少年に関するアンケート調査
	郡山市	○市民意見リーダー○一般高齢者実態調査（高齢者保健福祉に関するアンケート調査）
	白河市	○白河市未来につなぐデザイン研究会（人口減少・少子高齢化時代にふさわしい本市将来像の研究）○白河藩主関係資料の調査○南湖の水質保全と親水性向上のための水・物質収支の推定○南湖の適切な管理方法検討のための流域の生物多様性と生態系管理に関する基礎研究○無形民俗文化財等の記録作成○国指定史跡「小峰城跡」石垣の石材調査
	南相馬市	○第3次南相馬市男女共同参画計画○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査、在宅介護実態調査
茨城県	水戸市	○水戸市まち・ひと・しごと創生総合戦略改定基礎調査
	北茨城市	○北茨城市観光資源調査
	笠間市	○移住・定住促進施策に関する共同研究○かさまミュージアムバス運行事業○大学生ゼミ合宿・サークル活動等誘致業務
	取手市	○市民アンケート○市民意識調査
	常陸大宮市	○市民意識調査（暮らし・結婚・子育て等に関するアンケート調査）

茨城県	筑西市	○第2期筑西市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン・総合戦略○筑西市土地利用計画検討調査業務
栃木県	宇都宮市	○地域別データ分析○「第9次宇都宮市高齢者保健福祉計画・第8期宇都宮市介護保険事業計画」策定支援業務○宇都宮市中心市街地活性化基本計画策定支援業務委託○「(仮称)第2次宇都宮市自転車のまち推進計画」の策定に係る基礎調査業務
	うつのみや市政研究センター	○宇都宮市におけるサステナビリティ評価に関する調査研究○高齢者活躍社会の創出に関する調査研究○移住・定住の促進に向けた大学生の就職意識に関する調査研究○家族の小規模化に伴ったこれからの住まいとライフスタイルに関する調査研究○シェア居住に着目して○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○食料品購買環境の持続に向けた課題に関する調査研究○アンケート調査における自由回答記述内容の構造化と活用手法に関する研究○EBPMに資する記述内容の分析
	足利市	○足利市民アンケート調査○人権・男女共同参画に関する市民意識調査報告書
	栃本市	○令和元年度栃本市行政評価
	佐野市	○市政に関するアンケート○佐野市の美術に関する調査研究
	那須塩原市	○ゆーたく利用者アンケート調査○総合計画策定に関する市民アンケート
	那須烏山市	○地域公共交通網形成計画策定に係る調査○烏山城跡調査
	群馬県	○前橋市自然環境調査(鳥類)
群馬県	高崎経済大学地域科学研究所	○長野堰の成立と歴史的役割に関する研究○地方都市における中小製造業の存立基盤に関する研究○地方都市中心市街地研究
	桐生市	○おりひめバス運行事業検討委員会○第3次桐生市地域福祉計画・第3次桐生市地域福祉活動計画策定○令和元年度放課後児童クラブにおける運営に関するアンケート調査
	渋川市	○市民意識調査○市民ワークショップ○高校生ワークショップ○公共交通に関するアンケート調査
	富岡市	○富岡市「道の駅」調査検討委員会○富岡市観光戦略プラン策定
	みどり市	○みどり市まちづくり市民アンケート○景観まちづくりに関するアンケート調査○史跡岩宿遺跡保存活用計画策定
埼玉県	彩の国さいたま人づくり広域連合	○PPPによる地方自治体運営イノベーションの調査・研究
	川口市	○第5次川口市総合計画後期基本計画策定のための基礎調査
	加須市	○まちづくりアンケート調査／若者の進学・就職などの希望に関する調査
	かすかべ未来研究所	○AI等の活用に関する調査研究～「市民の期待に応え、信頼される行政を推進するまち」を目指すために～
	上尾市	○高齢者実態把握アンケート調査○次期上尾市障害福祉計画策定に係るアンケート調査○市立保育所福祉サービス第三者評価調査
	越谷市	○第5次越谷市総合振興計画・越谷市都市計画マスタープランの策定に伴うアンケート調査○市政世論調査○越谷市多文化共生推進プラン作成に係る外国人市民アンケート調査○第3次越谷市地域福祉計画アンケート調査○第5次越谷市障がい者計画及び第6期越谷市障がい福祉計画・第2期越谷市障がい児福祉計画策定に向けてのアンケート調査○在宅介護実態調査/介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○越谷市一般廃棄物処理基本計画策定のための基礎調査
	埼玉県東南部都市連絡調整会議	○次期公共施設予約システム調達に係る調査研究
	戸田市政策研究所	○戸田市におけるスポーツツーリズムの展開に資する担い手育成に関する包括的研究○シビックプライドの効果及び向上手段に関する応用研究
	朝霞市	○第5次朝霞市総合計画後期基本計画策定のための市民意識調査○朝霞市の公共施設の今後のあり方に関するアンケート○在宅介護実態調査○第2次朝霞市男女平等推進行動計画後期基本計画策定のための市民意識調査○「新たな技術を活用した生道路安全対策の社会実験」実行可能性調査
	志木市	○志木市のまちづくりに関する市民意識調査○第二期子ども子育て支援事業計画策定のためのアンケート調査○志木市男女共同参画に関する市民意識調査
	新座市	○スマートインターチェンジ設置に係る将来土地利用構想策定に関する調査研究○新座市男女平等意識・実態調査
	八潮市	○第17回八潮市市民意識調査○八潮市外国人市民意識調査

埼玉県	富士見市	○富士見市総合計画策定に向けた各種調査
	三郷市	○第5次三郷市総合計画基礎調査○次期公共施設予約システム調達に係る調査研究
	坂戸市	○坂戸市民意識調査
	吉川市	○令和元年度吉川市市民意識調査○吉川市移動実態調査○千葉大学園芸学部との調査研究「吉川市農業の新展開に関する提言書」作成
千葉県	市原市	○市原市総合計画の指標に関する市民アンケート調査○市民意識調査○人口維持に向けた若者回帰戦略研究○官民連携による拠点づくり事業立ち上げ支援業務（まちづくりに関する勉強会）○市原市地域福祉に関する市民意識調査○一般介護予防事業評価事業委託（健康と暮らしの調査）○地域経済動向調査○市原市スポーツ施設個別施設計画策定に係る市民アンケート調査○中央図書館利用者アンケート○学校図書館についてのアンケート
	柏市	○障害者計画策定のためのアンケート調査○商店会実態調査○教育・生涯学習・芸術文化に関するアンケート調査
	勝浦市	○半島振興のための来訪者動態調査
	銚子市	○人口ビジョンの見直し
	船橋市	○市民ワークショップ「ふなば SHIP ミーティング」○ふなばしメディカルタウン構想実現手法研究○木造密集住宅地基本方針策定に係る調査研究○高齢者生活実態調査
	館山市	○第4次館山市総合計画後期基本計画策定館山市市民まちづくりアンケート
	松戸市	○協働のまちづくりに関する意識調査○第9期松戸市高齢者保健福祉計画及び第8期松戸市介護保険事業計画策定に伴う市民アンケート調査○都市型介護予防モデル「松戸プロジェクト」（アンケート名：健康と暮らしの調査）○介護予防把握のための市民アンケート調査○松戸市子育て世帯親元近居・同居住宅取得補助金に関するアンケート調査○松戸市社会教育に関するアンケート○松戸市社会教育に関するアンケート（13歳～17歳の松戸市民対象）○次期松戸市総合計画（仮称）策定のための市民ニーズ調査○令和元年度松戸市人口推計業務
	茂原市	○茂原市総合計画策定のための市民アンケート○男女共同参画社会づくりに向けての意識調査
	成田市	○市民意識調査○成田市オンデマンド交通高齢者移送サービス実証実験○成田市民のスポーツに関する意識調査○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○医療産業集積調査
	習志野市	○習志野市環境基本計画策定に係る市民意識調査○JR 津田沼駅周辺地域再開発方針検討業務委託○子育て支援に関するニーズ調査○学力向上推進委員会○習志野市文化振興に関する市民意識調査
	八千代市	○第11回八千代市市民意識調査○男女共同参画に関する市民アンケート○高齢者等の保健福祉・介護保険ニーズ調査○かわまちづくりと後背地の施設を連携したエリアマネジメント調査業務○観光資源基礎調査○八千代市農業振興計画策定に係る基礎調査○八千代市自然環境調査○次期スポーツ推進計画策定に係る市民アンケート○八千代市障害者計画・八千代市障害福祉計画等改定のためのアンケート
	浦安市	○事務事業点検（令和元年度実施分）○市政に関する市民意識調査○浦安市人口推計○舞浜駅周辺のあり方に関する調査検討○人権尊重のまちづくりに向けた意識調査（市民意識調査）○人権尊重のまちづくりに向けた意識調査（市職員意識調査）○人権尊重のまちづくりに向けた意識調査（中学生意識調査）○浦安市 PFI 導入指針改定○新産業振興ビジョン策定○浦安市障がい福祉に関するアンケート調査○浦安市高齢者保健福祉計画及び第8期浦安市介護保険事業計画策定に係る基礎調査（高齢者等実態調査・日常生活圏域ニーズ調査・浦安市介護保険事業計画策定に伴う基礎調査）○浦安市セルフ・ネグレクト対策に関する調査分析○浦安市少年少女洋上研修に関するアンケート調査○こどもプロジェクト事業効果測定研究調査○環境基本計画策定に関する基礎調査○浦安市墓地公園墓所に関するアンケート調査○空き家等実態調査○分譲集合住宅実態調査○浦安市特別支援教育のあり方に関する意識調査○令和元年度浦安市小・中学校保護者及び教員の教育に関する意識調査○令和元年度浦安市学力調査○第2次浦安市生涯学習推進計画
	印西市	○総合計画の策定に係る基礎調査
	匝瑳市	○主要個別事業計画兼簡易事務事業評価○匝瑳市の高校3年生に対するアンケート○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査
	山武市	○まちづくりアンケート○教育支援調査研究
東京都	千代田区	○介護予防事業の体系整備に向けた研究調査・分析事業○千代田区在宅療養実態調査○千代田区認知症サービス推進調査○第46回千代田区民世論調査
	港区	○港区における引越し（転入・転出・転居）に関するアンケート調査○港区人口推計（令和2年3月）の作成

東京都	港区政策創造研究所	○港区における引越し（転出・転入・転居）に関するアンケート調査報告書 ○港区人口推計（令和2年3月）の作成○港区における行政評価の再構築方針の検討
	新宿区	○新宿区区民意識調査○新宿区区政モニターアンケート○しんじゅく若者意識調査○新宿区障害者生活実態調査○新宿区高齢者の保健と福祉に関する調査○在宅介護実態調査○新宿区タワーマンション実態調査
	新宿自治創造研究所	○データでみる新宿区の姿○公民連携（PPP）の研究○新宿ブランドの創出
	墨田区	○令和元年度 墨田区区民行政評価○人口推計○財政白書○シティプロモーションアンケート○令和元年度 墨田区一般廃棄物処理基本計画改定に向けた基礎調査報告書○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○在宅介護実態調査○介護サービス事業所調査
	江東区	○長期計画区民アンケート調査○江東区男女共同参画意識実態調査○江東区スポーツ推進計画に対するアンケート調査○江東区高齢者生活実態等調査○江東区地域生活に関する調査（障害者実態調査）○江東区ごみ組成分析調査
	目黒区	○男女平等・共同参画に関する区民意識調査○環境に関するアンケート調査○健康づくり調査○マンション等の基礎調査○目黒区障害者計画策定に関する調査
	せたがや自治政策研究所	○自治体経営のあり方研究○地域行政の推進に関する研究
	中野区	○中野区基本構想 アンケート○2019 中野区区民意識・実態調査○文化芸術活動に関する実態調査○令和元年度（2019 年度）健康福祉に関する意識調査○中野区環境基本計画改定に伴う調査○中野区一般廃棄物処理基本計画改定に伴う基礎調査○中野区内の木造住宅密集地域における防災まちづくり調査検討○令和元年度（2019 年度）健康福祉に関する意識調査
	杉並区	○第 51 回杉並区区民意向調査○街の「にぎわい」に関する実態調査○地域生活に関する調査○杉並区高齢者実態調査○令和元年度家庭ごみ排出状況調査○杉並区「特定の課題に対する調査、意識・実態調査」
	豊島区	○豊島区障害者等実態・意向調査○豊島区立保育園研究会
	北区	○政策課題研究会ロゼ（令和元年度）○外国人意識・意向調査○地域包括ケアシステム構築に資する地域分析○北区障害者実態・意向調査○北区地域包括ケア推進計画策定のためのアンケート調査
	(公財)荒川区自治総合研究所	○荒川区民総幸福度（グロス・アラカワ・ハピネス：GAH）に関する研究 ○児童相談所の開設を契機とした研究
	板橋区	○令和元年度板橋区区民意識意向調査○地域デザインフォーラム（第9期）○自尊感情とレジリエンスの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けた基礎研究○令和元年度板橋区男女平等に関する意識・実態調査○板橋区文化芸術／多文化共生に関する意識調査
	練馬区	○練馬区高齢者基礎調査○在宅介護実態調査○施設整備調査○令和元年度医療・介護資源調査○令和元年度死亡小票分析○令和元年度医療施設調査分析○エコライフチェック事業○練馬区の自転車利用に関するアンケート調査
	足立区	○子どもの健康・生活実態調査○妊娠届時における保育サービスの利用意向調査○人口推計
	葛飾区	○精神科入院患者に関する調査○葛飾区区民モニター○令和元年度葛飾区一般廃棄物処理基本計画見直しに係る基礎調査○新金貨物線旅客化の検討○学校教育アンケート○政策・施策マーケティング調査
	八王子市	○市政世論調査○市政モニター○財務諸表の自治体間比較○第3期八王子市食育推進計画策定に係る市民意識調査
	武蔵野市	○環境基本計画策定のための市民・事業者意識調査○生物生息状況調査"○「武蔵野市第六次総合情報化基本計画」策定にあたっての市民アンケート～ICT（情報通信技術）を利用したまちづくり～○高齢者の介護予防・日常生活アンケート調査○要介護高齢者・家族等介護者実態調査○ケアマネジャーアンケート調査○高齢者の在宅生活継続調査○武蔵野市介護職員・看護職員等実態調査○武蔵野市介護施設等における入退所調査○武蔵野市子どもの読書活動に関する調査○武蔵野市障害者福祉についての実態調査
	三鷹市	○三鷹まちづくり総合研究所「みたか地域通貨・ボランティアポイント研究会」
	府中市	○市民意識調査○市政世論調査○地域公共交通網形成計画調査委託
	(公財)東京市町村自治調査会	○シェアリングエコノミーで解決する自治体課題に関する調査研究○自治体における窓口業務改革に関する調査研究～人口減少社会に対応できる窓口を目指して～○公務員の副業・兼業に関する調査研究～職員のスキルアップ、人材育成、地域貢献の好循環を目指して～○ペット問題の解決がもたらす住民の生活環境向上に関する調査研究○東京 島めぐり 伊豆諸島・小笠原諸島魅力紹介ハンドブック○かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報○その他調査（毎年度調査）

東京都	昭島市	○昭島市市民意識調査○結婚・出産・子育てに関する意識調査○男女共同参画に関する市民意識調査○気候変動適応策に関する調査○市内崖線緑地調査
	町田市	○GREEN × PLAZA の実現に向けた研究○町田市市民意識調査○町田市スポーツに関する市民意識調査アンケート○第8期町田市介護保険事業計画の策定に係る各種調査○「子育て支援に関するアンケート調査」及び「みなさんの生活などに関するアンケート調査」○町田市里山環境調査委託○2019年度エコ（環境）に関する市民アンケート調査○大型生ごみ処理機利用者アンケート○小田急多摩線延伸検討○町田市立学校の適正規模・適正配置に関するアンケート調査
	町田市未来づくり研究所	○GREEN × PLAZA の実現に向けた研究
	福生市	○環境に関する市民アンケート○男女共同参画に関するアンケート調査○高齢者・障害者生活実態調査○健康ふっさ21（第2次）中間報告○歴史調査○民俗・民具調査
	狛江市	○後期基本計画の指標等に係る市民アンケート
	武蔵村山市	○武蔵村山市高齢者福祉計画及び介護保険事業計画見直しに向けたアンケート調査○武蔵村山市地域福祉計画策定に向けた市民意識調査
	西東京市	○西東京市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画（第8期）策定のためのアンケート調査
神奈川県	横浜市	○横浜市景況・経営動向調査○8市の現状及び8市間における広域連携の課題に関する基礎調査○栄区民の健康状態実態調査○令和元年度青葉区民意識調査○横浜市景況・経営動向調査○2019年度環境に関する企業意識調査○金沢区子育て実態調査○令和元年度中区区民意識調査○令和元年度都筑区区民意識調査○保土ヶ谷区防災・地域福祉保健アンケート○地球温暖化対策進捗状況把握調査○令和元年度港南区区民意識調査○令和元年度戸塚区区民意識調査○プラごみ削減キャンペーン～見直そう！使い捨て～消費者アンケート○令和元年度横浜市民意識調査○第4期横浜市障害者プランに係るニーズ把握調査○女性の就業ニーズ調査
	川崎市	○都市政策研究事業（人が集まる公共空間をつくる）○都市政策研究事業（SDGs カードゲームで楽しみながらSDGsの本質を理解する）○政策課題研究事業○川崎市の財政に関する研究会○川崎市外国人市民意識実態調査
	横須賀市	○「横須賀高齢者保健福祉計画」策定に向けたアンケート調査○横須賀市介護保険に関するアンケート○横須賀市介護事業所に関するアンケート○自転車通行空間社会実験
	横須賀市経営企画部都市戦略課	○神奈川県内全市町村産業連関表の作成による地域経済構造分析ツールの開発と活用
	鎌倉市政策創造課政策創造担当	○AI（スマート）スピーカーの活用によりシニア世代の生活をより豊かにするための実証実験報告書 ○定性的データを活用した定性的データを活用した質的調査による政策形成研究○人口推計
	三浦市	○今後の行政改革「職員・職場改革の検討」
	みうら政策研究所	○今後の行政改革「職員・職場改革の検討」その1
	大和市	○大和市総合計画に関する市民意識調査○令和元年度政治と選挙の意識調査
	伊勢原市	○令和元年度伊勢原市まちづくり市民意識調査○令和元年度伊勢原市転入・転出に関するアンケート調査
	海老名市	○令和元年度海老名市政アンケート調査
新潟県	新潟市	○人口減少に関する新たな施策の検討
	長岡市	○除雪イノベーション研究会○長岡市に暮らす若者の意向調査○個別施設計画（公共建築物適正化計画）策定のための基礎調査
	柏崎市	○かしわざき住みたい度調査
	新発田市	○若者アンケート
	糸魚川市	○日本語学校設立可能性調査○復興事業における開発事業
	上越市	○宿泊施設、レンタカー事業者及び利用者を対象とした北陸新幹線利用状況調査
	上越市創造行政研究所	○地域学習素材の作成○国際化のあり方に関する研究○地域づくりプラットフォームに関する研究
	魚沼市	○総合計画前期基本計画中間検証
富山県	富山市	○富山市のまちづくりに関する研究○富山城址公園パークマネジメント推進事業可能性調査○大沢野・大山地域リーディングプロジェクト基本計画策定業務委託○国道41号沿線公共施設等の利活用推進事業可能性調査○富山市障害福祉に関するアンケート調査○運動・スポーツの実施状況等に関する調査○市有拠点スポーツ施設老朽化詳細調査○富山市総合体育館民間事業化に係るPPP/PFI導入可能性調査○学校体育施設開放事業施設改修要望調査

富山県	高岡市	○高岡市第8期介護保険事業計画策定に伴う基礎調査
	魚津市	○市民意識調査
	滑川市	○新総合計画策定のための市民アンケート調査○『特産品（農産物）のブランド化について』○子ども・子育て支援に関するアンケート調査
	射水市	○射水の築山・曳山行事民俗文化財調査事業○射水市内遺跡発掘調査事業○射水市企業状況調査
石川県	金沢市	○社会動態要因調査○スポーツ統計・情報を活用したスポーツ施設整備方策の研究
	小松市	○こまつ幸せへの「道しるべ」
	珠洲市	○珠洲市生物多様性地域連携保全活動協議会○珠洲市まちづくり創造会議○珠洲市企画財政課○珠洲市防災会議○幸福度調査
福井県	福井市	○協働事業の実施状況に関する調査○福井市ひとり親家庭等ニーズ調査○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○在宅介護実態調査
	小浜市	○市民意識調査○北陸新幹線事業基礎調査業務
	大野市	○大野市総合計画アンケート調査
	あわら市	○あわら市民アンケート○行政評価
山梨県	南アルプス市	○南アルプス市総合計画後期基本計画策定のための市民アンケート
	甲斐市政策研究所	○人口減少対策
	甲州市	○障害者のキャリア形成に資する適切な障害福祉サービスの支給決定に関する調査研究
長野県	長野市	○飯綱高原実験林の自然林復元調査○大谷地湿原ヨシ管理実験○長野市耕作放棄地等のソルガム活用調査研究事業
	松本市	○総合計画策定（基本構想2030・第11次基本計画）にかかる市民意識調査
	上田市	○「第二次上田市総合計画 後期まちづくり計画」市民アンケート調査○「第3次上田市障がい者基本計画、第6期上田市障がい福祉計画、第2期上田市障がい福祉計画」作成ニーズ調査○上田市買物環境実態調査
	上田市政策研究センター	○人口減少社会に対応した最先端技術導入による住民サービス向上と産業振興～地域課題解決・産業振興等の可能性～○人口減少社会に対応した最先端技術導入による住民サービス向上と産業振興～AI・RPA等の導入に向けて～○持続可能な地域創造のための官民協働施策の立案・展開○住民自治活動促進のための場や仕組みの検討～持続可能なまちづくり・人づくりに向けて～○人口減少社会に対応する持続可能なまちづくりに向けた適正な都市計画のあり方○出生率向上に向けた民間との連携による結婚から出産・子育てに係る包括的な支援施策の検討○職員政策形成能力開発事業
	小諸市	○こもろ・まちづくり市民意識調査
	伊那市	○伊那市都市計画マスタープラン及び立地適正化計画
	中野市	○SDGs（エスディー・ジーズ）普及に関する研究○中野市が「愛される都市」となるための課題と戦略○つながりを誘発するための仕組みに関する研究
	中野市政策研究所	○SDGs（エスディー・ジーズ）普及に関する研究○中野市が「愛される都市」となるための課題と戦略○つながりを誘発するための仕組みに関する研究
	大町市	○大町市内の歴史的建造物に関する調査研究（国立大学法人信州大学受託研究）○中心市街地交通量調査
	安曇野市	○市政全般に関する市民意識調査○景観に関するアンケート調査○工業の現状と課題について地域企業からの意見を集約し、ビジョン策定の参考資料とするためのアンケート調査○デマンド交通「あづみん」と「免許返納」に関するアンケート○安曇野市国保健康ポイント制度に対するアンケート○安曇野市の将来のまちづくりに関するアンケート○住宅用太陽光発電システム効果検証アンケート○空家に関する意向調査○安曇野市の地下水保全に関するアンケート調査○高齢者実態調査（居宅要介護認定者）○高齢者実態調査（元気高齢者）
岐阜県	岐阜市	○令和元年度市民意識調査○岐阜市観光ビジョン策定（～2020年度）○「スーパーシニア"ぎふっ子応援"事業に係る調査研究」
	高山市	○下町（しもちょう）まちのデザインに関する調査○高地における健康づくりに関する調査○若者のまちづくりへの参加促進の仕組みづくりに関する調査○荘川地域のまちづくりに関する調査研究○担い手育成における仕組み作りに関する調査
	（一財）飛騨高山大学連携センター	○下町まちのデザインに関する調査○高地における健康づくりに関する調査○若者のまちづくりへの参加促進の仕組みづくりに関する調査○荘川地域のまちづくりに関する調査研究○担い手育成における仕組み作りに関する調査
	恵那市	○市民意識調査

岐阜県	美濃加茂市	○令和元年度美濃加茂市市民満足度調査○令和元年度美濃加茂市第5次総合計画意識調査
	土岐市	○駅周辺土地利活用研究○第2期子ども・子育て支援事業計画○市民意識調査
	可児市	○市民アンケート調査
	飛騨市	○古川祭史研究
	郡上市	○市内産農産物活用に関するアンケート調査○郡上市鳥獣被害調査○観光客アンケート調査○住宅アンケート調査○男女共同参画に関する市民意識調査○子どもの読書環境についてのアンケート調査○人権に関するアンケート調査○臨時観光駐車場利用者アンケート調査○愛宕駐車場利用者アンケート調査○成年年齢引き下げに伴う（成人式）式典アンケート
静岡県	浜松市	○広聴モニターアンケート調査○市民アンケート調査○二俣城跡及び鳥羽山城跡保存活用計画策定○浜松市文化財保存活用地域計画策定に係る文化財把握調査○浜松市障がい福祉に関するアンケート調査○動植物モニタリング調査○クリハリス調査捕獲及び捕獲計画策定○クリハリス多頭捕りわな導入試験○浜松市における木質サプライチェーン構築事業
	沼津市	○沼津市のまちづくり指標○市民意識調査（第46回）○沼津市中心市街地まちづくり戦略の策定○沼津市リノベーションまちづくり「旧国一南エリアビジョン」の策定○まちなか居住等住宅施策のあり方検討○沼津市環境基本計画基礎調査○沼津市温室効果ガス排出量算定調査○健康増進計画等策定に係る実態調査○興国寺城跡発掘調査○令和元年度沼津市津波対策調査業務委託○平成31年度洪水避難対策方針検討業務委託
	三島市	○三島市自然環境基礎調査○三島市立図書館利用者アンケート調査○三島市市民意識調査○三島市障害福祉計画・三島市障害児福祉計画実態調査○三島市インバウンド誘客戦略○市民課窓口のアンケート
	島田市	○島田市総合計画市民意識調査○島田市地域福祉（活動）計画策定に係る市民福祉意識調査○島田市観光戦略プラン策定に係る基礎調査（インターネット調査）○家庭教育のあり方○患者アンケート
	藤枝市	○定住日本一に向けた「子育て支援」と「空き家の利活用」に関する研究○誰もが働きやすく、働き続けたいと思う職場に向けた調査、研究○藤枝市総合計画に関する市民意識調査
	御殿場市	○市民意識調査○団体・企業アンケート
	伊豆の国市	○伊豆の国市庁舎整備及び跡地活用に関する手法調査検討業務
	牧之原市	○牧之原市民意識調査
愛知県	名古屋市	○情報化に関するアンケート○中部国際空港の今後の施設整備に伴う本市への影響調査○第9回男女平等参画基礎調査○客引き行為等にかかる市民・事業者アンケート調査○外国人留学生生活・交流及び外国人材雇用状況等調査○環境対策に関する市民アンケート○湧水を活用したヒートアイランド現象緩和の実証実験○温室効果ガス排出量把握調査等○市内希少種の保全とこれに関わる外来種の影響についての研究○浄化微生物によるVOC汚染除去に関する研究○生物応答を用いた排水試験法（WET）による名古屋市内事業所排水の評価に関する研究○電子顕微鏡を用いた緊急時における原因追究に関する研究○市内河川からの悪臭物質の包括的分析法に関する調査研究○PM2.5の二次生成と光化学オキシダントに関する研究○PM2.5中の炭素成分の発生源に関する研究○新幹線鉄道騒音振動対策効果及び騒音変動要因の把握に関する研究○市内湧水の水質・水量に関する研究○内部生産抑制を目的とした市内ため池における植物プランクトンの研究○一斉分析データベース法を用いたGC/MSによる環境モニタリング手法の開発○国内における生活由来化学物質による環境リスク解明と処理技術の開発○地下水汚染と自然由来土壌汚染との関連解明に関する調査研究○高齢者一般調査○若年者一般調査○介護保険在宅サービス利用者調査○介護保険在宅サービス未利用者調査○特別養護老人ホーム入所申込者調査○配食サービス利用者調査○健康とくらしの調査○サロンに参加している皆様の健康とくらしに関するアンケート調査 第3回○名古屋市障害者基礎調査○「食育に関するアンケート調査」の分析○「こころの健康に関するアンケート」の分析○次期総合交通計画に関する調査・検討業務委託○都心部における交通特性の把握分析業務委託○名古屋南部東海道周辺の山車行事調査事業○名古屋市立小学校における新たな運動・文化活動の検討に向けた調査○上下水道事業の技術的課題に関する調査研究○東山線の混雑緩和対策に関する調査業務委託
	（公財）名古屋まちづくり公社名古屋都市センター	○中川運河地区における住工共生まちづくりに関する研究○データ利活用に関する研究～スマートシティなごやを目指して～○成長し続ける名古屋のまちづくりに向けて～イノベーションの観点から～○無電柱化によるまちづくりに関する研究○近年の災害とハザードマップについて○ライフステージの変化に伴う居住地選択に応じた都市空間形成戦略

愛知県	豊橋市	○ビッグデータと AI 技術を活用した救急需要予測を行い、救急車の効率的な運用を図る官学連携事業。○患者満足度調査○豊橋市の環境に関するアンケート○令和元年度豊橋市市民意識調査○令和元年度豊橋市外国人市民意識調査○とよはしインターネットモニター○生涯学習に関する市民意識調査○太陽光発電所に関する情報を収集・分析、日射量及び気温の発電量への影響調査○太陽光パネル診断システム開発業務委託○東三河地域における防災拠点のリアルタイム耐震診断技術に関する研究○大規模地震災害時における時間別別帰宅困難者発生量の予測手法の開発と支援策の検討に関する研究○災害時における再生可能エネルギーを利用した電力供給システムの有効活用について○拡張現実を用いた浸水・暴風雨・土砂災害疑似体験アプリの開発と防災教育における活用○避難所におけるピクトグラムの活用○男女共同参画に関する市民意識調査○ AI 技術活用調査研究○データ分析・ AI 活用研究○総合計画のための基礎調査○豊橋市イメージアンケート調査
	豊橋市企画部未来創生戦略室	○結婚・出産・子育てに関する現況分析と施策の検討○合計特殊出生率の向上に向けて○ SDGs の推進
	岡崎市	○ EBPM の実践調査
	春日井市	○市民アンケート○春日井市障がい者総合福祉計画改定に係るアンケート調査○男女共同参画についての事業者アンケート○高森台エリアにおけるスマートウェルネスの拠点形成に関する検討○高蔵寺駅周辺再整備に関する検討○住宅・人口フレーム検討○旧西藤山台小学校施設における複合拠点整備事業推進業務
	刈谷市	○刈谷市男女共同参画に関する市民意識調査○刈谷市男女共同参画に関する事業所実態調査○刈谷市男女共同参画に関する職員意識調査○都市交通に関するアンケート調査○刈谷市バリアフリー基本構想改定のための意向調査
	常滑市	○第 6 次常滑市総合計画策定に関する市民意識調査業務
	江南市	○景況調査平成 31 年（令和元年）4 月～6 月期○江南市介護保険及び高齢者福祉実態調査○江南市下水道事業経営戦略の策定
	稲沢市	○第 4 次稲沢市地域福祉計画・地域福祉活動計画○保育園民営化・統廃合計画策定業務○稲沢市都市計画道路見直し○都市と緑のマスタープラン策定業務○暫定用途地域解消検討事務○平成 31 年度国府宮駅周辺再整備検討調査○稲島東地区まちづくり計画推進業務○鉄道高架化に係る検討調査業務○第 2 期稲沢市子ども・子育て支援事業計画策定に関するグループインタビュー○第 2 期稲沢市子ども・子育て支援事業計画策定に関する法人アンケート調査
	新城市	○就職活動に関するアンケート○障害者計画等策定のためのアンケート調査
	東海市	○第 6 次東海市総合計画に関するアンケート調査○利用者アンケート○男女共同参画基本計画現状値調査○県内全市町村による AI・ロボティクスを活用したシステムの連携・共同による導入、利用に関する研究○小中学生読書状況アンケート
	知多市	○第 6 次知多市総合計画アンケート調査
	知立市	○転出者アンケート調査
	尾張旭市	○まちづくりアンケート○尾張旭市障がい者福祉に関する計画策定のための市民意識調査○尾張旭市地域福祉に関する市民アンケート調査○第 8 期尾張旭市高齢者保健福祉計画策定にかかるアンケート調査○尾張旭市消防業務検討
	アシタのたかはま研究所	○画像オープンデータの活用について
	岩倉市	○岩倉市都市計画マスタープラン及び緑の基本計画○岩倉北小学校屋内運動場等複合施設の建設に関するアンケート○岩倉市高齢者等の生活と介護及び介護者についてのアンケート
	豊明市	○第 5 次豊明市まちづくりアンケート
	日進市	○日進市保育園利用者アンケート○日進市男女平等に関する市民意識調査○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○在宅介護実態調査○日進市都市計画マスタープラン及び緑の基本計画策定調査検討業務○暫定用途地域調査検討業務
	田原市	○第 2 次田原市観光基本計画策定に係るマーケティング調査
	長久手市	○定額乗合タクシー（N-タク）実証実験○第 4 次長久手市環境基本計画策定のための市民アンケート調査○長久手市多文化共生に関するアンケート調査
三重県	伊勢市	○平成 31（2019）年 伊勢市観光客実態調査○「第 3 期伊勢市環境基本計画」策定のためのアンケート○令和元年度家庭ごみ組成調査結果
	桑名市	○障害者計画・障害福祉計画・障害児福祉計画策定のためのアンケート
	鈴鹿市	○地産地消に対する消費者意識○鈴鹿市教育振興基本計画策定に係るアンケート

三重県	鈴鹿市政策経営部総合政策課政策創造グループ	○鈴鹿市総合計画 2023 の後期基本計画策定等に係る将来人口推計業務委託
	名張市	○市民意識調査
	亀山市	○亀山市環境関連分野における新たな取り組み創出に関する調査研究○亀山市環境関連計画の改定等に係る基礎調査
滋賀県	長浜市	○長浜市民満足度調査
	草津市	○令和元年度草津市のまちづくりについての市民意識調査○草津市における公共サービスでの AI 等のデジタル技術の活用に向けた課題と展開に関する調査研究○統計に基づく草津市の各学区・地区の姿○草津市男女共同参画についてのアンケート調査○草津市都市計画マスタープラン策定のためのアンケート調査
	草津未来研究所	○草津市における公共サービスでの AI 等のデジタル技術の活用に向けた課題と展開に関する調査研究○統計に基づく草津市の各学区・地区の姿
	東近江市	○市民協働推進委員会
	米原市	○市民意識調査
京都府	八幡市	○八幡市男女共同参画に関するアンケート調査○八幡市観光基本計画推進
	京田辺市	○令和元年度まちづくり調査研究事業「災害時外国人ヘルプカードの作成」○京田辺市男女共同参画に関する市民意識調査及び事業所調査○京田辺市障害者計画等策定のための市民アンケート調査○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○在宅介護実態調査○高齢者保健福祉計画策定に係る事業所アンケート調査○京田辺市高齢者保健福祉計画策定に係るアンケート調査○第2次京田辺市環境基本計画中間見直し○市内バス交通利用実態等把握調査○令和元年度京田辺市都市計画基礎調査等業務委託○京田辺ソリデール高齢者ニーズ等調査
大阪府	大阪市	○次期総合戦略策定及び政策課題の解決に向けた基礎調査
	おおさか市町村職員研修研究センター (マッセ OSAKA)	○これからの自治体職員が身に付けるべき能力と研修体系研究会～高度情報化社会に向けて～○「食」で考える大阪の持続可能な観光研究会○「地方自治法」「地方公務員法」e ラーニングの WEB 化及び新たな学びにつながる教材の配信研究会
	堺市	○百舌鳥古墳群展望気球運行等事業検討○堺市健康意識向上事業における研究業務○消費者問題に関する市民意識調査○社会教育調査研究活動○堺市中学校給食実施方法等調査○北区まちづくりアンケート調査○近畿圏都市交通体系調査
	岸和田市	○市民意識調査○地域カルテの作成○共同研究 (学力向上について)
	岸和田市総合政策部企画課政策担当	○市民意識調査○地域カルテの作成○共同研究 (学力向上について)
	とよなか都市創造研究所	○「豊中市の单身世帯の生活に関する調査研究Ⅱ」○「豊中市における女性の就労に関する調査研究Ⅰ」○「政策形成における自治体シンクタンクの役割に関する調査研究～とよなか都市創造研究所の事例を中心に～」
	吹田市	○吹田市立男女共同参画センター調査研究「DV 根絶に向けて 男性へのアプローチ 今何ができるか」○吹田市民の地域福祉に関する実態調査○健康に関する市民意識アンケート調査○効果的な禁煙支援活動に関する研究○吹田市全事業所実態調査
	高槻市	○高槻市市民意識調査○高槻市と関西大学による市民意識調査○高槻市の地球温暖化対策に関する意識調査○自動運転技術等の先進技術を踏まえた交通まちづくりの在り方研究○自転車利用実態調査○高槻市産業・観光振興のための意識調査○商業施策のあり方を検討する基礎資料とするための通行量調査○大規模地震時の水道管路被害予測に関する研究
	守口市	○(仮称) 第六次総合基本計画の策定に向けたアンケート調査
	枚方市	○枚方市男女共同参画に関する市民アンケート調査○枚方市市民意識調査○枚方市環境基本計画の策定にあたっての市民・事業者アンケート○王仁公園のあり方検討調査
	茨木市	○茨木市産業振興アクションプラン改定関連現況調査○子ども読書活動に関するアンケート調査○(仮称) 茨木市生涯学習推進計画素案作成支援業務委託○茨木市域における文化財の調査○茨木市地域コミュニティに関するアンケート調査

大阪府	八尾市	○令和元年度八尾市民意識調査○男女共同参画についての市民意識調査○地域別健康課題に関する調査研究○循環器疾患予防対策事業○健康日本 21 八尾第 3 期計画及び八尾市食育推進第 2 期計画の次期計画のためのアンケート調査○10 歳若返り実践モデル事業○八尾市高齢者実態調査及び要介護認定者等実態調査○ごみ組成分析調査○住まい・まちづくりに関する市民意識調査○八尾市障がい者基本計画等の策定に係るアンケート調査○令和元年度人権についての市民意識調査○地域福祉計画市民等アンケート調査○八尾市内労働事情調査
	寝屋川市	○介護予防・日常生活支援総合事業を通じた予防理学療法の効果評価○第四次寝屋川市地域福祉計画の策定に向けた調査
	箕面市	○箕面市市民満足度アンケート調査○箕面市地域公共交通網形成計画作成業務
	門真市	○門真市市民幸福実感に関する意識調査令和元（2019）年度調査○門真市市民意識調査令和元（2019）年度調査○門真市の文化芸術に関する市民アンケート調査○4・5 歳児の幼児教育・保育・療育の無償化に関するアンケート調査○門真市保育士等就労奨励金に関するアンケート調査
	阪南市	○住民アンケート
兵庫県	姫路市	○生涯現役社会の実現のための新たな事業手法の調査○生涯現役社会の実現のための新たな事業手法の調査○姫路駅・姫路城周辺における路上喫煙禁止制度に関するアンケート○路上喫煙禁止条例の制定状況等に関する調査について○在宅介護実態調査○介護人材実態調査○姫路市高齢者実態意向調査○姫路市障害者等実態意向調査○姫路市地域福祉実態調査○観光動向調査○観光動向調査結果分析○姫路市文化振興ビジョン改定に伴うアンケート調査
	(公財)尼崎地域産業活性化機構	○事業所景況調査○労働環境実態調査○尼崎市内事業所の防災・減災対策に関する実態調査○人口分析業務○製造業実態調査○商業実態調査○新型コロナウイルス感染症による市内事業所への影響調査
	明石市	○まちづくり市民意識調査（2019 年度）
	芦屋市	○第 9 次芦屋すこやか長寿プラン 21 に係る高齢者利用意向調査及び要介護高齢者等利用意向調査○芦屋市人権についての市民及び職員意識調査○芦屋市の環境に関するアンケート調査○芦屋市障害者（児）福祉計画及び芦屋市障害福祉計画・芦屋市障害児福祉計画策定に係る意向調査○第 4 次芦屋市総合計画に関する市民意識調査
	加古川市	○令和元年度 市民意識調査○令和元年度 転入・転出理由に関する調査
	宝塚市	○チームたからづか○令和元年度宝塚市商工業実態調査○令和元年度宝塚市労働実態調査（市民・事業所）○平成 31 年度 地域の多様な課題に応える脱炭素型地域づくりモデル形成事業地域循環共生圏づくりに向けた家畜糞尿活用によるバイオガス発電設備導入可能性調査事業○宝塚市民の運動・スポーツに関する意識調査
	三田市	○三田市市民意識調査
	加西市	○総合計画等策定支援業務
	養父市	○養父市男女共同参画に関する職員意識・実態調査○養父市地球温暖化対策実行計画（事務事業編）温室効果ガス排出量調査○養父市環境基本計画における施策の進捗状況調査○鳥獣被害調査
	宍粟市	○まちづくりアンケート調査（第 2 次宍粟市総合計画策定に向けた）○新病院整備市民アンケート○可燃ごみ収集事業に関するアンケート
	たつの市	○地域経済循環分析調査
奈良県	奈良市	○市民意識調査○奈良市空き家等実態調査
	大和高田市	○大和高田市まちづくりの指針策定に係る基礎調査
和歌山県	有田市	○市民意識調査○都市計画マスタープラン
	御坊市	○第 5 次御坊市総合計画にかかるアンケート調査○RPA 導入による業務改革に関する官民協働研究
鳥取県	鳥取市	○鳥取市民アンケート調査○食生活と学校給食に関するアンケート調査○関係人口を創り活かす仕組みづくりに関する調査研究○鳥取市緊急輸送路補助路線設定に関する調査研究
	米子市	○家庭系ごみ質分析及び食品ロス実態調査○ごみの減量・リサイクルなどに関するアンケート調査
	境港市	○U・I ターンしたくなるまちづくり
島根県	松江市	○選ばれるまち松江の実現に向けた人財育成ワーキング○地域農業の将来に関するアンケート調査○外国人観光客モニター事業○ごみの組成分析○八雲コミュニティバスに関するアンケート○玉湯コミュニティバス乗降調査○美保関コミュニティバス境港線乗降調査○松江城調査研究事業○松平治郷（不昧公）調査研究事業
	江津市	○住民意識調査

岡山県	岡山市	○岡山市市民意識調査○「第4次さんかくプラン」年次報告 施策の実施状況及び評価○性的マイノリティに関する市民意識調査
	倉敷市	○「一輪の綿花から始まる倉敷物語」調査研究事業
	玉野市	○市民意識調査
	井原市	○井原市の公共交通に関するアンケート調査○井原市介護予防・日常生活調査○井原市読書アンケート
	瀬戸内市	○第2期瀬戸内市太陽のまち創生総合戦略策定に係る市民意識・希望調査(3種類)
	真庭市	○高等教育機関等の立地可能性調査
広島県	福山市	○総合計画策定に向けた基礎調査○市民のスポーツに関するネット調査○福山市 福祉に関するアンケート調査
	庄原市	○行政評価(事務事業)○行政経営改革の取組状況調査○RPA 試行導入○「高齢者を対象とした冬期の住まいに関するアンケート調査」○「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」○「在宅介護実態調査」○庄原市グローバル人材確保・定着促進計画策定に向けたアンケート調査等
	大竹市	○令和元年度こいこいバス利用実態把握アンケート調査○大竹市民の幸せ感に関するアンケート○大竹市まちづくり基本構想策定のための市民アンケート調査
	東広島市	○令和元年度東広島市市民満足度調査
	江田島市	○江田島市議会に関するアンケート調査○市民満足度調査
山口県	下関市	○下関市市民意識調査○地域在住作家調査
	山口市	○山口市まちづくりアンケート
	下松市	○まちづくり市民アンケート
	光市	○令和元年度光市まちづくり市民アンケート
	柳井市	○柳井市地域公共交通網形成計画策定調査
	周南市	○都心軸空間デザイン調査検討業務○スポーツ推進計画改定に伴う市民調査○人権に関する意識調査○汚水処理整備に関するアンケート
徳島県	阿南市	○阿南市小・中学校の再編・統合に係るアンケート調査○阿南市総合計画基礎調査報告書
	美馬市	○美馬市男女共同参画区本計画(第3次)○美馬市公共交通網形成計画策定に係るアンケート調査○美馬市生涯活躍のまち移住プロモーション活動 移住意向調査○第3次総合計画策定に係る市民意識調査
香川県	高松市	○高松市寝たきり高齢者等紙おむつ給付事業アンケート調査○食品ロスに関するアンケート○中小企業者・小規模事業者の事業継続(計画)及び外国人雇用に関するアンケート調査○ICTに関する調査研究(パイロット事業校、ICT教育推進検討会)○学習に関する調査研究(現教サポート事業)
	観音寺市	○第4次行政改革大綱の策定に係る調査
	東かがわ市	○人口ビジョン
愛媛県	新居浜市	○政策研究グループ
	西条市自治政策研究所	○「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～○愛媛県人口集中地域の住民から選ばれ続ける自治体の実現に向けた具体的事業の立案に関する研究～西条市が目指す人口の展望と即効性の高い政策の提案～○時期総合計画のあり方と総合計画を核としたトータル・システム構築に向けた研究○西条市におけるデータ利活用に関する研究
	四国中央市	○結婚・出産・子育てに関する市民アンケート調査○高校生を対象とした進路調査アンケート○債権管理適正化に向けた調査・研究
福岡県	北九州市立大学地域戦略研究所	○2019 シーズン・Jリーグスタジアム調査業務○プノンペン都の産業人材育成体制の構築○北九州市 SDGs に係るインディケーター(指標)調査業務○「北九州フードフェスティバル 2019」における経済波及効果分析○「北九州ポップカルチャーフェスティバル 2019」における経済波及効果分析○ラグビーウエールズ代表キャンプに関する市民意識調査分析業務○新しい外国人労働者の活用モデルの模索(その1)ーインドネシアの技能実習生(派遣前)の予備的調査ー○北九州における集客イベントの効果と展望(6)ーギラヴァンツ観戦者調査、市民意識調査○包摂型社会実現の課題:薬物依存症回復施設と地域住民との関係性○ウォークアブルシティに関する考察○釜山広域市のSDGs 政策検討と北九州市との交流可能性探索○COC +事業の成果と課題北九州・下関地域における若者の地元定着をめざした取り組みの評価○若者の地域定着の実態と COC +事業～愛着と就職意思を中心に～
	(公財)福岡アジア都市研究所	○福岡市における災害に強いまちづくりに関する研究「外国人の防災ーみんなが助かる社会の構築に向けてー」○防災と地域スポーツコミュニティ(フォーアアップ研究)○「情報技術を活用した食品廃棄物データの一元化による業務の合理化及び資源化促進に関する研究」
	大牟田市	○まちづくり市民アンケート○社会教育・生涯学習基礎調査研究

福岡県	久留米市	○市政アンケートモニター　くるモニ「生物多様性の保全」○久留米市自然環境調査業務○令和元年度市政モニターアンケート「くるモニ」○第43回(令和元年度)久留米市民意識調査○自治会の集会所に関するアンケート○自治会活動を紹介したパンフレットに関するアンケート○第8回久留米市男女平等に関する市民意識調査○久留米市の農業が他産業に与える影響調査○久留米つつじのDNA分析調査○耳納北麓エリア観光入込客実態調査○次期産業用地事業化検討
	飯塚市	○予算反映につながる行政評価のあり方
	大川市	○男女共同参画に関する市民意識調査
	大野城市	○令和元年度まちの姿アンケート
	太宰府市	○太宰府まちづくり市民意識調査○太宰府市観光客入込客数等調査業務委託
	嘉麻市	○まち・ひと・しごと創生に関する市民意向調査
	糸島市	○糸島市市民満足度調査○少子高齢化社会における第一次産業の維持発展方策に関する調査研究○糸島市の国際化に関する市民意識調査○糸島市地域公共交通再編実施計画策定に伴う調査検討○野遊び研究会（糸島市自主研究グループ）
	那珂川市	○総合計画策定に関する市民意識調査
佐賀県	唐津市	○令和元年度高齢者要望等実態調査
	鳥栖市	○第7次鳥栖市総合計画の策定に向けた地区別まちづくり座談会の実施○鳥栖市のまちづくりに関する市民満足度調査
長崎県	長崎市	○若者の楽しみに関する調査・分析○市民意識調査○社会動態動向調査に係る移動者アンケート調査○男女共同参画に関する職員意識調査○観光動向調査○くunchi演し物等現況調査○長崎ロブウェイ移転可能性調査○ながさきの「食」市民意識調査○ながさきの「食」に関するアンケート調査○長崎市駐車・駐輪実態調査業務委託
	島原市	○市勢振興計画
	諫早市	○「(仮称)道の駅251」設置調査業務○食育についてのアンケート調査
	大村市	○平成31年度大村市のまちづくりに関する市民満足度調査○地域の支え合いに関するアンケート○障がい福祉に関するアンケート調査
	雲仙市	○人口減少社会に適応した行政サービスの提供のあり方研究会
	南島原市	○南島原市自転車利用実態・推進等に係る現状分析・調査○南島原市子ども・子育て支援事業計画に係るアンケート調査
熊本県	熊本市	○『特別史跡熊本城跡総括報告書　調査研究編』の刊行○年報の刊行○『復興熊本城』の刊行○熊本城パンフレット「復興へ向けて」の刊行
	熊本市都市政策研究所	○熊本都市計画史図集の編纂○熊本市の上水道事業の歴史的研究○熊本市域のどんどの地理的分布と開催特徴○中心市街地の再開発が地価に与える影響○熊本地震(2016)に係る熊本市役所産業保健活動の実態と課題○熊本市におけるブロックチェーン技術の活用可能性○新型コロナウイルス感染症に対する熊本市民の声の分析
	八代市	○八代市子ども・子育て支援事業計画○い草等の八代産農産物の付加価値創造による地域活性化(い草の付加価値創造による地域活性化)○やつしろ学生ラボ○生姜の茎葉の有効活用に関する研究
	荒尾市	○総合計画成果検証のためのアンケート調査○持続可能なスマートシティのエリアマネジメント手法検討調査○荒尾市の広報活動に関するアンケート調査○ごみ再組成分析検査○三池炭鉱修景・保全調査○荒尾市の世界遺産を活かしたまちづくり人材育成事業○荒尾市・長洲町新学校給食センターPFI導入可能性調査○荒尾市における地域の活動拠点づくりに関する研究○市内従業員数調査○就職状況調査○荒尾市子どもの読書に関するアンケート
	玉名市	○「玉名市人口ビジョン」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」策定に伴う調査
	宇土市	○宇土市地域福祉計画に関するアンケート調査○・介護予防・日常生活圏域ニーズ調査・在宅介護実態調査
	合志市	○市民意識調査○人口推計調査○事務事業評価と施策評価○合志市地域公共交通再編実施計画
	大分市	○大分市総合計画第2次基本計画○大分市人口ビジョン○大分市民意識調査○行政評価(事務事業評価、政策・施策評価、指定管理者制度導入施設評価)○大分市文化・芸術に関するアンケート調査○保健・医療・介護データの連結による医療費の分析に係る取組み○大分市介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○在宅介護実態調査○令和元年度中心市街地小売業商品販売額・飲食サービス業売上額調査○中心市街地における歩行者通行量調査○歩行者天国通行量調査○大分市都町における歩行者通行量調査
大分県	中津市	○①中津干潟調査②ベッコウトンボ等実態調査
	由布市	○湯布院地区(JR由布院駅前)交通社会実験

宮崎県	宮崎市	○市民意識調査
	日向市	○日向市人口ビジョン（令和2年改訂版）○第2次日向市総合計画・後期基本計画策定のための市民アンケート調査○日向市総合体育館基本構想○日向市立地適正化計画
	西都市	○第2期さいと未来創生総合戦略及び第五次西都市総合計画策定のための基礎調査及び市民意識調査
鹿児島県	阿久根市	○阿久根市まちづくりアンケート
	出水市	○公共交通の現状分析調査
	日置市	○第2期日置市まち・ひと・しごと創生総合戦略
	曾於市	○曾於市農村振興基本計画（本計画を策定するにあたっての各種調査）○曾於市 Iot 実装計画の策定（本計画を策定するにあたっての各種調査）○第2次曾於市まち・ひと・しごと創生総合戦略（本計画を策定するにあたっての各種調査）○第3次曾於市地域情報化計画（本計画を策定するにあたっての各種調査）○曾於市立地適正化計画策定（本計画を策定するにあたっての各種調査）
	霧島市	○第2期霧島市ふるさと創生総合戦略策定支援業務
	いちき串木野市	○いちき串木野市「人口ビジョン」及び「総合戦略」策定にあたっての市民意識調査
	南さつま市	○地方創生に関するアンケート○高齢者等実態調査・日常生活圏域ニーズ調査
	志布志市	○総合振興計画市民意識調査

表3 都市シンクタンク等一覧

都市シンクタンク等名	設置形態	設置団体名
青森公立大学地域連携センター	大学の附置機関	青森公立大学
盛岡市まちづくり研究所	大学の附置機関	盛岡市・岩手県立大学
北上市近未来政策研究所	自治体の内部組織	北上市
鹿角市政策研究所	自治体の内部組織	鹿角市
最上地域政策研究所	常設の任意団体	新庄市・金山町・最上町・舟形町・真室川町・大蔵村・鮭川村・戸沢村・最上広域市町村圏事務組合・山形県
うつのみや市政研究センター	自治体の内部組織	宇都宮市
矢板市政策研究会議	自治体の内部組織	矢板市
高崎経済大学地域科学研究所	大学の附置機関	高崎市
彩の国さいたま人づくり広域連合	広域連合	埼玉県及び埼玉県の全市町村(63市町村)
かすかべ未来研究所	自治体の内部組織	春日部市
埼玉県東南部都市連絡調整会議	常設の任意団体	草加市・越谷市・八潮市・三郷市・吉川市・松伏町
戸田市政策研究所	自治体の内部組織	戸田市
松戸市政策推進課市政総合研究室	自治体の内部組織	松戸市
港区政策創造研究所	自治体の内部組織	港区
新宿自治創造研究所	自治体の内部組織	新宿区
せたがや自治政策研究所	自治体の内部組織	世田谷区
(公財)荒川区自治総合研究所	公益財団法人	荒川区
(公財)東京市町村自治調査会	公益財団法人	東京都多摩・島しょ地域26市5町8村
町田市未来づくり研究所	自治体の内部組織	町田市
日野市企画経営課戦略係	自治体の内部組織	日野市
横須賀市経営企画部都市戦略課	自治体の内部組織	横須賀市
鎌倉市政策創造課政策創造担当	自治体の内部組織	鎌倉市
みうら政策研究所	市内部の「常設型の提言機構」	三浦市
伊勢原市政策研究所	自治体の内部組織	伊勢原市
上越市創造行政研究所	自治体の内部組織	上越市
甲斐市政策研究所	自治体の内部組織	甲斐市

上田市政策研究センター	自治体の内部組織	上田市
駒ヶ根市政策研究所	常設の任意団体	駒ヶ根市
中野市政策研究所	自治体の内部組織	中野市
岐阜市企画部未来創造研究室	自治体の内部組織	岐阜市
(一財) 飛騨高山大学連携センター	一般財団法人	高山市
(公財) 名古屋まちづくり公社名古屋都市センター	公益財団法人	名古屋市
豊橋市企画部未来創生戦略室	自治体の内部組織	豊橋市
アシタのたかはま研究所	自治体の内部組織	高浜市
鈴鹿市政策経営部総合政策課政策創造グループ	自治体の内部組織	鈴鹿市
草津未来研究所	自治体の内部組織	草津市
(公財) 京都市景観・まちづくりセンター	公益財団法人	京都市
おおさか市町村職員研修研究センター (マッセ OSAKA)	公益財団法人	(公財) 大阪府市町村振興協会 (大阪府内の政令指定都市を除く 31 市 9 町 1 村)
岸和田市総合政策部企画課政策担当	自治体の内部組織	岸和田市
とよなか都市創造研究所	自治体の内部組織	豊中市
(公財) 尼崎地域産業活性化機構	公益財団法人	尼崎市
(一財) 下関 21 世紀協会	一般財団法人	下関市
西条市自治政策研究所	自治体の内部組織	西条市
北九州市立大学地域戦略研究所	大学の附置機関	北九州市立大学
(公財) 福岡アジア都市研究所	公益財団法人	福岡市
熊本市都市政策研究所	自治体の内部組織	熊本市

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
- グローバル化を見据えた都市政策の内外比較研究
- 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調査研究
- 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
- 都市の未来を語る市長の会（2020 年度前期）

.....

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、当センターのホームページ（<http://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。

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に資することを目的として、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 2020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、新たに「都市自治体と都道府県の関係性に関する調査研究」（複数年度）を行うこととしている。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、新たに「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」を行うこととし、都市自治体のガバナンスの観点から、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こととしている。また、「分権社会の都市自治体条例に関する調査研究」を引き続き行い、本年度末に報告書を取りまとめることとしている。

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こととしている。

3 第7期都市分権政策センターの活動予定

今年度、「第7期都市分権政策センター会議」を2回開催し、分権型社会における都市自治体経営の課題等について、委員（市長20名、学識者12名）及び学識経験者等による意見・情報交換及び共有を図ることとしている。

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。学識者からなる研究会と市区長および学識者からなる検討会議をそれぞれ開催し、問題意識の共有、調査手法の検討、論点整理など基本的な議論を深める。

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」、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は大きく異なる場面も少なくない。

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、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調査を行う。

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、都市自治体の現場が抱える課題や都道府県との関係に関して、意見交換することとしている。

3 今後の活動予定

本研究は、2020年度から2021年度までの2ヶ年を調査期間とし、アンケート調査や現地ヒアリング調査を実施するとともに、調査を通じて得られた成果を広く発信していく予定である。2020年度は、研究会を3回程度、検討会議を2回程度開催し、上記の各論点について議論を深める。

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 鈮持 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年度前期は、2回の研究会を開催し、本研究会の全体方針や調査研究の進め方、調査手法・調査項目などについて意見交換を行った。

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みせる。

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名の学識者および実務家からなる「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1回研究会(8月21日開催)および第2回研究会(9月18日開催)では、本研究会の全体方針や進め方、論点等について意見交換を行ったほか、アンケート調査およびヒアリング調査に関する検討を行った。

3 今後の活動予定

2020年度後期は、3回の研究会の開催を予定している。また、都市自治体における現状や先進的な取組みを把握するため、全国815市区を対象としたアンケート調査、および、先進自治体等へのヒアリング調査も行う予定である。

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 鈞持 麻衣

昨年度より、「分権社会の都市自治体条例に関する研究会」を設置し、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の検討を行っている。

2020年度前期は、3回の研究会を開催し、委員から話題提供をいただくとともに、今年度末に刊行予定の報告書について意見交換を行った。

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、自治体の事務権限およ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、法令を地域適恰的に解釈、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・法令解釈権のより積極的な活用を後押しするため、さまざま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・上乗せ・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名の学識者およ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・法令解釈権、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7回研究会（6月16日開催）では、岡田委員から、大規模災害に備えた条例の可能性について話題提供をいただいたほか、今年度末に刊行予定の報告書の全体構成等に関する意見交換を行った。第8回研究会（7月7日開催）では、小泉委員から、地方分権改革の意義および条例・規則制定権の領域について話題提供をいただき、意見交換を行った。第9回研究会（9月29日開催）では、北村座長から、条例制定権の総論に関する話題提供をいただいたほか、報告書の執筆内容の調整を行った。

3 今後の活動予定

2020年度後期も、引き続き研究会を開催し、委員からの話題提供や先進的な自治体条例等の検討などを踏まえながら、各論点に関する議論を深めていく。2021年3月には、本調査研究の成果を取りまとめた報告書の刊行を予定している。

グローバル化を見据えた都市政策の 内外比較研究

主任研究員 加藤 祐介

いち早く移民を受け入れ、都市が教育や福祉、都市・住宅政策等、移民に関する広範な取組みを進めてきた欧州諸国等の先進事例や動向を踏まえつつ、外国人の受入れが進む中で我が国の都市自治体がこれらの政策を担う意義を改めて明らかにし、今後の政策対応のあり方を検討するため、中長期的な視点から調査研究を行う。

1 調査研究の概要

人口構造の変化や、外国人観光客や外国人就業者の増加等によって、我が国の地域社会・地域経済は大きく変貌しつつある。その傾向は、新型コロナウイルスの感染拡大の影響により短期的には鈍化するとしても、新たな外国人材受入れに向けた在留資格の創設等を踏まえると、中長期的には今後も継続するものと考えられる。

他方、これまで長きにわたり移民を受け入れてきた欧州諸国においては、移民の社会的統合・社会的包摂をも念頭に、国はもちろんのこと、都市が教育や福祉、都市・住宅政策等、居住する移民に関する広範な取組みを進めてきている。

そこで、中長期的な視点から、こうした欧州諸都市の先進事例や動向を把握することを通じて、我が国において外国人の受入れが進む中で、都市自治体がこれらの政策を担う意義を改めて明らかにするとともに、今後の政策対応のあり方を探るべく、調査研究を実施する。

なお、外国人受入れに伴って都市自治体に求められる政策は様々な分野にわたると考え

られることから、さしあたり本調査研究では、外国人住民等に関わる広範な政策、言語・教育等に係る施策などを中心とした検討を行う研究会（本頁）と、「まちづくり」に関わる政策を中心に検討する研究会（次頁）を設置して検討を行う予定である。

2 研究会の概要・今後の予定

学識者からなる研究会を設置し、調査研究を行う。検討に当たっては、主に以下の視点に着目して検討を進める予定である。

- ①欧州における移民政策の基本的視点：社会統合・社会包摂、インターカルチャー政策等
- ②欧州諸都市の実践からみる都市自治体が外国人・社会包摂施策を担う意義：都市による分野横断的な政策展開等
- ③グローバル化する地域のまちづくりを支える行政の役割・主要な課題
- ④今後の我が国都市自治体による外国人・社会包摂施策への視座

本研究会の成果は、2022年3月に報告書を刊行する予定である。

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調査研究

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

入管法の改正（2018年12月公布、2019年4月施行）によって、今後外国人労働者の受け入れが促進され、各地域では外国人住民の増加、滞在の長期化することで、地域社会の構造の変容（グローバル化）が想定される。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、グローバル化の速度は短期的には鈍化するものと考えられるが、中長期的には着実にグローバル化は進行し、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いる。我が国においても外国人住民が集住しエスニックコミュニティが形成されている地域では、従来からの住民との軋轢が生じているところもあるが、欧米ほどの社会的分断が生じるには至っていない。今後外国人住民が増加する中で、社会的包摂を目指すことが、都市自治体の都市政策・まちづくりにおいて重要な課題となる。

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・今後の予定

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、特に住宅政策、土地利用政策、都市デザインの各分野について下記の3つの観点から調査研究を行う。

- ①現状及び将来的な「都市」のあり方に関する欧州・米国と日本の比較
- ②地域社会のグローバル化に対応した都市政策に関する検討
- ③グローバル化する地域のまちづくりを支える行政の役割・主要な課題

2020年9月9日に開催された第1回研究会では、各国における状況、論点に関する意見交換、今後の研究の進め方などについて議論を行った。本研究会の成果は、2022年3月に報告書を刊行する予定である。

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、それぞれの地域が抱える課題を検証しつつ、自由度の高い行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。同時に、市民自治体といった理念を掲げて、市民との協働、市民参加を行いながら地域の合意形成を図っており、こうした取組みが地域課題の解決により大きな役割を果たすようになっている。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。

については、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（＝市民自治体）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。第4回研究会（2020年7月2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。

3 今後の研究予定

第5回研究会以降でも、学識者の報告と意見交換を行い、上記の論点を深め、現地調査等も行っていく予定である。なお当該報告書については、2021年3月を目途に刊行する予定である。

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は、全国の観光産業、地域住民、観光政策を推進する自治体に甚大な被害をもたらしている。しかし同時に、外出や移動の自粛が要請される中で、文化や自然に触れ、交流すること、そして観光の意義を見つめ直す機会となった。

地域の観光に関する事業の継続、また、復旧にとどまらないさらなる発展のために必要なこととは何か。「ツーリズム行政」という都市自治体におけるこれからの政策のあり方を探るべく調査研究を実施している。

1 調査研究の趣旨

近年の観光を取り巻く環境は、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、公と民を挙げた取組みが進められている。

本研究会ではこの観光について、観光者にとってのまちの魅力と住民生活の質の向上を実現していくための、また観光地のためだけにとどまらないまちづくりの手段として捉えている。

この観光を手段としたまちづくりを推進していくためには、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、部署横断的な総合政策として、観光政策を推進し、地域の関係事業者や住民の取組みを自治体が支援し、マネジメントしていくことが求められる。

今、地域の観光に関する事業継続のためのきめ細かい支援が求められているが、それらの支援に併せて、今こそ地域にとっての観光の意味や意義を地域が一体となって見つめ直し、従来の観光資源の発掘や磨き上げにとど

まらず、磨き上げた資源の活用の仕方や活用のための仕組みづくりについて、新しい観光のあり方をふまえて模索していく必要がある。

2 主な検討項目

調査研究にあたっては、主に次の点に着目している。①新型コロナウイルスにより明確になった観光の意味と意義、②自治体の新型コロナウイルス感染症への対応、③総合政策としての観光政策、④観光資源の活用と持続可能な仕組みづくり、⑤公共空間のマネジメント等。

2020年度は、5、7、8、9月に4度の研究会（座長：川原晋 東京都立大学都市環境学部教授）を開催し、上記論点についての議論、アンケートについての意見交換を行った。

3 今後の予定

研究会による議論、自治体アンケート、先進自治体の現地調査によって、調査研究を重ね、2020年度末に成果を報告書に取りまとめ刊行する予定である。

都市の未来を語る市長の会 (2020 年度前期)

日本都市センター研究員 森 愛美子

都市自治体が直面する政策課題について、市区長間で自由な議論、問題意識の共有及び情報交流を図ることを目的に、市区長有志から構成される呼びかけ人による「都市の未来を語る市長の会」を開催している。2020 年度前期は、「風水害と都市自治体（準備と避難）」を議題として、市長による問題提起、学識者によるコメント及び参加市長間の意見交換を行った。

はじめに

通算 29 回目となる「都市の未来を語る市長の会（2020 年度前期）」は、2020 年 9 月 10 日（木）に開催し、市長 15 名の参加を得た。当初、4 月 30 日（木）の開催を予定していたが、新型コロナウイルス感染拡大防止の観点から、延期しての開催となった。当日は、豊岡武士三島市長の進行のもと、各市長間で活発な意見交換が行われた。

プログラム

趣旨説明	一宮市長	中野 正康
進行役	三島市長	豊岡 武士
問題提起	伊豆市長	菊地 豊
問題提起	稲城市長	高橋 勝浩
問題提起	須坂市長	三木 正夫
コメンテーター兼コーディネーター	東京大学大学院 情報学環 総合防災情報研究センター客員教授	松尾 一郎

1 趣旨説明

今回の議題である「風水害と都市自治体（準備と避難）」について、中野正康一宮市長による趣旨説明が行われた。

中野市長からは、風水害への対応のうち、事前準備と避難に特に焦点を当て、実際の対

応において機能した取組みや直面した課題等について、参加市長や松尾客員教授と議論を深めたいとの発言があった。

2 問題提起・コメント・意見交換

それぞれの現状や課題、取組みなどについて、菊地豊伊豆市長、高橋勝浩稲城市長、三木正夫須坂市長からご紹介いただいた。松尾一郎東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター客員教授からは、昨今の風水害における対応をふまえて、タイムライン防災の重要性及び新型コロナウイルス感染症に留意した分散避難のあり方についてコメントをいただいた。

その後、松尾コーディネーターの進行のもと、参加市長らの間で、自由で活発な意見交換が交わされた。

おわりに

本会の詳細については、2020 年度中にブックレットとして刊行する予定である。

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。

URL <http://www.toshi.or.jp/?kwsearch=on>

■機関誌「都市とガバナンス」(A 4 版 本体価格 1,000 円＋税)

図 書 名	発行
都市とガバナンス 第 33 号	2020 年 3 月
都市とガバナンス 第 32 号	2019 年 9 月

■報告書

図 書 名	発行	サイズ	価格（税別）
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	A 5	1,000 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	A 5	1,000 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	A 5	1,000 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	A 5	1,000 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	A 5	1,000 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	A 4	1,500 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	A 5	1,000 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	A 5	1,000 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	A 5	1,000 円
都市自治体の文化芸術ガバナンスと公民連携	2018 年	A 5	1,000 円
ドイツの空き家問題と都市・住宅政策	2018 年	A 5	1,000 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	A 5	1,000 円

■都市の未来を語る市長の会（A 5 版 本体価格 500 円＋税）

図 書 名	発行
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 への取り組み～プラスチックごみ問題～》	2020 年 3 月
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
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
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

■日本都市センターブックレット（A 5 版 本体価格 500 円＋税）

図 書 名	発行
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
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
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

■比較地方自治ブックレット（A 5 版 本体価格 500 円＋税）

図 書 名	発行
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
欧米諸国にみる大都市制度	2013 年 3 月

(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、当センターホームページ
(<http://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

白田 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	

☎ 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第34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。

☎ 本号のシリーズ「新たな公共私の連携」では「地域の発意に基づくソーシャル・ビジネス」を、テーマでは「地域における子どもの居場所」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皆様のお役に立てば幸いです。

☎ 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 安齋 顕考)

※ 今年度は、新型コロナウイルス感染症拡大防止の観点から、「全国都市問題会議」、「都市経営セミナー」は中止としました。

〔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34号(年2回発行)

発行日	2020年9月15日
定価	本体価格1,000円+税
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
	T E L 03-5216-8771
	F A X 03-3263-4059
	E-mail labo@toshi.or.jp
	U R L http://www.toshi.or.jp
印刷	株式会社 丸井工文社



9784909807199



1923031010000

ISBN978-4-909807-19-9
C3031 ¥1000E

定価(本体価格1,000円+税)